

ابهام در منابع درآمدی تبصره «۲۱» در مقایسه با برآورد درآمدهای سال ۱۳۹۲ هدفمند کردن یارانه‌ها

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن
شماره مسلسل: ۳۱۰۱۳۴۹۷
تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۹

چکیده

برآورد تقریبی درآمد خالص حاصل از فروش پنج فرآورده نفتی، گاز طبیعی و برق در سال ۱۳۹۲ به شرط اجرای ماده (۱۶) و بند «۲» تبصره این ماده، ماده (۳۸) و بندهای «ج» و «د» و همچنین تبصره آن از قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۷، ماده (۳۹) قانون بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و بالاخره تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه، حدود ۲۵۱,۰۰۰ میلیارد ریال خواهد بود. براساس اعلام غیررسمی، کل یارانه نقدی سال ۱۳۹۲ که به مردم پرداخت می‌گردد نیز حدود ۴۲۰,۰۰۰ میلیارد ریال خواهد شد که در این صورت دولت باید کسری آن را که حدود ۱۶۹,۰۰۰ میلیارد ریال می‌باشد از محل دیگری تأمین نماید. از این کسری، ۱۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال تحت عناوین مختلف از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌گردد و مابقی آن یعنی حدود ۵۹,۰۰۰ میلیارد ریال نیز به طرق دیگری از جمله عدم اجرای دقیق مواد، تبصره‌ها و بندهای فوق‌الذکر (به زیرنویس جدول ۱ مراجعه شود) که مربوط به عوارض مختلف و مالیات بر ارزش افزوده یا سهم دستگاه‌های تولیدکننده حامل‌های انرژی است تأمین می‌گردد.

در تبصره «۲۱» تقدیمی دولت (موضوع اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) دولت پیشنهاد داده است که مبلغ ۶۳۲ میلیارد ریال شامل ۵۱۹ هزار میلیارد ریال خالص (بیش از ۶۵۴/۵ هزار میلیارد ریال کل درآمد با ملحوظ کردن عوارض و مالیات‌های مختلف و سهم دستگاه‌ها) از محل اصلاح قیمت کالاها و خدمات و ۱۱۳ هزار میلیارد ریال از محل یارانه‌های پیش‌بینی شده در لایحه بودجه کل کشور تأمین و هزینه نماید. برای تأمین ۵۱۹ هزار میلیارد ریال دولت مجبور خواهد بود قیمت کالا و خدمات را (که البته به نظر می‌آید بخش عمده آن از محل افزایش قیمت پنج فرآورده و گاز طبیعی می‌باشد) بیش از ۸۵ درصد افزایش دهد، که آثار آن بر اقتصاد کلان کشور می‌تواند بیش از قدرت تحمل جامعه باشد. توجه شود که در بند «ب» لایحه مذکور نیز دولت، افزایش قیمت برق را جداگانه دیده است که باید آن را هم در فشار مضاعف به مردم، تولید و خدمات مدنظر قرار داد.

مقدمه

قانون هدفمند کردن یارانه‌ها که با هدف اصلاح الگوی مصرف و واقعی کردن بخشی از اقتصاد ملی تصویب شد در اجرا با اتخاذ سیاست تقسیم مساوی پول بین آحاد مردم و بیش از منابع حاصل از اصلاح قیمت‌ها عملاً مشکلاتی را ایجاد تحمیل کرد که به نظر می‌رسد هدایت آن به مسیر اصلی خود بسیار مشکل بوده و باید با وسواس و دقت انجام شود تا از آثار منفی اجتماعی، سیاسی و ... آن جلوگیری به عمل آید. در این گزارش سعی شده است مقایسه‌ای بین برآورد درآمدهای حاصل از پنج فرآورده نفتی، گاز طبیعی و برق در سال ۱۳۹۲ (وضعیت جاری) و اهداف لایحه تقدیمی دولت (لایحه تبصره «۲۱») تبیین شود تا در تصمیم‌گیری مجلس کمک نماید.

لازم به توضیح است این گزارش در حد آمار و اطلاعات غیررسمی (البته تا حدی قابل قبول) قابل دسترسی مرکز تهیه گردیده است و لذا لازم است در صورتی که دستگاه‌های اجرایی مرتبط با اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در مورد بعضی آمار یا محاسبات انجام شده در این گزارش ابهامات، کسری‌ها، اضافه بر واقعیت و خلاصه هرگونه نارسایی را ملاحظه می‌کنند، نسبت به تکمیل و اصلاح آن اقدام نمایند تا تصمیمی که در سطح مجلس شورای اسلامی و دولت اتخاذ می‌شود روند اجرای قانون را شفاف و امکان‌پذیر نماید.

۱. برآورد درآمدهای حاصل از قیمت پنج فرآورده نفتی، گاز طبیعی و برق در سال ۱۳۹۲

با مراجعه به پاراگراف اول زیرنویس جدول ۱ و محاسبات انجام شده ملاحظه می‌شود که کل درآمد حاصل از فروش پنج فرآورده نفتی (بنزین، نفت گاز، نفت سفید، نفت کوره، گاز مایع)، گاز طبیعی (CNG، مصرف خانگی، صنعت، کشاورزی، عمومی، تجاری و خوراک پتروشیمی و... بجز مصرف نیروگاهی) و برق در سال ۱۳۹۲ حدود ۳۸۲۴۳۸/۴ میلیارد ریال خواهد شد که از این مبلغ پس از کسر عوارض مختلف و مالیات ارزش افزوده قانونی و سهم شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی گاز ایران و وزارت نیرو، حدود ۲۵۱۰۴۷/۶ میلیارد ریال سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها خواهد شد. از طرف دیگر بر اساس اعلام غیررسمی دولت در سال ۱۳۹۲ حدود ۴۲۰۰۰۰ میلیارد ریال به صورت نقدی به حساب سرپرست خانوارهای ایرانی واریز شده و خواهد شد، یعنی حدود ۱۶۸۹۵۲/۴ میلیارد ریال بیش از منابع تخصیصی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها هزینه خواهد شد. با توجه به این که حدود ۱۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای جبران این کسری تحت عناوین مختلف یارانه نان یا سوخت نیروگاه‌ها و... از منابع عمومی بودجه کل کشور تأمین می‌گردد ملاحظه می‌شود که با کسر این رقم از کمبود منابع مورد نیاز پرداخت یارانه نقدی به مردم، باز هم حدود ۵۹,۰۰۰ میلیارد ریال کسری باقی می‌ماند که دولت با روش‌های نامعلوم تا به حال آن را تأمین کرده است. حال این تأمین یا به صورت چاپ اسکناس بی‌پشتوانه بوده است (که آثار مخربی بر اقتصاد کلان کشور داشته است) و یا با عدم اجرای مواد، تبصره‌ها و بندهای قانونی (اشاره شده در زیرنویس جدول ۱) یعنی عدم پرداخت عوارض مختلف و مالیات‌های متعلقه بر اساس قانون به دستگاه‌های مرتبط، (که ضرر آن کمتر از چاپ اسکناس است، ولی منابع دولت، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و سازمان حفاظت محیط زیست و... را با کسری مواجه می‌کند) کسری منابع سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها را جبران کرده است. خلاصه این که تا پایان سال جاری پرداخت نقدی یارانه‌ها به مردم انجام شده یا خواهد شد و برای انجام این کار، تخلف از قانون و هزینه کردن منابع بودجه عمومی کشور جزء اجتناب‌ناپذیر این سیاست اتخاذ شده است.

مقایسه منابع لایحه تبصره «۲۱» و منابع درآمدی برآورده شده سال ۱۳۹۲ هدفمند کردن یارانه‌ها

در بند «الف» این لایحه پیش‌بینی شده است که در سال ۱۳۹۳ مبلغ ۶۳۲ هزار میلیارد ریال برای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها منابع مالی تأمین گردد که ۵۱۹ هزار میلیارد ریال آن تحت عنوان «از محل اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع مواد (۱) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» و ۱۱۳ هزار میلیارد ریال آن تحت عنوان «یارانه‌های نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در این قانون» آورده شده است. موضوع محاسبات این بخش از گزارش به تحلیل تأمین مبلغ ۵۱۹ هزار میلیارد ریال لایحه پرداخته است. همان‌طور که ملاحظه شد برآورد کل درآمد سال ۱۳۹۲ حدود ۳۸۲۴۳۸/۴ میلیارد ریال می‌باشد که از این مبلغ حدود ۳۸۲۸۹/۶ (حدود ۱۰/۰۱ درصد) مربوط به عوارض قانونی پیش‌بینی شده برای تأمین مالی

شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (دهداری‌ها) و همچنین مبالغی که تحت عناوین دیگر (مثل توسعه گازرسانی به روستاها) به قیمت گاز اضافه شده است، مبلغ ۲۲۱۸۴/۴ میلیارد ریال (۵/۸ درصد) مالیات قانونی متعلقه به فروش حامل‌های انرژی، مبلغ ۱۸۱۱/۸ میلیارد ریال (۰/۴۷ درصد) عوارض آلاینده‌های پالایشگاه‌ها و مبلغ ۶۹۱۰۵ میلیارد ریال (۱۸/۰۷ درصد) سهم شرکت‌های تأمین‌کننده حامل‌های انرژی مذکور است که در مجموع ۳۴/۴ درصد کل منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی مذکور است. کسر مقادیر مذکور از کل درآمد مذکور ۲۵۱۰۴۷/۶ میلیارد ریال است که سهم سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها می‌باشد حال اگر همین قوانین بخواد در سال ۱۳۹۳ اجرا شود و مبلغ ۵۱۹ هزار میلیارد ریال (با کسر افزایش قیمت برق که برابر بند «ب» لایحه جداگانه دیده شده است) به دست آید باید قیمت پنج فرآورده نفتی و گاز طبیعی به گونه‌ای افزایش یابد که علاوه بر تأمین ۵۱۹ هزار میلیارد ریال، ارقام عوارض و مالیات‌های قانونی و سهم دستگاه‌ها را نیز تأمین نماید. با توجه به جداگانه بودن حکم افزایش قیمت برق (موضوع بند «ب» لایحه) مبلغ ۵۱۹ هزار میلیارد ریال هدفگذاری لایحه باید در سرجمع حدود ۶۵۴/۵ هزار میلیارد ریال افزایش قیمت‌ها به دست آید که پس از کسر کسورات قانونی امکان تأمین ۵۱۹ هزار میلیارد منابع مورد نیاز سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها تأمین گردد. بدیهی است در این صورت باید متوسط قیمت‌های کالا و خدمات (که به نظر می‌رسد بخش عمده آن به پنج حامل مایع انرژی و گاز طبیعی برمی‌گردد) بیش از ۸۵ درصد افزایش یابد که باید آثار آن بر اقتصاد کلان، مسائل اجتماعی، امنیتی، سیاسی و ... کشور به‌طور جد در نظر گرفته شود.

دولت در بند «ب» لایحه پیش‌بینی کرده است که قیمت برق نیز در سال ۱۳۹۳ افزایش یابد و منابع حاصل از این افزایش مستقیماً در اختیار صنعت برق قرار گیرد که باید ضمن اذعان به تصمیم درست دولت در این لایحه برای تخصیص منابع حاصل افزایش قیمت این حامل انرژی به بخش برق، این را هم در نظر گرفت که لازم است افزایش قیمت برق نیز با دقت و وسواس کافی منظور شود تا اولاً رفاه اجتماعی به حد لازم تأمین گردد و ثانیاً باعث نارضایتی مردم نگردد. بنابراین حداقل لازم است سقف مجاز کل درآمد برق در این لایحه آورده شود تا دولت در آن محدوده بتواند عمل کند. متن بند «ب» لایحه در حکم دادن چک سفید مجلس به دستگاه اجرایی است که می‌تواند مشکل ایجاد کند.

در انتهای لایحه دولت سه ماه فرصت خواسته است تا آیین‌نامه اجرای این لایحه را (در صورتی که به قانون تبدیل شود) تهیه و سپس اجرا نماید که در این صورت اگر از انتهای ماه سوم بخواهد قانون را اجرا کند قطعاً باید قیمت حامل‌های انرژی را بیشتر افزایش دهد تا تأمین منابع مالی این لایحه امکانپذیر گردد و در این حالت بدیهی است که مشکلات بیشتری به مردم تحمیل خواهد شد. با این توصیف پیشنهاد می‌گردد در درجه اول کلیات تبصره موضوع این گزارش رد و به دولت اجازه دهند تا حداکثر تا ۱۵ خرداد ماه سال ۱۳۹۳ لایحه اصلاح قانون هدفمندی‌سازی یارانه‌ها را تهیه و تقدیم مجلس نماید تا اجرای این قانون در آینده نیز شفاف بوده و نقشه راه کاملی پیش روی کشور قرار گیرد و مجدداً در سال آینده و سال‌های بعد این گونه تصمیمات موقت اتخاذ نشده و سیاست عجولانه‌ای به کشور تحمیل نگردد. در غیر این صورت پیشنهاد می‌گردد، دولت مکلف شود قیمت‌ها را به گونه‌ای اصلاح کند که به هیچ‌وجه از منابع عمومی کشور برای تأمین کسری منابع مورد نیاز پرداخت نقدی یا غیرنقدی تخصیصی داده نشود و در عین حال با حذف حداقل ۱۰ درصد از جمعیت مرفه کشور (به‌طور متوسط در طول سال) نسبت به کاهش پرداخت مستقیم به مردم اقدام نماید و منابع صرفه‌جویی آن را صرف اهدافی نماید که در لایحه به آن اشاره شده است.

جدول ۱. برآورد درآمد حاصل از فروش پنج فرآورده نفتی، گاز طبیعی و برق در سال ۱۳۹۲

توضیح	سهام سازمان هدفمندی یارانه‌ها		کسورات قانونی								قیمت فعلی (ریال)	مصرف سالیانه (میلیون لیتر)	فرآورده	
	کل سهم سازمان (میلیارد ریال)	سهام سازمان (ریال)	کل سهم دستگاه (میلیارد ریال)	سهام دستگاه (ریال)	کل عوارض آلاینده‌گی (میلیارد ریال)	عوارض آلاینده‌گی (ریال)	کل مالیات (میلیارد ریال)	مالیات (ریال)	کل عوارض (میلیارد ریال)	عوارض (ریال)				
	۲۲۵۵/۸	۲۸۳۵	۴۸۹/۴	۶۱۵	۳۹/۸	۵۰	۷۹۵/۷	۱۰۰۰	۳۹۷/۹	۵۰۰	۵۰۰۰	۷۹۵/۷	سهمی	بنزین سوپر
	۱۶/۱	۴۹۰۵	۱۹۹/۸	۶۱۵	۲۶	۸۰	۵۱۹/۸	۱۶۰۰	۲۵۹/۹	۸۰۰	۸۰۰۰	۳۲۴/۸۵	آزاد	
	۳۶۷۸۹/۶	۲۱۴۵	۱۰۵۴/۱	۶۱۵	۶۸۶/۱	۴۰	۱۳۷۲۱/۱	۸۰۰	۶۸۶/۵	۴۰۰	۴۰۰۰	۱۷۱۵۱/۳۵	سهمی	بنزین معمولی
	۲۷۲۴۶/۶	۴۲۱۵	۴۰۵/۷	۶۱۵	۴۳۶/۹	۷۰	۸۳۸/۱	۱۴۰۰	۴۳۶/۱	۷۰۰	۷۰۰۰	۶۲۴/۱۵	آزاد	
عوارض=هزینه پرداخت به جایگاه دارد	۱۸۵۵۶/۶	۲۵۲	۱۱۵۳/۴	۱۵۸			۱۳۵۷/۸	۱۸۶	۱۵۶۲/۲	۲۱۴	۳۱۰۰	۷۳۰۰	گاز فشرده CNG	
	۲۹۱۰/۹	۷۲۵	۶۶۲/۵	۱۶۵	۴۰/۱۵	۱۰	۲۴۰/۹	۶۰	۴۰/۱۵	۱۰۰	۱۰۰۰	۴۰۱۵	نفت سفید	
	۲۹۸۹۳/۵	۱۱۷۰	۴۲۱۵/۷	۱۶۵	۳۸۳/۲۵	۱۵	۲۲۹۹/۵	۹۰	۳۸۳۲/۵	۱۵۰	۱۵۰۰	۲۵۵۵۰	سهمی	نفت گاز
	۷۹۱۴/۱	۳۹۵۰	۴۴۲/۶	۱۶۵	۹۳/۹	۳۵	۵۶۳/۳	۲۱۰	۹۳۸/۹	۳۵۰	۳۵۰۰	۳۶۸۲/۷۵	آزاد	
	۴۸۸۷	۱۷۸۵/۵	۲۵۸/۷	۹۴/۵	۵۴/۷	۲۰	۱۵۴۲/۲	۱۲۰	۳۷۳/۹	۱۰۰	۲۰۰۰	۲۷۳۷/۵	آزاد	نفت کوره
	۵۱۴/۲	۵۶۳/۵	۸۶/۲	۹۴/۵	۶/۴	۷	۳۸/۳	۴۲	۳۱/۹	۳۵	۷۰۰	۹۱۲/۵	سیمان	
	۴۰۱۷/۷	۱۷۲۸	۱۲۵/۶	۵۴	۴۱/۹	۱۸	۲۵۱/۱	۱۰۸			۱۸۰۰	۲۳۲۵/۱	خانوار	گاز مایع میلیون کیلوگرم
	۲۷۰/۴	۵۲۹۲	۲/۷	۵۴	۲/۷	۵۴	۱۶/۶	۳۲۴			۵۴۰۰	۵/۱	صنعت و حمل‌ونقل	
مصوبات مجلس برای گازرسانی به روستاها و ...	۶۳۰۹۵/۱	۵۵۴	۱۷۹۹۴/۶	۱۵۸					۱۹۳۶۱/۳	۱۷۰	۸۷۰	۱۱۳/۸۹	گاز طبیعی غیر از نیروگاهی (میلیارد مترمکعب)	
	۲۷۱۰	۵۴۲	۷۹۰	۱۵۸							۷۰۰	۵	گاز طبیعی خوراک پتروشیمی (میلیارد مترمکعب)	
	۴۹۹۷۰	۲۶۳	۳۱۷۲۰	۱۶۷							۴۳۰	۱۹۰	برق (میلیارد کیلووات ساعت)	
	۲۵۱۰۴۷/۶		۶۹۱۰۵		۱۸۱۱/۸		۲۲۱۸۴/۴		۳۸۲۸۹/۶				جمع کل	

توضیح: براساس آمار غیررسمی مصارف پنج فرآورده اصلی و گاز طبیعی و برق، کل درآمد حاصل از فروش آنها حدود ۳۸۲۴۳۸/۴ میلیارد ریال است که بخشی از آن تحت عناوین قانونی عوارض شهرداری‌ها و دهداری‌ها، مالیات، عوارض آلاینده‌گی و سهم شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی گاز ایران و وزارت نیرو کسر و مابقی به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها واریز می‌گردد.

موادی از قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۷ به شرح زیر:

۱. ماده (۱۶) - نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده، یک‌ونیم درصد (۱/۵٪) می‌باشد (توضیح این‌که این نرخ در سال ۱۳۹۲ به شش درصد (۶٪) رسیده است). ۲. بند «۲» تبصره ماده «۱۶» ماده - نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده کالاهای خاص به شرح زیر تعیین می‌گردد:

بند «۲» تبصره - انواع بنزین و سوخت هواپیما، بیست درصد (۲۰٪). ۳. ماده (۳۸) - نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون، علاوه بر نرخ مالیات ماده (۱۶) این قانون به شرح زیر تعیین می‌گردد:

بند «ج» ماده (۳۸) - انواع بنزین و سوخت هواپیما ده درصد (۱۰٪) بند «د» - نفت سفید و نفت گاز، ده درصد (۱۰٪) و نفت کوره پنج درصد (۵٪). ۴. تبصره ماده (۳۸) - واحدهای تولید آلاینده محیط زیست که استاندارد و ضوابط حفاظت محیط زیست را رعایت نمی‌نمایند، طبق تشخیص و اعلام سازمان محیط زیست (تا پانزدهم اسفندماه هر سال برای اجرا در سال بعد) همچنین پالایشگاه‌ها و واحدهای پتروشیمی، علاوه بر مالیات و عوارض متعلق موضوع این قانون، مشمول پرداخت یک درصد (۱٪) از قیمت فروش به‌عنوان عوارض آلاینده‌گی می‌باشند، حکم ماده (۷) این قانون و تبصره‌های آن به عوارض آلاینده‌گی موضوع این ماده قابل تسری نمی‌باشد. واحدهایی که در طی سال نسبت به رفع آلاینده‌گی اقدام می‌نمایند با درخواست واحد مزبور و تأیید سازمان محیط زیست از فهرست واحدهای آلاینده خارج می‌گردد. در این صورت، واحدهای یادشده از اول دوره مالیاتی بعد از تاریخ اعلام توسط سازمان مزبور به سازمان مالیاتی کشور، مشمول پرداخت عوارض آلاینده‌گی نخواهد شد. واحدهایی که در طی سال بنا به تشخیص و اعلام سازمان حفاظت محیط زیست به فهرست واحدهای آلاینده محیط زیست اضافه گردند، از اول دوره مالیاتی بعد از تاریخ اعلام توسط سازمان حفاظت محیط زیست مشمول پرداخت عوارض آلاینده‌گی خواهند بود.

ماده (۳۹) قانون بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷: ماده (۲) قانون تأمین اعتبارات عمرانی و عمومی مصوب ۱۳۴۳/۹/۸ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

ماده (۲) - عوارض شهرداری‌ها از بابت فروش هر لیتر بنزین معادل ده درصد (۱۰٪) بهای آن تعیین می‌گردد.

تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه: دولت مکلف شده است با اجرای کامل قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، نرخ این مالیات را از سال اول برنامه سالیانه یک واحد درصد اضافه نماید، به‌گونه‌ای که در پایان برنامه نرخ آن به هشت درصد (۸٪) برسد. سهم شهرداری‌ها و دهداری‌ها از نرخ مزبور سه درصد (۳٪) و سهم دولت پنج درصد (۵٪) تعیین می‌شود.