

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

۳۳. منابع بودجه

(ویرایش اول)

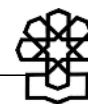
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۰۸۰
دی‌ماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	ساختار کلی منابع بودجه کل کشور
۱۵.....	پیشنهادها
۱۵.....	منابع و مآخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور
۳۳. منابع بودجه
(ویرایش اول)

چکیده

بودجه بازتاب آثار مالی یک‌ساله مجموعه سیاست‌های دولت در چارچوب قوانین موضوعه کشور است. به‌طور طبیعی آثار مالی سیاست‌های مزبور در قالب منابع و مصارف بودجه تحت تأثیر شرایط اقتصادی کشور قرار می‌گیرد.

به‌نظر می‌رسد با ملاحظه شرایط رکود تورمی در سال‌های اخیر و عدم اطمینان‌هایی که درباره تداوم رشد اقتصادی سال جاری و رسیدن به رشد اقتصادی قابل توجه در سال آتی وجود دارد، منابع بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۴، بیش‌برآورد شده است و پیش‌بینی می‌شود که بخشی از آن تحقق نیابد.

● منابع مالیاتی در لایحه بودجه ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۳، حدود ۲۲/۵ درصد افزایش یافته است. مقدار در نظر گرفته شده درآمدهای مالیاتی حدود ۸۶۱ هزار میلیارد ریال است که انتظار می‌رود حدود ۷۹۴ هزار میلیارد ریال آن محقق شود (حدود ۸/۵ درصد از درآمدهای مالیاتی بیش‌برآورد شده است).

● منابع نفتی در لایحه بودجه ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۳، حدود ۸/۷ درصد کاهش داشته است. مقدار در نظر گرفته شده برای درآمدهای نفتی حدود ۷۱۱ هزار میلیارد ریال است و در صورت تداوم سطح کنونی قیمت‌های نفت در سال آتی بخشی از آن محقق نخواهد شد.

● درصد وابستگی لایحه بودجه ۱۳۹۴ به نفت ۳۲/۱ درصد است که نسبت به سال گذشته حدود ۳ درصد کاهش یافته است.

● با کاهش هر دلار از قیمت نفت، حدود ۱۴ هزار میلیارد ریال از منابع حاصل از صادرات نفت کاهش می‌یابد که حدود ۹ هزار میلیارد ریال آن سهم دولت است که از بودجه عمومی کاسته خواهد شد.

● کسری بودجه بدون نفت^۱ که تعیین‌کننده تقاضای دولت برای کالاها و خدمات است در لایحه بودجه ۱۳۹۴، با افزایش ۴ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۳، ۹۱۶ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود.

در مجموع با ملاحظه شرایط اقتصادی کشور و عدم قطعیت‌هایی که در تحقق منابع بودجه

عمومی کشور (از جمله نفت و درآمدهای مالیاتی) وجود دارد لازم است بخشی از مصارف بودجه عمومی تا وصول قطعی منابع به تأخیر افتد.

مقدمه

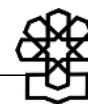
بودجه بازتاب مالی سیاست‌های مالی و اقتصادی دولت است. هدف اصلی سیاست‌های مذکور معمولاً با عناوین رشد، عدالت اجتماعی و ثبات تعریف می‌گردند. به عبارت دیگر بودجه به عنوان ابزاری مهم در سیاست‌گذاری‌ها، باید نیل به هر سه هدف کلی سیاست اقتصادی را جامه عمل بپوشاند. ثبات در مالیه عمومی، بیش از هر چیز مستلزم تحقق انضباط مالی و بودجه‌ای و رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی نیز تا حد زیادی از طریق تخصیص وجوه عمومی به بخش‌های مختلف دنبال می‌شود. باید اذعان کرد تخصیص کارآ و اثربخش منابع در قالب بودجه، نقش بسزایی در تحقق اهداف سه‌گانه تدوین و اجرای سیاست‌های مالی ایفا می‌کند. بدیهی است با توجه به حجم و گستره مداخله دولت در اقتصاد ایران، نظام بودجه‌ریزی کشور و به تبع آن ابزار بودجه، نقش محوری در حرکت به سمت اهداف آرمانی و افق بلندمدت ایفا می‌نماید. علاوه بر این انتظار می‌رود حداقل بخشی از بودجه‌های سالیانه به دنبال تحقق اهداف برنامه‌های توسعه باشد. بالتبع تبیین کارآ و اثربخش منابع و مصارف عمومی و ضرورت انطباق سیاست‌های پیش‌بینی شده دولت در قالب بودجه با اهداف کلان برنامه می‌تواند سنج‌های از میزان کارآیی و اثربخشی مدیریت مالیه عمومی طی سال‌های برنامه و همچنین میزان تحقق اهداف برنامه را ارائه کند.

با عنایت به موارد فوق‌الذکر، گزارش حاضر ساختار منابع بودجه کل کشور و بودجه عمومی دولت را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد.

ساختار کلی منابع بودجه کل کشور

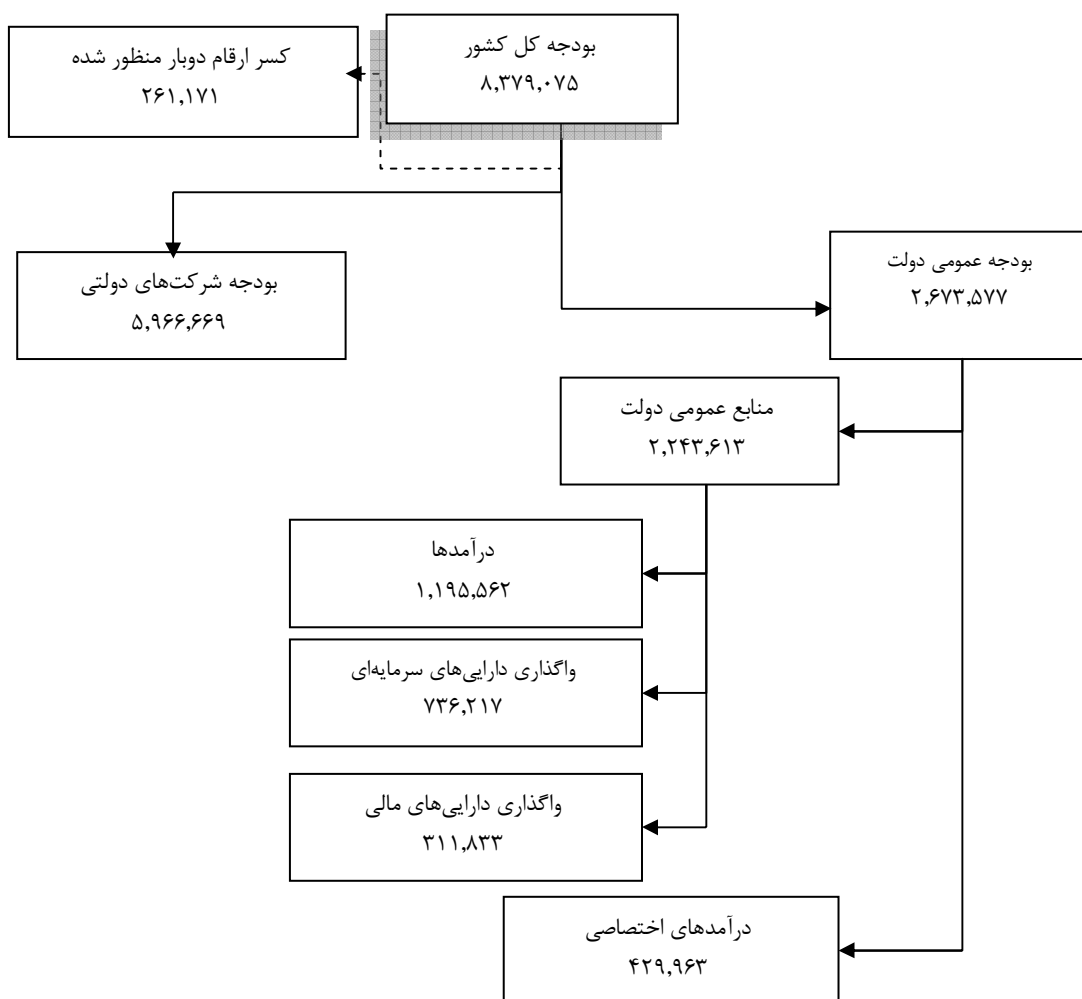
۱. منابع بودجه کل کشور

منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۴ معادل ۸,۳۷۹ هزار میلیارد ریال (حدود ۸۳۸ هزار میلیارد تومان) پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ از رشدی معادل ۴/۳ درصد برخوردار است.



(میلیارد ریال)

نمودار شمای کلی منابع بودجه کل کشور



۲. منابع عمومی دولت

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی معادل ۲,۲۴۳ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ از افزایشی بالغ بر ۶/۲ درصد برخوردار است. میزان و سهم هریک از سه قسمت ذیل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و قانون بودجه سال ۱۳۹۳ به ضمیمه پیش‌بینی عملکرد هر جزء عبارتند از:

جدول ۱. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و قانون بودجه سال ۱۳۹۳

(هزار میلیارد ریال)

۱۳۹۴		۱۳۹۳			شرح
پیش‌بینی	لایحه	پیش‌بینی سال	عملکرد شش‌ماهه	قانون	
۱,۰۷۵	۱,۱۹۵	۹۰۳	۴۰۸	۱,۰۰۳	قسمت اول-درآمدها
۶۵۹	۷۳۶	۶۵۰	۳۶۱	۷۹۹	قسمت دوم- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۷۸	۳۱۲	۱۹۹	۷۱	۳۰۹	قسمت سوم- واگذاری دارایی‌های مالی
۱,۹۱۲	۲,۲۴۳	۱,۷۵۲	۸۴۰	۲,۱۱۲	جمع منابع عمومی دولت

مأخذ: گزارش‌های مالی دولت در سال‌های مختلف و محاسبات گزارش (که در ادامه مبانی آن ذکر می‌شود).

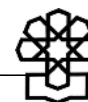
مهمترین بخش‌های منابع عمومی دولت شامل درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (شامل سود سهام شرکت‌های دولتی و سایر منابع حاصل از مالکیت دولت)، منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی می‌شود. این مقادیر و سایر اجزای منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و قانون بودجه سال ۱۳۹۳ به شرح جدول ۲ است.

پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴ مبتنی بر فروض زیر انجام شده است:

- صادرات نفت خام و میعانات گازی برابر عملکرد آن در سال ۱۳۹۳.
 - سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت به ترتیب ۲۰ و ۱۴/۵ درصد از صادرات نفت و میعانات گازی.

- سهم دولت از صادرات نفت خام و میعانات گازی برابر ۶۵/۵ درصد.

- قیمت نفت به دلیل نوسانات شدید قابلیت پیش‌بینی ندارد. از این رو رقم مفروض دولت (۷۲ دلار برای هر بشکه نفت خام) برای هر بشکه نفت خام در نظر گرفته شده است. اما در بخش‌های بعدی اثر نوسانات قیمت نفت بر منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی در گزینه‌های مختلف بررسی شده است.



جدول ۲. اجزای منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و قانون بودجه سال ۱۳۹۳

(هزار میلیارد ریال)

۱۳۹۴		۱۳۹۳			شرح
پیش‌بینی	لایحه	پیش‌بینی سال	عملکرد شش‌ماهه	قانون	
۷۹۳	۸۶۱	۶۳۲	۳۱۴	۷۰۲	درآمدهای مالیاتی
۹۰	۱۲۰	۱۰۴	۳۴	۱۱۵	سود سهام شرکت‌های دولتی
۷۷	۷۷	۶۷	۱۷	۷۴	سایر منابع حاصل از مالکیت دولت
۱۱۵	۱۳۷	۱۰۱	۴۲	۱۱۲	سایر درآمدها
۶۵۶	۷۱۱	۶۴۷	۳۶۰	۷۷۸	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی
۳	۱۵	۳	۱	۱۱	واگذاری اموال منقول و غیرمنقول
۰	۱۰	۰	۰	۱۰	واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۰	۱۱۰	۰	۰	۶۰	منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه
۱۴۵	۱۴۵	۱۴۵	۶۴	۷۷	واگذاری شرکت‌های دولتی
۱۵	۳۰	۱۵		۱۰۴	واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی و ...
		۲۱		۵۰	واگذاری شرکت‌های تابعه و وابسته وزارتخانه‌ها
۱۸	۲۷	۱۸	۷	۱۸	سایر واگذاری‌ها
۱,۹۱۲	۲,۲۴۳	۱,۷۵۲	۸۴۰	۲,۱۱۲	جمع منابع عمومی دولت

مأخذ: گزارش مالی دولت و محاسبات گزارش.

۲-۱. درآمدها

درآمدها شامل ۶ بخش است: درآمدهای مالیاتی، درآمدهای ناشی از کمک‌های اجتماعی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه. هر یک از این بخش‌ها خود شامل چندین بند بوده که در ادامه به‌طور مبسوطی به ارائه آمارهای مربوط و تحلیل آنها پرداخته شده است.

الف) درآمدهای مالیاتی

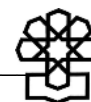
رشد اقتصادی، رونق کسب‌وکار، میزان تورم، حجم واردات و صادرات (حجم مبادلات بین‌المللی) و ... در کنار عملکرد سازمان امور مالیاتی، از عوامل مؤثر در وصول درآمدهای مالیاتی است. در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی سعی داشت تا با اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در قالب لایحه تقدیمی از طرف دولت، ضمن رفع مسائل و مشکلات قانون فعلی، بسترهای کارآمدسازی نظام مالیاتی در سیستم اقتصادی کشور را فراهم کند. این امر که هم‌اکنون نیز در دستور کار مجلس است، هنوز به سرانجام نرسیده و از این منظر می‌توان گفت که در بحث تحولات نرم‌افزاری نظام مالیاتی عملاً گشایشی در سال ۱۳۹۴ اتفاق نخواهد افتاد. اما با توجه به تحولات درون‌سازمانی و همچنین پیگیری برخی از احکام قانون برنامه پنجم در خصوص تجهیز و توسعه نظام مالیاتی، سازمان امور مالیاتی کشور

درصد اجرای برخی برنامه‌ها و سیاست‌ها (مانند اجرای طرح جامع مالیاتی و تشکیل بانک اطلاعات اقتصادی مؤدیان، مکانیزه کردن فرآیندهای عملیاتی سازمان و ...) است که این برنامه‌ها می‌تواند تا حدودی عملکرد این نظام را کارآمدتر و هزینه تشخیص و وصول مالیات در اقتصاد را کاهش دهد. به نظر می‌رسد تا زمان اجرای کامل نظام جامع مالیاتی و تشکیل بانک‌های اطلاعات اقتصادی مورد نیاز سیستم مالیاتی و تا زمان نهایی شدن قانون جدید مالیات‌های مستقیم و به تبع آن استقرار نظام‌های جدید مربوط به این قانون، نمی‌توان انتظار داشت که از این محل، درآمدهای واقعی مالیاتی رشد معناداری داشته باشد.

از سوی دیگر، براساس پیش‌بینی‌های صورت گرفته، متغیرهای کلان اقتصادی اثرگذار بر درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۴ تغییرات معناداری نسبت به سال جاری نخواهد داشت. با توجه به مسائل مزبور و اینکه پایه درآمدهای مالیاتی سال ۱۳۹۴ مشابه سال ۱۳۹۳ است و صرفاً نرخ مالیات بر ارزش افزوده یک درصد افزایش می‌یابد و لذا می‌توان پیش‌بینی کرد که درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳، صرف‌نظر از تغییرات ناشی از تورم، تغییر قابل توجهی نخواهد داشت.

نمای کلی از ارقام مالیاتی در لایحه بودجه ۱۳۹۴

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۸۶۱ هزار میلیارد ریال به عنوان درآمدهای مالیاتی (منابع عمومی) پیش‌بینی شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ (۷۰۳ هزار میلیارد ریال) رشدی معادل ۲۲/۵ درصد داشته است. با توجه به روند فعلی وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۳ می‌توان اظهار داشت که حدود ۷۹۳ هزار میلیارد ریال از درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۴ محقق خواهد شد و حدود ۶۹ هزار میلیارد ریال در ارقام پیش‌بینی شده در مجموع درآمدهای مالیاتی سال ۱۳۹۴ بیش‌برآورد شده است. این امر خود در نهایت منجر به عدم تحقق منابع خواهد شد. جدول ۳ ترکیب درآمدهای مالیاتی به تفکیک درآمدهای مالیاتی مستقیم و غیرمستقیم (منابع عمومی) را نشان داده و جدول ۴ میزان بیش‌برآورد صورت گرفته در ارقام مالیاتی را نشان می‌دهد.



جدول ۳. ترکیب درآمدهای عمومی مالیاتی و اجزای اصلی آن طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

عناوین	۱۳۹۰ (عملکرد)	۱۳۹۱ (عملکرد)	۱۳۹۲ (عملکرد)	۱۳۹۳ (مصوب)	۱۳۹۴ (لایحه)
مالیات اشخاص حقوقی	۱۵۷,۸۹۳	۱۶۹,۷۰۶	۱۷۹,۹۶۹	۲۳۷,۶۶۹	۲۷۸,۴۴۶
مالیات بر درآمد	۴۹,۶۱۲	۶۲,۶۷۸	۷۶,۰۶۸	۱۰۱,۳۹۳	۱۱۴,۸۶۵
مالیات بر ثروت	۱۲,۹۱۳	۱۵,۸۹۴	۲۰,۶۹۱	۲۶,۸۷۵	۲۳,۵۲۳
مستقیم	۲۲۰,۴۱۸	۲۴۸,۲۷۸	۲۷۷,۸۸۳	۳۶۵,۹۳۷	۴۱۶,۸۳۴
مالیات بر کالا و خدمات	۶۰,۱۰۴	۷۰,۴۸۶	۱۳۵,۹۶۹	۲۲۷,۵۳۴	۳۰۸,۲۶۰
مالیات بر واردات	۷۸,۹۳۰	۷۶,۴۰۳	۸۰,۳۹۸	۱۰۹,۰۷۴	۱۳۶,۰۰۰
غیرمستقیم	۱۳۹,۰۳۴	۱۴۶,۸۸۹	۲۱۶,۳۶۷	۳۳۶,۶۰۸	۴۴۴,۲۶۰
کل	۳۵۹,۴۵۲	۳۹۵,۱۶۷	۴۹۴,۲۵۰	۷۰۲,۵۴۵	۸۶۱,۰۹۴

مأخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت طی سال‌های مختلف، ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و محاسبات گزارش.

جدول ۴. ارقام مربوط به لایحه و پیش‌بینی عملکرد درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۴

عناوین و اجزای بیش برآورد شده (منابع عمومی مالیات)	لایحه	میزان بیش برآوردی	پیش‌بینی
اشخاص حقوقی غیردولتی	۱۹۵,۰۸۶	۳۵,۰۸۶	۱۶,۰۰۰
مالیات مشاغل	۳۶,۹۶۵	۱,۹۶۵	۲۵,۰۰۰
حق تمبر و اوراق بهادار	۳,۲۱۸	۱,۲۱۸	۲,۰۰۰
عوارض خروج از کشور	۳,۷۳۳	۵۳۳	۳,۲۰۰
مالیات بر سیگار	۴,۳۲۰	۱,۲۲۰	۳,۱۰۰
مالیات بر ارزش افزوده	۲۴۸,۴۹۴	۲۸,۴۹۴	۲۲,۰۰۰
کل درآمدهای مالیاتی (منابع عمومی)	۸۶۱,۰۹۴	۶۷,۲۹۶	۷۹۳,۷۹۸

مأخذ: ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و محاسبات گزارش.

ملاحظات در مورد برآوردهای مالیاتی

- رشد اقتصادی ناکافی (پایه مالیاتی محدود)

پایه اصلی درآمدهای مالیاتی در اقتصاد هر کشور تولید ناخالص داخلی است. درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۴ نیز بر مبنای عملکرد فعالان اقتصادی در سال ۱۳۹۳ تعیین خواهد شد. لذا وضعیت تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۳، میزان درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۴ را تعیین خواهد کرد. نرخ رشد اقتصادی نامطلوب سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و نرخ رشد پایین سال ۱۳۹۳ به معنای کاهش ظرفیت‌های تولیدی بنگاه‌های فعال و تعطیلی برخی از واحدهای تولیدی است. در این شرایط که افزایش پایه درآمدهای مالیاتی (تولید ناخالص داخلی)، حداقل در کوتاه‌مدت میسر نیست، نمی‌توان انتظار داشت که درآمدهای مالیاتی (سهم دولت از کیک اقتصاد) افزایش یابد. بی‌اعتنایی به این موضوع و افزایش درآمدهای مالیاتی می‌تواند فشار مالیاتی بر مؤدیان شناسنامه‌دار اقتصادی (مانند اشخاص

حقوقی و علی‌الخصوص اشخاص حقوقی غیردولتی) را افزایش داده که نتیجه‌ای جز بدتر شدن شرایط اقتصادی فعالان و در نتیجه اقتصاد کشور در پی نخواهد داشت.

- عدم تغییر نرخ‌ها و ساختار مالیاتی کشور

لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم با چند رویکرد کلی:

۱. اصلاح رویه‌های اجرایی و مکانیزه کردن فرآیند تشخیص و وصول مالیات و کاستن از اعمال نظر شخصی مأمورین مالیاتی،
۲. کاهش هزینه وصول و پرداخت مالیات برای سازمان امور مالیاتی و مؤدیان و پذیرش اصل ارائه اظهارنامه مالیاتی توسط همه مؤدیان،

۳. ایجاد بانک‌های اطلاعات اقتصادی فعالان اقتصادی و سایر زیرساخت‌ها برای اجرای طرح جامع مالیاتی،

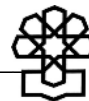
۴. کاهش برخی از نرخ‌های مالیاتی و حذف برخی مالیات‌های تکلیفی اضافی و ... حدود دو سال پیش در دستور مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. چارچوب‌های این لایحه نشان از نوعی اصلاح عمیق در نرم‌افزار و سخت‌افزار نظام مالیاتی کشور دارد که تا حدودی می‌تواند ضمن کاستن از فشار مالیاتی از فعالان اقتصادی قانونمدار و شناسایی شده، وصول درآمدهای مالیاتی را به لحاظ شناسایی مؤدیان جدید (گسترش پایه مالیاتی) و مشمول کردن فعالیت‌های زیرزمینی تقویت کند. به دلیل طولانی شدن فرآیند بررسی و تصویب نهایی این لایحه در مجلس می‌توان گفت که عملاً اجرای این قانون از سال‌های آتی (حداقل سال ۱۳۹۵ به بعد) میسر بوده و در نهایت آثار مطلوب آن (که یکی افزایش سطح درآمدهای مالیاتی است) نیز از چند سال بعدتر به مرور زمان نمایان خواهد شد. لذا با این چشم‌انداز نباید انتظار افزایش وصولی درآمدهای مالیاتی از جانب اصلاح نرم‌افزار و سخت‌افزارهای اجرایی قانون مالیات‌ها (ساختار نظام مالیاتی) را داشت.

افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده نیز با توجه به افزایش‌های مکرر رخ داده درخصوص نرخ مالیات بر ارزش افزوده (در قالب قانون برنامه پنجم توسعه هر سال ۱ درصد و ۱ درصد دیگر در قالب قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۴) و اجرای پرچالش این قانون بدون ایجاد زیرساخت‌های لازم و مقاومت و اعتراض فعالان اقتصادی به نحوه اجرای آن نیز قابل تأمل است. اگرچه این افزایش می‌تواند درآمدهای مالیاتی را در این بخش افزایش دهد.

ب) درآمدهای حاصل از مالکیت دولت

درآمدهای حاصل از مالکیت دولت ماحصل فعالیت‌های تصدیگرایانه دولت در بخش‌های مختلف است. درآمدهای حاصل از مالکیت دولت دارای دو جزء عمده سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش‌های مختلف است.

سود سهام شرکت‌ها مجموع چهار جزء مختلف (سود سهام ابرازی، معوقه، سود سهام دولت در



شرکت‌های غیردولتی و سود سهام شرکت‌های در حال واگذاری) است. در قانون بودجه ۱۳۹۳، حدود ۱۱۵ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی معین شده بود که پیش‌بینی می‌شود عملکرد این بخش تا پایان سال ۱۳۹۳ به ۱۰۴ هزار میلیارد ریال برسد. در لایحه بودجه ۱۳۹۴ نیز ۱۲۰ هزار میلیارد ریال از این بابت پیش‌بینی شده است که پیش‌بینی می‌شود بخش عمده‌ای از این رقم، یعنی ۹۰ هزار میلیارد ریال تحقق پیدا کند.

سایر منابع حاصل از مالکیت دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، مبلغ ۷۴ هزار میلیارد ریال معین شده بود که پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال ۱۳۹۳، ۶۷ هزار میلیارد ریال از این رقم تحقق پیدا کند. رقم پیشنهاد شده در لایحه بودجه ۱۳۹۴ برای این بخش از درآمدها، ۷۷ هزار میلیارد ریال است که پیش‌بینی می‌شود تقریباً به طور کامل در سال آتی محقق شود.

سایر درآمدهای دولتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۳۹۴، حدود ۱۳۷ هزار میلیارد ریال است که پیش‌بینی می‌شود ۱۱۶ هزار میلیارد ریال از این رقم محقق شود.

۲-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

الف) ارزش منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی

نحوه ورود منابع حاصل از نفت در چهار دهه اخیر در کشور به گونه‌ای است که قیمت نفت، قیمت ارز و حتی مقدار صادرات نفت را به متغیرهای سیاست مالی تبدیل کرده است درحالی که قیمت نفت، یک متغیر برونزا بوده و خارج از اراده کشور تعیین می‌شود، قیمت ارز نیز متغیری بسیار مهم در سیاستگذاری ارزی کشور است که باید سازگار با سیاست‌های تجاری و پولی در کشور تعیین شود. مقدار تولید و صادرات نفت نیز باید براساس سیاست‌های کلان و بلندمدت کشور برای استفاده از منابع پایان پذیر و تولید صیانتی از این منابع مشخص شود. متأسفانه با نادیده گرفتن این اصول در سالیان گذشته، سیاست‌های پولی، ارزی، تجاری و انرژی کشور دنباله‌رو سیاست‌های مالی شده است. این موضوع و نحوه مواجهه و اصلاح آن در گزارش مستقلی بررسی خواهد شد. ضمن تأکید بر لزوم تغییر نگرش به نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه، در ادامه داده‌های لایحه بودجه ۱۳۹۴ درباره منابع حاصل از صادرات نفت بررسی خواهد شد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ ارقام مبنای محاسبات منابع حاصل از نفت به این شرح است: قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۷۲ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲۸,۵۰۰ ریال، صادرات نفت خام یک میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۳۰۰ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها همانند سال قبل.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۱۰۰ دلار، نرخ برابری

دلار بر مبنای محاسبات بودجه معادل ۲۶,۵۰۰، صادرات نفت خام یک میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۲۹۷ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها ۱۲۰ هزار بشکه در روز در نظر گرفته شده بود.

پیش‌بینی عملکرد مقادیر مذکور در سال ۱۳۹۳ گویای این است که قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی حدود ۹۳ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲۶,۵۰۰ ریال، صادرات نفت خام حدود ۱/۰۸ میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی نزدیک به ۲۳۷ هزار بشکه در روز و وصولی حاصل از فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها حدود ۲۰ هزار بشکه در روز خواهد بود.

برآورد می‌شود ارزش کل صادرات نفت خام و میعانات گازی در سال ۱۳۹۳، حدود ۴۵ میلیارد دلار باشد که حاکی از عدم تحقق ۶ میلیارد دلاری درآمدهای نفتی است.

پیش‌بینی‌ها درباره عملکرد قیمت نفت در سال ۲۰۱۵ میلادی گویای کاهش چشمگیر آن نسبت به سال قبل است؛ به طوری که اداره اطلاعات انرژی آمریکا در تازه‌ترین گزارش ماهانه خود با عنوان «چشم‌انداز کوتاه‌مدت انرژی» برآورد قیمت نفت را برای سال آینده ۱۵ دلار در هر بشکه کاهش داد. براساس این گزارش، میانگین بهای نفت دابلو تی آی آمریکا در سال ۲۰۱۵ میلادی ۶۲ دلار و ۷۵ سنت در هر بشکه خواهد بود. اداره اطلاعات انرژی آمریکا همچنین برآورد خود را برای قیمت نفت خام برنت در سال آینده از ۸۳ دلار و ۴۲ سنت به ۶۸ دلار و ۸ سنت کاهش داد.

جدول ۵. ارزش نفت خام و میعانات گازی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴

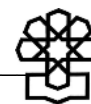
(میلیارد دلار)

عنوان	قانون سال ۱۳۹۲*	قانون سال ۱۳۹۳	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳	لایحه سال ۱۳۹۴
صادرات نفت خام و میعانات گازی	۴۵/۱۸	۵۱/۵۰	۴۵/۳۵	۳۷/۱۶
صادرات نفت خام	۳۶/۷۶	۳۶/۵۰	۳۶/۷۶	۲۶/۲۸
صادرات میعانات گازی	۸/۴۳	۱۰/۸۴	۸/۰۵	۷/۸۸
سهم دولت از فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها**	-	۴/۱۶	۰/۵۴	۳/۰۰
حداقل سهم صندوق توسعه ملی	۱۱/۴۵	۱۴/۶۸	۱۳/۸۹	۶/۸۳
سهم شرکت ملی نفت ایران	۶/۵۵	۷/۴۷	۶/۵۸	۵/۳۹
مانده وجوه حاصل از صادرات نقدی نفت خام و میعانات گازی	۲۷/۱۸	۲۹/۳۶	۲۴/۸۹	۲۴/۹۴
واریز به ردیف ۲۱۰۱۰۱	۲۶/۲۷	۲۸/۴۱	۲۴/۱۱	۲۴/۳۰
واریز به ردیف ۲۱۰۱۰۹	۰/۹۱	۰/۹۵	۰/۷۸	۰/۶۴

مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

* با در نظر گرفتن اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۲.

** میعانات گازی تحویلی به پالایشگاه‌ها مشمول تخفیف ۵ درصدی است.



ب) وابستگی بودجه به نفت

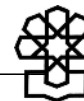
در سال‌های اخیر منابع ناشی از نفت از طریق ردیف‌های متعددی وارد بودجه عمومی دولت شده‌اند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نیز، منابع نفتی در ردیف‌های زیر درج شده‌اند:

۱. منابع حاصل از ارزش نفت خام به مبلغ ۶۹۵,۷۸۰ میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۱،
۲. دو درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز به مبلغ ۱۴,۹۸۰ میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۹،

درباره ارقام مذکور لازم به ذکر است که طبق مفاد جزء «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه باید ۲ درصد از ۸۵/۵ درصد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی سهم دولت (۰/۶۴ میلیارد دلار) به مناطق محروم و نفت‌خیز اختصاص یابد که با نرخ ارز هر دلار ۲۸,۵۰۰ ریال حدود ۱۸,۱۰۹ میلیارد ریال خواهد شد. در حالی که در لایحه ۱۴,۹۸۰ میلیارد ریال درج شده است و نیازمند توضیح است.

۳. بخشی دیگر از درآمدهای نفتی دولت در سال ۱۳۹۳ را فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها تشکیل می‌دهد. طبق گزارش‌های منتشره، منابع حاصل از فروش بیش از ۱۰۰ هزار بشکه میعانات گازی فروخته شده به پتروشیمی‌ها صرف تهاتر (غیرقانونی) با واردات فرآورده‌های نفتی شده که در نتیجه این منابع نه در قسمت دریافت‌های دولت درج شده و نه اعتباری در قسمت هزینه‌های بودجه برای آن پیش‌بینی شده است. در سال ۱۳۹۲ نیز ۱/۱۷۰ میلیارد دلار معادل ۲۸,۷۹۷ میلیارد ریال بابت واردات فرآورده‌های نفتی بدون درج در قانون بودجه هزینه شده است. برای تعیین دقیق منابع نفتی در بودجه این ردیف به جدول ۷ اضافه شد.

۴. همچنین در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از صندوق توسعه ملی (که از منابع نفتی) تشکیل شده برداشتهایی صورت گرفته که در مجموع منابع نفتی بودجه درج شد. با این حساب وابستگی بودجه به نفت در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، حدود ۳۷ درصد بود که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ به ۳۲ درصد رسیده است. البته با توجه به بیش‌برآورد منابع غیرنفتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ پیش‌بینی می‌شود این نسبت بیشتر شود.



جدول ۶. منابع نفتی در بودجه طی سال‌های ۱۳۹۱ - ۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

عنوان	عملکرد ۱۳۹۱	عملکرد ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۳	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۳	لایحه ۱۳۹۴	رشد لایحه ۱۳۹۴ نسبت به قانون ۱۳۹۳ (درصد)
منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام (ردیف ۲۱۰۱۰۱)	۴۱۳,۵۴۳	۵۹۴,۲۶۳	۷۵۲,۹۰۳	۶۳۸,۹۰۲	۶۹۵,۷۸۰	-۷/۶
دو درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز (ردیف ۲۱۰۱۰۹)	۱۱,۹۸۳	۱۵,۱۳۸	۲۵,۰۹۰	۲۰,۵۵۱	۱۴,۹۸۰	-۴۰/۳
مجموع منابع نفتی برای واردات فرآورده‌های نفتی (تقریبی)		۲۸,۷۹۷	۰	۲۸,۷۹۷	۰	
برداشت از صندوق توسعه ملی			۴,۳۱۲	۴,۳۱۲	۸,۵۵۰	۹۸/۳
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه	۴۲۵,۵۲۷	۶۳۸,۱۹۷	۷۸۲,۳۰۵	۶۹۲,۵۶۳	۷۱۹,۳۱۰	۱/۴
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه (میلیارد دلار)	۳۵/۲۷	۲۵/۹۲	۲۹/۵۲	۲۶/۱۳	۲۷/۱۴	-۵/۷
نرخ ارز (دلار به ریال)	۱۲,۰۶۶	۲۴,۶۲۲	۲۶,۵۰۰	۲۶,۵۰۰	۲۸,۵۰۰	۷/۵
منابع بودجه عمومی در ردیف‌ها	۱,۰۶۴,۴۲۱	۱,۴۷۶,۷۷۳	۲,۱۱۱,۶۵۹		۲,۲۴۳,۶۱۴	۶/۲
منابع بودجه عمومی (با احتساب ردیف واردات اضافه بر رقم بودجه فرآورده‌های نفتی و مازاد درآمد نفت و منابع مندرج در تبصره‌ها)	۱,۰۶۴,۴۲۱	۱,۵۰۵,۵۷۰	۲,۱۱۵,۹۷۱		۲,۲۴۳,۶۱۴	۹/۵
حداقل درصد وابستگی بودجه به نفت	۴۰/۰	۴۲/۴	۳۶/۹		۳۲/۱	-۷/۴

مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

نکته قابل توجه اینکه، آنچه در بودجه اهمیت دارد، حجم ریالی استفاده از منابع نفت است. در عمل کاهش صادرات نفت در سال‌های اخیر با افزایش نرخ ارز (کاهش ارزش پول ملی) و تا حدودی قیمت نفت مبنای محاسبه در بودجه جبران شد و استفاده از منابع نفتی در بودجه عمومی از حدود ۴۲۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۱ به حدود ۸۶۹ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ رسیده است.

عملکرد سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که حدود ۶۳۸ هزار میلیارد ریال از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی به بودجه عمومی واریز شده است و با پیش‌بینی‌های صورت گرفته درباره قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی و عملکرد صادرات نفت در سال ۱۳۹۳ و نرخ تبدیل هر دلار ۲۶,۵۰۰ ریال، پیش‌بینی می‌شود حدود ۶۵۹ هزار میلیارد ریال (۲۴/۹ میلیارد دلار) از منابع نفتی در سال ۱۳۹۳ وارد دو ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ بودجه عمومی شود. به عبارت دیگر حدود ۸۵ درصد منابع پیش‌بینی شده از فروش منابع نفتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ (حدود ۷۷۸ هزار میلیارد ریال) تحقق خواهد یافت.

دلیل کاهش تحقق منابع نفتی، کاهش قیمت نفت در ۶ ماهه دوم سال ۱۳۹۳ است. علاوه بر این، فروش میعانات گازی به پالایشگاه‌ها در سال‌های قبل در زمره منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران محسوب می‌شد که در سال ۱۳۹۳ با توجه به پیش‌بینی افزایش آن به ۱۲۰ هزار بشکه در روز وارد محاسبات بودجه عمومی شد. اما طبق گزارش عملکرد ۵ ماهه خزانه در عمل وجوهی از این محل به بودجه عمومی واریز نشده و منابع حاصل از فروش بیش از ۱۰۰ هزار بشکه میعانات گازی فروخته شده به پتروشیمی‌ها صرف تهاتر (غیرقانونی) با واردات فرآورده‌های نفتی شده است (مأخذ قانونی انجام این مبادله روشن نیست). اگر روابط حاکم بر وزارت نفت در ۵ ماه اول سال ۱۳۹۳ در ادامه سال نیز ادامه یابد منابع پیش‌بینی شده بودجه عمومی از محل صادرات نفت تحقق نخواهد یافت.

نوسانات منابع عمومی ناشی از قیمت نفت

چنانچه قیمت هر بشکه نفت خام در سال ۱۳۹۴ مطابق با پیش‌بینی‌های دولت محقق نشود، منابع عمومی دولت با کسری مواجه خواهد شد. طبق محاسبات انجام شده و در صورت ثبات سایر شرایط با هر یک دلار کاهش قیمت نفت منابع عمومی دولت با ۹ هزار میلیارد ریال کسری از محل صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی مواجه خواهد شد. به‌عنوان مثال اگر میانگین قیمت نفت ۶۵ (۶۰) دلار در سال آینده باشد، منابع دولت از این محل ۵۹۲ (۵۴۷) هزار میلیارد ریال خواهد بود که ۶۴ (۱۰۹) هزار میلیارد ریال کمتر از ارقام پیش‌بینی شده در لایحه پیشنهادی دولت است.

۲-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ مشتمل بر فروش اوراق مشارکت، استفاده از تسهیلات خارجی، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، دریافت اصل وام‌ها و برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل معادل ۳۱۲ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که پیش‌بینی می‌شود در پایان سال آتی حدود ۵۷ درصد آن معادل ۱۷۸ هزار میلیارد ریال محقق شود.

نکته مهم، عدم تحقق احتمالی قابل توجه در منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه است که رقم آن در لایحه حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریال پیشنهاد شده و پیش‌بینی می‌شود بخش عمده‌ای از آن محقق نشود.

۲-۴. کسری بودجه بدون تعادل بین منابع و مصارف

مفهوم انضباط مالی و بودجه‌ای از ابعاد گوناگون قابل بررسی است و تعادل بین منابع و مصارف که در سیاست‌های کلی و یا احکام برنامه‌های توسعه‌ای بر آن تأکید می‌شود در واقع یکی از مفاهیم موجود در این زمینه است. بحث تعادل در منابع و مصارف بودجه را می‌توان در شاخص کسری بودجه مستتر دانست.

در کشورهای صادرکننده نفت، کسری بدون نفت^۱ تعیین‌کننده تقاضای دولت برای کالاها و خدمات در اقتصاد است و تعادل در منابع و مصارف بودجه با در نظر گرفتن منابع نفتی وارد شده در بودجه مورد بحث قرار می‌گیرد.

همچنان‌که از جدول ۷ مشاهده می‌شود کسری بودجه بدون نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون ۱۳۹۳ از افزایش ۴ درصدی برخوردار شده و از رقم ۸۸۱ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ به ۹۱۶ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ افزایش یافته است.

جدول ۷. بررسی وضعیت کسری بودجه غیرنفتی طی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۹۱ (قانون)	۱۳۹۲ (قانون)	۱۳۹۳ (لایحه)	۱۳۹۳ (قانون)	۱۳۹۴ (لایحه)
کسری بودجه بدون نفت	*۷۴۰	۹۶۳	۸۶۰	۸۸۱	۹۱۶

* رقم قانون سال ۱۳۹۰ براساس ارقام جداول قانون بودجه بدون آن میزان از ارقام مصوب که در احکام ماده واحده قانون آمده، اما در جداول بودجه نیامده است در نظر گرفته شده است. با در نظر گرفتن این ارقام، کسری بودجه غیرنفتی این سال معادل ۸۶۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

۱. کسری بودجه غیرنفتی عبارت است از: کسری بودجه به‌علاوه کل ارزش منابع نفتی بودجه.



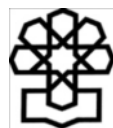
پیشنهادها

۱. به احتمال زیاد بخشی از منابع نفتی پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۴، تحقق نخواهد یافت. دلیل این امر تفاوت بین ارقام پیش‌بینی شده برای صادرات با عملکرد و عدم امکان دسترسی به بخشی از منابع بوده است. با توجه به تداوم شرایط عدم اطمینان، پیش‌بینی می‌شود که صادرات نفت و سطح دسترسی به منابع آن در سال آینده تفاوت زیادی با سال ۱۳۹۳ نداشته باشد. ریسک ناشی از نوسان قیمت نفت نیز ممکن است تحقق کامل درآمدهای پیش‌بینی شده در لایحه را با مشکل مواجه کند. لذا برای اجتناب از پیامدهای مربوط به وقوع کسری بودجه، پیشنهاد می‌شود با تعیین دو سقف برای مصارف انجام به تحقق منابع مازاد منوط شود.

۲. برای بررسی تحقق درآمدهای مالیاتی برآورد صحیح از عملکرد اقتصادی ضروری است. با فرض تصویب لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، اجرایی شدن این قانون مستلزم فراهم نمودن بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری (مانند تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی، راه‌اندازی کامل بانک اطلاعات جامع مالیاتی و...) است که بعید به نظر می‌رسد تأثیرات آن در سال آتی قابل ملاحظه باشد. محاسبات حاکی از آن است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ درآمدهای مالیاتی حداقل **بیش‌برآوردی معادل ۸ درصد بیش‌برآورد شده است**. لذا برای اجتناب از پیامدهای مربوط به وقوع کسری بودجه، پیشنهاد می‌شود درآمدهای مالیاتی به صورت واقع‌بینانه در نظر گرفته شود.

منابع و مآخذ

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۳.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۳. گزارش‌های مالی دولت در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۳ و عملکرد هشت‌ماهه سال ۱۳۹۳.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۸۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۳۳. منابع بودجه

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: توحید آتشبار، میثم بیله‌فروش، سعید توتونچی، احسان آقاجانی

ناظران علمی: محمدتقی فیاضی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کسری بودجه غیرنفتی

۲. منابع عمومی دولت

۳. درآمدهای نفتی

۴. درآمدهای مالیاتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۱