

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۴. منابع بودجه

(ویرایش اول)

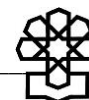
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۹۸
بهمن‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	ساختار کلی منابع بودجه کل کشور
۲	۱. منابع بودجه کل کشور
۳	۲. منابع عمومی دولت
۱۷	پیشنهادها
۱۹	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۴. منابع بودجه (ویرایش اول)

چکیده

۱. به‌رغم رفع موانع صادرات نفت در اثر توافق هسته‌ای و چشم‌انداز مثبت رشد اقتصادی در سال آتی، با توجه به شرایط رکود سال‌های اخیر و تداوم روند کاهشی قیمت نفت خام و عدم اطمینان از تحقق برخی اقلام درآمدی دولت، منابع بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، از بیش‌برآوردی برخوردار بوده و به‌نظر می‌رسد بخشی از آن قابل تحقق نباشد.
 ۲. منابع مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴، بیش از ۱۴ درصد افزایش یافته است. مقدار در نظر گرفته شده درآمدهای مالیاتی حدود ۱۰۱۱ هزار میلیارد ریال است که انتظار می‌رود حدود ۹۱۸ هزار میلیارد ریال آن محقق شود (حدود ۱۰ درصد از درآمدهای مالیاتی بیش‌برآورد شده است).
 ۳. منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴، حدود ۲۸ درصد افزایش داشته است. مقدار در نظر گرفته شده برای درآمدهای نفتی حدود ۶۸۵ هزار میلیارد ریال است و با توجه به ظرفیت‌های تولید نفت کشور و پیش‌بینی قیمت نفت در سال ۱۳۹۵، بخشی از آن محقق نخواهد شد.
 ۴. با کاهش هر دلار از قیمت نفت، حدود ۱۷ هزار میلیارد ریال از منابع نفتی بودجه عمومی کاهش می‌یابد و همچنین با کاهش ۱۰۰ هزار بشکه از صادرات نفت خام کشور، منابع عمومی حدود ۲۹ هزار میلیارد ریال کاهش خواهد یافت.
 ۵. کسری بودجه بدون نفت^۱ که تعیین‌کننده تقاضای دولت برای کالاها و خدمات است در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، با افزایش ۳۳ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴، حدود ۱۰۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. علاوه بر این وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ تفاوتی با قانون بودجه سال ۱۳۹۴ ندارد.
- در مجموع با ملاحظه شرایط اقتصادی کشور و عدم قطعیت‌هایی که در تحقق منابع بودجه عمومی کشور (از جمله نفت، درآمدهای مالیاتی، اوراق مشارکت و صکوک اجاره) وجود دارد لازم است در برآورد ردیف‌های درآمدی بودجه بازنگری لازم صورت گیرد و یا بخشی از مصارف بودجه عمومی تا وصول قطعی منابع به تأخیر افتد.

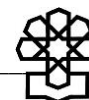
مقدمه

بودجه سال ۱۳۹۵ در مقایسه با قوانین بودجه سنوات اخیر، حائز شرایط و ویژگی‌های متمایزی می‌باشد. از یکسو رفع تحریم‌های مالی و نفتی بین‌المللی و به تبع آن ضرورت پاسخگویی به انتظارات جامعه و فعالان اقتصادی پس از یک دوره رکود اقتصادی و ازسوی دیگر کاهش قیمت نفت خام که محدودیت‌های درآمدی مشابه تحریم‌های نفتی را کماکان بر نظام مالیه عمومی تحمیل می‌نماید، منجر به آن گردیده بودجه به‌عنوان مهمترین ابزار مالی دولت از اهمیت بسزایی در پیشبرد اهداف پیش‌بینی شده در اسناد و قوانین بالادستی از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ... برخوردار گردد.

گزارش حاضر ساختار منابع بودجه کل کشور با تأکید بر منابع عمومی دولت را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. لازم به ذکر است با توجه به اینکه در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ برای بودجه عمومی دولت دو سقف در نظر گرفته شده است و از آنجایی که شرط تحقق منابع سقف دوم محقق نشده است، در مقایسه ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با قانون بودجه سال ۱۳۹۴، سقف نخست بودجه سال ۱۳۹۴ مد نظر قرار گرفته است.

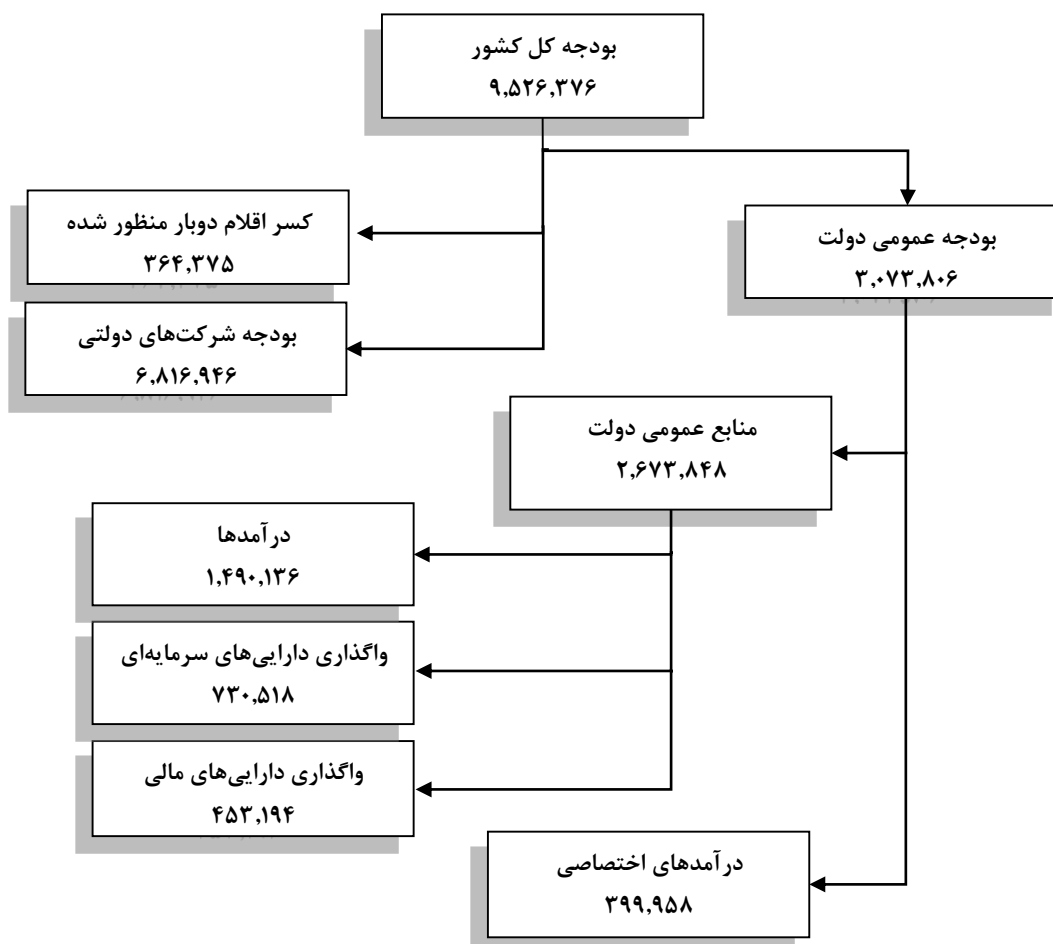
ساختار کلی منابع بودجه کل کشور**۱. منابع بودجه کل کشور**

منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۵ معادل ۹۵۲۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه (سقف اول بودجه) در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از رشدی معادل ۱۵ درصد برخوردار است. رشد مذکور در ارتباط با بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی به‌ترتیب برابر با ۱۹ و ۱۳ درصد است. به‌عبارت دیگر لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مقایسه با قانون بودجه سال جاری به‌صورت انبساطی تنظیم شده است.



نمودار ۱. شمای کلی منابع بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

(ارقام به میلیارد ریال)



۲. منابع عمومی دولت

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی معادل ۲۶۷۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از افزایشی بالغ بر ۲۲ درصد برخوردار است. این در حالی است که رشد مذکور نسبت به پیش‌بینی عملکرد منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۴۸ درصد است که به نظر می‌رسد با توجه به وضعیت نه چندان مطلوب تحولات حاکم بر بازار جهانی نفت خام و استمرار کاهش قیمت نفت و همچنین پیش‌بینی عدم تحقق کامل درآمدهای غیرنفتی، از بیش‌برآوردی برخوردار است. میزان و سهم هر یک از سه بخش اصلی ذیل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به ضمیمه پیش‌بینی عملکرد هر بخش به شرح جدول ۱ ارائه شده است:

جدول ۱. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

(هزار میلیارد ریال و درصد)

و قانون بودجه سال ۱۳۹۴

شرح	۱۳۹۴		۱۳۹۵		رشد لایحه به ۱۳۹۵	رشد لایحه به ۱۳۹۵
	قانون	عملکرد ۹ ماهه	پیش‌بینی عملکرد سال	لایحه		
قسمت اول-درآمدها	۱,۲۸۸	۷۰۷	۱,۱۰۴	۱,۴۹۰	۳۵	۱۶
قسمت دوم- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۶۵	۴۵۵	۵۵۴	۷۳۰	۳۲	۲۹
قسمت سوم- واگذاری دارایی‌های مالی	۳۴۷	۶۹	۱۴۱	۴۵۳	۲۲۱	۳۱
جمع منابع عمومی دولت	۲,۲۰۰	۱,۲۳۲	۱,۷۹۹	۲,۶۷۴	۴۸	۲۲

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

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، 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، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت مهمترین بخش‌های منابع عمومی دولت را به خود اختصاص می‌دهند.

اجزای مذکور در سال ۱۳۹۴ و همچنین روند آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به شرح جدول ۲

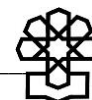
ارائه شده است:

جدول ۲. اجزای منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و قانون بودجه سال ۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال و درصد)

شرح	۱۳۹۴		۱۳۹۵		رشد لایحه به ۱۳۹۵	رشد لایحه به ۱۳۹۵
	قانون	عملکرد ۹ ماهه	پیش‌بینی عملکرد سال	لایحه		
درآمدهای مالیاتی	۸۸۴	۵۰۸	۷۸۱	۱,۰۱۱	۲۹	۱۴
سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۳۶	۵۶	۹۰	۱۴۴	۶۰	۶
سایر منابع حاصل از مالکیت دولت	۸۱	۳۵	۴۷	۷۵	۶۰	-۷
سایر درآمدها (فروش کالاها و خدمات، جرائم و متفرقه)	۱۸۷	۱۰۸	۱۶۵	۲۶۰	۵۸	۳۹
منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی	۵۳۷	۴۵۳	۵۳۷	۶۸۵	۲۸	۲۸
واگذاری اموال منقول و غیرمنقول	۱۷	۲	۱۷	۱۵	-۱۱	-۱۲
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰	۰	۰	۳۰	-	۲۰۰
فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه و صکوک	۱۱۰	۷۵	۰	۲۷۵	۰	۱۵۰
واگذاری شرکت‌های دولتی، سهم‌الشرکه و سایر واگذاری‌ها	۱۸۱	۶۵	۱۴۱	۱۶۵	۱۷	-۹
سایر واگذاری دارایی‌های مالی	۵۷	۵	۲۱	۱۳	-۳۵	-۸۰
جمع منابع عمومی دولت	۲,۲۰۰	۱,۲۳۲	۱,۷۹۹	۲,۶۷۴	۴۸	۲۲

مآخذ: گزارش مالی دولت و محاسبات گزارش.



۱-۲. 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. هریک 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

در سال ۱۳۹۵ کاهش قیمت نفت خام، گشایش‌های ایجاد شده از محل رفع تحریم‌های بین‌المللی، تأکید سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر ضرورت ارتقای توان ضربه‌پذیری اقتصاد از محل افزایش سهم درآمدهای پایدار مالیاتی در نظام تأمین مالی دولت، توجه سیاستگذاران و تصمیم‌گیران کلان اقتصادی کشور را معطوف به افزایش درآمدهای مالیاتی کرده است. موضوعی که به‌نظر می‌رسد آثار آن در قالب رشد ۱۴ درصدی درآمدهای مالیاتی (۲۹ درصدی نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی شده است. شایان ذکر است دولت در راستای تحقق این سیاست تاکنون اقدامات متعددی را به انجام رسانیده که از جمله مهمترین این اقدامات می‌توان به عملیاتی کردن برخی از مراحل ایجاد پایگاه اطلاعات هویتی، عملکردی و دارایی مؤدیان، پیاده‌سازی مهمترین پروژه طرح جامع مالیاتی (سیستم یکپارچه اطلاعات مالیاتی) به‌صورت پایلوت در ۱۰ استان، توسعه فناوری اطلاعات و مکانیزه کردن فرآیندهای وصول مالیاتی، افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده توأم با اجرای ۶ مرحله از مراحل استقرار نظام مالیات بر ارزش‌افزوده، الزام برخی صاحبان مشاغل جهت نصب صندوق مکانیزه فروش در اجرای حکم ماده (۱۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه اشاره کرد. علاوه بر این از آنجایی که افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در منابع عمومی دولت، مستلزم انجام اصلاحات ساختاری از جمله در حوزه قوانین مالیاتی است، دولت قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ را در قالب اصلاحیه اخیر قانون مالیات‌های مستقیم مورد بازنگری اساسی قرار داده که این قانون از ابتدای سال ۱۳۹۵ قابل اجرا خواهد بود. از دیگر اقدامات مهم دولت در حوزه مالیات‌ها می‌توان به تدوین پیش‌نویس لوایح «مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات کالاهای خاص» و «صندوق مکانیزه فروش» و الزام قانونی استان‌ها، نهادها، قرارگاه‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی به پرداخت مالیات به موجب ماده (۷۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اشاره نمود. انتظار بر این است که با اجرای اقدامات فوق، از ابتدای سال ۱۳۹۵، پایه مالیاتی کشور از افزایش متناسبی نسبت به سال‌های اخیر برخوردار شود، لکن با عنایت به اینکه اجرای اصلاحیه اخیر قانون مالیات‌های مستقیم مستلزم تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مربوطه می‌باشد که تا زمان تدوین و تصویب آن در هیئت وزیران، نمی‌توان از مزایای آن در جهت بهبود ارتقای درآمدهای مالیاتی بهره برد.

صرفنظر از اقدامات انجام گرفته و علیرغم لغو تحریم‌ها و اجرای برجام، به جهت شرایط رکودی سال ۱۳۹۴ و زیان‌دهی برخی شرکت‌ها و تأثیرگذاری آن بر سود و مالیات عملکرد در سال ۱۳۹۵ و از سویی دیگر سیاست‌های مهار تورمی دولت (با توجه به بیش برآوردی‌های صورت گرفته در ارقام مالیاتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵) به‌نظر می‌رسد بخشی از درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه در سال ۱۳۹۵ محقق نشود.

نمای کلی از ارقام مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

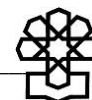
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۱۰۱۱ هزار میلیارد ریال به عنوان درآمدهای مالیاتی (منابع عمومی) پیش‌بینی شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (۸۸۴ هزار میلیارد ریال) رشدی معادل ۱۴ درصد داشته است. با توجه به روند فعلی وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۴ می‌توان اظهار داشت که حدود ۹۱۸ هزار میلیارد ریال از درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۵ محقق خواهد شد و حدود ۹۳ هزار میلیارد ریال در ارقام پیش‌بینی شده در مجموع درآمدهای مالیاتی سال ۱۳۹۵ 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) و میزان بیش‌برآورد صورت گرفته در ارقام مالیاتی را نشان می‌دهد.

جدول ۳. ترکیب درآمدهای عمومی مالیاتی و اجزای اصلی آن طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

(میلیارد ریال و درصد)

عناوین	۱۳۹۲ (عملکرد)	۱۳۹۳ (عملکرد)	۱۳۹۴ (مصوب)	۱۳۹۴ (پیش‌بینی عملکرد)	۱۳۹۵ (لایحه)	۱۳۹۵ (پیش‌بینی عملکرد)	رشد لایحه به ۱۳۹۵ قانون ۱۳۹۴	رشد لایحه به ۱۳۹۵ پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۴
مالیات اشخاص حقوقی	۱۷۹,۹۶۹	۲۴۰,۵۰۳	۲۹۸,۸۵۲	۲۵۶,۲۶۲	۳۲۶,۶۹۷	۲۹۱,۶۲۲	۹	۲۷
مالیات بر درآمد	۷۶,۰۶۸	۹۳,۶۱۰	۱۱۵,۹۲۵	۱۱۲,۴۴۷	۱۴۰,۷۲۴	۱۳۲,۳۹۳	۲۱	۲۵
مالیات بر ثروت	۲۱,۸۴۵	۲۵,۱۰۸	۲۳,۵۲۳	۲۲,۶۲۶	۲۵,۰۸۱	۲۲,۰۶۰	۷	۱۱
مستقیم	۲۷۷,۸۸۳	۳۵۹,۲۲۱	۴۳۸,۳۰۰	۳۹۱,۳۳۵	۴۹۲,۵۰۲	۴۴۶,۰۷۵	۱۲	۲۶
مالیات بر کالا و خدمات	۱۳۵,۹۶۹	۲۱۶,۹۶۰	۳۰۸,۲۶۰	۲۵۹,۷۴۸	۳۶۷,۴۹۲	۳۲۰,۶۳۷	۱۹	۴۱
مالیات بر واردات	۸۰,۳۹۸	۱۳۳,۳۸۳	۱۳۷,۳۰۰	۱۲۹,۸۳۸	۱۵۱,۳۰۰	۱۵۱,۳۰۰	۱۰	۱۶
غیرمستقیم	۲۱۶,۳۶۷	۳۵۰,۳۴۳	۴۴۵,۵۶۰	۳۸۹,۵۸۶	۵۱۸,۷۹۲	۴۷۱,۹۳۷	۱۶	۳۳
کل	۴۹۴,۲۵۰	۷۰۹,۵۶۴	۸۸۳,۸۶۰	۷۸۰,۹۲۱	۱,۰۱۱,۲۹۵	۹۱۸,۰۱۲	۱۴	۲۹

مآخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت طی سال‌های مختلف، ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و محاسبات گزارش.



ملاحظات در مورد برآوردهای مالیاتی

• پایه اصلی درآمدهای مالیاتی در اقتصاد هر کشور تولید ناخالص داخلی است. درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۵ نیز بر مبنای عملکرد فعالان اقتصادی در سال ۱۳۹۴ تعیین خواهد شد. لذا وضعیت تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۴، میزان درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۵ را تعیین خواهد کرد.^۱ شرایط رکودی حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی طی سال‌های اخیر و علی‌الخصوص سال ۱۳۹۴ به معنای کاهش ظرفیت‌های تولیدی بنگاه‌های فعال و تعطیلی برخی از واحدهای تولیدی است. در این شرایط (کاهش پایه درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۴)، نمی‌توان انتظار داشت که درآمدهای مالیاتی (سه‌م دولت از یک اقتصاد) افزایش یابد. بی‌اعتنایی به این موضوع و افزایش درآمدهای مالیاتی (بدون داشتن برنامه‌ای برای گسترش پایه مؤدیان، افزایش نرخ‌های مالیاتی، کاهش سطح معافیت‌ها و...) می‌تواند فشار مالیاتی بر مؤدیان شناسنامه‌دار اقتصادی (مانند اشخاص حقوقی و به‌خصوص اشخاص حقوقی غیردولتی) را افزایش دهد. نتیجه این روش جز بدتر شدن شرایط اقتصادی فعالان و در نتیجه اقتصاد کشور نتیجه‌ای در پی نخواهد داشت.

• مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی در لایحه بودجه سال آینده دومین جزء مؤثر بر درآمدهای مالیاتی را به خود اختصاص می‌دهد. در این خصوص با توجه به رشد منفی ۱۶ درصد سود شرکت‌های بورسی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۴ نسبت به دوره مشابه سال قبل و ازسویی دیگر ضرورت حمایت از بنگاه‌های تولیدی و اعطای برخی معافیت‌های مالیاتی در قالب قانون رفع موانع تولید، تحقق کامل منابع این بخش مورد تردید است. علاوه بر این، تداوم شرایط رکودی اقتصاد در برخی بخش‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ نیز مزید بر علت است. حذف مالیات تکلیفی موضوع ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم و همچنین در نظر گرفتن تخفیف مالیاتی ۱ واحد درصدی برای بخشی از مؤدیان این بخش نیز شرایط را در کنار مسائل اقتصادی به‌گونه‌ای کرده است که نمی‌توان انتظار کسب درآمد مالیاتی بیشتر در این بخش را داشت.

• رشد ۱۴ درصدی درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به مصوب بودجه سال ۱۳۹۴ عمدتاً ناشی از رشد ۲۰ درصدی مالیات بر ارزش‌افزوده است. این در حالی است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده نسبت به سال ۱۳۹۴ تغییری نداشته است. با توجه به مؤلفه‌های اثرگذار در افزایش وصولی این بخش از جمله پیش‌بینی نرخ تورم به میزان حدود ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۵، تحقق رشد منظور شده برای این بخش از منابع مالی دولت در سال ۱۳۹۴ تا حدودی مورد تردید است. تحقق مالیات بر ارزش‌افزوده با فرض ثبات نرخ این نوع از مالیات در سال ۱۳۹۵ به

۱. البته این موضوع در خصوص حدود ۳۰ درصد از درآمدهای مالیاتی (بخش مالیات بر ارزش‌افزوده) صادق نیست زیرا پایه درآمدهای مالیات بر ارزش‌افزوده به دو بخش تقسیم می‌شود. سه‌چهارم (حجم مبادلات) سال ۱۳۹۵ و یک‌چهارم مبادلات مشمول قانون مالیات بر ارزش‌افزوده پایه اصلی وصولی ردیف درآمدی مالیات بر ارزش‌افزوده در سال ۱۳۹۵ است.

چند عامل رشد اقتصادی (به‌عنوان شاخص برای بیان افزایش مبادلات اقتصاد در سال ۱۳۹۵)، نرخ تورم و میزان توفیق سازمان امور مالیاتی در گسترش پایه و تعداد مؤدیان مشمول این قانون بستگی دارد. با توجه به فروض بیان شده در خصوص نرخ رشد و تورم سال ۱۳۹۵ و همچنین لحاظ توانایی سازمان امور مالیاتی در گسترش مؤدیان مشمول این قانون، رشد حدود ۱۷ درصدی برای این بخش از درآمدهای مالیاتی واقع‌بینانه‌تر است.

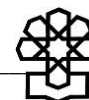
- در ارتباط با مالیات بر واردات شایان ذکر است درآمدهای مذکور عمدتاً متأثر از نرخ تعرفه مؤثر کالاها و خدمات، نرخ ارز و حجم واردات می‌باشد. از آنجایی که افزایش نرخ ارز در لایحه بودجه نسبت به بودجه سال ۱۳۹۴ تنها ۵ درصد در نظر گرفته شده است (از ۲۸۵۰۰ ریال به ۲۹۹۷۰ ریال) نمی‌تواند پاسخگویی رشد ۴۴ درصدی رقم لایحه به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴ باشد. از سویی دیگر هر چند افزایش نرخ ارز موجب افزایش عواید حاصل از تبدیل مالیات بر واردات به ریال می‌شود، ولی با توجه به رابطه معکوس نرخ ارز با واردات می‌تواند به کاهش حجم واردات و کاهش حقوق ورودی دریافتی نیز بیانجامد. ضمن آنکه بخش عمده کالاهای وارداتی معطوف به کالاهای (واسطه‌ای معادل ۶۸ درصد^۱) با ارزش تعرفه پایین می‌باشد که این امر تأمین‌کننده درآمدهای دولت پیش‌بینی شده دولت در بودجه سال آینده نیست.

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 در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ مجموع چهار جزء مختلف (سود سهام ابرازی، معوقه، سود سهام دولت در شرکت‌های غیردولتی و سود سهام شرکت‌های در حال واگذاری) است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با حذف ردیف مربوط به سود سهام شرکت‌های در حال واگذاری (و حذف جدول ۵ پیوست ۳ در خصوص شرکت‌های موضوع بند «ز» تبصره «۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۴) به سه جزء تقلیل یافته است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۴، بیش از ۱۳۶ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی معین شده است که پیش‌بینی می‌شود عملکرد این بخش تا پایان سال ۱۳۹۴ به ۹۰ هزار میلیارد ریال برسد. در لایحه بودجه ۱۳۹۵ نیز ۱۴۴ هزار میلیارد ریال از این بابت پیش‌بینی شده است که به‌نظر می‌رسد بخش عمده‌ای از این رقم، یعنی ۱۱۰ هزار میلیارد ریال تحقق پیدا کند. مواردی از جمله عدم واریز نقدی سود سهام شرکت ملی نفت ایران به خزانه به سبب وجود

۱. گزارش عملکرد تجارت خارجی کشور طی هشت ماهه اول سال ۱۳۹۴، سازمان توسعه تجارت ایران.



مطالبات شرکت از دولت و عدم دسترسی خزانه به حساب‌های آن شرکت، منظور کردن سود سهام دولت در برخی از شرکت‌ها (با سهم کمتر از ۵۰ درصد) به حساب افزایش سرمایه و عدم واریز آن به خزانه، زیان‌ده شدن برخی شرکت‌های سودده به دلیل شرایط رکودی حاکم بر بازار در سال جاری، تصویب برخی قوانین و مقررات^۱ و خارج کردن برخی شرکت‌هایی که برای آنها سود ویژه منظور شده از شمول قانون محاسبات عمومی، در تحقق سود سهام در سال ۱۳۹۵ تأثیرگذار است.

سایر منابع حاصل از مالکیت دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۸۱ هزار میلیارد ریال معین شده بود که پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال ۱۳۹۴، ۴۷ هزار میلیارد ریال از این رقم تحقق پیدا کند. رقم پیشنهاد شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برای این بخش از درآمدها، ۷۵ هزار میلیارد ریال است (۵۹ درصد رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴) که پیش‌بینی می‌شود حدود ۵۵ هزار میلیارد ریال آن محقق شود.

درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، بهره مالکانه و حق انتفاع پروانه بهره‌برداری معادن، بدهی معوقه اپراتورهای مخابراتی، واگذاری، استخراج و فروش معادن از جمله ردیف‌های عمده تأثیرگذار در این بخش از منابع مالی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ است. مهمترین جزء این بخش از درآمدها مربوط به ردیف ۱۳۰۴۰۴ (درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات- حق امتیاز شبکه و جریمه عدم انجام تعهدات) با سهم ۴۹ درصدی از سایر درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ است. بررسی این ردیف طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد به دلیل ضمانت‌های اجرایی لازم و سازوکارهای مشخص در این خصوص از جمله تصویب قوانین مربوطه در این زمینه^۲ از عملکرد مطلوبی برخوردار بوده است. (در سال ۱۳۹۳ عملکرد ردیف مذکور معادل ۱۰۱ درصد مصوب است). در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برای این ردیف درآمدی رقمی معادل ۳۶ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که نسبت به مصوب سال ۱۳۹۴ حدود ۳ درصد رشد دارد.

با توجه به موارد مذکور به نظر می‌رسد همانند سال‌های گذشته و با توجه به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴، ردیف‌های مربوط به سازمان تنظیم مقررات رادیویی و ردیف عمده این بخش (ردیف ۱۳۰۴۰۴) تا حد مطلوب محقق شود لکن سایر ردیف‌ها از عملکرد ضعیفی برخوردار باشد. سایر درآمدهای دولتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ مشتمل بر فروش کالا و خدمات،

۱. ماده (۲۰) و (۲۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ماده (۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).
۲. بر اساس ماده واحده قانون «اجازه تعیین و وصول حق امتیاز فعالیت بخش غیردولتی در زمینه پست و مخابرات»، در اجرای بند «ز» ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ وزارتخانه مذکور مکلف است بابت فعالیت‌های ارائه خدمات پستی، مخابراتی، فناوری اطلاعات و صدور مجوز ایجاد شبکه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات با تصویب هیئت وزیران، مبالغی به‌عنوان حق‌الامتیاز و حق‌السهم دولت و جریمه قانونی جبران عدم انجام تعهدات وصول و به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کند.

جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه حدود ۲۶۰ هزار میلیارد ریال است که پیش‌بینی می‌شود ۱۵۷ هزار میلیارد ریال از این رقم محقق شود.

در ارتباط با فروش کالا و خدمات با توجه به سیاست‌های دولت در کنترل تورم و عدم افزایش قیمت‌ها در سال ۱۳۹۵ غالب تعرفه‌های فروش کالاها و خدمات موضوع جدول ۱۶ بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ تغییری نداشته است و تنها در چند مورد از جمله ارائه خدمات به اتباع بیگانه افزایش تعرفه خدمات دولتی اعمال شده است.

در خصوص جرائم و خسارات دو ردیف عمده آن شامل جرائم رانندگی و غیبت مشمولان وظیفه است که در سال جاری نیز از عملکرد مطلوبی برخوردار است و به‌نظر می‌رسد تحقق آن در سال ۱۳۹۵ نیز با مشکلی مواجه نشود.

در ارتباط با درآمدهای متفرقه که با رشد چشمگیر ۱۳۸ درصدی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۴ برخوردار شده است ردیفی تحت عنوان «دریافت مطالبات معوق» در ردیف ۱۵۹۰۱۶۰ با سهم ۴۹ درصدی از درآمدهای مذکور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ بدان اضافه شده است که مشخص نیست شامل کدام یک از مطالبات معوق دولت است.

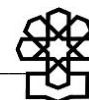
با توجه به موارد مذکور در مجموع به‌نظر می‌رسد بخشی از منابع مالی دولت در این بخش محقق نشود.

۲-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی، فروش اموال منقول و غیرمنقول و منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۷۳۰۵۱۸ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از رشد ۲۹ درصدی برخوردار است. عمده منابع این بخش مربوط به منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی است به نحوی که حدود ۹۴ درصد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد. در این بخش با توجه به عملکرد ضعیف درآمدهای حاصل از فروش اموال و همچنین واگذاری طرح‌های عمرانی، صرفاً به بررسی و میزان تحقق منابع حاصل از صادرات نفت خام پرداخته شده است.

الف) ارزش منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی

نحوه ورود منابع حاصل از نفت در چهار دهه اخیر در کشور به‌گونه‌ای است که قیمت نفت، قیمت ارز و حتی مقدار صادرات نفت را به متغیرهای سیاست مالی تبدیل کرده است در حالی 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 بر اساس سیاست‌های کلان و بلندمدت کشور برای استفاده از منابع پایان‌پذیر 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. ضمن تأکید بر لزوم تغییر نگرش به نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه، در ادامه اطلاعات لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در خصوص منابع حاصل از صادرات نفت بررسی خواهد شد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ ارقام مبنای محاسبات منابع حاصل از نفت به این شرح است: قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۴۰ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲۹۹۸۷ ریال، صادرات نفت خام ۱/۷۴ میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۵۰۰ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها همانند سال قبل (۱۲۰ هزار بشکه در روز). سهم دولت از این منابع در دو ردیف ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ در حدود ۶۸۵ هزار میلیارد ریال درج شده است.

در سقف اول قانون بودجه سال ۱۳۹۴، قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۵۴ دلار، نرخ برابری دلار بر مبنای محاسبات بودجه معادل ۲۸۵۰۰ ریال، صادرات نفت خام یک میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۳۰۰ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها ۱۲۰ هزار بشکه در روز در نظر گرفته شده بود. سهم دولت از این منابع در حدود ۵۳۷ هزار میلیارد ریال در ردیف‌های بودجه درج شده است.

پیش‌بینی عملکرد مقادیر مذکور در سال ۱۳۹۴ گویای این است که متوسط قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی حدود ۴۳ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲۸۶۰۰ ریال، صادرات نفت خام حدود ۱/۱ میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی نزدیک به ۲۵۰ هزار بشکه در روز و وصولی حاصل از فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها حدود ۱۲۰ هزار بشکه در روز خواهد بود.

برآورد می‌شود ارزش کل صادرات نفت خام و میعانات گازی و وصول معوقات نفتی در سال ۱۳۹۴، حدود ۲۸ میلیارد دلار باشد که سبب تحقق منابع نفتی به میزان مصوب خواهد شد. در نتیجه پیش‌بینی می‌شود حدود ۵۳۷ هزار میلیارد ریال (۱۸/۸ میلیارد دلار) از منابع نفتی در سال ۱۳۹۴ وارد دو ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ بودجه عمومی شود. به عبارت دیگر منابع پیش‌بینی شده از فروش منابع نفتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ محقق خواهد شد.

میانگین قیمت سال ۲۰۱۶ سبد نفتی اپک حدود ۲۶ دلار است. علاوه بر این، تحقق صادرات ۲/۳۶ میلیون بشکه در روز نفت خام و میعانات گازی به همراه فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها در سال ۱۳۹۵ (فروض ضمنی لایحه بودجه) محل تردید است. عملکرد صادرات سال ۱۳۹۴ نیز بیش از ۱/۴۷ میلیون بشکه در روز نخواهد بود. در نتیجه تحقق منابع نفتی هم از محل قیمت و هم از محل صادرات بعید است. با فرض صادرات ۲/۱۲ میلیون بشکه نفت خام و میعانات گازی به همراه فروش

داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها و قیمت ۴۰ دلار برای هر بشکه، به نظر می‌رسد بیش از ۶۱۵ هزار میلیارد ریال از محل صادرات نفت عاید بودجه عمومی نخواهد شد.

جدول ۴. ارزش نفت خام و میعانات گازی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵

(میلیارد دلار)

عنوان	قانون سال ۱۳۹۳	قانون سال ۱۳۹۴	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴	لایحه بودجه سال ۱۳۹۵
صادرات نفت خام و میعانات گازی شامل:	۵۱/۵	۲۸/۱	۲۸/۱	۳۴/۴
-صادرات نفت خام	۳۶/۵	۱۹/۹	۱۷/۴	۲۵/۴
-صادرات میعانات گازی	۱۰/۸۴	۵/۹	۳/۹	۷/۳
-سهم دولت از فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها*	۴/۱۶	۲/۳	۱/۸	۱/۷
-وصول معوقات نفتی	-	-	۵	-
حداقل سهم صندوق توسعه ملی	۱۴/۶۸	۵/۲	۵/۳	۶/۵
سهم شرکت ملی نفت ایران	۷/۴۷	۴/۱	۴	۵
مانده وجوه حاصل از صادرات نقدی نفت خام و میعانات گازی	۲۹/۳۶	۱۸/۸	۱۸/۸	۲۲/۹
واریز به ردیف ۲۱۰۱۰۱	۲۸/۴۱	۱۸/۳	۱۸/۳	۲۲/۲
واریز به ردیف ۲۱۰۱۰۹	۰/۹۵	۰/۵	۰/۵	۰/۷

مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

* 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 ۱۳۹۵ نیز، منابع نفتی در ردیف‌های زیر درج شده‌اند:

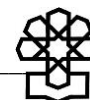
- منابع حاصل از ارزش نفت خام به مبلغ ۶۶۸۷۷۶ میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۱،

- ۲ درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز به مبلغ ۱۶۲۴۲ میلیارد ریال در ردیف

۲۱۰۱۰۹،

درباره ارقام مذکور لازم به ذکر است از آنجایی که مطابق ردیف بودجه‌ای (۲۱۰۱۰۹) باید ۲ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی سهم دولت (حدود ۰/۶۵ میلیارد دلار) به مناطق محروم و نفت‌خیز اختصاص یابد^۱ که با نرخ ارز هر دلار ۲۹۹۷۰ ریال حدود ۱۹۶۱۳ میلیارد ریال خواهد شد. درحالی که در لایحه ۱۶۲۴۲ میلیارد ریال درج شده است و نیازمند توضیح است، با اصلاح این

۱. این ردیف طبق ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد شد و با اتمام برنامه توجیه قانونی برای درج آن وجود ندارد.



ردیف، مقدار ردیف ۲۱۰۱۰۱ نیز به ۶۶۵۴۰۴ میلیارد ریال کاهش خواهد یافت.

- همچنین در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ از صندوق توسعه ملی (که از منابع نفتی تشکیل شده) برداشت‌هایی منظور شده است که با احتساب آن در منابع نفتی، وابستگی بودجه به نفت در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ بیشتر خواهد شد. در قانون بودجه سال ۱۳۹۴، در ردیف ۳۱۰۷۰۴ رقم ۸۵۵۰ میلیارد ریال از منابع صندوق توسعه ملی بابت افزایش سرمایه صندوق شکوفایی و نوآوری و در ردیف ۳۱۰۷۰۵ رقم ۳۴۲۰۰ میلیارد ریال جهت تقویت بنیه دفاعی منظور شد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، رقم ردیف ۳۱۰۷۰۴ (افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی) به ۵۹۹۴ میلیارد ریال کاهش یافته، ردیف ۳۱۰۷۰۵ (موضوع منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی جهت تقویت بنیه دفاعی) حذف شده، در ذیل جدول ۷ لایحه، ۴۰۰ میلیون دلار (معادل ۱۱۹۹۵ میلیارد ریال) از منابع صندوق توسعه ملی بدون درج در ردیف‌های منابع بودجه برای نوسازی تجهیزات آزمایشگاهی، کارگاهی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و تأسیسات فرسوده دانشگاه‌ها در سال ۱۳۹۵ منظور شده و در ذیل جدول ۸ لایحه، ۵۰۰ میلیون دلار از منابع صندوق توسعه ملی به شکل تسهیلات در اختیار دولت قرار می‌گیرد تا در سال ۱۳۹۵ برای طرح آبیاری تحت فشار هزینه کند (به سبب تعهد دولت به بازپرداخت تسهیلات مربوط به آب، این رقم در سرجمع منابع دیده نشد). در نتیجه سرجمع برداشت از صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، به میزان ۱۷۹۸۹ میلیارد ریال است.

در مجموع وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۲۶ درصد است که تفاوت چندانی با قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نداشته، اما باید توجه داشت که با توجه به بیش برآورد منابع غیرنفتی لایحه سال ۱۳۹۵، پیش‌بینی می‌شود نسبت وابستگی بودجه به نفت در عمل افزایش یابد.

جدول ۵. منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

(میلیارد ریال)

عنوان	عملکرد ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۳	قانون سال ۱۳۹۴*	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴	لایحه سال ۱۳۹۵	رشد لایحه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون سال ۱۳۹۴ (درصد)
منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام (ردیف ۲۱۰۱۰۱)	۵۹۴,۲۶۳	۶۰۶,۸۲۹	۵۲۲,۳۸۷	۵۲۲,۳۸۷	۶۶۸,۷۷۶	۲۸/۰
۲ درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت خیز (ردیف ۲۱۰۱۰۹)	۱۵,۱۳۸	۲۲,۰۰۸	۱۴,۹۸۰	۱۴,۹۸۰	۱۶,۲۴۲	۸/۴
مجموع منابع نفتی برای واردات فرآورده‌های نفتی (تقریبی)	۲۸,۷۹۷					
استفاده از صندوق توسعه ملی برای صندوق شکوفایی و نوآوری (ردیف ۳۱۰۷۰۴)	-	-	۸,۵۵۰	۰	۵,۹۹۴	-۲۹/۹
استفاده از صندوق توسعه ملی جهت تقویت بنیه دفاعی (ردیف ۳۱۰۷۰۵)	-	-	۳۴,۲۰۰	۲۰,۰۰۰	۰	-۱۰۰/۰
استفاده از صندوق توسعه ملی در جدول ۷ برای نوسازی تجهیزات آزمایشگاهی دانشگاه‌ها					۱۱,۹۹۵	—
مجموع برداشت از صندوق توسعه ملی طبق ردیف‌های بودجه			۴۲,۷۵۰	۲۰,۰۰۰	۱۷,۹۸۹	-۵۷/۹
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه	۶۳۸,۱۹۷	۶۲۸,۸۳۷	۵۸۰,۱۱۶	۵۵۷,۳۶۶	۷۰۳,۰۰۷	۲۱/۲
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه (میلیارد دلار)	۲۵/۹۲	۲۳/۷۳	۲۰/۳۵	۱۹/۴۹	۲۳/۴۴	۱۵/۲
نرخ ارز (دلار به ریال)	۲۴,۶۲۲	۲۶,۵۰۰	۲۸,۵۰۰	۲۸,۵۹۸	۲۹,۹۸۷	۵/۲
منابع بودجه عمومی در ردیف‌ها	۱,۴۷۶,۷۷۳	۱,۷۷۸,۲۴۴	۲,۲۰۰,۳۶۷	۱,۷۹۹,۰۰۰	۲,۶۷۳,۸۴۸	۲۱/۵
منابع بودجه عمومی (با احتساب ردیف واردات اضافه بر رقم بودجه فرآورده‌های نفتی و مازاد درآمد نفت و منابع مندرج در تبصره‌ها)	۱,۵۰۵,۵۷۰	۱,۷۷۸,۲۴۴	۲,۲۰۰,۳۶۷	۱,۷۹۹,۰۰۰	۲,۶۷۳,۸۴۸	۲۱/۵
حداقل درصد وابستگی بودجه به نفت	۴۲/۴	۳۵/۴	۲۶/۴	۳۱/۰	۲۶/۳	-۰/۳

مآخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

* ارقام مندرج در جدول منطبق بر سقف اول قانون بودجه سال ۱۳۹۴ است.



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 ۷۰۳ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ رسیده است.

ج) نوسانات منابع عمومی ناشی از قیمت نفت

چنانچه قیمت هر بشکه نفت خام در سال ۱۳۹۵ 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 ۱۷ هزار میلیارد ریال کسری از محل صادرات نفت مواجه خواهد شد. در مورد صادرات نفت خام نیز همین ریسک وجود دارد. به‌طوری که با هر ۱۰۰ هزار بشکه کاهش در صادرات نفت خام ایران میزان کاهش منابع عمومی ۲۹ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

۳-۲. واگذاری دارایی‌های مالی

واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ مشتمل بر فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه، صکوک اجاره، استفاده از تسهیلات خارجی، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، دریافت اصل وام‌ها و برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل معادل ۴۵۳ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که به‌نظر می‌رسد در پایان سال آتی حدود ۳۷ درصد آن معادل ۱۷۰ هزار میلیارد ریال محقق شود که از این مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال مربوط به فروش اوراق مشارکت است که فرض می‌شود فروش آن صرف اجرای طرح‌های عمرانی شود.

در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی لازم به ذکر است اغلب شرکت‌های سودده طی سنوات اخیر واگذار شده‌اند و شرکت‌هایی که در اولویت واگذاری قرار دارند بخش قابل توجهی از آنها زیان‌ده و از وضعیت مالی مناسبی برخوردار نیستند و چشم‌انداز مناسبی برای عرضه بیشتر سهام شرکت‌های دولتی متصور نیست. از طرفی طبق بند «۴» ماده (۶) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، واگذاری، تهاتر و تأدیه بدهی‌های دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی از طریق واگذاری‌ها ممنوع است و دولت صرفاً می‌تواند از طریق فروش سهام و با استفاده از منابع حاصل از آن بدهی‌ها را تأدیه کنند. در این ارتباط با توجه به رویه فروش سهام به‌صورت اقساط، برای تأمین منابع معادل ۴۵ هزار میلیارد ریال (ردیف ۳۱۰۵۰۲) از محل واگذاری‌های جدید در سال آینده، باید حدود ۲۲۵ هزار میلیارد ریال سهام شرکت‌ها واگذار شود. این در حالی است که واگذاری این حجم از سهام شرکت‌های دولتی با توجه به عملکرد ضعیف واگذاری‌ها در سال جاری دور از انتظار است. در ارتباط با بخش دیگر منابع مربوط

به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی که مربوط به وصولی اقساط سنوات گذشته است (ردیف ۳۱۰۵۰۱) نیز بخشی از آن از محل سود سهام عدالت تأمین می‌شود که با توجه به کاهش شدید قیمت نفت در سال جاری و تأثیر آن بر عملکرد و میزان سوددهی شرکت‌های نفتی و پتروشیمی - که در سبد سهام عدالت نقش مهمی دارند - وصول سود سهام از شرکت‌های سبد سهام عدالت را در سال آینده با چالش مواجه خواهد کرد. بنابراین پیش‌بینی می‌شود در سال آینده، از مجموع منابع مندرج در لایحه بودجه به مبلغ ۱۶۵ هزار میلیارد ریال، در حدود ۱۲۰ هزار میلیارد ریال در حوزه واگذاری سهام شرکت‌ها محقق شود.

در مورد اوراق مشارکت (۵۰ هزار میلیارد ریال) هم با توجه به فقدان رویکردهای جدید جهت هدایت نقدینگی به سمت خرید اوراق مشارکت و همچنین تأخیر طولانی در پرداخت سود اوراق سررسید شده که در سال‌های قبل فروش رفته است لازم است درباره سازوکار ایجاد جذابیت و مقبولیت اوراق مذکور توجه جدی شود.

در مورد اسناد خزانه اسلامی (۷۵ هزار میلیارد ریال) که مقرر شده در راستای تأمین مطالبات بخش غیردولتی از دولت منتشر شود با توجه به تمهید اقدامات اجرایی آن در سال‌های اخیر و جذابیت آن نزد پیمانکاران طرف دولت و همچنین پیش‌بینی حکم قانونی و ردیف بودجه‌ای جهت تأمین اعتبارات اسناد مزبور در زمان سررسید و همچنین عملکرد مطلوب آن در سال جاری به نظر می‌رسد بخش عمده‌ای از رقم مصوب بودجه قابل تحقق باشد. اما نکته مهم آن است که معادل آن در بخش تملک دارایی‌های مالی در نظر گرفته نشده است و لذا به نظر می‌رسد دولت قصد دارد از منابع آن برای پوشش کسری هزینه‌های جاری خود استفاده کند.

در ارتباط با انتشار صکوک اجاره (۱۵۰ هزار میلیارد ریال)، به نظر می‌رسد از یکسو بیش برآوردی منابع مذکور به میزان ۱۵ برابر رقم مصوب سال ۱۳۹۴ و از سوی دیگر مشکلات قانونی و اجرایی مربوط به نحوه واگذاری مالکیت دارایی‌ها به نهاد واسطه پیش‌بینی شده در آیین‌نامه اجرایی انتشار صکوک اجاره و همچنین عدم تمایل دستگاه‌ها به کاهش حوزه تصدی خود، تحقق رقم پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال آینده را با ابهام مواجه خواهد کرد.

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 تعیین کننده 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 ۶ مشاهده می‌شود کسری بودجه بدون نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از افزایش ۳۳ درصدی برخوردار شده و از رقم ۷۷۷ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به ۱۰۳۳ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. برای محاسبه رقم مذکور لازم است خالص دارایی‌های مالی (۳۴۸ هزار میلیارد ریال) را با منابع نفتی (۶۸۵ هزار میلیارد ریال) جمع کرد.

جدول ۶. بررسی وضعیت کسری بودجه غیرنفتی طی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۵

(هزار میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۹۱ (قانون)	۱۳۹۲ (قانون)	۱۳۹۳ (قانون)	۱۳۹۴ (قانون)	۱۳۹۵ (لایحه)
کسری بودجه بدون نفت	۷۴۰	۹۶۳	۸۸۱	۷۷۷	۱۰۳۳

پیشنهادها

۱. واقعی کردن منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵: با توجه به تداوم شرایط عدم اطمینان از قیمت نفت و همچنین افزایش حدوداً یک میلیون بشکه صادرات نفت خام و میعانات گازی و فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴، پیش‌بینی می‌شود که تحقق قیمت و صادرات نفت محل تردید باشد. لذا برای اجتناب از پیامدهای مربوط به وقوع کسری بودجه، پیشنهاد می‌شود منابع نفتی بودجه با فروش دولت در نظر گرفته شود بجز آنکه صادرات نفت خام ۲۰۰ هزار بشکه کمتر در نظر گرفته شود و یا با تعیین دو سقف برای مصارف، تخصیص آن به تحقق منابع مازاد منوط شود.

۲. واقعی کردن منابع مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵: برای بررسی تحقق درآمدهای مالیاتی برآورد صحیح از عملکرد اقتصادی ضروری است. با توجه به تصویب 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

۱. کسری بودجه غیرنفتی عبارت است از: تراز مالی (خالص دارایی‌های مالی) به علاوه کل ارزش منابع نفتی بودجه.

بودجه سال ۱۳۹۵ درآمدهای مالیاتی با حداقل بیش برآوردی معادل ۱۰ درصد برخوردار است. لذا برای اجتناب از پیامدهای مربوط به وقوع کسری بودجه، پیشنهاد می‌شود درآمدهای مالیاتی به صورت واقع‌بینانه در نظر گرفته شود.

۳. سقف‌گذاری ریالی منبع نوسان‌دار: از جمله ویژگی‌های بودجه عمومی دولت در ایران، وابستگی آن به منابع ریالی حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی است. منابع ریالی حاصل از فروش نفت نیز متأثر از سه متغیر قیمت نفت خام، میزان صادرات و نرخ تبدیل ارز (دلار) به ریال است. دو متغیر قیمت نفت خام و میزان صادرات از جمله متغیرهای برون‌زای اقتصاد ایران است که مقدار آنها علاوه بر شرایط حاکم بر بازار جهانی نفت تابع تحولات سیاسی نیز هست، از این رو میزان دستیابی به مقادیر هدفگذاری شده برای آنها با ریسک عدم تحقق مواجه است. عدم توجه به چنین ریسکی، آسیب‌پذیری بودجه دولت را افزایش داده است. ورود بودجه‌های سنواتی به بحث نرخ تبدیل دلار به ریال موجب شده است تا تضمین نرخ ارز تابع سیاستگذاری مالی (بودجه‌ای) شود و این رابطه میان سیاست بودجه‌ای (مالی) و متغیر ارزی، سبب‌ساز پیروی سیاست‌های ارزی از سیاست‌های بودجه دولت شده است. برقراری چنین ارتباطی واجد اشکالات و تبعات منفی به شرح زیر است:

– در سه دهه گذشته دولت‌ها همواره هنگام مواجهه با کاهش منابع حاصل از نفت (به دلیل کاهش قیمت نفت یا محدودیت‌های صادراتی)، از طریق افزایش نرخ ارز (و در حقیقت کاهش ارزش پول ملی) بودجه را تراز کرده‌اند. بدین ترتیب به جای محدود کردن مصارف یا برنامه‌ریزی برای افزایش منابع غیرنفتی همواره ساده‌ترین راه انتخاب شده است (نمونه آخر آن دو برابر شدن قیمت محاسباتی ارز در هنگام تنظیم بودجه سال ۱۳۹۲ در پی کاهش حدود ۵۰ درصدی صادرات نفت به دلیل تحریم‌ها بود).

– برقراری ارتباط میان نرخ تبدیل دلار به ریال در بودجه و اعلام این نرخ در زمان تهیه و تصویب بودجه به طور ضمنی و عملی معایر حکم بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه است که به موجب آن نظام ارزی کشور «شناور مدیریت‌شده» است. طبق این نظام ارزی، نرخ ارز باید با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین شود.

– تثبیت نرخ ارز در بودجه، به معنای تداخل سیاست مالی و ارزی و متأثر شدن تصمیم‌گیری‌های ارزی از سیاست مالی دولت است. چنین امری آسیب‌های جدی بر تراز تجاری کشور (صادرات و واردات کالاها و خدمات) و ایجاد رانت از طریق ایجاد شکاف میان نرخ ارز رسمی (تثبیتی) و نرخ ارز در بازار غیررسمی (آزاد) خواهد داشت.

– با توجه به اینکه خریدار نهایی ارزهای ویژه دولتی در کشور بانک مرکزی است، تثبیت نرخ ارز در بودجه و هدفگذاری منابع ریالی از محل درآمدهای ارزی نفتی با مبنا قرار دادن چنین نرخ، در صورت عدم



فروش ارزهای نفتی در بازار به هر دلیلی (از جمله فقدان تقاضای مؤثر در نرخ تعیین شده) و رسوب ارزهای تبدیل شده به ریال در ترازنامه بانک مرکزی، سیاست پولی و نقدینگی کشور از ارتباط ارز با بودجه نیز متأثر شده و در نتیجه می‌تواند تبعات منفی بر اقتصاد کشور داشته باشد. نکته مهم آنکه این پدیده فقط مختص زمان وفور منابع ارزی نیست، بلکه در دورانی که بخشی از منابع ارزی در دسترس نیست به دلیل نیاز خزانه به ریال به بانک مرکزی ممکن است وارد شود تا معادل ریالی این ارزها را به خزانه واریز و در مقابل با خرید صوری ارز از دولت، خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد.

تجربه سال‌های تثبیت نرخ ارز از طریق بودجه دولت در کشور، شواهد بسیاری برای آسیب‌های فوق که بر اقتصاد کشور وارد شده است، به دست می‌دهد. با عنایت به مراتب مذکور و با توجه به کاهش اتکای بودجه عمومی دولت به نفت پیشنهاد می‌شود از طریق راهکار زیر، نحوه استفاده از منابع حاصل از نفت در بودجه تغییر یابد:

منابع حاصل از فروش نفت به عنوان یک منبع پرنوسان از منابع بودجه عمومی دولت خارج شده و به عنوان کسری بودجه دولت (یا هر عنوان دیگری) نشان داده می‌شود. چگونگی اجرای این پیشنهاد در گزارش‌های دیگر شرح داده می‌شود.

این پیشنهاد واجد مزایای ذیل است:

- به رسمیت شناختن استقلال بانک مرکزی در تعیین سیاست‌های ارزی متناسب با شرایط و اقتضات کلان اقتصادی و عدم تبیین نرخ ارز ضمن بودجه،
- جلوگیری از تأثیرپذیری سیاست پولی و نقدینگی کشور از طریق کانال نرخ ارز ضمن قانون بودجه کشور.
- ۴. در لایحه بودجه ۲۷۵ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی و اوراق صکوک در نظر گرفته شده است. با ملاحظه اینکه اکثر این مبلغ تحقق نخواهد یافت لازم است که این نوع منابع به صورت واقع بینانه لحاظ شود.
- ۵. با ملاحظه اینکه در طرف مصارف، برای اوراق صکوک و اسناد خزانه اسلامی یا ردیف پیش‌بینی نشده است یا اینکه بسیار پایین‌تر از رقم معادل منابع است. باید در مجلس درباره این اوراق تصمیم‌گیری شود، زیرا این امر به نوعی استقراض و پوشش کسری بودجه است.
- ۶. پیش‌بینی شده است که دولت بتواند منابع مازاد بر اعتبارات مندرج در لایحه بودجه را به مصرف برساند اما رقمی برای آن پیش‌بینی نکرده است. این امر به معنای تضعیف کردن حقوق قوه مقننه در تصویب بودجه است. بر همین اساس باید در این مورد مجلس تصمیم‌گیری کند.

منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ کل کشور.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.
۳. گزارش‌های مالی دولت در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ و عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۹۴.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۶۹۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۴. منابع بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: میثم پیله‌فروش، توحید آتش‌بار، سیدمحمدهادی سبحانیان،

احسان آقاچانی‌معمار، سعید توتونچی‌ملکی، شاهین جوادی، عاطفه جلالی‌موسوی

ناظران علمی: محمد قاسمی، محمدتقی فیاضی

منتقاضی: 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
۵. اوراق مشارکت
۶. صکوک اجاره
۷. سود سهام
۸. اسناد خزانه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۷