

شماره چاپ: ۷۶۰

شماره ثبت: ۳۴۸

دوره دهم - سال دوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

## ۱۸. منابع بودجه

### (ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۵۶۴۴  
دی‌ماه ۱۳۹۶

## فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۱.....	مقدمه.....
۲.....	ساختار کلی منابع بودجه کل کشور.....
۲.....	۱. منابع بودجه کل کشور.....
۲.....	۲. منابع عمومی دولت.....
۱۷.....	پیشنهادها.....
۲۲.....	پیوست.....
۲۴.....	منابع و مأخذ.....



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۱۸. منابع بودجه (ویرایش اول)

### چکیده

۱. به رغم دستیابی به صادرات حدود ۲/۶ میلیون بشکه در روز برای نفت خام و میعانات گازی در سال جاری و چشم‌انداز مثبت رشد اقتصادی در سال آتی به نظر می‌رسد برخی اقلام درآمدی از جمله درآمدهای مالیاتی، به طور کامل محقق نشده و در نتیجه می‌توان گفت منابع بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، دچار بیش‌برآوردی است.

۲. منابع مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، بیش از ۱۰ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری حدود ۲۰ درصد افزایش یافته است. مقدار در نظر گرفته شده درآمدهای مالیاتی حدود ۱,۲۸۷ هزار میلیارد ریال است که انتظار می‌رود حدود ۱,۲۴۱ هزار میلیارد ریال آن محقق شود.

۳. مجموع منابع نفتی (با احتساب منابع برداشت شده از صندوق توسعه ملی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، حدود ۱۰ درصد رشد داشته و به بیش از ۱,۳۳۳ هزار میلیارد ریال رسیده است که با توجه به وضعیت بازار نفت تحقق آن دور از دسترس نیست.

۴. وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به میزان ۱ واحد درصد افزایش یافته است و به ۳۶ درصد رسیده است.

در مجموع با ملاحظه شرایط اقتصادی کشور و عدم قطعیت‌هایی که در تحقق منابع بودجه عمومی کشور (از جمله درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها) وجود دارد لازم است در تصویب ردیف‌های درآمدی بودجه در مجلس شورای اسلامی دقت شود و مجلس شورای اسلامی ضمن پرهیز از افزایش منابع پیش‌بینی شده در ردیف‌های بودجه‌ای سازوکاری پیشنهاد کند تا بخشی از مصارف بودجه عمومی تا وصول قطعی منابع به تأخیر افتد.

### مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به سنوات قبل تفاوت‌هایی دارد. بودجه به‌عنوان مهمترین سند مالی یک‌ساله کشور و در انطباق با اسناد و قوانین بالادستی باید زمینه اجرایی آنها را فراهم آورد. ضمن آنکه اهداف مدنظر از تدوین بودجه به‌عنوان برنامه کوتاه‌مدت کشور، در حوزه‌هایی همچون رشد اقتصادی، ثبات و ارتقای رفاه و عدالت اجتماعی تأثیرگذار است. گزارش حاضر برای ارائه تحلیل کلی از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ تهیه شده است.

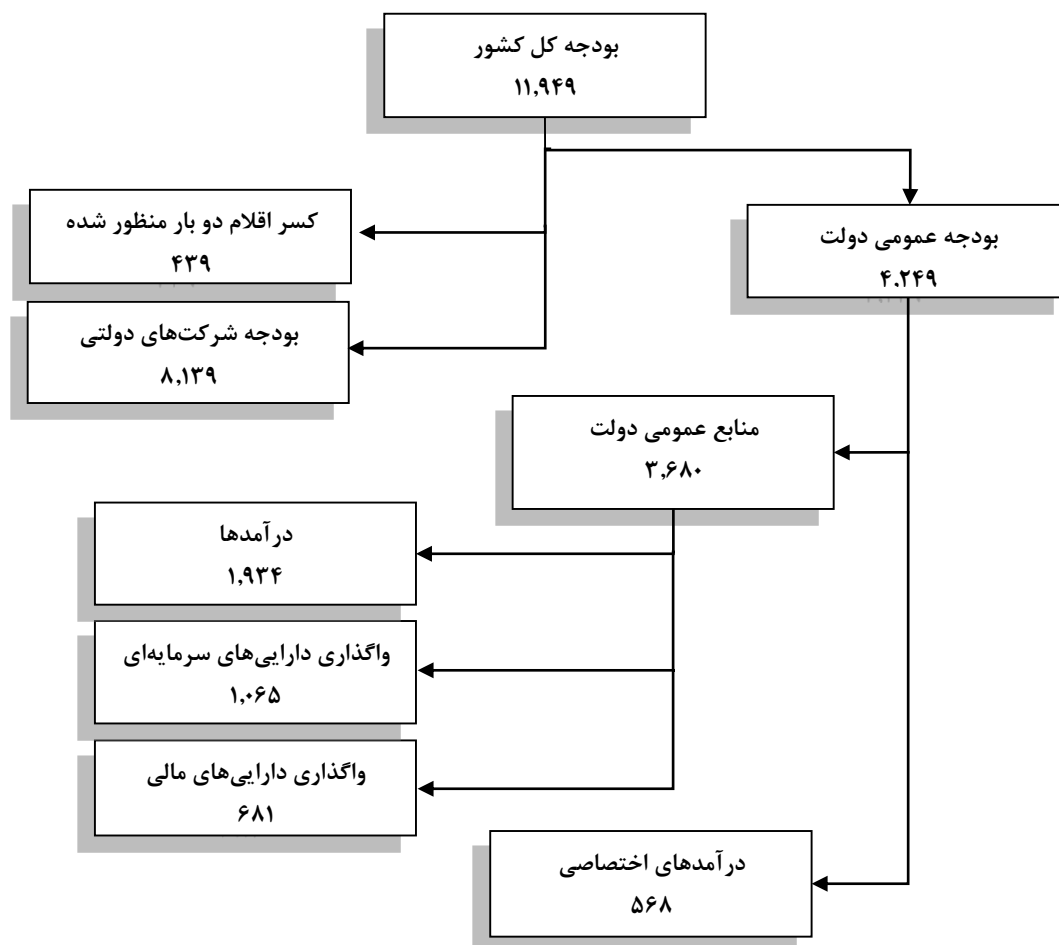
## ساختار کلی منابع بودجه کل کشور

### ۱. منابع بودجه کل کشور

منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۷ معادل ۱۱,۹۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ از رشدی معادل ۳/۷ درصد برخوردار است. رشد مذکور در ارتباط با بودجه عمومی دولت ۶/۵ درصد و شرکت‌های دولتی نیز برابر با ۰/۳ درصد است.

### نمودار ۱. شمای کلی منابع بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

(هزار میلیارد ریال)



### ۲. منابع عمومی دولت

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی معادل ۳,۶۸۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ از افزایشی بالغ بر ۶ درصد برخوردار است که با احتساب نرخ تورم ۱۰ درصدی در سال آینده، بیانگر انقباضی بودن بودجه عمومی دولت به صورت واقعی است، لکن نسبت به پیش‌بینی عملکرد منابع



عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، بالغ بر ۲۴ درصد از رشد اسمی برخوردار می‌باشد. گفتنی است در صورت عدم تحقق کامل منابع عمومی و با توجه به ضرورت تأمین اعتبارات اجتناب‌ناپذیر (عمدتاً هزینه‌ای) عملاً تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کاهش خواهد یافت. در جدول ۱ میزان و سهم هریک از سه بخش اصلی ذیل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ضمیمه پیش‌بینی عملکرد هر بخش ارائه شده است:

### جدول ۱. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

(هزار میلیارد ریال و درصد)

#### و قانون بودجه سال ۱۳۹۶

رشد لایحه ۱۳۹۷	رشد لایحه ۱۳۹۷ به قانون ۱۳۹۶	۱۳۹۷		۱۳۹۶			شرح
		پیش‌بینی عملکرد	لایحه	پیش‌بینی عملکرد سال	عملکرد ۸ ماهه	قانون	
۲۰	۱۱	۱۷۷۱	۱۹۳۴	۱۶۰۹	۸۴۰	۱۷۴۱	قسمت اول - درآمدها
۲۸	-۱۰	۱۰۱۸	۱۰۶۶	۸۳۵	۵۳۹	۱۱۸۹	قسمت دوم - واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۲۸	۲۷	۷۰۰	۶۸۱	۵۳۰	۳۵۱	۵۲۷	قسمت سوم - واگذاری دارایی‌های مالی
۲۴	۶	۳۴۸۹	۳۶۸۰	۲۹۷۴	۱۷۳۱	۳۴۶۷	جمع منابع عمومی دولت

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

توضیح: در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق موضوع بند «ح» تبصره «۵» در سرجمع واگذاری دارایی مالی لحاظ نشده است که این امر موجب بیشتر شدن پیش‌بینی عملکرد نسبت به رقم لایحه شده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (شامل سود سهام شرکت‌های دولتی و سایر منابع حاصل از مالکیت دولت)، درآمدهای متفرقه، منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی، منابع حاصل از فروش اوراق مالی و منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی مهمترین بخش‌های منابع عمومی دولت را به خود اختصاص می‌دهند. همچنان که از جدول ۱ مشاهده می‌شود قسمت اول از منابع عمومی دولت یعنی درآمدها، در لایحه بودجه سال آینده که ۵۳ درصد از منابع مذکور را به خود اختصاص می‌دهد نسبت به قانون بودجه سال جاری از ۱۱ درصد رشد برخوردار است، رشد مذکور نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ به ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت. شایان ذکر است واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و یا به عبارت دیگر منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی ۱۰ درصد کمتر از رقم مصوب سال جاری پیش‌بینی شده، لکن نسبت به پیش‌بینی عملکرد از ۲۸ درصد رشد برخوردار شده است و در مجموع ۲۹ درصد از منابع عمومی لایحه دولت را به خود اختصاص داده است. منابع استقراری دولت و منابع حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ که تحت عنوان واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی می‌گردند نیز با سهمی معادل ۱۹ درصد از منابع عمومی دولت، معادل ۶۸۱ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است به نحوی که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و پیش‌بینی عملکرد آن به ترتیب از ۲۷ و ۲۸ درصد رشد برخوردار شده است.

اجزای مذکور در سال ۱۳۹۶ و همچنین روند آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به شرح جدول ۲

ارائه شده است:

## جدول ۲. اجزای منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و قانون بودجه سال ۱۳۹۶

(هزار میلیارد ریال و درصد)

شرح	۱۳۹۶			۱۳۹۷		
	قانون	عملکرد ۸ ماهه	پیش‌بینی عملکرد سال	لایحه	پیش‌بینی عملکرد	رشد لایحه ۱۳۹۷ به قانون ۱۳۹۶
درآمدهای مالیاتی	۱۱۶۴	۶۰۱	۱۰۷۴	۱۲۸۷	۱۲۴۱	۱۱
سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۵۱	۴۷	۱۱۰	۱۶۰	۱۳۰	۶
سایر منابع حاصل از مالکیت دولت	۱۲۴	۳۹	۶۰	۷۳	۷۰	-۴۱
سایر درآمدها (فروش کالاها و خدمات، جرائم و متفرقه)	۳۰۱	۱۵۴	۳۶۵	۴۱۴	۳۳۰	۳۸
منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی	۱۱۳۹	۵۳۷	۸۳۰	۱۰۱۰	۱۰۱۰	-۱۱
فروش اموال منقول و غیرمنقول	۱۵	۳	۵	۱۵	۸	۰
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۵	۰	۰	۴۰	۰	۱۴
فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه و صکوک	۳۴۵	۲۷۱	۳۹۵	۳۸۵	۴۲۵	۱۲
واگذاری شرکت‌های دولتی، سهام‌الشرکه و سایر واگذاری‌ها	۱۰۵	۲۵	۵۰	۶۱	۴۵	-۴۲
استفاده از صندوق توسعه ملی	۷۶	۴۹	۷۶	۲۱۰	۲۱۰	۱۷۶
سایر واگذاری دارایی‌های مالی	۱۱	۶	۹	۲۵	۱۰	۱۲۷
جمع منابع عمومی دولت	۳۴۶۷	۱۷۳۱	۲۹۷۴	۳۶۸۰	۳۴۸۹	۶
۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰

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. هریک از این بخش‌ها خود شامل چندین بند است که در ادامه به‌طور مبسوط به ارائه آمارهای مربوط و تحلیل آنها پرداخته شده است.

## الف) درآمدهای مالیاتی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ درآمدهای مالیاتی از رشد ۱۱ درصدی نسبت به قانون بودجه سال جاری (۲۰ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶) برخوردار شده است. در این ارتباط اگرچه رویکرد دولت در انطباق با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر ضرورت ارتقای توان ضربه‌پذیری اقتصاد از محل افزایش سهم درآمدهای پایدار مالیاتی در نظام تأمین مالی دولت و اجرای حکم ماده (۶) برنامه ششم توسعه مبنی بر اصلاح نظام درآمدی دولت و قطع وابستگی بودجه به نفت تا پایان برنامه است و در این خصوص طی سال‌های اخیر اقدامات حائز اهمیتی در حوزه اصلاح ساختارهای قانونی و اجرایی نظام مالیاتی انجام گرفته است (که از جمله مهمترین آن می‌توان به عملیاتی کردن برخی از مراحل ایجاد پایگاه اطلاعات هویتی، عملکردی و دارایی مؤدیان و... اشاره کرد)، لکن به جهت برخی بیش‌برآوردی‌ها از جمله درآمدهای مربوط به مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر درآمد و همچنین شرایط اقتصادی سال ۱۳۹۶ و زیان‌دهی برخی شرکت‌ها و تأثیرگذاری آن بر سود و مالیات عملکرد در سال ۱۳۹۷ و از سویی سیاست‌های مهار تورمی دولت، به‌نظر می‌رسد بخشی از درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه در سال ۱۳۹۷ محقق نشود.



### نمای کلی از ارقام مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۱,۲۸۷ هزار میلیارد ریال به‌عنوان درآمدهای مالیاتی (منابع عمومی) پیش‌بینی شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (۱,۱۶۴ هزار میلیارد ریال) رشدی حدود ۱۱ درصد داشته است. با توجه به روند فعلی وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۶ و همچنین در صورت انجام برخی اقدامات و اتخاذ تمهیدات مناسب از جمله اجرای دقیق مواد (۱۶۹) و ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم و دسترسی به اطلاعات مالی مؤدیان مالیاتی و به‌تبع آن کاهش فرار مالیاتی و تعمیق مالیات بر ارزش‌افزوده و از سویی رویکرد دولت در مدیریت تورم تک‌رقمی و همچنین با مدنظر قرار دادن شرایط رکودی حاکم بر بازار، پیش‌بینی اولیه حاکی از آن است که درآمدهای مالیاتی برای سال ۱۳۹۷، بالغ بر ۱,۲۴۱ میلیارد ریال محقق شود که بر این اساس حدود ۴۵ هزار میلیارد ریال در ارقام پیش‌بینی شده در مجموع درآمدهای مالیاتی سال ۱۳۹۷ بیش‌برآوردی وجود دارد. این امر خود در نهایت به عدم تحقق منابع منجر خواهد شد. جدول ۳ ترکیب درآمدهای مالیاتی به تفکیک درآمدهای مالیاتی مستقیم و غیرمستقیم را نشان می‌دهد.

#### جدول ۳. ترکیب درآمدهای عمومی مالیاتی و اجزای اصلی آن طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۷

(میلیارد ریال و درصد)

رشد لایحه ۱۳۹۷ به پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۶	رشد لایحه ۱۳۹۷ به قانون ۱۳۹۶	۱۳۹۷ (پیش‌بینی عملکرد)	۱۳۹۷ (لایحه)	۱۳۹۶ (پیش‌بینی عملکرد)	مصوب ۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	
۱۱	-۲	۳۵۷۶۷۸	۳۶۰۹۲۷	۳۲۴۳۳۱	۳۶۶۷۹۱	۳۱۶۰۷۶	۲۸۷۶۳۷	۲۴۰۰۴۷	مالیات اشخاص حقوقی
۱۸	۱۳	۱۸۴۳۴۴	۱۹۳۹۵۸	۱۶۴۰۵۲	۱۷۲۴۰۳	۱۴۸۵۷۵	۱۱۷۸۱۰	۹۴۰۳۸	مالیات بر درآمد
۲۰	۱۸	۳۴۳۸۰	۳۴۹۰۶	۲۹۱۳۸	۲۹۵۵۰	۲۶۷۴۱	۲۴۱۵۳	۲۵۱۱۵	مالیات بر ثروت
۱۴	۴	۵۷۶۴۰۲	۵۸۹۷۹۱	۵۱۷۵۲۱	۵۶۸۷۴۴	۴۹۱۳۹۲	۴۲۹۶۰۰	۳۵۹۲۰۰	مستقیم
۲۶	۱۱	۴۳۸۶۰۰	۴۶۷۲۰۸	۳۷۰۴۸۸	۴۲۲۰۱۶	۳۴۰۳۷۳	۲۴۶۷۴۷	۲۱۷۰۲۶	مالیات بر کالا و خدمات
۲۴	۳۲	۲۲۶۵۰۰	۳۳۰۱۹۰	۱۸۶۱۷۶	۱۷۳۸۲۵	۱۸۲۹۳۹	۱۱۵۵۴۱	۱۳۳۴۲۶	مالیات بر واردات
۲۵	۱۷	۶۶۵۱۰۰	۶۹۷۳۹۸	۵۵۶۶۶۴	۵۹۵۸۴۱	۵۲۳۳۱۲	۳۶۲۲۸۸	۳۵۰۴۵۲	غیرمستقیم
۲۰	۱۱	۱۲۴۱۵۰۲	۱۲۸۷۱۹۰	۱۰۷۴۱۸۵	۱۱۶۴۵۸۵	۱۰۱۴۷۰۴	۷۹۱۸۸۹	۷۰۹۶۵۲	کل

مآخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت طی سال‌های مختلف، ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و محاسبات گزارش.

#### ملاحظات در مورد برآوردهای مالیاتی

— پایه اصلی درآمدهای مالیاتی در اقتصاد هر کشور تولید ناخالص داخلی است. درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۷ نیز بر مبنای عملکرد فعالان اقتصادی در سال ۱۳۹۶ تعیین خواهد شد، لذا وضعیت تولید

ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۶، میزان درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۷ را تعیین خواهد کرد.<sup>۲</sup> با توجه به شرایط رکودی حاکم بر فعالیتهای اقتصادی طی سالهای اخیر و سال جاری نمی‌توان انتظار داشت که درآمدهای مالیاتی (سهم دولت از یک اقتصاد) افزایش قابل توجهی یابد. بی‌اعتنایی به این موضوع و افزایش درآمدهای مالیاتی (بدون داشتن برنامه‌ای برای گسترش پایه مؤدیان، افزایش نرخ‌های مالیاتی، کاهش فرار مالیاتی، کاهش سطح معافیت‌ها و...) می‌تواند فشار مالیاتی بر مؤدیان شناسنامه‌دار اقتصادی (مانند اشخاص حقوقی و به‌خصوص اشخاص حقوقی غیردولتی) را افزایش دهد. 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 است. در این خصوص با توجه به رشد ضعیف (۷ درصد) سود شرکت‌های بورسی در ۸ ماهه سال ۱۳۹۶ نسبت به دوره مشابه سال قبل<sup>۳</sup> و از سویی ضرورت حمایت از بنگاه‌های تولیدی و اعطای برخی معافیت‌های مالیاتی در قالب قانون رفع موانع تولید، تحقق کامل منابع این بخش مورد تردید است. تداوم شرایط رکودی اقتصاد در برخی بخش‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ نیز مزید بر علت است. عدم تحقق ۲۶ درصدی این بخش از مالیات‌ها در ۸ ماهه سال جاری نسبت به مصوب ۸ ماهه شاهد این مدعاست.

– رشد ۱۱ درصدی درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به مصوب بودجه سال ۱۳۹۶ عمدتاً ناشی از رشد ۸ درصدی مالیات بر ارزش‌افزوده است. این درحالی است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده نسبت به سال ۱۳۹۶ تغییری نداشته است. تحقق مالیات بر ارزش‌افزوده با فرض ثبات نرخ این نوع از مالیات در سال ۱۳۹۷ به چند عامل رشد اقتصادی (به‌عنوان شاخصی برای افزایش مبادلات اقتصاد در سال ۱۳۹۷)، نرخ تورم و میزان توفیق سازمان امور مالیاتی در گسترش پایه و تعداد مؤدیان مشمول این قانون بستگی دارد. با توجه به موارد مذکور و همچنین لحاظ توانایی سازمان امور مالیاتی در گسترش مؤدیان مشمول این قانون، تحقق کامل منابع این بخش مورد تردید است. گفتنی است تحقق منابع این بخش در ۸ ماهه سال جاری به مصوب دوره ۸۶ درصد بوده است.

– درخصوص ردیف درآمدی مالیات بر واردات می‌توان گفت به‌دلیل پیش‌بینی تحقق بالای این ردیف در سال ۱۳۹۶ (تحقق حدود ۱۰۷ درصدی)، رشد ۱۰/۰۹ درصدی رقم مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری چندان دور از ذهن نیست. البته این رقم در صورتی محقق خواهد شد که سیاست‌های اقتصادی دولت در حوزه واردات، انقباضی و معطوف به کنترل واردات رسمی از طریق وضع تعرفه‌های بالا و یا ایجاد محدودیت در واردات نباشد. با نظر گرفتن فروزی

۲. البته این موضوع درباره حدود ۲۲ 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 ۱۳۹۷ و یک‌چهارم مبادلات مشمول قانون مالیات بر ارزش‌افزوده پایه اصلی وصولی ردیف درآمدی مالیات بر ارزش‌افزوده در سال ۱۳۹۷ است.  
۳. گزارش عملکرد بازار اوراق بهادار- سازمان بورس اوراق بهادار تهران- آبان‌ماه ۱۳۹۶.



از جمله واردات ۵۶ میلیارد دلاری (رشد ۱۰/۰۹ درصدی نسبت به پیش‌بینی واردات در سال ۱۳۹۶ با رقم ۵۱,۳۳۹ میلیون دلار)، ثبات نرخ تعرفه واقعی پیش‌بینی شده سال جاری ۱۱/۴۵ درصدی و ارزش دلار ۳۵,۰۰۰ ریالی مندرج در بودجه، پیش‌بینی می‌شود که حدود ۲۲۶,۵۰۰ میلیارد ریال، به‌عنوان مالیات بر واردات در سال ۱۳۹۷ قابل تحقق باشد که با رقم ۲۳۰,۱۹۰ میلیارد ریال مندرج در لایحه تفاوت اندکی دارد. شایان توجه است که هرگونه افزایش رقم مالیات بر واردات در فرآیند بررسی لایحه بودجه در مجلس می‌تواند به عدم تحقق این ردیف بودجه‌ای در سال آتی بیانجامد.

### 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 لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مجموع سه جزء مختلف شامل سود سهام ابرازی، معوقه و سود سهام دولت در شرکت‌های غیردولتی است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، بالغ بر ۱۵۱ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی معین شده است که پیش‌بینی می‌شود عملکرد این بخش تا پایان سال ۱۳۹۶ به ۱۱۰ هزار میلیارد ریال برسد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ این منابع با افزایش ۶ درصدی نسبت به قانون بودجه سال جاری و ۴۵ درصدی نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ به میزان ۱۶۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که به‌نظر می‌رسد بخشی از آن با عدم تحقق مواجه شود. درباره افزایش ۴۵ درصدی سود سهام شرکت‌های دولتی با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از دریافت سود سهام مربوط به شرکت ملی نفت ایران می‌باشد، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و به‌رغم افزایش ۹ درصدی منابع درآمدی شرکت مذکور و همچنین افزایش سود آن، لکن سود سهام منظور شده برای آن نسبت به بودجه سال جاری تغییری نداشته است. این موضوع مختص شرکت ملی نفت ایران نمی‌باشد، بلکه بسیاری از شرکت‌های مهم از جمله شرکت ملی گاز نیز مشمول این موضوع است. پیرامون پیش‌بینی عملکرد این بخش از درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به‌نظر می‌رسد با توجه به تأثیرگذاری برخی عوامل به شرح ذیل از تحقق کامل برخوردار نباشد و بالطبع بخشی از منابع بودجه با کسری مواجه شود:

- 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 به‌دلیل شرایط رکودی حاکم بر بازار در سال جاری؛

- تصویب برخی قوانین و مقررات<sup>۴</sup> و خارج کردن برخی شرکت‌هایی که برای آنها سود ویژه منظور شده از شمول قانون محاسبات عمومی.

سایر منابع حاصل از مالکیت دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۲۴ هزار میلیارد ریال معین شده است که پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال جاری، ۶۰ هزار میلیارد ریال از این رقم تحقق پیدا کند. رقم پیشنهاد شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برای این بخش از درآمدها، ۷۳ هزار میلیارد ریال است (۲۲ درصد رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶) که پیش‌بینی می‌شود حدود ۷۰ هزار میلیارد ریال آن محقق شود. دلیل اصلی کاهش چشمگیر رقم لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در این بخش نسبت به رقم مصوب سال جاری حذف برخی ردیف‌های فاقد عملکرد و یا با عملکرد بسیار ضعیف از جمله حق انتفاع پروانه بهره‌برداری معادن، بدهی معوقه اپراتورهای مخابراتی، واگذاری، استخراج و فروش

۴. 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).

**ماده (۲۰).** دولت موظف است نسبت به تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه بدهکاران ارزی از محل حساب ذخیره ارزی به دولت به نحوی که زمان دریافت ارز، زمان فروش محصول یا زمان تکمیل طرح (حسب مورد)، نوع کالا (نهایی، واسطه‌ای یا سرمایه‌ای) وجود یا نبود محدودیت‌های قیمت‌گذاری توسط دولت و رعایت ضوابط قیمت‌گذاری و عرضه توسط دریافت‌کننده تسهیلات، وجود یا نبود منابع ارزی در زمان درخواست متقاضی لحاظ شده باشد، ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب این قانون اقدام کند.

**تبصره «۱».** گیرندگان تسهیلات موضوع این ماده از تاریخ ابلاغ این قانون تا سه ماه فرصت دارند تا بدهی خود به قیمت روز گشایش را با بانک عامل تأدیه و یا تعیین تکلیف کنند. بدهکارانی که مطابق این تبصره اقدام به تعیین تکلیف بدهی خود نموده باشند، مشمول تسهیلات این ماده هستند. تطابق شرایط این ماده با بدهکاران مزبور با تصویب کارگروه ملی و برحسب ضرورت استانی می‌باشد. کلیه اقدامات قانونی و اجرایی توسط بانک‌های عامل تا ابلاغ آیین‌نامه اجرایی این ماده متوقف می‌شود.

**تبصره «۲».** آیین‌نامه اجرایی این ماده که در آن ترکیب کارگروه مذکور در تبصره «۱» تعیین می‌شود، به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**تبصره «۳».** وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار و بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه پوشش نوسانات نرخ ارز را تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.

**ماده (۲۱).** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است به منظور تأمین سرمایه در گردش پایدار برای واحدهای صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل، صنوف تولیدی، بنگاه‌های دانش‌بنیان و شرکت‌های صادراتی در حال کار (که در این ماده به اختصار «واحد» نامیده می‌شوند)، حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، دستورالعمل اجرایی افتتاح حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش را (که به اختصار «حساب ویژه» نامیده می‌شود) در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲/۴/۸ و اصلاحات بعدی آن با شرایط و الزامات زیر تدوین و به شبکه بانکی کشور ابلاغ نماید:

الف) هر واحد تنها می‌تواند یک «حساب ویژه» در شبکه بانکی کشور داشته باشد. تمام یا بخشی از عواید حاصل از فروش واحد به این حساب واریز می‌شود و موجودی آن صرفاً برای پرداخت‌های قانونی و خرید نهاده‌های مورد نیاز واحد قابل استفاده است. افتتاح «حساب ویژه» برای هر واحد، مانع از داشتن انواع دیگر حساب‌های بانکی توسط آن واحد نیست.

ب) بانک موظف است حسب درخواست صاحب حساب، وجوه مورد نیاز برای خرید نهاده‌های مورد نیاز تولید یا پرداخت‌های قانونی مرتبط با تولید یا صادرات را از محل موجودی حساب ویژه واحد پرداخت نموده، در صورت عدم تکافوی موجودی حساب ویژه واحد، به میزان کسری حساب و حداکثر تا سقف اعتبار حساب ویژه واحد، حساب مزبور را بدهکار نماید.

تسهیلاتی که از این طریق در اختیار واحدها قرار می‌گیرد، از نوع حد اعتباری و در قالب اعتبار در حساب جاری بوده و متناسب با مبالغ بازپرداخت شده، قابل تکرار می‌باشد. این تسهیلات صرفاً در چارچوب عقود مصرح در فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) و آیین‌نامه‌های آن قابل پرداخت است. بازپرداخت این تسهیلات می‌تواند از طریق واریز تدریجی وجوه حاصل از فروش به «حساب ویژه» واحد انجام شود.

پ) حد اعتباری حساب ویژه هر واحد در سال اول افتتاح حساب عبارت است از شصت درصد (۶۰٪) میانگین فروش سه‌ساله آخر فعالیت آن واحد (مورد تأیید سازمان امور مالیاتی کشور) و حداکثر تا سقف پانصد میلیارد ریال حد اعتباری حساب ویژه هر واحد برای سال‌های بعد، براساس دستورالعمل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید، متناسب با فروش سال قبل واحد که وجه آن به حساب ویژه واریز شده باشد، تعیین می‌شود.

ت) هرگونه استفاده غیرمجاز از حساب ویژه، جرم محسوب می‌شود و مجرم با رأی دادگاه به جریمه نقدی سه برابر مبلغ تخلف و محرومیت موقت یا دائم از تسهیلات حساب ویژه محکوم خواهد شد.

ث) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است تدابیر تشویقی و تنبیهی لازم را برای الزام کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در راستای تأمین سرمایه در گردش واحدها در چارچوب مقررات این ماده اتخاذ نموده، هر ۶ ماه یک بار، گزارش عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در این خصوص را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.



معادن می‌باشد. نکته حائز اهمیت در این بخش آن است که برخی ردیف‌های حذف شده همچون حق انتفاع پروانه بهره‌برداری معادن و بدهی معوقه اپراتورهای مخابراتی در برخی از سال‌ها از جمله در سال گذشته و ۸ ماهه سال جاری دارای ارقام عملکردی می‌باشد که به‌جای اصلاح و تعدیل ارقام بودجه‌ای، ردیف‌های مذکور به‌طور کامل حذف شده 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 ۷۶ درصدی از سایر درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ است. بررسی این ردیف طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد به‌دلیل ضمانت‌های اجرایی لازم و سازوکارهای مشخص در این خصوص از جمله تصویب قوانین مربوط در این زمینه<sup>۵</sup> از عملکرد مطلوبی برخوردار بوده است (در ۸ ماهه سال جاری عملکرد ردیف مذکور معادل ۸۶ درصد مصوب است که پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال تا ۹۴ درصد محقق شود). در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برای این ردیف درآمدی رقمی معادل ۵۵ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ حدود ۲۵ درصد رشد دارد.

با توجه به موارد مذکور و با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از ردیف‌های فاقد عملکرد حذف گردیده‌اند و همچنین با توجه به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ و در مجموع پیش‌بینی واقع‌بینانه ارقام این بخش، به‌نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از ارقام بودجه‌ای این بخش محقق شود.

سایر درآمدهای دولتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مشتمل بر فروش کالا و خدمات، جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه حدود ۴۱۴ هزار میلیارد ریال است که پیش‌بینی می‌شود ۳۳۰ هزار میلیارد ریال از این رقم محقق شود.

درباره فروش کالا و خدمات با توجه به سیاست‌های دولت در کنترل تورم لکن شاهد رشد چند برابری برخی تعرفه‌های فروش کالاها و خدمات موضوع جدول ۱۶ بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ از جمله رشد ۳۳ درصدی تعرفه‌های موضوع ردیف ۱۴۰۱۱۳ (صدور گذرنامه)، رشد ۱۰۰ درصدی تعرفه ردیف ۱۴۰۱۶۳ (موضوع هوشمندسازی کارت وسایط نقلیه) و همچنین ردیف ۱۴۰۱۷۳ (موضوع صدور دفترچه ترانزیت) و بسیاری دیگر از تعرفه‌های موضوع فروش کالا و خدمات دولتی هستیم. در این بخش که ۳۷ درصد آن مربوط به درآمد حاصل از خدمات قضایی است، با توجه به عملکرد ۷۰ درصدی خدمات قضایی در ۸ ماهه سال جاری و ۸۵ درصدی آن در سال ۱۳۹۵ و همچنین عدم رشد تعرفه‌ها در بخش خدمات قضایی (به‌استثنای یک مورد) به‌نظر می‌رسد بخشی از آن با عدم تحقق مواجه شود.

۵. براساس 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.

درباره جرائم و خسارات دو ردیف عمده آن شامل جرائم رانندگی (با احتساب جرائم رانندگی معوقه) و غیبت مشمولان وظیفه با سهم ۸۰ درصد از درآمدهای مذکور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ منظور گردیده است. در ۸ ماهه سال جاری ردیف‌های مذکور به ترتیب از عملکرد ۴۸ و ۴۶ درصد برخوردار بوده است. هرچند ارقام منظور شده برای ردیف جرائم رانندگی و مشمولان غایب سربازی نسبت به مصوب سال جاری تغییری نداشته است، لکن به نظر می‌رسد با توجه به عملکرد نه‌چندان مطلوب ردیف‌های مذکور در سال جاری و عدم تغییر نرخ جرائم رانندگی و همچنین تعیین تکلیف بسیاری از مشمولان غایب سربازی طی سال‌های اخیر بخشی از ارقام منظور شده محقق نشود. درباره جرائم غیبت سربازی شایان ذکر است بسیاری از غایبین مشمول با توجه به اجرای احکام مربوط طی سه سال اخیر تعیین تکلیف شده و تنها در صورتی که یک تا دو سال از سطح تعیین شده در حکم ارائه شده (هشت سال) کاسته شود منابع مالی دولت از این محل را به نحو قابل توجهی افزایش خواهد داد.

در ارتباط با درآمدهای متفرقه که با افزایش ۳۵ درصدی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ منظور شده است، تحقق آن به میزان زیادی به تحقق ردیف جدید اضافه شده (با سهم ۴۲ درصدی از ردیف‌های متفرقه) تحت عنوان «مابه‌التفاوت نرخ ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی» بستگی دارد. هرچند با توجه به نرخ ارز مفروض در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (۳۵,۰۰۰ ریال) و با توجه به نرخ ارز بازار در حال حاضر (حدود ۴۲,۰۰۰ ریال) تحقق درآمد مذکور دور از انتظار نخواهد بود<sup>۶</sup> به هر صورت بررسی سایر ردیف‌های عمده این بخش حاکی از عدم تحقق بخشی از ارقام درج شده در این قسمت می‌باشد. ردیف ۱۶۴۰۱۶۴ (دو درصد درآمد حاصل از هزینه‌های دریافتی بابت تراکنش در نظام بانکداری الکترونیکی به میزان ۵ هزار میلیارد ریال) که عملکرد سال جاری آن حاکی از عدم تحقق ۹۹ درصدی در ۸ ماهه می‌باشد و همچنین ردیف ۱۶۵۰۱۶۵ (مربوط به وجوه ارزی ناشی از طرح دعاوی در مراجع بین‌المللی به میزان ۲۰ هزار میلیارد ریال) که در سال جاری نیز فاقد عملکرد است از جمله آنهاست. همچنین درج مبلغ ۱۵ هزار میلیارد ریال برای عوارض برق (ردیف ۱۶۰۱۷۵) که حداکثر عملکرد آن در سال جاری ۷ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود در صورت عدم تغییر تعرفه‌ها غیرواقعی است و یا ردیف ۱۶۰۱۷۲ با مبلغ ۴ هزار میلیارد ریال موضوع بدهی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به دولت که در سال جاری نیز فاقد عملکرد می‌باشد.

## 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

۶. این ردیف با توجه به ماهیت آن جزء منابع حاصل از نفت محسوب می‌شود باید ذیل ردیف‌های مربوط به واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای قرار گیرد.



۱۳۹۷ معادل حدود ۱,۰۶۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۶ از کاهش ۱۰ درصدی برخوردار شده است. عمده منابع این بخش مربوط به منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی است به نحوی که حدود ۹۵ 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) وابستگی بودجه نفت

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 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 براساس سیاست‌های کلان و بلندمدت کشور برای استفاده از منابع پایان‌پذیر و تولید صیانتی از این منابع مشخص شود. با نادیده گرفتن این اصول در سالیان گذشته، سیاست‌های پولی، ارزی، تجاری و انرژی کشور دنباله‌رو سیاست‌های مالی شده است. به منظور اصلاح روند مذکور، در ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، سقف استفاده از منابع نفتی در سال‌های برنامه ششم به‌طور ریالی تعیین شده و مقرر شد در سال ۱۳۹۷ حدود ۱,۰۷۳ هزار میلیارد ریال از منابع حاصل از نفت در بودجه عمومی منظور شود و در صورت تحقق منابع بیشتر از رقم مذکور، مازاد آن به حساب ذخیره ارزی واریز شود. البته شایان ذکر است که طبق ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در صورت عدم تحقق منابع مذکور، می‌توان از موجودی حساب ذخیره استفاده کرد.

سه‌م دولت از منابع نفتی در دو ردیف ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ در حدود ۱,۰۱۰ هزار میلیارد ریال درج شده است. گفتنی است ردیفی تحت عنوان «منابع موضوع بند «ج» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷» نیز در ذیل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای لحاظ شده است که شرح آن بدین صورت است که چنانچه منابع دولت از محل منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی در سال ۱۳۹۷ کمتر از ۱,۰۱۰ هزار میلیارد ریال شود به دولت اجازه داده شده است از محل منابع حساب ذخیره ارزی برای تأمین مابه‌التفاوت حاصل شده اقدام کند. با توجه به موجودی اندک حساب ذخیره ارزی و مانده تعهدات سنگین حساب مذکور، در صورت عدم تحقق کامل منابع نفتی موجودی حساب ذخیره ارزی کفاف مابه‌التفاوت حاصل شده را نخواهد داد.

همچنین در ردیف ۱۶۰۱۳۹ معادل ۱۰۰ هزار میلیارد ریال با عنوان مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی درج شده که ماهیت نفتی داشته و لازم است در سرجمع منابع نفتی بودجه منظور شود (در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ ردیف ۲۱۰۱۱۲ با عنوان مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به مقدار ۸۸,۹۹۰ میلیارد ریال درج شده بود).

به‌علاوه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۲۱۰ هزار میلیارد ریال از منابع صندوق توسعه ملی تعیین تکلیف شده (بابت مصارف موضوع بند «و» تبصره «۴» لایحه بودجه و همچنین افزایش سرمایه صندوق شکوفایی و نوآوری) و لازم است این منابع نیز در زمره منابع نفتی بودجه طبقه‌بندی شوند.<sup>۷</sup> همچنین در ردیف شماره ۱۶۰۱۵۳ جدول شماره ۵ لایحه بودجه ۱۳ هزار میلیارد ریال درآمد حاصل از افزایش ۲۰ درصد قیمت هر لیتر نفت‌گاز در نظر گرفته شده است.

در مجموع، سرجمع منابع نفتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون سال ۱۳۹۶ حدود ۹/۷ درصد رشد داشته و از رقم ۱,۲۱۵ هزار میلیارد ریال به ۱,۳۳۳ هزار میلیارد ریال رسیده که سبب شده وابستگی بودجه به نفت از ۳۵ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به بیش از ۳۶ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یابد، در پیوست گزارش جدول حاوی نحوه محاسبه منابع نفتی در بودجه‌های سنواتی طی سال‌های اخیر ارائه شده 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) جبران شد و استفاده از منابع نفتی در بودجه عمومی از حدود ۶۶۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳ به حدود ۱,۳۳۳ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ رسیده است.

### ب) نوسانات منابع عمومی ناشی از قیمت نفت

نکته مهم درباره منابع از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی در بودجه‌های سنواتی دولت، توجه به ماهیت غیرکنترلی بازار و قیمت نفت خام، به‌عنوان منابع ناپایدار است که به‌صورت دقیق قابل پیش‌بینی نیست. با توجه به پیش‌بینی‌های بین‌المللی درباره قیمت نفت و مقدار صادرات نفت در سال آینده، احتمال تحقق منابع نفتی بودجه زیاد است. شایان ذکر است که منابع نفتی بودجه متأثر از قیمت نفت خواهد بود، به‌گونه‌ای که هر دلار کاهش قیمت نفت سبب کاهش بیش از ۲ هزار میلیارد تومان منابع بودجه خواهد شد.<sup>۸</sup>

### ج) فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول

درآمدهای منظور شده برای این بخش با اندکی تفاوت نسبت به رقم مصوب سال گذشته به میزان ۱۵ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده است. نظام حاکم بر مدیریت دارایی‌ها

۷. همچنین، در تبصره‌های «۴»، «۱۸» و «۱۹» در مجموع اجازه سپرده‌گذاری بیش از ۲۶۲ هزار میلیارد ریال از منابع صندوق و پرداخت تسهیلات به صورت ریالی داده شده است.

۸. میانگین قیمت سال ۲۰۱۷ سبد نفتی اپک حدود ۵۲ دلار است و با توجه به پیش‌بینی مؤسسات و نهادهای بین‌المللی از جمله صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و مؤسسه اطلاعات انرژی آمریکا در خصوص متوسط قیمت نفت خام در سال ۲۰۱۸ در محدوده قیمتی ۵۰ تا حداکثر ۶۰ دلار، تحقق ۵۵ دلار برای قیمت نفت در سال آتی بعید نیست. در ارتباط با تحقق صادرات ۲/۳۲۰ میلیون بشکه در روز نفت خام و میعانات گازی به همراه فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها در سال ۱۳۹۷ (فروض ضمنی لایحه بودجه) با توجه به بازگشت سهم ایران از بازار نفت جهانی به قبل از تحریم‌ها و توسعه ظرفیت‌های انجام شده در خصوص صادرات نفتی کشور و با توجه به میزان صادرات فعلی (متوسط بیش از ۲/۵ میلیون بشکه در روز) به نظر می‌رسد در این خصوص با مشکلی مواجه نباشد.



و اموال دولتی به‌رغم سابقه دیرینه قانونی در این حوزه و آنچه که تحت عنوان مدیریت اموال دولتی در فصل پنجم قانون محاسبات عمومی به آن اشاره شد، به جهت عدم انطباق با رویکردهای نوین مدیریت بخش عمومی، از شفافیت و جامعیت لازم برخوردار نیست. دارایی‌ها، در نظام نوین تأمین مالی دولت، از قابلیت ارزش‌افزایی برخوردار بوده و به‌عنوان پشتوانه در استفاده از ابزارهای مالی می‌تواند استفاده شود. این درحالی است که در مالیه عمومی کشور، به‌رغم حجم قابل توجه دارایی‌های دولت، مولدسازی آن مورد توجه قرار نگرفته است. مضافاً اینکه نظام اطلاعاتی حاکم بر اموال و دارایی‌های عمومی کماکان با نارسایی مواجه می‌باشد و هنوز اطلاعات جامع و شفاف از ارزش روز اموال و دارایی‌های دولتی در دسترس نیست. ضعف اطلاعاتی باعث شده مولدسازی و ارزش‌افزایی دارایی‌ها جهت فروش و یا واگذاری آنها اصولاً در نظام تأمین مالی دولت از جایگاه و اهمیت درخور توجهی برخوردار نباشد. بر این اساس به‌نظر می‌رسد با مدیریت صحیح و مولدسازی دارایی‌ها علاوه بر کاهش هزینه‌های نگهداشت (استهلاک)؛ زمینه برای استفاده از دارایی‌های مذکور به‌عنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی و یا در نهایت با ارزش‌افزایی آنها جهت واگذاری و یا فروش به بخش غیردولتی مهیا خواهد شد. با توجه به چالش‌های مذکور و همچنین عملکرد سنوات اخیر و همچنین عملکرد ۸ ماه سال جاری (۲۶ درصد مصوب ۸ ماهه) به‌نظر می‌رسد حدود ۸,۰۰۰ میلیارد ریال از این محل در سال ۱۳۹۷ محقق شود.

#### د) منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

با توجه به حجم عظیم دارایی‌ها و سرمایه‌های انباشت شده در این حوزه واگذاری این طرح‌ها علاوه بر اینکه به‌عنوان منبعی برای تأمین مالی بدهی‌های دولت می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد، از بار بودجه‌ای دولت جهت اتمام طرح‌های عمرانی خواهد کاست، مضافاً اینکه واگذاری طرح‌های مذکور به بخش خصوصی مانع از افزایش هزینه‌های تعویق اتمام طرح‌های عمرانی ناشی از ضرایب تعدیل سالیانه خواهد گردید. برای نیل به هدف مذکور علاوه بر چارچوب‌های قانونی موجود به جهت استفاده از ظرفیت ایجاد شده در پسابرجام و همچنین ظرفیت‌های داخلی، لزوم برقراری مشوق‌ها و تسهیلات جدید در این حوزه اجتناب‌ناپذیر است. به‌رغم تمهیدات اتخاذ شده در تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ جهت تشویق و حمایت از مشارکت‌های عمومی - خصوصی، با توجه به موانع اجرایی واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی به‌نظر می‌رسد در سال ۱۳۹۷ نیز همانند سال جاری عملکرد درخور توجهی نداشته نباشد. شایان ذکر است منابع در نظر گرفته شده برای ردیف مذکور نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ از رشد ۱۴ درصدی برخوردار شده است که با توجه به تحقق ۱۱ میلیارد ریالی آن در ۸ ماهه سال جاری و ۱۶ میلیارد ریالی در سال ۱۳۹۵، جای تأمل است.

#### ۲-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مشتمل بر فروش اوراق مالی، استفاده از تسهیلات خارجی، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، دریافت اصل وام‌ها، برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل و

استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در مجموع معادل ۶۸۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که به‌نظر می‌رسد در پایان سال آتی حدود ۷۰۰ هزار میلیارد ریال محقق شود<sup>۹</sup> که از این مبلغ ۴۳۵ هزار میلیارد ریال مربوط به فروش اوراق مالی است که فرض می‌شود فروش آن صرف اجرای طرح‌های عمرانی شود و بالغ بر ۲۱۰ هزار میلیارد ریال برداشت از صندوق توسعه ملی است که عمده آن به استناد حکم بند «و» تبصره «۴» لایحه بودجه می‌باشد. باید توجه داشت به‌رغم لزوم توجه به احکام قوانین برنامه‌های توسعه، طی سال‌های اخیر رویه ناصحیحی در حال بنیانگذاری است که در صورت تداوم آن این خطر وجود دارد که صندوق توسعه ملی به سرنوشت حساب ذخیره ارزی دچار شود. بدین ترتیب که اجرای برخی احکام برنامه‌ای در قالب اعتبارات بودجه‌ای و اجرای برخی دیگر در قالب منابع صندوق توسعه ملی در حال پیگیری است. این موضوع به‌ویژه در بودجه سال آتی که برداشت از صندوق توسعه ملی نسبت به سال جاری با افزایش ۱۷۶ درصدی مواجه شده است زنگ خطری است که باید هرچه سریع‌تر بررسی شود.

درباره واگذاری سهام شرکت‌های دولتی شایان ذکر است اغلب شرکت‌های سودده طی سنوات اخیر واگذار شده‌اند و با توجه به اتمام اقساط فروش‌های بزرگ، شرکت‌هایی باقیمانده که در اولویت واگذاری قرار دارند و بخش قابل توجهی از آنها زیان‌ده و از وضعیت مالی مناسبی برخوردار نیستند و بعضاً نیازمند اصلاح ساختار هستند و بر این اساس 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. نکته دیگر آنکه با توجه به تسویه و تهاتر مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی و تعاونی از دولت با بدهی همان اشخاص به سازمان خصوصی‌سازی بابت اقساط واگذاری از طریق صدور اوراق تسویه خزانه و احتساب آن در بخش اوراق مالی، منابع نقدی حاصل از واگذاری‌ها را با تهدید مواجه می‌کند که این موضوع در سال جاری نیز از عملکرد ۱۰,۰۰۰ میلیارد ریالی (۸ ماهه) برخوردار بوده است.

با توجه به رویه فروش سهام به‌صورت اقساط، برای تأمین منابع معادل ۱۲ هزار میلیارد ریال (ردیف ۳۱۰۵۰۲) از محل واگذاری‌های جدید در سال آینده، باید حدود ۶۰ هزار میلیارد ریال سهام شرکت‌ها واگذار شود. این در حالی است که واگذاری این حجم از سهام شرکت‌های دولتی با توجه به مشکلات مطرح شده و سابقه عملکرد ضعیف واگذاری‌ها در سال جاری دور از انتظار است. بخش دیگری از منابع مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی که مربوط به وصولی اقساط سنوات گذشته است (ردیف

۹. بیشتر بودن رقم پیش‌بینی عملکرد نسبت به رقم مصوب به‌دلیل در نظر گرفته نشدن اجازه انتشار ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق (موضوع بند «ح» تبصره «۵») در ردیف‌های بودجه است.



۳۱۰۵۰۱) از محل سود سهام عدالت تأمین می‌شود که با توجه به اتمام مهلت پرداخت اقساط سهام عدالت، وصولی از این محل در سال آینده با چالش مواجه است. بنابراین پیش‌بینی می‌شود در سال آینده، از مجموع منابع مندرج در لایحه بودجه به مبلغ ۶۱ هزار میلیارد ریال، در حدود ۴۵ هزار میلیارد ریال در حوزه واگذاری سهام شرکت‌ها محقق شود.

بخش دیگری از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی است. شایان ذکر است منابع مذکور در لایحه دولت معادل ۳۸۵ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است<sup>۱۰</sup> که این موضوع اگرچه در انطباق با جدول شماره ۴ قانون برنامه ششم توسعه بوده و با توجه به عملکرد ۲۷۱ هزار میلیارد ریالی منابع مذکور در ۸ ماهه سال جاری، محدودیتی از منظر تحقق آن در لایحه بودجه سال آینده متوجه آن نمی‌باشد، لکن از برخی جهات واجد کاستی و نارسایی است، از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- یکی از رویکردهای اصلی انتشار اوراق مالی که همزمان با تصویب قانون رفع موانع تولید در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۴ مورد تأکید قرار گرفت، تسویه بدهی‌های دولت برای ارتقای ظرفیت‌های اقتصادی و تسریع در خروج از رکود اقتصادی حاکم بر سال‌های اخیر بوده است. این موضوع در سال‌های اخیر اگرچه در ابتدا با اختصاص منابع حاصل از انتشار اوراق به تسویه بدهی‌های دولت به پیمانکاران طرح‌های عمرانی مورد تأکید قرار گرفت، لکن در برخی موارد به جهت اختصاص به مصارف هزینه‌ای دولت، با انحراف مواجه شده است که از آن جمله می‌توان به انتشار ۹۵ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی موضوع بند «ه» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ جهت خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی، مابه‌التفاوت قیمت خرید تضمینی محصولات با قیمت فروش و تأدیه بدهی سازمان‌های بیمه پایه سلامت اشاره کرد که به نظر می‌رسد در صورت تصویب مجدد آن، به رویه‌ای متداول در سال‌های آینده تبدیل شده و به سایر اجزای هزینه‌ای نیز تعمیم یابد که بالطبع این موضوع با توجه به سقف در نظر گرفته شده برای نسبت بدهی بخش دولتی به تولید ناخالص داخلی در سطح ۴۰ درصد در قانون برنامه ششم توسعه (موضوع ماده (۸) قانون برنامه) تشدید ناپایداری بدهی‌ها را به دنبال خواهد داشت. شایان ذکر است در ۸ ماهه سال جاری ۱۳ درصد از منابع حاصل از فروش و یا واگذاری اسناد خزانه اسلامی (۳۰ هزار میلیارد ریال) به هزینه‌های جاری دولت اختصاص یافته است.

- در لایحه بودجه سال آینده برخلاف رویه فعلی انتشار اوراق مالی، لزومی به تأیید کمیته پیش‌بینی شده در بند «ک» تبصره «۵» جهت انتشار اوراق مالی نمی‌باشد که این امر بالطبع اثربخشی تصمیمات کمیته مذکور جهت مدیریت تبعات احتمالی انتشار اوراق مالی را با ابهام مواجه خواهد کرد.

۱۰. مجموع مجوزهای اخذ شده در تبصره‌های لایحه برای انتشار اوراق مبلغ ۲۲۵ هزار میلیارد ریال می‌باشد.

– نکته حائز اهمیت دیگری که در ارتباط با جزء «۱» بند «ک» تبصره «۵» به نظر می‌رسد مغفول مانده است، لزوم مدیریت تبعات احتمالی اوراق مالی در بازار ثانویه می‌باشد. شایان ذکر است این موضوع به جهت فقدان نهادهای واسطه‌ای از یکسو و نامشخص بودن نهاد متولی مدیریت اوراق در بازار ثانویه از سوی دیگر، زمینه ایجاد نرخ‌های نامتعارف بازدهی اوراق طی دو سال گذشته و به تبع آن اختلال در بازارهای مالی کشور را به دنبال داشته است. لذا ضروری است در کمیته بند «ک» تبصره «۵» لایحه این موضوع مدنظر قرار گیرد.

– اوراق تسویه خزانه (۳۰ هزار میلیارد ریال) جهت تسویه بدهی‌های دولت با مطالبات قطعی دولت به صورت جمعی - خرجی مورد استفاده قرار می‌گیرد. با توجه به عملکرد مطلوب در سال جاری (انتشار ۲۶ هزار میلیارد ریال در ۸ ماهه) و ظرفیت استفاده در بخش واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و همچنین درآمدهای مالیاتی به نظر می‌رسد تحقق رقم پیش‌بینی شده با مشکلی مواجه نشود، لکن در استفاده از ظرفیت مذکور به جهت تحدید منابع درآمدی (نقدی) دولت ضروری است، احتیاط لازم صورت پذیرد.

#### ۴-۲. کسری بودجه بدون نفت<sup>۱۱</sup>

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 یکی از عوامل 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 در جدول ۴ مشاهده می‌شود کسری بودجه بدون نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ از افزایش ۱ درصدی برخوردار شده و از رقم ۱,۴۶۰ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۱,۳۷۹ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است. برای محاسبه رقم مذکور لازم است خالص دارایی‌های مالی (۳۶۹ هزار میلیارد ریال) را با منابع نفتی (۱,۰۱۰ هزار میلیارد ریال به اضافه رقم مابه‌التفاوت نرخ ارز) جمع کرد.

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



#### جدول ۴. بررسی وضعیت کسری بودجه غیرنفتی طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۷

(هزار میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۹۳ (قانون)	۱۳۹۴ (قانون)	۱۳۹۵ (قانون)	۱۳۹۶ (قانون)	۱۳۹۷ (لایحه)
کسری بودجه بدون نفت	۸۸۱	۷۷۷	۱۰۹۳	۱۴۶۰	۱۳۷۹

توضیح: در محاسبه کسری بودجه بدون نفت در سال ۱۳۹۷ صرفاً مبلغ ۱۰۱۰ هزار میلیارد ریال منابع نفتی استفاده شده در بودجه ملاک قرار گرفته و سایر اقلام با ماهیت نفتی در نظر گرفته نشده است.

#### پیشنهادها

۱. **واقعی کردن منابع نفتی در بودجه عمومی دولت:** محاسبه منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد منابع وصولی از این محل بیشتر از میزان آن در ردیف‌های بودجه‌ای درآمدهای نفتی است. این امر باعث می‌شود که درآمدهای مازاد به سایر سرفصل‌های بودجه‌ای منتقل شود که این موضوع معضلاتی از جمله هزینه‌کرد اعتبارات در ردیف‌های غیرمرتبط، افزایش بی‌انضباطی‌های مالی و بودجه‌ای و عدم شفافیت را به دنبال دارد که مغایر با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و برنامه ششم توسعه است. از سویی با ایجاد شاخص‌های گمراه‌کننده بودجه‌ای موجبات تحلیل‌های نادرست از وضعیت مالی و اقتصادی کشور را موجب می‌شود که نمونه آشکار آن وضعیت شاخص مورد تأکید در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با عنوان وابستگی بودجه به نفت است که در لایحه بودجه دولت برای سال ۱۳۹۷ به میزان ۲۷ درصد نشان داده شده است در حالی که در واقعیت ۳۶ درصد می‌باشد.

۲. **واقعی کردن منابع غیرنفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و عدم افزایش آن در مجلس شورای اسلامی:** بررسی تحقق منابع غیرنفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مشتمل بر درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها حاکی از آن است که ارقام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ از واقع‌بینی بالاتری برخوردار است. پیش‌بینی می‌شود بخش قابل توجهی از درآمدهای غیرنفتی سال آتی محقق شود، لکن کماکان در برخی موارد، بیش‌برآوردهایی وجود دارد که لازم است اصلاح و مورد تعدیل قرار گیرد. درباره تحقق درآمدهای مالیاتی برآورد صحیح از عملکرد اقتصادی ضروری است. به‌رغم اقدامات انجام شده در حوزه نظام مالیاتی از جمله اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و اجرایی شدن این قانون و فراهم شدن بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری (مانند تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی، راه‌اندازی کامل بانک اطلاعات جامع مالیاتی و...)، شرایط رکودی در سال جاری و احتمال تداوم آن در سال آتی و احتمال معوق شدن بخشی از منابع این بخش، تحقق کامل درآمدهای مالیاتی مندرج در لایحه بودجه را با تردید مواجه می‌سازد. محاسبات حاکی از آن است که علیرغم پیش‌بینی عملکرد ۱۰۷ درصدی مالیات بر واردات در سال ۱۳۹۷ منابع مالیاتی به‌طور کامل محقق نخواهد شد، لذا برای اجتناب از پیامدهای مربوط به وقوع کسری بودجه، پیشنهاد می‌شود درآمدهای

مالیاتی به صورت واقع‌بینانه در نظر گرفته شود یا در راستای ارتقای درآمدهای مذکور راهکارها و تدابیر لازم اتخاذ شود. گستردگی معافیت‌های مالیاتی مانع جدی تحقق سیاست ارتقای درآمدهای پایدار دولت بوده است. از این رو بازنگری معافیت‌های مالیاتی در راستای هدفمندی و افزایش کارایی آن می‌تواند به عنوان یکی از محورهای سیاست‌های مالی دولت مدنظر قرار گیرد. شایان ذکر است اگرچه معافیت‌های مالیاتی با هدف تخصیص بهینه منابع و کاهش آثار اختلال‌زایی مالیات‌ها و به تبع آن افزایش بهره‌وری معرفی شده‌اند، لکن گستردگی این معافیت‌ها در نظام مالیاتی ایران، موجب شد تا این معافیت‌ها علاوه بر کاهش درآمدهای مالیاتی با تحمیل بار مالی بیشتر بر گروه محدودی از فعالان اقتصادی از کارایی لازم برخوردار نباشند و آثار اختلال‌زای مالیات را تشدید کنند. علاوه بر این ضعف نظام مالیاتی در اشراف اطلاعات مالی و به تبع آن فرار گسترده مالیاتی از دیگر موانع مهم در تحقق سیاست‌های مالی در گذشته بوده است. بر همین اساس و به منظور رفع نقیصه مذکور در اصلاحیه اخیر قانون مالیات‌های مستقیم، ضمن تقویت ضمانت‌های اجرای قانون، مقرر شد پایگاه یکپارچه اطلاعات مالیاتی، هویتی و عملکردی مؤدیان در سازمان مالیاتی تشکیل و کلیه مراجع تولیدکننده اطلاعات به ارائه اطلاعات به پایگاه مذکور ملزم شده‌اند. بدیهی است تشکیل این پایگاه اطلاعاتی از طریق جلوگیری از فرار مالیاتی، نقش مهمی در افزایش درآمدهای مالیاتی و تحقق سیاست‌های مالی دولت بدون تحمیل بار اضافی مالیاتی بر فعالان اقتصادی رسمی خواهد داشت. همچنین تغییر ترکیب درآمدهای مالیاتی و اتکای بیشتر به مالیات‌هایی که کمترین اختلال بر کارایی را دارند نظیر مالیات‌های بر پایه مصرف و مالیات بر ارزش افزوده و یا مالیات‌های زیست‌محیطی (مالیات سبز)، از دیگر مواردی است که می‌تواند ضمن حمایت از بخش تولید و ارتقای بهره‌وری، منابع لازم را برای توزیع مجدد و به تبع آن کاهش نابرابری در اختیار دولت قرار دهد.

**۳. اعمال مالیات بر مجموع درآمد:** پایه مالیات جمع درآمد، در واقع یک روش مالیات‌ستانی در خصوص اشخاص حقیقی است که در آن تمامی درآمدهای اشخاص مذکور از منابع مختلف تجمیع شده و سپس به عنوان پایه مالیاتی مشمول نرخ‌های تصاعدی مقرر می‌شود. اکثر نظام‌های مالیاتی در دنیا با توجه به مزایای این روش مالیات‌ستانی در مقایسه با روش اخذ مالیات بر پایه منابع درآمدی جدا (روش فعلی مالیات‌ستانی از اشخاص حقیقی در نظام مالیاتی ایران) به اجرای روش مذکور و لحاظ پایه مالیات بر مجموع درآمد شخصی متمایل شدند. از جمله مهمترین مزایای مالیات بر مجموع درآمد می‌توان ایجاد شفافیت اقتصادی به جهت اخذ کارآی اطلاعات مؤدیان، ارتقای قابل توجه کارکرد بازتوزیعی مالیات، کاهش تبعیض مالیاتی، کاهش هزینه وصول مالیات، افزایش کارایی اقتصادی و همچنین افزایش درآمدهای مالیاتی اشاره کرد. مالیات بر جمع درآمد در نظام مالیاتی ایران، هرچند ناقص در قالب ماده (۱۲۹) قانون مالیات‌های مستقیم قبل از سال ۱۳۸۰ برقرار بوده است، اما اجرای آن به دلایلی از جمله



نمود زیرساخت فناوری اطلاعات و در نتیجه عدم توانایی سازمان مالیاتی در یکپارچه نمودن اطلاعات مؤدیان (عدم امکان مبادله اطلاعات بین حوزه‌های مالیاتی در سراسر کشور) و همچنین عدم دسترسی سازمان امور مالیاتی کشور به اطلاعات اقتصادی مؤدیان، هیچ‌گاه عملیاتی نشد. از این رو این پایه مالیات در چارچوب اصلاحات سال ۱۳۸۰ قانون مذکور حذف شد. در شرایط حاضر با توجه به رفع چالش‌های عمده مذکور در قالب فراهم شدن زیرساخت‌های فناوری اطلاعات مورد نیاز (به‌واسطه پیشرفت‌های حاصل از اجرای پروژه‌های طرح جامع مالیاتی) و نیز فراهم شدن بستر قانونی دسترسی سازمان به اطلاعات اقتصادی مؤدیان مالیاتی (به‌واسطه اصلاحات اخیر قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴) می‌توان اجرای این پایه مالیاتی را در چارچوب یک برنامه زمانبندی شده در دستور کار دولت قرار داد.

**۴. 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. بی‌توجهی به چنین ریسکی، آسیب‌پذیری بودجه دولت را افزایش داده است. ورود بودجه‌های سنواتی به بحث نرخ تبدیل دلار به ریال موجب شده است تا تعیین 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 به‌طور ضمنی و عملی مغایر حکم بند «ت» ماده (۲۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور 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 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، ماده (۷) قانون برنامه ششم، سقف ریالی استفاده از منابع نفتی در سال‌های برنامه را تعیین کرد و قاعده‌گذاری جدیدی در کشور صورت گرفت. ضروری است در بررسی بودجه پایبندی به قاعده مذکور رعایت شود و از طرح مجدد موضوع قیمت نفت و مقدار صادرات و نرخ ارز در بودجه خودداری کرد.

علاوه بر این، برای کاهش اتکای بودجه عمومی دولت به نفت و تحقق اقتصاد مقاومتی 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 شود.**

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.

**۵. تدوین قانون جامع مدیریت بدهی‌ها توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی:** بررسی ماهیت حجم فعلی بدهی‌های دولت بیانگر آن است که بخش عمده‌ای از وضعیت نابسامان بدهی‌ها، به‌رغم محدودیت‌های مالی بودجه و تلاش دولت در استفاده از ابزارهای مالی جهت تسویه تدریجی بدهی‌های مذکور، ناشی از فقدان چارچوب جامع و یکپارچه قانون مدیریت بدهی‌ها در نظام مالی دولت و همچنین نامشخص بودن استراتژی میان‌مدت بدهی‌ها در آینده باشد. این تنگناها و نارسایی‌های قانونی موجب تضعیف انضباط مالی و نابسامانی مدیریت بدهی‌ها و تعهدات مالی دولت شده که نتیجه آن انباشت حجم قابل توجه بدهی‌ها و تعهدات دولت بوده است. بر این اساس طراحی چارچوب قانون یکپارچه و منطبق با استانداردهای جهانی



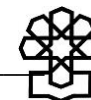
برای مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی به‌منظور ارتقای شفافیت و بهبود مدیریت بدهی‌های اجتناب‌ناپذیر است، تحقق این مهم در تهیه و تدوین بودجه‌های سنواتی اثرگذار خواهد بود.

**۶. تبیین سازوکار و قواعد مشخص برای تضامین و بدهی‌های احتمالی دولت:** در حال حاضر به‌رغم پیش‌بینی قاعده ۴۰ درصدی برای نسبت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی، هیچ سازوکار و رویه مشخصی برای ایجاد تضامین و سایر تعهدات ضمنی و احتمالی که به احتمال زیاد طی سال‌های آتی به بدهی‌های قطعی و صریح در قوانین بودجه تبدیل خواهند شد، وجود ندارد. این امر باعث شده طی سنوات اخیر تکالیف و تعهدات ضمنی متعدد در قالب ارائه تسهیلات حمایتی و تکلیفی با تضمین دولت و یا پیشنهاد انواع احکام دارای بار مالی پنهان (از جمله بازنشستگی پیش از موعد، حمایت‌های بیمه‌ای و ...) از طریق قوانین بودجه پیشنهاد گردد که بالطبع به جهت فقدان سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی و عدم محاسبه و بالطبع عدم حساسیت در زمینه بار مالی آن، به تشدید روند بدهی‌های قطعی در سال‌های بعد منجر خواهد شد. لذا ارائه سازوکار مشخص درخصوص بدهی‌های ضمنی یکی دیگر از اقدامات و رویکردهایی است که در راستای ارتقای انضباط مالی دولت باید مدنظر قرار گیرد.

## پیوست

جدول منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

عنوان	عملکرد ۱۳۹۳	عملکرد ۱۳۹۴	عملکرد ۱۳۹۵	قانون ۱۳۹۶	لایحه ۱۳۹۷	تغییرات لایحه ۱۳۹۷ نسبت به قانون ۱۳۹۶	رشد لایحه ۱۳۹۷ نسبت به قانون ۱۳۹۶ (درصد)
منابع حاصل از ارزش صادرات نفت (ردیف ۲۱۰۱۰۱)	۶۰۶۸۲۹	۵۲۲۳۸۷	۷۲۲۷۷۱	۱۰۰۱۹۰۴	۹۵۹۳۱۴	-۴۲۵۹۰	-۴/۳
مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی (ردیف ۱۶۰۱۳۹)					۱۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	
دو درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز (ردیف ۲۱۰۱۰۹)	۲۲۰۰۸	۱۴۹۸۰	۱۶۰۴۸	۴۸۰۹۶	۵۰۸۰۰	۲۷۰۴	۵/۶
مجموع منابع نفتی برای واردات فرآورده‌های نفتی (تقریبی)	۳۱۸۹۲	۳۵۵۰۴	۳۶۳۲۲	۰	۰	۰	
استفاده از صندوق توسعه ملی برای صندوق شکوفایی و نوآوری (ردیف ۳۱۰۷۰۴)	۵۰۸۰	۸۵۵۰	۵۹۹۴	۶۶۰۰	۷۰۰۰	۴۰۰	۶/۱
استفاده از صندوق توسعه ملی برای طرح‌های آبیاری تحت فشار (ردیف ۳۱۰۷۰۵)				۹۹۰۰	۱۰۵۰۰	۶۰۰	۶/۱
استفاده از صندوق توسعه ملی برای طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن (ردیف ۳۱۰۷۰۶)				۹۹۰۰	۱۰۵۰۰	۶۰۰	۶/۱
استفاده از صندوق توسعه ملی برای سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران (ردیف ۳۱۰۷۰۷)				۳۳۰۰	۳۵۰۰	۲۰۰	۶/۱
استفاده از صندوق توسعه ملی برای تقویت بنیه دفاعی (ردیف ۳۱۰۷۰۸)				۴۲۹۰۰	۴۵۵۰۰	۲۶۰۰	۶/۱
استفاده از صندوق توسعه ملی برای مقابله با ریزگردها (ردیف ۳۱۰۷۰۹)				۳۳۰۰	۵۲۵۰	۱۹۵۰	۵۹/۱
استفاده از صندوق توسعه ملی برای توسعه مکران					۳۵۰۰	۳۵۰۰	
استفاده از صندوق توسعه ملی برای ساماندهی حمل‌ونقل عمومی					۳۵۰۰	۳۵۰۰	



عنوان	عملکرد ۱۳۹۳	عملکرد ۱۳۹۴	عملکرد ۱۳۹۵	قانون ۱۳۹۶	لایحه ۱۳۹۷	تغییرات لایحه ۱۳۹۷ نسبت به قانون ۱۳۹۶	رشد لایحه ۱۳۹۷ نسبت به قانون ۱۳۹۶ (درصد)
استفاده از صندوق توسعه ملی برای بهبود محیط زیست، آبخیزداری و ساماندهی پسماندهای کل کشور					۷۰۰۰۰	۷۰۰۰۰	
استفاده از صندوق توسعه ملی برای کمک به ساماندهی بافت‌های فرسوده و بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله					۳۵۰۰	۳۵۰۰	
استفاده از صندوق توسعه ملی برای حمل‌ونقل ریلی					۱۲۲۵۰	۱۲۲۵۰	
استفاده از صندوق توسعه ملی برای کمک به تسویه بدهی پاداش پایان خدمت بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش					۳۵۲۰۰	۳۵۲۰۰	
استفاده از صندوق توسعه ملی برای آبرسانی به سیستان					۱۲۲۵۰	۱۲۲۵۰	
مجموع برداشت بودجه‌ای از صندوق توسعه ملی در بودجه	۵۰۸۰	۸۵۵۰	۵۹۹۴	۷۵۹۰۰	۲۲۲۴۵۰	۱۴۶۵۵۰	۱۹۳/۱
مازاد درآمد نفت قبل از واریز به حساب ذخیره ارزی	-	۱۳۲۹۸۸	۰	۸۸۹۹۰			-۱۰۰
مجموع برداشت بودجه‌ای از حساب ذخیره ارزی		۸۹۰۵				۰	
<b>جمع استفاده از منابع نفت در بودجه</b>	<b>۶۶۵۸۰۹</b>	<b>۷۲۳۳۱۳</b>	<b>۷۸۱۱۳۵</b>	<b>۱۲۱۴۸۹۰</b>	<b>۱۳۳۲۵۶۴</b>	<b>۱۱۷۶۷۴</b>	<b>۹/۷</b>
<b>جمع استفاده از منابع نفت در بودجه (میلیارد دلار)</b>	<b>۲۴/۴۲</b>	<b>۲۳/۸۳</b>	<b>۲۵/۱۵</b>	<b>۳۳/۸۸</b>	<b>۳۴/۵۷</b>	<b>۰/۷</b>	<b>۲/۱</b>
نرخ ارز (دلار به ریال)	۲۷.۲۶۸	۳۰.۳۵۶	۳۱.۰۵۵	۳۵.۸۶۲	۳۸.۵۴۱	۲۶۸۰	۷/۵
منابع بودجه عمومی در ردیف‌ها	۱.۷۷۸.۲۴۴	۲۰۱۷۰۷۸	۲.۸۳۰.۰۷۵	۳.۴۶۷.۵۳۱	۳.۶۸۰.۴۹۰	۲۱۲۹۶۹	۶/۱
<b>حد/قل درصد وابستگی بودجه به نفت</b>	<b>۳۶/۸</b>	<b>۳۵/۱</b>	<b>۲۷/۳</b>	<b>۳۵/۰</b>	<b>۳۶/۱</b>	<b>۱</b>	<b>۳</b>

مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



## منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۶ کل کشور.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
۳. گزارش‌های مالی دولت در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۵ و عملکرد ۸ ماهه سال ۱۳۹۶.



شماره مسلسل: ۱۵۶۴۴

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۷۶۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۱۸. منابع بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

تهیه و تدوین کنندگان: داریوش ابوحمز، هادی ترابی‌فر، میثم پیله‌فروش

همکاران: محمدحسین معماریان، سعید غلامی‌باغی، حسین هرورانی

ناظران علمی: محمد قاسمی، سیدمحمدهادی سبحانیان

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

۵. اوراق مالی

۶. سود سهام

۷. اسناد خزانه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۴