

**راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاستگذاری
(ویرایش اول)**

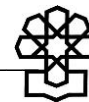
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیہ عمومی و توسعه مدیریت

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۰۲۹
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده مدیریتی.....
۳.....	راهکار: در جستجوی تعادل جدید ذی نفعان.....
۴.....	جعبه ابزار پوشش کسری: راه‌های بهبود فضای مالی.....
۶.....	قیود سیاستگذار: سایه‌ای از تعادل جاری ذی نفعان.....
۷.....	ماتریس ذی نفعان - ابزارهای مالی: در جستجوی بهینه دوم.....
۱۰.....	شناسایی راهکار: شکستن مشکل به بخش‌های کوچک.....
۱۲.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۱۴.....	پیوست.....



راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاستگذاری (ویرایش اول)

چکیده مدیریتی

وقایع سال ۱۳۹۸ تاکنون از قبیل تشدید تحریم‌ها و کاهش شدید درآمدهای نفتی، سیل گسترده، شیوع ویروس کرونا و مجدداً کاهش شدید قیمت نفت و به حداقل رسیدن منابع حاصل از نفت، بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ را به شدت تحت تأثیر قرار داد و موجب کسری بودجه شده است. پرسش اصلی در حال حاضر نحوه مواجهه با کسری بودجه دولت در سال ۱۳۹۹ و چگونگی رفع آن است. گزارش حاضر برای پاسخ به این سؤال، چندین گام را طی می‌کند.

گزارش در **گام اول**، راهکارهای پیشنهادی مختلف موجود در ادبیات تأمین مالی عمومی جهت پوشش کسری بودجه، همانند واگذاری سهام دولت در شرکت‌های غیردولتی، واگذاری دارایی‌های غیرمالی عمومی، ایجاد بدهی فراتر از مقدار پیش‌بینی شده در بودجه، اخذ عوارض از تراکنش‌های بانکی، افزایش نرخ مالیات ارزش افزوده، افزایش مالیات خرید و فروش سهام، اخذ مالیات سود سهام، اخذ مالیات سود سپرده بانکی، اخذ مالیات عایدی سرمایه و مالیات دارایی (ثروت)، تحریک بخش واقعی و تولید (با راهکارهای مختلف از جمله عرضه زمین در جریان یک پروژه ساخت مسکن) و برداشت سهم بودجه از آن، افزایش استفاده از حامل‌های جایگزین بنزین (مانند CNG & LPG) و صادرات بنزین، حذف ارز ترجیحی کالاهای اساسی، اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی، کاهش فرار مالیاتی از طریق شفافیت تراکنش‌ها و... را احصا می‌کند.

گزارش در **گام دوم**، چک‌لیست ضمنی و ذهنی مورد نظر سیاستگذار برای ارزیابی و تصمیم‌گیری در قبال اقدامات ممکن برای پوشش کسری بودجه، در عمل، را فهرست می‌کند. این فهرست، شامل هزینه سیاسی عام برای مجری (فشار اجتماعی عمومی)، هزینه سیاسی ذی‌نفعان قدرتمند برای مجری (فشار اجتماعی گروهی یا فردی)، نیاز به ایجاد زیرساخت یا ایجاد فرایند جدید، فاصله تصمیم تا اجرا و وصول درآمد، نیاز به آماده‌سازی و توجیه اجتماعی، قابل توجه بودن منابع ایجاد شده، اثر روی نرخ رشد، اثر روی نرخ تورم، اثر روی منابع دیگر بودجه، ریسک سرایت‌بخشی، بین بخشی و تلاطم سیستم و درنهایت ریسک آتی (مخصوصاً در صورت ادامه دار بودن در میان مدت) است.

گزارش در **گام سوم**، با تقاطع دادن قیود سیاستگذار و راهکارهای موجود، پاسخ این سؤال که «راهکار (یا مجموعه‌ای از راهکارهای) پوشش کسری بودجه در سال آتی چیست؟» را در چارچوب ماتریس ارزیابی

ذی‌نفعان از نگاه مجری در کوتاه‌مدت سال آتی ارائه می‌کند. منوی پیشنهادی معرفی شده در این ماتریس، امکانات قابل استفاده روی میز تصمیم‌گیر برای پوشش کسری است و بسته به ظرفیت بروکراتیک موجود و انتخاب‌های نهادهای تقنینی و اجرایی، قابل انتخاب و پیاده‌سازی خواهد بود.

گزارش در نهایت پیشنهاد می‌کند، برای تأمین کسری، سیاستگذار اولاً به یک ابزار اکتفا نکرده و با تقسیم کسری به قطعات کوچک‌تر، از میان جعبه ابزار پوشش کسری بودجه چندین ابزار را انتخاب کند و ثانیاً با توجه به ماتریس ذی‌نفعان ارائه شده و با دید بازتر نسبت به هزینه اقتصادی، سیاسی و ریسک آنی اقدامات خود، از میان این ابزارها انتخاب کند. بر این اساس و با تقاطع قیود سیاستگذار و راهکارهای موجود برای مدیریت کسری بودجه، اقدامات پیشنهادی در چهار دسته طبقه‌بندی شده است:

– دسته اول: راهکارهای با زیرساخت قانونی تقریباً آماده، مورد توافق میان دولت و مجلس، با موانع سیاسی کم، هم‌راستا با سایر اهداف اقتصادی و درآمد نسبتاً قابل توجه

- شفافیت پرداخت‌ها (پرداخت به ذی‌نفع نهایی) و معاملات بخش عمومی (سامانه تدارکات الکترونیک دولت)

- شفافیت تراکنش‌های بانکی و تفکیک حساب شخصی و تجاری (کاهش فرار مالیاتی)
- اقدام عملیاتی در واگذاری سهام دولت در شرکت‌های دولتی و...

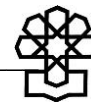
– دسته دوم: راهکارهای نوآورانه، نیازمند وضع قانون، با هزینه سیاسی و فشار ذی‌نفعان در سطح متوسط و دارای درآمد قابل توجه

- عوارض انتقال مالی FTT^۱ (BTT, APT)^۲
- مولدسازی دارایی‌های دولت با استفاده از بازآفرینی شهری

– دسته سوم: راهکارهای شناخته شده، نیازمند وضع قانون، دارای مخالفان مؤثر، دارای درآمد قابل توجه و هماهنگ با ملاحظات اقتصادی (نیازمند گفتگو، هماهنگی و اجماع‌سازی)

- اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی
- حذف یا کاهش ارزش ترجیحی
- عوارض انتقال سهام (STT)^۳
- مالیات بر سود سهام (DT)
- مالیات بر سود سپرده بانکی

1. Automated Payment Transaction (APT) Tax
2. Bank Transaction Tax (BTT)
3 Securities Transaction Tax (STT)



○ مالیات بر عایدی سرمایه

○ مالیات بر دارایی PT

بجز دو مورد آخر در این دسته، سایر موارد در صورت اجرا می‌تواند منابع قابل توجهی برای سال ۱۳۹۹ به‌دست دهد.

– دسته چهارم: راهکاری با موانع سیاسی نسبتاً کم، درآمد بالا، ولی مخاطره‌آمیز و غیرقابل تداوم

○ ظرفیت‌سازی برای ایجاد بدهی و متعاقب آن انتشار گسترده اوراق بدهی

راهکار: در جستجوی تعادل جدید ذی‌نفعان

بودجه شامل پوششی از اعداد و ارقام است که از دو عنصر متأثر می‌شود: ۱. تعادل ذی‌نفعان بودجه و میزان بهره‌وری در ارائه خدمات عمومی (حیطه انجام وظایف دولت و سهم عامه و گروه‌ها و اقشار مختلف داخل و خارج بخش عمومی از مخارج بودجه و تأمین منابع آن) و ۲. ساختار اقتصاد کشور (میزان تنوع یا عدم تنوع در بخش واقعی و میزان وابسته بودن به منبع، میزان بهره‌وری، میزان رقابتی و رقابت‌پذیر بودن محصولات، میزان تولید و صادرات محصولات دارای ارزش افزوده بالا یا پایین و میزان دانش‌بنیان و فناوری بالای تولید و...). تحول در بودجه نیازمند تحول در یک یا هر دوی این هسته‌های سخت است که به دلایل مختلف تاکنون صورت نگرفته (که در رأس این دلایل، چسبندگی تعادل ذی‌نفعان ناشی از رانت منبع طبیعی و توسعه ساختار تولید و منابع انسانی برمبنای این تعادل طی دهه‌های گذشته است) و بدون انجام آن نیز هرگونه اصلاح ساختاری، احتمالاً یا مؤثر نخواهد بود و یا در حد بازی با ارقام باقی خواهد ماند (چنانکه مانده).

حال سؤال این است که در وضعیتی که به هر دلیل، این امر رخ نداده و کشور نیز در آستانه اضطراب بودجه‌ای قرار دارد و امکان انجام تصمیم درست و **بهینه اول** (یعنی بازمهندسی تعادل‌های اقتصادی و بودجه‌ای ذی‌نفعان و بازسازی اقتصاد) در «کوتاه‌مدت» و «زیر فشار» وجود ندارد و چه‌بسا ممکن است خود این اقدام به تلاطم جدید منجر شود و یا در صورت انجام، حتی بدون ایجاد تلاطم، منابع آن به بودجه سال آتی نرسد، چه باید کرد؟

پاسخ ساده و شاید غیرمسئولانه، اصرار بر اصلاحات ساختاری کاغذی بدون توجه به مقتضیات سیاستگذار (به‌عنوان یکی از ذی‌نفعان اصلی) است. این راهکار عملاً پیش نخواهد رفت (درواقع پیشنهادی برای اجرا نشدن است) و حتی در صورت انجام، با موانع جدی ناشی از کنش سایر ذی‌نفعان مواجه شده و ضمن توقف، به زنجیره‌ای از مشکلات دیگر منجر خواهد شد به‌نحوی که در عمل فرصت زمانی از بین رفته و در انتها و وقوع اضطراب بودجه‌ای توسل به منابع صندوق توسعه ملی یا پایه پولی

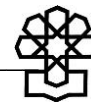
دنبال خواهد شد. به این ترتیب، راهکار بهینه دوم (تا زمان ایجاد فرصت برای خارج شدن از اضطرار و پیگیری بهینه اول و درواقع خرید زمان و انبساط فضای سیاستگذاری)، به‌ناچار، «طراحی سازوکار» مناسب برای کاهش کسری بودجه، «با حداقل نیاز به تغییر تعادل جاری ذی‌نفعان» (و نه بازمهندسی یا بازآرایی تعادل فعلی چنانکه در بهینه اول بحث شد) است. برای این منظور، ابتدا لازم است:

۱. راه‌های پوشش کسری بودجه فهرست شوند (ترسیم مختصات ممکن بهبود فضای مالی)
 ۲. مقتضیات و معیارهای سیاستگذار به‌عنوان ذی‌نفع حاکمیتی، که بخش بزرگی از این نفع در ارتباط با توجه به منافع و کنش ذی‌نفعان دیگر (عامه مردم و گروه‌های ذی‌نفع) تعریف می‌شود، شناسایی شود (ترسیم سایه‌ای از مختصات تعادل جاری ذی‌نفعان)
 ۳. مختصات بهبود فضای مالی (۱) بر مختصات تعادل جاری ذی‌نفعان (۲) تطبیق داده شوند و سازوکار بهینه افزایش فضای مالی استخراج شود (شناسایی فضای تصمیم‌گیری روی زمین)
- در بخش‌های بعد، تلاش خواهد شد، مراحل ذکر شده پیاده شده و نتیجه شناسایی شود.

جعبه ابزار پوشش کسری: راه‌های بهبود فضای مالی

با مروی بر ادبیات تأمین مالی بخش عمومی و نیز پیشنهادهای واسله از مراکز دانشگاهی و کارشناسان به مرکز پژوهش‌های مجلس، فهرست بلندی از راه‌های حرکت به سمت تأمین مالی بودجه دولت، فارغ از صحت‌سنجی فنی و نظری و اولویت‌بندی و امکان‌سنجی انجام آنها از زوایای مختلف مسئله به‌ویژه زوایای اقتصاد سیاسی هرکدام، قابل استخراج است. فهرست نسبتاً خلاصه شده‌ای از این راهکارها (بدون پالایش تا این جای گزارش) به این شرح است:

۱. افزایش ایجاد بدهی و انتشار اوراق فراتر از سقف‌های بودجه
۲. حذف یا کاهش معافیت‌های مالیاتی در پایه‌های مختلف مالیاتی
۳. افزایش نرخ مالیات بر بخش‌های متکی به رانت منبع طبیعی
۴. کاهش یا حذف تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی، به‌منظور کاهش کسری بودجه
۵. شفاف‌سازی تراکنش‌های بانکی به‌منظور کاهش فرار مالیاتی
۶. افزایش نرخ مالیات بر بخش‌های کمتر مولد یا کمتر بهره‌ور هم‌زمان با کاهش نرخ مالیات بخش‌های دانش‌بنیان
۷. حذف بخشی از یارانه‌های غیرضرور و تأمین مالی بخشی از کسری بودجه
۸. افزایش نرخ مالیات کالاهای مضر به سلامت یا آلاینده‌ها



۹. حذف معافیت‌های مالیاتی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی
۱۰. افزایش نرخ مالیات ارزش افزوده
۱۱. مالیات‌ستانی از سود سپرده بانکی
۱۲. افزایش مالیات خرید و فروش سهام
۱۳. مالیات‌ستانی از سود سهام
۱۴. اخذ مالیات عایدی سرمایه در حوزه‌های مسکن، خودرو، زمین
۱۵. حرکت به سمت اجرایی شدن مالیات از مسکن‌های خالی
۱۶. اخذ عوارض از تراکنش‌های بانکی
۱۷. مالیات بر دارایی و ثروت، فراتر از آنچه تاکنون تصویب شده
۱۸. واگذاری سهام دولت در شرکت‌ها
۱۹. واگذاری منابع عمومی (مانند زمین و معدن)
۲۰. طراحی برنامه تحرک‌بخش واقعی با تکیه بر واگذاری زمین (بازآفرینی شهری)
۲۱. حرکت به سمت مالیات بر مجموع درآمد
۲۲. افزایش ظرفیت پالایشی و فروش بنزین با قیمت تبعیضی در مناطق مرزی
۲۳. مالیات‌گیری از کشاورزی (حذف معافیت بخش کشاورزی) با رعایت سقف‌های معافیت معقول
۲۴. جایگزینی گاز مایع صادراتی با مصرف آن در ناوگان حمل‌ونقل داخلی و صادرات بنزین
۲۵. اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی
۲۶. استفاده از ابزارهای شفافیت پرداخت‌ها و معاملات دولتی و بازنگری هزینه‌ها جهت افزایش کارایی مصارف عمومی و مدیریت هزینه
۲۷. مدیریت هزینه با اجرای اصلاحات ساختاری در هزینه‌های عمومی مانند اصلاحات پارامتریک در صندوق‌های بازنشتگی

و...

با مروری بر راهکارهای فهرست شده ملاحظه می‌شود که هرکدام از آنها در کنار نکات مثبت، موانع یا عوارضی دارند که ممکن است به‌عنوان ملاحظه سیاستگذار مطرح شود:

- بخش قابل توجهی از آنها معطوف به حذف یا کاهش معافیت‌های مالیاتی یا افزایش مالیات‌ها در پایه‌ها یا بخش‌های مالیاتی مختلف (سود سپرده بانکی، بورس، تولیدکنندگان متکی به منبع، کشاورزی، مواد خام، عایدی سرمایه و...) هستند. این بخش‌ها عمدتاً با عموم یا گروه‌های ذی‌نفع پر قدرت (فارغ از میزان متناسب یا نامتناسب بودن بار مالیاتی فعلی آنها) درگیر هستند.

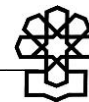
- بخشی از آنها به ایجاد بسترهای مربوطه نیاز دارند و با توجه به ظرفیت بروکراتیک فعلی، تنازع بین دستگاهی و... احتمال اجرای پایین دارند و یا در بهترین حالت فواید اجرای آنها به سال ۱۳۹۹ قد نخواهد داد (مالیات مجموع درآمد PIT، عایدی سرمایه، خانه‌های خالی و...)
- در خصوص بخشی از آنها مانند اصلاحات پارامتریک در صندوق‌های بازنشستگی به دلیل ریسک کاهش سرمایه اجتماعی و بلندمدت بودن مدت زمان اثرگذاری اصلاحات ... تمایلی برای اجرا در حال حاضر وجود ندارند.
- بخشی از آنها در صورت زیاده‌روی (که مرز دقیق آن مشخص نیست و مسئله ریسک است) و علی‌رغم وجود ظرفیت در اقتصاد، ممکن است ظرفیت بخشی یا بازاری لازم را نداشته و به ریسک بین بخشی (مثلاً سرایت به ارز) و تلاطم سیستمی منجر شود (مالیات بر سود سهام، انتشار اوراق بدهی، افزایش نرخ تعرفه‌ها و...)

قیود سیاستگذار: سایه‌ای از تعادل جاری ذی‌نفعان

تصمیم‌گیری برای پوشش کسری بودجه نیازمند در نظر گرفتن عوامل مختلفی است. قیود فنی و نظری، اگرچه شرط لازم اجرای سیاست محسوب می‌شوند، اما بدون توجه به مسئله ذی‌نفعان و فشار اجتماعی سیاسی مرتبط، به هیچ‌وجه کافی تلقی نمی‌شود. همچنین، در کنار قیود مرتبط با ذی‌نفعان و فشار مربوطه، مقتضیات مرتبط با ساختار عمل‌کننده (پیچیدگی فنی و اجرایی و ظرفیت بروکراتیک و نهادی لازم برای اجرا یا هماهنگی و...)، زمان لازم برای اجرای سیاست و آرایش منافع و ریسک‌های مختلف ناشی از آن و... نیز اهمیت دارند.

در نگاه کلی، تحلیل هزینه - فایده ذهنی برای تصمیم به اتخاذ سیاست تأمین کسری و انتخاب از میان پیشنهادهاى مختلف مرتبط با پوشش کسری، علاوه بر مسائل نظری مرتبط با اجرای سیاست، با در نظر گرفتن محورهای زیر انجام می‌گیرد:

۱. میزان هزینه سیاسی عام برای مجری (فشار اجتماعی عمومی ایجاد می‌کند؟ چه مقدار)
۲. میزان هزینه سیاسی ذی‌نفعان قدرتمند برای مجری (فشار گروهی یا فردی مختل‌کننده روی حاکمیت یا اجتماع دارد؟)
۳. نیاز به ایجاد زیرساخت یا ایجاد فرایند جدید (نیاز به بسترسازی و ایجاد فرایند دارد؟ چقدر پرهزینه و چقدر پیچیده؟)
۴. قابل توجه بودن منابع ایجاد شده (منابع ایجاد شده به انجام آن می‌ارزد؟)
۵. فاصله تصمیم تا ایجاد منبع (از لحظه تصمیم‌گیری تا اجرا تا حصول منبع، چه مقدار طول می‌کشد؟)
۶. نیاز به آماده‌سازی و توجیه اجتماعی (ظرفیت بروکراتیک موجود، سرمایه اجتماعی و ارتباط حاکمیت - ملت توان آماده‌سازی برای چنین سیاستی دارد؟)



۷. اثر منفی روی رشد (اثر رکودی دارد؟ چه مقدار؟)
 ۸. اثر فزاینده روی تورم (تأثیر آن روی تورم چه مقدار است؟)
 ۹. اثر روی منابع دیگر بودجه (از لحاظ بودجه‌ای چقدر خنثی است؟)
 ۱۰. منافع جانبی سیاست بر رفاه عمومی (به‌عنوان مثال تأمین مسکن) و سرمایه اجتماعی (به‌عنوان مثال کاهش ریخت‌وپاش در دستگاه‌های اجرایی)
 ۱۱. ریسک سرایت بخشی و بین‌بخشی و تلاطم سیستم (تعادل و پایداری بخش‌های دیگر و کل سیستم را چقدر مختل می‌کند؟)
 ۱۲. ریسک آتی (فراتر از یک سال) در میان‌مدت (مخصوصاً در صورت ادامه‌دار بودن چقدر است؟)
- هرکدام از این معیارها به هنگام بررسی، بسته به ترجیحات، اطلاعات در دسترس و مقتضیات سیاستگذار، وزن ذهنی خاصی به‌خود گرفته و در کنار سایر معیارها مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. به‌طور متعارف، در تصمیم‌گیری وزن پنج معیار نخست بیشتر در نظر گرفته می‌شود، اگرچه نیمه دوم معیارها، از لحاظ فنی و نظری اهمیت بیشتری دارند. معیارهای دیگری نیز وجود دارند که هرکدام از آنها درواقع به‌گونه‌ای نماینده و سایه‌ای از معیارهای فهرست شده است. به‌عنوان مثال، ملاحظات مرتبط با نابرابری و فقر یا احساس آنها، در معیار اول (فشار اجتماعی) قابل تفسیر و جابه‌جایی است و یا می‌توان آن را مستقلاً به‌عنوان یکی از محورها در نظر گرفت.
- در بخش بعدی، ابزارهای فنی بهبود فضای مالی را در کنار قیود سیاستگذاری در یک جدول قرار داده و ماتریس ذی‌نفعان (از نگاه قیود سیاستگذاری، که درواقع سایه‌ای کم‌رنگ از تعادل ذی‌نفعان موجود است) و ابزارهای مالی را تشکیل می‌دهیم.

ماتریس ذی‌نفعان – ابزارهای مالی: در جستجوی بهینه دوم

در بخش‌های قبل، ابزارهای موجود در جعبه ابزار کاهش کسری را مرور کردیم. سپس معیارهای سیاستگذاری برای قابل اجرا بودن یک سیاست معطوف به کاهش کسری بودجه را مرور کردیم. در این بخش، با هدف داشتن تصویری بزرگ از وضعیت ابزارهای کسری بودجه در ارتباط با معیارهای سیاستگذار، آنها را در قالب یک ماتریس تجمیعی، تقاطع می‌دهیم تا بتوانیم در بخش بعد، از یافته‌های این ماتریس برای شناسایی راهکار یا مجموعه راهکارهای مناسب و متناسب با فضای سیاستگذاری فعلی استفاده کنیم. ماتریس ذی‌نفعان و ابزارهای مالی به شرح جدول ۱ است. برای هرکدام از سیاست‌های فوق، ملاحظات و فروضی مشخص پیش‌بینی شده که خلاصه‌ای از آن در پیوست (جدول ۲) آمده و برای هرکدام گزارش کارشناسی مستقل قابل ارائه است.

به‌منظور قابل مطالعه و استفاده شدن آن و جلوگیری از تطویل، سلول‌های این ماتریس با نظر خبرگانی کارشناسان به‌طور خلاصه تکمیل شده و ممکن است در برخی موارد به‌لحاظ مقداری کاملاً دقیق نباشد. در این جدول، سلول‌ها بسته به وضعیت پیشنهاد ارائه شده از جهت ملاحظات مختلف سیاستگذاری، رنگ متناسب (خیلی سبز یا مناسب تا خیلی قرمز یا خیلی نامناسب) انتخاب شده است. قابل ذکر است که راهکارهای ارائه شده در ستون‌های این ماتریس، فهرست کامل راهکارهای بررسی شده نیست و شامل گزیده‌ای تجميع شده و فیلتر شده از راهکارهای موجود - که همچنان روی میز بررسی قرار دارند، است و ردیف‌های این ماتریس نیز عمدتاً با در نظر گرفتن جوانب مختلف سیاستگذاری و تصمیم‌گیر، به مسئله ذی‌نفعان سایر گروه‌ها می‌پردازد. این ماتریس اگرچه تاحدودی به‌دلیل در نظر گرفتن ملاحظات سایر ذی‌نفعان (ازجمله عامه و رأی‌دهندگان و یا گروه‌های خاص) در هزینه و فایده دولت، سایه‌ای از وضعیت آرایش ذی‌نفعان مختلف مالیه عمومی است، اما گویای کلیت نقشه ذی‌نفعان مالیه عمومی (که باید در تدوین راهکار بهینه اول و اصلاحات ساختاری بودجه مدنظر قرار گیرد) نیست علاوه‌بر این تفاوت در ضریب اهمیت در نظر گرفته شده برای هر ردیف می‌تواند اثر قابل توجهی بر انتخاب سیاست بهینه داشته باشد.



جدول ۱. ماتریس ذی‌نفعان (از نگاه سیاست‌گذاری) – ابزارهای مالی

معیار/ابزار	افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده (بسته به میزان افزایش)	مالیات بر سود سپرده بانکی اشخاص حقوقی	مالیات بر سود سهام DT	عوارض انتقال مالی FTT، APT، BTT	عوارض انتقال (سهام STT)	مالیات بر عایدی سرمایه	مالیات بر دارایی PT	ظرفیت‌سازی برای ایجاد بدهی	واگذاری سهام	اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی	شفافیت تراکنش‌ها (کاهش فرار مالیاتی)	زمین‌های منابع طبیعی - بازاریابی و توسعه مناطق شهری ^۱	حذف یا کاهش ارزش بخش عمومی	شفافیت پرداخت‌ها و معاملات
هزینه سیاسی عام (فشار اجتماعی عمومی)	متوسط تا زیاد	کم تا متوسط	متوسط	کم تا متوسط ^۲	متوسط	متوسط	متوسط	کم	کم تا متوسط	متوسط	خیلی کم	کم	متوسط تا زیاد	خیلی کم
هزینه سیاسی ذی‌نفعان قدرتمند (فشار صنفی، منطقه‌ای، گروهی، فردی)	خیلی زیاد	متوسط	زیاد	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	زیاد	خیلی کم	کم	متوسط	کم تا متوسط	کم تا متوسط	متوسط	متوسط تا زیاد
قابل توجه بودن منابع ایجاد شده ^۳	متوسط تا زیاد	کم تا متوسط	کم	زیاد تا خیلی زیاد	کم	کم تا متوسط	کم تا متوسط	زیاد تا خیلی زیاد	کم تا متوسط	متوسط	متوسط	متوسط	متوسط تا زیاد	متوسط
نیاز به ایجاد زیرساخت یا تمهید فرایند	کم	کم	کم	خیلی کم	کم	متوسط تا زیاد	زیاد	کم	کم تا متوسط	خیلی کم	متوسط	متوسط تا زیاد	متوسط	کم
فاصله تصمیم تا اجرا و ایجاد منبع	کم	کم	متوسط	خیلی کم	خیلی کم	زیاد	زیاد	خیلی کم	کم تا متوسط	کم	کم	متوسط	کم	کم
نیاز به آماده‌سازی و توجیه اجتماعی	متوسط تا زیاد	متوسط	متوسط	کم تا متوسط	متوسط	زیاد	متوسط	خیلی کم	متوسط	متوسط	کم تا متوسط	کم تا متوسط	متوسط	خیلی کم
اثر منفی بر رشد	متوسط	خیلی کم	خیلی کم	کم	خیلی کم	کم	کم	کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم
اثر فزاینده بر تورم ^۵	کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	کم	کم	کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	کم	خیلی کم
اثر روی منابع دیگر بودجه ^۶	کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم
ریسک سرایت‌بخشی، بین بخشی و تلاطم ^۷	کم	کم	متوسط	کم	متوسط	کم	متوسط	متوسط	کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	کم	خیلی کم
ریسک آتی ^۸ (مخصوصاً در صورت ادامه در میان‌مدت)	کم	خیلی کم	خیلی کم	کم	خیلی کم	خیلی کم	خیلی کم	زیاد تا خیلی زیاد	متوسط	خیلی کم	خیلی کم	کم	خیلی کم	خیلی کم

۱. به‌طور مستقل یا در تلفیق با طرح‌های تحریک بخش واقعی همانند واگذاری زمین در یک طرح بازاریابی شهری
۲. در ارقام اندک، فشاری ایجاد نخواهد شد. در صورت عدم سقف‌گذاری برای ارقام بزرگ ممکن است مقداری فشار ایجاد کند
۳. کم: تا ۱۰ همت، متوسط: ۱۰ تا ۳۰ همت، زیاد: ۳۰ تا ۵۰ همت، خیلی زیاد: ۵۰ همت به بالا
۴. در قالب تحریک بخش واقعی، اثر مثبت خواهد داشت
۵. خیلی کم: صفر تا ۱ درصد، کم: ۱ تا ۳ درصد، متوسط: ۳ تا ۵ درصد، زیاد: ۵ درصد به بالا
۶. به این معنا که آیا باعث کاهش قابل توجه در دیگر منابع بودجه می‌شود؟
۷. به این معنا که آیا ممکن است باعث نوسان و تلاطم قابل توجه در سایر بخش‌ها (به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم مثلاً از کانال ارز) و در نهایت کل سیستم شود؟
۸. به این معنا که آیا در صورت ادامه در سال‌های آتی باعث ناپایداری بودجه یا سایر بخش‌های اقتصادی می‌شود؟

با یک نگاه به جدول ۱، می‌توان دریافت که برخی سیاست‌ها (به شرط صحت نظری) براساس برخی معیارهای ذکر شده در ردیف‌ها ممکن است از دید سیاستگذار وضعیت بهتری داشته باشند. اگرچه همین سیاست‌ها براساس معیارهای دیگر ممکن است وضع متفاوتی پیدا کنند و در نتیجه، در ارائه راهکار و سبب سیاست‌های پیشنهادی باید به این مسئله توجه کرد.

به عنوان مثال:

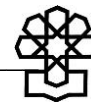
- راهکارهای مالیات بر ارزش افزوده، عوارض انتقال مالی، ایجاد بدهی، حذف ارز ترجیحی و واگذاری دارایی، منابع قابل توجه ایجاد می‌کنند.
 - افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده علی‌رغم ایجاد منابع قابل توجه، ممکن است موجب فشار مضاعف به ذی‌نفعان (تولیدکنندگانی که به علت نارسایی‌های کنونی در تشخیص مالیات، استرداد و فرایند دادرسی با مشکل مواجه شده‌اند و...) شود
 - حذف ارز ترجیحی می‌تواند فشار سیاسی عام و فشار ذی‌نفعان خاص ایجاد کند.
 - راهکارهای ایجاد بدهی و واگذاری دارایی در صورت ادامه دار بودن و حجم بزرگ، مشکل ریسک آتی خواهند داشت و قابل تداوم نیستند و به فرض گذران سال آتی و عدم ایجاد مشکل از این بابت (مثلاً پولی^۱ یا پونزی^۲ نشدن تسویه بدهی) باز هم پس از کوتاه‌مدت یک یا دوساله، در نقطه صفر مشکل خواهیم بود.
 - واگذاری دارایی اگر همراه با برنامه تحریک بخش واقعی (مسکن‌سازی) باشد، رشد مثبت ایجاد خواهد کرد و به همان اندازه نیز ممکن است به ایجاد زیرساخت و فرایند نیاز داشته، درآمد آن در ماه‌های پایانی سال وصول شود و در صورت طراحی غیردقیق عوارض اجتماعی یا فرهنگی دیگر داشته باشد (رک جدول ۲ پیوست).
- در بخش بعدی این موضوع را بیشتر می‌شکافیم.

شناسایی راهکار: شکستن مشکل به بخش‌های کوچک

در گزارش برنامه اداره کشور بدون نفت (موسوم به تصفیر) که در انتهای سال ۱۳۹۷ تدوین و در ابتدای ۱۳۹۸ منتشر شد، راهکار پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای حل مشکل کسری بودجه، شکستن کسری به قطعات خُرد محدود و ارائه راهکار برای هر کدام از آنها بود. در این برنامه به‌طور فرضی، کسری بودجه صد هزار میلیارد تومانی سال ۱۳۹۸ به ده بخش تقسیم شده و برای هر واحد ده‌تایی، یک ابزار تأمین مالی ارائه شده بود. متأسفانه عزم و اراده لازم برای کاربست این راهکار و راهکارهای مشابه وجود نداشت

۱. تأدیه بدهی‌ها از محل منابع بانکی در صورت عدم امکان غلتاندن بدهی به دلیل محدودیت بازار، نرخ بالا و...

۲. به دلیل کافی نبودن مسیر درآمدهای آتی، پرداخت بدهی صرفاً از محل ایجاد بدهی جدید انجام شود.



و در عمل کنار گذاشته شد و در طول سال، از محل استقراض از (صندوق توسعه، بازارهای مالی و بانک مرکزی کسری بودجه تأمین شد). اینک که در آستانه سال جدید قرار داریم، این سؤال این بار با اضطرار و حجم بزرگتر، همان گونه که از سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده بود - مجدداً برقرار است که برای سال آتی (۱۳۹۹) چه باید کرد؟

برای پاسخ دادن می‌توان دوباره از فلسفه پیشنهاد نحوه رفع مشکل که در گزارش قبلی آمده بود، اما به صورت تکمیل شده و با استفاده از ماتریس ذی‌نفعان تهیه شده در این گزارش استفاده کرد. به این ترتیب، برای تأمین کسری، سیاستگذار می‌تواند به یک ابزار اکتفا نکرده و از میان جعبه ابزار پوشش کسری بودجه چندین ابزار را با دید بازتری نسبت به هزینه اقتصادی، سیاسی و ریسک آتی اقدامات خود، از میان این ابزارها انتخاب کند. در این میان و در چپ‌نش منو، بسته به زاویه نگاه تصمیم‌گیر، گزینه‌های مختلفی قابل انتخاب خواهد بود که بسته به ملاحظات اقتصادی، تعداد اقدام و به تبع آن بزرگی منابع مورد انتظار، ریسک سیاسی، توان اجرایی بدنه بروکرات و میزان فشار قابل اعمال به بدنه اجرایی، ریسک میان‌مدت یا بین بخشی از بین ابزارهای معرفی شده برنامه خود را تعیین نماید. به عنوان راهنمایی تصمیم‌گیری می‌توان با استفاده از ماتریس تحلیل ذی‌نفعان، راهکارهای مطرح شده را جهت برنامه‌ریزی برای جبران کسری بودجه به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

– دسته اول: راهکارهای با زیرساخت قانونی تقریباً آماده، مورد توافق میان دولت و

مجلس، با موانع سیاسی کم، هم‌راستا با سایر اهداف اقتصادی و درآمد نسبتاً قابل توجه

○ شفافیت پرداخت‌ها (پرداخت به ذی‌نفع نهایی) و معاملات بخش عمومی (سامانه تدارکات الکترونیک دولت)

○ شفافیت تراکنش‌های بانکی و تفکیک حساب شخصی و تجاری (کاهش فرار مالیاتی)

○ اقدام عملیاتی در واگذاری سهام دولت در شرکت‌های دولتی و...

– دسته دوم: راهکارهای نوآورانه، نیازمند وضع قانون، با هزینه سیاسی و فشار ذی‌نفعان

در سطح متوسط و دارای درآمد قابل توجه

○ عوارض انتقال مالی (FTT^۱)، (BTT^۲)

○ مولدسازی دارایی‌های دولت با استفاده از بازآفرینی شهری

– دسته سوم: راهکارهای شناخته شده، نیازمند وضع قانون، دارای مخالفان مؤثر، دارای

درآمد قابل توجه و هماهنگ با ملاحظات اقتصادی (نیازمند گفتگو، هماهنگی و اجماع‌سازی)

○ اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی

○ حذف یا کاهش ارز ترجیحی

1. Automated Payment Transaction (APT) Tax

2. Bank Transaction Tax (BTT)

- عوارض انتقال سهام (STT)^۱
- مالیات بر سود سهام (DT)
- مالیات بر سود سپرده بانکی
- مالیات بر عایدی سرمایه
- مالیات بر دارایی (PT)

بجز دو مورد آخر در این دسته، سایر موارد در صورت اجرا می‌تواند منابع قابل توجهی برای سال ۱۳۹۹ به‌دست دهد.

– دسته چهارم: راهکاری با موانع سیاسی نسبتاً کم، در آمد بالا ولی مخاطره‌آمیز و غیرقابل تداوم

- ظرفیت‌سازی برای ایجاد بدهی و متعاقب آن انتشار گسترده اوراق بدهی

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ابزارهای پوشش کسری بودجه متنوع و گسترده هستند و تصمیم‌گیر در انتخاب میان ابزارها، به تحلیل هزینه – فایده از میان متغیرهای مختلف پرداخته و بسته به زاویه نگاه و وزن هر متغیر، ابزارهایی را انتخاب می‌کند.

در این گزارش تلاش شده است، اولاً ابزارهای مختلف پوشش کسری فهرست شده و ثانیاً با صورت‌بندی نسبتاً شفاف این ابزارها در ارتباط با آنچه در عمل تصمیم‌گیر به آن توجه می‌کند، او را در تصمیم‌گیری کمک کند. با توجه به نکات بیان شده در گزارش، جدول ۲ که منعکس‌کننده دسته‌بندی چهارگانه مطابق با ماتریس ذی‌نفعان (از نگاه سیاستگذاری و ابزارهای مالی) است می‌تواند به‌عنوان راهنمای اقدام سیاستگذار جهت جبران کسری بودجه سال ۱۳۹۹ باشد.

1. Securities Transaction Tax (STT)



جدول ۲. برنامه اقدام جهت جبران کسری بودجه سال ۱۳۹۹ براساس ملاحظات سیاستگذاری و منابع تقریبی حاصل از آن

عنوان	ویژگی کلیدی	اقدامات ^۱	میزان تقریبی خالص جبران کسری مورد انتظار در سال ۱۳۹۹
دسته اول	- زیرساخت قانونی تقریباً آماده - مورد توافق میان دولت و مجلس، - با موانع سیاسی کم - هم‌راستا با سایر اهداف اقتصادی - درآمد نسبتاً قابل توجه	○ شفافیت پرداخت‌ها (پرداخت به ذی‌نفع نهایی) و معاملات بخش عمومی (سامانه تدارکات الکترونیک دولت) ○ شفافیت تراکنش‌های بانکی و تفکیک حساب شخصی و تجاری (کاهش فرار مالیاتی) ○ اقدام عملیاتی در واگذاری سهام دولت در شرکت‌ها	۳۰ هزار میلیارد تومان
دسته دوم	- راهکارهای نوآورانه - نیازمند وضع قانون - هزینه سیاسی و فشار ذی‌نفعان در سطح متوسط - دارای درآمد قابل توجه	○ عوارض انتقال مالی (FTT، APT، BTT) (به‌همراه تخفیف در مالیات عملکرد شرکت‌ها) ○ مولدسازی زمین‌های منابع طبیعی - باز آفرینی و توسعه مناطق شهری	۶۰ هزار میلیارد تومان
دسته سوم	- راهکارهای شناخته شده - نیازمند وضع قانون - دارای مخالفان مؤثر - دارای درآمد قابل توجه - هماهنگ با ملاحظات اقتصادی - نیازمند گفتگو، هماهنگی و اجماع سازی	○ اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی ○ حذف یا کاهش ارزش ترجیحی ○ عوارض انتقال سهام (STT) ○ مالیات بر سود سهام (DT) ○ مالیات بر سود سپرده بانکی ○ مالیات بر عایدی سرمایه ○ مالیات بر دارایی (PT)	۴۰ هزار میلیارد تومان
دسته چهارم	- راهکاری با موانع سیاسی نسبتاً کم - درآمد بالا - مخاطره‌آمیز و غیرقابل تداوم	○ ظرفیت‌سازی برای ایجاد بدهی و متعاقب آن انتشار گسترده اوراق بدهی	۵۰- ۱۰۰ هزار میلیارد تومان

در نهایت، انتظار می‌رود، با تقسیم کسری به قطعات کوچک‌تر و اولویت‌بندی براساس دسته‌های چهارگانه مذکور و انجام چندین اقدام هماهنگ، با توجه به ملاحظات تصمیم‌گیر، کسری بودجه سال ۱۳۹۹ تا حدود زیادی قابل حل باشد. با توجه به میزان بالای عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۹ بدترین سناریو عدم اتخاذ تصمیم به‌موقع خواهد بود. در سال ۱۳۹۸ به‌واسطه ابعاد کوچک‌تر کسری بودجه، وجود منابع ارزی در دسترس صندوق توسعه ملی و ظرفیت خالی بازار اوراق بدهی علی‌رغم عدم اتخاذ تصمیمات قابل توجه توسط دولت و مجلس در راستای جبران کسری بودجه، پیامدهای کسری بودجه چندان به فضای واقعی اقتصاد منتقل نشد، اما در سال ۱۳۹۹ این موضوع بسیار جدی خواهد بود. عدم تحقق بیش از ۱۵۰ هزار میلیارد تومانی منابع بودجه، وابستگی ۹۶ هزار میلیارد تومانی بودجه به انتشار اوراق مالی، کاهش چشمگیر قیمت نفت و فراورده‌های نفتی نسبت به پیش‌بینی‌های بودجه‌ای و کاهش درآمدهای مالیاتی و افزایش هزینه‌های ناشی از شیوع ویروس کرونا موجب خواهد شد که عدم اتخاذ تصمیم مناسب جهت جبران کسری بودجه آثار اقتصادی نامناسبی داشته باشد.

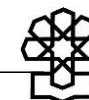
۱. هرکدام از اقدامات مطرح شده در این بخش در جدول ۱ از منظر نکات مدنظر سیاستگذار مورد ارزیابی قرار گرفته است. توضیحات مربوط به هر اقدام نیز در جدول پیوست عنوان شده است.

پیوست

جدول ۱. تشریح مختصر فروض و راهکارهای ارائه شده

ابزار	فرض درآمدی	توضیحات						
مالیات بر ارزش افزوده	فرض شده است که اگر قرار به استفاده از این منبع باشد، نرخ مالیات ۱ تا ۳ درصد افزایش یابد و تمام آن به بودجه دولت اختصاص یابد. در چنین حالتی، هریک درصد افزایش نرخ، حدود ۱۰ تا ۱۳ همت به درآمد بودجه اضافه می کند.	بسیاری از کالاهای ضروری و درواقع مایحتاج اصلی مردم معاف از مالیات بر ارزش افزوده است و این بدان معناست که با افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، از محل مصرف کالاهای ضروری، مالیات بیشتری به مردم اصابت نمی کند. مسئله اصلی در مورد افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، اصابت این مالیات به تولیدکنندگان است. علی رغم اینکه این مالیات که مالیات مصرفی است و نباید به تولیدکننده ها اصابت کند، اما به دلیل اجرای نامناسب و مسائل نظام تشخیص از جمله مسئله تشخیص به شیوه علی الراس، این مالیات اثر نامناسبی بر روی محیط کسب و کار داشته باشد. با وجود این اگر سازمان امور مالیاتی بتواند زودتر از موعد قانونی (سال ۱۴۰۰) قانون سامانه مؤدیان و پایانه های فروشگاهی را اجرا کند، تا حد خوبی از اصابت این مالیات به تولیدکنندگان جلوگیری می شود.						
	با فرض زیر، مجموع درآمد حاصل از این منبع متناسب با نرخ اعمالی حداقل ۵/۵ تا ۱۴ همت خواهد بود. برای اشخاص حقوقی:	این مالیات فقط شامل سود سپرده اشخاص حقوقی می شود و سود سپرده اشخاص حقیقی کمافی السابق معاف از مالیات خواهد بود. در مورد این نوع مالیات، مسائل مختلفی مطرح می شود که هر کدام به طور مستقل قابل بحث است، از جمله: تورم بالا در کشور و نرخ سود حقیقی منفی: از جمله مسائلی که درباره وضع مالیات بر سود سپرده های بانکی مطرح می شود، وجود تورم بالا و در نتیجه منفی بودن سود حقیقی سپرده های بانکی در کشور است. عده ای بر این باورند که چون در ایران سود حقیقی منفی در سپرده های بانکی وجود دارد، لذا دیگر نباید مالیات بر سود سپرده های بانکی وضع شود. فارغ از این نکته که همیشه در پایه مالیاتی از جمله سود شرکت ها، درآمد یا سود اسمی ملاک است و نه سود حقیقی، بررسی ها در این زمینه حاکی از آن است که بسیاری از کشورها با وجود دارا بودن سود حقیقی منفی در سپرده های بانکی، مالیات بر سود سپرده بانکی را نیز وضع کرده اند. طبق بررسی های انجام شده توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) با وجود اینکه نرخ سود کوتاه مدت در اکثر کشورهای عضو این سازمان از تورم کمتر است، اما مالیات بر سود سپرده های بانکی در این کشورها برقرار است. بررسی نرخ سود						
مالیات بر سود سپرده بانکی اشخاص حقوقی	<table><tr><th>عنوان</th><th>نرخ مالیات (درصد)</th><th>برآورد مالیات (هزار میلیارد تومان)</th></tr><tr><td>سناریو اول</td><td>۲۵ درصد^۱</td><td>۱۴</td></tr></table>	عنوان	نرخ مالیات (درصد)	برآورد مالیات (هزار میلیارد تومان)	سناریو اول	۲۵ درصد ^۱	۱۴	
عنوان	نرخ مالیات (درصد)	برآورد مالیات (هزار میلیارد تومان)						
سناریو اول	۲۵ درصد ^۱	۱۴						

۱. مطابق با نرخ مالیات اشخاص حقوقی موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم.



ابزار	فرض درآمدی			توضیحات
	سناریو دوم	۱۵	۸/۳	
	سناریو سوم	۱۰	۵/۵	بلندمدت حقیقی در این کشورها نشان می‌دهد حتی در برخی از کشورها، نرخ سود بلندمدت نیز کمتر از تورم است (نرخ سود بلندمدت حقیقی منفی است) اما کماکان مالیات بر سود سپرده اسمی وجود دارد و با تورم تعدیل نمی‌شود. بررسی مالیات بر سود سپرده در کشورهای مختلف نشان می‌دهد این گزاره که مالیات بر سود سپرده صرفاً در کشورهای اعمال می‌شود که نرخ سود اسمی آنها بیشتر از تورم است، صحت ندارد. درواقع صرف وجود سود حقیقی منفی دلیلی بر عدم اخذ مالیات بر سود سپرده‌های بانکی نیست. خروج سپرده‌های بانکی اشخاص به دلیل کاهش نرخ سود مؤثر: وضع مالیات بر سود سپرده‌های بانکی طبیعتاً منجر به کاهش عایدی سپرده‌گذار می‌شود و بسته به نرخ مالیات و ترجیحات، اشخاص حقوقی ممکن است به جای سرمایه‌گذاری در سپرده‌های بلندمدت، اقدام به سرمایه‌گذاری در سایر دارایی‌ها کنند. این اتفاق اساساً منجر به خروج سپرده از شبکه بانکی به عنوان یک کل نمی‌شود، چراکه صاحبان دارایی نیز نزد بانک‌ها حساب دارند و در ازای فروش دارایی خود حساب سپرده‌شان شارژ می‌شود و موجودی حساب خریدار دارایی نیز کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر تنها مالک سپرده تغییر می‌کند و این امر باعث نمی‌شود که منابع از شبکه بانکی خارج شوند. البته این باعث خواهد شد که سپرده‌های سرمایه‌گذاری که ماندگاری بیشتری در بانک‌ها دارد، تبدیل به سپرده جاری که سیال‌تر است، شود. حتی اگر تمرکز روی یک بانک و نه شبکه بانکی باشد، وضع مالیات بر سود سپرده بسته به مدل کسب و کار بانک و ساختار بدهی‌های آن می‌تواند منجر به خروج سپرده از آن بانک و یا ورود سپرده جدید به بانک شود. به عنوان نمونه بانکی که نسبت به متوسط شبکه بانکی سهم بیشتری از بدهی‌های آن به صورت سپرده‌های سرمایه‌گذاری است و از طرف دیگر صاحبان دارایی و یا کسب و کارها در آن حساب (جاری و کوتاه‌مدت) ندارند و به اصطلاح با آن کار نمی‌کنند، از این منظر متضرر خواهد شد. اما بانکی که مشتریان زیادی که دارای حساب جاری و کوتاه‌مدت هستند، داشته باشد و حجم حساب‌ها و تراکنش‌های آن در مقایسه با بقیه بانک‌ها بیشتر باشد، از جهت ورود سپرده بیشتر منتفع خواهد شد. گسیل شدن حجم نقدینگی به سمت دارایی‌های دیگر: با توجه به اینکه فقط اشخاص حقوقی مشمول مالیات سود سپرده بانکی خواهند شد و رصد تراکنش‌های حساب‌های آنها به واسطه تعداد آنها راحت‌تر است و هزینه‌ها و درآمدهای آنها نسبت به اشخاص حقیقی شفاف‌تر است و می‌تواند مبنای وضع مالیات نیز قرار گیرد، این ملاحظه برای اشخاص حقوقی خیلی جدی نخواهد بود.
مالیات بر سود سهام	اطلاعات دقیق و برآورد وجود ندارد. بسته به فروض مختلف، بین ۲ تا ۵ همت قابل دریافت است.			به موجب تبصره «۴» ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم، سود سهام مشمول مالیات نیست و صرفاً از سود شرکت (قبل از توزیع) به نرخ ۲۵ درصد مالیات اخذ می‌شود. بنابراین با وضع مالیات بر سود سهام مالیاتی مضاعف اخذ خواهد شد. دریافت مالیات مضاعف در مورد سود شرکت و سهام در بسیاری از کشورها برای ایجاد انگیزه در عدم توزیع سود، رایج است، اما مطلوب آن است که برای کاهش اثرات اجتماعی و اقتصادی وضع مالیات بر سود توزیع شده، مالیات بر عملکرد شرکت‌ها کاهش یابد.

ابزار	فرض درآمدی	توضیحات
		از طرف دیگر اجرای این مالیات با توجه به اینکه در حال حاضر در کشور ما مالیات بر مجموع درآمد وجود ندارد می‌تواند نیاز به تمهیداتی داشته باشد و باید درباره نحوه اخذ این مالیات که به صورت کسر در منبع باشد یا به صورت سالیانه تصمیم‌گیری شود. اگر به صورت سالیانه این مالیات اخذ شود از منظر درآمدی، درآمد آن برای سال ۱۴۰۰ قابل تحقق خواهد بود و اگر به صورت کسر در منبع اخذ شود باید این مسئله مشخص شود که این مالیات را چه شخصی کسر کند (بانک یا سازمان بورس) و بسته به اینکه نرخ آن پلکانی یا هموار باشد جمع سود توزیع شده از محل‌های مختلف می‌تواند محل بحث باشد ضمن آنکه میزان معافیت پایه از مسائلی است که باید بدان توجه داشت. براساس اطلاعات به دست آمده سامانه‌ای که بتواند مجموع سود افراد را تشخیص بدهد در حال حاضر به طور کامل در سازمان بورس مستقر نشده است.
عوارض انتقال پول (بانکی)	بسته به اینکه عوارض از چه بخشی از تراکنش‌ها و با چه نرخ اخذ شود و اینکه چه سهمی به شبکه بانکی اختصاص یابد، میزان درآمد حاصل از وضع عوارض انتقال مالی (تراکنش) متفاوت خواهد بود. با فرض عوارض یک در هزار (۱۰ هزار تومان برای ۱۰ میلیون تومان تراکنش) برای تراکنش‌های درون و بین بانکی (شامل پایا و ساتنای بین مشتری و چکاوک)، غیر از کارت به کارت و شبکه شتاب، بسته به میزان تراکنش‌های درون بانکی، از ۱۵ تا ۲۲ هزار میلیارد تومان قابل حصول است. در صورتی که این عوارض با نرخ ۳ در هزار و بر روی کلیه تراکنش‌های پایا و ساتنا (بین مشتری)، چکاوک، شاپرک (پرداخت کارت) و شتاب (کارت به کارت) وضع شود، بسته به دو فرض اعمال شده برای حجم تراکنش‌های درون بانکی، منابع قابل	در حال حاضر تراکنش‌های کارتی که میان عموم مردم هم رواج دارد، کارمزد دارد که همراه با انتقال پول از حساب فرستنده کاهش می‌یابد. اما سایر نقل و انتقال‌هایی که در بستر شبکه بانکی صورت می‌گیرد مثل پایا، ساتنا، چک، درون بانکی و یا هنگامی که صاحب کارت اقدام به خرید اعم از حضوری و یا اینترنتی می‌کند، هیچ هزینه‌ای برای فرستنده ندارد. در این راستا می‌توان با وضع عوارض تراکنش بسیار پایین، به صورت خرد، منابع قابل توجهی برای تأمین کسری بودجه فراهم نمود. طبیعتاً بخشی از درآمد هم می‌تواند به نظام بانکی اختصاص یابد. محاسبه درآمد حاصله از این بخش براساس داده‌های منتشر شده بانک مرکزی در خصوص تراکنش‌های صورت گرفته در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۸ و تخمین آن براساس تورم سالیانه برای سال ۱۳۹۹ انجام شده است. به دلیل آنکه اطلاعاتی از تراکنش‌های درون بانکی در دسترس نبوده است، دو فرض برابری تراکنش‌های درون بانکی با مجموع تراکنش‌های بین مشتریان پایا و ساتنا و تراکنش‌های مبتنی بر چک و فرض دو برابر بودن آن صورت گرفته است. بدیهی است که تأمین کسری از این محل بسیار کم‌هزینه‌تر از تأمین کسری بودجه از طریق استقراض دولت از بانک مرکزی (استفاده از پایه پولی) و یا انتشار اوراق مالی است، چراکه اولاً این تأمین کسری بودجه از این دو محل نیز عملاً برداشت از جیب مردم است و ثانیاً این دو روش منجر به تورم و بی‌ثباتی در اقتصاد می‌شوند که هزینه‌های دیگری بر مردم و اقتصاد کشور تحمیل می‌کند. در صورت اخذ این عوارض می‌توان تخفیفاتی در مالیات بر درآمد شرکت‌ها و بنگاه‌های تولیدی در نظر گرفت. با افزایش نرخ عوارض یا تسری این عوارض به سایر انواع تراکنش‌ها، درآمد حاصل از این سیاست افزایش می‌یابد.



ابزار	فرض درآمدی	توضیحات
	حصول از این طریق بالغ بر ۷۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود.	
عوارض انتقال مالی (اوراق بهادار و سهام)	با افزایش نیم درصد به نرخ مالیات نقل و انتقال سهام و واقعی تر کردن تخمین ارزش معاملات روزانه در سال ۱۳۹۹ حدود ۸/۵ همت به درآمدی که از این محل در لایحه بودجه پیش بینی شده، افزوده می شود.	به موجب ماده (۱۴۳) مکرر قانون مالیات های مستقیم در حال حاضر نقل و انتقال سهام مشمول نرخ ۰/۵ درصد (۵ در هزار) است که براساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ قرار است رقمی معادل ۲/۲۸ همت از این محل حاصل می شود. به عبارت دیگر فرض شده است ارزش معاملات روزانه سهام به طور متوسط در سال ۱۳۹۹ حدود ۲/۱۲ همت است. اما این تخمین از ارزش معاملات روزانه بسیار کم است، چراکه در سال ۱۳۹۸ این رقم در بسیاری از روزها چند برابر رقم تخمینی برای سال ۱۳۹۹ بوده و مثلاً تا ۲۰ همت هم رسیده است. اگر متوسط ارزش معاملات روزانه سال ۱۳۹۹ معادل ۵ همت باشد، درآمد حاصل از مالیات نقل و انتقال سهام بیش از ۳ همت افزایش می یابد و به ۵/۳ همت خواهد رسید و در صورت افزایش نیم درصدی نرخ مالیات نقل و انتقال سهام، درآمد حاصل به ۱۰/۷ خواهد رسید.
مالیات بر عایدی سرمایه	درآمد از این محل کاملاً بستگی به فروض مختلف و دایره شمول دارایی ها دارد. البته رقم حاصل از این محل در هر حال قابل اعتنا خواهد بود.	مالیات بر عایدی سرمایه در حوزه املاک (مسکن و زمین) بسته به چند موضوع، درآمد مالیاتی متفاوتی را حاصل می کند: ۱. نحوه تشخیص خانه اصلی به چه شکل باشد (بسته به نحوه تشخیص، می تواند نیاز به زیرساخت جدید داشته باشد یا نداشته باشد). ۲. تصمیم گیری درباره تعدیل تورم ۳. درباره خانه های قبل از تصویب قانون چه تصمیمی گرفته می شود (معافیت، معافیت زمان دار، عدم معافیت) ۴. املاک تجاری مشمول باشد یا خیر (در صورت مثبت بودن، برای املاک تجاری اعم از سرقفلی، واحدهای تجاری و... معافیت واحد اصلی در نظر گرفته شود یا خیر). ۵. املاک اشخاص حقوقی مشمول مالیات بر عایدی سرمایه هست یا خیر و اگر هست آیا برای آنها باید معافیت در نظر گرفته شود یا خیر و... هریک از تصمیمات فوق می تواند بر روی درآمد حاصل از مالیات بر عایدی سرمایه در حوزه مسکن اثر بگذارد، اما غیر از موارد فوق نحوه قیمت گذاری املاک مهم است. اول اینکه قیمت خرید باید از زمان تصویب قانون در نظر گرفته شود (در نتیجه عایدی و بالتبع درآمد مالیاتی در سال های ابتدایی تصویب قانون به شدت پایین است) دوم مسئله تعیین قیمت روز املاک است که باید بدان نیز توجه شود.
مالیات بر دارایی (مثل مالیات بر خانه و خودرو لوکس)	برآورد دقیق و قابل اعتنا وجود ندارد. بسته به فروض مختلف از حدود یک همت تا ده همت و بالاتر قابل وصول است.	از آنجا که مالیات بر دارایی از سال ۱۳۸۰ حذف شده و سازمان امور مالیاتی تجربه اجرای آن را نداشته است، لذا نمی توان توقع افزایش درآمد قابل توجه مالیاتی را از این محل داشت. ضمن آنکه برای اینکه این مالیات در سال های بعد قابلیت تصویب داشته باشد بهتر است در اجرای آن برای اولین سال سخت گیری نشود. از طرف دیگر چون ضمانت اجرایی برای پرداخت سالیانه این نوع مالیات وجود ندارد (مثل عوارض نوسازی) بسیاری این مالیات را در هنگام نقل و انتقال پرداخت می کنند، بنابراین به نظر نمی رسد در ابتدای امر درآمد زیادی از این محل به دست آید، بلکه ثمرات آن در سال های آتی به دست خواهد آمد.

ابزار	فرض درآمدی	توضیحات
ظرفیت‌سازی برای ایجاد بدهی	در حال حاضر بیش از ۹۶ هزار میلیارد تومان درآمد از محل فروش اوراق مالی دولتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ دیده شده است که طبیعتاً چنانچه منابع درآمدی دولت از روش‌هایی که در این گزارش بیان شده، افزایش نیابد نیاز به انتشار اوراق مالی دولت افزایش خواهد یافت.	براساس نسبت بدهی به تولید ناخالص، ایران در دامنه پایداری تعهدات به سر می‌برد و قابلیت ایجاد بدهی دارد، اما شاخص بدهی به نیاز تأمین مالی دولت وضع مناسبی ندارد. در کوتاه‌مدت هرچه میزان انتشار اوراق مالی بیشتر شود، فشار روی نرخ اوراق بالاتر خواهد رفت که یا منجر به افزایش هزینه‌های استقراض و کاهش درآمد دولت از این محل خواهد شد و یا فشار روی بانک مرکزی برای خرید این اوراق از محل پایه پولی افزایش خواهد یافت. ادامه این سناریو در میان‌مدت، ممکن است عملاً به پولی شدن کسری بودجه و رشد پایه پولی از محل بدهی دولت منجر شده و یا با افزایش نرخ سود در بازارهای مالی، زنجیره‌ای از آثار رکودی ایجاد شود. مشخصاً برای سال ۱۳۹۹ که بیش از ۹۶ هزار میلیارد تومان اوراق مالی برای تأمین کسری بودجه تعبیه شده است و در صورتی که فکری برای حصول درآمد از سایر روش‌ها که در این گزارش بیان شده نشود و یا هزینه‌های دولت کاهش نیابد، نیاز به انتشار اوراق افزایش نیز خواهد یافت، چنانچه برای طرف تقاضای این اوراق (خریداران آن) فکری نشود، یا شاهد افزایش هزینه‌های تأمین مالی برای دولت (افزایش نرخ تنزیل اوراق) خواهیم بود و یا فشار روی بانک مرکزی برای خرید این اوراق در سال آینده وارد خواهد شد. بانک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت می‌توانند بخش قابل توجهی از این اوراق را جذب کنند که بهبود ترازنامه این نهادهای مالی را نیز به دنبال دارد. به‌طور مشخص چنانچه مانند روال رایج در نظام بانکی سایر کشورها، اوراق دولت جایگزین دارایی‌های غیرمنقول بانک‌ها شود، هم جریان نقدی دارایی‌های بانک‌ها افزایش خواهد یافت و هم برای اوراق مالی دولت تقاضا ایجاد می‌گردد. البته بانک‌ها برای ارائه وثیقه برای دریافت تسهیلات بانک مرکزی نیز نیازمند اوراق مالی دولت هستند، که نگهداری این اوراق در ترازنامه ایشان می‌تواند از این جهت نیز مفید باشد. در حال حاضر سهم اموال غیرمنقول شبکه بانکی (که عمدتاً شامل دارایی‌های ثابت مشهود و وثایق تملیکی می‌شود) حدود ۳/۵ درصد ترازنامه شبکه بانکی است. حال با فرض رشد ۵ درصدی ترازنامه شبکه بانکی در زمستان ۱۳۹۸ (رشد زمستان ۱۳۹۷ بیش از ۸ درصد بوده است) و رشد ۲۵ درصدی در سال ۱۳۹۹ حجم اموال غیرمنقول به ۱۶۵ هزار میلیارد تومان خواهد رسید. حال اگر تنها ۳۰ درصد این طبقه از دارایی‌ها که منجمد هستند و جریان نقدی برای بانک ایجاد نمی‌کنند، با الزام و پیگیری بانک مرکزی به فروش برسد، امکان جذب ۵۰ هزار میلیارد تومان اوراق ایجاد خواهد شد. ازسوی دیگر صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت نیز باید سهم سپرده‌گذاری در بانک‌ها را کاهش دهند و آن را با اوراق مالی اعم از دولتی و شرکتی جایگزین نمایند. در این صورت هم مدل سرمایه‌گذاری این صندوق‌ها اصلاح خواهد شد و هم میزان تقاضا برای اوراق مالی افزایش خواهد یافت. در پایان آذرماه ۱۳۹۸ ارزش دارایی‌های صندوق‌های سرمایه‌گذاری ۱۷۴ هزار میلیارد تومان



ابزار	فرض درآمدی	توضیحات
		بوده است که نسبت به انتهای سال ۱۳۹۷ بیش از ۱۶ درصد رشد داشته است. در پایان آذر ۱۳۹۸ بیش از ۳۴ درصد دارایی‌های صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت را اوراق مالی اعم از دولتی و شرکتی تشکیل داده است. با فرض این که ارزش صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت ۵ درصد رشد کند و در سال ۱۳۹۹ نیز ۲۰ درصد رشد داشته باشد، ارزش کل صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت به ۲۱۹ هزار میلیارد تومان خواهد رسید که با فرض ثابت ماندن سهم اوراق مالی در دارایی‌های این صندوق‌ها، تقاضا برای اوراق اعم از دولتی و غیردولتی بیش از ۱۵ هزار میلیارد تومان افزایش خواهد یافت. حال اگر با اصلاح سبد سرمایه‌گذاری صندوق‌ها، سهم سپرده‌گذاری در بانک‌ها از ۵۳ درصد به ۳۵ درصد کاهش یابد و سهم اوراق به ۵۰ درصد برسد، افزایش تقاضای اوراق مالی اعم از دولتی و شرکتی توسط صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت به حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان افزایش خواهد یافت. این اصلاح که می‌بایست از سوی سازمان بورس و اوراق بهادار دنبال شود، باعث تسهیل شرایط تأمین مالی هم برای دولت و هم برای بنگاه‌ها خواهد شد.
واگذاری سهام	فرض شده است بین ۵ تا ۱۰ همت قابلیت عرضه سهام ممکن است ایجاد شود (در حدود برآورد بودجه). این رقم تا دو برابر و بیشتر قابل افزایش است.	ارزش سهام شرکت‌هایی که سهام دولت در آنها زیر ۵۰ درصد است، حدود ۱۰۰ همت است. اما به دلیل مسائل پیش آمده در سال‌های اخیر، رغبتی برای عرضه وجود ندارد. پیشنهاد روی میز، عرضه از طریق ETF همراه با تخفیف است که ممکن است ۲۰ تا ۳۰ همت از این طریق قابل عرضه باشد. البته این راهکار برای واگذاری با انتقادات جدی همراه است و می‌توان از روش‌های دیگری برای واگذاری استفاده کرد که علاوه بر اینکه موجب ایجاد منابع بیشتری برای دولت می‌شود با مشکلات واگذاری‌هایی که با عنوان ETF معرفی می‌شوند نیز همراه نباشد.
اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی	در بودجه سال ۱۳۹۹ با مفروض گرفتن ارز ۴۲۰۰ تومان به عنوان مبنای اخذ حقوق ورودی، رقم این مالیات ۲۰ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است. نتایج برآوردها نشان می‌دهد در صورتی که نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی به نرخ ارز نیما تغییر یابد، درآمد دولت از محل حقوق ورودی نزدیک به ۳۵ هزار میلیارد تومان افزایش خواهد یافت. در صورتی که به دلیل ملاحظات تورمی، هم‌زمان با اصلاح فوق، نرخ تعرفه ورودی به نصف کاهش یابد، درآمد دولت ۱۶ هزار میلیارد تومان افزایش خواهد یافت.	یکی از درآمدهای قابل اتکای دولت در بودجه‌های سالیانه مالیات بر واردات است. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی به نرخ ارز نیمایی منجر به افزایش متوسط قیمت کالاهای وارداتی تا حداکثر ۱۱ درصد خواهد شد. البته با توجه به اینکه قیمت کنونی بسیاری از کالاهای وارداتی در بازار از قیمتی که بر مبنای محاسبه حقوق ورودی با نرخ ارز نیمایی برآورد می‌شود بیشتر است، لذا متوسط افزایش قیمت کالاهای وارداتی ناشی از این سیاست به مراتب کمتر از ۱۱ درصد خواهد بود. شایان ذکر است نرخ تعرفه ورودی برای بسیاری از کالاها در حال حاضر بیش از ۵ درصد است. در صورتی که مشابه سیاست اتخاذ شده در شوک ارزی سال ۱۳۹۱، هم‌زمان با افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی، نرخ تعرفه ورودی نیز به نصف کاهش داده شود (برای کالاهایی که نرخ تعرفه بالاتر از ۵ درصد دارند)، افزایش قیمت کالاهای وارداتی به مراتب کمتر خواهد بود.

ابزار	فرض در آمدي	توضیحات
کاهش فرار مالیاتی با استفاده از شفافیت تراکنش‌های بانکی و ارتقای حکمرانی در حوزه ریال	یکی از موضوعاتی که تاکنون به دلایل مختلف از آن غفلت شده، حکمرانی در حوزه ریال بوده است که می‌توان از آن به‌عنوان شاه‌کلیدی که می‌تواند بدون تغییر قوانین، ضمانت اجرایی و اثربخشی آنها را به‌شدت افزایش دهد یاد کرد، استفاده از اطلاعات تراکنش‌های بانکی دلالت‌های بسیار مهمی در حوزه‌های مختلف اعم از نظارت بر بانک‌ها و نرخ سود دریافتی و پرداختی آنها، مالیات بر درآمد اقشار مختلف و سایر مالیات‌های تنظیمی، مبارزه با فساد و پولشویی، حمایت از اقشار ضعیف، جلوگیری از سفته‌بازی در بازار دارایی‌ها اعم از ارز و مسکن و خودرو، قاچاق کالا و... داشته باشد؛ چراکه عمده فعالیت‌ها و تعاملات اقتصادی ما به‌ازایی در تراکنش‌های ریالی خواهد داشت و از رصد و کنترل آن می‌توان آن فعالیت و تعامل اقتصادی متناظر را رصد و کنترل کرد. اجرای کامل این راهبرد می‌تواند با پیشگیری از فرار مالیاتی به‌صورت قابل توجهی منابع مالیاتی را افزایش دهد. در حال حاضر ارقام مختلفی از میزان فرار مالیاتی در کشور بیان می‌شود. اگر این میزان را حداقل ۵۰ همت در نظر بگیریم، کاهش ۲۰ درصدی فرار مالیاتی با استفاده از این راهکار، رقمی معادل ۱۰ همت ایجاد خواهد کرد.	توضیحات: مجلس در سال‌های گذشته اقداماتی در این خصوص انجام داده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم و بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۳۹۸. در فرایند بررسی و تصویب بودجه ۱۳۹۹ نیز با توافق دولت و مجلس متنی به‌عنوان بند الحاقی (۹) به تبصره «۶» لایحه بودجه در کمیسیون تلفیق به تصویب رسید که به‌دلیل غیربودجه‌ای تلقی شدن، توسط شورای نگهبان حذف شد. اگرچه بانک مرکزی در دو سال اخیر اقدامات بسیار قابل قبولی در زمینه حکمرانی در حوزه ریال انجام داده است و در آینده نیز برای این حوزه برنامه دارد، ولی تصویب این زیرساخت قانونی از جهت ایجاد پشتیبانی قانونی برای بانک مرکزی جهت مقابله با ذی‌نفعان، تعیین ضرب‌الاجل برای برخی اقدامات زیرساختی نظیر بهره‌برداری از سامانه نهاب، ایجاد ضمانت اجرا با ماهیت جرمیه برای رفتار صحیح عاملین اقتصادی و جلب همکاری سایر دستگاه‌ها با بانک مرکزی حائز اهمیت بود. مهم‌ترین اقداماتی که باید در حوزه قانونگذاری جهت ایجاد زیرساخت‌های حکمرانی ریالی ایجاد شود که در متن مصوب کمیسیون تلفیق نیز مورد توجه قرار گرفته بود عبارت است از: ۱. تعیین ضرب‌الاجل برای بهره‌برداری کامل از سامانه نهاب و توقف ارائه انواع خدمات به حساب‌های فاقد شهاب ۲. تکلیف به بانک مرکزی به‌عنوان بزرگ‌ترین بانک کارگزار کشور در سامانه‌های بین بانکی علاوه بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی ۳. تکلیف به بانک مرکزی جهت نظارت بر عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی و شرکت‌های خدمات پرداخت ۴. احصای برخی از مصادیق فعالیت‌های پرخطر و غیرمجاز اعم از یکسان نبودن مالک پایانه فروش و ذی‌نفع آن (مالک سپرده بانکی متصل به پایانه) فعالیت حساب بانکی اموات و شرکت‌های منحل شده یا ورشکسته و جلوگیری از ادامه آنها ۵. الزام به اظهار «بابت» توسط پرداخت‌کننده و دریافت‌کننده در کلیه تراکنش‌های بین بانکی و درون بانکی به‌استثنای تراکنش‌های مبتنی بر کارت و پرداخت وجه چک‌های عادی و رمزار صادرشده و تقاطع‌گیری بین اظهارات دو طرف ۶. در نظر گرفتن جرمیه برای ارائه اطلاعات خلاف واقع یا ناقص در ارتباط با بابت تراکنش با هدف معنادار و قابل استفاده کردن خوداظهاری‌ها ۷. تمایز قائل شدن بین حساب‌های شخصی و تجاری (حساب مرتبط با فعالیت شغلی) اشخاص حقیقی و مستثنا شدن حساب‌های تجاری از محدودیت‌های حساب‌های شخصی ۸. تکلیف به بانک مرکزی جهت تبادل اطلاعات با سازمان امور مالیاتی ۹. مجاز شدن سازمان امور مالیاتی به استناد به خوداظهاری افراد در رابطه با تراکنش‌ها ۱۰. تکلیف به بانک مرکزی جهت ایجاد زیرساخت نظارت بر تراکنش‌های درون بانکی ۱۱. تکلیف به دستگاه‌های اجرایی مرتبط اعم از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت اطلاعات و سازمان امور مالیاتی کشور و مراجع قضایی به همکاری کامل با بانک مرکزی



ابزار	فرض در آمدی	توضیحات
مولدسازی زمین‌های منابع طبیعی - بازآفرینی و توسعه مناطق شهری	بسته به تعداد و مساحت و مرغوبیت پهنه‌هایی از زمین‌های منابع طبیعی که به این طرح اختصاص داده شود میزان درآمد ایجاد شده می‌تواند متفاوت باشد. مطابق با برآوردهای اولیه با اختصاص سه پهنه در مجموع با مساحت ۳ تا ۴ هزار هکتار در نزدیکی شهر تهران می‌توان درآمدی در حدود ۱۵ هزار میلیارد تومان در سال ابتدایی اجرای طرح از این محل کسب نمود. در صورت اختصاص پهنه‌های نزدیک به سایر شهرهای پرجمعیت و صنعتی یا شهرهای گردشگری درآمد از این محل می‌تواند به میزان قابل توجهی افزایش یابد.	توضیحات مراحل طرح پیشنهادی: در این طرح در گام اول دولت از محل زمین‌های در اختیار (زمین‌های منابع طبیعی) بخش‌های مشخصی را با توجه به نظرات کارشناسی پیرامون بافت شهری، موقعیت جغرافیایی و قابلیت درآمدزایی بیشتر برای اجرای طرح انتخاب می‌نماید. پس از انتخاب زمین مناسب در گام دوم باید دستگاه یا نهادی به نمایندگی از دولت (به‌عنوان پیشنهاد بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) مسئولیت تسهیلات^۱ و نظارت پروژه را برعهده بگیرد. تسهیلات باید طرح توسعه منطقه مورد نظر را به تفصیل تهیه کرده و براساس طرح تهیه شده برای ساخت‌وساز بخش‌های مختلف مزایده عمومی برگزار نماید. طرح تهیه شده باید شامل جزئیاتی نظیر تعداد ساختمان‌ها، تعداد واحدها و متراژ در هر بخش، محل استقرار زیرساخت‌هایی نظیر مدرسه و بیمارستان و مناطق اداری و تجاری باشد. فراهم کردن آب، برق، گاز و تلفن نیز از وظایف تسهیلات‌گیر است. در صورتی که محل تعیین شده با شهر فاصله داشته باشد، فراهم کردن حمل‌ونقل سریع و ارزان به شهر نیز از وظایف تسهیلات‌گیر خواهد بود. شایسته ذکر است که تمامی وظایف مذکور از محل منابع پروژه تأمین مالی می‌شود. در مزایده عمومی تسهیلات‌گیر حق بهره‌برداری از اعیان بخش‌های مختلف از زمین را در ازای دریافت مبالغ مشخص (در چارچوب طرح تهیه شده) برای توسعه منطقه به مزایده می‌گذارد. شرکت برنده می‌تواند در چارچوب تعیین شده (تعداد واحد مشخص، متراژ مشخص) عملیات ساخت را انجام داده و واحدهای خود را به فروش رسانده یا اجاره دهد. کیفیت ساخت‌وساز و مصالح مورد استفاده به انتخاب پیمانکار است. در صورتی که پیمانکار در مدتی مشخص که از پیش باید تعیین شود اقدام به ساخت ننماید مجوز او باطل شده و مجدداً مزایده برگزار می‌شود. خریداران از طرق عادی واحد را با اطلاع از نوع مالکیت خریداری نموده و هیچ حقی در عرصه زمین نخواهند داشت. خریداران قابلیت خرید و فروش حق مالکیت خود را مطابق با چارچوب تعیین شده خواهند داشت. چارچوب حقوقی پیشنهادی برای فروش و معاملات طرح، چارچوب مورد استفاده در معامله زمین‌های وقفی است. زمین‌های عرضه شده توسط دولت می‌تواند به سه صورت زیر باشد: ۱. زمین‌های داخل شهر ۲. زمین‌های در مرز شهر ۳. زمین‌های دارای فاصله‌ای مناسب از شهر که رفت‌وآمد آن به شهر در زمانی کوتاه ممکن باشد. طبیعتاً انتخاب زمین‌ها در داخل شهر می‌تواند درآمد بیشتری به‌همراه داشته باشد در حالی که به تراکم شهر می‌افزاید. انتخاب زمین‌هایی در مرزهای شهر درآمد کمتری به نسبت حالت قبل به دنبال دارد، ولی افزایش تراکم شهر را به‌همراه ندارد. البته در این حالت شهر گسترش می‌یابد. در حالت سوم درآمد اکتسابی دولت کمتر بوده، ولی افزایش تراکم و گسترش شهر مطرح نیست. البته

ابزار	فرض درآمدی	توضیحات
		ایجاد شهرهای حاشیه‌ای با مسائلی همراه است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به نیاز به زیرساخت‌های شهری و حمل‌ونقل ارزان و سریع به شهر اشاره کرد. هدف اصلی از اجرای این طرح کسب درآمد صحیح دولت از زمین‌های منابع طبیعی است که در نتیجه آن مسکن با قیمت مناسب (نسبت به قیمت مسکن در شهرها) فراهم شده و علاوه بر پاسخگویی به بخشی از تقاضای مسکن، در برخی از شیوه‌های اجرا می‌تواند منجر به کاهش قیمت مسکن در شهرها نیز شود. علاوه بر نتایج فوق بخش قابل توجهی از صنایع زنجیره‌ای مرتبط با بخش مسکن به واسطه این طرح فعال شده و در صورت بزرگ بودن ابعاد طرح اشتغال ایجاد می‌تواند قابل توجه باشد. الگوی پیشنهادی علاوه بر شهرهای مسکونی قابلیت اجرا برای ساخت مناطق گردشگری و تفریحی را نیز دارد. شایسته ذکر است این اقدام حتماً لازم است با در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی – فرهنگی و نگاه بلندمدت دنبال گردد.
حذف یا کاهش ارز ۴۲۰۰ تومانی	پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۹ حدود ۵ میلیارد دلار درآمد ارزی دولتی باشد. اختصاص این رقم برای واردات کالاهای اساسی با نرخ ارز ترجیحی موجب می‌شود تا دولت از حدود ۴۳ هزار میلیارد تومان درآمد چشم‌پوشی کند (اختلاف بین نرخ ارز ترجیحی و ۱۲۸۰۰ تومان برای هر دلار در سامانه نیما ضرب در ۵ میلیارد دلار). در حالی است که حذف ارز ترجیحی منجر به رشد ۶ درصدی شاخص قیمت مصرف‌کننده خواهد شد. نکته قابل توجه آن است که تورم رخ داده ناشی از این دو امر نیز با هم متفاوت است. تورم ناشی از حذف ارز ترجیحی، از نوع افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده است که تنها اثر تغییر در قیمت‌های نسبی را به همراه دارد و برای یک بار رخ می‌دهد. اما تورم ناشی از کسری بودجه مربوط به تداوم سیاست ارز ترجیحی، تورم ساختاری و بلندمدتی را در پی خواهد داشت که پیامدهای آن نه تنها در سال ۱۳۹۹، بلکه در سال‌های پس از آن نیز بروز پیدا خواهد کرد.	با پیش‌بینی اختصاص ۱۰/۵ میلیارد دلار برای واردات کالاهای اساسی و تحقق ۵ میلیارد دلار درآمد ارزی، ۵/۵ میلیارد دلار از این منابع باید از بازار نیما تهیه شده و با نرخ ترجیحی عرضه شود. این امر منجر به افزایش پایه پولی و افزایش نرخ تورم می‌شود، هم طی دو سال اخیر موجب توزیع رانت میان واردکنندگان این کالاها و ضربه به تولید داخل شده است. با فرض قیمت ۱۲۸۰۰ تومان به‌ازای هر دلار در سامانه نیما و کسری ۵/۵ میلیارد دلاری، در حدود ۴۷/۳ هزار میلیارد تومان کسری بودجه ناشی از تداوم سیاست ارز ترجیحی وجود خواهد داشت، که با احتمال زیادی تقریباً همه آن از محل پایه پولی تأمین خواهد شد. این میزان افزایش پایه پولی در پایان سال ۱۳۹۹ و با فرض ثبات سایر شرایط (عدم جهش نرخ ارز و...)، حدود ۱۱ درصد تورم در پی خواهد داشت.
مدیریت هزینه‌های دولت – شفافیت پرداخت‌ها و معاملات دولتی	برآورد دقیق و قابل اعتنا وجود ندارد. بسته به گستره هزینه‌های تحت بررسی، حمایت و تعهد سیاسی و اطلاعات در دسترس میزان مخارج پس‌انداز شده می‌تواند متفاوت باشد. در صورتی که با استفاده از	با توجه به محدودیت منابع دولت، لازم است تا دولت به‌صورت روشمند اقدام به کنترل و حتی کاهش هزینه‌های خود در مراکز اصلی هزینه‌ای نماید. بدین منظور باید دولت چند حوزه مهم هزینه‌زا در کشور (فعالیت‌هایی که بیشترین سهم در هزینه‌های بودجه عمومی را دارند) شناسایی کرده و با تشکیل کارگروه‌های تخصصی متشکل از کارشناسان حوزه مربوط در سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های ذی‌ربط برنامه‌هایی برای حذف هزینه‌های غیرضرور و افزایش بهره‌وری و کارایی در این حوزه ارائه دهد. این کاهش



ابزار	فرض درآمدی	توضیحات
	راهکارهای بازنگری هزینه‌ها، شفافیت پرداخت‌ها و معاملات بخش عمومی که عمدتاً زیرساخت‌های آن از لحاظ قانونی فراهم شده است بتوان مجموعاً ۳ درصد از مصارف عمومی را کاهش داد می‌توان بیش از ۱۵ هزار میلیارد تومان از کسری بودجه سال ۱۳۹۹ را جبران نمود.	هزینه از طریق اصلاح فرایندهای اجرایی، کاهش اتلاف منابع و افزایش بهره‌وری و الکترونیکی کردن فرایندهای ارائه خدمات (مشروط به عدم کاهش کیفیت ارائه خدمات) به سازمان برنامه و بودجه ارائه و مورد توافق واقع می‌گردد. حوزه‌های هزینه‌ای مشخص شده باید به‌گونه‌ای باشند که حداقل ۲۰ تا ۲۵ درصد از مخارج بودجه عمومی را تشکیل دهند. شفافیت پرداخت‌های دولت یکی از اصلی‌ترین پیش‌نیازهای موفقیت مدیریت هزینه‌ها دسترسی به اطلاعات هزینه‌ای است. راهکار اجرایی این امر آن است که در اسرع وقت، کلیه پرداخت‌های انجام شده از محل منابع عمومی و منابع اختصاصی، صرفاً توسط خزانه‌داری کل و مستقیماً به ذی‌نفع نهایی انجام شود. در حال حاضر بخشی از حقوق کارکنان (رسمی و پیمانی) دولت به‌طور متمرکز و توسط خزانه‌داری مستقیماً به ایشان پرداخت می‌شود، لذا لازم است: در گام اول، همه پرداخت‌های انجام شده از محل منابع عمومی، توسط خزانه‌داری کل کشور به‌صورت مستقیم به ذی‌نفع نهایی انجام شود. (این موضوع در بند «الف» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به تصویب رسیده است) در گام دوم، اعتبارات اختصاصی دستگاه‌های اجرایی مشمول این فرایند شده و خزانه‌داری کل کشور بر مبنای درخواست ایشان، از درآمدهای اختصاصی این دستگاه‌ها کسر و به حساب ذی‌نفع نهایی پرداخت کند. (این موضوع نیز در بند «الف» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به تصویب رسیده است) در گام سوم، مشابه این فرایند برای منابع شرکت‌های دولتی اجرا شده و بر مبنای درخواست وجه ایشان، خزانه از حساب این شرکت‌ها کسر و به حساب ذی‌نفع نهایی پرداخت کند. پیش‌بینی می‌شود همان‌طور که اجرای بند «و» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ با از بین بردن پرداختی‌های نابه‌جا، شفاف‌سازی حداقلی از حقوق کارکنان دولت را به‌وجود آورد، اجرای این سیاست پیشنهادی نیز موجب جلوگیری از پرداخت‌های نابه‌جا شده و شفافیت مناسب برای حاکمیت به‌وجود آورد و استفاده از قواعد مدیریت هزینه‌ها را امکان‌پذیر کند. گفتنی است در صورت اجرای این سیاست می‌توان به‌درستی میان هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و اجتناب‌پذیر تفکیک قائل شد. شفافیت معاملات دولت با توجه به حجم بالای معاملات دولتی (و به‌طور کلی بخش عمومی) و لزوم توجه به مدیریت هزینه در این حوزه، کشورهای پیشرفته از سال‌ها قبل استفاده از سامانه‌های تدارکات الکترونیکی را در دستور کار قرار داده‌اند. این اقدام می‌تواند از جهات مختلفی به راهبرد مدیریت هزینه در معاملات دولت منجر شود که برخی از این موارد عبارتند از: • شفاف شدن هزینه‌های انجام شده به تفکیک (دستگاه انجام‌دهنده معامله، ارائه‌دهنده، هزینه) • کاهش فساد در فرایند معاملات دولتی • جمع‌بندی خریدهای دولتی

ابزار	فرض درآمدی	توضیحات
		• استفاده بهینه از کالا و خدمات موجود در بخش عمومی (اشتراک کالاهای بلااستفاده و خدمات مشترک) • نظارت بر معاملات انجام شده از منظر: - ضرورت انجام هزینه - کارایی معامله صورت گرفته به‌رغم تکلیف قانون به ایجاد سامانه تدارکات الکترونیکی برای انجام معاملات بخش عمومی و دولتی، سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) پس از سال‌ها غفلت در سال ۱۳۹۰ برای انجام معاملات دستگاه‌های اجرایی با رعایت انجام کلیه مراحل مناقصات و مزایده‌ها طراحی شده و در حال حاضر ۹ هزار دستگاه اجرایی در آن عضو شده‌اند. با وجود قوانین و مقررات متعددی که به انجام خریدهای دولت در بستر این سامانه پرداخته است در عمل بخشی از معاملات دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی خارج از سامانه مذکور انجام می‌شود که این مسئله موجب شده نتوان به‌خوبی از ظرفیت این سامانه در برنامه‌ریزی برای مدیریت هزینه‌های عمومی (که یکی از محورهای مهم کاهش کسری بودجه در شرایط جاری است) استفاده کرد. با اجرای کامل این برنامه می‌توان علاوه بر پیشگیری از فسادهای احتمالی در اجرای معاملات دولتی، قدرت اعمال حاکمیت بر مصارف انجام شده را در این حوزه فراهم نمود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۰۲۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاستگذاری (ویرایش اول)

نام دفاتر: مطالعات بخش عمومی و توسعه مدیریت، مطالعات اقتصادی
تهیه و تدوین کنندگان: توحید آتشبار، سیدعباس پرهیزکاری، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی
همکاران: محمدحسین معماریان، محمدرضا عبداللهی، هادی ترابی‌فر، سیدمهدی بنی‌طبا
ناظران علمی: سیدمحمدهادی سبحانیان، سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه ۱۳۹۹

۲. مدیریت کسری بودجه

۳. قیود سیاستگذاری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۲/۲۰