

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۳):

منابع بودجه

(ویرایش اول)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۴۶۰
کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۳): منابع بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: فرید کاظمی (گروه بودجه)، علی نیک‌پور، مهتاب قراخلو (شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی)، محمدحسین عزیزیان (سیاست‌های مالیاتی)

همکاران: محمدحسین پیروی (گروه معدن و صنایع معدنی دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)، حسین هرورانی (گروه بازرگانی دفتر مطالعات اقتصادی)، سیدسروش میرهاشمی (سیاست‌های مالیاتی)، محمدمهدی جعفری (گروه بودجه)

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، محمدحسین معاریان

اظهار نظرکننده: محمدبرزگر خسروی (گروه حقوق اقتصادی دفتر مطالعات حقوقی)

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳
۲. منابع عمومی دولت
۳. درآمدهای نفتی
۴. درآمدهای مالیاتی
۵. اوراق مالی

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۹/۲۰

به نام خدا

فهرست مطالب

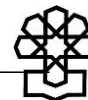
۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۲	۱. منابع عمومی کل کشور.....
۳	۲. اجزا منابع عمومی دولت.....
۵	۲-۱. درآمدها.....
۱۳	۲-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۱۷	۲-۳. واگذاری دارایی‌های مالی.....
۲۲	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....

فهرست نمودارها

۳	نمودار ۱. شمای کلی بودجه دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....
۶	نمودار ۲. نسبت عملکرد درآمدهای مالیاتی و گمرکی از هزینه و درآمد دولت.....
۷	نمودار ۳. مقایسه درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه ۱۴۰۲ و لایحه ۱۴۰۳.....
۸	نمودار ۴. رشد حقیقی عملکرد درآمدهای مالیاتی (بدون گمرک).....
۹	نمودار ۵. رشد درآمدهای مالیاتی (بدون گمرک) نسبت به سال قبل در تصویب و اجرا.....
۱۷	نمودار ۶. ارقام مصوب و عملکرد فروش و مولدسازی اموال دولتی (هزار میلیارد ریال).....
۲۲	نمودار ۷. ارقام مصوب و عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی (هزار میلیارد ریال).....

فهرست جداول

۴	جدول ۱. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲.....
۵	جدول ۲. اجزای منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲.....
۹	جدول ۳. اجزای درآمدهای مالیاتی (بدون گمرک).....
۱۱	جدول ۴. برآورد میزان درآمد از ناحیه مالیات بر واردات در سال ۱۴۰۳.....
۱۴	جدول ۵. مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های سرمایه در قانون بودجه ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳.....
۱۴	جدول ۶. مفروضات پیش‌بینی منابع نفتی برای سال ۱۴۰۳.....
۱۵	جدول ۷. سناریو پایه، محتمل و محاسباتی برای منابع حاصل از فروش نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی.....
۱۸	جدول ۸. مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.....
۱۹	جدول ۹. وضعیت مانده اوراق بدهی منتشر شده به تفکیک نوع ناشر.....
۱۹	جدول ۱۰. نصاب‌های وضع شده برای اوراق دولتی در صندوق‌های سرمایه‌گذاری.....
۱۹	جدول ۱۱. وضعیت دارایی و اوراق انواع صندوق‌های مکلف به‌صورت تجمیعی.....



**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۳):
منابع بودجه
(ویرایش اول)**

چکیده

۱. مجموع منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، معادل ۵۸۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که حدود ۱۱ درصد نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ کاهش یافته است.
۲. وابستگی مستقیم بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بدون در نظر گرفتن منابع و مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها و ۱۳۶ هزار میلیارد تومان منابع اختصاص یافته به تقویت بنیه نظامی، معادل ۲۴ درصد بوده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، کاهش ۵ درصدی داشته است.^۱
۳. سهم منابع مالیاتی از منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، ۹ واحد درصد افزایش داشته و به ۴۵ درصد رسیده است. مقدار در نظر گرفته شده درآمدهای مالیاتی حدود ۱۱۲۲ هزار میلیارد تومان است که انتظار می‌رود تحقق کامل داشته باشد.
۴. منابع پیش‌بینی شده از محل صادرات نفت خام، گاز و فرآورده‌های نفتی علی‌رغم واقع‌بینانه‌تر شدن نسبت به قانون سال جاری، اما تحقق تمامی منابع آن با دشواری‌هایی همراه خواهد بود. پیش‌بینی می‌شود در صورت تداوم روند فعلی کالاهای مشمول ارزش ترجیحی و عدم اصلاح تدریجی این نرخ، به دلیل کم‌برآوردی منابع مورد نیاز برای واردات کالاهای اساسی و دارو (و افزایش تقاضا برای ارزش ترجیحی) درآمد ریالی محقق شده از این محل دچار چالش شود.
۵. واگذاری اوراق مالی در لایحه ۱۴۰۳، معادل ۲۵۴ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که سهم آن از منابع عمومی دولت نسبت به سال جاری ۱ درصد افزایش یافته است و معادل ۱۰ درصد شده است. با توجه به اینکه اوراق سررسید شده در سال آتی بالغ بر ۲۲۳ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود نسبت بدهی اوراق به تولید ناخالص داخلی در سال آتی کاهشی خواهد بود اما باید توجه داشت که مجاری ایجاد بدهی دولت فقط اوراق بدهی نبوده و باید به انباشت بدهی از آن مجاری نیز توجه کرد.
۶. درآمدهای گمرکی در لایحه بدون تغییر معنادار نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ معادل ۱۴۲,۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که با توجه به عملکرد سال جاری با بیش‌برآوردی قابل توجهی همراه است و عدم تحقق آن روند تخصیص منابع بودجه را دچار چالش خواهد کرد. این بیش‌برآورد مغایر با جزء (۲) بند (۳) سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری به نظر می‌رسد.
۷. مجموع منابع از محل مولدسازی دارایی‌های دولت (فروش اموال منقول و غیرمنقول) و واگذاری سهام شرکت‌های

۱. آنچه براساس سیاست‌های کلی نظام موضوعیت دارد قطع وابستگی بودجه به نفت است که در نظارت بر این سیاست، باید مصارف هدفمندی و بودجه بنیه دفاعی را لحاظ کرد.

دولتی ۱۲۲ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که با توجه به عملکرد ضعیف مولدسازی و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال جاری، پیش‌بینی منابع با بیش‌برآوردی همراه است و نیاز به بازبینی ارقام با توجه به عملکرد سال جاری دارد. این بیش‌برآورد مغایر با جزء (۲) بند (۳) سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری به نظر می‌رسد.

با توجه به ملاحظات فوق، لایحه بودجه از منظر منابع با محدودیت‌هایی روبه‌رو است که در صورت تصویب بدین شکل در طول سال ۱۴۰۳، مشکلات احتمالی در نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی (بودجه قابل‌برنامه‌ریزی)، معیشت عمومی و انضباط مالی به‌دنبال خواهد داشت. لذا ایجاد منابع جدید درآمدی، واقعی کردن منابع درآمدی و مدیریت هزینه‌ها اجتناب‌ناپذیر است.

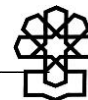
مقدمه

بودجه یکی از مهم‌ترین شاخص‌های ارزیابی دولت‌هاست. بودجه در حقیقت نشان‌دهنده کیفیت و هزینه اداره کشور توسط دولت است. در این میان پیش‌بینی صحیح و دقیق منابع بودجه از جهات متعدد دارای اهمیت فوق‌العاده است. این در حالی است که همواره یکی از آسیب‌های معمول بودجه‌ریزی در ایران بیش‌برآورد منابع بودجه بوده است. پیش‌بینی صحیح منابع بودجه ضمن کاستن از رشد بدهی‌های فرابودجه‌ای دولت، ارتقای انضباط مالی دولت را سبب شده و از سوی دیگر، مواجهه با مقادیر واقعی، برنامه‌ریزی دقیق‌تر برای ابتکارات بودجه‌ای و اولویت‌بندی تخصیص اعتبارات را باعث خواهد شد. گزارش پیش‌رو تحلیلی از وضعیت منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه می‌کند.

با توجه به تغییر ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۴۰۳ لایحه بودجه در دو بخش به مجلس ارائه می‌شود، در بخش اول احکام، جداول کلان و مفروضات ارائه‌شده است و در بخش دوم سایر جداول و پیوست‌های بودجه ارائه خواهد شد. از این‌رو در بخش اول بودجه، صرفاً منابع عمومی دولت با لحاظ مفروضات تحلیل خواهد شد.

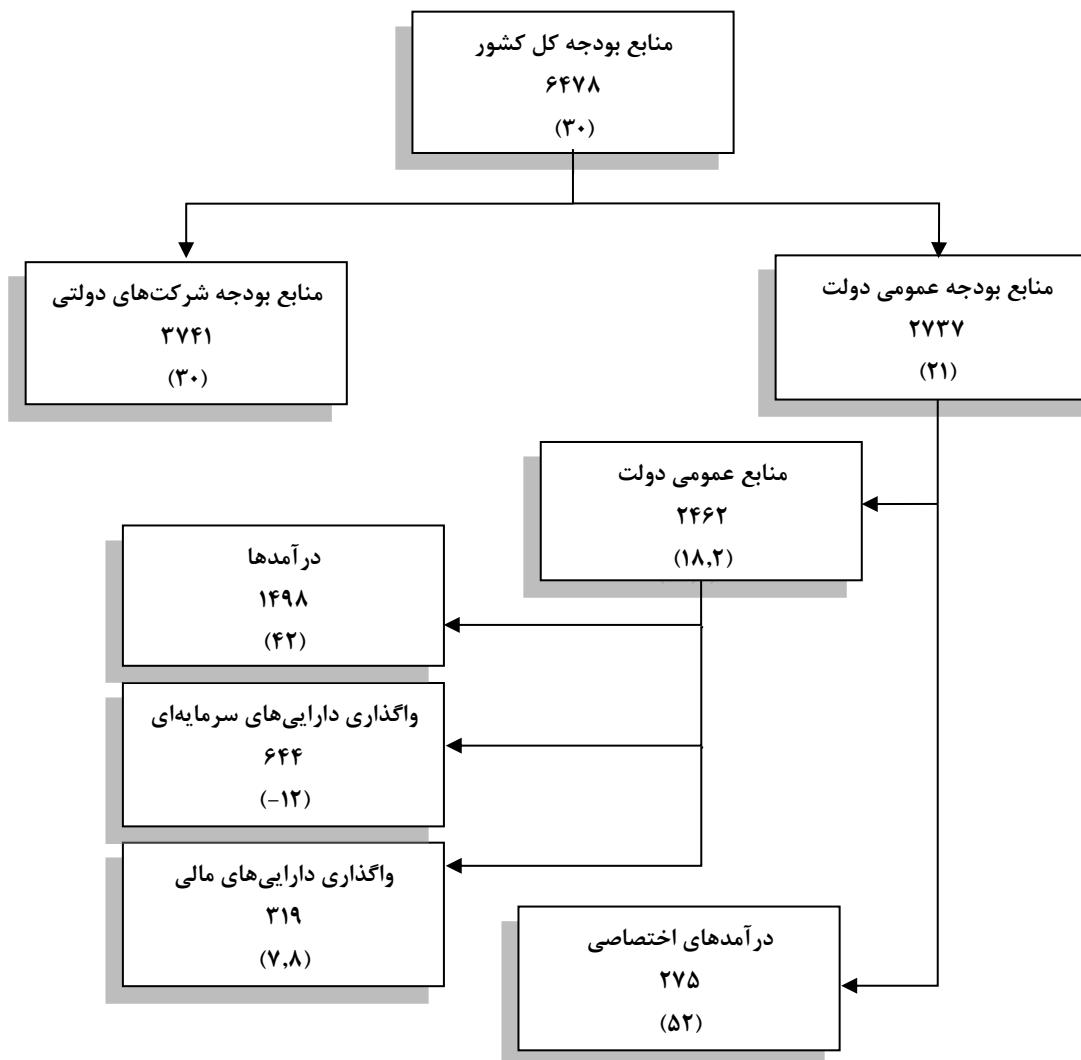
۱. منابع عمومی کل کشور

منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۶۴۷۸,۷ هزار میلیارد تومان است. منابع بودجه عمومی دولت بالغ بر ۲۷۳۷,۱ هزار میلیارد تومان است و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از حیث منابع و مصارف معادل ۳۷۴۱,۵ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. منابع بودجه عمومی متشکل از منابع عمومی دولت با سقف منابع و مصارف ۲۴۶۲ هزار میلیارد تومان و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر ۲۷۵ هزار میلیارد تومان است.



نمودار ۱. شمای کلی بودجه دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

(اعداد داخل پرانتز بیانگر درصد رشد رقم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ است)
(هزار میلیارد تومان)



۲. اجزا منابع عمومی دولت

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است که نسبت به رقم مصوب در قانون بودجه سال جاری، رشد ۱۸,۲ درصدی داشته و نسبت به پیش‌بینی عملکرد منابع عمومی دولت در سال جاری افزایش ۳۵ درصدی دارد. به‌طور کلی می‌توان گفت بدون لحاظ منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، دولت در بودجه عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به‌سمت تأمین منابع از درآمد پایدار حرکت کرده است به‌نحوی که سهم درآمدها از منابع عمومی بودجه از ۵۰/۶ درصد در قانون بودجه سال جاری به ۶۰/۸ درصد در لایحه افزایش یافته و اتکاء به منابع از محل واگذاری‌های مالی و سرمایه‌ای کاهش یافته‌است. این تغییرات در کنار کنترل رشد اعتبارات هزینه‌ای

منجر به کاهش کسری تراز عملیاتی در لایحه پیشنهادی شده است.

بررسی دقیق منابع بودجه از این جهت اهمیت دارد که در صورت برآورد غیرواقعی بینانه از منابع قابل وصول، بودجه دولت با کسری پنهان همراه بوده که طی سال آشکار شده و برنامه ریزی مالی را با چالش جدی مواجه می‌سازد. در این صورت با توجه به ضرورت تأمین اعتبارات اجتناب‌ناپذیر (عمدتاً هزینه‌ای) عملاً دو اقدام پیش‌روی دولت خواهد بود: (الف) تلاش برای تأمین منابع جدید از محل استقراض از صندوق توسعه و واگذاری اوراق بدهی بیشتر و یا استقراض‌های فرابودجه‌ای غیرشفاف به خصوص از نظام بانکی کشور؛ (ب) کاهش تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بخشی از اعتبارات هزینه‌ای. لذا لازم است در هنگام بررسی و تصویب لایحه بودجه در مجلس ارقام منابع واقعی درج شده و از بیش برآوردی پرهیز شود. به علاوه، از حیث حقوقی، برآورد غیرواقعی ارقام بودجه، مغایر با جزء (۲) بند (۳) سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری مبنی بر «واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه» به نظر می‌رسد. در جدول (۱) میزان و سهم هر یک از سه بخش اصلی ذیل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به همراه پیش‌بینی عملکرد هر بخش ارائه شده است.

جدول ۱. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲

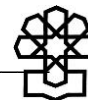
(هزار میلیارد تومان و درصد)

شرح	۱۴۰۲			۱۴۰۳	رشد لایحه ۱۴۰۲ به پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۲	رشد لایحه ۱۴۰۳ به قانون ۱۴۰۲
	قانون	عملکرد هفت‌ماهه	پیش‌بینی عملکرد سال			
درآمدها	۱۰۵۴	۵۵۳	۹۵۳	۱۴۹۸	۵۷	۴۲
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۳۲	۱۹۹	۴۴۷	۶۴۴	۴۴	-۱۲
واگذاری دارایی‌های مالی	۲۹۶	۹۸	۲۲۰+۱۹۵	۳۱۹	-۲۳	۸
جمع منابع عمومی دولت	۲۰۸۲	۸۵۰	۱۸۱۵	۲۴۶۲	۳۵	۱۸

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

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، **درآمدهای دولت** شامل درآمدهای مالیاتی و گمرکی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (شامل سود سهام شرکت‌های دولتی و سایر منابع حاصل از مالکیت دولت) و درآمدهای متفرقه است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، ۶۰ درصد از منابع عمومی دولت را تشکیل داده است. این ردیف نسبت به قانون بودجه سال جاری ۴۲ درصد افزایش داشته و بر اساس پیش‌بینی از عملکرد سال ۱۴۰۲ میزان منابع برآورد شده در لایحه ۵۷ درصد رشد خواهد داشت.

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل منابع حاصل از صادرات نفت و گاز، فروش داخلی میعانات گازی و مولدسازی دارایی‌های دولت، ۲۶ درصد از منابع عمومی دولت را تشکیل داده است و نسبت به قانون بودجه سال جاری کاهش ۱۲ درصدی دارد اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۲، رشد ۴۴ درصدی را نشان می‌دهد. با توجه به روند صادرات نفت و گاز و عملکرد مولدسازی دارایی‌های دولت در سنوات اخیر رقم پیش‌بینی شده برای این ردیف نسبت به امسال کاهش پیدا کرده که اقدام مثبتی



است اما همچنان این رقم با بیش برآوردی همراه است که در بخش‌های بعدی گزارش به تفصیل بررسی خواهد شد. واگذاری دارایی‌های مالی شامل استقراض دولت و منابع حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی است. سهم واگذاری‌های مالی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ از منابع عمومی دولت ۱۳ درصد و معادل ۳۱۹ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده‌است که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و پیش‌بینی عملکرد آن به ترتیب ۸ درصد و ۲۳ درصد رشد داشته است.

۱-۲. درآمدها

درآمدها شامل ۵ بخش است: درآمدهای مالیاتی، درآمدهای گمرکی، درآمدهای ناشی از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، و سایر درآمدهای متفرقه. هر یک از این بخش‌ها خود شامل چندین بند است که در ادامه به‌طور مبسوط به ارائه آمارهای مربوط و تحلیل آنها پرداخته شده‌است. اجزای ردیف‌های فوق در سال ۱۴۰۲ و همچنین میزان آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در جدول (۲) ارائه شده است.

جدول ۲. اجزای منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و قانون بودجه سال ۱۴۰۲

(هزار میلیارد تومان / درصد)

شرح	۱۴۰۲		۱۴۰۳		رشد لایحه ۱۴۰۳ به قانون ۱۴۰۲
	قانون	عملکرد هفت ماهه	پیش‌بینی عملکرد سال	لایحه	
درآمدهای مالیاتی	۷۴۹	۴۰۹	۷۴۸	۱۱۲۲	۴۹,۸
درآمدهای گمرکی	۱۴۵	۳۴	۵۵	۱۴۲,۵	-۳,۸
سود سهام شرکت‌های دولتی	۳۴	۳۱	۳۴	۶۰	۷۶,۵
مالکیت دولت در بخش ارتباطات	۱۵,۷	۸,۶	۱۵	۲۰	۲۷,۴
بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن	۴۸,۵	۱۸	۳۱	۵۵	۱۳,۴
درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات	۲۶,۵	۱۷,۴	۴۰	۴۶,۵	۷۵
سایر درآمدها	۳۵	۱۶	۳۸	۵۲	۴۸
جمع درآمدهای دولت	۱۰۵۴	۵۵۳	۹۵۸	۱۴۰۷,۵	۴۲
تراز عملیاتی	-۴۵۴	-۱۶۶	-۵۵۰	-۳,۵	

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۳، گزارش مالی دولت و محاسبات گزارش.

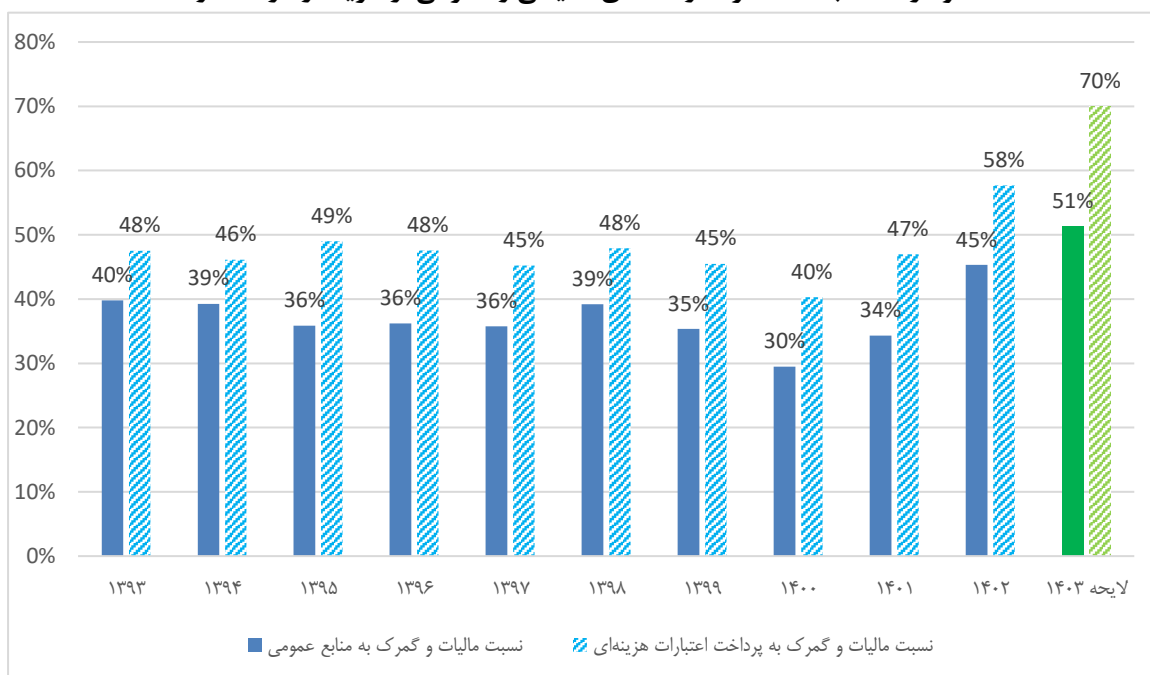
الف) درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی از مهم‌ترین منابع درآمدی دولت در بودجه سالیانه کشور است. در ایران علاوه بر درآمدهای مالیاتی بخش قابل توجهی از درآمدهای دولت به‌واسطه صادرات نفت خام محقق می‌شود که متأسفانه اتکا به این منبع درآمدی با توجه به نوسانات شدید قیمت و همچنین تحریم‌پذیری آن، یکی از چالش‌های اساسی در کشور محسوب می‌شود. در واقع وابستگی درآمدهای دولت به بخش نفت، یک متغیر خارجی را که اغلب از کنترل سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران خارج است، وارد محاسبات توسعه کشور

کرده و باعث می‌شود منابع بودجه و به تبع آن اقتصاد کشور آسیب‌پذیر شود. به همین دلیل بهتر است مالیات به‌عنوان مهم‌ترین منبع تأمین مالی دولت تبدیل شود. گزینه‌های جایگزین مالیات مانند تأمین منابع از طریق استقراض از بانک مرکزی در نگاه کوتاه مدت با هزینه اقتصاد سیاسی کمتری همراه است. در حالی که تورم ناشی از افزایش پایه پولی و متعاقب آن نقدینگی، فشار مضاعفی را بر طبقات فرودست جامعه ایجاد خواهد کرد که نارضایتی آنها را در پی خواهد داشت.

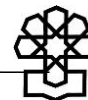
به این دلایل است که افزایش درآمدهای مالیاتی و در نتیجه کاهش اتکا به درآمدهای نفتی در بودجه سالیانه همواره از مهم‌ترین اولویت‌های کشور بوده است. در بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، به لزوم تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین مالی اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت اشاره شده است. نمودار (۲) سهم درآمدهای مالیاتی و گمرکی از کل منابع عمومی بودجه کشور را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، در سال‌های پس از ۱۴۰۰ شاهد افزایش سهم درآمدهای مالیاتی و گمرکی در بودجه سالانه کشور هستیم به طوری که از ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۴۶ درصد در سال ۱۴۰۲ افزایش یافته است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نیز برای اولین بار در سالیان اخیر شاهد تأمین بیش از نیمی از کل منابع عمومی بودجه دولت از محل مالیات و گمرک در بودجه سالیانه هستیم که در صورت تحقق، می‌تواند از دستاوردهای دولت محسوب شود.

نمودار ۲. نسبت عملکرد درآمدهای مالیاتی و گمرکی از هزینه و درآمد دولت



مأخذ: گزارش عملکرد مالی دولت، لایحه بودجه ۱۴۰۳.

شاخص دیگری که میزان استفاده از درآمدهای مالیاتی برای تأمین بودجه جاری کشور را نشان می‌دهد، نسبت درآمدهای مالیاتی به پرداخت اعتبارات هزینه‌ای دولت است. انتظار می‌رود دولت بتواند هزینه‌های جاری خود را از محل درآمدهای جاری و پایدار خود تأمین نماید و سایر منابع درآمدی بین نسلی خود را (مانند درآمدهای نفتی) صرف سرمایه‌گذاری نماید. همچنین به دلیل انعکاس منابع حاصل از صادرات نفت در منابع عمومی دولت، نسبت سهم

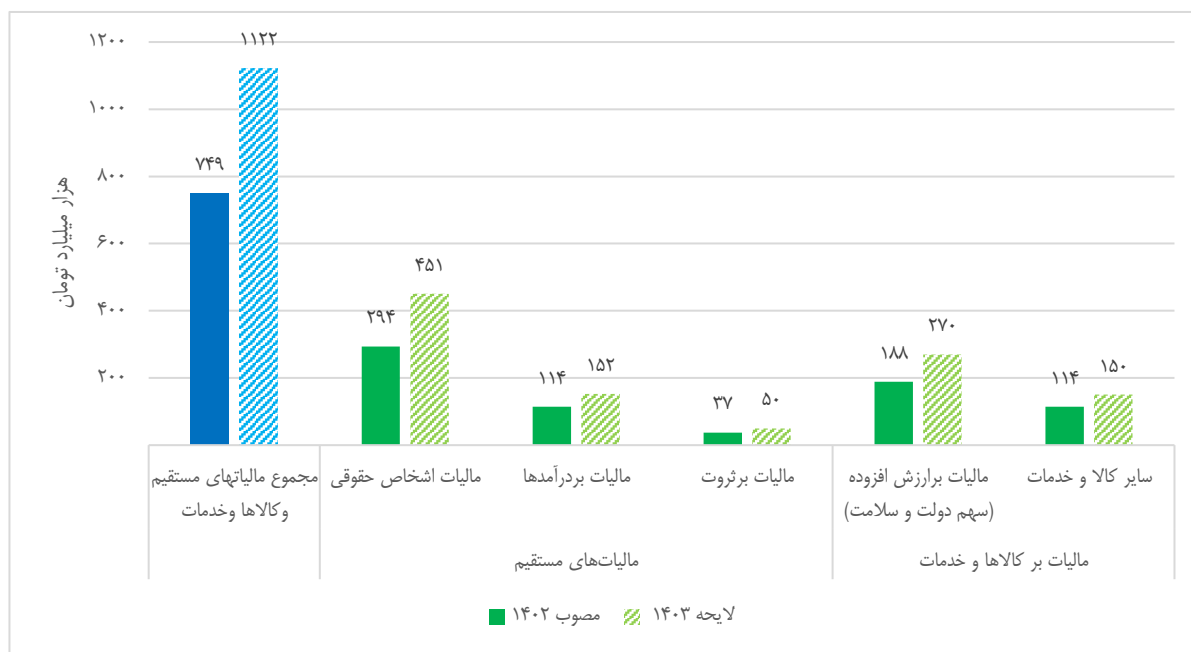


درآمدهای مالیاتی از کل منابع بودجه متأثر از عوامل برونزای اثرگذار بر درآمدهای نفتی (مانند نوسانات قیمتی و یا تحریم‌ها) نیز خواهد بود. بنابراین نسبت مالیات به هزینه‌های جاری به دلیل اثرپذیری کمتر این شاخص از متغیرهای برونزا، سنجش بهتری از عملکرد بودجه‌ای دولت است. طبق قانون برنامه هفتم توسعه، دولت مکلف است در پایان برنامه نسبت درآمدهای مالیاتی و گمرکی به پرداخت اعتبارات هزینه‌ای را به مقدار ۸۰ درصد برساند. همان‌طور که در نمودار (۲) مشاهده می‌شود، نسبت درآمدهای مالیاتی به پرداخت اعتبارات هزینه‌ای در سال‌های اخیر روند صعودی داشته و از ۴۰ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۵۸ درصد در سال ۱۴۰۲ افزایش یافته‌است. در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نیز این نسبت برابر ۷۰ درصد تعیین شده‌است که با توجه به هدف‌گذاری ۸۰ درصدی برنامه‌هفتم، در صورت تحقق می‌تواند گامی در جهت اصلاح بودجه کشور باشد.

البته باید توجه داشت بخشی از رشد نسبت فوق به دلیل کنترل رشد اعتبارات هزینه‌ای دولت در سال‌های اخیر است و بدیهی است در صورت رشد اعتبارات هزینه‌ای این نسبت کاهش خواهد یافت.

در لایحه بودجه ۱۴۰۳، درآمدهای مالیاتی (بدون گمرک) ۱۱۲۲۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده‌است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، ۴۹٫۸ درصد رشد داشته‌است. درآمدهای مالیاتی از ۲ جز مالیات مستقیم (۴۵۰۷ هزار میلیارد ریال) و مالیات بر کالا و خدمات (۴۶۹۷ هزار میلیارد ریال) تشکیل شده‌است. در نمودار (۳) مقدار هر یک از اقلام عمده مالیاتی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ و تغییرات آن نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ قابل مشاهده‌است.

نمودار ۳. مقایسه درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه ۱۴۰۲ و لایحه ۱۴۰۳

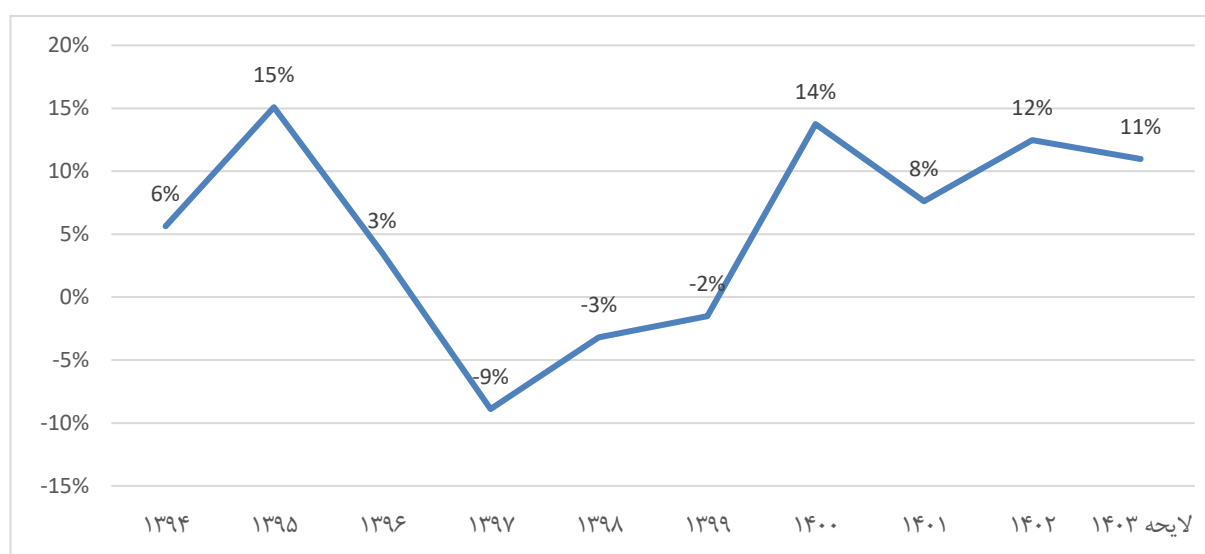


مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳.

به‌منظور تحلیل میزان افزایش درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه ۱۴۰۳، لازم است رشد درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه با توجه به تورم، رشد اقتصادی، امکان کاهش فرارهای مالیاتی و تغییرات قوانین مالیاتی مورد ارزیابی قرار

گیرد. نمودار (۴) رشد حقیقی عملکرد درآمدهای مالیاتی (بدون گمرک) در سال‌های اخیر را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود رشد درآمدهای مالیاتی بر اساس قیمت ثابت، در سال ۱۴۰۳ روند مشابهی با سال‌های بعد از ۱۳۹۹ داشته و رشد قابل توجهی اتفاق نیفتاده است. لازم به ذکر است به‌واسطه تورم و افزایش قیمت‌ها، بسیاری از پایه‌های مالیاتی (مانند مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات بر اشخاص حقوقی) به‌صورت طبیعی و بدون نیاز به هیچ‌گونه تغییری در روندهای مالیاتی افزایش می‌یابند و در این موارد، اشخاص حقیقی و حقوقی تفاوتی با روند طی شده در سال‌های گذشته احساس نمی‌کنند.

نمودار ۴. رشد حقیقی عملکرد درآمدهای مالیاتی (بدون گمرک)

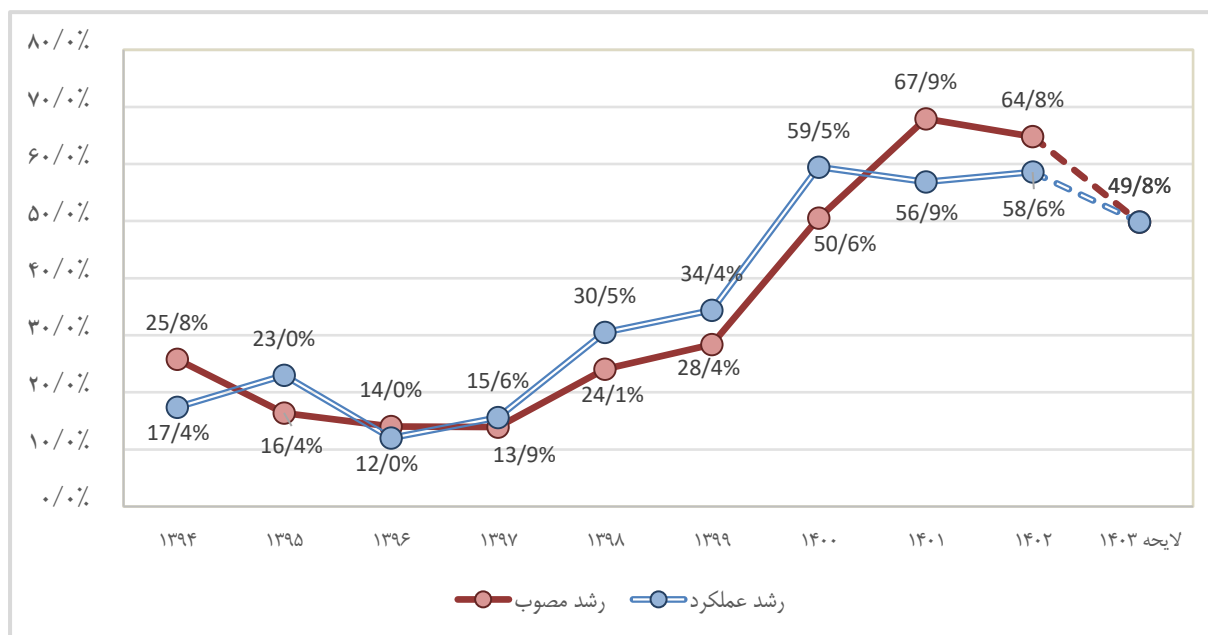


مأخذ: شاخص قیمت مصرف‌کننده مرکز آمار (سال پایه ۱۴۰۰)، گزارش عملکرد مالی دولت، لایحه بودجه ۱۴۰۳

عواملی مانند رشد اقتصادی و رونق کسب و کار، کاهش فرار مالیاتی و شناسایی مودی ان جدید، وصول مالیات معوق سال‌های گذشته و تغییرات قوانین مالیاتی (مانند افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده) دیگر عواملی هستند که می‌توانند رشد حقیقی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۳ را توضیح دهند. بنابراین می‌توان گفت مقدار پیش‌بینی شده برای درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۳ کم‌برآوردی نداشته و در صورتی که قصد دولت کاهش فرار مالیاتی و افزایش بیشتر تعداد مؤدیان باشد، می‌تواند افزایش نیز پیدا کند. بررسی رشد درآمدهای مالیاتی در سال‌های اخیر نیز بیانگر قابل تحقق بودن رشد ۵۰ درصدی درآمدهای مالیاتی است. همان‌طور که در نمودار (۵) مشاهده می‌شود، درآمدهای مالیاتی در سال‌های ۱۴۰۰ تاکنون، هرساله رشدی بیش از ۵۰ درصد را (چه در مقادیر مصوب و چه در عملکرد) تجربه کرده‌است. لازم به ذکر است این رشد به‌دلیل افزایش نرخ مالیات در قوانین کشور نیست، کما که در این سال‌ها شاهد کاهش نرخ مالیات بر واحدهای تولیدی در قوانین بودجه سنواتی بوده‌ایم. می‌توان گفت قسمت عمده افزایش درآمدهای مالیاتی ناظر به تورم و در وهله بعدی، ناظر به کاهش فرار مالیاتی و افزایش تعداد مودیان است که منجر به عادلانه‌تر شدن نظام مالیاتی نیز می‌شود.



نمودار ۵. رشد درآمدهای مالیاتی (بدون گمرک) نسبت به سال قبل در تصویب و اجرا



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های عملکرد مالی دولت و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

در جدول (۳) اجزای اصلی درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به همراه پیش‌بینی عملکرد آن ارائه شده است.

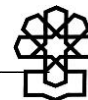
جدول ۳. اجزای درآمدهای مالیاتی (بدون گمرک)

تغییرات لایحه نسبت به برآورد عملکرد ۱۴۰۲	تغییرات لایحه نسبت به مصوب ۱۴۰۲	لایحه	۱۴۰۲			۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	هزار میلیارد تومان
			پیش‌بینی عملکرد سال	عملکرد ۷ ماهه	مصوب					
%۵۴	%۵۳	۴۵۱	۲۹۳	۱۶۵	۲۹۴	۱۹۰	۱۱۶	۵۹	۴۳	مالیات اشخاص حقوقی
%۱۸	%۳۳	۱۵۲	۱۲۹	۸۰	۱۱۴	۸۵	۶۰	۳۷	۲۹	مالیات بر درآمدها
%۴۸	%۳۳	۴۹	۳۳	۱۶	۳۷	۱۹	۱۴	۲۳	۸	مالیات بر ثروت
%۴۳	%۴۷	۶۵۲	۴۵۵	۲۶۱	۴۴۵	۲۹۴	۱۹۰	۱۱۹	۸۰	مجموع مالیات‌های مستقیم
%۷۲.۱	%۵۴.۶	۴۷۰	۲۷۳	۱۴۸	۳۰۴	۱۷۸	۱۱۶	۷۴	۵۹	مالیات بر کالا و خدمات
%۵۴.۱	%۴۹.۸	۱۱۲۲	۷۲۸	۴۰۹	۷۴۹	۴۷۲	۳۰۵	۱۹۰	۱۴۰	مجموع درآمدهای مالیاتی (بدون گمرک)

با توجه به ارقام مصوب قانون بودجه و پیش‌بینی عملکرد درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۲، می‌توان گفت رشد ۵۰ درصدی درآمدهای مالیاتی بیشتر متأثر از رشد مالیات بر اشخاص حقوقی (رشد ۵۳ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲) و مالیات بر کالا و خدمات (رشد ۵۵ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲) است. در این خصوص لازم به ذکر

است بنابر ماده (۲۷) برنامه هفتم توسعه (مصوب مجلس شورای اسلامی)، ابهام موجود در خصوص معافیت واحدهای صنعتی و معدنی مناطق کمتر توسعه یافته که در بند (ب) ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنجم توسعه وضع شده بود برطرف شده و انتظار می‌رود بخش مهمی از رشد مالیات بر اشخاص حقوقی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ ناظر به این مالیات معوق باشد. در خصوص مالیات بر کالا و خدمات نیز باید به اثر درآمدی ناشی از افزایش یک واحد درصد مالیات بر ارزش‌افزوده توجه شود. بدون در نظر گرفتن اثر درآمدی این حکم انتظار می‌رود رشد مالیات بر کالا و خدمات در سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، به ۳۳ تا ۳۸ درصد کاهش یابد. رشد مالیات بر ثروت و مالیات بر درآمد مشاغل نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ نیز نزدیک به ۳۳ درصد در نظر گرفته شده است که با توجه به شرایط تورمی کشور دور از انتظار نیست. بنابراین می‌توان گفت عمده ارقام درآمدهای مالیاتی متناسب با تورم و رشد اقتصادی افزایش یافته و دارای بیش‌برآوردی نیست. همچنین افزایش قابل توجه مالیات بر اشخاص حقوقی و مالیات بر کالا و خدمات به دلیل احکام مرتبط هست که در قانون برنامه هفتم و یا لایحه بودجه ۱۴۰۳ قرار دارند. با لحاظ توضیحات فوق پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۳ حدود ۱۰۰ درصد درآمدهای پیش‌بینی شده مالیاتی محقق شود.

طبق لایحه بودجه ۱۴۰۳، نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده با یک واحد درصد افزایش معادل ۱۰ درصد تعیین شده و منابع حاصل از این تغییر صرف طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای با اولویت بازسازی، نوسازی و تجهیز مدارس و دانشگاه‌ها، توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل و طرح‌های آبرسانی می‌شود. بررسی کشورهای مجری نظام مالیات بر ارزش‌افزوده نشان از آن دارد که نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده در ایران از بسیاری از کشورهای همسایه نیز کمتر بوده و همچنین اختلاف معناداری با متوسط کشورهای OECD (۱۹٫۲ درصد) دارد. با توجه به ثابت بودن نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده از سال ۱۳۹۴ تاکنون، یکی از پیشنهادها برای جبران کسری بودجه دولت و افزایش درآمدهای مالیاتی، افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده است. اهمیت این پیشنهاد از آنجاست که زیرساخت‌های اجرایی آن در کشور فراهم گشته و در مقایسه با سایر روش‌های تأمین مالی کسری بودجه دولت، کمترین آثار اختلالی را در نظام اقتصادی کشور خواهد داشت. پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۳، هر واحد درصد افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده موجب افزایش حدوداً ۶۵ هزار میلیارد تومان درآمدهای مالیاتی شود. با عنایت به ویژگی‌های ذاتی نظام مالیات بر ارزش‌افزوده (در صورتی که از طریق سامانه مؤدیان اجرایی شود و مالیات اشخاص مبتنی بر معاملات آنها باشد) مبنی بر آنکه بار مالی آن برعهده مصرف‌کننده نهایی است و نه تولیدکننده و همچنین سازوکارهای تشویقی آن برای صادرات، احتمال آنکه آسیبی از محل افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده به فعالان اقتصادی و تولیدکنندگان وارد شود، پایین است. شایان‌ذکر است که دامنه معافیت‌های کالا و خدمات در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده کشور بسیار گسترده است که همین امر منجر به کاهش آثار ناشی از افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده بر وضعیت معیشت خانوار می‌شود.



ب) درآمدهای گمرکی

با توجه به عملکرد سال‌های اخیر پیش‌بینی می‌شود که منابع در نظر گرفته شده برای مالیات بر واردات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ دارای بیش‌برآوردی باشد. برآورد میزان تحقق درآمدهای مالیات بر واردات در جدول (۴) ارائه شده است:

جدول ۴. برآورد میزان درآمد از ناحیه مالیات بر واردات در سال ۱۴۰۳

ردیف	نوع کالا	متوسط نرخ تعرفه	نرخ ارز مبنای حقوق ورودی (ریال)	ارزش واردات (میلیارد دلار)	درآمد دولت از ناحیه مالیات بر واردات (میلیارد ریال)	
۱	سایر کالاها بجز خودرو	۳,۳	۲۸۵,۰۰۰	۶۰	۵۶۴,۳۰۰	
۲	خودرو	۷۵	۲۸۵,۰۰۰	۰,۵	۱۰۶,۸۷۵	
مجموع					۶۰,۵	۶۷۱,۱۷۰

مأخذ: محاسبات محقق.

مطابق با ارقام جدول فوق، واردات ۶۰ میلیارد دلاری سایر کالاها با نرخ حقوق ورودی ۳,۳ درصد، ۵۰۰ میلیون دلاری خودرو با نرخ حقوق ورودی ۷۵ درصد و نرخ ارز ۲۸۵,۰۰۰ ریالی جهت محاسبه حقوق ورودی برای کلیه کالاها می‌تواند درآمدی معادل ۶۷ هزار میلیارد تومان جهت مالیات بر واردات در سال آتی را محقق سازد که با رقم مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ اختلافی حدود ۷۳ میلیارد تومانی دارد. عملکرد ۳۴ هزار میلیارد تومانی این ردیف در ۷ ماهه سال ۱۴۰۲ نیز بیانگر عدم تحقق کامل این ردیف در سال آتی است.

شایان ذکر است در صورتی که ارز مبنای محاسباتی حقوق ورودی به قیمت تالار دوم محاسبه شود، حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان از اختلاف فوق کاهش خواهد یافت.

ج) درآمدهای حاصل از مالکیت دولت

درآمدهای حاصل از مالکیت دولت ماحصل فعالیت‌های تصدیگرانه دولت در بخش‌های مختلف است. ارقام اصلی درآمد حاصل از مالکیت دولت شامل سود سهام شرکت‌های دولتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات، درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی است که در ادامه ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۳ در این موارد ارزیابی شده است.

۱) سود سهام شرکت‌های دولتی

از مجموع ۳۴ هزار میلیارد تومان سود سهام شرکت‌های دولتی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، حدود ۳۱ هزار میلیارد تومان در هفت ماه سال جاری تحقق پیدا کرده که حدود ۹۱ درصد رقم مصوب بودجه سال است. به نظر می‌رسد با توجه به عملکرد قابل توجه این بند در هفت‌ماهه، تا انتهای سال حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان (بیش از ۱۰۰ درصد) محقق شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، رقم سود شرکت‌های دولتی به حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان (۷۶,۵ درصد رشد) افزایش پیدا کرده است. پیش‌بینی می‌شود میزان عملکرد سود سهام شرکت‌های دولتی در سال آتی با توجه به پیش‌بینی وصولی سال ۱۴۰۲، به رقم پیشنهادی در لایحه برسد و عملکرد کامل داشته باشد.

(۲) مالکیت دولت در بخش ارتباطات

از مجموع ۱۵,۷ هزار میلیارد تومان درآمدهای ناشی از مالکیت دولت در بخش ارتباطات در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، حدود ۸,۶ هزار میلیارد تومان در هفت‌ماه سال جاری تحقق پیدا کرده که معادل ۹۵ درصد رقم مصوب این بازه زمانی است. به نظر می‌رسد با توجه به عملکرد قابل قبول این بند در هفت‌ماهه، تمامی منابع پیش‌بینی شده در این بند، تا انتهای سال محقق خواهد شد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، رقم این ردیف درآمدی به حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان با ۲۷,۵ درصد رشد، افزایش پیدا کرده است که با توجه به رویه وصولی سال‌های اخیر پیش‌بینی می‌شود عملکرد این ردیف در سال آتی کامل باشد.

(۳) درآمدهای حاصل از بهره مالکانه و حقوق معادن

میزان مصوب برای سقف دریافت بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن در لایحه بودجه ۱۴۰۳، ۵۵ هزار تومان تعیین شده است. با توجه به رقم ۴۸,۵ هزار میلیارد تومان مشخص شده در قانون بودجه ۱۴۰۲، این ردیف حدود ۱۳ درصد رشد دارد؛ این موضوع مطابق با پیش‌بینی‌های انجام شده در خصوص رشد بخش معدن در مصوبات مجلس در برنامه پیشرفت هفتم می‌باشد.

با توجه به پیش‌بینی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول قیمت مواد اولیه^۱، از جمله فلزات پایه، در سال ۲۰۲۴ متأثر از کاهش رشد اقتصاد جهان، روندی نزولی را طی خواهد کرد، که البته در سال ۲۰۲۵ بهبود خواهد یافت. از این رو پیش‌بینی می‌شود قیمت مواد معدنی عمده تولیدی در کشور (مانند سنگ‌آهن، مس و طلا) در سال ۱۴۰۳، فارغ از نوسانات، ثابت باشد.

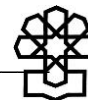
بر این اساس و با توجه به اینکه میزان تولید مواد معدنی کشور در سال آینده رشد قابل توجهی را تجربه نخواهند کرد، متغیر اصلی در موضوع حقوق دولتی، قیمت ارز خواهد بود. از این رو با توجه به تداوم روش‌های فعلی و عدم اصلاح ساختاری اندازه‌گیری و محاسبه حقوق معادن و تأثیر متغیر نرخ ارز بر قیمت مواد معدنی، انتظار می‌رود حداکثر میزان تحقق این درآمد در حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان باشد، اما با تغییر روش‌های اندازه‌گیری و محاسبه حقوق معادن درآمدهای قابل تحقق قابلیت افزایش خواهد داشت.

(د) درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات

درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات عمدتاً درآمدهای از محل خدمات قضائی، تعویض پلاک و تعویض سند، خدمات آموزشی و فرهنگی، خدمات درمانی و درآمدهای حاصل از فروش و عرضه فعالیت‌های فضایی، فروش داده، تصاویر ماهواره‌ای و سایر اقلام مشابه است. رقم مصوب این بند در قانون بودجه ۱۴۰۲ در ۲۶,۵ هزار میلیارد بوده که در هفت‌ماهه اول سال ۱۷ هزار میلیارد تومان محقق شده است که با توجه به رویه سال‌های گذشته به نظر می‌رسد وصولی آن قابلیت تحقق ۱۰۰ درصدی را دارد. در لایحه بودجه برای این ردیف ۴۶,۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که به‌معنای رشد ۷۵ درصدی این ردیف است. با توجه به اینکه تحقق منابع این ردیف منوط به تعرفه خدمات

1. <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/commodity-markets-outlook-eight-charts-1>

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>



دولتی است و این تعرفه‌ها در جداول بودجه تعیین می‌شود. از این رو در حال حاضر امکان اظهار نظر درباره این ردیف وجود ندارد. ولی باید توجه داشت که برای تحقق رشد ۷۵ درصدی درآمدهای تعرفه‌ای دولت لازم است نرخ تعرفه‌ها نیز در همین حدود افزایش یابد.

ه) سایر درآمدهای دولت

سایر درآمدهای دولت از دو بخش تشکیل شده است: (الف) درآمد حاصل از جرائم و خسارات و (ب) درآمدهای متفرقه. درآمد حاصل از جرائم و خسارات در قانون بودجه ۱۴۰۲ معادل ۸ هزار میلیارد تومان لحاظ شده بود و درآمدهای متفرقه نیز معادل ۲۶,۶ هزار میلیارد تومان بوده است که شامل ارقامی چون درآمد حاصل از نیم‌درصد مبلغ مندرج در سند رسمی، درآمد حاصل از ۲,۵ درصد ارزش اتیلن تولید داخل، درآمد حاصل از اجرای قانون حد نگار، درآمد حاصل از ۲۰ درصد موجودی و وصولی حساب ذخیره ارزی و سایر درآمدهاست. مجموع سایر درآمدهای دولت معادل ۳۴,۸ هزار میلیارد تومان بوده که در هفت‌ماهه ابتدایی سال معادل ۵۰ درصد تحقق داشته است و با توجه به رویه سال‌های گذشته پیش‌بینی می‌شود تا انتهای سال بخش عمده‌ای از این درآمدها محقق شود. رقم پیش‌بینی شده در لایحه برای سایر درآمدهای دولت ۵۲,۳ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۴۰۲,۹ درصد رشد کرده است. با توجه به اینکه اقلام جزئیات درآمدهای متفرقه دولت در این مرحله به مجلس ارائه نشده است، ارزیابی دقیق این ردیف ممکن نیست اگرچه به دلیل رشد اندک نسبت به سال ۱۴۰۲ احتمال تحقق رقم پیشنهادی دولت زیاد است.

۲-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی، منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و سایر منابع است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۶۴۴ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. مجموع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کاهش ۱۲ درصدی را نشان می‌دهد و معادل ۲۶ درصد از منابع بودجه عمومی است. در جدول (۵) ردیف‌های واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه شده است.

جدول ۵. مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های سرمایه در قانون بودجه ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳

شرح	۱۴۰۲			۱۴۰۳		رشد لایحه ۱۴۰۳ به قانون ۱۴۰۲
	قانون	عملکرد هفت ماهه	پیش‌بینی عملکرد سال	لایحه	پیش‌بینی عملکرد	
منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و میعانات گازی و فروش داخل میعانات گازی	۶۰۳	۱۹۵	۴۳۷	۵۸۲	۴۷۰	-۳,۵
منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و سایر	۱۲۸	۴	۱۰	۶۱,۸	۲۵	-۵۲
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۳۲	۱۹۹	۴۴۷	۶۴۴	۵۲۱	-۱۲
تراز سرمایه‌ای	۳۵۷			۲۶۹		

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۲ و لایحه بودجه ۱۴۰۳

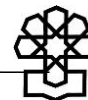
الف) منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی

نحوه ورود منابع حاصل از نفت در چهار دهه اخیر در کشور به گونه‌ای است که قیمت نفت، قیمت ارز و حتی مقدار صادرات نفت را به متغیرهای سیاست مالی تبدیل کرده است 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 صیانت از این منابع مشخص شود. مفروضات برآورد درآمدهای نفتی در سال آینده مبتنی بر فروض ذیل است:

جدول ۶. مفروضات پیش‌بینی منابع نفتی برای سال ۱۴۰۳

عنوان	مقدار	واحد
سهم صندوق توسعه ملی از صادرات	۴۰	درصد
سهم شرکت ملی نفت یا گاز	۱۴/۵	درصد
مجموع صادرات نفت خام و میعانات گازی	۱,۳۵	میلیون بشکه
مقدار صادرات گاز طبیعی	۱۱	میلیارد مترمکعب در سال
قیمت صادراتی گاز	۰,۳۱	دلار
قیمت نفت فوب	۷۱	دلار
میزان واگذاری ارز به نرخ ترجیحی	۱۵	میلیارد دلار
نرخ ارز ترجیحی (دلار)	۲۸۵۰۰	تومان

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۳.



بر اساس مفروضات فوق محاسبات درآمد نفتی به این صورت می‌گیرد:

جدول ۷. سناریو پایه، محتمل و محاسباتی برای منابع حاصل از فروش نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی

سناریو نحوه برآورد منابع حاصل از نفت و گاز	دلار (تومان)	قیمت نفت (دلار بر بشکه)	حجم صادرات نفت (میلیون بشکه در روز)	خوراک پتروشیمی (بشکه در روز)	درآمد حاصل از فروش خوراک پتروشیمی (م. ت)	خالص صادرات گاز (میلیارد دلار)	سهام صندوق توسعه ملی (درصد)	مجموع سهم دولت (م. ت)
لایحه بودجه ۱۴۰۳	۲۸۵۰۰	۷۱	۱,۳۵*	۶۷۰۰۰	۵۸	۳,۵	۴۰	۵۸۵
سناریو ۱ (محتمل‌ترین پیش‌بینی عملکرد)	۲۸۵۰۰۰	۶۵	۱,۳*	۶۷۰۰۰	۵۰	۴,۸	۴۴	۴۵۰
سناریو ۲ (محاسباتی)	۳۵۰۰۰	۶۵	۱,۳*	۶۷۰۰۰	۵۰	۴,۸	۴۴	۵۴۰

* با در نظر گرفتن ۱۳۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات تقویت بنیه دفاعی خارج از سقف بودجه و سهم صندوق توسعه و شرکت ملی از آن حدوداً ۲۰۰ هزار بشکه به این میزان افزوده می‌شود.

بر اساس لایحه دولت منابع تأمین شده از محل صادرات نفت و گاز و فروش داخلی خوراک پتروشیمی به صورت فوق قابل محاسبه است. در این محاسبه مجموع منابع پیش‌بینی شده از فروش نفت خام معادل ۳۴,۵۰۰ میلیارد دلار برآورد می‌شود که با کسر سهم صندوق توسعه ملی و سهم شرکت ملی نفت ۱۵,۹ میلیارد دلار سهم دولت از درآمدهای نفتی خواهد بود. درآمد حاصل از صادرات گاز طبیعی نیز بر اساس فروض ارائه شده در مفروضات بودجه معادل ۳,۵ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود که با کسر سهم صندوق توسعه و سهم شرکت ملی گاز، معادل ۱,۶ میلیارد دلار سهم دولت از صادرات گاز خواهد بود. البته شایان ذکر است که قرار دادن سهم صندوق معادل ۴۰ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۳ محل اشکال بوده زیرا این سهم با تفسیر شورای نگهبان از سیاست‌های کلی در بودجه سال ۱۴۰۲ معادل ۴۲ درصد تعیین شد. انتظار می‌رود بر مبنای تفسیر شورای نگهبان در بودجه سال ۱۴۰۳ نیز سهم صندوق به ۴۴ درصد افزایش یابد در این صورت افزایش ۴ درصدی سهم صندوق معادل ۱,۵ میلیارد دلار (حدود ۴۲ هزار میلیارد تومان) از مجموع ارزشهای نفت و گاز دولت کسر خواهد شد.

مجموع درآمد دلاری از محل صادرات نفت و گاز بالغ بر ۱۷,۵ میلیارد دلار برآورد می‌شود که با توجه به مفروضات ارائه شده دولت تا سقف ۱۵ میلیارد دلار صرف واردات کالاهای اساسی و دارو با نرخ ترجیحی ۲۸۵۰۰ به‌ازای هر دلار شود و مابقی با نرخ تالار دوم مرکز مبادله ارز به فروش رود.

مطابق ارزیابی‌ها درآمد حاصل از فروش داخلی میعانات گازی نیز با فرض تخصیص ۶۷ هزار بشکه در روز با نرخ ۷۱ دلار بر بشکه و با نرخ تسعیر حواله‌های ارزی (معادل ۳۸۵۰۰ هزار تومان) در حدود ۵۸ هزار میلیارد تومان محاسبه شده است. لذا منابع ریالی دولت در لایحه از صادرات نفت و گاز و میعانات گازی معادل ۵۸۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است.

با توجه به چشم‌انداز بازار نفت در سال آینده قیمت نفت ۷۱ دلار برای محاسبه منابع حاصل از صادرات نفت ایران

۱. در جدول نرخ معادل دلار به یورو درج شده است.

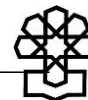
بالا بوده و پیشنهاد می‌شود معادل ۶۵ دلار منظور شود. همچنین بر اساس آمار صادرات نفت و میعانات گازی صادرات ۱ میلیون ۲۰۰ هزار بشکه‌ای فرض دقیق‌تری برای محاسبه منابع بودجه است. در این رابطه دو سناریو به‌عنوان سناریو محتمل و سناریو محاسباتی به‌عنوان جایگزین‌هایی برای محاسبه منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه شده است:

(۱) سناریو محتمل: در این سناریو اولاً قیمت نفت به‌صورت واقع‌بینانه‌تری با نرخ ۶۵ دلار در نظر گرفته شده است و ثانیاً درآمد ناشی از خالص صادرات گاز نیز بیش از مقدار لایحه بودجه ۱۴۰۳ برآورد شده است. ارزش سهم دولت در این سناریو حدود ۱۳ میلیارد دلار خواهد بود که کفاف تخصیص ۱۵ میلیارد دلار به واردات کالای اساسی و دارو با نرخ تسعیر ۲۸,۵۰۰ هزار تومان را نیز نخواهد داد و لذا ارزی برای تسعیر با نرخ تالار دوم بازار مبادله ارز یعنی نرخ ۳۸,۵۰۰ هزار تومان باقی نخواهد ماند. با لحاظ فروش داخلی میعانات گازی که درآمد حاصل از آن ۵۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود و با لحاظ افزایش سهم صندوق توسعه به ۴۴ درصد درآمد ریالی محقق شده دولت در این سناریو ۴۵۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

(۲) سناریو محاسباتی: در این سناریو قیمت صادرات نفت معادل ۶۵ دلار به‌ازای هر بشکه در نظر گرفته شود اما میانگین نرخ تسعیر ارزهای دولتی حاصل از صادرات نفت و گاز ۳۵ هزار تومان در نظر گرفته می‌شود. همچنین درآمد دولت از محل فروش میعانات گازی معادل ۵۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده و سهم صندوق نیز ۴۴ درصد در نظر گرفته شده است. با چنین فروزی درآمدهای تخمینی دولت از این ردیف به ۵۴۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید.

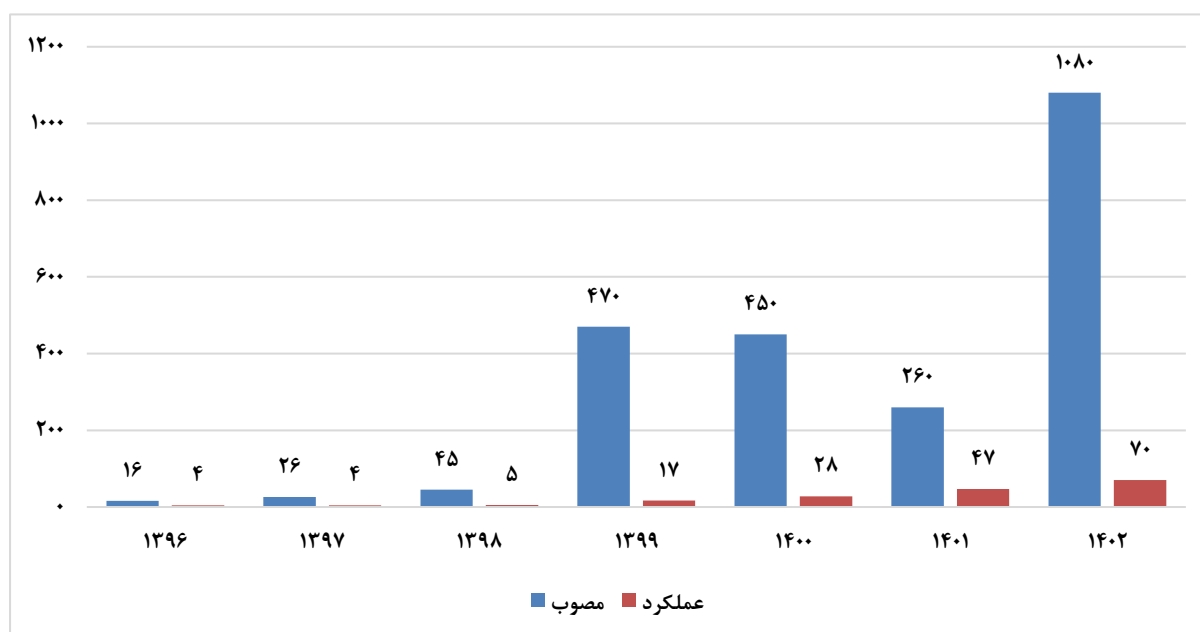
ب) مولدسازی

رقم پیشنهادی برای فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (۶۱,۸ هزار میلیارد تومان)، علی‌رغم کاهش ۵۲ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، همچنان براساس سوابق چندین سال گذشته بیش‌برآوردی زیادی دارد. از سال ۱۳۹۶ که موضوع واگذاری اموال و مولدسازی دارایی‌های دولت در قوانین بودجه سنواتی مورد توجه قرار گرفته، عملکرد آن در مقایسه با میزان مصوب، همواره زیر ۱۵ درصد (به‌استثنای سال ۱۳۹۶ که ۲۵ درصد عملکرد داشته) بوده و در برخی سال‌ها به ۱۰ درصد هم نرسیده است (۱۳۹۹ و ۱۴۰۰). در واقع با میانگین تحقق ۱۲ درصدی نسبت به مصوب در ۷ سال اخیر (ابتدای سال ۱۳۹۷ تا پایان مهر ماه ۱۴۰۲)، در مجموع حدود ۱۵ هزار میلیارد تومان منابع از این محل محقق شده است. بر این اساس، تحقق رقم ۶۱,۸ هزار میلیارد تومانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با حفظ روند فعلی امکان‌پذیر نیست. با توجه به آنکه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مجوز استفاده از اموال دولت برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیش‌بینی شده است که انتظار می‌رود موجب تقویت درآمدزایی از این محل شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود رقم مذکور حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان تعیین شود. در نمودار (۶) ارقام مصوب و عملکرد واگذاری اموال منقول و غیر منقول دولتی نمایش داده شده است. بر اساس این نمودار، همواره عملکرد واگذاری و فروش اموال دولتی فاصله قابل توجهی با میزان مصوب آن داشته است.



(هزار میلیارد ریال)

نمودار ۶. ارقام مصوب و عملکرد فروش و مولدسازی اموال دولتی



مأخذ: گزارش‌های خزانه.

بر اساس نمودار (۶)، عملکرد فروش اموال دولتی در ۷ ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۲، حدود ۴,۲ هزار میلیارد تومان بوده که پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال به ۷ هزار میلیارد تومان برسد که در مجموع عملکرد حدود ۶ درصدی برای سال ۱۴۰۲ خواهد داشت. به نظر می‌رسد بر اساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا (جلسه شصت‌وهفتم) تغییری در روند مولدسازی در کشور صورت گیرد ولی بر اساس عملکرد سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ مشخص است عملاً اتفاقی در این حوزه رخ نداده‌است. در مصوبه مذکور تشکیل هیئت‌عالی مولدسازی دارایی‌های دولت متشکل از هفت عضو^۱ به منظور شناسایی و تعیین تکلیف اموال غیرمنقول مازاد دولتی مورد توجه قرار گرفته است. مطابق مصوبه مذکور و آیین‌نامه مورد تصویب هیئت‌عالی مولدسازی، وظایف و سازوکارهای جدیدی در این حوزه پیش‌بینی و بر هزینه‌کرد عواید حاصل از واگذاری در سقف بودجه مصوب تأکید شده‌است. شایان‌ذکر است این مصوبه به مدت دو سال اعتبار داشت و به همین منظور برخی از احکام آن و برخی احکام الحاقی دیگر در حوزه مولدسازی دارایی‌های دولت، در ماده ۱۶ قانون برنامه هفتم توسعه تکرار شد.

۲-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی معادل ۳۱۹ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. این سقف نسبت به مجوز قانون بودجه ۱۴۰۲ برای واگذاری دارایی‌های مالی ۸ درصد رشد داشته است. در جدول (۸) ارقام قانون و عملکرد ۱۴۰۲ به همراه ارقام لایحه ۱۴۰۳ ارائه شده است.

۱. معاون اول رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه‌وبودجه، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر راه و شهرسازی، وزیر کشور، یک نماینده از طرف رئیس مجلس و یک نماینده از طرف رئیس قوه قضائیه.

جدول ۸. مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

(هزار میلیارد ریال)

شرح	۱۴۰۲		۱۴۰۳		رشد لایحه ۱۴۰۳ به قانون ۱۴۰۲
	قانون	عملکرد هفت‌ماهه	پیش‌بینی عملکرد سال	پیش‌بینی لایحه	
منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی و اسلامی	۱۸۷	۵۴	۱۸۷	۲۵۴,۶	۳۶
منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۱۰۶	۱۴	۳۰	۳۰	-۴۳
سایر واگذاری مالی	۳	۴,۶	۵	۴,۶	۵۳
برداشت از صندوق توسعه ملی	۰	۲۵	۱۹۵	۰	
واگذاری دارایی‌های مالی	۲۹۶	۹۷,۶	۴۱۷	۳۱۹	۷
تراز مالی	۹۷,۵			۳۶	

توضیح: با توجه به مانده استقراض دولت از صندوق توسعه ملی در سال ۱۴۰۱ و تأخیر در حصول، معادل ۲۵ هزار میلیارد تومان منابع در قالب بدهی به صندوق توسعه تأمین شده‌است که به سرجمع واگذاری دارایی‌های مالی افزوده شد. همچنین با مجوز اخذ شده جدید برداشت ۲۰ درصد سهم صندوق توسعه ملی در سال ۱۴۰۲، پیش‌بینی می‌شود ۱۷۰ هزار میلیارد تومان نیز به این منابع افزوده شود.

الف) انتشار اوراق مالی اسلامی

در یک دسته بندی اولیه، متقاضیان اوراق دولتی را می‌توان به سه گروه صندوق‌های سرمایه‌گذاری، بانک‌ها و سایر تقسیم بندی کرد. تقاضا در دو گروه اول، با توجه به نصاب‌هایی که در قانون برای سبد دارایی هایشان ذکر شده، شامل تقاضا جهت پر کردن نصاب‌های تکلیفی و تقاضای آزاد خواهد بود. تقاضای تکلیفی در هر گروه از دو مسیر رشد دارایی‌ها و سررسید شدن اوراق گذشته در سال جدید ایجاد می‌شود. در ادامه به‌صورت جداگانه تخمینی از تقاضای اوراق دولتی توسط هر گروه ارائه خواهد شد.

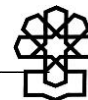
با توجه به گزارش ماهانه سازمان بورس، تا پایان شهریور ۱۴۰۲، وضعیت مانده اوراق بدهی منتشر شده به تفکیک نوع ناشر به شرح زیر بوده است:

جدول ۹. وضعیت مانده اوراق بدهی منتشر شده به تفکیک نوع ناشر

ناشر	مانده اوراق (همت)	درصد از کل
دولتی	۴۷۹,۹۵۵	٪۷۷,۰۲
شهرداری	۱۸,۳۳۳	٪۲,۸
شرکتی	۱۶۸,۱۴۷	٪۲۵,۲
جمع کل بازار اوراق	۶۶۶,۴۳۶	٪۱۰۰

صندوق‌های سرمایه‌گذاری

با توجه به ابلاغیه‌های سازمان بورس و اوراق بهادار، نصاب‌هایی برای چگونگی ترکیب دارایی‌های انواع صندوق‌های سرمایه‌گذاری در قانون وضع شده‌است و این نصاب‌ها طی زمان بارها دستخوش تغییرات بوده‌اند. در این گزارش سعی شده‌است نصاب‌هایی



که به نوعی با اوراق دولتی در ارتباط بوده‌اند، گردآوری شود. مطابق با این گزارش، چهار نوع از صندوق‌های سرمایه‌گذاری - به شرح «صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اوراق با درآمد ثابت»، «صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اوراق با درآمد ثابت-مختص اوراق دولتی»، «صندوق‌های سرمایه‌گذاری مختلط» و «صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اوراق با درآمد ثابت نوع دوم» - تقاضای تکلیفی اوراق دارند. در جدول زیر خلاصه‌ای از نصاب‌های وضع شده برای اوراق دولتی در هر صندوق آمده است.

جدول ۱۰. نصاب‌های وضع شده برای اوراق دولتی در صندوق‌های سرمایه‌گذاری

نوع صندوق	موضوع سرمایه‌گذاری	توضیحات
صندوق سرمایه‌گذاری در اوراق با درآمد ثابت	اوراق‌بهدار با درآمد ثابت منتشره توسط دولت و اسناد خزانه با تضمین سازمان برنامه و بودجه کشور	حداقل ۲۵٪ و حداکثر ۳۰٪ از کل دارایی‌های صندوق
	اوراق‌بهدار با درآمد ثابت دارای مجوز انتشار از طرف سازمان بورس و اوراق‌بهدار یا ارکان بازار سرمایه، اوراق‌بهدار با درآمد ثابت منتشره توسط دولت و اسناد خزانه	حداقل ۴۰٪ از کل دارایی‌های صندوق
صندوق سرمایه‌گذاری در اوراق با درآمد ثابت نوع دوم	اوراق‌بهدار با درآمد ثابت منتشره توسط دولت و اسناد خزانه با تضمین سازمان برنامه و بودجه کشور	حداقل ۲۵٪ و حداکثر ۳۰٪ از کل دارایی‌های صندوق
	اوراق‌بهدار با درآمد ثابت دارای مجوز انتشار از طرف سازمان بورس و اوراق‌بهدار یا ارکان بازار سرمایه، اوراق‌بهدار با درآمد ثابت منتشره توسط دولت و اسناد خزانه	حداقل ۴۰٪ از کل دارایی‌های صندوق
صندوق سرمایه‌گذاری در اوراق با درآمد ثابت-مختص اوراق دولتی	اوراق‌بهدار با درآمد ثابت منتشره توسط دولت، اسناد خزانه اسلامی	حداقل ۷۵٪ از کل دارایی‌های صندوق
صندوق سرمایه‌گذاری مختلط	اوراق‌بهدار با درآمد ثابت، گواهی سپرده بانکی و سپرده بانکی	حداقل ۴۰٪ و حداکثر ۶۰٪ از کل دارایی‌های صندوق
	گواهی سپرده بانکی و سپرده بانکی	حداکثر ۲۵٪ از کل دارایی‌های صندوق

با توجه به گزارش سازمان بورس، در انتهای شهریور ۱۴۰۲، وضعیت دارایی و اوراق انواع صندوق‌های مکلف به صورت تجمیعی به شرح زیر است.

جدول ۱۱. وضعیت دارایی و اوراق انواع صندوق‌های مکلف به صورت تجمیعی

نوع صندوق	ارزش کل دارایی‌ها	مانده اوراق دولتی و غیردولتی	سهم اوراق از دارایی‌ها
صندوق سرمایه‌گذاری در اوراق با درآمد ثابت	۴۸۴,۵۲۲	۲۴۴,۸۵۸	۵۱٪
صندوق سرمایه‌گذاری در اوراق با درآمد ثابت نوع دوم	۴۵,۵۳۲	۲۱,۷۹۰	۴۸٪
صندوق سرمایه‌گذاری در اوراق با درآمد ثابت-مختص اوراق دولتی	۱,۰۱۸	۰,۷۳۴	۷۲٪
صندوق سرمایه‌گذاری مختلط	۶,۳۴۴	۱,۰۶۱	۱۷٪
مجموع صندوق‌های سرمایه‌گذاری مکلف	۵۳۷,۴۱۵	۲۶۸,۴۴۴	۵۰٪
مجموع صندوق‌های سرمایه‌گذاری (مکلف و غیر مکلف)	۶۴۰,۷۴۹	۲۷۰,۱۵۶	۴۲٪

با توجه به جدول فوق، در نگاه یکپارچه به صندوق‌های سرمایه‌گذاری، نصاب لازم بر روی کل اوراق توسط هر گروه رعایت شده‌است. لازم به ذکر است که این مشاهده به معنای آن نیست که تمامی صندوق‌ها نصاب‌های لازم را رعایت کرده‌اند. با توجه به این آمار، و روند رشد دارایی‌های صندوق‌ها در سال‌های گذشته، پیش‌بینی می‌شود که در مجموع در حدود ۱۷۵ هزار میلیارد

تومان دارایی صندوق‌های سرمایه‌گذاری مکلف، رشد کند. با توجه به نصاب‌های ذکر شده برای هر نوع از صندوق‌ها، این رشد ۱۷۵ هزار میلیارد تومانی دارایی‌ها، متضمن تقاضای ۴۲ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی خواهد بود.^۱

با توجه به جدول فوق، تا پایان شهریور ۱۴۰۲، ۲۶۸ هزار میلیارد تومان اوراق با درآمد ثابت، در مالکیت صندوق‌ها بوده است. همچنین مطابق با گزارش شهریور ماه سازمان بورس، ۲۴۲ همت از ۶۶۶ هزار میلیارد تومان اوراق موجود، در سال ۱۴۰۳ سررسید می‌شود. همچنین اگر تنها به اوراق دولتی محدود شویم، ۲۱۲ هزار میلیارد تومان از ۴۸۰ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی، در سال ۱۴۰۳ سررسید می‌شوند. بنابراین اگر فرض کنیم توزیع اوراق دولتی و غیردولتی در صندوق‌ها، مشابه نسبت انتشار آنها باشد، ۲۰۶ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی در اختیار صندوق‌ها بوده است و با فرض توزیع مشابه سررسید اوراق دولتی در دست صندوق‌ها با کل اوراق دولتی مشابه باشد، ۹۰ هزار میلیارد تومان از ۲۰۶ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی در دست صندوق‌ها در سال ۱۴۰۳ سررسید می‌شود. در نهایت به‌صورت تقریبی می‌توان برآورد کرد که در سال ۱۴۰۳ در حدود ۹۰ هزار میلیارد تومان تقاضای اوراق دولتی از مسیر سررسید شدن اوراق صندوق‌های مکلف، ایجاد خواهد شد. البته لازم به ذکر است که تمام این ۹۰ همت، اوراق تکلیفی صندوق‌ها نبوده است که بتوان گفت لزوماً جایگزین می‌شود و این موضوع باعث بیش‌برآورد تخمین نهایی می‌شود. از سوی دیگر می‌دانیم، در این محاسبه، برخی صندوق‌ها کمتر از کف قانونی، اوراق نگهداری کرده‌اند که این موضوع موجب کم‌برآورد عدد تخمین زده خواهد شد.

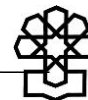
در نهایت می‌توان گفت در سال ۱۴۰۳، در حدود ۱۳۰ هزار میلیارد تومان تقاضای اوراق دولتی از سوی صندوق‌های مکلف به خرید اوراق، ایجاد خواهد شد.

بانک‌ها

مطابق آمار در دسترس، تا انتهای شهریور ۱۴۰۲، ۷۵۰۰ هزار میلیارد تومان سپرده در ترازنامه بانک‌ها بوده است. با توجه به هدف گذاری دولت برای رشد ۲۵ درصدی ترازنامه می‌توان محاسبه کرد، در صورت تحقق این هدف‌گذاری، سپرده‌ها در سال ۱۴۰۳ معادل ۲۱۰۰ هزار میلیارد تومان افزایش خواهد یافت. مطابق تصویب‌نامه بانک مرکزی در خصوص دستورالعمل حداقل الزامات مدیریت ریسک نقدینگی مؤسسات اعتباری (مصوب ۱۳۹۹/۶/۴ شورای پول و اعتبار)، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظفند معادل حداقل ۳ درصد از مانده کل سپرده‌های خود، اوراق منتشره خزانه‌داری کل کشور را نگهداری کنند. بنابراین در حدود ۶۳ هزار میلیارد تومان تقاضای اوراق از طرف بانک‌ها از مسیر رشد مانده سپرده در سال ۱۴۰۳ ایجاد خواهد شد.

همچنین با توجه به آمار در دسترس، تا انتهای شهریور ۱۴۰۲، ۱۵۶ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی در مالکیت بانک‌ها بوده است. با توجه به اینکه ۲۱۲ هزار میلیارد تومان از ۴۸۰ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی، در سال ۱۴۰۳ سررسید می‌شوند، اگر فرض کنیم توزیع سررسید اوراق دولتی در دست بانک‌ها معادل کل اوراق دولتی باشد، می‌توان پیش‌بینی کرد در سال ۱۴۰۳ در حدود ۶۸ هزار میلیارد تومان تقاضای اوراق دولتی به‌جهت جایگزینی اوراق سررسید شده از طرف بانک‌ها شکل خواهد گرفت. مشابه صندوق‌های سرمایه‌گذاری می‌توان گفت که تمام این ۶۸ هزار میلیارد تومان لزوماً تقاضای تکلیفی بانک‌ها نیست و همچنین

۱. برای صندوق‌های مختلط به طور مستقیم نصابی برای اوراق دولتی ذکر نشده است اما به طور غیرمستقیم، با توجه به نصابی که برای گواهی سپرده آمده، می‌توان محاسبه کرد حداقل ۱۵ درصد از دارایی کل صندوق باید اوراق بهادار با درآمد ثابت باشد. جهت تخمین تقاضای تکلیفی، فرض کردیم صندوق مختلط این ۱۵٪ را با ترکیبی مشابه کل اوراق منتشره، بین دولتی و غیردولتی توزیع می‌کند. به عبارت دیگر فرض کردیم ۷۷٪ درصد از این ۱۵٪، اوراق دولتی خواهد بود.



ممکن است برخی بانک‌ها حتی با تحقق ۶۸ هزار میلیارد تومان تقاضای اوراق همچنان نصاب لازم را رعایت نکنند. با استفاده از داده‌های یکپارچه، و بدون در نظر گرفتن جزئیات، در نگاه کلی می‌توان گفت که در سال ۱۴۰۳، بازیگران مکلف، ۲۶۰ هزار میلیارد تومان تقاضای اوراق خواهند داشت. ۱۳۰ هزار میلیارد تومان از این تقاضا توسط صندوق‌های سرمایه‌گذاری مکلف، و ۱۳۰ هزار میلیارد تومان دیگر توسط بانک‌ها شکل خواهد گرفت. با توجه به آمار منتهی به شهریور ۱۴۰۲، می‌توان تخمین زد در حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان اوراق دولتی، تحت مالکیت بازیگرانی غیر از صندوق‌های مکلف و بانک‌ها بوده است. در خصوص خریداران اوراق توجه به این نکته ضروری است که اثرات اقتصاد کلان خرید اوراق توسط مردم یا بانک‌ها بر نقدینگی کل کشور مشابه خواهد بود چرا که در صورت خریداری مردم، سپرده‌های مردم در ترازنامه بانک‌ها کاهش خواهد یافت و حساب دولت نزد بانک مرکزی افزایش خواهد یافت. در صورت خریداری اوراق توسط بانک‌ها نیز، منابع نقد بانک‌ها نزد بانک مرکزی کاهش یافته و مجدداً حساب دولت افزایش خواهد شد. بنابراین مکانیسم‌های خریداری اوراق توسط بانک‌ها و مردم از جهت اثرگذاری بر نقدینگی مشابه عمل می‌کنند. در نتیجه می‌توان انتظار داشت در سال ۱۴۰۳ نیز، بسته به بازده اوراق منتشره دولتی و شرایط بازار تقاضای قابل توجهی از سوی بازیگران غیر مکلف برای اوراق دولتی وجود داشته‌باشد. با توجه به اینکه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، مجموع مجوزهای داده شده به دولت برای انتشار اوراق ۲۵۴ هزار میلیارد تومان بوده است، می‌توان گفت این عدد از جهت تقاضای اوراق دولتی قابلیت افزایش دارد.

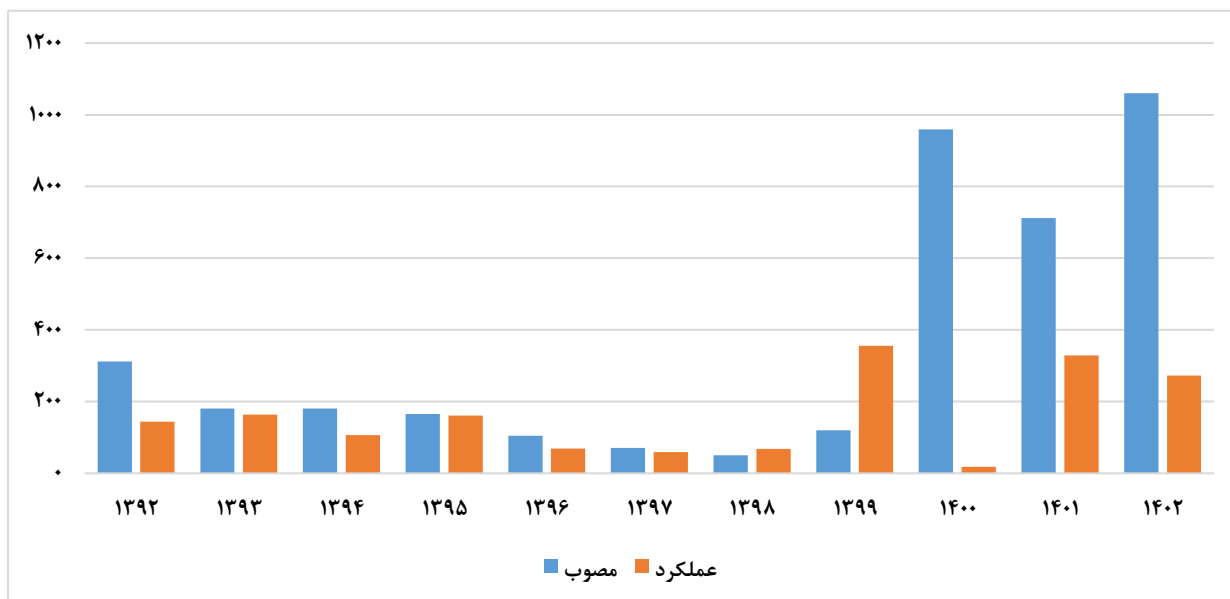
ب) منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی رقم ۶۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که امکان تحقق بیش از ۵۰ درصد رقم مذکور با ابهام جدی روبه‌رو است. از ۶۰ هزار میلیارد تومان مندرج در لایحه بودجه، حدود ۲۷ هزار میلیارد تومان به صورت قطعی محقق خواهد شد. این مبلغ مربوط به اقساط واگذاری بلوک ۱۲ درصدی هلدینگ خلیج فارس است. هلدینگ مذکور در نیمه دوم سال ۱۴۰۱ واگذار شد و بر اساس قرارداد واگذاری، خریدار مکلف گردید طی سه سال (۱۴۰۲-۱۴۰۴) و هر شش ماه یکبار (اردیبهشت و آبان هر سال) اقساط واگذاری را به مبلغ ۱۳,۵ هزار میلیارد تومان پرداخت کند که در مجموع درآمدی حدود ۲۷ هزار میلیارد تومان به صورت سالانه از محل اقساط واگذاری ایجاد می‌شود.

بر این اساس از ۶۰ هزار میلیارد تومان پیشنهادی در لایحه، ۲۷ هزار میلیارد تومان (۴۵ درصد) از محل اقساط واگذاری تأمین خواهد شد و برای تحقق ۳۳ هزار میلیارد تومان دیگر نیاز به واگذاری حداقل ۶۶ هزار میلیارد تومان سهام است (با فرض حصه نقدی ۵۰ درصد برای واگذاری‌ها) که با توجه به شرکت‌های باقیمانده در لیست و روند واگذاری شرکت‌های دولتی در سال‌های اخیر، بسیار دور از ذهن است. در نمودار (۷) ارقام مصوب و عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی نشان داده شده است. بر اساس نمودار مذکور طی سال‌های ۱۴۰۲-۱۴۰۰، عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی همواره فاصله قابل توجهی با ارقام مصوب آن دارد و بر همین اساس به نظر می‌رسد با حفظ روند فعلی، واگذاری جدیدی در سال ۱۴۰۳ صورت نخواهد گرفت و عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از ۳۰ هزار میلیارد تومان فراتر نخواهد رفت.

(هزار میلیارد ریال)

نمودار ۷. ارقام مصوب و عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی



مأخذ: سایت سازمان خصوصی‌سازی.

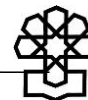
ج) سایر واگذاری دارایی‌های مالی

سایر بندهای مربوط به قسمت واگذاری دارایی‌های مالی شامل منابع حاصل از تسهیلات خارجی، منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها، منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال‌های قبل و ظرفیت‌ها تهاتر و تسویه بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی، حقوقی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی است. در خصوص سایر واگذاری دارایی‌های مالی مجموعاً ۴,۶ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده‌است که با توجه به عملکرد قابل توجه در سال جاری، تحقق این پیش‌بینی دور از واقع نخواهد بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مطابق با ارزیابی کارشناسی انجام شده پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۳، ۹۰ هزار میلیارد تومان از درآمدهای عمومی درج شده در لایحه بودجه ارسالی دولت محقق نشوند. به‌عبارت دیگر حدود ۹۴ درصد از درآمدهای لایحه محقق خواهد شد. دلیل اصلی عدم تحقق، بیش برآوردی ردیف مالیات بر واردات از محل خودرو و نرخ مبنای محاسبه حقوق ورودی است. در بخش منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱۲۰ هزار میلیارد تومان از منابع پیش‌بینی شده دولت با ابهام جدی همراه بوده و احتمال تحقق آنها کم است. لذا پیش‌بینی می‌شود ۸۰ درصد منابع این ردیف از لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ محقق شود. دلیل اصلی عدم تحقق منابع در این بخش بیش برآوردی قیمت و میزان صادرات نفت برای سال آینده در کنار برآورد غیر واقع منابع حاصل از مولدسازی دارایی دولت است.

در بخش منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی، پیش‌بینی می‌شود حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان از منابع لایحه بودجه ۱۴۰۳ به‌دلیل بیش برآوردی منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی محقق نشود. در این صورت درصد تحقق



منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ معادل ۹۰ درصد خواهد بود. این بیش‌برآوردها مغایر با جزء (۲) بند (۳) سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری به نظر می‌رسد. با توجه به توضیحات ارائه‌شده، پیش‌بینی می‌شود ۹۰ درصد منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ محقق شود. به عبارت ساده‌تر حدود ۲۴۰ هزار میلیارد تومان از منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه محقق خواهند شد.

منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۴۰۲
۲. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

گزیده سیاستی پیامک منتخب

مطابق با ارزیابی کارشناسی انجام شده پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۳، ۹۰ هزار میلیارد تومان از درآمدهای عمومی درج شده در لایحه بودجه ارسالی دولت محقق نشوند. در بخش منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱۲۰ هزار میلیارد تومان از منابع پیش‌بینی شده دولت با ابهام جدی همراه بوده و احتمال تحقق آنها کم است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir