

شماره گزارش: 153

شماره ردیف: 19

دوره یازدهم . سال

سوم

تاریخ چاپ :

1401 /11 /10



گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی

در خصوص:

بررسی عملکرد مهمترین احکام تبصره‌ها و ردیف های مرتبط با درآمدهای عملیاتی

(با محوریت درآمدهای مالیاتی) و واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال 1401 کل کشور

تبصره (1) ماده (107) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت

باسمه‌تعالی

هیات رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

با احترام، مستند به تبصره(1) ماده (107) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به پیوست گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی با موضوع " بررسی عملکرد مهمترین احکام تبصره‌ها و ردیف های مرتبط با درآمدهای عملیاتی(با محوریت درآمدهای مالیاتی) و واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال 1401 کل کشور" جهت قرائت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.

حمیدرضا حاجی بابایی

رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی

گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی

در خصوص " بررسی عملکرد مهمترین احکام تبصره‌ها و ردیف های مرتبط با درآمدهای عملیاتی

(با محوریت درآمدهای مالیاتی) و واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال 1401 کل کشور"

مقدمه :

در لایحه بودجه سال 1402 کل کشور منابع عمومی دولت با رشد حدود 42 درصدی نسبت به قانون بودجه سال 1401 رقم 19,840,000 میلیارد ریال برآورد گردیده است که تأمین حدود % 3/49 آن از محل درآمدهای عملیاتی دولت - عمدتاً درآمدهای مالیاتی-، حدود % 8/14 آن از محل منابع حاصل از واگذاری های دارایی های مالی - عمدتاً فروش و انتشار انواع اوراق اسلامی - و حدود % 8/35 آن از محل منابع حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای - عمدتاً منابع حاصل از فروش نفت و فراورده های نفتی- پیش بینی شده است.

در همین راستا، با عنایت به آن که طی چندسال اخیر، عدم تحقق کامل درآمدهای پیش بینی شده در قوانین بودجه سنواتی منجر به کسری بودجه ساختاری و بروز تبعات و آثار کلان اقتصادی همچون تورم فزاینده در کشور گردیده است، کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی در این ایام که زمان بررسی لایحه بودجه سال 1402 کل کشور در مجلس شورای اسلامی می باشد با هدف ترسیم دورنمایی از تحقق منابع درآمدی پیش بینی شده در بودجه سال 1402، دومین گزارش [1] خود با موضوع "بررسی عملکرد مهمترین احکام تبصره ای و ردیف های درآمدی قانون بودجه 1401 با محوریت 1- تحقق منابع حاصل از درآمدهای عملیاتی به ویژه با محوریت درآمدهای مالیاتی و 2-تحقق منابع حاصل از واگذاری دارایی

های سرمایه ای " را در راستای اجرای ماده (107) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به حضور مردم شریف ایران و نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی تقدیم می نماید.

۷. بخش اول : عملکرد منابع پیش بینی شده حاصل از وصول درآمدهای عملیاتی با محوریت درآمدهای مالیاتی

مطابق با قانون بودجه سال 1401 کل کشور، منابع حاصل از محل درآمدهای عملیاتی دولت (عمدتاً متکی بر درآمدهای مالیاتی) ، مبلغ 6,995,954 میلیارد ریال مقرر شده است که معادل 54% از منابع بودجه عمومی دولت می باشد. به استناد گزارش خزانه داری کل کشور از مجموع منابع پیش بینی شده از محل درآمدهای عملیاتی، مبلغ 5,100,804 میلیارد ریال معادل 89% از سهم مصوب ده ماهه محقق و به خزانه کشور واریز شده است. خاطر نشان می سازد در لایحه بودجه سال 1402 سهم درآمدهای عملیاتی دولت از منابع پیش بینی شده در بودجه عمومی تقریباً مشابه سال جاری و برابر 45% می باشد. مطابق با بررسی های صورت گرفته در قانون بودجه سال 1401، مجموع درآمدهای مالیاتی 5,616,970 میلیارد ریال مقرر شده است که با سهم 80%، بیشترین سهم از منابع پیش بینی شده از محل درآمدهای عملیاتی دولت را به خود اختصاص داده است. مطابق با گزارش خزانه داری کل کشور تا 24م دی ماه، 88% از سهم مصوب ده ماهه از منابع پیش بینی شده از محل درآمدهای مالیاتی تحقق و به خزانه واریز شده است. خاطر نشان می سازد در لایحه بودجه سال 1402، درآمدهای پیش بینی شده از محل اخذ مالیات با رشد حدود 47% درصد مواجه می باشد. در ادامه به عملکرد منابع مقرر از محل برخی از ردیف های درآمدهای مالیاتی اشاره می گردد :

1. مطابق با گزارش خزانه داری کل کشور تا 24م دیماه سال جاری، از مجموع درآمدهای مالیاتی مقرر شده در قانون بودجه سال 1401، حدود 37/2 % سهم مالیات بر کالاها و خدمات بوده که 75% آن محقق و به خزانه واریز شده، 23/8 % سهم مالیات بر اشخاص حقوقی بوده که 147% آن محقق و به خزانه واریز شده، 19% سهم مالیات بر واردات بوده که 47% آن محقق و به خزانه واریز شده، 15% سهم مالیات بر درآمدها بوده که 90% آن محقق و به

خزانه واریز شده و در نهایت % 4/9 سهم مالیات بر ثروت بوده که 58% آن محقق و به خزانه کل کشور واریز گردیده است.

2. به استناد گزارش سازمان امور مالیاتی درصد تحقق منابع مقرر در برخی از ردیف های مالیاتی نسبت به سهم مصوب 9 ماهه و نیز درصد تغییر منابع پیش بینی شده نسبت به منابع مقرر در قانون بودجه سال 1401 به این شرح می باشد:

- **مالیات بر ارزش افزوده:** نسبت به سهم 9 ماهه 59% تحقق پیدا کرده - منابع حاصل از این ردیف درآمدی در لایحه بودجه سال 1402 20% رشد دارد.
- **مالیات بر فروش سیگار:** نسبت به سهم 9 ماهه 135% تحقق پیدا کرده- منابع حاصل از این ردیف درآمدی در لایحه بودجه سال 1402، 172% رشد دارد.
- **مالیات مشاغل:** نسبت به سهم 9 ماهه 62% تحقق پیدا کرده - منابع حاصل از این ردیف درآمدی در لایحه بودجه سال 1402، 46% افزایش پیدا کرده است.
- **مالیات شرکت ها و موسسات وابسته به آستان قدس رضوی:** نسبت به سهم 9 ماهه 143% تحقق پیدا کرده- منابع حاصل از این ردیف درآمدی در لایحه بودجه سال 1402 با رشد 224% مبلغ 2,917 میلیارد ریال مقرر شده است.
- **مالیات بنگاه های اقتصادی نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی:** نسبت به سهم 9 ماهه 23% تحقق پیدا کرده- منابع حاصل از این ردیف درآمدی در لایحه بودجه سال 1402 با 1% کاهش 14,848 میلیارد ریال مقرر شده است.
- **مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی:** نسبت به سهم مصوب 9 ماهه 111% تحقق پیدا کرده- منابع حاصل از این ردیف مالیاتی در لایحه بودجه سال 1402 با رشد قابل توجه 128 درصدی نسبت به رقم مصوب سال جاری مواجه می باشد. لازم به اشاره است باتوجه به اینکه این نوع مالیات بیشترین سهم را از میان سایر انواع مالیات ها از کل درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه دارد (حدود % 30/9)، لذا بیم آن می رود فشار اصلی برای تأمین منابع عمومی دولت از ناحیه درآمدهای مالیاتی، بر دوش بخش خصوصی تحمیل گردد.

- مالیات بر واحدهای مسکونی و باغ های ویلایی (موضوع جزء (1) بند (ق) تبصره(6)) : نسبت به سهم 9 ماهه تنها 3% تحقق پیدا کرده- منابع حاصل از این ردیف درآمدی در لایحه بودجه سال 1402 مشابه سال جاری برآورد گردیده است.

- مالیات بر خودروهای سواری، وانت دوکابین دارای شماره انتظامی شخصی گران قیمت (موضوع بند (ف) تبصره (6)) : نسبت به سهم 9 ماهه صرفاً 8% تحقق پیدا کرده- علی رغم سهم بسیار ناچیز تحقق منابع پیش بینی شده از این محل درآمدی، منابع حاصل از محل مالیات بر خودروهای سواری شخصی گران قیمت در لایحه بودجه سال 1402 با 40% رشد مقرر شده است.

- مالیات بر واحدهای مسکونی خالی از سکنه (موضوع حکم تکلیفی ماده 54 قانون اصلاح مالیات های مستقیم- مصوب 1399 /09 /05 : نسبت به سهم 9 ماهه هیچ مبلغی از این محل درآمدی محقق و وصول نگردیده است. متذکر می شود منابع پیش بینی شده از محل اجرای قانون مالیات بر واحدهای مسکونی خالی در لایحه بودجه سال 1402 نیز مشابه سال 1401 برآورد گردیده است که به نظر می رسد تا زمان آسیب شناسی و رفع موانع موجود در مسیر اجرای قانون، نمی توان به تحقق درآمدهای پیش بینی شده از این محل امیدچندانی داشت.

۷. بخش دوم : عملکرد مهمترین احکام تبصره ای و ردیف های درآمدی مرتبط با منابع حاصل از واگذاری دارایی

های سرمایه ای در قانون بودجه سال 1401 کل کشور

مطابق با قانون بودجه سال 1401 کل کشور، منابع حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای عمدتاً مشتمل بر منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده های نفتی، واگذاری و فروش اموال منقول و غیرمنقول و واگذاری طرح های تملک دارایی سرمایه ای مبلغ 5,176,459 میلیارد ریال برآورد گردیده که سهم 37 درصدی از منابع عمومی دولت را به خود اختصاص داده است.

در لایحه بودجه سال 1402 سهم منابع برآورد شده حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای از منابع عمومی دولت با کاهش جزئی حدود 36% مقرر گردیده است.

الف: عملکرد مهمترین احکام تبصره ای و ردیف های درآمدی مرتبط با فروش نفت و فرآورده های نفتی

1. مطابق با مفاد تبصره های (الف) و (ب) قانون بودجه سال 1401 کل کشور، منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده های نفتی مبلغ 4,844,002 میلیارد ریال برآورد گردیده که با سهم حدود 93 درصدی از منابع حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای بزرگ ترین جزء این گروه درآمدی را تشکیل داده است. به استناد گزارش خزانه داری کل کشور تا 24 ام دی ماه سال جاری، حدود 64% از سهم مصوب ده ماهه از منابع پیش بینی شده از این محل تحقق یافته و به خزانه وصول شده است. لازم به اشاره است در لایحه بودجه سال 1402، منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده های نفتی، مبلغ 6,038,075 میلیارد ریال پیش بینی شده است و علی رغم آن که منابع برآوردی حاصل از فروش نفت و فرآورده های نفتی همچون بودجه سال 1401 عمده ترین بخش درآمدی از واگذاری دارایی سرمایه ای را به خود اختصاص داده اما سهم آن با کاهش تقریبی 8 درصد مواجه بوده است.

2. به استناد گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، براساس ارقام عملکردی [2]، وابستگی بودجه عمومی دولت به نفت در سال 1399، 6 درصد، سال 1400، 20 درصد و سال 1401، 25 درصد بوده است. نسبت وابستگی بودجه عمومی دولت در سال 1402 بر اساس تصویب لایحه فعلی حدود 30% برآورد می گردد.

ب: عملکرد مهم ترین احکام تبصره ای و ردیف های درآمدی مرتبط با منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال

منقول و غیرمنقول

1. مطابق با مفاد قانون بودجه سال 1401 کل کشور، منابع حاصل از محل درآمدی حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول، مبلغ 327,457 میلیارد ریال پیش بینی شده است که سهم 6/32 درصدی از منابع حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای را به خود اختصاص داده است. به استناد گزارش خزانه داری کل

کشور تا پایان 24 دی ماه سال جاری، تنها 18% از سهم ده ماهه درآمدهای پیش بینی شده از این محل درآمدی تحقق یافته است. خاطرنشان می سازد در لایحه بودجه سال 1402 کل کشور، منابع پیش بینی شده از محل فروش اموال منقول و غیرمنقول مبلغ 1,079,999 میلیارد ریال می باشد که با رشد 230 درصدی نسبت به قانون بودجه سال جاری مواجه است [3].

2. به استناد بند (ب) تبصره (18) قانون بودجه سال 1401 کل کشور، به کلیه دستگاه های اجرایی ملی و استانداران اجازه داده شده است نسبت به فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد دولتی در بورس کالا از طریق برگزاری مزایده عمومی در سامانه تدارک الکترونیک دولت اقدام نموده و منابع حاصل را به خزانه داری کل کشور واریز نمایند.

برهمن اساس مطابق با بررسی های صورت گرفته، در قانون بودجه سال 1401، منابع پیش بینی شده حاصل از مفاد بند قانونی مذکور 230,000 میلیارد ریال معادل 70% از کل درآمدهای پیش بینی شده از محل واگذاری اموال منقول و غیرمنقول می باشد که به استناد گزارش خزانه داری تا 24 ام دی ماه سال جاری، صرفه معادل 30% از سهم مصوب ده ماهه محقق و به خزانه داری واریز شده است.

3. بررسی سایر ردیف های درآمدی مرتبط با منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول در قانون بودجه سال 1401 کل کشور نشان می دهد که از مجموع 97,457 میلیارد ریال مرتبط با این اقلام که معادل تقریبی 30% منابع پیش بینی شده حاصل از فروش اموال مازاد منقول و غیرمنقول می باشد، 44,512 میلیارد ریال معادل 56% از سهم مصوب ده ماهه محقق و به خزانه داری کل کشور واریز شده است.

ج: عملکرد مهم ترین احکام تبصره ای و ردیف های درآمدی مرتبط با منابع حاصل از واگذاری طرح های (پروژه ها) تملک دارایی سرمایه ای

1. در قانون بودجه سال جاری مبلغ 5000 میلیارد ریال از محل منابع حاصل از واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای پیش بینی شده است که سهم ناچیزی (معادل 0/09 درصد) از منابع پیش بینی شده از محل واگذاری دارایی های سرمایه ای را به خود اختصاص داده است. به استناد گزارش خزانه داری کل کشور، تا پایان 24 ام دی ماه سال جاری صرفاً مبلغ 103 میلیارد ریال معادل 3% از سهم مصوب ده ماهه از این محل درآمدی وصول و به خزانه واریز شده است.

2. مطابق با مفاد لایحه بودجه سال 1402 کل کشور، درآمدی از محل منابع حاصل از واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای پیش بینی نشده است که به نظر می رسد با عنایت به مفاد تبصره (4) لایحه بودجه سال 1402 مبنی بر مشارکت با بخش غیر دولتی در اجرای طرح ها (پروژه های) تملک دارایی سرمایه ای، این اقدام دولت با ابهام مواجه می باشد.

v. جمع بندی

1. مطابق با بررسی های صورت گرفته در مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، در شرایطی واقع بینانه یعنی با فرض استمرار تحریم ها، ادامه مناقشه اوکراین، تلاش روسیه برای جایگزین کردن بازار اروپا از طریق تمرکز بر بازار شرق آسیا همچون کشورهای چین و هند، همچنین به دلیل کاهش رشد اقتصادی در اقتصادهای نوظهور، برای سال 2023، میزان صادرات نفت خام و میعانات گازی ایران حدود یک میلیون بشکه در روز و با قیمت هر بشکه معادل 75 دلار برآورد گردیده است، این درحالی است که علی رغم عدم تحقق کامل منابع پیش بینی شده از محل صادرات نفت و فرآورده های نفتی در بودجه سال جاری به علت برخی موانع موجود^[4]، در لایحه بودجه سال 1402 میزان صادرات روزانه به تعداد یک میلیون و چهارصد هزار بشکه (مشابه سال 1401) و قیمت هر بشکه نفت 85 دلار (با 13% افزایش نسبت به سال 1401) مقرر شده است. با عنایت به مطالب پیشگفت، به نظر می رسد این اقدام

دولت منجر به بیش برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده های نفتی خواهد شد که نتیجه آن تحمیل کسری بودجه قابل توجه و محتملاً تورم فزاینده به اقتصاد کشور خواهد بود.

2. ارزیابی های صورت گرفته از احکام و ردیف های درآمدی بودجه های سنواتی چندسال اخیر، بیانگر آن است که رویکرد حاکم بر مدیریت دارایی ها و اموال منقول و غیر منقول دولت به صورت پراکنده، فاقد سیاستگذاری و برنامه ریزی مشخص و با تمرکز صرف بر فروش به جای مدیریت بهینه دارایی و مولدسازی بوده که همین امر منجر به عدم انتفاع دولت و اقتصاد کلان کشور از این ناحیه شده است. لذا در راستای استقرار یک " نظام کارآمد مدیریت دارایی در کشور " در آذرماه سال جاری، مصوبه 67 ام شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در خصوص مولد سازی دارایی های دولت با تأیید مقام معظم رهبری (مدظله العالی) و با محوریت تصمیمات یک هیأت هفت نفره در این خصوص به کلیه دستگاه های دولتی و سازمان های تابعه جهت اجرا ابلاغ گردیده است. با عنایت به آن که به استناد مفاد این مصوبه، رفع موانع قانونی و فرآیندی در مسیر مولد سازی دارایی های غیر منقول دولت از جمله وظایف هیأت مذکور محسوب می شود، لذا انتظار می رود منابع پیش بینی شده از محل فروش و مولدسازی اموال منقول و غیرمنقول در لایحه بودجه سال 1402 با تأکید بر اولویت مصرف در حوزه هزینه های سرمایه و عمرانی محقق گردد. لازم است وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش عملکرد این موضوع را مستمراً به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

3. در تبصره (4) لایحه بودجه سال 1402 کل کشور به مانند سنوات گذشته بر تأمین مالی پروژه های (طرح های) عمرانی از طریق مشارکت با بخش غیردولتی تأکید شده است. این درحالی است که به استناد گزارش های تفریح بودجه ، طی چند سال گذشته این تبصره قانونی به دلایلی همچون فراهم نبودن بسترهای قانونی لازم برای توزیع ریسک بین طرفین، ارائه انواع تضامین، مشوق ها و ... در عمل حاصلی نداشته و به عبارت دیگر دولت نتوانسته است علی رغم تأکید قوانین دائمی (من جمله ماده 27

قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (2) از این ظرفیت مهم برای تکمیل بیش از 80 هزار پروژه عمرانی نیمه تمام در کارگروه های ملی و استانی در قالب سازوکارهای بودجه ای استفاده نماید. مقتضی است در جریان بررسی تبصره مذکور در لایحه بودجه سال 1402 دقت نظر در خصوص ابعاد پیچیده موضوع که منجر به عدم توفیق آن در طی سنوات گذشته شده مورد توجه کافی قرار گیرد.

4. تحقق دستاوردهای تکیه بودجه کشور بر درآمدهای مالیاتی به جای درآمدهای نفتی، به عنوان یکی از فاکتورهای اصلاح نظام بودجه ریزی، در گرو عوامل متعددی است که از جمله آن ها می توان به شفافیت در نظام مالی و مالیاتی کشور اشاره داشت. در همین راستا، علی رغم آن که قانون پایانه های فروشگاهی و سامانه مودیان در تاریخ 1398/07/21 و با هدف شفافیت در روند محاسبه و دریافت مالیات در کشور تصویب شده است، ارزیابی های صورت گرفته حکایت از آن دارد که قانون مذکور اجرایی نشده است. بدیهی است مادامی که سازوکارهای قانونی لازم در تحقق عدالت مالیاتی و آگاهی شهروندان از شیوه و کیفیت هزینه کرد درآمدهای حاصل از اخذ مالیات به کارگرفته نشود، نمی توان به استقرار یک نظام مالیاتی کارآمد در کشور و تحقق کامل منابع حاصل از آن در بودجه های سنواتی امید چندانی داشت.

v. سخن پایانی:

به استناد گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی در لایحه بودجه سال 1402، کسری احتمالی تأمین نشده از محل بیش برآوردی منابع، حدود 200 هزار میلیارد تومان برآورد می گردد. از این رو لازم است تا در جریان بررسی لایحه بودجه، 3 محور اصلی کنترل مخارج هزینه ای دولت، رفع ناترازی هایی که منجر به تورم می شوند و اتخاذ استراتژی مشخص برای پروژه های راهبردی موثر بر رشد اقتصادی، مدنظر نمایندگان محترم مجلس شورای

اسلامی قرار گیرد. از سوی دیگر به نظر می رسد تنها راه برای افزایش کارایی مخارج دولت، حرکت از بودجه ریزی دستگاه محور به بودجه ریزی برنامه محور می باشد که انتظار می رود مورد توجه نمایندگان محترم واقع گردد. ان

شاء الله

[1] گزارش نخست کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی با موضوع " بررسی عملکرد واگذاری دارایی های مالی در قانون بودجه سال 1402" در تاریخ

1401 /11 /04 در صحن مجلس شورای اسلامی قرائت گردید

[2] میزان تحقق منابع نفتی در سال های اخیر به ویژه پس از سال 1398 کمتر از مقدار مصوب بوده است بر همین اساس نسبت وابستگی بودجه منابع عمومی دولت به

نفت براساس آمار عملکردی همواره کمتر از مقدار مصوب بوده است.

[3] در لایحه بودجه سال 1402، به استناد مفاد بند (ه) تبصره (11)، دستگاه های اجرایی مجاز به فروش و یا تهاتر اموال مازاد منقول و غیرمنقول خود در قالب سازوکار معین شده در بند

قانونی مذکور شده اند. منابع پیش بینی شده از محل درآمدی بند قانونی مذکور در جدول شماره (5) لایحه، سهم تقریبی 92 درصدی از کل منابع مقرر از محل واگذاری و فروش اموال منقول و غیرمنقول دولتی را به خود اختصاص داده است.

[4] مطابق با گزارش شرکت نفت، وجود موانعی همچون بیش برآورد منابع حاصل از فروش فرآورده ها و گاز طبیعی، افزایش مصارف داخلی فرآورده های نفتی (بالخصوص بنزین و نفت

گاز) و کاهش فرآورده های در دسترس برای صادرات، اعمال سقف قیمتی حداقلی برای خوراک گاز پتروشیمی و نیز تغییرات ژئوپلیتیک رخ داده در منطقه به عنوان موانعی بر مسیر تحقق

کامل درآمدهای نفتی در سال 1401 محسوب می شوند.