

محاسبه ۶ منبع متداول کسری در لایحه بودجه ۷۷

■ احصاء کسری در لایحه

دفتر بررسی‌های اقتصادی

مقدمه

لایحه پیشنهادی بودجه با ۹۳/۹ هزار میلیارد ریال هزینه، در مجموع ۵۸۵ میلیارد ریال کسری آشکار دارد که نسبت به کل هزینه بودجه‌ای فقط ۰/۶ درصد است. از این نظر بودجه دارای ظاهری متعادل است. با وجود این ساخت مدون متعادل، لازم است بررسی دقیق‌تری درباره کسری بودجه لایحه سال ۷۷ انجام پذیرد.

در کلی‌ترین حالت شش نوع رقم را می‌توان در ارزیابی کسری بودجه مدنظر قرار داد:

یکم: ارقام شفاف و ذکر شده در لایحه بودجه در سرفصل کسری بودجه؛

دوم: ارقام شفاف ولی از قلم افتاده در لایحه بودجه، مانند بدهی‌های سررسید شده که دولت باید نسبت به پرداخت آنها اقدام نماید ولی این عمل را انجام نداده است؛

سوم: ارقام ضمنی یا احتمالی بدهی که در لایحه بودجه به صورت شفاف آمده است، ولی ترتیبی مشخص برای پرداخت آن وجود ندارد یا زمان پرداخت آن مشخص نشده است. در این گروه می‌توان انواع تخفیف‌های درخواستی دولت در نرخ کارمزد اعتبارات بانکی و انواع وام‌های اعطایی به حساب دولت را نام برد؛

چهارم: ارقام ضمنی یا احتمالی بدهی که در لایحه بودجه به صورت بسیار نامشخص قابل ردیابی است، مثل انواع تضمین‌های دولت که هیچ پشتوانه پوششی ندارد؛

پنجم: ارقامی که به اعمالی برمی‌گردد که می‌تواند بار مالی داشته باشد ولی وجود بار مالی و تعهد برای آینده به کلی نادیده گرفته شده است؛

ششم: مجموع ارقام زیادنمایی درآمدهای بودجه‌ای و کم‌گویی هزینه‌های بودجه‌ای به

۱۳۷۷ وجود ندارد.^۱

در مورد حساب ذخیره تعهدات ارزی و بدهی‌های ایجاد شده در این حساب، در تبصره ۲۹ بند «ج» گفته شده است که منابع مندرج در سرفصل‌های ۱، ۲ و ۳ این بند باید برای کاهش بار بدهی‌های این حساب به کار رود. مشخص نیست این منابع چند درصد از بدهی‌های سررسید شده حساب ذخیره تعهدات را تأمین می‌کند. بنابراین یک رقم نامشخص بدهی تأمین نشده هم باید در حساب ذخیره تعهدات ارزی باقی مانده باشد. این رقم در خوش‌بینانه‌ترین حالت ۱،۰۰۰ میلیارد ریال است.

سوم: مشخص‌ترین مورد این گروه ارقام تبصره ۳ از لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ است. حجم بدهی‌های جاری ایجاد شده در این تبصره مشخص نشده است، زیرا معلوم نیست چه مقدار بازپرداخت از گذشته وجود دارد. دولت تعهد کرده است که مانده مطالبات معوق و غیرقابل وصول پرداختی‌های بودجه سال ۱۳۷۷ را در سال‌های آینده بپردازد.

اگر فرض شود که مبلغ بازپرداخت شده به حد ۳۰ درصد پرداخت‌های سال جاری می‌رسد، وقتی تغییر در مانده حساب تبصره ۳ معادل ۶،۰۰۰ میلیارد ریال باشد، می‌توان فرض کرد که پرداختی بودجه در حد ۹،۰۰۰ میلیارد ریال در سال جاری باشد. با این

۱. این گروه بدهی‌ها در گزارش شماره (۱۹) از سری گزارش‌ها درباره لایحه بودجه ۷۷ ارائه شده است (کد گزارش ۱۶۰۲۹۷۲).

شرح مندرج در لایحه بودجه. این ارقام را می‌توان با مراجعه به روندهای گذشته و ساخت اقتصاد محاسبه کرد.

کسری بودجه لایحه بودجه ۷۷ از جنبه‌های فوق

یکم: در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷، رقم شفاف و ذکر شده در لایحه بودجه برای کسری بودجه، همان رقم ۵۸۵ میلیارد ریال است. این کسری در مقایسه با حجم بودجه بسیار ناچیز و حتی قابل چشم‌پوشی دیده می‌شود. دوم: در مورد بدهی‌های سررسید شده، لایحه بودجه به آرامی از کنار ارقام گذشته است. بدهی‌های سررسید شده مشخص بودجه‌های سال‌های گذشته در تبصره‌های ۳، ۴ و ۵۲ بوده است. در مورد تبصره ۳ لایحه خواهان ۶،۰۰۰ میلیارد ریال افزایش اعتبار است ولی مشخص نمی‌کند که مبلغ سررسید که معوق مانده در کجا قرار می‌گیرد. تبصره‌های ۴ و ۵۲ سال‌های گذشته در لایحه سال ۱۳۷۷ وجود ندارد، بنابراین بدهی‌های آنها هم از رقم افتاده است.

از موارد تعهدآور و بدهی‌افزین دیگری هم در قوانین بودجه سال‌های گذشته وجود داشته است که بار مالی سررسید شده آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ نادیده گرفته شده است. به عنوان مثال براساس قانون بودجه سال ۱۳۷۶ حدود ۱۲ هزار میلیارد ریال تعهد دولت باید ایجاد شده باشد. هیچ اثری از این ارقام در لایحه بودجه سال

چارچوب برنامه عمرانی است. در چنین حالتی دولت ایجاد تعهد می‌کند و به اندازه ارزش حال، تعهد آتی در واقع کسری بودجه ضمنی به وجود آورده است. در بودجه پیشنهادی برای سال ۱۳۷۷ چنین موردی مشاهده نشد. حتی در مورد تبصره ۶ بند ب، به صراحت ایجاد این قبیل تعهدها ممنوع اعلام شده است.

به نظر می‌رسد که دولت نسبت به ایجاد این قبیل تعهدها هشیاری داشته و از آنها پرهیز نموده است. از این نظر هم لایحه پیشنهادی نسبت به سال‌های پیشین بهبود یافته است. ششم: به نظر می‌رسد که جدی‌ترین مورد خطاگویی بودجه پیشنهادی در مورد درآمد ارزی دولت از محل صادرات نفت و معادل ریالی آن است.

به فرض آن‌که تولید نفت در حد ۴ میلیون بشکه در روز بماند و با قبول رشد ۸ درصد برای مصرف داخلی نسبت به عملکرد مورد انتظار در سال ۱۳۷۶، حتی در صورت برآورده شدن قیمت مورد انتظار نفت، دریافتی کشور به ۲۹/۴ هزار میلیارد ریال محدود می‌شود که نسبت به رقم مورد انتظار بودجه ۱،۳۸۸/۵ میلیارد ریال تفاوت دارد. برای برآورد خوش‌بینانه، موارد زیر مدنظر قرار گرفته است:

الف- نرخ رشد مصرف داخلی: ۸/۰ درصد؛
ب- قیمت نفت براساس ارقام اعلام شده درباره قیمت‌های انواع نفت‌های خام ایران به نقل از Petroleum Intelligence Weekly یا به اختصار PIW که یکی از معتبرترین هفته‌نامه‌های نفتی جهان است؛

وصف اگر فقط به اندازه ۱۰ درصد از این مبلغ جزو تعهدات دولت قرار گیرد، مبلغ کسری حاصل از این تبصره باید ۹۰۰ میلیارد ریال باشد. این رقم ۵۳/۸ درصد بیش از رقم کسری شفاف در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ است.

لایحه بودجه از لحاظ کاهش موارد ارقامی از این قبیل، توفیق داشته است. در واقع در لایحه فقط یک مورد به شرح مذکور دیده شده است در حالی که در بودجه‌های سال‌های گذشته ده‌ها مورد قابل ردیابی بود. **چهارم:** در تبصره ۴۷ تا سقف ۱۵ میلیارد ریال برای پوشش دادن به مابه‌التفاوت نرخ سود و کارمزد قرار داده شده است ولی هیچ معلوم نیست اگر این مبلغ کافی نبود، مانده مبلغ چه می‌شود. قابل توجه است که در متن تبصره به امکان عدم کفایت مبلغ اشاره شده است. دولت این ۱۵ میلیارد ریال را برای تأمین تمام یا «بخشی» از مابه‌التفاوت نرخ سود و کارمزد مورد مطالبه نظام بانکی با نرخ سود پرداختی توسط استفاده‌کننده، پرداخت می‌نماید.

در لایحه پیشنهادی دولت برای سال ۱۳۷۷ موارد دیگری از این قبیل وجود ندارد. از این نظر هم باید شفاف شدن لایحه بودجه مورد تحسین قرار بگیرد. در هر صورت حجم رقم کسری بودجه براساس گروه چهارم باید به نسبت محدود باشد.

پنجم: در بودجه‌های عمرانی دولت همه ساله مواردی دارد که تعهدهایی برای سال‌های بعد از سال بودجه ایجاد می‌کند. این تعهدها در بیشتر مواقع خارج از

گزارش ویژه

تصرف افرادی که درآمد ثابتی دارند به طور نسبی کاهش یابد. از طرف دیگر به دلیل چسبندگی قیمت‌ها به نظر نمی‌رسد که پایین آمدن میزان مالیات بر مصرف و فروش دست کم در کوتاه مدت به پایین آمدن قیمت‌ها منجر شود.

اگر چه اخذ مالیات بر حقوق می‌تواند از دیدگاه ماهیتی انجام‌پذیر باشد، به نظر می‌رسد که در عمل دولت زیر بار فشار جامعه به ناچار از میزان مالیات می‌کاهد یا آن‌که حقوق را افزایش می‌دهد. در هر صورت در بهترین حالت دست کم ۵۰۰ میلیارد ریال از مالیات بر حقوق بخش عمومی و ۳۰۰ میلیارد ریال از مالیات بر حقوق بخش خصوصی وصول نمی‌شود.

پ: تولید نفت براساس روند تولید کشور ارزیابی شده است.

شرح تفصیلی محاسبات در جدول شماره ۱ آمده است.

در مورد درآمدهای مالیاتی، جهت‌گیری کلی، بالابردن مالیات بر حقوق چه در بخش عمومی و چه در بخش خصوصی است. مالیات بر شرکت‌ها نیز بسیار افزایش می‌یابد، در حالی که مالیات بر مصرف و فروش ۵۴/۹ درصد کاهش می‌یابد، افزایش مالیات بر واردات نیز در حد ۱۹/۲ درصد باقی می‌ماند (جدول شماره ۲). قابل توجه است که مالیات بر مشاغل بسیار کمتر از مالیات بر حقوق افزایش می‌یابد. این ساخت مالیاتی سبب می‌شود که درآمد قابل

جدول ۱- بررسی درآمدهای نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷

ردیف	شرح	واحد	لایحه پیشنهادی ۱۳۷۷	برآورد خوش بینانه
۱	تولید نفت	میلیون بشکه در روز	۴۰۱۱	۴۰۰۰
۲	مصرف داخلی نفت خام	میلیون بشکه در روز	۱۰۵۸۶	۱۶۲۰
۳	صادرات نفت خام	میلیون بشکه در روز	۲۰۴۲۵	۲۳۸۰
۴	قیمت هر بشکه نفت صادراتی ایران	دلار	۱۷۵۰۰	۱۷۵۰۰
۵	دریافتی حاصل از صادرات نفت خام	هزار دلار در سال	۱۵,۴۸۹,۶۸۸	۱۵,۲۰۲,۲۵۰
۶	صادرات فرآورده‌های نفتی	هزار دلار در سال	۱,۶۲۳,۰۰۰	۱,۶۲۳,۰۰۰
۷	مازاد فروش نفت	هزار دلار در سال	۵۰۶,۰۰۰	۰,۰۰۰
۸	کل دریافتی بخش نفت	هزار دلار در سال	۱۷,۶۱۸,۶۸۸	۱۶,۸۲۵,۲۵۰
۹	نرخ تبدیل ریال به دلار	ریال	۱,۷۵۰,۰۰۰	۱,۷۵۰,۰۰۰
۱۰	کل دریافتی بخش نفت	میلیارد ریال در سال	۳۰,۸۳۲,۷۰۳	۲۹,۴۴۴,۱۸۸
۱۱	تفاوت با لایحه پیشنهادی	میلیارد ریال در سال	۰,۰۰۰	-۱,۳۸۸,۵۱۶

جدول ۲- مقایسه مالیات‌ها در سال ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷

ردیف	شرح	کد لایحه	لایحه پیشنهادی ۱۳۷۷ (هزار ریال)	قانون مصوبه ۱۳۷۶ (هزار ریال)	درصد تغییرات نسبت به ۱۳۷۶
۱	مالیات شرکت‌های خصوصی	۱۱۰۹۰۰	۴,۵۴۵,۴۵۴/۵۴۵	۳,۱۴۹,۹۹۹/۹۹۹	۴۴/۳
۲	مالیات شرکت‌های دولتی	۱۱۰۱۰۰	۳,۶۴۴,۷۵۰/۰۰۹	۲,۱۱۲,۸۰۶/۰۲۲	۷۲/۵
۳	مالیات حقوق بخش عمومی	۱۲۰۱۱۰	۱,۲۱۹,۲۳۰/۳۰۳	۳۵۹,۹۹۹/۹۹۹	۲۳۸/۷
۴	مالیات حقوق بخش خصوصی	۱۲۰۱۲۰	۸۹۰,۹۰۹/۰۹۱	۲۵۴,۹۹۹/۹۹۷	۲۴۹/۴
۵	مالیات مشاغل	۱۲۰۲۰۰	۲,۳۲۳,۲۳۲/۳۲۳	۱,۴۲۹,۹۹۹/۹۸۶	۶۲/۵
۶	مالیات مستغلات	۱۲۰۳۰۰	۳۲۳,۲۳۲/۳۲۳	۲۱۹,۹۹۹/۹۹۸	۴۶/۹
۷	مالیات متفرقه درآمد	۱۲۹۹۰۰	۴,۰۴۰/۴۰۴	۸,۰۰۰/۰۰۰	-۴۹/۵
۸	مالیات‌های اتفاقی	۱۳۰۱۰۰	۴,۳۴۳/۴۳۴	۴,۰۰۰/۰۰۰	۸/۶
۹	مالیات بر ارث	۱۳۰۲۰۰	۱۴۱,۴۱۴/۱۴۱	۸۹,۹۹۹/۹۹۹	۵۷/۱
۱۰	مالیات نقل و انتقال و سرفقلمتفرقه	۱۳۰۳۹۹	۵۰۴,۸۲۸/۲۸۳	۲۹۱,۳۸۱/۸۱۵	۷۳/۳
۱۱	مالیات حق تمبیر	۱۳۰۳۰۱	۲۲۲/۲۲۲	۸,۶۱۸/۱۸۲	-۹۷/۴
۱۲	مالیات اراضی بایر	۱۳۰۴۰۰	۷,۰۷۰/۷۰۷	۶,۵۰۰/۰۰۰	۸/۸
۱۳	مالیات تعاون ملی	۱۳۰۵۰۰	۳,۰۰۰/۰۰۰	۲,۶۳۷/۰۰۰	۱۳/۸
۱۴	مالیات سالانه املاک	۱۳۰۶۰۰	۸,۰۸۰/۸۰۸	۶,۰۰۰/۰۰۰	۳۴/۷
۱۵	مالیات مسکونی خالی	۱۳۰۷۰۰	۲,۰۲۰/۲۰۲	۴,۰۰۰/۰۰۰	-۴۹/۵
۱۶	مالیات تمبیر، سفته و اوراق بهادار	۱۳۰۸۰۰	۳۰۳,۰۳۰/۳۰۳	۱۸۹,۹۹۹/۹۹۸	۵۹/۵
۱۷	مالیات بر واردات (کمرک)	۱۴۰۰۰۰	۶,۴۰۰,۰۰۰/۰۰۰	۵,۳۶۸,۲۰۰/۰۰۰	۱۹/۲
۱۸	مالیات بر مصرف و فروش	۱۵۰۰۰۰	۲,۵۰۰,۶۱۵/۱۵۲	۵,۵۴۲,۹۷۷/۱۲۶	-۵۴/۹
	جمع کل مالیات‌ها در لایحه		۲۲,۸۵۵,۷۸۲/۲۸۰	۱۹,۰۸۰,۴۲۳/۱۱۸	۱۹/۸

در غیاب مبانی قابل دفاع، مراجعه به عملکرد گذشته می‌تواند نتیجه مطلوب‌تری به دست دهد. بر اساس روند پنج‌ماهه، درآمدهای مالیاتی کشور به حد ۱۸/۲ هزار میلیارد ریال در سال می‌رسد. به فرض رشد ۲۰ درصد در درآمدهای مالیاتی، در بهترین حالت درآمدهای مالیاتی به ۲۱/۷۸۵ هزار میلیارد ریال خواهد رسید که ۱/۰۷۱ هزار میلیارد ریال از رقم لایحه پیشنهادی پایین‌تر است.

در بخش سایر درآمدها نیز به نظر

برآوردهای اعلام شده برای انواع گروه‌های مالیات نیز بسیار قابل توجه است و نشان می‌دهد که ارقام ذکر شده پایگاه محاسباتی نمی‌تواند داشته باشد. ارقامی مثل ۴,۰۴۰,۴۰۴ و ۷,۰۷۰,۷۰۷ و ۸,۰۸۰,۸۰۸ و ۲,۰۲۰,۲۰۲ و ۳۰۳,۰۳۰,۳۰۳ ترکیب‌های خاصی هستند که به سادگی نمی‌توان همزمان شدن آنها را پذیرا شد. به درستی مشخص نیست که چطور این ارقام که تا آخرین ریال بدون تقریب ثبت شده‌اند، چنین حالتی را پذیرفته‌اند.

جدول ۳- برآورد سایر درآمدهای بودجه‌ای برای سال ۱۳۷۷

ردیف	شرح	کد لایحه برآورد سال ۱۳۷۶	لایحه پیشنهادی برآورد برای لایحه سال ۱۳۷۷	درصد تغییرات نسبت به ۱۳۷۶
۱	عوارض صنعت برق	۱,۳۰۷	۳,۰۸۵/۰	۸۸/۸
۲	عوارض صنعت نفت	۱,۷۶۰	۲,۸۰۰/۰	۳۷/۳
۳	عوارض صنعت گاز	۴۳۴	۶۴۴/۳	۱۸/۷
۴	عوارض صنعت پست	۳۰	۷۳/۰	-۴۶/۷
۵	عوارض صنعت مخابرات	۳۸۴	۸۸۵/۰	۸۴/۴
۶	درآمد حاصل از بالابردن نرخ ارزش	۹,۱۳۰	۱۱,۸۲۳/۰	به فرض تحقق کامل
۷	فروش اوراق مشارکت	۲۵۰	۲۵۰/۰	۰/۰
۸	بازپرداخت وام طرح‌های انتفاعی	۵,۸۳۲	۱۱,۲۶۲/۰	۷,۹۰۲/۴
	جمع	۱۹,۱۴۸/۰	۳۱,۰۸۴/۳	۲۵,۹۴۸/۸

برآورد عملکرد محاسبه شود و فروش ارزش به نرخ گران‌تر از نرخ رسمی کشور به طور کامل برآورده شود (جدول شماره ۳) برآورد درآمدهای متفرقه دولت به ۲۶/۱ هزار میلیارد ریال می‌رسد که نسبت به رقم بودجه مصوب ۴,۹۸۵/۵ میلیارد ریال کمتر است. با در نظر گرفتن محاسبات بسیار خوش بینانه بالا، اضافه‌گویی در بخش درآمد در مجموع به رقم ۷,۵۹۵ میلیارد ریال می‌رسد که به نوبه خود بسیار قابل توجه است (جدول شماره ۴). این برآورد بدون توجه به وضعیت رکودی کشور و با عنایت به بروز خوش بینانه‌ترین حالت ارائه شده است. در قسمت هزینه‌ها، دولت در نه ماهه نخست سال ۱۳۷۶ بخش بزرگی از پرداخت‌های خود را به تعویق انداخته و این عقب‌افتادگی به ویژه در مورد پرداخت‌های عمرانی مشهود بوده است. عملکرد

می‌رسد که تحقق ارقام امکان‌پذیر نباشد. رشد تعرفه‌های برق نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۷۶ برابر ۸۸/۸ درصد و نسبت به برآورد عملکرد این سال ۱۳۶/۰ درصد است. در مورد صنعت نفت این دو رشد به ترتیب ۳۷/۳ درصد و ۵۹/۱ درصد است. در مورد گاز، ارقام رشد ۱۸/۷ درصد در برابر ۴۸/۴ درصد است. در مورد مخابرات لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۷۶ رشدی معادل ۸۴/۴ درصد و نسبت به برآورد عملکرد این سال رشدی برابر ۱۳۰/۵ درصد نشان می‌دهد. در کلیه موارد به وضوح دیده می‌شود که برآورد بودجه سال ۱۳۷۶ بسیار خوش بینانه بوده است و با وجود این دولت همچنان به خوش بینی ادامه می‌دهد. به فرض آن که برای کلیه سرفصل‌ها ارقام رشد درآمدی مورد انتظار بر پایه ارقام

جدول ۴- برآورد اضافه‌گویی در بخش درآمدهای لایحه بودجه سال ۱۳۷۷

ردیف	شرح	واحد	اضافه‌گویی
۱-	درآمدنفت	میلیاردریال	۱,۳۸۸/۵
۲-	درآمد مالیاتی	میلیاردریال	۱,۰۷۱/۰
۳-	سایر درآمدها	میلیاردریال	۵,۱۳۵/۵
۴-	جمع اضافه‌گویی درآمدهای بودجه‌ای	میلیاردریال	۷,۵۹۵/۰

جدول ۵- برآورد کسری بودجه

ردیف	شرح	واحد	مبلغ
۱-	مورد یکم	میلیاردریال	۵۸۵
۲-	مورد دوم	میلیاردریال	۱,۰۰۰
۳-	مورد سوم	میلیاردریال	۹۰۰
۴-	مورد چهارم	میلیاردریال	۴
۵-	مورد پنجم	میلیاردریال	-
۶-	مورد ششم: زیادگویی درآمد	میلیاردریال	۷,۵۹۵
۷-	مورد ششم: کم‌گویی هزینه	میلیاردریال	۴,۵۵۳
	برآورد کسری بودجه	میلیاردریال	۱۴,۶۳۳

در ارزیابی نهایی وقتی این ارقام در شش زمینه مختلف در کنار یکدیگر قرار داده می‌شود، کسری بودجه به ۱۴/۶ هزار میلیارد ریال می‌رسد (جدول شماره ۵). این رقم ۱۵/۶ درصد بودجه پیشنهادی بر اساس لایحه بودجه است. اگر بخش بودجه دولت بر اساس ارقام ذکر شده تعدیل شود، کسری بودجه به ۱۴/۴ درصد بودجه دولت می‌رسد. این نسبت با در نظر گرفتن وضعیت عمومی دولت، خوش‌بینانه است و در مقایسه با عملکرد واقعی سال‌های گذشته می‌تواند پیشرفت محسوب شود.

□ □ □

هفت‌ماهه پرداخت‌های عمرانی ۶۱/۸ درصد رقم مصوب سال ۱۳۷۶ بوده است. با این اوصاف از آن جا که اصل طرح‌ها متوقف نشده است، پرداخت‌ها با تأخیر باید در سال ۱۳۷۷ صورت پذیرد. در سال ۱۳۷۷ دولت میزان پرداخت‌های عمرانی را در حد مصوب سال ۱۳۷۶ نگاه داشته است، حال آن‌که دست‌کم ۱۵ درصد از پرداخت‌های معوق سال ۱۳۷۶ را نیز باید انجام دهد. با این اوصاف، به نظر می‌رسد که پرداخت‌های عمرانی دست‌کم ۴,۵۵۳ میلیارد ریال کم‌گویی دارد. این رقم هم باید به کسری‌های ذکر شده برای بودجه کشور افزوده شود.