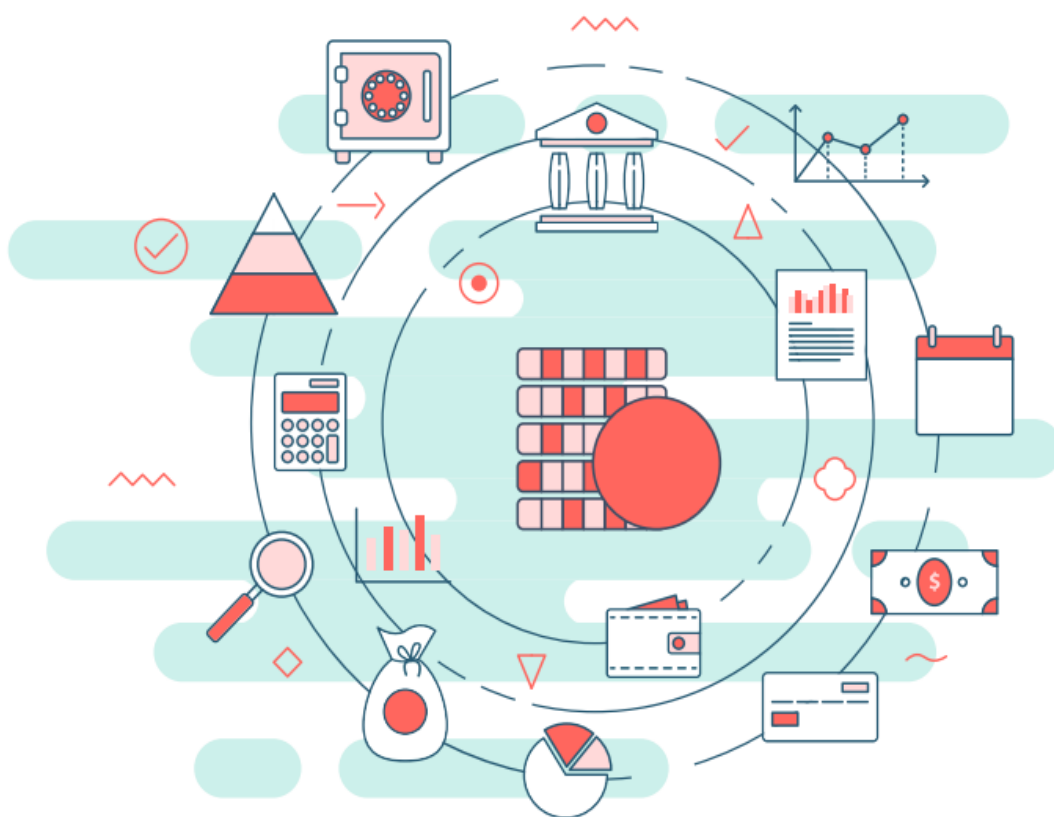




لایحه بودجه ۱۴۰۵ از نگاه بخش خصوصی

(ویراست نخست)



دی ماه ۱۴۰۴

شناسنامه گزارش



عنوان گزارش:

لایحه بودجه ۱۴۰۵ از نگاه بخش خصوصی (ویراست نخست)

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

با همکاری مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب، مدیریت مطالعات کسب و کار، خانه معدن ایران
کمیسیون‌های تخصصی و اتاق‌های استانی

تهیه‌کنندگان: زهرا ذبیحی، مونا امیری، مهران سام دلیری و نرگس مرادی

ناظران علمی: عیسی منصوری، ابراهیم بهادرانی، شیما حاجی نوروزی، مجتبی قاسمی

تاریخ انتشار: دی‌ماه ۱۴۰۴

طبقه‌بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه‌های کلیدی: لایحه بودجه، بخش خصوصی

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

خلاصه مدیریتی

گزارش حاضر به تشریح و تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، تغییرات جداول کلان، کلیات و سیاست‌های حاکم بر آن پرداخته است. بر اساس اصلاح ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۴۰۴ در خصوص نحوه بررسی لایحه بودجه، روند بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ از حالت دو مرحله‌ای به تک مرحله‌ای تغییر یافته است. بر این اساس، دولت مکلف شده است لایحه بودجه را به صورت یکجا و در یک مرحله، بدون احکام و تبصره‌های بودجه‌ای و تنها شامل جداول و ارقام ارائه دهد.

بودجه کل در لایحه از ۱۱،۲۷۹ همت در سال ۱۴۰۴ به ۱۴،۴۴۱ همت افزایش یافته که به معنای رشد ۲۸ درصدی است. ساختار جداول بودجه مندرج در این لایحه نشان می‌دهد که بودجه عمومی دولت با سهم ۴۱،۲ درصدی از بودجه کل کشور رشدی حدود ۱۱ درصد و منابع عمومی با سهم ۸۷،۷ درصدی از بودجه عمومی رشد ۵ درصد داشته و به ۵،۲۲۰ همت رسیده است. درآمدهای اختصاصی دولت نیز رشدی بالغ بر ۷۱ درصد را نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ تجربه کرده است.

اگرچه لایحه بودجه ۱۴۰۵ با رشد اسمی محدود و حتی کاهش بودجه عمومی دولت نسبت به سال گذشته ارائه شده، اما این امر در عمل به معنای انقباض واقعی سیاست مالی نخواهد بود. همزمان سهم بودجه شرکت‌های دولتی افزایش یافته و کسری تراز عملیاتی دولت تشدید شده است به طوری که مجموع کسری عملیاتی و سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۵ با مازاد تراز مالی ۹۴۱ همتی، پوشش داده شده است. این الگو نشان‌دهنده انتقال ناترازی از بخش شفاف بودجه عمومی به بخش غیرشفاف شرکت‌های دولتی و بازار بدهی است. اگر چه در لایحه پیشنهادی در تراز سرمایه‌ای، مازاد غیرقابل تحقق برآورد نشده است، اما تراز مالی رشد بیش از ۶۲ درصد را نشان می‌دهد. بخش عمده این افزایش ناشی از رشد میزان اوراق (از ۸۱۰ همت در قانون بودجه ۱۴۰۴ به ۹۴۰ همت در لایحه جدید) و استقراض دولت از صندوق توسعه ملی (۵۹۰ همت) و بخشی نیز ناشی از کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به سال گذشته است. به بیان دیگر، در سال پیش‌رو دولت برای تامین خرج خود به استقراض امید دارد. این امر از دو جهت قابل بحث است؛ نخست، افزایش تقاضای دولت برای مانده‌های پولی که منجر به افزایش نرخ‌های بهره خواهد شد و هزینه تامین مالی بخش خصوصی را نیز افزایش می‌دهد. دوم، جذب حجم عمده‌ای از منابع موجود توسط دولت، سهم بخش خصوصی را از مانده‌های پولی کاهش می‌دهد و تامین مالی را دشوار می‌کند.

بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان می‌دهد سیاست‌های مالیاتی، ارزی و گمرکی، مدیریت بدهی دولت و نحوه مواجهه دولت با بخش حقیقی در تعارض با بخش مولد اقتصاد است. سیاست‌های مالیاتی حاکم بر لایحه نشان از رشد ۴۶ درصدی مالیات بر شرکت‌ها دارد که با توجه به رکود اقتصادی می‌تواند منجر به فشار مضاعف بر شرکت‌ها شود.

همچنین توزیع معافیت‌های مالیاتی در میان شرکت‌ها کاملاً ناهمگن است و در واقع شرکت‌ها بار مالیاتی متناظر با وزن اقتصادی خود را نمی‌پردازند که این امر فشار مضاعفی را بر بخش شفاف و شناسنامه‌دار اقتصاد وارد می‌آورد. در حوزه سیاست‌های ارزی و گمرکی، نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی کالاها با رشد ۳۷ درصدی معادل هر یورو ۱۰۳ هزار تومان در نظر گرفته شده است. از سوی دیگر، دولت در روزهای اخیر با حذف ارز ترجیحی و انتقال یارانه واردات کالاهای اساسی به مصرف‌کننده نهایی، گامی جدید در مسیر تک نرخی شدن ارز برداشته است. افزایش نرخ ارز در شرایطی که تولیدات داخلی به شدت به واردات کالاهای سرمایه‌ای، تجهیزات، ماشین‌آلات و کالاهای واسطه‌ای وابسته هستند، به معنای افزایش در هزینه‌های تولید بنگاه‌ها است. این درحالیست که درآمد حقوق گمرکی برآوردی از کالاها افزایش ۳۴ درصدی را نشان می‌دهد. به‌طور دقیق‌تر حقوق گمرکی کالا در این لایحه با برآورد واردات ۶۰ میلیارد دلاری پیش‌بینی شده است که نسبت به سال ۱۴۰۴ رشدی ندارد. بنابراین، به‌نظر می‌رسد این افزایش عمده‌تر از محل افزایش نرخ ارز مبنای افزایش نرخ حقوقی ورودی است. از این‌رو، رویه مواجهه با نرخ حقوق ورودی در جهت تضعیف تولید عمل خواهد کرد.

سهم پروژه‌های عمرانی نیز در لایحه ۱۴۰۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ تغییری نداشته است. چنین رویکردی موجب کاهش ظرفیت‌های تولیدی اقتصاد و کوچک شدن مرز امکانات تولید می‌شود. نگاه دولت در حوزه معدن به جای توسعه این بخش بر کسب درآمد بیشتر از محل بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن است. تعیین رقم ثابت (۶۸ همت) برای حقوق دولتی، بدون توجه به نوسانات قیمت جهانی و ظرفیت واقعی استخراج، ضمن افزایش ریسک تعطیلی معادن کوچک و متوسط، توان سرمایه‌گذاری در اکتشاف و نوسازی در واحدهای معدنی را نیز کاهش می‌دهد. در حوزه کشاورزی، آب و امنیت غذایی، لایحه بودجه با چالش‌هایی مواجه است که می‌تواند اثربخشی آن را در تحقق اهداف مربوطه کاهش دهد. بخشی از این چالش‌ها ناشی از سیگنال‌های قیمتی نادرست، عدم همراستایی ابزارهای درآمدی با اهداف پایداری منابع و کم‌توجهی به ریسک‌های اقلیمی و اجتماعی است.

در نهایت با نگاهی به لایحه بودجه ۱۴۰۵ و مقایسه آن با قانون بودجه ۱۴۰۴، می‌توان نشان داد که این لایحه، از منظر پایداری مالی، آثار تورمی، آثار توزیعی و فشار بر معیشت خانوار ریسک‌های بالایی را متوجه اقتصاد کلان کشور خواهد کرد. این لایحه از طریق افزایش کسری عملیاتی، رشد بدهی، افزایش نرخ ارز مبنای گمرکی، افزایش قیمت حامل‌های انرژی و نرخ خوراک پتروشیمی‌ها می‌تواند به تشدید آثار تورمی در اقتصاد بینجامد و فشار مضاعفی به بخش مولد اقتصاد وارد آورد. همچنین، اتکای بالا به انتشار اوراق مالی به معنای انتقال کسری به سال‌های آینده و در نهایت افزایش نرخ بهره است که می‌تواند رقابت دولت با بخش خصوصی در بازار پول و سرمایه را تشدید نماید.

همه موارد فوق‌الذکر در نهایت به فشارهای تورمی به خانوارها و جامعه منتهی خواهد شد. این فشارهای تورمی موجب کاهش قدرت خرید واقعی جامعه، افزایش نرخ فقر و از بین رفتن بخشی از طبقه متوسط جامعه می‌شود. این

شرایط در کنار وضعیت نگران‌کننده امنیت اقتصادی خانوارهای روستایی و شهری می‌تواند به چرخه‌ای از رکود، بی‌ثباتی و آشوب‌های اجتماعی بینجامد.

در نهایت، افزایش هزینه‌های تولید، تداوم تنش‌های ژئوپلیتیک و تحریم‌های خارجی و همزمانی اجرای اصلاحات اساسی بدون تأمین پیش‌نیازهای ساختاری و رفع ناترازهای پایه اقتصادی، ریسک جدی ورود اقتصاد به حلقه معیوب رکود-تورمی و ماریپیج تورمی را افزایش می‌دهد.

اهم پیشنهادات بخش خصوصی در رابطه با لایحه بودجه ۱۴۰۵ عبارتند از:

- (۱) افزایش سقف معافیت افراد حقیقی حداقل به ۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال و معافیت افراد حقوقی به ۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال با توجه به نرخ تورم بالغ بر ۴۰ درصدی در سال ۱۴۰۴.
- (۲) افزایش حداقل نرخ مؤثر مالیاتی شرکت‌های بزرگ صدک آخر سودرسان از ۱۰ درصد به ۲۰ درصد.
- (۳) حذف الزام ۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریالی برای سقف معافیت مالیاتی و اعتبار مالیاتی اشخاص حقوقی مشمول قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها.
- (۴) معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات و تجهیزات و یا کاهش آن به میزان حداقل به ۱ درصد.
- (۵) بازنگری و تعدیل در نرخ نفت‌گاز عرضه شده توسط کارت سوخت اضطراری جایگاه و همچنین نرخ نفت‌گاز عرضه شده برای مصرف در مولدهای اضطراری تولید برق.
- (۶) تأدیه بدهی دولت به صنعت برق از محل واگذاری اوراق.
- (۷) افزایش میزان جریمه برداشت آب بیش از پروانه بهره‌برداری در چاه‌های آب مجاز معادل ۱۰ برابر قیمت آب تمام شده سطحی و افزایش میزان جریمه برداشت چاه‌های آب غیرمجاز تا ۲۰ برابر قیمت آب تمام شده سطحی.
- (۸) حذف عوارض سموم و داروهای دامپزشکی و آماده مصرف و واکسن‌های طیور.
- (۹) افزایش سهم دولت در صندوق بیمه محصولات کشاورزی در راستای حمایت از کشاورزان متناسب با افزایش حق بیمه پرداختی توسط کشاورزان.
- (۱۰) تعدیل حقوق دولتی به صورت پلکانی و منطقی، متناسب با قیمت‌های جهانی و میزان فرآوری داخلی.
- (۱۱) اعمال تخفیف برای معادنی که خوراک واحدهای ذوب داخلی را تأمین می‌کنند و پرداخت شفاف سهم جوامع محلی معدن‌خیز.
- (۱۲) بازگشت بخشی از درآمد حاصل از حقوق دولتی هر معدن به همان واحدها و یا واریز به صندوق بیمه توسعه فعالیت‌های معدنی جهت ارتقای ایمنی، مکانیزاسیون و نوسازی تجهیزات.

تحلیل فرابودجه

لایحه بودجه ۱۴۰۵ در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۴، اگرچه با رشد اسمی محدود و حتی کاهش بودجه عمومی دولت ارائه شده، اما از منظر پایداری مالی، آثار تورمی، آثار توزیعی و فشار بر معیشت خانوار ریسک‌های بالاتری را متوجه اقتصاد کلان کشور می‌کند. در واقع، سیاست‌های منعکس‌شده در لایحه بودجه ۱۴۰۵، فشار مضاعفی را بر هر دو بخش تولیدی مولد اقتصاد و خانوارها وارد می‌آورد. در ادامه به بررسی دلالت‌های این موضوع پرداخته می‌شود:

• فشار مضاعف بر بنگاه‌های تولیدی و بخش مولد اقتصاد

بنگاه‌های تولیدی در سال‌های اخیر، با مجموعه‌ای از شوک‌های درون‌زا و برون‌زا، کمبود تقاضای موثر، افزایش هزینه‌های تولیدی و نااطمینانی‌های شدید مواجه بوده‌اند که ادامه حیات آن‌ها را در بستر اقتصادی کنونی با دشواری مواجه ساخته است. حال آنکه سیاست‌های مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۵ نیز به جای ایفای نقش حمایتی در شرایط رکود تورمی حاکم، خود به عاملی برای تشدید فشار مضاعف بر بنگاه‌های اقتصادی به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط و همچنین، بنگاه‌های شفاف و شناسنامه‌دار اقتصاد تبدیل شده است. مجموعه سیاست‌های مندرج در این لایحه از مجرای شوک‌های ارزی، مالیاتی و همچنین، فشار ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی به‌طور هم‌زمان، می‌تواند فشار هزینه‌ای مضاعفی را به بخش مولد اقتصاد وارد سازد. براساس گزارش طرح شامخ (PMI) اتاق ایران، طی ماه‌های اخیر صنایع هم‌زمان با بی‌ثباتی و نوسانات ارزی، تأخیر و محدودیت در تخصیص ارز، الزامات رفع تعهد ارزی، کمبود نقدینگی، محدودیت‌های بانکی و تأمین ناکافی مواد اولیه مواجه بوده‌اند. افزایش نرخ ارز در شرایطی که تولیدات داخلی به شدت به واردات کالاهای سرمایه‌ای، تجهیزات، ماشین‌آلات و کالاهای واسطه‌ای وابسته هستند، به معنای افزایش در هزینه‌های تولید بنگاه‌ها است. افزایش قیمت حامل‌های انرژی پیش‌بینی‌شده در لایحه بودجه ۱۴۰۵ (افزایش حدود ۱۸ برابری نرخ نفت گاز عرضه شده توسط کارت سوخت اضطراری جایگاه‌ها، افزایش ۳۵ برابری نفت گاز عرضه شده برای مصرف در مولدهای اضطراری تولید برق و افزایش قیمت بنزین)، یکی دیگر از کانال‌های اصلی انتقال فشار هزینه‌ای به بنگاه‌های تولیدی است. بررسی سیاست‌های مالی و مالیاتی لایحه بودجه ۱۴۰۵ نیز نشان از رشد ۴۲ درصد درآمدهای مالیاتی و نیز رشد ۴۶ درصدی مالیات بر شرکت‌ها دارد. همچنین، براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه، سهمی معادل با ۸۵ درصد از کل سود تولید شده تنها در اختیار حدود ۱ درصد از شرکت‌های سودده در اقتصاد کشور است. درحالی‌که، نرخ مؤثر مالیاتی در این بخش پایین‌تر بوده و از معافیت‌های مالیاتی بیشتری نیز برخوردارند. لذا، به‌نظر می‌رسد که میان تمرکز سود و توزیع بار مالیاتی در کشور ناهمخوانی وجود داشته و این شرکت‌ها بار مالیاتی متناظر با وزن اقتصادی خود را نمی‌پردازند. در این شرایط دولت برای تحقق اهداف درآمدی خود، ناخواسته به سمت پایه‌ها و گروه‌هایی سوق پیدا می‌کند که ردیابی و وصول از آن‌ها ساده‌تر است؛ یعنی بخش تولیدی شفاف و شناسنامه‌دار. از سوی دیگر بررسی‌ها نشان می‌دهد، در سال‌های

اخیر بخش غالب درآمد مالیات اشخاص حقوقی از شرکت‌های غیردولتی وصول شده است که این خود فشاری مضاعف بر بخش مولد به‌همراه دارد.

فشار توزیعی نامتقارن بر خانوارها:

رویکرد «تقویت سیاست‌های حمایتی، تأمین معیشت حداقلی و امنیت غذایی برای شهروندان»، یکی از شش رویکرد کلان بخشنامه تهیه و تنظیم بودجه ۱۴۰۵ است. بازخوانی لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که احتمالاً لایحه در دستیابی به تحقق این رویکرد موفق عمل نخواهد کرد. همانطور که پیش‌تر بیان شد، فشارهای مضاعف و چندگانه بر بخش مولد از کانال اصلاح قیمت‌های نسبی و تحمیل بار مالیاتی موجب گرفتاری اقتصاد در مارپیچ تورمی و تشدید آثار تورم در اقتصاد می‌شود که می‌تواند فشار فزاینده‌ای را بر آحاد جامعه به‌خصوص اقشار ضعیف و کم‌درآمد وارد سازد.

براساس آمار منتشر شده از سوی وزارت اقتصاد و دارایی، طی دوره زمانی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۳، روند نرخ فقر (درصد جمعیت زیر خط فقر مطلق) در کشور افزایشی بوده، به طوری که از ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۳۶ درصد در سال ۱۴۰۳ رسیده است که این امر، نشان از فقرپروری و کوچک شده سفره غذایی مردم دارد. همچنین، برآورد مرکز پژوهش‌های اتاق ایران از شاخص امنیت اقتصادی خانوار در سطح شهری و روستایی نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳، نامنی اقتصادی خانوارهای شهری و روستایی افزایش یافته و شدت آن در روستاها بسیار بیشتر بوده است. بررسی این شاخص به تفکیک دهک‌های درآمدی در سال ۱۴۰۳ نیز حکایت از آن دارد که حتی خانوارهای دهک بالای روستایی نسبت به خانوارهای دهک پایین شهری نامنی قابل توجهی را تجربه کرده‌اند. سیاست‌های اتخاذ شده در لایحه بودجه سال آینده، نشان از فشار بر آحاد جامعه (به‌خصوص اقشار متوسط و ضعیف) و تشدید کاهش واقعی قدرت خرید حقوق‌گیران دارد از این‌رو، به‌نظر می‌رسد که لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در شکل کنونی خود، به‌جای ایفای نقش حمایتی، تأمین معیشت حداقلی و امنیت غذایی برای شهروندان به افزایش فشار تورمی بر اقشار ضعیف جامعه و گسترش فقر می‌افزاید.

همچنین فشار بر بخش مولد به ویژه در SMEها ناشی از سیاست‌های فعلی و سیاست‌های ردگیری شده در لایحه، نه تنها اهداف کوتاه‌مدت درآمدی دولت را محقق نخواهد ساخت، بلکه با قطع کانال اصلی ایجاد شغل پایدار، بحران فقر را تعمیق کرده و زمینه را برای ادامه روند صعودی نرخ فقر در سال ۱۴۰۵ فراهم می‌سازد. همچنین به تشدید پیامدهای اجتماعی-امنیتی (مانند افزایش بزهکاری ناشی از فقر و شورش‌های اجتماعی)، کاهش انسجام و همبستگی اجتماعی، تضعیف سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی منجر خواهد شد که هزینه‌های آتی دولت را به مراتب سنگین‌تر می‌سازد. لذا هرگونه سیاست

بودجه‌ای که حیات شرکت‌های کوچک و متوسط را به خطر اندازد، پایداری اجتماعی و اقتصادی کشور را به مخاطره خواهد انداخت.

با عنایت به ملاحظات تبیین‌شده، به نظر می‌رسد سیاست‌های مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۵ با تضعیف بخش مولد اقتصاد، توزیع رانت، افول تدریجی SMEها، افزایش بیکاری، کاهش امنیت شغلی، تضعیف طبقه متوسط، افزایش هزینه‌های اجتماعی (سرقت، نزاع و درگیری و...) و گسترش اقتصاد غیررسمی پیوند خورده است؛ هزینه‌هایی که در جداول بودجه ۱۴۰۵ دیده نمی‌شوند، اما در سال‌های آتی به مراتب سنگین‌تر به اقتصاد و جامعه تحمیل خواهند شد. بنابراین، استمرار آرایش اقتصادی و سیاسی حاکم بر کشور و تداوم رویکردهای موجود، می‌تواند به فروپاشی سرمایه اجتماعی، گسترش فقر و نابرابری و تشدید نارضایتی اجتماعی و بروز تنش‌های خیابانی به‌ویژه از سوی طبقات متوسط و ضعیف جامعه، در سال آینده بینجامد.

بر این اساس، اتاق ایران به‌طور صریح و مسئولانه از دولت و مجلس شورای اسلامی درخواست دارد که پیش از نهایی شدن **لایحه بودجه ۱۴۰۵**، بازنگری بنیادین در پارادایم درآمدی و سیاست بودجه‌ای خود صورت دهد. ادامه مسیر فعلی، مغایر با اهداف اعلامی رشد تولید، حمایت از اشتغال، تقویت بخش خصوصی و تقویت معیشت خانوارها است که مسئولیت پیامدهای اقتصادی و اجتماعی آن، مستقیماً متوجه سیاست‌گذار خواهد بود.

مقدمه

بودجه سنواتی مهم‌ترین سند سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی دولت‌ها محسوب می‌شود که علاوه بر تعیین اولویت‌ها و رویکرد دولت در قبال مسائل کشور، بستری برای گفت‌وگوی عمومی میان قوه مقننه و مردم با دولت را فراهم می‌آورد. سند بودجه در ایران، تنها یک سند مالی نیست و دربرگیرنده تصمیمات دولت در عرصه سیاست‌های پولی، ارزی و تجاری نیز می‌باشد. لذا، این سند ضمن تأثیر بر رفاه عمومی، از طریق نحوه تأمین مالی منابع و ترکیب مخارج در سطح کلان نیز بر متغیرهای مهم نظیر رشد اقتصادی، نرخ تورم، نرخ سود و غیره اثرگذار است که این امر، عملکرد فعالان اقتصادی را نیز متأثر خواهد ساخت.

بر اساس اصلاح ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۴۰۴ در خصوص نحوه بررسی لایحه بودجه، روند بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ از حالت دو مرحله‌ای (که در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ اجرا می‌شد) به صورت تک مرحله‌ای تغییر یافت. بر این اساس، دولت مکلف گردید لایحه بودجه را به صورت یکجا و در یک مرحله، بدون احکام و تبصره‌های بودجه‌ای و تنها شامل جداول و ارقام ارائه دهد. در نتیجه، برای اولین بار لایحه بودجه ۱۴۰۵، فاقد احکام و تبصره‌های بودجه‌ای است. قاعده تنظیم این لایحه نیز بدین ترتیب بوده است: ابتدا سقف منابع قابل وصول بر مبنای فروض و الزامات سمت منابع تعیین شده، سپس بر مبنای آن و الزامات سمت مصارف، سقف مصارف تعیین و میزان رشد اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی دستگاه‌ها و اقلام متفرقه تنظیم گردیده است. لایحه بودجه برای اولین بار با ریال جدید و حذف ۴ صفر تقدیم مجلس شد.

ترکیب منابع عمومی و کاهش سهم درآمدهای نفتی از کل منابع دولت، توجه به معیشت مردم، اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، رفع تدریجی ناترازی‌های انرژی، تمرکززدایی و تفویض اختیار به استان‌ها، استقرار مدیریت بهم‌پیوسته منابع آب در قالب حوضه‌های آبریز، شناسایی و ساماندهی و واگذاری اموال غیرمنقول مازاد دولتی و درنهایت، بهسازی و نوسازی واحدهای اقتصادی و صنعتی موجود از محورهای سیاست‌های کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ هستند.

در این چارچوب، هدف این گزارش پاسخ به دو پرسش اساسی است:

اول) لایحه بودجه ۱۴۰۵ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ چه تفاوت مهمی دارد؟

دوم) سیاست‌های اقتصادی مهم لایحه بودجه ۱۴۰۵ چیست؟

به طور خلاصه، بودجه کل کشور مشتمل بر بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات وابسته به دولت است که بودجه کل با رشد ۲۸ درصدی به ۱۴،۴۴۱ همت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ رسیده است. همچنین، بودجه عمومی دولت با سهم ۴۱،۲ درصدی از بودجه کل کشور در لایحه ۱۴۰۵ رشد حدود ۱۱ درصدی داشته و به رقم ۵،۹۵۴ همت رسیده است. بودجه شرکت‌های دولتی نیز با سهم ۶۱،۶ درصدی از بودجه کل کشور در لایحه ۱۴۰۵ رشد ۴۰ درصدی داشته و به ۸،۸۹۶ همت رسیده است. سمت منابع بودجه عمومی دولت از طریق

منابع عمومی و درآمدهای اختصاصی دولت تامین می‌شود که منابع عمومی در لایحه ۱۴۰۵ با سهم ۸۷,۷ درصدی از بودجه عمومی رشد ۵ درصدی داشته و به ۵,۲۲۰ همت رسیده است. درآمدهای اختصاصی دولت نیز رشد ۷۱ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ داشته و به ۷۳۴ همت رسیده است.

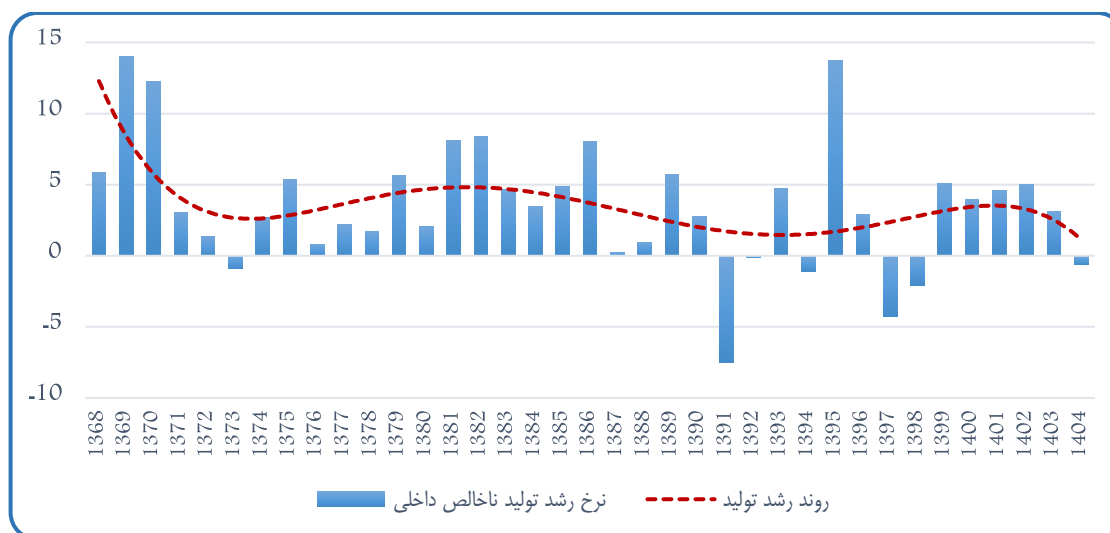
تراز عملیاتی لایحه بودجه ۱۴۰۵ با کسری ۶۱۶ همتی بسته شده و کسری تراز سرمایه‌ای نیز ۳۲۵ همت است. مجموع کسری عملیاتی و سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۵ با مازاد تراز مالی ۹۴۱ همتی، پوشش داده شده است.

کسری بودجه یکی از پریسامدترین واژگان فضای اقتصادی کشور است که در معانی مختلفی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در برخی از موارد آنچه تحت عنوان کسری بودجه استفاده می‌شود همان کسری تراز عملیاتی است اما به‌طور کلی نمی‌توان لفظ کسری بودجه را به کسری تراز عملیاتی اطلاق کرد. چنانچه طبق تعریف آن دسته از منابع که در بودجه عمومی از محل استقراض تأمین می‌شود و بر انباره بدهی دولت می‌افزاید، یعنی خالص انتشار اوراق بدهی و استقراض از صندوق توسعه ملی را کسری بودجه آشکار بدانیم، لایحه بودجه ۱۴۰۵ معادل ۱۵۳۰ همت کسری خواهد داشت.

۱. تصویر کلان اقتصاد ایران

محیط کلان اقتصادی ایران بستر نامساعدی برای فعالیت بخش حقیقی و به‌ویژه بخش خصوصی فعال در عرصه تولید است. رشد اقتصادی کشور به‌عنوان معیاری برای ارزیابی عملکرد تولید؛ طی چند دهه اخیر، روندی بی‌ثبات و نوسانی داشته است. به ویژه از دهه ۱۳۹۰ با شدت گرفتن تحریم‌ها، در اغلب سال‌ها رشد اقتصادی کشور منفی بوده و میانگین رشد اقتصاد ایران پس از سال ۱۳۹۰ تنها حدود ۱ درصد است (نمودار ۱).

نمودار ۱- روند نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در ۳۵ سال گذشته- (درصد)



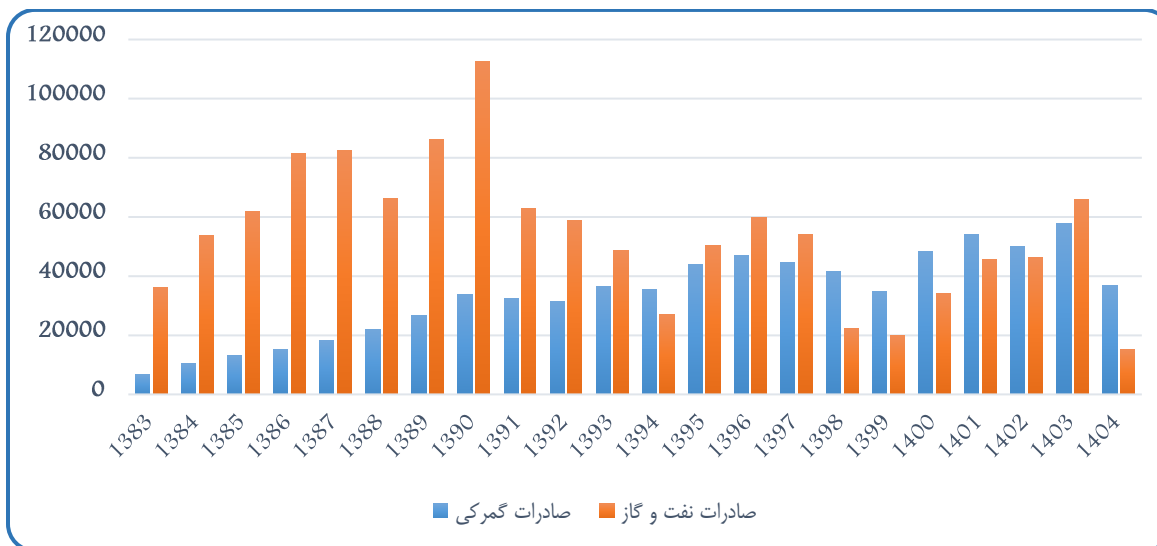
منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا.

* سال ۱۴۰۴ شش ماهه است.

باید توجه داشت که رشدهای مثبت اقتصادی در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ نیز عمدتاً ناشی از افزایش قیمت جهانی نفت و تسهیل نسبی (و غیررسمی) موانع ناشی از تحریم صادرات آن در دوره ریاست جمهوری بایدن بوده است. در مقابل، از لحاظ ساختاری و وضعیت موجودی سرمایه، اقتصاد نه تنها بهبودی نیافته بلکه روند سرمایه‌گذاری خالص منفی، عدم جبران استهلاک سرمایه و در نتیجه روند نزولی موجودی سرمایه همچنان ادامه داشته است^۱ (نمودارهای ۲ و ۳).

۱. لازم به ذکر است که در کنار افت رشد اقتصادی و روند نزولی موجودی سرمایه به‌لحاظ کمی، شواهد و مطالعات تجربی نشان می‌دهند که بخش قابل‌توجهی از کندی رشد در ایران ناشی از افت کیفیت رشد اقتصادی، افت بهره‌وری کل عوامل تولید و کاهش کارایی در مدیریت سرمایه، انرژی و نیروی کار است. در واقع، چالش‌هایی همچون ناترازی انرژی و آب، بازدهی پایین سرمایه‌گذاری و فرسودگی ظرفیت‌های تولیدی نیز ریشه در همین ضعف بهره‌وری دارند.

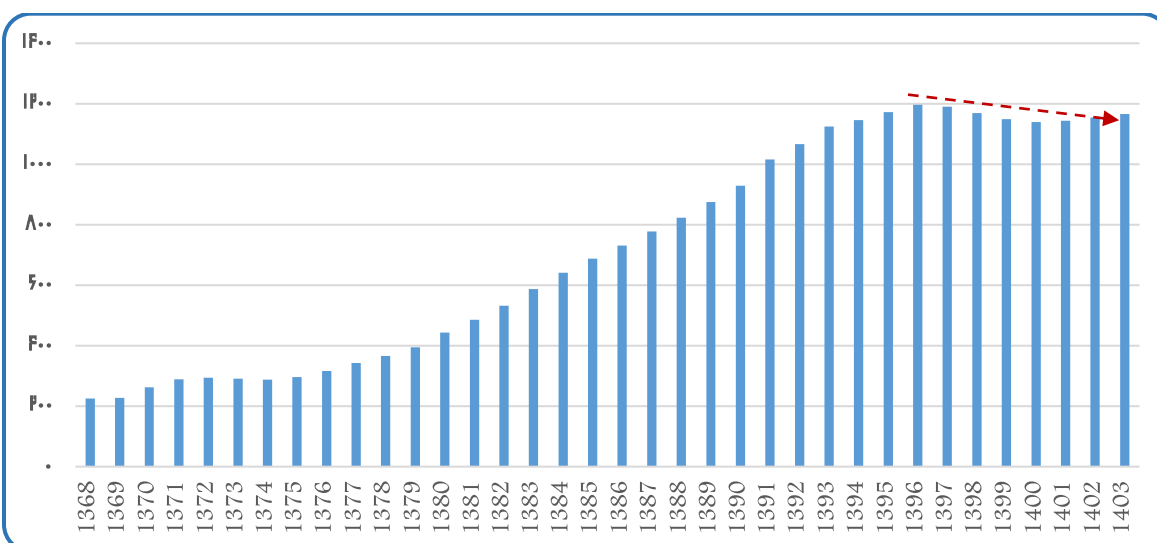
نمودار ۲- روند صادرات گمرکی و صادرات نفت و گاز - (میلیون دلار)



منبع: صادرات گمرکی از گمرک ج.ا.ا. و نفت و گاز از بانک مرکزی.

* سال ۱۴۰۴ صادرات گمرکی ۸ ماهه و نفت و گاز ۳ ماهه است.

نمودار ۳- روند موجودی سرمایه ماشین‌آلات در ۳۵ سال گذشته - (همت)



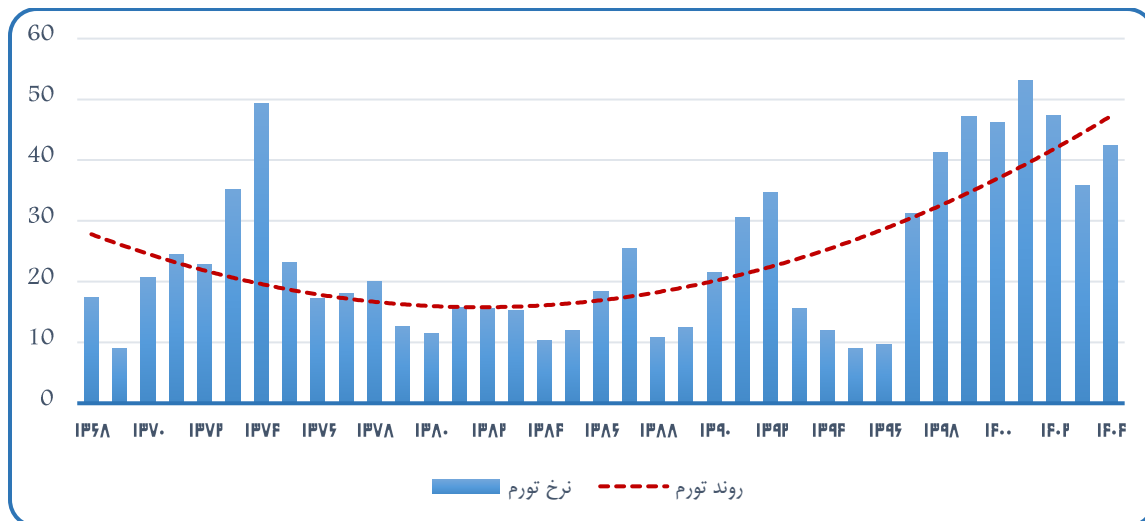
منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا.

روی دیگر محیط بی‌ثبات کلان اقتصادی ایران، تورم مزمن و ماندگار است. باید توجه داشت روند شتابان تورم تنها به معنای افزایش قیمت‌ها و فرسایش قدرت خرید نیست - اگرچه خود به اندازه کافی زیانبار است و از طریق تشدید نابرابری در توزیع درآمد و تخصیص منابع، به‌طور مداوم سفره طبقه متوسط و پایین درآمدی را کوچکتر می‌کند - بلکه چالش اساسی که تورم برای تولید و فعالیت بخش مولد ایجاد می‌کند، از بین بردن قابلیت پیش‌بینی اقتصاد

است. این موضوع، افق تصمیم‌گیری‌های اقتصادی را کوتاه‌مدت می‌کند، چشم‌انداز سرمایه‌گذاری مولد را از بین می‌برد و در مقابل، به سفته‌بازی و دلالی دامن می‌زند. به‌طور خلاصه، تورم از سمت تقاضا، قدرت خرید را کاهش داده و اقتصاد را با چالش کمبود تقاضای موثر مواجه می‌سازد و در سمت مقابل، نااطمینانی حاکم ناشی از فضای بی‌ثبات، انگیزه سرمایه‌گذاری مولد را تضعیف و یا متوقف می‌کند. در نتیجه، عرضه اقتصاد به‌طور مداوم ضعیف‌تر و محدودتر می‌شود.

مطالعات تجربی در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که طی دهه ۱۳۸۰-۱۳۹۰ علت اصلی تورم در ایران، عمدتاً انبساط‌های پولی و مالی بوده است. اما از دهه ۱۳۹۰ تا کنون و به‌ویژه پس از سال ۱۳۹۶، علت اصلی تورم «فشار هزینه» بوده است. به عبارت دقیق‌تر، جهش‌های بی‌سابقه نرخ ارز از طریق افزایش هزینه واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و همزمان تشدید تحریم‌ها از طریق افزایش هزینه مبادله و ایجاد اختلال در زنجیره تأمین، به شتاب تورمی از مسیر فشار هزینه دامن زده است.^۱ در خصوص اثر تورمی پول، آنچه در این دوره رخ داده نقش غیرفعال پول است به این معنا که پول در واکنش به شوک‌های عرضه و برای جلوگیری از تشدید رکود به شکل منفعل همراه شده است (نمودارهای ۴ تا ۶).

نمودار ۴- روند تورم در ۳۵ سال گذشته- (درصد)

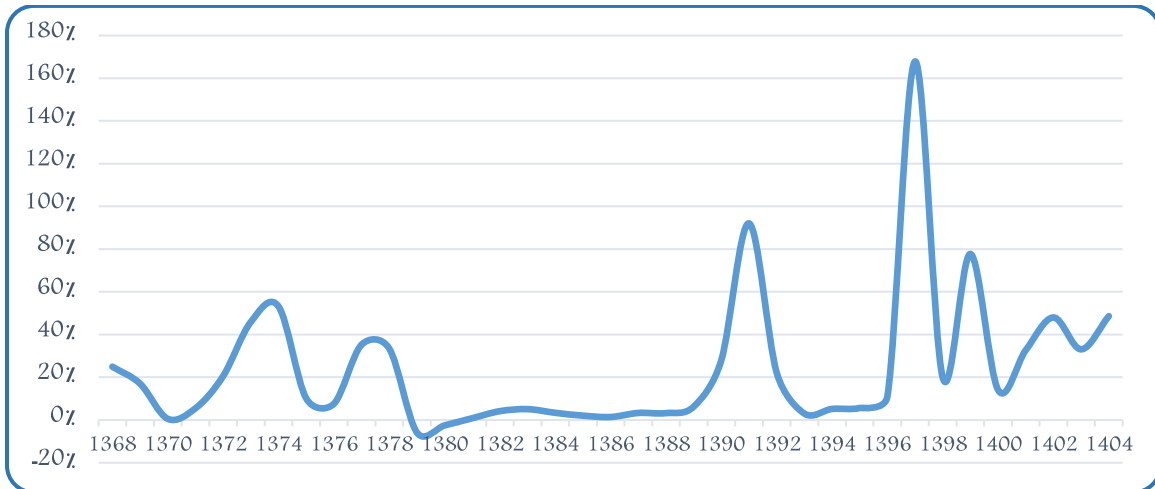


منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا.

* سال ۱۴۰۴ تورم آذر ماه است.

۱. جلالی نائینی و صیقلانی (۱۴۰۲)، شاکری و باقرپور (۱۴۰۲)، صادق زاده، خیابانی، جلالی نائینی و نادریان (۱۳۹۹)، فرزادگان و باتمان قلیچ (۲۰۲۴)

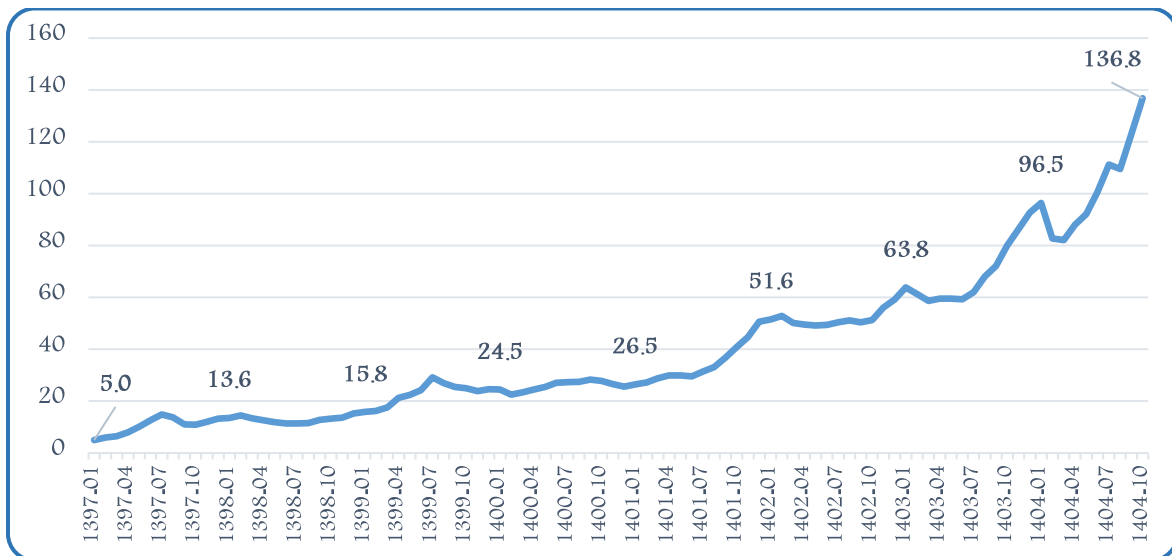
نمودار ۵- روند رشد نرخ ارز غیررسمی در ۳۵ سال گذشته - (درصد)



منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا.

* سال ۱۴۰۴ رشد نرخ ارز ۹ ماهه است.

نمودار ۶- روند نرخ ارز غیررسمی ماهانه - (هزار تومان)



منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا.

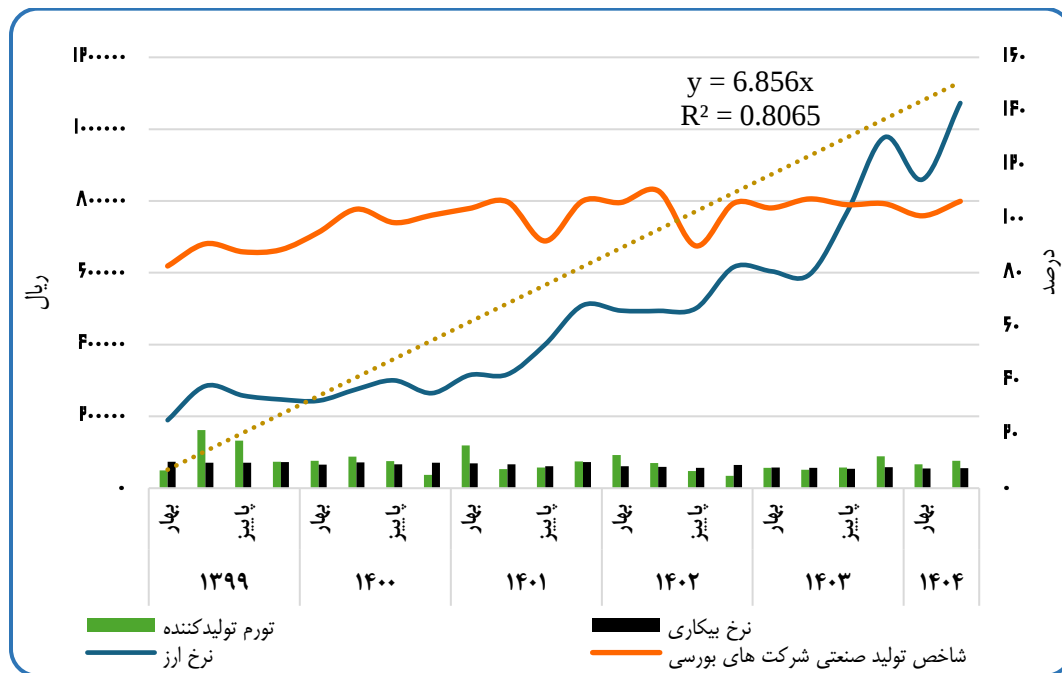
* سال ۱۴۰۴ ماه‌های تیر تا دی از کارگزاری مفید.

تحلیل روندهای اقتصادی سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که اقتصاد ایران پیش از ورود به سال ۱۴۰۵ در وضعیتی قرار دارد که افزایش شدید متغیرهای اسمی، به‌ویژه نرخ ارز، لزوماً به بهبود متغیرهای واقعی منجر نشده است. همانطور که پیش‌تر بیان شد، نرخ ارز در این دوره روندی صعودی و پرشتاب داشته است. با این حال، شاخص تولید صنعتی شرکت‌های بورسی که به‌عنوان نماینده بنگاه‌های بزرگ و رسمی اقتصاد در نظر گرفته می‌شود در همین

بازه زمانی عمدتاً در یک دامنه محدود و نوسانی حرکت کرده و حول بازه‌ای تقریباً ثابت (نزدیک به سطح ۷۰۰ تا ۸۰۰ واحد) باقی مانده است. این واگرایی معنادار میان رشد نرخ ارز و ضعف رشد تولید صنعتی نشان می‌دهد که **شوک‌های ارزی در سال‌های اخیر، بیشتر به افزایش هزینه‌های تولید منجر شده‌اند تا گسترش ظرفیت واقعی تولید (نمودار ۷).**

همه این عوامل بر وضعیت کسب‌وکار بنگاه‌های اقتصادی اثرگذار است. بر اساس گزارش مرکز آمار ایران، رشد محصول ناخالص داخلی بدون نفت در ۶ ماهه اول سال ۱۴۰۴، ۰٫۵- درصد بوده است. در این بین، بخش صنعت رشد ۱٫۱- درصد را تجربه کرده است. به علاوه رشد تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات نیز در این ۶ ماهه ۲٫۵- درصد بوده است که این ارقام هشدار جدی در خصوص وضعیت تولید کشور به همراه دارد.

نمودار ۷- شاخص تولید صنعتی



منبع: مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۴.

خط روند شاخص تولید صنعتی در نمودار (۷)، با وجود شیب مثبت، از شدت و پایداری کافی برخوردار نیست و توضیح‌دهندگی آن نیز حاکی از آن است که رشد تولید، حتی در شرکت‌های بزرگ بورسی، به شدت وابسته به شرایط ناپایدار بیرونی بوده است. همزمان، تورم تولیدکننده در اغلب فصول این دوره، در سطوح دو رقمی قرار داشته و در برخی مقاطع به بیش از ۱۵ تا ۲۰ درصد نزدیک شده است؛ امری که بیانگر تشدید فشار سمت هزینه برای بنگاه‌ها

است. در مقابل، نرخ بیکاری کاهش محسوسی را تجربه نکرده و عمدتاً در دامنه‌ای نسبتاً ثابت نوسان داشته است که نشانه‌ای از شکنندگی بازار کار و ناتوانی بخش تولید در ایجاد اشتغال پایدار محسوب می‌شود.

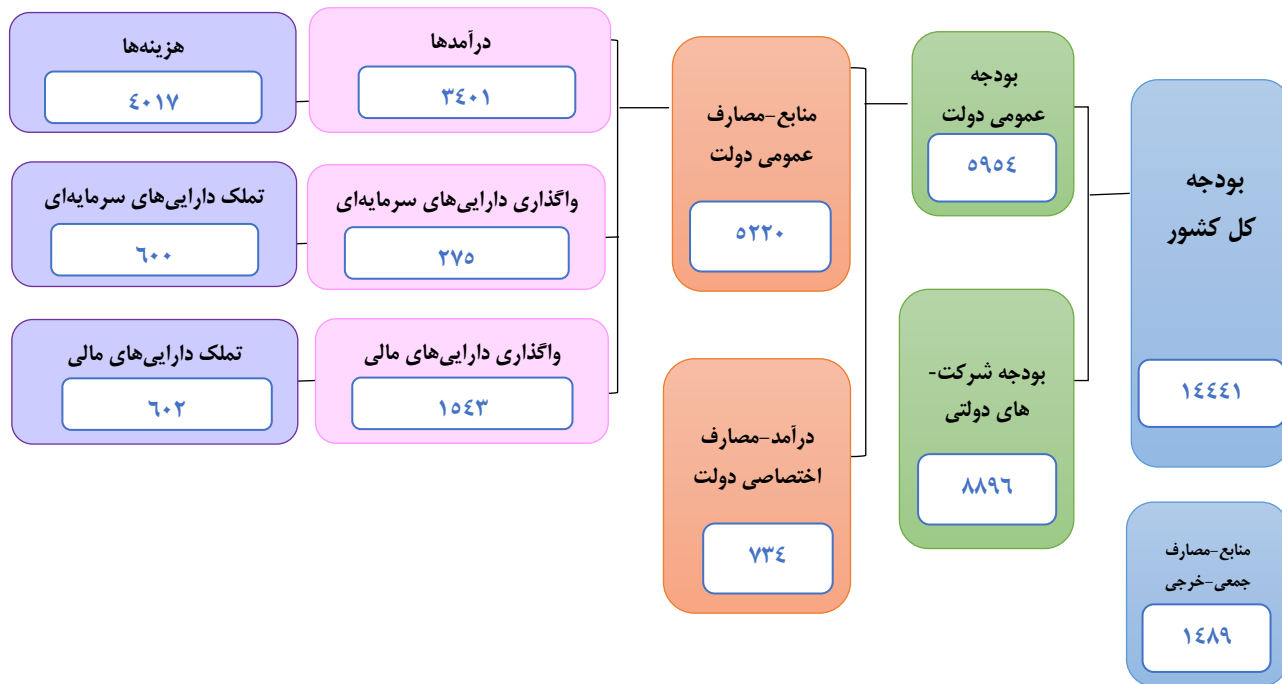
تجربه سال‌های اخیر در شرایطی که در آن افزایش چشمگیر نرخ ارز هم‌زمان با رشد محدود شاخص تولید صنعتی رخ داده است، نشان می‌دهد که این شوک قیمتی عمدتاً به افزایش تورم تولیدکننده منتقل می‌شود و نه به افزایش مقدار تولید. این امر به‌خصوص برای شرکت‌های کوچک و متوسط (SMEs) که برخلاف بنگاه‌های بزرگ، از امکان تأمین مالی ارزان، تنوع زنجیره تأمین و قدرت چانه‌زنی قیمتی برخوردار نیستند، به معنای افزایش سریع هزینه‌ها بدون امکان متناسب افزایش قیمت فروش خواهد بود.

در شرایطی که شواهد نشان می‌دهد اقتصاد ایران در دام رکود تورمی گرفتار است و افزایش شدید نرخ ارز در سال‌های اخیر نتوانسته محرک رشد پایدار تولید صنعتی باشد، اتخاذ سیاست انقباضی شدید در بودجه ۱۴۰۵ (شامل افزایش فشار مالیاتی، محدودیت اعتبارات و کاهش هزینه‌های حمایتی و عمرانی) ریسک قابل توجهی را برای بخش واقعی اقتصاد، به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) ایجاد می‌کند. از این‌رو، کاهش سرمایه در گردش، تعویق پرداخت دستمزدها، افت تولید و در نهایت خروج تدریجی از بازار از تبعات احتمالی خواهد بود. این موضوع در حالی است که چسبندگی نرخ بیکاری در کنار تورم بالای تولیدکننده نیز بر آسیب‌پذیری SMEها می‌افزاید.

۲. چارچوب کلی منابع و مصارف بودجه ۱۴۰۵

بر اساس لایحه بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۱۴۰۵، بودجه کل کشور معادل ۱۴۴۴۱ هزار میلیارد تومان (همت) است که از این میزان منابع بودجه عمومی معادل ۵۹۵۴ همت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت ۸۸۹۶ همت است. بودجه عمومی دولت از دو بخش تشکیل شده است: بخش اول منابع و مصارف عمومی دولت معادل ۵۲۲۰ همت و بخش دوم درآمد و مصارف اختصاصی دولت معادل ۷۳۴ همت. همچنین مجموع منابع و مصارف جمعی-خرجی معادل ۱۴۸۹ همت برآورد شده است. در نمودار (۸) نمایی از ارقام کلان بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۵ ارائه شده است:

نمودار ۸- ارقام کلان بودجه کل کشور



منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۵

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵، ۵،۲۲۰ همت برآورد شده است. این رقم اگر چه نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ رشد ۵ درصدی دارد، اما نسبت به برآورد رقم تحقق‌یافته این سال، رشد ۵۵ درصدی دارد که بیانگر افزایش انتظارات از تحقق منابع است.

جزء درآمدها از منابع عمومی دولت ۳،۴۰۲ همت پیش‌بینی شده است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ رشد ۳۹ درصدی دارد و در مقایسه با برآورد عملکرد سال جاری رشد ۷۱ درصدی دارد. درآمدهای مالیاتی با پیش‌بینی رقم ۲،۷۳۰ همت، سهم عمده‌ای از جزء درآمدها را تشکیل می‌دهد که نشان می‌دهد قرار است بخش قابل توجهی از بار تامین مالی بودجه دولت از طریق مالیات پوشش داده شود. سهم درآمدها از منابع عمومی بودجه از ۴۹،۵ درصد در سال ۱۴۰۴ به ۶۵،۲ درصد در سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است. اگرچه از منظر کاهش وابستگی بودجه به نفت، تمرکز بر درآمدهای پایدار مالیاتی توصیه می‌شود، اما در شرایطی که تولید با رشد منفی مواجه است، فشار مضاعف به بخش شناسنامه‌دار اقتصاد، به معنای تعمیق رکود، اخراج نیروی کار و فرار سرمایه از بخش رسمی اقتصاد است.

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تنها ۲۷۵ همت برآورده شده که ۲۶۳ همت آن به منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی اختصاص دارد. بر این اساس، با توجه به تشدید تحریم‌ها و عدم تحقق ۶۷ درصدی در سال ۱۴۰۴، به نظر

می‌رسد برآورد واقع‌بینانه‌تری نسبت به منابع حاصل از صادرات نفت در بودجه ۱۴۰۵ لحاظ شده است. همچنین، ۱،۵۴۳ همت از منابع بودجه عمومی سال ۱۴۰۵ از طریق واگذاری دارایی‌های مالی یعنی استقراض، تامین مالی خواهد شد که ۶۱ درصد آن یعنی ۹۴۰ همت واگذاری اوراق مالی و ۳۸ درصد آن یعنی ۵۹۰ همت استقراض از صندوق توسعه ملی است. بر این اساس، هرچند سهم فروش نفت از منابع عمومی بودجه تنها ۵ درصد برآورد شده، اما در واقع با احتساب استقراض از صندوق توسعه ملی، سهم کل درآمدهای نفتی در بودجه به ۱۶،۵ درصد می‌رسد.

جدول ۱- جدول کلان بودجه سمت منابع

ارقام به هزار میلیارد تومان	قانون ۱۴۰۴	عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۴	درصد تحقق ۸ ماهه	عدم تحقق/کسری ۱۴۰۴ (۸ماهه)	لایحه ۱۴۰۵	سهم در لایحه بودجه ۱۴۰۵ (درصد)	درصد تغییرات لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۴	درصد تغییرات لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۴
درآمدها	۲۴۴۶،۵	۱۳۲۴	۸۱	۳۰۶	۳۴۰۱	۶۵،۲	۷۱،۲	۳۹
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۹۳۰	۲۰۶،۲	۳۳	۴۱۴	۲۷۵	۵،۳	-۱۱،۱	-۷۰
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۵۸۰	۷۱۴،۶	۶۸	۳۳۹	۱۵۴۳	۲۹،۶	۴۳،۹۵	-۲
جمع منابع عمومی دولت	۴۹۵۶،۵	۲۲۴۴،۸	۶۸	۱۰۵۹	۵۲۲۰	-	۵۴،۹	۵

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۵

مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵، ۵،۲۲۰ همت پیش‌بینی شده است. از این مقدار، سهم هزینه‌های جاری با ۴،۱۰۷ همت، حدود ۷۹ درصد از کل مصارف عمومی را تشکیل می‌دهد که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه ۱۴۰۴، رشد ۲۰ درصدی نشان می‌دهد. از ۴،۱۰۷ همت هزینه‌های جاری، حدود ۲۵ درصد معادل ۱،۰۱۹ همت به جبران خدمات کارکنان دولت اختصاص دارد و سهم مزایای اجتماعی بازنشستگی نیز ۶،۱۰۴ همت نیز (۴۰ درصد) برآورد شده است. حدود ۶۰۰ همت به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص یافته که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ تغییری نداشته است. با این حال، با توجه به برآورد حدود ۸۰ درصدی عملکرد طرح‌های عمرانی در سال جاری، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به رقم تحقق یافته سال ۱۴۰۴، رشد ۲۲ درصدی را نشان می‌دهد. در نهایت، در لایحه بودجه ۱۴۰۵ تملک دارایی‌های مالی نیز ۶۰۲ همت است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ کاهشی ۴۰ درصدی دارد. از این مقدار، ۴۵۰ همت به بازپرداخت اوراق مالی و ۱۱۴ همت نیز به تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل اختصاص یافته است.

جدول ۲- جدول کلان بودجه سمت مصارف

ارقام به هزار میلیارد تومان	قانون ۱۴۰۴	عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۴	درصد تحقق ۸ ماهه	کسری ۱۴۰۴ (۸ ماهه)	لایحه ۱۴۰۵	سهم در لایحه بودجه ۱۴۰۵ (درصد)	تغییرات لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۴	درصد تغییرات لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۴
مصارف هزینه‌ای	۳۳۵۵,۹	۱۹۳۵	۸۶	۳۰۲	۴۱۰۷,۴	۷۸,۷	۴۱,۵	۲۰
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۰۰,۶	۳۲۸,۲	۸۲	۷۲	۶۰۱	۱۱,۵	۲۲,۱	۰
تملك دارایی‌های مالی	۱۰۰۰	۲۱۶	۳۲	۴۵۱	۶۰۲	۱۱,۵	۸۵,۸	-۴۰
جمع مصارف عمومی دولت	۴۹۵۶,۵	۲۴۷۹,۲	۷۶	۷۸۳	۵۲۲۰	-	۳۸,۱	۵

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۵

در لایحه بودجه ۱۴۰۵، درآمدهای مالیاتی نسبت به قانون بودجه سال قبل رشد ۴۲ درصدی نشان می‌دهد. این افزایش عمدتاً متأثر از رشد ۴۶ درصدی مالیات بر شرکت‌ها و رشد ۵۷ درصدی مالیات بر کالا و خدمات (ناشی از افزایش دو درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده^۱) بوده است. در مجموع حدود سه چهارم از درآمد مالیاتی پیش‌بینی شده از این دو منبع تأمین می‌شود.

عملکرد هشت ماهه سال ۱۴۰۴ نیز نشان می‌دهد مالیات بر شرکت‌ها با تحقق حدود ۹۰ درصدی، بالاترین نرخ وصول را در میان سایر بخش‌های مالیاتی داشته است. با توجه به شرایط رکودی در اقتصاد، افزایش ۴۶ درصدی مالیات بر شرکت‌ها در سال آینده برای بخش خصوصی چالش جدی خواهد بود. همچنین تحقق تنها ۳۹ درصدی مالیات بر واردات در سال جاری نشان می‌دهد واردات با محدودیت‌های جدی مواجه بوده و این امر منجر به کاهش درآمد مالیاتی ناشی از آن شده است. با توجه به سهم ۸۰ درصدی کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای در ترکیب واردات، این کاهش می‌تواند به معنای محدودیت واردات ملزومات تولید باشد. این دو امر در کنار هم، چرخه معیوبی را ایجاد می‌کند؛ از یک سو، تولیدکنندگان با محدودیت ملزومات تولیدی مواجه هستند و از سوی دیگر، تحت فشار مالیاتی مضاعف قرار دارند. این وضعیت به معنای تداوم و حتی تعمیق رکود اقتصادی، کاهش ظرفیت‌های تولیدی و تضعیف بخش رسمی اقتصاد خواهد بود.

۱. شایان ذکر است که در زمان نگارش این گزارش، کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی با افزایش ۲ واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده موافقت نکرد.

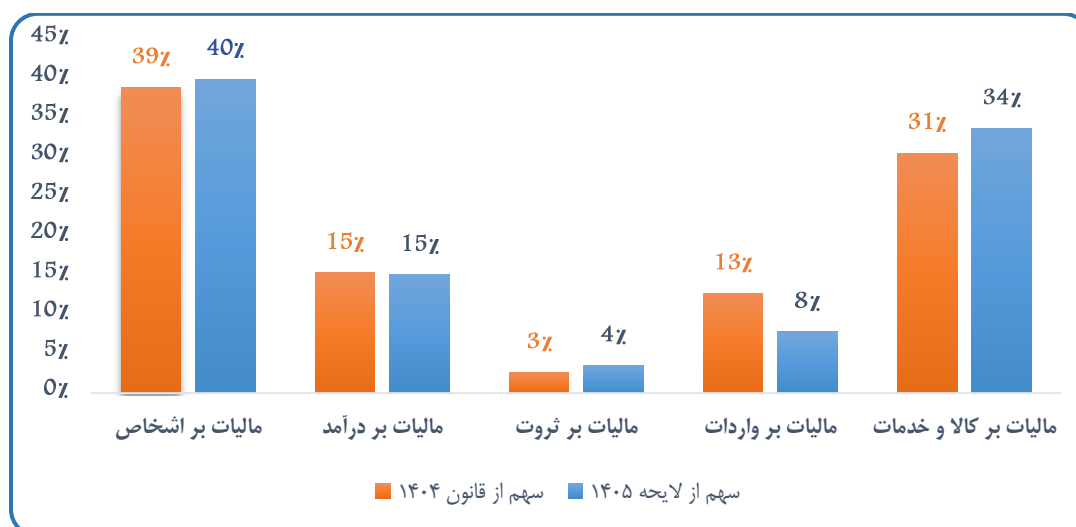
جدول ۳- اجزای درآمد مالیاتی

ارقام به هزار میلیارد تومان	قانون ۱۴۰۴	عملکرد ۸ ماهه	تحقق ۸ ماهه	لایحه ۱۴۰۵	سهم از لایحه ۱۴۰۵	رشد لایحه نسبت به قانون
درآمد مالیاتی	۲۰۸۴	۱۱۰۰	٪۷۹	۲۹۶۱	-	٪۴۲
مالیات بر اشخاص	۸۱۰	۴۸۱	٪۸۹	۱۱۸۳	٪۴۰	٪۴۶
مالیات بر درآمد	۳۱۹	۱۷۵	٪۸۲	۴۴۶	٪۱۵	٪۴۰
مالیات بر ثروت	۵۵	۲۶	٪۷۲	۱۰۴	٪۴	٪۹۰
مالیات بر واردات	۲۶۴	۶۸	٪۳۹	۲۳۱	٪۸	٪-۱۲
مالیات بر کالا و خدمات	۶۳۶	۳۵۰	٪۸۲	۹۹۷	٪۳۴	٪۵۷
مجموع درآمد مالیاتی بدون احتساب افزایش ۲ واحد درصد مالیات بر ارزش افزوده						
				۲۷۹۱	-	٪۳۴

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۵

افزایش ۳ درصدی سهم مالیات بر کالا و خدمات در لایحه بودجه ۱۴۰۵، ناشی از افزایش ۲ واحد درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده است. به طور دقیق تر مالیات بر ارزش افزوده از رقم ۵۵۰ همت در قانون بودجه ۱۴۰۴، به ۸۶۶ همت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ رسیده که افزایشی ۵۸ درصدی (معادل ۳۱۶ همت) را نشان می دهد. از این افزایش، ۱۷۰ همت از محل افزایش ۲ واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ است. شایان ذکر است که کمیسیون تلفیق مجلس در اصلاحات به عمل آمده در لایحه با توافق دولت، به حذف دو واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده با این استدلال که این پایه مالیاتی به افزایش قابل توجه بهای تمام شده کالاها منتج می گردد، رای داد.

نمودار ۹- مقایسه سهم مالیات‌ها در قانون بودجه ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵



منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۵

کسری ترازهای عملیاتی و سرمایه‌ای بودجه در لایحه پیشنهادی سال ۱۴۰۵ از طریق استقراض یعنی مازاد ۹۴۰ همتی تراز مالی، تامین شده است. بررسی عملکرد ۸ ماهه سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد، در عمل دولت با کسری بودجه‌ای معادل ۲۳۵ همت مواجه بوده است. حدود ۵۲ درصد از این کسری، ناشی از عدم تحقق ارقام پیش‌بینی شده از محل درآمدهای نفتی در بودجه بوده است. اگرچه منبع تأمین کسری بودجه ۲۳۵ همتی به صورت شفاف اعلام نشده، اما با توجه به سابقه تاریخی سلطه مالی بر سیاست‌های پولی، به نظر می‌رسد استقراض از بانک مرکزی محل کسری بودجه یادشده است. در صورتی که روند تحقق منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۴ در ۴ ماه پایانی سال جاری مشابه ۸ ماه ابتدایی باشد، این کسری تا پایان سال به حدود ۳۵۲ همت خواهد رسید.

کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه ۱۴۰۵ معادل ۶۱۶ همت پیش‌بینی شده است که نسبت به میزان کسری تراز عملیاتی سال ۱۴۰۴، ۳۲ درصد کاهش یافته است که نشان می‌دهد در سال آینده سهم بیشتری از مصارف هزینه‌ای از محل درآمدها تأمین خواهد شد. نکته قابل توجه در این لایحه، منفی شدن تراز سرمایه‌ای است. بر خلاف روال رایج سال‌های گذشته که کسری تراز عملیاتی با مازاد در تراز سرمایه‌ای و مالی متوازن می‌شد، در لایحه جدید تراز سرمایه‌ای نیز با کسری ۳۲۶ همتی برآورد شده است. در واقع، تراز سرمایه‌ای در سال‌های اخیر همواره مثبت بوده و بدین معنا بود که از محل درآمدهای نفتی به منظور پوشش کسری تراز عملیاتی استفاده می‌شده است. بر این اساس، به نظر می‌رسد لایحه بودجه ۱۴۰۵ در برآورد درآمد نفتی رویکرد واقع‌بینانه‌تری اتخاذ کرده است. البته لازم به ذکر است که با افزودن منابع استقراضی از صندوق توسعه ملی، که ماهیتاً منابع نفتی هستند، این تراز همچنان مثبت می‌شود.

جدول ۴- ترازهای مهم بودجه

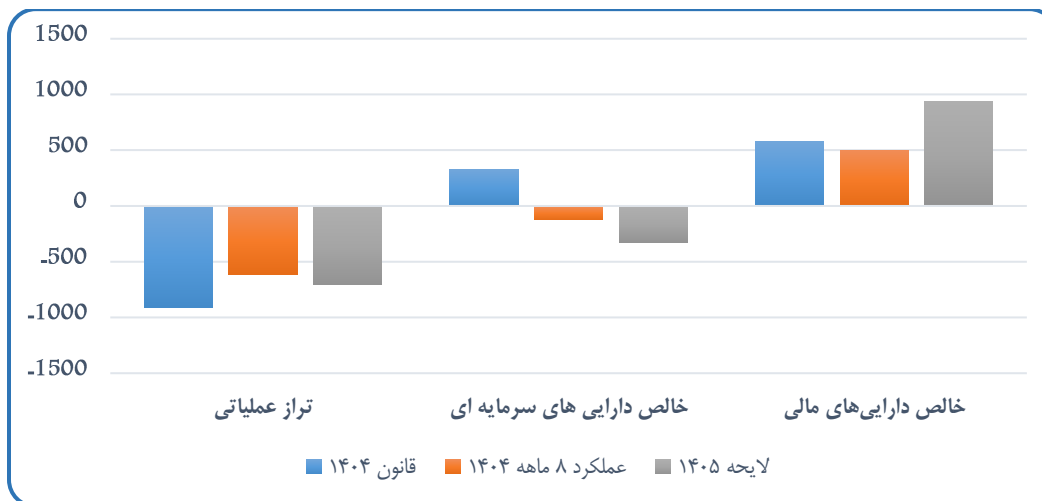
قانون ۱۴۰۴	عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۴	لایحه ۱۴۰۵	درصد تغییرات لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۴
تراز عملیاتی	-۹۰۹,۴	-۶۱۱	-۳۲,۲
خالص دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۲۹,۴	-۱۲۲	-۱۹۹
خالص دارایی‌های مالی	۵۸۰	۴۹۸,۶	۶۲,۲

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۵

شایان ذکر است، اگر چه در لایحه پیشنهادی در تراز سرمایه‌ای، مازاد غیرقابل تحقق برآورد نشده است، اما تراز مالی در عمل نسبت به سال گذشته، رشد بیش از ۶۲ درصد را نشان می‌دهد. بخش عمده‌ای از افزایش تراز مالی ناشی از رشد میزان اوراق و استقراض دولت از صندوق توسعه ملی و بخشی نیز ناشی از کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ است. به بیان دیگر، در سال پیش‌رو دولت برای تأمین خرج خود به استقراض امید دارد. گویی در لایحه ۱۴۰۵ درباره نحوه تأمین مالی خرج خود صادقانه‌تر صحبت کرده است. در این

راستا، استقراض ۵۹۰ همت از صندوق توسعه ملی و نیز افزایش هدف انتشار اوراق مالی از ۸۱۰ همت در قانون بودجه ۱۴۰۴ به ۹۴۰ همت در لایحه جدید پیش‌بینی شده است. افزایش استقراض دولت از دو جهت قابل بحث است؛ نخست، افزایش تقاضای دولت برای مانده‌های پولی، منجر به افزایش نرخ‌های بهره شده و هزینه‌تأمین مالی بخش خصوصی را نیز افزایش می‌دهد و فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری را تحت فشار قرار می‌دهد. دوم، جذب حجم عمده‌ای از منابع موجود توسط دولت، سهم بخش خصوصی را از مانده‌های پولی کاهش می‌دهد و تأمین مالی را دشوار می‌کند. این مشکل در شرایطی حادتر می‌شود که در سال‌های اخیر، بخش قابل‌توجهی از تسهیلات بانکی به صورت «تکلیفی» و جهت اهداف خاص هدایت شده و از دسترس بخش خصوصی واقعی خارج شده است. در این رقابت نابرابر برای جذب منابع، دولت در کنار بانک‌ها دست بالاتر را جذب تسهیلات دارند. به‌ویژه اینکه مرکز پژوهش‌های مجلس پیش‌بینی عدم تحقق ۱۳۰ همتی منابع برآوردی لایحه ۱۴۰۵ را دارد که بر اساس عملکرد تاریخی دولت کسری پنهان بودجه از طریق استقراض از منابع بانکی تأمین می‌شود.

نمودار ۱۰- ترازهای مهم بودجه



منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۵

۳. سیاست‌های اقتصادی مهم لایحه ۱۴۰۵ و پیشنهاد‌های اتاق ایران

بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان می‌دهد سیاست‌های مالیاتی، ارزی و گمرکی، مدیریت بدهی دولت و نحوه مواجهه دولت با بخش حقیقی در تعارض با بخش مولد اقتصاد است.

۳-۱. سیاست‌های مالیاتی: فشار فزاینده بر بخش مولد

بار عمده درآمدهای مالیاتی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ مالیات بر شرکت‌ها با سهم ۴۰ درصدی و مالیات بر کالا و خدمات با سهم ۳۴ درصدی است.

۳-۱-۱. مالیات بر درآمد شرکت‌ها (اشخاص حقوقی)

رشد ۴۶ درصدی مالیات بر شرکت‌ها در لایحه ۱۴۰۵ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ با توجه به رکود حاکم بر اقتصاد و رشد منفی اقتصادی حاکی از فشار بر شرکت‌ها برای تامین مالی مخارج دولت است. براساس جدیدترین گزارش منتشر شده از طرح شاخص مدیران خرید (شامخ) در آبان‌ماه سال جاری، شامخ کل اقتصاد عدد ۴۶/۶ را ثبت کرده که حاکی از تداوم رکود برای بیستیمین ماه پیاپی است. کاهش همزمان مؤلفه‌های تولید، سفارشات جدید، موجودی کالا و سطح استخدام، نشان از آسیب‌پذیری فضای کسب و کار و افت اعتماد سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی دارد. همچنین، بخش تولیدی کشور در تابستان امسال با چالش‌های جدی در تأمین انرژی مواجه بود، به‌طوری‌که برخی واحدهای صنعتی و کارخانجات به دلیل قطعی برق و گاز، تا ۴۰ درصد از ظرفیت تولید خود را از دست دادند. لذا این فشار از ناحیه مالیات بر بنگاه‌های رسمی و شناسنامه‌دار، احتمالاً به تشدید رکود و خروج سرمایه‌ها از بخش رسمی اقتصاد منتج می‌گردد.

عملکرد مالیات بر شرکت‌ها در سال جاری نشان می‌دهد ۸۹ درصد رقم برآوردی قانون بودجه ۱۴۰۴ تحقق یافته و رشد مالیات بر شرکت‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۵ نسبت به عملکرد ۸ ماهه سال جاری حدود ۴۶ درصد است. نکته قابل توجه دیگر درخصوص مالیات بر شرکت‌ها در بودجه پیشنهادی، علاوه بر فشار فزاینده تامین مالی مخارج دولت بر شرکت‌ها، بهره‌مندی کاملاً ناهمگن آن‌ها از معافیت‌های مالیاتی است. براساس مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس^۱، متوسط نرخ مؤثر مالیات شرکت‌ها در صدک‌های میانی (صدک ۵ تا صدک ۹۴م) در بازه ۲۰ تا حدود ۲۳ درصد نوسان می‌کند^۲. در حالی‌که در صدک‌های پایین و صدک‌های بالا، متوسط نرخ مؤثر شرکت‌ها کاهش قابل‌توجهی (نرخ مؤثر بین صفر تا ۱ درصد) را از خود نشان می‌دهد. لذا، به‌نظر می‌رسد که با حرکت به سمت شرکت‌های بزرگ، بهره‌مندی از معافیت‌های مالیاتی افزایش می‌یابد. از این‌رو، می‌توان گفت نظام مالیات بر درآمد شرکت‌ها، ضمن آنکه مالیات زیادی را برای دولت نمی‌تواند وصول کند، موجب ناعدالتی میان فعالیتهای مختلف اقتصادی و همچنین، کاهش کارایی اقتصاد شده است.

نکته حائز اهمیت دیگر، تعیین سقف معافیت مالیاتی (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریالی) و اعتبار مالیاتی اشخاص حقوقی مشمول قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها (قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۲۲) برای عملکرد

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۴)، مالیات بر درآمد شرکت‌ها در ایران (۱): بررسی نرخ مؤثر مالیات، شماره مسلسل: ۲۰۶۸۰.

۲. شایان ذکر است که این پژوهش در سال ۱۴۰۰ انجام شده، اما برای سال‌های دیگر مورد بررسی نیز تکرار شده و الگوی نتایج مشابهی به‌دست آمده است. لذا، این نتایج تا حدودی قابل تعمیم است.

سال ۱۴۰۴ است.^۱ تعیین سقف معافیت موجب تعمیق بی‌اعتمادی فعالان اقتصادی به قوانین مصوب کشور می‌شود زیرا در قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها، هیچ اشاره‌ای به سقف معافیت مالیاتی صورت نگرفته است. همچنین، برخی از مواردی که در ماده (۱۴) قانون حمایت از تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها گنجانده شده است، ماهیت درآمدی ندارد که بخواهد برای آن سقف معافیت مالیاتی تعیین شود (مثل بند الف ماده ۱۴).

از طرف دیگر، مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری‌های عمرانی بسیار اندک بوده و به لحاظ ارقام حقیقی نیز نزولی است (در لایحه بودجه ۱۴۰۵، رقم تعیین شده برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به ارقام مصوب ۱۴۰۴ هیچ تغییری نداشته است و با توجه به تورم بالای ۴۰ درصدی، این بدین معنی است که حتی سرمایه‌گذاری‌های حقیقی دولت در سال ۱۴۰۵ نسبت به ۱۴۰۴ کاهش نیز خواهد یافت). در چنین فضایی، یک مانع تراشی جدید مالیاتی موجب عدم تشکیل سرمایه و نرخ‌های رشد اقتصادی منفی خواهد شد.

پیشنهاد:

- یکی از منابع درآمدی پیشنهادی برای جبران درآمدهای مالیاتی از دست‌رفته حاصل از عدم کاهش معافیت‌های مالیاتی یا عدم افزایش نرخ‌های مالیاتی در لایحه بودجه ۱۴۰۵، کاهش معافیت‌های مالیاتی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های متعلق به بخش عمومی غیردولتی سودده صدک بالا و افزایش نرخ مؤثر مالیاتی آن‌ها است. از این‌رو، لازم است به جای کاهش معافیت‌های مالیاتی موجود و برخورد یکسان با تمامی معافیت‌ها و حذف آن‌ها، که آسیب آن در درجه اول به تولیدکنندگان رسمی و فعالیت‌های مولد اقتصادی می‌رسد، به سمت "هدفمندسازی معافیت‌ها" گام برداشته شود. به‌طور مثال از این طریق می‌توان معافیت‌های مالیاتی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های متعلق به بخش عمومی غیردولتی را بدون آسیب به تولید و اقتصاد مولد لغو کرد. بنابراین، نه تنها ضروری است از کاهش سقف‌های مصوب بودجه سال ۱۴۰۴ پرهیز شود، بلکه لازم است با توجه به نرخ‌های تورم بالغ بر ۴۰ درصدی در سال ۱۴۰۴، حداقل ۴۰ درصد به ارقام مصوب سال ۱۴۰۴ افزوده شود (معافیت افراد حقوقی به ۱۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال افزایش یابد) تا ارقام حقیقی معافیت‌ها در سال ۱۴۰۵ نسبت به سال ۱۴۰۴ تغییری نکند، نه اینکه این ارقام را هم طبق پیشنهاد لایحه ۱۴۰۵ کاهش دهد.
- پیشنهاد می‌شود الزام ۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریالی برای سال ۱۴۰۵ حذف شود.

۱. بر اساس مواد ۱۴ و ۱۵ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها، با هدف فراهم آوردن سرمایه‌گذاری عموم مردم در انواع طرح (پروژه)‌های تولیدی یا زیربنایی و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و غیره، ترویج فرهنگ سرمایه‌گذاری غیرمستقیم با هدف کاهش هزینه‌های تأمین مالی و افزایش سرمایه شرکت‌های بورسی، برخی مشوق‌های مالیاتی از جمله مالیات به نرخ صفر در نظر گرفته شده است.

۲-۳. سیاست ارزی و گمرکی در خلاء برنامه حمایتی از تولید: تضعیف تولید

در لایحه بودجه ۱۴۰۵، نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی کالاها معادل هر یورو ۱۰۳ هزار تومان (یعنی هر دلار ۸۸ هزار تومان) در نظر گرفته شده که نسبت به قانون بودجه سال قبل حدود ۳۷ درصد افزایش یافته است. شایان ذکر است که دولت در روزهای اخیر با حذف ارز ترجیحی و انتقال یارانه واردات کالاهای اساسی به مصرف‌کننده نهایی، گامی جدید در مسیر تک‌نرخ شدن ارز برداشته است. همزمان با اجرای این برنامه، سیاست تک‌نرخ شدن ارز در مرکز مبادله پیگیری می‌شود به‌طوری‌که اکنون نرخ ارز تالار دوم به بازار غیررسمی نزدیک‌تر شده است. به بیان دیگر، سیاست ارزی جدید بانک مرکزی به ادغام کامل بازارها انجامیده و ارز در مرکز مبادله با یک نرخ و بر پایه تالار حواله عرضه می‌شود.

به‌طور کلی می‌توان این تغییر را گامی در جهت کاهش شکاف بین نرخ‌های محاسباتی گمرک و نرخ‌های واقعی بازار ارز دانست. با این حال، افزایش نرخ ارز و جهش‌های ارزی در شرایط کنونی، می‌تواند پیامدهای قابل‌توجهی بر اقتصاد داشته باشد، از جمله: افزایش قیمت تمام‌شده کالاهای وارداتی و در نتیجه افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، بالا رفتن هزینه واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و در پی آن افزایش هزینه‌های تولید، پرهزینه‌تر شدن فرآیند نوسازی و بهسازی ماشین‌آلات صنعتی، افزایش نیاز به نقدینگی مورد نیاز جهت ترخیص کالاها و

۱-۲-۳. حقوق گمرکی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، درآمدهای حاصل از حقوق ورودی ۲۳۱ همت برآورد شده است. نرخ ارز یورویی مبنای محاسبه حقوق ورودی سایر کالاها نیز از ۷۵ هزار تومان در قانون بودجه ۱۴۰۴ به ۱۰۳ هزار تومان در لایحه بودجه ۱۴۰۵ افزایش یافته که نشان‌دهنده رشد ۳۷ درصدی است. بند (۷) ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی تعیین نرخ حقوق گمرکی برخی اقلام خاص از جمله خودرو و تلفن همراه را تکلیف کرده است. جدول زیر این الزامات تکلیف شده بر بودجه درباره حقوق گمرکی خودرو و گوشی همراه را نشان می‌دهد که به طور متوسط ۲۰ درصد کاهش یافته است. این کاهش عمدتاً بر خودروهای هیبریدی و بنزینی کمتر از ۲۰۰۰ هزار سی‌سی متمرکز است.

جدول ۵- الزامات تعیین حقوق گمرکی برخی اقلام خاص در بودجه

لایحه ۱۴۰۵	قانون ۱۴۰۴	
۴	۴	حقوق گمرکی خودروهای وارداتی برقی و برد افزا
۱۵	۱۵	حقوق گمرکی خودروهای وارداتی هیبریدی پلاگین
۴۰	۱۰۰	حقوق گمرکی خودروهای وارداتی هیبریدی
۴۰	۱۱۰	حقوق گمرکی خودروهای وارداتی بنزینی تا ۱۵۰۰ سی‌سی
۷۰	۱۲۰	حقوق گمرکی خودروهای وارداتی بنزینی از ۱۵۰۰ تا ۲۰۰۰ سی‌سی
۱۳۰	۱۳۰	حقوق گمرکی خودروهای وارداتی بنزینی از ۲۰۰۰ تا ۲۵۰۰ سی‌سی
۱۴۵	۱۴۵	حقوق گمرکی خودروهای وارداتی بنزینی از ۲۵۰۰ تا ۳۰۰۰ سی‌سی
۱۶۵	۱۶۵	حقوق گمرکی خودروهای وارداتی بنزینی بیش از ۳۰۰۰ سی‌سی
۱۵	۱۵	حقوق گمرکی گوشیهای تلفن همراه با قیمت بالای ۶۰۰ یورو

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۵

در مقابل، کل درآمد حقوق گمرکی برآوردی از کالاها افزایش ۳۴ درصدی داشته است. به‌طور دقیق‌تر حقوق گمرکی کالا در لایحه بودجه ۱۴۰۵ با برآورد واردات ۶۰ میلیارد دلاری پیش‌بینی شده است و نرخ ارز مبنا نیز رشد ۳۷ درصد داشته است.

جدول ۶- حقوق ورودی در بودجه - (همت)

عنوان	قانون ۱۴۰۴	لایحه ۱۴۰۵	رشد نسبت به قانون ۱۴۰۴
حقوق ورودی کالا	۱۵۰	۲۰۱	٪۳۴
خودرو	۱۱۴	۳۰	-٪۷۴

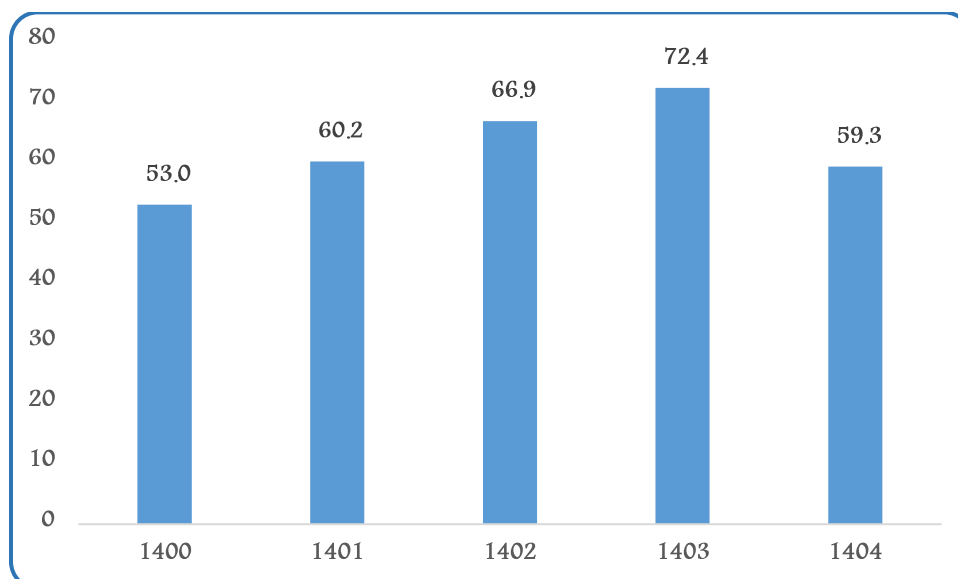
منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۵

با توجه به عملکرد واردات در ۵ سال اخیر (همانطور که در نمودار (۱۲) نشان داده شده است)، برآورد واردات ۶۰ میلیارد دلار در لایحه ۱۴۰۵ واقع‌بینانه و قابل تحقق به نظر می‌رسد و در عین حال رشدی نسبت به سال جاری ندارد. بنابراین، به‌نظر می‌رسد این افزایش پیش‌بینی شده در رقم حقوق گمرکی عمدتاً از محل افزایش نرخ ارز مبنا و افزایش نرخ حقوقی ورودی است. از این‌رو، رویه مواجهه با نرخ حقوق ورودی در جهت تضعیف تولید است. بررسی‌ها حاکی از آن است که نرخ حقوق ورودی برای واردات کالاهای مصرفی مانند موبایل و خودرو ثابت نگه داشته شده و در برخی موارد حتی کاهش یافته است. در حالی که، با توجه به افزایش درآمد حاصل از حقوق گمرکی ماشین‌آلات

و تجهیزات صنعتی، معدنی و کشاورزی از حدود ۴ همت در سال ۱۴۰۴ به رقم ۷,۹ همت در لایحه بودجه ۱۴۰۵، به نظر می‌رسد حقوق گمرکی برای نهاده‌ها، مواد واسطه، تجهیزات و ماشین‌آلات تولید افزایشی بوده است.

در شرایط محدودیت‌های شدید ارزی و احتمال تشدید آن در پی تنش‌های ژئوپلیتیک پیش‌رو، به نظر می‌رسد تخصیص ارز به واردات کالاهای مصرفی مانند خودرو می‌تواند به معنای محروم شدن بخش‌های حیاتی‌تر (واردات مواد اولیه، دارو، کالاهای اساسی و تجهیزات تولیدی) از منابع ارزی لازم باشد. این امر می‌تواند به کاهش تولید داخلی، تعطیلی خطوط تولید و تشدید رکود منجر شود. در شرایط کنونی که واحدهای تولیدی با فشار مضاعف نقدینگی، تورم بالا، جهش‌های مکرر نرخ ارز و فرسودگی تجهیزات مواجه هستند، **کاهش یا معافیت حقوق گمرکی برای واردات ماشین‌آلات، تجهیزات، مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای نه تنها یک ضرورت فوری، بلکه یک سیاست ساختاری حمایتی از تولید محسوب می‌شود.** این اقدام، یک سیاست مهم برای ارتقای رقابت‌پذیری بخش خصوصی است، زیرا هزینه سرمایه‌گذاری ثابت را کاهش می‌دهد، نوسازی خطوط تولید را تسریع می‌کند و از فرسودگی سرمایه‌گذاری جلوگیری می‌نماید؛ به‌ویژه در شرایطی که نرخ استهلاک سرمایه در ایران بالاست و بنگاه‌ها با تنگنای مالی و تکنولوژیکی مواجه هستند. مزیت دیگر این حکم، کاهش انگیزه قاچاق و ورود رسمی تجهیزات است.

نمودار ۱۱- روند واردات در ۵ سال اخیر- (میلیارد دلار)



منبع: گمرک ج.ا.ا. سال ۱۴۰۴ عملکرد ۸ ماهه ۴۰ میلیارد دلار بوده و با فرض حفظ روند برآورد کل سال انجام شده است.

شایان ذکر است که با توجه به روند رو به افول موجودی سرمایه و عدم جبران استهلاک، سیاست‌گذاری در بودجه باید در جهت تقویت سرمایه‌گذاری تولیدی باشد. بهبود بهره‌وری در گروه بهره‌مندی از فناوری‌های روزآمد است و این امر از مسیر واردات ماشین‌آلات تولیدی پیشرفته با فناوری‌های روزآمد میسر است و تحقق آن مستلزم حمایت بخش تولیدی کشور برای تأمین نهاده‌ها از جمله مواد اولیه، ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز خطوط تولید است.

پیشنهاد:

- **معافیت حقوق گمرکی تجهیزات و ماشین‌آلات و نهاده‌های تولید و یا کاهش آن به حداقل ۱ درصد.**

۳-۳. سرمایه‌گذاری و تولید: غفلت از بخش مولد

سهم پروژه‌های عمرانی ۱۱,۵ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۵ برآورد شده است که معادل ۶۰۰ همت می‌باشد که نسبت به قانون سال ۱۴۰۴ هیچ رشدی نداشته است. عملکرد پروژه‌های عمرانی در ۸ ماهه سال جاری نیز ۳۲۸ همت بوده است. با تحلیل میانه عمر طرح‌های عمرانی ملی در قوانین بودجه سنواتی، ملاحظه می‌شود که این شاخص از ۷ سال در سال ۱۳۹۳، به ۱۷ سال در سال ۱۴۰۴ رسیده و پیش‌بینی می‌شود برای سال آینده به ۱۸ سال افزایش یابد.^۱ این روند نشان‌دهنده انباشت و بلاتکلیفی طرح‌های عمرانی به‌جا مانده و ناتمام از سال‌های دور است. لذا دولت ناگزیر است تا از یک سو منابع محدود را میان تعداد زیادی از طرح‌ها توزیع کند و از سوی دیگر، بخشی از منابع بودجه را نیز به تکمیل پروژه‌هایی اختصاص دهد که ممکن است در شرایط کنونی اولویت و ضرورتی برای اقتصاد کشور نداشته باشند. چنین شرایطی باعث می‌شود که سرمایه‌گذاری مؤثر در زیرساخت‌ها و توسعه ظرفیت‌های تولیدی، نتواند در اولویت‌های بودجه سال ۱۴۰۵ قرار گیرد. همچنین، این شرایط بدین معناست که مرز امکانات تولیدی کشور مدام در حال کوچک شدن است و نه تنها انتظار تحقق رشد ۸ درصدی در برنامه هفتم بسیار دور از واقع است، بلکه پیش‌بینی رشد ۲,۵ درصدی نیز امکان تحقق ندارد.

شایان ذکر است طرح‌های عمرانی دولت زیرساختی است و عدم اتمام این پروژه‌ها نه‌تنها به معنای گروگان گرفتن سرمایه ملی در پروژه‌های ناتمام و تحمیل انواع ناترازی‌های برق، انرژی و آب و سایر ناترازی‌ها به مردم است، بلکه به معنای افزایش هزینه‌های مبادلاتی تولید و سرمایه‌گذاری تولیدی توسط بخش مولد است.

نکته دیگر در خصوص سرمایه‌گذاری تولیدی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به بخش معدن مرتبط است. حقوق دولتی معادن از ۵۵ همت در قانون بودجه ۱۴۰۴ با افزایش ۴۰ درصدی به ۷۷ همت در لایحه پیشنهادی رسیده است. با تحقق ۵۶ همتی حقوق دولتی معادن در طول ۸ ماه (۱۰۳٪) به‌نظر می‌رسد که فشار مالی بر معدن‌کاران نسبت به گذشته افزایش یافته است. به عبارت دیگر، افزایش درآمد حاصل از حقوق دولتی معادن به‌معنای کسب درآمد بیشتر

۱. مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی (۱۴۰۴)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۱): کلیات (ویرایش اول)، شماره مسلسل: ۲۱۲۰۸.

از محل بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن و غلبه رویکرد درآمدمحور به جای توسعه محور از سوی دولت است. در لایحه بودجه ۱۴۰۵، بیش از ۸۰ همت درآمد مستقیم و غیرمستقیم از بخش معدن و صنایع معدنی پیش‌بینی شده است، در حالی که مجموع اعتبارات هزینه‌ای این بخش تنها حدود ۱۴,۵ همت برآورد می‌شود که از این میزان، حدود ۴,۵ همت به اعتبارات هزینه‌ای (افزایش حدود ۸ درصد نسبت به بودجه سال قبل) و ۱۰ همت به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (افزایش حدود ۱۱ درصد نسبت به بودجه سال قبل) اختصاص دارد. لذا، تراز خالص دولت در بخش معدن مثبت است و دولت چند برابر هزینه کرد خود، از معدن درآمد کسب می‌کند. این عدم توازن نشان می‌دهد که دولت در فکر بهره‌برداری کوتاه‌مدت مالی است تا مشارکت در سود بلندمدت پروژه‌های توسعه‌ای. لذا این رویکرد، در میان‌مدت و بلندمدت، ممکن است به افت اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری پایدار از ذخایر معدنی کشور منجر شود.

از طرف دیگر، تعیین رقم ثابت (۶۸ هزار میلیارد تومان) برای حقوق دولتی، بدون توجه به نوسانات قیمت جهانی و ظرفیت واقعی استخراج، ریسک تعطیلی معادن کوچک و متوسط را افزایش می‌دهد. ضمن آنکه عدم تفکیک حقوق دولتی براساس نوع ماده معدنی و شرایط بازار، توان سرمایه‌گذاری در اکتشاف و نوسازی را کاهش می‌دهد. در عین حال انتظار می‌رود، تکلیف بند (الف) تبصره (۶) قانون بودجه ۱۴۰۴ مبنی بر اینکه ۱۵ درصد از حقوق دولتی معادن را در حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور منظور نماید و منابع حاصل از آن را مطابق با تبصره (۶) ماده (۱۴) قانون معادن با اولویت شهرستان میزبان معدن هزینه کند، در بودجه سال آینده مورد توجه قرار گیرد.^۱ در حال حاضر، سهم بازگشتی به بخش معدن به‌طور معناداری کمتر از احکام قانونی است. شواهد موجود نشان می‌دهد که کمتر از ۵ درصد حقوق دولتی وصول شده صرف سرمایه‌گذاری در توسعه معادن می‌شود که تداوم آن، بهره‌وری و پایداری تولید در این بخش را با چالش مواجه کرده است.

پیشنهاد:

- حقوق دولتی به صورت پلکانی و منطقی، متناسب با قیمت‌های جهانی و میزان فرآوری داخلی تعدیل شود.
- برای معادنی که خوراک واحدهای ذوب داخلی را تأمین می‌کنند، تخفیف در نظر گرفته شود.

۱. شایان ذکر است تاکنون سهم مناطق میزبان معدن از عایدی حاصل از بهره‌برداری معادن ناچیز بوده است و تنها هزینه‌های محیط‌زیستی بهره‌برداری از معادن به مردم محلی اصابت کرده است. تاکید و التزام به این امر یعنی سرمایه‌گذاری در مناطق میزبان معدن از محل حقوق دولتی معادن نه تنها به کاهش تعارض‌های محلی با عملیات بهره‌برداری از معادن کمک می‌کند، بلکه از منظر عدالت نیز گامی در جهت توسعه مناطق میزبان معدن خواهد بود.

- بخشی از درآمد حاصل از حقوق دولتی هر معدن باید به صورت هدفمند و شفاف به همان واحدها بازگردانده شود یا به صندوق بیمه توسعه فعالیت‌های معدنی واریز گردد تا صرف ارتقای ایمنی، مکانیزاسیون و نوسازی تجهیزات شود.

۴-۴. مدیریت بدهی عمومی و ریسک‌های نظام مالی

به نظر می‌رسد شیوه تامین مالی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۴۰۵ و به‌ویژه مدیریت بدهی، ریسک مالی و نقدینگی را بر بخش مولد اقتصاد تحمیل خواهد کرد. نخستین نکته قابل توجه، اتکای حدود ۳۰ درصدی منابع بودجه به استقراض است. از ۱،۵۴۳ همت واگذاری دارایی‌های مالی، ۹۴۰ همت از محل انتشار اوراق بدهی، ۵۹۰ همت از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و ۱۳ همت از سایر روش‌ها تامین می‌شود. با این حال، مرکز پژوهش‌های مجلس نیز با پیش‌بینی عدم تحقق ۴۰ همتی درآمدهای فروش نفت و عدم تحقق ۹۰ همتی استقراض از صندوق توسعه ملی، هشدار داده است که با توجه به چسبندگی هزینه‌های دولت بر اساس تجربه تاریخی، این رقم از محل استقراض از بانک مرکزی و شبکه بانکی تامین خواهد شد.

این شیوه تامین مالی دو ریسک عمده را پیش‌روی اقتصاد قرار می‌دهد؛ نخست، تکرار تجربه صندوق ذخیره ارزی و تخلیه ذخایر صندوق توسعه ملی که با توجه به ماهیت بین‌نسلی این صندوق می‌بایست صرف توسعه زیرساخت‌های اقتصادی شود به نفع پوشش هزینه‌های جاری. دوم، ایجاد اثر ازدحام مالی (Crowding Out) ناشی از نحوه تامین مالی هزینه‌های دولت که با جذب منابع مالی به سمت دولت، منجر به کاهش منابع در دسترس برای اعتباردهی به بخش خصوصی می‌شود.

ریسک مالی دیگر، مرتبط با بازپرداخت بدهی‌های معوق دولت و آثار زنجیره‌ای آن است. به عنوان مثال، بدهی معوق به تأمین اجتماعی و صنعت برق که در جزء تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل اعتبارات تملک دارایی‌های مالی حدود ۱۱۴ همت برآورد شده است، تصویری از آثار زنجیره‌ای بدهی‌های معوق دولت را نشان می‌دهد. عدم پرداخت به موقع مطالبات دولت به پیمانکاران و طلبکاران بخش خصوصی، آنها را با کمبود نقدینگی مواجه ساخته و ریسک نقدینگی را به بخش مولد اقتصاد تحمیل می‌کند.

در نهایت، تامین مالی و پوشش کسری بودجه از طریق استقراض، آثار نهایی خود را بر تورم و افزایش نقدینگی می‌گذارد. از یک سو، فشار تقاضای دولت برای استقراض، نرخ بهره در بازار مالی را افزایش داده و هزینه تأمین مالی بخش خصوصی را بالا می‌برد. از سوی دیگر، با توجه به کاهش قدرت خرید و مانده‌های پولی مازاد، خطر عدم استقبال از اوراق مالی دولت وجود دارد که در این صورت اگر اوراق توسط بانک مرکزی خریداری شود به افزایش پایه پولی و خلق پول تورمی منجر می‌شود.

شایان ذکر است گزارش پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران در تابستان ۱۴۰۴ نشان می‌دهد فضای کسب‌وکار رو به بدتر شدن گذاشته و نه تنها نسبت به فصل گذشته (یعنی بهار ۱۴۰۴) ۰,۱۴ واحد بدتر شده و به ۶,۰۹ رسیده است (نمره بدترین ارزیابی ۱۰ است)، بلکه نسبت به ۸ فصل گذشته بدترین رقم شاخص بوده است. سه عامل اصلی (۱) غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات، (۲) دشواری تأمین مالی از بانک‌ها و (۳) بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار، مهم‌ترین موانع کسب‌وکارها از نظر فعالان اقتصادی بوده است. به وضوح، نحوه تأمین مالی دولت و ریسک‌های نقدینگی و اثر ازدحام مالی ناشی از آن، دو عامل اول از موانع پیش‌روی بخش مولد را تشدید می‌کند و بار اضافی بر دوش واحدهای تولید می‌گذارد.

همچنین، لایحه بودجه ۱۴۰۵ با نادیده گرفتن تکالیف کلیدی مصرح در قانون رفع موانع تولید، به طور مشخص از طریق عدم ارائه جدول بدهی‌ها و تعهدات دولت و همچنین صفر در نظر گرفتن انتشار اوراق تسویه، شفافیت مالی و انضباط بودجه‌ای را به شکل قابل توجهی تضعیف می‌کند. این رویکرد، با افزایش ریسک سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی و تداوم عدم قطعیت در بازپرداخت مطالبات، چشم‌انداز تولید مولد را با چالش جدی مواجه می‌سازد.

پیشنهادهای:

- اختصاص ۳۱ واحد درصد از سهم صندوق توسعه ملی به دولت، به جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام و اصول (۵۷ و ۱۱۰) قانون اساسی، ایراد دارد و صرفاً در صورت اخذ موافقت قبلی مقام معظم رهبری، این ایراد قابل رفع است. از سوی دیگر کاهش سهم صندوق توسعه ملی از ۴۸ درصد به ۲۰ درصد اخذ مجوز رسمی برای دست‌اندازی به منابع نفتی سهم صندوق توسعه ملی است. بنابراین مناسب‌تر است در بودجه ذکر گردد که برای مثال حداقل ۷۰ درصد از منابع استقراض از صندوق توسعه ملی می‌بایست صرف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شود.
- سه درصد از سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی ج.ا.ا در اختیار بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای (کشاورزی، صنعت و معدن و مسکن و توسعه صادرات) قرار گیرد. (مشابه قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و ماده ۵۵ قانون برنامه سوم توسعه)
- افزودن جدول جامع بدهی‌ها و مطالبات. با استناد به ماده (۱) و جزء (۳) بند (ح) تبصره (۲) بودجه ۱۴۰۴، جدول سه طبقه بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به همراه تعهدات متقابل، به تأیید سازمان حسابرسی، باید به لایحه ۱۴۰۵ ضمیمه و ردیف‌های متناظر در جداول لحاظ شود.
- پیش‌بینی انتشار صکوک اجاره برای تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی مطابق ماده (۲) قانون رفع موانع تولید در لایحه بودجه.

۳-۵. کشاورزی، آب و امنیت غذایی

در شرایطی که اقتصاد کشاورزی کشور همزمان با تشدید ناپایداری‌های اقلیمی، محدودیت‌های فزاینده منابع آب، ضعف بهره‌وری، نبود الگوی کشت پایدار، ناپایداری سیاست‌های تجاری و ارزی، محدودیت سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و ناهماهنگی میان سیاست‌های آب، انرژی و کشاورزی مواجه است، لایحه بودجه می‌توانست نقشی تعیین‌کننده در جهت‌دهی به مسیر آینده بخش کشاورزی، مدیریت منابع آب و تأمین امنیت غذایی کشور ایفا کند. تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که اتخاذ سیاست‌های بودجه‌ای بدون توجه به پیوندهای متقابل آب، تولید کشاورزی و امنیت غذایی می‌تواند به بروز ناپایداری‌های عمیق‌تر در بخش واقعی اقتصاد منجر شود؛ ناپایداری‌هایی که آثار آن فراتر از تولیدکنندگان، مستقیم‌ترین معیشت خانوار، مهاجرت روستایی، و ثبات اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، اگرچه در برخی حوزه‌ها حاوی استفاده از ابزارهای اقتصادی و قیمتی برای مدیریت بازار و منابع است، اما در شکل فعلی با چالش‌هایی مواجه است که می‌تواند اثربخشی آن را در تحقق اهداف کلان بخش کشاورزی، آب و امنیت غذایی تضعیف کند. بخشی از این چالش‌ها ناشی از سیگنال‌های قیمتی نادرست، بخشی ناشی از عدم همراستایی ابزارهای درآمدی با اهداف پایداری منابع و بخشی دیگر ناشی از کم‌توجهی به ریسک‌های اقلیمی و اجتماعی است.

از منظر راهبردی، استمرار رویکردهای کوتاه‌مدت و درآمدمحور در سیاست‌های بودجه‌ای، به‌ویژه در حوزه آب و کشاورزی، می‌تواند در میان‌مدت به افزایش هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی برای کشور منجر شود. در مقابل، اصلاح هدفمند احکام بودجه‌ای، بازطراحی ابزارهای اقتصادی و تخصیص منابع به سمت افزایش بهره‌وری و تاب‌آوری، این امکان را فراهم می‌سازد که بودجه به ابزاری مؤثر برای حمایت از تولید پایدار، صیانت از منابع آب و تقویت امنیت غذایی تبدیل شود. در ادامه به تصمیمات دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ در حوزه کشاورزی، آب و امنیت غذایی پرداخته می‌شود.

۳-۵-۱. آب و ناترازی منابع آبی

یکی از رویکردها و سیاست‌های کلان لایحه بودجه ۱۴۰۵، تعدیل ناترازی انرژی و آب است. در متن بخشنامه بودجه ۱۴۰۵، نیز بر استقرار مدیریت به‌هم‌پیوسته منابع آب در قالب حوضه‌های آبریز به‌عنوان یکی از محورها و سیاست‌های اجرایی لایحه بودجه ۱۴۰۵، تأکید شده است. براین اساس در بخش الزامات لایحه بودجه ۱۴۰۵، نیز، عوارض برداشت آب از چاه‌های مجاز و جریمه برداشت از چاه‌های غیرمجاز تعریف شده است. بررسی ارقام مندرج در لایحه بودجه (به‌طور مشخص ردیف (۴) جدول الزامات منابع لایحه بودجه ۱۴۰۵ کل کشور) نشان می‌دهد که سطح عوارض برداشت مجاز در صورت عدم رعایت الگوی کشت، در بسیاری موارد پایین و نمادین بوده و به‌ویژه در الگوهای کشت پرآب‌بر، فاقد اثر بازدارندگی اقتصادی واقعی است.

از طرف دیگر، افزایش عوارض و جرایم برداشت آب از چاه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان‌دهنده استفاده از ابزارهای اقتصادی در مدیریت تقاضای آب است. با این حال، مقایسه نرخ‌ها نیز نشان می‌دهد که در برخی موارد اضافه‌برداشت از چاه‌های مجاز با جرایمی سنگین‌تر از برداشت از چاه‌های غیرمجاز مواجه شده است. این ساختار جرایم، سیگنال اقتصادی نادرستی ارسال می‌کند که در آن «غیرمجاز بودن» کم‌هزینه‌تر از «مجاز ولی مقید به پروانه» جلوه می‌کند؛ امری که انگیزه پایبندی به قانون را تضعیف کرده و حتی می‌تواند در تعارض با هدف انسداد چاه‌های غیرمجاز قرار گیرد. لذا ایجاد تناسب منطقی و بازدارنده میان جرایم برداشت مجاز و غیرمجاز به گونه‌ای که همواره پایبندی به قانون کم‌هزینه‌تر از تخلف باشد، ضروری است. همچنین اختلاف اندک میان نرخ‌ها، انگیزه اقتصادی کافی برای اصلاح رفتار مصرف‌کنندگان ایجاد نمی‌کند. لذا بازنگری در نرخ اضافه آب‌بها متناسب با شرایط توری و با فاصله معنادارتر میان سطوح مصرف ضروری است.

مسئله دیگر، عدم هم‌زمانی دریافت عوارض و جرایم آبی با سرمایه‌گذاری‌های مؤثر در ارتقای بهره‌وری آب کشاورزی است که اثربخشی این ابزارها را با تردید مواجه کرده و خطر تبدیل آن‌ها به منابع صرفاً درآمدی را به همراه دارد.

پیشنهادهای:

- لازم است به این نکته توجه نمود که الگوی کشت مفهومی پویا است که با متغیرهای اقتصادی از جمله قیمت کالاهای کشاورزی و نهاده‌ها و موجودی منابع تغییر می‌نماید؛ لذا پیشنهاد می‌شود الگوی کشت به صورت پویا تعیین و اخذ عوارض و جرایم نیز بر مبنای الگوی کشت پویا تعریف شود. پیشنهاد می‌شود در بندهای فوق الگوی کشت پویا جایگزین الگوی کشت ابلغی شود.
- با توجه به اینکه به نظر می‌رسد که امکان مسلوب المنفعه نمودن چاه‌های غیر مجاز وجود ندارد، لذا پیشنهاد می‌شود تمامی چاه‌های شناسایی شده در کشور به شمارشگر هوشمند تجهیز شوند. در غیر این صورت، تنها برداشت چاه‌های مجاز در کشور محدود می‌شود؛ در حالی که هیچ محدودیتی بر چاه‌های غیر مجاز از منظر برداشت از منابع آب زیرزمینی اعمال نمی‌شود.
- برداشت بیش از ظرفیت پروانه بهره‌برداری چه در صورت رعایت الگوی کشت و چه عدم رعایت آن، باید به مثابه برداشت غیر مجاز از منابع آب زیرزمینی در نظر گرفته شود و مشمول جریمه برداشت آب غیر مجاز (بند ۷-۳-۴) شود.
- مهمترین هدف اخذ جرایم مربوط به برداشت غیر مجاز از منابع آب زیرزمینی، حفاظت از منابع آب زیرزمینی و جلوگیری از برداشت از این منابع ارزشمند است. هرچند جرایم تعیین شده در لایحه بودجه نسبتاً پایین بوده و فاقد بازدارندگی لازم است. از این رو، باید میزان جرایم در نظر گرفته شده در بندهای فوق به‌طور قابل توجهی افزایش یابد.

- بهتر است یک بند جهت اخذ جریمه از چاه‌های مجاز و غیر مجاز فاقد شمارشگر هوشمند استاندارد و سالم به منظور الزام مالکان چاه‌ها بر نصب شمارشگر هوشمند استاندارد اضافه شود.
- میزان جریمه برداشت آب بیش از پروانه بهره‌برداری در چاه‌های آب مجاز در بند (۵-۳-۴) معادل ۱۰ برابر قیمت آب تمام شده سطحی در نظر گرفته شود. در خصوص بندهای (۶-۳-۴) و (۷-۳-۴) که مربوط به برداشت چاه‌های آب غیر مجاز است، پیشنهاد می‌شود میزان جریمه تا ۲۰ برابر معادل قیمت آب تمام شده سطحی در نظر گرفته شود.

۳-۵-۲. کشاورزی و امنیت غذایی

بخش کشاورزی به عنوان محور اصلی امنیت غذایی و اقتصادی هر کشور به شمار می‌رود که در صورت هرگونه اختلال، می‌تواند امنیت ملی را با چالش‌های جدی مواجه کند. لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، اگرچه در برخی حوزه‌ها حاوی استفاده از ابزارهای اقتصادی و قیمتی برای مدیریت بازار و منابع است، اما در شکل فعلی با چالش‌هایی مواجه است که می‌تواند اثربخشی آن را در تحقق اهداف کلان بخش کشاورزی، آب و امنیت غذایی تضعیف کند. بخشی از این چالش‌ها ناشی از سیگنال‌های قیمتی ناکافی یا نادرست، بخشی ناشی از عدم هم‌راستایی ابزارهای درآمدی با اهداف پایداری منابع و بخشی دیگر ناشی از کم‌توجهی به ریسک‌های اقلیمی و اجتماعی است.^۱

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، اخذ عوارض از واردات نهاده‌ها و کالاهای اساسی کشاورزی پیش‌بینی شده است، از جمله: اخذ یک درصد عوارض واردات نهاده‌های دامی و اخذ عوارض واردات سموم، میوه و سبزیجات، گوشت قرمز و گوشت مرغ. گوشت قرمز و مرغ از جمله مهمترین منابع تامین پروتئین حیوانی در کشور می‌باشند در حال حاضر میزان تولید گوشت قرمز در کشور منطبق بر نیاز خانوار نمی‌باشد و به طور مشخص سالیانه کسری تقاضا از طریق واردات تامین می‌شود. در خصوص گوشت مرغ نیز میزان تولید این محصول تقریباً منطبق بر نیاز کشور است و واردات این محصول در راستای تنظیم بازار صورت می‌گیرد. با توجه به موارد فوق اخذ مالیات بر واردات این محصولات منجر به افزایش قیمت مصرف کننده خواهد شد و متعاقباً میزان مصرف گوشت قرمز و سفید (که در حال حاضر به واسطه تورم فزاینده به طور نسبی کمتر از استانداردهای جهانی و حتی الگوی غذایی استاندارد وزارت بهداشت می‌باشد) کاهش خواهد یافت. بنابراین، اعمال این عوارض منجر به افزایش هزینه تولید، رشد قیمت مصرف کننده و تضعیف امنیت غذایی خانوار خواهد شد.

۱. طبق داده‌های مندرج در قانون بودجه ۱۴۰۵، قیمت خوراک پتروشیمی‌ها از ۹۰۰۰ تومان به ۱۱۰۰۰ تومان به ازای هر مترمکعب افزایش خواهد یافت. این تغییر به طور مستقیم موجب افزایش هزینه تولید محصولات پتروشیمی می‌شود و در نتیجه آن قیمت محصولات پایین‌دستی این صنعت از جمله کود، سموم کشاورزی و سایر محصولات شیمیایی نیز افزایش خواهد یافت. با توجه به جایگاه محوری صنعت پتروشیمی در تأمین مواد اولیه بسیاری از صنایع، این افزایش قیمت می‌تواند اثرات زنجیره‌ای قابل توجهی در اقتصاد ایجاد کند. این تأثیر به ویژه در قیمت تمام شده محصولات کشاورزی نمود خواهد داشت که به طور مستقیم بر معیشت خانوارها اثر می‌گذارد.

همچنین، در لایحه بودجه ۱۴۰۵، دولت درآمدی را از محل اخذ عوارض از واردات سموم و داروهای دامپزشکی و آماده مصرف و واکسن‌های طیور در نظر گرفته است. اخذ عوارض بر واردات سموم و داروهای دامپزشکی آماده و واکسن‌های طیور منجر به افزایش قیمت این نهاده‌های مهم و کاهش مصرف آن‌ها خواهد شد و در نتیجه می‌تواند بر سلامت تولیدات دام و طیور اثرات منفی و جبران ناپذیری داشته باشد و در شرایط بروز بیماری‌های فراگیر دام و طیور میزان تولید را به شدت کاهش دهد و کاهش تولید اثرات منفی بر امنیت غذایی خانوار را در پی خواهد داشت لذا توصیه می‌شود دولت از اخذ مالیات بر نهاده‌های مورد نیاز در فرایند تولید محصولات به جد خودداری نماید چرا که هرگونه مانع در مسیر فراهم آوردن این نهاده‌ها می‌تواند کاهش تولید را در پی داشته باشد و از سوی دیگر جبران کاهش تولید تنها از طریق واردات امکان‌پذیر می‌باشد که خود نیازمند تامین منابع ارزی قابل توجهی می‌باشد و ممکن است هزینه‌های چند برابر بیشتر درآمد کسب شده از اخذ عوارض را به دولت تحمیل نماید.

موضوع دیگر، سقف اعتبارات بیمه محصولات کشاورزی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ نسبت به سال گذشته با وجود خشکسالی است که بدون افزایش در نظر گرفته شده است. این امر یا منجر به کاهش سطح پوشش بیمه‌ای یا کاهش میزان خسارت پرداختی خواهد شد. در شرایط افزایش مخاطرات اقلیمی، تضعیف بیمه کشاورزی، به‌ویژه برای کشاورزان خرد، می‌تواند پیامدهای اجتماعی قابل توجهی از جمله تشدید مهاجرت روستایی و گسترش حاشیه‌نشینی را در پی داشته باشد. از این رو، تجدیدنظر در اعتبارات بیمه کشاورزی متناسب با ریسک‌های فزاینده ضروری است.

یکی دیگر از مواردی که در پایداری تولید کشاورزی و امنیت غذایی کشور نقش اساسی دارد، توسعه روستایی و محرومیت‌زدایی این بخش است. نرخ افزایش اعتبارات توسعه روستایی و محرومیت‌زدایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (حدود ۱۱ درصد) در مقایسه با افزایش اعتبارات سایر بخش‌ها از توازن لازم برخوردار نبوده و پاسخگوی نیازهای مناطق روستایی و تولیدی کشور نیست.

پیشنهاد:

- اخذ عوارض واردات از نهاده‌های کشاورزی از جمله سموم کشاورزی از جمله عواملی است که می‌تواند منجر به افزایش هزینه تولید محصولات کشاورزی شود. به عبارت دیگر اخذ چنین مالیات‌هایی در شرایط تورمی می‌تواند میزان مصرف خانوار از محصولات کشاورزی را کاهش دهد و بر امنیت غذایی خانوارها تاثیر منفی داشته باشد. بنابراین، پیشنهاد می‌شود عوارض واردات به طور مشخص بر واردات میوه و سبزیجات لوکس وارداتی (آناناس، انبه، نارگیل و ...) اعمال شود و واردات سایر محصولات کشاورزی و به ویژه نهاده‌های کشاورزی از پرداخت عوارض معاف شوند.
- اخذ عوارض واردات گوشت قرمز و مرغ تأثیرات منفی بر امنیت غذایی خانوارهای کشور خواهد داشت؛ لذا، پیشنهاد می‌شود عوارض واردات گوشت قرمز و مرغ حذف شود.

- عوارض سموم و داروهای دامپزشکی و آماده مصرف و واکسن‌های طیور حذف شود.

۴. جمع‌بندی

لایحه بودجه ۱۴۰۵ در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۴، اگرچه با رشد اسمی محدود و حتی کاهش بودجه عمومی دولت ارائه شده، اما از منظر پایداری مالی، آثار تورمی، آثار توزیعی و فشار بر معیشت خانوار ریسک‌های بالاتری را متوجه اقتصاد کلان کشور می‌کند. درواقع، این لایحه از طریق افزایش کسری عملیاتی، رشد بدهی، افزایش نرخ ارز مبنای گمرکی، قیمت حامل‌های انرژی و نرخ خوراک پتروشیمی‌ها می‌تواند به تشدید آثار تورمی در اقتصاد بینجامد و فشار مضاعفی به بخش مولد اقتصاد وارد آورد.

علی‌رغم کاهش جزئی بودجه عمومی، این امر در عمل به معنای انقباض واقعی سیاست مالی نخواهد بود. همزمان سهم بودجه شرکت‌های دولتی افزایش یافته و کسری تراز عملیاتی دولت تشدید شده است. این الگو نشان‌دهنده انتقال ناترازی از بخش شفاف بودجه عمومی به بخش غیرشفاف شرکت‌های دولتی و بازار بدهی است. افزایش کسری عملیاتی به این معناست که دولت حتی برای تأمین هزینه‌های جاری خود نیز ناچار به استقراض یا فروش دارایی است. این وضعیت نسبت به سال قبل، پایداری مالی دولت را تضعیف و ریسک‌های میان‌مدت را افزایش می‌دهد.

نکته قابل تأمل دیگر آن است که لایحه بودجه ۱۴۰۵ اتکای بیشتری به انتشار اوراق مالی دارد. این رویکرد اگرچه در کوتاه‌مدت فشار نقدی دولت را کاهش می‌دهد، اما در عمل به معنای انتقال کسری به سال‌های آینده و افزایش نرخ بهره است. درواقع، افزایش انتشار اوراق بدهی، رقابت دولت با بخش خصوصی در بازار پول و سرمایه را تشدید می‌کند. این وضعیت به احتمال زیاد به افزایش نرخ‌های بهره و اثر جانشینی منفی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بینجامد.

همچنین، افزایش کمتر از تورم حقوق کارکنان و بازنشستگان در کنار افزایش بار مالیاتی واقعی بر طبقه متوسط موجب کاهش قدرت خرید واقعی این گروه از آحاد جامعه در قیاس با سال گذشته خواهد شد و همچنین، فشار توزیعی نامتقارن‌تری بر جامعه وارد می‌سازد. این شرایط در کنار وضعیت نگران‌کننده امنیت اقتصادی خانوارهای روستایی و شهری می‌تواند به چرخه‌ای از رکود، بی‌ثباتی و مطالبه‌گری سیاسی بینجامد.

از نگاه رشد اقتصادی، افزایش درآمد مالیاتی شرکت‌ها موجب تحمیل بار مالیاتی بیشتر بر بنگاه‌های شفاف و شناسنامه‌دار و به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط خواهد شد. افزایش هزینه‌های تولید، تداوم تنش‌های ژئوپلیتیک و تحریم‌های خارجی، همزمانی اجرای اصلاحات اساسی بدون تأمین پیش‌نیازهای ساختاری و رفع ناترازهای پایه اقتصادی، ریسک جدی ورود اقتصاد به حلقه معیوب رکود-تورمی و مارپیچ تورمی را افزایش می‌دهد. این روند، نه

تنها بقا و تداوم فعالیت بنگاه‌های کوچک و متوسط را به مخاطره می‌اندازد بلکه می‌تواند موجبات تعطیلی گسترده واحدهای مولد را فراهم آورد.

منابع:

- جلالی نائینی، احمدرضا، صیقلانی، شهید (۱۴۰۲)، تکانه خارجی، فشار هزینه، و رکود تورمی در اقتصاد ایران، فصلنامه برنامه و بودجه، ۲۷ (۲)، ۴۵-۸۹.
- رحمتی و همکاران. (۱۴۰۳). تطبیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران. انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- سایت گمرک جمهوری اسلامی ایران. www.irica.ir
- سایت بانک مرکزی. www.cbi.ir
- شاکری، عباس و الناز باقرپور اسکویی (۱۴۰۲)، بررسی ماهیت تورم در اقتصاد ایران: رویکرد همدوسی موجکی، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۹۴، ۴۷ - ۷۹.
- قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳/۰۳/۰۱.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۴)، مالیات بر درآمد شرکت‌ها در ایران (۱): بررسی نرخ مؤثر مالیات، شماره مسلسل: ۲۰۶۸۰.
- مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی (۱۴۰۴)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۱): کلیات (ویرایش اول)، شماره مسلسل: ۲۱۲۰۸.
- مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۴۰۴)، طرح شاخص مدیران خرید (شامخ)، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، آبان ۱۴۰۴.
- مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۴۰۴)، بررسی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور، آذرماه ۱۴۰۴.
- مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۴۰۴)، تحلیل رویکرد مالیاتی لایحه بودجه ۱۴۰۵، دی‌ماه ۱۴۰۴.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی، (۱۴۰۳).