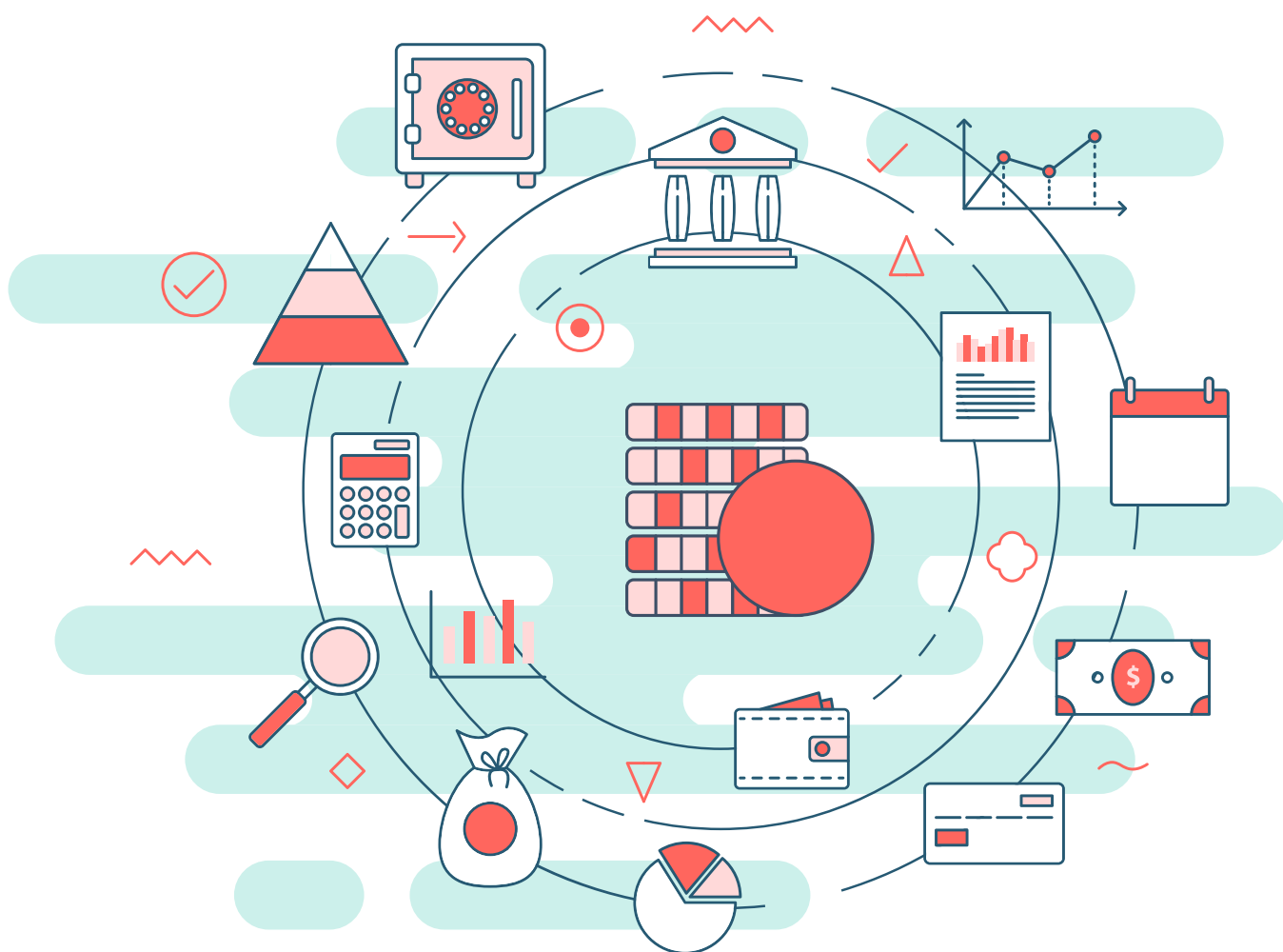




مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

لایحه بودجه ۱۴۰۲ از نگاه بخش خصوصی (ویرایش اول)



شناسنامه گزارش



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

لایحه بودجه ۱۴۰۲ از نگاه بخش خصوصی
(ویرایش اول)

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه کننده: فرزانه صمدیان، محمد زائری، نرگس مرادی

ناظران علمی: محمد قاسمی، منیره امیرخانلو، شیما حاجی نوری

تاریخ انتشار: دی ماه ۱۴۰۱

واژه‌های کلیدی: لایحه بودجه، بخش خصوصی

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

فهرست مطالب

۵	مقدمه
۵	الف. چارچوب کلی منابع و مصارف بودجه ۱۴۰۲
۸	جدول ۱- عمده‌ترین رویکردها در سمت منابع بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲
۱۲	جدول ۲- عمده‌ترین رویکردها در سمت مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲
۱۳	ب. سیاست‌های اقتصادی مهم
۱۹	جمع‌بندی و پیشنهادها

مقدمه

در بسیاری از کشورها بودجه سنواتی مهم‌ترین سند سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی دولت‌ها محسوب می‌شود. اهمیت بودجه بیش از یک سند مالی است چراکه شناخت دولت از مسائل کشور، نحوه اولویت‌بندی مسائل و راه‌حل‌های انتخاب شده - که بیانگر رویکردهای دولت - هستند را نشان می‌دهد. این سند زمینه گفتگوی قوه مقننه و مردم با دولت‌ها را نیز فراهم می‌کند. طبیعی است که سیاست‌های بودجه‌ای، هم رفاه عموم مردم و هم فعالیت‌های آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. نحوه تأمین مالی و ترکیب هزینه‌ها، به لحاظ آثار کلان مانند تأثیر بر نرخ تورم، نرخ سود، رشد اقتصادی و غیره بر فعالان اقتصادی اثرگذار است. در ایران سند بودجه سالانه منحصر به تعیین سیاست‌های مالی نیست بلکه همزمان در آن درباره بخشی از سیاست‌های پولی و ارزی و تجاری هم تصمیم‌گیری می‌شود که با اثرگذاری بر متغیرهایی مانند نرخ و ترکیب مالیات‌ها، قیمت انرژی و ارز و هزینه‌های گمرکی، کارکرد یکایک فعالان اقتصادی در سطح خرد را متأثر خواهد ساخت. هدف این گزارش پاسخ به دو سؤال اساسی است: اول) لایحه بودجه ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ چه تفاوت مهمی دارد؟ دوم) سیاست‌های اقتصادی بودجه ۱۴۰۲ چیست و چه آثار احتمالی بر فعالان اقتصادی دارد؟

برای فهم راحت‌تر موضوعات تا حد ممکن از به‌کارگیری اصطلاحات خاص بودجه‌ای پرهیز شده و سعی شده است تا ضمن رعایت دقت، جزئیات غیرضروری حذف شود. همچنین، با توجه به محدودیت زمانی برای بررسی کلیات بودجه، در ویرایش اول این گزارش، صرفاً مهم‌ترین نکات بیان شده است.

الف. چارچوب کلی منابع و مصارف بودجه ۱۴۰۲

بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۱۴۰۲ با رشد ۴۰ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ معادل ۵۲۶۱,۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که مشتمل بر ۲۱۶۴ هزار میلیارد تومان بودجه عمومی دولت (با رشد ۴۱,۷ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱) و ۳۰۹۷,۷ هزار میلیارد تومان بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های وابسته به دولت (با رشد ۳۸,۸ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱) است. همچنین، در لایحه پیشنهادی، بودجه عمومی دولت از محل منابع عمومی دولت با برآورد ۱۹۸۴ هزار میلیارد تومانی و سهم ۹۱ درصدی (رشد ۴۲,۳ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱) و مابقی از محل درآمدهای اختصاصی ۱۸۰ هزار میلیارد تومانی (رشد ۳۵,۱ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱) تأمین می‌شود.

بررسی اجزای منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ گویای آن است که درآمدهای مالیاتی، منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی و منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی عمده‌ترین اجزای درآمدی دولت را تشکیل می‌دهد. در لایحه پیشنهادی ۸۴,۵ درصد از قسمت "درآمدها" را درآمدهای مالیاتی تشکیل می‌دهد که رشد بیش از ۴۷ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ داشته است. افزایش

حدود ۱۳۰ درصدی مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی نسبت به ارقام قانون بودجه ۱۴۰۱ از ویژگی‌های بودجه ۱۴۰۲ است که امکان تحقق آن را بررسی خواهیم کرد.

منابع حاصل از فروش نفت در لایحه پیشنهادی با در نظر گرفتن فروضی نظیر قیمت ۸۵ دلاری هر بشکه نفت، نرخ تسعیر ۲۳ هزار تومانی و صادرات ۱,۴ میلیارد بشکه نفت خام و میعانات گازی در روز، خالص صادرات گاز به مبلغ حدود ۶ میلیارد دلار و خوراک پتروشیمی‌ها (معادل ۱۴۵ هزار بشکه در روز)، معادل ۶۰۳,۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. از این رو، میزان وابستگی مستقیم بودجه به منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی در لایحه بودجه پیشنهادی حدود ۳۰,۵ درصد برآورد می‌شود. تحقق این حجم از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز بستگی به سه مؤلفه مقدار صادرات، قیمت نفت و قیمت ارز دارد. با توجه به نرخ تسعیر ۲۳ هزار تومانی برای تبدیل منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز به ریال به نظر می‌رسد که اگر مبنای تسعیر ارز را نرخ روز بازار ارز قرار دهیم با حجم صادرات و قیمت کمتر از مقادیر فوق نیز این رقم قابل تحقق است.

فروش و واگذاری انواع اوراق مالی به‌عنوان عمده‌ترین جزء واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۱۴۰۲، حدود ۸۰ درصد رشد کرده است. نکته قابل توجه در خصوص این جزء درآمدی، عملکرد ۶ ماهه دولت در سال ۱۴۰۱ است که نشان می‌دهد تحقق این جزء نسبت به مصوب ۶ ماهه، ۲۰ درصد بیشتر بوده و مطابق با پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس تا پایان سال ۱۴۰۱ نیز تحقق ۱۲۰ درصدی واگذاری انواع اوراق مالی برآورد می‌شود.

منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی با سهم حدود ۳۶ درصد از واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ یکی دیگر از منابع عمومی دولت است که تحقق آن مورد تردید است. در لایحه بودجه ۱۴۰۲ واگذاری شرکت‌های دولتی ۱۰۶ هزار میلیارد تومان برآورد شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش ۴۹,۳ درصدی را نشان می‌دهد. در عین حال عملکرد ۱۰ ماهه سال ۱۴۰۱ نشان از تحقق ۴۸ درصدی منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی است که ناشی از واگذاری بلوک ۱۲ درصدی هلدینگ خلیج فارس در نیمه دوم سال ۱۴۰۱ است و تا پایان سال ۱۴۰۱ پیش‌بینی تحقق بیش از این مقدار، وجود ندارد.

در سمت مصارف عمومی دولت نیز جزء هزینه‌های جاری دولت سهم ۷۳ درصدی از مصارف عمومی لایحه پیشنهادی را به خود اختصاص می‌دهد که با افزایش ۴۵,۶ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۱ به ۱۴۵۴,۳ هزار میلیارد تومان رسیده است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با سهم ۱۶,۵ درصدی از مصارف عمومی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ و تملک دارایی‌های مالی با سهم ۱۰ درصدی از مصارف عمومی در لایحه بودجه ۱۴۰۲، هر یک به ترتیب با رشد ۲۶ و ۴۹,۵ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در لایحه پیشنهادی، به ترتیب معادل ۳۲۷,۹ و ۲۰۱,۸ هزار میلیارد تومان برآورد شده است.

در نهایت، در لایحه بودجه پیشنهادی، تراز عملیاتی (درآمدها منهای اعتبارات هزینه‌ای)، کسری ۴۷۶ هزار

میلیارد تومانی دارد که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ این کسری حدود ۶۰ درصد بزرگتر شده است. تراز سرمایه‌ای مازاد ۳۸۴ هزار میلیارد تومانی دارد که نسبت به قانون سال ۱۴۰۱ افزایش ۴۹ درصدی دارد. تراز دارایی‌های مالی نیز با رشد ۱۲۰ درصدی نسبت قانون بودجه ۱۴۰۱ حدود ۹۲ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. لذا، بررسی این سه تراز مهم بودجه‌ای، حکایت از سیطره عملیات جاری دولت بر فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و توسعه‌ای کشور دارد. همچنین، بررسی ارقام پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۴۰۲ نیز نشان می‌دهد تحقق درآمدها، واگذاری‌های دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری شرکت‌های دولتی با تردید مواجه است که به معنای کسری بزرگتر در تراز عملیاتی و مازاد کمتر در تراز سرمایه‌ای، بودجه سال ۱۴۰۲ خواهد بود. به عبارت دیگر لایحه بودجه ۱۴۰۲ با کسری بودجه پنهان تنظیم شده است که احتمال سرریز این کسری در مازاد تراز واگذاری دارایی مالی و انتشار بیشتر اوراق مالی برای پوشش کسری بودجه خواهد بود، اگر در حالت خوش‌بینانه دولت به پوی کردن کسری بودجه اقدام نکند.

در ادامه به اختصار عمده‌ترین رویکردها در سمت منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ در جداول شماره (۱) و (۲) ارائه شده است.

جدول ۱- عمده‌ترین رویکردها در سمت منابع بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲

ارقام به هزار میلیارد تومان (رشد نسبت به سال ۱۴۰۱)	قانون ۱۴۰۱	لایحه ۱۴۰۲
درآمدها	۶۹۹٫۶	۹۷۸٫۲ (۳۹٫۸)
		<ul style="list-style-type: none"> برآورد منابع حاصل از بخش درآمدها در لایحه بودجه پیشنهادی نسبت به رقم متناظر در قانون بودجه ۱۴۰۱، رشد نزدیک به ۴۰ درصدی داشته است. درآمدهای مالیاتی با سهم ۸۴٫۵ درصدی از گروه درآمدها و سهم حدود ۴۲ درصدی از کل منابع عمومی بودجه، عمده‌ترین جزء در آملی دولت در لایحه پیشنهادی محسوب می‌شود. درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه پیشنهادی نسبت به رقم متناظر در قانون بودجه ۱۴۰۱ با رشد ۴۷ درصدی برآورد شده است. مالیات‌های مستقیم (شامل مالیات بر اشخاص حقوقی، درآمد و ثروت) سهم ۵۵ درصدی و مالیات‌های غیرمستقیم (شامل مالیات بر واردات و کالا و خدمات) سهم ۴۵ درصدی از درآمدهای مالیاتی را در لایحه پیشنهادی به خود اختصاص داده‌اند. مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی (شرکت‌ها) در لایحه بودجه نسبت به رقم متناظر در قانون بودجه ۱۴۰۱، رشد ۱۹ درصدی را ثبت کرده است و مالیات بر کالا و خدمات در لایحه بودجه پیشنهادی نسبت به رقم متناظر در قانون بودجه ۱۴۰۱، رشد ۶ درصدی نسبت به رقم متناظر قانون بودجه ۱۴۰۱ رشد داشته است و رقم آن از ۱۴۹ هزار میلیارد تومان در قانون بودجه ۱۴۰۱ به حدود ۱۵۹ هزار میلیارد تومان در لایحه ۱۴۰۲ افزایش یافته است.
		<ul style="list-style-type: none"> عمده‌ترین سیاست‌های مالیاتی: <ul style="list-style-type: none"> تبصره ۲ <ul style="list-style-type: none"> تشویق سرمایه‌گذاری در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس و فرابورس و ترغیب آنها به عدم تقسیم بخش بیشتری از سود اکتسابی و استفاده از منابع حاصل برای افزایش سرمایه و در نتیجه توسعه بخش‌های تولیدی و ایجاد فرصت‌های جدید شغلی در سال ۱۴۰۲ از طریق مشمول نرخ صفر نمودن مالیات درآمد آن بخش از سود تقسیم شده شرکت‌های مذکور که به حساب سرمایه انتقال می‌یابند. بند (ه) حمایت از توسعه ابزارهای مالی و همچنین تسهیل معاملات ابزارهای مبتنی بر کالا از طریق مشمول نرخ صفر نمودن مالیات بر ارزش افزوده کلیه کالاهایی که در قالب گواهی سپرده کالایی در بورس‌های کالایی کشور پذیرش می‌شوند، مادامی که در هر یک از بورس‌های کالایی مورد مبادله قرار می‌گیرند. بند (ح) تبصره ۳ <ul style="list-style-type: none"> مکلف شدن بانک مرکزی، کلیه بانک‌ها، موسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شهرداری‌ها، پلیس راهور فراخا و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در خصوص راه اندازی خدمات برخط (وب سرویس) در راستای در اختیار قرار دادن اطلاعات مورد درخواست سازمان امور مالیاتی. بند (ز) مشمول مالیات با نرخ صفر نمودن و بخشودگی جرائم سال‌های قبل ناشی از عدم تسلیم اظهارنامه کسب و کارهای حقیقی فعال در سکوهای داخلی مورد تأیید وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات که فاقد پرونده مالیاتی هستند با هدف حمایت از توسعه اقتصاد دیجیتال و تشویق کسب و کارهای اینترنتی به استفاده از سکوهای داخلی. بند (ط) موقوف‌لایحه نمودن اجرای حکم تبصره (۷) ماده (۱۰۵) کاهش یک درصدی (۱٪) نرخ مالیات به ده درصد (۱۰٪) افزایش درآمد تا سقف ۵ درصد) و تبصره ماده (۱۳۱) قانون مالیات‌های مستقیم (افزایش یکگانه نرخ مؤثر مالیات). بند (ل) مشمول مالیات و عوارض صادراتی نمودن درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی با هدف تحقق جهش تولید

عمده‌ترین ارقام و مهم‌ترین تبصروهای لایحه بودجه ۱۴۰۲

ارقام به هزار میلیارد تومان (رشد نسبت به سال ۱۴۰۱)	قانون ۱۴۰۱	لایحه ۱۴۰۲	دانش‌پندان و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام‌فروشی. بند (ن) - وزیر مالیات و عوارض ارزش‌افزوده دریافتی از واحدهای تولیدی و پیمانکاران صلح (پروژه‌های) واقع در استان به حساب استان محل استقرار واحد تولیدی بند (ع) - مکلف کردن کلیه صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، بیمارپزشکی، داروسازی و دامپزشکی و فروشندگان تجهیزات پزشکی که پروانه کار آنها توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و یا سازمان نظام پزشکی ایران صادر می‌شود و کلیه اشخاص شاغل در کسب‌وکارهای حقوقی اعم از وکالت و مشاوره حقوقی و خانواده به استفاده از پایانه فروشگاه‌ها. بند (ص) - دریافت عوارض از عرضه‌کنندگان انواع بازی‌های خارجی قابل نصب در رایانه، تلفن‌های همراه و پیشانه بازی (کنسول) عوارضی معادل ده درصد (۱۰٪) قیمت فروش به‌منظور حمایت از توسعه بازی‌های تولید داخل. بند (ق) - کاهش نرخ مالیات موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم اشخاص حقوقی دارای پروانه بهره‌برداری در فعالیت‌های تولیدی حداکثر تا معادل هفت واحد درصد (۷٪) در راستای سیاست‌های حمایت از تولید و متناسب با پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور. بند (ت) - جایگزینی سیاست اعتبار مالیاتی و گمرکی با نرخ صفر به‌جای معافیت‌های مالیاتی مصرح در قانون مالیات‌های مستقیم و قانون امور گمرکی در راستای هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی. جزء ۱ بند (ث) - لغو معافیت‌های مالیاتی تمام مؤسسات آموزشی از جمله مؤسسات تک‌گور، دانشگاه‌ها اعم از تک‌گور، سراسری و تک‌گورهای تحصیلات تکمیلی (اگر شناسی ارشد و دکتری) و انتشارات کمک آموزشی. جزء ۴ بند (ث) - جاری بودن معافیت بند ب ماده ۱۵۸ قانون برنامه پنجم توسعه (میزان معافیت مالیاتی واحدهای صنعتی و معدنی مناطق کمتر توسعه‌یافته تا سقف معافیت‌های منظور شده در مناطق آزاد تجاری و صنعتی افزایش می‌یابد) صرفاً برای واحدهای صنعتی و معدنی که پروانه بهره‌برداری یا قرارداد استخراج آنها طی دوره اجرای قانون مذکور صادر شده باشد. جزء ۴ بند (ث) - اخذ مالیات به نرخ یک درصد (۱٪) از انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین اشخاص حقیقی و حقوقی با قیمت بیش از پانزده میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال. جزء ۱ بند (ح) - شمول مالیات شدن واحدهای مسکونی و باغ و پلاهای مجاز که ارزش آنها از دوپست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال باشد، به میزان دو در هزار از مازاد این ارزش. جزء ۱ بند (د) - موظف شدن وزارت‌تخانه‌های راه و شهرسازی و صنعت، معدن و تجارت، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و شهرداری‌ها برای در دسترس قرار دادن اطلاعات مالکیت املاک به صورت آنلاین در اختیار سازمان امور مالیاتی. جزء ۴ بند (ذ)
			<p>تبصروه ۱۱</p> <p>- تعیین میزان سه میلیون (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مالیات بابت هر واحد مسکن مهر برای سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۲. بند (الف)</p> <p>تبصروه ۱۲</p> <p>- تعیین مبلغ چهارصد و هفتاد و پنج میلیون (۴۷۵,۰۰۰,۰۰۰) ریال معافیت مالیات سالانه مستلزمات اشخاص فاقد درآمد موضوع ماده (۵۷) قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و مالیات بر درآمد مشاغل موضوع ماده (۱۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷. بند (ز)</p>

عمده‌ترین ارقام و مهم‌ترین تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲	لایحه ۱۴۰۲	قانون ۱۴۰۱	ارقام به هزار میلیارد تومان (رشد نسبت به سال ۱۴۰۱)
<p>برآورد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه پیشنهادی نسبت به رقم متناظر در قانون بودجه ۱۴۰۱، رشد ۳۷،۵ درصدی داشته است.</p>	۷۱۱،۸۱ (۳۷،۵)	۵۱۷،۶۵	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
<p>منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی با سهم ۸۵ درصدی از منابع حاصل از گروه واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، بزرگترین جزء این گروه درآمدی را تشکیل می‌دهد.</p> <p>منابع حاصل از فروش نفت با در نظر گرفتن مجموعه فرضی همچون قیمت ۸۵ دلاری هر بشکه نفت، نرخ تسعیر ۲۳ هزار تومانی و صادرات ۱،۴ میلیون بشکه نفت خام و میعانات گازی در روز، خالص صادرات گاز به مبلغ حدود ۶ میلیارد دلار و خوراک پتروشیمی‌ها معادل ۱۴۵ هزار بشکه در روز در لایحه پیشنهادی برآورد شده است.</p>	۶۰۳،۸۱ (۳۲)	۴۹۱،۰۵	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی
<p>طبق بند الف تبصره (۱) سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز، همچون قانون بودجه سال ۱۴۰۰، معادل ۴۰ درصد تعیین شده است. شایان ذکر است، در لایحه پیشنهادی دولت علاوه بر تعهد پرداخت سهم ۴۰ درصدی صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، استقراض از محل منابع صندوق توسعه ملی را معادل صفر در نظر گرفته است. البته در سال جاری به‌رغم عدم پیش‌بینی برداشت یا استقراض از منابع صندوق توسعه ملی، طی سال از این منابع استفاده شده است.</p>			
<p>میزان وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه ۱۴۰۱، حدود ۳۰،۵ درصد برآورد می‌شود.</p> <p>طبق قانون در صورت عدم تحقق منابع حاصل از محل صادرات نفت، مابه‌التفاوت منابع پیش‌بینی شده از محل حساب ذخیره ارزی تأمین می‌شود و در صورت تحقق درآمد مازاد بر سقف مقرر از محل صادرات نفت، حاقق ۵۰ درصد آن بابت تسویه بدهی دولت به صندوق توسعه ملی و مابقی بابت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد. (بند ج تبصره (۱))</p>			
<p>مازاد بر منابع نفتی برآورد شده در بند (ب) تبصره (۱)، از محل تحول نفت خام و میعانات گازی نیز مبلغ ۳ میلیارد یورو برای تقویت بنیه دفاعی و مبلغ ۱ میلیارد و ۵۰۰ میلیون یورو بابت طرح‌های محرومیت‌زدایی و پیش‌بران پیش‌بینی شده است. (بند ی تبصره (۱))</p> <p>تبصره (۴) لایحه بودجه پیشنهادی به مشارکت با بخش خصوصی و غیردولتی برای اجرای طرح‌های عمرانی اختصاص یافته است، اگرچه این تبصره در قانون بودجه ۱۴۰۰ و سنوات قبل از آن نیز آمده است، اما به دلیل فراهم نبودن بستری‌های قانونی لازم برای توزیع ریسک بین طرفین، ارائه انواع تضمین، مشوق‌ها و... در عمل حاصلی نداشته و اثر بخش واقع نشده است.</p>	۱۰۰۸ (۳۵)	۳۳،۳۵	واگذاری طرح‌های عمرانی و اموال منقول و غیر منقول
<p>در جزء (۱) بند الف این تبصره دولت مجاز شده است با رعایت قوانین و مقررات بابت رد دیون قطعی و مسجل دستگاه‌های اجرایی به طلبکاران همان دستگاه اجرایی، طرح‌های نیمه‌تمام را به شرط تعهد طلبکاران مبنی بر تکمیل طرح (پروژه) در مدت زمان معین واگذار نماید، که</p>			

عمده‌ترین ارقام و مهم‌ترین تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲

<p>نشان می‌دهد نظام تصمیم‌گیری، روش مشارکت عمومی و خصوصی را بعد از گذشتہ بیش از یک دهه تلاش برای تصویب قانونی جامع برای آن، همچنان معطل با روش واگذاری در نظر گرفته است.</p>	<p>لایحه ۱۴۰۲</p> <p>قانون ۱۴۰۱</p> <p>ارقام به هزار میلیارد تومان (رشد نسبت به سال ۱۴۰۱)</p>
<p>■ برآورد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه پیشنهادی نسبت به رقم متناظر در قانون بودجه ۱۴۰۱، رشد ۶۶٫۳ درصد را نشان می‌دهد.</p>	<p>۲۹۴٫۰ (۶۶٫۳)</p> <p>۱۷۶٫۸</p> <p>واگذاری دارایی‌های مالی</p>
<p>■ منابع حاصل از فروش انواع اوراق مالی و اسلامی با سهم ۶۳ درصدی از منابع حاصل از گروه واگذاری دارایی‌های مالی، عمده‌ترین جزء این گروه درآمدی را تشکیل می‌دهد و در لایحه پیشنهادی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱، نزدیک به ۸۰ درصد، رشد یافته است.</p> <p>■ در بند ب تبصره (۵) لایحه پیشنهادی دولت مجاز شده برای تأمین مالی مصارف پیش‌بینی شده، معادل ۱۸۵ هزار میلیارد تومان انواع اوراق اسلامی (زیادی) مستسر کند.</p>	<p>۱۸۵٫۰ (۷۹٫۶)</p> <p>۱۰۳٫۰</p> <p>منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی و اسلامی</p>
<p>■ منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی با سهم ۳۶٫۱ درصدی از منابع حاصل از گروه واگذاری دارایی‌های مالی، دومین جزء این گروه درآمدی را تشکیل می‌دهد و در لایحه پیشنهادی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱، بیش از ۴۹ درصد، رشد یافته است و در لایحه بودجه پیشنهادی معادل مبلغ ۱۰۶ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. پیش‌بینی شده است که مبلغ ۳۰ هزار میلیارد تومان از محل وصول اقساط واگذاری سنوات قبل، مبلغ ۷۵٫۸ هزار میلیارد تومان از محل واگذاری سهام و اموال و دارایی‌ها و مبلغ ۰٫۳ هزار میلیارد تومان از محل واگذاری بنگاه‌های وزارت جهاد کشاورزی حاصل شود.</p>	<p>۱۰۶٫۰ (۴۹٫۳)</p> <p>۷۱٫۰</p> <p>منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی</p> <p>اجزای عمده</p>



جدول ۲- عمده‌ترین رویکردها در سمت مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲

ارقام به هزار میلیارد تومان (رشد نسبت به سال ۱۴۰۱)	لایحه بودجه ۱۴۰۲	قانون ۱۴۰۱	هزینه‌ها
اجزای عمده	<ul style="list-style-type: none"> در لایحه پیشنهادی متوسط رشد دستمزد کارمندان ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است. جمع فصل اول و هفتم (حقوق دستمزد کارکنان جاری دولت) در لایحه پیشنهادی سهم ۵۱ درصدی از اعتبارات هزینه‌ای را دارد. فصل جبران خدمت کارکنان دولت در لایحه پیشنهادی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱، رشد ۳۵ درصدی داشته است و مجموع فصل اول و هفتم رشد ۴۳ درصدی داشته است. 	<ul style="list-style-type: none"> اعتبارات مربوط به حق بازنشستگی و رفاه اجتماعی در لایحه پیشنهادی، سهم ۴۰ درصدی از اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده است و نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱، بیش از ۸۰ درصد رشد یافته است. 	حقوق و دستمزد کارکنان عمومی (جمع فصل اول و هفتم)
	<ul style="list-style-type: none"> اعتبارات تمکد دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۱، رشد ۲۶٫۱ درصدی داشته است. به‌منظور توسعه سرمایه‌گذاری‌ها بر پایه آمایش سرزمین و حمایت از تولید و اشتغال پایدار، در تیمبر ۱۸ درصدی دولت تصمیم دارد، صندوق پیشرفت و عدالت را در تمام استان‌های کشور ایجاد کند. شایسته ذکر است که مرجع تخصیص اعتبارات و نظارت بر حسن اجرای آنها، همچون قانون بودجه سال ۱۴۰۱، با محوریت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است. 	<ul style="list-style-type: none"> اعتبارات تمکد دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۱۴۰۱، نزدیک به ۵۰ درصد رشد داشته است. 	رفاه اجتماعی (بازنشستگان تابعه صندوق‌های دولتی) (فصل ششم)
اجزای عمده	<ul style="list-style-type: none"> اعتبارات مربوط به بازپرداخت اصل اوراق مشارکت با سهم ۸۶ درصدی از تمکد دارایی‌های مالی، اولین جزء عمده این گروه هزینه‌ای را در لایحه پیشنهادی به خود اختصاص داده است و نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱، حدود ۴۷ درصد رشد داشته است. 	<ul style="list-style-type: none"> اعتبارات مربوط به بازپرداخت اصل اوراق مشارکت با سهم ۸۶ درصدی از تمکد دارایی‌های مالی، دومین جزء عمده این گروه هزینه‌ای در لایحه پیشنهادی را به خود اختصاص داده است و نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱، نزدیک به ۳۷ درصد رشد داشته است. 	تمکد دارایی‌های مالی
	<ul style="list-style-type: none"> اعتبارات مربوط به بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات خارجی با سهم ۹ درصدی از تمکد دارایی‌های مالی، دومین جزء عمده این گروه هزینه‌ای در لایحه پیشنهادی را به خود اختصاص داده است و نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱، نزدیک به ۳۷ درصد رشد داشته است. 	<ul style="list-style-type: none"> اعتبارات مربوط به بازپرداخت اصل اوراق مشارکت بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات 	بازپرداخت اصل اوراق مشارکت



ب. سیاست‌های اقتصادی مهم

۱. نرخ حقوق گمرکی ورودی نهاده‌های تولیدی

- مطابق با بند (ب) تبصره (۷) لایحه بودجه پیشنهادی، در سال ۱۴۰۲ دولت تصمیم دارد که صرفاً نرخ حقوق گمرکی را برای کالاهای اساسی و دارو از ۴ درصد به ۱ درصد تقلیل دهد، در حالی که در قانون سال ۱۴۰۱ این کاهش نرخ علاوه بر کالاهای اساسی و دارو، شامل "تجهیزات و ملزومات مصرفی پزشکی" و "نهاده‌های کشاورزی و دامی" هم می‌شد که در لایحه ۱۴۰۲ این موارد نیز حذف شده است. همچنین، در فرآیند تصویب بودجه ۱۴۰۱ اتاق ایران پیشنهاد داد که کاهش در حقوق گمرکی مشمول نهاده‌های تولیدی از جمله "مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز خطوط تولید" شود، لیکن این پیشنهاد در فرآیند تصویب لایحه در مجلس مورد موافقت قرار نگرفت و در نهایت موجب شد که چند ماه بعد از تصویب قانون بودجه ۱۴۰۱ دولت طرح دو فوریتی برای کاهش حقوق گمرکی ماشین‌آلات و مواد واسطه‌ای تولیدی را به مجلس ارائه دهد. در حال حاضر نیز ملاحظه می‌شود که دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ کاهش ۳ واحد درصدی در نرخ حقوق گمرکی را صرفاً محدود به کالاهای اساسی و دارو کرده است و نهاده‌های تولیدی را مشمول این کاهش در نظر نگرفته است، لذا پیشنهاد می‌شود که کاهش ۳ واحد درصدی در حقوق گمرکی علاوه بر کالاهای اساسی و دارو، شامل نهاده‌های تولیدی از جمله "مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز خطوط تولید" شود.
- بالا بودن نرخ حقوق گمرکی، درآمد دولت را افزایش می‌دهد اما به واسطه افزایش قیمت نهاده‌های وارداتی و مالیات بر ارزش افزوده، موجب افزایش هزینه تولید خواهد شد. با توجه به محدودیت‌های ارزی چند سال اخیر عمده واردات کشور در حال حاضر کالاهای واسطه‌ای و سرمایه است و این تصمیم به‌طور مستقیم بر قیمت تمام‌شده کالاها اثرگذار است. باید توجه داشت که چون مالیات بر ارزش افزوده نیز بر مبنای ارزش گمرکی اخذ می‌شود، میزان مالیات بر ارزش افزوده این کالاها نیز افزایش خواهد یافت که خود جریان تورمی جداگانه‌ای ایجاد خواهد کرد.
- این اقدام حجم منابع ریالی مورد نیاز برای ترخیص کالاها را افزایش می‌دهد و در مواردی که ترخیص‌ها اعتباری انجام نشود، تولیدکنندگان مجبور به رجوع به نظام بانکی هستند که می‌تواند هزینه تأمین مالی تولید را افزایش دهد. در این مورد لازم است تمهیدات لازم توسط نظام بانکی و گمرک اندیشیده شود.

۱- شایسته ذکر است که در بند (ج) تبصره ۸ آمده است که نهاده‌های کشاورزی (کود و بذر) اعم از تولید داخلی و وارداتی در سال ۱۴۰۲ صرفاً به نرخهای مبتنی بر قیمت تمام شده و تک نرخی و در مورد اقلامی که در بورس کالا عرضه می‌شود به نرخ‌های کشف شده در بورس عرضه می‌گردد. وزارت جهاد کشاورزی موظف است حمایت‌های لازم از تولید محصولات اساسی کشاورزی را مشروط به مدیریت الگوی کشت و رعایت مقررات مربوط و در نظر گرفتن بهبود بهره وری و کاهش مصرف آب در واحد محصول در سقف اعتبارات ردیف ذیربط ذیل سرفصل ۵۲۰۰۰۰ جدول شماره ۹ این قانون به بهره‌برداران به عمل آورد.

۲. بازگشت ارز حاصل از صادرات به اقتصاد کشور

- به موجب بند (ل) تبصره (۹) لایحه بودجه پیشنهادی، اخذ هرگونه تعرفه و عوارض صادراتی و الزام به پیمان‌سپاری ارزی و تعهد بازگشت ارز حاصل از صادرات در خصوص صادرات صنایع دستی (به‌استثنای فرش) به جز میزان ارزش مواد اولیه مصرف شده ممنوع است، اما در لایحه پیشنهادی نسبت به فرآیند بازگشت ارز سایر کالاها تعیین تکلیف نشده است.
- اتاق بازرگانی همواره حامی بازگشت ارز حاصل از صادرات به فرایند تولید کشور به‌ویژه برای تامین نهاده‌های تولید است که شرط لازم برای ادامه فعالیت‌های تولیدی است و به‌هیچ‌وجه از متخلفانی که ارز را با اراده خود به چرخه تولید کشور بازنگردانده‌اند حمایت نمی‌کند. درعین حال باید در نظر داشت که الف) بازگشت ارز حاصل از صادرات به‌واسطه شرایط تحریمی فرایند پیچیده‌ای است و برای همه کالاهای صادراتی یکسان نیست. به‌عنوان مثال صنعت فرش که عمدتاً به‌صورت اعتباری به فروش می‌رسد، فرصتی حداقل یک‌ساله برای بازگشت ارز نیاز دارد و یا فرآیند زمانی صادرات مواد معدنی به‌خصوص کنسانتره سرب و روی به دلایل فنی در حدود شش ماه به انجام می‌رسد. صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی، به دلیل آنکه بازه زمانی اجرای قراردادهای خدمات فنی و مهندسی، اغلب ۳ تا ۴ ساله است و بازگشت ارز نیز متناوب صورت نمی‌گیرد، لذا در زمان محدود به یک سال امکان بازگشت ارز به چرخه اقتصاد کشور در این صنعت وجود ندارد.
- اتاق ایران معتقد است که باید به‌طور شفاف پیمان‌سپاری ارزی حداقل دربارہ صادرات محصولات کشاورزی، فرش و صنایع دستی، خدمات فنی و مهندسی و صادرات محصولات دانش‌بنیان ممنوع شود و بانک مرکزی و وزارت صمت سازوکارهای لازم را برای تضمین ورود ارزهای کلیه صادرکنندگان به چرخه اقتصادی کشور متناسب با سیاست‌های ارزی و سیاست تجاری کشور طراحی و اجرا کنند.
- یکی از موضوعاتی که بر بازگشت ارز حاصل از صادرات به کشور اثر مخرب دارد، فاصله قیمتی بین قیمت ارز در سامانه نیما و قیمت روز بازار است. هر چه این فاصله کمتر باشد بازگشت ارز سریع‌تر انجام خواهد شد، لذا ضروریست دولت نسبت به مدیریت بازار ارز و برقراری ثبات در این بازار اهتمام ویژه‌ای داشته باشد.

۳. حذف معافیت مالیاتی صادرکنندگان مواد خام و نیمه‌خام

- در بند (ن) تبصره (۶) لایحه پیشنهادی، درآمدهای حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی از جمله بیلت، بلوم و اسلپ، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی از جمله قیر و متانول، اوره و پلی‌اتیلن به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور، **مشمول مالیات و عوارض صادراتی می‌شود.**
- این تصمیم طبعاً درآمدهای مالیاتی دولت را افزایش می‌دهد و می‌تواند به کاهش کسری بودجه



بیانجامد. همچنین انگیزه برای خام‌فروشی را تا حدی کاهش دهد و مشکل تأمین مواد اولیه برای تولید داخلی را تا حدودی رفع می‌کند. علاوه بر این با فرض وجود تکنولوژی‌های مورد نیاز و اقتصادی بودن بازار برخی محصولات، می‌تواند موجب تکمیل زنجیره‌های ارزش در کشور شود.

- باید توجه داشت که مسأله اصلی که در اجرای این حکم در قوانین بودجه سنوات گذشته وجود داشت است، **تعدد آرا و نظرات درباره تعریف مواد خام و نیمه‌خام و احصاء لیست اقلام مشمول** این حکم بوده است. آنچه در سنوات گذشته در خصوص این حکم انجام گرفته است، در نظر گرفتن مجموعه‌ای از اقلام به‌عنوان مواد خام و نیمه‌خام، بدون در نظر گرفتن ملاحظات مترتب بر اجرای این اقدام است که موجب شده برخی از فرآورده‌های نفتی که در زمره فرآورده و محصول نهایی قرار می‌گیرند، مشمول این حکم شوند و این رویکرد سبب شده است که فعالان این حوزه دچار سردرگمی شوند. مصداق این موضوع **روغن تصفیه دوم** است که یکبار عوارض و مالیات مربوط به آن پرداخت شده است و مجدد در قالب آئین‌نامه‌ای که برای این حکم در بودجه ۱۴۰۱ تنظیم شده مشمول این حکم می‌شود. این موضوع در مورد **فرآورده پارافین** هم اتفاق افتاده است.

- از سوی دیگر، طبق عقیده برخی کارشناسان، وضع عوارض بر فرآورده و کالایی که بازار داخل با مازاد و اشباع مواجه است، از جمله **قییر**، توجیه ندارد. در حال حاضر ظرفیت تولید قیر کشور ۶ میلیون تن در سال است که بین ۴ تا ۴/۵ میلیون تن آن به خارج صادر می‌شود و بقیه آن در بازار داخل و صرف پروژه‌های عمرانی می‌شود که بازار داخل امکان جذب بیش از این مقدار را بر اساس عملکرد سال‌های گذشته را ندارد.

- با توجه به جمیع موارد فوق‌الذکر، اتاق ایران معتقد است که در لایحه بودجه ۱۴۰۲، در مورد تعریف مواد خام و نیمه‌خام در سند بودجه ۱۴۰۲ قیود و محدودیت‌هایی وضع شود تا فعالان بخش خصوصی دچار ابهام نشوند و در متن لایحه بودجه نیز تصریح شود که "درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به‌صورت خام و نیمه‌خام مشروط بر اینکه از توجیه اقتصادی، فنی و تکنولوژیکی لازم برای تولید محصولات با ارزش افزوده بیشتر برخوردار باشد، مشمول مالیات می‌شود. همچنین، صادرات مازاد بر نیاز داخلی همه محصولات نیمه‌خام با هدف ارزآوری و حفظ بازارهای صادراتی مشمول مالیات نخواهد بود".

۴. افزایش قیمت انرژی مصرفی بخش تولید

- بخشی از منابع و مصارف دولت طبق روال سنوات اخیر ذیل منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها درج می‌شود و جزو "منابع عمومی" دولت لحاظ نمی‌شود. مجموع منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در لایحه بودجه پیشنهادی ۶۵۹ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که نسبت به قانون بودجه

۱۴۰۱، حدود ۲۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. شایسته ذکر در لایحه بودجه پیشنهادی، جدول مربوط به منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، حذف شده است که این امر باعث شده، تجزیه و تحلیل این بخش از لایحه و به‌ویژه در مورد بخش انرژی و فرآورده‌های اصلی نفتی امکان‌پذیر نباشد. لذا، براساس اطلاعات ارائه شده در تبصره (۱۴)، نمی‌توان تبیین کرد که سیاست دولت در سال آینده در مورد فرآورده‌هایی نظیر بنزین یا نفت گاز یا سایر فرآورده‌ها چیست؟

- درباره موضوع بسیار مهم پروژه‌های بهینه‌سازی، تعهدات نیروگاه‌های سیکل ترکیبی و تعهدات نیروگاه‌های تجدیدپذیر {ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ماده (۶۱) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی} که رقم سرجمع آن در جزء (۵-۱) به میزان ۱۲۶ میلیارد تومان منظور شده است و به‌عنوان یکی از ظرفیت‌های بسیار جدی در خصوص عرضه مجازی انرژی در کشور محسوب می‌شود، در لایحه بودجه پیشنهادی شفافیت وجود ندارد. عدم تفکیک این موضوعات در این بند باعث می‌شود در هنگام تخصیص برای موارد ذکر شده، پیگیری‌ها امکان‌پذیر نباشد و در صورت عدم تخصیص منابع به برخی از موضوعات مورد نظر، پاسخگویی کافی وجود نداشته باشد.

- همچنین دولت در جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۴) لایحه بودجه پیشنهادی، علاوه بر آنکه نرخ خوراک گاز طبیعی پتروشیمی‌ها از ۵ هزار تومان به ازای هر مترمکعب به ۷ هزار تومان افزایش یافته است، نرخ سوخت گاز طبیعی صنایع نیز ۱۰ واحد درصد افزایش داده شده است، که می‌تواند روی حاشیه سود پتروشیمی‌ها و صنایع اثرگذار باشد. بر اساس برآوردهای انجام گرفته در اثر اجرای این سیاست، نرخ گاز سوخت صنایع پالایشگاه، پتروشیمی و احیای فولاد از ۴۰ درصد خوراک به ۵۰ درصد خوراک یعنی از ۲ هزار تومان به ۳ هزار و ۵۰۰ تومان افزایش خواهد یافت. گاز سوخت صنایع معدنی فلزی از ۳۰ درصد به ۴۰ درصد یعنی از ۱ هزار و ۵۰۰ تومان به ۲ هزار و ۸۰۰ تومان افزایش خواهد یافت. گاز سوخت صنعت سیمان و سایر صنایع از ۱۰ درصد به ۲۰ درصد یعنی از ۵۰۰ تومان به ۱ هزار و ۴۰۰ تومان افزایش خواهد یافت.

- به‌رغم این افزایش‌ها در قیمت انرژی، صنایع هیچ اطمینان خاطر برای دسترسی به خوراک و سوخت گاز طبیعی به دلیل کسری و کمبود عرضه ندارند. درواقع، افزایش قیمت انرژی و تعطیلی‌ها و خاموشی‌های اجباری که به صنایع تحمیل می‌شود، حاشیه سود آنها را بیشتر تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۵. مشارکت با بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی

- اگرچه بیش از یک دهه از مطرح شدن موضوع مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی برای اجرای طرح‌های عمرانی در محافل سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری کشور می‌گذرد، لیکن خلاء قانونی جامع، اقدامات تقنینی محدود به تصویب یک تبصره در قوانین بودجه سنواتی شده است. بررسی

نتایج حاصل از پیگیری این رویکرد در بودجه‌های سالانه، گویای این واقعیت است که در عمل به واسطه فقدان بسترهای قانونی و نهادی لازم، از ظرفیت‌های این روش برای اجرای طرح‌های زیرساختی استفاده نشده است. همانگونه که در بندهای قبلی ملاحظه شد، دولت از سر اضطرار، در تبصره‌های بودجه‌ای یکساله برخی تعهدات خود در قوانین دائمی را زیرپا گذاشته است. حال چگونه می‌توان انتظار داشت که در قالب تبصره‌ای که یکسال اعتبار دارد موفق به جلب اعتماد سرمایه‌گذاران برای عقد قراردادهای بلندمدت آن هم در حوزه‌های زیرساختی که حساسیت‌های گوناگون اجتماعی و فنی و سیاسی دارد شود. در لایحه بودجه پیشنهادی ۱۴۰۱ نیز، همچون سنوات گذشته به بهره‌گیری از روش مشارکت در اجرای طرح‌های عمرانی در قالب تبصره‌ای تأکید شده است. لیکن بررسی متن تبصره گویای ساده‌انگاری موضوع و تکرار تجارب نه‌چندان موفق گذشته است. تصمیم‌گیری در خصوص ۸۰ هزار پروژه عمرانی نیمه‌تمام در کارگروه‌های ملی و استانی، در نظر گرفتن وظایفی متعدد و گسترده‌ای برای کارگروه‌های مزبور همچون تدوین آیین‌نامه اجرایی در خصوص چگونگی تهیه و تصویب طرح توجیهی، نحوه احراز صلاحیت و انتخاب سرمایه‌گذار، روش کشف قیمت، چگونگی اجرا، تعیین میزان پوشش ریسک و... که قطعاً در مدت تعیین شده خارج از توانایی و ظرفیت کارگروه‌ها می‌باشد، گویای ادامه روش‌های قبلی درباره با موضوع مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی است که نتیجه آن عدم توفیق قانون بودجه سال آتی در بهره‌گیری از این ظرفیت خواهد بود.

۶. مغایرت واگذاری شرکت‌های دولتی با سیاست‌های کلی اصل ۴۴

- بر اساس ماده ۱۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مهلت واگذاری سهام و بنگاه‌های متعلق به دولت تا پایان سال ۱۳۹۳ خاتمه یافته است و به همین دلیل، دولت همه ساله در قالب حکم بودجه‌ای مشخص، مجوز سالانه در مورد واگذاری سهام و بنگاه‌های دولتی را اخذ می‌کند. به‌عنوان مثال، در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور در قالب حکم صدر بند (الف) تبصره (۲) این مجوز اخذ شده است، لیکن در لایحه بودجه پیشنهادی چنین مجوزی درخواست نشده و در صورت فقدان این حکم، مجوز لازم برای واگذاری شرکت‌های دولتی وجود ندارد و اقدام به واگذاری سهام و بنگاه‌ها متعلق به دولت از سوی مجریان با ابهام روبرو خواهد شد.
- در بند (ج) تبصره (۲) لایحه بودجه پیشنهادی آمده است "در مواردی که مطابق این قانون، دولت سهام یا سهم الشرکه خود در شرکت‌های دولتی را واگذار می‌کند، اشخاص دریافت‌کننده سهام به نمایندگی از دولت، سهام موصوف را به فروش رسانده و پس از واریز وجوه آن به خزانه، به مصرف مشخص شده در جز (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی خواهد رسید". این حکم علاوه بر آنکه مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است، مغایر با حکم بند (۴) اصلاحی ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌باشد که در آن به صراحت قید شده "دولت حق

اعطای سهام به صورت مستقیم به اشخاص بابت رد دیون یا پرداخت بدهی خود ندارد". همچنین موضوع درج شده در این حکم یعنی "اعطای نمایندگی از سوی دولت به سایر اشخاص برای فروش سهام دولت و واریز وجوه آن به خزانه" با سیاست‌های کلی مزبور و قانون این سیاست‌های کلی در تضاد است و این بند تکرار رویه غلط چند ساله دولت‌ها مبنی بر انتقال مستقیم سهام به طلبکاران بدون رعایت شرط رقابت در بورس یا مزایده است. نکته درخور توجه این که در لایحه پیشنهادی حکمی کاملاً مشابه با این حکم در جزء (۲) بند (د) تبصره (۱۹) تکرار شده و مجدداً اجازه واگذاری سهام در سقف منابع ردیف درآمدی ۳۱۰۵۰۱ به وزارت امور اقتصادی و دارایی داده شده که این حکم هم به مفهوم مجوز واگذاری مستقیم سهام دولت به صندوق‌های بازنشستگی است و همان ایرادات ذکر شده و مغایرت با سیاست‌های کلی و قانون این سیاست‌ها را دارد.

۷. ابهام در تامین منابع پیش‌بینی شده از مالیات و تحمیل فشار مالیاتی بر اشخاص حقوقی غیردولتی

- با توجه به رشد ۱۲۸ درصدی میزان مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، فشار اصلی برای تامین منابع عمومی دولت از ناحیه درآمدهای مالیاتی بر دوش بخش خصوصی است؛ که البته مقداری از این افزایش می‌تواند ناشی از نرخ تورم بالای اقتصاد باشد. اما با توجه به اختلاف چشمگیر بین پیش‌بینی نرخ تورم حدود ۴۵ درصدی سال ۱۴۰۱ با رشد ۱۲۸ درصدی مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی؛ مابقی این افزایش یا باید از طریق جلوگیری از فرار مالیاتی تامین شود که لازمه آن ایجاد زیرساخت مناسب اطلاعاتی از فعالیتهای اقتصادی با اتکاء به اتصال سامانه مالیاتی به تراکنش‌های بانکی و صندوق‌های مکانیزه و قدرت تفکیک کامل در نوع فعالیت تجاری و غیرتجاری اقتصادی بوده که البته این فرارهای مالیاتی نیز در شرکت‌ها و اشخاص حقوقی بسیار محدود و عملاً ناچیز است و یا باید از گسترش پایه‌های مالیاتی و کاهش و بازنگری در معافیت‌های مالیاتی تامین شود که نیاز به اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم دارد و هنوز این اتفاق نیز صورت پذیرفته است؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که این افزایش صرفاً می‌تواند نشان از افزایش فشار مالیاتی بر پایه‌های اقتصادی و مودیان فعلی باشد که به مفهوم تنگنای اقتصادی بیشتر برای فعالان اقتصادی بخش خصوصی آن هم در شرایط رکود اقتصادی است. این اتفاق در حالی صورت پذیرفته که بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و به منظور حمایت از تولید و متناسب با شرایط اقتصادی کشور، نرخ مالیات موضوع ماده ۱۰۵ قانون مالیات‌های مستقیم از ۲۵ درصد به ۲۰ درصد کاهش پیدا کرده بود و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مقرر است این نرخ بر حسب بند (ت) تبصره ۶ تا هفت واحد کاهش پیدا کرده و به ۱۸ درصد برسد. اگرچه این کاهش، مطلوب است اما با توجه به پیش‌بینی افزایش ۱۲۸ درصدی برای مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی، این سوال مطرح می‌شود که با وجود کاهش نرخ مالیات بر

اشخاص حقوقی غیردولتی، رشد ۱۲۸ درصدی مورد نظر قرار است چگونه محقق گردد؟

۸. تصمیم‌گیری در خصوص توقف اجرای برخی از قوانین دائمی مالیاتی

- موقوف‌الاجرا نمودن اجرای حکم تبصره (۷) ماده (۱۰۵) (کاهش یک درصدی (۱٪) تا پنج درصدی (۵٪) نرخ مالیات به ازای هر ده درصد (۱۰٪) افزایش درآمد ابرازی مشمول مالیات اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به درآمد سال گذشته) و تبصره ماده (۱۳۱) قانون مالیات‌های مستقیم (کاهش یک واحد درصد و حداکثر تا پنج واحد درصد از نرخ‌های مالیاتی ماده ۱۳۱ به ازای هر ده درصد (۱۰٪) افزایش درآمد ابرازی مشمول مالیات اشخاص موضوع ماده (۱۳۱) موضوع بند (ل) تبصره ۶ لایحه بودجه ۱۴۰۲، به معنای اصلاح قوانین دائمی در بودجه یکساله است. این موضوع به‌ویژه درباره قانون مالیات‌ها به‌هیچ‌وجه توصیه نمی‌شود زیرا در عمل موجب خواهد شد تا بنگاه‌های اقتصادی اطمینانی به سیاست‌های دولت درباره موضوع مهمی مانند مالیات‌ها نداشته باشند. ضمن آنکه هر دو تبصره به‌منظور ایجاد مشوق برای بنگاه‌ها در جهت بهبود درآمد بوده است و عملاً با متوقف کردن آنها این انگیزه کم‌رنگ می‌گردد. علاوه بر این بخشی از سیاست اعلام شده دولت درباره کاهش ۷ درصدی مالیات بر سود شرکت‌ها در عمل خنثی خواهد شد.

جمع‌بندی و پیشنهادها

۱. به نظر می‌رسد مهمترین هدف دولت در تنظیم لایحه بودجه ۱۴۰۲ (مانند دهها سال گذشته) تراز کردن بودجه در مرحله تهیه بودجه بوده است. در ایران در عمل ابتدا مصارف دولت برآورد می‌شود و سپس اجزای مختلف منابع برای پوشش هزینه‌ها تنظیم می‌شود. از دیدگاه دانش مالیه عمومی، تنظیم بودجه اقدامی فراتر از تراز کردن جدول منابع و مصارف دولت است. تصمیم‌های بودجه‌ای به‌تدریج و با تحقق منابع و مصارف پیش‌بینی شده، اعتبار پیدا می‌کند. **لذا هر تصمیم هم باید قابل اجرا باشد و هم آثار کوتاه‌مدت و بلندمدت آن بر شاخص‌های اقتصادی و مردم و فعالان اقتصادی دیده شود.** همانگونه که در گزارش سال قبل اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران پیش‌بینی شد نتیجه بسیاری از سیاست‌های کلیدی بودجه ۱۴۰۱، ایجاد محیط تورمی و تا حدی رکودی بود که متأسفانه محقق شد. افزایش قیمت‌ها در سال ۱۴۰۱ موجب افزایش درآمدهای اسمی به‌ویژه مالیات‌ها از جمله مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات بر واردات در سال ۱۴۰۲ خواهد شد. هم به دلیل تداوم تحریم‌ها و هم فشارهای تورمی به دلیل ناترازی ترازنامه‌ای بانک‌ها، همچنان فشار بر نرخ ارز در بازار آزاد وجود خواهد داشت. **لذا پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در مرحله تصویب بودجه قابلیت اجرای سیاست‌ها و قابلیت تحقق منابع را به صورت واقع‌بینانه مدنظر قرار دهد.**

۲. یکی از مهمترین وظایف و نقش‌های بخش خصوصی در توسعه اقتصادی کشور پرداخت مالیات است. درباره نقایص نظام مالیاتی کشور نیز به حد کافی بررسی شده است و برنامه اصلاحی مختلفی نیز در دستور کار است. درعین حال اتاق ایران معتقد است، برخی اقلام درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۴۰۲، صرف نظر از بیش برآوردی دارای آثار نامطلوب بر بخش تولید است. یکی از استدلال‌های مهم برای افزایش ارقام برای سال ۱۴۰۲، عملکرد سال جاری است. درباره این موضوع باید توجه داشت که بخشی از این عملکرد مربوط به رسیدگی و وصول پرونده‌های سال‌های قبل بوده است که مشخص نیست چقدر برای سال ۱۴۰۲ هم قابل تکرار است. همچنین بخش مهمی از رقم پیش‌بینی شده برای سال ۱۴۰۲ نیز مالیاتی است که در اثر تورم سال جاری ایجاد شده است. اخذ "مالیات تورمی"، به معنای کاهش توان تجهیز واقعی بنگاه‌های اقتصادی است. چون ارقام اگرچه به لحاظ اسمی بالا رفته است اما به دلیل افزایش قیمت نهاده‌های وارداتی (به دلیل افزایش قیمت ارز) و افزایش قیمت نهاده‌های داخلی (به دلیل تورم)، توان تولیدی بنگاه‌ها کاهش خواهد یافت و با تخلیه این منابع به دلیل مالیات ستانی، نیاز به تامین منابع با استقراض از بانک‌ها (که وضعیت مطلوبی ندارند) بیشتر خواهد شد. صرف‌نظر از اثر عدم تحقق منابع بودجه‌ای بر سلیقه‌ای شدن اجرای بودجه در مرحله اجرا به دلیل سازوکار تخصیص و همچنین اختلال در انجام وظایف دستگاه‌ها، مشکل اصلی بیش برآوردی مالیات‌ها، فشار مضاعف مأموران وصول مالیات بر بخش خصوصی و نامناسب‌تر شدن فضای کسب‌وکار است. معمولاً سازمان امور مالیاتی تحت فشار دولت برای تحقق منابع پیش‌بینی شده است. از طرف دیگر، این موضوع موجب می‌شود که مأموران وصول مالیات به انواع و اقسام روش‌ها، مودیان مالیاتی را تحت فشار قرار دهند. همچنین، حذف معافیت‌های مالیاتی در نظر گرفته شده در قوانین بالادستی، طی قوانین بودجه سالانه باعث تغییر گسترده در برنامه‌ریزی بنگاه‌های فعال در بخش خصوصی و کاهش پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد می‌شود که ریسک‌های سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد و بازارهای مولد تولیدی را خالی از سرمایه و نقدینگی را راهی بازارهای موازی و غیرمولد می‌نماید. بر این اساس اصلاح رویکرد دولت در مالیات ستانی در قالب لوایح قانونی مستقل ضرورت دارد. **پیشنهاد بخش خصوصی آن است که مجلس شورای اسلامی درباره قابلیت وصول منابع مالیاتی پیش‌بینی شده در لایحه و آثار تصمیمات اتخاذ شده در این حوزه، بررسی‌ها و تعدیل‌های لازم را انجام دهد.**

۳. یکی از استدلال‌های مهم درباره افزایش مالیات‌ها، تغییر ترکیب منابع دولت به سمت منابع پایدار است. باید توجه داشت که این موضوع زمانی به نتیجه خواهد رسید که اراده کافی برای کنترل سمت هزینه‌های دولت وجود داشته باشد. در غیر این صورت در مسابقه بین افزایش مالیات‌ها و افزایش هزینه‌های دولت همواره کسری تراز عملیاتی تداوم خواهد داشت. همین



اتفاق در لایحه بودجه ۱۴۰۲ روی داده است. به رغم افزایش شدید مالیات‌ها، رشد هزینه‌های دولت موجب افزایش کسری تراز عملیاتی شده است. **لذا شرط کافی برای اثربخشی افزایش مالیات‌ها، کنترل هزینه‌های دولت است که کمتر در لایحه به آن توجه شده است.**

یکی از مهمترین مسیره‌های نادرست سیاست‌گذاری بودجه‌ای ۵۰ سال اخیر مصرف پول نفت و گاز برای پرداخت حقوق و دستمزد و سایر هزینه‌های جاری کشور توسط دولت بوده است. در طی این مدت، بخش اعظم منابع حاصل از صادرات نفت و گاز صرف گسترش دولت و در نتیجه هزینه‌های جاری شده است و بخش اندکی که به مصرف هزینه‌های جاری نرسیده است به شیوه دولتی صرف‌گزینش و اجرای طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری شده است. نتیجه روش فعلی وجود هزاران طرح عمرانی نیمه‌تمام ملی و استانی، کیفیت پایین اجرا و بازده نامناسب طرح‌های اجرا شده است. **در دو سال اخیر نیز نظریه حاکم بر دولت ارجحیت استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز بر استقراض برای تامین هزینه‌ها بوده است. حتی در قالب بودجه ۱۴۰۲ نیز می‌توان بخش مهمتری از هزینه‌ها را با انتشار اوراق (که به دلیل لزوم پرداخت اصل و سود امکان مهار بیشتر هزینه‌ها را دارد) پوشش داد اما لازم است درباره این موضوع در برنامه هفتم توسعه، تصمیمات جدی گرفت.**

۴. در لایحه بودجه ۱۴۰۲ شاهد تکرار تصمیمات آزمون شده قانون ۱۴۰۱ در تعیین حقوق گمرکی نهاده‌های تولیدی هستیم. **لذا پیشنهاد می‌شود در بودجه ۱۴۰۲ کاهش ۳ واحد درصدی حقوق گمرکی علاوه بر کالاهای اساسی و دارو، شامل نهاده‌های تولیدی از جمله "مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز خطوط تولید" شود.**

۵. با عنایت به آنکه تصمیم دولت در لایحه پیشنهادی برای توسعه مشارکت با بخش خصوصی در اتمام طرح‌های عمرانی ماهیت بودجه‌ای نداشته و براساس تجربه سنوات گذشته می‌توان نتیجه گرفت که این نوع سیاست‌گذاری اثربخشی لازم را نخواهد داشت و با توجه به آنکه مجوز مشارکت با بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی، در قالب ماده ۲۷ قانون الحاق ۲ به دولت داده شده است، **لذا پیشنهاد مشخص در خصوص توسعه مشارکت بخش خصوصی برای تکمیل طرح‌های عمرانی، تسریع در تکمیل لایحه مشارکت عمومی و خصوصی و تصویب هرچه سریع‌تر این لایحه است.**