

گزارش تحلیلی لایحه بودجه ۱۴۰۵

گزارش بهمن ۱۴۰۴

۰۰۶۰۰۸۸۷۳-۰۵۴۰۰۸۸۷۳-۸۸۷۵۳۳۷۵-۸۸۷۵۳۳۷۶-۲۱ (+۹۸)

info@bcr.ir، ۲۱ ۸۸۷۵۳۳۷۶ (+۹۸)

bcr.ir

تهران ، خیابان احمد قصیر، کوچه ششم ، پلاک ۸، طبقه ۳، واحد ۳



این گزارش بر اساس داده‌های رسمی و معتبر تهیه شده است و شامل تحلیل‌های کارشناسی دقیق می‌باشد تا تصویری شفاف از وضعیت اقتصادی ارائه دهد.

تهیه و تدوین گزارش

• کارشناس اقتصادی: محمد نوید اسماعیلی

نظارت و تأیید نهایی

• مدیر مطالعات کلان و جمع‌آوری داده: نسرين باقري

تهیه شده در واحد مطالعات کلان شرکت رتبه بندی اعتباری برهان

بودجه کل کشور، به عنوان سند راهبردی مالی سالانه، شامل بودجه شرکت‌های دولتی (با گردش مالی گسترده) و بودجه عمومی دولت است. بودجه عمومی دولت، که محور اصلی سیاست‌گذاری‌های مالی را تشکیل می‌دهد، به منابع و مصارف عمومی و اختصاصی تقسیم می‌شود. مصارف و منابع اختصاصی، عمدتاً به درآمدهای حاصل از فعالیت‌های خدماتی دستگاه‌های اجرایی خاص (مانند دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی و...) اشاره دارد. این بخش، با سهم اندک از کل بودجه عمومی، عمدتاً با هدف تقویت انگیزه درآمدزایی و خودکفایی مالی این دستگاه‌ها طراحی شده است.

در ساختار منابع عمومی دولت، سه دسته‌بندی اصلی قابل شناسایی است: (۱) درآمدها، شامل مالیات‌ها و سایر منابع غیرنفتی؛ (۲) واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، نظیر صادرات نفت و گاز، و فروش اموال دولتی؛ و (۳) واگذاری دارایی‌های مالی، مانند استقراض داخلی و خارجی یا فروش سهام شرکت‌های دولتی. در سمت مقابل، مصارف بودجه نیز به طور متناظر شامل (۱) اعتبارات هزینه‌ای یا جاری (مانند حقوق و دستمزد کارکنان، مستمری بازنشستگان و هزینه‌های عملیاتی)؛ (۲) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مخارج عمرانی و توسعه زیرساخت‌ها)؛ و (۳) اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (مانند بازپرداخت بدهی‌های پیشین و سرمایه‌گذاری‌های مالی) می‌شود.

کسری منابع از مصارف در هر دسته، کسری‌های تراز مربوطه را پدید می‌آورد: کسری تراز عملیاتی (از تفاضل درآمدها و هزینه‌های جاری)، کسری تراز سرمایه‌ای (از تفاضل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات عمرانی)، و کسری تراز مالی (از تفاضل واگذاری دارایی‌های مالی و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی). این کسری‌ها، به عنوان شاخص‌های کلیدی پایداری بودجه، نقش محوری در ارزیابی کارایی سیاست‌های مالی ایفا می‌کنند. ارزیابی کلی ارقام کلان لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان‌دهنده رویکردی انقباضی و واقع‌بینانه است که با هدف به حداقل رساندن کسری بودجه و پرهیز از بیش‌برآورد منابع تنظیم شده است. اغلب ردیف‌های درآمدی پیش‌بینی‌شده بدون بیش‌برآورد بوده و کسری تأمین‌نشده نسبت به سال‌های گذشته به طور قابل توجهی کمتر است. محاسبات مربوط به برآورد درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز نیز بر پایه سناریوهای واقع‌گرایانه انجام شده است. در نقطه مقابل، بررسی مصارف بودجه چالش‌هایی را آشکار می‌سازد؛ ضریب افزایش حقوق کارکنان دولتی کمتر از نرخ تورم انتظاری سال جاری تنظیم شده که به معنای کاهش قدرت خرید کارمندان دولت است.

به طور کلی، دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ تلاش کرده است تا با واقعی‌سازی ارقام و انضباط مالی، لایحه را قابل دفاع‌تر سازد، اما هم‌زمان با محدودیت‌های جدی در طرف مصارف (به ویژه فشار هزینه‌های جاری، صندوق‌های بازنشستگی و معیشت کارکنان) و محدودیت در رشد اعتبارات عمرانی مواجه است. از لحاظ رویکردی، برجسته‌ترین ویژگی لایحه ۱۴۰۵، گرایش به واقعی‌سازی و پرهیز از بیش‌برآورد منابع – به خصوص در بخش‌هایی مانند صادرات نفت و گاز، واگذاری شرکت‌های دولتی و مولدسازی – است؛ رویکردی که در مقایسه با ارقام مصوب و عملکرد سال‌های قبل مشهود است. این نکته از آن جهت مهم است که در فضای اقتصاد کلان فعلی، اتکای بودجه به منابع موهوم یا خوش‌بینانه، ریسک بی‌ثباتی را تشدید می‌کند. بنابراین، تمایز اصلی لایحه ۱۴۰۵ نسبت به بسیاری از لوایح بودجه سنواتی، تلاش برای مدیریت شکاف منابع و مصارف از طریق واقع‌بینی در منابع و اصلاح سازوکارهای تأمین مالی است، به جای «بزرگ‌نمایی منابع» برای پوشش مصارف.

بودجه ۱۴۰۵ به شدت انقباضی بسته شده و افزایش آن نسبت به تورم، عدد پایینی است. سیاست‌های کلیدی شامل افزایش تعرفه‌های حامل‌های انرژی، کاهش تخصیص ارز ترجیحی، تقویت درآمدهای مالیاتی، و افزایش پرداخت یارانه‌های حمایتی است. این تغییرات، هرچند به مدیریت کسری کمک می‌کند، فشار مضاعفی بر تولیدکنندگان و بخش خصوصی وارد می‌سازد. در مجموع، لایحه ۱۴۰۵، با تأکید بر انضباط و واقعی‌سازی، گام مثبتی به سوی اصلاحات ساختاری است، اما نیازمند تحلیل عمیق‌تر برای ارزیابی پایداری و عدالت آن می‌باشد.

لایحه بودجه ۱۴۰۵، با تمرکز بر اصلاحات ساختاری، اتکای بودجه عمومی به منابع پایدار را تقویت می‌کند. ویژگی شاخص این ترکیب، پررنگ‌تر شدن نقش منابع مالیاتی و گمرکی است؛ به طوری که سهم آن‌ها از منابع عمومی به ۵۲ درصد می‌رسد. افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، با هدف بهبود نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی، یکی از ابزارهای کلیدی این رویکرد است. از منظر سیاست‌گذاری، این تغییر می‌تواند پایداری منابع را افزایش دهد، مشروط بر اینکه با بهبود کیفیت پایه‌های مالیاتی (مانند گسترش دامنه مالیاتی) و کاهش فرار مالیاتی همراه شود. همچنین، لایحه بر کاهش کسری تراز عملیاتی تأکید دارد و درصد بالاتری از هزینه‌ها را از محل منابع پایدار (مانند درآمدها غیرنفتی) پوشش می‌دهد. این ویژگی، پایه‌ای برای اصلاح ساختاری بودجه به شمار می‌رود، زیرا وابستگی هزینه‌های جاری به درآمدهای نفتی یا انتشار اوراق بدهی را کاهش می‌دهد و تعادل مالی بلندمدت را تقویت می‌کند.

در مقابل، سمت مصارف بودجه چالش‌های جدی به ویژه در حوزه معیشت و حقوق کارکنان دولت را برجسته می‌سازد. این حوزه، به عنوان یکی از محورهای حساس، نیازمند بررسی دقیق است؛ زیرا افزایش محدود مصارف (تنها ۲ درصد) در برابر فشارهای تورمی، می‌تواند بر قدرت خرید کارکنان و پایداری معیشتی تأثیر منفی بگذارد. ارزیابی کلان ارقام لایحه، حجم بودجه کل کشور را ۱۴,۴۴۱ هزار میلیارد تومان نشان می‌دهد؛ که از این مقدار، منابع بودجه عمومی ۵,۹۵۴ هزار میلیارد تومان و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته ۸,۸۹۶ هزار میلیارد تومان است. بودجه عمومی دولت به دو بخش تقسیم می‌شود: منابع و مصارف عمومی معادل ۵,۲۲۰ هزار میلیارد تومان، و درآمد و مصارف اختصاصی معادل ۷۳۴ هزار میلیارد تومان و همچنین مجموع منابع و مصارف جمعی خرجی نیز ۱,۴۸۹ هزار میلیارد تومان برآورد شده است.

بودجه کل کشور

۱۴,۴۴۱ همت

بودجه عمومی دولت

۵,۹۵۴ همت

بودجه شرکت‌های دولتی

۸,۸۹۶ همت

منابع-مصارف عمومی دولت

۵,۲۲۰ همت

درآمد-مصارف اختصاصی

دولت

۷۳۴ همت

درآمدها

۳,۴۰۱ همت

واگذاری دارایی
سرمایه‌ای

۲۷۵ همت

واگذاری دارایی مالی

۱,۵۴۳ همت

هزینه‌ها

۴,۰۱۷ همت

تملك دارایی سرمایه‌ای

۶۰۰ همت

تملك دارایی مالی

۶۰۲ همت

رشد کلی منابع و مصارف عمومی حدود ۵ درصد است؛ رشدی که در مقایسه با افزایش ۹۳ درصدی قانون بودجه ۱۴۰۴ نسبت به ۱۴۰۳، کاهش چشمگیری در سقف کلی را منعکس می‌کند. بخشی از این کاهش، ناشی از انتقال تکالیف فرابودجه‌ای سال ۱۴۰۴ به داخل سقف اعتبارات است. در رویکرد لایحه، اصلاحات کلیدی مانند تغییر نرخ ارز ترجیحی و حوزه انرژی - که پتانسیل ایجاد منابع جدید برای پوشش کسری را دارند - به بخش جمعی‌خرجی (هدف‌سازی یارانه‌ها) منتقل شده‌اند؛ بنابراین، این تغییرات مستقیماً اعتبارات بودجه عمومی را افزایش نمی‌دهند.

محدودیت منابع نفتی نیز نقش پررنگی در این کاهش رشد ایفا می‌کند. برآورد درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و گاز، روند کاهشی ۳۹ درصدی در خالص منابع صادراتی (نفت خام، میعانات و گاز) نسبت به سال جاری را نشان می‌دهد؛ که این امر، سقف منابع لایحه را نسبت به بودجه جاری محدودتر کرده است. در مصارف بودجه دولت (۵,۲۲۰ هزار میلیارد تومان)، منابع مستقیم حاصل از صادرات نفت و گاز تنها ۲۶۳ هزار میلیارد تومان است. با این حال، ۵۱ درصد از این منابع به صندوق توسعه ملی واریز می‌شود و دولت سهم خود را به صورت استقراض (۵۹۰ هزار میلیارد تومان) از صندوق برداشت می‌کند - که این رقم به عنوان منابع استقراضی (نه مستقیم نفتی) وارد بودجه می‌شود. در نتیجه، کل سهم نفت (مستقیم و استقراضی) تنها ۱۶ درصد از مصارف دولت را تأمین می‌کند و ضرورت منابع جایگزین را برجسته می‌سازد.

علاوه بر این، عدم بیش‌برآورد منابعی از مولدسازی اموال دولتی و خصوصی‌سازی (واگذاری سهام شرکت‌های دولتی) یکی از عوامل اصلی کاهش رشد سقف بودجه است. این منابع در قانون ۱۴۰۴ معادل ۱۶۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده بود، اما در لایحه ۱۴۰۵ به ۲۱/۵ هزار میلیارد تومان کاهش یافته (۸۶ درصد افت)؛ که این کاهش واقع‌بینانه بر اساس تجربیات گذشته است زیرا در گذشته عدم تحقق این درآمدها اغلب به کسری میانه‌سال منجر می‌شد.

انتشار اوراق بدهی نیز ۲۵ درصد افزایش خواهد یافت. سهم بودجه عمرانی از مصارف ۱۵ درصد است؛ در حالی که منابع حاصل از ارز ترجیحی ۵۷۲ هزار میلیارد تومان برآورد شده، با نرخ‌های دلار ۸۵ هزار تومان و یورو ۱۰۳ هزار تومان برای حقوق گمرکی - که نشان‌دهنده تمایل به تخصیص ارز گران‌تر و کسب درآمد بیشتر است. برنامه افزایش قیمت حامل‌های انرژی (مانند بنزین و گازوئیل) نیز پیگیری می‌شود، که می‌تواند به عنوان منبع درآمدی غیرمستقیم عمل کند.

منابع بودجه:

۱. درآمدها

بخش درآمدها نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴ حدود ۳۹ درصد رشد داشته است؛ که از این افزایش، ۳۲ واحد درصد به درآمدهای مالیاتی اختصاص دارد. جزئیات رشد مالیاتی شامل دو عامل اصلی است: افزایش دو واحد درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده (البته مجلس با این موضوع مخالفت کرد و چنین اجازه‌ای را نداد و دولت پذیرفت آن را اصلاح کند) و رشد ۴۶ درصدی مالیات اشخاص حقوقی. درآمدهای گمرکی (حقوق ورودی کالاها) با ۱۳/۵ درصد کاهش نسبت به مصوب ۱۴۰۴ مواجه است؛ هرچند نرخ ارز مبنای محاسبه ۲۶ درصد افزایش یافته، اما حذف حقوق ورودی واردات خودرو عامل اصلی این افت است. سایر درآمدها (مانند سود سهام شرکت‌های دولتی و حقوق معادن) نیز ۲۱ درصد رشد ثبت کرده‌اند. درآمدهای مالیاتی کل از ۲,۰۸۴ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ به ۲,۹۶۱ هزار میلیارد تومان در لایحه ۱۴۰۵ رسیده و ۴۲ درصد رشد نشان می‌دهد. تفکیک آن عبارت است از:

مالیات اشخاص حقوقی: ۴۶ درصد رشد (در حد تورم).

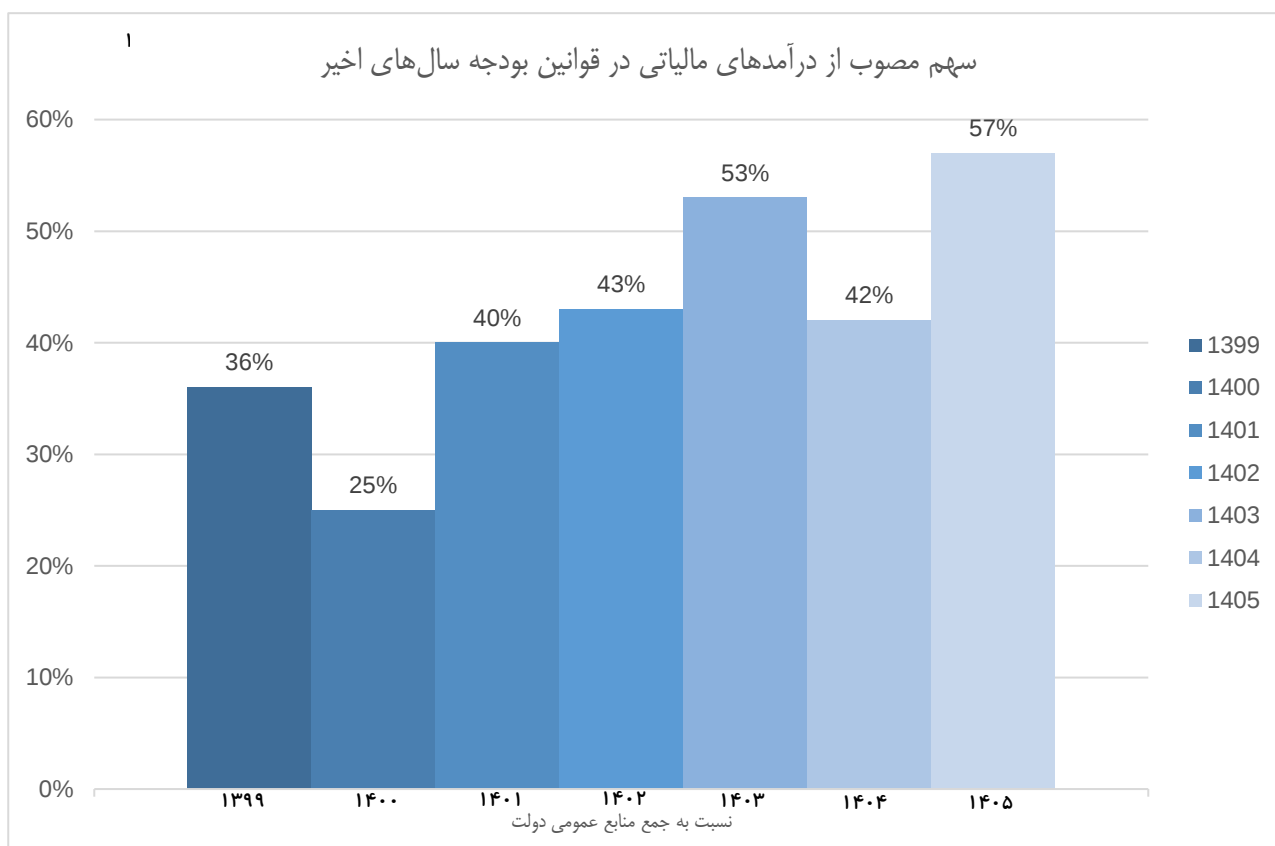
مالیات بر درآمد (حقوق بالای ۴۸۰ میلیون تومان در سال، به صورت پلکانی): ۳۹ درصد رشد.

مالیات بر ثروت: ۹۱ درصد رشد (از ۵۴ به ۱۰۳ هزار میلیارد تومان؛ بیشترین رشد نسبی، اما رقم مطلق محدود).

مالیات بر واردات کالاها: ۱۳ درصد کاهش (از ۲۶۴ به ۲۳۱ هزار میلیارد تومان).

مالیات بر کالا و خدمات: ۵۷ درصد رشد (از ۶۳۶ به ۹۹۷ هزار میلیارد تومان؛ که ۴۵۴ هزار میلیارد تومان آن از ارزش افزوده است).

رشد ارزش افزوده می‌تواند فشار بر مصرف‌کنندگان وارد کند، هرچند دولت وعده جبران از طریق کالا برگ و یارانه‌های هدفمند داده است.



۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

بر اساس لایحه بودجه ۱۴۰۵، سقف منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای با کاهشی ۷۰ درصدی نسبت به رقم ۹۳۰ هزار میلیارد تومانی قانون سال ۱۴۰۴، به ۲۷۵ هزار میلیارد تومان تنزل یافته است. این رقم متشکل از ۲۶۳ هزار میلیارد تومان منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات، و ۱۲ هزار میلیارد تومان منابع بخش مولدسازی است. در تشریح دلایل این افت شدید، منابع نفتی نسبت به سال گذشته (۴۰۷ همت) با کاهشی ۳۵ درصدی مواجه شده که ناشی از تعدیل مفروضات قیمت، حجم صادرات و تغییرات سهم دولت است. همچنین در بخش مولدسازی، سقوطی ۹۶.۵ درصدی (از ۳۲۵ به ۱۲ همت) رخ داده که علت عمده آن، حذف ارقام تهاثری کلان سال قبل (شامل ۲۰۰ همت رد دیون تأمین اجتماعی و ۱۰۰ همت افزایش سرمایه بانکها) است؛ چراکه عملکرد ریالی این بخش در سال ۱۴۰۴ نیز تنها ۲۵ همت بود. لازم به ذکر است که با توجه به کسر سهم ۵۱ درصدی صندوق توسعه ملی و سهم شرکت ملی نفت، عواید باقی‌مانده برای دولت از محل فروش نفت بسیار محدود خواهد بود.

۳. واگذاری دارایی‌های مالی

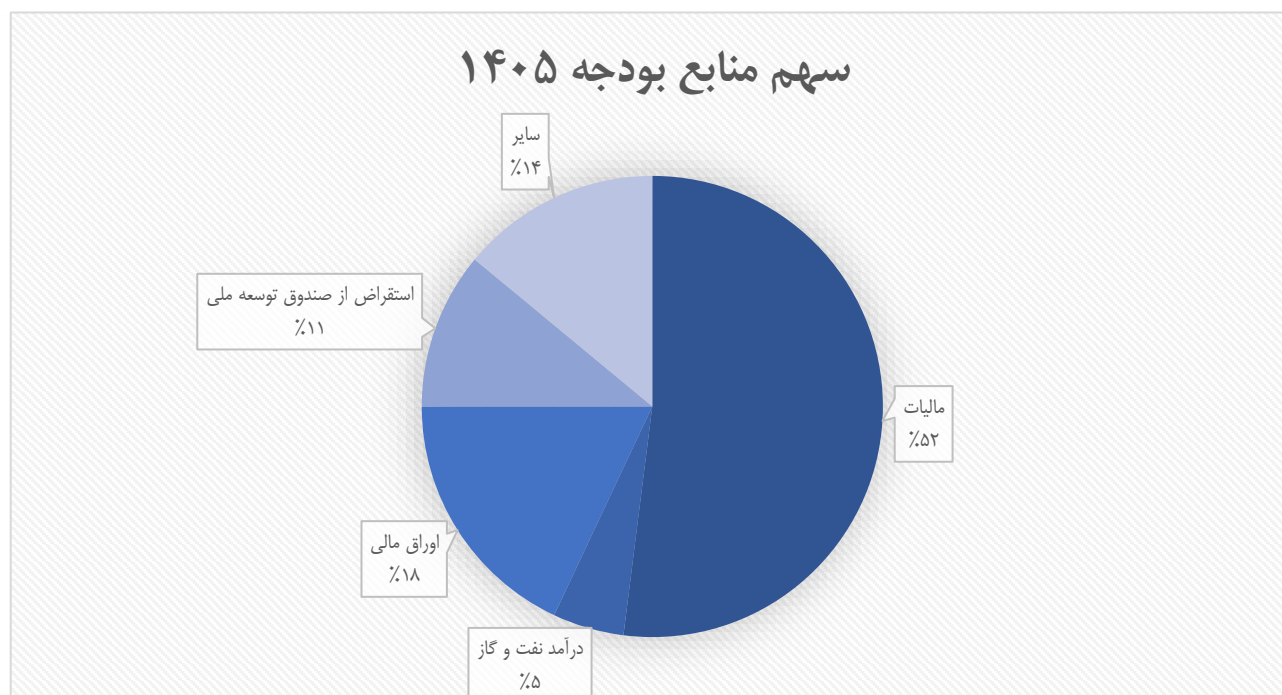
در لایحه بودجه ۱۴۰۵، واگذاری دارایی‌های مالی مجموعاً ۱,۵۴۳ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که نسبت به مصوب ۱۴۰۴ (۱,۵۸۰ همت) حدود ۲/۳ درصد کاهش دارد، اما این بخش همچنان نقش کلیدی در تأمین کسری بودجه ایفا می‌کند. از این میزان، ۹۴۰ هزار میلیارد تومان به انتشار اوراق مالی (اسناد خزانه و اوراق مشارکت) اختصاص یافته که ۲۵ درصد رشد نسبت به ۷۵۰ همت مصوب پارسال نشان می‌دهد؛ همچنین، ۵۹۰ هزار میلیارد تومان از استقراض از صندوق توسعه ملی (NDF) تأمین می‌شود که ۹ درصد افزایش دارد و ناشی از تسعیر نرخ ارز و افزایش سهم استقراضی دولت است. برای تحقق بیشتر ارقام واگذاری دارایی‌های مالی، دولت صندوق نهادهای وابسته را ملزم به اختصاص حداقل ۵۰ درصد سپرده‌های بانکی‌شان به خرید اوراق کرده است؛ این سیاست، از طریق هماهنگی با بانک مرکزی و وزارت اقتصاد، تقاضای مصنوعی ایجاد می‌کند و می‌تواند ریسک عدم جذب اوراق را کاهش دهد، نرخ بازدهی را سرکوب کند و تأمین کسری (۱,۵۳۰ همت) را با هزینه کمتر تسهیل نماید، بدون افزایش فشار بر بازار بین‌بانکی.

با این حال، این الزام ممکن است نقدینگی بانک‌ها را مختل کند و هزینه‌های‌شان را افزایش دهد؛ موفقیت آن به نظارت بر اجرا و حجم واقعی سپرده‌ها بستگی دارد و صرفاً ایده‌ای است که بدون تضمین رفع کامل کسری و بدون اثر قطعی بر پایداری درآمدهای اوراق، می‌تواند تا حدی کمک‌کننده باشد.

خلاصه مقایسه ردیف‌های منابع با ۱۴۰۴:

درآمدها: ۳۹ درصد رشد (با تأکید ۳۲ واحد درصدی مالیات).

دارایی‌های سرمایه‌ای: ۷۰ درصد کاهش.



مصارف بودجه

لایحه بودجه ۱۴۰۵، با تمرکز بر کاهش فشارهای تورمی و افزایش شفافیت، مصارف را با رشد کلی ۵ درصدی (در برابر تورم پیش‌بینی‌شده ۵۰ درصدی) تعدیل کرده و بر سه ردیف اصلی تمرکز دارد. این رویکرد انقباضی، به عنوان گام نخست در برنامه ۵ ساله اصلاح نظام پولی و مالی، پایداری مالی را اولویت‌بندی می‌کند و با درآمدهای مالیاتی تشکیل‌دهنده ۸۷ درصد کل درآمدها، وابستگی به نفت در سطح ۲۶۳ هزار میلیارد تومان، و کسری عملیاتی ۶۱۶ هزار میلیارد تومان (تأمین‌شده از محل ۵۹۰ هزار میلیارد تومان برداشت از صندوق توسعه ملی)، کنترل مصارف و تنوع منابع را تضمین می‌نماید. اصلاحات اصلی، از جمله افزایش پلکانی حقوق تا ۴۳ درصد، حذف افزایش ۲ درصدی مالیات بر ارزش افزوده (VAT)، احیای اعتبارات وام ازدواج و جوانی جمعیت، و افزایش سقف اوراق مالی اسلامی به ۹۴۰ هزار میلیارد تومان، در فرآیند نهایی تصویب ادغام شده و بر تعدیل مصارف اثرگذار بوده است.

ساختار هزینه‌ای کلی

۷۷ درصد مصارف به هزینه‌های جاری (حقوق و یارانه) اختصاص یافته، ۱۵ درصد به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)، و مابقی به تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی). رشد هزینه‌های جاری از ۲۰ درصد پیشنهادی اولیه به ۵ درصد نهایی کاهش یافت، که این تعدیل، فشار تورمی را مهار کرده و شفافیت در توزیع منابع را افزایش می‌دهد. کل مصارف، بر پایه عملکرد واقع‌بینانه، از منابع متنوع تأمین می‌گردد.

۱- هزینه‌های جاری (حقوق، یارانه و حمایت‌ها)

این ردیف اصلی، با اصلاح افزایش پلکانی حقوق تا ۴۳ درصد (به جای ۲۰ درصد ثابت) و تعیین حداقل حقوق بازنشستگان در ۱۴ میلیون تومان، بر تقویت قدرت خرید تمرکز دارد. یارانه نقدی ۳۰۰ هزار میلیارد تومان تصویب شد و احیای اعتبارات وام ازدواج و جوانی جمعیت به عنوان حمایت‌های جمعیتی ادغام گردید. رشدهای هدفمند اعتبارات حمایتی عبارتند از:

کمبته امداد و بهزیستی: ۴۲ درصد افزایش، برای پوشش گسترده‌تر مددجویان و برنامه‌های توانمندسازی.

خرید تضمینی آب: ۳۶ درصد افزایش، جهت حمایت از کشاورزان و مدیریت منابع آبی.

بهداشت و درمان: ۴۶ درصد افزایش، با تأکید بر تأمین دارو و تجهیزات برای اقشار کم‌درآمد. کمک هزینه تغذیه کودکان زیر خط فقر: ۴۶ درصد افزایش، به عنوان ابزار کلیدی در کاهش نابرابری‌های اجتماعی. این تخصیص‌ها، با مکانیسم‌های دیجیتال ردیابی، کارایی و شفافیت را تضمین می‌کنند و از ابهامات اولیه لایحه جلوگیری می‌نمایند.

۲- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی)

اعتبارات ۶۰۰ هزار میلیارد تومان (بدون رشد نسبت به ۱۴۰۴) با سهم ۱۵ درصدی از کل مصارف، بر پروژه‌های کلیدی مانند زیرساخت‌های حمل‌ونقل و انرژی متمرکز است. دستگاه‌ها مجاز به تأمین بخشی از نیازها از فروش دارایی‌های دولتی هستند، که این سیاست مولدسازی را تشویق کرده و از توقف پروژه‌ها جلوگیری می‌کند. رویکرد واقع‌بینانه، بر اساس عملکرد ۸ ماهه ۱۴۰۴ (تحقق ۸۶ درصدی اعتبارات هزینه‌ای)، تنظیم شده است اما با توجه به تورم بالایی که خواهیم داشت، این عدم رشد، در اصل به معنای کاهش این بخش است.

۳- تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی و اوراق)

لایحه بودجه ۱۴۰۵ با پیشنهاد رقم ۶۰۲ هزار میلیارد تومان برای تملک دارایی‌های مالی، رویکردی کاهشی را نسبت به سال ۱۴۰۴ اتخاذ کرده است. رکن اصلی این بخش، تخصیص ۴۴۶ هزار میلیارد تومان برای بازپرداخت اصل اوراق سررسید شده است که رشدی ۱۵ درصدی را نشان می‌دهد. هم‌زمان، با افزایش سقف انتشار اوراق مالی اسلامی به ۹۴۰ هزار میلیارد تومان، تلاش شده است تا بخشی از واگذاری‌های مالی از این طریق پوشش داده شود. این استراتژی با اولویت‌دهی به تسویه بدهی‌های انباشته و تنوع‌بخشی به ابزارهای تأمین مالی، ریسک‌های آتی اقتصاد را مدیریت کرده و پاسخی به چالش‌های کسری بودجه محسوب می‌شود.

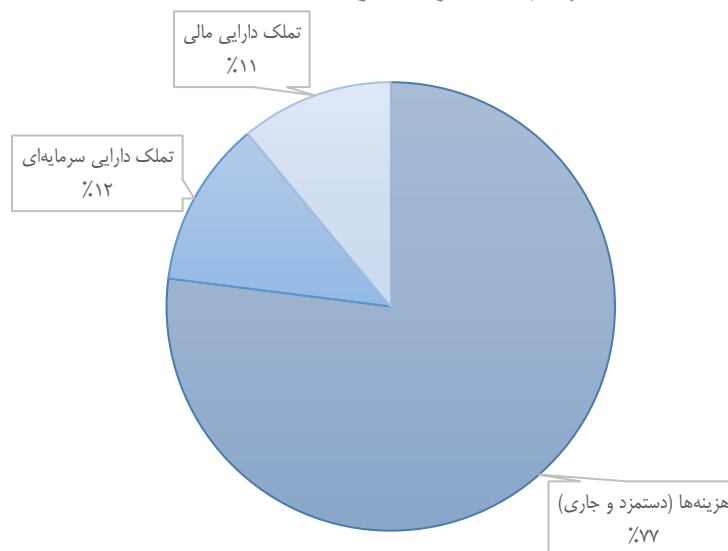
سیاست‌های قیمتی و درآمدی نوین (با تأثیر بر مصارف)

لایحه بودجه ۱۴۰۵ با تأکید بر اصلاح تدریجی قیمت‌ها و تنوع‌بخشی به منابع درآمدی تدوین شده است که این رویکرد، ضمن اثرگذاری مستقیم بر کنترل مصارف، با بهره‌گیری از تجارب گذشته و دلایل رد کلیات بودجه‌های پیشین (نظیر اجتناب از فشارهای تورمی ناشی از افزایش مالیات بر ارزش افزوده)، مسیری منطقی‌تر را دنبال می‌کند. در بخش سیاست‌های ارزی، حذف تدریجی ارز ترجیحی پیش‌بینی شده است که علاوه بر ایجاد ۵۷۲ هزار میلیارد تومان منابع جدید، با تعیین نرخ تسعیر ۸۵ هزار تومان برای دلار و ۱۰۳ هزار تومان برای یورو جهت حقوق گمرکی، به کاهش وابستگی مصارف ارزی کمک شایانی خواهد کرد.

در حوزه انرژی، رویکرد لایحه بر اتصال قیمت بنزین، گازوئیل و سایر مشتقات به نرخ پالایشگاهی استوار است. در همین راستا به طور مثال، نرخ سوخت هواپیما با افزایش چشمگیر از ۳۰ درصد به ۶۰ درصد قیمت پالایشگاه تغییر یافته است و در سمت دیگر تعرفه برق مشترکین پرمصرف معادل دو برابر هزینه تمام‌شده تولید تعیین شده است؛ مقرر گردیده ۴۵ درصد از درآمدهای حاصل از این بخش، مشخصاً به توسعه زیرساخت‌های صنعت برق اختصاص یابد. مجموعه این تغییرات با هدف تعدیل مصارف یارانه انرژی صورت گرفته و این اتفاق منابع جدیدی را برای پیشبرد طرح‌های عمرانی آزاد خواهد کرد.

در بخش سایر درآمدهای دولت و انضباط مالی، عوارض خروج از کشور در بازه ۹۰۰ هزار تا ۲۰۲ میلیون تومان تعیین شده و به منظور تشویق واردات فناوری‌های سبز، تعرفه گمرکی خودروهای هیبریدی و بنزینی زیر ۱۵۰۰ سی‌سی به ۴۰ درصد کاهش یافته است. همچنین در راستای واقع‌بینی بودجه، منابع حاصل از واگذاری دارایی‌ها با کاهشی ۸۶ درصدی نسبت به سال ۱۴۰۴، از ۱۶۰ هزار میلیارد تومان به ۲۱۵ هزار میلیارد تومان تعدیل شده است. نهایتاً، حذف پیشنهاد افزایش مالیات بر ارزش افزوده (VAT) در این لایحه، ضمن مهار تورم از این ناحیه، در خدمت تقویت سیاست‌های کلی انقباضی دولت قرار گرفته است.

سهم مصارف بودجه ۱۴۰۵



در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، منابع درآمدی دولت به تفکیک ردیف‌های اصلی برنامه‌ریزی شده بود و عملکرد آن تا پایان آبان ماه (۸ ماهه نخست) بر اساس برآوردهای سازمان برنامه و بودجه، تصویری از چالش‌های اجرایی ارائه می‌دهد. درآمدهای عمومی که عمدتاً بر پایه وصول مالیات‌ها (مانند مالیات بر اشخاص حقوقی، اشخاص حقیقی، کالاها و خدمات) استوار است، برای کل سال ۲,۴۴۶ هزار میلیارد تومان (همت) مصوب گردید. با این حال، در ۸ ماهه نخست، تنها ۱,۳۲۴ همت محقق شده که معادل ۸۱ درصد از برنامه است. این سطح تحقق، هرچند قابل قبول به نظر می‌رسد، اما با توجه به ماهیت فصلی برخی درآمدها (مانند مالیات بر عملکرد که در پایان سال وصول می‌شود)، نشان‌دهنده تأخیر نسبی در اجرای برنامه است. عوامل مؤثر شامل کندی فرآیندهای وصول، معافیت‌های موقتی و تأثیر رکود اقتصادی بر پایه‌های مالیاتی بوده است.

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، که بخش عمده آن به فروش نفت خام و میعانات گازی اختصاص دارد، یکی از نقاط ضعف اصلی عملکرد بوده است. رقم مصوب کل سال ۹۳۰ همت بود، اما عملکرد ۸ ماهه تنها به ۲۲۰ همت رسیده؛ یعنی ۳۳ درصد تحقق. این کاهش شدید عمدتاً ناشی از تحریم‌های نفتی، نوسانات قیمت جهانی، کاهش حجم صادرات و مشکلات لجستیکی حمل‌ونقل است. وابستگی سنتی بودجه به این ردیف، ریسک‌پذیری بالایی ایجاد کرده و ضرورت تنوع‌بخشی را برجسته می‌سازد.

عنوان	سال ۱۴۰۴		سال ۱۴۰۵	
	مصوب	درصد تحقق ۸ ماهه	پیش بینی	رشد به مصوب
عواید نفتی	۶۰۵	۵۰٪	۲۶۳	-۵۷٪
مولدسازی	۳۲۵	۲٪	۷	-۹۷٪
سایر واگذاری دارایی سرمایه‌ای	.	.	۵	
جمع	۹۳۰	۳۳٪	۲۷۵	-۷۰٪

در مقابل، واگذاری دارایی‌های مالی (شامل انتشار اوراق بدهی خزانه، اوراق سلف نفتی و استقراض از صندوق توسعه ملی) با مصوب ۱,۵۸۰ همت، عملکرد ۷۴۸ همت (۶۸ درصد) داشته است. این ابزار تأمین مالی، هرچند انعطاف‌پذیر است، اما افزایش بدهی‌های دولت را به همراه دارد و پایداری بلندمدت را تهدید می‌کند. به طور کلی، جمع منابع مصوب ۸ ماهه ۴,۵۹۶ همت بوده که ۲,۲۹۲ همت (۶۸ درصد) محقق شده؛ این سطح پایین، فشار بر تعادل بودجه را افزایش داده است.

عنوان		سال ۱۴۰۴		سال ۱۴۰۵	
		مصوب	درصد تحقق ۸ ماهه	لایحه بودجه	رشد به مصوب
مالیات	مالیات اشخاص حقوقی	۸۱۰	۸۹٪	۱۱۸۳	۴۶٪
	مالیات بر درآمد	۳۱۹	۸۲٪	۴۴۶	۴۰٪
	مالیات بر ثروت	۵۵	۷۱٪	۱۰۴	۸۹٪
	مالیات بر کالا و خدمات	۶۳۶	۸۳٪	۹۹۷	۵۶٪
	جمع	۱۸۲۰	۸۵٪	۲۷۳۰	۵۰٪
گمرک	حقوق ورودی کالا	۱۵۰	۶۳٪	۲۰۱	۳۴٪
	خودرو	۱۱۴	۷٪	۳۰	-۷۴٪
سود سهام		۱۰۰	۵۵٪	۱۱۷	۱۷٪
حقوق معادن		۵۵	۱۰۳٪	۷۷	۴۰٪
ارتباطات		۲۸	۱۲۰٪	۴۳	۵۳٪
سایر		۱۷۹	۱۰۷٪	۲۰۳	۱۳٪
جمع		۲۴۴۶	۸۱٪	۳۴۰۲	۳۹٪

تحلیل تحقق مصارف و هزینه‌کردها

عملکرد مصارفی دولت در مقابل منابع، الگویی دوگانه نشان می‌دهد که اولویت‌بندی تعهدات جاری را منعکس می‌کند. اعتبارات هزینه‌ای، که بیشترین سهم را به حقوق، مزایا، یارانه‌ها و هزینه‌های جاری اختصاص دارد، از ۳,۳۵۵ همت مصوب کل سال، ۱,۷۴۸ همت (۸۶ درصد) در ۸ ماهه اجرا شده است. این تحقق بالا، تعهد دولت به حفظ رفاه کارکنان و تعهدات اجتماعی را تأیید می‌کند، اما همزمان فشار بر منابع محدود را تشدید کرده و فضایی برای هزینه‌های توسعه‌ای باقی نگذاشته است.

پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (تمرکز بر پروژه‌های عمرانی مانند راه‌سازی، مسکن و زیرساخت‌ها) با مصوب ۶۰۰ همت، به ۳۲۸ همت (۸۲ درصد) رسیده است. این عملکرد مناسب، علی‌رغم محدودیت منابع، نشان‌دهنده تلاش برای تداوم طرح‌های ملی (مانند نهضت ملی مسکن و پروژه‌های جهش تولید) است، هرچند سرعت تکمیل پروژه‌ها ممکن است تحت تأثیر قرار گیرد.

پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی قبلی) ضعیف‌ترین بخش با تحقق ۳۲ درصد (۲۱۶ همت از ۱,۰۰۰ همت مصوب) بوده است. این تأخیر، ریسک افزایش نرخ بهره اوراق جدید و چرخه بدهی را بالا می‌برد و مدیریت نقدینگی دولت را پیچیده می‌کند. در مجموع، جمع مصارف مصوب ۸ ماهه ۴,۹۵۵ همت بوده که ۲,۲۹۲ همت (۷۶ درصد) هزینه شده؛ تعادلی ظاهری با منابع ایجاد کرده، اما کسری ساختاری مصوب (۴,۹۵۵ < ۴,۵۹۶ همت) را پوشش نداده است.

عنوان		سال ۱۴۰۴			بودجه ۱۴۰۵
		مصوب	عملکرد ۸ ماهه	درصد تحقق ۸ ماهه	
منابع	درآمدهای عمومی	۲۴۴۶	۱۳۲۴	۸۱٪	۳۴۰۱
	واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۹۳۰	۲۲۰	۳۳٪	۲۷۵
	واگذاری دارایی مالی	۱۵۸۰	۷۴۸	۶۸٪	۱۵۴۳
	جمع	۴۹۵۶	۲۲۹۲	۶۸٪	۵۲۲۰
مصارف	پرداخت اعتبارات هزینه‌ای	۳۳۵۵	۱۷۴۸	۸۶٪	۴۰۱۷
	پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۰۰	۳۲۸	۸۳٪	۶۰۰
	پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۱۰۰۰	۲۱۶	۳۲٪	۶۰۲
	جمع	۴۹۵۵	۲۲۹۲	۷۶٪	۵۲۲۰

پیامدهای کسری بودجه و چشم‌انداز لایحه ۱۴۰۵

عدم توازن میان نرخ تحقق مصارف (۷۶ درصد) و منابع (۶۸ درصد)، منجر به شکل‌گیری کسری عملیاتی شده است که تأمین آن عمدتاً از مجاری استقراض مازاد یا استفاده از تنخواه‌گردان صورت می‌گیرد. این شرایط، عاملی بالقوه برای تورم، افزایش نقدینگی و فشار بر نرخ ارز محسوب می‌شود؛ وضعیتی که با توجه به عملکرد ضعیف حوزه نفت (۳۳ درصد) و تشدید تأثیرپذیری از شوک‌های خارجی، مخاطرات موجود را دوچندان کرده است. در راستای جبران این ناترازی، لایحه بودجه ۱۴۰۵ بر رویکرد پایدارسازی متمرکز شده است. بر این اساس، درآمد نفتی با کاهش ۵۰ درصدی نسبت به سال ۱۴۰۴ به ۲۶۳ هزار میلیارد تومان تقلیل یافته تا ریسک وابستگی به نفت کاهش یابد. ترکیب منابع در این لایحه شامل ۶۵ درصد درآمدها (۳,۴۰۱ هزار میلیارد تومان) با محوریت رشد پایه‌های مالیاتی، ۳۰ درصد واگذاری دارایی‌های مالی (۱,۵۴۳ هزار میلیارد تومان؛ متشکل از ۹۴۰ همت اوراق و ۵۹۰ همت برداشت از صندوق) و ۵ درصد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۲۷۵ هزار میلیارد تومان با ماهیت عمدتاً غیرنفتی) است. کسری بودجه یکی از واژه‌های رایج در اقتصاد ایران است که گاهی با کسری تراز عملیاتی اشتباه گرفته می‌شود، اما این دو متفاوت‌اند؛ کسری تراز عملیاتی فقط اختلاف درآمدها و هزینه‌های جاری را نشان می‌دهد که در لایحه ۱۴۰۵ حدود ۶۱۵ همت تخمین زده شده و نسبت به سال قبل ۳۲ درصد بهبود یافته است. کسری بودجه واقعی یا آشکار، به منابعی اشاره دارد که از استقراض تأمین می‌شود و بدهی دولت را افزایش می‌دهد، یعنی خالص انتشار اوراق بدهی (۹۴۰ همت) به علاوه برداشت از صندوق توسعه ملی (۵۹۰ همت)، که مجموعاً برای ۱۴۰۵ برابر ۱,۵۳۰ همت می‌شود. همه دولت‌ها کسری بودجه دارند و این پدیده ذاتاً بد نیست، بلکه تا حد لازم برای تحریک رشد اقتصادی ضروری است؛ کاهش یا افزایش آن بسته به شرایط کلان اقتصاد هدف‌گذاری می‌شود و هدف دائمی صفر کردن استقراض نیست. دغدغه اصلی اندازه کسری نیست، بلکه نحوه تأمین و مدیریت آن است؛ اگر از روش‌های صحیح مثل اوراق مالی اسلامی و صندوق استفاده شود، آسیب‌زا نخواهد بود، در حالی که چاپ پول بیش از حد تورم ایجاد می‌کند. در بودجه ۱۴۰۵، واقع‌بینی درآمدها (مثل کاهش نفت به ۲۷۵ همت) و تمرکز روی مالیات (۳,۴۰۱ همت) این کسری را مدیریت‌پذیر کرده و تراز مالی را به ۶۰۲ همت رسانده، هرچند تراز سرمایه‌ای بدون صندوق منفی (حدود ۳۲۵ همت کسری) می‌ماند و با برداشت صندوق مثبت می‌شود.

چالش اصلی اجرای بودجه در میانه سال، کسری پنهان یا تأمین‌نشده است که بخشی از اختلاف درآمدها و هزینه‌ها را شامل می‌شود و حتی پس از استفاده از تمام منابع واقعی مثل اوراق، تحقق نمی‌یابد و دولت را از پرداخت کامل مصارف بازمی‌دارد. علی‌رغم واقع‌بینی لایحه، ریسک کاهش درآمدها در صادرات گاز یا نوسان قیمت نفت به دلیل تنش‌های سیاسی وجود دارد که می‌تواند درآمد ارزی را کم کند و کسری پنهان را تشدید نماید. برای مقابله، نظارت ماهانه بر تحقق درآمدها (مثل مالیات و صادرات)، برنامه‌های پشتیبان برای اوراق اضافی یا صرفه‌جویی در هزینه‌ها، و رصد عملکرد استقراض (که در دهه اخیر از اوراق و صندوق افزایش یافته) ضروری است تا بدهی‌ها انباشته نشوند و بودجه پایدار بماند.