



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

نشست پژوهشی؛

"تحریم و اداره اقتصاد بدون نفت"

فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

- وب سایت خبرگزاری صداوسیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: زهره دانشمندی

- ❖ کاهش درآمد نفتی یکی از تبعات تحریم‌ها در سال‌های اخیر است که دولت فعلی به تازگی برای رفع این موضوع اقدام به سیاست‌گذاری در راستای اداره کشور بدون نفت کرده است.
- ❖ برنامه صفر کردن نفت، از سال اول اجرا، مسئله اصلی بودجه را به جای حداکثر سازی درآمد نفت، به حداقل سازی کسری بودجه بدون نفت و نحوه تأمین مالی آن تبدیل خواهد کرد.
- ❖ کنترل کسری بودجه، که امری درون‌زا است (بر خلاف نفت که به صورت برون‌زا تحمیل می‌شود) و مباحث پایداری ناشی از چگونگی تأمین آن خواهد بود که می‌تواند به عنوان یک اصلاح ساختاری بلندمدت در نظر گرفته شود.
- ❖ برنامه صفر کردن نفت، از سال اول اجرا، مساله اصلی بودجه را به جای حداکثر سازی درآمد نفت، به حداقل سازی کسری بودجه بدون نفت و نحوه تأمین مالی آن تبدیل خواهد کرد. مساله اصلی بودجه، کنترل کسری بودجه خواهد بود که امری درون‌زا است (برخلاف نفت که برون‌زا است) و توجه اصلاح ساختاری بلندمدت

### □ مقدمه

اقتصاد ایران، دهه‌هاست که رنگ سیاه و نفت به خود گرفته است و همین وابستگی هم باعث شده که تحریم‌های نفتی از دوران مصدق تاکنون به ابزار فشار دیگر کشورها به اقتصاد ایران بدل شود. در این بین مؤثرترین و پایدارترین راه مقابله با استفاده از اهرم نفت علیه ایران، اداره ارادی کشور بدون نفت است.

در هر حال کاهش درآمد نفتی یکی از تبعات تحریم‌ها در سال‌های اخیر است که دولت فعلی به تازگی برای رفع این موضوع اقدام به سیاست‌گذاری در راستای اداره کشور بدون نفت کرده است. این اقدامات در ابتدا با ارائه دو گزارش از سوی نظام برنامه‌ریزی و مرکز پژوهش‌های مجلس شروع شد. برنامه عملیات پیشنهاد شده با ملاحظه قابل اجرا بودن کار از لحاظ عملیات بودجه‌ای، حداقل کردن زمان اجرا، قابل اجرا بودن کار از لحاظ ملاحظات اجتماعی و سیاسی، کمترین تلاطم غیرقابل اجتناب در محیط اقتصاد کلان و کمترین فشار و بیشترین حمایت از اقشار آسیب پذیر تدوین شده است. هر چند که کارشناسان معتقدند علاوه بر توجه به جزئیات این گزارش‌ها، باید به نحوه اجرایی کردن آنها نیز توجه زیادی شود تا از اقداماتی که در راستای به صفر رساندن نفت در بودجه انجام می‌گیرد، بهتر بهره‌مند شویم.

در همین راستا و برای بررسی بیشتر موضوع تلاش کردیم تا در نشست پژوهشی در دوم تیرماه 98 با حضور دکتر احسان خاندوزی، کارشناس اقتصادی و استاد دانشگاه علامه طباطبایی این موضوع را بیشتر مورد توجه قرار دهیم.

## الف) دولت

### ضرورت‌ها

الزام اجرائی دستور مقام معظم رهبری مبنی بر اصلاحات ساختاری بودجه

عدم امکان اداره کشور در آینده با استمرار رویه‌های جاری

الزام تبدیل تهدیدات ناشی از تحریم‌ها به فرصت اصلاحات اقتصادی

### ضرورت‌های اجرای برنامه اصلاحات ساختاری بودجه

#### 1- تکلیف اجرائی دستور مقام معظم رهبری مبنی بر اصلاحات ساختاری بودجه

مقام معظم رهبری مقرر فرمودند: «نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش ناترازی بودجه با افق دو ساله (99-1398)» تدوین و به تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی رسانده و بودجه سال 1398 در چارچوب این برنامه تنظیم شود. «در سیاست‌های کلی و برنامه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تکالیف متعددی در خصوص اصلاح ساختار بودجه عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت تصویب و ابلاغ شده است که باید اجرایی و به ویژه در بودجه 1398 گنجانیده شود».

\*سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مربوط به اصلاحات ساختاری بودجه کشور

\*برنامه‌های ملی پنجم و یازدهم از برنامه‌های 12گانه اقتصاد مقاومتی<sup>1</sup>

#### 2- عدم امکان اداره کشور در آینده با استمرار رویه‌های جاری

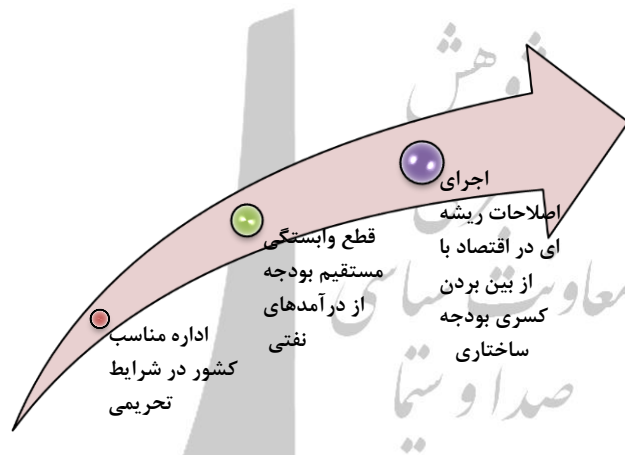
\*اثر تحریم‌ها و انباشت دیگر چالش‌های اقتصادی در افزایش کسری بودجه

1- برنامه پنجم، برنامه ملی برقراری انضباط مالی در بخش عمومی و قطع وابستگی بوجه به نفت؛ (رئیس: رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور) دبیر: امور تلفیق بوجه؛ طرح اجرای بوجه ریزی مبتنی بر عملکرد (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور)؛ طرح پایداری منابع درآمدی دولت (سازمان امور مالیاتی کشور)؛ طرح بهینه سازی اندازه و ساختار دولت (معاونت توسعه منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور)؛ طرح اصلاح ساختار مالی دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی)؛ تقویت خود اتکالی استان ها (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور)؛ شفاف سازی بودجه هزینه ای و سرمایه ای دولت (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور)؛ طرح افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی تا قطع کامل وابستگی بودجه به نفت (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور)

برنامه یازدهم، برنامه ملی مردمی کردن اقتصاد: (رئیس: وزیر امور اقتصادی و دارایی)، دبیر: امور بنگاه ها، شوراها و توسعه مشارکت های مردمی، طرح توانمند سازی بخش خصوصی (وزارت امور اقتصادی و دارایی)، طرح اصلاح نظام مالی برای واگذاری فعالیت ها به بخش غیر دولتی (وزارت امور اقتصادی و دارایی)، طرح تداوم و تسریع اجرای سیاست های ابلاغی اصل 44 (وزارت امور اقتصادی و دارایی)، طرح محدود کردن نقش ووظایف دولت به امور حاکمیتی و تصدی های اقتصادی اجتماعی اجتناب ناپذیر (وزارت امور اقتصادی و دارایی)، طرح کاهش نقش دولت در اجرای طرح های عمرانی (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

- بی ثباتی و خروج از تعادل اقتصاد کلان
  - تورم و نرخ ارز فزاینده
  - تشدید رکود اقتصادی و کاهش شدید سرمایه‌گذاری
  - افزایش و انباشت بدهی‌های دولت به بانک‌ها، بیمه‌ها، صندوق‌ها و دیگر احاد اقتصادی
  - معضلات محیط زیستی مانند آب و آلودگی هوا ناشی از قیمت‌گذاری‌های دولتی در حوزه آب و انرژی
- \*اثر مداخلات دولتی، قیمت‌گذاری‌های دولتی و تداوم تثبیت نرخ ارز (ترجیحی)
- کاهش اشتغال، افت تولید و سرمایه‌گذاری

### چشم انداز



### ماموریت (نحوه دستیابی به چشم انداز)

◆ اداره کشور:

- حذف کسری بودجه ناشی از کاهش شدید درآمدهای نفتی در اثر تحریم
  - اطمینان بخشی از تامین حداقل‌های معیشتی مردم به صورت عادلانه
  - حفظ ثبات اقتصاد کلان در کنار حفظ و رونق تولید و اشتغال
- ◆ محدود کردن قانونی ورود مستقیم منابع نفتی به بودجه و ایجاد استقلال در مصارف صندوق توسعه جهت ایجاد ثبات و توسعه
- ◆ اصلاحات در ایجاد درآمدهای پایدار و مدیریت هزینه‌ها

## کوتاه مدت (سال ۹۸)

افزایش سرمایه گذاری عمومی جهت جبران کاهش سرمایه گذاری خصوصی و مقابله با رکود

بالا بودن درآمدهای دولت از منابعی که کمترین آسیب را به عموم برساند در کنار سیاست بازتوزیعی جهت کاهش فشار اقتصادی و اجتماعی

مدیریت کسری بودجه بدون دست اندازی مستقیم به منابع بانک مرکزی

عدم کاهش شدید هزینه‌ها جهت جلوگیری از تشدید رکود اقتصادی

## میان مدت (پس از سال ۹۸)

ایجاد درآمدهای پایدار از طریق اصلاح نظام مالیاتی و نظام فروش حامل‌های انرژی

کوچک سازی و بهینه سازی مخارج دولت و بخش عمومی جهت ایفای وظایف ذاتی دولت و بخش عمومی

ایجاد استقلال بودجه جاری از درآمدهای نفتی و اهرم کردن این منابع برای توسعه کشور

اجرای اصلاحات در فرآیندها و رویه‌ها جهت کسری بودجه ساختاری

## طرح اصلاحات بودجه‌ای پشتیبان رشد پایدار اشتغال‌زا

محور چهارم:  
تقویت نهادی بودجه

محور سوم:  
ثبات سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار

محور دوم:  
هزینه کرد کارا

محور اول:  
درآمدزایی پایدار

چارچوب رفتاری مبتنی بر (۱) رعایت قاعده مالی و (۲) افزایش شفافیت و پاسخگویی

محور	پروژه	امور	دستگاه اجرایی همکار
درآمدزایی	اصلاح نظام پارانه کالاهای اساسی و انرژی در کنار تامین حداقل معیشت	کلان، انرژی و امور اجتماعی	وزارت نفت، رفاه، سازمان هدفمندی
درآمدزایی	کاهش معافیت‌ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی	کلان، پایش تعهدات	سازمان امور مالیاتی، گمرک
درآمدزایی	فروش دارایی‌ها از طریق صندوقهای ETF	پایش تعهدات	وزارت اقتصاد، سازمان بورس

<sup>۱</sup> - اطلاعات جزئی‌تر استراتژی‌های کوتاه مدت و بلند مدت برای اجرایی‌تر شدن موضوع در پیوست این پژوهش آمده است.

مدیریت هزینه	کاهش هزینه‌ها (حذف هزینه‌های اجتناب‌پذیر و اولویت‌بندی فعالیت‌ها/ کاهش هزینه‌های شرکت‌های دولتی/ کاهش هزینه‌های بیمه سلامت)	معاونت امور علمی، فرهنگی و اجتماعی، دفتر امور تلفیق	دیوان محاسبات
مدیریت هزینه	اهرم کردن منابع بودجه برای تولید	شورای اقتصاد و بازرگانی	بانک مرکزی، وزارت صمت، جهاد
ثبات سازی	انتشار اوراق به همراه عملیات بازار باز برای سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و زیرساختی	پایش تعهدات و کلان، نظام فنی	بانک مرکزی، وزارت اقتصاد
ثبات سازی	اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی جهت ایجاد ثبات اقتصاد کلان و خارج کردن نفت از بودجه	کلان، انرژی و شورای اقتصاد	صندوق توسعه ملی، بانک مرکزی، وزارت نفت و وزارت اقتصاد
اصلاح نهادی	افزایش شفافیت و جامعیت بودجه	تلفیق، پایش تعهدات، فناوری اطلاعات و مشاورین	-

## پژوهش تحریمی سیاسی مجلس (ب)

### چشم انداز شاخص‌های کلان اقتصادی

- \* نرخ تورم 12 ماهه تا پایان فروردین 98 حدود 30٪، این رقم احتمالاً در پایان اسفند 98 به 40٪ خواهد رسید.
- \* نرخ رشد اقتصادی سال 97 حدود 5٪ منفی، این رقم احتمالاً برای سال 98 به 8٪ منفی خواهد رسید (با فرض تداوم بی سیاستی)
- \* کاهش نرخ اشتغال و افزایش تعدیل نیروی کار برای سال 98 بیش از سال 97 خواهد بود.
- \* سناریوی واقع‌بینانه، فروش روزانه 500 هزار بشکه نفت خام تا پایان سال است.
- \* تحولات سال گذشته جمعیت زیر خط فقر مطلق کشور را از 16٪ به حدود 24٪ افزایش داده است.
- \* کمبود مقداری برخی کالاها و نارضایتی‌های تشکل یافته در صنوف و مناطق مختلف، برای نیمه سال 98 بسیار محتمل است.

### فروض

سیاست‌های مسکن موقت با چشم انداز خروج از تحریم، بدترین وضع برای اقتصاد ایران

تحریم، همراه ماست، استراتژی مختل کردن قوه عاقله  
خطر پخته شدن تدریجی در دیگ تحریم

برنامه‌های اصلاح جدی و پردرد با چشم انداز حداقل ۲ تا ۶ سال  
تحریم و بعد واکسینه شدن

صفر کردن فعالانه و ارادی نفت در بودجه (نه کاهش صادرات) به معنای اصلاح بودجه ریزی



کنترل سخت مصارف ارزی و تحریک منابع ارزی همزمان با مدیریت سیلان نقدینگی و تحرکات بانک ها



اصلاح سریع مدیریت اقتصادی و مقابله شدید با فساد

### طرح کلی برنامه تصفیر نفت در بودجه

#### محاسبه و اعلام کسری بودجه بدون نفت کشور

برای امسال، پس از فروش اوراق بودجه ای، و پس از اعمال فرایند تخصیص حدود 100 هزار میلیارد تومان خواهد بود.

#### اعلام و اجرای برنامه های ۱۰ گانه سالم سازی اقتصاد

هر برنامه به طور متوسط 10 هزار میلیارد تومان درآمد ایجاد می کنند. ارقام حداقلی و با لحاظ مصلحت سنجی های اجتماعی - سیاسی برآورد شده به طوری که به تنش سیاسی اجتماعی منجر نشود.

#### انتشار «اوراق پاکسازی اقتصاد از نفت» (اوراق اصلاح ساختار) تجربه دولت ملی

برخی از برنامه های 10 گانه، قابلیت اجرا و حصول درآمد در سال جاری را دارند و برخی، همانند انواعی از مالیات ها، علی رغم شروع عملیات اجرایی در سال جاری ممکن است در سال آتی و سال بعد از آن به ثمر بنشینند. برای برنامه هایی که امکان حصول درآمد در سال جاری ندارند، «اوراق پاکسازی اقتصاد از نفت» منتشر و در بودجه های سال های بعد، تسویه می شوند. برآورد ما نشان می دهد حدود 60 تا 70 هزار میلیارد تومان قابلیت تحصیل درآمد در سال جاری وجود دارد و برای 30 تا 40 هزار میلیارد تومان، مازاد بر اوراق سال جاری، اوراق مالی - اسلامی اختصاصی برنامه تصفیر، نفت عمدتاً متکی بر صُکوک و به پشتوانه دارایی های دولت خواهد بود، منتشر خواهد شد.

#### صفر کردن درآمد نفت در بودجه از لحظه تصویب اصلاحیه یا قانون تصفیر درآمد نفت در بودجه

تمام درآمد نفت پس از کسر سهم شرکت نفت وارد صندوق توسعه می شود

## جزئیات عملیات بودجه‌ای

مصارف				منابع				عنوان	
پیش‌بینی عملکرد 98 پس از اعمال سازوکار تخصیص	مصوب 98	عملکرد 97	قانون بودجه 1397	عنوان	پیش‌بینی عملکرد 98	مصوب 98	عملکرد 97	قانون 1397	
3328	3524	2774	2,939	هزینه ای	1,292	1,343	1,077	1,128	درآمد مالیاتی
150				حمایتی ویژه ( هزینه های سیل)	231	325	187	292	درآمد گمرکی
350	668	470	620	تملك دارایی های سرمایه ای	688	721	573	735	سایر درآمدها
					2,211	2,389	1,837	2,155	مجموع درآمدها
293	293	255	307	تملك دارایی های مالی	73.7	135	67	165	سایر منابع بجز انتشار اوراق، نفت، برداشت از صندوق
4122	4485	3449	3866	مجموع	2,285	2,524	1,904	2,320	مجموع درآمدها بجز انتشار اوراق و منابع حاصل از صادرات و فروش داخل نفت و گاز
1,060	مانده کسری با فرض صادرات صفر نفت		440	مجوز انتشار اوراق	243	منابع حاصل از خوراک پتروشیمی ها		1,837	کسری بودجه بدون نفت عملیاتی (پیش بینی مصارف منهای پیش‌بینی عملکرد منابع بدون نفت و اوراق)

کسری بودجه بدون نفت سال 1398 پس از سازوکار تخصیص و پس از انتشار اوراق مالی پیش بینی شده (هزارمیلیارد ریال)



## جزئیات عملیات بودجه ای

برنامه های پاکسازی بودجه از نفت (هزار میلیارد تومان، قابلیت حصول درآمد برای سال 98، 99 و 1400)

ردیف	عنوان	تخمین
1	کاهش معافیت های مالیات بر عملکرد در حوزه صادرات مواد خام و ارزش افزوده پایین	10
2	حذف برخی از معافیت های مالیاتی در سایر بخش ها	10
3	جلوگیری از فرار مالیاتی با استفاده از: تکمیل پایگاه اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی؛ تفکیک حساب های تجاری و شخصی و نظارت بر تراکنش های بانکی؛ اصلاح شیوه مالیات ستانی	10
4	افزایش نرخ برخی از پایه های مالیاتی موجود (بجز مالیات بر عملکرد بخش تولید، با رعایت ملاحظات توزیع درآمد) و اخذ مالیات از مسکن های خالی و تلاش برای دریافت بخشی از مطالبات مالیاتی	10
5	حذف 1 دهک در پرداخت پیرانه نقدی برای سال 1398، 1 دهک برای سال 1399 و 1 دهک برای سال 1400	10
6	فروش بخشی از سهام و دارایی های غیرمنقول دولتی	10
7	اصلاح حداقلی قیمت حامل های انرژی	10
8	صادرات فرآورده ها (ناشی از افزایش تولید پالایشگاه ستاره خلیج فارس و جلوگیری از قاچاق ناشی از برقراری کارت سوخت)	10
	<b>مجموع</b>	<b>80</b>
9	معرفی پایه های مالیاتی جدید (PIT، CGT)	10
10	مولدسازی دارایی های دولت یا فروش بخشی از آنها	10
	<b>مجموع</b>	<b>100</b>

همان طور که در جدول بالا قابل مشاهده است، بسته به ظرفیت اجرایی در اجرای برنامه های پاکسازی اقتصاد، 30 تا 40 هزار میلیارد تومان، اوراق پاکسازی اقتصاد از نفت منتشر و در سال های 1399 و 1400 از محل اجرای برنامه ها تسویه خواهد شد. این اوراق می تواند توسط مردم و یا بانک ها خریداری شود و بانک مرکزی از طریق مداخله در بازار ثانویه نرخ ها را مدیریت کند.

### ملاحظات در مورد برنامه تصفیر نفت در بودجه

\* برنامه صفر کردن نفت، از سال اول اجرا، مساله اصلی بودجه را به جای حداکثر سازی درآمد نفت، به حداقل سازی کسری بودجه بدون نفت و نحوه تامین مالی آن تبدیل خواهد کرد. مساله اصلی بودجه، کنترل کسری بودجه خواهد بود که امری درونزا است (برخلاف نفت که برونزا است) اصلاح ساختاری بلندمدت.

\* هر ده هزار میلیارد تومان استقراض دولت، از مسیر اوراق، اگر در نهایت توسط بانک مرکزی خریداری شود، به طور متوسط 3.8 درصد نرخ تورم را افزایش خواهد داد. از این به بعد، دست اندرکاران تهیه و اجرای بودجه توجه خواهند داشت که در صورت عدم اقدام لازم، با خطر تورم مواجه می شوند.

\* مشابه تجربه دولت مصدق در سال 1330 ضروری است بسیج عمومی گروه های مختلف در این ارتباط به گونه ای باشد که تا حد امکان، مردم و بخش خصوصی، با هدف مشارکت در پاکسازی و قطع اتکا به نفت، به جای بانک ها یا بانک مرکزی خریدار این اوراق باشند و عوارض کمتری بر جای بگذارند.

## جزئیات عملیات مرتبط با تراز پرداختها

در جدول زیر برای افزایش منابع ارزی در اختیار در اثر اقداماتی که در طرح کلی اقدام ذکر شد، برآوردهایی انجام شده است:

مدیریت منابع ارزی و افزایش آن	تخمین میزان (میلیارد دلار)	کاهش مصارف ارزی	تخمین میزان (میلیارد دلار)
بازگشت 80 درصد از ارز حاصل از صادرات (افزایش از 40 درصد به 80 درصد)	18	کاهش 50 درصد خروج سرمایه از طریق رصد و مدیریت یکپارچه و گسترده تراکنشها در بازارهای مختلف	9
صادرات روزانه 10 میلیون لیتر بنزین و 10 میلیون لیتر گازوئیل ناشی از افزایش تولید، جلوگیری از قاچاق ناشی از کارت سوخت و اصلاح الگوی مصرف ناشی از افزایش اندک در بهای حاملها	5	کاهش 50 درصد واردات غیررسمی (قاچاق)	5
افزایش جذب گردشگر	1	مدیریت واردات کالاهای غیرضرور	1
مجموع	24	کاهش سفرهای خارجی غیرضرور	0.6
مجموع (افزایش منابع در اختیار)	39.6	مجموع	15.6

در اثر این اقدامات منابع در اختیار ارزی حدود 40 میلیارد دلار افزایش خواهد یافت که از میزان 30 میلیارد دلار ناشی از درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز بیشتر است.

### سناریوهای پیشروی اداره کشور منهای نفت<sup>1</sup>

سناریوهای ذیل به دنبال آن است که بتواند به صورت «عملیاتی و قابل اجرا»، با «کمترین تنش» اجتماعی و سیاسی، با حداقل تلاطم غیرقابل اجتناب در محیط اقتصاد کلان و با لحاظ حمایت‌های اقتصادی لازم از اقشار آسیب پذیر، منابع نفتی بودجه را «از لحظه شروع برنامه» به صفر برساند، آن را در طی اجرای برنامه حفظ کرده و در پایان، اقتصاد را وارد مرحله‌ای جدید از بودجه‌ریزی بدون اتکا به منابع استخراجی کند، ضمن اینکه در صورت کاهش تحمیلی صادرات نفت نیز، اقتصاد پایداری خود را از دست ندهد.

### سناریوی اول، برنامه ارادی و فعالانه برای صفر کردن منابع نفتی از بودجه عمومی دولت (نه صفر کردن صادرات آن)

برنامه تصفیر نفت که اختصاراً «بتن» نامیده می‌شود، «استحکام» در مقابل نوسانات یا شوک‌های نفتی را به مشخصه اصلی ساختار بودجه کشور تبدیل و در عین حال، منابع نفتی را، برای استفاده نسل‌های آتی و توسعه کشور، معطوف به تنوع اقتصادی و پایداری تراز پرداختها و سالم‌سازی تجارت، حفظ و صرف خواهد کرد.

در بخش «طرح کلی اقدام برنامه تصفیر نفت» گزارش مرکز پژوهشی مجلس آمده است: «برای قابل مطالعه کردن این سند برای سیاستگذاران، خلاصه اجرایی طرح کلی اقدام «برنامه تصفیر نفت» در بودجه به شرح زیر ارائه می‌شود:

- \* کاهش معافیت‌های مالیات بر عملکرد در حوزه صادرات مواد خام و ارزش افزوده پایین
- \* حذف برخی از معافیت‌های مالیاتی در سایر بخشها
- \* جلوگیری از فرار مالیاتی با استفاده از: تکمیل پایگاه اطلاعاتی سازمان مالیاتی، تفکیک حساب‌های تجاری و شخصی نظارت بر تراکنش‌های بانکی، اصلاح شیوه مالیات ستانی

1- اداره اقتصاد کشور بدون نفت، مرکز پژوهشهای اسلامی، خرداد 1398

\*افزایش نرخ برخی از پایه‌های مالیاتی موجود (به جز مالیات بر عملکرد بر بخش تولید، با رعایت ملاحظات توزیع درآمد) و اخذ مالیات از مسکن‌های خالی و تلاش برای دریافت بخشی از مطالبات مالیاتی

\*حذف یک دهک در پرداخت یارانه نقدی در سال 98، یک دهک در سال 99 و یک دهک برای سال 1400

\*فروش بخشی از سهام و دارایی‌های غیرمنقول دولتی

\*اصلاح حداقلی قیمت حامل‌های انرژی

\*صادرات فرآورده‌ها (ناشی از افزایش تولید پالایشگاه ستاره خلیج فارس و جلوگیری از قاچاق ناشی از برقراری کارت سوخت)

\*مولد سازی بخشی از دارایی‌های دولت یا فروش بخشی از آنها<sup>1</sup>

## سناریوی دوم: مقاوم سازی اقتصاد با پاکسازی بودجه از نفت

**1- کسری بودجه بدون نفت کشور:** کسری توازن منابع و مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن نفت به عنوان منبع بودجه‌ای؛ محاسبه و شفاف می‌شود. این رقم، شاخص اصلی «شکاف اقتصاد و بودجه عمومی از وضعیت سالم» و به عبارت دیگر شاخص میزان تلاش دولت، دست اندرکاران بودجه و مردم برای جبران فاصله تا وضعیت سالم است. محاسبات نشان می‌دهند کسری بودجه امسال حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد شد که برای اقتصاد ایران بالا است. همچنین برنامه ۱۰ گام اقتصاد برای سال جاری منتشر شود و برای هر کدام از این ۱۰ مرحله به طور متوسط ۱۰ هزار میلیارد تومان درآمدزایی مدنظر باشد. در آخر نیز تمام درآمدهای حاصله نفت با کسر سهم شرکت ملی یکسره به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود و این صندوق هم منابع را در بانک مرکزی سپرده گذاری کند.

**2- برنامه‌های ۱۰ گانه سالم سازی اقتصاد:** ۱۰ مرحله درآمدزایی که برای جبران کسری بودجه بدون نفت از سوی بازوی پژوهشی مجلس پیشنهاد شده است اغلب در حوزه مالیاتی است؛ مانند کاهش معافیت مالیاتی در حوزه صادرات مواد خام و ارزش افزوده پایین، حذف برخی از معافیت‌ها در سایر بخش‌ها، جلوگیری از فرار مالیاتی، افزایش نرخ برخی از پایه‌های مالیاتی و از سوی دیگر حذف سالانه یک دهک از یارانه بگیران تا سال ۱۴۰۰، فروش بخشی از سهام و دارایی‌های دولتی، اصلاح حداقلی قیمت حامل‌های انرژی و صادرات فرآورده‌ها. علاوه بر این معرفی پایه‌ای مالیاتی جدید و مولد سازی دارایی‌های دولت یا فروش بخشی از آن‌ها نیز به عنوان دو گام دیگر پیشنهاد شده است. بسته به ظرفیت اجرایی برنامه‌های پاکسازی اقتصادی ۳۰ تا ۴۰ هزار میلیارد تومان اوراق پاکسازی اقتصاد از نفت منتشر و در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ از محل اجرای برنامه‌ها تسویه خواهد شد. این اوراق می‌تواند توسط مردم و یا بانک‌ها خریداری شود.

براساس شبیه سازی انجام شده در مورد سناریوهای مختلف ورود نفت به جایی غیر از بودجه دولت، همانند در نظر گرفتن حساب ذخیره ارزی که امکان تزریق بودجه‌ای نداشته باشد و در اختیار بانک مرکزی باشد، یا تقسیم صندوق توسعه به دو بخش توسعه‌ای و متعادل کننده بودجه و یا موارد متعدد متصور دیگر، با قید حداقل تغییرات قانونی و رویه‌ای نسبت به وضعیت موجود که بتوان کار را فوراً آغاز کرد، حالت بهینه وضعیت تشخیص داده شد که پس از کسر سهم شرکت ملی نفت، ۱۰۰ درصد درآمد نفتی وارد صندوق توسعه ملی شود. در این حالت، بدون نیاز به تغییر مقررات یا اساسنامه

<sup>1</sup>از اجرای CGT تا صادرات غیرنفتی، خبرگزاری دانشگاه آزاد اسلامی، 19 خرداد 98

صندوق توسعه ملی و رویه فعلی، امکان بهره‌مندی از آن برای تامین نیازهای توسعه‌ای به شکل فعلی، امکان سپرده‌گذاری یا استقراض این صندوق به بانک مرکزی به منظور تعادل مدیریت بازار پول و ارز وجود خواهد داشت.

### 3- «برنامه تعادل بخشی به تراز پرداخت‌ها در صورت کاهش یا به صفر رسیدن صادرات نفت» مرکز پژوهشی

مجلس بیان کرده است: «در سال ۱۳۹۷ منابع ارزی سهم دولت، برداشت‌های بودجه‌ای از صندوق توسعه ملی و سهم مناطق محروم از درآمدهای نفتی و البته افزایش ذخایر ارزی بانک مرکزی، به بازار تزریق شده است.

بدیهی است که فرض صفر شدن صادرات نفت عملاً هیچ‌گاه تحقق پیدا نخواهد کرد، اما به منظور جلوگیری از درگیر شدن در سناریوسازی و قرار گرفتن در وضعیت منفعل در بازی‌سازی طرف مقابل، بهترین راه منطقی این است که حد نهایی وضعیت نامناسب را هدف قرار داده و برای آن برنامه‌ریزی کرد. به این ترتیب، به هر میزان که طرف مقابل در کاهش صادرات نفت موفق نشود، از برنامه جلوتر خواهیم بود.

**گام اول:** برنامه تعادل بخشی به تراز پرداخت‌ها: اولین و مهم‌ترین اقدام در برنامه تعادل بخشی به تراز پرداخت‌ها، مدیریت دقیق منابع ارزی موجود و اجرای مؤثرتر پیمان‌سپاری برای بازگشت حداکثری ارز حاصل از صادرات است. طبق برخی گزارش‌ها به رغم صادرات غیرنفتی بالغ بر ۴۴ میلیارد دلار در سال ۹۷، بخشی از ارز حاصل از صادرات در سامانه نیما عرضه نشده است. بازگشت ارز حاصل از صادرات از روش‌های دیگر نیز کامل نبوده است. آمار مربوط به صادرات غیرنفتی و واردات منتشره از سوی گمرک نشان از آن دارد که در مجموع با توجه به صادرات ۴۴ میلیارد دلاری کالاهای غیرنفتی و واردات ۴۲ میلیارد دلاری در سال ۱۳۹۷ عملاً ۲ میلیارد دلار مازاد در این حساب وجود دارد که نشان می‌دهد در صورت اجرای دقیق پیمان‌سپاری منابع حاصل از صادرات غیرنفتی کفاف نیاز کالاهای وارداتی کشور را می‌کند. برای جبران کسری حساب خدمات نیز ضروری است مصارف ارزی کشور محدود به کالاها و خدمات اساسی و ضروری شود.

**گام دوم:** مدیریت مصارف ارزی موجود است. یکی از روش‌های مدیریت مصارف ارزی جلوگیری از خروج سرمایه از طریق ایجاد شفافیت در تراکنش‌های بانکی است که زمینه قانونی آن در بند (ح) تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ فراهم شده است. روش‌های دیگر نظیر اعمال محدودیت و افزایش تعرفه واردات کالاهای غیرضرور و لوکس و مدیریت سفرهای خارجی از طریق اخذ تصاعدی عوارض خروج از کشور و نیز مبارزه با واردات کالا به صورت غیر رسمی (به جز مواد اولیه تولید) می‌تواند به کاهش مصارف ارزی کمک نماید.

**گام سوم:** ایجاد منابع ارزی جدید از طریق کنترل صادرات غیررسمی (قاچاق) و سوق دهی آن به سمت صادرات رسمی است. همچنین با اصلاح قیمت برخی کالاها مانند بنزین و گازوئیل می‌توان مصرف داخلی را کاهش و ظرفیت صادراتی برای این محصولات فراهم کرد. یکی دیگر از منابع ارزی بالقوه ظرفیت گردشگری ایران است.

## کلام آخر

شرایط خاص کشور که به شدت صرف نفت را دچار مشکل کرده و در طرف مقابل نیز افقی برای رفع تحریم‌ها دیده نمی‌شود، باید دولت مسیر کنونی خود را تغییر دهد. با توجه به احتمال بودن کسری بودجه بدون نفت انتظار رفع ریشه مشکلات تنها از طریق خلع سلاح طرف مقابل میسر می‌شود که این مهم نیز به معنای به صفر رساندن خرج کردن درآمدهای نفتی است. از سوی دیگر برنامه لازم برای خنثی کردن طرف مقابل تنظیم شود.

در هر حال، برنامه صفر کردن نفت، از سال اول اجرا، مسئله اصلی بودجه را به جای حداکثرسازی درآمد نفت، به حداقل سازی کسری بودجه بدون نفت و نحوه تأمین مالی آن تبدیل خواهد کرد. در واقع، همانند بیشتر کشورهای دنیا با ساختار بودجه‌ای سالم، مسئله اصلی بودجه، که باید مورد توجه دست اندرکاران بودجه در دولت و مجلس و مردم قرار گیرد، کنترل کسری بودجه، که امری درون زاست (بر خلاف نفت که به صورت برون‌زا تحمیل می‌شود) و مباحث پایداری ناشی از چگونگی تأمین آن خواهد بود که می‌تواند به عنوان یک اصلاح ساختاری بلندمدت در نظر گرفته شود. بنابراین، در سال جدید که تلاش بر این است که اداره کشور بدون نفت باشد، باید به دنبال ارائه راهکارهایی گشت که بنا به فرمایشات مقام معظم رهبری زمینه‌ساز ایجاد یک اقتصاد مقاومتی واقعی گردد. اصلاح نظام بودجه‌ای کشور با راهبرد ادراه اقتصاد بدون نفت با توجه به شرایط فوق‌امری الزامی است که توجه ویژه دولت، مسئولین و همه ارگان‌ها را در این خصوص می‌طلبد.

پژوهش  
تجربہ  
معاونت ساسی  
صدا و سیمایا

