



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی شیراز




# گزارش وضعیت بودجه استانی

گزارش تحلیلی اقتصادی و اجتماعی

گزارش شماره ۱۰ - سال ۹۵

تهیه شده در دفتر مطالعات اقتصادی و اجتماعی

کد مدرک: SCCIM-FR-009-0۰	<b>گزارش</b>	اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی شیراز 
تاریخ:		


موضوع گزارش:	
تنظیم کننده:	تاریخ ارائه:

## ۱. مقدمه

بخشی از بودجه عمومی دولت، اعتبارات استانی است. عوامل مختلفی در تخصیص اعتبارات به استان‌های مختلف کشور مبنای قرار می‌گیرند که طیفی از ضرایب محرومیت استان‌ها و سطح توسعه آن‌ها، جهت‌گیری سیاست‌های دولت تا چانه‌زنی‌های سیاسی و ارتباطات نمایندگان و مسئولان استانی را در بر می‌گیرد. در این ارتباط با توجه به عدم شفافیت در بودجه‌های استانی به‌طور دقیق مشخص نیست که چه مقدار از مصارف بودجه عمومی دولت در استان‌ها خرج می‌شود. یکی از منابع اصلی درآمدهای استانی انواع مالیات‌ها می‌باشد. با توجه به کاهش حجم صادرات و فروش نفت خام در اثر تحریم‌های اقتصادی طی سالهای گذشته و نیز کاهش شدید قیمت‌های جهانی نفت راه‌گزینی جز توجه بیشتر به افزایش درآمدهای مالیاتی برای دولت باقی‌مانده است و یکی از دلایل پیشی گرفتن سهم درآمدهای مالیاتی از سهم درآمدهای حاصل از فروش نفت خام در منابع عمومی را می‌بایست در این امر جستجو کرد. با این حال مشکلات متعددی گریبان‌گیر نظام مالیاتی کشور است. فقدان نظام جامع اطلاعات مالیاتی، تعدد نرخهای مالیاتی در بخشهای مختلف اقتصادی، اعمال نظرات شخصی در فرآیند وصول مالیات‌ها، عدم تسلط کافی بعضی از ماموران مالیاتی به اجرای صحیح قوانین و مقررات مربوطه، فساد در برخی از حوزه‌های مالیاتی به دلیل ناکافی بودن نظارت‌های فنی بر فرآیندهای تشخیص و وصول مالیات از جمله مهمترین آسیب‌ها و کاستی‌های نظام مالیاتی محسوب می‌شوند که در مجموع باعث شده است تا نظام مالیاتی در ایران در حوزه‌های نظارت و اجرا از کارآیی لازم بهره‌مند نباشد.

## ۲. درآمدهای ملی

کل درآمدهای استانی کشور در سال ۱۳۹۵ معادل ۷۷۵،۶۸۳،۰۵۴ میلیون ریال پیش‌بینی شده است که نسبت به سال قبل ۱۶/۶ درصد رشد دارد. از این درآمد معادل ۱،۰۱۱ هزار میلیارد ریال به عنوان درآمدهای مالیاتی (منابع عمومی) پیش‌بینی شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی (منابع عمومی) مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (۸۸۴ هزار میلیارد ریال) از رشدی معادل ۱۴/۴ درصد برخوردار است. در بوجه سال ۹۵ با توجه به روند فعلی وصول درآمدهای مالیاتی و نیز سایر شرایط اقتصادی، پیش‌بینی می‌شود عملکرد درآمدهای مالیاتی معادل ۹۱۸،۰۱۲ میلیارد ریال باشد که نسبت به سال ۹۴ در حدود ۱۷/۵ درصد رشد خواهد داشت. با توجه به سهم نسبتاً قابل توجه درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه (سهم

کد مدرک: SCCIM-FR-009-0	<b>گزارش</b>	اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی شیراز 
تاریخ:		

۳۸ درصدی) هر گونه پیش‌بینی برآوردی در میزان وصول درآمدهای مالیاتی می‌تواند اجرای بودجه را در عمل دچار اختلال کند. مجموع درآمدهای مالیاتی (عمومی و اختصاصی) پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۵، معادل ۱،۰۲۸ هزار میلیارد ریال است. از این رقم ۱۷ هزار میلیارد ریال درآمدهای مالیاتی اختصاصی و ۱،۰۱۱ هزار میلیارد ریال نیز درآمد عمومی مالیاتی است که به عنوان بخشی از منابع عمومی بودجه می‌باشد.

در عملکرد چهارماهه اول سال ۹۵ میزان درآمدهای حصولی دولت معادل ۳۹۷/۵ هزار میلیارد ریال بوده است که نسبت به مدت مشابه سال گذشته ۲۶/۶ درصد افزایش یافته است. در چهار ماه نخست امسال درآمد کسب شده از محل مالیاتها ۲۹۷ هزار میلیارد ریال بوده که رشد ۲۶/۹ درصدی را نسبت به مدت مشابه سال قبل نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱: مقایسه وضعیت درآمدها و هزینه‌های دولت طی دوره ۹۵-۱۳۹۳ - هزار میلیارد ریال

درصد تغییرات		سهم (درصد)		مصوب چهارماهه	مصوب	عملکرد چهارماهه			
						۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۵	
۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۵	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	
۲۶/۶	۱۵/۹	۱۰۰	۱۰۰	۵۳۴/۷	۱۵۷۳/۸	۳۹۷/۵	۳۱۴	۲۷۰/۸	<b>درآمدها</b>
۲۶/۹	۱۰/۸	۷۴/۷	۷۴/۵	۳۵۲/۷	۱۰۳۸/۳	۲۹۷	۲۳۴	۲۱۱/۱	درآمدهای مالیاتی
۲۵/۷	۳۴	۲۵/۳	۲۵/۵	۱۸۱/۹	۵۳۵/۵	۱۰۰/۵	۸۰	۵۹/۷	سایر درآمدها
<b>پرداخت‌های هزینه‌ای</b>									
۲۱/۴	۷/۴	۱۰۰	۱۰۰	۷۲۶/۲	۲۱۳۷/۶	۶۰۴/۹	۴۹۸/۴	۴۶۴/۳	پرداخت‌های هزینه‌ای - ملی
۲۱/۶	۶/۱	۹۶/۱	۹۶	۷۱۴/۴	۲۱۰۳/۴	۵۸۱/۵	۴۷۸/۳	۴۵۰/۸	پرداخت‌های هزینه‌ای -
۱۶/۵	۴۹/۵	۳/۹	۴	۱۱/۶	۳۴/۲	۲۳/۴	۲۰/۱	۱۳/۴	استانی

ماخذ: وزارت امور اقتصادی و دارایی

### ۳. درآمدهای استانی

حدود ۲۹ درصد منابع بودجه عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، منابع استانی است. در طرف مصارف، از کل اعتبارات بودجه بیش از ۵ درصد، بودجه استانی است که البته با افزایش ۲۳ درصدی نسبت به بودجه ۹۴ (معادل ۹/۴ درصد) به ۴/۵ درصد رسیده است. توزیع اعتبارات استانی نیز نشان می‌دهد، استان‌ها از نظر مجموع اعتبارات جاری و عمرانی و همچنین اعتبارات عمرانی به تنهایی، کمی همگرا تر شده‌اند. با این حال بیش از ۵۱ درصد اعتبارات به ترتیب بزرگی، متعلق به ده استان خوزستان، فارس، خراسان رضوی، تهران، مازندران، اصفهان، کرمان، سیستان و بلوچستان، آذربایجان شرقی و گیلان است. این ترتیب در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نیز برقرار بوده است.



## گزارش

کد مدرک: SCCIM-FR-009-00

تاریخ:


همچنین در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت مجموع اعتبارات استان‌ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی حدود ۱۹ درصد بوده است. رشد اعتبارات استانی به طور متوسط برای استان‌ها حدود ۳۵ درصد بوده است. این نرخ برای برخی استان‌ها بیشتر و برای برخی استان‌ها کمتر بوده است. بیشترین رشد مربوط به استان اردبیل و سمنان با ۴۳ درصد و کمترین رشد مربوط به استان خوزستان با ۲۵ درصد بوده است. متوسط رشد اعتبارات عمرانی برای استان‌ها برابر با ۳۱ درصد بوده است. بیشترین رشد در اعتبارات عمرانی مربوط به استان سمنان با ۴۵ درصد و کمترین رشد مربوط به استان خوزستان با ۲۰ درصد بوده است. در بین استانهای کشور استان فارس رتبه ۶ درآمدهای استانی را بعد از استانهای تهران، خوزستان، خراسان رضوی، هرمزگان و آذربایجان شرقی به خود اختصاص داده است. این در حالی است که در میان استانهای کشور استان فارس از درآمدهای استانی سال ۹۴ در رده پانزدهم به بعد قرار داشته است.

در بودجه استانی سال ۹۴ درآمد استان فارس معادل ۱۷،۶۵۱،۹۶۵ میلیون ریال بوده است که سهم ۲/۶ درصدی از درآمدهای کل کشور را به خود اختصاص داده است. از جمع درآمدهای استان فارس در بودجه ۹۴ در حدود ۹۳ درصد (۱۶،۴۱۶،۳۲۷ میلیون ریال) محقق شده است. سهم عملکرد درآمدهای مالیاتی در این سال ۹۲ درصد بوده است. در بودجه سال ۱۳۹۵ درآمد مصوب استان معادل ۲۱،۳۱۷،۳۹۰ میلیون ریال است که سهم آن از درآمد کل کشور ۲/۷ درصد می باشد که نسبت به سال گذشته حدود ۲۱ درصد رشد داشته و از متوسط رشد مصوب کشوری (۱۶/۶ درصد) نیز بیشتر است. طی ۵ ماه نخست سالجاری درصد تحقق درآمدهای استانی ۷۹ درصد بوده است که نسبت به مدت مشابه سال قبل ۱۲ درصد افزایش داشته است. سهم تحقق درآمدهای مالیاتی در این پنج ماه ۸۵ درصد می باشد که نسبت به مدت مشابه قبل ۱۸ درصد رشد داشته است. درآمدهای مالیاتی و به ویژه مالیات بر شرکتها و ارزش افزوده در تحقق کامل درآمدهای عمومی استان نقش بسیار مهم و تعیین کننده داشته اند.

جدول شماره ۲: درآمدهای عمومی مصوب و تحقق یافته در بودجه استانی - درصد

منتهی به مردادماه ۱۳۹۵		۱۳۹۴		درآمدهای عمومی
رشد عملکرد نسبت به دوره مشابه سال قبل (درصد)	درصد تحقق به مصوب	رشد عملکرد سالانه (درصد)	درصد تحقق به مصوب	
۱۲	۷۹	۱۴	۹۳	جمع درآمدها
۱۸	۸۵	۱۳	۹۲	درآمدهای مالیاتی
-۲۴	۵۱	۲۱	۱۰۰	سایر درآمدهای استانی
۱۷	۹۵	۱۵	۱۰۳	مالیاتهای مستقیم
۲۱	۷۱	۱۰	۷۶	مالیاتهای غیرمستقیم

ماخذ: گزارشات کارگروه درآمد و تجهیز منابع استان فارس


کد مدرک: SCCIM-FR-009-0-0	<b>گزارش</b>	اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی شیراز 
تاریخ:		

#### ۴. مشکلات مالیاتی واحدهای صنعتی

بزرگ‌ترین چالش بنگاه‌ها پس از مشکلاتی که در تامین نقدینگی دارند، مالیات است. از یک طرف دولت اعلام می‌کند که می‌خواهد موانع تولید را برطرف کند؛ اما بخشی از موانع تولید از جانب دستگاه‌های دولتی ایجاد می‌شود. برای مثال در شرایطی که حاشیه سود بنگاه‌های اقتصادی به شدت کاهش یافته است، ۳۰ درصد مالیات بیشتر نسبت به سال قبل مطالبه خواهد کرد. این بخشی‌نگری سبب می‌شود که بخش اعظمی از اشتغال تحت تاثیر قرار گیرد و بسیاری از بنگاه‌ها به ورطه تعطیلی کشیده شوند. از طرفی دیگر تغییرات پی‌درپی و در فواصل زمانی کوتاه مدت برای برخی از قوانین اصلی و مادر اقتصادی مانند قانون مالیات‌های مستقیم آفت بزرگی در کل شاکله نظام اقتصادی کشور و به تبع اقتصاد استان محسوب می‌شود؛ چرا که این امر (عدم ثبات قوانین مادر و پایه‌ای) ممکن است تاثیرات سوء بی‌شماری را در سطح کلان و در مسائل مربوط به فضای کسب و کار به اقتصاد ایجاد نماید.

قانون مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۸۷ تصویب و به صورت آزمایشی به اجرا درآمده، اما تاکنون که حدود ۸ سال از اجرای آن سپری شده، بسترها و زیرساخت‌های لازم از لحاظ صدور صورتحساب الکترونیکی و نصب صندوق‌های الکترونیکی برای مؤدیان و تولیدکنندگان و نیز نصب سیستم یکپارچه و آنلاین نرم‌افزاری با سازمان امور مالیاتی که صورت حسابها و تمامی موارد خرید و فروش مؤدیان در آن ثبت شود، ایجاد نشده است. اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده به شیوه فعلی و با احکام و بسترهای موجود، مشکلاتی را برای تولیدکنندگان بخش صنعت به وجود آورده است.

یکی از مشکلاتی که از جانب قانون مالیات بر ارزش افزوده برای تولیدکنندگان به وجود آمده است، مربوط به معافیت برخی کالاها و خدمات موضوع ماده (۱۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد. طبق حکم ماده (۱۲) این قانون، برخی کالاها و خدمات از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده معاف شده‌اند، در حالی که در فرآیند ساخت و تولید اکثر این کالاها، از مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای استفاده می‌گردد که این کالاهای واسطه‌ای مشمول مالیات هستند و تولیدکنندگان، مالیات آن را در طی فرآیند تولید پرداخته‌اند، اما در زمان فروش کالای نهایی نمی‌توانند آن را طبق فاکتور فروش از مصرف‌کننده نهایی دریافت نمایند. از طرفی هم مالیات پرداختی در مراحل قبل نیز به طور کامل قابل استرداد از سازمان امور مالیاتی نمی‌باشد. نکته بسیار مهمی که در این خصوص وجود دارد این است که اولاً برای استرداد و تسویه حساب آن با سازمان امور مالیاتی و تهاتر آن با مالیات‌های مستقیم، باید در تیرماه سال بعد مراجعه نمایند. ثانیاً فقط بخشی از این مالیات پرداخت شده در قالب مالیات‌های مستقیم قابل استرداد است.


کد مدرک: SCCIM-FR-009-0۰	<b>گزارش</b>	اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی شیراز 
تاریخ:		

یکی دیگر از مشکلاتی که در فرآیند اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده برای تولیدکنندگان وجود دارد این است که تعداد دوره‌های (هر سه ماه یکبار) پرداخت و تسویه حساب مالیات بر ارزش افزوده برای تولیدکنندگان زیاد بوده و همچنین مدت زمان (هر ۱۵ روز یکبار) ارائه اظهارنامه مالیاتی توسط تولیدکنندگان به سازمان امور مالیاتی مشکل آفرین است.

معافیت برخی کالاها از پرداخت مالیات از یک طرف و عدم معافیت زنجیره پیشین آنها از طرف دیگر، نحوه ظهور پدیده کدفروشی، کمبود نیروی انسانی متخصص در اجرای قانون، عدم تعیین دقیق کالاهای معاف از مالیات و مشکلات ناشی از گستره انواع آنها، دریافت مالیات براساس تاریخ فاکتور از خرید و فروش‌های مدت‌دار از مودیان، از دیگر مسائل و مشکلات به وجود آمده برای تولیدکنندگان بخش صنعت از جانب اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده است.

#### ۵. پیشنهادات

بایستی سعی شود رویکرد کلی اصلاح قانون مالیاتی در راستای تلطیف فضای کسب و کار و ساده‌سازی قوانین فعلی صورت گیرد تا مشارکت فعالان اقتصادی و مودیان قانون در فرآیند اصلاح و اجرای آن افزایش یابد. یکی از الزامات اساسی این کار تعیین حدود و ثغور پایه مالیاتی و نرخ مالیاتی (به عنوان دو موضوع اصلی در نظام مالیاتی) مشخص در هر بخش و جلوگیری از واگذاری بخش اعظمی از این مسائل اصلی به تصمیمات فردی یا اعمال نظرات مجری قانون است. قبول ضمانتنامه مالیاتی از مودیان توسط سازمان امور مالیاتی بابت خرید و فروش‌های مدت‌دار و نسیه برای کاهش فشار بر نقدینگی و سرمایه در گردش آنها، اعطای تخفیف مالیاتی به مودیان خوش حساب در مقابل جریمه مودیان، کاهش تعداد دوره‌ها و افزایش فواصل زمانی پرداخت مالیات و ارائه اظهارنامه مالیاتی برای مودیان، مشخص کردن گستره انواع کالاهای مشمول نرخ صفر یا پرداخت مالیات با نام مشخص کالا، ارجاع استرداد مطالبات مالیاتی مودیان مشمول به قانون مالیات بر ارزش افزوده در دوره مشخص، به جای ارجاع استرداد مطالبات آنها به سایر قوانین مالیاتی از جمله قانون مالیات‌های مستقیم و مشمول نرخ صفر کردن برخی کالاها برای پرداخت مالیات به جای معافیت آنها از جمله راهکارهایی برای حل مشکلات فعالین بخش صنعتی می‌تواند مورد استفاده قرار گیرند.

کد مدرک: SCCIM-FR-009-0۰	<b>گزارش</b>	اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی شیراز 
تاریخ:		

باباجانی، جعفر، بهروز خدارحمی (۱۳۹۳)، مدلی برای استقرار نظام بودجه بندی عملیاتی در دولت جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات تجربی حسابداری مالی، سال یازدهم، شماره ۴۱، صفحات ۳۶-۱.

پایگاه اطلاع رسانی دولت، قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان.

شهسوار، محمدرضا (۱۳۹۲)، گزارش سالانه اقتصادی استان فارس، معاونت اقتصادی اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان فارس، چاپ اول.

عزتی، مرتضی، لیلا شهریاری و دیگران (۱۳۹۲)، برآورد اثر تبعیض اقتصادی بین منطقه ای بر رشد اقتصادی استان های کشور، فصلنامه علمی - پژوهشی پژوهش های رشد و توسعه اقتصادی، سال سوم، شماره ۱۲، صفحات ۵۶-۳۹.

میرشجاعیان حسینی، حسین، فرهاد رهبر (۱۳۹۱)، تحلیل کمی الگوی اقتصاد سیاسی تخصیص بودجه های استانی در ایران، دو فصلنامه علمی - پژوهشی جستارهای اقتصادی ایران، سال نهم، شماره ۱۷، صفحات ۱۳۸-۱۰۷.