

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح اصلاح ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری
بخش کشاورزی و منابع طبیعی»



مقدمه

پایین بودن سرمایه‌گذاری و کمبود موجودی سرمایه در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، همواره به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های تولید در این بخش مطرح بوده است. از این رو موضوع تأمین سرمایه در گردش برای فعالیت‌های این بخش با روش‌هایی مانند تأمین تسهیلات ارزاقیمت یا اجرای سایر طرح‌های متنوع تأمین مالی، همواره به‌عنوان یک اصل در قوانین و اسناد بالادستی مورد تأکید قرار گرفته است. ایجاد «صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی» با مشارکت تولیدکنندگان نیز یکی از روش‌های تأمین مالی غیردولتی است که به‌عنوان وظیفه وزارت جهاد کشاورزی در قانون تشکیل این وزارتخانه تکلیف شده است. با وجود این ادامه فعالیت صندوق‌های مذکور و موفقیت آنها در جذب سرمایه، نیاز به مشوق‌ها و حمایت‌هایی از سوی دولت، در قالب تأمین سرمایه و یا اعطای معافیت مالیاتی دارد. طرح اصلاح ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، با هدف اعمال معافیت کلیه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی از پرداخت مالیات بر درآمد پیشنهاد شده است. این مهم سابق بر این با تصویب قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴ عملی شد؛ ولی از آنجایی که در این قانون فقط به‌عبارت «صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی» اشاره شده، برای فعالان بخش کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین سازمان امور مالیاتی کشور این ابهام ایجاد شده است که آیا تنها یک صندوق می‌تواند از معافیت از مالیات بر درآمد برخوردار شود و یا هر صندوقی که عنوان «صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی» را داشته باشد، مشمول معافیت مذکور قرار می‌گیرد؟ از این رو طرح حاضر، با جایگزینی واژه «صندوق‌ها» به جای «صندوق» و ارجاع به ماده قانونی موضوع ایجاد صندوق‌های توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، در صدد تعمیم معافیت مالیات بر درآمد به کلیه صندوق‌های مذکور است.^۱ در گزارش حاضر به بررسی این طرح و دلایل توجیهی ارائه آن، با توجه به جایگاه و عملکرد صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی پرداخته می‌شود.

جایگاه و عملکرد صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی

یکی از ظرفیت‌های مهم تأمین مالی غیردولتی در بخش کشاورزی، استفاده از قابلیت‌های صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی است. به موجب قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، این وزارتخانه موظف شد، با هدف حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، به تشکیل صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی با مشارکت تولیدکنندگان اقدام کند. موضوع توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی از طریق کمک دولت به صندوق‌های غیردولتی توسعه کشاورزی و دامداری، پیش‌تر در بند «ب» ماده (۱۰۶) قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ مطرح شده بود و پس از تشکیل وزارت جهاد کشاورزی نیز با توجه به اهمیت بالای موضوع، تکالیف متعددی برای تأمین و افزایش سرمایه این صندوق‌ها در اسناد بالادستی تصویب شد.^۲

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۶۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

زیربنایی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۸۱۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۸/۴



۱. ماده واحده- در انتهای ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ عبارت «صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی» به‌عبارت «صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی» اصلاح می‌گردد.

۲. بند «د» ماده (۱۸) قانون برنامه چهارم توسعه، مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱؛ جزء «۳» از بند «ی» ماده (۸۴)، بند «ی» ماده (۱۴۲) و بند «م» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹/۰۱/۱۵؛ بند «ج» ماده (۲۳) قانون برنامه ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶، تبصره «۲» از جزء «۹» بند «ب» ماده (۲۱) و تبصره‌های «۱» و «۲» از ماده (۶۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶.

براساس ماده (۶) اساسنامه نمونه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۲۶، وظایف این صندوق‌ها مواردی از قبیل اعطای تسهیلات و انجام حمایت‌های مالی به تولیدکنندگان و متقاضیان سرمایه‌گذاری؛ تضمین این متقاضیان برای دریافت اعتبار از بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی داخلی؛ دریافت کمک مالی و اعتبار از دولت، بانک‌ها و سایر شرکت‌ها و مؤسسات داخلی و خارجی و حمایت از تولیدکنندگان و فعالان در مواجهه با موقعیت‌های بحرانی، برشمرده شده است. به‌منظور ایجاد بستر لازم برای راه‌اندازی صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، «شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی»، به‌عنوان یک شرکت دولتی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی، ایجاد شد و براساس ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی به‌عنوان نماینده سهام دولت در صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی مطرح شد.^۱ در حال حاضر صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی در پنج عنوان ذیل تشکیل شده‌اند:

۱. صندوق‌های استانی؛
۲. صندوق‌های شهرستانی؛
۳. صندوق‌های تخصصی - محصولی؛
۴. صندوق‌های زنان؛
۵. صندوق‌های منابع طبیعی.

با وجود افزایشی که در تعداد و تنوع صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، ایجاد شده است و تکالیفی که برای این صندوق‌ها در راستای گسترش روش‌های تأمین مالی در نظر گرفته شده است، صندوق‌های مذکور اقدام خاصی در خصوص استفاده از ظرفیت‌های منحصربه‌فرد خود در اجرای تکالیف مواد (۱۷) و (۱۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مبنی بر انتشار اوراق مشارکت و راه‌اندازی پروژه‌های بخش کشاورزی و واگذاری آن به بخش خصوصی با اولویت دانش‌آموختگان بیکار بخش کشاورزی به یکی از روش‌های «فروش به قیمت تمام‌شده» و یا «اجاره به شرط تملیک اعیانی»، انجام نداده‌اند؛ به‌ویژه اینکه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی این قابلیت را دارند که به‌عنوان صندوق توسعه‌ای، پروژه‌های نوآورانه را در زمینه تکنولوژی‌های نوین و تولید نهاده‌های فناورانه راه‌اندازی و با روش‌های فوق به دانش‌آموختگان بیکار کشاورزی واگذار نمایند.^۲ همچنین گستره اثرگذاری صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی در بهبود وضعیت کشاورزان خرد محل تردید است؛ زیرا این صندوق‌ها توسط سهام‌داران خود اداره می‌شوند و کشاورزان خرد معمولاً نمی‌توانند در آنها سهام‌دار شوند. از طرفی از آنجایی که معمولاً سهام اشخاص حقیقی و حقوقی از صندوق و اعتبارات، براساس سهم آنها از تولید کشاورزی تعیین می‌شود، لذا چنین مکانیسمی احتمال سوگیری به نفع تولیدکنندگان عمده‌تر را دارد.

لذا می‌توان بیان کرد که هرچند حمایت از این صندوق‌ها، به‌منزله گسترش جذب سرمایه در بخش کشاورزی و منابع طبیعی است و این موضوع در اسناد بالادستی نیز تکلیف شده است، ولی لازم است نقشه راه مشخصی با توجه به شرایط ویژه بخش کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین شیوه‌های نوین تأمین مالی، برای صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی تدوین شود و سازوکارهای بهبود عملکرد صندوق‌های مذکور براساس وظایف اساسنامه‌ای ایشان اجرایی شود؛ به‌عبارتی، قائل شدن تسهیلات و سیاست‌های حمایتی برای این صندوق‌ها تنها در صورت تغییر رویه موجود و پوست‌اندازی آنها در راستای کارآمدسازی و همچنین گسترش فعالیت‌های مرتبط با تأمین مالی نوین در بخش کشاورزی و منابع طبیعی، منطقی خواهد بود.

بررسی مفاد طرح پیشنهادی

در مقدمه توجیهی طرح اصلاح ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، عنوان شده است که از آنجایی که حوزه مالیاتی وزارت امور اقتصاد و دارایی، براساس آنچه که در ماده (۱۳۳) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱، ذکر شده است، این برداشت را دارند که عبارت «صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی» صرفاً برای یک صندوق غیردولتی حمایت از توسعه بخش

۱. براساس ماده (۶) اساسنامه شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، تقویت حجم و کیفیت سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مرتبط با بخش کشاورزی؛ اعطای تسهیلات و کمک به صندوق‌های تخصصی، محصولی یا منطقه‌ای مرتبط با فعالیت‌های بخش کشاورزی و نظارت بر چگونگی استفاده از آن؛ حمایت از تولیدکنندگان و فعالان بخش کشاورزی در مواجهه با موقعیت‌های بحرانی؛ کمک به تولیدکنندگان برای افزایش ظرفیت‌های صادرات محصولات کشاورزی و نظارت بر چگونگی استفاده از آنها؛ دریافت اعتبار و کمک‌های مالی از دولت، بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی داخلی و خارجی، به‌عنوان وظایف و اختیارات این شرکت، با رعایت قوانین و مقررات مربوط در جهت تحقق هدف آن و در چارچوب وظایف وزارت جهاد کشاورزی، برشمرده شده‌اند.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی عملکرد دولت ۵. بخش کشاورزی و منابع طبیعی، شماره مسلسل ۱۷۴۹۸، ۱۳۹۹.

کشاورزی قابلیت بهره‌برداری دارد و به تمامی صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی تسری ندارد، لذا لازم است در ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، عبارت «صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی» به «صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی» تغییر یابد. متن مواد قانونی که در طرح حاضر و مقدمه توجیهی آن مورد اشاره قرار گرفته‌اند، به شرح زیر است:

قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ ماده (۱۷) - وزارت جهاد کشاورزی موظف است علاوه بر منابع پیش‌بینی شده در ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و در اجرای بند «د» ماده (۱۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، چهل‌ونه درصد (۴۹٪) آورده سهم دولت در تشکیل و افزایش سرمایه صندوق‌های غیردولتی حمایت از توسعه بخش کشاورزی، (بخشی، شهرستانی، استانی، ملی، تخصصی و محصولی) را از محل فروش امکانات قابل واگذاری وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های تابعه پس از واریز به حساب خزانه و رعایت مقررات مربوطه از طریق شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی در سراسر کشور تأمین نماید.

قانون مالیات‌های مستقیم؛ ماده (۱۳۳) - صد درصد (۱۰۰٪) درآمد صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی، شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری، کشاورزی، صیادان، کارگری، کارمندی، دانشجویان و دانش‌آموزان و اتحادیه‌های آنها از مالیات معاف است.

قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی؛ ماده (۱۲) - وزارت جهاد کشاورزی موظف است در جهت حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، نسبت به تشکیل صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی با مشارکت تولیدکنندگان اقدام نماید. اساسنامه این صندوق‌ها توسط وزارت جهاد کشاورزی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. سرمایه اولیه این صندوق‌ها از محل کمک‌های دولت، فروش اموال و امکانات مازاد این وزارتخانه که پس از فروش به خزانه‌داری کل واریز و معادل صددرصد (۱۰۰٪) آن تا مبلغ یک‌هزار میلیارد (۱ ۰۰۰ ۰۰۰ ۰۰۰ ۰۰۰) ریال تخصیص یافته تلقی می‌شود، تأمین می‌گردد.

به موجب بند «۳۱» از قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۳۱، «صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی» مشمول معافیت از مالیات بر درآمد موضوع ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با اصلاحات بعدی قرار گرفت. در نگاه اول، از این ماده قانونی استنباط می‌شود که هر صندوقی که عنوان «صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی» را داشته باشد مشمول این معافیت قرار خواهد گرفت. با وجود این، این ابهام ایجاد شد که آیا منظور قانونگذار از الحاق عبارت «صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی» به معافیت‌های مالیاتی مذکور، تنها یک صندوق است یا اینکه کلیه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی را شامل می‌شود؟ گفتنی است وجود این ابهام باعث شده است که از زمان ابلاغ قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴، صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و سازمان امور مالیاتی بر سر موضوع پرداخت یا معافیت از پرداخت مالیات بر درآمد دچار سردرگمی و بلاتکلیفی گردیده و در برخی از موارد صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، ناچار به پرداخت مالیات مذکور شده‌اند.

یکی از روش‌های رفع این ابهام، اصلاح ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم با جایگزینی واژه «صندوق‌ها» به جای «صندوق» است؛ ولی ایراد این روش این است که اعمال چنین اصلاحی، در واقع توجیه‌کننده اقدام سازمان امور مالیاتی در اخذ مالیات بر درآمد از تعدادی از صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، آن هم بعد از ابلاغ معافیت مالیاتی موضوع ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴ است. بنابراین لازم است با روش دیگری، هم رفع ابهام در خصوص معافیت کلیه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، از مالیات بر درآمد صورت گیرد و هم امکان تسری این معافیت به پرونده‌های مالیاتی در جریان که در فاصله سال‌های پس از ابلاغ قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴ برای تعدادی از صندوق‌ها گشوده شده است فراهم شود. روش پیشنهادی برای این منظور، ارائه استفساریه با این مضمون است که آیا مقصود قانونگذار از اعمال معافیت مالیاتی موضوع ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم، کلیه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی

بوده و یا فقط یک صندوق خاص مد نظر بوده است؟

گفتنی است اصلاح ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی موضوع طرح حاضر نمی‌تواند رافع ابهام‌های فوق‌الذکر باشد. با انجام اصلاح مد نظر طراحان این طرح در تغییر واژه «صندوق» به «صندوق‌های» در این ماده، متن انتهای ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، به شکل زیر تغییر می‌یابد:

« ... پس از واریز به حساب خزانه و رعایت مقررات مربوطه از طریق شرکت مادر تخصصی صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی در سراسر کشور تأمین نماید »

با این اصلاح نه تنها ماده مذکور واجد ایراد نگارشی و حقوقی می‌شود، بلکه در زمینه شمول معافیت مالیاتی هم موضوعیت ندارد؛ به عبارت دیگر با اصلاح مد نظر طراحان، عنوان «شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی» به «شرکت مادر تخصصی صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی» تغییر می‌یابد که نادرست است. ضمن اینکه در ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، اشاره‌ای به «شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی» نشده است و همان‌طور که در مقدمه این گزارش ذکر شد، مضمون این ماده تکلیف وزارت جهاد کشاورزی به تشکیل «صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی» با مشارکت تولیدکنندگان است. بنابراین به منظور شمول کلیه صندوق‌های مذکور از معافیت مالیاتی ذکر شده در ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم، لازم است قانون مالیات‌های مستقیم اصلاح یا تفسیر شود، نه قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی.

جمع‌بندی و پیشنهاد

نظر به لزوم توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، به‌عنوان تأمین‌کننده امنیت غذایی و همچنین پیش‌ران رشد اقتصادی کشور، گسترش ظرفیت‌های تأمین مالی غیردولتی در این بخش و یکی از مهم‌ترین بسترهای ایجاد شده به این منظور، یعنی صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی و البته به‌طور هم‌زمان اجرایی نمودن سازوکارهای بهبود عملکرد صندوق‌های مذکور براساس وظایف اساسنامه‌ای ایشان، حائز اهمیت فراوانی است. بر همین اساس طرح اصلاح ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، با هدف شمول کلیه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی از معافیت از مالیات بر درآمد، موضوع ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم، مطرح شده است. گفتنی است ذکر عنوان «صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی» در اصلاح ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم، این ابهام را ایجاد نموده است که آیا منظور قانونگذار از اعطای معافیت از مالیات بر درآمد در این ماده، تنها یک صندوق است یا هر صندوقی که عنوان صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی را داشته باشد؟ بروز چنین ابهامی منجر به ایجاد بلاتکلیفی و سردرگمی برای این صندوق‌ها و همچنین سازمان امور مالیاتی و اخذ مالیات بردرآمد از برخی از صندوق‌های مذکور از زمان ابلاغ قانون فوق‌الذکر در سال ۱۳۹۴ شده است.

با نگاهی به نحوه نگارش این طرح مشخص می‌شود که با اصلاح ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، با ترتیبی که در طرح مذکور عنوان شده است، نه تنها این ماده واجد ایراد نگارشی و حقوقی می‌گردد، بلکه برای تحقق هدف طراحان، یعنی معاف نمودن کلیه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی از مالیات بر درآمد، موضوعیتی نخواهد داشت. لذا به منظور رفع ابهام ایجاد شده و همچنین ایجاد امکان تسری این معافیت به پرونده‌های مالیاتی در جریان که از سال‌های گذشته، در اثر تفسیر غلط از ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم، برای تعدادی از صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی گشوده شده است، پیشنهاد می‌شود طرح فعلی با طرح استفساریه‌ای با هدف رفع ابهام از بند «۳۱» قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، در خصوص شمولیت معافیت مالیات بر درآمد برای کلیه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی، به شرح زیر جایگزین شود:

عنوان طرح پیشنهادی: طرح استفساریه بند «۳۱» قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۳۱.

موضوع استفساریه - آیا مقصود از عبارت «صندوق حمایت از توسعه بخش کشاورزی» در بند «۳۱» قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۳۱، کلیه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی است؟ پاسخ: «بلی».