



موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
The Institute for Trade Studies & Research

تاریخ شفاهی صندوق توسعه ملی

مطالعه موردی:

بررسی مشمول معافیت مالیاتی بودن صندوق
با توجه به مبانی حقوقی و مأموریت تأسیس

مصاحبه اول:



دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی



تیرماه ۱۴۰۵





موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی
The Institute for Trade Studies & Research



تاریخ شفاهی صندوق توسعه ملی

مطالعه موردی: بررسی مشمول معافیت مالیاتی بودن صندوق
با توجه به مبانی حقوقی و مأموریت تأسیس

مصاحبه اول:

دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی

تاریخ انتشار: تابستان ۱۴۰۵

مدیر. و طراح گرافیک: مهدی کشاورز افشار



www.itsr.ir





فهرست مطالب

۵	۱. تاریخچه شکل‌گیری صندوق
۶	مواد قانونی تأسیس
۶	برنامه پنجم: ماده ۸۴ برنامه پنجم
۱۳	۱. مواد قانونی مرتبط در برنامه ششم توسعه
۱۴	۲. ارکان صندوق و ویژگی ماهوی
۱۶	۳. ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
۲۹	دلایل صندوق توسعه ملی برای عدم شمول مالیات بر عملکرد
۲۹	۱. مبانی قانونی
۲۹	۱.۱. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه
۲۹	۱-۲. بند (ب) ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه
۳۰	۱-۳. ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم
۳۲	۱-۴. ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
۳۲	۱-۵. ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم
۳۳	۱-۶. ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید و استفساریه‌ی مربوط
۳۳	۱-۷. سایر قوانین
۳۳	۲. آرای مراجع قضایی
۳۳	۲-۱. آرای محاکم عمومی حقوقی
۳۳	۲-۲. آرای دیوان عدالت اداری
۳۴	۲-۳. آرای مراجع مالیاتی
۳۴	۲-۴. سایر موارد
۳۷	درج نظر معاونت حقوقی رئیس‌جمهور
۳۸	درج نظر دیگر معاونت حقوقی رئیس‌جمهور
۴۱	ماده ۵۲
۴۳	دوره‌بندی مبانی حقوقی معافیت مالیاتی صندوق



۱. تاریخچه شکل‌گیری صندوق

سؤال اساسی این پژوهش این است که آیا عملکرد صندوق توسعه ملی مشمول مالیات می‌شود یا خیر. اما پیش از ورود به این موضوع، لطفاً تاریخچه شکل‌گیری صندوق را بیان بفرمایید.

در سال ۱۳۸۹، هم‌زمان با تدوین برنامه پنجم توسعه، در ماده ۸۴ این قانون مقرر شد صندوقی تحت عنوان «صندوق توسعه ملی» تأسیس شود. تأسیس این صندوق بر پایه‌ی فلسفه‌ای نانوشته شکل گرفت: پیش از آن، از دوران برنامه سوم توسعه، تصمیم گرفته شده بود حساب ذخیره ارزی کشور ایجاد شود تا درآمدهای ارزی در چارچوب مجوزهای تعیین شده در آن حساب نگهداری و مصرف شود. این حساب به تدریج، در دوره‌های مختلف روی کار آمدن دولت‌ها، تحت تأثیر نوسانات قیمت نفت قرار گرفت؛ برای نمونه در دوران ریاست جمهوری آقای احمدی‌نژاد که قیمت نفت تا ۱۲۰ دلار افزایش یافت، وضعیت حساب مطلوب بود. اختیار این حساب در دست دولت و بانک مرکزی بود، و همین جابه‌جایی مکرر دولت‌ها و دخالت آن‌ها در منابع حساب موجب برداشت‌های نامتناسب با فلسفه‌ی اصلی تأسیس آن شد. در پی این روند، مطالعاتی صورت گرفت و گزارش‌هایی ارائه شد. سرانجام حاکمیت به این نتیجه رسید که برای مصون ماندن این منابع از دخالت دولت و ایجاد ثبات و انسجام لازم، باید ساختار حقوقی مشخصی برای آن تدوین شود تا منابع به هدف اصلی خود اصابت کند. بر این اساس، آن حساب عملاً و رسماً به نهادی با عنوان «صندوق توسعه ملی» تبدیل شد. این ایده، پس از مطالعات انجام‌شده، سرانجام در قالب ماده ۸۴ برنامه پنجم توسعه تصویب و به قانون تبدیل شد.



مواد قانونی تأسیس

برنامه پنجم: ماده ۸۴ برنامه پنجم

ماده ۸۴. صندوق توسعه ملی که در این ماده صندوق نامیده می‌شود با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروتهای ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. صندوق در تهران مستقر است و در تهران و سایر نقاط کشور شعبه‌ای نخواهد داشت. اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این ماده در حکم اساسنامه صندوق است.

الف. ارکان صندوق عبارتند از:

۱. هیأت امناء
۲. هیأت عامل
۳. هیأت نظارت

ب. هیأت امناء به عنوان بالاترین رکن صندوق، دارای وظایف و اختیارات زیر است:

۱. راهبری، تعیین سیاستها و خط‌مشی‌ها
۲. تصویب شرایط و نحوه اعطاء تسهیلات برای تولید و سرمایه‌گذاری به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی
۳. تصویب نظامنامه‌ها، برنامه‌های راهبردی، بودجه سالانه، صورتهای مالی و گزارش عملکرد صندوق
۴. انتخاب رئیس و سایر اعضای هیأت عامل مطابق بندهای (د) و (ه)
۵. عزل رئیس و اعضای هیأت عامل با پیشنهاد هر یک از اعضای هیأت امناء و تصویب هیأت امناء
۶. اتخاذ تصمیم درباره ارجاع دعاوی به داوری و صلح دعاوی با رعایت اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی
۷. تعیین انواع فعالیتهای مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخشها و زیربخش‌های تولیدی و خدماتی زاینده و با بازده مناسب اقتصادی
۸. تعیین حداقل نرخ بازده مورد انتظار از منابع صندوق و همچنین نرخ بازده مورد قبول طرحهای تولیدی و سرمایه‌گذاری برای پرداخت تسهیلات و تعیین نرخ سهم مشارکت در طرحهای سرمایه‌گذاری به نحوی که میانگین این نرخها کمتر از متوسط نرخ بازده سپرده‌های بانک مرکزی در بازارهای خارجی نباشد.

مصاحبه اول:

دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی

ج. هیأت امناء

ترکیب اعضای هیأت امناء به شرح زیر است:

۱. رئیس جمهور (رئیس هیأت امناء)
۲. معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (دبیر هیأت امناء)
۳. وزیر امور اقتصادی و دارائی
۴. وزیر کار و امور اجتماعی
۵. وزیر نفت
۶. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۷. رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی
۸. رئیس اتاق تعاون ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی
۹. دو نفر نماینده از کمیسیونهای اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس شورای اسلامی
۱۰. دادستان کل کشور

تبصره ۱. جلسات هیأت امناء حداقل سالی دو بار تشکیل می شود.

تبصره ۲. جلسات هیأت امناء با حداقل دو سوم اعضاء صاحب رأی رسمیت یافته و تصمیمات آن با حداقل پنج رأی اتخاذ می گردد.

تبصره ۳. رؤسای هیأت عامل و هیأت نظارت بدون حق رأی می توانند در جلسات هیأت امناء شرکت نمایند.

تبصره ۴. هرگونه تصمیم هیأت امناء در مورد تصویب ترازنامه و صورتهای مالی صندوق و نیز انتصاب رئیس و اعضای هیأت عامل در روزنامه رسمی کشور و نیز یکی از روزنامه های کثیرالانتشار به انتخاب هیأت امناء، درج می گردد.

تبصره ۵. دستور جلسه، تاریخ و محل جلسات هیأت امناء توسط دبیر هیأت امناء تعیین و حداقل پانزده روز قبل از تشکیل جلسه برای اعضاء هیأت ارسال می شود.

تبصره ۶. بودجه ستاد صندوق به تصویب هیأت امناء می رسد.



د. به منظور اداره امور صندوق در چهارچوب مفاد اساسنامه و مصوبات هیأت امناء، هیأت عامل مرکب از پنج نفر از افراد صاحب نظر، با تجربه و خوش نام در امور اقتصادی، حقوقی، مالی، بانکی و برنامه ریزی با حداقل ده سال سابقه مرتبط و مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد توسط هیأت امناء انتخاب و با حکم رئیس جمهور منصوب می شوند و دارای وظایف و اختیارات زیر می باشند:

۱. پیشنهاد فعالیتهای مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخشها و زیربخش های تولیدی و خدماتی زاینده و با بازده مناسب اقتصادی به هیأت امناء

۲. پیشنهاد موارد سرمایه گذاری در بازارهای پولی و مالی بین المللی و داخلی به هیأت امناء

۳. تعیین چهارچوب قراردادهای عاملیت با بانکهای عامل و تعیین مسؤولیتهای و اختیارات بانک عامل در چهارچوب این قراردادها

۴. برقراری نظام حسابرسی داخلی و استقرار نظام کنترل های داخلی مناسب

۵. تأیید صورتهای مالی ارزی و ریالی و ارائه آن به هیأت امناء

۶. ارائه پیشنهاد به هیأت امناء در خصوص نظامنامه ها و شرایط و نحوه اعطای تسهیلات

۷. اتخاذ تصمیم نسبت به هرگونه اقدامی به نام صندوق در محدوده وظایف و اهداف مندرج در اساسنامه به جز آنچه تصمیم درباره آنها به صراحت در حوزه صلاحیت هیأت امناء یا رئیس هیأت عامل است مگر این که به هیأت عامل تفویض شده باشد.

۸. اتخاذ تصمیم راجع به کلیه اموری که توسط رئیس هیأت عامل در محدوده اختیارات خود در دستور کار هیأت عامل قرار می گیرد.

۹. اجرای مصوبات هیأت امناء

۱۰. پیشنهاد ارجاع دعاوی به داوری، تعیین داور و صلح دعاوی به هیأت امناء

۱۱. افتتاح یا بستن حسابهای ارزی در نزد بانک مرکزی و معرفی صاحبان امضای مجاز از بین اعضای هیأت عامل، رئیس و سایر مدیران صندوق

۱۲. انعقاد قرارداد با مشاور معتبر بین المللی در امور سرمایه گذاری و مهندسی مالی برای ارزیابی، بهبود و ارتقاء عملکرد صندوق.

۱۳. سایر موارد ارجاعی از سوی هیأت امناء

تبصره ۱. برکناری و قبول استعفای اعضای هیأت عامل مشروط به تأیید دو سوم اعضای صاحب رأی هیأت امناء خواهد بود.

تبصره ۲. اعضای هیأت عامل باید تمام وقت بوده و هیچ‌گونه فعالیت اقتصادی و شغل دیگری به استثناء تدریس نداشته باشند. اعضای هیأت عامل مشمول حکم مندرج در اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی می‌باشند.

تبصره ۳. دوره تصدی هیأت عامل پنج سال بوده و انتخاب مجدد اعضاء بلامانع است.

تبصره ۴. کلیه اوراق بهادار، چکها، سفته‌ها، بروات، قراردادهای و سایر اسناد تعهدآور با امضای دو عضو از سه عضو هیأت عامل که توسط این هیأت تعیین می‌شوند همراه با مهر صندوق معتبر خواهد بود.

تبصره ۵. تصمیمات هیأت عامل با حداقل سه رأی نافذ است.

هـ. رئیس هیأت عامل که بالاترین مقام اجرائی صندوق است از بین اعضای هیأت عامل توسط هیأت امناء انتخاب و با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شود. رئیس هیأت عامل دارای وظایف و اختیارات زیر می‌باشد:

۱. ابلاغ و صدور دستور اجرای تصمیمات هیأت عامل و نظارت بر حسن اجرای آن
۲. تعیین دستور جلسه و اداره جلسات هیأت عامل
۳. اداره صندوق در چهارچوب مصوبات هیأت عامل و هیأت امناء
۴. تهیه و تنظیم طرحها و برنامه‌های اجرائی در حیطه فعالیت‌های موضوع صندوق
۵. تهیه و تنظیم برنامه، بودجه، صورتهای مالی صندوق و پیش‌نویس گزارش هیأت عامل به هیأت امناء
۶. اداره امور داخلی صندوق، به کارگیری نیروی انسانی و انجام هزینه‌های جاری و اداری صندوق
۷. تهیه و تنظیم گزارش عملکرد صندوق برای ارائه به هیأت عامل حداقل هر سه ماه یک بار
۸. نمایندگی صندوق در برابر اشخاص ثالث و کلیه مراجع داخلی و خارجی اعم از قضائی، اداری، ثبتی و مشابه آنها با حق توکیل به غیر ولو به طور مکرر
۹. اقامه یا دفاع از دعاوی یا شکایات مربوط به امور صندوق اعم از حقوقی و کیفری با کلیه اختیارات مربوط به امور دادرسی به جز حق مصالحه و ارجاع امر به داوری
۱۰. سایر امور ارجاعی از سوی هیأت عامل

و. به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف صندوق و نظارت مستمر بر عملیات جاری آن و جلوگیری از هرگونه انحراف احتمالی از مفاد اساسنامه، خط‌مشی‌ها و سیاستها، هیأت نظارت با ترکیب رئیس دیوان محاسبات کشور، رئیس سازمان حسابرسی کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می‌شود.

تبصره ۱۰. نظارت این هیأت نافی وظایف قانونی دستگاههای نظارتی نظیر دیوان محاسبات و بازرسی کل کشور نخواهد بود.

تبصره ۲. هیأت نظارت دارای رئیس، نایب رئیس و دبیر خواهد بود که در اولین جلسه هیأت نظارت انتخاب خواهند شد.

ز. وظایف هیأت نظارت:

۱. رسیدگی به صورتها و گزارشهای مالی صندوق و تهیه گزارشهای موردی و ادواری برای هیأت امناء و مجلس شورای اسلامی؛
۲. رسیدگی به صورت ریزدائیهها، مطالبات، تعهدات و خلاصه حسابهای صندوق و گواهی آنها برای انتشار در روزنامه رسمی کشور؛
۳. رسیدگی به عملکرد صندوق از لحاظ انطباق با موازین قانونی و اساسنامه و اهداف صندوق

این هیأت در ایفاء وظایف خود و بدون مداخله در امور جاری، کلیه اسناد و دارائیهها و حسابهای صندوق را مورد رسیدگی قرار داده و می‌تواند به اطلاعات و مدارک و مستندات صندوق که لازم می‌داند دسترسی داشته باشد. این هیأت موظف است گزارش نظارتی خود را هر شش ماه یک بار به هیأت امناء و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

تبصره. هیأت نظارت می‌تواند برای حسابرسی از عملکرد صندوق از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب صلاحیت استفاده نماید.

ح. منابع صندوق:

۱. حداقل معادل بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، و میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی) در سالهای برنامه و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی
۲. حداقل بیست درصد (۲۰٪) ارزش صادرات تهاتری اقلام فوق‌الذکر
۳. افزایش سهم واریزی از منابع بندهای (۱) و (۲) هر سال به میزان سه واحد درصد
۴. پنجاه درصد (۵۰٪) مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سالهای بعد
۵. منابع قابل تحویل از بازارهای پولی بین‌المللی با مجوز هیأت امناء با رعایت قوانین مربوط.
۶. سود خالص صندوق طی سال مالی
۷. درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی، معادل میانگین نرخ سود سپرده‌های بانک مرکزی در بازارهای خارجی با محاسبه و پرداخت هر سه ماه یک بار
۸. بیست درصد (۲۰٪) منابع موضوع جزء (د) بند (۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور



تبصره ۱. بازپرداخت اصل و سود تسهیلات پرداختی از محل صندوق توسعه ملی به حساب صندوق واریز و مجدداً در جهت اهداف صندوق به کار گرفته می‌شود.

تبصره ۲. حسابهای صندوق فقط نزد بانک مرکزی نگهداری خواهد شد.

ط. مصارف صندوق:

۱. اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاههای اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاریهای دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی
۲. اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند از طریق منابع خود یا تسهیلات سندیکایی
۳. اعطای تسهیلات خرید به طرفهای خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور
۴. سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی
۵. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت اصل هشتادم (۸۰) قانون اساسی می‌باشد.
۶. تأمین هزینه‌های صندوق

تبصره ۱. استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارائیهای سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است.

تبصره ۲. اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.

تبصره ۳. اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانکهای دولتی و غیردولتی خواهد بود.

ی. سایر مقررات:

۱. سهم عاملیت بانکها در شرایط رقابتی متناسب با نرخ کارمزد و توان تخصصی و کارشناسی بانکها توسط هیأت عامل تعیین می‌شود.
۲. سهم صندوق از منابع موضوع جزء (۱) و (۲) بند (ح) این ماده ماهانه توسط بانک مرکزی به حساب صندوق واریز و در پایان سال مالی با توجه به قطعی شدن منابع تسویه می‌شود.
۳. پرداخت تسهیلات از محل منابع صندوق بدون تأیید توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی توسط بانک عامل ممنوع است و در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی خواهد بود. ارزیابی گزارشهای توجیه فنی، اقتصادی و مالی و احراز کفایت بازدهی طرحهای سرمایه‌گذاری با لحاظ عامل خطرپذیری، به میزانی

که از نرخ سود تسهیلات مورد انتظار اعلام شده توسط هیأت امناء کمتر نباشد به عهده بانک عامل و به مثابه تضمین بانک عامل در بازپرداخت اصل و سود تسهیلات به صندوق است.

صندوق، منابع موردنیاز طرحهای سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی، آب و منابع طبیعی را از طریق بانک عامل یا صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی به صورت ارزی و با سود انتظاری کمتر در اختیار سرمایه‌گذاران بخش قرار می‌دهد.

۴. مجموع تسهیلات اختصاص یافته از منابع صندوق با عاملیت بانکها به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته در هر حال نباید بیش از بیست درصد (۲۰٪) منابع صندوق باشد.

تبصره ۱. از نظر این ماده مؤسسات و شرکت‌ها در صورتی غیرعمومی محسوب می‌شوند که حداقل هشتاد درصد (۸۰٪) سهام، یا سهم‌الشرکه آنها مستقیم و یا با واسطه اشخاص حقوقی متعلق به اشخاص حقیقی باشد.

مؤسسات و شرکت‌هایی که اکثریت مطلق سهام آنها متعلق به مؤسسات عمومی و عام‌المنفعه نظیر موقوفات، صندوقهای بیمه‌ای و بازنشستگی و مؤسسات خیریه عمومی است از نظر این ماده در حکم مؤسسات و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی هستند.

تبصره ۲. بنگاههای اقتصادی که صرفنظر از نوع مالکیت بیش از بیست درصد (۲۰٪) اعضاء هیأت مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند از نظر این ماده دولتی محسوب می‌گردند و پرداخت از منابع صندوق به آنها ممنوع است.

تبصره ۳. صندوق موظف است در توزیع منابع بین بخش‌های اقتصادی و استان‌ها، توازن منطقه‌ای را مدنظر قرار دهد.

۵. سال مالی صندوق از اول فروردین ماه هر سال تا پایان اسفندماه همان سال است.

۶. صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع این اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاستهای پولی و ارزی می‌باشد. آئین‌نامه‌های لازم به پیشنهاد هیأت امنای صندوق به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید و طبق اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی اقدام خواهد شد.

۷. رئیس هیأت عامل صندوق توسعه ملی موظف است هر شش ماه یک‌بار میزان منابع و مصارف و محل مصارف صندوق را به هیأت امناء، هیأت نظارت و مجلس شورای اسلامی گزارش نماید.

۸. هیأت نظارت در صورت برخورد با تخلف و جرم در اجرای احکام این ماده حسب مورد مراتب را به مراجع صالحه اعلام می‌دارد.

مصاحبه اول:

دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی

۹. ترازنامه و حساب سود و زیان صندوق به همراه گزارش و اظهارنظر هیأت نظارت باید حداقل پانزده روز قبل از تشکیل جلسه به هیأت امناء تسلیم گردد.
۱۰. صدور هرگونه ضمانتنامه و پرداخت هرگونه تسهیلات از محل منابع صندوق فقط از طریق بانکهای عامل اعم از دولتی یا غیردولتی و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی انجام می‌شود.
۱۱. تغییر در اساسنامه و انحلال صندوق تنها با تصویب مجلس شورای اسلامی است.

۱. مواد قانونی مرتبط در برنامه ششم توسعه:

بخش ۱- ماده ۳- جدول ۳

بخش ۲- ماده ۷- بند ب- جزء ۱:

سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه، سی درصد (۳۰٪) تعیین می‌شود و سالانه حداقل دو واحد درصد به این سهم اضافه می‌شود. بانک مرکزی مکلف است در طول سال و متناسب با وصول منابع، بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهارده و نیم درصد (۱۴.۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت و میعانات گازی، و همچنین سهم سه درصد (۳٪) مناطق نفت خیز، گازخیز و توسعه نیافته اقدام کند و از محل باقی مانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول شماره (۴) این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز، و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.

بخش ۷- ماده ۳۲- بند ب- جزء ۴:

اختصاص معادل ریالی ده درصد (۱۰٪) ورودی سالانه صندوق توسعه ملی نزد بانک عامل، مطابق ضوابط صندوق، جهت پرداخت تسهیلات به متقاضیان غیردولتی سرمایه‌گذار بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی این بخش، محیط زیست مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی، و احداث بندهای انحرافی و سدهای کوچک، مطابق بند (۴-۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم و در چهارچوب اساسنامه صندوق توسعه ملی.

بخش ۱۰- ماده ۴۶- بند ج:

سپرده‌گذاری ده درصد (۱۰٪) سالانه (ارزی) از منابع ورودی صندوق توسعه ملی، در قبال اخذ خط اعتباری ریالی برای ارائه تسهیلات ریالی به صنایع کوچک و متوسط، تعاونی و غیردولتی، در چهارچوب اساسنامه دائمی صندوق توسعه ملی از طریق بانک‌های عامل دولتی انجام می‌شود.



بخش ۱۲ - ماده ۶۳ - بند ث:

دولت مکلف است به منظور افزایش ایمنی و مقاوم‌سازی مدارس و فضاهای پرورشی و ورزشی وزارت آموزش و پرورش، معادل ریالی مبلغ سه میلیارد (۳,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار در طول اجرای قانون برنامه از محل حساب ذخیره ارزی، پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی، با اولویت طرح‌های (پروژه‌های) نیمه‌تمام آموزشی، پرورشی و تربیت بدنی آموزش و پرورش اختصاص دهد.

۲. ارکان صندوق و ویژگی ماهوی

آیا تأسیس صندوق در سال ۱۳۸۹، در قالب ماده ۸۴ برنامه پنجم توسعه اتفاق افتاد؟ ارکان صندوق را نیز بفرمایید.

در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، در سیاست‌های برنامه پنجم و در سیاست‌های برنامه ششم توسعه، احکام مربوط به صندوق درج شد. در برنامه ششم توسعه، در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، اساسنامه‌ی صندوق که برابر با ماده ۸۴ تصویب شده بود، به صورت دائمی تنفیذ شد و در قالب ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، دائمی گردید. در برنامه پنجم، این حکم تنها در قالب یک ماده‌ی قانونی درج شده بود؛ در برنامه ششم و بر اساس سیاست‌های ابلاغی رهبری، دائمی شد.

در این اساسنامه، ارکان صندوق مشخص شده‌اند. بالاترین رکن، که سیاست‌گذاری و تدوین راهبردها را بر عهده دارد، هیئت امنا نام دارد و وظایف آن در اساسنامه تعیین شده است. هیئت امنا مرکب از یازده عضو است که با شخص رئیس جمهور، به عنوان رئیس، آغاز می‌شود؛ سه نفر از وزرا شامل وزیر اقتصاد، وزیر کار و وزیر نفت؛ رئیس کل بانک مرکزی؛ و رئیس سازمان برنامه و بودجه به عنوان دبیر هیئت امنای صندوق توسعه ملی. این اعضا از قوه‌ی مجریه‌اند. از قوه‌ی مقننه نیز دو نفر نماینده به انتخاب مجلس عضویت دارند، همان‌گونه که نمایندگانی مشابه در سایر سازمان‌ها و نهادها به عنوان ناظر قوه‌ی مقننه حضور دارند؛ در دوره‌ی فعلی، این دو نماینده آقای عباس قدرتی (نماینده‌ی شیروان) و آقای فتح‌الله توسلی (نماینده‌ی کبودرآهنگ در استان همدان) هستند. به نمایندگی از قوه‌ی قضاییه، شخص دادستان کل کشور عضویت دارد و به نمایندگی از بخش خصوصی، رئیس اتاق تعاون و رئیس اتاق بازرگانی نیز عضو هستند؛ یعنی هیئت امنایی متشکل از هر سه قوه و بخش خصوصی.

از آن حساب ذخیره‌ی ارزی که پیش‌تر دولت اداره می‌کرد، به نهادی رسیدیم که ترکیبی از هر سه قوه و بخش خصوصی است؛ به این معنا که قانون‌گذار عامدانه خواسته این نهاد، دولتی به معنای خاص کلمه نباشد. این هیئت امنا وظیفه‌ی سیاست‌گذاری و تدوین راهبردها را بر عهده دارد.





➤ ویژگی ماهوی این نهاد چیست؟ نهاد عمومی است؟

این موضوع مسکوت مانده است. در طرح پیش نویس ماده‌ی ۸۴ برنامه پنجم توسعه، توصیه شده بود که صندوق به عنوان نهاد عمومی غیردولتی تعریف شود، اما شورای نگهبان بر آن ایراد گرفت و نوع شخصیت حقوقی صندوق از متن حذف شد؛ در عین حال، هیچ شخصیت جایگزینی نیز در قانون و اساسنامه تعیین نشد. یکی از مسائلی که به موضوع مالیاتی مربوط می شود، دقیقاً همین است: سازمان مالیاتی متقاعد نیست و نمی داند با چه نوع نهادی روبه رو است. آیا یک دستگاه دولتی است؟ یک مؤسسه‌ی دولتی؟ یک وزارتخانه؟ یا یک شرکت دولتی؟ یعنی کدام یک از پنج نوع نهاد مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری. همین ابهام، یکی از مسائل اصلی است که بخش عمده‌ی موضوع مالیات نیز به آن بازمی گردد.

➤ در واقع، هویت حقوقی تأسیس این نهاد به نوعی در اساسنامه مسکوت مانده است؟

بله. در اساسنامه مسکوت مانده، اما نشانه‌هایی وجود دارد که می توان بر اساس آن ها هم دولتی بودن و هم نهاد عمومی بودن آن را استدلال کرد؛ در هیچ یک از این دو، قاطعیت وجود ندارد. برای نمونه، در مجلس شورای اسلامی یک نوع شخصیت برای صندوق در نظر گرفته می شود، در قوه‌ی قضاییه شخصیتی دیگر، و در نظام اداری و استخدامی نیز شخصیتی متفاوت. این تعدد شخصیت ها همچنان باقی است.

➤ این ابهام آگاهانه بوده یا صرفاً مغفول مانده است؟

تحلیل بنده این است که حذف تعیین نوع نهاد توسط شورای نگهبان، آگاهانه صورت گرفته است. شورای نگهبان نخواست صندوق را، با این ساختار و فلسفه‌ی تأسیس، نهادی عمومی مشابه نهادهایی نظیر ستاد اجرایی فرمان امام یا بنیاد مستضعفان تلقی کند؛ بلکه خواسته صندوق ویژگی دولتی داشته باشد. باید توجه داشت که این نهاد، نهادی حاکمیتی است. منظور از دولت در اینجا معادل قوه‌ی مجریه نیست؛ بلکه نهاد حکومتی‌ای است که تابع قواعد برخاسته از خود است.

➤ موارد مشابه این وضعیت در کشور وجود دارد؟

نمونه‌ی کاملاً مشابهی مشاهده نشده است. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران نیز وجود دارد که به عنوان نهادی وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت شناخته می شود و نمی توان با قطعیت آن را دولتی دانست. نشانه‌هایی هست که دلالت بر دولتی بودن صندوق دارد؛ برای نمونه، در صدر اساسنامه تصریح شده که اموال این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است. از سوی دیگر، در رکن



سیاست‌گذاری، رؤسای اتاق تعاون و اتاق بازرگانی نیز حضور دارند. اگر پرسیده شود آیا رئیس اتاق بازرگانی می‌تواند در سیاست‌گذاری نقش داشته باشد، پاسخ این است که او نیز عضو این رکن است، هرچند بدون حق رأی؛ اما در هر حال عضویت دارد.

همچنین در جزء ۶ بند «د» اساسنامه، که در ادامه توضیح داده خواهد شد، تصریح شده که «صندوق در امور اداری، مالی، معاملاتی و استخدامی تابع این اساسنامه و سیاست‌ها و قوانین و مقررات نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست‌های پولی و ارزی کشور است.» آیین‌نامه‌های اجرایی نیز به تصویب هیئت وزیران می‌رسند؛ اما هنگام مراجعه به هیئت وزیران برای تصویب این آیین‌نامه‌ها، تصریح می‌شود که صندوق تابع آیین‌نامه‌ی عمومی مناقصات نیست و آیین‌نامه‌ی مستقل خود را دارد. به این ترتیب، هر بخش از مقررات صندوق به منبع متفاوتی ارجاع شده که خود دشواری‌های دیگری در اجرا ایجاد می‌کند.

در ادامه‌ی ارکان، رکن بعدی که رکن اجرایی صندوق است، «هیئت عامل» نام دارد که از پنج نفر از متخصصان حوزه‌های اقتصادی، مالی، حقوقی، بانکی و برنامه‌ریزی تشکیل می‌شود و برای مدت پنج سال، با انتخاب هیئت امنا، به عضویت هیئت عامل صندوق توسعه ملی منصوب می‌شوند.

*** (در اینجا متن کامل اساسنامه صندوق و بند «ت» آن باید افزوده شود).***

۳. ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

صندوق توسعه ملی که در این ماده «صندوق» نامیده می‌شود با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروتهای ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود. صندوق در تهران مستقر است و در تهران و سایر نقاط کشور شعبه‌ای نخواهد داشت. اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این ماده در حکم اساسنامه صندوق است.

الف. ارکان صندوق عبارتند از:

۱. هیات امنا
۲. هیات عامل
۳. هیات نظارت

ب. هیات امنا به عنوان بالاترین رکن صندوق، دارای وظایف و اختیارات زیر است:

۱. راهبری، تعیین سیاست‌ها و خط مشی‌ها
۲. تصویب شرایط و نحوه اعطای تسهیلات برای تولید و سرمایه‌گذاری به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی



۳. تصویب نظامنامه ها، برنامه های راهبردی، بودجه سالانه، صورتهای مالی و گزارش عملکرد صندوق
۴. انتخاب رئیس و سایر اعضای هیات عامل مطابق بندهای (ت) و (ث)
۵. عزل رئیس و اعضای هیات عامل با پیشنهاد هریک از اعضای هیات امناء و تصویب هیات امناء
۶. اتخاذ تصمیم درباره ارجاع دعاوی به داوری و صلح دعاوی با رعایت اصل یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی
۷. تعیین انواع فعالیت های مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخشها و زیربخش های تولیدی و خدماتی زاینده و با بازده مناسب اقتصادی
۸. تعیین حداقل نرخ بازده مورد انتظار از منابع صندوق و همچنین نرخ بازده مورد قبول طرحهای تولیدی و سرمایه گذاری برای پرداخت تسهیلات و تعیین نرخ سهم مشارکت در طرحهای سرمایه گذاری به نحوی که میانگین این نرخها کمتر از متوسط نرخ بازده سپرده های بانک مرکزی در بازارهای خارجی نباشد.

پ. هیات امناء

ترکیب اعضای هیات امناء به شرح زیر است:

۱. رئیس جمهور (رئیس هیات امناء)
۲. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور (دبیر هیات امناء)
۳. وزیر امور اقتصادی و دارایی
۴. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۵. وزیر نفت
۶. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۷. رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رای
۸. رئیس اتاق تعاون ایران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رای
۹. دو نفر نماینده از کمیسیون های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس شورای اسلامی
۱۰. دادستان کل کشور

تبصره ۱. جلسات هیات امناء حداقل سالی دو بار تشکیل می شود.

تبصره ۲. جلسات هیات امناء با حداقل دو سوم اعضای صاحب رای رسمیت یافته و تصمیمات آن با حداقل پنج رای اتخاذ می گردد.



تبصره ۳. روسای هیات عامل و هیات نظارت بدون حق رای می‌توانند در جلسات هیات امنای شرکت نمایند.

تبصره ۴. هرگونه تصمیم هیات امنای در مورد تصویب ترازنامه و صورتهای مالی صندوق و نیز انتصاب رئیس و اعضای هیات عامل در روزنامه رسمی کشور و نیز یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار به انتخاب هیات امنای، درج می‌گردد.

تبصره ۵. دستور جلسه، تاریخ و محل جلسات هیات امنای توسط دبیر هیات امنای تعیین و حداقل پانزده روز قبل از تشکیل جلسه برای اعضای هیات ارسال می‌شود.

تبصره ۶. بودجه ستاد صندوق به تصویب هیات امنای می‌رسد.

ت. به منظور اداره امور صندوق در چهارچوب مفاد اساسنامه و مصوبات هیات امنای، هیات عامل مرکب از پنج نفر از افراد صاحب نظر، با تجربه و خوشنام در امور اقتصادی، حقوقی، مالی، بانکی و برنامه ریزی با حداقل ده سال سابقه مرتبط و مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد توسط هیات امنای انتخاب و با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شوند و دارای وظایف و اختیارات زیر می‌باشند:

۱. پیشنهاد فعالیت‌های مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخشها و زیربخش‌های تولیدی و خدماتی زاینده و با بازده مناسب اقتصادی به هیات امنای
۲. پیشنهاد موارد سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی بین‌المللی و داخلی به هیات امنای
۳. تعیین چهارچوب قراردادهای عاملیت با بانک‌های عامل و تعیین مسئولیت‌ها و اختیارات بانک عامل در چهارچوب این قراردادها
۴. برقراری نظام حسابرسی داخلی و استقرار نظام کنترل‌های داخلی مناسب
۵. تایید صورتهای مالی ارزی و ریالی و ارائه آن به هیات امنای
۶. ارائه پیشنهاد به هیات امنای در خصوص نظامنامه‌ها و شرایط و نحوه اعطای تسهیلات
۷. اتخاذ تصمیم نسبت به هرگونه اقدامی به نام صندوق در محدوده وظایف و اهداف مندرج در اساسنامه به جز آنچه تصمیم درباره آنها به صراحت در حوزه صلاحیت هیات امنای یا رئیس هیات عامل است مگر اینکه به هیات عامل تفویض شده باشد.
۸. اتخاذ تصمیم راجع به کلیه اموری که توسط رئیس هیات عامل در محدوده اختیارات خود در دستور کار هیات عامل قرار می‌گیرد.
۹. اجرای مصوبات هیات امنای
۱۰. پیشنهاد ارجاع دعاوی به داوری، تعیین داور و صلح دعاوی به هیات امنای
۱۱. افتتاح یا بستن حسابهای ارزی در نزد بانک مرکزی و معرفی صاحبان امضای مجاز از بین اعضای هیات عامل، رئیس و سایر مدیران صندوق



۱۲. انعقاد قرارداد با مشاور معتبر بین المللی در امور سرمایه گذاری و مهندسی مالی برای ارزیابی، بهبود و ارتقای عملکرد صندوق

۱۳. سایر موارد ارجاعی از سوی هیات امنای

تبصره ۱. برکناری و قبول استعفای اعضای هیات عامل مشروط به تایید دو سوم اعضای صاحب رای هیات امنای خواهد بود.

تبصره ۲. اعضای هیات عامل باید تمام وقت بوده و هیچ گونه فعالیت اقتصادی و شغل دیگری به استثنای تدریس نداشته باشند. اعضای هیات عامل مشمول حکم مندرج در اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی می باشند.

تبصره ۳. دوره تصدی هیات عامل پنج سال بوده و انتخاب مجدد اعضاء بلامانع است.

تبصره ۴. کلیه اوراق بهادار، چکها، سفته ها، بروات، قراردادهای و سایر اسناد تعهدآور با امضای دو عضو از سه عضو هیات عامل که توسط این هیات تعیین می شوند همراه با مهر صندوق معتبر خواهد بود.

تبصره ۵. تصمیمات هیات عامل با حداقل سه رای نافذ است.

ث. رئیس هیات عامل که بالاترین مقام اجرایی صندوق است از بین اعضای هیات عامل توسط هیات امنای انتخاب و با حکم رئیس جمهور منصوب می شود. رئیس هیات عامل دارای وظایف و اختیارات زیر می باشد:

۱. ابلاغ و صدور دستور اجرای تصمیمات هیات عامل و نظارت بر حسن اجرای آن

۲. تعیین دستور جلسه و اداره جلسات هیات عامل

۳. اداره صندوق در چهارچوب مصوبات هیات عامل و هیات امنای

۴. تهیه و تنظیم طرحها و برنامه های اجرایی در حیطه فعالیت های موضوع صندوق

۵. تهیه و تنظیم برنامه، بودجه، صورتهای مالی صندوق و پیش نویس گزارش هیات عامل به هیات امنای

۶. اداره امور داخلی صندوق، به کارگیری نیروی انسانی و انجام هزینه های جاری و اداری صندوق

۷. تهیه و تنظیم گزارش عملکرد صندوق برای ارائه به هیات عامل حداقل هر سه ماه یک بار

۸. نمایندگی صندوق در برابر اشخاص ثالث و کلیه مراجع داخلی و خارجی اعم از قضائی، اداری، ثبتی و مشابه آنها با حق توکیل به غیر ولو به طور مکرر

۹. اقامه یا دفاع از دعاوی یا شکایات مربوط به امور صندوق اعم از حقوقی و کیفری با کلیه اختیارات مربوط به امور دادرسی به جز حق مصالحه و ارجاع امر به داوری

۱۰. سایر امور ارجاعی از سوی هیات عامل

ج. به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف صندوق و نظارت مستمر بر عملیات جاری آن و جلوگیری از هرگونه انحراف احتمالی از مفاد اساسنامه، خط مشی ها و سیاست ها، هیات نظارت با ترکیب رئیس دیوان محاسبات کشور، رئیس سازمان حسابرسی کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می شود.

تبصره ۱. نظارت این هیات نافی وظایف قانونی دستگاههای نظارتی نظیر دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور نخواهد بود.

تبصره ۲. هیات نظارت دارای رئیس، نائب رئیس و دبیر خواهد بود که در اولین جلسه هیات نظارت انتخاب خواهند شد.

ج. وظایف هیات نظارت:

۱. رسیدگی به صورتها و گزارش های مالی صندوق و تهیه گزارشهای موردی و ادواری برای هیات امناء و مجلس شورای اسلامی؛

۲. رسیدگی به صورت ریز دارایی ها، مطالبات، تعهدات و خلاصه حسابهای صندوق و گواهی آنها برای انتشار در روزنامه رسمی کشور؛

۳. رسیدگی به عملکرد صندوق از لحاظ انطباق با موازین قانونی و اساسنامه و اهداف صندوق

این هیات در ایفای وظایف خود و بدون مداخله در امور جاری، کلیه اسناد و دارایی ها و حسابهای صندوق را مورد رسیدگی قرار داده و می تواند به اطلاعات و مدارک و مستندات صندوق که لازم می داند دسترسی داشته باشد. این هیات موظف است گزارش نظارتی خود را هر شش ماه یک بار به هیات امناء و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

تبصره. هیات نظارت می تواند برای حسابرسی از عملکرد صندوق از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب صلاحیت استفاده نماید.

ح. منابع صندوق:

۱. حداقل معادل سی درصد (۳۰٪) از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده های نفتی) در سالهای برنامه و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی

۲. حداقل بیست درصد (۲۰٪) ارزش صادرات تهاتری اقلام فوق الذکر

۳. افزایش سهم واریزی از منابع بندهای (۱) و (۲) هر سال به میزان سه واحد درصد

۴. پنجاه درصد (۵۰٪) مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سالهای بعد



۵. منابع قابل تحصیل از بازارهای پولی بین المللی با مجوز هیات امنای با رعایت قوانین مربوط

۶. سود خالص صندوق طی سال مالی

۷. درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی، معادل میانگین نرخ سود سپرده

های بانک مرکزی در بازارهای خارجی با محاسبه و پرداخت هر سه ماه یک بار

۸. بیست درصد (۲۰٪) منابع موضوع جزء (د) بند (۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور

تبصره ۱. بازپرداخت اصل و سود تسهیلات پرداختی از محل صندوق توسعه ملی به حساب صندوق واریز و مجدداً در جهت اهداف صندوق به کار گرفته می شود.

تبصره ۲. حسابهای صندوق فقط نزد بانک مرکزی نگهداری خواهد شد.

خ. مصارف صندوق:

۱. اعطای تسهیلات به بخش های خصوصی، تعاونی و بنگاههای اقتصادی متعلق به موسسات عمومی

غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه گذاری های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی

۲. اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت های خصوصی و تعاونی ایرانی که در

مناقصه های خارجی برنده می شوند از طریق منابع خود یا تسهیلات اتحادیه ای (سندیکایی)

۳. اعطای تسهیلات خرید به طرفهای خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور

۴. سرمایه گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی

۵. اعطای تسهیلات به سرمایه گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به

منظور جلب و حمایت از سرمایه گذاری در ایران با رعایت اصل هشتادم (۸۰) قانون اساسی می باشد.

۶. تامین هزینه های صندوق

تبصره ۱. استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای و بازپرداخت

بدهی های دولت به هر شکل ممنوع است.

تبصره ۲. اعطای تسهیلات موضوع این بند فقط به صورت ارزی است و سرمایه گذاران استفاده کننده از این

تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.

تبصره ۳. اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک های دولتی و غیردولتی خواهد بود.

د. سایر مقررات:

۱. سهم عاملیت بانک ها در شرایط رقابتی متناسب با نرخ کارمزد و توان تخصصی و کارشناسی بانک ها

توسط هیات عامل تعیین می شود.

۲. سهم صندوق از منابع موضوع جزء (۱) و (۲) بند (ح) این ماده ماهانه توسط بانک مرکزی به حساب صندوق واریز و در پایان سال مالی با توجه به قطعی شدن منابع تسویه می شود.

۳. پرداخت تسهیلات از محل منابع صندوق بدون تأیید توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی توسط بانک عامل ممنوع است و در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی خواهد بود. ارزیابی گزارش های توجیه فنی، اقتصادی و مالی و احراز کفایت بازدهی طرحهای سرمایه گذاری با لحاظ عامل خطرپذیری، به میزانی که از نرخ سود تسهیلات مورد انتظار اعلام شده توسط هیات امنای کمتر نباشد به عهده بانک عامل و به مثابه تضمین بانک عامل در بازپرداخت اصل و سود تسهیلات به صندوق است.

صندوق، منابع مورد نیاز طرحهای سرمایه گذاری بخش کشاورزی، آب و منابع طبیعی را از طریق بانک عامل یا صندوق حمایت از توسعه سرمایه گذاری بخش کشاورزی به صورت ارزی و با سود انتظاری کمتر در اختیار سرمایه گذاران بخش قرار می دهد.

۴. مجموع تسهیلات اختصاص یافته از منابع صندوق با عاملیت بانکها به موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت های تابعه و وابسته در هر حال نباید بیش از بیست درصد (۲۰٪) منابع صندوق باشد.

تبصره ۱. از نظر این ماده موسسات و شرکت ها در صورتی غیرعمومی محسوب می شوند که حداقل هشتاد درصد (۸۰٪) سهام، یا سهم الشرکه آنها مستقیم و یا با واسطه اشخاص حقوقی متعلق به اشخاص حقیقی باشد. موسسات و شرکت هایی که اکثریت مطلق سهام آنها متعلق به موسسات عمومی و عام المنفعه نظیر موقوفات، صندوق های بیمه ای و بازنشستگی و موسسات خیریه عمومی است از نظر این ماده در حکم موسسات و شرکت های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی هستند.

تبصره ۲. بنگاههای اقتصادی که صرف نظر از نوع مالکیت، بیش از بیست درصد (۲۰٪) اعضای هیات مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می شوند از نظر این ماده، دولتی محسوب می گردند و پرداخت از منابع صندوق به آنها ممنوع است.

تبصره ۳. صندوق موظف است در توزیع منابع بین بخش های اقتصادی و استان ها، توازن منطقه ای را مدنظر قرار دهد.

۵. سال مالی صندوق از اول فروردین ماه هر سال تا پایان اسفند ماه همان سال است.



۶. صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع این اساسنامه و قوانین موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست‌های پولی و ارزی می‌باشد. آیین نامه‌های لازم به پیشنهاد هیات امنای صندوق به تصویب هیات وزیران خواهد رسید و طبق اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی اقدام خواهد شد.

۷. رئیس هیات عامل صندوق توسعه ملی موظف است هر شش ماه یک بار میزان منابع و مصارف و محل مصارف صندوق را به هیات امناء، هیات نظارت و مجلس شورای اسلامی گزارش نماید.

۸. هیات نظارت در صورت برخورد با تخلف و جرم در اجرای احکام این ماده حسب مورد مراتب را به مراجع صالحه اعلام می‌دارد.

۹. ترازنامه و حساب سود و زیان صندوق به همراه گزارش و اظهارنظر هیات نظارت باید حداقل پانزده روز قبل از تشکیل جلسه به هیات امناء تسلیم گردد.

۱۰. صدور هرگونه ضمانتنامه و پرداخت هرگونه تسهیلات از محل منابع صندوق فقط از طریق بانک‌های عامل اعم از دولتی یا غیردولتی و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی انجام می‌شود.

هیئت امناء این پنج نفر را که صاحب نظر، باتجربه و خوش نام‌اند، با حداقل ده سال سابقه‌ی مرتبط و حداقل مدرک کارشناسی ارشد انتخاب می‌کند. این افراد وظایفی بر عهده دارند و به عنوان رکن اجرایی، مسئول اداره‌ی صندوق و اجرای تصمیمات و مصوبات هیئت امناء، در چارچوب وظایفی هستند که در اساسنامه برای صندوق توسعه ملی مقرر شده است.

این دومین رکنی است که در اساسنامه به عنوان ارکان صندوق شناسایی شده است. رکن سوم، رکن نظارتی است که بر اساس بند «ج» ماده ۱۶ قانون احکام دائمی، «هیئت نظارت بر عملکرد صندوق توسعه ملی» نام دارد. این هیئت از رؤسای سه نهاد اصلی و رسمی نظارتی کشور -- سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کل کشور و سازمان حسابرسی کل کشور -- تشکیل می‌شود. وظیفه‌ی این هیئت، رسیدگی به امور صندوق از حیث انطباق با قوانین و مقررات و نحوه‌ی مصرف منابع است؛ جزئیات این وظایف نیز در اساسنامه آمده است.

نکته‌ی جالب توجه درباره‌ی هیئت امناء و هیئت نظارت این است که در متن اساسنامه، شرط مباشرت لحاظ شده است؛ یعنی اعضا موظف‌اند شخصاً در جلسات هیئت امناء شرکت کنند. در هیچ جای اساسنامه اجازه داده نشده که معاون رئیس‌جمهور یا نماینده‌ی رئیس سازمان برنامه به جای عضو اصلی حضور یابد. به همین دلیل، در طول سال‌های گذشته هرگز مشاهده نشده که رئیس‌جمهور در جلسه حاضر نشود و معاون او جلسه را اداره کند؛





حضور شخص ایشان الزام قانونی است. به همین ترتیب، وزرا نیز نماینده‌ی خود را به جلسه نمی‌فرستند، هرچند در سال‌های گذشته مواردی از این دست رخ داده و با آن برخورد شده است؛ در دولت‌های آقای احمدی‌نژاد و آقای روحانی نیز همین رویه اعمال شده که وزیر شخصاً باید در جلسه حضور یابد، چرا که شخص وزیر عضو تلقی شده است. در هیئت نظارت نیز، بر اساس بند «ج»، رؤسای سازمان‌ها به عنوان اشخاص حقیقی عضو محسوب می‌شوند، نه به عنوان جایگاه حقوقی. این نکته نشان می‌دهد قانون‌گذار تا چه اندازه به این موضوع اهمیت داده که چه افرادی مسئول سیاست‌گذاری، اداره و نظارت بر این نهاد باشند.

بنابراین صندوقی با این ارکان تشکیل شد که هدف اصلی آن، گردآوری بخشی از درآمدهای نفتی -- از محل نفت خام، گاز، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی -- و اندوختن آن به عنوان پس‌انداز بود؛ منابعی که بر اساس اساسنامه باید صرف مصارف مشخصی شود.

بندخ اساسنامه صندوق

۱. اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به موسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی
۲. اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های خصوصی و تعاونی ایرانی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند از طریق منابع خود یا تسهیلات اتحادیه‌ای (سندیکایی)
۳. اعطای تسهیلات خرید به طرفهای خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی کشور
۴. سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی
۵. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت اصل هشتادم (۸۰) قانون اساسی می‌باشد.
۶. تامین هزینه‌های صندوق

تبصره ۱. استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است.

تبصره ۲. اعطای تسهیلات موضوع این بند فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.

تبصره ۳. اعطای کلیه تسهیلات صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود. نخستین مصرف مجاز، اعطای تسهیلات به بنگاه‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی است. از همین جا مشخص است که اعطای تسهیلات به نهادهای



مصاحبه اول:**دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی**

دولتی ممنوع شده است. رسالت صندوق تنها همین بوده که این تسهیلات، خواه در داخل کشور و خواه در قالب سرمایه‌گذاری در خارج از کشور، به این بخش‌ها اعطا شود.

مأموریت تأسیس صندوق و مسئله مالیات

با توجه به این تشریح وضعیت ماهوی صندوق، وارد مسئله اصلی یعنی مالیات شویم. لطفاً در این خصوص مبانی موضوع و دوره‌بندی وقایع را بیان بفرمایید.

مسئله اصلی مالیات به همین بند اساسنامه بازمی‌گردد که مقرر می‌کند بخشی از درآمدهای نفتی نگهداری شود تا از طریق اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف اقتصادی، به تولید، اشتغال و رونق سرمایه‌گذاری در کشور بینجامد و به عنوان سهم نسل آینده از آن صیانت شود. اساسنامه در بحث تسهیلات و سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی اجازه داده است، اما برای داخل کشور مشخصاً اعطای تسهیلات به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی، شرکت‌های تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی وابسته به نهادهای عمومی را مجاز شمرده است. سرمایه‌گذاری مستقیم در بازارهای پولی و مالی خارجی نیز مجاز است، اما منوط به کسب مجوز است؛ برای نمونه، برای سرمایه‌گذاری سه میلیارد دلاری در ارمنستان چنین مجوزی اخذ شده است. همچنین طبق بندی از اساسنامه، برای سرمایه‌گذاری داخلی باید پیشنهاد آن به هیئت امناء ارائه و مجوز گرفته شود؛ شیوه‌نامه‌ی مربوط به این موضوع بر همین اساس تدوین شده بود، اما بعدها به دلایلی از سوی مراجع بالادستی ملغی شد و اکنون صندوق با روش دیگری در این زمینه اقدام می‌کند.

صندوقی با این فلسفه‌ی تأسیس، این سابقه‌ی تاریخی و این ارکان شکل گرفت. در انتهای اساسنامه، جزء ۶ بند «د» تصریح می‌کند که صندوق در امور مالی، معاملاتی و اداری تابع همین اساسنامه و قوانین و مقررات نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست‌های پولی و ارزی است. بر این اساس، آیین‌نامه‌ای توسط هیئت وزیران برای روشن شدن تکالیف اداری، مالی، معاملاتی و استخدامی تدوین شده و در ادامه، اختیار تعیین دستورالعمل‌های اجرایی هر یک از این بخش‌ها به هیئت عامل واگذار شده است.

یکی از معضلاتی که صندوق در این سال‌ها با آن مواجه بوده، موضوع مالیات بر عملکرد است. رویه‌ی کار بدین شکل است که صندوق به سرمایه‌گذار یا تولیدکننده‌ی ایرانی که نیاز ارزی دارد، از محل منابع نفتی نزد بانک مرکزی، با رعایت مقررات قانونی، تسهیلات پرداخت می‌کند؛ سرمایه‌گذار نیز فعالیت تولیدی خود را انجام می‌دهد، به صادرات می‌رسد و اصل و بازپرداخت تسهیلات را به صندوق برمی‌گرداند. فرایند دریافت تسهیلات شامل مراجعه به بانک عامل، ارائه‌ی طرح، اخذ مجوزهای لازم از جمله مجوز آمایش و موافقت اولیه‌ی وزارت صنعت، معدن و تجارت، و در نهایت تأیید نهایی توسط صندوق است؛ در صورت تأیید طرح، صندوق به بانک مرکزی دستور پرداخت ارز می‌دهد و دوره‌ی بازپرداخت آغاز می‌شود.





سازمان امور مالیاتی معتقد است که فعالیت‌های صندوق در این فرایند درآمد محسوب می‌شود و بر اساس قوانین و مقررات مالیاتی کشور، مشمول مالیات است. در سال‌های ابتدایی دولت آقای روحانی (۱۳۹۲ و ۱۳۹۳)، مدیران وقت صندوق به این نتیجه رسیدند که بخشی از این مالیات را پرداخت کنند و حتی بخشی از آن را نیز پرداخت کردند. اما حدود سال ۱۳۹۴، سازمان مالیاتی برگه‌ی تشخیصی به مبلغ حدود ۱۴ همت برای آن سال مطالبه کرد. بررسی نشان داد که مبنای این مطالبه، «سود ناشی از تسعیر ارز» بوده است؛ از دید سازمان مالیاتی، افزایش ارزش ریالی دارایی‌های ارزی صندوق در طول سال (که به دلیل رشد نرخ ارز رخ می‌دهد) نوعی سود محسوب و مشمول مالیات می‌شود.

این موضوع به مجادله‌ی طولانی انجامید و از طریق لایحه‌نویسی و شکایت حل نشد. سرانجام صندوق موضوع را به رئیس هیئت نظارت منعکس کرد و ایشان طی نامه‌ای مستقیماً به مقام معظم رهبری، فلسفه‌ی تأسیس صندوق و ماهیت وظایف آن را یادآوری و به مطالبه‌ی مالیات از این محل اعتراض کرد. رهبری در پاسخ به این نامه جمله‌ای کلیدی نوشتند مبنی بر اینکه از رئیس‌جمهور باید پرسیده شود این رویکرد نادرست چگونه می‌تواند مبنای عمل قرار گیرد. همین واکنش به تصویب ماده ۳۶ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور انجامید، که در آن صراحتاً مقرر شد سود و زیان ناشی از تسعیر دارایی‌های صندوق توسعه ملی مشمول مالیات نمی‌شود. در ادامه تبصره‌ای نیز به این حکم افزوده شد و اختلافی درباره‌ی زمان اجرای آن (از بدو تأسیس یا از زمان تصویب) پیش آمد که مجلس آن را ناظر بر بدو تأسیس صندوق اعلام کرد.

پس از این رویداد، سازمان مالیاتی به سراغ سایر فعالیت‌های صندوق رفت. یکی از موارد، سپرده‌گذاری‌های صندوق نزد بانک‌ها بود که بر اساس ماده ۵۲ قانون الحاق (۲)، تنها مورد قانونی است که صندوق مجاز به پرداخت ریالی است. بر اساس این ماده، صندوق مکلف است سالانه ده درصد از منابع ورودی خود را نزد بانک‌های عامل سپرده‌گذاری کند تا از این محل، تسهیلات ریالی به طرح‌های کوچک اقتصادی که نیاز یا ظرفیت دریافت ارز ندارند (مانند گلخانه، مرغداری یا کارگاه‌های کوچک تولیدی) پرداخت شود. اجرای این حکم در طول سال‌های گذشته به تبدیل بیش از ۱۰ میلیارد دلار از منابع صندوق به ریال انجامیده، در حالی که ارزش دلاری همین مبلغ امروز به کمتر از ۶۰۰ میلیون دلار کاهش یافته است. با این حال، این حکم، حکمی قانونی و الزام‌آور برای صندوق است و هیئت نظارت هرساله بر افزایش این سپرده‌گذاری تأکید می‌کند، بی‌آنکه به کاهش شدید ارزش دلاری منابع سپرده‌شده توجه کند.

نکته‌ی مهم اما این است که ماده ۱۴۵ قانون مالیات‌های مستقیم به‌روشنی سود سپرده‌های اشخاص حقیقی و حقوقی نزد بانک‌های عامل را از مالیات معاف کرده است؛ همان‌گونه که سپرده‌های اشخاص عادی نیز مشمول مالیات نمی‌شوند.



ماده ۱۴۵ قانون مالیات‌های مستقیم

ماده ۱۴۵- سود دریافتی به هر عنوان در مواد زیر از پرداخت مالیات معاف است:

۱. سود متعلق به سپرده‌های مربوط به کسور بازنشستگی و پس‌انداز کارمندان و کارگران نزد بانک‌های ایرانی در حدود مقررات استخدامی مربوطه.
۲. (اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷)- سود یا جوائز متعلق به حساب‌های پس‌انداز و سپرده‌های مختلف نزد بانک‌های ایرانی یا مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز. این معافیت شامل سپرده‌هایی که بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز نزد هم می‌گذارند نخواهد بود.
۳. جوایز متعلق به اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه.
۴. سود پرداختی بانک‌های ایرانی به بانکهای خارج از ایران بابت اضافه برداشت (اوردرافت) و سپرده ثابت به شرط معامله متقابل.
۵. (الحاقی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷)- سود و جوایز متعلق به اوراق مشارکت.

تبصره (اصلاحی ۱۳۹۴/۴/۱). در مواردی که در قانون مالیات‌های مستقیم به بانک‌ها اشاره می‌شود، امتیازات، تسهیلات، ترجیحات و تکالیف ذکر شده شامل مؤسسات اعتباری غیربانکی که به موجب قانون یا با مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تأسیس شده‌اند یا می‌شوند، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک، صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک، صنایع دریایی و بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نیز خواهد شد. این نخستین مورد از مطالباتی است که سازمان مالیاتی از این محل مطرح کرده است؛ دفاعیات صندوق در این خصوص در فصل مربوط به دفاعیات بررسی خواهد شد.

➡ به این سپرده‌گذاری سود تعلق می‌گیرد؟

بله، تعلق می‌گیرد؛ منابع صندوق زاینده‌گی خود را حفظ می‌کند. در حال حاضر نرخ سود این سپرده‌ها ۲۳ درصد است و در دوره‌های قبل نیز حدود ۱۴ درصد بوده است. تسهیلات صندوق به عنوان تسهیلات بلندمدت و کم‌بهره شناخته می‌شدند، اما در دولت این استدلال مطرح شد که دلیلی ندارد منابع کشور با نرخ ارزان در اختیار تولیدکننده قرار گیرد؛ بنابراین مقرر شد این منابع سپرده‌گذاری شده و سود آن به صندوق بازگردد تا انباشته شود و صرف توسعه‌ی کشور گردد.

مورد دیگری که سازمان مالیاتی مطرح کرده، خود تسهیلات ارزی است؛ در این استدلال، تسهیلات پرداختی به تولیدکننده (برای نمونه تولیدکننده‌ی فولاد) درآمد محسوب می‌شود، چرا که برای حفظ زاینده‌گی منابع صندوق و تحقق سهم نسل آینده، نرخ سودی بر آن اعمال می‌شود (که در برخی سال‌ها یک درصد و امسال هشت درصد بوده است). صندوق با این استدلال که این نرخ، صرفاً برای حفظ ارزش منابع است نه کسب درآمد، با مشمولیت مالیاتی آن مخالف است و دلایل آن در ادامه بیان خواهد شد.

سومین مورد مطرح شده، ساختمان صندوق است. از بدو تأسیس، دو واحد در طبقه‌ی همکف ساختمان صندوق برای فعالیت‌های بانکی در نظر گرفته شده و با رعایت قوانین و مقررات به بانک‌ها اجاره داده شده است؛ درآمد این اجاره در مجموع حدود ۴۰۰ میلیارد تومان در سال است. سازمان مالیاتی خواستار مالیات بر این درآمد نیز شده است. صندوق در پاسخ استدلال می‌کند که پلاک ساختمان به نام دولت جمهوری اسلامی ایران است و طبق قوانین و مقررات، اجاره‌ی اموال دولتی که وجه آن به حساب خزانه واریز می‌شود، درآمد محسوب نمی‌شود و مشمول مالیات نیست.

به این ترتیب، سه مسئله‌ی اصلی مطرح بوده است: نخست، تسعیر ارز که با دستور رهبری و اصلاح قانون، از دستور کار خارج شد؛ دوم، سپرده‌ها و تسهیلات که هر دو بر اساس حکم قانون انجام می‌شود اما همچنان محل مطالبه‌ی مالیات هستند؛ و در سال‌های بعد، سازمان مالیاتی به سراغ سرمایه‌گذاری‌های صندوق نیز رفته است. از دید صندوق، تفاوتی میان انواع این منابع -- سود، کارمزد یا سود سرمایه‌گذاری -- وجود ندارد؛ همه بخشی از یک منبع واحدند.

بر همین اساس، سازمان مالیاتی برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۶ برگه‌های تشخیص مالیاتی صادر کرد که مجموع آن‌ها به بیش از پنج همت رسید. با ادامه‌ی این روند در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، صندوق به دیوان عدالت اداری مراجعه و درخواست رسیدگی به مشمولیت یا عدم مشمولیت مالیاتی خود را مطرح کرد. دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۸ رأی داد که صندوق نهادی دولتی است و رسیدگی به این پرونده در صلاحیت دادگستری است. پرونده در شعبه‌ی چهارم مجتمع قضایی شهید بهشتی رسیدگی شد و برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۶ حکم صادر شد مبنی بر اینکه صندوق، به دلایل مندرج در رأی، معاف از مالیات است و نباید مالیات پرداخت کند.



دلایل صندوق توسعه ملی برای عدم شمول مالیات بر عملکرد

۱. مبانی قانونی

۱.۱. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

صندوق توسعه ملی ابتدائاً بر اساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ایجاد شده و اساسنامه‌ی صندوق مطابق بند (۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه کشور دائمی گردیده و متعاقباً در قالب ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. بند (۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه کشور مقرر می‌دارد: «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی، و دائمی‌شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل دو واحد درصد سالیانه به آن...».

بند (۳-۱۰) همین سیاست‌ها نیز بر «استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی» تأکید دارد.

چنانچه مستحضرد، مطابق ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، «سیاست‌های کلی برنامه ششم و سایر سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری لازم‌الاجراست». با دقت در بند (۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مشخص می‌شود که قانون‌گذار با هدف تغییر نگاه به نفت و گاز از منبع تأمین بودجه‌ی عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده‌ی اقتصادی، اساسنامه‌ی صندوق را دائمی کرده است؛ همین هدف در طلیعه‌ی اساسنامه‌ی صندوق (ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) نیز تکرار شده است. در ادامه، مصارف صندوق از تکالیف قوانین عادی (از جمله قانون مالیات‌های مستقیم) و تکالیف بودجه‌ای مستقل دانسته شده است. بر این اساس، اخذ مالیات از منابع صندوق که متعلق به نسل‌های آینده است، نقض غرض و مغایر با اهداف قانون‌گذار خواهد بود.

۱-۲. بند (ب) ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه

قانون‌گذار در بند (ب) ماده (۱۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه صراحتاً تأکید کرده است که «حکم ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (اساسنامه صندوق) در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه بر قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۳/۱۲/۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن حاکم است.» با این وصف، حکم قانون‌گذار مبنی بر عدم شمول قانون مالیات‌های مستقیم بر عملکرد صندوق توسعه ملی به‌روشنی پیداست.

۳-۱. ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم

مطابق ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، صندوق توسعه ملی مکلف به سپرده‌گذاری بخشی از منابع ورودی خود در بانک‌های عامل است. از طرف دیگر، مطابق تبصره (۲) ذیل بند «ح» اساسنامه‌ی صندوق، حساب‌های صندوق فقط نزد بانک مرکزی نگهداری می‌شود. همچنین جزء (۷) همان بند مقرر می‌دارد: «درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی، معادل میانگین نرخ سود سپرده‌های بانک مرکزی در بازارهای خارجی، با محاسبه و پرداخت هر سه ماه یک‌بار، در زمره‌ی منابع صندوق محسوب می‌شود».

همین بند اساسنامه مبین آن است که حساب‌های صندوق نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سپرده‌ی صندوق نزد آن بانک تلقی می‌شود؛ چنان‌که بر اساس تراز بانک مرکزی، این حساب‌ها در سرفصل سپرده‌های دیداری ارزی صندوق نزد آن بانک درج شده است.

مطابق بند (۲) ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم، موضوع معافیت‌های مالیاتی، «سود یا جوایز متعلق به حساب‌های پس‌انداز و سپرده‌های مختلف نزد بانک‌های ایرانی و یا مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، معاف از مالیات است». اولاً این معافیت به‌صورت عام برای تمامی بانک‌ها و تمامی سپرده‌ها و حساب‌های اشخاص نزد بانک‌ها بیان شده و قید یا شرطی ندارد؛ ثانیاً بانک مرکزی به دلایل زیر در شمول بانک‌های ایرانی مندرج در این بند قرار می‌گیرد:

الف. به استناد ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۰۴/۱۸، بانک مرکزی به عنوان بانکدار دولت محسوب و موظف به انجام الزاماتی در بندهای آن ماده است. طبق تبصره (۱) بند «الف» آن ماده، وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات مذکور مکلف‌اند وجوه خود را منحصراً نزد بانک مرکزی نگهداری کنند و کلیه عملیات بانکی خود را از طریق آن انجام دهند؛ در حالی که تبصره (۲) همین ماده، وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها و مؤسساتی را که به موجب قوانین خاص مجاز به انجام عملیات بانکی از طریق بانک‌های دیگرند، از این حکم مستثنا می‌کند. بنابراین لفظ «بانک مرکزی» در کنار سایر بانک‌ها قرار می‌گیرد و در مجموع، بانک‌های ایرانی محسوب می‌شوند.

ب. فارغ از مستندات فوق که مؤید اختیار و وظیفه‌ی بانک مرکزی در نگهداری حساب‌های دیگران نزد خود است، آن بانک به حکم تبصره (۲) بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه (تبصره (۲) بند «ح» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی) بانک عامل صندوق توسعه ملی جهت نگهداری حساب‌های صندوق نیز محسوب می‌شود.



مصاحبه اول:**دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی**

بنا به مراتب فوق، سودهای دریافتی ناشی از سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و سود موجودی حساب‌های ارزی نزد بانک مرکزی، به هیچ وجه وجوه اداره‌شده محسوب نمی‌شود و مستند به معافیت مندرج در بند (۲) ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم، معاف از مالیات است.

با این حال، سازمان امور مالیاتی می‌کوشد سپرده‌های صندوق نزد بانک‌های عامل و بانک مرکزی را وجوه اداره‌شده تلقی کند؛ اما به دلایل زیر، این سپرده‌ها وجوه اداره‌شده نیستند:

الف. قانون‌گذار در مواد مختلف از جمله مواد (۸)، (۵۲) و (۵۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، صندوق را مجاز یا مکلف کرده تا در راستای اهداف تعیین‌شده نزد بانک‌ها سپرده‌گذاری کند. آنچه در قرارداد میان صندوق و بانک‌ها درج می‌شود، صرفاً تأکید بر رعایت قانون توسط بانک‌ها در نحوه‌ی مصرف سپرده‌هاست، نه تعیین دریافت‌کنندگان تسهیلات. حتی بدون انعقاد قرارداد نیز بانک‌های سپرده‌پذیر موظف‌اند سپرده‌ها را مطابق اهداف قانونی مصرف کنند؛ افزون بر این، بانک‌ها برای این سپرده‌ها همان گواهی سپرده‌ی مدت‌داری را صادر می‌کنند که برای سایر سپرده‌گذاران صادر می‌شود.

ب. مطابق ماده (۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، «کلیه اعتباراتی که تحت عنوان وجوه اداره‌شده در قوانین برنامه و بودجه منظور می‌شود، بعد از پرداخت به سیستم بانکی و مؤسسات اعتباری به هزینه‌ی قطعی منظور می‌گردد...» و طبق بند (الف) ماده (۱) آیین‌نامه‌ی اجرایی همین ماده، «وجوه اداره‌شده اعتباراتی است که طی قراردادهای منعقد با بانک‌های عامل در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد تا با نظارت دولت، در جهت اهداف قوانین برنامه‌های توسعه، به صورت تسهیلات در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی قرار گیرد.» همچنین ماده (۲) این آیین‌نامه مقرر می‌دارد که واگذارنده‌ی اعتبار باید طبق موافقت‌نامه‌ی مبادله‌شده با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اعتبارات وجوه اداره‌شده را در اختیار بانک عامل قرار دهد.

اولاً، سپرده‌های صندوق هرگز در قوانین برنامه و بودجه تحت عنوان وجوه اداره‌شده منظور نشده‌اند و بر همین اساس، موضوعاً از این عنوان خارج‌اند. ثانیاً، هیچ موافقت‌نامه‌ای میان صندوق و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در این خصوص مبادله نشده است. ثالثاً، مطابق ماده (۲۱) دستورالعمل وجوه اداره‌شده مصوب ۳/۱۴۰۲/۳۰ شورای پول و اعتبار، «وجوه صندوق توسعه ملی نزد مؤسسات اعتباری از شمول این دستورالعمل خارج بوده و تابع قوانین و ضوابط مربوط است.» بنابراین کاملاً مشهود است که سپرده‌های صندوق نزد بانک‌های عامل و بانک مرکزی به هیچ وجه وجوه اداره‌شده نیستند و مشمول معافیت مندرج در ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم‌اند.





ج. طبق بند (۲) صورت جلسه‌ی شماره ۳۳۲ شورای پول و اعتبار مورخ ۱۴/۰۲/۱۳۵۵، «ریسک و خطرات سوخت وجوه اداره شده که به موجب قانون یا قرارداد بین بانک و واگذارنده‌ی وجوه به مصارف تعیین شده می‌رسد، متوجه بانک نخواهد بود». این در حالی است که مطابق قراردادهای منعقد میان صندوق و بانک‌های سپرده‌پذیر، بانک موظف است اصل و سود سپرده‌ی صندوق را، همچون سایر سپرده‌گذاران، در سررسیدهای مقرر پرداخت کند و در صورت عدم پرداخت، صندوق مجاز به برداشت مطالبات خود از حساب‌ها و دارایی‌های بانک طرف قرارداد است.

۴-۱. ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

قانون‌گذار در ماده (۱۶) قانون احکام دائمی (اساسنامه صندوق)، کلیه‌ی مصارف و منابع مالی صندوق را با دقت احصا کرده است. اجزای (۶) و (۷) بند «ح» این ماده، به ترتیب «سود خالص صندوق طی سال مالی» و «درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق در بانک مرکزی» را در زمره‌ی منابع صندوق قرار داده‌اند. این بازگشت سود به منابع، دقیقاً در راستای هدف تشکیل صندوق پیش‌بینی شده است؛ به همین دلیل تبصره (۱) ذیل این بند مقرر می‌دارد که «بازپرداخت اصل و سود تسهیلات پرداختی از محل صندوق به حساب صندوق واریز و مجدداً در جهت اهداف صندوق به کار گرفته می‌شود». بنابراین اولاً سود قابل تقسیمی برای اخذ مالیات وجود ندارد، و ثانیاً اخذ مالیات از منابع صندوق با هدف اصلی تشکیل آن در تناقض است.

همچنین در صورت‌های مالی سال ۱۴۰۲، سود حاصل از بازپرداخت تسهیلات اعطایی به عنوان «منابع» صندوق (نه درآمد) تشخیص داده شده است؛ این صورت‌های مالی به تأیید سازمان حسابرسی و سازمان بازرسی کل کشور نیز رسیده است. بر این اساس، مطالبه‌ی هرگونه مالیات از منابع صندوق خلاف قانون است.

۵-۱. ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم

در فراز ابتدایی ماده (۱۶) قانون احکام دائمی صراحتاً مقرر شده که اموال و دارایی‌های صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است؛ این تصریح، ماهیت دولتی صندوق را نشان می‌دهد، چنان‌که شعبه‌ی سوم بدوی و شعبه‌ی ۳۶ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری نیز در آرای خود بر این موضوع تأکید کرده‌اند. از طرفی مطابق ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از پرداخت مالیات‌های موضوع این قانون معاف‌اند. بر همین اساس، و با تکیه بر تعلق اموال صندوق به دولت، صندوق از پرداخت هرگونه مالیات معاف است.



مصاحبه اول:

دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی

۱-۶. ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید و استفساریه‌ی مربوط

ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مقرر می‌دارد: «سود و زیان ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی صندوق توسعه ملی از پرداخت مالیات معاف است.» همچنین مطابق قانون تفسیر همین ماده، صندوق از ابتدای تأسیس مشمول این حکم بوده است.

۱-۷. سایر قوانین

ماده (۴۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مقرر می‌دارد: «منابع بودجه‌ی عمومی دولت، اعم از درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که به حساب‌های بانکی خزانه‌داری کل کشور واریز شده یا می‌شود -- به استثنای فعالیت پیمانکاری آن‌ها -- مشمول پرداخت مالیات‌های موضوع قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن نیست.»

۲. آرای مراجع قضایی

۲-۱. آرای محاکم عمومی حقوقی

سازمان امور مالیاتی در خصوص مالیات عملکرد سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۶، از طریق هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی بدوی و تجدیدنظر و شورای عالی مالیاتی، حکم علیه صندوق صادر کرده بود. با اعتراض صندوق، شعبه‌ی چهارم دادگاه عمومی حقوقی تهران، با این استدلال که وصول مالیات از منابع صندوق با فلسفه‌ی تشکیل آن و اصل استقلال مصارفش از تکالیف قوانین عادی -- موضوع جزء (۳) بند (۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم و حاکمیت ماده (۱۶) قانون احکام دائمی بر قانون مالیات‌های مستقیم -- در تناقض است، در تاریخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۰ حکم به ابطال کلیه‌ی آرا و تصمیمات هیئت‌های حل اختلاف و شورای عالی مالیاتی داد. با تجدیدنظرخواهی سازمان مالیاتی، پرونده به شعبه‌ی ۲۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران ارجاع شد؛ این شعبه نیز پس از برگزاری چند جلسه‌ی رسیدگی و استماع دفاعیات، در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۶ ضمن رد تجدیدنظرخواهی سازمان مالیاتی و تأیید رأی بدوی، صندوق را در زمره‌ی دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم و معاف از مالیات شناسایی کرد. (پیوست شماره یک)

۲-۲. آرای دیوان عدالت اداری

شعبه (۳۶) تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، در آرای شماره ۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۰۲۶۲۰۷۸۰ و ۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۰۲۶۲۰۹۲۶ مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۱۴، ضمن نقض آرای هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، پرونده را برای رسیدگی مجدد به هیئت هم‌عرض ارجاع داد؛ اما این هیئت مجدداً بر مبنای همان استدلال پیشین اصرار کرد و با اعتراض صندوق، پرونده هم‌اکنون در شعبه (۳۶) تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در حال رسیدگی است. (پیوست شماره دو)



۲-۳. آرای مراجع مالیاتی

بر اساس رأی شماره ۲۸۸۴۸۹ مورخ ۱۶/۱۲/۱۳۹۶ (برای سال‌های مالی ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲) و رأی شماره ۶۴۲۳۱/۱۷ مورخ ۰۶/۰۴/۱۴۰۱ (برای سال ۱۳۹۸)، هیئت موضوع ماده (۲۵۱) مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم، عدم شمول مالیات بر فعالیت‌های صندوق را تأیید و رفع تعرض از مطالبات مالیاتی صندوق به عمل آورده است؛ این آرا مستند به ماده (۲۵۱) مکرر) قطعی و لازم‌الاتباع‌اند. (پیوست شماره سه)

۲-۴. سایر موارد

الف. فرمایش رهبر معظم انقلاب

مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۵، در پاسخ به سؤال رئیس وقت هیئت نظارت صندوق (رئیس سازمان بازرسی کل کشور) درباره‌ی اخذ مالیات بر تسعیر دارایی‌های صندوق، فرمودند: «از آقای رئیس‌جمهور سؤال شود این فکر غلط چگونه می‌تواند منشأ اثر باشد.» (پیوست شماره چهار)

ب. نظریه‌ی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور

معاونت حقوقی رئیس‌جمهور طی مکاتبات شماره ۲۳۱۲۴/م/۵۷۹۳۲ مورخ ۱۵/۰۶/۱۴۰۴ و ۸۹۹/م مورخ ۲۰/۰۱/۱۴۰۵ اعلام کرده که صندوق مشمول معافیت مالیاتی است و مطالبه‌ی مالیات از آن فاقد وجاهت قانونی است. (پیوست شماره پنج)

ج. نظریه‌ی حقوقی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی

معاونت قوانین مجلس، طی نظر حقوقی شماره ۳۴۹۳۶ مورخ ۱۲/۰۵/۱۴۰۴، اعلام کرده است: نخست، صندوق مؤسسه‌ای است که به حکم قانون تأسیس شده و بر اساس ماده (۱۶) قانون احکام دائمی، اموال و دارایی‌های آن متعلق به دولت است و تحت راهبری هیئت امنا به ریاست رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند؛ بر این اساس، صندوق در دسته‌ی مؤسسات دولتی قرار می‌گیرد و طبق بند (۱) ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم، از شمول این قانون خارج است. دوم، طبق اجزای (۶) و (۷) بند «ح» ماده (۱۶)، سود خالص صندوق و درآمد سود موجودی حساب آن نزد بانک مرکزی، جزو منابع صندوق محسوب و مجدداً صرف اهداف آن می‌شود؛ از این حکم برمی‌آید که سود و درآمد صندوق مشمول مالیات نیست. سوم، بند (ب) ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، ماده (۱۶) قانون احکام دائمی را در طول اجرای این برنامه بر قانون مالیات‌های مستقیم حاکم دانسته است. (پیوست شماره شش)



مصاحبه اول:**دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی****د. نظریه‌ی سازمان بازرسی کل کشور**

سازمان بازرسی کل کشور طی مکاتبه‌ی شماره ۳۴۵۱۶۱ مورخ ۲۰/۰۸/۱۴۰۴ صندوق را معاف از مالیات دانسته، اقدام سازمان امور مالیاتی در مطالبه‌ی مالیات از عملکرد صندوق را غیرقانونی تشخیص داده و گزارش هشدار برای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر کرده است. (پیوست شماره هفت)

ه. نظریه‌ی سازمان برنامه و بودجه کشور

سازمان برنامه و بودجه کشور طی نامه‌ی شماره ۱۸/۴/۴۵۰۳ مورخ ۰۳/۰۶/۱۴۰۴، وضع مالیات بر عملکرد صندوق را خلاف قوانین و مقررات تشخیص داده است. (پیوست شماره هشت)

و. نظریه‌ی دادستان کل کشور

دادستان کل کشور، طی نظریه‌ی حقوقی خطاب به وزیر امور اقتصادی و دارایی، اعلام کرده است: «با توجه به بررسی‌های به عمل آمده، وصول مالیات از صندوق توسعه ملی غیرموجه به نظر می‌رسد.» (پیوست شماره نه)

ز. نظریه‌ی دادستان دیوان محاسبات کشور

دادستان دیوان محاسبات کشور، خطاب به رئیس کل سازمان امور مالیاتی، این اقدامات را از مصادیق برداشت از ذخایر صندوق -- که با فلسفه‌ی تشکیل آن در تناقض است -- دانسته و تأکید کرده که هر نوع برداشت از این ذخایر مستلزم مجوز قانونی و اذن مقام معظم رهبری است؛ بر این اساس خواستار توقف فوری کلیه‌ی اقدامات اجرایی و اعلام نتیجه شده است.

یکی از دلایل این نتیجه‌گیری این بود که مقام معظم رهبری در سیاست‌های ابلاغی تصریح کرده‌اند اساسنامه‌ی صندوق بر قوانین عادی حاکم است؛ بنابراین قانون مالیات‌های مستقیم نمی‌تواند بر صندوق حکم وضع کند. سازمان امور مالیاتی وظیفه‌اش وصول مالیات است، اما در اینجا حاکم و محکوم وجود دارد که محکوم نمی‌تواند بر حاکم حکومت کند. در این حکم آمده که اموال صندوق متعلق به دولت است و رئیس‌جمهور آن را اداره می‌کند؛ سیاست مقام معظم رهبری نیز بر این است که صندوق متعلق به نسل آینده است و اگر قرار باشد از آن مالیات ستانده و صرف هزینه‌های جاری شود، اساساً فلسفه‌ی تشکیل صندوق محقق نخواهد شد. به همین دلایل، دادگاه تجدیدنظر پس از برگزاری چند جلسه‌ی موشکافانه -- که در آن جزئیات قراردادهای محل مصرف سود، و نحوه‌ی بازپرداخت اقساط به دقت بررسی شد -- رأی داد که صندوق نه سهامدار دارد و نه ذی‌نفعی که سود میان آن‌ها تقسیم شود؛ منابع صندوق پس از دریافت اصل و سود تسهیلات، دوباره به همان چرخه





بازمی‌گردد و صرفاً صرف بودجه‌ی ستادی صندوق، طبق تکلیف قانونی، می‌شود. بر همین اساس، قضات دادگاه تجدیدنظر استدلال‌های صندوق را پذیرفتند و رأی قطعی شد.

با این همه، سازمان امور مالیاتی به این رأی تمکین نکرد. صندوق موضوع را به دادگستری، دیوان محاسبات و سازمان بازرسی منعکس کرد و اعلام شد که حکم معافیت صادر شده، اما سازمان مالیاتی از اجرای آن سر باز می‌زند. سرانجام پس از فشارهای متعدد، در حدود اسفند ۱۴۰۰، سازمان مالیاتی بخشی از مبلغ مورد مطالبه (که پنج همت بود) را پذیرفت و از آن، سه همت را بازگرداند، اما دو همت مربوط به سال ۱۳۹۷ را با این استدلال که رأی صادرشده صرفاً ناظر بر سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۶ است، پرداخت نکرد؛ چرا که رأی دادگاه به صورت کلی صندوق را نهاد دولتی معاف از مالیات موضوع ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم شناسایی کرده بود، نه به طور مشخص هر سال را.

پرونده‌های سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ نیز به همین ترتیب در جریان افتاد. برای سال ۱۳۹۷، پرونده در دادگستری با ایراد شکلی مواجه شد و تاکنون رأی آن صادر نشده است. برای سال ۱۳۹۸، هم هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی و هم مرکز عالی دادخواهی مالیاتی (که مرجعی مستقل در وزارت اقتصاد برای رسیدگی نهایی به اعتراضات مالیاتی است) به نفع صندوق رأی دادند؛ این در حالی بود که برای همان سال‌ها، هم مرجع قضایی و هم مرجع تخصصی مالیاتی، حق را به صندوق داده بودند. با این حال، سازمان مالیاتی همچنان از پذیرش این آرا خودداری کرد.

در سال ۱۳۹۹، صندوق با استناد به همین آرا، اظهارنامه‌های مالیاتی سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ را رد نکرد، بلکه به صورت مکتوب اعلام کرد که با توجه به این استنادات، صندوق اساساً مؤدی مالیاتی نیست و مشمول قانون مالیات‌های مستقیم نمی‌شود. با تغییر دولت در سال ۱۴۰۰ و روی کار آمدن مدیریت جدید صندوق، این رویه با احتیاط بیشتری ادامه یافت؛ از سال ۱۴۰۱ به بعد، صندوق دوباره اظهارنامه ارائه کرد، اما با نرخ صفر -- یعنی فعالیت‌ها اظهار می‌شد، اما درآمدی برای آن‌ها اعلام نمی‌شد. این رویه برای سال‌های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۴ ادامه یافت.

با این حال، حدود دو ماه پس از ارائه‌ی این اظهارنامه‌ها، سازمان مالیاتی دوباره برای سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ پرونده تشکیل داد و تا شهریور امسال، مجموع مطالبات آن (به همراه جرایم ۲۵ درصدی روزانه‌ی تأخیر) به بیش از ۱۰۰ همت رسید: ۲۷ همت برای سال ۱۴۰۱ و ۳۳ همت برای سال ۱۴۰۲، به علاوه‌ی جرایم متعلقه. صندوق در مرکز مالیاتی دفاع کرد و هیئت مالیاتی (متشکل از نماینده‌ی سازمان مالیاتی، نماینده‌ی بخش خصوصی و یک قاضی) استدلال‌های صندوق را پذیرفت، اما با این توجیه که پرونده حیثیتی شده و دولت با کمبود منابع مواجه است، از صدور رأی به نفع صندوق خودداری کرد و صندوق را به مراجع قضایی ارجاع داد.



مصاحبه اول:**دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی**

صندوق از خرداد امسال دوباره اقدامات حقوقی برای سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ را آغاز و به دیوان عدالت اداری مراجعه کرد؛ این امکان بر اساس اصلاحیه‌ی سال ۱۴۰۱ قانون دیوان فراهم شده بود که به نهادهای عمومی اجازه می‌دهد علیه دستگاه‌های اختصاصی مانند سازمان مالیاتی طرح دعوا کنند. پس از برگزاری چند جلسه با قاضی رسیدگی‌کننده، رأی نخست به ضرر صندوق صادر شد. با اعتراض صندوق، رئیس دیوان عدالت اداری این رأی را خلاف قانون تشخیص داد و پرونده را برای رسیدگی مجدد به شعبه‌ی ۳۶ تجدیدنظر ارجاع کرد. این شعبه پس از بررسی، رأی مرجع مالیاتی برای سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ را نقض کرد و پرونده دوباره به هیئت هم‌عرض مالیاتی بازگشت.

طبق رویه‌ی قانونی، در صورت اصرار هیئت هم‌عرض بر رأی پیشین، صندوق می‌تواند دوباره به دیوان عدالت اداری اعتراض کند و دیوان معمولاً بر رأی قبلی خود پافشاری می‌کند و رأی به ضرر سازمان مالیاتی قطعی می‌شود. با این حال، در دور اخیر، هیئت هم‌عرض مجدداً بر رأی پیشین اصرار کرد. صندوق معتقد است این روند نتیجه‌ی فشارهای بیرونی بر اعضای هیئت‌هاست، تا جایی که با اعضای هیئت تماس گرفته و از آن‌ها خواسته می‌شود در رأی خود تجدیدنظر کنند. صندوق اکنون منتظر صدور رأی نهایی هیئت مالیاتی برای سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ است و در صورت رأی منفی، دوباره به دیوان عدالت اداری اعتراض خواهد کرد. نکته‌ی قابل توجه این است که تقریباً هر رکن حاکمیتی کشور در خصوص معافیت مالیاتی صندوق اظهارنظر کرده است؛ از مقام معظم رهبری که درباره‌ی موضوع تسعیر ارز فرمودند این رویکرد نادرست را باید از رئیس‌جمهور جویا شد، تا معاونت حقوقی رئیس‌جمهور که به‌روشنی اعلام کرده وصول مطالبات مالیاتی از عملکرد صندوق فاقد وجاهت قانونی است.

درج نظر معاونت حقوقی رئیس‌جمهور**موضوع: اخذ مالیات بر عملکرد صندوق توسعه ملی**

بازگشت به نامه‌ی شماره ۴۴۴۹۶/م مورخ ۲۴/۱۰/۱۴۰۴ ریاست محترم دفتر جنابعالی، و عطف به نامه‌ی شماره ۲/۱۸۶۴۷/م مورخ ۲۴/۰۹/۱۴۰۴ وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی در خصوص اخذ مالیات بر عملکرد صندوق توسعه ملی؛ ضمن تأکید بر نامه‌ی شماره ۳۸۱۰۲/م/۵۷۹۳۲ مورخ ۱۶/۱۰/۱۴۰۴ این معاونت، و با توجه به بررسی و مذاقه در مدارک و مستندات واصله از طرفین، موارد ذیل به استحضار می‌رسد:

۱. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف مؤسسه‌ی دولتی بیان می‌دارد: «مؤسسه‌ی دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده‌ی یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است انجام می‌دهد.» در فراز پایانی ماده (۱۶) قانون احکام دائمی نیز تصریح شده که اموال و دارایی‌های صندوق





متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است؛ افزون بر این، طبق بند «ج» همان ماده، در قوانین بودجه‌ی سالانه، درصد مشخصی از بودجه‌ی دولتی به این صندوق تعلق می‌گیرد. بنابراین صندوق توسعه ملی مشمول ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم و از زمره‌ی اشخاص معاف از مالیات است.

۲. طبق جزء (۶) بند «د» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی، «صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع این اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست‌های پولی و ارزی است...»؛ بر این اساس نیز صندوق معاف از پرداخت مالیات محسوب می‌شود.

۳. طبق نامه‌ی شماره ۴۰۴/۸۸۹۱/ص-م مورخ ۲۱/۱۰/۱۴۰۴، رئیس دیوان عدالت اداری، با استناد به ماده (۷۹) قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲)، دادنامه‌های شماره ۷۳۲۹۹ و ۷۳۲۲۲ صادره از شعبه‌ی چهارم تجدیدنظر دیوان را -- که تعیین مالیات بر عملکرد صندوق را خلاف قانون تشخیص داده بود -- نقض و بر اساس دادنامه‌ی شماره ۲۶۲۰۹۲۶ شعبه‌ی ۳۶ تجدیدنظر، حکم به ورود شکایت و رسیدگی مجدد داد؛ که همگی مؤید عدم شمول مالیات بر عملکرد صندوق اند.

علی‌هذا با توجه به مراتب فوق، صندوق توسعه ملی معاف از مالیات است و شایسته است وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور مالیاتی کشور از تصمیم دیوان عدالت اداری و نظر معاونت حقوقی رئیس‌جمهور تبعیت کنند.

درج نظر دیگر معاونت حقوقی رئیس‌جمهور

موضوع: اخذ مالیات بر عملکرد صندوق توسعه ملی توسط سازمان امور مالیاتی

بازگشت به نامه‌ی شماره ۲۱۸۶۰/م مورخ ۰۵/۰۶/۱۴۰۴ در خصوص دستور معاون اول محترم رئیس‌جمهور مبنی بر بررسی و اعلام نظر درباره‌ی «اخذ مالیات بر عملکرد صندوق توسعه ملی توسط سازمان امور مالیاتی و درخواست صندوق مبنی بر لغو و کان‌لم‌یکن تلقی کردن ابلاغیه‌های مالیاتی»، اعلام می‌دارد:

۱. بر اساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه: «صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود و اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است و این ماده در حکم اساسنامه صندوق است.»

۲. طبق ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، همین حکم عیناً تکرار شده است.

۳. بر اساس بند «ب» ماده (۱۲۲) قانون برنامه پنجم ششم توسعه، «حکم ماده (۱۶) قانون احکام دائمی





- برنامه‌های توسعه کشور در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه بر قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۳/۱۲/۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن حاکم است» و بر اساس ماده (۱۳۳) همین قانون، «سیاست‌های کلی برنامه ششم و سایر سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری لازم‌الاجراست».
۴. ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، صراحتاً سود و زیان ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی صندوق را از پرداخت مالیات معاف دانسته است.
۵. بر اساس جزء‌های (۱) و (۲) ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و دستگاه‌هایی که بودجه‌ی آن‌ها توسط دولت تأمین می‌شود، مشمول پرداخت مالیات‌های این قانون نیستند؛ و طبق ماده (۱۴۵) همان قانون، سود یا جوایز متعلق به حساب‌های پس‌انداز و سپرده‌های مختلف نزد بانک‌های ایرانی یا مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، از پرداخت مالیات معاف است. همچنین طبق اجزای (۶) و (۷) بند «ح» ماده (۱۶)، سود خالص صندوق طی سال مالی و درآمد حاصل از سود موجودی حساب صندوق نزد بانک مرکزی، به عنوان منابع صندوق تعیین شده است.
۶. بر اساس نظر صریح مقام معظم رهبری، طی نامه‌ی شماره ۱-۹۷۷۶/م مورخ ۱۱/۱۱/۱۳۹۵ دفتر معظم‌له خطاب به رئیس‌جمهور وقت، در خصوص اقدام سازمان امور مالیاتی مبنی بر مطالبه‌ی مالیات از صندوق: «از جناب آقای رئیس‌جمهور سؤال شود این فکر غلط چگونه می‌تواند منشأ اثر باشد.»

علی‌هذا با توجه به مراتب فوق، صندوق توسعه ملی مشمول معافیت قانونی پرداخت مالیات است و مطالبه‌ی مالیات عملکرد از صندوق توسط سازمان امور مالیاتی فاقد وجاهت است.

این آخرین نظری بود که در دولت، از سوی معاونت حقوقی صادر شد. دفتر آقای عارف، معاون اول رئیس‌جمهور نیز به صورت مکتوب اعلام کرده که چنین اقدامی نباید انجام شود؛ اما سازمان مالیاتی و وزیر اقتصاد همچنان از اجرای آن خودداری می‌کنند.

به این ترتیب، در قوه‌ی مجریه، هم بالاترین رکن حقوقی و هم سازمان برنامه و بودجه اعلام کرده‌اند که صندوق نباید مالیات پرداخت کند. در قوه‌ی مقننه نیز به مجلس شورای اسلامی و آقای قالیباف نامه نوشته شد؛ معاونت حقوقی مجلس نیز با چهار استدلال اعلام کرد که صندوق نباید مالیات بدهد. در قوه‌ی قضاییه، هم دادگستری و هم دادستان کل کشور (در دوره‌ی آقای منتظری) اعلام کردند که وصول مالیات از صندوق موجه نیست. به دیوان محاسبات کشور نیز مراجعه شد و دادستان دیوان محاسبات همین نظر را تأیید کرد.

بدین ترتیب، تقریباً همه‌ی ارکان کشور -- رهبری، هر سه قوه، و نهادهای نظارتی -- بر معافیت مالیاتی صندوق صحنه گذاشته‌اند. سازمان بازرسی کل کشور نیز طی گزارشی چهارصفحه‌ای به سازمان مالیاتی تذکر



داده و هشدار داده که در صورت ادامه‌ی این مطالبات، بر اساس ماده (۶۰۰) قانون مجازات اسلامی اقدام قانونی خواهد کرد؛ با این حال، سازمان امور مالیاتی همچنان به این آرا و نظرات عمل نمی‌کند.

آیا سازمان مالیاتی برای این رویه استدلالی نیز دارد؟ آیا در عمل، مبالغ را مستقیماً از صندوق برداشت می‌کند؟

در نخستین برداشت (سال ۱۳۹۱)، صندوق حدود ۴۰۰ میلیارد تومان -- کمتر از یک همت -- پرداخت کرده بود؛ آن زمان به دلیل همکاری و روابط موجود، بخشی از مطالبات (از مجموع پنج همت) پرداخت شده بود، از جمله برداشتی در اسفند ۱۳۹۸. از آن پس، صندوق دیگر پرداختی نداشت و سازمان مالیاتی نیز نتوانست از حساب صندوق برداشت کند، چرا که به محض هر اقدام اجرایی، صندوق با اعلام به بانک مرکزی، دستور موقت توقف اجرا می‌گرفت. امسال، تلاشی برای برداشت کل مبلغ (بیش از ۱۰۰ همت) صورت گرفت که با همکاری سریع نهادهای مرتبط و اخذ دستور موقت یک‌روزه، این اقدام متوقف شد و از آن پس نیز برداشتی صورت نگرفته است.

استدلال سازمان مالیاتی در برابر دفاعیات صندوق این است که طبق اصل (۵۱) قانون اساسی، وضع مالیات و معافیت از آن باید به موجب قانون باشد؛ یعنی همان‌طور که ماده (۳۶) به صراحت معافیت تسعیر ارز را برقرار کرده، باید قانونی مشابه برای معافیت کلی عملکرد صندوق نیز تصویب شود. صندوق در پاسخ استدلال می‌کند که اساساً درآمدی وجود ندارد که مشمول مالیات شود؛ سود دریافتی از تسهیلات، صرفاً به همان چرخه بازمی‌گردد و برای پرداخت تسهیلات بعدی مصرف می‌شود؛ برخلاف شرکت‌های تجاری، صندوق سهامدار یا ذی‌نفعی ندارد که سود میان آن‌ها تقسیم شود. سود باقی‌مانده، در حساب خزانه برای نسل‌های آینده باقی می‌ماند و هیچ فرد یا نهاد مشخصی از آن منتفع نمی‌شود؛ مردم ایران به‌طور غیرمستقیم از آن بهره‌مند می‌شوند، مشابه درآمدهای تبلیغاتی صدا و سیما که دیوان عدالت اداری آن‌ها را نیز از مالیات معاف دانسته، چرا که چنین درآمدهایی حاکمیتی‌اند و میان ذی‌نفعان تقسیم نمی‌شوند؛ برخلاف قانون تجارت که سود شرکت‌ها را میان سهامداران تقسیم و مشمول مالیات می‌داند.

در برابر استدلال صندوق مبنی بر اینکه اصل (۵۱) نمی‌تواند بر بند (ب) ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم -- که اساسنامه صندوق را بر قانون مالیات‌های مستقیم حاکم می‌داند -- حکومت کند، سازمان مالیاتی همچنان این استنباط را نمی‌پذیرد و بر تفسیر خود پافشاری می‌کند.

درباره‌ی سپرده‌ها نیز، سازمان مالیاتی معتقد است سپرده‌های موضوع ماده (۵۲) با سپرده‌های معمولی موضوع ماده (۱۴۵) متفاوت‌اند و باید آن‌ها را «وجوه اداره‌شده» تلقی کرد؛ به این معنا که صندوق تعیین می‌کند این وجوه به چه کسی، چگونه و با چه جزئیاتی پرداخت شود.



ماده ۵۲

ماده ۵۲- صندوق توسعه ملی موظف است از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی در هر سال:

الف) ده درصد (۱۰٪) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاههای اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرحهای دارای توجیه فنی، زیست محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست و صادرات محصولات کشاورزی در بانکهای دولتی و خصوصی داخلی سپرده گذاری کند. سود سپرده گذاری و اقساط وصولی مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرحهای موضوع این بند اختصاص می یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند زیر نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت می گیرد.

ب) ده درصد (۱۰٪) را جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی و بنگاههای اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به طرحهای دارای توجیه فنی، زیست محیطی و مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش صنعت، معدن، گردشگری و صادرات کالاهای صنعتی و معدنی به استثنای بخش ساخت مسکن در بانکهای دولتی و خصوصی داخلی سپرده گذاری کند. سود سپرده گذاری و اقساط وصولی مجدداً جهت پرداخت تسهیلات طرحهای موضوع این بند اختصاص می یابد. تبدیل ارز به ریال موضوع این بند زیر نظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت می گیرد.

تبصره ۱ (اصلاحی ۱۴۰۱/۰۲/۲۸). پنج درصد (۵٪) از منابع این ماده با سیاستگذاری شورای عالی اشتغال و با معرفی کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و سایر دستگاههای اجرایی مرتبط جهت پرداخت تسهیلات اشتغال زایی و کمک به توسعه کسب و کارهای خرد، کوچک و متوسط تخصیص می یابد و بانکهای عامل مکلفند علاوه بر منابع مذکور، حداکثر تا یک برابر آن را از محل منابع داخلی پرداخت کنند. بانک عامل مجاز است با اخذ تعهد محضری پرداخت مبلغ نقدی هدفمندی یارانه ها را به عنوان ضمانت بپذیرد و همچنین پانزده درصد (۱۵٪) از منابع مذکور به طرحهای سرمایه گذاری متعلق به ایتارگران و شرکت های که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها متعلق به ایتارگران می باشد مشروط به اینکه سهم ایتارگران تا پایان دوره بازپرداخت تسهیلات کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) نشود، اختصاص می یابد. در صورت مشارکت افراد ایتارگران با اشخاص غیرایتارگر به صورت حقیقی، فقط سهم ایتارگران مشمول استفاده از این منابع است.

تبصره ۲. به منظور ساماندهی تولید و افزایش بهره وری تولید گوشت قرمز سالم و عرضه مناسب به بازار مصرف در قالب طرح پرواربندی دام عشایر با اصلاح و افزایش بهره وری زنجیره تأمین و تولید، یک درصد (۱٪)



(٪) از منابع بند (ب) این ماده به صورت یکجا در اختیار بانک کشاورزی قرار می‌گیرد تا با معرفی صندوق حمایت از توسعه سرمایه گذاری عشایر و تشکلهای عشایری به صورت تسهیلات به طرحهای سرمایه گذاری و پرواربندی عشایر و تشکلهای مربوطه پرداخت شود.

اما در پاسخ باید گفت که متن ماده (۵۲) صرفاً از واژه‌ی «سپرده‌گذاری» استفاده کرده و صندوق موظف است به همین لفظ قانون پایبند باشد؛ بنابراین این وجوه، سپرده محسوب می‌شوند، نه وجوه اداره شده -- که به معنای تعیین مستقیم گیرنده و شرایط پرداخت توسط واگذارنده‌ی وجه است.

برای روشن شدن این تمایز، دو نمونه از تجربه‌ی صندوق در این خصوص قابل ذکر است. در سال ۱۳۹۵، آقای علیزاده، معاون وقت حقوقی و فنی سازمان مالیاتی، طی نامه‌ای در پرونده‌ی مالیاتی صندوق تصریح کرد که اگر صندوق بتواند از بانک‌ها گواهی سپرده اخذ کند، این وجوه بر اساس ماده (۱۴۵) سپرده محسوب و از پرداخت سود مالیاتی معاف خواهد بود. صندوق نیز از همان زمان، برای تمامی قراردادهای سپرده‌گذاری خود گواهی سپرده از بانک‌ها دریافت و ارائه کرد؛ با این حال، سازمان مالیاتی بعدها این گواهی‌ها را نپذیرفت. این اختلاف حتی به جلسه‌ای در دیوان محاسبات کشور، با حضور مرحوم عادل آذر (رئیس وقت دیوان محاسبات) و آقای پارسا (رئیس وقت سازمان امور مالیاتی) کشیده شد. در این جلسه، آقای پارسا به صراحت اعلام کرد که به عنوان رئیس سازمان مالیاتی، صندوق را معاف از مالیات می‌داند؛ اما معاون حقوقی سازمان مالیاتی همچنان بر خلاف این نظر پافشاری کرد. این اختلاف حتی در جلسه‌ای در دادسرای کل کشور (شعبه‌ی ششم دادرسی) نیز حل نشد. سرانجام موضوع طی نامه‌ای به بیت رهبری منعکس شد و از آنجا خواسته شد روشن شود چگونه یک مقام میانی می‌تواند نظر رئیس سازمان و آرای سایر مراجع را نادیده بگیرد. در پی این مکاتبات، فرد مسئول از سمت خود کنار گذاشته شد.

در بخش دوم مطالبات، سازمان مالیاتی معتقد است کارمزد یا سود دریافتی از تسهیلات (که در سال‌های مختلف بین یک تا هشت درصد بوده) درآمد محسوب می‌شود. صندوق در پاسخ استناد می‌کند که طبق تبصره (۱) بند «ح» اساسنامه، بازپرداخت اصل و سود تسهیلات مجدداً به حساب صندوق واریز و صرف اهداف آن می‌شود؛ این حکم قانونی است، نه تصمیم داخلی هیئت عامل. سودی که به این ترتیب حاصل می‌شود، به نفع نسل آینده و به طور غیرمستقیم به نفع تمام مردم ایران است، نه درآمد تجاری قابل مالیات ستانی.

در ادامه، سازمان مالیاتی حتی ماهیت دولتی صندوق را نیز می‌پذیرد، اما در عین حال آن را «بنگاه اقتصادی» تلقی و مطالبه‌ی مالیات را ادامه می‌دهد؛ این در حالی است که هم دادگستری، هم دیوان عدالت اداری و هم دیوان محاسبات، صندوق را نهاد دولتی موضوع ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم و معاف از مالیات شناخته‌اند.



مصاحبه اول:

دکتر جعفری، معاونت حقوقی صندوق توسعه ملی

وضعیت صندوق‌های مشابه در جهان -- برای نمونه، نخستین صندوق‌های ثروت ملی مانند صندوق نروژ -- چگونه است؟

رسالت بخشی از صندوق‌های ثروت ملی جهان با رسالت صندوق ما متفاوت است. صندوق دارای واحد مدیریت بین‌الملل است که این موضوع را به تفصیل بررسی کرده است، اما به طور کلی، هر جا این صندوق‌ها فعالیت تجاری انجام می‌دهند، مشمول مالیات‌اند. این صندوق‌ها را می‌توان به سه دسته‌ی صیانتی، تثبیتی و توسعه‌ای تقسیم کرد: برخی صرفاً کمک‌بودجه‌ای‌اند، برخی دیگر مانند صندوق سرمایه‌گذاری عمومی عربستان فعالانه سرمایه‌گذاری می‌کنند و بابت آن مالیات نیز پرداخت می‌کنند. صندوق‌های با کارکرد صیانتی، مشابه صندوق ما، معمولاً معاف‌اند؛ اما سایرین بسته به نوع فعالیت سرمایه‌گذاری، مالیات نیز پرداخت می‌کنند.

دوره‌بندی مبانی حقوقی معافیت مالیاتی صندوق

لطفاً رویدادهای مهم در موضوع مالیات را به صورت یک جمع‌بندی دوره‌ای بیان بفرمایید.

سؤال اصلی این بود که آیا صندوق مشمول مالیات می‌شود یا خیر. این موضوع را می‌توان در چند مجموعه دسته‌بندی کرد؟

نخست، مبانی معافیت مالیاتی صندوق که پیش‌تر به آن‌ها اشاره شد:

- اساسنامه‌ی صندوق؛
- سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه؛
- بند (ب) ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه؛
- سپرده‌گذاری موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق (۲)؛
- ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم؛
- ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم؛
- ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید؛
- ماده (۴۰) قانون احکام دائمی.

در کنار این مبانی قانونی، آرای مراجع قضایی و غیرقضایی نیز مؤید معافیت صندوق هستند: آرای شعب چهارم و بیست‌ونجم دادگستری تهران، آرای دیوان عدالت اداری، و آرای مرکز عالی دادخواهی مالیاتی برای سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۸. همچنین نظریات حقوقی ارکان صلاحیت‌دار کشور -- از جمله قوه‌ی مجریه، قوه‌ی مقننه و دادستان کل کشور که نظرش لازم‌الاجراست -- همگی بر معافیت صندوق تأکید دارند.





در مقابل، مبانی ادعایی سازمان مالیاتی برای اثبات مشمولیت صندوق عبارت‌اند از: نخست، استناد به اصل (۵۱) قانون اساسی مبنی بر اینکه وضع مالیات و معافیت از آن باید به موجب قانون باشد؛ دوم، این ادعا که سپرده‌های صندوق، سپرده‌ی معمولی نیست بلکه وجوه اداره‌شده است؛ سوم، این ادعا که سود حاصل از تسهیلات پرداختی به تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران، درآمد است نه منابع صندوق؛ و موارد دیگری مانند درآمد اجاره که به همین ترتیب درآمد تلقی می‌شود.

به لحاظ تاریخی نیز می‌توان این روند را به سه دوره تقسیم کرد.

- **دوره‌ی نخست،** زمانی بود که سازمان مالیاتی مطالبه‌ی مالیات از تسعیر ارز را مطرح می‌کرد؛ در این دوره، صندوق خود نیز بخشی از مطالبات را پذیرفت و پرداخت کرد، چرا که در آن زمان اندازه‌ی واقعی این مطالبات (که می‌توانست به ده‌ها همت برسد) به روشنی درک نشده بود.
- **دوره‌ی دوم،** پس از دریافت آرای مساعد از مراجع قضایی و مالیاتی آغاز شد؛ در این دوره، با وجود این آرا، سازمان مالیاتی همچنان بر اقدامات غیرقانونی خود اصرار کرد و تعارض ادامه یافت.
- **دوره‌ی سوم،** بازگشت صندوق به ارائه‌ی اظهارنامه‌ی مالیاتی (با نرخ صفر) بود. ارائه‌ی اظهارنامه، در صورت محکومیت، امکان استفاده از معافیت‌های مختلف را فراهم می‌کند؛ در حالی که عدم ارائه‌ی آن، در صورت محکومیت، این حق را از میان می‌برد. با این حال، از منظر یک کارشناس حقوقی، معتمد از سال ۱۳۹۸ به بعد اساساً نباید اظهارنامه‌ای ارائه می‌شد؛ تصمیم به ارائه‌ی اظهارنامه از سال ۱۴۰۱، تصمیم هیئت عامل وقت بود.

نکته‌ی مهمی که باید افزود این است که بخش قابل توجهی از مطالبات مالیاتی سازمان، مربوط به ستونی تحت عنوان «تسهیلات خاص» است -- تسهیلاتی که صندوق در اختیار دولت قرار داده است. جزئیات این بخش، به دلیل طبقه‌بندی اطلاعات، محرمانه است.

از بدو تأسیس، اساسنامه (بند «خ») مصرف منابع صندوق را تنها به شش مورد مشخص محدود کرده و مورد هفتم را مجاز نشمرده است؛ این شش مورد نیز عمدتاً حول اعطای تسهیلات به بخش خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های وابسته به نهادهای عمومی است. حتی تبصره (۲) همین بند، صراحتاً پرداخت از منابع صندوق برای بدهی‌های دولت یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به هر شکل ممنوع کرده است؛ یعنی استفاده از این منابع برای مصارف دولتی مجاز نیست.

با این حال، در سال‌های گذشته، به دلایل متعددی که از نظر صندوق قابل قبول نبوده، این حکم اساسنامه رعایت نشده است. دولت‌های مختلف برای موضوعاتی چون آب‌های مرزی، صدا و سیما، سازمان





انرژی اتمی، مقابله با کرونا، فاضلاب خوزستان و آبیاری دشت‌های ایلام و سیستان، تقاضای تأمین منابع از صندوق را مستقیماً نزد رهبری مطرح کرده‌اند و ایشان نیز موافقت خود را به عنوان وام یا تسهیلات ارزی صندوق به دولت اعلام کرده‌اند؛ یعنی این مبالغ نه به صورت بلاعوض، بلکه با تعهد بازپرداخت، نرخ سود، سررسید و ضمانت‌نامه‌ی مشخص پرداخت شده است.

با این حال، صندوق به عنوان نهاد پرداخت‌کننده، موظف است این مبالغ را در دفاتر خود به عنوان مطالبات از دولت ثبت کند؛ برای نمونه، مبلغ یک میلیارد یورو با نرخ سود یک درصد برای مقابله با کرونا. این ثبت الزامی است، چرا که قانون‌گذار حسابداری تعهدی را برای صندوق مقرر کرده است. با این حال، این مطالبات با توجه به دورنمای ده‌ساله‌ی صندوق، عملاً هیچ‌گاه بازپرداخت نمی‌شوند -- چرا که منابع صرف واکسیناسیون یا حقوق پرسنل درمانی شده و بازگشتی در کار نیست -- اما سازمان مالیاتی همین سود دفتری ثبت شده را مبنای مطالبه‌ی مالیات قرار می‌دهد.

بیش از پنجاه درصد از کل مطالبات مالیاتی صندوق، دقیقاً از همین محل است؛ برای نمونه، از ۲۷ همت مطالبه‌شده برای سال ۱۴۰۱ و ۳۳ همت برای سال ۱۴۰۲، بخش عمده مربوط به همین دسته است. طلب صندوق از دولت هم اکنون به ۱۱۵ میلیارد دلار می‌رسد که عملاً بازگشتی از آن حاصل نشده است. از سال ۱۴۰۲، با هماهنگی‌های صورت‌گرفته، تعدیلی در صورت‌های مالی ایجاد شد تا این‌گونه بازپرداخت‌های اصل و سود، به عنوان منابع صندوق (نه سود محقق شده) شناسایی شوند؛ با این حال، میزان مالیاتی همچنان این مبالغ را درآمد محقق شده تلقی می‌کنند.

از دید صندوق، این وضعیت یکی از نمونه‌های آشکار چالش حکمرانی در کشور است -- نه صرفاً یک پرونده‌ی حقوقی. در طول سال‌ها، بخشی از منابعی که قرار بوده سهم نسل آینده باشد، به بهانه‌ی شرایط اضطراری، به مصارف دیگر منتقل شده است. برای نمونه، طبق قانون بودجه، سهم صندوق از درآمدهای نفتی باید هرساله افزایش یابد (امسال ۴۸ درصد بوده و می‌بایست به پنجاه درصد برسد)؛ اما همه‌ساله بخشی از این افزایش، تحت عنوان «شرایط اضطراری» (مانند سیل یا واکسیناسیون) به دولت بازمی‌گردد و سهم صندوق دوباره به همان بیست درصد اولیه (سهم زمان تأسیس در سال ۱۳۸۹) کاهش می‌یابد. مقام معظم رهبری نیز در سخنرانی‌های خود به این واژه‌ی «اضطرار» و کاربرد نادرست آن برای موجه جلوه‌دادن اقدامات غیرقانونی اشاره کرده‌اند.

در نهایت نیز بخشی از همین منابع، از طریق سازمان مالیاتی و با ادعای مطالبه‌ی مالیات، دوباره به بودجه‌ی دولت بازمی‌گردد؛ یعنی از همان بیست درصدی که به صندوق اختصاص یافته، بخشی دوباره از مسیر دیگری به دولت بازپس داده می‌شود.



«اصل ماجرا این بود که این منابع برای نسل آینده باشد، نه برای مصارف دولتی».

پاداش مأموران مالیاتی بر مبنای میزان وصولی تعیین می‌شود؛ از این رو، صندوق برای آن‌ها لقمه‌ای آماده محسوب می‌شود، آن هم با اعدادی قابل توجه. برای مقایسه، نرخ وصول مالیات بر خانه‌های خالی کمتر از یک درصد بوده و مالیات بر درآمد پزشکان نیز، طبق آنچه اخیراً در مجلس با آقای سبحانیان مطرح شد، ارقام چندان قابل توجهی نداشته است. به نظر می‌رسد به همین دلیل، سازمان مالیاتی -- که قرار است بودجه‌ی دولت را از درآمد نفت مستقل کند -- به چنین دستاویزهایی متوسل می‌شود؛ بخشی از این وضعیت نیز به این برمی‌گردد که مدیران دولتی امروز، از تبعات اجرای فوری احکام مالیاتی نگران‌اند و ترجیح می‌دهند دستور برداشت را همان روز اجرا کنند.

برای نمونه، در یکی از این موارد، تیم‌های سازمان مالیاتی از صبح در بانک ملی و بانک مرکزی مستقر شده بودند تا به محض صدور حکم، بلافاصله وجوه را برداشت کنند؛ صندوق با اقدام سریع، دستور توقف اجرا گرفت. این نشان می‌دهد اهمیت این پرونده تا چه اندازه بالاست، در حالی که پرونده‌های مشابه معمولاً ماه‌ها روی میز قاضی می‌ماند.

هیچ پرونده‌ای به اندازه‌ی این پرونده‌ی مالیاتی برای صندوق مهم نبوده و وقت زیادی از تیم حقوقی گرفته است. این موضوع، پیش از آنکه برای رئیس‌جمهور یا هر مقام دیگری اهمیت داشته باشد، برای بنده به عنوان مسئول این حوزه اهمیت دارد، چرا که هفت تا هشت سال اعتبار حرفه‌ای بر سر این پرونده گذاشته شده است. با اطمینان می‌توان گفت که این کوتاهی، ناشی از کم‌کاری، ندانم‌کاری یا بی‌توجهی بخش حقوقی نیست؛ بلکه افرادی به‌طور جدی مصمم‌اند که به هر قیمتی -- ولو به قیمت برکناری -- مالیات را از صندوق دریافت کنند. این نشان از فضای غیرمعمول حکمرانی در این پرونده دارد.





موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی
The Institute for Trade Studies & Research

تاریخ شفاهی صندوق توسعه ملی

بررسی مشمول معافیت مالیاتی بودن صندوق با توجه به مبانی حقوقی و مأموریت تأسیس



موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی

WWW.ITSR.IR

آدرس: خیابان کارگر شمالی، بالاتر از بلوار کشاورز، نبش کوچه همدان، پلاک ۱۲۰۴

تلفن: ۸۰-۶۶۴۲۲۳۷۸ نمایر: ۶۶۹۲۹۶۳۴

info@itsr.ir



www.itsr.ir