

بریفنگ پیپر

پیلڈاٹ

نومبر 2011

42

بریفنگ پیپر نمبر

جمہورت اور جمہوری اداروں کے استحکام کیلئے کوشاں

پاکستان میں زرعی آمدن پر ٹیکس کا نفاذ

www.pildat.org

بریفنگ پیپر

پیلڈاٹ

نومبر 2011

42

بریفنگ پیپر نمبر

جمہورت اور جمہوری اداروں کے استحکام کیلئے کوشاں

پاکستان میں زرعی آمدن پر ٹیکس کا نفاذ

www.pildat.org

پیلڈاٹ
پاکستان انسٹیٹیوٹ آف
لیجسلیشن ڈیولپمنٹ
اینڈ پالیسی ریسرچ

پلڈاٹ ایک ملکی، خود مختار، غیر جانبدار اور بلا منافع بنیادوں پر کام کرنے والا تحقیقی اور تربیتی ادارہ ہے جس کا مقصد پاکستان میں جمہوریت اور جمہوری اداروں کا استحکام ہے۔

پلڈاٹ، پاکستان کے ایکٹ برائے اندراج تنظیم 1860 کے تحت، ایک بلا منافع کام کرنے والے ادارے کے طور پر اندراج شدہ ہے۔

کاپی رائٹ پاکستان انسٹیٹیوٹ آف لیسلیٹو ڈویلپمنٹ اینڈ ٹرانسپیرنسی۔ پلڈاٹ

جملہ حقوق محفوظ ہیں
پاکستان میں طباعت کردہ
اشاعت: نومبر 2011

آئی ایس بی این: 978-969-558-231-2

اس اشاعت کا کوئی بھی حصہ، پلڈاٹ کے واضح حوالے کے ساتھ، استعمال کیا جاسکتا ہے۔

تعاون



ناشر



ہیڈ آفس: نمبر 7، 9th ایویو، F-8/1 اسلام آباد، پاکستان
لاہور آفس: 45۔ اے سیکٹر 20 سکینڈ فلور فیزا III کمرشل ایریا، ڈیفنس ہاؤسنگ اتھارٹی، لاہور
ٹیلیفون: 111-123-345 (+92-51) فیکس: 226-3078 (+92-51)
E-mail: info@pildat.org; Web: www.pildat.org

مندرجات

پیش لفظ

ابتدائیہ

تاریخ اور قانونی ڈھانچہ

- زرعی آمدن پر بنیادی آئینی اور قانونی شقیں

- تاریخی تناظر: زراعت سے متعلقہ ٹیکس کے لیے قوانین

- موجودہ نظام کی خرابیاں

زرعی آمدن پر ٹیکس - بحث

- زرعی آمدن پر ٹیکس کے حق میں دلائل

- زرعی آمدن پر ٹیکس کی مخالفت میں دلائل

- اہم امور

مثالی ٹیکس پالیسی تشکیل دینا

- مثالی ٹیکس پالیسی کا مقصد

- عالمی تجربات سے سبق

نتائج اور تجاویز

جدول کی فہرست

جدول 1- زمین پر محاصل کی شرح (پنجاب)

جدول 2- پنجاب زرعی انکم ٹیکس ایکٹ (دوسرے شیڈول) کے تحت ٹیکس کی شرح

جدول 3- صوبائی زرعی ٹیکس (ملین پاکستانی روپے میں)

جدول 4- ٹیکس اور افزائش کے ماخذ (2009-10 میں)

جدول 5- پنجاب میں زرعی زمین کے مالکان (فیصد میں)

07

08

08

08

10

11

11

12

12

14

14

14

16

9

9

10

10

13

پیس لفظ

پاکستان میں ٹیکس اور جی ڈی پی کے مابین (Tax to GDP Ratio) شرح انتہائی کم ہے جو 9 فیصد سے 11 فیصد کے درمیان رہتی ہے اور ان دنوں 9.2 فیصد ہے۔ ہم پلممما لک اور خطے سے تقابل کیا جائے تو یہ دنیا میں سب سے کم شرح ہے۔ یہ صورتحال فوری نظر ثانی اور موجودہ ٹیکس پالیسیوں میں اصلاحات کے ساتھ خرابیوں کی درستگی اور ٹیکس نظام میں بہتری کا تقاضا کرتی ہے۔

ملک میں کسی اور آمدن کی طرح زرعی آمدن پر ٹیکس کی ضرورت کے علاوہ اس بات پر بھی گراگرم بحث ہو رہی ہے کہ زرعی آمدن پر ٹیکس کس طرح نافذ کیا جائے۔ چونکہ دیہی آمدن بڑھ رہی ہے اس لیے زرعی آمدن پر ٹیکس لگانے کا مطالبہ بھی اور زور پکڑ گیا ہے تاہم زرعی آمدن پر ٹیکس پر ملک میں رائے منقسم ہے۔ موجودہ وزیراعظم پاکستان سمیت بہت سارے زمیندار زرعی آمدن پر نئے ٹیکس کے نفاذ کی مخالفت کر رہے ہیں تاہم اس ٹیکس کی حمایت کرنے والوں کا موقف ہے کہ یہ شعبہ جی ڈی پی کا ایک چوتھائی حصہ ہے جبکہ اس کے ٹیکس محاصل صرف 1 فیصد کے قریب ہیں۔

چونکہ زرعی آمدن پر ٹیکس لگانے کا حق صرف صوبوں کا ہے اس لیے صوبائی قانون سازوں کو پاکستان میں زرعی آمدن پر ٹیکس کے معاملے پر با معنی مذاکرے کو آگے بڑھانے میں کردار ادا کرنا چاہیے۔ زیادہ تر تنازعہ امور کی طرح اس مسئلے پر بھی سیاسی اتفاق رائے پیدا کرنے کی فوری ضرورت ہے جس کے لیے عوامی نمائندوں کو آگے آنا ہوگا۔ یہ صرف با معنی مذاکرے کے ذریعے ہی ممکن ہے جس کے بعد صوبائی قانون ساز تجاویز دے سکتے ہیں اور زرعی آمدن پر ٹیکس لگانے کے لیے عملی اصلاحات کی نگرانی کر سکتے ہیں۔

پاکستان میں زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ کے عنوان سے اس بریفنگ پیپر کا مقصد اس مسئلے کو واضح کرنا اور اس کے مختلف پہلوؤں کو اجاگر کرنا ہے تاکہ اراکین صوبائی اسمبلی کے درمیان با معنی مذاکرے میں مدد کی جاسکے۔ یہ پیپر اس اصول پر مرتب کیا گیا ہے کہ پاکستان میں ہر قسم کی آمدن قابل ٹیکس ہونی چاہیے اور کسی بھی قسم کی بے قاعدگیوں اور زرعی آمدن پر ٹیکس سے متعلقہ امور کو سیاسی اتفاق رائے کے ذریعے فوری طور پر حل کیا جائے۔ صوبائی قانون سازوں کو موجودہ ٹیکس نظام میں اصلاحات کی بحث میں آگے آنا چاہیے اور اس میں ماہرین کی رائے کو شامل کیا جانا چاہیے۔

اظہار تشکر

پبلڈاٹ کے اس پیپر کو زیادہ تر بیلویٹ کالج امریکا میں اکنامکس اور پولیٹیکل سائنس کی طالبہ مشال ملک نے لکھا ہے جنہوں نے 2011 کے موسم گرما میں پبلڈاٹ کے ساتھ کام کیا ہے۔ ہم ان کے کام اور اس پیپر کی تیاری کے دوران جن ماہرین کی رائے کی گئی ان سب کو خراج تحسین پیش کرتے ہیں۔ ہم بیکن ہاؤس نیشنل یونیورسٹی کے وائس چانسلر اور سابق وفاقی وزیر خزانہ و امور خارجہ سرتاج عزیز کے بھی مشکور ہیں جنہوں نے اس پیپر پر نظر ثانی کی اور اصلاحات کے لیے تجاویز پیش کیں جو اس پیپر میں شامل ہیں۔

پبلڈاٹ نے یہ پیپر کیئرڈ ایڈیٹریاٹمنٹ آف فارن انفریڈ انٹرنیشنل ٹریڈ (DFAIT) کے Parliamentary and Political Party Strengthening Project II کے تحت تیار کیا ہے۔ اس پراجیکٹ پر پبلڈاٹ اور پارلیمانی سینٹر، کینیڈا مشترکہ طور پر کام کر رہے ہیں۔

اعلان تعلق

پبلڈاٹ اور اس کی ٹیم نے اس پیپر کے مواد کو غلطیوں سے پاک رکھنے کی ہر ممکن کوشش کی تاہم کوئی بھی غلطی دانستہ نہیں ہوگی۔ اس میں دی گئی آراء، نتائج اور تجاویز سے پبلڈاٹ یا پارلیمانی سینٹر کینیڈا (DFAIT) کا متفق ہونا ضروری نہیں۔

ابتدائیہ

بیس اصلاحات کا معاملہ گزشتہ مازم ایک دہائی سے زیر بحث ہے۔ اس عرصے میں ٹیکس اور جی ڈی پی کی شرح انتہائی کم ہے جو

9 فیصد سے 11 فیصد کے درمیان رہی ہے اور ان دنوں 9.2 فیصد ہے۔ ہم پلہ ممالک اور خطے سے تقابل کی جائے تو یہ دنیا میں سب سے کم شرح ہے 5۔ اس لیے یہ صورتحال موجودہ ٹیکس پالیسیوں پر فوری نظر ثانی کے ساتھ خرابیوں کی درستگی اور ٹیکس نظام میں بہتری کا تقاضا کرتی ہے۔

اس پیپر کا مقصد زرعی آمدن پر ٹیکس کی بحث کے گرد گھومتے اہم امور کو واضح کرنا ہے تاکہ با مقصد رہنمائی کے ذریعے مستقبل میں اس مسئلے سے کس طرح موثر انداز سے نمٹا جاسکتا ہے۔

پیپر کے ایک باب میں پاکستان میں زرعی آمدن پر ٹیکس سے متعلق بنیادی آئینی اور قانونی شقیں پیش کی گئی ہیں۔ موجودہ بحث کو تاریخی تناظر میں دیکھنے کے لیے زرعی شعبے میں ٹیکس کے نفاذ کے قانونی ڈھانچے کو بھی زیر بحث لایا گیا ہے۔ موجودہ نظام میں موجود بڑی خامیوں کا بھی جائزہ لیا گیا ہے۔ اس کے بعد زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ کے حق اور مخالفت میں دیئے گئے دلائل کے اہم نکات کو بیان کیا گیا ہے۔

اس پیپر میں جو اہم نتائج اخذ کیے گئے وہ یہ ہیں کہ موجودہ نظام میں زرعی آمدن پر لگائے گئے ٹیکس ناکافی اور غیر منصفانہ ہیں اس میں کسی بھی قسم کی تشکیل نو ضروری ہے۔ آخر میں نئی ٹیکس پالیسی بنانے اور موجودہ قوانین میں ترامیم کے لیے تجاویز دی گئی ہیں۔ جس میں پہلے بیان کیا گیا کہ کیا ہو سکتا ہے اور بعد میں عملی رہنمائی فراہم کی گئی کہ کیا ہونا چاہیے۔

زرعی شعبہ پاکستانی معیشت میں ریڑھ کی ہڈی کی حیثیت رکھتا ہے۔ یہ مجموعی مقامی پیداوار (GDP) کا تقریباً ایک چوتھائی حصہ ہے اور 45 فیصد آبادی کو روزگار مہیا کرتا ہے 1۔ مزید یہ کہ اس نے مالی سال 2010-11 میں معاشی شرح نمو میں اشد ضروری ٹھہرا پیدا کیا اس کے نتیجے میں زرعی اجناس کی قیمتوں میں اضافہ ہوا اور دیہی آمدن میں اضافہ ہوا۔ آنے والے سالوں میں یہی رجحان جاری رہنے کی توقع ہے 2۔

چونکہ دیہی آمدن بڑھ رہی ہے زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ کا مطالبہ بھی بڑھا ہے 3۔ 2001 سے 2008 کے دوران 329 ارب روپے بڑی فصلوں کی قیمتوں میں اضافے کی وجہ سے دیہاتوں کو منتقل ہوئے ہیں اور صرف 2010-11 میں اضافی 342 ارب روپے بڑی زرعی مصنوعات کی قیمتوں میں اضافے کی وجہ سے دیہاتوں کو منتقل ہوئے 4۔ زرعی آمدن پر ٹیکس کی حمایت کرنے والوں کا موقف ہے کہ یہ شعبہ جی ڈی پی کا ایک چوتھائی حصہ ہے جبکہ اس کے ٹیکس محاصل صرف 1 فیصد کے قریب ہیں تاہم زرعی آمدن پر ٹیکس کی کسی بھی کوشش کو زرعی پس منظر رکھنے والے عوامی نمائندوں / سیاسی جماعتوں اور فارمز ایسوسی ایشن پاکستان (FAP) جیسی تنظیموں کی جانب سے مخالفت کا سامنا کرنا پڑتا ہے۔

1. Pakistan Economic Survey 2010-11, p. 15
2. Ibid.
3. Nasir Jamal. *Time to tax farm incomes*. <http://www.dawn.com/2011/05/30/time-to-tax-farm-incomes-2.html> (May 30, 2011)
4. Pakistan Economic Survey 2010,11, p. 15
5. Pakistan Economic Survey 2010-11, p. 50

تاریخ اور قانونی ڈھانچہ

صوبوں نے زرعی آمدن پر ٹیکس لاگو کیا لیکن ان میں سے کوئی بھی موجودہ پاکستان میں شامل نہیں ہے⁹۔

1973 کا آئین زرعی آمدنی کو آرٹیکل 260(1) میں ان الفاظ میں بیان کرتا ہے۔

پاکستان میں زراعت پر سب سے طویل مدت سے نافذ ٹیکس مالیہ اراضی ہے۔ اگرچہ 1947 میں صوبوں میں مالیہ اراضی کے متفرق نظام تھے لیکن ویسٹ پاکستان لینڈ ریونیو ایکٹ 1967 سے یکساں نظام نافذ ہو گیا¹⁰۔

"زرعی آمدنی سے وہ زرعی آمدنی ہے جس کی تعریف محصول آمدنی سے متعلق قانون کی اغراض کے لیے کی گئی ہے"⁶۔

خزانہ (ضمنی) ایکٹ 1977 کے ذریعے ذوالفقار علی بھٹو کی پیپلز پارٹی حکومت کی مالیہ اراضی کو زرعی آمدن پر ٹیکس میں تبدیل کر دیا لیکن جولائی 1977 میں فوج کے حکومت سنبھالنے کے بعد یہ اقدام معطل اور پھر ختم کر دیا گیا اور انکم ٹیکس آرڈیننس 1979 کے ذریعے ایک دفعہ پھر زرعی آمدن کو ٹیکس سے مستثنیٰ قرار دیا گیا¹¹۔

انکم ٹیکس آرڈیننس 2001 زرعی آمدن کو پارٹ VII (Exemptions and Tax Concession) کے نمبر 41 میں بیان کرتا ہے۔ جو ضمیمہ 1 میں منسلک ہے۔

آئین کے چوتھے شیڈول کی شق 47 حصہ 1 میں وفاقی حکومت کو ٹیکس نافذ کرنے اختیار دیا گیا ہے "آمدن پر ٹیکس زرعی آمدن کے علاوہ"⁷۔ اس لیے آئینی طور پر زرعی آمدن پر ٹیکس لگانا صوبوں کا حق ہے۔

وقت گزرنے کے ساتھ ساتھ غیر زرعی شعبوں میں ٹیکسوں کے ذریعے محصولات میں اضافہ ہوا اور مالیہ اراضی میں کمی ہوئی۔ اب مالیہ اراضی ٹیکسوں کی کل آمدن کا بہت تھوڑا حصہ ہے (جدول 3)۔ چونکہ مالیہ اراضی زرعی شعبے پر کوئی خاص بوجھ نہیں ڈالتا اس لیے کئی سالوں سے زرعی آمدن پر ٹیکس کی تجویز دہرائی جا رہی ہے تاکہ اضافی محصولات حاصل ہوں اور زرعی شعبے کو ٹیکس کی حدود میں لایا جاسکے۔

تاریخی تناظر: زراعت سے متعلقہ ٹیکس کے لیے قوانین

برصغیر میں برطانوی راج کے دوران 1860 میں آمدن پر بڑے پیمانے پر ٹیکس (بشمول زرعی آمدن پر ٹیکس) نافذ کیے گئے جو کہ دنیا کے بہت سے ممالک جیسے کینیڈا (1917) اور آسٹریلیا (1915-16) سے بہت پہلے لگائے گئے⁸۔ یہ وہ وقت تھا جب زراعت پر پہلے ہی بھاری ٹیکس مالیہ اراضی (land revenue) کی صورت میں نافذ تھے تاہم زرعی آمدن پر ٹیکس صرف 9 سال کے بعد ختم کر دیا گیا اور یہ شعبہ تب سے قریباً ایک صدی ہونے کو آئی ٹیکس سے آزاد ہے۔ اس چھوٹ کی ایک وجہ مالیہ اراضی سے کافی زیادہ محصول کا حصول تھا (1860 میں یہ مرکزی اور صوبائی کل محصول کا 54 فیصد تھا)۔ بعد میں حکومت ہند نے 1935 ایکٹ کے ذریعے مرکزی حکومت کو زرعی آمدن پر ٹیکس نافذ کرنے سے روک دیا۔ اس سے صوبوں کو اختیار مل گیا کہ اگر وہ چاہیں تو ٹیکس نافذ اور وصول کر سکتے ہیں۔ اگرچہ غیر منقسم ہندوستان کے کچھ

90 کی دہائی میں بین الاقوامی ڈونرز، جیسا کہ ورلڈ بینک اور آئی ایم ایف کے دباؤ پر اس نظام میں اصلاحات کی کچھ کوششیں کی گئیں¹²۔ 1993 کی نگران حکومت نے صوبوں کو زرعی زمین پر نیا ٹیکس یکساں ریٹ پر نافذ کرنے کی ہدایت کی جو 4 ہزار سے زائد پیداواری یونٹس (PIUs) پر دو روپے فی یونٹ کی شرح نافذ کی گئی لیکن چھوٹ کی حد زیادہ ہونے اور اقدامات اور وسائل کی کمی کی وجہ سے کوئی خاطر خواہ محصول حاصل نہ مل سکے¹³۔

6. As quoted in: Huzaima Bukhari & Ikram-ul-Haq Pakistan: Provinces and Agricultural Income Tax. <http://www.opinion-maker.org/2010/12/pakistan-provinces-and-agricultural-income-tax/> (December 31, 2010)

7. Ibid.

8. Findlay G. Shirras, The Science of Public Finance (London: Macmillan, 1924), 635.

9. B. A. Azhar, "Taxation of Agricultural Income: A Holistic View," The Pakistan Development Review 30: 4 Part II (Winter 1991): 1065-1067.

10. World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): 2

11. Ibid: 7

12. M. Ghaffar Chaudhry, "The Theory and Practice of Agricultural Income Tax in Pakistan and a Viable Solution," The Pakistan Development Review 38: 4 Part II (Winter 1999): 757

13. Ibid: 9

یہ اردو ستمبر بعد میں 2000ء میں ریم یسے لے۔ پچھلے ناندیے لے ان آرڈیننسز میں رقبے پر ٹیکس نافذ کیا گیا جبکہ ترمیم کے بعد ہر صوبے نے زرعی آمدن پر ٹیکس نافذ کیا جو کہ 80 ہزار یا اس سے زائد آمدن پر لگایا گیا۔ مثال کے طور پر پنجاب زرعی انکم ٹیکس ایکٹ 1997 میں پہلے زیر کاشت زمین کو زرعی آمدن سے تعبیر کیا گیا اس لیے زرعی آمدن پر ٹیکس اصل میں رقبے کی بنیاد پر تھا 17 جبکہ بعد میں 2001 میں ایکٹ کی شرح 3 (3) کے اندر خالص آمدن پر ٹیکس کی شرح لاگو کی گئی۔ تاہم پرانا نظام میں بھی برقرار رکھا گیا اور کسانوں/کاشت کاروں کو دونوں میں سے جو زیادہ ہوتا وہ ٹیکس ادا کرنا تھا 18۔ جدول 1 اور 2 میں پنجاب زرعی انکم ٹیکس ایکٹ کی دونوں قسمیں دکھائی گئی ہیں۔

چاروں صوبوں نے اب اپنے آرڈیننس میں بڑھتی ہوئی شرح سے ٹیکس بھی شامل کر دیا اور کسانوں کو جو بھی زیادہ ہو وہ ادا کرنا ہوتا تاہم ہر صوبے کے آرڈیننس کے دوسرے شیڈول میں لگائے گئے زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ اور وصولی غیر موثر رہے۔ چونکہ کسانوں کو جو ٹیکس زیادہ ہو وہ ادا کرنا ہوتا ہے اس لیے کل آمدن ظاہر کرنے کے بجائے ایکٹر کے حساب سے نافذ ٹیکس دینا آسان ہے 19۔ مزید یہ کہ اس ٹیکس کے تحت وصول کی جانے والی رقم اتنی کم ہے کہ اس کا الگ سے ریکارڈ بھی نہیں رکھا جاتا۔ واحد میسرڈ یا صوبائی زرعی لینڈ ٹیکس کا ہے (جو ایکٹر کے حساب سے ٹیکس اکٹھا ہوتا ہے) اس کے محصولات بھی بہت کم ہیں اور جدول 3 میں دیکھے جاسکتے ہیں۔

اگرچہ تمام صوبوں میں زرعی آمدن پر ٹیکس کے حوالے سے قوانین موجود ہیں لیکن یہ ٹیکس عملی طور پر اس زرعی آمدن پر نافذ نہیں جو آئین اور انکم ٹیکس آرڈیننس میں درج ہے۔ زرعی انکم ٹیکس ایکٹ/آرڈیننس کے دوسرے شیڈول میں زرعی آمدن کو ٹیکس میں لانے کی کوشش کی گئی ہے لیکن یہ کافی حد تک غیر موثر ہے۔

90 کی دہائی میں چاروں صوبوں نے اپنے زرعی انکم ٹیکس آرڈیننس نافذ کیے۔ یہ اقدامات اکثر غلط طور پر "زرعی آمدن پر ٹیکس" سے تعبیر کیے گئے 14۔ زرعی آمدن جو کہ آئین اور انکم ٹیکس آرڈیننس 2001 میں بیان کی گئی ان آرڈیننسز میں اس پر ٹیکس نافذ نہیں تھا 15۔

مثال کے طور پر شمال مغربی سرحدی صوبے میں زرعی انکم ٹیکس آرڈیننس 1993 میں زرعی آمدن کی وضاحت تک نہیں کی گئی اور لگایا جانے والا ٹیکس پی آئی یوز کی بنیاد پر زمین پر ٹیکس تھا 16۔

جدول 1: زمین کے محاصل کی شرح

ٹیکس	زمین کی ملکیت
کوئی ٹیکس نہیں	12.5 ایکٹر تک
100 روپے فی ایکٹر	12.5-25 ایکٹر
250 روپے فی ایکٹر	26 - 50 ایکٹر
300 روپے فی ایکٹر	150 ایکٹر یا زائد

حدول 2: پنجاب زرعی انکم ٹیکس ایکٹ (دوسرا شیڈول) کے تحت ٹیکس کی شرح

ٹیکس	آمدن کی سطح
کوئی ٹیکس نہیں	اگر کل آمدن 80 ہزار سے کم ہو
5,000 - 5%	اگر کل آمدن ایک لاکھ سے زائد نہ ہو
5,000 + 7.5%	اگر کل آمدن ایک لاکھ سے زائد لیکن دو لاکھ سے کم ہو
12,500 + 10%	اگر آمدن دو لاکھ سے زائد ہو لیکن تین لاکھ سے کم ہو
22,500 + 15%	اگر آمدن تین لاکھ سے زائد ہو

ماخذ: فارمیسی ایشن پاکستان 2011

- Ibid: 7
- Huzaima Bukhari & Ikram-ul-Haq, Taxing Agricultural Income, <http://www.agricorner.com/taxing-agricultural-income/> (December 20, 2010).
- Ibid.
- Huzaima Bukhari & Ikram-ul-Haq Pakistan: Provinces and Agricultural Income Tax. <http://www.opinion-maker.org/2010/12/pakistan-provinces-and-agricultural-income-tax/> (December 31, 2010)
- Punjab Agricultural Income Tax Act: <http://punjablaws.gov.pk/laws/398.html>
- Huzaima Bukhari & Ikram-ul-Haq Pakistan: Provinces and Agricultural Income Tax. <http://www.opinion-maker.org/2010/12/pakistan-provinces-and-agricultural-income-tax/> (December 31, 2010)

موجودہ نظام کی خرابیاں

2- یہ ٹیکس صوبائی ریونیو کے محلے محلے کرتے ہیں جو مقامی پٹواریوں کو ٹیکس گوشوارے جمع کرنے کی ذمہ داری دیتے ہیں۔ 20 مقامی اہلکاروں کو کم تنخواہ ملتی ہے اور ان کی تربیت اور نگرانی نہ ہونے کے برابر ہوتی ہے۔ 21 چونکہ ان محکموں کے پاس ان ٹیکسوں کے حصول میں استعداد کار اور مہارت کی کمی ہے اس لیے کرپشن اور بدانتظامی کی بہت گنجائش ہے۔

زراعت پر ٹیکس کے حوالے سے موجودہ نظام میں کئی خرابیاں موجود ہیں۔ اس باب میں کچھ بڑے مسائل کا ذکر کیا گیا تاکہ اس بات کو اجاگر کیا جاسکے کہ کیوں اس نظام پر نظر ثانی کی ضرورت ہے۔

1- جو محاصل حاصل کیے گئے وہ بہت ہی تھوڑے ہیں۔ جدول 3 میں ہر صوبے کے گزشتہ دس سال میں اکٹھے کیے گئے محاصل کی تفصیلات درج

جدول 3: صوبائی زرعی ٹیکس (ملین پاکستانی روپوں میں)

2007-08	2006-07	2005-06	2004-05	2003-04	2002-03	2001-02	2000-01	
670	760	658	615	768	623	556	671	پنجاب
189	158	198	197	221	218	359	547	سندھ
20	23	18	137	58	44	47	19	خیبر پختونخواہ
1	6	—	—	—	0	5	2	بلوچستان
880	947	874	949	1047	886	967	1239	کل
0.13	0.20	0.19	0.28	0.38	0.32	0.42	0.54	صوبائی محاصل میں کل % حصہ
0.08	0.11	0.12	0.14	0.17	0.16	0.20	0.28	ٹیکس محاصل میں کل % حصہ

3- اگرچہ خالص آمدن پر بڑھتی ہوئی شرح سے ٹیکس لاگو کیا گیا ہے لیکن ایکٹروں کے حساب سے ٹیکس کو تاحال ختم نہیں کیا گیا اور جو زیادہ ہو گا وہ ادا کرنا ہوتا ہے۔ اس نظام سے حیلہ بازیوں کی گنجائش نکلتی ہے کیونکہ آمدن کے گوشوارے جمع نہ کر کے ایکٹروں کے حساب سے ٹیکس دے کر یہ دعویٰ کرنا آسان ہے کہ یہ زیادہ بنتا ہے۔ 22

4- موجودہ نظام میں زرعی آمدن کے ساتھ دوسرے آمدنی کے ماخذوں سے مختلف برتاؤ کیا گیا ہے اسی لیے معیشت میں بگاڑ اور خرابی پیدا ہوئی ہے۔ ٹیکسوں میں عدم مساوات

سے مجموعی طور پر ٹیکسوں کی شرح کم ہوتی ہے اور اس سے ہنڈی کی طرف رجحان میں اضافہ ہوتا ہے۔ دوسرے الفاظ میں ٹیکس ادا کرنے والے غیر زرعی شعبے سے حاصل آمدن کو زرعی شعبے کی آمدن ظاہر کرتے ہیں تاکہ ٹیکس سے بچا جاسکے۔ مزید یہ کہ منشیات کے سمگلروں اور کرپٹ

ماخذ: وزارت خزانہ مالی آپریشنز رپورٹ

جدول 4: افزائش اور ٹیکس کے ماخذ (2009-10)

ٹیکس	حصہ (فیصد میں)		
	نشورنا	جی ڈی پی	
1	10	22	زراعت
63	30	25	صنعت
26	60	53	خدمات

ماخذ: وفاقی ادارہ شماریات، وفاقی بورڈ آف ریونیو

ہیں۔ جدول 4 میں دکھایا گیا ہے

کہ ہر شعبہ کس حد تک بالترتیب جی ڈی پی، معیشت کی نشوونما اور محاصل میں حصہ ڈال رہا ہے۔ اگرچہ زرعی مصنوعات کی قیمتوں میں اضافہ ہوا ہے لیکن اس شعبے کا محاصل کی مد میں حصہ گزشتہ ایک دہائی سے ایک فیصد کے قریب رہا ہے۔

20. Usman Mujib Shami. The Mystery of Agriculture Tax. <http://jinnah-institute.org/issues/126-usman-mujib-shami-the-mystery-of-agriculture-tax-> (October 11, 2010)

21. World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): 11

22. Huzaima Bukhari & Ikram-ul-Haq Pakistan: Provinces and Agricultural Income Tax. <http://www.opinion-maker.org/2010/12/pakistan-provinces-and-agricultural-income-tax/> (December 31, 2010)

گئے ہیں جبکہ آخر میں دونوں طرف کے دلائل کا تجزیہ کیا گیا ہے تاکہ ان اہم امور پر غیر متعصب انداز میں تصویر کو واضح کیا جاسکے۔ اس کا مقصد دونوں اطراف کے درمیان اختلافی امور کو واضح کرنا ہے جن کو ایک ماہرانہ پینل کے ذریعے حل کیا جانا ضروری ہے۔

زرعی آمدن پر ٹیکس کے حق میں دلائل

زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ کے حق میں دلائل یہ ہیں:

1- موجودہ خراب معاشی صورتحال میں حکومت کو ٹیکس جی ڈی پی کی شرح کو بہتر بنانے اور مالی اہداف کے حصول کے لیے مزید محاصل کی ضرورت ہے یہ اہداف پچھلے چار سال میں پورے نہیں ہو سکے۔ کم شرح نمو کے دائرے سے نکلنے اور بڑھتے ہوئے افراط زر پر قابو پانے کے لیے بھی مزید فنڈز کی ضرورت ہے۔ زرعی شعبے میں محاصل کا ایک عمومی تخمینہ 250 سے 300 ملین روپے ہے 27 جو کہ زرعی شعبے کے جی ڈی پی میں حصے اور غیر زرعی شعبوں پر نافذ انکم ٹیکس کی شرح کی بنیاد پر لگایا گیا ہے۔ تاہم بیکن ہاؤس نیشنل یونیورسٹی کے پبلک پالیسی انسٹی ٹیوٹ کا تخمینہ اس سے کافی کم ہے جو 40 ارب روپے کے لگ بھگ ہے۔ جبکہ وزارت خزانہ کے سابق معاشی مشیر ثاقب شیرانی کا تخمینہ 60 ارب روپے کے قریب ہے۔ یہ تخمینے مختلف اندازوں کی بنیاد پر لگائے گئے ہیں۔

2- ٹیکس نیٹ سے باہر شعبوں کی جانب رقم کی منتقلی کا رجحان ہے جس کے لیے ٹیکس نیٹ کو وسیع کرنا ہوگا۔ چونکہ دیہی آمدن میں اضافہ ہو رہا ہے اس لیے فصلوں کی آمدن سے ملنے والے محاصل کو ترقیاتی منصوبوں میں لگانے کے لیے ایک درکھل گیا ہے 28۔

3- زرعی آمدن پر ٹیکس کی شرح کو بتدریج بڑھتا ہوا بنایا جاسکتا ہے یعنی جو زیادہ کمائے گا وہ زیادہ ٹیکس ادا کریگا۔ یہ اس کی وجہ سے یہ بھی ہے کہ بہت سے امیر اور بااثر زمیندار ٹیکس محاصل میں زیادہ حصہ نہیں ڈالتے اس طرح ان کی آمدن کو ہدف بنایا جاسکتا ہے۔ یہ غیر زرعی شعبے میں

سرکاری اہلکاروں کے لیے بنجر زرعی زمین خرید کر کالا دھن چھپانا آسان ہو گیا ہے 23۔

5- مالیہ اراضی کے لیے زمین کی حد کافی فراخ دلانہ مقرر کی گئی ہے اس سے بڑے زمین دار زمین کو چھوٹے حصوں میں تقسیم کر کے (مثال کے طور پر قریبی رشتے داروں میں تقسیم کر دینا، کم از کم کاغذوں میں) مقررہ حد کے اندر رہتے ہوئے مالیہ اراضی سے بچ جاتے ہیں۔

6- زمینوں کے ریکارڈ بڑی حد تک مقامی سطح پر مرتب کیے جاتے ہیں جس سے کسی شخص کی کل ملکیتی زمین کا اندازہ لگانے کا کوئی موثر نظام موجود نہیں۔ اگر کسی شخص کی زمین کسی اور علاقے میں ہے تو وہ اپنی ملکیتی کل زمین کے اصل ٹیکس شرح سے بچ سکتا ہے کیونکہ مختلف علاقوں میں مالیہ اراضی کی شرح متفرق ہے 24۔

7- چونکہ ٹیکس صرف کاشت ہونے والی زمین پر ہے تو زمین کے کسی حصے کو کاشت نہ کر کے بھی ٹیکس سے بچا جاسکتا ہے 25۔

8- وراثتی قوانین کی وجہ سے ایک اوسط فارم کا سائز وقت کے ساتھ کم ہوتا رہے گا جس سے مالیہ اراضی میں مزید کمی ہوگی 26۔

کریپشن، ٹیکس بچانے اور کسی شخص کی کل زمین کا صحیح ریکارڈ نہ ہونے کی وجہ سے موجودہ نظام میں رہتے ہوئے محاصل کی کل متوقع آمدن کا اندازہ لگانا دشوار ہے۔ تاہم انہی وجوہات کی بنا پر اگر صوبائی ریونیو کے محکمے کی استعداد کار اور مہارت میں اضافہ کیا جائے تو محاصل موجودہ سطح سے کہیں زیادہ ہو سکتے ہیں۔ اس سے قطع نظر، اس سے ٹیکس وصولی میں درپیش مسائل کا مکمل خاتمہ ممکن نہیں۔ اسی صورتحال کے پیش نظر کئی یہ تجویز کرتے ہیں کہ زرعی آمدن کو براہ راست ٹیکس کے دائرہ میں لایا جائے یعنی زرعی آمدن پر ٹیکس حقیقی طور پر نافذ کیا جائے۔

زرعی آمدن پر ٹیکس، بحث

زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ کے حق اور مخالفت میں کئی دلائل پیش کیے جاتے ہیں۔ پہلے دو حصوں میں حق اور مخالفت میں مقبول دلائل پیش کیے

23. World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): 10

24. World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): Exec. Summary, p. iii.

25. Ibid: 11

26. M. Ghaffar Chaudhry, "The Theory and Practice of Agricultural Income Tax in Pakistan and a Viable Solution," The Pakistan Development Review 38: 4 Part II (Winter 1999): 761

27. See for example: Usman Mujib Shami. The Mystery of Agriculture Tax. <http://jinnah-institute.org/issues/126-usman-mujib-shami-the-mystery-of-agriculture-tax-> (October 11, 2010)

28. Nasir Jamal. Time to tax farm incomes. <http://www.dawn.com/2011/05/30/time-to-tax-farm-incomes-2.html> (May 30, 2011)

کم ہو کر 9.4 ایکڑ رہ گیا ہے 32۔ جدول 5 میں حالیہ اعداد و شمار دیئے گئے ہیں۔

- 5۔ زرعی آمدن پر براہ راست ٹیکس کی وصولی ایک پیچیدہ امر ہے جو کہ ترقی پذیر ممالک کے لیے منظم کرنا کافی مشکل ہے۔
- 6۔ موجودہ براہ راست ٹیکس کے علاوہ، زرعی شعبہ بالواسطہ ٹیکس بھی ادا کرتا ہے۔ بالواسطہ ٹیکسوں میں گنے اور کپاس پر لگان شامل ہے۔ سب سڈز کے خاتمے سے زرعی اخراجات میں اضافہ ہوا ہے اور زرعی سامان اور مشینری (ٹریکٹر، کھاد وغیرہ) پر 17 فیصد جی ایس ٹی/ویلیو ایڈڈ ٹیکس بھی نافذ ہے اور قیمتوں کو عالمی منڈیوں کے مطابق پوری طرح بڑھنے بھی نہیں دیا جاتا۔

اہم امور

اب جبکہ دونوں اطراف کی بحث کو بیان کیا جا چکا ہے۔ یہ ضروری ہے کہ دونوں طرف سے اٹھائے گئے اہم نکات کا جائزہ لیا جائے۔ اوپر والے حصوں سے ظاہر ہوتا ہے کہ کئی ایسے غیر حل شدہ امور ہیں جن کو زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ سے قبل طے کرنا ہوگا۔ مندرجہ ذیل سوالات کے جوابات لازمی تلاش کرنا ہوں گے۔

- 1۔ اگر مکمل اور بالواسطہ ٹیکسوں کا صحیح طور پر مدنظر رکھا جائے تو زرعی شعبے پر حقیقت میں ٹیکس کا کتنا بوجھ ہے اور اس بوجھ کا کس طرح دیگر شعبوں سے تقابل کیا جاسکتا ہے؟ اگرچہ شرح تبادلہ کے زیادہ نرخ اور کم قیمتوں کے مضمورات کو 90 کی دہائی کے آخر اور 2000 کے شروع میں کم کر لیا گیا تھا تاہم زرعی شعبے پر اب بھی لاگو بالواسطہ ٹیکسوں کی صحیح معلومات دستیاب نہیں ہیں۔ ایسے تخمینوں کے بغیر یہ دعویٰ کرنا کافی مشکل ہوگا کہ زرعی شعبے پر ٹیکسوں کا اصل میں کتنا بوجھ ہے۔ تاہم یہ بھی دیکھا

- نافذ انکم ٹیکس کی شرح کی طرح ہے۔
- 4۔ زرعی شعبے کو انکم ٹیکس سے چھوٹ دے کر خصوصی مراعات نہیں دی جانی چاہیے کیونکہ یہ برابری کے اصول کی بنا پر درست نہیں۔
- 5۔ کم قیمتوں کی باعث زرعی شعبے سے روارکھی جانے والی تفریق پچھلی ایک دہائی میں کافی کم کر دی گئی ہے اور اس شعبے میں اب ٹیکس کی ادائیگی کی صلاحیت بڑھ گئی ہے 29۔
- 6۔ پاکستان میں زیر کاشت رقبے کی صلاحیت الٹ ہے یعنی جیسے کھیتوں کا سائز بڑھتا ہے اس میں کاشت کاری کم ہو جاتی ہے۔ اس لیے کم از کم وصولی طور پر بڑے رقبے پر زیادہ ٹیکس کی شرح امیر کاشت کاروں کو اپنی زمین کو زیادہ موثر طریقے سے استعمال کرنے پر مجبور کر سکتی ہے 30۔

اس طرح محاصل کا حصول اور برابری زرعی آمدن پر ٹیکس کے حامیوں کے اہم نکات ہیں۔

زرعی آمدن پر ٹیکس کی مخالفت میں دلائل

زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ کے مخالفین کے دلائل یہ ہیں 31:

- 1۔ زرعی شعبہ پہلے ہی صوبائی زرعی انکم ٹیکس آرڈیننس کے تحت ٹیکس کے دائرے میں ہے۔
- 2۔ امیر زمین دار اکثریت میں نہیں ہیں اس لیے اس شعبے میں محاصل کی صلاحیت اتنی نہیں جتنا دعویٰ کیا جا رہا ہے۔
- 3۔ زرعی آمدن پر ٹیکس صرف غریب کسانوں پر بوجھ بنے گا اور اس سے زرعی شعبے کی کارکردگی بری طرح متاثر ہوگی۔
- 4۔ بڑی زمینوں کی شرح قوانین وراثت، زرعی زمین کو رہائشی کالونیوں میں تبدیل کرنے وغیرہ کی وجہ سے کم ہو گئی ہے مثال کے طور پر 1970 سے 1990 کے دوران کھیت کا اوسط رقبہ 113.0 ایکڑ سے

29. Mahmood Hasan Khan, "Resource Mobilisation from Agriculture in Pakistan," The Pakistan Development Review 30:4 (1991); World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): 1.
30. M. Ghaffar Chaudhry, "The Theory and Practice of Agricultural Income Tax in Pakistan and a Viable Solution," The Pakistan Development Review 38: 4 Part II (Winter 1999): 758
31. Note that many of these arguments are taken from a statement issued by the Farmer's Associates Pakistan (FAP), which is taken for the purposes of this paper to represent the opponents of agricultural income tax. The statement is available here: <http://www.pakissan.com/english/articles/agriculture.income.tax.shtml>

ہے جس پر بہر حال سنجیدگی سے غور کرنے کی ضرورت ہے۔ جیسا کہ اگلے باب میں دکھایا گیا ہے کہ ترقی پذیر ممالک کے تجربات کم از کم ایک واضح سبق ضرور ہیں؛ زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ کے لیے انتظامی اہلیت، نگرانی اور استعداد کار درکار ہے جو پاکستان جیسے ممالک میں حکومت کی نجلی سطح پر کم ہی موجود ہوتی ہے 33۔

اگرچہ 17 فیصد آر جی ایس ٹی / ویٹ سے حکومتی محاصل میں اضافہ متوقع ہے اور اصولی طور پر یہ زراعت پر ٹیکس کا قابل عمل طریقہ ہے لیکن اس ٹیکس کے بارے میں کچھ حقیقی خدشات موجود ہیں۔ ویٹ مصنوعات کے اندر استعمال ہونے والی اور ان سے پیدا ہونے والی اشیاء پر نافذ کیا جاتا ہے۔ اس میں اس بات کو یقینی بنانے کی ضرورت ہے کہ ٹیکس ویلیو ایڈڈ پر ہونا چاہیے اور اس کا اثر حتمی مصنوعات کی قیمت پر نہیں پڑنا چاہیے۔ اس کے لیے مصنوعات کی تیاری کے ہر مرحلے پر سٹیج دستاویز سازی کی ضرورت ہے۔ ورلڈ بینک کی رائے میں ایسے ٹیکس کا نفاذ ترقی پذیر ممالک کے لیے انتظامی طور پر کافی مشکل ہے اگرچہ دستاویز سازی کو صحیح رکھنے کے لیے اقدامات کیے جاسکتے ہیں ایک اضافی خدشہ یہ ہے کہ ویٹ کو بتدریج بڑھنے والی شرح کا ٹیکس نہیں بنایا جاسکتا 34۔ چونکہ ویٹ تمام خریداروں پر یکساں طور پر لاگو ہوتا ہے تو اس سے غریب کسان متاثر ہو سکتا ہے 35۔ اگر ویٹ کو برقرار رکھا جاتا ہے تو زرعی مصنوعات کی قیمتوں کو آزادانہ طریقے سے بڑھنے گھٹنے دیا جائے تاکہ زرعی شعبے کی پیداواری صلاحیت متاثر نہ ہو۔

ٹیکسوں کے حقیقی بوجھ اور محاصل کی حقیقی صلاحیت کے حل طلب مسائل کے باوجود یہ واضح ہے کہ موجودہ نظام میں کسی قسم کی تبدیلی لازم ہے۔ موجودہ نظام غیر موثر حقیقی عوامل میں الجھن پیدا کرنے والا، عدم مساوات اور معیشت میں ابتری پیدا کر رہا ہے۔

اگلے باب میں مثالی ٹیکس پالیسی کے اہم نکات بیان کیے گئے ہیں اور اس سلسلے میں کی جانے والی اصلاحات میں تجاویز دی گئی ہیں کہ کن امور کو زیر

جانا چاہیے کہ غیر زرعی شعبوں پر بھی بالواسطہ ٹیکسوں کا بوجھ ہے۔
2- زرعی آمدن پر ٹیکس سے حاصل ہونے والی آمدن کی حقیقی صلاحیت کتنی ہے؟ یہ بھی حل طلب مسئلہ ہے کیونکہ مختلف تخمینے دستیاب ہیں لیکن یہ بات قابل غور ہے کہ کم از کم 40 ارب روپے کا تخمینہ بھی موجود ٹیکسوں کی وصولی کی موجودہ صورتحال کے تناظر میں اچھی خاصی رقم ہے۔ مزید یہ کہ اگر محاصل کی صلاحیت 300 ارب روپے جتنی زیادہ نہ بھی ہوتی ہے برابر کی کے سلوک کی دلیل تو اپنی جگہ اہمیت رکھتی ہے۔

یہ بات بھی قابل غور ہے کہ عام طور پر دی جانے والی دلیل کہ بڑے زمین دار اقلیت میں ہیں اور غریب کسانوں پر بوجھ پڑے گا، بھی موجودہ نظام کی اصلاح کے خلاف مضبوط دلیل نہیں۔ اعداد و شمار میں دیئے گئے اوسط کھیت کے سائز حقیقی طور پر بیان نہیں کرتے کہ اصل میں کتنی زمین امیر جاگیرداروں کے پاس ہے۔ انہوں نے اپنی زمین کو قریبی رشتہ داروں میں مزید تقسیم کیا ہوگا یا مختلف علاقوں میں زمینیں ان کی ملکیت ہوں گی۔ اس بات سے قطع نظر کہ امیر جاگیردار اقلیت میں ہیں یا نہیں، اس کی کوئی وجہ نہیں کہ ان کی آمدن پر ٹیکس کا بوجھ دیگر شعبوں میں اتنی آمدن کی نسبت کم کیوں ہو اگرچہ ان سب کی مشترکہ آمدن پر محاصل کل ملکی آمدن

جدول 5: پنجاب میں زرعی میں کی ملکیت (فیصد میں)

زمین کی ملکیت	15 ایکڑ سے کم	5 سے 12.5 ایکڑ کے درمیان	12.5 سے 25 ایکڑ کے درمیان	25 سے 50 ایکڑ کے درمیان	50 سے 150 ایکڑ سے زائد
	90.73	7.4	1.2	0.28	0.05

ماخذ: شماریات پنجاب، 2007

کے محاصل کے مقابلے میں کتنے ہی کم کیوں نہ ہوں۔ مزید یہ کہ ٹیکس کی شرح میں بتدریج اضافے سے غریب کسانوں پر بوجھ نہیں پڑے گا۔

ایک اور دلیل زرعی ٹیکس کی وصولی میں انتظامیہ کی استعداد کار نہ ہونے کی

32. Government of Pakistan, 1990 Census of Agriculture: All Pakistan Report. Vol I. Lahore (1993).

33. World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): 32

34. World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): 1

مثالی ٹیکس پالیسی تشکیل دینا

یہ واضح ہے کہ زراعت پر موجودہ ٹیکس پالیسی کی تشکیل نو یا اصلاحات کی ضرورت ہے۔ تاہم یہ بھی واضح ہے کہ زرعی آمدن پر ٹیکس کے نفاذ کے لیے کچھ حل سوالات کے جوابات نکالنے ہوں گے جو اوپر بیان کیے گئے ہیں۔ زرعی شعبے کی صلاحیت کے بارے میں تنازعہ دعووں اور بالواسطہ ٹیکسوں کے مضمرات کو حل کرنے کے لیے ماہرین معاشیات، جو کہ ٹیکس امور پر مہارت رکھتے ہوں، پر مشتمل ایک پینل تشکیل دیا جانا چاہیے تاکہ موجودہ صورتحال کی حقیقی تصویر سامنے آسکے۔

مثالی ٹیکس پالیسی کے مقاصد

اس سے قبل کہ یہ طے کیا جائے کہ زرعی ٹیکس پالیسی میں کس طرح کی اصلاحات کی جانی چاہیں یہ ضروری ہے کہ پہلے ان اصلاحات کے مقاصد کو اجاگر کیا جائے یعنی مثالی ٹیکس پالیسی کے اہم نکات کیا ہونے

چاہیں۔³⁶

مثالی ٹیکس پالیسی کے مندرجہ ذیل تین اہم نکات ہونے چاہیں۔

1- کم سے کم خرابی پیدا ہونا چاہیے۔ تمام ٹیکس بگاڑ پیدا کرتے ہیں (یعنی ٹیکس کے نتیجے میں معاشی رویوں میں تبدیلی آتی ہے) لیکن اس کا اثر کم سے کم ہونا چاہیے۔ معاشی رویوں میں تبدیلی کے علاوہ ٹیکس اس بات کی بھی ترغیب دیتا ہے کہ حاصل ہونے والی آمدنی کو کیسے تبدیل کیا جائے کہ ٹیکس سے بچا جاسکے یا کم ٹیکس ادا کیا جاسکے۔ اس کا زیادہ امکان اس وقت ہوتا ہے جب ایک شعبے کے ساتھ دوسرے شعبے سے مختلف برتاؤ کیا جائے جیسا کہ اس وقت ہو رہا ہے۔

2- برابری کی سطح پر ٹیکس ہونا چاہیے یعنی ایک جیسی مالی پوزیشن کے حامل ٹیکس ادا کرنے والوں کے ساتھ یکساں برتاؤ کی جائے دوسرا ٹیکس نظام بتدریج شرح بڑھانے والا ہونا چاہیے تاکہ حکومت کسی قسم کی درجہ

بندی کر کے اہداف چاہے تو حاصل کر سکے۔

3- پالیسی انتظامی نکتہ نگاہ سے آسان ہو۔ اگر کسی ٹیکس کو منظم کرنے کی لاگت بہت زیادہ ہوگی تو جب وہ اخراجات اس میں سے تفریق کیے جائیں گے تو بہت تھوڑے رقم باقی بچے گی۔

اس لیے زراعت پر ٹیکس پالیسی مرتب کرتے ہوئے یہ طے کیا جانا چاہیے کہ کس قسم کا ٹیکس اور ٹیکس کی کیسی شرح زیادہ موثر اور دوسرے شعبوں کے ساتھ برابری کی ہوگی۔ اس کے ساتھ وسائل پر حالیہ اور مستقبل کی رکاوٹوں اور صوبائی حکومتوں کے پاس اس ٹیکس کو منظم کرنے کی استعداد کار کو بھی مد نظر رکھا جائے۔ اصلاحاتی پالیسی میں حل طلب سوالات کو بھی مد نظر رکھا جائے ٹیکس کے مضمرات اور شعبے کی صلاحیت کے حوالے سے ماہرین معاشیات کے پینل سے صحیح اعداد و شمار حاصل کیے بغیر ٹھوس اقدامات نہیں کیے جانے چاہیں۔

عالمی تجربات سے سبق

بنگلہ دیش

بنگلہ دیش میں زرعی ٹیکس لینڈ ڈیولپمنٹ ٹیکس (Land Development Tax or LDT) کہا جاتا ہے۔ ایل ڈی ٹی 1976 میں متعارف کرایا گیا اور تب سے ٹیکس کی شرح پر نظر ثانی کی جاتی رہی ہے تاکہ بڑے زمین داروں کو فی ایکڑ زیادہ ٹیکس ادا کرنا پڑے۔ تاہم کسی فرد کی کل زمین کا تخمینہ نہ لگائے جاسکے کہ انتظامی مسائل پاکستان کی طرح موجود ہیں۔ ایل ڈی ٹی سے حاصل کافی کم ہیں اور اس پر انتظامی اخراجات کا تخمینہ کل اکٹھے ہونے والے محاصل کا دو تہائی لگایا گیا ہے۔³⁷

بھارت

بھارت میں زرعی آمدن کو بھارتی انکم ٹیکس ایکٹ کے تحت چھوٹ حاصل

35. Muhammad Hussain Khan, Taxes on Farm Inputs Pinch Small Growers. <http://www.dawn.com/2011/06/20/taxes-on-farm-inputs-pinch-small-growers.html> (June 20, 2011)

36. These have been taken from the following two sources: M. Ghaffar Chaudhry, "Theory of Optimal Taxation and Current Tax Policy in Pakistan's Agriculture," The Pakistan Development Review 40:4 Part II (Winter 2001); World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999)

37. Jonathan Skinner, "Prospects for Agricultural Land Taxation in Developing Countries," The World Bank Economic Review 5: 3 (September 1991): 502-505.

آمدن ٹیکس لگایا گیا۔ پاکستان میں زرعی ٹیکس اصلاحات کو اسی طرح کرنا ہوگا تا کہ اصلاحات کے عمل سے زیادہ سے زیادہ فائدہ اٹھایا جاسکے۔

زیادہ تر ترقی پذیر ممالک کے تجربے سے جو بات واضح ہے وہ یہ کہ حکومت کی نجلی سطحیں زیادہ تر انتظامی طور پر ٹیکس کے معاملات سے نمٹنے کے لیے اہل نہیں ہوتیں۔ یہی صورتحال پاکستان میں بھی ہے جہاں ایف بی آر کی اہلیت صوبائی ریونیو کے حکاموں میں نظر نہیں آتی۔ چونکہ آئین کسی قسم کا بھی زرعی آمدن ٹیکس اکٹھا کرنے سے وفاق کو روکتا ہے اس لیے صوبائی ریونیو کے حکاموں کی استعداد کار بڑھانا ہوگی۔

یہ نوٹ کرنا بھی اہم ہے کہ کسی بھی اصلاحات سے قبل اگر براہ راست ٹیکس نافذ کیا جا رہا ہے تو اس شعبے میں کم از کم ٹیکس کے مضمرات کو ختم کرنا ضروری ہوگا۔

مختصر طور پر پاکستان میں جیسی بھی ٹیکس اصلاحات اپنائی جاتی ہیں عالمی تجربات سے مندرجہ ذیل اسباق کو مدنظر رکھنا ہوگا:

- 1- انتظامی استعداد کار اور صوبائی ریونیو حکاموں کی نگرانی نئے ٹیکس کی ضروریات کو پورا کرنے کے لیے ضروری ہے۔
- 2- ٹیکس اصلاحات کو ترجیحی طور پر رفتہ رفتہ ہونا چاہیے۔
- 3- براہ راست ٹیکس کے نفاذ کے لیے کسی بھی اصلاحات کے نفاذ سے قبل زراعت کے شعبے میں ٹیکس کے مضمرات کا خاتمہ کرنا ہوگا۔

ہے۔ یہاں بھی مالیہ اراضی طرز کا زراعت پر براہ راست ٹیکس لاگو ہے۔ سادہ رقبے کی بنیاد پر ٹیکس ہر کچھ عرصے بعد عارضی طور پر تبدیل کر دیا جاتا ہے لیکن یہ آج بھی مرکزی اور صوبائی محاصل میں بہت کم حصہ ڈال رہا ہے۔

پاکستان، بھارت اور بنگلہ دیش کے تجربات کی روشنی میں یہ کہنا صحیح ہوگا کہ رقبے پر ٹیکس ان ممالک میں محاصل اکٹھا کرنا کا موثر طریقہ نہیں اور اس سے کئی انتظامی مسائل اور اخراجات جڑے ہیں۔ یہ مزید اس نکتے کو ثابت کرتا ہے کہ اس نظام میں اصلاح کی ضرورت ہے۔

زیادہ تر کم ترقی یافتہ ممالک زرعی آمدن کو ٹیکس سے بالکل مستثنیٰ قرار نہیں دیتے۔ ان ممالک میں روایت یہ ہے کہ یا تو زیادہ تر کھیت چھوٹ کی حد سے نیچے ہوتے ہیں یا ٹیکس میں چھوٹ بہت زیادہ ہوتی ہے۔ اس لیے حکومتوں کو محاصل کے لیے زیادہ غیر زرعی شعبوں پر توجہ دینی پڑتی ہے سوائے ان شعبوں کے جہاں زرعی آمدن آسانی سے ہدف بنائی جاسکے جیسے زرعی تجارت یا بڑے پیمانے پر شجر کاری۔

جو بات اہم ہے وہ یہ کہ ترقی پذیر ممالک میں اصل زرعی آمدن پر ٹیکس ممکن نہیں کیونکہ رقم کی لین دین اور گھر میں پیداوار کے استعمال وغیرہ کا صحیح ریکارڈ یا دستیاب نہیں ہوتا یا قابل بھروسہ نہیں ہوتا۔ اس لیے جو ممالک آمدن پر ٹیکس کا یہ طریقہ اختیار کرتے ہیں وہ آمدن کے بارے میں صرف تخمینہ ہی لگاتے ہیں۔

یوراگوئے

کسی حد تک کامیاب کہانی یوراگوئے کی ہے جس نے رقبے کے اعتبار سے ٹیکس کو آہستہ آہستہ زرعی آمدن (تخمینہ شدہ) پر ٹیکس میں تبدیل کیا۔ اس میں ایک سبق جو لازمی طور پر پاکستان کے لیے ہے وہ یہ کہ پہلے بڑے زمین داروں کو ہدف بنایا گیا اور پھر بڑے پیمانے پر تخمینہ شدہ رقم پر

38. World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): 27

39. World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): 28

40. Experiences of developing countries taken from: World Bank Report, "Agricultural Taxation in Pakistan," (June 21, 1999): 30-34

نشان اور تجاویز

چاہیے۔ اگر جرمانہ ہو گا تو اس چوری کی زیادہ دوسری جاسی سے بیونہ
اس طرح ٹیکس کی نسبت جرمانہ دینا آسان ہوگا۔ اسی طرح ادائیگی نہ
کرنے پر سالانہ 5 فیصد کے بجائے 15 فیصد جرمانہ ہونا چاہیے۔
(ج) کسی بھی شخص سے حاصل ہونے والے ٹیکس کا 50 فیصد اس کے
آبائی ضلع کونسل کو دیا جانا چاہیے۔ اس پالیسی سے شائد ٹیکس ادا کرنے
والا زیادہ ذمہ داری سے ادائیگی کرے۔

(د) آئی پی پی کا اندازہ ہے کہ اگر الف اور ج کو موجودہ قوانین میں
شامل کیا جاتا ہے تو ٹیکسوں کی وصولی میں بہتری آئے گی اور اس شعبہ میں
محصولات کی صلاحیت میں 10 سے 15 ارب روپے کا اضافہ ہو سکتا
ہے۔

(ر) ٹیکسوں کی شرح میں کسی قسم کا اضافہ قیمتوں میں بڑھنے جیسے
مضمرات پر قابو پانے کے بعد ہونا چاہیے۔ یہ خاص طور پر زرعی آلات پر
آرجی ایس ٹی کے نفاذ کے بعد ضروری ہے۔

(ڑ) اس سے قطع نظر کہ زرعی ٹیکس لینڈ ریونیو، آرجی ایس ٹی یا مستقبل
میں زرعی آمدن پر ٹیکس کے ذریعے حاصل کیا جاتا ہے یہ ہر حال میں لازم
ہے کہ صوبائی ریونیو محکموں کے استعداد کار میں اضافہ کیا جائے۔ یہ سب
تجاویز میں سے اہم ہے کیونکہ بہت سے ٹیکس کے آپشن اسی صورت کارگر
ثابت ہو سکتے ہیں جب حکومت ٹیکسوں کی وصولی کے نظام کو بہتر
بنائے۔ یہ اس لیے بھی اہم ہے کہ اگرچہ صوبائی قوانین کے ذریعے زرعی
آمدنی پر ٹیکس لاگو ہے لیکن اس کی وصولی نہ ہونے کے برابر ہے۔

آخر میں، یہ دہرانا ضروری ہے کہ صوبائی حکومتوں اور صوبائی قانون
سازوں کو ٹیکس پالیسی میں اصلاحات پر فوری طور پر توجہ دینی ہوگی اور ان
اصلاحات کے لیے ماہرانہ رائے لی جانی چاہیے۔ زرعی ٹیکس میں ماضی
میں کی گئی عارضی اصلاحات کا جائزہ لینے سے اندازہ ہوتا ہے کہ جو پالیسیا
ں مناسب غور و خاص کے بغیر تشکیل اور نافذ کی گئیں وہ نہ موثر ہیں اور نہ ہی
فائدہ مند ثابت ہوئی ہیں۔

اس باب میں جو تجاویز پیش کی گئیں ہیں ان کو فوری طور پر عملدرآمد کے
لیے زیر غور لایا جانا چاہیے جبکہ ٹیکس پالیسی میں اصلاحات بھی ساتھ ساتھ
جاری رہنی چاہیں۔

پیپر میں ابھی تک کی گئی بحث

1- مالیہ اراضی کے ذریعے زراعت پر ٹیکس کا موجودہ نظام ناکافی،
الجھن پیدا کرنے والا، عدم مساوات اور معیشت میں ابتری پیدا کر رہا
ہے۔

2- زراعت پر ٹیکس لگانے کے لیے موجودہ ٹیکس نظام میں اصلاح کی
ضرورت ہے۔ اس پالیسی کو موثر، برابری کی سطح پر اور انتظامی طور پر قابل
عمل بنانا چاہیے۔ اس کا لازمی طور پر یہ مطلب نہیں کہ زرعی آمدنی پر ہی
ٹیکس نافذ کیا جائے۔ مثال کے طور پر ایک محقق نے دو سطحی تناسب رقبہ
پر ٹیکس اور منڈی میں منافع پر ٹیکس کا نظام تجویز کیا ہے تاہم صرف ماہرین
کا ایک پینل، جو ٹیکس پالیسی میں اصلاحات کے لیے بنایا گیا ہو، ہی مختلف
آپشنز کا جائزہ لے سکتا ہے اور فیصلہ کر سکتا ہے کہ کس نوعیت کا ٹیکس بہتر
ہوگا۔

صوبائی قانون سازی / اصلاحاتی ٹیکس پالیسی بنانے کی حوصلہ افزائی
کر سکتے ہیں۔ تمام صوبوں کو موجودہ ٹیکسوں کی وصولی کے لیے مناسب
اور موثر انتظامات کے لیے اقدامات کرنے چاہیں۔ زرعی آمدن پر ٹیکس
کے موجودہ قوانین میں بعض موثر ترامیم کی جانی چاہیں۔ کچھ ترامیم جن کا
صوبائی قانون ساز جائزہ لے سکتے ہیں درج ذیل ہیں:

الف) فی ایکٹر ٹیکس کی شرح بہت کم ہے (250 - 150 روپے فی
ایکٹر)۔ یہ رقم نہری ایکٹر کی اوسط آمدن 25 ہزار سے 30 ہزار کے
1 فیصد کے لگ بھگ ہے۔ لیکن ہاؤس یونیورسٹی کے انسٹی ٹیوٹ آف
پبلک پالیسی کے تجویز کے مطابق اس شرح کو بڑھا کر 750 روپے فی
ایکٹر (25 ایکٹر تک) اور 1250 روپے فی ایکٹر (25 ایکٹر سے
زائد) ہونا چاہیے اور چھوٹ کی حد 12.5 ایکٹر رقبہ ہونا چاہیے۔

ب) ٹیکس کے طریقہ کار پر عملدرآمد نہ کرنے کا جرمانہ بہت کم
ہے۔ مثال کے طور پر گوشتوارہ جمع نہ کرانے کا جرمانہ صرف ایک ہزار
روپے ہے۔ آئی پی پی کی تجویز کے مطابق اس کو بڑھا کر دس ہزار کر دیا جانا



ہیڈ آفس: نمبر 7، 9th ایویو، F-8/1 اسلام آباد، پاکستان
لاہور آفس: 45-اے سیکٹر 20 سکینڈ فلور فیزا III کمرشل ایریا، ڈیفنس ہاؤسنگ اتھارٹی، لاہور
ٹیلیفون: (+92-51) 111-123-345 فیکس: (+92-51) 226-3078
E-mail: info@pildat.org; Web: www.pildat.org