

## نگاهی به نظام مالیاتی بخش مسکن در جهان و چارچوبی برای اصلاح ساختار مالیات‌ها در بخش مسکن ایران

علی اکبر قلی‌زاده

استادیار اقتصاد دانشگاه بوعلی‌سینا  
a.gholizadeh@basu.ac.ir

نعمت‌اله امیری

کارشناس ارشد اقتصاد  
nematamiri@yahoo.com

بررسی نظام مالیاتی مسکن در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد به‌منظور کنترل سوداگری، کسب درآمد، تحقق اهداف بخش مسکن و تخصیص بهینه منابع، بهبود اهداف توزیع درآمد ابزار مالیاتی متناسب با آن کارکرد به‌کار گرفته می‌شود. از مهم‌ترین این ابزارها می‌توان به مالیات بر منفعت سرمایه، مالیات بر ارزش زمین، مالیات بر واحدهای مسکونی خالی و مالیات بر خرید املاک گران‌قیمت اشاره نمود. این در حالی است که در ایران به‌دلیل عدم وجود یا ضعف ابزارهای فوق در نظام مالیاتی کشور طی چند دهه اخیر نوسان‌های بخش مسکن و شوک‌های ایجادشده در این بازار تبعات اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای را در پی داشته باشد و طیف وسیعی از زبان‌های اقتصادی و آسیب‌های اجتماعی را در اشکال مختلف متوجه جامعه نموده است. مشکل تأمین سرپناه به‌ویژه برای جوانان و گروه‌های کم‌درآمد، اختلال در مکانیزم قیمت‌ها، تشدید فرایندهای تورمی، نقل و انتقال شدید منابع بین بازار مسکن و سایر اجزای بازار سرمایه، کاهش انگیزه برای فعالیت‌های مولد اقتصادی و اختلال در نظام توزیع درآمد از جمله این مشکلات است. گرچه در طرح تحول نظام مالیاتی که در چارچوب طرح تحول اقتصادی تدوین شده اهدافی چون توسعه پایه‌های مالیاتی و تغییر در ترکیب درآمدهای مالیاتی در دستور کار قرار گرفت و در این طرح توجه ویژه‌ای به بخش مسکن و کمک به تحقق اهداف سند چشم‌انداز و اهداف برنامه‌های توسعه بخش مسکن نیز شد، با این حال به نظر می‌رسد که پیش‌نویس لایحه تحول مالیاتی از ابعاد هم‌چون مهار سوداگری مسکن، توجه به مسکن گروه‌های کم‌درآمد، بهبود و توسعه منابع درآمدی و ظرفیت‌های مالیاتی و کنترل واحدهای مسکونی خالی و کمک به برقراری تعادل در بازار مسکن و تحقق اهداف توزیعی با کاستی‌هایی مواجه باشد. در این گزارش با توجه به نظام مالیاتی مسکن در ایران و جهان توصیه‌هایی جهت تقویت لایحه تحول مالیاتی ارائه گردیده است.

واژه‌های کلیدی: نظام مالیاتی - مالیات بر منفعت سرمایه، توزیع درآمد، ادوار تجاری و سوداگری.

## ۱. مقدمه

مسکن هم به‌عنوان سرپناه و هم به‌عنوان دارایی نقش مهمی در اقتصاد خانوار ایفا می‌نماید و در قلمرو اقتصاد کلان نیز آثار تعیین‌کننده‌ای بر متغیرهای کلیدی نظیر رشد اقتصادی، تورم، اشتغال و توزیع درآمد دارد. این در حالی است که بخش مسکن با توجه به ارتباطات پسین و پیشین گسترده و محوریت ادوار تجاری بر سایر بخش‌ها اثر می‌گذارد و همچنین به‌دلیل آنکه در ظرف محیط اقتصاد کلان قرار دارد از تحولات دیگر بخش‌ها و محیط اقتصاد کلان نیز متأثر می‌شود.

تفکیک تقاضای مسکن به تقاضای مصرفی، تقاضای دارایی و تقاضای سوداگری مهم‌ترین کمک علمی اقتصاددانان به ساماندهی و کنترل اقتصاد مسکن به‌ویژه در خصوص کشورهای در حال توسعه است و به درک صحیح عملکرد این بخش و به‌تبع آن سیاست‌گذاری بخش مسکن کمک شایانی نموده است. در تقاضای مصرفی مسکن صرفاً تأمین سرپناه خانوار مطرح است، حال آنکه از منظر دارایی و سوداگری بازدهی سرمایه‌گذاری مبنای تصمیم‌گیری است. به‌علاوه، از منظر تقاضای سوداگری رفتار سرمایه‌گذارانی که وارد بخش مسکن شدند و با خرید و فروش در دوره زمانی کوتاه‌مدت درآمد قابل توجهی به‌دست می‌آورند حائز اهمیت است و غفلت از آن آسیب‌های جبران‌ناپذیری را متوجه بخش مسکن و اقتصاد ملی می‌نماید. در حال حاضر، در خصوص رواج پدیده سوداگری در بازار مسکن اتفاق نظر وجود دارد و متخصصان و کارشناسان بازار مسکن اعتقاد دارند دلیل اصلی پیدایش شوک‌های بازار مسکن که آثار مخربی بر اقتصاد ملی برجای می‌گذارد به‌شدت تحت تأثیر رفتار سوداگری در بازار مسکن قرار دارد. نوسان‌های ادواری قیمت مسکن ناشی از فعالیت‌های سوداگرانه، زیان‌های اجتماعی بر خانوارها وارد می‌سازند و موجب کاهش یا تأخیر در تقاضای مؤثر مسکن شده و همچنین کاهش رشد ارزش افزوده بخش مسکن را به‌دنبال دارد و با توجه به اهمیت بخش مسکن در اقتصاد ملی می‌تواند کاهش رشد اقتصادی را به‌دنبال داشته باشد.

بخشی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت بازار مسکن و کنترل فعالیت‌های سوداگرانه که توسط دولت‌ها به کار گرفته می‌شود در نظام مالیاتی بخش مسکن تعبیه می‌شود و این موضوع در تجارب کشورهای توسعه‌یافته نیز به‌وضوح قابل مشاهده است. به‌علاوه، کارکردهای توزیعی نظام مالیات مسکن نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در ادبیات اقتصاد، بخش عمومی یکی از اهداف نظام مالیاتی بهبود وضعیت توزیع درآمد عنوان می‌شود. مطالعات نشان می‌دهد پیدایش ادوار تجاری و نوسان قیمت مسکن آثار توزیع درآمدی گسترده‌ای برجای می‌گذارد و افزایش قیمت مسکن درآمد اتفاقی را در اختیار مالکان مسکن قرار می‌دهد که میزان آن به ارزش مسکن و درجه سوداگری مسکن در این بازار بستگی دارد و هیچ تناسبی با فعالیت‌های افراد ندارد. از این رو،

شوکت بازار مسکن منافی را متوجه مالکان مسکن می‌نماید و مستأجران از آن متضرر می‌شوند. علاوه بر این، گروه خاصی از خانوارهای مالک از آن بهره‌مند می‌شوند. به‌طور کلی، اثر شوکت بازار مسکن بر وضعیت توزیع درآمد به‌اندازه‌ای گسترده است که در اغلب موارد هیچ سیاستی قادر به خنثی‌سازی آن نخواهد بود. برای پرهیز از آثار گسترده و زیانبار شوکت‌های بازار مسکن، سیاستگذاران استفاده از ابزارهای مکمل مالیاتی به‌ویژه مالیات منفعت سرمایه را در اولویت قرار داده و از شکل‌گیری شوکت جلوگیری می‌کنند یا اینکه از شدت آن می‌کاهند.

عملکرد اجزای درآمدهای مالیاتی مرتبط با املاک و مستغلات در ایران و مقایسه با کشورهای دیگر نشان‌دهنده وجود ظرفیت مالیاتی گسترده‌ای است که در ایران مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. تأکید ویژه بر وصول مالیات‌هایی است که اثری بر تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد و اقشار خاص ندارند. سهم مالیات بر پایه دارایی و املاک از کل درآمدهای مالیاتی در فرانسه ۱۶ درصد، آمریکا ۱۴ درصد، کانادا و سوئیس ۱۲ درصد، اسپانیا ۱۰ درصد، ترکیه، کره و مالزی ۳ درصد و این میزان در ایران ۱/۷ درصد بوده است. در ایران سهم ارزش‌افزوده مسکن در دوره تولید و بهره‌برداری از تولید ناخالص داخلی بیش از ۱۰ برابر سهم مالیات مسکن به کل درآمدهای مالیاتی است (قلی‌زاده، ۱۳۸۹). این شاخص‌ها نشان می‌دهند معافیت‌های غیرضروری و عدم استفاده از ظرفیت‌های بالقوه موجود عامل اصلی عدم استفاده از ظرفیت‌های مالیاتی بخش مسکن است که موجب پیدایش شرایط نامطلوب در بازار مسکن نیز بوده است.

## ۲. نظام مالیات مسکن در جهان

اخذ مالیات‌های مسکن از سوی دولت‌ها با هدف کسب درآمد، به‌حداقل رساندن اختلال در مکانیزم قیمت‌ها و تخصیص منابع و تحقق اهداف بخشی به‌ویژه کنترل سوداگری و نوسان شدید بازار مسکن صورت می‌گیرد. در این میان، زمین و مسکن به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل تولید در کنار کار و سرمایه همواره یکی از پایه‌های مهم مالیاتی دولت‌ها بوده است که اهمیت نسبی آن در کشورها متفاوت است.

بسته جامع سیاست‌های پولی و مالی به کمک بازار مسکن می‌آیند تا ضمن رفع موارد شکست بازار، اقتصاد مسکن را در مسیر رشد باثبات بلندمدت رهنمون سازند و هر یک از ابزارهای سیاستی در زمینه تحقق هدف خاص از کارایی برخوردار است. در این زمینه، رشد و توسعه بازار مسکن مستلزم توسعه نظام تأمین مالی مسکن است. تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد و اقشار ویژه نیازمند سیاست‌های یارانه‌ای و فراهم آوردن زمینه‌های توسعه نظام تأمین مالی در سطح (توسعه افقی) است. بررسی نظام مالیاتی مسکن در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد که به‌منظور بهره‌گیری از هر یک از کارکردهای نظام مالیاتی بخش مسکن در زمینه کسب درآمد، کنترل سوداگری و برخی اهداف مهم بخش مسکن ابزار مالیاتی متناسب با

آن کارکرد به کار گرفته شده است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به مالیات بر منفعت سرمایه، مالیات بر ارزش زمین، مالیات بر واحدهای مسکونی خالی و مالیات بر خرید املاک گران‌قیمت نام برد، از این رو عدم به کارگیری برخی ابزارهای سیاستی موجب پیدایش نارسایی‌ها در بخش مسکن شده و اهمیت بخش مسکن زیان‌هایی را متوجه اقتصاد ملی می‌سازد.

## ۲-۱. مالیات بر منفعت سرمایه (CGT)<sup>۱</sup>

در ادبیات اقتصادی اعتقاد بر آن است که نوسان‌ها و شوک‌های ادواری بخش مسکن عموماً تحت تأثیر شوک‌های تقاضا و سوداگری در این بازار قرار دارد و مهم‌ترین ابزاری که برای مدیریت و کنترل آن در اختیار دولت‌ها است نظام مالیاتی بخش مسکن می‌باشد. یکی از ابزارهای بسیار مؤثر مالیاتی که می‌تواند مانع از فعالیت‌های سوداگرانه و ورود و خروج شدید سرمایه‌های سرگردان به این بخش شده و روند سرمایه‌گذاری در این بخش را در مسیر باثبات و به دور از نوسان‌های ادواری قرار دهد مالیات بر منفعت سرمایه است که سابقه به کارگیری آن در کشورهای دیگر حتی از مالیات بر ارزش افزوده نیز بیشتر است. در حال حاضر، بسیاری از کشورهای جهان از جمله انگلیس، ایرلند، اسپانیا، آلمان، کانادا، فرانسه، ایالات متحده آمریکا، کره جنوبی، آرژانتین، استرالیا، برزیل، شیلی، چین، دانمارک، هنگ‌کنگ و هند قانون مالیات بر افزایش ارزش زمین و مسکن را اجرا می‌کنند که خلاصه اطلاعات مربوط به نظام مالیاتی مسکن در این کشورها در جدول پیوست درج شده است.

روش‌های اخذ این مالیات در کشورهای مختلف تفاوت‌هایی دارد و اصول کلی حاکم بر این نوع مالیات، اخذ مالیات بر پایه منفعت حاصل از خرید و فروش املاک، معافیت سرپناه و انگیزه مصرفی مسلط بر خرید مسکن از پرداخت مالیات، تمایز بین انگیزه‌های سوداگری و غیر آن در تعیین نرخ و پایه مالیات بر منفعت سرمایه در بازه زمانی معین استوار است.

در اغلب کشورها برای افزایش هزینه معاملات سوداگرانه نرخ‌های متفاوتی بر نقل و انتقالات وضع می‌نمایند و از شکل‌گیری این نوع معاملات جلوگیری می‌کنند، زیرا برای تأمین منافع عده‌ای خاص زیان‌های گسترده‌ای بر منافع اجتماعی و اقتصاد ملی وارد می‌سازند. از آنجا که درجه تسلط تقاضای سوداگرانه مسکن با زمان ارتباط معکوس دارد پایه این مالیات پلکانی معکوس بوده و با افزایش فاصله زمانی بین خرید و فروش بخش کمتری از منفعت کسب شده مشمول مالیات است که مالیات طولی بر معاملات مسکن نامیده می‌شود. به‌عنوان مثال، اگر ملک خریداری شده در سال اول پس از خرید فروخته شود ۱۰۰ درصد منفعت و در سال دوم ۸۰ درصد منفعت به‌دست آمده مشمول مالیات خواهد بود. این

نسبت در سال سوم تا پنجم به ۵۰ درصد منفعت کسب شده تنزل خواهد یافت و فروش در سال‌های بعد موجب کاهش پایه مالیاتی خواهد شد. وضع مالیات طولی بر انجام معاملات علی‌رغم اینکه تا حدودی هزینه‌های ورود تقاضاهای سوداگرانه به بازار زمین و مسکن را افزایش می‌دهد تأثیری بر هزینه تقاضای مصرفی و سرمایه‌ای مولد ندارد، زیرا افرادی که مسکن را برای تقاضای مصرفی خود خریداری می‌کنند حداقل ۵ سال از واحد مسکونی استفاده می‌کنند، در نتیجه این مالیات با کاهش بخشی از تقاضای سرمایه‌ای مخرب (سوداگرانه) تأثیرهای ضدتورمی خواهد داشت و به همراه سایر مزیت‌های آن موجب برقراری ثبات در بازار زمین و مسکن می‌شود.

شرط لازم شمول مالیات منفعت سرمایه، فروش زمین و مسکن است، بنابراین نخستین ملوک افراد که تقاضای مصرفی آنهاست از مالیات منفعت سرمایه معاف است. به علاوه، در چارچوب مالیات بر منفعت سرمایه اغلب تولیدکنندگان که در بازه زمانی مشخص اقدام به تولید و عرضه واحدهای مسکونی می‌کنند نیز از پرداخت این مالیات معاف هستند. به لحاظ روش شناسی، تولیدکننده اقدام به خرید و فروش مسکن نمی‌نماید که مشمول مالیات شود، بلکه زمین مورد نیاز برای احداث ساختمان را خریداری نموده و با احداث بنا، واحد مسکونی یا تجاری ساخته‌شده را به فروش می‌رساند. در این صورت تنها به خریداران تحت شرایطی مالیات حق تمبر (نوعی مالیات بر نقل و انتقال) که مبلغ آن جزئی است تعلق می‌گیرد یا اینکه خریدار مشمول مالیات ارزش افزوده خواهد شد. به‌عنوان مثال، کسانی که زمین یا خانه کلنگی خریداری شده را به واحدهای مسکونی نوساز تبدیل کرده و در زمان مشخص (به‌عنوان مثال ۳ سال پس از اخذ پروانه) این واحدها را به بازار عرضه کنند از پرداخت این مالیات معاف خواهند بود. معافیت تولیدکنندگان برای پرداخت این مالیات تا ۳ سال باعث می‌شود که مدت ساخت و ساز به دلیل انگیزه سازنده برای کسب سود بیشتر در آینده طولانی نشده و سرعت در ساخت و ساز افزایش یابد. این موضوع باعث شکل‌گیری بستر مناسبی جهت ورود فناوری‌های نوین به بخش مسکن خواهد شد. اتخاذ دو معافیت تأمین سرپناه از پرداخت مالیات و معافیت تولیدکنندگان مسکن از آن جهت است که این مالیات تأثیری بر هزینه تقاضای مصرفی و سرمایه‌ای مولد نداشته باشد و تنها تقاضای سوداگرانه را هدف قرار دهد.

## ۲-۲. مالیات بر ارزش زمین (LVT)<sup>۱</sup>

یکی از ابزارهای مالیاتی، تخصیص بهینه منابع زمین و مسکن شهری مالیات بر ارزش زمین است. افزایش روزافزون تقاضا برای مسکن با توجه به افزایش جمعیت شهرنشین از سویی و محدود بودن منابع زمین شهری و عدم امکان تولید زمین استفاده بهینه از منابع زمین شهری موجود را اجتناب‌ناپذیر

می‌سازد. استفاده از ابزارهای مالیاتی می‌تواند مالکان زمین و مسکن شهری را به سمت تخصیص بهینه منابع زمین و مسکن هدایت کند.

مالیات بر زمین و واحدهای مسکونی خالی به‌عنوان تکمیل‌کننده بسته مالیاتی در بخش تخصیص بهینه منابع مورد بررسی قرار می‌گیرند. به‌دلیل اینکه مدیریت منابع زمین شهری و تخصیص بهینه آنها برای ایجاد زیرساخت‌های شهری بر عهده شهرداری‌ها است، نقش این بخش از بسته مالیاتی پیشنهادی بیشتر بر عهده شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. در متون اقتصاد بخش عمومی و سیاست‌های زمین شهری تأکید بر آن است که توسعه زیرساخت‌ها و خدمات شهری موجب افزایش ارزش زمین و مسکن شهری شده و می‌بایست هزینه‌های شهرداری‌ها از مالکان اخذ گردد. در موارد دیگر، مالیات بر اراضی بایر نیز از شمول این قاعده مستثنی نخواهد بود، البته با این تفاوت که این اراضی علاوه بر برخورداری از طرح‌های توسعه شهری، زیان‌هایی بر شهروندان و شهرداری‌ها وارد می‌سازند که شمول مالیات را ضروری‌تر می‌سازد.

مالیات بر ارزش زمین با هدایت مالکان به تخصیص بهینه منابع خود عملاً در حوزه زمین‌های مسکونی شهری منجر به افزایش ساخت‌وساز می‌شود. در شرایطی که بازار زمین با افزایش قیمت و انتظارات تورمی ناشی از این افزایش قیمت همراه باشد این نوع از مالیات می‌تواند منجر به کاهش قیمت زمین در بازار شود؛ چراکه با افزایش هزینه‌های نگهداری زمین مالکانی که قادر به استفاده بهینه از زمین خود نباشند اقدام به فروش زمین‌های خود کرده و در نتیجه با افزایش عرضه زمین در بازار، قیمت زمین می‌تواند کاهش یابد.

علاوه بر آن، تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها از طریق اجرای این مالیات به‌جای عوارض فروش تراکم منجر به ایجاد رویکردی عدالت‌محور در عرضه درآمدهای شهرداری‌ها می‌شود، چراکه هر چه میزان خدمات شهری در منطقه‌ای بیشتر باشد قیمت زمین نیز در آن منطقه بالاتر بوده و در نتیجه مالیات پرداختی نیز در آن منطقه بالاتر خواهد بود. از سوی دیگر، هزینه تولید مسکن به‌دلیل حذف هزینه عوارض فروش تراکم و پروانه‌های ساختمانی کاهش می‌یابد. البته مالیات املاک در ایران نقش و وظیفه مذکور را ایفا می‌نماید که مقام‌های محلی از آن به‌عنوان ابزاری برای تأمین منابع مالی استفاده می‌کنند.

## ۲-۳. مالیات بر واحدهای مسکونی خالی<sup>۱</sup>

یکی دیگر از ابزارهای حاکمیت برای تخصیص بهینه منابع موجود مسکن در شرایط نابرابری عرضه و تقاضا وضع مالیات بر خانه‌های خالی از سکنه است. وضع نرخ مناسب مالیات منجر به افزایش هزینه نگهداری خانه‌های خالی برای مالکان شده و به‌عنوان ابزار و اهرمی مکمل در کنار عرضه مسکن برای

کاهش قیمت مسکن و ایجاد تعادل در بازار است. نرخ طبیعی واحدهای مسکونی خالی (همانند نرخ طبیعی یکبارگی) جزء ذاتی تعادل بازار مسکن تلقی می‌شود، اما می‌بایست توجه داشت که نرخ طبیعی واحدهای مسکونی خالی تنها در شرایط تعادل بازار برقرار می‌شود و در شرایط عدم تعادل همانند بازار مسکن ایران این نرخ از حد طبیعی خود فراتر می‌رود. باید تأکید کرد عموماً تفاوت نرخ واحدهای مسکونی خالی موجود و نرخ طبیعی آن متأثر از شرایط بازار مسکن است. اقتصاد مسکن پرنوسان و تقاضای مسکن رو به رشد ایران و به‌ویژه کلان‌شهرها و شهرها بزرگ دلیل اصلی فراتر رفتن نرخ واحدهای مسکونی خالی از میزان طبیعی آن است، بنابراین راه‌حل اساسی کاهش واحدهای مسکونی خالی و کنترل نوسان‌های بازار مسکن است، از این رو می‌توان انتظار داشت وضع مالیات منفعت سرمایه به‌صورت خودکار کاهش میزان واحدهای مسکونی خالی را به‌دنبال داشته باشد. در میان‌مدت و کوتاه‌مدت هدف از وضع این مالیات افزایش عرضه مسکن در شرایط نابرابری عرضه و تقاضا در بازار و استفاده بهینه از منابع مسکن شهری به‌منظور کنترل بازار است.

با توجه به مطالب مذکور مالیات بر واحدهای مسکونی خالی مالیاتی است که به‌صورت دوره‌ای از املاکی که مدت زمان مشخصی از سال خالی از سکنه رها شده باشند اخذ می‌شود. این مالیات تا زمانی گرفته می‌شود که ملک موردنظر خالی شناخته شود و در صورت سکونت ملک موردنظر مشمول پرداخت این مالیات نمی‌شود.

## ۲-۴. مالیات بر خرید املاک گران‌قیمت (SDLT)<sup>۱</sup>

از دیگر اهداف نظام‌های مالیاتی در حوزه زمین و مسکن شهری، کسب درآمد به‌منظور تأمین منابع مالی اعتبارات فصل تأمین مسکن در بودجه دولت است. در واقع، در نظام مالیاتی کارآمد هزینه‌های مورد نیاز به‌منظور پرداخت اعتبارات و یارانه‌های فصل تأمین مسکن از منابع درآمدی نظام مالیاتی کسب می‌شود و علاوه بر آن، بازتوزیع مجدد ثروتی که در فرایند تملک دارایی در اختیار مالکان محدودی قرار گرفته است بر عهده نظام مالیاتی است که این امر از سوی دیگر منجر به کاهش بار مالیاتی از دوش سایر فعالیت‌های مولد اقتصاد می‌گردد.

در واقع این مالیات نوعی حق تمبر است که در معاملات اسنادی مختلف بر حسب ارزش سند از دریافت‌کننده سند اخذ می‌شود. واحدهای مسکونی گران‌قیمت از منظر مالیات ارزش‌افزوده نیز می‌تواند منبع اخذ مالیات باشد. با توجه به اینکه واحدهای مسکونی گران‌قیمت تنها با هدف سرپناه خریداری نشده‌اند و ارزش دارایی آنها نقش غالب در خرید آن است، بنابراین می‌تواند منبع اخذ

مالیات باشد. به دلیل اینکه این مالیات از املاک با قیمت بالاتر از قیمت متوسط اخذ می‌شود تعداد واحدهای مسکونی مشمول مالیات محدود اما درآمدهای مالیاتی حاصله قابل توجه است. به‌منظور جلوگیری از وضع مالیات مضاعف واحدهای مسکونی گران‌قیمت نوساز تنها مشمول این نوع مالیات خواهد بود.

علاوه بر ایجاد درآمد برای دولت ملی این مالیات دارای تأثیرهای کنترلی قیمت در بازار زمین و مسکن شهری است. در واقع، اخذ این مالیات عاملی بازدارنده برای افرادی است که با انگیزه‌های دارایی اقدام به خرید املاک گران‌قیمت می‌کنند. این سیاست علاوه بر کاهش تأثیرات ناشی از معاملات املاک گران‌قیمت بر بازار زمین و مسکن تأثیر بازتوزیعی از طریق هزینه کردن درآمد آن برای تهیه مسکن دهک‌های پایین درآمدی و همچنین رویکرد مناسب‌تری برای تأمین هزینه‌های دولت ملی و مقام‌های محلی خواهد داشت.

### ۳. نظام مالیات بخش مسکن در ایران

نظام مالیاتی مسکن با توجه به کارکردهای سه‌گانه خود (کسب درآمد، اهداف بخشی به‌ویژه کنترل سوداگری و اهداف توزیع درآمدی) نقش کلیدی در نظام اقتصادی و اجتماعی یک کشور ایفا می‌نماید، اما در ایران شاخص‌های مربوطه حکایت از عملکرد نه‌چندان مطلوب نظام مالیاتی کشور در ارتباط با هر یک از کارکردهای مذکور دارد. در حال حاضر، بر اساس قانون مالیات‌های مستقیم در بخش مسکن سه نوع مالیات به شرح ذیل اخذ می‌گردد:

#### ۳-۱. مالیات بر درآمد ناشی از اجاره املاک (مستغلات)

مالیات بر درآمد ناشی از اجاره املاک (مستغلات) که مواد (۵۷-۵۲) قانون مالیات‌های مستقیم بر این موضوع دلالت دارد. مطابق مواد مذکور درآمد مشمول مالیات املاکی که به اجاره واگذار می‌گردد (تمام مال‌الاجاره اعم از نقدی و غیرنقدی) پس از کسر ۲۵ درصد بابت هزینه‌ها و استهلاک و تعهدات مالک نسبت به مورد اجاره مشمول نرخ‌های موضوع ماده (۱۳۱) قانون مزبور خواهد بود. ضمن اینکه مطابق مواد مذکور به‌منظور تشویق صاحبان واحدهای مسکونی به اجاره املاک، علاوه بر مالکان مجتمع‌های مسکونی دارای بیش از سه واحد استیجاری که با رعایت الگوی مصرف بنا شده‌اند و از پرداخت مالیات بر اجاره معاف می‌باشند، درآمد اشخاص ناشی از اجاره واحدهای مسکونی در تهران تا ۱۵۰ مترمربع و سایر شهرستان‌ها ۲۰۰ مترمربع زیربنای مفید از مالیات بر درآمد اجاره املاک معاف می‌باشند.



### ۳-۲. مالیات نقل و انتقال املاک

مالیات نقل و انتقال املاک که مواد (۸۰-۵۹) قانون مالیات‌های مستقیم (به استثنای ماده ۷۷) ناظر بر این نوع مالیات است. مطابق مواد مذکور نقل و انتقال قطعی املاک به مأخذ ارزش معاملاتی و به نرخ ۵ درصد مشمول مالیات می‌باشد.

### ۳-۳. مالیات بساز و بفروشی

مالیات بساز و بفروشی در ماده (۷۷) قانون مزبور مطرح شده است. بر اساس ماده مذکور نخستین نقل و انتقال قطعی ساختمان‌های نوساز اعم از مسکونی و غیره که بیش از ۲ سال از تاریخ صدور گواهی پایان کار آنها نگذشته باشد، علاوه بر مالیات نقل و انتقال قطعی موضوع ماده (۵۹) این قانون مشمول مالیات مقطوع به نرخ ۱۰ درصد به مأخذ ارزش معاملاتی اعیانی مورد انتقال به‌عنوان مالیات بساز و بفروشی خواهند بود.

با توجه به آنچه عنوان شد در نظام مالیات مسکن در ایران مالیات منفعت سرمایه وجود ندارد و به‌جای آن مالیات بر نقل و انتقال وضع می‌گردد.

مالیات بر اراضی بایر و مالیات واحدهای مسکونی خالی در اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم لغو گردید و دلیل آن افزایش کارایی نظام مالیاتی عنوان شده است. پایین بودن نرخ مؤثر مالیاتی و درآمد اندک از محل این نوع مالیات موجب لغو آن از قانون مالیات‌های مستقیم گردید. اخذ این مالیات با همکاری مقام‌های محلی می‌تواند مؤثر و کارآمد باشد.

در قانون مالیات‌های مستقیم ایران مالیات بر املاک گران‌قیمت وجود ندارد. شاید مهم‌ترین دلیل آن مشکلات شناسایی واحدهای مسکونی گران‌قیمت و آثار اخذ مالیات بر افزایش قیمت مسکن ذکر شود، حال آنکه مطابق مطالبی که از نظر گذشت روش‌های عملیاتی برای رفع آنها ارائه شده است. به‌طور کلی، در هر نوع بازنگری و اصلاح در نظام مالیاتی کشور به‌ویژه در موارد مرتبط با بخش مسکن می‌بایست موارد زیر در نظر قرار گیرد:

- بر مبنای اهداف تلفیقی برنامه توسعه (چشم‌انداز ۲۰ ساله) و اهداف و اصول نظام مالیاتی باشد.

- نظام مالیاتی بخش مسکن متأثر از شرایط و ادوار تجاری حاکم بر اقتصاد مسکن می‌باشد.

- از ظرفیت‌های موجود مالیاتی بخش مسکن حداکثر استفاده به‌عمل آید.

- اهداف توزیعی مورد توجه قرار گیرد.

- قوانین مالیاتی بسترهای هدایت بخش مسکن را در اختیار سیاستگذار اقتصادی قرار نمی‌دهد و از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار نیست. این در حالی است که در برخی کشورهای توسعه‌یافته بر مبنای شرایط بازار مسکن و اطلاعات دریافتی سیاستگذاران، قوانین و مقررات مالیاتی بخش مسکن اصلاح می‌شود.

- سنتی بودن نظام مالیاتی بخش مسکن و عدم وجود اطلاعات کافی موجب تصمیم‌گیری بر مبنای معیارهای نادرست می‌شود.

- سطح آستانه معافیت یا نرخ‌های تصاعدی در مالیات‌های بخش مسکن در اغلب کشورها بر اساس معیارهای ارزشی تعیین می‌شود، حال آنکه در ایران معیار فیزیکی مورد استفاده قرار می‌گیرد (به‌عنوان مثال، بر اساس مترمربع مسکن که با توجه به ناهمگنی شدید در بازار مسکن به‌شدت مورد انتقاد است)

- از قیمت‌های منطقه‌ای به جای قیمت‌های بازار استفاده می‌شود که فاقد کارایی است و موجب تضییع حقوق مؤدیان می‌شود.

- کثرت انواع معاملات غیررسمی دامنه پوشش و اثرگذاری سیاست‌های مالیاتی بخش مسکن را با مشکل مواجه می‌سازد.

- نوع و انگیزه‌های تقاضای مسکن ( مصرفی، دارایی و سوداگری) و هدف از انجام معاملات هیچ اثری بر مشمول مالیات بودن یا مقدار مالیات پرداختی ندارد.

#### ۴. طرح تحول نظام مالیاتی و رویکردهای آن به بخش مسکن

طی سال‌های اخیر اقدامات مؤثری جهت اصلاح نظام مالیاتی بخش مسکن اتخاذ گردیده و این تفکر بسیار ارزشمند که نظام مالیاتی بخش مسکن در صورت اصلاح و بازبینی می‌تواند زمینه افزایش درآمدهای مالیاتی را فراهم آورد و با به‌کارگیری ابزارهای مناسب مالیاتی در جهت کارکردهای دیگر نظام مالیاتی گام‌های مؤثری در جهت تحقق اهداف تأمین مسکن و برقراری ثبات بازار مسکن بردارد در نظام تصمیم‌گیری کشور مطرح شده است. از سال ۱۳۸۷ تحول نظام مالیاتی کشور و افزایش کارایی آن در هر یک از کارکردهای سه‌گانه‌اش به‌عنوان یکی از محورهای هفت‌گانه طرح تحولات اقتصادی مدنظر قرار گرفت. در این راستا، در پیش‌نویس لایحه تحول نظام مالیاتی کشور که در وزارت امور اقتصادی و دارایی نهایی گردید تلاش شد با ایجاد بسترهای قانونی مناسب برای کاهش معاملات سوداگرانه مسکن و همچنین تشویق فعالان اقتصادی در جهت توسعه املاک استیجاری تمهیداتی اندیشیده شود.

بر اساس ماده (۱۰) این پیش‌نویس نقل و انتقال قطعی املاک (به‌استثنای اولین انتقال قطعی ساختمان‌های نوساز، املاکی که در اجرای مواد (۶۵)، (۶۸) و (۷۰) قانون مالیات‌های مستقیم منتقل

می‌گردد و نقل و انتقال قطعی املاک واقع در روستاها و اراضی کشاورزی) مازاد بر ۲ واحد در سال توسط اشخاص حقیقی و حقوقی در خصوص املاکی که پس از اجرای این قانون خریداری می‌شوند به‌ازای هر واحد اضافی مشمول مالیات اضافی معادل یک برابر نرخ ماده (۵۹) این قانون برای هر بار معامله و حداکثر تا نرخ ۵۰ درصد خواهد بود.

علاوه بر این، در راستای بهبود وضعیت بازار اجاره مسکن نیز تمهیداتی اندیشیده شد که از آن جمله می‌توان به پیشنهاد اصلاح تبصره (۱۱) ماده (۵۳) قانون مالیات‌های مستقیم فعلی اشاره نمود که مطابق آن سقف مجموع متراژ زیربنای مفید واحدهای مسکونی استیجاری مشمول معافیت مالیات بر درآمد اجاره املاک برداشته شده است و معافیت مالیاتی به واحدهای مسکونی استیجاری که زیربنای مفید آنها در کلان شهرها تا ۷۵ مترمربع و در سایر نقاط تا ۱۰۰ مترمربع باشند فارغ از تعداد آنها اعطا خواهد شد. هدف از این تغییرات، مهار فعالیت‌های سوداگرانه در بخش مسکن و افزایش انگیزه مالکان واحدهای مسکونی به ساخت واحدهای مسکونی متناسب با الگوی مصرف و اجاره این املاک و همچنین افزایش عرضه واحدهای مسکونی استیجاری و به تبع آن بهبود وضعیت بازار اجاره مسکن عنوان شده است.

در پیش‌نویس لایحه تحول نظام مالیاتی سطح آستانه معافیت واحدهای مسکونی اجاره‌ای مورد تجدیدنظر قرار گرفت و سطح آستانه برخورداری از معافیت مالیات مستغلات در تهران و شهرستان‌ها کاهش یافت که علت آن مؤثر نبودن معافیت اعمال شده و عدم تحقق اهداف موردنظر ذکر شده است، همچنین مباحث فراوانی در خصوص مالیات بر واحدهای مسکونی خالی مطرح بوده است و نتیجه نهایی عدم وضع مالیات بر واحدهای مسکونی خالی بوده است.

##### **۵. ارزیابی نظام مالیاتی بخش مسکن در پیش‌نویس لایحه تحول نظام مالیاتی کشور**

پیش‌نویس لایحه تحول نظام مالیاتی از جهات مختلفی همچون توجه بیشتر به توسعه پایه‌های مالیاتی، تغییر در ترکیب درآمدهای مالیاتی، توجه به ضرورت مقابله با سوداگری، تسهیل زمینه‌های توسعه واحدهای مسکونی استیجاری با متراژ پایین در کشور، توجه به اهداف توزیعی و تحقق برخی اهداف بخش مسکن بر قانون مالیات‌های مستقیم برتری دارد، با این حال از جهات زیر نیز این پیش‌نویس نیازمند بازنگری است:

### ۵-۱. عدم توانایی در جلوگیری از سوداگری بخش مسکن

گرچه رویکرد پیش‌نویس لایحه تحول نظام مالیاتی به موضوع سوداگری نوعی پیشرفت نظری در نظام مالیاتی کشور تلقی می‌شود، با این حال مواد پیشنهادی سوداگری مسکن را محدود و کنترل نمی‌کند، بلکه شکل و نحوه انجام آن را تغییر می‌دهد. اساساً با توجه به اینکه در پیش‌نویس لایحه پیشنهادی تعداد معاملات انجام شده از سوی افراد مبنای تشخیص سوداگری مسکن قلمداد شده است و مالیات بر معاملات مکرر پیشنهاد شده است در این زمینه نکات زیر قابل تأمل به نظر می‌رسد:

- این روش اکنون در هیچ کشوری مبنای تشخیص سوداگری مسکن نیست.

- اگر هدف از انجام معامله‌ای در خرید و فروش مسکن، فعالیت سوداگری تشخیص داده شود می‌بایست منفعت به‌دست آمده به‌عنوان پایه مالیاتی مدنظر قرار گیرد و نه تعداد معاملات، زیرا اساساً تعداد معاملات سنجه مناسبی برای اندازه‌گیری منفعت سرمایه و سوداگری مسکن نخواهد بود.

- باید عنوان کرد که سوداگری مسکن در هر سطحی اعم از محدود و گسترده مذموم اختلال‌زا و زیان‌آور است، بنابراین مبنای این استدلال که انجام یک یا دو معامله با هدف سوداگردی بلامانع بوده و نباید مشمول مالیات شود روشن نیست. از این منظر لایحه پیشنهادی به‌طور تلویحی انجام امری اختلال‌زا و زیان‌آور را در سطح محدود تأیید می‌کند و بر آن صحه می‌گذارد.

- معیار انتخاب‌شده برای تعریف سوداگری مسکن مشمول مالیات به گونه‌ای است که در عمل هیچ‌گونه ثمربخشی ندارد، زیرا ایجاد شوک مسکن از طریق ایجاد تقاضای سوداگری حتی در سطح محدود کفایت می‌کند، بنابراین اگر خانوارها پر درآمد یا سوداگر بالقوه در بازار مسکن مجاز به انجام سوداگری در این بازار باشند و از معافیت ۲ واحد از شمول مالیات استفاده نمایند احتمال کنترل بورس‌بازی در بازار مسکن از طریق این نوع مالیات بسیار ناچیز خواهد بود.

- سطح آستانه انتخاب‌شده برای شمول مالیات (۲ واحد در سال) از نظر معیارهای ارزشی و اقتصادی قابل دفاع نیست، زیرا برای قابل توجیه بودن معافیت مالیاتی با توجه به ناهمگنی شدید بازار مسکن می‌بایست معیار ارزشی برای آن انتخاب شود. به عنوان مثال، معافیت معاملات تا سطح چند ریال از پرداخت مالیات ماده ۶۰ معاف خواهد بود، زیرا انتخاب سطح آستانه ۲ واحد مسکونی معافیت پایه مالیاتی را در دامنه بسیار وسیع و گسترده قرار می‌دهد. به عنوان مثال، ارزش دو واحد در یک شهر کوچک می‌تواند حدود ۲۰ میلیون تومان باشد و ارزش دو واحد در کلانشهر تهران می‌تواند از سطح ۲ میلیارد تومان نیز فراتر رود. آیا انتخاب این سطح آستانه با معیارهای عدالت مالیاتی و معیارهای اقتصادی قابل دفاع است؟

نگاهی به نظام مالیاتی بخش مسکن در جهان ... ۱۰۳

- ماده پیشنهادی عملاً بدون اثر خواهد بود و تنها نوعی جیره‌بندی برای انجام معامله سوداگرانه مسکن معرفی می‌نماید و معافیت از مالیات این نوع معاملات تبعات مختلف اقتصادی و اجتماعی به دنبال دارد.

- در مواردی این قانون انگیزه انجام معامله را سوداگری مسکن و مشمول مالیات تشخیص می‌دهد که خلاف واقع است. به عنوان مثال، اگر موجر اقدام به خرید بیش از دو واحد مسکونی نماید که آن را مطابق قرارداد در اختیار مستأجر قرار دهد مشمول این مالیات است، حال آنکه معامله با هدف سوداگری نبوده است.

- معافیت مالیات مذکور برای املاک روستایی که در مجاورت شهرها قرار دارند می‌تواند خطرات گسترش سوداگری مسکن در این مناطق را افزایش دهد، ضمن اینکه زمانی که معامله‌ای با انگیزه بورس‌بازی صورت می‌پذیرد و تشخیص سازمان مربوطه این امر را تأیید می‌کند معامله در هر مکانی که صورت گیرد می‌بایست مشمول مالیات شود.

- موضوع تقویم قیمت‌های منطقه‌ای روشی برای لحاظ ناهمگنی مسکن در محاسبه پایه مالیاتی است که خود مشکلات متعددی را به وجود می‌آورد.

از این جهت پیشنهاد می‌شود که این ماده جایگزین ماده (۶۰) شود: "فروشنده‌گان واحدهای مسکونی معادل تفاوت ارزش فروش و خرید مسکن و املاک و حق واگذاری محل مشمول مالیات منفعت سرمایه می‌باشند. در دوره کمتر از یکسال ۱۰ درصد بین یک تا دو سال ۸۰ درصد، بین دو تا ۵ سال ۵۰ درصد، از ۶ تا ۱۰ سال ۳۰ درصد و بیش از ۱۰ سال ۱۰ درصد تفاوت ارزش فروش و خرید مشمول مالیات منفعت سرمایه خواهد بود."

نرخ مالیات بر اساس مبلغ منفعت سرمایه به دست آمده تعیین می‌گردد. چنانچه مبلغ منفعت سرمایه کمتر از ۱۵ برابر درآمد سالانه معاف از مالیات حقوق باشد با نرخ ۲۵ درصد و بیش از آن با نرخ ۳۵ درصد اعمال می‌شود.

تبصره ۱: سازمان ثبت اسناد کشور موظف است یک سال از زمان تصویب این قانون نسبت به تعویض یا اصلاح اسناد املاک با قیمت کارشناسی روز اقدام نماید. در این دوره، املاک و مستغلات مسکونی که پیش از اجرای این قانون خریداری شده‌اند بر مبنای ماده (۶۰) قدیم مشمول مالیات هستند و از پایان سال اول تمام معاملات بر مبنای این ماده مشمول مالیات می‌باشند.

تبصره ۲: خرید واحد مسکونی، املاک و حق واگذاری محل با ارزش بیش از قبلی، نقل مکان به دلیل بیماری، تحصیل، فرصت‌ها یا مأموریت‌های شغلی، بازنشستگی یا دارا بودن ۶۵ سال و بیشتر مشروط بر اینکه دو سال از زمان صدور سند املاک گذشته باشد مشمول معافیت است.

تبصره ۳: هر فرد تنها یک بار در طول عمر خود می‌تواند از معافیت‌های این ماده استفاده نماید.  
 تبصره ۴: معافیت تبصره "۲" شامل واحدهای مسکونی گران‌قیمت نمی‌شود. واحدهای مسکونی گران‌قیمت به واحدهایی اطلاق می‌شود که دارای ارزشی بیش از ۵۰ درصد برابر حداقل درآمد معاف از مالیات حقوق موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم می‌باشند. در صورت مصداق موارد تبصره "۲" تنها ۵۰ درصد منفعت سرمایه به‌دست آمده از فروش واحد مسکونی اولیه مشمول معافیت است و در غیر این صورت کل منفعت سرمایه حاصله مطابق این ماده مشمول مالیات است.  
 تبصره ۵: معاملات زمین در صورتی که با هدف ساخت‌وساز و فاصله زمان خرید زمین و فروش واحد مسکونی ساخته‌شده بر آن کمتر از ۳ سال باشد معاف از مالیات و در غیر این صورت مشمول این مالیات خواهد بود.

مزیت‌های اساسی مالیات منفعت سرمایه عبارتند از اخذ مالیات بر پایه انگیزه فرد از انجام معامله، تشویق انگیزه تأمین سرپناه یا انگیزه مصرفی مسکن، توجه به تحقق اهداف اقتصادی و اهداف بخش مسکن، کمک به برقراری کارایی در بازار کار، تأمین یکی از اهداف اساسی دولت یعنی کنترل شوک‌های قیمت و اجاره مسکن و بهبود وضعیت توزیع درآمد. مالیات بر معاملات مکرر هیچ‌یک از اصول یادشده را در اخذ مالیات مدنظر قرار نمی‌دهد و برعکس مشکلات فراوانی را در بازار مسکن به‌وجود می‌آورد.

#### ۵-۲. کم‌توجهی به مسکن اقشار آسیب‌پذیر

چنانچه عنوان شد مالیات بر درآمد اجاره از ابزارهای متعارف مورد استفاده در کشورهای جهان است. با این حال، به‌منظور کمک به تأمین مسکن اجاره‌ای اقشار کم‌درآمد در تبصره "۱۱" ماده (۵۳) آمده است: معافیت مالیاتی به واحدهای مسکونی استیجاری که زیربنای مفید آنها در کلان‌شهرها تا ۷۵ مترمربع و در سایر نقاط تا ۱۰۰ مترمربع باشند فارغ از تعداد آنها اعطا خواهد شد. این در حالی است که این تبصره به‌دلیل عدم توجه به ناهمگنی مسکن و تدوین سطح آستانه معافیت بر مبنای معیار فیزیکی و همچنین عدم اعمال معیار واحد در سطح کشور (مانند معافیت درآمد سالانه مشمول مالیات حقوق در ماده (۸۴) که در سطح کل کشور بکار گرفته می‌شود) قابل نقد است. از این جهت پیشنهاد می‌شود متن ذیل جایگزین تبصره "۱۱" ماده (۵۳) شود:

تبصره ۱۱: واحدهای مسکونی استیجاری ارزان‌قیمت که ارزش آنها کمتر از سطح آستانه باشد که مطابق فرمول ذیل تعیین می‌شود از پرداخت مالیات بر درآمد اجاره معاف است.

سطح آستانه معافیت مالیات بر درآمد اجاره =  $20 \times$  حداقل درآمد سالانه معاف از مالیات موضوع ماده (۸۴)

تبصره ۱۲: در صورت تنظیم قراردادهای ۲ ساله ۳۰ درصد و تنظیم قراردادهای سه ساله یا بیشتر ۵۰ درصد معافیت مالیاتی به مؤدیان تعلق می‌گیرد.

تبصره ۱۳: واحدهای مسکونی گران‌قیمت مشمول معافیت‌های مالیاتی نخواهد بود. شایان ذکر است چون در پیشنهاد مذکور دامنه معافیت مالیات اجاره محدودتر شده است، بنابراین درآمد مالیاتی از این سرفصل مالیاتی کاهش نخواهد یافت.

### ۳-۵. محدود نمودن ظرفیت مالیات ارزش افزوده

از دیگر ملاحظات ناظر بر مالیات بخش مسکن توسعه ظرفیت و پایه مالیات بر ارزش افزوده است. مطابق بند "۸" ماده (۱۲) قانون مالیات ارزش افزوده، مسکن و املاک غیرمنقول از این مالیات معاف است، در حالی که اصل توانایی پرداخت کمک به تحقق اهداف بخش مسکن و توسعه ظرفیت‌های مالیاتی و گسترش منابع درآمدی بخش مسکن حکم می‌کند واحدهای مسکونی گران‌قیمت مشمول مالیات باشد. توسعه پوشش مالیات ارزش افزوده و حذف معافیت‌های غیرضروری که اختلال در تخصیص منابع بین بخش مسکن و سایر بخش‌های اقتصادی ایجاد می‌کند هدف اصلاح قانون مالیات‌ها است، همچنین معافیت مالیات نخستین نقل و انتقال واحدهای مسکونی نوساز مندرج در ماده (۵۹) قانون مالیات‌های مستقیم تنها برای املاک گران‌قیمت لغو شود. پیشنهاد می‌شود متن ذیل جایگزین بند "۸" ماده (۱۲) قانون مالیات ارزش افزوده شود:

اموال غیرمنقول گران‌قیمت که ارزش بازاری آنها بیش از ۵۰ برابر حداقل درآمد سالانه معاف از مالیات حقوق موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم باشد مشمول مالیات ارزش افزوده خواهد بود. از زمان اجرای این قانون عوارض تراکم شهرداری‌ها در سراسر کشور لغو می‌شود.

### ۴-۵. عدم توجه به وجود واحدهای مسکونی خالی

شرایط خاص بازار مسکن ایران سبب نرخ واحدهای مسکونی خالی از میزان طبیعی آن فراتر رود. وجود واحدهای مسکونی خالی به‌ویژه در بازارهای مسکن که درجه تقاضای دارایی و سوداگری در آنها زیاد است از یک سو و کمکی که این واحدها در صورت عرضه به ایجاد تعادل در بازار می‌کنند از سوی دیگر سبب می‌شود توجه سیاستگذاران به وضع مالیات بر واحدهای مسکونی و املاک خالی معطوف گردد. اعتقاد بر آن است وضع مالیات بر واحدهای مسکونی خالی می‌تواند موجب تغییر رفتار افراد شود و نرخ واحدهای مسکونی خالی را به سطح طبیعی آن برساند. مالیات بر این واحدها که در اصلاحات موادی از قانون مالیات‌های مستقیم حذف گردید در پیش‌نویس اصلاح

لایحه مالیات‌ها نیز پیشنهاد نشده و اعتقاد سازمان مالیاتی بر آن است وضع و اجرای این نوع مالیات دشوار و نرخ مؤثر مالیاتی نیز بسیار پایین است.

واقعیت آن است که وجود واحدهای مسکونی خالی تا حدود زیادی معلول شرایط موجود در بازار مسکن است نه دلیل آن، بنابراین برای رفع مشکل پیش از هر چیزی می‌بایست نوسان‌های بازار مسکن برطرف شود. در این صورت این مالیات می‌تواند اثرگذار باشد، زیرا عدم تثبیت بازار مسکن منافی را برای خالی نگهداشتن واحدهای مسکونی ایجاد می‌نماید و در صورتی که هزینه پرداخت مالیات کمتر از منافع به‌دست آمده باشد افراد تغییری در رفتار خود ایجاد نمی‌کنند، بنابراین مالیات قادر نیست کاهش محسوسی در نرخ واحدهای مسکونی خالی ایجاد کند. در مجموع، وضع مالیات بر واحدهای مسکونی خالی پس از برقراری ثبات نسبی از طریق اجرای مالیات منفعت سرمایه با همکاری مقام‌های محلی از مشکلات اجرایی این مالیات می‌کاهد و می‌تواند مؤثر واقع شود.

#### ۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات

تدوین بسته جامع سیاست‌های پولی و مالی در بخش مسکن ضمن رفع موارد شکست بازار اقتصاد مسکن را در مسیر رشد باثبات بلندمدت رهنمون می‌سازند و هر یک از ابزارهای سیاستی در زمینه تحقق هدف خاص از کارایی و ثمربخشی برخوردار است. بررسی نظام مالیاتی مسکن در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد که به‌منظور بهره‌گیری از هر یک از کارکردهای نظام مالیاتی بخش مسکن در زمینه کسب درآمد، کنترل سوداگری و تحقق برخی از اهداف مهم بخش مسکن، بهبود اهداف توزیعی ابزار مالیاتی متناسب با آن کارکرد بکار گرفته شده است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به مالیات بر منفعت سرمایه، مالیات بر ارزش زمین، مالیات بر واحدهای مسکونی خالی و مالیات بر خرید املاک گران‌قیمت اشاره نمود.

عملکرد اجزای درآمدهای مالیاتی مرتبط با املاک و مستغلات در ایران و مقایسه با کشورهای دیگر نشان‌دهنده وجود ظرفیت مالیاتی گسترده‌ای است که در ایران مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. تأکید ویژه بر وصول مالیات‌هایی است که اثری بر تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار خاص ندارند. مطالعات و تجربه کشورها نشان داده است که سیاست‌های مالیاتی در کنار عملکرد بازار مسکن ابزارهای قدرتمند رشد با ثبات بلندمدت و کنترل نوسان‌ها به‌شمار می‌رود و هیچ ابزار دیگری نمی‌تواند ایفاگر این نقش باشد.

با توجه به مطالبی که از نظر گذشت جهت تحقق اهداف اساسی دولت و برنامه‌های بخش

مسکن موارد ذیل پیشنهاد می‌شود:



- کمک به تأمین مسکن اجاره‌ای اقشار کم درآمد: در تبصره "۱۱" ذیل ماده (۵۳) پیش‌نویس اصلاح لایحه مالیات‌ها، کاهش سطح آستانه معافیت مالیات بر مستغلات بر اساس مترمربع پیشنهاد شده است که با عنایت به ناهمگنی شدید مسکن معیار خوبی برای تأمین اهداف موردنظر نخواهد بود. پیشنهاد می‌شود سطح آستانه معافیت بر مبنای معیار ارزش مسکن تدوین شود و معافیت مالیاتی تنها شامل مسکن ارزان‌قیمت شود. مرتبط نمودن میزان معافیت مالیاتی با طول مدت قراردادهای اجاره (دو و سه ساله) ضمن تأمین اهداف کمک به اقشار کم درآمد به هدف تثبیت بازار مسکن اجاره‌ای کمک قابل توجهی ارائه می‌نماید.

- قرار گرفتن میزان واحدهای مسکونی خالی در سطح طبیعی: نوسان بازار و عدم تعادل در اقتصاد مسکن و تقاضای سوداگری آن دلیل اصلی فراتر رفتن نرخ واحدهای مسکونی خالی از سطح طبیعی آن است. ارتباط اجاره و قیمت مسکن امری اجتناب‌ناپذیر است بنابراین مالیات بر واحدهای مسکونی خالی در کنار تثبیت بازار مسکن می‌تواند از کارایی برخوردار باشد. با این وجود، مالیات واحدهای مسکونی خالی با همکاری مقام‌های محلی و در صورت اجرای مالیات منفعت سرمایه می‌تواند مؤثر واقع شود.

- تثبیت بازار مسکن و کنترل نوسان‌های ادواری: تجارب کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، کارایی و ثمربخشی مالیات بر منفعت سرمایه را به اثبات رسانده است. تجربه چند ساله اخیر و جهت‌گیری‌های سیاست‌های دولت در بازار مسکن دلالت بر تأیید بورس‌بازی در بازار مسکن و آثار سوء آن است. در ماده (۶۰) الحاقی در پیش‌نویس اصلاح لایحه مالیات، مالیات بر معاملات مکرر پیشنهاد شده است و بر اساس آن نقل و انتقال قطعی املاک و انتقال حق واگذاری محل مازاد بر ۲ واحد در سال مشمول مالیات است که به لحاظ نظری قابل دفاع نبوده و در این زمینه هیچ تجربه‌ای در جهان وجود ندارد.

به‌منظور تثبیت بازار مسکن و کنترل نوسان‌های قیمت آن مالیات بر منفعت سرمایه پیشنهاد می‌شود. با توجه به ظرفیت‌های موجود در نظام اجرایی و توسعه فناوری اطلاعات زمینه‌های به‌کارگیری مالیات منفعت سرمایه وجود دارد. این مالیات ضمن تشخیص معامله‌های سوداگرانه مسکن بر خلاف مالیات نقل و انتقال مشوق تقاضای مصرفی و محدود کننده تقاضای سوداگری است و ثبات و اطمینان را در بازار مسکن به‌وجود می‌آورد. منفعت سرمایه مشمول مالیات ارتباط منفی با فاصله زمانی خرید و فروش مسکن دارد. معافیت‌ها و بکارگیری نرخ‌های متفاوت اطمینان حاصل می‌نماید که ثبات در بازار به‌وجود آید و مشکلی برای گروه‌های کم درآمد و تأمین تقاضای مصرفی به‌وجود نیابد.

- توسعه ظرفیت‌های مالیاتی کشور: مالیات بر واحدهای مسکونی گران‌قیمت ضمن افزایش درآمدهای مالیاتی می‌تواند به تحقق اهداف دولت در این بخش و ارائه مشوق‌های یکسان نظام مالیاتی به سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و سایر بخش‌های تولیدی و خدماتی شده و از حمایت بیش از اندازه نظام مالیاتی به تشویق دارایی مسکن بکاهد. وضع مالیات بر املاک گران‌قیمت موجب توسعه ظرفیت‌های مالیاتی در کشور می‌شود. در پیش‌نویس اصلاح لایحه مالیات بر املاک گران‌قیمت پیشنهاد نشده است.

این مالیات پیشنهادی بر ساختمان‌های (واحدهای مسکونی و غیرمسکونی) نوساز قابل وضع است که می‌تواند در اصلاح مالیات ارزش‌افزوده لحاظ گردیده و اموال غیرمنقول گران‌قیمت مشمول مالیات شناخته شود. مالیات مذکور ضمن افزایش قابل توجه درآمدهای مالیاتی دولت، رفتار افراد جهت سرمایه‌گذاری در دارایی‌های غیرمنقول و همچنین سایر بخش‌های تولیدی و خدماتی توسط بخش خصوصی اصلاح شده و به چارچوب الگوی منطقی و مبتنی بر منافع اجتماعی هدایت می‌شود. برای اخذ مالیات املاک گران‌قیمت چند پیشنهاد قابل ارائه است و بهترین آن اصلاح بند "۸" ماده (۱۲) قانون مالیات ارزش‌افزوده و شمول مالیات ارزش‌افزوده بر املاک گران‌قیمت نوساز است.

## منابع

- قانون مالیات‌های مستقیم.
- قانون مالیات ارزش‌افزوده.
- قلی‌زاده، علی‌اکبر (۱۳۸۷)، *نظریه قیمت مسکن در ایران به زبان ساده*، انتشارات نور علم.
- قلی‌زاده، علی‌اکبر (۱۳۸۹)، "مالیات منفعت سرمایه‌الگویی برای رشد با ثبات بلندمدت بازار مسکن در ایران"، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن.
- قلی‌زاده، علی‌اکبر (۱۳۸۹)، "اثر مالیات منفعت سرمایه بر قیمت مسکن در ایران"، *مجله علوم مهندسی ساختمان و مسکن*، شماره ۱۴.
- زمانی، احمد و محسن کلاتری (۱۳۸۳)، "بررسی و اصلاح ساختار مالیات‌ها در بخش مسکن"، طرح جامع مسکن، وزارت مسکن و شهرسازی.
- پیش‌نویس لایحه تحول نظام مالیاتی کشور.

پیوست:

جدول ۱. نظام مالیات مسکن در کشورهای عضو اتحادیه اروپا

مالیات اجاره محاسباتی	تخفیف مالیات بهره وام رهنی	مالیات منفعت سرمایه	مالیات اموال غیر منقول
بلژیک	بله - ۳۰ تا ۵۰ درصد مشمول مالیات	بله - نگهداری بیش از ۵ سال معاف از مالیات	مالیات بر اجاره محاسباتی رایج است
دانمارک	بله	بله (معافیت مالیاتی مسکن ملکی)	بله
آلمان	خیر	بله - بر معامله کمتر از ۱۰ سال	خیر (بر زمین ۰/۳ تا یک درصد مالیات وضع می شود)
یونان	بله (برای مسکن اصلی ملکی)	خیر	۰/۲۵ تا ۰/۳۵ درصد و مسکن بزرگ ۰/۳ تا ۰/۸ درصد
اسپانیا	خیر (برای مسکن اصلی)	بله (معافیت مسکن اصلی)	۰/۶۲ درصد
فرانسه	خیر	بله (مسکن اصلی معاف)	خیر
ایرلند	خیر	بله (معافیت مسکن اصلی)	خیر
ایتالیا	بله (معافیت مسکن اصلی ملکی)	بله (معافیت مسکن اصلی ملکی)	۰/۴ تا ۰/۷ درصد ارزش ثبتی ملک
لوکزامبورگ	بله	بله (معافیت برای مسکن اصلی ملکی)	بله
هلند	بله	خیر	۰/۳ درصد
اتریش	-	بله - خرید و فروش کمتر از ۱۰ سال	۱ تا ۱/۵ درصد
پرتغال	بله	بله - معافیت خرید مسکن دوم طی ۲ سال	۰/۷ تا ۱/۳ درصد مالیات اجاره
فنلاند	خیر	بله - معافیت مسکن اصلی ملکی اصلی تا سقف ۲۹ درصد بعد از ۲ سال	۰/۲ ارزش مشمول مالیات
سوئد	بله	بله - ۲/۵ درصد	تا ۱/۵ درصد به مازاد ۷۵ درصد قیمت
انگلستان	خیر	بله - معافیت مالیاتی مسکن اصلی ملکی	۰/۲ درصد

ادامه جدول ۱.

کشور	مالیات تمبر	مالیات غیر مستقیم		مالیات ثروت	مالیات یکجا
		بر مسکن جدید	بر نوسازی		
بلژیک	۱۰ تا ۱۲ درصد هزینه ثبت- مسکن ارزان ۵ تا ۶ درصد	۲۱	۲۱ درصد (۶ درصد برای مسکن اصلی ملکی با عمر بیش از ۵ سال)	خیر	بله مشابه دارایی های مالی
دانمارک	۱/۵ درصد هزینه معاملاتی	۲۵	۲۵	خیر	بله مشابه دارایی مالی
آلمان	۳/۵	۱۶	۱۶	خیر	کمتر از سایر دارایی ها
یونان	۱۱ تا ۱۳	۰	۱۸	خیر	تا ۵ درصد با نرخ تصاعدی
اسپانیا	-	۷	۱۵	۲ تا ۲/۵	۷/۶۵ تا ۳۴ درصد با نرخ تصاعدی
فرانسه	۲ تا ۳ درصد	۱۹/۶	۵/۵	۱/۵ تا ۰/۵	۵ تا ۴۰ درصد تصاعدی
ایرلند	تا ۹ درصد	۱۲/۵	۱۲/۵	خیر	بله مانند دارایی مالی
ایتالیا	۳ درصد برای مسکن اصلی ملکی و ۲ تا ۷ درصد سایر	۴ درصد مسکن اصلی ملکی و ۱۹ درصد سایر	۱۰ درصد مسکن اصلی ملکی و ۱۹ درصد سایر	خیر	خیر - از ۲۰۰۱ حذف
لوکزامبورگ	کم درآمدها، مسکن اصلی و خرید اولین بار	۳	۳	۰/۵	بله مشابه دارایی های مالی
هلند	۶	۱۹	۱۹	۱/۲	۵ تا ۷ درصد بالاتر از آستانه
اتریش	۶	۱۰ تا ۲۰ درصد	۱۰ تا ۲۰	خیر	بله
پرتغال	۰/۸	تا ۱۰ درصد تصاعدی	تا ۱۰ درصد تصاعدی	خیر	۴ تا ۲۵ درصد
فنلاند	۴ درصد، معافیت خرید بار اول	۲۲	۲۲	تصاعدی (اغلب خانوارها)	بله
سوئد	۱/۵ تا ۳ درصد	۲۵	۲۵	۱/۵	بله
انگلستان	۱-، ۲ و ۴ درصد بر مبنای قیمت	۰	۱۷/۵	خیر	بله مشابه دارایی های مالی

مأخذ: نتایج تحقیق.