



فصلنامه علمی - پژوهشی  
اقتصاد و مدیریت شهری

فصلنامه علمی - پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری، ۶(۱) (پیاپی ۲۱)، ۹۶-۸۳

www.iueam.ir

نمایه در ISC, EconLit, Econbiz, SID, Google Scholar, Noormags, Magiran, Ensani, RICeST, Civilica

شاپا: ۲۸۷۰-۲۳۴۵

## مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن؛ منبع در آمدی پایدار برای شهرداری‌ها و ابزاری مناسب به منظور کنترل سوداگری در بازار مسکن

سید محمدهادی سبحانیان

استادیار گروه بانک، بیمه و گمرک، دانشکده مدیریت، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران

احسان آفاجانی معمار\*

دانشجوی دکتری علوم اقتصادی، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران

سعید توتونچی ملکی

دانشجوی دکتری علوم اقتصادی، دانشگاه پیام‌نور، ایران

دریافت: ۱۳۹۴/۱۲/۱۹ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۲/۱۸

**چکیده:** با گسترش دامنه و ابعاد زندگی شهری، شهرداری‌ها به عنوان متولی اصلی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، تعهد و رسالت سنگینی نسبت به جامعه و شهروندان پیدا کرده‌اند. انجام وظایف و تکالیف مرتبط با شهرداری‌ها، نیازمند منابع مالی و امکانات مناسب است. در برخی از کشورها، ناپایداری درآمدهای شهری، به یکی از مشخصه‌های اصلی تأمین مالی شهرها تبدیل شده است. از این رو، معرفی منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها می‌تواند به استقلال عملکرد و استمرار خدمات‌رسانی آن‌ها، کمک شایان توجهی کند. یکی از مشکلات نظام شهری در ایران، نوسانات قیمتی در بخش مسکن است. این امر، زمینه انحراف سرمایه‌ها به بخش واسطه‌گری مسکن را فراهم کرده است که نتیجه آن، کاهش جذب سرمایه در بخش‌های مولد اقتصادی به‌ویژه در برخی از سال‌ها بوده است؛ لذا ضرورت دارد راهکاری عملی جهت کنترل فعالیت‌های سوداگرانه و نوسانات قیمت مسکن، از سوی سیاست‌گذاران اندیشیده شود. در این مقاله با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، پایه مالیاتی با عنوان «مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن» معرفی شده است. این پایه مالیاتی می‌تواند دو هدف را به طور هم‌زمان در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری دنبال نماید: هدف اول، ایجاد درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها با استفاده از ظرفیت معاملات و مبادلات صورت گرفته در بازار املاک و مسکن و هدف دوم، به‌وجود آمدن ابزاری کارآمد و مؤثر در مدیریت و سیاست‌گذاری بازار املاک و مسکن، با هدف جلوگیری از معاملات سوداگرانه در این بازار می‌باشد. به‌علاوه این سیاست، منطبق بر بند ۱۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است که به افزایش سهم درآمدهای مالیاتی اشاره دارد.

**واژگان کلیدی:** مالیات بر عایدی سرمایه، درآمد پایدار سوداگری، املاک و مسکن، شهرداری

طبقه‌بندی JEL: H24, H71, D84, R38

\* نویسنده مسئول: Aghajani1986@gmail.com

## ۱- مقدمه

شهرنشینی و توسعه شهری، یکی از پدیده‌های دوران معاصر است. هم‌زمان با افزایش تعداد شهرها و جمعیت شهری، یکی از اصلی‌ترین معضلاتی که پیش‌روی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری قرار دارد، نحوه تأمین مالی پایدار شهری و ارائه خدمات عمومی کافی به شهروندان است (قربانی و عظیمی، ۱۳۹۳). بنابراین مسئله تأمین درآمدهای پایدار و نیز استقلال منابع مالی شهرداری‌ها، موضوعی اساسی است (Bahl et al., 2013). منابع پایدار باید از منابعی کسب شوند که حقوق آیندگان پایمال نشود، کیفیت زندگی در شهر کاهش نیابد و منابع حیاتی برای استفاده نسل‌های آتی، از بین نرود (نوابخش و ارجمند سیاه‌پوش، ۱۳۸۸). همچنین وجود منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها از جنبه استقلال عملکرد و استمرار خدمات‌رسانی آن‌ها، نقش بسزایی دارد. یکی از مشکلات نظام شهری در ایران، نوسانات قیمتی در بخش مسکن است. بازار مسکن ایران به دلیل هرم سنی کشور و افزایش تقاضای مصرفی به علت ورود جمعیت جوان متقاضی مسکن، از یک طرف و نابسامانی سایر بازارهای سرمایه‌گذاری کشور به دلیل مشکلات اقتصادی، ورود نقدینگی سرگردان و وجود رشد قابل پیش‌بینی و مداوم در قیمت مسکن از طرف دیگر، تقریباً به بازاری با سود تضمین شده و کم‌خطر سرمایه‌گذاری، تبدیل شده است؛ لذا انگیزه‌های سوداگرانه با دامن زدن به رشد تقاضای مسکن، حباب قیمتی را در این بازار، ایجاد یا تشدید می‌کند (خدادادکاشی و رزبان، ۱۳۹۳). مطالعات داخلی، وجود پدیده تقاضای سفته‌بازی در بازار مسکن و نقش آن در ایجاد حباب‌های قیمتی را تبیین کرده‌اند (قلی‌زاده و کمیاب، ۱۳۸۷؛ خلیلی عراقی و رحمانی، ۱۳۸۰). در مطالعات خارجی نیز به تأثیر مستقیم تقاضای سفته‌بازی در ایجاد حباب‌های قیمتی بازار مسکن اشاره شده است (Malpezzi & Wachter, 2005).

در ایران، وجود انگیزه‌های سوداگری، زمینه انحراف سرمایه‌ها به بخش واسطه‌گری مسکن را فراهم کرده است که نتیجه آن، کاهش جذب سرمایه در بخش‌های مولد اقتصادی به‌ویژه در برخی سال‌ها بوده است. این در حالی است که چنان‌چه از طریق مکانیزمی بتوان سرمایه‌های بلوکه شده در بخش املاک و مسکن را به سمت تولید و سرمایه‌گذاری مولد، حرکت داد، این موضوع، موجب ایجاد فرصت‌های شغلی، کاهش بیکاری و به تبع آن، رشد و توسعه اقتصادی خواهد شد. بر این اساس سؤالی که وجود دارد این است آیا ابزاری وجود دارد که با استفاده از آن بتوانیم دو مشکل عدم‌پایداری درآمد شهرداری‌ها و سوداگری در بازار مسکن را حل کنیم. فرضیه تحقیق آن است که معرفی پایه مالیاتی جدید با عنوان مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن می‌تواند ضمن آن‌که به عنوان یک منبع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها محسوب شود، انگیزه سفته‌بازی در بازار مسکن را کاهش دهد.

## ۲- پیشینه تحقیق

## الف) پژوهش‌های خارجی

مطالعات نظری و تجارب عملی در کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهند که مالیات بر عایدی املاک و مسکن می‌تواند به عنوان یک ابزار سیاستی مناسب، مورد استفاده قرار گیرد. کشورها به منظور تأمین اهداف مختلفی؛ از جمله جلوگیری از رشد شکاف‌های درآمدی و افزایش نابرابری‌ها، هدایت سرمایه‌ها و ...، این سیاست مالیاتی را دنبال نموده‌اند.

در بعد نظری، اساساً ایده مالیات بر مبادلات مالی به منظور کاهش تغییرات قیمت دارایی ابتدا به وسیله کینز<sup>۲</sup> (۱۹۳۶) در بازار سرمایه و سپس توسط توبین<sup>۳</sup> (۱۹۷۸) برای بازار پول مطرح شد (Aregger et al., 2013).

2- Keynes  
3- Tobin

1- Speculative Motivation

اریگر<sup>۱</sup> (۲۰۱۴) در مطالعه‌ای نشان داد که اخذ مالیات از عواید حاصل از فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مسکن می‌تواند با تعدیل انتظار کسب سود از سوداگران این بازار در مقایسه با سایر فرصت‌های سرمایه‌گذاری، ورود این نوع سرمایه‌گذاران به بازار املاک و مسکن را کاهش دهد که این امر می‌تواند تا حدی مانع از شکل‌گیری حساب‌های قیمتی و تلاطم‌های بزرگ در این بازار گردد.

خولدی و سهرابیان<sup>۲</sup> (۲۰۱۱) در مطالعه‌ای بیان کردند که شواهد تجربی در برخی کشورها مؤید آن است که میان حساب‌داری‌ها و فعالیت‌های سفته‌بازانه، همگرایی وجود داشته و فعالیت‌های سفته‌بازانه نقش اصلی را در تعیین قیمت مسکن بازی می‌کنند.

هسو و یین<sup>۳</sup> (۲۰۰۱) در مطالعه‌ای نتیجه گرفتند که عدم‌وضع مالیات بر عایدی املاک و مسکن در کشور هنگ کنگ، سبب شده است تا سرمایه‌های زیادی در این بخش تمرکز یافته و دولت، ابزاری برای خروج سرمایه‌ها از این بخش نداشته باشد.

**ب) پژوهش‌های داخلی**

زائر و همکارانش (۱۳۸۶) در مطالعه خود بیان کردند که مالیات بر زمین و ساختمان می‌تواند بازار مسکن را به سمت کارایی سوق دهد و مانع از سفته‌بازی در این بازار گردد.

عبدی و عسکری آزاد (۱۳۸۷)، هدف اصلی از وضع مالیات بر عایدی سرمایه را جلوگیری از فعالیت‌های سفته‌بازانه در این بازار بیان کردند.

قلی‌زاده و امیری (۱۳۹۲)، نظام‌های مالیاتی در حوزه مسکن در کشورهای مختلف جهان را مورد مطالعه قرار داده‌اند و نتیجه گرفته‌اند که به منظور کنترل سوداگری در این بازار، دولت‌ها از ابزارهای مختلف مالیاتی؛ از جمله مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن استفاده می‌کنند.

خدادادکاشی و رزبان (۱۳۹۳) در مقاله‌ای با عنوان «نقش سفته‌بازی بر تغییرات قیمت مسکن در ایران

اخذ مالیات را یکی از راهکارهای جلوگیری از فعالیت‌های سفته‌بازی در بازار مسکن مطرح کردند.

تجربه سایر کشورها گویای آن است که مالیات بر دارایی و زمین در بیشتر کشورها، بخشی از درآمد دولت‌های محلی هستند. مالیات بر دارایی، منبع درآمدی پایدار و قابل پیش‌بینی برای بودجه دولت‌های محلی است و استقلال دولت‌های محلی را به دولت‌های مرکزی افزایش می‌دهد. مالیات بر زمین و اموال غیرمنقول در کشورهای حوزه بالتیک در اوایل دهه ۹۰، ارائه و به عنوان منبعی ضروری برای درآمدهای مالیاتی شهرداری‌ها مطرح گردید. مالیات بر زمین در استونی در سال ۱۹۹۳ ارائه شد. هدف از این مالیات، استفاده مفیدتر از زمین و معمولاً به عنوان منبع درآمدی برای دولت محلی بود. مالیات بر زمین تنها مالیاتی است که شهرداری‌های استونی در خصوص تعیین نرخ‌های آن به‌طور مستقل، تصمیم‌گیری می‌کنند. مجلس استونی، چارچوب کلی نرخ‌های مالیات بر زمین را برای شهرداری‌ها مشخص می‌کند. در کشورهایی مثل ژاپن، کانادا، چین و بخش‌هایی از سوئیس، شهرداری‌ها موظف به وصول این نوع مالیات هستند. در ژاپن، ارزیابی ارزش‌داری‌های ثابت توسط مقامات مسئول شهرداری انجام می‌شود و قیمت مکان‌های مسکونی با توجه به قدمت مکان مسکونی و کاهش ارزش آن نسبت به مکان مسکونی جدید مشابه، تخمین زده می‌شود. در کشور آلمان، اداره دارایی در تعامل با شهرداری‌ها برای محاسبه ارزش املاک، اقدام می‌کند. در کشورهایی مانند آمریکا که نظام فدرالی دارند، مالیات بر املاک، در سطح ملی وصول نمی‌شود و در سطح کاملاً محلی است؛ لذا از ایالتی به ایالتی دیگر، متفاوت است. این نوع، به وضعیت و ارزش ملک بستگی دارد، در حالی که خصوصیت و شرایط صاحب آن، تقریباً مدنظر قرار گرفته نمی‌شود. درآمد مالیاتی حاصل از املاک، به طور کامل به شهرداری‌ها تعلق می‌گیرد. در کشور کانادا، مالیات بر املاک در هر استان معمولاً در سطح شهرداری‌ها اخذ می‌شود. به‌طور کلی این مالیات،

۱- Eyraud

۲- Kholdy and Sohrabian

۳- Hsu and Yuen

بر اساس ارزش سالانه تعیین شده املاک است و نرخ‌ها بر اساس طبقه املاک و هر شهرداری، متفاوت است (زائر و همکاران، ۱۳۸۶). در این کشور ۵۰ درصد تخفیف در میزان مالیات بر عایدی املاک، در نظر گرفته می‌شود (Harding, 2013). مالیات بر مسکن در هند توسط شهرداری‌ها اخذ می‌شود، در حالی که یکی از ملاک‌های تأثیرگذار بر مقدار این مالیات، میزان زیرساخت‌های شهری و دسترسی افراد به آن زیرساخت‌ها است

(Sharma, 2008). مالیات بر عایدی سرمایه دارایی املاک در کشور ایتالیا وجود دارد؛ اما اگر املاک و مستغلات برای بیش از پنج سال نگهداری شوند یا آن که این املاک، خانه اصلی فرد باشد، مالیاتی تعلق نمی‌گیرد (Eyraud, 2014). به منظور آشنایی بیشتر با تجربه کشورها در اجرای پایه مالیاتی عایدی سرمایه املاک و مسکن و ویژگی‌های آن در جدول ۱، اطلاعاتی در این خصوص برای کشورهای مختلف ارائه شده‌اند.

جدول ۱- برخی ویژگی‌های مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مستغلات در کشورهای منتخب

توضیحات		کشور
مدت زمان نگهداری دارایی جهت معافیت مالیاتی یا کاهش نرخ؟	آیا مالیات بر عایدی سرمایه حاصل از منزل شخصی وجود دارد؟	
۵ سال	بله، در درآمد کلی فرد محاسبه می‌شود. املاک و مستغلاتی که به عنوان منزل شخصی، فرد حداقل دو سال در آن ساکن باشد یا مالکیت فرد بر خانه بیش از پنج سال باشد، معافیت وجود دارد.	جمهوری چک
-	بله، همانند جداول درآمد مالیاتی، مالیات اخذ می‌شود به جز خانه شخصی فرد.	دانمارک
-	بله، در درآمد کلی فرد محاسبه می‌شود.	استونی
۱۰ سال	بله، در درآمد حاصل از سرمایه محاسبه می‌شود. یک کاهش ۲۰ درصدی در قیمت فروش دارایی برای محاسبه مالیات بر عایدی در نظر گرفته می‌شود؛ اما اگر دارایی حداقل برای ۱۰ سال نگهداری شود، یک کاهش حداقل ۴۰ درصدی در قیمت فروش دارایی در نظر گرفته می‌شود.	فنلاند
۳۰ سال	بله، نرخ مالیات ۱۹ درصدی به همراه برخی معافیت‌ها وجود دارد. مالیات بر عایدی سرمایه دارایی به صورت جداگانه از سایر درآمدهای مشمول مالیات محاسبه می‌شود.	فرانسه
۱۰ سال	بله، در مالیات‌ستانی عمومی قرار دارد.	آلمان
-	بله، نرخ مالیات ۱۵ درصد	یونان
۱۵ سال	بله، نرخ مالیات ۱۶ درصد	مجارستان
-	بله، مالیات بر عایدی سرمایه دارایی به صورت جداگانه از سایر درآمدهای مشمول مالیات محاسبه می‌شود.	ایرلند
۵ سال	بله، یک نرخ مالیات ۲۰ درصدی وجود دارد. اگر دارایی بیش از پنج سال نگهداری شود، معافیت وجود دارد.	ایتالیا
-	بله، نرخ مالیات ۱۵ درصد است اما اگر منزل شخصی باشد، به طور کلی معافیت وجود دارد.	لیتوانی
۵ سال	بله، در مالیات‌ستانی عمومی قرار دارد. اگر دارایی بیش از پنج سال نگهداری شود، معافیت مالیاتی وجود دارد.	لهستان
-	بله، ۵۰ درصد دارایی را مشمول پایه مالیات می‌کند. اگر عایدی حاصل از دارایی برای بیش از دو سال نگهداری شود با توجه به شاخص تورم، تعدیلات لازم صورت می‌گیرد.	پرتغال
۲۰ سال	بله، به مدت زمان نگهداری دارایی، از نرخ ۰ تا ۲۵ درصد وجود دارد.	اسلونی
-	بله، وقتی که خالص عایدی سرمایه پایین‌تر از درآمد مالیاتی پایه باشد، نرخ مالیات ۱۸ درصد است ولی بیش از آن با نرخ ۲۸ درصد محاسبه می‌شود. مالیات بر عایدی سرمایه دارایی به صورت جداگانه از سایر درآمدهای مشمول مالیات محاسبه می‌شود.	انگلستان
۵ سال	بله، بعد از پنج سال نرخ مالیات بر عایدی سرمایه دارایی، کاهش می‌یابد. مالیات بر عایدی سرمایه دارایی به صورت جداگانه از سایر درآمدهای مشمول مالیات محاسبه می‌شود.	ژاپن
۱۰ سال	بله، بعد از ۱۰ سال نرخ مالیات بر عایدی سرمایه دارایی کاهش می‌یابد.	کره
۵ سال	بله، اگر ملک بیش از پنج سال نگهداری شود، مالیاتی به آن تعلق نمی‌گیرد.	ترکیه
۱ سال	بله، اگر دارایی کمتر از یک سال نگهداری شود، براساس نرخ مالیات بر درآمد عمومی فرد، محاسبه و اخذ می‌شود. اما برای بیش از یک‌سال نگهداری دارایی، نرخ جداگانه‌ای در نظر گرفته می‌شود.	آمریکا

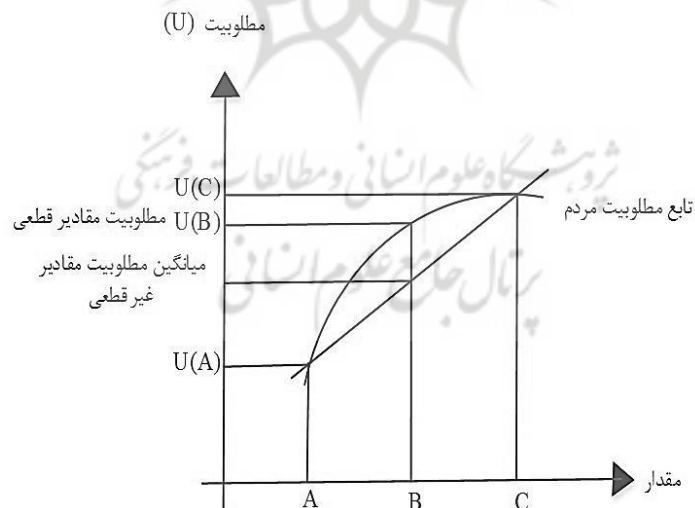
منبع: (Harding, 2013)

### ۳- مبانی نظری

#### وضع مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن

مالیات بر عایدی سرمایه، ناشی از تملک املاک و مسکن، یکی از اجزای مالیات بر عایدی سرمایه است که اغلب کشورهای پیشرفته آن را به عنوان یکی از اجزای مالیات بر درآمد پذیرفته و اجرا می‌کنند و نزدیک به یک سده، از قدمت آن می‌گذرد. این مالیات بر رشد قیمت مسکن؛ یعنی تفاضل قیمت خرید و فروش آن، وضع می‌شود و به این ترتیب، بخشی از عایدی سرمایه ناشی از تملک آن را از صاحب آن، سلب می‌کند. با توجه به آن که در اغلب اوقات، عواید حاصل از تملک مسکن در ایران و به ویژه در شهرهای بزرگ، از میانگین عایدی سرمایه در بسیاری از فعالیت‌های تولیدی، بیشتر است، این مسأله باعث شده سرمایه‌های زیادی به سوی آن منحرف شود و از بخش‌های تولیدی، خارج شوند. به بیان دیگر، ریسک پایین سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، در مقابل ریسک بالای سرمایه‌گذاری در بخش تولید، سرمایه‌های عظیمی را به سمت فعالیت‌های غیرمولد

بخش مسکن؛ یعنی خرید و فروش مسکن به قصد انتفاع، سوق داده است. این امر، از منظر اقتصادی نامطلوب است و می‌تواند در گسترش و تشدید فعالیت‌های واسطه‌گری، کاهش سرمایه‌گذاری‌های مولد، رشد نرخ بیکاری، کاهش تولید و نهایتاً افول رشد اقتصادی، نقش بسزایی داشته باشد. این رفتار کاملاً منطبق بر تئوری اقتصاد خرد در مورد چگونگی رفتار افراد ریسک‌گریز در مواجهه با سناریوهای احتمالی است. بر این اساس، برای افرادی که از درجه ریسک‌گریزی بالایی برخوردارند، مطلوبیت مقدار قطعی، بیشتر از میانگین مطلوبیت‌های مقادیر غیرقطعی است. همان گونه که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، وجود عایدی متوسط اما مطمئن در تملک املاک و مسکن (نقطه B)، مطلوبیت بیشتری را نسبت به عایدات متغیر اما غیرمطمئن در سایر بخش‌های اقتصادی برای عامه مردم که تمایل زیادی به قبول ریسک ندارند، در پی خواهد داشت (سطح مطلوبیت  $U(B)$  در مقایسه با متوسط سطوح مطلوبیت  $U(C)$  و  $U(A)$ ) (عبدی و عسکری آزاد، ۱۳۸۷).



شکل ۱- مقایسه مقدار مطلوبیت قطعی و مقدار مطلوبیت غیرقطعی در ریسک‌گریزی عموم مردم

واسطه‌گری‌ها، کاهش سرمایه‌گذاری‌های مولد، رشد نرخ بیکاری، کاهش تولید و همچنین افول رشد اقتصادی نقش بسزایی داشته باشد. تجربه نشان داده است که اعمال سیاست‌های پولی، راه‌حل مناسبی برای کنترل

حال این پرسش وجود دارد که چگونه می‌توان جلوی انحراف سرمایه‌ها از بخش‌های مولد تولیدی را به سمت فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مسکن گرفت؟ فعالیت‌هایی که می‌توانند در گسترش و تشدید

ارزش مازادی را به دست آورده‌اند که حاصل توسعه کالاها و خدمات عمومی است؛ کالاها و خدماتی که از محل مخارج عمومی دولت ملی یا محلی، تأمین مالی شده‌اند. عدم توجه به توزیع رانتی که حاصل از اجرای طرح‌های توسعه شهری است می‌تواند در توسعه مطلوب شهر، اثر منفی برجای گذارد (مرآت‌نیا، ۱۳۷۹).

سؤال این است که آیا این افراد نباید هزینه انتفاع از کالاهای عمومی را بپردازند و اگر باید چنین پرداختی داشته باشند، مبنای آن چیست؟ پاسخ این پرسش در مطالعات مالیه عمومی داده شده است. براساس اصل انتفاع<sup>۲</sup>، هر فرد متناسب با انتفاعی که از کالاها و خدمات عمومی کسب می‌کند باید در مخارج آن مشارکت کند. یکی از جنبه‌های انتفاع افراد از خدمات عمومی ارائه شده، در افزایش ارزش ایجاد شده در املاک متجلی می‌گردد؛ لذا می‌توان گفت مبنای این پرداخت مالیاتی باید رشد ارزش ملک فرد باشد. بنابراین، از منظر نظریه اقتصادی، وضع مالیات بر عایدی سرمایه (املاک و مسکن و سایر اقلام آن)، امری موجه قلمداد می‌گردد (Carroll & Prante, 2012).

**نحوه اعمال مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن**  
در بسیاری از مواقع، بازار مسکن با مازاد تقاضا روبه‌رو بوده است. این مازاد تقاضا، باعث می‌شود عرضه‌کنندگان و صاحبان املاک، هر نوع مالیات وضع شده را از طریق افزایش قیمت، خنثی کنند و به خریداران تحمیل نمایند که این عمل در نهایت، منجر به فشار بیشتر به متقاضیان خانه مسکونی و رشد مضاعف قیمت مسکن خواهد شد؛ لذا وضع هرگونه مالیاتی نمی‌تواند پاسخگوی نیاز سیاست‌گذار برای کنترل سوداگری در بازار مسکن باشد.

راهکار مناسبی که در این رابطه می‌توان پیشنهاد کرد وضع مالیات بر رشد قیمت<sup>۳</sup> املاک و مسکن است. نحوه عمل در این پایه مالیاتی به این شکل خواهد بود که چنانچه رشد قیمت املاک و مسکن بیش از تورم

انگیزه سفته‌بازی در بازار مسکن نبوده است؛ زیرا با افزایش قدرت خرید افراد در نتیجه سیاست‌های انبساطی، قدرت خرید افراد، بیشتر شده و عده بیشتری را با انگیزه سودجویانه وارد این عرصه خواهد کرد. به علاوه سیاست‌های انقباضی، قدرت خرید همگان را کاهش خواهد داد؛ لذا مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن به عنوان یک ابزار سیاستی می‌تواند به هدایت سرمایه‌ها پرداخته و منجر به کاهش و کنترل نوسانات قیمتی و فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مسکن گردد.

به علاوه حداقل سه دلیل دیگر را می‌توان به عنوان مبنای نظری یا لزوم وضع مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن مطرح نمود:

۱- هنری جرج<sup>۱</sup>؛ فیلسوف و نظریه‌پرداز قرن نوزدهم معتقد است اخذ درصدی از منافع حاصل از زمین و مسکن به عنوان مالیات، از عادلانه‌ترین مالیات‌های ممکن است؛ زیرا موجب می‌شود منافع حاصل از این ثروت خدادادی، تنها در اختیار گروهی خاص قرار نگیرد.

۲- در حال حاضر براساس رویه‌های موجود نظام مالیاتی، مابه‌التفاوت ارزش فروش اموال و ارزش دفتری خرید آن‌ها در دفاتر ثبت و مشمول مالیات بر درآمد قرار می‌گیرد؛ این در حالی است که به مابه‌التفاوت ارزش فروش املاک و مسکن از ارزش خرید آن، در نظام مالیاتی ایران بر خلاف بسیاری از کشورهای دنیا، مالیاتی تعلق نمی‌گیرد.

۳- در بسیاری مواقع شاهد آن هستیم که افراد، ملکی را (اعم از آپارتمان، کارگاه، زمین و باغ) خریداری می‌کنند و بعد از مدتی به واسطه توسعه خدمات شهری (نظیر پارک‌ها و مراکز تفریحی، مراکز درمانی، مراکز آموزشی و دسترسی به شبکه حمل‌ونقل عمومی)، ارزش ملک آنها افزایش می‌یابد؛ بدون این که افراد تلاشی برای آن کرده باشند و بدون این که تورم به صورت اسمی، قیمت آن را افزایش داده باشد. در این حالت، مالکان،

2- Benefit Principle

3- Tax On Price Growth

1- Henry George

سرمایه در بخش مسکن را با نرخ متوسط عایدی سرمایه در کل اقتصاد، یکسان سازد<sup>۳</sup> (Tsai, 2013).

پس از تعیین این دو نرخ می‌توان ادعا کرد که با توجه به مکانیسم خودکنترلی بالای موجود در این پایه مالیاتی، اجرای آن نیازمند ایجاد نهادهای و قوانین خاصی جهت اجرا و جلوگیری از فرار مالیاتی در این رابطه نخواهد بود؛ زیرا اولاً کلیه امور مربوط به نقل و انتقال مسکن در دفاتر ثبت اسناد صورت می‌پذیرد؛ لذا این امکان که معامله‌ای قبل از پرداخت مالیات بر رشد قیمت، ثبت گردد، منتفی است. ثانیاً با توجه به تضاد منافع طرفین معامله (خریدار و فروشنده)، ضریب امنیت این نوع مالیات، بسیار بالا است و امکان فرار مالیاتی، تقریباً بسیار ناچیز است. برای مثال، احتمال عدم ثبت معاملات در دفاتر ثبت اسناد، جهت فرار از پرداخت مالیات، وجود نخواهد داشت؛ زیرا خریداران از انجام هرگونه معامله غیرمحضری پرهیز می‌کنند؛ زیرا مایلند با این کار ضمن کسب اطمینان خاطر، امکان هرگونه تقلب در فروش را با انجام ثبت دفتری از فروشنده سلب کنند. این امر موجب خواهد شد تا تمام معاملات مسکن بدون آنکه دولت اجباری کرده باشد، از طریق دفاتر رسمی ثبت اسناد صورت گیرند. به‌علاوه تبانی خریدار و فروشنده نیز به‌منظور فرار فروشنده از مالیات امکان‌پذیر نخواهد بود؛ زیرا اگر فروشنده به خریدار پیشنهاد نماید تا جهت فرار از مالیات، معادل بخشی از مالیات را به وی پرداخت کند و در عوض، خریدار، رضایت دهد تا به جای قیمت توافقی، قیمت معاف از مالیات، در دفاتر ثبت شود، خریدار قبول نخواهد کرد؛ زیرا در این صورت، ملاک محاسبه قیمت معاف از مالیات در زمان‌های آتی، قیمت ثبت شده در دفاتر خواهد بود و خریدار کنونی که فروشنده آتی است، از حاشیه سود معاف از مالیات

کلی اقتصاد باشد، مازاد بر این حد مجاز (تورم کلی اقتصاد)، مشمول مالیات بر رشد قیمت خواهد شد. به نظر می‌رسد این مالیات، تنها ابزاری است که دارای اثر افزایشی بر قیمت نمی‌باشد؛ زیرا در صورت وضع مالیات بر رشد قیمت مسکن، بخش عمده نوسانات قیمتی فراتر از تورم، نصیب فروشندگان نخواهد شد بلکه از طریق مالیات، از آن‌ها گرفته می‌شود و این امر سبب کاهش یا حتی سلب انگیزه عرضه‌کنندگان نسبت به پیشنهاد قیمت‌های مضاعف خواهد شد. اما وضع این پایه مالیاتی جدید، تنها نیازمند تعیین نرخ‌های لازم و تبیین دستورالعمل اجرایی است و نیازی به قانون‌گذاری پیچیده و تشکیل نهادهای خاص ندارد. در اجرایی کردن این پایه مالیاتی لازم است دو نرخ کلیدی، تعیین شود: یکی نرخ رشد قیمت مشمول مالیات<sup>۱</sup> و دیگری نرخ مالیات بر رشد قیمت مشمول مالیات<sup>۲</sup> (Edwards, 2012).

با توجه به این‌که مسکن نیز همانند سایر کالاها، بر اثر تورم موجود در اقتصاد، با افزایش قیمت روبه‌رو است؛ از این رو به‌منظور حفظ ارزش این دارایی لازم است که قیمت اسمی آن، رشد کند و این رشد در حد حفظ ارزش واقعی آن باشد. لذا افزایش قیمت سالیانه مسکن، به میزان تورم کل اقتصاد، کاملاً طبیعی و منطقی است و نباید مشمول مالیات گردد (Pomerleau, 2014).

نرخ دیگری که لازم است تعیین شود نرخ مالیات بر رشد قیمت مشمول مالیات است. به‌طور کلی می‌توان گفت کنترل سوداگری در بازار مسکن، از طریق وضع مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن، مستلزم اعمال نرخ است که از قدرت بازدارندگی کافی برخوردار باشد. این نرخ، حداقل باید در سطحی باشد که عایدی نهایی

۳- شایان ذکر است که تحمیل نرخ‌های بالاتر، منجر به انحراف توجه سرمایه‌گذاران از این بخش شده و می‌تواند به خروج سرمایه‌های بلوکه شده از این بخش دامن زند.

1- Taxable Price Growth Rate  
2- Tax Rate On Taxable Price Growth

اخذ مالیات از عواید حاصل از فعالیت‌های سوداگرانه باشد.

اخذ این نوع مالیات می‌تواند با تعدیل انتظار کسب سود توسط سوداگران این بازار در مقایسه با سایر فرصت‌های سرمایه‌گذاری، ورود این نوع سرمایه‌گذاران به بازار املاک و مسکن را کاهش دهد و تا حدی، مانع از شکل‌گیری حباب‌های قیمتی و تلاطم‌های بزرگ در این بازار گردد.

در این نوع از مالیات، برای آن‌که تقاضای مصرفی، از تقاضای سوداگرانه، متمایز شود، می‌توان اولین ملک افراد که تقاضای مصرفی آنهاست، از این نوع مالیات، معاف کرد. همچنین برای آنکه این نوع مالیات، اثر منفی بر تولید مسکن نداشته باشد، می‌توان تولیدکنندگانی که در بازه زمانی معین، اقدام به تولید و عرضه واحدهای مسکونی می‌کنند را از پرداخت این نوع مالیات، معاف کرد؛ لذا این نوع مالیات، تنها تقاضای سوداگرانه را هدف قرار می‌دهد و هزینه این نوع از تقاضاها را در بازار زمین و مسکن شهری، افزایش می‌دهد. از این رو مالیات بر عایدی املاک و مسکن با توجه به مراتب فوق و ملاحظات آنکه در ادامه به آن پرداخته خواهد شد، تأثیری بر هزینه تقاضای مصرفی و سرمایه‌ای مولد نخواهد داشت؛ بنابراین دولت (یا دولت‌های محلی) می‌توانند با استفاده از مالیات بر عایدی املاک و مسکن، از ورود سرمایه‌های غیرمولد در این بخش جلوگیری کنند.

**مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن؛ پایه**

#### **درآمدی با ثبات و پایدار برای شهرداری‌ها**

در یک تقسیم‌بندی کلی، منابع درآمدی شهرداری‌ها، به منابع درآمدی داخلی و منابع درآمدی خارجی، تقسیم می‌شود. از منظر پایداری درآمدی، منابع درآمدی داخلی با ثبات‌تر از منابع درآمدی خارجی هستند (شرزهای و ماجد، ۱۳۹۰). به عبارتی، منابعی که از داخل شهر و توسط شهرداری‌ها جمع‌آوری می‌شوند؛ مانند مالیات و عوارض نسبت به سایر منابع درآمدی

کمتری برای فروش ملک در آینده برخوردار خواهد شد (Zhang, 2013).

#### **۴- روش تحقیق**

در این مقاله تلاش شده است تا با تبیین برخی مشکلات در فضای اقتصاد کلان کشور؛ از جمله سوداگری در بازار مسکن و نیز عدم ثبات و پایداری درآمد شهرداری‌ها، یک پایه جدید مالیاتی که به کاهش هم‌زمان هر دو مشکل می‌انجامد، معرفی گردد. بر این اساس، از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده است.

#### **۵- یافته‌های تحقیق**

با توجه به مبانی نظری و تجربی ارائه شده در این قسمت، به تشریح کارکردهای مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن و نیز ملاحظات اساسی پیرامون این پایه مالیاتی پرداخته شده است.

#### **مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن؛ ابزاری**

مناسب به منظور جلوگیری از سوداگری در بازار مسکن در اقتصاد ایران، به دلیل افزایش حجم نقدینگی و به وجود آمدن پدیده‌ای به نام سرمایه‌های سرگردان به خصوص در چند سال اخیر، مشکلات ناشی از منابع اعتباری و نیز عدم جذابیت برخی از فعالیت‌های تولیدی در مقابل سایر فعالیت‌های اقتصادی، در بسیاری موارد، شاهد آن هستیم که منابع صاحبان نقدینگی، به سمت بخش‌های غیرمولد و سفته‌بازی دارایی‌های ثابتی همچون مسکن و املاک، سوق پیدا می‌کنند. در چنین شرایطی، دولت باید با اعمال برخی سیاست‌های پولی و مالی، اولاً رونق اقتصادی را به بخش‌های مولد اقتصاد برگرداند تا با تلطیف فضای کسب‌وکار در این بخش‌ها، فعالان اقتصادی، منفعت بلندمدت اقتصادی خود را در این بخش‌ها احساس کرده و برای ورود به فعالیت در این بخش‌ها، ترغیب شوند. ثانیاً هزینه حضور سرمایه‌های سرگردان را در بخش‌های غیرمولد اقتصاد بالا برد (قلی‌زاده و امیری، ۱۳۹۲). یکی از این روش‌ها، می‌تواند



مدنظر قرار داد. از سوی دیگر از آنجا که این نوع مالیات ارتباط مستقیمی با حفظ فضای شهری دارد، از دیگر ویژگی‌های پایداری درآمدی نیز برخوردار است.

اقتصاددانان، مالیات بر دارایی املاک و مسکن را یک مالیات خوب برای دولت‌های محلی می‌دانند؛ زیرا براساس منفعتی که افراد از خدمات شهری دریافت می‌کنند، وضع می‌شود (Bird & Slack, 2013) و البته بین انواع خدماتی که در سطح محلی تأمین مالی می‌شوند (مانند ایجاد مدارس، دسترسی به جاده‌ها و بزرگراه‌ها و ...) و منافع مرتبط به ارزش دارایی (ملک) ارتباط وجود دارد (Fischel, 2001). در ضمن برای مؤدیان، اجتناب از پرداخت مالیات بر این نوع از دارایی‌ها مشکل است. دولت‌های محلی، به آسانی می‌توانند حقوق اموال غیرمنقول را کنترل نمایند و مقامات محلی ابزارهای لازم را جهت وادار کردن مؤدی به پرداخت این مالیات در اختیار دارند. همچنین مقامات محلی به دلیل داشتن اطلاعات بیشتر نسبت به دولت مرکزی در حوزه املاک و مسکن، مزیت بالاتری در اخذ این نوع مالیات دارند؛ بنابراین مالیات بر دارایی در مقایسه با سایر منابع مالیات محلی (از جمله مالیات بر مصرف و درآمد)، منبع درآمدی نسبتاً باثباتی می‌تواند برای شهرداری‌ها محسوب شود. از طرفی، این نوع مالیات‌های محلی، قدرت محلی و پاسخ‌گویی در دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) را افزایش می‌دهد (Bird, 2000).

#### ملاحظات اساسی در طراحی نظام مالیات بر

#### عایدی سرمایه املاک و مسکن

در طراحی نظام مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن باید ملاحظاتی پیرامون نحوه مواجهه با تورم (افزایش ارزش اسمی دارایی‌ها)، دوره زمانی نگهداری دارایی، تعیین مأخذ مالیات، آستانه معافیت‌ها، معافیت‌های منطقه‌ای و ... مد نظر قرار گیرد که در ادامه، به برخی از این موارد اشاره شده است.

#### عایدی سرمایه و مسئله تورم: افزایش ارزش

دارایی که ناشی از رشد سطح عمومی قیمت‌ها است،

مانند: کمک‌های دولتی و استقراض، ثبات مالی بیشتری را برای شهرداری‌ها فراهم می‌کنند.

بررسی منابع شهرداری‌ها نشان می‌دهد منابع پایداری همچون: عوارض نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای به‌دست آمده از فروش خدمات، به‌طور نسبی، مغفول مانده‌اند و تمرکز بر درآمدهای ناپایدار؛ از جمله عوارض فروش تراکم، عوارض تخلفات ساختمانی و جرائم ماده صد، سهم خود را در کل درآمدها، افزایش داده‌اند.

در حال حاضر، سیستم‌های مالیات بر اموال غیرمنقول (نظیر مالیات بر عایدی مسکن) به‌عنوان عامل مهم افزایش درآمد پایدار، توسط دولت‌های محلی در سایر کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرند.

بررسی متون اقتصادی نشان می‌دهد، به‌طور خلاصه درآمد پایدار، به درآمدی گفته می‌شود که واجد پنج ویژگی باشد: ۱- منبع آن از بین رفتنی نباشد یا با از بین رفتن آن، جایگزینی داشته باشد. ۲- به‌طور پیوسته قابل وصول باشد. ۳- در دوره‌های مالی مختلف، نوسان شدید نداشته باشد. ۴- همراه با افزایش هزینه‌ها، افزایش یابد. ۵- موجب آسیب رساندن به توسعه شهری نشود (زیاری و همکاران، ۱۳۹۲).

با توجه به تعریف ارائه شده از مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن، ارزش این پایه مالیاتی، به مقدار زیادی تابع هزینه‌های شهرداری است و مربوط به آن دسته از هزینه‌هایی است که سبب می‌شود ارزش افزوده‌ای برای املاک و ساختمان‌ها ایجاد شود. همچنین این نوع مالیات کمتر تحت تأثیر چرخه‌های رکود و رونق بازار مسکن قرار می‌گیرد؛ لذا از این منظر این نوع مالیات دارای ویژگی تداوم‌پذیری است. به‌علاوه از آنجا که منشأ این نوع درآمد، هزینه‌های عمرانی مؤثر شهری است که سبب ایجاد ارزش‌افزوده در املاک شهری می‌گردند و با توجه به آن که هزینه‌های عمرانی شهرداری، دائمی هستند؛ لذا این منبع درآمدی، از استمرار و پایداری برخوردار بوده و می‌توان به‌طور پیوسته، وصول آن را

انتقال دارایی‌ها در کوتاه‌مدت، افزایش یابد که این موضوع، محدودیتی برای عرضه و تقاضای دارایی‌ها در کوتاه‌مدت ایجاد می‌کند. این امر در نهایت، سفته‌بازی و سوداگری در بازار این نوع از دارایی‌ها را کنترل و محدود خواهد کرد.

برای تعیین نرخ بهینه مالیات در کوتاه‌مدت و بلندمدت باید هم‌زمان به دو موضوع توجه داشت. اگر نرخ مالیات بر عایدی سرمایه در کوتاه‌مدت بیش از بلندمدت باشد، انگیزه‌های سوداگران کاهش می‌یابد که این برای اقتصاد امری مطلوب تلقی می‌شود. در عین حال، این کار باعث قفل شدن دارایی می‌شود، به این معنا که مالکان دارایی با هدف بهره‌مند شدن از کاهش نرخ مالیات، فروش آن را تا دوره‌های بعد به تعویق می‌اندازند. این امر باعث به عقب افتادن استفاده از دارایی در سرمایه‌گذاری‌های پرریزه‌تر می‌شود. به همین دلیل، انتخاب نرخ بهینه مالیات بر عایدی سرمایه برای دوره زمانی کوتاه‌مدت و بلندمدت، ضروری است.

**عایدی و زیان سرمایه:** گاهی اوقات قیمت واقعی فروش دارایی، کمتر از قیمت واقعی خرید آن است و گاهی هزینه‌های نگهداری دارایی و هزینه‌های مبادله بیش از عایدی سرمایه است. در این موارد اصطلاحاً صاحب دارایی دچار زیان سرمایه شده است؛ لذا نظام مالیاتی باید با این موضوع، تکلیف خود را روشن کند. آیا زیان سرمایه در یک دارایی را می‌توان با عایدی در یک دارایی دیگر پوشش داد و آیا زیان سرمایه در دوره جاری را می‌توان هزینه سرمایه در دوره آتی به حساب آورد. طبیعی است که پذیرش هر یک از این روش‌ها، آثار مختلفی در نظام اقتصادی بر جای می‌گذارد.

**تفکیک بین دارایی‌های مصرفی و سرمایه‌ای:** لازم است مبادلاتی که با مقاصد مصرفی انجام می‌گیرند از سایر مبادلات، تفکیک شوند. بسیاری از افراد جامعه هنگام خرید و فروش دارایی، قصد کسب منفعت ندارند و صرفاً می‌خواهند واحد مسکونی یا تجاری خود را تبدیل به احسن کنند. در صورتی که اگر از عایدی سرمایه‌ای

افزایشی اسمی است و جزء عایدی سرمایه محسوب نمی‌شود. در صورتی که از افزایش قیمت ملک، تورمزدایی نشود و از تفاوت قیمت خرید و فروش ملک، مالیات اخذ گردد، این مالیات، دیگر مالیات بر درآمد نیست بلکه مالیات بر ثروت است. به‌همین دلیل، در طراحی نظام مالیات بر عایدی سرمایه حتماً باید تورمزدایی انجام شود و از افزایش ارزش دارایی به قیمت‌های واقعی به عنوان مأخذ مالیات استفاده گردد.

توجه به این موضوع در اقتصادهای با تورم‌های بالا نظیر ایران، از اهمیت قابل توجهی برخوردار است؛ زیرا اگر این تعدیل صورت نگیرد در اغلب موارد، فعالان اقتصادی و حتی خریداران و فروشندگان، با انگیزه‌های غیرسوداگرانه نیز باید بخش اعظمی از دارایی‌های خود را که به صورت اسمی افزایش یافته، در قالب مالیات به دولت پرداخت کنند<sup>۱</sup>.

**عایدی بلندمدت و کوتاه‌مدت سرمایه:** تعریف عایدی سرمایه به عنوان پایه مالیاتی، بدون در نظر گرفتن طول دوره زمانی نگهداری دارایی، ناقص خواهد بود. در قوانین برخی از کشورها، مالیات فقط به انتقالات یا تشخیص عایدی سرمایه در دوره کوتاه‌مدت (معمولاً یک‌سال یا کمتر) تعلق می‌گیرد و فروش دارایی در بلندمدت یا معاف است یا با نرخ کمتری مشمول مالیات بر عایدی سرمایه می‌شود<sup>۲</sup>. دلیل این امر آن است که هدف نظام مالیاتی، دریافت مالیات از فعالیت‌های سوداگرانه و کنترل این قبیل فعالیت‌ها و در نهایت، حمایت از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت است و کاهش نرخ مالیات بر عایدی سرمایه در بلندمدت، سبب تشویق به ریسک‌پذیری و کارآفرینی در اقتصاد خواهد شد (Burman & Patrick, 2012). اعمال این مالیات در معاملات کوتاه‌مدت، باعث می‌شود که هزینه نقل و

۱- ممکن است در شرایط خاصی، رشد شاخص قیمت‌های املاک و مسکن بالاتر از رشد شاخص قیمت‌های عمومی باشد، در این شرایط لازم است برای جلوگیری از اجحاف در حق مؤدیان، تعدیل عایدی سرمایه با نرخ تورم مربوط به آن گروه از دارایی‌ها صورت گیرد.

۲- برای توضیحات بیشتر به جدول ۱ مراجعه شود.

مهاجرت به سوی مناطق بیشتر توسعه‌یافته، کاسته خواهد شد.

### برخی زمینه‌های حقوقی مرتبط با مالیات بر

#### عایدی املاک و مسکن در ایران

هر چند مروری بر قوانین و مقررات حوزه مالیاتی نشان می‌دهد که در نظام حقوقی ایران، نامی از مالیات بر عایدی سرمایه در حوزه املاک و مستغلات آورده نشده است اما می‌توان با مراجعه به قوانین مختلف، مواردی را یافت که منطق حاکم بر آنها، به منطق اخذ مالیات بر عایدی املاک و مسکن نزدیک هستند و این قوانین می‌توانند در جهت ایجاد این پایه مالیاتی در نظام حقوقی کشور کمک نمایند. در بند ۳ و ۴ سیاست‌های کلی شهرسازی<sup>۲</sup> بر تأمین منابع پایدار برای توسعه، عمران و مدیریت شهری و روستایی تأکید شده است. در بند الف ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه، قانون‌گذار، شوراها را موظف می‌کند تا در کنار سایر مراجع ذی‌ربط را مکلف نمود تا پایان سال اول برنامه، نظام درآمدی پایدار شهرداری‌ها را از طریق کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری و صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌بردار از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش‌افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری مد نظر قرار دهند.

در ماده ۲۳ طرح جامع درآمدی پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران<sup>۳</sup>، شهرداری تهران موظف شد به منظور اعمال مدیریت بر قیمت بازار زمین و ساختمان و جلوگیری از سوداگری آن و ایجاد تعادل بین ارزش‌افزوده ناشی از ساخت‌وساز و سایر بخش‌های مولد اقتصادی، لایحه چگونگی اخذ عوارض از ارزش‌افزوده

این قبیل افراد، مالیات اخذ شود، امکان تبدیل به احسن کردن املاک که نوعاً دارای مقاصد مصرفی می‌باشند، کاهش می‌یابد. برای تفکیک این امور در مالیات بر عایدی املاک و مسکن، روش‌های مختلفی را می‌توان به کار گرفت؛ از جمله:

۱- اعطای معافیت برای ملک مسکونی فرد، فارغ از

تعداد دفعات مبادله آن

۲- اعطای معافیت به ملک مسکونی فرد، مشروط بر آن که هر سال یا هر چند سال بیش از یک‌بار مبادله نشود.

در مقابل، اگر خرید و فروش دارایی، با هدف سرمایه‌گذاری باشد، باید بین سرمایه‌گذاری مولد و سوداگری، تمایز قائل شد.

#### تعیین معافیت‌هایی بر مناطق کمتر توسعه‌یافته و

بافت‌های فرسوده شهری: یکی از کارکردهای اصلی مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن، جلوگیری یا کاهش تقاضای سوداگری در بازار مسکن و در نتیجه، کنترل نوسانات قیمت مسکن است.

یکی از الزامات تحقق این هدف، کاهش تقاضای مسکن در شهرهای پر جمعیت و ایجاد انگیزه برای عدم‌مهاجرت است. معافیت مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته از مالیات بر عایدی املاک و مسکن می‌تواند توجه سرمایه‌ها را تا حدودی به این امر معطوف کند که دستیابی به رشد بیشتر قیمت مسکن را در این مناطق، پیگیری کنند. این سیاست می‌تواند به مثابه محرکی، عامل خروج سرمایه‌ها از مناطق بیشتر توسعه‌یافته به سوی مناطق کمتر توسعه‌یافته و بهبود بافت‌های فرسوده با هدف کسب سود باشد که این جریان به توسعه این‌گونه مناطق کمک خواهد کرد<sup>۱</sup> و بدین وسیله از شدت

۱- براساس همین منطق، می‌توان معافیت‌هایی را برای بافت‌های فرسوده شهری در نظر گرفت که عامل محرکی برای حرکت سرمایه‌ها از دیگر مناطق شهر به این بافت‌ها باشند تا سرمایه‌گذاری در این نوع بافت‌های شهری افزایش یابد. بنابراین از این منظر نیز این نوع مالیات می‌تواند به عنوان ابزاری سیاستی در توسعه بافت‌های فرسوده شهری مورد استفاده شهرداری‌ها قرار گیرد.

۲- مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ مقام معظم رهبری (زیدعده)

۳- مصوبه شصت‌وچهارمین، شصت‌وششمین و شصت‌وهشتمین جلسات رسمی - علنی فوق‌العاده و عادی شورای اسلامی شهر تهران دی‌ماه ۱۳۸۶.

گرفت. اما در قانون لغو حق مرغوبیت (مصوب ۱۳۶۰/۸/۲۸)، حق مرغوبیت به طور کلی لغو گردید.

#### ۶- نتیجه‌گیری و پیشنهاد

امروزه کمبود و عدم پایداری برخی از منابع مالی شهرداری‌ها در ایران و وجود تقاضای سوداگرانه در بازار مسکن که به نوسانات قیمتی در این بازار دامن می‌زند، دو مشکل اقتصاد کشور محسوب می‌شود. با توجه به توضیحات ارائه شده در این مقاله، می‌توان گفت معرفی پایه مالیاتی جدید با عنوان مالیات بر عایدی املاک و مسکن در ایران که در بسیاری از کشورهای جهان تجربه شده است، به میزان قابل توجهی از شدت این دو مشکل خواهد کاست. این مالیات (با در نظر گرفتن ملاحظات خاص خود که تشریح شد) بر رشد قیمت مسکن؛ یعنی تفاضل قیمت خرید و فروش آن وضع می‌شود و بدین ترتیب، بخشی از عایدی سرمایه ناشی از تملک آن را از صاحب آن سلب می‌کند.

این پایه مالیاتی، ضمن ایجاد منابع جدید و پایدار درآمدی برای شهرداری‌ها می‌تواند با کنترل نوسانات قیمت مسکن، نقش مهمی را در جلوگیری از انحراف و هجوم سرمایه‌ها به این بخش برای فعالیت‌های سودجویانه ایفا کند. به بیان دیگر، اخذ مالیات از عواید حاصل از فعالیت‌های سوداگرانه در بازار مسکن می‌تواند با تعدیل انتظار کسب سود توسط سوداگران این بازار در مقایسه با سایر فرصت‌های سرمایه‌گذاری، ورود این نوع سرمایه‌گذاران به بازار املاک و مسکن را کاهش دهد که این خود می‌تواند تا حدی مانع از شکل‌گیری حباب‌های قیمتی و تلاطم‌های بزرگ در این بازار گردد. امری که در نهایت، به برآورده شدن آسان‌تر تقاضاهای مصرفی در این بازار منجر شده و نیز سطح رفاه و آسایش زندگی شهری را ارتقا خواهد داد.

\* شهید احسان آقاجانی معمار؛ مسئول مکاتبات این مقاله، از پژوهشگران انجمن علمی اقتصاد شهری ایران بودند که در حادثه تروریستی مجلس شورای اسلامی به شهادت رسیدند.

ناشی از فعالیت‌های ساخت‌وساز شهری و افزایش ارزش دارایی‌ها (زمین مستغلات) ناشی از اقدامات توسعه شهری را از تاریخ ابلاغ مصوبه مذکور ظرف مدت یک‌سال و نیم تهیه و به شورای اسلامی شهر تهران ارائه نماید. همچنین شورای اسلامی شهر تهران، مصوبه‌ای را با عنوان «تعیین ضوابط مالی و اصلاح نحوه دریافت عوارض از املاک شهری در اجرای طرح‌های تفصیلی جدید» به تصویب رساند<sup>۱</sup> که در ماده دو آن مقرر شد «شهرداری تهران موظف است به استناد بند اول پیوست پنجم سند طرح جامع از زمان ابلاغ این مصوبه و هم‌زمان با ابلاغ و اجرای طرح‌های تفصیلی جدید، مالکینی که در اجرای ضوابط طرح‌های تفصیلی جدید، املاکشان تغییر وضعیت یافته و امتیاز پهنه‌بندی به نسبت توده‌گذاری، افزایش بهای املاک مرتبط با ایشان را در پی خواهد داشت، عوارضی خاص به‌عنوان عوارض «امتیاز کاربری در پهنه‌بندی» ملک مربوطه متناسب با میزان حجم توده‌گذاری مجاز مطابق ضوابط و مقررات موضوعه، به هنگام صدور پروانه ساختمانی، اخذ و به حساب درآمدی خاصی که به همین منظور در یکی از بانک‌ها افتتاح می‌شود، واریز و در تملک اراضی و املاک و طرح‌های توسعه شهری که همه ساله هم‌زمان با بودجه سالیانه شهرداری تهران به تصویب شورای اسلامی شهر تهران می‌رسد، هزینه نماید.»

در قانون نوسازی و عمران شهری مصوب (۱۳۴۷/۹/۷) در مواد ۱۶ و ۱۸، عوارضی با عنوان «حق مرغوبیت» مطرح شد. براساس ماده ۱۸ آن قانون، ارزیابی املاک و تعیین غرامت و پرداخت آن به مالکینی که تمام یا قسمتی از ملک آن‌ها در اجرای طرح‌های نوسازی، احداث و اصلاح و توسعه معابر و تأمین نیازمندی‌های عمومی شهر مورد تصرف قرار می‌گرفت و دریافت حق مرغوبیت از کسانی که ملک آن‌ها بر اثر اجرای طرح‌های مذکور مرغوب می‌شد، مورد اشاره قرار

## ۷- منابع

- توتونچی ملکی، سعید؛ حقیقت، جعفر. (۱۳۹۳). معرفی پایه مالیاتی جدید: چگونه در ایران مالیات بر عایدی سرمایه را پایه‌گذاری کنیم. *پژوهشنامه مالیات*، ۲۲(۲۱)، ۶۸-۳۹.
- خدادادکاشی، فرهاد؛ رزبان، نرگس. (۱۳۹۳). نقش سفته‌بازی بر تغییرات قیمت مسکن در ایران (۱۳۸۷-۱۳۷۰). *فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ۲۲(۷۱)، ۲۸-۵.
- خلیلی عراقی، سیدمنصور؛ رحمانی، تیمور. (۱۳۸۰). بررسی و تحلیل سیکل‌های بازار مسکن. سازمان ملی زمین و مسکن، معاونت برنامه‌ریزی و مسکن.
- زائر، آیت؛ عسکری آزاد، حمید؛ مرادی، مهدی. (۱۳۸۶). معرفی پایه‌های جدید مالیاتی در بخش املاک و عایدی سرمایه. دفتر مطالعات و تحقیقات اقتصادی. سازمان امور مالیاتی.
- زنگنه شهرکی، سعید؛ حسینی، سیدعلی. (۱۳۹۲). مدیریت اقتصادی شهر با تأکید بر مالیات محلی و متغیرهای مؤثر بر آن. *فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری*، ۱(۲)، ۸۷-۱۰۶.
- زیاری، کرامت‌اله؛ مهدی، علی؛ مهدیان بهنمیری معصومه. (۱۳۹۲). *استراتژی توسعه شهری CDS راهبردی نوین در فرایند توسعه پایدار شهری مورد شهر مهاباد*. همایش ملی معماری پایدار و توسعه شهری، بوکان.
- شرزه‌ای، غلامرضا؛ ماجد، وحید. (۱۳۹۰). تأمین مالی پایدار شهر؛ چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری. *دو فصلنامه مدیریت شهری*، دوره ۹ (ویژه‌نامه)، ۳۱۵-۲۹۹.
- صامتی، مجید؛ بخشایش، الهام. (۱۳۹۱). تحلیلی از شکل‌گیری رانت در ترکیب درآمدها در بودجه شهرداری اصفهان با تأکید بر فروش تراکم. *فصلنامه پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار*، ۳(۱۲)، ۶۶-۴۷.
- عبدی، محمدرضا؛ عسکری آزاد، حمید. (۱۳۸۷). کاربرد مالیات بر عایدات سرمایه در اصلاح ساختار تقاضا و تعدیل نوسان‌های قیمتی مسکن. *مجله اقتصادی*، ۸۱(۸ و ۸۲)، ۶۸-۴۱.
- قدمی، مصطفی؛ لطفی، صدیقه؛ خالق‌نیا، کوکب. (۱۳۹۲). بررسی تأثیر سیاست‌های فضایی بر ساختار فضایی شهری با تأکید بر تراکم ساختمانی مطالعه موردی: تهران. *فصلنامه مطالعات شهری*، ۲(۶)، ۱۰۴-۸۹.
- قربانی، رسول؛ عظیمی، میترا. (۱۳۹۳). بررسی تأثیر ساختار درآمدی شهرداری بر روند توسعه شهری با استفاده از تکنیک ضریب همبستگی و تحلیل عاملی؛ مطالعه موردی مشهد. *فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی شهری*، ۳(۵)، ۱۳۲-۱۱۵.
- قلی‌زاده، علی‌اکبر؛ امیری، نعمت‌الله. (۱۳۹۲). نگاهی به نظام مالیاتی بخش مسکن در جهان و چارچوبی برای اصلاح ساختار مالیات‌ها در بخش مسکن ایران. *مجله اقتصادی*، ۱۱(۱۳)، ۱۱۰-۹۱.
- قلی‌زاده، علی‌اکبر؛ کمیاب، بهناز. (۱۳۸۷). بررسی اثر سیاست پولی بر حباب قیمت مسکن در دوره‌های رونق و رکود در ایران. *فصلنامه اقتصاد مقداری*، ۳(۵)، ۷۸-۴۹.
- مرآت‌نیا، منصوره. (۱۳۷۹). رانت اقتصادی (بهره مالکانه) در طرح‌های توسعه شهری. *فصلنامه مدیریت شهری*، ۱(۱)، ۴۸-۴۰.
- نثاری، رضا؛ منتظری، رسول؛ حسین‌زاده، نعمت. (۱۳۹۴). راهبردهای تأمین منابع مالی پایدار شهرداری تهران در برنامه پنج‌ساله، با تأکید بر سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی. *فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری*، ۳(۱۱)، ۱۱۶-۹۹.
- نوابخش، مهرداد؛ ارجمند سیاه‌پوش، اسحق. (۱۳۸۸). *مبانی توسعه پایدار شهری*. تهران: جامعه‌شناسان.
- Aregger, N., Brown, M., & Rossi, E. (2013). *Transaction taxes, capital gains taxes and house prices* (No. 2013-02).
- Bahl, R. W., Linn, J. F., & Wetzel, D. L. (Eds.). (2013). *Financing metropolitan governments in developing countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird, R. M. (2000). Subnational revenues: realities and prospects. In *Proceedings of Decentralization and Accountability of the Public Sector, Annual World Bank Conference on DEvelopment in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC World Bank (pp. 319-36).
- Bird, R. M., & Slack, E. (2013). *Merging Municipalities: Is Bigger Better?* (No. 14). University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance.

- Burman, L. E., & Patrick, D. (2012). *Tax Reform and the Tax Treatment of Capital Gains*.
- Carroll, R., & Prante, G. (2012). Corporate Dividend and Capital Gains Taxation: A comparison of the United States to other developed nations. *Ernst & Young (February)*. [http://images.politico.com/global/2012/02/120208\\_asidividend.html](http://images.politico.com/global/2012/02/120208_asidividend.html).
- Edwards, C. (2012). Advantages of Low Capital gains tax rates. *Cato Institute Tax & Budget Bulletin*(66).
- Eyraud, L. (2014). *Reforming Capital Taxation in Italy* (No. 14-16). International Monetary Fund.
- Fischel, W. A. (2001). Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax. *National Tax Journal*, 157-173.
- Harding, M. (2013). *Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income*.
- Hsu, B. F., & Yuen, C. W. (2001). Tax avoidance due to the zero capital gains tax: Some indirect evidence from Hong Kong. *International Evidence on the Effects of Having No Capital Gains Taxes*, 39-54.
- Kholdy, S., & Sohrabian, A. (2011). Capital gain expectations and efficiency in the real estate markets. *Journal of Business & Economics Research (JBER)*, 6(4).
- Malpezzi, S., & Wachter, S. (2005). The role of speculation in real estate cycles. *Journal of Real Estate Literature*, 13(2), 141-164.
- Pomerleau, K. (2014). The high burden of state and federal capital gains tax rates. *Tax Found*, 1-8.
- Ren, Y., Xiong, C., & Yuan, Y. (2012). House price bubbles in China. *China Economic Review*, 23(4), 786-800.
- Sharma, R. (2008). *Hand Book on Municipal Financial Accountability*. department of municipal administration and urban development government of andhra pradesh.
- Tsai, I. C. (2013). The asymmetric impacts of monetary policy on housing prices: A viewpoint of housing price rigidity. *Economic Modelling*, 31, 405-413.
- Zhang, C. (2013). Money, housing, and inflation in China. *Journal of Policy Modeling*, 35(1), 75-87.