

فصلنامه اقتصاد و برنامه ریزی شهری

سایت نشریه: <http://eghtesadeshahr.tehran.ir>

مقاله پژوهشی

بررسی نقش شهرداری‌ها در فرایند اعمال مالیات بر مسکن‌های خالی

مهدی هادیان

عضو هیئت علمی پژوهشکده پولی و بانکی، تهران، ایران

چکیده:

با توجه به پیامدهای منفی وجود خانه‌های خالی همانند عدم توسعه مطلوب شهری، عدم امکان استفاده از بازدهی مقیاس در ارائه خدمات، برجسته شدن شکاف طبقاتی، بروز مخاطرات و ناهنجاری‌های اجتماعی و فرهنگی و اخلاص و تشدید نوسان‌های قیمتی در بازار مسکن، برخی دولت‌های محلی به‌خصوص در شهرهای با رشد جمعیت فزاینده اقدام به اعمال مالیات بر خانه‌های خالی کرده‌اند و از عواید حاصل از آن برای بهبود خدمات ارائه‌شده در بخش مسکن و شهرسازی استفاده می‌کنند. در اقتصاد ایران نیز در ادوار مختلف قوانین متعددی برای حل معضل مالیات بر خانه‌های خالی تصویب شده است، ولی در عمل از نظر اجرایی با معضلات و تنگناهایی مواجه بوده که یکی از دلایل مهم این امر بی‌توجهی به مسئله نهاد اجرایی در اعمال این مالیات بوده است. به طور ویژه، به دلیل بی‌توجهی به جایگاه شهرداری‌ها در فرایند شناسایی و مالیات‌ستانی از املاک و اراضی خالی، این قوانین در دستیابی به اهداف اقتصادی و اجتماعی مد نظر شکست خورده است. این در حالی است که شهرداری‌ها به سبب برخورداری از سامانه جامع ممیزی املاک و اراضی شهری، نسبت به سایر ارگان‌ها (وزارت راه و شهرسازی و سازمان امور مالیاتی) مزیت نسبی و مطلق در فرایند اجرایی مالیات بر خانه‌های خالی دارند. در این پژوهش، تلاش شده است با توصیف و تبیین نقش و جایگاه شهرداری‌ها در اجرای مالیات بر خانه‌های خالی، اهمیت آن در خلق منابع درآمدی جدید برای شهرداری تهران و در نتیجه، ارتقای کیفیت و خدمات ارائه‌شده آن به‌خصوص در بخش مسکن و خدمات شهری بررسی شود. البته، در این فرایند چالش‌هایی نیز وجود خواهد داشت که در این راستا راهکارها و پیشنهادهایی نیز برای کاهش آن‌ها ارائه شده است.

DOI: 10.22034/UE.2020.09.04.03

اطلاعات مقاله

تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۶/۱۳

تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۰۸/۲۵

کلمات کلیدی:

مالیات
مسکن خالی
دولت محلی
شهرداری تهران

مقدمه

برخورداری دولت‌های محلی از جریان‌های درآمدی و منابع مالی پایدار و قابل اتکا است، به گونه‌ای که با پرهمیز از ایجاد کسری‌های مالی، بار هزینه‌های مضاعف را به نسل‌های بعدی تحمیل نکند.

یکی از حوزه‌های زیربنایی ارائه خدمات توسط شهرداری‌ها در هر شهر و کشوری، بخش مسکن است؛ درآمد شهرداری‌ها در بخش مسکن از منابع و محل‌های مختلفی مانند عوارض ساخت‌وساز، عوارض نوسازی و حق کسب و پیشه نشئت می‌گیرد. یکی از منابع دیگری که دولت‌های

امروزه نقش دولت‌های محلی در رشد و توسعه شهرها بیش از پیش برجسته شده است، به گونه‌ای که این کارویژه به نوعی به یک مطالبه عمومی تبدیل شده و مسئولان شهری را بر آن داشته است تا با انگیزه‌ای مضاعف برای ارتقای هر چه بیشتر کمیت و کیفیت خدمات شهری قدم بردارند. بدیهی است لازمه حرکت هدفمند و هوشمند در چنین مسیری،

نویسنده مسئول:

ایمیل: m.hadian@mbrri.ac.ir

مبانی نظری پرداخته می‌شود. در بخش چهارم به شناخت وضع موجود در اعمال مالیات بر خانه‌های خالی در کشور پراخته می‌شود. همچنین، پتانسیل شهرداری‌ها در جمع‌آوری مالیات بر خانه‌های خالی و نقش آن در جریان درآمدی منابع و نیز ارتقای مدیریت خدمات شهری بررسی می‌شود. در نهایت، نیز چالش‌های پیش روی اجرای این قانون به همراه راهکارهای مبتنی بر تجارب سایر کشورها و همچنین تجارب حاصل از اجرای قوانین قبلی ارائه می‌شود.

پیشینه تحقیق

تجارب کشورها در اعمال مالیات بر خانه‌های خالی

بررسی تجارب کشورها و دولت‌های محلی مختلف بیانگر آن است که اعمال مالیات بر خانه‌های خالی عموماً در قالب مالیات بر املاک و مستغلات خالی وضع می‌شود که دامنه‌ای وسیع‌تر از واحدهای مسکونی را در بر می‌گیرد. در این حالت ملک خالی می‌تواند زمین باشد که یا به صورت بایر است و یا به صورت پارکینگ از آن استفاده می‌شود و یا اینکه ساخته شده است که می‌تواند مسکونی و تجاری باشد. مطالعه بانک جهانی (۲۰۱۶) ۹ شهر را که در آن مالیات بر زمین خالی اعمال می‌شود به همراه روش‌های هر یک را بررسی کرده است (امیرطهماسبی و همکاران، ۲۰۱۶). این شهرها عبارت‌اند از: سانتیاگو (شیلی)، بوگاتا (کلمبیا)، ویساک پاتنام (هند)، سئول (کره جنوبی)، ماریکینا (فیلیپین) و واشنگتن دی‌سی (آمریکا). همچنین، مالیات بر واحدهای مسکونی خالی نیز به‌تازگی در شهر ملبورن استرالیا و ونکوور کانادا معرفی شده است. برخی مناطق فرانسه و برخی شهرهای بریتانیا نیز متداول بوده است. اما می‌توان گفت که گستردگی آن در میان کشورها و حتی ایالت‌های مختلف کشورهای یادشده خیلی زیاد نیست و فقط در شرایطی خاص دولت‌ها به سمت این نوع مالیات می‌روند. در ادامه تجارب این حوزه‌های قضایی در خصوص مالیات بر واحدهای مسکونی خالی بررسی می‌شود.

مالیات بر خانه‌های خالی در انگلستان در قالب مالیات شهرداری (Council Tax) اخذ می‌شود. در این کشور واحدهای مسکونی که بیش از شش ماه خالی باشد مشمول ۵۰ درصد از مالیات شهرداری می‌شود و بعد از ۱۲ ماه این مالیات تا ۱۰۰ درصد افزایش می‌یابد. پایه مالیات خانه‌های خالی همانند مالیات شهرداری، ارزش محاسبه‌شده منطقه‌ای املاک است که میزان آن در هر منطقه توسط یک گروه ارزیاب مربوط به شهرداری تعیین می‌شود. این گروه ارزیاب، فهرستی از تمام املاک منطقه تهیه و دامنه‌ای برای قیمت املاک ارائه می‌کند و سپس، بر این مبنا مالیات هر ملک مطابق این فهرست تهیه شده، تعیین می‌شود. البته در انگلستان، برخی خانه‌های خالی از جمله خانه فردی که برای مراقبت و نگهداری از فرد دیگری خالی باشد، خانه فردی که به دلیل بستری شدن در بیمارستان خالی باشد، خانه‌ای که به دلیل قرار داشتن در دوره انتظار تخریب خالی باشد، خانه‌ای که به دلیل مشکلات مربوط به اجازه برای سکونت همچون ورثه‌ای بودن آن خالی باشد و در نهایت، خانه‌های پلمپ‌شده از پرداخت مالیات بر خانه‌های خالی جدا هستند. همچنین،

محلی در برخی کشورها در بخش مسکن تعریف کرده‌اند، مالیات بر املاک خالی است که می‌تواند زمین‌های خالی و یا ساختمان‌های خالی از سکنه را در بر گیرد. استدلال‌های مختلفی در خصوص لزوم اعمال این مالیات از منظر رشد و توسعه شهری و نیز از منظر اقتصادی مطرح می‌شود که هر یک نیز مدافعان و مخالفانی دارد (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۳).

در اقتصاد ایران نیز موضوع مالیات بر خانه‌های خالی در مقاطع مختلفی مطرح شده است. اما این بحث بنا به دلایل مختلفی به سرانجام نرسیده و اجرایی نشده است. هر چند که به‌تازگی تحت تأثیر کاهش شدید درآمدهای نفتی دولت و آثار سوء تحریم‌های ظالمانه نیروی متخاصم علیه کشور از یک سو و از سوی دیگر، نوسان‌های شدید اقتصاد کلان به‌خصوص در حوزه بازار دارایی‌ها از جمله مسکن و در نتیجه، نابسامان شدن قیمت مسکن و خارج شدن آن از قدرت خرید طبقه متوسط جامعه، قانون‌گذار و سیاست‌گذار در صدد آن است که این مالیات در دستور کار متولیان امر (سازمان امور مالیاتی با همکاری وزارت راه و شهرسازی) قرار گیرد، اما در این زمینه هنوز ابهامات و کاستی‌های متعددی (از جمله نبود بانک جامع اطلاعات املاک و اسکان کشور) وجود دارد که به نظر می‌رسد اجرایی شدن آن را با تأخیر مجدد همراه خواهد ساخت (هوشیار و مقدم حسینی، ۱۳۹۴).

با توجه به آنکه شهرداری‌ها سامانه‌های تخصصی برای شناسایی و ممیزی املاک دارند، این سؤال مطرح می‌شود که برای افزایش و بهبود خدمات شهری در حوزه مسکن، آیا اساساً جمع‌آوری مالیات بر خانه‌های خالی توسط شهرداری‌ها توجیه‌پذیر است یا خیر؟ البته، این سؤال از دیدگاه‌های مختلفی قابل بررسی است که صرف‌نظر از جنبه‌های حقوقی و قانونی آن، ابتدا باید مسائل مترتب بر آن را از دو دیدگاه اصلی یعنی عوامل اقتصادی و دیگری الزامات برنامه‌ریزی شهری مورد مذاقه قرار داد. بدیهی است مقتضیات زمانی و همچنین، اهداف و محتوای استدلال‌های ارائه‌شده برای اعمال مالیات بر مسکن خالی توسط نهاد متولی نقش اساسی در چگونگی اجرا و اثربخشی این مالیات خواهد داشت (قانون مدیریت خدمات شهری، ۱۳۸۶).

از آنجا که تا کنون این موضوع در هیچ‌یک از مطالعات داخلی از جوانب مختلف بررسی و تحلیل نشده است و مطالعات خارجی نیز با توجه به تفاوت در زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی مؤثر بر شکل‌گیری پدیده‌های شهری و از جمله افزایش املاک خالی از یک سو و تفاوت در ساختارهای حکمرانی و نهادی در شکل‌گیری قوانین و مصوبات از سوی دیگر قابل تعمیم به داخل نیست، نتایج این پژوهش ظرفیت‌های بدیعی را برای تصمیم‌گیری مسئولان شهری برای اجرای مالیات بر مسکن‌های خالی ایجاد خواهد کرد که در مطالعات قبلی وجود ندارد.

به منظور نیل به هدف اصلی تحقیق و پاسخ‌گویی به سؤال‌های مطرح‌شده در این زمینه، پژوهش پیش رو، به شرح ذیل سازماندهی شده است. در بخش دوم، تجارب سایر کشورها در حوزه مالیات اعمال مالیات بر املاک خالی بررسی می‌شود. در قسمت سوم به روش کار و

برخی مناطق وضع شده است که از آن جمله می‌توان به ایالت رودآیلند (Rhode Island) و واشنگتن‌دی.سی. اشاره کرد. نرخ مالیات بر خانه‌های خالی در ایالت رودآیلند معادل ۱۰ درصد و پایه آن معادل ارزش ملک برآورد شده توسط گروه ارزیاب مالیاتی است که به صورت سالانه پرداخت می‌شود. این نرخ در واشنگتن‌دی.سی. معادل ۵ درصد ارزش محاسبه شده ملک توسط گروه ارزیاب مالیاتی است. برای ناحیه کلمبیا نیز نرخ مالیات بر خانه‌های خالی برابر با ۵ درصد به مآخذ ارزش بازاری املاک تعیین شده است که تقریباً ۳ برابر نرخ مالیاتی واحدهای تجاری و صنعتی است. در آمریکا این مالیات بر خانه‌هایی اعمال می‌شود که برای مدت زمان یکسال خالی باشند و مالکان این خانه‌ها ملزم به ثبت اطلاعات خانه‌های خود (اطلاعات ملک و آدرس و مشخصات ملک) در سامانه مربوطه هستند. در صورت عدم ثبت نام مجازات‌هایی توسط حوزه‌های قضایی برای آن‌ها در نظر گرفته می‌شود که این الزام و جریمه به عنوان ابزار حقوقی شناسایی خانه‌های خالی تلقی می‌شود. شناسایی خانه‌های خالی در آمریکا به عهده اداره امور مصرف‌کننده و قانون‌گذاری (DCRA) و اداره درآمد و مالیات (OTR) است. اداره امور مصرف‌کننده و قانون‌گذاری نیز از طریق بررسی‌های میدانی و گزارش‌های مردمی خانه‌های خالی را شناسایی می‌کند و اگر شواهد کافی در خصوص سکونت در خانه مورد نظر ارائه شود، مشمول پرداخت مالیات گروه اول خواهد بود و در صورت عدم ثبت نام و یا ارائه شواهد ناکافی مشمول پرداخت مالیات گروه خانه‌های خالی و جرایم مرتبط می‌شود. همچنین، معافیت‌هایی برای این قانون در نظر گرفته شده است.

اگر یک واحد مسکونی تحت تعمیرات اساسی باشد تا یک سال از پرداخت این مالیات معاف است.

اگر خانهای موضوع دادرسی گواهی حصر وراثت باشد و یا اینکه ملک مورد نظر موضوع دادخواهی باشد تا دو سال از پرداخت این مالیات معاف است.

اعمال معافیت یک‌ساله برای واحدهای مسکونی خالی (و معافیت دوساله برای واحدهای تجاری) در صورت فراهم نبودن شرایط فروش و یا اجاره.

نکته‌ای که در بررسی تجارب شهرهای مختلف در حوزه مالیات بر خانه‌های خالی باید به آن توجه داشت این است که نه تنها آثار اولیه بلکه تأثیرات طی زمان این اقدام سیاستی نیز ارزیابی شود. در این خصوص، تجربه شهر ونکوور که از سال ۲۰۱۷ مالیات بر خانه‌های خالی به مآخذ ۱ درصد ارزش آن دارایی را اجرایی کرده است، نشان می‌دهد این اقدام سبب افزایش ۵۹۲ واحدی خانه‌ها در سال ۲۰۱۸ شده است که چیزی حدود ۱۶ درصد میزان ساخت‌وساز خانه‌های جدید در این سال بوده است. با این حال، به نظر می‌رسد که این فقط اثری بوده است که برای یک بار اتفاق می‌افتد و با برقراری تعادل جدید در بازار، در سال‌های بعد اثرگذار نخواهد بود. این در حالی است که طی یک دوره ۵ ساله ساخت‌وساز مسکن حدود ۲۰ تا ۳۰ برابر مقدار افزایش عرضه ناشی از اعمال مالیات بر خانه خالی، اضافه شده است (هانسن، ۲۰۱۹).

خانه‌ای که به‌رغم عرضه فعال آن به بازار برای فروش یا اجاره، به مدت کمتر از دو سال خالی باشد و خانه‌های خالی که تحت تعمیرات عمده باشد، تا حداکثر ۵۰ درصد مشمول تخفیف است.

در انگلستان شناسایی و ساماندهی خانه‌های خالی با استفاده از ابزارهای اطلاعاتی همچون سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) و فروشگاه‌های مخصوص خدمات شهرداری (One-stop Shop) انجام می‌شود. سیستم اطلاعات جغرافیایی یا همان GIS ابزار نقشه‌برداری از خانه‌های خالی توسط شهرداری است. این ابزار، نقاط حساس را در مناطقی که خانه‌های خالی دارد، شناسایی می‌کند. علاوه بر این، شامل اطلاعات محیط اطراف مسکن خالی و شاخص‌های اقتصادی-اجتماعی نیز است که به شهرداری برای اولویت‌بندی مناطق کمک می‌کند. در مقابل، فروشگاه‌های ارائه خدمات در قالب شرکت فعالیت می‌کنند و خدمات متعددی همچون تهیه و فروش اطلاعات مورد نیاز مالکان، سازمان مسکن و مقامات محلی از جمله اطلاعات مربوط به خانه‌های خالی مورد نیاز شهرداری‌ها را ارائه می‌کنند. این شرکت‌ها که به «مرکز اطلاعات عمومی» و «فروشگاه شهری یا شهرداری» نیز معروف است، اساساً برای مقابله با مسکن خالی راه‌اندازی شده است.

این ترتیبات تا حدود زیادی نیز به صورت مشابه در اسکاتلند اجرایی می‌شود، به گونه‌ای که مالیات بر خانه‌های خالی در قالب مالیات شهرداری اخذ می‌شود. البته، این دو سیستم در نرخ مالیات و نیز در برخی موارد عملیاتی همچون فرجه زمانی خالی بودن با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند. به طوری که در اسکاتلند نرخ مالیاتی معادل ۱۰۰ درصد «مالیات شهرداری» در خصوص خانه‌هایی که برای یک سال یا بیشتر خالی هستند، اعمال می‌شود. همچنین، خانه‌های خالی که تحت تعمیر هستند تا ۱۲ ماه از آخرین روز سکونت معاف از مالیات بوده و بعد از آن مشمول پرداخت ۵۰ درصد مالیات شهرداری می‌شوند. البته، شهرداری نیز می‌تواند در خصوص خانه‌هایی که کمتر از یک سال خالی بوده، تخفیفی بین ۱۰ تا ۵۰ درصد اعطا کند.

در فرانسه در ۲۹ جولای ۱۹۹۸ قانون مالیات بر خانه‌های خالی مصوب شده است که در مناطق با بیش از ۵۰ هزار نفر جمعیت بر پایه ارزش اجاره‌ای املاک و نرخ آن برای سال اول معادل ۱۲/۵ درصد و برای سال‌های بعد معادل ۲۵ درصد است. البته، خانه‌هایی که به دلیل انجام عملیات نوسازی غیرقابل سکونت و در نتیجه خالی هستند، از پرداخت این نوع مالیات معاف هستند. در فرانسه هدف از اعمال این مالیات، ساماندهی خانه‌های خالی است و برای اجرای آن از ابزار حقوقی «مصادره خانه‌های خالی» به نفع افراد بدون سرپناه استفاده می‌شود، به طوری که بر اساس قانون مالیات املاک فرانسه در سال ۲۰۱۴، حق مصادره خانه‌هایی که بیش از ۱۸ ماه خالی باشند تا ۷ سال برای اسکان افراد فاقد سرپناه اعطا شده است.

در ایالات متحده آمریکا در سطح فدرال از بخش مسکن مالیاتی دریافت نمی‌شود و قوانین مالیاتی این بخش توسط دولت‌های محلی در هر ایالت تعیین می‌شود. به همین ترتیب، مالیات بر خانه‌های خالی در

روش تحقیق

برای بررسی خانه‌های خالی، مهم است که بدانیم در ادبیات اقتصادی حوزه بازار مسکن، خانه‌های خالی به چه مفهومی دلالت دارد. به طور کلی خانه‌های خالی به واحدهایی گفته می‌شود که در زمان مشخصی خالی باشد (هوکسترا و زاد^۲، ۲۰۱۱). این تعریف طیف وسیعی از خانه‌ها را در بر می‌گیرد. به طور مثال، خانه‌هایی که در مدت زمان بین تعویض مستأجر و یا بازسازی و تغییر دکوراسیون و یا در انتظار تخریب خالی هستند، خانه‌هایی که در ایام تعطیلات استفاده می‌شود، خانه‌هایی که توسط مالک به صورت ارادی از بازار خارج شده و خالی نگهداری می‌شوند و مواردی دیگر می‌تواند در این تعریف قرار گیرد. در ادامه، این پدیده با بیان دلایل شکل‌گیری و عواقب منفی آن بیشتر بررسی می‌شود.

دلایل نگهداری خانه‌های خالی

به طور کلی، قبل از هر اقدام اجرایی و حتی سیاست‌گذاری برای بررسی چالش‌ها و معضلات یک پدیده، ابتدا ضروری است که ابعاد مسئله و یا مشکل بررسی شده به صورت شفاف تبیین و شناسایی شود. در خصوص املاک مسکونی خالی از سکنه نیز مهم‌ترین گام، شناسایی دلایل خالی ماندن و یا انگیزه‌های خالی نگهداشتن واحدهای مسکونی است. شایان یادآوری است، این اقدام نه تنها برای اخذ مالیات بر خانه‌ها خالی، بلکه حتی قبل از آن برای برنامه‌ریزی شهری ضروری است (دای ریچارد^۳، ۲۰۱۰).

در بحث خانه‌های خالی در ابتدا باید بین دو نوع ملک دارای بازار (Marketable) و فاقد بازار (Non-Marketable) برای سکونت تفکیک قائل شد. بدیهی است املاکی که خدمات قابل ارائه به بازار ندارند، نیازمند تخریب و یا حداقل بازسازی خواهند بود، که در چنین شرایطی مالیات بر این گونه خانه‌ها به‌تنهایی اثربخش نخواهد بود، بلکه هم‌زمان باید بسته‌های تشویقی برای تسریع در بازسازی و یا تخریب و ساخت مجدد آن به مالک ارائه شود تا از این طریق به صورت واقعی هدف افزایش عرضه موجودی مسکن محقق شود (قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، ۱۳۸۷). این مهم در مناطقی از شهر که بافت آن قدیمی است و تمرکز خانه‌های خالی نیز زیاد است، نقش مؤثری خواهد داشت. از سوی دیگر، برای املاک دارای بازار، بررسی مطالعات مختلف بیانگر آن است که هر چه دوره بررسی شده را بیشتر در نظر بگیریم، انگیزه‌های بیشتری با ابعاد وسیع‌تری برای خالی بودن خانه‌ها قابل شناسایی است (مرلو و مگن^۴، ۲۰۰۴؛ هان و استرنج^۵، ۲۰۱۵). نکته درخور توجه این است که این انگیزه‌ها نیز مربوط به شرایطی است که خالی ماندن خانه ناشی از انتخاب مالک و به نوعی ارادی است و تحت تأثیر سایر عوامل و یا به بیانی غیرارادی نیست.

الف) انگیزه‌های اقتصادی و رشد قیمت

در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، مهم‌ترین عامل برای خالی ماندن یک خانه، خرید به قصد کسب سود چشمگیر و در نتیجه، تمایل مالک به فروش واحد مسکونی و پرهیز از ورود به موانع حقوقی قراردادهای اجاره و هماهنگی با مستأجر برای بازدید ملک است. به طبع، هر چه قراردادهای حقوقی بیشتر به نفع مستأجران باشد، این عامل سبب هدایت انتخاب‌های مالکان به خالی ماندن خانه‌ها خواهد شد (گابریل و نوثافت^۶، ۲۰۰۱).

همچنین، برخی از واحدهایی که در مناطق خاصی از شهر قرار دارند و یا عواملی همانند نزدیکی به مراکز شغلی و یا دسترسی آسان به شاهراه‌های ارتباطی و حمل‌ونقل سبب می‌شود که در دوره‌های رونق مسکن، این مناطق و خانه‌ها از توجه ویژه‌ای برخوردار شوند و در نتیجه مالکان این‌گونه املاک نیز از رشد قیمت بیشتری بهره‌مند شوند. به بیان دیگر، در بین مقاصد مصرفی و سرمایه‌ای خرید مسکن، در کوتاه‌مدت و میان‌مدت احتمال آنکه خرید با انگیزه‌های سرمایه‌ای به خالی ماندن خانه منتهی شود بیشتر است.

علاوه بر این، نااطمینانی در نوسان‌های قیمتی، سبب می‌شود که پروژه‌های ساخت‌وساز مسکن با ابهام و وقفه همراه شود و ارزش مسکن افزایش یابد. در چنین شرایطی، حتی اگر فروشنده‌ای قصد جدی برای فروش داشته باشد، در مواجهه با نوسان‌های قیمتی و شکل‌گیری انتظارات مبنی بر افزایش بیشتر قیمت مسکن، ملک خود را به بازار عرضه نخواهد کرد (کانینگام^۷، ۲۰۰۶). به بیان دیگر، در این وضعیت، خالی ماندن خانه می‌تواند به عنوان یک استراتژی بهینه تا زمان یافتن یک مشتری مناسب‌تر و یا بهبود کیفیت واحد مسکونی و بازسازی آن برای عرضه در قیمت‌های به مراتب بیشتر اتخاذ شود.

با توجه به مخرب بودن تقاضاهای سفته‌بازی در ایجاد نوسان‌ها و التهابات قیمتی در بازار مسکن و به‌خصوص در کشورهایی که حقوق مالکیت شفافیت کافی ندارد، اولین اقدام برای محدود کردن این‌گونه تقاضاها، اعمال مالیات بر عایدی سرمایه است. در صورتی که همگام با تجارب بین‌المللی، بخش عمده‌ای از سود سرمایه در کوتاه‌مدت مشمول مالیات عایدی سرمایه شود، ورود تقاضاهای سفته‌بازانه که در عمده موارد به خالی ماندن املاک خریداری شده منتهی می‌شود، بسیار محدود شده و در نتیجه، با کاهش انگیزه‌های سوداگری در بازار مسکن، خانه‌های خالی که از این محل نشئت می‌گیرد، کاهش خواهد یافت. بنابراین، در چنین شرایطی، اعمال مالیات بر خانه‌های خالی، یک اقدام پسینی برای سیاست‌گذاری در حوزه املاک خالی خواهد بود و اولویت با طراحی مکانیسم‌ها و زیرساخت‌های اعمال مالیات‌های عایدی سرمایه در بخش مسکن است.

2 Hoekstra and Zad

3 Dye Richard

4 Merlo and Ortalo-Mafne

5 Han and Strange

6 Gabriel and Nothaft

7 Cunningham

که حتی به‌رغم میل مالکان، همواره تعدادی خانه خالی در بازار مسکن وجود داشته باشد. برای مثال، از زمان عرضه یک ملک در بازار برای فروش تا پیدا شدن خریدار واقعی ممکن است بیش از ۶ ماه طول بکشد که طی این دوره زمانی نیز مسکن خالی از سکنه است. درخور یادآوری است که این موضوع هم برای خانه‌های ملکی و هم برای خانه‌های اجاره‌ای مطرح است. بنابراین، بخشی از پدیده خانه‌های خالی را می‌توان به ساختار بازار مسکن و اصطکاک‌های این بازار نسبت داد که سبب می‌شود حتی بدون وجود سایر انگیزه‌های اقتصادی و اجتماعی، همواره در تعادل بازار بخشی از املاک به صورت غیرارادای خالی باشد هر چند که طبیعی است (ویتان^۸، ۱۹۹۰؛ سیگو^۹، ۲۰۱۹).

وجود اصطکاک در بازار مسکن تا حد زیادی مشابه بازار نیروی کار است. در بازار نیروی کار نیز انطباق نیازهای کارفرمایان و گارگران نیازمند صرف زمان و هزینه است و در همین رابطه در ادبیات اقتصادی اصطلاح بیکاری طبیعی مطرح شده است، به گونه‌ای که هر چند بازار نیروی کار در حالت تعادل باشد، بخشی از نیروی کار شغل نخواهند داشت. بنابراین، همانند بازار کار که میزان بیکاری بین ۴ تا ۵ درصد به عنوان میزان بیکاری طبیعی قلمداد می‌شود، در بازار مسکن نیز همواره وجود درصدی از خانه‌ها به صورت خالی طبیعی است. علاوه بر این، با توجه به زیرساخت‌های متفاوت در کشورهای مختلف و همچنین، عوامل فرهنگی و اجتماعی متمایز در هر جامعه‌ای، نرخ طبیعی یا تعادلی خالی ماندن املاک و مستغلات برای هر کشوری حتی در مقاطع مختلف متفاوت خواهد بود و در نتیجه در مرحله اول، باید برآوردی از نرخ طبیعی و مقایسه آن با نرخ محقق شده خانه‌های خالی انجام داد (کوچ و ککس^{۱۰}، ۲۰۱۳؛ هگن و هسنن^{۱۱}، ۲۰۱۰). به طور مثال، در اروپا و آمریکا نرخ ۵ درصد به عنوان حداکثر میزان بیکاری طبیعی در نظر گرفته می‌شود و نرخ‌های بیش از ۱۰-۸ درصد نیز بحرانی توصیف می‌شود (گلاک و هاسرمن^{۱۲}، ۲۰۰۴؛ هوکا^{۱۳}، ۲۰۱۵).

همچنین، هر چند که نرخ طبیعی واحدهای مسکونی خالی (همانند نرخ طبیعی بیکاری) جزء ذاتی تعادل بازار مسکن تلقی می‌شود، اما باید توجه داشت که نرخ طبیعی واحدهای مسکونی خالی فقط 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. نکته درخور توجه دیگر، آن است که کاهش نرخ طبیعی خانه‌های خالی نیازمند گسترش زیرساخت‌ها و ابزارهایی همانند پایگاه‌های داده‌ای پویا از موجودی املاک و شرایط آن‌ها و همچنین، تسهیل دسترسی به این اطلاعات است که تا حد زیادی می‌تواند منجر

ب) انگیزه‌های اجتماعی و فرهنگی و شکل‌گیری خانه‌های دوم یا تابستانی در میان‌مدت و بلندمدت هر چند که انگیزه‌های اقتصادی در بازار مسکن حضور دارد، اما احتمال اضافه شدن انگیزه‌های دیگری همانند مسائل فرهنگی و اجتماعی افزایش می‌یابد. این موارد در اصطلاح به شکل‌گیری خانه‌های دوم یا تابستانی منجر می‌شود که سبب خالی ماندن خانه در مواقعی از سال و یا هفته‌هایی از ماه می‌شود در حالی که مالکان دارای انگیزه‌های اقتصادی با نگاه بلندمدت، معمولاً واحد خود را در بازار اجاره عرضه خواهند کرد و از درآمدهای ناشی از اجاره نیز، علاوه بر انتفاع، برای نگهداری و یا مخارج دوره‌ای مسکن استفاده خواهند کرد.

شایان یادآوری است رفت‌وآمدهای مکرر شغلی و یا سفرهای تفریحی مداوم به مناطق گردشگری خاص سبب می‌شود که برخی از افراد به دلایل شغلی و یا خانوادگی، اقدام به تهیه خانه‌های دوم و یا تابستانی کنند. بدیهی است این گونه خانه‌ها به طور معمول خالی از سکنه است و فقط در مواقع محدود و مشخصی از سال توسط صاحبان آن‌ها استفاده می‌شود. به طور مثال، برخی صاحبان کسب‌وکارها و شرکت‌ها که در سایر استان‌ها مشغول به کار هستند، ممکن است برای انجام امور اداری و پیگیری‌های شغلی واحدی را در مراکز استان و یا پایتخت کشور بخرند و هنگام مسافرت از آن استفاده کنند. علاوه بر این، خانوارهای متمول نیز ممکن است به منظور گذراندن ایام تعطیل و صرف اوقات فراغت خود، خانه‌هایی در مناطق خوش‌آبوهوای حوالی شهر و یا در اماکن مقدسه برای انگیزه‌های مذهبی و زیارت خریداری کنند. هر چند که برآورد مشخصی از سهم این نوع خانه‌ها وجود ندارد، اما می‌توان این فرضیه را مطرح کرد که در برخی مناطق تمرکز خانه‌های خالی با این انگیزه خریداری شده‌اند. در چنین شرایطی مالیات‌های اعمال شده باید به قدری زیاد باشد تا مطلوبیت سکونت در منزل شخصی مشروط به ثبات سایر عوامل دخیل، کمتر از هزینه‌های مالیاتی و هزینه‌های جانبی آن شده و به نوعی اجاره موقت املاک طی دوره مسافرت، به گزینه ارجح برای این گونه مالکان تبدیل شود. البته باید یادآوری کرد که برخی نیز خانه‌های دوم را برای مقاصد غیرقانونی و مجرمانه نگهداری می‌کنند که به نوعی ذیل مسائل اجتماعی و فرهنگی قرار می‌گیرد.

ج) اصطکاک‌های بازار و خالی ماندن غیرارادی مسکن

ساختار بازار مسکن ویژگی‌های خاصی دارد که به دلیل ناهمگن بودن کالاهای ارائه شده در بازار آن، انطباق نیاز تقاضاکنندگان و عرضه‌کنندگان با اصطکاک‌های متعددی همراه است و بنابراین، در این شرایط مصرف‌کنندگان و فروشندگان باید وارد یک فرایند جست‌وجوی هزینه‌آور شوند. مسکن مهم‌ترین دارایی اقشار متوسط جامعه محسوب می‌شود و از این نظر حساسیت تقاضاکنندگان در این بازار نسبتاً زیاد است. جنبه‌های مختلفی از این دارایی همانند اندازه، کیفیت، قیمت و محل ملک در تصمیم‌گیری خانوارها برای خرید خانه نقش اساسی ایفا می‌کند به گونه‌ای که پیدا کردن خانه‌ای متناسب با سلیقه و توان مالی خانوارها مستلزم صرف زمان و هزینه است. این مسائل سبب می‌شود

8 Wheaton

9 Segu

10 Couch and Cocks

11 Hagen and Hansen

12 Glock and Hsussemann

13 Huukka

به کاهش اصطکاک‌های بازار مسکن و کاهش نسبت خانه‌های خالی شود. بدیهی است در نبود چنین پایگاه‌هایی، عدم تقارن اطلاعات بین فروشندگان و خریداران بالقوه همچنان وجود خواهد داشت و در نتیجه، اعمال مالیات بر این‌گونه خانه‌های خالی کارایی و اثربخشی نخواهد داشت. در مجموع، همان‌گونه که گفته شد، با توجه به آنکه موجودی خانه‌های خالی خاصیت ناهمگن و مجزا دارند و هر یک بنا به دلایل متفاوتی خالی مانده‌اند، برای تنظیم و اجرای مؤثر مالیات بر خانه‌های خالی و دستیابی به اهداف آن، باید برآوردی از سهم هر یک از عوامل مؤثر یادشده در خالی ماندن خانه‌های مسکونی انجام شود. در غیر این صورت، ممکن است به رغم صرف هزینه‌های هنگفت برای شناسایی خانه‌های خالی و حتی وصول منابع درآمدی، دستیابی به اهداف مدنظر و کاهش انباشت خانه‌های خالی، کاهش التهابات بازار مسکن و هدایت آن به سمت تعادل امکان‌پذیر نباشد.

پیامدهای منفی وجود مسکن خالی

خانه‌های خالی به عنوان یک پدیده شهری هر چند که ممکن است از منظر فردی انتخابی بهینه باشد، ولی از منظر اجتماعی به دلیل پیامدهای منفی آن بهینه نخواهد بود (پاور و ممفرد^{۱۴}، ۱۹۹۹؛ کوهن^{۱۵}، ۲۰۰۱). بنابراین، باید با استفاده از رویکرد سیاست‌گذاری و ضوابط مختلف، نسبت به همگرا کردن تصمیم‌های فردی با اولویت‌های جامعه چاره‌اندیشی کرد. در ادامه، به برخی از مهم‌ترین پیامدهای منفی وجود املاک خالی در سطح شهر و منطقه اشاره می‌شود.

الف) عدم توسعه شهری مطلوب

وجود خانه‌های خالی در گوشه و کنار مناطق شهری سبب می‌شود که امکان توسعه مناسب شهری طبق الگوها و معیارهای مختلف امکان‌پذیر نباشد. این مهم از منظر برنامه‌ریزی شهری، به‌خصوص در مواقعی که تمرکز این خانه در برخی مناطق زیاد است، چشم‌انداز خوبی را عرضه نخواهد کرد و به نوعی با حذف پویایی از آن مناطق، سبب چندتکه شدن شهر نیز می‌شود (هس و کوپانی^{۱۶}، ۲۰۱۷).

ب) عدم امکان استفاده از بازدهی مقیاس

در صورت مسکونی بودن املاک یک منطقه، خدمات ارائه‌شده شهری به‌صورت یکپارچه ارائه می‌شود و در نتیجه، با سرشکن شدن هزینه‌های ثابت، هزینه متوسط ارائه خدمات برای هر واحد کاهش می‌یابد. به بیان دیگر، وجود املاک خالی در مناطق مختلف شهر، با قطع وابستگی و پیوستگی اجزای شهر، بهره‌وری خدمات ارائه‌شده توسط نهادهای عمومی و به‌خصوص شهرداری را کاهش می‌دهد (کولیر^{۱۷}، ۲۰۱۶).

ج) برجسته شدن شکاف طبقاتی

وجود تعداد زیادی خانه خالی در برخی مناطق برخوردار و در مقابل تراکم بالای سکونت در مناطق کم‌برخوردار شهر، تصویر گویایی از نابرابری‌های اجتماعی را در ذهن شهروندان تداعی می‌کند (نیت^{۱۸}، ۲۰۱۴). این وضعیت علاوه بر نمایان شدن عدم دسترسی افراد فقیر به سرپناه مناسب، به تفکیک فضایی و اجتماعی شهر نیز منتهی می‌شود (لارنجیرا^{۱۹}، ۲۰۰۳). در همین ارتباط، جرج هنری در کتاب پیشرفت و فقر، بایر ماندن زمین‌ها و خالی ماندن خانه‌ها و املاک را دلیل بروز بحران‌ها و گسترش نابرابری اجتماعی می‌داند و بر این اساس، اعمال مالیات را برای افزایش هزینه‌های نگهداری و هدایت مالکان به سمت ساخت‌وساز و افزایش عرضه مسکن مؤثر می‌داند. در مقابل، دی و انگلند^{۲۰} (۲۰۱۰) نظر مخالفی دارند و معتقدند که مالیات بر املاک خالی در نهایت در تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری در زمین‌های خالی و یا عرضه املاک خالی بی‌اثر خواهد بود، چرا که با توجه به ثروتمند بودن مالکان فقط اگر ۱۰۰ درصد ثروت ملک مشمول مالیات شود، می‌تواند مؤثر باشد و در مورد زمین‌های خالی و یا املاک خالی متروکه نیز در صورتی که هزینه‌های سرمایه‌گذاری خیلی زیاد باشد به گونه‌ای که هزینه‌های مالیات در مقابل هزینه‌های ساخت‌وساز و تأمین مالی آن ناچیز باشد، احتمال عدم سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز روی زمین‌ها و املاک متروکه افزایش می‌یابد.

د) تشدید نوسان‌های قیمتی در بازار مسکن

با توجه به دوره ساخت مسکن و محدود بودن زمین‌های قابل ساخت، عدم عرضه واحدهای مسکونی به بازار سبب ایجاد تعادل مصنوعی در بازار در مقادیر کمتر و بهای بیشتر است. به بیان دیگر، در صورت ازدیاد انباشت خالی نگه داشتن مسکن ناشی از انگیزه‌های ارادی، با دور شدن بازار از مکانیسم رقابتی، که بیشترین مقدار با کمترین قیمت را به همراه دارد، به سمت ساختارهای انحصارگرایانه که خروجی آن کمترین مقدار با بیشترین قیمت است، نزدیک می‌شویم. این پدیده در دوران رونق بازار مسکن توانایی ایجاد التهابات قیمتی شدید در بازار مسکن را دارد (هوکسترا و زاد^{۲۱}، ۲۰۱۱).

علاوه بر آثار یادشده، انباشت خانه‌های خالی در صورتی که ناشی از قدمت بنا و لزوم تخریب آن باشد، عواقب دیگری همانند افزایش خطر سقوط ساختمان و مصالح آن، تجمع آشغال و پسماند شهری، افزایش فعالیت‌های مجرمانه مانند دزدی و سایر بزه‌های اجتماعی و همچنین تجمع معتادان متجاهر (کوی و والش^{۲۲}، ۲۰۱۵؛ فیوننتس و هراندز^{۲۳} ۲۰۱۴؛ گریس‌ولد و نوریس^{۲۴}، ۲۰۰۷) خواهد شد که این آثار سبب بروز
18 Neate
19 Larangeira
20 Day and England
21 Hoekstra and Zad
22 Cui and Wash
23 Fuentes and Hernandez
24 Griswold and Norris

14 Power and Mumford

15 Cohen

16 Hass & Kopanyi

17 Collier

جدول ۱: سهم درآمدی مالیات‌های بخش مسکن طی دهه ۱۳۷۰ (درصد) (سازمان امور مالیاتی کشور، ۱۳۹۴)

| سال | مالیات نقل و انتقال املاک و سرقتی | مالیات بر ارث | مالیات بر درآمد اجاره مستغلات | مالیات بر اراضی بایر | مالیات بر مستغلات خالی |
|------|-----------------------------------|---------------|-------------------------------|----------------------|------------------------|
| ۱۳۷۰ | ۶۰/۴ | ۱۷/۷ | ۲۰/۷ | ۰/۵ | ۰/۵ |
| ۱۳۷۱ | ۵۷/۵ | ۱۸ | ۲۳/۱ | ۰/۸ | ۰/۵ |
| ۱۳۷۲ | ۵۵/۹ | ۱۵/۲ | ۲۷/۴ | ۰/۹ | ۰/۴ |
| ۱۳۷۳ | ۵۵/۹ | ۱۵/۱ | ۲۷/۲ | ۱/۱ | ۰/۴ |
| ۱۳۷۴ | ۵۴/۷ | ۱۶/۸ | ۲۶/۶ | ۱/۳ | ۰/۴ |
| ۱۳۷۵ | ۵۲/۳ | ۱۲ | ۳۳/۸ | ۰/۹ | ۰/۷ |
| ۱۳۷۶ | ۴۷/۱ | ۱۴/۵ | ۳۶/۳ | ۰/۸ | ۰/۹ |
| ۱۳۷۷ | ۴۶/۶ | ۱۳/۸ | ۳۷/۳ | ۱ | ۰/۸ |
| ۱۳۷۸ | ۴۸/۸ | ۱۴/۴ | ۳۳/۸ | ۱/۱ | ۱/۱ |
| ۱۳۷۹ | ۵۲/۶ | ۱۴ | ۳۰/۸ | ۱/۲ | ۰/۶ |
| ۱۳۸۰ | ۵۱/۹ | ۱۲/۸ | ۳۲/۵ | ۱/۳ | ۰/۸ |

را به مواد ۱۰ و ۱۱ مالیات بر مستغلات مسکونی خالی داد. هرچند با توجه به حکم ماده ۱۷۳ این قانون مبنی بر لازم‌الاجرا بودن آن از ابتدای سال ۱۳۶۸، تا پایان سال ۱۳۶۷، عوارض قبلی از خانه‌های خالی و بدون استفاده قابل وصول بود.

مطابق ماده ۱۰ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶، هرگاه مستغلات مسکونی واقع در مراکز استان‌ها و شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر آماده برای اجاره باشند و بدون داشتن موانع قانونی بیش از مدت شش ماه متوالی خالی و بدون استفاده نگه داشته شوند، نسبت به بعد از شش ماهیادشده مشمول مالیات به شرح زیر خواهند بود:

- تا یک سال معادل دو در هزار ارزش معاملاتی مستغل به ازای هر ماه.

- در صورت تجاوز از یک سال، معادل چهار در هزار ارزش معاملاتی مستغل به ازای هر ماه مازاد بر یک سال مزبور.

تبصره- هرگاه خالی ماندن یک مستغل به عللی خارج از اختیار مالک باشد، در این مدت از پرداخت مالیات موضوع این فصل معاف خواهد بود. از سوی دیگر، طبق ماده ۱۱، مؤدیان مشمول مالیات این فصل مکلفاند در هر سال برای مستغلات مسکونی خالی خود اظهارنامه مالیاتی طبق نمونه‌ای که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و در دسترس آن‌ها قرار خواهد گرفت، تنظیم و تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به حوزه مالیات که مستغل در محدوده آن واقع است، تسلیم و مالیات متعلق را پرداخت کنند. ممیز حوزه مالیاتی مزبور مکلف است در صورت عدم تسلیم اظهارنامه نسبت به شناسایی و تشخیص و مطالبه مالیات مستغل اقدام کند.

مشکلاتی برای همسایگان آن واحدها و همچنین کاهش ارزش معاملاتی و ارزش اجاره‌ای سایر املاک اطراف آن می‌شود (وات^{۲۵}، ۲۰۰۸).

یافته‌های تحقیق

سابقه موضوع در اقتصاد ایران

مالیات بر خانه‌های خالی در ایران برای نخستین بار در چارچوب «قانون تعدیل و تثبیت اجاره‌بها» در سال ۱۳۵۲ اعمال شد و همان گونه که از عنوان آن برداشت می‌شود، با اهداف حمایتی و اجتماعی تصویب شد. مطابق ماده ۸ این قانون، هر گاه محلی که آماده برای اجاره دادن است بیش از ۶ ماه از طرف مالک خالی نگه داشته شود، برای مدتی که مستغل بعد از انقضای مدت یادشده خالی مانده است، عوارضی معادل ۳۰ درصد ارزش اجاره‌ای آن بر اساس ضوابط آیین‌نامه محاسبه ارزش مستغل و نسبت اجاره‌بها به ارزش عرصه و اعیان مستغل (موضوع ماده ۶) به‌وسیله وزارت دارایی پس از رسیدگی و احراز عدم موانع قانونی از مالک اخذ خواهد شد.

با توجه به مشکلات فراوان از جمله تعریف و مصادیق خانه‌های خالی، ابهامات اجرایی و همچنین، اعتراض‌های بسیار نسبت به آن، این قانون نتوانست تأثیر چندانی بر افزایش عرضه خانه‌های خالی به بازار و کاهش اجاره‌بها داشته باشد. با این حال، عوارض موضوع این قانون تا پایان سال ۱۳۶۶ به قوت خود باقی ماند. اما در ادامه، بدون تلاش برای شناخت ماهیت ابهامات و چالش‌های اجرایی یادشده، با تصویب قانون مالیات‌های مستقیم در اسفندماه ۱۳۶۶ و درج فصلی با عنوان «مالیات مستغلات خالی» ذیل باب اول یعنی مالیات بر دارایی، عوارض یادشده جای خود

جدول ۲: سهم مالیات بر مستغلات خالی از کل درآمدهای مالیاتی (سازمان امور مالیاتی کشور، ۱۳۹۴)

| سال | درآمدهای مالیاتی (میلیارد ریال) | مالیات بر املاک خالی (میلیارد ریال) | سهم در درآمدهای مالیاتی (درصد) |
|------|------------------------------------|--|-----------------------------------|
| ۱۳۷۵ | ۱۲۵۶۰ | ۱/۶۴ | ۰/۰۱ |
| ۱۳۷۶ | ۱۷۳۴۵ | ۱/۹۱ | ۰/۰۱ |
| ۱۳۷۷ | ۱۸۶۸۷ | ۵/۱۵ | ۰/۰۳ |
| ۱۳۷۸ | ۲۵۸۳۱ | ۸/۰۲ | ۰/۰۳ |
| ۱۳۷۹ | ۳۲۸۴۲ | ۹/۱۷ | ۰/۰۳ |
| ۱۳۸۰ | ۴۱۷۸۵ | ۱۱/۱۷ | ۰/۰۳ |

همچنین، لحاظ مکانیزم‌های انگیزشی برای دستگاه‌های متولی مهم‌ترین پیش‌شرط موفقیت اهداف اقتصادی و حمایتی این گونه طرح‌ها خواهد بود. این در حالی است که اساساً وزارت اقتصاد و ممیز حوزه مالیاتی هیچ‌گونه مزیتی در امر شناسایی این واحدها نداشته و به همین دلیل این قانون ضمانت اجرایی قوی نداشته است.

این عملکرد سبب شد که با توجه به چالش‌ها و موانع اجرایی زمینه حذف قوانین آن در اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم سال ۱۳۸۰ فراهم شود.

احیای مجدد و بازگشت مالیات بر خانه‌های خالی

همانند مالیات بر اراضی بایر که بعد از شناسایی برخی از ضعف‌های قانون‌گذاری و ارتقای آن از سال ۱۳۸۷ دوباره احیا شد، قانون اخذ مالیات از خانه‌های خالی نیز با توجه به روند رو به افزایش واحدهای مسکونی خالی طی سال‌های گذشته و ضرورت استفاده از ابزار مالیات با هدف تنظیم بازار مسکن و مقابله با فعالیت‌های سوداگرانه آن، به موجب ماده ۵۴ مکرر لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن، دوباره در سال ۱۳۹۴ احیا شد (قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، ۱۳۸۹).

مطابق ماده ۵۴ مکرر واحدهای مسکونی واقع در شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور (موضوع تبصره ۷ ماده ۱۶۹) مکرر این قانون) به عنوان «واحد خالی» شناسایی می‌شوند، از سال دوم به بعد مشمول مالیات معادل مالیات بر اجاره به شرح زیر خواهند شد:

سال دوم: یک دوم مالیات متعلقه

سال سوم: برابر مالیات متعلقه

سال چهارم به بعد: یک و نیم برابر مالیات متعلقه

همچنین، در خصوص مبنای تعیین درآمد اجاره، ماده ۵۴ تکلیف آن را به این شرح مشخص کرده است. طبق ماده ۵۴، درآمد اجاره بر اساس قرارداد اعم از رسمی یا عادی مبنای تشخیص مالیات قرار می‌گیرد و در مورد ماده ۵۴ مکرر این قانون، میزان اجاره‌بها بر اساس جدول اجاره

مالیات بر مستغلات مسکونی خالی تا پایان سال ۱۳۸۰ اجرا می‌شد، اما همانند سرنوشت قانون مالیات بر اراضی بایر مصوب سال ۱۳۶۶، بنا به دلایل مشابهی که در ادامه نیز بحث می‌شود، به موجب ماده ۲ قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۲۷ بهمن‌ماه ۱۳۸۰، این مقررات از ابتدای سال ۱۳۸۱ لغو و بدهی‌های مالیاتی قبلی بابت موضوع متن قبلی مواد ۱۰ و ۱۱ بخشوده شد.

دلایل لغو مالیات بر واحدهای مسکونی

اگر چه مالیات یادشده در راستای سیاست‌گذاری در بخش مسکن و حمایت از خانواده‌های فاقد مالکیت مسکن، به طور بالقوه مالیات مؤثری به نظر می‌رسد، ولی مواردی سبب لغو آن در اصلاحیه سال ۱۳۸۰ قانون مالیات‌های مستقیم شد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

ضعف قانون‌گذاری در حوزه‌های نظارتی

ضعف اجرایی در شناسایی خانه‌های خالی

ضعف بنیادی در پایه مالیاتی و ارزش‌گذاری املاک

از دید هزینه‌های وصول مالیات نسبت به درآمدهای جمع‌آوری‌شده آن شایان یادآوری است، برخی از این شواهد نیز با کمک آمار و ارقام در دسترس قابل تبیین است. بررسی اجزای مالیات‌های بخش مسکن در دهه ۱۳۷۰ نشان می‌دهد که مالیات بر اراضی بایر و مالیات بر خانه‌های خالی فاقد اثربخشی بوده و در نتیجه، نتوانسته نه به اهداف درآمدی آن و نه به اهداف حمایتی و اجتماعی آن دست یابد.

جدول یادشده بیانگر آن است که در بهترین عملکرد، سهم مالیات بر مستغلات خالی از ۰/۷ درصد و مالیات بر اراضی بایر از ۱/۳ درصد و در مجموع، از ۲ درصد مالیات‌های بخش مسکن فراتر نشده است. بدیهی است اگر این عملکرد در مقیاس مجموع درآمدهای مالیاتی مقایسه شود، ارقام به مراتب کمتر است. به طور نمونه، در آخرین سال، عملکرد مالیات بر خانه‌های خالی از کل درآمدهای مالیاتی ۳ در ده هزار بوده است. به همین دلیل است که تأکید می‌شود توجه به مزیت نسبی دستگاه‌ها و نهادهای در امر شناسایی و مالیات‌ستانی از املاک و مستغلات خالی و

املاک مشابه تعیین خواهد شد.

علاوه بر این، در خصوص «سامانه ملی املاک و اسکان کشور» نیز تبصره ۷ ماده ۱۶۹ مکرر همین قانون، وزارت راه، مسکن و شهرسازی را موظف کرد حداکثر تا ۶ ماه بعد از تصویب قانون، یعنی تا بهمن ۱۳۹۴ این سامانه را ایجاد کند که طی پنج سال گذشته به دلایل مختلف به نتیجه نرسیده است. در سامانه املاک و اسکان، وزارت راه باید با همکاری تعداد زیادی دستگاه مرتبط مانند سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان ثبت احوال، شرکت پست، کاداستر و اماکن ناجا اطلاعات مربوط به اسکان را در سامانه املاک و اسکان وارد کند که به نظر می‌رسد با توجه به ناهماهنگی‌های بین سازمانی، تهیه و جمع‌آوری این اطلاعات با چالش‌های متعددی روبه‌رو شده است. در این خصوص برخی، معتقدند سامانه ملی املاک و اسکان کشور برای مقاصد دیگری از جمله مسکن ملی و نه شناسایی خانه‌های خالی تدارک دیده شده است و به همین دلیل، این وزارتخانه موفق به جذب همکاری با سایر سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با جمع‌آوری اطلاعات نشده است.

مطالب یادشده نشان می‌دهد نادیده انگاشتن ارکان مؤثر در شناسایی خانه‌های خالی و بی‌توجهی به نقش شهرداری‌ها با توجه به در اختیار داشتن پایگاه‌های اطلاعاتی و سامانه‌های ممیزی املاک، سبب شده است که این قانون به نوعی به یک تخصیص نامناسب از امکانات موجود در سازمان‌ها و دستگاه‌های متولی تبدیل شود که در نهایت، به اجرایی نشدن آن طی این سال‌ها منجر شده است. علاوه بر آن، از دلایل دیگر عدم اثربخشی قانون فعلی مالیات بر خانه‌های مالیاتی بحث پایه مالیاتی در نظر گرفته‌شده در ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم است که بر مبنای درآمد اجاره است و با توجه به وضعیت تورمی کشور، توان انگیزشی یا تحمیلی چندانی برای عرضه املاک خالی به مقاصد سوداگری به بازار اجاره نخواهد داشت. همچنین، از آنجا که میزان درآمد مالیاتی براساس دفترچه‌های منطقه‌ای و نه ارزش روز تعیین می‌شود، حتی در صورت اجرایی شدن این قانون، درآمد اندکی از اجرای آن جمع‌آوری خواهد شد.

آخرین تحولات قانونی

در فرایند بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۹، کمیسیون تلفیق با مشاهده ضعف اجرایی در شناسایی خانه‌های خالی، سازوکار جدیدی برای مالیات‌ستانی از خانه‌های خالی به همراه وظایف دستگاه‌های مختلف در این مسیر را مشخص کرد؛ به گونه‌ای که بر اساس بند الحاقی ۱۱ تبصره ۶، سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است با همکاری شهرداری‌های سراسر کشور واحدهای مسکونی خالی از سکنه واقع در شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت در سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹ را شناسایی و مالیات متعلقه را بر اساس ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات و الحاقات بعدی را از مالکان آن‌ها اخذ کند. همچنین، معافیت‌های مالیاتی موضوع تبصره ۱۱ ماده ۵۳ قانون مالیات مستقیم^{۲۶} با اصلاحات و الحاقات

۲۶ تبصره ۱۱- مالکان مجتمع‌های مسکونی دارای بیش از سه واحد استیجاری که با رعایت الگوی مصرف مسکن بنا به اعلام وزارت مسکن و شهرسازی ساخته شده یا می‌شوند در طول مدت اجاره از صد درصد (۱۰۰٪) مالیات بر درآمد املاک جاری معاف می‌باشد.

بعدی در محاسبه مالیات موضوع این حکم در نظر گرفته نمی‌شود. در مصوبه کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی تأکید شده است که ۵۰ درصد از درآمد حاصل از مالیات بر خانه‌های خالی به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور و ۵۰ درصد باقی‌مانده به عنوان سهم شهرداری‌ها به حساب شهرداری‌های محل اخذ مالیات واریز شود. به این منظور، سازمان امور مالیاتی کشور و وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و نیرو و دیگر وزارتخانه‌های ذی‌ربط این حکم مکلفاند کلیه اطلاعات لازم برای شناسایی خانه‌های خالی از سکنه را در اختیار شهرداری‌ها قرار دهند. علاوه بر این، تأکید شده است که آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی (سازمان امور مالیاتی) و راه و شهرسازی و شورای عالی استان‌ها با همکاری وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) طی مدت دو ماه تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. در نهایت این الحاقیه، با تصویب شورای نگهبان، به عنوان بند ۶ تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کشور ابلاغ شد.

همچنین، با روی کار آمدن مجلس یازدهم، در روزهای اخیر نیز این بحث با مطرح شدن دوفوریتی مجلس دوباره در گردش کار قرار گرفته است. هر چند که جزئیات آن مشخص نیست، ولی انتظار می‌رفت که این طرح در قالب مدیریت زمین‌های شهری و واگذاری امور به شهرداری‌ها باشد که به نوعی در خلاف مصوبه قبلی قانون بودجه و کمیسیون تلفیق است. همچنین، با توجه به شتابزدگی اولیه در ارائه طرح بدون طی مراحل قانونی برای طرح‌های دوفوریتی، برخی نمایندگان و کارشناسان نگرانی‌هایی را در خصوص مضاعف شدن پیچیدگی‌های اعمال مالیات بر مسکن‌های خالی و تدوین سازوکاری غیرعملیاتی در نتیجه تصویب و اجرای این طرح بیان کرده‌اند.

جایگاه و مزیت شهرداری‌ها در اعمال مالیات بر خانه‌های خالی

بررسی تجارب جهانی در قسمت دوم نشان داد دولت‌های محلی در کشورهای مختلف سعی کرده‌اند با تعریف منابع درآمدی پایدار و متعدد، خدمات شهری بخش مسکن را به واسطه افزایش جذابیت‌های مکانی و ارتقای آسایش محیطی برای سکونت در منطقه، توسعه و ترویج فضای سکونتگاه‌های اداری و خدماتی، افزایش نفوذپذیری محلات و دسترسی آسان داخلی و خارجی به منطقه ارتقا دهند. به همین دلیل، در بسیاری از شهرهای جهان بیش از ۵۰ درصد از درآمدهای پایدار آن‌ها از طریق اخذ مالیات‌های محلی همانند مالیات بر املاک و مستغلات تأمین می‌شود. از سوی دیگر، برنامه مدیریت جامع شهری، وظایف دولت‌های محلی را منحصر در امور کالبدی نمی‌داند، بلکه وظیفه مدیران شهری را اداره هم‌زمان امور کالبدی و اجتماعی شهرها می‌داند و معتقد است که مدیران باید چالش‌های مهم شهرهای امروز را بشناسند و برای غلبه بر آن‌ها سیاست‌ها و اقدامات مناسبی را دنبال کنند. همچنین، در خصوص وظایف کالبدی شهرداری‌ها از جمله تأمین زیرساخت‌ها نیز تنظیم‌گری چگونگی

در غیر این صورت، درآمد هر شخص ناشی از اجاره واحد یا واحدهای مسکونی در تهران تا مجموع یکصد و پنجاه مترمربع زیربنای مفید و در سایر نقاط تا مجموع دویست مترمربع زیربنای مفید از مالیات بر درآمد ناشی از اجاره املاک معاف می‌باشد.

مسئولیت‌ها و اختیارات در حوزه مالیات بر خانه‌های خالی است که از یک سو سبب می‌شود درآمد مالیاتی برای دولت خلق نشود و به اهداف متصور آن نیز دست نیابد و از سوی دیگر، سبب هدر رفتن منابع درآمدی بالقوه پایدار شهرداری‌ها و تکیه آن‌ها بر خلق منابع ناپایدار برای جبران کسری هزینه خدمات ارائه شده می‌شود. در این خصوص عدم دستیابی به اهداف حمایتی و اقتصادی قوانین اعمال مالیات بر املاک و مستغلات خالی طی پنج دهه گذشته که به صورت پی‌درپی تصویب، لغو و اصلاح می‌شود و همچنین، در آخرین مورد آن نیز عدم اجرای قانون مالیات بر زمین‌های بایر طی ده سال گذشته و در نتیجه، عدم خلق یک ریال درآمد از محل این قانون نمونه بارزی از اتلاف منابع است. این در حالی است که می‌توان با رفع اشکلات اجرایی که در سوابق قوانین یادشده که در فصل گذشته به صورت مفصل بحث شد و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز برای عملیاتی شدن اعمال مالیات بر خانه‌های خالی تا حدودی به وضعیت بهینه اجتماعی نزدیک شد و برای تحقق اهداف اقتصادی و حمایتی این طرح گام برداشت.

در مجموع، انتظار بر این است که برای رفع تضادهای این‌چنینی بین دولت و شهرداری‌ها، اقدامات اساسی در خصوص تعیین تکلیف شدن لایحه مدیریت یکپارچه شهری توسط دولت و مجلس به عمل آید. اما تا زمان به نتیجه رسیدن این لایحه و تحول در مدیریت شهری، برای این مورد خاص پیشنهاد می‌شود به سبب مزیت مطلق شهرداری‌ها در شناسایی املاک و مستغلات خالی، عملیات شناسایی خانه‌های خالی به شهرداری‌ها واگذار شود که در این راستا می‌توان مدل‌های همکاری و تعاملی مختلفی بین شهرداری و بخش دولتی و به‌ویژه سازمان امور مالیاتی تعریف کرد.

بحث و نتیجه‌گیری

در کشورهای دیگر دلیل عمده گسترش پدیده خانه‌های خالی به‌خصوص در کلان‌شهرها ناشی از اصطکاک‌های بازار و رشد سریع جمعیت شهری روی می‌دهد. اما در ایران این مسئله بیشتر برای مصون بودن از تورم و در کوتاه‌مدت نیز برای انگیزه‌های سفته‌بازی است و بنابراین، صرف اعمال مالیات‌های مضاعف همانند مالیات بر خانه‌های خالی واجد آثار محسوسی بر رفتار متقاضیان مسکن نخواهد بود و به هر حال راه‌های فرار و خلأهای آن شناسایی خواهد شد. بنابراین، در صورتی که هدف سیاست‌گذار، بهبود اوضاع بازار مسکن است، ابتدا باید با رویکرد اقتصادی سیاست‌هایی برای کاهش تورم و بهبود ثبات محیط اقتصاد کلان کشور اجرا کند و در مرحله بعد برای مدیریت بازار و مقابله با تقاضاهای سفته‌بازانه ابزارهای مخصوص آن همانند مالیات بر عایدی سرمایه و مالیات بر معاملات مکرر مسکن وضع کند و فقط پس از این اقدامات است که می‌توان برای اعمال مالیات بر خانه‌های خالی اقدام کرد. اعمال مالیات بر خانه‌های خالی به سبب وجود ابهام‌های فراوان در تعریف املاک خالی و لزوم همکاری بین دستگاهی برای شناسایی دقیق خانه‌های خالی، یک طرح به واقع چالشی است و استفاده از ظرفیت

بهره‌برداری از زمین و افزایش بهره‌وری عمومی از طریق قواعد کاربردی زمین و مسکن و روندهای ارزیابی توسط دولت‌های محلی ضرورت دارد (سعیدی رضوانی و کاظمیان، ۱۳۸۲).

در این زمینه، با توجه به پیامدهای منفی وجود خانه‌های خالی همانند عدم توسعه مطلوب شهری، عدم امکان استفاده از بازدهی مقیاس در ارائه خدمات، برجسته شدن شکاف طبقاتی، بروز مخاطرات و ناهنجاری‌های اجتماعی و فرهنگی و اخلاص و تشدید نوسان‌های قیمتی در بازار مسکن، برخی دولت‌های محلی بالاخص در شهرهای با رشد جمعیت فزاینده اقدام به اعمال مالیات بر خانه‌های خالی کرده‌اند و از عواید حاصل از آن برای بهبود خدمات ارائه شده در بخش مسکن و شهرسازی استفاده می‌کنند. این نوع از مالیات‌ستانی محلی نیز حایز معیارهای مختلف مالیاتی همانند عدالت مالیاتی، پذیرش سیاسی، صرفه‌جویی و توان اجرایی است.

در اقتصاد ایران نیز بحث مالیات بر خانه‌های خالی از قبل از انقلاب همواره به عنوان یک معضل مطرح بوده است و در ادوار مختلف قوانین متعددی برای آن نوشته شده است، ولی در عمل از نظر اجرایی با معضلات و تنگناهایی مواجه بوده است. هرچند که دلایل آن به صورت مفصل در قسمت سوم بررسی شد، اما باید تأکید کرد که یکی از دلایل این امر، بی‌توجهی به مسئله نهاد اجرایی در اعمال این مالیات بوده است.

شایان یادآوری است، اینکه در نهایت چه کسی مسئول اجرای مالیات بر خانه‌های خالی باشد، علاوه بر داشتن مزیت‌های نسبی در کاهش هزینه‌های اجرایی، به دلیل تفاوت اهداف سازمانی و نیز سازوکار اجرایی شدن و یا درجه مقبول شدن آن توسط افکار عمومی، نتایج متفاوتی را به همراه خواهد داشت. معمولاً مقامات و متولیان بازار مسکن در کابینه دولت فقط به صورت دوره‌ای و هم‌راستا با سیکل‌های رونق یا رکود به مباحث التهابات مسکن و نوسان‌های قیمتی می‌پردازند که این بحث نیز به نوعی ناطلمینانی در سرمایه‌گذاران بخش مسکن ایجاد خواهد کرد. اما، در مقابل برای دولت‌های محلی که به صورت مداوم و پیوسته به دنبال بهبود ارائه خدمات به شهروندان هستند، رویکرد اجرایی این مالیات می‌تواند از یک فرایند پایدار و باثبات برخوردار شود که متأثر از روندهای بازار مسکن نباشد.

در حالی که تجارب جهانی، نقش دولت‌های محلی را در مدیریت یکپارچه شهری برجسته کرده است و در این زمینه، ابزارهای کافی نیز در اختیار آنان قرار داده است، در کشور ایران بحث عدم تعامل دولت و شهرداری‌ها و واگذاری بخشی از وظایف تصدی‌گری بخش دولتی در حوزه خدمات شهری به شهرداری‌ها دارای چالش جدی است. در همین راستا، اعمال مالیات بر خانه‌های خالی نیز دارای چالش‌های اجرایی از جنس بی‌توجهی به انگیزه‌های مجربان و مزیت‌های آن‌ها در عملیاتی کردن این قانون است. در حالی که شهرداری‌ها به سبب وجود سامانه ارزیابی املاک و اراضی شهری، دارای اطلاعات بسیار دقیق از تحولات و پویایی‌های مختصات شهری در ابعاد مختلف و مورد نیاز برنامه‌ریزان شهری هستند، به خلاف تجارب جهانی، از این مزیت و ظرفیت استفاده نشده است. نتیجه این عدم تعامل و همکاری نیز عدم تخصیص بهینه در

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790100>
قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، (۱۳۸۷)، برگرفته از لینک:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/133844>

قانون مدیریت خدمات کشوری، (۱۳۸۶)، برگرفته از لینک:

<https://isipaper.org/fa/post/arjaaa-dhi-bh-obsait-bh-sbk-apaFW15>

هوشیار، سیاوش و مقدم حسینی، سید نوید، (۱۳۹۴)، قانون مالیات‌های مستقیم و با آخرین اصلاحات مصوب، پایگاه خبری اعتبار.

Amirtahmasebi, R., Orloff, M., Wahba, S., & Altman, A. (2016). "Regenerating urban land: A practitioner's guide to leveraging private investment. Washington, DC": World Bank.

Cohen, J. R. (2001). "Abandoned housing: Exploring lessons from Baltimore, Housing Policy Debate", 12(3), pp. 415-448.

Collier, P. (2016) "African Urbanization: An Analytical Policy Guide. London: International Growth Centre".

Couch, C. & Cocks, M. (2013). "Housing vacancy and the shrinking city: Trends and policies in the UK and the city of Liverpool", Housing Studies, 28(3), pp. 499-519.

Cui, L. & Walsh, R. (2015). "Foreclosure, vacancy and crime, Journal of Urban Economics", 87, pp. 72-84.

Cunningham, C. R. (2006): "House price uncertainty, timing of development, and vacant land prices: Evidence for real options in Seattle", Journal of Urban Economics, 59, 1-31.

Dye, R.F. and England, R.W., (2010). "Assessing the Theory and Practice of Land Value Taxation". Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy

Fuentes, C. M. & Hernandez, V. (2014). "Housing finance reform in Mexico: The impact of housing vacancy on property crime", International Journal of Housing Policy, 14(4), pp. 368-388.

Gabriel, S. A. and Nothaft, F. E. (2001): "Rental housing markets, the incidence and duration of vacancy, and the natural vacancy rate", Journal of Urban Economics, 49, 121-149.

Glock, B. & Häussermann, H. (2004). "New trends in urban development and public policy in eastern Germany: Dealing with the vacant housing problem at the local level", International Journal of Urban and Regional Research, 28(4), pp. 919-929.

Griswold, N. & Norris, P. (2007). "Economic impacts of residential property abandonment and the Genesee County land bank in Flint, Michigan". (Flint: The MSU Land Policy Institute).

Hagen, D. & Hansen, J. (2010). "Rental housing and the natural vacancy rate", Journal of Real Estate Research, 32(4), pp. 413-433.

Han, H. S. (2014). "The impact of abandoned properties on nearby housing prices", Housing Policy Debate, 24, pp. 311-334.

Han, L. and Strange, W. C. (2015): "The microstructure of housing markets: Search, bargaining, and brokerage", in Handbook of regional and urban economics, Elsevier, vol. 5, 813-886.

Hansen, C. (2019). "Vacant land taxes and housing supply". Working paper for the New Zealand Productivity Commission, Capital Strategic Advisors.

Hass, A. & Kopanyi, M. (2017). "Taxation of Vacant Urban Land:

شهرداری‌ها نیز رافع همه چالش‌ها نخواهد بود؛ ولی به سبب مزیت‌های نسبی و مطلق شهرداری‌ها در وجود بانک‌های اطلاعاتی به‌روز و کاهش معنادار هزینه‌های اجرایی، واسطه‌شناسایی و مالیات‌ستانی به آن‌ها حداقل نسبت به طرح‌های موجود کارایی و اثربخشی بیشتری خواهد داشت.

تبانی و فساد در مراحل مختلف اجرای مالیات بر خانه‌های خالی اعم از شناسایی، صدور برگ مالیاتی، رسیدگی به اعتراض‌ها و دریافت مالیات‌های متعلقه وجود خواهد داشت و این موضوع صرف نظر از اینکه دستگاه متولی و مجری این قانون چه نهادی باشد، صادق خواهد بود. به این منظور، الکترونیکی شدن کلیه فرایندها و سوابق پرونده‌های املاک و مستغلات خالی و تلاش برای هر چه شفاف‌تر کردن سازوکارهای شناسایی و چگونگی حل اختلاف‌ها در کاهش تخلفات اداری نقش به‌سزایی خواهد داشت. شایان یادآوری است، اساساً یکی از اقدامات بنیادی برای کاهش حجم خانه‌های خالی تقویت بانک‌های اطلاعاتی از موجودی مسکن و خانه‌های خالی است که در کشورهای توسعه‌یافته نیز وجود دارد. این اقدام سبب می‌شود که عدم تقارن اطلاعاتی بین متقاضیان و عرضه‌کنندگان مسکن کاهش یافته و طول دوره جست‌وجو و همچنین، هزینه‌های جست‌وجو برای یافتن ملک مورد نظر به‌شدت کاهش یابد. در این زمینه نیز باید بر نقش شهرداری‌ها در تجهیز و تقویت بانک جامع اطلاعات املاک و اسکان کشور به سبب دسترسی به مشخصات و جزئیات ریز از واحدهای مسکونی و منطقه آن از جمله دسترسی‌های رفاهی و سرگرمی، آموزشی، بهداشتی، حمل‌ونقل و سایر ویژگی‌های مؤثر در جست‌وجوی املاک تأکید کرد. در نتیجه، الکترونیکی شدن این فرایندها، مزایای چندگانه خواهد داشت؛ از یک‌سو با افزایش شفافیت زمینه بروز تخلفات را کاهش می‌دهد و از سوی دیگر، با کاهش عدم تقارن اطلاعات و هزینه‌های جست‌وجو، اصطکاک‌های بازار مسکن و رشد خانه‌های خالی را کاهش می‌دهد.

در پایان نیز باید تأکید کرد که محاسبه مالیات درآمد اجاره همان‌گونه که پیش‌تر نیز بحث شد، مشکلات خاص خود را دارد و دارای محدودیت‌هایی است. در این زمینه، پیشنهاد مشخص استفاده از ارزش روز بازاری املاک است و اینکه نرخ آن چه میزان باشد و همچنین، تعریف آستانه‌های مورد نیاز و معافیت‌های آن نیازمند بررسی‌های مجزا خواهد بود.

منابع

سعیدی‌رضوانی، سعید و کاظمیان، غلامرضا. (۱۳۸۲)، «امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها: مدیریت شهری و شهرداری‌ها در ایران»، ۱، وزارت کشور و مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۳)، برگرفته از لینک:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202>

قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری. (۱۳۸۹)، برگرفته از لینک:

- Merlo, A. and Ortalo-Magne.F (2004): "Bargaining over residential real estate: evidence from England," *Journal of urban economics*, 56, 192–216
- Neate, R. (2014). " Scandal of Europe's 11 m empty homes, *The Guardian*, February 2014" , Available at <http://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11-m-empty-properties-enough-househomeless-continent-twice> (accessed 7 January 2017) .
- Power, A. & Mumford, K. (1999). "The slow death of great cities? ", *Urban abandonment or urban renaissance*. Joseph Rowntree Foundation. (York: York Publishing Services).
- Segú, M. (2019). "The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France", *Journal of Public Economics*, 104079.
- Wheaton, W. C. (1990): "Vacancy, search, and prices in a housing market matching model" , *Journal of Political Economy*, 98, 1270–1292.
- Wyatt, P. (2008). "Empty dwellings: The use of council-tax records in identifying and monitoring vacant private housing in England" , *Environment and Planning A*, 40(5), pp. 1171–1184
- From Theory to Practice", International Growth Center, London School of Economic and Political Science: London, UK.
- Hoekstra, J. & Vakili-Zad, C. (2011). " High vacancy rates and rising house prices: The Spanish paradox" , *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 102(1), pp. 55–71.
- Hoekstra, J. (2005). " Is there a connection between welfare state regime and dwelling type?, An Exploratory Statistical Analysis" , *Housing Studies*, 20(3), pp. 475–495.
- Hoekstra, J. (2013). "Housing and the welfare state: Changing perspectives and a research agenda". Paper presented at the ENHR 2013 Conference 'Overcoming the Crisis, Integrating the Urban Environment', Tarragona, Spain, 19–22 June 2013.
- Huukka, S. (2015). "Vacant residential buildings as potential reserves: A geographical and statistical study" , *Building Research & Information*, pp. 1–25.
- Larangeira, A. (2003). "Vacant Land in Latin Americas: Challenges and Opportunities." Working Paper WP06AA1. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.



Urban Economics and Planning

Homepage: <http://eghtesadeshahr.tehran.ir/>

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Investigating the role of municipalities in the process of taxing vacant houses

Mehdi Hadian

Faculty member of Monetary and Banking Research Institute, Tehran, Iran

ARTICLE INFO

Article History:

Received 2020-09-03

Accepted 2020-11-15

Keywords:

Tax

Vacant House

Local Governments

Tehran Municipality

ABSTRACT

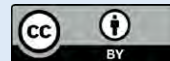
Due to the negative consequences of vacant homes, such as lack of optimal urban development, impossibility to use scale efficiency in service delivery, highlighting the social gaps, emergence of risks (social and cultural anomalies), and price fluctuations in the housing market, some local governments, especially in cities with growing populations, have taxed vacant homes and used the proceeds to improve housing and urban development services. In Iran's economy, the issue of tax on vacant houses has always been a problem before the revolution so that in different eras various laws have been passed to deal with it. However, in practice, it has faced numerous problems and bottlenecks. One of the most important reasons for these challenges is related to ignoring the executive body in applying this tax. In particular, due to the lack of attention to the position of municipalities in the process of identification and taxation of vacant properties and lands, these laws have failed to achieve their economic and social goals. However, because of owning a comprehensive system of auditing real estate and urban lands, municipalities have a comparative and absolute advantage over other bodies (Ministry of Roads and Urban Development and the Tax Affairs Organization) in the process of implementing the tax on vacant houses. The aim of this report is to describe and explain the role and position of municipalities in the implementation of the tax on vacant houses, its importance in creating new sources of income for Tehran Municipality, which results in improvement of the quality and services provided, especially in housing and urban services. Nonetheless, there will be challenges in this process, which are needed to be reduced by considering the provided solutions and suggestions.

DOI: [10.22034/UE.2020.09.04.03](https://doi.org/10.22034/UE.2020.09.04.03)

©2021 Urban Economy. All rights reserved.

COPYRIGHTS

©2021 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.



HOW TO CITE THIS ARTICLE

Hadian M. (2021). Investigating the role of municipalities in the process of taxing vacant houses. *Urban Economics and Planning*, 9(4): 214-225.

DOI: [10.22034/UE.2020.09.04.03](https://doi.org/10.22034/UE.2020.09.04.03)

url: http://eghtesadeshahr.tehran.ir/article_120265.html



*Corresponding Author: Email: m.hadian@mbri.ac.ir