

# مدیریت بازار مسکن از طریق مالیات‌های تنظیمی؛ الزامات و قواعد



انديشكده اقتصاد مقاومتی |

گروه مسکن و شهرسازی |

مهر ماه ۱۴۰۰

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

## معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت [Mett.ir](http://Mett.ir) با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

## مدیریت بازار مسکن از طریق مالیات‌های تنظیمی؛ الزامات و قواعد

مسکن و شهرسازی	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۴۰۰۰۷۸۰۷	شناسه:
۱۴۰۰/۰۷/۳۰	تاریخ انتشار:
حسین عبدالهی درآباد	تهیه و تدوین:
محمد مهدی یزدانی	مدیر مطالعه:
محمد امینی رعیا	ناظر علمی:

## خلاصه مدیریتی

بازار املاک نسبت به سایر بازار دارایی‌ها، ریسک کمتر و بازدهی بیشتری دارد که سبب جذابیت برای سوداگری و غلبه «تقاضای سوداگرانه و سرمایه‌ای» بر «تقاضای مصرفی» شده که ریشه افزایش و نوسانات قیمت مسکن است. در صورتی که تقاضای موجود در بازار مسکن صرفاً محدود به تقاضای مصرفی باشد، افزایش قیمت غیرمنطقی رخ نخواهد داد.

در ایران طی دهه منتهی به سال ۱۳۹۵، ۷۷ درصد معاملات انجام شده در بازار مسکن، به قصد سکونت نبود و جزو تقاضای سرمایه‌ای به حساب می‌آید. همچنین بیش از ۲,۵ میلیون خانه خالی بعنوان دارایی‌های منجمد در کشور وجود دارد که نشانه‌ای دیگر از حضور گسترده تقاضای غیرمصرفی در این بازار و توزیع ناعادلانه مسکن در کشور است. در چنین شرایطی کشورهای جهان برای تنظیم بازارها، تضعیف فعالیت‌های غیرمولد و هدایت سرمایه‌ها به سمت فعالیت‌های تولیدی، از ابزار مالیات استفاده می‌نمایند؛ در واقع مالیات علاوه بر درآمدزایی، ابزار «سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری» در اقتصاد است. «مالیات بر عایدی سرمایه» و «مالیات بر خانه‌های خالی» از انواع پایه‌های مالیاتی هستند که در این زمینه مورد استفاده قرار می‌گیرد.

مالیات بر خانه‌های خالی از مالکان خانه‌هایی که به عمد خانه خود را به بازار عرضه نمی‌کنند، بر مبنای درصدی از ارزش ملک، اخذ می‌شود. اما مالیات بر عایدی سرمایه هنگام فروش ملک بر افزایش ارزش دارایی یا همان «عایدی دارایی» وضع می‌شود. در حال حاضر قانون مالیات بر عایدی سرمایه در بیش از ۱۸۰ کشور جهان اجرا می‌شود. آمریکا، بریتانیا، کانادا، برزیل، چین، فرانسه، روسیه، اسپانیا، ژاپن، ایتالیا، ترکیه، بوتسوانا، قطر و لیبی از جمله کشورهای توسعه یافته، در حال توسعه و توسعه نیافته دارای این پایه مالیاتی هستند.

اخذ مالیات بر عایدی سرمایه تأثیراتی از جمله هدایت نقدینگی به سمت فعالیت‌های مولد، رونق تولید و افزایش اشتغال، کاهش نابرابری اقتصادی ناشی از ثروت و دارایی بیشتر، کاهش قیمت و نوسانات آن و تغییر ترکیب سرمایه‌های موجود در بخش املاک دارد. اخذ مالیات بر خانه‌های خالی با نرخ بازدارنده نیز می‌تواند، موجب عرضه خانه‌های احتکار شده به بازار، کاهش شکاف طبقاتی و کنترل قیمت مسکن شود. در صورت مقاومت مالکان در عرضه خانه‌ها به بازار، درآمدی نصیب دولت می‌شود که می‌توان صرف ساخت خانه‌های ارزان و متناسب با نیاز جامعه گردد. دایره شمول و معافیت‌ها، شاخص تعیین قیمت و ارزش ملک، زیرساخت و سازکار اخذ مالیات، تعیین نرخ بهینه و ضمانت اجرایی، موارد مهم در طراحی قوانین مالیاتی حوزه مسکن است.

### دایره شمول و معافیت‌ها

شهرهای بزرگ و پرجمعیت به دلیل وجود تقاضای بالا و رو به رشد مسکن، عمدتاً مورد هدف سوداگری و احتکار قرار دارند لذا اولویت اجرایی شدن پایه‌های مالیاتی مذکور باید در این مناطق شهری باشد. همچنین

تغییرات شدید قیمتی و سوداگری در املاک مسکونی به جهت اینکه نیاز اساسی مردم و عمده تقاضا را شامل می‌شود، تأثیرات منفی بیشتری بر جامعه و دهک‌های متوسط رو به پائین بر جای می‌گذارد لذا مهم‌ترین و اصلی‌ترین کاربری مدنظر در حوزه املاک برای اعمال مالیات بر عایدی سرمایه است. در درجه بعدی اهمیت، املاک اداری و تجاری نیز به دلیل نبود ضوابط معین، مانند املاک مسکونی و بعضاً شدیدتر از آن، به سوداگری و افزایش قیمت و نوسانات شدید دچار شده است؛ بنابراین ضرورت دارد این حوزه نیز مشمول مالیات بر عایدی سرمایه شود.

برای کشوری مانند ایران با تورم بالا، اشخاصی که تعداد بالایی خانه خالی دارند باید در اولویت اخذ مالیات قرار گیرند. اقامتگاه اصلی هر خانواده حتی در صورت عدم تملک واحد مسکونی باید مشخص باشد. همچنین برای املاک تعطیلاتی نیز باید حداکثر تعداد مجاز را در نظر گرفت که این نوع املاک نیز زمینه احتکار و انجماد در بازار نشوند. برای هر خانواده یک ملک تعطیلاتی می‌تواند معاف از مالیات باشد.

به منظور عدم شمول عموم مردمی که مصرف کننده واقعی هستند هر چند در بازه‌ای با انگیزه حفظ ارزش تقاضای سرمایه‌ای را در بازار افزایش می‌دهند و کاهش مقاومت در شکل‌گیری و اجرایی شدن قانون مالیات بر عایدی املاک، پیشنهاد می‌شود در سال‌های ابتدایی، هر خانواده به میزان تعداد اعضای خود، بتواند واحدهای مسکونی معاف از مالیات داشته باشد. برای این اقدام، لازم است معافیت واحد مسکونی به ازای هر فرد حقیقی اعطا شود؛ بدین معنا که هر یک از اعضای خانواده یک خانه معاف از مالیات داشته باشد. علاوه بر این، برای تشویق به ساخت و عرضه مسکن، ضروری است اولین انتقال واحدهای مسکونی نوساز، از پرداخت مالیات بر عایدی املاک معاف شود.

### شاخص تعیین قیمت

با توجه به عدم وجود قرارداد و مستندات معامله خانه‌های خالی برای برآورد ارزش این املاک لازم است که شاخص قیمتی وجود داشته باشد. این شاخص اولاً باید نزدیک به قیمت واقعی ملک باشد و دوماً از امکان اعمال سلیقه شخصی برای محاسبه جلوگیری کند. در حال حاضر ارزش اجاری ملک براساس «جدول اجاره املاک مشابه» برای محدوده شهرها و روستاها توسط سازمان امور مالیاتی کشور تعیین می‌شود. اما اعداد اجاره ماهانه در این جدول با ارزش‌های بازاری اختلاف زیادی دارد لذا نیازمند بروزرسانی با اطلاعات معاملات به صورت سیستمی است. طبق ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم شاخص قیمت هر منطقه هر ساله در کمیسیون تقویم املاک بر اساس ضریبی از میانگین قیمت‌های روز منطقه تعیین می‌شود که برای استفاده در محاسبه مالیات بر عایدی املاک و با توجه به جهش‌ها و نوسانات قیمتی در دوره‌های تورمی، لازم است هر ۳ ماه یکبار این ضرایب توسط سازمان امور مالیاتی کشور به‌روز شود.

## زیرساخت و سازکارها

در مالیات بر خانه‌های خالی، با توجه به پیچیدگی و پویایی تشخیص وضعیت سکونت و تجربه کشورها، پیشنهاد می‌شود به جای تشخیص املاک مشمول، املاک معاف را تشخیص داد به صورتیکه تمام واحدهای مسکونی خالی فرض شوند و مبتنی بر خوداظهاری ساکنین، اطلاعات جمع‌آوری و یکپارچه‌سازی شده اشخاص ثالث حاکمیتی و کنترل‌های جانبی مانند رصد میزان مصرف انرژی، خانه‌های دارای ساکن مشخص شوند.

در مالیات بر عایدی سرمایه نیز پیشنهاد می‌شود هر فرد حقیقی پیش از اولین انتقال خود، یک واحد مسکونی تحت مالکیت را به عنوان اقامتگاه اصلی اعلام نماید، که در آن صورت سایر املاک وی مشمول پرداخت مالیات بر عایدی املاک خواهند بود. راه اندازی و تکمیل سامانه کاداستر و سامانه ملی املاک و اسکان کشور می‌تواند به اجرای مالیات بر عایدی املاک کمک کند.

## نرخ بهینه

با توجه به ماهیت تنظیم‌گرانه مالیات بر خانه‌های خالی، بازدارنده بودن نرخ بیش از بالا یا پایین بودن آن اهمیت دارد. بنابراین نرخ بهینه این مالیات باید طوری طراحی شود که از سویی افت ناشی از کلید خوردن ملک (تفاوت خانه کلید خورده و کلید نخورده) را پوشش دهد و از سوی دیگر بالاتر از نرخ اجاره‌بها آن خانه باشد. نرخ مالیات بر عایدی سرمایه نیز حداقل باید با نرخ مالیات بر تولید و فعالیت‌های مولد برابر و در وضع مطلوب بالاتر باشد که بر جلوگیری از سوداگری اثر بگذارد.

## ضمانت اجرایی

جهت اجرایی شدن مالیات بر خانه‌های خالی و عایدی سرمایه املاک، اتخاذ ضمانت‌های مناسب از جمله جریمه، محدودیت ارائه خدمات، جلوگیری از انتقال و معامله ملک و انفصال خدمت مسئولانی که قانون را اجرا نکردند، می‌تواند استفاده شود.

## فهرست مطالب

.....	مقدمه	۸
.....	فصل ۱. بررسی وضعیت و آسیب‌شناسی بازار مسکن	۹
.....	۱-۱- شاخص‌های بازار مسکن	۹
.....	۲-۱- آسیب‌شناسی بازار مسکن	۱۳
.....	۱-۲-۱- تبدیل مسکن از کالای مصرفی به سرمایه‌ای	۱۳
.....	فصل ۲. راهبردها و ابزارهای مدیریت بازار مسکن	۱۸
.....	۱-۲- کنترل تقاضاهای سرمایه‌ای با ابزار مالیات تنظیمی	۱۸
.....	۱-۱-۲- مالیات بر خانه‌های خالی	۱۹
.....	۲-۱-۲- مالیات بر عایدی سرمایه	۲۶
.....	۲-۲- اقدامات انجام گرفته در رابطه با مالیات‌های تنظیمی در کشور	۲۸
.....	۱-۲-۲- تاریخچه مالیات بر خانه‌های خالی	۲۸
.....	۲-۲-۲- تاریخچه مالیات بر عایدی سرمایه	۳۳
.....	۳-۲- آثار اخذ مالیات‌های تنظیمی	۳۶
.....	۱-۳-۲- آثار مالیات بر خانه‌های خالی	۳۶
.....	۲-۳-۲- آثار اقتصادی مالیات بر عایدی سرمایه	۴۵
.....	۳-۳-۲- آثار اخذ مالیات بر عایدی سرمایه در بخش مسکن	۵۱
.....	فصل ۳. قواعد و الزامات در طراحی مالیات‌های تنظیمی	۵۹
.....	۱-۳- نحوه شناسایی و زیرساخت اخذ مالیات	۵۹
.....	۱-۱-۳- مالیات بر خانه‌های خالی	۵۹
.....	۲-۱-۳- مالیات بر عایدی سرمایه	۶۱
.....	۲-۳- دایره شمول	۶۳
.....	۱-۲-۳- مالیات بر خانه‌های خالی	۶۳
.....	۲-۲-۳- مالیات بر عایدی سرمایه	۶۴
.....	۳-۳- نرخ مناسب مالیات	۶۸
.....	۱-۳-۳- مالیات بر خانه‌های خالی	۶۹
.....	۲-۳-۳- مالیات بر عایدی سرمایه	۷۱
.....	۴-۳- ارزش‌گذاری املاک	۷۸
.....	۱-۴-۳- مالیات بر خانه‌های خالی	۷۸
.....	۲-۴-۳- مالیات بر عایدی سرمایه	۷۹
.....	۵-۳- معافیت‌های مالیاتی	۸۰
.....	۱-۵-۳- مالیات بر خانه‌های خالی	۸۰

۸۲	۲-۵-۳- مالیات بر عایدی سرمایه.....
۸۶	۳-۶- ضمانت اجرایی.....
۸۶	۳-۶-۱- مالیات بر خانه‌های خالی.....
۸۸	۳-۶-۲- مالیات بر عایدی سرمایه.....
۹۱	فصل ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادات.....
۹۶	منابع.....

## فهرست جداول

۱۶	جدول ۱. درصد واحدهای مسکونی خالی به تفکیک استان (۱۳۸۵-۱۳۹۵).....
۳۲	جدول ۲. مقایسه قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹.....
۷۰	جدول ۳. نمونه نحوه محاسبه مالیات بر اجاره املاک.....
۷۱	جدول ۴. محاسبه درآمد سالانه طبق ماده ۱۳۱ قانون مالیات‌های مستقیم.....
۷۷	جدول ۵. ضرایب تورم زدایی در اسپانیا تا قبل از لغو تعدیل تورمی.....
۹۲	جدول ۶. خلاصه نکات مالیات بر خانه‌های خالی در ۷ شهر منتخب.....
۹۳	جدول ۷. خلاصه نکات قانون مالیات بر عایدی سرمایه در ۱۴ کشور منتخب.....

## فهرست نمودارها

۹	نمودار ۱. قیمت هر متر مربع مسکن در شهر تهران (۱۳۸۵-۱۳۹۵).....
۱۰	نمودار ۲. مقایسه نرخ تورم عمومی و نرخ تورم مسکن در تهران (۱۳۷۲-۱۳۹۹).....
۱۱	نمودار ۳. سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار (۱۳۸۴-۱۳۹۹).....
۱۲	نمودار ۴. شاخص دسترسی به مسکن (۱۳۸۴-۱۳۹۹).....
۱۲	نمودار ۵. میزان تصرف مسکن توسط خانوار (درصد) (۱۳۷۵-۱۳۹۵).....
۱۳	نمودار ۶. شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی (۱۳۶۵-۱۳۹۵).....
۱۴	نمودار ۷. سهم تقاضای خانوار از مسکن (۱۳۵۵-۱۳۹۵).....
۱۵	نمودار ۸. رشد تعداد و نرخ خانه‌های خالی کشور (۱۳۸۵-۱۳۹۵).....
۱۷	نمودار ۹. تعداد واحد مسکونی تعیین شده در پروانه ساختمانی (هزار فقره) (۱۳۷۵-۱۳۹۸).....
۱۹	نمودار ۱۰. نمودار مطلوبیت مقادیر قطعی و غیرقطعی.....
۲۳	نمودار ۱۱. مقایسه قیمت مسکن و نرخ خانه خالی (۲۰۰۶-۱۹۹۶).....
۳۸	نمودار ۱۲. تغییرات نرخ خانه خالی در شهرهای دارای مالیات و بدون مالیات فرانسه.....
۳۸	نمودار ۱۳. تغییرات نرخ خانه خالی بر حسب مدت زمان خالی ماندن در شهرهای دارای مالیات و بدون مالیات فرانسه.....
۴۰	نمودار ۱۴. تعداد واحدهای مسکونی اجاره‌ای در مرکز شهر ونکوور.....

- نمودار ۱۵. میانگین قیمت مسکن در مرکز شهر ونکوور (ژانویه ۱۹۷۷ تا آوریل ۲۰۲۰)..... ۴۱
- نمودار ۱۶. نرخ پراکندگی خانه خالی در کنزینگتون و چلسی..... ۴۲
- نمودار ۱۷. نرخ مالیات بر عایدی املاک در ۵۰ کشور..... ۷۳