

گزارش پژوهشی :

مدیریت بازار مسکن از طریق مالیات‌های تنظیمی؛ الزامات و قواعد



اندیشکده 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 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 عبداللهی درآباد	تهیه و تدوین:
محمد مهدی یزدانی	مدیر مطالعه:
محمد امینی رعیا	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

بازار املاک نسبت به سایر بازارهای موازی تولید، ریسک کمتر و سودآوری مطمئن‌تری دارد که سبب شده است برای سوداگری، تقاضاهای سرمایه‌ای و غیرمصرفی، جذاب باشد و به عنوان نقطه امنی برای سرمایه‌های سرگردان تلقی شود. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد ریشه افزایش قیمت مسکن و نوسانات آن که این کالای حیاتی را از دسترس خانواده دور کرده، جذابیت و سهولت کسب سود از آن است که باعث می‌شود «تقاضای سوداگرانه و سرمایه‌ای» بر «تقاضای مصرفی» غلبه نماید؛ در صورتی که تقاضای موجود در بازار مسکن تنها تقاضای مصرفی باشد، افزایش قیمت غیرمتعارف در آن رخ نخواهد داد.

به عنوان نمونه در ایران طی دهه منتهی به سال ۱۳۹۵، ۷۷ درصد معاملات انجام شده در بازار مسکن، به قصد سکونت نبوده و جزو تقاضای سرمایه‌ای به حساب می‌آید. دارایی‌های منجمد موجود در بازار مسکن، نشانه‌ای دیگر از حضور گسترده تقاضای غیرمصرفی در این بازار است؛ در حال حاضر بیش از ۲,۵ میلیون خانه خالی در کشور وجود دارد که این دو آمار نشان دهنده 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 «تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری» 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، اخذ می‌شود. این مالیات درصدی از ارزش ملک خالی دریافت 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، لیبی و ... از جمله کشورهای توسعه یافته، در حال توسعه و توسعه نیافته‌ای هستند که این مالیات را مورد استفاده قرار دادند.

اخذ مالیات بر عایدی سرمایه تأثیراتی از جمله هدایت نقدینگی به سمت فعالیت‌های مولد و رونق تولید، کاهش نابرابری اقتصادی ناشی از ثروت و دارایی بیشتر، افزایش درآمدهای مالیاتی دولت، کاهش قیمت و نوسانات قیمتی، رونق تولید و افزایش اشتغال 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 گردد و شکاف طبقاتی و قیمت مسکن را کنترل کند. در صورت مقاومت مالکان در عرضه خانه‌ها در بازار، درآمد مناسبی نصیب دولت می‌شود که می‌توان مستقیماً صرف ساخت خانه‌های ارزان و متناسب با نیاز جامعه کرد.

دایره شمول، معافیت‌ها، شاخص تعیین قیمت و ارزش ملک، زیرساخت اخذ مالیات، تعیین نرخ بهینه و ضمانت اجرایی، اهم مواردی است که در طراحی قوانین مالیاتی حوزه مسکن اثرگذار بوده و باید مورد توجه قرار گیرد.

۱- دایره شمول

عمده مناطقی که مورد هدف سوداگری و احتکار قرار می‌گیرند، شهرهای بزرگ و پرجمعیت هستند؛ لذا این دو مالیات باید با اولویت اجرا، در این مناطق شهری از کشور عملیاتی شود. همچنین املاک مسکونی مهم‌ترین و اصلی‌ترین کاربری مدنظر در حوزه املاک برای اعمال مالیات بر عایدی سرمایه است. این بخش از جهت اینکه نیاز اساسی مردم و عمده تقاضا را شامل می‌شود، اهمیت بیشتری نسبت به سایر کاربری‌های املاک دارد. لذا تغییرات شدید قیمتی و سوداگری در این بخش، تأثیرات منفی بیشتری بر جامعه و دهک‌های متوسط رو به پایین بر جای می‌گذارد. علاوه بر این، املاک اداری و تجاری نیز به دلیل نبود ضوابط معین، مانند املاک مسکونی و بعضاً شدیدتر از آن، به سوداگری دچار شده و افزایش قیمت و نوسانات شدید را تجربه می‌کنند؛ بنابراین لازم است این حوزه نیز مشمول مالیات بر عایدی سرمایه شود.

۲- معافیت‌ها

برای کشوری مانند ایران با تورم بالا، اشخاصی که تعداد بالایی خانه خالی دارند باید در اولویت اخذ مالیات قرار گیرند. هر خانواده می‌تواند یک واحد مسکونی اعم از خالی یا دارای ساکن داشته باشد. از آنجایی که برای خانه‌های تعطیلاتی نیز باید حداکثر تعداد مجاز را در نظر گرفت که این نوع خانه‌ها نیز افزایش پیدا نکنند. می‌توان یک خانه تعطیلاتی را معاف از مالیات کرد.

به منظور طراحی قانون مالیات بر عایدی املاک نیز ضروری است در سال‌های آغازین، خانواده بتواند به اندازه تعداد اعضای خود، واحدهای مسکونی معاف از مالیات داشته باشند. 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. این طراحی، به خروج تمام و یا بسیاری از مردم عادی از مشمولان پرداخت مالیات بر عایدی املاک منجر خواهد شد. علاوه بر این، برای تشویق به عرضه مسکن و ساخت آن، ضروری است اولین انتقال واحدهای مسکونی نوساز، از پرداخت مالیات بر عایدی املاک معاف گردند.

۳- شاخص تعیین قیمت

دریافت مالیات بر خانه خالی هنگامی میسر است که ارزش ملک دقیق تخمین زده شود. بنابراین از آنجا که قراردادی برای خانه‌های خالی وجود ندارد لازم است که شاخص قیمتی برای این موضوع در نظر گرفت. این شاخص باید اولاً بسیار نزدیک به قیمت واقعی ملک باشد و ثانیاً کسی نتواند با اعمال سلیقه اعداد آن را مشخص

کند. در حال حاضر ارزش اجاری ملک براساس جدول اجاره املاک مشابه توسط سازمان امور مالیاتی کشور برای محدوده شهرها و روستاها تعیین می‌شود. اما با بررسی این جدول میتوان دریافت اعداد اجاره ماهانه با واقعیت اختلاف دارند که نیازمند بروزرسانی با اطلاعات معاملات به صورت سیستمی است. شاخص قیمت هر منطقه نیز برای اخذ مالیات بر عایدی سرمایه، طبق ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم در کمیسیون تقویم املاک هر ساله تعیین می‌شود. بنابراین، قیمت ملک جهت محاسبه مالیات بر عایدی املاک، باید بر اساس ضریبی از میانگین قیمت‌های روز منطقه مطابق ماده مذکور تعیین گردد؛ با این تفاوت که لازم است این ضرایب توسط سازمان امور مالیاتی کشور، هر ۳ ماه یکبار به‌روز شود.

۴- زیرساخت

در مالیات بر خانه‌های خالی، با توجه به تجربه کشورها و برای جلوگیری از فرار مالیاتی، قانون باید به صورت جامع از روشی استفاده کند که هم فرار را کاهش دهد و هم هزینه زیادی را به دنبال نداشته باشد. استفاده از روش سامانه شامل خود اظهاری برای تعیین سکونت به‌روز افراد (ضمانت اجرایی دیده شود) و تجمیع و یکپارچه‌سازی اطلاعات دستگاه‌ها به همراه کنترل‌های جانبی مانند رصد میزان مصرف انرژی می‌تواند گزینه مناسبی برای تشخیص خانه‌های خالی باشد.

در خصوص تعیین قیمت برای اخذ مالیات بر عایدی املاک نیز اگر هنگام ثبت سند، قیمت مورد معامله توسط دفاتر اسناد رسمی به ثبت برسد و برای تعیین قیمت و تدقیق صحت آن نیز از تقویم املاک و مصادیق ذکر شده در ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم استفاده شود.

در رابطه با تعیین املاک مشمول و غیر مشمول نیز می‌توان به جای تشخیص املاک مشمول، املاک معاف را با خوداظهاری افراد تشخیص داد. به این ترتیب هر فرد حقیقی که پیش از اولین انتقال خود، یک واحد مسکونی را به عنوان واحد مسکونی اصلی اعلام نماید، می‌تواند از معافیت واحد مسکونی اصلی، استفاده نماید و سایر املاک وی مشمول پرداخت مالیات بر عایدی املاک خواهند بود. البته در صورتی که در آینده، سامانه کاداستر و یا سامانه ملی املاک و اسکان کشور تکمیل و اجرایی شوند، می‌تواند به اجرای مالیات بر عایدی املاک کمک کنند.

۵- نرخ بهینه

از آنجا که هدف مالیات بر خانه خالی درآمدی نبوده و این پایه مالیاتی برای تنظیم‌گری اخذ می‌شود، لذا بیش از آنکه نرخ بالا یا پائین اهمیت داشته باشد، بازدارنده 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 سویی دیگر بالاتر از نرخ اجاره‌بها آن خانه باشد. در رابطه با نرخ مالیات بر عایدی سرمایه نیز

در شرایط حداقلی باید با نرخ مالیات بر تولید و فعالیت‌های مولد برابر یا از آن بالاتر باشد تا تأثیر خود را برای جلوگیری از سوداگری بگذارد.

۶- ضمانت اجرایی

جهت اخذ مالیات از خانه‌های خالی و عایدی سرمایه اتخاذ ضمانت‌های مناسب از جمله جریمه، محدودیت ارائه خدمات و جلوگیری از انتقال و معامله ملک و انفصال خدمت مسئولانی که قانون را اجرا نکردند، می‌تواند برای متن قوانین هم از نظر پرداخت به موقع و هم از نظر اظهار درست املاک و سکونت و اجرا استفاده شود.

فهرست مطالب

۸	مقدمه
۹	فصل ۱. بررسی وضعیت و آسیب‌شناسی بخش مسکن
۹	۱-۱- شاخص‌های بخش مسکن
۱۳	۲-۱- آسیب‌شناسی بخش مسکن
۱۳	۱-۲- تبدیل مسکن از کالای مصرفی به سرمایه‌ای
۱۷	فصل ۲. راه‌حل مسئله
۱۷	۱-۲- کنترل تقاضاهای سرمایه‌ای با ابزار مالیات تنظیمی
۱۹	۱-۱-۲- مالیات بر خانه‌های خالی
۲۵	۲-۱-۲- مالیات بر عایدی سرمایه
۲۶	۲-۲- اقدامات انجام گرفته در رابطه با مالیات‌های تنظیمی در کشور
۲۶	۱-۲-۲- تاریخچه مالیات بر خانه‌های خالی
۳۱	۲-۲-۲- تاریخچه مالیات بر عایدی سرمایه
۳۴	۳-۲- آثار اخذ مالیات‌های تنظیمی
۳۴	۱-۳-۲- آثار مالیات بر خانه‌های خالی
۴۳	۲-۳-۲- آثار اقتصادی مالیات بر عایدی سرمایه
۴۸	۳-۳-۲- آثار اخذ مالیات بر عایدی سرمایه در بخش مسکن
۵۵	فصل ۳. قواعد و الزامات در طراحی مالیات‌های تنظیمی
۵۵	۳-۱- نحوه شناسایی و زیرساخت اخذ مالیات
۵۵	۱-۱-۳- مالیات بر خانه‌های خالی
۵۷	۲-۱-۳- مالیات بر عایدی سرمایه
۵۹	۳-۲- دایره شمول
۵۹	۱-۲-۳- مالیات بر خانه‌های خالی
۵۹	۲-۲-۳- مالیات بر عایدی سرمایه
۶۴	۳-۳- نرخ مناسب مالیات
۶۴	۱-۳-۳- مالیات بر خانه‌های خالی
۶۸	۲-۳-۳- مالیات بر عایدی سرمایه
۷۴	۴-۳- ارزش‌گذاری املاک
۷۴	۱-۴-۳- مالیات بر خانه‌های خالی
۷۴	۲-۴-۳- مالیات بر عایدی سرمایه
۷۶	۵-۳- معافیت‌های مالیاتی
۷۶	۱-۵-۳- مالیات بر خانه‌های خالی
۷۸	۲-۵-۳- مالیات بر عایدی سرمایه
۸۱	۶-۳- ضمانت اجرایی
۸۱	۱-۶-۳- مالیات بر خانه‌های خالی

۸۳	۳-۶-۲- مالیات بر عایدی سرمایه.....
۸۶	فصل ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهادات.....
۸۷	منابع.....
۹۱	پیوست ۱.....

فهرست جداول

۱۶	جدول ۱. درصد واحدهای مسکونی خالی به تفکیک استان در بازه سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵.....
۳۰	جدول ۲. مقایسه قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹.....
۶۶	جدول ۳. نمونه نحوه محاسبه مالیات بر اجاره املاک.....
۶۶	جدول ۴. محاسبه درآمد سالانه طبق ماده ۱۳۱ قانون مالیات‌های مستقیم.....
۷۲	جدول ۵. ضرایب تورمزدایی در اسپانیا تا قبل از لغو تعدیل تورمی.....
۹۱	جدول ۶. خلاصه نکات مالیات بر خانه‌های خالی در ۷ شهر منتخب.....
۹۲	جدول ۷. خلاصه نکات قانون مالیات بر عایدی سرمایه در ۱۴ کشور منتخب.....

فهرست نمودارها

۱۰	نمودار ۱. قیمت هر متر مربع مسکن در شهر تهران.....
۱۰	نمودار ۲. مقایسه نرخ تورم عمومی و نرخ تورم مسکن در تهران.....
۱۱	نمودار ۳. سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار.....
۱۲	نمودار ۴. شاخص دسترسی به مسکن.....
۱۲	نمودار ۵. میزان تصرف مسکن توسط خانوار (درصد).....
۱۳	نمودار ۶. شاخص تراکم خانوار در واحد مسکونی.....
۱۴	نمودار ۷. سهم تقاضای خانوار از مسکن.....
۱۵	نمودار ۸. رشد تعداد و نرخ خانه‌های خالی کشور.....
۱۷	نمودار ۹. تعداد واحد مسکونی تعیین شده در پروانه ساختمانی (هزار فقره).....
۱۸	نمودار ۱۰. نمودار مطلوبیت مقادیر قطعی و غیرقطعی.....
۲۲	نمودار ۱۱. مقایسه قیمت مسکن و نرخ خانه خالی در کشورها طی بازه ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶.....
۳۶	نمودار ۱۲. تغییرات نرخ خانه خالی در شهرهای دارای مالیات و شهرهای بدون مالیات (فرانسه).....
۳۶	نمودار ۱۳. تغییرات نرخ خانه خالی بر حسب مدت زمان خالی ماندن در (فرانسه).....
۳۸	نمودار ۱۴. تعداد واحدهای مسکونی اجاره‌ای در مرکز شهر ونکوور.....
۳۸	نمودار ۱۵. قیمت مسکن در مرکز شهر ونکوور.....
۴۰	نمودار ۱۶. نرخ پراکندگی خانه خالی در کنزینگتون و چلسی.....
۶۸	نمودار ۱۷. نرخ مالیات بر عایدی املاک در ۵۰ کشور.....