

مالیات بر خانه‌های خالی: مروری بر مبانی، آثار، تجربه کشورها و الزامات اجرایی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۸۷۸
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۱/۲۹

عنوان گزارش:
مالیات بر خانه‌های خالی:
مروری بر مبانی، آثار، تجربه کشورها و الزامات اجرایی

نام دفتر:
مطالعات بخش عمومی (گروه سیاست‌های مالیاتی)

مدیر مطالعه:
محمدسعید تجریشی

تهیه و تدوین‌کننده:
حسین عبداللهی درآباد

همکار:
علی ملک‌زاده

ناظران علمی:
سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری، محمد امینی رعیا

اظهارنظرکنندگان:
علی فرنام، مهدی سرمست، امین اله پاک‌نژاد

صفحه آراء:
مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری



- واژه‌های کلیدی:
۱. مالیات بر خانه‌های خالی
 ۲. مالیات تنظیمی
 ۳. سامانه املاک و اسکان
 ۴. مسکن



فهرست مطالب
چکیده..... ۶
خلاصه مدیریتی..... ۷
تصویری از وضعیت خانه‌های خالی، سکونت ملکی و استیجاری در کشور..... ۸
۱. انواع خانه‌های خالی..... ۱۰
۲. مبانی و منطق اخذ مالیات بر خانه‌های خالی..... ۱۱
۳. آثار اقتصادی مالیات بر خانه‌های خالی..... ۱۳
۳-۱. افزایش عرضه مسکن..... ۱۳
۳-۲. کنترل قیمت مسکن..... ۱۷
۳-۳. افزایش درآمد مالیاتی..... ۱۷
۴. طراحی قانون مالیات بر خانه‌های خالی در ایران با بررسی تجربیات جهانی..... ۱۸
۴-۱. نحوه شناسایی خانه خالی..... ۱۸
۴-۲. دایره شمول مالیات بر خانه خالی..... ۱۹
۴-۳. معیار تعیین ارزش در مالیات بر خانه خالی..... ۱۹
۴-۴. نرخ مالیات بر خانه خالی..... ۱۹
۴-۵. معافیت‌های مالیات بر خانه خالی..... ۲۰
۴-۶. ضمانت اجرای مالیات بر خانه خالی..... ۲۱
۴-۷. وضعیت مالیات بر خانه‌های خالی در برخی شهرهای منتخب..... ۲۲
۵. قانون مالیات بر خانه‌های خالی در ایران: تاریخچه و وضع فعلی..... ۲۳
۵-۱. قوانین مالیات بر خانه‌های خالی تا قبل از سال ۱۳۹۴..... ۲۳
۵-۲. قانون مالیات بر خانه‌های خالی مصوب سال ۱۳۹۴..... ۲۳
۵-۳. تبیین محورهای اصلاح قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۹..... ۲۴
۵-۴. ارزیابی اصلاحات قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۹..... ۲۶
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری..... ۲۸
منابع و مأخذ..... ۲۹

فهرست جداول

جدول ۱. درصد واحدهای مسکونی خالی به تفکیک استان در بازه سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵..... ۸
جدول ۲. ویژگی‌های مالیات بر خانه‌های خالی در برخی از شهرهای منتخب..... ۲۱
جدول ۳. نمونه نحوه محاسبه مأخذ (پایه) مالیات بر اجاره املاک..... ۲۴
جدول ۴. محاسبه مالیات بر اجاره طبق ماده (۱۳۱) قانون مالیات‌های مستقیم..... ۲۴
جدول ۵. مقایسه قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹..... ۲۶

فهرست نمودار

شکل ۱. نمودار رشد تعداد و نرخ خانه‌های خالی کشور (مرکز آمار، ۱۳۹۵-۱۳۸۵)..... ۷
شکل ۲. درصد نحوه تصرف مسکن توسط خانوار کشور..... ۹
شکل ۳. نمودار مقایسه قیمت مسکن و نرخ خانه خالی در کشورها طی بازه ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶..... ۱۱
شکل ۴. نمودار تغییرات نرخ خانه خالی در شهرهای دارای مالیات و شهرهای بدون مالیات (فرانسه)..... ۱۳
شکل ۵. نمودار تغییرات نرخ خانه خالی بر حسب مدت زمان خالی ماندن در شهرهای دارای مالیات و شهرهای بدون مالیات (فرانسه)..... ۱۴
شکل ۶. نرخ پراکندگی خانه خالی در کنزینگتون و چلسی..... ۱۵



مالیات بر خانه‌های خالی: مروری بر مبانی، آثار، تجربه کشورهای و الزامات اجرایی

چکیده



در سال‌های اخیر، علاوه بر کند شدن شدید تولید و عرضه مسکن، رشد غیرمنطقی قیمت مسکن، قدرت خرید و استطاعت مسکن برای مردم را به شدت کاهش داده است و اقشار متوسط و ضعیف جامعه را بیش از پیش از خانه‌دار شدن دور کرده است. به همین دلیل درصد کمتری از خانوارها به تهیه مسکن ملکی قادر بوده و بخش عمده آنها به ناچار متقاضی مسکن استیجاری شده و سیلی از مردم به سمت اجاره‌نشینی پناه بردند که این موضوع خودافزایش مضاعف و بی‌سابقه اجاره‌بها را به دنبال داشته است.

این موضوع در حالی است که طبق گزارش مرکز آمار در سال ۱۳۹۵، ۲٫۶ میلیون خانه خالی در کشور وجود داشته و بدون هیچ استفاده‌ای رها شده است. وجود خانه خالی به منظور نقل و انتقال امری ذاتی در بازار مسکن است. موردی که مسئله خانه خالی را پررنگ می‌کند؛ اختلاف آن در ایران با متوسط نرخ طبیعی^۱ است که رغبت مستأجران را به خرید و نگهداری ملک برای کسب سود و انباشت سرمایه نشان می‌دهد. درواقع خانه‌ها می‌تواند ناشی از عوامل مختلف از جمله مشکلات قضایی، خانه تعطیلاتی^۲، وراثت، مهاجرت‌های فصلی یا دائمی، زمان نقل و انتقال و سکونت مالک یا مستأجر جدید و حتی زمان لازم برای فروش و اجاره خالی باشند؛ اما در این میان خانه‌هایی نیز برای استفاده از بازار کم‌ریسک و پرسود مسکن خالی می‌مانند که این مسئله، به کاهش عرضه خانه به‌منظور بهره‌برداری و سرمایه‌ای شدن این کالای مصرفی و به تبع آن رشد قیمت اجاره و افزایش فشار بر مستأجران و فاقدان مسکن ملکی را به دنبال دارد. علاوه بر این، خالی ماندن خانه‌ها به دلیل محبوس شدن حجم عظیمی از سرمایه کشور، به رشد تولید و اشتغال نیز آسیب می‌رساند. بررسی تجارب کشورهای نشان می‌دهد که دولت‌ها برای برقراری ثبات در بازار و کنترل قیمت‌ها از ابزار مالیاتی استفاده می‌کنند و با سازوکار مشخص برای مالکانی که به قصد کسب سودهای غیرمنطقی به بازار مسکن گام گذاشته‌اند، هزینه ایجاد می‌کنند. این اقدام مالکان دارای تعداد زیاد خانه را به عرضه واحدها یا پرداخت مالیات هدایت می‌کند که در هر دو حالت برای بخش عمده مردم منفعت خواهد داشت. البته در این راستا باید توجه ویژه‌ای به برطرف کردن چالش‌های قانونی و اجرایی شود تا این ابزار مفید و مناسب عمل کند.

در این گزارش موضوع‌هایی از جمله وضعیت خانه‌های خالی در کشور، لزوم و منطق اخذ مالیات بر خانه‌های خالی، آثار اخذ مالیات بر خانه‌های خالی، تاریخچه قانون مالیات بر خانه‌های خالی در کشور به همراه بررسی تجارب کشورهای جهان در این زمینه مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

1. The Natural Vacancy Rate for Housing

۲. این نوع خانه‌ها معمولاً مدت زمان بیشتری نسبت به خانه‌های خالی در سال اشغال شده و به‌عنوان خانه‌های «شبه‌خالی» شناخته می‌شوند.



طبق گزارش مرکز آمار در سال ۱۳۹۵، ۲٫۶ میلیون خانه خالی در کشور وجود داشته و بدون هیچ استفاده‌ای رها شده است. وجود خانه خالی به منظور نقل و انتقال امری ذاتی در بازار مسکن است. موردی که مسئله خانه خالی را پررنگ می‌کند؛ اختلاف آن در ایران با متوسط نرخ طبیعی^۱ است که رغبت محتکران را به خرید و نگهداری ملک برای کسب سود و انباشت سرمایه نشان می‌دهد. در واقع خانه‌ها می‌تواند ناشی از عوامل مختلف از جمله مشکلات قضایی، خانه تعطیلاتی،^۲ وراثت، مهاجرت‌های فصلی یا دائمی، زمان نقل و انتقال و سکونت مالک یا مستأجر جدید و حتی زمان لازم برای فروش و اجاره خالی باشند؛ اما در این میان خانه‌هایی نیز برای استفاده از بازار کم‌ریسک و پرسود مسکن خالی می‌مانند که این مسئله، به کاهش عرضه خانه به منظور بهره‌برداری و سرمایه‌ای شدن این کالای مصرفی و به تبع آن رشد قیمت اجاره و افزایش فشار بر مستأجران و فاقدان مسکن ملکی را به دنبال دارد. خالی ماندن خانه‌ها به دلیل محبوس شدن حجم عظیمی از سرمایه کشور، به رشد تولید و اشتغال نیز آسیب می‌رساند. بررسی تجارب کشورها نشان می‌دهد که دولت‌ها برای برقراری ثبات در بازار و کنترل قیمت‌ها از اهرم مالیاتی استفاده می‌کنند و با سازوکار مشخص برای مالکانی که به قصد کسب سودهای غیرمنطقی به بازار مسکن گام گذاشته‌اند، هزینه ایجاد می‌کنند.

با توجه به مطالب ارائه شده می‌توان عنوان کرد وضع مالیات بر خانه‌های خالی در کشور می‌تواند موجب تغییر انگیزه‌هایی شود که برخی از افراد را به عدم عرضه مسکن خالی خود برای اجاره ترغیب می‌کند. ایجاد زیرساخت اطلاعاتی املاک و همچنین محل سکونت می‌تواند بستر سیاستگذاری را علاوه بر حوزه مسکن در سایر حوزه‌ها از جمله سیاست‌های حمایتی مبتنی بر خانواده و همچنین سایر مالیات‌های حوزه مسکن فراهم کند. تجربه کشورها نشان می‌دهد وضع مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند به افزایش عرضه مسکن و کنترل بازار اجاره مسکن منجر شود اما به دلیل جزئیات و پیچیدگی‌های فراوان این پایه مالیاتی، لازم است در طراحی آن دقت شود.

با وجود اینکه این قانون از قبل از انقلاب در کشور وجود داشته است و چندین بار دچار تغییراتی شده است اما تاکنون عملاً اجرایی نشده است. آخرین تغییر این قانون مربوط به آذر سال ۱۳۹۹ می‌شود که در این اصلاحیه تلاش شده است ایرادهای اساسی قانون مالیات بر خانه‌های خالی که منجر به عدم اجرایی شدن آن شده بوده است، مرتفع شود.

در طراحی قانون مالیات بر خانه‌های خالی به دلیل عوامل فراوان مؤثر بر خالی ماندن خانه، باید طوری عمل کرد تا تقاضای مصرفی کاملاً از این قانون و پرداخت مالیات معاف باشند و شاخص‌های در نظر گرفته شده باید به خوبی برای شناسایی این نوع خانه‌ها عمل کنند. دو مورد از مهم‌ترین این عوامل، اقامتگاه‌های دوم (فرعی) و خانه‌هایی است که با وجود عرضه به بازار و به دلیل شرایط رکودی بازار، اجاره نمی‌روند. به همین دلیل در متن قانون مصوب سال ۱۳۹۹ نیز این دو مورد استثنا شده‌اند.

نرخ مالیات بر خانه‌های خالی باید به گونه‌ای تنظیم شود که اجاره دادن خانه نسبت به خالی نگه داشتن آن به صرفه‌تر شود. به طور معمول در عمده کشورهای بررسی شده، این نرخ بین ۲ تا ۱۰ درصد ارزش ملک است که البته در برخی موارد براساس نرخ اجاره تعیین می‌شود. افزایش نرخ این مالیات در اصلاحیه سال ۱۳۹۹ موجب شد تقریباً در سال اول حدود ۲ درصد از ارزش ملک به عنوان مالیات بر خانه‌های خالی در نظر گرفته شود (این نسبت در مناطق و شهرهای مختلف متفاوت است)، البته که اعمال معافیت ۲۵ درصدی استهلاك مالیات بر درآمد اجاره برای مالیات بر خانه خالی نیز چندان منطقی نیست. همچنین لازم است ارزش اجرای املاک را سازمان امور مالیاتی به واقعیت بازار نزدیک‌تر کند که این موضوع نیاز به بازنگری روی جدول ارزش اجرای ملک یا سیستمی شدن آن دارد.

یکی دیگر از مهم‌ترین نکات در مورد مالیات بر خانه‌های خالی که همواره از چالش‌های اجرای این قانون بوده است، **نحوه شناسایی خانه‌های خالی** است. با توجه به شرایط کشور و در اختیار نبودن اطلاعات مالکیتی و سکونتی افراد، اولین قدم، تکمیل سامانه املاک و اسکان (تکمیل اطلاعات سکونتی افراد براساس خوداظهاری و همچنین تکمیل اطلاعات مالکیتی افراد براساس اطلاعات دستگاه‌های اجرایی و خوداظهاری افراد) است. تکمیل شدن این سامانه از اخذ مالیات بر خانه‌های خالی اهمیت بیشتری در سیاستگذاری حوزه مسکن دارد و به همین دلیل می‌توان مالیات بر خانه‌های خالی را به نوعی ضمانت اجرایی اظهار سکونت و مالکیت افراد قلمداد کرد به نوعی که املاکی که سکونت یا مالکیت آنها اظهار نشده باشد در حکم خانه خالی تلقی شده و طبعاً در زمان نقل و انتقال، لازم است بدهی مالیاتی مربوط به آنها تسویه شود. تکمیل و راه‌اندازی سامانه املاک اخذ مالیات‌های دیگر و شناسایی و واگذاری تسهیلات حمایتی را ممکن می‌سازد. به همین دلیل می‌توان در گام اول اجرای این قانون و به منظور تکمیل تدریجی این سامانه، صرفاً اطلاعات خوداظهاری افراد ملاک قرار گیرد اما لازم است با ضمانت اجراهای موجود در قانون به مرور این سامانه تکمیل‌تر شود.

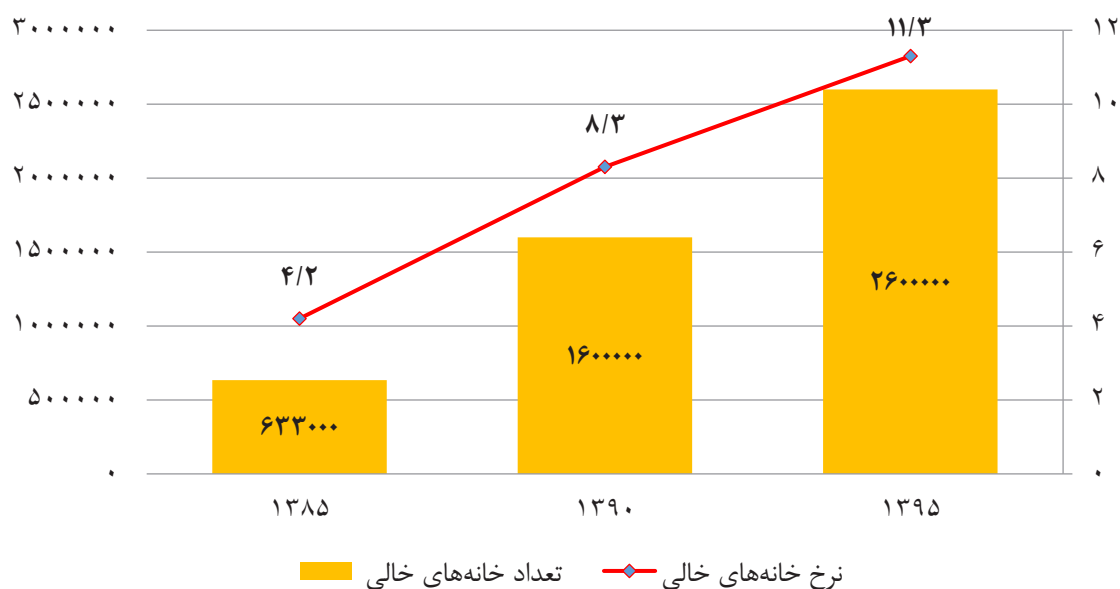
1. The Natural Vacancy Rate for Housing

۲. این نوع خانه‌ها معمولاً مدت زمان بیشتری نسبت به خانه‌های خالی در سال اشغال شده و به عنوان خانه‌های «شبه‌خالی» شناخته می‌شوند.

تصویری از وضعیت خانه‌های خالی، سکونت ملکی و استیجاری در کشور

براساس سرشماری مرکز آمار، خانه‌های خالی در کشور طی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۹۵ حدوداً چهار برابر شده و از ۶۳۳ هزار واحد در سال ۱۳۸۵ به ۱،۶ میلیون واحد در سال ۱۳۹۰ و ۲،۶ میلیون واحد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. در این مدت نرخ خانه‌های خالی یا همان نسبت تعداد خانه‌های خالی به تعداد واحدهای مسکونی کشور از ۴،۲ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۸،۳ درصد در سال ۱۳۹۰ و ۱۱،۳ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است.

شکل ۱. نمودار رشد تعداد و نرخ خانه‌های خالی کشور (مرکز آمار، ۱۳۸۵-۱۳۹۵)



در این بین استان تهران با دارا بودن ۱۹ درصد کل خانه‌های خالی در کشور (حدود ۴۹۰ هزار واحد مسکونی خالی) رتبه نخست کشور را دارد. نرخ خانه‌های خالی استان تهران در سال ۱۳۹۵ معادل ۱۱،۶ درصد و حدود ۰/۳ درصد بالاتر از متوسط کشوری آن است و شش استان اصفهان، خراسان رضوی، فارس، آذربایجان شرقی، البرز و خوزستان با دارا بودن مجموع سهمی معادل ۳۹ درصد از کل خانه‌های خالی کشور در رتبه‌های بعدی بیشترین تعداد خانه‌های خالی قرار دارند (سرشماری مرکز آمار، ۱۳۸۵-۱۳۹۵).

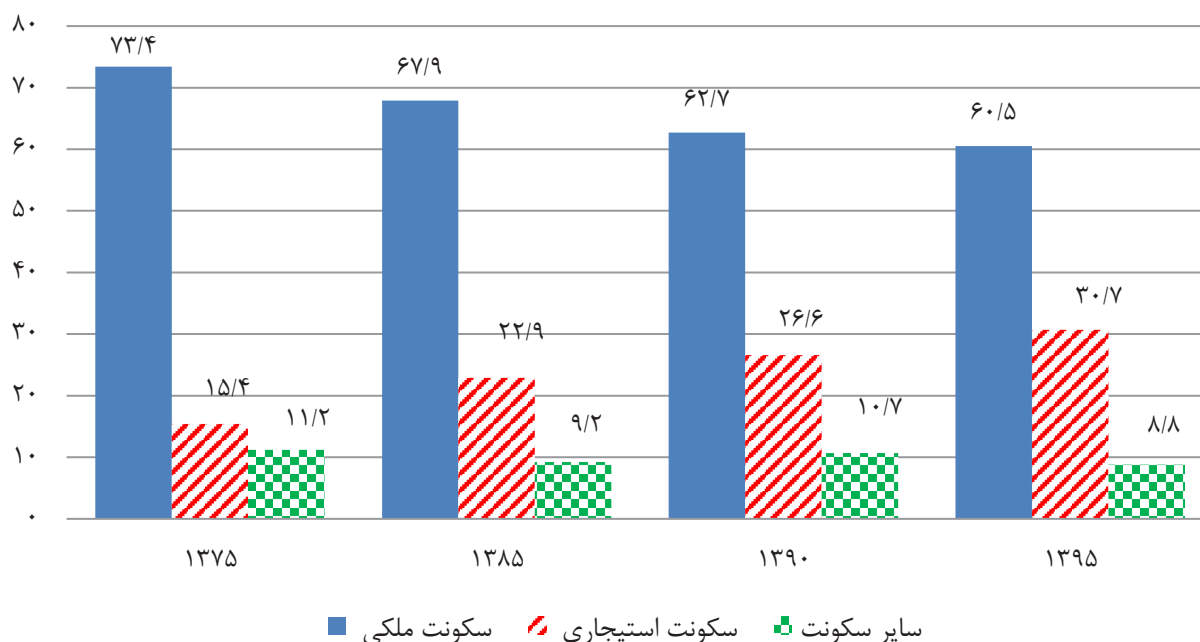
جدول ۱. درصد واحدهای مسکونی خالی به تفکیک استان در بازه سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵

استان	تعداد واحدهای مسکونی خالی			تعداد کل واحدهای مسکونی			نرخ خانه‌های خالی		
	۱۳۹۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۹۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۹۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵
تهران	۴۸۹۹۸۶	۳۲۷۱۶۳	۱۱۳۱۹۵	۴۲۱۸۴۱۷	۳۶۸۷۹۳۵	۳۶۰۵۰۸۹	۱۱/۶۲	۸/۸۷	۳/۱۴
اصفهان	۲۴۲۰۹۰	۱۴۰۹۴۲	۷۳۹۰۵	۱۶۶۲۱۴۲	۱۴۵۳۱۲۱	۱۱۱۸۹۱۱	۱۴/۵۶	۹/۷۰	۶/۶۱
خراسان رضوی	۱۹۴۴۸۰	۱۱۰۱۳۵	۵۰۳۲۵	۱۸۸۸۹۳۳	۱۶۵۱۳۹۲	۱۲۹۶۳۳۱	۱۰/۳۰	۶/۶۷	۳/۸۸
فارس	۱۶۰۹۵۵	۹۱۰۱۰	۲۸۹۴۹	۱۳۲۰۱۳۴	۱۱۵۴۱۲۲	۸۸۸۸۶۵	۱۲/۱۹	۷/۸۹	۳/۲۶
آذربایجان شرقی	۱۴۳۶۲۷	۱۰۰۴۷۷	۳۴۸۲۱	۱۱۶۸۳۲۳	۱۰۲۱۴۰۲	۷۹۲۳۴۲	۱۲/۲۹	۹/۸۴	۴/۳۹
البرز	۱۳۲۴۰۹	۶۹۸۶۳	-	۸۱۵۱۷۵	۷۱۲۶۶۴	-	۱۶/۲۴	۹/۸۰	-
خوزستان	۱۳۱۳۷۰	۸۴۹۴۴	۳۶۸۸۹	۱۰۹۷۴۷۷	۹۵۹۴۶۵	۸۵۹۳۷۶	۱۱/۹۷	۸/۸۵	۴/۲۹
مازندران	۱۰۲۱۷۳	۷۰۰۲۳	۲۱۰۳۷	۱۰۴۴۶۹۰	۹۱۳۳۱۶	۷۴۰۰۸۹	۹/۷۸	۷/۶۷	۲/۸۴
گیلان	۸۸۶۱۱	۵۳۷۷۶	۲۱۶۳۷	۸۵۱۰۹۴	۷۴۴۰۶۶	۶۶۸۸۱۶	۱۰/۴۱	۷/۲۳	۳/۲۴
کرمان	۷۵۷۳۷	۵۸۷۶۷	۲۸۷۷۶	۷۴۴۹۸۶	-	۵۱۷۶۵۲	۱۰/۱۷	-	۵/۵۶
هرمزگان	۷۰۳۴۲	۴۱۸۳۹	۱۶۳۶۶	۴۰۷۷۵۷	۳۵۶۴۸۰	۲۶۶۲۰۴	۱۷/۲۵	۱۱/۷۴	۶/۱۵
آذربایجان غربی	۶۷۲۹۱	۴۹۱۷۵	۱۹۱۹۱	۸۲۸۷۰۵	۷۲۴۴۹۲	۵۷۸۰۷۷	۸/۱۲	۶/۷۹	۳/۳۲
سیستان و بلوچستان	۵۰۳۸۵	۴۴۳۶۷	۱۶۶۳۷	۵۳۴۳۸۳	-	۳۷۱۳۱۵	۹/۴۳	-	۴/۴۸
کردستان	۵۰۳۵۱	۲۷۴۱۹	۱۱۱۰۹	۴۴۰۹۳۹	۳۸۵۴۸۹	۳۰۹۳۵۹	۱۱/۴۲	۷/۱۱	۳/۵۹
یزد	۴۹۳۱۶	۳۹۴۶۹	۲۱۱۶۶	۳۵۳۳۵۱	۳۰۸۹۱۶	۲۵۱۱۳۱	۱۳/۹۶	۱۲/۷۸	۸/۴۳
کرمانشاه	۴۸۲۳۹	۲۷۸۹۱	۱۲۲۴۸	۵۶۲۴۵۳	۴۹۱۷۲۲	-	۸/۵۸	۵/۶۷	-
همدان	۴۶۵۸۳	۳۷۳۶۵	۱۰۸۸۲	۵۳۹۲۸۷	۴۷۱۴۷۰	۳۶۹۴۷۱	۸/۶۴	۷/۹۳	۲/۹۵
قم	۴۵۶۶۵	۲۶۶۹۰	۱۴۲۱۴	۳۶۴۰۰۱	-	۲۵۲۹۲۵	۱۲/۵۵	-	۵/۶۲
مرکزی	۴۵۰۱۴	۳۹۵۷۳	۱۶۰۷۶	۴۷۸۸۵۶	۴۱۸۶۳۸	۳۴۴۹۹۷	۹/۴۰	۹/۴۵	۴/۶۶
قزوین	۴۳۶۰۹	۲۲۲۰۵	۱۰۰۳۱	۳۸۳۸۲۴	۳۳۵۵۵۷	۲۶۹۸۶۵	۱۱/۳۶	۶/۶۲	۳/۷۲
اردبیل	۴۱۸۲۲	۲۴۱۰۷	۱۰۸۹۸	۳۶۵۴۲۱	-	۲۵۳۹۱۲	۱۱/۴۴	-	۴/۲۹
گلستان	۳۹۳۶۷	۲۵۱۷۱	۹۸۹۷	۵۴۵۷۶۴	-	۳۷۹۲۲۳	۷/۱۹	-	۲/۶۱
لرستان	۳۵۸۱۰	۲۲۷۷۱	۷۳۷۰	۴۸۱۵۱۴	۴۲۰۹۶۲	۳۲۲۷۰۷	۷/۴۴	۵/۴۱	۲/۲۸
خراسان جنوبی	۳۱۳۵۰	۱۸۰۶۱	۸۸۹۶	۲۰۶۶۳۷	-	۱۴۳۵۸۱	۱۵/۱۷	-	۶/۲
بوشهر	۳۱۲۰۱	۲۱۲۹۰	۵۶۷۷	۲۴۷۵۳۹	-	۱۷۲۰۰۲	۱۲/۶۰	-	۳/۳
سمنان	۲۶۷۱۳	۲۰۴۴۷	۸۶۴۰	۲۰۶۰۵۶	۱۸۰۱۴۴	۱۴۶۱۹۰	۱۲/۹۶	۱۱/۳۵	۵/۹۱
زنجان	۲۳۶۳۷	۲۰۰۷۰	۷۶۰۱	۳۰۲۰۸۷	۲۶۴۰۹۸	۲۰۱۴۲۹	۷/۸۲	۷/۶۰	۳/۷۷
خراسان شمالی	۲۳۰۷۸	۱۲۶۱۷	۵۰۹۴	۲۵۰۰۹۱	۲۱۸۶۴۱	۱۶۹۳۷۴	۹/۲۳	۵/۷۷	۳/۰۱
چهارمحال و بختیاری	۲۹۵۰۵	۱۶۱۳۱	۵۳۳۴	۲۴۱۱۸۷	-	۱۶۷۵۸۸	۱۲/۲۳	-	۳/۱۸
کهگیلویه و بویراحمد	۱۳۶۹۲	۱۰۸۵۰	۴۰۷۰	۱۸۰۵۹۹	-	۱۲۵۴۸۹	۷/۵۸	-	۳/۲۴
ایلام	۱۳۲۹۹	۸۸۰۴	۸۳۶۲	۱۵۴۱۱۴	۱۳۴۷۳۴	۹۹۱۵۸	۸/۶۳	۶/۵۳	۲/۶۶
کل کشور	۲۵۸۷۶۰۷	۱۶۶۳۴۱۲	۶۳۳۵۶۹	۲۲۸۲۵۰۴۶	۱۹۹۵۴۷۰۸	۱۵۸۵۹۹۲۶	۱۱/۳۴	۸/۲۹	۴/۱۶

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵.

رشد چهار برابری خانه‌های خالی در کشور طی دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵، در حالی اتفاق افتاده است که با توجه به افزایش سالیانه قیمت مسکن (رشد بیش از هفت برابری طی بازه زمانی ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵)، اقشار متوسط جامعه توانایی مالی خود را برای خرید خانه از دست داده و بالاجبار به اجاره‌نشینی روی آورده‌اند. طبق سرشماری سال ۱۳۷۵ چیزی حدود ۷۳ درصد از مردم دارای خانه ملکی بوده‌اند؛ اما این آمار در سال ۱۳۹۵ به ۶۰ درصد رسیده است و در مقابل با رشد جمعیت و به دلیل ناتوانی مردم از خرید مسکن، اجاره‌نشینی در این بازه زمانی حدود دو برابر شده است (سرشماری مرکز آمار، ۱۳۹۵-۱۳۷۵).

شکل ۲. درصد نحوه تصرف مسکن توسط خانوار کشور



مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵.

علاوه بر چالش‌های ناشی از مکان‌یابی بعضاً نادرست و مطلوبیت ناکافی مسکن‌های تولیدشده، افزایش نرخ اجاره‌نشینی و در مقابل خالی ماندن خانه‌ها این موضوع را پررنگ می‌کند که چرا خانه‌ها خالی می‌مانند؟ و اینکه آیا خالی ماندن خانه‌ها نشان از این موضوع است که به دلیل رشد ساخت‌وساز و تأمین مسکن برای اغلب افراد، خانه‌ها خالی مانده‌اند یا خیر؟ در ادامه گزارش به این موضوع پرداخته می‌شود.

۱. انواع خانه‌های خالی

به‌طور کلی به خانه‌ای که در یک زمان خاص ساکنی ندارد، خانه خالی گفته می‌شود. اما تعریف خانه خالی با توجه به شرایط دقیق‌تر می‌شود. اصطلاح خانه خالی ممکن است به طیف گسترده‌ای از شرایط، اشاره داشته باشد: خانه‌هایی که در بازار مسکن در انتظار خرید و اجاره هستند، خانه‌هایی که در بازه‌ای زمانی به‌منظور تغییر ساکنان خالی می‌مانند، واحدهای مسکونی که به‌منظور تعمیر یا بازسازی، خالی مانده‌اند و مسکن‌های دارای دعوی یا حتی خانه‌هایی که در انتظار تخریب هستند (Hoekstra and Vakili-zad, 2011; Blossier, 2012). از منظری دیگر خانه خالی، واحدی است که در اثر عدم عرضه مالک با قیمت معین در بازار مسکن ایجاد می‌شود. بنابراین خانه‌های خالی به اشکال مختلف و به دلایل مختلف در بازار وجود دارند (Ferrer et al., 2020). با یک طبقه‌بندی کلی خانه خالی به دو دسته خانه خالی بازاری^۱ و خانه خالی غیربازاری^۲ تقسیم می‌شوند.

خانه خالی بازاری: این نوع خانه، در نتیجه معاملات بازار حاصل می‌شود. به‌عنوان نمونه این تعریف هنگامی اطلاق می‌شود که واحد برای فروش یا اجاره گذاشته شود یا هنوز از زمانی که فروخته شده یا اجاره داده شده، خانوار در آن ساکن نشده است.

1. Market Vacant Units
2. Non-market Vacant Units

خانه خالی غیربازاری: این نوع از خانه خالی در خارج از معاملات بازار ایجاد می‌شود. برای مثال هنگامی که واحدها به‌عنوان خانه تعطیلاتی (املاکی که برای اوقات فراغت به‌عنوان خانه‌های دوم) استفاده می‌شوند یا عمداً دور از معامله و بازار نگهداری می‌شوند.^۱ در دسته خانه خالی غیربازاری «خانه‌های خالی رها شده» نیز وجود دارد. برخی از این واحدها توسط مالک نه به فروش می‌رسند و نه برای سکونت بازسازی می‌شوند. هدف مالک از خالی نگه داشتن این واحدها و احتکار آنها، حبس دارایی به‌منظور کسب سودهای بالاست. این مسئله علاوه بر اینکه عرضه تعدادی از خانه‌ها را در کشور کاهش می‌دهد، باعث آسیب مستقیم به منظر محلات و افزایش آسیب‌های اجتماعی نیز می‌شود (Ferrer et al., 2020). در دسته خانه خالی غیربازار، خانه خالی می‌تواند ناشی از «سوءاستفاده سوداگران از بازار یا دستکاری و احتکار» ایجاد شده باشد. بدین معنی که سرمایه‌گذاران، ملکی را خریداری و خالی نگه می‌دارند و از این طریق از افزایش قیمت، سود کسب می‌کنند (Ferrer et al., 2020). به‌عنوان مثال مالکان از مستأجران یا خریداران، اجاره و پول‌های گزاف درخواست می‌کنند و در صورت اجاره یا فروش نرفتن از کاهش قیمت امتناع می‌کنند و منتظر افزایش ارزش آن هستند. این اقدام با سودهای کلان در مقابل ضرر عده بسیاری از مردم همراه است. نکته‌ای که قابل ذکر است در شرایط بحرانی مسکن و بی‌خانمانی مردم، همه انواع خانه‌های خالی، فعالیت سوداگرانه محسوب می‌شود و باید زمان خالی ماندن در خانه خالی بازار نیز کنترل و کاهش یابد. به‌عنوان نمونه در شهری مانند لس‌آنجلس که با بحران دسترسی و بی‌خانمانی روبه‌رو است، حتی یک خانه خالی که برای مدت کوتاهی جهت تفریح و تعطیلات خالی است، اضافه محسوب می‌شود (Ferrer et al., 2020). دولت‌ها برای تعدیل و کاهش تعداد خانه‌هایی که به‌صورت عمد و به قصد کسب سودهای کلان خالی نگه داشته می‌شوند؛ سیاست‌های بازدارنده اعمال می‌کنند، یکی از این ابزارها، مالیات بر خانه‌های خالی است. درواقع مسئولان با وضع مالیات به دنبال افزایش هزینه نگهداری خانه خالی و ترغیب صاحبان به فروش یا اجاره ملک خود هستند.

۲. مبانی و منطق اخذ مالیات بر خانه‌های خالی

در بازار مسکن رقابتی، قیمت خانه تابعی از عرضه و تقاضاست. اگر تقاضا برای مسکن بیشتر از عرضه مسکن باشد، کمبود مسکن وجود خواهد داشت و قیمت خانه افزایش خواهد یافت (Thalmann, 2008). در این شرایط تعداد واحدهای مسکونی خالی پایین خواهد بود، زیرا افراد جویای خانه به‌سرعت خانه‌های خالی را اشغال می‌کنند. بنابراین، می‌توان انتظار داشت که رابطه معکوسی بین نرخ خانه خالی از یک‌سو و رشد قیمت مسکن از سوی دیگر وجود داشته باشد. بنابراین کاهش درصد خانه‌های خالی باید به افزایش میزان قیمت مسکن ختم شود. در بسیاری از مطالعات تجربی، مانند مطالعات روزن و اسمیت^۲ در سال ۱۹۸۳ و گابریل و نوتهافت^۳ در سال ۱۹۸۸ این موضوع تأیید شده است (Chen, 2001). نرخ خانه خالی پایین به معنی کمبود خانه و در نتیجه فشار زیاد بر قیمت خانه است. به‌عنوان مثال برای کشورهایی که در اواسط دهه ۱۹۹۰ نرخ خانه خالی پایین داشتند، افزایش قیمت اتفاق افتاده است. در هلند، سوئد، انگلستان و تا حدی دانمارک نیز این نظریه معنا دارد و تعداد خانه خالی نسبتاً پایین و همچنین افزایش نسبتاً زیاد در قیمت خانه در این کشورها اتفاق افتاده است (Hoekstra and Vakili-zad, 2011).

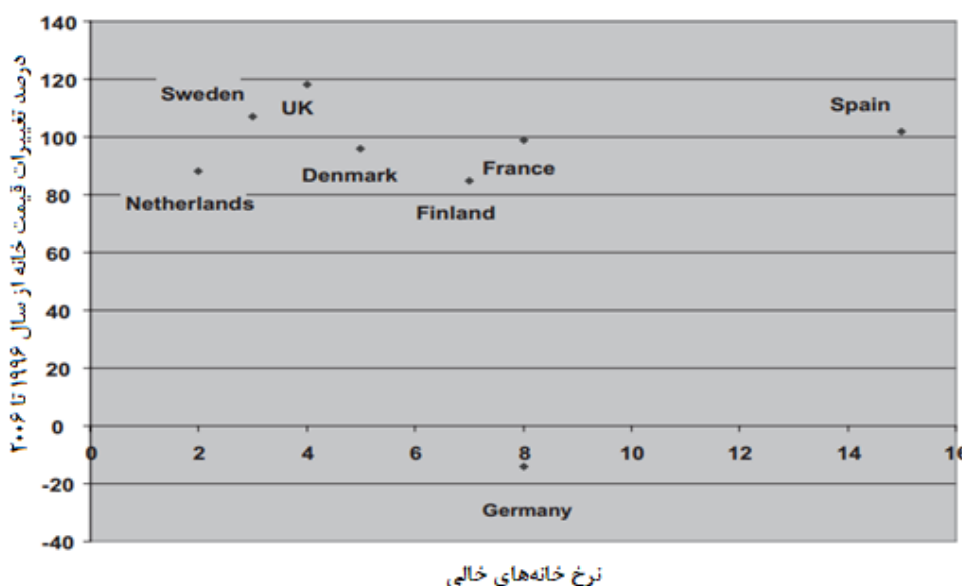
اما آیا برعکس آن نیز برقرار است؟ یعنی نرخ خانه خالی زیاد موجب کاهش قیمت مسکن می‌شود؟ با بررسی مطالعات و تجارب خارجی می‌توان گفت نرخ خانه خالی برای پیش‌بینی تحولات قیمت مسکن در آینده عمل می‌کند و اگر در برهه‌ای زیاد باشد، می‌توان در سال‌های بعد، رشد اندک یا حتی منفی قیمت مسکن را انتظار داشت. برای کشوری مانند آلمان، این موضوع تأیید شده است. در این کشور هنگامی که تعداد خانه خالی نسبتاً بالا بوده، کاهش قیمت خانه در فاصله زمانی کمی اتفاق افتاده است. با این وجود، کشورهایی نیز هستند که مکانیسم فوق در آنها صدق نمی‌کند و واقعیت کاملاً متفاوت از تئوری پایه‌ای اقتصاد است. این موضوع با تمرکز بر بازار مسکن اسپانیا، ایتالیا، آمریکا، تایوان، فرانسه و فنلاند نشان داده می‌شود. در این کشورها به‌رغم وجود خانه‌های خالی و افزایش نرخ آن، قیمت مسکن در حال افزایش بوده است. البته میزان رشد قیمت در هر کشور متفاوت گزارش شده است و حتی در یک کشور بالای ۱۰۰ درصد و در کشوری دیگر پایین‌تر از آن اتفاق افتاده است. به‌عنوان مثال اسپانیا با نرخ خانه خالی بسیار بالا (۱۵ درصد) افزایش بیش از ۱۰۰ درصدی را در قیمت خانه طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ تجربه کرده است (Hoekstra and Vakili-zad, 2011).

نمودار زیر رابطه بین نرخ خانه‌های خالی و رشد واقعی قیمت مسکن را در هشت کشور نشان می‌دهد:

۱. ذکر این نکته الزامی است که در نظام آماری کشور خانه‌های دوم و تعطیلاتی طبقه‌بندی مجزا داشته که براساس این رویکرد حداقل در بعد مبانی نظری می‌توان آنها را هم ذیل مفهوم خانه‌های خالی در نظر گرفت.

2. Rosen and Smith
3. Gabriel and Nothaft

شکل ۳. نمودار مقایسه قیمت مسکن و نرخ خانه خالی در کشورهای بازه ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶



Source: Hoekstra and Vakili-zad, 2011.

بنابر این افزایش تعداد خانه‌های خالی همواره نمی‌تواند ضمانت کاهش و یا کنترل قیمت مسکن باشد و واحدهای مسکونی در کشورهای مذکور به دلیل قیمت‌های بالا به طور نامناسبی خالی مانده و در نتیجه خانواده‌های کم‌درآمد نمی‌توانند این واحدها را اجاره یا خریداری کنند (Ferrer et al., ۲۰۲۰). با توجه به مطالب بیان شده بروز پدیده خانه خالی و تأثیر آن بر قیمت مسکن ناشی از دو علت اساسی زیر است:

■ پیشی گرفتن عرضه از تقاضا در بازار مسکن

■ پدیده شکست بازار^۱ در بخش مسکن

در حالت اول، افزایش میزان واحدهای مسکونی خالی، موجب کاهش قیمت مسکن در بازار می‌شود (مانند کشور آلمان)؛ اما در حالت دوم، وجود واحدهای مسکونی خالی با افزایش بی‌رویه قیمت خانه همراه خواهد بود.

شکست بازار به معنای بروز شرایطی است که در آن مکانیسم بازار به درستی عمل نمی‌کند یعنی در بازار مسکن با وجود تولید مسکن، تقاضا به تأمین نیاز خود قادر نیست. در واقع به دلیل عرضه مسکن با قیمت‌های بالا، تقاضا توانایی تأمین مسکن را ندارد یا در اصطلاح، عرضه انجام شده، متناسب با نیاز افراد نیست و خانه‌هایی وجود دارد که با وجود اینکه افرادی حاضرند و علاقه دارند آنها را بخرند یا اجاره کنند اما خالی نگه داشته شده است.

بررسی تجربه کشور تایوان نشان می‌دهد که بازگشت سرمایه مسکن در این کشور از دهه ۱۹۷۰ آنقدر بالا بوده که مالکان واحدهای مسکونی را تشویق به خالی نگهداشتن خانه‌های خود، آن‌هم برای سودهای هنگفت در آینده کرده است. همین عامل موجب افزایش قیمت مسکن در تایوان شده و مردم را از دسترسی به آن دورتر کرده است. پروفیسور لی استاد اقتصاد دانشگاه ای‌اند‌ام تگزاس^۲ در شرح نتایج تحقیق خود در زمینه پدیده خانه‌های خالی می‌گوید: «خانواده‌های کم‌بضاعت از استطاعت مالی کافی برای خرید مسکن برخوردار نیستند؛ بنابراین روشن است که قیمت خانه‌ها به خاطر تقاضای کسانی که می‌خواهند از خانه پول در بیاورند (سوداگران) بالا می‌رود و بیشتر خریداران بیش از یک خانه خریداری می‌کنند.»^۳

در واقع وجود خانه‌های خالی به میزان نرخ طبیعی^۴، امر ذاتی برای تعادل در بازار مسکن تلقی می‌شود و وجود درصدی خانه خالی در بازار، طبیعی و اقتضای بازار مسکن است. آنچه دارای اشکال و جزء غیر ذاتی بازار تلقی می‌شود، فاصله نرخ واقعی خانه‌های خالی نسبت به نرخ طبیعی آن است.^۵

مسئله افزایش خانه‌های خالی بیش از نرخ طبیعی، به دلیل وجود تقاضای سوداگران جهت احتکار و انتظارات تورمی رخ می‌دهد و با اثر گلوله برفی تقاضای مذکور، این فاصله بیشتر نیز خواهد شد. در چارچوب ادبیات اقتصاد مسکن و براساس مکانیسم تعدیل قیمت، رخداد فوق (فاصله نرخ واقعی خانه‌های خالی از نرخ طبیعی) می‌بایست به کاهش قیمت تعادلی بازار بیانجامد، لیکن از آنجایی که مکانیسم مذکور در بازار مسکن کشورهای نظیر ایران که عرضه مسکن

1. Market Failure

2. Li Gan is a Professor of Economics at Texas A&M University

3. <https://www.cnbc.com/2021/10/21/china-economy-property-sector-must-shrink-to-be-stable-says-prof.html>

4. The Natural Vacancy Rate for Housing

5. https://economistsview.typepad.com/economistsview/2005/11/the_natural_vac.html

بسیار کمتر از تقاضای (مصرفی و سرمایه‌ای) آن است، عمل نمی‌کند. فزونی قابل توجه نرخ واقعی خانه‌های خالی بر نرخ طبیعی آن که مبتنی بر الگوی اقتصادسنجی به دست می‌آید، خود عامل افزایش قیمت مسکن شده و در چنین شرایطی، بازار مسکن دچار شکست خواهد شد (فدایی و کمیاب، ۱۳۹۶). از سوی دیگر در اغلب موارد این سؤال به وجود می‌آید که چرا با وجود قیمت‌های بسیار بالای خانه نسبت به درآمد متوسط جامعه، همچنان نسبت خانه‌های خالی زیاد است؟ یا در زمانی که تقاضای مسکن بالاست؛ آیا منطقی است که مالکان خانه خود را خالی نگه دارند و از درآمد اجاره یا فروش آن محروم بمانند؟ تحقیقات و بررسی کامرون موری^۱ کارشناس اقتصاد املاک و مستغلات دانشگاه کوئینزلند به این موضوع پرداخته است. براساس بررسی‌های این محقق در صورتی که مالک، خانه‌ای که مستأجر در آن زندگی کرده را بفروشد، نسبت به حالتی که خانه خالی باشد (کلید نخورده) و آن را بفروشد سود کمتری خواهد برد. برای مثال قیمت خانه‌ای که مستأجر در آن زندگی کرده باشد، ۵۰۰ هزار دلار است؛ اما در صورتی که کلید نخورده باشد، قیمت همان مسکن ۵۲۰ هزار دلار (۴ درصد بیشتر) خواهد بود. در این شرایط اگر دریافت اجاره سالیانه نیز ۲۰ هزار دلار باشد، به دلیل صرفه اقتصادی، مالکان باز هم مایلند خانه خود را خالی نگه دارند؛ چرا که با این کار امکان فروش ملک در هر زمان و پس از رشد قیمت‌ها فراهم است و افراد می‌توانند با قیمت‌های بالاتر واحدهای مسکونی خود را بفروش برسانند (Murray, 2017). مضاف بر اینکه با چالش‌های احتمالی با مستأجر و رفع استهلاک املاک خود دیگر روبه‌رو نخواهد شد. بنابراین خانه‌های خالی را می‌توان یک دارایی با نقدشوندگی بالاتر نسبت به یک خانه اشغال شده دانست. به عبارتی خانه خالی زمان کمتری برای فروش نیاز دارد و به تبع فروش آن سریع‌تر است و در آینده نیز به دلیل عدم عرضه به بازار (احتکار) قیمت واحدهای مسکونی افزایش خواهد یافت. بنابراین مالکان واحدهای مسکونی خالی، نه تنها از خالی نگه داشتن واحدهای خود متضرر نمی‌شوند بلکه این قابلیت برای آنها وجود دارد که با کاهش عرضه خانه، موجب رشد فزاینده قیمت مسکن شوند.

نکته دیگر این است که حاکمیت حق مداخله در جهت منافع عمومی را دارد، چرا که هزینه‌هایی از محل درآمدهای عمومی کشور برای فراهم‌سازی قابلیت سکونت انجام داده است. بنابراین زمانی که مالک اقدام به احتکار و بلااستفاده گذاشتن واحدهای مسکونی کند، درواقع حق دیگر افراد جامعه از این هزینه‌ها را ضایع کرده و به همین منظور دولت ناچار به توسعه شهرها و هزینه مجدد از منابع عمومی برای ارائه خدمات روبنایی و زیربنایی به مناطق جدید است. نکته قابل ذکر دیگر در خصوص منطق اخذ مالیات از خانه‌های خالی، عدم استفاده از سرمایه‌های کشور و کاهش رشد اقتصادی در اثر آن است. براساس اطلاعات مرکز آمار^۲ به دلیل عدم برخورد با محتکران در خانه‌های خالی بیش از ۲۰۰۰ هزار میلیارد تومان بدون استفاده منجمد شد که بخشی از آن امکان عرضه به بازار اجاره را داشت. با توجه به دلایل فوق، منطق حکم می‌کند که دولت‌ها نقش مهم خود را در رعایت و تنظیم قوانین بازار ایفا کنند و با اتخاذ سیاست‌های راهبردی مکانیسم قیمتی بازار مسکن را به‌درستی ایجاد کنند (Chen, 2001). دولت‌ها با مالیات بر واحدهای مسکونی خالی هزینه نگهداری خانه بدون استفاده را افزایش می‌دهند و از ابزارهای حاکمیت برای تخصیص بهینه منابع موجود مسکن در شرایط نابرابری عرضه و تقاضا، بهره می‌گیرند. البته براساس تحقیقات صورت گرفته باید گفت این مالیات در کنار سایر ابزارها و بسته‌های سیاست‌گذاری، نقش یکی از قطعات پازل‌های بهبود بازار مسکن را ایفا می‌کند و برای ساماندهی کامل و مناسب بازار مسکن نیاز به بهره‌گیری از سلسله راهکارها است.

۳. آثار اقتصادی مالیات بر خانه‌های خالی

مالیات بر خانه‌های خالی به ابزاری محبوب در میان قانونگذاران کشورهای مختلف تبدیل شده است و با وجود تحقیقاتی در زمینه تأثیر آن بر بازار مسکن، با این حال تحلیل آثار اقتصادی این ابزار نیازمند ارزیابی و مطالعات بیشتری در کشورهای دنیا است. برخی پژوهش‌ها هم نسبت به دستیابی این قانون به اهداف تعدیل قیمت و افزایش عرضه مسکن ابراز تردید کرده‌اند.

۳-۱. افزایش عرضه مسکن

یکی از ابزارهای مؤثر برای تعادل بازار و مقابله با تقاضای سوداگران در بخش مسکن، وضع مالیات بر خانه‌های خالی عنوان شده است. درواقع برخی از پژوهشگران معتقدند این نوع مالیات با افزایش هزینه خالی نگه داشتن واحدهای مسکونی، انگیزه‌های سوداگران مالکان را برای احتکار کاهش می‌دهد و موجب ترغیب آنها به عرضه واحدهای خود به بازار می‌شود. پژوهش‌های دیگری نیز وجود دارد که اخذ مالیات از خانه‌های خالی را در عرضه مسکن بی‌تأثیر می‌داند. به‌عنوان مثال بلوسیر^۳ با بررسی قانون مالیات بر خانه‌های خالی فرانسه که در سال ۲۰۰۶ وضع شده بود، نشان می‌دهد که مالیات بر خانه‌های

1. Cameron K. Murray

۲. و با این فرض که تعداد خانه‌های خالی در سال ۱۴۰۰، برابر سال ۱۳۹۵ است که البته با توجه به رشد صعودی تعداد خانه‌های خالی از ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ و همچنین افزایش تعداد املاک مسکونی در بازه ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰، این فرض خوش‌بینانه است.

۳. حدود ۲.۵ میلیون واحد ضربدر متوسط قیمت ۷۰۰ میلیون تومان برای هر واحد مسکونی (به گزارش اطلاعات قیمت و اجاره مسکن در نقاط شهری کشور - تابستان ۱۴۰۰، قیمت مسکن در سطح کشور به‌ازای هر متر مربع به‌طور متوسط ۱۱ میلیون تومان بوده است).

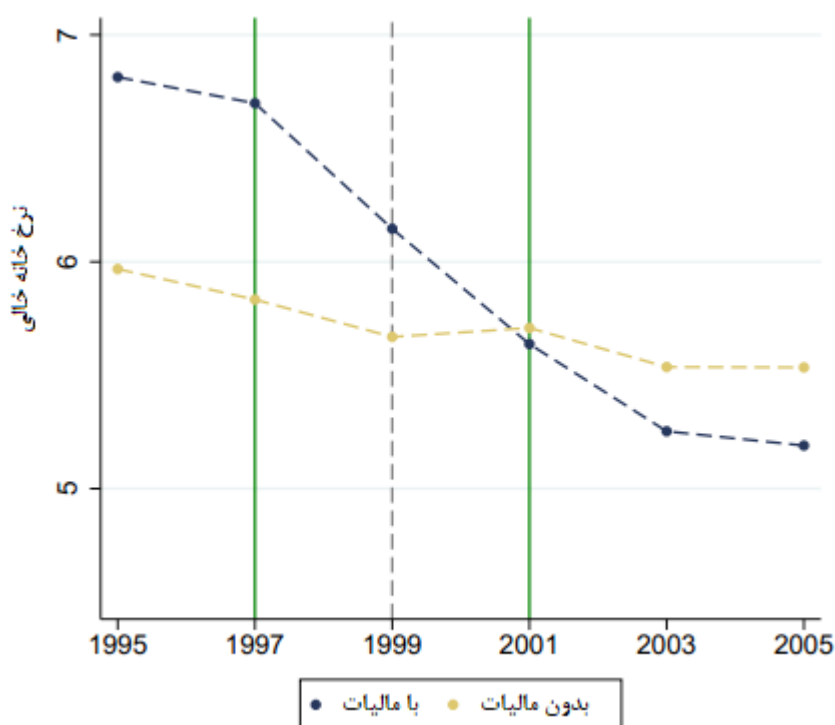
1. Felix Blossier

خالی در این کشور بی‌اثر بوده است. بلوسیر از داده‌های سرشماری ملی فرانسه که هر ۹ سال اطلاعات مربوط به خانه خالی را منتشر می‌کرد، در تحقیق خود استفاده می‌کند. وی معتقد است، اجرای نامناسب قانون می‌تواند دلیل بی‌تأثیری مالیات بر خانه‌های خالی باشد. منظور از اجرای ضعیف، وجود زمینه تقلب و ایجاد صورت حساب جعلی، مشکلات شناسایی خانه خالی و تعریف مناسب از خانه خالی است. علاوه بر این، این واقعیت که نرخ مالیات آن نیز بازدارنده نیست، مالکان را به اجاره خانه ترغیب نمی‌کند. درواقع صاحبخانه هزینه فرصت اجاره ندادن ملک خود را می‌سنجد و این میزان مالیات، به احتمال زیاد باعث تغییرات رفتاری چشمگیر نمی‌شود (Blossier, 2012).

مطالعه دیگر در فرانسه به عکس این نتیجه دست یافته است. ماریونا سگو^۲ طی تحقیقی تحت عنوان «اثر مالیات بر خانه‌های خالی بر بازار مسکن فرانسه» به بررسی اجرای آزمایشی این مالیات به وسیله شهرداری‌ها در مناطق فرانسه در سال ۱۹۹۹ پرداخته است. نتایج این محقق با نتایج بلوسیر متفاوت بوده است و این محقق معتقد است، فاصله زمانی ۹ ساله داده‌های سرشماری، در تحقیق بلوسیر استراتژی بررسی تأثیر خانه خالی را به چالش کشیده است. نتایج تحقیق وی نشان می‌دهد با وضع مالیات در یک دوره چهار ساله بین سال‌های ۱۹۹۷ و ۲۰۰۱ میزان خانه خالی ۱۳ درصد در شهرهای مشمول مالیات کاهش یافته است. البته این تحقیقات نشان می‌دهد که در مناطقی که بازار مسکن با فشار تقاضا روبه‌رو است، تأثیر اخذ این مالیات در عرضه خانه‌های خالی از میانگین ۵۰ درصد نیز بیشتر بوده و عمده واحدهای خالی به خانه‌های اولیه رسیده است (Mariona Segú, 2019).

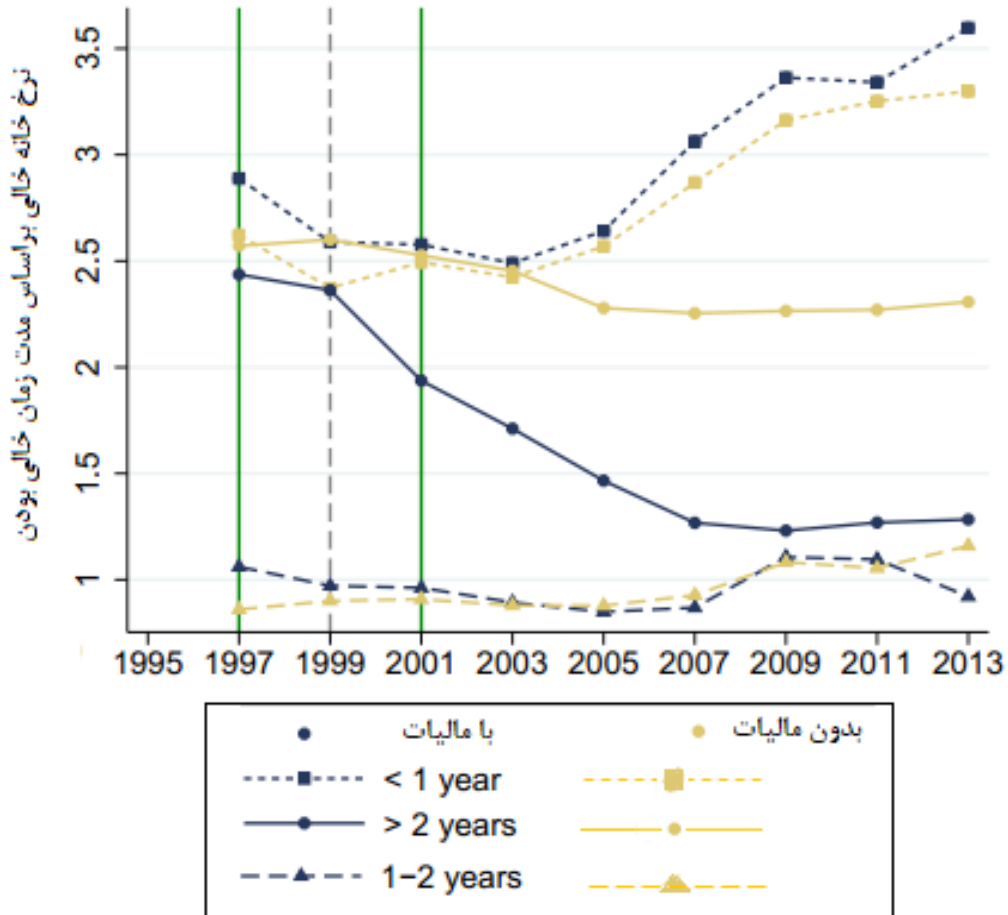
مطابق شکل ۵ می‌توان گفت، با اخذ مالیات بر خانه‌های خالی واحدهای مسکونی بیشتری در شهرهای فرانسه عرضه شده‌اند؛ اما متناسب با میزان و زمان خالی بودن، نتیجه متفاوت بوده است. برای مثال اخذ مالیات موجب شده خانه‌هایی که بیش از دو سال خالی هستند بیشتر به بازار عرضه شوند و نرخ آنها نیز کاهش خوبی داشته است. اما خانه‌هایی که کمتر از یک سال و یا بین ۱ تا ۲ سال خالی مانده‌اند، نرخ خانه‌های خالی‌شان یا ثابت مانده یا در سال‌های بعد افزایش نیز یافته است که عمدتاً به دلیل نرخ پایین مالیات در سال‌های ابتدایی است (Mariona Segú, 2019).

شکل ۴. نمودار تغییرات نرخ خانه خالی در شهرهای دارای مالیات و شهرهای بدون مالیات (فرانسه)



Source: Mariona Segú, 2019

شکل ۵. نمودار تغییرات نرخ خانه خالی بر حسب مدت زمان خالی ماندن در شهرهای دارای مالیات و شهرهای بدون مالیات (فرانسه)



Source: Mariona Segú, 2019.

مطابق پژوهش دیگری که در کشور کانادا انجام گرفته است نسبت قیمت املاک و مستغلات به درآمد خانوار در سال ۲۰۱۶، به حدود ۱۳ به ۱ رسیده است در حالی که حدود ۱۰ سال قبل از آن، این نسبت ۳ به ۱ بوده است (Todd, 2017). همین رشد نجومی قیمت مسکن نسبت به درآمد خانوار، دولت کانادا را بر آن داشت به منظور کاهش قیمت‌ها و پاسخ به تقاضا، حدوداً ۲۲ هزار مسکن را تکمیل کند. با این حال، همچنان تعادل بین عرضه و تقاضا در بازار ونکوور محقق نشد چرا که از یک طرف جمعیت این شهر به سرعت در حال رشد (۱.۵ درصد سالیانه) بود و از سوی دیگر خانه‌های تولید شده به تقاضای مصرفی نمی‌رسید و روز به روز بر تعداد خانه‌های خالی ونکوور افزوده می‌شد (Global news, 2019) این افزایش تعداد خانه‌های خالی به اعتراض مردم جامعه منجر شد و مردم از دولت درخواست برخورد با محتکران را داشتند.^۱

در همین راستا در سال ۲۰۱۶، قانون مالیات بر خانه‌های خالی و سوداگری^۲ در این شهر تصویب شد. این قانون دارای چهار قسمت بود شامل:

الف) مالیات بر املاک خالی، ب) مالیات خریداران خارجی، ج) اصلاح قانون املاک و مستغلات، د) ایجاد طرح ساخت مسکن جدید با تأمین مالی از درآمدهای مالیاتی ناشی از این قانون (Jingting Hu, 2018). مالیات برای خانه‌های خالی با ایجاد انگیزه در صاحبان خانه‌های خالی و شبه‌خالی برای عرضه املاک و ایجاد افزایش قابل توجه در عرضه مسکن اجاره‌ای، یک ابتکار و سیاست مهم برای شهر ونکوور بود (Jingting Hu, 2018).

۱. شهر ونکوور در ساحل غربی کانادا به دلیل مطلوبیت‌های آب‌وهوا و سایر جذابیت‌های شهری به نسبت سایر شهرهای کانادا مطلوبیت و تقاضای سکونت و اقامت زیادی دارد و بخش زیادی از فعالیت بازار مسکن این شهر تحت تأثیر سرمایه‌های خارجی بوده است و به نظر می‌رسد سیاست مالیات بر خانه‌های خالی در این شهر مکمل سایر سیاست‌ها در مهار سوداگری بازار مسکن ناشی از روند فزاینده پیشین سرمایه‌گذاری خارجی در بخش مسکن آن است.

2. British Columbia's Speculation and Vacancy Tax (SVT)

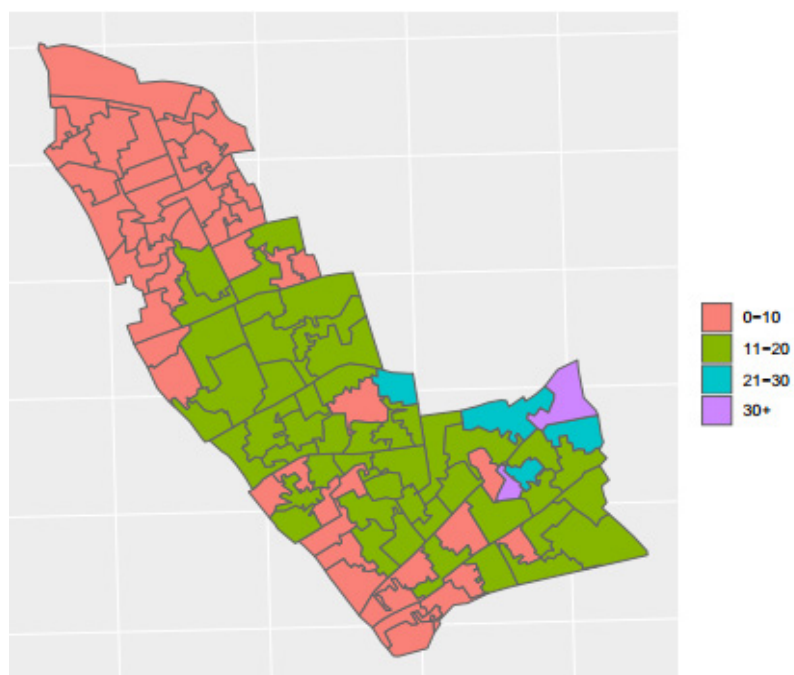
گزارش‌ها نشان می‌دهد تعداد خانه‌های خالی در این کشور بعد از تصویب قانون، ۱۰ درصد کاهش پیدا کرده است. از ۲۵۵۰۲ خانه خالی به ۲۳۰۱۱ خانه خالی رسیده است.^۱

همچنین گزارش رهن مسکن کانادا^۲ نشان می‌دهد که چگونه مالیات بر خانه‌های خالی به همراه سایر ابزارهای بازار از جمله تسهیل شرایط صدور مجوز ساخت و محدودیت برای اجاره‌های کوتاه‌مدت، تأثیر مطلوبی در انتقال آپارتمان‌های خالی به بازار اجاره بلندمدت داشته است. آنالیز داده‌های گزارش CMHC نشان می‌دهد ۸۸۲۴ واحد از ۱۱۱۱۸ واحد اجاره‌ای عرضه شده در منطقه حومه و شهر ونکوور به اجاره طولانی‌مدت واگذار شده است که سابقاً یا به‌صورت کوتاه‌مدت یا خالی استفاده می‌شدند که از افزایش حدود ۱۹ درصدی حکایت دارد. از این بین تا اکتبر ۲۰۱۹ تعداد آپارتمان‌هایی که در شهر ونکوور اجاره داده شده با افزایشی ۵۹۲۰ واحدی مواجه شده که ۲۱ درصد بیشتر از سال قبل بوده است و ۳ هزار واحد از آن در مرکز شهر بوده است. به عبارت دیگر صاحبان املاک مسکونی به‌منظور عدم پرداخت مالیات بر خانه‌های خالی، واحدهای مسکونی خود را اجاره بلندمدت می‌دهند و همین عامل نیز کاهش اجاره‌بها را به دنبال خواهد داشت.

بنابراین با تغییر در سیاست‌های بازار مسکن ونکوور پس از چندین سال خالی ماندن واحدهای موجود، در سال ۲۰۱۹ خانه‌های مرکز شهر ونکوور از خانه‌های خالی به خانه‌هایی برای فروش یا اجاره به مستأجران، آن‌هم به‌صورت بلندمدت تغییر وضعیت دادند و برخی دیگر از خانه‌های نوساز نیز به بازار اجاره پیوستند (Cmhc, 2020).

جاناتان بورن^۳ محقق دانشگاه لندن، در مطالعه خود رابطه بین نرخ املاک خالی و دسترسی اقشار جامعه به مسکن مناسب را بررسی کرد. او در مناطق مختلف انگلیس و ولز نمونه آماری ۲۳ میلیون نفر معادل ۴۰ درصد جمعیت انگلیس و ولز را انتخاب کرد. براساس آمارهای ارائه شده در بریتانیا، دسترسی خانوارها به مسکن بین سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۱۶، به دلیل افزایش سریع قیمت خانه نسبت به درآمد افراد کاهش یافته است (Bourne, 2019). مطالعات جاناتان بورن نشان می‌دهد مناطقی که نرخ املاک خالی در آنها بیشتر است، گران‌تر از مناطقی هستند که ساکنان آنها به‌صورت تمام‌وقت در خانه‌های خود سکونت دارند (مطابق شکل ۶) و همین موضوع عاملی برای تشدید شکاف طبقاتی بین اقشار جامعه شده است. براساس شکل زیر در مناطق با رنگ بنفش بیش از ۳۰ درصد خانه‌ها خالی است. یافته‌های این محقق نشان می‌دهد در برخی از محلات لندن مانند کنزینگتون و چلسی، ارزش همه خانه‌های خالی حدود ۲۱ میلیارد پوند (۲۷ میلیارد دلار) بوده است و در مجموع محلات حدود ۱۲۳ میلیارد پوند سرمایه در خانه‌های خالی این مناطق حبس شده است (Bourne, 2019).

شکل ۶. نرخ پراکندگی خانه‌های خالی در کنزینگتون و چلسی



Source: Bourne, 2019

1. <https://vancouversun.com/news/local-news/astounding-drop-in-number-of-empty-homes-in-metro-vancouver-census>
2. CMHC
3. Jonathan Bourne

بررسی ۳۴۰ هزار خانه خالی نشان داد که متوسط ارزش این واحدها ۳۶۳ هزار پوند بوده که این میزان حدود ۱۸.۵ درصد از متوسط ارزش یک خانه معمولی (۳۰۶ هزار پوند) گران‌تر است. وی در تحقیق انجام گرفته راه‌حل کاهش قیمت مسکن و بهبود شرایط خانه‌دار شدن را افزایش عرضه و کاهش تقاضا عنوان کرده است که این امر با اخذ مالیات بر خانه‌های خالی قابل تحقق است (Bourne, 2019). براساس دیدگاه بورن، مالیات بر خانه‌های خالی دارای پتانسیل‌هایی از جمله افزایش درآمد دولت، کاهش تقاضای سوداگرانه و افزایش دسترسی افراد به مسکن به دلیل ترغیب مالکان به عرضه واحدهای مسکونی به بازار است. براساس مطالعات این محقق اخذ مالیات بر خانه‌های خالی در اولویت بالاتری نسبت به ساخت مسکن قرار دارد؛ زیرا در حال حاضر رقابت شدیدی برای سرمایه‌گذاری در املاک وجود دارد و این موضوع خانه را تبدیل به کالای سرمایه‌ای کرده است و کمبود مسکن مسئله ثانویه محسوب می‌شود (Bourne, 2019).

۳-۲. کنترل قیمت مسکن

درخصوص اثر مالیات بر خانه‌های خالی بر قیمت مسکن، اظهارنظرهای متفاوتی ارائه شده است. برخی معتقدند مالیات بر خانه خالی تأثیری بر قیمت مسکن نخواهد داشت و برخی نیز معتقدند این مالیات موجب کنترل قیمت واحدهای مسکونی خواهد شد. در این باره تحقیقات کمی انجام شده است و نیاز به بررسی بیشتری دارد.

نتایج پژوهش‌هایی که درباره تأثیر مثبت مالیات بر خانه خالی انجام گرفته، نشان می‌دهد که مالیات بر خانه‌های خالی موجب عرضه واحدها خواهد شد که این عرضه یا در بازار اجاره اتفاق خواهد افتاد یا آنکه افزایش عرضه در بازار مسکن ملکی را به دنبال دارد که همین عامل موجب کاهش قیمت اجاره‌بها و کاهش قیمت مسکن خواهد شد. در همین رابطه بررسی مطالعات جاش گوردون^۱، استادیار دانشکده سیاست‌های عمومی در دانشگاه سایمون فریزر کانادا^۲ نشان می‌دهد با وضع مالیات بر خانه‌های خالی در مناطق سطح بالا و گران‌قیمت در برخی شهرهای این کشور، قیمت‌های مسکن در این شهرها از ۱۵ تا ۳۰ درصد کاهش یافته است (Gordon, 2019).

در تجربه‌ای دیگر دولت تایوان تأثیر افزایش هزینه سرمایه‌گذاران در واحدهای مسکونی خالی از طریق مالیات بر خانه‌های خالی را در دستور مطالعات خود قرار داد. مدلی برای تخمین تغییر قیمت ناشی از اخذ مالیات از خانه‌های خالی در نظر گرفته شد که تابعی از درآمد و هزینه خانوار، قیمت مسکن و نرخ خانه‌های خالی بود.

براساس نتایج این مدل اعمال مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند قیمت مسکن را کاهش دهد. نتایج این تحقیق نشان داد که به ازای ۱ درصد مالیات بر ارزش خانه‌های خالی، کاهش بین ۲.۶ تا ۸.۸ درصدی (متناسب با شرایط هر منطقه) قیمت مسکن در بازار اتفاق می‌افتد. در این بین شهر «تای چون» با بیشترین کاهش رقم ۸.۸ درصدی و شهر «تای تون» با کمترین کاهش یعنی ۲.۵۵ درصد را ثبت کردند. همچنین شهر «تایپه» نیز با کاهش ۶.۷۴ درصدی همراه بوده است (Chen, 2001).

۳-۳. افزایش درآمد مالیاتی

مالیات بر خانه‌های خالی یک مالیات تنظیمی است که هدف اصلی آن تحریک صاحبان خانه‌های خالی به عرضه واحدها است. هرچند مطابق تجربه کشورها، این مالیات تنظیمی محسوب می‌شود؛ اما مالیات بر خانه خالی، درآمد نیز برای دولت حاصل می‌کند و طبق تجربه کشورها، درآمد آن عمدتاً صرف ساخت مسکن ارزان‌قیمت برای مردم می‌شود.

گزارش منتشر شده شهرداری هونولولو نشان می‌دهد اخذ مالیات ۱ درصدی می‌تواند حدود ۱۰ هزار واحد مسکونی خالی را به بازار عرضه کند یا ۶۰ میلیون دلار درآمد عمومی ایجاد کند که برای هزینه‌های عملیات تعمیر و نگهداری پروژه راه‌آهن هونولولو و ساخت پروژه‌های مسکن ارزان‌قیمت و مقرون به صرفه استفاده می‌شود (civilbeat, 2019).

با بررسی تجربه ونکوور کانادا نیز می‌توان دریافت پس از تصویب مالیات بر خانه‌هایی که بیش از ۶ ماه از سال خالی هستند، علاوه بر عرضه خانه‌ها به بازار، در سال مالی ۲۰۱۸ تا ۲۰۱۹ حدود ۱۱۵ میلیون دلار مالیات جمع‌آوری شده است و دولت نیز به منظور حمایت از تولید و عرضه خانه مناسب برای اقشار جامعه، طرح ساخت مسکن ارزان‌قیمت را کلید زده است. براساس این طرح قرار است طی ۱۰ سال ۱۱۴ هزار واحد مسکونی ارزان‌قیمت به ارزش کلی ۶.۵ میلیارد دلار ساخته شود. تأمین منابع این ساخت‌وسازها از طریق درآمد مالیات بر خانه‌های خالی و خانه دوم و بیشتر انجام می‌پذیرد (Princethegeorgematters, 2019).

1. Josh Gordon
2. Simon Fraser University

۴. طراحی قانون مالیات بر خانه‌های خالی در ایران با بررسی تجربیات جهانی



به منظور طراحی مالیات بر خانه‌های خالی، برخی مؤلفه‌های اساسی می‌بایست مورد نظر قرار گیرد. از جمله این مؤلفه‌ها نحوه شناسایی، دایره شمول، معیار تعیین ارزش، نرخ مالیاتی، معافیت‌ها و ضمانت اجرای مالیات بر خانه‌های خالی است که در این بخش از گزارش با استفاده از تجربیات جهانی مورد بحث قرار گرفته‌اند.

۴-۱. نحوه شناسایی خانه خالی

کارآمدی مالیات بر خانه‌های خالی مستلزم حل چالش‌های وصول آن خواهد بود. مهم‌ترین چالش اجرای این نوع مالیات موضوع شناسایی خانه‌های خالی است. مسئله اصلی اخذ مالیات بر خانه‌های خالی در بسیاری از شهرهای دنیا، شناسایی دقیق این نوع واحدهاست. این مسئله ناشی از ضعف اطلاعاتی و هزینه بالای جستجوی حضوری است. از این رو انتخاب روش شناسایی که فرار مالیاتی و هزینه شناسایی را به حداقل ممکن برساند بسیار اهمیت خواهد داشت. به همین منظور از روش‌های مختلفی شامل سرشماری آماری، ردیابی تحویل نامه‌های پستی، میزان مصرف انرژی و نمونه‌های تصادفی استفاده می‌شود.

به عنوان نمونه کشورهایی مانند بریتانیا، دانمارک، فرانسه، کانادا و استرالیا برای شناسایی خانه‌های خالی از سامانه‌های اطلاعاتی، سوت‌زنی و خوداظهاری مردمی استفاده می‌کنند. در انگلستان شناسایی و ساماندهی خانه‌های خالی با استفاده از ابزارهای اطلاعاتی همچون فروشگاه آنلاین صورت می‌پذیرد که در ادامه به هریک از این روش‌ها به اختصار پرداخته خواهد شد. گفتنی است شناسایی و اخذ این مالیات عمدتاً توسط مدیریت‌های محلی انجام می‌شود. حتی قوانین مربوط به آن در سطح شهرداری‌ها تصویب می‌شود.

۱. خوداظهاری: یکی از مهم‌ترین زیرساخت‌هایی که در بسیاری از کشورهای جهان وجود دارد، اطلاعات مالکیت و سکونت افراد است که در عمده موارد به منظور تعیین سکونت افراد از خوداظهاری استفاده می‌شود. بدین ترتیب و با توجه به مشخص بودن واحدهای موجود و واحدهای دارای ساکن، واحدهای مسکونی خالی از سکنه شناسایی می‌شوند. به عنوان نمونه در استرالیا برای شناسایی واحدهای خالی از خوداظهاری استفاده می‌شود و خانوارها در سایتی که به همین منظور تشکیل شده است اطلاعات املاک، هویتی و سکونتی خود را اظهار می‌کنند. سایر روش‌ها عمدتاً به عنوان مکمل این روش مورد استفاده هستند و بدون داشتن این اطلاعات، امکان پذیر نخواهند بود.

۲. مراکز چند منظوره (One-stop shop): این نوع مراکز در قالب شرکت فعالیت می‌کند و خدمات متعددی همچون تهیه و فروش اطلاعات مورد نیاز مالکان، سازمان‌ها و اتحادیه‌های فعال در حوزه مسکن و مقامات محلی را فراهم می‌سازند که از جمله آنها اطلاعات مربوط به خانه‌های خالی موجود در محله (مورد نیاز شهرداری‌ها) است. گفتنی است، این مرکز که به مرکز اطلاعات عمومی و «فروشگاه شهری یا شهرداری» نیز معروف است، ابتدای امر برای مقابله با مسکن خالی راه اندازی شد و با گذشت زمان آمار خود را کامل‌تر کرد (فدایی و کمیاب، ۱۳۹۶).

۳. خدمات پستی: کنترل جعبه پست روش دیگری است که برای شناسایی خانه خالی استفاده می‌شود. در سال ۲۰۰۶، وزارت مسکن آمریکا طی توافقی با اداره پست، آدرس‌هایی که حداقل ۹۰ روز بسته‌های پستی خود را جمع‌آوری نکرده بودند را به عنوان خانه‌های خالی تعریف می‌کرد. طبق این روش، شهر لس‌آنجلس دارای ۱۳۷۲۵ واحد مسکونی خالی معادل ۰.۹ درصد از کل واحدهای مسکونی در منطقه بود. از آنجا که در ادارات پستی، آدرس هر واحد در شهر مشخص است، می‌تواند تصویری از مکان‌های خالی در آن شهر بدهد؛ اما این روش محدودیت‌هایی دارد. به عنوان نمونه ممکن است در زمانی خاص و پیش از اتمام ۹۰ روز شخصی اقدام به جمع‌آوری بسته‌های پستی خانه‌های خالی کند. بنابراین تشخیص دقیق خانه‌های خالی در ابهام خواهد بود.^۲

۴. مصرف انرژی: روش دیگری که دولت‌ها برای شناسایی خانه خالی استفاده می‌کنند، ردیابی خانه‌های خالی از طریق حساب کاربری خدمات انرژی (آب، برق، گاز و ...) است. این روش در حال حاضر در برخی کشورها مانند استرالیا، فرانسه و کانادا به عنوان مکمل سایر روش‌ها استفاده می‌شود؛ اما استفاده صرف از آن، چالشی به دنبال دارد و آن اینکه به دلیل بررسی مصرف انرژی، برخی از خانه‌هایی که در اصل خالی بودند، با مصرف انرژی و واگذاری برای اجاره کوتاه‌مدت به عنوان خانه‌های اشغال شده تلقی می‌شدند و این موضوع خود چالش افزایش مصرف انرژی را به دنبال خواهد داشت.^۳ همچنین در استرالیا برای تکمیل فرایند شناسایی، میزان مصرف آب را در ۱۲ ماه سال با کد پستی مشخص برای بیش از یک میلیون ملک در شهر مورد بررسی قرار می‌دهند. بررسی مصرف آب نشان داد که در مجموع، تعداد ۶۰ هزار واحد مسکونی در سال ۲۰۱۷ به مقدار کمتر از ۵۰ لیتر در روز آب مصرف می‌کردند و خانه خالی به شمار می‌آمدند. گفتنی است براساس گزارش مرکز آب استرالیا میانگین مصرف آب روزانه هر فرد در حدود ۱۶۱ لیتر است (Speculative Vacancies Report, 2019).

۱. یک اداره دولتی است که در آن خدمات متعددی ارائه می‌شود و به مشتریان امکان می‌دهد به این خدمات در یک مکان متمرکز به جای مکان‌های مختلف دسترسی داشته باشند.

2. <https://www.xtown.la/2019/11/11/how-many-vacant-homes-are-there-in-la/>

۳. همان.

در مجموع، روش‌های مختلفی برای شناسایی خانه‌های خالی وجود دارد و در انتخاب روش مناسب برای کشور، می‌بایست روشی استفاده شود که هم فرار را کاهش دهد و هم هزینه زیادی را به دنبال نداشته باشد. با توجه به اینکه یکی از ضرورت‌های سیاستگذاری در حوزه مسکن و حتی سیاست‌های مالیاتی و حمایتی، تکمیل سامانه املاک و اسکان و مشخص بودن محل اقامت و مالکیت همه شهروندان ایرانی است، به نظر می‌آید در گام اول، استفاده از روش سامانه شامل خوداظهاری برای تعیین سکونت به‌روز افراد و جمعیت و یکپارچه‌سازی اطلاعات دستگاه‌ها می‌تواند گزینه مناسبی برای تشخیص خانه‌های خالی باشد.

۴-۲. دایره شمول مالیات بر خانه خالی

دایره شمول یکی از مصادیق و نکات مهم در طراحی قانون مالیات بر خانه خالی است. این محدوده باید به نحوی تعیین شود که جامع و مانع باشد؛ به شیوه‌ای که زمینه‌های احتکار را کاهش دهد و در مقابل مناطقی که احتکار معنایی ندارد در حیطه مالیات قرار نگیرند. به‌طور کلی مناطق مورد هدف مالیات بر خانه‌های خالی، شهرهای بزرگ و پر جمعیت هستند که به دلیل تقاضای بالا برای اجاره مسکن، خالی بودن مسکن در این مناطق را می‌توان ناشی از عدم عرضه به بازار ارزیابی کرد. لذا این مالیات باید با اولویت اجرا، در مناطق شهری پر جمعیت کشور عملیاتی شود. با تعیین سنج مناسب به تدریج می‌توان بنا به ویژگی‌های شهرهای کم جمعیت و میزان خانه‌های خالی غیربازاری در محدوده معاف از مالیات (به عنوان مثال برخی از شهرهای اطراف کلانشهرها) این محدوده را مورد بازبینی قرار داد. تجربه کاهش محدوده معاف از مالیات بر خانه‌های خالی در فرانسه وجود دارد. این کشور ابتدا در سال ۱۹۹۸ در شهرهای بیش از ۲۰۰ هزار نفر مالیات بر خانه خالی را اجرایی کرد و سپس برای کارایی بیشتر در اصلاحیه اول ژانویه ۲۰۱۳ گسترش مناطق مشمول در دستور قرار گرفت و این نوع مالیات برای مناطقی با جمعیت بالای ۵۰ هزار نفر اعمال شد.^۱

۴-۳. معیار تعیین ارزش در مالیات بر خانه خالی

شیوه تعیین قیمت پایه دارایی (ملک) برای اخذ مالیات بر خانه خالی مسئله مهمی است. دریافت مالیات بر خانه خالی هنگامی میسر است که ارزش ملک مشخص و تخمین زده شود. بنابراین از آنجاکه قراردادی برای خانه‌های خالی وجود ندارد لازم است که شاخص قیمتی برای این موضوع در نظر گرفت. این شاخص باید طوری تعیین شود که اولاً بسیار نزدیک به قیمت واقعی ملک باشد و ثانیاً کسی نتواند با اعمال سلیقه اعداد آن را مشخص کند. در حال حاضر طبق ماده (۵۴) قانون مالیات‌های مستقیم، پایه محاسبه درآمد مشمول مالیات اجاره املاک، براساس جدول ارزش اجاری املاک برای محدوده شهرها و روستاها و براساس هر مترمربع تعیین می‌شود. اما با بررسی این جدول می‌توان دریافت اعداد اجاره ماهانه با واقعیت بازار اختلاف دارند که نیازمند به‌روزرسانی با اطلاعات معاملات به صورت سیستمی است. تجربه بریتانیا، رودآیلند آمریکا و فرانسه نشان می‌دهد ارزش گذاری واحدهای مسکونی در هر منطقه از این کشور توسط یک گروه ارزیابی مربوط به شهرداری صورت می‌گیرد. این گروه ارزیابی، فهرستی از تمام املاک منطقه ارائه و دامنه‌ای برای قیمت املاک با توجه به معاملات تهیه می‌کند و بر این مبنای مالیات هر ملک را مطابق جدول تهیه و تعیین می‌کنند.^۲ هرچند در صورتی که سازمان مالیاتی کشور هر ساله این جدول را به‌روزرسانی کند، می‌تواند شاخص و معیاری مناسب در زمان نبود سامانه قیمتی باشد، اما نقطه مطلوب آن است که همه ارزش گذاری‌های املاک به صورت سیستمی و با دقت بالا انجام پذیرد.

۴-۴. نرخ مالیات بر خانه خالی

تعیین نرخ مالیات بر خانه‌های خالی به عوامل متعددی وابسته است. نرخ سایر مالیات‌ها، معافیت‌های اعطا شده و مدت زمان نگهداری دارایی از جمله این عوامل است. لذا باید در طراحی قانون مالیات بر خانه خالی این موارد مدنظر قرار گیرند. از آنجاکه هدف مالیات بر خانه خالی درآمدی نبوده و این پایه مالیاتی برای تنظیم گری اخذ می‌شود، لذا مسئله تعیین نرخ و ابعاد آن نیز باید مبتنی بر این رویکرد تعیین شود؛ در این راستا بیش از آنکه نرخ بالا یا پایین اهمیت داشته باشد، بازدارنده بودن آن اهمیت دارد. وضع نرخ مناسب مالیات بر خانه خالی، هزینه نگهداری خانه برای مالکان را افزایش خواهد داد. نرخ بازدارنده، مالک را به سمت عرضه مسکن به صورت اجاره یا فروش سوق می‌دهد و در صورتی که هزینه پرداخت مالیات کمتر از منافع حاصله در نظر گرفته شود به‌ویژه برای واحدهای گران قیمت، افراد تغییری در رفتار خود ایجاد نمی‌کنند و مالکان مالیات را پرداخت کرده و به خالی نگه داشتن خانه خود ادامه می‌دهند که این موضوع با هدف اخذ مالیات بر خانه‌های خالی در تناقض است. از سمت دیگر نرخ بسیار بالا نیز با مشکلات اجرایی همراه است بنابراین باید نرخ بازدارنده و با دقت کافی در نظر گرفته شود.

1. <https://www.lafinancepourtous.com/pratique/impots/vos-impots-locaux/taxes-sur-les-logements-vacants/>

۲. روش‌های ارزش گذاری املاک به منظور اعمال سیاست‌های مالیاتی در گزارش جداگانه‌ای مورد بررسی قرار خواهد گرفت.



کشورهای مختلف متناسب با شرایط تورم، زمان خالی ماندن، جمعیت شهرها و ... نرخ‌های متفاوتی را برای مالیات بر خانه‌های خالی اتخاذ کرده‌اند. به‌عنوان نمونه در فرانسه مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۹۹۸ با نرخ مالیات در سال اول ۱۰ درصد ارزش اجاره ملک، سال دوم ۱۲.۵ درصد ارزش اجاره ملک و از سال سوم و بعد از آن ۱۵ درصد در نظر گرفته شده بود. این مالیات سپس در سال ۲۰۰۶ به سایر شهرها تعمیم یافت و در سال ۲۰۱۳ مجدداً اصلاح شد. سیاستگذاران فرانسه دلیل تغییر و اصلاح قانون سال ۱۹۹۸ را عدم بازدارندگی کافی این مالیات عنوان می‌کردند. به‌طوری‌که در اصلاحیه اول ژانویه ۲۰۱۳ افزایش نرخ این مالیات دیده شد و نرخ آن برای سال اول معادل ۱۲.۵ درصد و برای سال‌های بعد معادل ۲۵ درصد در نظر گرفته شد. به‌عنوان نمونه دیگر در شهر ونکوور مالیات از سال ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۹ در نرخ ۱ درصد از ارزش ملک ثابت مانده بود و از سال ۲۰۲۰ به ۱.۲۵ درصد افزایش یافت. در سال ۲۰۲۱ با توضیحات شهردار ونکوور مبنی بر کارایی این مالیات در سه سال گذشته و افزایش بازدارندگی، اعضای شورای شهر با افزایش نرخ به ۳ درصد ارزش ملک موافقت کردند و به همین صورت در کشورهای مختلف با توجه به مدت زمان خالی بودن و شرایط بازار، نرخ‌های متفاوتی در نظر گرفته می‌شود؛ اما این نرخ در عمده کشورهای مورد بررسی بین ۲ تا ۱۰ درصد ارزش ملک متغیر بوده است.^۱ در شرایط فعلی، نرخ این مالیات در کشور باید به‌نحوی طراحی شود که افت ناشی از کلید خوردن ملک (تفاوت خانه کلید خورده و کلید نخورده) را پوشش دهد.

۴-۵. معافیت‌های مالیات بر خانه خالی

با توجه به اینکه یکی از اهداف اخذ مالیات بر خانه‌های خالی، مقابله با محتکران یا همان تقاضای غیرمصرفی است، تقاضای مصرفی نباید مشمول پرداخت مالیات بر خانه‌های خالی شود. همچنین وضع مالیات مذکور نباید مانعی برای فعالیتهای مولد اقتصادی و عرضه انواع کالا ایجاد کند؛ برای مثال، وضع مالیات بر خانه‌های خالی نباید مانع ساخت املاک مسکونی و عرضه مؤثر آن در بازار شود. بنابراین ضروری است که حوزه‌های مولد و بخش مصرفی، از پرداخت این مالیات معاف شوند.

در کشورهای استرالیا، انگلستان و فرانسه همه خانه‌های فرد، حتی آن خانه‌ای که در آن زندگی می‌کند، اگر در بیش از مدت زمان قانونی خالی باشند مشمول مالیات بر خانه‌های خالی هستند و به همین منظور برای مشمول نشدن برخی افراد، معافیت‌هایی در نظر گرفته می‌شود که عبارتند از:

۱. خانه فردی که جهت مراقبت و نگهداری از فرد دیگری خالی باشد،
۲. خانه فردی که به‌دلیل بستری شدن در بیمارستان خالی باشد،
۳. خانه‌ای که به‌دلیل قرار داشتن در دوره انتظار تخریب خالی باشد،
۴. خانه‌ای که به‌دلیل مشکلات مربوط به اجازه برای سکونت همچون ورثه‌ای بودن آن یا دعوی قضایی خالی باشد،
۵. خانه‌های پلمپ شده،
۶. خانه‌ای که به‌رغم عرضه آن به بازار برای فروش یا اجاره، به مدت کمتر از دو سال خالی باشد،
۷. خانه خالی که تحت تعمیرات عمده باشد.

این خانه‌ها بسته به شرایط و به شرط اثبات، مشمول معافیت یا مشمول تخفیف مالیاتی هستند. به‌عنوان مثال مالک باید ثابت کند که همه اقدام‌های لازم را برای فروش یا اجاره خانه خالی خود (مانند قرار دادن در آگهی‌ها با قیمت مناسب و سازگار با شرایط بازار) انجام داده است.^۲ «خانه تعطیلاتی» نوعی خانه خالی است که معمولاً مدت زمان بیشتری نسبت به خانه‌های خالی در سال اشغال شده و به‌عنوان خانه‌های «شبه‌خالی» شناخته می‌شوند. خانه‌های تعطیلاتی به‌عنوان خانه خالی محسوب نمی‌شوند؛ اما به‌دلیل محدودیت زمین باید برای این نوع خانه‌ها نیز حدودی در نظر گرفت. این محدودیت به‌معنای ممنوعیت نیست بلکه افراد می‌توانند بیش از سقف محدودیت خانه تعطیلاتی داشته باشند، اما این خانه‌ها مشمول مالیات خواهد شد.^۳

1. <https://www.lafinancepourtous.com/pratique/impots/vos-impots-locaux/taxes-sur-les-logements-vacants/>
https://www.cheshireeast.gov.uk/council_tax/reductions/council-tax-discountscharges-for-unoccupied-and-unfurnished-properties.aspx
<https://www.mansionglobal.com/articles/which-u-s-cities-have-a-vacancy-tax-208020>
2. <https://www.ato.gov.au/general/foreign-investment-in-australia/annual-vacancy-fee>
https://www.cheshireeast.gov.uk/council_tax/reductions/council-tax-discountscharges-for-unoccupied-and-unfurnished-properties.aspx
<https://www.gov.uk/council-tax/second-homes-and-empty-properties>
<https://www.pap.fr/patrimoine/impots-taxes/qu-est-ce-que-la-taxe-sur-les-logements-vacants/a3326>

۳. در اصلاحیه قانون مالیات بر خانه‌های خالی سال ۱۳۹۹ این موضوع لحاظ شده است.

در دانمارک خانه‌های تعطیلاتی مورد استفاده در تابستان، می‌توانند کمتر از ۱۸۰ روز اشغال باشند و در این صورت معاف از مالیات هستند. همچنین همه خانه‌هایی که برای فروش و یا اجاره در بازار عرضه می‌شوند، مشمول مالیات نیستند. معافیت دیگر برای خانه‌های خالی در دانمارک برای برخی شهرهای کوچک است که با هدف افزایش انگیزه مردم به عدم مهاجرت، شرایط را برای داشتن یک خانه اضافه معاف از مالیات برای مردم فراهم کرده‌اند.^۱ در مواردی ملک مسکونی، بابت فعالیت‌های مشاغل، محصلان و دانشجویان استفاده و حتی روزانه اجاره داده می‌شود؛ در این موارد امکان خوداظهاری برای سکونت فراهم نیست. برای نمونه در کشور به دلیل کمبود ساختمان‌های با کاربری اداری، برخی از مشاغل مانند مطب، وکلا، مهندسان و ... یا حتی مشاغل خانگی در واحدهای مسکونی فعالیت دارند، از این رو باید برای این دسته از کاربری‌ها نیز تدبیر شود. به همین منظور در قانون مصوب ۱۳۹۹، این گونه مطرح شده است که ملک محل فعالیت این گونه مشاغل، در صورت اجازه فعالیت رسمی از سوی سازمان‌ها و دستگاه‌های متولی در املاک با کاربری مسکونی، خالی تلقی نشود.

۴-۶. ضمانت اجرای مالیات بر خانه خالی

پرداخت به موقع مالیات بر خانه خالی، ثبت اطلاعات توسط مردم در سامانه املاک و اطمینان از صحت اطلاعات نیازمند ضمانت‌های اجرایی است. در فرایند خوداظهاری سامانه املاک و اسکان کشور، همه مردم با مراجعه به وب‌گاه مشخص شده آخرین وضعیت مالکیت و سکونت خود را معین می‌کنند. در این فرایند همه مردم باید اطلاعات مالکیت و سکونت خود را در سامانه ثبت کنند. در این شرایط دوافع احتمالی است: اول آنکه اشخاص واحدهای مسکونی خود را اظهار نکنند؛ دوم اینکه در صورت اظهار، خلاف واقعیت و اشتباه گفته شود. قانون باید با اتخاذ ضمانت‌هایی وقوع این دو احتمال را کاهش دهد. در ونکوور، مالکان واحدهای مسکونی موظفند اظهارنامه وضعیت املاک را برای هر دوره (سال تقویمی) ارائه دهند تا مشخص شود که ملک آنها از نظر شمول مالیات چه وضعیتی دارد. اولین دوره این اظهارنامه نیز ۱ ژانویه تا ۳۱ دسامبر ۲۰۱۷ بوده است. اگر مالکی اظهارنامه وضعیت املاک را در تاریخ مقرر اعلام نکند، ملک آن، خالی و مشمول مالیات می‌شود. جریمه‌ها و مجازات‌های اضافی نیز اعمال خواهد شد. تأخیر یا عدم پرداخت مالیات مشمول جریمه‌هایی از جمله ۵ درصد جریمه تأخیر پرداخت، سود روزانه معوقات و فروش ملک خواهد شد.

همچنین در ونکوور کانادا برای افرادی که عمداً خانه‌های خالی خود را مخفی کنند یا در اظهارنامه اطلاعات ناقص و نادرست ثبت کنند، علاوه بر مالیات، جریمه‌ای تا معادل ۱۰ هزار دلار به ازای هر روز خالی بودن خانه دریافت می‌شود. درآمد خالص حاصل از مالیات پس از تأمین هزینه‌های اجرایی و عملیاتی، در طرح‌های مسکن ارزان قیمت سرمایه‌گذاری می‌شود. در ونکوور برای اینکه افراد اطلاعات نادرست و به عمد اشتباه وارد نکنند، املاک مشکوک و املاک مناطقی که دارای درصد بالایی خانه خالی هستند، به صورت تصادفی مورد بررسی قرار می‌گیرند.^۲

در فرانسه مالک ملزم به ارائه اظهارنامه مالیاتی نیست و همانند مالیات بر دارایی، مالک در ابتدای ماه نوامبر اخطار مالیاتی دریافت می‌کند و افراد مشمول می‌توانند آن را به صورت آنلاین در سایت impots.gouv.fr مشاهده کنند. مالکان باید قبل از ۱۵ دسامبر هر سال، مالیات خود را پرداخت کنند. در صورتی که خانه خالی در بازه زمانی خاص اجاره داده شده باشد، امکان کسر مالیات روزهای اجاره داده شده، وجود دارد.

در صورتی که مالک اعتراضی داشته باشد، می‌تواند شکایت را به همراه مدارک و مستندات به اداره مالیات منطقه خود ارسال کند. اما در هر صورت اگر در مورد مالیات اختلاف نظر وجود داشته باشد، مالک باید آن را در مهلت مقرر پرداخت کند. با وجود این مالک می‌تواند در شکایت درخواست تعلیق پرداخت دهد. در این شرایط اگر مالیات بیش از ۴۵۰۰ یورو باشد، دولت می‌تواند در عوض ضمانت بانکی دریافت کند.^۳

در آمریکا مردم در قالب مالیات بر دارایی موظف به ارائه اطلاعات خود و املاکشان در سامانه‌های محلی هستند که به همین منظور راه‌اندازی شده است و عدم معرفی واحدهای مسکونی خالی از سکنه که در طبقه‌بندی سوم مالیات بر دارایی قرار می‌گیرد، با برخورد و مجازات سنگین برای مالکان همراه خواهد شد. ساختمان خالی باید ظرف ۳۰ روز از زمان خالی شدن آن ثبت شود. عدم ثبت در این مدت به جریمه‌های مدنی و یا مجازات‌های کیفری (۲۰۰۰ دلار در هر روز و ۹۰ روز حبس) منجر می‌شود.

همچنین در صورت عدم پرداخت مالیات بر خانه خالی در مدت مقرر و داشتن مالیات معوق؛ املاک به حراج گذاشته می‌شوند، البته قبل از فروش ملک در حراجی با صاحبان آن صحبت می‌شود و اگر بتوانند در زمانی که مشخص می‌شود جریمه و مالیات املاک خود را بپردازند، دیگر خانه در حراجی عرضه نمی‌شود.^۴ در قانون استرالیا همه اقشار جامعه اطلاعات سکونت و مالکیت خود را اظهار می‌کنند. در این قانون حتی مستأجران و خانه‌هایی که اشغال شدند و پر محسوب می‌شوند نیز باید خانه خود را اظهار کنند. افراد باید ظرف ۳۰ روز پس از پایان هر سال مالیاتی، خانه خالی خود را ثبت کنند. به ایملی که در اظهارنامه ثبت شده است، میزان مالیات و موارد یادآوری ارسال می‌شود. البته در صورتی که ایملیل یادآوری نیز ارسال نشود افراد موظفند مالیات خود را پرداخت کنند و این مسئولیت مالک است که از مالیات خانه خالی خود مطلع شود.

1. <https://www.medium.com/spaceengagers/vacant-properties-throughout-ireland-learning-from-denmark-f540bdaf3151>

2. <https://vancouver.ca/your-government/vacancy-tax-by-law.aspx>

3. <https://www.pap.fr/patrimoine/impots-taxes/qu-est-ce-que-la-taxe-sur-les-logements-vacants/a3326>

4. <https://www.mansionglobal.com/articles/which-u-s-cities-have-a-vacancy-tax-208020>

در صورتی که تا پایان تاریخ مقرر، مالیات خانه خالی توسط مالک پرداخت نشد، به‌ازای همه روزهای سال برای فرد مالیات محاسبه و مالک با مجازات مدنی روبه‌رو می‌شود. گفتنی است اطلاعات سکونت افراد هر پنج سال به‌روزرسانی می‌شود.^۱

تجربیات سایر کشورها نیز نشان‌دهنده این موضوع است که اتخاذ ضمانت‌های مناسب برای پرداخت به‌موقع و اظهار درست املاک و سکونت از جمله جریمه، محدودیت ارائه خدمات و جلوگیری از انتقال و معامله ملک باید بخشی از احکام قانونی حوزه مالیات بر خانه‌های خالی باشد.

۴-۷. وضعیت مالیات بر خانه‌های خالی در برخی شهرهای منتخب

در جدول زیر، تعریف، ساختار و معافیت‌های مالیات بر خانه‌های خالی در برخی از شهرهایی که این مالیات در آنها اجرا می‌شود به‌اختصار بررسی شده است.

جدول ۲. ویژگی‌های مالیات بر خانه‌های خالی در برخی از شهرهای منتخب

شهر	تعریف املاک خالی	ساختار مالیات	معافیت‌ها
اوکلند	کمتر از ۵۰ روز در سال استفاده شود	۶۰۰۰ دلار مالیات ثابت سالانه به‌ازای خانه خالی	مالک بسیار کم‌درآمد است، مالک دارای مشکلات مالی است، مالک دارای مشکلات غیرمالی قابل اثبات است، خانه در دست ساخت است، خانه همچنان در حال ساخت است، مالک ۶۵ ساله یا بیشتر است و «کم‌درآمد» است، مالک مزایای تأمین اجتماعی را دریافت می‌کند و دارای درآمد زیر آستانه است.
پاریس	طی سال بیش از ۹۰ روز ساکن ندارند	نرخ مالیات برای سال اول معادل ۱۲/۵ درصد و برای سال‌های بعد معادل ۲۵ درصد ارزش اجاره ملک در نظر گرفته شد. این نوع مالیات برای مناطقی با جمعیت بالای ۵۰ هزار نفر اعمال می‌شود.	املاک غیرقابل سکونت (فرسوده و نایمن)، اماکنی که در برنامه احیای بافت فرسوده و تخریب قرار دارند، املاکی که دعوای قضایی دارند و نیازمند دستور قاضی است و املاکی که به زمان کوتاهی برای نقل و انتقال احتیاج دارند، مالکانی که خانه خود را برای فروش و اجاره عرضه کرده‌اند، اما به دلیل نبود مشتری، خانه آنها خالی مانده است، به شرط اثبات.
ونکوور	طی سال بیش از ۶ ماه خالی باشند	مالیات با نرخ ۳ درصد از ارزش واقعی ملک	مالک در گذشته است، ملک در حال بازسازی یا نوسازی است، ساکنان در بیمارستان یا مرکز مراقبت‌های حمایتی زندگی می‌کنند، مالکیت املاک در حال انتقال است، مالک در حال پیگیری حکم دادگاه است.
سان فرانسسکو	اگر مالک سه واحد و بیشتر خانه داشته باشد و برای شش ماه متوالی خالی از سکنه باشند.	به‌ازای هر روز خالی ماندن باید ۲۵۰ دلار مالیات پرداخت شود.	-
واشنگتن دی سی	از مالکان خانه‌های خالی به‌ازای هر سال خالی ماندن خانه	نرخ مالیات ۵ درصد ارزش ملک است اما درخصوص املاک فرسوده خالی با نرخ ۱۰ درصد ارزش ملک دریافت می‌شود.	-
ملبورن	طی سال بیش از ۶ ماه خالی باشند	مالکان موظفند یک درصد از ارزش ملک را به‌عنوان مالیات به دولت بپردازند.	مسکن آسیب‌دیده و ناامن و یا برای سکونت نامناسب، خانه تحت تعمیرات یا بازسازی‌های اساسی، ملکی که طبق حکم دادگاه قضایی، محدودیت قانونی برای سکونت دارد، خانه‌ای که ساکنان آن تحت دریافت مراقبت‌های طولانی‌مدت اعم از پزشکی یا سالمندی هستند.
بندر السمیرا انگلستان	طی سال بیش از ۶ ماه خالی باشند	۵۰ درصد از مالیات سالانه شهرداری، به‌عنوان مالیات بر خانه خالی اخذ می‌شود که این میزان معادل ۲ تا ۵ درصد قیمت روز املاک در این شهر است. بعد از ۱۲ ماه، این مالیات برابر مالیات سالانه شهرداری می‌شود و از سال دوم و سوم به‌ترتیب معادل ۲۰۰ و ۳۰۰ درصد مالیات سالیانه شهرداری می‌شود.	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 می‌باشند، خانه‌ای که به دلیل مشکلات مربوط به اجازه برای سکونت همچون ورژهای بودن آن خالی است و خانه‌های پلمپ شده از پرداخت مالیات بر خانه‌های خالی مستثنی هستند. همچنین خانه‌های خالی شامل خانه‌ای که به‌رغم عرضه آن به بازار جهت فروش یا اجاره، به مدت کمتر از دو سال خالی باشد و خانه خالی که تحت تعمیرات عمده باشد تا حداکثر ۵۰ درصد مشمول تخفیف می‌باشند که باید مدرک و اطلاعاتی راجع به کار انجام شده ارائه شود.

1. <https://www.ato.gov.au/general/foreign-investment-in-australia/annual-vacancy-fee>
2. Ellesmere

۵. قانون مالیات بر خانه‌های خالی در ایران: تاریخچه و وضع فعلی



۱-۵. قوانین مالیات بر خانه‌های خالی تا قبل از سال ۱۳۹۴

قانون مالیات بر خانه‌های خالی در کشور سابقه طولانی دارد و حتی این سابقه به پیش از انقلاب بازمی‌گردد. در سال ۱۳۵۲، قانونگذار در قالب ماده (۸) قانون تعدیل و تثبیت اجاره‌بها به این مسئله ورود کرد و بر مبنای آن اگر یک واحد مسکونی بیش از ۶ ماه خالی نگه داشته شود، باید مالیاتی معادل ۳۰ درصد ارزش اجاره‌بها را به دولت بپردازد.

پس از انقلاب این قانون در سال ۱۳۶۶، مورد ارزیابی قرار گرفت و اصلاح شد و در قالب ماده (۱۰) و (۱۱) قانون مالیات مستغلات خالی ارائه شد. بر مبنای این قانون، مالیات بر خانه‌های خالی به مراکز استان‌های بالای ۱۰۰ هزار نفر محدود شد و بر این مبنای، در شرایطی که یک واحد مسکونی از ۶ تا ۱۲ ماه متوالی خالی نگه داشته شود، باید مالیاتی معادل ۲ درصد ارزش معاملاتی مستغلات به ازای هر ماه و اگر بیش از ۱۲ ماه خالی باشد، باید معادل نرخ ۴ درصد ارزش معاملاتی را پرداخت کند.

با وجود اینکه تا سال ۱۳۸۰ این قانون وجود داشت؛ اما به استناد نبود سازوکار بر خط شناسایی و دشواری اخذ این پایه مالیاتی و هزینه بالای اخذ مالیات نسبت به درآمد کسب شده، در اصلاحات قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۸۰ توسط نمایندگان مجلس وقت حذف شد.

۲-۵. قانون مالیات بر خانه‌های خالی مصوب سال ۱۳۹۴

قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۴ و در اصلاحیه ماده (۵۴) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم بار دیگر مطرح شد. بر اساس ماده (۵۴) مکرر قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم، واحدهای مسکونی واقع در شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان (موضوع تبصره «۷» ماده (۱۶۹) مکرر این قانون) به عنوان واحد خالی شناسایی می‌شوند، از سال دوم به بعد مشمول مالیات بر درآمد اجاره معادل ۵۰ درصد مالیات متعلقه، سال سوم معادل ۱۰۰ درصد مالیات متعلقه و سال چهارم و به بعد معادل ۱۵۰ درصد مالیات متعلقه می‌شوند.

با وجود تصویب این قانون در سال ۱۳۹۴، مجدداً این قانون به مرحله اجرا نرسید. مهم‌ترین علل عدم اجرای قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۴ عبارتند از: **۱- استنکاف وزارت راه و شهرسازی از راه‌اندازی سامانه ملی املاک و اسکان کشور.** وزارت راه و شهرسازی فرصتی ۶ ماهه داشت تا طبق تبصره «۷» ماده (۱۶۹) قانون مذکور، «سامانه ملی املاک و اسکان کشور» را ایجاد کند و در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهد؛ اما پس از گذشت بیش از پنج سال و با وجود تصریح قانون و وعده‌های متعدد مسئولان وزارت راه و شهرسازی، این سامانه راه‌اندازی نشد. از آنجاکه پیش‌نیاز اصلی اخذ مالیات بر خانه‌های خالی شناسایی این خانه‌هاست، نبود سامانه، قدرت تشخیص دقیق و رصد خانه‌های خالی را زیر سؤال می‌برد.

۲- ابهام در تعریف خانه خالی: در متن قانون مصوب سال ۱۳۹۴ صرفاً گفته شده بود که املاکی که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور خالی تلقی می‌شوند مشمول این مالیات هستند اما تعریف روشنی از خانه خالی و مصادیق و استثنائات آن ارائه نشده بود. ابهام در تعریف خانه خالی در حکم ماده (۵۴) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم دلیل دیگری برای عدم اجرای قانون عنوان می‌شود. خانه‌های غیر قابل سکونت، خانه‌های تعطیلاتی و دوم، املاک در مالکیت اشخاص ساکن در خارج از کشور یا حتی خانه‌هایی که برای فروش قرار داده شده‌اند، انواع مختلفی از خانه خالی هستند که نباید همگی آنها مشمول مالیات شوند. **۳- نرخ پایین مالیات بر خانه خالی:** ایراد مهم دیگر نرخ تعیین شده برای این مالیات بود. نرخ این مالیات برای واحدهای گران‌قیمت بازدارنده نبود. به عنوان نمونه، مشمولان این مالیات، باید به میزان ۵۰ درصد مالیات بر اجاره را به عنوان مالیات بر خانه‌های خالی در سال دوم پرداخت می‌کردند. برآورد این مالیات برای واحدهای مسکونی با قیمت‌های متوسط (حدود یک میلیاردی) در سال تقریباً ۳ میلیون تومان محاسبه می‌شد که خالی نگه داشتن خانه را از صرفه نمی‌انداخت. علاوه بر این با توجه به اینکه مالیات بر خانه‌های خالی بر مبنای مالیات بر درآمد اجاره موضوع ماده (۵۳) قانون مالیات‌های مستقیم محاسبه می‌شد، معافیت‌های ماده (۵۳) نظیر ۲۵ درصد معافیت استهلاك نیز لحاظ می‌شد که اثرگذاری قانون را کمرنگ‌تر می‌کرد. همین موارد به بی‌اثر شدن این مالیات و در نتیجه عدم اجرایی شدن آن می‌توانست منجر شود.

نبود ضمانت‌های اجرایی: ضمانت اجرایی دریافت مالیات بر خانه‌های خالی (زمان مناسب برای اخذ مالیات) از دیگر چالش‌های قانون سال ۱۳۹۴ بود. منظور از ضمانت اجرایی آن است که اگر صاحبان خانه‌های خالی به موقع مالیات خود را پرداخت نکنند، چه ضمانت‌هایی اعم از جریمه‌ها و اقدام‌های بازدارنده وجود دارد؟ ضمانت اجرایی درباره این مالیات از دو حیث قابل بررسی است:

■ **ضمانت دریافت مالیات برای آنکه صاحبان خانه‌های خالی در زمان مشخص مالیات خود را پرداخت کنند و در غیر این صورت ماده (۱۸۷) و (۱۹۰) قانون مالیات‌های مستقیم جاری باشد.**

■ **ضمانت برای آنکه دستگاه‌ها و وظایف خود را انجام دهند و از این کار شانه خالی نکنند.**

عدم لحاظ موارد فوق باعث شد که قانون سال ۱۳۹۴ کارآمدی لازم را برای اجرا نداشته باشد. با این وجود نبود عزم جدی مسئولان تأثیر بسزایی در عدم اجرای قانون داشت.

اصلاح ماده (۵۴) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم تا آخر دوره مجلس دهم انجام نشد تا اینکه طرحی با موضوع اصلاحیه قانون مالیات بر خانه‌های خالی را نمایندگان مجلس ارائه دادند تا بتواند اشکال‌ها و ابهام‌های مطرح شده را پوشش داده و برطرف کند. در نهایت نیز مجلس یازدهم با رفع ایرادهای گذشته در سال ۱۳۹۹ نسبت به تصویب اصلاحیه این قانون اقدام کرد. در طرح اصلاحیه قانون مالیات بر خانه‌های خالی بسیاری از ایرادهای فوق برطرف شد، هر چند برخی از موارد کماکان باقی است.

۳-۵. تبیین محورهای اصلاح قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۹

در آذرماه سال ۱۳۹۹، اصلاح قانون مالیات بر خانه‌های خالی در قالب اصلاح ماده (۵۴) مکرر و الحاق تبصره «۸» به ماده (۱۶۹) مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم و به‌منظور برطرف کردن چالش‌های فوق انجام شد. طبق این قانون، همه سرپرستان خانوار اعم از (مالک و مستأجر) و افراد دارای واحد مسکونی تحت تملک در کلیه نقاط کشور (شهری و روستایی) باید مشخصات هویتی، سکونت و مالکیتی خود را در سامانه ملی املاک و اسکان کشور به آدرس amlak.mrud.ir ثبت کنند. محورهای اصلی این قانون به شرح زیر است:

کدام خانه‌ها مشمول مالیات نمی‌شوند؟

- ۱ واحدهای مسکونی واقع در همه شهرهای زیر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت.
- ۲ واحد مسکونی واقع در همه شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر جمعیت که در یک سال مجموعاً ۱۲۰ روز و کمتر ساکن یا کاربر نداشته باشند.
- ۳ واحدهای نوساز پس از ۱۲ ماه و در طرح پروژه‌های انبوه‌سازی پس از ۱۸ ماه از زمان صدور گواهی اتمام عملیات، بدین معنا که از زمان صدور گواهی اتمام، سازندگان ۱۲ یا ۱۸ ماه فرصت خواهند داشت واحدهای مسکونی را به فروش برسانند.
- ۴ واحدهای مسکونی موقوفه که امکان اجاره آنها حسب وقف‌نامه وجود ندارد.
- ۵ واحدهای مسکونی ثبت شده به‌عنوان اقامتگاه فرعی؛
- الف) هر خانوار می‌تواند هر تعداد خانه تحت تملک خود داشته باشد، اما برای اینکه مالیات پرداخت نکند باید در حال استفاده و ساکن داشته باشند (خواه خانه مستأجر داشته باشد یا خواه به یکی از خانوار اقوام و دوست بدون قرارداد واگذار شود) مهم این است که خانواری محل سکونت خود را در آن ملک ثبت کرده باشد. درواقع علاوه بر اقامتگاه اصلی، هر خانوار می‌تواند یکی از واحدهای تحت تملک خود را در شهری غیر از شهر محل اقامت اصلی به‌عنوان اقامتگاه فرعی ثبت کند که این اقامتگاه می‌تواند خالی نیز باشد، اما بیش از این تعداد (یک خانه اصلی و یک خانه فرعی) در صورت خالی بودن املاک مشمول مالیات خواهند بود.
- ب) در صورتی که اقامتگاه اصلی خانوار تحت تملک یکی از اعضای خانوار باشد (خانه اصلی ملکی باشد) خانوار می‌تواند حداکثر یک واحد دیگر از واحدهای خود را در همان شهر محل اقامت اصلی به‌عنوان اقامتگاه فرعی ثبت کند. به عبارت دیگر اگر خانه اصلی خانوار ملکی بود و نه استیجاری یا سازمانی و ... خانه فرعی می‌تواند در همان شهر باشد و نیازی نیست در یک شهر دیگر واقع باشد.
- ۶ واحدهای مسکونی محل اقامت دانشجویان، طلاب، دانش‌آموزان، شاغلان و مبتلایان به بیماری‌های خاص: این افراد در صورت اقامت در شهری غیر از اقامتگاه اصلی و فرعی خانوار امکان ثبت یک واحد مسکونی دیگر را دارند، البته مشروط به ارائه اسنادی که این موضوع را اثبات کند و از سمت سازمان مالیات پذیرفته شود.

۷ واحد مسکونی محل اشتغال صاحبان صنوف و مشاغل از جمله گردشگری و زیارتی: افرادی مانند پزشکان، وکلا، مهندسان و ... که از ملک مسکونی برای تولید و کار خود استفاده می‌کنند، به شرط ثبت اطلاعات در سامانه املاک و اسکان کشور و در صورت اطلاع سازمان امور مالیاتی کشور و سازمان تأمین اجتماعی، از مالیات موضوع ماده (۵۴) مکرر) این قانون معاف هستند.

مضاف بر این خانه‌ها و ویلاهایی که به‌منظور زیارت و گردشگری به مسافران اجاره داده می‌شود، نیازمند دریافت مجوز از دستگاه مربوطه هستند و در صورت داشتن مجوز منعی برای فعالیت ندارند و مشمول مالیات نیز نخواهند بود.

۸ واحدهای مسکونی که مالک آن، واحد مسکونی خود را برای فروش یا اجاره حسب مورد به ارزش جاری یا میانگین قیمت‌های روز منطقه موضوع مواد (۵۴) و (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم از طریق سامانه معاملات املاک عرضه کند و فردی متقاضی آن نباشد.

کدام خانه‌ها مشمول مالیات بر خانه‌های خالی می‌شوند؟

- واحدهای مسکونی که به‌عنوان اقامتگاه اصلی یا فرعی هیچ خانواری ثبت نشده است و مشمول استثنائات ذکر شده در بخش قبل نیز نباشد.
- واحدهای مسکونی که اطلاعات مالکیت آنها توسط اشخاص حقیقی و حقوقی در سامانه ملی املاک و اسکان کشور ثبت نشده باشد.
- واحد مسکونی که به فردی که اقامتگاه اصلی دیگری در سامانه برای او تعریف شده است و مشمول استثنائات ذکر شده در بخش قبل نیست، اجاره داده شده باشد.

میزان و نرخ مالیات چقدر است؟

بر اساس جزئیات قانون مالیات بر خانه‌های خالی، ضرایب مالیاتی در این قانون برای خانه‌های خالی مشخص شده است که عبارت است از:

۱. مالیات سال اول: ۶ برابر مالیات اجاره

۲. سال دوم: ۱۲ برابر مالیات اجاره

۳. مالیات سال سوم و به بعد: ۱۸ برابر مالیات اجاره

ضرایب مالیاتی برای همه اشخاص حقیقی و حقوقی که دارای بیش از پنج خانه خالی در هر سال باشند دو برابر اعمال می‌شود.

بنابراین برای محاسبه میزان مالیات بر خانه‌های خالی، ابتدا مالیات بر اجاره برآورد می‌شود که با توجه به اینکه خانه خالی است و قیمت اجاره بها مشخص نیست از جدول ارزش اجاری املاک برای تخمین اجاره ماهانه توسط سازمان امور مالیاتی به دست می‌آید. سپس عدد به دست آمده را در ضرایب ۶، ۱۲ و ۱۸ ضرب می‌کنند. البته برای اشخاصی که بیش از پنج خانه خالی دارند این ضرایب ۱۲، ۲۴، ۳۶ خواهد بود.

با توجه به شاخص قیمتی جدول اجاره املاک که سازمان امور مالیاتی در سال ۱۴۰۰ منتشر کرده است، مأخذ مالیات برای خانه ۱۰۰ متری واقع در بلوک ۱۴ در منطقه یک (حد فاصل بین خیابان ولیعصر، میدان تجریش، خیابان شریعتی، بزرگراه صدر و بزرگراه مدرس) و بدون در نظر گرفتن سایر متغیرها اعم از طبقه، عرض گذر و ... (به ارزش حدود ۴ میلیارد تومان) طبق جدول ۳ محاسبه می‌شود:

ستون یک در این جدول ارزش اجاری ملک در منطقه یک در بلوک ۱۴ است که در جدول اجاره املاک سازمان امور مالیاتی مبلغ ۱۲۵ هزار تومان درج شده است و ستون دو نیز اجاره همان واحد طی ۱۲ ماه سال. ستون چهارم مجموع ارزش اجاره ملک با در نظر گرفتن مترآژ را نشان می‌دهد. در ستون پنجم نیز مطابق ماده (۵۳) قانون مالیات‌های مستقیم، به میزان ۲۵ درصد معافیت برای استهلاک کسر شده است.

جدول ۳. نمونه نحوه محاسبه مأخذ (پایه) مالیات بر اجاره املاک

نحوه محاسبه مالیات بر درآمد اجاره (خانه ۱۰۰ متری واقع در بلوک ۱۴ منطقه یک)				
ستون ۱	ستون ۲	ستون ۳	ستون ۴	ستون ۵
ارزش اجاری ماهانه هر متر مربع	اجاره سالیانه (ستون ۱ * ۱۲)	مترآژ	اجاره سالیانه کل ملک (ستون ۲ * ۲ ستون ۳)	پایه مالیاتی پس از کسر استهلاک (ستون ۴ * ۷۵ درصد)
۱۲۵ هزار تومان	۱۰۵ میلیون تومان	۱۰۰ متر مربع	۱۵۰ میلیون تومان	۱۱۲.۵ میلیون تومان

مأخذ محاسبه شده در جدول فوق، طبق نرخ‌های ماده (۱۳۱) قانون مالیات‌های مستقیم، مشمول مالیات خواهد بود. میزان مالیات بر درآمد اجاره برای این ملک به صورت جدول ۴ محاسبه می‌شود.

جدول ۴. محاسبه مالیات بر اجاره طبق ماده (۱۳۱) قانون مالیات‌های مستقیم

درآمد سالانه (تومان)	نرخ (درصد)	مالیات (تومان)
تا ۵۰ میلیون	۱۵	$۷۵۰۰۰۰۰۰ \times ۰.۱۵ = ۱۱۲۵۰۰۰۰$
۵۰ تا ۱۰۰ میلیون	۲۰	$۱۰۰۰۰۰۰۰ \times ۰.۲ = ۲۰۰۰۰۰۰۰$
بالتر از ۱۰۰ میلیون	۲۵	$۳۱۲۵۰۰۰۰ \times ۰.۲۵ = ۷۸۱۲۵۰۰۰$
مجموع		۲۰۶۲۵۰۰۰

بر این اساس، مالیات بر درآمد اجاره برای ملکی با مشخصات فوق در سال اول، با جمع مالیات‌های سه پلکان، عدد ۲۰ میلیون و ۶۲۵ هزار تومان به دست می‌آید. طبق ماده (۵۴) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم، برای محاسبه مالیات بر خانه‌های خالی در سال اول، مالیات بر اجاره فوق در ضریب ۶ ضرب می‌شود. $۶ \times ۲۰.۶۲۵ = ۱۲۳$ میلیون و ۷۵۰ هزار تومان

با توجه به اینکه واحدهای مسکونی در سال اول می‌توانند چهار ماه یا ۱۲۰ روز خالی باشند بنابراین عدد بالا ضربدر $\frac{8}{11}$ خواهد شد. بر این اساس، مالیات بر خانه خالی با ارزش تقریبی ۴ میلیارد تومان در سال اول (در سال ۱۴۰۰) برابر است با ۸۲.۵ میلیون تومان. با توجه به اینکه ارزش این خانه ۴ میلیارد در سال ۱۳۹۹ بوده است (ارزش اجاری منتشر شده در سال ۱۴۰۰، مربوط به عملکرد سال ۱۳۹۹ است)، این میزان مالیات تقریباً ۲ درصد ارزش خانه در سال اول خواهد شد (البته این نسبت در مناطق و شهرهای مختلف متفاوت است). همچنین در صورت خالی ماندن دو سال، مالیات سال دوم که معادل ۱۲ برابر مالیات بر اجاره آن سال است، برابر با ۴ درصد ارزش ملک خواهد شد. این مالیات در سال سوم به ۱۸ برابر مقدار مالیات بر اجاره (معادل ۶ درصد ارزش ملک) افزایش می‌یابد. البته برای اشخاصی که بیش از پنج خانه خالی دارند این ضرایب ۱۲، ۲۴، ۳۶ خواهد بود.

ضمانت اجرای قانون چیست؟

طبق قانون، ارائه برخی خدمات در سطح جامعه منوط به ثبت اطلاعات هویتی و ملکی افراد و صاحبان آنهاست و در غیر این صورت، ثبت نکردن اطلاعات ملکی از سوی مالک، بهره‌بردار یا ساکن خانه برابر آنچه در قانون قید شده از خدماتی مانند: ۱. تعویض پلاک خودرو، ۲. اعمال خدمات سیاست‌های حمایتی یارانه‌ای و کمک معیشتی، ۳. ثبت نام مدارس، ۴. افتتاح حساب، ۵. صدور دسته چک، ۶. فروش انشعاب آب، برق، گاز و تلفن، ۷. ارسال اسناد و مدارک از جمله گذرنامه و گواهینامه و ۸. خوابگاه دانشجویی و مشابه این موارد محروم می‌شوند. درواقع پس از اتمام مهلت خوداظهاری تمام مدارک و اسناد به آدرسی که در سامانه ثبت شده است، ارسال خواهد شد و در صورتی که نشانی محل سکونت اصلی در آنجا ثبت نشود و یا اشتباه ثبت شود اسناد به آدرس دیگر خواهد رفت. همچنین ارائه خدمت به مردم نیز دیگر با دریافت آدرس صورت نمی‌گیرد و از آنها صرفاً کد یکتا که پس از تکمیل اطلاعات در سامانه داده شده، دریافت می‌شود. مضاف بر اینکه در صورت احراز تخلف مالک به نحوی که به عدم تشخیص یا تشخیص غلط خانه خالی منجر شود، مالک علاوه بر پرداخت مالیات مشمول، جریمه‌ای معادل مالیات متعلقه پرداخت خواهد کرد.

به‌ازای هر ماه تأخیر در ثبت تغییر محل اقامت یا خرید و فروش توسط مالک مشمول جریمه‌ای معادل مالیات سال اول خواهد بود. عدم ثبت اطلاعات از سوی مالک و مستأجر واحدهای مسکونی در شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت در سامانه ملی املاک و اسکان کشور جریمه‌ای معادل ۲۰ درصد مالیات سال اول را به همراه دارد. برای مثال اگر شخصی در روستا یا شهرهای زیر یکصد هزار نفر زندگی می‌کند از پرداخت مالیات معاف است؛ اما صرفاً باید در سامانه ملی املاک خوداظهاری کند که در صورت عدم خوداظهاری جریمه ۲۰ درصدی خواهد شد. دلیل آن نیز تجمیع اطلاعات و انطباق سکونت‌های ذکر شده در سامانه با اطلاعات سایر دستگاه‌هاست و با این خوداظهاری امکان فرار مالیاتی افراد داخل شهرهای با جمعیت بالای یکصد هزار نفر کنترل می‌شود. این معافیت مالیاتی نیز در راستای معافیت خانه‌های تعطیلاتی و تفریحی عنوان شده است. همچنین در این مناطق احتکار به دلیل تقاضای کم و تمرکز محتکران در کلان شهرها توجیه اقتصادی ندارد. همچنین وزارت نیرو، تعرفه برق کنتورهایی که ساکنان آنها در سامانه املاک و اسکان، خوداظهاری نکرده‌اند را با بالاترین پلکان قیمتی محاسبه می‌کند.

در صورتی که محل سکونت تغییر کرد، چه باید کرد؟

حداکثر ظرف مدت یک ماه پس از هرگونه تغییر در محل اقامت یا خرید و فروش واحد تحت تملک خود، اطلاعات جدید را در سامانه املاک و اسکان کشور ثبت کنند، در غیر این صورت به‌ازای هر ماه تأخیر، واحد مسکونی جدید، مشمول جریمه‌ای معادل مالیات سال اول ماده (۶) برابر مالیات بر اجاره) این قانون می‌شود.

در صورتی که اعتراض به مالیات وجود داشت یا خانه‌ای به دلایل قضایی خالی بود چه اقدامی می‌توان انجام داد؟

مرجع رسیدگی به اعتراض مالک واحد مسکونی نسبت به خالی بودن آن یا عدم امکان انتقال به دلیل رأی قضایی از جمله انحصار وراثت، هیئت حل اختلاف موضوع ماده (۲۴۴) این قانون است. در این موارد، نماینده وزارت راه و شهرسازی، مستندات سامانه املاک و اسکان را در جلسه هیئت حل اختلاف مالیاتی ارائه می‌کند.

۴-۵. ارزیابی اصلاحات قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۹

در قانون مالیات بر خانه‌های خالی مصوب آذر ۱۳۹۹، بسیاری از اشکالات موجود در قوانین قبلی و به‌خصوص قانون مصوب سال ۱۳۹۴ برطرف شده است. در جدول زیر مقایسه اصلاحیه این قانون در سال ۱۳۹۹ با قانون مصوب سال ۱۳۹۴ صورت گرفته است:

جدول ۵. مقایسه قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹

موضوع	اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۴	اصلاح ماده (۵۴) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۹
مبنای اخذ مالیات	مالیات بر اجاره	مالیات بر اجاره
فرجه زمانی معافیت خانه‌های موجود	۱۲ ماه (یک سال) خالی	۱۲۰ روز (۴ ماه) خالی
فرجه زمانی معافیت خانه‌های نوساز	-	واحدهای نوساز پس از دوازده ماه و پروژه‌های انبوه‌سازی پس از هجده ماه از زمان صدور گواهی اتمام عملیات ساختمانی
نرخ مالیات	سال دوم - معادل یک دوم مالیات متعلقه سال سوم - معادل مالیات متعلقه سال چهارم و به بعد - معادل یک و نیم (۱/۵) برابر مالیات متعلقه	سال اول ۶ برابر مالیات بر اجاره سال دوم ۱۲ برابر مالیات بر اجاره سال سوم و به بعد ۱۸ برابر مالیات بر اجاره نکته: اشخاص حقیقی و حقوقی دارای بیش از پنج خانه خالی به ازای هر خانه دو برابر مالیات پرداخت می‌کنند.
مرجع شناسایی خانه خالی	به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور (موضوع تبصره «۷») ماده (۱۶۹) مکرر این قانون	به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور همراه با خوداظهاری مردم (موضوع تبصره «۷») و «۸» ماده (۱۶۹) مکرر این قانون
دامنه و مترائش‌شمار	واحدهای مسکونی واقع در شهرهای با جمعیت بیش از یکصد هزار نفر با همه مترائرها	واحدهای مسکونی واقع در شهرهای با جمعیت بیش از یکصد هزار نفر با همه مترائرها
ملاحظات		خانه خوداظهاری نشده مشمول مالیات خواهد شد و تعرفه برق آن با بالاترین پلکان محاسبه می‌شود. همچنین خدمات عمومی نیز صرفاً با آدرس ثبت شده در سامانه ارائه می‌شود. هر خانواده می‌تواند یک اقامتگاه اصلی و یک اقامتگاه فرعی در شهر غیر داشته باشند و در صورتی که اقامتگاه فرعی در شهر اقامتگاه اصلی باشد به نام یکی از اعضای خانواده باشد.

نبود سامانه جامع اطلاعاتی از املاک کشور در سال‌های متمادی، علاوه بر اینکه اخذ مالیات بر خانه‌های خالی را به تعویق انداخت، اقتصاددانان این بخش را برای پیش‌بینی و ارائه نظرات سازنده و راهگشا دچار مشکل کرد، مسئولان را نیز از برنامه‌ریزی و مدیریت مناسب بازار باز داشت. یکی از مهم‌ترین اصلاحات قانون مالیات بر خانه‌های خالی مصوب سال ۱۳۹۹، افزودن تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم است که طبق آن سازوکار تکمیل سامانه ملی املاک و اسکان و ضمانت‌های اجرای مربوط به آن بیان شده است.

در واقع مالیات بر خانه‌های خالی و سامانه املاک را می‌توان لازم و ملزوم یکدیگر دانست و به عبارتی، قانون جدید، مالیات بر خانه‌های خالی را ضمانت اجرایی برای تحقق سامانه املاک و اسکان در کشور قرار داد. موضوع بسیار مهم عدم اطلاع دقیق حاکمیت از وضعیت املاک موجود در کشور و ساکنان آنها، عدم اجرای درست قانون مالیات بر خانه‌های خالی و برخی دیگر از مالیات‌های حوزه مسکن از جمله مالیات بر املاک لوکس و مالیات بر درآمد اجاره و عدم امکان اعمال سیاست‌های حمایتی بر مبنای تعداد املاک تحت تملک و وضعیت سکونت، تنها بخشی از آسیب‌هایی هستند که در نبود سامانه جامع اطلاعاتی به حوزه املاک وارد شده است. از طریق اجرای این قانون، سامانه اطلاعاتی مورد نیاز می‌تواند تکمیل و از ظرفیت‌های آن استفاده شود. مزایای راه‌اندازی سامانه املاک منحصر به ایجاد زیرساخت اخذ مالیات بر خانه‌های خالی نبوده و مزایای دیگری مانند موارد زیر نیز برای آن قابل تصور است.

۱. سیاستگذاری درست مسئولان، ۲. مقابله با سوداگری و احتکار مسکن یا خرید و فروش‌های مکرر در بازار مسکن، ۳. تخصیص بهینه اعطای یارانه‌های انرژی، ۴. تسهیلات و انواع وام‌ها (مسکن، ازدواج، وام ودیعه و...) به اشخاص، تعیین و شناسایی متقاضیان واقعی مسکن، ۵. استفاده از اطلاعات آن برای سرشماری پنج‌ساله نفوس و مسکن کشور، ۶. جلوگیری از کلاهبرداری و امکان فروش یک ملک به صورت هم‌زمان به چند نفر، ۷. دریافت اطلاعات تعداد و نوع املاک، هویت مالکان، مهاجرت‌ها، عرضه و تقاضا و نیز جمعیت دارای خانه ملکی و استیجاری در مناطق مختلف کشور برای برنامه‌ریزی در جهت میزان نیاز به تولید و شیوه تأمین مالی مسکن، ۸. شناسایی معاملات پولشویی و بزه‌کاری، ۹. شناسایی اقشار آسیب‌پذیر و کمک به دستگاه‌های حمایتی مانند کمیته امداد و بهزیستی، ۱۰. تخصیص یارانه و کمک معیشتی و...

با وجود گذشت حدود دو سال از تصویب این قانون، همچنان این قانون به درستی اجرا نشده است که آسیب‌شناسی عدم اجرای آن در گزارش دیگری مورد بررسی قرار گرفته است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



آمار رشد ۲ برابری میزان اجاره‌نشینی از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۵، نشان‌دهنده کاهش قدرت خرید مردم در حوزه مسکن و لزوم تکمیل پایگاه‌های اطلاعاتی و سیاستگذاری مؤثر در بازار مسکن و اجاره است. با توجه به مطالب ارائه شده می‌توان عنوان کرد وضع مالیات بر خانه‌های خالی در کشور می‌تواند موجب تغییر انگیزه‌هایی شود که برخی از افراد را به عدم عرضه مسکن خالی خود برای اجاره ترغیب می‌کند. این پایه مالیاتی علاوه بر اینکه به عنوان مالیات تنظیمی، عرضه واحدهای خالی را به بازار ممکن می‌کند، می‌تواند در آمد مناسبی را نیز برای دولت ایجاد کند که با تخصیص و هدایت بهینه منابع حاصل از آن به سمت ساخت مسکن ارزان قیمت می‌توان عرضه مسکن را افزایش داد. از سوی دیگر ایجاد زیرساخت اطلاعاتی املاک و همچنین محل سکونت می‌تواند بستر سیاستگذاری را علاوه بر حوزه مسکن در سایر حوزه‌ها از جمله سیاست‌های حمایتی مبتنی بر خانواده و همچنین سایر مالیات‌های حوزه مسکن فراهم کند. از همین رو، مالیات بر خانه خالی می‌تواند به نوعی ضمانت اجرای تکمیل سامانه املاک و اسکان نیز تلقی شود به نحوی که ساکنانی که سکونت خود را در آن اظهار نکنند، مشمول جرایم این قانون قرار می‌گیرند که در متن قانون نیز تصریح شده است.

تجربه کشورها نشان می‌دهد وضع مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند به افزایش عرضه مسکن و کنترل بازار اجاره مسکن منجر شود اما به دلیل جزئیات و پیچیدگی‌های فراوان این پایه مالیاتی، لازم است در طراحی آن دقت شود. با وجود اینکه این قانون از قبل از انقلاب در کشور وجود داشته است و چندین بار دچار تغییراتی شده است اما تاکنون عملاً اجرایی نشده است. آخرین تغییر این قانون مربوط به آذر سال ۱۳۹۹ می‌شود که در این اصلاحیه تلاش شده است ایرادهای اساسی قانون مالیات بر خانه‌های خالی که منجر به عدم اجرایی شدن آن شده بوده است، مرتفع شود.

در طراحی قانون مالیات بر خانه‌های خالی به دلیل عوامل فراوان مؤثر بر خالی ماندن خانه، باید طوری عمل کرد تا تقاضای مصرفی کاملاً از این قانون و پرداخت مالیات معاف باشند و شاخص‌های در نظر گرفته شده باید به خوبی برای شناسایی این نوع خانه‌ها عمل کنند. دو مورد از مهم‌ترین این عوامل، اقامتگاه‌های دوم (فرعی) و خانه‌هایی است که با وجود عرضه به بازار و به دلیل شرایط رکودی بازار، اجاره نمی‌روند. به همین دلیل در متن قانون مصوب سال ۱۳۹۹ نیز این دو مورد استثنا شده‌اند. نکته دیگر در مورد مالیات بر خانه‌های خالی، نرخ آن است. همان‌طور که در متن گزارش نیز ذکر شد، لازم است نرخ آن به گونه‌ای تنظیم شود که اجاره دادن خانه نسبت به خالی نگه داشتن آن به صرفه‌تر شود. به طور معمول در عمده کشورهای بررسی شده، این نرخ بین ۲ تا ۱۰ درصد ارزش ملک است که البته در برخی موارد براساس نرخ اجاره تعیین می‌شود. افزایش نرخ این مالیات در اصلاحیه سال ۱۳۹۹ موجب شد تقریباً در سال اول حدود ۲ درصد از ارزش ملک به عنوان مالیات بر خانه‌های خالی در نظر گرفته شود (این نسبت در مناطق و شهرهای مختلف متفاوت است)، البته که اعمال معافیت ۲۵ درصدی استهلاك مالیات بر درآمد اجاره برای مالیات بر خانه خالی نیز چندان منطقی نیست. همچنین لازم است ارزش اجرای املاک را سازمان امور مالیاتی به واقعیت بازار نزدیک‌تر کند که این موضوع نیاز به بازنگری روی جدول ارزش اجرای ملک یا سیستمی شدن آن دارد.

یکی دیگر از مهم‌ترین نکات در مورد مالیات بر خانه‌های خالی که همواره از چالش‌های اجرای این قانون بوده است، نحوه شناسایی خانه‌های خالی است. در این گزارش، تجربه کشورها در این زمینه مورد بررسی قرار گرفت. با توجه به شرایط کشور و در اختیار نبودن اطلاعات مالکیتی و سکونتی افراد، به نظر می‌آید اولین قدم، تکمیل سامانه املاک و اسکان (تکمیل اطلاعات سکونتی افراد براساس خوداظهاری و همچنین تکمیل اطلاعات مالکیتی افراد براساس اطلاعات دستگاه‌های اجرایی و خوداظهاری افراد) است. تکمیل شدن این سامانه از اخذ مالیات بر خانه‌های خالی اهمیت بیشتری در سیاستگذاری حوزه مسکن دارد و به همین دلیل می‌توان مالیات بر خانه‌های خالی را به نوعی ضمانت اجرایی اظهار سکونت و مالکیت افراد قلمداد کرد به نوعی که املاکی که سکونت یا مالکیت آنها اظهار نشده باشد در حکم خانه خالی تلقی شده و طبعاً در زمان نقل و انتقال، لازم است بدهی مالیاتی مربوط به آنها تسویه شود. اجرای مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند ضمانت خوبی نیز برای تکمیل سامانه املاک و اسکان باشد، چرا که در کشور آمارهای دقیق و بروز برای برنامه‌ریزی سال‌های آینده وجود ندارد و لزوم وجود این سامانه جامع اطلاعاتی در حوزه مسکن احساس می‌شود و با خوداظهاری، جریمه و تشویق مالیاتی همه این اطلاعات را می‌توان از دستگاه‌ها و مردم دریافت کرد. تکمیل و راه‌اندازی سامانه املاک اخذ مالیات‌های دیگر و شناسایی و واگذاری تسهیلات حمایتی را ممکن می‌سازد. به همین دلیل می‌توان در گام اول اجرای این قانون و به منظور تکمیل تدریجی این سامانه، صرفاً اطلاعات خوداظهاری افراد ملاک قرار گیرد اما لازم است با ضمانت اجراهای موجود در قانون به مرور این سامانه تکمیل‌تر شود. به طور مثال در متن قانون عنوان شده یک ماه پیش از پایان موعد چهار ماهه برای خالی بودن خانه، وزارت راه و شهرسازی مکلف است به مالک اطلاع دهد که خانه وی به عنوان خانه خالی شناسایی شده است. بدین ترتیب اگر واقعاً این خانه خالی نباشد، مالک فرصت دارد اطلاعات سکونتی آن را در سامانه ملی املاک و اسکان تکمیل کند. همچنین در متن قانون عنوان شده است که دستگاه‌های اجرایی، اقامتگاه اصلی ذکر شده در سامانه املاک و اسکان را مبنای ارائه خدمات (از جمله ثبت نام در مدرسه، ارسال مدارک هویتی، دریافت تسهیلات بانکی، دریافت خدمات حمایتی و...) قرار دهند که اجرای تدریجی این مسئله نیز می‌تواند به تکمیل این سامانه کمک کند. در نهایت لازم به ذکر است این پایه مالیاتی به تنهایی نمی‌تواند مشکلات بازار مسکن را حل کند و برای کنترل تقاضاهای سوداگرانه و احتکار زمین و مسکن، در حوزه مالیاتی باید بسته مالیاتی مناسب شامل مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر اراضی بایر و مالیات سالیانه املاک طراحی شود که در گزارش‌های مجزایی به سایر مالیات‌های حوزه مسکن و نسبت آنها با یکدیگر پرداخته خواهد شد.

همچنین گفتنی است برخی از مالکان با توجه به ریسک‌های مترتب بر عملیات اجاره حتی با وجود هزینه مالیات بر خانه خالی از اجاره ملک خود صرف نظر می‌کنند. راه حل مکمل قانون مالیات بر خانه‌های خالی برای مواجهه با این افراد چاره‌اندیشی در خصوص این ریسک‌ها و تلاش برای کاهش آنهاست و باید در

قوانین مربوط به اجاره‌داری، تغییراتی صورت گیرد که علاوه بر کاهش قابل توجه پرونده‌های قضایی با موضوع اجاره، بخش قابل توجهی از ریسک‌ها را برای موجر مرتفع کرده و احقاق حقوق مالکیت را برای وی تسهیل کند که این موارد در کنار مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند به تنظیم‌گری بازار اجاره نیز کمک کند.

منابع و مآخذ



۱. اطلاعات سرشماری مرکز آمار (۱۳۹۵-۱۳۷۵).
۲. فدایی، ا و کمیاب، ب. (۱۳۹۶) گزارش «مالیات بر خانه‌های خالی و برآورد ظرفیت درآمدی آن»، دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
3. Blossier, F. (2012). "Is Taxing Inhabitation Effective? Evidence from the French Tax Scheme on Vacant Housing", Ecole Polytechnique. Ph.D. thesis.
4. Bourne, J. (2019). "Empty Homes: Mapping The Extent and Value of Low-Use Domestic Property in England and Wales", Springer, Palgrave Communications 5, No 9.
5. Cameron, M. (2017). "Economics of empty homes", Fresh Economic Thinking.
6. Chen, Y.J. (2001). "Modeling the Impacts of Vacancy Taxes on the Taiwan Housing Market", Proceedings of the National Science Council, ROC Part C: Humanities and Social Science, Vol. 11, No.2.
7. Cmhc Report. (2020). "increase in supply of rental condominiums in vancouver"
8. Ferrer, A., Graziani, T., Woocher, J., Frederick, Z. (2020). "The Vacancy Report: How Los Angeles Leaves Homes Empty and People Unhoused", (SAJE).
9. Gordon, J. (2019), "The Speculation and Vacancy Tax: An Explainer School of Public Policy", Simon Fraser University.
10. Hoekstra, J., Vakili-Zad, C. (2011). "High Vacancy Rates and Rising House Prices: The Spanish Paradox", In: Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie, Vol. 102, Wiley.
11. Jingting, Hu. (2018). "The Effects of British Columbia's Vacancy Tax and Foreign-buyer Tax Act on the Supply of New Residential Housing in Vancouver", Major Paper presented to the Department of Economics of the University of Ottawa in Partial Fulfillment of the Requirements of the M.A. Degree.
12. Segú, M. (2019). "The Impact of Taxing Vacancy on Housing Markets: Evidence from France", Journal of Public Economics, PUBEC-104079; pp 22.
13. Speculative Vacancies Report. (2019). "A Persistent Puzzle The study of Melbourne's vacant land and housing", Prosper Australia, No 10.
14. Thalmann, P. (2008). "Housing Market Equilibrium with Extraordinarily Low Vacancy Rates – '1.5% Vacant Dwellings are Enough'", Paper for the ENHR 2008 conference in Dublin.
15. Todd, D. (2017). "Vancouver's Housing Crisis Four Decades in the Making" Vancouver Sun.
16. Vacancy Tax by-Law NO. 11674 Report in Vancouver (<https://vancouver.ca/your-government/vacancy-tax-by-law.aspx>).
- وبسایت‌ها:
17. <https://www.ato.gov.au/general/foreign-investment-in-australia/annual-vacancy-fee>
18. <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/vacant-homes-tax-ottawa-staff-to-study-1.5837644>
19. https://www.cheshireeast.gov.uk/council_tax/reductions/council-tax-discounts-charges-for-unoccupied-and-unfurnished-properties.aspx
20. <https://www.civilbeat.org/201905/caldwell-unveils-tax-plans-to-increase-affordable-housing>
21. <https://www.globalnews.ca/news/6523554/empty-homes-tax-results-2019/>
22. <https://www.gov.uk/council-tax/second-homes-and-empty-properties>
23. <https://www.lafinancepourtous.com/pratique/impots/vos-impots-locaux/taxes-sur-les-logements-vacants/>
24. <https://www.mansionglobal.com/articles/which-u-s-cities-have-a-vacancy-tax-208020>
- <https://www.medium.com/spaceengagers/vacant-properties-throughout-ireland-learning-from-denmark-f540bdaf3151>
25. <https://www.pap.fr/patrimoine/impots-taxes/qu-est-ce-que-la-taxe-sur-les-logements-vacants/a3326>
26. <https://www.princegeorgematters.com/local-news/bc-raked-in-115-million-in-vacancy-tax-from-about-12000-homeowners-1690661>
27. <https://www.theconversation.com/taxing-empty-homes-a-step-towards-affordable-housing-but-much-more-can-be-done-80742>
28. <https://www.xtown.la/201911/11/how-many-vacant-homes-are-there-in-la/>



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir