



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۹۸

شماره چاپ:

۱۳۴۱

تاریخ چاپ:

۱۳۸۹/۱۱/۱۱

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۰۶۶۰

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۱۲/۱

به نام خدا

اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷»

مقدمه

موضوع مالیات بر اراضی و املاک بلااستفاده، از موضوعاتی است که در راستای تنظیم بازار مسکن مورد توجه قانونگذار و مقامات اجرایی و محلی بوده است و در این زمینه در دوره‌های مختلف تصمیماتی اخذ شده است. طرح الحاق یک تبصره به ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ که توسط شورای عالی استان‌ها و با استناد به اصل یکصد و دوم قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است در همین راستا قابل ارزیابی است و این شورا با اتکا به مباحث افزایش قیمت مسکن و بهای خدمات آنها، درصدد است تا از طریق تصویب قانون نسبت به تعیین و اخذ بهای ۴ درصد عوارض مزاد بر عوارض نوسازی سالیانه (توسط شهرداری‌ها) بر املاک خالی و بلااستفاده اقدام نماید.

هرچند صلاحیت شورای عالی استان‌ها در رابطه با موضوع فوق و ارائه طرح در رابطه با آن با توجه اصول یکصد و یکم و یکصد و دوم قانون اساسی قابل تأمل است، در ادامه به بررسی محتوای طرح ارائه شده می‌پردازیم.

پیشینه طرح

در رابطه با موضوع طرح، قانونگذار در سال ۱۳۵۲ و به موجب ماده (۸) قانون تعدیل و تثبیت اجاره‌بها مقرر نمود: هرگاه محلی که آماده برای اجاره دادن است از طرف مالک بیش از ۶ ماه خالی نگاه داشته شود برای مدتی که ملک فوق خالی مانده است عوارضی معادل ۳۰ درصد ارزش جاری مستغل تعیین نموده بود که به وسیله وزارت دارایی پس از رسیدگی و احراز عدم موانع قانونی دریافت می‌شد.

قانونگذار در سال ۱۳۶۶ به موجب فصول دوم و سوم باب دوم (مالیات بر دارایی) قانون مالیات‌های مستقیم^۱ بر مستغلات مسکونی خالی و اراضی بایر مالیات وضع نمود که البته این مواد در سال ۱۳۸۰ به موجب قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم از قانون مالیات‌های مستقیم حذف گردید.

در مواقع مختلفی نیز شوراهای محلی اقدام به تعیین عوارض بر املاک خالی و بلااستفاده نمودند که با توجه به خارج بودن از

۱. باب دوم - مالیات بر دارایی

فصل دوم - مالیات مستغلات مسکونی خالی

ماده (۱۰) - هرگاه مستغلات مسکونی واقع در مراکز استان‌ها و شهرهای با جمعیت بیش از یکصد هزار نفر آماده برای اجاره باشند و بدون داشتن موانع قانونی بیش از مدت ۶ ماه متوالی خالی و بلااستفاده نگهداشته شوند نسبت به بعد از ۶ ماه مذکور مشمول مالیات به شرح زیر خواهند بود:

۱. تا یک سال معادل دو در هزار ارزش معاملاتی مستقل به‌ازای هر ماه.

۲. در صورت تجاوز از یک سال معادل چهار در هزار ارزش معاملاتی مستقل به‌ازای هر ماه مازاد بر یک سال مزبور.

تبصره - هرگاه خالی ماندن یک مستقل به‌علی خارج از اختیار مالک باشد در این مدت از پرداخت مالیات موضوع این فصل معاف خواهد بود.

ماده (۱۱) - مؤدیان مشمول مالیات این فصل مکلفند در هر سال برای مستغلات مسکونی خالی خود اظهارنامه مالیاتی طبق نمونه‌ای که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و در دسترس آنها قرار خواهد گرفت تنظیم و تا آخر اردیبهشت‌ماه سال بعد به حوزه مالیات که مستغل در محدوده آن واقع است تسلیم و مالیات متعلق را پرداخت نمایند. ممیز حوزه مالیاتی مزبور مکلف است در صورت عدم تسلیم اظهارنامه نسبت به شناسایی و تشخیص و مطالبه مالیات مستقل اقدام کند.

تبصره «۱» - هرگاه محل دو یا چند مستقل مشمول مالیات این فصل در محدوده یک حوزه مالیاتی باشد مالک می‌تواند برای تمام آنها یک اظهارنامه تسلیم نماید.

تبصره «۲» - هرگاه مالک تنها محل سکونت خود را خالی نگه دارد نسبت به آن مشمول مالیات این فصل نخواهد بود.

فصل سوم - مالیات بر اراضی بایر

ماده (۱۲) - کلیه اراضی بایر واقع در محدوده شهرها که بدون عذر موجه بایر بمانند مشمول مالیات سالیانه به شرح زیر می‌باشند:

۱. اراضی که تا دو سال از تاریخ اجرای این قانون بایر نگهداشته شوند معادل ۲ درصد ارزش آن به‌ازای هر سال.

۲. اراضی که تا چهار سال از تاریخ اجرای این قانون بایر نگهداشته شوند معادل ۴ درصد ارزش آن به‌ازای هر سال مازاد بر دو سال مذکور.

۳. اراضی که بیش از چهار سال از تاریخ اجرای این قانون بایر نگهداشته شوند معادل ۵ درصد ارزش آن به‌ازای هر سال مازاد بر چهار سال مذکور.

ماده (۱۳) - مالکان اراضی بایر موضوع این فصل مکلفند در هر سال برای هر یک از قطعات اراضی بایر ملکی خود اظهارنامه مالیاتی طبق نمونه‌ای که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و در دسترس آنها قرار خواهد گرفت تنظیم و تا آخر اردیبهشت‌ماه سال بعد به حوزه مالیاتی که اراضی در محدوده آن واقع است تسلیم و مالیات متعلق را به‌ترتیب مقرر در این بخش پرداخت نمایند. ممیز حوزه مالیاتی مزبور مکلف است در صورت عدم تسلیم اظهارنامه نسبت به شناسایی و تشخیص و مطالبه مالیات متعلق اقدام کند.

تبصره «۱» - در صورتی که دو یا چند قطعه از اراضی بایر در محدوده یک حوزه مالیاتی واقع باشند مالک می‌تواند برای تمام قطعات یک اظهارنامه مالیاتی تسلیم نماید.

تبصره «۲» - اراضی بایر از نظر این قانون تابع تعریف مذکور در قانون اراضی شهری می‌باشد.

ماده (۱۴) - ارزش اراضی بایر براساس ارزش معاملاتی موضوع ماده (۶۴) این قانون تعیین و مأخذ محاسبه مالیات خواهد بود.

ماده (۱۵) - در صورتی که اراضی بایر بر حسب گواهی مراجع ذیصلاح از شمول عنوان مذکور خارج شوند از سال خروج، مشمول مالیات این فصل نخواهند شد.

ماده (۱۶) - مالکان اراضی بایری که برای اراضی آنها از سوی مراجع ذیربط مجوز احداث بنا یا عمران صادر می‌شود از تاریخ صدور مجوز تا پایان مهلت مذکور در آن و در صورت تمدید مهلت با رعایت مهلت جدید از پرداخت مالیات متعلق معاف خواهند بود مشروط بر اینکه در مهلت‌های مقرر طبق گواهی مراجع مربوط احداث بنا خاتمه و یا عمران انجام شده باشد.

تبصره «۱» - در صورتی که پس از درخواست مجوز احداث بنا و یا عمران، صدور مجوز به‌علل خارج از اراده مالک امکانپذیر نباشد و موضوع باذکر علت مورد تأیید مرجع ذیربط واقع شود به استثنای مواردی که صدور مجوز قانوناً ممنوع می‌باشد از تاریخ درخواست تا رفع علل مذکور مالک از پرداخت مالیات متعلق معاف خواهد بود.

تبصره «۲» - مالکان اراضی بایری که برای فروش اراضی بایر خود به وزارت مسکن و شهرسازی اعلام آمادگی نمایند و طبق گواهی وزارت مزبور اقدامات لازم را معمول دارند از تاریخ اعلام از مالیات متعلق معاف می‌باشند حکم این تبصره در صورت عدم تمایل وزارت مذکور به خرید اراضی بایر نیز جاری است.

تبصره «۳» - در مورد کسی که خود یا افراد تحت تکفل او فاقد محل مسکونی مناسب بوده و مالک یک یا چند قطعه اراضی بایر باشد تا حد نصاب مقرر در قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۲ مجلس شورای اسلامی مشمول پرداخت مالیات موضوع این فصل نمی‌باشد و نسبت به مازاد، مشمول مالیات خواهد بود. در مواردی که مالکان از معافیت این تبصره استفاده می‌نمایند حوزه مالیاتی محل وقوع ملک مکلف است مراتب را با ذکر مشخصات اراضی بایر به مرکز سنج مالیاتی اعلام دارد.

تبصره «۴» - اراضی بایر متعلق به شرکت‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آنها به دولت تعلق دارد به نسبت سهم دولت و اراضی بایر متعلق به شرکت‌های تعاونی مسکن که برای اعضا اختصاص یافته باشد و همچنین اراضی بایر متعلق به سفارتخانه‌ها به شرط معامله متقابل از پرداخت مالیات موضوع این فصل معاف می‌باشد.

تبصره «۵» - در مواردی که انتقال، قهری باشد، انتقال‌گیرنده اراضی بایر تا پایان بیست‌سالگی مشمول مالیات موضوع این فصل نخواهد بود.

تبصره «۶» - آن قسمت از اراضی بایری که مالک در آنها ممنوع‌المعامله گردیده و یا به‌علی به گواهی مراجع ذیصلاح دولتی و یا نهادهای انقلاب اسلامی بهره‌برداری از آنها از عهده مالک خارج و یا در طرح شهرداری‌ها قرار گرفته باشد و همچنین اراضی بایر که به‌علت دعوی مالکیت از طرف سازمان حج و اوقاف و امور خیریه یا دولت یا شهرداری‌ها یا مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها مالکان آنها به موجب گواهی مراجع صلاحیت‌دار مربوط ممنوع‌المداخله شده‌اند مادام که دارای وضعیت ذکر شده هستند مشمول مالیات موضوع این فصل نخواهند بود.

حدود صلاحیت آنها و مغایرت با قانون ازسوی دیوان عدالت اداری ابطال شده‌اند.^۱

اهداف طرح

تعیین عوارض بر املاک خالی، متروکه و نیمه‌کاره موضوع این طرح، با اهداف «کنترل سوداگری و تقاضای زمین و مسکن» «کسب و افزایش درآمد ناشی از اخذ عوارض» و «استفاده کامل از کلیه املاک بلااستفاده و موضوع طرح» به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

نگاهی بر شرایط املاک خالی، بلااستفاده و نیمه‌کاره

به‌طور کلی املاک مذکور را می‌توان از ابعاد مختلف مورد تقسیم قرار داد، که ذیلاً به آن اشاره می‌شود:

الف) املاک خالی، متروکه و بلااستفاده، قابل عرضه

۱. املاکی که با طول عمر متفاوت از جمله نوساز و غیرنوساز، در معرض عرضه و فروش گذاشته شده‌اند. اما تقاضای خریدی که منجر به انعقاد قرارداد گردد محقق نشده است.

۲. املاکی که قابلیت عرضه و انعقاد قرارداد دارند، اما به‌دلایل حقوقی و یا قضایی در هاله‌ای از ابهام و بلاتکلیفی قرار گرفته‌اند.

ب) املاک خالی و متروکه غیرقابل عرضه

۱. بخشی از املاک خالی را می‌توان در غالب شهرهای سیاحتی، توریستی و زیارتی یافت که اشخاص برای گذران اوقات سیاحتی و زیارتی به آن مناطق عزیزت می‌کنند. گفتنی است که فاصله زمانی و یا طول دوره‌های زمانی که اشخاص به آن مناطق عزیزت می‌کنند متفاوت است برای مثال دوره‌های زمانی هفته‌ای، ماهیانه، فصلی و ... می‌تواند در برنامه‌های مسافرت اشخاص قرار گیرد.

۲. املاکی که به‌دلایل مختلفی از جمله نبود مالک، عدم مراجعه مالک، انحصار وراثت، دعاوی حقوقی و ... از قابلیت استفاده و عرضه برخوردار نیستند برای مثال برخی از املاکی که در مناطق جنگی از جمله شهرهای خرمشهر، آبادان، اهواز، سوسنگرد و ... قرار گرفته‌اند و از دوران جنگ تحمیلی به بعد با عدم استقرار مالک در آن املاک مواجه هستند می‌تواند در زمره این بند قرار گیرد.

۳. املاکی که برای تضمین و پشتوانه مالی و اعتباری ورثه یا به امید افزایش قیمت و عدم رغبت و تمایل برای فروش یا اجاره، عرضه نمی‌شوند (گفتنی است که این‌گونه املاک، املاکی هستند که غالباً نظر سیاستگذاران و متولیان ذیربط را برای تدوین ضوابط تنبیهی بدون توجه به طبقه‌بندی از املاک فوق‌الذکر جلب کرده‌اند).

۴. املاکی که به لحاظ استحکام بنا قابلیت عرضه به مستأجر را ندارند.

بررسی ابعاد طرح پیشنهادی

همان‌گونه که بیان شد برقراری مالیات بر املاک خالی، بلااستفاده و بایر، به‌طور جدی در قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب سال ۱۳۶۶) مورد توجه قانونگذار قرار گرفت و توسط سازمان امور مالیاتی به اجرا در آمد که در اصلاحیه سال ۱۳۸۰ قانون مزبور، حذف گردید.

براساس تحقیقات به‌عمل آمده، حذف مالیات براملاک خالی از آن رو بود که اولاً احراز خالی بودن املاک امری مشکل است و ثانیاً وزارت دارایی در محاسباتی که انجام داد متوجه شد که هزینه‌هایی که برای گرفتن مالیات از خانه‌های خالی مصرف نموده

۱. به‌عنوان مثال رأی شماره هـ/۳۶/۸۷ مورخه ۱۳۸۷/۸/۲۷ مقرر می‌دارد به صراحت بند «۱۶» ماده (۱۷) و ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ اختیار شوراهای اسلامی شهر و روستا در وضع و برقراری عوارض مقید و مشروط به رعایت سیاست‌های کلی دولت و ضوابط و شرایط مندرج در مادتين (۱۴) و (۱۵) آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک مصوب ۱۳۷۸ هیئت وزیران به‌ویژه عدم تجاوز میزان عوارض از حداکثر مقرر در تبصره ماده (۱۵) آیین‌نامه مزبور به میزان نیم درصد ارزش معاملاتی دارایی و ثروت اشخاص است. نظر به مراتب فوق‌الذکر و اعتبار اصل تسلیط و عدم جواز مطالبه عوارض به ادعای عدم اعمال حقوق مالکانه در اراضی اشخاص، مصوبه چهل‌وپنجمین جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۲ شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر تعیین عوارض سالیانه اراضی و املاک بلااستفاده و خالی و متروکه به مأخذ ۲۰ درصد قیمت منطقه‌ای موضوع دفترچه بهای معاملات املاک خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آن شورا در وضع عوارض تشخیص داده می‌شود و مصوبه معترض‌عنه مستنداً به قسمت دوم اصل یکصدوهفتادم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماده (۱) و بند «۱» ماده (۱۹) و ماده (۴۳) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

بسیار بیشتر از درآمد این کار بوده است. در این راستا عدم صرفه اخذ مالیات مضاعف از املاک خالی، بلااستفاده و بایر محدوده قانونی شهرها از جمله به دلیل میزان کمی و کیفی تولید مسکن موجب شده تا دست‌اندرکاران، کارشناسان و متولیان ذیربط سیاست‌های تشویقی را به جای سیاست‌های تنبیهی مذکور توصیه نمایند که همین امر نیز نهایتاً به نسخ مواد مربوطه از قانون مالیات‌های مستقیم منجر شده است.

عدم اتخاذ سازوکارهای تشویقی و زمینه‌ساز تولید انبوه و افزایش عرضه املاک، نمی‌تواند زمینه‌ساز و توجیه‌کننده اتخاذ سیاست‌های تنبیهی و محدودکننده و راهکار جبران آن باشد. در حال حاضر بسیاری از واحدهای خالی و بلااستفاده در سطح شهرها و کلان‌شهرها از جمله کلان‌شهر تهران وجود دارند که یا برای فروش و یا برای اجاره عرضه شده‌اند، اما به دلایل مختلفی از جمله عدم توان مالی متقاضیانی که دغدغه مسکن دارند (درآمد متوسط به پایین) غیرمؤثر شدن تقاضاهای مؤثر مسکن (به دلیل عدم ارائه تسهیلات خرید، عدم توان بازپرداخت تسهیلات با بهره‌های سنگین برای جامعه هدف و...) امکان برقراری شرایط انعقاد قرارداد و انتقال ملک را سلب کرده‌اند، به عبارت دیگر بسیاری از املاک موجود عرضه شده‌اند، اما شرایط و توان مالی متقاضیان با جهش‌های بهای املاک و کاهش فزاینده ارزش پول ملی انطباق ندارد، از این رو ایجاد زمینه‌های سرمایه‌گذاری مناسب، به همراه برقراری سیاست‌های محدودکننده می‌تواند زمینه برون‌رفت از اشتغال به حرفه ساخت‌وساز و عرضه املاک را ایجاد نماید.

بررسی جهت‌گیری‌های به عمل آمده حکایت از آن دارد که دولت محترم (وزارت مسکن و شهرسازی) برقراری مالیات‌های مضاعف بر املاک خالی و بلااستفاده، در شهرها و کلان‌شهرها از جمله تهران، را به عنوان یک سیاست بازدارنده از رویکردهای سودجویانه توسط برخی از دارندگان سودجوی املاک مد نظر قرار داده است.

بررسی تجارب جهانی نشان می‌دهد که دولت‌های موفق در حل بحران مسکن همواره نسبت به اقدامات سنجدیده و پرهیز از رفتارهای سنجدیده همت گمارده‌اند، حضور مستقیم و پررنگ دولت در مسئله تولید و عرضه مسکن، ایجاد نهادهای فنی و مشاوره‌ای گسترده، ایجاد منابع و اعتبارات حمایتی از تسهیلات به منظور افزایش ظرفیت‌های ساخت‌وساز، فراهم‌سازی بسترها و زمینه‌های حقوقی و قانونی حضور و توسعه بخش‌های غیردولتی در حیطه ساخت‌وساز، تأسیس نهادهای فنی و مشاوره‌ای، مالی و اعتباری به منظور برقراری تعادل در عرضه و تقاضا و تأمین مسکن افراد متقاضی (در قالب تملیکی و استیجاری) از جمله این اقدامات است. به موجب طرح ارائه شده برای املاک و اراضی بلااستفاده عوارض تعیین شده است که با توجه به ماهیت این نوع دریافت اجباری و سابقه قانونی موضوع، اطلاق عنوان عوارض بر آن فاقد وجه بوده و مالیات بر دارایی افراد محسوب می‌گردد. بر این اساس نمی‌توان این نوع دریافت اجباری را عوارض نامید و بر همین اساس نیز موضوع ارتباطی با قانون نوسازی و عمران شهری ندارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود در صورتی که قانونگذار قصد تصویب مالیات بر املاک و اراضی بلااستفاده را دارد اقدام به احیای این نوع مالیات در فصل مربوطه در قانون مالیات‌های مستقیم نماید (البته با انجام اصلاحات لازم). البته در این صورت نیز برخلاف طرح پیشنهادی، مالیات تعیینی پس از وصول توسط مرجع وصول باید به خزانه واریز شود. بر همین اساس نیز دخیل نمودن شورای عالی استان‌ها در تدوین آیین‌نامه اجرایی مربوطه فاقد وجه است و پیشنهاد می‌گردد حذف شود.

جمع‌بندی و پیشنهادها

با توجه به پیشینه، موضوع اخذ مالیات مضاعف از املاک خالی، بلااستفاده، متروکه و بایر شهری، سیاستی بود که طی ۱۴ سال به اجرا گذاشته شد، اما مقیاس هزینه - فایده آن، از بابت آثار این مالیات در بازار مسکن کشور موجب شد که رویکرد قانونی مذکور در اصلاحیه سال ۱۳۸۰ قانون مربوطه، حذف گردد.

اگرچه ممکن است نسبت به تعیین مالیات و استفاده از این‌گونه از ابزارهای تنبیهی برای تنظیم و کنترل بازار مسکن دارای ایرادات تخصصی باشد، ولی تعیین مالیات در این رابطه در حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد.

در رابطه با طرح فوق پیشنهاد می‌شود در راستای تعیین مالیات بر املاک و اراضی بلااستفاده شهری فصول دوم و سوم قانون مالیات‌های مستقیم - با اصلاح نارسایی‌هایی که موجب نسخ آنها شده بود - احیا گردد.