

بررسی طرح پیشنهادی الحاق موادی به
قانون ساماندهی و حمایت از تولید و
عرضه مسکن و قانون مالیات‌های مستقیم

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. مفاد طرح پیشنهادی
۴.....	۱-۱. مالیات بر عایدی سرمایه (CGT)
۵.....	۱-۲. مالیات بر خرید املاک گران قیمت (SDLT)
۶.....	۱-۳. مالیات بر واحدهای مسکونی خالی از سکنه
۶.....	۱-۴. معافیت مالیاتی برای اولین انتقال قطعی واحدهای مسکونی ارزان قیمت
۷.....	۱-۵. تعیین نرخ مالیاتی صفر درصد برای واحدهای مسکونی استیجاری
۷.....	۲. اظهارنظر راجع به کلیات طرح
۷.....	۲-۱. تحلیل اقتصادی
۱۲.....	۲-۲. تحلیل حقوقی
۱۳.....	۲-۳. تحلیل فنی
۱۴.....	۲. نکاتی درخصوص مواد طرح پیشنهادی
۱۴.....	۳-۱. مالیات بر عایدی سرمایه (CGT)
۱۶.....	۳-۲. مالیات بر خرید املاک گران قیمت (SDLT)
۱۸.....	۳-۳. مالیات بر واحدهای مسکونی خالی از سکنه
۲۱.....	۳-۴. مالیات بر اولین انتقال قطعی واحدهای مسکونی ارزان قیمت
۲۲.....	۳-۵. تعیین نرخ مالیاتی صفر درصد برای واحدهای مسکونی استیجاری
۲۳.....	جمع بندی و نتیجه گیری نهایی
۲۶.....	منابع و مآخذ



بررسی طرح پیشنهادی الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و قانون مالیات‌های مستقیم

چکیده

ابزارهای مالیاتی در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته به‌عنوان یکی از راهکارهای اصلی مهار تقاضای سوداگرانه و برقراری تعادل در تقاضا و عرضه بازار مسکن شناخته شده است. در ایران نیز علی‌الخصوص در سال‌های اخیر که مسکن به‌عنوان یک کالای سرمایه‌ای برای بسیاری از سرمایه‌گذاران جذاب شده است و تقاضاهای سوداگرانه زیادی را به‌خود جذب کرده، همواره بحث بر سر به‌کار بردن ابزارهای مالیاتی برای مهار این تقاضای سوداگرانه و غیرمولد مطرح بوده است.

نتایج بررسی‌های این گزارش بیانگر این واقعیت است که ابزارهای مالیاتی در عمل می‌توانند منجر به کنترل تقاضای سوداگری در بازار مسکن شوند، و این ابزاری است که در ایران چندان مورد توجه و استفاده نبوده و لازم است با توجه به تجربیات موفق جهانی از آن استفاده شود. اما باید توجه داشت که با وجود جریان سیال سرمایه و امکان انتقال سرمایه بین بازارهای مختلف، در صورتی که مشکلات اساسی و ساختاری اقتصاد که موجب سرگردان شدن سرمایه‌ها و خروج آنها از بخش مولد اقتصاد شده حل نشود، این سرمایه‌ها از بازار مسکن به سمت سایر بازارهایی نظیر بازار طلا و ارز که امکان فعالیت‌های سوداگری در آنها وجود دارد،

سوق پیدا می‌کند. ضمن اینکه دولت نیز مجوزی برای تحدید حقوق مالکیت افراد به بهانه کنترل بازار مسکن و املاک را در اختیار ندارد.

علاوه بر این نگاه بخشی و جزیره‌ای به مشکلات و چالش‌های بازار املاک و مسکن و عدم توجه به برخی علل و عوامل ریشه‌ای مرتبط با سایر بازارها و بخش‌ها سیاستگذاران و برنامه‌ریزان را در رسیدن به اهداف اصلی و نهایی با چالش‌های جدی روبرو کرده و اگر بناست برای سیاستگذاری در این بخش احکامی تصویب شود، با توجه به اصول اساسی قانونگذاری و تنقیح قوانین پیشنهاد می‌شود این احکام در فصل مربوط به مالیات املاک و مسکن قانون مالیات‌های مستقیم گنجانده شوند و از پراکنده کردن احکام مالیاتی در سایر قوانین پرهیز شود.

مقدمه

بازار مسکن بنا به دلایلی نظیر محدودیت‌های عرضه، رشد فزاینده طرف تقاضا، غیرقابل نقل و انتقال بودن مسکن، تأثیرات متقابل از بازارهای موازی و بادوام بودن؛ در معرض تقاضاهای سوداگرانه و سفته‌بازی در بازار قرار دارد. افزایش فشار تقاضا (خصوصاً تقاضای سوداگرانه) با توجه به محدودیت عرضه زمین و مسکن و طولانی بودن فرآیند عرضه موجب بالا رفتن قیمت زمین و مسکن خصوصاً در سال‌های اخیر شده است. از طرف دیگر همواره در اقتصاد رابطه معکوسی بین ریسک سرمایه‌گذاری و بازدهی سرمایه وجود داشته است، اما بازار مسکن ایران به دلیل هرم سنی کشور و افزایش تقاضای مصرفی به دلیل ورود جمعیت جوان



متقاضی مسکن در سال‌های اخیر از یک طرف و نابسامانی سایر بازارهای سرمایه‌گذاری کشور به دلیل مشکلات ساختاری اقتصاد و ناکارآمدی سیاست‌های دولت از طرف دیگر موجب شده است که تقریباً به یک بازار با سود تضمین شده و کم‌ریسک سرمایه‌گذاری تبدیل شود.

مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت برای کنترل دلالی و سفته‌بازی در بازار مسکن طرحی پنج ماده‌ای را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است. این طرح بنا دارد تا با وضع ابزارهای مالیاتی پیشنهاد شده در طرح به نوعی انگیزه‌های سوداگری و سفته‌بازی را در بازار کاهش دهد و موجبات به سامان شدن بازار مسکن کشور را فراهم آورد.

در این گزارش ابتدا مروری بر مفاد پیشنهادی طرح پیشنهادی «الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» می‌شود. این طرح حاوی پنج ماده است که به ترتیب ناظر بر مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر خرید املاک گران‌قیمت، مالیات بر واحدهای مسکونی خالی از سکنه، معافیت مالیاتی برای اولین انتقال قطعی واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت و تعیین نرخ مالیاتی صفر درصد برای واحدهای مسکونی استیجاری است. در قسمت دوم، نکاتی راجع به کلیات طرح مطرح می‌شود که از آن جمله است:

- تأکید بر ریشه‌های سفته‌بازی در بازار مسکن،

- توجه به اصول قانون‌نویسی و جلوگیری از تعدد و پراکندگی قوانین،

- امعان‌نظر به اصول فنی و اجرایی مالیات‌ستانی.

در قسمت سوم ملاحظات درخصوص مفاد طرح پیشنهادی مطرح شده است. این

ملاحظات لزوماً به معنای نفی طرح پیشنهادی نیست، بلکه ملاحظات فنی است که برگرفته از تجارب گذشته، امکانات اجرایی و اصول مالیات‌ستانی است. در قسمت چهارم مطالب گزارش جمع‌بندی می‌شود.

۱. مفاد طرح پیشنهادی

طرح پیشنهادی در پنج ماده به ارائه ابزارهای مالیاتی برای کنترل بازار مسکن در کشور پرداخته است. در این بخش به نکات اصلی مطرح شده در هر ماده پرداخته می‌شود و انگیزه اصلی طرح این مواد بررسی می‌شود:

۱-۱. مالیات بر عایدی سرمایه (CGT)^۱

در ماده (۱) پیشنهادی برای مالیات بر افزایش قیمت زمین و مسکن آمده است که ۲۰ درصد از افزایش قیمت واحدهای مسکونی یا اراضی با کاربری مسکونی کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی در هنگام نقل و انتقال سند مالکیت تحت هر عنوان اعم از بیع، صلح، هبه، رهن و وکالت نسبت به قیمت پایه سال ۱۳۹۰، مشمول مالیات بر افزایش قیمت زمین و مسکن شده و از فروشنده توسط سازمان امور مالیاتی اخذ می‌شود، البته در این ماده اولین ملک اشخاص، اولین نقل و انتقال قطعی واحدهای مسکونی نوساز که از زمان صدور پروانه بیش از ۲ سال نگذشته باشد از این مالیات معاف هستند. از طرف دیگر قرار است ۱۰۰ درصد درآمد این مالیات به تأمین مسکن محرومین اختصاص یابد.

1. Capital Gains Tax



ارائه‌دهندگان طرح معتقدند با توجه به اینکه ملک اول هر فرد از پرداخت این مالیات معاف است و همچنین تولیدکنندگان مسکن نیز مشمول این مالیات نیستند این مالیات تنها تقاضای سوداگرانه را هدف قرار می‌دهد و هزینه این تقاضاها را در بازار زمین و مسکن شهری افزایش می‌دهد. از این رو، تأثیری بر هزینه تقاضای مصرفی و سرمایه‌ای مولد ندارد. همچنین اخذ این مالیات می‌تواند منجر به کسب درآمد و تأمین منابع مالی بسیاری از پروژه‌های ملی می‌شود.

۱-۲. مالیات بر خرید املاک گران‌قیمت (SDLT)^۱

در ماده (۲) طرح پیشنهادی تصریح شده است که در هنگام نقل و انتقال سند مالکیت کلیه املاک و مستغلات تحت هر عنوان (اعم از بیع، صلح، هبه، رهن و...)، خریدار موظف است براساس جدول زیر مشمول مالیات بر خرید املاک گران‌قیمت شود. در جدول ارائه شده در طرح این ماده نقل و انتقال املاک تا قیمت ۱۰ میلیارد ریال دارای نرخ مالیات صفر و از ۱۰ میلیارد ریال تا ۲۰ میلیارد ریال با نرخ مالیاتی ۱ درصد و... مشمول مالیات می‌شوند. در تبصره ذیل این ماده نیز مصارف درآمدهای حاصل از این نوع مالیات تعیین شده است.

اصلی‌ترین هدف اخذ این مالیات کسب درآمد عنوان شده است. هرچند این درصد ناچیز است، اما چون از خانه‌های با قیمت متوسط به بالا اخذ می‌شود مقدار درآمد قابل توجهی می‌شود. این مالیات علاوه بر ایجاد درآمد برای دولت ملی، دارای آثار کنترلی بر بازار زمین و مسکن شهری است.

۳-۱. مالیات بر واحدهای مسکونی خالی از سکنه

ماده (۳) و تبصره‌های ذیل آن در طرح مورد نظر به موضوع اخذ مالیات از واحدهای مسکونی خالی از سکنه پرداخته است. در این ماده تصریح شده است که از زمان تصویب این قانون مالکان واحدهای مسکونی که بیش از ۶ ماه متوالی یا ۶ ماه غیرمتوالی در طول یک سال خالی و بلااستفاده نگه داشته شوند مشمول مالیات به میزان ۵ در هزار قیمت واحد مسکونی به‌ازای هر ماه می‌شوند.

در تبصره‌های ذیل این ماده نیز به برخی مسائل ازجمله نحوه تعیین شهرهای مشمول حکم این ماده، شرایط احراز خالی از سکنه بودن خانه‌های مسکونی، مشارکت برخی دستگاه‌ها مانند شهرداری‌ها در اجرای این حکم و ذینفع کردن آنها از منابع مالیاتی دریافت شده، ایجاد بسترهای و سامانه‌های اطلاعاتی، تعیین شیوه برخورد با متخلفان و فرارکنندگان از پرداخت این نوع مالیات و... پرداخته شده است. ارائه‌دهندگان طرح معتقدند وضع مالیات بر مسکن خالی یکی از ابزارهای حاکمیت برای تخصیص بهینه منابع موجود در بازار مسکن در شرایط نابرابری عرضه و تقاضاست. این مالیات موجب بالا رفتن هزینه‌های نگهداری مسکن خالی می‌شود.

۴-۱. معافیت مالیاتی برای اولین انتقال قطعی واحدهای مسکونی ارزان قیمت

در ماده (۴) طرح پیشنهادی تصریح شده است که اولین انتقال قطعی واحدهای مسکونی ارزان قیمت و مورد حمایت دولت که با هدف تأمین مسکن کم‌درآمدها احداث می‌شوند، با اعلام وزارت راه و شهرسازی از پرداخت مالیات بر نقل و انتقال قطعی املاک معاف می‌باشد.



اصلی‌ترین هدف برقراری این معافیت تشویق تقاضاکنندگان به خرید مسکن ارزان‌قیمت و همچنین تشویق عرضه‌کنندگان به عرضه این نوع مسکن می‌باشد.

۵-۱. تعیین نرخ مالیاتی صفر درصد برای واحدهای مسکونی استیجاری در ماده (۵) طرح پیشنهادی تصریح شده است که کلیه واحدهای مسکونی استیجاری در صورت ارائه اظهارنامه مالیاتی مشمول نرخ مالیاتی صفر درصد برای مالیات بر درآمد اجاره املاک شوند. به عبارت دیگر، این ماده در واقع اصلاح مفاد تبصره «۱۱» ماده (۵۳) قانون مالیات‌های مستقیم می‌باشد که در این طرح گنجانده شده است. هدف از معافیت اجاره املاک از مالیات، کاستن از هزینه‌های اجاره و بالا بردن عرضه خانه‌های خالی می‌باشد.

۲. اظهار نظر راجع به کلیات طرح

در این بخش طرح ارائه شده به صورت کلی و در سه سطح تحلیل اقتصادی، تحلیل حقوقی و تحلیل فنی مورد بررسی قرار می‌گیرد. جزئیات مواد پیشنهادی در قسمت سوم گزارش مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۱. تحلیل اقتصادی

رفتار و تصمیم‌گیری عوامل اقتصادی در بازار کالاها و خدمات به تجربه و عادات اجتماعی، آگاهی از شرایط پیچیده بازار و معرفت یا توان تحلیل اقتصادی آنها وابسته

است. اطلاعات دریافتی، مسائل ساختاری اجتماعی و فرهنگی، کمبود دانش و... می‌تواند باعث شکل‌گیری انتظاراتی در عوامل اقتصادی شود و از این کانال نوسانات شدید یا بحران‌های اقتصادی را دامن بزند.

براساس نظریه انتظارات عقلانی عوامل اقتصادی به علّامی که از محیط اقتصادی دریافت می‌کنند واکنش نشان می‌دهند و اگرچه ممکن است در برخی مواقع تشخیص درستی از موضوع نداشته باشند و واکنش منطقی نشان ندهند، اما هیچگاه به‌طور نظام‌مند گمراه نمی‌شوند و طوری به سیاست‌های اقتصادی واکنش نشان می‌دهند که به حداکثر منفعت یا مطلوبیت دست یابند. به‌عبارت دیگر، عوامل اقتصادی اطلاعاتی را که از وضعیت بازار به‌دست می‌آورند، براساس تجربه گذشته خود تحلیل کرده، آینده را پیش‌بینی می‌کنند و رفتار مناسب با آن را برای به حداکثر رساندن منفعت خود در پیش می‌گیرند. این پیش‌بینی‌ها هرچند گاه به خطا می‌روند، اما این خطاها پیوسته تکرار نمی‌شوند.

بنابراین، اگر ملاحظه می‌شود که بازارهای خاصی از جذابیت بیشتری برخوردارند و نه‌تنها سرمایه‌گذاران مولد را جذب خود می‌نمایند، بلکه سفته‌بازان و حتی مردم عادی را هم به سمت خود می‌کشند، باید ریشه آن را در کلیت سیاست‌های دولت و فضای کسب‌وکار در بازارهای مختلف جستجو نمود.

وقتی که فضای کسب‌وکار نامناسب باشد و هزینه‌های مبادلاتی، رقابت‌پذیری فعالیت‌های اقتصادی را کاهش دهد، در این شرایط منابع جامعه به‌جای بازارهای



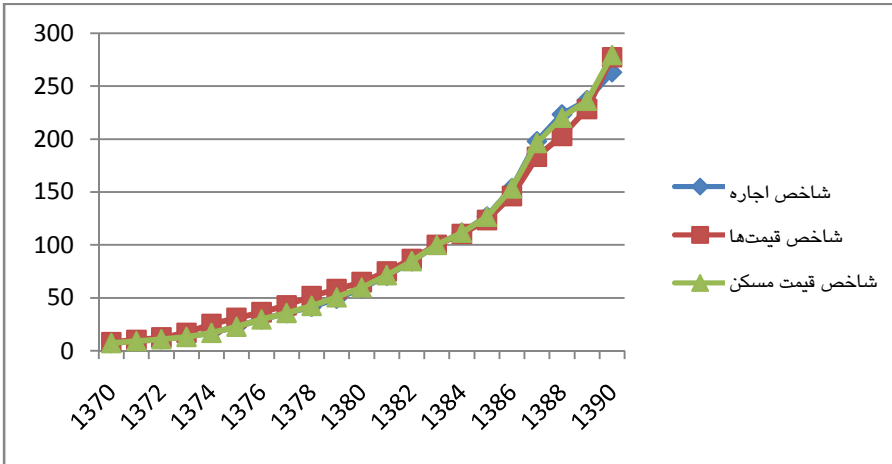
مولد کالا و خدمات به سمت بازار دارایی‌ها و سفته‌بازی سوق پیدا می‌کند.^۱ در شرایطی که هزینه فعالیت اقتصادی به‌طور محدودکننده‌ای زیاد است، افزایش حجم پول و سیاست‌های انبساطی پولی و مالی نتیجه‌ای جز افزایش سفته‌بازی و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها نخواهد داشت.

درواقع، عوامل اقتصادی برای جلوگیری از کاهش ارزش پول خود و همچنین برای اجتناب از هزینه‌های سنگین فعالیت اقتصادی، منابع خود را با انگیزه سرمایه‌گذاری به بازار دارایی‌ها و بازار مسکن گسیل می‌دهند. این موضوع بدین معنا نیست که سفته‌بازی و سوداگری در بازار مسکن و در بازار دارایی‌های دیگر رخ نمی‌دهد، بلکه بدین معناست که هدایت منابع سرمایه‌گذاری و سفته‌بازانه به این بازارها ریشه در سیاست‌های تورمی و بی‌ثبات‌کننده دولت دارد.

در این چارچوب، اگر به بررسی شاخص قیمت‌ها در سال‌های اخیر و مقایسه آن با شاخص قیمت زمین، شاخص اجاره و شاخص مسکن بپردازیم، مشاهده می‌کنیم که بازار مسکن یکی از جذاب‌ترین بازارهای سرمایه در کشور می‌باشد که رشد قیمت آن لااقل به اندازه تورم بوده است و یکی از پربازده‌ترین سرمایه‌گذاری‌ها در کشور می‌باشد.

۱. براساس گزارش وزیر راه و شهرسازی تعداد ۳۰۰ هزار خانه خالی در شهر تهران وجود دارد. نقل از سایت:

نمودار روند شاخص عمومی قیمت‌ها، قیمت مسکن و اجاره‌بها



مأخذ: استخراج محقق از داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

همانطور که مشاهده می‌شود شاخص قیمت مسکن و شاخص اجاره در کشور طی ۲۰ سال گذشته حداقل به‌طور متوسط معادل شاخص قیمت‌ها افزایش داشته است و این نشان‌دهنده آن است که سرمایه‌گذاران در بازار مسکن حداقل قادر به حفظ ارزش واقعی سرمایه‌های خویش می‌باشند.

مطالعات و بررسی‌های دیگر نشان می‌دهد بازار مسکن در ۲۰ سال گذشته به‌صورت متوسط سالانه ۳۰ درصد بازدهی داشته است لذا این سود مداوم، بازار مسکن را به یک دارایی باارزش تبدیل کرده است. از طرف دیگر سیاست‌های دولت نظیر افزایش نقدینگی در سال‌های ۱۳۸۵ به بعد و همچنین کاهش نرخ سود بانکی، افت شدید شاخص بورس اوراق بهادار، افزایش واردات و کاهش تولید داخلی، موجب



بی‌ثباتی بازارهای سرمایه‌گذاری مولد شد و سرمایه‌ها به سمت سوداگری سوق پیدا کرد.

بررسی وضعیت سرمایه‌گذاری در ۶ بازار سکه، طلا، دلار، مسکن، سپرده بانکی و بورس در سال گذشته نشان می‌دهد که بازار سکه در سال ۱۳۹۰ با میانگین بازدهی ۱۰۹ درصدی در صدر سرمایه‌گذاری‌های سوداگران قرار دارد، اما در نهایت به ثبات رسیده و در برخی مقاطع برای خریدارانی که در اوج قیمت‌ها اقدام به خرید نمودند، ضرر نیز در پی داشت. بازار طلا نیز به دلایلی نظیر افزایش قیمت جهانی طلا و نابسامانی سیاست‌های اقتصادی دولت در کنترل قیمت ارز بازدهی ۱۰۵ درصدی را مشاهده کرد. دلالت دلار نیز از بازار نابسامان ارز کشور به‌طور متوسط ۷۲ درصد سود کسب کردند.^۱ بازار مسکن در بین این ۶ بازار با ۳۰ تا ۵۰ درصد سود در رتبه چهارم قرار گرفت.^۲ سپرده‌های بانکی نیز بین ۱۷ تا ۲۰ درصد سود به صاحبان حساب‌ها پرداخت نمودند^۳ و در نهایت بورس اوراق بهادار کمترین بازدهی را نسبت به سایر بازارها با نرخ بازدهی کمتر از ۲۰ درصد دست یافتند.

بازدهی در بازارهای ارز، طلا و سکه اگرچه در سال ۱۳۹۰ از بازار مسکن بالاتر بوده است، اما مشاهده نوسانات قیمت ارز، سکه و طلا و توانایی مداخله دولت در این بازارها، سرمایه‌گذاری در این بازارها را پرریسک‌تر از بازار مسکن کرده است.

لذا با توجه به جمیع جهات ذکر شده بدیهی به نظر می‌رسد که بدون ایجاد

۱. رشد قیمت سکه، طلا و ارز براساس قیمت‌های بازار آزاد محاسبه شده است.

۲. قیمت مسکن براساس مشاهدات و تحقیقات میدانی محاسبه شده است.

۳. نرخ سود بانکی مصوب بانک مرکزی:

انضباط مالی در دولت و شفافیت اقتصادی در کشور امکان جلوگیری از فعالیت‌های سوداگرانه وجود ندارد. این تصور که با استفاده از سیاست‌های مالی یا تعزیرات حکومتی می‌توان جلوی سفته‌بازی را گرفت تصور درستی نیست، چراکه از اساس به معنای مبارزه با معلول است تا مبارزه با علت.

نکته اخیر به معنای نفی استفاده از ابزارهای تنظیمی در بازارهای مختلف و ازجمله بازار دارایی‌ها و مسکن نیست، بلکه به معنای اولویت توجه به ریشه‌ها نسبت به شاخ و برگ‌هاست. اگر جلوی سرمایه‌گذاری و دادوستد در بازارهای امن گرفته شود و به فرض محال سفته‌بازی در این بازارها، بدون الزام دولت به انضباط پولی و مالی، مهار شود، باید انتظار داشت که منابع اقتصادی به سمت سایر بخش‌های اقتصادی سوق یابد و آنها را دچار نوسان کند، کمالینکه در سال‌های گذشته شاهد آن بوده‌ایم.

۲-۲. تحلیل حقوقی

از نظر اصول قانونگذاری، تدوین قانون در هر بخش باید در چارچوب قوانین مربوطه به آن بخش باشد. اگر در مورد مالیات‌ها بناست حکمی داده شود باید در قالب اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم یا قانون مالیات بر ارزش‌افزوده باشد. اینکه برای تنظیم بازار مسکن نیاز به سیاستگذاری مالیاتی است موضوع قابل قبولی است ولی اصلاح مربوطه نباید در چارچوب قانونی دیگر صورت گیرد. برای اصلاح مذکور باید طرح یا لایحه‌ای پیشنهاد شود که مربوط به اصلاح قانون مالیاتی باشد نه سایر قوانین. طرح پیشنهادی با عنوان «طرح پیشنهادی الحاق موادی به قانون ساماندهی و



حمایت از تولید و عرضه مسکن» مطرح شده است، اما تمام مواد آن مربوط به سیاست‌های مالیاتی حوزه مسکن و املاک است. جز ماده (۵) طرح پیشنهادی که مربوط به اصلاح تبصره «۱۱» ماده (۵۳) قانون مالیات‌های مستقیم است، سایر مواد تعرضی به قانون مالیات‌های مستقیم است بدون آنکه جایگاه آن در قانون کنونی مشخص شده باشد.

بدیهی است اگر بنا باشد برای هر مسئله‌ای در کشور که بتوان با ابزار مالیاتی کنترل کرد، طرح مستقلی ارائه گردد پس از مدتی با انبوهی از قوانین مالیاتی که بعضاً متناقض یکدیگر نیز هستند روبرو خواهیم شد (کما اینکه هم‌اکنون نیز روبرو هستیم). لذا با توجه به اصول اساسی قانونگذاری و تنقیح قوانین پیشنهاد می‌شود این احکام در فصل مربوط به مالیات املاک و مسکن قانون مالیات‌های مستقیم گنجانده شود و از تعدد و پراکندگی احکام مالیاتی در سایر قوانین جلوگیری شود.

۳-۲. تحلیل فنی

در لایحه پیشنهادی دولت علی‌الخصوص در مواد مربوط به مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر مسکن خالی و مالیات بر خرید خانه‌های گران‌قیمت پیشنهاددهندگان طرح با هدف کنترل سفته‌بازی و افزایش عرضه مسکن به بحث ورود کرده‌اند. در حقیقت اجرای صحیح این مواد از یک طرف منجر به کاهش سود در سوداگری مسکن می‌شود و از طرف دیگر هزینه‌های نگهداری مسکن به قصد سفته‌بازی را افزایش داده و موجب افزایش عرضه مسکن می‌گردد، اما همانطوری که

در بخش بعدی ذکر خواهد شد، طرح در برخی از مواد دارای اشکالات جدی است که فرآیند اجرا را دچار مشکل می‌سازد و می‌تواند منجر به افزایش قیمت مسکن نیز شود و در نهایت اهداف مد نظر طراحان حاصل نشود. لذا بهتر است قبل از تصویب این طرح و جهت تکمیل پیشنهادات، طرح به دستگاه مجری (سازمان امور مالیاتی) نیز ارجاع شود تا ایرادات احتمالی از دیدگاه مجریان طرح نیز لحاظ گردد تا ضمانت اجرایی و کارایی آن افزایش یابد.

۳. نکاتی در خصوص مواد طرح پیشنهادی

در این بخش از گزارش اظهار نظر کارشناسی در خصوص هر یک از مواد مطرح ارائه شده است:

۳-۱. مالیات بر عایدی سرمایه (CGT)

در یک تعریف ساده عایدی سرمایه عبارت است از اختلاف در قیمت فروش یک دارایی نسبت به قیمت خرید آن، که تعدیلات مربوط به استهلاک، هزینه‌های مربوط به مبادله و تعدیل مربوط به تورم در آن اعمال شده باشد. این دارایی می‌تواند آپارتمان، زمین، باغ، بنگاه اقتصادی، ماشین‌آلات و یا سهام یک بنگاه اقتصادی باشد.^۱

در طرح پیشنهادی ماده‌ای قانونی برای وضع مالیات بر عایدی سرمایه پیشنهاد

۱. جمشید پژویان، منابع گسترش پایه‌های مالیاتی در ایران، مجموعه مقالات همایش اقتصاد ایران در گام نهم، وزارت امور اقتصاد و دارایی.



شده است. علیرغم اهمیت موضوع و وجود تجاری ارزنده در سایر کشورها درخصوص وضع مالیات بر عایدی سرمایه، موانعی بر سر تحقق آن در اقتصاد ایران وجود دارد. در ادامه به برخی از مشکلات و موانع برقراری مالیات بر عایدی سرمایه در بخش مسکن اشاره شده است:

- تورم مهار نشده به عنوان مانعی در اجرای مالیات بر عایدی سرمایه: همانطور که در تعریف آمده است نکته اساسی در محاسبه مالیات بر عایدی سرمایه، خصوصاً در کشورهای با نرخ تورم دو رقمی، افزایش شتابان سطح قیمت‌هاست که عملاً به تفاوت زیاد بین دارایی اسمی و دارایی واقعی منجر می‌شود و ضرورت پیدا می‌کند که در محاسبه مالیات بر عایدی سرمایه اثر تورم را از افزایش قیمت دارایی‌ها خارج کنند.

در ایران نیز که با سطح بالای تورم روبرو بوده و در ۳۰ سال گذشته در اکثر سال‌ها نرخ تورم دو رقمی را شاهد بوده بدیهی است که پس از گذشت چند سال از خرید یک دارایی مانند مسکن قیمت خرید و فروش آن تفاوت محسوسی پیدا خواهد کرد که بدون لحاظ کردن اثر تورم در محاسبه عایدی سرمایه، فشار مالیاتی را بر سرمایه‌گذاران ایجاد خواهد کرد.

- لزوم شفاف شدن مأخذ قیمتگذاری در مالیات بر عایدی سرمایه: به دلیل وجود امکان فرار مالیاتی و ثبت غیرواقعی قیمت‌ها در صورت خوداظهاری، تعیین ارزش معاملات نیازمند به‌روز کردن دفترچه بهای معاملات املاک به صورت منظم است. در اقتصاد ایران قیمت‌های معاملاتی زمین و مسکن که مبنای محاسبه مالیات‌های نقل و انتقال و اجاره و عوارض نوسازی و... است، بسیار کمتر از قیمت واقعی املاک

می‌باشد (کمتر از ۱۰ درصد قیمت واقعی)^۱ که اگر بنا شود مالیات بر عایدی سرمایه بر قیمت معاملاتی وضع شود رقم ناچیزی می‌شود که به هیچ عنوان قانونگذار را به اهداف خود نمی‌رساند و اثر بازدارندگی نخواهد داشت.

۳-۲. مالیات بر خرید املاک گران قیمت (SDLT)

- ابهام در مبنای تعیین نرخ های مالیاتی و سطوح قیمتی: بهتر است مبنای علمی و دقیق انتخاب سطوح قیمتی و نرخ های مالیاتی متناسب برای ارزش های مختلف املاک تبیین شود. برای اتخاذ تصمیم مناسب در این بخش بهتر است اطلاعاتی از معاملات و نقل و انتقال املاک و مستغلات با ارزش معاملاتی مختلف در دست باشد تا بتوان سطوح ارزشی و همچنین نرخ مالیاتی آن را تعیین کرد.

- ابهام در خصوص قیمت ملک: مشخص شود منظور از قیمت ملک در جدول ذیل ماده چیست. آیا منظور قیمت معاملاتی است یا قیمت روز و این قیمت ها با چه مکانیسمی تعیین خواهد شد. اگر منظور قیمت معاملاتی املاک باشد در این شرایط حکم مذکور عملاً کارآیی نخواهد داشت چراکه در حال حاضر ارزش معاملاتی املاک و مستغلات گران قیمت بسیار کمتر از رقم ۱۰ میلیارد ریال است.

اما اگر مراد از ارزش ملک اشاره شده در این جدول ارزش روز املاک و مستغلات باشد در این شرایط اولاً باید برای به روز شدن ارقام جدول متناسب با

۱. قیمت معاملاتی املاک توسط کمیسیون تقویم املاک براساس ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم تعیین می‌شود. در چند سال اخیر این کمیسیون قیمت املاک را به روز نکرده است لذا تفاوت فاحشی بین قیمت واقعی و معاملاتی وجود دارد.



شرایط اقتصادی و تغییر و تحولات قیمت املاک و مستغلات راهکاری ارائه شود. مثلاً در تبصره ای تصریح شود که ارقام این جدول هر سال متناسب با تورم رسمی اعلامی توسط بانک مرکزی مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرد.

ثانیاً باید روش تعیین قیمت روز املاک و مستغلات به روشنی تصریح شود. برای مثال در مورد برخی نقل و انتقالات و معاملات تصریح شود که مثلاً مراد از قیمت روز املاک قیمت مندرج در اسناد مربوط به نقل و انتقال است. یا درخصوص سایر معاملات و نقل و انتقالات مانند هبه، صلح و... شیوه تعیین قیمت روز املاک تعیین شود.

بنابراین عدم تعیین چگونگی تعیین قیمت املاک اجرای این ماده را با چالش‌های اساسی مواجه خواهد کرد و ممکن است با برخی ضوابط و مقررات موجود در معاملات املاک و مستغلات در تضاد باشد.

- ابهام در مصادیق املاک گران قیمت: موضوع و چالش دیگر این ماده عدم تعیین ماهیت به‌کارگیری املاک و مستغلات مورد معامله یا قابل نقل و انتقال در مصارف مختلف و متنوع است. برای مثال اگر زمینی با ارزش بالای ۱۰ میلیارد ریال برای احداث یک باغ، مزرعه، کارخانه و یا کارگاه تولیدی نیز خریداری شود باید مشمول مالیات موضوع این ماده (مشمول مالیات بر خرید املاک گران قیمت) شود. لذا پیشنهاد می‌شود در تصویب این نوع از مالیات دقیقاً مشخص شود که این نوع از مالیات از چه نوع معاملات و نقل و انتقالات املاک و مستغلات اخذ خواهد شد زیرا که نمی‌شود همه نقل و انتقال املاک و مستغلات را مشمول این نوع مالیات کرد.

۳-۳. مالیات بر واحدهای مسکونی خالی از سکنه

برخی مشکلات و چالش‌های اجرای این نوع از مالیات در بخش مسکن و املاک به ترتیب زیر بیان شده است:

- کمبود اطلاعات: اجرای این طرح با توجه به نبود اطلاعات جامع در بخش مسکن می‌تواند منجر به گسترش بی‌عدالتی در اجرای بخشی از نظام مالیاتی شود و می‌تواند برخی تبعات نامطلوب اجتماعی و فرهنگی را به دنبال داشته باشد که در نهایت نارضایتی مردم را در پی خواهد داشت. این درحالی است که یکی از اصول اساسی در هر نظام مالیاتی متشکل و منسجم عادلانه بودن آن است. اما با توجه به شرایط اطلاعاتی موجود در بخش مسکن و املاک به نظر می‌رسد اجرای سیاست مالیاتی با کیفیت ارائه شده در طرح منجر به بی‌عدالتی مالیاتی شود.

لذا اجرای این طرح نیازمند طرح جامع اطلاعاتی و یا پایگاه اطلاعاتی جامع و منسجمی از املاک و مسکن است که متأسفانه تا به امروز چنین پایگاه منسجم و مدونی در کشور و یا برخی دستگاه‌های متولی این موضوع تشکیل نیافته است. هرچند که این موضوع در تبصره‌های «۴» و «۵» ذیل ماده (۲) پیشنهادی طرح مورد توجه قرار گرفته است، اما باید دقت شود که زیرساخت‌های مورد اشاره در این تبصره‌ها زمان‌بر است و حداقل باید اجرای این قانون به دوره پس از تکمیل این بانک اطلاعاتی و صدور شناسنامه هوشمند املاک و مستغلات برای کلیه املاک موکول شود.

عدم توفیق تجارب قبلی: شورای اسلامی شهر تهران با تصویب مصوبه ای در



بهمن‌ماه سال ۱۳۸۲ با عنوان مجوز اخذ عوارض از اراضی و املاک بلااستفاده شهری در شهر تهران که مشتمل بر یک ماده واحده و دو تبصره بود، اجرای نوعی از طرح ارائه شده (مالیات بر خانه‌های خالی از سکنه) را تجربه کردند.

در ماده واحده این مصوبه تصریح شده بود که به‌منظور جلوگیری از عدم استفاده و یا استفاده نابجا از امکانات و زیرساخت‌های شهری و همچنین افزایش ضریب بهره‌وری از سطوح قابل استفاده در شهر، به شهرداری تهران اجازه داده می‌شود با رعایت مقررات نسبت به اخذ عوارض سالیانه از اراضی و املاک بلااستفاده خالی یا متروکه به مأخذ ۲۰ درصد (۲۰٪) قیمت منطقه‌ای موضوع دفترچه‌های معاملات املاک ماده (۶۴) قانون مالیات‌های مستقیم به‌ازای هر مترمربع اقدام نماید.

بررسی تجربه اجرای سه ساله این مصوبه شورای شهر در تهران نشان‌دهنده این واقعیت است که اولاً اجرای این قبیل قوانین به‌دلیل نبود بانک اطلاعات جامع از املاک و مسکن در کشور با استفاده از مطالعات و اطلاعات میدانی صورت پذیرفت که در ارتباط با این طرح اطلاعات شهرداری شهر تهران و مطالعات میدانی این نهاد ملاک عمل بود. لذا می‌توان پذیرفت که اجرای این مصوبه بدون داشتن بانک اطلاعات منسجم و متشکل، همواره با خطا همراه بوده و امکان هر نوع سوءاستفاده احتمالی و یا اعمال سلیقه شخصی در آن وجود دارد.

- عدم رعایت اصل تسلیط: مشکل اساسی دیگر این مصوبه آن بود که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری براساس قسمت دوم اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی و

اصل تسلیط^۱ در دادنامه شماره ۵۵۶ مورخ ۱۹ آبان ماه ۱۳۸۷ این نوع عوارض را خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص داد و آن را ابطال کرد.

در بخشی از استدلال دیوان عدالت اداری در حکم صادره آمده است که؛ بر مبنای اصول و قواعد مسلم فقهی از جمله اصل تسلیط، مالکیت هر شخص نسبت به اموال، دارایی و مایملک خود حق هرگونه انتفاع و بهره‌برداری را داشته و می‌تواند اقدام به اعمال تصرفات مالکانه و مشروع در ملک خود نماید. بر همین اساس در برخی موارد ممکن است مالک بنا به دلایلی که گاهی خارج از حیطه اختیار و اراده او می‌باشد، نتواند از ملک خود انتفاع و بهره‌برداری نماید.

بنابراین صرف عدم استفاده و یا خالی بودن ملک نمی‌تواند به‌عنوان مجوزی برای شهرداری در زمینه مطالبه عوارض، تحت عنوان عوارض بلااستفاده مانند ملک محسوب شود.

در این استدلال تصریح شده است که اصولاً اشخاص در زمینه نحوه انتفاع و بهره‌برداری از ملک خود کاملاً مخیر و آزاد هستند؛ مگر اینکه قانونگذار ضوابط و مقررات خاصی را در این زمینه تصویب کرده باشد. بنابراین وضع عوارض مذکور کاملاً مغایر با اصل تسلیط و مالکیت بوده و برخلاف تصرفات مالکانه و مشروع اشخاص شناخته شده و ابطال شد.

۱. اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی - قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

اصل تسلیط - براساس این اصل، مردم بر مال و دارایی خود تسلط داشته و می‌توانند هرگونه تصرفی که مایل هستند و مخالف قانون نباشد در آن نموده و مال خود را به مصرف برسانند.



برخی از منتقدین طرح حاضر بر این باورند که بسیاری از خانه‌های خالی به دلیل نبود تقاضای بالفعل با قیمت مناسب تعیین شده توسط فروشنده برای آنها خالی مانده اند و این امر هیچ دلیل دیگری (غیر از اینکه قیمت واحدهای مذکور در سطح بالایی بوده و متقاضیان قادر به خرید آنها نبوده‌اند) نداشته است. بنابراین این گروه معتقدند که نمی‌توان صاحبان آماده به فروش این نوع از واحدهای مسکونی را با اخذ مالیات به دلیل خالی ماندن واحدهای آنها جریمه کرد.

- منشأهای متفاوت خانه‌های خالی: خانه‌های خالی به دلایلی مانند نبود مالک، عدم مراجعه مالک، انحصار وراثت دعاوی حقوقی و ... قابلیت استفاده و عرضه ندارند. در برخی از این موارد صاحب ملک هیچ اراده در خالی نگه داشتن ملک خود ندارد لذا بستن مالیات بر این خانه‌های خالی به دور از عدالت است.

۳-۴. مالیات بر اولین انتقال قطعی واحدهای مسکونی ارزان قیمت

این حکم در قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۸۰ در قالب ماده (۶۵) وجود داشت، اما مدت‌زمان ارائه معافیت تصریح شده برای واحدهای مسکونی یاد شده در این ماده به پایان رسیده است و لذا طراحان طرح با گنجانیدن مفاد ماده (۴) در این طرح خواستار تمدید این امتیاز برای بخش مذکور شدند. مفاد ماده (۴) طرح پیشنهادی یک ابهام و یک اشکال دارد:

- ابهام طرح در مورد اصطلاح «واحدهای مسکونی ارزان قیمت و مورد حمایت

دولت» است. لذا برای جلوگیری از هر نوع تعبیر و تفسیر احتمالی این قانون در آینده

بهتر است به‌طور مشخص منظور قانونگذار از این نوع مسکن (مثلاً مسکن مهر) تعریف شود.

- اشکال این ماده نیز این است که دولت معمولاً برای تأمین مسکن ارزان قیمت اقشار محروم امتیازاتی را به این اقشار ارائه می‌کند. این حکم عملاً هزینه نقل و انتقال این نوع از امتیاز را در بازار املاک و مسکن را کاهش می‌دهد. براین اساس پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از خرید و فروش این امتیازات در بازار لااقل مالیات اولین نقل و انتقال این بخش از مسکن معاف نشود. زیرا که اعمال این معافیت علاوه بر ایجاد بازاری کم‌هزینه برای خرید و فروش امتیازات این نوع از مسکن‌ها، منجر به کاهش درآمدهای مالیاتی دولت نیز می‌شود.

۳-۵. تعیین نرخ مالیاتی صفر درصد برای واحدهای مسکونی استیجاری

در مفاد تبصره «۱۱» ماده (۵۳) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۸۰ مقرر شده است که مالکان مجتمع‌های مسکونی دارای بیش از سه واحد استیجاری که با رعایت الگوی مصرف مسکن بنا به اعلام وزارت مسکن و شهرسازی ساخته شده یا می‌شوند در طول مدت اجاره از ۱۰۰ درصد (۱۰۰٪) مالیات بر درآمد املاک اجاره‌ای معاف می‌باشند در غیر این صورت درآمد هر شخص ناشی از اجاره واحد یا واحدهای مسکونی در تهران تا مجموع ۱۵۰ متر مربع زیربنای مفید و در سایر نقاط تا مجموع ۲۰۰ متر مربع زیربنای مفید از مالیات بر درآمد ناشی از اجاره املاک معاف می‌باشد.



به نظر می‌رسد معافیت مالیاتی ارائه شده در این تبصره از قانون مالیات‌های مستقیم می‌تواند انگیزه اجاره دادن املاک مسکونی را به وجود آورد و مشوق مناسبی برای مالکان خانه‌های خالی برای اجاره دادن است.

بسط و گسترش معافیت مالیاتی با نرخ صفر درصد برای درآمد اجاره کلیه املاک مسکونی اجاره‌ای ممکن است نتیجه‌ای جز کاهش درآمدهای مالیاتی آن هم در شرایطی که تمام سیاست‌های کلان اقتصادی جهت‌گیری تأمین بخش اعظمی از منابع بودجه‌ای از محل منابع درآمدهای مالیاتی را تأکید می‌کنند، نخواهد داشت.

با توجه به مراتب فوق پیشنهاد می‌شود با دیدی واقع‌بینانه نسبت به کارکرد معافیت‌های مالیاتی در تشویق و تهدید فعالیت‌های اقتصادی، مفاد تبصره «۱۱» مورد تأکید ماده (۵) طرح پیشنهادی جایگزین تبصره «۱۱» ماده (۵۳) نشود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نهایی

تجربیات جهانی نشان داده است که ابزارهای مالیاتی یکی از انواع سیاست‌های کنترلی در حوزه زمین و مسکن می‌باشد که می‌تواند منجر به مهار تقاضای سوداگری در بازار مسکن و همچنین ساماندهی عرضه و تقاضای مسکن گردد.

پیشنهاددهندگان طرح با این هدف اقدام به تنظیم ابزارهای مالیاتی برای کنترل سوداگری در بازار زمین و مسکن کشور کرده‌اند. در این زمینه نکات زیر به‌عنوان جمع‌بندی نهایی ارائه می‌گردد:

- ابزارهای مالیاتی در عمل می‌توانند منجر به کنترل تقاضای سوداگری در بازار

مسکن شوند، اما باید توجه داشت که با وجود جریان سیال سرمایه و امکان انتقال سرمایه بین بازارها، در صورتی که مشکلات اساسی و ساختاری اقتصاد که موجب سرگردان شدن سرمایه‌ها و خروج آنها از بخش مولد اقتصاد شده‌اند حل نشود، این سرمایه‌ها از بازار مسکن به سمت سایر بازارهایی که امکان فعالیت‌های سوداگری در آنها وجود دارد نظیر بازار طلا و ارز سوق پیدا می‌کنند. لذا به نظر می‌رسد سیاست‌های مالیاتی ارائه شده باید به‌عنوان مکملی برای سیاست‌های کنترل و انضباط مالی دولت تلقی شود زیرا تا ریشه‌های مشکل وجود سرمایه‌های سرگردان حل نشود و این سرمایه‌ها در بخش‌های مولد اقتصادی به‌کار گرفته نشوند امکان کنترل سوداگری در بازارهای سرمایه کشور بسیار سخت و پرهزینه خواهد بود.

- نکته حائز اهمیت بعدی این است که کنترل سوداگری در بازار مسکن نباید دولت را به سمت تحدید حقوق مالکیت افراد سوق دهد و عوامل اصلی سفته‌بازی فراموش گردد.

- به نظر می‌رسد طراحان طرح بر این باورند که بسیاری از مشکلات و چالش‌های بازار املاک و مسکن کشور را می‌توانند با سیاست‌های مالیاتی محض و صرف حل و فصل کنند، اما واقعیت این است که نگاه بخشی و جزیره ای به مشکلات و چالش‌های بازار املاک و مسکن و عدم توجه به برخی علل و عوامل ریشه ای مرتبط با سایر بازارها و بخش‌ها می‌تواند ما را در رسیدن به اهداف اصلی و نهایی با چالش‌های جدی روبرو کند و یا ممکن است در برخی مواقع



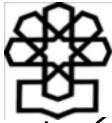
مشکلات جدیدی را به مشکلات موجود در بازار مسکن و املاک بیافزاید.

- برخی احکام و سیاست‌های مالیاتی عمدتاً با رویکرد تشویق عرضه مسکن استیجاری، ساخت و فروش مسکن و... و همچنین ممانعت از خرید و فروش‌های متوالی سوداگرایانه در بازار املاک و مسکن در قالب مفاد مواد (۷)، (۸) و (۹) پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم آمده است که به‌نظر می‌رسد بخشی از اهداف مد نظر طراحان طرح را پوشش می‌دهد. لذا پیشنهاد می‌شود طراحان طرح حاضر با بررسی مفاد این احکام برخی ملاحظات خود را در قالب پیش‌نویس لایحه یاد شده پیگیری کنند.

- به‌نظر می‌رسد در استفاده از سیاست‌های مالیاتی برای ساماندهی بازار املاک و مسکن احکامی در پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم گنجانده شده است و اگر بناست برای سیاستگذاری در این بخش از احکام دیگری استفاده شود، با توجه به اصول اساسی قانونگذاری و تنقیح قوانین پیشنهاد می‌شود این احکام که دارای نقاط قوت زیادی نیز می‌باشد در فصل مربوط به مالیات املاک و مسکن قانون مالیات‌های مستقیم گنجانده شود و از تعدد و پراکندگی احکام مالیاتی در سایر قوانین جلوگیری شود.

منابع و مآخذ

۱. پیش‌نویس طرح الحاق موادی به قانون ساماندهی و عرضه مسکن.
۲. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰.
۳. سایت رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: www.cbi.ir
۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۵. سایت اطلاع‌رسانی: www.shasa.ir
۶. پژوهیان، جمشید. منابع گسترش پایه‌های مالیاتی در ایران، مجموعه مقالات همایش اقتصاد ایران در گام نهم، وزارت امور اقتصاد و دارایی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۶۴۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی طرح پیشنهادی الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و قانون مالیات‌های مستقیم

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سعید توتونچی‌ملکی، رسول رئیس‌جعفری مطلق

ناظر علمی: علی نصیری‌اقدم

متقاضی: کمیسیون اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۸/۱۷