

راهکارهای عملیاتی شدن مالیات بر خانه‌های خالی در ایران

مجری طرح: ستاد همکاری حوزه علمیه و وزارت امور اقتصادی و دارایی

راهکارهای عملیاتی شدن مالیات بر خانه‌های خالی در ایران

تاریخ انتشار

مرداد ۱۴۰۲

سید جواد میرزازاده

عنوان گزارش: راهکارهای عملیاتی شدن مالیات بر خانه‌های خالی در ایران

کلمات کلیدی: مسکن، سیاستگذاری مسکن نبوی، اقتصاد اسلامی

تهیه‌کنندگان: سید جواد میرزازاده و محمد جواد توکلی

گروه پژوهشی: ستاد همکاری حوزه علمیه و وزارت امور اقتصادی و دارایی

ناظر علمی: عبدالله فتحی

ویراستار: ملیکا مولوی

تاریخ نشر: مرداد ۱۴۰۲

حقوق معنوی این اثر متعلق به پژوهشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است. برای دریافت گزارش‌های پژوهشکده امور اقتصادی به آدرس earc.ac.ir مراجعه فرمائید. مطالب این گزارش، الزاماً نظرات رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی و پژوهشکده امور اقتصادی نیست.

فهرست مطالب

۲..... خلاصه مدیریتی

۳..... مقدمه

۴..... پیشینه تحقیق

۴..... مشکل خانه‌های خالی در ایران

۶..... ریشه‌های بروز مشکل خانه‌های خالی در بازار مسکن ایران

۱۱..... مالیات بر خانه‌های خالی به‌عنوان یک مالیات تنظیمی

۱۲..... ظرفیت‌های درآمدی مالیات بر خانه‌های خالی

۱۴..... سابقه قانون مالیات بر خانه‌های خالی در ایران

۱۶..... دلایل عدم اجرای قانون مالیات بر خانه‌های خالی

۱۹..... توصیه‌های سیاستی

۲۴..... منابع

خلاصه مدیریتی

با وجود بالاتر بودن نرخ رشد تولید مسکن از نرخ رشد خانوار در چند دهه اخیر، سیستم عرضه و تقاضا نتوانسته تعادلی در بازار ایجاد کند و تعداد خانه‌های خالی به طرز چشمگیری افزایش یافته است. همچنین به گواه آمارهای کارشناسی بخش زیادی از تقاضای مسکن در کشور را تقاضای سرمایه‌ای و سوداگرانه تشکیل می‌دهد. افزون بر کنش‌های سوداگرانه فردی و شرکتی، بانک‌ها نیز نقش گسترده‌ای در سوداگری مسکن دارند. احتکار، بحران مسکن در ایران را تشدید کرده است و ثمرات تلخ این بحران در جمعیت، خانواده، آسیب‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی در حال نمایان شدن است. مجلس یازدهم، قانون مالیات بر خانه‌های خالی را که سابقه ای طولانی در کشور دارد، ولی به عللی قابلیت اجرا نداشته است را مورد بازنگری قرار داده و با رفع ایرادات در سال ۱۳۹۹ به تصویب رساند. این قانون با اجرای ناقص در گام نخست و با اختلاف نظرها در آیین‌نامه اجرایی، کار خود را آغاز کرد و با گذشت بیش از دو سال از آغاز اجرا، آورده‌ای تقریباً نزدیک به صفر (دودرصدی) داشته و برعکس اهداف تعیین شده بر بازار اجاره اثر مثبتی نداشته است. ضرورت و مزایای مالیات بر خانه‌های خالی بسیار روشن است و اجرای آن علاوه بر عرضه واحدهای مسکونی خالی به بازار مسکن، متناسب سازی ساخت مسکن با نیاز واقعی کشور را نیز محقق می‌کند. بر اساس یافته‌های این پژوهش، برای اجرایی کردن قانون مالیات بر خانه‌های خالی، استفاده از راهبردهایی همچون تغییر مجری، اصلاح نحوه شناسایی خانه‌های خالی، اصلاح برخی از راه‌های مقابله با فرار از این مالیات مانند تغییر مدت زمان تعیین شده برای خانه‌های خالی قابل استفاده است. کلید واژه‌ها: مالیات بر خانه خالی، مالیات تنظیمی، اقتصاد مسکن.

مقدمه

بخش مسکن یکی از بخش‌های مهم اقتصادی است که نه تنها سهم بالایی در تامین نیاز اساسی مردم به سکونتگاه ایفا می‌کند، نقشی مهم در رشد اقتصادی و اشتغال دارد. عملکرد مناسب در بخش مسکن نقش قابل توجهی در افزایش رضایت‌مندی عموم جامعه داشته و ارتباط میان حاکمیت و مردم را تقویت می‌نماید. علاوه بر این تامین مسکن متناسب با نیاز، نقشی اساسی در تحقق دو اصل اقتصاد مقاومتی یعنی «کاهش آسیب پذیری داخلی» و «کاهش تهدیدات بین‌المللی» دارد.^۱

طی سال‌های گذشته دولت‌های مختلف بعد از جنگ با نگاه متفاوتی که به بازار مسکن داشته‌اند سیاست‌های مختلفی را برای اداره آن اتخاذ کرده‌اند، برخی دولت‌ها به توزیع زمین پرداختند و برخی با پرداخت تسهیلات توان مالی خریداران و سازندگان را افزایش دادند و در دولت نهم و دهم هم با عرضه انبوه مسکن به شکلی غیرکارشناسی سهم زیادی در ملتهب کردن بازار مسکن داشته‌است. طی این سال‌ها تورم به عنوان یک عامل کلیدی نقش اساسی در تعیین مسیر بازار مسکن و کاهش و یا افزایش قیمت آن ایفا کرده‌است.

دولت‌های مختلف بعد از انقلاب با نگاه متفاوتی که به بازار مسکن داشتند، سیاست‌های مختلفی را برای اداره آن اتخاذ کرده‌اند؛ برخی دولت‌ها به توزیع زمین پرداختند و برخی با پرداخت تسهیلات توان مالی خریداران و سازندگان را افزایش دادند و دولت نهم و دهم نیز با عرضه انبوه مسکن به شکلی غیرکارشناسی سهم زیادی در ملتهب کردن بازار مسکن داشته‌است.

علیرغم تلاش‌های صورت گرفته برای افزایش عرضه مسکن، تشدید سفته‌بازی در این زمینه باعث شده که بخش زیادی از خانه‌ها خالی و بدون سکنه بماند و مشکل مسکن را تشدید کند.^۲ به گونه‌ای که برخی معتقدند که در کشور به تعداد خانوار، مسکن وجود دارد و تاثیر احتکار در بازار مسکن بیشتر از نبود ساخت و ساز است. احتکار مسکن باعث می‌شود که واحدهای مسکونی به شکل خانه خالی احتکار شده یا به عنوان خانه دوم در اختیار مالکان قرار گرفته و عملاً حبس شده باشد. این جریان باعث می‌شود که عرضه واحدهای مسکونی به بازار کاهش یابد و در نتیجه قیمت‌ها افزایش یابد.^۳

^۱ وبگاه رسمی آیت‌الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب، ابلاغ سیاست‌های کلی «اقتصاد مقاومتی»، تاریخ ۲۹/۱۱/۱۳۹۲.

^۲ تیمور رحمانی، تبیین نقش ابزارهای مالیاتی در ساماندهی بازار مسکن برای اصلاح قانون مالیاتی.

^۳ علی اکبر قلیزاده؛ نعمت امیری، نگاهی به نظام مالیاتی بخش مسکن در جهان و چارچوبی برای اصلاح ساختار مالیاتها در بخش مسکن ایران صص ۱۱۰-

یکی از نتایج تشدید سوداگری در بازار مسکن و عدم مقابله جدی با آن افزایش شدید قیمت مسکن است. بررسی آمارهای مربوط به تحولات قیمت مسکن در ۲۵ سال گذشته نشان می‌دهد که این شاخص طی این سال‌ها افزایش قابل توجهی را تجربه کرده است. متوسط قیمت هر متر مربع خانه در تهران از ۱۵۰ هزار تومان در سال ۷۷ به حدود ۴۷ میلیون تومان در سال ۱۴۰۲ رسیده است.^۱

برای حل این مشکل، یکی از راه‌حل‌های پیشنهاد شده استفاده از ابزار مالیاتی و وضع مالیات بر خانه‌های خالی است. اخذ مالیات از واحدهای مسکونی خالی صاحبان آن‌ها را ترغیب می‌کند تا آن‌ها را به بازار عرضه کنند. متأسفانه این قانون در عمل با موفقیت اجرایی نشده است. در این گزارش ضمن بررسی دلایل عملیاتی نشدن این مالیات، راهبردهایی برای اجرایی کردن آن پیشنهاد می‌دهیم.

پیشینه تحقیق

مشکل خانه‌های خالی در ایران

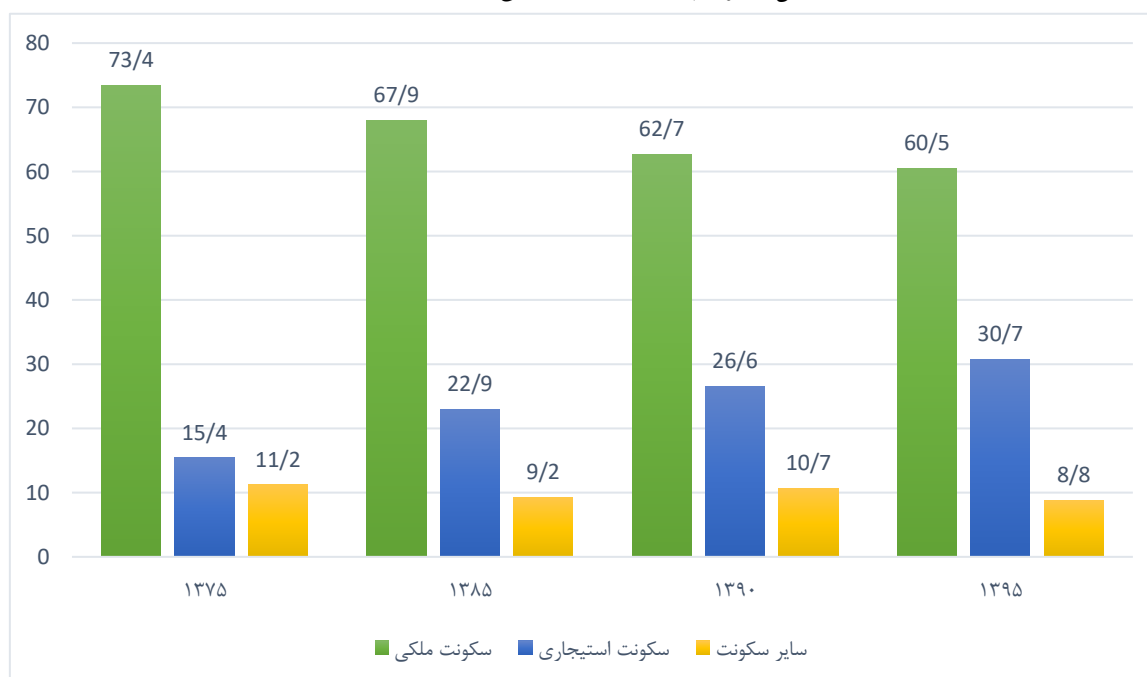
با وجود بالاتر بودن نرخ رشد تولید مسکن از نرخ رشد خانوار در چند دهه اخیر^۲ (و با لحاظ دوره‌های رکود) و به‌ویژه در ۱۰ سال اخیر (۳۶ درصد)، سیستم عرضه و تقاضا نتوانسته است تعادلی در بازار ایجاد کند و تعداد خانواده‌های اجاره نشین از سال ۷۵ تا سال ۹۵ تقریباً دوبرابر شده است.^۳

^۱ وبگاه رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی، شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی. روزنامه ایران، سهم ۷۰ درصدی سوداگران از بازار مسکن، ۱۴۰۱/۱۰/۱۷

^۲ جعفر قادری؛ بهنام ایزدی، بررسی تأثیر عوامل اقتصادی و اجتماعی بر قیمت مسکن در ایران.

^۳ اطلاعات سرشماری مرکز آمار (سال ۱۳۷۵-۱۳۹۵) <https://b2n.ir/u20348>

شکل ۱ ترکیب خانه‌های مسکونی ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۵

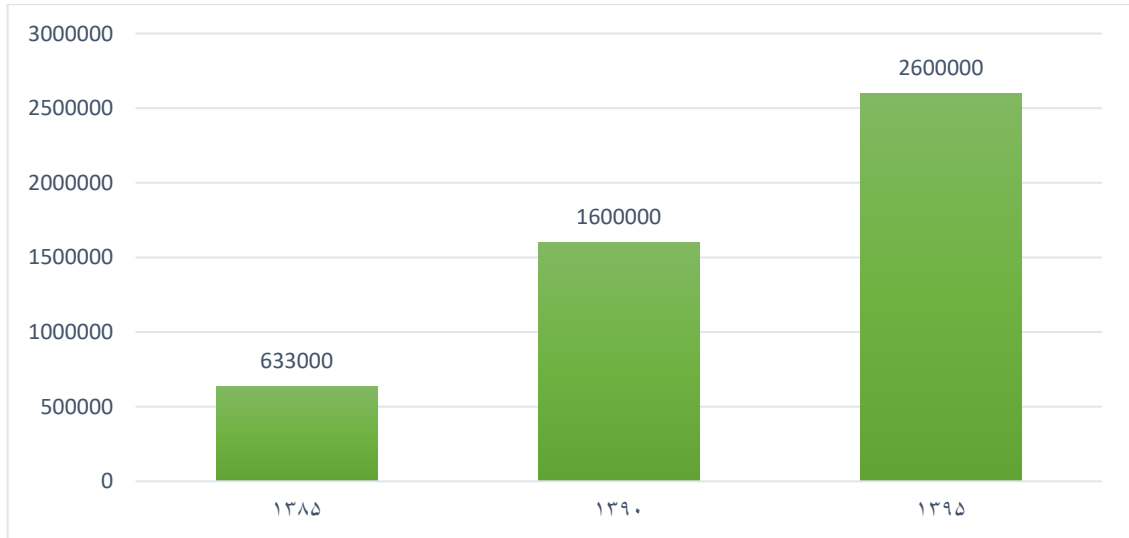


منبع: سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵

همچنین بر اساس آمارها در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ تعداد خانه‌های خالی به طرز چشمگیری افزایش یافته است؛ به طوری که درصد این خانه‌ها از رقم ۴.۲ درصد در سال ۱۳۸۵ (۶۳۳ هزار واحد خالی) به ۸.۳ درصد در سال ۱۳۹۰ (۱.۶ میلیون واحد خالی) و ۱۱.۳ درصد در سال ۱۳۹۵ (۲.۶ میلیون واحد خالی) رسید.^۱ تعدادهای واحدهای مسکونی خالی (خانه‌های دوم و بیشتر) در این سال از تفریق تعداد خانوارهای هم‌خانه (۱ میلیون و ۲۱۵ هزار خانوار) از تعداد کل خانوار (۲۴ میلیون و ۱۹۶ هزار و ۳۵) و سپس تفریق این عدد از کل واحدهای مسکونی (۲۵ میلیون و ۴۱۲) به دست می‌آید.

^۱ گزارش مرکز آمار ایران به هیئت وزیران درخصوص «گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵»، آرشیو وبگاه دفتر هیات دولت،

شکل ۲ خانه‌های خالی در ایران ۱۳۸۵-۱۳۹۵



منبع اطلاعات سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۷۵-۱۳۹۵

در مورد ترکیب خانه‌های خالی و وضعیت مالکان آن اطلاعات تفصیلی در دسترس نیست. بر اساس برخی گزارش‌ها، بخش زیادی از خانه‌های خالی به بانکها و نهادهای دولتی تعلق دارد. جمع‌آوری اطلاعات دقیق در این زمینه می‌تواند هم به تبیین ابعاد مختلف مشکل و هم به ارائه راه‌حل مناسب کمک کند.

بروز و تشدید پدیده خانه‌های خالی باعث کاهش عرضه مسکن و به تبع افزایش قیمت مسکن شده است. این مشکل به صورت خاص در شهرهای بزرگ و از جمله تهران حادتر است. بر اساس آمارهای موجود، متوسط قیمت هر متر مربع خانه در تهران از ۱۵۰ هزار تومان در سال ۷۷ به حدود ۴۷ میلیون تومان در اواخر سال ۱۴۰۱ رسیده است. رقمی که انتظار برای خانه دار شدن را برای هفت دهک اول اقتصادی به معنی واقعی کلمه تبدیل به یک رویا کرد. این پدیده حتی می‌تواند تبعات اجتماعی و فرهنگی نیز داشته باشد؛ هنگامی که افراد فاقد مسکن مشاهده کنند که تعداد زیادی از واحدهای مسکونی خالی از سکنه رها شده است و مسئولان نیز اقدام مناسبی در مورد آن نمی‌کنند؛ همین امر می‌تواند باعث بروز نارضایتی اجتماعی شود.

ریشه‌های بروز مشکل خانه‌های خالی در بازار مسکن ایران

به طور کلی بروز پدیده خانه خالی و تأثیر آن بر قیمت مسکن ناشی از دو علت اساسی پیشی گرفتن عرضه از تقاضا در بازار مسکن و پدیده شکست بازار است. افزایش میزان واحدهای مسکونی خالی، موجب کاهش قیمت مسکن در بازار میشود؛ اما وجود واحدهای مسکونی خالی با افزایش بی رویه 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. لی استاد اقتصاد دانشگاه تگزاس در شرح نتایج تحقیق خود در زمینه پدیده خانه‌های خالی می‌گوید: خانواده‌های کم بضاعت 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.^۱

تحقیقات و بررسی کامرون موری نیز نشان می‌دهد در صورتی که مالک، خانه‌ای که مستأجر در آن زندگی کرده را بفروشد، نسبت به حالتی که خانه خالی باشد و کلید نخورده 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 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؛ چراکه 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.^۲

بر این بنیاد موارد ذیل را می‌توان از عوامل پیدایی پدیده خانه‌های خالی در بخش مسکن ایران برشمرد:

۱. سرشت رانتیر اقتصاد ایران

ریشه‌های سوداگری در بخش مسکن در ایران را باید در سرشت رانتیر اقتصاد ایران (اقتصاد تک محصولی نفتی) و گره خوردن این سرشت با سیاست اقتصاد بازار جستجو کرد. نامرادی‌های اقتصاد رانتیر در ایران در هم‌نشینی با نیروهای بازار آزاد توسعه و گسترش بیش از پیش یافته‌اند. با پایان یافتن جنگ ایران و عراق، تلفیقی از سیاست‌های تعدیل ساختاری و سیاست‌های تعدیل کلان اقتصادی به اجرا گذاشته شد، که به ترتیب از سوی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول توصیه می‌شوند، سیاست‌های تعدیل اقتصادی را شکل می‌دهند.

¹ Yen Nee Lee, 'Evergrande is 'just the beginning': Professor says more firms must exit China's property sector.

² M. Cameron, homes empty of Economics.

با پایان یافتن جنگ ایران و عراق، سیاست‌های حوزه مدیریت شهری بر اساس قانون خودکفایی کلان‌شهرها در سال ۱۳۶۸ بنا گذاشته شد. فروش تراکم، تغییر کاربری باغات به کاربری مسکونی و تجاری که با هدف کسب درآمد شهرداری‌ها اجرا می‌شدند، اجزای اصلی این سیاست‌ها بودند. در پرتو این سیاست‌ها، زمین، آسمان، فضای سبز شهرها و حقوق انسانی و شهروندی شهروندان به کالاهایی تبدیل شدند که با فروش آنها رشد قیمت مسکن و اجاره‌بها جهش بی‌سابقه‌ای پیدا کرد. دیگر بخش‌هایی مانند صنعت جذابیت لازم برای سرمایه‌گذاری نداشتند و با علامت بازار آزاد، هجوم سرمایه به زمین و مستغلات آغاز شد. بازار آزاد ضمن خارج کردن صنعت از مدار گسترش، جهش بی‌حساب و کتاب قیمت زمین و مسکن را رقم زد.

۲. اعتماد نابجا به سیاست‌های ناکارآمد بازار

به رغم دعاوی طرفداران اقتصاد بازار، فساد هم‌زاد سیاست‌های بازاری است. اگر بازار این علامت را می‌دهد که یک کالا در آینده افزایش قیمت خواهد داشت، دلیلی وجود ندارد که مالک آزاد آن کالا - که سود آوری سرمایه‌اش تنها انگیزه‌ای است که بازار به وی الهام می‌کند - کالای خود را در زمان حاضر به بازار عرضه کند. از همین روست که با وجود بالاتر بودن نرخ رشد تولید مسکن از نرخ رشد خانوار در چند دهه اخیر (و با لحاظ دوره‌های رکود) و به‌ویژه در ۱۰ سال اخیر (۳۶ درصد)، سیستم عرضه و تقاضا نتوانسته است حتی به مدد دست نامرئی پشتیبانش، تعادلی در بازار ایجاد کند. بر اساس آمارها در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ تعداد خانه‌های خالی به طرز چشمگیری افزایش یافته است؛ به طوری که درصد این خانه‌ها از رقم ۴.۲ درصد در سال ۱۳۸۵ (۶۳۳ هزار واحد خالی) به ۸.۳ درصد در سال ۱۳۹۰ (۱.۶ میلیون واحد خالی) و ۱۱.۳ درصد در سال ۱۳۹۵ (۲.۶ میلیون واحد خالی) رسیده است.^۱ به گفته معاون مسکن وزارت راه و مسکن و شهرسازی ۲۵ درصد پلاک‌های ثبتی در کشور یا خانه‌های خالی و یا مخروبه هستند.^۲

بازار مهارت فراوانی در رسوخ روح بازاری به افراد تحت سلطه‌اش دارد. با سیطره نیروهای بازار، افراد جامعه هریک به سوداگری تمام عیار تبدیل می‌شوند که سود اقتصادی یگانه رهنمای زندگی آنهاست. به گواه آمارهای کارشناسی مختلف ۷۰ درصد از تقاضای مسکن، تقاضای سرمایه‌ای و سوداگرانه است. این رقم در بازه زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۵ معادل ۶۶ درصد بوده است.^۳ طبق سرشماری مرکز آمار در این بازه زمانی ۷ میلیون واحد مسکونی بدون احتساب خانه‌های خالی از سکنه به موجودی مسکن اضافه شده است؛ در حالی که تنها ۲.۴ میلیون خانوار

^۱ اطلاعات سرشماری مرکز آمار (سال ۱۳۷۵-۱۳۹۵)

^۲ وبگاه خبرگزاری فارس، بیک پور، آخرین وضعیت مالیات بر خانه‌های خالی / سازمان ثبت اسناد و وزارت راه اطلاعات نمی‌دهد.

^۳ روزنامه ایران، سهم ۷۰ درصدی سوداگران از بازار مسکن، ۱۷/۱۰/۱۴۰۱.

جدید دارای مسکن ملکی شده‌اند.^۱ باز هم طبق اظهارات کارشناسی میزان خانه‌های خالی در کشور به حدود ۳ میلیون واحد رسیده و سالیانه حدود ۳۶ هزار واحد به آن اضافه می‌شود.

۳. تبدیل شدن مسکن به کالای سرمایه‌ای

یکی از دلایل وقوع این پدیده، تبدیل شدن مسکن به کالای سرمایه‌ای و افزایش تقاضاهای سرمایه‌ای برای آن است. به گواه آمارهای کارشناسی، ۷۰ درصد از تقاضای مسکن، تقاضای سرمایه‌ای و سوداگرانه است. این رقم در بازه زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۵ معادل ۶۶ درصد بوده است.^۲ طبق سرشماری مرکز آمار در این بازه زمانی ۷ میلیون واحد مسکونی بدون احتساب خانه‌های خالی از سکنه به موجودی مسکن اضافه شده است؛ درحالی‌که تنها ۲.۴ میلیون خانوار جدید دارای مسکن ملکی شده‌اند.^۳ باز هم طبق اظهارات کارشناسی میزان خانه‌های خالی در کشور به حدود ۳ میلیون واحد رسیده و سالیانه حدود ۳۶ هزار واحد به آن اضافه می‌شود.

بنابراین نگاه سرمایه‌ای غیرمولد به بخش مسکن از جمله دلایل افزایش قیمت مسکن و سوداگری در آن بوده است. بدین معنا که بخشی از جامعه با خرید مسکن و نگهداری آن، هدف کسب سود دارند. این رویه باعث می‌شود تا تقاضای غیرمصرفی و سوداگرانه به شدت افزایش پیدا کرده و در نتیجه قیمت مسکن افزایش یابد. پیامد زیانبار این امر تسلط بخش‌های غیرمولد و سوداگرانه بر اقتصاد و به محاق رفتن تولید و صنعت است.

۴. سود کلان ابرسوداگران از بازار بدون سامان مسکن

در سی سال اخیر افزون بر کنش‌های سوداگرانه فردی و شرکتی، بانک‌ها نقش بسیار موثری در گسترش سوداگری مسکن داشته‌اند. منافع بانک‌ها و افراد و نهادهای پشت پرده آنها، می‌تواند یکی از علت‌های بنیادی عدم مداخله کارساز در بازار مسکن (به نفع مصرف‌کنندگان واقعی و طبقات فرودست) باشد.^۴ به نظر می‌رسد چرخه نامبارکی وجود دارد که احتکار مسکن را برای بانک‌ها موجه می‌کند ولی دود آن به چشم مردم و دولت می‌رود.

خلق پول از سوی بانک برای سوداگری در این بازار ← افزایش تورم ← افزایش قیمت مسکن
ارزیابی مجدد قیمت این ساختمان‌ها

^۱ اطلاعات سرشماری مرکز آمار (سال ۱۳۸۵-۱۳۹۵).

^۲ معاونت اقتصادی وزارت اقتصاد (۱۳۹۶) مالیات بر خانه‌های خالی و برآورد ظرفیت درآمدی آن.

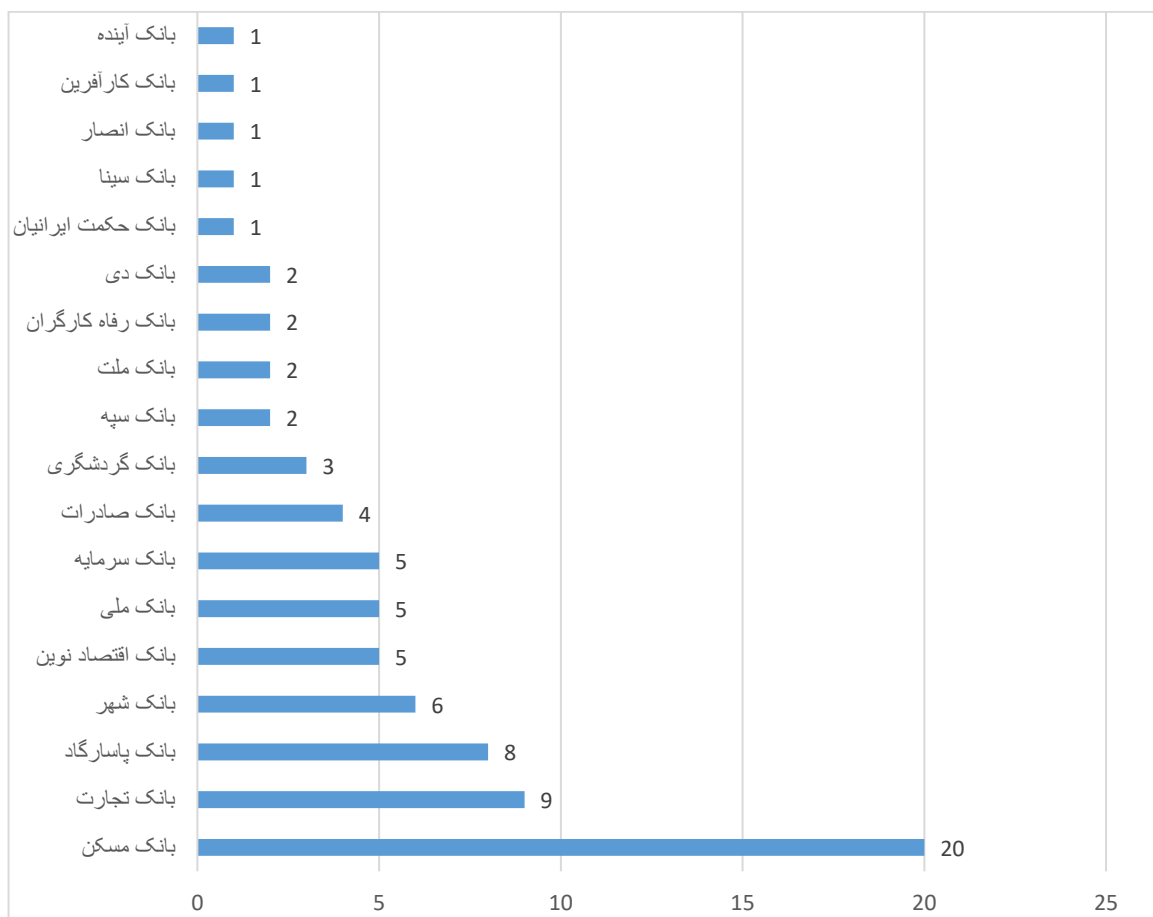
^۳ اطلاعات سرشماری مرکز آمار (سال ۱۳۸۵-۱۳۹۵).

^۴ یاسر نورعلی وند، درباره بحران مسکن در ایران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

ارزیابی مجدد دارایی بانکها ■ بانکها سودده نشان داده می‌شوند.

احتکار حجم بالای مسکن از سوی ابرسوداگران باعث کاهش عرضه واحدهای مسکونی به بازار می‌شود. این کاهش عرضه در حالی است که تقاضا برای خرید و اجاره مسکن همچنان وجود دارد. در نتیجه، قیمت‌های مسکن افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر، احتکار مسکن باعث ایجاد نابرابری بین تقاضا و عرضه می‌شود و قیمت‌ها را به سمت بالا هل می‌دهد. جدول زیر تعداد شرکت‌های زیرمجموعه ۱۷ بانک خصوصی و دولتی (در مجموع ۷۸ شرکت) را نشان می‌دهد که در بخش ساخت و ساز مسکن فعالیت دارند.^۱ منافع همین بانک‌ها و افراد و نهادهای پشت پرده آنها، می‌تواند یکی از علت‌های بنیادی عدم مداخله کارساز در بازار مسکن (به نفع مصرف‌کنندگان واقعی و طبقات فرودست) باشد.

شکل ۳ شرکت‌های زیرمجموعه بانکها فعال در بخش مسکن



۵. تعیین ملاک غیر موثر در شناسایی واحد مسکونی خالی

^۱ مهدی عبداللهی، بانک‌ها؛ چراغ خاموش در بازار مسکن، فرهیختگان.

یکی از مسائل اساسی در اجرایی شدن قانون مالیات بر خانه‌های خالی، تعریف دقیق خانه خالی و روش شناسایی آن است. روشن نبودن این نکته در نسخه‌های قبل از قانون مصوب سال ۹۹ یک از عوامل عدم اجرای آن بوده است. نمایندگان مجلس یازدهم در آخرین نسخه از این قانون سعی کرده‌اند این مشکل را حل کنند. در طرح پیشنهادی مجلس، ۲ تعریف برای خانه خالی براساس سال ساخت ارائه شده است. اگر به استناد سامانه املاک و اسکان، واحد مسکونی نوساز، بیش از ۱۲ ماه از پایان عملیات ساخت برای سکونت استفاده نشود یا مورد معامله قرار نگیرد، خالی تلقی می‌شود. در واحدهای غیرنوساز نیز، ملاک خالی بودن، این است که بیش از ۱۲۰ روز در یک سال مالیاتی کاربر نداشته باشد.

برای روش شناسایی نیز به صورت خود اظهاری و با ثبت کد ملی و کد پستی سرپرست خانوار و اعضای تحت تکفل، در سامانه ملی املاک و اسکان در نظر گرفته شده است. اما بررسی جزئیات موجود درباره معافیت‌های در نظر گرفته شده برای واحدهای مسکونی نوساز و غیر نوساز، معافیت ۱۲۰ روزه برای هر نوبت از نقل و انتقال، معافیت سکونتگاه فرعی، معافیت سکونتگاه مشاغل خاص و همچنین منحصر کردن نحوه شناسایی واحد مسکونی خالی به خوداظهاری مردم، نشان می‌دهد که این قانون نمی‌تواند مقصود قانونگذاران را تامین کند و طبق این قانون هر خانوار با در نظر گرفتن سکونتگاه فرعی و نیز سکونتگاه برای مشاغل خاص ۵ واحد مسکونی را از شمول مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند خارج کند. این بدان معناست که حجم زیادی از واحدهای خالی در کشور به بازار تقاضا عرضه نخواهد شد.

مالیات بر خانه‌های خالی به عنوان یک مالیات تنظیمی

یکی از راهبردهای اتخاذ شده برای حل مشکل خانه‌های خالی، وضع مالیات بر آن است. دریافت مالیات بر خانه‌های خالی از این جهت موجه است که ابزاری برای صیانت از حقوق عامه است. در شرایط بروز سفته‌بازی و احتکار در بازار مسکن، حاکمیت حق مداخله در جهت منافع عمومی را دارد، چراکه هزینه‌هایی از محل درآمدهای عمومی کشور برای فراهم سازی قابلیت سکونت انجام داده است. بنابراین زمانی که مالک اقدام به احتکار و بلااستفاده گذاشتن واحدهای مسکونی کند، در واقع 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. از این ابزار در بسیاری از کشورهای جهان استفاده می‌شود. همانگونه که در ادامه بیان خواهیم کرد، این ابزار در قوانین مالیاتی کشور سابقه طولانی دارد؛ هرچند که در عمل اجرایی نشده است.

مالیات بر خانه‌های خالی مزایای زیادی از جمله افزایش عرضه مسکن، کنترل قیمت مسکن و افزایش درآمدهای مالیاتی دولت دارد. یکی از ابزارهای مؤثر برای تعادل بازار و مقابله با تقاضای سوداگرانه در بخش

مسکن، وضع مالیات بر خانه‌های خالی عنوان شده است. در واقع برخی از پژوهشگران معتقدند این نوع مالیات با افزایش هزینه خالی نگهداشتن واحدهای مسکونی، انگیزه‌های سوداگران مالکان را برای احتکار کاهش می‌دهد و موجب ترغیب آنها به عرضه واحدهای خود به بازار می‌شود.^۱

پژوهشهایی که درباره تأثیر مثبت مالیات بر خانه‌های 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 اجاره‌ها و کاهش قیمت مسکن خواهد شد. مطالعات جاش گوردون، نشان می‌دهد با وضع مالیات بر خانه‌های خالی قیمت‌های مسکن در این شهرها از ۱۵ تا ۳۰ درصد کاهش یافته است.^۲

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 خانه‌های خالی، برای دولت نیز درآمد حاصل می‌کند و طبق تجربه کشورها، صرف ساخت مسکن ارزان قیمت 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 راه آهن هونولولو و ساخت پروژه‌های مسکن ارزان قیمت و مقرون به صرفه استفاده می‌شود.^۳

در ونکوور کانادا نیز 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 جمع آوری شده است و دولت نیز به منظور حمایت از تولید و عرضه خانه مناسب برای اقشار جامعه، طرح ساخت مسکن ارزان قیمت را کلید زده است.^۴

ظرفیت‌های درآمدی مالیات بر خانه‌های خالی

هرچند مالیات بر خانه‌های خالی نوعی مالیات تنظیمی است، در سال‌های اولیه وضع آن می‌تواند درآمد مالیاتی دولت را افزایش دهد. اگر مبنای محاسبه واحدهای خالی مسکونی در ایران را یک میلیون واحد در نظر بگیریم،

^۱ M.Segú, The Impact of Taxing Vacancy on Housing Markets :Evidence from France, Journal of Public Economics.

^۲ J.Gordon, The Speculation AnExplainer School of Public Policy .

^۳ Blaze Lovell, Caldwell Unveils Tax Plans To Increase Affordable Housing, <https://b2n.ir/y35265>.

^۴ Shutterstock, B.C. raked in \$115 million in vacancy tax from about 12,000 homeowners, <https://b2n.ir/f50544>.

با فرض اینکه متوسط متراژ این یک میلیون واحد مسکونی ۸۰ متر باشد، عدد ۸۰ میلیون متر مسکونی خالی به دست می‌آید.

۱. اگر قیمت تمام شده مسکن را ۱۲ میلیون تومان در نظر بگیریم رقمی معادل ۹۶۰ هزار میلیارد تومان حاصل می‌شود که می‌توان گفت این نقدینگی در مسکن های خالی یاد شده دفن شده است. بنابراین جلوگیری از احتکار هر یک میلیون خانه خالی، حدود هزار همت بهره‌وری اقتصادی مستقیم در پی خواهد داشت.

۲. اگر فرض کنیم که دولت در طرح ملی مسکن برای ساخت هر واحد مسکونی حدود ۵۰۰ میلیون تومان تسهیلات در اختیار متقاضی قرار می‌دهد. حداقل ۵۰۰ هزار میلیارد از تسهیلات (۵۰۰ همت) برای کارهای تولیدی و عمرانی دیگر آزاد می‌شود (مولد سازی) اگر بتوان سه میلیون واحد مسکونی خالی به بازار عرضه کرد ۱۵۰۰ همت تسهیلات برای کارهای عمرانی آزاد می‌شود.

۳. با بررسی نوع مالکیت واحدهای خالی در کشور می‌توان حدس زد که قریب به یک میلیون از این واحدها از طریق اجرای مالیات بر خانه های خالی وارد چرخه مالیات خواهند شد.

- قانون ماده ۵۴ مالیات‌های مستقیم مالیات این واحدها در سال اول را ۹۰٪، در سال دوم ۱۸۰٪ و در سال سوم ۳۶۰٪ اجاره محل در نظر گرفته است.

- اگر متوسط حداقل اجاره این واحدهای مسکونی را ۵ میلیون تومان در نظر بگیریم (حداقل اجاره واحد مسکونی در کلان شهرها ۷ میلیون تومان و در شهرهای کوچک ۳ میلیون تومان است) مالیات هر واحد مسکونی در سال اول ۵.۴ میلیون تومان خواهد بود.

- اگر معیار اخذ مالیات را همین ۵.۴ تومان در نظر بگیریم، درآمد مالیاتی کشور (طبق قانون فعلی) از این واحدهای خالی تنها در سال اول اجرای این قانون ۵۴ هزار میلیارد تومان خواهد بود. (حتی اگر معافیت سه ماهه مالیاتی که در ماده ۵۴ مالیات های مستقیم را برای همه این واحدها در نظر بگیریم حداقل درآمد دولت از اجرای این قانون مالیاتی حدود ۴۰ هزار میلیارد خواهد بود)

۴. از آنجا که مالیات بر خانه‌های خالی در زمره مالیات‌های تنظیمی قرار دارد هدف از آن، ایجاد ظرفیت درآمدی برای دولت نیست؛ بلکه دولت تلاش دارد از طریق اجرای این مالیات میزان بهره‌وری مستقیم و غیرمستقیم مردم از دارایی‌ها و ظرفیت‌های موجود کشور را افزایش دهد. به عنوان مثال:
- به ازای عرضه هر یک میلیون واحد خالی در بازار مسکن به اندازه یک میلیون مسکن بازار عرضه مسکن بزرگتر می‌شود
 - به ازای عرضه هر یک میلیون واحد خالی در بازار مسکن، به اندازه ساخت یک میلیون واحد مسکونی از بار ساخت مسکن از دوش دولت برداشته می‌شود.
 - به ازای هر یک میلیون واحد مسکونی خالی که از احتکار خارج می‌شود معادل ارزش اقتصادی این واحدها برای کاهش تورم عمومی در کشور تزریق می‌شود. بنابراین اگر معادل ارزش اقتصادی هر یک از این واحدها ۲ میلیارد تومان باشد، بهره‌وری اقتصادی از این جهت ۲۰۰۰ همت (۲۰۰۰ هزار میلیارد) برای کاهش تورم در زندگی مردم از سوی دولت تزریق می‌شود.
 - اگر برای ساخت هر واحد مسکونی ۱.۲ میلیارد تومان نقدینگی نیاز باشد، می‌توان با عرضه یک میلیون واحد مسکونی به بازار مسکن، ۱۲۰۰ همت مورد نیاز برای ساخت این یک میلیون واحد را برای توسعه بخش‌های دیگر تولید در کشور هزینه کرد.

سابقه قانون مالیات بر خانه‌های خالی در ایران

بسیاری از کشورهای دنیا برای مقابله با سفته‌بازی در بازار مسکن از مالیات بر خانه‌های خالی استفاده می‌کنند. توفیق این نوع مالیات در برخی از شهرهای بزرگ جهان مانند ونکوور کانادا^۱، تایوان^۲، از سوی محققان تایید شده است. طبق مطالعه‌ای که در سال ۲۰۱۹ انجام شد مالیات بر خانه‌های خالی در فرانسه توانسته است ۱۳ درصد عرضه مسکن خالی را در این کشور افزایش دهد.^۳

^۱ Hu .Jingting, The Effects of British Columbia's Vacancy Tax and Foreign - buyer Tax Act on the Supply of New Residential Housing in Vancouver.

^۲ Y.J. Chen, Modeling the Impacts of Vacancy Taxes on the Taiwan Housing Market.

^۳ M.Segú, The Impact of Taxing Vacancy on Housing Markets : Evidence from France.

در ونکوور کانادا نیز از سال ۲۰۱۷ خانه‌هایی که کمتر از ۶ ماه خالی باشند، در سال ۲۰۱۷، معادل ۱ درصد ارزش ملک و از ۲۰۲۱ معادل ۳ درصد از ارزش ملک را به عنوان مالیات بر خانه‌های خالی تعیین کرده‌اند. جالب است که همین سیاست منجر به عرضه ۳۰ درصد از خانه‌های خالی شده است.^۱ اکنون این مالیات در شهرهای دیگری چون لس آنجلس، هنگ کنگ، ایرلند و بارسلونا به منظور کمک به حل بحران مسکن اجرا می‌شود.^۲

استفاده از مالیات در کنترل سفته‌بازی در ایران نیز سابقه طولانی دارد. قانون مالیات بر خانه‌های خالی در کشور ما سابقه ای طولانی دارد و این سابقه به پیش از انقلاب باز می‌گردد. در سال ۱۳۵۲، قانون‌گذار در قالب ماده ۸ قانون تعدیل و تثبیت اجاره‌بها به این مسئله ورود کرد و بر مبنای آن واحد مسکونی ای که بیش از ۶ ماه خالی نگه داشته می‌شود، می‌باید مالیاتی معادل ۳۰ درصد ارزش اجاره‌بهای آن را به دولت بپردازد.

این قانون در سال ۱۳۶۶، مورد ارزیابی قرار گرفته و در قالب ماده ۹ و ۱۰ قانون مالیات مستغلات خالی ارائه شد. طبق این قانون، مالیات بر خانه‌های خالی به مراکز استان‌های بالای ۱۰۰ هزار نفر محدود شد و بر این مبنا اگر یک واحد مسکونی بین ۶ ماه تا ۱۲ ماه متوالی خالی نگه داشته شود، باید مالیاتی معادل ۲ در هزار ارزش معاملاتی و اگر بیش از ۱۲ ماه خالی باشد، باید معادل نرخ ۴ در هزار ارزش معاملاتی مستغلات به ازای هر ماه پرداخت کند. قانون مزبور تا سال ۱۳۸۰ برقرار بود و پس از آن نمایندگان مجلس وقت به استناد وجود نداشتن سازوکار شناسایی و دشواری اخذ این پایه مالیاتی، این قانون را حذف کردند.

قانون مالیات بر خانه‌های خالی در سال ۹۴ در اصلاحیه ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم بار دیگر مطرح شد، اما به دلیل ایرادات و ابهامات بی‌شمار قانون و همچنین نبود نرخ موثر (برای یک خانه ۱ میلیاردی معادل ۱.۵ میلیون تومان در سال اول برآورد می‌شد) اثر خوبی بر بازار مسکن نداشت و به دلیل استنکاف وزارت راه و شهرسازی از راه‌اندازی سامانه ملی املاک نیز وارد مرحله اجرایی نشد.

در نهایت مجلس یازدهم با رفع ایرادات گذشته نظیر نرخ موثر در سال ۹۹ نسبت به تصویب اصلاحیه این قانون اقدام کرد. بر اساس این قانون اگر واحد مسکونی در شهرهای بالای ۱۰۰ هزار نفر بیش از ۱۲۰ روز خالی از سکنه باشد، مشمول مالیات می‌شود و به ازای هر ماه بیش از زمان مذکور، ماهانه مشمول مالیاتی بر مبنای مالیات بر درآمد اجاره به شرح ضرایب سال اول معادل شش برابر مالیات متعلقه، سال دوم معادل ۱۲ برابر مالیات متعلقه و سال سوم به بعد معادل ۱۸ برابر مالیات متعلقه خواهد شد.

وظیفه شناسایی خانه‌های خالی در این قانون برعهده وزارت راه و شهرسازی گذاشته شده و این وزارتخانه باید با راه‌اندازی سامانه املاک و اسکان نسبت به ثبت اطلاعات سکونتی افراد اقدام کرده و کسانی که در مهلت

^۱ Vancouver hopes to cool off housing market with a tax on empty homes, The Guardian, <https://b2n.ir/e59502>.

^۲ Emily Cadman and Natalie Obiko Pearson, Taxing Rich Peoples' Empty Homes Isn't Helping the Housing Crisis, <https://b2n.ir/e59502>.

تعیین شده نتوانند این اطلاعات را ثبت کنند، خانه آن‌ها از سوی وزارت راه و شهرسازی به عنوان خانه خالی به سازمان امور مالیاتی معرفی خواهد شد.

دلایل عدم اجرای قانون مالیات بر خانه‌های خالی

قانون مالیات بر خانه‌های خالی با اجرای ناقص در گام نخست با اختلاف نظرها در آیین‌نامه اجرایی، کار خود را آغاز کرد. باگذشت حدود دو سال از آغاز اجرای این قانون، آورده‌ای تقریباً نزدیک به صفر (دو درصدی) بدست آمده و برعکس اهداف تعیین شده بر بازار اجاره اثر مثبتی نداشت.

برای پی‌بردن به اختلافات موجود در بدنه دولت و در اجرای این قانون کافی است به این نکته توجه کنیم که بارها آمار ضدونقیض در این مورد منتشر شده و در آخرین اظهارنظر سازمان امور مالیاتی از ارسال اطلاعات ۵۶۸ هزار خانه خالی مربوط به ۲۴ ماهه گذشته برای اخذ مالیات خبر داد. این در حالی است که بر اساس اعلام وزارت راه و شهرسازی، این آمار بیش از دو و نیم میلیون واحد اعلام شده بود.

برای بررسی سوابق اجرایی این قانون جالب است بدانیم محمود محمودزاده معاون مسکن و ساختمان وزیر راه و شهرسازی در تاریخ ۱۷ آبان‌ماه سال ۱۴۰۰ با ارسال نامه‌ای به ریاست سازمان امور مالیاتی اعلام کرد، یک میلیون و ۱۷۴ هزار واحد خالی را معرفی کرده‌ایم که ۹۰۰ هزار واحد از این واحدها متعلق به اشخاص حقوقی است. وی خاطر نشان کرد: اطلاعات تهیه شده به صورت دستی و در قالب سی دی تحویل سازمان امور مالیاتی شده است.^۱

از سوی دیگر داود منظور رئیس وقت سازمان امور مالیاتی پس از اظهارات محمودزاده بیان داشته است تا زمانی که مهلت قانونی در نظر گرفته شده برای وزارت راه و شهرسازی به منظور تکمیل اطلاعات خانه‌های خالی تمام نشده است، اطلاعاتی که در این زمینه در اختیار وزارت اقتصاد و سازمان امور مالیاتی قرار می‌گیرد، نمی‌تواند به عنوان اطلاعات نهایی تلقی گردد. وی بیان کرد که اطلاعات به صورت دستی و در قالب سی دی تحویل سازمان امور مالیاتی شده، اما سازمان امور مالیاتی ترجیح می‌دهد که این اطلاعات را در قالب سامانه دولتی دریافت کند.^۲

کمیسیون اصل ۹۰ مجلس نیز به این اختلاف این‌گونه خاتمه داد که به دلیل پایین بودن ضریب امنیت سامانه املاک و اسکان در پی حمله سایبری که تابستان همان سال اتفاق افتاده بود، مقرر شده است که سامانه‌ای

^۱ مرضیه حیدری، دانا نیوز، ۱۴۰۱/۴/۸

^۲ همان

امن با محوریت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات ایجاد شود و تاکنون چنین سامانه‌ای طراحی و به وزارت راه و شهرسازی تحویل نشده است.^۱

احتمالاً همه اینها موجب شده که سامانه املاک و اسکانی که قانون‌گذار آن را سازوکاری برای شناسایی خانه‌های خالی پیش‌بینی کرده بود و از سوی وزارتخانه راه و شهرسازی راه‌اندازی شد، مورد استقبال مردم قرار نگیرد.

همان‌طور که گفتیم آخرین نسخه قانون مالیات بر خانه‌های خالی به بهانه‌های مختلفی اجرا نشده است. مسئولان ادعا دارند که مردم از فرایندی که در این قانون پیش‌بینی شده است استقبال نکردند و به همین جهت، سامانه‌ای که برای دریافت این مالیات طراحی شده بود نیز موفق نبوده و قانون مزبور اجرا نشده است. برخی از کارشناسان نیز عدم اطلاع رسانی کافی در این خصوص را عامل عدم مشارکت مردمی می‌دانند. برخی نیز عدم انگیزه کافی در ساختار وزارت راه و تاثیرگذاری تعارض منافع و رانت‌های سنگین در بازار مسکن را اضافه می‌کنند.

اما شاید از همه اینها مهمتر کثرت مشغله وزارت راه برای اجرای این قانون است؛ وزارت راه دولت سیزدهم در بخش مسکن عهده‌دار برنامه‌ریزی برای ساخت یک میلیون واحد مسکونی در سال شده است. این مسئولیت سنگین تقریباً تمام توان وزارت راه را به خود اختصاص داده و توانی برای انجام این مسئولیت قانونی یعنی اجرای قانون مالیات بر خانه‌های خالی باقی نگذاشته است.

نکته دیگر این است که فقدان شفافیت در بازار مسکن، این بازار را برای برخی بسیار جذاب کرده است. بنابراین بهتر این است که به همین حال باقی بماند. عده‌ای معتقدند حدود ۴ تا ۵ میلیون مسکن دوم، سوم و... در کشور وجود دارد. کارشناسان بازار مسکن بر این باورند که ۲.۵ میلیون از این واحدها مطلقاً خالی بوده و به بازار مسکن عرضه نشده است. در این میان برخی نیز ادعا دارند که تعداد مسکن‌های خالی حداکثر ۱.۷ میلیون واحد است. این در حالی است که در آخرین نسخه از اصلاح مالیات بر خانه‌های خالی فرآیند نسبتاً مطلوبی برای تشخیص این خانه‌ها پیش‌بینی شده است.

عدم شفافیت در بازار مسکن موجب شده است که فضای امن و تاریکی برای فعالیت و رشد سوداگران در هر دو بخش حقوقی و حقیقی اقتصاد به وجود آید. حجم سودی که این سوداگران از ادامه این وضع و یا تاخیر در اجرای قانون مالیات بر خانه‌های خالی دارند ایجاد مانع در تاخیر یا عدم اجرای این قانون را کاملاً موجه می‌کند.

نیم‌نگاهی به آمار خانه‌های خالی حاکی از آن است که قسمت عمده‌ای از این خانه‌ها مربوط به سرمایه‌گذاری موسسات مالی و افراد حقوقی از جمله بانک‌ها و موسسات شبه‌دولتی است^۱ که این قشر از سرمایه‌گذاران در این بخش تمام تلاش خود را خواهند کرد تا این قانون بی‌اثر شود که این در کنار اینکه مردم به دلیل عدم اطمینان و نداشتن آگاهی کافی از این روند، اطلاعات خود را در این سامانه ثبت نکردند، موجبات شکست شناسایی خانه‌های خالی را به وجود آورد.

البته در مورد ترکیب خانه‌های خالی در ایران اطلاعات دقیقی در دسترس نیست. برخی تحقیقات نشان می‌دهد که بخش زیادی از این خانه‌ها به نهادهای عمومی از جمله بانکها تعلق دارد. بر اساس بررسی‌های صورت گرفته بر روی آمارهای عرضه شده در سامانه کدال، آمارهای بورس نشان می‌دهد حدود ۳۷ میلیون متر مربع زمین و مسکن در اختیار بانک‌ها قرار دارد. برخی آمارها نیز حاکی از آن است که حداقل ۹۰۰ هزار واحد مسکونی تحت مالکیت بانک‌هاست.^۲

^۱ یاسر نورعلی‌وند، درباره بحران مسکن در ایران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

^۲ مرتضی عبدالحسینی، بانک‌ها ۳۷ میلیون متر زمین و ساختمان دارند، فرهیختگان.

جدول ۱ وضعیت مسکن در اختیار بانک‌ها

ردیف	نام بانک	تعداد دارایی‌های ثابت (زمین - سرقفلی - ساختمان)	تعداد دارایی‌های تملیکی و غیر تملیکی	مجموع متراژ دارایی‌ها (مترمربع)	ارزش دفتری اموال تملیکی (میلیارد تومان)	ارزش دفتری اموال ثابت (میلیارد تومان)	ارزش دفتری دارایی‌های ثابت و تملیکی (میلیارد تومان)	کل دارایی‌ها (میلیارد تومان)	حقوق صاحبان سهام (میلیارد تومان)
۱	پارسیان	۶۲۵	۴۷۸	۹۵۸۴۶۲	۴۰۸۵	۳۴۸۱	۷۵۵۶	۲۳۱۳۷۵	۱۰۵۸۰
۲	آینده	۲۵۴	-	۱۱۸۳۲۵	۱۸۲۰	۱۷۳۰۶	۱۸۹۴۲	۲۱۴۶۲۵	۳۵۹۹۴-
۳	شهر	۷۵	۸۹	۶۳۷۲۵۸	۸۴۵۲	۲۴۳۴	۱۰۹۳۵	۱۱۰۸۷۹	۲۰۹۹۴-
۴	سرمایه	۸۰	۴۶۸	۷۲۱۱۶۸	۲۸۳۷	۲۲۹	۳۰۵۰	۱۴۸۶۹	۳۲۱۹۲-
۵	پاسارگاد	۵۴۰	۱۱۱۸	۱۹۴۸۵۱۴	۱۹۴۱	۱۷۱۴	۳۴۹۷	۲۷۱۶۹۴	۲۴۳۰۶
۶	ایران زمین	۲۵۲	۴۶۰	۵۹۴۹۶۴	۳۵۸۰	۲۶۶	۳۸۲۹	۴۶۲۵۴	۱۲۱۵۹-
۷	سامان	۱۳۳	۸۵۴	۸۲۴۷۸۲	۵۴۵۶	۹۵۲	۶۳۹۵	۷۹۹۸۹	۲۹۴۷
۸	دی	۹۴	۵۸	۱۰۰۰۵۹۴	۱۰۴۹	۲۷۸۶	۳۳۰۴	۵۲۱۱۴	۵۹۰۰
۹	اقتصاد نوین	۳۰۰	۱۲۵۰	۷۴۲۵۰۰	۲۱۹۴	۲۴۷۰	۴۶۱۶	۱۴۶۸۴۳	۷۲۲۶
۱۰	کارآفرین	۲۳۱	۲۹۱	۲۸۵۲۹۵	۴۰۳	۱۲۶۳	۱۵۹۰	۴۳۶۰۷	۵۸۱۱
۱۱	گردشگری	۹۰	۱۷	۷۵۹۴۹۱	۱۰۵۸	۱۹۸۵	۳۰۲۶	۷۰۱۷۲	۳۰۶۶
۱۲	رفاه	۱۹۹۳		۱۵۵۲۳۳۷	تفکیک نشده	تفکیک نشده	۱۹۳۸	۱۸۰۳۷۶	۱۲۵۲۹
۱۳	خاورمیانه	۴۰	۳	۲۵۲۰۵	۴۹	۱۹۳	۲۱۵	۴۱۲۸۴	۴۰۱۰
۱۴	تجارت	۲۶۰۰	۷۵۸	۵۳۲۵۳۳۳	۹۹۰۰	۵۲۴۳	۱۵۰۰۸	۳۹۱۰۶۹	۲۷۰۶۹
۱۵	ملت	۱۸۷۲		۱۱۷۵۱۸۵	تفکیک نشده	تفکیک نشده	۱۹۵۳۸	۷۶۸۰۸۷	۵۷۲۵۸
۱۶	صادرات	۲۵۱۹	۹۱۰	۲۰۶۸۵۴۴۱	۵۹۰	۱۵۹۵۹	۱۶۵۴۹	۵۲۷۰۲۶	۲۴۷۴۲
۱۷	پست بانک	۱۰۵	۰	۲۶۰۶۷	ندارد	۳۲۳	۲۷۶	۳۹۵۲۳	۴۴-
۱۸	سینا	-	-	۱۵۶۴۸۲	۹۲	تفکیک نشده	۹۲	۳۸۴۰۲	۳۶۳۱
	مجموع بانک‌ها	۹۶۲۹	۴۱۰۷	۳۷۵۳۷۴۰۵	۴۳۵۰۶	۵۶۶۰۴	۱۲۰۲۶۳	۳۲۵۷۹۸۶	۸۷۸۰۳

توصیه‌های سیاستی

با توجه به مباحثی که ارائه شد، برای عملیاتی شدن قانون مالیات بر خانه‌های خالی، پیشنهادات زیر ارائه

می‌شود:

۱. با اصلاح ماده ۵۴ قانون مالیات‌های مستقیم، مسئولیت ایجاد سامانه ملی املاک و اسکان از وزارت راه، مسکن و شهرسازی به وزارت اقتصاد و دارایی واگذار شود و برای ایجاد این سامانه بخش مجزایی در سازمان مالیاتی ایجاد شود تا با همکاری با شهرداری‌ها اطلاعات لازم برای دریافت این مالیات را فراهم گردد. پیشنهاد بدیل در این خصوص که از جهاتی بر مسیر طی شده در این قانون رجحان دارد این است که اساساً طراحی سامانه و اجرای این قانون به شوراها و شهرداری‌ها سپرده شود تا با ایجاد یک سامانه کشوری ضمن شناسایی دقیق منطقه‌ای و به روز خانه‌های خالی، از توان شهرداری‌ها برای عرضه مسکن ارزان قیمت استفاده شود.
۲. نحوه شناسایی خانه‌های خالی در ماده ۵۴ مکرر مالیات‌های مستقیم به گونه‌ای اصلاح شود که دریافت این مالیات تنها منوط به احراز خالی بودن واحدهای مسکونی از طریق سامانه اسکان نباشد؛ زیرا مقتضای این ماده این است که اگر سازمان امور مالیاتی از طریق غیر از سامانه املاک و اسکان وزارت راه، مسکن و شهرسازی، خالی بودن یک خانه را احراز کند آن خانه را به عنوان خانه خالی نمی‌تواند موضوع مالیات قرار دهد.^۱
۳. ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم از جهت تعیین خانه خالی نیز نیازمند اصلاح است. بر اساس مقررات موجود خانه‌های خالی محسوب می‌شود که در هر سال مالیاتی در مجموع بیش از ۱۲۰ روز ساکن یا کاربر نداشته باشد. از سوی دیگر این قانون برای هر نقل و انتقال رسمی معافیتی ۱۲۰ روزه برای همه افراد در هر سال مالیاتی در نظر گرفته است؛ بنابراین اگر یک واحد مسکونی ۱۲۵ روز کاربر داشته باشد و یک نقل و انتقال هم در مورد آن صورت بگیرد این واحد مسکونی از تحت شمول مالیات بر خانه‌های خالی خارج می‌شود. از اینرو هر فرد می‌تواند در هر سال ۳ واحد مسکونی را به عنوان واحد مسکونی اصلی و یک واحد مسکونی را به عنوان واحد فرعی در سامانه املاک ثبت کند و اینطور اظهار کند که سالانه در هر یک به مدت ۱۲۵ روز ساکن است. به همین جهت است که کارشناسان به درستی اعلام کرده‌اند طبق این قانون هر سرپرست خانوار با در نظر گرفتن سکونتگاه فرعی و نیز سکونتگاه برای مشاغل خاص می‌تواند ۵ واحد مسکونی را از شمول مالیات بر خانه‌های خالی خارج کند. این بدان معناست که حجم زیادی از واحدهای خالی در کشور به بازار تقاضا عرضه نخواهد شد.

^۱ ببینید: سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی، بخشنامه سازمان امور مالیاتی کشور در خصوص دستورالعمل نحوه محاسبه مالیات واحدهای مسکونی خالی در اجرای حکم ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی به موجب قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۵ آذر ۱۳۹۹.

۴. تبصره یک ماده ۵۴ از جهت تعیین مهلت اعلام تغییر مالکیت نیز نیازمند اصلاح است. در وضعیت کنونی مهلت ۱۲۰ روزه ای برای مالک جدید تعیین شده که به صورت رسمی تغییر مالکیت را اعلام کند. این تبصره عملاً مسیری برای فرار از قانون را برای مشمولان فراهم آورده است. با این محتوا برای عدم شمول یک واحد مسکونی کافی است هر چهار ماه یکبار مالکیت آن به صورت رسمی تغییر کند. سامانه املاک نیز نمی تواند این واحد را به عنوان واحد مسکونی خالی شناسایی کند. این تبصره می تواند راه فراری به صفره و قانونی برای بسیاری از صاحبان خانه خالی فراهم کند.

۵. بنا بر تبصره ۸ ماده ۱۶۹ مکرر مالیات‌های مستقیم، عدم ثبت ملک در سامانه ملی املاک و اسکان حتی در صورت عدم آگاهی موجب افزایش تعرفه برق می‌شود. اطلاق در این تبصره ممکن است موجب اضرار به افرادی شود که به هر دلیلی از آگاهی یا توانایی کافی برای ثبت خانه خود در این سامانه برخوردار نیستند. پیشنهاد می‌شود این تبصره در مورد چنین افرادی اجرا نشده و جرایم صادره قابل اصلاح باشد.

جدول 2 اصلاحات قانونی پیشنهادی در مورد مالیات بر خانه‌های خالی

ردیف	متن قانون	ملاحظات انتقادی	متن پیشنهادی
1	ماده ۵۴ مکرر-هر واحد مسکونی واقع در کلیه شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور موضوع تبصره (7) ماده (169 مکرر) این قانون، در هر سال مالیاتی در مجموع بیش از 120 روز ساکن با کاربر نداشته باشد به عنوان خانه خالی شناسایی شده و به ازای هر ماه بیش از زمان مذکور،	ماده ۵۴ مکرر خانه های خالی را در صورتی موضوع قانون مالیاتی قرار داده است که در هر سال مالیاتی در مجموع بیش از ۱۲۰ روز ساکن یا کاربر نداشته باشد. بر این اساس اگر یک واحد مسکونی ۱۲۵ روز و بیشتر کاربر داشته باشد و یک نقل و انتقال هم به آن ضمیمه کند، مشمول مالیات نخواهد بود. بنابراین هر فردی می تواند ۳ واحد مسکونی را در هر چهار ماه به عنوان واحد مسکونی اصلی و یک واحد مسکونی را به عنوان واحد فرعی در سامانه املاک ثبت کند و اینطور اظهار کند که سالانه در هر یک به مدت ۱۲۱ روز ساکن است و کارشناسان به درستی اعلام کرده اند طبق این قانون هر سرپرست خانوار با در نظر گرفتن سکونتگاه فرعی و نیز سکونتگاه برای مشاغل خاص می تواند ۵ واحد مسکونی را از شمول	هر واحد مسکونی واقع در کلیه شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان یا بموجب حکم ضابطین سازمان مالیاتی کشور یکی از موارد استنا شده در بند ۱ تبصره ۸ ماده (169 مکرر) نباشد، به ازای هر روز که خالی باشد مشمول مالیات بر خانه های خالی بر مبنای مالیات بردرآمد اجاره به شرح ضرایب زیر می -شود:....
		متن ذیل به ادامه بند ۱ از تبصره ۸ ماده ۱۶۹ مکرر اضافه شود.

<p>واحدهای مسکونی معاف از مالیات بر خانه‌های خالی عبارتند از:</p> <p>۱- اقامتگاه اصلی و فرعی برای هر خانوار موضوع بند ۲ تبصره ۸ ماده ۱۶۹ مکرر (این معافیت برای هر خانوار در هر سال مالیاتی تنها نسبت به دو واحد مسکونی برقرار است)</p> <p>۲- واحدهای مسکونی بند ۳ از تبصره ۸ ماده ۱۶۹ مکرر</p> <p>۳- واحدهای مسکونی موضوع بند ۴ از تبصره ۸ ماده ۱۶۹ مکرر</p>	<p>مالیات بر خانه‌های خالی خارج کند. این بدان معناست که حجم زیادی از واحدهای خالی در کشور به بازار تقاضا عرضه نخواهد شد.</p>		
<p>ماده ۵۴ مکرر- سازمان امور مالیاتی کشور موظف است با همکاری شهرداری‌ها واحدهای مشمول را شناسایی نموده و اخطار لازم را به مالک واحد مسکونی یا به کد پستی محل آن ارسال کند.</p>	<p>تغییر مجری ماده ۵۴ قانون مالیات‌های مستقیم از وزارت راه، مسکن و شهرسازی به وزارت اقتصاد و دارایی از طریق اصلاح این ماده و ایجاد یک بخش مجزا برای اجرای مالیات بر املاک در سازمان امور مالیاتی کشور و انتقال کلیه ملزومات اجرایی مالیات بر خانه‌های خالی از وزارت راه به این بخش با همکاری شهرداری‌ها</p>	<p>ماده ۵۴ مکرر- وزارت راه و شهرسازی موظف است با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات..... اخطار لازم را به مالک واحد مسکونی یا به کد پستی محل آن ارسال کند.</p>	<p>2</p>
<p>هر واحد مسکونی واقع در کلیه شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور یا بموجب حکم ضابطین سازمان مالیاتی ...</p>	<p>اصلاح نحوه شناسایی خانه‌های خالی در ماده ۵۴ مکرر مالیات‌های مستقیم که ظهور در این دارد شناسایی واحدهای مسکونی خالی صرفاً از طریق سامانه اسکان خواهد بود. بنابراین اگر خود سازمان مالیاتی از طریق غیر از سامانه املاک و اسکان وزارت راه، مسکن و شهرسازی، خالی بودن یک خانه را احراز کند آن خانه را به عنوان خانه خالی نمی‌تواند موضوع مالیات قرار دهد</p>	<p>ماده ۵۴ مکرر- هر واحد مسکونی واقع در کلیه شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور موضوع تبصره (7) ماده (169) مکرر این قانون، در هر سال مالیاتی در مجموع بیش از 120 روز ساکن با کاربر نداشته باشد</p>	<p>3</p>
<p>تبصره 1- در صورت تغییر مالکیت به صورت رسمی، مهلت 120 روزه مذکور برای مالک جدید جاری است. این مهلت در هر سال مالیاتی تنها برای یک بار برقرار است.</p>	<p>اصلاح تبصره یک این قانون که مهلت ۱۲۰ روزه ای را برای مالک جدید در صورت تغییر مالکیت به صورت رسمی تعیین می‌کند، این تبصره عملاً مسیری برای فرار از قانون را برای مشمولان فراهم آورده است. با این محتوا برای عدم شمول یک واحد مسکونی کافی است هر چهار ماه یکبار</p>	<p>تبصره 1- در صورت تغییر مالکیت به صورت رسمی، مهلت 120 روزه مذکور برای مالک جدید جاری است.</p>	<p>4</p>

	<p>مالکیت آن به صورت رسمی تغییر کند. سامانه املاک نیز نمی تواند این واحد را به عنوان واحد مسکونی خالی شناسایی کند. این تبصره می تواند راه فراری به صرفه و قانونی برای بسیاری از صاحبان خانه خالی فراهم کند.</p>		
<p>۸- وزارت نیرو است تعرفه برق شمارشگر کنتور هایی که ساکنان آنها در سامانه املاک و اسکان کشور خود اظهاری نکرده‌اند را با بالاترین پلکان قیمتی محاسبه نماید. قبض های صادر شده برای افرادی که به تشخیص ضابطین سازمان مالیاتی، آگاهی یا توانایی کافی برای ثبت واحد مسکونی خود در سامانه مزبور نداشته اند، در اسرع وقت اصلاح می شود.</p>	<p>اصلاح بند ۸ از تبصره ۸ قانون ۱۶۹ مکرر، که تاکید بر جریمه در صورت عدم ثبت و اعلام در سامانه ملی املاک و اسکان کشور دارد. اطلاق در این تبصره ممکن است موجب اضرار به افرادی شود که به هر دلیلی از آگاهی یا توانایی کافی برای ثبت خانه خود در این سامانه برخوردار نیستند. پیشنهاد میشود این تبصره در مورد چنین افرادی اجرا نشده و جرایم صادره قابل اصلاح باشد.</p>	<p>۸- وزارت نیرو است تعرفه برق شمارشگر کنتور هایی که ساکنان آنها در سامانه املاک و اسکان کشور خود اظهاری نکرده‌اند را با بالاترین پلکان قیمتی محاسبه نماید</p>	<p>5</p>

منابع

- رحمانی، تیمور، تبیین نقش ابزارهای مالیاتی در ساماندهی بازار مسکن برای اصلاح قانون مالیاتی، گزارش وزارت امور اقتصاد و دارایی، ۱۳۹۴.
- قلیزاده، علی اکبر؛ نعمت اله امیری، نگاهی به نظام مالیاتی بخش مسکن در جهان و چارچوبی برای اصلاح ساختار مالیاتها در بخش مسکن ایران، مجله اقتصادی، ش ۱۱ و ۱۲، سال ۱۳۹۲، ص ۹۱-۱۱۰.
- قادری، جعفر؛ ایزدی، بهنام، بررسی تأثیر عوامل اقتصادی و اجتماعی بر قیمت مسکن در ایران-1391 (1350)، مجله اقتصاد شهری، ش ۱، سال ۱۳۹۵.
- مرکز آمار ایران، اطلاعات سرشماری مرکز آمار (سال ۱۳۷۵-۱۳۹۵) <https://b2n.ir/u20348>.
- معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، مالیات بر خانه های خالی و برآورد ظرفیت درآمدی آن، دفتر تحقیقات و سیاست های مالی، سال ۱۳۹۶.
- مجید انتظاری، بازار اجاره مسکن فوراً مدیریت شود، ایسنا، ۱۴۰۱/۱/۲۸، isna.ir/xdLtmj.
- مرضیه حیدری، دی ماه رسید، اما خبری از اخذ مالیات از خانه‌های خالی نشد/ چه کسی مقصر عدم اجرای قانون است؟، خبرگزاری دانا، ۱۴۰۱/۴/۸، <https://dana.ir/1795397>.

- آیت الله سید علی خامنه ای (رهبر معظم انقلاب)، ابلاغ سیاست‌های کلی «اقتصاد مقاومتی»، ۲۹/۱۱/۱۳۹۲
<https://b2n.ir/r21125>
- روزنامه ایران، سهم ۷۰ درصدی سوداگران از بازار مسکن، ۱۷/۱۰/۱۴۰۱. <https://b2n.ir/h31646>
- آرشیو وبگاه دفتر هیات دولت، گزارش مرکز آمار ایران به هیئت وزیران در خصوص «گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵»، <https://b2n.ir/s93561>
- سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی، بخشنامه سازمان امور مالیاتی کشور در خصوص دستورالعمل نحوه محاسبه مالیات واحدهای مسکونی خالی در اجرای حکم ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی به موجب قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۵ آذر ۱۳۹۹، <https://b2n.ir/g75182>
- یاسر نورعلی وند، درباره بحران مسکن در ایران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، <https://b2n.ir/y10589>
- بیک پور، خبرگزاری فارس، آخرین وضعیت مالیات بر خانه‌های خالی / سازمان ثبت اسناد به وزارت راه اطلاعات نمی‌دهد، <https://b2n.ir/n24602>
- شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، <https://www.cbi.ir/simplelist/1611.aspx>
- مرتضی عبدالحسینی، چرا اصلاح نظام بانکی یک فوریت است؟ بانک‌ها ۳۷ میلیون متر زمین و ساختمان دارند روزنامه فرهیختگان، <https://b2n.ir/a87829>
- مهدی عبداللهی، بانک‌ها چراغ خاموش در بازار مسکن، روزنامه فرهیختگان، <https://b2n.ir/e11066>

Reference

- 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 .
- Gordon, J. (2019) , The Speculation AnExplainer School of Public Policy.
- 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 .
- Segú, M. (2019) " The Impact of Taxing Vacancy on Housing Markets : Evidence from France " , Journal of Public Economics , PUBEC - 104079 ; pp 22.
- Cameron Murray, Empty homes: The economic reasons behind investors keeping properties vacant, 2017, <https://b2n.ir/q69191>.
- Yen Nee Lee, Evergrande is ‘just the beginning’: Professor says more firms must exit China’s property sector: <https://b2n.ir/f56432>.
- Shutterstock, B.C. raked in \$115 million in vacancy tax from about 12,000 homeowners, <https://b2n.ir/f50544>.
- Blaze Lovell, Caldwell Unveils Tax Plans To Increase Affordable Housing <https://b2n.ir/y35265>.
- Taxing vacant housing based on potential rental income in France, <https://b2n.ir/j24008>.
- Vancouver hopes to cool off housing market with a tax on empty homes , The Guardian, <https://b2n.ir/e59502>.
- Emily Cadman and Natalie Obiko Pearson, Taxing Rich Peoples' Empty Homes Isn't Helping the Housing Crisis, <https://b2n.ir/e59502>.

