

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم»**  
**(مقابله با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن)**  
**کلیات**

**مقدمه**

پایه‌های مالیاتی با اهداف مختلفی مانند افزایش منابع عمومی، ایجاد عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی و تنظیم فعالیت بخش‌های مختلف اقتصادی به کار گرفته می‌شود. مالیات بر عایدی سرمایه نیز یکی از پایه‌های مالیاتی است که اگرچه می‌تواند به افزایش منابع عمومی بیانجامد، ولی عمدتاً کارکرد تنظیم‌گری داشته و می‌تواند با تضعیف فعالیت‌های غیرمولد و کاهش انگیزه‌های سوداگران نقش مؤثری در تنظیم بازارهای مختلف از جمله مسکن، خودرو، طلا و ارز ایفا کند. مالیات بر عایدی مسکن از مهم‌ترین پایه‌های مالیاتی است که از دیرباز (بیش از ۱۰۰ سال) در بسیاری از کشورها وجود داشته است. بدون شک وجود حجم بالای نقدینگی در کشور و ورود آن به بازار مسکن که مورد تقاضای آحاد جامعه است می‌تواند مشکلات فراوانی در این بازار ایجاد کند.

طرح الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم (مقابله با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن) با هدف حمایت از تولید و عرضه، کاهش نوسانات بازار مسکن، جلوگیری از سوداگری و حمایت از خانه‌دار شدن اقشار متوسط و ضعیف، به صورت ماده‌واحد با ده تبصره توسط نمایندگان پیشنهاد شده است. در این گزارش تلاش شده است بدون پرداختن به جزئیات طرح، ضمن تشریح مفهوم مالیات بر عایدی املاک، دلایل و ضرورت‌های وضع این پایه مالیاتی در کشور مورد بررسی قرار گیرد.

مشخصات طرح  
دوره دهم - سال سوم  
شماره ثبت:  
۴۵۶  
شماره چاپ:  
۱۰۶۸  
تاریخ چاپ:  
۱۳۹۷/۶/۱۷

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی  
دفتر مطالعات بخش  
عمومی

سایر دفاتر:  
دفتر مطالعات  
زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۳۰۱۶۱۶۸

تاریخ انتشار:  
۱۳۹۷/۰۹/۱۱

**۱. مالیات بر عایدی سرمایه املاک و مسکن؛ تعریف و حوزه شمول**

مالیات بر عایدی املاک و مسکن، یکی از اجزای مالیات بر عایدی سرمایه است که بسیاری از کشورهای پیشرفته آن را به عنوان یک پایه مالیاتی پذیرفته و اجرا کرده‌اند و نزدیک به یک سده، از قدمت آن می‌گذرد. این مالیات بر رشد قیمت مسکن یعنی تفاضل قیمت خرید و فروش آن، وضع می‌شود و به این ترتیب، درصدی از عایدی به عنوان مالیات اخذ می‌شود. با توجه به آنکه در اغلب اوقات، عواید سفته‌بازی در بازار مسکن در ایران (به ویژه در شهرهای بزرگ)، از میانگین سود بسیاری از فعالیت‌های تولیدی، بیش‌تر است، این مسئله باعث شده سرمایه‌های زیادی به سوی آن منحرف و از بخش‌های مولد و تولیدی (حتی تولید مسکن) خارج شود. به بیان دیگر، ریسک پایین سوداگری در بخش مسکن، در مقابل ریسک بالای سرمایه‌گذاری در بخش تولید، سرمایه‌های عظیمی را به سمت فعالیت‌های غیرمولد بخش مسکن یعنی خرید و فروش مسکن به قصد انتفاع، سوق داده است. این امر از منظر اقتصادی نامطلوب است و می‌تواند در گسترش و تشدید فعالیت‌های سوداگری و بالطبع افزایش قیمت مسکن نقش زیادی داشته باشد. از منظر حوزه شمول، مالیات بر عایدی سرمایه شامل موارد مختلفی است که تصمیم‌گیری در مورد آن عمدتاً متأثر از سه محور زیر است:

۱. کاهش سودآوری فعالیت‌های غیرمولد رقیب تولید،
  ۲. حفاظت از سبد کالاهای مصرفی بادوام مردم در برابر تقاضاهای سوداگرانه،
  ۳. افزایش عدالت و گسترش پوشش مالیاتی.
- با توجه به این موضوع معمولاً سود حاصل از سفته‌بازی در بازارهایی مانند املاک، خودرو، طلا، ارز و... به عنوان حوزه شمول مالیات بر عایدی سرمایه در نظر گرفته می‌شود.

## ۲. وضعیت موجود بازار مسکن

### ۲-۱. سهم بالای تقاضای غیرمصرفی در بازار مسکن

بر اساس سرشماری‌های کشور در بازه زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۵، با احتساب تعداد خانه‌های خالی و شبه‌خالی و افزودن آن به آمار خانه‌های دارای سکونت دائم، حدود ۱۰/۵ میلیون واحد به موجودی مسکن کشور اضافه شده، اما تنها ۲/۴ میلیون خانوار صاحب مسکن ملکی شده‌اند. این بدان معناست که طی فاصله زمانی دو سرشماری گذشته نزدیک به ۷۷ درصد از تقاضای مسکن موجود به تقاضای غیرمصرفی اختصاص یافته است. این درحالی است که در بازه بین دو سرشماری ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ نزدیک به ۸۰ درصد از تقاضای بخش مسکن تقاضای مصرفی بوده است. همچنین تعداد خانه‌های خالی از ۱/۶ میلیون در سال ۹۰ به ۲/۶ در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است.

### ۲-۲. اختلاف تورم بخش مسکن با تورم عمومی

نرخ رشد قیمت در دوره‌های بلندمدت در بخش مسکن فاصله زیادی با نرخ تورم عمومی دارد. طبق داده‌های وزارت راه و شهرسازی، طی دوره ۱۳۷۱-۱۳۹۴ در شهر تهران، بهای زمین ۱۲۸ برابر، قیمت مسکن ۸۸ برابر و اجاره‌بهای مسکن ۱۰۶ برابر افزایش داشته است؛ این درحالی است که طی این مدت شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی ۶۷ برابر شده است. به عبارت دیگر بهای زمین ۲ برابر، مسکن ۱/۴ برابر و اجاره‌بها ۱/۷ برابر سطح عمومی قیمت‌ها افزایش یافته است.<sup>۱</sup>

### ۲-۳. کاهش قدرت خرید مسکن

بر اساس گزارش منتشر شده از سوی بانک مرکزی در مورد هزینه خانوارهای شهری در سال ۱۳۹۵، سهم هزینه‌های مسکن در سبد خانوار به رقمی حدود ۳۵/۵ درصد رسیده است.<sup>۲</sup> همچنین بر اساس اطلاعات ارائه شده از سوی وزارت راه و شهرسازی شاخص دسترسی به مسکن شهری برای یک واحد با ذخیره تمام حقوق سالیانه خانوار در سال ۱۳۷۱، معادل ۶ سال بوده که این شاخص در سال ۱۳۹۴ به ۱۰/۳ رسیده است.<sup>۳</sup> همچنین سرشماری‌ها نشان‌دهنده آن است که شاخص خانوارهای دارای مسکن ملکی از سال ۱۳۶۵ روند نزولی به خود گرفته و زمینه برای ورود تقاضاهای غیرمولد و سوداگرانه در بازار فراهم شده است.

## ۳. اهمیت و ضرورت وضع مالیات بر عایدی مسکن

### ۳-۱. جلوگیری از سوداگری در بخش مسکن

نوسانات و شوک‌های ادواری در بخش مسکن عموماً متأثر از شوک‌های تقاضا و سوداگری است. در واقع همان‌طور که بیان شد ایجاد این نوسان‌ها در بازار مسکن به دلیل ورود نقدینگی بیش از اندازه در این بخش است. طبعاً این مسئله ایجاد حباب‌های قیمتی و بلوکه

۱. قلی‌زاده، اکبر. پیشنهاد اصلاح مالیات بر املاک (با تأکید بر عایدی سرمایه)، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۶.

۲. نتایج بررسی بودجه خانوار در مناطق شهری ایران در سال ۱۳۹۵، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۳. وزارت راه و شهرسازی، گزارش شاخص دسترسی به مسکن.

شدن سرمایه‌ها را در این بخش به‌دنبال خواهد داشت که بالطبع جذب سرمایه در بخش‌های مولد اقتصادی را کاهش می‌دهد. مهم‌ترین ابزار برای مدیریت و کنترل این مسئله، استفاده از سیاست‌ها و ابزارهای مالیاتی از جمله مالیات بر عایدی مسکن است. مالیات بر عایدی مسکن با حذف انگیزه‌های سوداگرانه موجب بهبود شرایط برای انجام فعالیت‌های مولد اقتصادی می‌شود.

## ۲-۳. ایجاد یک اهرم سیاستی برای سیاستگذار

مالیات بر عایدی سرمایه ابزار و اهرمی است که می‌تواند در جهت مدیریت منابع در بازارهای مختلف مورد استفاده قرار گیرد و موجب تغییر رفتار عاملین اقتصادی در جهت منافع عمومی شود. این سیاست مالیاتی ابزاری را در اختیار سیاستگذار قرار می‌دهد که به وسیله آن می‌تواند مانع از هجوم نقدینگی به سمت بازارهای غیرمولد رقیب تولید شود و با افزایش هزینه نگهداری دارایی‌های غیرمولد و کاهش مزیت نسبی آنها، شرایط را برای هدایت نقدینگی به سمت تولید فراهم کند. همچنین سیاستگذار بسته به شرایط کشور با اعطای معافیت‌های منطقه‌ای یا تغییر نرخ مالیات برای بخش‌های مختلف، می‌تواند سیاست‌های منطقه‌ای و بخشی خود را دنبال کند. بخش مسکن نیز از این قاعده مستثنا نیست و وضع مالیات بر عایدی مسکن می‌تواند کمک شایانی به سیاستگذار برای تنظیم این بخش کند.

## ۳-۳. کاهش تورم مسکن

یکی از علل ایجاد تورم در بخش مسکن، وجود سوداگری گسترده در این بخش است. عمده این فعالیت‌ها به صورت خرید و فروش در شهرهای بزرگ خصوصاً شهر تهران بوده است. برای مثال بخش قابل توجهی از نظام بانکی به عنوان پشتیبان اصلی فعالیت‌های سفته‌بازانه در سال‌های اخیر، قدرت عظیم خلق اعتبار خود را به‌جای سرمایه‌گذاری‌های مولد، صرف خرید و فروش و ساخت املاک به صورت سفته‌بازانه کرده است که در نهایت با سوار شدن بر تقاضای واقعی اقتصاد نقش بسزایی در رشد قیمت زمین و مسکن در سراسر کشور داشته است.

## ۴-۳. کاهش شکاف درآمدی و نابرابری

کاهش شکاف درآمدی از جمله اهداف انواع پایه‌های مالیاتی است. در اختیار داشتن سرمایه توسط صاحبان ثروت و دست‌به‌دست شدن در بین آنها، هیچ‌گاه به افشار متوسط و کم‌درآمد فرصت کسب سرمایه را نمی‌دهد. با افزایش قیمت سرمایه‌ها در دست صاحبان سرمایه و عدم دریافت مالیات، انگیزه‌ها برای کسب سود از طریق افزایش قیمت سرمایه بدون ایجاد ارزش‌افزوده بالا می‌رود و بدین نحو قشر پردرآمد جامعه، غنی‌تر و قشر کم‌درآمد جامعه ضعیف‌تر می‌شوند. طبعاً افزایش شدید قیمت زمین و مسکن نیز توزیع درآمد را به نفع صاحبان مستغلات تغییر داده است و موجب افزایش نابرابری در درآمد شده است.

## ۴. ملاحظات در وضع مالیات بر عایدی مسکن

### ۴-۱. اجرای مالیات بر عایدی مسکن

به یقین وضع مالیات بر عایدی مسکن به دلیل اثرگذاری بر بخش‌های دیگر اقتصاد، ملاحظات فراوانی دارد که باید توجه ویژه‌ای به آنها شود. از جمله مهم‌ترین این ملاحظات، نحوه اجرای آن و قیمتگذاری مسکن است. این مسئله باید به گونه‌ای طراحی شود که از طرفی بخش وسیعی از معاملات مسکن را شامل شود و از طرف دیگر موجب دامن زدن به معاملات غیرشفاف نشود.

### ۴-۲. معافیت‌ها

یکی از این موارد مهمی که باید در تنظیم قانون مالیات بر عایدی مسکن مورد توجه قرار گیرد، معافیت‌هایی است که باید در این طرح لحاظ شود. از آنجا که محل اصابت این مالیات نباید کلیه مالکان مسکن باشد لذا باید بر اساس سازوکاری این موضوع در نظر

گرفته شود که چه افرادی با چه تعداد مسکن و یا چه تعداد معاملات در یک بازه زمانی مشخص باید معاف شوند. یقیناً در اعطای این معافیت‌ها تشخیص اینکه مالکیت فرد به جهت تقاضای مصرفی است یا خیر حائز اهمیت است. گفتنی است در طرح پیشنهادی معافیت‌های زیادی برای جلوگیری از وارد شدن آسیب به عموم مصرف‌کنندگان مسکن در نظر گرفته شده است.

### ۳-۴. تعدیل تورم

موضوع مهم دیگر که در وضع مالیات بر عایدی مسکن باید مورد توجه قرار گیرد، تعدیل و یا عدم تعدیل تورم است. کشورهای مختلف رویکردهای متفاوتی نسبت به این موضوع دارند که در مجموع برخی از کشورها عایدی حقیقی مسکن را مشمول مالیات قرار می‌دهند و برخی دیگر از کشورها عایدی مسکن را که بخشی از آن ناشی از رشد سطح عمومی قیمت‌ها نیز هست را مشمول مالیات قرار می‌دهند. بررسی تجربه کشورهای مختلف که مالیات بر عایدی سرمایه را اجرا می‌کنند نشان‌دهنده آن است که اکثر کشورها برای محاسبه عایدی حاصل از سرمایه، تعدیل تورم انجام نمی‌دهند.

### ۴-۴. تمییز بین عایدی کوتاه‌مدت یا بلندمدت

از آنجا که فعالیت‌های سوداگرانه در دوره‌های کوتاه‌مدت ظهور پیدا می‌کنند، لذا تمایز بین عایدی‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت برای جلوگیری از سوداگری باید مورد توجه قرار گیرد. در واقع برای جلوگیری از سوداگری و معاملات مکرر باید میان نرخ مالیات در کوتاه‌مدت و بلندمدت تفاوت قائل شد؛ به همین جهت در بسیاری از کشورها نرخ مالیات در دوره کوتاه‌مدت بالاتر از نرخ مالیات در دوره بلندمدت است.

علاوه بر ملاحظات فوق، موضوعات دیگری وجود دارند که عدم توجه به آنها می‌تواند اجرای این پایه مالیاتی را با چالش مواجه کند و موجب بی‌اثر شدن آن شود؛ معاملات و کالتهی، مسئله هبه، انتقال قهری ملک (ارث)، ساختمان‌های نوساز و... از جمله این مسائل هستند که در گزارشی که به بررسی جزئیات طرح می‌پردازد، به آنها اشاره خواهد شد.

### ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با عنایت به شرایط کنونی کشور از جمله حجم زیاد نقدینگی و نیز موانع موجود بر سر فعالیت‌های مولد اقتصادی، لازم است با ابزارهای مختلف اقتصادی که مهمترین آنها مالیات است، با افزایش هزینه نگهداری دارایی‌های غیرمولد و کاهش مزیت نسبی آنها، شرایط را برای هدایت نقدینگی به سمت تولید فراهم کرد. با توجه به آنکه مسکن از نیازهای اساسی و مصرفی خانوار قلمداد می‌شود، لازم است جلوی فعالیت‌های سوداگرانه و نوسانات قیمت در این بازار گرفته شود. این مهم با استفاده از ابزار مالیات بر عایدی املاک و مسکن محقق خواهد شد. لذا تصویب کلیات طرح الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم (مقابله با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن) پیشنهاد می‌شود.

