

به نام خدا

شماره چاپ: ۱۷۰۰

دوره هفتم - سال سوم

شماره ثبت: ۶۶۳

تاریخ چاپ: ۱۳۸۶/۲/۱۰

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح واگذاری زمین و وضع  
مالیات بر مسکن خالی»

فهرست مطالب

مقدمه.....	۱
۱. مفاد طرح قانونی واگذاری زمین و وضع مالیات بر مسکن خالی.....	۲
۲. سابقه قانونی طرح وضع مالیات بر مسکن خالی.....	۴
۳. برآورد درآمد مالیاتی ناشی از اجرای قانون وضع مالیات بر مسکن خالی.....	۸
۴. اظهار نظرهای کارشناسی در خصوص طرح.....	۱۷
۵. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۲۵
منابع و مأخذ.....	۲۸

کد موضوعی: ۱۹۰

شماره مسلسل: ۸۳۵۶

اردیبهشت ماه ۱۳۸۶

دفاتر: مطالعات اقتصادی

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

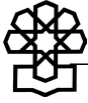
گروه مطالعات بنیادین حکومتی



**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح واگذاری زمین و وضع مالیات بر مسکن خالی»**

**مقدمه**

در این گزارش «طرح قانونی واگذاری زمین و وضع مالیات بر مسکن خالی» که در جلسه علنی شماره ۳۱۴ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۸ اعلام وصول گردیده و به امضای ۳۹ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی رسیده مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته است. این طرح مشتمل بر یک مقدمه و سه ماده می‌باشد، که در مقدمه دلایل پیشنهاد طرح از سوی نمایندگان مطرح گردیده است. ماده (۱) مربوط به واگذاری زمین‌های قابل استفاده کشاورزی راكد می‌باشد. در ماده (۲) واگذاری زمین‌های قابل استفاده برای ساخت مسکن در شهرهای دارای ۵۰۰ هزار نفر جمعیت و بیش‌تر مورد توجه قرار گرفته و در ماده (۳) این طرح نیز وضع مالیات بر واحدهای مسکونی خالی مطرح شده است. همچنین در این گزارش سعی شده علاوه بر بررسی اثرات ناشی از اجرای طرح، میزان درآمد مالیاتی حاصله از آن برای دولت، سابقه قانونی طرح و جوانب شرعی و قانونی اجرای آن نیز مورد توجه و بررسی قرار گیرد. در نهایت با بررسی‌های انجام گرفته این نتایج به‌دست آمد که اولاً اجرای طرح از نظر شرعی و قانونی دارای اشکال است، ثانیاً با اجرای آن درآمد مالیاتی قابل توجهی برای دولت حاصل نخواهد شد، ثالثاً



اجرای این طرح نه تنها عرضه مسکن را افزایش نخواهد داد بلکه سرمایه‌گذاری در بخش مسکن را با بحران جدی روبه‌رو خواهد کرد، رابعاً می‌توان به جای اجرای طرح، سایر قوانین کشور (از جمله قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰) را مورد بازنگری مجدد قرار داد و از نتایج نامطلوب ناشی از اجرای این طرح دوری جست.

**۱. مفاد طرح قانونی واگذاری زمین و وضع مالیات بر مسکن خالی**

**الف) دلایل پیشنهاد طرح**

زمین‌های کشاورزی و شهری بسیاری وجود دارد که سال‌ها بدون استفاده به انتظار افزایش قیمت یا به هر دلیل دیگر رها شده است. در حالی که متقاضیان استفاده از آن‌ها بسیارند و نباید راكد بماند. همچنین واحدهای مسکونی بسیاری در شهرهای بزرگ بدون استفاده رها شده در حالی که متقاضیان مسکن به‌دلیل کمبود عرضه باید هزینه خرید یا اجاره زیادی بپردازند.

**ب) ماده (۱)**

زمین‌های قابل استفاده برای کشاورزی، دامداری، مرغداری، زنبورداری، پرورش ماهی و میگو، انبار محصولات کشاورزی و سایر بهره‌برداری‌های اقتصادی مشابه که سه سال پیاپی بدون استفاده رها شده باشد، توسط اداره جهاد کشاورزی و با تأیید یک نفر دارای پایه قضائی معرفی شده از سوی رئیس دادگستری در اختیار متقاضیان قرار می‌گیرد.



اجاره بهای این‌گونه اراضی براساس ارزش منطقه‌ای تعیین می‌گردد.

وجوه ناشی از اجاره، پس از کسر مالیات و سایر هزینه‌های انجام شده برای شناسایی، پیگیری و واگذاری به حساب مالک زمین واریز می‌گردد.

در صورتی که مالکان این‌گونه اراضی برای بهره‌برداری تقاضای مهلت کنند حداکثر به مدت شش ماه مهلت داده می‌شود. پس از پایان مهلت و عدم اقدام لازم، مطابق دستور این بند عمل می‌گردد.

### ج) ماده (۲)

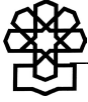
زمین‌های قابل استفاده برای ساخت مسکن دارای کاربری مسکونی در شهرهای دارای جمعیت ۵۰۰ هزار نفر و بیش‌تر که دو سال بدون استفاده رها شده باشد، توسط سازمان زمین شهری و با تأیید یک نفر دارای پایه قضائی معرفی شده از سوی رئیس دادگستری در اختیار متقاضیان ساخت مسکن قرار می‌گیرد.

واگذاری این‌گونه زمین‌ها به صورت اجاره بلندمدت یا اجاره به شرط تملیک براساس ارزش منطقه‌ای صورت می‌گیرد.

درآمد ناشی از این اجاره پس از کسر مالیات و سایر هزینه‌های شناسایی، پیگیری و واگذاری به حساب مالکان زمین‌های مزبور واریز می‌گردد.

در صورتی که صاحبان این‌گونه اراضی برای ساخت‌وساز آن‌ها تقاضای مهلت کنند، حداکثر به مدت شش ماه برای تهیه مقدمات و شروع کار، مهلت داده می‌شود.

اگر در مدت مزبور اقدام مناسب صورت نگیرد، سازمان زمین شهری براساس حکم صدر این بند عمل می‌کند.



### د) ماده (۳)

به دولت اجازه داده می‌شود بر واحدهای مسکونی قابل سکونت که به مدت یک سال خالی مانده باشد، مالیات وضع کند. درصد مالیات مزبور دو برابر درصد مالیات اجاره مسکن براساس ارزش منطقه‌ای اجاره مسکن، تعیین می‌گردد.

وجود اجاره‌نامه مورد تأیید سازمان امور مالیاتی قرینه مسکونی بودن مسکن به‌شمار می‌آید.

شهرداری‌ها مکلفند اقدام به شناسایی واحدهای مسکونی خالی کرده و اطلاعات مربوط را در اختیار سازمان امور مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دهند. ادارات برق، آب، گاز و مخابرات موظف به همکاری برای شناسایی خانه‌های خالی هستند.

### ۲. سابقه قانونی طرح مالیات بر مسکن خالی

در سال‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و از سال ۱۳۵۲ تا پایان سال ۱۳۶۷ که در واقع نقطه شروع اجرای قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ بود و براساس ماده (۸) قانون تعدیل و تثبیت اجاره‌بها (مصوب ۱۳۵۲) از آن دسته واحدهای مسکونی که خالی و بلااستفاده نگه داشته می‌شد و جوهری تحت عنوان عوارض تخلیه وصول می‌گردید. این قانون با وجود مشکلات فراوان و ابهامات اجرائی بسیار زیادی که پیش روی آن قرار داشت و نیز اعتراضات بسیار زیادی که به آن می‌شد، عملاً نتوانست تأثیر چندانی در افزایش عرضه واحدهای مسکونی برای اجاره یا کاهش ارزش اجاره



املاک مسکونی داشته باشد. دلیل این قضیه نیز کاملاً روشن بود، چرا که عرضه واحد مسکونی (با هر هدفی) معلول بسیاری دیگر از عوامل من جمله قیمت مواد اولیه مورد نیاز (زمین، مصالح ساختمانی و ...)، پرداخت تسهیلات ساخت مسکن و ... می باشد و مالیات به تنهایی نمی تواند دلیل پراهمیتی در عرضه باشد. به این ترتیب اگر هدف از برقراری این عوارض تنظیم بازار مسکن به لحاظ عرضه و ... بوده، می توان گفت اثر معنا داری نداشته است.

در سال ۱۳۶۶ و با تصویب قانون مالیات های مستقیم در اسفند ماه همان سال، مقرر گردید این قانون براساس ماده (۱۷۳) از ابتدای سال ۱۳۶۸ به مورد اجرا گذاشته شود. در فصل دوم از باب دوم این قانون که تحت عنوان «مالیات مستغلات مسکونی خالی» نامگذاری شده بود، تکلیف مالیات واحدهای مسکونی خالی در مواد (۱۰) و (۱۱) روشن شده بود.

متن مواد فوق الذکر به شرح زیر می باشد:

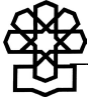
**ماده (۱۰):** هرگاه مستغلات مسکونی واقع در مرکز استان ها و شهرهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر آماده برای اجاره باشند و بدون داشتن موانع قانونی بیش از مدت شش ماه متوالی خالی و بلااستفاده نگه داشته شوند، نسبت به بعد از شش ماه مذکور مشمول مالیات به شرح زیر خواهند بود:

۱. تا یک سال معادل دو در هزار ارزش معاملاتی مستقل به ازای هر ماه،

۲. در صورت تجاوز از یک سال معادل چهار در هزار ارزش معاملاتی مستقل

به ازای هر ماه مازاد بر یک سال مزبور.

**تبصره -** هرگاه خالی ماندن ملک مستقل به عللی 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 نمونه ای که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و در دسترس آنها قرار خواهد گرفت تنظیم و تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به حوزه مالیاتی 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 می تواند 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.

در اصلاحیه قانون مالیات های مستقیم مصوب بهمن ماه ۱۳۸۰، فصول اول، دوم و سوم (مواد ۳ تا ۱۶ یعنی مالیات سالانه املاک، مالیات مستغلات مسکونی خالی و مالیات بر اراضی بایر) از باب دوم قانون مذکور لغو گردید و بدهی های مالیاتی قبلی بابت فصول فوق الاشاره به موجب ماده (۱۳۰)<sup>۱</sup> اصلاحی غیرقابل مطالبه اعلام شد (در واقع بخشوده شد).

۱. ماده (۱۳۰) بدهی های گذشته موضوع مواد (۳) تا (۶) و تبصره «۳» ماده (۵۹) و ماده (۱۲۹) قانون مالیات مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحیه های بعدی آن قابل مطالبه و وصول نخواهد بود.

تبصره - وزارت امور اقتصادی و دارایی می تواند بدهی مالیات هایی که سال تحصیلی درآمد مربوط یا تعلق آنها حسب مورد قبل از سال ۱۳۶۸ باشد را تا سقف یک میلیون (۱/۰۰۰/۰۰۰) ریال برای هر مؤدی در نقاطی که مقتضی بداند کلاً یا جزاً مورد بخشودگی قرار دهد.

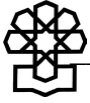


## ۲-۱. دلایل لغو مواد مربوط به مالیات بر مسکن خالی

بطور کلی دلایل لغو مواد مربوط به مالیات بر مسکن خالی را در سال ۱۳۸۰ می‌توان موارد ذیل عنوان کرد:

هدف از برقراری این نوع مالیات، افزایش درآمدهای مالیاتی نبوده بلکه هدف افزایش عرضه واحدهای مسکونی اجاری و کاهش اجاره بها بوده است. این امر با وجود قانون مالک و مستأجر آن زمان در مورد تخلیه واحد مسکونی و مواد مربوط به قاعده عسر و حرج (که اگر مالک یا فرزندانش به واحد مسکونی خود احتیاج داشتند، پس از انقضای مدت اجاره، مستأجرین می‌توانستند با توسل به قاعده عسر و حرج از تخلیه ملک خودداری نموده و مالک نیز مجبور بود برای اثبات تقدم عسر و حرج خود یا فرزندانش نسبت به مستأجر یا نفی ادعای عسر و حرج مستأجر و تخلیه ملک به مراجع قضایی مراجعه نماید) در عمل با محدودیت‌ها و مشکلات فراوانی روبه‌رو گردید و هدف مورد نظر تأمین نشد. همچنین زمانی که در ساخت و فروش واحدهای مسکونی نوساز، به علت وقوع پاره‌ای از تخلفات ساختمانی، وقفه‌هایی رخ می‌داد و صدور پروانه پایان کار و تنظیم سند این‌گونه ساختمان‌ها به تعویق می‌افتاد، مالک این ساختمان‌ها از پرداخت مالیات واحدهای مسکونی خالی امتناع می‌ورزید و ادعا می‌کرد که هدف وی از ساخت، فروش ساختمان بوده است نه اجاره آن. در این شرایط، رسیدگی به اعتراض مالک متضمن فرایند طولانی تشکیل هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی بوده و در بیشتر موارد هزینه وصول مالیات بیشتر از میزان درآمد حاصل از آن رقم می‌خورد.

از طرفی در متن ماده (۱۰) قانون مذکور اینچنین آمده بود که شرایط تعلق مالیات در صورت خالی نگه‌داشتن بیش از شش ماه، آماده بودن ملک برای اجاره و



نداشتن موانع قانونی می‌باشد. در متن مزبور عبارت «آماده برای اجاره بودن و نداشتن موانع قانونی» تصریح نشده بود و به همین دلیل در عمل منجر به ابهام و شک و تردید در وصول مالیات شده و امکان سوء استفاده مالکین را با ابزارهای گوناگون فراهم می‌ساخت. همچنین در تبصره «۲» ماده (۱۱) قانون مذکور تصریح شده بود که اگر مالک تنها محل سکونت خود را خالی نگه دارد نسبت به آن مشمول مالیات مذکور نخواهد بود، همین امر موجب می‌شد تا در پاره‌ای موارد مالک با اعلام این‌که این ملک تنها واحد مسکونی وی می‌باشد، از پرداخت مالیات خودداری کند و اثبات صحت و سقم این قضیه و رسیدگی به آن، نیاز به زمان طولانی داشت.

در این شرایط با اصلاح قانون مالک و مستأجر، مشکلات مطرح شده در قبل، برطرف گردید و بدین ترتیب عرضه واحدهای مسکونی اجاری افزایش یافت و دیگر ضرورتی برای وجود قانون مربوط به وصول مالیات بر مستغلات مسکونی خالی وجود نداشت.

## ۳. برآورد درآمد مالیاتی ناشی از اجرای قانون وضع مالیات بر مسکن خالی

یکی از اهداف اصلی تدوین قانون مالیات‌ها و به این ترتیب قانون وضع مالیات بر واحدهای مسکونی خالی، کسب درآمد مالیاتی برای دولت است تا در جهت بازتوزیع مجدد بین اقشار کم درآمد و ... مورد استفاده قرار گیرد. از سوی دیگر وضع مالیات‌ها می‌تواند نارضایتی‌هایی را برای مؤدیان در پی داشته باشد و نیز هزینه‌هایی از قبیل هزینه جمع‌آوری و ... را نیز به دولت تحمیل نماید. بر این اساس با استفاده از آمار و اطلاعات موجود، میزان درآمد احتمالی ناشی از وضع قانون مالیات بر



واحدهای مسکونی خالی برآورد شده است تا مشخص گردد آیا وضع چنین قانونی می‌تواند دولت را در اهداف خویش یاری نماید یا خیر؟

برای برآورد درآمد مالیاتی ناشی از وضع مجدد این قانون مراحل مختلفی به شرح ذیل طی شده است. ابتدا با استفاده از سالنامه‌های آماری مرکز آمار ایران، تعداد واحدهای مسکونی کل کشور که در سال ۱۳۷۵ سرشماری شده به‌عنوان مبنا در نظر گرفته شده است.

با توجه به این‌که آمار واحدهای مسکونی برای هر استان باید جداگانه محاسبه گردد، برای این کار ابتدا در سه سال ۱۳۸۱-۱۳۸۳ سهم هر استان از کل پروانه‌های ساختمانی صادر شده کل کشور محاسبه شده و به این ترتیب میانگین سهم هر استان در سه سال به‌عنوان مبنای محاسبه سهم هر استان در نظر گرفته شده است.

از آن‌جا که براساس مواد قانون مالیات‌های مستقیم که در حال حاضر حذف شده، مالیات مأخوذه براساس ارزش املاک تعیین می‌شود، بنابراین با استفاده از میانگین متراژ واحدهای مسکونی که در برنامه سوم توسعه به‌عنوان هدف قرار گرفت، متوسط متراژ هر واحد مسکونی ۱۱۰ متر مربع<sup>۱</sup> در نظر گرفته شده است و بر این اساس میزان متراژ کل واحدهای مسکونی در هر استان محاسبه گردیده که نتایج آن در جدول (۴) آمده است.

همچنین از آن‌جا که برای ادامه محاسبات مشخص شدن ارزش هر متر مربع املاک (عرصه و اعیانی) در استان‌های مختلف مورد نیاز می‌باشد. لذا باید ساختمان‌های مسکونی به لحاظ نوع مصالح مورد استفاده در ساخت مشخص شوند. که برای این کار

۱. مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳.



با استفاده از آمارنامه مرکز آمار ایران، میانگین پروانه‌های ساختمانی صادره در سالهای ۸۳-۱۳۷۶ مدنظر قرار گرفته که نتایج آن در جدول (۱) آمده است.

#### جدول ۱. سهم پروانه‌های ساختمانی صادر شده برای احداث ساختمان‌های

مسکونی برحسب نوع مصالح (درصد)

نوع مصالح	اسکلت فلزی یا بتونی آرمه	بلوک سیمانی، آجر و چوب	آجر و آهن
سهم	٪۶۰	٪۷	٪۳۲

مأخذ: محاسبات براساس آمار سالنامه آماری ایران، سال‌های مختلف

علاوه بر این در جدول (۲) نیز ارزش معاملاتی اعیانی هر متر مربع واحدهای مسکونی براساس نوع مصالح به کار رفته در آن‌ها آورده شده است. با توجه به این‌که ارزش معاملاتی اعیانی براساس نوع مصالح تعیین می‌شود به نظر می‌رسد در تمامی استان‌ها تقریباً یکسان باشد. بنابراین استان تهران به‌عنوان مبنا در محاسبات مدنظر قرار گرفته است.

#### جدول ۲. ارزش معاملاتی اعیانی ساختمان‌های مسکونی در تهران و حومه برای سال ۱۳۸۳

شرح	قیمت هر متر مربع به ریال
ساختمان‌های آجری با هر نوع سقف و روکار	۱۲۰/۰۰۰
ساختمان‌های پایه (ستون) فلزی یا بتنی (فاقد اسکلت) با هر نوع سقف و روکار	۱۸۰/۰۰۰
ساختمان‌های اسکلت فلزی	۲۵۰/۰۰۰
ساختمان‌های اسکلت بتنی	۳۰۰/۰۰۰
ساختمان بتن آرمه (تمام بتن: سقف، دیوار و اسکلت)	۳۷۵/۰۰۰

مأخذ: «ارزش معاملاتی املاک تهران، شمیران، شهر ری و حومه به انضمام نقشه بلوک‌ها» نشر پردازش و برنامه‌ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران)، خرداد ۱۳۸۴، ص ۵.



از آنجا که براساس آمار جدول (۳)، ۶۰ درصد ساختمان‌ها از نوع اسکلت فلزی یا بتن آرمه و مابقی از نوع آجری با هر نوع سقف و روکار هستند برای ادامه محاسبات، میانگین ردیف‌های ۲ تا ۵ جدول (۲) به‌عنوان مبنای محاسبه در ۶۰ درصد موارد (عدد ۲۷۶۲۵۰ ریال برای هر متر مربع) و عدد ردیف اول (۱۲۰۰۰۰ ریال برای هر متر مربع) در ۴۰ درصد موارد مبنای محاسبه قرار گرفته شده است. علاوه بر این در محاسبه ارزش مستغلات مسکونی، ارزش معاملاتی عرصه نیز مورد محاسبه قرار می‌گیرد که با توجه به این‌که آمار مربوط به تمامی شهرها در دسترس نبود و نیز از آنجا که ارزش معاملاتی عرصه در شهرستان‌ها نسبت به تهران پایین‌تر است، ارزش معاملاتی عرصه در کرج به‌عنوان مبنا برای سایر استان‌ها در نظر گرفته شده است. در جدول (۳) ارزش معاملاتی عرصه برای تهران و کرج به‌عنوان نمونه آورده شده است.<sup>۱</sup>

### جدول ۳. ارزش معاملاتی عرصه ساختمان‌های مسکونی

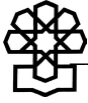
برای سال ۱۳۸۳ (متر مربع/ریال)

شرح	حداقل ارزش	حداکثر ارزش
تهران	۱۲۵۹۰۰	۲۶۷۰۰۰
کرج	۲۸۰۰۰	۷۱۳۰۰

مأخذ: محاسبات با استفاده از مأخذ جدول (۳).

در نهایت از مجموع ارزش معاملاتی اعیانی و عرصه، ارزش هر متر مربع مستغلات مسکونی محاسبه شد که در جدول (۴) به تفکیک هر استان آورده شده

۱. ارقام حداقل و حداکثر براساس آمارهای مربوط به تمامی مناطق و محاسبه میانگین آن‌ها به‌دست آمده است.



است. با توجه به این‌که دو سناریوی حداقل و حداکثر در این‌جا مد نظر قرار گرفته است، برای این‌که واقع‌بینانه‌تر قضاوت کنیم از «ارزش حداقل» به‌عنوان مبنای محاسبه استفاده شده است.

### جدول ۴. برآورد حداقل درآمد مالیاتی دولت در سناریوهای مختلف برای

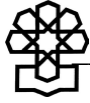
واحدهای مسکونی خالی به تفکیک استان (ارقام: میلیون ریال)

استان	تعداد واحدهای مسکونی هر استان	ارزش کل مسکن (حداقل)	سناریوی اول (۰/۰۳ خالی)	سناریوی دوم (۰/۰۵ خالی)	سناریوی سوم (۰/۰۷ خالی)
آذربایجان شرقی	۳۳۳۷۵۲	۱۲۴۶۹۴۷۹	۸۹۷۸	۱۴۹۶۳	۲۰۹۴۸
آذربایجان غربی	۳۲۱۴۵۴	۱۲۰۱۰۰۰۹	۸۶۴۷	۱۴۴۱۲	۲۰۱۷۶
اردبیل	۱۴۰۳۷۴	۳۷۳۲۹۱۰	۲۶۸۷	۴۴۷۹	۶۳۷۱
اصفهان	۹۹۹۲۶۹	۳۷۳۳۴۲۰	۲۶۸۰	۴۴۸۰۱	۶۲۷۲۱
ایلام	۸۳۴۷۰	۲۱۹۳۰۹۵	۱۵۷۹	۲۶۳۱	۳۶۸۴
بوشهر	۱۴۳۱۰۰	۳۸۰۵۴۰۷	۲۷۳۹	۴۵۶۶	۶۳۹۳
تهران	۱۴۳۲۹۵۱	۵۲۵۳۷۲۳۱	۳۸۵۴۶	۶۴۲۴۴	۸۹۹۴۲
چهارمحال و بختیاری	۹۴۵۸۶	۲۵۱۵۲۹۵	۱۸۱۱	۳۰۱۸	۴۲۲۵
خراسان رضوی	۶۶۲۰۳۹	۲۴۷۳۴۷۷۴	۱۷۸۰۹	۲۹۶۸۱	۴۱۵۵۴
خوزستان	۴۳۵۷۶۴	۱۱۵۸۸۰۶۴	۸۳۴۳	۱۳۹۰۵	۱۹۴۶۷
زنجان	۱۴۹۳۴۷	۳۹۷۱۵۱۸	۲۸۵۹	۴۷۶۵	۶۶۷۳
سمنان	۸۷۸۶۲	۳۳۳۶۴۷۰	۱۶۸۲	۲۸۰۳	۳۹۲۵
سیستان و بلوچستان	۱۳۳۷۲۳	۳۵۵۶۰۴۷	۲۵۶۰	۴۲۶۷	۵۹۷۴
فارس	۵۹۵۱۹۰	۲۲۳۳۷۲۰	۱۶۰۱۰	۲۶۶۸۴	۳۷۳۵۸
قزوین	۱۵۵۳۳۹	۴۱۳۰۸۶۸	۲۹۷۴	۴۹۵۷	۶۹۲۹
قم	۱۹۰۳۳۹	۵۰۶۱۶۱۳	۳۶۴۴	۶۰۷۳	۸۵۰۳
کردستان	۱۴۰۳۷۹	۳۷۳۳۰۴۹	۲۶۸۷	۴۴۷۹	۶۳۷۱



استان	تعداد واحدهای مسکونی هر استان	ارزش کل مسکن (حداقل)	سناریوی اول (۰/۰۳ خالی)	سناریوی دوم (۰/۰۵ خالی)	سناریوی سوم (۰/۰۷ خالی)
کرمان	۳۳۵۳۹۸	۸۹۱۹۰۸۳	۶۴۲۱	۱۰۷۰۲	۱۴۹۸۴
کرمانشاه	۱۹۱۲۶۶	۵۰۸۶۲۴۲	۳۶۶۲	۶۱۰۳	۸۵۴۴
کهگیلویه و بویراحمد	۸۶۳۰۶	۲۲۹۵۰۹۹	۱۶۵۲	۲۷۵۴	۲۸۵۵
گلستان	۱۳۱۵۸۹	۳۴۹۹۲۸۱	۲۵۱۹	۴۱۹۹	۵۸۷۸
گیلان	۲۵۵۵۶۶	۶۷۹۶۱۵۹	۴۸۹۳	۸۱۵۵	۱۱۴۱۷
لرستان	۱۶۸۵۰۴	۴۴۸۰۹۵۷	۳۲۲۶	۵۳۷۷	۷۵۲۸
مازندران	۳۱۴۶۲۴	۸۳۶۶۶۶۳	۶۰۲۴	۱۰۰۴۰	۱۴۰۵۵
مرکزی	۱۰۲۳۸۶	۲۷۲۲۷۰۷	۱۹۶۰	۳۲۶۷	۴۵۷۴
هرمزگان	۸۸۱۵۷	۲۳۴۴۳۱۵	۱۶۸۷	۲۸۱۳	۳۹۲۸
همدان	۱۲۲۹۴۱	۳۲۶۹۳۲۱	۲۳۵۳	۳۹۲۳	۵۴۹۲
یزد	۱۴۹۹۹۲	۳۹۸۸۶۷۵	۲۸۷۱	۴۷۸۶	۶۷۰۰
<b>جمع</b>	<b>۸۰۴۴۶۸۰</b>	<b>۲۶۰۷۱۵۷۶۹</b>	<b>۱۸۷۷۱۵</b>	<b>۳۱۲۸۵۸</b>	<b>۴۳۸۰۰۲</b>

همچنین از آنجا که براساس قانون مزبور، قرار است مالیات بر واحدهای مسکونی خالی اجرا شود بنابراین آمار و اطلاعات تعداد واحدهای مسکونی خالی مورد نیاز بوده است که براساس اطلاعات اخذ شده از وزارت مسکن و شهرسازی<sup>۱</sup> و نیز آمارهای جهانی که رقم ۳-۵ درصد از کل واحدهای مسکونی در کشور را خالی در نظر می‌گیرند، در سه سناریوی ۳، ۵ و ۷ درصدی، آمار واحدهای مسکونی خالی و ارزش مستغلاتی آنها محاسبه شده است و همچنین براساس ماده (۱۰) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۷۶، که از واحدهای مسکونی که زیر یک سال خالی



بمانند، معادل دو در هزار ارزش مستغلاتی به ازای هر ماه مالیات اخذ می‌شود، رقم مالیات اخذ شده برای هر استان و کل کشور پیش‌بینی گردیده که نتایج حاصل در جداول (۴) آمده است. در این جدول میزان درآمد مالیاتی براساس حداقل ارزش مستغلات مسکونی محاسبه شده است. ملاحظه می‌گردد در سناریوهای مختلف حداقل درآمد مالیاتی برآوردی به ترتیب ۱۸۷/۷ میلیارد ریال (سناریوی اول یعنی ۳ درصد کل واحدها خالی باشند)، ۳۱۲/۸ میلیارد ریال (سناریوی دوم یعنی ۵ درصد کل واحدها خالی باشند) و ۴۳۸ میلیارد ریال (سناریوی سوم یعنی ۷ درصد کل واحدها خالی باشند) است. البته این ارقام در شرایطی تحقق می‌یابد که فرار مالیاتی و... وجود نداشته باشند و سازمان امور مالیاتی بتواند نظارت کافی بر امور مربوطه را داشته باشد. در عین حال به نظر می‌رسد با توجه به این‌که سازمان امور مالیاتی کارایی لازم را در این رابطه ندارد بخشی از برآوردهای فوق محقق نخواهد شد. اگر میزان فرار مالیاتی را که براساس برآوردهای محققان<sup>۱</sup> حدود ۲۰ درصد از درآمد مالیاتی می‌باشد به‌عنوان مبنایی برای این امر در نظر بگیریم ارقام فوق براساس جدول (۵) تعدیل خواهند شد.

۱. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به «بررسی زمینه‌های فرار مالیاتی در ایران با تأکید بر سوء استفاده از کارت بازرگانی»، گزارش شماره ۷۸۰۰ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خرداد ۱۳۸۵.

۱. دفتر برنامه‌ریزی سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۳۸۵



**جدول ۵. برآورد درآمد مالیاتی ناشی از اجرای قانونی مالیات بر****واحدهای مسکونی خالی با کسر فرار مالیاتی (میلیارد ریال)**

شرح	درآمد مالیاتی
سناریوی اول	۱۵۰/۱
سناریوی دوم	۲۵۰/۲
سناریوی سوم	۳۵۰/۴

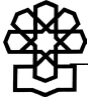
مأخذ: محاسبات براساس ارقام جدول ۵ و کسر ۲۰ درصد فرار مالیاتی.

حال اگر سناریوی دوم را که براساس اظهارات وزارت مسکن و شهرسازی<sup>۱</sup> ۵ درصد خانه‌های مسکونی در شهرهای بزرگ خالی است را مبنا در نظر بگیریم، رقم درآمد برآورد شده مالیات ناشی از اجرای قانون مزبور حدود ۲۵ میلیارد تومان در سال خواهد بود. بنابراین با توجه به این‌که در شهرهای کوچک‌تر درصد خانه‌های خالی کم‌تر است، به نظر می‌رسد ۳ درصد مبنای مناسب‌تری می‌باشد. بر این اساس درآمد مالیاتی ناشی از اجرای این قانون حدود ۱۵ میلیارد تومان خواهد بود که در مقایسه با ارقام درآمد مالیاتی در سال ۱۳۸۵ که حدود ۱۷۸ هزار میلیارد ریال برآورد شده است<sup>۲</sup> رقم ناچیزی است.

باید به این مطلب توجه داشت که درآمدهای برآورد شده فوق‌الذکر در صورتی تحقق می‌یابد که سازمان امور مالیاتی کشور از کارایی لازم برخوردار باشد و بتواند نسبت به جمع‌آوری آن‌ها و شناسایی مؤدیان مربوط اقدام نماید. این در حالی است که کارایی لازم برای این امر در سازمان امور مالیاتی وجود ندارد و نگاهی به

۱. دفتر برنامه‌ریزی سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۳۸۵

۲. گزارش مالی دولت در سال ۱۳۸۵، وزارت امور اقتصادی و دارایی.



درآمدهای مالیات بر مستغلات مسکونی خالی طی دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۰ مؤید این مطلب است (این اطلاعات در جدول (۶) آورده شده است). ملاحظه می‌شود در سال‌های مزبور درآمدهای مالیاتی اخذ شده به زحمت از سقف ۱۰ میلیارد ریال تجاوز کرده است که با در نظر گرفتن سناریوی اول (یعنی ۳ درصد واحدهای مسکونی خالی باشند). این میزان تنها ۶/۶ درصد از درآمدهای برآورد شده است و نشان از ضعف نظام مالیاتی کشور در این رابطه می‌باشد.

**جدول ۶. عملکرد مالیات بر مستغلات مسکونی خالی (میلیون ریال)**

سال	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰
درآمد مالیاتی مستغلات مسکونی خالی	۱۶۳۷/۷	۱۹۱۴/۴	۵۱۴۷/۲	۸۰۱۵/۹	۹۱۶۵/۱	۱۱۱۶۹/۴

مأخذ: سازمان امور مالیاتی کشور.

به‌طور کلی اجرای قانون مذکور در دوره زمانی ۱۳۶۸-۱۳۸۰ نه تنها درآمد مالیاتی قابل توجهی برای دولت نداشت بلکه در بیش‌تر موارد هزینه وصول مالیات و شناسایی ملک از درآمد حاصل از آن بیش‌تر می‌نمود و نارضایتی اجتماعی حاصل از اعمال این مالیات نیز زیاد بود و از طرفی هم هدف اصلی که افزایش عرضه واحدهای مسکونی برای اجاره و کاهش اجاره‌بها بود را تأمین نمی‌کرد. به همین جهت و با توجه به دلایل مطرح شده در قبل، لغو دریافت مالیات مذکور ترجیح داده شد و لغو آن در اصلاحیه قانون سال ۱۳۸۰ به تصویب رسید.

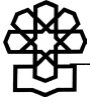


#### ۴. اظهار نظرهای کارشناسی در خصوص طرح

اظهار نظر کارشناسی در خصوص دلایل پیشنهاد طرح: در مقدمه طرح پیشنهاد شده است که در شهرهای بزرگ متقاضیان مسکن به دلیل کمبود عرضه باید هزینه خرید یا اجاره زیادی را بپردازند. در این خصوص اولاً باید گفت در عرضه مسکن کمبودی وجود ندارد، ثانیاً ناتوانی در خرید مسکن توسط متقاضیان، به دلیل قیمت بالای مسکن می‌باشد نه کمبود عرضه آن. بنابراین از این جهت، دلیل پیشنهادی طرح توجیه‌پذیر نیست.

اظهار نظر کارشناسی در خصوص ماده (۱): در این رابطه ابتدا باید گفت در اسلام تصرف در مال غیر بدون اذن مالک حرام است و حلال نمی‌شود مگر با اذن ولی فقیه، آن هم نه به طور عام بلکه مورد به مورد. بنابراین نمی‌توان زمین‌های کشاورزی مردم را تصرف نمود، مگر با اذن خودشان یا در صورتی که ولی فقیه انجام آن را به نفع کشور و امت اسلامی بداند و اجازه دهد. البته در این صورت هم مستأجر نباید حق هیچ احدائی را در ملک داشته باشد و اجاره آن هم باید سالیانه به مالک پرداخت شود و اگر چنانچه در خاتمه زمان اجاره، مالک بخواهد در زمین خودش کشاورزی کند باید متصرف، ملک را تخلیه کند.

با این تفاسیر در اختیار گذاشتن زمین و تأسیسات اشخاص توسط اداره جهاد کشاورزی با تأیید یک نفر دارای پایه قضائی از سوی رئیس دادگستری عملاً مصادره اموال دیگران به حساب می‌آید که به احتمال زیاد مورد تأیید شورای نگهبان قرار



نخواهد گرفت همچنین تعیین اجاره‌بها براساس ارزش منطقه‌ای (چنانچه منظور ارزش معاملاتی باشد)، مبنای صحیح و منطقی ندارد و معمولاً اجاره‌بها باید به تناسب نوع و میزان محصول قابل استحصال معین گردد بنابراین در این رابطه مکانیسم دریافت و پرداخت باید مشخص گردد. در ضمن عدم پرداخت اجاره‌بها توسط مستأجر و نداشتن ضمانت اجرائی قوی اشکالات متعددی را ایجاد خواهد کرد. به هر حال اجرای این ماده در صورت تصویب، جنبه نظری و مشخصی پیدا می‌کند و در عمل ممکن است فساد مالی به وجود آورد و کار دستگاه‌های دولتی و قضائی را بی‌جهت افزایش دهد. مضافاً آن‌که تأیید یک نفر با پایه قضائی، حکم مراجع قضائی تلقی نخواهد شد.

در نهایت ممکن است این هدف در عمل تحقق نیابد زیرا مالکان می‌توانند قبل از انقضای سه سال متوالی به‌طور موقت اقدام به بهره‌برداری صوری مانند شخم‌زدن، بذر پاشیدن یا موارد دیگر مشمول کنند. بنابراین هیچ زمانی املاک مورد نظر بلااستفاده نخواهند ماند تا مشمول این طرح گردند.

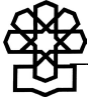
اظهار نظر کارشناسی در خصوص ماده (۲): در این ماده نیز همانند ماده قبل، زمین‌های قابل استفاده برای ساخت مسکن را نمی‌توان بدون اذن مالک آن‌ها تصرف کرد. بنابراین در اختیار گذاشتن زمین‌های مسکونی افراد توسط سازمان زمین شهری با تأیید یک نفر دارای پایه قضائی از سوی وزارت دادگستری عملاً مصادره اموال دیگران محسوب می‌شود که این امر همانند مورد قبل مورد تأیید شورای نگهبان قرار نخواهد گرفت. زیرا تصرف اموال دیگران خلاف اصول و موازین شرعی و قانونی



است همچنین تعیین اجاره براساس ارزش منطقه‌ای (چنانچه منظور ارزش معاملاتی باشد) صحیح و منطقی نیست زیرا ارزش معاملاتی با ارزش روز تفاوت زیادی دارد. علاوه بر این عدم پرداخت اجاره‌بها توسط مستأجر و نداشتن ضمانت اجرائی قوی اشکالات متعدد بعدی را ایجاد می‌نماید. همچنین از این جهت که در این ماده مهلت پرداخت اجاره (در موقع تنظیم سند اجاره، پایان هر سال یا هر ماه) مشخص نیست، از این رو نیز ضمانت اجرائی لازم جهت پرداخت اجاره تعیین نشده است.

به‌طور کلی اولاً اجرای این ماده در صورت تصویب موجب به‌وجود آمدن فساد مالی می‌گردد و همانند ماده (۱) کار دستگاه‌های دولتی و قضائی را افزایش خواهد داد. مضافاً آن‌که تأیید یک نفر با پایه قضائی، حکم مراجع قضائی محسوب نمی‌شود. ثانیاً با توجه به این‌که احداث بنا در زمین‌های رها شده مستلزم هزینه است و فرم ظاهری کالا (زمین) را تغییر می‌دهد، بنابراین نمی‌توان زمین مردم را برای ساخت‌وساز اجاره داد. زیرا پس از پایان مدت اجاره از بین بردن ساختمان‌ها و تحویل مورد اجاره به شکل اولیه آن به مالک اصلی، مشکلات عدیده حقوقی را در پی خواهد داشت.

همچنین در این ماده در مورد اراضی مهیا، برای ساخت مسکن اجاره به شرط تملیک پیش بینی شده است که با فرض اجرای مفاد این طرح نهایتاً مالکیت از مالک سلب خواهد شد. بنابراین در این خصوص لازم به ذکر است هر چند اجاره، تنها مالکیت منافع را از مالک سلب می‌نماید، لیکن اجاره بلندمدت به نحوی که در مورد رقبات موقوفه رایج است (۳۰، ۴۰ و ... و ۹۰ ساله) از نظر محروم کردن مالک و نسل‌های بعدی او از انتفاع از عین، همان قدر مهم است که مصادره و سلب مالکیت.



علاوه بر این به موجب لایحه قانونی «نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۷ شورای انقلاب، چنانچه زمین برای امور عمومی و امنیتی یک دستگاه لازم و ضروری باشد و نتوان آن را از اراضی ملی شده یا دولتی تأمین کرد، باید دستگاه اجرائی طبق مقررات آن را از محل اعتباری که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تأمین نموده است خریداری نماید. بنابراین ملاحظه می‌شود که قوانین فعلی نیز به هیچ‌وجه اجازه تصرف اموال غیر برای واگذاری به دیگری را نمی‌دهد.

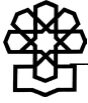
**اظهار نظر کارشناسی در خصوص ماده (۳):** در ابتدا ذکر این نکته قابل توجه است که تاکنون دو بار بر واحدهای مسکونی خالی مالیات وضع شده است اما به دلیل قابل اجرا نبودن یا بازدهی و راندمان بسیار اندک آن، حذف گردیده است. در خصوص این ماده نیز باید گفت اولاً شناسایی واحدهای مسکونی خالی مشکل خواهد بود. یعنی عبارت «واحدهای مسکونی قابل سکونت» که در این ماده آمده است، مشخص نیست که چه کسی آن را تعیین می‌کند و چه ملاکی برای شناسایی آن تعیین شده است. ثانیاً در این رابطه شهرداری‌ها که مسئول این امر هستند، ابزاری برای شناسایی واحدهای مسکونی خالی ندارند زیرا با اقداماتی که از سوی مالکان این واحدها صورت می‌گیرد (مانند گذاشتن وسایل در این واحدها، تنظیم سند رسمی اجاره با مبلغ اجاره پایین یا تنظیم اجاره‌نامه صوری برای این واحدها)، این طرح در اجرا با مشکل روبه‌رو خواهد شد به طوری که در شناسایی واحدهای مسکونی خالی ممکن است نقض غرض پیش آید. به این دلیل که احتمال دارد واحدهای مسکونی آماده باشند اما به دلیل نداشتن



بعضی تأسیسات مورد نیاز جهت سکونت، هنوز قابل بهره‌برداری نباشد و مشمول این طرح نگردند. همچنین در بسیاری از شهرهای کوچک و دورافتاده و محروم نیز واحدهای مسکونی خالی وجود دارد که به دلیل نبود متقاضی برای خرید یا اجاره این واحدها، اجرای این طرح موجب پرداخت مالیات توسط مالکانی می‌گردد که بدون قصد سودجویی، واحدهای مسکونی آن‌ها خالی مانده است و در این خصوص نیز ممکن است نقض غرض پیش آید و در این رابطه باید چاره‌اندیشی شود.

علاوه بر این در خصوص تعیین درصد مالیات بر واحدهای مسکونی خالی، این نکته قابل توجه است که تعیین این درصد معنا و مفهوم صحیحی ندارد زیرا طبق قانون مالیات‌های مستقیم (بخش املاک) مصوب ۱۳۸۰، مالیات بر واحدهای مسکونی خالی به صورت درصد تعیین نمی‌گردد. در اینجا ذکر این نکته قابل توجه است که طبق قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۴۵ و ۱۳۶۶ قیمتگذاری املاک برعهده شورایی مرکب از چند دستگاه اجرائی و دو نفر معتمد محل است و این کمیته موظف است قیمت املاک را سالیانه تعیین کرده و به تصویب برساند. اما متأسفانه سال‌هاست که این کمیته کار خود را درست انجام نمی‌دهد و از این رو قیمت منطقه‌ای املاک بسیار پایین‌تر از قیمت واقعی آن است و از آن‌جا که مالیات نقل و انتقال املاک، خدمات شهری و غیره طبق قانون متناسب با ارزش ملک تعیین می‌شوند. بنابراین با این وضعیت، مالیات وصول شده بابت خانه‌های خالی و اراضی باید بالنسبه کم بوده و موجب می‌شود که دولت در ازای هزینه‌کرد، درآمدی نداشته باشد که به نظر می‌رسد در این رابطه باید تجدید نظری صورت گیرد.

همچنین در این ماده عبارت «وجود اجاره‌نامه مورد تأیید سازمان امور مالیاتی قرینه



مسکونی بودن مسکن به شمار می‌آید» معنا و مفهوم صحیحی ندارد زیرا طبق مقررات فعلی، اجاره املاک اجاره‌ای براساس سند رسمی اجاره یا ارزش معاملاتی املاک اجاره‌ای تعیین می‌گردد.

علاوه بر این در این ماده آمده است که برای اخذ مالیات واحدهای مسکونی خالی ابتدا باید به مالک مهلت داد تا ظرف مدت تعیین شده در قانون، اظهارنامه و مالیات خود را پرداخت نمایند و در صورتی که به تکلیف خود عمل نکرد، باید با کمک شهرداری‌ها و سایر مراجع، واحدهای مسکونی را شناسایی و مالیات از آن‌ها مطالبه گردد که در این رابطه نیز باید به منظور انجام تشریفات قانونی مطالبه مالیات و چگونگی حل اختلاف و همچنین ضمانت اجرائی وصول آن‌ها، پیش‌بینی‌های لازم در قانون به عمل آید. و در این مورد نکته قابل توجه این است که در صورتی که شهرداری‌ها در اجرای این طرح ذی‌نفع نباشند چگونه ممکن است واحدهای مسکونی خالی را شناسایی و آن را به دستگاه‌های مالیاتی اطلاع دهند. ضمناً عدم اطلاع واحدهای مسکونی خالی شناسایی شده از سوی شهرداری‌ها به دستگاه‌های مالیاتی خود می‌تواند برای افراد فرصت طلب و سود جو ایجاد رانت نماید که کنترل این مسأله هم به نوبه خود مشکل‌ساز خواهد بود.

از سوی دیگر در خصوص اجرای این طرح ذکر این نکته قابل توجه است که دین اسلام برای مالکیت خصوصی تا زمانی که موجب اضرار به دیگران نشود احترام قائل است. اما به جهت جلوگیری از ستم و ضرر به دیگران محدودیت‌هایی را نیز برای او به وجود آورده است که برخی از این محدودیت‌ها اخلاقی و برخی دیگر شرعی و قانونی است.



در قانون اساسی هم پاره‌ای از ضوابط حمایتی یا محدودکننده را حاکم بر این بخش مقرر داشته است به طوری که در اصل ۴۶ قانون اساسی آمده است (هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ کس نمی‌تواند به‌عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند). همچنین براساس ماده (۳۱) قانون مدنی (هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون). علاوه بر این براساس قاعده تسلیط،<sup>۱</sup> هر کسی بر اموال خود مسلط می‌باشد و صاحب مسکن خالی براساس این اصول و قواعد می‌تواند اعتراض کند که چرا باید ساختمان خود را بفروشد یا اجاره دهد و آن را خالی نگذارد.

بنابراین در این رابطه دین اسلام و قانون اساسی نیز همان‌طور که مالکیت خصوصی مشروع را محترم می‌داند، استفاده و به‌کارگیری غیرمشروع آن را به هر شکلی که باشد ممنوع می‌کند.

از این رو مهم‌ترین ضوابط اقتصادی محدودکننده حاکم بر مالکیت خصوصی عبارتند از:

- قاعده لاضرر (منع اضرار به غیر).

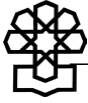
- منع احتکار.

احتکار عبارت است از حبس مقادیر قابل توجه کالای مورد نیاز جامعه است که به‌منظور افزایش قیمت آن‌ها صورت می‌گیرد تا صاحب آن سود بیش‌تری ببرد.<sup>۲</sup>

بنابراین گفتار و سیره پیامبر اسلام و ائمه به‌ویژه امام علی (ع) بر منع بودن این

۱. الناس مسلطون علی اموالهم (حدیث نبوی).

۲. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر، ۱۳۸۰، ج ۱.



عمل دلالت دارد. امام (ع) در فرمان حکومتی خود به مالک اشتر فرمود: احتکار را ممنوع کن که رسول خدا احتکار را ممنوع کرده است؛ خرید و فروش باید با گذشت و مطابق موازین عدالت و به دور از اجحاف خریدار و فروشنده همراه باشد. از این‌رو هر کس دست به احتکار بزند بر او سخت بگیر و او را مجازات کن.<sup>۱</sup>

همچنین صاحب جواهر در باب تعمیم احتکار می‌گوید:<sup>۲</sup>

احتکار حرام است نسبت به نگهداری هر چیزی که مردم به آن محتاجند و نیاز ضروری به آن دارند و راه چاره‌ای غیر از به‌دست آوردن آن ندارند. چه خوردنی باشد، چه نوشیدنی، چه پوشیدنی و چه غیر آن بدون آن‌که مقید به زمان خاص یا اجناس ویژه‌ای باشد و در صورت اضرار، حرمت نگهداری آن‌ها محدود به هیچ حد و مقید به هیچ نوع انتقال و دادوستدی نیست. بلکه ظاهراً در چنین شرایطی اگر قیمت از حد متعارف بالا رود لازم است آن کالا به قیمتی که مقدور مردم باشد قیمتگذاری شود و در اختیار آنان قرار گیرد و بعید نیست که احتکار به قصد زیان‌رسانی یا پدیدآوردن گرانی هم مطرح باشد، اگر چه مردم به آن کالا محتاج نباشند و در بازار به فوریت یافت نشود و حتی ممکن است گفته شود که قصد اضرار هم لازم نیست. همین که در نگهداری قصد پدید آوردن گرانی را در جامعه داشته باشیم برای حرمت عمل وی کافی است. البته ممکن است قول به حرمت احتکار را به برخی از این موارد فرود آوریم.

به هر حال در بحث مالیات بر مسکن خالی در صورتی که تولیدکننده، مسکن خالی خود را نفروشد تا این‌که گران‌تر شود شامل قاعده احتکار می‌شود و طبق این

۱. نهج‌البلاغه، صحیحی صالح، ص ۴۲۸.

۲. نجفی، حسن، جواهرالکلام، ج ۲۲، ص ۴۸۱.



قاعده و اختیارات حاکم در صورتی که نیاز و اضرار باشد حاکم می‌تواند او را اجبار به فروش نماید. حال وقتی که اجبار در فروش ممکن است، به طریق اولی حاکم می‌تواند بر مسکن‌های خالی مالیات وضع کند. اما در صورتی که اخذ مالیات از واحدهای مسکونی خالی موجب شود که میزان سرمایه‌گذاری خصوصی در این بخش تحت تأثیر قرار گیرد یا اخذ مالیات موجب افزایش قیمت مسکن گردد، یا اثر منفی بر انگیزه تولیدکنندگان داشته باشد، صحیح به نظر نمی‌رسد.

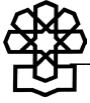
### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مباحث مطرح شده در این گزارش، طرح واگذاری زمین و وضع مالیات بر واحدهای مسکونی خالی، طرحی غیرکارشناسی و غیرقابل اجرا می‌باشد. بنابراین با نگاهی به اظهارنظرهای ذکر شده، می‌توان به مشکلات مربوط به اجرای این طرح پی برد.

اولاً این‌که تصرف اموال مردم (زمین‌های کشاورزی و مسکونی) از نظر شرعی حرام و از نظر قانونی ممنوع است و نمی‌توان آن را به دیگران واگذار کرد.

ثانیاً شناسایی واحدهای مسکونی خالی بسیار مشکل خواهد بود. زیرا با توجه به راه‌های فرار موجود برای مشمولین این طرح، اجرای این سیاست از طُرُق قابل خنثی شدن است و با این ترتیب هزینه‌های اجرای آن بیش از منافع حاصله آن برای دولت خواهد بود. علی‌الاصول سیاست‌های تهدیدی در هر بخش پاسخی منفی به جای خواهد آورد.

به طور کلی طبق بررسی صورت گرفته اجرای این طرح اولاً درآمد مالیاتی قابل



توجهی برای دولت حاصل نخواهد کرد، ثانیاً اجرای آن موجب افزایش عرضه مسکن نیز نمی‌گردد. از سوی دیگر این طرح مخالف با سیاست‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی می‌باشد زیرا سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قوای مختلف را به سوی کاستن از مداخلات دولت و واگذاری امور به مردم سوق می‌دهند و براساس آن‌ها باید حرکت به سوی یک اقتصاد آزاد و کاستن از مالکیت‌های دولتی صورت گیرد. بنابراین لازمه عملی شدن این سیاست‌ها، احترام به اصل آزادی فعالیت‌های اقتصادی برای شهروندان و در کنار آن ایجاد امنیت برای مالکان خصوصی است، تا به پشتوانه آن مداخله فعال بخش خصوصی در اقتصاد تحقق یابد. همچنین ایجاد امنیت و اعتماد در مردم و جذب سرمایه‌ها به منظور افزایش مالکیت خصوصی نسبت به مالکیت دولتی تنها با احترام به مالکیت بخش خصوصی و قاعده تسلیط (الناس مسلطون علی اموالهم) که خوشبختانه در اصل ۴۷ قانون اساسی انعکاس یافته، میسر می‌گردد. بنابراین اجرای طرح مزبور از این نظر مطلوب ارزیابی نمی‌شود.

در مجموع دولت باید از طریق اعمال سیاست‌های حمایتی و تشویقی شرایطی را فراهم نماید تا مالکان، واحدهای مسکونی خود را خالی نگذارند و انبوه‌سازان نیز در جهت ساخت واحدهای مسکونی اجاره‌ای از سوی دولت مورد حمایت قرار گیرند.

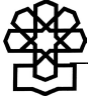
علاوه بر این باید گفت ضرر و زیان ناشی از عدم عرضه اراضی خصوصی در حالیکه بزرگترین مالک اراضی دولت می‌باشد به طرُق غیر از واگذاری اجباری اراضی مردم قابل جبران است و واگذاری اراضی ملی حاشیه شهرها و مکان‌یابی برای شهرهای جدید، از دیگر طرق مؤثر در افزایش مسکن می‌باشد. بنابراین اساساً



مصالح و منافع عمومی که توجیه‌کننده سلب و تحدید حقوق مالکانه است محرز نمی‌باشد.

البته در صورتی که رها شدن برخی املاک موجبات زشت شدن نمای شهر یا فساد اجتماعی و ... را فراهم آورد در این موارد می‌توان قوانینی را به تصویب رساند که به موجب آن شهرداری‌ها بتوانند با کمک شورایی‌ها زمین‌های رها شده را به بانک و محل تفریحات سالم برای نوجوانان و جوانان محلات تبدیل نمایند و به محض آن‌که مالکین زمین‌های مذکور تقاضای احداث بنا را در زمین بکنند، ملک ایشان در اختیارشان قرار گیرد.

در نهایت باید اظهار داشت که برای رفع این مشکلات و جلوگیری از راکد گذاشتن سرمایه ملی یا وصول مالیات در این زمینه باید راهکارهای اساسی‌تر دیگری به اجرا گذاشته شود و در رابطه با مالیات املاک نیز باید، قانون مالیات‌های مستقیم (بخش املاک) مصوب ۱۳۸۰ مورد بررسی و بازنگری اساسی و کارشناسی قرار گیرد.



### منابع و مأخذ

۱. قانون و مقررات مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۸۰).
۲. ارزش معاملاتی املاک تهران، شمیران، شهر ری و حومه به انضمام نقشه بلوک‌ها، نشر پردازش و برنامه‌ریزی (وابسته به شهرداری تهران)، خرداد ۱۳۸۴.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳.
۴. قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۶۷.
۵. مرکز آمار ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سالنامه آماری ایران، ۱۳۸۰.
۶. مرکز آمار ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سالنامه آماری کشور، ۱۳۸۱.
۷. مرکز آمار ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سالنامه آماری کشور، ۱۳۸۲.
۸. مرکز آمار ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سالنامه آماری ایران، ۱۳۸۳.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی زمینه‌های فرار مالیاتی در ایران با تأکید بر سوء استفاده از کارت بازرگانی شماره ۷۸۰۰، خرداد ماه ۱۳۸۵.
۱۰. نهج‌البلاغه، صحیحی صالح.
۱۱. نجفی، حسن، جواهرالکلام، ج ۲۲.
۱۲. هاشمی، سید محمود، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر، ۱۳۸۰.



شماره مسلسل: ۸۳۵۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح واگذاری زمین و وضع مالیات بر مسکن خالی»

**Report Title:** Assessing The Legal Proposal of Land Transferity and Tax Force on Empty Housing

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)، مطالعات زیربنایی، مطالعات حقوقی، گروه مطالعات بنیادین حکومتی  
تهیه و تدوین: امید عطائی  
ناظر علمی: اسدا... جلال آبادی  
مقاضی: معاونت پژوهشی  
ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. مالیات (Tax)

۲. مسکن (Housing)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۲/۳۰