

基于沪渝两地 房产税试点改革的税收建议

□ 曹璐



近年来,房价上涨的势头伴随着社会经济的迅速发展呈现出“愈演愈烈”之态,房价的快速上涨对经济、社会两方面都产生了巨大的影响。征收房产税一方面能够促进收入的公平分配,缩减贫富差距,另一方面也有利于引导居民合理住房消费,使得在保障居民基本住房需求的前提下,通过增加住房持有成本,引导购房者理性地选择居住面积适当的住房,从而促进土地的节约集约利用。此外,房产税属于地方税,试点征收的收入属地方财政收入,可以作为保障性住房特别是廉租房和公共租赁住房建设资金的重要来源。所以,随着房地产市场过热,房价上升过快、投机炒房、收入分配差距拉大等现象的出现,房产税改革日益得到了社会的高

度关注。

沪渝两市房产税试点改革方案比较

2011年1月27日,国务院原则同意在部分城市开展房产税试点改革工作。随后,上海、重庆两地率先实行了房产税改革。两地的改革方案有所差异,代表着房产税的两种不同的改革方向。

首先是征收对象的不同。根据《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》,上海市房产税的征收对象是指暂行办法施行之日起上海市居民家庭在本市新购且属于该居民家庭第二套及以上的住房(包括新购的二手存量住房和新建商品住房)和非本市居民家庭在本市新购的

住房。而根据《重庆征收房产税试点暂行办法》,其征收对象是个人拥有的独栋商品住宅、新购的高档住房以及在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购的第二套(含第二套)以上的普通住房。其次是房产税的试点范围不同。上海市的试点范围是市行政区域,而重庆的则为主城区。此外,两地的征收税率也不同。两地都规定在试点初期以应税住房的市场交易价格为计税依据,条件成熟时,再以房产评估值为计税依据。上海市暂按应税住房市场交易价格的70%征收,且税率较低,适用税率暂定为0.6%,而应税住房每平方米市场交易价格低于本市上年度新建商品住房平均销售价格2倍(含2倍)的,税率暂减为0.4%。重庆市规定独栋商品住宅和高档住房建筑面积交易单价在上两年主城九区新建商品住房成交建筑面积均价3倍以下的住房,税率为0.5%;3倍(含3倍)至4倍的,税率为1%;4倍(含4倍)以上的税率为1.2%。上海的税率之所以定得较低,主要是因为税基较大,不少普通人尤其是改善型需求会被纳入到征收范围中来;而重庆的税率定得虽然高,但税基却很小。

试点方案对房价的影响分析

沪渝两地的房产税改革方案都体现了当地政府抑制过高房价、规范房地产市场的政策意图,在短期内也

的确对遏制房价上扬起到了重要作用。据房地产交易中心数据显示,上海商品住房成交量和供应量出现了明显变化,去年四月中下旬上海二手房成交均价较政策出台前回落了7%,新房市场方面,尽管成交价格仍有所上涨,但涨幅下跌。根据国家统计局的统计数据,四月份上海新建商品住宅的价格指数环比上涨了0.8%,涨幅较三月份回落了0.1个百分点。虽然房产税对于短期房价起到了一定的抑制作用,但从长期来看,开征房产税对房价的影响有限。

首先,沪渝两地目前都是以房产交易价格为税基对个人住房征收房产税,上海地区只对新购住房征税,对存量住房不征税,而重庆地区只对高档住宅、别墅等存量住房征税,针对普通住房需求还是只对增量住房征税。而根据税收制度设计的纳税能力原则,一个人拥有的存量住房越多,其纳税能力越强,因此存量房产才是衡量购房者纳税能力的重要标准。而沪渝两地的房产税试点改革方案中都没有对存量房产征税,这种税制设计不仅使纳税人的税收负担无法反映其真实纳税能力,而且对其他地区的购房者形成了一种心理预期,导致有购房需求与支付能力的居民尽快购买住房,以逃避房产税,推动了房价上扬。此外,房产税本身的属性也是推动房价上扬的一个因素。房产税从本质上仍是一种税,征收房产税后,税收收入将成为地方政府财政收入的重要来源。而地方政府通常将这笔税收用于改善当地基础设施建设、增建公共项目等,提高当地的公共产品与公共服务水平,从而促进当地的房产升值。房产升值后,基于交易价格的房产税也会提高,使得政府有更多的资金用于公共设施改善,从长期来看,这

种相互影响会促使房价稳步上升。所以,无论是从理论分析、宏观经济还是沪渝两地房产税改革方案本身,房价上涨是趋势,征收房产税对房价的抑制作用只能是短期的,不能期望房产税改革会促使沪渝两地乃至全国的房地产市场价格明显下降。

对房产税试点改革的思考与建议

房产税在很多国家都能在一定程度上避免房产投机所导致的价格快速上涨。然而,房产税并非万能良药,不能指望其对房地产价格起到直接的抑制作用。由国外房产税征收实践经验可以看出,房产税的最大作用是作为地方政府提供稳定财政收入。如果按照发达国家的做法,所征税款专项用于地方基础设施建设和教育事业,以此改善当地经济发展环境,那么直接效果就是促进当地房产价值升值而不是降价。我国房价不断上涨是由住房供应结构不合理、供需矛盾突出、住房供应无法满足消费者对住房的刚性需求等多方面因素共同推动的,即便征税增加了房产持有和交易成本,在需求旺盛尤其是房价上涨预期明确的情况下,投机炒房者承担的税负最终还是转嫁到消费者头上,反而可能导致房价更高。基于以上的分析,在借鉴国际经验的基础上,对我国的房产税改革提出以下建议:

首先,要把存量房纳入税收范围。沪渝两地试点房产税的税制方案是对增量房征税或者对大部分存量房不征税,无法真实体现纳税人的实际支付能力。尽管对新购房征税的征收成本要低于对存量房征税的成本。其次,要尽快以房产评估价值为计税依据。沪渝两地都是以房产的市场交易价格为计税依据的,这种税基的设定有利于提前购房的人,在一定程度上促使那

些潜在的购房者提前采取行动。而以房产评估价值为计税依据并配以一套合理的受到严格监督的价值评估程序,对房产价值定期进行评估,则可以保证税收是基于房产真实价值的,能在一定程度上减缓房价上升的趋势。第三,加征“空置住房税”以遏制投机炒房。虽然目前房产税的征收增加了炒房者的成本,在一定程度上减少了炒房需求,但是由于房产税率设置很低,与炒房获得的巨大利益相比,投机者的炒房热情并不会受到很大的打击。我国目前存在大量空置房,这使得房地产市场的调节政策难以有效发挥作用。基于此,可以借鉴国外相关经验,设置“空置住宅税”为地方税种,针对空置住房超过规定期限的住宅所有人征税,税率也根据空置年限的不同而逐年递增。这样会增加投资炒房者保有房产的成本,打击减少非法囤房行为,可有效遏制投机性购房,起到遏制房价的作用。第四,可考虑征收土地“持有税”。地价过高是造成房价居高不下的重要因素,所以从减缓地价上升的角度,还可以提出一种方案,征收“土地持有税”。在我国目前土地资源紧张的情况下,仍有一些开发商在利益的驱动下囤积大量土地,推动了地价的上升。为了提高土地使用效率,加快房产开发进度,保证土地供给,地方政府可以对房地产开发商征收“土地持有税”,即按照其占有土地的当年市场评估价值的一定比例征税,征收日期从取得土地起到商品房出售完止。受到相关税收的制约,房地产开发企业将迫于持有成本压力,减少囤地而加快房产开发速度,同时开发商为了加快售房速度采取的降价、打折等促销手段也将有助于降低房价。 □

(作者单位:复旦大学)

责任编辑 张 敏