



● 卢秀华 井 明

我国房地产税制体系改革建议

近年来,随着国家城镇住房制度改革的不断深入,我国的房地产业进入新一轮的发展高峰期。据统计资料,2003年全国房地产投资增长率为29.7%。一个包括土地使用权出让、转让、房屋买卖和租赁、房地产信托抵押在内的较为完整的法制化、规范化的房地产市场正在逐步形成。随着房地产业的蓬勃发展,与之相关的税收存在着巨大的潜力。但我国目前房地产税制体系过于陈旧,没有跟上房地产业发展的步伐。适时改革我国的房地产税制体系,是我们面临的一项重要课题。

我国房地产税制体系存在问题

(一)房地产税制体系结构不合理,既影响了财富分配调节功能的发挥,也影响了房地产市场交易的活跃。目前我国的房地产税制体系构成中,主要的税种都集中在房地产的转移环节,并且常常是对同一课税对象数税并课,税负很重,而对房地产的保有环节只征少量税收。特别是对个人非营业用房产一律免征房产税的规定,进一步加剧了税制结构的畸重畸轻状况。显然,对房地产保有环节征税较少,难以使房产税发挥其应有的调节存量财富分配结构的功能,而对房地产转移环节征税过多,使现有住房的拥有者不愿意出售其多余的住房,影响住房资源的合理配置,更重要的是,房地产商通过提高价格的方式转嫁税负,势必会加剧房地产价格过高的

状况,不利于房地产市场的有序发展。

(二)房产税课税范围过窄,有违税收公平和效率原则。我国的房产税制保留了过去几十年计划经济时代的特征,对行政机关、人民团体、军队、财政拨付事业费的机构的房产,个人居住用房以及农村建筑用房等给予免税的规定,在计划经济背景下是合理的。但是随着经济体制改革的深入和房地产市场的发展,这种税制设计就显得落后了。首先,许多政府部门和事业单位的房产不再由国家调配,而是在房地产市场上进行交易取得,就需要缴纳相应的税收;其次,随着住房制度改革的发展,个人住房已不再作为一种福利,而是成为个人获得生活享受的一种消费品,对个人住房征税也就成为调节收入和财富分配的重要手段;第三,农民的自用房产可以免税,但有些属于出租或经营性的房产就应当征税。这是从公平原则来考量。从效率原则看,房产税制设计应该鼓励更多的房产资源在房地产市场中进行充分的流动,以发挥最佳使用效益。

(三)房产税和土地使用税的计税依据不能准确反映房地产的财产价值。现行房产税的计税依据是房产余值或房产租金收入。房产余值是以账面价值进行确认,账面价值反映的是房产交易当期的成交价格。近年来随着经济高速发展,房地产

升值迅速,如果按照房产原值计缴房产税,无疑是人为缩小了税基,减少了税收收入。同时,旧房保有人承担的税负较新房保有人承担的税负轻,抑制了房产交易的积极性,不利于房地产资源通过快速流动实现有效配置。将租金收入作为计税依据更缺乏科学性。房产税属于财产税的范畴,是对纳税人的财产征税,而租金收入属于房产所有人转让房产的使用权取得的收益,征收房产税与法理不符。至于土地使用税,现在是按照土地等级和土地面积从量计征,没有考虑土地使用年限、土地开发程度等因素,同样也不能反映土地的真正价值。

(四)各税种征收对象重叠交叉,税负较重。一是房地产转让收入既要缴纳营业税,还要就房地产增值部分缴纳土地增值税和所得税。二是房屋出租取得的租金收入,需同时缴纳房产税、所得税、城镇土地使用税、营业税、城市维护建设税以及教育费附加等,综合税负高达租金收入的30%以上。多税种重复征收,人为增加了纳税人的奉行成本和税务机关的征管成本,催生了偷逃税的动机,导致大量地下租赁市场的存在。三是对房地产取得行为征收印花税和契税。印花税是就经济活动中书立的凭证所征收,契税是对房屋产权发生转移时就双方当事人所订立的契约征收。在征收范围上,这两种税也明显存在着交叉重

复的问题。虽然各个税种的纳税主体各有不同,但由于目前的房地产市场仍然属于卖方市场,房地产开发商能够将其缴纳的税收作为开发成本摊入房价中,使得对房地产行业重复课征的各项税收大都落在最终负税者也就是房地产的消费者身上。

对我国房地产税制 体系改革的建议

改革房地产税制,消除现行房地产税制体系存在的种种弊端,将有利于房地产业的稳健发展。同时,通过改革房地产税制体系,运用包括物业税在内的多种税收调节手段,把对个人收入流量的调节和对个人财富存量的调节相结合,更好地发挥税收均衡个人收入和财富分配,缓解贫富差距的作用。

(一)深入推进房地产业税费改革,为房地产税制体系改革铺平道路。近几年来,有关部门联合下发了一些文件,取消了部分收费项目,2000年又暂停征收固定资产投资方向调节税,切实降低了房地产业过重的税费负担,但费重税轻的状况仍没有得到根本改变。在房地产税制体系设计中,应当根据市场经济要求科学地确定税费体系,理顺目前房地产业的税费关系,通过清费改税,减轻企业负担,扩大税收规模。具体来讲,保留补偿性、资源性和证照性的收费项目,对一部分纳入国家预算、管理比较规范的基金和收费项目亦可考虑保留,其它属于管理性和建设性的收费项目一律取消或以税收形式代替。在确定保留的税费中,对于一些高额度、大比例、长周期的税费,应将一次性的收取办法改为分期收取。以占房地产开发成本20%左右的土地出让金为例,可以按住宅70年、公寓50年的时限进行分阶段收取,以达到平抑房价并调动起居民买房积极性的目的。

(二)统一并规范税制,科学设计房地产税收结构。房地产税制体系应遵循协调、效率与公平的原则进行系统设计。在房地产保有环节,应适应加入WTO的要求,将房产税、城市房地产税与土地使用税合并,征收统一的物业税。在房地产转让收益环节,首先要统一内外资房地产企业所得税制,适当降低税率,为内外资房地产企业公平竞争创造良好的税收环境。其次是保留个人所得税和营业税,同时将房地产开发环节中征收的部分收费项目转为征收营业税。土地增值税是在房地产过热的历史背景下开征的,随着新的房地产税计税依据由余值调整为评估价值,再对土地增值部分征收土地增值税会导致重复征税,应当适时取消。在房地产取得行为环节,将契税并入印花税中。通过提高保有环节的税负,降低转让和取得环节的税负,协调各环节税负水平,鼓励房地产所有者“房尽其用,地尽其利”,运用税收杠杆促进房地产资源的优化配置。

(三)扩大房地产税的征收范围。根据量能负担原则,扩大征税范围,实行普遍征收,进一步发挥房地产税收的作用。将城市居民自有住房用房和事业单位用房纳入房地产税的征收范围,农民自用的房产可暂不征收房地产税,但要将经营和出租用房纳入征收范围。为减少乱圈地行为的发生,可在房地产税下附设空地税,分设闲置土地和荒芜土地两个税目。同时,严格掌握减免税的政策口径。通过扩大征税范围,减少税收优惠,达到公平税负,合理调节资源利用,保证财政收入的目的。

(四)引入“第一居所”概念,加大对房地产投机的抑制力度。第一居所是指国外财产和所得税制中经常使用的概念,是指纳税人主要居住的住所。它与自用住宅的区别在

于,纳税人可以有多处自用住宅,但其主要居住的住所就是第一居所。在我国房地产税制中可以引入这一概念,对第一居所给予低税率,对其他居所适用较高税率,可以有效抑制房地产投机行为的蔓延,保证房地产流通市场的稳健发展。

(五)调整房地产税的计税依据。应取消房产税从租计征的做法,统一为从价计征。计税价格应改为评估价值,实行房地产价格评估制度。随着我国房地产管理制度的逐步健全,房地产交易、土地出让、城市规划、产权产籍管理等部门信息系统的逐步建立,再加上房产估价规范和城镇基准地价体系的确立,以评估价值作为计税依据是切实可行的。我国目前房地产市场特别是二手房交易还不活跃,房地产交易信息的公开性较差,很难确定可供比照的标准房地产价格及相应的修正系数,因此,房地产整体评估的条件尚不具备,宜采用房产和地产分别评估计税。评估房产价格时宜采用重置成本法,按照房产的不同用途、不同结构、不同设施水平分类确定房产重置价格标准;评估地产价格宜采用基准地价修正法。随着房地产市场的进一步发展和完善,逐步向房地产整体评估计税过渡。

(六)降低房屋租赁环节的税负,促进住宅消费。根据目前房屋租赁收入水平,目前房地产租赁税收政策调整的方向应当是适当降低营业税税率和所得税税率,并允许扣除房屋折旧和必要的成本开支,使房屋租赁的综合税负低于8%。虽然税率降低了,但实际上却促进了住房二级市场的发展,有利于将大量的隐性出租房屋纳入正规管理渠道,税收收入反而可以增加。

(作者单位:山东科技大学财政金融学院 财政部干部教育中心)