

我国房地产税制存在的问题及改革建议

李 芊 周兴荣 梁 琦

(石家庄经济学院 石家庄 050031)

【摘要】在市场经济条件下,房地产税制具有维护市场公平竞争、保障各市场主体的合法权益、维持整个市场健康有序运行的重要作用。然而,我国房地产税制已不能与快速发展的经济相适应。本文对我国房地产税制存在的问题进行了分析,并对我国房地产税制改革提出了相关政策建议。

【关键词】房地产税制 房产税 城镇土地使用税 耕地占用税

一、我国房地产税制存在的问题

(一)房地产税制没有充分体现公平原则

1. 内外税制不统一。我国房地产税制存在“内外有别,两套税制并存”的状况,具体表现在三个方面:①两套房产税制和土地税制。对内资企业开征房产税和土地使用税,而对外资企业开征城市房地产税,并且仅对房产征税,对地产不征税。②城市维护建设税和教育费附加内外有别。对内资房地产企业开征城市维护建设税和教育费附加,而对外资房地产企业尚未开征。③耕地占用税政策内外不统一。对内资企业占用耕地征收耕地占用税,而对外资企业不征收,这导致了税收不公平,外资企业的税收负担轻于内资企业的税收负担。

2. 征税范围较窄,影响市场的公平竞争。我国的房产税和城镇土地使用税的课税范围仅限于城市、县城、建制镇和工矿区,不包括广大农村,同时把国家机关、人民团体、军队、由国家财政部门拨付事业经费的单位等的自用房地产均列为免税对象,而且还对个人所有的非经营用的房产免税。

(二)房地产税制没有充分体现效率原则

1. 税收体系中租、税、费不分,互相错位。主要表现在:①以税代租或税中含租;②以费代租;③以税代费;④以费代税。租、税、费的严重错位,造成税费征收混乱,加重了税收负担,这削弱了税收的宏观调控功能。

2. 税种繁多、重复征税。首先,税种设置繁杂,对于房产,设置房产税和城市房地产税两个税种;对于土地,设置城镇土地使用税和耕地占用税。其次,重复征税,主要表现在:房地产租赁时,以房屋租金收入为计税依据,既征收营业税又征收房产税;房地产所有权转让收入既按全额课征营业税,又按增值额课征土地增值税。这样重复设置税种、重复征税,不仅加重了纳税人的负担,也增加了税务机关的征管成本,阻碍了房地产业的正常发展。

3. 存在“重交易、轻保有”的现象。在房地产的交易环节,要涉及到营业税、企业所得税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税、印花税、城市维护建设税 8 个税种,税负较重;而房地产的保有环节的税种偏少,只需要交纳房产税和城

镇土地使用税,并且税率较低。

(三)计税依据及税率确定失当,削弱了税收的调控功能

1. 房产税的计税依据及税率确定失当。征收房产税时要以房产的计税余值作为计税依据,这大大缩小了税基。房产税按照两种计税依据分别确定单一税率 1.2% 和 12%, 房产税的计税方式分为从价计征和从租计征,自用房产和出租房产的税负存在明显差异。

2. 城镇土地使用税的计税依据及税率确定失当。我国城镇土地使用税的计税依据为实际占用的土地面积。仅仅以实际占用的土地面积为计税依据,既不能体现纳税人的纳税能力,又不能发挥城镇土地使用税调节土地级差收入的作用,更无法对土地闲置现象的缓解和土地投机行为的控制起到应有的作用。为了与城镇土地使用税的计税依据相适应,城镇土地使用税的定额税率设置得较低,弹性范围较小。城镇土地使用税使用定额税率,主要按照城市的大小将税率分为四个级次。较小的幅度差别未能很好地体现公平税负原则,而且起不到调节收入的作用,造成税源流失。

3. 耕地占用税的计税依据及税率确定失当。我国的耕地占用税实行按纳税人实际占用的耕地面积以定额税率一次性征收的办法。这对耕地资源的过度占用的抑制作用不大,不利于进行调控,同时割裂了不断增长的耕地价值与税额之间的联系。我国耕地占用税使用定额税率,单位税额的高低按照所在地区人均耕地面积确定。因此,越是耕地稀缺的地区,其耕地占用税的相对负担越轻,从而形成了逆向调节,不利于抑制地方政府对日益紧缺的耕地的盲目占用,不利于保护失地农民的合法权益。

(四)没有建立科学、严密的税收征管系统

主要体现为以下方面:①税权过度集中于中央,难以满足房地产的区域性特点;②现行政策的可操作性不强;③税收征管的配套措施不齐全。

二、我国房地产税制改革的政策建议

(一)统一内外房地产税制,扩大征税范围

1. 统一内外房地产税制。目前,实行内外两套房地产税

制已无必要,同时完全可以将房产税和土地使用税的征税范围扩大到外资企业和外国人,统一税率和征税办法,真正体现国民待遇原则,创造公平竞争的环境。因此,房地产税的纳税人应当为在中国境内使用土地和拥有房产的所有单位与个人,即只要在中国境内拥有房地产的单位和个人都是房地产税的纳税人。

2. 扩大征税范围。我国房产税和城镇土地使用税的征税范围过窄,这不仅失去了一块稳定的税源,也滋长了逃避纳税的现象。征税范围过窄致使税收政策与我国城乡经济快速发展的现状不适应,因此笔者建议,应将拟开征的房地产税的征税范围扩大到农村,不再将经营性房地产和非经营性房地产区别对待。按照税收的“受益原则”,这两类房地产都应成为课税对象。

(二)建立科学合理的税费体系

1. 进行费用清理。

(1)费改税。将对具有经营性质的房地产的收费从行政事业性收费中分离出去,将其他行政性收费转入流转税、财产税和行为税中,只保留证照工本费,实现真正意义上的“少费政府”。取消一切不合理的行政事业性收费项目,将确实需要保留的项目分别纳入“规费”和“使用费”系列,并纳入财政预算内管理。

(2)按性质和目的合并税(费)种。根据土地与房屋的内在价值联系和商品的流转特征,将与房地产相关的税费合并成房地产税;将一部分名费实税的收费改为税,如可以将土地闲置费改为土地闲置税,将耕地复垦基金、新菜地建设基金、征地管理费合并到耕地占用税中一并征收;将与城市规划建设相关的收费项目并入城市维护建设税;将教育设施配套费并入教育费附加等。

2. 合理设置税种。合理设置税种,使各个税种之间相互协调,形成一个税种全面、结构优化的房地产税制。首先,为使房地产税涵盖房地产流转的各个环节,应该开征缺位税种,主要是增加有利于保护土地资源的税种,开征遗产税和赠与税。其次,我国现行房地产税制涉及的税种过多,将房产税和土地使用税合并,在财产税体系中统一设置房地产税;暂停征收土地增值税,开征土地闲置税。

3. 减轻交易环节税负,加重保有环节税负。从现实国情来看,加重保有环节税负能够解决目前房地产行业存在的诸多问题。改革不动产保有税要有别于仅对经营性房屋征税的房产税,要对所有不动产征税,这将直接增加投机性购房者的成本和拥有房产者的支出,能够起到抑制非真实市场需求的目的。

(三)科学制定计税依据,使税率富有弹性

1. 科学制定计税依据。从世界各国的情况来看,以市场价值而不是原值作为计税依据是房地产税制的发展趋势。以市场价值为税基有三个优点:一是税基具有弹性,随着房地产市场价值的上涨,税基扩大,财产税的收入也将相应增加;二是市场价值能体现纳税人的纳税能力,解决现行房地产税制存在的计税依据不合理的问题,有利于实现税收公平;三是以

市场价值为计税依据,使税收水平与物价水平保持一致,使税率富有弹性。为了保证税收的固定性,一个国家或地区一旦选择以房地产的评估价值作为计税依据,它在一定时间内将保持不变。除非房地产的价值发生重大变化,才对房地产重新进行估价,以便使计税依据与物价水平保持一致,防止税收的流失。纳税人的纳税负担完全由其所拥有的土地和房产的市场价值决定,更能体现“量能负担”的征税原则,所以未来房地产税的计税依据应是房地产的市场价值。

2. 使税率富有弹性。大多数国家的房地产税实行比例税率,也有部分国家实行累进税率,部分国家还针对不同用途的房产制定不同的税率。制定较为灵活的税率,才能调节地区发展差异,促进共同富裕。我国在制定房地产税制时,应当充分考虑我国经济发展不平衡的状况,加大税率的弹性范围,并赋予地方一定的自主权,使各地政府按照土地资源、经济发展的实际水平、纳税人的能力和地方政府年度预算等情况,在许可的范围内选择恰当的税率。这样既能体现税率的灵活性,又能充分发挥房地产税在促进经济协调发展、平衡社会财富、促进土地资源的有效配置等方面的作用。

(四)制定和完善税收征管的配套措施

1. 完善税收管辖制度。建立健全房地产法规体系,规范房地产市场行为,为房地产税收征管提供法律保证;建立健全相应的财产法规制度,为财产课税提供立法依据和法律保障。

2. 加强房地产权产籍管理。我国税务部门应当与土地管理、房产管理等部门联合起来,尽快建立财产登记制度。建立房地产权和交易价格的公开查阅制度,运用高效率的信息管理手段,及时、准确地为税务部门提供房地产交易方面的数据,这样可以减少偷税、逃税行为的发生,加强房地产税源控制,方便税收的征收和管理,增强房地产税制的有效性。

3. 健全房地产评估制度。应当借鉴国外先进经验,制定适合我国国情的房地产评估制度,并成立专门的评估机构,以准确确定房地产的价值。按房地产评估值征税,能比较客观地反映房地产价值和纳税人的税收负担能力,有利于解决现行房地产税制存在的计税依据不合理的问题,使多占有财产的纳税人多缴税、少占有财产的纳税人少缴税。同时,随着经济的发展和房地产市场的变化,房地产价值会随之上下波动,其评估值也要作出调整。因此,必须在全国范围内逐步建立统一、规范的房地产价格评估制度,为房地产税的征收管理提供必要、有力的支持。

主要参考文献

1. 徐伟民. 加强中国房地产行业宏观调控的税收政策研究. 集团经济研究, 2007; 10
2. 樊丽明. 城镇化进程中的房地产税制改革研究. 当代财经, 2006; 7
3. 高世星. 物业税构建的难点分析. 涉外税务, 2006; 2
4. 王惠玲. 关于完善中国房地产税收制度的研究. 财税科技, 2007; 31
5. 刘剑文. WTO 体制下的中国税收法治. 北京: 北京大学出版社, 2004