

印尼财产税改革及对我国的启示

李晓鹏

(中国人民大学区域与城市经济研究所 北京 100872)

【摘要】印尼的财产税改革是国际公认的发展中国家财产税改革的成功范例。与发达国家经验不同,印尼提供了一个在不动产信息系统、管理体制和技术手段不够完善的情况下如何建立一套有效的财产税制度的范例。本文从房屋价格评估、税率的设置、征收体系等方面介绍了印尼的财产税改革对我国物业税改革的借鉴意义。

【关键词】印度尼西亚 财产税 物业税

一、研究背景

2006年10月,中共中央十七届三中全会《关于完善社会主义市场经济机制若干问题的决定》中指出:“实施城镇建设税费改革,条件具备时对不动产开征统一规范的物业税,相应取消有关收费。”2009年,国务院批复转发了国家发改委《关于2009年深化经济体制改革的通知》,其中明确提出了“深化房地产税制改革,研究开征物业税”。2011年1月,上海和重庆开始正式进行试点。物业税也成为理论界关注的热点。

物业税是财产税的一种,是根据不动产价值对保有(所有或实际占有)土地、房屋等不动产的自然人或法人定期征收的税。财产税是一个在国际上广泛存在的税种,我国的物业税改革,显然应该努力学习借鉴世界各国在财产税制度的建设、运行、改革等方面的经验,并结合我国的国情,找到一条最适合我国的物业税改革道路。

目前,相关研究已经相当广泛,主要是对发达国家和地区的财产税制度进行研究和比较(钱静芳,2010;陈颂东,2004;苑新丽,2004)。大部分发达国家的财产税历史源远流长,在相当长的时期内逐步演变才形成了目前的格局,在财产税的公众接受程度、行政管理效率、税收管理人才培养、法制框架等方面都是我国在短时间内难以企及的。而一些发展中国家的财产税改革经验则较少受到重视,这些国家在进行财产税改革的过程中,往往面临着法律法规不完善、征税成本高昂、税收人才短缺、不动产相关信息缺乏等问题,它们在克服这些困难方面所做的尝试及其经验教训,可以给我国的物业税改革更多的启示。

在发展中国家的财产税制度改革中,印度尼西亚在20世纪80年代中后期到90年代初期的改革,被广泛认为是迄今为止在发展中国家进行的最成功的财产税制度改革(Roy, 2004),其经验和教训值得借鉴。国内近年来的文献中仅有邵峰(2004)曾对印尼的财产税制度做过专门的介绍,但当时我国的物业税改革尚未提上日程,因此该文主要从税制改革的角度进行介绍和经验总结,没有将保有环节和流转环节的税收制度区分开来,也未针对财产税制度的特点来探寻对我国

的借鉴意义。

二、印尼财产税改革的基本经验

此次改革开始于1986年,在此之前,印尼有七种不同的财产税,它们的征收对象各不相同又互相重叠,税率也略有差别,有的由中央政府征收,有的由地方政府征收,同级政府内不同税种的征收机构也不相同,整个征收体系十分复杂,征收成本很高,同时每个税种的税收收入都很少(Booth,1974)。1986年,印尼通过立法,将这七种税统一,试图建立一个更为规范和高效的统一的财产税制度。这次改革的目标主要是提高征税效率,增加税收收入,并兼顾社会公平。

1. 压缩减免范围,建立广泛的税基。改革前各个财产相关税种的减免范围广泛而复杂,而且决定减免的权力也很分散。新的财产税制度法定减免的财产包括三个类别:

第一是对用于公益事业的非盈利性机构进行豁免,包括宗教、教育、文化、卫生、社会救济、自然保护,以及外国领事馆和国际机构等,这是遵循一般国际惯例规定的一般性豁免。

第二类是对于未被豁免的财产,在估值之后统一给予的200万印尼盾的扣除,然后在进行计税。市场价值在200万印尼盾以下的低价值财产实际上就被免征了。这一扣除标准后来又提高到350万印尼盾。

第三是特殊减免,既对于遭受自然灾害如地震、洪水、粮食歉收等的地区的财产给予一定程度的减免,对于偏远地区的贫民或者对于房价增速过快地区的低收入者,也可以给予一定程度的财产税减免。这种减免的决定权被统一到国家财政部。

值得注意的是在很多国家被列入免征范围的政府财产并不在豁免范围,显示出印尼此次改革者在建立更为宽泛和公平的税基方面的努力和决心。此外,印尼队居民自住房屋也没有特别的财产税减免。这些改革措施取消了复杂的减免条款,使税制更为简明,建立了广泛的税基,使印尼可以采用较低的税率而获得较多的税款,其基本精神与我国税制改革“宽税基、低税率、简税制”的原则完全一致。

2. 简化评估方法,以单位面积为估价基准。印尼在财产

估价时,将财产分为土地和建筑物两类,用于评估土地价值的主要方法是“相同地价区”方法。该方法将土地分为不同的区,每一区由税务部门认定每平方米的平均价格。位于区内的所有土地的价值均由土地面积乘以每平米认定价格而得出。房屋的估价是根据成本法,使用税务部门确定的成本表。财产总价值为土地和房屋价值的总和。并将土地的每平米价值划分为50个价值区间,房屋的每平米价值划为20个价值区间,以此作为估值依据。其中对房屋的每平米价格区间的划分如下表所示:

印度尼西亚房产税建筑物估价分类表

等级	价格区间(印尼盾/平米)	认定的价格(印尼盾/平米)
1	>1 034 000	1 200 000
2	>902 000且≤1 034 000	968 000
3	>744 000且≤902 000	823 000
4	>656 000且≤744 000	700 000
5	>534 000且≤656 000	595 000
6	>476 000且≤534 000	505 000
7	>382 000且≤476 000	429 000
8	>348 000且≤382 000	365 000
9	>272 000且≤348 000	310 000
10	>256 000且≤272 000	264 000
11	>194 000且≤256 000	225 000
12	>188 000且≤194 000	191 000
13	>136 000且≤188 000	162 000
14	>128 000且≤136 000	132 000
15	>104 000且≤128 000	116 000
16	>92 000且≤104 000	98 000
17	>74 000且≤92 000	83 000
18	>68 000且≤74 000	71 000
19	>52 000且≤68 000	60 000
20	≤52 000	50 000

税务部门在对财产进行估价的时候,首先根据房屋所属的区域、年龄等情况,对房屋每平米的市场价值进行估算,确定该房屋每平米价格应属于哪个价格区间,所有位于同一价格区间的房屋均每平米价格都是统一的。然后用房屋面积乘以每平米的认定价格,即为房屋的市场价格。这种估价方法较为简单,便于大规模估价,评估过程也容易为纳税人理解。

3. 统一名义税率,采用较低的评估率。房产税税率被统一为0.5%,这一税率适用于所有种类的财产。同时,法律又规定征税时计算的评估率最低为市场价格的20%,具体的评估率由政府法令确定。自从1986年改革以来,评估率一直被定在法定的下限,直到1994年才将高价值财产的评估率被统一提高到40%(Lewis,2003)。

这样,结合以面积为基准的价格评估方式,土地和建筑的应纳税额计算方法即为面积乘以市场价格,然后减去免征额,再乘以20%的法定评估率,即得到房屋的评估价值。用评估价值乘以0.5%的名义税率,即为应纳税额。计算公式如下:

$$\text{评估价格}=(\text{认定价值}\times\text{面积}-\text{免征额})\times 20\%\times 0.5\%$$

在扣除免征额以后,有效税率只有0.1%,如果将免征额也考虑在内,实际税率将更低。统一的名义税率和较低的评估率,使得纳税人负担较低,税负较为公平,减少了税制改革的阻力。

4. 建立统一的征收流程,注重对高价值财产的税收监管。新的财产税法颁布后的第一年,印尼即利用世界银行的资助开展了一系列推进房产税征收的改革。在改革初期,98%的资金和主要的精力都被用于搜集完善不动产信息以便进行财产估价。随着改革的进行,决策者意识到,尽管不动产信息还远未完备,但是影响征税的最主要瓶颈存在于征收环节:如何提高征收效率、降低征税成本才是保证改革成效的关键。鉴于这一新的认识,从1989年初期开始,印尼的房产税改革进入了“征收导向”阶段。这一阶段的改革成效是建立起了房产税征收的统一流程。

首先是将已有的征税信息纳入电脑系统,根据系统信息每年定期生产税收通知单,税收通知生产和寄出的时间全国统一,税收通知通过税务、邮局、地方政府等多个渠道下发,确保寄达。通知寄出后,纳税人须在纳税对象附近提前指定的一家银行分支机构或次级单位缴纳税款;纳税人须一次缴清所有税款;统一缴税最后期限,从税收通知的寄出到最后缴纳期限之间有六个月的时间,在最后一周仍然没有缴纳的纳税人会收到最后通知催促他们立即完税;征税电脑系统自动根据银行的缴纳情况打印匹配税单和收据,并自动生产记录和报告,产生欠税名单。

对于欠税行为,即在税收通知寄出后六个月仍然没有到指定的纳税点完税的情况,将会收到警告通知,被告知会有一段新的期限纳税,在此期间每个月收取一定比例的滞纳金;如果仍然到期未能完税,将会收到最后通知,即在一段时间内如果仍未缴纳税金和滞纳金,财产将会被强制拍卖以偿还所欠税金和滞纳金。

在实际执行过程中,税务部门出于征收效率的考虑,对大部分低价值的财产的滞纳行为并未加以严厉追究,而重点对少数高价值财产的欠税进行了追缴。1991年10月,一家木材加工厂由于长期拖欠330万印尼盾的税金和滞纳金,其部分财产被强制拍卖。这一事件引起了印尼媒体的高度关注,成为财政改革中的一个标志性事件,显示出改革者提高征税效率的决心(Rosengard,1998)。

三、印尼房产税改革取得的成绩

印尼的房产税改革取得了被国际广泛认可的成功。财产税税收收入快速增长,1985~2000年,印尼的财产税收入平均年增长率超过24%。1986年财产税仅占GDP的0.2%,到2000年,财产税收入占政府全部税收收入的2.9%,占GDP的0.37%。

财产税的主要收入来源结构趋于合理,从农村地区逐步转向城市和矿业地区。在原有的财产税体系下,财产税税收收入主要来源于农村地区。1970年间,乡村地区财产税收入占全部财产税收入的75%。到了1991年,乡村地区财产税收入占全部财产税收入的比重减少到15%,而目前乡村财产税所占全

部房产税比重不到8%。这一转移在很大程度上缘于城市化的迅速发展,房产税的征收范围被大大减少,以及新的资产评估体系的采用。

房产税已成为地方政府财政收入的主要来源。印尼的房产税是中央和地方政府的共享税,房产税在地方财政中占有重要地位,占地方级税收收入的67%,已成为地方政府财政收入的主要来源。在省级政府中,房产税仅占税收总收入的26%。印尼房产税的年收缴率——即实收总额与应收总额之比较高,城市和乡村分别为91%和85%(邵峰,2004)。

四、印尼经验对中国物业税改革的启示

1. 完善的不动产信息系统并非建立房产税制度的必要前提。我国房屋信息尚不完备,还没有建立统一的完善的不动产登记制度,这被认为是中国物业税改革的一大难点(王平,2010)。但印尼的房产税改革经验表明,完善的不动产信息系统并非建立房产税制度的必要前提。

首先,通过对低价值房屋的税收减免,使得大量的低价值房屋被排除在征税范围之外,也就不必对这些房屋进行详细的信息搜集,而可以将主要精力集中在对高价值住宅的信息搜集上。一般而言,高价值房屋在地段、面积、外观等方面较为引人注目,不容易隐瞒和逃避信息搜集,信息搜集的成本也就相对较低。即便在对低价值财产进行大量减免之后,印尼的房产税收入的绝大部分仍然来自于少数高价值财产,据估计,在1989~1990年,占城市地区房屋总量0.3%的应税评估价值在50万印尼盾以上的财产贡献超过40%的城市地区房产税收入,而一些应税评估价值在5000印尼盾以下的财产只贡献了不到0.3%的城市地区房产税收入(Rosengard,1998)。因此,一些低价值房屋的信息不完备,对房产税的税收收入影响极小,也不影响税负公平。

其次,房屋的所有权人信息并非征收房产税所必须。世界上大部分征收房产税的国家都将房屋所有权人和实际占有人同时列为房产税纳税义务人,而非仅限于所有权人,在所有权人不明的情况下,租金收取者或实际占有人都可以成为纳税义务人(雷巧庭,2009)。印尼的房产税税单对房不对人,税收单据寄往被征税房屋所在的地址,任何人持此纳税通知都可以到指定的征税点纳税。物业税纳税证明也不作为房屋所有权的证明。如果拖欠税款,最终的执行标的即为被征税财产。这样,从财产的保有中获利、不希望财产被强制拍卖的人就会产生纳税的动机,不必担心无法找到纳税人。总而言之,在对房屋进行评估和征税的过程中,征税机关并不需要了解房屋所有权人的个人信息。这样,一些利用非法收入购置房产的所有权也不必担心因为房产税的开征而使自己的房产信息被曝光,也就大大降低了开征房产税的信息搜集成本。

2. 通过简化税制,建立宽税基,采用低税率可以快速建立较高效率的房产税制度。

(1) 印尼的新房产税是在合并原有的七种房产税基础上建立起来的。目前,我国与土地和房屋相关的税收种类达12个,其中对保有环节的税种为3个,总收入占整个财政收入的

比例在2%左右,存在着税种多,重复征税严重,税基窄,税款流失严重(李铭,2006)等问题,与印尼当年面临的情况十分类似。我国可以在合并原有对财产保有阶段的税种的基础上,建立新的统一的房产税制度。

(2) 改革后的印度尼西亚新房产税统一以单位面积作为财产的估价基准。这一做法对于习惯用每平方米多少钱来衡量建筑特别是住宅价格的中国具有很好的借鉴意义。普通居民对复杂的财产估值方法难于理解,而对与自己的房屋每平方米值多少钱则有较为直观的认识,因此以平米作为估价的基准,更容易被理解和接受,提高征税效率。对某一地段的财产每平方米价格进行统一估价,然后乘以房屋面积的估价方法,也可以大大降低房产税的评估成本。

(3) 除了针对低价值财产的减免外,尽量压缩减免范围,建立较宽的税基和相对简单的税制,既可以降低征税成本,也可以防止减免权被滥用,保证社会公平。

(4) 统一税率,主要根据财产的价值按照统一的税率进行征税,不宜过于累进和分类太细。不同类型的财产之间的差异应该主要体现在价格评估上,商业地产、高密度住宅、低密度住宅等财产的每平方米价格评估标准各不相同,而税率则应尽量统一。比例房产税总体而言是累进的,高收入者往往拥有更加价值的财产,如果再设计过于累进的和细分的税率,会增加高收入者偷逃税款的动机,增加征税成本,难以实现真正的社会公平。

(5) 建立统一的流程化的征收制度,降低征税成本,提高征税效率。

3. 循序渐进的改革方式可以推动房产税制度快速建立和完善。较低的评估率和较低的实际税率使得制度建立初期面临更小的阻力,然后在制度建立完善之后根据实际需要逐步提高评估率和实际税率,渐进式改革的效果更好。印尼在房产税改革的初期将有效税率定在0.1%的水平,在新的房产税制度建立并运行一段时间之后,再逐步提高有效税率,在1994年将高价值财产的评估率从20%提高到了40%,实际上也就把部分高价值财产的有效税率提高了一倍。我国在建立物业税的过程中,也应该在一开始确定较低的税率,在新税制得以建立和逐步完善之后再根据实际需要逐步提高税率。

此外,印尼在房产税改革过程中,还采用了在个别地区进行试点,然后逐步推广的方法。我国的物业税改革也应采用部分地区试点和低税率起步相结合,这样可以降低改革的阻力,推动相关制度快速建立和完善。

主要参考文献

1. Roy Kelly. Property Tax Reform in Indonesia: Emerging Challenges from Decentralization. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2004; 1
2. 钱静芳. 物业税制度国际比较及对我国的启示. *财会月刊*, 2010; 6
3. 邵峰. 印尼的房产税改革及其启示. *海外税收*, 2004; 5
4. 王平. 物业税开征难点分析及破解. *法制与社会*, 2010; 6