

各种税费几十种,还要再加一个房产税

房地产税制改革是否只能做“加法”

编者按

尽管专家们一再重申,以为开征了房产税,房价会应声而落,其实是个认识误区。然而,在“边调控边上涨”的窘境中,仍有许多人对房产税的出台寄予了无限的期许。而这些人恐怕注定要失望了。据统计,全世界对住宅征收房产税的国家和地区约40个,迄今为止,还没有用房产税抑制房价上涨的成功经验。

而从上海、重庆的试点来看,房产税远不能承担起地方主体税源的重任。而房产税成为主体税源,被认为是将地方政府从对土地财政的过度依赖中“拯救”出来的有效办法。

不仅如此,契税、印花税、土地使用税、企业所得税、个人所得税、营业税……围绕房地产业的各种税费已达几十种。而不管是向企业征收的还是向个人征收的,最终买单的都是消费者。那么,人们有理由问一句,如果一定要开征房产税的话,以前的这些税费是不是有必要做个清理?

毫无疑问,在房产税的真实定位与百姓的期许间存在着巨大的落差。由此,我们有必要问一问,出台房产税的目的到底是什么?房地产税收体系的改革不是简单的“加减”问题,而是需要通盘考虑设计的问题。由此,才能保持税制的“刚性”,调控的效率。房地产税制改革需要新思路。



“看新闻上说,今年年内房产税试点扩容的可能性非常大。我挺担心的,这个税会征到自己头上吗?”北京的向小姐发出了这样的疑问。

大学毕业来到北京,向小姐在这个城市已经工作、生活了10年。2008年年底,她与丈夫买了一套80多平方米的两居室。从没想到通过房子来赚钱的她却在去年开始谋划购买第二套房。

“去年7月有了孩子,父母过来帮忙带孩子,现在的房子一下子感觉不够住了。”向小姐告诉记者,去年下半年开始,北京的房价又开始了大幅上涨,为了买一套合适的房子,她从四环一直看到了六环。今年6月,向小姐终于在西四环外买下一套大面积的住房。但没想到不久就看到有关部委领导相继对房产税表态的新闻。

8月底,国家发改委主任徐绍史、财政部部长楼继伟在向全国人大常委会作报告时,都建议扩大房产税试点。不仅如此,徐绍史还表示,房产税试点扩容的时间表是今年下半年。也就是说,在未来4个月内,房产税将会扩大试点。

尽管已有试点,但这个税种一直以来并未被广大民众真正了解。房产税是对所有的住宅都征收还是只针对一部分住宅征收?房产税的开征会带来房地产市场怎样的变化?在现有的房地产税收体系中,如何厘清房产税与住宅建设、交易环节的税收之间的关系?

没有一个国家能够通过房产税抑制房价

在向小姐看来,8月底国家发改委主任、财政部部长不约而同地表态,目的就是希望通过房产税抑制高房价。“房产税真能把房价打压下来吗?要是能的话,我的房子岂不是买早了?”向小姐对此疑问连连。

不仅向小姐,许许多多准备买房的人都对房产税有着类似的想法:这是房地产宏观调控的一个措施,是为了抑制高房价。

然而,在专家看来,这种看法并不靠谱。国务院发展研究中心宏观经济研究部第三研究室主任张俊伟告诉记者,房产税是一种财产税,作为一种经济杠杆,必然会对房价产生影响,但只是影响房价的诸多因素之一,而且是一种慢变量,期望房产税来抑制房价是不现实的。

在张俊伟看来,近年来,国内舆论把开征房产税看作控制房价的“杀手锏”,一个重要原因,是我国房地产市场出现了“边调控、边上涨”的尴尬局面,社会心态趋于浮躁,期望能出台一项政策立竿见影地遏制房价上涨。此外,近年来,全社会对财税政策的理解日趋功利化,把财政、税收简单地看作宏观调控的工具,动辄增减政府支出,动辄调整税收,使得税收法定的原则几乎被完全抛弃。这也让很多人把房产税看作一种宏观调控的工具。

按照国务院发展研究中心刚上市的《中

国住房市场调控与政策》一书所述,房屋持有环节的税收对稳定住房交易价格的效果仅仅体现在短期。从总体上看,税收调整对房价的影响比较有限,这主要是因为住房价格是多种因素共同作用的结果,而不仅仅是房产税的调整。美国等国早就实行房产税,但并没有解决房地产市场平稳运行问题,也没有解决房价的大幅上涨问题。

在这个问题上,包括财政部材料所所长贾康在内的多位专家都曾多次表示,反对将房产税定义为抑制高房价的工具。在房产税与房价的关系上,能够说得通的逻辑链条是,开征房产税,会影响房产持有人的持有成本,这部分成本无法转移,当持有成本高到一定程度,持有人会选择卖出房产,从而增加住宅的供应量,有可能带来价格的变化。

但决定房价的因素还有很多,仅仅开征房产税无法肯定地带来房价的变化。

据统计,全世界对住宅征收房产税的国家和地区有40个左右,都是经济发达地区。但遗憾的是,迄今为止,还没有用房产税抑制房价上涨的成功经验。18世纪末,美国就开始征收财产税,到19世纪中期各州普遍开征了财产税,但扣除通货膨胀因素之后的统计显示,从1997年到2006年美国房价总体上涨了57%。1991年日本为了调控房价,创设了地价税,但并没有起到应有的作用,房地产泡沫破灭后,1998年地产税被停止征收。

韩国2005年开征了综合房地产的持有税,试图抑制房价攀升,但是事与愿违。

开征房产税要达到什么目的

既然无法像舆论所希望的那样达到抑制房价的目的,那么开征房产税的意义到底是什么?

其实,在我国,房产税并不是一个新税种。早在1986年,我国就出台了《中华人民共和国房产税暂行条例》。这个条例规定,房产税依照房产原值一次减除10%至30%后的余值计算缴纳。房产税的税率,依照房产余值计算缴纳,税率为1.2%;依照房产租金收入计算缴纳的,税率为12%。

在当时的环境下,房产税并未覆盖居民住宅。这个暂行条例将个人所有非营业用的房产列入免征房产税的范围。从那时起,房产税在我国基本上就是面向经营性房产。

不过,1998年房改之后,我国房地产市场迅速发展起来,房价大幅攀升,地方政府通过卖地赚得盆满钵满,土地财政开始成为地方发展的一个越来越突出的问题。

不同机构的统计都显示,卖地收入在地方财政收入中的占比越来越大。全国人大常委会委员、财经委副主任委员尹中卿曾引用过一组数据,1999年~2012年,全国土地出让收入总额接近15万亿元,年均超过1万亿元。其中,2011年土地出让收入占当年地方财政收入的比例高达60%以上。

“我国对居民持有的住房没有开征房产税。但由于城市土地国有,政府在土地供应环节处于垄断地位,地方政府获得了高额的土地出让金收入。”张俊伟说,但城市对土地出让金收入的高度依赖也带来了一系列问题,比如推高房价、产生房地产泡沫、导致经济扭曲等。可以说,伴随着房价的持续快速上涨,土地财政的弊端已充分暴露了出来。开征房产税,是重构地方政府收入体系,为经济社会的持续发展夯实基础的一个重要手段。

这也就是说,地方政府对土地财政的依赖是重提房产税的重要原因。北京中原市场研究部总监张大伟告诉记者,地方政府都严重依赖土地财政,但一个现实的问题是土地越来越少,当有一天土地卖完了,地方政府该怎么办?用房产税来取代土地财政是现实的选择,虽然从目前来看,要做到这一点并不容易。

有关征收房产税的意义和目的,贾康曾经写过一篇长文来论述。他认为,开征房产税是必然的选择。我国税制结构中直接税比重偏低成为突出的问题。间接税在全部税收中占比近70%,带来的问题是,愈是低收入阶层,实际的税收痛苦程度越高。另一方面,地方政府没有成型的地方税体系。地方没有大宗稳定的主体税源和收入支柱,不得已就要搞出很多隐性负债,还必然特别看重土地批租,在某一任期之内把土地交易环节的收入一次性拿足,尽可能解决在位者任期之内出政绩的需要。

贾康认为,如果开征房产税,将会产生四个方面的正面效应:第一是增加中国直接税的比重而降低中低端收入者的税收痛苦程度。第二是为解决中国地方税体系不成型的问题而提供地方层面的支柱税种。第三是促使已实施的房地产调控新政体现其应有的“治本”水准。第四是优化收入和财产的再分配以抑制“两极分化”。

房地产税制改革需要新思路

对于是否应该开征房产税,学界、业界一直都存在激烈争论。

实际上,早在2004年,国务院就曾经组织过房产持有环节税收的讨论,相关部门在10个地方推行了数年的物业税模拟评估和试点。但这些空转的试点究竟是什么状况?至今未有官方消息披露。

不过,房产税的推进并未停止。2011年1月28日,重庆、上海开始试点房产税。但两个城市实现的房产税收入非常少,公众预期的效果并没有达到。对房产税是否需要扩大试点的争论多次出现。

尽管争论激烈,但争论双方都认为,我国的房地产税收体系应该进行改革。在我国,房地产行业附着了大量税费,从拿地、建设到出售、再交易,每个环节都有着各种名目的税费,比如契税、印花税、土地使用税、企业所得税、个人所得税、营业税等。

国内一家大型房地产企业的老总告诉记者,房地产业涉及的税种有五六十项,每年涉及房地产业的税收加起来有1万多亿元。中国消费者协会副会长、中国人民大学商法研究所所长刘俊海告诉记者,世界范围内,减税是大趋势。“从实际来看,房地产行业的税负已经不低了,这些税负都转嫁给了买房人,高房价本身就包含了这些税负。如果在这个背景下额外增加一个房产税,对普通老百姓来说,意味着税负的进一步加重。”

从重庆、上海房产税的试点来看,房产税是额外增加的一项税负,两个城市都没有在房产交易环节的税收上做减法。某一线城市地税局的负责人表示,房产税目前的定位还不是特别明朗。如果定位于调控房价,已经有多个国家的实践证明不成功。如果定位于收入功能,也就是说通过这个税种让地方政府提供公共服务、筹集资金,那就需要广税基,将大多数住房纳入征税范围,并且普遍征税。如果定位于调节财富分配,着眼点就应该是存量,在征税对象方面就应关注多套和大面积的、高档的住房。

“从近期目标看,房产税的功能定位可能只是调节功能,也就是针对多套住房者征税。”该负责人表示,要让房产税成为地方政府的主要资金来源,就需要普遍征税,全面覆盖。但目前缺乏相应的基础,也缺乏广泛的社会认同。我国的房价收入比非常高,很多家庭用了全部的积蓄加上贷款才能够买得起住房,如果再征收房产税,心理上难以接受的,也没有付税能力。此外也缺乏征管能力,从目前税务机关的征管能力看,几乎难以实现有效征管。

另一个现实的难点在于,个人住房信息联网一直处在雾里看花的阶段。现有的系统究竟覆盖了多少比例的住房?是不是所有人的所有住房都被统计在案?如果没有这个数据的支撑,房产税的开征从何谈起?

“我们的房产税改革方案和推进思路需要完善。”张俊伟说,我国政府集土地所有者和社会管理者两种身份于一身。在居民承受能力既定的条件下,如果政府为了获得更多的土地出让收入而抬高地价和房价,必然会削弱征收房产税的基础。要在房价明显偏高的背景下开征房产税,只能提高豁免纳税的门槛,把房产税限定在投资类住房上。但这样一来,房产税的主要功能就由为基层政府筹集公共资金演变成调节收入分配。

在张俊伟看来,与其如此,不如构建新型的城市公共收入体系。这包括:履行保障中低收入群体居住权的承诺,通过稳定社会预期构建起平衡“土地财政”负面效应的对冲机制;加强土地出让金使用管理,把地租性收入更多地转到改善中低收入群体生活水平上来,转到改善公共服务质量上来;对居民非必要住房开征房产税,拓宽城市收入的基础;允许地方政府发债,推动城市政府收入体系的平稳过渡。

(据《中国青年报》)