

房产税税率影响因素分析

——以广州市房产税税率设计为例

吴春晓

(暨南大学经济学院 广州 510632)

【摘要】 税率是决定房产税税收规模的一个重要因素。本文通过分析广州市设计房产税税率实例,发现地区 GDP、个人可支配收入、现行房产保有环节税收水平、房产价值、免征面积等是影响房产税税率的主要因素。

【关键词】 房产税 税率水平 个人可支配收入 房产价值

目前,我国正在进行房产税改革试点,房产税改革的核心是税制要素的设计,而税制要素的核心则是税率的设置,它决定了房产税税收收入规模。本文以广州市房产税税率设计为例,分析影响房产税税率的主要因素。

一、税率是由中央政府决定还是由地方政府决定

房产税作为地方的一项财政收入,在重构房产税制要素时,税率应该由中央政府决定还是由地方政府决定?

税率由中央政府决定有以下好处:第一,中央政府决定房产税税率可以降低税收征收和管理成本。中央政府决定全国的房产税税率可以降低地方政府为制定具体的税率花费巨大的财力和物力,更重要的是可避免地方政府出现寻租行为。第二,我国进行房产税改革一个重要的功能定位就是为地方政

府谋求稳定的税源,税率由中央政府决定可以避免各个地区为争夺有利于自己的税收机制而导致税收倾销,这会使全国范围内的税收减少,以致增加地方财政收入的房产税改革流于形式。第三,从改革的经验来看,我国多数税种的税率基本上由中央政府决定,中央的税收立法权比较集中。

税率由地方政府决定有以下优点:第一,地方政府更加了解本地区居民对公共产品或服务的需求,房产税是特定“公共服务”的税收价格,因此税率由地方政府决定更有效率并且更符合当地需求。第二,房产税是以法律的形式将公民的收入分割一部分由政府直接使用,公民会直接地感受到自己缴纳的税收用在什么地方,从而增强公民对政府如何使用税收的监督意识,有利于提高政府税收支出的效率。

分别计算,不能将所有职工加总计算。单个职工分别计算准予税前扣除的住房公积金,有利于鼓励企业为每位职工缴存在大体相同的住房公积金,限制企业为一部分职工缴存在高公积金,而为另一部分职工缴存在低公积金。

2. 将住房公积金的个人所得税前扣除比例确定为 28%。单位和个人实际缴存的住房公积金之和,不超过所在县或区上一年度职工月平均工资 28%(即单位缴存部分 14%+个人缴存部分 14%)的部分,允许在个人应纳税所得额中扣除,超过的部分应按规定缴纳个人所得税。

比如,职工张某所在县或区上一年度职工月平均工资为 3 000 元,本年度张某个人每月缴存住房公积金 400 元,所在单位为张某每月缴存住房公积金 500 元。由于单位和个人实际缴存的住房公积金之和为 900 元(400+500),高于所在县或区上一年度职工月平均工资的 28%(840 元),于是张某可以在个人应纳税所得额中扣除的住房公积金为 840 元,超过部分 60 元(900-840)应按规定缴纳个人所得税。

需要说明的是,将单位缴存部分与个人缴存部分合并计算而不是分开计算是有一定的道理的,因为单位和个人缴存的住房公积金均归职工个人所有,如果分别计算扣除限额的话,可能出现单位和个人缴存的住房公积金之和相同但允许

税前扣除的住房公积金金额却不同的情况,这是不合理的。因此,合并计算有助于体现税收政策的公平性。

随着住房公积金覆盖范围的扩大,住房公积金在个人所得税前的扣除不能仅限于工资、薪金。据《贵州商报》报道,贵阳 2011 年 11 月起把进城务工人员、个体工商户、自由职业者纳入公积金保障体系。根据粤地税函[2005]821 号文可知,按劳务报酬缴纳个人所得税的保险企业营销员(非雇员),存在缴付住房公积金的情况。鉴于上述这些情况的出现,笔者建议,应逐步将个人所得税的其他税目纳入住房公积金税前扣除的范围,以体现涉及不同税目的纳税人之间同等适用住房公积金的税前扣除政策。当然,住房公积金的税前扣除基数和税前扣除比例并不是一成不变的,随着经济社会的发展和居民生活水平的提高,我们有必要依据最新的资料,对税前扣除基数和税前扣除比例及时进行调整。

主要参考文献

1. 新华网. 鲜祖德就如何正确认识和科学计算居民居住支出接受新华社记者采访,2011-05-12
2. 中华人民共和国国家统计局. 2010 年中国统计年鉴. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>.
3. 没单位个人可以自行缴交公积金. 贵州商报,2011-11-10

因此,在进行房产税改革时,税率应该是由中央政府决定一个幅度,各个地方政府根据中央政府制定的幅度选择一个适合当地的税率。也就是说,房产税税率决定权在中央政府手上,而地方政府也有一定的自由裁量权。这种情况比较适合像我国这样各地区差异较大、经济发展不平衡的国家。即使像德国、法国税率由地方政府确定的国家,联邦政府也会对地方的这项权利制定很多的限制措施,以抑制地方政府滥用权力。另外,地方政府应该是指市级政府甚至是区级(县级)政府,这样制定的税率才有灵活性和可适用性。

二、税率的形式

在制定税率时,我们可以选择三种税率:定额税率、累进税率和比例税率。定额税率的优点是征收简单,征收成本较小,但有明显的累退性。例如,不同地区的房产具有不同的价值,但是对相同面积的房产征收同样多的房产税,这有明显的累退性特征。累进税率可以克服房产税可能存在的累退性,更能够体现公平原则,但是征收成本巨大,设计截阻困难。比例税率征收较为简便,设计简单,但可能存在一定的累退性,对税基的设置有较高的要求。

根据我国现实情况,可以考虑先对豪宅和高档住宅征收全国范围内的房产税,采取比例税率,这样容易实施。对一般住宅采用优惠比例税率,可以增强人们对政府行为的监督意识,也可以扩大税源。因此,比例税率是比较可行的选择。

三、广州市的房产税税率设计

广州市是我国最富活力中心城市之一。2001~2011年国民生产总值年均绝对增长20%以上,全市总人口由770万人增长至994万人。国家发展和改革委员会《关于2012年深化经济体制改革重点工作的意见》指出,2012年中国要加快财税体制改革,适时扩大房产税改革试点范围。房价较高,市场相对成熟,二手房代替一手房成为市场交易主体一线城市有可能成为第二批试点范围。广州和深圳被认为是入选试点范围的热门城市。广州市GDP持续平稳增长,2011年GDP总量达到12303.12亿元(参见图1)。广州市房地产市场发展时间较长,其房产税税率的制定有一定的启示。

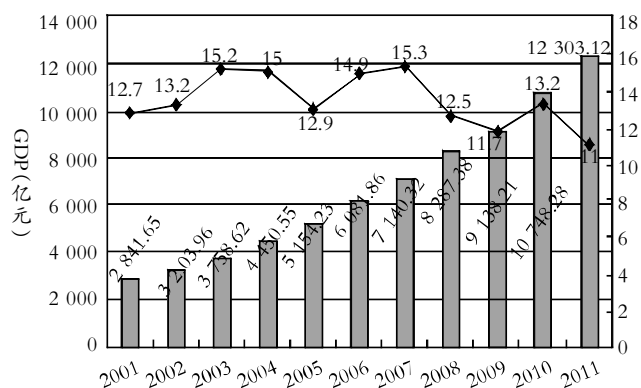


图1 2001~2011年广州市GDP及增速

广州市在具体制定房产税税率时,主要考虑了以下几个因素:人均住房面积、人均可支配收入、房产类型、房产价值、本市GDP和现行房产保有环节税收水平。

1. 人均住房面积。马斯洛需求层次理论将人的需求分为五个层次:生理需要、安全需要、社会需要、尊重需要与自我实现。只有当人某一个层次的需求得到满足后,才会追求更高层次的需求。刚性购房需求一般分为四种,即首次购房、改善型购房、投资型购房和投机型购房。考虑人均住房面积是为了避免因房产税改革而影响居民的基本生活。从税收公平原则与量能原则出发,房产税改革后不能够对本没有支付能力的人征收房产税,因此要设计一个人均免征面积或免征额,这个人均免征面积或免征额可以从满足人的生理和安全需求来考虑。具体而言,应该考察一个成人基本生活至少需要的住房面积,这个面积或换算为的金额就应该免征房产税。

表1 广州市2000~2010年人均居住面积(平方米)

| 年份 | 人均居住面积 | 年份 | 人均居住面积 |
|------|--------|------|--------|
| 2000 | 13.13 | 2006 | 19.45 |
| 2001 | 13.87 | 2007 | 20.00 |
| 2002 | 15.67 | 2008 | 20.54 |
| 2003 | 17.23 | 2009 | 21.01 |
| 2004 | 18.19 | 2010 | 21.40 |
| 2005 | 18.87 | | |

从上表中可以看到近十年广州市人均居住面积有一定的增长,但是增长比较平缓。根据数据求2000~2009年十年的平均值得17.80平方米。人均居住面积在考虑税率设计的免征额时起到了重要的参考作用。

2. 人均可支配收入。人均可支配收入考虑了纳税人的纳税承担能力。2010年,广东省城镇家庭人均可支配收入为23897.8元,2010年广东省的人均国内生产总值为44736元。由此可以推算出广东省人均可支配收入占人均国内生产总值的53.42%左右。这说明在国民财富分配中,国民获得了大头,政府通过税收等手段也获取了必要的积累。

在房产税改革中应该遵循以下原则:科学测算房地产税和房地产开发建设环节收费整体规模与改革后房产税税收总规模相当。考虑广州市人均税负不应该由于房产税的改革而加重,本文采用以下公式衡量微观税负水平:

$$t \leq (p \times I) / v$$

式中:t表示房产税平均税率;I表示人均可支配收入;v表示人均房产价值,P取3.6%,人均房产价值=人均居住面积×商品房均价。

如图2所示,如果广州市根据房产税改革精神,要对拥有住房的纳税人征收房产税,那么按照上述计算公式,广州市改革后的房产税税率应该在0.3%~0.7%之间,具体的税率水平取决于纳税人的个人可支配收入水平与当年房产市场价值。根据广州市2010年的数据显示,广州市商品房成交均价为12479元/平方米,广州市人均住房面积为21.40平方米,其计算公式为:人均房产价值=人均住房面积×商品房均价,通过计算得到广州市房产税平均税率要小于或等于0.345%。这说明人均可支配收入确实是设定房产税税率的一个重要参考因素。

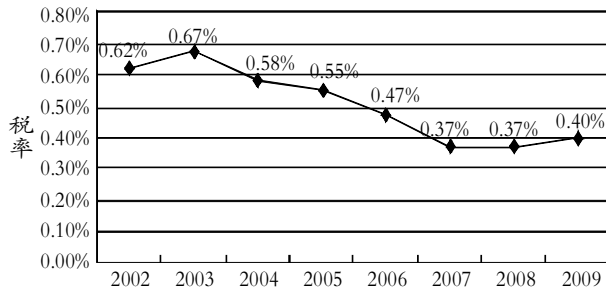


图2 广州市房产税平均税率

3. 房产价值。房产税税率有名义税率和实际税率之分。名义税率适用于估价,实际税率适用于市价。实际税率往往会比名义税率要低。例如,某个房产的房产税的名义税率是5%,该房产的课税价值(估价)是市场价值的70%,那么该房产的实际税率就是3.5%。所以房产价值会间接影响房产税的税收规模。目前,我国评估房产价值的技术条件尚不成熟,原则上是按照房产市场价值的一定百分点作为应税价值,试点单位的重庆和上海两市的房产税就是这样确定的。

4. 现行房产保有环节税收水平。广州市现行房产保有环节征收的税种有房产税和城镇土地使用税。房产税是对拥有营业性用房的纳税人征收的税种,城镇土地使用税是对拥有土地使用权的纳税人征收的税种。本着“减税种”的原则,房产税改革后应该将这两种税收合并为房产税,因此现行的保有环节税收对房产税改革后税率制定有着重要的影响。广州市保有环节征收的税种主要有城镇土地使用税和房产税,1999年至2007年广州市房产保有环节税收占广州市一般预算收入的比重一直维持在5%~6%之间,说明其房产保有环节税负比较轻。我们在制定房产税税率时至少要使改革后的房产税规模比现行的房产保有环节税收要大,因此改革后的税率应该比现行保有环节税率要大。也就是:

$$\pi \geq (A+B)/(s \times v)$$

式中: π 为房产税税率;A为广州市现行房产税税收收入;B为广州市现行城镇土地使用税税收收入;s为年末实有房屋建筑面积;v为单位房产价值。

表2 广州市房产税与城镇土地使用税 税收规模(1999~2010) 单位:万元

| 年份 | 房产税 | 城镇土地使用税 |
|------|---------|---------|
| 1999 | 77 562 | 13 855 |
| 2000 | 90 776 | 14 983 |
| 2001 | 109 140 | 15 030 |
| 2002 | 134 061 | 16 042 |
| 2003 | 146 223 | 16 220 |
| 2004 | 168 904 | 18 536 |
| 2005 | 200 221 | 22 884 |
| 2006 | 239 285 | 29 272 |
| 2007 | 262 053 | 17 790 |
| 2008 | 缺失 | 缺失 |
| 2009 | 349 616 | 194 308 |
| 2010 | 416 964 | 168 718 |

表2说明,广州市房产保有环节税收收入较低,仅仅占该地区当年GDP的5%~6%。

根据公式计算改革的房产税税率应该要大于0.2%。其中,2008年的房产税和城镇土地使用税税收数据缺失,故2008年数据计算为0(参见图3)。

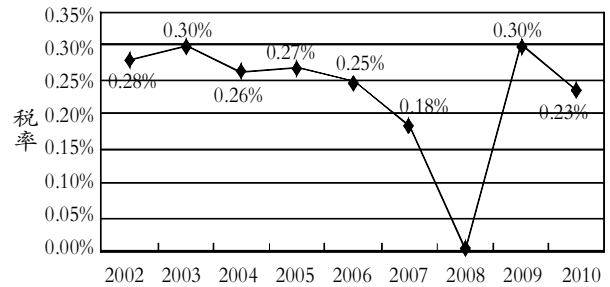


图3 广州市房产税税率最低水平

图3反映了在现行房产保有环节税收规模不变的情况下,广州市改革房产税最低税率水平情况。图中显示房产税改革后税率不应该低于0.18%,如果低于0.18%就会影响地方政府的财政收入,进而影响地方政府提供公共产品的能力。

5. 房产类型。对不同类型的房产征收房产税应有所差别,即应采用差别税率。总的原则是,非住宅房产的税负应该比民用住宅的税负要重。目前,我国仅对非住宅房产征收房产税,税率为1.2%。房产税改革主要考虑对民用住宅征收房产税后应该采取的税率水平。为了提高房屋的自有比率,国家对住宅征收房产税的税率水平应该比商业和工业用途房产的税率要低。地方政府可以设计一个税率表,对不同类型的房产进行分类,不同类别房产适用不同的税率。

四、结论

总之,在设计房产税税率过程中,既要保持中央政府的决定权,又要赋予地方政府一定的自由裁量权,选择税率的形式应更加偏重于采用比例税率,这有利于房产税改革全面推行。根据目前国际房产税税率水平,若以房产价值征税,房产税税率一般应定在1%~3%的范围内。但是,我国在设计房产税具体税率水平时,除了要参考国际水平,还要考虑我国具体某个地区的个人可支配收入、人均住房面积、房产类型、房产价值、地区GDP等因素的影响。本文根据广州市的相关数据,推测广州市在改革房产税过程中,制定的房产税税率处于0.18%~0.67%的范围中,这种测量考虑了“宽税基、减税种、降税率”的基本原则。同时,这种测算考虑了纳税人(微观)的纳税能力以及政府(宏观)收入规模。

主要参考文献

1. James Alm, Rober D. Buschman, David L. Sjoquist. Rethinking Local Government Reliance On The Property Tax. Regional Science and Urban Economics, 2011; 3
2. 刘明慧. 物业税功能定位与税制要素设计. 税务研究, 2009; 10
3. 倪冰, 袁安杰, 陈达. 我国物业税税率决定因素与税率模型——基于计税系数的改进. 商业文化(上半月), 2011; 5
4. 胡洪曙. 财产税的税率设计研究. 财贸经济, 2010; 10