

房地产税税基批量评估分析

——基于某市存量房交易的经验数据

张标敏,洪和平,王建南,陈 奕

(厦门市地方税务局,福建 厦门 361012)

摘要:税基批量评估是房地产税制改革的关键环节。利用某市存量房交易计税评估工作取得的经验数据进行实证分析,发现税基批量评估存在信息质量不高、纳税人申报均价和评估均价均未能及时、充分反映市场价值等问题。为此,基于房地产税改革视野,税基批量评估应当准确定位房地产税的功能、搞好税基批量评估数据库建设、提高评估结果公信力、解决纳税人“逆向选择”难题和妥善处理评估异议。

关键词:房地产税;税基批量评估;实证分析;税收征管;功能定位

中图分类号:F812.42

文献标识码:A

文章编号:2095-929X(2015)02-0064-06

近年来,随着我国房地产经济的快速发展,在借鉴国际房地产税政策实践的基础上,研究推进房地产税改革成为我国学者研究的热点和焦点问题,学者们并就征税对象、征税范围、计税依据、税率等方面进行了广泛而深入的探讨。2013年,十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出:“深化税收制度改革,完善地方税体系,……,加快房地产税立法并适时推进改革”。房地产税改革箭在弦上。作为房地产税改革的重要一环,税基批量评估是影响税制改革进程的重要技术保障。

关于税基评估,国内学者普遍认为批量评估可以兼顾税收的公平和效率原则,采用批量评估技术是必然选择。综合来看,税基批量评估主要集中在以下几个方面:一是引进与介绍批量评估理论。纪益成^[1]较早即对税基评估做了理论上的介绍,同时,纪益成等^[2,3]系统介绍批量评估方法原理,并为我国房地产税基价值评估提出若干建议。二是探索评估方法的选择和税基批量评估模型构建。郭庆等^[4]将房产分为商业、住宅、工业和特殊等四类不动产,提出分别用收益法、市场法和成本法进行评估,并提出评估分区构建的基本原则。樊慧霞^[5]则认为我国应建立以“市场比较法为主、成本法和收益法为补充”的评估方法体系。三是阐述税基批量评估的基础性工作问题。国内学者从部门房地产信息共享、基础信息采集、异议机制建立以及GIS的拓展应用等展开研究,如樊慧霞^[5]认为建立专业化、专门化的税基评估数据库,建立科学、合理的数据采集制度和通畅的数据采集渠道,及时获得或更新数据并保持数据的完整性和有效性是开展税基评估的基础。四是利用房产交易数据进行税基批量评估的实证分析,论证税基批量评估技术的可行性。乔志敏等^[6]通过对2006年北京市4个内城区二手房交易数据的多元回归分析,建立不动产价值批量评估模型。耿继进等^[7]结合批量评估的技术思路,以深圳市二手住宅计税价格批量评估为例,构建了以长期趋势法、成本法为基本原理,结合

收稿日期:2014-11-20

作者简介:张标敏,男,福建宁化人,厦门市地方税务局注册会计师、注册税务师,研究方向:税收理论与实践;洪和平,男,福建南安人,厦门市地方税务局中级会计师,研究方向:税收理论与实践;王建南,男,福建厦门人,厦门市地方税务局中级经济师,研究方向:税收理论与实践;陈奕,男,福建惠安人,厦门市地方税务局中级经济师,研究方向:税收理论与实践。

地理信息技术(GIS)的批量评估模型。周自明^[8]以杭州市住宅用地交易数据,运用自动评估模型进行房地产价值批量评估。黄梦吟等^[9]利用宁波市二手商品住宅交易实例进行了实证研究,探索建立结合GIS的批量评估模型。

从已有研究以及房地产税改革的指向来看,税基批量评估是未来房地产税征收的关键、且具有技术可行性是共识,然而目前国内有关税基评论评估实务运行研究相对较少,指导房地产税改革税基批量评估实践的有效性较弱。

一、存量房交易计税评估工作的实证分析

存量房交易中,普遍存在利用“阴阳合同”逃避税费的现象。利用税基批量评估技术核定存量房交易计税价格,是目前全国地方税务系统的普遍做法,也取得了一定的成效。本文利用某市存量房交易计税评估工作中2012年7月至2014年4月近4.45万件存量住宅房地产交易数据实证分析税基批量评估的运行情况,并分析存在的一些问题。

(一) 存量房交易计税评估工作总体情况

根据财政部、国家税务总局的要求,2012年7月以来,某市地税局依据税法赋予的核定计税价格的权力对其全市范围内的存量房开展计税评估工作,据以确定计税依据,以解决存量房交易普遍存在的通过“阴阳合同”侵蚀税基而带来的税费流失问题。

从某市存量房交易计税评估工作实践来看,该项工作总体运行平稳有序,取得了“两低两高一增加”的成效:即降低了税收风险和执法风险、降低了办税成本,提高了办税效率、提高了税收遵从度,增加了地方税费收入,社会接受度高,没有造成存量房交易的异常变动,客观上也促进了房地产市场的健康发展^[10]。

(二) 模型建立与参数设置

1. 建立评估模型。根据评估原理,结合房地产交易实际情况,对存量住宅房地产交易采用市场法中的间接比较法进行评估,并据此建立评估模型,即:

$$P_j = P_i \prod_{i=1}^n X_i$$

其中: P_j 为待交易存量住宅房地产的评估价, P_i 为待交易存量住宅房地产所在评估分区的样本价(标准价), X_i 为影响 P_j 的主要因素(评估参数)。

2. 参数设置。根据房地产评估实践,将影响存量住宅房地产评估价 P_j 的评估参数 X_i 归纳为坐落地、建筑面积、所在楼层、是否带电梯、建筑结构、建成年份、朝向、房屋景观、装修等关键指标。其中,坐落地参数最为重要,其作用在于确定样本点及样本价;其他指标则赋予评估经验值,据以对样本价进行修正。

(三) 数据来源与数据库的建设

1. 借助中介机构力量建设样本数据库。通过政府采购程序,向评估专业机构采购存量房计税评估技术标准(含样本数据库、参数及参数赋值)。同时,组织专家组验收论证。为实现批量评估目的,对某些区域因素相同或近似的房地产纳入同一个评估分区。

2. 开发存量房交易税基批量评估系统。基于现有税收征管系统,通过开发存量房交易税基批量评估系统(以下简称评估系统),固化评估数学模型和存量房计税评估技术标准,实现对存量房交易的自动批量评估,提高征管效率。

3. 通过第三方采集存量房信息。评估系统自动批量评估的前提是获得存量房信息。为此,通过国土房产局房产信息系统获取存量住宅房地产基本信息,但朝向、景观和装修等三个评估参数信息需要纳税人提供。

4. 建立评估异议解决机制。以公平、简便、有效化解征纳矛盾为原则,在现行税收法律法规框架下,制定统一适用的异议争议解决办法,保障纳税人的行政救济权。

(四) 存量房交易税基批量评估实证分析及其存在的问题

因样本价 P_j 和参数赋值 X_i 系由独立第三方制定并经专家验收论证,本文不对其准确性、合理性进行检验。本文重点对存量房信息申报质量以及评估系统数据质量进行实证分析,检验税基批量评估运行成效并解析存在的主要问题。

1. 纳税人信息申报质量分析。存量房信息通过第三方——国土房产局采集,但朝向、景观、装修信息则需要纳税人自主申报。从评估系统运行结果分析来看,纳税人自主申报信息的意愿虽然有所上升(见图1),但在信息不对称下,纳税人自行申报存量房信息质量仍有待提高。

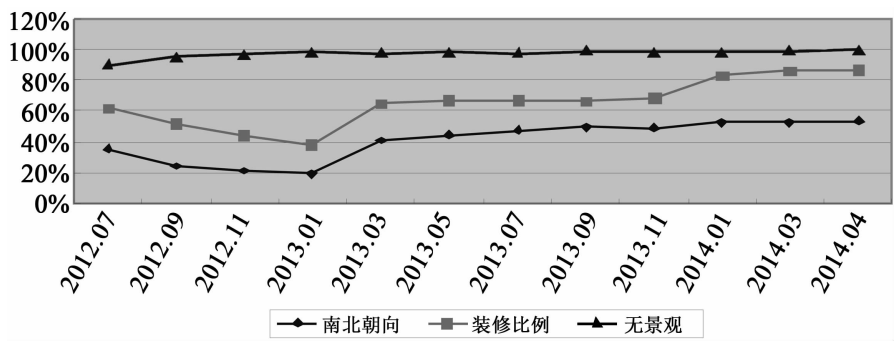


图1 存量住宅房地产纳税人自主申报信息质量分析

从图1可以看出,纳税人在申报朝向(南北)和装修两个参数时,呈现较大波动状态,而申报景观因素时,几乎一致选择没有景观。这其实反映了大部分纳税人的普遍心理,即涉及自身经济利益且税务机关无法准确掌握此类信息的情况下,“理性”选择“利己”,即不主动申报准确信息。

2. 评估系统自动生成的“市场价值”合理性分析。理论上,只要样本点设置合理、标准价能够代表市场水平且纳税人如实申报信息,评估系统自动生成的评估均价能够反映市场价值(本文以挂牌均价^①代替)、申报均价也应和评估均价接近,即 $\alpha \leq P_j/P_m \leq 1$ 、 $\alpha \leq P_r/P_j \leq 1$,其中 P_r 为纳税人申报均价、 P_m 为市场价, α 的取值取决于估价误差(理想状态下 α 应当接近1)。

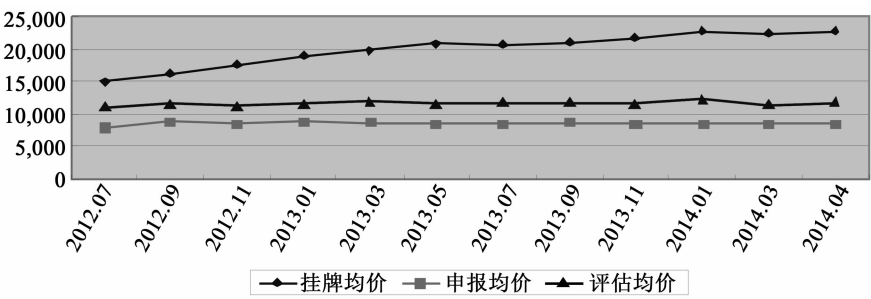


图2 纳税人申报均价和评估系统评估均价走势

纳税人申报均价和评估均价均未能及时、充分反映市场价值且呈逐渐偏离趋势(见图2)。

一是纳税人如实申报交易价格的意愿实际在下降。纳税人在事前不知道评估均价的情况下,产生了“逆

^①挂牌均价是指住宅持有人或中介机构在网络上公开的拟转让存量住宅房地产的价格,虽与实际成交价有一定的差异,但基本反映了市场价格水平。

向选择”的结果,即“理性”选择“低报价格”,再“被动”接受评估均价尤其是政策允许下浮后的计税评估价值,从而达到“税费最少、利益最大”目的。

二是标准价调整不及时。随着时间推进,评估系统的评估基准日(2011 年 12 月 31 日)没有改变,未能及时调整标准价,而此期间房地产价格已经大幅上涨,使得系统评估值无法及时、准确反应房地产市场价值。这是评估均价曲线近似直线并偏离市场价值的主要原因。

三是样本点调整不到位。新建商品住宅上市交易^①比例逐渐上升,但没有相应增加样本点,新上市存量住宅房地产因无法匹配其所在小区样本点而自动适用评估大分区样本^②,使得适用评估大分区样本的比例逐渐上升(见图 3),也客观上造成评估均价逐渐偏离市场价值。

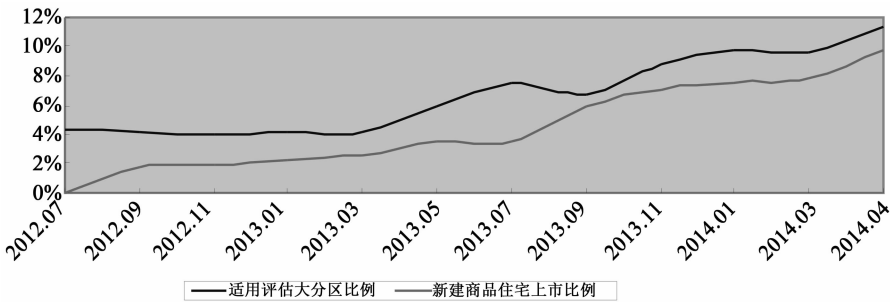


图 3 适用评估大分区样本以及新建商品住宅入市交易情况

注:(1)适用评估大分区比例 = 某月适用评估大分区交易件数/当月住宅交易件数 × 100% ;(2)新建商品房入市比例 = 某月 2012、2013 年建成交房进入存量房交易的件数/当月住宅交易件数 × 100% 。

3. 纳税人接受度分析。为维护纳税人的行政救济权,某市地税局建立了异议处理机制,即纳税人对评估系统自动评估的评估结果有异议的,可以申请复核。换个角度讲,如果纳税人因评估系统不完善、样本点设置不合理和标准价调整不及时等原因而申请复核越多,说明纳税人对评估结果的接受度越低,同时也表明评估系统不合理、不完善。

2012 年 7 月至 2014 年 4 月,纳税人提出的异议复核申请近 270 件,占总交易件数的 0.61%,这其中 268 件系司法判决、裁定以及拍卖等法律上认可的售价明显偏低而有正当理由的情形,也就是说每 2.2 万件存量住宅房地产交易仅有一件由纳税人申请复核的交易。从复核结果来看,上述两件复核申请是因结构因素提出的,且最终税务机关的复核均价也远高于纳税人的申报交易价。

从运行来看,纳税人接受度高,既有下浮比例因素,也有样本点、标准价调整滞后因素,但总体而言,存量房交易计税评估工作为社会广泛认可。

二、做好房地产税税基批量评估工作的对策建议

总体来看,存量房交易计税评估工作的顺利推进,为房地产税改革作了技术论证和提供了实践基础,同时也暴露了数据库建设、评估结果公信力、评估异议处理、纳税人逆向选择等问题,需要在房地产税改革中系统

①新建商品住宅上市交易是指房地产开发企业开发的新建商品住宅竣工交付后,纳税人通过存量房交易市场再次上市的房地产交易。

②评估大分区样本是为了解决待交易存量住宅房地产无法准确匹配已有的具体评估分区样本点的问题而以街道为区域设置的样本。

解决。为此,结合存量房交易计税评估工作实践,就房地产税改革税基批量评估提出以下对策建议。

(一) 准确定位房地产税的功能

理论上,房地产税具有筹集财政收入和调节收入分配的功能,而作为其技术保障,需要明确税基批量评估的目的在于要求获得存量房“市场价值”,还是在于得到税法上基于征税目的的“市场价值”(征税评估价值)。

如果要获得市场价值,批量评估的前提是能够把握所有存量房的实时具体信息以及建立足够多的样本点并及时调整样本价。这是社会评估机构的功能,需要花费巨大的人力、物力和财力。

如果仅要得到税法上的“征税评估价值”,则需要确定房地产税法允许的“征税评估价值”(P_t)与市场价值 P_m 的差异度,即 $\beta(\beta = P_t/P_m)$ 的下限取值,而不由纳税人自行申报房产价值(P_r)。同时,还需要明确开展税基批量评估的周期以及是否需要建立增长限制机制,这需要民主决策实现。

从存量房交易计税评估实践来看,仅存量房计税评估技术标准的更新就需要花费大量时间,税务机关要实现社会评估机构的功能显然不现实。因此,建议参考国外的税基批量评估,在房地产税主要满足地方政府提供公共产品和服务的前提下,建立以征税为目的的税基批量评估体系,效率前提下兼顾公平原则。

(二) 搞好税基批量评估数据库建设

存量房基础信息涉及面广,包括坐落地址、小区名称、房产类别、建筑结构、建筑面积、房型、建成年份以及房产所有者信息等,而需要通过国土、房产、建设、规划、民政等部门获取这些信息。

一般而言,从征税效率以及执法刚性考虑,税基批量评估应由税务机关完成。而如果无法解决存量房基础信息部门共享以及数据库建设问题,将不利于未来房地产税的征管。因此,需要赋予其他部门为税务机关提供存量房基础信息的法律义务。

另一方面,税基批量评估也涉及评估参数以及样本数据库的建设。这些数据的采集,也需要赋予税务机关获取的权限,即由税务机关借助专业评估机构力量完成批量评估模型的建立和参数的设置,并建立相应的数据库,避免评估的随意性,以确保评估结果的公允性、公正性。

(三) 提高评估结果公信力

税务机关作为税基批量评估的主体,其评估结果(征税评估价值)如何为社会所认可,是一个关键问题。

从目前来看,社会对税务机关开展的存量房交易计税评估质疑主要体现在以下方面:一方面,征管法以及税法赋予税务机关核定计税依据的权力,然而税务机关却没有法律规定的评估资质,评估结果公信力受到挑战。另一方面,税务机关的评估工作受税收征管工作的性质约束,社会公众一般无法对评估过程以及评估结果的公允性进行监督,也容易为社会误解。

尽管存量房交易计税评估工作借助专业评估机构的力量制定评估技术标准并由专家验收论证,从而减轻社会的质疑,但房地产税税基批量评估涉及房产所有者利益,需要更高层次的公信保证。因此,房地产税改革应当在法律层面解决税基批量评估结果的法律地位以及公信力问题,并赋予税务机关相应的税基批量评估资格。同时,基于征税目的的“价值评估”,也应当平衡公平与效率原则,即在功能定位下税务机关从征税效率考虑,建立一个更加为社会公众所能接受的评估机制。

(四) 解决纳税人“逆向选择”难题

存量房交易计税评估工作实践一定程度上促进纳税人遵从度的提高,但在存量房交易现金交易较多、部门间缺乏有效沟通以及纳税人事前不知道评估系统生成结果等信息不对称情况下,不可避免会产生“逆向选择”的后果。同样道理,房地产税批量评估同样存在信息不对称问题。

因此,税基批量评估要解决纳税人“逆向选择”问题,一方面尽可能由税务机关自行获得以不需要纳税人

申报为前提的存量房信息,这就要求税基批量评估所需要的参数尽可能简化,诸如装修、景观、朝向等易受纳税人申报影响的因素尽量剔除;另一方面,需要社会信用体系相扶持,制定相应的制度惩罚“失信行为”。

(五) 妥善处理评估异议

准确的评估有赖于信息的掌握。因税务机关和纳税人存在极大的信息不对称,一方面,纳税人普遍无法掌握评估技术、评估原理,税务机关也无法完全掌握纳税人真实、完整的存量房信息,造成在异议复核方面难以达成满意的一致;另一方面,评估异议复核主要依据征管法及其实施细则,尚无完善的技术处理规则,异议处理的效力难免会受到纳税人的质疑。

因此,合法有效处理税基批量评估的异议,需要从法律层面上确定税务机关和纳税人的权利义务,建立相应的纠错容错机制,减少因评估异议带来的税务机关和纳税人双方的效率损失。

参考文献:

[1] 纪益成. 税基评估有关问题研究[J]. 国有资产研究,1999(6):26-28.
[2] 纪益成,傅传锐. 批量评估:从价税的税基评估方法[J]. 中国资产评估,2005(11):5-9.
[3] 纪益成,王诚军,傅传锐. 国外 AVM 技术在批量评估中的应用[J]. 中国资产评估,2006(3):13-18.
[4] 郭庆,尉京红. 关于分区构建我国物业税税基评估模型的设计思路[J]. 财会研究,2010(6):27-28.
[5] 樊慧霞. 优化我国房地产税基批量评估方法体系的政策建议[J]. 科学与管理,2011(1):53-55.
[6] 乔志敏,李德峰,邹文军,周战强. 基于财产税征收的不动产价值评估——对北京市 4 个内城区的实证分析[J]. 城市经济,2009(3):81-86.
[7] 耿继进,何素芳. 房地产计税价格批量评估实证研究[J]. 地理空间信息,2011(6):27-31.
[8] 周自明. 国外房产税税基评估技术的借鉴及本土化应用[J]. 涉外税务,2012(12):27-30.
[9] 黄梦吟,郭化林. 基于 GIS 的房地产税税基批量评估[J]. 财会月刊,2012(6):49-53.
[10] 陈奕,张标敏. 厦门市存量房交易计税评估实证分析[G].//厦门市地方税务局 2013 年度税收调研论文集.

Mass Appraisal Analysis of Real Estate Tax Base
——Based on Empirical Data of Housing Stock Transactions

ZHANG Biaomin, HONG Heping, WANG Jiannan, CHEN Yi
(Xiamen Local Taxation Bureau, Xiamen 361012, China)

Abstract: Tax base mass appraisal is a key to real estate tax reform. An empirical analysis is conducted based on the data of a city’s housing stock transaction taxation evaluation and such problems in tax base mass appraisal are found as poor quality information, the average declaration and evaluation price failing to reflect market value timely and fully, etc. From the perspective of real estate tax reform, tax base mass appraisal should position accurately the function of the real estate tax, build well the tax base mass appraisal database, improve the credibility of appraisal results, solve the taxpayers’ “adverse selection” problem, and handle properly the dissents concerning appraisal.

Keywords: real estate tax; tax base mass appraisal; empirical analysis; tax administration; function orientation

(责任编辑 高 琼)