

# 房地产开发企业土地增值税预征政策改革分析

——基于应对人口老龄化、防风险稳增长背景

白彦锋<sup>1</sup>, 朱雯钰<sup>2</sup>, 尹俊烨<sup>1</sup>

(1. 中央财经大学 财政税务学院, 北京 100081;

2. 中国社会科学院大学 应用经济学院, 北京 102488)

**摘要:**中国经济经历三十多年高速增长, 房地产开发行业作为支柱行业贡献可观, 但现在房地产开发企业可持续发展问题凸显。中国老龄化程度持续加深造成商品房需求转弱导致主营业务收入下降, 同时减缓城镇化进程造成房地产开发企业过度竞争面临利润减少问题, 高周转、高杠杆生产经营模式和宏观政策调控也使其出现流动性减弱、资金链断链的风险, 目前的困境导致房地产开发企业对我国宏观经济稳定增长的拉动作用放缓。土地增值税是我国房地产开发企业税率最高的税种, 并且具有调节房地产市场的功能, 其主要通过预征环节缴纳税金。因此, 房地产开发企业土地增值税预征制度有必要作为调控企业现金流的工具进行相应的改革, 缓解企业资金周转压力, 帮助房地产开发企业应对当前问题。

**关键词:**人口老龄化; 房地产开发企业; 土地增值税预征

**中图分类号:** F810.42

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2095-929X(2024)02-0005-13

## 一、引言

改革开放以来, 住房商品化制度改革带动中国市场经济体制建立, 房地产行业成为国民经济的支柱产业, 其重要性体现在多个方面。首先, 房地产行业直接产生的国内生产总值占全部国内生产总值的份额不容小觑, 2021 年房地产的国内生产总值占比为 6.8%<sup>①</sup>; 其次, 房地产行业上下游链条企业复杂繁多, 上游不仅有钢铁、建材等原材料供应商企业, 还有建筑、设计等服务类型企业以及金融机构, 下游有提供销售服务的房屋中介企业、提供售后居住服务的物业公司以及家装、设计、家电等一系列与房屋配套需求相关的企业, 房地产及相关行业占中国经济总量的比重为 13%~14%<sup>②</sup>, 与房地产相关的产业涉及的链条之长、覆盖面之广使其重要性不言而喻。该产业链条对于就业不可或缺, 据统计至 2021 年以来, 房地产行业从业人数达到 1 500 万, 且其总产出每增加一亿元就可以拉动各行业就业 351 人<sup>③</sup>。房屋需求是中国居民的刚性需求和投资需求, 其占据中国城镇居民家庭资产的六成, 房地产贷款及其押品贷款占全国金融贷款资源的 39%<sup>④</sup>, 关乎居民财富的

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“推进共同富裕的数字财税治理研究”(22VRC121)。

**作者简介:** 白彦锋, 男, 河北新乐人, 博士, 中央财经大学财政税务学院教授、博士生导师, 研究方向: 财税理论与政策。

①数据来源: 国家统计局网(<http://www.stats.gov.cn>)。

②数据来源: 国务院发展研究中心信息网(<https://h5.drcnet.com.cn/>)。

③数据来源: 中国政府网(<https://www.gov.cn/>)。

保值性和金融市场资金的稳定性;政府发挥市场主导作用离不开持续、稳定的财政收入,而房地产企业的专项税费、土地出让收入是主要财政收入来源,房地产企业为政府获取财政收入、发挥财政职能做出了近半的贡献。然而,自 2021 年以来,中国房地产行业进入下行时期<sup>①</sup>,商品房销售市场出现大规模萎缩,企业销售收入下降态势严峻,房地产企业资金规模大幅缩水,全国房地产开发投资增速逐年下滑,房屋稳定交付的安全问题十分突出<sup>②</sup>。房地产行业被武汉等多地政府划归为困难行业,行业规模筑顶,市场表现冷清,利润下滑严重,我国房地产行业现状萧条。2022 年房地产龙头企业万科再度传达出“中国房地产行业已经进入黑铁时代”的讯号<sup>③</sup>。

基于房地产行业的重要性及困境现状,我国将化解房地产行业风险、助其平稳过渡列为当前重要的经济工作。房地产行业在 2023 年经历短暂的“小阳春”,全国房地产开放投资变化率有所回升,但截至四月,房地产市场的投资额仍处于下降趋势,2023 年 1—3 月同比下降 5.2%<sup>④</sup>,可见 2023 年后市场内生动力仍不足,需要进行宏观调控。中央财经办副主任韩文秀解读 2022 年中央经济工作会议精神时谈到:有效防范化解重大经济金融风险的重中之重是防范化解房地产市场风险,提供足够的流动性,有效防范化解优质头部房企的风险。识别房地产行业困局的成因是我们防范房地产风险的第一着手点,目前对于房地产行业困局成因的观点呈现多样化,梁若冰等<sup>[1]</sup>研究表明政府的限购政策会影响投资者预期,从而显著降低上市房地产企业的市场价值,分析我国房地产开发企业出现严重债务问题与房地产行业的高杠杆率运行模式高度相关,同时也受到我国资本市场发育不完善而使得融资结构单一的影响;黄奇帆<sup>[2]</sup>则将房地产市场下行归咎于政府的房地产调控政策缺失公平与事实条件,归咎于房地产企业高库存高负债高周转的经营模式则忽略了其过去长期存在的合理性,下行主要与人口增长进入拐点、老龄化进一步加重等边界条件有关;徐辉和荣晨<sup>[3]</sup>认为人口增长和人口结构变化、住房贷款利率等政府调控手段分别是影响中国房地产市场的长期因素和短期因素。2022 年 12 月 15 日,国务院副总理刘鹤公开发表致辞称,针对房地产当前出现的下行风险,除已出台的一些政策外,正在考虑新的举措<sup>⑤</sup>。目前已出台的政策包括降低房贷利率、降低首付比例、放松金融监管等房地产市场需求端政策和金融政策。此时,财税政策作为重要调控工具同样应该为增加房地产企业流动性、化解房地产企业风险加力增效。

税收政策主要通过减免税费、延缓税费缴纳等措施减轻税收负担,为企业发展留存内部积累资金<sup>[4]</sup>。土地增值税是我国为宏观调控房地产市场而出台的一项税收杠杆,其税率为我国房地产企业现有税种中最高税率,且征税范围覆盖面广,是房地产开发企业资金流出不可忽视的部分,目前采用预征与清算双环节结合的方式,对于房地产企业来说,纳税资金流出主要在预征环节,但 1994 年土地增值税开征以来,房地产开发企业在土地增值税预缴环节长期存在着预缴税额高于实际税额,企业资金被过度占用的情况,这加重了房地产企业的经营负担。寇明婷等<sup>[5]</sup>认为税收政策对企业直接的影响表现在成本的降低上,因此,化解房地产企业税收流动风险需要对土地增值税预征环节做出政策变革,现有文献多从房地产企业土地增值税筹划管理、预征与

①根据 Wind 数据,2021 年全国土地购置面积同比下降 15.5%、全国房地产投资增速回落 2.6 个百分点,2021 年第四季度全国商品房销售额同比下降 13.4%。

②国家统计局数据显示,2022 年商品房销售面积同比下降 24.3%,商品房销售额同比下降 26.7%;房地产开发企业通过国内贷款、外资、自筹资金、定金及预收款、个人按揭贷款渠道获取的资金金额同比下降 25.9%,其中定金及预收款渠道筹措的资金较 2021 年下降 33.3%,全国房地产开发投资 132 895 亿元,比上年下降 10.0%;房地产开发企业房屋施工面积同比下降 7.2%,其中新开工面积下降 39.4%,房屋竣工面积下降 15.0%。截止 2022 年 12 月 31 日,武汉、杭州等 32 个重点监测城市已停工延期交付的问题项目累计尚未交付套数为 407 956 套。

③参见《郁亮主席在万科集团 2022 年会上的总结发言》。

④数据来源:国家统计局网([https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202304/t20230418\\_1938709.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202304/t20230418_1938709.html))。

⑤参见 2022 年 12 月 15 日国务院副总理刘鹤在第五轮中国-欧盟工商领域和前高官对话上的书面致辞。

清算环节衔接等方面进行探讨,暂未讨论房地产企业土地增值税预征规则存在的问题以及如何对其进行优化,更未将其与房地产企业流动性危机联系起来。因此,本文将具体分析房地产企业目前所面临的我国老龄化程度进一步加深引致的宏观长期困难,及其自身经营模式带来的微观短期困难,并在识别房地产开发企业风险的基础上探讨土地增值税预征政策改革对其解决困难的必要性及改革措施,以期为我国利用税收政策帮助房地产企业稳定健康发展提供参考。

## 二、我国房地产开发企业的主要困境

房地产开发行业体量之大、关联行业之多、关乎民生问题之重均使我们不得不迫切关注房地产行业问题,提供舒缓行业困境的保障措施。因此,本文将分析房地产开发企业当下面临的困境。

### (一) 人口老龄化现象阻碍房地产企业发展

#### 1. 人口老龄化现象导致商品房消费意愿下降

我国自 2000 年迈入老龄化社会后,人口老龄化的程度持续加深。国家统计局在 2023 年 1 月发布的人口数据显示,2022 年全国人口比上年末减少 85 万人,人口自然增长率为 $-0.60‰$ <sup>①</sup>,出现人口的负增长。当下,人口作为基础因素出现负增长,除了对经济社会发展的具有长期的非线性影响过程外,对作为经济社会中重要组成部分的房地产行业也会产生持续的负面影响<sup>[6]</sup>。从长期来看,各地区的居民是房地产企业需求的一大主体,房地产行业的市场需求与居民年龄结构密切相关<sup>[7]</sup>,人口是决定房地产市场发展的重要基础,而这也直接影响着地产企业的营收和经营状况。2023 年 3 月份,商品房销售面积同比下降 1.8%,内需问题仍有待解决<sup>②</sup>。图 1 数据展示的 2014—2022 年我国的房地产开发企业商品房销售面积的累计同比增速证实如今商品房销售正处于下降的阶段。

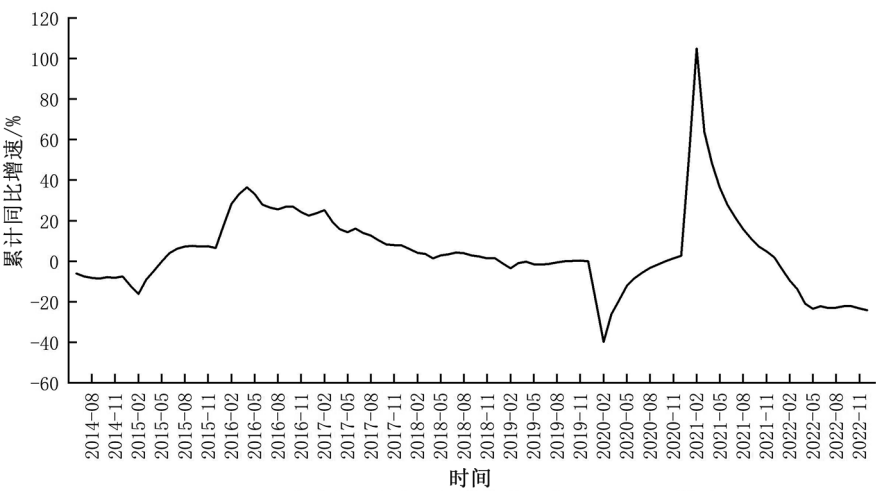


图 1 2014—2022 年我国房地产开发企业商品房销售面积累计同比增速

在人口增量不断减少的背景下,人口老龄化问题对居民购房需求的负向影响不断加剧。有学者指出中国的住房需求将随着人口老龄化逐年下降<sup>[8]</sup>,也有学者表明人口年龄结构对住房需求的影响呈现一个“倒 U 型”曲线,即随着老龄化发展,居民的住房需求先上升后下降<sup>[9]</sup>,还有学者认为中国在老龄化的背景下,曲线已经由上升转向下降趋势<sup>[10]</sup>。通过对比分析 2014 年至 2022 年 65 岁及以上常住人口所占比重以及房地产

①数据来源:国家统计局网([https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228\\_1919011.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html))。  
②数据来源:国家统计局网([https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202304/t20230418\\_1938709.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202304/t20230418_1938709.html))。

开发企业商品房的销售变化百分比的情况(如图2),可以看出,商品房的销售面积和销售额的变化情况在2016年达到增长的峰值后,随着人口老龄化的程度加重,出现下降趋势,并在2021年后出现负增长,更是在2022年分别降至-0.27、-0.24,达到了2014—2022年以来的最低值。我国的住房需求受年龄、收入和文化观念的影响,老年人仅依靠社会保障资金和赡养费无法支付巨额的房产金额,加之我国老年人消费观念偏为保守,生活观念较为节俭,也使得在房地产市场前期持续升温后的今天,居民对商品房消费意愿下降。

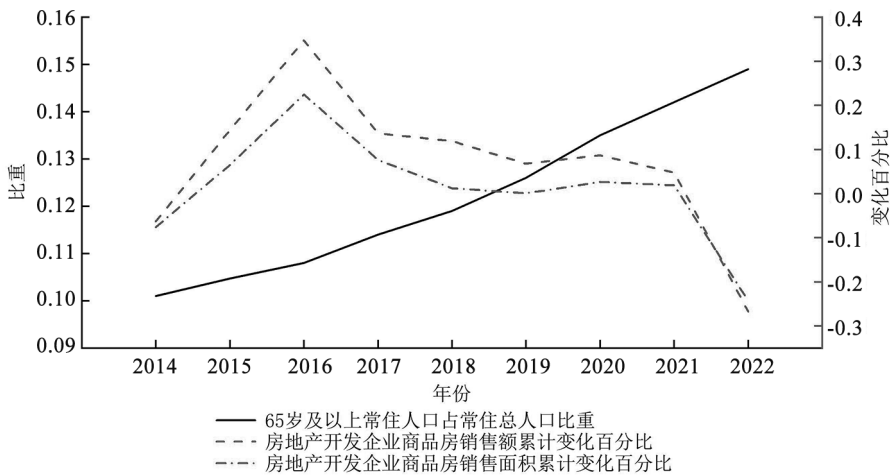


图2 2014—2022年我国人口结构与房地产销售关系分析

数据来源:国家统计局网站。

2.人口老龄化现象减缓城镇化进程

人口结构的老龄化会导致劳动力的迁移变少,城镇化减缓。自1980年中国城镇化进程加快至今,城镇化率从19%上升至65%<sup>①</sup>,在老龄化不断发展的今天,即将到达阶段性的拐点<sup>[11]</sup>。城镇化中青壮年的流动与当地房价密结相关<sup>[12]</sup>,城镇化初期,非城镇人口中的青壮年多选择去城市发展<sup>[13]</sup>,但随着老龄化程度的不断加深,去往城市发展的青壮年人数会随之减少,劳动力迁移意愿的减弱会导致城镇化发展减缓。城镇化进程减缓进一步导致房地产企业利益受损,城市新增需求群体减少导致住房需求的减弱,房价会因此出现停滞甚至下滑<sup>[7]</sup>。同时地区内房地产企业可投资项目减少,引发激烈的竞争,带来行业挤兑和过度投资会使企业获得较低的利润,也因为承担巨大风险而造成收益下降<sup>[14]</sup>。

(二)房地产开发企业经营风险急剧增长

房地产开发企业目前最严峻的问题是资金周转,图3分析了其在投资、筹资及营运环节重重叠加产生的现金流问题,可以看到,房地产开发企业资金周转压力巨大并随时面临现金流断裂的严重风险。

第一,在投资环节中,商品房自身属性导致其建筑周期长、资金投入大、周转压力大。2022年7月28日中共中央政治局会议对房地产开发企业的房屋交付安全问题提出“保交楼、稳民生”的工作任务,内外要求使房地产开发企业现金流出需求巨大<sup>[15]</sup>。

第二,在筹资环节中,房地产开发企业面对较为严峻的融资困境,其融资方式单一,多数企业采用高负债、高周转的经营管理模式<sup>[16]</sup>,使企业承受巨大的贷款本息偿付压力。2020年8月20日中华人民共和国住房和城乡建设部及中国人民银行联合宣布房企融资的“三道红线”政策,限制房地产企业负债规模,堵塞房地产开发企业的融资渠道。部分中小房地产企业的融资体系也尚不健全,信贷融资为主、股权信托债券为辅的传统融资方式很难有效调整企业资金配置<sup>[17]</sup>,内需外紧的情况使现金流出需求巨大、流入难度加剧。

①数据来源:国家统计局网([https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202\\_1896587.html](https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896587.html))。



第三,在营运环节中,房地产开发企业为实现“去库存”目标采取低价销售<sup>[18]</sup>,2016 年年底的中央经济工作会议提出“房住不炒”定位,使得商品房价格走低。近年来,居民收入降低、负债高企,消费意愿下降,一线城市住房消费领域出台多项限制性政策,中国居民贫富分化出现、生育意愿降低等一系列原因造成商品房市场交易数量下降。商品房交易价格和交易数量同时下降,带来房地产开发企业销售收入降低、现金流入量骤减的周转难题。

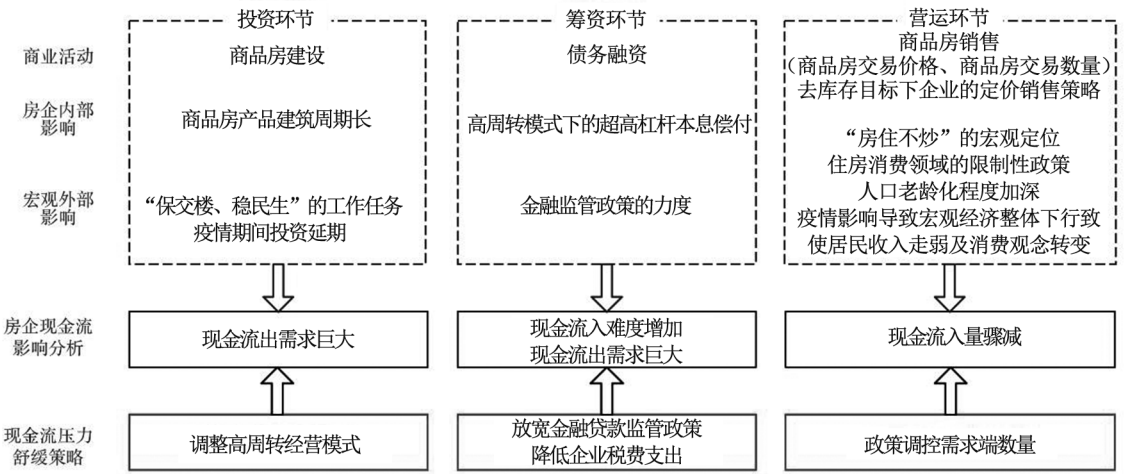


图 3 房地产开发企业现金流影响因素分析

(三) 房地产开发企业对稳增长带动作用减弱

1. 房地产开发企业对宏观经济的拉动作用放缓

房地产市场一直被视为宏观经济的晴雨表,不仅自身占据庞大的经济活动份额,而且影响着其他众多行业,对宏观经济具有重要的影响。房地产行业是中国的支柱产业,是经济增长的重要引擎,对于推动经济增长的作用显著<sup>[19]</sup>。如图 4 显示,房地产业的发展逐渐放缓,其行业增加值及 GDP 比重的增长在 2022 年同时下降。可以看到,房地产市场的增速减缓使得其对宏观经济的拉动作用也出现下滑现象。

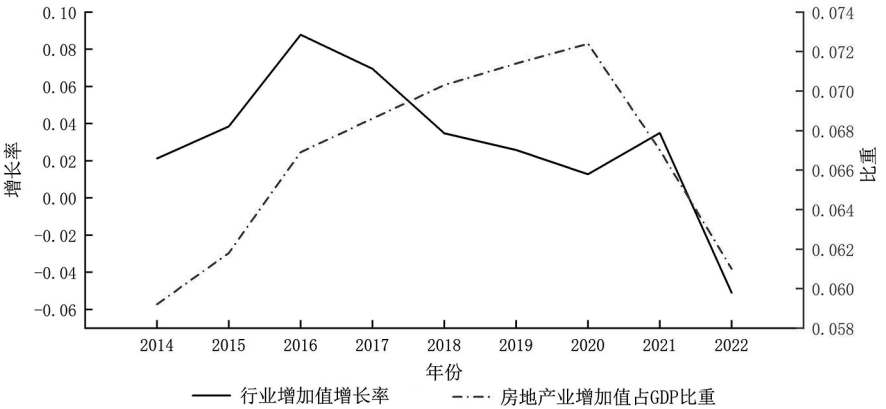


图 4 2014—2022 年房地产业发展与占总 GDP 变化情况

数据来源:国家统计局网站。

2. 房地产开发企业困境影响金融市场稳定性

房地产低迷会显著降低银行等金融机构投放的房地产贷款收益,还会导致金融机构持有的大量房地产投资发生大规模价值缩水,使金融机构的财务状况出现问题,甚至引发系统性风险。此外,房地产市场是资管产品的重要投资领域,如果房地产行业低迷将对此类投资产品造成较大冲击,加剧房地产信托、理财等产品的风险<sup>[20]</sup>。

3.房地产开发企业困境不利于民生保障

在“稳增长”大背景下,“惠民生”成为重要议题,切实保障和改善民生,稳定和扩大就业,成为当下的重要任务之一。房地产行业的困境会对当下的民生领域造成巨大冲击。一方面,房地产开发企业周转问题导致其无法顺利完成楼盘交付,房屋交付安全问题不仅事关民生,也是对社会资源的极大浪费。另一方面,房地产开发企业因其自身体量巨大的原因,直接或间接提供了大量就业机会,如建筑工人、房地产中介、建材供应商等,其陷入困境会导致就业机会减少,加重失业问题,对社会稳定造成影响。

三、房地产开发企业土地增值税预征制度分析

人口老龄化问题不仅影响商品房消费需求,还会减缓城镇化进程带来房地产市场过度竞争,最终导致房地产开发企业收入下降。过往高周转高杠杆的生产经营模式也使其陷入资金周转困难的处境<sup>[21]</sup>,助其顺利走出当下困境对推动我国经济稳增长具有重要作用。房企现处困境产生的影响直观表现在企业现金流层面,因此,作为可直接调控企业留存资金的工具,财税政策应当及时采取行动帮扶房地产开发企业。目前,我国房地产开发企业涉及的所有税种中,土地增值税的税率最高,其缴纳成本对企业现金流影响巨大。此外,土地增值税自开征以来也一直被视为调节房地产市场的有力工具,调节土地增值税会对我国房地产市场目前需求不足的问题起到改善作用。因为房地产开发企业商品房开发周期跨度长的性质,其土地增值税缴纳主要发生在预征环节<sup>[22]</sup>,所以本文将主要研究房地产开发企业现行土地增值税预征制度应对现有困难的堵点,并提出变革措施。

房地产开发企业土地增值税预征制度是为保障税款平稳征收而产生的制度<sup>[23]</sup>,自开征以来其预征制度经历过三次主要变革。房地产开发企业土地增值税预征制度产生的机理和过往变革,对通过土地增值税预征制度的改革来解决当下问题有重要启示意义。

(一) 房地产企业预售制度下应运而生的土地增值税预征制度

20 世纪 90 年代国内商品房需求量大,作为社会主要分房制度的福利分房出现分配不公、效率低、供给少的问题,缺少大型房地产开发商能满足城镇居民不断增长的住房需求。基于该背景,国务院决定深化住房制度改革,促进住房商品化和住房建设的发展,在 1994 年出台了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43 号),全国人大常委会也于同年 7 月 5 日通过了《中华人民共和国城市房地产管理法》,商品房预售制度也作为一种解决房地产开发企业资金不足、加速房屋建设、解决住房供不应求问题的高效手段被首次立法写入《中华人民共和国城市房地产管理法》。商品房预售制度对房地产开发企业的融资提供了重要渠道,中国人民银行房地产金融小组分析指出预售制度实际上已成为房地产开发企业的首要融资方式<sup>①</sup>,加强了房企的融资能力,降低了借贷资金的财务费用,进而降低项目成本,加快产业扩张。外部融资变化使房地产开发企业出现显著经营特点:第一,预收账款是房地产企业收入核算的主要科目,但只有符合开发产品的产权已经转移,并将开发房产交付购买方、价款已经收到或取得收取价款的权利时,才可以将其对应的预收账款确认为经营收入。第二,收入确认与成本确认存在跨度跳跃较大的时间差,预售制下房地产开发企业收入回款提前,通常在房地产项目开发环节资金就会流入企业,但房地产企业建筑周期长使得其成本结算时间晚,成本核算归集可能需要 2 至 3 年时间甚至更长。第三,多个产品依赖银行存款和预售回款进行滚动开发或共同开发,难以准确依据成本核算对象对其进行成本归集。

以上的房地产经营特点对房地产企业税收管理产生影响。因为其建筑周期长、多个产品滚动开发或共同

①出自中国人民银行房地产金融分析小组发布的《2004 年房地产金融报告》。

开发的特点,房地产开发企业在预售阶段会出现进项税额核算不及时、成本费用结算不完整不清楚、扣除项目不确定的状况,这使得预售期内房地产企业的土地增值税无法准确核算应纳税额。但企业在预售期内却不断有预收账款的资金回笼和收入确认,这直接造成房地产企业收入确认与成本确认存在跨度跳跃较大的时间差。若等到可以准确核算土地增值税的应纳税额再征收税款,势必会导致税款大额集中征收,不利于税款均衡平滑入库,造成税款入库时间分布不均衡,影响财政收入的稳定性连续性,进而干扰各级政府的预算安排,对预算造成不确定性影响;从税务机关自身利益角度出发,会影响其绩效考核结果及下个阶段绩效考核目标的制定。基于房地产开发企业的显著经营特点,出于为国家组织税收收入,保障国家税收安全,均衡税款入库时间,合理安排政府预算的目标,我国对土地增值税采取预征管理制度。

(二) 房地产开发企业土地增值税预征制度历史变革

土地增值税是我国 1994 年税制改革时为促进国内房地产行业健康发展,抑制高价“炒买炒卖”房地产行为而推出的税种,正是因为其对房地产市场具有调节功能,我国土地增值税预征管理制度也随房地产行业的起伏变化发生了变迁。

1. 第一次变迁:确定预征,政策维持

1994 年,在国务院深化住房制度改革的背景下,全国房地产行业投资迅速增长。国内住房出现巨大需求,全国商品房销售额迅速增长,投入房地产的资金规模庞大,出现开发过热现象,“炒买炒卖”房地产的投机行为盛行,国家土地增值收益回收与土地增值情况严重不匹配。在此背景下,国家出台土地增值税调节房地产开发企业的过高收益,但房地产开发企业项目开发周期长,作为土地增值税计算扣除项目的各项成本费用迟迟无法核算,为避免土地增值税款延迟集中入库,财政部发布了《中华人民共和国土地增值税暂行条例》(财法字〔1995〕6 号),对纳税人在项目全部竣工前转让房地产取得的收入无法确定成本时采用预征的方法征收,后续竣工时再办理结算多退少补,对于预征具体的办法由各地方税务局根据当地情况制定。

1994 年预售制度实行之后,财政部和国家税务总局又对预售房地产所取得的收入是否需要预缴税款的问题在《国家税务总局关于印发<土地增值税宣传提纲>的通知》(国税函发〔1995〕110 号)中进行了补充,是否需要预缴取决于当地主管税务机关的具体安排,规定需要对预售收入预缴的,具体方法由当地税务机关制定,不预缴的只需在取得收入时到税务机关进行登记或备案,这为税务机关行使执法权给予了充足的自由裁量空间。随着财税政策在内的一系列政策调控,房地产行业逐渐迎来理性,房地产开发企业投资在九十年代末期甚至出现负增长,土地增值税的预征管理随之进入维持阶段。

2. 第二次变迁:市场起步,逐步规范政策

在政府的鼓励和引导下,20 世纪 90 年代末期遇冷的房地产行业经过几年调整市场明显转暖,房地产经济开始步入稳定发展时期。此时,国家一方面要扶持房地产经济步入稳定发展的向好局面,一方面又要考虑到房地产行业发展过快时,会引发与 20 世纪 90 年代中期类似的经济泡沫。因此,国家税务总局发布了《关于进一步加强城镇土地使用税和土地增值税征收管理工作的通知》(国税发〔2004〕100 号),对房地产预征率制定提出了科学合理的要求,要求实行土地增值税预征的地方税务机关结合各地实际完善土地增值税预征办法,并在房地产转让后严格实行多退少补的规定,既不阻碍房地产企业的正常发展又能抑制其超速增长。

2006 年,《财政部、国家税务总局关于土地增值税若干问题的通知》(财税〔2006〕21 号)又要求针对普通住房、非普通住房和商用房等不同类型确定预征率,并适时调整,进一步按照科学合理的方法规范了预征管理。

3. 第三次变迁:市场泡沫化严重,加强规范政策

2008 年房地产作为我国扩大内需、走出金融危机的支柱,在一系列政策扶持下迎来了迅猛的发展。为抑制此时的房地产市场过热,充分发挥土地增值税对房价的调节作用,《国家税务总局关于加强土地增值税征



管工作的通知》(国税发〔2010〕53号)要求对尚未预征或暂缓预征土地增值税的地区依法依规开展预征工作,并且同已开展预征土地增值税的地区一同合理确定预征率,提出将土地增值税预征与房地产项目管理工作、不动产营业税、土地增值税清算实际税负和房价上涨结合起来等“四项结合”,使其更接近实际税负水平,避免预征率偏低与房价快速上涨不匹配的情况;除此之外为防止地方政府过度依赖房地产经济,从而忽略房价过快上涨和国家税收收入减少的现象,还对东部、中部和东北部、西部地区分别给出了最低预征率。这一系列规定逐步完善了土地增值税预征管理制度,确保其正常实施,充分发挥调节作用。

(三)我国现行房地产开发企业土地增值税预征制度问题分析

1.我国房地产企业土地增值税预征率的确定缺乏合理性

房价快速上涨、房地产市场过热期间,国家税务总局要求各地税务机关重视土地增值税的预征工作,要将土地增值税预征率的调整与房价上涨的情况结合起来<sup>①</sup>,通过上调土地增值税预征率抑制房价过快增长的现象以达到土地增值税的调节作用,这种以“降温”为导向的预征率确定政策显然已不适合当前的房地产市场,如果继续沿用则会加剧房地产企业的流动性危机。

从化解房地产企业流动性风险、保障其稳步增长的视角出发,现行的土地增值税预征率确定政策存在诸多问题<sup>[24]</sup>。一是土地增值税预征率确定的程序尚不规范,在关于土地增值税预征率制定的政策文件中,预征率具体制定的权限被授权至各省级税务机关,但未给出流程指导的具体文件。预征率由地方税务机关确定且缺少规范性的制定程序,很可能使各地出于财政收入和绩效考核的考量确定预征率,使得纳税人的实际需要难以被真实反映。二是我国按照地区划分的土地增值税预征率最低水平限制了各地的扶持力度,房地产市场遇冷涉及全国范围,恒大、融创、世茂等业务遍布全国的龙头房企都纷纷陷入了流动性困局。《国家税务总局关于加强土地增值税征管工作的通知》(国税发〔2010〕53号)中规定除保障性住房外,东部地区省份预征率不得低于2.0%,中部和东北地区省份不得低于1.5%,西部地区省份不得低于1.0%,虽然我国各经济地带房地产市场的发展总体上分化明显,但单一地以经济地区为分界区分预征率的最低水平,忽略了局部存在的显著差异性。表1列举了我国各地区部分城市2021年商品房销售额及其对应的土地增值税最低预征率,从表1中可以看到滨州、日照等五个东部城市2021年的商品房销售额全部低于中部和东部地区的太原,更不及西部地区的泸州、咸阳、呼和浩特和达州,文昌和儋州这两个东部地区则均低于表中所列举的中部和东北地区及西部地区的十个城市,但土地增值税最低预征率却有着最高两倍的倒置差异,中部和东北地区与西部地区城市同样存在销售额差异方向与最低预征率差异方向相反的情况。由此可见,通过经济地带划定土地增值税最低预征率已与我国现阶段房地产发展步调不一致,既难以保证预征率对房地产市场调节的精准性,也使得税务机关在根据当地实际市场情况对房地产企业土地增值税预征率进行调节时受限,预征率的最低水平制约了各地扶持房企的政策空间。

表1 我国部分城市2021年商品房销售额

城市	所属经济地带	最低预征率(%)	商品房销售额(万元)
滨州市	东部地区	2.0	2887787
日照市			2756954
东营市			2264313
文昌市			413062
儋州市			363069

①出自《国家税务总局关于加强土地增值税征管工作的通知》(国税发〔2010〕53号)。



续表 1

城市	所属经济地带	最低预征率	商品房销售额
太原市	中部和东北地区	1.5	4990200
淮南市			1917916
黄山市			1570513
张家界市			588449
盘锦市			576448
泸州市	西部地区	1.0	5942000
咸阳市			4566949
呼和浩特市			3343014
达州市			3576500
天水市			1322300

数据来源:各地方统计局网站。

2.土地增值税预征政策过度占用房地产企业现金流

基于税务机关的角度而言,清算环节才是保障税收安全的重要环节,预征对土地增值税后期清算的影响不大,因此往往忽略了前期预征与后期实缴在金额上的差异性;但基于纳税人角度而言,预征阶段现金流被预征税款占用的比重直接影响企业内部资源的配置情况,预估性的执法行为对企业经营存在较大的不确定影响,因此,土地增值税预征政策过度占用房地产企业现金流也是现行预征政策尚待完善的问题之一。

在目前的预征阶段中,频繁出现过度占用房企现金流的情况主要表现在低增值率和负增值率的房地产开发项目中,根据《中华人民共和国土地增值税暂行条例》第八条,纳税人建造普通标准住宅出售,增值额未超过扣除项目金额 20%的免征土地增值税;第七条中说明土地增值税按照纳税人转让房地产所取得的增值额征收,即若纳税人转让房地产所取得的增值额为负,则不缴纳土地增值税。以上两种情况是土地增值税税制及国家税收优惠明确规定的,本意是不违反对增值额进行纳税的初衷和实行税收优惠,但预征政策却未参照规定进行政策的对应衔接,其在预征过程中提前纳税增加企业现金流出,但最终清算时却属于无需缴纳土地增值税的范畴,一方面占用了本就紧张的房地产企业现金流,另一方面弱化了税制本身及税收优惠的作用。

实务工作中土地增值率为负值或低于 20%无需缴纳土地增值税的情况存在较多,但各地税务机关目前均对该情况未给予特殊处理,甚至在征收过程中存在一些争议点。中国裁判文书网刊登了一则相关案例,重庆某房地产开发有限公司因欠缴预征土地增值税而被诉诸法院,该房企开发的涉案房地产项目最终的土地增值税清算结果认定实际应缴纳土地增值税额为 0 元,但税务机关依然要求追征预征土地增值税的滞纳金。从执法角度来看,该预征款滞纳金征收合理,但若从经济实质来看,该房地产开发企业的开发项目在清算阶段核算的应缴纳的土地增值税为 0 元,若征收土地增值税预征款的滞纳金,则可以认为预征阶段该项目必须预缴土地增值税,由此看来,土地增值税存在过度预征的情况。此处做一个假设,假定某房地产企业开发项目为市区内的普通标准住宅建设项目,获得不含增值税的转让房地产收入为 A,取得不含增值税的土地使用权和房地产开发成本为 B,房地产开发费用为  $B\times 10\%$ <sup>①</sup>,与转让房地产有关的城市维护建设税及教育费附加等税金为  $(A-B)\times 9\%\times (7\%+5\%)$ ,房地产开发企业加计扣除  $B\times 20\%$ 。

则总扣除金额为:

$$B+B\times 10\%+(A-B)\times 9\%\times (7\%+5\%)+B\times 20\%$$

增值额为:

①根据《中华人民共和国土地增值税实施条例暂行细则》第七条第三项规定,采用“凡不能按转让房地产项目计算分摊利息支出或不能提供金融机构证明的,房地产开发费用按本条取得土地使用权、开发土地和新建房及配套设施成本金额之和的 10%以内计算扣除”进行计算,该项规定扣除比例最高,据此计算得出的增值率最低,最能反映研究问题。

$$A-[B+B\times 10\%+(A-B)\times 9\%\times (7\%+5\%)+B\times 20\%]$$

项目毛利率为:

$$\frac{A-B}{A}=1-\frac{B}{A}$$

若该普通标准住宅项目增值率为 20%,则可以得到  $\frac{B}{A}$  为 63.8%,该项目毛利率为 36.2%。

由此可见,只有当普通标准住宅项目的毛利率超过 36.2%时其增值率才可以超过 20%并需要在清算环节实际缴纳土地增值税。根据企业公开披露的年报信息,整理得到房地产开发龙头企业房地产开发业务的毛利率指标如表 2 所示。从表 2 中可以看到,2019 年未受新冠疫情冲击时,房地产行业的佼佼者总体毛利率尚不能达到 36.2%,2020—2022 年在新冠疫情等多重因素影响下,房地产开发业务毛利率出现大幅度下降,且普通标准住宅项目的毛利率实际中往往低于总体毛利率。通过这样的推算比较可以确定目前存在大量能够适用普通标准住宅土地增值税优惠政策的项目,这些项目目前仍实行预缴政策,这给房地产企业纳税人带来了极大的税收遵从成本,也提高了税务机关的执法成本。

表 2 2019—2022 年房地产企业房地产开发业务毛利率 (单位:%)

房地产开发企业	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
万科集团	27.20	22.60	21.74	19.78
碧桂园集团	26.06	21.80	17.74	7.64
旭辉控股集团	25.11	21.74	19.29	4.91
龙湖集团	33.64	29.28	25.31	21.17
越秀地产	34.21	25.15	21.76	20.45
中国金茂	29.44	20.17	18.61	15.84

数据来源:企业年度报告数据计算整理。

3.土地增值税预征结束规则拉长预征期限

土地增值税预征结束意味着预估税金将被准确税金所替代。对税务机关而言,当前期预征的税收小于实际税收金额时,结束预征对维护税收安全有益;对房地产开发企业的纳税人而言,当前期预征的税收大于实际税收金额时,结束预征有利于尽快返还多预缴的税款。因此,土地增值税何时结束预征对税企双方显得格外重要,目前结束预征存在较多争议。

第一,土地增值税由预征程序进入清算程序的条件较难完成。《国家税务总局关于房地产开发企业土地增值税清算管理有关问题的通知》(国税发〔2006〕187 号文)中规定:“土地增值税以国家有关部门审批的房地产开发项目为单位进行清算,对于分期开发的项目,以分期项目为单位清算。”该规定中的“国家有关部门审批”指代范围过于宽泛,房地产项目开发过程中会得到多个单位的审批并获得多项资格审批,比如地方发展和改革委员会的《房地产项目开发立项审批》、城乡规划主管部门的《建设工程规划许可证》、工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门《建设工程施工许可证》、房地产行政管理部門的《商品房预售许可证》等,不同部门的审批对应着不同的清算对象,也影响着各项目由预征程序进入清算程序条件的难易程度。《国家税务总局关于印发<土地增值税清算管理规程>的通知》(国税发〔2009〕91 号)第 10 条中规定:“对已竣工验收的房地产开发项目,已转让的房地产建筑面积占整个项目可售建筑面积的比例在 85%以上,或该比例虽未超过 85%,但剩余的可售建筑面积出租或自用的,以上符合任一条件的主管税务机关可要求纳税人进行土地增值税的清算。”可以看到,对于不同的清算对象,其达到 85%的难易程度具有区别,目前尚未有较高层级的税务机关对清算对象确定的依据进行明确规定,各地税务机关的做法不一,清算对象划分越小,达到可要求清算条件的难度越低,可以越早结束预征进入清算,避免企业资金被过度占用。尤其是大型房地产开发项目,其在实际销售过程中很难达到 85%已转让比例,故而税款预缴时期被拉长,资金被过度预征。

第二,土地增值税预征结束时点模糊。《财政部、国家税务总局关于土地增值税若干问题的通知》(财税〔2006〕21号)中规定:“土地增值税在工程项目竣工结算后,应及时进行清算,多退少补。”房地产开发项目的清算程序复杂,投入人力较大,清算周期较长,所以清算开始时间与清算结果时间相隔较远。该条规定并未明确告知土地增值税预征结束时间与清算时间的关系,各地方税务机关的土地增值税征管政策对于该时间先后关系的明确存在不同。《国家税务总局海南省税务局土地增值税管理办法试行(征求意见稿)》第六条规定:“从事房地产开发的纳税人,在房地产项目土地增值税清算受理前转让房地产取得销售(含预售)收入的,应当在收讫转让收入款项(包括预收款性质的房款)或取得索取转让收入款项凭据的次月15日内,向主管税务机关报送预征土地增值税纳税申报表并预缴税款。”海南省的管理办法将土地增值税预征结束时间明确规定为清算开始的时间,清算期内不继续预征。《国家税务总局广东省税务局土地增值税清算管理规程》则与海南省的不一致,其第四十三条规定:“土地增值税清算审核期间转让房地产的,按规定预征土地增值税,待税务机关出具清算结论后,纳税人按照清算后再转让的规定汇总申报缴纳土地增值税,多退少补。”广东省税务局将土地增值税预征结束时点放在清算审核程序结束之后,清算期内仍需要按规定预征土地增值税。基于房地产开发企业的角度而言,海南省的做法减少了税款预缴的时间,降低了企业资金以预缴税款形式被占用的比例,更有利于房地产企业自身的发展,但各地税务机关多采取清算之后结束预征的政策,或淡化预征结束时点的做法,延长了房地产开发企业税款预征的时期,加剧了房地产开发企业的资金压力。

## 四、房地产开发企业土地增值税预征制度变革措施分析

### (一) 以化解房地产企业流动性危机为目的科学合理设置预征率

当前危机下,房地产开发企业土地增值税预征政策应尽早调整政策目的,由调控市场价格转变为帮扶房地产开发企业,同时避免税务机关在执法过程中因“多退少补”规定出现的“迟早要退”思维,减少因该思维而造成的随意设定预征率、加重企业预征阶段负担的问题,应该通过规范预征率设置流程科学合理地降低企业预征税负与实际税负之间的差值。首先,应该取消按经济地区划分的最低预征率限制政策,给予各地税务机关宽松的政策帮扶空间,确保政策优惠广度能达到各个地区的不同项目。其次,应明确更加详细、具有可操作性的流程指导性的规范章程,在预征率制定之前深入的调查研究,建立房屋的市场平均销售价格、同类型用地成本、开发成本等指标在内的数据库,利用大数据分析确定不同类别房地产开发项目的增值水平,为确定具体的预征率奠定数据基础。在确定预征率的阶段应公开公示、充分征求纳税人、专家学者的相关意见,考虑纳税人实际状况及政策目的,吸收采纳符合原则、能够发挥政策功效的意见建议。在采用预征率之后应及时跟进房地产企业销售及成本发生状况,建立预征负担与实际税负差额的比较机制,根据差异实行调整,使预征率与实际税负率尽量贴近。

### (二) 对测算低增值、无增值的房地产开发项目停止预征

要求负增值率和低增值率的项目在预征阶段缴纳土地增值税,这对企业而言是一种资源的不合理配置,会使其税负痛感明显增加,产生较高的遵从成本,同时加重税务机关的征管成本,对于土地增值税的征纳双方都明显不利。如果房地产开发项目根据现有市场行情和成本项目能够确定为负增值或低增值的情况,房地产企业会有强烈意愿希望税务机关能够免除其预缴土地增值税的义务,尤其是普通标准住宅实际中很难达到需要缴纳土地增值税的增值率,免除普通标准住宅在预征阶段的预缴义务十分必要,可以避免房地产开发企业资金的占用,为其企业内部积蓄资金用于企业生产经营活动。因此,税务部门应尽快根据各地实际情况调查规划,对确定低增值、无增值的房地产开发项目给出明确的免除预缴义务的规定,土地增值税作为地方税种,地方人大也应更充分参与意见,为当地房地产开发企业争取合理合法的权益,只有从较高层级的法律规定层



面给出优惠,当地税务机关才可能没有顾虑地帮扶房地产开发企业。

(三) 完善房地产开发企业自主结束预征、进入清算程序的政策

现行税制中房地产开发企业何时结束预征进入清算阶段,主要是由税务机关决定,但预征政策产生的根本原因是各项成本费用难以在短期内归集核算清楚。因此,只要房地产开发企业能够清楚核算各项成本费用、按照规定计算出增值率时即可结束预征进入清算阶段,但是房地产开发企业清算条件的确定和预征结束的时点都没有明确规定,模糊的概念使房地产开发企业在税企关系中处于弱势地位,从而拉长了预缴时间。为帮助房地产开发企业渡过难关,税务部门应尽快对结束预征的条件和时点中模糊的条款进行补充和修改,并将政策倾向于房地产开发企业一端,允许其在提交清算申请时即结束预征,允许税务机关以最早达到结束预征条件、进入清算程序的对象为清算对象对房地产开发企业展开清算程序,尽早对其前期预缴税款进行多退少补,提高行政效率,以实际行动的加速提升企业的运转质量,帮助企业增强流动性及可靠现金流维持各环节正常运转。

(四) 税务机关对特殊项目确定优惠预征政策

预征税款的关注焦点是预征率的确定,预征率的高低直接关系到房地产开发企业当期税款预缴金额的多少,是房地产开发企业当期资金周转环节的重要组成部分。因为我国各省市经济发展差异大,房地产价格相差悬殊,我国土地增值税预征政策多个细节的确定皆下放至各省市税务机关,由其根据当地房地产经济发展状况确定。目前我国房地产开发企业生产的重中之重是完成“保交楼”的任务,2022 年中央经济工作会议提出:要扎实做好“保交楼、保民生、保稳定”工作。“保交楼”一方面是民众的一颗“定心丸”,其关乎民众切身利益,可以增强房地产市场交易信心、有效提高房地产市场需求,另一方面也关乎房地产开发企业的未来,期房未能如期交房是房地产企业的重大风险,其与房地产开发企业获取全额销售收入直接相关,企业销售资金回笼程度又关乎其债务资金的使用状况,企业的生命线依托在环环相扣的商业活动所带来的现金流动力。因此,各地税务机关可针对这些关乎房地产企业生存发展的项目给予政策扶持,确定优惠的预征政策为其留存足够的现金流供企业开展特殊的生产经营活动。

参考文献:

[1]梁若冰,张东荣,方心,等.限购政策是否降低了上市房地产企业价值?——基于强度双重差分法的经验研究[J].金融研究,2021(8):42-60.

[2]黄奇帆.中国房地产市场:过去、现在和未来[J].管理现代化,2022,42(2):1-8.

[3]徐辉,荣晨.“十四五”时期中国住房需求变化及对策建议[J].宏观经济研究,2021(8):151-167.

[4]唐红祥,李银昌.税收优惠与企业绩效:营商环境和企业性质的调节效应[J].税务研究,2020(12):115-121.

[5]寇明婷,魏建武,肖明,等.双管齐下是否更优?企业研发税收优惠政策组合一致性研究[J].管理评论,2022,34(1):92-105.

[6]谭海鸣,姚余栋,郭树强,等.老龄化、人口迁移、金融杠杆与经济长周期[J].经济研究,2016,51(2):69-81,96.

[7]李成,李一帆,于海东,等.城市人口、货币政策与房地产价格:内在机理与实证检验[J].当代经济科学,2020,42(1):108-119.

[8]陈斌开,徐帆,谭力.人口结构转变与中国住房需求:1999~2025——基于人口普查数据的微观实证研究[J].金融研究,2012(1):129-140.

[9]朱琳琳,董纪昌,张辉,等.人口老龄化对中国住房需求的影响研究[J].系统科学与数学,2019,39(9):1378-1401.

[10]丁洋,郑江淮.中国人口老龄化会减少住房需求吗?[J].中国软科学,2018(2):68-77.

[11]董昕.中国建筑业和房地产业的发展趋势——基于对城镇化进程的再判断[J].建筑经济,2022,43(10):29-35.

[12]宋弘,吴茂华.高房价是否导致了区域高技能人才资本流出?[J].金融研究,2020(3):77-95.

[13]郭熙保,李通屏,袁蓓.人口老龄化对中国经济的持久性影响及其对策建议[J].经济理论与经济管理,2013(2):43-50.



[14]王鹤,周少君.城镇化影响房地产价格的“直接效应”与“间接效应”分析——基于我国地级市动态空间杜宾模型[J].南开经济研究,2017(2):3-22.

[15]邓洁,叶德珠,潘爽.现金流不确定性对企业房地产持有的影响——资助效应还是预防效应?[J].暨南学报(哲学社会科学版),2022,44(4):74-101.

[16]王文,芦哲.房地产泡沫与系统性金融风险防范——基于国际比较的视角[J].国际金融研究,2021(1):26-34.

[17]冯晓爽,潘宏胜,郑征.房地产企业融资结构改善路径[J].中国金融,2021(17):95-96.

[18]万晓莉,张冰涛,张栋浩.去杠杆政策下房地产企业的销售分化及其对债务风险的影响[J].财贸经济,2023,44(8):56-73.

[19]刘金全,李永杰.“稳增长”与“稳杠杆”双重目标下中国宏观经济政策选择[J].现代经济探讨,2020(9):1-8.

[20]高惺惟.防范房地产金融风险及思考[J].中国金融,2021(18):19-20.

[21]李光春,李鹏飞.经济新常态下房地产融资风险与应对[J].江淮论坛,2022(3):48-53.

[22]马蔡琛,朱旭阳.关于我国房地产税收问题的若干思考[J].税务研究,2020(4):31-38.

[23]张标敏.新形势下土地增值税政策的完善[J].税务研究,2017(2):103-107.

[24]李旭红.我国增值税立法的相关政策建议[J].税务研究,2020(3):54-58.

# Reform of Real Estate Development Enterprises’ Land Value-added Tax Pre-collection Policy: Based on the Background of Addressing Population Aging, Risk Prevention and Stable Growth

BAI Yanfeng<sup>1</sup>, ZHU Wenyu<sup>2</sup>, YIN Junye<sup>1</sup>

(1. School of Finance and Taxation, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China;  
2. School of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

**Abstract:**Chinese economy has experienced over 30 years of rapid growth, and the real estate development industry has made significant contribution as a pillar industry, but now the issue of real estate development enterprises’ sustainable development is prominent. The continuous deepening of China population aging degree leads to a weakening demand for commercial housing, resulting in a decrease in main business income, while slowing down the urbanization process results in real estate development enterprises’ excessive competition and their facing the problem of reduced profits. Meanwhile, the high turnover and high leverage production-operation model as well as macro-economic policy regulation also lead to the risks of weakened liquidity and broken capital chains. The current dilemma results in a slowdown in the driving effect of real estate development enterprises on the stable growth of China macro-economy. Land value-added tax, which is mainly collected through pre-collection process, is the tax category with the highest tax rate for China real estate development enterprises and has the function of regulating the real estate market. Therefore, it is necessary to carry out corresponding policy reforms on the pre-collection system of real estate development enterprises’ land value-added tax as a tool to regulate their cash flow so as to alleviate the pressure of enterprises’ capital turnover and help real estate development enterprises cope with current problems.

**Key words:**population aging; real estate development enterprise; land value-added tax pre-collection

(责任编辑 于林平)