

从税收视角看我国基础设施 REITS 的政策优化之路

袁于婷

格拉斯哥大学, 英国·格拉斯哥市

【摘要】2020年4月30日,国家发展改革委、中国证监会发布了《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)试点相关工作的通知》(以下简称《通知》)[1],标志着我国境内基础设施REITs试点正式起步。2022年1月29日,财政部、税务总局发布《关于基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)试点税收政策的公告》(以下简称《公告》)[6],支持我国基础设施REITs试点发展,本文通过分析我国REITs的发展历程,对比国内外REITs市场的税收情况,优化我国基础设施REITs的税收政策,提高竞争力,促进REITs更好的发展。

【关键词】基础设施; 税收政策; 促进发展

The Policy of My Country's Infrastructure REITS from the Perspective of Taxation The Road to Optimization

Yuan Yuting

University of Glasgow, Glasgow, UK

[Abstract]On April 30, 2020, the National Development and Reform Commission and the China Securities Regulatory Commission issued the "Notice on Promoting the Pilot Program of Real Estate Investment Trusts (REITs) in the Infrastructure Field" (hereinafter referred to as the "Notice") [1]. It marks the official start of the pilot project of infrastructure REITs in my country. On January 29, 2022, the Ministry of Finance and the State Administration of Taxation issued the "Announcement on the Pilot Tax Policies for Real Estate Investment Trusts (REITs) in the Infrastructure Sector" (hereinafter referred to as the "Announcement") [6] to support the pilot development of infrastructure REITs in my country. By analyzing the development process of REITs in my country and comparing the taxation situation of REITs market at home and abroad, this paper optimizes the taxation policy of infrastructure REITs in my country, improves the competitiveness, and promotes the better development of REITs.

[Key words]infrastructure; tax policy; promotion of development

1 我国REITs发展历程

1.1 2005年—2013年

我国REITs发展就已进入早期尝试阶段,国务院于2008年发布《关于当前金融促进经济发展的若干意见》,并于北京、上海、天津开展试点。

1.2 2014年—2019年

2014年4月25日我国发行首支类REITs产品,到2019年底,总发行金额至1403亿元;这期间主要以私募发行,已发行的类REITs持有物业类型中,排名前三位的为购物中心、写字楼和租赁住房,分别占比为31%、23%和12%^[2];而国家最需要大力推行的基础设施在当时仅占比为8%。造成这一现象的主要原因,是我国商业楼宇的收益率较高,投资者更偏向于购物中心、写字楼和租赁住房;然而基础设施更加稳定,风险性更小,对国家的战略意义更强。

这期间,我国类REITs发行只数、发行规模和累计金额每年均呈稳定递增趋势;2018年—2019年,仅用一年时间累计金额就从915亿元提高至1400亿元。

1.3 2020年至今

2020年4月30日,国家发展改革委、中国证监会发布了《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)试点

相关工作的通知》,标志着我国REITs类型由私募转为公募^[1]。我国REITs发行每年发行只数、发行规模和累计金额的增长速度逐年提高。2021年6月21日,9只基础设施REITs产品正式上市交易。2021年7月2日,《关于进一步做好基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)试点工作的通知》发布^[6],对进一步做好基础设施REITs试点项目中的投资工作,促进盘活存量、形成投资良性循环具有重要意义。至此,我国基础设施REITs发展正式进入正轨。

2 REITs的国际税收政策对比

2.1 美国: 购置和处置资产环节优惠政策少

REITs诞生于美国,在购置/处置和持有物业阶段,对收入所得符合一定条件的可免交公司所得税或资本利得税,满足一定条件时投资者可抵减20%个人所得税;在分红阶段,税率约为20%—30%,每年要把应税收入的90%用于股东强制分红^[7]。目前美国是全球最大的REITs市场,收益率稳定,投资类型多样。^[9]

2.2 新加坡: 国内房地产处置可免出售利得

新加坡是亚洲第二大REITs市场。在购置/处置阶段,根据不同的情况针对性收税,税率较低,除以物业买卖为主业的公司有固定17%的税率,大部分情况免税;在持有运营阶段,分红

部分免税, 剩余收入按17%缴纳, 大部分无税收优惠; 在投资者分红阶段, 仅对境外企业收10%的预提税, 其余均免税。

2.3 中国香港: 国内房地产处置可免出售利得

香港税率很低。购置/处置阶段, 认定为投机买卖的缴纳16.5%的利得税, 其余大部分情况免税或缴纳4.25%以内的印花税; 持有运营阶段, REITs 免征利得税, 但需要缴纳物业税15%; 分红阶段, 境内外投资者几乎都免税。香港的REITs 税收负担更低, 但对于中国来说, 可借鉴程度较低。

2.4 中国大陆: 中国大陆税率较高, 有重复征税的问题

如今, REITs 设立如符合企业重组的特殊性税务处理, 有相应的优惠政策。根据《公告》, 在购置/处置阶段, 符合条件的可暂不缴纳企业所得税; 在持有运营阶段, REITs 需缴纳11%增值税、25%企业所得税以及按租金12%房产税或按资产价值1.2%; 分红阶段按主体身份或基金持有方式不同, 分配给最终投资者自然人时须交纳20%个人所得税, 法人企业间直接投资的可免交企业所得税。

2.5 对比

中国在REITs 购置处置和运营阶段中税收优惠政策较少, 与其他国家比差异较大;

在持有运营阶段, 中国REITs 需承担增值税、企业所得税和房产税; 其他国家和地区大多没有增值税, 企业所得税符合相关条件的暂不纳税。

在投资者分红阶段, 最终投资者自然人需承担个人所得税, 新加坡对境内企业和个人投资者分红免税, 美国有一定程度优惠, 香港对分红和利得均免税。

从以上对比情况不难看出, 我国REITs 缴纳税收种类较多, 有重复征税问题, 虽然目前有一定的优惠政策, 这对我国的REITs 发展有一定程度的推进作用, 但改善程度还不够。而在美国新加坡和香港, 在三个阶段都有一定的优惠措施, 免税和比例很低的税率情况较多, 更有利于基础设施REITs 的市场发展。

为了大力发展基础设施REITs, 2022年1月29日, 财政部和税务总局发布了《关于基础设施领域不动产投资信托基金(REITs) 试点税收政策的公告》, 《公告》明确表示:

(1) 设立基础设施REITs 前, 原始权益人向项目公司划转基础设施资产相应取得项目公司股权, 适用于特殊性税务处理, 即项目公司取得基础设施资产的计税基础确定。原始权益人和项目公司不确认所得, 不征收企业所得税。^[6]

(2) 基础设施REITs 设立阶段, 原始权益人向基础设施REITs 转让项目公司股权实现的资产转让评估增值, 当期可暂不缴纳企业所得税, 允许递延至实际转让时缴纳企业所得税。^[6]

(3) 对基础设施REITs 运营、分配等环节涉及的税收, 仍按现行税收法律法规的规定执行。^[6]

该《公告》在基础设施REITs 的设立阶段暂不征收企业所得税, 促进原始权益人积极发行基础设施REITs, 对大力推行我国基础设施REITs 有一定程度上的积极意义。然而在基础设施REITs 的持有及分红阶段的税收政策没有太大的变化, 要缴纳的税种仍然较多, 土地增值税税负较重、增值税存在重复的

问题, 未来还需进一步的优化。

3 中国在基础设施REITs 方面的税制问题

3.1 重复征税问题

在REITs 的持有运营过程中, 持有基础设施资产的项目公司需要就经营收益缴纳企业所得税, 而项目公司将税后收益分配时, 是否仍需要缴纳企业或个人所得税, 主体及持有方式不同, 税收待遇差别较大。如为非法人实体直接持有就造成了REITs 的重复征税, 由于REITs 的运作模式和涉及的主体较复杂, 纳税人对REITs 的定义不明确, 这也使得同样的产品因主体不同, 征税的情况有所差异。流转和所得环节重复征税影响了REITs 各方主体的收益。因此, REITs 的竞争力会弱于其他金融产品, 如证券、投资税收政策较清晰, 这使得投资者更愿意投资于这些产品而非REITs。

3.2 REITs 中各参与方的纳税义务不够明确

由于REITs 业务涉及多个主体, 包括受托方、委托方以及受益方等, 在业务各环节中, 每一方都承担着对应的税收义务。在进行交易的环节中, 对于持有运营阶段, 每一方都会被征收一定的税负, 存在双重缴税的问题, 压缩了REITs 的收益率, 受托方、委托方及受益方的义务也不明确。针对该情况, 我国于2022年1月29日出台了两条针对原始权益人的税收优惠政策, 然而对于持有和分红的后续环节并未作出改变。由于我国REITs 起步较晚, 目前基础设施REITs 刚处于完善阶段, 除了2022年1月的《公告》, 并未制定相应具体的法律法规和税收政策, 其他方面仍沿用原有的政策予以征税, 这使得REITs 并不具有竞争力。

3.3 信托收益的性质模糊

由于REITs 沿用现行的税法, 根据财政部 国家税务总局《关于开放式证券投资基金有关税收问题的通知》规定, 对基金取得的股票的股息、红利收入等, 由上市公司、发行债券的企业和银行在向基金支付上述收入时代扣代缴20%的个人所得税。^[4]公募的股票性投资基金企业所得税免征。但从我国现行的个税制度来看, 因为信托收益的性质不明确, 信托收益个税税法层面所得的属性在实质上判定不清。这就和REITs 的现行规定相矛盾。从目前情况来看, 我国的REITs 业务仍是将信托收益纳入所得税的范围中, 主要由信托机构负责代扣代缴, 如信托机构没有代扣代缴, 新税法规定纳税人须自行到税务局申报纳税。

除税制问题外, 我国在REITs 方面还存在的问题有: 缺乏支持REITs 配套的法律法规; 国内的房产行业在近年来增值保值情况较好, 原始权益人不愿转让其所有权; 我国租售比不合理, 租金回报率较低^[5]; 开发商更偏好于商业建筑, 物业类型较为单一, 并非基础设施。

4 基础设施REITs 税收优化路径

4.1 税收设计具体原则

基础设施REITs 是一个覆盖面较广、涉及主体较多的信托基金, 如果继续沿用现有的税收政策, 涉及的环节和主体会体现重复征税、纳税义务不明确、收益不清晰等问题。为了大力推行基础设施REITs, 现目前最好的办法是在现有税收政策基

础上,推出相应更多的税收优惠政策。2022年1月《公告》推出后,基础设施REITs试点工作将加速推进^[6]。如果推出更多税收优惠政策,将更加刺激REITs的发行,在我国大体量的基础设施环境下,发行增加、交易增加还会更利于未来的税收。其不动产属性还会创造诸如运营维护、安保、水电等配套需求,整体来看对税源的贡献更大。

4.2 税收中性原则

税收中性是针对税收的超额负担提出的一个概念,一般包含两种含义:一是国家征税使社会所付出的代价以税款为限,尽可能不给纳税人或社会带来其他的额外损失或负担;二是国家征税应避免对市场经济的正常运行进行干扰,特别是不能使税收超越市场机制而成为资源配置的决定因素。^[8]将税收中性运用于基础设施REITs的税收系统设计,即是确保持有并经营基础设施REITs所承担的税负不大于投资者自行持有并经营基础设施资产所承担的税负。另一方面,REITs层面不再缴纳所得税,而由最终投资者在其自身层面缴纳所得税,改变目前重复课税的状况,并通过收入来源、资产构成、分红比例等约定具体的税优门槛,避免恶意避税行为发生。

4.3 信托导管原理和实质课税原则

信托导管理论是对信托和信托财产的定位,即委托人和受益人之间的“财产输送管道”,能将委托人、受益人、受托人各自的纳税义务明确区分开来,尤其是明确信托收益的最终税负应该由谁承担,以避免引起对同一税基的二次征税。

实质课税原则是指应根据客观事实确定是否符合课税要件,并根据纳税人的真实负担能力决定纳税人的税负,而不能仅考虑相关外观和形式。对于某种情况不能仅根据其外表和形式确定是否应予课税,而应该根据实际情况,尤其应当根据其经济目的和经济实质,判断是否符合课税的要素,以求公平、合理、有效地进行。^[3]

具体而言,在基础设施REITs设立环节,如果基础设施REITs财产不发生所有权的变更,则委托人无须缴纳增值税。因为没有产生实质的所有权转移,委托人没有真正获得收益,因此根据实质课税原则,也不应征收所得税。在基础设施REITs存续环节,受托基础设施REITs业务的报酬收入承担纳税义务,而不对基础设施REITs财产的经营、管理与处分承担纳税义务。在基础设施REITs终止环节,基础设施REITs财产的转移不应视同销售,受托人、受益人不应缴纳增值税。受益人对转让行为产生所得缴纳所得税,但不应与其已缴纳的税款重复,即受益人已被代扣代缴的税款应当允许扣除,委托人和受益人为同一人的情况下不应重复缴纳所得税。

4.4 符合国情要求原则

这一原则主要是针对土地增值税等。由于我国国情和税制设计的要求,不能因为是公募REITs就无原则地给予税收优惠,税收优惠政策的设计不能脱离我国法律框架下和税制结构。

5 基础设施REITs税收优惠政策建议

根据前文分析可知,目前,基础设施REITs发展的顺利与否,一个重要因素就在于是否出台合理且吸引力大的税收优惠政

策。本文基于国际市场上成熟的REITs税收政策,结合我国实际情况,并参考相关文献,提出以下税收优惠政策建议。

5.1 坚持税收原则,充分发挥不动产投资信托基金在收入分配和资源优化中的作用

税收原则是在设计税收优惠制度时必须考虑的。例如,信托导管原理和实质课税原则要求谁收益谁缴税,因此在基础设施REITs设立环节,如果基础设施REITs财产不发生所有权的变更,则委托人无须缴纳增值税。此外,税收中性原则要求,确保以REITs持有并经营资产所承担的税负不应大于投资者自行持有并经营资产所承担的税负,发挥REITs的收入传递和资源优化作用。最后,符合国情原则要求税收政策的设计不能脱离我国法律框架下和税制结构。

5.2 适度给予税收优惠,吸引基础设施REITs投资

有力的税收政策能够改善目前底层资产收益率较低的问题。可以采取在运营阶段免征增值税,投资分红阶段向投资人分配的部分免征企业所得税等税收优惠政策,把握税收优惠窗口,降低REITs产品成本,最大程度挖掘REITs产品利益。此外,基础设施REITs项目组也可以通过交易结构设计及优化,对企业所得税等进行有效筹划,降低项目税负,提高项目收益率,增大REITs吸引力。

5.3 明确基础设施REITs的透明实体的地位,完善代扣代缴业务

目前,我国个人所得税法并没有将信托收益明确纳入其中。因此根据实质课税原则,信托收益是符合应纳税所得额标准的。然而,课税时不仅要考虑国家的税基问题,还必须兼顾投资方的收益。对此,可借鉴发达国家的先进经验:如果纳税人已自行缴纳,可申请退税,但是需督促信托机构完善代扣代缴业务,避免国家税款流失。

参考文献:

- [1] 中国证监会,《国家发展改革委关于推进基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)试点相关工作的通知》,2020年4月30日。
- [2] 林瑞文.我国房地产投资信托基金税收优惠研究[D].厦门大学,2019。
- [3] 郭宇博.房地产投资信托税制国际比较及对我国的启示[J].中国房地产,2019(06):41-49。
- [4] 张蓓.论中国房地产投资信托基金税收法律制度构建[D].上海交通大学,2017。
- [5] 康光文.房地产业REITs运行模式的税收问题研究[J].中国市场,2020。
- [6] 新浪财经,调动公募REITs发行积极性!两部门发布基础设施REITs试点税收优惠政策,证券时报,2022(01)。
- [7] 张骞.深度|REITs税收中性政策的境外经验——美国、新加坡和香港,北大光华中国REITs研究中心,2021(11)。
- [8] 郭丽华,张珈榕,牟春燕.我国REITs融资模式下税收问题分析[J].商业经济,2019(08)。
- [9] 任泽平.中国公募REITs报告2021,财经自媒体,2021(8)。