

刊登於稅務旬刊第 2269 期，2014 年 10 月，第 20-25 頁。

## 房地合一實價課稅問題與挑戰

柯格鐘

成功大學法律系教授

### 壹、前言

近日報載財政部有意於今年底前，提出不動產賣價課稅法案送立院審查。目前的草案雖仍在研議中，為方便說明起見，本文將其暫稱「不動產交易所得稅」。根據報載，此次法案之立法方向大略為：房地產的兩價合一、賣價計算課稅、轉售價差將用以減去現制土增稅之稅基，維持現行土增稅制度作同步轉軌，不動產交易所得稅將與個人綜所稅同時申報，但兩者分離計算課稅，惟不動產交易所得稅亦將比照綜所稅作累進稅率課徵，對於長期持有與自用住宅銷售總價在一定數額以下者，提供稅捐優惠措施等。本文即根據以上之方向，針對仍有爭議或尚待釐清的問題，逐一檢討說明，供為參考。

### 貳、兩價合一的必要性

我國房地產課稅之體制，除了民國 100 年所制訂的特銷稅（俗稱奢侈稅）以外，向來是建立在房屋與土地分列的基礎上。稅捐法之此種立法例，原係為了配合我國民法第 66 條第 1 項的規定：「稱不動產者，謂土地及其定著物」，而民法此條之規定，則係沿襲自日本民法第 86 條第 1 項規定。只是，若以德國法羊毛例，即非如此，蓋在德國，房屋為土地之重要成分，並非獨立的物。

我國上述這種將房屋與土地分列規定並課稅之作法，顯然背離我國人民一般在不動產交易實務上的習慣。亦即，交易習慣，買賣雙方一定是以房地產之總價進行磋商、談判與交易，只有為了嗣後要辦理物權之移轉登記與課稅的需要，才將原本合一的房地產價格，以一定比例切割，並分立契約書實務上，稅捐機關為了防止納稅人，將不動產交易價格全都「灌水」入土地交易價格，一般係以房屋評定價格與座落基地的土地公告現值之比例（所謂房地價比），作為分割不動產交易價格的依據。

這種僅僅為了課稅而分割不動產交易價格的計算方式，實務上衍生出地主與建築業者合建分售的手法。申言之，許多從事於建築業者，在看完地確定土地與買價之後，係由建設公司董事長或大股東出面以個人名義買下，再與建設公司合作建屋，之後再以地主之身分用土地持分權，交換建設公司的房屋所有權。由於該等個人與建設公司均具有關係人地位，由地主取得之房屋所有權，也同樣交由建設公司一併銷售，但將來賣出時，

這些由地主以個人或借用其他自然人之名義賣出的房屋，既不用課徵營業稅，也不用課營所稅，僅就土地增值部分，以持分比例，計算土增稅負，而其稅負極微房屋部分則僅依評定價格之固定比例計算課稅（註1），從而，能在結果上極大化降低建設公司與大股東個人總體的稅捐負擔。這也難怪，實務上會有自然人在北市擁有50間以上房【稅務旬刊第2269期，2014年10月，第20頁】屋，有建設公司擁有達數百間以上房屋（註2），但在此同時，價格高漲的台北市房價，卻也讓台灣多數無背景可依之受薪階級，終其一生之工作也負擔不起一間台北市適合人居的住宅。

若房地產價格能合一並賣價計算課稅者，則上述因兩價分立所帶來的諸多問題與困擾，便可迎刃而解。至於前述合建分售之行為，稅捐機關則須改變其過往對於營業人與營利事業認定的看法，亦即，個人倘若在跨年度之數年間（以德國為例10年）出售達數棟（以德國為例3棟）以上的不動產者，即屬應徵營業稅的行為，蓋不動產屬高單價商品，不需要天天、月月、年年賣，才能稱為營業人或營利事業，倘若自然人年內賣出兩棟以上房地產而有獲利者，通常也就能維持許多年穩定無虞的生活。在台北不動產市場中，有所謂「三宅一生」之說法，意味賣台北市3棟房子者，可維持一輩子生活無虞。從而，稅捐機關應將銷售房地產之自然人亦當作營業人（營業稅法第6條）與獨資商號之營利事業對待，方才正確。此外，自然人若有借用他人之名義以分散個人所得者，係屬以「詐術或其他不正方法」，逃漏綜所稅與土增稅的累進稅負，為逃漏稅捐之犯罪行為（稅捐稽徵法第41條），即應加強查核以遏止歪風。

## 參、兩價合一的查價方式

### 一、賣價部分

既然財政部要作真正的不動產交易之賣價課稅，則各地國稅局公務員就必須在納稅人申報後設法去查價，對於有可能知道實際交易價格之人，也必須讓其負擔起應盡的協力義務，以協助稅捐稽徵機關調查課稅事實。這部分特別是涉及到買賣雙方以外之第三人的協力，必須要以稅捐法律明文的方式規定，同時也要在法律中給予違反義務者，課以適當的制裁手段，否則不易發揮規範作用，達到查價並核實課稅的目的。

實務上，知道不動產交易之真實價格者，當推買賣雙方當事人。除特殊情形外，一般而論，交易中之買方並無必要刻意配合賣方，低報不動產交易價格，蓋此舉對買方將來若要轉讓系爭不動產時，會有增加稅負的不利益。從而，實務上除向納稅人本人也就是賣方當事人詢問以外，若稅捐機關要查價，就要先從買方當事人下手。目前我國施行賣價登錄制度，同樣要求買方有義務應登錄不動產交易價格，即屬此理。倘若萬一買方仍然刻意低報交易價格，則在受理機關不作實質審查的前提下，買方之行為會有引發使公務員登載不實罪（刑法第214條）的問題（註3）。若屬買賣雙方合意，分向地政機關及稅捐機關，虛報較低之成交價格者，買方此時也另會有幫助賣方納稅人逃漏稅捐罪（稅

捐稽徵法第 43 條) 的問題，買方應不得不慎。

一定知道真實交易價格者，即為應負繳納所得稅款義務的不動產交易之賣方，故賣方作為納稅人應負擔稅捐申報的協力義務。倘若漏報所得，目前在我國實務上，概都是以漏稅罰方式制裁，但此舉對已經脫產的納稅人而言，毫無制裁效果。

依照德國稅捐實務之作法，此種行為係屬逃漏稅捐的犯罪行為，即依法處以如同我國稅捐稽徵法第 41 條之規定，最高可達 5 年的自由刑，否則無法發揮規範效果。蓋逃漏稅行為人，多不擔憂高額裁罰與罰鍰執行，唯擔憂人身自由受到限制爾，故只有人身自由刑，才能實際發揮促納稅人誠實申報的作用。

在查價時，除雙方當事人以外，最可能知道真實之交易價格者，當推協助辦理系爭不動產物權移轉登記的地政士、受委託買賣的經紀業者、不動產買賣契約書公證人，以及針對系爭標的物提供資金貸款的金融機構。前三者，均屬執行業務者，在其執業文書中必須登載交易之真實【稅務旬刊第 2269 期，2014 年 10 月，第 21 頁】價格，否則在明知為虛偽價格的情況下作虛偽價格登載者，恐會有業務文書登載不實罪（刑法第 215 條）的問題，更會有因此犯罪行為，而被吊銷相關之執業證照的風險，故而在一般情形下，不會有執行業務者僅為蠅頭小利，進而配合買賣雙方登錄不實交易價格的情況。倘若執行業務者在知悉真實交易價格的情況下，仍協助賣方進行價格低報以逃漏稅捐者，同樣也有幫助納稅人逃漏稅捐罪（稅捐稽徵法第 43 條）的問題。至於，銀行等金融機構的稽徵協力義務，自然也扮演重要角色。在德國，銀行等金融機構業者，並不得以保護客戶秘密為由，拒絕向稅捐機關提供資料，特別是當後者能夠提供具體事證支持，懷疑納稅人有涉及逃漏稅捐等犯罪行為的調查時。只是，稅捐機關之作為，必須接受司法機關事後的檢驗，以審視系爭查核行為是否具備合法性。

## 二、成本部分

關於新成屋的買賣，必須透過對於賣方，亦即建設公司之營利事業所得的資料進行查核，才能確定賣方真實的成本。若屬個人賣出新成屋者，例如前述之合建分售案例，同樣也需向相關的建設公司調取營業資料，以確認賣方真實的交易成本。

關於中古屋的買賣，由於我國過去並未施行賣價登錄制度，故欠缺所有過去不動產交易的賣價資料，在所得計算上，即因為欠缺成本價格，從而對於所得額的精確掌握，確實不易。目前能夠查到的官方資料，僅只有系爭標的在上次交易時之房屋評定價格與土地公告現值。但實務上，若逕自以本次交易賣價，減去上次交易時之房屋評定價格與土地公告現值的總和，將會不當地加重目前擁有房地產之所有權人的負擔，蓋目前房地產的所有權人，現實上多半支付比當年兩價總和計算以後更高的買價，才取得系爭標的物之所有權。從而，比較可行的作法，應該仍是由本次交易之賣方，也就是納稅人自行申報並舉證，例如提出當年之買賣契約書等，作為成本價格。此種作法，當然係建立在



台灣一般在作不動產交易時，習慣訂立不動產交易書面契約，並會保留契約書作為前提。倘若萬一，前次交易之契約書已經因故消失或不在者，稅捐機關仍可在納稅人的協助下，依照本文前述之說明，向前次交易中的賣方、地政士、經紀業、公證人與金融機構查價。因為商業會計法第 38 條規定，憑證保存為 5 年，帳簿保存為 10 年，換言之，稅捐機關對於 5 年內之納稅人所得資料的調查，應該不至於發生嚴重的困難，即應盡力調查以之作為稅基的成本資料。倘若納稅人無故拒絕配合提供上次交易之相關人等資料，而稅捐機關也確實依職權調查之後，查不到對於納稅人更為有利的價格資料者，依「違反義務者禁止獲利」的原則，只能以前次交易之時的評定價格與公告現值的總和，作為計算課稅的成本基準。

### 三、費用部分

在持有系爭不動產之期間，為保存系爭建築物俾便維持其功能發揮所支付的費用，為土地與房屋所繳納的相關財產稅，與為完成此次買賣交易支付的必要費用，包括行政規費與私法契約上的費用，例如支付仲介業者的報酬或公證人的費用，均應作為計算所得額基礎的費用，自所得稅基中加以減除。

### 肆、與既有土增稅的競合

本次財政部推出之不動產稅改方案，最值得注目者，應為不動產交易之轉售價差，將先用以減去現制土增稅的稅基，方才進行不動產交易所得稅的賣價課稅。換言之，財政部存在著維持現制下之土增稅課稅不變，同時保留將該制作同步轉軌的想法。相對於學者先前有提出的稅額扣抵法，財政部此舉可以說是利用稅基減除法，進行不動產交易所得之賣價課稅的方案。

財政部此舉，自然有利有弊，有得有失【**稅務旬刊第 2269 期，2014 年 10 月，第 22 頁**】失：利與得的方面，此舉不涉及到現有徵稅體制之大幅變更，可能獲得比較多的政治上支持，也比較減少會有人認為，修改或廢止土增稅有違反憲法第 143 條之規定的違憲疑慮；土增稅為地方稅收，不因為不動產交易所得稅的加入，因此而讓地方此一重要的歲入來源受到影響，反而可以鼓勵地方積極調高土地之公告現值，用以增加地方的稅收；土增稅中原有的各項稅捐優惠之措施，例如公設保留地與農地移轉免徵土增稅，因為稅基減除法，故實質上不受影響。

關於弊與失的方面，土增稅原有的規定，雖然同步轉軌不受影響，但此舉同時也意味著，原先存在於土增稅規定中的問題，例如炒作農地獲得高暴利卻無庸繳稅的問題，依然未能獲得有效解決；土增稅在申報物權之移轉登記時即課徵，不動產交易所得稅卻需要在翌年，個人作綜所稅的申報時才課徵，時間上不僅有落差，而且會讓人有同筆交易，卻被課兩次同樣性質稅捐的重複課稅感覺，也同時會增加納稅人進行稅捐抵抗的可

能性，蓋有些納稅人會刻意隱匿財產或宣稱無力負擔，拒絕繳納不動產交易所得稅，最終仍將會導致增加稅收之期望落空；最後，同樣一個稅基，卻用不同的方式課徵所得稅負，涉及違反憲法第 7 條規定之平等原則的問題，或許將來會有人因此而提出主張，此種兩稅分立之體制，有違憲嫌疑。

## 伍、累進稅率與繳稅時點的設計

財政部預計將在此一不動產交易所得稅中，採用與綜所稅一樣的累進稅率設計，以進行賣價課稅，並預計將由納稅人在申報綜所稅時一併申報繳納。

關於不動產交易所得稅作累進稅率課徵的設計，此舉固然是顧慮到不動產交易所得，與綜合所得兩者之間同樣課稅的公平性問題，但是吾人擔心其所帶來負面的影響，恐怕也會相對較大。蓋此種累進稅率的設計，會讓納稅人持有多年的房地產所得，在賣出而一次實現時，因為適用較高的累進稅率，從而增加其稅捐負擔，也會因此而提高其進行稅捐規避行為，或找人頭以分散所得的誘因，實務上為應對此類查核與認定稅捐規避行為的成本，勢必要增加許多。再者，同樣從事不動產的交易行為，自然人與營利事業所繳納之不動產交易所得的稅率不一樣，是否合於平等原則，也有同樣疑問。

如本文前述，不動產交易所得稅將會在所得發生之翌年 5 月時，由納稅人申報其綜合所得稅時一併申報繳納，惟吾人擔心這個時間落差，而且讓納稅人有重複被課徵稅款的剝奪感，會增加納稅人刻意隱匿財產的動機，拒絕繳納不動產交易所得稅，最終仍將會導致財政部原本想要增加稅收之期望落空。

德國稅捐實務，係採用不動產交易所得與綜合所得分離，但用固定稅率之方式課稅的作法，不僅乾淨且清楚地解決前述，因累積多年所得一次大量實現的稅負加重問題，也能減少納稅人想要規避稅捐或找人頭分散所得的誘因，減少稽核成本，從而筆者個人也建議採用此種方法。考量到我國綜所稅的最高邊際稅率為 45%，此種資本利得的所得稅率，不宜低過綜所稅率最高稅率之一半，故建議分離而課徵 25% 的固定稅率，較為妥當。此外，與土增稅課稅之間的時間落差問題，不容忽視，筆者強烈建議財政部，將來之不動產交易所得稅，應該與地方稅收的土增稅同步徵收，換言之，未完納相關稅捐者，買賣雙方並不能辦理系爭不動產之物權移轉登記，以茲確保國家稅收債權的充分實現。至於，對於納稅人申報繳納不動產交易所得稅，稅捐機關即應於收件後儘速完成發出核課稅捐的行政處分。此種核課稅捐之行政處分，稅捐機關可作事後查核權的附款保留，俾便確保稅捐機關能有充分時間以進行課稅事實的調查與確認。【稅務旬刊第 2269 期，2014 年 10 月，第 23 頁】

## 陸、稅捐優惠政策的再思考

財政部預計要在不動產稅改方案中，繼續對於長期持有者與自用住宅銷售總價在一定範圍內者，提供稅捐優惠。

一般而論，筆者向來對稅捐優惠政策，採取較為保留與保守的態度，蓋因稅捐優惠政策涉及到立法者對於稅法之基本原則，亦即量能而平等課稅原則的違反與破壞，所以本來就應該謹慎給予、例外給予，以避免破壞憲法上的平等原則。對於長期持有者給予稅捐優惠，筆者則認為，或許除了鼓勵所有權人長期持有的政策優惠意義以外，由於我國過去並沒有實施不動產交易所得之賣價課稅，也沒有全面性的不動產交易賣價登錄資料，加上，商業會計法中保留憑證與帳簿的時間有其限度，從而，對於超過保存帳簿憑證的 10 年年限以後，稅捐機關無論是進行個人之綜所稅或對營利事業所得稅的查核，均存在有實際的困難。換言之，給予持有不動產超過 10 年，或者在我國剛開始施行不動產交易所得稅時，給予持有不動產超過 5 年以上者，免徵不動產交易所得稅的待遇者，也有考量到納稅人保存憑證與稅捐機關查核等現實面的困難因素之緣故，不光只是為了稅捐優惠政策而已。在此限度範圍內，筆者支持財政部打算對於長期持有者，給予稅捐優惠的政策計畫。

然而，對於自用住宅的銷售總價在一定限度範圍內者，給予免稅優惠的稅捐優惠，筆者個人及抱持較為反對的態度，係基於以下幾點理由：

一、是否屬於自用住宅，本身在稅捐實務上經常是以非常形式的要件，亦即是否辦妥本人、配偶、直系親屬的戶籍登記作為要件，根本無法以實質上是否居住其中作為認定標準，從而，實務上徵納雙方極易產生爭議，有些納稅人甚至會怪責稅捐機關，為何不主動告知要先辦妥戶籍登記，俾便適用免稅規定。

其次，定額之銷售總價免稅的規定，無論其數額如何訂定，實務上一定會產生納稅人為了適用該等免稅規定，必然要以切割售價的方式，例如將房屋與地下室停車位切割，房屋內部切割成小坪數而辦理登記，以盡量符合前述自用住宅銷售總價在一定金額以下者免稅的規定。

第三，無論售出房屋坪數大小與售價多少，只要賣方有賺，即有稅捐負擔能力，與銷售之總價其實並無太大的關聯性。假設財政部設定銷售總價在 3,000 萬元以下者免稅，倘若納稅人之售價在 3,000 萬元以下者，係賺取 200 萬元，與售價 5,000 萬元者，同樣是賺取 200 萬元，為何前者無庸課稅，後者卻要課稅？此種區分，並無道理可言。個人認為，這種稅捐優惠之規定以不宜設置為妥。

## 柒、結論

無論如何，財政部宣示要在今年底前提出不動產賣價課稅方案，並認真與各界溝通



以推動此一稅改方案，嘗試對於我國長期以來，導致國民稅負嚴重分配不均主因的不動產課稅體制進行改革，已經值得社會各界大眾給予最大的鼓勵。當然，不動產稅改方案並非僅只有今日，財政部所提出之不動產交易所得稅改而已，也還包括屬於消費稅之奢侈稅是否要廢止，或者是延長適用期限的問題，對於多屋持有者之不動產財產稅（持有稅），是否也要隨之調整，以加重其稅負等的種種問題。至少，居於核心關鍵地位的不動產所得稅改法案，已經開始殷勤，立法院將來會如何審查此案，與通過何種的內容，應是下階段所有關心居住正義的朋友們，持續進行監督與關注的重點。筆者認為，不動產稅改猶如國民政府來台初期的土地改革一樣，改革有成，則人民得以安居樂業，改革若不成，則社會動亂也就不遠處了。

### 【註釋】

註 1：財政部每年會定期公告「個人出【稅務旬刊第 2269 期，2014 年 10 月，第 24 頁】售房屋之財產交易所得計算規定」，係以房屋座落之地區或城市，以固定比例計算房屋之財產交易所得的計算公式。相關資料請參見，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=74934&ctNode=84&mp=1>（瀏覽日期：2014.10.1）

註 2：相關新聞參見，<http://www.ettoday.net/news/20140609/365677.htm>（瀏覽日期：2014.10.1）

註 3：惟目前我國實價登錄制度，實務上的作法，受理之主管機關若懷疑當事人登錄的交易價格不實在，可選擇不公布登錄之交易價格，若經查核後發現不實者，將依法處 3 萬元以下罰鍰。這種作法，一方面將使本文所述刑法第 214 條犯罪行為的構成要件無法成立，另一方面，期望以 3 萬元之裁罰即欲令有心人士誠實以對者，筆者個人認為，這是緣木求魚、無濟於事，發揮不了作用。【稅務旬刊第 2269 期，2014 年 10 月，第 25 頁】