

刍议个人所得税税率模式的选择

陈艳清

(暨南大学经济学院 广州 510632)

【摘要】 本文根据税率形式在个人所得税中的不同结合模式,界定了一元税率模式、二元税率模式、多元税率模式的概念,探讨了我国个人所得税改革中税率模式的选择,并尝试为我国二元税率模式改革画出路线图。

【关键词】 个人所得税 税率模式 二元税率模式

一、概念的界定

税制要素包括纳税单位、征收范围、税率、征收方式等,其中,税率表示征税的深度,特别是个人所得税的税率,更是体现税收公平和效益的核心因素。税率形式一般可分为累进税率、比例税率、累退税率。本文的研究中,不包括累退税率,以累进税率和比例税率为主。个人所得税的税率模式是指在个人所得税中,各种税率形式相结合的模式。

一元税率模式是指在个人所得税中只采用一种税率形式,如单一累进税率模式、单一比例税率模式都属于一元税率模式。单一累进税率模式主要应用于综合所得税模式中,指将纳税人在一定期间内(一般为一年)各种不同来源的所得综合起来,减去法定减免和扣除项目的数额后,就其余额按累进税率计征所得税的一种课税模式。完全的单一比例税率模式是对各种所得按单一比例税率征一次税,即将全部净所得(资本所得、劳动所得、其他所得)减去全部扣除项目后按统一的比例税率征税。

二元税率模式是指在个人所得税中采用两种税率形式。所谓二元,是将个人不同来源的所得分为劳动所得和资本所得两部分,作为个人所得税的两个独立税基,按不同税率征税。劳动所得包括工资薪金所得、独立劳动所得、稿酬所得、劳务报酬所得等,按累进税率征税;资本所得包括利息、股息、租金、转让股票和土地的资本利得以及个体工商户的投资所得,按比例税率征税。

多元税率模式是指个人所得税中采用三种或三种以上的税率形式。比如我国现行的个人所得税,既实行不同级数的累进税率,又实行差别比例税率,其税率模式就属于多元税率模式。

二、个人所得税税率模式的简单比较

单一累进税率模式之所以受推崇,是因为它既符合横向公平原则,又符合纵向公平原则,对待不同所得均采用统一的累进税率,纳税人难以通过转移所得或更改所得特性进行避税。但是,单一累进税率模式使纳税人遵从成本较高,对税务机关征管水平的要求也更高。同时,对流动性较强的资本所得采用累进税率征税,会导致资本的外逃。

二元税率模式的优点主要体现在:一是按照单一比例税率课征资本所得税,不仅拓宽了税基,而且避免了因各种资本所得适用不同税率而引致的扭曲。二是采用单一比例税率使金融机构在收入来源处扣缴变得可行,从而在一定程度上简化了税制,避免了不必要的信息成本、遵从成本和执行成本。但是,二元税率模式在实施中也存在着一些问题,如纳税人存在将收入在劳动所得和资本所得中进行转化的动机,区分劳动所得和资本所得存在一定难度等。

单一比例税率模式的主要优点体现在以下三个方面:①单一比例税率可以更好地实现横向公平,因为相同处境的纳税人待遇相同;②对所有类型的个人所得和公司所得实行单一税率,可减少所得在个人和公司间的转移,减少资本配置的扭曲,提高经济效益;③单一比例税率操作简单,透明度高,可降低纳税人的遵从成本,更有利于税收征管。但是,单一比例税率模式也存在致命的缺陷,即无论纳税人的纳税能力大小,无论所得来源于何处,都按照相同税率征税,难以实现纵向公平,不利于税收调节收入分配目标的实现。

三、我国现行个人所得税税率模式存在的问题

1. 劳务所得的税率形式多样化,不利于实现税收公平。根据我国现行个人所得税法,劳务所得区分为不同的项目,采用5%~45%、5%~35%的超额累进税率和20%的比例税率。这种税率设计,在实际运行中产生了累进税率的累退现象和税负的横向不公平。比如,同属于劳动所得的工资、薪金和劳务报酬,在我国享受不同的税收待遇,一方面给税务管理带来了不便,另一方面也造成了不公平。

2. 资本所得适用不同税率,不利于实现税收公平。近年来,我国居民收入来源日益多元化,利息、股息和红利等资本所得也渐渐成了个人所得的重要组成部分。但是,同属于资本所得,却区分为不同的项目,而且适用的税率也不一样。此外,一些资本所得如财产继承所得、股票转让所得等是不列入征税范围的。这与我国税制设计的初衷相悖,也是不利于实现税收公平的。

3. 多元税率模式易导致税款流失。我国现行个人所得税有11个应税所得项目,不同项目的税率不同,因此,相同数额

的不同项目所得的税负不同。实践中,各种复杂情况的存在使得有些所得之间的界线比较模糊,纳税人可以在不同的项目之间进行收入转移,以避重就轻,导致税款流失。

4. 累进税率的边际税率过高,档次过多,造成税制的繁杂。实行超额累进税率主要是为了达到量能负担的目的,但是我国在制度设计上出现了一些不足,使得其职能不能得到有效的发挥。特别是在税率累进档次和级距的设计上,我国对累进档次设计得过多,级距过小,这就容易产生更大的纳税筹划空间,从而不利于组织财政收入,而且过高的边际税率对经济产生了负面影响,过多的税率档次也给税收征管带来了不少麻烦。

四、我国个人所得税税率模式的选择

1. 单一比例税率模式在我国实施的困难。个人所得税不仅有组织财政收入的功能,还有调节收入分配、促进社会公平的作用。随着经济的快速发展,我国居民的收入不断提高,但收入分配不公问题也日益突出。据有关资料显示,我国的基尼系数已远远超过国际警戒线,公平问题日益引起人们的关注。个人所得税的累进税率在调节收入分配中有着重要作用。实行单一比例税率,虽然由于起征点的存在,也有一定的累进性,但其调节功能在理论上低于累进税率。尽管由于一些优惠政策和偷漏税情况的存在,累进税率在实践中的调节功能有所减弱,但并没有实践证据表明实行单一比例税率后税收调节收入分配的功能就会增强。鉴于近年来国内基尼系数的不断攀高,单一比例税率模式在我国不具有现实可行性。

2. 单一累进税率模式不适合我国国情。单一累进税率模式操作复杂,对征管水平要求极高。从实践来看,采取单一累进税率模式的国家如美国、法国、德国等基本上都是发达国家,税收征管技术、装备都比较先进,能适应繁杂的综合计算及税务稽查管理,这是发达国家能够采用单一累进税率的客观条件。而实际上,即使在税收征管手段相对完备的美国,由于存在大量复杂的减免税规定,从而理想意义上的单一累进税率模式也从未实行过。何况我国人口众多、幅员辽阔、地区差异显著,且个人信用制度正在完善中,现金交易普遍,个人收入大量隐性化,这些都使单一累进税率模式的推行存在极大的障碍。

3. 二元税率模式有其优越性。在我国当前这种特殊经济时期,个人所得税制的二元税率模式是适合我国国情的个人所得税制目标模式,可起到承上启下的作用,并有可能解决我国在个人所得税课税中的一些问题。①对资本所得采用比例税率,符合资本全球流动的特点。由于获取资本所得的纳税人以高收入者居多,他们有很强的纳税筹划能力,因此对资本所得进行累进课税的空间是有限的。二元所得税制正视了这一实际情况,对资本所得以比例税率课征,征收方法简便,避税机会少,纳税人也不再具有避税的强烈意愿,从而可大大降低税收的征收和遵从费用,也会促进税收收入的上升。②对劳务综合所得采用累进税率,与税收调节收入分配的目标相吻合。二元所得税制对劳动所得设计了累进税率,可以做到对劳动所得的公平课税。就目前情况而言,劳动所得占个人所得的比例

达到70%以上,因此二元税率模式比现行税率模式更能实现收入再分配的目标。③二元税率模式与我国目前税收征管水平相适应。二元税率模式非常适合我国的实际情况:贫富开始两极分化,分配不公平所造成的矛盾日益突出,税收征管能力与技术水平有一定基础但还达不到发达国家水平。

然而,二元税率模式在实践中也面临着一些问题,这些都是我国引入之前应该考虑的问题。①由于资本所得和劳动所得分别适用比例税率和累进税率,不同所得的税负不同,可能引发税收套利和投资扭曲。②资本所得和劳动所得的划分。对一些传统所得而言,这种划分很简单,要么是资本所得,要么是劳动所得。但存在一些特殊情况,如企业主在本企业工作取得的经营所得,是其投资于本企业的资本取得的所得和其劳动所得的混合物,实行二元税率模式就必须将经营所得分解为资本所得和劳动所得,这种分解往往难度较大。

五、我国个人所得税税率模式改革的路线图

一般而言,税制改革是通过税制设计和税制结构的改变来增进福利的过程,它是一项系统工程,既要明确对税制改革的目标和初始条件进行评估,又要对税制改革方案的形成与实施做出评价,同时,还不能忽视税制改革时机的选择。因此,应采取渐进的改革策略,设计二元税率模式改革的短期、中期和长期目标。

1. 短期目标。首先,个人所得中的工资、薪金项目税率应减少累进级数和降低边际税率,使其和个体工商户生产经营所得项目的累进级数和边际税率一致,不仅可在短期内降低劳动所得横向不公平的程度,而且为以后劳务综合所得采用统一的累进税率做好铺垫。其次,对于现已属于资本所得征税项目的资本利得,应采用统一的比例税率,并且和企业所得税税率一致。二元税率模式将个人资本所得税税率设计得等于公司所得税税率,是为了以后通过一定方法实现企业所得税与个人资本所得税的一体化,消除经济性双重征税。

2. 中期目标。实行二元税率模式需要具备一定的条件,如税务部门能处理好劳动所得和资本所得的划分,并能对劳动所得的各项收入进行较好的监控,同时要根据我国的实际情况,科学合理地设定劳动所得的累进税率。另外,因为资本所得的监控难度较大,因此应广泛实行源泉控制,强调代扣代缴,以减少国家税款流失,保证足额征税。在此前提下,推出对劳动所得实行累进税率、对资本所得实行比例税率的二元税率模式。

3. 长期目标。在二元税率模式下,个人所得税和企业所得税是较容易实现合并的,因此可以在条件成熟的时候考虑将两税合并,达到简化税制的目的。

主要参考文献

1. 金文勇.浅议我国个人所得税制模式的改革方向.公共管理,2008;6
2. 王逸.个人所得税模式改革的趋势分析.改革与战略,2007;11
3. 刘丽.探析我国个人所得税制模式改革.金融会计,2007;7