

# 借鉴美国经验改革我国个人所得税制

雷新华 张洪

(昆明学院 昆明 650118)

**【摘要】** 对比美国联邦个人所得税采用的综合所得税制,我国实行的分类所得税制具有计算简便、征管要求不高、源泉扣缴以保证财政收入的优点,但同时也存在一定的缺陷,主要体现在税源流失、不能真正体现量能负担的公平原则、不利于培养国民的社会责任感等方面。因此应结合我国国情,借鉴美国的经验,进行个人所得税制的改革。

**【关键词】** 个人所得税 改革思路 申报

## 一、美国的联邦个人所得税制的特点

1. 实行综合所得税制。美国的联邦个人所得税实行综合所得税制,根据个人收入的不同性质进行相应处理后,归类为勤劳所得、非勤劳所得、由他人处转移而来的所得和推定所得四类。将纳税人全年各种所得不分性质、来源、形式统一加总求和、统一扣除,形成单一的应税所得,按相应的超额累进税率计算应纳税额。

### 2. 完善的税前扣除机制。

(1)将个人所得中政府公债利息等不属于应税项目的所得予以扣除,然后将纳税人经营中发生的或是与取得所得相关的费用予以扣除,如经营费用、租金和特许权使用费支出、搬迁费用、与所得项目直接相关的培训费用等,并形成调整后的毛所得。

(2)将调整后的毛所得进行特定项目的扣除,范围涉及医疗费用、住房抵押贷款利息、相关税金、慈善捐赠、偶然损失和某些杂项费用等。除上述分项扣除方式外,税法还允许纳税人选择标准扣除方式,以较为固定的扣除额进行扣除。标准扣除的具体金额因纳税人身份的不同而不同,考虑了纳税人的年龄及家庭成员的具体情况,并且制定了每年根据通货膨胀情况进行指数化调整的机制。

(3)对应税所得进行宽免处理。为进一步区分纳税人收支的具体情况,税法还允许纳税人根据自己和被抚养人的情况进行宽免处理。宽免额每年根据通货膨胀进行指数化调整,并对高收入者规定了宽免限制,明确了宽免额随个人收入增加而递减的机制。

3. 以统一的超额累进税率衡量纳税人的税收负担。美国联邦个人所得税制规定了统一的六级超额累进税率,最低边际税率为10%,最高边际税率达35%,而且税率表中的应税所得级距每年要进行指数化调整。

在资本利得方面,联邦个人所得税制规定对资本利得单独计税,实际上也具有分类征收的特性。

4. 实行税收抵免。税收抵免是直接从应纳税额中抵免部分税款的方法,与税前扣除措施相比,税收抵免对减轻纳税人

税收负担表现得更加直接和明显。税收抵免主要包括勤劳所得、收养、照顾孩子和被抚养者、对老人和残疾人的税收抵免以及对在外国已纳税额的抵免。而当纳税人的所得超过一定水平后,所能获得的税收抵免额随着收入的增加而逐渐减少。

5. 以自行申报为主、源泉扣缴为辅的所得税申报机制。在纳税年度中,纳税人的雇主对其工薪等所得进行所得税代扣代缴,自营职业者和取得其他所得的纳税人按季度和估计的税款预缴,年终纳税申报时根据应纳税额多退少补。

综上所述,美国联邦个人所得税是按家庭实际支付能力征税而不是单纯按总收入征税。美国联邦个人所得税通过总收入扣减家庭必需的刚性支出,以及通过总的应纳税额扣减各种必需的税收抵免,使得个人所得税制度的设计充分体现了量能征税的原则。而且美国联邦个人所得税的税率表、各种扣除和抵免额等,均有按物价指数进行调整的机制,根据国民经济状况自动调整了纳税人的税收负担,这被认为是对税法的重要创新,对中低收入家庭非常有利。当然,量能征税使个人所得税税基减小,同时也大大增加了个人所得税的征管难度,并提高了征管成本。

## 二、我国个人所得税制的特点

1. 我国实行分类所得税制。我国个人所得税法将纳税人的所得进行了分类,对不同性质的所得设计了不同的税率和费用扣除标准,分项确定适用税率,分项计算税款并进行征收。

2. 按期计税与按次计税相结合。工资、薪金所得按月计税,个体工商户生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得按年计税,劳务报酬所得、稿酬所得等收入具有不固定、无规律的特点,税法规定按次计税,突出体现了税源控制的特性。

3. 采用分类扣除的方式。我国现行个人所得税制实行定额与定率征收相结合、内外有别的费用扣除方法。

4. 超额累进税率与比例税率并存。我国个人所得税制中税率的规定较为复杂,这是分类所得税制的主要特色之一,同时也是区别于西方个人所得税制的重要方面。其中,工资、薪金所得采用九级超额累进税率;个体工商户生产、经营所得和

对企事业单位的承包经营、承租经营所得采用五级超额累进税率;劳务报酬所得名义上采用比例税率,但因其实行加成征收的机制,所以实质上是三级超额累进税率;其余所得均采用20%的比例税率。

5. 广泛采用源泉课税的方式。我国个人所得税的纳税申报采用支付单位源泉扣缴为主、纳税人自行申报为辅的方式。对凡是可以在应税所得的支付环节扣缴个人所得税的,均由扣缴义务人履行代扣代缴义务;对于没有扣缴义务人的,以及个人在两处以上取得工资、薪金所得的,由纳税人自行申报纳税。此外,对其他不便于扣缴税款的,亦规定由纳税人自行申报纳税。因此,自行申报范围极为有限。

分类所得税制广泛采用源泉课税的方式,虽然可以控制税源,但由于对不同的收入项目采用不同的税率和扣除办法,造成各项所得的税收负担不一致,从而使得有的纳税人将其收入进行分解,多次扣除费用,以达到逃税和避税的目的,削弱了个人所得税的调节作用。在税前扣除方面,没有考虑不同纳税人之间家庭结构的差别以及教育、住房、医疗等开支对纳税人生活费用的影响,没有考虑通货膨胀对纳税人生活支出的影响,因此不符合税收的量能负担原则。

### 三、我国个人所得税制的改革思路

#### 1. 强化税收征管的基础制度建设,完善税收征管体系。

(1)应加强对个人收入档案的管理。纳税人个人信息的来源及其真实性一直是个人所得税征管的重点和难点。综合所得税制要求做好自行申报工作,这需要征税机关建立相应的个人收入档案管理制度并有效实施。首先,应尽快建立起完整、准确的纳税人识别号。其次,应以此为基础,按“一户式”管理的要求,建立完整的纳税人档案,对纳税人的收入及与其纳税事项有关的各种信息进行归集和整理,并实施动态管理,逐步健全个人向税务机关申报收入的制度,及时进行核对和检查。

(2)建立和完善代扣代缴明细账制度。我国个人所得税的征收采用源泉控制为主、纳税人自行申报为辅的办法。因此,税源控制管理是个人所得税征管的关键,但在实际工作中,源泉扣缴存在严重的问题,主要表现在:扣缴单位不代扣代缴或者少扣缴税款;有的单位只对定期发放的货币工资部分代扣税款,而对不定期发放的补贴、津贴以及实物等不扣缴税款。要弥补制度缺陷,应重视推进代扣代缴明细账申报工作,明确扣缴义务人的法律责任。

(3)建立和完善个人所得税双向申报制度和全员全额管理制度。纳税人与扣缴义务人向税务机关双向申报制度是指,纳税人与扣缴义务人按照法律、行政法规的规定和税务机关依法提出的要求,分别向主管税务机关办理纳税申报,税务机关对纳税人和扣缴义务人所提供的收入、纳税信息进行交叉对比、核查的一项制度。全员全额管理是指无论是否达到起征点都要将收入信息送到税务机关进行备案。此项制度建设的难点在于需要纳税人改变原来长期实行的源泉扣缴的做法而进行自行申报,加大了纳税成本,可能导致纳税人不配合。工作中应循序渐进,由点及面,逐步推广。可以先针对高收入群

体,再推广至行政、事业单位及大中型企业等管理规范单位的雇员,最后再向全社会推广。

(4)建立有效利用社会资源的工作机制。做好个人所得税的征管工作绝不只是税务机关的事,还需要全社会的配合。从长远看,储蓄存款应实行以税务、银行微机联网为基础的实名制,增加个人收入的透明度,使公民的每项收入都处于税务机关的有效监控之下,防止税款流失。加大网络信息化建设的力度,逐步建立和完善个人信用征信系统,实现征税系统与信用体系的有机对接,强化税收征管。

2. 实行分类与综合相结合的个人所得税制模式。结合我国国情,可选择分类与综合相结合的税制模式作为过渡。在兼顾公平与效率的基础上,建立分类与综合相结合的个人所得税制模式,等时机成熟时,再实行完全的综合所得税制模式。

首先,应将目前个人所得税的税目进行整合,将性质相同或相近的项目进行归类。可以借鉴美国的模式,将工资、薪金所得及劳务报酬所得归为劳务报酬所得;将个体工商户生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得归为经营所得;将特许权使用费所得、财产租赁所得及利息、股息、红利所得归类为来自资本的所得;将财产转让所得、偶然所得及经国务院财政部门确定征税的其他所得归类为其他所得。对劳务报酬所得和经营所得等有费用扣除项目的应税项目,实行综合征收的办法,对那些投资性的、没有费用扣除项目的并且能够较好采用源泉扣缴方法的应税所得,如来自资本的所得及其他所得等,实行分项征税的办法。在纳税申报方面,实行综合征收的部分,以自行申报为主、源泉扣缴为辅;实行分项征税的部分,应进行源泉扣缴。

其次,在税前扣除方面,应考虑纳税人与取得报酬直接关联的费用支出及家庭基本生活状况的差异。应根据纳税人的家庭负担情况进行相应的纳税人身份认定,就不同的纳税人身份制定相应的扣除标准,进行差别申报。扣除标准应具有与消费者物价指数挂钩的机制。同时,应借鉴美国的做法,在标准扣除的基础上,再进行宽免扣除,应明确宽免额随个人收入增加而递减的机制,以更好地维护中低收入者的利益。在具备相关征管条件后,还可允许纳税人选择分项扣除的方式,即在规定的限额内,据实扣除与取得报酬直接关联的费用及家庭的相关生活开支。

最后,在税率方面,对实行分项征税的部分可以采用比例税率,以增强扣缴工作的可操作性。对实行综合征收办法的部分仍实行超额累进税率,但要扩大级距、减少级数并降低最高边际税率。

从长远来看,实行全面的综合所得税制要求将大部分所得归类整合,采用统一的超额累进税率,以总的所得为基数计征个人所得税。同时应借鉴国际上的做法,将目前的财产转让所得及证券买卖所得整合为一体,统一开征资本利得税。

#### 主要参考文献

1. 王国华. 外国税制. 北京: 中国人民大学出版社, 2008
2. 中国注册会计师协会编. 税法. 北京: 经济科学出版社, 2007