

我国现行个人所得税制度存在的问题及改进

武文娟

(西北师范大学经济管理学院 兰州 730070)

【摘要】 本文分析了我国现行个人所得税制度存在的问题,并从我国目前的实际情况出发,在税收制度、纳税范围和税率设计等方面提出了改进建议。

【关键词】 个人所得税 税负 税率

我国于1980年开始征收个人所得税,至今已近30年,个人所得税税收也由1980年的16.2万元增加到2007年的3 184.98亿元。随着个人财富的变化,我国现行的个人所得税制度的弊端日益显现,分类所得税课税模式既不符合公平、合理的征税原则,又给征收管理带来了困难,同时个人所得税在费用扣除和课税范围等问题上也存在一些问题。

一、我国现行个人所得税制度存在的问题

1. 分类所得税制度违背了税收公平原则,并且容易导致避税行为。税收公平包括横向公平和纵向公平两种,其中横向公平是指条件相同的人负担相同的税,纵向公平是指条件不同的人负担不同的税。目前我国个人所得税采用分类所得税模式,即将应税项目划分为11大类,对不同来源的所得规定了不同的税率和费用扣除标准,同时又采用源头一次课征的办法。这就造成收入相同的纳税人由于其取得收入的类型不同而承担不同的税负,产生横向不公平。另外,不同类型所得的计征时间不同,有的按月征收,有的按月预缴、年终汇算清缴,有的则按次征收。由于纳税时间不同造成应税收入对应的税率不同,从而产生纵向不公平。

在现行个人所得税制下,纳税人还可以通过合理安排收入来达到规避税收的目的,主要表现在以下两个方面:一是将同一项目的所得分解为多次取得,化整为零,如现行劳务收入是按次计算、按次扣除费用的,纳税人可以将一次性劳务收入分为多次领取,从而使扣除费用增加,减少应纳税额,甚至可以使每次领取的收入都低于费用扣除标准从而达到不纳税的目的。二是不同所得项目之间的费用扣除与税率不同,纳税人可以在不同的项目之间进行收入转移,以避重就轻。在现阶段个人收入极不透明的条件下,采用这种方式避税更是轻而易举,而且高收入者有更强的动机进行避税。由于分类课征制在实施过程中的弊端,使得现行个人所得税制调节收入差距的作用远未得到发挥。

2. 税法所规定的课税范围过于狭窄。我国现行个人所得税制采取列举项目征税,而没有列举的项目并不征税。而从个人所得的形式上看,有现金、实物和有价证券,还有劳务、服务等形式;从来源上看,既有来源于本单位的收入,也有来源于

外单位的收入,还有从事第二职业的收入等;从支付的记录看,既有账簿上记载的收入,也有未在账簿上反映的收入。这些个人收入情况复杂、来源广泛,加之我国居民收入的货币化程度高,账面化程度比较低,都使收入隐性的情况更加严重。因此只规定11项所得和3种表现形式为征税对象显然是不合适的,不仅影响了国家的税收收入,而且也不利于国家对居民收入水平的调节。我国目前仍处于社会变革时期,经济的发展会使人们的收入更趋于多样化,显然列举法并不能适应经济发展需要。

3. 纳税单位和费用扣除的设计未切合纳税人的实际收入水平。现行的个人所得税法以有应税收入的个人为单位进行费用扣除后,按照税率表中对应的税率计算征收,并没有考虑家庭赡养人口数量和经济状况,也不能对特殊的项目采用要素扣除,没有考虑每个家庭税收负担能力的差异,因此并不能起到促进公平的作用。

另外,我国个人所得税的费用扣除实行综合扣除的办法,即定额扣除与定率扣除相结合。工资薪金所得每月基本扣除额为2 000元,劳务报酬所得、稿酬所得每次收入在4 000元以下的扣除额为800元,超过4 000元的每次定率扣除20%,这种一刀切的做法没有考虑纳税人的综合负担能力。在实际生活中,每个纳税人为取得相同数额的收入所支付的成本费用占所得的比率各不相同,甚至相差甚远。另外,每个纳税人的医疗、教育、住房、赡养等日常实际支出数额各不相同,因而规定所有纳税人都从所得中扣除相同数额或相同比例的费用显然是不合理的。

4. 税率设置不合理。我国现行个人所得税的税率采用超额累进税率和比例税率相结合的方法,这存在以下缺陷:一是工资薪金所得适用的累进税率级距过多。我国的工资薪金适用九级超额累进税率,对个人工资薪金所得减除2 000元以后的余额,不超过500元的部分适用5%的税率,超过10万元的部分税率为45%,中间另有7个级距。大部分纳税人的应纳税所得的范围只局限于500元到2 000元,也就意味着九档工薪所得税率中只有最低的两档税率具有实用性,而其他七档税率形同虚设,并且40%、45%的高税率没有多少人适用,却使税制

空负高税率之名。二是同种类型所得设置的税率不同,产生了税负不公的现象。工资、薪金所得与劳务报酬所得同样是属于劳动所得,却适用不同的税率。工资、薪金适用九级超额累进税率;劳务报酬所得适用20%的比例税率,同时实行加成征收;对一次收入应纳税所得额超过20 000元至50 000元的部分加征五成,对超过50 000元的部分加征十成。实际上,工资薪金所得和劳务报酬所得同属于劳动所得,在税法上应该同等对待。

5. 存在企业所得税与个人所得税的重复征税。我国依据纳税人的不同特点,将所得税划分为企业所得税和个人所得税,但是在一些情况下,所得税以投资者的利润为征税客体,就会发生交叉重复征税的现象。现行个人所得税对个人的股息和红利所得征税,事实上,这些收入已经是企业以税后利润进行的分配,也就是说企业已经就该部分利润缴纳了所得税,这样其实就是对同一课税对象重复征税。此外,企业所得税的特点是不分企业性质和组织形式统一征收,而独资和合伙企业业主的个人财产和企业财产不可分离,划分不清,同样也存在重复征税的问题。

二、对现行个人所得税制的改进

1. 实行混合所得税制。全面的综合征收模式客观上要求纳税人的依法纳税意识普遍较高、财务会计制度相对健全,税务机关能较为全面准确地搜集、监控个人收入分配信息,并有先进的现代化征管手段,而我国现阶段还达不到上述要求。从我国目前的实际情况来看,企业存在大量的现金结算,个人所得税完全采用综合征税模式将导致大量税收的流失。因此,在我国完全采用综合征收模式尚不具备相应的客观条件。笔者认为,分类与综合相结合的混合所得税制比较符合我国国情,在条件成熟后可逐步向全面的综合征收模式过渡,且项目不宜过多。从应税所得上看,属于投资性的、没有费用扣除的应税项目,如股息、红利、股票转让所得、偶然所得等适合实行分类所得;属于劳动报酬所得和有费用扣除的应税项目,如工资薪金、劳务报酬、生产经营、稿酬、财产租赁等项目,适合实行综合征收。另外,这样的分类需要逐步完善,在税收环境改善的基础上,可以逐步扩大综合征收的所得范围。在这个基础上,也就能避免因为收入项目不同和纳税时间不同而对同一项收入的重复征税,同时可防止税收流失。

2. 完善应税所得范围。实行混合所得税制,本身就能扩大应税所得的范围,但是如上所述,目前纳税人的收入结构多元化,一些实物的、福利性的隐形收入越来越多,而且纳税人为了避税或者偷税,可以使其收入更为隐蔽。由于对工资、薪金以外的福利收入难以核定计征,因此应当加强对这部分收入的征管,最大限度地实现福利收入的显性化、非货币化,对职工个人的暗补收入和隐形收入加强管理,能征就征,以促进公平和增加税收。

3. 改进税率设计。在对税率设计进行改进时,鉴于我国目前税率的档次过多,基于简化税收和实用性的考虑,应当予以简化。建议最低税率为5%,最高税率不超过35%。35%的最高边际税率与美国(33%)、加拿大(29%)的最高边际税率接

近,与日本(50%)、英国、我国台湾地区(40%)的最高边际税率相比较低,这有利于我国在全方位对外开放的情况下吸引海外人才、海外资本。同时,应该根据减少的税率档次情况,调整级距。假设我国对于税率改革的方案采取五级累进制,那么具体的税率级距可以设置为:应纳税所得额(即扣除2 000元)在2 000元以下的部分,税率为5%;0~5 000元的部分,税率为5%;5 000~10 000元的部分,税率为15%;10 000~50 000元的部分,税率为25%;超过50 000元的部分,税率为35%。另外,对于同一类性质的所得税实行同等税率,即将工薪收入、个体工商户生产经营所得、对企事业单位的承包经营收入、劳务报酬所得等一些同属于劳动所得的收入适用同样的税率,以体现税收的公平性。

4. 以家庭为纳税单位和扩大费用扣除项目。在目前以个人为单位进行征纳税的情况下,并没有考虑纳税人的家庭情况以及家庭成员的收入水平,而在进行费用扣除时,也没有考虑纳税人的实际情况。因此,在进行纳税设计时,应当考虑纳税人家庭的实际收入水平,并选择合适的税率水平。

在进行纳税单位的设计时,可以考虑选择以家庭为纳税单位,选择以家庭为纳税单位的最重要之处就是可以实现相同收入的家庭纳相同的个人所得税,以实现按综合纳税能力征税,因为家庭总收入比个人收入更能全面反映纳税能力;另外以家庭为纳税单位还可以实现一定的社会政策目标。如对无生活能力的儿童采用增加基本扣除的方法,对有在校学生的、贷款购房的、购买保险的、捐赠的家庭都可以采取一定的优惠措施。在进行费用扣除时,应该考虑一些相关因素,扩大费用扣除的项目。比如对扶养人口费用的扣除,这个扣除主要是用于弥补纳税人在扶养父母、子女、无收入的兄弟姐妹及其他亲属的必要的费用扣除。还有就是对教育费用的扣除。从公共财政的角度看,教育具有外部的正效应,因此这种扣除相当于国家对教育的间接补贴。

5. 避免个人所得税和企业所得税重复征收。为了避免个人所得税和企业所得税的重复征收,不妨只征企业所得税,允许在征收个人所得税时给予抵免。比较可行的办法是对企业利润征收企业所得税,但在计算个人所得税时,允许将分得的股息和利润已经纳税的企业所得视为已纳个人所得税予以抵免,这样就可以避免重复征税,这种方式的主要特点是在理论上承认企业和个人为两个独立的纳税人,各自都必须履行纳税义务,但在实践中允许企业所得税抵免,从而避免对个人分得的股息和税后利润重复征税。

主要参考文献

1. 崔志文,杜延军.我国个人所得税制度的社会公平考量. 财政研究,2005;12
2. 张在武.我国个人所得税现状、问题及改进对策.高等函授学报(哲学社会科学版),2007;10
3. 中国注册会计师协会.2008年度注册会计师全国统一考试辅导教材——税法.北京:中国财政经济出版社,2008
4. 杨鑫.浅议我国个人所得税改革.中国管理信息化,2008;3