加强个人所得税征管之我见

曲 云

(新疆巴音职业技术学院 新疆库尔勒 841000)

【摘要】本文探讨了在现行税制下,如何通过深化个人所得税的征管改革,完善个人所得税征管机制,缩小居民收入差距,缓解分配不公的矛盾等问题。

【关键词】个人所得税 税收征管 税源监控

一、现行个人所得税征管中存在的问题

1. 现行征管模式转换存在认识上的误区,弱化了税收管理员在税源监控中的作用。现行税收征管模式,一方面促进了税收收入的增长,提高了征管效率;另一方面,由于对征管模式转换存在认识误区,过分依赖集中管理和征收,导致税收管理员片面理解自身职责,认为纳税检查是稽查局的职责,管理员只要做好催报、催缴等日常管理工作就行了,忽视了税收管理员在税源管理中的作用,以致出现税源没有专人管理,税源档案资料不全,税源收入不明等问题。其中一个重要原因是税务人员岗位职责不够明确,责任淡化,对于税务登记管理、纳税评估、税务检查、税源监控等业务实行多人多岗共同负责制,有了成绩是大家的,出了问题谁也不负责任。

2. 户籍管理中存在漏征漏管问题。《税收征管法》对税务登记制度作了明确规定,税务机关办理税务登记主要以工商营业执照为准。由于工商管理部门与税务部门之间传递信息不够及时,协作监控不到位,导致税务登记率低于工商登记率。目前从构成个人所得税主要来源的工薪所得来看,由于一些私营企业特别是个人公司不进行纳税登记,其个人所得税自然无从缴纳,税务机关也就无从征收,以致个人所得税征管容易出现漏洞;更有一些没有固定经营场所的企业和个人,既不办理工商登记,也不办理税务登记,更不进行纳税申报,漏征漏管问题尤为突出,从而加大了税源监控的难度。

3. 纳税申报制度不健全,征管难度大。从征管制度方面看,我国对个人所得税的纳税申报采用了两种方法,即纳税人自行申报和扣缴义务人进行代扣代缴。从施行的情况来看,效果不理想,主要原因是:①自行申报制度不健全。目前我国还没有与个人收入申报和个人财产登记、核查制度挂钩的个人收入财产监控体系,银行现金管理控制不严,社会上大量的收付行为通过现金形式实现,致使税务部门无法获得个人收入和财产状况真实、准确的信息资料,许多达到征税标准的纳税人,只要不"自行申报"又无人检举揭发,就可以轻易逃避纳税。②代扣代缴难以落实。国家税务总局1995年颁布的《个人所得税代扣代缴办法》虽对扣缴义务人的权利和义务作了明确的规定,但没有具体规定对不按规定履行扣缴义务的单位和个人应负哪些法律责任,致使处罚依据不足。

4. 征管手段落后,信息不对称。目前我国个人所得税的征管基本上停留在手工操作和人工管理上,计算机运用的网络化水平较低,计算机运用主要集中在税款征收环节,没有与银行、财政、工商、企业等部门做到横向联网,加之各地信息化改革进程不一,计算机使用程度差异较大,个人所得税征管的规范化受到限制,未能使用统一的征管软件,信息不能共享,影响了税务部门对纳税人纳税情况的审核,降低了效率。

5. 部门间沟通配合不够。在当今个人信用体系不健全,现金交易大量存在的情况下,要全面了解个人的收入及纳税情况有赖于社会各界、各有关部门间的配合。但现实的情况并不尽如人意,主要表现在:①配套改革不到位,尤其是金融机构对社会上存在的大量现金流通没有采取有效措施。②信息来源渠道不畅,不但纳税人的信息资料不能跨征管区域顺利传递,而且同一级税务部门内部征管与征管之间、征管与稽查之间、征管与税政之间的信息传递也经常受阻。还有,由于税务部门和其他相关部门缺乏实质性的配合措施,信息不能实现共享,形成了外部信息来源不畅,税务部门无法准确判断税源组织征管,以致税源管理中容易出现漏洞。

二、加强个人所得税征管的基本思路

1. 加强户籍管理,充分发挥税收管理员的作用。

(1)建立和完善纳税人税务登记管理制度。税务登记是纳税人依法履行纳税义务的第一道程序,也是税务机关对纳税人实施管理的第一道关口,直接关系到以后的个人所得税税款征收和监督管理。为此,需要建立和完善全国统一的自然人纳税登记代码制度。作为自然人惟一的纳税代码,可结合新的居民身份证的颁发,为个人所得税纳税人设立终生有效的纳税编码,将居民身份证号码与纳税及社会保障编码统一起来,使该代码与自然人的所有生产经营活动、社会信用等相关联,建立个人纳税档案,实现个人所得税税收管理的信息共享,缩短应当登记的纳税人与实际登记的纳税人之间的数量差距,解决个人所得税漏征漏管问题。

(2)推行片管员制度,实现对税源的"户籍式"管理。为加强税源监控与管理,提高依法治税水平,宜在属地管理的基础

上采取“管理到人、责任到人、人户对应”的管理方式。这种管理方式要求税收管理员按纳税资料进行“一户式”存储管理，依托身份证号码，对每个纳税人编制纳税人识别号码，结合个人所得税纳税人的不同特点，建立个人收入档案，及时采集、整理、更新和存储纳税人相关信息资料；同时要为纳税人提供税法咨询、办税辅导、宣传贯彻税收法律、法规和政策；还要通过运用个人收入等各类信息资料，对所管的纳税人进行纳税评估，并根据评估分析发现问题，约谈纳税人，从而掌握税源管理的主动性；再者，要全面掌握所分管纳税个人基本情况，实施纳税申报、税款缴纳等全程管理。

(3)发挥协税护税优势，推进税源社会化管理。我国收入分配多渠道、支付手段现金化的状况在短期内难以改变。在这种情况下，税收部门难以“包打天下”，必须动员社会力量参与税收管理，形成社会征收网络。一是加强与工商、公安、街道办事处的协作，尽量避免漏征漏管；在申报管理方面，加强与房管、建设、国土等行业管理部门的协作，以强化对税基的控管；在税款征收方面，强化与国税、金融、海关等部门的协作；在税务检查方面，强化与审计、司法等部门的协作。二是通过税务征管部门定期与工商、地税和银行、社保、公安等部门配合，采取集中拉网式清理，规范税务登记属地管理，对辖区内非属地经营的单位和个人不定期地联合进行清理，责令限期整改，将漏征漏管户纳入正常征管责任区管理。

2. 建立健全个人收入监控体系。

(1)加大税源扣税制度的实施力度。在税收征管法中要明确规定扣缴义务人的法律责任，对税源从建档到征收建立一整套管理机制。税务机关要不定期地以多种形式进行抽查，对扣缴责任人的扣缴情况实施有效的跟踪管理和监控，对故意不认真履行扣缴义务的应扣未扣或少扣的单位和个人进行严厉处罚，依法追究单位负责人和扣缴责任人的法律责任。在实际工作中，还应注意对直接扣缴责任人即单位财会人员加强保护，解除其履行扣缴义务的后顾之忧。

(2)完善代扣代缴与自行申报相结合的征管制度。个人应每月向当地税务机关申报来自各个渠道的收入，年终上报本年度个人收入情况，并对全年个人所得税进行清算汇缴，扣缴义务人按月向税务机关申报收入支付及个人所得税代扣代缴的情况，即实行扣缴义务人与纳税人联合申报制度，借助银行信息，在法人申报与个人申报间建立起交叉稽核体系。具体做法是：在税源扣缴的基础上，推行全员纳税申报制度，让纳税人在申报过程中了解税法知识，认识自己承担的义务，树立自觉纳税意识。同时，加强税务机关与银行之间的紧密联系，借助银行对个人收支信息进行汇总、稽核，严格监控个人所得税税源，防止税款流失。

(3)建立个人财产实名登记制度。不但要在所有银行之间联网实行个人储蓄存款实名制，而且应在银税联网的基础上实行个人储蓄存款实名制，这可在一定程度上克服和解决税源不透明、不公开、不规范的问题。在存款实名制基础上，对个人金融资产、房地产及汽车等重要消费品也实行实名登记制度。这样不仅有利于加强廉政建设和实现社会风气的根本好转，而且可以将纳税人的财产收入显性化，有利于加强税务机关对个人所得税的征收和管理工作。

(4)改革现金管理制度，控制现金使用范围，推行信用卡制度，控制账户外现钞的流动性，强化个人收入银行结算制度，促使个人收入显性化，税源透明化。要将个人信用卡、存款账号及养老保险、基本医疗保险等社会保障账号统一起来，逐步建立社会保障编码制度，以便全面了解个人工薪收入、纳税情况及信用等级、社会保障等信息资料。

3. 建立现代化的税务稽查体系，锁定稽查重点目标。目前，我国尚未建立起一套完整的个人所得税稽查制度，这是个人所得税税源失控的一个重要原因。因此，我国应借鉴国际税务稽查先进经验，建立起专门的个人所得税稽查机构，并配备一支掌握税务、会计、审计、计算机知识的高素质稽查队伍，并用现代化手段装备稽查队伍。同时建立起全国或区域性的计算机处理中心，实现科学管理，严密监控。稽查工作中实行专业化分工，并形成相互联系、相互制约的机制。

4. 以计算机网络为依托，实现征管业务网络化。目前，个人所得税征管正处于新旧交替阶段，各地区改革进程不同，计算机使用程度差异较大。在今后的个人所得税征管改革过程中，要实现专业化和现代化，通过计算机完成税务登记、纳税申报、税款征收、入库销号、资料保管等工作。要对个人所得税征管的全过程进行全方位的监控，分析个人所得税税源的变化及政策执行情况。同时，充分发挥政府和社会各界的协税、护税作用，形成治税合力。要通过立法逐步推进税务同财政、银行、海关、公安、工商、企业等部门的联网，真正实现纳税人数据资料一定范围内的共享。

5. 制定处罚细则，加大对偷逃个人所得税行为的打击力度。促使纳税人自觉纳税，必须有相应的利益约束机制。严管重罚是促使纳税人自觉纳税的重要保证。应借鉴国际上对偷逃个人所得税者进行处罚的经验：情节轻者，补税罚款；情节重者，给予一定的刑事处罚，并且采取冻结纳税人的银行账户，查封或者拍卖当事人的财产以抵应缴税款的措施，提高纳税人偷逃税款的风险成本。我国现行《税收征管法》规定对偷逃税等违法行为给予补缴至少应缴税款五倍以下的罚款，这种处罚力度是不够的，以致那些偷逃税者认为即使被查处了也有利可图。另在税收执法过程中，由于没有明确规定处罚下限，税务机关的自由裁量权过大，以致出现人治大于法治的现象。因此，应制定惩罚偷逃个人所得税的实施细则，使对逃税者的惩处制度化、规范化，减少人为因素和随意性。应提高逃税成本，增加逃税的风险，特别是对那些社会公众人物逃税行为要给予曝光，以维护税法的尊严，增强税法的威慑力。

主要参考文献

1. 贾绍华.中国税收流失问题研究.北京：中国财政经济出版社，2002

2. 邵学峰.税收质量研究——国家间的比较与反思.北京：经济科学出版社，2005

3. 宰守鹏，周其熹.依法治税的国际实践与借鉴.涉外税务，2003；1