

个人所得税制中费用扣除问题探讨

冷琳

(湖南财政经济学院 长沙 410205)

【摘要】 本文分析了目前我国个人所得税制费用扣除规定存在的问题,并借鉴发达国家的经验,结合我国国情提出了相应的可行性建议。

【关键词】 个人所得税 费用扣除 家庭系数 物价指数

个人所得税中费用扣除标准的设计首先需要明确个人所得税的功能定位。目前我国的基尼系数已接近 0.5,居民收入分配差距的不断扩大不利于社会稳定,直接影响到和谐社会目标的实现。因此个人所得税的功能应以调节收入分配为主,筹集财政资金为辅。而在所得税课征范围既定条件下,个人所得税公平目标的实现很大程度上取决于税前费用扣除标准的确定。由此我们必须对费用扣除制度给予更多的重视,全面综合考虑各种因素,让高收入者承担更多的税收负担,以真正发挥税收的公平原则。本文分析了当前我国个人所得税费用扣除制度中存在的问题,并借鉴发达国家的经验,结合我国国情,提出相应的可行性建议。

一、目前我国个人所得税制费用扣除中存在的问题

1. 减除费用与起征点概念混淆。这几年关于个人所得税税前扣除标准的讨论一直是社会热点,但很多媒体在提到个人所得税的“减除费用”时,往往用“起征点”这个词来代替。尽管“起征点”的提法容易理解,但“减除费用”与“起征点”有不同的内涵,其概念、性质、规定、目的与适用范围方面都不同。以概念与适用范围为例,“减除费用”是税法规定的在计算纳税人应纳税所得额时从其收入中允许减除的费用数额。目前我国个人所得税“减除费用”采取分项确定、分类扣除,根据所得不同情况分别实行定额、定率、定额和定率综合三种扣除办法。如目前计算工薪所得应纳税所得额时扣除的 2 000 元就属于“减除费用”,而非“起征点”。“减除费用”适用于取得收入的各种自然人,而“起征点”则是税法规定的对征税对象收入达到一定数额开始征税的起点:当纳税人收入低于起征点时免税,一旦收入达到或超过起征点,应就其收入全额纳税。它是通过缩小税基来体现对一些经营规模小、获利能力差的纳税人的税收照顾。起征点仅适用于个体工商户及其他有经营行为的个人。如目前增值税起征点的幅度规定:销售货物的,为月销售额 2 000~5 000 元;销售应税劳务的,为月销售额 1 500~3 000 元;按次纳税的,为每次(日)销售额 150~200 元。如果把个人所得税的“减除费用”标准误称为“起征点”,那么纳税人的工资薪金收入只要达到或超过 2 000 元,就应该全额纳税而不能税前扣除。

由此可见“减除费用”与“起征点”是两个截然不同的概念,“减除费用”体现的是公平赋税、征税有度的原则,“起征点”的高低决定了纳税人的多少及纳税的公平性。我们在进行个人所得税费用扣除制度探讨时有必要将两者严格区分。

2. 费用扣除制度违背税收公平原则。现行个人所得税制采用分类税制模式,将个人所得区分为不同项目,分别适用不同税率,采用不同的计税方法。同时税法对列举的 11 项不同来源的收入,分别规定了三种不同的减除费用方法和相应的减除费用标准。这种差别规定没有考虑纳税人总体的负担能力,没有体现量能负担、公平税负原则。具体存在以下问题:

(1) 费用分项扣除制度不合理。如前所述,目前我国费用扣除制度采用分项扣除方式,对不同来源的所得区别对待,有可能造成收入相同的纳税人由于他们所得来源不同或收入来源及数量相同但取得次数不同的纳税人税收负担不同。由此导致所得来源渠道多、综合收入高的纳税人少纳税甚至不纳税而所得来源渠道少、综合收入低的纳税人却多纳税的不合理现象。以工资、薪金所得与劳务报酬的税收负担为例,两者同为劳动所得,工薪所得适用九级超额累进税率,而劳务报酬所得适用 20%的比例税率并加成征收。这不仅缺乏科学依据,也不符合国际通行的做法。下面通过一个例题进行说明:

例:王一为软件开发工程师,2010 年 7 月从 A 公司获得收入 80 000 元。现假设王一与该公司没签订劳动合同,因此他与 A 公司不存在雇佣与被雇佣关系,其所提供的劳务属于独立个人劳动,要按税法规定依劳务报酬所得缴纳个人所得税,应交个人所得税= $[80\,000 \times (1-20\%)] \times 40\% - 7\,000 = 18\,600$ 元。而如果王一选择与 A 公司签订劳动合同,他与 A 公司就存在雇佣与被雇佣关系,其所得应按税法规定依工薪所得缴纳个人所得税,应交个人所得税= $(80\,000 - 2\,000) \times 35\% - 6\,375 = 20\,925$ 元。而笔者认为,无论是依靠一技之长获取劳务报酬,还是受雇于人获取工薪收入,都属于劳动所得,在税收负担上应相同。即在收入额相同的情况下,缴税的金额应相等,而上例中两项税额相差 2 325 元,这显然是不合理的。

(2) 减除费用标准低、项目不完善且缺乏指数化调节机制。目前我国个人所得税实行的主要是法定减除费用标准,这

与人们不断增长的物质文化消费需求和物价上涨水平相比,明显偏低。一般认为,费用扣除标准=城镇居民人均消费支出×城镇居民每一就业者负担人数。城镇居民人均消费支出由人均消费品数量和消费物价决定,因为满足城镇居民基本生活的人均消费品数量相对稳定,因此决定人均消费支出的重要因素仅是消费物价。从其变化来看,2009年我国的物价水平比开征个人所得税第一年的1980年增长了3.8倍,而工资的减除费用标准虽然在2008年3月调整到了2000元,但还是远远比不上物价的变化速度。另外减除费用中没有充分考虑纳税人的婚姻状况、家庭环境如赡养人口的数量、年龄结构和性别结构等。这样导致获取同一来源、同一数量收入的纳税人,应纳税额相等,例如同样是月收入6000元的两个纳税人:一个未婚,一个是上有老下有小的七口之家(并且是家庭唯一的收入来源),如果都执行完全相同的每月2000元的费用扣除标准,相对于支付能力而言,这种税收负担是不公平的,影响了税负公平目标的实现。

3. 公益性捐赠的减除比例偏低,未考虑损失扣除。根据我国税法规定,个人将其所得通过中国境内的社会团体、国家机关向教育和其他社会公益事业以及遭受严重自然灾害地区、贫困地区捐赠,捐赠额不超过应纳税所得额30%的部分可以据实扣除。我们认为这一比例是偏低的。众所周知,税法规定的上述捐赠不是个人直接向受赠者捐赠,而是通过政府进行的捐赠,是补充政府救济开支的捐赠。政府收到的捐赠增加了,需要拨出的用于救济方面的支出自然减少。因此捐赠只允许扣除应纳税所得额的30%,不利于调动纳税人捐赠的积极性,不利于促进社会慈善事业的发展。并且目前税法准予扣除项目中只考虑了个体工商户的生产经营亏损,未考虑纳税人家庭的自然灾害损失和财产交易损失。

二、完善我国个人所得税费用扣除规定的建议

1. 以家庭为纳税单位进行费用扣除。家庭是社会的基本经济单位,收入分配差距的扩大主要体现在家庭收入水平的差距上,因此对收入分配的调节核心是对家庭收入的调节。以家庭为纳税单位,可以考虑到家庭成员综合收入金额、需要赡养和抚养的人数、家庭费用开支等情况,并用家庭人口多少来确定基本生活费及其他合理费用扣除标准,以此确定应纳税所得额。把纳税与家庭的负担能力结合起来,以充分体现个人所得税的收入调节功能和公平原则。当然在“家庭”成员的收入差异较大的情况下,家庭规模的扩大,可以相对减轻其总体税收负担。因此税法制定“家庭”的确定原则时,主要应限制“家庭”规模的不适当扩大。如果有夫妻为了各自的隐私,或者父母不愿与独立子女合并纳税的,税法可以允许其分别申报纳税。在进行纳税申报时,可以规定由直系亲属组成一个“家庭”;如果一个“家庭”中有两代以上夫妻,可选择由收入高的那对夫妻为主申报纳税人,而由收入低的夫妻出具同意并入的书面证明;每一个自然人只能出现在一个“家庭”中;已婚的兄弟姐妹不能出现在一个“家庭”中。另外如果父母没有收入来源,纳税人可将有残疾或没有生活来源的兄弟姐妹纳入自己“家庭”,并承担起对其的扶助义务。当然这需要取得被并入

者同意的书面证明。

另外以家庭为纳税申报单位,税率表按家庭设计会造成家庭规模越大、收入越高则税负越重的不合理现象。为了公平税负,简化费用扣除核算,可通过设置家庭系数的方式解决这一问题。可规定家庭中一个人系数为1,两个人系数为2,以此类推。但未成年子女中无劳动收入的且符合计划生育政策的第二个子女的系数设为0.6,第三个子女的系数设为0.4,不符合计划生育政策的无劳动收入的未成年子女系数为0。这种规定既符合养育子女边际成本递减的经济原理,也使税法和计划生育政策相一致,不会使超生家庭获得额外的税收利益。

2. 设计科学合理的费用扣除项目。实行以家庭为单位的个人所得税综合税制,关键还在于设计科学合理的费用扣除项目,并且取消减除费用标准的中外差异。费用扣除是在计算应纳税所得额时从课税对象中扣除的部分,目的在于弥补纳税人为取得收入所付出的成本或解决其基本的生存需要,一般应包括成本扣除、生计扣除、特许扣除三个部分。

(1)成本扣除是对纳税人为取得收入所必须支付的成本费用的扣除,一般采用据实列支或在限额内列支扣除的办法。如纳税人从事生产经营所发生的各项直接支出和分配计入成本的间接费用和销售费用、管理费用和财务费用、营业税金,以及纳税人为取得工薪收入或劳务收入所发生的差旅费、办公费等。

(2)生计扣除是对有效维持纳税人本人及家庭生计,健康所必要的生活费用支出项目的扣除,通常也称“个人宽免”。其质是扣除纳税人的基本生活费用,保证劳动力的再生产。对于生计扣除,各国普遍规定有基本宽免和补充宽免。基本宽免即基本生活开支,不同国家的基本宽免与人均GDP的比率差别较大。高收入国家这一比率较低,最高未超过30%,这说明高收入国家的人均收入水平高,纳税人的负担能力强,中等收入国家这一比率多在30%以上,低收入国家的比率在50%以上。比率越高说明纳税人口占总人口的比重越小,个人所得税未成为普遍税种。补充宽免则考虑家庭因素,针对配偶、子女、老人、残疾人等被抚养者分别规定各种宽免额度。目前我国可采用定额扣除的方式结合前述的家庭系数确定个人宽免额度。

(3)特许扣除是为照顾纳税人家庭特殊开支需要或为了体现特定社会目标而鼓励的支出。个人特许扣除的规定各国不尽一致,一般包括医疗费用扣除、教育费用扣除、住房贷款费用扣除等。医疗费用扣除是对家庭中个人医疗支出的扣除,医疗支出的范围特指个人进行医疗检查、门诊、住院等为维护自身健康而发生的在社会保障范围以外的由个人承担的费用。教育费用扣除是指对个人及其抚养者正规教育费用的扣除。其中个人的教育费支出是指纳税人为了增强自身的知识和技能,自愿参加各种培训的继续教育费用,如研究生教育费用及为取得各种职称、资格而进行的培训、考试费用等,是纳税人取得收入的必要成本,因此可以给予实际自费发生额50%的扣除。而对子女的教育费支出应分阶段给予扣除:幼儿园至高中阶段(中专)的支出全额扣除;大学阶段的支出给予实际发生额50%的扣除;其他阶段的支出不允许扣除。纳税人家庭购买的第一套住房的贷款利息支出因为属于家庭生活必

从税法解释角度论“实质法治”与“税收法定”

潘修中 石龙

(中央财经大学财政学院 北京 100081)

【摘要】 如何理解实质法治与税收法定的关系并将之贯彻到具体税法实践,是我国税法解释规范有序发展的关键。本文从实质法治与税收法定的矛盾入手,对税收法定的内涵进行了重构,并就如何对税法解释进行实践处理提出了建议。

【关键词】 税法解释 实质法治 税收法定

法律是统治阶级借鉴各方思想形成的,企图将社会关系规范为自己所期望的社会秩序的一种社会规范。此种社会规范从其产生即具备以下几个方面特性:第一是时代性,法律产生于历史的某个时点,必然具备该时代的特性(当然不排除其具备一定的前瞻性)。第二是概括性,法律必然要借助概括性的语言表现出来。第三是规范对象的变动性,法律所规范的社会关系势必随着生产力等现实条件不断更新,甚至可能出现法律最初的条文不曾设想的情况。所以在上述法律的三个特性的作用下,法律必然会出现没有被直接涵摄之情形和法外空间。考虑及此,法律必须借助修订或解释以解决所遭遇的尴

尬。但修订往往囿于不溯及既往而带有很大的滞后性,所以法律解释在解决法律尴尬中具备不可替代的地位和作用。甚至可以说法律解释能否处理好“旧规范”和“新情形”之间的问题是事关整个国家和社会之间能否和谐运转的关键所在。

一、税法解释:实质法治与税收法定的矛盾

在法律解释运作过程中,解释者所遭遇的最基本的问题就是在形式法治和实质法治之间如何选择,选择不同则解释的价值立场不同。形式法治强调法律行为对法的依从,但仅依从于制定法,不考虑制定法自身如何,容易引致“恶法也是法”的道德质疑;实质法治也强调法律行为对法的依从,但它所指

需开支,为体现人文关怀,拉动内需,可允许全额扣除。购买第二套以上住房的贷款利息支出不得扣除。

3. 实现费用扣除标准指数化。国内外大量统计数据表明,物价水平会随着经济的发展不断上涨。而物价水平的变动,直接影响到个人的实际生活水平。同时随着经济的发展和制度的改革,人们的基本生活需求也发生了变化,特别是在城市,随着住房的货币化,教育、退休和医疗制度改革的推行,使得人们日常消费支出明显增加,纳税人的税负较以往要沉重。因此在确定费用扣除标准时,应综合考虑通货膨胀率、居民总收入与消费支出情况、各地区价格比较指数、就业者负担情况以及社会保障因素的变化,再对扣除标准进行适当调整,即实行费用扣除指数化政策。具体做法是每年根据上一年度的通货膨胀率对当年的费用扣除标准进行调整。即某年度的费用扣除标准=上一年度的费用扣除标准 \times (1+上一年度的通货膨胀率)。年度内预缴个人所得税时先按上一年度的费用扣除标准计算,年终汇算清缴时再按上述公式进行调整,这样操作既简单,也能保证税法的连续性。另外我们还要根据我国东、中、西部地区的收入水平、经济发展差别、物价变动、每年的通货膨胀率等因素进行适当调整,以保障纳税人的基本生活需要,并允许物价指数和生活水平偏高的地区费用扣除标准适当上浮,以真正做到因地制宜、科学合理。

4. 允许公益性捐赠全额扣除,增加损失扣除项目。慈善事业是对社会财富的一种自发性再分配,是弥补政府社会职

能不足的一种重要手段,也是缩小贫富差距的一种重要方式。为慈善事业捐款这种行为与政府先征税再用于社会福利事业是殊途同归,并且还减少了政府的管理成本,应大力提倡和鼓励。因此对于纳税人通过中国境内的社会团体、国家机关的公益性捐赠,税法不应设置扣除的上限,对于货币性捐赠,应允许全额扣除。为了防止纳税人借捐赠偷逃个人所得税,非货币性捐赠中的捐赠物品应由专门的拍卖公司拍卖或资产评估机构进行评估,拍卖所得扣除拍卖费用后的捐赠净额或评估净额允许全额扣除,未拍卖或未评估的实物捐赠不允许扣除。如果当年度的应纳税所得额不足以抵扣的,允许在连续5年内(含当年)递延扣除,以补偿纳税人的捐赠成本。

此外税法还应增加如下规定:纳税人家庭发生的财产交易损失,以及纳税人家庭遭受不可抗力的自然灾害(如火灾、地震等)损失,在扣除保险赔付、政府补偿后可以用下一纳税年度的家庭应纳税所得额弥补,下一年度的应纳税所得额不足弥补的,可以延续弥补,但是延续弥补期最长不得超过5年。

主要参考文献

1. 黄洪,严红梅.个人所得税工资、薪金所得费用扣除标准的实证研究.税务研究,2009;3
2. 潘梅,宋小宁.工薪所得个人所得税负变化及提高费用扣除标准的福利效应.税务研究,2010;3
3. 彭海艳.我国个人所得税累进性的实证分析.财经论丛,2008;3