

对我国个人所得税税制改革 有关问题的探讨

□浙江省瑞安市国税局 彭希梁 / 撰稿

【摘要】随着经济体制改革的进一步深化和收入分配格局的变化,居民个人收入差距迅速扩大,我国现行的个人所得税制与经济发展显得愈来愈不相适应。

市场经济的发展,不可避免会产生个人收入之间的收入差距问题。对此,市场机制本身是无能为力的,这可以说是市场机制的内在缺陷之一。因此,政府的适当干预是必要的,税收正是政府用以调节贫富差距的主要手段。个人所得税自1799年在英国产生,历经两个多世纪的发展,已成为政府缩小收入差距,缓和贫富悬殊,保持社会稳定和组织财政收入的重要手段。但其组织收入与调节收入分配的功能却受到抑制。其主要问题是:

一、现行个人所得税存在的问题

我国现行的个人所得税对缓解社会分配不公,增加财政收入起到了积极作用。从1982年开征以来,个人所得税从当年征收的16万元到2002年征收的1200亿元,增长了75万倍。

(一)单一分类所得税制产生的不公平问题

我国现行的个人所得税采用的是分类所得税制,即将个人取得的各项应税所得划分为11类,并对不同的应税项目实行不同的税率和不同的费用扣除标准,实行按年、按月或按次计征。这种分类所得税制在实施过程中暴露出几方面的问题。

一是不能全面地衡量纳税人的真实纳税能力,会造成所得税来源多、综合收入高的人少交税,而所得税来源少,收入相对集中的人多交税的现象。有违税收公平的原则,难以有效调节高收入和低收入的差距悬殊矛盾。例:甲某每月收入1600元,全部为工资薪金所得,乙某每月收入1800元,其中1000元为工资薪金所得,800元为劳务报酬所得。甲某应纳税额为: $1600-800=800 \times 10\%=80$ (元)。而乙某应纳税额为:工薪所得 $1000-800=200 \times 5\%=10$ (元),劳务报酬 $800-800=0$ (元)。甲乙两人在税负上的不公平现象是显而易见。

二是现行税制费用扣除简单,免税额太低,未体现税收公平原则。1994年7月实施的《中华人民共和国个人所得税法》规定,凡取得工薪后,每月固定扣除费用800元。

表面上达到了横向平等,结果造成事实上的不平等。由于在实际生活中,每个纳税人为取得相同数额的所得支付的成本费用占所得的比率各不相同,甚至相差很大,因而规定所有纳税人都从所得中扣除相同数额的费用显然是不合理的,不能体现量能负担原则,无法体现税收纵向公平。而800元的免税额明显偏低,使许多属于中低收入阶层承担了相当部分的个税,对于高收入阶层而言,由于收入的多渠道和隐蔽性,许多应税的所得并没有纳税,税收的公平性没有全面发挥。造成80%的个人所得税均来自职工的工薪收入,是对较低收入者的基本生活费用征税,难以实现个人所得税调节收入的功能。

(二)起征点过低,形成许多方面的危害

起征点过低的危害主要有以下方面:

1. 过低的个税起征点与税收的目的相悖。税法概念的一个特点为:“税收分配的客体是社会剩余产品,税收不能课及C和V的部分,否则简单再生产将无法维持”。对于个人收入所得税来说,征收客体是个人的收入。对于人类来说,吃穿住行,应该是为补充创造价值而消耗的物质资料C的部分;而娶妻生子及赡养父母,属于人类繁衍的必需过程,否则人类自身的简单再生产就无法继续了,应属于补充活劳动消耗的V的部分。而800元的起征点,连一个单身汉一个月的基本生活标准都没达到,却要从他的基本生活费中征税,无论如何都说不过去。

2. 过低的个税起征点无法达到缩小贫富差距,缓解社会分配不公的目的。以过低的课税标准对中低收入者课税,它起到的是“劫贫济富”的作用。如果国家征得的75%个人所得税来自于中低收入者,然后将这些税收用于改善基础设施,使富人的投资环境得到改善,挣更多的钱,并进一步扩大贫富差距。也就是说,现在的起征点已经与当初的立法目的背道而驰。不客气地说,800元的费用扣除标准,在客观上起到了扩大贫富差距的作用。

3. 限制居民基本生活消费,对经济发展釜底抽薪众所周知,社会经济发展的最根本动力是满足居民消费,如果税收的起征点过低,就会把本该用于基本生活支出的部分从正常经济流通领域抽出来交税,由税收及财政环节来进行再分配,而最顺畅、最基本的

再分配渠道——消费环节,却被强行越过了,这样做的直接后果就是消费不足。

(三)税率结构设置不够科学,边际税率过高,不同类别的收入税率不够协调

现行的个人所得税税率依所得的性质类别不同而异,其中工资薪金所得适应5%-45%的九级超额累进税率;个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得适用5%-35%的五级超额累进税率;稿酬所得税率为20%,按应纳税额减征30%;劳务报酬所得税率为20%,各项所得不再汇总纳税,扣除标准各不相同,也不实行两次课征的办法,其主要弊端,一是工资薪金所得的超额累进税率级距过多,大部分边际税率不适用,特别是最高税率45%在现实中极少运用,形同虚设,过高的边际税率不仅抑制了人们劳动的积极性,造成效率损失,而且还会刺激偷逃税动机,造成大量税收流失,同时,我国的个人所得税制明显存在对资本所得轻征税,对劳务所得重征税的倾向,同样是个人所得,却因来源不同而课税不同,甚至对劳动所得课税要高于非劳动所得课税;二是由于个人所得税制设计的不合理,使工薪阶层成了个人所得税的实际纳税主体,使个人所得税存在逆向调节,有违个人所得税调节的目的。国务院税务总局的调查显示,个人所得税目前主要来自于工薪阶层、个体工商户所得、承包和承租所得、利息股息和红利所得。1994年至2001年,上述四项所得收入占全部个人所得税的93.7%,上述收入中来自工薪项目的收入又占到个人所得税收入的50%左右。

二、个人所得税制改革的思路

基于上述问题,有必要对现行的个人所得税制进行调整和改革,以适应新形势对税收分配的要求,改革的重点应充分体现再分配原则,加快高收入者向低收入者的转移,缩小贫富差距。

(一)加快改革个人所得税制模式。如前所述,分类所得税广泛采用源泉课征法,其课征简便,节省征收费用,有利于实现特定的政策目标,但它不能全面体现纳税人真正的纳税能力,不太符合支付能力原则。综合所得税制税基宽,能反映纳税人的综合赋税能力,并考虑到个人经济情况和家庭负担等,给予减免,可以达到调节纳税人之间所得税负的目的,并实现一定税收的纵向再

单一税制及其对我国 个人所得税改革的 启示

□昆明市财经商贸学校 姜鲁翔 / 撰稿

【摘要】近些年来,采用单一税制的国家渐增,特别是2001年俄罗斯单一税改革的成功,更是引起世人的瞩目。本文从牙买加、俄罗斯的单一税改革着手,分析了单一税在促进公平与效率方面所起的巨大作用,同时也指出单一税不稳定性之弊。对我国个人所得税存在的问题及如何借鉴单一税进行改革方面做出了阐述。

单一税(The Flat Tax)是由斯坦福大学经济学家霍尔(Robert E.Hall)和拉布什卡(Alvin Rabushka)提出的,他们在1981年建议美国实行单一低税率的联邦所得税制度,设立统一的个人所得税高豁免额,同时,基本取消其他逐减免和特例豁免。按单一税的当初设计,不但不会降低联邦财政收入,还能大幅度降低边际税率,刺激经济发展。

一、世界上现行的单一税制

单一税虽然由美国人最初提出,但最先实施的却是其他国家。在1986年,牙买加政府实施了具有单一税制性质的所得税改革。一是以8750牙买加元标准扣除额代替原先的7500牙买加元;二是以33.3%的单一税率代替原来两档累进税率;三是进

*

分配。但它课征手续较繁,征收费用较多,要求纳税人具有较高的纳税意识,以及完整的财务信息和先进的税收管制制度。分类综合所得税制最为体现税收的公平原则,因为它既实现差别课税,又采用累进税率课征全面所得,综合了前两种税制的优点。既有利于解决税收征管中的税源流失,又有利于税负公平。得以实行从源扣缴,防止漏税,全部所得又要合并申报,等于对所得的课税加上“双保险”,符合量能负担的要求。因此分类综合所得税是一种适用性较强的所得税类型。

(二)简化税制,降低税率,这是我国个人所得税改革的重点。当前运用税收调节个人收入差距,重点应当是减轻或者免除低收入者的税收负担,加大高收入者的税收负担,对中等收入人群实行低税率政策。特别是3000-5000元这一区间的收入应采取低税率政策,因为这一收入区间是中等收入阶层的收入界限,税率过高会抑制中国的消费扩张,过低则会削弱经济的增长。另外,工资薪金所得与劳务报酬所得同属于劳务所

进一步扩大税基,将原来一些免税的津贴、利息等纳入征税范围。1992年,牙买加政府又将扣除标准额提高到14352牙买加元,税率降低到25%。牙买加税制改革效果显著,不仅培植了公平税收环境,而且还有力地促进了牙买加经济增长。

真正在世界范围内引起强烈反响的还是俄罗斯的单一税制性质的税制改革。改革的主要内容包括:一是对居民纳税人获得的绝大部分收入实行13%的单一税率,取消了原有的12%、20%和30%的3档税率,同时针对非居民纳税人和某些特定收入(如特定的利息收入、博彩收入)设置了30%和35%两档补充税率;二是为照顾低收入者和纳税人的一般生活需求,新税制设定了标准扣除额;三是取消绝大部分减免优惠。到目前为止,已基本不搞税收减免。从实际情况来看,所得税改革是成功的。据统计,实施单一税的2001年,个人所得税征收额比上年度增加了46%。扣除通货膨胀等因素,实际增长28%。

新加坡、加拿大的阿尔伯特(Alberta)省和我国香港也正在逐步地实行单一税制改革。

二、单一税制的利弊评价

*

得,在税收上应该同等对待。当今世界课税改革的趋势主要是:降低税率,削减所得税纳税档次,拓展税基。为使我国的个人所得税与国际惯例接轨,参照世界上的大多数国家的经验,对工薪所得与其他个人劳务所得应实行统一税率。从我国现阶段的居民收入状况及国际上平均税收水平看,最高边际税率应该确定在30%-35%,最高不要超过40%。同时减少级次,税率档次降为4-5为宜,以形成合理的税率结构,以体现公平与效率原则。

(三)合理确定费用扣除标准。扣除范围,国际上通常包括成本费用,生计费用和个人特许扣除三部分。目前我国个人所得税的费用扣除实行的是综合扣除,采用定率扣除与定额扣除相结合的方法,但在具体执行中,法定扣除额与实际生活负担存在较大差距,而且生计费用扣除低,不能体现量能负担原则。因此合理确定费用扣除标准要体现:一是负担能力原则,要根据纳税人的婚姻、赡养人口的多少确定不同的扣除标

自20世纪80年代以来,世界各国的税制改革,基本上都是按照降低税率、拓宽税基、清理优惠、简化税制的原则来进行的。从俄罗斯及牙买加单一税改革的内容来看,同样符合上述原则,与世界税制改革是保持一致的。只不过单一税在这些方面做得更彻底。实践证明,这是一种优化的税制,它在促进效率、实现公平方面起了很大的作用。

(一)简化税制,促进效率。合理税制最基本的要求是效率、公平。其中讲效率就意味着纳税的成本即经济损失相对较小。这其中包括纳税人按规定申报的“守法成本”与税务机关的税务处理成本等直接事务成本损失,还包括由于复杂税制、高税率导致资源无秩序转移所导致的间接成本。由于许多国家将所得税政策广泛地用于政治、科技、文化等领域,对这些领域的税收优惠成为国家支持其发展的重要表现。而复杂的税收优惠及抵免,使得投资者不再把精力放在提高生产率的活动上,而是放在寻找避税的方法上,这些间接经济损失同样不可小视。

在单一税制下,实行标准扣除,单一税率,并且企业所有投资支出一次性扣除。这

*

准;二是费用扣除要考虑维持劳动者家庭以及劳动者本人的教育培训费用,同时与失业、养老、医疗、住房等制度相配合,力争实现税收的公平性;三是实行费用扣除标准“指数化”,即将扣除费用与物价指数挂钩,根据零售物价上涨指数适当调整扣除费用,从而保持税负的相对合理,体现个人所得税的收入分配调节功能和社会公正性。

(四)逐步健全对个人收入的监控体系。为此,首先要实行个人收入支付信用化和规范化,尽量减少现金交易,不断扩大信用卡支付体系;其次,要完善存款实名制,建立健全全社会的个人信用约束机制;第三,执行严格的代扣代缴制度,同时严格执法,加大对偷税、漏税、抗税行为的处罚力度,推进诚实纳税,防止税收的流失。作为整个税收制度的组成部分,个人所得税改革不是一项孤立的改革,同时应当考虑相应税种的配套性,建立一个全方位、多层次调节收入的税收体系,以维护社会公平,促进经济健康运行。●