

# 关于个人所得税改革的建议

李敏

(新乡学院商学院 河南新乡 453003)

**【摘要】**在金融危机的冲击下,欧美各国为了缓和债务危机,纷纷提出“富人税”,本文结合我国个人所得税制度的改革现状,通过分析我国个人所得税制度新变化带来的新问题,提出完善我国个人所得税制度的建议。

**【关键词】**富人税 个人所得税 税负

在国际金融危机的冲击下,欧美许多国家深陷债务泥潭,政府债台高筑。有关数据显示:2008年美国赤字高达4 830亿美元,随后每年都在增长,且每年都超过10 000亿美元;2011年法国财政赤字占GDP的5.2%,高于欧盟上限3%,政府公共债务占GDP的比重达到85.8%,远远超过欧盟60%的警戒线。为了减少赤字,改善个人所得税的“倒挂现象”,发达国家政府纷纷向富人开刀,提出所谓的“富人税”。如,美国总统奥巴马力主向年收入超过25万美元的富人征税,英国通过降低养老保险的免税门槛来达到向富人征税的目的,日本计划未来年度向高收入人群征收个人所得税增加5 500亿日元。那么,我国的情况如何呢?个人所得税制度达到有效调节收入的目的了吗?下面,本文对此作些分析。

## 一、我国个人所得税制度改革回顾

我国个人所得税制度的发展历史不长。1980年9月10日我国五届人大三次会议审议通过了《个人所得税法》,同年12月14日,财政部发布了《个人所得税法施行细则》,从此我国个人所得税正式立法。由于当时国内居民个人收入普遍较低,因此个人所得税主要还是针对外籍在华人员征收。

1986年1月和9月,国务院分别发布《城乡个体工商户所得税暂行条例》和《个人收入调节税暂行条例》,同年4月和12月财政部发布了《关于个体工商户所得税的若干政策规定》和《个人收入调节税暂行条例实施细则》。1988年6月国务院颁布《关于征收私营企业投资者个人收入调节税的规定》。

1992年10月党的十四大明确我国建立社会主义市场经济体制的经济体制改革目标之后,国家税务总局提出要按照“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”的原则积极推进财税体制改革,规范和完善我国个人所得课税制度。

1993年10月31日第八届全国人大常委会常务委员会第四次会议通过《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》,同时公布修改后的《个人所得税法》自1994年1月1日起施行。1994年1月28日国务院第142号文件颁布《个人所得税法实施条例》。1999年8月30日第九届全国人

民代表大会常务委员会第十一次会议通过第二次修订的《个人所得税法》。新《个人所得税法》的实施,将原来按照纳税人的类型分别设立的个人所得税、个人收入调节税和城乡个体工商户所得税合并为统一的个人所得税,并从纳税人、征税项目、免税项目、税率、费用扣除标准等方面加以完善。

2000年9月,财政部、国家税务总局依据修订的《个人所得税法》,发布了《关于个人独资企业和合伙企业投资者征收个人所得税的规定》,自2000年1月1日起,规定个人独资企业和合伙企业投资者依法缴纳个人所得税。至此,我国建立了一个具有中国特色的个人所得税制度。

2005年8月23日,全国人大常委会第十七次会议首次审议《个人所得税法》修正案草案,将个税起征点提高至1 500元/月。后来全国人大又数次提高个人所得税的起征点,决定自2011年9月1日起个人所得税的起征点从2 000元提高至3 500元/月,且工资薪金税率也从原来的“九级超额累进税率”调整为现在的“七级超额累进税率”。

## 二、个人所得税制度变化带来的新问题

1. 税基狭窄问题突出。在课税范围设计上,个人所得税有概括法和列举法之分。我国现行个人所得税法列举规定了11项应税所得,但没有明确规定资本利得项目。而目前我国城镇居民特别是高收入人群,资本利得所占的比重日益增大。

表1 城镇居民收入情况

年份	城镇居民 人均工资 收入	城镇居民 人均财产 性收入	城镇居民 人均总 收入	工资性收入 占总收入比 重(%)	财产性收入 占总收入比 重(%)
2005	7 797.54	192.91	11 320.77	68.88	1.70
2006	8 767.00	244.00	12 724.24	68.90	1.92
2007	10 234.76	384.53	14 908.61	68.65	2.34
2008	11 298.96	387.02	17 067.78	66.20	2.27
2009	12 382.11	431.84	18 858.09	65.66	2.29
2010	13 707.68	520.33	21 033.42	65.17	2.47

资料来源:《2005~2010年中国统计年鉴》。

如表1所示,自2005年以来,城镇居民的收入逐年增加,工资性收入所占的比重超过60%,但工资性收入所占总收入的比重逐年递减(从2005年的68.88%降至2010年的65.17%),而财产性收入的比重却逐年递增(从2005年的1.70%升至2010年的2.47%)。而且,我国税法中“财产转让所得”的概念与国际通用的资本利得有较大的区别,无法将资本利得纳入其中。这就导致我国个人所得税收入仅占应税总收入的比例还比较低,如2007年,个人所得税占我国税收总额的6.4%,占GDP的1.24%。而在发达国家,个人所得税占国家税收比重一般在40%以上。如2008年,美国个人所得税为14 501亿美元,占联邦税57%,占其GDP比重为10.17%。我国在这方面的差距正是我国个人所得税税基过窄的反映。

另外,个人证券交易、股票转让以及外汇交易等所得项目尚未征税,还有附加福利、投资资本利得、个体工商户或个人专营种植业、养殖业、饲养业等高收入者经营所得等并未征收个人所得税。税基涵盖面小,无法真正实现税收负担公平。

2. 税负不平等现象加剧。新个人所得税制度规定纳税义务人按照承包经营、承租经营合同规定分得的经营利润和工资、薪金性质所得的费用扣除标准按月减除3 500元,而劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得、财产租赁所得的费用扣除标准不变,这样导致改革前和改革后相同的收入所交税款出现变化。由于现行税制中除个体工商户生产经营所得、企事业单位承包经营、承租经营所得和工资薪金所得采用超额累进税率外,其他应税所得适用的税率都是20%的固定税率,难以实现社会公平的目标。

例如:居民买彩票中奖所得200万元,按照税法规定应纳个人所得税40万元,实际税收负担为20%;如果200万元为

年薪制企业工人的工资,则应纳个人所得税为71.17万元,实际税收负担为35.6%;如果200万元为纳税人的劳务报酬所得,则应纳税额为63.3万元,实际税负为31.56%。

由此可见,劳务报酬所得和工资薪金所得的实际税收负担远远高于偶然所得的实际税负。而获得勤劳所得的纳税人大多是中低收入者,较高收益获得者多为高收入者,所以新的税法难以对高收入者进行有效的调节。

3. 工薪阶层的税负较重。税负,是指纳税人实际负担税款的比重。从表2可以看出,我国个人所得税制度改革后与改革前相比较,工薪阶层的实际税收负担变化不大(最大变化4.8个百分点),月工资38 600元以上的高收入阶层税负变化很小。工薪阶层仍然是缴纳个人所得税的主力军。

4. 扣缴义务人的法律责任不明确。根据《税收征管法》第六十八条和第四十条的规定可知,税务机关对扣缴义务人已经扣缴但未缴纳的税款,责令限期缴纳,逾期仍未缴纳的,依法采取强制执行措施,可以处百分之五十以上五倍以下的罚款;对扣缴义务人应扣缴未扣缴的税款,且税款的纳税义务人仍是纳税人,由税务机关向纳税人追缴,并处以应扣未扣税款百分之五十以上三倍以下的罚款。

由此可见,“已扣未交”和“未扣未交”是两种类型的违法行为,且前者的法律责任大于后者。虽然,法律对于这两种性质不同的违法行为的纳税人作了不同处罚的规定,但是扣缴义务人在其中的法律责任并不十分明确。另外,在纳税人和扣缴义务人补交税款时是否加收滞纳金问题,这在《税收征管法》和《个人所得税法》中都难以找到适用的法律条文,而税务机关工作人员在执行时全凭主观意愿采取不同的措施,使纳税人或扣缴义务人税收负担产生差异。

表2 个人所得税制度变化与税负变化对照

税前工资、薪金	实行9级累进税率,费用扣除标准2 000元			实行新7级累进税率,费用扣除标准3 500元			税负变化
	应纳税所得	应纳税所得	税负(%)	应纳税所得	应纳税所得	税负(%)	
2 000	0	0	0	0	0	0	0
3 500	1 500	125	3.57	0	0	0	-3.75
5 000	3 000	325	6.50	1 500	45	0.9	-5.60
7 000	5 000	625	8.93	3 500	245	3.5	-5.43
10 000	8 000	1 225	12.25	6 500	745	7.45	-4.80
13 000	11 000	1 825	14.03	9 500	1 370	10.5	-3.53
14 000	12 000	2 025	14.46	10 500	1 620	11.57	-2.89
15 000	13 000	2 225	14.80	11 500	1 870	12.4	-2.40
38 600	36 600	7 775	20.10	35 100	7 775	20.1	0
39 000	37 000	7 875	20.10	35 500	7 895	20.2	0.1
42 000	40 000	8 625	20.54	38 500	8 795	20.94	0.4
62 000	60 000	14 625	23.00	58 500	14 970	24.1	1.1
85 000	82 000	22 425	26.38	81 500	23 170	27.25	0.87
110 000	108 000	33 225	30.20	106 500	34 420	31.29	-0.71
120 000	118 000	37 725	31.44	116 500	38 920	32.43	0.99

### 三、改革建议

1. 拓宽现有税基,扩大征税范围。与其他国家相比,我国个人所得税法设计中有关费用扣除减免的项目过多,主要体现在两个方面:一是免税项目过多,主要包括国际组织、省级以上军政机关单位和外国组织发放给个人的教育、文化、科技、卫生、环保等方面的奖金及按照国家统一规定发放的津贴、补贴等。这些规定不利于公平税收负担,缩小了税基,只宜将部分合理的减免税项目列入扣除项目,不宜将这些项目全部予以减免。二是对外籍人员的特殊规定不妥,如对外籍人员取得的利息、股息、房补等费用予以扣除的例外规定,不利于公平竞争和我国公民纳税意识的提高。

2. 消减累进税率级次,降低边际税率。我国现行个人所得税税率主要是超额累进税率和比例税率两种。其中,自2011年9月起工资、薪金所得实行3%~45%的七级超额累进税率;个体工商户生产经营所得,对企事业单位承包承租经营所得,个人独资、合伙企业生产经营所得,实行5%~35%的五级超额累进税率;稿酬、劳务报酬、特许权使用费、股息红利、财产租赁转让、偶然所得以及其他所得实行20%的比例税率。世界上许多国家仅规定了三到六级的超额累进税率,而我国个人所得税低税率级距过小、税率级次太多、级距不合理、结构复杂以及最高边际税率过高,使得中低收入工薪阶层成为被调控对象,工资薪金所得最高边际税率达到45%,高于一些非劳动所得最高边际税率,有失公平。

因此,在确定项目适用税率时,建议:①取消45%层级税率,最高边际税率定为40%;②取消15%、25%、35%三档税率,将应纳税所得额的第一档的1500元调整为2000元,将第二档和第三档、第四和第五档合并;③适当拓宽中低收入税率级次。具体可如表3所示:

表3 个人所得税预缴税率表(劳动所得项目适用)

级数	月应纳税所得额	税率
1	不超过2000元	3%
2	超过2000元~10000元	10%
3	超过10000元~30000元	20%
4	超过30000元~50000元	30%
5	超过50000元	40%

3. 健全强化征管。以世界各国税收实践经验看,实行纳税人自行申报、自行纳税制度效果较好的国家,除公民依法纳税意识较强外,现金交易少也是主要原因之一,税务部门通过账户可以对纳税人的税源进行有效控制。而在我国,由于现金交易普遍,使得税源核查难度增加,税务机关难以获取相关个人收入和财产状况的真实准确信息资料,个人所得税征管困难重重。因此,建议作以下改进:

(1)以身份证为基础建立纳税人编码制度。纳税人编码制度是国际上加强个人所得税征管的重要经验之一。我国可以公民身份证为基础确定年满18岁公民的税务编码,规定纳税

人到当地税务机关办理编码卡。纳税人可以个人编码卡填报个人所得税申报表、源泉扣缴证明与缴款书及不动产登记、收益申报表、不动产转移或转让文书,也可用于办理银行储蓄、社会保险,申请土地使用和建房许可证等等。与纳税人取得收入相关的各种活动都应用税务编码卡予以记录。税务机关负责税务编码卡的制作、发放和管理工作,同时将税务编码管理与政府其他管理系统如户籍管理、身份证管理等相连接。这样,税务机关可以很方便地掌握到纳税人相关收入信息,以此控制和审核个人的纳税情况,使申报得以更有效地进行,也为计算机集中处理纳税事项奠定一个良好基础。

(2)建立计算机信息管理系统。与编码制度相配合,个人所得税的基本数据信息应用计算机进行统一管理。税务部门的计算机系统要与其他相关部门的系统相连接,允许税务机关从相应部门的系统中提取相关信息数据。

(3)加强税务工作人员的素质技能培训。税务工作人员必须具备一定的税收法律知识和相关专业基础知识,须通过各级上岗资格考试,在岗职工应采取在职培训、单项技能培训、或高级管理人员培训等,以使其能充分胜任工作。

(4)加强源泉代扣代缴及中介代理制度。我国现行个人所得税主要有源泉代缴和中介代理两种形式,应进一步明确规定代理代缴义务人的法律责任。另外,可对依法履行代缴义务单位给予一定的鼓励措施,对不履行义务的单位处以惩罚。代理代缴义务人必须按规定填写税务机关规定的各种申报表,按税务机关规定的纳税人纳税编码实施缴税,按相应法律中规定的代扣代缴程序进行缴税。

(5)加强纳税知识传播,提高纳税人纳税意识。纳税意识是一个涉及纳税人、征税人及用税人等很多方面的社会问题,相比于其他国家而言,我国公民的纳税意识不强,自觉纳税的观念尚未形成,因此必须加强纳税知识传播。应通过报刊、网络等传媒渠道和多种形式向社会宣传、讲解政策、税款计算缴纳程序、纳税人相关权利和义务等内容,使税法传播深入人心;同时通过公开政府等部门各种预算开支、公共产品服务,拓展公民的纳税知情权范围,提高公民自觉纳税意识;税收征管工作人员应当树立公仆形象,提高为纳税人服务意识。另外,运用案例进行教育,对偷逃税行为给予曝光和惩处,以教育广大纳税人依法纳税,保证国家税收不流失。

【注】本文系河南省教育厅人文社会科学研究项目“中原经济区建设背景下高校会计创新教学模式问题研究”(项目编号:2012-QN-405)和河南省软科学项目“我国高等教育成本分担机制构建研究”(项目编号:122400420052)的阶段性研究成果。

#### 主要参考文献

1. 沈玉平,吴霖.税法价值取向约束下的个人所得税率设计.税务研究,2007;12
2. 李敏.工资薪金个人所得税新变化的效用分析.会计之友,2012;7