

现行个人所得税课税对象的规定有待完善

■ 刘安乐 夏宏伟

“十一·五”规划纲要提出要“实行综合和分类相结合的个人所得税制度”，完善个人所得税制度正式提上议事日程。课税对象的确定直接决定了个人所得税的调节范围以及社会职能，确定个人所得税课税对象范围，是新税制设计的基础。

我国现行税法实行分类税制结构，以正列举的方式规定了11类课税对象，其中前十项应税所得的范围，税法给予了明确规定。第十一项“经国务院财政部门确定征税的其他所得”作为个人所得税课税对象兜底性条款，在立法时没有限定具体内容。对今后新出现的需要征税的新项目及个人取得的难以界定的个人应税所

得，可由国务院财政部门确定纳入“经国务院财政部门确定征税的其他所得”进行征税。应当说，现行税法规定的个人所得税课税对象的范围更宽、内容也逐渐增多，但是现行分类税制模式下课税对象的规定仍存在三方面的问题。

1. 课税对象范围仍然偏窄

居民收入形式的多元化导致很多收入没有纳入个人所得税调节范围，原因主要是很多应该属于个人所得税调节范围的收入脱离征收机关的监管；部分影响居民收入分配结构的收入没有纳入个人所得税调节范围。这些问题致使近年来个人所得税出现了逆向调节趋势，即工薪、劳务等

勤劳所得构成个人所得税的主要成分，税负较重；而资本性所得的税负相对较轻，有些甚至没有纳入应税所得范围。

我国现行分类税制以正列举的方式规定课税对象，造成课税对象范围较窄。尽管税法规定了“经国务院财政部门确定的其他所得”作为课税对象兜底性条款，但是当前我国社会正处于转型期，新的经济形式和收入分配方式不断出现，如各种形式的违约金和赔偿所得、取消农业税和农业特产税后大规模农林业生产经营所得、新农村建设中集体收益分配所得、各种委托理财所得等等。纳税人取得的很多合法收入都无法归入现行税法规定的应税所得范围。如果申请归入“经国务院财政部门确定的其他所得”，程序又比较复杂。自1994年个人所得税法修订后，实际明确按照“经国务院财政部门确定的其他所得”征税的所得非常有限，因此很多收入并没有及时纳入个人所得税应税所得范围，由此导致个人所得税调节收入分配职能被弱化。

另外，部分灰色收入也没有纳入应税所得范围。个人所得税法规定的11个应税所得都是合法收入，原则上将灰色收入和非法收入排除在应税所得范围之外。但是在征税时税务部



门很难判定纳税人收入的合法性,而且也没有义务和权利判定收入的合法性。将应税所得界定为合法收入缺乏可操作性。另外,从部分发达国家税法来看,也没有以收入是否合法为标准来判定收入是否应税。美国税法规定不管所得是否合法,凡是增加一个人负税能力的所得都是应税所得。日本税法规定某项所得是否应税不必对产生该所得的行为进行法的判断,而应视其实现的经济结果来判断。我国现行税法将应税所得限定为合法收入,缩小了个人所得税征收范围,限制了税收调节职能的发挥。

2. 不同税目之间容易混淆

部分所得项目之间的边界范围划分不清,在实际操作中容易造成收入项目定性不准确或难以定性的问题。如工薪所得与劳务报酬所得、稿酬所得与特许权使用费所得等等。判断难度上的增加,一方面加大了税务机关征收成本和纳税人遵从成本,另一方面也为纳税人利用税收政策漏洞逃税提供了可能。

3. 资本性所得规定过于笼统

税法规定,深、沪两市流通股股票转让所得暂免征税,其他股票转让所得按照财产转让所得征税。在股票恢复征税之前,基金转让收益暂免征收个人所得税。同是资本利得收益,税法采取了不同的税收政策。在政策制定之初,为了支持股票市场的发展,出台上述政策是符合当时社会经济发展需要的,但随着金融市场的发展,企业融资方式发生了重大变化,如果继续维持现行税收政策,容易造成税负不公。首先,金融衍生产品不断出现,其转让方式和收益形式也多种多样,如果再继续对深、沪两市流通股股票和基金免征个人所得税,其他资本利得按照20%的税率征收个人所得税,容易造成税负不公。其次,创业板市场

推出后,部分中小企业在创业板上市流通,如果对创业板股票转让所得采取深、沪两市流通股转让所得税收政策,对其他没有上市的中小企业来说税负严重不公平。再次,分类税制在征税时并没有考虑资本利得的取得时间长短,一律按照20%的税率征收不利于鼓励长期投资。

4. 税收优惠政策过多

现行税法设定了较多的税收优惠,这些政策是适应当时经济发展需要的。但是经过十几年的发展,有些优惠政策已经很陈旧,成为纳税人逃税的手段,而社会经济发展需要进行支持的产业或特殊人群又缺乏相关政策支持。如福利费免税,原只是限定给个别困难职工的困难补贴,但是许多企业利用这项优惠政策给所有职工发放福利费补贴,逃避纳税;个人用工资缴纳养老保险时允许在个人所得税前扣除,退休取得养老费和退休工资时再免税,等于个人的一份工资取得了双重税收优惠;退职费免税,按照国务院1978年的规定,只有因工伤、疾病丧失劳动能力的个人可以取得退职费,而因企业改组改制、丧失劳动机会、被买断工龄、解除劳动合同的大量职工,他们取得的经济补偿金却不能免税;外籍人员从“三资”企业取得的股息免税,而我国公民取得的股息要征税;同是奖金,省部级奖金免税,省部级以下的却不免税,认定发奖单位级别的工作增加了税务机关的工作量,同时易使个别单位钻政策空子。

简税制、宽税基、低税率、严征管,是我国税制改革的整体原则,也是个人所得税改革需要坚持的原则。我国个人所得税改革应该进一步拓宽税基,应归入个人所得税纳税范围的收入都纳入应税范围。

1. 拓宽课税对象的范围

一是减少个人所得税优惠政策。首先,对于已经归入纳税范围但政策规定免税的,需要根据当前经济社会发展需要,确定是否继续保留。对不再适用社会发展需要的,如省部级以上发放的奖金等,应该废除;对于需要给予鼓励的,如弱势群体、再就业等,继续给予或者新增税收优惠。但总体上来讲,应减少税收优惠,进一步拓宽税基。其次,对计划经济体制下没有纳入工资总额范围的补贴性质的收入归入应税所得范围。在1993年设计个人所得税时,计划经济成分还比较浓,机关、事业单位、国有企业很多收入分配并没有纳入工资总额范围,如书报费、洗理费、市内午餐补助、住房提租补贴及按照行政级别发放的电话补助等等。税收政策通常规定,在标准范围之内的补贴可以在税前扣除,超过标准的要并入工薪所得缴纳个人所得税,企事业单位可以比照执行。在市场经济条件下,企事业单位不再存在行政级别,无法参照机关单位执行,再者国家机关事业单位工资改革中逐步取消了上述补贴项目,如果继续对这些政策实行免税,一方面容易造成纳税人之间的税负不公,另一方面容易诱导部分纳税人利用政策来逃避纳税。再次,随着证券市场的日趋完善和投资者心理的逐渐成熟,对部分免税的资本利得恢复征税的时机也日臻成熟。依据税负从轻、普遍征收、鼓励长期投资的原则,应将证券市场中的所有品种包括A、B股、企业债券、金融债券、基金及各种保险、金融理财产品纳入个人所得税征税范围,对深沪A、B股票转让所得恢复征税。

二是摒弃只有合法收入才能成为课税对象的概念。在确定征税所得范围上,应遵循所得税法独立原则,不管其是否合法(在进入法律诉讼程序

并做出判决前,有时很难确知一项所得来源合法与否),凡是能够增加一个人税收负担能力的所得都可以是应税所得,只要其符合税法关于应税所得的规定。

2. 明确课税对象的性质

2008年新修订的个人所得税法实施条例将“其他形式的经济利益”纳入个人所得税课税对象的范围,在设计新税制时,应进一步明确“其他形式的经济利益”的范围,对可以转化为现金的福利性收入要明确列入征税所得范围。对多数与职务或所在单位有关的“待遇”性实际所得,应着眼于深化市场改革的趋向,逐步将隐性收入转为显性、账面收入,变“暗补”为“明补”。实行改革以后,这些所得应作为劳动所得的一部分列入个人所得税应税范围。但考虑到社会改革发展的需要,

在征税时可以允许一定限额内的扣除,超过标准的要并入应纳税所得额计算纳税。

3. 改进课税对象的界定

以正列举方式规定应税课税对象,容易造成范围过宽,在新税制设计中,应以下定义的方式界定课税对象。基于现行税制存在的问题,借鉴西方国家个人所得税课税对象征管经验,我国个人所得税课税对象应界定为,纳税人在一定时期内通过提供劳动、进行生产经营、投资活动及财产收入转移和其他途径获得的一切可以用货币来计量的收入或所得,但是政策规定免于征税的除外。在此基础上,根据课税对象的特点不同,区分为劳动所得(包括工薪所得和劳务所得)、经营所得(包括个体工商户生产经营所得、个人独资企业所得、个人

合伙企业所得、承包承租经营所得及相同性质的各类经营所得)、资本所得(包括股权、债权、期货、信托等有价证券转让所得和利息、股息、红利所得)、非证券类财产转让所得、租赁所得(包括财产租赁所得和承包承租经营权的再转让所得)、特许权使用费(稿酬所得并入此项目)及“其他增加个人负担能力的收入”。对其中每项所得,应根据其特点尽量作出宽泛的定义,特别是“其他增加个人负担能力收入”,作为兜底性条款,应该涵盖不属于其他税目范围但又应征税的应税收入,如各种性质的赔付所得、中奖所得、赠予所得及各种非劳动性质的奖励所得等等。

(作者单位:北京市地方税务局)

责任编辑 刘慧娴

PHOTO NEWS

图片新闻



江苏盱眙: 将外省劳动力纳入本地技能培训计划

江苏省盱眙县加大财政投入,把外省劳动力的劳动技能培训纳入本地劳动力开发培训计划,先后投入培训资金40万元,对来自广西、四川、陕西等西部地区省份的768名跨省劳动力实施免费劳动技能培训。

(闻齐新 卓亚梅 摄影报道)