

个人所得税改革目标不应局限免征额的调整

□ 高亚军 周 曼

自 1994年开征统一的个人所得税至今，我国个人所得税的历次改革多数时候集中在工资、薪金所得税目上，而工资、薪金所得的修订又集中反映在免征额的调整上，很少涉及税率和级距的调整，更未涉及征收管理方法如家庭申报和综合征收的改革。免征额是指税基中免于征税的数额，从理论上讲，免征额属于税收优惠的范畴，是征税主体考虑到纳税人或者课税对象在社会和经济中的意义而给予的税收优惠，以减轻纳税人的负担或者鼓励纳税人从事某种产品生产或产业发展，发挥税收政策的导向作用。为什么国家修订个人所得税的时候总是围绕着免征额做文章呢？免征额到底是什么？在个人所得税制度的执行中，不同的国家其作用的界定和意义各不相同。

免征额该如何界定

作为最早开征个人所得税的英国，其“免征额”的表达为Personal Allowance，我国往往将其翻译为免征额，但按英文的实际翻译应该是“税收减除”，更明白一点的翻译是“税前减除”。从这个专有名词中亦可看出，所谓的免征额只是个人作为劳动力的一种费用减除，是个人折旧的一种替代形式。而且其公司税固定资产成本减除的时候用到的不是折旧，而是Capital Allowance，经过这样的比较，更可说明英国个人所得税每年给予个人的减除不是免征额，而是个人维持简单再生产的费用减除，是对劳动力损耗的弥补。比较之二在于资本利得税。英国存在一个独立的资本利得税，对应税利得征税时，如果是公司转让资产取得资本利得，则并入到公司税的利润中一并征收公司税；



免征额即税基中免于征税的数额，从理论上讲，免征额属于税收优惠的范畴，是征税主体考虑到纳税人或者课税对象在社会和经济中的意义而给予的税收优惠。

但如果个人取得资本利得，则征收独立的资本利得税，即英国的个人所得税事实上实行二元税制。对个人的应税利得征税时，税法考虑到资产随着通货膨胀而产生名义利得，为了将名义利得剔除，对个人的资本利得给予了免征额(Exemption)，这才是真正意义上的免征额。不仅英国，欧美国家以及英国为首的共同体国家如南非等，也是执行与英国类似的个人所得税税基计算方法。所以，来源于西方税收领域的专业术语的免征额的标准表达是Exemption，是一种真正意义上的税收优惠。

区分免征额(Exemption)与个人生计费用减除标准(Personal Allowance)的意义在于：个人生计费用减除标准是税法对于个人劳动力成本的承认，保证了税制不会扭曲个人生产生活行为，保证了个人这一与企业相对的生产部门享有平等的税收待遇。而免征额是国家给予的税收优惠。我国个人所得税法对个人受雇或任职的收入征税时，几乎未设定与收入取得相关的成本费用减除，将生计费用等同于免征额，实际上是忽视了人这种劳动力本身的耗费和折旧，更没有将人的社会特性考虑进去，界定不清也导致了个人所得税的功能定位和改革方向不明。

生计费用该如何减除

产品的价值可以根据社会劳动测度，所以在计算企业利润的时候可以准确地减除成本、经营费用等与带来收入相关的各项支出。由于个人的生活成本和维持简单再生产的成本无法测算，也不同于物质材料那样消耗后就改变形态而不再存在；加之人具有社会特性，即社会人，维持着各种社会关

系,更无法测算其生计费用。就此看来,个人所得税生计费用减除标准应作为劳动力投入工作中的成本和费用进行减除,可以直接度量的如交通费、教育费用、在家里办公的费用等。各国社会保障税的缴纳和我国“三险一金”的提取,事实上也是承认了人作为劳动力、作为社会人的一种特殊性,是不同于各种物质化的原材料投入的,当人丧失了劳动能力以后还会继续生存,社会保险允许税前减除是人不同于物质材料的特性尤其是社会性在生命存续期间的首要和基本表现。

在我国个人所得税的实施过程当中,生计费用的减除通常滞后于CPI,滞后于老百姓对个人所得税税负的期望和个人所得税制改革的期望要求。在CPI高居不下的情况下,生计费用从每月2000元调整到3500元,甚至调整到大家期望的5000元,或者是专家高呼的10000元,在笔者看来都没有实际意义,只能暂时缓解老百姓心头之痛。在物价居高不下的经济环境面前,费用减除标准的调整并不能真正发挥降低工薪收入者个人所得税税负、改善居民生活质量的根本作用,更别提利用个人所得税的“自动调节器”功能发挥对收入的调节作用。既然是一种费用减除,这种费用减除远不如税率、优惠和税级设计、按家庭申报和实行综合所得税制在调节收入分配方面的作用。

我国个人所得税改革的方向

2011年6月30日,全国人大常委会通过了关于修改个人所得税法的决定,开启了我国新一轮个人所得税改革的序幕。对于个人所得税的改革,首先要对其功能进行定位,

只有在功能合理定位的前提下,才能确定个人所得税的改革方向。

个人所得税调节收入分配不公的功能是毋庸置疑的,尽管其调节功能弱于财政支出对收入分配不公的作用,但在我国基尼系数几近0.5、我国税制设计缺乏其他具有调节收入分配税种的情况下,个人所得税应担负起这一任务。2010年我国个人所得税收入占全部收入的7%,无论是绝对数还是相对数较1994年都有了较大幅度的提高,但个人所得税收入的65%来源于工薪收入者。因此,现阶段的改革应力图降低中低收入者的负担,并通过征管水平的提高并强化对高收入者的监管征收,同时对个人在投资中产生的各种所得和利得考虑征收个人所得税。

当个人所得税功能定位于降低中低收入者的税负、实现所得相同税负相同的横向公平和力图达到的纵向公平时,对个人所得税制度的改革要求不仅仅是生计费用的调整,应涉及税基、税率等多方面,并且需要从根本上改变征收和管理方法。

一是实行综合征收。综合征收可以消除因收入来源渠道不同、职业不同而导致的税负不公,而且综合征收采用超额累进税率,能更好地体现量能负担的原则。综合征收以年为纳税期限,在很大程度上能够改变目前因收入到账时间不一致而导致的税负不公,也不会扭曲各分配主体为了避税而改变主体内部的收入分配制度和方法的行为。此外,在税基方面应建立收入和物价指数的关联机制,让费用减除标准随物价指数进行调整,尽量减少居民收入和生活质量受到物

价高企的冲击,提高居民抗击通货膨胀的能力。

二是实行家庭申报制度。随着我国的社会结构不断发生变化,家庭结构也日益多元化。城镇家庭较为典型的三口之家中,甚至更多人口的家庭中,既有全部就业的情况,也有仅一人就业但抚养和赡养人口较多的情况。实行个人申报且分类征收的方法,加大了家庭之间的收入差距,强化了社会不公平;而实行家庭联合申报,在很大程度上既考虑了家庭伦理观念,又解决了家庭就业人口不同导致的税负不公,一定程度上缩小了收入差距,减轻了中低收入者和人均收入较低家庭的税收负担。

三是加强个人所得税征收管理。综合征收与分类征收的征管办法有很大不同,一直以来我国税务部门以综合征收要求较高的征管水平,作为实施综合征收所得税制的障碍。每个国家税制改革或者新税种的开征都有其社会和历史背景,个人所得税制度即使非常完善,在各国实施过程都有问题存在。税制的设计和税种的开征不可复制,但是作为个人所得税的征收管理制度,在信息技术日臻成熟、各种配套措施日渐完善的基础上,国外成熟的个人所得税管理制度是可模仿和借鉴的。在目前情况下,首先应在我国建立以网络为平台的收入监测系统,强化对收入和个人所得税缴纳情况监管,实现全国范围内通过对个人身份证的查询掌握个人在全国范围内真正的纳税状况。在此基础上,逐步建立起完善的综合征收管理制度和模式。^[8]

(作者单位:中南财经政法大学)

责任编辑 张蕊