

个人所得税征收模式改革难点及建议

陈言

随着二胎全面放开政策的实施，个人所得税混合征收模式改革过渡期出现的问题更难应对，对纳税单位认定、计税依据确定、纳税期限界定和源泉扣缴办法成为改革的难点。

如何认定纳税单位

以家庭为纳税申报单位是指“将家庭所有成员的收入合并，扣除综合考虑后纳税人的各项费用如基本的生活费

用、子女抚养、老人赡养等以后的余额作为应纳税所得额申报纳税”。长久以来存在的户籍制度往往将居住在一起的或者在同一户口簿上的人口组成称为家庭，对家庭作为纳税单位的认定是出台

失责和渎职的追查，导致国有担保机构的负责人和从业人员的压力大。

区域经济发展关联度大，担保机构独立性差。政策性融资担保机构大多由政府出资建立，其天然具有为地方经济发展服务的属性，也决定其在担保对象的选择及最终的决策上具有从属性。尤其是当一个地区的支柱性产业或骨干型企业需要大力扶持而又缺乏有效资源注入时，地方政策性融资担保机构就是有利工具，一荣俱荣、一损俱损的局面随即形成。

促进融资担保业健康发展的政策建议

担保行业面临的问题，有些通过担保公司自身改善经营是能克服的，从发展模式和风控机制建设、追偿机制激励等方面进行改进提升，以激发公司业务发展内生造血功能，还有些如系统性风险发生、国家政策调整、外部环境变化等带来的问题，担保公司自身无法解决，必须通过国家和地方政府出台一系列针对性的扶持政策来解决。

加大财政政策支持力度。目前国家

对担保公司在开展业务、担保费、资本金注入方面已出台了相应补偿政策，但对担保公司生存和发展影响较大的担保代偿损失的补偿政策不到位，建议对政府出资的中小企业信用担保机构发生的代偿损失，在年末担保责任余额5%以内，担保机构提取的风险准备金不足以弥补的，经主管部门审核给予一定的补偿。对代偿损失核销的条件、审批程序及企业自主核销的权限从制度上予以明确。目前对担保代偿损失的核销，各地、各企业做法不一，大多在处理时顾虑重重，不敢核销，造成一方面应收代偿款节节攀高，长期得不到处理，另一方面提取的风险准备金起不到化解风险的作用。

加大税收政策支持力度。担保行业在为中小微企业提供担保服务过程中，其经营风险远高于银行业，为提高担保公司的偿付能力，风险准备的储备显得十分必要。建议恢复执行允许企业按照不超过年末在保责任余额1%比例计提担保赔偿准备，在企业所得税税前扣除。担保公司从各级政府获得的用于扶

持担保公司发展的各项专项资金和补贴收入，建议免征企业所得税。

加强社会信用体系建设力度。整合力量，加快社会信用体系的建立，加大失信人员的惩戒力度，解决担保代偿得不到有效追偿的困境。加强顶层设计，从国家层面出台体现“政府、银行、担保、企业”风险共担的担保合作框架体系。可由政府出资设立担保风险补偿专项基金，担保公司出资设立代偿保证金，在此基础上成立专门的中小企业贷款担保基金。对申请贷款担保的中小企业，由政府、金融机构和担保企业联合进行严格审查，保证企业经营活动的风险在可控的范围内。加强部门协作，提升担保公司应对风险的能力。银行要进一步加强金融信用信息基础数据库的建设和发展，进一步扩大信用记录的覆盖面。各级政府与金融部门信用建设要协同推进，逐步实现公共信用信息系统与金融信用信息基础数据库交换共享。

（作者单位：盐城市创新创业投资有限公司）

责任编辑 刘永恒

新的标准还是以现实中的情况和已有标准认定,将成为难题。对此问题,应做详细的社会调研,立足于纳税人的权利和需求,以及现行社会环境及将来人口发展的趋势,合理确定个人所得税中“家庭”的认定标准。

在确定申报单位时,我国可以学习和借鉴美国自主选择“单身纳税人、已婚单独申报的纳税人、已婚联合申报的纳税人、以户主身份申报的纳税人”申报主体的经验。在设定纳税单位时,要根据复杂的家庭结构确定纳税人的家庭构成。依据我国的基本国策和人口发展态势,兼顾征收方便和公平合理,可以将“两代三口之家”设定为纳税核心家庭,即“由其夫妻双方和其尚未获得劳动收入的子女组建的家庭”。其他家庭在此基础上,结合不同的家庭负担纳税,从而使得混合征收模式下纳税人的实际税负能力与家庭成员的数量、年龄、健康状况和消费水平密切相关。

如何确定计税依据

从理论和实践分析,计算个人所得税计税依据应考虑的费用扣除有三部分:一是为了获得该项所得的经营性支出,例如员工私车公用的交通费支出,自由职业者开展劳务活动而购买工具的支出;二是生计费用,即吃穿住行等维持基本生计活动的支出;三是对作为自然人和社会人双重身份的养老和医疗卫生等社会保障支出。我国公车制度改革、医疗制度改革、对自由职业者自愿缴纳社会保险和住房公积金制度的实施和完善,以及公务通信补贴政策、误餐补助政策等,都在很大程度上为上述第一部分费用和第三部分费用的扣除在混合征收模式下的实施奠定了基础。费用扣除的难题主要集中在混合征收模式下,如何根据家庭人口数量、家庭人口在职状况、家庭人口之间的抚养、赡养和扶养关系及状况,确定生计费用扣除

的范围和数额。

对此,建议相关部门进行改革时结合社会保障制度改革,在完善财产登记制度、现金结算和交易等制度的基础上,有理有利有节、阶段性地推进个人所得税征收模式的改革:第一阶段,完善个人所得相关性费用的扣除标准,如公务交通费、公务通信补贴、职业发展教育费用等方面的扣除,不分公务员、事业单位员工、国企员工和其他职业,不分雇佣者还是自由职业者,享有同等的费用扣除权利;第二阶段,完善纳税单位的确认,解决个人所得税生计费用扣除这个长久以来影响征收模式的问题。在生计费用的扣除中除了应考虑上述抚养和扶养关系之外,还应充分考虑抚养过程中教育成本过高的影响;第三阶段,完善赡养关系中的生计费用扣除,这有赖于社会保障制度的完善。随着近些年农村养老制度改革推进和养老金的逐年提高,赡养关系影响个人所得税的程度不算严重,且养老受到家庭伦理道德观念的束缚,即使未纳入税收调节,仍可以在社会道德层面予以解决。

个人所得税的征收管理

征收管理制度是否合理和高效,很大程度上关系到个人所得税税制要素的设计和制度效率。作为征收管理的一部分,纳税期限等税制要素也必须进行全面改革和设计。按照混合征收制度的计税原理,为配合以家庭为纳税申报单位的改革,纳税期限建议从分次、分月计征统一到按年计征。按年计征可以抑制采取按月或按次纳税征收方法时,纳税人分解所得、多次享受生计费用扣除的问题,且能有效提高征收覆盖程度;另一方面也可以有效消除因所得来源性质不同、周期不同而产生的纳税人税负不公平状况。

无论在哪种征收模式下,个人所

得税的征收管理都实行源泉扣缴和自行申报纳税相结合的征管制度,并且源泉扣缴制度是自行申报纳税制度的基础。现行的源泉扣缴制度对工资薪金应纳个人所得税执行较为理想,但对劳务报酬等所得的代扣代缴的执行较差。虽然付款方和收款方达成支付税后劳务费的协议,但不排除付款方未代扣代缴个人所得税的情形。此外,对获得生产经营利润的个体工商户、个人独资企业和合伙企业的自行申报纳税制度也极其不完善,大量存在核定征收的情形。为此,可借鉴美国的经验,评估未来一年纳税人的所得,分季度预缴税款,年末汇总缴纳;对于经常性的工资薪金所得,实行按收入而非所得税预缴的方法。先预扣再退还税款将对纳税人自行申报纳税形成激励,因此可以考虑将预扣税款数额设定在略高于应纳税额的水平上。

另外,个人所得税混合征收模式改革还需要一系列配套措施的辅助。例如完善的收入监控制度能保障税源;个人所得税征管信息平台有助于掌握纳税人的征管信息同时也有利于明确税收的返还途径;税收协助部门间的信息共享机制帮助税务机关全方位掌控纳税人的涉税信息;科学合理的稽核方式对于纳税人税收申报的真实性和准确性提供保障,也降低了纳税遵从成本。而目前的征税环境并不十分健康,因此完善配套措施非常必要。合理、科学的征收模式是发挥个人所得税公平收入作用的有效保障,但这种作用的有效发挥还有赖于我国社会工资制度、收入分配制度的完善。因而,与收入分配制度相关的社会保障制度、职业年金制度甚至慈善捐赠等政策应伴随个人所得税制度的改革而完善。应当在逐步完善相关制度的情况下逐渐推进个人所得税制度改革。

(作者单位:河南大学)

责任编辑 喻胜强