

我国现行个人所得税制存在的问题及对策

贺海涛

我国经过 20 年的经济改革,在经济取得迅猛增长的同时,个人收入分配出现了差距逐渐拉大的现象,1978 年城镇居民收入基尼系数为 0.17,1990 年为 0.23,1995 年上升到 0.31。收入差距的拉大,已超越单纯的经济范畴,成为一个关系到社会稳定的问题。江泽民总书记在党的十五大报告中就曾指出:“调节过高收入,完善个人所得税……规范收入分配,使收入差距趋向合理,防止两极分化。”可见个人所得税在调节收入分配上的作用已被提到极其重要的位置。

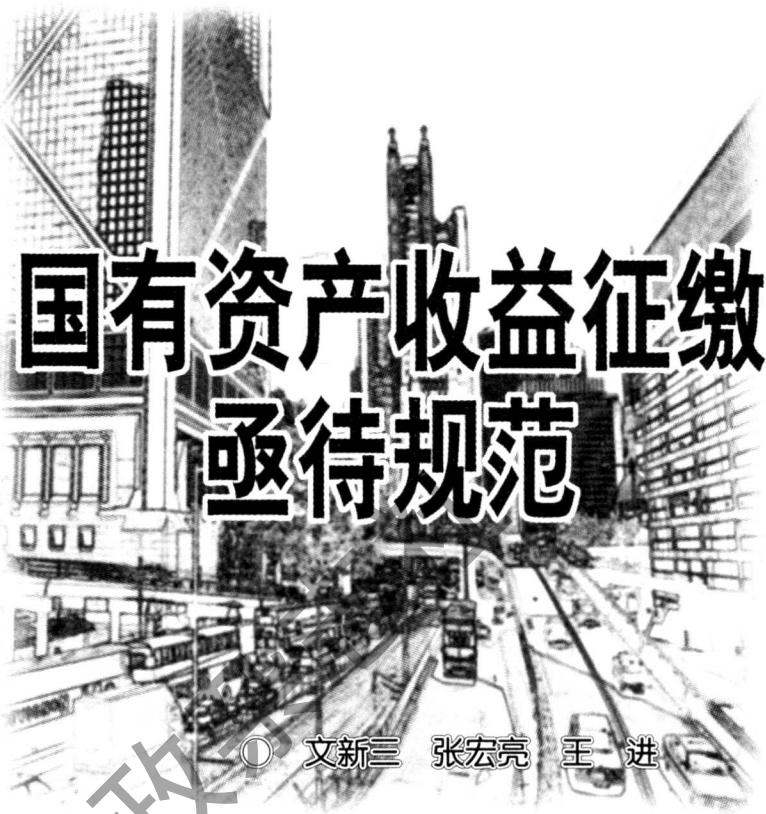
我国现行个人所得税经过十几年的发展,较之开征之初各方面都成熟了许多,但在实践中,个人所得税无论从组织收入还是对收入分配的调节上,都没有发挥出应有的预期作用,暴露出不少缺陷,具体表现在:(1)课征方法不合理。个人所得税的课征应以纳税人的支付能力为依据,而纳税人支付能力的高低只有经过一个较长时间才能全面反映出来。我国对工资薪金按月计征,对劳务报酬等一些所得采用按次计征,不仅增加了征管上的难度,而且会从制度上鼓励纳税人采取分解收入、多次扣除费用的办法来合理避税;在费用扣除方面采用定率扣除和定额扣除相结合的方法,忽略了纳税人的自然状况,如婚否、家庭状况等,使个人所得税制有悖于社会公平原则;对于个人的存款利息免征个人所得税,对个人的投资收入则征税,既不合乎公平原则,也不合乎效率原则,同时造成大量税款的流失。(2)个人所得税模式的选择与个人所得税开征的主要目标相冲突。由于受经济发展水平的制约,我国个人所得税目前只能是一个发展潜力很大的税种,其开征的主要意义和目的在于调节收入分配的公平。现行个人所得税采用分类所得税制模式,对不同来源的所得采用不同的征收标准和办法,不能全面、完整地体现纳税人的真实纳税能力,从而会造成所得来源多、综合收入高的纳税人反而不用纳税或少纳税,而所得来

源少、综合收入相对集中的纳税人却要多纳税的不合理现象,与个人所得税调节收入分配公平的主要目标产生严重的冲突。(3)征管效率低下。目前我国个人所得税的征收主要依赖源泉扣缴,但在现实中,个人报酬采用非账户结算,并且部分负有扣缴义务的单位出于自身利益考虑往往不彻底执行,因此效果不很理想。(4)缺乏必要配套措施。个人收入无论是使用、消费还是投资,最终将体现在财产如不动产和动产上,因此,对收入的调节除了个人所得税外,其他配套税种如遗产税、赠与税、财产税、社会保障税等也是必要的补充。目前我国这些配套税种还未出台,使得单一依靠个人所得税进行收入调节显得很单薄,不能实现对高收入的多环节、多层次的调节,影响了调节的力度。

针对个人所得税在调节收入分配上的不足,今后我国应从以下几个方面完善个人所得税税制和征管:(1)逐步扩大综合所得的范围,最终实现彻底的综合所得税制。从各国的实践操作来看,综合所得税制比分类所得税制更有利于公平税负目标的实现。但受综合所得税制对征管水平要求较高的限制,在近期内应在现行的分类税制的基础上,逐步扩大综合所得的范围,缩小分项征收。建议将劳务收入、财产转让收入、稿酬所得、特许权使用费、财产租赁所得等合并征收,采用统一的超额累进税率,对股息、红利所得、利息所得、偶然所得等仍采用分项征收办法,实行源泉扣缴,逐步向彻底的综合所得税制过渡。(2)逐步扩大课税范围,加大对各项收入的调节力度。随着我国居民收入渠道来源的增多,以前的征收范围应作相应的扩充,否则个人所得税难以发挥对收入的调节作用,也不利于税负的公平。目前最主要的是将投资收益(包括储蓄存款利息、国库券利息)及证券交易所得、附加福利(各种补贴、津贴、奖金、实物福利)等收入全部纳入到应税所得中去,从而有利于衡量纳税人的真正纳税能力,实现收入的有效调节。

(3)合理确定费用扣除与免税项目。目前我国个人所得税在费用的扣除上采用定额与定率两种方法,过于笼统,不能体现按支付能力课税的原则。今后在费用扣除的设计上应注意考虑不同纳税人的实际情况,合理确定标准扣除和其他单项扣除,内容应包括纳税人为取得收入而支付的必要费用及生活费,抚养子女、赡养老人的费用及其他如教育、医疗、保险等费用的扣除。同时免税项目应尽量减少,可通过宽免、扣除等其他形式来减轻税负。(4)完善税收征管基础。实行综合所得税制,扩大课税范围等改革都需强有力的征管能力做后盾,为此今后应着重加强个人所得税征管的基础工作,包括建立纳税人全国统一编码制度,纳税人从事各种活动收入都依赖这个唯一的编码;实行存款实名制,要求存款人必须凭纳税人编码或身份证按实名进行登记,保证账户基本号码与纳税人税务编码一致,同时推行非货币化个人收入结算制度,规定任何支付单位都必须用转账方式支付款项,否则不得在成本、费用中列支;建立计算机管理信息网络,个人所得税基本数据一律用计算机加以管理,并在税务系统实行计算机联网、信息共享的基础上,创造条件尽快实现税务、银行、工商等经济管理部门间的计算机联网,以与编码制度相结合。(5)开征个人所得税配套税种。目前受税制结构的限制,相当数量的个人所得不能通过税收进行调节,为此要建立其他配套税种进行补偿调节,目前最重要的是开征财产税,对房产、地产甚至部分动产征收财产税;开征遗产税,对遗产征收高累进程度的遗产税,从而配合个人所得税对收入分配进行有效调节。

(作者单位:深圳市地税福田征收分局)



国有资产收益征缴 亟待规范

◎ 文新三 张宏亮 王 进

国有企业税后利润及股份制企业国有股股利是国有资产收益的重要组成部分。当前,在国有资产收益征缴管理方面还存在不少问题,为切实维护国有资产权益,有效防止和杜绝国有资产流失,必须进一步规范和加强国有资产收益征缴管理工作。

一、国有工业企业利润收缴使用情况

据决算统计,1997年末,山东省共有地方国有工业企业1333户,国家资本总额214.2亿元,法人资本总额24.3亿元,实现利润14.2亿元。山东省政府《关于实行分税制财政体制的意见》中规定,“从1994年1月1日起,将地方国有企业所得税税率统一到33%,同时取消承包办法,取消征收能源交通重点建设基金和预算调节基金。逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利或税后利润上交的分配制度。作为过渡措施,近期可根据具体情况,对1993

年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法。”考虑到国有企业的实际负担能力,目前,山东省各地在实际执行过程中,对新老国有工业企业均实行税后利润暂不上交的办法。1997年山东省国有工业企业实际上交国有资产收益3241万元,主要为潍坊、烟台、淄博等地国有企业改制过程中的产权转让收入。按照山东省政府颁发《山东省国有企业产权转让管理办法》的规定,国有资产转让收入由同级国有资产管理部門组织收缴,专项储存,根据国家产业政策,用于国有资产的再投入。

二、国有股股利收缴使用情况

到1997年底,山东省有已改制工业企业140户,其中:股份有限公司94户(含上市公司20户),有限责任公司36户,股份合作企业(国有控股)10户。在140户改制企业的股本总额中,国家股为40.4亿元,实现利润27.7亿元,已分