完善个人所得税基本减除费用制度的建议

唐婧妮

基本减除费用制度从便于征管角度出发，以城镇居民人均消费支出和城镇就业者人均负担人数为制定依据，实行标准化扣除。目前存在部分纳税人基本减除费用扣除不足、实际抚养人数或基本消费支出超过人均水平的纳税人基本减除费用扣除不足等问题，削弱了基本减除费用制度调节功能。2018年增设专项附加扣除后，基本减除费用与专项附加扣除关系还不够明确，存在重复扣除。为提高基本减除费用制度公平性，建议我国基本减除费用制度目标由效率为主转向兼顾公平和效率，完善基本减除费用制定依据，实行标准化和差异化相结合的基本减除费用制度，协调基本减除费用与专项附加扣除关系，避免重复扣除。

基本减除费用制度存在的问题

一是以城镇就业者人均负担人数为制定依据，造成抚养人数超过人均水平的纳税人基本减除费用扣除不足。相关数据表明，“十四五”期间，我国60岁及以上老年人口的规模年均增长约1000万，远高于“十三五”期间年均增长700万的增幅。老龄化社会的加速到来，造成纳税人负担老年人数快速增加。而2021年，我国全年出生人口1062万人，二孩占比由2013年的30%左右上升到2021年的43%左右。老年人口的快速增加和二孩家庭占比的不断提升对纳税人负担人数产生重要影响，不同纳税主体负担情况差异大。其中，养育二孩的第一代独生子女家庭赡养负担尤为沉重，他们的父母已步入老年阶段，夫妻要负担双方父母养老和两个孩子的养育，人均负担4人，远超平均水平，基本减除费用扣除明显不足。此外，2018年增设赡养老人专项附加扣除项目，由于适用对象范围小，仅限于纳税人年满60岁的父母，以及子女均已去世的年满60岁的祖父母、外祖父母，不包括配偶父母、祖父母、外祖父母，只部分解决负担老人多造成的扣除不足问题，因抚养孩子多造成的基本减除费用扣除不足问题依然存在。

二是以城镇居民人均消费性支出为制定依据，造成基本消费支出超过人均水平的纳税人基本减除费用扣除不足。纳税人不同及抚养对象不同，其基本消费支出水平差异大。以下纳税人基本消费支出超过人均水平：租房和贷款买房的纳税人，其居住支出超过人均支出水平；养育婴幼儿纳税人，其食品、生活用品及服务支出超过人均支出水平；抚养受教育阶段孩子纳税人，其教育支出超过人均支出水平；身心有障碍的纳税人或抚养对象，其医疗保健、生活用品及服务支出超过人均支出水平，特别是抚养对象为残疾人及老年人的，其医疗保健、生活用品及服务支出水平更高。此外，2018年增设子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金专项附加扣除，2022年增设婴幼儿照护专项附加扣除，很大程度上解决了纳税人因居住、养育孩子、健康不佳造成的基本减除费用扣除不足问题，但没有考虑失能和半失能老年人、残疾人家属等特殊抚养对象的护理费用、康复费用问题，其基本减除费用扣除依然不足。

三是标准化扣除方式削弱基本减除费用调节功能。国际上，基本减除费用制定依据充分考虑纳税人实际负担情况，据此设置标准化和差异化相结合的基本减除费用制度，兼顾了公平和效率。我国采取标准化扣除方式的基本减除费用制度，一定程度上影响了制度调节功能的发挥。

四是基本减除费用与专项附加扣除关系不明，存在重复扣除。2018年以前，个人所得税生计费用扣除只有基本减除费用一项。2018年个人所得税改革后，个人所得税生计费用扣除增加专项附加扣除项目，生计费用由一项增加为两项，但二者的功能定位法律未进行清晰界定，造成重复扣除。如对于赡养老人的纳税人，若实际负担人数未超过平均水平，基本减除费用已经包含赡养老人的因素，再单列赡养老人专项附加扣除，基本减除费用与专项附加扣除存在重复扣除。

基本减除费用制度完善建议

一是兼顾公平和效率，完善基本减除费用制定依据。建议基本减除费用制定依据充分考虑纳税人实际负担人数和抚养对象实际情况，将城镇就业者人均负担人数、城镇居民人均消费性支出调整为居民基本消费支出、

纳税人实际负担人数、纳税人或抚养对象收入情况、抚养对象年龄情况和健康情况。

二是根据基本减除费用制定依据，设置标准化和差异化相结合的基本减除费用制度。首先，根据现行基本减除费用标准确定人均基本减除费用金额，按照2018年财政部第四次基本减除费用调整说明，60000元/年（5000元/月）的扣除额是以城镇就业者人均负担1.91人确定的，据此计算人均基本减除费用金额约为30000元/年（2500元/月）。其次，确定基本减除费用适用对象。借鉴国际经验，建议抚养对象范围包括年收入不足30000元的纳税人配偶、子女、纳税人父母、配偶父母等。再次，在人均基本减除费用30000元/年（2500元/月）基础上，充分考虑纳税人实际负担情况，将基本减除费用标准分为基础扣除、追加扣除两类。基础扣除适用于纳入扣除范围的所有抚养对象，每位抚养对象扣除金额为30000元/年（2500元/月），纳税人父母、配偶父母有多个子女的，由子女按约定比例分摊扣除。追加扣除是在基础扣除基础上对特殊抚养对象追加的基本减除费用扣除，可分为1000元、2000元两档，抚养对象为中度和轻度残疾人或超过70岁的老人，追加扣除为1000元；抚养对象为重度残疾人，追加扣除为2000元。

三是协调基本减除费用与专项附加扣除关系，清理重复扣除项目。界定基本减除费用与专项附加扣除应用范围，基本减除费用需确保居民基本生活费用不纳税，主要按照实际负担人数进行扣除；专项附加扣除需解决居民大额的专项基本生活费用支出，主要是对纳税人家庭事项的扣除。清理重复扣除项目，基本减除费用按照实际负担人数确定扣除额后，赡养老人因素全部在基本减除费用中体现，与赡养老人专项附加扣除形成重合，为协调基本减除费用与专项附加扣除关系，建议在专项附加扣除中删除赡养老人专项附加项目。

（作者单位：广西职业师范学院）

责任编辑 陈璐萌

财政动态

内蒙古包头：预算管理一体化建设见成效

近年来，包头市财政局精心组织、积极探索，科学制定方案，落实落细工作任务，推动预算管理一体化建设取得明显成效。2022年，所有旗县区实现预算管理一体化系统上线和应用全覆盖。通过新的一体化系统，全市2022年部门预算编制和预算执行与自治区“线上”贯通，实现了财政管理信息系统的一体化和数据大集中。

（一）一盘棋，专班专责压实分工任务。一是统一认识，强化工作合力。多次组织旗县区和预算部门分管领导和相关干部学习研讨，加快统一思想，凝聚形成上下推改革的强大合力。二是组成专班，压实职责任务。迅速成立了财政核心业务一体化系统建设工作领导小组和工作专班，明确职责分工，统筹谋划，制度先行，以定方案、定分工、定任务、定措施为抓手，要求局内各业务科室负责开展业务流程梳理和再造工作。

（二）分步走，稳妥有序推进一体化建设。一是精准规划，夯实基础。重新梳理预算编制、国库集中支付等工作流程，进一步细化预算分配方案，确保管理流程和要素满足新系统上线后的要求。二是严格对标，行稳致远。严格对照系统技术标准，摸清预算单位基本情况底数，组织人民银行和代理银行统一联调联试，抽调业务骨干在模拟环境组成技术攻关组，在软件正式上线前多次讨论细节并组织模拟试运行。三是以点带面，全面推开。在试点改革取得成功的基础上，毫不松懈，及时调整任务分工，压实责任，一步一个脚印，一鼓作气，快速实现了市县全域一体化系统全覆盖。

（三）三聚焦，扎实提升一体化应用效能。一是加力推动业务流程再造。全面开展业务流程再造和内控管理改革工作，反复征求各方意见和建议，进一步完善业务流程，规范业务标准，强化内部管理，实现预算管理全流程合法合规、便捷高效，推动业务技术“双轨”驱动。二是注重人才培育和成果利用。抽调业务骨干组建专班，全过程介入，加强与预算单位沟通联系，听取建议、耐心解答，坚持系统思维，着力练好内功，培养“全能选手”，持续提高工作效率和预算单位满意度，保证一体化建设工作环环紧扣不缺位。三是做好经验总结及时推广。及时总结一体化建设过程中好的经验做法和遇到的堵点、难点，梳理归纳实施过程中的各类流程清单，不断夯实建设基础。建立信息通报机制，定期通报全市一体化建设进展情况，分享先进做法并督促进展落后地区提升运用能力。加大宣传引导力度，推动预算管理业务衔接、业务与技术融合进一步深入，使“标准、规范、统一”的一体化理念深入人心，为一体化建设创造良好的外部环境。

（内蒙古自治区包头市财政局供稿）