

关于个人所得税的流失与不公平问题

<http://www.criifs.org.cn> 2007年6月23日 张爱龙

◆税收流失是目前中国税收领域存在的一个突出问题。一般认为，税收流失主要有偷逃税、抗税、骗税、欠税、避税、税收优惠的滥用、征税人的违规行为、地下经济等形式。

◆收入普通的工薪阶层成为个人所得税的纳税主体，而大部分收入畸高的人员则逃避了税收，这显然与个人所得税立法的精神是相违背的。

◆随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立与日益完善，随着我国社会经济的不断发展，随着我国居民收入水平与生活水平的不断提高，个人所得税作为税收体系中的一个“良税”，在组织收入、调节经济、调节收入分配等方面将发挥越来越重要的作用，而这些作用的正确发挥，有赖于完善的个人所得税制的建立。

我国个人所得税在建立与初步发展时期的主要目的是调节，即主要是调节居民收入、实现收入的公平分配。那么，20世纪末以后对个人所得税所进行的修订、修正，不仅扩大了个人所得税的调节范围，即由原来的调节收入分配发展到调节宏观经济运行、调节房地产市场等方面，而且也注重了个人所得税组织收入功能的发挥。这说明，我国个人所得税的作用与功能正在向全面化的方向扩展。

个人所得税的征收模式

一般说来，个人所得税的征收模式有三种：分类征收制、综合征收制与混合征收制。分类征收制，就是将纳税人不同来源、性质的所得项目，分别规定不同的税率征税；综合征收制，是对纳税人全年的各项所得加以汇总，就其总额进行征税；混合征收制，是对纳税人不同来源、性质的所得先分别按照不同的税率征税，然后将全年的各项所得进行汇总征税。三种不同的征收模式各有其优缺点。就第一种征收模式而言，其优点是对纳税人全部所得区分性质进行区别征税，能够体现国家的政治、经济与社会政策；缺点是对纳税人整体所得把握得不一定全面，容易导致实际税负的不公平；就第二种方式而言，可以对纳税人的全部所得征税，从收入的角度体现税收公平的原则，但它不利于针对不同收入进行调节，不利于体现国家的有关社会、经济政策；就第三种方式而言，集中了前面两种的优点，既可实现税收的政策性调节功能，也可体现税收的公平原则。

目前，我国个人所得税的征收采用的是第一种模式，即分类征收制。在我国开征个人所得税之初，居民个人的收入水平比较低，收入来源比较单一，政府征税的目的主要在于对一部分居民畸高的收入进行调节。二十多年后的今天，我国居民个人的收入水平有了很大提高，而且收入的来源种类呈日益多样化趋势。在这样的情况下，仅仅按照居民收入的类型进行个人所得税的征收就不能达到调节收入分配的目的了。因为，在现行税制下，不同收入种类所得的税率是不完全相同的，这样

就会出现两种情况：一是纳税人有意把自己的收入在不同类型收入间进行转换，以达到不缴税或少缴税的目的；二是纳税人就其单个来源的收入可能不用纳税或者纳税不多，但如果把其全年收入加总起来考虑，则是一笔不小的收入。从结果上看，就不可能完全达到对收入进行公平调节的目的。

个人所得税的流失

税收流失是目前中国税收领域存在的一个突出问题。一般认为，税收流失主要有偷逃税、抗税、骗税、欠税、避税、税收优惠的滥用、征税人的违规行为、地下经济等形式。有人计算过，2000年度我国税收流失的绝对额在4000亿元左右，2001年我国总体流失在3200亿元至4300亿元之间，约占应纳税款的30%以上。规模巨大的税收流失中就包括个人所得税的税收流失。在我国，偷逃个人所得税的手段五花八门。比如，个人独资企业、合伙企业的个人投资者以企业资金为本人、家庭成员及其相关人员支付与企业生产经营无关的消费性支出及购买汽车、住房等财产性支出；高收入者隐瞒、虚报纳税所得；各种形式的劳务报酬所得、财产租赁所得、财产转让所得无法统计；实物工资无法货币化、实际工资与名义工资存在很大的差距，如此等等的做法，目的只有一个，那就是偷逃个人所得税。

我国个人所得税有十一项应税所得，纳税情况较好的应该是机关、事业单位、规范经营企业（主要包括大中型国有企业、合资企业、外资企业等）员工的“工资、薪金所得”，来自这部分所得的个人所得税是我国个人所得税收入的主体，也就是说，主要是中低收入者承担了缴纳个人所得税的重担，2004年我国个税收入的65%源于工薪阶层。而在“个体工商户的生产、经营所得，对企事业单位的承包经营、承租经营所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得，利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得，偶然所得”等应税所得中，都不同程度地存在税收流失的情况，有的情况甚至十分严重且普遍。改革开放以来，在先让一部分人富裕起来的政策作用下，我国有一大批人先后通过各种途径走上了富裕之路。然而，由于我国纳税人的纳税观念的淡薄，由于我国多年计划经济体制下长期对税收的排斥，也由于我国税收征管方面存在的种种漏洞，在这些首先富裕起来的人群中，不少人不仅没有成为纳税的大户，反而成为逃税、偷税的典型。在我国的存款总量中，人数不足20%的富人们占有80%的比例，但是他们交纳的个人所得税却不及总量的10%。

随着我国社会经济的稳定发展，个人所得税将会成为我国税收体系中的一个十分重要的税种，该税种在组织收入与调节社会、经济方面的作用将越来越明显。如果不能采取有效措施，遏止个人所得税的流失问题，这将会对我国税收制度、财政体制的进一步改革与完善产生严重的不利影响。

个人所得税的公平

财政的收入分配职能，主要是对居民收入流量分配中存在的 unfair 与资产存量占有中存在的 unfair 进行调节，使居民取得的收入与拥有的财富向着相对公平的方向靠拢。个人所得税作为整个税制的重要组成部分，是财政履行这一职能的重要手段之一。它首先通过对居民收入流量进行调节，保证收入初次分配的公平；其次它还通过对财产存量的调节，保证财富占有的公平。收入流量的公平是财产存量公平的基础，没有收入流量方面的公平，也就不可能有财产存量方面的公平。

目前，我国个人所得税所存在的 unfair 问题主要表现在三个方面：

一是由我国居民统一的免征额所导致的不同地区纳税人之间的不公平。我国地域辽阔，经济发展水平呈现明显的自东向西阶梯状分布，不同地区居民的收入水平与生活开支水平不尽相同。如果在全国使用相同的免征额，那就意味着高收入水平地区纳税人消费的实际开支不能被免征额所抵补，这相当于这些地区居民的生活费用开支也要缴纳个人所得税；而低收入水平地区纳税人的消费开支在被免征额抵补后还有一个正的余额，这相当于政府给这些地区的居民发放生活补贴。这样，就会导致不同地区居民因统一的免征额而产生收入与财产上的不公平。

二是由分类征收制所产生的不同收入水平的纳税人之间的不公平。在我国个人所得税的11个应税所得项目中，工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得属于完全的劳动所得；个体工商户的生产、经营所得，对企事业单位的承包经营、承租经营所得属于部分劳动所得；特许权使用费所得，利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得属于投资所得；偶然所得属于意外所得。就完全的劳动所得来看，工资、薪金所得采用九级超额累进税率，费用扣除标准为1600元；劳务报酬所得适用20%的比例税率，费用扣除标准为：所得不超过4000元的为80%；超过4000元的为20%；稿酬所得实际税率是14%，费用扣除标准与劳务报酬所得相同。可见，同样是完全劳动所得的这三个不同的具体项目，实际税收负担则不尽相同。就部分劳动所得来看，采用五级超额累进税率，且有一定数额的成本费用扣除标准。就投资所得来看，尽管税率相同，但有的有费用扣除额，有的则没有费用扣除额。这样看来，拥有不同应税所得的纳税人的实际税负也存在不尽相同的情况。

三是由税收征管不到位所产生的高收入者与普通居民之间的不公平。如前所述，由于对单位员工个人所得税实行代扣代缴的征收办法，对于那些财务会计制度健全的单位而言，这些单位的员工的收入来源容易控制，税款也容易收缴。所以，目前工薪阶层是我国个人所得税的缴纳主体。而对于那些单位财务会计制度不健全、不规范单位员工的收入，特别是对于那些从事自由职业人员的收入以及单位正规人员的地下经济活动的收入，我国目前的税收征管还存在许多的漏洞，对这些人员的收入不能做到及时的监控，这就导致了这些人员个人所得税的普遍、大量流失。收入普通的工薪阶层成为个人所得税的纳税主体，而大部分收入畸高的人员则逃避了税收，这显然与个人所得税立法的精神是相违背的。

尽管工资、薪金费用扣除标准的区别做法存在现实的难度，但通过个人所得税征收模式的转变可以在一定程度上减轻由于不同种类所得所产生的收入分配不公平问题。而建立个人收入档案，成立税务警察、税务法庭，对高收入者的收入情况进行重点稽查，则可以逐步地加强对收入畸高人群的税收监控，堵塞税收流失漏洞，促进我国个人所得税的税收公平。（张爱龙/山西财经大学财政金融学院 原题：关于我国个人所得税问题的思考）

文章来源：中国经济时报 （责任编辑： zfy）

