

关于保定市高收入群体个人所得税 征管问题的探讨^{*}

河北大学 孙颖鹿 高 硕
厦门大学 宋卓展

摘 要:当前保定市个人所得税在征管上存在严重的漏洞,征管效率的低下,使得一些纳税人“走捷径”,偷税漏税,造成巨额的税源流失,大大降低了个人所得税的征管效率。因此,面对当前保定市个人所得税征管过程中出现的问题,改革保定市个人所得税征管模式,提高征管效率,成为保定市个人所得税建设的主题。

关键词:保定市;高收入群体;个人所得税;征管

中图分类号:F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-3151(2017)32-0111-04

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2017.32.022

一、保定市高收入群体个人所得税征管存在的问题

(一)高收入群体税源监控不到位,税源流失较为严重。

随着我国经济的不断发展,人民生活水平日益提高,其收入不断呈现多元化趋势。对于高收入群体来说,他们的收入所得渠道更加广泛和隐蔽,监控起来难度较大。就其隐蔽性来说,首先,高收入群体的收入具有不确定性,以一个月为单位,每个月收入的取得方式都会有所不同,因此,他们会将收入分散,以合理的方式减轻税负,从

而逃过税务机关的稽查。另一种情况是,纳税人会将自身收入变相通过他人名义表达。而对于普遍存在于高收入群体中的灰色收入来说,我国还没有明确的法律规定,税务机关在界定这部分收入时非常棘手。

(二)高收入群体的特殊性加大了个税征管难度。

个人所得税属于地方税,由地方税务局负责征收。保定市负责税收征管的机关是征收管理处,虽然有明确的征管部门,但对高收入群体的监管难度还很大。首先,同其他收入群体相比,

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“经济社会转型背景下我国直接税制度发展的约束条件与完善对策研究”(课题编号:14BJY169)的阶段性成果、保定市哲学社会科学规划办公室青年课题“加强保定市高收入群体个人所得税征管研究”(课题编号:2016Q038)成果。

他们拥有更加广泛的人脉和资源,对于自身通过各种途径获得的收入,能够利用优势将显性收入隐性化;其次,这一部分纳税人的收入渠道更加广泛,涉及金融、工商、服务等各个领域,也就是说,在工资薪金之外,他们很大一部分收入来源于资本利得,而对于资本利得来说,涉及各类证券投资收益,要对这部分收益进行一一监控,会加大征管成本;另外,高收入者可以通过分散收入、隐蔽收入等方式免缴或少缴个人所得税,就目前的征管技术来说,税务机关对其在税源监控上更加困难。

二、保定市高收入群体个人所得税征管不到位的原因

(一) 分类所得税制本身存在漏洞。

当前我国实行单一的分类个人所得税制,这种税制在执行上较为简单,但有失公平性。我国个人所得税的征税对象包括工资薪金收入、劳务收入等11个类别,而近几年来个人所得税制的调整都围绕工资薪金个人所得税的税率与级距展开,而没有涉及其他类别的所得,在实际执行中也面临着相同所得的不同类别承担的税负不同的现象:假设两个收入相同的纳税人A、B的收入均为4500元,A的收入来源为工资薪金,B的收入中800元来自劳务报酬,700元来自偶然所得,750元来自承租经营,800元来自股息红利,750元来自稿酬,700元来自房屋租赁,按照个人所得税分类计算,A需交 $(4500 - 3500) \times 5\% = 50$ 元,B无须缴税,后者分散了税收来源,通过“合理”的方式巧妙地进行了避税,而中低收入阶层收入来源较为单一,一般为工资薪金收入,高收入者正是多元化收入的主体。个人所得税作为直接税中最具有调节作用的税种,其调节功能应该显著发挥作用,因此,所得税制改革并不能单纯调节最低扣除标准,而应在制度设计上进行根本性改革。

对于个体工商户来说,大部分由于经营规模较小,会计账簿设置不健全,使得税务部门在确定应纳税所得时,缺少真实信息,从而实行按综合税率征收。实际上,综合税率一般都比真实的适用税率低,这部分人中的高收入者也很容易在这个过程中偷逃税款。

我国的个人所得税在税收优惠的项目较多,而在具体的设定上,大多条款对外籍人士、华侨等群体进行优惠,且界定都不太明确,规范性也有待加强,很多高收入群体利用税收优惠进行合理避税,造成了一定税收损失。

(二) 税收征管方式落后,税务稽查能力有待加强。

保定市税收征管信息化程度还较低。为避免出错,税务征管人员更倾向于使用较为熟悉的传统方式征税,计算机的使用程度不高,且同地区之间还处于信息封闭状态,对于高收入群体来源于各地各行业的具体收入情况,税务机关无从得知;一些行业以保护客户隐私为由,不配合税务机关的稽查工作。正是这种信息不对称,导致税务机关税源流失的现象。

此外,当前税务机关对于偷逃税款行为的惩处力度过小,对于偷逃税款的高收入者,一般只需补缴税款和滞纳金,很少进行刑事处罚,普遍存在以补代罚、以罚代刑的现象。这就进一步减轻了纳税人的逃税成本,相比于诚实纳税带来的损失,偷逃税款带来的收益更大,因此导致普遍的偷逃税行为。同时,相应的税务稽查人员并不是专职人员,对于稽查信息的收集大多来源于代扣代缴人提供的二手信息,而代扣代缴人提供的信息真实性无从得知,很有可能出现纳税人同代扣代缴人间相互勾结、虚构信息,再加上税务机关的征管技术有限,使得税务机关最终获得的信息质量不高。

在纳税评估设置方面,由于当前我国还未建

立较为完善的个人收入申报制度与财产登记制度,对于高收入者的个人收入信息,涉及隐私等个人信息因素,税务机关无法得知,在税源监控方面很难做到严密,也就无法进行精确的纳税评估。就评估体系本身来说,评估模型设置过于简单,不能反映不同收入类型群体的特殊性;在进行纳税评估时,由于没有专门的评估人员,而征管人员的评估业务能力不强,评估结果也会受到影响。

正是由于监管方式与技术上的不足,使得纳税人,尤其是高收入纳税人利用这些漏洞,同其他部门与机构相勾结,设法压低应税所得,进行着所谓的“合理避税”。

(三) 纳税人纳税意识较为薄弱。

相比西方发达国家,我国公民的纳税意识较为薄弱。尤其是在直接涉及纳税人个人利益的个人所得税上,这种直接从纳税人手中拿走一部分钱的征税形式,会使纳税人的税负与税痛感明显增加。这种情况也存在一些主观与客观的原因:主观上,纳税人的主人翁意识较差,很多纳税人没有意识到税收背后政府同公民之间的契约关系,纳税人缴纳税款,政府部门会提供相应的公共物品和服务,因此二者之间达成契约,并各自履行;而对于高收入者来说,本身就承担着较多的税负,相应的逃税成本又很低,其纳税遵从水平就会更低,这种自觉纳税意识的欠缺很大程度上受我国传统税收观念的影响,没有到位的税收宣传很难扭转;客观上,政府部门没有提供相应的学习税收知识渠道,而纳税人文化水平各有不同,其中有相当部分的纳税人连最基本的纳税知识都不具备;而高收入群体一般收入数额与类别都超过代扣代缴标准,需要自行纳税,这就给征纳双方带来缴纳难度:一方面,纳税人在填写纳税申报表时存在技术上的问题;另一方面,税务机关在征收环节的效率也会下降,征纳成本

都居高不下,在很大程度上影响了整体税收征管的效率。

三、强化保定市高收入群体个人所得税征管的对策

(一) 强化个人所得税制度设计。

一直以来,我国个人所得税制改革都是一个关注度较高的话题,综合与分类相结合的个人所得税制改革也不断被提及。根据我国国情,这项改革是十分必要的。对于高收入群体来说,综合所得税制按照家庭收入情况衡量税负,能够更公平地对这部分群体的税负,使税制设计本身更符合公平原则,从心理上对高收入群体进行安慰,降低其偷逃税款的可能性,提高纳税遵从度。

在缴税方式上,将个人的收入分为经常性收入和一次性收入两大类。对于经常性收入,可借鉴西方发达国家的做法,采用综合纳税申报源泉扣缴的方式进行,按照预缴——年终清算——多退少补的流程;对于一次性收入,可继续采用分类征收的方式,进一步强化个人所得税的调节作用。

在奖惩方面,针对当前纳税人“犯错成本”过低的现状,应尽快制定较为严厉的惩罚措施,提高罚款和刑事责任的力度,并严格执行,对于有过逃税记录的个人,其惩罚力度加大;同时限制税务机关的自由裁量权,防止因税务机关的处罚不公引起的偷逃税行为。另外,对于纳税良好的纳税人采取奖励措施,可通过发放奖励金、提高税前扣除比例等方式进行。

(二) 尽快建立完善的个人所得税征管体系。

在强化税源监控上,对于高收入群体较为集中的行业,如房地产业、金融业等进行重点监控;对于企业内部高层管理人员的奖金及各种补贴的来源,对于享受税收优惠的特殊高收入群体,

(下转第119页)

了税收横向分配机制和纵向财政转移机制的改革路径(董再平,2008;马宁,2008)。相比较而言,建立“地方政府间横向税收分配——中央政府与地方政府间纵向税收分配——中央对地方政府的财政转移支付制度”政府间财政分配关系的设计则更全面地反映了财政管理体制的整体面貌(明侯、王志平,2012)。

综上,国内有关税收与税源背离的研究,体现出以下几个特点:从研究视角看,现有的研究成果主要围绕财政分权理论、税收竞争理论、消费贡献理论、总部经济理论等角度展开。从研究层面看,既有税收背离的宏观研究,也有对陕西省、湖北省、江苏省、云南省、新疆维吾尔自治区、河北省等省份的微观研究;既有税收背离的总体

分析,也有增值税、企业所得税等单税种非均衡的研究。从研究方法看,定量分析方法越来越受到重视,除了公认的区域税收背离度、背离额、背离系数的方法外,消费地原则、投入产出表、空间计量经济学等相关方法也逐渐引入到税收与税源背离的研究中,形成了一系列成果,为我国税收与税源背离问题解决提供了很多可参考的政策建议。但是,政府间纵向税收分配与横向税收分配、横向税收分配与横向财政分配、横向税收分配与横向转移支付等相关范畴的内在逻辑关系需要进一步理清和研究,才能为我国分税制财政体制的完善提供更有力的指导。

参考文献(略)

(上接第113页)

也要进行重点监控。针对当前“信息孤岛”的情况,应将税务部门同工商部门、金融部门等联系起来,在全国范围内建立信息共享平台,将本市高收入群体的收入信息纳入平台,这样税务机关就能查询到其在全国各地的收入情况,节约了税收征管成本。

评估体系的完善对于纳税评估的质量与水平,尤其是对高收入群体的税源监控起到至关重要的作用。首先,应根据不同的收入类型设置具体的评估指标,综合风险指标、评估模型等工具进行评估体系的制定,尤其是针对高收入群体的指标,强化对这部分收入群体的监控。其次,在机构设置方面,在税务机关内部设置专门的纳税评估部门,并聘用专职人员从事纳税评估工作;同时,引入第三方中介,将有经验的社会评估机构纳入纳税评估环节,并有重点地将高收入者税源进行评估,将二者的评估结合进行综合评定,提高纳税评估的科学性。

(三) 加强税法宣传,提高纳税遵从度。

纳税意识的提升需要征纳双方的共同努力。

作为征税机关,首先税务部门应加强税法的宣传,及时向公众公开最新的税收政策和税收征管信息,以及政府支出明细,向社会普及税收知识,使公众对税收有一个全面和客观的了解的同时,知道了自己缴纳的税收用于何处;其次,在税收政策制定和调整的过程中,有意识地让公众参与进来,提升公民的权利意识,同时能够调动起主动纳税的积极性;最后,针对缺乏税收知识的自行申报的纳税人,专门对其进行具体操作流程的介绍,降低征纳双方时间与精力上的消耗,从而提高征管效率。对于高收入群体,更应做好税收宣传工作,在其进行纳税申报时,主动通过发放宣传单、在办税大厅进行税收知识广播等形式向其普及纳税相关知识,将自觉纳税、主动申报真实收入化与行动中,让纳税人意识到他们是国家的主人,在自身缴纳税收的同时,也享受到政府提供的公共物品和服务,使其树立权利与义务对等的观念,在征纳双方间形成良性循环,从而在整个社会范围内形成良好的纳税环境。

参考文献(略)