

个人所得税征管工作的思考

陈 琳

(经济管理系)

摘 要 个人所得税是一个潜力很大,大有可为,极有广阔前景的税种¹⁹但此税的征管是当今第一难¹⁹个人所得税偷逃形式多样,手段恶劣,令人防不胜防¹⁹为什么会造成如此面宽额大的偷逃呢?主要分析了七个方面的原因¹⁹针对这些原因提出了强化个人所得税的征管措施¹⁹.

关键词 个人所得税;征管

分类号 F812.42

0 引 言

征收个人所得税,关系到增加国家财政收入;满足国家行使职能的物质需要;合理调节居民收入水平;公平税负;维护社会稳定;保障经济健康发展;维护国家权益;增强纳税意识¹⁹我国个人所得税,从1980年开始征收到现在,还只有十几年的时间,但却充满生机和活力¹⁹根据1987年以来的统计数字表明,我国个人所得税收入的增长速度,呈现出增长的态势,可以预计在不久的将来,个人所得税将要进入千家万户,这是一个潜力很大,大有可为,具有广阔前景的税种¹⁹.但偷逃问题却令人触目惊心,1994年全国实际征收的只占应征收的50%,个人所得税征管仍是当今“税收第一难”¹⁹.

1 个人所得税偷逃形式

(1) 该报不报¹⁹据有关资料表明,每年我国应纳个人所得税100多亿元,去年此税仅征收79亿元,纳税人极少¹⁹某县一干部兑现合同应得奖金37万元,实得一栋价值32万元的房屋和5万元的现金,应纳个人所得税17万元,但他拒不申报缴税,经税务机关的多次追缴,才缴2万元,尚欠15万元¹⁹该县去年应征所得税250万元,实征132万元¹⁹.

(2) 应扣不扣¹⁹税法规定的支付所得税的单位和个人作为扣缴义务人,很少代扣代缴¹⁹尽管税务部门早已与纳税单位签订了扣缴责任书,多数仍是一纸空文¹⁹某县农行17个农村信用社,年人均工薪1.1万元,应纳税8.2万元,单位没有代扣分文税款¹⁹.

(3) 化有为无¹⁹个人所得税根据个人所得收入,多得多征,少得少征,不达限额的免征¹⁹.

不少纳税人化有为无设法偷逃¹⁹近年来购销人员偷逃现象尤为严重¹⁹据调查,河南某县有100多名购销人员,每年包干收入2至5万元,大都以所谓的差旅费冲销,去年共偷逃税10万元¹⁹。

(4) 化整为零¹⁹税法规定达到征税限额发放的工资薪金,应代扣税款¹⁹有些收入多,效益好的单位,对本应一月一发放的工资、奖金、补助、劳务费多次发放,多头入帐,化整为零,使每次都达不到征税限额,逃避代扣税款¹⁹。

(5) 绕道过关¹⁹有的人为逃避纳税,使尽浑身解数¹⁹收购业务的单位,发放奖金开一份收购单,抬高物价收购了事,或给每人规定收购定额,以提供价差形式发放奖金,提供劳务和生产产品的单位,发放奖金用运费发票列支,使税务机关想查查不到¹⁹。

2 个人所得税的偷逃原因分析

(1) 对个人所得税的地位和作用缺乏足够认识¹⁹一些地方党政领导人认为,征收个人所得税会影响吸引人才,不利于本地区经济发展,从而擅自减免税政策,有的甚至公开阻挠税务部门征税;一些税务部门的领导认为,个人所得税收入较少,征管难度大,征收成本高,往往对征管工作不够重视,在实际征收工作中,存在着执法不严、查管偏松的现象;对外籍人员征税,还担心影响国际之间的人才交流,会影响外籍专家、技术人员来华的积极性,在这种错误思想的指导下,表现在征管工作上就不主动,不积极¹⁹再加上这项工作涉及面广,政策性强,税源零星分散,纳税人流动性大,对机关领导、能人、名人征税,畏难情绪就更大¹⁹。

(2) 公民纳税观念差,纳税意识弱¹⁹任何一项税收收入的取得,必须要有纳税人的配合¹⁹纳税人无纳税意识,无法制观念会使税收收入大量流失,主要表现在以下几种心理¹⁹一是侥幸心理,这种人的心态就是查出来就交,查不出来就逃;二是攀比心理,“偷税九十九;漏税家家有”,总觉得缴税吃亏¹⁹据悉,1993年1—9月间,仅到上海登台的港台歌星就不下40人次,出场费高达190万元,但都无法对他们征收个人所得税;三是投机心理“要想富,吃税务”,这种人是能偷就偷,能漏就漏;四是抗拒心理,在权大于法的观念趋势下,不主动纳税,公然置税法于不顾¹⁹如此种种心态,如此纳税素质,个人所得税流失是在所难免¹⁹另一方面,由于长期以来,我国纳税人基本为企业法人,很少涉及自然人,形成了自然人与税收无缘的意识,尽管新的税法已颁布,税务及宣传机关进行了大力宣传,但还是有相当一部分人,不知道取得应税收入后,是不是要纳税,纳多少税;如何交纳这些税¹⁹。

(3) 税务机关内部管理制度不健全,征管手段落后¹⁹。

个人所得税税源广,涉及范围大,这在客观上就要求税务机关内部有健全的、完善的管理机制及现代化的征管手段,同时也需要高素质的税务人员¹⁹而在现实中,大部分税务机构都没有象抓增值税、营业税那样下功夫;没有制定以个人所得税为基础的考核目标及征管责任;在征管手段上也没有运用象计算机这样的高科技系统;这势必会影响到个人所得税的税源追踪,清缴入库¹⁹从而导致税源的大量流失¹⁹。

(4) 个人所得税税源不清,对个人各项所得缺乏有效监控¹⁹。

我国现实经济生活中存在着大量的、普遍的现金支付,加上个人收入渠道多,分散隐蔽,很难掌握和控制,而对高收入层的监控更显薄弱¹⁹北京市海淀区税务部门对本区22家文艺演出单位进行抽查发现,23位较有名气的演员个人纳税申报表,经检查,隐蔽收入而逃税35万元¹⁹此

外,税务部门在机构、人员、经费和征管手段方面,还不能适应加强个人所得税征收管理的要求,社会综合治理,协作配合还有待进一步加强¹⁹。

(5) 主动申报纳税者屈指可数,代扣代缴工作无人问津¹⁹。

个人所得税法明文规定,收入达到起征点的纳税义务人应当自行申报纳税¹⁹但在现实生活中,公民主动到税务机关申报纳税者却寥寥无几;代扣代缴是个人所得税征管的主要形式,税法规定所有支付应税收入的单位和个人,都应履行扣缴义务,但有不少单位的领导税法观念淡薄,不仅自己不主动申报纳税,不督促财会人员履行法定任务,而且还阻挠财会人员代扣代缴税款¹⁹一些财会人员怕得罪单位领导,不敢扣缴,致使个人所得税法规定的代扣代缴办法在许多单位无人问津,无人履行¹⁹例如某公司在三、四两个月有315名工人月薪超过800元,应征个人所得税,但在单位的干预下,会计师妙笔生花,反映到帐本上则无一人月薪超过800元¹⁹如果领导重视,会计人员素质高,各项制度严格执行,偷、抗税又从何处谈起?

(6) 个人所得税法本身尚有不完备和不切实际之处¹⁹。

(a) 个人所得税法规定对工资、薪金所得,劳动报酬所得,必须按月缴纳,这样来缴纳税款,必然会产生一些对纳税人不合理的征税¹⁹如有甲、乙两个纳税人,甲在12个月内每个月都取得800元的报酬,不需扣税;而乙在一个月取得9600元的劳动报酬,其余11个月收入很少或没有收入,他却需要纳1760元的税¹⁹类似的财产租赁所得,稿酬所得,特许权使用费所得通过分散取得,也能减少缴税数额¹⁹这样,税法就容易被钻空子,通过化整为零的方法,就可以达到避税、逃税的目的¹⁹。

(b) 个人所得税法规定,劳动报酬所得每次收入不超过4000元的扣除费用为800元;4000元以上的减除20%的费用,其余额为应纳税所得额,适用税率为比例税率20%,按现在的解释,工资、薪金是指因任职,受雇而从有关单位所得;劳动报酬是指个人从事设计、讲学、医疗等多项劳务所得¹⁹工资、薪金所得和劳动报酬所得同属于劳动所得,在税收上应公平对待,但税法对工资、薪金所得却适用九级超额累进税率;同是劳动所得,却实行差别课税,这有失税负公平的原则¹⁹。

(c) 在税率设计上,个人所得税法规定股息、红利及偶然所得适用比例税率为20%,也就是说对自然人股息、红利及证券投资收益征税的税率为20%;而目前法人企业在企业股息红利及证券投资所得均以投资收益计入企业的利润总额,作为所得税的计税依据,适用税率为33%¹⁹。同是证券市场的投资者,对投资所得适用税率有差别,这也有失税负公平的原则¹⁹。

(d) 个人所得税对扣除所需费用的规定也不合理¹⁹对个人征税只有建立在净所得上才有意义,这样,就必须在调整后毛所得中如实扣除纳税人应该扣除的费用¹⁹由于在实际生活中,每个纳税人为取得相同数额的所得的支出占所得的比例各不相同,甚至相差很远,因而规定所有纳税人都从所得中扣除相同数额或相同比例的费用显然是不合理的¹⁹。

(e) 我国现行税法中的减免税项目过多,既违背公平原则,也易多出漏洞¹⁹。

(7) 公、检、法部门的配合不够积极,打击力度不够¹⁹。

3 强化个人所得税的征管措施

中国知网 <https://www.cnki.net>

(1) 提高对个人所得税重要性的认识,克服征管中的畏难情绪,是搞好个人所得税征管

工作的前提¹⁹。

(2) 加强税法宣传,税法教育,强化公民的法制观念和纳税意识¹⁹。

(a) 宣传要从娃娃抓起,将税法作为一门学科,在中小学中广为宣传,让下一个世纪的纳税人从小就形成依法纳税,缴税光荣的新观念¹⁹。

(b) 强化公民的市场经济意识,人们只有认识了市场经济的本质、内容及市场经济中劳动力商品的存在,才能真正理解对劳动力收入课税的合理性,才会自觉纳税¹⁹。

(c) 在宣传形式上可以采取多种形式:①利用报刊、广播、电视、刊物等社会舆论工具;②印发宣传材料;③举办税法宣传周(月);④利用文艺表演形式;⑤开展税收业务咨询;⑥对税源比较集中的单位、团体,召开专门会议,面对面进行税法知识宣传;⑦抓住正反两方面的典型,对遵章守法纳税的好人好事进行表彰和奖励,对偷税、逃税等违法行为,进行揭露和公开处理;⑧对外籍人员要印发专门宣传材料,堵塞其偷税逃税的漏洞¹⁹。

(3) 税务机关要加强内部管理,建立健全个人所得税的内部管理制度¹⁹。

(a) 个人所得税在征收管理上已采取了一些措施和办法,诸如申报制度,代扣代缴制度,定额征收制度等¹⁹但这些措施和办法都属于人工粗放式管理¹⁹要想强化个人所得税管理,必须尽快实现科学的、系统的、高科技的现代征管手段¹⁹如用计算机进行管理¹⁹用计算机来监控个人收入及家庭财产申报情况,既准确简便又能有效分析个人所得税税源的变化,这样,就能有效地研究对策和措施,切实加强管理¹⁹。

(b) 健全和征收个人所得税相关的其他组织制度¹⁹如健全内部激励与考核制度,调动税务人员的积极性,同时加强税务部门内部制度的管理,奖惩分明¹⁹。

(c) 加强税务人员的职业道德教育,提高税务人员自身的思想和文化素质,造就一批适应市场经济要求的现代税务的管理者¹⁹。

(4) 搞好调查研究,摸清税源,建立协税、护税网络,加强与银行的配合和协作¹⁹。

个人所得税的税源主要有固定税源和流动税源两种¹⁹。

(a) 固定税源调查即对企业、机关事业等单位中的固定工作人员税源情况的调查,可通过所在单位了解纳税人的工资、津贴等有关情况,登记造册¹⁹在外商投资企业和外国企业驻华机构中工作的外籍人员,应要求所在企业单位提供工资、奖金清单,并要求派遣公司、单位出具原始工资单,包括奖金、津贴等证明资料或由其委托在中国注册的会计师出具证明¹⁹。

(b) 流动税源因其零星分散,流动性大,隐蔽性强,情况比较复杂的特点,特别对外籍人员,应根据以下情况进行调查¹⁹。

①通过海关、公安、外经贸单位了解批准入境人员情况;

②从技术引进单位了解有关工程合同,从中掌握外籍人员需要在华停留的时间和工资报酬的支付情况¹⁹。

③对由国外雇主派遣来华为工程进行技术指导或设计的外籍技术人员以及其他临时来华人员可函请外事单位,外籍人员工作的所在单位及公安部门等有关单位协助,转告外籍人员到当地税务机关依法办理纳税申报¹⁹。

由于流动税源的特点,因此,一方面要经常与工商、公安、铁路、航运、航空等部门进行联系,沟通情况,传递信息;另一方面要建立、健全各种协税、护税组织和代扣代缴人,护税员为主的群众性信息网络,了解税源情况,从而调动社会上一切积极因素,发挥税务机关内外共管的

作用¹⁹目前,我国征收个人所得税的最大难点之一,是对个人除工资以外的大部分收入难于监控¹⁹因为社会上大量的交易以现金收付来实现,因此,必须取得银行的支持与配合,加强现金管理,实行经济往来票据化¹⁹这样可以改变目前个人收入难于控制的局面¹⁹另外,在全国范围内统一实行银行存款真名制度,纳税人的全部经济活动都要通过银行结算和支付¹⁹这样对纳税人的全部收入就便于监控¹⁹。

(5) 建立健全个人申报和源泉扣缴相结合的征收办法¹⁹。

对个人收入征税实行自行申报与源泉扣缴相结合的办法,是世界各国开征个人所得税以来所积累的,行之有效的一条共同经验,是目前世界各国普遍的做法¹⁹个人申报纳税的要点有三:一是要纳税人主动申报;二是要在规定的期限内申报;三是要如实申报¹⁹日本在纳税申报方面有一套独出心裁的做法,即针对不同的纳税人,分别实行“白色”和“蓝色”的申报制度,对使用“蓝色”申报表的纳税人给予一定的优惠待遇,旨在鼓励纳税人及时、如实申报纳税¹⁹目前,韩国和我国的台湾也仿照执行¹⁹当前,我国在这方面,主要应做好以下几项工作:①税务人员应动员各机关、企事业单位领导带头,自觉申报纳税;②加强宣传,提高纳税人自觉申报纳税的意识;③扩大代征点,方便群众申报纳税¹⁹特别应在一些税源分散或边远地区设立代征点¹⁹。

在建立健全个人自行申报纳税的同时,要加强源泉控制,严格实行代扣代交制度,要提高代扣单位领导人和办税人员履行代扣代交重要意义的认识,增强代扣人员履行代扣义务的法制观念¹⁹大力宣扬认真履行扣缴义务的先进典型,定期召开代扣单位的表彰大会¹⁹对不认真履行代扣的单位,除应补交所漏税款和加收滞纳金外,还必须处以一定的罚款¹⁹。

(6) 进一步健全和完善个人所得税法

(a) 工资、薪金所得同劳务报酬所得同是勤劳所得,并无本质区别,因此在计算个人所得税应纳税所得额时,应按月合并,累计计算作到税负公平¹⁹。

(b) 在税率设计上,应体现公平、公正的原则,对个人证券投资收益所得的适用税率应与其他投资者的适用税率相吻合¹⁹。

(c) 在费用扣除问题上,现行制度虽然计算方便,简单易行,但却存在着诸多不合理的地方,所以在费用扣除问题上,主要依靠税务机关和纳税人的积极配合¹⁹税务机关采取现代化的征管手段,纳税人如实申报,才能在费用扣除问题上达成共识,这就要求我们加强对全体公民的教育,提高全体公民的文化等方面的素质¹⁹。

(d) 进一步完善个人所得税法,尽量取消不公平的减免项目¹⁹。

(7) 公、检、法等部门应积极支持配合税务部门的工作,加强打击力度¹⁹。

公、检、法等部门要积极配合税务部门打击偷税、抗税,真正做到法律面前,人人平等¹⁹向个人收入征税,直接影响到纳税人的切身利益¹⁹尽可能地少交税或不交税,在商品货币经济社会中,是司空见惯的事¹⁹那末,为什么西方国家大多数的纳税人一般都能做到主动申报纳税呢?这同人民的文化素质,收入水平与整个社会的税收环境有一定关系¹⁹但是,也并不是西方国家的纳税人都不想偷税,而且不易偷和不敢偷¹⁹不易偷是因为西方一些发达资本主义国家征收个人所得税已有悠久的历史,已积累了丰富的征收管理经验,已有一套比较健全的法律制度和先进的征管手段以及严格的监控体系¹⁹不敢偷,是因为他们执法较严,偷税一旦败露,身败名裂;情节严重的一倾家荡产,甚至身陷囹圄¹⁹所以,一般人慑于法律威力,都不敢以身试法,铤而走险¹⁹目前,我国个人所得税偷税逃税者之所以比较普遍,税款流失严重,与执法不严,税法没有

威慑力,不无关系¹⁹.

另外,在我国当前人们的纳税意识不强、税务人员不足的情况下,除了广泛动员社会力量建立协税护税网络外,还应积极推行税务代理制度¹⁹.税务代理制度是纳税人或者扣缴义务人委托税务代理代为办理税务事宜的一项制度¹⁹.

税务代理和构成独立于征纳双方之外的中介机构,依照国家有关法律、法规,履行其代理职能,它与征纳双方共同构成一个互相监督的制约机制,也是加强个人所得税征管的一项重要措施¹⁹.

参 考 文 献

- 1 苑新丽等¹⁹对我国个人所得税应采取的征管措施¹⁹财政与税务,1996,(3):93~96
- 2 财政部注册会计师全国考试委员会办公室编¹⁹税法¹⁹大连:东北财经大学出版社,1995,207~242