财政部税政司、国家税务总局所得税司负责人就个人所得税法起征点等问题答记者问

　　提请全国人大常委会审议的个人所得税法修正案(草案)，对现行个人所得税法规定的工资、薪金所得的费用扣除标准作了修改，引起社会广泛关注。记者近日就有关问题采访了财政部税政司和国家税务总局所得税司的负责人，他们回答了记者的提问。　　问：对工资薪金所得征税时为什么要进行费用扣除？　　答：个人所得税的征税对象是个人取得的各项应纳税所得，而应纳税所得并不是指个人取得的全部收入，原则上应当是对净所得征税。个人所得税应纳税所得额的确定，首先必须保证居民的基本生活不受影响，即将居民基本生活费用在税前扣除，以保证劳动力的再生产。对个人取得的工薪收入进行费用扣除后征税是各国的通常做法。　　需要说明的是，“费用扣除额”与“起征点”不是一回事。起征点是指税法规定的对课税对象开始征税的最低界限。当课税对象数额低于起征点时，无须纳税；当课税对象数额高于起征点时，就要对课税对象全额征税。费用扣除额是对个人收入征税时允许扣除的费用限额。当个人收入低于费用扣除额时，无须纳税；当个人收入高于费用扣除额时，则对减去费用扣除标准后的个人收入征税。所以，“费用扣除额”与“起征点”并不是同一个概念。　　问：为什么要提高个人所得税的工薪所得费用扣除标准？　　答：10多年来，随着我国经济的快速发展，职工工资收入有较大提高。1993年，在就业者中，月工薪收入在800元以上的为1%左右，到2004年已升至60%左右。在职工工资收入提高的同时，职工家庭生活消费支出也呈上升趋势。2004年居民消费价格指数比1993年提高了67%，加之近几年教育、住房、医疗等改革的深入，居民消费支出明显增长，超过了现行个人所得税法规定的每月800元的费用扣除标准，导致职工消费支出不能在税前完全扣除，税负有所加重。为解决社会反映比较突出的个人所得税工薪所得费用扣除额偏低，居民生计费用扣除不足的问题，有必要修改个人所得税法的规定，提高工薪所得的费用扣除标准。　　在研究确定费用扣除标准时，主要遵循了以下原则：一是以全国平均的居民收支水平为基础，适当兼顾东部地区生活费用水平较高的现实情况。因为个人所得税是对国民普遍征收的一种税，不是专门对高收入者征收的，在基本费用扣除标准问题上应当一致。二是政策落脚点应当主要放在城镇人口。因为目前实际存在的城乡二元经济结构，决定了占我国人口总数2/3以上的农村居民基本达不到个人所得税征税标准。所以，在确定个人所得税费用扣除标准时，需要以城镇居民收支水平作为测算基础。三是费用扣除标准的确定应当与城镇居民住房、教育、医疗等改革结合考虑。这些改革使居民家庭负担的生活费用支出近年来呈大幅增长势头。在确定费用扣除额时必须综合考虑这些因素，以使居民的基本生活费用能够在税前得到合理扣除。　　根据上述原则，我们在对城镇居民收支水平进行测算的基础上，综合考虑国家经济和社会发展情况，考虑全国人均收入水平和支出水平，考虑财政的承受能力(据测算，将扣除标准由现行的800元/月提高到1500元/月，将减少财政收入200亿元左右，国家财政基本上可以承受)，并考虑将扣除标准适当定高一点，有一定的前瞻性，以避免频繁调整等因素，在个人所得税法修正案(草案)中，将此项扣除费用标准由现行的每月800元，提高到每月1500元，提请立法机关审议决定。　　问：如何看待个人所得税在调节收入分配、促进社会公平方面的作用？　　答：个人所得税是国家调节社会收入分配、促进社会公平的经济杠杆。建立科学、合理的个人所得税制度，使高收入者适当多纳税，低收入者少纳税或者不纳税，对于调节个人收入分配，缩小贫富差距，促进社会公平，具有积极的作用。　　我国现行个人所得税制度，按照“量能负担”的原则，在一定程度上发挥了调节社会分配、缩小贫富差距的作用。例如，现行个人所得税法规定，对工薪所得、个体工商户生产经营所得等，实行超额累进税率，收入越高，适用的税率越高，应纳税也越多；对劳务报酬所得超过一定数额的，实行加成征收。此外，有关部门对近年来出现的个人投资者以企业资金为其本人、家庭成员等支付消费性支出，个人投资者从其投资企业借款长期不还，以及企业为员工支付各项免税之外的保险金、企业员工参与企业股票期权计划等，都规定了具体征税办法，体现了对高收入的调节。在税收征管上，也将重点放到高收入方面。对于高收入者，各级税务部门通过建立重点纳税人档案、扩大单位和个人同时向税务机关申报的试点等措施，对税源实行有效监控，不断加强个人所得税征管。对于低收入者，所得收入没有超过费用扣除标准的，不纳税；超过部分的较低收入，适用低税率纳税。同时，对低收入者还实行了税收减免的优惠政策。如对下岗职工从事个体经营的所得、个人与用人单位解除劳动关系取得的一次性补偿金等，免征个人所得税。这次将费用扣除标准提高后，可使现阶段大部分中低收入者不缴税或少缴税，体现了对低收入者的照顾。当然，中低收入者超过费用扣除标准的收入部分，也要纳入个人所得税的征收范围，依法履行纳税义务。　　国家今后还将采取进一步的措施，不断完善个人所得税制度，发挥其在调节收入分配、促进社会公平方面的作用。一是按照十六届三中全会决定精神，改进个人所得税，实行综合与分类相结合的个人所得税制；研究调整税率级距和税负水平，统一、规范费用扣除标准和减免税优惠政策，拓宽税基，堵塞税收漏洞。二是建立科学高效的税收征管体系，加快税收信息化建设，逐步建立个人收入档案管理制度、扣缴义务人代扣代缴明细账制度、纳税人和扣缴义务人向税务机关双向申报制度以及社会各部门配合的协税制度，进一步强化对高收入者的个人所得税征管。除个人所得税改革外，我们一直在积极进行遗产赠与税、财产税、消费税等的改革研究工作。随着改革的逐步深入，将形成较为完善的调节收入分配的税收体系，使税收调节社会收入分配的作用得到更为有效的发挥。　　我们在充分认识、积极发挥个人所得税在调节社会收入分配方面的作用的同时，也应当看到，个人所得税只是在社会初次分配的基础上，对个人所得按其多寡进行再次调节，缓解和缩小社会成员之间在初次分配环节业已形成的收入分配差距，不可能主要依靠个人所得税来解决社会收入分配差距过大的问题。缩小个人收入差距，从根本上说，还是应从个人收入的源头———初次分配环节入手。包括采取有效措施，解决个人收入分配隐性化的问题；调节垄断行业企业的高额利润；加大打击非法经营和制售假冒伪劣产品行为的力度；继续加强廉政建设；建立健全城镇低收入者的社会保障体系；加快农村税费改革步伐，减轻农民负担，提高农民收入等。以形成调节社会收入分配的综合体系。　　问：我国地区经济发展不平衡，差异较大，对富裕地区与贫困地区适用统一的扣除标准，是否符合税收公平的原则？　　答：富裕地区与贫困地区适用统一的扣除标准，看似对富裕地区有失公平，实际上这正是税收公平原则的要求。首先，从个人所得税调节收入分配差距的目标出发，扣除标准应当全国统一。如果富裕地区扣除标准定得高，贫困地区定得低，不但没有起到调节收入分配的作用，反而会进一步加大不同地区个人税后收入的差距，形成对贫富地区的逆向税收调节。其次，扣除标准全国统一，有利于人才在全国的自由流动，有利于为中西部地区经济社会发展创造公平的税收环境，从国际通行做法看，一个国家的基本扣除标准也都是统一的。　　问：提高费用扣除标准后，“四金”(指住房公积金、医疗保险金、基本养老保险金、失业保险金)是否缴纳个人所得税？　　答：近几年来，按照国家的统一部署，各地相继进行了住房、医疗和养老保险等社会保障制度的改革。为支持和配合这些改革措施的出台，财政部和国家税务总局规定，企业和个人按照国家和地方政府规定的比例提取并向指定的金融机构实际缴付的住房公积金、医疗保险金、基本养老保险金、失业保险金，不计入个人当期的工资、薪金收入，免征个人所得税；个人领取原提存的住房公积金、医疗保险金、基本养老保险金、失业保险金，免征个人所得税；对上述各项基金存入银行个人账户产生的利息，免征个人所得税。这些优惠政策，激发了企业和个人自主缴付各种社会保障基金的积极性，促进了社会保障制度的改革。　　目前，个人缴纳的“四金”占到个人工薪收入的20%左右。按照2004年全国职工平均工资推算，每个人在缴税时除了可按费用扣除标准扣除800元外，额外还可再扣除“四金”270元左右。此次提高费用扣除标准后，上述“四金”的优惠政策继续保持不变。　　问：工资薪金所得项目个人所得税收入占个人所得税收入的比例是多少？　　答：2002至2004年，工资、薪金所得项目个人所得税收入占当年个人所得税总收入的比例，分别为46.35%、52.32%、54.13%，三年平均为50.93%，即工薪所得税收占个人所得税的一半左右。从我国实际情况看，这一比例是正常的。一是我国个人所得税主要来自城镇居民，而工资性收入是我国城镇居民收入的主要来源。据有关部门统计，2004年我国城镇居民工资收入占城镇居民家庭可支配收入的比重达75.92%。工薪阶层作为社会的主要群体，构成了个人所得税的最大税源。二是近年来职工工资收入增长较快，纳税人数不断增加，个人所得税收入水涨船高。据统计分析，1994年以来，随着职工工资收入不断提高，工薪所得的纳税人数已由1994年的956.5万人次上升到2004年的2.6亿人次。尤其是东部沿海地区经济较发达，其工薪所得项目收入比重较高，抬高了全国工薪所得个人所得税收入的比例，如上海、北京、深圳、厦门、南京等地的工资、薪金所得项目收入近几年都占个人所得税收入的65%以上。三是工薪所得项目的个人所得税收入很大一部分来自高收入者。据对北京、上海、广东、江苏、湖北、四川、陕西7个地区的抽样调查，来自工薪所得的个人所得税收入中，适用15%及以上税率的(即年收入3.6万元以上的)超过一半，达到57.2%。所以，我国个人所得税收入中工薪所得项目收入占50%左右，是与我国经济发展水平、居民收入结构状况和税收征管能力等相匹配的。　　问：开征个人所得税以来，我国对个人所得税费用扣除标准作过哪些调整？　　答：为适应对外开放的需要，我国于1980年开征了个人所得税。当时确定了较高的费用扣除额，主要以在华工作的外国人为征收对象。1980年我国职工月平均工资为64元左右，远远低于每月800元的扣除标准，因此进入征税范围的人很少。随着我国国内个人收入的变化，1986年9月，国务院发布了个人收入调节税暂行条例，适用于对我国公民个人收入的征税。条例规定，将个人应税收入中的工资、薪金收入，承包、转包收入，劳动报酬收入和财产租赁收入合并为综合收入，综合收入的费用扣除标准分为四档，最低为400元，最高为460元。1993年10月，八届全国人大四次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》。按照修改后的个人所得税法的规定，所有中国居民和有来源于中国境内所得的非居民，均应依法缴纳个人所得税，同时取消个人收入调节税。统一后的个人所得税对工资、薪金所得每月定额扣除800元。因此，适用于我国公民的800元费用扣除标准，实际上是从1993年正式确立的。　　问：国家实行所得税分享改革后，中央集中的个人所得税增量收入都用于哪些方面？　　答：2002年以前，个人所得税(除利息税)全部属于地方财政收入。2002年所得税收入分享改革时，在保证各地区2001年地方实际所得税收入基数的基础上，中央与地方按5：5的比例分享个人所得税收入，2004年以后这一比例调整为6：4。中央财政从所得税收入分享改革中多得的财力，全部用于对中西部地区的一般性转移支付，按照公平、公正的原则，采用规范的方法进行分配。主要用于以下几方面：偿还到期债务、保障行政事业单位职工工资发放、地方政权机构正常运转和社会保障等基本公共支出，在一定程度上遏制了地区间财力差距扩大的趋势，对统筹地区协调发展，促进地区间公共服务均等化，起到了重要作用。