

# 完善个人资本性所得税收制度的研究

范锰杰

(国家税务总局税务干部学院,江苏 225007)

**内容提要:**伴随我国经济社会的快速发展,个人财产性收入的总量和占个人收入总额的比重呈现出持续增长态势,但个人之间收入差距也在不断扩大。现行个人所得税虽然有要求个人财产性收入按照资本性所得税收制度纳税的规定,但由于资本性所得税收制度在部分所得范围界定、比例税率适用、资本性资产交易损失扣除制度、税收优惠政策调节方向以及税务机关征管执法等方面存在较大改进空间,导致个人所得税的调节功能趋于弱化。为进一步发挥个人所得税调节个人收入和财富分配格局的功能,扎实推进共同富裕,应从多方面优化资本性所得税收制度:一是清晰界定部分所得范围;二是合理设计资本性所得税率结构;三是引入资本性资产交易损失扣除制度;四是精准定位税收优惠政策的靶向目标;五是税务机关加大对个人资本性所得税收征管力度。

**关键词:**资本性所得 个人所得税 税收制度 收入分配

**中图分类号:**F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)07-0084-10

## 一、引言

现行个人所得税制度将个人取得的收入分为九项所得,其中,工资薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得和经营所得属于劳动性所得<sup>①</sup>,财产租赁所得、财产转让所得以及利息、股息、红利所得属于资本性所得。2018年修订的《中华人民共和国个人所得税法》对劳动性所得和资本性所得作了差异化制度安排:一方面,通过提高基本

减除费用标准、引入专项附加扣除项目以及调整优化综合所得和经营所得税率表等措施,有力减轻了劳动性所得税负,大大刺激增加劳动供给,较好落实了“坚持多劳多得,鼓励勤劳致富”的分配理念;另一方面,对资本性所得的税法规定却未作修订。事实上,伴随我国经济社会的快速发展,在个人取得的各类收入中,个人因持有或处置财产而取得收入(以下简称“财产性收入”)的现象日益普遍,财产性收入的总量和占个人收入总额的比重呈现出持

[收稿日期]2023-04-10

[作者简介]范锰杰,副教授,税务师,注册会计师,主要研究方向为所得税理论与实务、财务会计。

<sup>①</sup>特许权使用费所得是指个人通过让渡特许权的使用权而取得的所得,与财产租赁所得的性质类似,但考虑到专利权、商标权等特许权的取得需要个人前期长期的智力投入,故税法将其认定为劳动性所得,并纳入综合所得。经营所得是以提供劳动为基础取得的所得,并兼具劳动性和非劳动性所得双重性质,一般具有相对固定的场所、主动且连续经营、收入事先不确定等特征,故税法将其视同为劳动性所得,暂未纳入综合所得。

续增长态势，且个人之间收入差距也正在不断扩大，尤其是个人拥有的房产、股票等价值变动幅度较大的财产在资本市场的推波助澜下，会进一步拉大个人之间收入差距，这必然会影响社会的和谐稳定，阻碍经济的高质量发展。因此，在再分配领域通过个人所得税来缩小个人财产性收入分配差距成为政府宏观调控的重要手段，现行税法对个人持有或转让财产取得收入均要求缴纳个人所得税：个人因持有财产而取得的收益，适用利息、股息、红利所得或者财产租赁所得税目纳税；个人因转让财产而取得的收益，适用财产转让所得税目纳税。由于多年来资本性所得税收制度长期保持稳定，未及时针对个人财产性收入的新变化进行税收政策的优化完善，导致其在个人财产性收入方面的调节功能趋于弱化。党的二十大报告指出，要完善个人所得税制度，规范收入分配秩序，规范财富积累机制。习近平总书记曾指出，要合理调节过高收入，完善个人所得税制度，规范资本性所得管理。<sup>①</sup>上述要求为进一步完善资本性所得税收制度、更好发挥个人所得税缩小个人收入分配差距功能、扎实推进共同富裕提供了根本遵循，具有很强的指导性和参考性。

## 二、个人资本性所得的税收负担分析

在税务机关持续聚焦以高收入、高净值自然人为主要调节对象，不断提高税收征管能力尤其是加大对资本性所得逃避税监管力度的作用下，资本性所得个人所得税收入占个人所得税总收入的比重

不断提高。如表 1 所示，资本性所得税收入占比从 2018 年的约 20% 提高到 2021 年的约 27%，四年提升了约 7 个百分点。但通过横向和纵向多维度比较，可以看到个人资本性所得的税收负担仍然偏低，且内部收入结构差异较大。横向上，与劳动性所得个人所得税收入占个人所得税总收入的比重比较可知，2018 年—2021 年劳动性所得个人所得税收入占比仍然居于主体地位，平均为 73%。其中，工资薪金所得个人所得税收入占劳动性所得个人所得税收入的平均比重更是超过 80%，在个人所得税总收入中也是占比最高，凸显个人所得税“亲资本、弱劳动”的特征。纵向上，资本性所得三个税目比较可知，内部收入结构分化差异明显。其中，财产租赁所得个人所得税收入占比连续四年均未超过 1%（分别为 0.63%、0.91%、0.85%、0.71%），这与租赁市场税收漏征、漏管现象较为普遍，征收方式以简便管理为主有一定关系。

以个人出租住房为例，租赁收入涉及增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加、房产税、个人所得税、城镇土地使用税、印花稅等六税两费，为减轻个人税收负担、提高税收征管效率，各地税务机关往往将上述税费合并按较低的综合征收率进行计征<sup>②</sup>，这一做法客观上制约了财产租赁所得税收入的筹集。与之形成强烈反差的是，四年内财产转让所得和利息、股息、红利所得个人所得税收入合计占资本性所得个人所得税收入的平均比重为 97%。其中，财产转让所得个人所得税收入主要来源于限售股转让所得、房屋转让所得以及股权转让所得的税收收入贡献。这一变化趋势与我国资本市场和房地产市场的蓬勃发展密不可分。

以证券交易市场为例，截至 2020 年底，中国境内上市公司数量已达 4154 家，股票市价总值累计

<sup>①</sup>摘自《求是》杂志 2021 年第 20 期《扎实推动共同富裕》。

<sup>②</sup>比如，广州市税务局规定，个人出租住宅月租金未达 2000 元的，综合征收率为 2%；个人出租住宅月租金 2000 元以上（含 2000 元）、30000 元以下（含 30000 元）的，综合征收率为 4%；个人出租住宅月租金 30000 元以上、100000 元以下（含 100000 元）的，综合征收率为 4.295%；个人出租住宅月租金 100000 元以上的，综合征收率为 5.91%。北京市税务局规定，个人出租住房月租金收入（不含税）在 10 万元以内的，按照 2.5% 的综合征收率入库，个人出租住房月租金收入 10 万元以上将按照 4% 的综合征收率入库。

表 1 2018 年—2021 年不同所得个人所得税收入占个人所得税总收入比重

单位:%

序号	所得属性	所得项目	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
1	资本性所得	财产租赁所得	0.63	0.91	0.85	0.71
2		利息、股息、红利所得	8.31	11.95	12.63	12.19
3		财产转让所得	11.03	14.59	15.32	14.30
		其中:限售股转让所得	1.60	2.93	3.77	3.64
		房屋转让所得	3.68	5.27	5.23	4.30
		股权转让所得	—	—	5.34	5.60
小计			19.97	27.45	28.80	27.2
4	劳动性所得	工资薪金所得	67.26	59.45	59.14	61.24
5		劳务报酬所得	4.50	4.00	3.38	3.17
6		稿酬所得	0.08	0.10	0.09	0.08
7		特许权使用费所得	0.08	0.08	0.04	0.03
8		经营所得	6.70	7.03	7.27	7.08
小计			78.62	70.66	69.92	71.6
9	其他	偶然所得	1.41	1.89	1.28	1.2
合计			100	100	100	100

数据来源:根据 2019 年—2022 年《中国税务年鉴》中的数据计算而得。<sup>①</sup>

达 797238.17 亿元<sup>②</sup>,资本市场服务实体经济的广度深度显著拓展,投融资功能显著增强。再看房地产市场,自 1998 年我国实施城镇住房制度改革以来,房地产市场取得了长足的发展。其中,2020 年全国商品房平均销售价格已达到 9980 元/平方米<sup>③</sup>,是

1998 年价格 2063 元/平方米的 4.84 倍<sup>④</sup>,这为资本性所得提供了稳定而又充裕的税源。利息、股息、红利所得个人所得税收入的稳定增长主要得益于支付方能依法履行代扣代缴义务,从而有效保障税款及时足额入库。

①2019 年—2021 年《中国税务年鉴》中均包含了其他所得的收入及占比情况,但考虑到其他所得已被 2018 年版的个人所得税法所废止,原来按其他所得征税的大部分项目均已不再征税,且其他所得收入占比微乎其微(2018 年收入占比 0.23%;2019 年收入占比 0.06%、2020 年收入占比 0.01%),故表 2 中并未列示其他所得的收入占比信息。另外,2018 年和 2019 年股权转让所得的收入占比数据缺失,故无法填写在表中。

②国家统计局.国家数据[DB/OL].[2023-01-09].<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.

③国家统计局.国家数据[DB/OL].[2023-01-09].<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.

④改革开放 40 年房地产业迎大发展,城镇居民人均住房面积增长 4.5 倍 [EB/OL].(2018-12-21)[2023-01-09].<https://www.163.com/dy/article/E3HVTCKM054149J8.html>.

⑤《中华人民共和国个人所得税法实施条例》(2018 年版)第六条(六)利息、股息、红利所得,是指个人拥有债权、股权等而取得的利息、股息、红利所得。

### 三、个人资本性所得税收制度的问题剖析

#### (一)部分所得范围界定不明确

##### 1.关于利息、股息、红利所得的范围界定

现行税法在界定利息、股息、红利所得征税范围时,突出强调因拥有债权、股权金融产品取得的收益属于应税范围<sup>⑤</sup>,却未对定义中的“等”字做进一步解释,导致个人在财富规划与资产配置时面临被课税的风险。比如,个人投资基金、银行理财产品

等传统金融产品以及信托计划、永续债、优先股等创新型金融产品取得的收益是否应该完税,现行税法没有明确要求征税的规定,可能导致不同地区税务机关在处理同一项涉税业务时出现截然不同的结果,违背了税法的公平性。

## 2.关于财产租赁所得的范围界定

现行税法关于财产租赁所得的定义旨在强调个人因发生租赁行为取得所得,并对租赁标的财产作了正列举表述<sup>①</sup>,国家税务总局颁布的规范性文件主要围绕租赁不动产进行规定,对租赁其他财产的征税规定极少涉及,对租赁中可能出现的各类情形是否属于应税范围更是处于空白状态。比如,出租财产收取的保证金、财产损失的补偿金、在所出租财产上允许他人投放广告而取得的收入等是否应按财产租赁所得纳税,均缺乏文件予以明确。税收政策的不完善给纳税人和税务机关适用税法带来了困扰和争议,也增加了税法适用的不确定性。

此外,财产租赁所得与经营所得的适用边界模糊。现行税法关于经营所得的定义比较宽泛,其中包括了个人依法从事有偿服务活动取得的所得<sup>②</sup>,而财产租赁行为在形式上也满足个人依法从事有

偿服务活动定义,可见两类所得的适用范围存在重合交叉。在现有经营所得查账征收适用5级超额累进税率(最高边际税率为35%)、核定征收适用极低的税负率,财产租赁所得适用20%比例税率的制度安排下,悬殊的税率差异必然促使个人通过转换收入来降低自身税负。一般而言,区分财产租赁所得和经营所得的重要标志,是要判断该项所得是否伴随劳动因素(李貌,2020),但新型商业模式的涌现对准确适用所得类型提出了挑战。以民宿新业态为例,若个人单纯提供房屋租赁行为,则取得的收入应作为财产租赁所得;若提供房屋租赁行为同时还伴随着劳动服务(如提供饮食、卫生保洁、物资保管等服务),且该劳动服务既可能全部或部分由出租人自行提供,也可能全部外包由第三方提供,取得的收入视为对包括房屋租赁在内一系列综合服务的经济补偿,则应归入经营所得还是财产租赁所得范围,现有税收政策并未明确。

## (二)比例税率难以有效发挥调节收入分配功能

资本性所得各税目虽然在《中华人民共和国个人所得税法》出现的时间先后有别,但均适用20%的比例税率。<sup>③</sup>考虑到当时个人以工资性收入为主要来源,取得的财产性收入较少,个人所得税调节的着力点主要是工资薪金所得,对资本性所得实施税收调节的重要性很低,故比例税率的设置符合“让一部分人先富起来,先富带动后富,逐步达到共同富裕”的战略构想,也遵循了“效率优先、兼顾公平”的收入分配制度安排。但经过近40年的社会发展变革,尤其是当下正处于扎实推动共同富裕的历史阶段之际,资本性所得继续适用比例税率已不合时宜,应尽快加以调整优化。其原因有三:第一,收入分配制度的价值导向已发生改变。进入新时代,我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美

① 《中华人民共和国个人所得税法实施条例》(2018年版)第六条(七)财产租赁所得,是指个人出租不动产、机器设备、车船以及其他财产取得的所得。

② 《中华人民共和国个人所得税法实施条例》(2018年版)第六条(五)经营所得,是指:…2.个人依法从事办学、医疗、咨询以及其他有偿服务活动取得的所得;…4.个人从事其他生产、经营活动取得的所得。

③ 《中华人民共和国个人所得税法》(1980年9月10日第五届全国人民代表大会第三次会议通过)第二条 下列各项所得,应纳个人所得税:1.工资、薪金所得;2.劳务报酬所得;3.特许权使用费所得;4.利息、股息、红利所得;5.财产租赁所得;6.经中华人民共和国财政部确定征税的其他所得。第三条…利息、股息、红利所得,财产租赁所得,适用比例税率,税率为百分之二十。全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定(1993年10月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过)第二条 下列各项个人所得,应纳个人所得税:1.工资、薪金所得;2.个体工商户的生产、经营所得;3.对企事业单位的承包经营、承租经营所得;4.劳务报酬所得;5.稿酬所得;6.特许权使用费所得;7.利息、股息、红利所得;8.财产租赁所得;9.财产转让所得;10.偶然所得;11.经国务院财政部门确定征税的其他所得。第三条…财产转让所得,适用比例税率,税率为百分之二十。

好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,收入分配制度的目标相应调整为“效率与公平并重”。比例税率虽具有效率优势但公平不足,会对收入公平分配产生负面影响。税收作为调节居民收入分配的重要方式,应该对资本性所得的税率加以调整,以更好地落实收入分配基本方针。第二,比例税率依存现实基础已发生改变。在全面深化改革开放推动经济高质量发展的进程中,个人财产的积累速度持续提高,财富规模实现跨越式扩张。以个人持有的金融资产为例,据安联集团公布的《2022年安联全球财富报告》显示,2021年中国家庭金融资产总额占亚洲地区金融资产总额首次超过50%大关,在全球市场占比在10年间从7.2%攀升至13.6%。中国地区的存款和养老保险资产增速分别为10.4%和16.8%,证券资产增速提升至13.2%。<sup>①</sup>个人在依赖财产性收入获得可观收益的同时,却并未承担与之匹配的税收负担,足见个人所得税对财产性收入的调节力度不够。第三,资本性所得与其他所得之间过大的税率差异为个人转换收入偷逃税款留下了空间。近年来,为有效解决个人套用经营所得核定征收方式偷逃税款问题,国家税务总局选取核定征收情况较多的地区,试点将符合一定情形的个人独资、合伙企业调整为查账征收,这一举措必将有

力封堵个人将综合所得转换为经营所得进行偷逃税款的通道<sup>②</sup>,但资本性所得与适用7级超额累进税率的综合所得(最高边际税率为45%)之间过大的税负差异会诱导个人通过转换收入性质实现降低税负目的。比如,付款方将本应属于劳务报酬所得的价款,通过不公允增资方式注入收款方实际控制的公司,以后收款方再通过转让股权方式顺利套现,只需按股权转让所得适用20%比例税率缴纳个人所得税。这一操作手法进一步增加了税务机关识别和应对偷逃税款风险的难度,同时也加剧了社会分配不公的矛盾。

### (三)资本性资产交易损失扣除制度缺失

现行税法规定,个人转让财产取得的收益应按财产转让所得纳税,对转让标的进行了正列举表述<sup>③</sup>,同时要求以“次”为单位将取得的净所得作为应纳税所得额计算纳税。<sup>④</sup>由于资本投资的过程具有极强的风险性,结果具有较大的不确定性,个人最终处置资本性资产会受市场因素的作用而面临有利或不利的结果,但税法对交易结果却选择了差异化处理方式:如果资产交易实现盈利的,税法要求对净所得征税或者给予免税优惠<sup>⑤</sup>;如果资产交易发生亏损的,税法并不允许净损失在已实现的净所得或者取得的其他所得中予以扣除。这一规定并不合理。个人资本性资产交易净所得和交易净损失是一组相对的概念,理论上,两者应适用对等的税收待遇(彭海艳等,2022),即税法在对个人交易净所得征(免)税的同时,应允许扣除其发生的交易净损失。横向上分析,企业所得税对资本性资产交易损失扣除制度有完整的规定,并很好地践行了对等处理的理念。一方面将财产转让所得作为企业的应税所得计算纳税,另一方面准予企业实际发生的资产转让损失在企业所得税税前扣除。<sup>⑥</sup>

① 《2022年安联全球财富报告》:2021年中国家庭金融资产增长12.2%创历史新高。[EB/OL].(2022-10-14)[2023-01-08].<https://www.jrtzb.com.cn/406qyzx/202210/58745603.html>.

② 《国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》。

③ 《中华人民共和国个人所得税法实施条例》(2018年版)第六条(八)财产转让所得,是指个人转让有价证券、股权、合伙企业中的财产份额、不动产、机器设备、车船以及其他财产取得的所得。

④ 《中华人民共和国个人所得税法》(2018年版)第六条(五)财产转让所得,以一次转让财产的收入额减除财产原值和合理费用后的余额,为应纳税所得额。

⑤ 比如,《财政部 国家税务总局关于个人转让股票所得继续暂免征收个人所得税的通知》(财税字[1998]61号)规定,从1997年1月1日起,对个人转让上市公司股票取得的所得继续暂免征收个人所得税。

⑥ 《企业资产损失所得税税前扣除管理办法》(国家税务总局公告2011年第25号)第三条 准予在企业所得税税前扣除的资产损失,是指企业在实际处置、转让上述资产过程中发生的合理损失,以及企业虽未实际处置、转让上述资产,但规定条件计算确认的损失。

(四) 税收优惠政策偏离调节的靶向目标

作为个人所得税税收优惠制度的重要组成部分,资本性所得税优惠政策呈现以下基本特点:一是文件数量多。在国家税务总局公布的继续有效的个人所得税优惠政策目录中<sup>①</sup>,与资本性所得相关的优惠政策共计26项,约占到全部88项优惠政策的30%。二是时间跨度长。现有的资本性所得税优惠政策中,既有20世纪90年代颁布至今已有近30年但仍然有效的老文件,也有近5年内出台的新政策。三是内容分布广。税收优惠政策完整涵盖了资本性所得三个税目。比如,在财产租赁所得方面,个人出租住房取得的所得减按10%的税率征收个人所得税。<sup>②</sup>在利息、股息、红利所得方面,储蓄存款利息所得先后经历了“不征收—按照20%的比例税率征收—减按5%的比率税率征收—暂免征收”的不同阶段,目前仍处于暂免征税状态<sup>③</sup>;个人从公开发行和转让市场取得的上市公司股票以及取得全国中小企业股份转让系统挂牌公司股票,根据不同的持股期限适用股息红利差别化政策。<sup>④</sup>在财产转让所得方面,个人转让上市公司股票以及全

国中小企业股份转让系统挂牌公司非原始股取得的所得,暂免征收个人所得税<sup>⑤</sup>;个人转让自用达5年以上,并且是唯一的家庭生活居住用房取得的所得暂免征收个人所得税。<sup>⑥</sup>上述税收优惠政策符合当时政府的宏观调控目标和税收治理要求,但随着时间的推移,这些政策已成为进一步拉大个人收入分配差距的重要推手。当下通过个人所得税发挥调节收入分配功能,缩小居民收入差距的紧迫性越来越凸显,相应税收优惠的功能价值也应随之改变,有必要对现有资本性所得税优惠政策适时适度加以清理规范,以更好地契合资本性所得税制度完善的目标。尤其是一些长期有效但已失去存在意义的优惠政策应尽快取消。比如,外籍个人从外商投资企业取得的股息、红利所得暂免征收个人所得税<sup>⑦</sup>,当时出台政策的目的是为了吸引外国人来华经商投资,但在我国2008年统一内外资企业所得税、2018年个人所得税基本减除费用标准内外等等的税制改革背景下,这项针对外籍个人的特惠性政策早已没有必要存在,甚至反而可能成为少数人进行税收筹划的手段。

(五) 税务机关征管执法还不够严

2018年修订的《中华人民共和国个人所得税法》在征管制度上有六大突破:一是扩大自行申报适用情形,与扣缴制度形成双轮驱动之势;二是对所有自然人赋予纳税人识别号,便于税务机关加强自然人基础数据的质量管理;三是引入反避税条款,填补个人所得税反避税制度的空白;四是对个人转让标的资产(不动产或者股权)实施先完税后办理变更登记制度;五是多部门合作开展信息共享机制;六是个人所得税纳税信用管理机制建立。上述征管制度的建立实施,叠加税务机关近年来对自

①《关于继续有效的个人所得税优惠政策目录的公告》(财政部、国家税务总局公告2018年第177号)。  
 ②《财政部 国家税务总局关于调整住房租赁市场税收政策的通知》(财税[2000]125号)。  
 ③《财政部 国家税务总局关于储蓄存款利息所得有关个人所得税政策的通知》(财税[2008]132号)。  
 ④《财政部 国家税务总局 证监会关于上市公司股息红利差别化个人所得税政策有关问题的通知》(财税[2015]101号)以及《财政部 国家税务总局 证监会关于继续实施全国中小企业股份转让系统挂牌公司股息红利差别化个人所得税政策的公告》(财政部 税务总局证监会公告2019年第78号)。  
 ⑤《财政部 国家税务总局关于股票转让所得暂不征收个人所得税的通知》(财税字[1994]40号)、《财政部 国家税务总局关于个人转让股票所得继续暂免征收个人所得税的通知》(财税字[1998]61号)以及《财政部 国家税务总局 中国证券监督管理委员会关于个人转让全国中小企业股份转让系统挂牌公司股票有关个人所得税政策的通知》(财税[2018]137号)。  
 ⑥《财政部 国家税务总局关于个人所得税若干政策问题的通知》(财税字[1994]20号)。  
 ⑦《财政部 国家税务总局关于个人所得税若干政策问题的通知》(财税字[1994]20号)。

然人创设的“提示提醒、督促整改、约谈警示、立案稽查、公开曝光”的有效做法(简称“五步工作法”),为加强对资本性所得税收监管提供了有力的制度保障。但由于税务机关征管执法还不够严导致资本性所得税收流失问题日益严重。在国内,隐瞒收入、虚列成本、转移利润以及通过“税收洼地”“阴阳合同”和关联交易等逃避税行为时有发生。《国务院关于2021年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》显示,2018年至2021年,22省市544名高收入人员通过隐瞒收入、弄虚作假等手段,偷逃个税47.22亿元。国际上,统一报告标准(CRS)体系的建立和完善为提升个人海外金融账户信息透明度,共同打击跨境逃避税行为提供了有力抓手,我国也于2018年9月首次启动涉税信息对外交换工作,此后每年常态化进行信息交换。但截至目前,国家税务总局并未对交换回的金融资产信息开展实质性核查和运用,加上反避税条款不够细化,尚未对个人资本性所得跨境偷逃税款行为施加精准打击和有效监管。

#### 四、完善个人资本性所得税收制度的建议

##### (一)清晰界定部分所得范围

##### 1.关于利息、股息、红利所得的范围界定

为进一步提高税法的确定性和透明度,应增补扩充利息、股息、红利所得的适用范围。首先,以正列举的方式释明税法定义中“等”字所涵盖的内容,明确将个人投资基金、银行理财产品等传统金融产品以及信托计划、永续债、优先股等创新型金融产品取得的收益均纳入征税范围,以在全国范围内统一政策口径。其次,从法律关系

的本质属性来明确利息、股息和红利的差别以及判定标准,以便于税务机关和纳税人将取得各类金融产品收益准确适用对应的税收政策。其中,利息是指资金借出方贷出货币资本后,基于“强制性的给付请求权”法律关系,从资金借入方获得的具有固定期限和报酬的经济利益。股息和红利亦合称为股利,体现为个人凭借“公司股东权益”法律关系而获得的经济利益,但两者还是有所区别。股息是指股东定期按照一定比率从上市公司取得的盈利,红利则是在上市公司分派股息后,按持股比例向股东分配的剩余利润。

##### 2.关于财产租赁所得的范围界定

首先,为细化充实财产租赁所得的征税范围,国家税务总局应抓紧研究出台规范性文件,对各类财产租赁标的进行拓展性解释,尤其是要补充完善除不动产以外其他租赁财产的征税规定。其次,明确出租人取得的经济利益不仅局限于租金收入,还包括因个人租赁行为在先而后续取得的各类附带收入,比如财产出租的保证金、财产损失的补偿金、在所出租财产上允许他人投放广告而取得的收入等,均应作为财产租赁所得的计税依据计算纳税。再次,在准确区分财产租赁所得和经营所得重要标志的基础上,税务机关应及时研判新型商业模式对所得类型适用带来的影响并积极应对。以民宿业务为例,若个人在提供房屋租赁行为同时还伴随有劳动服务,基于征管便利的考虑,不再鉴别该劳动服务是出租人自行提供还是外包由第三方提供,也不区分提供劳动服务的频次和持续时间,取得的收入应统一归入经营所得纳税。

##### (二)合理设计资本性所得税率结构

在适当提高直接税比重的税制优化目标指导下,<sup>①</sup>结合个人所得税劳动性所得减税的现实,下一

<sup>①</sup>《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出,要优化税制结构,健全直接税体系,适当提高直接税比重。

步对资本性所得实施增税措施势在必行。理论上,将资本性所得全部纳入综合所得统一适用七级超额累进税率,最能体现税制的公平性,也能显著改善税制的收入分配效果,更能实现提高资本性所得税收入占比的目标。但值得注意的是,资本具有极强的流动性与逐利性,税负过重会刺激资本外逃,干扰资本要素的正常流动,也不符合习近平总书记在中共中央政治局第三十八次集体学习时提出的“要依法规范和引导资本健康发展”要求。故资本性所得仍应以分类税制模式为宜,改革的关键在于合理设计资本性所得税率结构。

考虑到比例税率具有税负的累退性,有悖于量能课税原则,建议在资本性所得应纳税所得额计算公式保持不变的前提下,将其适用的比例税率调整为三级超额累进税率,征收方式由单项所得按次代扣代缴税款调整为单项所得按次适用20%比例预扣率扣缴税款,纳税年度结束后个人以年度为单位汇总合并该项所得应纳税所得额,适用三级超额累进税率表计算应纳税额,抵减完已预缴税款后进行税款清算。三级超额累进税率表的具体设想如下:全年应纳税所得额不超过15万元的,适用最低一档10%税率;全年应纳税所得额超过15万元但不超过50万元的,适用中间一档20%税率;全年应纳税所得额超过50万元的,适用最高一档25%税率。这样处理,既能实现提高个人所得税收入规模的目的,

又能对个人财产性收入进行有效调节以优化收入分配结构。

### (三)构建资本性资产交易损失扣除制度

国际上对资本性资产交易的税务处理普遍允许在同一纳税年度内进行盈亏互抵,对弥补损失后的净所得进行征税。但各国在交易损失弥补的所得类型以及交易损失弥补的方向上却有不同规定。关于交易损失弥补的所得类型,按照弥补损失适用所得范围由小到大依次为:交易损失仅允许在同期交易利得中弥补<sup>①</sup>;交易损失允许在同期资本性所得中弥补<sup>②</sup>;交易损失允许在同期非资本性所得中弥补。<sup>③</sup>关于交易损失弥补的方向,多数国家允许将当年未弥补完的交易损失结转至以后年度,但结转年限长短不一,既有无限期向后结转的宽松政策<sup>④</sup>,也有3—10年不等的一般规定。<sup>⑤</sup>此外,个别国家甚至允许交易损失向前结转较短年限。<sup>⑥</sup>据此,我国应借鉴国际经验,在构建资本性资产交易损失扣除制度时,既要充分尊重市场交易结果,又要注意防范纳税人通过故意制造交易损失以侵蚀税基的风险,还要统筹兼顾税收征管实际,建议在一个纳税年度内允许将资本性资产交易损失限制在同项交易利得中弥补,不足弥补部分允许向后结转5个纳税年度逐年延续弥补。

### (四)精准定位税收优惠政策的靶向目标

根据个人所得税制度完善的目标以及税收治理的新变化新要求,应当调整税收优惠政策的靶向目标,以能否促进个人所得税发挥调节收入分配功能为衡量标准,统筹兼顾促进科技创新和吸引高端紧缺人才的价值导向,对现有资本性所得税收优惠政策进行一次全面摸底和分析,并做出分类处

①交易损失仅允许在同类交易利得中弥补是多数国家的普遍性做法,比如奥地利、智利、意大利、韩国等国家均采用这一政策。

②比如以色列规定,同一纳税年度产生的资本损失,可以抵消证券的利息或股息所得。

③比如美国规定,超过资本利得的损失可以用普通所得抵扣,但每年最多扣除3000美元(分别申报的已婚人士为每年1500美元)。

④比如澳大利亚、丹麦等国允许资本损失无限期向后结转。

⑤比如挪威允许资本损失向后结转10年,墨西哥允许资本损失向后结转3年,比利时、芬兰、波兰等国允许资本损失向后结转5年。

⑥比如日本、荷兰等国允许资本损失向前结转1年。



理:对加大劳资收入差距、拉大贫富差距的优惠政策应及时清理废止;对仍能发挥一定功能但作用价值已大不如前的优惠政策在经过相关部门充分论证后决定取舍;对依然符合经济社会发展目标确需继续保留的优惠政策,可在时机成熟时以制度化方式确立下来,以保证税收政策的稳定性和可预期性。

需要特别指出的是,伴随资本市场和房地产市场的持续快速发展,股票投资和房产增值已成为个人财富积累的重要来源,也是个人收入差距不断扩大的重要原因。为增强个人所得税调节收入分配的力度和精准性,促进全体人民实现共同富裕,建议重点调整与股票转让以及二手房转让相关税收政策。第一,废止个人转让上市公司股票以及全国中小企业股份转让系统挂牌公司非原始股取得的所得暂免征收个人所得税政策,要求对上述股票转让行为应按照财产转让所得征收个人所得税。同时,为鼓励引导长期投资、抑制短期投机行为,可根据个人转让持有股票的期限长短设置差异化的税收优惠规定。比如,个人转让持有期限超过6个月的股票,可按应纳税所得额的80%计算纳税,转让持有期限超过6个月但未满12个月的股票,可按应纳税所得额的50%计算纳税,转让持有期限超过12个月的股票,可以享受免征个人所得税优惠。第二,调整关于纳税人转让住房时无法提供房屋原值凭证的,允许按较低

征收率核定征收个人所得税的政策规定。<sup>①</sup>对社会上普遍认为核定征收方式是税收优惠措施的错误观点进行正本清源,回归核定征收方式实施的本意,发挥其在房产交易中的税收调节功能,通过大幅提高征收率(比如提高至30%)来引导纳税人在计算应纳税额时尽可能采用据实征收方式,促使纳税人培养保管购房合同、发票等涉税成本资料的良好习惯,助力恢复住房交易按“所得”课税的本来属性(刘维彬等,2020)。

### (五)税务机关加大对个人资本性所得税收征管力度

税务机关在现有自然人税收征管制度基础上,应以2021年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步深化税收征管改革的意见》为指导,着重从以下五方面加强制度建设,加大对个人资本性所得税收征管力度。第一,对自然人实施分级分类管理。对重点群体取得的特定所得进行明确区分是税务机关合理配置征管资源、有效提高征管效率的逻辑起点。国家税务总局印发的《纳税人分级分类管理办法》(税总发〔2016〕99号)将自然人分为高收入高净值自然人和一般自然人,分类的定性标准为是否经相应层级税务机关确定,定量标准为收入或资产净值是否超过一定额度。在对自然人精准分类基础上,下一步应加大对高收入高净值自然人资本性所得的监管力度,适度放宽对一般自然人取得包含资本性所得在内各类所得的管理力度,以增加中低收入者的财产性收入,从而体现个人所得税“提低、扩中、限高”的目标导向。第二,建立健全个人收入和财产信息系统。加快推动现金管理立法,对自然人的现金支付进行严格规范,当现金交易超过一定额度的要求强制使用电子转账方式。同

<sup>①</sup>《国家税务总局关于个人住房转让所得征收个人所得税有关问题的通知》(国税发〔2006〕108号)规定,纳税人未提供完整、准确的房屋原值凭证,不能正确计算房屋原值和应纳税额的,税务机关可根据《中华人民共和国税收征收管理法》第三十五条的规定,对其实行核定征税,即按纳税人住房转让收入的一定比例核定应纳个人所得税额。具体比例由省级地方税务局或者省级地方税务局授权的地市级地方税务局根据纳税人出售住房的所处区域、地理位置、建造时间、房屋类型、住房平均价格水平等因素,在住房转让收入1%—3%的幅度内确定。

时逐步将所有自然人取得的财产信息纳入登记系统,以纳税人识别号为抓手,对自然人的收入财产信息进行“一人式”电子智能化归集。第三,完善税务机关内外部信息共享机制。在税务机关内部,应更新升级“自然人电子税务局”系统,将个人全国范围内的财产性收入信息通过自然人电子税务局流转联通,便于各地税务机关共享信息协同征管。在税务机关外部,除了应进一步优化完善与其他行政机关(比如不动产登记机关以及市场主体登记机关)的信息共享机制外,还应与金融机构、第三方支付平台、相关产业行业协会等组织建立信息共享机制,更应健全 CRS 信息交换机制,逐步将我国税收居民海外非金融类资产(比如房产、豪车、名贵字画等)信息纳入交换范围,以此不断拓展税务机关获取自然人涉税信息的途径和方式。第四,建立健全以“信用+风险”为基础的新型监管机制。税务机关依据自然人不同纳税信用等级实施差异化监管,对纳税信用等级高且税收风险低的纳税人,帮助其充分享受政策红利并提供更多纳税服务便利;对纳税信用等级中且存在一般性税收风险的纳税人,采用提示提醒、督促整改和约谈警示等工作方法,建立健全容错纠错机制,帮助其消除税收风险并不断提高税法遵从度和纳税信用等级;对纳税信用等级低且税收风险高的纳税人,通过风险画像实施动态精准监管,涉嫌违法犯罪的直接推送至税务稽查部门,从严从快处理并予以公开曝光。同时,对自然人纳税信用管理建章立制,不断扩大自然人纳税信用信息在社会信用体系中的使用面,并实行动态信用等级分类办法。第五,细化反避税条款规

定。参考企业所得税反避税条款规定,结合自然人税收征管实际,对“关联方”“独立交易原则”“控制”“实际税负明显偏低”“合理商业目的”等名词明确具体判定标准,制定颁发纳税调整具体办法。同时,及时梳理总结个人利用资本性所得避税的特点和常用手法,出台规范性文件和典型案例来指导基层税务机关有效打击自然人恶意税收筹划和避税行为。

#### 参考文献:

- [1] 刘永久,王巍,刘超.资本所得的个人所得税优化探讨[J].财会通讯,2022(22):156-162.
- [2] 颜宝铜.共同富裕视角下个人所得税“提低、扩中、调高”的作用路径研究[J].国际税收,2022(11):11-17.
- [3] 刘鹏岩,杨晓妹.直接税促进共同富裕的内在逻辑与优化路径[J].税务研究,2022(10):12-17.
- [4] 高明华,余雅娴,石坚.高收入高净值自然人税收征管的国际经验与借鉴[J].税务研究,2022(6):83-88.
- [5] 彭海艳,罗秦.个人资本利得课税的理论逻辑、国际经验及对中国的启示[J].国际税收,2022(5):68-76.
- [6] 罗昌财,宋生瑛,何晴.个人所得税反避税机制:基于交易管理视角的思考[J].税务研究,2021(10):31-36.
- [7] 牟思蓓.浅议对个人转让非限售股征收个人所得税问题[J].税务研究,2021(9):123-125.
- [8] 王月明,王鑫,吴健.个人所得税反避税的国际借鉴研究[J].国际税收,2020(10):47-51.
- [9] 刘维彬,黄凤羽.我国个人所得税的税收负担及其优化[J].税务研究,2020(9):32-40.
- [10] 李貌.日本所得税中“不动产所得”的政策分析与借鉴[J].国际税收,2020(7):45-51.
- [11] 苑新丽,霍彦蓉.我国高净值人群反避税问题研究[J].国际税收,2020(5):59-64.
- [12] 李文,王佳.我国财产性收入的税收调节:对公平的偏离及优化取向[J].税务研究,2020(3):22-28.
- [13] 汪永福.论我国个人资本所得税的一般性目的回归[J].江汉论坛,2019(3):137-144.

【责任编辑 孟宪民】