

住房公积金税前扣除政策优化研究

黄洪(博士)

(成都学院经济管理学院 成都 610106)

【摘要】住房公积金税前扣除金额应与广义居住支出相匹配,并做到企业所得税与个人所得税的税前扣除政策相协调。在操作层面,住房公积金税前扣除基数应体现地区差异,并考虑每户就业人口。本文通过测算,认为将住房公积金的企业所得税前扣除比例确定为14%、个人所得税前扣除比例确定为28%比较适宜。

【关键词】住房公积金 企业所得税 个人所得税

目前,住房公积金的税前扣除政策主要有两个:一是《企业所得税法实施条例》第三十五条的规定;二是财政部、国家税务总局出台的《关于基本养老保险费基本医疗保险费失业保险费住房公积金有关个人所得税政策的通知》(财税[2006]10号)。本文提到的住房公积金税前扣除政策主要涉及上述企业所得税和个人所得税政策。为促进住房公积金制度的健康发展,有必要对住房公积金现行税前扣除政策进行优化。

一、住房公积金税前扣除政策的不足

1. 企业所得税前扣除政策地区差异大。《企业所得税法实施条例》第三十五条规定:企业依照国务院有关主管部门或者省级人民政府规定的范围和标准为职工缴纳的基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费等基本社会保险费和住房公积金,准予扣除。从该规定可以看出,制定住房公积金的缴存范围和标准由两级权力机关决定:一是国务院有关主管部门;二是省级人民政府。如果是国务院有关主管部门制定的,那么在全国范围内均具有适用性;如果是省级人民政府制定的,则仅在本省范围内具有适用性,这主要是考虑到地区之间存在的差异性。

(1)国务院有关主管部门的规定。目前,规范住房公积金缴存的全国性文件主要有两个:一是2002年修订的《住房公积金管理条例》(国务院令 第350号)第十八条的规定:“职工和单位住房公积金的缴存比例均不得低于职工上一年度月平均工资的5%;有条件的城市,可以适当提高缴存比例。具体缴存比例由住房公积金管理委员会拟定,经本级人民政府审核后,报省、自治区、直辖市人民政府批准。”二是建设部、财政部、中国人民银行出台的建金管[2005]5号文《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》第二条的规定:“单位和职工缴存比例不应低于5%,原则上不高于12%。”从上述两个规定可以看出,国务院令 第350号《住房公积金管理条例》重在关注缴存比例的下限,而建金管[2005]5号文则进一步明确了缴存比例的原则性上限。笔者认为,缴存比例的原则性上限可理解为税前扣除的上限。

(2)省级人民政府的规定。在省级人民政府层面,对住房

公积金缴存比例的规定各异。笔者以上海、天津为例进行说明:上海市住房公积金管理委员会出台的沪公积金管委[2011]3号文《关于2011年度上海市调整住房公积金缴存基数和月缴存额上下限的通知》指出:“住房公积金缴存比例仍为各7%;补充住房公积金缴存比例仍为各1%~8%,具体比例由各单位根据实际情况确定。”

天津市住房公积金管理委员会出台的津公积金委[2011]2号文《关于调整2011年住房公积金缴存额的通知》规定:“单位和职工住房公积金缴存比例仍为各11%。2011年度住房公积金缴存基数不得超过本市上一年度在岗职工月平均工资的3倍,缴存比例最高为单位和职工各15%。”

上述上海、天津两市对住房公积金的缴存比例规定尽管有所不同,但其缴存比例、缴存基数和缴存金额上限也可理解为税前扣除的上限。

依据《企业所得税法实施条例》第三十五条的规定,企业缴存的住房公积金只要满足国务院有关主管部门和省级人民政府二者之一的规定即可税前扣除。由于省级人民政府规定的缴存比例上限(比如天津市的15%)一般高于国务院有关主管部门规定的12%,企业显然会选择适用省级人民政府的规定。也就是说,决定税前扣除的主要依据是各省规定的范围和标准,这导致住房公积金税前扣除政策的地区差异大。为保持税收政策的统一性,建议由国务院主管财政、税务的财政部、国家税务总局制定住房公积金的税前扣除政策。

2. 个人所得税前扣除政策有悖税收公平原则。财政部、国家税务总局出台的《关于基本养老保险费 基本医疗保险费 失业保险费 住房公积金有关个人所得税政策的通知》(财税[2006]10号)第二条规定:“单位和个人分别在不超过职工本人上一年度月平均工资12%的幅度内,其实际缴存的住房公积金允许在个人应纳税所得额中扣除。单位和个人个人缴存住房公积金的月平均工资不得超过职工工作所在地区城市上一年度职工月平均工资的3倍,具体标准按照各地有关规定执行。单位和个人超过上述规定比例和标准缴付的住房公积金,应将超过部分并入个人当期的工资、薪金收入,计征个

人所得税。”财税[2006]10号文第三条还规定：“个人实际领(支)取原提存的基本养老保险金、基本医疗保险金、失业保险金和住房公积金免征个人所得税。”

经过比较,财税[2006]10号文第三条的规定具有合理性,而其第二条的规定还存在以下不足:

(1)在3倍限额内,工资越高可以税前扣除的住房公积金越多,这有悖公平原则。因为高工资收入职工允许在个人应纳税所得额中扣除的月住房公积金高于低工资收入职工允许税前扣除的住房公积金,即工资收入越高准予税前扣除越多,导致收入分配的逆向调节。

(2)财税[2006]10号文第二条的适用范围有待进一步完善。财税[2006]10号文第二条中的“应纳税所得额”未直接明确是什么税目的应纳税所得额,但通过第二条中的“上一年度月平均工资”和“并入个人当期的工资、薪金收入”可知,此处的“应纳税所得额”应理解为“工资、薪金所得的应纳税所得额”。也就是说,其他税目的应纳税所得额无法适用财税[2006]10号文第二条的规定。

现实中,可能存在未取得工资、薪金收入但缴存住房公积金的情况,以广东省地方税务局出台的《关于保险企业营销员(非雇员)缴付住房公积金、基本养老保险金等征免个人所得税问题的批复》(粤地税函[2005]821号)为例,从文件名称可以看出,保险企业营销员(非雇员)可能缴存了住房公积金,但其所得不按“工资、薪金所得”而按“劳务报酬所得”缴税,因为国家税务总局出台的《关于保险营销员取得佣金收入征免个人所得税问题的通知》(国税函[2006]454号)规定:“对佣金中的业务成本,不征收个人所得税;对劳务报酬部分,扣除实际缴纳的营业税金及附加后,依照税法有关规定计算征收个人所得税。”笔者认为,住房公积金只能在工资、薪金的应纳税所得额中扣除,对于那些未取得工资、薪金但缴存住房公积金的人来说是有失公平的。

二、住房公积金税前扣除政策的优化原则

1. 企业所得税与个人所得税的税前扣除政策相协调。企业为职工缴存的住房公积金,在企业层面涉及企业所得税前扣除,在职工层面涉及个人所得税前扣除,因此在税收政策制定的理念上应体现二者的协调,即如果某笔住房公积金准予在企业所得税前扣除,那么也应该准予在个人所得税前扣除,反之亦然,从而体现政策思想的一致性,否则会在税收政策之间产生矛盾,不利于税收政策的系统性。

2. 住房公积金税前扣除金额应与广义居住支出相匹配。国家统计局总统计师鲜祖德在接受新华社记者采访时指出,狭义的居住支出不含自有住房虚拟房租,广义的居住支出则包含了自有住房虚拟房租,他同时表示,全面反映居民居住支出时要使用广义口径。因此,合理的住房公积金税前扣除金额应与广义的居住支出相匹配,从而将广义居住支出部分的住房公积金排除在课税范围之外。笔者认为,可以通过如下方式计算准予税前扣除的住房公积金:税前扣除金额=税前扣除基数×税前扣除比例。

3. 住房公积金税前扣除基数应体现地区差异,而非个体

差异。如果将职工月平均收入作为计算可以税前扣除的住房公积金的基数,那么有三种可供选择的方案:①全国采用相同的职工月平均收入作为扣除基数;②同一地区采用相同的本地区职工月平均收入作为扣除基数;③不同职工采用各自的月平均收入作为扣除基数。

通过对上述三种方案进行比较,笔者认为应选择第二种方案,原因有两个:一是我国幅员辽阔,地区间的居住成本差异较大,只有做到税前扣除基数虽全国有差异但地区统一,这样才能做到税前扣除金额与广义居住支出的一致性。二是同一地区的职工面临大体相同的房价,若不同职工采用各自的月平均收入作为扣除基数,那样势必导致同一地区高收入职工可以税前扣除的住房公积金高于低收入职工可以税前扣除的住房公积金,相当于从税收上鼓励高收入职工购买豪华住宅,显然这有悖税收公平原则。

4. 住房公积金税前扣除比例应考虑每户就业人口。确定合理的税前扣除比例是促使税前扣除金额与广义居住支出相一致的关键。国家统计局总统计师鲜祖德在接受新华社记者采访时指出,根据《2010年中国统计年鉴》中提供的数据计算,2009年城镇居民含自有住房虚拟房租的月户均居住支出为636元。另外,笔者还根据《2010年中国统计年鉴》中提供的资料计算出:2009年全国城镇居民平均每人全部年收入为18858.09元,平均每户就业人口为1.49人。据此推算,全国城镇居民每户家庭的月平均收入为2341.55元($1.49 \times 18858.09 \div 12$),月户均居住支出占每户家庭月平均收入的比例为27.16% ($636 \div 2341.55 \times 100\%$)。

考虑到住房公积金是由职工个人和职工所在单位共同缴存的,且一般情况下二者的缴存比例相同,为使住房公积金总额等于月户均居住支出,职工个人和职工所在单位均应按月平均收入的13.58% ($27.16\% \div 2$) 缴存住房公积金。为简化税前扣除比例,可将13.58%四舍五入为14%。需要说明的是,此处的税前扣除比例14%是全国统一的。笔者认为,全国统一的税前扣除比例结合地区差异的税前扣除基数,能够实现各县或区的税前扣除金额与广义居住支出相匹配。

三、住房公积金税前扣除政策的优化建议

1. 将住房公积金的企业所得税前扣除比例确定为14%。笔者建议将《企业所得税法实施条例》第三十五条第一款修订为:“企业依照国务院财政、税务主管部门规定的范围和标准为职工缴纳的基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费等基本社会保险费和住房公积金,准予扣除。”这样修订的原因在于,不同政策有不同的立足点和出发点,税前扣除政策属于税收政策的范畴,应体现税收的立足点、出发点和侧重点,由财政部、国家税务总局制定专门的住房公积金税前扣除政策较为适宜。

根据前面的测算,建议将住房公积金的企业所得税前扣除比例确定为14%,即企业为职工实际缴存的住房公积金不超过本县或区上一年度职工月平均收入14%的部分准予扣除,超过部分不得扣除。

需要说明的是,准予扣除的住房公积金应根据单个职工

房产税税率影响因素分析

——以广州市房产税税率设计为例

吴春晓

(暨南大学经济学院 广州 510632)

【摘要】 税率是决定房产税税收规模的一个重要因素。本文通过分析广州市设计房产税税率实例,发现地区 GDP、个人可支配收入、现行房产保有环节税收水平、房产价值、免征面积等是影响房产税税率的主要因素。

【关键词】 房产税 税率水平 个人可支配收入 房产价值

目前,我国正在进行房产税改革试点,房产税改革的核心是税制要素的设计,而税制要素的核心则是税率的设置,它决定了房产税税收收入规模。本文以广州市房产税税率设计为例,分析影响房产税税率的主要因素。

一、税率是由中央政府决定还是由地方政府决定

房产税作为地方的一项财政收入,在重构房产税制要素时,税率应该由中央政府决定还是由地方政府决定?

税率由中央政府决定有以下好处:第一,中央政府决定房产税税率可以降低税收征收和管理成本。中央政府决定全国的房产税税率可以降低地方政府为制定具体的税率花费巨大的财力和物力,更重要的是可避免地方政府出现寻租行为。第二,我国进行房产税改革一个重要的功能定位就是为地方政

府谋求稳定的税源,税率由中央政府决定可以避免各个地区为争夺有利于自己的税收机制而导致税收倾销,这会使全国范围内的税收减少,以致增加地方财政收入的房产税改革流于形式。第三,从改革的经验来看,我国多数税种的税率基本上由中央政府决定,中央的税收立法权比较集中。

税率由地方政府决定有以下优点:第一,地方政府更加了解本地区居民对公共产品或服务的需求,房产税是特定“公共服务”的税收价格,因此税率由地方政府决定更有效率并且更符合当地需求。第二,房产税是以法律的形式将公民的收入分割一部分由政府直接使用,公民会直接地感受到自己缴纳的税收用在什么地方,从而增强公民对政府如何使用税收的监督意识,有利于提高政府税收支出的效率。

分别计算,不能将所有职工加总计算。单个职工分别计算准予税前扣除的住房公积金,有利于鼓励企业为每位职工缴存在大体相同的住房公积金,限制企业为一部分职工缴存在高公积金,而为另一部分职工缴存在低公积金。

2. 将住房公积金的个人所得税前扣除比例确定为 28%。单位和个人实际缴存的住房公积金之和,不超过所在县或区上一年度职工月平均工资 28%(即单位缴存部分 14%+个人缴存部分 14%)的部分,允许在个人应纳税所得额中扣除,超过的部分应按规定缴纳个人所得税。

比如,职工张某所在县或区上一年度职工月平均工资为 3 000 元,本年度张某个人每月缴存住房公积金 400 元,所在单位为张某每月缴存住房公积金 500 元。由于单位和个人实际缴存的住房公积金之和为 900 元(400+500),高于所在县或区上一年度职工月平均工资的 28%(840 元),于是张某可以在个人应纳税所得额中扣除的住房公积金为 840 元,超过部分 60 元(900-840)应按规定缴纳个人所得税。

需要说明的是,将单位缴存部分与个人缴存部分合并计算而不是分开计算是有一定的道理的,因为单位和个人缴存的住房公积金均归职工个人所有,如果分别计算扣除限额的话,可能出现单位和个人缴存的住房公积金之和相同但允许

税前扣除的住房公积金金额却不同的情况,这是不合理的。因此,合并计算有助于体现税收政策的公平性。

随着住房公积金覆盖范围的扩大,住房公积金在个人所得税前的扣除不能仅限于工资、薪金。据《贵州商报》报道,贵阳 2011 年 11 月起把进城务工人员、个体工商户、自由职业者纳入公积金保障体系。根据粤地税函[2005]821 号文可知,按劳务报酬缴纳个人所得税的保险企业营销员(非雇员),存在缴付住房公积金的情况。鉴于上述这些情况的出现,笔者建议,应逐步将个人所得税的其他税目纳入住房公积金税前扣除的范围,以体现涉及不同税目的纳税人之间同等适用住房公积金的税前扣除政策。当然,住房公积金的税前扣除基数和税前扣除比例并不是一成不变的,随着经济社会的发展和居民生活水平的提高,我们有必要依据最新的资料,对税前扣除基数和税前扣除比例及时进行调整。

主要参考文献

1. 新华网. 鲜祖德就如何正确认识和科学计算居民居住支出接受新华社记者采访,2011-05-12
2. 中华人民共和国国家统计局. 2010 年中国统计年鉴. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>.
3. 没单位个人可以自行缴交公积金. 贵州商报,2011-11-10