

我国第三支柱养老保险的税收政策研究

贾明珊

贵州财经大学

DOI:10.12238/ej.v7i9.1926

[摘要] 当前,我国养老保险体系三个支柱呈现出发展不平衡的现象。从2000年开始,我国就面临着人口老龄化的挑战,仅依赖第一和第二支柱的养老保险已经不能满足居民的养老需求。因此,迅速支持第三支柱养老保险的发展变得尤为紧迫,而税收政策则成为了推动其进一步发展的关键策略。由于存在税收政策不健全、优惠力度不足等因素,我国第三支柱养老保险的发展就会受到制约。因此本文基于完善我国第三支柱养老保险税收政策的紧迫性及其发展的局限性分析上,提出了完善我国第三支柱养老保险税收政策的建议。

[关键词] 人口老龄化; 养老保险; 税收政策; 第三支柱

中图分类号: F840.67 文献标识码: A

Research on the Tax Policy of China's Third Pillar Pension Insurance

Mingshan Jia

Guizhou University of Finance and Economics

[Abstract] At present, the three pillars of the endowment insurance system in our country show the phenomenon of unbalanced development. Since 2000, our country has been faced with the challenge of population ageing. We can no longer meet the needs of our residents by relying only on the first and second pillars of endowment insurance. Therefore, the rapid support of the third pillar of the development of old-age insurance becomes particularly urgent, and tax policy has become a key strategy to promote its further development. The development of the third pillar of our country's endowment insurance will be restricted because of the unsound tax policy and insufficient preferential power. Therefore, based on the analysis of the urgency of perfecting the tax policy of the third pillar endowment insurance of our country and the limitation of its development, this paper puts forward some suggestions on perfecting the tax policy of the third pillar endowment insurance of our country.

[Key words] Population aging; Endowment insurance; Tax policy; The third pillar

引言

据我国2021年第7次人口普查数据显示,60岁及以上的人数占到了全国的18.70%,达到了2.64亿,其中65岁及以上达到了1.91亿,占比13.5%。相较于2010年的第六次人口普查数据,60、65岁及以上人口所占比例分别提高了5.44、4.63个百分点。上述资料显示,我国人口老龄化问题已经非常严峻。根据现有的实践经验,单纯依靠第一支柱和第二支柱的养老保险已经很难满足人们的基本养老需要,因此,推动以个人养老金作为第三支柱养老保险体系的发展势在必行。在2018年,财政部与多个部门联合发布了一份名为《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》的文件,该文件规定在上海市、福建省和苏州工业园区进行个人税收递延型商业养老保险的试点工作。从实际操作

我国养老保险制度存在着很多问题,如税收优惠范围有限,相关手续过于繁杂等因素,这些不仅会增加个人养老金的参保费用,还会使得我国养老保险制度的执行效率受到一定的影响。随着经济环境不断变化,社会养老需求逐渐增加,第三支柱养老保险会成为未来养老保险体系中的重要组成部分之一。对于如何更有效地促进第三支柱养老保险的发展,郑秉文明确表示:“税收优惠政策,是第三支柱养老金计划发展的第一动力。”因此,完善和加强税收优惠政策对于促进第三支柱养老金制度健康发展具有十分重要的意义。

1 完善我国第三支柱养老保险税收政策的紧迫性

1.1 严峻的人口老龄化趋势

根据第六次全国人口普查结果显示,我国自2000年就已经进入了人口老龄化阶段,经过二十几年的发展,随着人口老龄化

进程的加快,我国目前的老龄化问题已非常严重。依据第七次全国人口普查数据,显示我国65岁及以上的人群占总人口的13.5%,预测在“十四五”计划期间,这一比例将上升至14%。根据目前国际通用的人口老龄化分类标准,人口老龄化可以被划分为三个不同的阶段,即当一个国家的65岁及以上的人口占总人口的7%以上时,表明该国将步入人口老龄化的社会阶段;超出14%则表明该国步入了深度的人口老龄化阶段;超出20%意味着该国将步入超级老龄化的社会阶段。根据国际通用的划分标准以及当前我国的实际人口发展情况,我国将在未来几年进入深度的人口老龄化阶段。从国际视角来看,我国仅用了25年从老龄化社会进入深度老龄化社会,而世界平均水平是35年。当前,在我国65岁及以上人口占总人口的比重超过14%的城市已有149个。另外,相对于德国、法国由深度老龄化步入超级老化阶段,我国预期仅需十年就将进入超级高龄化阶段,较德国、法国提前二十多年。所以,无论从国际上比较,或者和欧美等发达国家比较,我国的老龄化速度都要比他们快得多;由此可见,在未来的十几年中,我国的人口老龄化形势将会十分严重。

1.2 我国三个支柱养老保险发展不均衡

我国第一支柱养老保险是属于强制性质的保险,即基本养老保险,包括城镇职工和城乡居民基本养老保险。2022年,我国基本养老保险基金总收入和总支出分别为68933亿元、63079亿元,2022年末结存为69851亿元。另外,2022年年末我国基本养老保险覆盖人数105307万人,其中城镇50355万人、城乡54952万人。^[1]因此,在我国养老保险架构中,主要支撑民众养老需求的是基本养老保险,其覆盖面最广。而作为我国第二支柱的企业年金和职业年金,目前仅普及到小部分企业,能够享受该福利的人数十分有限,由于职业年金以机关事业单位员工为对象,其制度设计更为严谨规范,故其覆盖范围比前者广。关于第三支柱养老保险,由于我国对其重视程度不足,加之相应的激励政策执行力度不够,也在一定程度上制约了其发展。截止2022年末全国个人养老金参保人数仅为1954万人。

1.3 推动第三支柱养老保险发展的税收政策不充分

目前,在我国第一支柱和第二支柱的养老保险都有相关的比较成熟的税收优惠政策的支持,其中第一支柱养老保险由基本养老金构成,在我国居民个人领取的基本养老金在计算个人所得税时免税;第二支柱养老保险由企业年金或职业年金构成,在年金缴费、投资及领取环节都存在一定的税收优惠政策。一方面,税收优惠政策可以推动各类业务的发展。对于那些旨在增进公共福祉的创新养老方案,例如投资养老、消费养老、住宅养老等模式,这类举措能够在某种程度上提升老年人的经济来源,从而改善其生活品质。另一方面,通过税收优惠措施,能够激发更多群众自发投入到第三支柱养老保险体系中。在我国基本养老保险是强制性的,而第三支柱养老保险是以自愿参与为主,若将税收优惠政策应用于第三支柱养老保险,不仅能扩充养老产品的市场容量,还能确保居民的养老需求得到充分满足。^[1]

2 我国第三支柱养老保险税收政策发展的局限性

2.1 税收政策缺乏吸引力

通过我国2019年个人所得税改革的制度分析,以及我国在当前试点地区范围内的第三支柱养老保险现阶段的税收政策可知,其相关税收政策覆盖范围十分有限,且其实行递延型税收政策。具体为,在缴费环节,如果购买符合条件的保险产品,可按个人年应税收入的12000元与6%孰低的原则进行税前扣除;在投资环节,对投资收益暂不征税;在提取阶段,对领取收入的25%免税,75%按照10%的税率纳税。即优惠税率为7.5%。可见,该优惠税率对已适用10%以下税率的人群来说激励作用并不明显;并且领取环节会对在投资环节产生的收益征税,这就削弱了制度的吸引力,税前扣除限额太低对高收入群体来说也不具有吸引力。

2.2 现行征税模式缺乏合理性

在政府实行养老保险制度时,一般情况下,包括以下三个征税环节:第一,养老保险缴纳环节;第二,养老保险投资环节;第三,养老保险领取环节。同时,在国际上,通常用T(Tax)表示征税,用E(Exempted)表示免税。现阶段,我国税收递延型商业养老保险试点地区采用EET税收模式,即养老保险金领取环节征税,养老保险费缴纳费用、投资保险金获得收益环节免税。EET税收模式更适合传统的固定就业人群,享受相应税收优惠政策的固定就业人群可以采取单位代扣代缴的方法,这同时表明了非正规就业人员被排除在体制之外。当前低收入群体和城乡无固定工作的居民的大量存在是我国的普遍现象,而且,随着中国社会的逐步转型,产业结构的不断调整,单位制的逐步消化,人们就业观念的变化,越来越多的人主动选择成为了自由职业者。由此可见,目前实施的EET税收模式不仅会使个人税收延迟型商业养老保险难以形成规模效应,也会影响社会的公平。

2.3 保险公司运营缺乏税收优惠政策

《个人税收递延型商业养老保险产品开发指引》文件指出,根据养老保险基金在积累期的收入类型,保险公司在设计该养老保险产品时,可以把养老产品划分为三类:一是固定收入型产品;二是保证收入型产品;三是浮动收入型产品。第三支柱养老保险产品的设计在性质上与传统商业养老保险产品相比并不独特,在投资经营领域所收取的保险费也没有任何的突出优势,无法享受特殊的税费减免优惠政策。就目前的政策来看,商业保险公司作为营利性机构,缺乏良好的经营税收优惠,自然没有开展此类业务的动力。^[2]

3 我国第三支柱养老保险税收政策的完善建议

3.1 完善税收政策

第一,制定商业养老保险税收制度时,应该促进其与第二支柱养老保险相关税收的高效整合,整体上避免与养老保险相关税收政策的分离。第二,开征资本利得税会加速居民储蓄向第三支柱养老保险转移。第三,虽然目前我国对投资养老、消费养老和房屋养老都制定了相应的扶持措施,但基本没有相应的税收优惠,因此,我国应对这三个领域进行适当的税收扶持,从而更好地推动我国第三支柱养老保险事业的发展。

3.2完善税收优惠限额设置加大税收优惠力度

在第三支柱养老保险即个人税收递延商业养老保险政策设计中,税收优惠限额是影响税收优惠激励效果的最重要因素。国际上,此类税收优惠限额与个人工资、物价水平、社会平均收入、以及是否参与其他养老计划等各方面的因素有关。然而,当前我国第三支柱养老保险的税收优惠限额仅与个人收入挂钩,没有充分考虑其综合财务状况和养老保障情况。^[3]当前,我国个人与其家庭信息库在不断完善。因此,税收优惠限额应根据居民收入、消费支出、通货膨胀和经济增长等情况适时进行动态调整,同时,应大力加强税收优惠,积极鼓励更多中高收入群体参与到个人税收递延商业养老保险中,逐步扩大其覆盖面。针对不同的人群实行差别化税收优惠是提高税收优惠力度的重要途径,可以鼓励个人多缴费,鼓励个人积极参与到第三支柱养老保险中。

3.3强化税收征管保障

通过加强税收征收管理,可以促进我国第三支柱养老保险税收政策的建立。由于第三支柱养老保险主要在个人所得税中实施减免的税收优惠政策,因此,其主要体现在个人所得税征管方面。我国目前处于数字经济时代,由税务部门统一征收养老保险,这就为在征收第三支柱养老保险的个人所得税过程中,产生的各类问题提供了宝贵的解决机会。征纳双方之间的信息不对称和控制税收来源的困难,是在征收个人所得税的过程中迫切需要解决的核心问题。因此,通过大数据技术的力量运用,使这些问题成为解决可能。在机制上,利用大数据建立以账户系统为基础的个人养老金体系,实现社保、税务部门、产品管理等不同平台之间的连接。此外,可以利用加拿大的实践经验,根据财政建立一种处罚的机制,如果个人养老金账户投资方法不符合要求,应及时实施税收处罚制度,主要是巨额罚款。^[4]

3.4实施激励保险公司的税收政策

为了在开展第三支柱养老保险试点工作中取得进展,政府

相关部门不仅要制定改善参保人的税收减免政策,还要规划和实施保险公司的激励政策。例如,可以建立一个分担风险的机制,政府与保险公司共同承担风险;另外,在一定程度上,保险公司支付的商业养老保费收入可能会带来相关税费支出,比如增值税、企业所得税和印花税等,政府就要实施必要的税收减免,这样可以使保险产品开发设计、拓展运营的成本进一步降低,最终鼓励保险公司更加积极主动地参与养老保险“第三支柱”的市场发展。

4 结语

积极推动我国养老保险体系可持续发展是应对人口老龄化的重要手段。目前,我国第一、二支柱养老保险都有相对健全的政策支撑,而作为第三支柱养老保险的个人养老金尚处在实践发展的萌芽期,需要相关的保障机制和激励机制为其发展保驾护航。因此,在未来的发展过程中,政府应针对第三支柱养老保险科学统筹规划、探索优化业务结构、完善多层次的税收政策,推进第三支柱养老保险健康发展,真正做到满足老龄化时代下多元化的养老需求。

[参考文献]

[1]温来成,贺志强,张偲.我国第三支柱养老保险税收政策完善研究[J].税务研究,2021,(12):16-22.

[2]罗可杉.个人税收递延型商业养老保险发展探讨[J].合作经济与科技,2022,(09):180-182.

[3]朱小玉,施文凯.人口老龄化背景下完善我国第三支柱养老保险税收政策的建议[J].国际税收,2022,(06):25-36.

[4]曹园,刘嘉艳.优化我国商业养老保险税收政策[J].中国保险,2021,(04):27-30.

作者简介:

贾明珊(1997--),女,汉族,贵州省岑巩县人,在读硕士,贵州财经大学,研究方向:税务管理。