



美国新一轮税制改革及启示

程婧华 ●

背景

2005年11月,布什总统联邦税制改革咨询顾问小组提出了一个联邦税制改革方案,并正式公布了《简便、公平和促进经济增长——修改美国税制的建议》,这次税制改革是布什在第二届任期里提出的重要任务之一。出台这项税制改革方案有其复杂的背景:

1. 布什第一届任期税制改革存有遗留问题。在第一届任期内,为抑制经济衰退,布什总统曾签署了一项“历时长、规模大”的减税法案,旨在通过税

制改革,实现美国经济的长期稳定增长。该法案以个人所得税改革为核心,通过缩简税级、降低税率、提高扣除额和取消多项税收优惠项目等政策,大大简化了所得税制体系,总体上降低了个人所得税纳税人的负担。在布什第一任后期,美国经济逐步走出衰退,证明税制改革取得了相当成功。但这次税改没有妥善地解决联邦税法“复杂、低效、欠公平”等问题,距离改革初期订立的“简便性、公平性、效率性和促进经济增长”目标仍存在较大的差距;而且减税虽然降低了整体税

负,但对“有钱人”更有利,进一步扩大了贫富差距,加深了贫富矛盾。

2. 国际税收环境影响。从20世纪80年代起,以“降低税率、扩大税基、简化税制、加强征管”为基本原则的税制改革浪潮席卷全球,从美国、西欧等发达国家逐步扩大到拉美、东南亚、非洲等众多发展中国家。进入21世纪以来,为了应对全球经济增长放缓的态势,各国纷纷推出了新的减税计划和方案,掀起了新一轮的世界性减税浪潮,不同程度地推动和刺激了经济增长。

与各国税收环境竞争力提高相比,

美国的税收环境竞争力却日趋下降。一方面,美国联邦税法变动频繁,大量临时性税收法规的存在,容易让投资者产生税法多变、不可预见和透明度差等担忧,干扰投资决策,损害长期投资的信心;另一方面,坚持比较高的个人所得税边际税率惩罚个人奋斗,不鼓励家庭储蓄与投资,税法对资本性收入重复征税现象比较严重,不利于引导企业增加投资。

3. 本国经济状况的影响。在布什第一届任期内,减税政策带动就业的正面作用已经显现,当前美国仍面临较大的就业压力,实施减税政策依然具有积极意义。为鼓励企业技术创新、扩大生产、提高资本存量、增加国民收入,布什政府不会轻易放弃减税政策。

目标及措施

新一轮税制改革有三个明显的政策目标:一是简化联邦税法,降低纳税人和税收征管机关执行税法的成本与负担;二是税制设计体现公平,提高纳税人工作积极性;三是促进经济的长期增长,创造就业机会,更好地鼓励储蓄与投资,提高税收竞争力。

布什总统联邦税制改革咨询顾问小组提供了两种可供选择的税改方案:

一是简化收入所得税方案。进一步减少个人所得税税率档次,将税率结构分别调整为15%、25%、30%和33%的4级累进税率,同时还将现行税制中“个人和赡养人口扣除”、“标准扣除”和“抚养孩子抵免”合并为“家庭抵免”,简化所得税制;为鼓励投资,个人从本国境内经营所获得的利润分红可全额免征个人所得税,从本国公司取得的资本转让所得中75%的部分可免缴个人所得税;为鼓励储蓄,实施“退休储蓄计划”和“教育储蓄计划”,凡定期向退休储蓄账户和家庭储蓄账户存款的纳税人,最高可享受两万美

元的免税额;此外,简化收入所得税方案通过调低可享受住房抵免政策的住房抵押贷款的限额、提高已婚夫妇的抵免额等一系列改革,扩大税收优惠政策的覆盖范围。对企业所得税,按照税法规定明确划分大、小企业,对小企业继续按照个人所得税征税,税率分别降为15%、25%、30%和33%,对大企业所得税则实行税率为31.5%的单一税率,取代现行的公司所得税8级累进税率,同时取消了40个免征公司所得税的免税规定,包括对研发、技术改造投资等的免税政策。为促进企业投资,在简化收入所得税方案中提出“简化的加速折旧系统”,明确规定了不同行业的固定资产折旧标准,取代了现行税制中复杂、过时的折旧规定。

二是增长与投资税收方案。与简化收入所得税方案不同的是,在增长与投资税收方案中对个人所得税采用了15%、25%和30%的3级累进税率,个人从本国企业所获得的利润分红、资本转让所得以及从金融机构取得的利息收入均按15%的税率缴纳个人所得税;对企业所得税,企业购买的土地、建筑物、设备、工具、物品和服务等项支出无需逐年折旧,而是直接列为费用在当期扣除,用以鼓励企业投资的意图更加明显。

两种方案都表达出对美国现行所得税制进行重大改革的意图,体现了“拓宽税基、降低税率、减少税级、简化税制”的特点。改革重点都指向现行税法中妨碍家庭、企业储蓄与投资的各项规定,并提出了具体的改革措施,为促进家庭储蓄和鼓励企业投资创造了良好的税收环境;通过简化现行所得税制尽力降低征税部门与纳税人的征纳负担,提高税收征管效率;此外,两种方案都注重了税收公平原则,保证优惠政策对所有纳税人的覆盖。

启 示

我国在“十一五”期间将启动新一轮税制改革,美国税制改革的成功之处,对我国有一定的参考借鉴作用。

通过改革提高我国税收的国际竞争力。随着全球化和统一市场的形成,各国的税收政策逐渐成为吸引国外投资和优秀人才的重要因素,几次世界性“减税”浪潮以及布什政府新一轮的税制改革已经充分表明了这一点。我国税制改革要树立国际竞争意识,为鼓励自主创新、吸引外国资金投入和各类优秀人才创造良好的税收环境。

渐进稳定地推进税制改革。即设定一个长期整体税制改革思路,并根据不同时期的形势和条件制定各阶段的具体目标和详细措施,这种改革方式有利于在坚持长期改革目标的同时,根据经济发展需要进行灵活调整。

加快配套制度的建设。完善的税改方案只是税制改革成功的一部分,税改方案顺利实施所必需的保障制度同样不可或缺。美国在这方面的经验对我国税制改革有很好的启示:一是美国已经建立起一个较完整、高度竞争的市场体系,能够保证税收政策的变化及时有效地转化为价格信号,引导微观经济主体迅速调整选择,保证税制改革实现预期效果;二是美国重视税收征管体系和社会协税护税制度的建设,税务机关能够对税源进行有效的监控和管理;三是公民自觉的纳税意识和高素质的税收征管队伍也是税制改革成功的重要因素。

我国应尽快建立与完善成熟高效的市场体系,为税制改革提供有效的信息传导机制;运用现代网络技术建立起税务部门与银行系统间的合作关系,弥补税源监控的不足;还应特别重视提高对税务部门法制监督力度和税收征管水平,以实现税收管理工作的现代化。●

(作者单位:中央财经大学)