



美国的税式支出管理

○ 李新辰 容星火 李安东

自1974年国会预算法案提出编制税式支出预算的要求以来,美国有关当局一直在编制税式支出预算,但是政府编制的税式支出预算与通常意义上所指的预算有所不同,主要是一种技术性的分析,并不和经国会批准后的预算法案一起公布。国会通过的年度预算报告,无论收入方还是支出方体现的都是净值,已经对有关税收优惠政策,即税式支出作了扣除。作为对具有法律效力的预算法案的特别补充部分,税式支出分析报告可以对预算法案的有关数字进行解释,并可以根据需要提供有关数据。

美国税式支出预计主要采取三种办法:收入效应法、现值法、支出等量法。收入效应法是指由于一项特殊税收优惠政策的存在而减少的税收收入额。现值法提供了对于未来延期税收或具有相同长期效果的税式支出的收入效应的预计。以现金收付制衡量税式支出能够反映出当前年度延期税收与因以前年度的延期税收而产生的收入之间的区别。尽管这种预计对流入政府的现金来讲是一种有用的措施,但是从权责发生制的角度出发,它并不能准确地体现税收的真正成本和收入。支出等量法是指如果以一项相应的直接支出取代一项税式支出计划,需要多少税前的直接支出才能达到相同的税后受益或效果。支出等量的概念是另一个税式支出预算效应的理论概念。支出等量法允许税式支出的成本与直接的联邦支出在更为公平的地位上进行比较,国会有时会对直接支出和税式支出进行讨论,但是两种支出是以不同的立法出现的。

美国的税式支出预算具有如下几个方面的特点。

1. 美国的税式支出预算,与其说是一

种预算,不如说是一种技术性分析。由于1974年国会预算法案并未真正明确有关概念,加之实际执行中的分歧,税式支出预算一直没有上升到常规预算的地位上来,税式支出预算数字并不出现在国会通过的年度预算报告中。因此,税式支出预算不具有法律约束力,相对于常规预算的指标化管理、调整要经国会批准等特征,税式支出预算事实上是一种技术性统计分析,其目的只在于提供信息,以对政府的支出(直接支出、间接支出)项目有一个全面的了解,无论年度执行中税式支出数额是否超过预计数据,都要继续执行并作统计,有关方面既不会因此作出某些结论,也不会因此决定调整政策以继续或者取消某项税式支出规定。同时,由于税式支出是由一些优惠规定产生的,取消或增加一项优惠规定,会对纳税人产生不同的经济效应,更会对其它相关规定产生影响,从而使预计数无法与实际发生数取得一致,所以当局在决策时并不将税式支出预算视作非常严格可供利用的经济工具。国会与总统管理和预算办公室同时进行预测也正说明了管理当局对税式支出管理的技术性分析意义。

2. 税式支出制度比较完善。就数据的可分析性而言,美国的税式支出分析制度是比较完善的。首先是范围很广,基本上涉及所有的预算功能和税种。其次是支出手段丰富,包括了扣减、抵免、免税、延期、基底、顶限、逐渐引用、逐渐淘汰等主要税式支出方式。第三是对税式支出的分析是多方位、全面的。针对与现行税法不同,分别采用正常税收基线、参考税法基线,并使用收入效应法、支出等量法、现值法进行预计。在具体预测上,是分税种、按不同的预算功能进行分析、

汇总。分析数字全面、明细、一目了然,可以对每一项目提供明细的分析资料。

3. 进行税式支出分析的客观环境比较有利。首先是税制相对稳定。美国的税收体制虽然不断进行调整(主要是税率及各税种收入总量的变化),但近几十年来主要税种并未发生大的变动。以联邦税收而言,收入总量最大的个人所得税自1913年就开始征收,排在第二位的社会保障税自1935年开始征收,公司所得税从1909年开始征收,遗产与赠与税自1977年开始统一征收,消费税和关税自1789年开始征收。不仅主要税种没发生改变,政府税收收入总量占国内生产总值的比重在过去30年里也基本保持在26%—30%之间。因此,有关部门在进行税式支出分析以至于财政收入分析时,都有几十年的数据可供利用,通过分析各税种发展趋势及年度决算数字比较,结合有关宏观经济预测因素,做出的税式支出分析更客观,更接近实际水平。其次是税收征管体制的信息化。美国的税收征管有一套严格的体系,信息化水平较高。纳税人识别代码是其税收征管工作的基础,纳税人可以使用支票或联邦税款电子付款系统缴纳税款。财政部国内收入总局可以通过与银行的联网,对每日收缴的税款进行汇总、清零。因此,财政部可以比较迅速地获得有关数据。第三是机构设置有利于开展工作。美国财政部内的国内收入总局与税收分析局一个负责提供数据,一个负责利用模型进行预测,两部门之间实现了联网,相关数据可以快速传递和共享,因而非常有利于开展税式支出分析工作。

(作者单位:财政部预算司)