



美国个人所得税的特点及面临的挑战

□ 夏宏伟

美国联邦个人所得税自1913年立法以来,在组织财政收入、调节收入分配和刺激国民经济发展方面发挥了重要作用。但因税制设计过于复杂,纳税人遵从成本和税务征管成本持续上升,税收政策无法实现设定目标,因此,美国政府和民众对所得税改革的呼吁越来越强烈。

一、联邦个人所得税特点

(一)以综合课税为主、分项课

税为辅。联邦个人所得税对长期资本利得以外的一般所得实行综合课税,对长期资本利得实行较一般所得优惠的税率。综合课税较好地实现了各项所得之间的横向公平和纵向公平,有效发挥了税收组织收入和调节收入分配职能。对长期资本利得单独计税,避免了资本利得适用一般所得较高的超额累进税率,保证了政策调整的灵活性,有力地促进了资本市场的快速发展。

(二)多个课税要素共同反映纳

税人家庭因素。在美国联邦个税中,体现纳税人家庭状态的项目包括纳税人申报状态、本人和被赡养人免征额、孩子税收抵免、劳动所得税抵免、孩子和被赡养者抚养税收抵免和分离夫妻规则。申报状态允许纳税人根据本人家庭状态和申报意愿,选择相应课税单元,即选择未婚单独申报、已婚联合申报、已婚单独申报、户主申报或鳏寡申报中的一个作为自己的课税单元。课税单元不同,其申报条件、适用税率、费用



扣减额都不同。上述多个家庭状态项目分别从不同侧面反映了纳税人家庭结构和费用支出,通过综合考虑这些项目,可使得纳税人实际缴纳的税款更加接近于其家庭整体税负,较好地实现了税收公平。

(三)分类设计税前可扣除项目。联邦个税对一般所得设置了五类税前扣除项目:一是不征税收入;二是与取得收入直接相关的成本费用,毛收入减去成本费用为调整后的毛收入;三是免征额,纳税人本人、符合条件的配偶和被赡养者都可享受一份免征额;四是标准或分项扣减额,扣减额基本涵盖了与纳税人生活成本有关的相关费用,与纳税人取得收入大小没有直接关系;五是税收抵免,包括可返还税收抵免和不可返还税收抵免。经过

上述五个方面的调整,不仅使得纳税人应纳税所得额更加接近纳税人“纯收益”,而且体现了税法对特殊家庭的税收照顾。

(四)多处使用了费用扣除限制。费用扣除限制是指纳税人申请扣除的费用不能超过收入的一定比率或只有超过收入规定比例的费用方可额外申请扣除,如分项扣减的医疗和牙医费用,只有纳税人发生费用额超过调整后毛收入7.5%的部分方可申请扣减,未超过部分不可申请该项扣减。扣除限制多适用于成本费用和分项扣减额的计算中。

(五)建立了通货膨胀调整机制。为避免通货膨胀因素给税负造成的影响,美国《1981年经济复兴法案》规定,从1985年起,对个人所得税税率级距起始点、宽免额、标

准扣减额,每年都要根据上年通货膨胀系数进行一定的调整。自此,联邦个人所得税正式引入了通货膨胀调整机制。经过20多年的发展与完善,这一机制已经逐步应用到包括纳税人必须申报的最低收入标准和需要对宽免额、标准扣减额进行调整的调整后毛收入标准在内的众多收入和扣除项目中,应用范围越来越广。

(六)源泉扣缴与自行申报紧密结合。联邦个税纳税申报包括源泉扣缴、自行预缴和年度综合申报三种方式。通过源泉扣缴和自行预缴两种方式缴纳的税款为预缴税款,为使预缴税款更加接近纳税人实际应负担的税款,联邦个税设置了比较科学的源泉扣缴和自行预缴制度。在源泉扣缴制度中,通过引入代扣代缴津贴证书,对纳税人税前扣除项目(包括宽免额、标准扣减额或分项扣减额及部分税收抵免)给予一定的考虑,使得纳税人源泉扣缴税款更加接近实际应负担税款,减少自行预缴税款和避免因预缴不足而遭受处罚。在自行预缴申报中,纳税人根据计税期间状况预估全年收入和费用,并以与年度综合申报基本相同的规则计算纳税,以尽量确保及时、足额预缴税款。同时,对于收入或费用波动比较大的纳税人,允许其在重大变化发生的当期重新预估本年度应缴纳税款,并据此确定以前各期应补缴的税款和以后各期应缴纳的税款。

(七)设置了严密的信息申报制度。联邦个税法律规定,纳税人取得应税收入的,不管支付人是否具有源泉扣缴税款义务,支付人都应向纳税人和国家税务局提供有关纳税人收入和预扣税款等信息;纳

税人向有关部门支付可在税前扣除或申请税收抵免费用的,收取方应在取得收入时向纳税人和国家税务局提供相应收费信息。纳税人取得收入需要缴纳社会保障税、社会医疗税或地方个人所得税或可在其税前扣除的,支付方或获取方需要向社会保障局和地方税务局提供相同信息表格。通过实行信息申报制度,减轻了纳税人日常信息搜集和保管工作量,最大限度地确保了纳税人申报信息的准确性,也为税务局和社会保障局利用信息化手段开展税源管理提供了便利。

二、联邦个人所得税面临的挑战及改革意向

联邦个税较为完善的税制和严密的征管较好地发挥了税收职能作用,但因税制设计过于复杂,大大增加了纳税人遵从成本和税务机关征管成本,并影响到税法执行

力和税收职能的发挥。特别是近年来部分欧洲国家纷纷推出单一税制并取得较大成功以后,美国境内要求改革联邦个人所得税的呼声越来越强烈。

(一)家庭申报状态条款设计过于复杂。纳税人家庭状态是税款计算中的核心问题之一。因为现行税法针对家庭状态申报的项目过多,再加上不同项目之间的规定相互影响,纳税人很难熟练应用,税务机关管理难度也比较大。特别是劳动所得税收抵免等可返还税收抵免项目,为一些试图骗税的纳税人提供了机会。为此,多个税改方案建议将众多与家庭状态有关的项目进行整合,大体归为两类:一是家庭税收抵免,二是劳动者税收抵免。家庭税收抵免为可返还性税收抵免,替代现行税法中的个人和被赡养人宽免额、孩子税收抵免、户主申报状态和因家庭规模而产生的劳动所得税收抵免四项内容。劳

动所得税收抵免也是可返还性税收抵免,取决于纳税人本人的劳动所得大小,适用于年龄在18周岁以上且没有被其他人申报为符合条件的孩子或亲戚的纳税人。

(二)税前可扣除项目设置过多。一是设置了过多的扣除、抵免、减免和不予课税规定。二是部分项目设置过细。如为鼓励纳税人对退休和教育进行储蓄或投资,设置了16类退休储蓄税收激励和11类教育储蓄税收激励,每一个税收激励的合格条件、一般条款界定、缴款额能否税前扣除、通货膨胀调整方法等都不相同,纳税人很难掌握。上述问题,一方面增加了纳税申报难度,容易造成错误申报,另一方面也为纳税人避税提供了空间,容易扭曲经济行为。为此,多个税改方案建议对现行税收激励项目进行整合,使各项激励定义及税收激励更加公平,与其他条款更为协调,并可惠及所有纳税人。

(三)临时性税收激励过多。美国国内收入法典至少有100个条款为临时性条款,且将要执行到期,而1992年这样的条款只有21个。税收临时性条款使得税收征管和纳税人税收筹划都非常困难,特别是在一项临时条款即将到期而又不知国会是否会对此项政策进行延期的情况下。临时性条款带来的复杂性和不确定性导致纳税人很难正确估计自己纳税责任和预缴恰当数量的税款,使得税收管理更加复杂,也降低了税收激励措施的效力和税法遵从度。为此,多个税改方案建议尽量减少出台临时性税收激励措施,以提高政策可预测性。■

(作者单位:北京市地方税务局)

责任编辑 刘慧娴

