

美国可选择最低限度税制度的影响与借鉴

○ 胡宇辰,詹宏陆

(江西财经大学 工商管理学院,江西 南昌 330013)

[摘要]在当前我国实行遗产税条件还不够成熟以及房产税又只是对特定标的物征税的环境下,如何实现对高收入的富人征税以消除日益加剧的贫富不均是摆在我们面前的一道难题,本文详细介绍了美国可选择最低限度税(AMT)的体系特征,分析了AMT对美国社会经济生活的深刻影响;而美国AMT制度对我国所得税法尤其是所得税税收优惠方面有很大的借鉴作用。

[关键词]可选择性;最低限度税;启示

一、AMT 的概略

(一)美国可选择最低限度税(AMT)名称的考证

AMT是Alternative Minimun Tax的缩写,是与美国企业所得税、个人所得税(统称普通所得税,下同)并行的一种所得税制度。苏启林(1997)将AMT翻译为“美国选择最小所得税”,^[1]姚君、郭巧玲、郑永春将AMT翻译为“美国选择性最小所得税”,^[2]李爱鸽将AMT翻译为“可选择最低限度税”。综合以上三者的优点,并结合我国法律与税收工作者的可理解程度,本文将AMT翻译为“美国可选择最低限度税”(下同),因为从税法的主体来讲英文Alternative应该是美国政府对纳税人具有“可选择性征税”,而不是相反。

(二)AMT的渊源

1. AMT的历史沿革

作者简介:胡宇辰(1964—),江西财经大学工商管理学院教授,研究方向:企业管理与财税政策;詹宏陆(1968—),江西财经大学工商管理学院企业管理方向博士研究生。

选择最小税的前身是 1969 年的税收改革法案,于 1970 年生效。1969 年美国有 155 名年收入超过 20 万美元的富人通过运用各种规定实现了所得税零申报,为了遏止高收入者利用税收优惠实施合理避税,当时的美国财政部长约瑟夫·巴尔出台了一项针对富人的特殊税收政策——可选择最低限度税 (AMT),国会积极响应通过了一个对富人征收的附加税,即对高收入家庭实施征收附加税,在当时这个附加税相当于各种税收优惠的总和扣除 3 万美元乘以 10%,这样,美国联邦所得税制实为一种双轨制税制,除常规的所得税之外,还有一套针对高收入者的特殊所得税制,即 AMT。

2. AMT 的纳税人、税率及免税额

美国现行的个人所得税制采取的是两套系统并存,除了常规的个人所得税制系统外,还有一套针对高收入纳税人的特殊税制系统,即可选择最低限度税 AMT (Alternative Minimum Tax)。纳税人申报个人所得税时,要按常规系统和 AMT 分别计算出全年应纳税额,然后取二者中的大者作为其当年实际需要申报缴纳的应纳税额,若 AMT 应纳税额大,则需按 AMT 缴纳个人所得税。

个人、不动产、信托业务及有限公司应该缴纳 AMT,可以说凡是缴纳普通所得税的纳税人都要缴纳 AMT。纳税人必须分别计算普通所得税与 AMT,然后按两者中较高者进行申报缴纳税款;用公式表示:实际缴纳的 AMT = MAX {普通所得税制计算的所得税额,按 AMT 要求计算的所得税额}。

AMT 是在对收入进行调整后几乎用统一的税率进行征收。与普通联邦所得税一样,AMT 的税率与免除额随申报情况不同而有所不同。当超过一定收入水平时(例如 AMT 占收入的 25%),低税率和免除额就被废止。到 2012 年,对资本得利与红利实施较低的税率。下面表格反映了 2009 与 2010 年的情况:

纳税人状况	单身	已婚(联合申报)	已婚(分别申报)	信托业务	公司
低税率	26%	26%	26%	26%	26%
高税率	28%	28%	28%	28%	28%
高税率起点	17.5	17.5	8.75	8.75	0
2009 年免征额	4.67	7.09	3.55	2.25	4
2010 年免征额	4.75	7.25	3.62	2.25	4
2009 年零免征额	29.9	43.38	21.69	16.5	31
2010 年零免征额	30.2	43.98	21.99	16.5	31
资本得利率率	25%	25%	25%	25%	25%

资料来源:根据资料作者本人整理

AMT 分年度税率与免除额												
年度	1986-1990	1991-1992	1993-2000	2001-2002	2003-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
个人税率	21%	24%	26/28%	26/28%	26/28%	26/28%	26/28%	26/28%	26/28%	26/28%	26/28%	26/28%
已婚联合申报免除额	40000	40000	45000	49000	58000	62550	66250	69950	70950	72450	74450	暂无
单身与家庭户主免除额	30000	30000	33750	35750	40250	42500	44350	46200	46700	47450	48450	33750

资料来源:根据资料作者本人整理

二、AMT 对美国社会经济生活方面的深刻影响

(一) 可选择最低限度税 (AMT) 对美国的财政收入有着积极的增收作用

虽然 AMT 最初被立法瞄准 155 个高收入家庭,它现在却每年影响成千上万中等收入家庭。缴纳 AMT 税的家庭在上一个十年显著增加了:例如在 1997 年,605000 个纳税人缴纳了 AMT;在 2008 年之前,受影响的纳税人的数量跳跃到了 390 万,其中大约 4% 为个人纳税人。2008 年,支付了 AMT 税的 27% 的家庭每户调整了 200000 美元左右的毛收入。

AMT 增长的主要原因是 AMT 的免征额。不同于正常所得税项目,它对通货膨胀没有体现,这意味着家庭收入没有跟上物价上涨的节奏,结果是税收对不断增加的可纳税家庭数量产生了影响。作为工人的收入由于没有考虑通货膨胀因素达到了 AMT 纳税水平,国会则经常通过短期条款增加免征额。税收政策中心估计,如果在 1985 年 AMT 考虑了通货膨胀因素,并且如果布什总统减税未生效,那么将会只有 30 万个 AMT 纳税人,而不是他们估计的在 2010 年有 270 万 AMT 纳税人。奥巴马总统在他的 2011 财年预算提案中体现了 AMT 的通货膨胀因素,但国会没有通过。AMT 在 2008 年为美国筹集了总额为 1.03 万亿美元的个人所得税中的 260 亿美元。

AMT 增长的另一重要原因是 2001 - 2006 年布什减税政策的影响。减税减少了所有收入税收等级的边际税率,而相应的 AMT 税率没有变化,更低的纳税义务触发了很多家庭的 AMT 资格。经济学家往往将布什的减税政策称为“回收效应”。

随着 AMT 的扩展,由税制造成的不平等变得更加明显。纳税人计算他们的 AMT 时不允许扣除联邦税和地方税,结果,在高税率州居住的纳税人比在低税率州居住的纳税人支付 AMT 时高出 7 倍;同样,纳税人不允许扣除 AMT 免征额,结果,大家庭的纳税人(特别是有三个或三个以上小孩的家庭)比小家庭的纳税人支付更多 AMT。

在普通所得税制下,许多纳税人提前进行税收筹划,作为这种筹划的结果,造成国家用于宏观调控的财力相对减少,同时由于富有的个人和高额利润的公司与其他相对贫困的个人和法人相比较具有更多的财力进行税法方面的研究,从而有更多的机会找出税法的漏洞进行避税,因而严重损害了税法的公平性。认识到纳税人可能滥用税法中优惠条款规避税收之后,美国国会一直考虑通过某项立法来制止税法滥用,来对那些从一系列专门的税收优惠中得到了太多好处的纳税人额外课征一定数量的联邦所得税,AMT 应运而生。AMT 实行后,“合理”避税现象有所减少,联邦所得税收入节节攀高。2003 税务年,有 270 万纳税人须缴 AMT。2005 年有占总人口 4.1% 的 AMT 纳税人,约 537 万人。因为 AMT,国税局多收税收 200 亿。2006 年有 400 万个家庭依照 AMT 缴纳了 480 亿美元的税款。2007 税务年因为国会通过 AMT 修正案,仍有 430 万纳税人要缴 AMT。到 2010 年,AMT 的纳税人增加到 3500 万,AMT 收入为 1100 亿美元。

(二)可选择最低限度税(AMT)形式上的公平形成了人们社会总体公平的心理印象

高收入的富人通过各种税收优惠与抵扣来“合理避税”,而可选择最低限度税制度(AMT)则通过国会立法来规范各种税收优惠与抵扣,AMT的立法者在主观上使用了种种方法防止人们使用税法漏洞进行避税。虽然这其中包括了没有感觉到股票期权收益的人们,他们自己也不能想出办法弄到如此多的现金来缴纳没有感觉到的收益税。所以税法设计者没有考虑到纳税者的困难。结果是国会在2000年和2001年采取行动修改关于股票激励期权的AMT条款:人们在行使股票激励期权时可以保持份额,缴纳长期资本利得税而不是短期资本收益税。许多人被迫对这项收入支付了AMT。到年底,股票不再与所欠的AMT税款价值相当,这迫使了一些人的破产。

纳税人支付了AMT后,税收抵扣是可以在未来几年顺延的,税收抵扣额是有限定的。项目是规定的递延项目(例如行使股票期权激励),而不是排斥的项目(如州和地方税)。AMT税收抵扣额也要比普通税制的抵扣额更加有限。可以用简单的方法来计算外国已纳税扣除限额:即用普通税制的抵扣限额同比例地计算AMT税收抵扣限额。

由于国会通过立法来规范各种税收优惠与抵扣,使可选择最低限度税(AMT)给人们具有形式上的公平的心理印象。

(三)美国可选择最低限度税(AMT)是一种随社会发展步伐而逐步变革的税收制度

美国可选择最低限度税的本意是宽税基、低税率,尽量减少名目繁多的税收优惠和减免面,使得税法既能体现简化原则,又能体现公平原则,即选择性最小税一方面在一定程度上降低了中间收入者的所得税负,另一方面也适当增加了富裕阶层的税负。所以AMT的最大优点是对高收入者多征税,也就是对所谓的富人实行高税收政策,这种富人的定义是形式上的富人而不是实质上的富人;也就是从外在的第三者角度来说应该是富人,而不是实质上的富人,最典型的例子是对股票期权:当个人行使股票期权时,“交易元素”(bargain element指执行价格与公平的市场价格之间的差额)被当成AMT的调整项目;也就是说价格之间的差额必须加入到AMT中来,这样造成一部分“纸上富贵”的股票期权所有人因没有足够的现金缴纳税款而破产。而股票期权行使时是不用缴普通所得税的(只有在股票出售时才缴普通所得税)。第二个优点是增加联邦政府的税收收入。

近年来,AMT已经受到越来越多的关注,2001年正常税制下的所得税税率有所降低而相应AMT的税率并未改变。结果是有些中产阶级受到了AMT影响,尽管对这些纳税人征税并不是立法者的初衷。有大扣除的人,特别是那些居住在享有抵押贷款利息扣除及享有所得税收入扣除的人最受影响。

许多党派同意改变AMT,但都基本上反对彻底废除AMT。废除AMT对减少税收收入的影响是比较大的,未来10年内联邦收入损失在8000亿美元至

1.5 万亿美元之间。受 AMT 影响最大的是中产阶级,AMT 的修改对那些收入较低的人很少或根本没有影响,超过一半以上的 AMT 纳税人是由目前的年收入在 15 万元至 20 万元之间的人组成。AMT 也有潜在的对有很多数量的被抚养者(通常是孩子)的家庭征税的倾向,虽然近年来,国会采取行动对受抚养者(特别是孩子)保留一定扣除额,从而避免缴纳 AMT。

政策分析家们对处理 AMT 的批评存在着分歧。美国税收政策中心的 Burman 和 Leiserson 提出了一个城市研究所和布鲁金斯学院的联合方案:提出税收中性原则,用高累进税率的法案来替换目前的 AMT。他们建议的选项是:对调整后总收入超过 10 万美元单身者与调整后总收入超过 20 万美元的夫妇征收 4% 的附加税来代替废止的 AMT,家庭收入将在 2007 年开始与通胀指数挂钩。这个计划的创始者声称这将实现 AMT 的初衷——以确保对一定程度的高收入者征收适当的税收。

AMT 免征额及 AMT 起征点门槛的废除并没有反映通货膨胀,随着时间的推移,实际价值的下降,AMT 纳税人数反而有所上升。这被称为财政拖累。在未来的十年里,越来越多的人将成为 AMT 的纳税人。如果将来情况没有什么改变,在 2010 年以后,收入在 10 万美元至 50 万美元之间的已婚纳税人五人中就有一人将要承担 AMT 纳税义务而不是只影响高收入纳税人,AMT 对许多中上等收入家庭扩大了其覆盖面。随着越来越多的纳税人承担 AMT,要求减少或消除 AMT 的声音将会越来越大。但是 AMT 制度实施至今,的确有效遏制了富人逃税的现象,保障了税收公平收入分配职能。

(四)美国可选择最低限度税(AMT)的不足之处

虽然我们不能不说 AMT 的立法原则与税制设计相当完美,但是在多年的运行过程中,AMT 也暴露出一些不足之处:

1. 由于 AMT 不参照通胀水平,计算时也没有考虑通货膨胀因素,因此美国国会每年都不得不对免税的标准进行修正,作为对通胀因素的调节与平衡。所以美国家庭一般要到圣诞节前后才知道自己要不要缴纳 AMT。

2. 在前面提到的股票期权溢价过多、意外损失以及捐献额过大等情况下,可能增加中间收入阶层的税负,使中产阶级家庭由于缴纳 AMT 而破产。

3. 由于 AMT 不准使用通常税法的减免条款,使得某些应当得到鼓励的活动得不到鼓励;又由于 AMT 体系中也存在一些优惠条款,为税收筹划提供了机会。

4. 在实际运行中,AMT 的潜在复杂性逐步表现出来,使得纳税申报工作越来越复杂,背离了设计初衷;又由于 AMT 的多变性,使其缺少必要的稳定性,同时增加了稽征成本。

5. 采用统一税率违背了所得税累进的原则。

三、AMT 对我国税收优惠调整的启示与借鉴

2013 年 1 月 18 日,国家统计局首次公布了 2011 年与 2012 年的基尼系数分

别为 0.477 和 0.474。按照国际一般标准,0.4 以上的基尼系数表示收入差距较大。^[3]说明个人所得税应发挥的“抽肥补瘦”的再分配功能远不到位,所得税应发挥在经济波动中自动稳定器的作用也没有得到体现。相比较而言,美国联邦政府超过 40% 的收入来自所得税,如果加上薪酬税,占比达到 80% 左右。这样,在经济波动中,税收超额累进机制可以发挥相当明显的自动稳定器功能;其次,税制结构不完善削弱了政府调节收入分配的能力。目前我国缺乏能够有力调节收入分配的税种;财产税中的房产税刚刚开始局部改革试点,而遗产税和赠与税还无从谈起。这极大地影响了税收调节收入分配功能的发挥。虽然我国在 2008 年改革实行了新的企业所得税法,2011 年调整了个人所得税法,但我国所得税流失现象依然严重,这主要可以从我国所得税收入占总税收收入比重明显偏低及社会存在的贫富不均的社会现象两方面观察得到。我国目前的税制结构以流转税和所得税为主体。所得税则仅有两种:个人所得税和企业所得税。2011 年个人所得税和企业所得税占税收总收入的比重为 25.7%。^[4]从税法的遵从角度来讲,我国国民总体纳税意识不高,存在各种漏逃税现象,所得税法需要加大改革力度;我国现阶段仍然是发展中国家,具有社会主义市场经济的税制建设还有相当长的路要走,而人口众多的国情决定了我们不能照抄照搬美国的 AMT 税制。但研究与借鉴 AMT 仍具有必然性与紧迫性;从 WTO 的具体原则来讲,一些税收优惠会引起其他国家特别是欧美等国加收强制性关税。

(一) 企业所得税 AMT 的借鉴

新企业所得税法针对税收优惠的部分大幅度地进行改革,将原先以区域、普惠型的税收优惠,改成对特定产业的鼓励以及扶持,并增加间接优惠的所得税税收优惠设计,这些改变无疑会促进产业调整,有利于产业结构方面的优化,但是其中某些优惠条款如安置残疾人就业政策就让税法承担了应由社会民政部门承担的责任;又如“三新”加计扣除及加速折旧也让某些有限责任公司的私营企业主“合理避税”,成为缴纳企业所得税的合法“税收挡板”,形成收入与所得税的负相关现象,形成了税收漏洞,加剧财政收入的流失。还有更为突出的是私营企业主个人消费及家庭成员的消费部分或全部从有限责任公司列支抵减企业所得税;而个人工资只列支税法规定的上限规避了个人所得税而造成富人少缴或不缴税的不正常现象,要彻底消除这种“富人不缴税、缴税非富人”的现象,引进 AMT 成为历史必然。

AMT 的最大特点是最大限度地减少和消除了中央和地方的税收减免。这是 AMT 的优点也是最值得我们借鉴的地方。特别是我国所得税税收优惠和减免税条款过多过滥的情况下,应该借鉴和适时引进 AMT。具体措施可以概括为:严格扣减范围与项目,除国家统一规定固定免除额外,地方各级政府无权确定减免税;提高减免审批权限级次,任何减免和扣除的更改必须经过全国人大审议通过方为有效;全国分地区每年统一确定免征额,充分考虑当年的通胀因素;全国统一的所得税率,税率确定在 20% - 25% 之间,免征额由国家根据情况若

于年间隔进行调整。计算公式为:企业所得税 $AMT = (\text{营业收入} - \text{免征额}) \times \text{所得税率}$ 。

(二) 个人所得税 AMT 的借鉴

首先,我国的个税费用扣除制度没有考虑我国居民收入和基本生活支出水平的区域差异性。其次,我国的个税费用扣除制度没有考虑到纳税人的个人实际情况,如抚养人口的数量、年龄、子女的教育、医疗费用、住房费用、家庭结构等,缺乏个体针对性的费用设计无法真实反映纳税人的经济负担能力。^[5]第三,我国现行的个人所得税法将纳税人分成内地公民和非内地公民,也违背了 WTO 的国民待遇原则。如在工资薪金的应纳税额的计算上,内外人士扣除标准分别是 3500 元和 4800 元,而部分人也可以利用身份的变化合理避税,这样内外有别的方式不利于税收中性与和谐社会的建设。

美国 AMT 是以家庭为申报纳税单位的,这与我国目前的实际有较大差距,随着存款实名制的实行与计算机技术的应用,以家庭为单位申报纳税成为个人所得税改革的方向。具体分三步走:首先在年所得 12 万元以上纳税人自行纳税申报的基础上加以试点,实施个人所得税的 AMT;然后在占全国半数人口的城镇居民中推广实施;即每个城镇家庭应当在纳税年度终了后次年 3 月 31 日前,自行向当地主管税务机关汇总申报,最后再向全国范围(含农村居民)推广。扣除项目及税收优惠与企业所得税相同,即任何减免和扣除的更改必须经过全国人大审议通过方为有效。当然这项工作应当在当地政府支持下由税务机关与会计师事务所、税务师事务所共同完成。计算公式为:个人所得税 $AMT = (\text{收入} - \text{免征额}) \times \text{个人所得税税率}$,税率确定在 18% - 25% 之间(个人所得税税率初次实行时确定为 20% 为宜)。

总之,引进美国 AMT 可以帮助解决我国所得税法中存在的一些问题,尤其是解决高收入者少缴税的不正常现象,改变目前个人所得税只针对工薪阶层的现状,对扩大我国中产阶级等方面有着不可估量的作用。但是完善我国所得税法还要做很多其他的基础工作,在我国当前社会大变革的时期只有及时吸收其他国家的先进经验并结合我国实际国情,才能构建出一套好的所得税法体系。

注释:

[1] 苏启林:《美国选择最小所得税的分析和思考》,《涉外税务》1997 年第 4 期。

[2] 姚君、郭巧玲、郑永春:《美国选择性最小税制度及其启示》,《涉外税务》2002 年第 11 期。

[3] 《马建堂就 2012 年国民经济运行情况答记者问》,国家统计局网, http://www.stats.gov.cn/tjdt/gjjjdt/t20130118_402867315.htm。

[4] 曾康华:《短期内我国无法大幅提高直接税比重》, <http://money.163.com/12/0319/17/7SVODU8400252G50.html>。

[5] 苏洁:《我国个人所得税费用扣除标准的优化》,《法制与社会》2012 年第 4 期上。

[责任编辑:钟 和]