

从纳税人角度谈如何优化我国税制

周莉萍

新中国成立以来,我国进行了多次重大税制改革,尤其是1994年的税制改革,基本建立起了适应我国社会主义市场经济体制的税制框架。但随着经济全球化和我国加入WTO,我国经济面临新的机遇和挑战,税制也再次面临改革机遇。在资源配置全球化的今天,各国政府纷纷修订了自己的税收政策,使得它更符合国际竞争的要求,以使本国经济在经济全球化进程中取得先机。

我国正式加入WTO意味着中国已经深深融入经济全球化的浪潮中,意味着我们的企业要按照国际惯例参与竞争,而我们原来的税收政策在很大程度上有着一定倾斜性——向一些行业、地区、外资明显倾斜,在某种程度上起着产业保护的作用。虽然这在某一时期起到了政府调整宏观经济结构的作用,但也使得国内企业因此缺少忧患意识、市场观念,同时也缺少市场经济中最为重要的竞争力。特别是在我国加入WTO的关键时刻,我们应根据WTO的基本原则将现行税制中一些不适应的地方加以调整,以提高国家和企业的竞争力,这涉及国家和民族的生存能力。

一、从纳税人角度谈现行税收制度存在的问题

(一) 企业税负较重

近几年我国税收收入连年增长,2001年税收收入达15 000多亿元,占GDP的比率约为15%,增长速度远高于GDP的增长速度。我国近几年虽未提高税率,但由于加强征管,税收收入大幅度增长,实际上起到增税的效果。而且大部分的增长来源于民间企业的税收。国家一方面通过实施积极财政政策增加公共支出,以刺激需求的增长,另一方面不断增长的税收收入又对民间投资产生“挤出”效应,致使民间投资连续几年下跌,积极财政政策实施效果并不明显。

客观地讲,我们目前的宏观税负在同等发展中国家中并不算高,但我国的政府收入不仅包括预算内收入,还包括预算外收入和制度外收入,在某些地方企业费用负担甚至超过税收负担。我们虽然无法准确测算我国的宏观税费负担占GDP的比率,但据有关专家初步估计应该超过20%,可见我国的企业税负较重。

在经济全球化的今天,各国为了提高本国企业的竞争力,吸引更多的投资,解决目前普遍存在的就业压力,新一轮世界减税趋势已经出现。开放经济条件下的税收政策会有国际效应,因为投资的税收成本的变化引发全球资源配置的调整,各国都不会漠视这种变化趋势。

根据博弈论的观点,各国会展开新的税收竞争,出台各种税收优惠政策。在这种形势下,我国的现行税收政策面临很大的压力,如果不积极调整,可能会出现国外投资减少和国内资本外流的现象。

目前,理论界关于是否减税以及有无减税空间的争论认为,一方面减税会使我国政府面临巨大的财政支出压力,另一方面减税有利于增加供给,吸引投资,增加企业的盈利空间,或减少企业的亏损额度,缓解日益增长的失业压力。这需要政府结合我国目前的经济情况来权衡。税收政策应致力于培育国家和企业的长远竞争力,经济政策的制定应该有战略性及前瞻性。

(二) 税制结构不尽合理

1. 税种结构问题。目前世界各国大致形成由所得税和流转税为双主体的税收结构,而且发达国家所得税占税收总收入比重较大,社会保障税也有相当的份额。而在我国,流转税在税收收入中占了绝对的份额,所得税份额较小,社会保障还处于一种收费状态,没有形成税收形态。

一般来说,流转税有着筹集财政收入的作用,而所得税有着调节宏观经济的杠杆作用,我国的所得税比重很轻,因此调节的作用相应也很小。

2. 税种内涵的问题。(1) 增值税。我国的增值税属于“生产型”增值税,购入固定资产所含的增值税一律不能抵扣,这使得企业在开始投资时便要负担17%的增值税,税负很高,不利于企业扩大规模,同时也使得我们的出口产品并不是以真正的不含税价格出口参与国际竞争。而且增值税征收范围较窄。(2) 个人所得税。我国的个人所得税分类很多,税率档次也很多。但目前的个人所得税收入大都集中在工资薪金项目上,其他项目的税收收入很少。个人所得税税基不合理,扣除项目单一,很多因素未被考虑,例如家庭赡养问题、个人总收入问题等。申报形式单一,加上代扣代缴制度本身不完善,使得个人所得税的征收效率不高。

(三) 税负不公

主要体现在对不同的投资建设项目实行不同的税率;对鼓励的行业和地区实行税收优惠,对内外资企业实行不同税收法律。这些都体现了我国的政策意图,这些政策在一定时期内促进了我国经济的发展,但这些政策都体现了保护和扶植的精神,同时也使得我们的企业

长期处在一个不公平的竞争中 我们的企业因此也缺乏市场和竞争意识。而在竞争不可回避的今天,保护的作用显得太微弱,保护的代价却又显得太高。国家的实力源自于企业的竞争力 因此要提高一国的经济实力 就必须激发企业的创新力和竞争力 使企业凭借自身的竞争优势成为市场竞争的主体。

当我们再也不能为企业的外来竞争者设立进口壁垒时 外来竞争者凭借优势的营运模式,还凭借我们提供的“超国民待遇”的税收政策,来冲击我们的市场时,我们民族的企业何以竞争,何以生存,这也是我国加入WTO后所面临的挑战。这就要求我们的经济政策要适时作相应的调整。

(四) 税收法制不够健全

我国税收立法层次不高 只有少数几部税法是通过人大立法的,如《中华人民共和国税收征收管理法》、《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》而更多的都属于部门规章 法律权威性不够。同时也缺乏一部统领各税法的税收基本法。

我国税收立法多用比较抽象广泛的词句,内容不够具体、详细,结构也不够严谨 容易产生歧义,也使得税务人员在执法过程中倾向采取自由量裁,从而导致税务纠纷。

税法稳定性不够,大量的补充性规定和条例让人措手不及 加之宣传力度不够,容易造成纳税人无知性不遵从行为。

在税收立法上没有充分强调保护纳税人的合法权益 没有一部专门保护纳税人权益的法律 没有把纳税人的法律地位提高到合理的位置 同时也欠缺考虑纳税人的纳税成本问题。这也是造成今天征纳双方关系不和谐的原因之一。

(五) 税务工作者的职业素质有待提高

由于受长期计划经济体制的影响 我国的税务工作者有着很强的“官本位”思想,总把自己放在管理者的位置,思想中没有为纳税人服务的意识。我们在税务人员的选拔、培训、考核、晋升及淘汰方面没有形成一套科学的机制。税务人员的业务素质不甚理想 他们具有太多的优越感,而没有忧患意识,更不用谈终生地学习,以更新自己的知识和不断地提高自己的业务素质。

二、从纳税人的角度提出优化我国税制的一些看法

(一) 适应经济全球化的需要

我国的税制改革要适应经济全球化的大趋势 在考虑我国国情的基础上 建立与国际经济运行规则协调一致的税收制度 改革要有战略性、前瞻性。尤其是要关注电子商务模式对传统税收制度、观念的冲击 要对电子商务的有关税收问题进行深入研究 使得我们的税收政策能在新的模式下公平、有效地发挥作用。

(二) 完善税收法律体系

提高税收法律立法层次;建立层次清晰、结构严谨的法律体系;法律条款应详尽具体,用词应明确,避免产生歧义;避免太多的补充条例,法律条例应有一定的稳定性。

(三) 优化税制结构

1. 优化税种结构。废除固定资产投资方向调节税,开征社会保障税。

2. 完善税制。把“生产型”增值税改为“消费型”增值税,扩大增值税征收范围,可以考虑扩展到建筑、交通运输行业;清理进口环节增值税的减免政策;完善个人所得税制度 实行分类和综合相结合的个人所得税制 完善个人所得税的申报制度;统一内外资企业所得税的税制,统一税率,规范税基,规范税收优惠制度。

(四) 优化税负结构

规范非税形式的收费 减轻纳税人的宏观税费负担 使得我国的税收随着经济的发展稳步增长 使纳税人的税收支出控制在合理的使其可持续发展的范围内。

(五) 改善税收外部环境

加快税收信息化建设的步伐;建立科学合理的税务人员选拔、培训、考核、晋升、淘汰机制;增强税务机关和税务人员为纳税人服务的意识,加强职业道德教育;合理设置税务机构,降低税收成本。

(六) 强化依法治税,切实保护纳税人的合法权益

一是应专门出台保障纳税人合法权益的法律。二是尽量减少税务人员自由量裁的可能。三是切实树立为纳税人服务的意识 建立税收服务体系。四是成立独立的税务执法监督机构 公正地解决税务纠纷。

(七) 在保证依法治税的前提下 尽量降低纳税人的遵从成本

在立法和执法过程中 应充分考虑纳税人的税收遵从行为 尽量降低其税收遵从成本;应加强税法宣传,规范税务中介服务,使纳税人更容易得到系统、便捷的优质服务。

(八) 加强国际税收合作

在经济全球化背景下 由于跨国业务日益增多 为了避免重复征税,以及由于各国的税收政策差异,偷税与反偷税,避税与反避税的矛盾日益加剧 此时的国际税收信息交换和国际税收合作显得尤为重要。我国的税收改革要充分考虑国际经济运行的规则 同时也要考虑我们的国情,建立具有“低税负,宽税基,简税制,严征管”特征的税制,以促进我国的经济结构调整,增强国家和企业的竞争力,提高我国的经济实力。

作者单位:厦门大学会计系
(责任编辑:窦清红)