

新加坡的税收理念、政策及服务研究 对海南探索建设中国特色自由贸易港的启示

文 | 宋艳丽

新加坡是举世闻名、以城市国家形态存在的国际自由港,良好营商环境在全球排名靠前,是众多企业(特别是跨国公司)拓展亚洲区域业务的理想投资地。世界银行数据显示,新加坡是世界范围内企业总税率最低的国家之一。新加坡税种少、税制结构简明、税收政策灵活、税务管理数字化程度高,其一流的纳税服务和非常低的征收成本实现了较高的纳税遵从。税收政策的优惠吸引和激活了市场主体,但并未影响税收总收入,反而实现了财政收入的增长。本文通过研究新加坡的税收理念、政策及服务,以期为海南探索建设中国特色自由贸易港提供有益的启示和借鉴。

新加坡的税收生态系统观和税收理念

税收战略目标和生态系统观。新加坡将本国税收定位为公平和合乎道德的税收倡导者,在税收领域的战略目标是:要成为领先的税务服务提供者、税收领域的思想领袖和教育研究的高地。

新加坡将税收作为一个生态系统来研究和指导实践,考虑到全球税收领域的快速发展和不断增加的复杂性,为了更好地满足新加

坡当前和未来的需要,新加坡致力于建立健全充满活力的税收生态系统。因为一个具备前瞻性和灵活性的税收生态系统,能够应对新兴挑战,特别是国际领域的挑战,同时纳税人特别是企业,能够得到税务人员专业的支持,从而更好地履行他们在新加坡和国外的纳税义务。

新加坡秉持的税收理念是以纳税人为中心,并营造一个让纳税人更容易履行纳税义务的环境。由此,纳税人很难不履行纳税义务。新加坡鼓励自愿遵从,同时建立民众对税制的信心。反过来,这也确保了新加坡有一个公平和可持续的税收制度,税收管理的效率更高。

税收理念和纳税遵从。新加坡税务局作为政府的代理人,负责评估、征收和执行税款。负责征收所得税、商品服务税(GST)、财产税、印花税和博彩税。负责执行以下法案:所得税法、经济扩张激励(所得税减免)法案;房产税法案、货物和服务税法、博彩及抽奖税法案、私人彩票法案、印花税法案、《赌场控制法》第九部分(赌场税)和遗产税法案。

新加坡对于纳税人纳税遵从的判定呈倒三角形,即绝大部分纳税人是自愿纳税遵从的,接下来少

部分人是对纳税无意识的,再下来更小部分人是无视纳税义务的,最后只有极少部分人是不配合纳税的。基于以上判定,税务工作就是对无意识和无视的纳税人提供帮助服务。

新加坡的税收政策

税收目标。新加坡税收政策基于两大主要目标:首先是收入提高。这是税收政策的传统目标。税收是政府运作的重要资金来源。为了提高税收作为政府收入来源的弹性,新加坡在1994年开始征收商品及服务税(GST)。这种消费和收入税收的平衡组合,降低了单一收入的课税容易受到经济状况不利变化的影响,并增强了新加坡财政状况的弹性。其次是促进经济和社会发展。例如,为了鼓励机械化和自动化,政府允许对大部分用于商业目的的资产进行加速折旧;为了鼓励新加坡人多生孩子,政府出台了退税政策。

税收政策的基本宗旨。保持企业和个人的税率都具有竞争力,保持公司的竞争力有助于继续吸引大量的外国投资;保持较低的个人税率鼓励个人努力工作。它在一定程度上使得风险承担变得有价值,并鼓励企业家创业。为了避免双重

征税,截至2018年3月,新加坡已经与多个国家地区签署了87个综合规避双重征税协议(DTAs)。

新加坡税种与税收收入。新加坡政府收入主要有三种来源,包括税收、收费和其他收入。税收是新加坡政府运营收入的主要来源。新加坡的税种有所得税(企业所得税和个人所得税)、海关税(商品和服务税、进口税)、房产税、遗产税、机动车税、押注税、赌场税、印花税及其他税。

2016-2017财政年度,新加坡税收收入占政府运营收入的85.1%。2017-2018财政年度,税务局负责的税收收入为502亿新元,相当于政府运营收入的66.2%和国内生产总值(GDP)的11.1%。其中所得税(含企业所得税、个人所得税和预提所得税)是税收的主要来源,占比达税收总收入的50%以上,是新加坡的重要税种。新加坡政府对所得税的政策投入和力度也是最大的。

新加坡税收总收入逐年稳步增长,虽然近几年税收政策主要以减税与降低税负为主,而且减免税的优惠幅度逐年加强,但是税收收入并未因政府出台的税收政策而出现负增长,这说明新加坡的减税降负的税收政策改革发挥了正向作用,且从长远来看,减税降负的税收政策改革反而会增加政府的税收收入和财政收入。

企业所得税政策。新加坡为了吸引企业投资、支持企业发展,从2003年起就一直在进行企业所得税改革。企业所得税税率从2003年的22%逐步降至2010年的17%,到2018年企业所得率仍

保持17%,在全球范围属于较低的水平。

在减税和退税等优惠政策方面,新加坡每年都会推出不同的优惠政策。2005年起,对于符合条件的新成立公司,最高可免征10万新元的应课税收入,公司前3年应课税收入将按正常企业税率纳税。2008年至今,免税门槛已提高至30万新元,采取首10万新元应课税100%免税,后20万元应课税可获50%免税。对于2011课税年度,以1万新元为上限,给予20%的退税;或以5000新元为上限,给予5%的现金补贴。20%的退税是应纳税额(不包括最终扣缴所得税的所得税,以及从源头扣除的税款,下同)。对于2012课税年度,政府将提供5%的现金补贴,上限为5000新元。对于2013年至2015年的课税年度,给予30%的退税,上限为每课税年度3万新元。30%的退税是应纳税额。对于2016课税年度,给予50%的退税,上限为2万新元。50%的退税是应纳税额。2017年,给予50%的退税,上限为2.5万新元。50%的退税是应纳税额。2018年,退税额度为40%,上限为1.5万新元。40%的退税是针对应纳税额。

个人所得税政策。新加坡的个人所得税改革侧重于税级的细化,不断增加税阶,将中高收入档次细分,对高收入群体的税率进行提高。个人所得税率从介于3.5%到20%调整到2017年后税率介于2%到22%。

在减免税和退税政策方面,一是针对教育支出、保险支出、赡养老人、残障人士、残障子女等个人

所得税计算都有专项附加扣除,例如赡养父母(至多两人)与纳税人共同生活,享受9000新元免征额;未与纳税人共同生活享受5500新元免征额。为了鼓励职业母亲,对于祖父母照顾子女的,可享受3000新元的免征额;鼓励生育,每个子女可享受4000新元的免征额。二是设定了减免税总额上限,例如自2018年课税年度起,个人可享有的个人所得税减免总额,每年的整体减免上限为80000新元。三是不同年度,所有税务居民可根据当年政策获得一定比例不超最高限额的个人所得税退税,但退税的比例和限额从趋势来看是下降的。例如在2017课税年度,所有税务居民个人可获得20%的个人所得税退税,最高可达500新元。在2015课税年度,所有税务居民个人将获得50%的个人所得税退税,最高可达1000新元。在2013课税年度,所有税务居民个人可获最多1500新元的个人退税(年龄在60岁以下的纳税人可获得30%的退税,60岁及以上纳税人可获50%退税);2008年、2009年和2011年的课税年度,所有税务居民个人获得20%的一次性个人所得税退税,每位纳税人最高可获得2000新元。

新加坡的纳税服务

新加坡政府提供的纳税服务也是非常便捷的,不断提升信息化水平来提高纳税服务效率,从IRAS早期的电子报税,到合并了一整套电子服务的税务门户和税务基础信息平台,再到零填报服务,不断降低纳税人纳税成本,让大多数公民的纳税申报成为一件

简单易行的事情。2018年超过87%的纳税人实现了电子申报,其中23%通过手机进行了纳税申报。

新加坡对不同类型的纳税人提供有针对性的纳税工具和服务,为了帮助企业从一开始就正确地履行纳税义务,引进一个交互式的登录工具为新公司量身定做公司税信息。与社区合作,开发了TinkerTax、TallyGo和Freeboh数字化税收解决方案,为中小企业和个人纳税人提供更多便捷的纳税服务,并且这些解决方案归社区所有,免费为公众服务。

同时新加坡对税务人员的工作也体现着高标准和严要求,关于纳税的邮件咨询90%在5个工作日得到响应,电话咨询79%的等待时间甚至在高峰时刻不超过1分钟。退税处理速度不断提高,99.6%的退税事项是在14天内完成的,100%的退税事项是在不超过30天内完成的。

新加坡优质便捷的纳税服务和对违规行为的严厉处罚,不断提高了纳税人的纳税遵从,2018年新加坡的欠税率仅为0.68%。另一个显著优势是以较低的征收成本实现高比例的自愿纳税遵从,最近5个财政年度每新元税收的平均成本一直保持在1分以下。在2017-2018财年,每一新元的税收成本为0.84分。

在建设国际化的税收环境过程中,新加坡致力于遵从税收合作的国际标准。2017年签署了《多边主管当局协议》(Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA),根据协议规定,金融机构需将规定信息报告给指定的司法机构。截至2018

年3月,新加坡共建立了62个用于共同申报准则(CRS)目的的自动信息交换(AEOI)关系,53个用于各国报告交换的AEOI关系。新加坡不断更新和扩大避免双重征税协定网络,以便利跨境贸易投资和贸易,符合商定的国际标准。截至2017-2018财年末,新加坡已经签署了87个避免双重征税协定。此外,为吸引跨国公司总部落户,新加坡政府还积极与其他国家(地区)签订相关协定,使选择在新加坡开展跨国业务的总部公司能够享有更低税负。此外,新加坡所得税奉行收入来源地管辖权原则,并对绝大部分商品的关税和进口环节流转税予以豁免,这充分体现了国际自由港“境内关外”的精髓。

对海南探索建设自由贸易港的启示

对所得税进行改革探索,发挥企业和人才的集聚效应。从新加坡的经验可以看出,企业所得税作为主要税种,降税等政策操作具有很强的效能,有利于吸引投资,扶持企业成长,更有利于优化企业行为,同时政策设计适当是不会影响财政收入的,反而会激发市场活力,带来增长。我国目前的所得税是25%,同新加坡的17%相比,外资企业更容易倾向于后者。

个人所得税方面,我国自2019年1月1日起实施的新个人所得税专项附加扣除政策,与新加坡的个税政策很相近,但整体税率范围还是高于新加坡。特别是,新加坡的最低税率是2%,最高税率是22%,而我国分别是3%和45%,税率不利于吸引国际人才。

可考虑在海南自贸试验区域范围内,以及在不改变税率的前提下,研究出台一些退税政策,从而达到吸引人才的目的。

做好具有国际视野的税收顶层设计。新加坡将税收作为一个生态系统来研究和指导实践,同时将自己的税收战略定位于全球领先的税务服务提供者、思想领袖和教育研究的高地,税收的先进理念和国际视野,为其积极的税收政策制订和领先的服务奠定了基础,充分发挥了税收的正向作用,实现了支持包容性增长的目标。海南在探索建设中国特色自由贸易港的过程中,也要做好具有国际视野的税收顶层设计,制定税收战略,发挥税收的积极作用,建设一流的国际化的营商环境,在国际上形成既与国际接轨、又具有海南特色的税收理念和战略。

探索推动税务管理数字化进程和税务专业人才培养。税务管理数字化和纳税人的应用及投入已成为全球领先的市场必须积极面对的议题。建议建设税收基础信息平台,以更多互动的渠道来回应和处理税务查询,并以电子模式履行税务义务,最大程度减轻纳税人的工作量和降低纳税时间,提高纳税服务满意度,从而不断提升纳税遵从和降低征收成本。吸收和培养高层次的税务专业人才,加大税务专业化培训。做好税务政策定期回顾和大数据分析,保持税收政策的稳定性和应对内外部环境的灵活性。□

(作者系国家开发银行海南分行高级经济师)

本文责编/朱薇 邮箱/95536782@qq.com