



# 实践中的税收制度

## 制定公平、高效的收入制度是一项艰巨的任务

鲁德·迪·穆伊、迈克尔·基恩

税收政策往往受到简单的经验法则的指引。这些经验法则有时非常正确，但有时又具有危险的误导性。

比如，有句老话讲“税是旧的好。”就财产税来讲，这话挺有道理。但在窗户税和胡须税早已不复存在的当今时代，进口关税正逐渐下降，新型税收（如增值税）已经逐渐发展壮大。要制定健全的税收制度只靠动听的口号是行不通的。

我们曾在以前的文章中探讨过税收的基本原则（见“返归基础”，《金融与发展》2014年12月号）。现在，我们把这些基本原则应用到部分中央和现行税收政策的讨论当中。

### 个人收入

个人所得税的巨大吸引力在于它以个人支付能力为指标征税，高收入者所缴纳的税款越来越多。但是这个指标并不完善，因为政府不能确定工作者的高收入来自天赋才能或运气——二者不受税收的影响——还是来自勤奋的工作和创造力——这可能是事实。对收入征税不仅会影响工作（不仅包括工作时间，还包括创业活动和升职渴望等），还会导致避税和逃税行为。

因此，个人所得税的设计围绕着一项基本权衡进行：累进税有利于公平目标的实现，但会降低效率。只要人们对什么是公平持有不同观点，就永远也不会就最佳税率表普遍达成一致。但详细的理论与实证证据已经对关键考虑因素进行了阐述。

例如，不仅有必要考虑个人所得税，还有必要考虑所有税收和所有收入支持措施——比如美国的所得税抵免，为低工资工作者提供现金补贴，并随着工人工资的增长逐渐降低补贴。收入支持是一种负所得税，随着收入增加会逐渐撤回，这相当于对额外收入征税。

为低工资工作者提供收入补贴的确是一个典型案例，因为该群体的工作意愿特别容易受到税收的影响，保证他们工作期间的福祉成本相对较低。尽管底部的

平均税率将因此普遍变为负值，但有效边际税率——如收入增加1美元时需缴纳的额外税收（或未得利益）——应为正值。否则，补贴将扩展至所有纳税人，包括那些不需要补贴的纳税人。针对最贫困群体的收入支持限制了收入补贴的收入成本并可符合有效的再分配，即使它可能给最贫困的群体带来较高的有效边际税率。

适用于高收入者的税率结构始终是一个争议性问题。许多人认为最佳方案是在不会导致工作热情降低或不会带来造成纳税额下降的大额避税和逃税的前提下，按60%甚至更高的边际税率征税。如果提高收入是唯一的问题，那么情况尚可接受。然而，富裕的纳税人也会受到影响，这可能会对社会整体福利带来影响。此外，一些分析师认为依据最优边际税率得出的计算结果未能体现出此税率结构对创业的不利影响。

因此，从广义定性的角度看，最佳边际税率结构应呈U形——以高起点来补偿为最贫穷人口提供的支持，然后下降，以维持为中等收入工作者提供的激励机制，最后再升高以保障富裕人口的收入。这与边际税率应始终随收入而增长的理念背道而驰，但却符合平均税率应随收入而增长这个基本概念。但这些成果还远远不够，关于U形边际税率结构仍然存在很大的探讨空间。

### 复杂的资本收入问题

资本收入——利息、股息、资本收益——在多数国家中主要归富裕人口所有。因此，对资本收入（或潜在的财富）征收高额税收通常被视为应对收入不公的好方法。但资本收入理论就这一问题提供了进一步的观点。

资本收入提供了未来消费的可能性。对资本收入征税提高了当前放弃消费的成本。倾向于推迟消费（或将资本转移至继承人）的较谨慎的部分人口会被征税，

及时消费的人口却不会被征税。有人认为这种做法违反了纳税横向均等原则（即所有相关方面相同的人群应该受到同样的待遇），理由是消费的时间优先并不是区分税务负债的合法依据。此外，储蓄不受鼓励之后，对资本收入征税可能会带来较大的无谓损失（因将资源从私人部门转移出去而产生的损失）。

## 为低工资工作者提供收入补贴的确是一个典型案例。

这种情况说明了什么？公共财政经济学家就此展开了激烈的争论。其中一个极端观点是，由于这造成了严重的行为扭曲，最佳资本收入税为零，且仅通过劳动收入累进税更好地实现收入再分配。另一派的相反观点则认为应向劳动和资本收入征收相同的税款——这是多年来最为普遍的观点。这两种观点都不具备完全可靠的理论依据。然而，已经明确的是，对资本收入的理想税率即使不是零，也与劳动收入税率有着很大的差异——特别是由于资本更具国际流动性，这让在不扩大国外税基的情况下对其征税变得更加困难。现在许多国家采用了部分形式的所得税双重征税，以相对较低的利率单独征收资本收入税和劳动收入税。

## 企业所得税的争议

赋税归宿的概念（即最终谁承担税收负担）是营业税的关键，其结论令人惊讶，大部分税收负担均由劳动者承担。以世界资本市场中的小规模经济体为例，且必须接受税后投资回报率的存在：如果投资者的收入低于此比率，他们会将资金转移到国外。如果一个国家向投资者的投资收益征税，那么税前回报率将必须高到足以保持税后收益不变的水平。到时将需要资本流出。但是，这种流出会导致国内资本—劳动比率降低，进而降低劳动生产力，并随之降低工资。因此企业所得税负担的真正承担者是劳动者，而不是股东。由于与间接征收企业所得税相比，向劳动者直接征税效率更高，这种经济体的最佳企业所得税是零。

企业所得税的重要意义。

首先，正常资本回报率（投资者所要求的最低回报率）应与超常回报区分开来，超常回报被称为“租金”。不同于正常回报，在不影响投资的情况下（例如，想像一下自然资源租金），可针对某一特定国家的租金征税。然而，传统的企业所得税并不是租金税，因为企业所得税向所有股本回报、正常和超常回报征税。传统的企业所得税可以转变成租金税——比如，允许企业通过扣除正常的股本回报减少其应纳税收入。

一些国家已经就此采取行动。

其次，实际考虑因素愈发突出。例如，企业所得税能够有效地对企业保有的收入征税，但却很难对个人征税。同样，如果没有企业所得税，小型企业可以通过合并以及将收入标记为资本收入的方法逃税。此外，在许多发展中经济体中，对一些大型公司收税相对容易。

## 征收消费税？

统一的消费税率——对所有商品和服务采用相同税率——大致相当于对工资和利润收入征收的统一税率。由于其只在个人预算的另一层面操作，所以其对于劳动力市场的扭曲作用应该也是一个层面的。由于所得税更适合依据支付能力征税的原则，为什么政府要征收消费税呢？

征收消费税的实际理由包括：对收入和消费征税能够使政府的收入基础更加多样化，从而降低合规风险。但还存在更根本的理由，如对特定类型的消费进行征税可应对外部效应，即对于潜在交易中未涉及因素的或好或坏的效应，如污染。此类税收也可以解决其他问题行为，如酗酒、吸烟。另一个原因是，差异化税率可能有助于降低税收对工作的抑制。但从经验上看，事实证明，要确定以这种效率理由所保证的税率差异化的元素十分困难——也许也有例外，如儿童保健服务。

很多人认为食品等生活必需品应采取非常低的税率，因为贫困人口的大部分收入都用于食品支出。但是这种追求公平的方式成本很高，原因是虽然贫困人口将大部分收入用于必需品消费，但富裕人口的绝对消费额更大，他们才是从低税率中获益最多的群体。几乎所有的发达经济体及其他许多国家都应利用更合适的工具来实现公平目标——如为最贫困人中提供与收入相关的转移或其他形式的现金支持，或者公共住房补贴、医疗及基础教育。

业界已在很大程度上达成共识，即统一而全面的消费税是健全政策的合理基准——税率差异化方面几乎不存在令人信服的理由（外部效应除外）。这是一个简单的经验法则，提出了令人满意且可行的建议——但它依赖于相当详细的实证和理论推理。政策制定者必须警惕诸多没有实证依据的税收建议。■

鲁德·迪·穆伊（Ruud De Mooij）是IMF财政事务部副部长，迈克尔·基恩（Michael Keen）是该部门副主任。