

减少非正规性

拉维·坎布尔、迈克尔·基恩

作为一句口号，它可能很响亮，但作为税收改革的实际目标，它却毫无价值

在发展中国家的众多税收问题当中，非正规经济几乎总是高居榜首或名列前茅。“向非正规经济征税”已成为非洲发展银行的重点税收工作(Mubiru, 2010年)。奥瑞尔和沃尔特斯(Auriol和Warlters, 2005年)认为“难以征税的大型非正规部门”是这些经济体的主要问题。而发达经济体方面也面临着同样问题。IMF(2013年)表示造成“希腊收入效率低下”的部分原因是该国“规模庞大的非正规经济”。

由此可见，减少非正规性时常被视为税制改革的中心目标。但是正如国际劳工组织(2013年)所述，非正规性的精确定义是以劳动制度和企业规定为基础的，并非以税收考虑为基础。因此，减少非正规性

的相关观点可能不是制定税收政策的有效指导原则。

纳税还是不纳税

在税收讨论中，非正规性的意义几乎没有得到明确阐述，经济学家建立模型后，非正规性通常指到期应缴税款总额没有汇付，即没有按时付税款。但是，企业或个人不纳税的原因有很多，可能只是(规模或收入)低于履行法定纳税义务的起征点——在某些情况下，是由于他们为低于税收起征点而减少活动。或者他们可能逃税——欺骗性未纳税。为什么从政策制定角度来看，企业或个人不纳税相当于他们未支付



任何费用，甚至更加严重？问题在于当税收制度的制定不仅影响缴纳金额，还会对多种不纳税的方式产生影响时，税收系统的结构是怎样的。

此外，个人和企业通常都负有不同的义务，他们可以选择遵从或不遵从这些义务，这些义务不仅涉及不同税收（如增值税和个人所得税），也涉及其活动的不同方面，认识到这一点至关重要。比如，他们有可能面对各种劳动法规和税收规则。这就带来了一系列几乎被完全忽略的政策挑战。影响一种义务遵从性的措施如何对其他义务遵从性产生影响？是否有必要将限定不同义务的标准协调起来，以便让其全部实施或全部不适用？

个人和企业通常都负有不同的义务，他们可以选择遵从或不遵从这些义务。

要了解为何这些至关重要，并说明不同类型的机构能以怎样不同的方式应对税收设计的改变，就要看一看所有税收系统共有的一个关键元素：法定到期应缴税款的起征点。大部分税收——以及大部分法规——都包括这个临界值，因为对政府和纳税人来说，如果这些税收和法规仅适用于最少一部分人，成本就过于高昂了。

比如，想像一下一个简单的税收设置，在这个设置中，唯一的税收或法规就是增值税（向生产过程中的每个阶段所增加的价值征税，对最终购买者来说就是营业税）。几乎在所有国家中，都存在一定的营业额起征点，超过这一水平，企业将为其所有营业收入缴纳固定税率的税金。此外，企业在缴纳与营业额水平无关的税收时，还面临着一定的合规成本。（这意味着：没有企业会申报刚好超过此起征点的金额，因为将产出降低至刚好低于起征点的水平所节省的固定成本大于因此产生的营业额损失。有迹象表明，这种影响在实践中具有重要的意义——Onji, 2009年）。再假设企业能够实现的最大营业额各不相同，尽管他们可以选择降低营业额。他们还可以选择缴纳少于按其真实营业额计算的到期应缴税款的税款，但是他们要为这种欺骗行为付出代价——如果被发现，他们就要接受惩罚。在这种设置中，企业将被划分为五类，按税前营业额从最小型到最大型企业排列（Kanbur 和 Keen, 2014年）：

- 最小型企业，如最大营业额低于税收起征点的微型企业：他们申报真实的收入，不纳税；
- 调节型企业，规模稍大于最小型企业，最大营业额高于起征点，但通过合法手段让运营收入刚好低于税收起征点，以避免纳税和支付合规成本；
- 幽灵企业，真实营业额高于税收起征点，但选择虚

报低于税改起征点的金额，或者干脆不申报；

- 舞弊企业，营业额高于起征点，但仅申报部分营业额，并未申报全部营业额；
- 大型企业，申报真实营业额，缴纳全额税款。

当然，这种分类过于简单——但并非不切实际。它清楚反映了按规模对纳税人进行的细分，以及对在税务部门中日益普遍的合规风险进行的细分。重要的是，要认识到这种细分以税收制度的设计为依据，并将对其作出响应。

税收政策与非正规性

如果非正规性意味着税收（或部分到期应缴税款）的不汇付，那么除大型实体企业外的其他企业均为非正规企业。但是，这些非正规企业的类型各不相同，若将他们归为一类可能会导致错误的政策结论。

要理解这一点，应先考虑增值税起征点的微小增长会带来怎样的影响。这种增长对大型企业的决策没有影响，因为起征点远远低于其营业额，因此将营业额降低到起征点以下对这些企业来说显然是不值得的。因此，大型企业的数量不会发生变化，而其他类别企业的总数量也不会发生变化。换言之，非正规企业的数量不会改变。

然而，起征点的提高真正改变的是非正规经济的构成。起征点的提高意味着诚实地将产出拉低至刚好可以规避纳税的水平这个做法将更具吸引力，因为这样一来产出损失会更小。一些幽灵企业将因此转化为调整型企业。同时产出将出现增长，原因是曾经在起征点徘徊的企业现在可以将营业额再提高一点。但增值税起征点的增长对于舞弊企业并无影响，因为调整并不是与他们有关的替代方案。而且由于只有舞弊企业和大型企业支付税金，所以税收收入也不会受到影响。

因此，提升增值税的起征点是一种不影响非正规企业数量或税收收入的税收改革，但仍然是可取的，因为对完全遵从税法缴纳税款的企业而言，这促进了其产出的增长。相较于简单的“减少非正规性”的口号，这一结果的含义更为丰富。

这一事实表明，提高起征点直到所有的幽灵企业消失这个做法将是一项有益的政策（Kanbur 和 Keen, 2014年）。对这一方法进行深入研究之后，我们可以得出结论，避税和逃税可能性的存在说明了最优税收起征点高于其他情况下的起征点。这一结论的含义在很大程度上再次与认为税率的设定越低越好以便扩大税基的常规观念相悖。为了将更多的非正规企业纳入税收系统而设置较低的税收起征点是一项完全错误的政策。

企业几乎总是面临着不同的显性或隐性税收制度，这一重要的事实几乎没有得到任何重视。以印度为例，为处于某些具体就业起征点的制造业企业而颁布的《工厂

法》(Factories Act)带来了注册与工作者福利要求,同时中央消费税仅在超过指定营业额水平时才需要支付。在这些更为复杂的情况下,必须扩大用于分析增加增值税起征点的样本框架。

试想这样一种情况,一个企业需要履行两项起征点不同的独立纳税义务,如增值税和个人所得税。因此,将出现两种可能。如果两个起征点非常接近,我们会预计,通过调整营业额避免一种税收的企业同时也能依据另一起征点对营业额作出调整(因为这涉及到固定成本,仅略高于一个起征点的营业额并不合理)。另一方面,如果起征点之间差距较大,则完全可以仅针对起征点较高的税收作出调整。

无统一的概念

传统上将非正规性定义为税收未汇款,这种定义很容易应用于第一种情况,因为企业要么两种义务都遵从,要么都不遵从。但如果两个起征点差距较大,可能性就较为复杂:一些企业可能会缴纳两项税款,一些企业可能会缴纳其中一项,调整营业额避免另一项税收,还有一些企业可能调整营业额避免一项税收,其营业额可能低于另一项税收的起征点。在这些不同的情况下,完全不可能说明非正规性的构成。在税收或其他义务超过两项的情况下,评估就会变得更加复杂。换言之,非正规性并不具备统一的概念。这意味着,非正规性不能构成税收政策的基础,必须采用与社会目标和企业对税收手段的响应直接相关的思想体系。

还有一个几乎被完全忽略的相关政策问题:在包含多项义务的制度设计中,政策制定者应该确定一个常规起征点,还是多个完全不同的起征点。我们觉得很多人的回答都会是:将一个常规起征点用于多项义务的做法可能会让企业的日子更好过一点。这也许是事实,但也只是一部分事实。其他考虑因素会将政策制定者推向完全相反的方向。

例如,假设对与印度《工厂法》注册要求相类似的规定进行校准,使其起征点与增值税起征点要求的营业额处于同一水平。那么,一些公司会调整营业额以避免履行这两项义务。如果《工厂法》规定的起征点升高,处于起征点以下的企业将会雇佣更多工作者,创造更多营业收入。最终,这些企业会达到一个阶段,到时他们会选择将营业额提高到增值税起征点以上,但仍低于《工厂法》规定的起征点。提高某一项义务的起征点将会引导企业履行另一项义务。只要另

一项义务所带来的收入增长是积极的,事实表明以这种方式区别对待不同的起征点可实现整体福利的增长。

短期内,与税收相关的问题还将用到“非正规性”这个术语。但重要的是,我们应明确这一术语在税收政策环境下的调用具有不精确的风险。税收政策的宗旨(公平问题除外)应该是提高社会福利,并将普遍存在的效率与平等问题纳入考量减少非正规性的口号没有什么意义,甚至和某些中期目标一样——实际上不但不能起到理清思路的作用,反而转移了人们的注意力。■

拉维·坎布尔(Ravi Kanbur)是康奈尔大学世界事务T.H. Lee教授,迈克尔·基恩(Michael Keen)是IMF财政事务部副主任。

参考文献:

Auriol, Emmanuelle, and Michael Warlters, 2005, “Taxation Base in Developing Countries,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 4, pp. 625–46.

International Labour Organization (ILO), 2013, *Measuring Informality: A Statistical Manual on the Informal Sector and Informal Employment* (Geneva).

International Monetary Fund (IMF), 2013, “Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement,” *IMF Country Report 13/156* (Washington).

Kanbur, Ravi, and Michael Keen, 2014, “Thresholds, Informality and Partitions of Compliance,” *International Tax and Public Finance*, Vol. 21, No. 4, pp. 536–59.

Mubiru, Alex, 2010, “Committee of Ten Policy Brief—Domestic Resource Mobilization across Africa: Trends, Challenges and Policy Options” (Tunis: African Development Bank).

Onji, Kazuki, 2009, “The Response of Firms to Eligibility Thresholds: Evidence from the Japanese Value-Added Tax,” *Journal of Public Economics*, Vol. 93, Nos. 5–6, pp. 766–75.



沉闷的科学?

IMF

在播客上聆听我们对顶级经济学专家的采访并作出决定:
www.imf.org/podcasts