

新一轮消费税改革向何处去?

文/张蕊

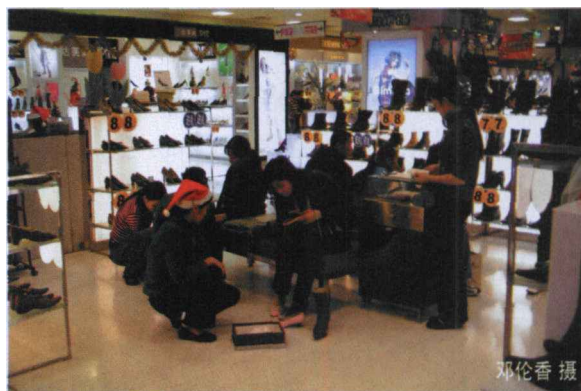
从2003年9月的出口退税改革开始到2004年东北地区的增值税转型,新一轮税改正在逐步展开。2005年将是税改的关键一年。作为现行税制结构中的一个重要的税种,消费税的改革也备受关注。虽然还没有明确的时间表,但这毫无疑问是新一轮税改的重要内容之一。

现行消费税存在的缺陷

今天普通消费者在购买自己生活中必需的润肤油、花露水、洗发水时还得承担原本针对奢侈品课征的消费税款,而富人们在购买豪华住宅、私人游艇时却不用缴纳任何的消费税。在人们越来越重视自身合法权利的今天,广大消费者在购物中承担赋税义务的同时却失去了对自己所纳税款的知情权;越来越多的国外高档商品在我国开店却不设厂,从我国消费者身上赚走丰厚利润的同时却不用向我国政府缴纳任何消费税款……这些天天发生在我们身边的例子,引发了对现行消费税存在缺陷亟待改革的思考。

我国现行消费税自1994年1月1日起开征,十多年来对我国社会经济所起到的积极作用不容置疑。然而我国在1994年确立现行消费税制时,所依据的是当时的社会发展水平和文明发展程度以及消费结构、消费习惯等情况。随着我国经济发展,社会进步和人民群众生活水平的提高,建立在十多年前的社会经济基础之上的这一消费税制,已经与现今的社会发展水平相脱节,在征税范围、征收形式和征收环节等方面的缺陷已越来越明显。具体表现在:

——范围的不合理。现行消费税共设置了11个税目,具体包括:烟(甲类卷烟、乙类卷烟、雪茄烟、烟丝)、酒及酒精(粮食白酒、薯类白酒、黄酒、啤酒、其他酒、酒精)、化妆品、护肤护发品、贵重首饰及珠宝玉石、鞭炮与焰火、汽油、柴油、汽车轮胎、摩托车、小汽车(小轿车、越野车、小客车)。在以上应税消费品中包括了某些属于生产资料的商品(如酒精类的工业酒精和医药酒精,汽车轮胎类的矿山、建筑等车辆用轮胎等等),而生产资料是不应被课征消费税的;随着社会经济的发展,20世纪90年代初期对奢侈品、高档消费品的定义已经不能适应我国现今的社会,当时确立的某些应税奢侈品(如护肤护发品)如今已变成了生活



必需品,对它们继续征收消费税也是不合理的;对奢侈品、非生活必需品、高档消费品的课征范围过窄,只有贵重首饰、小轿车两类,没有包括近年来兴起的各种各样的奢侈品、高档消费品(如高尔夫球、摩托艇、私人游艇等等),明显与现今社会经济实际情况不符。

——形式的不合理。国外消费税一般采取价外税的方式,而我国在1994年确立现行消费税时,出于方便消费税与增值税交叉征收,减少社会震动和开征的各种阻力,适应当时人们的消费习惯等各方面考虑,采取了价内税的征收形式。在日常消费中,消费税金包含在商品的价格中,最后由生产者代缴而不是由消费者直接缴纳,消费者在购买应税消费品时往往不知道自己负担了多少税金,甚至误认为消费税金是由生产者负担的。从当前来看,这种价内征收消费税的形式,使消费者所负担的税收隐蔽化了,削弱了消费税的调节作用,降低了消费税的透明度,与公共财政的原则和要求相背离,同时也与国际普遍做法脱轨。

——环节的不合理。出于方便征管的考虑,现行消费税选择在生产制造环节征税,由于在生产环节之后,在商品实现消费之前还存在着批发、零售等几个流通环节,而这些环节都是不征税的,就产生了政策性的漏损,给纳税人提供了转嫁或逃避税负的机会。比如,在生产烟、酒、化妆品的行业里较普遍的做法就是纳税人设立独立核算的销售公司,以远低于正常生产环节售价的价格把所生产的产品全部出售给销售公司,销售公司再以正常价格对外销售,这样就出厂环节的利润转移了,逃避了本应缴纳的消费税。也正是因为

我国在流通环节不征消费税,近年来,国外许多奢侈品公司选择在我国开店却不设厂。众多知名品牌的商家从我国消费者身上获得了巨大利润,但由于其产地在国外,我国政府收不到消费税,造成税款的大量流失。

现行消费税的改革方向

我国在对全部商品征收增值税的基础上选择少数商品再征收一道消费税,除了税收收入方面的考虑之外,更重要的是为了发挥消费税独特的调节功能,起到引导消费、优化资源配置、改善外部负效应、促进收入公平分配等作用。然而现行消费税在上述方面存在的缺陷使其应有的调节作用大大受限,甚至在某些方面与原先的开征目的相背离,起到了逆向调节的作用。针对以上,必须对现行消费税进行改革,使其真正发挥应有的调节作用,紧贴我国社会经济发展的脉搏。笔者认为主要有以下几个改革的方向:

——消费税的税目和税率。我国消费税对课税范围的选择主要出于两点考虑:第一,寓禁于征。如对那些过度地消费会给人类健康、社会秩序、生态环境等造成危害的消费品以及不可再生并会在使用过程中造成环境污染的资源产品课征消费税;第二,体现纳税能力公平。如对奢侈品和非生活必需品、高档消费品等课征消费税。应当从这两点出发,根据当前社会经济实际情况来调整消费税的税目和税率,退出越位的领域,填补缺位的方面。具体来说,就是:按照当前的判别标准和消费的结构、水平,不再对某些属于生产资料的商品(如酒精类的工业酒精和医药酒精,汽车轮胎中的工程车轮胎,载重及公共汽车轮胎,无轨电车轮胎,矿山、建筑等车辆用轮胎等等)、生活必需品(如普通化妆品、护肤护发用品等)征收消费税;将近年兴起的高档消费品、高档消费行为、奢侈品(如皮革制品、高级皮毛、保龄球、高尔夫球、摩托艇、私人游艇等等);对环境危害较大的消费品(如电池和餐饮容器、一次性塑料包装物等等);资源再生较慢的产品(如以木材为原料的贺卡及一次性筷子、实木地板等)纳入征税范围。此外还应当适当调整部分应税消费品的税率,形成合理的税率结构和税负水平。为了强化消费税的限制作用,必须提高某些限制消费品的税率,如提高鞭炮、焰火等消费品的适用税率;对石油类消费品:汽油、柴油等实行高税率。而对于那些税率明显偏高的应税消费品则应当降低税率水平。

——内征收为价外税形式。为了切实发挥出消费税的调节作用,提高我国消费税的透明度,以符合公共财政对税收透明公开的要求,同时也为了与国际普遍做法接轨,新一轮消费税改革的一个重要方向,就是应该改变价内税的征收形式,采取价外税形式,即价格中不含消费税金,消费者购买应税消费品时额外支付消费税金。价外税下,在销售应税消费品的价格标签上就会注明该种商品的价格和消费税额各是多少,消费者购买商品时一目了然。这样,消费者就很清楚

自己所购买的该种商品是国家限制消费的商品或是特殊消费商品。这就会影响到他的消费决策和行为。而且,通过价外税的形式,消费者在依法纳税的同时,也享有对自己赋税义务的知情权,知道自己在消费某一消费品时究竟负担了多少税金。这正体现了公共财政下税收的透明与公开。

——税环节调整到流通环节。对于现行消费税在生产制造环节征税而给纳税人提供了转嫁或逃避税负的机会,税务部门是有所关注的,并对个别行业的消费税征收环节进行了调整。但想要真正有效地解决这一问题,同时堵住大量进入我国的国外高档商品的消费税流失漏洞,就必须对现行消费税进行改革,调整各应税消费品的纳税环节,将消费税的纳税环节延后至批发、零售等流通环节。

消费税改革的影响与可能出现的问题

对于消费税的改革,普通老百姓最关心的当然是它会给自己的日常消费带来什么影响。笔者认为消费税改革后对广大普通消费者的日常消费并不会产生较大的影响,受到影响的只是一些高档消费、奢侈消费的领域,由于征税这类消费品的价格必然提高。但其消费者一般多为高收入者,普通消费者很少或者不会经常性地消费这类商品所以受影响也不大。至于近年来人们越来越关注的买车买房是否会受消费税改革的影响,由于改革的具体方案尚未成熟,对这些具体商品的影响也并不明朗。但可以看到,汽车肯定是属于高档消费品,现行消费税已经对小轿车按照排气量的不同实行不同税率的课征,如果改革方案提出对不同档次的汽车实行不同税率或者就是对名牌轿车课征更高的消费税,必然会提升车价进而影响到公众买车的消费行为。香港就是在大幅调整汽车首次登记税,对私家车采用递进税制后大大提高了豪华车的税款和车价,根据报道在香港税收调整前一辆售价为130万港元左右的奔驰SL500所含的应纳税款约为46万(原适用60%的税率),改用递进税制后其应纳税款增加到88万港元,车的售价也因此涨了40多万港元。受这一加税的影响当时香港豪华车的销售量大大下降。此外,可以预见的是改革后对某些原本征税的普通消费品、生活必需品将不再征税。并且涉及环保与不可再生资源等方面的应税消费行为也会相应受到影响。

新一轮消费税的改革方向是比较明确的,但其间也会遇到不少问题。比如,该如何界定“奢侈品、高档消费品和高档消费行为”才真正符合我国当前社会经济实际情况。这一界定直接关系到究竟该把哪些消费品和消费行为纳入消费税的征税范围,进而关系到改革的正确性和力度。因此是改革所要解决的首要问题。还必须充分考虑各种应税消费品的价格弹性,尽量避免出现由于某一应税消费品需求价格弹性过大等原因所造成的征税后结果违背征税初衷的情况。(作者单位:厦门大学财政系) 图