

*

个人所得税指数化改革的思考

——基于统计方法和宏观经济波动的角度

○ 田 莹 宋小宁

[摘要] 个人所得税指数化的核心在于明确我国高通货膨胀的持续性以及 CPI 衡量居民生活成本变化的准确性到底有多高。一方面,我国的高通货膨胀是一个短期经济现象,并非是长期持续的;另一方面,基于 CPI 编制的理论框架,从居民消费结构变化和社会保障制度对居民生活成本变化影响的角度看,我国目前的 CPI 统计技术在衡量居民生活成本变化上存在较大偏差。因此,同 CPI 联系的个人所得税指数化目前不适宜作为个人所得税制改革的方向。

[关键词] 个人所得税;指数化;CPI

[中图分类号] F810.424 [文献标识码] A [文章编号] 1006-012X (2009)-04-0116 (04)

[作者] 田 莹,西南大学经济管理学院,重庆北碚 400715

宋小宁,博士研究生,厦门大学经济学院财政系,福建厦门 361005

为个人所得税指数化指标的适宜性。

一、研究背景

1980年我国的个人所得税对纳税人基本生活费用的免征额为 800 元,随着物价水平的不断提高,居民生活成本大幅上升,25年后于 2005 年 10 月将个人所得税免征额改为 1600 元,于 2006 年 1 月 1 日起执行。由于我国人口老龄化的发展以及物价水平的进一步提升,就业人口人均负担的月消费支出进一步提高,于是在此次调整之后不到 3 年的 2007 年底,又将个人所得税免征额调整为 2000 元,并于 2008 年 3 月 1 日起执行。进入 2008 年以后,国内外的诸多因素导致 CPI 持续快速上涨,1~6 月份的 CPI 指数都在 7%^①以上,其中 2、3、4 月份的涨幅都在 8% 以上,这导致居民生活成本大幅增加,于是就出现了进一步提高个人所得税免征额的呼声。作为一项重要法律,个人所得税法需要在一定时期内保持稳定,不宜频繁变动,因此就有学者提议对个人所得税制实行指数化,使其随 CPI 的变动而动态变化。这首先需要回答:我国目前的高通货膨胀是短期还是长期现象? CPI 指标衡量居民生活成本变化的准确性有多高? 本文分别从这两个方面来分析 CPI 作

二、通货膨胀与个人所得税指数化

通货膨胀对个人所得税的影响主要体现在以下 3 个方面。

(1) 通货膨胀降低了免征额的实际水平,使一部分原本按税法规定不必缴纳税款的低收入者缴纳个人所得税,扩大了贫富差距;(2) 通货膨胀使个人所得税纳税人的名义应税所得额提高而产生了纳税的“档次爬升”效应,导致纳税人的税负加重;(3) 通货膨胀造成应纳税级距间的狭窄化,提高了个人所得税的累进程度。从纳税人的角度看,通货膨胀通过造成免征额贬损、档次爬升和纳税级距的狭窄化,增加了纳税人的税收负担。从资源配置的角度上看,通货膨胀使纳税人税后的实际工资率低于无通货膨胀时的实际工资率,从而增强了个人所得税对于闲暇和工作之间的替代效应,扭曲了劳动力资源配置。^[1]此外,尽管纳税人的实际税负都会因通货膨胀而上升,但上升的幅度并不相同。总体而言,低收入者税负上升的幅度高于高收入者上升的幅度,所以通货膨胀更

* 基金项目:国家自然科学基金项目“适应主体功能区规划实施的财政转移支付制度设计”(编号:70873099)资助。

① 本文所用的数据均来自中经网数据库,下文不再说明。

多地损害了低收入纳税阶层的利益,使个人所得税产生了逆向再分配效果。

为了避免通货膨胀对个人所得税制的扭曲,一些国家实行了个人所得税指数化措施。将个人所得税的某一方面或多个方面同预先编制的CPI指数挂钩,使个人所得税随通货膨胀自动得到调整。它既可以通过对税率结构和税负减免措施实行指数化,也可以通过对税基的调整来实现指数化。对免征额进行指数化调整,可以使其实际收入不因通货膨胀而贬值;对税率档次结构进行指数化调整,可以避免通货膨胀将纳税人的应税所得推入更高的税率档次。例如:针对1970年代出现的“滞胀”现象,加拿大政府从1974年开始,根据通货膨胀率每年自动调整个人所得税中的税收减免项目和税率档次,使其完全实行税收指数化。1988年通过税法确定年通货膨胀率超过3%即实行税收指数化,指数化的要素包括税率档次、个人基本扣除额、已婚夫妇税收减免额、与年龄有关的减免额、与弱智、病残有关的减免额以及与抚养未成年儿童有关的减免或抵免额等。

三、CPI编制的理论框架和我国的CPI统计

个人所得税指数化的核心指标是CPI,因此需要首先清楚CPI编制的理论框架和我国的CPI统计。CPI指数是一种度量通货膨胀水平的工具,主要反映消费者支付商品和劳务的价格变化情况。在编制CPI时,有两种不同的理论框架:固定篮子指数理论和生活费用指数理论。^[2]固定篮子指数也称为产品费用指数,其测度思想是选择一个具有代表性的产品篮子,考察在不同时点和不同价格结构下,购买该产品篮子的费用变化程度。生活费用指数是指在不同时点,消费者为达到某一效用水平或者生活标准所需要的最小支出之比,有时也称为不变效用指数。生活费用指数是建立在微观经济学基础之上的指数理论,在商品相对价格发生变化的情况下,消费者会调整自己购买商品的比例和种类,实现效用最大化。生活费用指数的基本构建方法是:事先设定某一效用水平,分别计算出消费者在报告期和基期为达到该效用水平所需要的最小支出,将二者相除就得到生活费用指数。两种理论的测度目标不同,固定篮子指数反映的是一篮子货物和服务的价格变化,而生活费用指数反映的是效用或福利的价格变化。在固定篮子指数中,可以观测到两期的实际支出,并直接计算;而在生活费用指数中,分子与分母的支出中至少有一个是根据效用水平不变以及消费者的理性消费行为得到的最小支出,是不能直接观测到的,因而生活费用指数一般不能直接计算。

绝大多数国家的统计机构在编制CPI时使用固定篮子指数理论,只有美国、荷兰、瑞典等少数国家在编制CPI时基于生活费用指数理论,并将之作为编制CPI的理论基础。最突出的例子就是欧盟各国和欧盟统计局编制的消费者价格协调指数(HICP),欧盟统计局明确指出HICP不是生活费用指

数。美国之所以将生活费用指数作为CPI的理论框架,原因在于美国并未实施通货膨胀目标制,CPI并不是主要用于测度通货膨胀,而主要用于补偿目的。在美国,CPI用于指数化一些公共部门的工资、养老金和福利支付,约有30%的财政支出和45%的财政收入(所得税)与CPI是挂钩的。而欧盟的HICP测度目标是通货膨胀,所以HICP以固定篮子指数作为理论框架。

目前,我国的CPI统计主要是基于固定篮子指数,主要用于通货膨胀的测定。“篮子”里的商品和服务项目依据全国城乡近12万户居民家庭消费支出构成资料确定;一般而言,CPI篮子中各类商品的权重和分类价格指数直接决定了CPI指数的总体水平。目前,国家统计局CPI篮子中的商品按照国际惯例分为食品、烟酒及用品、衣着、家庭设备用品及服务、医疗保健及个人用品、交通和通信、娱乐教育文化用品及服务、居住等8大类,共263个基本分类,约700种商品和服务项目。商品和服务权重依据城乡居民家庭收支抽样调查资料,并辅之以典型调查数据作为补充。目前这个“篮子”的构成和权重状况为:食品占33.2%,烟酒及用品为3.9%,衣着为9.1%,家庭设备用品及服务占6%,医疗保健和个人用品为10%,交通和通信为10.4%,娱乐、教育、文化为14.2%,居住占13.2%。

目前,根据居民消费结构的变化,国家统计局每5年较大幅度调整CPI篮子中的商品和权重。根据确定的CPI商品和服务的“篮子”及权重,国家统计局再选择物价调查点和调查代表规格品;通常以大中型商店、超市或企业为主,并兼顾分散在各居民生活小区的小型商店,从而保证所采集的商品价格具有充分的代表性。所调查的商品称为代表规格品,通常选择消费量较大、市场供应相对稳定、价格容易采集且必须是合格的商品。接下来,由基层的专职物价调查员按照“定人、定点、定时和直接调查”的原则,采集商品和服务价格数据。调查员每月至少要到规定的肉菜市场去4~6次,采集与百姓生活密切相关、价格变动比较频繁的鲜菜、鲜果、肉禽蛋、水产品等食品价格;去商场2~3次,采集烟酒、衣着、家电等工业消费品价格;对教育、旅游、水电等由国家或地方政府定价及价格相对稳定的商品和服务价格,根据情况每月采集1~2次。目前我国的CPI就是依照以上程序,在对全国550个样本市县、近3万个采集点进行价格调查的基础上计算得出的。

四、税收指数化的宏观经济背景:持续性的通货膨胀

20世纪70年代,西方国家的经济进入滞胀阶段,为了减小通货膨胀对税制的扭曲,这些国家纷纷实行了所得税指数化制度。美国的指数化税制改革源于1973年和1979年两次石油危机使美国通货膨胀率扶摇直上,在1979年达到11%的历史最高点。美国的这轮长达10年的通货膨胀一直持续到80

年代, 这严重扭曲了在美国税制中占重要地位的个人所得税制。到 1981 年, 档次爬升已经使得 34% 的纳税人达到 30% 或者更高的边际税率。在此情况下, 1981 年通过了美国经济复兴税收法案, 使所有的税率档次, 标准扣除额以及个人的豁免额都实行指数化, 并在 1985 年实施。^[3] 鉴于美国个人所得税指数化推出的历史背景, 我国的个人所得税指数化也需要放在我国的经济周期波动和通货膨胀变化的背景考虑, 需要明确我国目前的高通货膨胀是短期还是长期现象。

自 1990 年以来, 中国经济增长经历了两个周期: 1999 年以前为第一个周期, 1999 年以后为第二个周期, 如图 1 所示:

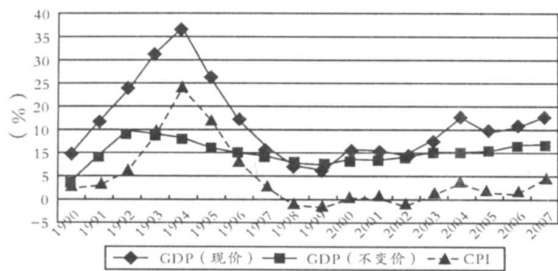


图 1 1990 年以来 GDP 与 CPI 增长情况

资料来源: 中经网数据库。

第一轮经济增长周期从 1990 年到 1999 年, 1990 年, 经济增长处于波谷, 谷值为 3.8%, 是改革开放以来的最低值; 1992 年, 经济增长处于波峰, 峰值为 14.2%, 是改革开放以来仅次于 1984 年 15.2% 的次最大值; 1992 至 1996 年, 连续 5 年保持两位数增长, 年均增长 12.4%; 1999 年, 回到经济增长波谷, 新的谷值为 7.6%。第二轮经济增长周期从 1999 年经济增长处于波谷开始; 2003 至 2007 年, 连续 5 年保持两位数增长, 年均增长 10.8%; 2007 年, 处于经济增长波峰, 峰值为 11.9%。到目前为止, 本轮经济增长周期尚未结束。

从图 1 还可以看出, 1990 年以来, 中国价格增长也经历了两个周期: 1999 年以前为第一个周期, 1999 年以后为第二个周期。第一个周期从 1990 年到 1999 年, 1990 年, 价格增长处于波谷, 谷值为 3.1%; 1994 年, 价格增长处于波峰, 峰值为 24.1%; 1999 年, 价格增长回到波谷, 新的谷值为 -1.4%。第二个周期从 1999 年价格增长处于波谷开始, 在波动中呈上升的趋势; 2007 年, 价格增长处于到目前为止本轮周期的最大值, 为 4.8%。本轮价格增长周期尚未结束。这两轮价格增长周期表现出以下主要特点: 第一轮周期价格涨幅波动性较大, 峰值与谷值之间相差 25.5 个百分点; 第二轮周期价格涨幅波动性较小, 到目前为止, 峰值与谷值之间相差 6.2 个百分点。

1994 年前后出现的高通货膨胀同税制改革引发的经济过热紧密相关, 之后的经济没有发生大的制度变革, 因此通货膨胀一般在 5% 以下。虽然由于国际大宗商品价格上涨, 2008 年上半年的通货膨胀率在 7% 以上, 但是第 3 季度的通货膨胀率已经逐步下降, 9 月份的通货膨胀率已降至 4.6%, 随

着全球金融海啸的进一步发展, 通货膨胀率很可能会进一步走低。因此, 根据将近 20 年的经济波动和物价变化可以看出, 在我国的市场经济体制已经基本确立的制度背景下, 源于各种经济冲击的通货膨胀率不会很高, 也不会是一个长期现象。此外, 我国各区域的经济条件迥异, 其经济周期和通货膨胀率的发生也差异巨大, 统一的指数化税法会造成区域间的税负扭曲。

五、CPI 指标衡量居民生活成本变化的准确性

把个人所得税指数化的一个首要前提是 CPI 作为维持相同生活水平所需要的生活费用变化的度量, 然而 CPI 在衡量生活成本变动方面还存在诸多偏差。Housman (2003) 将 CPI 偏差归结为四类: (1) 价格变动发生后消费者选择更加便宜商品所产生的替代性偏差; (2) CPI 调查目录没有及时涵盖新产品所产生的新产品偏差; (3) CPI 调查目录没有考虑到原有产品质量改进所产生的质量改进偏差; (4) 消费者可以从大型购物广场等途径购买到更加低价产品所产生的购买途径偏差。^[4] 在经济发展较缓和人口结构相对稳定的发达国家, 居民的消费结构变化较慢, 居民基本生活费用主要受物价水平变动的影响, CPI 在衡量生活成本变化上尚且存在诸多偏差, 在经济高速增长和人口迅速老龄化的我国, 居民的消费结构变化很快并且社会保障制度存在诸多不完善, 这就使得 5 年才调整一次的 CPI 在衡量我国居民生活成本变化上存在更多的偏差。

(一) 居民消费结构与我国的 CPI 统计偏差

CPI 篮子中各类商品的权重和分类价格指数直接决定了 CPI 指数的总体水平。目前, 国家统计局 CPI 篮子中的商品按照国际惯例分为食品、烟酒及用品、衣着、家庭设备用品及服务、医疗保健及个人用品、交通和通信、娱乐教育文化用品及服务、居住等 8 大类。在 CPI 指数的分类商品数据, 居住消费权重严重低于国际平均水平。根据国家统计局公布的 2004 年数据, 居住类消费的权重只占 CPI 商品篮子的 13.6%, 远低于 30% 的国际水平, 如美国住房占 CPI 的权重在 40% 左右。国家统计局网站上也对此作了说明, 购买住房属投资行为, 因而住房价格不应直接纳入 CPI 指数的计算中。但这一简单的论述混淆了投资与消费的概念, 国际通行的 CPI 计算方式中, 尽管房价不直接进入 CPI 指数的价格体系, 但作为住房消费的房租则是居民消费的一个重要组成部分。

虽然国家统计局的 CPI 篮子中也包括了房租, 但计算房租的方法存在着严重的技术性问题。理论上讲, 这里所指的房租不应只计算实际发生的租金金额, 而应同时包括居民居住自购房屋的“等值租金”, 即从市场上租入同等质量的房屋所需支付的市场房租。按国际惯例, 等值租金应该与市场房价挂钩。但大部分中国城镇家庭仍居住在老旧低质的住房, 且计划将来购买新建商品房, 他们的住房成本远高于官方 CPI

中估算的租金。如果正确计算住房消费的规模,其在CPI商品篮子中的权重应该远高于现有的水平。根据最近两年住房类商品价格指数一直稳定在5%左右的事实,居住消费权重的调整会拉高CPI指数。此外,在教育支出方面,因学杂费、课本费等价格受政府干预,对CPI影响较小;但名目繁多的特长班、赞助费和择校费等大多不反映在正式统计内,也导致教育价格上涨未充分反映在CPI统计中,导致CPI的低估。

(二) 社会保障制度与我国的CPI统计

在社会保障制度比较健全的发达国家,居民的医疗和养老支出较低,考虑到我国的医疗和养老体制尚未较好建立,而这些支出又是必要的生活费用支出,着眼于通货膨胀测定的CPI指数在衡量居民基本生活费用方面的偏差很可能更大。因为医疗支出占居民基本生活费用的比重近年来大幅上涨,这一项在CPI中所占的权重被严重低估。近年来许多药价下降引致CPI降低,但病人的总体治疗费用逐年上涨,原因一方面在于CPI篮子里没有能够及时更新新药物和治疗方式的变化,另一方面在于医生增加用药量和检查费用,收取“红包”也变相提高了服务价格,但这些没有在CPI中反映。另外,为了防老、防大病,居民还要进行预防性储蓄,这种必要的生活费用支出根本无法纳入CPI统计。

除统计权重偏倚之外,CPI和生活费用的偏差不只是一个简单的统计问题,也是价格管制问题。在煤电油运这些“瓶颈部门”,价格管制通常导致商品短缺。如即使表面上电价被控制在较低的水平上,断电时人们对电的购买力等于零,电价上升至“无穷大”;在“交通和通信”项目中,油价在相当程度上也被管制。在有价格管制的情况下,CPI的缺陷难以彻底纠正。另外,CPI仅反映已经发生的价格变化,无法反映居民对未来价格变化的预期,而价格预期也会影响消费者的支出行为。根据以上分析可以看出,我国的CPI指标在衡量居民生活成本变动上存在较大偏差。

六、个人所得税指数化与地方财政

1994年分税制改革之初,个人所得税是一个小税种,1995年其收入占全国税收总收入的比重仅为0.22%,占地方财政总收入的比重为4.41%。随着市场化改革的深入和分税制改革带来的经济持续快速增长,居民的收入也持续增加,相应的个人所得税收入也快速增加,由一个小税种成长为一个在地方财政收入中占重要地位的税种,如图2所示。2007年,个人所得税收入占全国税收总收入的比重高达6.98%,占地方财政收入的比重达到13.51%,成为地方财政的重要税种。分税制改革导致承担大部分支出任务的地方政府只拥有少部分财力,各级政府的纵向财政不均衡导致财力与事权不匹配,直接结果就是基本公共服务如基础教育、公共卫生和环境治理供给不足。^[5]在这种状况下,如果对个人所得税实行指数化,必然会导致地方财政收入的进一步减少,最终只会

加剧地方基本公共服务的缺失。因此,从保障地方财政收入的角度,在地方政府缺乏稳定的收入来源之前,不宜立即对个人所得税实行指数化。

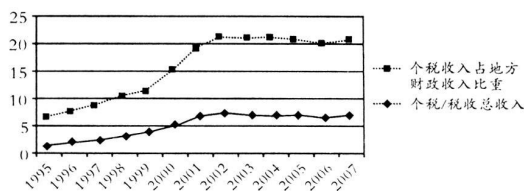


图2 个人所得税收入变化 1995~2007

资料来源:中经网统计数据。

七、结论

本文基于我国的宏观经济背景和CPI统计的理论基础得出如下结论:一方面,发达国家的个人所得税指数化是在石油危机冲击下长达10年的持续通货膨胀背景下推出的,而我国的高通货膨胀仅是一个短期的经济现象;另一方面,实行个人所得税指数化的国家,其CPI统计所依据的理论基础是生活费用指数,因此可以用来作为个人所得税调整的依据,而我国的CPI所依据的理论基础是固定篮子价格指数,并且权重调整滞后于居民消费结构变化。居住类消费在CPI中所占权重过低,并且煤、电、油的价格受到管制,再加上不完善的社会保障制度所引致的必要支出未反映在CPI中,这些因素导致CPI在衡量居民生活成本上存在较大偏差。此外,在地方政府缺乏稳定的收入来源之前,如果对个人所得税实行指数化将会减少个人所得税收入,进一步加剧地方政府的财力和事权不匹配程度。综上所述,我国的个人所得税制目前不宜依据CPI指标实行指数化。

参考文献:

- [1] 谷成. 个人所得税的指数化调整研究 [J]. 涉外税务, 2004, (07).
- [2] 徐强. CPI编制中的几个基本问题探析 [J]. 统计研究, 2007, (08).
- [3] 许寅, 尹璐. 浅论美国的税收指数化制度 [J]. 时代经贸, 2008, (02).
- [4] Hausman Jerry. Sources of Bias and Solutions to Bias in the Consumer Price Index [J]. Journal of Economic Perspectives 2003 (17-1): 23-44
- [5] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价 [J]. 管理世界, 2007, (03).

责任编辑:曹羽茂