

税制复杂性与税收遵从成本关系探讨

薛 菁

(上海财经大学 公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘要: 复杂的税制推动税收遵从成本的增加, 税收遵从成本的存在又影响了税制的既定目标的实现程度, 两者间的相互作用使得税制的最优复杂水平不断下降。面对着日益复杂的税制和巨额的税收遵从成本, 简化税制成为现实的选择, 在各国学者和各国政府的不懈努力下, 有了一些值得借鉴的建议与做法。

关键词: 税制; 税收遵从成本; 复杂性

中图分类号: F810.42

文献标识码: A

文章编号: 1006-2815(2010)01-0054-04

Discussion about the Relationship between Tax System Complexity and Compliance Costs

XUE Jing

(School of Public Economics and Administration

Shanghai University of Finance and Economics Shanghai 200433 China)

Abstract: Tax system complexity improves tax compliance costs and tax compliance costs also influence the realization of given objectives to complex tax system. The interface of the two reduces the optimal level of complexity. Facing more complex tax system and large compliance costs, realistic choice is to simplify tax system. We have some feasible suggestion and measurements with the unrelenting efforts of researchers and government in many countries.

Key words: tax system; tax compliance costs; complexity

一、引言

复杂的税制是以过多的税种、过细的税率档次、复杂的减免条款等为特征的。造成税制复杂的原因很多, 对税收公平目标的追求、对社会公益活动的支持、减少税收漏洞和制止避税的需要、对利益集团的保护、专业人才的缺乏、政治上的需要、纳税人对私人利益的追逐等都是推动税制复杂的因素。国内外学者在分析税收遵从成本的影响因素时大都认为复杂的税制是引起税收遵从成本偏高的重要原因, 研究表明税制复杂对遵从成本至少有三个直接影响: 一是请税务代理的纳税人越来越多, 税收遵从的货币成本上升。William Gale(1999)曾统计在美国为了完成税收申报单纳税人请税务代理的比例到 1997 年已达 51%。^[1]二是税收法典和申报单越来越复杂, 税收遵从的时间成本增加。以美国为例, 税

收法从只有 36 页包括一份税收表格在内的小册子开始到 1992 年已经被变成一份三卷本的、800 多页的“巨著”! 对 1 040 表格的说明从最初只占半页纸到 1996 年长达 81 页。^[2]如此复杂的税制带来相当高的税收遵从时间成本。美国国家税务局 (IRS) 曾估计, 仅完成最常用的 1 040 表, 每位纳税人平均就需要花费 10 个小时左右。TAX FOUNDATION 也估算出 2001 年美国的个人和企业为遵从联邦所得税法共花了 46 亿小时, 遵从成本超过 1 400 亿美元, 意味着每征收 1 美元的所得税收入就得增加 12 美分的遵从成本。^[3]三是增加纳税人纳税时的心理成本, 虽很难测量, 却也不能忽视。当然也有学者认为税制的复杂可能给纳税人带来好处, 桑福德 (1995) 指出, 纳税人能够利用税收计算的复杂化来选择各种不同的所得来源以避免税收, 用高额的遵从成本换取较低的税额。^[4]从这一角度看, 税制的复杂似乎并不一定增加

收稿日期: 2009-08-10

作者简介: 薛菁 (1970—), 女, 福建福州人, 副教授, 博士研究生。研究方向: 财政税收理论与实践。

纳税人的负担。但又有学者对这一观点提出异议,如 William Gale(1999)认为税制的复杂的确可能给纳税人带来好处,即所谓“好的复杂”,人们愿意承担遵从成本,但对于每个人而言,净税收负担最终是不变的,这种“好处”可能要由其他税收来弥补,而且为了堵塞税制复杂带来的税收漏洞,征税部门必然加强审计,制定更复杂的条款,导致更高的纳税遵从成本。因此从社会总体看,“复杂的好处”为零,甚至是负的。面对着两者间复杂的关系,本文拟从理论上深入探讨税制与税收遵从成本间的相互作用机制,分析税制的复杂性对税收遵从成本的推动效应以及税收遵从成本对复杂的税制的既定目标的实现的影响,揭示在考虑税收遵从成本的情况下的最优税制复杂水平的变化,并以税收遵从成本的降低为视角提出简化税制的可行做法。

二、税制复杂性对税收遵从成本的影响

1. 税制日益复杂的原因

造成税制复杂的原因很多,根据已有的研究结论,主要有以下几个方面:(1)税收目标多重性的要求。现实中政府通过税收政策要实现的目标是多重的,例如要求兼顾公平和效率、要求对社会经济产生正效应、要求有助于民生目标的实现、要求满足政府公共支出的需要,而这些目标之间又是相互矛盾的,在制定税收政策时对这些目标的兼顾导致了税制的复杂。(2)保护国家税收收入的需要。为减少税收漏洞和防止避税而增加税制的复杂是合理的,因为会由此减少避税和逃税活动带来的税收损失。(3)税法明确性的要求。税法条文的模糊会产生可利用的漏洞,只有明确的税法才能保证不会产生歧义和被滥用,而这种太过详细的偏好又会增加税制的复杂水平。(4)纳税人的税收支出最小化动机。在一个给定的税制结构下,当额外的一单位的税收遵从成本支出可以获得额外的一单位的税收支出的节约时,纳税人是愿意忍受复杂的。税制的复杂性可以为纳税人提供更多进行税收筹划、节约税收支出的机会。因此有时纳税人也喜欢复杂的税制。(5)利益集团的存在。在某些特殊问题上具有相同利益的人们,就可能结成特殊利益集团,他们是对政治决策施加影响的一种压力集团。这些利益集团常游说政府增加有利于自己的税收优惠条款,或者反对取消有利于自己的税收优惠条款。而政府也有浓厚的兴趣保留和增加这些优惠条款,因为可以通过他们得到寻租的好处,而且由此带来的税制复杂的成本摊到大多数纳税人身上,不易被公众察觉。这也推动了税制的复杂。(6)市场复杂性的要求。随着交易结构的多样化、跨国交流合作的加强、网络信息时代的来临等,税收管辖和调节的范围也在不断扩大,在一定程度上,税制的复杂性是市场上交易复杂性的反映。

以上要求的存在促使新的税收政策不断出台,在简化税制的呼声下,也许这些税收政策本身并不复杂,但是当许多各自简单的税收政策条款被放在一起时,它们之间相互联系带来的综合影响提高了整个税制的复杂水平。我们可以形

象地描述这个过程:当只存在 2 个政策时,它们之间只有 1 个联系,即政策 A→政策 B 当增加 1 个新政策 C 时,它们之间就有了 3 个联系,即政策 A→政策 B、政策 A→政策 C、政策 B→政策 C 当再增加 1 个政策 D 时,就将产生 6 个联系,即政策 A→政策 B、政策 B→政策 D、政策 C→政策 D、政策 A→政策 C、政策 A→政策 D、政策 B→政策 C 当存在 5 个政策时,它们间的相互联系数目将达到 10 个。据此类推,会发现政策的数量和产生的联系的数目呈现出一种指数关系。因此当为满足各种目标的税收政策条款加入到税制中来时,条款之间的联系的变化推动了税制快速走向复杂。

2 复杂的税制对税收遵从成本的推动机理

日益复杂的税制又考验着纳税人理解税法的能力,遵从的时间成本和心理成本随之增加,当复杂程度超过个人的应对能力时,不得不求助于税务代理,产生了遵从的货币成本。进一步可以想象当税制过于复杂而使遵从成本超过纳税人的承受水平时,极端的情况就出现了:纳税人的选择只剩下两个,或者弃权,或者冒险。^[5] 税收不遵从行为就出现了。税制的复杂水平和税收遵从成本间呈现一种先抑后扬的指数关系,可以用图 1 表示出税制日益复杂化对税收遵从成本的推动轨迹。

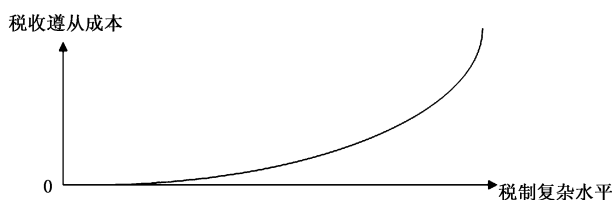


图 1 税制复杂水平与税收遵从成本的关系

三、税收遵从成本对复杂税制既定目标实现的影响

分析税制复杂产生的原因,可以发现复杂的税制所要实现的目标中不乏对社会有益的追求(在这里称为复杂税制带来的社会效益),如对公平和效率目标的追求、对取得足够税收保证政府提供满意的公共产品的追求等,这些好处随着税制的复杂程度呈现出先升后降的趋势(图 2 中的 OB 曲线)。但这些目标的实现程度同时受到了因税制的复杂而日益增加的税收遵从成本的影响,例如由复杂导致的高昂的税收遵从成本会鼓励纳税人寻求可以利用的特殊方式去避税,从而损害了其他人的利益;降低了纳税人对政府的信任和对政府提供的公共产品的满意度;鼓励了纳税人与税制的分裂,促进全面逃税的蔓延,这些使原本要实现的有益目标大打折扣。图 2 说明了这种影响:在不考虑因税制复杂带来的税收遵从成本的情况下,A 点是最优的复杂水平点,在这一点,税制复杂所追求的净效应达到了最大化;但如果考虑因税制的日益复杂而带来的税收遵从成本,新的最优复杂水平点应是

A'点,在这一点,因税制复杂带来的边际社会正效益正好等于纳税人遵从日益复杂的税法而增加的边际成本,即 $MC=MB$ 。税制的复杂程度如果超过这一点,复杂的税制所实现的社会正效益就逐步下降,直至复杂水平超过了C点($TC=TB$)。复杂的税制所追求的社会正效益将小于由此带来的税收遵从成本。

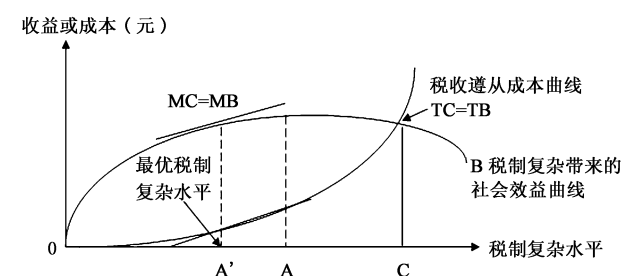


图2 遵从成本对复杂税制实现的社会效益的影响

税制的复杂也会使私人从中得益,正如Sandford(1995)所述,私人可以利用税收计算的复杂获得更多的节约税收支出的机会,即“好的复杂”。在图3中的在OB之上的OS曲线表示了税制的复杂带来的总收益,即税制复杂实现的社会正效应和因税制的复杂而给纳税人带来的税负的节约之和。A*点就是考虑了私人收益后的最优的税制复杂水平点,在这一点,税制复杂带来的边际总收益正好等于因此增加的边际税收遵从成本,它落在了A'点和A点之间,说明受私人利益推动后的税制的最优复杂水平虽高于只考虑社会效益的税制的复杂水平,但还是受到了税收遵从成本的影响,存在着收益的损失。

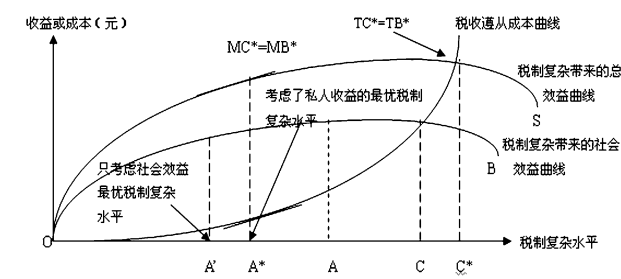


图3 遵从成本对复杂税制所实现的总收益的影响

以上模型中的最优税制复杂水平的确定只考虑了税收遵从成本的影响,事实上,税制的复杂带来的不止是税收遵从成本的提高,税收管理成本也会随之增加,如果同时考虑税收管理成本的影响,最优的社会复杂水平将再向左移动,复杂税制所要实现的社会正效应将进一步下降。此外,以上理论模型中最优税制复杂水平的确定必须有一个前提,即税制复杂带来的社会和个人收益及税收遵从成本可以用货币计量,而这在现实中往往难以做到,这使得该模型的实际应用存在障碍。尽管如此,这个分析模型还是清楚地表明了复

杂税制带来的税收遵从成本的提高会影响到税收政策所要实现的目标的预期效果。

四、简化现行税制是降低税收遵从成本的选择

以上分析表明由于多重目标的要求,税制的复杂难以避免,即使每一个税收政策的制定都遵循了简化的要求,这些政策间的相互联系仍会导致税制的复杂,而过度的复杂会带来税收遵从成本和管理成本的增加,影响到税制复杂所要实现的目标的预期效果,因此从收益—成本着眼,税制不宜太复杂,模型中在税收遵从成本的影响下最优税制复杂水平的左移也说明了这一点。实际上,面对日益复杂的税制和不断增长的税收遵从成本,世界各国简化税制的呼声也在高涨,简化税制已成为近30年来各国税制改革的中心内容,并且在各国学者和政府的不懈努力下,有了一些值得思考和借鉴的建议与做法。

1. 构造宽税基、少税种、低税率、少减免的税制结构

宽税基既可以保证税收收入,又可以促进各种相互联系的税种采用共同税基,达到降低税率、简化税制的目的,降低纳税人的遵从成本;税种过多,容易出现重叠设置、计税依据或税率错用等问题,使税制体系看起来混乱、复杂;出于公平和效率的考虑应设置多档次的税率和较高的边际税率,但也会增加了税制的复杂,刺激纳税人的避税和偷逃税行为,加大监督、管理和交付成本;各种减免优惠规定过多是造成税收制度繁杂、影响税制公平与效率的另一个重要原因。因此宽税基、少税种、低税率、少减免成为世界各国税制改革的方向。各国学者在积极寻找能适应这种要求的税制,其中最引人注目目的是1981年由美国斯坦福大学研究员霍尔和拉布什卡提出的单一税(Flat Tax),它具有单一税率、消费税基(允许所有成本包括资本品购置和存贷可以列支)和整洁税基(取消分项扣除、现行抵免)三大特征,提出者认为这是兼顾了简化、效率和公平的税种。^[6]尽管存在争议,但其降低税率、扩大税基、减少减免、简化征管的思想已被广泛接受。受此启发,俄罗斯、牙买加、爱沙尼亚、拉脱维亚、克罗地亚等国实行了具有单一税性质的税制改革,取得的成效得到国际社会的普遍关注。我国的学者近年来也对税制结构的简化,特别是针对我国税收减免优惠过多过滥的现状提出了一些建设性意见,如朱为群(2000)提出必须防止税收差别待遇的扩大化,使之被限制在一个可接受和容忍的范围之内,鼓励性的税收优惠应该有所节制,不能太多太滥,而照顾性的税收优惠必须能够证明纳税人的处境确实困难而需要提供税收减免的法律援助。^[7]董文毅(2009)针对税收优惠分散在各税种单行法中所带来的规范性差、透明度不高和操作上困难等问题,提出可以考虑单独制定一个税收特别优惠法,将大量税收优惠的内容规定全部集中在一个特别优惠法规中,明确告知税收优惠的方向及优惠原因、具体税收优惠办法等,使人们对税收优惠的具体内容及怎样办理一目了然。^[8]

2 尽最大努力保证税法的稳定性

最简单的税制体系在许多方面应多年始终如一,便于计划,易于普及。^[9]税法作为国家制定的用以调整国家与纳税人之间在征纳税方面的权利和义务关系的法律规范,需要保持一定的稳定性,只有这样才能减轻税制的复杂性,实现税收遵从临时成本的最小化,便于纳税人作出各种计划安排,减少税收带来的超额负担。税法的稳定性首先要求税法具有前瞻性,在制定税法时,不仅要考虑当前经济形势,还要具有预见性,避免过于频繁的调整;其次要求税收立法层次高,保证连贯性,提高纳税人对税法持久性或稳定性的预期;第三要求尽量形成统一、完整的税收法典。

3 简化、规范税法条文

除税收法令的数量及其更改的频率影响税制的复杂外,税收法令使用的语言、结构及具体的组织也产生一定的影响。复杂的结构使纳税人很难对税法有一个整体印象及弄清特定概念的含义,晦涩的用语使得政策很难得以明确表达,加大了纳税遵从的时间成本、货币成本、心理成本。因此在简化税制的要求下,一些国家实行了税法简化工程。如澳大利亚在 1993 年 12 月宣布实施税法完善工程 (TLIP),该工程的目的在于改善其组织和结构,使用读者易于理解的语言。具体措施为:重新组织。新的结构为三层金字塔型,核心条款为概念框架,一般条款适用于大范围的纳税人,特别项目涉及特殊群体的纳税;重新编号。条款间留下空白供以后添加;使用清晰的语言重写。英国从 1996 年起也启动了税法重写工程,用 5 年时间重新撰写近 6000 页的直接税法,重写的关键点在于:更清晰、更富逻辑感的结构;运用平实的语言及其技术手段以便于使用;前后一致,定义清晰。^[10]

4 简化纳税程序

税收征管过程繁琐复杂,加大了税收成本和纳税人的额外负担,纳税人在应付复杂的申报表和申报手续上花费了大量的时间,侵占了本应用在其他有益活动上的资源和精力。为此 Henry J Aaron 和 William G Gale (1996) 建议将对税制进行“平民性简化”作为应对税制复杂的措施之一,即让大多数纳税人从填写和准备纳税申报表的繁杂事务中解脱出来。在我国也存在着税务机关为减轻管理成本要求纳税人提供过多、过细资料,一些税种的应纳税款的计算和申报缴纳制度较为繁琐,电子化申报水平不高等情况,因此简化我国税制在纳税程序和纳税申报表格的调整上可以有所作为。

5 对税制的复杂性进行定期检查,建立考虑税收遵从成本的税收决策机制

自 20 世纪 80 年代以来,面对巨大的税收遵从成本及其带来的负面影响,好几个国家建立了正规机制,规定在进行税收决策时要考虑纳税成本。如英国自 1985 年以来就要求其官员估计所有影响到企业的规章制度 (包括税法) 的遵从成本;荷兰从 1985 年起要求就税法变化的税收遵从成本进行定性分析;新西兰政府在 1994 年也提出了类似的建议;澳

大利亚政府在 1994 年 8 月宣布对于未来的税法,要附有纳税成本的税收影响报告。^[11]在我国虽然还没开始这方面的实践,但已有研究者关注这个问题,提出判定一项税收政策得以通过的必要条件应为政府增加的收入 + 降低的税收管理成本 - 增加的税收遵从成本 > 0^[12]在任何给定的税收运行成本总额内,政策应倾向于较低的遵从成本和较高的征管成本。^[13]

当然,也有学者对税制简化是否真能降低税收遵从成本存在疑问,如鲍普 (Pope)、卡普洛 (Kaplow)、詹姆斯 (James)、索耶尔 (Sawyer)、史密斯 (Smyth) 等认为税制简化不一定能带来更低的税收遵从成本,起草一份简单的税法会在以下几个主要方面遭到失败:简单的税收体系不能满足一些特例的需要,而且非常简单的税法会在理解上造成隔阂,从而增加纳税人的不确定及其心理成本。但是这些争议并没有否定税制与税收遵从成本的关系,反而表明了两者间关系还需要我们进一步深入研究和探讨。

参考文献:

- [1] William Gale. Why are taxes so complicated? [J]. The Brookings Review, 1999, 17(1): 36~39
- [2] 安妮·克鲁格,罗·邓肯. 管制的政治经济学: 复杂性问题 [J]. 经济社会体制比较, 1996 (4): 17~24
- [3] Scott Moody, Human Events. The high cost of tax compliance [J]. Academic research library, 2001 57(30): 12~15
- [4] Sanford C T. Tax Compliance Costs: Measurement and Policy [M]. Fiscal Publications Bath, 1995
- [5] 郭庆旺, 罗宁. 税收法律复杂性的影响研究 [J]. 现代财经, 2002 (1): 9~12
- [6] 罗伯特·E·霍尔, 阿尔文·拉布什卡. 单一税 [M]. 第 2 版. 史耀武, 等译. 北京: 中国财政经济出版社, 2003. 3
- [7] 朱为群. 税收制度设计中的简单透明原则分析 [J]. 现代财经, 2004 (9): 11~14
- [8] 董文毅. 税法建设的战略思考 [J]. 东北财经大学学报, 2009 (1): 79~82
- [9] 迈克尔·J·博斯金. 美国税制改革前沿 [M]. 李京文, 刘树成, 等译. 北京: 经济科学出版社, 1997. 20
- [10] 锡德里克·桑德福. 成功税制改革的经验与问题 [M]. 第 4 卷: 税制改革的深层次问题. 许建国, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. 92~98
- [11] Henry J Aaron, William G Gale. 美国税制改革的经济影响 [M]. 郭庆旺, 刘茜, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. 458
- [12] 麻勇爱. 纳税人遵从理论及其借鉴意义 [J]. 涉外税务, 2002 (4): 18~21
- [13] 李坤, 於鼎丞. 从降低纳税遵从成本的角度看我国税收服务的取向 [J]. 财会研究, 2004 (6): 10~12

(文 言 编发)