

适时开征利息所得税

○ 严于龙

1998年,在外有亚洲金融危机的冲击、内有历史罕见洪涝灾害的影响,我国经济基本实现了预定的增长目标,达到7.8%的增长速度,应该说是以扩大内需特别是扩大投资需求为主的财政政策发挥有效作用的结果。但是,由于国家财力有限,不可能长期通过发行国债扩大内需,而且银行有56000多亿元的储蓄存款可资利用,因此,经济政策重心应及时转变到货币政策与财政政策相互配合上来。要适当增加货币投放,增加货币的流动性,发挥货币政策在扩大内需中的作用,从而拉动经济持续、快速、健康增长。在此背景下,经济界有人预测央行可能要第七次降息。对此,笔者认为,可以借降息的良机开征利息所得税,从而达到一举多得的目的。

一、存在再次降息的大环境和空间

自1996年4月1日银行停办保值储蓄业务至今,央行先后六次降息,其降幅之大,频率之快,在我国史无前例。前几次降息,人们还有所反映,后几次降息,并未引起人们多大振动。根据最近浙江省城镇居民储蓄、投资意向进行的抽样调查表明,有10.4%的居民比以前减少储蓄,24.4%的居民视具体情况而定,没有影响的占61.3%,比以前增加储蓄的只占1.27%。为顺应国家进一步扩大内需,特别是扩大居民消费的大形势,实行连续性和灵活性相结合的货币政策,如继续降息,应该说是适当

和必须的。第一,国家加强货币政策作用的大环境支持进一步降息。为了配合财政政策,1999年中央银行在积极防范金融风险的同时,将继续适当扩大货币供应,保持对经济增长的支持力度,防止通货紧缩。要综合运用公开市场业务、利率、存款准备金、再贷款等货币政策工具,对货币供应进行适时、适度的灵活调节。进一步降息,正是贯彻这一货币政策。第二,目前仍有一定的降息空间。目前,人民币利率依然较高,中央银行金融机构一年期存款利率降为3.78%,按1999年2月居民消费价格指数(98.7)计算,一年期存款实际利率为5.08%,高于国内金融机构调整后的美元名义利率4.6593%,如果再扣除美元通货膨胀因素,按1998年水平(1.5%)计算,人民币实际利率高于美元实际利率近两个百分点,也远高于欧元和日元的实际利率。

二、与其再次降息不如开征利息所得税

如果中央银行有进一步降息计划,笔者认为,不如借此良机,从国家的大局和总体利益出发,由有关部门牵头,会同中央银行、财政部、国家税务总局、各专业银行和金融机构等,共同研究协商,用“开征利息所得税”代替“再次降息”。其理由如下:

(一)在当前形势下,降息或开征利息所得税,两者给市场的信号是一致的。

利息所得税是一种特别税,不同于一般意义上的税,增加一般意义上的税只会阻碍经济增长,而开征利息所得税会促进经济的快速增长。开征利息所得税和降息给市场一致的信号,表明国家决心要实行适当的货币政策,进一步发挥货币政策作用,保持对经济增长的支持力度。具体地说,就是通过降息或开征利息所得税,减少居民金融资产(储蓄和国债)收入,鼓励居民扩大消费和进行生产性投资,从而拉动整个经济快速增长。说是良机,就是指在需要降息的时候,开征利息所得税,不会误导居民错误地处置金融资产,不会影响国家货币政策的实施。当然,开征利息所得税又不等同于降息,前者是单向的,只对储蓄存款和购买国债征收利息所得税,对贷款利息不征税;而后者往往是双向的,既对存款降息,又对贷款降息,而对贷款降息的政策效果是开征利息所得税所不能及的,显然有些美中不足。但是,在当前特定的形势下,发挥货币政策的作用,看重的是扩大内需主要是扩大居民的消费需求,在这个意义上,两者的政策效果又是等等的。开征利息所得税,如果税率适当,对居民利息收入的减少应该与适当的降息效果一致,因此,居民对开征利息所得税的反映不过是相当于又面对一次降息,不会导致银行储蓄骤减,从而影响国家现代化建设的资金来源。所以,我们提出,在当前形势下,可以用开征“利息所得税”来代替“降息”。

(二)根据当前的形势,更适宜单独开征利息所得税。

是否可以单独开征利息所得税,并不取决于国外是否有单独开征利息所得税的先例或西方大国是否单独开征利息所得税,我们正在建设具有中国特色的社会主义市场经济体制,从事着一项前人没有从事过的伟大事业,也没有现成的理论做指导,西方的税收模式不一定适合中国的国情,不能生搬硬套。比如,由于储蓄率较低,西方国家要么不对利息征税,要么对利息征税但不单独征利息所得税,而是将利息收入纳入到个人全部收入中,统一征收个人所得税。看上去统一征收利息所得税更为合理,这主要是建立在西方国家金融服务发达,个人收入来源清晰的基础上的。而我们国家的情况比较复杂,储蓄率高,但金融服务水平低,个人收入来源不规范,有许多所谓的“灰色收入”,还有一定比重的物质收入。一方面,银行储蓄以高于正规收入的增长幅度增长;另一方面,个人所得税虽然增长较快,但总量很小。将利息收入纳入到个人全部收入中,统一征个人所得税,在目前条件下很不现实,即使能够这样做,成本也太高,得不偿失。当然,在条件成熟的情况下,西方国家在征收利息税方面的好经验也还是可以借鉴的。

(三)单独开征利息所得税好处多。

1.单独开征利息所得税最大的好处就是弥补个人所得税的不足。自从1994年开始征收个人所得税以来,已经由当年的72.7亿元,增加到1998年的约338亿元,平均每年递增46.8%,速度不能说不高。但是,占财政收入比重只有3.43%。我们可以从城镇居民人均可支配收入增长速度、农民人均纯收入增长速度和城乡居民储蓄存款余额增长速度这三组数字的对比得出漏税严重的结论,从1978年到1998年底,按现价计算,城镇居民人均可支配收入增长了14.80倍,年均增长14.80%;农民人均纯收入增长15.17倍,年均增长

14.93%;而同期城乡居民储蓄存款余额增长343.78倍,年均增长33.93%;单独开征利息所得税,进一步完善了税制,弥补了个人所得税的不足,振兴了财政。特别是近年来,国家为了扩大内需,启动经济增长,加大了财政投入,赤字猛增,在此情况下,单独开征利息所得税,虽然税额有限,也是雪中送炭。而且,作为中央税,有利于振兴中央财政,提高中央财政占全国财政的比重。

2.单独开征利息所得税,对象明确(储蓄存款和国债),税源稳定,征收成本低廉。利息所得税征收对象确定为城乡居民储蓄存款以及国债。如果居民储蓄存款加国债仅按一年定期利率3.78%计算,利息所得税按照平均15%的税率计算,国家一年可征得的利息所得税大约有300多亿元,接近个人所得税的税额,这在一定程度上可以改善我国财力不足的局面,从而加强政府在市场经济建设过程中的协调能力。另外,如果采取适当的征收办法,如不分存款额多少,对利息所得税按比例税率征收,由银行或金融机构代扣,再划缴国家税务总局或财政部,征收成本低廉。

3.单独开征利息所得税,可以降低整个国民经济运行的成本。目前我国城乡居民储蓄存款的余额高达56000多亿元,这笔巨额的资金经过银行或金融机构转化成企业贷款之后,其所要开支的利息将超过5000亿元,这个数字几乎是我国国民经济每年增长数额的一半,对整个国民经济的发展是不利的。在连续六次降息的基础上,再通过单独开征利息所得税,可以适当地控制储蓄存款余额的总量,降低整个国民经济运行的成本。

4.单独开征利息所得税,取之于民,用之于民,加大对城镇下岗职工的补助力度,筹划农民社会保障机制、筹集农民社会保障的启动基金,既有利于降低居民收入分配的悬殊差距,又可以扩大和推动城乡居民消费,最终促进经济增长。

三、利息所得税税率选择及应该注意的问题

(一)征税办法和利息所得税税率选择

对利息所得税税率的选择可以分三步走:第一步,单独开征利息所得税,对全部利息实行比例税率,统一税率,税率根据需要可以调整,目前可以初步定为15%,收入由银行和金融机构代扣,分月或分季划缴税务或财政帐户,由中国人民银行和国家税务总局实行有效监督。这样操作,优点是简易方便,成本低廉,效果显著;缺点是缺乏绝对公平,不论利息多少,一律按统一税率征税。在税收阶段无法调节居民收入。第二步,在实行“储蓄存款实名制”条件下,单独开征利息所得税,实行累进税率征收。据我们所知,随着银行和金融机构业务经营计算机化、异地结算网络化,有关部门正在酝酿“储蓄存款实名制”,一旦“储蓄存款实名制”成为现实,实行累进税率征收利息所得税,是比较理想的利息所得税征收办法。按累进税率征收利息所得税,既体现税收的收入功能,又体现税收对居民收入分配的调节功能,实现对高利息收入者多征税,对低利息收入者少征税,甚至不征税。第三步,当我们的收入规范化、收入来源清晰的时候,我们就有条件停止单独征收利息所得税,而是借鉴西方国家的经验,将居民的利息收入纳入个人全部收入中,统一征收个人所得税。

(二)应该注意的问题

开征利息所得税,是一项涉及千家万户,事关适当的货币政策和积极的财政政策有效实施,事关世纪之交国家经济增长速度的大事。在开征方案实施之前,须认真研究,力求周到;开征之时,要大力宣传,晓之以理;开征之后,要加强监督,观察效果,注意负面影响,除此之外,还需处理好以下问题。

1.防止私款公存、逃避税收。利息

(下转第37页)

湖北关庙山集团是问安镇的核心企业,1997年,该集团实现产值8367万元,销售收入6169万元,实现利税322万元,上交税金86万元,成为全镇乃至枝江市乡镇企业的“老大”。但在目前买方市场形成的环境下,一般工业产品都相继出现供大于求的局面,市场容量日趋狭小,乡镇企业的竞争对手更多更强。在此情况下,一方面要加强企业内部管理,从强化各项基础管理入手,完善各项规章制度,建立良好的生产秩序。加强财务管理和成本核算,在资金、物资、费用等各个环节精打细算,把降低成本的指标层层分解落实到每个职工头上。另一方面,切实转变企业经营机制,严格规范运作,把职工和经营者的利益与企业资产经营紧密结合起来,形成有效的激励约束机制。此外,还必须充分发挥企业集团优势,加强横向联合,摆脱乡镇企业产业结构趋同化、产业水平低档化的格局,使产品不断更新,产业不断发展,增强企业的生存和成长能力,对已初步开发的新产品,如高效节能热介质技术、新型增氧机、夯实机、干湿磨浆机、小型节能变压器系列、高压真空隔离开关等,要进一步把好生产技术关、产品质量关,同时加大宣传力度,大力开拓市场,使新产品尽快覆盖老市场、占据新市场,产生高效的经济效应,增强企业活力和发展后劲。

三、解放思想,因地制宜大力发展个体私营经济。目前,问安镇有个体工商户1500户、从业人员2695人,私营企业28户、从业人员394人,个体私营经济完成的税收已占工商各税的50%,发展势头较好。但从培育新的财源增长点出发,仍需要加速发展。首先要制定一系列优惠政策,从积极扶持的角度出发,营造良好的政策环境。其次要进一步改善与发展个体私营经济不相适应的基础设施条件,建设专业市场,设立挂牌专业小区,创造出外商投资及私营业主兴业的良好环境。同时鼓励大中专毕业生从事个体私营经济,极力鼓励私营业主解放思想,加大再投资,发

展再生产。三要拓宽经营领域,除进一步协调发展第三产业外,鼓励和支持非公有制经济进入第一产业施展作为,与公有制一道推动农业产业化进程,开发一批效益好、前景好的项目,同时在第二产业里广开门路,积极开发消费型产品,涉足高新技术产业,促使个体私营经济经营上规模,管理上水平,产品上档次,发展出效益,实现私营经济发展的新突破,从而培植后续财源。

四、立足旅游开发,挖掘潜在财源。问安镇有得天独厚的旅游资源,是湖北省七大重点文物乡镇之一。关庙山是楚文化的发祥地,具有原始社会新石器时代的大溪文化和屈家岭文化的村落

遗址等不可多得的极其珍贵的文化遗产,旅游资源开发的潜力巨大。一是目前中国社会科学院考古研究所保存着完整的关庙山文物资料,且有开发关庙山遗址的技术能力。二是关庙山原始氏族村保存了完整的远古社会村落面貌,符合开发、保护、利用文物资源的政策。三是区位优势,交通便利,可借助国际“三峡热”让世界了解枝江,了解问安。四是旅游业的兴起,能带动地方相关产业的飞速发展,繁荣地方经济,从而提高财源结构的潜在素质,为地方财源建设增添后劲。

(作者单位:湖北省枝江市委办公室 枝江市问安镇财政所)

(上接第39页)

所得税的征收对象主要是居民储蓄存款和居民购买的国债,开征利息所得税后是否会出现私款公存以逃避税收呢?我们认为,对于定期存款,有两种办法防止私款公存。一是法律手段,私款公存,一旦发现(抽查),私款充公;二是限额征税,对一定限额(如100万元)以下的“公款”(包括私款公存)定期储蓄存款利息统一征税,以上的不征税(如保险基金等);三是公款定期储蓄存款要有严格手续。

2. 加强管理,防止民间非法集资。可能导致民间非法集资不仅仅是因为开征利息所得税,进一步降息也会容易诱发民间的非法集资,两者都意味着要减少居民的储蓄存款利息收入,在客观上都必然会刺激非法金融活动。但不管是哪种情况引起的,我们都应该加强监督和管理。既要禁止民间一般的非法集资活动,也要限制由地方政府担保的金融机构以高于全国统一利率招揽居民储蓄存款的变相非法集资活动。

3. 开征利息所得税后,要更好地把握利率这个政策工具。利用目前可以进一步降息的机会开征利息所得税,并

不意味着今后不再调整利率或仅调整利息所得税的税率来单方面地影响居民的储蓄行为。因为对利息所得税不能直接影响贷款利率,而且,作为一种税收,在较长一段时期内应保持相对稳定,不能或有或无,也不能用调整利息所得税税率代替调整利率。当经济形势发生变化时,仍然要利用好利率这个政策工具,该降就降,该升就升。不要因为开征了利息所得税,就束缚了调整利率的手脚。

4. 辩证地看待居民收入的减少。开征利息所得税,自然减少了居民的收入,虽然每个家庭减少的收入是很有限的,但总体上全体居民每年要减少300多亿元的收入。对此,我们要辩证地看这个问题。居民收入是暂时减少了,但如果开征利息所得税有利于国家总体经济的发展,居民会从国家长期的经济发展中获得更大的利益。而且,居民收入的减少,是非常分散的,对居民的消费行为影响甚微,不会产生挤出效应。另外,关于以比例税率单独开征利息所得税的公平性问题,相信在过渡期内会得到广大居民的理解。

(作者单位:国家统计局综合司)