

减税与税制改革协调并进的政策建议

李艳

20世纪80年代以来,全球掀起了一轮又一轮减税浪潮,逐步形成了双主体的复合税制格局。当前我国宏观税负水平并不算高,但企业微观税负偏高,减税的必要性和空间均比较大。在我国经济下行压力较大、自主增长动力不足的大背景下,建议借鉴国际经验,通过正税清费来降低企业负担,同时进一步深化税制改革,更好地发挥税收对经济运行的调控作用,为企业营造更加公平、法治和市场化的环境,助力完成当前稳定增长和促进供给侧结构性改革的双重任务。

我国推进减税的空间与税制改革的必要性

为了促进企业投资、特别是高质量投资,增强企业经营活力,提高企业核心竞争力,需要多措并举创造和腾挪减税空间,协调推进税制改革。

(一)从国际比较看,我国宏观税负水平并不算高,但部分领域税负水平偏高。近年来我国宏观税负水平(税收收入占当期GDP的比重)呈逐年上升态势,这主要与经济运行质量提高背景下企业税收贡献额增大、税收征管质量和效率提升等有关。从国际比较来看,当

前我国的宏观税负水平并不算高。按照IMF统计口径测算,2015年我国的宏观税负为30.1%,低于世界38.8%的平均水平,明显低于发达国家42.8%的平均水平。宏观税负不仅体现政府收入在国民收入中所占的比重,而且反映政府职能的广度和深度。

分行业来看,近年来我国的行业税负有所下降,但部分领域税负水平偏高。受益于农业税取消、农产品税收减免等改革举措,我国第一产业的税收负担率(产业税收收入占该产业增加值比重)较低,2015年仅为约0.2%。与此相比,第二和第三产业的税收负担率较高,分别为18.2%和17.7%,但较2010年分别下降了3.9个和5.1个百分点。从第三产业内部来看,教育、卫生和社会保障等不以盈利为目的的部门多产生低税或无税产值,税收负担率较低,整体上拉低了第三产业的税负。实际上,第三产业内的金融业、房地产业、批发和零售业、租赁和商务服务业等的税收负担率相对较高,分别为28.7%、43.2%、28.2%和29.6%。

(二)我国企业税负水平高企,小微企业尤为突出。从全球来看,我国企业的税负水平偏高。世界银行数据显

示,2015年我国企业的总税率(应缴税费金额占商业利润的百分比)为67.8%,全球排名第19位,比世界平均水平高出27个百分点。从综合衡量企业税费负担的生产税净额来看,2014年我国生产税净额占GDP的比重为16.8%,分别高出欧元区(10.2%)、德国(11.2%)、瑞典(11.5%)、加拿大(3.9%)和俄罗斯(16.1%)等国家和地区6.6、5.6、5.3、12.9和0.7个百分点。

小微企业税负较高的问题尤为突出。北京国家会计学院完成的《中小企业税收发展报告》显示,2007—2012年我国中小型企业聚集的创业板企业的综合税负从40%大幅上升至71%,特别是2010年后增长更快。国家发改委经济研究所对1643户企业的典型调查显示,微型企业税收负担大约是大型企业的2.5—3.6倍。此外,自身转嫁能力弱、财务制度不完善以及缺乏合理的税务规划等因素,进一步加重了小微企业的税负。税收竞争是国际竞争的重要组成部分。在当前我国劳动力成本优势逐渐弱化的背景下,较高的税费负担成为企业提高投资能力和国际竞争力的掣肘之一,影响国家的整体竞争力。

(三)我国财政和债务状况较好,

具备减税的条件和空间。当前,我国的政府财政状况和债务可持续性较好。2015年我国政府的赤字率为2.4%(IMF口径为1.9%),低于美国(3.8%)、英国(4.3%)、日本(5.9%)和G20发达国家(3.4%)等国家和地区,在全球主要经济体中处于中低水平。国际上也不乏阶段性提高赤字率的做法。国际金融危机爆发后,2009年美国联邦政府的财政赤字率曾高达9.8%,此后三年一直维持在约7%以上的水平。2015年我国政府负债率为43.3%(IMF口径),低于美国(104.9%)、英国(88.9%)、日本(245.9%)和欧元区(93.7%)等国家和地区。此外,我国政府拥有规模庞大的资产,2015年末我国国有企业资产总额达119.2万亿元,其中有相当一部分是经营性资产,我国政府债务风险总体可控。

我国可以通过多种途径创造和腾挪出减税空间。一方面,可以阶段性增加财政赤字,用于弥补减税带来的减收;另一方面,还可以通过进一步压缩“三公经费”等行政费用支出、盘活和统筹使用财政存量资金、提高国企利润上缴比例等措施保障政府去产能、补短板、惠民生等方面的支出责任,进一步腾挪减税空间。

(四)我国当前的税制存在进一步完善的必要。我国是以间接税为主体的国家,目前直接税占总税收收入比重不到40%,远低于OECD国家66%左右的水平。首先,这一税制结构不利于政府有效实施逆周期的宏观调控。发达国家的直接税占税收收入的比重较高,在经济波动的过程中,税收能够发挥良好的自动稳定器功能。2013年OECD国家个人所得税占全部税收收入的比重为24.8%,2007—2015年我国个人所得税的比重仅为约6—7%,远低于OECD国家水平。其次,不利于发挥税收的收入分配调节功能。直接税具有累进性,能够更好地发挥税收的收入分配功能。间

接税具有累退性,以间接税为主体的税制结构会加重小微企业、中低收入阶层的税负,不符合税收量能负担原则。再次,我国的地方税体系不健全,制约了地方政府组织财政收入和有效提供公共产品的能力。未来,我国将房产税、资源税等税种培育成地方主体税种的空间很大。

政策建议

为充分发挥税收在稳增长和促进供给侧结构性改革中的作用,我国要借鉴国际经验,协调推进减税与税制改革。同时,注重跨周期的政策管理,防范中长期财政风险。

(一)完善税制改革方案,实现减税与税制改革的联动。我国要着眼于长远,协调推进减税与税制改革。第一,提高减税政策的系统性和规划性。2008年国际金融危机以来,除“营改增”外,我国实施的结构性减税大多是相机抉择政策,其短期特征较为显著。要设定中长期减税规划,进一步清理各种不合理收费,切实降低企业税费负担。第二,结合当前经济发展阶段、财政的可持续性以及国际税制改革的方向,深化我国税制改革,消除市场经济运行的制度障碍,为企业营造更加公平、法治、市场化和轻税负的发展环境。第二,建立相应的减税评价机制,适时取消不适宜的税收减免政策,简税制、扩税基。同时,用好税收优惠,落实和完善支持高新技术企业、小微企业等的税收政策,推进经济结构调整和新旧动力转换,发挥好税收对宏观调控的积极作用。第三,从强化税源管理、优化纳税服务、推进信息征管、加强纳税宣传、堵塞征管漏洞以及加强税收风险监测等方面提高征管效率。

(二)丰富和完善直接税体系,构建双主体税制结构。直接税与间接税是相互补充的关系。从全球实践来看,以

直接税和间接税为双主体的现代税制格局已基本稳定。建议进一步完善我国的直接税体系,将直接税比重提高至40%左右,更加有效地发挥税收在宏观调控、收入分配调节等方面的作用。一是建立综合与分类相结合的个人所得税制度,将生产经营所得、劳务报酬、财产租赁所得等经营性收入纳入超额累进征收范围,扩大税基;调整税率级距和水平、降低中低收入阶层的税负水平。二是取消企业所得税的部分税收抵免,简化税制、扩大税基。三是从两个层面构建地方税体系。短期内可通过调整消费税征收范围、环节,提高高耗能、高污染消费品和消费行为税率等措施扩大税基;从长期看,按照先财产保有、后财产转移的思路,完善地方政府的财产税体系。加快完成房地产税法立法,合理系统地设置建设、交易、保有环节税负,择机在部分一、二线城市先行先试房地产税;适时启动遗产和赠与税法立法,制度设计上注意平衡好促进财富分配公平与防止财产转移风险的关系。通过宣传国际典型做法,提高民众的认知度,为择机推进立法和征收工作做好铺垫准备。结合国际实践,研究开征社会保障税。

(三)进一步完善增值税抵扣链条,构建规范中性的增值税制度。从全球来看,增值税已经成为各国税收的重要组成部分。但作为体现税收中性的税种,增值税的税制设计应当保持规范、简单和高效的特性,不应承担过多的收入分配职能。下一步,在全面推开“营改增”、降低企业负担的同时,还要进一步完善我国的增值税制度。第一,可考虑将增值税税率档次由目前的4档简并为2—3档。第二,在将新增不动产纳入增值税抵扣范围的同时,借鉴欧盟国家规范的增值税运作经验,尽量在各个行业实现完整的增值税抵扣链条,构建规范完善的消费型增值税,确保不增加企业税

负。第三,目前我国享受增值税低税率和零税率的项目过于繁杂,一定程度上不利于保持增值税链条的完整性,也加大了税收征管成本和纳税人的遵从成本。下一步,应顺应全球增值税改革方向,减少低税率和免税的适用范围,扩大增值税税基,更好地实现增值税的中性原则。

(四)实施跨周期的财政政策,防范减税可能引发的财政风险。财税政策是调控短期经济运行的重要手段,但也需要结合中长期财政规划、财政收支、政府债务等情况,实施跨周期的政策管理,防范减税、增发国债、提高赤字率等可能引发的财政风险。一般而言,税收增长应与经济增长保持同步,税收弹性系数(税收增速和GDP增速之比)在0.8—1.2左右较为合理。2015年我国的

税收弹性系数为0.7%,较去年的1.07%相比,下降幅度较大,存在一定的财政风险隐患。当前要通过实施有减有增的结构性减税,在降低微观税负的同时,保持宏观税负的基本稳定。同时,要注重跨周期管理,在经济企稳回升后适度提高税收弹性系数,防范中长期财政风险。

(五)尽快完成税收立法,提高税收法制化水平。税收法定是推进税制改革的客观要求。税收取之于民、用之于民。税种的设立、税款的征收及使用,应由代表人民行使国家权力的立法机关以法律的形式予以规范。美国等发达国家在严格税收立法,强化执法刚性,提高税收法制化水平方面有许多经验值得借鉴。当前,我国税收法律制度体系中仅有《个人所得税法》《企业所得

法》和《车船税法》等法律,其余15个税种均由暂行条例规定征收。建议:一是尽快落实税收法定原则,拟开征的房产税等新税种要先行立法,其他税种的立法可以采取一些过渡性措施。二是提高税法的严肃性,在实施调整税率、税基和减免税政策过程中,应严格依照有关法律、行政法规办理。三是强化税收立法程序,提高税收立法的公正性和透明度。立法过程中既要有专家建言,又要有民众参与(如立法听证会等),充分调动民众参与立法的积极性。及时向社会公开立法信息,增强政府与民众的沟通理解。四是完善税收执法程序,做到依法征管。加大执法监督力度,对违法违规行为严肃查处和问责。☐

(作者单位:中国银行国际金融研究所)

责任编辑 张蕊



枞阳:大力实施水利民生工程



今年以来,安徽省枞阳县以改善人民群众生产生活条件,解决人民群众最关心、最直接的利益问题为出发点,大力实施“农村饮水安全”、“小型农田水利改造提升”等民生工程。

“农村饮水安全”工程任务是解决6个贫困村未通水户及12个非贫困村未通水贫困户总计11852人口农村居民的饮水问题,目前主体工程已基本完成。“小型农田水利改造提升”工程也在稳步进行中,预计今年将完成土石方600万立方米以上,完成农田水利基本建设投资2亿元以上。

(安徽省枞阳县民生办)