

2015年税制改革展望

中国人民大学财政金融学院 | 吕冰洋

伴随着全面深化改革各个领域改革大幕拉开，税制改革也迅速走上前台，成为各方瞩目的焦点。三中全会《决定》提出的税制改革共有三个方向：一是完善地方税体系；二是推行六大税种改革；三是清理规范税收优惠政策。这三个方向的税制改革将对我国税制体系进行大幅度调整，但是这种调整应是有节奏的，对其前后顺序、轻重缓急的把握考验着政治家的智慧和魄力。总体来讲，完善地方税体系涉及中央与地方财政利益的调整，攸关中央与地方权力格局的划分，历来是财税体制改革的重头戏，改革起来难度最大。六大税种改革包括增值税、消费税、个人所得税、房地产税、资源税和环境保护税，改革起来有易有难，相对来讲，间接税改革比直接税改革容易，清费并税比税制本身改革容易，调整税率比调整征税范围容易。清理规范税收优惠政策主要考验的不是改革的技术设计，而是中央政府的魄力，能否有效地将税政权从各部门、各地区回收上来，统一到中央。事实上，2014年的税制改革大体是按这种税制改革的难易次序进行的。

2014年税制改革盘点

总括2014年税制改革，主要有如下几个重点：

第一，营改增改革。2014年新年伊始，我国即启动铁路运输和邮政业营改增改革，增值税税率均为11%。4月，又将电信业营业税纳入增值税征税范围。

第二，清理规范税收等优惠政策。11月国务院发布《关于清理规范税收等优惠政策的通知》，要求全面规范和清理地方各类税收等优惠政策，规定未经国务院批准，各地区、各部门不得对企业规定财政优惠政策。之前税收优惠政策政出多门，对建设统一市场、发挥市场效率是很大的妨害，因此此项改革在

技术上虽然容易，其效果却是巨大的。

第三，资源税费改革。在全国范围内将煤炭资源税由从量计征改为从价计征，调整原油、天然气资源税适用税率，同时清理规范涉及煤炭、原油、天然气的收费基金。

第四，消费税改革。研究制订了消费税改革方案，调整了成品油等部分产品消费税政策、停止征收成品油价格调节基金。

其他改革还有调整增值税征收率、上调小规模纳税人税收免征额等。从上述改革可看出，2014年改革均是技术上操作相对简单的改革，为2015年奠定了基础，预留了想象空间。就营改增改革而言，只是将铁路运输、邮政通信业纳入增值税征税范围，对建筑业、销售不动产业、金融业、生活性服务业这样难度大的营改增问题仍可期待。就资源税费改革而言，从量计征改为从价计征等征收方式的改变，为适时扩大资源税征税范围做了铺垫。就消费税改革而言，调整消费税征收范围、环节、税率，逐步把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围，才是方向。

2015年税制改革的展望

《深化财税体制改革总体方案》指出，新一轮财税体制改革2016年基本完成重点工作和任务，2020年基本建立现代财政制度。按此计划，改革的时间窗口在迅速收窄，如果要在2016年基本完成重点改革，那么2015年就不可避免地成为改革的攻坚年。

一是营改增改革。营业税剩下未纳入增值税征税范围的有建筑业、销售不动产业、金融业和生活性服务业，这几个行业改革本身在技术设计上就存在不小的难题。如建筑业，不少为建筑业提供原料的一

方无法开具增值税发票,像建筑用的砂石、木料等,有的来自村集体或农民,如何要求他们提供增值税发票呢?再如餐饮业,不少原料来自集贸市场购买,增值税发票制度难以有效实施。不过,技术上的问题还不算严重,只需政府强推营改增,那么总是可以实现的。问题的关键在于目前营业税是地方政府主体税种,营改增之后地方政府财力缺口如何解决?这是央地财力分配格局调整的一件大事,在营改增全面铺开之前肯定要解决这个问题。从各方意见看,可采纳的有调整增值税分成比例、增加转移支付、将消费税归为地方等多种方案,但是每种方案都是利弊参半,着实应细细思付、统筹。

二是消费税改革。三中全会《决定》提出,要调整消费税征收范围、环节、税率,把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。调整消费税征收范围和税率是较容易的事情,难度大的是调整征税环节。目前消费税90%左右来自烟酒油,烟酒采用在生产环节课征,好处是征收简便,坏处是会刺激厂商成立销售公司逃税。如果改为批发或零售环节征税,那么会消除厂商逃税动机,但是又会引发征管难度加大和批发零售商逃税增加问题。问题还不止如此,目前有一种意见是将消费税改在批发零售环节课征并作为地方税,如果是这样,则可能引发地方政府横向恶性竞争问题。还有意见认为,可以将消费税征税范围扩大到生活用消费品,如进入到商场、超市的商品均需征税,以此作为地方税。这相当于开设了一个新税种,影响面就更大,它关系到增值税税率、地方财力格局、居民税收分配负担等一系列变动,更需科学设计、谨慎起步。

三是个人所得税改革。个人所得税的总体改革方向是建立综合与分类相结合的个人所得税制,从理论和现实出发,可操作的方案是将劳动所得综合征收,并实行累进税率,资本所得继续保持分类征收,并实行单一税率。劳动所得包括工资薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得和特许权使用费所得,将之汇总纳税有利于体现税收公平原则。不过,个人所得税改革与其说取决于税制本身改革,还不如说取决于外围的制度改革,如实行统一的纳税号码、严格现金管理、收入与银行账号对接等。个人所得税实行综合制最好的依托是全国征信系统,个人所得税改革亟待该系统的完善。

四是房地产税改革。房地产税改革是近十年来

迅速升温的大众话题,但是不得不说,这虽是一个焦点问题,也是一个不能指望在短期内能解决的问题。开征房地产税,不仅对住房市场有影响,更主要是它与纳税人纳税意识高低、地方政府治理和职能转变等有着密切关系。即使开征房地产税,其设计特点一般是税率低、免征范围大,缓不济急,在相当长的一段时间内充当不了主体税种。因此,三中全会《决定》提出“加快房地产税立法并适时推进改革”,背后意图是,“立法”回应各方期待,“适时”留有余地,改革不冒进。

五是地方税体系建设。现在地方税体系(包括税收分成部分)存在两大问题:税收主要来自对流动性税基征税,由此刺激地方政府发展工业,造成市场不统一、产能过剩、市场监管不力等现象;税收很大一部分来自建筑业和房地产业,由此刺激地方政府干预房地产市场。目前迅速推进的营改增改革,又进一步扩大了地方财力缺口。因此,需要对现行地方税体系大动手术,使之起码起到维持地方财力和转变政府职能双重作用,然而,棘手的是,地方税体系建设目前最难达成共识,无论是分税、扩大分成比例还是扩大转移支付,每一种方案均是杂利杂害,但是改革又不能继续拖延下去,否则问题会进一步累积。决策者需审慎地对待每种方案的利弊,如果能够找到一个妥善的地方税体系建设办法,那么整个财税体制改革这盘棋就带活了。

根据以上分析,我们可以预计,2015年税制改革会有一系列重要措施出台,营改增的范围扩大可能首当其冲,之后消费税征税范围可能有所调整。与环境保护相关收费改为征税难度较小,有可能推进到费改税这一步。难度较大的个人所得税向综合与分类相结合的改革,有可能会跨出一小步,或进行某些方面税收征管基础性工作建设。房地产税能完成立法就算是很大的成绩,但是离实施还遥远得很。地方税体系建设(或地方财力保障)是迫在眉睫的处理政府间财政关系的大事,有可能在各方博弈之下,采用一个折衷的方案,如改变税收分成比例和方法、提高转移支付比例等,但是更可能的是改革会引发新的问题产生。出现问题也没什么,毕竟改革就是在不断解决旧问题的同时产生新问题。

由此预计2015年,将是税制改革大动作频繁推出的一年。☐

责任编辑 张蕊