

减税降费：有温度 能感知 实质性

张连起

摘要：现阶段，外部环境趋紧，中国经济稳中有变、变中有机。为了促使经济运行保持在合理区间，2018年，中央经济工作会议提出了“稳就业、稳外贸、稳投资、稳金融、稳外资、稳预期”的工作方向，并明确提出“研究推进大规模减税降费”，以稳定市场预期与市场信心。2018年，全年减税降费规模超过1.3万亿元，2019年要完成近2万亿元的减税降费规模。这是历史上最大规模的减税降费。通过税制改革和减税降费，进一步降低企业的生产成本，提升企业的盈利能力，优化营商环境，更好地激发市场活力和企业创造力。

关键词：减税；降费；政策成效

中图分类号：F812.42 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2019)11-0004-05

习近平总书记指出，减税降费政策措施要落地生根，让企业轻装上阵。释放减税降费红利，将进一步减轻企业负担，激发市场主体活力。

道路千万条，减税第一条。减税降费的根本目标是赋能中国经济增长，通过逆周期调节，确保中国宏观经济运行不滑出合理区间，此外还要赋予其供给侧结构性改革功能，确保实现经济高质量发展的目标。

一、我国目前减税降费状况

随着大规模减税政策的相继落地，2019年一季度，全国累计新增减税3411亿元。其中，小微企业普惠性政策新增减税576亿元，个人所得税专项扣除政策新增减税146亿元。一季度国内增值税增速比去年同期回落9.2个百分点。今年新实施的小微企业普惠性减税政策，

地方“六税两费”对增值税小规模纳税人减征50%，一季度地方“六税两费”收入增速比去年同期回落7.2个百分点。

（一）流转税方面减税成效

流转税又称流转课税、流通税。主要包括增值税、消费税、营改增之前的营业税、关税及相应附加税（如城建税与教育费附加）。2019年流转税方面的改革主要集中在增值税方面。

2019年4月1日，中国正式开始实行以降低税率为核心的新一轮增值税减税政策。本轮增值税改革将原来16%的基准税率降低到13%，降幅19%，如果与2018年之前的17%的基准税率相比，两年间税率累计下降了24%。增值税是占全部税收收入40%的中国第一大税种，在短短两年的时间内竟然将税率降低了近1/4，如此大规模的减税，一方面对于政府税收减收的挑战，另一方面

是为实体经济减负，派发红利。

除了降低税率之外，还将留抵税额退税扩大到全行业范围。

2018年6月，我国开始推动留抵税额退税改革，率先在依赖固定资产投资、对留抵税额敏感的装备制造、研发和电网等18大类行业开展。2019年，我国进一步将退税政策覆盖到全行业，成为普惠性的政策。考虑到退税会对政府税收收入产生冲击，此次改革只针对新增加的留抵税额，存量的留抵税额还只能用于以后纳税期进行抵扣，而不是一次性退还给企业。

（二）所得税方面减税成效

1. 企业所得税

近年来，国家将减税降费作为稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险的重要战略部署，适时出台了一大批减税幅度大、支持力度强、效果作用明显的

作者简介：张连起，全国政协常委，瑞华会计师事务所管理合伙人。

税收优惠政策。

一是对小型微利企业年应纳税所得额不超过100万元的部分,减按25%计入应纳税所得额,按20%的税率缴纳企业所得税;对年应纳税所得额超过100万元但不超过300万元的部分,减按50%计入应纳税所得额,按20%的税率缴纳企业所得税,实际税负分别降至5%和10%。同时小型微利企业的判定标准不再区别工业企业和其他企业,统一扩围至从业人数不超过300人,资产总额不超过5000万元。

以应纳税所得额为50万元举例,改革后需要缴纳的企业所得税=50×25%×20%=2.5(万元),实际税率为5%,而在2018年小微企业的所得税税率是20%。

二是放宽了投资初创科技型企业享受优惠政策的范围,将初创科技型企业条件中“从业人数不超过200人”调整为“从业人数不超过300人”,“资产总额和年销售收入均不超过3000万元”调整为“资产总额和年销售收入均不超过5000万元”。企业所得税的优惠政策降低了企业负担,为企业的生产经营添助力、增活力。

以广东东莞市盛鼎精密仪器有限公司为例,该公司是一家小微企业和大学生创业公司。经过多年发展,公司从营业业绩50万元增长到了2018年的3634万元,2016~2018年,该公司享受小型微利企业所得税、研发费用加计扣除等税收优惠减免税额66.68万元,仅2018年就减免了税款15.09万元。

除此之外还包括研发费加计扣除比例提高、委托境外研发允许加计、高新技术企业和科技型中小企业十年补亏、职工教育经费按8%比例扣除、退役军人和重点群体创业就业等政策。

2. 个人所得税

在我国当前税收制度下,以企业在生产经营环节缴纳具有累退性特点的直接税占比较高,而以个人在收入分配和

财富积累环节缴纳具有累进性特点的直接税比重较低。全面落实个人所得税改革,降低增值税税率会提高个人收入分配和财富积累过程中的纳税比重,降低生产经营企业的税负,从而达到优化税制结构的目的。

2019年1月1日起,新个人所得税法开始全面实施,个人所得税专项附加扣除政策落地,提高俗称“起征点”和实施专项附加扣除,约8400万纳税人无需再缴纳个人所得税。

2013~2018年一季度个人所得税增速分别为9%、13.4%、12.8%、18.2%、21.2%和20.7%,与之形成鲜明对比的是,2019年一季度个人所得税收入增速为-29.7%,近七年该税种收入首次出现负增长。这表明个人所得税的减税红利正在加速释放,发挥了突出的减税作用。

2019年一季度,个税改革累计减税1686亿元,人均减税855元,累计已有9163万人的工薪所得无需缴纳个人所得税。

比较世界成熟的市场经济体发现,采用综合税征收制度可以有效缩小贫富差距,明显降低市场初次分配的基尼系数。对于同等收入水平而不同家庭负担的,给予区别的税收政策,可减轻百姓的个人所得税负担,避免高收入者少纳税、中低收入者多纳税的逆向收入调节。同时,通过政策实施与技术手段的配合,将高收入人群纳入征管重点,也有利于弥补分类征收中的漏洞,实现重点人群个人所得税应收尽收,更好地体现税收公平原则。

二、减税降费的作用

减税降费从2017年的1万亿元、2018年的1.3万亿元到2019年政府工作报告中提出的2019年要完成近2万亿元,减税降费的力度一年强过一年。这些减在当下、利在长远的财税改革措施

紧密契合供给侧结构性改革的目标和要求。主要体现在以下几个方面:

(一) 促进转型发展

一是培育新动能。减税降费是降成本、补短板、深化供给侧结构性改革最立竿见影的举措。通过有效降低企业成本,激发市场活力,增强内生动力,起到支持创新创业以及小微企业发展的积极作用,对于发展壮大新动能、改造提升传统动能,提升产业链水平,畅通国民经济循环具有十分重要的意义。

以京东方科技集团股份有限公司(下称京东方)为例,新型显示行业具有投资金额大、技术门槛高、回报周期长等特点。京东方在建项目增值税支出预计减少36亿元,运营项目年节约税金8000万元。多项政策并举,合计将为京东方减少增值税支出37亿元,每年为企业节约成本2.3亿元,占企业整个纳税额度的10%左右。减税的红利运用到研发投入上,将为国家战略性新兴产业发展做出更大贡献。

二是促进转型升级。聚焦制造业等实体经济税收负担,将适用16%的增值税税率大幅下调至13%。通过高档税率大幅降低,中档税率小幅降低,低档税率保持不变可以更好的保持增值税的中性,提高资源配置效率,促进经济转型升级。

(二) 改善民生福祉

一是改善收入分配。我国城乡居民收入增速较快,但居民收入分配差距依然较大,提高个人所得税基本减除费用标准和设置专项附加扣除项目,有利于减轻中低收入者的税负负担,更好地发挥调节收入分配的作用,体现了公平与效率兼顾的收入分配原则。

二是拉动居民消费。2019年4月1日起,汽油、电、天然气等价格不同程度开始下调。除此之外,商家自行定价的商品(如汽车、电子产品等)价格均有回落。以苹果产品为例,12英寸的

MacBook的官网售价由10 200元降至9 936元。价格降低的264元正是增值税税率从16%降至13%的部分。

上例说明,尽管中国的增值税并不直接向消费者征收,而是企业代缴,但企业在商品销售时已经提前预收了增值税。表面看来,产品流转时实行价税分离,实际上最终消费者仍是最终的税负承担者。因此,降低增值税税率从某种程度上就是为消费者减税。

增值税税率降低的红利,由生产企业、经销商和消费者共同分享,但是其分享比例受市场供求关系制约。在价格传导机制下,一方面,通过减税直接降低居民消费品价格;另一方面,通过降低产品和服务税收成本间接降低消费品价格,从而起到扩大消费的积极作用。

三是支持“双创”发展。中小企业提供了50%以上的税收、创造了60%以上的国内生产总值、完成了70%以上的发明专利、提供了80%以上的就业岗位、占企业总数的90%以上,并容纳90%以上的新增就业,这就是5、6、7、8、9几个数字对中小企业作用的概括。由于中小企业技术相对单一,缺乏利润空间,属于成本和税负敏感型企业。今年降低了制造业增值税税率相当于直接降低了小企业的进项税成本,从而为小企业减负,增加利润空间,提供新的发展机遇。

(三) 优化税制结构

一是优化税制结构。目前我国税收总体间接税占比较高,直接税比重较低。全面落实个人所得税改革,深化增值税改革,为今后提高直接税比重,降低间接税比重,降低企业在生产经营中的纳税比重,优化税制结构起到关键性作用。

二是提升资源配置效率。增值税改革主要是通过中性税收、结构性减税,体现提高资源配置效率的正向效应。以减少商品和服务往来中的重复征税、完善增值税抵扣链为核心,在合理引导产

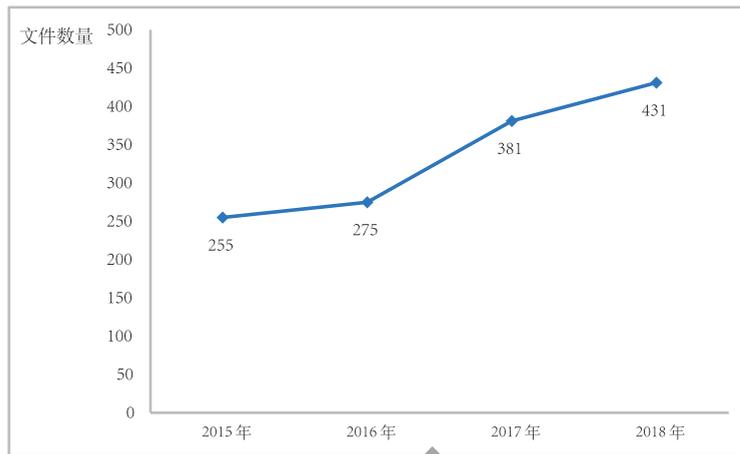


图1 2015~2018年国家出台税收优惠政策文件数量

数据来源:国家统计局

业分工与深化协作基础上,通过产业层次提升、重点产业发展来实现经济结构优化。2019年深化增值税改革有利于让市场对资源配置起决定性作用,更好的发挥政府作用。

三、减税降费存在的短板及实现路径

(一) 减税降费存在的短板

由于企业存在明显的异质性,相对于中央企业、国有企业、高新技术企业等大型上市公司,中小企业和民营企业税费仍有较高负担。这反映出部分减税降费措施在落地过程中并没有达到既定的效果。

1. 减税降费的效果还有提高的空间

由图1可以看出,从2015年到2018年,我国推出了一系列降低企业税费负担的“真金白银”政策,但减税降费的效果能否充分实现,是多方面约束条件共同作用的结果。

第一,从税收负担、制度性交易成本、用能成本、人工成本、融资成本和物流成本等方面来看,企业确实存在一定的压力。融资成本方面,基本都是在金融体系内部循环,与实体经济脱节的现象比较严重。

第二,减税效果还取决于企业生产经营行为的传导机制是否顺畅。增值税实行环环抵扣,征管机制复杂,企业是否能够接住营改增的政策“红包”,与企业的投资策略、资本构成、管理情况等有很大关系。营改增后许多原缴纳营业税的企业或因产业特点进项抵扣受限,或因对增值税抵征机制尚不熟悉,政策承接能力不足,也是导致税负不能如期下降的重要原因。

例如,增值税税率的降低对于企业而言,是不折不扣的减负政策,但对于原材料购进方面而言,则会直接导致其可抵扣的进项税额减少,且往往不得不将税负成本层层转嫁至下游企业,由此使得产业链上各环节企业实际税负水平难有明显变化。

第三,由于经济增速下行和减税降费的双重挤压,各级政府特别是地方政府同时面临保增长和调结构、防风险的双重约束,财政收入下降、债务融资收紧,各级政府的资金约束压力骤然增大。在财政收入吃紧,财政支出压力加大的情况下,顾忌保增长的需要,各级政府落实减税降费政策的积极性和主动性就有可能打折扣。

2. 企业隐性负担偏高



降低企业制度性交易成本，除了结构性减税，政府还要打好组合拳。积极培育公开透明、健康发展的资本市场，优化金融资源配置，提高金融机构管理水平和服务质量。

企业的制度性交易成本，是指企业在运转过程中由于执行政府制定的一系列规章制度所付出的成本，例如各种税费负担、融资成本等。这些制度性交易成本是影响企业生产经营的非市场性因素，它与政策和法律法规，以及行政机关运行效率有关。根据《营商环境报告(2019)》显示，我国企业年纳税次数和时间等数据大幅度缩减。2017年，我国企业纳税时间较上年提速20%，2018年更是在此基础上再次提速30%，纳税时间为142小时/年。由此可见，我国税务部门在监管和运行效率方面有极大的改善。

然而，世界银行的《营商环境报告》并不能涵盖所有的制度性交易成本，不是所有方面都能够量化。在改革开放过程中，行政性收费曾经一度膨

胀，经过这些年一系列的减税降费已经明显好转，但是，当前企业的制度性交易成本有逐渐从显性发展成为隐性的趋势。

(二) 推进更大规模减税降费的实践路径

1. 加紧落实好各项企业所得税的定向激励政策

随着固定资产加速折旧企业所得税政策优惠行业范围扩大至全部制造领域和科技型中小企业享受175%的研发费用加计扣除政策的推出，大大降低了定向企业的所得税负担，节省的资金可进行周转、投资或研发，促进行业的发展；此外，固定资产加速折旧和研发费用加计扣除的税收激励政策，会促进企业加快设备更新和技术研发，有利于产业转型和提质增效。

第一，进一步细致做好减税降费政策的梳理工作。各级税务机关既要对新政策“了然于胸”，也要对老政策“心中有数”，确保政策落实工作无缺失、无漏项、无死角。加紧对国家统一规定的所

有现行有效的税收优惠政策进行系统地归类梳理，各地税务机关也要细致梳理地方政府依据国家授权制定的本地区适用的税收优惠政策，形成税收优惠政策清册，逐项对照抓好落实。

第二，进一步精准抓好减税降费政策的宣传辅导。各级税务机关在对2019年出台的新政策开展全覆盖、多轮次宣传辅导的同时，也要重视对以前年度出台的老政策的宣传辅导工作，针对落实中暴露出来的弱项、短板，采取更具针对性的方法开展宣传辅导，务求高质量、好效果。对适用范围广、普惠性强的政策，继续通过门户网站、手机APP、微信、短信等渠道，进一步扩大宣传覆盖面，加深对政策的理解，并积极查找政策执行中的症结，有针对性地加以改进，推进政策更好地落实落地。

第三，进一步提高享受减税降费政策的便利性。近年来，“放管服”改革不断深入，陆续取消了若干涉及减税降费的税务证明事项，大幅精简了减免税办理流程，多次扩展了“最多跑一次”范围。

要进一步贯彻落实简政放权要求,严格按照新的管理方式、征管流程,落实好各项减税降费政策。特别是对老政策也要按新要求来抓落实,绝不能固守老习惯、照搬老办法,坚决杜绝变相增设管理要求、增加享受难度、增添办理负担的情况发生,确保纳税人和缴费人及时、便利、充分享受政策红利。

2. 加速推进非税收入制度改革

第一,加快落实降低企业社会保险费率。减轻企业用工成本负担的同时,适时推进社保收入“费改税”,即将社会保障费改为社会保障税,并将部分个人所得税(如个人缴纳的资本利得税)与个人缴纳的社会保障税计入“个人税收账户”,当个人退休、破产或本人及其直系亲属遭遇重大疾病、重大意外事故时,可以申请领取相应份额的退税,以提高纳税人的纳税自觉性。

第二,继续清理规范涉企收费,扩大行政事业性收费和政府性基金的减免范围。落实降低制造业增值税税率等一系列减税举措,同时进一步清理规范政府性基金、行政事业性收费和经营服务收费等。税务部门应在机构改革的基础上,发挥主体责任,持续深化落实好减税降费任务。通过税制改革和减税降费,进一步降低企业的生产成本,提升企业的盈利能力,优化营商环境,更好地激发市场活力和企业创造力。

3. 优化税制,确保减税降费发挥最大效能

减税降费对税种、税制要素以及收费项目的调整,也会对税收制度以及行政性收费管理体制的优化起到不小的促进作用。税制建设是一个不断适应新形势的连续过程,也是税收助力经济高质量发展的必然过程。作为一项长期的系统性工程,税收制度需要通过减税降费等政策措施加以完善,减税降费落到实处也需要优化税制作为保障。

第一,落实税收法定原则。落实税

收法定原则是全面深化改革对税制建设提出的基本要求,也是现代税法的基本原则,应贯穿于立法、执法、司法的各个环节。落实税收法定原则能够避免减税降费政策执行中的随意性、选择性,减少或避免政策执行过程中的效率损失,是减税降费收获实效的重要保证。

第二,与进一步完善税制结构相结合。根据OECD年度报告,2015年OECD成员国增值税(货物和劳务税)占税收收入平均比重约为32.4%,根据我国2018年公开财政数据,增值税占税收收入比重为39.34%。随着我国经济的不断发展,逐步降低间接税比重,提高所得税、财产税等直接税比重,对促进经济发展,提高居民生活水平都具有较好的促进作用。

目前,我国增值税13%的税率符合OECD国家标准税率的一般水平,但还没有实现三档并两档的既定改革目标。现代增值税制度是相对于传统增值税而言的,其基本特征主要表现为,征税范围广、税率档次尽可能少、税制简洁、以消费为税基等。对于增值税而言,其主要功能在于筹集财政收入,充分发挥其“中性”特点,尽可能减少对市场运行的无效干扰,促进市场在资源配置中的决定性作用的发挥。现代增值税制度恰能更好实现上述功能。税率档次多寡是影响增值税“中性”特点发挥的主要因素,档次越少、“中性”特点越突出。

责任编辑 刘霖

主要参考文献

[1] 中华人民共和国中央人民政府. 政府工作报告. 中国政府网, http://www.gov.cn/premier/2019-03/16/content_5374314.htm.

[2] 张连起. 减税增收: 用好积

极财政政策两大工具[N]. 人民政协报, 2018-10-11(03).

[3] 闫坤, 于树一. 开启减税降费的新时代: 以降“税感”拓展政策空间[J]. 税务研究, 2018, (3).

[4] 张连起. 一场“有温度、能感知”的财税改革[J]. 中国税务, 2017, (3): 29-31.

[5] 张蕊. 减税降费政府收入“减法”换来经济发展新动能[J]. 中国财政, 2017, (4): 8-10.

[6] 张连起. 下好财税改革这盘棋[J]. 中国税务, 2016, (3): 16-18.

[7] 刘伟, 蔡志洲. 经济增长新常态与供给侧结构性改革[J]. 求是学刊, 2016, 43(1).

[8] 刘尚希. 论非税收入的几个基本理论问题[J]. 湖南财政经济学院学报, 2013, 29(3): 125-131.

[9] 朱青. 对我国结构性减税问题的思考[J]. 经济理论与经济管理, 2012, V32(11): 5-10.

[10] 央广网. 深化增值税改革首日运行平稳 企业代表: 税费负担降 核心竞争力升. http://finance.cnr.cn/txcj/20190402/t20190402_524564892.shtml.

[11] Arnold J M, Brys B, Heady C, et al. Tax Policy for Economic Recovery and Growth[J]. Economic Journal, 2011, 121(550): F59-F80.

[12] Daniel B C, Gao S. Implications of productive government spending for fiscal policy[J]. Journal of Economic Dynamics & Control, 2015, 55: 148-175.

[13] Patrick Fève, Matheron J, Sahuc J G. The Laffer Curve in an Incomplete-Markets Economy[J]. Working Papers, 2013.