

体现国民待遇原则,对所有纳税人实行统一的税率、税基、费用扣除范围、税收优惠等标准。同时,尽快改革所得税“隶属纳税制”这种不规范的做法,进一步完善分税制体制,解除政府对企业的行政约束。考虑到中央与地方均为企业投资主体,企业所得税征收成本较高的原因,宜建立一种企业产权归属与企业纳税主体完全分开的中央、地方共享税制,统一由国税机关征收,收入按比例返还地方,可以降低操作成本和调动地方征收的积极性,国有资产优化组合与配置的障碍也可以得到有效解决。

4. 调整、优化现行税制的不完善之处,扩大税收覆盖面,尽快弥补税制链条上不利于企业战略性改组的缺位环节。目前当务之急是在认真调研的基础上,在国有企业发挥作用的战略性领域,率先实行消费型增值税,消除增值税重复课税的弊端。为兼顾财政的承受能力,可采取循序渐进的改革措施,当前可以考虑将消费型增值税作为产业政策来利用,配合国有资产行业结构调整和国有大中型企业的改造,推动国有大型企业与企业集团向战略性行业、产业集中,促进资本有机构成高的国有大中型企业技术更新与改造。继续坚持增值税的中性原则,尽量减少乃至完全取消增值税减免政策,以利于规范纳税人的储蓄、投资行为,为资源、技术的市场化创造公平的税收环境。其次是尽快研究出台社会保障税,在权利与义务相统一,公平与效率相协调,成本与效益相一致的原则下,设计一个宽税基、低税率并与现今社会保险基金比例相衔接的社会保障税。考虑到我国经济发展状况、国企改革进程以及职工负担能力,税率设计可按工薪收入减法定减免项目的余额为计税依据,采用20%左右的弹性比例税率。企业负担17%左右,个人负担3%左右,较目前征收的社保基金略高一些。再次是为适应政府管理、引导与调控资产流动、转移行为的需要,规范企业竞争行为与秩序,应设立并开征独立的资本利得税,对资

屠宰税 应适时取消

○ 徐 涛

屠宰税是一个历史长、政策变化快、收入量小、部分地区财政对其依赖性较大的颇具特色的税种。税种虽“小”,却存在不少理论和征管问题。

一、屠宰税的起源

屠宰税清朝初年叫“牛猪门摊税”,纳税人为猪、牛肉摊贩。光绪末年,东南沿海各省为筹集财政收入,先后开征了“牲畜税”,所征税款全部用于教育。辛亥革命后,各省相继效仿,并将其纳入省

税,作为一般财政收入。1915年1月,“国民政府”颁布《屠宰税简章》,但并未真正将各省的屠宰税制度统一起来。其后,一度将屠宰税并入营业税。抗战期间,对屠宰税制度进行了修订,使全国有了基本统一的征收办法。新中国成立前,屠宰税是地方财政收入,特别是县、市财政收入的主要来源之一。解放后,政务院于1950年1月颁布了《全国税政实施要则》,屠宰税即是其中的一个税种。据此,政务院于当年12月公布实施

产转让、股权转让、资产拍卖、出售及兼并等交易行为征收资本利得税,以改变对资本利得课税不规范,征税不足的局面。其调控的重点放在缓解或减除对股息、红利的经济性重复课税,实行长短期

资本差别税收待遇,鼓励长期投资,抑制投机性资产交易等方面,以发挥其对国有企业改革的促进作用与规范效应。

(作者单位:天津市财政科研所)

《屠宰税暂行条例》(以下简称《条例》)。

二、屠宰税的重大政策调整

国务院虽然于1994年将屠宰税下放地方管理,但同时要求征收该税的地区在制定具体征收办法时,应参照《条例》的有关规定,也就是说,《条例》仍为征收屠宰税的主要法律依据。50年来,随着我国政治、经济形势以及财税制度的不断变化,屠宰税的一些重大政策实际上已有所改变。特别是1994年其管理权限下放后,各地制定的征收办法也有所不同。从全国来看,统一的政策调整主要有:

1. 改变了纳税环节。《条例》规定,屠宰税的纳税环节为屠宰环节。但从1959年起,为了照顾产地利益,规定对向外省(区、直辖市)调拨屠宰的牲畜,在收购环节征收屠宰税,在销地不再征收。1973年实施的工商税和1984年实施的产品税的有关条例进一步规定,收购生猪、菜牛、菜羊的,由收购单位在收购环节缴纳工商税和产品税,屠宰时不再缴纳屠宰税。1994年税制改革后,绝大部分应税牲畜的集中产地政府,基本上都沿用了1959年以来的规定,仍将收购环节定为屠宰税的征收环节之一,且优先征收。

2. 调整了减免税政策。《条例》明确对自养自宰自食的应税牲畜免税。但1957年规定,对于农民自养自宰自食的牲畜,除年节期间由省级人民委员会掌握予以适当免税照顾外,平时不予免税。1994年后,继续征收屠宰税的地区对自养自宰自食应税牲畜作出的征免税规定也不尽一致,有免税的,有减税的,也有全额征税的。

3. 修改了计征方式和税率。《条例》规定屠宰税按牲畜屠宰后的实际重量或标准重量从价征收,税率为10%。但自1957年以来,国务院、财政部对屠宰税的计税依据和税率进行了多次调整:屠宰环节的计税依据由原来的从价计征,改为从量计征;收购环节从价计征的,税率由10%下调为3%左右(具体

的税率标准各地规定不尽一致)。

三、屠宰税的主要特点

近年来,全国屠宰税收入占同期财政收入比重一直在0.3%以下,占同期地方财政收入的比重不到0.6%,是仅大于车船使用税、牧业税、土地增值税和筵席税的一个“小”税种。但由于应税牲畜产地多为贫困地区,从收入归属看,屠宰税也基本上为县、乡财政固定收入,因而在产业结构相对单一的一些地方,“猪财政”应运而生。从全国来看,屠宰税还具有如下特点:

1. 收入量虽小,但表现出较强的不平衡性。总体上看,经济欠发达的农牧业地区,屠宰税的收入较多。而经济较发达地区,屠宰税对财政收入的影响极小。这种特点不仅表现在不同的省份之间,在各省份内部也呈明显的非均衡状态。

2. 随着屠宰税管理权限的下放,其收入增长速度明显快于其它地方税种。1998年与1994年相比,屠宰税的增长速度比地方财政收入的增长速度高出一倍以上,仅次于个人所得税。

3. 实行分税制以后,部分地区对屠宰税的依赖性进一步增强,屠宰税成为这些地区县、乡财政的基础财力之一。四川、重庆、安徽、湖北、湖南、内蒙等省(区),屠宰税一般占县级财政收入的6—8%左右,乡级财政收入的7—9%左右。在这些地区,地方政府将屠宰税作为主要税源之一,千方百计加强对屠宰税的管理,如不少地区对生猪实行了计算机化管理,建立了“猪户口”、“猪档案”,在少数地方也发生了按人头、地亩分摊屠宰税的不合理、不合法现象。

四、应适时取消屠宰税

1. 屠宰税的性质发生了变化,失去存在的必要。从屠宰税的起源可以看出,开征初期,对应税牲畜的生产、销售、宰杀等行为仅征收屠宰税(或叫门摊税、牲畜税等),而不征收流转税、所得税等其它税。随着商品经济的发展,对应税牲畜的生产、销售、屠宰等行为

逐渐征收流转税、所得税等。目前对非农业生产者和养猪专业户征收增值税和个人所得税,但对农业生产者销售自己饲养的生猪免征增值税,对非专业户取得的养猪收入免征个人所得税。因此,从屠宰税的历史演变和现行政策规定看,早期的屠宰税已为具有现代意义的流转税和所得税所取代;目前不少地区为了保护本地税源,规定在收购环节征收的屠宰税,更与“屠宰”行为毫不相干,屠宰税也不能认为是行为税。在这一背景下,如继续征收屠宰税,实际上是对应税牲畜征收了一道特别消费税。在猪肉等应税牲畜产品已由历史上的奢侈品转变为大众消费品的现代社会,对其征收消费税也是不恰当的。

2. 屠宰税易转嫁给应税牲畜的生产者,不利于饲养业的发展,也影响农牧民的增收。据测算,猪肉的需求弹性约为0.45,而供给弹性约为0.55,需求弹性小于供给弹性,屠宰税转嫁给消费者的可能性大于生产者,但由于其需求弹性与供给弹性相差不大,其中一部分税负势必会转嫁给生产者负担,增加生产成本。特别是目前生猪等应税牲畜市场持续低迷,饲养应税牲畜大多亏本,而政策又允许将屠宰税的纳税环节前移至收购环节,极易造成屠宰税税负的“前转”,即转嫁给生产者,从而影响农牧民的生产积极性(当然屠宰税不是产生这种不利影响的主要因素)。

因此,从屠宰税性质的变化和我国农村经济的现状出发,应考虑适时取消屠宰税。同时,应改变目前按饲养人、饲养规模的不同而征、免增值税、所得税的政策规定,理顺各税种间的关系,便于解决征管中的一些矛盾。

由于屠宰税在部分县、乡财政中所占的比重较大,如果暂时不能对销售应税牲畜的所有纳税人征收增值税、所得税,或即使开征,但由于这些税种的收入归属不同而严重影响一些地区的财政收入时,应考虑适当加大财政转移支付力度。

(作者单位:财政部税制则司)