

我国税务营商环境的短板及完善对策

唐明 | 田王婧

“纳税”作为世界银行纳税指标体系衡量营商环境的11类一级指标之一，充分展现了税收治理对经济体营商环境的重要性。税务营商环境直接影响企业的生产要素流向、税费负担与税收遵从成本，成为其投资决策的重要考量因素。为此，加强税收治理，营造良好的税务营商环境就愈发凸显出其紧迫性和重要性。

我国税务营商环境的国际比较：基于世行纳税指标分析

近年来，我国大力进行税收改革，推行税收红利政策，致力于提高纳税人服务的质量，通过系列“放管服”措施不断提升税务营商环境。然而从国际比较看，我国的差距还很明显，世界银行《2019年营商环境报告：强化培训，促进改革》表明中国纳税前指数得分67.53，排名仅居114位。

（一）总税率和社会缴纳税率明显居高。我国2017/2018年的总税费率为64.9%，总体布局呈劳动税税率畸高及利润税和其他税税率畸轻，较2016/2017年（67.3%）降低了2.4%，由最高税费负担第13名降低了2名。虽然呈现减少的趋势，但仍远高于全球平均总税费率（40.4%），也高于全球各个地区的平均总税费率，亚太地区平均总税费率（36.4%）还要高出

28.5个百分点。

（二）纳税次数指标和纳税时间表现颇佳。我国纳税次数在过去10年均均为9次，2017/2018年突破性减少至7次，在亚太地区乃至世界范围内表现颇佳。较世界平均水平（23.8次）低16.8次，也低于全球各个地区平均水平。而纳税时间较上年变化最为明显，由207个小时下降了65个小时，低于世界平均水平（237小时），但从布局上看劳动税所用时间偏长。这两个指标的进步主要是由于我国“金税三期”以来技术的不断进步，“互联网+税务”下通过在线申报缴纳税款大大提高了效率。

（三）报税后指数得分偏低。我国2017/2018年报税后指数得分为50，较上年提升了0.92，但仍低于世界平均得分。没有增值税退税制度（只适用于出口），是我国报税后指数低的主要原因。同样，尽管中东在纳税方面在其他的三个子指标上表现良好，但平均而言，在报税后指数表现并不好。究其原因，源于该地区13个经济体中有8个没有增值税制度，中东平均得分只由5个经济体驱动。欧盟和欧洲自由贸易联盟是VAT效率最高的地区，正因为该地区增值税退税最为普遍，除了圣马力诺以外，该地区的所有经济体都有退税。

我国税务营商环境主要短板的根源剖析

（一）税费制度设计不完善。从社会保险缴费看，2017/2018社会保险费在内的劳动税占比高达45.4%，虽然各地区标准不一致，但是各项社会保险费率合计平均高达约40%。究其原因，一方面是人人口老龄化严重，社保费支出不足的部分要由在职工进行缴费弥补；另一方面是社保基金征收和管理效率低，参保单位少报、漏报、虚列支出、占压，甚至挪用社保费现象严重，造成了费源的严重流失。从企业所得税看，企业负担仍重。2016年我国企业所得税收入为28851.36亿元，占全部税收收入的22.13%，相比上年增加0.41%。就2017年来看，我国企业所得税的一般税率为25%，高于全球202个税收管辖区的法定企业平均所得税率22.96%，也高于亚洲地区平均水平20.05%。从增值税来看，退税制度不完备。尽管我国增值税法定税率并不高，但是实际负担仍比较高。一方面由于小规模纳税人阻断了抵扣链条，更重要的是我国增值税退税只用于出口和极少量行业，而没有普遍推行进项税额退税制度。政策性因素（因价格管制而导致的价格倒挂、国家应对

表 1 2017/2018 中国与全球各地区纳税指标比较

项目	总税率和社会 缴纳费率(%)	纳税时间 (小时)	纳税次数	报税后指数
非洲	47	285	35.5	56
亚太	36.4	197	21.9	56.9
中美洲和加勒比海	42.3	203	29.8	51.2
中亚和东欧	32.8	32.8	32.8	62.4
欧盟和欧洲自由贸易 联盟	39.3	161	11.9	82.4
中东地区	24.4	144	17.1	44.6
北美地区	39.1	182	8.2	69.3
南美洲	52.5	547	22.6	41.5
全球	40.4	237	23.8	59.6
中国	64.9	142	7	50

突发事件的储备、政策多次变动形成多档税率造成税率倒挂)和非政策性因素(如季节性因素、企业生命和生产周期过长、恶性竞争和管理不善形成的价格倒挂)的存在,都会使销项税额低于进项税额而形成留抵税额占用企业资金甚至成为企业的实际成本,进而加重企业负担。

(二)税费监管执法力度低。一是信息监管水平亟待提高。目前,我国第三方涉税信息获取能力严重不足,没有独立于征纳双方的第三方信息共享平台。税务部门依托互联网、大数据都属于初步阶段,大量来自交通、公安、银行等地方的数据不能全面共享,不同涉税主体之间信息不对称,信息共享不畅通。虽然“金税三期”推动税务部门储存了大量的数据,但是由于纳税人素质参差不齐,申报纳税时填表的不规范致使申报数据信息与事实不相符。二是执法力度低导致税收风险。我国执法税收遵从风险高,纳税人编造虚假备案资料、虚开增值税专业发票、出口骗税没有得到根本

遏制,如日前出现的影视行业天价片酬、“阴阳合同”、偷逃税等现象。税务人员相关法律理念缺失,评估与稽查相矛盾也时有发生,降低了税收执法的公信力与威慑力。三是稽查人员素质水平低。目前我国稽查选案的方式是“双随机一公开”,该模式在执行中仍需进一步完善落实。同时,随着国税地税征管体制改革的深入推进,税务检查“进一户门,查全税种”的新要求对税务稽查人员业务能力提出了更高的要求。此外,随着B2B、B2C、C2C等电子商务模式的出现,纳税现实变得日益复杂。面对新业态、新产品、新商业模式等新事物,现有稽查人员表现为业务素质水平低,依靠传统的税收理论和政策、财会和法律知识不足以准确地进行税务稽查。

(三)纳税服务质效待提高。一方面,纳税服务不足。由于我国电子商务的发展还未充分成熟,造成了高端纳税服务的缺位。不同部门之间、上下级部门之间信息交流不畅通,导致企业不可避免的多跑路,影响了纳税

人的满意度,降低了纳税效率。不同地区的线上纳税服务完善度也有所不同,网上办税服务没有实现全面化,纳税人办理大多数业务还得跑大厅,增加了时间成本。另一方面,精简力度不够。在现实的检查中,发现部分征税部门存在“文放实不放、明放暗不放”、隐性审批的问题。该简化的不简化、该电子的还收纸质资料,影响了纳税服务优化的落实。我国企业报送涉税资料还是很多,尽管2017年底国家税务总局发布了新的《年度纳税申报表(A类,2017年版)》,将表单数量减少了10%,但企业在主表之外还可能要填报30多张附表。再者,纳税服务理念有待提升。传统的税收征管理念认为征管者高高在上,受其影响如今该现象仍比较严重。对于“一带一路”走出去的企业,税收环境复杂、风险大,纳税服务的指导和保障不充分。

深化“放管服”优化税务营商环境的推进策略

税务营商环境作为企业投资决策

的重要参考因素,税制设计的合理性、透明性、规范性和税收监管的严格性、法制性决定了企业的税收负担、税收遵从成本及税收风险;纳税服务水平直接影响企业纳税满意度。通过“放管服”税收治理途径影响营商环境显得尤为重要,具体策略分析如下:

(一)减税降费,完善税制设计。

第一,降低社会保险费负担率,提高征管效率。首先要降低社会保障费率,今年政府工作报告指出其中占比最大的基本养老保险费率可降低3个百分点至16%,但整体来看仍有下降的空间,持续减费的同时保证政策的连续和衔接。其次要健全社保费统一管理制度、建立社保费统一征收的信息共享机制、形成社保费“征、管、查”一体化的征管模式,提高征管的质量和效率,保障社保费的足额收入。第二,降低企业所得税法定税率,加大企业税收优惠。在新一轮世界税收改革浪潮的推动下,我国应进一步降低法定企业所得税,达到甚至低于全球平均水平,以加强国际竞争力。此外,还应加大企业税收优惠,小微企业提高限额的同时降低税率到15%,对企业亏损借鉴发达国家允许向前结转,向后结转优惠年限由高新企业和科技型中小企业的范围普及到一般企业,并延长到10年以上。第三,深化增值税制度改革,降低增值税实际税负。一方面,对于政策性因素所形成的留底给予财政补贴,更重要的是将增值税进项税额退还制度全面实施到适用企业,从而保证增值税税收中性,提高报税后指数得分。另一方面,减少税率档次,简化税率结构。为进一步降低企业税负,我国应当将增值税税率由三档简并为两档,甚至在成熟时推行单一税率。

(二)创新监管,强化后续管理。

第一,放管结合,逐渐由事前向事中事后管理。强化对已下放行政审批事项的监管并跟踪评估其成效,以防“一址多照”等偷漏税现象的出现,针对现实情况及时进行调整及优化;强化备案管理,规范减免税备案的管理办法、形式、程序及监管措施,还可以积极探索网上备案管理方法,以增强备案管理的刚性;推进信用管理,对纳税人进行信用等级评定和纳税评估,并且建立与其他社会信用联动惩戒机制。第二,创新信息管税,防范风险。“区块链+发票”生态体系在应用成熟的情况下,应在全国逐步推进,完善智能税收;运用新兴人脸识别技术等提供身份验证,保障系统数据的安全;建立第三方信息共享平台,基于人工智能构建税收遵从风险识别和评估模型,打通跨区域风险联动管控。与此同时加强对税收执法的监督和绩效考核。第三,强化内外部监督,减少自由裁量权。通过社会监督,提高纳税人对税务人员检查时的查验意识,通过扫描二维码识别身份,保障税收执法的高度透明,减少税收执法过程中的寻租行为,进一步落实“双随机、一公开”的监管方式;健全权职责任绩效考核机制,通过强化机制指标,使得纳税服务绩效结果客观公正,起到正面激励作用。

(三)提升服务,加强纳税满意度。

一是加强“电子税务”建设。制定出台全国电子税务局业务、技术标准规范,建成全国统一规范的电子税务局,并且致力于由PC端转向手机端,建设并完善掌上办税系统,大幅减少去办税大厅“排队”的时间;创新发票监管,构建发票、会计和纳税一体化系统,为纳税人提供基于财税互通、

零录入、自动申报纳税的线上申报系统。二是简政放权落到实处,加大精简力度。已经放权的审批事项要落到实处,同时税务机关要以“纳税人无罪”为原则,进一步加大精简力度;减少纳税人申报填报内容和附件资料,将相关税费、同税种在一张表上申报纳税,实行多表合成、合并申报,以减少纳税次数;推动涉税资料电子化,减少纸质资料的报送审核,减少纳税时间并加大精准率。三是征纳双方共成长,降低纳税风险。税务机关不仅服务国内企业,加强税企座谈和税法进企业等活动,对“一带一路”走出去的企业也要多关怀,签订国际税收协定保障权益;设立12366纳税服务热线跨境涉税专项咨询;通过完备税收争议案例库建立争议解决机制,针对不可避免的税收争议帮助企业提起税收争议协商申请。同时加强对这些企业的税收政策指导教育,以降低风险。另一方面,进行税收满意度调查,畅通12366纳税服务热线进行答疑,以需求为导向针对性编写税收手册,不断调整优化税收服务,推动纳税人成长。与此同时,建议合理设置窗口,以综合性窗口为主,专业化窗口为辅,同时设立应急窗口,外包窗口办税人员岗前综合性培训业务,以提高办税人员素质,提升办税效率。■

【本文系湖南省哲学社会科学基金项目“全面营改增后增值税收入共享的政策效应及优化路径研究”(17YBA085)、湖南省社会科学成果评审委员会课题“湖南发展PPP模式的政府性债务与对策研究”(XSP17YBZZ012)阶段性研究成果。】

(作者单位:湖南大学经济与贸易学院)

责任编辑 张敏