

支持我国小微企业发展的财税政策研究

陈嘉祥

小微企业是我国实体经济的重要组成部分，在增加就业、社会稳定、科技创新、经济发展等方面发挥着重大作用。2017年11月7日，在全国小微企业金融服务电视电话会议上，李克强总理批示：“小微活，就业旺，经济兴”。在经济运行“新常态化”的情况下，支持小微企业对我国发展实体经济、加快经济转型、推动供给侧改革有着十分重要的意义。

我国财税政策在支持小微企业发展方面存在的问题

现阶段，我国政府日益重视小微企业的发展，财税部门积极行动，陆续出台了一系列服务于小微企业发展的财税政策。但当前我国尚未形成面向小微企业发展的系统性财税政策体系，现行政策存在一些明显的不足。

财政资金支持规模有限、支持手段与结构不合理、资金运用效率不高。我国财政支持资金规模有限、资助种类多，且对融资对象在财务制度、企业管理方面有较多限制，考虑到小微企业的巨大数量和需求，大多数小微企业难以获得相关支持。据全国工商联调研：财政补贴分配以中型高科技企业为主；能够得到资金资助的，一般是地区行业性龙头企业、少数科技型或人才计划类小微企业，覆

盖面较窄，其他小微企业很难享受到资金支持。

财政资金管理上存在“重分配、轻管理”、“重项目、轻服务”的现象，财政资金使用缺乏有效的监督管理和绩效评价等。当前，财政资金支持小微企业多通过“项目制”来实现，这导致项目申报过程中一方面存在“重立项和资金分配、轻管理和绩效”的现象；另一方面，一些项目实行全国统一申报评审，也容易脱离各地发展实际，在评审过程中也容易发生寻租行为。此外，各级政府设立的财政引导扶持基金往往缺乏详细的监管办法，再加上各地对扶持资金运用效果的绩效评估工作不完善，无法保证资金流向真正需要扶持的小微企业。

税收优惠以企业所得税为主，多为直接优惠且需政府认定，这使得小微企业受益面较窄、普惠性差，税收激励不足。与国外税收优惠政策针对特定行为多采用投资抵免、再投资退税、延期纳税、加速折旧等间接优惠方式不同，我国税收优惠政策主要集中在降低税率、减半征收、免税期、亏损结转等直接优惠方式且在领域、对象、时间等方面进行限制，侧重于事后激励。这一方面与小微企业的发展规律存在明显偏差，另一方面在受益对象上也存在较大的局限性。例如：

增值税优惠政策主要面向小规模纳税人，而所得税优惠则针对小型微利企业；研发费用加计扣除政策规定，研发项目须满足一定技术领域或行业限制；风险投资70%税前扣除优惠政策，要求投资对象须为通过认定的中小高新技术企业。

部分个体工商户、个人独资企业和合伙企业的所得税明显高于小型微利企业。相比于小型微利企业，小微企业中有相当一部分个体工商户、个人独资企业和合伙企业被排除在所得税优惠政策之外，被征收个人所得税，且与小型微利企业存在明显的税负差异。个体工商户应纳税所得额的扣除范围仍较窄，一些项目如固定资产折旧摊销、捐赠扣除、资产减值、研发费用加计扣除、安置残疾人就业工资支出税前扣除等还没有与企业所得税形成对接。

针对小微企业创新的税收政策在产业升级和结构调整方面的的导向性不强。例如：初创期的小微企业盈利少甚至亏损，研发费用加计扣除政策无特别优惠，可获减税额有限；优惠税率主要适用于快速成长的高科技企业，大部分小微企业难以认定。

对小微企业融资业务支持力度整体不足，且导向性不强。当前，我国尚未形成面向小微企业的融资支持

体系，主要依靠财税政策引导现有金融机构弥补小微企业的融资需求，但由于这些财税政策尚不成体系也不完善，因而对小微企业的融资支持相对有限。例如，针对商业银行面向小微企业贷款业务的优惠政策，没有根据各类银行机构对小微企业融资支持力度的大小做进一步的政策区分，并将村镇银行、小贷公司和农村资金互助社等新型小微金融机构排除在优惠政策之外，未能充分发挥小微金融机构对小微企业的融资支持作用。

此外，针对小微企业的纳税服务体系不完善，税收优惠政策多要求税收主体具备完善的财务核算体系，导致税收征管成本和税收遵从成本高。

支持我国小微企业发展的财税政策措施

笔者认为，国家应通过对小微企

业实行“多予少取”的财税政策，促进小微企业发展。

一是扩大财政资金支持规模，优化税制结构，进一步降低小微企业税费负担。要逐步加大各级财政资金对小微企业的扶持投入，保持其在财政预算中合理增幅，扩大中央预算支持小微企业发展的专项资金规模或在国家层面设立小微企业发展基金，重点支持小微企业技术创新、结构调整和节能减排，并加大对信用良好、管理相对完善、财务相对规范的小微企业的专项资金支持力度；统筹整合各类分散的专项资金，并明确、提高用于小微企业的具体比例；继续清理取消部分行政事业性收费，督促地方政府落实国家有关小微企业的税收优惠政策，减轻小微企业税费负担。优化税制，进一步降低小微企业税负，可考虑对所有小微企业实行一般纳税人

资格自由选择制度，降低税收间接成本；逐渐对会计核算健全、出口退税资料完备的小规模纳税人实行平等的出口退税政策；减少小微企业的所得税税基，如扩大税前扣除的范围、允许固定资产加速折旧、加大研发费用加计扣除等；进一步降低所得税税率，可将20%的优惠税率调整为几档超额累进税率，并适用所有小微企业；对小微企业的经营亏损，取消结转五年的时间限制，允许无限期结转弥补；完善适合非法人型小微企业的个人所得税优惠政策，避免税负不均，可参考当前所得税对小型微利企业的实际征收水平，适当调整税率级次或允许小微企业在个人所得税和企业所得税两者中自由选择纳税。

二是以财政为后盾，发挥直接融资和间接融资的双重作用，构建多层次的小微企业融资体系。小微企业的



先天不足以及商业金融机构的逐利属性,决定了大中型商业金融机构很难为小微企业提供有效的融资支持。因而要解决小微企业融资难问题,必须充分发挥财政资金在投资、贷款、补贴、扶保方面的融资带动作用,构建一个可持续的、能够长期发挥作用的政策性融资机制,该机制应具有“财政为后盾、信贷杠杆放大、市场化运作、资金循环使用”的特点,并具备三个核心要素:第一,建立财政资金、社会资本、专业化管理机构的风险共担机制。第二,必须有对支持对象的公开、透明、规范的遴选机制,减少寻租空间。第三,我国各地经济社会发展不平衡且存在一定差异,“央地两级财政引导支撑、社会资本参与、市场化运作”是保证投融资体系顺畅运作的重要补充。其中:银行方面,可设立专门的政策性金融机构,以直接贷款、担保贷款、利息补贴、发行担保债券等方式直接向小微企业提供融资支持,同时不断引导商业银行为小微企业提供融资。担保方面,应加快构建包括政府出资的政策性担保公司、社会资本为主的商业性担保机构和合作制担保组织在内的多层次信用担保体系,并不断完善现有担保机构的运作机制。直接融资方面,要完善多层次的资本市场体系,充分发挥政府财政资金的引导作用和杠杆效应,联合社会资本和运作成熟的创投机构成立小微企业创投基金,共同加大对小微企业直接投资的资本供给。保险方面,可通过保费补贴、风险分担、税收优惠等方式,加快小微企业信用保证保险、科技创新保险、短期出口贸易保险等业务发展,从而提高小微企业的信用等级。

三是实施差异化、多维度的税收优惠政策,突出国家政策导向。在兼

顾公平的基础上,税收政策要体现国家政策导向,鼓励小微企业进行科技创新、吸纳就业、扩大投资、设备更新等,税收优惠应向国家重点行业、技术创新性、绿色环保型小微企业进行倾斜;通过各类研究创新计划和科技创新基金设立研发补贴,对符合奖励条件的小微企业创新活动给予补贴;加大对小微企业吸纳就业的重视程度,研究制定小微企业吸纳就业的税收优惠政策和人力资源就业补贴,鼓励劳动密集型小微企业发展和吸收失业人员就业;对大学生、返乡农民工创业提供财政补贴(贷款贴息、培训补贴、职业技能鉴定补贴)和小额担保贷款等扶持政策;对小微企业用税后利润转增资本的投资或投资设立新企业,对再投资部分缴纳的企业所得税给予返还。

四是完善所得税税制,强化间接税收优惠政策,重点激励小微企业创新活动。为引导小微企业创新发展和转型升级,税收政策应着眼于提高小微企业的科技创新能力和科技成果转化能力,通过降低税率、放宽费用列支、设备投资减免、再投资退税等政策形式,加强经营行为的事前激励。可考虑将高新技术企业销售环节的税收优惠,逐步转化为对科技成果转化的开发补偿与中试阶段的税收优惠,并允许企业将一定比例的成果转化资金作为费用在所得税前予以扣除;对符合政府产业政策方向的研发费用提高加计扣除比率,并对不足抵扣部分允许无限期向后结转;降低对无形资产的适用税率,鼓励小微企业开发、转让包括专利权在内的无形资产;对小微企业购入并实际使用的新设备,实行普遍的加速折旧或按购进额一定比例作为所得税抵免额;对小微企业用于员

工培训、信息化建设、技术引进及管理咨询方面的投入,给予财政补贴或税收抵免,或者允许小微企业的职工教育经费提取比例高于一般企业。

五是完善、落实小微企业的政府采购政策,稳步提高小微企业政府采购占比。不断完善我国现行的政府采购政策,并督导落实政府关于小微企业采购计划的执行情况,进一步细化政府采购的实施方案,增强招投标过程中的规范性和透明度;适时调整政府采购目录,不断降低小微企业参与政府采购的准入门槛和注册资本限制;通过政府采购过程中的商品质量、技术水平、履约状况审查,逐步建立小微企业信用等级制度;对政府采购未能完成小微企业采购目标的基层政府,应提交说明或在下一年度提出整改措施。

六是优化面向小微企业的纳税征管服务,加强财税资金的运用监管与绩效评价。优化小微企业的纳税征管服务,如加大税收政策宣传,加强对小微企业财税辅导培训;进一步简化办税流程,精简纳税人报送资料,适当延长纳税申报期限;完善电子税务系统,积极推行网上报税和在线办理涉税事项;建立针对小微企业的便利化税费征管机制,可考虑建立针对小微企业的税收征管中心,统一代理征收小微企业所有税费,然后在入库环节再在不同部门间分配,避免对小微企业的重复征管。此外,我国应加强财税资金运用的跟踪评估机制,对财税资金使用进行过程管理、明确绩效评价目标,加强事中和事后环节的绩效评价,引导财税资金运用从“重拨付、轻跟踪”向“重申请、严监督”转变。□

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 李焱