

2022年及下一阶段减税降费政策展望

北京国家会计学院学术委员会主任 | 李旭红

近年来，我国全面贯彻新发展理念，持续推出减税降费政策，普惠性与结构性减税降费并举，取得了显著成效。当前，在积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续的要求下，应总结我国实施减税降费政策的经验与成效，明确下一阶段实施减税降费政策的立足点，实施更大力度的组合式减税降费，推动构建新发展格局、实现高质量发展。

我国实施减税降费政策的主要成效

据统计，“十三五”时期，我国新增减税降费规模超过7.6万亿元，带动我国宏观税负由2015年的18.13%降至2020年的15.2%。2020年以来，减税降费政策在为市场主体纾难解困、应对新冠肺炎疫情影响等方面持续发力，政策红利持续释放，增强了我国经济发展的活力及韧性。

(一)优化税制结构，营造良好的营商环境。例如，个人所得税通过增加基本减除费用、增加六项专项附加扣除、扩大税率级距、延续全年一次性奖金的计税方法等举措，使千家万户受益，并且通过修订《中华人民共和国个人所得税法》，设立综合与分类

相结合的计征模式，完善了我国个人所得税制度。同时，完成资源税、契税、印花税等立法工作，推进落实法定式减免，增加了税制的确定性，创造了良好的营商环境，增强了市场主体的信心，形成了良好的市场预期，巩固了宏观经济的稳定。

(二)减轻企业税费负担，激发市场主体活力。例如，全面推开“营改增”试点、降低增值税税率或征收率、实行增值税增量留抵退税制度，不但直接降低了市场主体的税收负担，而且增加了企业现金流，改善了财务状况，激发了企业投资的意愿，新增市场主体持续增加，市场活力显著增强。不少制造业企业通过有效利用增值税留抵退税制度的减税红利，更新设备，扩大生产，转型升级，我国产业结构持续优化，国民经济高质量发展的基础不断夯实。

(三)鼓励企业加大研发，增强创新能力。我国已先后六次出台研发费用加计扣除政策，不断增大研发费用加计扣除金额并扩大研发费用加计扣除政策的覆盖面。目前，我国所有企业开展研发活动中实际发生的研发费用，可加计75%扣除，制造业企业研

发费用加计扣除比例提高到100%，并且委托境外研发的费用符合条件的也可以在一定比例之内限额扣除。此外，还延长了高新技术企业和科技型中小企业亏损结转年限、科技人员获取职务科技成果转化现金奖励优惠、初创科技型企业 and 天使投资人个人的税收优惠政策。在上述减税降费政策的鼓励下，许多企业大幅增加研发费用支出，不仅实现成功转型，还获得了核心的技术，由产业链的低端走向高端，融入了我国经济高质量发展的轨道。

(四)精准滴灌中小微企业，稳就业保民生。我国持续加大对中小微企业的普惠性减税降费，包括提高增值税起征点、降低增值税征收率、放宽企业所得税小型微利企业的认定标准，以及授权地方减半征收“六税两费”、减征社会保险费、缓缴税款等一系列措施。这一系列减税降费政策，精准滴灌中小微企业，帮助其渡过疫情难关，维持总体运行平稳，稳定就业和民生。同时，很多中小微企业利用优惠政策不断发展壮大，并聚焦“专精特新”，逐渐成长为中坚力量，为我国高质量发展注入了新动能。

2022年及下一阶段我国实施减税降费政策应协调好三方面关系

当前我国经济发展正面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。在世纪疫情冲击和百年变局加速演进的背景下，外部环境更趋复杂和严峻，经济发展的不确定性进一步增强，对减税降费政策提出了新的要求。应在总结前期减税降费政策成效和经验的基础上，根据新阶段新要求，协调好以下三个方面的关系。

首先，应协调好短期政策目标与长期政策目标的关系。2022年及下一阶段减税降费的基本背景是我国处在全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段。因此，从长期目标看，减税降费应以服务高质量发展为导向，而高质量发展的重要内涵在于满足人民日益增长的美好生活需要，坚持创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展理念，从“有没有”转向“好不好”的发展。所以，减税降费必须围绕新发展阶段和高质量发展的各项政策目标展开，例如，减税降费政策应着重支持科技创新、促进共同富裕、形成低碳环境优化型的产业结构等等。同时，从短期目标看，当前受新冠肺炎疫情的影响，需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力叠加，宏观经济不确定性进一步增大，必须要发挥减税降费政策逆周期调节的作用。具体而言，一方面要增强市场信心，稳定投资预期。2021年中央经济工作会议指出，2022年要实施新的减税降费政策，强化对

中小微企业、个体工商户、制造业等的支持力度，适度超前开展基础设施投资。另一方面，短期的逆周期调节应着力于解决现金流问题。只要资金链条不断，企业的可持续发展就可以坚持，这对于保就业稳民生是非常重要的。所以，如何通过减负、退税及缓缴等减税降费政策措施去解决企业现金流的问题是关键的。总而言之，2022年以及下一阶段减税降费政策应做好跨周期的衔接，使短期的逆周期调节政策与长期高质量发展目标相互衔接，最终实现建设社会主义现代化国家的目标。

其次，应协调好阶段性减免与制度性减免的关系。新冠肺炎疫情暴发后，我国出台了一系列阶段性优惠政策，帮助企业纾难解困。2021年中央经济工作会议明确指出，“要继续面向市场主体实施新的减税降费”，帮助中小微企业、个体工商户减负纾困、恢复发展。国务院减税降费座谈会也强调，要延续实施部分即将到期的支持小微企业和个体工商户的减税降费措施。由此可见，避免财政政策急转弯，实现宏观政策的稳健有效，有些阶段性减税降费政策将延续。2021年中央经济工作会议同时提出“积极的财政政策要提升效能”，有效的财政政策必须考虑到可持续性的问题。因此，根据经济发展形势，适时适度调整阶段性优惠政策，也成为必然选择。2022年以及下一阶段的减税降费政策应协调好阶段性减免与制度性减免之间的关系，阶段性减免应根据宏观经济运行情况以及疫情防控常态化需要，选择适当时机有序退出，而需要长期实

行的减税降费政策应与我国增值税、消费税等改革和立法的推进有效衔接，落实税收法定，使其能够形成对高质量发展的长期支持。

第三，应协调好普惠式减免与结构性减免的关系。近年来我国实施大量普惠式减税降费政策，以中小微企业和个体工商户减税降费政策为例，提高小规模纳税人增值税起征点、延缓缴纳企业所得税等政策惠及了大多数中小微企业。但是，在高质量发展的背景下，普惠式减免应逐渐向结构性减免转变，使减税降费政策更为精准。例如中小微企业的减税降费政策应与鼓励“专精特新”相关，促进企业聚焦高新技术及新兴行业发展与转型；个人所得税的减免政策应与高端人才引进和培育挂钩，助力人才集聚，促进人力资本的形成及带动科技创新；企业所得税应与驱动企业绿色转型、涵养发展能力等相结合，助力实现“双碳”政策目标。所以，基于新发展阶段的新任务新要求，结构性减免应该成为减税降费的基本立足点，通过有针对性的结构性减免，形成更为精准的政策着力点，聚焦更为明确的政策导向。

2022年及下一阶段我国减税降费政策展望

基于以上政策目标及基本原则，2022年及下一阶段我国应推动实施更大力度组合式减税降费，同时，优化政策实施方式，从而实现积极的财政政策提升效能，更加注重精准、可持续，确保经济平稳运行。具体而言，应重点关注以下几个方面：

(一) 扩大增值税增量留抵退税的覆盖面。建立完整的增值税抵扣链条,可以促进生产、分配、流通及消费各个环节的畅通,减少税负的沉淀,提升资源配置的效率。为应对新冠肺炎疫情冲击,许多国家都采用了加大或加快增值税留抵退税的政策,从而增加企业现金流,帮助其应对风险。我国已经实施的增值税留抵退税政策获得了积极成效,但目前仍存在两个问题:一是存量留抵税额无法退税;二是部分企业无法全额退税,仅退税60%。因此,从帮助制造业转型以及更多行业高质量发展的角度看,延续及完善增值税增量留抵退税制度、扩大增值税增量留抵退税政策的覆盖面,将是十分有益且必要的。此外,加大增值税留抵退税的改革力度,在大宗商品价格高位运行、生产成本大幅上升的背景下,将有助于提振实体经济,帮助制造业、中小微企业纾难解困。

(二) 加大研发费用加计扣除力度。创新是高质量发展的第一动力,因此实施减税降费政策以促进创新,也是当前积极的财政政策应考虑的重点内容。一方面,需要综合考虑包括研发投入、固定资产投资、科技成果转化等的技术创新全过程,同时注重协调各税种之间的关系,针对不同规模的企业适当延长税收激励的结转周期等,更好地满足不同市场主体、创新应用场景的需要。另一方面,可进一步扩大享受研发费用加计扣除企业的范围。评估我国已经实施的一系列的支持创新发展的税收优惠政策,研发费用加计扣除是较为直接而有效

的减税政策。因此,应继续完善研发费用加计扣除政策,在制造业企业研发费用加计扣除比例从75%提高到100%的基础上,进一步扩大适用该政策的企业范围。此外,还需要关注到一些新兴行业是经济增长的动力源泉,尤其是数字经济以及经济数字化转型具有提高生产力、推动经济复苏和促进基础广泛的共同繁荣的潜力。因此,应有效利用科技研发费用加计扣除等政策,积极引导数字技术赋能经济发展。

(三) 聚焦“专精特新”,完善中小微企业减税降费政策。我国已经实施的普惠式中小微企业减税降费政策,为激发市场主体活力、增强创新动力提供了有力支撑。例如,提高小规模纳税人增值税起征点,对小微企业和个体工商户年应纳税所得额不到100万元的部分,在现行优惠政策基础上,再减半征收所得税等。但近些年我国小规模纳税人认定标准逐步放宽,小规模纳税人比重偏高,影响了增值税抵扣链条的完整性,有悖于税收中性原则。另外,部分小规模纳税人不建账,税收监管难度大,影响征管秩序和税收公平。下一阶段,应完善中小微企业减税降费政策和管理,将其聚焦于“专精特新”。例如,在增值税方面,由于企业的研发投入回收期较长,可以通过延缓科技型中小微企业纳税,或增大对其科技研发投入的退税金额等方式,引导中小微企业加大研发投入,同时,建立“一户一档”,实施“一户一策”的“点对点”精细纳税服务,对中小微企业进行政策精准滴灌,推动其向“专精特新”转

型,以更好适应数字经济背景下产业结构信息化、智能化、数字化转型升级的要求。

(四) 进一步降低中低收入群体税负。共同富裕是社会主义的本质要求,2022年及下一阶段的减税降费政策应更加注重调节收入分配,发挥税收工具的再分配调节作用,助力实现共同富裕的目标。例如,应进一步完善个人所得税制度,优化综合计征的计税方式,使税制更能体现量能纳税的原则,有效降低中低收入人群的税负;进一步完善专项附加扣除政策,考虑通货膨胀、保障民生等因素,设置更为科学的扣除标准;规范资本所得的管理,平衡劳务所得与资本所得的税负。

(五) 实施配套的财税管理。减税降费政策要与其他财税行动配合,才能发挥出最大效果。例如,要处理好减税降费与财政可持续性的关系。减税降费政策短期内将给财政带来减收压力,同时,受疫情防控常态化的影响,经济增长、财政增收的压力加大,而社会保障、卫生健康等民生支出刚性增加,地方财政可持续性面临压力。因此,一方面应加强预算管理,科学编制预算,严格预算执行,注重结果导向,突出绩效管理,完善绩效评价体系,提高预算资金的配置和使用效率,增强财政可持续性,为减税降费留下空间。另一方面,随着互联网、大数据、区块链技术的成熟,现代税收征管手段更为成熟,应提高税收征管效率,减少税款的流失,以“应收尽收”保障“应减尽减”。□

责任编辑 张蕊