

改革税收分享制度 推动全国统一大市场建设

北京大学经济学院 | 刘怡

针对招商引资不当竞争等突出问题，今年的政府工作报告提出，加快全国统一大市场建设。制定全国统一大市场建设标准指引。着力推动产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等方面制度规则统一。

优化营商环境是推动经济高质量发展的重要举措。一些地方为落户企业提供税收返还，或与企业实缴税收挂钩的财政奖补方式招商引资、争抢税源，严重干扰企业正常的选址和生产经营决策，破坏公平的市场竞争环境。对此，应给予高度重视，建议建立并完善相关税收制度或政策加以引导。

（一）建立税式支出预算制度

税式支出是政府为实现一定的社会经济目标，向某种特定行为或纳税群体提供的一种税收优惠，包括税收递延、税前扣除、税收抵免等，直接体现为税收的减少，是一种间接支出形式。在初步建立税式支出预算阶段，可采用非制度化的临时监督与控制模式，即对某一部门或行业提供的税收优惠和财政补助所放弃的税收收入进行估计，或是准预算管理方式，即对比较重要的税式支出项目编制定期报告。

建议由财政部统一部署，对已出台的各类财政奖补政策进行分类

梳理，规范税收优惠政策，科学评估财政奖补政策的执行效果。对于效果好的政策，可在进一步完善的基础上继续推行，对于扭曲市场主体行为、损害国家税收利益的政策要及时予以规范。对于确实需要政策扶持的西部欠发达地区或需要重点发展的开发区，可以考虑在税收分享计算公式中设定不同的参数和权重。

建立税式支出预算制度，对财政奖补政策进行清理和评估，有助于准确衡量以财政支出方式执行的涉企财税优惠政策，更好地记录和体现社会政策的效果和经济成本。

（二）推动数字经济相关领域试点增值税按消费地原则在地区间分享

当地方分成部分的增值税按照生产地原则确定归属，由于各地的增值税收入来自当地企业生产，企业的区位变动直接影响地区税收收入，因而地方政府招商引资激励强，财政奖补是地方政府普遍采用的政策手段，地方之间容易在奖补力度上相互竞争。如果改按消费地原则确定地方分成部分的增值税收入归属，可以实现增值税收入归属和退税负担的一致，减少地方政府对企业提供财政奖补的激励，增加地方

可支配财力。此外，消费地原则的改革也有助于地方政府转变发展思路，加快培育消费市场，提升供给质量、改善消费环境、激发消费潜力，以消费提质升级助推经济高质量发展。

考虑到我国的财税改革多为先试点、后推广，增值税按照消费地原则在地区之间分配的改革也可先在部分领域进行试点。一方面数字经济企业流动性较强，能够进行较为灵活的迁移；另一方面数字经济作为新兴产业形态，往往是地方产业政策倾斜的方向，财政奖补问题在数字经济领域比较突出。因此，建议率先在数字经济相关领域开展试点，对地方分成部分增值税收入按消费地原则划分改革。

在具体落实中可以考虑两种思路：一是划定数字经济相关领域的范围，将范围内增值税的地方分成部分按照人口、消费等因素制定的税收分享公式分配给各地，以此体现消费地原则。二是依托数字经济高度数字化、交易各方行为自动“留痕”的特征，维持增值税仍旧按照生产地原则征收的做法不变，建立地区间增值税收入清算制度，将地方分成部分的增值税按照交易记录在消费地进行分配。

(三)调整所得税地方分成部分的收入划分原则

为从税收收入激励上弱化地方政府为争夺流动性税基而采取招商引资竞争的动机,还需要优化所得税地方分成部分的收入划分原则。目前,我国对于总分机构之间的企业所得税税源收入划分,在《跨省市总分机构企业所得税分配及预算管理办法》中有较为明确的规定:属于中央与地方共享范围的跨省市总分机构企业缴纳的企业所得税,按照统一规范、兼顾总机构和分支机构所在地利益的原则,实行“统一计算、分级管理、就地预缴、汇总清算、财政调库”的处理办法,总分机构统一计算的当期应纳税额的地方分享部分中,25%由总机构所在地分享,50%由各分支机构所在地分享,25%按一定比例在各地间进行分配。其中在按比例分配时主要依据各分支机构的营业收入、职工薪酬和资产总额指标按照一定公式进行计算。

该计算方式采用收入、资产和工资作为分配企业所得税的主要计算指标,一定程度上有助于协调地区间税源和收入分配关系。然而,目前该政策只能应用于以总公司和分公司或分支机构形式组织的企业,即不具有法人资格的分支机构和总机构间的分配。如果企业或企业集团以母子公司的形式进行组织架构,则作为独立法人实体的子公司不适用上述政策。

为了更好协调区域间的企业所得税分配关系,建议按照居民原则

确定所得税地方分成部分的收入归属。无论企业的注册地在何处、组织管理形式如何(分公司还是子公司),根据企业实际从事生产经营、提供服务、进行特定交易等活动的地点确定实际的经济来源(税源产生地)。在确认税源地的基础上进行企业所得税收入的分配。对于存在多个税源地的情况,根据各地区组织机构的收入、资产以及工资等基

本要素,设定科学合理的计算方法,将企业所得税在各地区之间分配。

综上所述,制度的设计要确保企业所在地所获得的税收收入与企业的经济活动和价值创造相匹配,避免地方政府之间的财税竞争扭曲企业的选址决策。通过编制税式支出预算、改革税收分享制度等,将有助于推动全国统一大市场的建立。

责任编辑 李艳芝

图解预算报告

国债资金用途

灾后恢复重建和提升防灾减灾能力补助资金

支持以京津冀为重点的华北地区等灾后恢复重建和提升防灾减灾能力,促进灾区基本生产生活条件和经济发展恢复到灾前水平

以海河、松花江流域等北方地区为重点的骨干防洪治理工程

支持大江大河大湖干流防洪治理、南水北调防洪影响处理、大中型水库建设以及蓄滞洪区围堤建设,加快完善防洪工程体系

自然灾害应急能力提升工程

支持实施预警指挥工程、救援能力工程、巨灾防范工程和基层防灾工程,加强各级应急指挥部体系,提升防灾避险能力

其他重点防洪工程

支持主要支流、中小河流、山洪沟治理和重点区域排涝能力建设,水文基础设施,小型水库工程,病险水库(闸)除险加固及安全监测,海堤治理,整体提升水旱灾害防御能力

1万亿元

支持灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力

灌区建设改造和重点水土流失治理工程

支持灌区建设改造修复、东北黑土区侵蚀沟治理、丹江口库区水土流失治理,提高灌溉供水、排水保障能力和防灾减灾能力

城市排水防涝能力提升行动

支持构建城市排水防涝工程体系,推动系统解决城市内涝问题

重点自然灾害综合防治体系建设工程

支持开展地质灾害综合防治体系建设、海洋灾害综合防治体系建设、森林防火应急道路建设、气象基础设施建设,推动灾害防治从减少灾害损失向减轻灾害风险转变

东北地区 and 京津冀受灾地区等高标准农田建设

优先支持东北地区和京津冀受灾地区开展高标准农田建设