

支持高质量发展减税降费效应分析及优化路径

郭 矜

(辽宁社会科学院, 沈阳 110031)

内容提要:税收作为经济调控的重要工具,在推动经济高质量发展过程中发挥着重要作用。本轮减税降费在某种程度上契合了经济高质量发展的目标,取得了积极成效,但仍存在着诸如政策传导机制不佳等问题,税制设计尚有很多优化空间。本文从建立竞争税制体系、完善涉企税制、推动直接税改革、扩宽地方财源、优化税收营商环境、落实落细减税降费等方面提出了优化减税降费、提升税收治理水平的对策建议。

关键词:减税降费 高质量发展 税制结构 供给侧 税收治理

中图分类号:F810.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)01-0081-09

我国目前正处在经济发展方式快速转变、经济结构不断优化和增长动力不断转换的新阶段,中国特色社会主义已经进入新时代,经济转向高质量发展阶段。高质量发展是我国未来一段时期内宏观调控的指挥棒,是有效化解经济发展不充分与不平衡发展的着力点。自2013年开始,我国减税降费的目标导向就从稳定宏观税负转为降低宏观税负,为经济高质量发展注入了一针“兴奋剂”。伴随着供给侧结构性改革的影响逐渐扩大,减税降费的导向又逐渐转向为降成本,致力于为企业营造出有序市场环境并促进企业转型升级。为了更好地实现经济高质量发展目标,有必要对减税降费的效应进行深入分析,并提出优化路径从而推动税收治理水平迈上新台阶。

一、文献综述

2018年以前,理论界关于减税降费的关注点主

要在于“营改增”实施效果和评价。如申广军(2016)提出,降低增值税税率短期内会刺激企业增加投资,长期看会有效改善供给效率,这一结论尤其适用于中西部地区的非出口企业与私营企业。董根泰(2016)建立了双重差分模型研究“营改增”对大中型企业的减税效果,结果显示“营改增”对大中型企业税收负担率无显著影响,为大中型企业转型困难提供了新角度。范子英(2017)认为,由于增值税抵扣链条的不完整,导致“营改增”并没有从更广层面上降低企业税负,只有产业关联度高的企业,才会更受益于减税降费的政策。陈小亮(2018)通过对我国2008年-2018年十年间的减税降费政策效果进行评估,得出2015年前的结构性减税使我国宏观税负不降反升,2016年实施全面“营改增”后,宏观税负开始下降,但减税效果仍然较弱。他还提出,由于受减税空间不断缩小、民生支出刚性化态势严重

[收稿日期]2020-11-06

[作者简介]郭矜,经济所副研究员,经济学博士,研究方向为财政理论与实务。

和人口老龄化加剧等因素影响,未来我国实施减税降费的难度会进一步加大。

2018年在大规模的减税降费政策实施以来,理论界关于减税降费的研究主要集中在以下几个方面:

首先,关于减税降费的性质与必要性。对于减税降费的性质,高培勇(2019)认为经济进入高质量发展阶段后,减税降费应致力于结构调整与降成本,无论是结构优化还是供给效率提高,都会推动经济发展,这是我国经济平稳运行的长久策略。当前我国经济发展形势较为复杂,受多重因素影响,经济结构正在向纵深调整。何代欣(2020)认为,现阶段的减税降费对于扩大内需、优化产业结构是必要的。邓力平(2020)也认为大规模的减税降费会激发企业创新能力,从而实现企业转型升级。胡怡建、宫映华(2020)指出我国经济目前面临四大挑战,分别是新冠疫情、经济转型、收入两极化严重和逆全球化思潮,为了应对危机与挑战,应继续坚持减税降费,以实现经济高质量发展的目标。

其次,关于本轮减税降费实施过程中存在的问题。申广军(2018)分析了结构性减税对企业杠杆率的影响,得出“营改增”在不同类别的企业中存在异质性这一结论。陈苏珍(2018)认为缺乏依法治税的理念是目前减税降费过程中遇到的主要问题。而刘畅(2019)认为现行税制结构本身制约了减税降费的收入空间。郭庆旺(2019)、叶青(2019)虽然承认我国现行的减税降费政策减轻了企业负担,但会给基层政府带来巨大的财政压力,表现为地方财政收入增速会持续放缓,赤字规模会继续扩大,税收法治化程度也会受到影响。魏升民(2019)通过对我国东部某省的企业调查中问卷显示,减税降费中重复征税、企业获益不一的问题仍普遍存在。闫坤(2020)认为,虽然我国目前实施的减税降费总体上取得了较好的成效,但仍存在着新动能增加不足和资源配置效率不高的问题。

最后,关于如何深入推进减税降费。王乔(2019)认为,税制改革可以有效激发市场主体活力,未来的减税降费可以从财政可持续性与税收法定方面持续加力。而李华(2019)则提出,未来的减税降费应该以提高企业获得感为出发点,尽可能地降低减税约束条件,以普适性减税为主。庞凤喜、牛力(2019)研究发现,与原有短期性的减税降费相比,新一轮减税降费的目标是如何“简税”,即如何优化涉企收费提高征收效率,深化简政放权改革。何代欣(2020)建议将减税降费政策与金融、投资和就业政策统筹实施,充分发挥其应有的政策效应。李水军(2020)提出在保持现有宏观税负水平的基础上,通过健全地方税体系可以提升市场主体的获得感。

综合以上研究成果可知,理论界对本轮^①减税降费中的关注点主要在于政策的制定与执行、主要税种改革探讨和减税降费对国家经济的影响,但是关于税收优惠政策作用于特定微观主体过程中所暴露出来的问题研究并不多。

二、本轮减税降费特点分析

(一)长期性与稳定性并存

这次减税降费中涉及的个人所得税、增值税、社会保险费改革与以往最大的不同在于本轮改革是制度性的。制度性的减税降费相较于政策调整,能够更好地为纳税主体带来稳定预期,具有某种程度的不可逆。对于个人所得税,实现了从分类税制向综合与分类相结合税制的重大转变。对于增值税改革,它属于全面营改增改革的后续,为未来增值税税率三档变两档、简化税制奠定了坚实基础。

(二)普惠性与结构性并存

本轮减税降费几乎惠及到所有企业与个人。普惠性主要体现在个税起征点的提高、养老保险费率普遍下调、增值税基本税率降低、企业研发费用加计扣除比例提高到75%的政策由科技型中小企业扩大至所有企业等。结构性主要体现在本轮减税降费特别关注了作为国民经济支柱的制造业发展和

^①文章中出现的本轮减税降费特指2018年至今的大规模减税降费政策。

小微企业的发展,如制造业增值税税率降为13%、增值税小规模纳税人标准提高到10万元、上调小微企业享受企业所得税优惠标准的年纳税额至100万元、小规模纳税人减半缴纳资源税和城市建设税等。

(三)契合高质量发展的目标

高质量发展的关键在于更多地依靠创新驱动引领发展,本轮减税降费非常重视对企业创新行为的鼓励与引导,企业对减税的获得感也更为直接。如高新技术企业与科技型中小企业的亏损结转年限延长至10年、扩大对“企业研发费用加计扣除比例提高到75%的政策”的适用范围、针对境外委托研发费用可以在一定标准下加计扣除、对科技型企业可按投资额的70%抵扣应纳税所得额等。据科技部数据显示,2019年我国研发支出占GDP的比重为2.19%,这一比重在全球位居14位,整体创新能力大幅度提升,与发达国家的差距逐渐缩小。

(四)与供给侧改革相吻合

本轮减税降费直接降低了企业成本,而供给侧改革中的核心就是降成本。对于企业来说,增值税税率下调属于普适性的减税,直接降低了企业综合成本,疫情等特殊时期的税收减免降低了企业其他成本,资源税的减半征收降低了企业用能成本,社保缴费比例降低直接减少了企业用人成本等。

(五)投资驱动向消费驱动转化

改革开放40余年使我国经济总量位居世界第二,社会生产力水平稳步提高。在生产快速扩张后的一段时期,减税降费改革在促进消费方面也在

持续发力。2019年新个税改革出台是分税制改革以来个税受惠面更广、减负最多的一次,将个税扣除标准提高到5000元很大程度上提高了居民消费能力,减轻了中低收入者的纳税负担,培育了很多具有新兴业态模式的中高端消费市场。且减税降费还可以从其他方面如通过降低增值税税率进而降低商品价格、提高出口退税率并优化税率结构、对境外机构投资境内债券市场取得的债券利息免收所得税等方面刺激消费,提高居民消费动机。

三、本轮减税降费效应分析

(一)减税降费成效分析

2018年以来减税降费政策实施的时间并没有太久,多方面的经济和社会影响还需要持续关注,但对市场活力激发、消费促进与市场信心重塑已经初步显现,有力的促进我国经济高质量发展。

1.减税的政策效应持续显现

2019年,我国新增减税降费2.36万亿元,占税收收入的14.2%,其中第三季度增值税累计减税8609亿元,规模位居第一;2020年前三季度,我国新增减税降费20924亿元,占全部税收收入的17.6%,其中增值税、消费税、企业所得税分别同比下降13.5%、5%和4.9%,增值税降幅最快。通过对比近五年我国GDP增速与税收收入增速情况可知(见图1),GDP增速与税收收入增速的差距呈不断扩大趋势,表明宏观税负持续降低,预计未来减税的政策合力会进一步释放。

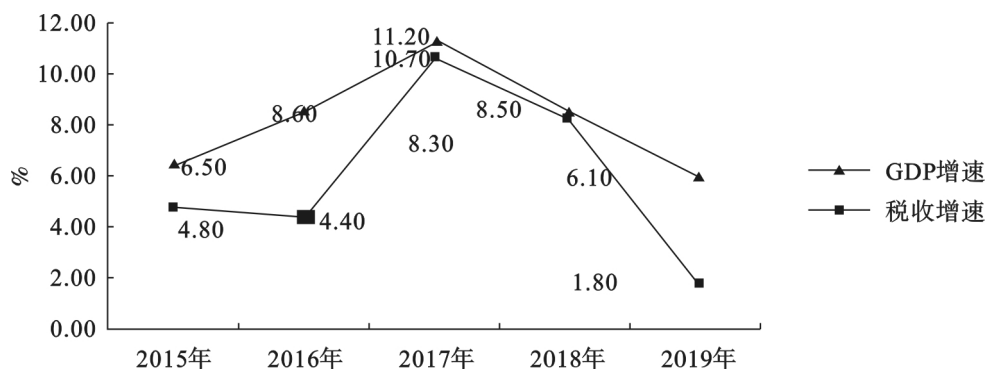


图1 2015年—2019年我国GDP与税收增速情况(单位:%)

资料来源:国家统计局网站。

2.有力促进了制造业转型升级

本轮增值税改革中制造业、高技术制造业是最大受益者,“提高研究开发费用税前加计扣除比例政策”有力促进高技术产业发展、促进制造业转型升级。从规模情况看,近年来的减税降费举措使制造业增加值稳步提升(见图2),增量部分主要来源于高技术制造业。2019年我国制造业及其相关环节在增值税减税规模中占比近70%,居所有行业之首,而对GDP拉动作用最强的也是制造业,拉动经济增长1.6个百分点。从增速情况看,截止2019年底,我国GDP同比增加6.1%,全国规模以上工业增加值增速达到5.7%,略低于GDP增速,但高技术制

造业同比增加8.8%、工业战略性新兴产业增加8.4%,远远高于GDP增速。从投资规模看(见图3),2019年全年我国固定资产投资规模同比增加5.4%,高技术制造业投资同比增加17.7%,利好形式也带动了服务业发展,使高技术服务业投资同比增加16.5%,而制造业投资与第二产业投资规模增速相差不大。可见,无论从投资规模还是增速看,高技术产业发展远远好于工业与制造业,在本轮减税降费中获益最多。从区域情况看,第二产业占比较大的省份在改革中受益较大,这是由于增值税税率下降最多的行业主要集中在制造业。

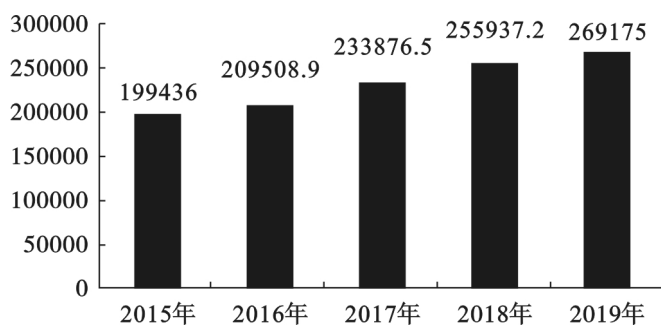


图2 2015年—2019年我国制造业增加值(单位:亿元)

资料来源:国家统计局网站。

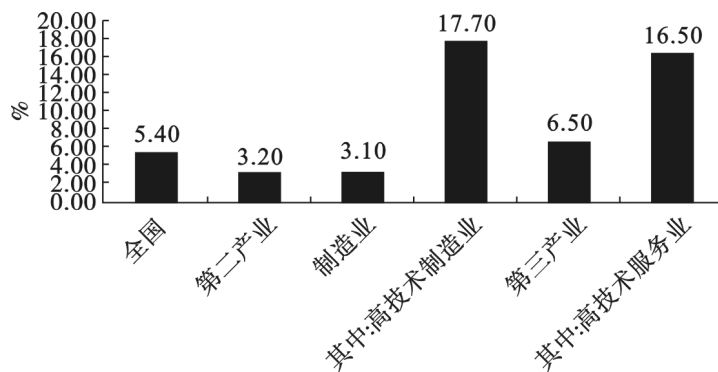


图3 2019年我国投资规模增速对比情况(单位:%)

资料来源:国家统计局网站。

3.产业结构、内需结构与营商环境不断优化

据国家统计局数据显示,2019年我国国内生产总值达到990865亿元,其中第一产业增加值占7.1%、第二产业增加值占38.9%、第三产业增加值占53.9%,同比分别增加3.1%、5.7%与6.9%。与全国的GDP增速相比,只有第三产业增速高于全国平均水

平,这与各类减税降费政策落实后带来的消费增加有紧密关系。在去产能背景下,本轮减税降费在增加个人可支配收入、拉动消费方面起到重要作用。数据显示,2019年我国个人所得税同比下降25.1%,涉及1.09亿人的工薪所得无需缴纳个人所得税,是减税中的“重头戏”。居民可支配收入大幅

提高,人均可支配收入达到 30733 元,同比增长 8.9%,最终消费支出对经济增长的贡献率达到 57.8%,高于资本形成总额 26.6 个百分点,社会消费品零售总额达到 411649 万亿元,同比增长 8%,居民购买力不断提升(见图 4)。根据《2019 年减税降

费政策效应评估报告》显示,本轮减税降费拉动社会消费品零售总额增长 1.1 个百分点,在新业态新模式的助推下,中高端消费市场升级提质。可见,消费对经济的拉动作用持续显现,内需结构不断优化。

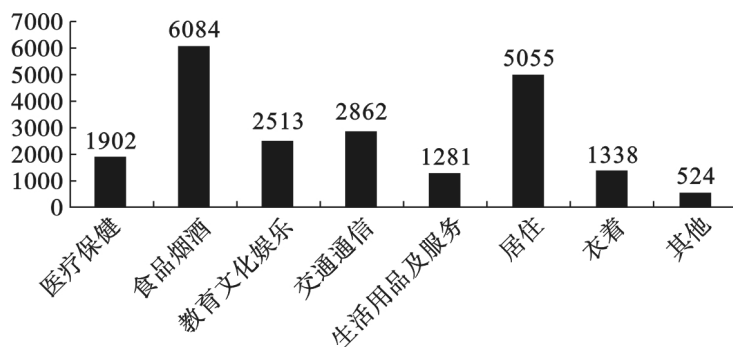


图 4 2019 年我国居民人均消费支出构成(单位:元)

资料来源:国家统计局网站。

减税降费政策实施以来,我国财税部门积极主动落实,营商环境不断优化。据《全球营商环境报告 2020》显示,我国营商环境由 2019 年的 46 位提升至 31 位,其中纳税指标提升 9 位。在税务总局开展的“2019 年纳税人满意度专项调查”中显示,我国纳税人满意度综合得分较 2018 年提高了 1.44 分,达到了 84.42 分。

4. 增加就业与企业获得感

本轮减税降费中民营经济与小微企业受益明显,而两者又是增加就业的重要载体。据统计,2019 年我国民营企业减税 1.26 万亿元,占全部减税数额的 65.5%。而 2019 年我国的外贸进出口总值达到 31.54 万亿元,较 2018 年增加 3.4%,其中民营企业进出口达到 13.48 万亿元,占外贸总值的 42.7%,较 2018 年提高 3.1 个百分点。这充分说明民营企业已经成为我国最大的外贸经营主体,反映出减税对民营经济发展的推动作用;我国小微企业在 2019 年减税规模高达 2832 亿元,约有 456 万新增小微企业享受到增值税免税条例,626 万户的小微企业享受到所得税减免。民营经济与小微企业所享受到的普惠性政策势必对促进就业产生积极效应。《2019 年减税降费政策效应评估报告》中显示,2019 年的

减税降费拉动就业增加 376 万人,有 50.2%的企业将减税降费红利用于增加就业岗位和提高员工工资。随着减税降费效应逐渐扩散,企业获得感不断提升。数据显示,本轮增值税改革使企业营收水平平均提高了 5.07%,其中制造业与民营经济营收分别增加 7.38%与 6.82%,使 6.7%的制造业企业扭亏为盈。根据财政部发布的《2019 年全国国有及国有控制企业税负变动》报告,我国国有及国有控制企业的营业收入税负率从 7.85%降至 7.37%,显著提高了企业利润率。

(二) 减税降费过程中面临的问题

1. 部分产业链条税收转嫁不充分

增值税税率降低后,最终产品价格也会随之下降,但由于增值税贯穿于全产业链条,很可能引发产业链条上利益的重新分配。以制造类行业为例,处在制造产业链下游企业要求降低产品价格,使中间环节企业让出增值税税率下调的税负部分,而上游企业并没有相应的下调供应价格,导致中间环节企业受上游与下游企业挤压。对于处在产业链中间环节的企业来说,虽然降低了增值税税负,但企业成本却增加了,这种传导机制使减税成效在不同企业之间分布不均。

2. 再生资源增值税抵扣仍有困难

对于再生资源税问题,是与再制造产业^①紧密相联的。目前我国对于再制造产业发展的并不理想,随着“中国制造 2025”的实施,会有更多的制造业产品走向国门,提供覆盖产品全生命周期的增值服务会为产业提升竞争力开辟新路径^②。为了更好地开展再制造试点工作,就必须对现有再生资源增值税抵扣问题加以完善,实现降低企业综合税率和成本最低化的目的。由于再制造的原材料几乎都是零散采购,很难取得进项发票,企业税负无法显示真实财务状况,所以即使再生资源增值税经历多次调整^③,但抵扣问题仍然存在,加之贷款利息尚未纳入到增值税进项抵扣范围,导致增值税抵扣链条不完整。此外,现行增值税中对小规模纳税人的简单计税方式客观上造成了不同纳税人税负的差异化,也容易引发增值税抵扣链条中断,而对于小规模纳税人来说,代开专票又增加了纳税成本。

3. 某些税收优惠政策设计与企业激励目标不一致

首先表现为某些企业可能会对“加速折旧”缺乏积极性。虽然“加速折旧”本身可以改善企业现金流,促进企业发展,但对于“加速折旧”带来不高的减税额度与其增加的财务成本相比,很多企业宁可选择不选择该项税收优惠,毕竟“加速折旧”在某种程度上会降低企业业绩。其次表现为研发费用加计扣除政策落地仍有困难。虽然研发费用加计扣除政策对促进企业创新意义重大,但在实施过程中很多因素会影响税收政策落地。在自主研发中,现有研发费用加计扣除政策需由科技行政主管部门事先认定委托研发费用,这相较于外购技术——虽然成本颇高却可以直接在增值税进项税额中抵扣,企业可能更倾向于选择后者,说明了在鼓励企业自主创新方

面,研发费用加计扣除政策仍存在优化空间。加之研发活动较为复杂,如何核算研发费用十分困难,税务部门往往不能从专业角度给予准确认定,对企业申报时要求的审核手续复杂,很多材料的真实性无法保证,而研发费用真实准确是企业享受加计扣除政策的基础条件,即税务部门审核与监管力度不够直接影响了税收政策的落地效果。

4. 个税改革仍有优化空间

首先,本轮减税降费中针对个税改革的部分主要指劳务所得,而针对资本所得如财产转让所得、股息、红利所得等税收调节作用发挥不足。据统计,2018 年我国个人所得税中来自工资、薪金、经营与劳务报酬部分占比高达 77.5%,加之直接税对存量财产涉及较少,既不利于居民收入公平分配,也不利于财富的代际转移。其次,部门之间信息共享程度仍然不高。个税改革的基础是不同部门之间信息的充分共享与整合,近年来我国地方政府虽然也在努力提高相关涉税部门对信息的获取能力,但实现部门之间信息共享仍有很长一段路要走。

5. 基层财政困难加大

随着减税降费政策深入推进,基层财政压力不断加大。这是因为增值税改革后,地方税体系较为脆弱,主体税种不复存在,地方财政更加依赖中央转移支付和共享税,变相举债时有发生,导致财政可持续性弱化,财政风险增加。相关数据显示,2019 年我国财政收支缺口达到 48492 亿元,其中各省市财政自给率低于 50% 的有 23 个,主要集中在东北地区与西部地区。从微观层面来看,地方财政能否承受住更大规模减税降费所带来的影响,关键问题就在于其是否有可持续性的财源来弥补财政收支缺口。所以,在减税降费背景下,地方财力需要重建,地方主体性税种需要重新选择。

四、减税降费的优化路径

(一) 建立促进地方政府为经济高质量发展而努力的竞争税制体系

一方面,不断优化中央与地方的财权事权关

①再制造产业作为一种绿色生产模式,指在原有的产业基础上,利用技术手段对工程机械、机床、汽车零部件等产品进行修复与改造的批量化过程,实现废旧产品的性能提升。

②以辽宁省的北方重工为例,未来五年仅盾构机回购维修再制造业务就超过 10 亿元,企业深感资金压力巨大。

③最近一次调整是在 2015 年,国家扩大了再生资源行业享受增值税优惠政策范围,按照不同品种设置 70%、50% 和 30% 的即征即退政策。

系。未来更需要在更多的领域探索中央与地方财权事权关系,对于中央与地方责任划分、省以下财权与支出责任均要形成清晰框架,地方财政完成主要领域的责任划分改革,降低地方政府竞争的内在压力。另一方面,税制结构要与经济发展形式变化相适应。为了配合供给侧改革,税制改革要更加倾向于产业转型,形成一个引导地方政府为高质量供给而不断创新的税制体系,为经济高质量发展提供制度空间。

(二)激发市场活力,完善涉企税制

1.进一步深化制造业增值税改革

首先,进一步推动制造业增值税税率三档并两档改革。改革后的一档基本税率应由 13%向 10%逐渐靠拢,而优惠税率则继续保持 6%,形成“标准税率+低税率”模式,充分发挥增值税中性原则,降低企业税收风险。其次,放宽增量留抵退税条件,适时推出存量留抵退税政策。从制造业企业入手完善抵扣链条,尽量使用零税率而非直接免税,避免免税可能引发的增值税抵扣链条断裂,将存量进项留抵税额纳入到退税范围中,按比例实施退税,并将企业贷款利息支出纳入增值税进项税额,减少企业占用资金压力。最后,提高制造业增值税出口退税率。对融资租赁进口机器设备免征或减半征收进口增值税,鼓励出口。在此过程中避免出现“异地退税”情况,使各地增值税留抵退税更加公平合理。

2.为企业自主创新提供激励相容制度安排

首先,设计出针对创新过程而非创新结果的税制体系。短期内,降低制度性交易成本,简化企业研发费用扣除的相关认定环节。长期建立一整套以内在激励(自主创新)为重点的税收优惠政策,逐渐将税收优惠政策从产品销售转为新产品研发与基础研究环节,面对创新结果,交给市场机制进行奖励。其次,设计出分散创新风险的税收激励机制。一方面对风险投资者在研发领域所取得的收益,从制度上给予一定程度的所得税减免,且投资收益再次投

入研发项目的,可以用来抵扣企业所得税。另一方面要充分考虑到高收益背后的高风险,对风险投资产生的高收益不应该采取高税收政策,应出于改善金融供给结构的目的给予税收优惠政策补贴,形成完备的金融服务体系。最后,逐渐从外在激励转为内在激励。为确保国内设备具有同等的经济环境,对国内外设备一律免征增值税,确保企业内在激励(自主创新)的税制成本低于外在激励(技术外购)的税制成本。

3.完善企业所得税支持政策

现有企业所得税导向性不足,存在“政策多、碎片化严重”的问题,亟需建立鼓励创新研发的普惠性税收体系。第一,提高所有企业购置固定资产的税收抵扣标准。固定资产投资是企业生产与设备更新改造的基础,提高抵扣标准可以降低企业经营成本,提高资本积累能力。第二,降低技术转让门槛。对于高新技术企业转让所得应减半征收,并适当提高居民企业技术转让所有权所得的 500 万元所得税标准。第三,全面激发科研人员创新能力。目前实行的法人企业研发费用加计扣除政策可以逐步扩大到个人独资企业——由企业所得税扩展到个人所得税,提高企业技术人员工资与奖金税前扣除比例,降低企业人力成本,充分发挥企业所得税在人才激励中的作用。第四,提升小微企业自主研发能力。在现有基础上继续扩大小微企业所得税税前扣除标准,缩小其固定资产折旧年限,加大研发费用加计扣除比例,实现研发培训费用税前减免,放宽企业亏损结转年限。第五,鼓励制造业企业加大研发投入。放宽对高端制造业认定标准,在现有基础上使更多尚未认证的高端制造业享受税收优惠政策,使其与高新技术企业看齐;对于低端制造业应逐步降低抵扣比例,做到奖优罚劣;对于风险投资基金退出制造业企业时应降低所得税税率,实现鼓励各类创业投资基金对种子期制造类企业的支持力度。第六,加大对企业从事基础与先导性产业的税收支持力度。如,当创

业投资机构在高新技术企业投资的额度高于其总投资一定比例后,可以按15%比例缴纳企业所得税。在此基础上针对产业发展情况及时调整税收政策目录,纳新除旧,确保新产业、新项目及时补充到税收优惠目录中来,更好的促进产业结构调整。

(三)优化税制结构,推动直接税改革

首先,进一步完善个人所得税制度。收入日益多元化使资本类所得占高收入群体总收入的比重越来越高,未来个税改革应逐步将财产租赁与转让、经营所得、利息股息红利所得等资本所得并入综合所得范畴,提高对资本收入的调节力度。并定期调整专项附加扣除标准,在技术条件允许的情况下,实现以家庭为单位进行个人所得税专项扣除。省级税务部门应致力于信息系统的平台建设,真实无遗漏的收集个人收入财产信息,确定收入来源地,为开展个税“多退少补”政策打好基础。其次,加快房地产税改革。房地产税改革应在“立法先行”的基础上分步推进,在经济下行背景下,立法时机尽可能减轻居民增量税负压力与社会舆论压力,在厘清房地产建设、交易与持有房产的逻辑关系的前提下,以大多数城镇居民可以享受的免税点作为起步税负,采取先企业后个人、先城市后乡镇的步骤分阶段实施。在征管权限方面,地方政府可以适当增加持有环节税负,降低房地产建设与交易环节税负,结合本地特征因地制宜的确保房地产税平稳落地。

(四)完善地方税体系,扩宽地方财源

在减税降费的背景下,地方税体系的建设不仅关乎民生,也关乎国家治理能力现代化的实现。首先,重塑中央与地方收入划分体系。从宽口径税基着手,合理划分增值税、企业所得税等税种的央地分享比例。关于增值税,短期内维持央地五五分成不变,依据“地方社会消费品总额占全国社会消费

品零售总额的比例”、“基本公共服务支出需求”等指标划分地方政府收入,长期逐步降低地方政府分成比例,抑制地方投资。关于所得税,逐渐从税额分享向税率分享转变。其次,适当扩大地方政府税权。在坚持中央立法的前提下,适当扩大省级政府关于明确属于地方税种的税收管理权限,包括税率确定、税目增设、税收优惠政策的调整等,建立地方政府激励约束机制,提高地方政府治理能力。最后,深化资源税与消费税改革。资源税改革虽然可能导致企业投入负担加重,但可以在一定程度上反映要素稀缺程度与供求关系,为企业创新转型传递信号,实现倒逼企业改革的目的。资源税改革的核心是调整资源税费比例,构建全国统一的资源品市场,利用资本市场推动市场化价格的形成,对稀缺性、非再生性与非替代性资源课以重税。对于消费税改革,逐步尝试设立地方特色的消费税税目,扩大消费税征收范围,避免地方政府对低端消费品的同质化竞争,落实消费税下放地方。

(五)依法治税,优化税收营商环境

依法治税要在税收法定方面持续用力。目前我国实施的18个税种中,除了9个税种已经立法或已提交全国人大常委会审议,仍有9个未进入人大立法程序,以规范性文件、行政法规或地方规章形式存在^①,未来应努力实现“一税一法”。虽然将全部税收暂行条例上升为法律或者废止是一项艰巨的任务,但在实际操作中可以采取“试点方案”,将立法要素的可执行性与约束性放在首位,尽量对所有要素做出明确说明,提高稳定性与规则感,避免实际工作中自由裁量权过大。

关于税收营商环境的打造,核心是提高税收征管的技术支撑水平,运用现代信息技术实现部门信息共享与税源的实时跟踪,平衡好征管与服务的关系。加之新兴业态的崛起对传统税收征管带来挑战,以数字经济为代表的商业模式模糊了商品与服务的界限,这也要求征管水平与时俱进,应对新模式对传统税收征管带来的冲击。此外还要提高税收

^①2019年11月底,增值税法征求意见稿发布,意味着增值税立法有望在“十四五”时期实现。

监管效率,将事中事后监管与取消行政审批无缝对接,创新管理制度监控涉税风险。

(六)高质量发展目标下减税降费的再推进

未来减税降费应该在高质量发展目标下转变模式,在政策制定与执行方面深入推进,精准发力同时兼顾均衡,并与其他社会政策有效衔接,致力于提振经济和改善民生。

1. 基于不断深化供给侧改革的减税降费政策取向

首先,经济下行期应该采取以降低税率和税额为主的普适性减税,避免税收优惠的隐性化。考虑到企业税负在下行期的转移难度会加大,为了更好地减轻企业资金流转压力,增值税仍是减税重点。其次,实施税费联动改革,降低企业综合税费负担。以社会保险缴费为例,将社会保险缴费征管移交至税务部门这一问题就可能导致企业税降费升、加重企业综合负担。最后,充分考虑征管水平提高对减税的影响。征管技术进步可能带来管理性征收,未来应在实际征管水平的约束下制定减税计划,充分考虑财政承受能力。

2. 落实落细增值税减税降费政策

首先,厘清全产业链价格传导机制。在增值税税率不断下调的过程中,相关部门要对全产业链上的企业定价进行全方位监管,提高减税红利成果共享的覆盖面。其次,进一步聚焦中小企业。中小企业抗压能力较弱导致其对减税“无感”,新一轮减税可以将中小企业的增值税税率从3%下调到1%,切实增强中小企业“获得感”。最后,适时缩小增值税减免优惠政策范围。随着经济好转,逐步用“贷款利息增值税抵扣”取代现有增值税减免政策,确保税收中性原则。

3. 密切关注减税降费对基层财政的影响

经济下行背景下的减税降费势必会给基层财政带来增收减支的压力,这就要求相关部门建立完善税式支出预算,强化对减税降费政策效果的跟踪管理与绩效评价,提高财政透明度,协调好税收征

管与落实减税降费的关系。一方面,基层政府要在坚持零基预算的前提下优化财政支出结构。除刚性和重点支出外,严格缩减其他支出,建立对民生支出的安全预测,注重政策的针对性和可持续性,集中财力保障中央重大决策部署落地,不必坚持国内通行的3%赤字率底线。另一方面,提高财政支出的确定性。转移支付制度要以支出绩效为导向,构建“自下而上”与“自上而下”相结合的资金考核制度,加强预算监督。

参考文献:

- [1] 闫少譔.关于加快构建适应高质量发展的现代税收制度研究[J].税务研究,2020(3):116-119.
- [2] 李华.高质量发展目标下税收体系构建与减税降费再推进[J].税务研究,2019(5):25-29.
- [3] 中国财政科学研究院“降成本”税费成本调研组.减税降费政策评估报告[J].财政科学,2019(12):5-15.
- [4] 新华网http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/08/content_5265033.htm
- [5] 郑良海,侯英.税收支持制造业高质量发展的政策选择[J].税收经济研究,2020(1):12-17.
- [6] 田志伟,王再堂.增值税改革的财政经济效应研究[J].税务研究,2020(7):26-30.
- [7] 王乔,黄瑶妮.减税降费:助力中国经济高质量发展[J].税务研究,2019(10):78-81.
- [8] 刘尚希,樊轶侠.论高质量发展与税收制度的适应性改革[J].税务研究,2019(5):12-16.
- [9] 刘飞扬.中国房产税的历史演进趋势与改革启示[J].地方财政研究,2020(3):106-112.
- [10] 张明志,姚鹏.产业政策与制造业高质量发展[J].科学学研究,2020(8):1383-1384.
- [11] 王雄飞,李香菊,杨欢.中国经济高质量发展下财政模式创新与政策选择[J].当代财经,2018(11):25-33.
- [12] 李果.我国减税政策对全要素生产率影响的效应分析[D].云南财经大学,2019:40-43.
- [13] 胡怡建.加大减税降费力度 积极应对四大挑战[J].税务研究,2020(8):5-10.
- [14] 闫坤,侯思捷.减税降费的政策分析与路径演进[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2020(1):104-112.
- [15] 李水军.减税降费政策效应:宏观约束和微观主体感受[J].税务研究,2020(10):107-112.

【责任编辑 王东伟】