

实施战略性减税降费的主要着力点 及政策建议

□ 闫坤 蒋震

内容提要：市场主体活力不足是当前宏观经济下行的根本原因。当前应实施“战略性减税降费”措施，以税制改革优化作为支撑，重点提升税制中性、减少重复征税，有效破除税收制度“瓶颈”，推动产业分工的细化和企业生产组织的优化，从根本上增强市场主体活力。“战略性减税降费”体现在“实惠性”“激励性”“科学性”“协同性”和“可持续性”五个方面。基于此，本文提出以下具体政策建议：深化增值税改革，提升税制中性，降低现行增值税制度对市场资源配置带来的扭曲作用；持续推动消费税改革，更好地发挥消费税在扩大消费需求和促进消费升级方面的职能和作用；寻求税制改革之间的协同、配合，同步推进个人所得税、房地产税、环境保护税等改革；推动相关配套改革，有力保障减税降费改革顺利进行；不断优化部分减税降费政策的操作实施办法。

关键词：战略性减税降费 市场主体活力 税制中性

DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2019.07.001

2019年的《政府工作报告》指出，把市场主体的活跃度保持住、提上去，是促进经济平稳增长的关键所在。可见，当前我国市场主体活力不足是宏观经济下行的根本原因。作为应对当前经济形势的逆周期调控政策，我国的减税降费仍应以激发市场主体活力为目标，同时要立足中长期税制改革，更好地优化税制结构，全面提升高质量发展能力。为此，我们认为，未来一段时间内应通过实施“战略性减税降费”，注重减税降费政策实施在促进供给侧结构性改革的引导作用，同时，政策的制订需要遵循市场规律、匹配企业需求，坚持删繁就简、问题导向、激发活力、享受实惠的原则，从根本上增强市场主体的活力，帮助我国宏观经济形势企稳回升。

一、现行税制对减税降费政策激发市场主体活力的限制

市场主体活力不足是我国当前宏观经济下行的根本原因。与增加财政支出相比，减税降费能够更好地激发市场主体活力。过去几年，我国以激发市

场主体活力为目标，实施了大规模减税降费，取得了非常显著的效果。但通过我们的调研发现，因我国税制尚不完善等因素导致减税降费政策在激发市场主体活力方面还存在一定的限制作用。具体表现有以下几个方面：

（一）现行税制对市场资源配置造成一定程度的干扰，不利于市场主体活力的释放

增值税层面，税制设计存在税率档次、留抵税额、税收优惠较多等问题，影响了要素和商品流转链条上不同环节的负担水平；消费税层面，由于消费税为“价内税”，其征税对象中包含具有典型中间产品特征的产品，例如涂料、电池等，会在一定程度上导致重复征税；企业所得税层面，因受到收入结构复合性影响出现的重复征税，一定程度上会造成正常投资决策和生产经营决策扭曲。以产业投资基金为例，个人投资者受到资金规模限制、风险承受能力不足等因素的影响，需借助于产业投资基金的渠道对特定行业和企业进行投资，而形成的收入则可能在投资基金层面缴纳企业所得税，并在分配

给投资者后再缴纳个人所得税,从而形成重复征税,降低了投资的实际收益水平。以上问题的存在都会在一定程度上影响市场主体活力的释放。

(二) 优惠政策体系较为复杂,增加了纳税人的遵从成本

现行减税降费政策体系和制度设计一定程度上考虑到了当前我国社会经济发展的现状,在一定时期内有利于实现特定的政策目标。但从长远看,在减税降费和税制改革的过程中,如果对优惠政策设计不够科学、不够完善,或是对税收的收入目标、效率目标和公平目标以及具体的政策调节目标之间的权衡不足,或是未充分考虑政策可能带来的正面和负面影响以及不同税种之间的交互作用,可能反而对经济主体的行为选择乃至整个经济的运行产生扭曲,不利于经济的优化配置,甚至产生效率损失。

(三) 部分减税降费政策实施中出现了一些操作性问题亟待解决

例如,自2017年以来,我国对小微企业实施了一系列税收减免,给小微企业带来了切实的优惠。然而,有些中型企业为了能够享受税收优惠政策,出现了将企业分拆为小微企业的情况,偏离了政策制订的初衷。再如,国家对创业投资企业和天使投资个人出台了优惠政策,但是政策出台后,少数地区却没有享受该项优惠政策的纳税人。究其原因在于部分企业对于创业投资企业、天使投资个人等概念难以准确理解,从而不了解或是不愿意去申请该项优惠政策,一定程度上影响了政策实施效果。

(四) 与区域税收分配有关的制度性交易成本成为影响市场主体活力的重要因素

我们调研时发现,某些总部企业在跨区域承揽项目时,项目所在地政府要求企业将该项目注册为分公司,但是分公司成立、经营和注销的成本显著高于项目部,这实质上是地方政府不当干预带来的制度性交易成本。此外,税收注册地的迁移也是企业面临的一项制度性交易成本。而这些制度性交易成本已经成为影响市场主体活力的重要因素。从这个意义上讲,建设全国统一市场、实现生产要素的低成本流动,仍然任重道远。

二、实施战略性减税降费的主要着力点

为了更好地激发市场活力,使市场在资源配置中更好地发挥决定性作用,鉴于现行税制和当前减税降费政策存在的不足,我们认为,未来一段时间内,应实施战略性减税降费政策,不仅注重税费规模的总量减少,而且更加强调减税降费的结构性功能特征,在供给侧结构性改革中发挥引导作用。主要体现在:一是通过减税降费优化税种结构,降低增值税等流转税比重,适度提高个人所得税、财产税等比重;二是优化纳税人税负结构,降低企业税费负担,适当提高自然人税负;三是优化初次分配环节和再分配环节的税费负担结构,主要降低初次分配环节的税费负担;四是优化间接税内部结构,降低一般流转税比重,适度提高特殊流转税比重,将税制中性和适度调控作用有机结合。战略性减税降费的一揽子改革措施正是实现上述结构的必要方式。

在制定战略性减税降费政策时,其实施操作应注重呈现“实惠性”“激励性”“科学性”“协同性”和“可持续性”五个方面的特点。

(一) 实惠性:重点围绕生产环节进行减税降费,切实提升市场主体“获得感”

生产企业是减税降费的重点对象。减税降费政策应注重大幅度降低创造新增产出的企业税负水平,提高其产出收益率,以引导市场要素资源流入这个领域,通过增强收益回报水平,切实提升投资者和消费者减税降费的“获得感”。从现行税制看,流转税和所得税、社保缴费都对生产企业的发展和投资有着直接影响,因此减税降费的重点应围绕着增值税、消费税、企业所得税和社保缴费展开,综合考虑政策对市场主体的激励程度和财政的可承受能力确定减税角度和减税幅度。特别是要降低企业生产环节的增值税和社保缴费负担,精准发力,直接解决企业发展中的税费痛点问题。

(二) 激励性:减税降费政策要注重激发市场主体活力,提升高质量发展能力

激励性是指通过减税降费的政策安排,提升企业投资的主动性,为企业的产品创新、国家的产业升级和推进高质量发展创造条件。这客观上要求减税

降费政策要具有“引导、易行、共赢”三个方面的特征。首先,引导是指减税降费政策可以调动企业投资的积极性和创新的主动性。对于带有“链式反应”的增值税而言,宜采取直接降低税率的方式,引导企业根据新的税率和其在产业链、价值链中的地位作出最有效的生产布局;而企业所得税的“链式反应”不如增值税明显,宜在“降税率”和“增扣除”之间并重,从而推动企业扩大投资、创新生产能力、提升产品质量。其次,易行是指减税降费政策的内容和条件具有易掌握、易操作和能自主的特征,即减税降费政策应简便易行,并由企业自身行为决定是否享受,以尽可能实现企业税负最小化和利益最大化。最后,共赢是指既能够让大、中、小企业共同获利,实现基本公平,又能够使政府、社会和企业多方受益,有效促进高质量发展目标的实现。此外,减税降费一定要与企业的经济诉求和社会责任相关联,要让企业真正获得减税的益处,同时从就业、环保和扶贫等角度给予社会良好的回报。要在保证企业产出增加、效益提升的基础上,逐步增加政府财政收入,以平衡政府收支、防范财政风险。

(三) 科学性: 减税降费应以减少重复征税、优化产业分工作为政策重点目标

减税降费应以提升税制中性、减少重复征税为重点,有效破除制度“瓶颈”,推动产业分工的细化和企业生产组织的优化。从深化增值税改革看,营改增不是增值税改革的完结,营改增后还需要进一步优化和简化税制,阶段性降低增值税比重,充分发挥增值税的中性作用,不断激发市场主体活力。从深化消费税改革看,应将带有明显资源消耗和环境影响型的产品和服务纳入消费税征收范围,尽快将消费税由“价内税”改为“价外税”,以消除企业不必要的税收成本,促进产业的正常分工和发展。从深化所得税改革看,应优化所得税顶层结构,一体化整体设计企业所得税和个人所得税,加大避免重复征税的力度。

(四) 协同性: 作为积极财政政策的组成部分,减税降费政策要立足自身优势、注重与其他政策形成合力

减税降费政策只是积极财政政策的组成部分,除此之外,积极财政政策还包括扩大投资、强化管

理和防范风险等措施和安排。在宏观调控层面,积极财政政策还需要与稳健的货币政策和托底的社会政策相互协调,注重扩大财政投资“补短板”与减税降费的协同、配合,立足各自的比较优势,全面规划、重点突破、形成合力。从优化税制结构的角度看,减税降费也要追求不同税种之间功能的协同、配合,特别是在降低间接税比重、提高直接税比重方面深化改革,有效发挥整体税制在提升高质量发展能力上的功能作用。

(五) 可持续性: 在减税降费的同时,考虑财政可持续性,推动个人所得税、房地产税、环境保护税改革扩围

减税降费政策实施操作的可持续性体现在以优化税制结构为目标,推动不同类型税种的有增有减,适当注重中长期财政收支的动态平衡,即在大力推进减税降费的同时,要立足于现代财政、税收制度的建设与完善,进一步优化税负结构,实现财政可持续发展。从优化税负角度出发,直接创造财富的行业和企业应该承担较低的税负,而不直接创造财富却通过资源垄断等条件获得财富的行业和企业应该承担相对较高的税负,以推进社会资源的有效配置。具体而言,要在生产环节减税的同时,推动个人所得税、房地产税和环境保护税改革和适当扩围,通过税制结构的有增有减,利用减税形成的产出扩张效应带动财政收入增长,维护财政收支的基本平衡,避免财政压力的过度累积。

三、实施战略性减税降费的具体政策建议

对减税降费的制度设计进行研究,需要将理论上的最优税制与我国经济和社会发展的实际情况相结合。一方面,对于具有相同或类似经济实质的不同纳税主体,应依据“实质重于形式”的原则,尽量制定趋于中性的税收政策,而不应仅因形式上的不同存在税收的差别待遇,进而扭曲正常的经济决策;另一方面,对于影响市场资源配置、经济结构、发展质量的关键领域,要使用科学合理的评估、测算、考核方法,设计扭曲少、动力强、科学有效、对财政资金利用效率高的税制。要基于税制特点,制定和选择最科学的优惠政策组合,减少政策的扭

曲,从根本上刺激经济发展,激发经济的内生动力。

实施战略性减税降费,要以税制改革优化作为支撑,重点提升税制中性、减少重复征税,有效破除税收制度“瓶颈”,推动产业分工的细化和企业生产组织的优化,从根本上增强市场主体活力。同时,实施战略性减税降费政策须有战略定力,避免朝令夕改,也切忌“一刀切”,必须要在反复调研论证、修改调整的基础上制定和出台政策。具体政策建议如下:

(一) 深化增值税改革,提升税制中性,降低现行增值税对市场资源配置带来的扭曲作用

从世界各国增值税制度经验借鉴看,提升增值税中性的方向和趋势是简化税率,这样可以减少多档税率对市场运行带来的扭曲作用。为此,我国增值税基本税率可以设定为两档,即一档基本税率和一档优惠税率,按照“就低不就高”的原则,将商品税率向服务靠拢。在全行业全面推行增值税留抵退税制度,缓解增值税进项税款留抵带来的企业负担,并按照公平和效率原则建立中央和地方共同承担的留抵退税机制。不断完善农产品的增值税抵扣制度,取消农产品收购发票可以抵扣进项税额的规定,替代办法是继续对农产品免税的同时,将农业生产者在生产农产品过程中的中间投入所含的进项税款退还给农业生产者。

(二) 持续推动消费税改革,更好地发挥消费税在扩大消费需求和促进消费升级方面的职能和作用

研究消费税由“价内税”改为“价外税”的可行性,并将由生产企业代缴的消费税改为由零售企业直接缴纳;进一步扩大征税范围,特别是要将部分高档服务纳入征税范围;优化消费税制设计,设置应税消费品免税条件,并设计阶梯型税率结构;优化消费税分享办法,现行消费税本身属于中央税,由“价内税”变成“价外税”之后,在零售环节征收的消费税应充分考虑某些分配因素在中央和地方进行分享,正确发挥地方政府在扩大消费税税基方面的积极性。

(三) 寻求税制改革之间的协同、配合,同步推进个人所得税、房地产税、环境保护税等改革

在个人所得税方面,改革目标须定位于“简税制、宽税基、低税率、严征管”,通过进一步推动个

人所得税综合与分类相结合改革,促进税制优化,提高税收征管效率和纳税人遵从度,从而实现税收负担公平分配前提下的应征尽征;在适度降低最高边际税率的同时,扩大个人所得税纳税人覆盖面,强化个人所得税在收入分配中的调控职能;将个人所得税中的劳动所得税税负与资本所得税税负相衔接,以免差异太大导致两者失衡。要考虑减轻科研人员的税收负担,激发其创新活力,对于高科技、高技术人才,政策应不限于特定行业,可适时考虑出台更多统一的针对创业创新的个人所得税优惠政策;进一步完善和扩大技术成果转化股权激励、技术投资入股相关的税收优惠政策;可考虑对于企业对人才发明创造等给予的奖励,允许参照全年一次性奖金的优惠方法单独进行计税;完善对符合条件的人才的管理和界定标准,减少频繁申请各类政策造成的管理成本和激励机制的扭曲。在房地产税方面,加快推进房地产税立法,将部分土地类税收纳入房地产税,从而形成真正意义上的房地产税,并将居民住宅等原来不征收房产税的房屋纳入房地产税征管体系,同时相应地调整和优化房地产交易环节的相关税收,避免重复征税。在环境保护税方面,改革的重点应是根据《环境保护税法》的要求,采用更加有效的手段、更加科学的标准、更加规范的方法对污染物排放征税,以促进资源节约型和环境友好型社会建设,为我国建成完善的“庇古税”架构奠定基础。

(四) 切实落实社保降费政策措施,确保总体减轻企业负担

针对劳动力成本占比较高的行业或企业,要实施动态监测,在政策实施中更好地优化、调整,更好地确保这类行业或企业的社保缴费负担有所下降,确保就业水平不受影响。对于一些小微企业的社保缴费负担,也要重点关注,确保其缴费负担有实质性降低。同时要看到社保降费政策的实施需要一系列政策予以配合。特别是以提高企业职工基本养老保险基金中央调剂金比例为基础加快推动养老保险全国统筹;继续推动划转国有资本充实社保基金的改革,适度提高划转比例、扩大划转范围,在确保职工养老保险待遇不受显著影响的前提下,推动社保降费改革继续深化。此外,也

要对商业保险进行规范,在适当降低社保缴费比例的同时,对企业和个人购买商业保险税前扣除额的范围、额度予以适当调整扩大,支持企业和个人自主购买商业保险作为社保的灵活补充。

(五) 推动相关配套改革,有力保障减税降费改革顺利进行

积极推动财政制度相关配套改革措施落地,更好地优化政府职能和财政支出范围,从根本上减轻各级政府收支缺口压力,为实施减税降费提供财力空间。比如,加强基础设施补短板建设和提效能工作;加大政府专项债券的发行力度,以突破开展公共服务所遇到的“瓶颈”,并与产业政策形成合力,推动教育、医疗、文化、旅游等产业发展;将“支持制造业企业依法按程序进行厂房加层、厂区改造、内部用地整理及扩建生产、仓储场所,提升集约化用地水平,不再增收地价款”的政策扩大到全国各个工业领域,推动工业企业的厂房改造等固定资产投资;通过政府的相关发展基金、支持引导基金,开展仓单质押业务,支持和促进存货投资,便利企业资金流转。

(六) 不断优化部分减税降费政策的操作实施办法

完善创业投资企业和天使投资个人所得税优惠政策,税务部门联合相关部门进一步明晰创业

投资企业、天使投资个人和初创科技型企业等概念的内涵和外延,同时构建各部门联合参与的大数据云平台,汇总全国各地的涉税数据,实现异地投资备案信息在全国税务机关的互联互通;扩大小微企业优惠政策的范围,把部分中型企业纳入优惠范围,并强化税收优惠政策的连续性,促进小微企业做大做强。在减税降费政策的制定和执行中,要建立完善的事前评估和事后考核机制。在政策推行前需要充分进行评估和测算,将政策对纳税人预期和行为的影响、税收政策与产业政策之间的交互影响以及基层税务机关的执行力度等现实因素纳入考量,打造更科学合理的制度体系,提高政策的现实效率;在政策执行中使用成本效益分析等方法分析政策的效率,对于存在财政资金浪费、长期动力不足的优惠政策,要及时调整和终止,对于高效的优惠政策,要及时跟进和推广,确保政策目标圆满实现。

参考文献:

- [1] 闫坤,张鹏.现代化经济体系导向下的消费税改革[J].税务研究,2019(3).
- [2] 蒋震.减税降费——统筹当前和中长期发展目标的必然选择[J].红旗文稿,2019(8).
- [3] 庞凤喜,牛力.论新一轮减税降费的直接目标及实现路径[J].税务研究,2019(2).

Policy Suggestions on Implementing the Strategic Tax Cuts and Fee Reductions

Yan Kun and Jiang Zhen

Abstract: The inadequate vitality of market participants is the fundamental reason for the current macroeconomic downturn. At present, the “strategic tax cuts and fee reductions” measures should be implemented, with tax reform and optimization as the support. Emphasis should be placed on improving the neutrality of the tax system, reducing repeated taxation, eliminating the “bottleneck” of the tax system effectively, promoting the refinement of industrial division and the optimization of enterprise production organization and enhancing the vitality of the main market participants fundamentally. Strategic tax cuts and fee reductions are embodied in five aspects: materiality, incentive, scientificity, synergy and sustainability. On this basis, this paper puts forward the specific policy recommendations as follows: deepening the reform of VAT, promoting the neutrality of tax system and reducing the distortion of market resources caused by the current VAT system; promoting the reform of consumption tax to better play the role of consumption tax in expanding consumption demand and promoting consumption upgrading; seeking synergy and cooperation between tax reform and promoting the reform of personal income tax, real estate tax and environmental protection tax at the same time; promoting relevant supporting reforms to effectively guarantee the smooth progress of tax cuts and fee reductions reform; and optimizing the operational implementation measures of partial tax cut and fee reduction policy continuously.

Key words: Strategic tax cuts and fee reductions; Vitality of market participants; Tax neutrality

作者单位: 中国社会科学院财经战略研究院
(责任编辑: 于嘉音)