

# 十四五 减税降费还有多大空间

环境保护  
教育 医疗卫生  
社会保障与就业  
交通运输

会保险基金预算以及债务的 2017-2019 年收入侧数据,分析后得出的结论是:大规模减税降费空间已有限,结构性减税还有空间。

这个团队由中国财政科学学院院长刘尚希、中国财政科学研究所公共收入研究中心副主任梁季领衔。梁季告诉中青报·中青网记者,从目前的宏观税负水平和财政风险来看,继续实施大力度的普遍性降税(费)的空间已经非常有限。十四五期间,政府将在稳定宏观税负的背景下推进有增有减的结构性减税(费)。

## 拉开减税降费大幕

我国新世纪减税降费的大幕是在2009年拉开的。为应对金融危机冲击、促进经济平稳发展,实施结构性减税政策作为积极财政政策重要内容之一首次写入当年的政府工作报告。之后的十余年,减税降费成为税费政策调整的主基调。

由此,我国小口径的宏观税负一改1994年以来持续上升的趋势,从2012年的历史高点18.62%下降至2019年的15.94%,税收收入增速也从2011年的23%下降至2019年1%,切实减轻了市场主体负担,激发了市场活力,对于稳定经济增速、提升经济发展质量发挥了重要作用。

2019年减税降费2.36万亿元,拉动当年GDP增长0.8个百分点,拉动固定资产投资增长0.5个百分点,拉动社会消费品零售总额增长1.1个百分点。而今年为了对冲新冠肺炎疫情影响,减税降费规模更大,前三季度,全国新增减税降费累计达20924亿元。

广东星联精密机械有限公司总经理姜晓平说,近两年,企业享受研发费用加计扣除和高新技术企业所得税优惠,累计减免所得税近700万元;而增值税税率下调,预计可为企业新增减税100万元。这些省下的资金都投入到了产品研发、装备更新和人才引进中,企业的创新发展也吸引了海内外的商家前来合作。

2019年2月起,全国人大常委会预算工作委员会(以下简称“预算工委”)组成调研组,赴江苏、黑龙江、新疆等省(自治区)实地调研并开展相关专题调研。预算工委组织的问卷调查,在753家调查对象中,超过92%认为减税降费政策措施落实情况好或者较好。从调研的情况看,减税降费政策力度大、受益面广、成效明显。

更为关键的是市场预期。自2018年以来,稳预期作为“六稳”内容之一,成为宏观调控的重要内容,预期的背后是信心。

梁季表示,减税降费天然具有稳定预期的作用,它可以提高居民可支配收入和投资利润率,扩大内需,增强企业投资信心,提升市场活力。而政策背后传递出的政府让利于民的积极信号,更是能激发居民个人的消费意愿,提振企业家信



心,进而为经济发展注入确定性。

## 财政运行 紧平衡

减税降费政策的持续,核心问题在于如何弥补因大规模减税降费造成的财政收支缺口,保证财政特别是地方政府财政的可持续性。

从中央政府层面来看,财政平衡主要来自两个方面:一是适度提高赤字率,二是增加特定金融机构和央企上缴利润。因此,中央政府自身的财政可持续性没问题。但对于地方政府来说,如果在外部因素影响下,经济提振效果不佳,那么减税降费带来的收入下降会对其造成一定的财政收支压力。

迄今,全国以及各省财政数据已被收录在财政部网站,这些数据在《中国财政年鉴》里最早可查询到1992年。但如果你想观察中国财政运行的全貌,基层财政的数据必不可少。这是刘尚希、梁季团队编写《中国政府收入全景图(2020)》的初衷。数据显示,全国有部分地区财政运行处于紧平衡状态。

比如,团队在调研中发现某省人均财力弱,属于典型的吃饭财政。当前该省的一些重大国家战略实施进入关键期,打好三大攻坚战、落实国家民生指标政策、推动全省经济转型升级等支出需求很大。

同时,该省有3/4的县(市、区)属于吃补助的弱县,其中近80%的县(市、区)上级转移支付收入占一般公共预算支出的一半以上。2019年1-6月,一般公共预算收入增速低于6%的县(市、

区)有23个,其中11个负增长,财政运行始终处于紧平衡状态。

随着减税降费力度的加大,特别是2019年更大规模减税降费政策实施后,叠加民生等刚性支出不减,地方财政收支压力更加凸显。

1992-2013年,我国一般公共预算支出增速连续22年保持在10%,其中8年保持在20%以上;2014-2019年降至10%以内,但仍连续5年高于收入增速,上述形势导致大部分年份均有赤字。

财政能够承担的风险有限度,超出限度后,不仅会推升隐性赤字和债务,而且会扩大公共风险。这当中的关键就是平衡,梁季说,财政要统筹考虑的关系很多,比如长远与当前、发展与稳定、供给与需求、节奏和力度等。

她强调,面对外部发展环境的不确定性和经济下行的压力,减税降费政策既不能缺位,也不能越位。

## 蛋糕不可能无限做大

减税有三种效应,一是扩内需、刺激经济增长,二是降成本,三是引导和稳定预期。

减税降费能够拉动经济增长的前提和关键点是,企业和居民要将减税降费好处用出去,即投资或消费,否则不会带来经济增长。并且无论是投资还是消费,后续传导机制也都在于带来消费的无限次循环,只有消费循环一直继续下去,才能产生减税降费的乘数效应。

我国2019年全年减税降费2.36万亿元,其中给居民减税降费0.58万亿元,给企业减税降费1.79万亿元(减降流转类税费1.43万亿元,所得税类0.36万亿元)。根据中国财政科学研究所团队的测算,给居民减税拉动经济增长0.57万亿元,给企业减税降费拉动经济增长在1.42-2.28万亿元之间,其中减降流转类税费拉动GDP增长1.18-1.79万亿元,减所得税类税费拉动GDP增长0.23-0.48万亿元。

与此同时,减税降费对财政可持续的挑战与日俱增,一般公共预算收支缺口率逐年攀升。1994-2012年之间,只有少数年度(主要集中在1998年亚洲金融危机之后的2000-2003年)一般公共预算收支缺口率超过2%,但自2015年以来,一般公共预算收支缺口率急剧扩大,2015年突破3%,至2019年已经达到4.89%,一般公共预算收支平衡越发依赖于调入资金和债务。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》在全面深化改革,构建高水平社会主义市场经济体制一章指出,要建立现代财税金融体制。加强财政资源统筹,加强中期财政规划管理,增强国家重大战略任务财力保障。

这是决策层首次提及加强财政资源统筹,传达出的信号不言而喻,政府要过紧日子,如何铁腕压减财政支出、把钱用在刀刃上,是摆在各级政府面前的一道考题。

显然,作为短期政策措施实施,减税降费的空间已极小。刘尚希认为,未来继续实施大规模减税降费政策和税制的完善结合起来,减税降费应当是制度完善的一个副产品。

蛋糕不可能无限做大,未来,分好蛋糕成了更重要的选项。梁季说,我国正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,周期性、结构性、体制性问题相互交织,需要减税降费政策以对冲经济周期性下行压力,更需要以税费政策调整顺应和引导经济结构性变革、以税费制度改革解决经济发展中深层次的体制性机制性问题。

## 推进结构性减税

减税降费的故事还会继续。刚刚结束的中央经济工作会议强调,要持续激发市场主体活力,完善减税降费政策,强化普惠金融服务,更大力度推进改革创新,让市场主体特别是中小微企业和个体工商户增加活力。

这在梁季看来,具体到税负上就是在保持宏观税负相对稳定的前提下实行有增有减的结构性减税(费),即通过税费制度(政策)的结构性调整,实现我国税制体系结构、税费收入结构、税源结构以及纳税人结构向更加均衡的方向发展。

她说,结构性减税(费)既是应对当前新冠肺炎疫情带来的暂时的经济断崖式下跌之需,也是我国当前所处的三期叠加阶段所决定的,更是全面深化改革,加快形成新发展格局的要求。

比如通过更科学合理的增值税制度安排,减少其对生产者、消费者决策行为的干扰,提升市场运行效率;通过优化所得税制度(政策),提高个人和企业的创新意愿和创新能力,增强微观主体活力,促进实体经济和金融的良性循环,扩大中等收入群体,激活蛰伏的发展潜能等。

北京国家会计学院财税政策与应用研究所所长李旭红认为,实施减税降费是迈向现代税收制度、适应经济全球化外部环境的重大举措,下一步需要建立现代税收制度的方向,既在增值税、个人所得税改革中体现减税的要求,以改革促减税;又要瞄准建立市场化、法治化、国际化的现代税制大方向。

她建议,在巩固和拓展减税降费政策成效的同时,政府要进一步深化税收制度和养老保险制度改革,大力提升政府性基金、行政事业性收费和其他涉企收费管理的制度化与规范化水平,大力加强政府收入法治化建设,进一步加强预算管理,推动国家治理体系和治理能力的现代化。

上海财经大学中国公共财政研究院副院长于洪还提到了减税降费的空间问题,她觉得明年要继续释放减税降费的红利,可以在一些收费方面下功夫,例如一些公用事业费或行政管理费用有一些空间可以让渡给消费者。

十四五期间,既要实现高质量发展,又要避免结构性矛盾积聚,新一轮积极财政政策考验的是政府调控经济的能力与水平。



# 完善减税降费政策应如何发力

## 继续推进综合与分类相结合的个税改革

2019年我国个人所得税改革向综合税制迈出关键性的一步,税制改革带来与其相匹配的征收管理方式的颠覆性转变,这为未来税制优化奠定了征管基础。

个人所得税主税种地位主要体现在构建自动稳定宏观经济调控制度体系、扩大中等收入群体、筹集财政收入以及调节个人收入分配四个方面。以此标准来看,目前个人所得税制度尚不完善,税制仍为小综合、大分类模式,未能完全体现量能纳税原则;扣除制度不完善,影响个人所得税覆盖面,进而影响其调节收入分配能力的发挥;资本性所得以及财产性所得的比例税率无法体现个人所得税的累进性特点;合伙企业比照个体工商户的征税办法与合伙企业的发展现状不适应,合伙企业的穿透税制尚未真正建立,从而影响了我国中小投资者的积极性以及资本市场的运行效率等。为此,我国未来个人所得税改革应在上述几个方面有所突破。

## 尽快实施消费税部分税目征收环节后移和收入划分改革

从收入规模上看,消费税是我国第三大税种,2019年国内消费税收入为1.25万亿元,占全部税收收入的比重为8%,收入能力较强。十八届三中全会明确提出调整消费税征收范围、环节、税率的改革要求。为此,应尽快实施消费税制度和收入划分改革,充分发挥其筹集财政收入(尤其是地方财政收入的)能力。

从消费税的税目来看,多数税目具有受益性和负外部性特点,典型如烟酒。烟酒消费量大的地区,由烟酒消费导致的卫生支出相对较高,汽车和成品油消费量大的地区,其交通治理成本则会更高,而将烟酒、汽车以及成品油消费收入下划地方政府,可充分体现地方财政收入的受益性原则,提高地方财政收支的匹配度。

从消费收入结构来看,卷烟消费税收入占比在50%以上,

地位。2019年个人所得税收入占全部税收收入的比重仅为6.6%,占GDP的比重仅为1.1%,而OECD国家个人所得税收入占GDP比重通常都在6%以上,这不但使得我国税收调节收入分配的功能缺位,还一定程度上影响我国宏观调控机制的自动稳定性,不利于中等收入群体的形成和扩大,进而影响我国消费市场的释放。

为此,当前这种增值税一支独大的税收体系格局迫切需要改变,未来中长期税制改革应以建立增值税和个人所得税的双主体税收体系结构为目标。这既是深化我国宏观调控制度体系改革的需要,也是推进我国供给侧结构性改革的需要,还是增强我国微观主体活力、提升我国市场运行效率的需要,更是优化宏观、微观收入分配结构促进双循环新格局形成的需要。

## 倡导纳税人间以不含税价签订合同

增值税是我国最大的税种,覆盖全部市场主体,且参与初次分配,

它直接关系到我国市场主体成本负担、市场配置资源的决定性作用发挥程度以及社会制度性交易成本的高低。

从理论上分析,消费型增值税的最大特点是中性,其具体含义是增值税负担不因生产环节多寡、分工粗细而增加,增值税对纳税人的收入、成本以及利润不产生影响,相应纳税人在其中承担着代付、代收以及代缴功能,即增值税是流经、穿透纳税人而最终至消费者。

按照上述理论的分析,纳税人不会关心、关注增值税政策调整,不会对政策调

整有反应,但事实上我国增值税政策调整或缘起于纳税人的诉求,部分改革或因纳税人反对而受阻。增值税改革的国情效应既与我国目前增值税制不完善有关,更与我国纳税人间签订合同时价格标注的国情特色有关,即纳税人之间习惯于以包含增值税的价格签订合同。这种方式带来两种效应,一是纳税人(尤其是管理层)想当然地将合同价等同于其收入,认为缴纳增值税是将其经营收入的一部分让渡给政府,因此增值税是其缴纳,由其负担,增值税缴纳越多,其利润空间越小;二是因含税价在合同中已经相对固定,在增值税率调整时,纳税人的销项税额和进项税额随之变动,客观上对纳税人的营业收入(含税合同价扣除销项税)及成本(含税合同价扣除进项税)以及利润形成了实质性影响。甚至在极端情况下,增值税改革(如税率调整)还可能成为产业链上下游价格调整的借口,使得诸如希望让利于小微企业的增值税减免政策在实际执行中打了折扣。我国增值税改革的推进速度也受其影响,比如税率调整、税收优惠政策清理等,而增值税制度完善又对提高市场在资源配置中的决定性作用的发挥有重要影响。

为此,应积极倡导纳税人间以不含税价签订合同,可以有效纠正各界对增值税的认识误区,消除改革阻力,有效缓解增值税改革带来的短期不利影响,为进一步加快增值税改革、消除增值税对资源配置效率影响的制度性障碍创造环境。当然,改革必然会涉及利益调整,增值税改革会对市场价格以及供需关系产生短期影响,但以不含税价签订合同可以从制度上、机制上保证增值税改革对市场的负面影响最小化。

梁季

新冠肺炎疫情给全球经济带来停摆式冲击,尽管随着疫情得到控制,我国各项宏观经济指标向好趋势明显,但绝大多数微观市场主体经营困难,仍需要减税降费政策为市场主体保驾护航,共克时艰。

刚刚结束的中央经济工作会议强调,要持续激发市场主体活力,完善减税降费政策,强化普惠金融服务,更大力度推进改革创新,让市场主体特别是中小微企业和个体工商户增加活力。

从目前的宏观税负水平和财政风险来看,继续实施大力度的普遍性降税(费)的空间已经较为有限。完善减税降费政策,就要在保持宏观税负相对稳定的前提下实行有增有减的结构性减税(费),即通过税费制度(政策)的结构性调整,实现我国税制体系结构、税费收入结构、税源结构以及纳税人结构向更加均衡的方向发展。

## 构建双主体税制模式

从收入功能看,我国税收体系呈现出明显的一税独大、结构失衡特征,这种税制结构特征的弊端愈发明显。

首先,增值税长期处于绝对优势地位,受到过度关注。尽管经过多轮减税,2019年国内增值税收入占全部税收收入的比重仍达到39.5%(占GDP的比重为6.3%),收入占比超过第二位的企业所得税16个百分点。目前增值税已然成为各相关主体利益诉求的主要焦点和载体,各级政府收入仰仗于它,财税部门管理重点聚焦于它,纳税人的纳税事务和税费成本集中于它,任何一次政策调整都牵动各方神经,引发激烈博弈,致使改革推进异常艰难,或使改革迟迟不能到位,或为平衡各方利益而在改革中增加了诸多补丁性政策,影响税制的科学性与稳定性,进而影响我国市场配置资源效率的发挥。

其次,个人所得税长期处于弱势