

新一轮减税降费的实施路径分析

张念明

(山东社会科学院 财政金融研究所, 山东 济南 250000)

摘要:源于不同的目标导向,减税降费操作可分为基于需求管理的宏观调控式操作、基于供给管理的税制优化式操作以及基于供需两端管理的预期引导式操作。自2008年以来,我国减税降费政策实施分别遵循了扩内需、降成本与稳预期的操作脉络,当前新一轮更大规模减税降费是在稳预期导向下,以供给侧改革为重心兼顾需求侧调控的普惠性、实质性与精准性减负。推进新一轮更大规模减税降费,应明确政策实施的需求导向、实体导向与效果导向,以主体税费改革推动制度性减负,以清洁优化税费优惠完善宏观调控,以理顺传导机制打通减负传递通道,切实增强减税降费实质获得感。

关键词:减税降费; 税费优化; 宏观调控; 供给侧改革; 减负获得感

中图分类号:F810.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2020)01-0098-07

2019年中央提出的“实施更大规模的减税降费”,是继2008年“实行结构性减税”、2015年“实行减税政策”、2016年“在减税、降费、降低要素成本上加大工作力度”基础上的重要决策部署,将对我国降低税费负担、公平税费结构、优化税费体系产生深刻影响。从已有文献看,近年来我国学者对减税降费的目标^{[1][2]}、性质^{[3][4]}、成效^{[5][6]}、影响^{[7][8]}、制约因素与对策^{[9][10]}等进行了较为广泛的研究。但从操作层面看,厘清连续性减税降费政策的发展脉络与内在理路,明确新一轮更大规模减税降费的操作范式、传导机制与实施路径的文献较少。本文拟从目标定位与操作路径角度,对新一轮更大规模减税降费的政策实施路径予以探讨。

一、减税降费的内涵与基本类型

减税降费,是一国在现行税费体系框架下,为实现既定发展阶段的特定调控目标,通过对具体税费要素的优化调整或制度性重塑,调减纳税人特定税费的负担水平,降低税费遵从成本,提升税费治理效能,从而有效降低纳税人实际税费“痛感”的系统性政策操作。基于不同的观察维度,减税降费的类型可有多种划分。

(一)普惠性减税降费与结构性减税降费

从受益主体的覆盖面看,减税降费可分为普惠性减税降费与结构性减税降费。其中,普惠性减税

收稿日期:2019-10-14

基金项目:国家社会科学基金一般项目“推进新旧动能转换的财政金融协同机制研究”(19BJY223);2020年山东省社会科学规划研究项目“新一轮减税降费背景下山东财政高质量发展研究”

作者简介:张念明(1984—),男,山东日照人,山东社会科学院财政金融研究所副研究员。

降费,是通过对主要税费要素的标准化调整,普遍降低纳税人的一般税率水平,或统一提高纳税人的具体涉税标准,从而实现对所有纳税人“一视同仁”的税费减负操作。结构性减税降费,是通过对特定税费要素的选择性操作,降低特定纳税人、特定税费种类的实际负担水平,同时辅以调增部分纳税人、部分税(费)种的负担水平,从而实现有增有减、算总账,是“做减法”的差异化税费减负操作。相较而言,普惠性减税降费的减负力度大,技术上易操作,纳税人认同度高,但对政府财政收入冲击大,平衡好财政总体承受力以及减负成本在各级政府间的合理分摊是关键点;结构性减税降费,算总账是减负,策略上是有增有减,对政府财政冲击小,政策操作可选空间较大,但技术操作复杂,纳税人受益水平参差不齐,减负认同度偏低,如何保障总量减负前提下的精准减负是操作关键点。

(二)制度性减税降费与权宜性减税降费

从减负政策的稳健性看,减税降费可分为制度性减税降费与权宜性减税降费。制度性减税降费,是依托现行税费框架体系,通过对具体税费要素的制度性调整,降低税率水平,优化税率结构,夯实税基结构,使纳税人通过享受“更优”税制与税制体系来降低税费痛感的减负操作。权宜性减税降费,是为适应特定时期的特定调控目标,在一定时限内降低特定税(费)种、特定纳税人的负担水平,待形势反转或调控目标促成,取消、终止减负政策并恢复原初税费水平的因应式减负操作。相对而言,制度性减税降费的稳健性强,税收认同度高,具有稳预期的可持续性,但涉及面广、操作难度大、系统性强,如何保障减负的同时最终形成可信赖的更优税制是操作难点。权宜性减税降费的操作灵活,策略性强,具有定向调控之效,但预期稳定性弱,“朝令夕改”易诱发短期行为,如何导向精准调控的同时对接中长期税制改革是操作重点。

(三)周期性减税降费与竞争性减税降费

从政策操作的参照系看,减税降费可分为周期性减税降费与竞争性减税降费。周期性减税降费,是根据逆周期调控原理,对经济下行态势相机进行反向操作,通过总量可控的减税降费对市场让利,以期增强市场活力、实现经济上行的对冲式减负操作。竞争性减税降费,是一国或地区为发挥本土经济发展的比较优势,通过竞相降低辖区内的税费负担水平,打造低负担营商政策洼地,吸引各类优质生产要素争相聚汇的竞争性减负操作。周期性减税降费的政策参照主要是对本土经济周期性波动的综合判断,以及对前期减税降费或加税增费政策的系统评估,对周期评判的准确性和减负政策的精准调控是操作难点。竞争性减税降费的政策参照主要是本土税费体系对实现优势发展的匹配支持程度,以及对其他经济体税费竞争力的比较评估,打造既具比较优势又有本土执行力的内外平衡的税费体系是操作重心。

(四)实质性减税降费与名义性减税降费

从减负政策的获得感看,减税降费可分为实质性减税降费与名义性减税降费。实质性减税降费,是在现行税费体系框架下,立足纳税人实际诉求,瞄准纳税人主要税费负担,通过确立责权明晰的政府间财政分担机制和执行确认机制,将减税降费红利切实、可执行地传递于纳税人的实质性减负操作。名义性减税降费,是指政府虽然在决策层面出台了一系列减税降费政策,但由于传导机制不顺畅、执行裁量偏差大、政策受益成本高等原因,减负红利难以实际到达纳税人的形式化减负操作。实际上,减税降费政策从发布到生效,从执行到落地,从申请到受益,总会存在一定的时滞效应,但导致政策受益难的主要节点在于制度设计、传导机制与执行力三重因素。一般而言,在政策设计上,税率式减税降费操作简便,效果最直接;税基式减税降费具有间接引导作用,操作相对复杂,存在自由裁量空间,而传导机制与执行力则是确保减负红利实质到位的关键。

二、减税降费的操作范式与传导机制

(一)减税降费的目标与操作范式

理论上,减税降费的政策目标可分为三类:一是基于需求管理的政策目标——宏观调控目标,即通过减税降费调控,平衡内外需求,促进宏观经济持续稳健增长;二是基于供给管理的政策目标——成本降减目标,即通过减税降费措施,降低经济运行成本,促进创新能力提升;三是基于供需两

端管理的政策目标——预期引导目标，即通过减税降费综合施力，推动产业转型与需求升级互促互进，促进高质量发展。目标决定方向和操作路径，不同的减税降费目标具有不同的操作范式，不同的操作范式又有着不同的“工具箱”和运行机理。基于上述三类目标，减税降费的操作范式可分为宏观调控范式、税制优化范式与预期引导范式。

1. 宏观调控范式。宏观调控式减税降费，是指为熨平周期下行诱致的短期经济波动，以驱动投资、消费、进出口“三驾马车”为着力点，通过实施“一揽子”税费优惠操作，在总量上对宏观税费水平进行降减调整，在结构上对税负水平进行有减有增、以减为主的布局优化，进而通过市场传导机制扩散生成需求增加的乘数效应，最终促进总供需匹配均衡的政策实施路径。宏观调控式减税降费的目标是总量维度的，保增长是首位目标，调结构是次位目标，其是在现行经济结构与税费结构框架下进行的“规则内选择”，政策操作具有总量调控、相机抉择、临时权宜、时效约束等基本特征，施力重心置于需求侧，操作工具以灵活、易于实施的各项税费优惠为主，作用机制是通过对投资、消费、净出口的减负优惠，向市场快速让渡政策红利，拉动总需求增长，驱动经济止跌上行。宏观调控式减税降费的主要优点是迅捷、灵活、低成本操作，具有短期稳增长的“强针剂”作用，缺点在于过度使用税费优惠会导致税基侵蚀，对需求结构持续加码施力会造成经济结构固化甚至失衡。

2. 税制优化范式。税制优化式减税降费，是指为全面降低经济运行的“税楔”成本，以纳税人主要税费负担为施力点，通过对税（费）系、税（费）种与税费要素进行制度性调整，优化税费体系，公平税费结构，降低税费负担，进而通过市场传导机制普遍形成成本降低的乘数效应，最终促进整体供给体系质量和效率提升的政策操作路径。税制优化式减税降费的目标是结构维度的，降成本是其直接目标，调结构是其实质目标，是旨在对现行经济结构和税费结构进行优化重塑的“规则间选择”操作，政策操作具有结构调整、制度变迁、系统协同等基本特征，施力重心置于供给侧，操作工具以“大手术”的税费改革为主，作用机制是通过对现行税（费）制与税费体系的结构优化，塑造低负担、宽税基、易遵从的稳定税费环境，实质降低实体经济税费成本，推动经济结构转型升级。税制优化式减税降费的优点是着眼中长期，为经济发展塑造相适应的优良税费体系和税费环境，但制度变迁的过程相对缓慢，且税费改革的有效性受诸多因素影响，制度层面的税费优化尤其需要实践层面的治理能力相匹配。

3. 预期引导范式。预期引导式减税降费，是指为推动经济发展向高质量阶段全面跃升，以建立与高质量发展相适应的现代税费制度为发力点，通过在决策层面确立税费需求表达回应机制，在制度层面对税费体系进行结构优化，在实践层面夯实现代税费治理的征管基石，形成系统性、实质性减税降费的强大预期，进而确立勇于创新、高效投资、高质量消费的良好税费导向，最终促进供需体系高质量匹配的政策路径。预期引导式减税降费的目标是导向性的，推动实现高质量发展是其根本目标，是减税降费操作在税制优化范式与宏观调控范式运用成熟基础上的高级阶段和升级版，政策操作具有顶层设计、综合施策、精准引导等基本特征，以供需两端的高质量匹配为施力方向，政策操作注重“大手术”税费改革与“小手术”税费优惠的整体协同，注重纳税人需求表达与高质量回应的上下联动，集税费需求、税费制度与税费治理“三位一体”，形成与现代经济体系相适应的现代税费体系。

（二）减税降费的运行结构与传导机制

1. 减税降费的“三维”配置结构。从静态层看，减税降费作为一国政府对纳税人的政策性让利，具有宏观、中观和微观三个维度的配置结构，即分别是宏观上的基础分配结构、中观上的支撑保障结构和微观上的实际布局结构。其中，基础分配结构，是指减税降费在政府与市场之间的配置关系，即首先在宏观层面上明确政府向市场释放多大规模的减负红利，减负规模越大，则宏观税费水平降幅越大，市场获益越多，同时也意味着政府减收规模越大。支撑保障结构，是指减税降费在政府内部的配置关系，即减税降费的实施成本在各级政府间如何分配，以及在财政、税务等执行部门间如何协同。减税降费的实施成本分配越明晰，执行部门的运作越协同，减税降费的“中间损耗”越少，执行力就越强；反之，若事权、支出责任与财力不匹配，执行协同性弱，则宏观层面的减负效果会在政府体系内减损，最终传递到纳税人的减负效果会大幅缩水。实际布局结构，是指减税降费在市场内部的配置关

系,即减税降费红利在纳税人之间的具体布局。在无“中间损耗”的条件下,传递至市场的减负分配越均衡、越普惠、越精准,减税降费的政策绩效就越好。整体来看,基础分配结构确定减税降费的总体规模,支撑保障结构控制减税降费的内部损耗,实际布局结构落实减税降费的分配,三者相辅相成,共同形成有机联动的系统性操作框架。

2. 减税降费的链式传导机制。从动态层面看,减税降费从决策、执行到落地,至少需要以下环环相扣、系统联动的五大传导机制:一是需求表达与回应机制。作为税费的实际负担者,纳税人是减税降费的需求表达者,其通过各类正式与非正式渠道表达减负诉求,形成减税降费的舆情导向,以期获得政府的关注与回应。二是政策评估与决定机制。政府通过对国内外经济形势的综合判断,前瞻性评估减税降费可能诱致的成效得失,决定实施减负政策。三是预算编制与执行机制。中央政府通过预算程序编制税式支出预算,明确减税总体规模,进而确定各级政府实施成本分担方案,核定转移支付额度,地方各级政府据此编制减负预算,预算通过后进入执行程序。四是市场传导扩散机制。减负政策进入到执行阶段,通过市场供求与价格机制在纳税人之间进行分配,实际生成减负红利。五是绩效评估调整机制。通过事中、事后绩效评估,及时系统评价减负政策的实施效果,适时优化调整减负政策,提升减税降费实效。

三、新一轮更大规模减税降费的政策源起与基本面

(一)2008年以来我国减税降费政策的脉络

1. 扩内需主导阶段(2008~2012年)。2008年年底,为应对由美国次贷危机诱发的国际金融危机的迅猛冲击,我国选择以需求管理为导向的宏观调控策略,实施了以扩大政府投资为主、结构性减税为辅的政策调控体系。其中,扩大政府投资以“4万亿”投资计划主导,结构性减税以保出口、促投资、稳消费的“一揽子”税费优惠政策为主,如在短期内多频次调高出口退税率、实施特定时限内的多项增值税、企业所得税和车辆购置税优惠、调高个人所得税免征额、取消停征百余项行政事业性收费等,即便是2009年在全国范围内实施的增值税由生产型向消费型转型改革,由于其前期遵循分区域、分行业、分时段的分步实施方案,其实质也是以“税式优惠”的方式推出的。总体而言,此一阶段结构性减税政策的操作呈现出需求刺激、相机权宜、多点发力、时效约束的基本特征,对稳增长、保就业、惠民生短期内起到一定积极作用。

2. 降成本主导阶段(2012~2018年)。随着“4万亿”空前投资政策的效力扩散,强经济刺激所诱致的投资效益递减、产能过剩加剧、经济结构失衡、通货膨胀攀升等负面效应也逐步浮出水面,积极财政政策重心逐渐由偏重投资的支出面操作向收入层面的减税降费操作转变,而且,在操作范式上,以降成本为主要目标的供给侧操作逐步成为政策新选择。其中,增值税和社保费等税费改革是政策操作的主要抓手。自2012年起,我国在上海分行业首推“营改增”试点,之后试点地区和领域逐步扩大,至2016年5月在全国范围内全行业推开,不动产得以纳入进项抵扣范围,在制度层面上我国多档税率并行的完全消费型增值税得以确立。社保费改革主要是在现行低统筹层次的费制框架下,通过适度下调社会保险综合费率,来降低作为企业纳税人主要费类的负担水平。同时,通过简政放权降低企业融资、电力、物流等成本,削减制度性交易成本,力求为纳税人全面减负。

3. 稳预期主导阶段(2018年至今)。虽然“营改增”改革在制度层面统一了作为我国主要税类的流转税制,但增值税作为现代工业社会的产物,其运行具有一整套精致特殊的系统装置,“营改增”减负效果取决于实践层面的匹配度。受多档税率并轨、小规模纳税人比重过高、服务业轻资产化、专用发票难获取、税负转嫁等多重因素影响,“营改增”改革在微观层面的减负效果呈现出显著的异质性,高新技术企业、国有企业、上市企业、规模以上工业企业等减负效果明显,而民营企业、中小企业、部分制造业和服务业企业等税负仍然高位运行^[11]。下调社保综合费率的“规则内”微调,使得纳税人的费负水平仍然未能实质性下降,且在由税务机关统一征收的体制改革背景下,缴费基数长期不实的状况将难以为继,费负预期上升压力反而加大。减税降费获得感参差不齐,导致纳税人对减负政策的信心不足,提振减负预期、增强减负实效是当务之急。当前,我国实施新一轮更大规模减税降费,即是在

稳预期导向下,以供给侧改革为重心,兼顾需求侧调控,以更大格局、更大力度、更高水准来推进普惠减负、实质减负和精准减负。

(二)当前新一轮更大规模减税降费的基本面与特征

总体来看,当前新一轮更大规模减税降费以税率式减负为主,兼顾税基式减负,以主体税费减负为主,兼顾辅助税费减负,通过将减税降费红利以“透明”方式明确宣示,凸显出引导预期、增强政策向心力的鲜明色彩,为下一步更具普惠性、实质性和公平性的减税降费打下基础。

1.普惠性减税与结构性减税并举。当前,新一轮更大规模的减税降费以普惠性减负为主导,同时辅以实施结构性减负。在具体操作上,瞄准作为我国第一大税种的增值税,以“税制优化”和“税负优惠”的混合方式进行,采取全面降低税负的“大手笔”,对纳税人形成减税降费的良好政策预期。具体体现为全面降低实体经济税负水平,重点降低制造业税负,将制造业等行业现行16%税率降至13%,将交通运输业、建筑业等行业现行10%税率降至9%,保持6%一档税率不变,但采取增加税收抵扣等配套措施,确保所有行业税负只减不增,力图通过降低税率、简化税制、打通链条,打造环环相扣、轻负易行的现代增值税制,实现纳税人主体税负的明显降低。

2.实质性降费与公平性降费同存。在大力度降低实体经济税负的同时,当前降费的施力重心置于作为我国纳税人第一大费类的社会保险费。长期以来,受社会福利体制、征管体制和征管能力等现实约束,我国社会保险费名义费率过高,纳税人社保负担过重,导致缴费基数不实,虚报、瞒报、漏报现象普遍,社保费陷入“高费率、窄费基、松征管”的泥淖,尤其是在由税务机构统一征收的体制改革背景下,按现行费率统一、规范征收将显著加大中小企业缴费压力,部分企业难以承担。当前的减税降费操作,以大力下调费率为操作起点,将现行20%的职工养老保险单位缴费比例降至16%,同时稳步降低其他社会保险费率,并要求稳定现行征缴方式,在征收体制改革过程中各地不得自行清缴历史欠费,确保小微企业社保缴费负担有实质性下降。

3.主体税费减负与辅助税费减负兼顾。在大力度降减现行税费结构主体负担的同时,新一轮减税降费还通过深化体制改革,进一步降低纳税人各类非税负担和制度性交易成本。如深化电力市场化改革,清理电价附加收费,降低制造业用电成本,一般工商业平均电价降低10%,中小企业宽带平均资费降低15%,移动网络流量平均资费降低20%以上等。

四、当前新一轮更大规模减税降费操作存在的问题与不足

(一)在目标导向上,偏重直接减负效应,对减税降费所诱致的多元衍生效应统筹不足

当前,新一轮减税降费以普惠性、实质性、精准性减负为目标导向,对微观税负主体形成强烈的预期减负效应。但除直接减负效应外,在我国现行税费体系框架下实施大规模减税降费,仍能诱发一系列具有浓厚本土色彩的正向效应。具体表现为:一是促进“地下经济”正规化。长期以来,受制于税费征管能力、市场经济发育程度和信用体系不完善等因素影响,我国税费制度的名义税(费)率水平过高,实际征收率偏低,税费执行弹性大,导致部分税源“隐匿化”,成为非正规经济。大规模降低名义负担水平,降低经济运行税费成本,有助于纳税人将“地下经济”正规化,提升经济税费规模和运行质量,为进一步下调税费水平腾出空间。二是促进增值税制“中性化”。作为当前我国第一大税种,增值税理论上具有市场中性效应,但由于我国增值税标准税率长期过高,增值税环环抵扣运行的市场环境不完备,纳税人会根据议价能力将高税收成本在各环节之间进行分散转嫁,不均衡的税负分配使得中小企业实难受益,名义上的“税收中性”难显公平。大力度降低增值税标准税率,降低市场运行总体“税楔”成本,有助于减少税负转嫁,彰显税收中性,保障税收公平,激发市场活力。三是推动税费治理现代化。普惠性、大规模减税降费会对政府收入形成冲击,进而传递至支出层面影响政府效能发挥,但另一方面,降低名义负担水平,会增加税费遵从度,降低弹性执法和选择性执法,提升税费制度执行力,从而形成“降低负担、拓宽财源、公平征管、优化税(费)制”的良性格局。一定程度而言,当前的减税降费更多考虑降低名义负担水平的直接减负,若能将上述拓宽税基、增加收入的各项衍生效应测算在内,则减负目标将更为全面,减负水平将有拓展空间。

(二)在操作路径上,偏重降低名义税率的预期引导,对“宏观调控”与“税制优化”操作方式的协同挖掘不足

当前以降税率为代表的预期引导式减税降费,契合经济由高速增长阶段进入高质量发展阶段的内在要求,但在供给侧结构性改革主线下,要有效引导预期,需综合、灵活运用“税制优化”与“宏观调控”两种操作范式,统筹处理好税基与税率、标准化税制与税收优惠、间接税与直接税的关系,最终对纳税人形成制度性减税降费的良好预期。当前大幅度降低增值税、社会保险费名义负担水平,会在宏观上降低政府收入水平,若短期内不能合理开源,将极大加重政府尤其是基层政府财政压力,进而可能会使政策执行效果大打折扣。实际上,新一轮减税降费的主要目标是供给侧减负、间接税减负、企业纳税人减负,相应地,需求侧税费、直接税、自然人纳税人税费可成为主体税费减负的对冲空间。一方面,近年来我国以需求侧为重心的宏观调控式减税降费,过度运用几乎涵盖所有税种的税收优惠操作,已经对税制体系造成相当程度的税基侵蚀,并对税率式减税降费形成掣肘,全面清理、整合、归并需求侧税费优惠政策,深度清理税基,可为税率式减税降费提供空间。另一方面,在制度操作层面,纳税人“痛感”较强的企业所得税、残疾人就业保障金、工会经费等尚未纳入操作范围,从中长期看,预期引导式减负应与我国税费结构优化的基本方向相对接,当前降低名义负担水平是建立低负担、宽税基、广覆盖的现代增值税制和社会保险税制的开端,应与增加直接税比重、建立以自然人为中心的税费体系的改革方向相衔接。

(三)在受益获得感上,减负传导机制未理顺,减税降费的有效性有待实践检验

一是预算机制不健全。由于我国税式支出预算长期缺失,减税降费规模与操作缺乏严格的预算程序约束,更多是依靠行政程序推动,对透明性、规范性、严密性的法治化减负方式运用不足,导致减税降费的精确性欠缺。二是财政归宿不明晰。减负红利通过政府间的层层传递到达市场,但当前政府间减税降费实施的成本分担机制不明确,尤其是在基层政府的支出责任与财力严重不匹配的条件下,大规模减税降费造成的财政冲击会降低其向市场减负让利的意愿,导致政策落地难、加大征管力度甚或另辟财源,从而降低减税降费实效。三是受益归宿不明晰。增值税减负受益归宿取决于产业环境、纳税人议价能力、税务管理水平、专用发票获取难易程度等综合因素,受益程度具有差异性,而社会保险费减负以“稳定现行征缴方式”的行政化方式进行,短期内具有减负效应,但随着税务统一征收的改革推进,中长期征管力度加大是趋势,通过降低费率、拓宽费基、严格征管实现实质性降费需要一系列整体联动的配套改革,中长期减负实效仍待观察。

五、进一步推进更大规模减税降费的目标、原则与实施路径

(一)目标定位

新一轮更大规模减税降费的直接目标,是在保持前期减税政策延续性基础上,针对主要税费负担,普惠性、实质性降低纳税人实际税费水平,以降成本引导预期,激发释放经济活力;其制度目标是通过统筹税率下调与税基调整、税费优惠清理与标准化税制建设,间接税降减与直接税改革,优化税制与税制体系,打造“低税率、宽税基、简税制、严征管”的现代税费制度;其实质目标是通过降低宏观税负水平,优化收入分配格局,推动税收治理现代化,助推高质量发展。

(二)原则导向

1.需求导向。纳税人需求是减税降费的政策源起与落脚点。对纳税人而言,减税降费需求是一个从政策供给到服务落实的系统链条,在本质上纳税人诉求财政承受范围内的最低税费负担,但从政策宣布到执行、从执行到受益均存在时滞和门槛,政策时滞更短、门槛标准更低、传导机制更顺、服务质量更优、受益获得感更强,是纳税人操作层面的迫切诉求,新一轮更大规模减税降费应凸显需求导向原则。

2.实体导向。实体经济是实现高质量发展的基础支撑。新一轮更大规模减税降费应将施力重心置于实体经济之上,通过进一步降低增值税、企业所得税、社会保险费等主要税费负担,普惠性削减置于实体经济内的税负成本,更大幅度降低制造业、交通运输业、物流业等行业纳税人税负,以及民营企业、中小企业税负,以精准降成本激活力、稳预期。

3.效果导向。减负实效是新一轮减税降费的核心导向。自2008年以来,我国陆续推出一系列减税降费政策,但纳税人受益感存在明显的异质性,形成“冷暖不均”的减负红包分配格局。这既与减负力度有关,又与非普惠性操作方式关联,也与传导机制未理顺密切相关,新一轮减税降费应以减负实效为原则,正视减负过程中的痛点、盲点,打通减负受益“最后一公里”。

(三)实施路径

1.以制度改革整体推动税费优化,进一步瞄准主体税费加力减负。按照降低间接税比重、提升直接税比重的改革方向,瞄准作为纳税人主要负担的增值税、企业所得税、社会保险费、残疾人就业保障金、工会经费等税费种类,继续简化税制、降低税率、规范征管。对标普遍征收、环环征收、单一税率的理想增值税制要求,将当前三档税率并为两档及至一档,缩减小规模纳税人数量,提升一般纳税人总量,填平增值税环环抵扣机制,在税基扩大基础上进一步降低标准税率水平。综合评估企业所得税的新一轮全球减税潮影响,在科学测算基础上,适度下调一般税率水平,对小微企业实施企业所得税统一免征政策。在尽快推动基础养老金全国统筹基础上,落实由税务机构统一征收的征缴体制改革,全面做实社会保险缴费基数,按照精算平衡原则,大力度统一降低社会保险综合费率水平。改革残疾人就业保障金和工会经费制度,公开资金收支规模和用途,降低名义费率水平。

2.创新完善宏观调控,进一步优化税基结构。建立健全纳税评估机制,系统梳理当前仍然生效或继续执行的各项税费优惠政策,尤其是增值税和企业所得税等税收优惠,大力度清理“因事而设”“因地而设”甚至“因人而设”的税费优惠,深度优化税基,为降低主体税种的名义负担水平腾出空间。同时,将碎片化的各项税费优惠,按照高质量发展的要求进行统一整合归并,形成系统性、协同性的政策集成体系,着力支持实体经济发展和新旧动能转换,打造覆盖各环节的创新型税费优惠生态系统。

3.系统理顺传导机制,进一步打通减负传递通道。尽快实施税式支出预算改革,将减税降费纳入预算程序框架;建立责权匹配的减税降费实施成本分担机制,明确各级政府对减税降费的事权和支出责任,设立减税降费转移支付资金,加大地方一般性债券向基层下沉力度,确保地方尤其是基层政府有动力、有财力实施减税降费政策,保障减负让利不走样、不打折;进一步深化“放管服”改革,简化健全增值税专用发票管理,明确并降低政策受益门槛标准,优化服务流程,缩减政策时滞,降低政策受益遵从成本,使减负让利红利低成本、普惠性、高获得感地传递给纳税人。同时,建立减税降费绩效评估机制,以定量与定性相结合方法,科学设计指标体系,对决策过程、减负方案、政策执行力、产出和效果进行系统绩效评估,适时调整优化政策方向与布局,并与预算安排相对接。

参考文献:

- [1] 何振,王小龙.增值税减税能否激励企业进入?——来自中国的实证证据[J].财政研究,2019,(7):90—104.
- [2] 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):5—11.
- [3] 高培勇.减税降费是为了扩需求还是降成本?[J].环境经济,2018,(12):54—55.
- [4] 刘尚希.减税目的是有效引导经济预期[N].北京日报,2019—03—04(14).
- [5] 杨灿明.减税降费:成效、问题与路径选择[J].财贸经济,2017,(9):5—17.
- [6] 闫坤,于树一.开启减税降费的新时代:以降“税负”拓展政策空间[J].税务研究,2018,(3):3—9.
- [7] 袁红英.新一轮世界减税潮:特征、影响与应对[J].东岳论丛,2018,(4):20—27.
- [8] 郭庆旺.减税降费的潜在财政影响与风险防范[J].管理世界,2019,(6):1—10.
- [9] 庞凤喜,张念明.供给侧结构性改革导向下我国企业税负优化及操作路径研究[J].经济与管理评论,2017,(1):83—94.
- [10] 何代欣,张枫炎.中国减税降费的作用与关键环节[J].经济纵横,2019,(2):49—54.
- [11] 李启平.“营改增”对高新技术企业创新行为和财务绩效的影响[J].中南财经政法大学学报,2019,(1):126—134.

(责任编辑:肖加元)