

专访税收专家、中国人民大学财政金融学院教授朱青

# 结构性减税为何无人喝彩？

■ 本报记者 王敏

“如果一国的宏观税率不高,但很多税收收入没有用于民生,那么老百姓也会感觉税负重。所以,今后减轻税负的途径主要应当是优化财政支出结构,加大财政对民生领域的支出,使广大的纳税人或负税人真正能从税款的使用中获得更大的收益。”2月24日,在接受《中国企业报》记者专访时,著名税收专家、中国人民大学财政金融学院教授朱青这样表示。

## “营改增”必须在全国推开

《中国企业报》:2月16日至17日,在上海召开的经济发展和财税重点改革座谈会上,国务院副总理李克强指出,要深化财税改革、实施结构性减税。自去年以来,有关中小企业税收优惠的政策出台了不止,这些政策措施真正减少了企业的税负吗?

朱青:结构性减税是我国在2009年应对国际金融危机时首先提出的概念。

美国从2007年下半年开始出现次贷危机,随后次贷危机又导致金融危机,进而引发全球性的经济危机。我国受国际金融危机的影响,实体经济也开始出现下滑。2007年的时候经济增长率高达10%以上,而到2009年第一季度,经济增长率降为6.1%。

从税收政策角度看,应对周期性经济危机的办法就是减税。但我国目前正处于“更加关注民生”的时代,财政要不断加大对教育、社保、医疗、住房等方面的支出力度,如果这时税收收入降低得太多,势必会增加财政的赤字,加大政府的债务负担,从长远看这对经济也是不利的,所以,当时就提出了“结构性减税”的概念。

既然是“结构性减税”,它就不等同于“全面性减税”,有人称其为“有增有减”的减税。说到底,“结构性减税”就是要在不减少税收总收入的情况下对直接或间接影响经济增长的税收项目进行适当地削减。

例如,从2009年开始,我国的增值税从生产型转向消费型,即企业可以用外购机器设备等固定资产所负担的进项税额冲减当期的销项税额,这样就减轻了企业购买设备的增值税负担,有利于企业扩大投资。

为了弥补这项改革的税收收入损失,国家从2009年5月开始提高卷烟的消费税税率,并在卷烟的批发环节加征一道从价税。可见,“结构性减税”是一套“组合拳”,不是单一的全面降税政策。或者说,实行“结构性减税”,并不能绝对地排斥增税措施,但这种增税措施要合理,要有利于我国的经济发展。

比如,从2010年12月起,外商投资企业、外国企业及外籍个人也被纳入城市维护建设税的征税范围,致使2011年城建税同比增长了47.2%。但这项增税改革有利于内外资企业之间的公平税负和公平竞争,完善了我国的税收制度,所以不能说这项增税改革就不好。

《中国企业报》:从今年开始,上海市在现代服务业和交通运输业领域启动了营业税改征增值税试点,目前已有12万户企业纳入试点范围。营业税改征增值税,会不会切实减轻企业税负?试点会将在何时在全国推开?

朱青:“营改增”在理论上可以从两个方面减轻企业的税收负担:

一是运输企业和现代服务企业目前缴纳营业税,但这些企业也要购买设备(车辆等)和货物,因而也要

负担增值税,又因它们是营业税的纳税人,不能抵扣这些设备和货物所缴纳的增值税,所以会面临重复征税问题。

二是其他行业的增值税一般纳税人如果要购买现代服务业,就要负担5%的营业税,而它们又不能用其负担的营业税税款冲抵应缴纳的增值税税款,所以也面临一定的重复纳税问题(目前增值税一般纳税人取得运输发票后,可以按运费金额的7%抵扣其销项税,从而一定程度上缓解了重复纳税问题)。

当然,在实行“营改增”后,具体某个企业的税收负担是否会减轻,还要看企业的具体情况。因为“营改增”后的增值税税率是按行业数据测算出来的,这个税率要求不增加或适当减轻行业的整体税负。

但就某一个企业来看,它的税负却有可能增加。例如,如果某个运输企业在“营改增”后车辆购置的规模低于行业平均水平,其运输的百公里油耗也低于行业的平均水平,那么这个企业的增值税进项税就少,在运输营业收入一定的情况下,其增值税的税负就可能较高。现代服务企业的企业也存在这个问题。

所以说,“营改增”只能说不会增加行业的整体税负,但不能保证不增加个别企业的税负。

“营改增”后,过去缴纳营业税的企业(特别是现代服务业企业)就可以开具增值税专用发票了(一般纳税人),这样,企业(增值税一般纳税人)从它们那里购买劳务就可以抵扣进项税,从而解决了双重征税问题。

如果“营改增”不全国推开,只是部分地区实行,那么试点地区的现代服务业企业就可能顾客盈门,而非试点地区的企业就可能门可罗雀,这种情况显然对一些企业是不公平的。

所以,我认为,“营改增”会在一两年内在全国推开。

《中国企业报》:财政部2月14日发布的数据显示,2011年全国税收总收入高达8.9万亿元,同比增长22.6%,税收占GDP比重超过19%。其中,企业所得税收入占税收总收入的比重为18.7%,增速高达30.5%。而2008年12月初召开的中央经济工作会议中就提出结构性减税,三年过去了,税收不仅没减,反而加快加鞭往上涨,这其中的主要原因是什么?

朱青:的确,这几年,我国税收收入增长很快。

但有一点需要说明:很多人都说现在GDP每年增长百分之九点几,但税收收入增长20点几,这是有问题的说法。因为,国家统计局公布的GDP的增速是按不变价格计算的,而税收收入的增速是按当年价格计算的,这两个指标不能直接比。

税收高速增长,其主要原因是经济的快速增长。应当说,税收收入的增长速度主要取决于经济的增长速度。也就是说,一个时期GDP的增速快,税收收入增长也快。这一点从2011年各季度税收收入的增长情况就可以明显看出。

你刚才提到企业所得税。2011年,企业所得税实现收入16760.35亿元,同比增长了30.5%。企业所得税是对企业的实现利润课征的,只有企业利润快速增长了,企业所得税收入才能快速增长。

例如,2011年,全国规模以上工业企业实现利润比上年增长25.4%。还有一个原因,就是企业所得税一般实行分季预缴,年终汇算清缴。这样,上一年第四季度的所得税收入就要在下一年的1月份入库,上一年汇算清缴补缴的所得税也要在下一年的5月31日之前入库。

由于2010年企业实现利润增速非常高(据国家统计局统计,2010年1—11月份,全国规模以上工业企业实现利润同比增长49.4%),所以2010年实现的利润当年应纳的企业所得税会有一大部分要计入2011年的企业所得税收入,直接拉高了2011年企业所得税收入的增幅。

据财政部统计,2011年企业汇算清缴的上年企业所得税同比增长了62.5%,其增收额对2011年企业所得税增收的贡献率达到了40%左右。

《中国企业报》:有企业主反映,小微企业税收优惠措施的实际减负效果有限,原因是其中占据很大经营成本的企业所得税和增值税没有优惠。我们的税收优惠设计上还存在哪些缺陷?

朱青:在“结构性减税”的措施当中,也有一些是针对小型微利企业的。如自2011年11月1日起,国家大幅度提高了增值税的起征点,由过去最高每月销售额5000元提高到20000元(即企业或个人每月销售额达不到20000元的不用缴纳增值税)。

在企业所得税方面,国家规定,自2012年1月1日至2015年12月31日,对年应纳税所得额低于6万元(含6万元)的小微企业,其所得减按50%计入应纳税所得额,按20%的税率缴纳企业所得税。而在2010年和2011

年,小微企业减计所得的门槛是3万元。

应当说,这些减税措施肯定会使小微企业从中受益。但另一方面,也应当看到,当前小微企业的经营困境并不能全靠减税来解决。造成小微企业困难的原因是多方面的,如订单减少、劳动力成本增加、银行融资困难等,但上述减税措施毕竟可以缓解小微企业的一部分“病痛”。

## 调整财政支出方向 减轻企业税负

《中国企业报》:如何通过调整财政支出的方向来让企业实实在在地感觉到税负的降低?

朱青:税收收入占GDP的比重即宏观税率只能在某一个方面反映一国税收负担的轻重,国民所感觉的税收负担还要结合税收收入的使用方向来考量。

如果一国的宏观税率不高,但税收收入很多没有用于民生,那么老百姓也会感觉税负重。所以,宏观税率的高低与总体税负的轻重不完全是两回事。

在国际上,北欧国家的宏观税率目前高达50%以上,但由于其高福利、高保障,民众也没有普遍觉得税负重。相反,我国的宏观税负仅有19%,如果加上社会保险的缴费(国际上在比较宏观税率时要考虑社会保险缴费),宏观税率也就是23%左右,但很多人认为税负重,看来问题主要出在税收收入的使用上。

既然我国的宏观税率并不高,所以今后减轻税负的途径主要应当是优化财政支出结构,加大财政对民生领域的支出,使广大的人民群众(纳税人或负税人)真正能从税款的使用中获得更大的收益。

应当说,如果考虑财政支出结构,这几年我国的税负状况是改善的。例如,2011年与2007年相比,我国的宏观税率(不含社会保险缴费)从18.25%提高到19.03%,增加了0.78个百分点,但财政用于教育、社会保障和就业、医疗卫生和住房保障的支出占GDP的比重也从5.84%提高到7.95%,提高了2.11个百分点。

当然,完善财政支出结构今后还有很长一段路要走。今后,随着我国经济的增长和税收管理水平的不断提高,宏观税率每年还有可能小幅度地爬升,但如果我们继续沿着加大民生投入、优化财政支出结构这条路走下去,广大人民群众对税负的认识会有所改变。

实际上,依照1994年宏观经济状况而制定的税收制度和税率水平,已经越来越不能适应中国经济发展的实际情况和未来需要。历年高速增长的收入,建立在逐步见顶、严重透支的税收“实征率”上,已经将未来征税的可余空间全部挤压殆尽。

1994年时,税务机关征税水平较低,如增值税的征收率仅仅在50%左右,所以按照制定的高税率,



朱青

## 记者观察



# 结构性减税的本质是税制改革

■ 陈青松

在深入探讨目前我国中小企业面临的压力时,各方面提到的几乎都是人民币升值、融资难、原材料和工资上涨以及用工荒等等。相较而言,对于万千中小企业所承担的沉重税负,业界触及甚少。

上述融资难、用工荒等因素确乎是困扰当前中小企业发展的重要问题。从某种程度上讲,处于市场调节下的企业要么通过自身的努力主动克服困难,要么顺应经济规律被市场淘汰。这些问题都是经济发展、市场竞争的结果,企业必须承受,最终解决途径还应以市场之手为主,政府之手为辅。

但是减轻中小企业税负,政府完全能够掌控且能够给企业带来现实而直接的帮助。

近年来,业界虽然对中小企业减税的呼声越来越高,各级政府也相继出台了相关减税政策,但是结果似乎差强人意。

据了解,目前我国1000万家小微企业,过去两年减免的税收总额每年300亿左右,减免额还不到总税收的千分之五。如果再考虑到严格的减免标准,1000万家能享受到“减免阳光”的更是凤毛麟角。

事实上,早在2008年中央经济工作会议上,“结构性减税”就被郑重提出来,当时全社会一片赞扬之声。3年多来,从增值税试点,到出口退税适时调整,再到数次提高个税起征点,有关我国结构性减税政策不断出台。

可是单从总体数字上看,国家总税收一直在逐年以两位数的幅度迅速增长,结构性减税实施效果并不明显。

财政部2月14日发布的数据显示,2011年全国税收总收入高达8.9万亿,同比增长22.6%,税收占GDP比重超过19%。其中,企业所得税收入占税收总收入的比重为18.7%。

专家分析,作为第一大税种的国内增值税,2011年增速为15.0%,高出2010年近1个百分点;作为第二大税种的企业所得税,2011年增速为30.5%,高出2010年19.2个百分点。至于2011年9月实施的个税免征额度上调,其整体税负非但没有降低,增速与2010年相比,反而上升了2.7个百分点。

在结构性减税的背景下,税收的这一增速引起了人们关注,为什么一边是结构减税,一边是税收收入的增长?

财政部财科所副所长白景明表示,去年我国税收收入增速正常。结构性减税,具体地说是减轻单位税额,但是总量扩大之后,税收总额也会扩大。税收额包括三个因素,税率、销量、销售价格,简单地说是三个因素的乘积。税率向下调,其他两个因素往上升,税收总收入就会增加。

著名财经评论人士朱大明认为,重税主义带来了严重的后果,对大多数个体工商户和中小企业而言,税还只占其交给政府费用的1/3左右,而多种收费占到近2/3,其中有工商管理费、市场管理费、年检费和质量检验费等等,这让很多个体户和小企业不堪重负。

在新的经济形势情况下,一些起先靠实业起家的中小企业主,由于无法从实业获得较多利润,甚至根本赚不到钱。“辛辛苦苦做实业的企业老板不如炒股炒房的老婆赚得多”的新闻不断曝出。面对炒房地产、借贷等比实业来钱更快的诱惑,这些中小企业主于是开始逃离实业,转而开始炒房、炒股。

业内人士指出,我国结构性减税效果并不明显的重要原因,关键在于我国税收制度在设计之初就植入了“增收”的因子。1994年税制变革时,整个制度设计是按只有50%实际征收率的条件下建立。现行税制自出生起,就预留下巨大的税收增长空间,为以后连年超收埋下伏笔。

有关税制改革的呼声一再响起。

白景明认为,税制改革的方向,还是沿着结构性减税的基调来深化税制改革。结构性减税不是简单的减税,而是进行税制改革。具体来看,今年营业税改征增值税,将加快推进步伐。营业税改征增值税是中国长期税制制度建设问题,意义深远。在上海试点营业税改征增值税后受到各方面欢迎。

2012年中央经济工作会议决定,2012年我国继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,以结构性减税为主要内容。2012年“五税”改革依次推进:营业税改征增值税试点,减少重复纳税,减轻服务业税负;房产税改革试点;调整消费税范围和税率结构;改革资源税;研究环境保护税。

2月16日和17日,国务院副总理李克强在上海强调,财税杠杆是调节经济运行、促进结构调整的重要手段。一方面要加大公共支出,优化支出结构;另一方面要深化财税改革、实施结构性减税。在我国现行税制结构中,增值税和营业税是两个最重要的税种。营业税改征增值税,是推动经济结构调整、促进发展转型的一项重大改革,也是积极财政政策和结构性减税的重要内容。实施这项改革,有利于消除重复征税,增强服务业竞争能力,促进社会专业化分工,推动三次产业融合;有利于降低小额纳税人税负,扶持小微企业发展,带动扩大就业;有利于推动结构调整,促进科技创新。

推行较大规模的结构性减税,无疑是明智的决策。

而减税趋势形成后,绝大部分企业依法纳税后将得到实实在在的优惠和帮助。

(上接第十版)

而个人所得税的浮动率,也历经一个较高的发展高峰。由于长期保持800元的超低免税额,就造成了个人所得税的征收增长率,大大快于个人工资总收入的增长率。2003年之前,个税浮动率高达3.63,2003年之后随着几次税率调整,才回归到1.25的较正常水平。

由此看来,在经济自然快速增长的基础上,和增值税、营业税相比,来自企业和个人所得的,为税收总收入的增长提供了更快更多的贡献。而这也恰恰从侧面说明,企业和个人都承担了较大的税负压力。

## 税负增长背后的国进民退

在所有税种之中,增值税和营业税,占据较大比重。1994年税制改革尤其是1997年之后,增值税、营业税和企业所得税这三类主要税种,所占比重基本保持在75%。2011年全国税收收入总额中,增值税实现收入24266.64亿元,占税收总收入的比重为27%。因此,要造成高税负的根源,也必须对增值税等主要税种的快速增长进行分析。

# 破解高税负根源

根据经济合作与发展组织(OECD)此前的评比,中国的综合税率水平在全球排第27位,属于税率较重的国家。基本税率为17%的生产型增值税,折合为消费型增值税后税率约为23%,大大高于世界平均20%以下的水平。随着经济的快速发展,我国企业的盈利水平也得到较大提高,经营利润也有稳定增长,相应的,增值税征收总额也有较快增长。

由于我国增值税征收政策在改革试点之前,对小规模纳税人和一般纳税人实行了不同的税收待遇,因而纳税人规模的变化,也就导致了企业增值税负担的相应变化。而持续多年的国进民退,也给税收的整体变化,带来了不小的冲击。

根据对外经贸大学金融学院王剑锋博士的研究结果,十几年来,中国宏观经济一直处于政府主导、大中型企业发展迅速、中小企业和民营企业发展缓慢的转型过程。从

1998年到2006年,规模以上工业增加值在工业增加值中的所占比重,从57.1%上升到了97.3%,这说明工业生产已经出现了严重的规模化和集中化趋势。

由于规模化工业的迅猛发展,其增值税监管、征收也就相应取得了较快发展。而逐渐萎缩的中小企业和民营企业,也就相应地无法获取正常的发展空间。

而税负过高的营业税,也弊端重重。由于环节中的重复征税、增值税和营业所的抵扣限制,造成了企业也背负着较高的营业税负水平。更何况营业税是地方政府唯一的主体税种,必然成为地方政府最为关注的财政来源,势必造成该税种的过度负担。

## 严重透支的征税空间

持续多年的税收增长率高于经

济增长率,已经造成了较为严重的收入分配失衡。大部分生产财富和利润积累都被政府所征收,社会再生产就相应受到限制。数据显示,历年来的税收增长幅度,都远远超过GDP增长幅度。2011年全国税收增长幅度为22.6%,其中增值税、营业税同比增长15.0%、22.6%,与上年增速持平;但企业所得税增长30.5%,个人所得税增长25.2%,增幅依然居高不下。

实际上,依照1994年宏观经济状况而制定的税收制度和税率水平,已经越来越不能适应中国经济发展的实际情况和未来需要。历年高速增长的收入,建立在逐步见顶、严重透支的税收“实征率”上,已经将未来征税的可余空间全部挤压殆尽。

1994年时,税务机关征税水平较低,如增值税的征收率仅仅在50%左右,所以按照制定的高税率,

社会依然存有经营利润。而时至今日,增值税的征收率已经高达90%以上。

在这十几年内,税务机关有过多次的强化管理,加大了重点税种的征收力度。比如1996年时,税务部门将百万面额的增值税发票纳入防伪税控系统;1999年将十万元面额的发票纳入系统;而到了2002了,由于网络和计算机应用的普及,全部增值税发票都纳入了统一的防伪税控平台。

但由此带来的矛盾却是,按照1994年相对宽松的征税环境和低征收水平下而制定的高税率,尚能给予社会和企业以部分利润;而依照同样税率进行严格的征收管理,已经严重侵蚀了社会和企业应有的利润留存。

由于我国政府财政收入除税收之外,还有各种预算外收入和表外收入,就大大提高了大口径下的宏

观税负水平。而地方政府出于投资和GDP增长的冲动,都有滋生过度征税和恶性征税的冲动可能。

目前,我国沿用税收指令性计划,而又依靠简单的基数法来制定税收计划的增长幅度。这种情况下,征收计划很可能和经济发展状况发生脱节,而在地方政府财政收支出现困境的情况下,单纯依靠中央政府规范地方税收管理失权行政分配格局的话,超额征税和极限征税的行为依然存在。甚至在将来地方政府出现支付危机的时候,还可能出现竞争式的违法征税。

2012年,将是宏观经济结构调整和税制制定改革共举共存的一年。目前的税收制度的改革反向,只能是继续推进减税调整收入分配制度,给予企业和个人更多的再生产利润,继续推行增值税和营业税的改革试点,并适当对税目作增减的调整。将多环节重复征税的弊端去除,实现资金在金融机构和企业之间顺畅流通,才能使得广大中小企业获得新生活力,实现宏观经济的顺利转型。