

减税降费政策效果分析

——以江西省为例

中国人民银行南昌中心支行国库处课题组¹

【摘要】：近年来，我国政府在推进并实施减税降费相关政策方面取得了一定成效。本文系统的梳理了 2008 年至今我国减税降费相关政策，并根据国库和税务数据以及调查问卷分析了 2019 年前 3 季度江西省减税降费政策取得的效果，最后指出了减税降费政策效果方面值得关注的问题并提出相关政策建议。

【关键词】：减税降费 政策梳理 税费负担

【中图分类号】F812**【文献标识码】**A**【文章编号】**1006-169X（2019）12-0095-04

近年来，中国经济增速放缓，企业经营面临要素成本上升、市场竞争加剧、转型升级困难等多重挤压。在此背景下，减税降费作为深化供给侧结构性改革的重要举措，其具体效果如何值得关注。据此，本文在对我国减税降费政策梳理的基础上，以江西省为例考察减税降费政策效果。

一、我国减税降费相关政策梳理

从 2008 年中央首次提出“结构性减税”到现在已经过去了 11 年，期间中国出台了大量减税降费相关政策。通过梳理历年的政府工作报告和中央经济工作会议文件可以发现，中国的减税降费历程大致分为两个阶段：第一个阶段是 2008～2015 年，该阶段以出台各类能够促进投资、扩大消费、调整结构等事项的“结构性减税”政策为主要特征。该期间中央出台的结构性减税政策不仅包括减税政策（见表 1），还包括多类增税政策（见表 2）。

表 1 结构性减税中的减税政策汇总

目标	主要政策和举措
扩大投资	多次提高小微企业所得税征税门槛,提高营业税和增值枝的起征点。
促进消费	降低小排量汽车的车辆购置税率;提高个人所得税起征点、调整个人所得税税率等举措减轻中低收入家庭的所得税负担。
调整经济结构	出台了针对集成电路、软件等高科技产品和西部地区鼓励类产业的税收优惠政策。

表 2 结构性减税中的增税政策汇总

¹**作者简介：**中国人民银行南昌中心支行国库处课题组主持人：樊勇；成员：陈青，毛雅雯，李琳，邱晓霞。（江西南昌 330008）

目标	主要政策和举措
调整	“两高一资”的有色金属产品关税提高至金融危机之前的水平。
结构	自 2012 年 1 月 1 日起继续以暂定税率形式对煤炭、原油、化肥和铁合金等“两高一资”产品征收出口关税。
保护	实施燃油税费改革，上调燃油税费。
环境	上调乘用车消费税税率。
节约	推进资源税改革并提高税额标准。
资源	出台车船税法。
完善	自 2010 年 12 月 1 日起，对外商投资企业、外国企业及外籍个人开始征收城市维护建设税和教育费附加，标志着中国完全实现了税收制度内外统一。
税制	自 2011 年 1 月 28 日起，上海、重庆开始推行对部分个人住房征收房产税改革试点。
其他	自 2015 年 5 月 10 日起，将卷烟批发环节价税税率由 5%提高至 11%，并按每支 0.005 元加征从量税。

第二个阶段是 2016 年至今，该阶段以全面推行营改增改革（见表 3）和全面减税降费政策为主要特征。一方面，严格来讲，营改增也是结构性减税的一部分，自 2012 年 1 月 1 日开始试点后，试点地区和行业不断扩大，税率不断下调，为企业营造了良好的税收环境。另一方面，自 2016 年政府工作报告首次正式提出“减税降费”后，政府通过缩小征税范围、降低征税标准、增加税收优惠和减少收费项目等方式，实现了减税税种的拓宽、降费力度的增强。

表 3 营改增试点和推行历程回顾

时间点	主要政策和举措
2012 年 1 月 1 日起	在上海的交通运输业和部分现代服务业开展营改增试点。
2012 年 8 月 1 日～ 2012 年 12 月 31 日	试点范围由上海扩大至北京、天津、江苏、浙江、安徽、福建、湖北、广东、厦门和深圳等 10 个省（直辖市、计划单列市）。
2013 年 8 月 1 日起	在全国范围内开展交通运输业和部分现代服务业营改增试点。
2014 年 1 月 1 日起	铁路运输和邮政业正式纳入试点范围。
2014 年 6 月 1 日起	电信业纳入试点。
2016 年 5 月 1 日起	将试点范围扩大至房地产业、建筑业、金融，险业和生活服务业，实现营改增全行业覆盖。

2017 年 7 月 1 日起	简化增值税税率结构，将增值税税率由四档减至 17%、11%和 6%三档；将农产品、天然气等增值税税率从 13%降至 11%。同时，对农产品深加工企业购入农产品维持原扣除力度不变，避免因进项抵扣减少而增加税负。
2018 年 5 月 1 日起	将制造业等行业增值税税率从 17%降至 16%，将交通运输业、建筑业、基础电信服务等行业及农产品等货物的增值税税率从 11%至 10%；将工业企业和商业企业小规模纳税人的年销售额标准由 50 万元和 80 万元上调至 500 万元，并在一定期限内允许已登记为一般纳税人的企业转登记为小规模纳税人。
2019 年 4 月 1 日起	1、将制造业等行业现行 16%的税率降至 13%，将交通运输业、建筑业等行业现行 10%的税率降至 9%，确保主要行业税负明显降低； 2、配套政策 （1）不动产进项税额一次性全额抵扣。 （2）将客运服务纳入抵扣范围。 （3）试行生产、生活性服务业进项税额加计抵减。 （4）建立增值税期末留抵税额退税制度。 （5）调整部分货物、劳务、服务的出口退税率、购进农产品抵扣率和境外旅客购物离境退税率。

二、江西省减税降费政策的效果

据江西省税务局统计，2019 年前 3 季度，全省减税降费共计 299.1 亿元，其中增值税及相关税费附加减税 128.09 亿元，占比 42.83%，企业所得税减税 40.64 亿元，个人所得税减税 58.39 亿元。

（一）深化增值税改革是当前减税降费工作的主要任务，增值税减税规模占总减税规模的四成以上，减税力度在第二产业表现的最为明显

2019 年前 3 季度，江西省国内增值税（含原国内增值税、改征增值税）1263.50 亿元，同比增长 11.88%，增速回落 7.02 个百分点。深化增值税改革带来的增值税及相关税费附加减少 128.09 亿元，占总减税规模的 42.83%，享受增值税减免政策的纳税人达 16.39 万户，户均减税 7.82 万元。

分产业看，第一、第二、第三产业增值税减税金额分别为 0.07 亿、78.89 亿、49.13 亿，占各产业增值税的比例分别为 9.6%、11.9%和 8.2%，减税力度在第二产业表现的最为明显。分行业看，制造业和批发零售业增值税减税金额分别为 65.17 亿元、39.65 亿元，占减税总额的比例分别为 50.9%、30.9%，减免户数分别为 4.11 万户、6.31 万户，减税规模及户数在各行业中均排前二。从户均减税情况来看，电力、热力、燃气及水的生产和供应业、制造业、采矿业户均减税较高，特别是电力、热力、燃气及水的生产和供应业户均减税达 36 万元，比全省户均减税高 28 万元，这三类行业中绝大多数企业都是一般纳税人，更多的享受了税率下调 3 个百分点的优惠（见表 4）。

（二）八成以上样本企业认为税费负担有减轻，小微企业政策获得感更强

为了深入了解企业减税降费情况，我们向全省 552 家企业发放了调查问卷，问卷全部收回有效。552 家企业涵盖大型企业 30 家，中型企业 192 家，小微企业 330 家。分行业看，问卷涉及农林牧渔业 9 家、采矿业 10 家、制造业 277 家、电力 12 家、建筑业 33 家、房地产业 22 家、批发和零售业 60 家、交通运输业 20 家、信息技术服务业 22 家、金融业 10 家、其他行业 77 家。全部问卷中认为 2018 年以来企业税费负担“明显减轻”的有 101 家，占比 18.3%；认为“有所减轻”的有 343 家，占比 62.32%；认为“基本没变化”的有 93 家，占比 17.03%；认为“加重”的有 13 家，占比 2.36%。在 330 家小微企业中，有 277 家认为 2018 年以来企业税费负担“明显减轻”和“有所减轻”，占比 83.9%，表明小微企业对减税降费政策的获得感较强。

（三）大多数企业均能享受减税降费政策优惠，但税费负担减轻后愿意扩大投资、增加创新投入的样本企业仅占一半

问卷调查显示 79.17%的样本企业认为在享受减税降费政策方面不存在障碍，均能享受政策优惠。94.2%的样本企业认为近年来包括税费减免、行政审批、政府服务在内的营商环境有改善。但是仍然有 44.38%的样本企业认为社保征管改革后（包括改由税务部门征收、费率下调），企业的社保成本虽有所减轻但难以完全抵消人员工资上涨的影响。同时 54.7%的样本企业认为税费负担减轻后，不会马上增加投资、扩大再生产，而是继续观察市场变化再做决定。46.9%的样本企业表示税费负担减轻后，尚未有新产品、新技术研发等创新投入安排。

三、减税降费政策效果方面值得关注的问题

（一）不同企业对政策效果的获得感有所差异

虽然减税降费政策的覆盖面在不断扩大，但由于所处行业特点、企业市场地位各异等因素影响，对减税降费政策实施效果的感受度有所差别。

对于以一般纳税人为主体的行业来说，销项税率与进项税率的降幅各异直接影响政策获得感。一是未涉及销项税率下调的行业，并未感受到积极的减负效应，样本企业中有 66 家表示减税政策未涉及本行业。如最近两次增值税率下调就均未涉及金融业。二是由于产业链地位影响，下游行业享受政策成果有所减弱。如建筑业和交通运输业的上游供应商多属于制造业，建筑业和交通运输业销项税率由 10%下调至 9%，但制造业的进项税率是由 16%下调至 13%，进项税率降幅大于销项税率，导致建筑业、交通运输业对优惠政策的获得感相对较弱。样本企业中有 51 家表示受到该因素影响。

表 4 分行业税收及减税降费统计表⁽¹⁾ 单位：万元、户

行业	2019 年 1~9 月		2018 年 1~9 月		2019 年 1~9 月新增减税降费	
	税收合计	国内增值税	税收合计	国内增值税	减免金额	减免户数
	27849085	12643036	26781754	11264277	1280957.09	163877
一、农林牧渔	57503	7454	39432	5954	714.5	2585
二、采矿业	502557	246806	519879	216758	24817.07	1954
三、制造业	9829209	4787212	8909387	3995254	651705.5	41124
四、电力、热力、燃气及水的生产和供应业	490932	328588	505195	328914	64837.6	1805
五、建筑业	2028792	1288866	2021498	1127980	47575.7	13953
六、批发和零售业	3739405	2331485	3713360	2344054	396484.72	63103

七、交通运输、仓储和邮政业	624339	416943	743953	471873	19688.14	9553
八、住宿和餐饮业	78275	29143	73141	36059	31.57	795
九、信息传输、软件和信息技术服务业	319666	128893	291129	102033	8768.75	4016
十、金融业	2048004	824972	1855345	657522	-3920.99	3390
十一、房地产业	5429670	1525822	5115213	1295818	51245.25	6873
十二、租赁和商务服务业	1202803	497628	1265662	483019	13681.33	9903
十三、科学研究和技术服务业	181536	97331	170228	80664	3179.89	2167
十四、水利、环境和公共设施管理业	61406	8265	46133	5189	384.61	254
十五、居民服务、修理和其他服务业	246258	80950	344210	80669	1305.73	1428
十六、教育	39553	9690	56346	8398	78.19	205
十七、卫生和社会工作	48262	1835	72361	1049	129.72	330
十八、文化、体育和娱乐业	61785	14911	52661	18189	249.81	432
十九、公共管理、社会保障和社会组织	269192	16242	367841	4880	0	7
二十、其他行业	589938	0	618780	1	0	0

对于以小规模纳税人为主的行业，享受到税收优惠的程度更多取决于企业对政策的主动了解及实际税率的下降。一方面，小微企业由于财务核算制度不健全，加之自身能力所限，往往较难及时了解掌握税收优惠政策，样本企业中有 10.1% 表示不了解优惠政策享受条件。另一方面，小微企业及其交易对象多为小规模纳税人或个体，大多采用简易计税方法，对于进项税抵扣政策变化不敏感，抵扣新政对其影响程度较低。即使对于需要抵扣的一般纳税人，获取增值税进项抵扣专用发票的难度也较大。据调查，样本企业中有 31.4% 的小微企业表示税费负担基本没变化。

（二）减税降费对改善企业经营状况帮助有限

减税降费在一定程度上降低了企业负担，但在严峻复杂的经济市场环境下，企业经营状况面临更多的挑战，市场竞争激烈、原材料成本上升、招工难用工贵是样本企业当前经营的前三大困难。一是市场竞争日益加剧，缺乏话语权的企业被迫向上下游让渡部分减税收益。加之小微企业市场议价能力有限，缺乏定价权，大多只能接受强势上下游企业降低售价的要求，直接削弱了减税政策效果。二是经营成本显著上涨。对比原材料、人工等成本，税费负担仅占企业成本结构中相对较小的份额，虽然减税降费降低了部分税收负担，但其他成本费用的增加依然推高了企业总体成本，影响政策感受度。如企业缴纳社保费的增加就在一定程度上抵减了社保费率下调带来的降费效果。根据调查，社保费率下调后，样本企业中有 31.3% 的企业表示社保成本基本没变化甚至有所加重；在认同成本下降的企业中，有 64.6% 的企业表示“社保成本有所减轻但难以完全抵消人工工资上涨影响”。

（三）减税降费促进创新投资功能发挥不足

减税降费对研发支出加计扣除体现了对市场创新的政策支持，但其政策效果却不及预期，市场创新意愿依旧不足。一是由于技术转型升级的不确定性较高、难度较大，企业更倾向于维持现有格局。74.5% 的样本企业表示并不会因为税费负担减轻而加

大创新支出安排。二是基于当前严峻的市场环境及未来走势，企业投资意愿总体偏弱，转型升级投资的主动性不足。样本企业中有 54.8%表示将继续观察市场变化再决定是否增加投资，更有 5.4%的企业表示由于难以抵消市场下滑影响，预计将缩减投资。

四、相关政策建议

（一）建议增值税税率继续减档

除了 3%的增收率外，还有 13%、9%、6%三档税率对应不同经营业务。增值税税率档级较多，一是容易给同时经营多种业务的企业准确把控适用税率造成困扰；二是容易造成不同行业税率不一致而导致进项税额无法足额抵扣的问题，因此建议继续减少税率档级。

（二）加快办理留抵退税业务，做到应退尽退

对符合《关于 2018 年退还部分行业增值税留抵税额有关税收政策的通知》（财税[2018]70 号）《关于深化增值税改革有关政策的公告》（财政部税务总局海关总署公告[2019]39 号）政策的企业加快办理留抵退税业务，逐步化解企业存量留抵税额，并适度降低办理增量留抵税额退税的门槛，做到应退尽退。

（三）做好减税降费政策的宣传与解读，引导企业实施转型升级

税务部门要进一步做好减税降费政策的宣传与解读，相关部门要加大企业扶持力度，引导企业有序推进设备更新，改造生产方式，加快产业转型升级，提高市场竞争力。

注释：

1 此表主要统计增值税和相应的附加税费的减税规模。数据来源于江西省税务局。