

减税降费需持续，合理之处应考虑通过立法确定下来

社科院财经战略研究院研究员 杨志勇

2019 年，国内外经济环境日趋复杂，中国继续实施积极财政政策，且强调加力提效。2019 年减税降费规模预计近 2 万亿元，比 2018 年的 1.3 万亿元增加很多。在财政收入减少的同时，财政支出总体上看却很难压缩。随着人口老龄化问题的日益突出，与养老保障相关的支出还有进一步扩大的必要。压缩一般性支出有一定效果，但考虑到人员经费和公用经费本身就处于较为紧张的现实，支出从总量上看能维持就已相当不错，也就是说，压缩支出在现实中能够表现为支出增速幅度小就难能可贵。实际上，从积极财政政策加力提效的内在要求来看，政策的扩张性一方面表现为减收，另一方面就表现为扩大支出。

财政压力与宏观经济状况关系密切。2019 年中国经济下行压力很大，第一季度 GDP 增长率为 6.4%，第二季度为 6.2%，上半年 GDP 为 6.3%。第二季度所遇到的困难整体上多于第一季度。6 月份经济有些积极因素，经济增速虽在年度预计区间之内，但下半年仍有一些挑战。

根据 2019 年的预算安排，全国一般公共预算收入 192500 亿元，增长 5%。也就是说，一般公共预算收入同比增长率至少要达到 5%，在一般公共预算支出按计划执行的条件下，财政正常运行即可做到。从上半年财政收入走势的变化来看，财政收入压力逐月增加。全国一般公共预算收入 1-2 月累计，同比增长 7%；第一季度累计，同比增长 6.2%；1-4 月份累计，同比增长 5.3%；1-5 月份累计，同比增长 3.8%；上半年累计，同比增长 3.4%（低于全年预算收入 5%的增速，2018 年上半年同比增长 10.6%）。

一般公共预算收入增速逐月回落，4 月份收入累计增速略超年度预计增速，从 5 月份开始，财政收入压力显著表现，6 月份财政收入压力不减反增。1998 年之后，中国财政收入稳定增长机制形成，财政收入负增长极为罕见，可见，收入负增长充分说明减税降费政策已充分发挥作用。尽管一般来说，减税降费不一定意味着收入绝对数的下降，经济增长所带来的税收和收费基础扩大，在税率下降或其他减免税措施实施时也会带来税收收入的增长。但是，目前的财政收入状况说明了我国减税降费的力度超过了以往年份，说明减税降费是实实在在的。

上半年公共预算支出同比增长 10.7%，超过 2019 年预算所设定的同比增长 6.5%。上半年，支出增速却超过预算。

为此，一方面，我们要认识到财政压力有相当部分是减税降费政策落实的结果；另一方面，我们还要采取积极措施保证财政的正常运行，并进一步优化相关财政收支政策。中国正在加快建立现代财政制度，积极财政政策的落实理应与财税改革相互协调。当前所推行的减税降费政策就是与现代财政制度所要求的政府收入体系改革所要求的一致。

减税降费近 2 万亿规模中 70%是税收，而税收的重点又在增值税。5 月份之后财政收入明显下降，很大程度上与 4 月 1 日起增值税大幅度减税，特别是 16%的税率直降 3 个百分点有关。国内增值税 1-2 月份同比增长 11.3%；第一季度同比增长 10.7%；1-4 月份同比增长 12.4%；1-5 月份同比增长 6.8%；上半年同比增长 5.9%。5 月份之后，国内增值税收入持续下降。增值税减税与三档并两档的改革与现代增值税税率档次少的要求是一致的，这样的增值税才能更好地发挥中性作用。增值税减税最终应该要形成相对比较合理的稳定税负，并通过立法的方式固定下来。

个人所得税收入上半年同比下降 30.6%，是重要税种中下降幅度最大的，这与以减税为中心的个税改革有密切关系。

减税降费之后，一般公共预算收入中非税收入占比上升需要重视，特别是其中的部分收入如特定企业的利润上缴或资产变现收入，不具有可持续性。减税降费作为宏观经济政策，短期内所承受的财政压力，部分可以通过这样的一次性收入来加以化解。通常来说，减税降费应该换来更快的经济增速，或在经济下行压力较大时，经济增速下滑不会那么快。减税降费效率不一定持续递减，因部分减税降费政策只有在特定条件下才可能更好发挥作用。例如，2016年5月1日就开始实施的增值税新增不动产进项税额抵扣，只有在企业有新增不动产时才能享受到减税的收益，但在经济下行时或企业生命周期的某个阶段很可能不会有新增不动产，这样，短期内企业不一定受益于这样的政策，但一旦经济回暖或企业进入生命周期的特定阶段，减税收益就可能倍增。当下减税降费政策需要特别注意这种可能的政策合力效应，以避免政策的过度调整。同时，减税降费政策要持续进行，合理之处应通过立法的方式固定下来。