

中小企业减税降费效应分析及未来政策选择

田笑一

(北京中医药大学附属护国寺中医医院, 北京 100035)

摘要:中小企业在实体经济中的地位卓然,帮助中小企业增加抗压和抗风险能力是宏观经济政策与生俱来的使命。减税降费政策作为现阶段重要的财税政策,其出发点之一就是助企纾困解难和高质量发展。本文即以中小企业为研究对象,分析了现阶段中小企业减税降费政策的实施效果,并总结了政策执行中存在的主要问题。基于此,以不断提高中小企业发展韧性为目标,根据缓急程度划分,提出未来对中小企业减税降费的政策走势。

关键词:中小企业;减税降费;效应及政策走势

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.14.025

从2015年被首次在国务院常务会议提出,到2016年至2020年期间,每年《政府工作报告》均设置具体的减税降费目标,减税降费政策已经成为我国实施积极财政政策的头等大事。减税降费短期内减少的是财政收入,持续增加的是企业效益,不断倍增的是市场活力,以“减法”让利“加法”及“乘法”,目标是实现和保持宏观经济稳中向好的总基调。

1 中小企业是减税降费政策的重要受益群体

经历了有增有减的结构性减税、“营改增”由试点到全面铺开、对部分产业的定向减税,目前我国减税降费已经达到了规模空前的全面性、普惠性政策阶段。减税降费政策也取得了实实在在的成效,根据2021年底全国税务工作会议最新公布的数据,2016至2021年全国新增减税降费累计已超过8.6万亿元^①,这其中中小企业也是最主要的受益群体。除和其他企业可以共享的增值税税率降低、加计抵减、期末留抵税额退税等普惠性减税政策外,中小企业还可享受部分针对性政策。

1.1 中小企业可直接获益的税收政策

无论是提高增值税小规模纳税的年应税销售额和起征点,还是放宽小型微利企业的认定标准,政策指向均是把符合条件的企业纳入到中小企业范围内,又把部分符合条件的中小企业排除在缴税范围之外。即便需要缴税的中小企业,也可对应享受企业所得税和六税两费的直接减免,这些都是切实减轻中小企业税收负担的重要措施。

1.2 为中小企业纾困的税收政策

针对中小企业向银行借款难、可抵押担保财产少等问题,税务部门还出台了对金融机构向小微企业和个体工商户发放小额贷款的兴趣,纳税人向小微企业和个体工商户取得担保费等收入,免征增值税;对金融机构在规定时间内为小微企业借款免征合同印花税等政策,均旨在缓解中小企业持续存在的融资难问题。

1.3 专门针对中小企业而加码的税费政策

为帮助中小企业发展,税费职能迅速补位,特别是对中小企业的相关政策减免幅度较大,有利于在短时间内帮助企业减负增效降成本,渡过难关。这些措施包括在规定时间内免除或降低小规模纳税人征收率、暂缓征收企业所得税、减免房产税和土地增值税、免征三项保险的单位缴费部分以及提高失业保险稳岗返还比例等。

2 中小企业减税降费效应分析

中小企业已成为我国经济发展的新动力,同时作为重要的政策受益群体,对中小企业分析减税降费效应,也能够从市场主体角度检验政策的整体落实效果。

2.1 中小口径宏观税负

中小口径宏观税负在计算中分子分别使用财政收入和税收收入,两者的差值可供分析非税收收入的情况。2015年以来我国税收收入、财政收入和GDP均呈递增趋势,至2021年末的年均增长率分别为5.55%、4.87%和8.81%。宏观经济稳中向好的同时中小口径宏观税负均逐年下降,说明减税降费政策已经落地生根。另外税收收入的年均增幅已经小于GDP增幅,也显示了企业税大于利的现象被打破,包括中小企业在内的企业税收负担较过去整体降低了。

但中小口径宏观税负差值依然存在,这说明财政收入中非税收收入还保留有一定的体量,当然从2016年开始,中小口径宏观税负差值年均缩小7.91%,表明企业在税外面临各类“收费”负担的局面正在改善。此外,中小口径宏观税负差值在2019年有一度跳跃式的扩大,主要原因是当年仅新增减税规模就达到1.93万亿元,远超过2018年减税降费1.3万亿元的总规模^②,因此当年小口径宏观税负较上年减少了7.79%,环比变化幅度是近年中最大的,从而也拉大了两种口径宏观税负的差异,这也是当年减税幅度空前的直观表现。

表 1 我国中小口径宏观税负比较

年份	中口径宏观税负 (%)	小口径宏观税负 (%)	中小口径宏观税负差值 (%)
2015	22.10	18.13	3.97
2016	21.46	17.53	3.93
2017	21.03	17.59	3.44
2018	20.37	17.37	3.00
2019	19.30	16.02	3.28
2020	18.00	15.19	2.82
2021	17.71	15.10	2.60

注:根据国家统计局 2021 年《中国统计年鉴》和财政部《2021 年财政收支情况》相关数据整理。

2.2 微观企业税负

基于数据的可得性,选取新三板挂牌企业作为中小企业的代表,并且为保证数据覆盖全面,未剔除不连续经营的退出和新增情况,以此分析可提取到数据的所有新三板挂牌企业作为样本的年度间税负变化,更加能够反映中小企业群体税负的全面情况。

依年度对比,这些中小企业税负已现下降趋势。其中,流转税负担率因“营改增”政策减少重复征税、增加抵扣而实现了缴纳税额的事实减少,持续释放的政策效果普遍惠及企业。相比之下,所得税负担率下降幅度略小,说明中小企业本身创利能力弱,税收对利润挤占的问题还需重视。但综合税收负担率下降趋势明显,5 年中年均下降幅度达到 10.96%,体现出在普惠性及针对性减税降费政策的叠加下,中小企业已实实在在收获了负担减轻的红利。但对比可以看到,中小企业的综合税收负担率虽接近、但仍高于小口径宏观税负,这说明对中小企业的减税降费政策还应该继续倾斜,并在更长时间内促进中小企业综合税收负担率的持续走低。

2.3 中小企业相关指数

发展指数和成本指数分别反映中小企业运行状态和企业家对包括税收负担在内的生产成本的感受。其中发展指数以 100 为临界值,反映当期企业经济状况的变化,

表 2 我国新三板挂牌企业税负变^③

年份	流转税负担率 (%)	所得税负担率 (%)	综合税收负担率 (%)
2016	1.06	18.60	24.23
2017	1.36	15.84	22.74
2018	0.89	15.00	18.86
2019	0.93	15.16	19.61
2020	0.79	13.90	15.23

注:根据国泰安数据库相关资料整理。

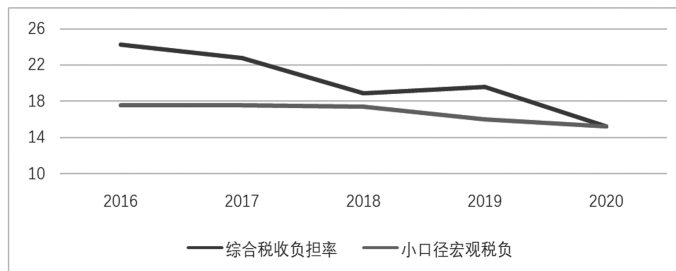
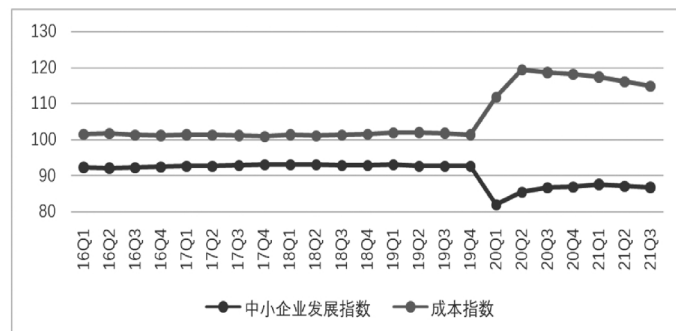


图 1 我国新三板挂牌企业综合税收负担率与小口径宏观税负比较

向 0 和 200 偏离分别代表经济状况的恶化和改善。根据中国中小企业协会公布的数据,我国中小企业长期处在不景气区间,2020 年前维持在 92-94 之间徘徊。近两年由于国内外多种不确定性因素影响,中小企业发展状况窘迫,与此同时,成本指数陡升至 120 附近后,一直处于高位运行,反映出现阶段中小企业持续面临着成本上升、利润下降的问题。

在降成本和促发展的预期中,同期实施的降低税费负担的政策组合拳,已实现了使发展指数及时止跌、成本指数缓慢回落的效果,并在缓慢靠近前期正常水平。但两个指数的偏离严重问题仍不容乐观,后期减税降费政策还需继续加力。



注:根据中国中小企业协会网站资料整理

图 2 我国中小企业发展指数与成本指数变化

3 中小企业减税降费政策执行中存在的主要问题

减税降费政策实施多年来,效果愈加明显,中小企业因此获得的生存条件和发展机会更加优越,但依然应审视政策执行中存在的主要问题。

3.1 减税降费政策稳定性不足

除去临时性应急措施,我国目前减税降费政策仍有一些规定了时效的税收优惠政策。虽然可以理解为是为政策检验和修补预留的缓冲,但是也在一定程度上破坏了减税降费政策的完整性和稳定性。这些减税降费政策在出台时的目标在于刺激经济发展,平抑市场风险,但中小企业的健康发展是一个长周期的过程,政策稳定性不足会降低中小企业发展预期,挫伤其抵御市场风险的能力和信心。

同时,减税降费政策在推出时强调精准有效,就难免会缺乏系统规划,显得相对松散。尽管每年都出台政策“大礼包”,但是又需要中小企业花费大量的时间和精力去研究、消化和适应政策,再加上相关政策补充和更迭频繁,这些都无形中增加了中小企业的纳税成本。

3.2 减税降费政策落实落细存在差距

从主观上,中小企业,特别是其中的小微企业和个体工商户,因为通常营业额低,即使享受了减税降费政策,获得的收益也有限,再加上税费体系和办税流程复杂,主动放弃税费减免的情况时有发生。在客观上,中小企业实现税负降低,与企业组织设计和架构、经营方式、收入构成、进销项来源等多方面关联,理解偏差或者申报错误都可能会导致政策应享未享甚至税负不降反增,这需要税务部门更深入的“把脉问诊”,但由于中小企业数量庞大,分布广泛,纳税服务覆盖不全或跟进不及时时,都会使减税降费政策在执行中大打折扣。

3.3 减税降费政策还需提档进位

评价减税降费成果,一方面是企业成本指数高位态势和微观税负下降缓慢,说明帮助中小企业降成本仍是一项长期的任务。另一方面是2020年对千户企业问卷调研显示,认为“无法实现原定目标”的中小企业比例也远高于大型企业^④。造成上述问题的原因,一是由于现行以流转税为主的税制结构对中小企业不够友好。增值税等无论利润大小,一律“经营即纳税”及为最终负担者垫付的情况,都在一定程度上加重了中小企业的税负痛感。二是中小企业多种收费负担仍然存在。有关部门2020年对全国企业负担的调查显示,“与行政机关要求相关的收费仍然较多^⑤”,审计署2020年第二季度审计公告也披露,“有6省份的多个单位出现对小微企业征收应免未免的不动产登记费等^⑥”。中小企业对减轻负担的需求和渴望依然迫切,未来还需要对中小企业进行更多的政策精准滴灌。

4 未来中小企业减税降费的政策走势

中小企业是国民经济的中坚力量,但同时受规模和资金限制,也是抗打击、抗风险能力较弱的群体。在未来外部环境和市场不确定因素的影响下,中小企业的平稳发展还需要减税降费政策给与更多的关注和关怀,并可分为短、中、长三个阶段统筹安排政策走势。三个阶段的政策措施主要根据缓急程度划分,不影响在时间上的同步推进。

4.1 即期:保持减税降费政策定力和落实效果

4.1.1 以延续性、精准性和整体性巩固减税降费政策成果

已有减税降费政策取得的成效需要依靠巩固和深化

稳定下来,同时政策可能存在的滞后性也需要时间来照亮现实。保持减税降费政策定力来稳预期,是当前帮助中小企业逆境突围、快速成长的重要助推器。在减税降费领域,一是可以将前期已实施的增值税、企业所得税和六税两费涉及税费的执行期限适度延长2-3年,确保政策不会出现断崖式退出,而是以缓慢、合理的节奏配合中小企业适应政策变化,实现主动发展。二是进一步提升减税降费政策对中小企业支持的精准性,包括鼓励科技型中小企业开展基础研究及创新研发的税收优惠政策、帮扶中小企业化解初创期困难的税收优惠政策、有利于中小企业增加现金流及提高就业吸纳力的税收优惠政策、有效降低中小企业融资成本的税收优惠政策等,从而多角度助力中小企业解开经营难题。三是由于中小企业所属行业不同,受宏观和市场不确定性的影响差异很大,可考虑增加减税政策的柔性空间,探索一地一策、一行一策等针对性更强的税收优惠政策,有效解决不同地区、不同行业的企业面临的相对集中的“卡脖子”问题。四是契合中小企业的运营规律,规划好税收优惠政策的常态化设计,协调好减税政策和长期发展需求的匹配程度,促进优惠政策扩点成面,培植中小企业成长的沃土。

4.1.2 解决好政策落地的“最后一公里”问题

针对中小企业量大面广的特点,只有纳税服务向前一步,打通政策落地的“最后一公里”,打造更好的税收营商环境,才能让中小企业享受到真金白银的收获。针对中小企业的纳税服务,应积极利用大数据、智能化等手段,通过线上问需求和线下办实事,让减税降费政策真正走进这些企业。在线上,通过电子税务局提供远程帮办、问办结合等服务,解读中小企业的政策疑虑,通过部门间数据共享加速人工审核,不断推进全程网上办的场景化办税模式,调动中小企业对税收优惠政策的参与度,避免过去因程序繁琐放弃减免;在线下,强化走访服务和定制服务,加强税收优惠政策的宣传力度,跟踪政策调整期的企业税负变化,帮扶中小企业用好用足减税降费政策。

4.2 中期:向税收体制改革要动能

4.2.1 加快推进税费法定步伐

税收法定不仅是依法治税的基本原则,也是落实好减税降费政策的重要保证。因此,一是要将“法定税种的税制要素法定”作为底线,各类减税政策不能抵触法定税收要件,在税法保障下使纳税人的基本权利义务不会受到影响。二是要将“依法征税”作为税收执法的红线,遵循法定征税程序降低企业的制度性交易成本。三是要将“法定权限”作为地方政府税收管理的天线,按法律要求限制自由裁量权,避免牺牲公共福利的税收竞争或歧视性征税。

收费法定也是普遍性降费的一道屏障,主要依靠限

制和约束政府的收费权来实现。在不断加大清费力度的同时,应当以法律形式明确收费权限的性质、范围,明确收费项目涉及的领域、细则和要求等。既保证现存收费合法有据,也保证降费措施长期有效。同时推行收费清单制,定期清理因法律法规变动导致收费权限变化引发的清单变更,杜绝基层执行中的政策走样。

4.2.2 优化税制与减税降费协同发力

以改革促减税是现代税收制度的要求和方向,也能够为中小企业减负赢得多重政策叠加的效应。优化税制和储备好制度性减税政策,一方面是深化增值税改革。增值税是中小企业面临的最主要的间接税,特别是在我国长期以来间接税比重较高的情况下,降低增值税税负会使中小企业的获得感更强。增值税改革的突破口是进一步简化税率档次和降低税率水平,扩大增值税留抵退税范围等,为中小企业降成本打下基础。另一方面是深化个人所得税改革,主要是促进专项附加扣除等制度完善,降低个体工商户的实际负担。

4.3 远期:为中小企业增加可持续的减负能力

减税降费政策是针对企业实体的和微观的,长期以减税降费降成本,可能会伴随企业发展的惰性和效率的降低,且一定会伴随财政压力和社保基金压力的增长。因此,大规模、高强度的减税降费政策不会永远持续,但谋划中小企业的不断发展始终是政府的施政要点。一是减税降费在实施中一直与财政减收增支博弈,财政规模越雄厚,收支越平衡,为减税降费腾出的空间才会越大。因此要不断提升财政张力,例如以增收为目标增加消费税等税负水平及适度增加国有企业利润上缴比例等。二是减税降费涉及到管好税费和放活企业的关系,更深层面是涉及到正确处理政府和市场的关系。因此要继续推动政府职能深度转变,发挥市场在资源配置中的决定性作用,解放中小企业等市场主体,形成更加公平的税赋和收费环境,交易成本更低的营商环境,真正形成减负和增效的良性互动,增加中小企业发展活力和后劲。三是宏观政策组合能够对冲宏观领域的公共风险和不确定性,为中小企业营造良好的外部发展环境,因此要发挥多种政策的协同降负作用,将税收政策与金融政策、投资政策、产业政策、就业政策联系起来,搭建起服务中小企业的政策网络,不断激发企业发展的内生动力。

5 结束语

综上所述,我国减税降费政策已经为中小企业减轻负担发挥了实质性作用。未来,只有将短期中的政策稳定和落地,与中长期的税制改革和宏观调控相结合,才能将中小企业的短期改善与长期发展衔接起来,在更长周期内达到真正扶持中小企业快速发展的精准效果。

注释

- ①六年全国新增减税降费超 8.6 万亿元, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1721030400942148869&wfr=spider&for=pc>.
- ②数据来源:《关于 2018 年中央决算的报告》和《关于 2019 年中央决算的报告》。
- ③流转税负担率=营业税金及附加/营业总收入、所得税负担率=所得税费用/利润总额、综合税收负担率=(营业税金及附加+所得税费用)/利润总额。
- ④中国企业家调查系统, https://www.sohu.com/a/391588748_485176.
- ⑤《2020 年全国企业负担调查评价报告》发布, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1681398164173201519&wfr=spider&for=pc>.
- ⑥审计署:一些地区存在应减免未减免、违规收费等问题, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1681169694504052299&wfr=spider&for=pc>.

参考文献

- [1]吴颖林.贵州省小微企业减税降费效应分析[J].合作经济与科学,2022(02):172-175
- [2]段姝,等.减税降费赋能企业高质量发展了吗? [J].经济问题,2022(01):20-30.
- [3]柳州市财政局课题组.积极财政政策背景下柳州市减税降费效应分析及路径选择[J].经济研究参考,2021(20):78-88+98.
- [4]田磊,陆雪琴.减税降费、企业进入退出和全要素生产率[J].管理世界,2021,37(12):56-77.
- [5]周翰馨.“减税降费”政策对中小企业的影晌作用探析[J].商展经济,2020(5):104-106.

作者简介:田笑一(1989-),男,汉族,北京人,本科,会计师,研究方向:财务会计。