

两税合一对当前财政政策的影响不会太大，稳健财政政策框架仍将继续运行

# 两税合并后需防止经济过热

◎文 / 孙洁



我国对内、外资企业采用两种不同的所得税制度是从上世纪80年代初期开始的。经过了近30年的改革开放与市场化建设，我国经济的市场化程度日益提高，两种税收不同的制度所存在的弊端也越来越突出：它既不符合市场经济制度的一般公平竞争原则，也不利于我国市场经济体制的进一步完善，更不利于形成健康的市场体制。为了加快推进我国市场经济体制建设的进程，完善市场经济制度建设，实行所得税两税合一是一必要的也是及时的。

## 两税合一会带来税收增加

两税合一所导致财政收入变动的结果无外乎有三种情况：一是减少；二是增加；三是不变。选择什么样

的财政政策当然是要看两税合并后对财政收入产生什么样的影响确定的。从理论上讲，财政政策有两种，一是紧的财政政策，二是松的财政政策。当经济过热时，政府会选择紧的财政政策，减少投资，增加储蓄，当经济出现滞涨时，政府会选择松的财政政策，增加投资，刺激经济增长。当然并没有严格的界限，当经济在平稳的发展阶段，财政政策就会选择适中的财政政策，正如当前我国现行的财政政策一样，我们称之为稳健的财政政策。两税合并会对财政政策产生什么样的影响呢？这要看两税合并对我国经济所产生的影响来判断。

现在先让我们看一下两税合并后对财政收入的影响及变化。财政部财政科学研究所曾对我国内外资企业所得税合并问题进行了研究，其结果显示：如果不考虑税收优惠政策调整而仅考虑税率的情况下，约在963.85亿元至1830.16亿元；在考虑税收优惠政策调整的情况下，所得税改革对税收收入的影响要小一些，具体要看税收优惠调整的力度有多大，如果现行所得税优惠政策清理和减少20%至30%，在名义税率为25%的情况下，税收收入每年减少的幅度在931.08亿元至1349.05亿元之间；在名义税率为28%的情况下，税收收入每年减少的幅度在283.97亿元至607.89亿元之间（孙钢，张学诞，2005）。从这一研究结果看，两税合并后会导致税收减少，财政收入也因此减少。但是，这个研究结果是对税收收入的静态下的动态预测。也就是说在预测时仅仅考虑了时间因素，并没有考虑经济外部环境的变化所导致的产业的变化。这可能会给预测带来较大的不确定因素。因为，企业税负的降低会给企业带来利润的增加，企业利润的增长又

会带动投资,投资的增长又会带来更多的税收。如果把这种带动投资增长的因素考虑进去,两税合并的结果并不是降低税收收入,相反会增加税收收入。当然,从两税合并的当年来看,税收减少是不可避免的。如果考虑到合并后对现行所得税优惠政策,合并后的第二年企业所得税就应当有所回升。

## 两税合一将吓走“假外资”

两税合一对财政政策的影响可以从两个方面来分析:一是对内资企业所产生的影响导致的财政政策的变化;二是对外资企业所产生的影响导致的财政政策的变化。

从对内资企业所产生的影响来看:两税合一显然对内资企业的环境有着较大的改善与提高。减轻了内资企业的负担,提高了内资企业的竞争能力。使得内资企业能够在公平的市场环境中与外资企业进行竞争。所得税合并会使内资企业的收入增加,直接增加了股东的收入。投资环境的改善也会导致投资增加,相应地就业也会随之增加。企业对工人需求的增加,也会使工人工资得到增长。从更深层次来看,这与我们当前所要构建的和谐社会目标是一致的。在这种情况下,政府所能选择的财政政策只能是稳健或适度从紧的财政政策,使得经济不至于过热而导致通货膨胀。当然,并不是说合并后立马就会出现经济过热的现象,它取决于合并后税收政策优惠的程度高低。

从对外资企业所产生的影响来看:两税合一显然是直接增加了外资企业所得税的税负,减少了外资企业的收入。一些人担心外资企业会因此而退出中国市场。我认为这种担心有必要,也有可能。这种担心主要基于我们合并后的税率相对高的前提之下得出的结论。如果我们将合并后的税率定在一个较为合理的水平,前面的担心将不复存在。另外,我们当前经济环境已经与改革初期有了很大的改变,过去我们国内市场较小,为了引进外国资本与技术,才采取通过税收优惠的政策方式。现在国内市场已经达到一定水平,且国内资本市场充足。国内市场本身就对外资产生了较大的吸引力,通过税收优惠的方式吸引外资与技术已经不再适应当前经济发展的要求。外资也不再把税收优惠看作进入国内市场的主要原因了,他们更看重的是国内庞

大的需求市场。一些资料显示,我国“实际利用外商直接投资”账面统计数字中有1/3左右实际上是这种回流的“假外资”。从这些分析可以看出,两税合一对外资企业的影响并没有想象的那样大,即便是有外资退出,我们还可以采取相应的政策,如对某个行业的税收优惠政策等。通过对内、外资企业采用普惠制的方式来鼓励企业进入某个行业。

## 财政政策趋势:从资金导向到产业导向

通过分析可以看到,所得税两税合一在短期内会减少财政收入,同时也会对外资企业产生消极的影响,主要是指那些以单纯为了享受外资企业所得税减免(或减少)的企业,特别是一些“假外资”企业。从长远看,所得税两税合一,进一步完善了我国市场经济体制的建设,建立了公平的竞争环境,加快了我国市场经济体制建设的进程。两税合一后的财政政策趋势可能会沿着如下的分析展开:

第一,在政府财政能力能够承受的范围内尽可能地将企业所得税率降低到较低水平。降低企业所得税率将会增加社会经济的内在增长动力,产生乘数效应,表现为:企业利润增加导致股东收入增加,股东收入增加,股东又进行新的投资,新的投资又会给股东带来更多的利润。为此,财政政策将会侧重于防止经济过热的倾向。

第二,两税合一在短期内会减少财政收入是公认的事实,加之以单纯为了享受外资企业所得税减免(或减少)的企业撤出,短期内会增加政府财政赤字的规模,这会导致政府推行偏松的稳健财政政策,如增加发行国债。

第三,在实行两税合一后,因为外资的退出,一些行业可能出现下滑现象。针对这种情况,政府将出台内外资同等优惠的财政政策。但出于维护公平的市场竞争机制和促进国内较为发达的资本市场的考虑,将由原来的资金导向转向产业导向。

总体来看,两税合一对当前财政政策的影响不会太大,稳健财政政策框架仍将继续运行。

(作者系财政部财科所副教授、博士后研究人员)