

2015 年积极财政政策动手早、力度大,但效果不甚乐观,建议调换新思路 降低机器设备投资税负 激发企业投资动力 向机器设备投资倾斜的增值税全面转型,或将为企业减税 2000 亿

中国社科院财经战略研究院财政审计研究室主任 汪德华

按照中央经济工作会议的要求,2015 年积极财政政策应更有力度。今年前两个月,各项减税政策继续发挥作用,财政收入增速仅为 3.2%,较上年同期低 8 个百分点;财政支出同口径增速为 9.5%,较上年同期高 4 个百分点。收入增速大幅下降,支出增速大幅上升。可以看出,2015 年的积极财政政策动手较早,力度较大,对宏观经济理应起到较大的支撑作用。然而实际效果却不容乐观:前两月投资增速进一步下滑,一季度经济增速极有可能破七。在此背景下,积极财政政策该如何作为?

积极财政政策应有新思路

固定资产投资增速快速下滑,是经济下行趋势愈发严重的主要原因。今年头两月固定资产投资增速仅为 13.9%,较上年同期低 4 个百分点。其中内资企业下降 5 个百分点为 14.4%,外资企业下降 7 个百分点为负增长(-2%)。从固定资产投资构成看,最主要的建筑安装工程类和机器设备类投资的月度增速,在 2013 年之前均处于 20%~40% 的高位;但机器设备类投资增速,到 2014 年前两月骤然下滑至 9.6%,全年也仅为 12.2%,2015 年前两月进一步下滑至 8.7%。相对而

言,建筑安装工程类投资增速较为稳定,2015 年前两月仅下滑至 15.5%,下滑还主要受房地产投资增速快速下降的影响。国际经验和大量研究表明,发展中国家的技术进步主要体现在机器设备上。因此**我国机器设备类投资增速的骤然下降,可能预示着企业技术更新、转型升级的信心不足,更为值得担心。**

加大积极财政政策力度,提高政府投资强度,加快财政支出进度,继续推进降费减税,对提高投资增速有一定的促进作用。但由于财政资金在固定资产投资资金中占比不到 4%,不能过高估计政府直接投资的带动作用。今年前两月的数据也说明了这一点。

同时,政府直接投资的效率不高、强度过大易导致金融风险。因此,如何发挥积极财政政策的杠杆作用,激发企业投资内生动力,特别是提高企业机器设备投资的强度,应成为制定稳增长政策预案的核心思路。

以增值税全面转型激发企业投资内生动力 的政策设想

笔者结合我国增值税改革的需要、产业发展的战略远景,初步提出一个新的政策设想。其基本思路是:在增值税抵扣链条中,将机器设备类固定资产进项税的抵扣比例,由全额抵扣提高到 1.5 倍抵扣,实现增值税全面转型和激发企业投资内生动力的双重目标。

国际上通行的增值税税制是消费型增值税,即允许企业的厂房建筑物和机器设备投资包含的进项税,在增值税抵扣链条中予以抵扣。我国 1994 年设立的增值税是生产型增值税,不允许固定资产投资进项税抵扣。2009 年,我国启动全国范围内的增值税转型改革,允许机器设备类固定资产投资进项税抵扣。但由于当时建筑业征

收营业税,无法纳入增值税征管链条,因此改革后的增值税仅是半消费型增值税。按照“营改增”的战略部署,建筑业改征增值税可望在2015年实现。其后,从半消费型增值税转向国际通行的消费型增值税,将是完善增值税税制的重要改革目标。

转向消费型增值税的常规思路是:将房屋建筑物类固定资产投资包含的进项增值税纳入抵扣范围。**本文提出的方案是:直接将机器设备类固定资产投资包含的进项税抵扣比例,由现有的100%提高到150%,从而实现消费型增值税的改革目标。**非增值税一般纳税人,也可按其机器设备类固定资产投资进项税的50%减税。按照笔者的初步估算,改革将带来2000亿左右的减税效果,基本与常规思路等同。

采取新思路推进增值税全面转型改革,有可及时实施、可灵活调整、激励企业转型升级、有针对性等几大特点。首先,由于仅需调整机器设备类投资进项税纳入抵扣的系数,改革可及时启动,无需等待建筑业纳入增值税征管范围,避开了建筑业增值税税制设计的干扰,且不增加征管成本。其次,未来可根据宏观经济形势的变化,将抵扣倍数灵活调整,因此能成为宏观调控的有力抓手。其三,按照笔者对2009年增值税转型效果的评估,新思路对于激励企业加大机器设备类投资力度非常有效,对其厂房建筑物投资影响不显著,因此有利于促进企业的技术改造和转型升级。最后,机器设备类投资增速过低是当前我国宏观经济最值得担忧的问题,新思路恰是针对于此。

笔者提出的税制改革思路属于结

构扭曲型税制设计,要求对房屋建筑物类和机器设备类固定资产投资区别对待,这在国际上并非少见。例如,在二战之后,美国多次根据宏观经济形势的变化,调整企业所得税抵扣、折旧期限等政策,以促进企业投资。在调整方案设计上,一般会对机器设备类和厂房建筑物类固定资产投资区别对待。这也造成美国的机器设备类固定资产投资的税收成本长期低于房屋建筑物类达20%~30%甚至以上。这种调整所得税政策的思路,与本文的设计是一致的。

新思路的利弊分析

笔者提出的税制改革新思路的优点主要体现在两方面:

一是充分发挥积极财政政策的杠杆作用,激发企业投资的内生动力。改革属于重大结构性减税政策,企业将普遍受益。但企业要想享受到减税,必须以扩大固定资产投资活动为前提。因此,改革方案的设计,充分发挥了积极财政政策的杠杆作用,将能大大激发企业自主投资的积极性。

二是将税制改革与提高经济增长的质量和效益结合起来。中央提出,在经济新常态的背景下,要更加注重经济增长的质量和效益,更加注重“绿色化”。为此,我国目前已提出“中国制造2025”、“互联网+”等战略。企业的技术进步和转型升级,是这些战略目标和战略部署落地的根基。

历史经验表明,发展中国家的企业技术进步,主要体现在不断引进先进机器设备,通过消化吸收内涵于新

设备的先进技术,进而逐步增强自主创新能力。**本文提出的实现增值税全面转型改革目标的新方案,恰是给机器设备投资更多的税收优惠,因此有利于高新技术和服务行业,有利于企业的设备更新和转型升级,能鼓励企业内涵式增长而非外延式扩张。**

笔者提出的税制改革方案可能存在的问题主要有两点:

一是可能减税力度过大,导致财政无法承受。按静态测算的2000亿左右的减税规模,虽属于新增减税,但应属于当前财力可承担范围内。在2015年赤字额和支出安排既定的情况下,可通过加大盘活财政存量资金的力度来弥补。到今年1月份,我国国库存款尚有3.8万亿,盘活存量资金的潜力还很大。当然,改革将激发企业投资积极性,投资增速超过现有水平,进而可能带来更多的减税要求。但由于新增企业经济活动本身可产生大量税收,完全可弥补由此带来的额外增加的减税,产生“税制上减税但税收收入增加”的效果。

二是可能破坏了增值税抵扣的完整链条,导致税收征管存在困难。按照常规思路实现增值税全面转型,“发票抵扣制”要求企业进行厂房建筑物投资时获得建筑商的增值税发票,有利于建筑业的税收征管。本文提出的方案,本身不要求将厂房建筑物类投资进项税纳入抵扣链条,因此破坏了建筑业增值税的征管链条。为此,可考虑将厂房建筑物投资进项税的10%纳入抵扣链条,增加企业获取发票的激励,还要加强建筑业的增值税征管,以解决这一难题。