

财政政策转型 对地方税收的影响及对策

青海大学财经学院 李凤荣

【摘要】 2005年年初,我国的财政政策由“积极”转向“稳健”。本文从青海省地方税收现状入手,解析了国家稳健财政政策下青海省地方税收潜在的问题,并提出了切实可行的应对措施。

【关键词】 青海 稳健财政政策 地方税收

2005年年初,党中央、国务院针对我国部分行业发展失衡、局部经济出现过热的现象,果断地实施了稳健财政政策的重大战略调整。如何应对国家由积极财政政策转向稳健财政政策?笔者结合青海省地方税收作以下探讨。

一、青海省地方税收收入现状

1. 地方税收收入逐年增长,税种结构发生显著变化。青海省地方税收收入从1998年的7.26亿元增长到2004年的15.01亿元,增长了1.07倍。与此同时,税种结构发生了明显变化,基本形成了以营业税、所得税、城建税、房产税和资源税为主体的地方税收格局。

2. 地方税收对地方财政的贡献逐年增大。近年来,青海省地方税收收入以明显快于GDP的速度增长,对地方财政的贡献率也在逐年提高。青海省地方税收收入占全省地方一般预算收入的比重在55%左右浮动,2004年如果考虑落实减免税政策而减收的1.35亿元,地方税收收入实际占当年地方一般预算收入的比重为60.84%。这说明地方税收收入对地方一般预算收入的贡献率进一步提高。再看GDP与地方税收收入的关系。GDP增幅从1998年的9%增至2004年的12.3%,同时地方税收收入的增长速度分别为20.24%、15.8%(2002年出现负增长,这是由于2001年实施所得税中央分享政策抬高基数所致)。虽然地方税收收入的增幅受税收政策调整的影响显得不太稳定,但除2002年外,地方税收收入的增幅均高于同期GDP增幅的3.5~5个百分点,保持了高速增长态势。

二、稳健财政政策的实施对青海省地方税收的影响

1. 中央国债投资规模减小,影响营业税收入。中央控制财政赤字政策的实施,势必减小国债规模,从而加剧了国债投资下降的趋势。从近几年的国债投资情况看,中央对青海省国债(含国债转贷资金,下同)在2001年投入40.77亿元,2002年投入30.79亿元,2003年投入17.79亿元,2004年投入16.86亿元。2004年比2001年减少23.91亿元,下降约59%。在国家西部大开发战略的推动下,青海省全省经济保持年均10%以上的增速,其中投资拉动经济增长的贡献率均在90%以上,仅国债投资拉动GDP增长的贡献率也在10%左右。国债投入的减少,特别是在自有财力很小的青海省将直接影响固定资产投资的快速增长。据统计,2004年青海省全省固定

资产投资增速由2003年的24.4%下降到11.1%,回落了13.3个百分点。目前,青海省全省地方税收收入中的56%来源于营业税,营业税收入中的近50%又来源于建筑业。

2. 固定资产投资规模缩小,影响主体税源持续性增长。近几年来,由于中央西部大开发政策得到积极落实,基本建设项目投资、引资力度不断加大,税收收入也显现出快速增长的态势。建筑业营业税呈现阶段性快速发展势头,对地方税收的拉动力逐渐增大。但随着青海省全省阶段性基础设施建设项目目的逐期完工,建筑行业营业税可能会出现大的回落。一方面,前期直接拉动青海省地方税收收入增长的大工程项目(电站、公路、铁路、农网、城市改造等)投资高峰期将相继结束;另一方面,青海省全省投资结构中第二产业比重大、第三产业比重小,中央投资比重大、地方投资比重小,国有投资比重大、民间投资比重小的格局限制了固定资产投资的增长速度,全省固定资产投资难以在较长时期内维持较大增幅。因此,建筑行业营业税必然会出现一个趋缓和骤跌的过程。青海省全省国税、地税两个系统的整体收入也许不会出现下降,但就地税部门来说,必然会形成建筑行业税收收入的萎缩,而短期内由其所带动的部分产业或行业经济(如商业零售、餐饮、服务等)又不能马上形成气候,还需要一个发展的过程。因此,以上多种不确定因素将会对青海省后续税源的持续性、稳定性带来不同程度的影响。

3. 税收政策的调整带来一定的减收影响。我国进一步推进的税制改革,包括增值税转型、内外资企业所得税并轨、深化农村税费改革及完善出口退税制度等。拟推行的增值税由“生产型”转为“消费型”的改革,将有利于促进产业结构调整和技术升级,鼓励企业扩大投资规模,拉动就业;国家继续推进农村税费改革,按照“多予、少取、放活”的原则,这将会进一步减轻农牧民的负担,促进农牧业增产增收,推动农村经济的发展;随着国家继续完善出口退税制度,青海省全省的进出口结构将逐步得到优化,促进经济增长的力度将会加强。在实施西部大开发政策中,一系列税收优惠政策,如2000年停征固定资产调节税,2002年对西部地区鼓励类企业实施15%的企业所得税优惠税率、企业停止执行先征后返政策、对使用国产设备允许税前扣除抵补以前年度亏损,2003年停征屠宰税、提高营业税起征点、提高个人所得税扣除额度、调整个体

工商户个人所得税附征办法等,这些都对地方税收有较大影响。据统计,自2002年以来,地方税收收入年均减少2.3亿元左右,其中企业所得税1.5亿元、营业税5000万元、个人所得税1500万元、固定资产调节税和屠宰税2600万元。而地税系统要完成每年的地方税收计划,则需要年均增收5亿元以上(既要消化基数中落实优惠政策的减少部分,又要消化当年的部分,还要实现每年的增长比例)。

三、稳健财政政策下促进地方税收收入增长的措施

1. 加速经济发展,做大经济“蛋糕”。实践证明,经济决定税收,税收促进经济;经济是税源的基础,税收又是经济宏观调控的一种手段。我们要突出重点,支持培育龙头企业,推动经济发展,增强自我发展后劲,培植后续财源,做大经济“蛋糕”。一是要找到新的快速增长方式,以信息化带动工业化,应用先进技术,实现生产力的快速发展。二是解决经济增长与资源、环境保护的矛盾,用科学发展观统领经济,积极转变经济增长方式,由单纯依赖资源开发向以资源加工、增值为主的集约化方向发展。三是继续抓项目建设,积极调整投资方向,加强薄弱环节建设,加快重点项目建设。四是利用青海省的高原优势,加大发展高原特色产业力度。五是进一步做好招商引资工作,以开放促改革、促发展,抓住东部产业转移的机遇,引进更多的省外企业和资金,实现青海省经济的扩张。六是放手发展民营经济,吸引和集聚民间资本投入经济建设。

2. 赋予地方一定的地方税收立法权。税权的划分既要体现全局利益的统一性,又要在统一指导下兼顾地方的局部利益,充分考虑地方政府运用税收调控经济的要求,赋予省级政府一定的地方税收立法权。具体设想如下:一是对部分对国民经济影响较大且税基流动性较强的地方税如营业税,其开征、停征权,税目的增减权,税率浮动幅度的确定权,减税、免税和加税的权力都应由中央掌握,地方拥有在中央确定的税率浮动幅度内确定本地区适用税率的权力。二是对部分税基较固定的地方税如土地使用税、房产税等,应赋予地方政府在中央制定的较大税率浮动范围内确定本地区不同地域的适用税率,以及在中央限定的条件下减税、免税和加税的权力。三是对部分用途具有特定性的地方税如城建税,其开征、停征权由中央拥有,税目、税率的调整权,减税、免税和加税的权力归地方拥有,但其征收方案必须报中央备案。四是允许地方开征部分地方色彩浓厚的地方税,这些税种的开征、停征权,税目、税率的调整权,减税、免税及加税的权力都属于地方,其征收方案也必须报中央备案。

3. 优化地方税税种。

(1) 从资源税的优化来看:一是扩大资源税的征税范围。我国现行资源税仅对矿产品和盐类资源征税,征税范围过窄,基本上只属于矿产资源占用税。而资源税作为财政收入的一部分,也应起到全面保护资源、提高资源利用效率的作用。在实施资源开发战略的同时,应处理好资源开发与生态环境保护及经济发展的关系,不能以牺牲资源与环境为代价,通过吸引投资商的投资来促进经济在短期内的增长,更不能以资源的无偿使用为代价来换取一个良好的投资环境。国家颁布的《矿产资源补偿法》明文规定,矿产品的开采和使用必须是有偿的。我们必须走资源利用的可持续发展道路,这样才能合

理、有序地利用资源,使有限的资源更好地服务于青海省的经济建设。为此,应逐步扩大资源税征税范围,将森林资源、水资源、草原资源纳入征税范围。特别要结合“费改税”,把附加在资源价格上的各种收费改为征税,增加资源产地的财力。对不可再生性、不可替代性、稀缺性的资源提高单位税额,课以重税,避免资源的过度开采,杜绝资源的破坏性开采,维护现有的生态环境。二是完善计税办法。对一切开发、利用资源的单位和个人,按其生产产品的实际数量从量课征,尽可能减少产品的积压和损失,使国家有限的资源得到充分利用。三是设计弹性较大的幅度税额,将具体适用税额的确定和调整权下放给省一级地方政府。

(2) 从加强对土地的取得、占用和转让等环节的有效调节和控制出发,改革现行城镇土地使用税。一是对全国范围内土地资源的占有、使用征税。一方面,征税范围从城镇扩大到农村,农村收益水平低、负担重是客观事实,但我们可以通过减少各种摊派、清理各项收费以及改革现行农业税制,在保证农民总体负担水平不变或略有下降的前提下征收土地使用税,同时规定较低税率予以照顾;另一方面,对内外资企业应统一税收政策,以体现国民待遇原则。目前,很多外资企业和大型内资企业不是设在城镇,而是设在城镇以外的地区,因此将原“城镇土地使用税”改为“土地使用税”更为确切。二是调整税额。原来制定的税额已经显得过低,不利于发挥城镇土地使用税调节土地级差收入、提高土地使用效率的作用,应适当调高税额、拉大级距,以适应我国地区之间经济发展水平悬殊的状况,增加地方财政收入。

(3) 对于车船使用税的改革:一是计税依据不变,适当提高税额标准。现行车船使用税的征税办法始于20世纪80年代,已经运行了20多年,征税定额严重偏低,远远不能适应目前经济、社会发展的需要。因此笔者建议,适当提高各类车辆的征税定额,以提高纳税人对该税种的重视程度。随着今后燃油税的开征以及居民收入水平的提高,家用小轿车的数量会大幅度增加,这将给地方带来稳定的税源,增加地方财政收入。二是对用于农业生产的农用机动车实行免税,非机动车辆由于征收成本较高,不再征税。

4. 规范税收优惠政策,营造公平竞争环境。正确执行西部大开发的税收优惠政策,处理好政策优惠和规范征收的关系。对于应该享受优惠政策的企业,要保证其优惠政策享受到位,对于不应享受优惠政策的企业,严禁越权减免;对已出台的各项减免税政策作认真调查和清理,对已到期或不符合国家减免税政策的,要严格审查和清理,该归并的归并,该清理的坚决进行清理;对享受减免税政策的企业进行调查,凡减免税政策已到期的企业要及时恢复征税,不留死角,共同营造良好的税收环境;按照国家关于鼓励生产和使用节能、节水产品的税收政策精神,结合财税部门的职能,积极研究制定具体的政策措施,加大公共财政对政府节约资源政策和政府机构节能改造的支持力度,逐步扩大对节能、节水产品实施政府采购的范围。完善资源综合利用和废旧物资回收利用的税收优惠政策,研究建立和完善资源开发与生态补偿的激励机制,充分发挥税收杠杆的宏观调控功能,从而切实维护税法的统一性、严肃性和权威性。○