

减税降费：企业获得感有多强？

——财政系列报告之七

宏观深度

要点

“宽财政”如期落地，减税降费或近2万亿。企业获得感会有多强？哪些行业、哪些地区的企业获得感最多？哪些获企业得感可能不足？

◆ 从宏观来看，近几年中国已经进入减税周期。税收占GDP比重由2012年的高点18.7%下降到了2018年的17.4%。从政策导向来看，“加强税收征管”在2010年以后淡出视野，“减税”转而成为关键词。

◆ 税务部门征税能力不断提升，一般而言，如果当年财政预算收入目标过高，可能出现税收征管力度加强的情况。税务机关征税能力大幅提升的原因包括信息化水平的大幅提升，税务稽查机构人员素质的提升，以及税制改革的影响。实际税收查补力度2009年和2014年出现跳涨，可能原因是当年财政收入预算目标制定得过高。从地域分布来看，税务稽查力度比较强的省份集中于中西部财政压力较大的地区。从行业来看，税务稽查的重点一般可能集中于垄断型高利润行业。

◆ 总体而言，近年A股上市公司减税降费的获得感有所改善，但少数行业、少数地区的上市公司的获得感似乎不足。2017、2018年上市公司税费负担总体降低，上市公司支付的各项税费与经营活动现金流出小计之比连续下降：2016-2018年的中位数分别为7.4%、6.6%、6.2%；收到的税费返还与经营活动现金流入小计之比则连续上升。但从行业和地区分布来看，少数高利润行业（钢铁、房地产、综合、煤炭等）和中西部地区（甘肃、宁夏、云南等）的税费负担小幅上升。

◆ 跟大公司相比，小公司的减税降费获得感也似乎相对不足。对比新三板与A股上市公司，我们发现前者的获得感相对较小：新三板公司当年支付的各项税费与经营活动现金流出之比相对于上一年的下降幅度都要少于A股上市公司。从税费结构来看，2018年上市公司所得税避税程度上升，税收征管力度下降。而对小公司而言，似乎存在行政事业性收费征管力度加强的情况。除了少数行业（综合、煤炭、国防军工、医药、餐饮旅游）和地区（青海、内蒙古），并没有明显的证据表明对上市公司的增值税征管力度在加强。

◆ 2019年财政收入预算目标达到难度较高，不排除局部地区和少数行业存在税收征管力度加强的可能性。2019年一般公共预算收入设定目标增速是5%，在中美贸易摩擦加剧、内需下滑导致的经济下行压力较大叠加“减税降费”政策下，我们预计2019年一般公共预算收入增长在0%-2%左右，因此决算/预算收入或在95%-98%之间，接近于2015年的情况。根据以往经验，不排除税务机关为了尽力完成税收目标，加大税收征管力度，或使得某些企业的减税降费的获得感不如名义税费下降的幅度那么多。

分析师

张文朗（执业证书编号：S0930516100002）
 021-52523808
zhangwenlang@ebcn.com

郭永斌（执业证书编号：S0930518060002）
 010-56513153
guoyb@ebcn.com

联系人

郑宇驰
 021-52523807
zhengyc@ebcn.com

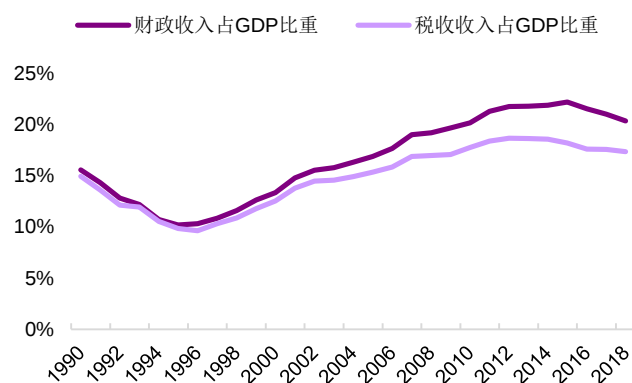
中国处于减税周期

“宽财政”如期落地，今年减税降费规模超乎市场预期。但基于去年企业对减税降费的获得感并不强的体验，部分市场人士对减税降费的最终效果相对谨慎。企业对减税降费获得感不强的一个原因在于税收征管效率提升。那么，到底税收征管效率发生了多大变化呢？各地区、各行业有何差异呢？今年会是什么状态呢？

实际上，近几年来中国进入减税周期。从财政和税收收入占 GDP 比重来看，1994 年前中国政府面临着财政和税收收入占 GDP 比重不断下降的困境。而 1994 年税制改革是一个分水岭，建立了增值税等一系列现代税收体制，划分了中央和地方的财权，此后财政和税收收入占 GDP 比重不断上升。2008 年金融危机之后，中国开始实行积极的财政政策，并且开始实施结构性减税政策，税收占 GDP 比重由 2012 年的高点 18.7% 下降到了 2018 年的 17.4%（图 1）。2019 年推出了普惠性减税措施，预计规模达近 2 万亿元。图 1 中非税收入与 GDP 之比（财政收入与税收收入之差）于 1994 年之后逐步上升，直到 2016 年才开始下降，这可能反映地方政府在财权事权不匹配的情况下，通过增加非税收入来填补收支缺口。

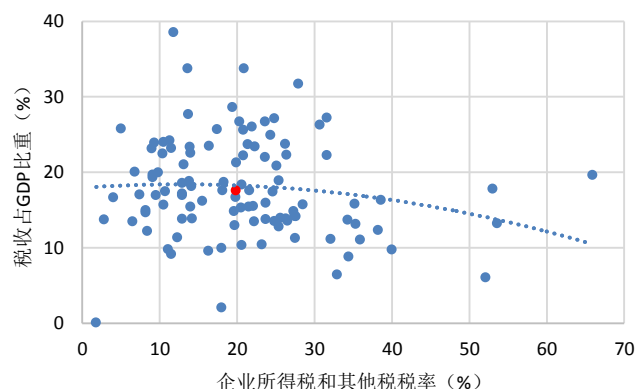
要区分名义税率与实际征收率。税收收入占 GDP 的比重（实际征收率）下降可能是多种因素共同作用下的结果，也许是经济周期下行的影响，也许是来自于名义税率的降低，也许是来自于征收力度的降低，也许是来自于逃税行为的增加……著名的拉弗曲线在某种意义上说的也是名义税率和实际征收率之间的差异：超过了一定限度之后，再提高税率也难以提升实际征收率了。从 2016 年各国企业所得税和其他税税率与税收占 GDP 比重的关系来看，确实呈现出一定的倒 U 型关系（图 2）。对中国来说，相对于名义税率，实际征收率略低于世界平均水平¹。

图 1：财政收入、税收收入占 GDP 比重



资料来源：Wind

图 2：各国企业所得税和其他税税率与税收占 GDP 比重（2016 年）



注：红点为中国，由于世界银行公布的中国税收占 GDP 比重过低，这里采用中国官方数据

资料来源：世界银行

¹ 这里的税率只是指企业负担的所得税和其他税税率，与代表总体税收的征收率并不是完全对应的关系。

从政策导向来看，“加强税收征管”在 2010 年以后淡出视野，“减税”转而成为关键词。我们整理了历年中央经济工作会议通稿中有关税收方面的语句，发现 1995 年至 2009 年间，加强税收征管经常出现在文本中，通常只有经济下行压力较大时才会缺席，例如 1999 年。最后一次提到“加强税收征管”是在 2009 年中央经济工作会议，对应的是 2010 年的经济工作。而 2008 年中央经工作会议首次提到了减税，之后减税降费几乎每年都会出现在文本中（表 1）。

表 1：历年中央经济工作会议通稿中涉及税收征管内容

年份	中央经济工作会议通稿中涉及税收征管内容
1995	要继续完善税制， 加强税收征管 ，控制和压缩财政支出。要大力清理拖欠税款，确保完成今年税收任务。
1996	着力解决 偷税漏税 。 加强税收征管 ，严格控制财政支出，确保完成今年财政预算。
1997	逐步提高财政收入占国民生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重。 强化税收征管 ，严格控制财政支出。
1998	要努力做好增收节支工作， 强化税收征管 。
1999	--
2000	依法严厉打击制假售假、 偷税骗税 、经济欺诈、恶意逃废债务等行为，创造良好的市场秩序。
2001	要完善和稳定税制， 强化税收征管 。
2002	--
2003	实施积极财政政策，要在 强化税收征管 、增加收入的同时，按照建立公共财政的要求，加大调整财政支出结构的力度，保证各项重点支出。
2004	--
2005	全面取消农业税 。
2006	加强税收征管 ，有效调节过高收入，加强对垄断行业收入分配的监管。
2007	--
2008	实行结构性减税 。
2009	要 加强税收征管 和非税收入管理，继续从严控制一般性支出。
2010	逐步完善个人所得税制度 ，研究推进在一些生产性服务业领域 扩大增值税征收范围改革试点 ，进一步推进资源税改革。
2011	财政政策要继续 完善结构性减税政策 。要 推进营业税改征增值税和房产税改革试点 ，合理调整消费税范围和税率结构，全面改革资源税制度，研究推进环境保护税改革。
2012	要结合税制改革 完善结构性减税政策 。
2013	完善结构性减税政策 ，扩大营改增试点行业。
2014	--
2015	积极的财政政策要加大力度， 实行减税政策 ，阶段性提高财政赤字率，在适当增加必要的财政支出和政府投资的同时，主要用于弥补降税带来的财政减收，保障政府应该承担的支出责任。 要降低企业税费负担 ，进一步正税清费，清理各种不合理收费，营造公平的税负环境，研究降低制造业增值税税率。
2016	稳中求进，积极的财政政策和稳健的货币政策- 财政政策要更加积极有效，预算安排要适应推进供给侧结构性改革、 降低企业税费负担 、保障民生兜底的需要。降成本方面，要在减税、降费、降低要素成本上加大工作力度。
2017	积极扩大进口， 下调部分产品进口关税 。
2018	积极的财政政策要加力提效， 实施更大规模的减税降费 ，较大幅度增加地方政府专项债券规模。落实好个人所得税专项附加扣除政策。推动更大规模减税、更明显降费。

资料来源：政府网站，光大证券研究所整理

税务机构征税能力多强？

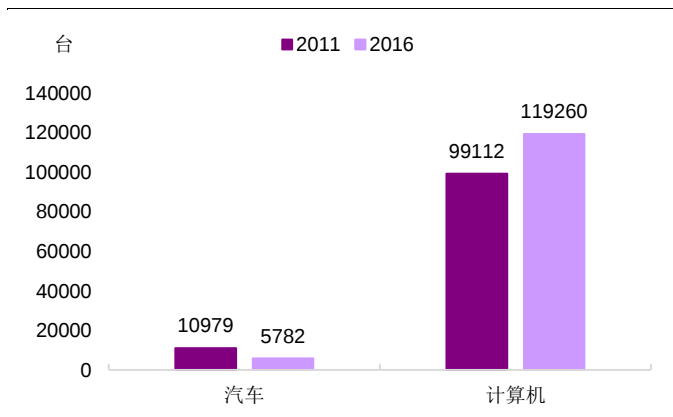
单从税务机关的角度来说，也需要区分**征税能力与税收努力**。税收能力（tax capacity）分为两类：一是纳税人的纳税能力；二是税务机关的征税能力。在不考虑税率变化、企业逃税行为增加等的情况下，纳税能力增加主要取决于 GDP（税基）的增长。税务机关的征税能力则主要取决于税务人员的数量、技能以及信息化水平等，是应征（预期）税收收入。税务机关的**税收努力（tax effort）**则是实际税收收入与应征税收收入的比率，体现了税务机

关的主观征税意愿。在税率、企业逃税等不变的情况下，**实际征收率取决于税务机关的征税能力与税收努力的联合作用。**

近年来，税务机关征税能力大幅提升。以下几个因素大幅提升了税务机关的征税能力：一是**信息化水平的大幅提升**。信息化系统的不断升级，使得以往只能靠人力进行税务稽查的时代一去不复返，2016年10月，金税三期工程完成在全国范围内的上线运行，通过“一个平台、两级处理、三个覆盖、四类系统”的建设，形成了一个全国税收管理信息系统。这种趋势从全国税务稽查机构装备情况也能看出来：从2011到2016年，税务机构配备的汽车数量从1.1万辆减少到了5800辆，而配备的计算机数量却从9.9万台增加到了11.9万台（图3）。

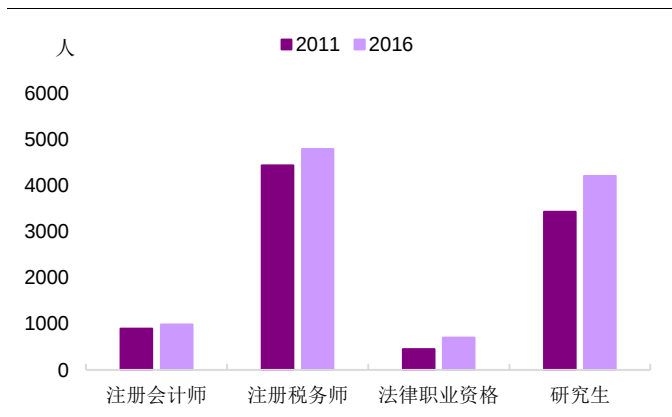
二是**税务稽查机构人员素质的提升**。从2011到2016年，虽然整体税务稽查人员从8.4万下降到了7.9万，但是研究生人数却从3400人增加到了4200人，持有相关专业资质的人数也都有所增加（图4）。

图3：全国税务稽查机构装备情况



资料来源：《中国税务稽查年鉴》，光大证券研究所整理

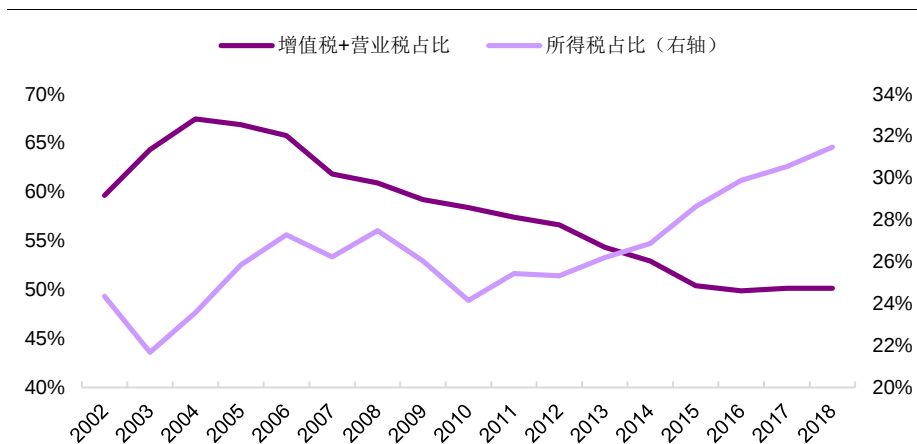
图4：全国税务稽查机构人员情况



资料来源：《中国税务稽查年鉴》，光大证券研究所整理

三是税制改革提升了征税能力。中国长期以来实行以间接税（尤其是增值税）为主的税制结构（图5）。由于增值税特殊的凭票抵扣模式，客观上征税能力较以直接税为主的税制结构更高。在2012年营改增改革逐步推开以后，虽然整体增值税和营业税占税收收入降低，但征税能力却也得到了一定程度的提升。

图 5：增值税+营业税和所得税占税收收入比重

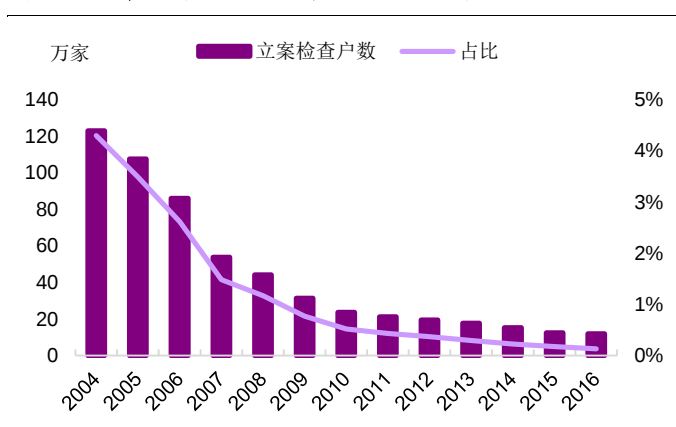


资料来源：Wind

国税和地税的合并以及征收方式的创新也加强了征收能力。2018年7月20日，全国省市县乡四级新税务机构全部完成挂牌，开启了国税和地税合二为一的时代。国税和地税合并之后，能够统一税务执法标准、共享税务信息，有效提升征税能力。稽查方式也在近年来有所创新，加大了随机抽查和专项稽查的力度。除了税务稽查机构直接检查以外，更多地使用了自查方式，对自查如实报告税收违法行为，主动配合税务稽查部门检查，主动补缴税款和缴纳滞纳金，依法从轻、减轻或不予行政处罚。以2016年为例，直接检查查补收入681亿元，督导自查收入1233亿元。

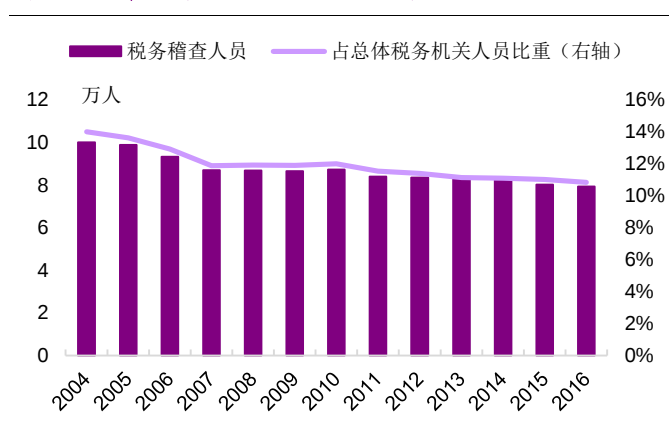
征税能力的大幅提升也使得税务部门的税收努力的必要性有所降低。税务部门的稽查力度可以作为衡量税收努力的直接指标。一方面，税务稽查立案检查户数不断下降：从2004年的123万家减少到了2016年的12万家，占税务登记企业家数的比重也从2004年的4.3%下降到了2016年的0.1%（图6）；另一方面，税务稽查人员的数量和占税务机关人员比重也在下降：人数从2004年的10万人下降到了2016年的7.9万人，占比从2004年的14%下降到了2016年的10.8%（图7）。

图 6：历年税务稽查检查户数与占税务登记企业比重



资料来源：《中国税务稽查年鉴》，光大证券研究所整理

图 7：历年税务稽查人数及占税务机关人员比重

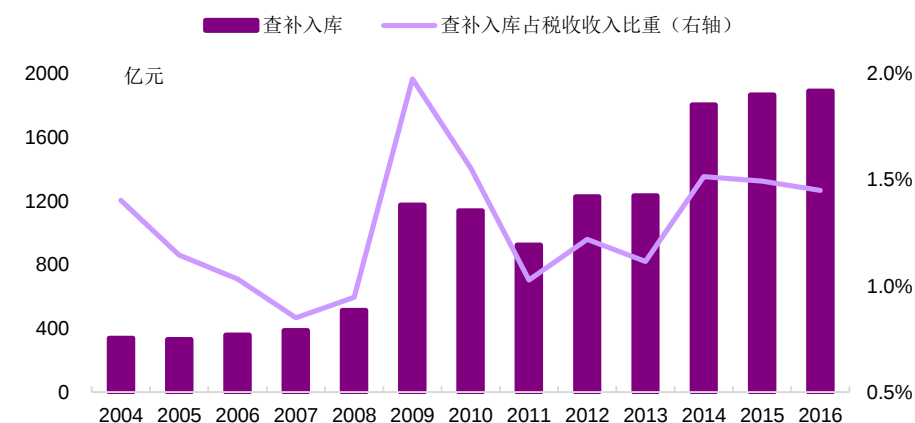


注：2009、2010年税务机关人员为线性插值

资料来源：《中国税务稽查年鉴》，光大证券研究所整理

实际税收查补力度保持稳定，2009、2014 年跳涨。从历年税收查补入库金额以及其占总体税收的比重来看，总体上保持稳定。2016 年税收查补入库金额为 1892 亿元，占总体税收收入的比重为 1.45%。税收查补入库金额出现跳涨的是 2009 和 2014 年：2009 年查补入库金额为 1176 亿元，相比 2008 年的 513 亿元大幅增长了 129%；2014 年查补入库金额为 1806 亿元，相比 2013 年的 1234 亿元大幅增长了 46%（图 8）。

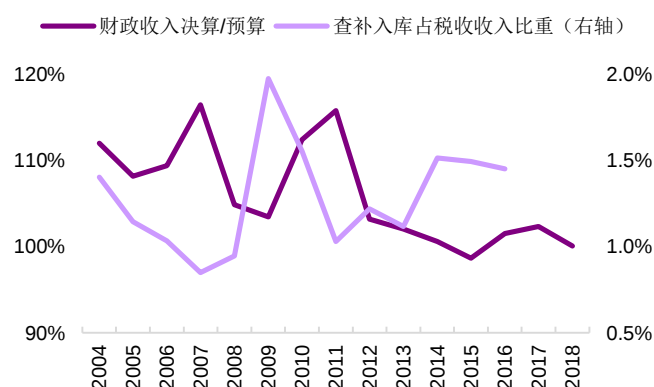
图 8：历年税收查补入库及占总体税收比重



资料来源：《中国税务稽查年鉴》，光大证券研究所整理

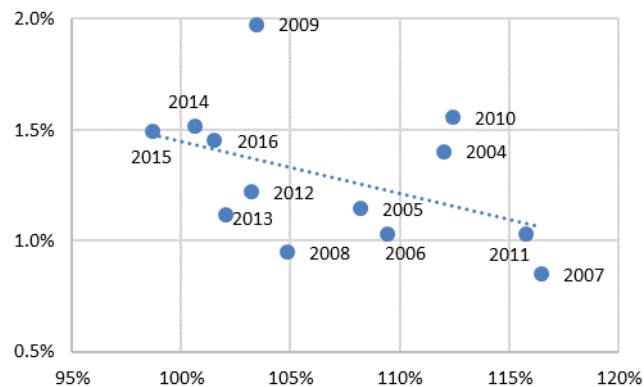
税收查补入库金额跳涨直接代表了当年的税收征管力度加强。从税务稽查机构的行为动机来看，当年的财政收入预算目标制定得过高可能会使得税务稽查机构的征管力度加强。虽然从 GDP 增速上看，2009 年相比 2008 年有所改善，而 2014 年相比 2013 年则并没有明显改善，但 2009、2014 年的征管力度却都有所加强，一个原因可能是当年的财政收入预算目标制定得过高。2009、2014 年的财政收入决算与预算的比值分别为 103%、101%，均是历史较低值，相比前一年都有一定程度的下降（图 9）。过高的财政收入预算目标会导致税务稽查机构进行更多的税务稽查活动（主要包括对于重点税源企业的检查力度加大），以尽力完成财政收入预算目标。两者的相关系数为 -0.44（图 10）。

图 9：财政收入决算/预算与查补入库占税收收入比重



资料来源：Wind，《中国税务稽查年鉴》

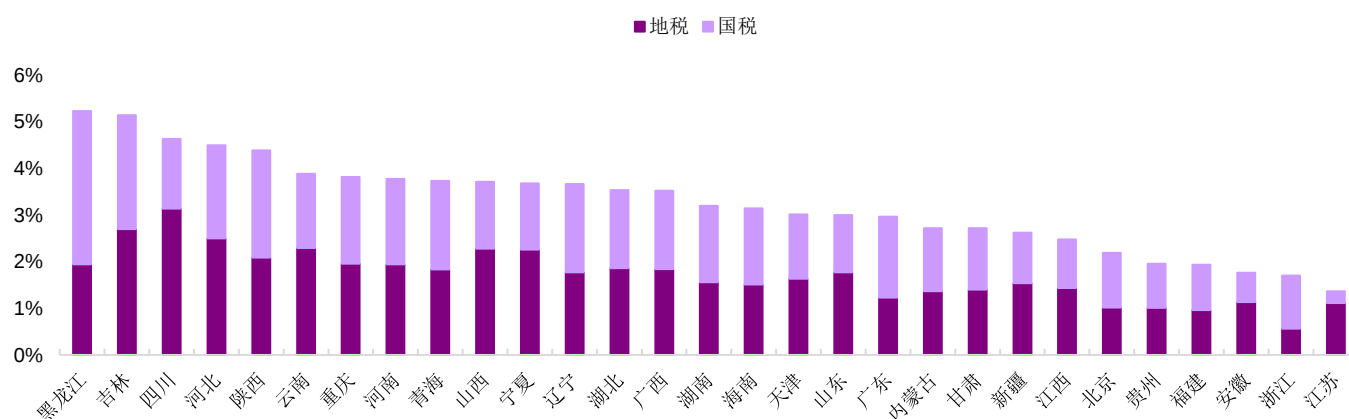
图 10：决算/预算之比与查补入库占税收收入比重



资料来源：Wind，《中国税务稽查年鉴》

从地域分布来看，税务稽查力度比较大的省份集中于中西部财政压力较大的地区。2016 年，国税和地税查补收入之和占地方财政税收收入的比重排名前三的是黑龙江（5.2%）、吉林（5.1%）、四川（4.6%）；排名后三的是江苏（1.4%）、浙江（1.7%）、安徽（1.8%）。而其中地税查补收入占比略高，2016 年地税查补收入占整体查补收入的比重平均数、中位数分别为 53%、52%（图 11）。这也印证了地方政府财政压力越大，越有可能激励税务稽查机构加大税收稽查力度，以获得更多的税收收入。我们使用财政部公布的各地财政困难系数²来代表财政困难程度，发现其与税务稽查查补收入占地方财政税收收入的比重呈正相关关系，相关系数为 0.45（图 12）。

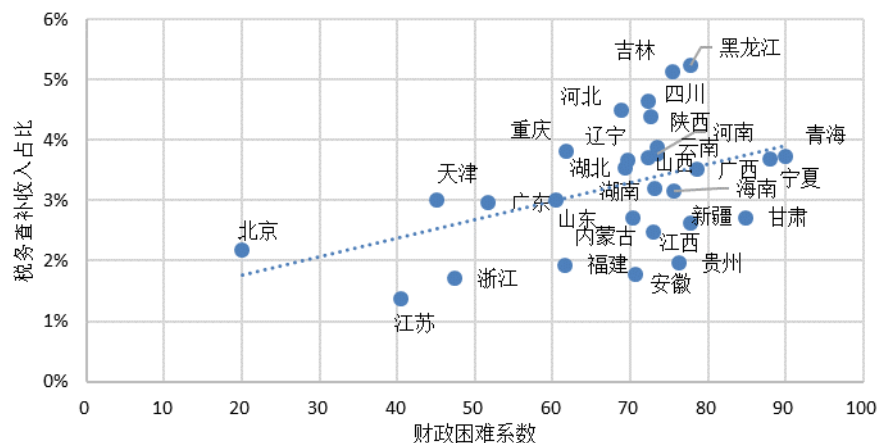
图 11：2016 年各省税务稽查查补收入占各省地方财政税收收入的比重



注：不含上海、西藏、香港、澳门、台湾。将计划单列市数据合并至对应省份。

资料来源：《中国税务稽查年鉴》，Wind，光大证券研究所整理

图 12：财政困难系数与税务稽查查补收入占地方财政税收收入的比重



资料来源：《中国税务稽查年鉴》，光大证券研究所整理

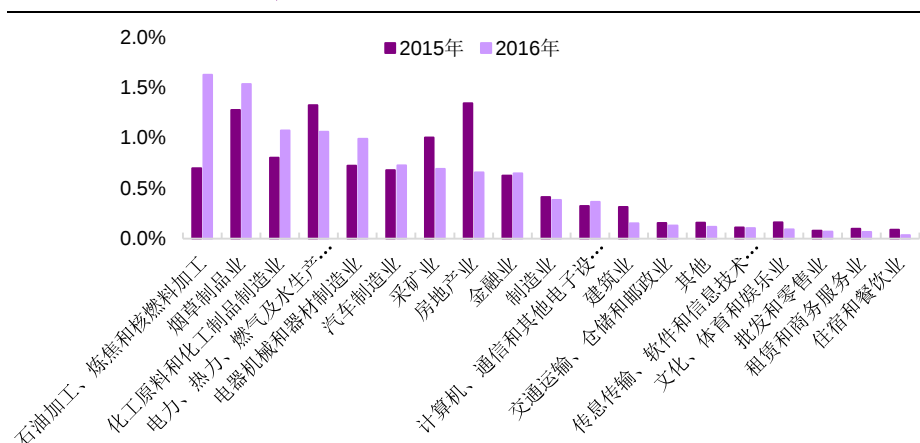
从行业来看，税务稽查的重点似乎集中于垄断型高利润行业。从 2015、2016 年的税务稽查立案检查企业户数占行业企业总数的比重来看，税务稽查的重点集中于石油化工、烟草制品、公用事业、房地产业、采矿业等垄断型高利润行业。例如对于烟草制品业，2015、2016 年立案检查户数的占比

² 困难程度系数=标准化处理后（“保工资、保运转、保民生”支出÷地方标准财政收入）×50%+标准化处理后（标准收支缺口÷标准支出）×50%

分别为 1.28%、1.53%。而对于一些服务行业，如住宿餐饮业、租赁商贸业、批发零售业等，税务稽查立案检查户数占比较低。例如对住宿餐饮业，2015、2016 年立案检查户数的占比分别为 0.09%、0.03%（图 13）。一个重要原因是由于这些行业中的企业数量众多，难以达到高覆盖率。

每年的税收专项检查会针对特定行业加大税务稽查力度。例如 2016 年开展了开展地方石化企业专项检查。2016 年，地方石油炼化企业税收专项检查企业 2661 户，查补税款 39.04 亿元。

图 13：2015、2016 年立案检查户数占行业总数比重



资料来源：《中国税务稽查年鉴》，光大证券研究所整理

企业获得感多大？

上市公司总体税费负担下降

那么，企业获得感到底有多强？一方面，我们使用上市公司现金流量表中的支付的各项税费与经营活动现金流出小计³之比来衡量上市公司的总体税费负担。如果这个比值降低，说明税收征管力度可能没有上升，至少没有超过税率的降低幅度。另一方面，我们使用上市公司现金流量表中的收到的税费返还与经营活动现金流入小计之比来佐证以上结论。如果这个比值上升，也可以印证税收征管力度可能没有上升。

近两年上市公司税费负担总体降低。一方面，上市公司支付的各项税费与经营活动现金流出小计之比在 2017、2018 年持续下降；2016-2018 年以

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_12379

