



宏观研究

【粤开宏观】稳定宏观税负势在必行

2023 年 02 月 07 日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

分析师：贺晨

执业编号：S0300522110001

近期报告

《【粤开宏观】超额储蓄的规模、来源与影响》2023-01-15

《【粤开宏观】2022 年中国经济数据收官，人口总量出现负增长》2023-01-17

《【粤开宏观】反转之年：2023 年大类资产配置展望》2023-02-01

《【粤开宏观】2023 年地方怎样“全力拼经济”：高质量发展的六大关键词》2023-02-02

《【粤开宏观】2022 年中国区域经济版图：南北新格局与中西部新序章》2023-02-05

导读

2022 年，全国一般公共预算收入 203703 亿元，比上年增长 0.6%，扣除留抵退税因素后增长 9.1%；政府性基金预算收入 77879 亿元，比上年下降 20.6%，其中，国有土地使用权出让收入 66854 亿元，比上年下降 23.3%。

国家税务总局数据显示，2022 年全年新增减税降费及退税缓税缓费超过 4.2 万亿元，规模为近年来之最，其中增值税留抵退税高达 2.46 万亿元，新增减税超 8000 亿元。经济持续下行叠加大规模的减税降费导致我国宏观税负持续下滑：税收收入/GDP 已降至 13.8%，为 2013 年以来最低；一般公共预算收入/GDP 下降至 16.8%，较 2015 年下降 5.3 个百分点；土地出让收入/GDP 下降至 5.5%，较 2020 年的高点下降 2.6 个百分点。宏观税负水平不是越高越好，但也不是越低越好。大国运行必须要有一定的财政汲取能力作为支撑保障，否则收入下行但支出不减的结果就是赤字和债务的上升、财政困境，要逐步稳定宏观税负、优化支出结构、提高支出效率来解决财政困难，要通过市场化、法治化提高市场主体信心和微观主体活力，不能寄一切希望于减税降费。当然，也必须正视企业面临的困难、解决宏观税负持续下降但企业税负感偏高的问题。

风险提示：疫情反复；经济恢复不及预期



目 录

一、当前我国宏观税负已处于全球偏低水平	3
二、稳定宏观税负势在必行，不能再降了	7
三、未来怎么办？	8

图表目录

图表 1：不同口径宏观税负涵盖范围不同	3
图表 2：2020 年主要经济体小口径宏观税负	5
图表 3：2020 年主要经济体大口径宏观税负	6
图表 4：近年来中国小口径宏观税负持续下行	6
图表 5：1952 年-2022 年我国宏观税负情况	7



一、当前我国宏观税负已处于全球偏低水平

在不同经济体间比较宏观税负时，统一口径以及识别口径的差异是前提，不同口径下的宏观税负相差较大，主要涉及土地出让收入是否属于宏观税负、不同经济体的财税收入结构不同等影响测算结果。我国是公有制国家，除了税收收入还有大量的国有资源产权收入，但 IMF 等认为土地只有国家资产负债表资产流动性的改变，不影响资产总量，不计入宏观税负；部分学者认为土地出让收入最终属于政府从房地产企业和居民获取的现金流，应计入宏观税负。

因此我们可以将宏观税负分为小口径、中口径、大口径和全口径进行国际比较。其中，小口径用不包含社保税（费）的税收收入除以 GDP；中口径用税收收入与社会保险收入之和除以 GDP；大口径用包含了税收收入、非税收入以及社会保险费（税）的收入除以 GDP。我国自 2010 年开始构建包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的四本预算，全部加总四本预算并剔除重复计算部分（一般公共预算对社会保险基金的补贴等）即为全口径的政府收入，以此除以 GDP 得到中国全口径下的宏观税负水平。

图表1：不同口径宏观税负涵盖范围不同



资料来源：粤开证券研究院

自 2016 年以来，我国宏观税负持续下行，特别是在 2022 年在大规模留抵退税的作用下，我国无论是狭义还是广义宏观税负均已降至全球偏低水平。近年来我国连续推出大规模减税降费退税，且减税降费规模逐步上升，宏观税负持续下行。据 IMF 最新数据，2020 年我国小口径宏观税负（税收收入/GDP）为 16.3%（注意，IMF 将一般公共预算收入非税收入的国有资本经营收入、国有资源有偿使用费，以及国有资本经营预算收入纳入税收收入统计口径，作者采用我国官方数据自行测算小口径宏观税负为 15.2%），远低于丹麦（47.1%）、冰岛（33.2%）、芬兰（30.2%）、挪威（28.1%）等北欧高税收高福利国家，也低于法国（30.6%）、英国（25.9%）、德国（23.0%）、韩国（20.3%）、日本（20.0%）、美国（19.6%）等发达经济体。考虑非税收入、土地出让收入、社保费用等全口径后，2020 年我国宏观税负为 33.2%，仍位列全球偏低水平，低于法国（51.8%）、德国（45.5%）、日本（36.8%）、英国（36.1%）、韩国（34.4%）等发达经济体，仅高于美国（30.9%）2.3 个百分点。



面对疫情超预期冲击、房地产市场低迷、经济恢复基础不牢，2022 年我国全年新增减税降费及退税缓税缓费超过 4.2 万亿元，规模为近年来之最（2016-2021 年分别约为 0.6、1、1.3、2.36、2.6、1.1 万亿），宏观税负进一步快速下行。2022 年作者测算的小口径宏观税负（税收收入/GDP）进一步降至 13.8%，较 2020 年下降 1.4 个百分点，较 2015 年下降 4.4 个百分点，创近年来新低。2022 年我国一般公共预算收入/GDP 下降到 16.8%，较 2021 年下降 0.8 个百分点，较 2015 年的高点下降 5.3 个百分点，全口径宏观税负预计也将进一步下行，甚至可能低于美国。

值得注意的是，近年来我国宏观税负持续下行，但居民及企业感受的税负较重，两者背离主要受到三点因素影响。

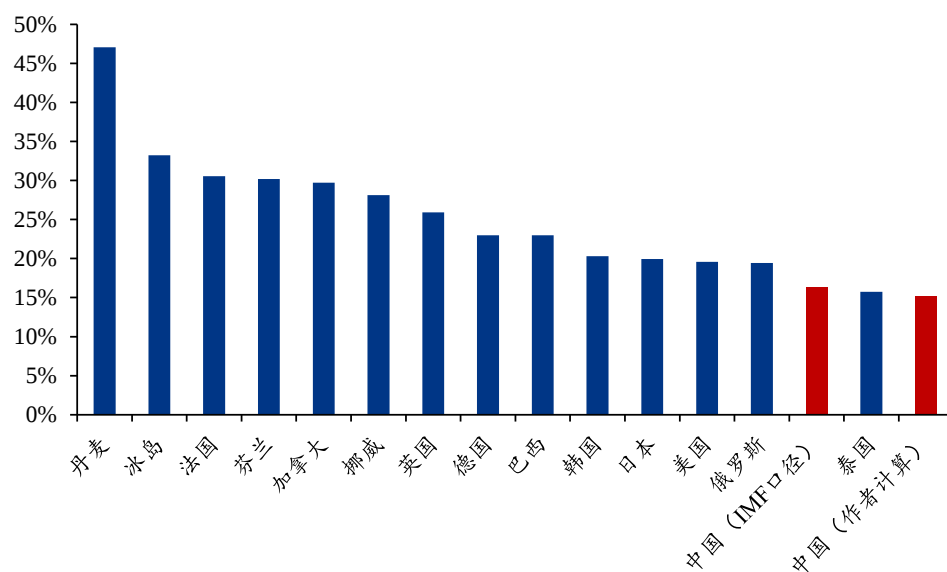
一是当前我国税制结构仍以间接税为主，减税降费主要集中在减增值税。增值税理论上不直接影响企业的利润表；同时对居民的影响主要通过消费品价格下降来体现，事实上近年来居民收入增速下行，而部分消费品价格并非明显下行，因此企业和居民的获得感相对不强。同时，减增值税可能产生税负的二次分配效应，即占据优势的上游和大型企业可能在增值税税率下降后并未降低含税价，导致减税的收益可能由上游和大型企业享受，而下游和中小企业感受不深。

二是土地出让收入快速上涨推动房价上升，以及企业经营过程中的隐性成本，部分地抵消了企业及居民对减税降费的获得感。2021 年中国全口径宏观税负为 33.1%，主要是因为土地出让收入增速较快，而非一般公共预算。事实上中国一般公共预算/GDP 已连续多年下滑，但土地出让收入持续上升。2021 年土地出让收入/GDP 比重达到 7.4%，较 2015 年提高 2.9 个百分点。同时，部分地区的营商环境有待进一步提高，导致企业经营过程中的隐性成本并未明显降低，导致虽然税收负担下降了但是企业仍感到负担重，这不是减税降费本身能解决的问题，而要通过营商环境改善等解决。

三是个人所得税主要源自工资薪金所得，纳税群体过少，个税由有限的人群承担，故个体感受到的税负高。根据《中国税务年鉴 2021》，2020 年个税总收入 11732.5 亿，其中工资薪金所得的个税占比 59.1%。当前我国个税所得税中工资薪金等劳动收入税率偏高，财产性与经营性收入税率偏低，以工资薪金为主的综合计征所得最高边际税率 45%，不仅高于经营所得最高 35% 的税率，更远高于资本所得和其他所得 20% 的比例税率。这导致个人所得税大部分来自于工薪阶层，部分畸高收入的高收入人群游离在体系。



图表2：2020 年主要经济体小口径宏观税负



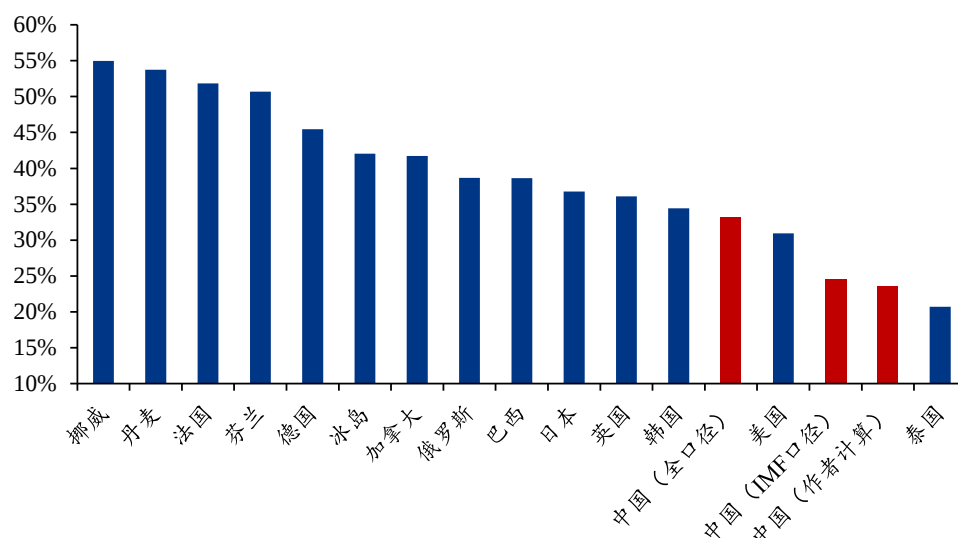
资料来源：IMF、粤开证券研究院

注：IMF 认为拥有法定专营权的国有企业，在从事烟酒饮料、石油产品等特定商品生产及服务中所获得的收入为财政专营利润，是一种隐性税收，应被划为税收收入，因此 IMF 税收收入口径=一般公共预算收入：税收收入+一般公共预算收入：非税收入：国有资本经营收入+一般公共预算收入：非税收入：国有资源有偿使用费+国有资本经营预算收入

但作者认为国有资本收入是我国作为社会主义国家的产权性收入，与政府凭借政治权力获得的税收性质不同，不具有强制性、无偿性和固定性，不应被纳入税收，因此自行测算税收不应包括国有资本相关收入



图表3：2020 年主要经济体大口径宏观税负

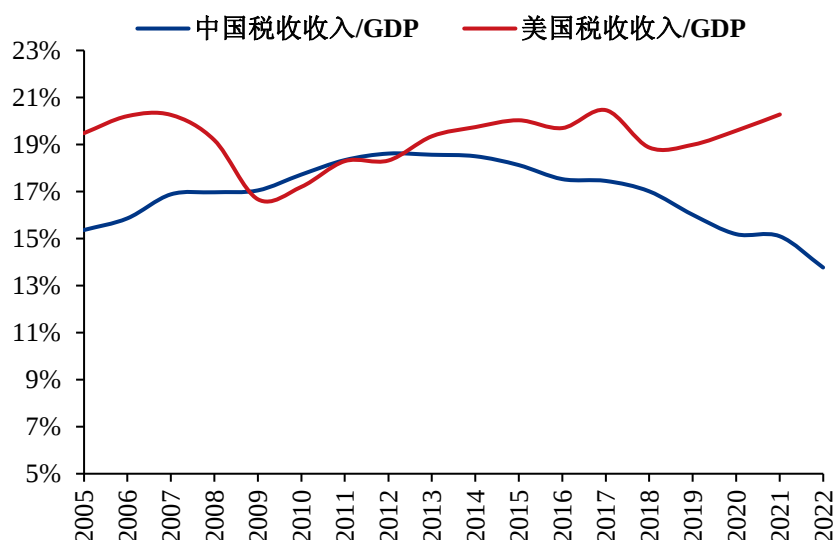


资料来源：IMF、粤开证券研究院

注：IMF 认为政府性基金中的土地出让收入不应被纳入政府财政收入，因为地方政府拍卖土地属于政府资产的变现，其结果只是政府土地资产的减少和货币资金的增加，不增加政府权益，政府资产负债表本身并未扩大，因此 IMF 大口径财政收入不包含土地出让收入。

但作者认为全口径的政府收入应当包括土地出让收入。因为目前政府收入更多是从收付实现制的角度衡量，土地价值变现直接增加了政府可支配财力，而不只是资产负债表上的数字。且土地出让收入由房地产开发企业转嫁给最终的企业和居民，相当于政府通过房地产开发企业最终从全社会获取的收入，同时政府可以控制土地出让的面积和价格，具有一定垄断性质，因此将土地出让收入纳入全口径宏观税负。

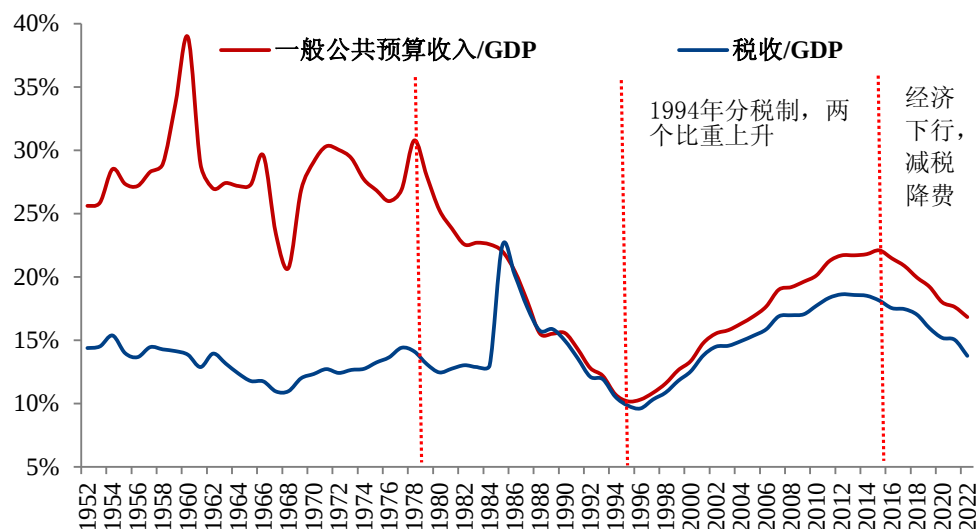
图表4：近年来中国小口径宏观税负持续下行



资料来源：wind、粤开证券研究院



图表5：1952年-2022年我国宏观税负情况



资料来源：wind、粤开证券研究院

二、稳定宏观税负势在必行，不能再降了

宏观税负水平由政治、经济、社会乃至历史文化传统等诸多因素综合作用决定，合理的宏观税负水平需要同时考虑经济发展阶段、财政支出需求和税负结构等因素，偏高或者偏低都不行，要适度。

第一，宏观税负反映政府凭借政府政治权力的收入汲取能力，其高低不仅取决于经济社会发展的需要，与经济社会发展阶段有关；而且取决于征税成本、市场主体的纳税遵从度，与信息化水平和法治化程度有关。宏观税负水平既不是越高越好，越高意味着政府从国民收入分配中获得的份额大，留给企业和居民的收入占比偏低，政府在其中分配的话语权更大，不利于调动市场主体的积极性，对政府自身运行效率和资源配置能力的要求高；也不是越低越好，越低意味着正常的公共服务得不到提供，政府运转困难，进一步影响市场的正常运转。

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_51959

