【肖立晟 袁野】 2019年中国减税规模测算与分析

中国社科院世界经济与政治研究所

目前对于减税的预期市场基本已达成共识，但具体减税多少，怎么减？是不是只有增值税可以减？这些疑问亟待厘清。本篇报告试图通过详细的测算回答四个问题：首先今年的减税规模如何？已经有“超1.3万亿”减税费措施，为什么没感觉到明显的减税效应？其次，在不提高财政赤字的前提下，减收意味着减支。若在不减支的情况下减收，就要知道是否有超收收入？进而合理的措施是将超收收入进行调减。第三，要全面作用于宏观经济，减税就不是简单的减某一税类。而是一系列减税措施的配套实施。除市场预期的增值税外，还有哪些配套的减税措施同样应在预期之列？第四，减税的规模不是单考虑增值税，各项税类的减税结果都应包含其中。同时考虑财政的可承受能力，明年合理的减税规模预期应为多少？

通过测算我们认为，首先，刘昆部长强调的今年超1.3万亿减税降费所言非虚。今年的减税降费主要有：增值税2400亿，留抵税额返还1130亿，小规模纳税人年销售额标准提高470亿，个税免征额提高800亿，企业研发费用抵扣扩容650亿，高科技企业、创业企业和小型微利企业企业所得税税率下调及亏损抵补延长650亿，出口退税1000亿，进口相关税收减免3500亿，降费3500亿。总体减税在1.4万亿以上。结论认为今年的减税毋庸置疑，但大多数减税政策并非普惠、减税效应未显现以及严征缴带来的超收等因素，导致市场对减税的感受并不明显。

2019年，2018年已出台减税政策在2019年的减税规模体现：增值税估计将减税3600亿元；个税减税估计约4000亿元；出口退税减税估计约为3200亿元；进口相关税收减免约3900亿元。

2019年可能继续加码的减税政策：首先，增值税以是否加重财政负担看，若以不大幅减支及赤字率不超过3%为前提，增值税可能的政策是第一档及第二档下调税率1%-2%。减税规模约4000－5000亿。若大幅提高财政赤字或大幅压减财政经济职能，去除一档可以考虑，减税规模约在8000亿以上。其次，出口退税以中美贸易战是否恶化看，若维持目前的状况，出口退税继续加码必要性不大。若将2000亿美元对美出口产品关税加征至25%，可能需要再加码出口退税减税1300亿左右。若继续扩大加征关税范围，再追加2760亿产品25%的关税，那么出口退税减税可能需要再追加2500亿左右。第三，中小微普惠式减税。预期将在留抵税额返还及企业所得税减免上继续扩容。

减税是系统性的，现有减税政策逐步体现以及为未及预期事件（中美贸易战继续加码）预留财政政策空间，可能会压缩市场期待的增值税的减税规模。

风险提示：经济超预期下滑。

目前的宏观经济调控中，单纯“放水”的货币政策正逐步失效。市场对宽松财政政策的期待日渐升温。在宽松的财政政策中，增支的困难的已基本形成共识，且增支现被认为是一种“短视”的政策，似乎不该继续被采纳。由此立足经济未来长足发展，减收这种所谓“放水养鱼”的宽松财政政策似乎更为可取。

减税从长远看，固然是一种有效的宏观调控方式。但并不是说减税有百利而无一弊。减税不是简简单单的预测税率变化多少、什么时候落地。而是需要弄清楚：首先今年减税规模如何？已经有“超1.3万亿”减税费措施，为什么没感觉到明显的减税效应。其次，在不提高财政赤字的前提下，减收意味着减支。若在不减支的情况下减收，就要知道是否有超收收入。进而合理的措施是将超收收入进行调减。第三，要全面作用于宏观经济，减税就不是简单的减某一税类。而是一系列减税措施的配套实施。除市场预期的增值税外，还有哪些配套的减税措施同样应在预期之列。第四，减税的规模不是单考虑增值税，各项税类的减税结果都应包含其中。同时还要考虑财政的可承受能力。因此，减税不是简单的“一减了之”，系统的考量更为重要。

一 、2018年“超1.3万亿”减税降费

9月27日，财政部部长刘昆表示，今年的减税降费总额预计将超过1.3万亿元，高于今年初设定的1.1万亿元减税目标。超1.3万亿的减税降费除涉及到我们比较熟悉的增值税、个税外，还有哪些减税降费措施？根据我们的归纳，截至目前，今年已生效的减税措施多达45项（详见附录一），其中三项已在去年颁布并自2018年1月1日开始实施，其余42项均在今年颁布并已渐次实施。此处我们试图还原超1.3万亿的减税降费来源（对于各分项的减税规模，我们尽量采用官方的统计数据，首先从官方的角度看“超1.3万亿”减税）。

首先从减税规模较大的税类计算。

第一，增值税。2018年5月1日起，增值税第一及第二档税率下调一个百分比，原适用17%和11%税率的，税率分别调整为16%、10%；工业企业和商业企业小规模纳税人的年销售额标准由50万元和80万元上调至500万元。这次调整税率的目的是使三档增值税税率级差缩小，朝简并税率的方向迈进。关于为何要简并增值税税率，我们在报告《中国经济减税的时机、效果与可操作性》中详述了其理论依据，此处不再赘述。根据3月28日国务院常务会

议的表述，增值税一、二档税率下调一个百分点，预计减税2400亿元。小规模纳税人年销售额标准提高预计减税470亿元。

第二，6月27日起，部分行业增值税期末留抵税额予以退还。所谓增值税留抵税额，是指当纳税人当期销项税额税款不足以弥补其进项税额时，其差额称为留抵税额，当期不退，结转下期抵扣。国家税务总局原副局长许善达预估增值税留抵税款已达上万亿，根据我们的报告《中国财政政策手册：详解中央与地方的收支博弈》的不完全估计，目前我国留抵税款已达1.4万亿左右。增值税留抵税款不退实质就是财政从企业借款支出，提高了企业的杠杆率和融资成本。但是退税会在短期内对财政现金流带来压力。随着营业税改为增值税全面推进，增值税留抵税款不退弊端愈加明显，对高科技重资产企业的影响尤为严重。当企业还没有实现销项时，却要对设备购进征收17%预缴税款，对于厂房投资征收11%的预缴税款，这对于高新技术企业而言是相当大的负担。高新技术企业，尤其是处于初创期，企业在还没有实现销售收入时就要为设备和原材料赋税，占用企业大量资金，制约创业企业发展。考虑到全部返还对财政收入的冲击，2018年开始返还《中国制造2025》明确的重点领域行业增值税留抵税额。退还增值税期末留抵税额的行业包括装备制造等先进制造业、研发等现代服务业和电网企业。7-8月共办理留抵退税786亿元。9月底要求今年1130亿元的返还目标基本完成。随着征管体制的完善，征管风险的下降，预计今后退还留抵税额的政策将进一步铺开。

第三，企业所得税层面的微调，减税政策具有明确的指向性。7月23日国常会决定2018年1月1日至2020年12月31日期间，所有企业开展研发活动中实际发生的研发费用，未形成无形资产计入当期损益的，在按规定据实扣除的基础上，再按照实际发生额的75%在税前加计扣除；形成无形资产的，在上述期间按照无形资产成本的175%在税前摊销。这将使得企业能在投资和研发中获得更多所得税抵免，最多可以获得相当于研发费用18.75%的总净现金流入。而同样在此期间，单位价值不超过500万元的非房地产固定资产投资，允许一次性计入当期成本费用在计算应纳税所得额时扣除，不再分年度计算折旧，企业能在短期即获得所得税抵扣，避免了折旧税盾的时间风险。此外，自今年起，企业职工教育经费税前扣除限额统一提高至8%，委托境外研发费用不得加计扣除的限制亦被取消。

而针对于高科技企业、创业企业和小型微利企业，新出台的政策延展了减半征收等以往税收优惠的深度和广度：技术先进型服务企业税率下调至15%；对年应纳税所得额低于100万元的小型微利企业，实际所得税率下降至10%；而具备高新技术企业或科技型中小企业资格的企业，亏损最长结转年限由5年延长至10年。

2018年至2020年底，将企业研发费用加计扣除比例提高到75%的政策，由科技型中小企业扩大至所有企业，初步测算全年减收650亿元。而其他措施，官方预计全年将再为企业减轻税负600多亿元。

第四，同样在所得税层面，个人所得税进行重大调整。由分类税制向综合税制转变，四项所得纳入了综合计税：个税起征点调整至5000。对纳税人在2018年10月1日后实际取得的应纳税所得，减除费用统一按照5000元/月执行, 并根据子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金和赡养老人六项专项附加综合定额扣除。财政部副部长程丽华在人大常委会结束后的新闻发布会表示，此次起征点提高后，税收一年大致要减3200亿元。具体到剩余三个月按照月平均计算，个税改革预计减税800亿元。

第五，为应对国际贸易争端对我国出口带来的负面影响，切实履行扩大改革开放的承诺。今年以来两次提高部分出口商品退税税率，并七次下调部分产品的进口关税。首先，2018年9月5日，10月22日我国两次上调了部分产品的增值税退税率，并于9月15日，11月1日开始施行：第一次涉及397种商品，第二次涉及1172种商品；第二次调整后，我国出口增值税退税率由七档减为五档。其次，在进口环节，今年以来调整规模比较大的有2018年1月1日起实施的，针对符合规定条件的国内企业为生产国家支持发展的重大技术装备和产品而确有必要进口的关键零部件、原材料商品，免征关税和进口环节增值税。7月1日实施的针对汽车整车及零部件79个税号的进口关税税率下调。7月1日实施的，涉及1449个税目针对部分进口日用消费品下调最惠国关税税率。11月1日，为适应产业升级、降低企业成本，对人民生产和生活所需的众多工业品实施降税，包括机电设备、零部件及原材料等工业品，共涉及税号1585个。其余还有针对抗癌药品以及进口博览会合理数量进口展品下调关税及进口增值税、消费税等。出口退税及进口关税、增值税、消费税等减税措施，官方并没有给出相应的减税规模预期。我们使用涉及HS分类及模型两种方法估计，2018年出口退税减税约1000亿元。进口关税、增值税以及消费税减税规模约3500亿元（出口退税及进口相关税类减税规模估算，相见报告第三部分）。

第六，取消或停征行政事业性收费。今年实施的降费措施主要有2018年1月1日起，排污费改征环保税。4月1日起，停征首次申领居民身份证工本费，暂免征收证券期货行业机构监管费，停征专利收费（国内部分）中的专利登记费、公告印刷费、著录事项变更费（专利代理机构、代理人委托关系的变更），PCT（《专利合作条约》）专利申请收费（国际阶段部分）中的传送费；对符合条件的申请人，专利年费的减缴期限由自授予专利权当年起6年内，延长至10年内；对符合条件的发明专利申请，在第一次审查意见通知书答复期限届满前（已提交答复意见的除外），主动申请撤回的，允许退还50%的专利申请实质审查费。7月1日起，降低国家重大水利工程建设基金征收标准。2018年7月27日，对实行增值税期末留抵退税的纳税人，允许其从城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加的计税（征）依据中扣除退还的增值税税额。降费规模同样没有官方的预估数据，根据2018年9月的同比增速趋势外推，我们估计2018年较2017年降费规模约3500亿元。

除以上几项规模较大的减税降费措施外，还有其他一些涉及规模较小的减税降费措施，此处不再一一列示，可参考附录一。根据以上官方估计的减税数据及估算，今年可能的减税降费规模在1.4万亿以上。但市场为何对减税的效应并不十分认同，且期待更大规模的“实质性”减税措施？首先，从目前实施的减税措施的受益对象可以发现，普惠式的减税措施主要有增值税税率下调一个百分点及个税的免征额提升。2018年可能涉及的减税额度仅为3200亿元左右。其余大部分的减税降费措施都有较为明确的指向性。如留抵税额返还虽然涉及企业较多，数额在万亿级以上，但今年退还的仅为现金制造业业、研发等。其次，落地时间靠后，效果未及显现。如今年实施减税力度较大的出口退税及进口关税、增值税税率的下调，落地时间多集中于9月以后。减税效应还没有开始显现。包括普惠式减税的个税免征额提升，同样开始于10月。第三，减税降费是针对所以社会中的相应企业。对于上市公司来说，可能收到的正效益仅占全部社会企业的一部分。如研发费用加计扣除。官方估计减税规模在650亿元左右。但根据我们对所有上市公司研发费用逐一划分抵扣摊销，计算结果显示按最大范围估计降成本效应，可能仅有300亿元左右。第四，税收严征缴，税率下调，基数扩大。最后可能带来的结果是税收总体规模的上升。这个原因我们将在第二部分讨论。

二 、严征缴带来的”超收“收入

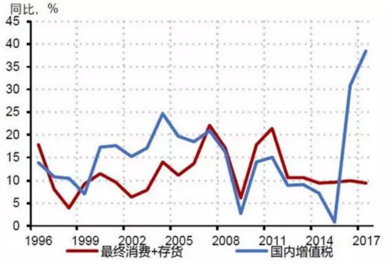
横向比较近三年的税收收入累计同比增速变化，税收收入占比较大的税种增值税、企业所得税、进口货物增值税消费税、个人所得税以及消费税，除增值税外，其他税收的2012年以后的累计同比增速基本跟随经济的变化在合理的范围内波动。仅有增值税2016年以后同比增速出现了大幅突跳的情况。究其原因来看，更好的理解在于营改增后，营业税“并入”的部分。但“营改增”全面推行开始与2016年5月，2017年营改增给增值税带来的异常变化应该完成了全面消化。但2018年上半年增值税收入的同比增速再次大幅上行，并维持在20%左右。增值税收入的增长很难再完全用“营改增”来解释。税收严征缴可能是更好的理由。我们知道，税收作为企业的成本，左右着企业盈利的变化。因此，企业有偷逃税费的意愿。但对于企业所得税等税种来说，偷逃税费一般以个案发生。但增值税的下游缴税需要上游缴税的进项抵扣，因而增值税的偷逃一旦发生，将涉及整个产业链。今年随着国地税合并等因素带动的税收严征缴，增值税收入增长就更为“顺理成章”了。

一般认为，税率若不发生变化，税收收入应与税基变动相契合。税基即课税基础。是指某一种税的课税对象，从狭义角度看，税基是指计税依据，它是从量的规定性上界定某一税种征税的广度，是计算应纳税额的法定基础和依据。我们将从税基的角度出发，假设如果税基不发生的大的变化，税率也没有做调整，那么税收收入多少将由税基决定。超过税基决定的部分，应定义为超收收入。税收与税基的对应大致应为，企业所得税对应企业利润、个人所得税对应城镇居民收入、进口税对应进口额、出口税对应出口额。

增值税难以找到简单的直接对应关系。我国的增值税在多环节征收，采取道道征收、环环抵扣的方式。增值税作为间接税的一种，其税负可以实现层层转嫁（我们在报告《中国经济减税的时机、效果与可操作性》中做过详细的解释）。在商品最终流转至最终购买者之前，由中间环节的经济单位负担增值额应缴纳的税款；而在货物或服务进入消费环节时，税负将实现向最终购买者的转移。因而一个计税年度内，我国所征收的增值税的计税依据，将主要由两部分组成：一部分是最终被居民部门或者政府部门消费，税负被最终转嫁的增值额；另一部分是依然沉淀在企业中的增值额。

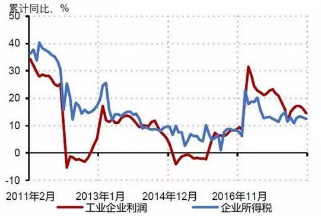
在此理论基础下，我们可以采用最终消费支出和存货增加额的总和来替代我国增值税的税基，并将其与我国增值税收入进行比较。从图中我们可以看出，从2000年以来，我国国内增值税替代税基的增速与国内增值税增幅增减变动趋势大致吻合。我们采用趋势吻合的部分进行模型分析，试图得到一个结果。即在税基稳定的情况下，税收的合理增速应为多少。同样的办法，估算2015年-2018年的营业税收入。进而得到增值税的超收收入。所谓超收收入，即超过税基估计的合理收入的部分。即：增值税目前的实际收入=增值税的合理收入+营业税收入+超收收入。

图 1：增值税与消费+存货



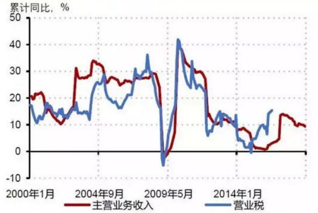
资料来源：Wind，太平洋研究院整理

图 2：企业所得税与企业利润



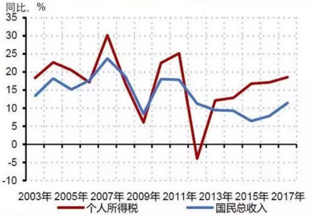
资料来源：Wind，太平洋研究院整理

图 3：营业税与企业主营业务收入



资料来源：Wind，太平洋研究院整理

图 4：个人所得税与国民总收入



资料来源：Wind，太平洋研究院整理

从图1-图4可以看出，除个税外，税收与税基的变化协同性较好。个税与税基变动有2011年后出现背离，其原因在于：首先，历史上我们曾在1981年、1986年、1995年以及2011年四次调整所得税免征额。从已有数据观察，仅2011年调整免征额后出现了比较大不合理偏差，所得税反出现了大幅上行。主要原因在于2011年税务部门采取措施，加强征管。如建立重点纳税人档案、公布高收入这名单，进一步规范征管，确保相关个人所得税税款及时足额入库等。因此，剔除个税调整的特殊影响外，我们采用税基预期合理税收的方法，估算增值税的超收收入。估算结果如下：

表 1：增值税的超收收入估算

	实际增值税收入	税基预期增值税收入	差额	营业税收入	超收收入
2016年	40712.1	34964.9	5747.2	9375.0	-3627.8
2017年	56378.2	36789.3	19588.9	21537.0	-1948.1
2018年上半年增速趋势外推	65737.0	39074.2	26662.8	22218.0	4444.8
2018年1-9月增速趋势外推	63143.6	39074.2	24069.4	22218.0	1851.4

注：2016 年营业税收入有 11502 亿元仍归于营业税科目，增值税的包含项中应去除此部分

从计算结果我们发现，从2016年5月全面推广的"营改增"确有减税效果。2016-2018三年间，若2018年增值税收入以1-9月的累计同比增速趋势外推计算全年收入，那么"营改增"减税效应仍未完全消退。但若仅观察2018年，根据估算结果，增值税收入确有超收的可能。最大的原因可能来自于严征缴。除增值税收入可能有超收收入外，我们用同样的方法估计企业所

得税、个人所得税、消费税等税种的合理收入。结果发现其余税种存在超收收入的现象并不明显。这也可作为我们判断明年大规模减税的一个依据，即超收的部分是最有可能首先被减去的部分。

三、大规模减税要考虑为进出口税收减免预留空间

明年实施的大规模减税措施并非只有增值税，进出口税收减免可能继续加码。从今年的减税规模情况看，估算进出口税收减免已占到全部税费减免总额的31.7%。目前中美贸易争端前景不明，若美再对华继续加征进口商品关税，则很有必要在明年的一揽子减税降费计划中，为出口退税及进口关税、增值税、消费税预留减税的空间。

7月6日，美国对我国加征关税清单的第一部分共818个产品正式生效，这一部分涵盖了340亿美元的中国商品。8月23日，4月公布的加税产品清单上的第二部分，涉及160亿美元进口额的中国商品紧随其后，被加征25%的关税。至此已有500亿美元的商品被征收25%税率的关税。而距此次加征关税开始实施仅一个月后，特朗普又宣布对额外2000亿美元进口自中国的商品加征10%的关税。

面对特朗普挑起的贸易争端，我们同时利用财政工具对相关出口企业给予了必要的支持。在出口增值税层面，提高出口退税率，进行了一系列的“减税”。2018年9月5日，首先对机电、文化等总计397项产品提高增值税出口退税率。随后的10月8日，润滑剂、航空器用轮胎、碳纤维、部分金属制品等产品共1172项的出口退税率再被提高。出口退税加码政策分别于2018年9月15日和11月1日开始施行。

这次“减税”，一定程度上是我国内部制度的完善。出口退税制度，是国际税收协调的重要制度之一，其理论基础在于增值税的税收征管权应归属于最终消费地。因而对于我国生产并出口至国外的产品或服务，应该免除并且退还在各个流转环节征收的增值税。理论上，退税总额应以增值额乘以增值税税率来计算。然而，实际情况中，我国部分退税率实际上小于增值税率，即部分出口品在我国境内依然被征收了增值税。增值税征税率与退税率的差异，也使得我方有能力通过使用出口退税工具对出口进行必要的调节。

从美方加征关税清单及我方出口退税的HS分类可以看出，运用出口退税工具减税，确是为了应对中美贸易战而来。关于特朗普的“加税”目录和我国的“减税”目录，双方发布了税收变化所针对商品的HS编码。HS编码即依据商品名称及编码的协调制度而制定的海关编码。协调制度规定，缔约方须采用协调的6位数分项为货物分类，但个别地区可根据本身的需要，在6位数的基础上增添编号的数字，以作更详细的分类。

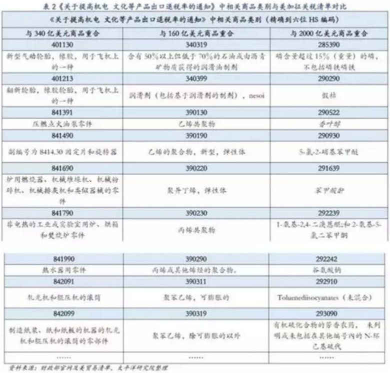


表2《关于提高机电 文化等产品出口退税率的通知》中相关商品类别与美加征关税清单对比

《关于提高机电 文化等产品出口退税率的通知》中相关商品类别（精确到六位HS编码）		
与340亿美元商品重合	与160亿美元商品重合	与2000亿美元商品重合
401130	340319	285390
新型气动轮胎，橡胶，用于飞机上的一种	含有50%以上但低于70%的石油或由沥青矿物质获得的润滑油制剂	磷含量超过15%（重量）的磷，不包括磷铁磷铁
401213	340399	290290
翻新轮胎，橡胶轮胎，用于飞机上的一种	润滑剂（包括基于润滑剂的制剂），nesoi	氯桔
841391	390130	290522
压燃点火油泵零件	乙烯共聚物	香叶醇
841490	390190	290930
副编号为8414.30固定片和旋转器	乙烯的聚合物，新型，弹性体	5-氯-2-硝基苯甲醚
841690	390220	291639
炉用燃烧器、机械推烧机、机械炉箅机、机械排灰机和类似器械的零件	聚异丁烯，弹性体	苯甲酸酐
841790	390230	292239
非电热的工业或实验室用炉、烘箱和焚烧炉零件	丙烯共聚物	1-氨基-2,4-二溴蒽醌;和2-氨基-5-氯二苯甲酮
841990	390290	292242
热水器用零件	丙烯或其他烯烃的聚合物。	谷氨酸钠
842091	390311	292910
轧光机和辊压机的滚筒	聚苯乙烯，可膨胀的	Toluenediisocyanates（未混合）
842099	390319	293090
制造纸浆、纸和纸板的机器的轧光机和辊压机的滚筒的零部件	聚苯乙烯，除可膨胀的以外	有机硫化合物的芳香农药，未列明或未包括在其他编号内的N-环乙基硫代
……	……	……

资料来源：财政部官网及美贸易清单，太平洋研究院整理

对比美国“加税”目录和中国“减税”目录，我们可以发现一定的一致性。精确到六位HS表，我国第一次调高增值税率的政策共涉及329类商品，其中72类与被征收25%关税税率的340亿美元商品重合，64类与后继的160亿美元商品重合，而在2000亿美元商品中，重合高达144类。第二次调整增值税退税率共涉及817类商品，其中58类与160亿美元商品重合，493类与2000亿美元商品重合。

可以看出，“加税”与“减税”实则相伴而生。我国提高出口环节增值税退税率的政策，在完善内部制度的同时，也是在缓解外部环境的压力。

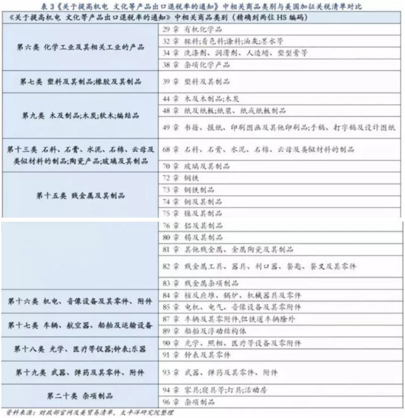


表 3《关于提高机电 文化等产品出口退税率的通知》中相关商品类别与美国加征关税清单对比

《关于提高机电 文化等产品出口退税率的通知》中相关商品类别（精确到两位 HS 编码）	
第六类 化学工业及其相关工业的产品	29 章 有机化学品
	32 章 鞣料;着色料;涂料;油灰;墨水等
	34 章 洗涤剂、润滑剂、人造蜡、塑型膏等
	38 章 杂项化学产品
第七类 塑料及其制品;橡胶及其制品	39 章 塑料及其制品
第九类 木及制品;木炭;软木;编结品	44 章 木及木制品;木炭
	48 章 纸及纸板;纸浆、纸或纸板制品
	49 章 书籍、报纸、印刷图画及其他印刷品;手稿、打字稿及设计图纸
第十三类 石料、石膏、水泥、石棉、云母及类似材料的制品;陶瓷产品;玻璃及其制品	68 章 石料、石膏、水泥、石棉、云母及类似材料的制品
	70 章 玻璃及其制品
第十五类 贱金属及其制品	72 章 钢铁
	73 章 钢铁制品
	74 章 铜及其制品
	75 章 镍及其制品
	76 章 铝及其制品
	80 章 锡及其制品
	81 章 其他贱金属、金属陶瓷及其制品
	82 章 贱金属工具、器具、利口器、餐匙、餐叉及其零件
	83 章 贱金属杂项制品
第十六类 机电、音像设备及其零件、附件	84 章 核反应堆、锅炉、机械器具及零件
	85 章 电机、电气、音像设备及其零附件
第十七类 车辆、航空器、船舶及运输设备	87 章 车辆及其零附件,但铁道车辆除外
	89 章 船舶及浮动结构体
第十八类 光学、医疗等仪器;钟表;乐器	90 章 光学、照相、医疗等设备及零附件
	91 章 钟表及其零件
第十九类 武器、弹药及其零件、附件	93 章 武器、弹药及其零件、附件
第二十类 杂项制品	94 章 家具;寝具等;灯具;活动房
	96 章 杂项制品

资料来源：财政部官网及美贸易清单，太平洋研究院整理

根据海关总署每月公布的精确到HS两位的出口金额，以及这次的税率调整幅度，我们不难粗估退税政策的出台对退税税额的最大影响幅度——即如果提高出口退税率的产品覆盖其所在的HS章节全部商品，那么根据这些章节下的全部出口额以及退税税率的变化值，我们可以大致估计税率提高后的出口退税额。

计入中美贸易战影响，我们用模型动态模拟2018年剩余三个月及2019年的出口增速，以5%-8%的同比增速估计出口额为基础进行估算，预计出口退税今年多退税额最高可达1176亿元，而在2019年最高可达3720亿元。

利用HS分类计算，我们的前提假设是退税税率涵盖所有涉及减税产品的HS分类。但事实情况并非如此，在某一涉及减税产品的HS分类中，减税产品可能只占其中的部分目类。因而利用上述方法估计出口退税，可能会出现高估的情况。为了确保估计结果更为合理，用构建对美出口额与出口退税额的模型，从图5亦可看出，出口退税额月度累计同比增速与对美出口额月度同比累积增速拟合得很好。我们的思路是，若美加征关税对我方出口产生影响，出口退税应给予同等的逆向拉动，熨平出口增速的波动。

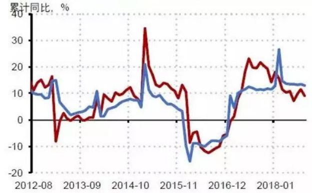
根据我们的报告《特朗普加征2000亿产品关税对美国通胀的影响》中的测算，如果美国政府维持目前的关税规模，将导致我国对美年出口额下降455亿美元；倘若对2000亿美元对美出口产品继续加征至25%关税落地，将进一步使得对美年出口额减少至875亿美元。由此，美对华现行关税政策将导致我国对外总出口额在2018年第四季度下滑2.21%。

依据出口额下滑，出口退税同等熨平的思路。根据模型的测算，我国需要在18年第四季度多退税额842亿元，才能将本年度出口额引致到未征收关税的水平。若2000亿产品加征关税至25%，甚至再追加2760美元进口产品25%的关税。2019年需多退税1328-2513亿元。

同样，我们使用HS分类及模型预测两种方法估计今年及明年的进口税收减免水平。在计算进口税收减免时，我们无法采用熨平出口增速的方法估计明年需要追加的减税规模。只能估计现有进口税收减免政策在2018年全年及2019年的减税情况。

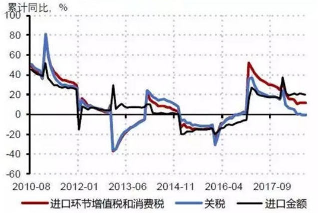
根据HS分类方法我们得到2018年进口相关税收减免约3746亿元，模型估计的结果为3353亿元。我们最终选取两种方法的平均水平3500亿元作为估计结果。同理我们可以得到，若保持近两年的进口同比增速不变，现有进口税收的减税政策将在2019年减税3900亿元。

图 5：出口退税与对美出口额



资料来源：Wind，太平洋研究院整理

图 6：进口税收与进口金额



资料来源：Wind，太平洋研究院整理

四 、明年预期实施的一揽子减税方案

11月1日，在民营企业座谈会上，习总书记强调"实质性降低企业负担。要加大减税力度。推进增值税等实质性减税，而且要简明易行好操作，增强企业获得感。对小微企业、科技型初创企业可以实施普惠性税收免除。"目前市场上对明年减税降费的规模较为一致的估计是1万亿以上。从我们对今年减税规模的测算来看，若明年仅是超过GDP一个百分点的再减税规模，似乎并不算超预期。但叠加今年政策效果在明年的体现，减税规模则比较可观。

根据测算，预期2019年现有减税政策全年减税规模：增值税估计将减税3600亿元；个税减税估计约4000亿元；出口退税减税估计约为3200亿元；进口相关税收减免约3900亿元。

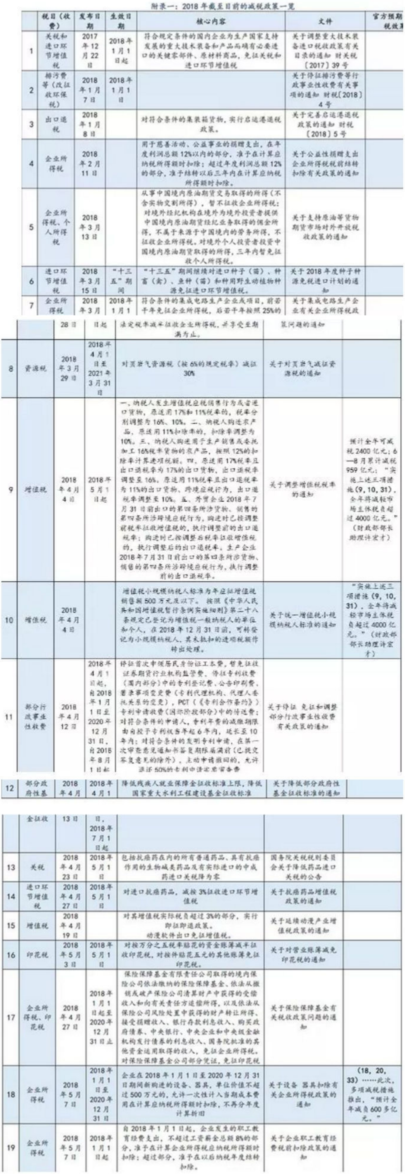
探讨明年继续追加的减税政策，首先如何理解实质性减税以及为小微企业、初创型科技企业普惠式减税。今年1.4万亿以上的减税效应不明显，其中一个原因即超收收入。在不加大财政压力的情况下，合理的减税规模应是减去超收的部分，即追加2000-4500亿元的减税规模。此种规模对应的更可能是三档税率的小幅下调1个百分点。但超收收入的部分难以称之为实质性减税。因此，若要进行实质性减税，就要在减免超收部分的基础上，大幅下调各档税率或去除一档。其次，对小微企业、初创型科技企业的普惠式减税。可能涉及留抵税额返还及企业所得税。根据我们估计留抵税额1.4万亿的规模，今年仅做1130亿元，明年仍有可能继续加码。而企业所得税可能对认定的小微企业进行免征操作。第三，中美贸易战的阴霾若仍难以消除，我们仍要为加征关税准备相应的财政政策工具。根据我们的测算，若特朗普将目前2000亿美元进口产品加征关税至25%，并继续追加2760美元进口产品25%的关税。我们需至少采取1328-2513亿元的额外出口退税已熨平出口波动。

综上，我们认为今年的减税毋庸置疑，但大多数减税政策并非普惠、减税效应未显现以及严征缴带来的超收等因素，导致市场对减税的感受并不明显。2019年，现有减税政策逐步体现以及为未及预期事件预留财政政策空间，可能会压缩市场期待的增值税的减税规模。首先，根据我们的报告《中国经济减税的时机、效果与可操作性》中的推导，$\Delta B/Y \leq g(B/Y)$是广义赤字率与债务率之间的内在逻辑关系，要保持债务率不上升，必须使当期赤字率不超过债务率与经济增长率的乘积。基于此，如果名义经济增长g保持在10%的水平，债务率按照我们报告《从省级到市级：全国地方政府隐性债务测算》，中央+地方显性及隐性债务约为80万亿，债务率约为87%左右。由此，广义赤字保持在8.7%以下更为合理。以2017年数据计算，我们目前的广义赤字率可能约13.5%。已突破我们的计算的合理赤字规模。在此情况下，政府债务率将会继续提高。

其次，若2019年降税完全由赤字弥补，简并税档的结果可能将导致一般公共预算赤字水平将达到4.5%（如去除第一档或第二档，每年的减税规模应在8000亿以上）。若不完全由赤字弥补，且政府债务率谋求不再提高，财政则需要削减经济职能开支，即将面临大幅压减一般公共预算中的基建或政府消费的可能，相对应的对计入GDP核算的投资或消费不利。而若是各档下调1%-2%的税率（如市场传言的第一档税率降低3个百分点，或第一档及第二档税率下调1%-2%，缩小与第三档的差距。减税规模预期在4000—5000亿左右），一般公共预算赤字水平可能维持在3%左右（此处假设国债及地方债发行仍保持今年的水平），财政压力也相对较小。结果如何，还要看决策者的全盘考量。

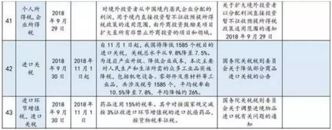
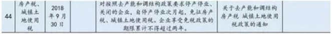
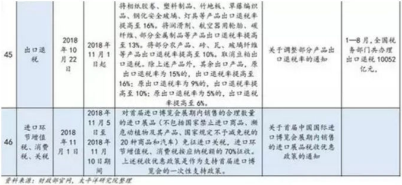
从减税降费政策公布的时点来看，我们预期有三个时间段可供参考。一是纪念改革开放40周年大会召开之际（若有）；二是中央经济工作会议之后；三是明年"两会"之后。

附录一：2018 年截至目前的减税政策一览



	税目（收费）	发布日期	生效日期	核心内容	文件	官方预期税政策
1	关税和进口环节增值税	2017年12月22日	2018年1月1日起	符合规定条件的国内企业为生产国家支持发展的重大技术装备和产品而确有必要进口的关键零部件、原材料商品，免征关税和进口环节增值税	关于调整重大技术装备进口税收政策有关目录的通知 财关税〔2017〕39号	
2	排污费等（改征收环保税）	2018年1月7日	2018年1月1日		关于停征排污费等行政事业性收费有关事项的通知 财税〔2018〕4号	
3	出口退税	2018年1月8日		对符合条件的集装箱货物，实行启运港退税政策。	关于完善启运港退税政策的通知 财税〔2018〕5号	
4	企业所得税	2018年2月11日		用于慈善活动、公益事业的捐赠支出，在年度利润总额12%以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除；超过年度利润总额12%的部分，准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。	关于公益性捐赠支出企业所得税税前结转扣除有关政策的通知	
5	企业所得税、个人所得税	2018年3月13日		从事中国境内原油期货交易取得的所得（不含实物交割所得），暂不征收企业所得税；对境外经纪机构在境外为境外投资者提供中国境内原油期货经纪业务取得的佣金所得，不属于来源于中国境内的劳务所得，不征收企业所得税。对境外个人投资者投资中国境内原油期货取得的所得，三年内暂免征收个人所得税。	关于支持原油等货物期货市场对外开放税收政策的通知	
6	进口环节增值税	2018年3月15日	“十三五”期间	“十三五”期间继续对进口种子（苗）、种畜（禽）、鱼种（苗）和种用野生动植物种源免征进口环节增值税。	关于2018年度种子种源免税进口计划的通知	
7	企业所得税	2018年3月28日	2018年1月1日起	符合条件的集成电路生产企业或项目，前若干年免征企业所得税，后若干年按照25%的法定税率减半征收企业所得税，并享受至期满为止。	关于集成电路生产企业有关企业所得税政策问题的通知	
8	资源税	2018年3月29日	2018年4月1日至2021年3月31日	对页岩气资源税（按6%的规定税率）减征30%	关于对页岩气减征资源税的通知	
9	增值税	2018年4月4日	2018年5月1日起	一、纳税人发生增值税应税销售行为或者进口货物，原适用17%和11%税率的，税率分别调整为16%、10%。二、纳税人购进农产品，原适用11%扣除率的，扣除率调整为10%。三、纳税人购进用于生产销售或委托加工16%税率货物的农产品，按照12%的扣除率计算进项税额。四、原适用17%税率且出口退税率为17%的出口货物，出口退税率调整至16%。原适用11%税率且出口退税率为11%的出口货物、跨境应税行为，出口退税率调整至10%。五、外贸企业2018年7月31日前出口的第四条所涉货物、销售的第四条所涉跨境应税行为，购进时已按调整前税率征收增值税的，执行调整前的出口退税率；购进时已按调整后税率征收增值税的，执行调整后的出口退税率。生产企业2018年7月31日前出口的第四条所涉货物、销售的第四条所涉跨境应税行为，执行调整前的出口退税率。	关于调整增值税税率的通知	预计全年可减税2400亿元；6—8月累计减税959亿元；“实施上述三项措施（9, 10, 31），全年将减轻市场主体税负超过4000亿元。”（财政部部长助理许宏才）
10	增值税	2018年4月4日		增值税小规模纳税人标准为年应征增值税销售额500万元及以下。按照《中华人民共和国增值税暂行条例实施细则》第二十八条规定已登记为增值税一般纳税人的单位和个人，在2018年12月31日前，可转登记为小规模纳税人，其未抵扣的进项税额作转出处理。	关于统一增值税小规模纳税人标准的通知	“实施上述三项措施（9, 10, 31），全年将减轻市场主体税负超过4000亿元。”（财政部部长助理许宏才）
11	部分行政事业性收费	2018年4月12日	2018年4月1日起，自2018年1月1日至2020年12月31日，自2018年8月1日起	停征首次申领居民身份证工本费，暂免征收证券期货行业机构监管费，停征专利收费（国内部分）中的专利登记费、公告印刷费、著录事项变更费（专利代理机构、代理人委托关系的变更），PCT（《专利合作条约》）专利申请收费（国际阶段部分）中的传送费；对符合条件的申请人，专利年费的减缴期限由自授予专利权当年起6年内，延长至10年内；对符合条件的发明专利申请，在第一次审查意见通知书答复期限届满前（已提交答复意见的除外），主动申请撤回的，允许退还50%的专利申请实质审查费	关于停征 免征和调整部分行政事业性收费有关政策的通知	
12	部分政府性基金征收	2018年4月13日	2018年4月1日，2018年7月1日起	降低残疾人就业保障金征收标准上限，降低国家重大水利工程建设基金征收标准	关于降低部分政府性基金征收标准的通知	
13	关税	2018年4月23日	2018年5月1日	包括抗癌药在内的所有普通药品、具有抗癌作用的生物碱类药品及有实际进口的中成药进口关税降为零	国务院关税税则委员会关于降低药品进口关税的公告	
14	进口环节增值税	2018年4月27日	2018年5月1日	对进口抗癌药品，减按3%征收进口环节增值税	关于抗癌药品增值税政策的通知	
15	增值税	2018年4月19日		对其增值税实际税负超过3%的部分，实行即征即退政策。 动漫软件出口免征增值税。	关于延续动漫产业增值税政策的通知	
16	印花税	2018年5月3日	2018年5月1日	对按万分之五税率贴花的资金账簿减半征收印花税，对按件贴花五元的其他账簿免征印花税。	关于对营业账簿减免印花税的通知	
17	企业所得税、印花税	2018年4月27日	2018年1月1日起至2020年12月31日止	保险保障基金有限责任公司取得的境内保险公司依法缴纳的保险保障基金、依法从撤销或破产保险公司清算财产中获得的受偿收入和向有关责任方追偿所得，以及依法从保险公司风险处置中获得的财产转让所得、接受捐赠收入、银行存款利息收入、购买政府债券、中央银行、中央企业和中央级金融机构发行债券的利息收入、国务院批准的其他资金运用取得的收入，免征企业所得税。对保险保障基金公司部分凭证，免征印花税	关于保险保障基金有关税收政策问题的通知	
18	企业所得税	2018年5月7日	2018年1月1日至2020年12月31日	企业在2018年1月1日至2020年12月31日期间新购进的设备、器具，单位价值不超过500万元的，允许一次性计入当期成本费用在计算应纳税所得额时扣除，不再分年度计算折旧	关于设备 器具扣除有关企业所得税政策的通知	（18, 20, 33）……此次，多项减税措施推出，“预计全年减负600多亿元。”
19	企业所得税	2018年5月7日	2018年1月1日起	自2018年1月1日起，企业发生的职工教育经费支出，不超过工资薪金总额8%的部分，准予在计算企业所得税应纳税所得额时扣除；超过部分，准予在以后纳税年度结转扣除。	关于企业职工教育经费税前扣除政策的通知	

20	企业所得税、个人所得税	2018年5月14日		直接投资于种子期、初创期科技型企业满2年的，可以按照投资额的70%在股权持有满2年的当年抵扣应纳税所得额；当年不足抵扣的，可以在以后纳税年度结转抵扣	关于创业投资企业和天使投资个人有关税收政策的通知	将享受当年一次性税前扣除优惠的企业新购进设备、器具单位价值上限，从100万元提高到500万元；将享受减半征收企业所得税优惠政策的小型微利企业年应纳税所得额上限，从50万元提高到100万元；将创业投资企业和天使投资个人有关税收优惠试点政策推广到全国……此次，多项减税措施推出，“预计全年减负600多亿元。”
21	进口关税	2018年5月22日	2018年7月1日起	将汽车整车税率为25%的135个税号和税率为20%的4个税号的税率降至15%，将汽车零部件税率分别为8%、10%、15%、20%、25%的共79个税号的税率降至6%。	国务院关税税则委员会关于降低汽车整车及零部件进口关税的公告	
22	土地增值税	2018年5月16日	2018年1月1日至2020年12月31日	符合条件的企业改制重组，暂不征土地增值税	关于继续实施企业改制重组有关土地增值税政策的通知	
23	企业所得税	2018年5月19日	2018年1月1日起	对经认定的技术先进型服务企业（服务贸易类），减按15%的税率征收企业所得税	关于将服务贸易创新发展试点地区技术先进型服务企业所得税政策推广至全国实施的通知	
24	车辆购置税	2018年5月25日	2018年7月1日至2021年6月30日	对购置挂车减半征收车辆购置税	关于对挂车减征车辆购置税的公告	
25	个人所得税	2018年5月29日	2018年7月1日起	自2018年7月1日起，依法批准设立的非营利性研究开发机构和高等学校根据《中华人民共和国促进科技成果转化法》规定，从职务科技成果转化收入中给予科技人员的现金奖励，可减按50%计入科技人员当月“工资、薪金所得”，依法缴纳个人所得税。	关于科技人员取得职务科技成果转化现金奖励有关个人所得税政策的通知	
26	进口关税	2018年5月31日	2018年7月1日起	降低部分进口日用消费品的最惠国税率，涉及1449个税目	国务院关税税则委员会关于降低日用消费品进口关税的公告	
27	增值税	2018年6月5日	2018年1月1日起至2020年12月31日	部分出版物在出版环节分别执行增值税100%、50%先征后退的政策。部分印刷、制作业务执行增值税100%先征后退的政策。自2018年1月1日起至2020年12月31日，免征图书批发、零售环节增值税。自2018年1月1日起至2020年12月31日，对科普单位的门票收入，以及县级及以上党政部门和科协开展科普活动的门票收入免征增值税。	关于延续宣传文化增值税优惠政策的通知	
28	零关税	2018年6月15日	2018年7月1日起	对新完成原产地标准磋商的4项香港原产商品，自2018年7月1日起实施零关税	国务院关税税则委员会关于2018年下半年CEPA项下部分货物实施零关税的通知 2018年6月15日	
29	城镇土地使用税	2018年6月1日	2018年5月1日起至2019年12月31日止	对物流企业承租用于大宗商品仓储设施的土地，减按所属土地等级适用税额标准的50%计征城镇土地使用税	关于物流企业承租用于大宗商品仓储设施的土地城镇土地使用税优惠政策的通知	
30	企业所得税	2018年6月25日	2018年1月1日起	自2018年1月1日起，委托境外进行研发活动所发生的费用，按照费用实际发生额的80%计入委托方的委托境外研发费用。	关于企业委托境外研究开发费用税前加计扣除有关政策问题的通知	
31	增值税	2018年6月27日	2018年6月27日	对部分行业增值税期末留抵税额予以退还	关于2018年退还部分行业增值税留抵税额有关税收政策的通知	“实施上述三项措施（9，10，31），全年将减轻市场主体税负超过4000亿元。”（财政部部长助理许宏才）
32	企业所得税	2018年7月11日	2018年1月1日	当年具备高新技术企业或科技型中小企业资格（以下统称资格）的企业，最长结转年限由5年延长至10年。	关于延长高新技术企业和科技型中小企业亏损结转年限的通知	
33	企业所得税	2018年7月11日	2018年1月1日至2020年12月31日	将小型微利企业的年应纳税所得额上限由50万元提高至100万元，对年应纳税所得额低于100万元（含100万元）的小型微利企业，其所得减按50%计入应纳税所得额，按20%的税率缴纳企业所得税。	关于进一步扩大小型微利企业所得税优惠政策范围的通知	（18，20，33）……此次，多项减税措施推出，“预计全年减负600多亿元。”
34	车船税	2018年7月10日	2018年7月10日	对节能汽车，减半征收车船税。对新能源车船，免征车船税。	关于节能 新能源车船享受车船税优惠政策的通知	
35	城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加	2018年7月27日		对实行增值税期末留抵退税的纳税人，允许其从城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加的计税（征）依据中扣除退还的增值税税额。	关于增值税期末留抵退税有关城市维护建设税教育费附加和地方教育附加政策的通知 2018年7月27日	
36	增值税	2018年9月5日	2018年9月1日至2020年12月31日	对金融机构向小型企业、微型企业和个体工商户发放小额贷款取得的利息收入，免征增值税。	关于金融机构小微企业贷款利息收入免征增值税政策的通知	
37	出口退税	2018年9月5日	2018年9月15日	将多元件集成电路、非电磁干扰滤波器、书籍、报纸等产品出口退税率提高至16%。将竹刻、木扇等产品出口退税率提高至13%。将玄武岩纤维及其制品、安全别针等产品出口退税率提高至9%。	关于提高机电 文化等产品出口退税率的通知	
38	个人所得税	2018年9月7日	2018年10月1日	对纳税人在2018年10月1日（含）后实际取得的工资、薪金所得，减除费用统一按照5000元/月执行，并按照新个人所得税税率表一计算应纳税额。对个体工商户业主、个人独资企业和合伙企业自然人投资者、企事业单位承包承租经营者2018年第四季度取得的生产经营所得，减除费用按照5000元/月执行，前三季度减除费用按照3500元/月执行。	关于2018年第四季度个人所得税减除费用和税率适用问题的通知	中国财政部官员在人大常委会结束后的新闻发布会表示，此次起征点提高后，税收一年大致要减3,200亿元
39	企业所得税	2018年9月20日	2018年1月1日至2020年12月31日期间	企业开展研发活动中实际发生的研发费用，未形成无形资产计入当期损益的，在按规定据实扣除的基础上，在2018年1月1日至2020年12月31日期间，再按照实际发生额的75%在税前加计扣除；形成无形资产的，在上述期间按照无形资产成本的175%在税前摊销。	关于提高研究开发费用税前加计扣除比例的通知	
40	增值税，企业所得税，印花税	2018年9月20日		养老基金投资过程中转让收入，免征增值税；投资收入，作为企业所得税不征税收入；买卖证券应缴纳的印花税实行免征后退，转让非上市公司股权免征印花税。	关于基本养老保险基金有关投资业务税收政策的通知	

41	个人所得税，企业所得税	2018年9月29日		对境外投资者从中国境内居民企业分配的利润，用于境内直接投资暂不征收预提所得税政策的适用范围，由外商投资鼓励类项目扩大至所有非禁止外商投资的项目和领域。	关于扩大境外投资者以分配利润直接投资暂不征收预提所得税政策适用范围的通知 2018年9月29日	
42	进口关税	2018年9月30日	2018年11月1日起	自11月1日起，我国将降低1585个税目的进口关税，关税总水平从9.8%降至7.5%。为适应产业升级、降低企业成本，本次主要对人民生产和生活所需的众多工业品实施降税，包括机电设备、零部件及原材料等工业品，共涉及税号1585个，平均税率由10.5%降至7.8%，平均降幅约26%。	国务院关税税则委员会关于降低部分商品进口关税的公告	
43	进口环节增值税，进口关税	2018年9月30日	2018年11月1日	药品适用15%的税率。其中对按国家规定减按3%征收进口环节增值税的进口抗癌药品，按货物税率征税。	国务院关税税则委员会关于调整进境物品进口税有关问题的通知	
44	房产税、城镇土地使用税	2018年9月30日		对按照去产能和调结构政策要求停产停业、关闭的企业，自停产停业次月起，免征房产税、城镇土地使用税。企业享受免税政策的期限累计不得超过两年。	关于去产能和调结构房产税 城镇土地使用税政策的通知	
45	出口退税	2018年10月22日	2018年11月1日起	将相纸胶卷、塑料制品、竹地板、草藤编织品、钢化安全玻璃、灯具等产品出口退税率提高至16%。将润滑剂、航空器用轮胎、碳纤维、部分金属制品等产品出口退税率提高至13%。将部分农产品、砖、瓦、玻璃纤维等产品出口退税率提高至10%。取消豆粕出口退税。除上述产品外，其余出口产品，原出口退税率为15%的，出口退税率提高至16%；原出口退税率为9%的，出口退税率提高至10%；原出口退税率为5%的，出口退税率提高至6%。	关于调整部分产品出口退税率的通知	1—8月，全国税务部门共办理出口退税10052亿元。
46	进口环节增值税、消费税、关税	2018年11月1日	2018年11月5日至2018年11月10日期间	对首届进口博览会展期内销售的合理数量的进口展品（不包括国家禁止进口商品、濒危动植物及其产品、国家规定不予减免税的20种商品和汽车）免征进口关税，进口环节增值税、消费税按应纳税额的70%征收。上述税收优惠政策是作为支持首届进口博览会的一次性支持政策。	关于首届中国国际进口博览会展期内销售的进口展品税收优惠政策的通知	

资料来源：财政部官网，太平洋研究院整理

（肖立晟系我所国际金融研究室副主任，袁野系太平洋证券宏观分析师。本文来源于“肖立晟宏观经济分析“2018年11月9日。）