

低碳经济背景下国内消费税减排效应分析及建议

■ 辛 斌

(中海油能源发展股份有限公司, 天津, 300452)

目前, 全球气温正在不断上升, 此种现象未来甚至可能会威胁到人类的生存发展, 应对气候变化已成为全世界的呼声与共识。而中国在应对全球气候变化问题方面一直是先行者、践行者和领导者, 不断向全球贡献“中国智慧”, 提出“中国方案”。碳达峰、碳中和目标于2020年9月22日由中国首次提出, 力争在2030年前达到峰值, 努力争取在2060年前实现碳中和。在此背景下, 大力发展低碳经济是国家实现“30·60”的必经之路。本文以消费税减排效应为着力点, 在低碳经济背景下, 分析现行消费税起到的减排效应及存在的问题, 并提出几点可行性建议。

一直以来, 我国都是能源消费大国, 化石能源占一次能源消费的85%左右, 能源消费具有高强度、高能耗、低使用效率的特点, 这导致我国实现“双碳”目标面临着巨大的挑战, 因此大力倡导和发展低碳经济是实现“30·60”目标的重要途径。低碳经济要达成经济发展与生态保护的双赢局面, 就要实现低污染、低能耗和低排放, 国家在低碳经济践行实施过程中需要建立完备的制度保驾护航。财税政策是政府调节发展低碳经济宏观手段, 发挥着保障、调节和引导作用。截至2021年6月, 中国尚未开征碳排放税, 但已初步建立了包含消费税在内的环保相关税收体系和具有减排效应的税收政策。现行税种如消费税、环境保护税、资源税、车辆购置税等已经发挥了一定减排效应。其中消费税在减少大气污染物排放和提高大气污染治理能力、抑制不合理消费需求、引导绿色低碳出行及节约利用资源方面发挥了积极的作用, 消费税也是最有可能发挥出与碳税类似作用的税种之一。本文以低碳经济为出发点, 通过分析现行消费税起到的减排效应及其存在问题, 提出可行性建议, 以期最终实现可持续发展, 推进低碳经济的发展。

一、国内消费税现状及减排效应分析

(一) 国内消费税收入情况

很长一段时间以来, 消费税在国内税收收入中

排行第四, 近几年国家一直致力于减税降费行动, 个人所得税税费大幅下降。从2019年开始, 消费税收入挤进税收收入前三, 仅次于增值税及企业所得税(见表1)。由表中数据可知, 消费税相比于增值税收入来说, 差距较大, 这也反映出消费税第一职能是调控经济而非筹集收入。

表1 2019—2020年国内前三税收收入占比情况(单位:亿元)

年份	消费税	税收收入占比	企业所得税	税收收入占比	增值税	税收收入占比
2019	12,562	8%	37,300	23.8%	62,346	39.7%
2020	12,028	7.8%	36,424	23.62%	56,791	36.8%

数据来源于国家财政部信息公开

(二) 国内消费税现状及减排效应分析

2018年诺贝尔经济学奖得主、耶鲁大学经济学教授诺德豪斯教授认为, 人类应该平衡经济发展与应对气候变化的关系, 选择一条适度的、足以兼顾经济增长速度和气候环境保护需要的低碳发展之路。当下, 气候危机愈演愈烈, 以碳达峰、碳中和为核心的零碳发展, 已在多个领域产生了各种“财富效应”。诺德豪斯建议, 解决温室气体排放问题的最高效方式是建立全球碳税机制。政府需要通过碳税或碳交易等政策抑制温室气体的排放。

目前, 我国并没有专门的碳税, 消费税发挥了一定的减排作用, 主要是通过对特定消费品或特定消费行为进行征税, 包括一些高污染产品、化石能源和部分高能耗产品。通过提高消费价格, 引导消费决策, 可起到节能环保的作用。我国作为能源消费大国, 对于煤炭和成品油有极强的依赖性, 而这两者具有高含碳量、高能耗的特点, 因此煤炭和成品油是我国碳减排调控的主要对象。2020年12月16日, 中央经济工作会议在京举行, 会议指出:“推动煤炭消费尽早达峰, 完善能源消费双控制度”。目前, 煤炭并没有纳入消费税征税范围, 而成品油属于化石能源范畴, 成品油消费税历经四次改革调整, 通过多次提高成品油消费税税额来发挥节能减排的调控作用。据统计, 2020年汽油、柴油消费总量为2.56亿吨, 应征消费税税额约为4,400亿元,

占2020年消费税总额的比重约37%。因此，成品油消费税是最适合发挥出碳税效果的税种之一。

二、低碳经济背景下现行消费税存在的问题

消费税在国家大力发展低碳经济背景下扮演着越来越重要的角色，尤其是成品油消费税在替代碳税发挥减排效应方面具备可行性。但在低碳经济背景下，消费税也存在着课税范围狭窄及税率结构单一、征税环节易导致税基侵蚀、价内税使消费者税负感知不强、消费税收入分成待调整等问题，这些问题制约了消费税的减排效应。

（一）课税范围狭窄及税率结构单一

如前文所述，煤炭和成品油是我国碳减排调控的主要对象。国家统计局数据显示，2020年能源消费总量为49.8亿吨标准煤，比上年增长2.2%；煤炭消费量同比增长0.6%，煤炭消费量占能源消费总量的56.8%。煤炭作为我国的基础性能源，消费量占能源消费总量的比例接近六成，由于社会经济对煤炭的依赖性，目前为止，消费税尚未将煤炭纳入课税对象，因此抑制了其减排效应。

此外，税率结构单一也在一定程度上影响了消费税的减排效应。以成品油消费税为例，无铅汽油为1.4元/升，含铅汽油为1.52元/升，两者相比，税率并无太大差异。而润滑油、溶剂油和石脑油的税率与汽油同为1.52元/升，比柴油、航空油和燃料油1.2元/升要高26.7%。但是从对环境污染程度来说，润滑油、溶剂油和石脑油作为润滑剂、有机溶剂和化工原料相比汽油、柴油、航空煤油、燃料油的环境污染要小。以上例子说明，我国现行消费税税率并没有根据资源节约、环境保护、产品用途等方面设定差异化税率，因此无法充分发挥消费税调节引导消费、鼓励节能环保的作用，从而抑制了减排效应。

（二）征税环节易导致税基侵蚀

目前应税消费品主要是在生产、加工和进口环节征收消费税，少数在批发零售环节征收消费税。这种征税方式确实有征收方便、管理成本低、征收难度低等优点，但也带来了一系列更严峻的问题。以成品油消费税为例，在生产环节而非批发零售环节征税，不法分子会利用变票、变名、无票、票货分离、走私等手段逃避国家税务机关的监管。此外，当油价持续走低的时候，消费税税额若维持不变，就会使得消费税在零售终端油价占比不断提高，进一步促使不法分子通过逃税方式追逐更大的利润。而且，不法分子作案手法层出不穷，导致税务机关

难以监管，无法从源头上杜绝，进而导致税基侵蚀，使国家税收蒙受损失。税收的本质是“取之于民，用之于民”，国家通过税收筹集财政收入，并通过预算安排，将其用于各种财政支出，其中就包括环境保护和生态建设。因此，税基侵蚀也间接影响了消费税的减排效应。

（三）价内税使消费者税负感知不强

现行的消费税是价内税，作为产品价格的一部分存在，税款最终由消费者承担。但消费者在消费时无法感知商品流转中的税额情况，从而影响了消费税的引导作用，不利于培养消费者的纳税意识。以成品油消费税为例，纳税人与最终税负承担人相分离，发票采取价税合计的方式，消费税税额并无单独列明，消费者可以通过增值税发票明确自己所承担的增值税税负以及油价高低，但却无法直接感知消费税的税负高低，这抑制了消费税减排作用的发挥。

此外，价内税还存在企业所得税税前重复扣除的问题。比如小汽车消费税，生产厂家将消费税在企业所得税汇算清缴时直接进行税前扣税。当零售端消费者为企业时，将小汽车作为固定资产列支，通过折旧，在税前扣除企业所得税。因此，消费税在生产者和消费者之间进行了重复扣除，进一步弱化了减排效应。

（四）消费税收入分成待调整

目前，对于增值税收入，中央与地方政府按照“五五分享”划分，企业所得税按照“六四分享”划分，增值税和企业所得税作为全国前两大税种，一直以来是地方财政的重要支撑。从2019年开始，消费税已经超越个人所得税成为我国第三大税种，而且在国家大力发展低碳经济和努力实现“30·60”目标的背景下，未来的增长潜力可期。但目前消费税收入仅属于中央财政，地方政府无法直接享受这部分税收红利，在减税降费大环境下，地方政府对消费税征收和监管的力度不足，间接导致市场变相逃税、漏税现象，进而使得税基侵蚀。

三、低碳经济背景下现行消费税改进建议

2019年10月，国务院方案中提出了“后移消费税征收环节并稳步下划地方”的措施且消费税征收环节后移改革调整的存量部分核定基数，由地方上交中央，增量部分原则上将归属于地方。2021年4月7日，财政部相关负责人在国新办发布会上表示，将完善地方税制，合理配置地方税权，理顺税费关系。针对前文所提出的现行消费税存在的

问题,现提出几点可行性建议,包括扩大征税范围且设置差异化税率、征税环节后移防止税基侵蚀、计税方式转为价外税和调整税收分配方式建立专项使用机制。

(一) 扩大征税范围且设置差异化税率

在低碳经济背景下,现行的消费税征收范围较为狭窄,政府相关部门应扩大征税范围。如前文所述,煤炭作为我国的基础性能源,消费量占比大,因此抑制煤炭消费是向清洁能源转化的关键点,也是未来我国实现“碳达峰”过程中关键的一环。政府可对煤炭征收消费税,减轻对煤炭的依赖性,通过发挥消费税抑制作用,更有力地促进碳排放量减少,推动低碳经济发展。而自2021年6月12日起,混合芳烃、轻循环油和稀释沥青3个品种视同石脑油或燃料油征收进口环节消费税,其目的主要是解决一些企业为了追逐利润而大量生产不达标的油品,通过非正常渠道进入成品油市场,导致市场竞争不公平,造成安全隐患和环境污染的问题。这也释放出一个信号,即在低碳经济背景下,成品油消费税征税范围后续还有进一步扩大的可能性。针对消费税税率结构单一可能削弱减排效应的问题,可将税目税率进行差异化设置,提高耗能高、污染环境程度高的产品消费税率,充分发挥消费税的抑制作用。

(二) 征税环节后移防止税基侵蚀

在实际经营过程中,不法分子容易通过关联交易转移定价或变换发票名称逃避缴纳消费税,这会导致消费税税基遭受侵蚀。为避免出现此种情况,在低碳经济背景下,可将消费税征收环节变更为批发或者零售环节。对于一些商品毛利不高且商家主要通过集中批发采购的应税消费品,可选择在批发环节征收消费税,如鞭炮、筷子、地板、电池、涂料;对于需要进行登记备案管理的应税消费品,如摩托车、小汽车、游艇等,征税环节可后移至零售环节,更有利于控管;针对成品油商品,可将成品油消费税征税环节后移至零售环节,通过安装税控装置及大数据分析,对所有加油终端形成信息监管闭环,以防止换票、倒票和虚开等情况,从源头上杜绝偷漏税行为。

(三) 计税方式转为价外税

由于消费税具有价内税的特性,消费者对自身所承担的消费税税负感知不强,从而影响了消费税的减排作用,而且容易出现企业所得税税前重复扣除的情况。因此,政府可将消费税计税方式转为价外税,单独列明税额,即金额、消费税税额、增值

税税额在增值税发票上分别列示,让消费者明白所承受的消费税税负情况,从而调控高耗能、高污染的能源产品消费,充分发挥消费税“寓禁于征”的作用。另外,计税方式转为价外税还可以避免消费税在生产者和消费者之间进行重复扣除的情况,进一步加大消费税的减排效应。

(四) 调整税收分配方式建立专项使用机制

消费税第一职能是调控经济,但也有筹集财政收入的职能,尤其是在消费税收入未来增长潜力可期的情况下。目前,消费税的主要收入归属中央财政,由中央统一进行资源配置,协调各方利益。但消费税具有很强的地域性,无论消费税是在应税消费品生产发生地,还是在消费发生地征收,都跟当地政府有着紧密的关联。消费税可由中央税调整为中央与地方共享税种,增量部分的税收收入下放地方政府。这样有利于统筹规划中央和地方的财政权利,也能为地方政府提供新的税收增长点,提高地方政府监管的积极性,防止偷税、税基侵蚀,减少税款流失。同时,中央应建立配套的消费税收入专项使用机制,规范地方政府使用消费税增量部分,防止地方政府为追逐消费税增量部分而盲目招商引和引导消费者不合理消费的情况。目前,财政资金服务“30·60”目标实现主要围绕着节能减排、绿色低碳的主线,大力投资和发展可再生能源、新能源汽车、碳捕集利用与储存等新兴领域。因此,专项使用机制能约束地方政府将增量收入投放于环境保护、节能减排等领域,建立一个能充分发挥消费税减排效应的良性循环机制。

【作者简介】辛斌(1982—),男,山东青岛人,本科,注册会计师,中海油能源发展股份有限公司,研究方向为财经方向。