

印度实行 GST：不是一劳永逸的改革

文 / 中国社科院亚太与全球战略研究院 刘小雪

截至 2019 年 7 月 1 日，印度实行统一的商品与服务税（Goods and Services Tax, GST）就满两年了。如今，新旧税制衔接带给印度经济的短期冲击已消退，统一税率带来统一市场的长期利好变得更为清晰，也更为投资者和世界银行、国际货币基金组织等国际机构认可。在世界银行的营商环境排名中，印度之所以能够从 2016 年到 2018 年一举实现三连跳，与上述因素有很大关系；从 2016 年的第 130 名升至 2017 年的第 100 名，而后再跃至 2018 年的第 77 名，进步速度世界瞩目。印度总理莫迪也已经表示，印度近期的目标就是要进入世界营商排名前 50。

GST 对印度很重要

对印度而言，统一的商品与服务税最重要的在于“统一”，即用一个税种取代此前实行的 17 个税种（其中属于中央税的有 8 种，邦级税的有 9 种），并定下四档税率——5%、12%、18% 和 28%。相同的产品、服务无论所在国内何地都要接受同样的税率。

与其他国家的增值税相比，印度 GST 仍

然过于复杂，分中央征收中央税（Central GST, CGST）和邦政府征收邦税（State GST, SGST）；当商品跨邦销售时，还要由中央政府征收综合 GST（IGST）。但与以往支离破碎的税收体系相比，现在的 GST 已是一个很大的进步。在印度，涉及税法的改革属于修宪，必须获得议会三分之二以上多数的支持，在多党联盟执政的政治格局下，这不啻是一个巨大的挑战。因而，从时任印度总理瓦杰帕伊首度提出 GST 议案（2000 年）到“强人”莫迪推动下 GST 最终落地（2017 年），这场改革整整耗费了 17 个年头。

此番推出的 GST 改革还充分利用了信息技术，要求纳税人网上申报，退税方案即时生成，60 天退税款若不到位便可要求政府支付利息。如此，将有助于增加税收体系的透明，减少腐败。网上申报还有一个好处，就是跨邦运输的货物将由税务部门通过网上信息系统集中清缴 IGST，各邦边界检查站前再也不会再有卡车排起长龙等待缴费通关的局面。另外，作为一种消费型增值税，GST 准许企业一次全部抵扣当期购进的用于生产应税产品的固定资产价款，这无疑对固定资产

投入不可或缺的制造业非常有利。鉴于“印度制造”迄今进展缓慢，全社会就业创造不足，任何被他国证明曾经有效的政策都值得印度借鉴。至于 GST 能否降低印度的财政赤字，各方未有定论，但这本身也不是 GST 推出的主要目的。印度政府更多希望，随着 GST 的推出，原则上通过降低税率、简化缴税过程来促进税基的扩大，从而使占印度 GDP20% 的非正规经济能够实现“正规化”。

GST 的出台无疑改变了印度的整个税收体系，不仅有助于创建共同的单一市场，还有助于扫除此前存在的税制复杂、重复征税、税收累积等弊端，提高征收效率，增加国家税收收入。这也是为什么国内外学界和国际金融机构都一致认可 GST，当然政界尤其是反对党颇有杂音。

短期冲击确实存在

GST 的出台必然会增加税务部门和纳税人的学习成本，短期内甚至还会引发一定混乱。其中，大量中小企业受到的冲击最大。

印度相关法律法规规定，制造型小微企业投资额最高不超过 250 万卢比（约合 34040 美元），服务型的小微企业不超过 100 万卢比（约合 13617 美元），印度现拥有 6300 万家小微企业。另外，印度还有 33 万家小企业，5000 家中规模的企业。这些企业当中，小微企业普遍缺少无纸化报税电子设备，包括电脑、打印机，为此不得不增加对设备的一次性投入。与此同时，保税额度的增加也提升了对企业工作人员技能的要求；企业要么增加一名专职会计，要么求助外部中介机构，这又是一笔额外的长期费用。

不仅小微企业适应新税法很难，那些规模更大一些的中小企业也不容易。印度研究机构对两个城市 40 家具有一定代表性的商业机构所做调查显示，中小企业缴税成本较税改之前翻了一番。早在 2016 年，莫迪推出的废钞令就已让习惯现金结算的中小企业深受冲击，GST 的出台更令上述部分企业雪上加霜。而近两年，中小企业发展不力，已经直接导致印度失业率的上升。

因涉及数千种商品、近百种服务，过于复杂的 GST 体系也增加了企业适应新税法的难度。

一般，国家的增值税只有一个征收主体、一档税率，而印度的税改因受各方政治诉求的牵扯以及政党政治对抗的影响，最终通过的是一个各方相互妥协的版本，有两个税收主体——中央和地方 4 档税率，若再加上 0 档税率以及单独适用于珠宝和贵金属的税率，则共计 6 档税率。考虑到每一档税率包含数百类商品和数种服务类别，同一类商品或服务又可能因微小差别而被归入不同税档，这其间的随意性和缺乏逻辑性常常使得纳税人无所适从。比如，机票的经济舱和公务舱适用不同税率；但对于超级经济舱该



划入哪一档税率，法律又无明确规定。

这种情况下，无论企业选择哪种税率，都存在一定程度的价格扭曲，可能进一步引致资源错配。多档税率也增加了纳税的难度，比如手机的各种配件适用税率就不同，企业必须予以分辨，复杂的应税过程不仅增加了企业的财务核算成本，也增加了税务监管部门核查企业依法纳税的难度，因为企业总是倾向于在多档税率中选择低档从而变相偷税漏税。另外，在 GST 运行的初始阶段，税务部门使用的网上申报系统不稳定，在报税集中时段，大量用户的涌入会拖慢系统甚至会导致其崩溃，令企业无法正常完成交易，从而影响下一阶段商业活动。

对政经大局影响有限

2017 年 7 月 1 日 GST 正式实施。这之前，印度经济受废钞的影响已处于下行阶段。当年第一季度（1—3 月），该国经济增长速率降至 6.1%，第二季度更是低至 5.6%，为 3 年来最低谷。GST 推出后，印度经济增长率不降反升，并从此一路上扬，直至 2019 财年第一季度（4 月—6 月）的 8.2%。

这至少证明了 GST 对市场的短期冲击并没有影响到整个经济，而集中在中小企业的怨声也只说明，在新旧税制衔接过程中不同纳税人的转换成本不一样，市场的这一部分主体相对承受了更多。反对党趁此机会利用媒体夸大部分纳税人的困难，目的就在于指责莫迪政府好大喜功，在准备不充分的情况下仓促推出新政。但正如前经济顾问阿尔温德·苏勒巴马尼亚（Arvind Subramanian）所言，“覆盖面如此之广、又如此复杂的改革，永远不可能有准备完全、万无一失的时候”。

在印度这样的国家，政治可行性往往才是决定政策何时出台的关键。

可以说，莫迪在 2017 年推出 GST 恰是“适

得其时”。2014 年大选过后人民党（印度人民党，莫迪所在党派）在下院就已拥有绝对优势，而在上院随着人民党在北方邦、比哈尔邦等几个人口大邦胜选之后，它与国大党（印度国民大会党）的差距也在缩小，这就增加了 GST 通过的可能性。另外，2017 年是莫迪五年执政期的中间时段，即使 GST 带来的短期冲击影响到执政党的声誉，待到 2019 年大选时选民的记忆也会被冲淡，而莫迪的竞选团队正好可以大力宣传税改的重大意义。

从 GST 推出至今看印度税收的变化，最明显的一点是税基扩大。实施 GST 的第一年，登记在册的纳税人口就从 640 万增加到 1120 万，增长了近 40%，灰色经济也相应地出现萎缩。同时，税收占 GDP 的比重开始稳步攀升，从 2016 财年的 10.6% 上升到 2018 财年的 11.9%，2019 财年预计将达到 12.1%。

只是，这一时期该国财政赤字率并没有降低。印度政府今年年初制定的 3.4% 的赤字目标已明确不可能达到。一方面，大选当前，政府要通过减免农业贷款、减免税收等措施来安抚和讨好选民，使得财政支出增幅超过了收入的增幅。另一方面，也非常令人关注的是，印度的经济增速从 2019 年第二季度开始再度放缓，连带税收增幅也低于预期，特别是直接税这部分。

虽然经济学家都认为 GST 对印度经济而言是一个长期利好政策，但目前看来，它对经济增长的促进作用有限，既不能保证印度经济实现五个季度的连续增长，也不能使其平均增速稳定在高于 7% 的水平上。从 2018 年第三个季度（7 月—9 月）开始，印度经济增速进入新一轮下滑态势，一路降至 6.5%。而年初，亚洲开发银行、世界银行、国际货币基金组织还预测它能实现 7.3%—7.5% 的增速。乐观预期的又一次落空，说明印度经济增长的结构性瓶颈远远不是一项税改就能解决的。不过无论如何，至少这个国家在朝着正确的方向努力。