

建筑业税收实行属地管理的探索

■ 于 兵

税源管理是税收征管的基础。税收征管质量的提高,在很大程度上取决于税源管理的科学化和精细化。针对建筑安装行业税源管理松散、税票监控不严的问题,天津市从2008年起,在全市范围内对建筑业税收实行属地化管理改革,体现了“以票控税、网络比对、税源监控、综合管理”的治税理念,实现了税源管理科学化、精细化的要求。但是,新的征管模式分解了工作流程,也相应增加了纳税人的纳税成本,还需要在细节上逐步完善。

属地化征管改革及成效

自2008年1月1日起,天津市建筑业纳税人在注册地以外区县施工的工程项目应缴纳的流转税及附加的税费由项目所在地区县税务部门负责征管。此次属地化征管改革主要体现在以下三个调整上:一是提供建筑业劳务的纳税人在缴纳营业税及其附加的城建税、教育费附加和防洪工程维护费时,由原在注册地纳税调整为在施工项目所在地缴税;二是施工项目由建筑安装企业在注册地登记调整为按项目属地登记,即提供建筑业劳务的纳税人应持有关资料到施工项目所在地的税务部门登记,由税务部门按项目管理;三是建筑安装行业的税票由原来的手工开票和机打发票并行调整为机打发票,取消手工发票,对未在项目所在地纳税的单位,计算机不支持开具发票。

为保证改革的顺利实施,天津市对纳税人实行了分类管理,按不同情况分为自开票纳税人和代开票纳税人两

类。其中自开票纳税人是符合税务机关规定条件的纳税人,可以自行向项目所在地主管税务机关领购《建筑业统一发票》,使用市地税局统一开发的开票软件开具发票,按月上传开票数据,并进行营业税纳税申报;代开票纳税人是不符合自开票纳税人条件的建筑业纳税人,由项目所在地区县税务部门为其代开《建筑业统一发票》。在具体操作过程中,遵照“先税后票”的原则,对建筑安装企业的应纳税收实行源泉控管。即施工承建单位在领取劳务费时,要先足额缴纳相应的税款,以获取发票;发包方凭发票载明的工程款给付施工单位相应劳务款项;总承包单位凭分包单位的完税发票抵扣相应数额的工程款,然后仅就未税部分工程款纳税。在此过程中,项目所在地的税务部门按工程进度监控建筑企业的纳税情况。

实行属地化征管改革取得了显著的成效:一是有效规范了建筑市场的税收征管模式,实现了源泉控管。原有的征管模式要求建安企业就所有承建项目向注册地所属区县税务部门申报缴纳营业税及其附加。由于施工单位建设项目多而分散,且缺少对各个建筑工程项目税收的直接核算,不能真实反映每个项目的应税情况,导致地税务部门难以详细掌握本辖区内所注册企业全部建筑项目的应税状况。实行项目属地化管理后,通过源头控管,建立管理链条,税务机关可以对在本区内登记的项目进行真实性检查,依据建筑项目的原始数据和工程进度监控纳税人的申报情况,解决了建筑业税源

不清、税收管理失控的问题,实现了税收的精细化管理。二是要善解决了地区间利益分配问题,堵塞了税收征管漏洞。在原有的征管体制下,区县之间为获得既得财力而相互争抢税源,最终影响了税收管理质量。建筑施工单位不在项目所在地而在异地开具发票缴纳税款,一方面使施工项目所在地无法获得相应的税收;另一方面,开具发票的税务部门为揽到税源,往往以减征企业应纳税额为代价,造成国家税款流失。实行属地化管理后,各区县都能够确保得到本辖区内所有建设项目的税款,自然不会给本地建筑单位非正常税收减免,从而改变了以往因抢税源、抢税收而造成国家税款流失的情况。三是有利于税务部门监控,遏制税收违法行为的发生。在原有征管模式下,建安企业注册地地税局要对企业分散在各区县的项目进行监控,显得鞭长莫及;而项目所在地地税局对注册地不在本区但在区内建设的项目缺乏了解,且因无法得到相应税源而对项目监管缺乏积极性,无法对项目实施有效监控,对建安企业开具发票行为的监管缺失,为有不良得利企图的建安企业提供了可乘之机。实行属地化管理后,各区县税务部门负责对本辖区的项目进行监管,强化了对建筑单位所开发票内容的审核,有效遏制了税收违法行为的发生。

属地化改革带来新的问题

实行属地征管后,也给建筑业纳税人带来了一些办税不便的新问题,增



加了纳税成本,不利于和谐征纳关系的推进。

一是纳税成本骤增。首先,多处申报增加纳税成本。过去在注册地统一缴税的企业,要改到建设项目所在地纳税,对于同时有多个施工项目的企业来说,将大大增加相应的过程费用以及缴税的人工成本。不仅如此,由于建筑行业的特殊性决定了建设项目往往要进行分包施工;在施工过程中,要随工程进度,不断进行专业分包施工,导致纳税人的纳税成本乘数增长。以调研中遇到的某建筑公司为例:该公司新开工项目一百余项,分别位于全市所属21个行政区县。按原来的纳税方式,企业财务人员一般只需每月一次到公司注册地的地税部门,根据该公司所有项目的建设情况申报应纳税额。实行属地化改革后,规定要求“项目登记由总承包人办理,并提供分包人相关信息。登记时先登记项目总承包人,然后分别登记分包人。总承包人办理项目登记后,分包人携带有关资料办理报验。”这样,公司财务人员就要分别携带施工项目资料到全市21个区县地税部门进行登记,直接导致纳税人申报过程的工作量大大增加。而几乎每个项目在施工中都要

分包后再专业分包,以平均每个项目分包3次,每个分包再专业分包3次计算,平均每个项目就要登记9次。从理论上说,忽略奔波于各区县路程中的消耗,公司财务人员在登记环节就要增加180倍(20×9)的工作量,剔除财务人员一次在同一地税局同时办理多个项目登记事项的因素,该纳税人在登记环节仍需多“跑”地税部门60—70次。其次,申报流程设计的缺陷增加纳税成本。按照属地化管理的要求,纳税人在办理项目登记时,应提供《建筑业项目登记表》、营业执照副本和税务登记证副本、建设工程施工合同原件及复印件、工程预算资料和施工许可证原件及复印件、工程中标通知书原件及复印件、分包合同原件及复印件。纳税人如果已在外网作过预登记,还应携带项目预登记单。分包人在项目报验时,还要带齐以上资料到地税部门接受审核。其中有的资料(如营业执照副本及税务登记证副本)对于总承包人来说是的。这样,一个分包人在项目报验时,总承包人就无法对坐落于其他区县的项目进行登记,其他分包人也无法进行项目报验。不仅如此,对于在登记环节已经检验过的资料,在报验环节仍全部检查,

形成重复劳动,徒增资料遗失的风险。

二是税源划分困难。首先,行业特性造成属地划分困难。对于地跨两个或多个区县的项目,如由市政部门施工的大部分项目,按规定要依据总包合同上明确的各区县所划分标段进行登记,分别纳税。然而市政施工项目在施工过程中,普遍存在较大变数,常常要做项目变更,合同金额也要经常修改,对于许多新增小项目很难按标段进行划分。当出现“一路分两区”甚至一个施工路口连接三个区的情况时,很难分解税源。其次,项目特性造成按属地申报不切实际。建筑安装行业中最末端的承包项目往往是开票金额较小(5000元以下)的零星工程,工程期短且项目分散,而且其纳税人的财务人员往往较少甚至只有兼职财务人员。对于这些纳税人仍按属地化征管原则要求其分别到项目所在地登记纳税,相对其获得的小额劳务工程款来说,其办税成本增加则显得更加突出。

完善征管改革措施 减轻纳税人成本

鉴于实行属地征管后建筑安装业纳税人增加办税成本的现实,要求各级地税部门必须解放思想,转变观念,树立“纳税人是客户”的思想,按照用服务的手段实现征管目标的要求,立足长远,从眼前做起,尽快解决实行属地化征管后给纳税人增加的困难,提高对纳税人的服务水平,建立和谐的税收征纳关系。

1. 简化办理涉税事项程序,为纳税人提供便捷的纳税服务。分包人或专业分包人在办理报验时,只需携带建设工程施工合同复印件、分包合同原件及复印件、施工许可证原件及复印件即可,在办理登记时已审验过的资料不再重新审验。采取确认审验的报验方

式,即总包人在办理登记手续后,税务部门可就申报信息以信函或电子邮件的形式送达有接收条件的分包人,提请分包人确认。分包人没有异议就不需到税务部门进行修改,只需以信函或电子邮件的形式确认即可。同时,税务部门应主动加强与建委等部门的信息联网建设,及时了解全市施工项目的信息,减少对承包单位相关信息的审查。

2. 因事制宜调整纳税申报方式,有针对性地确定申报地点。对于跨区县施工的市政项目存在的税源分解不清问题,可采取以下两种方式进行调整:一是将合同注明的项目所在地的区县定为纳税申报地;二是将项目施工图标明的标段较长或施工量较大的区县定为纳税申报地。若出现标段等长或施工量均等的情况,则采取第一种方法申报。短期看,这种调整会牺牲部分区县的利益。但从长远来看,相关区县的利益差异将会得到平衡。对于开

票金额较小的零星工程,可按“一地购票、分别领用”的改革思路进行调整,从而解除纳税人在不同区县地税部门的奔波之苦。

3. 优化纳税申报网络系统,为完善属地征管提供技术支持。属地化征管改革是以现代信息技术手段为平台开展的。为此,要结合在实际运行中出现的新情况不断提高软件的实用性和硬件的稳定性。如增加文字查寻功能,同时具备模糊查寻和反向查寻功能,便于税务部门不同级别的用户实时了解全市或所在区县的施工项目及施工队伍的相应信息,以利于对纳税情况进行监管。另外,针对建筑市场存在大量不规范操作的现实,在软件的设计上,要适当留有“豁口”,便于区县税务部门根据实际情况进行适当处理。

4. 统一政策执行标准,增加税收政策的透明度。实行属地化征管后,纳税人到不同项目所在地税务机关办税

时,常常遇到执行政策标准不统一的情况,增加了纳税人办税的困难。为此,建议全市地税部门做好两方面的工作:第一,对外要做到信息公开,统一标准。由市级机关针对纳税人反馈的情况进行汇总,修订已印发的《建筑业纳税人按项目实施属地化税收管理政策辅导与宣传手册》。本着有利于纳税人办税的原则统一对纳税人的审验标准。如:对原是自开票纳税人,在新的办税地也应认可;允许代办涉税事项;同一区县内的项目统一设定在办税大厅报税等。第二,对内要开展业务培训,统一认识。在地税系统内开展为纳税人服务的教育工作,采取多种形式对窗口税务人员进行全员培训,提高税务人员的业务素质和办事效率,提高对纳税人的服务水平,建立和谐的税收征纳关系。

(作者单位:天津市财政局)

责任编辑 李艳芝

PHOTO NEWS

图片新闻



李勇副部长会见亚洲开发银行格林伍德副行长

8月28日,财政部副部长李勇在北京会见了来访的亚洲开发银行格林伍德副行长一行。会谈期间,双方围绕中国与亚行合作等共同关心的问题交换了意见。

(本刊记者 摄影报道)