

持续深化营改增改革 更大释放发展活力

本刊记者 | 张蕊 张小莉

9月27日，国务院总理李克强主持召开营改增座谈会，研究进一步深化营改增试点、完善相关财税政策等工作。从2012年1月1日上海率先开展营改增试点工作开始，到2016年5月1日起营改增试点全面推开，到如今各项改革平稳运行，营改增改革秉承大胆突破与稳健运行、深化改革与促进增长相结合的理念，取得了积极成效。此前，中国财政科学研究院、上海财经大学以及试点行业企业等进行了相关评估。此次营改增座谈会为营改增改革深化指明了方向，将推动营改增改革释放更多红利。

彰显多重效应 营改增试点改革影响深远

今年5月1日，全面营改增试点改革一周年，中国财政科学研究院、上海财经大学等第三方组织了相关评估。其中，中国财政科学研究院于2016年8月至2017年7月对10个省份和直辖市的试点纳税人、行业协会和相关财税专家进行问卷调查，回收有效调查问卷2754份，并组织了相关试点行业企业、行业协会的访谈会议，通过定性分析、统计

数据和问卷调查的量化分析，以及试点改革行业、企业的案例分析等对我国营改增试点改革的实施成效进行了全面评估，形成了《“营改增试点改革”第三方评估报告》（以下简称“财科院报告”）。上海财经大学公共政策与治理研究院在前期大量资料积累准备和跟踪分析基础上，先后五次组织召开企业座谈会、国内国外专家咨询会、专题论坛，听取社会各界意见和建议，完成了《中国全面实施营改增试点一周年评估报告》（以下简称“上财报告”）。两份评估报告都表明，营改增试点改革启动以来，尤其是全面实施以后，呈现出改革深化、减税降负和刺激经济增长的综合效应。

推动税制完善和财政体制改革。在财科院报告中，中国财政科学研究院院长刘尚希指出，营改增试点改革是一项综合性改革，不仅是一项重要的税制改革，更是一项重要的经济体制改革和社会改革，涉及到政府与市场、政府与社会、中央与地方等方面的关系，全面试点推开一年来，体现了多方面的改革效应。通过营改增试点范围的不断扩大和

改革的全面推进，我国基本建立了一个覆盖全部货物和服务的消费型增值税，不仅极大地促进了我国税收中性作用的发挥，而且营改增后二元税制模式转换为一元税制模式，统一了货物和服务税制，实现了在税收制度层面的“起点公平”，进一步推动了我国的税制改革，有利于优化市场主体公平竞争的税收环境，提升市场在资源配置中的决定性作用。营改增倒逼财政体制改革，推动中央与地方财政关系的改革。营改增后地方主体税种缺失，如何重构地方税体系成为首要问题。目前已经实施了调整中央与地方增值税收入划分的过渡方案，为进一步理顺中央和地方收入划分改革积累了经验。在上财报告中，上海财经大学教授胡怡健指出，全面实施营改增后，在增值税收入划分上由服务业营业税全部归地方、工商业增值税在中央与地方之间按75：25比例分享，改为全部按50：50在中央与地方之间分享；由增值税和营业税并存下的二税两种体制，到营改增后的一税两种体制，再到全面实施营改增后的一税一种体制改革，有利于平衡中央与地方，以及发达

地区与落后地区之间财政利益。全面实施营改增后在征收管理上由工商业增值税由国家税务局征收管理,服务业营业税由地方税务局征收管理,改为统一由国家税务局征收管理,有利于合理国税与地税分工,理顺国税与地税征收管理体制,提高税收征收管理效率。

多渠道实现减税目标,纳税人全面受益。营改增是近年来我国实施的减税规模最大的改革措施。据统计,自2012年1月1日起实施的营改增试点改革,迄今已累计减税1.61万亿元。特别是自2016年5月1日全面推开营改增试点以来,截至2017年6月直接减税8500多亿元。减税是实实在在的“真金白银”,对于经营好的企业而言是“锦上添花”,对于处于盈亏“临界点”的企业而言更是“雪中送炭”。财科院报告分析指出,营改增试点改革的减税渠道主要包括扩围、转型和税制转换三个方面。营改增试点改革全面实施后,增值税征收范围实现了最大化,抵扣范围也相应扩大,降低了原增值税纳税人的税负。同时,随着固定资产进项税全部纳入抵扣范围,增值税税基缩小,转型减税效果亦得以体现。另外,营改增试点改革全面实施后,为“确保所有行业税负只减不增”目标的实现,在税率设计时,充分考虑了服务业成本投入的特点,相应设置了两档低税率(6%和11%),同时辅之以过渡期政策等多种方式,实现了所有行业税负只减不增。对于服务业中占比较大的小规模纳税人,降税尤为明显。由按5%税率和含税价计算应纳税营业额,改为按3%征收率 and 不含税价计算应纳税增值额,税负下降约4%。上财报告指出,随着营改增持续推进,减税面扩大、减税额增多、减负率提高。2012—2016各年度减税分别为426亿元、1402亿元、1918亿元、2666亿元和5736亿元,减税规模随政策推进逐步扩大。其中,试点行业内部减税占65.5%,

原增值税纳税人抵扣减税占34.5%,形成试点企业和下游企业产业链双向减税减负效应。

减少了经济运行中的不确定性和风险,成为改善市场预期的“稳定剂”。作为一项重要的税制优化改革,营改增不仅具有改革效应和减税效应,而且在一定程度上减少经济中的不确定性,产生良好的预期效应,对稳定市场预期和宏观经济运行、增强企业信心以及转变经营模式等具有积极的促进作用。刘尚希说,从长远来看,营改增试点改革不仅改变了现在,还改变了未来。一是有利于减少宏观经济运行中的不确定性,稳定市场预期、增强企业信心和改善宏观经济运行。自2016年下半年以来我国经济运行稳中向好,呈现诸多积极变化。2017年上半年,我国国内生产总值(GDP)同比增长6.9%,增速高于预期。主要经济指标,如全国规模以上工业企业利润总额、固定资产投资额、居民人均可支配收入、制造业采购经理指数(PMI)、进出口总额等,都处于合理区间,反映了我国经济运行稳中向好的趋势。国民经济运行稳中向好,营改增的预期效应在其中发挥了积极作用。二是有利于减少产业结构优化中的不确定性,促进产业结构升级和新业态融合发展。营改增通过完善增值税抵扣链条、消除货物和服务流通中的重复征税,减少了转型和结构优化中的不确定和风险,可以在一定程度上改变生产型服务业内化于第二产业内部的情况,有利于实现主辅分离,促使研发、设计、营销等内部服务环节从主业剥离出来,成为效率更高的创新主体,提升产业能级,实现主业更聚焦、辅业更专业。营改增在加速专业化分工的同时,促进二、三产业融合发展和产业链上下游关联企业的社会化协作和新业态融合发展,进而促使产业结构优化升级。三是有利于减少企业在生产经营、创新中的不确定

性,促进企业优化经营模式、提升创新意愿。营改增试点改革全面实施后,企业面对的是统一的流转税制度和相对稳定的增值税制度,增强了在生产经营上的税制确定性。一方面,营改增之后,促使企业在生产经营管理方面作相应的调整和规划,有利于推动企业经营模式的转变。同时,在增值税抵扣机制的作用下,营改增后企业为了享受政策红利和实现充分抵扣,会主动索取专用发票,并按下游企业要求开具专用发票,上下游企业间形成了交叉稽核机制,有助于规范市场主体行为,促进行业规范发展。另一方面,营改增后,研发和技术服务纳入增值税抵扣范围,不仅鼓励了企业通过采购研发和技术服务来提高产品与服务的附加值,而且促使研发部门从“大而全”“小而全”的组织形态中独立出来,有助于推动研发合作、分工,促进技术进步和创新。

通过促进就业和创新,牵引社会改革,进而促进社会建设和改善民生。服务业是小微企业生存发展的主要领域,也是就业的主要来源,营改增有利于服务业整体税收环境的改善和小微企业的发展,这不仅能够提供更多就业岗位和提升就业质量,也能够拓宽创业空间,通过创业带动就业。同时,就业扩大,收入增多,社会预期稳定,消费与投资也能跟进,形成经济与社会的良性循环。数据显示,2017年4月营改增试点行业注册企业1846.95万户,较2016年5月全面实施营改增当月1631.97万户,增加114.98万户,增长达13.17%。上财报告分析得出,全面实施营改增对劳动就业产生净增长效应,使中国就业增长0.74%。另外,营改增推进了创新驱动战略实施。在全面实施营改增前,无论是创新企业提供研发服务,还是生产经营企业购买创新服务都征收营业税,作为创新企业在创新服务过程中外购设备、材料和服务发生的营业税或增值税均不

能抵扣。而生产经营企业购买创新服务缴纳的营业税也不能抵扣。生产经营企业内部研发创新部门如果分离独立,再为原企业提供服务由内部服务不征税将变为外部服务征税。全面实施营改增后,无论资本密集型还是技术密集型企业,都可抵扣研发过程中发生的包括固定资产在内的进项税,从而有效降低了创新企业从事研发外购项目成本。而对于其他外购创新服务发生的增值税可作进项抵扣,降低成本有助于鼓励企业更多地进行科技创新,将更多的资源投入科技创新的研发中来,有利于企业加大自身科技创新力度。全面实施营改增后,技术研发的中间投入,均能纳入增值税抵扣范围,增值税服务部门之间业务往来中的相互抵扣有利于创新服务多部门研发协作,推动多部门协作协同合作的现代研发服务体制建立,有利于增强企业创新的内生动力。

进一步完善增值税制度 巩固和扩大营改增成果

营改增试点改革取得了显著成效,达到了预期目标,然而营改增是一项非常复杂的改革,不可能一蹴而就、一劳永逸。针对目前仍存在增值税抵扣链条有待全面打通、现行税率档次过多、税收征管有待加强等问题,中国财政科学研究院和上海财经大学等第三方评估机构都给出了自己的建议。在9月27日召开的营改增座谈会上,李克强总理指出“要坚持问题导向,继续完善政策”,为下一阶段深化营改增改革指明了方向。

进一步完善试点政策。为了减轻企业负担,在制定全面推行试点方案时,对四大行业原税收优惠政策平移至增值税,原则上予以延续。对老合同、老项目实行政策平移,对特定行业采取过渡性优惠措施,适用简易计税办法的应税项目进一步增多,同时对融资租赁、联

合运输、广告服务等有关项目实行按差额征税。我国在全面实施营改增时,增值税的优惠政策在不同程度上实现了政策目标,对经济的发展起到了一定的积极作用,但由于增值税本身的特性和机制,增值税优惠政策过多带来的问题也逐渐凸显。从理论上讲,增值税并不适合减免税政策,因为如果减免税政策不在最终环节,增值税抵扣链条上一道环节减免税,意味着下一道环节增税。应适当整合试点期间临时出台的过渡性优惠政策,进一步健全增值税抵扣链条,完善小规模纳税人和简易计税等政策,逐步扩大一般计税方法适用范围,更好解决金融、建筑等行业和小微企业税收抵扣不足的问题。

全面深化税制改革。全面深化中国增值税制度改革目标是建立一个更加公正、简明、高效的增值税制度,即通过宽税基、广覆盖、简税率、少优惠、低成本改革,使增值税筹集财政收入功能进一步增强,对市场资源配置影响更显中性,征管效率更为提升,征纳成本更加低廉,更具税收竞争力。目前应继续简化增值税税率结构,依照现代增值税模式,设置一档或两档基本税率,同时配合设置两档调节税率,绝大部分商品服务适用基本税率,少数需要调节或照顾商品和服务适用高税率或低税率。

提升税收征管能力。税收制度和税收征管密不可分。完善增值税制度必须大力推进征管创新,通过建立科学严密的增值税征管体系,为增值税制度的进一步完善创造先决条件。应转变征管方式,随着纳税人特别是自然人数量不断增加和企业经营多元化、跨区域、国际化的新趋势,税务机关传统的单向管理应逐步转向管理监督与服务并重;传统的事前的税务行政审批向事中、事后监管转变;传统的依赖税务检查的粗放式管理向按照统一的规范化流程实施常态化转变。应转变管理模式,引导“以

票控税”逐步向“以信息控税”转变,由重点管“票”为重点管票面“信息”,建立票账结合、增值课税管理制度。应加快建立与大数据、云计算和物联网等现代信息技术相适应的税收征管体系,使税收征管向依靠大数据分析转变,进一步发挥信息化、大数据优势。应整合好国地税力量,简化办税流程,提高信息管税水平,打通政策落实最后一公里。

加快税收法制建设。全面实施营改增是由国务院作出重要决策,财政部、国家税务总局以及各级政府部门联合推进的重要制度变革。目前下发的改革方案、部署等,多以政府令、公告、通告和函等形式,法律层级较低。全面实施营改增后,增值税已成为中国第一大主体税种,对经济社会生活的影响更加广泛和深远,而且通过不断补充、修正,制度也趋于规范和成熟。应加快增值税立法步伐、增强税制刚性,巩固改革成果。在立法过程中,应协调改革与立法之间关系,要在对现行增值税暂行条例作进一步修改完善的基础上,适时将其上升为法律。要考虑增值税深化改革的需要,在立法过程中注意为继续推进增值税改革留有空间。

推进财政体制改革。全面实施营改增后,营业税作为地方财力支柱税源全面退出历史舞台,动摇了以税种收入划分为基础的分税制财政体制。目前虽形成了增值税中央与地方五五分享方案,但只是过渡性措施。需从根本上建立有利于规范市场运行秩序,激发创新创业活力,促进中国经济结构进一步优化,能充分调动中央与地方两个积极性,法制化、规范化的中央与地方财政分享制度。要积极稳妥推进地方税体系建设,加快培育地方主体税种,更好促进东中西部均衡发展。要加大力度探索中央地方收入划分改革,加快推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,更好调动中央地方两个积极性。□