

促进生产性服务业发展的财税激励政策选择

□ 胡星辉

现代服务业发展是新一轮经济结构调整的主要切入点之一。生产性服务业是现代服务业的重要组成部分,利用财税激励政策促进生产性服务业加快发展,提高服务能级和水平,是推进经济结构调整升级、提高生产效率的重要途径。

一、我国促进生产性服务业发展的财税政策现状

生产性服务业主要是指为保持工业生产过程的连续性、促进工业技术进步、产业升级和提高生产效率提供保障服务的服务行业,是与制造业直接相关的配套服务业,包括电子商务、现代物流、服务外包、文化创意、动漫网游、检验检测、合同能源管理、环境服务、地理信息等多个方面。由于对经济增长的作用不及制造业见效快,财政对其投入不足,我国生产性服务业的发展一直落后于制造业。近年来,随着我国转型升级进程的深入,服务业在国民经济中的地位也随着经济水平的提高而不断地上升,成为区域经济发展的加速器和增长点,各级财政对生产性服务业的支持力度也不断加大。在财政支出政策形式上,主要有政府补助、政府购买、资本金投入、奖励等几种形式,其中比较常见的是财政补助政策。一是直接针对服务业发展予以补助,通过“中央财政促进服务业发展专项资金”、

“中小商贸企业发展专项资金”等政策支持商贸流通业、商务服务业、业务外包、电子商务等生产性服务业的关键领域和薄弱环节。二是直接针对科技创新予以补助,通过国家各类科技计划(基金等)项目,各类企业研发中心、科技园区、科技企业孵化器 etc 等创新载体建设项目,科技型中小企业技术创新基金,创业投资风险补贴等政策重点扶持科技服务型企业。

在税收政策上,针对某些行业某些税种予以了特定优惠政策。如企业所得税对高技术服务业、技术先进型服务业、软件业和集成电路行业等实行15%的优惠税率;对新办软件企业和符合条件的集成电路企业,符合非盈利机构的国家科技园和科技企业孵化器等科技中介服务机构实行直接减免税政策;对软件业的职工培训费允许据实扣除,对技术先进型服务业允许按工资额的8%扣除,并可以向后结转;对金融业、保险业和证券业提取的符合规定的资产减值准备、风险准备允许税前扣除。房产税、土地使用税对企业孵化器、大学科技园等科技中介机构和转制科研机构自用和用于研发服务、技术孵化的土地和房产实行定期的减免政策。营业税对流通服务类、金融服务类、商务服务类、科技服务类等行业的特定业务实行不征税、免税政策。但服务业的营业税存在“全额征收,重复

征税”、“两税并存,抵扣中断”、“区别对待,政策歧视”等三大制度性缺陷,不利于服务业转型发展,服务业与制造业协同发展,以及跨境服务贸易发展。为此,我国于2012年1月1日起,在上海对交通运输业和包括研发及技术服务、信息技术服务、文化创意服务、物流辅助服务、有形动产租赁服务、鉴证咨询服务等部分现代服务业,率先实行营业税改征增值税试点。增值税由产品扩大至服务,有利于避免服务业重复征税,促进服务业专业化分工和协作发展,以及产品和服务之间的分工和协作发展,顺应服务经济发展要求。

二、当前我国生产性服务业财税政策的不足

生产性服务业需要大量的资金投入,完备发达的基础设施,大量高素质的人才,先进的研发设备和技术,而目前我国财政对生产性服务业及其发展环境的投入明显不足。如我国财政科技拨款占当年财政支出的比重长期在4%左右徘徊,而且R&D经费支出比较低,占GDP的比重目前刚刚超过1%。此外,财政对生产性服务业的补助政策尤其是各地的财政补助政策名目繁多,补贴范围和对象不尽合理。以北京中关村自主创新示范区为例,该园区的补贴资金项目有将近20种(不含国家的补贴项目),包括中

关村科技园区产业发展资金、中关村科技园区创业投资发展资金、中关村技术标准资助资金等等。过多的政府补助项目往往达不到应有的效应,由于政府补贴常附带有诸多条件,有些企业为了获得政府补助,会夸大其研究和经营成果,且政府的持续补贴会养成企业的依赖心理,使企业将注意力放在政府补贴的好处上,而非放在提高自身的竞争优势上。

就税收政策来看,促进生产性服务业发展的税收优惠政策散乱地分布于各个税种中,没有形成一个整体的促进生产性服务业发展的税收优惠支持体系,难以发挥各税种之间的协调配合作用。针对各个具体的税种而言,企业所得税的优惠政策适用范围狭窄、力度不足。如享受15%优惠税率的技术先进型企业限定为满足服务业务收入占本企业总收入50%的比例等严格条件的企业,这对于刚刚起步的或处于发展初期的中小服务企业十分不利。再如,技术先进型服务企业实际发生的职工教育经费,只能按不超过企业工资总额8%的比例据实在企业所得税税前扣除,不利于企业对人力资本培训上的投入,更不利于服务企业向高端业务的拓展。而且,我国的个人所得税也缺乏相应的对生产性服务业高级人才的高收入的优惠政策,影响个人投入与人力资本开发的激励机制,不利于高端人才的发展和引进。在营业税上,一是现行营业税对服务外包业务按全额计税的征收方式导致分工越细,营业税税负越重,存在重复征税,不利于生产性服务业的内部分工及其外包业务的发展,影响了生产性服务业企业效率和竞争力的提升;二是现行营业税把物流业各个环节人为地割裂开来,各个环节归属不同的税目,且适用税率不同,不

利于物流企业开展一体化运作,阻碍了物流业的发展。

另外,我国的税收优惠在手段和形式上都比较单一,主要是采取直接优惠,局限于税率优惠和定额减免等事后利益的减免,而对加速折旧、投资抵免、加大费用列支等减少税基的事前利益优惠手段实施较少。这导致企业可能难以享受优惠的好处,减弱了税收优惠的效果。同时,我国尚未建立税收优惠分析与评估制度来有效掌握税收政策的真正实施效果,再加上审批与管理的脱节,使得我国税收优惠的管理处于缺位状态。

三、促进我国生产性服务业发展的财税政策建议

(一) 加大财政资金支持力度

以生产性服务业集聚功能园区为关键切入点,加大财政资金投入,通过打造功能园区内优质的基础设施环境、完善的配套设施、广阔的公共信息交流平台和技术支持平台来吸引全球的生产性服务业企业入驻园区。健全服务业集聚功能园区社会保障制度,为园区内员工提供配套的商务、餐饮、娱乐、购物、健身等生活场所,吸引并留住相应的人才,从而促进生产性服务业加快发展。

在加大投入的同时,要整合各类补贴资金,设立专项资金以项目的方式支持生产性服务企业的发展,对重大项目给予补助、贴息。通过这项资金,支持发展服务外包产业、数字创意产业、金融服务业等,包括支持人才培养,支持企业取得资质认证和开拓国际市场等。

(二) 优化税收政策

进一步推进增值税改革,在总结增值税扩围改革试点经验的基础上,逐步在全国范围内实施增值税扩围

改革。在下一步改革中,针对物流企业劳动密集、能够抵扣的进项税额较少的特点,要在试点中密切跟踪和测算企业税负变化,适时降低增值税税率,为物流企业切实减负。且要树立综合物流的概念,把凡涉及运输、仓储、货代、快递等业务的物流各个环节,均视同为综合物流业务,将其应税劳务全部纳入增值税征收范围,以支持物流业一体化运作。

进一步推进营业税改革,实行结构性减税。改金融服务业按营业收入全额征收营业税的方法为差额征收。为方便征收管理,建议直接以企业损益表中的营业利润作为计税依据。这样既可以减轻纳税人现行营业税负担,也可以规范各金融企业由于产品差异带来的收入确认差异,如金融衍生工具、保险资产外包、基金创新等征税问题,解决金融服务业内部税负不公的问题。同时应考虑降低营业税率,把现行金融服务业5%税率降到与其他行业持平的3%,直接减轻金融服务业营业税负担。

完善企业所得税制,促进生产性服务业发展。针对固定资产投入大的生产性服务企业,允许固定资产实行加速折旧法,将企业的技术革新费用比照工业企业的新产品、新技术、新工艺研究开发费用的扣除办法执行。此外,允许企业按照本年比上年新增企业所得税的一定比例设置“企业技术革新基金”,作为企业技术革新的专项资金,允许税前扣除。针对部分生产性服务业网络化运营和规模经营的特点,建议打破原有区域限制,即在全国范围内,凡是符合条件的由总部统一规范管理的生产性服务企业,由其总部统一缴纳企业所得税,实现总部与分支机构盈亏互补,减轻其税收负担,以鼓励其跨区域设立分支机构

构,促进企业发展壮大。加大职工教育经费在税前的扣除比例,实行全额扣除,鼓励生产性服务企业加强员工培训,提高专业人员的知识水平,促进生产性服务业的可持续发展。

完善个人所得税制,鼓励人力资本投资。出台统一的对生产性服务业高级人才个人所得税的优惠政策,允许税前扣除教育、研发等人力投资费用。给予高科技人才较高的免征额,对高科技人员在技术成果和技术服务方面的收入实行减征或返还高科技人员一定比例的技术成果相关税费。

完善我国税收优惠制度,引导产业健康发展。一是适当降低优惠门槛,大力扶持弱小企业。加快现代物流业和信息服务业试点发展工作,将亟需扶持的实力较弱企业也纳入试点名单中来,变锦上添花为雪中送炭,让税收优惠的效能得到最大程度的发挥。二是转变税收优惠方式,重视对技术研发与试制阶段的优惠。改变原有以税率、税额优惠为主的优惠方式,转而以税基优惠为主,更多地采取延期纳税、加速折旧、投资抵免、费用加计扣除等侧重引导行业发展方式转变的优惠方式,发挥税制对资金投入的导向功能。

建立税式支出制度,定期对优惠政策进行分析评价。要制定事前预防制度,在事前要充分预计到可能出现的一些违反税收规定的行为,对这些行为给予重要性评价,针对这些行为制定科学合理的预防措施,并且根据重要性合理分配人员和资金进行事中的监管和控制。此外,还要定期对服务业税收优惠政策进行分析和评价,反馈政策中存在的科学之处,并及时进行改进。

(作者单位:武汉纺织大学)

责任编辑 李永佩

我国稀土资源税费存在的问题与改革思路

□ 赖 丹 吴一丁

稀土是不可再生的重要战略资源,对培育我国战略性新兴产业、改造提升传统产业起着至关重要的作用。然而,长期以来,由于税负过重及使用上的无偿性,稀土资源被过度开采,引发了资源浪费、环境污染、社会分配不公等问题。为了摸清稀土行业税费实际情况,我们对南方8个稀土生产县进行了实地调研,发现稀土资源税费主要存在以下问题:

(一) 税费征收项目不规范,以费挤税现象严重

目前稀土税费征收部门及其征收项目主要有:国税部门征收的稀土矿产品销售增值税;地税部门征收的稀土资源税、矿业主个人所得税、营业税、印花税以及城建税和教育费附加等;主管部门收取的各种规费具体包括矿管部门征收的矿产资源补偿费,水保部门征收的水土保持费、水土流失防治费,林业部门征收的森林植被恢复费,环保部门征收的排污费,国土部门征收的临时占地费,工商部门征收的工商管理费等。除以上有法律法规依据的税费,各县还普遍征收稀土稽查费、镇村管理费等。由于稀土价格高、利润大,部分县还征收政府调控基金。税费并存容易导致税费关系混乱和以费挤税,使资源税收不能形成规模,制约了其筹集财政收入改善环境作用的发挥。

(二) 税费征缴方式、执行标准不统一,企业间税负不公

稀土税费的征缴方式主要有:按统一比例集中征收;分项确定标准征收;统一比例征收外加若干单项税费等。除增值税和资源税外,各县执行的税费标准也不同,大部分税费未严格按国家规定标准收取。稀土税费征缴方式和执行标准的不统一,导致各地资源企业的税费负担不同,无法在资源企业之间形成一个平等竞争的市场环境,违背了税收制度的公平原则。

(三) 稀土资源税额偏低,未反映其稀缺性和价值

据相关资料显示,稀土上市公司最近两年的毛利率均在50%以上,净利润增幅在300—400%之间,而上缴税收占其当年主营业务收入的平均比重仅约为6—8%。可见,稀土行业税负总体较轻。而且,这几年稀土价格在上涨,而资源税收入并未随之增加。尽管2011年新施行的《资源税暂行条例》将我国稀土矿资源税税额标准由原来的0.4—3元/吨上调为0.4—60元/吨,增加了稀土资源开发利用的税收成本,但相对于每吨几十万元的稀土价格来说,每吨3.6万元(按精矿对原矿折算比1:1200计算)的资源税显得微不足道。这种单位税额仍然只反映了劣质资源和优质资源之间的单位级差收入,无法体现资源的稀缺性和应用价值,而且不能根据稀土资源市场的变化而调整。而稀土资源进入市场的成本过低,也刺