

企业改革中的 税收问题及对策

○ 李国健 刘焕平 魏光明

一、企业改革中暴露出的税收问题

(一)现行税收政策不完善,不利于企业改革的进一步深化。1.企业因实行改革而使整体税负加重。如规模大、包袱重、整体难以搞活的大型企业集团,在改革中将能够搞活的一块资产从母体中剥离出来成立一个新企业,通过划小核算单位、分块经营的方式,分块搞活。但这一改革带来的问题是,改革前本来可以统一核算、集中纳税的企业,改革后,一方面原母体企业存在着大量的亏损,另一方面剥离出的新企业又上缴着高额的企业所得税,税法规定又不能盈亏相抵,导致企业改革后整体税负大大高于原企业集团的税负,使得企业集团难以甩掉包袱,轻装上阵,快速发展。同时,企业集团内部各单位之间存在着大量的关联交易,存在着相互提供产品或劳务的关系,如交通运输、通讯服务、房产管理、警卫消防、环保绿

化等等,根据现行税法规定,这种提供产品和劳务关系应征收增值税、消费税或营业税,也增加了企业的税收负担。2.对企业改革中出现的一些问题缺乏有效的税收调控。在企业实行兼并、出售、租赁等形式的改革中,企业不动产或有形资产的转、租、卖,企业股票、债券等有价值证券的出售,企业无形资产的有偿转让等,使来自资本转让的收益不断增加,但目前我国对资本利得缺乏必要的税收调控,有些调控政策只是含糊的体现在企业所得税等税种里面,既不完整,也不规范,又缺乏力度,不利于税收宏观调控作用的发挥。3.由于现行税收规定不尽合理,使企业的合法利益得不到有效保证。如税法规定,企业兼并后的各项资产,在缴纳企业所得税时,应按兼并前企业资产的账面历史成本在剩余折旧期内计提折旧。而购买方是按企业固定资产重估后的价值购买并入账的,这样一来,购买企业不能

按实际投资额提取折旧。另外,被兼并企业的固定资产是按评估后的价值作价出售,对评估增值部分不征收企业所得税也不合理。4.按产权归属划分收入级次对税收征管和企业改革产生不良影响。现行按经济性质和隶属关系来确定所得税收入归属及划分征管范围,不仅给基层征管带来一定矛盾,造成国家税款的流失,而且更重要的是将所得税收入按产权归属来划分收入级次和征管范围,阻碍了企业跨地区、跨级次间的合并、兼并、联合,影响了社会资源的合理配置和企业资本结构的优化,因而影响了企业改革的顺利进行。

(二)国家税款因改革受到侵蚀,税收收入流失问题严重。1.改组改制企业欠税多,清欠难度大。一是破产企业在承担破产费用后,应首先清偿破产企业所欠职工工资和劳动保险费用,然后清偿企业所欠税款,但多数破产企业在支付清算费用和欠发职工工资、支付劳

政保障能力。乡镇政府应摆正自己的位置,把主要精力放在对经济发展的规划、引导和服务上,不能作为微观经济主体参与市场竞争和企业经营。要打破包办一切的现状,把不代表公共利益的经营

性、竞争性事业单位清理出财政供给范围,推向市场。对具有部分公益性质的事业单位,变经常性补助为项目补助,没有承担公益性项目时不予资助。对一些职能相近的事业单位,如计生站、防疫

站、乡镇卫生院要进行合并。要进一步调整乡镇小学布局,合点并校,优化资源配置。同时,要结合机构改革,认真清理乡镇超编人员,减轻乡镇财政负担。

(作者单位:山东省菏泽地区财政局)

动保险费用后,其资产已所剩无几,或财产拍卖所得不足支付第一清偿,无法缴纳欠税;有的企业违反规定的清偿顺序,先归还债务,所欠税款成为死欠;有的企业借破产之名,逃避银行负债和欠税,更名登记继续经营;等等。二是有相当一部分企业通过租赁、承包、剥离分立、产权出售、股份合作等改制形式,将企业全部、部分资产或划小单位、分散经营,或成立若干个股份合作制企业,而将债权、债务(往往是债务大大超过债权)留在原企业,从而使老企业成为空壳(即脱壳经营),使原欠税款无法清缴。

2. 改组改制企业情况复杂,税源难以控管。一是为清理债权、债务和行使部分管理职能,原企业不注销继续保留,但由于多无实质性经营业务,形成了一些长期零申报纳税户,影响了对税收变化情况的正确分析。据调查了解,商业、物资、供销社实行承包经营情况较为普遍,税务部门对承租人的经营情况难以全面掌握,对其税源难以控管,加之上述提到的各种形式的“脱壳式”企业,成为造成税源流失的重要因素。二是有些已进行改革的企业,在企业名称、法人、产权、所有制性质发生改变以及纳税主体、纳税地点发生变化的情况下,原企业未按规定办理税务登记的变更、注销,改革后企业也未按规定办理税务登记,使税务机关对其难以控管,从而造成国家税收的流失。三是有些企业改组改制后,核算单位划小,原国有或集体企业变为若干个核算单位或租赁给个体经营,在财务管理上,存在着力量薄弱、核算混乱等问题,加大了税务部门征收管理的难度。

3. 改革企业之间盈亏相互转移,增效不增税收。在企业改革中,经常出现“拉郎配”的情况,一个优势企业有时要兼并一个甚至几个亏损企业。由于被兼并企业的债权、债务全部由兼并企业承继,按政策规定,被兼并企业未弥补的经营性亏损,可在税法规定的期限内用兼并企业以后年度实现的利润继续弥补,而这些兼并企业在兼并前大都是企业所得税

的纳税大户,实施兼并后,实现的利润大部分甚至全部用于了被兼并企业亏损的弥补,从而造成了企业所得税收入的锐减。同时,用兼并企业实现的利润弥补被兼并企业以前年度经营性亏损,也有失公允。

(三)部分税收优惠政策在执行过程中难以掌握。我国现行的税收优惠政策中有相当部分是针对特殊企业制定的,如对福利企业、校办企业、劳服企业的优惠政策等。企业改制后其经营主体及性质往往会发生变化,如有的企业,有意与一些规模很小的福利、校办、劳服企业合并、联营,组成更大规模的福利、校办、劳服企业。对这些企业,是否可以享受税收优惠问题,国家虽有政策规定,但在实际工作中难以掌握。如对校办企业虽然规定了学校出资占主体,但没有具体比例,而企业改组以后,往往会出现资本的多元化,对多大比例是主体,国家也没有明确的界定。

二、解决企业改革中税收问题的对策

(一)财税部门提前介入改革工作,加强对企业改革的财税管理。财政、税务部门要及时掌握企业改革计划和步骤,提前介入企业改革工作,参与改革的全过程。对实行改革的企业在改革前要进行全面的税收清查,对其陈欠税款进行追缴,最大可能地清缴企业欠税。对改革企业暂时无力清缴的欠税,在改革过程中要按照税法规定以合同或协议的形式明确欠税承继人,以避免因企业改革而造成税款的流失,保证企业改革中的涉税问题得到合法、公正解决。

(二)加大对改革企业税收的监管力度。对企业改革后需要变更纳税主体的,应要求原企业于批准改革起15日内,持有关部门的文件,向税务征收机关提出申请,由税务机关对有关涉税事项进行检查审核,作出鉴定。企业凭此鉴定意见结清或结转应缴税款、留抵税款等,缴销有关票证,并依法办理注

销税务登记或变更税务登记手续,改革后的企业可据此划分改革前后企业的涉税责任。凡未经税务机关对原改革企业的涉税事项进行鉴定而进行改革的,对改革后原企业已注销或原企业未注销,但企业已无实质性经营业务的,有关涉税责任由改革后的企业完全负责;改革后新老企业并存的,按分立、划转、出售的资产占全部资产的比例由新老企业承担相应的涉税责任。

(三)采取有效措施,强化对改革企业的税源控管。对已改革的企业要及时加强税源控管。根据企业改革变化情况,正确确定纳税主体,依法办理变更、注销和重新办理税务登记手续,将改革企业纳入正常的税收管理轨道。各级征收机关要加强协作、密切配合,根据改革企业纳税主体、纳税地点、经济性质的变化情况,及时传递征管资料,以保证企业改革前后税收管理及征管资料的连续性、统一性,便于征收机关及时正确地掌握税源变化情况,实施动态控管,防止出现漏管漏征户。对于改革后实行分散经营的股份合作制、合伙企业及个人承包租赁的,要对其实施重点监控。另外,要通过多种形式对企业法人和财务人员进行税收知识培训辅导,提高纳税人的纳税意识。

(四)完善现行税收政策,堵塞政策漏洞。目前在促进企业改革以及保证企业改革中税收收入不受侵蚀和流失方面,还没有一套完整、系统的税收政策规定,因此,应本着有利于促进企业改革、有利于公平税负和企业之间平等竞争、有利于税收征管和减少税收流失的原则,尽快完善企业改革的有关税收政策,该修改的修改,该明确的明确。如对企业改革过程中发生的货物转移、不动产和无形资产转移的征税问题,以及原集中纳税的企业集团实行部分改革后的纳税问题,等等,都应尽快制定出相应的政策措施,以适应和促进企业改革。

(作者单位:山东省财政厅)