

湖南营改增试点工作中存在的问题及对策建议

□曹建辉 王作军 张存 严帅 刘琼远

根据国家统一部署,2013年8月1日湖南省启动了交通运输业和部分现代服务业的营改增试点工作,之后又陆续将铁路运输、邮政业和电信业纳入试点范围。试点工作启动以来,全省财税部门联席会议制度和部门协调机制运行顺畅,税收征管部门信息移交有序,新旧税制转换顺利,政策运行总体平稳,在优化税制环境、推动产业融合、减轻企业负担、助力转型升级、推动经济发展等方面取得了显著成效。但在试点期间,还存在一些制度设计、税收征管等方面的问题,需要在今后的工作中予以改进。

营改增试点工作存在的主要问题

(一)制度设计尚不完善,实施初期有执行难点

1. 营改增税率结构复杂。试点期间,一般纳税人适用税率从2档(13%、17%)增加到4档(新增6%、11%),多档税率并存的弊端凸显。一方面,关联度高的应税服务项目分别适用不同税率,造成纳税人收入分解难、开票难,征管机关信息核实难、税收稽查难,牵制了征纳双方的大量精力和时间。另一方面,同一行业不同经营规模纳税人税负

变动差异大。以交通运输业为例,试点初期,小规模纳税人适用3%征收率,普遍减税;一般纳税人适用11%税率,普遍增税。一些纳税人产生错觉,认为“企业越大越吃亏”。

2. 部分服务业是否属于试点范围不明了。服务业经营模式多、活动范围广,且在经营品种、服务地域上没有限制,导致营改增试点政策在罗列应税范围时存在一定局限。一是个别细分行业在《营改增试点应税服务范围表》中未列明,例如,工程监理服务是否应归入“鉴证咨询服务”范畴纳入试点,各省市解读不一。二是个别跨试点和非试点范围的交叉行业,在是否纳入试点上存在争议。例如,旅游景点的缆车运输、索道运输服务,若归入服务业—交通运输业科目,应征收11%的增值税;若归入服务业—旅游业科目,仍征收5%的营业税。

3. 部分原营业税优惠政策在新税制环境下存在执行难题。营业税是近年来多项税收优惠政策的主要减税点,为保持政策的连续性,营改增后部分优惠政策继续执行,但因管理模式有别,实际执行中遇到难题。以技术转让收入免税政策为例,营业税税制下技术转让合同实行事后备案登记制,一年享受一次,可汇总办理;增值税税制下则是事

前备案登记制,有些企业需一年办理多次。而且备案一个合同,可设定1年审批有效期,企业甚至可以在不备案其他合同的情况下,一年内多次违规享受优惠政策。对征管部门来说,既增加了工作量,又增加了税政执法风险。

(二)新旧税制转换,部分试点纳税人有改革“阵痛”

1. 交通运输和物流企业一般纳税人普遍存在理论税负降低、实际税负升高现象。试点企业普遍反映,交通运输和物流企业一般纳税人税负大幅上升。调研发现,因进项税额抵扣严重不足,试点初期,一般纳税人普遍存在理论税负率下降、实际税负率上升现象。如某储运公司2013年8—12月实际取得增值税专用发票的成本占总成本的42.63%,可取得但未取得专用发票的成本占总成本的38.80%,增值税理论税负率约为1.28%,但实际税负率为4.66%。同期如未实施营改增,营业税税负率为2.58%。由于运输企业门槛低,挂靠经营模式普遍,加上省外加油、车辆日常维修、未集中采购零部件等因素,应取得但很难取得增值税专用发票问题突出,影响了一般纳税人的进项抵扣。

2. 部分试点服务业一般纳税人税负小幅增加。主要是重资产型服务业,典型代表有机场、汽车客运站等。由于

投资回报周期长,已投入的固定资产规模大,营改增后只能被动承担高税率和经营亏损。例如,某集团新建成1个大型客运站,试点前站场收入适用5%的服务业营业税率,试点后,独立核算的站场收入适用6%的物流辅助行业增值税率,未脱离运输企业独立核算的则适用11%的增值税率。目前,因可抵扣项目有限,税率提高产生的税负增加难化解。

3. 跨改革时点合同和跨地域经营项目可能重复缴税。例如,交通运输业中本省车辆承担外省或跨省运输业务时,在外省已缴纳的税款回到本省后无法抵减。

(三)政策调整过渡期,税收征管有漏洞

1. 国税部门代征地方税费政策执行仍不到位,造成税费流失。实施营改增后,营业税主体税征收权划转至国税,营业税附加税费的征收权仍在地税。为避免附加税费源流失,2013年12月,湖南省财政厅、省国税局、地税局、人民银行中心支行联合发布了《关于全省国税部门窗口代开发票代征地方税费有关问题的通知》,明确要求各县市从2014年1月1日起,国税部门对地税部门征收的城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和个人所得税进行代征。但目前全省各地对该政策执行力度不一,部分市州普遍未实施代征。

2. 逃避税收现象突出。一是在政策执行时间点前后人为调节销售收入,有的提前确认收入以缴纳营业税,有的推迟确认收入以缴纳增值税。二是打优惠政策的“擦边球”。例如,由于农产品收购可以抵扣增值税,一些农产品运输企业将运输费用并入农产品收购价格,开具农产品收购发票。三是逃避认定一般纳税人。由于试点初期小规模纳税人减税明显,一般纳税人税负则有增有减,一些试点企业萌生“不想长大”的念头,

千方百计隐瞒收入。

3. 个别试点行业出现税源外流。一些广播影视动画产业企业借新旧税制转换之机向有扶持政策的沿海省份转移。因广播影视行业的节目制作、发行主要成本是人力成本,营改增后税负可能略有上升,以致一些企业将注册地转移至沿海省份。

(四)其他需要特别关注的问题

1. 广告业的文化事业建设费征收难。一是文化事业建设费的费率偏高,企业有抵触情绪。以广告业小规模纳税人为例,增值税征收为价外税,实际税负率为2.91%,而文化事业建设费却为应税销售额的3%,费比税高。二是广告业混业经营现象普遍,现行政策仅对广告服务征收文化事业建设费,不利于征管。大多数同时拥有广告设计、广告服务两项业务的广告公司,刻意将收入归并到广告设计中核算,规避文化事业建设收费,税务部门也很难核实。

2. BT项目税收征管问题。近年来,各级政府普遍采用BT模式建设基础设施工程。对于BT项目的税收政策国家没有统一规定,以往各省市通行的做法是以回购价款按建筑业或服务业税率计征营业税。尽管2012年财政部等四部委要求各地原则上不再新增BT项目,但是如何对现有的BT项目征税,是建筑业纳入营改增试点时必然面对的问题。

深入推进营改增试点工作的几点建议

(一)完善营改增试点政策的顶层设计

1. 调整优化税率结构。增值税多档税率并存的结构,仅宜满足短时之需,不宜作为长远安排。应逐步简并税率、征收率档次,择机调低标准税率。

2. 细化增值税减免优惠政策操作流程。针对各项优惠政策,明确差额征税办法、减免税、即征即退的具体操作

流程,采取共享信息、合并审核等方法,优化审批程序,减少政策漏洞,规避执法风险。

3. 建立政策问题日常反馈和排查处理机制。建议完善税收征管信息系统,增设“意见反馈”专栏,要求基层税务部门随时将日常工作中发现的问题直接反馈给国家税务总局,以便及时研究出台有针对性的对策,将已经存在或即将出现的问题在中央制度设计层面得以解决。

(二)破解试点纳税人面临的改革困境

1. 完善营改增配套改革措施,拓宽进项抵扣范围。一是完善石化系统增值税专用发票获取途径。推广沿海一些省份的做法,设立增值税专用发票与普通发票“换开点”,解决从事零散货运的小企业加油无法取得专用发票问题。二是适当调整固定资产进项税额抵扣政策,探索实施固定资产存量净值所含税款计算扣除办法,减轻重资产型企业负担。

2. 减少普惠性财政扶持政策,但对部分行业、企业进行重点扶持。鉴于部分试点行业一般纳税人税负增加问题具有阶段性和行业特殊性,且考虑到财政的承担能力,减少普惠性财政扶持政策,防止套补、骗补。但对于具有公共服务性质的公共交通运输业,以及符合产业政策和未来发展方向的现代服务业等重点行业、企业,建议根据长期发展规划,依托现有扶持政策或出台新政策,采取股权投资、财政资助、以奖代补、贷款贴息、落户奖励等方式进行重点支持。

3. 加大纳税辅导培训力度。财税部门应加强对试点企业办税人员的业务指导,财政部门要在会计从业人员继续教育培训中增设营改增专题内容,国税部门要分批召开试点纳税人培训会,普及会计核算、纳税申报、税务筹划、涉税

风险等知识。基层部门酌情增加办税大厅工作人员、增设咨询窗口、发放宣传资料、发送手机短信等，优化纳税服务，使纳税人增进对改革的理解，提前进行税务筹划，实现平稳过渡。

(三)及时堵塞税费流失漏洞

1. 督促落实地方税费国税代征制度。针对目前部分地区存在的地方税费征管真空问题，财政、国税、地税三部门应当加强协调，统一督导，明确征收主体，厘清征管责任，落实征管制度，形成工作机制，保证相关税费应收尽收。

2. 防范和打击涉税违法违规行。一是加强日常审核把关。国税部门要在地税部门的协助下，强化试点纳税人信息采集工作，要规范日常征管操作程序，定期进行信息筛查，及时发现异常纳税行为，降低税政执法风险。二是加大税收稽查力度。要定期针对试点纳税人开展税收稽查，查补收入的同时，重点打击偷逃国家税款、虚

报计税依据、虚开虚抵增值税专用发票等涉税违法行为，提高企业涉税风险意识。三是注重稽查成果利用。通过稽查，及时发现征管漏洞，健全征管机制，完善征管政策。

3. 加快全省综合治税平台建设。要以源头控管为原则，以协助监督、信息共享、委托代征为主要方式，建立起“政府领导、税务主管、部门配合、司法保障、社会参与”的综合治税体系，推动治税理念、治税方式实现重大转变，促进财税增收。

(四)研究重构地方财力保障机制

1. 密切关注增值税改革动向，争取有利政策。一是关注增值税分享比例调整。目前存在的工商业增值税中央和地方分享，服务业营改增收入归属地方的“一税两制”格局只是过渡政策，统一分享制度、调整分享比例是营改增全面完成后的必然选择。要提前做好调查研究，主动沟通衔接，提前介入税改方案

酝酿和起草。二是深入研究，择机调整、理顺营改增后省、市、县财政分配关系，在保持市县政府积极性的前提下，切实保障省级财政收入。

2. 着力构建地方税收体系，培植税源。营改增全面扩围后，构建新的地方主体税种将是税制改革的主要方向。全省财税部门要积极跟进国家税制改革趋势，关注房地产税、消费税、资源税、环境保护费改税、个人所得税等税制改革进展。要提前启动相关税种的调研研究和信息采集工作，积极反映有利于经济社会发展的政策诉求，深挖增收潜力。

3. 做实地方财政收入基数，确保利益。鉴于近几年部分地方存在各种虚增公共财政收入现象，建议加大监督检查力度，挤出收入水分，提高收入质量，做实收入基数，争取在新一轮财政体制改革中掌握主动权。

(作者单位：湖南省财政厅监督检查局)

责任编辑 廖朝明

[图片新闻]



救助流浪乞讨人员

安徽利辛县投入200余万元建成“流浪乞讨人员救助站”，以“救助最困难的人、保护未成年人、教育好逸恶劳的人、安置无家可归的人”为宗旨，积极开展救助工作。站内设有活动室、图书室、教室、娱乐室等。截至目前已救助300余人次。

(何明 邹继迅 摄影报道)