

促进中小企业发展的税收政策分析

中央财经大学财政与公共管理学院 马海涛(博士生导师) 李军岩



一、我国现行中小企业税收政策存在的不足

我国目前的中小企业税收政策基本上适应了转轨时期中小企业发展的需要,对促进中小企业改革起到了积极作用。但是,由于改革的阶段性和过渡性,现行中小企业税收优惠措施还存在明显不足。

1. 现行增值税制对中小企业存在歧视和限制。现行增值税把纳税人分为一般纳税人和小规模纳税人两类,且从1998年7月1日起,凡年销售额未达到180万元的商业企业,不管企业会计核算是否健全,一律不得认定为一般纳税人,而是作为小规模纳税人征税。小规模纳税人的征收率偏高(工业企业6%,商业企业4%),其税负远远超过一般纳税人。同时,现行生产型增值税使企业购进固定资产的进项税额得不到抵扣,加重了企业税收负担,降低了产品在国内外市场的竞争力,这对中小企业的发展极为不利。

2. 现行企业所得税制不利于中小企业的发展。①税收优惠政策过少。《外商投资企业和外国企业所得税法》规定了诸多的税收优惠政策,如对生产性外商投资企业从获利年度起

记、审核和处理;产权交易费的收取和管理;交易档案的管理;协助林权证的换发。

4. 对购买者进行资格审核。由于森林资源资产是特殊的资源性资产,其运作既要符合经济规律的一般要求,也要符合森林资源资产的特殊性,不能单纯以盈利为目的,其产权变动要符合资源和林政管理的需要,符合《关于森林资源资产产权变动有关问题的规范意见(试行)》的规定,主要有:(1)有利于保护、培育和开发森林资源;(2)必须经林业主管部门批准,不得随意买卖,严禁炒买炒卖;(3)防止国有森林资源资产的流失,确保国有森林资源资产的保值增值。因此,对森林资源资产产权变动除产权归属、价值评估等方面的要求外,还应当对购买者进行严格的资格审查,审查购买者是否具有持续经营森林资源资产的能力。若不具备持续经营能力,则取消其购买资格。这方面可参考国外的做法,如德国规定,购买者需根据卖方提供的森林资源调查资料,编制一定期限内森林资源资产的经营方案,保证在一定时期内不改变森林资源资产的用途。林业主管部门负责监督买卖合同和森林资源资产经营方案的执行情况,对不执行合同及方案的进行处

实行“两免三减半”的税收优惠。而内资企业中只有设在经国务院批准的经济特区、经济技术开发区等特定地区的企业可享受15%或24%的税收优惠,并且绝大部分中小企业享受不到这一优惠。②优惠后,税赋仍然较重。现行企业所得税制规定,对利润率较低的企业可实行优惠税率,年应纳税所得额在10万元以下的企业按27%的优惠税率征收,在3万元以下的按18%的优惠税率征收。但这一优惠仍然不够,而且适用优惠税率的应纳税所得额标准定得太高,使得不少应予扶持的中小企业得不到扶持照顾。③费用列支标准过严。外资企业工资支出、利息支出、广告费支出、公益救济性捐赠等不少支出项目,基本上可据实列支,而内资企业无法享受这些优惠。如工资支出,对内资企业实行计税工资,在许多地区严重脱离实际工资水平,加重了内资企业的税收负担。④折旧年限规定过死。外资企业不少实行加速折旧,对内资企业则规定过死,特别是很多中小企业机器设备超负荷运转,磨损很快,费用列支却得不到照顾,加重了税收负担。

3. 现行所得税征管中存在不利于中小企业发展的因素。《税收征收管理法》规定,纳税人不设置账簿以及账簿混乱或申报的计税基础明显偏低的,税务机关有权采用“核定征收”的办法。但有些基层税务机关往往不管对中小企业是否设置账簿,都采用“核定征收”的办法,扩大了“核定征收”的范围。同时,

罚,并在一定期限内有权收回林地。

5. 制定公益林的建设管理办法,制定生态公益林权益补偿管理制度。目前,生态公益林的建设管理问题较多,如资金投入严重不足、管理粗放、科技支撑不足等。因此,首先,必须制定公益林的建设管理办法,对公益林的建设、管护、科研、投入等做出具体规定。其次,生态公益林的补偿是影响生态公益林建设管护的一个关键环节,应尽早制定生态公益林补偿制度,包括对权益补偿费用的范围、权益补偿的原则、权益补偿费用标准、权益补偿费用的监管等各个方面做出具体规定,确保补偿金的发放、使用、管理等具体问题有章可循、有法可依,保证补偿金能真正发放到森林资源资产所有者和经营者的手上。

6. 建立森林资源资产产权变动档案管理制度。森林资源资产产权变动档案的建设,应在森林资源资产产权档案的基础上,根据产权的变动情况,把申请森林资源资产产权变动单位所提供的林权证及有关证明、合同、协议、森林资源资产评估报告和其他有关证明材料及时归档,建立森林资源资产产权变动信息管理系统,以便于通过电脑及时对产权变动情况进行汇总与查询。☐

《核定征收企业所得税暂行办法》制定的“应税所得率”(工业、商业企业为7%~20%,建筑安装为10%~20%),也不符合中小企业薄利多销、利润率低的实际;有时甚至不管有无利润,一律按核定的征收率代征所得税;还有些基层税务机关并未落实税法已明确的“对乡镇企业征收所得税可减征10%用于补助社会性开支”等优惠政策规定。这些都加重了中小企业的税收负担,有碍中小企业的发展。

二、促进我国中小企业发展的税收对策

(一) 制定中小企业税收政策应遵循的原则

1. 公平税负原则。这包括税收的横向公平和纵向公平。横向公平,是指制定税收政策时,不得对中小企业有所歧视,对不同所有制的企业应一视同仁;纵向公平,是指应根据量能负担的原则,考虑中小企业与大企业的盈利水平的不同,制定相应的税率和优惠政策。

2. 轻税原则。中小企业的经济实力不强,人员素质不高,融资渠道不畅,困难较多,属于弱势群体。因此,在不违背市场经济基本原则的前提下,应给予中小企业较多的税收优惠,实行轻税政策,促使其更快发展。

3. 产业导向原则。利用税收政策促进中小企业的发展,不是不加区别,而是要深入贯彻国家的产业政策。当前扶持的重点是:以高新技术转化为主的科技型企业;以吸纳下岗职工和失业人员为主的就业型企业;以农副产品综合利用为主的深加工型企业;以面向社区服务为主的生活服务型企业等。

4. 便于征管原则。对中小企业的税制规定和征管办法,要尽可能简化,可操作性强,并有利于贯彻执行,以减少征纳税成本。

(二) 税收政策调整思路

1. 调整和完善现行增值税制,维护中小企业的合法权益。

①取消增值税一般纳税人应税销售额的认定标准,制定新的增值税专用发票管理办法,达不到应税销售额标准的中小企业,只要账证齐全、无偷税行为,也可以使用增值税专用发票,以利于企业间的公平竞争。②进一步调低小规模纳税人的增值税征收率。现行小规模纳税人的增值税征收率仍然过高。对部分确无记账能力仍需按小规模纳税人征税的小型业,也必须进一步调低增值税征收率,减轻其税收负担。工业企业属于小规模纳税人的,征收率可调低为4%,商业企业属于小规模纳税人的,征收率可调低为3%,这样有利于缩小增值税两类纳税人之间的税收差距。③改生产型增值税为消费型增值税,扩大抵扣范围,以减轻高新技术企业的税收负担,促使社会资金进入中小企业。④适当提高小规模纳税人的起征点。我国现行增值税的起征点明显偏低,应该根据近十年来的经济发展水平、物价指数涨幅、居民生活最低标准等因素,及时提高增值税起征点。考虑到我国幅员辽阔,中西部地区与沿海地区经济发展水平相差悬殊,起征点应有所区别。

2. 改革和完善现行企业所得税,减轻中小企业税收负担。

①统一内外资企业所得税制,改变目前外资企业优惠多、内资企业优惠少,外资企业享受“超国民待遇”、内资企业处于不平等竞争地位的现象。②加大中小企业税收优惠力度。鉴于国际上多数国家相继调低所得税税负的趋势,我国企业所得税率应适度调低,对困难较多、利润较少的企业,应继续制定

优惠税率,并提高适用优惠税率的所得额限额标准。这也是国际上对中小企业实行优惠政策的通行做法。③放宽税前费用列支标准。统一后的企业所得税法税前费用列支标准,原则上应向现行《外商投资企业和外国企业所得税法》的税前费用列支标准靠拢,彻底消除对内资企业的限制,特别是对中小企业的歧视。改革的重点应为:一是要取消“计税工资”的不合理规定,允许企业按实际支付的工资全额税前列支;二是要取消对公益性、救济性捐赠扣除的限额限制,准予税前列支;三是要取消只准按国家银行贷款利率标准列支利息的限制,对不违反现行法规的融资利息支出,准予据实税前扣除。④缩短固定资产的折旧年限。对中小企业特别是科技型中小企业的机器设备,允许实行加速折旧法,缩短折旧年限,以促进中小企业加快设备更新和技术改造。

3. 实行统一、平等的出口退税政策。近年来,由于在执行退税指标分配管理的办法中,中小企业经常会由于出口退税不及时、不到位而形成较大的资金缺口,从而影响了企业的发展 and 出口的扩大。从2002年1月起,我国对所有生产型企业的资产出口货物统一实行“免、抵、退”的出口退税政策,因此今后在出口退税政策方面,要借鉴国外对中小企业的扶持办法,进一步消除对中小企业的歧视,使中小企业享受完整的出口退税权。

4. 结合税费改革,进一步清理对中小企业的合理收费。税外收费已经成为阻碍中小企业发展的痼疾,为此应该加快税费改革的步伐,规范政府的征税行为,尽快清理各种不合理收费,从根本上解决中小企业税收负担过重的问题,让中小企业轻装上阵,使其在经济发展中发挥应有的作用。

5. 考虑开征社会保障税。借鉴世界各国经验,不断完善社会保障制度,将新企业纳入社会保障体系,可以为中小企业的发展提供动力。社会保障税的纳税人应包括所有企事业单位、行政单位和个人,课税对象为生产经营利润和纳税人的工资薪金。

税款入库后集中到负责社会保障的专门机构统一管理,为各种类型企业下岗职工提供基本生活保障,从而改善现行条块分割局面,促使人力资源的合理流动和有效配置,解决中小企业人才短缺问题,促进中小企业健康发展。

6. 优化税收服务。改变目前税务机关为完成税收任务而存在的“抓大放小”的错误做法,将中小企业置于与大企业平等的地位。加强对中小企业的税收宣传和纳税辅导,及时为中小企业办理税务登记、发票购买等涉税事项。提高税务机关工作效率,降低纳税人的纳税成本。同时,针对目前我国中小企业财务管理水平低、账证不全、经营管理水平相对落后的特点,税务机关应采取“重服务、轻惩罚”的管理模式,为中小企业提供建账建制、信息咨询、纳税辅导等服务,以促进中小企业的进一步成长和壮大。□

