

增值税小规模纳税人问题思考

●余辉

摘要:为加强重点税源的管理,降低征管成本,保证增值税专用发票的安全使用和有效管理,我国现行的增值税简化了生产经营规模较小的纳税人税款的计算,将纳税人划分为一般纳税人和小规模纳税人,文章着重分析了这种划分和管理制度所带来的种种弊端,并提出了一些有助于完善小规模纳税人政策的建议。

关键词: 增值税 小规模纳税人 增值率

中图分类号: F810.422 **文献标识码:** A
文章编号: 1004-4914(2005)01-017-02

在1994年的税制改革中,我国增值税开始采用凭专用发票抵扣税款的制度,这要求纳税人会计核算健全,能够准确核算销项税额、进项税额和应纳税额。从理论上说,所有的增值税纳税人都应该纳入规范化的增值税范围,这样才能体现增值税的中性和公平性,增值税的整个抵扣机制才能有效运行。但从世界各国的税收实践来看,绝大部分开征增值税的国家一般都按一定的标准对增值税纳税人进行划分,或者以免税的方式将小规模纳税人排除在增值税税基之外或者以特殊征收方式将其包括在增值税税基中而排除在增值税抵扣链条之外。

鉴于我国纳税人众多,情况十分复杂,会计核算水平参差不齐,为严格增值税的征管,我国税法将增值税纳税人划分为一般纳税人和小规模纳税人,对一般纳税人实行规范化的增值税抵扣计税机制,对小规模纳税人采取简易征收方法。这适应了纳税人经营规模

相差悬殊、财务核算水平不一的实际情况,也有利于税务机关加强重点税源的管理和专用发票的管理。但从整体上规范增值税的角度看,还是存在许多亟待解决的问题。

一、小规模纳税人政策存在的主要问题及其负效应

(一)划分标准不合理,小规模纳税人比重不断增加,影响了增值税制的有效运行

我国主要是以经营规模大小和会计核算制度是否健全两个标准来认定增值税小规模纳税人,即以从事货物生产或提供应税劳务的纳税人,以及以从事货物生产或提供应税劳务为主、兼营货物批发或零售的纳税人,年应税销售额在100万元以下的;从事货物批发或零售的纳税人,年应税销售额在180万元以下的,均认定为小规模纳税人。另外由税务机关来审定纳税人会计核算是否健全,作为一个辅助标准,在标准以下纳税人,如果会计核算健全,经主管税务机关批准,也可被认定为一般纳税人。但是财政部和国税总局又规定,从1998年7月1日起,凡年应税销售额在180万元以下的小规模商业企业、企业性单位以及以从事货物批发或零售为主,并兼营货物生产或提供应税劳务的企业、企业性单位,无论财务核算是否健全,一律不得认定为增值税一般纳税人。

由于目前在我国经济发展中,中小企业众多,过高过严的年应税销售额标准必然使绝大部分增值税纳税人被划分为小规模纳税人,导致小规模纳税人比重不断增大,一般纳税人比重日益下降。统计调查结果表明,目前小规模纳税人的户数占增值税纳税人总户数的比例过大,浙江省为83.6%,广东省为

92%,四川省为94.3%,全国约为80%~90%。另外可以看出,纳税人划分标准还具有不确定性,屡屡推出调整的细则或直接出台政策调整划分标准,使得纳税人被迫改变身份。特别是在实际执行中税务机关可以把取消一般纳税人资格当作对违规企业的惩罚措施来执行,客观上也导致了一部分违规企业由一般纳税人变成小规模纳税人。

由于增值税的纳税机制是通过上下环节的增值税抵扣链实现的,一般纳税人处于抵扣链条中,而小规模纳税人由于实行简易征收办法,被排除在抵扣链条之外,这就决定了增值税的中性效应只有依靠一般纳税人的传导才能实现。为使增值税能有效运行和实现其功能效用,客观上必须保证有一定规模的一般纳税人,虽然我们简单地按照两类纳税人的比例来判断增值税制是否合理,但是过多扩大按“征收率”征税的小规模纳税人的比重,实质上就会导致增值税抵扣链条中断面不断扩大。另外,如果80%以上的纳税人并没有按照增值税的课税原理征税,必然违背了增值税设立的初衷,使增值税的优越性无法真正发挥。总之,小规模纳税人比重过大的现实,势必影响增值税链条机制的有效管理和整个增值税制的规范。

(二)小规模纳税人名义税负偏重,导致纳税人偷漏税现象严重,客观上加大征管难度

现行增值税政策规定小规模纳税人的征收率:工业企业为6%,商业企业为4%,与增值税的法定税率17%、优惠税率13%相比是低得多。但是从实践来看,由于小规模纳税人的进项税额税法规定是不得抵扣的,按这

策影响税收政策,税收政策又与环境保护政策相关。(2)由于消费政策涉及面较广,它影响着汽车质量法规和汽车安全法规,而这两个法规又同时影响汽车准入认证,并在此基础上产生汽车召回制。(3)金融政策、保险政策、投资政策、联合重组政策、环境保护政策和地方性法律法规更多地是对汽车企业和消费者产生直接的影响,政府政策的意向会在汽车企业或消费者之中掀起波澜,但其作用是有限的或限于表面的。

政策链层次是:(1)核心层政策链,包括关系到发展战略的汽车产业政策以及WTO规则,这是影响汽车产业发展的最根本政策。(2)中层政策链,可以分为二个层次:一是能增强汽车行业竞争力的汽车质量法规和保护消费者和行人安全的汽车安全法规。二是消费者最渴望出台的汽车消费政策和从汽车产品生产开始就能给予充分竞争机会的汽车准入认证制度。(3)外层政策链,包括具有双向调节作用的税收政策,和既保护消费者利益又有利于规范整个汽车行业的召回制,作用最直接的金融政策、保险政策、投资政策、企业重组政策、环境保护政策和地方性法规。

我国有关汽车产业的各项政策法规正在建立和完善之中,从一项政策的制定、调整到实施并产生有效监督是一个渐进的过程。在这个过程中,政府必须分清主次,采用从核心层到中层再到外层的方法,抓政策链中的关键政策,才能达到从根本上提升我国汽车产业的国际竞争力,全面推进我国汽车产业发展的目标。

参考文献:

1. 马士华,林勇,陈志祥.供应链管理.北京:机械工业出版社,2000
2. 卡利斯·Y·鲍德温等.价值链管理.北京:中国人民大学出版社,2001
3. 张仁琪.世界汽车工业:道路·趋势·矛盾·对策.北京:中国经济出版社,2001

(作者单位:北京工业大学经济与管理学院 北京 100000)

(责编:郑剑)

一征收率征收,小规模纳税人的税负就远远超过一般纳税人。通过增值税两类纳税人税负的对比分析,就可以说明这一问题,当税率为17%、征收率为6%时,得出的结论是:只有当增值率达到63.82%时,两类纳税人的税负才是相同的;当增值率低于63.82%时,小规模纳税人的税负就要重于一般纳税人。而国际上公认的增值率只有20%左右,目前从我国的经济状况来看,小规模纳税人的增值率是远远不可能达到63.82%,所以这样的政策规定必然导致小规模纳税人的税负偏重。另据调查统计,在其他条件相同的情况下,一般纳税人的平均税负为3.97%,显然,如果再考虑小规模纳税人进项税不得抵扣部分,二者的名义税负差距还是很大的。

由于征收率定得过高,纳税人名义税负重,诱发了大部分小规模纳税人偷逃税款的现象,或是通过隐瞒收入,或是少报销售额等许多非法手段来减轻税收负担,低申报、零申报、负申报的情况较为严重,造成税源大量流失,严重破坏了税法的严肃性,也使得税务机关的征管难度加大。

(三)对小规模纳税人发票使用、税款抵扣方面的规定不合理,人为割断各种经济主体的业务往来,不利于小规模纳税人的平等竞争和健康发展

税法规定,小规模纳税人销售货物直接按销售额乘以征收率据以计算应纳税额,不得使用增值税专用发票,经营上必须开具增值税专用发票,要向主管税务机关申请代开,而且只能按“征收率”填开,一般纳税人购进小规模纳税人货物也只能按此抵扣。由于缺乏与一般纳税人进行交易中起链条作用的增值税专用发票,一般纳税人会因得不到彻底的进项税抵扣而不愿从小规模纳税人处进货,或者压低价格向小规模纳税人购货,从而置小规模纳税人于市场竞争的不利地位,影响小规模纳税人的生产经营和公平竞争;在税款抵扣方面,由于小规模纳税人采用固定征收率,不得抵扣进项税额,购入货物进项税要记入成本,变成含税成本,必然使其成本要高于一般纳税人,这也导致其不愿从一般纳税人那里用包含价外增值税的价格购货,有选择的话,其更愿意从小规模纳税人处购货,从而使增值税成为阻隔经济交往的“壁垒”。

由于不能使用增值税发票,为了谋求生存和发展,诱发了许多小规模纳税人变通采取挂靠一般纳税人经营方式,在需要开具发票时,通过一般纳税人的税号开票,进行贷款结算;或采取支付手续费的方式请他人代开专用发票给购买方的违法行为来弥补压价的损失或便于销售,另外,小规模纳税人对增值税专用发票的需要,也为社会上虚假发票的销售,为牟利而虚开、代开增值税发票提供了市场,客观上加大了专用发票的管理难度。

二、完善增值税小规模纳税人政策的建议

完善小规模纳税人政策,是完善增值税运行机制的重要一环,对促进中小企业的发展,缓解就业压力,保持社会稳定,更好地组织税收收入有着很强的现实意义。为此,我们可以考虑以下几方面的完善措施:

(一)适当降低小规模纳税人的比重,促进增值税抵扣机制的规范化

从目前的征管水平来看,短期内要取消原有的两类纳税人划分标准而借鉴西方结合企业的不动产和注册资金等来划分是不太现实的,但可以考虑适当降低原有的年应税销售额标准,再结合其他的措施,来设法逐步增加一般纳税人的比重。

原有的小规模纳税人有两种:一种是处于增值税链条末端的企业,主要是一些直接面对消费者的商业零售企业;或处于链条开始但不需要使用专用发票的生产企业(这类小企业即使不被认定为一般纳税人,对增值税抵扣链条的机制也不会有多大的影响)。另一种是处于链条中间的企业,主要是小规模的生产批发企业。后一种纳税人由于处在商品流转的中间环节,为保持增值税链条的完整性,是我们加强管理的重点,可以作为潜在的一般纳税人培养。

可以考虑年应税销售额在30万到100万之间的生产批发企业,凡是会计核算健全,能够准确提供税务资料的,可以申请被认定为一般纳税人,会计核算是不健全的,可让其自由选择是否成为一般纳税人,若想申请成为一般纳税人的,可要求其限期健全会计核算制度,不能达到要求的一律委托税务代理代建账建制、会计核算、办理纳税等事项,待条件成熟后就可将这—部分小规模纳税人认定为一般纳税人,逐步扩大一般纳税人的比重,使现行增值税纳税人分类产生的消极作用减到最低程度。

当然,不能片面地为扩大一般纳税人的比重而变小规模纳税人为一般纳税人。在增加一般纳税人比重的过程中,一定要与现实的征管水平和征管技术相结合,以能够实施有效的管理为前提。

(二)合理确定小规模纳税人征收率,贯彻公平税负原则

通过前面的分析,说明现行小规模纳税人的征收率显然是过高的,由于我国中小企业众多,如何减轻他们的税负,为其营造公平竞争的环境,促进他们的发展,对我国经济发展是有很强的现实意义。但如果只考虑集中抓重要税源,对这部分小规模纳税人放掉不管,免于征税,必将对社会经济和国家税收带来不利的影响。所以选择调低小规模纳税人的征收率更为现实,也符合我国目前“宽税基、低税负”税制改革的目标。

建议工业小规模纳税人的征收率设为4%。根据调查,我国工业一般纳税人实际税负为3.97%,其中最高的电力企业为5.4%,最低的服装企业为3.41%。另外,根据理论上的分析,由于目前工业企业的增值率一般在20%左右,按17%的税率征税,税收负担率大致在3.4%左右,将小规模纳税人征收率设为4%,与一般纳税人实际税负比较接近,也不会对税收收入带来较大的影响。

商业小规模纳税人的征收率设为3%。由于商业批发企业多数化为一般纳税人征税后,商业零售企业的进销差价率一般为15%~20%,按法定税率征税后,税收负担率应该在

2.5%~3.4%左右,与3%的征收率基本接近。调低小规模纳税人的征收率后,通过加强税收管理,核实计税依据,特别是低税负有利于经济增长,这样可以扩大税基弥补征收率调低所导致的税收减少。另外,调低小规模纳税人的征收率,有利于缩小增值税两类纳税人的税负差距,有利于减少小规模纳税人偷逃税的现象和培育税源,有利于税收收入增加和小规模纳税人生产经营的健康发展。

需要注意的一点是,由于社会经济是不断发展的,不能绝对地认为小规模纳税人的税收负担,将一直比一般纳税人重,增值率也可能发生不同的变化,所以我们可以考虑将固定的征收率改为能够定期调整的征收率,可在每年国家公布的统计资料基础上进行测算,定期由财政部和国税总局作调整,当然,这种调整也不宜过于频繁,并且必须是全国统一的,以防止出现负面效应。

(三)适当放宽开具专用发票的限制,加强小规模企业建账建制工作和普通发票的管理

税务机关在代开专用发票时可以遵循“按征收率课税,依基本税率开票”的原则,在很大程度上可以解决两类纳税人之间交易阻隔的问题。具体做法是:在为小规模纳税人代开发票时,当小规模纳税人作为交易的上手,销售货物或劳务给下手是一般纳税人时,对小规模纳税人按照征收率课税以后,按规定的计税销售额和税率代开发票给一般纳税人用于抵扣,这样可以减少小规模纳税人在这一环节的偷漏税问题,另外也不增加一般纳税人的税收负担,有利于两类纳税人之间经济交易的正常进行。但要防止一般纳税人委托小规模纳税人虚开发票的现象,税务机关在代开发票时要严格审核,另外要逐步将小规模生产批发企业纳入防伪税控系统管理,从源头上防范小规模企业滥用专用发票的风险。对商业中的小规模纳税人不宜代开发票,以堵塞漏洞。

同时,要加强小规模企业的建账建制工作和对普通发票的管理,凡纳税人进货,必须向销售方索取发票(普通发票),以弥补小规模纳税人现金交易、以货易货业务往来账目不全、不开发票、无证可查的漏洞,这样也可以从财务制度上规范这些企业行为,使其尽可能地符合一般纳税人的核算要求,增加税收执法的透明度和严肃性。

参考文献:

1. 董庆铮,汤贡亮等. 税收理论研究[M]. 中国财政经济出版社,2001
 2. 汤贡亮. 走向市场经济的中国税制改革研究[M]. 中国财政经济出版社,1999
 3. 岳树民,张耀贵. 改进增值税小规模纳税人管理制度的探讨[J]. 当代经济研究,2003(05)
 4. 李思泓,李倩. 增值税纳税人制度的改进[J]. 黑龙江财会,2002(12)
 5. 李关世. 两类增值税纳税人之税负比较[J]. 税务研究,1995(4)
- (作者单位:厦门大学财政系 福建厦门 361005)

(责编:小青)