

国务院批转国家税务总局工商 税制改革实施方案的通知

国发〔1993〕90号 1993年12月25日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意国家税务总局《工商税制改革实施方案》，现转发给你们，请认真贯彻执行。

这次工商税制改革是建国以来规模最大、范围最广泛、内容最深刻的一次税制改

革，其目的是为了适应建立社会主义市场经济体制的需要。这次改革必将有力地促进我国社会主义经济的持续、快速、健康发展。为此，各省、自治区、直辖市人民政府要高度重视，加强领导，切实抓好《工商税制改革实施方案》的组织实施。

工商税制改革实施方案

（国家税务总局 1993年12月11日）

一、现行工商税制的基本情况

我国现行工商税制（不包括关税和农业税收）的基本框架，是在一九八四年利改税和工商税制全面改革后形成的。现行工商税制以流转税和所得税为主体税种，其它辅助税种相配合，共有三十二个税种，是一个多税种、多环节、多层次课征的复合税制。现行工商税制突破了原计划经济体制下统收统支的分配格局，强化了税收组织财政收入和宏观调控的功能，基本上适应了十年来经济发展和经济体制改革的需要。但是，现行工商税制仍存在一些不完善之处，特别是与发展社会主义市场经济的要求不相适应，在处理国家、企业、个人的分配关系和中央与地方的分配关系方面，难以发挥应有的调节作用，其不完

善之处主要表现在：

（一）税负不平，不利于企业平等竞争。企业所得税按不同所有制分别设置税种，税率不一，优惠各异，地区之间政策也有差别，造成企业所得税税负不平；而流转税税率是在计划价格为主的条件下，为缓解价格不合理的矛盾设计的，税率档次过多，高低差距很大。目前产品价格已大部分放开，如不简并、调整税率，将不利于企业公平竞争。

（二）国家和企业的分配关系犬牙交错，很不规范。一些过高的税率使企业难以承受，名目繁多的优惠政策又导致财政难以承受。地方政府和主管部门也用多种名义从企业征收数量可观的管理费、各种基金和提留等等。企业总体负担偏重。

(三)中央与地方在税收收入与税收管理权限的划分上,不能适应彻底实行分税制的需要。

(四)税收调控的范围和程度,不能适应生产要素全面进入市场的要求。税收对土地市场和资金市场等领域的调节,远远没有到位。

(五)内外资企业分别实行两套税制,矛盾日益突出。

(六)税收征管制度不严,征管手段落后,流失较为严重。

(七)税收法制体系尚不健全,没有形成税收立法、司法和执法相互独立、相互制约的机制。

二、工商税制改革的指导思想和基本原则

工商税制改革的指导思想是:统一税法、公平税负、简化税制、合理分权,理顺分配关系,保障财政收入,建立符合社会主义市场经济要求的税制体系。

深化工商税制改革必须遵循以下几个基本原则:

(一)税制改革要有利于调动中央、地方两个积极性和加强中央的宏观调控能力。要调整税制结构,合理划分税种和确定税率,为实行分税制、理顺中央与地方的分配关系奠定基础;通过税制改革,逐步提高税收收入占国民生产总值的比重,合理确定中央财政收入和地方财政收入的分配比例。

(二)税制改革要有利于发挥税收调节个人收入和地区间经济发展的作用,促进经济和社会的协调发展,实现共同富裕。

(三)税制改革要有利于实现公平税负,促进平等竞争。公平税负是市场经济对税收制度的一个基本要求,要逐步解决目前按不同所有制、不同地区设置税种税率的问题,通过统一企业所得税和完善流转税,使各类企业之间税负大致公平,为企业在市场中进行平等竞争创造条件。

(四)税制改革要有利于体现国家产业政

策,促进经济结构的调整,促进国民经济持续、快速、健康的发展和整体效益的提高。

(五)税制改革要有利于税种的简化、规范。要取消与经济发展不相适应的税种,合并那些重复设置的税种,开征一些确有必要开征的税种,实现税制的简化和高效;在处理分配关系的问题上,要重视参照国际惯例,尽量采用较为规范的税收方式,保护税制的完整,以利于维护税法的统一性和严肃性。

三、关于所得税制的改革

(一)企业所得税。

企业所得税改革的目的是:调整、规范国家与企业的分配关系,促进企业经营机制的转换,实现公平竞争。企业所得税改革的主要内容是:

1. 一九九四年一月一日起统一内资企业所得税,下一步再统一内外资企业所得税。

2. 内资企业所得税实行33%的比例税率,这个税率水平与国际上基本接近。考虑到部分企业盈利水平低的实际情况,可以采取某些过渡性的照顾措施。

对金融和保险业的所得税征税办法仍按原规定办理。

3. 用税法规范企业所得税前的列支项目和标准,改变目前应纳税所得额的确定从属于企业财务制度的状况,稳定和拓宽税基,硬化企业所得税。

4. 取消“国营企业调节税”和向国有企业征收国家能源交通重点建设基金和国家预算调节基金。

5. 《企业财务通则》和《企业会计准则》施行以后,企业贷款利息进入成本,折旧加速,为企业还贷提供了相当一部分资金来源,再加上其它一些政策,使企业税后还贷能力大为增强。为此,要在统一企业所得税的同时,建立新的规范化的企业还贷制度。

6. 统一企业所得税后,应改变现行承包企业所得税的做法。

(二)个人所得税。

《中华人民共和国个人所得税法》的修改

方案已于一九九三年十月三十一日经八届全国人大常委会第四次会议通过,自一九九四年一月一日起施行。个人所得税改革的基本原则是调节个人收入差距,缓解社会分配不公的矛盾。为此,个人所得税主要对收入较高者征收,对中低收入者少征或不征。

个人所得税改革的主要内容是:

1. 把原来征收的个人所得税、个人收入调节税、城乡个体工商户所得税统一起来。

2. 个人所得税的费用扣除标准。按照对基本生活费用不征税的国际惯例,将“工资、薪金所得”的月扣除额定为人民币八百元。中外籍人员实行统一的个人所得税法后,对外籍人员要规定附加减除标准,具体数额和适用范围由国务院确定。

3. 对应税项目进行了适当调整,主要是增加了个体工商户的生产经营所得、财产转让所得和偶然所得。

4. 根据我国实际,参照发展中国家和周边国家的情况,确定个人所得税的税率。其中,工资、薪金所得实行5%至45%的超额累进税率;个体工商户的生产经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得实行5%到35%的超额累进税率,税负水平与企业所得税大体相同;稿酬所得适用20%的比例税率,并按应纳税额减征30%;劳务报酬所得,特许权使用费所得,利息、股息、红利所得,财产租赁所得,财产转让所得,偶然所得和其他所得,适用比例税率,税率为20%。

四、关于流转税制的改革

流转税制改革是整个税制改革的关键。现行流转税制包括增值税、产品税和营业税三个税种,大部分工业生产领域征收增值税,少数工业产品(烟、酒、电力、石化、化工等)征收产品税,营业税主要在商业和其他第三产业征收。

改革后的流转税制由增值税、消费税和营业税组成。在工业生产领域和批发零售商业普遍征收增值税,对少量消费品征收消费税,对不实行增值税的劳务和销售不动产征

收营业税。

新的流转税制统一适用于内资企业、外商投资企业和外国企业(以下简称外资企业),取消对外资企业征收的工商统一税。原来征收产品税的农、林、牧、水产品,改为征收农业特产税和屠宰税。

流转税的改革要体现公平、中性、透明、普遍的原则,总体税收负担将基本保持现有水平。

(一)增值税。

1. 对商品的生产、批发、零售和进口全面实行增值税,对绝大部分劳务和销售不动产暂不实行增值税。

2. 增值税税率采取基本税率再加一档低税率和零税率的模式。按照基本保持原税负的原则,并考虑到实行价外税后税基缩小的因素,增值税的基本税率拟定为17%(相当于价内税率14.5%);低税率拟定为13%(相当于价内税率11%),低税率的适用范围包括基本食品和农业生产资料等;出口商品一般适用零税率。

3. 增值税实行价外计征的办法,即按不包含增值税税金的商品价格和规定的税率计算征收增值税。

4. 实行根据发票注明税金进行税款抵扣的制度。零售以前各环节销售商品时,必须按规定在发货票上分别注明增值税税金和不含增值税的价格。为了适应我国消费者的习惯,商品零售环节实行价内税,发票不单独注明税金。

5. 对年销售额较少、会计核算不健全的小型纳税人,实行按销售收入全额及规定的征收率计征增值税的简便办法。

6. 改革增值税纳税制度。对增值税的纳税人进行专门的税务登记,使用增值税专用发票,建立对纳税人购销双方进行交叉审计的稽查体系和防止偷漏税、减免税的内在机制。

7. 外资企业废除工商统一税,统一实行增值税、消费税、营业税以后,税收负担将发

生一些变化。有些企业税负与改革前持平,有些企业税负稍有下降,有些企业税负有所提高。为了保证我国对外开放政策和涉外税收政策的连续性、稳定性,对部分企业税收负担提高的问题,要采取妥善办法加以解决。具体办法是,凡按改革后税制计算缴纳的税款比改革前增加的部分,经主管税务机关审核后,采取年终一次或全年分次返还的办法。照顾时间以合同期为限,但最长不得超过一九九八年。一九九四年一月一日后新批准的外资企业,一律按新税法规定的税负纳税。

(二)消费税。

原来征收产品税的产品全部改为征收增值税后,将有不少产品的税负大幅度降低。为了保证国家财政收入,体现基本保持原税负的原则,同时考虑对一些消费品进行特殊调节,将选择少数消费品在征收增值税的基础上再征收消费税。消费税的征收品目有十一个,主要包括烟、酒、化妆品、贵重首饰、摩托车、小汽车、汽油、柴油等。消费税采用从量定额和从价定率两种征收办法,采用从价征收办法的,按不含增值税税金但含有消费税税金在内的价格和规定税率计算征收消费税。

(三)营业税。

改革后营业税的征税范围包括提供劳务、转让无形资产和销售不动产。交通运输业、建筑业、邮电通讯业、文化体育业等,税率为3%;金融保险业、服务业、转让无形资产、销售不动产等,税率为5%;娱乐业的税率为5%至20%。

从事上述营业、转让、销售活动的单位和个人按其营业额和规定税率计算缴纳营业税。

五、关于其它税种的改革

(一)资源税。

目前资源税只对部分资源产品和部分资源开采企业征收,征税范围窄,税负偏低。为了完善我国对资源产品征税的制度,改革后资源税的征税范围将包括所有矿产资源,征税品目有煤炭、原油、天然气、铁矿石和其他

黑色金属矿原矿、铝土矿和其他有色金属矿原矿、非金属矿原矿和盐。配合增值税的改革,适当调整税负。

资源税实行分产品类别从量定额计算征税的办法,设置有上下限的幅度税额。同类资源产品开采条件不同的,税额也不相同。

(二)土地增值税。

通过开征土地增值税,对房地产交易中的过高利润进行适当调节。土地增值税在房地产的交易环节,对交易收入的增值部分征收。房地产增值额为纳税人转让房地产所取得的收入减去扣除项目金额后的余额。扣除项目主要包括:取得土地使用权时支付的价款、对土地进行开发的成本和费用、建造商品房及配套设施的成本和费用、销售税金等。

土地增值税实行四档累进税率,房地产增值额未超过扣除项目金额50%的部分,税率为30%;超过50%未超过100%的部分,税率为40%;超过100%未超过200%的部分,税率为50%;超过200%的部分,税率为60%。

(三)证券交易税。

把现在对股票交易征收印花税的办法,改为征收证券交易税。由于全国人大常委会正在审议《中华人民共和国证券法》,为了便于衔接,开征证券交易税拟缓一步出台。

(四)城乡维护建设税。

为了体现享用市政设施与纳税义务相对应的原则,城乡维护建设税由现行按流转税额附加征收改为以销售收入为计税依据;改变现行不太合理的税率结构,税率为市区0.6%,县、镇0.4%,市区、县、镇以外0.2%,使其成为地方税体系中的骨干税种之一。现在不缴纳城建税的外资企业,也应成为城建税的纳税人。

(五)土地使用税。

适当提高土地使用税的税额,扩大征收范围,适当下放管理权限。

(六)其它进行调整的税种。

一是取消集市交易税、牲畜交易税、烧油

特别税、奖金税和工资调节税；二是将特别消费税并入起特殊调节作用的消费税，盐税并入资源税；三是取消对外资企业、外籍人员征收的城市房地产税和车船使用牌照税，统一实行房产税和车船使用税，并将现在偏低的税率和税额适当调高；四是将屠宰税、筵席税下放给地方；五是开征遗产税。

改革后我国工商税制中的税种将由三十二个减少到十八个，税制结构趋于合理，并初步实现高效和简化。

六、税收征管制度的改革

上述改革实施后，适应社会主义市场经济体制要求的税制体系将初步形成。与此同时，必须推进税收征管制度的改革，彻底改变目前征管制度不严密、征管手段落后的局面，从根本上提高税收征管水平，建立科学、严密的税收征管体系，以保证税法的贯彻实施，建立正常的税收秩序。

(一)普遍建立纳税申报制度。纳税人进行纳税申报是履行纳税义务的首要环节，建立纳税申报制度有利于形成纳税人自我约束的机制，增强公民纳税意识，是税务机关实施有效征管的一项基础工程。纳税申报制度建立以后，对不按期申报的，不据实申报的，均视为偷税行为，要依法严惩。

(二)积极推行税务代理制度。应按照国家通行做法，实行会计师事务所、律师事务所等社会中介机构代理办税的制度，使其逐步成为税收征管体系中一个不可缺少的环节。

(三)加速推进税收征管计算机化的进程。国际经验证明，在税收征管中采用电子计算机等先进技术手段，是建立严密、有效的税

收监控网络的必由之路，也有利于降低税收成本。鉴于我国零星分散的纳税人较多，计算机管理基础较差，可以考虑先从城市、从重点税种征管的计算机化做起，逐步形成全国性的、纵横贯通的税收征管计算机网络。

(四)建立严格的税务稽查制度。普遍推行纳税申报和税务代理制度以后，税务机关的主要力量将转向日常的、重点的税务稽查，建立申报、代理、稽查三位一体的税收征管格局，同时辅之以对偷逃税行为进行重罚的办法。

(五)适应实行分税制的需要，组建中央和地方两套税务机构。

(六)确立适应社会主义市场经济需要的税收基本规范。当前特别需要强调：纳税人必须依法纳税，税务机关必须依法征税；税收必须按税法规定依率计征，不得“包税”和任意改变税率；一切销售收入都必须征税，以保证税基不被侵蚀；应从价计征的税收必须从价计征，取消目前对某些行业提价收入不征税的政策；除税法规定的减免税项目外，各级政府及各部门都不能开减免税的口子。

(七)中央税和全国统一实行的地方税立法权集中在中央。

(八)加强税收法制建设，加快完成税收法律、法规的立法程序；逐步建立税收立法、司法和执法相互独立、相互制约的机制。

上述措施实施后，我国税务行政管理将形成法规、征收、稽查和复议诉讼四条线并重，相互协调制约的新格局。

工商税制改革实施方案将从一九九四年一月一日起在全国施行。