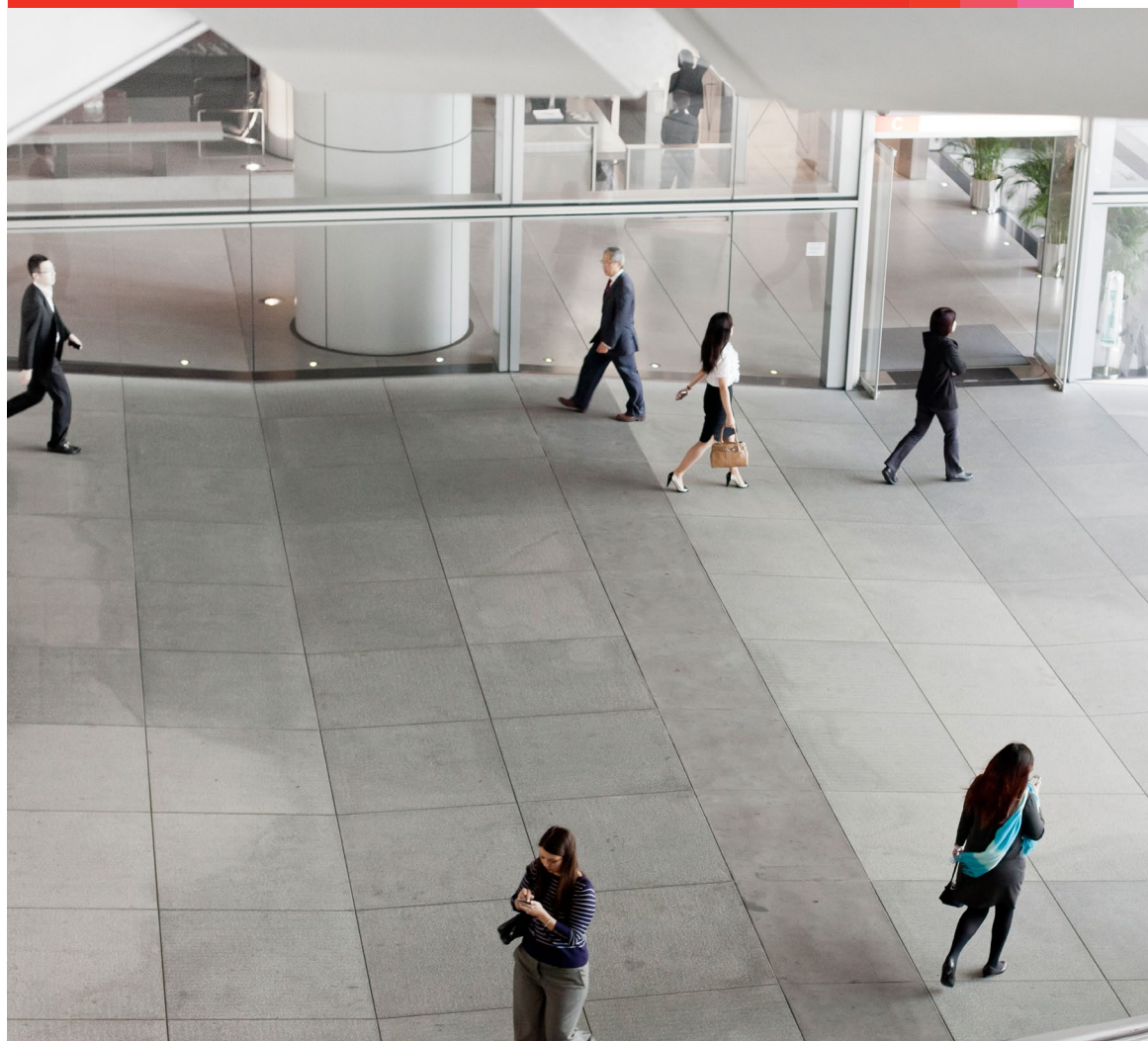


PPP业务研究探讨系列

政府和社会资本合作模式下的税务

2015年12月
第五期



税务成本贯穿于企业的整个生命周期,对企业的盈利性和现金流,最终对投资者的投资回报率有重大的影响。政府和社会资本合作(PPP)模式下也不例外。项目公司的税务成本的变化,会影响社会资本对项目投资回报、运作方式乃至是否参与该项目的研判。与此相对,政府或政府的平台公司作为项目发起方,也要了解项目全生命周期的税务成本,不仅有助于分析社会资本参与项目获得的回报水平以及税务筹划机会,制定合理的条件,还有助于财政承受能力论证和物有所值评价。

中国的税制改革自1994年以来仍在继续进行,2008年1月1日起新的《中华人民共和国企业所得税法》(以下简称《企业所得税法》)及其实施条例开始施行,2009年1月1日起修订后的《中华人民共和国增值税暂行条例》(以下简称《增值税条例》)及其实施细则、《中华人民共和国营业税暂行条例》(以下简称《营业税条例》)及其实施细则开始施行。基于新的税制,财政部和国家税务总局陆续出台了很多文件,对与新的法律法规不适应的原有文件进行修改或

废止。2012年1月1日起,又开始在上海交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点(以下简称“营改增”),逐步增加纳入改革范围的行业,并将改革扩大至全国。由于政府和社会资本合作模式的特殊性,如何从税法角度界定社会资本参与PPP项目的业务以及取得的收入或回报,有关的税务规定相对是一个空白。作者在本文中对项目公司的生命周期,即设立、建设运营直至终止各阶段的主要税务影响在现有税收法律法规的框架内进行解释。并尝试从税收公平、税收中性等基本原则出发,对一些不明确或有争议而且可能阻碍PPP模式推行的税务问题进行分析。

希望通过作者浅陋鄙薄之见,引发广大读者的讨论,并对国家修改完善相关的税制,使之更好地促进政府和社会资本合作模式有所帮助。由于税收的高度专业性,建议读者在PPP项目实施过程中若遇到税收问题,应该咨询专业人士。

第一节 PPP项目公司设立的税务考量

一、PPP项目公司的设立方式

PPP项目公司可以采用新设或者收购原来经营该项目的公司股权两种方式。这两种方式下的税务影响各不相同。PPP项目公司采用新设方式，如果全部是货币出资，仅项目公司需要就实收资本和资本公积账册记载金额合计缴纳万分之五印花税，而对出资方没有税务影响。如果出资方对项目公司的出资包括实物资产或无形资产，需要按照该资产作价的出资金额分别缴纳增值税（税率通常为17%）或者5%营业税。此外，如果资产作价高于新购资产的购买成本或者已有资产的摊余价值，出资方（如果是企业所得税纳税人）还需要就高出部分计入企业所得税应纳税所得额。虽然《财政部国家税务总局关于企业重组业务企业所得税处理若干问题的通知》（财税〔2009〕59号）对财产转让等企业重组行为适用特殊税务处理，即递延确认应纳税所得的实现作出了规定，并且，《财政部 国家税务总局关于促进企业重组有关企业所得税问题的通知》（财税〔2014〕109号）放宽了有关的适用条件，但在实务中社会资本以实物资产或无形资产出资很难达到“资产收购，受让企业收购的资产不低于转让企业全部资产的50%”这一比例要求。除此之外，以资产出资，出资方和项目公司都需要就转让和受让的资产各自交纳千分之三印花税。

对于存量资产，既可以采用社会资本新设项目公司，由项目公司收购政府平台公司的项目资产，即资产交易，也可以由社会资本直接收购政府平台公司持有的项目公司的股权，即股权交易。新设项目公司在注册成立后收购政府平台公司现存项目的资产，政府平台公司的税务影响与前述的资产出资基本相同，因此不再赘述。

在股权交易方式下，出让股权的政府平台公司需要将出让实现的资本利得，即出让项目公司股权的价格高于其投资项目公司的投资成本部分计入企业所得税的应纳税所得额。由于社会资本购买股权大多以现金支付，根本无法满足财税（2009）59号规定的有关特殊税务处理的股权支付比例要求，因而不能享受所得税递延。虽然国家税务总局在2011年相继发布了关于纳税人资产重组有关增值税问题的公告（国家税务总局公告2011年第13号）和有关营业税问题的公告（国家税务总局公告2011年第51号），采用了类似“净资产”的概念，即要求与所转让的资产相关联的债权、债务和劳动力一并转让的可以免征增值税或者营业税。但是，这两个公告在实际操作中门槛较高。而且一旦涉及土地房屋，土地增值税是一个空白，不能享受类似增值税和营业税的免征。需要指出的是，即使采用股权交易方式可以避免增值税、营业税和土地增值税等的麻烦，但是如果资产有增值则很难避免企业所得税。



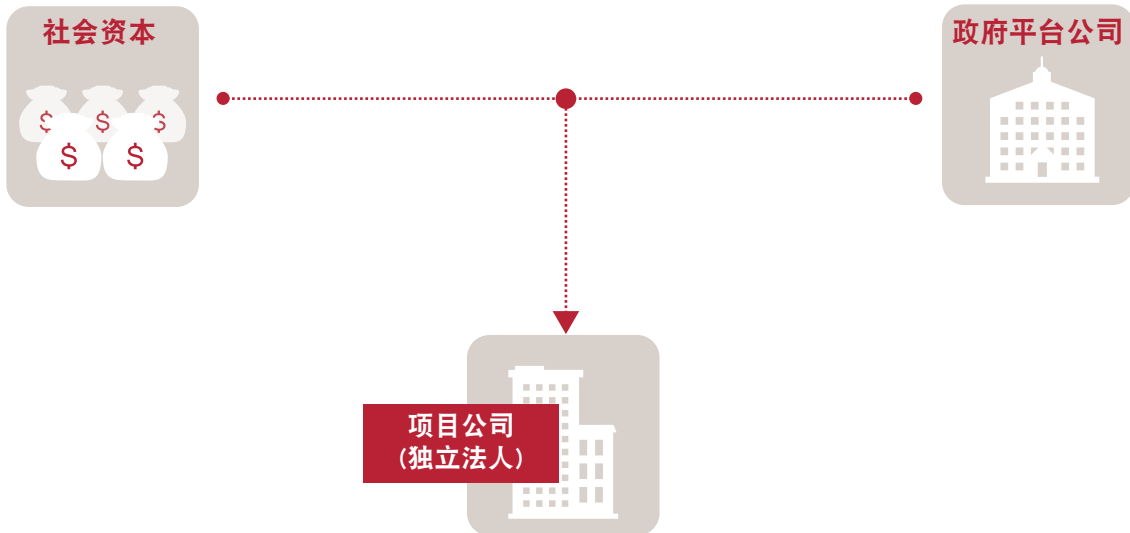
二、项目公司的投资架构

项目公司大多采用有限责任公司形式，即作为社会资本的子公司或者与政府平台公司共同投资的国内合资公司（见图1）。

子公司或国内合资公司作为单独的纳税主体，其盈利或亏损不能与社会资本本身的亏损或盈利互相冲抵。社会资本（如果是企业）收到项目公司从已缴纳企业所得税的税后利润中向其分派的股息，根据《企业所得税法》第二十六条第三款规定：“在中国境内设立机构、场所的非居民企业从居民企业取得与该机构、场所有实际联系的股息、红利等权益性投资收益”是免税收入。

与单独的纳税主体相对应的是非单独纳税的分公司。项目公司采用分公司形式的优点是各分公司的盈利或亏损在计算企业所得税应纳税所得额时可以和总公司以及其他分公司的亏损或盈利相互冲抵，这样可以降低公司的整体税负。但是，分公司形式可能受到两个因素的限制而较少被采用：一个是项目发起方对响应主体的法律形式要求；另一个是社会资本进行项目债务融资时希望隔离债务风险。

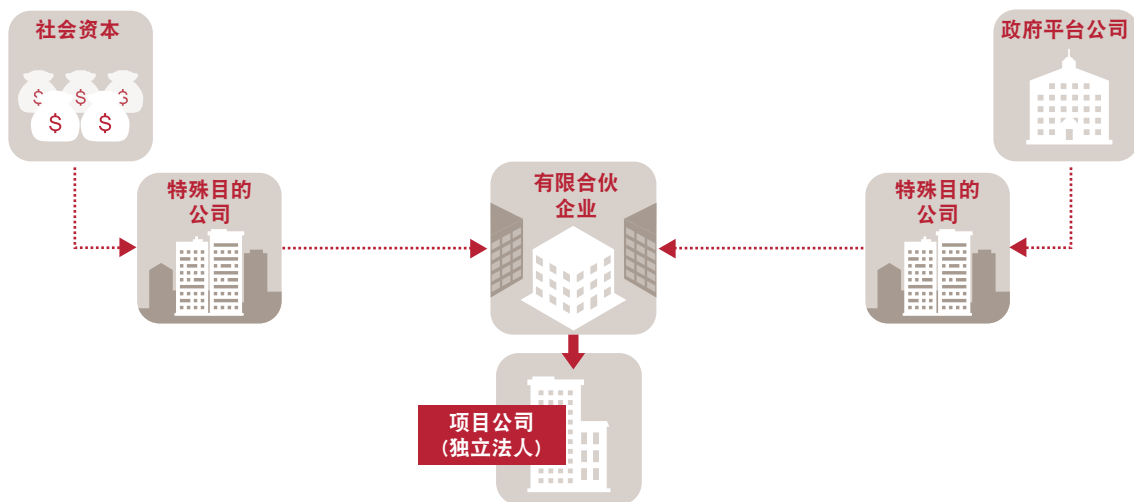
图1



项目公司除了采用公司制以外,还可以采用有限合伙企业形式。如果参与投资项目公司的政府平台公司与社会资本之间或者两个以上的社会资本之间约定分红比例不按照各自在项目公司中的持股比例,甚至约定政府平台公司参与投资但不收取分红作为政府对项目的支持,可能有潜在的税务问题。虽然《中华人民共和国公司法》第三十五条规定“股东按照实缴的出资比例分取红利;……但是,全体股东约定不按照出资比例分取红利或者不按照出资比例优先认缴出资的除外”,但是如何从税法角度界定某个股东获得超额分红,即是否仍旧符合《企业所得税法》第二十六条第三款的规定并无定论。作者倾向于认为股东之间自由处置其在项目公司中的收益权并不改变超额分红仍旧来源于被投资的项目公司的税后利润,也不能因为股东之间的安排就将超额分红界定为来源于其他股东的偶然所得。但是,为了在实务中避免主管税务机关对约定分红比例是否免税有不同的解释,建议社会资本事先与其商讨争取获得共识;或者采用有限合伙企业形式(见图2)。

在图2的投资架构的最下层是项目公司,它仍旧是一个独立法人并且是独立的企业所得税纳税主体。项目公司以其税后利润向有限合伙企业分派股息红利,有限合伙企业并不缴纳企业所得税,因为财政部和国家税务总局在《关于合伙企业合伙人所得税问题的通知》(财税[2008]159号)中第二条规定:“合伙企业以每一个合伙人为纳税义务人。合伙企业合伙人是自然人的,缴纳个人所得税;合伙人是法人和其他组织的,缴纳企业所得税。”第三条明确了合伙企业的“先分后税原则”。项目公司分派的股息红利通过有限合伙企业分派到特殊目的公司,仍旧是股息红利,即从税务的角度来看,有限合伙企业是透明的。而在最上层公司与有限合伙企业之间插入一层特殊目的公司,是为了隔离合伙企业的债务风险。

图2



第二节 PPP项目建设运营期间的 税务问题

从税务的角度而言,PPP模式下的项目公司在特许经营期间与其他同行业并无显著差异,特别是在设计、采购、施工(英文Engineering,Procurement,Construction,简称“EPC”)方面,很多问题是相同的。主要的特殊性问题是一、由于政府既是项目发起者,在政府付费和可行性缺口补助方式下,政府的支付也是项目公司的“收入”来源。对来源于政府的收入定性不同可能产生不同的流转税影响;二、在特许经营期间获得的全部收入在税法上如何定性,这个定性关系到特许经营期满时,项目公司将资产无偿转让给政府或政府指定的公司是否应纳税的问题。第二个问题将在下一节中结合项目公司终止一起分析。

本节尝试通过列举项目公司在建设运营期间的一些具有代表性的问题,为读者构建一个直观的认识。虽然PPP模式下的项目涉及众多行业,但是通过了解其他行业的税务问题还是能借他山之石以攻玉的。



一、PPP项目建设的税务问题

项目公司在建设期间的税务问题，其实是项目总包方和分包方的问题，而在PPP项目中，社会资本中的EPC企业大多承担了项目承包方的角色，也有很多社会资本作为项目的原材料供应商或服务供应商，比如特种沥青生产企业承接高速公路的PPP项目，钢结构生产企业承接体育场馆的PPP项目。如果只是单纯的原材料供应或服务供应，税务处理相对简单，只要对照相应的税目分别缴纳增值税或营业税。比较复杂的情况出现在承包方既销售货物又提供劳务或服务，比如生产特种沥青的企业还负责路面铺装、生产钢结构的企业还负责钢结构的吊装。

这种销售模式中包含了货物销售和劳务或者服务的提供，而且销售货物与提供劳务服务往往是一个价值链条上紧扣的两个环节。由于销售货物和提供劳务服务可能分别涉及增值税和营业税，因此这种销售模式在税法上被称为“混合销售”。2011年10月28日修订，2012年1月1日起施行的《中华人民共和国增值税暂行条例实施细则》（以下简称《增值税实施细则》）第五条规定：“一项销售行为如果既涉及货物又涉及非增值税应税劳务，为混合销售行为。除本细则第六条的规定外，从事货物的生产、批发或者零售的企业、企业性单位和个体工商户的混合销售行为，视为销售货物，应当缴纳增值税；其他单位和个人的混合销售行为，视为销售非增值税应税劳务，不缴纳增值税。”非增值税应税劳务，是指属于应缴营业税的交通运输业、建筑业金融保险业、邮电通信业、文化体育业、娱乐业、服务业税目征收范围的劳务。第六条又特别规定：“纳税人的下列混合销售行为，应当分别核算货物的销售额和非增值税应税劳务的营业额，并根据其销售

货物的销售额计算缴纳增值税，非增值税应税劳务的营业额不缴纳增值税；未分别核算的，由主管税务机关核定其货物的销售额：（一）销售自产货物并同时提供建筑业劳务的行为；（二）财政部、国家税务总局规定的其他情形。”《增值税实施细则》第五条和第六条在同日修订、同日起施行的《中华人民共和国营业税暂行条例实施细则》（以下简称《营业税实施细则》）的第六条和第七条作了类似规定。概括起来就是：（1）销售自产货物并同时提供建筑业劳务的混合销售（特殊混合销售）应分别核算、分别缴纳增值税和营业税；（2）销售外购货物并同时涉及非增值税应税劳务的混合销售（普通混合销售）应视销售者的主营业务而定，从事货物的生产、批发或者零售的企业、企业性单位和个体工商户，应视为销售货物而缴纳增值税；其他单位和个人的混合销售行为，视为提供应税劳务，缴纳营业税。

由于总承包合同可能涵盖销售自产货物、销售非自产货物、提供建筑安装劳务、提供其他服务（比如社会资本在项目运营过程中为PPP项目公司提供技术支持服务、咨询服务等），涉及到增值税和营业税，以及不同的税目税率。在没有全面完成“营改增”之前，对建筑安装劳务征收3%营业税，对其他劳务有些征收6%增值税、有些增收5%营业税。如果总承包企业对特殊混合销售没有分别核算，增值税的征管机关和营业税的征管机关有可能对增值税和营业税的应税收入作出矛盾的核定。或者同时提供适用同一个税种但不同税率的两种劳务或服务，由于没有分别核算而可能导致税务机关采用从高的税率。因此，总承包商应注意在总承包合同中将销售自产货物、销售非自产货物、提供建筑安装劳务、提供其他服务的各项金额分开列示。

二、政府支付的税务定性

PPP项目公司如何确认政府对项目公司的支付，是否作为企业的主营业务收入而需要缴纳流转税，这是一个值得研究的问题。曾经有PPP项目公司将所有政府支付全部记入补贴收入而非主营业务收入，因此仅缴纳企业所得税而不缴纳任何流转税。作者不知道这是由于将源自政府的收入记入补贴收入的习惯思维，抑或是其他原因。北京市人民政府在《北京市关于创新重点领域投资融资鼓励社会投资的实施意见》（京政发[2015]14号）中第34条规定：“新增PPP项目要将现行的财政运营补助政策转变为政府购买服务，按企业主营业务收入计入收入，建立健全建设和运营统一核算的财务制度。”这是作者找到的唯一一条规定，而且发布主体地方人民政府而非税务机关。

作者认为，不能简单地将政府支付全部作为PPP项目公司的主营业务收入而缴纳流转税；而应该区分PPP项目属于纯公共产品还是准公共产品、政府支付是可行性缺口补助还是政府付费、政府付费是按可用性付费、使用量付费还是绩效付费。此外，政府支付还可能包含运营期的特殊补偿、政府由于违反项目发起文件中的条件而支付的违约金等。（请注意，此处使用的是“支付”二字，用以和现有官方文件中的“付费”二字相区别，因为与付费相对应的是收费，而收费很容易自然而然地被认为属于收入。）

PPP项目与其他国营或私营部门的项目之间的一个重要区别是PPP项目包含有社会资本为政府提供资金支持帮助解决财政支出压力这一职能。社会资本是资金提供主体，但是社会资本并不是直接自己收回投入PPP项目的资金并获得回报，而是通过其投资的PPP项目公司获得的经营利润。这样一来，PPP项目公司获得的政府支付（以及使用者付费）就往往具有双重性质：（1）PPP项目公司作为项目运营者的运营收入（运营收入性质）；（2）补偿了项目公司运营成本费用后的部分是社会资本回收的资金和回报（投资回收/回

报性质）。需要指出的是，有些PPP项目是纯公共产品，因此并没有运营收入。比如在可用性付费的回报方式下，PPP项目公司收到的政府付费实际上是投资回收/回报性质。但是，在法律形式上看，项目公司似乎获得了运营收入。特别是项目公司还承担这些项目的运营管理并发生运营支出的情况下，所获得的政府支付看起来就更象运营收入。但是，如果仅凭政府按可用性付费这一法律形式甚至“付费”这两字就对项目公司征收流转税，显然违反了税收公平原则和实质重于形式原则。

我们可以抛开上面比较晦涩的论述，通过以下几个简单的例子来帮助理解该双重性质：

例1

事实：甲是项目运营主体，经营项目收入是免于缴纳增值税或者营业税的；乙向甲提供资金支持，帮助甲完成建设项目，并为甲提供运营资金支持。甲在一定的经营期间内实现的收入还清了乙的资金并支付了利息，而乙获得的利息收入应缴纳营业税。丙是总承包方，应缴纳营业税。（注：在作者编写本章时金融业的“营改增”尚未完成）

结论：乙应该就利息收入按金融保险业缴纳5%营业税；丙应该按照建筑业就工程总造价（扣除分包部分）缴纳3%营业税。

例2

事实：甲是项目运营主体，经营项目收入是应缴纳增值税（或营业税）的；乙向甲提供资金支持，帮助甲完成建设项目，并为甲提供运营资金支持。甲在一定的经营期间内实现的收入还清了乙的资金并支付了利息，而乙获得的利息收入应缴纳营业税。丙是总承包方，应缴纳营业税。

结论：甲应该就经营项目收入缴纳增值税（或营业税）；乙应该就利息收入按金融保险业缴纳5%营业税；丙应该按照建筑业就工程总造价（扣除分包部分）缴纳3%营业税。

例3

事实：甲是项目发起方，经营项目收入是免于缴纳增值税或者营业税的；由乙提供资金支持，帮助甲完成建设项目，甲在一定的期间内将项目以特许经营方式交给乙经营，用以补偿乙的经营成本支出，并使乙收回了资金并实现了利息收入，而乙获得的利息收入应缴纳营业税。丙是总承包方，应缴纳营业税。

结论：乙应该就利息收入按金融保险业缴纳5%营业税；丙应该按照建筑业就工程总造价（扣除分包部分）缴纳3%营业税。

例4

事实：甲是项目发起方，经营项目收入是应缴纳增值税或者营业税的；由乙提供资金支持，帮助甲完成建设项目，甲在一定的期间内将项目以特许经营方式交给乙经营，用以补偿乙的经营成本支出，并使乙收回了资金并实现了利息收入，而乙获得的利息收入应缴纳营业税。甲本身也是该经营项目的顾客，并且按照使用次数或者使用量付费。丙是总承包方，应缴纳营业税。

结论：乙应该就经营项目收入（包括来源于甲的收入）缴纳增值税（或营业税），并应该就利息收入按金融保险业缴纳5%营业税；丙应该按照建筑业就工程总造价（扣除分包部分）缴纳3%营业税。

例5

事实：甲是项目发起方，经营项目是纯公益性没有收入；由乙提供资金支持，帮助甲完成建设项目，甲在一定的期间内将项目以特许经营方式交给乙经营。但是由于项目没有收入，甲自掏腰包补偿乙的经营成本支出，并使乙收回了资金并实现了利息收入，而乙获得的利息收入应缴纳营业税。丙是总承包方，应缴纳营业税。

结论：乙仅应该就利息收入按金融保险业缴纳5%营业税；丙应该按照建筑业就工程总造价（扣除分包部分）缴纳3%营业税。

上面五个例子说明是甲与乙分别开展各自业务活动产生的总税负与乙一人开展两项业务活动（包括原本属于甲的业务）而产生的总税负应该相等，这体现了税收公平原则。提请读者注意的是，例子是基于甲（政府）与乙（社会资本）是资金借贷关系，乙（社会资本）最终获得的是利息这一假设，这一假设仅仅是为了简化例子的描述，便于读者理解社会资本通过PPP项目公司所获得收入很多时候具有“双重性质”。在PPP项目中，社会资本的参与诚然帮助政府在特许经营期间平缓了财政支出，缓解了政府债务负担，但是社会资本获得的回报并非利息那么简单。理由如下：（1）利息是资金借贷双方事先约定的，属于固定收益。而PPP项目存在多种风险，项目收益存在不确定性，地方政府也不能够为社会资本参与PPP项目约定提供最低回报保证。（2）社会资本参与PPP项目获得的回报中，还包括社会资本在经营管理上的经验和效率优势，以及PPP项目与社会资本其他业务之间的协同效应，而不仅仅是货币时间价值。

投资回收/回报性质的收入还与PPP项目特许经营期满时项目资产移交给政府或政府指定的公司项目有关。就这一部分的税务问题，我们将在下一节中详细分析。



三、流转税改革对PPP项目盈利和现金流的影响

自1994年税务改革以来，中国的流转税制的显著特征之一是增值税与营业税并行。增值税属于生产型增值税，只有货物销售、加工和修理修配以及进口货物需要缴纳增值税。而邮电通信、交通运输、租赁、保险金融等很多部门未被纳入增值税的征管体系而需要缴纳营业税。这样平行的两个流转税导致适用两个不同税种的上下游企业之间无法实现增值税的抵扣，即产生重复征税。在2011年11月16日，经国务院同意，财政部和国家税务总局在上海开始营业税改增值税的改革试点。从2012年1月1日起，在上海市交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点。2012年7月31日，又将改革试点范围，由上海市分批扩大至北京等8个省和直辖市。2013年5月24日，财政部和国家税务总局联合印发了《财政部 国家税务总局关于在全国开展交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税试点税收政策的通知》（财税[2013]37号），规定从2013年8月1日起在全国范围内开展交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税试点的相关税收政策。2013年12月9日，两部委又发文《关于将铁路运输和邮政业纳入营业税改征增值税试点的通知》（财税

[2013]106号），自2014年1月1日起，在全国范围内开展铁路运输和邮政业营改增试点，原来的财税[2013]37号同时废止。2014年4月30日，《财政部国家税务总局关于将电信业纳入营业税改征增值税试点的通知》（财税[2014]43号），规定从2014年6月1日起将电信业纳入“营改增”的范围之内。

在作者编写本章时，原计划于2015年完成的建筑安装业、金融业的“营改增”被推迟。如果PPP项目公司的收入属于增值税应税收入，支付给工程总承包方的工程款和支付给银行的贷款利息无法获得增值税票。由于没有增值税进项税可以抵扣，增加了项目公司需要缴纳的应交增值税负债，即增加了现金流出，减少了项目公司的自由现金流（free cashflow）。PPP项目涉及的部分行业还没有被纳入“营改增”范围，比如收费高速公路、市政地下管廊等等。即使这些行业内PPP项目公司的供应商是增值税一般纳税人，项目公司也必须将支付给供应商的全部货款价税合计，而非将增值税部分单独计入应交税金科目的借方。价税合计情况下，项目公司折旧摊销金额比价税分计的折旧摊销金额大，减少了项目公司的利润。项目公司的利润减少，同时折旧摊销增加，两项抵消后似乎并不影响项目公司的净现金流，而且考虑到折旧摊销可以在企业所得税前扣除，额外增加的折旧摊销还能起到“税收盾牌”的作用，通过减少企业所得税增加项目公司的净现金流。但是请注意，评价一个PPP项目的财务，不光要从项目角度，还要从投资者即社会资本的角度出发。如果PPP项目公司可供分配的净利润减少了“额外的折旧摊销 \times （1-企业所得税税率）”，除非社会资本以股息分红之外的方式收回这部分现金，否则会导致投资者层面的现金流入减少或推迟，将对净现值和内含报酬率产生不利影响。



在“营改增”这一过渡时期特别需要注意增值税变化造成的影响。原来污水处理和销售再生水免交增值税。早在2001年《财政部、国家税务总局关于污水处理费有关增值税政策的通知》(财税〔2001〕97号)规定,对各级政府及主管部门委托自来水厂(公司)随水费收取的污水处理费,免征增值税。《财政部、国家税务总局关于资源综合利用及其他产品增值税政策的通知》(财税156号)规定,销售符合水利部《再生水水质标准》(SL368-2006)有关规定的再生水免征增值税。然而,在2015年6月12日,关于印发《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》的通知(财税[2015]78号)规定,自2015年7月1日起,污水处理劳务和再生水

销售符合条件的采用增值税即征即退,污水处理退税率为70%,再生水销售退税率为50%。在污水处理行业可供抵扣的增值税进项税有限的情况下,意味着原来污水处理劳务收入将减少4.35%、再生水销售收入将减少7.25%。同时,对项目公司的现金净流量产生几乎相同金额的不利影响。在建筑安装业完成“营改增”后,污水处理厂有了较多的增值税进项税可供抵扣,减少了项目公司因为缴纳增值税而导致的现金流出,即对PPP公司的现金净流量的不利影响被抵消。但是,由于可供分配的净利润减少,除非社会资本以股息分红之外的方式收回这部分现金,仍然对投资者层面的现金净流量可能产生不利影响。



第三节 项目公司终止的税务问题

政府和社会资本合作模式在我国刚提出不久，目前正方兴未艾。而且由于特许经营期限较长，项目公司终止、社会资本退出至少还要约十年之后，与项目公司终止、社会资本退出的税务问题似乎还很遥远。但是，资产移交涉及的税种较多，如果社会资本对十几年后的潜在税务成本存有很大顾虑，可能通过提高运营价格或者延长特许经营期限将或有税务成本转嫁给政府，导致公共产品/准公共产品价格的提高。

作者并没有预见未来的水晶球，其实在建设—转移（BT）方式如火如荼的时候，各地税务局就对BT方式如何征收营业税就有不同的规定。虽然BT方式被排除在PPP模式以外，但是，各地税务机关对于BT方式如何缴纳营业税的不同规定，能够让我们了解税务机关对于诸如建设—运营—转移（BOT）方式可能如何理解。如果国家税务总局对PPP模式如何纳税不予以统一规定，那么各省级税务机关将其对BT的理解沿用到PPP项目，比如建设—运营—转移（BOT）方式，这并非作者杞人忧天。

由于BT模式没有运营环节，因此没有PPP模式下项目公司收入的“双重性质”问题，各地营业税规定的差异主要集中在资产转移，即融资方获得业主回购价款的处理上。这里的融资方在PPP模式下可以理解为是社会资本（或者PPP项目公司）。归纳起来有以下三类不同的处理。

第一类：按照建筑业全额缴纳营业税（重庆方式）

这一类处理，以重庆市为代表。重庆市地税局在《重庆市地方税务局关于建筑业营业税有关政策问题的通知》（渝地税发[2008]195号）中规定：“融资方（作者注：即社会资本）取得的回

购价款，包括工程建设费用、融资费用、管理费用和合理回报等收入，应全额交纳建筑业营业税，并全额开具建安发票。”这类处理方法的问题显而易见。如果融资方不具有建筑施工资质，而建筑总承包方并非融资方，则既对融资方取得回购价款按照建筑业全额征收营业税，又对真正具有施工资质的项目总承包方（以及分包方）按照工程总造价征收营业税，即重复征税。而且，即使在BT方式下，社会资本还承担融资等职能，并非简单的工程总承包，遑论在PPP模式下。

第二类：按照建筑业差额缴纳营业税（吉林方式）

这一类处理，以吉林省为代表。对投资方（作者注：即社会资本），仍认定为建筑工程总承包人，按照建筑业税目征收营业税。但是，《吉林省地方税务局关于“建设—移交”投融资建设模式税收政策的公告》（吉林省地方税务局公告2010年第3号）中规定：“对投资方将工程承包给其它施工企业的，按取得的回购价款减除支付给施工企业的工程款后的余额征收建筑业营业税。”这类处理避免了第一类处理中的重复征税问题。在上一节中，作者提出PPP项目公司获得收入在弥补运营成本后的部分具有“投资回收/回报性质”，与这一类处理的思路类似，即对于扣除投资回收（即支付给总承包方的工程总价款）后的回报（即剩余部分）征收流转税。虽然作者倾向于这类处理，但是认为有两点值得商榷：

- （1）这类处理仍将社会资本视为项目总承包方。随着参与PPP项目社会资本主体的多样化，并非仅限于EPC企业。在非EPC企业参与的项目中，施工总承包方与社会资本是两个不同的主体。

(2) 社会资本参与PPP项目获得的回报具有多重属性或者多个组成部分,有些与负责工程建设管理相关,有些与PPP项目公司运营有关,还有些与投入资金相关。诚然,将社会资本具有多重属性或者多个组成部分的回报分解成为若干个单一性质的组成部分,分别适用不同的流转税种,或者适用不同的税率,难免主观;但是仅仅按照一个税目征收流转税虽然方便征管,又过于简单化,这的确是一个两难问题,值得进一步探讨。

第三类:按照销售不动产全额缴纳营业税(江西方式)

这一类处理,以江西省为代表。江西省地方税务局在《江西省地方税务局关于BT方式建设项目有关税收政策问题的公告》(江西省地方税务局公告2010年第4号)中区分项目的立项人是投资人(作者注:即社会资本)还是项目业主(作者注:即项目发起人或政府及政府指定的公司),规定“以投融资人的名义立项建设,工程完工交付业主的,对投融资人应按照“销售不动产”税目征收营业税,其计税营业额为取得的全部回购价款(包括工程建设费用、融资费用、管理费用和合理回报等收入)。”

这第三类方式是作者最担心的。如果将社会资本获得项目回购价款视为销售不动产,就会带来一系列的税务问题,比如:项目资产中包括机器设备等,是否应该征收增值税;如果按照销售不动产征收营业税,是否应该要征收土地增值税;企业所得税如何处理,等等。在PPP模式下,社会资本必须要参与经营PPP项目,而且社会资本

需要利用项目资产获得银行贷款,导致PPP项目资产的产权必须属于项目公司。在特许经营期满、项目公司终止的时候,项目资产转移给政府或政府指定的公司,就需要办理项目自财产的产权变更登记;如果是将项目公司的股权移交给政府或政府指定的公司,要办理股权变更的工商登记。法律登记的变更是否会给予认为社会资本是销售资产(包括动产、不动产或者股权)给政府的人以口实?这些法律形式上的变更登记,是否可以被认定发生了财税[2009]59号规定的资产收购或股权收购,从而导致社会资本(或PPP项目公司)被认定为获得了转让所得,应该缴纳企业所得税?

为了破解这个问题,首先要从税法的角度对PPP的性质进行明确,如果将PPP模式理解为社会资本为政府提供资金支持,所涉及到的项目资产转移,无论是社会资本新建或者购入存量资产都是政府将PPP项目资产交给社会资本,既特许经营,同时也作为换取社会资本参与PPP项目的“担保”。待约定的特许经营期届满,通过将项目资产移交给政府或其指定的公司解除了这种所谓的“担保”。项目资产所有权的变更是为了实现PPP项目商业上的目的,比如项目公司需要在特许经营期间获得项目资产的所有权用以向银行抵押融资;在特许经营期满,项目公司需要将项目资产的所有权转移给政府以实现其义务边界。但是,无论PPP项目资产所有权的期满移交还是项目公司股权的期满移交,其经济实质都不是在政府和社会资本之间完成了资产或股权买卖,这种理解完全违背了政府和社会资本合作模式的本意。

联系我们

税务部

蔡晓颖

合伙人

+86 (21) 2323 3698

amy.cai@cn.pwc.com

陈刚

总监

+86 (21) 2323 3491

gang.chen@cn.pwc.com



www.pwccn.com

本文仅为提供一般性信息之目的，不应用于替代专业咨询者提供的咨询意见。

©2015 普华永道。版权所有。普华永道系指普华永道网络中国成员机构，有时也指普华永道网络。每家成员机构各自独立。详情请进入www.pwc.com/structure。CN-20151130-2-C1