关于《国家税务总局关于修改〈中华人民共和国发票管理办法实施细则〉的决定》的

解读

近日，国家税务总局公布了《关于修改〈中华人民共和国发票管理办法实施细则〉的决定》（国家税务总局令第56号）。现就有关修改内容解读如下：

一、修改《实施细则》的背景

2023年7月20日，国务院公布了新修改的《中华人民共和国发票管理办法》（以下简称《办法》）。为贯彻落实中办、国办印发的《关于进一步深化税收征管改革的意见》（以下简称《意见》）有关要求，确保《办法》顺利实施，税务总局对照《办法》修改内容，对《办法》的配套规章《中华人民共和国发票管理办法实施细则》（以下简称《实施细则》）进行了修改。

二、修改的必要性

新修改的《办法》公布实施后，作为配套规章的《实施细则》部分内容已经不适应、不符合《办法》和当前发票管理工作实际，迫切需要修改完善。

一是贯彻落实《意见》的具体措施。《意见》明确要健全税费法律法规制度，推动修订《办法》等法律法规和规章。对《实施细则》进行修改，是税务机关完善部门规章，推动《意见》有关任务落实落地的具体体现。

二是保障《办法》实施的必要举措。新《办法》颁布实施后，《实施细则》中的部分内容已经不适应、不符合《办法》要求，需要根据《办法》修改内容进行相应修改或作出进一步细化规定，并与现行法律法规相衔接，以增强可操作性。

三是为发票电子化改革提供制度支撑的迫切需要。新《办法》明确了电子发票的法律地位和基本管理规定，需要在《实施细则》中对电子发票数据安全管理、第三方服务监管、红冲规范等进一步细化明确，为电子发票推广应用提供制度保障。

四是保障纳税人合法权益的必然要求。通过修改《实施细则》进一步明晰征纳双方、用票人和第三方服务机构的权利义务，有利于保障纳税人合法权益，规范税务机关执法行为。

三、修改的主要内容

（一）明确电子发票基本管理规定

在《办法》确立电子发票法律地位的基础上，顺应电子发票管理需要，进一步明确电子发票的基本管理规定。

一是明确电子发票的定义为“在购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动中，按照税务机关发票管理规定以数据电文形式开具、收取的收付款凭证”，强调“电子发票与纸质发票的法律效力相同，任何单位和个人不得拒收”；同时明确税务机关“建设电子发票服务平台”和“提供数字化等形态电子发票开具、交付、查验等服务”的职责。

二是根据电子发票的管理需要，增加“额度确定”的发票领用方式；增加电子发票开具红字发票的基本管理规定。

三是细化《办法》第二十二条第三款“单位和个人开发电子发票信息系统自用或者为他人提供电子发票服务的，应当遵守国务院税务主管部门的规定”的管理要求，增加开发电子发票信息系统的基本管理规定。

（二）增加发票数据安全管理规定

在《办法》明确发票编码规则、数据标准的管理以及增加发票数据违法行为类型和罚则的基础上，落实《意见》第六条“完善税收大数据安全治理体系和管理制度”的要求，进一步健全发票数据安全管理制度。

一是根据《数据安全法》《个人信息保护法》等有关规定，明确税务机关“建立健全发票数据安全管理制度，保障发票数据安全”的职责、纳税人“发票数据安全保护”的义务，以及提供发票领用、开具等服务的第三方“接受税务机关监管”的责任。

二是细化《办法》第二十九条关于检查发票数据的相关规定，明确“税务机关在发票检查中，可以对发票数据进行提取、调出、查阅、复制”。

（三）细化发票违法行为认定情形

适应税收征管实践需要，进一步完善发票违法行为的认定。

对《办法》第二十一条关于虚开发票的条款进行细化，明确“与实际经营业务情况不符”的具体情形。

（四）与现行法律法规相衔接

与现行法律法规做好衔接，进一步完善发票违法行为处罚程序。

考虑到《中华人民共和国行政处罚法》第五十二条向当事人出示行政处罚决定书已有明确规定，因此删除“应当将行政处罚决定书面通知当事人”相关表述；根据《中华人民共和国行政处罚法》第五十四条关于“符合立案标准的，行政机关应当及时立案”的规定，考虑到部分违反发票管理法规的情形未达到立案标准，适用简易处罚或首违不罚而无需立案，删除“对违反发票管理法规的案件，应当立案查处”。

（五）完善发票印制、领用、开具规定

将近年来发票制度改革成果固化为制度安排，对发票印制、领用、开具规定进行优化完善。

一是按照“企业印制发票”转为政府采购事项的要求，删除“发票准印证”“印制发票的资格”等规定，明确税务机关“应当根据政府采购合同和发票防伪用品管理要求对印制发票企业实施监督管理”。

二是为更好服务市场主体，减轻纳税人发票使用负担，删除发票领购簿、发票工本费、发票保证人和保证金等相关规定。

三是为防范冒用身份领用和开具发票等违法行为，明确身份验证是指“单位和个人在领用、开具、代开发票时，其经办人应当实名办税”；细化《办法》第十九条规定的“不得变更金额”包括不得变更涉及金额计算的单价和数量；完善纸质发票作废红冲的具体管理规定。