

技术创新税收优惠政策执行情况分析

——基于福建省泉州市高新技术企业的调研

曾繁英(教授), 谢冰, 杨书想

(华侨大学工商管理学院, 福建泉州 362021)

【摘要】为贯彻科技兴国战略,我国建立了以高新技术企业为主要对象、以所得税和研发费用加计扣除为主要内容的科技创新税收优惠体系。本文以福建省泉州市高新技术企业为调查对象,通过问卷调查和实地走访考察科技创新税收优惠政策的执行和政策目标的实现状况。根据收回的156份有效问卷,发现48%和81%的样本企业尚未享受到所得税税率减按15%征收和研发费用加计扣除政策,而同时执行这两项优惠政策的仅为17%;其他科技创新税收优惠政策的执行状况更不理想。分析其主要原因包括企业不知情、政策执行手续太复杂、符合优惠条件的指标苛刻及企业自身财务核算不健全等。在上述基础上,本文提出了完善相关政策和实施环境的建议。

【关键词】技术创新; 税收优惠; 高新技术企业

一、引言

我国改革开放30多年来,随着低成本竞争优势逐渐失去和世界经济一体化进程的加快,科技进步推动经济建设战略意义越发显著。然而,从创新主体企业的角度看,创新投资(R&D投入)是一柄双刃剑:如果没有雄厚的创新资源和强劲的创新动机,就难以承受创新失败风险;如果不进行创新投资,则丢弃了追逐垄断利润、获取新竞争优势的机会。实践证明,研发投入的力度与专利发明、经济增长具有显著的正相关性。这种背景下,政府通过财政资助、税收优惠等方式分担企业创新风险与创新成本,成为推动企业技术创新的关键因素。

一般来说,政府主要采取两种方法来激励企业从事R&D投入:一是通过定向财政资助、政府采购等方式,对企业的R&D投入给予直接支持;二是通过制定一些税收优惠政策使企业R&D投入成本减少,间接支持企业的研发活动。实践证明,虽然直接的财政支持政策比较容易制定与实施,但它会对企业自主的R&D投入产生替代效应,而税收优惠政策在利用企业和市场的力量以及企业持久性的发展方面则更具优势,更具普惠性。

自2006年国家提出《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006~2020)》以来,财政部、国家税务总局及各省、直辖市、自治区政府陆续推出了一系列技术创新税收优惠政策。如,取消国家级高新技术企业所得税税率优惠政策对企业所在地的限制,明确了研发支出加计扣除的实施程序与细则等等,这些税收优惠政策非常明确地鼓励、支持企业的技术创新活动。然而,由于税收优惠政策的实施会引发利益的重新分配,且政府相关部门与企业

信息沟通不畅、部门利益冲突等因素可能产生政策实施偏差,进而影响优惠政策目标的顺利实现。

福建省泉州市地处沿海经济开放带,民营经济活跃,企业竞争意识强,技术创新的积极性、主动性较好,但创新资源较薄弱,因此技术创新税收优惠政策的激励效应更容易显示出来。截至2013年6月,泉州共有252家国家级高新技术企业。2012年,泉州高新区工业总产值1168.94亿元,工业增加值351.43亿元,营业总收入1147.07亿元,净利润129.28亿元,上缴税额52.38亿元,高新技术产业已经成为泉州市经济发展的重要增长极。因此,相较于广大小微企业,国家级高新技术企业和高新技术产业园区对技术创新税收优惠政策更敏感,对这个群体的调研较准确地反映税收优惠政策的执行偏差、实施障碍。而探寻优化政策之路径是本文的研究初衷与目的。

二、文献综述

国家审计署2011年6月27日发布的“国家税务局系统税收征管情况审计结果”显示,部分地区的高新技术企业税收优惠政策执行不严的现象仍然存在,造成税款流失26.66亿元;跨地区经营汇总纳税企业所得税管理办法还不够完善,造成税款流失1.34亿元。例如,青岛市地方税务局黄岛分局(2012)研究了青岛市高新技术产业发展税收优惠政策的落实情况,分析了工作中存在的不足和税制的缺陷,并提出了支持高新技术企业发展的措施。在关于落实税收优惠政策这一问题上,彭慧龙(2008)研究了湖北省税收服务问题,认为税收政策服务不到位影响了湖北省税收优惠政策及时落实。

当然,也有在当地政府的大力支持下,有效地落实高

高新技术企业税收优惠政策,激发了企业自主创新积极性,形成了当地高新技术产业加快发展的良好局面。据安徽省高新技术企业认定工作领导小组办公室调查统计,2011年安徽省高新技术企业税收优惠政策落实力度进一步加大,有力地支持了企业技术创新,为全省高新技术企业发展创造了较好的政策环境。2009年云南省科技厅按照国家税务总局的部署和要求,组织开展了对2008年按照新办法认定的首批76家高新技术企业所得税减免政策落实情况的调查。从福建省的调查情况来看,全省各有关部门均认真执行了国家关于高新技术企业的相关政策规定,效果显著,企业科技创新能力增强。

综上,技术创新税收优惠政策在各地的落实情况与实施效果各异,导致执行偏差的原因主要有税收服务不足、税制不合理及管理欠完善等。2012年,泉州市得益于长期坚持发展实体经济,成为第三个国家级金融综合改革试验区。可见,技术创新税收优惠政策的激励效应将在金融扶持的有利背景下扩大、增强。因此现场考察相关技术创新税收优惠政策是否在泉州得到了良好执行,对于泉州实体经济的发展壮大具有重要意义。

三、泉州市技术创新税收优惠政策问卷调查

(一)问卷调查的主要内容

2013年4月我们通过电子邮件向泉州市251家高新技术企业发送问卷,截至4月30日收回有效问卷156份,有效问卷回收率为62%。本次问卷调查的目标有三个:①考察企业是否切实享受到了科技创新税收优惠政策带来的税收减免;②如果没有,其原因是什么;③企业对实行税收优惠政策有何意见或建议。为此,在问卷内容设置上,主要包括以下部分:

1. 企业的基本情况,包括产业领域、高新技术企业资质的认定时间、研发人员占比、研发中心设置情况、专利技术拥有量等等。以此考察税收优惠政策执行主体科技创新的基础,通常创新能力强、基础好的企业,其享受优惠政策的条件好,减免税款力度大。

2. 企业享受了什么样的技术创新税收优惠,特别是专门考察了2008年以来政府推行的研发费用加计50%扣除政策的执行情况。根据当前实际生效的优惠政策内容,以选择题、填空题的方式进行考察。

3. 问卷的最后一部分设置为开放性的问题,直接请企业书面描述在扶持政策上最希望政府做什么事,以此弥补问题设置中可能存在的遗漏。

(二)样本企业的基本情况

回收的156份问卷中96%的企业属于国家高新技术企业认定有效期内,20%的企业地处国家高新技术产业区。其产业分布依次为新材料、新技术改造传统产业、电子信息、新能源及节能环保等产业,它们基本上反映了泉州制造业的产业领域结构,其中高技术服务、生物医药、

航天航空等新兴产业较少,78%的企业属于资产规模4亿元以下的中小企业,仅有20%的企业是资产规模4亿元以上的大型企业。2012年样本企业研发支出占产值的比例为4%,稍超过国家高新技术企业R&D收入比最低值3%的要求。而研发人员占职工总数的比重为20%,97%的样本企业设立了研发中心,其中又有26%的研发中心是省级以上的,不过,这里面有58%是企业内部研发中心。可见,多数企业的研发能力和研发装备缺乏竞争力。

从样本企业拥有的知识产权及其获取方式看,98.3%的知识产权来自于自主研发,受让、特许独占等方式获取的知识产权甚少,说明泉州企业自主创新意识较强,但知识产权交易市场欠发达。从知识产权结构看,发明专利占知识产权总量的6.13%,实用新型和外观专利占比81.8%,这再次说明泉州市企业原创性的技术创新能力较弱。具体数据见下页表1。总体看,泉州科技创新水平的高新技术企业样本群技术创新能力悬殊,且总体水平不高,这使得鼓励创新投入的科技创新税收优惠政策更具地区推动意义。然而,这也意味着税收优惠政策的实施基础欠雄厚,企业对税收优惠政策的诉求尚不充分,相关管理机构推动税收优惠政策实施的动机和力度也不充分。

(三)企业执行科技创新税收优惠政策的情况

1. 科技创新税收优惠政策的执行范围与力度分析。通过对有效问卷统计,样本企业中有101家享受了税收优惠政策,占比80%。这个占比看似高,但由于调研对象都是有研发活动的高新技术企业,因此另外19家未享受到任何技术创新税收优惠政策的企业需要进一步探究原因。

在101家有享受税收优惠政策的企业中,有27家企业同时享受了高新技术企业所得税减免和研发费用加计扣除,占比26.73%。样本企业2012年所享受的高新技术企业税收优惠税种如表2所示。由于泉州主要以纺织等制造业为支柱产业,税收优惠集中于高新资质企业的所得税税率优惠和注重实质性研发投入的加计扣除,而软件、环保、技术交易等税收优惠政策因本地相关产业或市场欠发达而受益甚少。总体上,样本企业享受减免所得税优惠和加计扣除的企业数量较少,分别占总样本的52%和19%,同时享受该两项税收优惠的仅占总样本数的17%,说明技术创新税收优惠政策在泉州高新技术企业群体的落实情况并不理想。从数量上看,101家样本企业2012年因享受税收优惠政策而减免的税负最高值为8331.71万元,最小值为1万元,平均每家减少了638.69万元。

2. 未享受税收优惠政策的原因分析。从样本企业对技术创新税收优惠政策的评价结果看,尽管有53%的企业支持税收优惠政策,但认为这对企业的研发帮助效果一般。究其原因,主要是相比较于巨额的研发创新投资,税收优惠的力度和范围有限。问卷调研发现,未享受税收优惠的样本企业,除了正在申请的和因亏损享受不了的,还

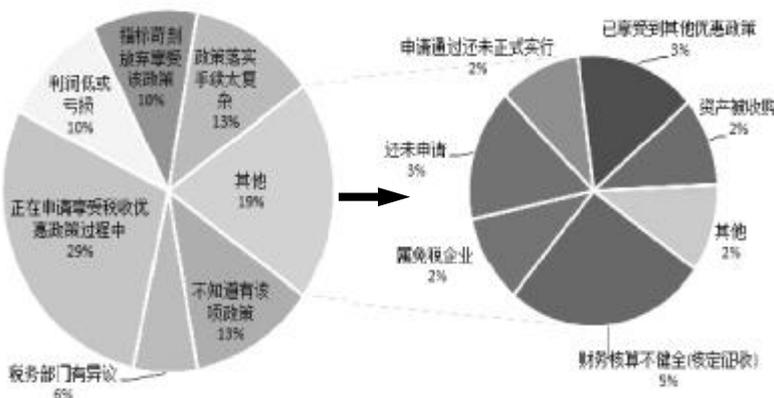
表 1 样本企业基本情况

基本情况	2012年是否处于高新技术认定有效期内		是否在高新技术园区		所享受的所得税税率				
	是	否	是	否	12.5%	15%	17%	25%	
	144(96%)	6(4%)	31(20%)	122(80%)	2(1%)	66(50%)	1(1%)	64(48%)	
行业性质	电子信息	生物与新医药	航空航天	新材料	高新技术服务	能源及节能			
	28(18%)	2(1%)	1(1%)	52(33%)	4(2%)	14(9%)			
	资源与环境		新技术改造传统产业			其他			
企业规模	企业资产规模			总产值(万元)	研发费用支出(万元)				
	4 000万元以下	4 000~40 000万元	40 000万元以上	3 950 738.8	157 874.29				
	46	64	30	研发支出/总产值		0.04			
	员工总人数	50747	研发人员数	9 964	研发人员数/总员工数		0.2		
	有无独立的研发中心								
自主研发能力	无		有						
	5(3%)		国家级	省级	地市级	企业内部设立			
			4(3%)	34(23%)	23(16%)	84(58%)			
	企业拥有的知识产权及获取方式								
			自主研发	受让(有偿)	受赠(无偿)	并购	独占许可		
	发明专利(项)		219	6	3	3	9		
	实用新型(项)		1 811		10		22		
	外观设计(项)		1 387				2		
	软件著作权(项)		322	8			6		
	植物新品种(项)		2						

表 2 2012年所享受的高新技术企业税收优惠情况

税种	软件超税负返还	软件和集成电路企业所得税减免	高新企减免所得税	研发费用加计扣除	技术转让所得免税	环境保护项目免税	其他
企业	3	1	81	30	1	2	14

有61%的企业是由于其他原因造成的。其中,有13%的企业不知道存在相关优惠政策;有13%的企业认为政策执行手续太复杂而止步;有10%的企业因条件指标苛刻而放弃执行优惠政策;因自身财务核算不健全而无法享受的企业占5%,详见下图。



样本企业未享受税收优惠的原因

(四) 泉州市执行税收优惠政策中存在的几个主要问题

在高新技术企业群体中,所得税税率减按15%征收和研发费用加计扣除是适用面最广的优惠税种,但样本企业仍有48%的国家高新技术企业未享受到15%的优惠税率,有81%的企业未获得研发费用加计扣除。这充分说明技术创新税收优惠政策在泉州市施行中还存在相当突出的问题。为进一步探究具体原因,我们分别选取6家代表不同产业的龙头企业进行上门访问,通过和企业研发负责人、财务负责人沟通交流,结合问卷结果,发现科技创新税收优惠政策执行过程主要存在以下三方面问题。

1. 相关部门管理不到位。问卷中针对未享受税收优惠政策原因的调查结果显示,有8家企业反映税务部门工作方式和效率影响了优惠政策的落实,占比17.4%。调查发现,部分国家级高新技术企业在申请所得税税率优惠时,并未得到当地主管税务机关的批复。其主要原因是当地税务部门每年都会对高新技术企业进行检查,判断其是否一直满足高新技术企业认定条件,只有每年都满足条件的才能享受所得税税率减按15%征收的规定。而申请研发费用加计扣除被拒的主要原因是,税务部门对可扣除项目的认定标准、扣除费用内容的认识模糊,程序不清,甚至政府相关部门之间相互推诿。特别是当税收优惠力度、范围与地方财政收入或政绩相互冲突时,审核机构会有意无意地放大自身权力,设置关卡,限制企业执行税收优惠政策。显然,这些和国家制定高新技术企业税收优惠政策的初衷是相违背的。可见,在税收优惠政策的实施过程中,存在管理权限界定不明和部门合作不足等问题。

2. 税收优惠政策的着力点与企业实际需求有偏差。现行技术创新税收优惠政策的主要方式是直接优惠,包括:免征、减征或者税率优惠等,而间接优惠政策不多。直接优惠这种方式具有高透明性和简易性,容易执行、效果明显。但其侧重支持成果转化或引进先进技术,对真正具有高风险特征的研发活动却缺乏明确的鼓励与支持,也就是说,现行的税收优惠主要针对研发成功项目,而对于研发活动的复杂性缺乏考虑,如若研发失败则难以享受到税收优惠。因此,这难以

达到增强企业自主创新能力的政策目的。

3. 税收优惠政策的具体操作指引不足。样本企业中有10.87%反映“企业财务人员难以把握国家税收政策,因为研发费用归集过于复杂”。甚至还有一些高新技术企业并不知道税收优惠政策以及申请流程,直接放弃申请,占回复样本的56.5%。以“加计扣除”税收优惠政策为例,部分企业并不愿意使用该政策,他们认为该政策只是纳税的时间性差异,其实施效果只是使企业延迟实现税收利润,增加当期的现金流,但不能从根本上解决高新技术企业投资资金不足的问题,同时又会增加会计与税收调整的工作量,增加隐性成本。还有的企业本身利润就不高,再通过税收优惠的调整会导致企业账面利润很低,不利于其财务绩效的实现和投融资渠道的铺设。

四、完善技术创新税收优惠政策的建议

1. 明确部门管理权限,制定详尽的实施细则,提高审批管理效能。对于已通过国家部委认定的高新技术企业在申请所得税税率优惠时,是否还需要得到地方税务部门的条件认定,应该予以明确规定。需要地方税务部门认定的,应以实施细则方式将核实内容、时间、方式等要素予以明确规定,避免企业疲于应付各种检查。至于部分企业因对税收优惠政策的认知不足而未能享受税收优惠,则完全是相关部门政策宣传、服务不到位造成的。为此,政府有关职能部门应重点做好两方面工作:

首先,政府相关部门应加强审批事项宣传,制定详尽的税收优惠申请指引,明确审批程序、申请资料、审批时限。其次,简化审批程序、下放审批权限、改变审批管理模式、加强事前管理和事后监督。同时,运用信息化管理手段,推行行政审批效能电子监督制度,提高审批效率。如,对于已通过科技部等国家部委认定的国家级高新技术企业,在申请执行所得税税率减免时,应明确是否还需要获得当地税务部门复审批复,如果需要,当地税务机关的复审时间、范围、认定结果等要素应该如何界定。再如,企业申请研发费用加计扣除时,由于手续繁杂,建议政府相关部门提供一站式服务,方便企业顺利执行。

2. 采取多样化的税收激励手段激励企业创新。首先,应该鼓励企业提取技术开发基金,且提出额在一定范围内可税前抵扣,以鼓励中小企业积累创新资源,培育创新能力,将税收优惠重心前移。其次,基于合作创新已成为广大中小企业弥补研发资源与能力不足的重要手段,依托高校、科研院所等先进的技术力量以及产业技术创新联盟等平台展开的合作创新活动也取得了积极成效,应大力推行。然而,合作方承担的创新成本与风险的税收优惠政策普遍缺失,应尽快推出这方面的政策,按成本分担额允许从参与企业的所得额中扣除等等。

3. 加强对科技人才的税收激励。由于历史和地理位置原因,泉州市国家级科研院所偏少,科技人才、创新平

台资源匮乏,制约了装备制造业企业的自主研发能力的提升。相关调研资料显示,本地传统企业设备的引进使用和消化再吸收比例大多在1:0.06左右,而欧美一些发达国家这一比例大多在1:5或1:8之间。因此,为激励科技人员的创新精神,可考虑对科技人员给予更多的税收激励措施:对高科技人员与创新项目挂钩的收入给予一定的个人所得税优惠;对高科技人员在技术成果和技术服务方面的收入,可比照《个人所得税法》中有关稿酬所得的规定,按应纳税所得额减征30%或更多;对科研人员从事研究开发取得特殊成绩获得的各类奖励津贴免征个人所得税,以激发企业科技人员的创新精神;对研发人员转让专利、发明和国际标准获得的收益,以技术入股而获得的股权收益,实行定期免征个人所得税政策。

4. 提高企业认知水平和政策运用能力。企业员工尤其是高管对税收的认知和关注度非常重要,必须提高,它直接影响到企业对税收政策的遵从度和政策运用能力。因此,税务机关和其他政府管理部门进行税收宣传和纳税辅导时,应关注企业高管群体,把影响企业发展的税收政策信息及时传递到企业高管,提高企业高管对税收政策的认识,提高税收在企业发展战略中的地位。

主要参考文献

叶舒雯. 打造微波通信等核心竞争力产业[EB/OL]. 泉州晚报, http://szb.qzwb.com/qzwb/html/2013-10/17/content_583644.html.

OECD. Tax incentive for research and development [R]. Trends and Issues, 2001.

国家审计署. 审计结果公告2011年第34号[EB/OL]. 审计署, <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992379/3071301.html>.

青岛地方税务局. 对青岛开发区高新技术企业税收优惠政策实际情况的调查分析[EB/OL]. 中国税务网, http://www.ctax.org.cn/swhy/jcyj/ywyj/201201/t20120112_654005.shtml.

彭慧龙, 向阳. 全州地税部门实现全年税费收入计划[EB/OL]. 恩施新闻网, http://www.hb-1-tax.gov.cn/gzhd/rdzt/swzt/xcbd/201106/t20110610_60086.shtml.

安徽省科技厅. 2011年度安徽省高新技术企业税收优惠政策落实力度加大[EB/OL]. 中华人民共和国科学技术部, http://www.most.gov.cn/dfkj/ah/zxdt/201209/t20120929_97026.html.

云南省科学技术厅. 我省高新技术企业税收优惠政策落实情况良好[EB/OL]. 云南省科技厅, <http://www.ynsc.gov.cn/kjxx/200906290001.html>.

【基金项目】福建省软科学项目“福建省财政科技资金投入效应评估及管理模式创新研究”(项目编号:2015R0049)