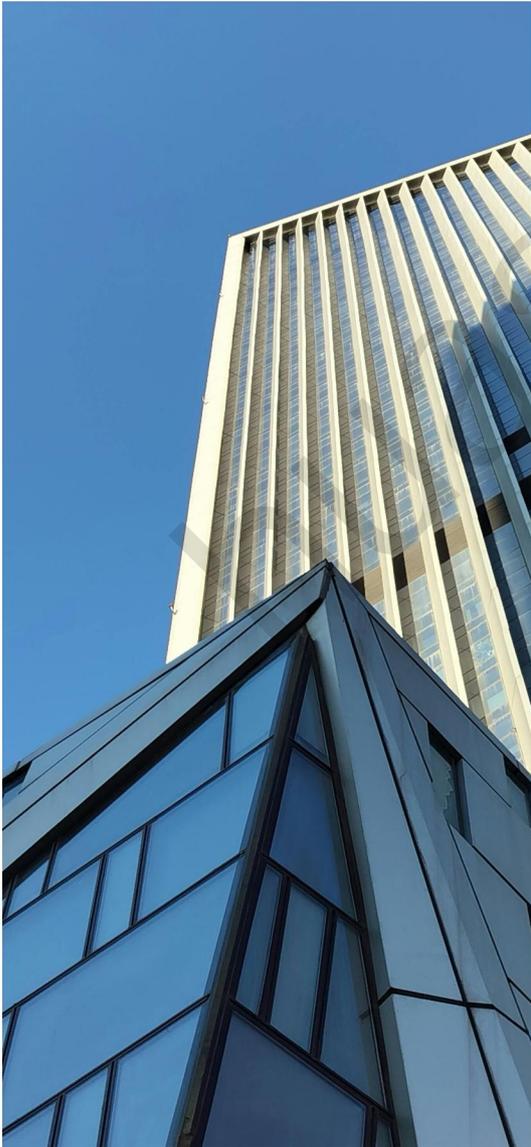


# 招商引资 税务合规报告

2025



华税律师事务所

二〇二五年一月

# 招商引资税务合规报告（2025）

## 前言

一般而言，招商引资是指地方政府利用外部资源促进区域经济发展的活动，对于促进当地就业、优化地方产业结构、扩大经济发展规模具有重要意义。长期以来，给予投资企业税收优惠、财政返还是地方政府招商引资的常见方式，该类财税优惠政策有助于缓解投资企业的资金周转压力、降低运营成本，激发发展活力，助推区域经济的发展。

长期以来，因行业的税收困境，再生资源、物流运输及灵活用工等行业的业务链条中普遍存在依托地方财税优惠政策运转的环节，部分地区的核定征收政策也成为企业股权架构设计、高净值人士节税安排的重要考虑因素。但在实践中，部分地区违规给予投资企业财税优惠政策，形成“内卷式”竞争招商，破坏了市场公平竞争，而部分企业在适用政策的过程中出现了虚开、偷逃税等问题，有损良好营商环境的构建。为建设全国统一大市场、优化营商环境，近年来清理规范税收等优惠行动有序开展，地方不合法的“税收优惠政策”逐渐收缩，代之以“财政返还”等财政资金给付成为主要的招商引资财税优惠方式，而此类财政返还一般与税收收入挂钩，其合法性与兑付问题也在实践中引发广泛讨论。2024年以来，招商引资领域的财税优惠政策出现了一些值得关注的新动向：2024年7月，党的二十届三中全会

通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确要“规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为”，定调规范地方招商引资行为；2024年8月1日，《公平竞争审查条例》正式施行，明确“起草单位起草的政策措施，没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得含有下列影响生产经营成本的内容：（一）给予特定经营者税收优惠；（二）给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴”，并指出开展常态化清理行动；2024年以来，审计署、税务总局、发改委等多部门均发文明确严查招商引资过程中的违规返税问题，多地也开展了违规返税清理行动。与此同时，随着八部门联合整治虚开骗税行动常态化以及税收征管信息化、数字化的全面推进，依托财政返还运转的行业、领域面临严峻的税收监管态势。

在目前已爆发的涉及招商引资财税政策的虚开、偷逃税案件中，地方政府公职人员、招商引资平台及投资企业均面临不同程度的法律责任。华税结合对招商引资领域的持续研究及涉税案件的代理经验撰写本报告，选取最新典型案例，并就税收征管新形势下招商引资的税收环境、投资企业的业务模式、各主体的涉税法律风险及税务合规管理等内容进行深度分析，以期为地方政府、招商引资平台及投资企业提供有益的参考与借鉴。

本报告共分七节，全文约二万三千余字。

## 目 录

- 一、我国招商引资发展概述
- 二、2024 年招商引资税收环境分析
- 三、近年招商引资领域涉税典型案例观察
- 四、招商引资领域涉税风险高发业态与模式
- 五、地方政府制定招商引资财税优惠政策的风险与建议
- 六、招商引资平台业务运作的涉税风险与合规管理建议
- 七、投资企业适用招商引资政策的涉税风险与合规管理建议

## 一、我国招商引资发展概述

招商引资是地方政府利用外部资源助推本地经济发展的重要路径，对于调整地方产业结构、扩大经济发展规模、促进就业等具有重要意义。改革开放以来，从中央层面到地方政府，均出台了多份文件加大招商引资支持力度。财税优惠政策作为地方招商引资的重要方式之一，有效地吸引了企业投资落地，促进区域经济发展。近年来，高质量发展成为我国经济社会发展的鲜明主题，招商引资也迈向了赋能经济高质量发展的新征程，包括财税优惠政策在内的多种招商引资方式发生了深刻变革，各地的招商引资更加注重产业生态和营商环境的优化与转变。

### （一）宏观：多项招商引资财税优惠政策鼓励区域经济发展

#### 1、区域性税收优惠制度不断深入完善

在宏观层面，2000年10月，国务院颁布《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》（国发〔2000〕33号），从加大建设资金投入、优先安排建设项目、加大财政转移支付力度、实行税收优惠政策等方面改善投资环境，助推西部地区的发展，西部大开发政策自施行以来不断完善、延续，至今现行有效。税收方面，西部大开发政策给予设立在西部地区的企业减按15%的税率征收企业所得税。此外，我国相继作出振兴东北老工业基地（2003年10月）、促进中部地区崛起（2004年3月）等重大战略决策，曾给予东北地区、中部地区提高固定资产折旧率、缩短无形资产摊销年限和提高计税工资税前扣除标准等所得税优惠政策，鼓励地区经济发展。

2020年6月，中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》，从放宽市场准入、便利资金流动、给予税收优惠政策等方面部署建设海南自由贸易港，随后出台了所得税优惠政策通知、实质性运营要求等政策予以明确、落地。近年来，除海南自贸港外，横琴粤澳深度合作区、深圳前海深港现代服务业合作区等区域性政策也相继出台，符合条件企业将享受15%的企业所得税优惠税率，该项税率式优惠政策吸引了大批企业落地，有效带动了区域经济发展。

#### 2、税务总局等10部门联合发文，加大招商引资支持力度



|       |   |          |   |
|-------|---|----------|---|
| 标 题:  | 商务部等10部门关于支持国家级经济技术开发区创新提升更好发挥示范作用若干措施的通知 | 发 文 机 关: | 商务部 发展改革委 工业和信息化部 自然资源部 生态环境部 交通运输部 市场监管总局 海关总署 税务总局 银保监会 |
| 发文字号: | 商资函〔2022〕549号                             | 来 源:     | 商务部网站   |
| 主题分类: | 商贸、海关、旅游\对外经贸合作                           | 公文种类:    | 通知  |
| 成文日期: | 2022年12月13日                               |          |   |

## 商务部等10部门关于支持国家级经济技术开发区 创新提升更好发挥示范作用若干措施的通知

商资函〔2022〕549号

为全面深化改革开放，推动地区协调发展，我国自1984年开始设立国家级经济技术开发区，给予开发区内企业土地、财政金融、项目环评等方面的优惠政策，目前已设有230余个国家级经济技术开发区。2022年12月13日，商务部、发展改革委、工业和信息化部、自然资源部、生态环境部、交通运输部、市场监管总局、海关总署、税务总局及银保监会十部门联合发布《关于支持国家级经济技术开发区创新提升更好发挥示范作用若干措施的通知》（商资函〔2022〕549号），通过一系列措施进一步支持国家级经济技术开发区扩大制造业引资规模，着力解决制造业发展所需资金、土地、人才等资源要素瓶颈制约，其中第一条举措即是加大招商引资支持力度，包括拓宽招商引资资源、用足用好资金政策及扩大开放平台叠加优势等。

### （二）地方：多地出台招商引资奖励政策

2017年1月，国务院发布《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》（国发〔2017〕5号），明确“各地区要按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，结合地方实际，积极开展投资促进活动。允许地方政府在法定权限范围内制定出台招商引资优惠政策，支持对就业、经济发展、技术创新贡献大的项目，降低企业投资和运营成本，依法保护外商投资企业及其投资者权益，营造良好的投资环境”。2022年3月25日，中共中央、国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》，明确“鼓励各地区持续优化营商环境，依法开展招商引资活动，防止招商引资恶性竞争行为，以优质的制度供给和制度创新吸引更多优质企业投资”。前述政策均明确了地方政府可以在法定权限内制定招商引资

优惠政策，开展招商引资活动。

例如，2024年5月，昆明经开区（自贸试验区昆明片区）发布了《昆明经开区（自贸试验区昆明片区）推动产业高质量发展若干政策措施》，从税收、土地、劳动、金融等方面支持产业高质量发展。在税收优惠政策方面，措施旨在最大程度释放减税红利，涉及增值税、企业所得税、房产税、城镇土地使用税及印花税等9个税种，优惠对象有高新技术企业、物流企业、西部大开发企业及小微企业等多种企业，扶持行业包含保育、养老、学历教育、医疗、软件及物流等多个行业，优惠方式有即征即退、加计扣除、免税等形式。在财政奖励方面，以商贸业为例，对限额以上批发业年度累计增速达全区年度目标或年度销售额增量前5强的单位，按照年度累计销售额增量部分给予一次性奖励，最高不超过30万元。

2023年3月，广东省政府办公厅发布《关于印发广东省推进招商引资高质量发展若干政策措施的通知》（粤办函〔2023〕45号），指出要强化招商引资政策支持，“加大财政专项奖励力度。用好省级先进制造业发展专项资金，对各地级以上市引进、建设先进制造业项目予以支持……鼓励各地结合实际出台招商引资优惠政策，通过统筹引导或设立专项资金等方式，对符合产业发展方向的招商项目按规定给予资金支持”。

### （三）新动态：以招商引资赋能经济社会高质量发展

2024年7月，党的二十届三中全会指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》进一步指出，要清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为。从“政策洼地”到“改革高地”，招商引资模式也迎来了深刻变革，以促进高质量发展为目标导向成为各地招商引资的新方向。

基于前述宏观背景，在地方层面，多个省市发布推进招商引资高质量若干举措，进一步强化招商引资，优化投资环境，扩大有效投资。例如，2024年11月26日，《江西省人民政府关于进一步加强新形势下招商引资工作的指导意见》出台了二十条指导意见，从构建招商新格局、重塑招商新模式、完善政策新

体系、强化招商新支撑四个方面提出高质量招商引资举措；2024年6月28日，广州市投资发展委员会办公室挂牌成立，并发布了《关于新时期推动招商引资高质量发展的工作意见》，即“广州招商引资20条”，从重构招商体系、强化招商统筹、创新招商模式、凸显招商优势、加强队伍建设等5个方面提出20条高质量招商引资措施。

## 二、2024年招商引资税收环境分析

长期以来，在税收、财政方面给予优惠是地方政府招商引资的主要方式之一，常见的如西部大开发地区、海南自贸港的税率式优惠、符合条件企业享受两免三减半的税额式优惠等；也有部分地方政府与投资企业订立协议，约定财政扶持政策，还有园区制定了与税收收入挂钩的财政返还政策，就投资企业缴纳税款的地方留存部分按照一定比例给予财政返还。

2015年修订的《立法法》明确了“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能制定法律；《税收征收管理法》第三条也明确规定，“税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税，依照法律的规定执行；法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行。任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定”，即税收的减免退应于法有据。随着清理违规税收优惠行动的开展，税收减免、税收返还及核定征收等地方税收优惠政策收紧；基于地方政府对税收收入归属于地方留存部分的自主支配权，以企业全额纳税再由地方政府给予财政返还的模式成为部分地区招商引资财税政策的主流。

近年来，在财政返还政策的适用过程中，不法分子利用财政返还在没有真实交易的情况下大肆虚开，在造成国家税款流失的同时破坏了公平竞争的市场环境。此外，部分地区违规给予企业核定征收等政策，形成“税收洼地”，引发偷逃税行为。基于此，为促进市场公平竞争，优化营商环境，建设全国统一大市场，近年来招商引资领域税收监管趋严，清理不当干预市场的财税优惠政策行动铺开。

## （一）规范：清理不当干预市场的财税优惠政策

2014年11月，国务院发布《关于清理规范税收等优惠政策的通知》（国发〔2014〕62号，以下简称62号文），提出“坚持税收法定原则，除依据专门税收法律法规和《中华人民共和国民族区域自治法》规定的税政管理权限外，各地区一律不得自行制定税收优惠政策；未经国务院批准，各部门起草其他法律、法规、规章、发展规划和区域政策都不得规定具体税收优惠政策”，明确了税收优惠制度制定的权限。同时，62号文进一步规定，“未经国务院批准，各地区、各部门不得对企业规定财政优惠政策。对违法违规制定与企业及其投资者（或管理者）缴纳税收或非税收入挂钩的财政支出优惠政策，包括先征后返、列收列支、财政奖励或补贴，以代缴或给予补贴等形式减免土地出让收入等，坚决予以取消”，并要求“各地区、各有关部门要开展一次专项清理……通过专项清理，违反国家法律法规的优惠政策一律停止执行，并发布文件予以废止”。而后因经济下行等情况，国务院出台了《关于税收等优惠政策相关事项的通知》（国发〔2015〕25号）文件，暂缓了清理的进程，明确“各地与企业已签订合同中的优惠政策，继续有效；对已兑现的部分，不溯及既往”，“国发〔2014〕62号规定的专项清理工作，待今后另行部署后再进行”。

2022年6月，国务院办公厅发布《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（国办发〔2022〕20号），进一步明确“除国家另有规定外，逐步取消对各类区域的财政收入全留或增量返还政策，确需支持的通过规范的转移支付安排。逐步规范设区的市与所辖区之间的收入关系。结合税源实际合理编制各级收入预算，依法依规征税收费，严格落实退税减税降费政策，严禁虚收空转、收‘过头税费’、乱收费，不得违规对税费收入指标进行考核排名。逐步清理不当干预市场和与税费收入相挂钩的补贴或返还政策”。基于前述文件精神，各地清理财税返还政策行动循序渐进、逐步推开。随着全国统一大市场的构建加快推进，2024年清理违规返税的行动更加全面、深入：

### 1、多部门明确严肃查处违规返税乱象

2024年以来，多部门频繁发文、召开会议，明确严查违规财政返还：

地方财税优惠政策是近年来审计查处重点。2024年1月11日，全国审计工

作会议在北京召开，会议提出了六方面审计工作，其中第二项工作内容包括深入揭示一些地方招商引资中违规出台“小政策”、形成“税收洼地”等问题，严肃查处违规返税乱象，提出有针对性、操作性的建议，开展税收征管审计，盯紧看好宝贵的财政资金。2024年12月12日，审计署发布《国务院关于2023年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》，其中指出“34省市已从2561户企业追回违规享受的税费优惠或补征税款等22.85亿元”。

2024年1月18日，国务院新闻办举行税收服务高质量发展新闻发布会，国家税务总局副局长饶立新指出，“税务部门将认真落实党中央、国务院关于加快建设全国统一大市场的部署要求，坚持严格规范公正文明执法，持续优化税收征管服务举措，严肃查处违规招商引资中的涉税问题，助力加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场”。

2024年9月20日，国务院新闻办公室举行“推动高质量发展”系列主题新闻发布会。发布会上，国家税务总局副局长饶立新指出，“我们加强对新出台政策文件的公平竞争审查，对妨碍统一市场与公平竞争的政策措施和涉及不平等对待企业的涉税法律法规政策，开展清理工作”“坚决抵制各类破坏全国市场统一性和公平性的违规招商引资行为。税务总局及各省级税务局均成立违规招商引资涉税问题专项治理工作领导小组”。

2024年10月18日，国务院总理李强主持召开国务院常务会议，研究部署深入推进全国统一大市场建设的有关举措。会议指出，要推进违规返还财税奖补、政府购买服务、妨碍公平竞争等领域专项整治，让各类企业在公平竞争中成长壮大，以更高经济效率推动各地更好发展。

此外，司法部、国家发展和改革委员会、国家市场监督管理总局、海关总署等多部门发文开展涉及不平等对待企业法律法规政策清理工作。

## **2、多地开展清理不当干预市场和与税费收入相挂钩的补贴或返还政策行动**

在地方层面，多地政府发文提出要清理不当干预市场和与税费收入相挂钩的补贴或返还政策：

2024年1月19日，江西省人民政府办公厅印发《关于进一步深化省以下财

政体制改革实施方案的通知》（赣府厅发〔2024〕1号），提出“各市县2025年前应逐步取消对所辖开发区、城市新区、风景名胜区等各类功能区以及特定行业、企业的财政收入全留或增量返还政策，确需支持的通过规范的转移支付安排。逐步清理不当干预市场和与税费收入相挂钩的补贴或返还政策，已经出台的没有执行期限应按规定程序审批后确定执行期限，执行期满后一律停止执行”。

2024年6月4日，湖南省人民政府办公厅印发《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的实施方案》，明确提出“逐步清理与税费收入相挂钩的补贴或返还政策，严肃整顿吸引空壳企业注册纳税等‘引税’‘买税’行为，禁止竞相返还税费等‘内卷式’招商行为，避免对市场的干预。除国家另有规定外，力争2028年底前，逐步取消对各类区域的财政收入全留或增量返还政策，确需支持的，按照‘以事定钱’的原则，通过规范的转移支付安排”。

2024年10月16日，河南省焦作市中站区人民政府发布的《关于公布招商引资政策清理结果的决定》显示，“为规范招商引资行为，充分发挥市场在资源配置中决定性作用，区政府对我区招商引资政策文件进行了全面清理。经2024年9月9日区政府第33次常务会议研究，决定废止1件。现将清理结果予以公布。凡决定废止的规范性文件，自本决定印发之日起一律停止执行，不再作为行政管理的依据”。

此外，山西省、天津市2024年的税务工作会议也均指出要排查整治地方违规招商引资中的涉税问题。

由前述政策脉络与导向可以看出，从清理规范税收优惠到关注地方违规返税行为，地方财税优惠政策始终是多部门监管的重点，不公平、不合法的财税优惠制度不仅违背税收法定原则，而且会引发区域性税源争夺，破坏市场公平竞争。在加快建设全国统一大市场的背景下，违规财税优惠政策的清理将持续推进。

### **3、《公平竞争审查条例》正式出台，明确未经授权不得给予选择性、差异化的财政奖励或者补贴**

2023年5月，国家市场监督管理总局发布《公平竞争审查条例（征求意见稿）》。2024年8月1日，《公平竞争审查条例》（国务院令 第783号）正式

施行，其中规定“起草单位起草的政策措施，没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得含有下列影响生产经营成本的内容：（一）给予特定经营者税收优惠；（二）给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴”，明确了地方政府起草政策措施的审查标准。国家市场监督管理总局反垄断总监许新建在政策吹风会上指出，“清理工作要常态化，要继续深入实施。我们将贯彻落实《条例》要求，将公平竞争审查和行政性垄断执法有机结合起来，不断完善全链条的监管体系，加强排除限制竞争政策措施的常态化清理工作，切实为各类经营主体营造公平竞争的市场环境”。

2024年10月10日，司法部、国家发展改革委发布《中华人民共和国民营经济促进法（草案征求意见稿）》，向社会公开征求意见，进一步落实《公平竞争审查条例》对各级政府出台政策的规定：草案专设“公平竞争”一章，规定“各级人民政府及其有关部门落实公平竞争审查制度，出台政策措施应当经过公平竞争审查，并定期评估、清理废除含有妨碍全国统一市场和公平竞争内容的政策措施”，并约定了相关的法律责任，“违反本法规定，有下列情形之一的，由有权机关责令改正，造成不良后果或者影响的，依法给予处分：（一）未经公平竞争审查或者未通过公平竞争审查出台政策措施”。

#### 4、严禁税务部门和税务干部参与配合违规招商引资

2024年1月25日，全国税务工作会议明确指出，“严禁税务部门和税务干部参与配合违规招商引资，发现问题坚决严肃查处”。实践中，有部分地方政府制定管理办法，明确政府部门违规返税的，将承担行政乃至刑事责任。以广东省为例，2023年12月25日，广东省人民政府印发《广东省税费征管保障办法》，其中第四十条明确，“税务机关和有关部门违反规定擅自扩大或者缩小征收范围，擅自不征、少征、多征、提前征收或者减征、免征、缓征税费，擅自违反规定隐匿、转移、侵占、挪用税费或者延迟解缴税费，违规返还税费造成财政收入流失或社会保险基金损失的，由有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；税务机关和有关部门、单位、社会组织相关责任人员构成犯罪的，依法追究刑事责任”。此外，针对部分行业普遍存在财政返还的情况，财政部、国家税务总局也出台相关政策明确规范财政返还行为，如《关于完善资源综合利

用增值税政策的公告》（财政部 税务总局公告 2021 年第 40 号）规定，“各级财政、主管部门及其工作人员，存在违法违规给予从事再生资源回收业务的纳税人财政返还、奖补行为的，依法追究相应责任”。

## （二）打击：八部门常态化联合打击涉税违法犯罪

自 2018 年 8 月国家税务总局、公安部、海关总署、中国人民银行四部委联合启动打击“假企业”“假出口”“假申报”虚开发票、骗取退税及税费优惠专项行动以来，各级税警查处了一大批虚开骗税案件。2021 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步深化税收征管改革的意见》，对深化税收征管改革，深入推进精确执法、精细服务、精准监管、精诚共治作出全面部署。为更好应对涉税违法犯罪形势变化，进一步强化境外资金分析监控、密切执法司法机关协作配合、加强执法工作法律监督，专项打击行动在四部门联合的基础上，最高人民法院、国家外汇管理局正式加入打击虚开骗税工作机制。通过整合六部门的专业优势、侦查优势、数据优势等，使虚开骗税违法犯罪打击行动更为精准、高效。2023 年，最高人民法院和国家市场监督管理总局先后加入常态化联合打击涉税违法犯罪工作机制，机制成员单位由六部门拓展至八部门，形成了从行政执法到刑事司法全链条、一体化打击涉税违法犯罪的工作新格局。

在 2024 年 1 月 18 日的税收服务高质量发展新闻发布会上，国家税务总局新闻发言人、办公厅主任黄运在答记者问时介绍到，在打击涉税违法方面要深化拓展多部门联合打击工作机制。2024 年 2 月，全国八部门联合打击涉税违法犯罪工作推进会议在京召开，会议指出，要“持续深化完善联合打击工作机制，依法严厉打击涉税违法犯罪行为，充分发挥保障国家税收安全、保障经济运行秩序、保障社会公平正义的职能作用，持续提升八部门联合打击涉税违法犯罪工作质效”；最高人民检察院副检察长葛晓燕在工作推进会上指出，要聚焦重点领域，重点打击利用骗取出口退税，以虚开手段骗取留抵退税、财政返还和政府补贴，利用空壳公司暴力虚开、异地虚开、变票虚开等严重涉税犯罪，并指出要扎实开展“检察护企”专项行动，维护企业合法权益，积极营造法治化营商环境，切实为经济社会高质量发展提供有力司法保障。

### (三) 监管：重点查处利用“税收洼地”等逃避税行为

#### 1、“税收洼地”是近年来的税收监管重点



2021年4月，国家税务总局稽查局在对《关于进一步深化税收征管改革的意见》的解读中指出，各地税务部门要以税收风险为导向，以“双随机、一公开”为基本方式，针对逃避税问题多发的重点领域，适当提高抽查比例，有序开展随机抽查，精准实施税务监管，打击涉税违法行为，其中，利用“税收洼地”逃避税的行为即为打击的重点领域之一。2024年1月召开的全国审计工作会议也指出，要深入揭示一些地方招商引资中形成的“税收洼地”等问题。

#### 2、重点打击违规适用核定征收的偷逃税行为

核定征收是“税收洼地”常见的“税收优惠”之一。作为查账征收的补充方式，核定征收有明确的适用范围，《税收征收管理法》第三十五条规定，纳税人未设置账簿、擅自销毁账簿或拒不提供纳税资料、虽设账簿但账目混乱难以查账征收的，税务机关有权采取合理的方法核定纳税人应纳税额。市场主体具有多样性，交易活动也复杂多样，核定征收能够有效地解决部分主体成本或收入确实无法核算的情形，提高税收征管效率。但是，实践中部分地区滥用核定征收政策，在招商引资协议中超出核定征收的适用范围违规给予企业核定征收，形成“税收洼地”，侵蚀国家税基。

2021年12月，审计署发布的《国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》指出，对于高收入人员套用核定征收方式偷逃税的问题，税务总局选取了核定征收情况较多的地区进行试点，将符合一定情形的个人独资、合伙企业调整为查账征收，加强对个人股权转让逃避税的监管，增设日常监控指标，提高精准监管能力。针对上述报告提出的问题，财政部、国家税务总局共同成立工作专班，建立协同工作机制，以整改违规返还税收收入等问题为重点开展专项整治行动，相关整改情况报告指出，“按照先试点、后扩围、再推开的工作部署，税务总局对个人所得税核定征收进行规范，已在15个省分两批开展试点，共调整规范近8万户企业，将适时向全国推开”。

在文娱行业，近年来税务机关查处了多起明星、主播拆分收入、转换收入性质、利用核定征收政策偷税的案件。而在投资行业，2021年12月出台的《关于权益性投资经营所得个人所得税征收管理的公告》（财政部 税务总局公告2021年第41号）明确了持有股权、股票、合伙企业财产份额等权益性投资的个人独资企业、合伙企业，一律适用查账征收方式计征个人所得税。在该文件出台后，各地个人独资企业、合伙企业逐步取消核定征收的征收方式。

### 三、近年招商引资领域涉税典型案例观察

#### （一）利用空壳公司以虚开手段骗取招商引资财税优惠

##### 1、利用空壳公司暴力虚开12亿余元并骗取招商引资返税补贴

2024年10月25日，江西公安发布一则案件通报显示，自2022年3月起，郑某甲让弟弟郑某乙找人担任公司法人、监事等职务，在财务代理公司的帮助下注册“空壳”公司。以郑某甲为首的犯罪团伙经中间人介绍，在没有真实交易的情况下，通过虚构货物交易、劳务咨询、建筑施工等，向有购票意愿的企业虚开发票，从中收取手续费，并采取资金回流的方式进行伪装规避风险并利用当地政府的招商引资政策骗取返税补贴。直至案发，该团伙共注册了200余家“空壳”公司，虚开普通发票案涉及全国31个省市，900余家企业，虚开普通发票近5万份，价税合计12亿余元。

##### 2、以“总部经济”之名虚开1.3亿，受票环节公安协同侦查波及众多企业

2023年6月，连云港市赣榆区人民检察院公布的一起虚开发票典型案例显示，孙某、刘某、季某等人借“总部经济”之名，两年间在多地分设709家空壳公司，在未发生真实交易的情况下，虚开增值税专用发票、普通发票2500余份，价税合计1.3亿余元，造成税收损失1200余万元，还以项目合作、产业扶持为名，非法套取地方政府扶持资金2500万余元。经江苏省连云港市赣榆区检察院提起公诉，法院以虚开增值税专用发票罪、虚开发票罪、行贿罪，数罪并罚，判处被告人孙某、刘某、季某等9人有期徒刑十三年至有期徒刑十个月不等，各并处罚金。值得注意的是，由于该案涉案金额巨大，且涉及多地，赣榆区检察院在侦查阶段提前介入，就梳理资金回流、查清骗取税收优惠返还手段和数额等方面引导公安机关侦查取证，同时建议由涉案企业所在地的公安机关对受票环节进行协同侦查。

## **(二) 依托财政返还开展业务被定性虚开甚至以诈骗罪数罪并罚**

### **1、利用返税奖励虚开，被以虚开增值税专用发票罪判处有期徒刑十一年**

安徽省蚌埠市中级人民法院披露的一则刑事判决书显示：2016年11月25日，甲公司与县人民政府签订《项目协议书》，约定由甲公司在当地成立乙分公司，经营废旧物资回收；乙分公司年纳所得税1000万元以上的，县人民政府给予其增值税实际纳税金额48%、附加税费100%的返还。乙分公司依托该政策向下游企业开具增值税专用发票，后被定性为虚开。法院审理认为，乙分公司利用地方政府的返税奖励优惠政策，违反国家增值税专用发票管理法规，在没有真实交易的情况下，为他人虚开增值税专用发票，造成国家税收损失700余万元。2020年9月2日，安徽省蚌埠市中级人民法院判决乙分公司犯虚开增值税专用发票罪，并处罚金50万元；相关两名直接责任人员犯虚开增值税专用发票罪，均判处有期徒刑十一年。

### **2、依托产业扶持资金对外虚开，负责人被以虚开、诈骗罪数罪并罚判处有期徒刑十八年**

在某有色金属贸易企业虚开增值税专用发票案中，甲公司与某地政府管委会签订《项目投资协议》，约定甲公司注册到该地产业园区，甲公司如达到形成地方财力相应标准，管委会将给予其产业扶持专项资金。法院认为，甲公司在没有

实际业务的情况下以收取开票费的方式向下游企业虚开增值税专用发票，税额共计 1000 万余元，并以此骗取管委会扶持资金，合计取得增值税、企业所得税等各项产业扶持专项资金 300 万余元，该企业负责人系以非法占有为目的，利用与下游企业之间的虚假业务到税务机关虚假纳税申报，数额特别巨大，最终以虚开增值税专用发票罪、诈骗罪数罪并罚，判处有期徒刑十八年。

### **（三）因财政奖补政策无效或未履行合同义务，企业被要求退回财政奖补、加收利息**

#### **1、上市公司取得 2400 万奖励资金被要求退回**

2024 年 1 月 30 日，江苏博迁新材料股份有限公司（605376.SH）发布《关于退回政府补助的公告》称，该公司于 2023 年 3 月和 6 月共取得宿迁高新技术产业开发区财政局拨付的奖励资金 2400 万元。因不符合相关政策，宿迁高新技术产业开发区管理委员会向博迁新材作出《退回奖励通知书》，要求其将上述奖励资金退回。

#### **2、要求公司及股东缴回扶持款并加收利息**

2024 年 7 月 3 日，青岛日报社刊登一则《关于退还有关奖励资金决定书的公告》，要求 7 家企业以及其中 4 家企业的股东向该区管理委员会退还奖励资金，涉及 15 万余元到 110 余万元不等，并要求上述主体自收到扶持款之日起至实际退还之日止按照一年期同期贷款市场报价利率计付赔偿损失。

#### **3、要求已注销企业股东按出资比例缴回财政奖补**

2024 年 5 月 17 日，某地管委会在人民法院公告网发布多份告知书，要求企业及股东退回财政奖补。告知书载明，相关公司领取的资金违反了《税收征收管理法》第三条第二款及《国务院关于税收等优惠政策相关事项的通知》（国发〔2015〕25 号）第四条等法律、政策文件的规定，属无效行为。涉及退回财政奖补的金额从 200 万元到 2000 余万元不等，其中多份公告要求已注销企业的股东按出资比例退回财政奖补。

#### **4、未按协议约定履行合同义务，被要求退回已取得的财政奖补约 19 亿元**

2024年5月22日，恒大汽车发布公告称，其附属公司自2019年起与当地行政部门签订了一系列合作协议，近日，附属公司收到相关地方行政部门下发的函件，因公司未按协议的相关条款履行合同义务，地方行政部门拟要求相关附属公司解除协议并向地方行政部门退回已发放的各项奖励及补贴合计约19亿元。

#### **（四）不满足财税优惠政策适用条件被要求补税甚至定性偷税**

##### **1、更改经营范围并以成本费用不清申请核定进行虚假纳税申报，少缴企业所得税 2.6 亿余元**

2024年10月11日，国家税务总局红河哈尼族彝族自治州税务局稽查局发布一则《税务事项通知书》，向某公司告知涉税违法事项，通知书载明，某公司在实际经营业务为从事股权投资的情况下，将公司经营范围由“股权投资、投资咨询”虚假变更为“企业管理咨询、文化创意策划咨询服务”，并以公司账务不健全成本费用无法正常核算为理由申请核定征收，促成税务机关按照10%应税所得率核定征收企业所得税的事实，从而进行虚假的纳税申报，造成少缴企业所得税267,572,039.94元。

##### **2、因不符合西部大开发税收政策，上市公司补税滞纳金上千万**

2024年11月2日，上市公司四川成飞集成科技股份有限公司发布公告称，因2019年度的主营业务收入占企业总收入的比重未达到70%，不符合西部大开发税收优惠条件，应补缴2019年度企业所得税6,400,291.31元，并缴纳滞纳金5,165,035.09元，合计应补缴11,565,326.40元。

##### **3、违规享受西藏地方税收优惠政策，定性偷税并处罚款**

2024年7月，国家税务总局昌都市税务局稽查局一则《税务行政处罚决定书》显示，某企业在2021年、2022年违规享受《西藏自治区人民政府关于印发西藏自治区招商引资优惠政策若干规定的通知》（藏政发〔2021〕9号）第六条、《西藏自治区企业所得税政策实施办法（暂行）》（藏政发〔2022〕11号）第五条相关免征企业所得税地方分享部分税收优惠，导致2021年少缴企业所得税5,838.08元，2022年少缴企业所得税36,643.91元，税务机关依照《税收征收管理法》第六十三条第一款之规定将其行为定性为偷税，并对其少缴的企业所得

税处 50%的罚款。

## **（五）取得财政奖补未依法申报纳税被要求补税、加收滞纳金**

### **1、取得 2700 余万元财政奖励金因不属于“不征税收入”被税局要求补税、加收滞纳金**

福建省三明市税务局第二稽查局公示的一则《税务处理决定书》显示，某公司在开展汽车保险服务业务期间取得财政奖励金 27,132,315.87 元，经查，该公司收取的财政奖励金不符合企业所得税“不征税收入”条件，属于应税收入，稽查局认定其未申报纳税，造成少缴 2020 年度企业所得税 3,094.42 元、2021 年度企业所得税 23,307.52 元、2022 年度企业所得税 59,951.42 元。稽查局对其作出补税、加收滞纳金的处理。

### **2、取得的财政奖补与收入挂钩，税局要求企业补缴增值税**

近期，多地税务机关以口头通知或下发《税务事项通知书》的形式告知再生资源回收企业取得的奖补收入与业务量和收入相关，按照《国家税务总局关于取消增值税扣税凭证认证确认期限等增值税征管问题的公告》（国家税务总局公告 2019 年第 45 号）的规定，要求企业就取得的奖补收入按规定补缴增值税。

### **3、个人取得地方个税奖励，未申报纳税被罚款 124 万元**

国家税务总局湖北省宜昌市税务局一则《税务行政处罚决定书》显示，2018 年 5 月 30 日至 2021 年 8 月 30 日，夷陵区政府按照《宜昌市夷陵区人民政府关于招商引资湖北某东科技有限公司、宜昌某华投资发展股份有限公司、宜昌某宏投资发展股份有限公司、湖北某升科技有限公司的产业政策承诺》，将代扣代缴个税地方政府分成部分，分别由湖北夷陵经济开发区管理委员会、宜昌市夷陵区鸦鹊岭镇财政所分 6 笔，向李某个人支付个税奖励款共计 3,083,904.46 元，支付方湖北夷陵经济开发区管理委员会、宜昌市夷陵区鸦鹊岭镇财政所未就该奖励代扣代缴个人所得税，李某未在法定期限内申报缴纳个人所得税款 621,846.09 元。根据《中华人民共和国税收征收管理法》（中华人民共和国主席令第 23 号修正）第六十四条第二款之规定，对李某不进行纳税申报少缴税款 62,1846.09 元的行为处二倍罚款，计 1,243,692.18 元。

## （六）公职人员违规给予财税优惠政策被判处刑罚

### 1、某公职人员利用职务便利违规发放税收奖励被判以滥用职权罪

新乡市红旗区人民法院公开的一则刑事判决书显示，2012年6月，某县人民政府作出纳税奖励通知，对在该县纳税的贸易类企业，由同级财政按其所缴纳税收地方留成部分的40%-50%予以奖励。2012年6月至2016年8月，被告人伍某在担任该县某乡财政所副所长、所长期间，超范围、超比例发放奖励资金390万元。2016年7月，该县财政局下发了《关于严禁返点引税的通知》，伍某在接到通知后继续发放税收奖励资金70万元。2019年12月，人民法院判决被告人伍某构成滥用职权罪，鉴于被告人主观恶性较小，犯罪情节轻微，未对社会造成危害，免于刑事处罚。

### 2、利用职务便利以提高税收扶持比例等方式套取国家财政资金，某公职人员构成贪污罪、受贿罪及诈骗罪数罪并罚判处有期徒刑二十年

2024年12月9日，最高人民法院发布6件依法惩治“蝇贪蚁腐”典型案例，其中一则案例即为税收领域贪贿犯罪：某市某镇政府安排该镇农业经济技术综合推广中心独资成立某矿产品贸易公司，利润用于支持发展当地产业和社会公益事业。2012年至2020年，被告人吴某鹏利用担任某市某镇副镇长、镇长职务上的便利，采取提高税收扶持奖励比例、虚列税收扶持奖励资金等方式，通过某矿产品贸易公司等单位套取国家财政资金1086万余元。吴某鹏利用职务上的便利，非法收受他人财物共计552万余元。安徽省铜陵市郊区人民法院经审理认为，被告人吴某鹏利用职务上的便利，侵吞国家财政资金，数额特别巨大；利用职务上的便利，非法收受他人财物，数额特别巨大；以非法占有为目的，虚构事实，骗取他人财物，数额特别巨大，其行为分别构成贪污罪、受贿罪、诈骗罪。吴某鹏虽具有坦白情节，但未退赃退赔，综合考虑吴某鹏犯罪事实、性质、情节和对社会的危害程度，以贪污罪判处吴某鹏有期徒刑十三年，并处罚金人民币五十万元；以受贿罪判处有期徒刑十年六个月，并处罚金人民币五十万元；以诈骗罪判处有期徒刑十年，并处罚金人民币二十万元，数罪并罚，决定执行有期徒刑二十年，并处罚金人民币一百二十万元；继续追缴贪污、受贿犯罪所得，责令退赔诈骗犯罪所得。

## 四、招商引资领域涉税风险高发业态与模式

在目前的招商引资实践中，投资企业进入园区的方式主要有两种，一是投资企业自主与地方政府订立合作协议，二是投资企业通过招商引资平台进入园区。实践中，地方政府通常以行政协议、行政允诺或会议纪要等形式与投资企业约定财税优惠政策。随着 62 号文对违规税收优惠政策的清理及《立法法》、《税收征收管理法》对税收优惠政策制定权限的明确，与税收直接相关的优惠政策收紧，此类涉税优惠条款面临因抵触上位法而无效的风险；近年来，部分地方政府以财政返还的模式给予企业优惠政策，约定由投资企业先依法缴纳税款，达到一定条件后再由政府以财政补贴、财政支持、财政奖励等方式返还。在目前严肃查处“税收洼地”及违规返税乱象的背景下，此类财政返还协议面临被解除、无法兑现的风险。

而从业务运作角度看，部分投资企业在园区搭建贸易链条，通过财政返还政策解决进项不足的问题，而为了方便与下游企业的业务沟通、同时也避免被认定为两头在外的企业，投资企业通常会选择在下游企业所在地增设新的主体。实践中，此种贸易模式已爆发大量虚开行政、刑事案件，业务真实性及贸易链条合理性均被否定。此外，有不法分子利用财政返还虚构交易，对外虚开骗取财政返还、赚取开票费，导致财政返还政策被滥用，牵连有真实交易的实体企业。再生资源、物流运输及灵活用工这三个行业均普遍存在依托财政返还设计的贸易环节，本报告以这三个涉税高风险行业为例，解析其中的业务模式及涉税风险。

### （一）源头供废多为自然人，资源回收企业适用财政返还降低税收负担

从废旧物资回收源头看，散户从产废企业或居民手中收购时均不带票，由此造成废旧物资归集到散户环节，增值税发票链条即已断裂，散户自身再向回收企业销售通常怠于开具发票，而在目前“反向开票”政策下，回收企业通过反向开票取得的增值税专用发票税率为 1%或 3%，下游用废企业又要求回收企业开具税率为 13%的增值税专用发票，回收企业面临税负过重的问题，利润压缩，部分回收企业通过重塑业务模式的方式寻求利润增长点。

实践中大部分回收企业利用财政返还模式缓解源头发票缺失或可抵扣税额

低带来的税务过重问题——回收企业在地方园区设立中间贸易环节，通过设立在园区的回收企业开具发票，并以财政返还的形式降低其自身税负。而因享受财政返还的地区有限，为扩大回收半径，回收企业通常会在终端用废企业所在地设置另一贸易环节，方便业务操作与沟通，故在实践中形成“散户-回收企业（财政返还）-回收企业-生产企业”的模式。近年来因《关于完善资源综合利用增值税政策的公告》（财政部 税务总局公告 2021 年第 40 号）的实施，部分回收企业利用简易计税方法，延伸出“散户-3%简易计税回收企业-回收企业（财政返还）-回收企业-生产企业”的模式，而 2024 年出台的《国家税务总局关于资源回收企业向自然人报废产品出售者“反向开票”有关事项的公告》（国家税务总局公告 2024 年第 5 号）虽提供了源头发票的解决方案，但直接对接散户的回收企业仍面临税负过重的问题。

在前述业务模式中，中间贸易环节的各回收企业通常不参与实际的货物运输，且购销差价通常约定为固定数额或比例，与货物价值波动缺乏实质的关联，容易被质疑没有真实交易进而认定虚开，在目前严查违规返税、清理违规财税优惠政策的背景下，企业基于财政返还对外开展业务、开具发票的模式更加容易受到质疑，已有地方司法机关认为企业将财政返还作为虚开牟利的工具，将企业购销业务以虚开犯罪立案侦查，相关企业、负责人、财务、业务人员等面临严峻的刑事责任风险。

## （二）个体司机承运不开票，网络货运平台适用财政返还缓解税负压力

公路运输以其适应性强、机动灵活、快速直达的优势，在综合运输体系中发挥着基础性作用。我国公路运输经营主体呈现出“多、小、散、弱”的特征，个人车辆运输所占的比重较大。个体司机总量大，接单灵活，能够及时高效地满足货运需求，但同时也存在发票开具、运费支付等普遍性问题。实践中，普遍存在个体司机无法或不愿为服务接受方开具增值税专用发票的情况，一方面，个体司机承接运输服务“以量取胜”，在连轴转的运单中通常无暇为企业代开发票；另一方面，申请代开发票流程复杂，大部分个体司机纳税意识较为薄弱，通常怠于为下游企业代开发票。

近年来，随着国家鼓励大众创业万众创新及“互联网”+行动的发展，物流

行业供给侧结构改革不断深化，网络货运平台这一新兴主体加入物流运输链条中。作为承运人，网络货运平台接受托运企业的委托为其提供运输服务并开具增值税专用发票，并由在平台上注册的个体司机实际开展运输业务。在此种模式下，网络货运平台难以自个体司机处取得增值税专用发票，面临着增值税进项抵扣不足、企业所得税成本扣除的问题。实践中，部分地区为鼓励网络货运平台的发展，制定了财政返还政策，例如将地方税收留存部分的一定比例以财政奖补的形式返还，进而缓解网络货运平台税负过重的问题。但囿于网络货运平台业务流程不规范及财政返还监管趋严等原因，该业务模式面临较大的涉税风险，加之存在不法分子利用财政返还对外虚开非法牟利的情形，导致网络货运平台涉税风险进一步加大。2023年3月，四川公安公布了一起网络货运平台虚开增值税专用发票案，涉案人员以“某易达”网络货运平台为依托，利用地方政府的税收返还奖励政策，共对外虚开增值税专用发票243万份，价税合计约160亿元，波及下游企业1565家。



### （三）个体劳动者不开票，灵活用工平台依托财政返还解决进项不足问题

灵活用工平台依托互联网技术匹配企业用工需求与灵活就业人员的劳动供给，在提高人力资源配置效率的同时也降低了用人成本。在税务领域，平台向用工单位开具发票，缓解了传统用工模式下用人单位购入服务难以取得发票的问题，也便利了对个人劳动者的税收监管。目前，灵活用工平台的业务模式主要是由灵活用工人员在平台上注册成为自然人会员，为平台上的企业会员提供劳务、服务，

平台企业以自己名义为接受劳务、服务的企业会员开具增值税专用发票。但随之而来的问题是，灵活用工人员不愿或无法为灵活用工平台开具增值税专用发票，平台本身缺乏进项发票及成本扣除凭证，传统的灵活用工发票问题转嫁到灵活用工平台上。

基于前述背景，部分灵活用工平台企业选择依托地方财政返还政策解决发票困境，如部分园区将企业对省、市、县三级的纳税额整合为奖励资金，对企业进行财政奖励，进而缓解灵活用工平台税负过重的问题。然而，在实践中，部分灵活用工平台企业对用工信息未尽审核义务，对用工业务真实性不予把控，存在被受票方利用而进行虚开发票的风险；而部分灵活用工平台企业不当利用财政返还政策，在无真实交易的情况下为他人或帮助他人虚开增值税专用发票，面临刑事责任风险。

## 五、地方政府制定招商引资财税优惠政策的风险与建议

### （一）地方政府制定招商引资财税优惠政策的风险

#### 1、招商引资财税优惠政策常见形式与内容

行政协议、行政允诺、会议纪要等是目前实践中地方政府与投资企业约定财税优惠政策的常见形式。实践中主要有以下几种类型的财税优惠条款：（1）约定或承诺政府对投资企业的税收进行减税、免税或退税；（2）改变税收征管方式（如核定征收）、纳税期限等；（3）约定或承诺投资企业先依法缴纳税款，再由政府以财政补贴、财政支持、财政奖励等方式返还；（4）以其他经济数据为依据计算并给予奖励。在目前的监管趋势下，与税收直接挂钩的减免退优惠政策逐渐收紧并取消，实践中大多地方政府以财政返还的方式支持企业发展。

#### 2、地方政府招商引资财税优惠政策存在诸多争议

随着违规财政返还清理行动的开展，或是地方政府招商引资负责人的更换，因财税返还协议的兑现问题，有部分企业将地方政府诉至法院，要求政府履行协议约定，给予企业返还。在此类争议中，行政协议的可诉性及涉税条款的有效性成为诉讼焦点。

在协议的可诉性上,《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》对行政协议作出了界定,“行政协议是指行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标,与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议”。据此,行政机关为实现公共利益或者行政管理目标,在法定职责范围内,与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议,属于行政诉讼的受案范围。实践中也有案例支持此类观点,北京海丰传媒文化与北京大兴新媒体产业基地管理委员会合同纠纷一案中,法院认为,地方政府涉及税收优惠条款的招商引资协议属于行政协议而非民事合同,应作为行政协议案件纳入行政诉讼受案范围。

在涉税条款的有效性上,根据《立法法》、《税收征收管理法》的规定,税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税,依照法律的规定执行,任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定,擅自作出。实践中,各地法院对“税收减免、先征后返”是否有效的判定差异巨大,有观点认为,政府承诺的税收优惠政策违反法律的强制性规定,应属无效。而有观点认为,招商引资中,投资企业缴纳的税收地方留成部分属于地方政府财政性收入,地方政府享有自主支配权,地方政府可以通过行政协议的方式,约定将税收地方留成部分在投资方交纳后予以返还。

### **3、公职人员违规发放税收奖励或面临刑事责任**

在招商引资过程中,地方政府除了因与投资企业的财政返还等约定的兑现问题被诉诸法院外,财政干部在招商引资过程中的操作也可能引发风险。

从前文摘取的两则公职人员刑事犯罪的案例中,公职人员主要通过超范围、超比例发放扶持资金,采取提高税收扶持奖励比例、虚列税收扶持奖励资金等方式套取国家财政资金等谋取非法利益,涉及滥用职权罪、贪污罪、受贿罪、诈骗罪等刑事责任风险。

## **(二) 地方政府制定招商引资财税优惠政策风险防控建议**

### **1、设立产业园时应做好战略规划部署**

地方政府在设立产业园区、确定投资项目的过程中,应当做好产业园区战略

规划，对投资项目实施清单管理，如列举鼓励类产业名录，从资产、财务、人员等方面制定具体的企业实质性运营要求，确保引入投资项目的合法性、合规性。

## 2、注重招商引资财税条款的合法性

在招商引资谈判的过程中，地方政府应当就产业扶持政策、财政奖励政策等具体措施进行充分论证，确保招商引资工作符合法律规定，关注是否符合《公平竞争审查条例》有关规定，如没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得制定含有“给予特定经营者税收优惠”“给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴”等影响生产经营成本的内容。此外，还应当关注特定行业领域的规定，如投资领域，持有股权、股票、合伙企业财产份额等权益性投资的个人独资企业、合伙企业，应当一律适用查账征收方式计征个人所得税，部分地区允许企业核定征收存在违法风险。

## 3、财政干部应当提高自身风险意识

财政干部在拟定招商引资财税条款、与投资企业或招商引资平台谈判时，应提高风险意识，确保招商引资工作符合法律规定，在具体履行中，应当根据协议约定及企业实际业务开展情况按规定发放财政奖补等资金，避免引发行政责任风险甚至滥用职权等刑事责任风险。

## 4、对财税条款的有效性与落地情况进行定期审查

地方政府应当定期审查财税条款的有效性，及时调整、清理不符合上位法规定的协议；同时，定期检查财税条款的落地情况，对于逾期未兑现的、不足额兑现的及时纠正，维护良好的招商引资环境。

# 六、招商引资平台业务运作的涉税风险与合规管理建议

近年来，部分地方出台文件，引入市场化招商引资机制，鼓励社会中介机构参与园区招商引资。如浙江省人民政府出台的《关于进一步加强招商引资工作的指导意见》（浙政发〔2022〕3号）明确了要“创新精准招商方法……强化中介招商，深化与国际知名中介、投资机构等合作”；《云南省市场化招商引资奖补办法（试行）》则对在引进企业投资云南过程中发挥关键作用的主体给予奖补激

励。实践中，部分地方政府与咨询类公司等平台建立合作关系，由平台承接招商引资任务，利用平台的客户资源吸引企业在园区入驻。该类平台通常先与地方政府或地方政府在园区设立的管委会等签订项目合作协议，就招商引资目标达成一致，如平台企业负责项目实现总收入不低于 XXX 万元的，地方政府按照平台企业引入的投资企业地方留存 XX% 给予平台企业奖励。在招商引资工作具体开展中，招商引资平台通常会与投资企业签订合作协议，就双方的权利义务进行约定，如平台根据投资企业的需要选择合适的园区，协助投资企业与地方政府洽谈财税优惠政策，部分协议还会约定平台协助投资企业落实财税优惠政策等。

### **（一）招商引资平台业务运作的涉税风险**

#### **1、财税优惠政策兑现的风险**

实践中，投资企业取得的财税优惠政策存在无法兑现的风险。招商引资平台与投资企业签订合作协议时，通常会约定平台为投资企业提供财税优惠政策申请渠道、协助投资企业落实各项财政扶持政策，若地方政府未及时、足额履行约定的财政返还，平台可能面临违约风险。

#### **2、投资企业涉嫌虚开，风险传导至平台企业**

实践中，部分投资企业经平台企业引入后，在开展业务的过程中不当利用取得的财政返还政策，对外虚开增值税专用发票、赚取开票费。此种情形下，平台企业作为招揽投资企业入驻的一方，与投资企业订立有合作协议并参与企业业务，投资企业的虚开问题可能会波及平台。

#### **3、部分招商引资平台参与违规税筹、帮助设立空壳企业**

实践中，部分招商引资平台企业利用其掌握的各地区财税政策资源招揽企业。在业务操作中，平台企业与园区内投资企业串通，代理其注册个体工商户等空壳开票主体，提供发票领用、代理记账、对外开票等服务，通过骗取核定征收、财政返还或违法套用高新技术企业等税收优惠政策，从中牟取开票费等非法利益。部分招商引资平台企业与政府签订了招商引资协议，承接了园区的招商引资任务，这种以引入企业经济贡献度为奖励基础的平台企业有更大的动机协助投资企业虚开发票，骗取财政返还。

## （二）招商引资平台企业税务合规管理建议

### 1、审查与地方政府订立的招商引资协议

招商引资平台企业与政府签署合作协议时，应当充分关注协议的具体内容，审查合作协议具体条款的合法性，主动就政府违约、政府违法等兑付风险做好事先防范和应对，审慎签署协议。

### 2、与投资企业订立合作协议时应明确双方权利义务

招商引资平台企业应对拟引入的投资企业进行尽调，了解投资企业实控人及股东基本情况、投资企业是否具有实质运营条件等。招商引资平台企业在与投资企业签订合作协议时，应在协议中对承担的职责作出明确界定，原则上不约定与投资企业业务直接相关的条款。

### 3、原则上不参与投资企业的日常经营，防控与隔离涉税风险

平台企业自身需完善业务流程和财税管理，提高员工风险管控意识，不参与投资企业的业务运作；在参与投资企业财政返还申请等业务时，应仔细核查投资企业提供的合同、资金、纳税申报等信息，并存档留底。

## 七、投资企业适用招商引资政策的涉税风险与合规管理建议

### （一）投资企业适用财税优惠政策的风险

#### 1、虚开增值税专用发票的风险

在过往的招商引资实践及构成虚开的案例中，通过财政返还开展业务的多为再生资源、灵活用工等源头发票不足的行业企业，财政返还是这些企业平抑税负、解决进项短缺的方法之一。对于此种业务模式，实践中容易引发利用财政返还虚开牟利的怀疑，一是基于行业的特殊性与惯例，前述行业企业的业务模式合理性与业务真实性容易受到质疑，二是此类企业在业务开展过程中存在的操作不规范问题也容易引致虚开怀疑，三是在目前严查违规返税的背景下，适用财政返还开展的业务备受关注，其业务的合理性与真实性面临更大的考验。

需要明确的是，享受财政返还并不意味着必定存在虚开，在财政返还与虚开

之间，表面上是企业基于发票开具确认收入、缴纳税款后取得财政返还，但发票开具合法与否的背后实质还是要判断业务是否具有真实性，而对业务真实性的判断，则需回归行业的特殊性与操作惯例，理解业务链条设置的合理性与必要性。如若企业有真实业务，业务流程合规，那么其发票开具行为就不应认定虚开，此时再谈财政返还政策的合法性问题，若财政返还政策违反法律、法规的规定，地方政府要求企业缴回有一定的法律依据；若企业与地方政府订立的合作协议或政府会议纪要、文件等符合规定，则企业理应取得约定的财政返还，地方政府无权要求企业退回。

## 2、取得财政奖补被追回甚至加收利息的风险

在目前追回财政返还的案例中，不少地方政府依据《税收征收管理法》第三条第二款“任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定”及《国务院关于税收等优惠政策相关事项的通知》（国发〔2015〕25号）第四条“各地区、各部门今后制定出台新的优惠政策，除法律、行政法规已有规定事项外，涉及税收或中央批准设立的非税收入的，应报国务院批准后执行；其他由地方政府和相关部门批准后执行，其中安排支出一般不得与企业缴纳的税收或非税收入挂钩”之规定要求企业退回财政返还，有的地方还要求加收利息。对于已注销企业的，相关股东面临被连带追缴返还款的风险。

实际上，从信赖利益原则看，在国发〔2015〕25号等政策实施后，地方政府仍与企业订立财政返还协议，对于企业已经按照协议要求履行了相关义务、财政奖补已经支付到位的，地方政府不宜再以返还政策不合法为由要求企业退回，否则将有违信赖利益原则，打击企业经营信心。

## 3、不满足财税优惠政策适用条件被要求补税、加收滞纳金的风险

西部大开发、西藏地区企业所得税地方留存部分免征等税收优惠政策均规定了一系列适用条件，如西部大开发企业所得税优惠政策要求拟享受优惠的企业一是需要设立在西部地区，二是以《西部地区鼓励类产业目录》中规定的产业项目为主营业务，且其主营业务收入占企业收入总额60%以上。对于已享受政策但不符合条件的，根据《企业所得税优惠政策事项办理办法》（国家税务总局公告

2018年第23号)第十三条的规定,“企业享受优惠事项后发现其不符合优惠事项规定条件的,应当依法及时自行调整并补缴税款及滞纳金”,企业需溯及享受的年度调整补税并加收滞纳金。

对于部分地区违规允许企业适用核定征收政策的,根据《税收征收管理法》等规定,核定征收有适用范围的要求,对于不符合核定条件的,企业将面临改为查账征收并补缴税款、加收滞纳金的风险,对于已注销企业的,其股东将面临被穿透追缴的可能。

#### 4、未就取得的财政奖补如实申报纳税面临补缴税款、加收滞纳金的风险

2024年以来,出现多起投资企业取得财政奖补未按规定如实申报被要求补缴税款、加收滞纳金的案例,主要涉及企业所得税及增值税。对于企业取得的财政奖补的纳税义务:

从企业所得税上看,需明确投资企业取得的财政奖补是否属于“不征税收入”:《企业所得税法》及其实施条例规定,企业所得税“不征税收入”包括三类,一是财政拨款,二是依法收取并纳入财政管理的行政事业性收费、政府性基金,三是国务院规定的其他不征税收入,其中,“国务院规定的其他不征税收入”是指企业取得的,由国务院财政、税务主管部门规定专项用途并经国务院批准的财政性资金,这也是实践中较多涉及的补贴类型。企业取得此类财政性资金,根据《财政部 国家税务总局关于专项用途财政性资金企业所得税处理问题的通知》(财税〔2011〕70号)的规定,还需同时符合三个条件才属于“不征税收入”:一是企业能够提供规定资金专项用途的资金拨付文件;二是财政部门或其他拨付资金的政府部门对该资金有专门的资金管理办法或具体管理要求;三是企业对该资金以及以该资金发生的支出单独进行核算。对于不符合上述规定的,投资企业可能面临补缴企业所得税、加收滞纳金的风险。

从增值税上看,需判断取得的财政奖补是否与收入或数量直接挂钩:《国家税务总局关于取消增值税扣税凭证认证确认期限等增值税征管问题的公告》(国家税务总局公告2019年第45号)规定,“纳税人取得的财政补贴收入,与其销售货物、劳务、服务、无形资产、不动产的收入或者数量直接挂钩的,应按规定计算缴纳增值税。纳税人取得的其他情形的财政补贴收入,不属于增值税应税收

入，不征收增值税”。因此，若企业取得的财政奖补被认定为与销售的收入或数量直接挂钩，则面临补缴增值税、加收滞纳金的风险。

## 5、拆分收入、转换收入性质偷逃税的风险

“转换收入性质”是指纳税人通过在税收洼地设立个人独资企业、合伙企业，将个人的工资薪金、劳务报酬等综合所得转化为经营所得，同时利用地方减免税、核定征收和地方财政返还等税收优惠政策，削减税负。这一手段主要利用了不同主体、不同收入性质的税率差异以及各种税收优惠政策来实现税收利益，也是明星、网络主播等文娱人员常用的规避税负手段。此种避税方式下，在税收洼地设立的合伙企业、个体工商户、个人独资企业存在无实际经营等问题，在各地严查违规返税、清理小政策形成税收洼地的背景下，核定征收、财政返还等优惠政策逐步收紧，前述避税手段存在被纳税调整、补税并加收滞纳金甚至定性偷税、面临刑事责任的风险。

### （二）投资企业税务合规管理建议

#### 1、关注财政返还政策的有效性与稳定性

投资企业应当选择政府信誉高、政策稳定性高的产业园区入驻，对投融资项目进行专项税务策划。投资企业需审查与地方政府或平台企业签署的合作协议，重点核查财税优惠政策的合法性，关注财税优惠政策的资金来源与奖补条件，分析评估财税政策的可行性和兑付风险。投资企业还可以聘请专业税务人士，参与投融资谈判、决策会议，发表专业的财税意见和建议。

#### 2、已经入驻的投资企业需“回头看”，排查招商引资政策适用风险

已经取得财政返还政策的投资企业应当定期“回头看”，审查已签订的招商引资协议的合法性，关注最新的监管动态，分析兑现风险，及时调整业务模式；同时，投资企业在适用招商引资协议的过程中，应当审查是否履行协议约定的义务，如取得的财政返还款是否用于约定的领域或项目，避免不当使用财政返还款而面临法律风险。此外，还应当关注取得的财政补贴、财政奖补等是否属于企业所得税、增值税等的征税范围，及时履行纳税义务。

#### 3、把握自身业务的真实性

具有真实业务是企业开具发票、享受财政返还的前提，因此，投资企业应当以业务真实性为第一要义，基于实际业务发生情况开具发票。而业务真实性需要通过完善、流畅的业务操作，完备、连贯的交易资料予以证明。以大宗商品贸易为例，应当在理顺贸易链条中各个主体职能的基础上，明确其权利义务，同时在合同中予以确定。对于货物交付、风险承担、款项支付、发票开具、违约责任等应当明确约定并且留存各个操作对应的材料、单据，进而佐证业务真实性及业务开展的合理性。

#### **4、建立合规部门，让合规审查贯穿企业日常经营**

投资企业应组建内部合规部门，做到重大交易事项均有专业人士进行审查，并由合规部门向业务、财务部门、行政管理层定期开展涉税刑事风险防范培训，强化经营合规意识。若企业难以组建独立团队，则建议与外部第三方机构进行合作。

#### **5、涉税案件及时寻求专业支持和法律救济**

涉税案件是典型的行刑衔接案件，税务机关在查处企业涉税违法行为的过程中，发现企业的涉税违法行为符合法定情节且需要追究刑事责任的，移送司法机关。此时，涉税行政违法案件转化为涉税刑事犯罪案件。税务稽查程序为企业涉税行政违法案件向涉税刑事犯罪案件的转化设置了隔离带，因此，及时有效防范税务稽查程序中的风险，能够降低涉税行政案件向涉税刑事案件转化的风险。投资企业应高度重视税务稽查风险防范，将沟通、风险化解端口前移，在行政程序中与税务机关积极有效沟通，就涉案业务的定性充分发表意见，争取化解刑事风险，避免承担刑事责任。

对于税务案件进入刑事程序的，企业应把握刑事辩护的“黄金时期”，及时聘请专业律师介入。律师将在全面梳理涉案业务资料后，就案件的罪与非罪、此罪与彼罪、罪重罪轻、量刑情节等内容与司法机关充分沟通，为涉案企业及当事人争取案件的良好效果。