

推动企业研发税收优惠政策落实的对策

谭莹 薛春玲(教授)

(华南农业大学经济管理学院 广州 510642)

【摘要】 为了促进鼓励我国企业研发投入税收优惠政策的有效落实,本文从宏观、中观、微观角度分别分析了政策落实所面临的困难,并提出了相应的对策。

【关键词】 税收优惠 研发投入 政策落实

现代经济学认为,研发的溢出效应以及投入的不确定性和高风险性使企业的研发投资领域存在市场失灵,需要政府采取相应的措施以激励企业进行研发投入。税收优惠由于更倾向于利用市场和企业的力量,具有普惠性,因而被许多国家采用。西方国家陆续在上世纪七八十年代便采取了税收抵免政策来刺激本国企业进行研发投入。

一、鼓励企业研发投入的税收政策

2006年国务院发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006~2020)》(国发[2006]6号文,以下简称《纲要》,即人们常说的“60条”),提出加大对科技企业自主创新投入的抵扣力度。《纲要》提出了我国中长期科技发展目标:到2020年全社会研发投入占国内生产总值的比重提高到2.5%以上,力争科技进步贡献率达到60%以上,对外技术依存度降低到30%以下,本国人发明专利授予量和国际科技论文被引用数均进入世界前五名。文件下达后,各省、直辖市纷纷积极响应,组织专家学者因地制宜制定本地区中长期技术发展规划及其配套措施,基本实现与国家政策的对接。

2007年3月16日,第十届全国人民代表大会第五次会议通过《企业所得税法》(主席令2007年第63号),自2008年1月1日起施行。新企业所得税法第30条规定:开发新技术、新产品、新工艺发生的研究开发费用可以在计算应纳税所得额时加计扣除。2007年12月1日,国务院印发《企业所得税法实施条例》(国务院令512号)。其中第95条规定:企业所得税法第三十条第(一)项所称研究开发费用的加计扣除,是指企业为开发新技术、新产品、新工艺发生的研究开发费用,未形成无形资产计入当期损益的,在按照规定据实扣除的基础上,按照研究开发费用的50%加计扣除;形成无形资产的,按照无形资产成本的150%摊销。这将大大提高企业研究开发新产品、新技术、新工艺的积极性。

二、政策具体实施中面临的困难

1. 宏观层面上,优惠政策的顺利实施与我国的税收征管体制相冲突。首先,我国经济发展的区域差别大,新政策的实施面临区域不平衡的困难。西部地区和贫困地区面临着税源紧张的问题,在推行这一税收优惠政策的过程中必然存在着

障碍,如果处理不好,西部地区企业和沿海地区的企业差距将会拉大,竞争条件将会更加恶化,从而加剧我国的区域经济不平衡,这与我国的宏观经济政策总体目标相悖。其次,我国税收征收实行以管辖地为主的模式,而现在许多企业的创新活动和生产经营活动逐渐向全国和全世界发展,不少企业都选择将生产基地配置在距原材料近或工资成本低的地区,而将研发部门配置在科技较发达的地区,如何协调不同区域企业的税收减免是一个难题。最后,当前我国经济发展的瓶颈是能源紧缺和环境污染问题,这也要求税收优惠政策的实施与能源和环保政策相结合,促进节约能源、保护环境的新科技成果的开发。

2. 中观层面上,各具体执行部门的利益博弈将影响政策实施效果。从公共政策学角度看,政策的本质是调节利益分配的工具,政策的实施和落实与政策主体的权威与客体利益是否一致密切相关。弱权威主体,且与客体利益相反,政策实施难度较大;强权威主体,且能增进客体利益,政策实施就较容易。《纲要》的目的基本上是使各方利益分配到企业中去,增强企业自主创新能力。但该项政策涉及税务、科技、教育等各部门利益,实现科技部门与税务、人事部门的政策对接还有很大的难度。如何处理税收优惠与地方财政的关系是其中的核心,税收抵扣和税收征收的天职背道而驰,税收抵扣和减免必然减少当地的现期税收。如果不能合理测算出当期由于税收优惠所减少的税收和财政收入,不能合理估算出税收优惠政策对企业研发支出的效应以及对当地经济所产生的深远影响,那必然会影响到各地财政部门、税务部门对该项政策的理解程度和执行政策的积极性、主动性。

在税收优惠政策的具体执行上,也困难重重。以会计和税收为主要知识结构的税务系统干部,在界定技术含量比较高的税收政策时可能会出现理解上的困难。新政策所指的研发活动为从事新产品(包括新品种、新材料)、新工艺和新技术的研发活动以及对引进技术的消化、吸收和再创新活动。新政策虽说对新产品、新工艺和新技术作了具体的解释,但在实际操作上仍存在困难。所以许多地方的税务部门都要求企业在申请抵扣时报送企业研发项目确认表、预算表等资料,有些地方

还需要企业出示当地或更高级别科技部门的相关证明材料,这实际上就违背了此项政策的某些规定,因为地方政府无权限制没有列入地方发展新产品计划的企业享受该政策。这在一定程度上也增大了税务部门和相关科技部门的工作强度和工作难度。新政策对所有行业的企业都惠及,对新加入行业的研发费用的认定也需要进行界定。所以政策的具体执行和实施需要科技部门、税务部门和其他相关部门联合起来制定相关实施细则、明确分工以确保政策的有效实施。

3. 微观层面上,企业基础管理方面也存在相当大的困难。从目前各地推行新政策的效果来看,各地企业的反应并没有想像中的热烈,“上头热下头冷”的现象比较普遍。究其原因,不外乎以下几个方面:首先,企业还存在顾虑。不少企业认为,税收优惠政策抵扣的税可能会从别的地方给补出来。可见,税务部门和企业也存在着利益博弈过程,而企业在这一博弈中始终处于劣势。因此有些企业更愿意获得直接的政府补贴和支持以解决实际的困难。其次,鼓励企业增加研发投入的税收政策和其他政策相比,对企业的财务管理和技术管理要求较高。现行会计准则中研发费用的核算规定和本项优惠政策的相关规定存在一定差别,一些应当核算到研发费用的支出实际上记入了其他科目。甚至许多企业没有设立专门的研发账户,没有明确的科目,对研究费用的认定和统计也存在着困难,费用项目归并上还存在不明确和模糊不清的情况。新政策的实施必然要求企业更新会计软件和核算方式,这也增加了企业享受这一优惠的成本。最后,企业的会计部门和研发部门如果缺乏必要的沟通,在研发费用的核算科目上也会有差异。

三、促进优惠政策有效实施的对策

1. 宏观层面上要将鼓励企业研发投入的税收优惠政策与西部大开发政策和国家的能源、环保政策相结合。为了有效地推行鼓励企业研发投入的税收政策,国家应建立面向西部的财政转移机制,应加大对西部和贫困地区科技企业的税收优惠力度,扩大相应的抵扣范围,中央财政根据实际给予必要的补贴。同时新政策应该促进节约能源和保护环境的新产品、新技术、新工艺的研发。

2. 中观层面上妥善协调好各部门的工作,明确各部门的工作范围。政策的执行是一种典型的组织行为,需要依托一个强有力、行动高效的组织体系。鼓励企业研发投入税收优惠政策的执行主体是各地、市的科技部门和税务部门,应制定详尽的实施细则,同时分别明确各部门应负的责任和工作范围。首先,科技部门和税务部门应做好新政策的宣传工作,打消各企业的顾虑,使企业真正认识到这项优惠政策对本企业发展的好处。两个部门可分别派出技术、会计、税务等方面的专家,组成一个工作小组,具体来研究和制定各行业、各部门研发费用的确认标准和实施细则。其次,税收优惠政策的实施工作烦琐

细致,单靠税务、科技等部门是很难顺利完成的。应充分发挥各种中介机构的作用,如科技部门可委托有资质的中介评估机构进行技术鉴定,税务部门可以委托税务师事务所等对企业研发费用的核算进行指导和监督,同时技术鉴定中介机构和税务师事务所也要相互合作,增加沟通,真正鼓励符合新政策要求的新产品、新技术、新工艺的研发,限制浪费能源、破坏环境和淘汰技术的发展。最后,科技、税务部门还应对各企业进行研发费用核算的培训,帮助企业进行研发费用的会计核算方式及软件的更新。

3. 微观层面上,企业管理制度也应积极调整。企业要充分认识到研发部门的重要性,认识到税收优惠政策对本企业产生的实际效应。加强研发部门和会计部门的沟通,在税务部门和相关中介机构的帮助下,积极调整研发费用的会计核算方式和更新相关会计软件。具体会计核算上应注意四个问题:①企业发生的符合加计扣除条件的技术开发费用应能够从不同会计科目中准确归集,否则会发生重复扣除和税务机关不予认可的风险。②企业管理人员工资,符合加计扣除条件的可计入管理费用享受加计扣除,但在年终计算应税所得时仍按计税工资进行调整。③用于技术开发的仪器、设备的折旧费可以加计扣除。

4. 鼓励各大学、科研机构积极参与到新的科技税收政策研究之中。目前我国对税收优惠政策的研究很多,但对税收减免和其他优惠政策实际造成的税收减免量和经济促进效应的实证研究很少,这也让税务部门和科技部门对税收减免政策的效力缺乏概念。吴秀波(2003)总结了西方主要国家科技税收政策的评估方法和评估结果,主要有公司调查法、专门和折中的方程式评估、弹性资本存量调整法、前瞻模型法及生产结构调整法等。各税务部门、科技部门及企业也应积极配合大学、科研机构的研究工作,提供真实数据,进行科技税收政策的研究和创新。

【注】本文系广东省软科学省长专项课题(课题编号:2008B071001021)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 连燕华,郑奕荣.企业科技投入税收优惠政策现状与对策.中国科技投资,2006;10
2. 李丽青.我国现行税收政策对企业R&D投入的激励效应分析.科技管理研究,2007;9
3. 陆金周.科技政策落实之困.华东科技,2007;12
4. 王政,周德峰.西部开发中税收优惠政策存在的问题和建议.国际经贸探索,2005;1
5. 梁建刚,王冰.企业充分利用技术创新的所得税优惠政策企业研究,2007;7
6. 吴秀波.税收激励对R&D投资的影响:实证分析与政策工具选拔.研究与发展管理,2003;1