

招商引资 税务合规报告

2024



华税律师事务所
二〇二四年一月

招商引资税务合规报告（2024）

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、财政奖励是地方政府招商引资的常见方式，该类财税扶持政策有效缓解了部分企业资金周转压力、降低了企业的运营成本，激发企业发展活力，进而助推了区域经济的发展。但实践中，存在部分地区违规给予企业返税的现象，部分企业在适用政策的过程中出现了虚开、偷逃税等问题。

长期以来，再生资源、物流运输及灵活用工等行业的业务链条中通常存在依托地方财税优惠政策运转的环节，而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。随着清理规范税收等优惠行动的开启，地方不合法的税收优惠政策逐渐收缩，财政返还逐渐成为地方主要的招商引资政策。近年来，部分地区的违规返税行为、税收洼地问题引起了多部门关注。2024年1月，全国审计工作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”；此外，国家税务总局副局长饶立新在1月18日的国务院新闻办新闻发布会上指出，要“严肃查处违规招商引资中的涉税问题”；全国税务工作会议也明确严禁

税务部门 and 税务干部参与配合违规招商引资。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，招商引资领域的税务合规问题面临严峻态势。

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，地方政府财政干部、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，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。

目 录

一、我国招商引资发展概况

二、我国招商引资税收环境分析

三、招商引资领域涉税风险高发业态与模式

四、地方政府制定招商引资财税优惠政策的风险与建议

五、招商引资平台业务运作的涉税风险与合规管理建议

六、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况

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，在财税、土地、金融、基础设施等方面给予投资企业优惠政策。

（一）宏观：多项招商引资政策鼓励区域经济发展

1、区域性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、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。

在前述宏观背景下，尤其是在后疫情时代的经济复苏阶段，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。以广东省为例，2023年3月19日，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”。

二、我国招商引资税收环境分析

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合作，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，如某园区对年缴纳增值税一定金额以上的企业，就其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，造成国家税款流失。此外，部分地方通过违规财政返还，

争抢税源，破坏公平竞争的市场环境。基于此，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政返还政策行动铺开。

（一）规范：清理不当干预市场的财税优惠政策

1、清理违规财税优惠政策行动逐步推开

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），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。

2023年5月，国家市场监督管理总局发布的《公平竞争审查条例（征求意见

见稿)》明确,“政策制定机关没有法律、行政法规或者国务院规定依据,不得制定含有下列影响生产经营成本内容的政策措施:(一)给予特定经营主体税收优惠政策;(二)对特定经营主体实施选择性、差异化的财政奖励或者补贴政策;(三)给予特定经营主体要素获取、资质标准、行政事业性收费、政府性基金、社会保险费等方面的优惠政策;(四)安排财政支出与经营主体缴纳的税收、非税收入等挂钩或者变相挂钩……”。

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”。

由前述政策脉络与导向可以看出,从清理规范税收等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。

2、地方财税优惠政策是近年审计查处重点

近几年,中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告中均提及对财政返还政策的清理与规范要求:

发布年度	文件	内容
2023年	《国务院关于2022年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》	“审计发现一些问题:……(四)地方财政管理不够严格。重点审计了18省本级及36个市县共54个地区的财政收支管理情况,并就共性问题延伸了其他地区。主要发现4方面问题“一是违规组织和返还财政收入。……还有55个地区违规或变相返还税收或土地出让金等225.08亿元。”
2022年	《国务院关于2021年	“8.税收征管审计问题。……有的地方在近年来连续

	度中央预算执行和其他财政收支的审计报告》	查处少数高收入群体偷逃税款的情况下，仍以财政扶持资金等名义，违规向 10 省市 22 县的高收入人员返还个税，有违个税调解收入差异、促进社会公平的初衷。”
2021 年	《国务院关于 2020 年度中央预算执行和其他财政收支的审计报告》	“（四）税收征管和减税降费政策落实审计情况。……2.违规返还税款造成财政收入流失。15 省市以财政奖励等名义返还税款 238.73 亿元，返还比例大多为地方分成收入的 90%以上。……要抓紧清理和规范部分地方违规返还税收行为，避免财政收入大量流失影响财政可持续性。”

2023 年 12 月 26 日，受国务院委托，审计署审计长侯凯向十四届全国人大常委会第三次会议作《国务院关于 2022 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》，报告指出“关于地方财政管理不够严格的问题。审计的相关地区已整改 516.27 亿元。针对违规组织和返还财政收入问题，70 个地区开展专项整治或完善财政收入管理制度等，已将 31.49 亿元虚增收入退库，追责问责 55 人；6 个地区已退还过头费、乱罚款等；55 个地区清理废止违规出台的税收返还优惠等，规范招商引资行为”。

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。

3、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”。

4、部分行业明确提出规范财政返还行为

在再生资源领域，《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）明确指出，“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：八部门联合打击涉税违法犯罪工作机制常态化

1、七部门打击涉税违法犯罪常态化工作机制已扩充至八部门



中华人民共和国中央人民政府
www.gov.cn

Q 首页 | 简 | 繁 | EN | 登录 | 邮箱 | 无障碍

全国七部门联合打击涉税违法犯罪工作推进会议在京召开

2023-07-04 11:39 来源：税务总局网站

字号：默认 大 超大 | 打印 | 分享

7月3日，国家税务总局、公安部、最高人民检察院、最高人民法院、海关总署、中国人民银行、国家外汇管理局在北京召开全国七部门联合打击涉税违法犯罪工作推进会议。会议以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，阶段性总结常态化打击虚开骗税工作成效，部署下阶段工作，推进营造法治公平的营商环境。国家税务总局党委书记、局长王军，最高人民检察院检察委员会副部级专职委员张志杰，最高人民法院党组成员、副院长沈亮，海关总署党委委员、副署长王令波，中国人民银行党委委员、副行长刘国强，国家外汇管理局党组成员、副局长王春英，公安部经济犯罪侦查局党委书记、局长华列兵出席会议并讲话。

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，最高人民检察院、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7月3日，国家税务总局、公安部、最高人民检察院、最高人民法院、海关总署、中国人民银行、国家外汇管理局在北京召开全国七部门联合打击涉税违法犯罪工作推进会议，联合打击行动由六部门拓展到七部门。



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，“深化拓展多部门联合打击工作机制。2023年，最高人民法院和市场监管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”。据新闻发布会披露，2023年，全国税务部门共依法查处涉嫌违法纳税人13.5万户，挽回各类税款损失1810亿元，配合公安部门对8228名犯罪嫌疑人采取了强制措施，539名犯罪嫌疑人投案自首。

2、近年爆发多起利用财政返还虚开发票的案件

实践中，为解决源头发票问题，部分企业选择在园区搭建贸易链条享受地方财政返还，以解决增值税进项不足、无法取得企业所得税税前扣除凭证的问题。但是，部分不法分子利用地方财税优惠政策恶意偷逃税款，扰乱市场秩序，致使国家税收流失，影响国家宏观调控政策效果。近年爆发了多起利用地方财政返还虚开发票骗取国家税款的案件，涉案金额巨大、波及范围广。

(1) 某再生资源企业取得财政返还开票被定性虚开



再生资源有限公司分公司、王某、梁某虚开增值税专用发票、用于骗取出口退税、抵扣税款发票罪二审刑事判决书

案由 虚开增值税专用发票、用于骗取出口退税、抵扣税款发票 案号 [REDACTED]

发布日期 2020-09-15 浏览次数 1262

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) 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。

（三）监管：重点查处利用“税收洼地”逃避税行为



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。

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。纳税人通过拆分收入、转换收入性质等手段将所得转移

至相关方控制的适用核定征收政策的个人独资企业，个人独资企业在取得收入后，按照核定利润缴纳税款后向个人分配资金，所得税税负远低于查账征收。

2021年12月，受国务院委托，审计署审计长侯凯向全国人大常委会报告2020年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改情况，其中，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。《财政部、税务总局关于违规返还税收收入等方面问题的整改情况》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、招商引资领域涉税风险高发业态与模式

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2014年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）源头供废不开票，再生资源回收企业利用财政返还重塑业务链条

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，增值税专用发票链条断裂，散户自身向回收企业销售时也不开具发票；而在终端用废环节，下游用废企业又要求回收企业开具发票。因此，回收企业面临前端增值税链条断裂、税负过重的问题，利润极度压缩，部分回收企业选择重塑业务模式，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解决前端无法取得进项发票的问题——回收企业在地方园区设立中间贸易环节，利用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，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 1（享受财政返还）-回收企业 2-用废企业”的模式。近年来因 40 号文的实施，部分回收企业利用简易计税方法，延伸出“散户-回收企业 1（简易计税）-回收企业 2（享受财政返还）-回收企业 3-用废企业”的新模式。但这种业务模式中回收企业通常不参与实际的货物运输，导致存在被质疑没有真实交易而认定虚开的风险。此外，还有不法分子利用园区财政返还政策对外虚开赚取开票费，再生资源行业涉税风险进一步加剧。

（二）个体司机承运不开票，网络货运平台利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，面临着增值税进项税抵扣不足、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。但在实践中，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，该犯罪团伙以“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。



四川省人民政府
The People's Government of Sichuan Province







[首页](#) | [政府领导](#) | [机构职能](#) | [政务公开](#) | [政务服务](#) | [政民互动](#) | [走进四川](#)

四川公安公布5起打击虚开骗税违法犯罪典型案例

2023年03月14日 09时28分 来源: 四川新闻网 【字体: 大 中 小】    

常态化开展打击虚开骗税工作以来，四川公安机关深入分析涉税犯罪特点，重点聚焦新型虚开违法犯罪、虚开骗取留抵退税，成功破获一批大要案件，摧毁一批职业犯罪团伙网络，专项打击取得初步成效。

5. 乐山“5.25”特大网络虚开增值税专用发票案

2022年5月30日，乐山市公安局联合税务部门成功破获“5.25”特大网络货运平台虚开案件，抓获犯罪嫌疑人18人，扣押大量书证、物证以及手机、电脑等涉案工具。该团伙利用地方政府税收返还奖励政策，利用“某易达”网络货运平台，大肆对外虚开增值税专用发票243万余份，下游受票企业1565家，遍及全国31个省（市、自治区），价税合计160亿余元。

（三）个体劳动力不开票，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就业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，灵活就业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。

四、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。

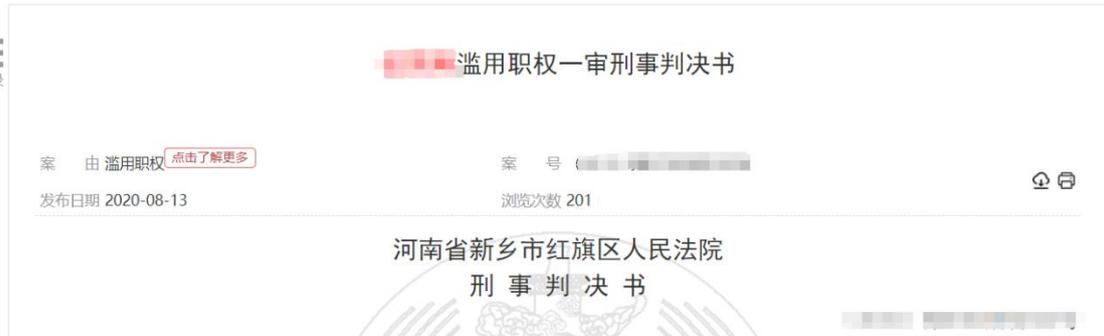
2、地方政府招商引资财税优惠政策存在诸多争议

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、财政干部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。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。

（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、注重招商引资财政返还条款的合法性

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，尤其是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，避免引发行政责任风险甚至滥用职权、玩忽职守等刑事责任风险。

4、对财税优惠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优惠条款的有效性，及时调整、清理不符合上位法规定的协议；同时，定期检查财税优惠条款的落地情况，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。

五、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合同

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

招商引资平台企业在与投资企业签订合作协议时，在协议中约定双方的权利与义务，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。此外，招商引资平台企业应了解投资企业贸易的模式、拟构建的业务链条，就其中的风险与投资企业进行探讨，并提出优化建议。

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。

六、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）投资企业违规适用财税优惠政策的风险

1、虚开增值税专用发票的风险

在大宗商品贸易（如煤炭、再生资源、钢铁、有色金属等）中，由于运输、仓储环节成本高，采购源头零散且数量众多、且部分货物运输损耗较大，进行现实的运输入库、再运出库将使购销成本加大，因此，贸易企业之间进行货物转卖时往往会约定货物暂时不发生现实上的交付，而是通过“指示交付”或“占有改定”的方式将货物自散户处直接运往终端企业。由于此种运输方式呈现出位于中间环节的贸易企业没有实际参与货物运输的表象，因而在案件办理时，极易导致办案人员作出“无货交易”、“虚假交易”的判断，引发虚开的风险。此外，中间多个环节的设置也容易被质疑其存在的必要性，办案机关可能认为贸易链条过长，中间环节的存在只是为了开具发票，不具有经济上的合理性。对此，华税律师认为，在符合法律规定及政府财政扶持条件的前提下，企业基于业务需要构建经营模式、适当利用地方政府财政扶持具有经济上的合理性；在货物运输与交付方面，虽然贸易企业没有参与实际的运输，但已经发生了法律意义上的“交付”，货物所有权经过贸易企业再转让给其下游企业，受让人间接占有货物，此种观念交付方式符合法律规定。

此外，依托财政返还模式的虚开案件中，办案机关通常认为涉案企业利用财政返还对外开票，造成了国家税款损失。对此，华税律师认为，有真实交易的投资企业通过享受地方财政返还从事经营活动并对外开具增值税专用发票的行为，在其足额申报纳税的情况下，不构成虚开增值税专用发票罪。主观上具有骗抵国

家增值税税款的目的及客观上造成国家税款损失的后果是虚开增值税专用发票罪的构成要件，根据投资企业与地方政府的协议，投资企业需将相关税费缴纳完毕取得完税证明后方可向地方政府申请财政返还，此时，投资企业的纳税义务已经履行完毕，应纳税款已经转化为财政收入，其申请的返还是地方政府对税收留成部分的分配，投资企业并不具有骗抵国家税款的主观故意，其取得的财政返还也不会造成国家税款损失。

2、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、核定征收和地方政府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、补税并加收滞纳金的风险，甚至面临被定性偷逃税的刑事责任风险。

（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，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。

3、把握自身业务的真实性

具有真实业务是开具发票的基础，也是取得财政返还的前提。投资企业应完备业务流程，注重书面协议的留存。同时，需特别关注卖方是否存在代开、挂靠等现象，及时排查是否存在三流不一致的情形，若出现指示交付、垫资代付等行为的，须留存对方的说明文件、相关协议等，以证明自身业务的真实性。在合同条款设计方面，要对开具发票的类型、项目、税率、开票时间、税款承担主体、价外费用、违约责任等涉税条款进行明确约定，同时也要对货物交付方式以及交付后的货物风险责任明确约定。交易完成后需要保存相关的合同、发票、运输单证、汇款单等与交易相关的资料。

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

(1) 投资企业涉税行政风险防范

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，税务稽查程序的及时有效应对，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应对，将沟通、风险化解端口前移，在稽查程序中与税务机关积极有效沟通，争取在行政程序中化解风险，避免承担刑事责任。

税务机关经稽查后，会区分不同情形分别作出决定，并制作相应的法律文书。如果企业对稽查阶段的结论有异议，应当做好行政救济的准备。需要注意的是，

对于《税收征收管理法》第八十八条所规定的“纳税争议”，纳税人要想通过税务行政复议和行政诉讼获得救济，还需要满足“两个前置”的条件，即纳税人对税务决定不服的，必须先缴清税款、滞纳金才能够提起复议，复议完毕后才能够向法院提起行政诉讼。

（2）投资企业涉税刑事风险辩护

根据《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》（国务院令 第 730 号）第八条的规定，“公安机关应当自接受行政执法机关移送的涉嫌犯罪案件之日起 3 日内，依照刑法、刑事诉讼法以及最高人民法院、最高人民检察院关于立案标准和公安部关于公安机关办理刑事案件程序的规定，对所移送的案件进行审查。认为有犯罪事实，需要追究刑事责任，依法决定立案的，应当书面通知移送案件的行政执法机关；认为没有犯罪事实，或者犯罪事实显著轻微，不需要追究刑事责任，依法不予立案的，应当说明理由，并书面通知移送案件的行政执法机关，相应退回案卷材料”。此时，纳税人可以争取在公安机关审查期间，向其说明业务的真实性、合理性，争取不立案。

在刑事立案后，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、量刑情节等内容与司法机关充分沟通，避免司法机关对案件整体定性产生偏差，为涉案企业及当事人争取良好定性。同时，在审查起诉阶段应注重刑事合规程序的适用与启动，争取通过刑事合规取得好的效果。