

西部大开发税收优惠政策执行情况分析

——基于内蒙古自治区视角

■ 王昕杰

摘要：西部大开发税收优惠政策自实施以来，在缩小东西部差距、推动招商引资、促进经济增长等方面发挥了积极作用。本文通过对三轮西部大开发税收优惠政策进行梳理，分析了内蒙古自治区享受西部大开发税收优惠政策的执行情况及存在问题，并提出相应的完善建议。

关键词：西部大开发 税收优惠 鼓励类产业 执行情况

西部大开发税收优惠政策从 2001 年起开始实施，西部大开发三轮税收优惠政策都规定对设在西部地区的鼓励类产业企业减按 15% 的税率征收企业所

得税。至今已实行 20 年，财政部、税务总局、国家发展改革委于 2020 年联合下发了《关于延续西部大开发企业所得税政策的公告》（财政部公告 2020 年第 23

号），公告决定对西部大开发税收优惠政策进行延续。

一、西部大开发税收优惠政策主要变化概述

表 西部大开发三轮税收优惠政策对比分析

政策	主要政策依据	税率优惠	政策条件	主要政策变化	主要涉及税种
第一轮 (2001-2010 年)	《财政部国家税务总局海关总署关于西部大开发税收优惠政策问题的通知》(财税 [2001]202 号)	减按 15% 的税率	1. 设在西部地区的鼓励类产业企业； 2. 《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 70% 以上的企业。	经省级人民政府批准，民族自治地方的内资企业可以定期减征或免征企业所得税，外商投资企业可以减征或免征地方所得税。 对在西部地区新办交通、电力、水利、邮政、广播电视企业，上述项目业务收入占企业总收入 70% 以上的，可以享受企业所得税“两免三减半” 对为保护生态环境，退耕还林（生态林应在 80% 以上）、草产出的农业特产收入，自取得收入年份起 10 年内免征农业特产税。 对西部地区公路国道、省道建设用地，比照铁路、民航建设用地免征耕地占用税。 对西部地区内资鼓励类产业、外商投资鼓励类产业及优势产业的项目在投资总额内进口的自用设备，免征关税和进口环节增值税。	企业所得税、农业特产税、耕地占用税、关税、增值税
第二轮 (2011-2020 年)	《财政部 海关总署国家税务总局关于深入实施西部大开发战略有关税收政策问题的通知》(财税 [2011] 58 号)	减按 15% 的税率	1. 设在西部地区的鼓励类产业企业； 2. 《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 70% 以上的企业。	对西部地区内资、外商投资鼓励类产业及优势产业的项目在投资总额内进口的自用设备，在政策规定范围内免征关税 取消了原先对基础产业实行的“两免三减半”优惠政策 取消了民族自治地区对内资企业减免企业所得税的权限 对于国家鼓励类产业项目难以界定的，税务机关可以要求企业提供省级（含副省级）发展改革部门或其授权部门出具的证明文件	企业所得税、关税
第三轮 (2021-2030 年)	《财政部 税务总局 国家发展改革委关于延续西部大开发企业所得税政策的公告》(财政部 税务总局 国家发展改革委公告 2020 年第 23 号)	减按 15% 的税率	1. 设在西部地区的鼓励类产业企业； 2. 《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% 以上的企业。	对于国家鼓励类产业项目难以界定的由税务机关提请发展改革等相关部门出具意见。具体办法由省级发展改革、税务部门另行制定。西部大开发税收优惠政策经历了审批制到备案制再到留存备查，逐步优惠了享受方式。	企业所得税、关税

西部大开发税收优惠政策从2001年开始到现在,已经实施两轮,目前优惠政策已经延续至第三轮(2021—2030年),本文对西部大开发三轮税收优惠政策进行梳理与总结(见下表),得出如下结论:第三轮西部大开发税收优惠政策仍然延续15%的优惠税率征收企业所得税,鼓励类企业的主营业务收入占比由70%降到了60%,这是西部大开发实施20年来首次降低此比例,降低了优惠政策享受门槛,加大对西部地区的税收优惠力度;对于国家鼓励类产业项目难以界定的产业,在第二轮优惠政策的由企业提供省级(含副省级)发展改革部门或其授权部门出具的证明文件,第三轮改为税务机关提请发展改革等相关部门出具意见,这一变化也减轻了企业负担。

二、内蒙古落实第二轮西部大开发税收优惠政策执行情况及其效应分析

近些年来,内蒙古自治区西部大开发享受企业所得税优惠政策的纳税户数和减免税金额呈现上涨趋势,全区享受西部大开发企业所得税优惠政策的企业户数由2015年的400多户增长至2019年的900多户,减免税金额也由2015年的20多亿元增长至2019年的100多亿元。享受政策户数占比较高的行业包括风力发电、烟煤和无烟煤开采、商

业银行服务、太阳能发电、天然气生产和供应业等,享受减免金额较高的行业为烟煤和无烟煤开采洗选行业。从企业类型看,优惠政策对民营企业的发展起到明显推动作用,享受西部大开发税收优惠政策的民营企业纳税户数和减免税金额占总体享受政策比重最大,享受西部大开发政策引进的外资企业户数逐年上涨,民营企业享受西部大开发税收优惠政策户数和减免税金额都呈逐年上涨趋势。

(一) 促进产业结构调整

西部大开发税收优惠政策促进了内蒙古自治区产业发展壮大和经济快速发展,对引导企业向鼓励类产业发展发挥了积极作用。内蒙古第二产业享受西部大开发税收优惠政策的企业户数和减免金额都逐年增加,第三产业享受西部大开发税收优惠减免税金额大幅增加,为内蒙古第三产业的快速发展带来良好条件。

(二) 推动特色产业发展

西部大开发税收优惠政策减轻了企业税负,扶持了一批关系全区长远发展的特色企业和项目,形成了一些特色产业集群和大型企业集群。内蒙古煤炭资源储量超过8000亿吨,烟煤和无烟煤开采洗选等相关产业发达,成为地区经济发展的支柱产业。煤炭企业享受西部大开发税收优惠政策为其带来大量流动资金,盘活了企业经营,为其提供了安全生产建设和激发企业自主研发

的经济扶持。内蒙古自治区农牧业资源丰富,乳业是内蒙古传统优势产业,对增加农牧民收入、拉动地区就业,促进地方经济发展具有极其重要的作用。以伊利、蒙牛为代表的乳业企业符合西部大开发鼓励类产业目录,享受西部大开发税收优惠政策,减免所得税金额较大。乳业企业依托政策优势,构建特色产业和支柱产业,不断提升产业竞争力。

(三) 助推生态文明建设

长期以来,内蒙古矿区开采等粗放型产业对环境破坏现象较为突出,西部大开发税收优惠政策扶持蒙草生态等一批生态企业,促进矿山生态修复、土壤修复和盐碱地改良产业化发展以及草原生态修复,做好生态建设,促进经济的可持续发展。西部大开发税收优惠政策执行期间,一批清洁能源产业得到较快发展,内蒙古风能储量居全国首位,发展大规模集中式风电有着得天独厚的优势,风电发展比较早,在享受西部大开发税收优惠企业中占比很大。西部大开发税收优惠政策大力培育环保型、生态型企业发展,降低资源密集型企业带来的负面环境影响,为构筑我国北方重要生态安全屏障,打造祖国北疆亮丽风景线做出重要贡献。

三、西部大开发税收优惠政策存在的问题

(一) 零负申报企业无法享

受优惠政策

西部大开发税收优惠政策主要是企业所得税优惠政策,而企业所得税优惠政策主要是税率式减免方式,而享受此政策的前提是企业首先产生盈利,零负申报的企业则无法享受此项优惠政策。许多基础设施类投资项目,由于建设周期长、投资回报慢等原因,企业在前期可能会出现亏损,这使得企业无法享受西部大开发企业所得税优惠政策,影响了税收优惠政策的实效,与政策出台的预期产生差距。

(二) 政策吸引力大幅下降

随着国家减税降费力度不断加大,企业所得税方面的税收优惠政策不断出台。以小微企业享受的企业所得税优惠政策为例,内蒙古自治区大部分企业都满足小微企业条件,小微企业税收优惠政策吸引力远大于西部大开发税收优惠政策吸引力。

(三) 鼓励类产业目录界定较宽泛,难以准确认定

《西部地区鼓励类产业目录》仅仅给出了产业名称,没有进一步给出名词解读,在实际工作中经常出现无法判断是否属于哪类产业的情况。企业的生产经营业务越来越复杂,要将企业的主营业务与产业结构调整目录中的产业名称一一对应难度很大,虽然第三轮西部大开发税收优惠政策提出由税务机关提请发展改革等相关部门出具意见,较第二轮要求企业提供省级(含副省级)发

展改革部门或其授权部门出具证明文件,减轻了企业负担,但对于税务部门是否增加了运行成本仍有待探讨,这无疑也给政策落实增加一定的执法成本。

四、完善建议

(一) 增加其他税种税收优惠政策方式,给予鼓励类亏损企业政策支持

现行的西部大开发税收优惠政策主要是针对有盈利的鼓励类企业,而对于一些项目周期长、前期投入资本大的企业来说,未盈利之前享受不到西部大开发税收优惠政策,建议针对此类企业,可以增加增值税等其他税种的税收优惠方式,

(二) 丰富西部大开发企业所得税税收优惠方式,增加政策优惠力度

现行的西部大开发税收优惠方式主要是税率式优惠方式,相比于小型微利企业普惠性所得税减免政策采用的税率式优惠与基式优惠相结合的方式,西部大开发企业所得税采用15%这种税率式优惠方式的优惠力度则相对较弱。建议借鉴小型微利企业普惠性所得税减免政策,可将鼓励性企业减按一定比例计入应纳税所得额,增加政策优惠力度。也可采用设定一些条件,满足条件的鼓励类企业可采用加速折旧、投资抵免、延长亏损结转期限、再投资退税等间接优惠方式。也可提高

对西部地区鼓励类科技型中小企业的研发费用加计扣除比例,提高允许一次性扣除的研发设备单位价值。间接优惠方式可以用于扶持建设周期长、投资成本较多、获利较完的项目,从而做到“放水养鱼”,增强政策激励效果。

(三) 进一步细化解释现行鼓励类目录,适当授权省级政府对《西部地区鼓励类产业目录》的补充权限

建议对现行鼓励类产业目录出台详细的行业判断标准,根据产业实际发展情况及时更新目录内产业名称,增加政策的实操性和适用性。建议下放部分权限给省级政府,根据各地区发展规划自行确定扶持产业,向国家层面报批。■

参考文献:

- [1] 董光辉.西部大开发税收优惠政策完善研究——基于四川国税的视角[J].税收经济研究,2018,(2).
- [2] 栗开英.西部大开发税收优惠政策的效应分析及完善对策——以广西为例[J].经济研究参考,2015,(53).
- [3] 白玉刚.西部大开发税收优惠政策执行情况回顾与展望[J].扬州大学税务学院学报,2008,(1).
- [4] 谢娜.关于西部大开发税收优惠政策实施和调整的若干思考[J].经济研究参考,2012,(29).
- [5] 杨卫红.陕西西部大开发税收政策执行评价及调整方向[J].陕西行政学院学报,2013,(1).

(作者单位:国家税务总局内蒙古自治区税务局税收科学研究所)

责任编辑:康伟