

两小时了解 税务风险

- 著名的安然事件带给全世界怎样的思考?
- 大企业应如何正确认识并应对税务风险?
- 中介机构将在税务风险管理业务中获得哪些机遇?
- 税务机关如何更好地帮助大企业应对税务风险?

张凯◎著



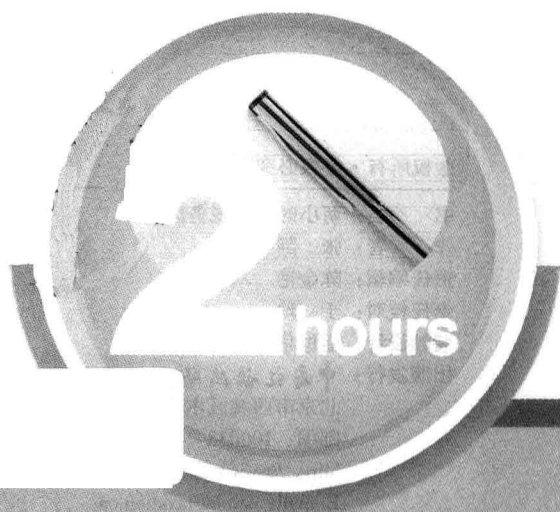
一位税务记者对大企业税务风险的
观察和思考

中国税务出版社

▶ 独特视角解析税务风险 ▶ 大量案例揭秘风险真相
▶ 结合国情介绍国际经验 ▶ 立足实际探究应对方法

两小时了解 税务风险

张凯◎著



——一位税务记者对大企业税务风险的
观察和思考

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

两小时了解税务风险 / 张凯著.
—北京: 中国税务出版社, 2013.2
ISBN 978-7-80235-810-2

I. ①两… II. ①张… III. ①税收管理-风险管理-基本知识-
中国 IV. ①F812.423

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第109499号

版权所有·侵权必究

书 名: 两小时了解税务风险

作 者: 张 凯 著

责任编辑: 陈金艳

责任校对: 于 玲

装帧设计: 盛世华光

出版发行: 中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲11号国宏大厦B座18层

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787×1092毫米 1/16

印 张: 17.25

字 数: 325000字

版 次: 2013年2月第1版 2013年2月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-810-2

定 价: 39.00元

如有印装错误 本社负责调换

税务风险并不可怕

(自序)

不可否认，税务风险的确具有很强的破坏力。

2001年年底，安然公司向美国证券交易委员会承认，其1997年至2001年第一季度的利润被高估，负债被隐瞒。随后，其申请破产保护，破产资产高达498亿美元，创美国公司破产规模最高纪录。安然公司的财务顾问公司——全球五大会计公司之一的安达信会计公司随后陷入诚信危机，并最终走向破产。这就是著名的“安然事件”。

“安然事件”的发生，引起了美国投资者及监管部门的高度关注。此后，美国等西方发达国家纷纷开始关注企业财务风险，特别是大企业的财务风险。随着各国税法的日益复杂，大企业涉税事项日益增多，企业的税务风险成为财务风险中越来越重要的一部分。各国大企业及其监管部门又逐渐将关注点聚焦到了财务风险中的税务风险上。

税务风险虽然对企业有很强的破坏力，但人们并非对其束手无策，应对的“武器”就是已经被实践证明十分可行的税务风险管理理念及相应举措。与我国各级政府及税务机关长期以来重视税收收入结果不同，税务风险管理理念是一种注重过程、敬畏过程的全新变革，它不再单纯强调税收收入这个“结果”，而是强调税前的过程管理。简单地说，就是要在掌握税务风险特征和规律的基础上，通过对过程的依法控制和科学控制，让税收收入这个“结果”成为过程控制的自然结果，而不是人为影响的结果。

由于税务风险对整个税收管理的影响日益加深，很多国家都在税收管理中逐步实施了由注重“结果”到注重“过程”、由单纯强调管理到管理与服务并重的税收管理战略转型。这一转型，使企业、中介机构、税务机关及各级政府都面临着前所未有的新变化。

对于大企业而言，税务风险一旦管控到位将受益无穷。因为潜在损失的避免，是税务风险管理的直接收益，而企业在税务风险管理工作中积累的诚信经营、依法纳税、风险防范等方面的经验和做法，将沉淀为企业的一种无形的巨大财富，如果能运用到企业经营的各个环节，将为企业带来无法估量的间接回报。从这个意义上讲，税务风

险管理将为企业创造巨大的收益，而这个收益将被越来越多的大企业所认识并创造。

对于中介机构而言，在以税务风险管理为导向的全新理念下，税企双方都产生许多新的业务需求，这将给中介机构带来全新的机遇和挑战。谁能够抓住这一机遇，成功应对这一挑战，谁将占领未来涉税中介服务市场的制高点。

对于税务机关而言，基于税务风险管理理念的一系列变革，税务机关将会把精力放在那些可能影响企业健康、持续发展的重要涉税事项上，税收管理的重心也将逐渐由事后向事前转移。在税收管理过程中，税务机关也将不再单纯强调管理，而是将管理与服务放在同等重要的位置上，从而提高税收管理的质效，赢得纳税人的理解和尊重，最终促进纳税遵从。

对于各级政府而言，会逐渐改变政绩考核体系，不能再单纯将税收任务作为考核税务机关及下级政府政绩的主要方面，而是逐步建立起内容更加丰富、指标更加科学的政绩考核体系。因为只有这样，大企业建立税务风险管理体系才能有足够的空间。否则，“收入”这根“指挥棒”将使大企业和各级税务机关不得不将精力继续放在税收收入这个“结果”上，而不是放在税收管理这个“过程”上。

2009年，为了更好地指导企业建立完善的税务风险管理体系，国家税务总局出台了《大企业税务风险管理指引（试行）》（国税发〔2009〕90号）；2011年为了更好地指导各地税务机关加强以风险管理为导向的大企业税收管理，国家税务总局又出台了《大企业税收服务和管理规程（试行）》（国税发〔2011〕71号）。这两个重要文件分别成为当前和今后一段时期企业和税务机关开展税务风险管理工作的纲领性文件。

近4年来，我经常就有关税务风险话题进行采访，由此很多领导和朋友都鼓励我，将这些年看到的、听到的、想到的有关税务风险及其管理的重要内容一一梳理出来，供关注税务风险及税务风险管理的相关人士参考。虽自知水平有限，但觉得这的确是一件很有意义的事情，忐忑之余，开始捉笔写作。若此书能对读者实际工作有些许帮助，我将深感欣慰！

由于水平有限，错误、疏漏之处难免，敬请读者不吝批评指正。



2012年12月于北京

目录

税务风险并不神秘

税务风险为何物 / 2

税务风险是什么？

税务风险的特征

税务风险产生的原因

侵蚀利润没商量 / 13

企业普遍忽视税务风险侵蚀作用

应对好税务风险就是在创造利润

税务风险是可以管理的 / 19

税务风险管理理念发展很快

风险管理能够创造“真金白银”

管理税务风险也是国家战略 / 24

国家提升竞争力需要大企业

中国缺少影响世界的大企业

税务风险阻碍大企业发展

税务风险一直伴随大企业

轻视风险等于走向没落 / 34

轻视税务风险酿苦果

尝尽苦滋味方知税务风险要重视

治“未病”才是大企业的明智选择

大企业普遍存在六大“短板” / 40

短板一：税务风险管理意识淡薄

短板二：管理机构设置和人员配备不到位

短板三：轻视税收法律法规的研究

短板四：重要业务流程缺乏涉税控制

短板五：信息技术应用不广泛

短板六：缺乏内部监督和信息反馈机制

警惕大企业税务风险的高发源 / 53

税收筹划带来巨大风险

重大事项总是隐含重大税务风险

借鉴国际经验防控税务风险 / 57

大企业管理税务风险需要权威指引

充分借鉴国际经验很有必要

中国版指引重在解决实际问题

中国版指引并不具有强制性

付出行动才能管住风险 / 65

大企业防控税务风险有四大重点

大企业对中国版指引好评如潮

付出实际行动才能将蓝图变为现实

在探索中完善税务风险管理体系 / 73

——以中化集团为例

制度建设是基础，重在切合实际着眼长远

岗位设置是前提，重在分工明确相互制衡

风险评估是关键，重在科学评估动态管理
控制措施是核心，重在人机结合切中要害
沟通机制是难点，重在全面沟通提高效率
监督措施是保障，重在严格审核客观公正
牵住税务风险的“牛鼻子” / 80

——以海尔集团为例

对业务流程动“大手术”

确保内控体系正常运转

海尔做法值得借鉴

积极争取签署税企遵从协议 / 87

税企签署协议具有重要意义

不是所有大企业都有资格签署

获得认可，风险管理体系健全很关键

落实协议，提高政策适用确定性是重点

初期不要对协议内容太多苛求

税务风险给税务中介带来新机遇

“关系营销”时代正在结束 / 98

中介机构大有作为空间 / 101

中介机构业务空间增大的客观因素

监管层希望税务中介积极介入

税务风险管理：最具潜力的高端业务 / 105

高端咨询意味着高回报

企业潜在需求旺盛

税务审计业务正日渐走俏 / 109

迎接机遇，税务中介需做足准备 / 113

提供税务风险管理服务的中介机构寥寥

税务中介要做的“功课”还很多



税务风险考验税务机关管理智慧

机构改革：风险管理的基础 / 122

税收征管改革信号明确而强烈

当前大企业税收征管改革现状

税收征管改革的方向

积极帮助大企业实现自我管理 / 132

引进国外“纳税遵从 = 执法 + 服务”理念

帮助企业不断提升遵从能力

引导大企业遵从税法是核心 / 135

实施风险管理任重道远

风险管理是一个闭合的回路

遵从引导重在帮助企业“做对的事”

遵从管控重在防止企业“做错事”

遵从应对重在解决企业“做错了的事”

遵从保障重在为风险管理提供后台支持

实施风险管理需要税企互动合作 / 146

越来越多的大企业将参与税收风险管理

企业涉税诉求将得到更好响应

不同风险等级企业将被“对症下药”

税收风险管理中税企有广阔合作空间

应尽快确定大企业标准 / 153

国家标准不一的“大企业”

为什么要明确大企业标准

如何确定大企业标准

风险管理不宜以强制方式启动 / 161

“稽查启动论”违背税收风险管理本意

温和启动有助更多企业参与进来

涉税数据：要收集，更要挖掘 / 167

没有数据支撑的风险管理很难想象
涉税数据的多寡决定风险管理质量
税收风险管理需要强大信息系统
税务稽查需要更强威慑力 / 173
税务稽查存在“软化”倾向
如何增强税务稽查威慑力
尝试和大企业共同学习一起工作 / 178
未来税收风险管理流程猜想 / 183

政策风险：挡道的“大石头”

税收政策适用不正确，企业有一定责任 / 188
税收政策风险：主要源头不在企业 / 194
 税收政策不确定的具体表现
 税收政策不确定的主要原因
税务机关应为减少政策风险动真格 / 200
事先裁定：减少税收政策风险的新探索 / 205
 减少税法适用不确定性的制度性安排
 企业期待我国尽快实施事先裁定制度
 事先裁定制度对企业的要求会很高
事前询复：对企业政策答复全用“白纸黑字” / 213
 什么是事前询复
 为何要推出事前询复制度
 事前询复如何进行
 事前询复制度推出的重要意义
 “李沧现象”值得深思
设计更为科学的政绩考核指标体系 / 227
 一些不良势头和倾向值得关注
 税收收入快速增长的原因
 税收作为政绩考核指标引发诸多问题

改变观念，确保税收战略性增长

紧绷“加强和创新社会管理”这根弦 / 238

税收领域亟待加强和创新社会管理

税收风险管理是加强和创新社会管理的具体体现

附 录 / 244

大企业税务风险管理指引（试行） / 244

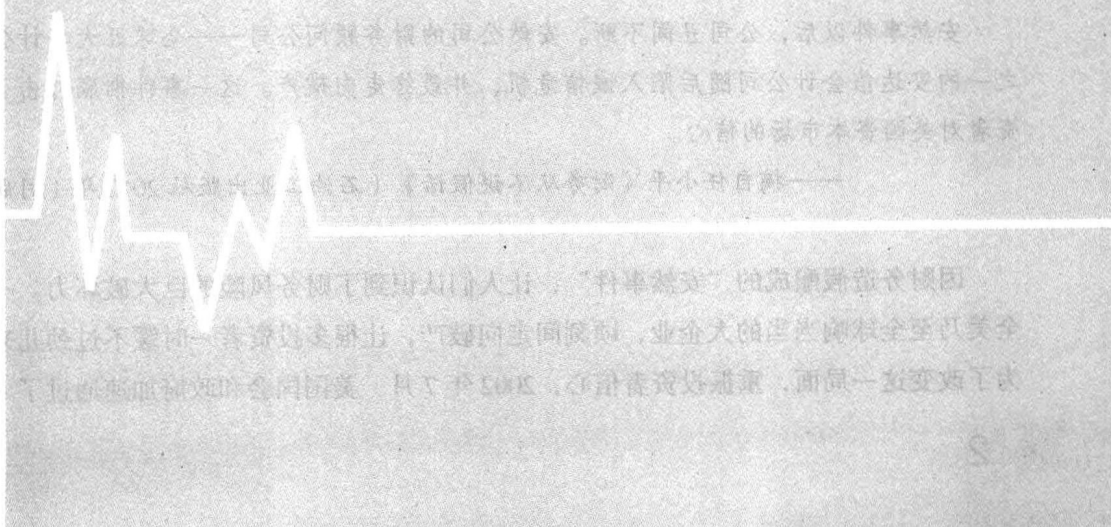
国家税务总局大企业税收服务和管理规程（试行） / 250

参考文献 / 259

后 记 / 262

税务风险并不神秘

税务风险之所以日益受到关注，是因为它会侵蚀企业利润。对税务风险进行有效管理，就是在减少企业因税务风险造成的损失，就是在创造新的价值。考虑到税务风险管理对企业商誉的保护作用，这种价值创造过程因此更具魅力。



税务风险为何物

税务风险的产生过程，实际上就是企业各项涉税活动的实际运行结果不断偏离其理想状态的过程。只要企业存在，这个过程就是永远处于动态中的，直到企业消亡。

要说税务风险，不得不从著名的“安然事件”谈起。

【案例 1】 作为世界最大的能源交易商，安然公司在 2000 年的总收入高达 1010 亿美元，名列《财富》杂志“美国 500 强”的第 7 名；掌控着美国 20% 的电能和天然气交易，是华尔街竞相追捧的宠儿；安然股票是所有的证券评级机构都强力推荐的绩优股，股价高达 70 多美元并且仍然呈上升之势；公司营运业务覆盖全球 40 个国家和地区，共有雇员 2.1 万人，资产额高达 620 亿美元；业务包括能源批发与零售、宽带、能源运输以及金融交易等多个领域。

2001 年 10 月 16 日，安然公司宣布第三季度亏损 6.18 亿美元。2001 年 11 月 8 日，安然公司又向美国证券交易委员会承认，其 1997 ~ 2001 年第一季度的利润被高估，负债被隐瞒。随后，安然公司股票从 2001 年 8 月的 680 亿美元的高峰跌入 2001 年 12 月 2 日的不足 2 亿美元，600 多亿元的股票市值在短短 4 个月中被“蒸发”。2001 年 12 月，安然公司突然申请破产保护，破产资产高达 498 亿美元，创美国公司破产规模最大纪录。

安然事件以后，公司丑闻不断。安然公司的财务顾问公司——全球五大会计公司之一的安达信会计公司随后陷入诚信危机，并最终走向破产。这一事件彻底打击了投资者对美国资本市场的信心。

——摘自任小平《财务从不说假话》（石油工业出版社 2012 年 1 月版）

因财务造假酿成的“安然事件”，让人们认识到了财务风险的巨大破坏力。一个全美乃至全球响当当的大企业，顷刻间走向破产，让很多投资者一时缓不过劲儿来。为了改变这一局面，重振投资者信心，2002 年 7 月，美国国会和政府加速通过了《萨

班斯法案》^①。该法案是1933年以来美国证券立法中影响最深远的法案，它导致了美国现行证券法、公司法和会计法进行多处重大修改，新增了许多相当严厉的法律规定。

“安然事件”以后，财务风险正式进入人们的视野。随着各国税法的日益复杂，大企业涉税事项日益增多，企业的税务风险成为财务风险中越来越重要的一部分。各国大企业及其监管部门又逐渐将关注点聚焦到了财务风险中的税务风险上。

税务风险是什么？

那么，到底什么是税务风险？税务风险出现之前有没有征兆和规律？有没有什么办法可以及时对税务风险进行防范，把损失降到最低？

要探究税务风险，首先应该探究一下什么是“风险”。风险一词最早来源于西方的经济理论，古典经济学家早在19世纪就提出了风险的概念，认为风险是经营活动的副产品。美国学者罗伯特·梅尔曾经把风险定义为“损失的不确定性”。所谓不确定性，就是人们对每次事故所造成的损失在认识上或估计上的差别。这种不确定性表现在不同的方面，如是否发生、发生的时间、发生的程度、造成的结果，等等；芝加哥经济学派的代表人物奈特认为，风险是某个特定状态下和特定时间内可能发生的结果的变动。也就是说，只要某项活动可能出现两种或者两种以上的结果，就是风险。

风险按内容划分，有财务风险、市场风险、信用风险、法律风险等。一般认为，税务风险是企业财务风险的一种。但是，随着税务风险对企业的影响越来越大，税务风险正呈现出一个新的趋势，就是逐步从财务风险中独立出来，成为一个具有显著特征的单独风险体系而存在。

对于税务风险，目前已经有很多专家、学者、企业财务人员及税务官员进行过研究，普遍的定义是：“企业因未能全面履行或未能有效理解纳税义务而遭受利益损失或负面影响（包括法律制裁、财务损失或声誉损害等）的可能性”。

上述表述是从原因及结果两个方面对税务风险进行了阐释，指出导致税务风险的原因是“企业未能全面履行或未能有效理解纳税义务”，导致的结果是“遭受利益损失或负面影响”。这一静态定义目前被广泛认同。

但是，这种静态的定义和分析并不能充分揭开税务风险的神秘面纱。基于此，很有必要用二维的思维给税务风险一个更加动态的、贴近实际的定义。

^① 该法案的另一个名称是《2002年上市公司会计改革和投资者保护法案》。

我认为,税务风险是企业遵从税法^①时的实际表现与应该达到的实际标准之间存在差异进而导致损失的不确定性。在实践中,企业在遵从税法方面的理想标准是不存在的,代替它的,是由税务机关所掌握的实际标准。企业偏离实际标准越远,税务风险就越大。反之,就越小。只要企业存在,这个过程就是永远处于动态中的,直到企业消亡。

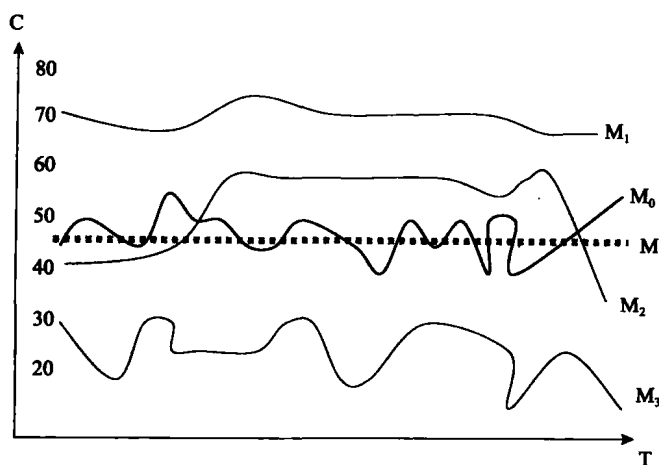


图1 企业税法遵从度示意

在图1所示的坐标轴中, T代表时间, C代表企业的税法遵从度, 虚线M代表企业在遵从税法方面应该达到的理想状态, 或者说是理想标准, M₀代表由税务机关所掌握的实际标准, M₁代表部分企业在遵从税法方面长期高于实际标准的状态, M₂代表部分企业在遵从税法方面时而高于实际标准、时而低于实际标准的

状态, M₃则代表部分企业在遵从税法方面长期低于实际标准的状态。

需要说明的是, 图中的数字, 如20、30、40、50、60、70、80等, 代表税务风险等级的数值。目前, 国际上对税务风险的评价主要有两种方式, 一种是设置一系列指标, 由各种指标来综合反映企业的税务风险状况; 还有一种是打分, 就是由专业的测评人员根据企业的岗位设置、制度建设、信息化程度、人员素质等具体内容来打分, 并对不同的打分对象设置不同的权重, 并最终统计出一个具体的分值, 然后根据分数来确定企业的风险状况。图中所示的分数就是第二种方法的打分结果。

需要强调的是, 图1中虚线M所代表的理想标准在现实中是不存在的, 这只能在理论中存在。因为企业是否完全遵从了税法, 完全是由税务机关的具体人员根据税法来判定的。由于每个税务人员对税法的理解不同, 把握的尺度不同, 因此就使其每个判断都不是理想的状态。法律这个“准绳”在实践中就不一定是“直”的了。因此,

① 遵从税法即纳税人能够依法全面履行纳税义务, 未能依法履行纳税义务的行为就是纳税不遵从。根据纳税人履行申报义务, 纳税地点变更及法人设立的申报义务, 具备账簿及记账的义务, 接受税务稽查和涉税处理、处罚等基本义务的情况, 国内外学者将遵从行为与不遵从行为进行了若干分类。国外学者将纳税遵从分为防卫性遵从、制度性遵从、代理性遵从、利己性遵从、习惯性遵从、忠诚性遵从、社会性遵从、懒惰性遵从8类, 将不遵从行为分为自私性不遵从、习惯性不遵从、象征性不遵从、社会性不遵从、代理性不遵从、程序性不遵从、无知性不遵从、懒惰性不遵从8类。我国学者将纳税遵从分为防卫性遵从、制度性遵从、忠诚性遵从3类, 将不遵从行为分为程序性不遵从、懒惰性不遵从、情感性不遵从、无知性不遵从4类。

在这里引入了“实际标准”的概念，它是税务机关所掌握的一种动态化的“法律准绳”，虽然会保持相对的稳定，但长期来看并不是稳定的，而是波动的。正因为 M_0 的波动性，判定企业是否遵从了税法便不是一件十分确定的事情。

在税务风险管理方面，大企业进行税务风险管理的核心，就是通过不断完善自身的税务风险管理体系，让遵从税法的实际表现 M_2 、 M_3 都处在实际标准 M_0 之上。税务机关当前的工作核心，除了引导大企业建立税务风险管理体系之外，最重要的就是要通过改革自身的管理体系、改进工作方法、提高税务人员执法水平，使判定企业是否遵从了税法的实际标准 M_0 无限趋近于理想状态 M 。

在实践中，企业未能在中国税收征管信息系统（CTAX）登记备案，未能及时提交纳税申报文件或信息报告，未能及时、足额缴税以及未能准确呈报纳税义务等实际表现，都是典型的低于“实际标准”的表现，必然会受到税务机关的重点关注。对税务风险没有深刻认识的企业，往往只注重事后的补救措施，而对税务风险有深刻认识的企业，则会紧盯“实际标准”，以确保企业涉税事项的运行轨迹尽可能地超越“实际标准”。

【案例2】 某国际知名大企业想通过间接股权转让的方式在华投资一个项目，但是经过测算以后，如果严格按照中国税法规定，这家大企业将缴纳一笔金额不菲的预提所得税。于是，这家大企业就聘请某中介机构为其做了一个详细的咨询报告。该报告核心内容涉及三部分：一是如果足额缴税，需要缴纳多少税款？二是如果不缴税，按照中国税法规定，补缴税款的金额和各种处罚的金额会是多少？三是能不能找到一个比较合适的税款缴纳额，既不会有太大的纳税务风险，也不会有太高的税务成本。

——摘自作者采访手记

其实，很多企业在做重大决策之前，都有这种“探底”行为。中介机构的这份咨询报告，实际上就是对税务机关执法实际标准以及这家大企业不同选择带来风险的详细说明。这个案例也充分说明，“实际标准”对企业的税务风险有着重要的影响。

① 税务风险的特征

根据上述分析，不难看出，税务风险主要有以下特征：

——主观性。由于企业遵从税法实际标准的掌控者和企业财务人员往往对同一涉税业务存在不同理解，税企双方人员在处理涉税事宜时也会按照一定的主观意愿去处

理，加之不同税务管理机构对税收政策的理解会有差异，企业税务风险因此而出现，并且由于具体情况的不同而有大有小。

【案例3】 根据某企业提供的研发费用备案资料，税务人员发现其归集的研发费用中，发放研发人员养老保险 39.34 万元，提取研发中心的房屋折旧 41.24 万元，支出研发活动差旅费 28.97 万元。该企业财务人员想当然地认为，只要发生在研发人员身上的费用，都应该算作研发费用，从而享受研发费用在企业所得税税前加计扣除的税收优惠。事实上，《国家税务总局关于印发〈企业研究开发费用税前扣除管理办法（试行）〉的通知》（国税发〔2008〕116号）中，对高新企业能加计扣除的研发费用采取了正列举的方式，包括新产品设计费、新工艺规程制定费以及与研发活动直接相关的技术图书资料费、资料翻译费，等等，研发人员的养老保险费、研发中心的房屋折旧费、研发人员差旅费等并不在费用项目中。也就是说，只要不在列举之列，相关费用就不能加计扣除。该企业财务人员在税务处理中如此“想当然”，很容易产生税务风险。

——摘自王周飞、潘斌《假高新企业华美外表背后暗藏风险隐忧》

（《中国税务报》2011年4月25日）

虽然税法有明确规定，但是企业财务人员的理解却是非常主观的。这种主观的判断有时候是正确的，但有时候却并不一定正确。

——必然性。在生产经营管理过程中，企业一般均以税后利润最大化作为最终目标。但在这个过程中，税收政策的变化、税收执法环境改变等外部因素，企业管理者、财务人员对相应政策法规理解程度出现偏差等内部因素，都会使企业管理者难以完全规避税务风险，并使得风险对企业经营带来潜在的持续影响。

【案例4】 我国为了鼓励企业“走出去”，制定了许多税收优惠政策，如用实物对境外投资可以退税，对来自境外的所得可以按照税收协定的有关条款享受较低的税率，对境外所得征税的同时还可以抵免在境外缴纳的所得税，等等。但是，某企业虽然已经“走出去”3年，但是并不熟悉这些税法规定，因此并没有享受到这些税收优惠，增加了很多不必要的税收成本。当意识到可以享受税收优惠时，却被税务机关告知，享受税收优惠必须经过备案审批才可以。该企业由于没有申请备案，并且已经超过了申请备案的时间，因此这3年中的相关税收优惠都不能享受。

——摘自作者采访手记