

李晓曼◎著

TAX COMPLIANCE RISK MANAGEMENT

构建“营改增”风险管控模型

助力税收现代化

税收遵从 风险管理

识别、分析、评价、应对税收遵从风险

引领征纳共赢



中国工信出版集团



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

• TAX COMPLIANCE
RISK MANAGEMENT

税收遵从 风险管理.

李晓曼◎著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 • BEIJING

图书在版编目 (CIP) 数据

税收遵从风险管理 / 李晓曼著. —北京: 电子工业出版社, 2016.9
ISBN 978-7-121-29612-3

I. ①税… II. ①李… III. ①税收管理—风险管理—研究—中国 IV. ①F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 181467 号

策划编辑: 尉 敏

责任编辑: 李慧君

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

装 订: 中国电影出版社印刷厂

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本: 720×1000 1/16 印张: 22.75 字数: 399 千字 彩插: 8

版 次: 2016 年 9 月第 1 版

印 次: 2016 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系及邮购电话: (010) 88254888, 88258888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式: (010) 88254199, sjb@phei.com.cn。

前言

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对全面深化改革作出了战略部署，提出了财税体制改革是全面深化改革的重中之重。财税部门在贯彻落实十八届三中全会精神的过程中，既要研究和制定税制改革的战略规划，又要研究深化税收征管改革的战略措施，充分借鉴国际先进理念和经验，凝聚各方智慧和力量，更好地推进现代税收制度建设，不断提高税收治理体系和治理能力的现代化、国际化水平。2009年4月，国家税务总局在《全国中长期税收征管工作规划（2010—2015年）》中明确提出，要在今后六年中建立“以申报纳税为基础，以信息管税为依托，以税收（遵从）风险管理为导向，规范执法，优化服务，促进税收遵从”的现代税收征管体系。经过近年来全国税务系统广大税务干部的积极改革创新改革与探索实践，我国的税收征管改革取得了可喜的成效，税收征管质效不断提高，促进了我国税收收入的持续稳定增长。但是，随着数字经济与互联网信息技术的日新月异的发展，凸显出我国现行税收征管存在一系列亟待解决的制约瓶颈，征管改革面临新的形势和挑战。2015年10月13日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化国税、地税征管体制改革方案》，进一步明确了“以防范税收（遵从）风险为导向，依托现代信息技术，转变税收征管方式，优化征管资源配置，加快税收征管科学化、信息化、国际化进程，提高税收征管质量和效率”。

税收遵从风险管理是风靡全球的国际税收治理模式，是现代税收治理的发展趋势与潮流，是我国深化税收征管改革的方向。在税收征管改革的实践中，

税收遵从风险管理属新生事物,理论和实践的探索尚处于起步阶段。由于征管理念、经济环境、法律制度、社会信用体系建设及互联网信息技术发展程度的不同,在理念认识、立法保障机制建设、组织机构体系建设、资源优化配置、税收遵从风险的流程化管理、税收遵从风险分析识别技术的开发及税收大数据技术应用等方面尚存在很多瓶颈因素需要破解,很多难题需要积极探索和研究解决,迫切需要系统的理论、技术方法加以指导。在这种背景下,为了紧密配合和落实国家税务总局提出的深化税收征管改革的战略目标,笔者结合近年来税收遵从风险管理的教学科研和实践经验,着力从国际、国内全新视角,探索构建我国税收遵从风险管理的理论和方法体系,为有效推进和实施税收遵从风险管理提供有益的理念、方法和经验借鉴。

笔者近年来主要从事税收遵从风险管理、税收大数据分析技术应用的教學和研究工作,同时深入全国税务系统开展了大量的实践调研和实证分析,主持国家税务总局、辽宁省国税局、辽宁省社科联税收风险管理领域重点科研课题并获奖,指导和参与了河北地税局、山东国税局、江苏地税局、大连国税局等部分地区税收风险管理战略规划制定、税收风险分析监控模型的研发、金税工程信息化技术平台开发、测算和论证等工作,已取得前期的初步成果。本书的基本观点、核心理论、技术方法等学术观点和实证分析模型先后在《中国税务报》、《税务研究》、《涉外税务》和《中国经贸导刊》等核心学术期刊上发表。

本书的特色是理论的创新性与系统性、方法的科学性与有效性,着力按照科学的风险管理原理,运用系统比较和实证分析的研究方法,广泛借鉴国际、国内税收遵从风险管理的先进理念和有益经验,紧密结合我国现行税制和征管实际,系统甄别筛选,归纳萃取提炼,深入比较分析和研究相关文献的理论和实践价值,把税收遵从风险理论与税收风险分析技术有机结合,提出一系列创新理论观点和方法,按照国际风险管理 ISO 31000 的标准化流程构建我国税收遵从风险管理的理论体系和方法体系,通过税务系统风控模型数据的定量实证分析、信息化技术系统的运行及实践检验,进一步深化和确认了相关理论和方法的科学性、系统性和有效性。

在本书出版之际,诚挚感谢国家税务总局中国税务学会钱冠林会长、董志

林副会长,中国税务学会税收学术研究委员会学术委员副秘书长焦瑞进等有关领导给予的倾心指导和支持。感谢辽宁税务高等专科学校佟俊海校长、王奇志书记、张紫东副校长、郭江副校长给予的全力支持和指导帮助,感谢河北省地税局王文涛副局长,大连长兴岛国税局邢玉俊局长、冯雷副局长,河北石家庄市地税局李渊局长,廊坊市地税局周永利副局长等领导及有关各部门在税收遵从风险监控模型测算实证等方面给予的大力支持和贡献。

值此本书出版之际,亦是父亲离开我们一周年,我深深怀念父亲,在此感恩和告慰父亲在天之灵:“女儿拼命努力,只怕辜负了父亲的期望。”

诚望本书的出版能对我国税收遵从风险管理起到积极的推动作用,我们会紧密结合国地税征管改革及金税工程推进中出现的问题,积极探索税收大数据分析技术方法及互联网信息技术手段在税收遵从风险管理实践中的深度开发应用,积极推进建立以税收风险管理为导向,以分级分类管理为基础的现代税收征管体制,不断提高税收遵从度,引领征纳共赢,为我国税收遵从风险管理理论和实践的发展做出更大的贡献。

衷心欢迎和期待各界人士对本书提出宝贵意见。

李晓曼

2016年9月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 税收遵从风险管理国内外探索与研究综述	3
第三节 研究方法与研究内容体系	19
第二章 税收遵从风险管理基本理论	23
第一节 风险的定义	23
第二节 税收遵从风险概述	28
第三节 税收遵从风险管理的意义	47
第四节 税收遵从风险管理流程、内容与实施原则	51
第三章 税收遵从风险分析监控与风险指标体系	57
第一节 税收遵从风险分析监控管理系统	57
第二节 税收遵从风险指标体系的构建	61
第三节 税收遵从风险指标体系与风险分析方法	67
第四章 涉税信息数据管理	112
第一节 涉税信息数据管理概述	112

第二节	涉税信息数据采集方法	117
第三节	第三方信息采集与应用方法	132
第五章	税收遵从风险分析识别技术与方法	150
第一节	税收遵从风险分析识别的意义	150
第二节	税收遵从风险分析识别原则与运行体系	154
第三节	税收遵从风险分析识别技术与方法	157
第四节	关键税收遵从风险指标分析识别方法	169
第六章	税收遵从风险评价技术与方法	188
第一节	税收遵从风险评价的意义	188
第二节	税收遵从风险评价方法	191
第三节	税收遵从风险等级排序与预警监控	211
第七章	税收遵从风险应对方法与实务	216
第一节	税收遵从风险应对的意义	216
第二节	税收遵从风险应对策略	220
第三节	重点行业及涉税业务风险应对措施	227
第四节	税收遵从风险应对实务及案例分析	233
第八章	采掘业、制造业税收遵从风险分析监控模型构建与 风险应对案例	259
第一节	煤炭开采、洗选行业税收遵从风险分析监控模型与 风险应对案例	259
第二节	钢压延加工行业税收遵从风险评估模型构建与 风险应对案例	279

第九章	“营改增”相关行业税收遵从风险分析监控模型构建与 风险应对案例	293
第一节	“营改增”房地产行业税收遵从风险分析监控模型与 风险应对案例	293
第二节	“营改增”公路货运业风险分析监控模型与 风险应对案例	326
第三节	“营改增”餐饮行业税收遵从风险分析 监控模型构建与风险应对案例	344
参考文献		370

第一章

导 论

第一节 研究背景与意义

随着全球经济一体化进程的加快,数字经济及新经济业态的创新发展,国内外经济环境急剧变化,商业竞争日益加剧,使得税源分布的领域越来越广泛,税源环境日趋复杂,流动性和隐蔽性越来越强。经济决定税源,税源决定税收,这是一个简单的税收经济学原理。但在实际的税源管理过程中,由于受诸多不确定性因素的影响,税源并不一定完全形成税收,从而导致客观税源决定的纳税能力与实际税收之间存在事实上的缺口,这种差异表明税源管理过程中事实上存在税收流失的风险。

根据 2002—2006 年《中国税务稽查年鉴》公布的全国税务稽查数据显示:1999—2005 年全国税收流失率(仅指税务机关征收的税种)分别为 13.7%、11.5%、11.2%、10.09%、9.27%、7.7%、7.91%,这组数据表明,在 1999—2005 年我国的税收流失率基本呈逐年下降的趋势。但和另外一组数据对比,即同期税务机关征收的税收总额为 10 682.58 亿元、12 581.51 亿元、15 301.38 亿元、17 636.45 亿元、20 017.31 亿元、24 165.68 亿元、28 778.54 亿元,据此推算,同期全国税收流失分别为 1 695.84 亿元、1 634.88 亿元、1 929.90 亿元、1 979.85 亿元、2 044.95 亿元、2 016.28 亿元、2 472.88 亿元。从上述数据的比对中我们可以看出,在 1999—2005 年,随着我国税收征管改革的不断深入,征管质量和水平的逐步提高,税收流失率总体上呈现逐年下降的趋势;但随着税收总量的快速增长,税收流失的总量也

在逐年增加,国家的财政税收流失已经到了触目惊心的状况。那么,如何从源头上防范和控制税收流失风险,提高纳税人的税收遵从度,便成为一个突出的战略性问题。在这种背景下,国家税务总局在2004年提出强化税源管理的总体战略,提出要把税收征管工作的中心前移至税源管理,实现税源管理的科学化和精细化,进而实现实际税收趋近于理论税收,实际税负趋近于法定税负,尽最大可能使税收流失最小化。2009年,为了适应经济形势的发展变化,有效促进和提高税收遵从度,防范和降低税收流失风险,国家税务总局提出进一步深化税收征管改革,广泛学习和借鉴国际税收征管改革的经验,并与我国的税收管理实践相结合,提出要以促进税收遵从作为税务机关的战略目标,要以税收遵从风险管理为导向深入推进税源专业化管理。随着经济的全球化与科学技术日新月异的发展,国内外环境发生了深刻变化,税收征管面临新的形势和挑战,促进社会、经济和谐平稳发展成为新时期的战略目标,2009年4月,国家税务总局在《全国中长期税收征管工作规划(2010—2015年)》中进一步明确提出,要在今后六年中建立“以申报纳税为基础,以信息管税为依托,以税收遵从风险管理为导向,规范执法,优化服务,促进遵从”的税收征管模式。2012年7月全国税务系统深化税收征管改革会议进一步明确提出要建立以税收遵从风险管理为导向,以分类管理为基础,以信息管税为依托,以重点税源管理为着力点,以提高税收遵从度和纳税人满意度为目标的现代税收征管体系。同时提出要将税收遵从风险管理的理念和方法贯穿于税收征管的全过程,统一思想、凝聚共识,认真总结实践经验,积极借鉴国际成功做法,不断开创现代税收管理的新局面。

税收遵从风险管理是国际税收治理的通行模式,是现代税收管理的发展趋势,是我国进一步深化税收征管改革、推进税收现代化的方向。我国的税收遵从风险管理是学习借鉴国际税收管理的先进理念和经验,与我国税收管理实践相结合的产物。经过各地税务部门积极探索和实践,已取得初步成效。由于理论和实践的探索尚处于起步阶段,征管理念、经济环境、法律制度,社会信用体系发展及互联网信息技术发展程度的不同,在思想认识、理论体系建设、立法保障体系建设、组织体系建设、资源优化配置、税收遵从风险的流程化管理、风险分析监控及应用技术开发、风险的差别化应对等方面尚存在许多瓶颈需要破解,很多难题需要积极探索和研究解决。

第二节 税收遵从风险管理国内外探索与研究综述

一、税收遵从风险管理国际探索与研究综述

(一) 税收遵从风险管理的产生与发展过程

风险管理是现代管理学范畴,最早起源于美国,20世纪30年代开始萌芽,由美国宾夕法尼亚大学的所罗门·许布纳博士于1930年在美国管理协会的一次会议上首次提出。70年代以后逐渐发展成为现代管理科学的一个重要分支,并被广泛运用在企业商业管理、政府管理、财务管理、金融保险及税收管理等各个领域。经过近20年的发展,美国、英国、法国、德国、日本等国家先后建立起全国性或地区性的风险管理协会,先后颁布了风险管理体系框架或国家风险管理标准。美国著名金融学家彼得·伯恩斯坦认为,“风险管理的极端重要性无论怎么强调都不过分,它甚至超越了人类在科学、技术和社会制度方面取得的进步”。

国际上对税收遵从风险问题的关注,最早起因于美国对“地下经济”所引起的税收流失风险的研究。1979年,美国国内收入局(以下简称IRS)发现纳税人遵从方面的有关信息数据相当缺乏,开始委托国家科学院对此进行调查研究。到1983年,美国国内收入局经过研究认为,1981年由于纳税人不遵从联邦所得税法,导致了900多亿美元的税收流失。鉴于税收遵从风险分析研究具有很大的潜在价值,此后许多国家都纷纷进行了卓有成效的研究。经济合作与发展组织(以下简称OECD)下属的财政事务委员会(以下简称CFA)早在1997年就发布了关于税收遵从风险管理的一般指导原则,并对在税收管理领域中应用风险管理模型进行了扼要描述,首次将风险管理理论与方法引入税收管理实践中。2002年5月,来自OECD成员国的税务官员在伦敦召开了CFA税收遵从管理小组论坛,一致认为要促进税收遵从风险管理在税收征管中的实践和应用,特别研究讨论了中小企业的税收遵从风险管理问题,研究建立了中小企业税收遵从风险管理的指导性文献。2004年10月,CFA批准了题为《税收遵从风险管理:管理和改进税收遵从》的风险管理应用指引,在税收遵从风险管理探索研究过程中,具有划时代的意义。这个指引总结了OECD成员国在税收遵从风险管理实践中积累的成效和经验,阐述了税收遵从风险管理的基本原理和基本流程,研究总结了进行税收遵从风险识别和风险应对应该遵循的一般策略及原则。2008年,OECD在南非开普敦召开了

税收遵从风险管理论坛第四次会议，研究和讨论了大企业税收遵从风险管理的相关问题。

OECD 在税收遵从风险管理基本原理及方法论阐述等方面，体现了现代税收管理的一般规律，同时又比较系统地反映了管理学范畴下税收遵从风险管理的一般原理、流程和实践应用要求，其基本观点主要有：第一，税收遵从风险主要是指在税收管理中对提高税收遵从产生负面影响的各种可能性和不确定性；第二，税收遵从风险管理的根本目的是税务机关通过运用风险管理的理念、技术和方法，努力使税收不遵从所产生的税收流失风险控制在最小限度内，为税收遵从最大化这一组织目标的实现提供保障；第三，税收遵从风险管理的重要实践价值和意义在于促进税务机关最有效地运用有限的管理资源，使得管理措施最终对于缩小税收遵从缺口、降低税收遵从风险所起到的最有效作用。虽然税务机关都拥有一定的政府配置的管理资源，但是，要保证每一个纳税人在纳税义务发生时都能遵从税法、全面履行纳税义务，这些资源又总是不足的。特别是国际贸易的增长、互联网商务的发展、商业模式及就业模式的变化、经营结构和金融产品的不断创新等因素，大大增加了税收遵从风险，也增加了税务机关纳税服务、税收检查及其他遵从干预的复杂性和工作量，全球税务机关正承受着增长管理资源的迫切需求及挑战。税收遵从风险管理的一个重要功能，就是帮助税务机关找到管理资源配置策略和遵从目标最大化之间的最佳结合点。因此，税收遵从风险管理一个重要的实践价值在于促进税务机关最有效地使用有限的管理资源，最具效率地实现最大化的税收遵从管理目标。第四，税收遵从风险管理模型及流程设计是税收遵从风险管理实践的基本应用框架和策略方法。税收遵从风险管理流程是一个结构化的流程，由设计优化的具体步骤和相互关联的系列环节构成，包括税收遵从风险战略目标管理、风险分析识别、风险等级评定、风险应对处理和风险管理绩效评价。同时，它也是一个循环往复的流程，即通过持续不断地改进优化支持税务机关，进行科学决策改善管理的质效。

欧盟从 2004 年开始着手制定税收征管中的风险管理指导原则，并于 2006 年 2 月正式发布的《欧盟税收遵从风险管理指导意见》中明确提出了税务机关风险管理过程的一般模式，即在某一背景之下为实现某一风险管理目标而将风险管理过程看作一个连续的组合环节，包括风险分析、风险识别、风险评价和确定优先

开展风险应对次序、实施应对处理和绩效评价等环节。这一管理模式在实践中被证明是有效的，现在被大部分学者普遍认同和采纳。

OECD 和欧盟的税收遵从风险管理的指导原则在建立税收遵从风险管理基本原理和流程方面大体相同，但是立足点存在差异：OECD 主要从纳税人角度分析，由于税收不遵从引发纳税人利益受损，同时引发政府的税收流失损失；而欧盟则主要从税务机关角度分析税收遵从风险。根据欧盟和 OECD 的研究，税收征管执法风险按照其带来负面影响的主题和目标的不同，可以分为三种类型：收入风险（Revenue Risk）、执法风险（Administration Risk）和纳税风险（Compliance Risk）。收入风险是指在税收征管中各种风险要素导致税收收入的变动、下降及减少等，这类风险的承担主体是政府，风险管理目标是使政府的税收收入最大化。执法风险是指在税收征管中各种风险要素导致税务机关或税务工作人员的利益受损，这类风险的承担主体是税收机关及其工作人员，风险管理目标是规范执法，按照税法要求实施税务征收管理，降低税务干部的执法风险。纳税风险是指各种风险要素导致纳税人利益受损，风险承担的主体是纳税人，目标是促使纳税人依法纳税，降低纳税不遵从带来的使纳税人利益受损失的风险。笔者更倾向于税收遵从风险是这三类风险的综合，它们之间既有区别，也有内在联系，不同的风险要素组合可能会导致三种风险承担主体互相转化，最终带来国家税收流失的损失后果，使各风险主体各方的利益受到损失和危害。

（二）税收遵从风险管理的国际经验借鉴

如前所述，OECD 下设的财政事务委员会在建立现代税收管理制度、推进税收遵从风险管理方面进行了大量的探索和实践，先后颁布了税收遵从风险管理指引等有关框架性指导文献，对有效实施税收遵从风险管理起到了推动和促进作用。至今，OECD 与国际货币基金组织的很多成员国已经推行和实施了税收遵从风险管理，并取得很好的值得借鉴的经验与成效，主要表现在以下几个方面：

1. 按照税收遵从风险管理的理念，扁平化、专业化分类设置组织机构，提升纳税满意度和遵从度，防范和控制重大税收流失风险。

为了开展专业纳税服务和更直接有效地监控税收遵从风险，发达国家在设置税务机构时，并不是完全按照行政区划层层设置管理机构，而主要是根据社会发展水平、税源规模及密度、行业分布特点等因素打破行政属地限制，扁平化、

专业化分类设置。IRS 在 1998 年的《联邦税务重构与改革法》(*IRS Restructuring and Reform Act of 1998*)中确定了美国联邦税务局新的组织结构形式,改变过去“一刀切”的机构设置和管理模式,机构设置层级少,呈现扁平化和专业化,管理模式和资源配置则趋于集约化。第一,按纳税人的规模类型、性质和特点进行科学分类,在全国设置 4 个税收征收管理业务部门,即大企业与国际税收管理局、小企业和自谋职业者税收管理局、工薪和投资者税收管理局、非税收入和政府实体税收管理局。在经济发达地区、大企业分布密集区域设置了大企业与国际税收管理局,再按重点行业设置管理分局,如金融服务业主要集中在美国东部地区,金融服务业管理分局总部就设在曼哈顿,便于更有针对性地开展专业纳税服务和更直接有效地监控税收遵从风险。第二,突出对大企业与国际税收的遵从风险集约化管理,加大管理资源的配置力度,除优先配置高级管理人员以外,还包括经济学家、行业管理专家及高级技术顾问等,为纳税人提供种类繁多的专业纳税服务,并采用专门的、先进的管理技术和管理方法,这样,管理人员更富有经验,管理和服务效率更高。因此,大企业与国际税收管理体现了最先进的征管水平,同时也充分体现了把有限的、优质的征管资源优先配置在规模大、风险大的区域的税收遵从风险管理理念,提高了资源配置效率和管理效率,有效提升了纳税人满意度和税收遵从度,防范和控制了重大税收流失风险。

为了有效实施税收遵从风险管理,OECD 国家普遍建立了税收遵从风险分析研究的专业化管理机构,通常把税收遵从风险类型分为自愿遵从型、尝试遵从型、不想遵从型和强制遵从型,并致力于税收遵从行为及风险特征规律的分析 and 量化研究,通过构建税收遵从风险评估模型,开发信息技术管理系统,提出不断改进和提高税收遵从度的解决方案和有效措施,开展专业化的税收遵从风险管理。

2. 以高质量的涉税信息管理和信用管理为基础,以互联网信息技术应用为支撑,推进税收遵从风险管理高效实施。

(1) EC(欧盟委员会)和 OECD 成员国家遵从风险管理是以高质量的涉税信息管理和信用管理为基础的。

第一,普遍推行纳税人登记编码制度,通过纳税人税务代码办理一切涉税事宜,并通过税务代码运用计算机信息系统监控管理纳税人所有涉税信息及信用记录。美国国内收入局利用统一的社会安全号码(SSN)作为税务代码,通过计算

机信息系统对纳税人进行登记及涉税信息数据监控管理。社会安全号码包含雇用(工作)、医疗、教育、社会保障福利及信用记录等信息,如果没有社会安全号码或纳税信用较低,就无法享受社会保险,不能进行在银行开户等一切商业交易活动。由于社会安全号码的纳税信用性和社会通用性,使得税务机构获取涉税信息的来源渠道广泛、丰富并较真实,税务部门很容易与其他部门交换信息,所有纳税人的报税单都可以通过自动数据处理系统来确认其准确性。税务部门与银行合作,可通过大型计算机集中处理系统,准确获取纳税人的各项应税收入情况,从而对税收遵从状况进行有效监控,社会安全号码起着无与伦比的认证、授权与监控作用。第二,第三方信息报告的法律制度是提高纳税人税收遵从度的强有力工具。据统计,有第三方信息报告的收入,申报准确率达到了96%;无第三方信息报告的收入,申报准确率约为50%,税收流失较为严重。所以,第三方信息报告的法律制度有利于从源头上消除纳税不遵从动机,提高纳税人的税收遵从度,使税务部门获得较真实的涉税信息。因此,OECD国家普遍制定了针对涉税信息报告的法律制度,为税务机关获取第三方信息提供了强有力的法律保障。《美国国内收入法》的《信息与纳税申报》一章,共用65个条款、6.2万字详细规定了包括任何政府单位及其机构或部门在内的几乎所有主体,应向财政部长(税务机关)报送五大类源头信息。《德国税收通则》规定“行政机关或者包括德意志银行、国家银行和债务管理局在内的其他官方机构以及这些官方机构的机关和公务员的保密义务,不适用于他们向税务机关提供情况和出示材料的义务”。近年来,美国等OECD国家在第三方信息报告的法制化管理方面又增加了一些新的更强有力的条款,涉及的范围和内容更广泛。例如,美国2010年3月18日生效的《海外账户纳税法案》规定,外国银行、基金管理公司、保险公司、对冲基金必须将美国公民账户信息报告给美国税务机构。根据该法案,所有的美国税务居民和外国金融机构必须向IRS报告其美国客户的账户信息,不合作的金融机构若有源自美国的任何收入,包括获得投资处置收入和来源于美国资产的利息、股息收入,将会被惩罚性扣缴30%的预提所得税。通过涉税信息的法制化管理,税务部门很容易与其他相关部门交换、共享涉税信息数据,包括来自企业行业主管部门的信息、执照发放部门的信息、银行资金流信息等,通过稽核比对,基本上掌握了纳税人较真实的涉税信息数据,有效解决了征纳双方信息不对称问题,为税收遵从风险管

理提供了丰富的、高质量的基础信息数据资源。

(2) 以计算机信息网络及计量管理技术为依托, 促进税收遵从风险管理高效运行。

发达国家通常都建立了全国统一规范的先进计算机征管信息技术系统, 并由国家层面主导, 实现跨区域、跨部门的系统联网, 将税务部门的征管手段延伸到国家机器的各个领域, 在全国范围内建立较为广泛、严密的税收遵从风险监控管理网络, 与银行、保险、海关等部门实时传输共享各种涉税信息数据, 交叉比对稽核, 并通过建立科学有效的遵从风险监测模型量化管理系统, 实现涉税风险信息的采集、识别、测度、排序、应对、监控、绩效评估等全过程的信息化、流程化、标准化管理, 推动税收遵从风险管理过程的科学规范、高效运行。

3. 科学化、标准化设计遵从风险管理流程, 建立税收遵从风险的防控体系。

OECD 成员国家税收遵从风险管理按照科学的流程依次进行, 有序开展, 分阶段、分环节地推进和实施。基本上分为 4 个阶段, 首先是制定总体战略规划及相关制度和标准; 其次是运用涉税信息数据开展风险分析识别、风险等级测度与排序、预警监测; 再次是风险的应对处理; 最后是风险管理绩效评价和改进完善。由此形成周期性循环的税收遵从风险管理的流程系统, 其核心管理是第二阶段和第三阶段。

OECD 成员国家通常设置专门的税收遵从风险分析管理机构, 开展专业遵从风险分析, 定期开展税收流失估算, 分析不同的税收流失风险成因和遵从行为类型、特点、规律, 通过选取样本、审计和测算, 获得具有代表性的标准数据, 建立税收遵从风险特征数据库, 对税务登记类行为风险、纳税申报行为风险和税款缴纳及时性风险构建遵从风险评价指标体系, 建立标准化的遵从风险模型, 测算相关风险指数和风险分值, 进行风险识别和等级排序, 科学地量化和预警监测税收流失风险, 并及时提出有效应对和控制风险的策略选择进行风险处置, 实现遵从风险转移、减轻乃至排除的管理目标, 有效规避和防范了税收流失风险, 从而建立了科学高效的税收遵从风险防范管理体系。

美国遵从风险监测系统依据美国税制体系建立了量化的税收遵从风险模型, 其中以“判别函数工作量选择模型”为代表。该模型以纳税申报表信息为基础, 涵盖大量第三方信息, 实现综合采集、加工、比对、测算, 结合当年经济发展、