

系统阐释税收风险管理的基础理论、基本流程、识别指标与模型
用真实案例诠释税收风险评估方法与技巧

税收风险管理

SHUI SHOU 与 模型应用

FENGXIAN GUANLI YU MOXING YINGYONG

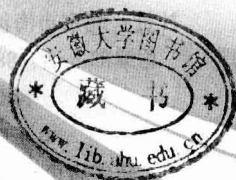
李小平 著



经济科学出版社

税收风险管理 与模型应用

李小平 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收风险管理与模型应用/李小平著. —北京:
经济科学出版社, 2012. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1975 - 6

I. ①税… II. ①李… III. ①税收管理 - 风险
管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 114146 号

责任编辑: 段 钢

责任校对: 郑淑艳

版式设计: 代小卫

责任印制: 邱 天

税收风险管理与模型应用

李小平 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

高碑店市鑫宏源印刷包装有限责任公司印装

787 × 1092 16 开 22 印张 550000 字

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

印数: 0001—7000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1975 - 6 定价: 55.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

税务机关实施税收管理活动一个最重要的目的是实现税源的有效管理，传统的经验、层级管理和保姆式的税源监控方式已经没有空间和前途，无法满足科学化、精细化、法制化的要求。为深入贯彻落实科学发展观，借鉴国际税收管理先进理念和经验，探索适合我国实际的税源管理新途径，国家税务总局在全国范围内推行税源专业化管理试点工作。江苏地方税务作为改革试点单位，加快改革步伐，积极思考探索，努力为全国税务系统积累经验，并提供一个可供借鉴的征管模式。

随着税源管理专业化改革的全面推进，构建“以促进税法遵从为目标，以风险管理为导向，以信息管税为依托，以分级分类为基础，建立纳税服务、风险监控、风险应对的税源管理新体系”的税源专业化管理模式，将逐步成为税务系统改革的方向。可以看出，税收风险管理在改革中起着至关重要的作用，是加强税源深度管理、降低税收流失风险的重要手段，这就要求税务机关必须运用风险管理的理论和方法，应用先进的管理和技术手段，预测、识别和评估税收风险，根据不同的税收风险制定不同的管理策略，构建科学高效的税收风险管理体系，通过合理的服务和管理措施规避或防范税收风险，提高纳税遵从度和税收征管水平。

本书对税收风险管理的基础理论和操作流程进行阐述，并着重站在地税角度结合实践，列举了大量案例与分析，对实际工作的开展具有指导意义，对国税系统税源管理专业化也有一定借鉴意义。全书共分十八章，第一章主要内容是税收风险管理的基础理论，对税收风险的概念及形成原因进行分析，阐述了税收风险管理的内涵和基本原则，列举了税收风险管理在国内的发展历程、国外的实践经验；第二章全面介绍了税收风险管理的基本流程，主要包括税收风险管理的目标与规划，情报管理、税收风险识别、等级排序和推送、风险应对和反馈、监督与评价，深入研究税收风险管理的方式方法及配套措施；第三章从理论角度讲述税收风险指标和税收风险识别模型，并对常见税收风险情形和常用税收风险指标进行列举；从第四章到第十八章从地税机关征管涉及的主要行业、主要税种讲述模型及应用案例，包括房地产业税收风险识别模型与案例、建筑业税收风险识别模型与案例、交通运输业

(道路货运业) 税收风险识别模型与案例、服务业(旅店、餐饮、广告) 税收风险识别模型与案例、银行业税收风险识别模型与案例、制造业(纺织业) 税收风险识别模型与案例、商业(零售业) 税收风险识别模型与案例、企业所得税风险识别模型与案例、个人所得税风险识别模型与案例、房产税风险识别模型与案例、土地使用税风险识别模型与案例、城市维护建设税等风险识别模型与案例、印花税风险识别模型与案例等, 通过实际案例的形式展现行业及单户的风险分析、推送、应对和实际成效。

全书有一定理论深度, 且规范性强, 便于操作, 可以作为税务人员开展税收风险管理的工作手册, 也可作为纳税人履行纳税义务进行自我识别并消除风险、提高纳税遵从的业务指导。本书编写过程中, 借鉴了有关专家学者的理论研究成果, 参考了全国税务系统部分地区的优秀评估案例, 并得到了全国税务系统有关领导和同行的指点帮助和关心支持, 得到了广大纳税人的大力支持, 限于篇幅, 不一一列举, 在此一并表示衷心谢意。

作者

2012 年 4 月

目 录

Contents

第一章

税收风险管理的基本理论	1
第一节 税收风险概述	1
第二节 税收风险管理的一般分析	7
第三节 国外税收风险管理的实践经验	12

第二章

税收风险管理的基本流程	20
第一节 税收风险管理的总体框架	20
第二节 税收风险管理的具体流程	21
第三节 税收风险管理的配套措施	66

第三章

税收风险指标与模型	71
第一节 税收风险情形的收集	71
第二节 税收风险指标的设定	87
第三节 税收风险模型的构建	105

第四章

房地产业税收风险识别模型与案例	110
第一节 行业介绍	110
第二节 主要税收风险领域	112
第三节 风险识别模型	116
第四节 风险评估案例	141

第五章

建筑业税收风险识别模型与案例	146
第一节 行业介绍	146
第二节 主要税收风险领域	147

第三节	风险识别模型	149
第四节	风险评估案例	162

第六章

道路货运业税收风险识别模型与案例		167
第一节	行业介绍	167
第二节	主要税收风险领域	169
第三节	风险识别模型	169
第四节	风险评估案例	185

第七章

旅店业税收风险识别模型与案例		192
第一节	行业介绍	192
第二节	主要税收风险领域	193
第三节	风险识别模型	195
第四节	风险评估案例	202

第八章

餐饮业税收风险识别模型与案例		208
第一节	行业介绍	208
第二节	主要税收风险领域	210
第三节	风险识别模型	212
第四节	风险评估案例	220

第九章

广告业风险识别模型与案例		224
第一节	行业介绍	224
第二节	主要税收风险领域	227
第三节	风险识别模型	228
第四节	风险评估案例	232

第十章

银行业风险识别模型与案例		237
第一节	行业介绍	237
第二节	主要税收风险领域	239
第三节	风险识别模型	241
第四节	风险评估案例	245

第十一章

纺织行业税收风险评估模型与案例	249
第一节 行业介绍	249
第二节 主要税收风险领域	250
第三节 风险评估模型	251
第四节 风险评估案例	257

第十二章

商业零售业税收风险评估模型与案例	262
第一节 行业介绍	262
第二节 主要税收风险领域	264
第三节 风险评估模型	265
第四节 风险评估案例	271

第十三章

企业所得税风险识别模型与案例	274
第一节 适用范围介绍	274
第二节 主要税收风险领域	274
第三节 风险识别模型	275
第四节 风险评估案例	282

第十四章

个人所得税风险识别模型与案例	286
第一节 适用范围介绍	286
第二节 主要税收风险领域	287
第三节 风险识别模型	288
第四节 风险评估案例	300

第十五章

房产税风险识别模型与案例	305
第一节 适用范围介绍	305
第二节 主要税收风险领域	306
第三节 风险识别模型	310
第四节 房产税风险评估案例	319

第十六章

城镇土地使用税风险识别模型与案例	321
第一节 适用范围介绍	321

第二节	主要税收风险领域	323
第三节	风险识别模型	324
第四节	风险评估案例	327

第十七章

城建税、教育费附加、地方教育费附加风险识别模型与案例	329
第一节 适用范围介绍	329
第二节 主要税收风险领域	330
第三节 风险识别模型	330
第四节 风险评估案例	331

第十八章

印花税风险评估模型与案例	334
第一节 适用范围介绍	334
第二节 主要税收风险领域	335
第三节 风险识别模型	336
第四节 风险评估案例	337

主要参考文献	339
后记	341

● 第 ● 一 ● 章 ●

税收风险管理的基本理论

第一节 税收风险概述

近年来,风险管理在税收征管领域中的理论探讨和实际应用方兴未艾。自2002年国家税务总局在联合国开发计划署(UNDP)专家指导下,制定《2002~2006年中国税收征管战略规划纲要》,首次正式提出“防范税收风险”以来,确立信息管税、加强税收风险管理、提升税收征管质量和效率,已逐渐成为共识。2008年12月全国税务工作会议提出要“加强税收风险管理”,2009年6月全国税收征管和科技工作会议提出要“确立信息管税思路,树立税收风险管理理念”,2009年7月全国税务系统纳税服务工作会议提出要“加快税收风险管理机制建设”,税收风险管理作为一个全新的理念受到越来越广泛的关注。

一、风险

风险概念的界定是风险管理研究和风险管理实践中的首要问题。学术界对风险的理解虽然没有统一的认识,但随着研究的深入不断丰富着风险的内涵。美国学者威利特(Willet, 1901)最早给出了风险的概念,认为风险是关于不愿发生事件的不确定性之客观体现;奈特(Knight, 1921)则分析了风险和不确定性的关系,将状态概率可以测定的不确定性定义成严格意义上的风险,将状态概率不能测定的不确定性定义成真正的不确定性;特纳(Turner, 1992)认为,风险概念包括不愉快事件发生的可能性和一旦发生所产生的后果;耶茨和斯通(Yates and Stone, 1992)则提出了风险结构的三因素模型,透彻地分析了风险的内涵,认为风险的许多定义只是强调了某一风险因素,事实上风险应该由三种因素构成,即潜在的损失、潜在损失发生的大小、潜在损失发生的概率。

因此,风险泛指未来结果的变化性,一旦事件的结果与预期不同,风险就产生了(普雷切特和斯密特等, 1996)。风险是事件本身的不确定性,不确定性是风险存在的基础。严格说来,风险和不确定性存在着显著的区别。风险是指事前可以知道所有可能的

后果,以及每种后果的概率;而不确定性则是指事前不知道所有可能后果,或者虽然知道后果但不知道它出现的概率。在信息经济学中,风险被理解为可测定概率的随机状态(谢康,1996)。测定概率的方式有两种:一种是客观概率,是指根据大量历史的实际数据推算出来的概率;另一种是主观概率,是在没有大量实际资料的情况下,人们根据有限资料和经验进行的合理估计。

风险可能给投资人带来超出预期的收益,也可能带来超出预期的损失。一般说来,投资人对意外损失的关切,比意外收益要强烈得多。因此,人们在研究风险时侧重减少损失,主要从不利方面来考察风险,经常把风险看成是不利事件发生的可能性,也就是说,风险是由于各种因素的复杂性和变动性的影响,使实际结果和预期发生背离而导致利益损失的可能性(傅家骥,1992)。因此,要正确理解风险的含义,就必须全面把握风险所具有的下述基本特征:

(1) 客观性。风险是由于不确定性因素的存在而使事件的结果和预期不同的可能性,这种不确定性的存在是客观事物变化过程中的特征,因此,风险必然是无处不在、无时不有的客观存在。

(2) 危害性。风险的发生将导致潜在的利益损失,而潜在的损失对行为主体造成威胁,并由此而导致行动选择的非理性和资源配置的低效性。

(3) 可测性。人们可以通过分析以往发生的一系列类似的事件的统计资料,对某种风险发生频率及其所造成的损失程度做出主观判断,从而对可能发生的风险进行预测、衡量和评估。

(4) 相关性。任何风险都有明确的行为主体,行为主体面临的风险与其行为的决策是紧密相连的,同一风险事件对不同的行为主体会产生不同的风险,同一行为主体由于决策和措施不同,会面临不同的风险结果。

(5) 变化性。同一种风险对于同一行为主体来说,其影响不是一成不变的。随着环境的变迁、科学技术的发展,以及风险管理能力的增强,原来的风险状况也发生变化,或者加强,或者削弱,或者化险为夷。

二、税收风险

税收风险是指国家在组织税收收入过程中由于税收制度等因素的影响而引起税收减少的可能性。税收风险主要来自于作为纳税主体的一般企业,而发生于代表国家行使征税权的征税主体征税过程中,其结果将会危及整个国民经济的稳健运行。因此,全面而系统地研究税收风险的生成机理、类型及其主要原因,科学地监测和有效地防范、化解税收风险,对国民经济的健康运行至关重要。

(一) 税收风险的界定

税收风险这一概念,在人们通常的认识中,更多是个微观概念,指由于某些不确定性的原因,使企业涉税行为未能正确有效遵守税收法规而导致企业未来的利益产生损失

的可能性,而对于政府来说,由于税收是政府依托国家政权取得财政收入的一种形式,具有强制性、无偿性、固定性三个特性,因而很难将“风险”和“税收”联系起来。这一观点认为政府不存在税收风险,甚至否认“税收风险”概念的存在。

然而,否认“税收风险”的概念并不能否认在现实生活中政府税收风险问题的存在。1996年之前,我国财政收入占GDP比重不断走低,税收收入占GDP比重也不断下降。就在税收收入规模相对萎缩的同时,税外收费规模却不断膨胀,使政府税基遭到严重侵蚀。1996年以后,我国税收收入占GDP比重开始走高,税收收入呈现超国民经济增长的态势,也引起人们的广泛担忧,虽然税收收入高速增长,但税制结构中的深层次问题不断显现,增值税转型、内外资企业所得税合并、个人所得税制度的调整都增加了我国未来税收收入增长中的变数,同时网络经济、地下经济的迅速兴起也对政府部门的税收征管水平提出了挑战。这些都说明税收风险在现实生活中是客观存在的。

税收风险是指税收在实现其职能过程中,由于经济环境和纳税环境的不确定性,以及财税制度本身的缺陷,导致全部或部分税收指标出现恶化,使政府财政汲取能力和税款使用效率下降,造成税收职能行使预期与税收职能行使结果不一致的可能性。税收风险源于整个税收过程,包括纳税环节、征税环节和用税环节,是一种市场经济条件下的政府性经济风险,税收风险程度是对税收职能执行结果偏离期望可能性的度量。

在这里有必要区分一下“税收风险”与“税务风险”两个概念的差别。有时这两者可以混用,但更多的时候它们是两个不同的概念。税收是政府的一种主要财政收入形式,税收风险是相对政府来说的,主要是指由于税收收入可能的不足而给政府带来的风险。为了规避税收风险,政府应主要完善税制,加强征管,提高税款使用效率。税务风险更多的是指纳税人的涉税行为因未能正确有效地遵守税法规定,而导致未来利益的可能损失,是针对个人、企业等微观经济主体而言的,是指由于政府税收政策的变动以及纳税人经营行为的不当可能导致纳税义务或纳税成本增加(或者说遭受损失)而形成的风险。个人、企业等微观经济主体为了规避税务风险,主要应当加强对税收法规的学习,进行税务筹划。因此,税收风险一般是相对政府来说的,属于公共风险范畴;而税务风险一般是相对个人和企业来说的,属于私人风险范畴。

(二) 税收风险的分类

从不同的角度,按不同的标准,税收风险可以分为不同的类型。

(1) 按照引发风险的本源划分,可以把税收风险区分为内源性风险和外源性风险。内源性风险主要是指由于税收系统内部的各种不确定因素引发的税收风险。如由于税收制度的不完善导致的税收流失风险;因不合理的税收优惠导致的税式支出风险;在税收活动中存在的浮夸、瞒报等造成的税收“空转”而引起的虚假运行风险等。外源性风险主要是指由于税收系统外部各种不确定因素引起的风险有可能向税收领域转化的部分。如自然风险、社会经济运行风险、技术风险、政治风险等都属于税收外源性风险。相比之下,内源性风险比较容易化解,而外源性风险则难以控制。

(2) 从税收风险形成原因的性质分析,税收风险主要包括自然风险、经济运行风险、制度风险、管理风险等。自然风险是指自然界因受各种不确定因素的影响而导致税

收减少的可能性；经济运行风险（经济周期）主要是指因经济运行周期受各种不确定性因素影响而引起的税收减少的可能性；制度风险是指因税收制度的不完善而导致税收减少的可能性；管理风险主要是指因税收管理活动受制于各种不确定性因素的影响而引起税收减少的可能性。

（3）就税收职能实现过程而言，税收风险可以分为税收收入风险、经济调控风险和监督管理风险。组织财政收入是税收的基本职能，税收收入是经济因素、征管因素和政策因素综合影响的结果，经济决定税收，价格、货币发行量、利率、汇率等内在经济因素的变化以及国际政治、自然灾害等外部因素，都可能导致税收收入出现波动，财政支出具有较强的刚性，当税源发生突发性变化、税收出现下滑时，税收收入将可能难以满足财政公共预算支出需求，形成税收收入风险。西方税收理论认为，税收具有稳定经济的职能，当经济低迷时，可以利用减轻税收负担与增加财政支出来增加居民的可支配收入，刺激投资与消费；当经济增长过快时，可以利用增加税收负担、缩小减税规模，并削减政府支出来减少居民的可支配收入，以抑制投资与消费。但是税收政策具有固定性的特点，税收政策的变更或废除一般都需要经过复杂的立法程序和过程，随着宏观经济环境的变化，税收政策的实际执行效果可能会与宏观经济调控方向相背离。从我国的税制改革历程来看，我国税收政策调整周期在 10 年左右，税收政策具有较强的稳定性和连贯性。1978 年以来我国经济波动周期在 3~7 年，经济波动周期短于税制改革周期，而每次税制改革都具有较强的经济调控特征，随着宏观经济状况的不断变化，一项在制定之初有利于促进经济发展的税收政策可能会逐渐成为阻碍经济发展的因素，这就是经济调控风险。监督和管理社会经济活动，制约纳税人的经济行为和纳税行为也是税收职能之一。国家的征税活动，必然要建立在日常深入细致的税务管理基础上，具体调查并掌握税源，对纳税人的纳税情况和经济活动进行调查、监督管理，如发现问题，则必然要督促纳税人依法纳税，制约其经营行为，并同违反税收法规的行为进行斗争，从而监督社会经济活动方向，维护正常的社会生活秩序。然而，地下经济的泛滥以及网络经济的兴起，加上我国目前企业纳税遵从度仍然不高，不能将真实税源全部转化为税收收入，给税收的监督管理职能的实现都造成了冲击，带来监督管理风险。

（4）就税收风险的具体内容而言，税收风险存在于税收管理的整个过程和各个环节，主要包括税制改革风险、涉外税收风险、税源监管风险以及税收执法风险等。

①税制改革风险。税制改革风险是指税制改革未能取得预期效果，对经济增长产生负面影响的可能性。根据拉弗曲线原理，一个国家税率和税收收入及经济发展之间存在相互依存的关系，准确和把握税率的高低和税收收入的规模对建立合理的税制体系，推动一国的经济发展有重大的作用。

②涉外税收风险。涉外税收风险主要是指涉外税收行为导致税收流失，对我国经济增长造成的风险。我国近年来吸引了大量外资，但是外资企业对我国税收收入的贡献与其在我国经济增长中所占份额极不相称。目前，一些地区给予外资企业享受税收“超国民待遇”，外资企业采用不同方式避税，导致国家税收流失、内外资企业不公平竞争，我国在国际税收竞争中处于劣势地位。因此研究涉外税收流失对我国经济增长所造成的风险，构建相应的风险指标体系，确立相应的方法，也是税收风险应研究的课题之一。

③税源监管风险。税源监管风险主要是指税源管理效率低下从而未能使税源高效地

转化为税收,造成税收流失的可能性。经济决定税源,但税源并不等于税收,税源要变成税收需要通过税源监控能力的变现。对所管辖的纳税人引入科学的风险评估和防范体系,按行业风险程度高低对企业进行分类、分级管理,将有利于税务机关充分认识税收风险所在,及时实施有效管理,避免税收流失。

④税收执法风险。税收执法风险是指税收执法机关在执法过程中因执法不当、执法错误或行政不作为而引起的不利后果和不利影响的可能性。税收执法风险主要表现在:登记环节漏征漏管、结算环节漏结漏算、征收环节“跑冒滴漏”、稽查环节漏稽漏查、程序环节越位缺位等方面。通过一定的风险预测、评估和预防等机制,将有效地引导税务干部正确执法,减少执法风险。达到教育、监督、预防“三位一体”的防范效果。

⑤税收使用风险。税收使用风险是指因税收收入低效率使用,引起公共福利损失,成为各种逃避纳税的基本诱因,进一步造成税收流失的可能性。

(三) 税收风险的成因

税收风险是征纳双方博弈的产物,税收风险一方面来自于作为纳税主体的纳税过程中,另一方面发生于代表国家行使征税权的征税主体征税过程中。纳税和征税的博弈,给征纳双方都留有一定的“寻租空间”,从而使税收风险发生的概率越来越大。

1. 信息不对称

税收是政府取得收入的一种主要方式。作为代表国家行使征税权的征税机关总是以尽可能少的征税成本支出,实现税收收入最大化。政府为了满足其不断增长的支出需要,要向纳税人多收税,而纳税人则要少缴税,这就形成了税收征纳过程中政府与纳税人之间的税收博弈。在实际税收博弈活动过程中,纳税人比征税人拥有更多的税收信息,也正因为如此,他们双方在税收博弈活动过程中也就处于不同地位。在经济学中,一般将拥有某种信息的参与者称为代理人,而将不拥有该信息的参与者称为委托人,代理人在市场交易中具有信息优势。因此,我们可以将征税人与纳税人的关系视为委托人与代理人的关系。由于代理人与委托人的利益和行为动机可能存在不一致,而且在他们之间存在着税收信息的不对称,所以代理人的行为就有可能不符合委托人的利益要求,委托人存在一定风险;为了降低风险,委托人往往采取税收优惠的方式以刺激纳税人的纳税积极性,当委托人对代理人丧失信心时,会发生征税人提前征税和要求纳税人提供纳税担保,此时代理人就会发生经营风险。由此可见,税收风险是由于在税收博弈活动过程中征纳双方之间存在的税收信息不对称而产生的。

(1) 信息不对称引起的纳税人的道德风险。在税收理论中,纳税人是否诚实纳税,并不取决于所谓的“税收的道德”,而是取决于寻租的成本和收益。根据纳税人是“理性经济人”的假设,若纳税人每偷逃一个单位税款的违约边际成本大于违约边际收益,纳税人就会选择自觉纳税;若纳税人每偷逃一个单位税款的违约边际成本小于违约边际收益,纳税人将会选择偷逃税款。如果纳税人和税务部门拥有完全对称的纳税信息,在不存在税务部门道德风险的前提下,纳税人往往会按照要求选择守法纳税。但是由于税务部门不可能参与纳税人的生产经营活动,并受客观条件(征收手段)和主观条件

(征收人员的个人知识和水平)的制约,征收人员只能部分地掌握纳税人的信息,导致在税收活动中税务部门与纳税人之间存在信息不对称现象。纳税人为实现自身利益最大化,将最大限度地降低税收负担,谋取逃税收入的道德风险可能性加大。

(2) 信息不对称引起的税务人员的道德风险。对于存在于税务系统内部的上級税务管理部门和下级税务征管部门以及一线税收征管人员与上级管理者之间的信息不对称而言,税收征管人员可能存在以下道德风险:一是偷懒,税务人员为工作所付出的努力小于其得到的报酬。二是—线税收征管人员所掌握的信息较上级管理者多,这样寻租失败的可能性将大大降低,通过征纳串通合谋个人私利,其努力的方向与上级税务管理部门背道而驰;另外,上级税务管理部门或上级管理者所掌握的权力多于下级税务征管部门或—线税收征管人员,为了获得“权力租金”,也有可能运用较大的权力寻租获取更大的私利。

2. 制度因素

新制度经济学认为,制度提供的一系列规则由社会认可的国家规定的正式约束、非正式约束和实施机制三个部分构成。

税收是政府取得财政收入满足其支出需要的重要保证,为了满足其支出需要,政府就必须通过一定的形式和方法来取得税收收入。税收制度就是政府取得税收收入的载体,一系列关于税收的法律法规构成了税收的正式约束。我国的税收制度仍存在许多不完善的地方,为不法分子偷逃税创造了客观条件,其主要表现在税收法律体系不完整、《税收基本法》尚缺、税法的立法级次较低、税制设计不尽科学等。

(1) 某些法律条款规定缺乏可操作性。如《税收征管法》第三十八条对税务机关采取税收保全措施的条件规定:“税务机关有根据认为从事生产、经营的纳税人有逃避纳税义务行为的,可以在规定的纳税期限之前,责令限期缴纳应纳税款”。那么什么是“有根据”没有明确的界定,完全是执法人员的一种职业判断。而税务机关可能没有能力和条件掌握此类证据,如果因此未采取措施可能会导致税收流失;如果采取了措施有可能被判为“无根据”,使税务机关陷入两难境地。再如企业所得税的税前扣除,具体哪些是与收入无关的支出,一直缺少明文规定,实施起来难免引发争议。

(2) 自由裁量权的使用缺少制约。《税收征管法》第五章法律责任对纳税人违法行为处罚中规定的罚款数额体现的自由裁量权尤为明显。客观上存在的自由裁量权给了某些官员择机处置的机会,但由于缺少合理的制约制度,完全靠执法人员的职业判断,使自由裁量权的使用出现了某些不合理甚至违法的行为。一是行政处理手段与违法行为所造成的危害不成比例,违反“过罚相当原则”。二是随意加重处罚。例如,执法人员因纳税人陈述申辩而错误地认为纳税人态度不好,从而对纳税人实施加重处罚。这种漏洞一方面直接引发纳税人由于税务机关随意减轻处罚而规避纳税义务,或由于税务机关随意加重处罚而激化征纳矛盾;另一方面也为某些特定岗位的税务官员提供了寻租的空间,产生腐败的可能性加大。

税收的非正式约束是指人们在长期的社会经济发展中形成的关于税收的价值观念、道德规范、纳税意识和行为习惯等。而我国税收领域的这些非正式约束是比较薄弱的,是造成税收流失并诱发税收风险的重要原因。这主要表现为公众诚信的价值观念尚未普

遍形成、公众纳税意识薄弱等。

从实施机制来看,我国纳税人的违约成本是偏低的,对偷逃税的处罚明显不力,各级税务机关对税收违法的纳税户往往以补缴税款了结,真正按征管法的规定进行处罚,即罚款加滞纳金的不多。

从纳税主体方面分析,由于目前社会舆论对纳税人的寻租现象尚没有发挥应有的监督作用,法律和制度对纳税人并不触犯刑律的寻租行为也没有明确的约束性规定,所以人们对其司空见惯,不去追究。从征税主体方面分析,税务人员相对于纳税人而言,应当属于“完全理性经济人”,他们完全清楚寻租的后果,寻租行为是其理性选择的结果。尽管目前从制度到法律对税务人员都有明确的约束性规定,税务机关内部监督机制也较健全,但由于某些监督制度本身存在缺陷或执行不力,仍有为数不少的人员在实施不同程度的寻租行为,有的为此还触犯了刑律。从“金华税案”、“南宫税案”、“潮州、普宁税案”等典型案件看,一方面体现了税务系统反腐败的决心和成效,显示了法律的权威性;另一方面也证明了“权力失去监督必然导致腐败”。

3. 税收征管效率的低下

一方面,税收行政执法不规范以及税收政策多变性会引发税收风险。由于我国目前税务行政执法主体多元,涉及海关、财政、国税、地税等多个政府部门,而各部门之间在税务行政执法上常常重叠;此外,由于我国正处于经济变革时期,为了适应经济发展的需要,税务法规变化过快,朝令夕改,税收政策的变化比较频繁、不够稳定,法律、法规、规章中赋予行政机关过多的自由裁量权也使得税收行政执法存在诸多的随意性和不规范,从而在征管实践过程中容易引发税收风险。

另一方面,现行按收入计划任务征税的税收管理体制不适应市场经济的要求。社会主义市场经济要求税务机关依法征税,但按收入计划任务征税的税收管理体制却与此相矛盾。由于受财政支出刚性增长的制约,我国税收收入计划任务的制定缺乏灵活性,可调整余地较小,不能随经济情况的变化而进行大幅度调整,税收收入计划任务只能升不能降。在目前的管理体制下,上级又往往把税收收入任务的完成情况作为衡量、考核地方和基层政绩、实施奖惩的主要依据之一。在这种情况下,有的地方为了争当先进、体现政绩而相互攀比,盲目赶超,深挖狠收,甚至“上有政策、下有对策”,弄虚作假,掺水拔高,搞“泡沫税收”,由此动摇了税收的根基,给税收带来不可估量的风险。

第二节 税收风险管理的一般分析

一、税收风险管理的内涵

风险管理是研究风险发生规律和风险控制技术的一门新兴管理学科,是在降低风险

的收益与成本之间进行权衡,并决定采取何种措施应对的过程,各经济单位通过风险识别、风险衡量、风险评价,并在此基础上优化组合各种风险管理技术,对风险实施有效的控制和妥善处理风险所致损失的后果,期望达到以最少的成本获得最大安全保障的目标。

不同领域的研究者对风险管理过程有着不尽相同的划分,如美国系统工程研究所(SEI)把风险管理的过程划分为:风险识别(Identify)、风险分析(Analyze)、风险计划(Plan)、风险跟踪(Track)、风险控制(Control)和风险管理沟通(Communicate);美国项目管理协会(PMI)将风险管理过程划分6个部分:风险管理规划、风险识别、风险定性分析、风险量化分析、风险应对设计、风险监视和控制;我国学者刘钧将风险管理过程分为:风险识别、风险衡量、风险评价、选择风险管理技术、贯彻执行风险管理决策和风险管理效果评价。尽管对风险管理过程有着不完全相同的划分方法,但总体来说,风险管理大致具有以下几个关键过程:

(1) 风险识别。风险识别是指管理人员利用有关的知识和一定的方法就经济单位和个人面临的风险加以判断、发现风险因素的过程。风险识别实际上就是收集有关风险因素、风险事故等方面的信息,发现导致潜在损失和潜在损失的因素。

(2) 风险评价。风险评价是指经济单位和个人对风险发生可能导致的经济后果进行分析的过程。风险评价包括两方面的内容,一是风险损失发生的概率;二是风险损失程度。基本依据是:风险损失概率及程度与安全指标相比,如果前者大于后者,表示风险损失发生的可能性较大,需要采取风险概率措施;如果前者小于后者,则表示风险损失发生的可能性较小,暂时可以不需采取风险管理措施。

(3) 风险控制。风险控制是在风险识别、风险评价的基础上,根据风险管理目标,对各种处理风险方法进行优化组合,选择科学合理的风险处理方法和手段,制定控制风险和处理风险的实施方案。由于风险管理单位所面临的风险具有多样性,对于不同类型的风险需要采用不同的风险控制和处理技术,这就要求风险管理单位在实施风险处置行动前,对不同的风险处理技术和方法进行权衡和决策,寻求最佳的处理方案。

(4) 风险管理绩效评价。风险管理绩效评价就是分析、比较已实施的风险管理的效果与预期目标的偏差程度,以此来评判管理方案的科学性、适应性和收益性。由于风险具有可变性,同时管理者在风险处置方案的决策上往往带有一定的主观性,因此在整个风险管理的过程中就需要客观地评价风险管理的效果,总结管理工作的经验和教训,对风险的识别、评价及处理方法进行不断的修正和完善,从而提高风险管理工作的有效性,同时保证风险管理方法能够适应不断变化的新情况。

将风险管理技术运用于税收领域就构成了税收风险管理。税收风险管理即是通过识别、分析造成税收风险的各种因素,确立风险形态,估测可能造成的税收流失、增加征纳成本、形成税收管理责任等后果,从而有针对性的采取措施,实施监督控制,防范并减少风险带来的损失。要进一步加以说明的是,本书所讨论的风险管理主要是指税源风险管理,是指税务机关对纳税人不依法准确纳税造成税款流失的风险进行识别和评价,对确认的风险实施有效控制,并采取措施处理风险所致的后果,对税收流失风险进行管理的一系列的活动的。实行税收风险管理的根本目的,就是最大限度地防范税收流失,并不断提高纳税人的纳税遵从度。