

完善涉外地方税收管理的对策

郭慧丽 刘树庚 ●

在全球经济一体化的大趋势下，随着外商外资的大量涌入，涉外地方税收管理中也发现了诸多新情况和新问题。不论是从扩大招商引资、发展地方经济的大局出发，还是从强化税收管理，堵塞税收漏洞的眼前问题看，涉外地方税收管理的理念都需要更新，涉外税收政策及征管的具体措施都需要进一步的完善。

涉外地方税收管理存在四大问题

(一) 征纳双方信息不对称影响征管质量。从某种意义上讲，税收管理实际上就是对涉税信息的管理，信息掌握得越充分，税收征管的质量就会越高。但现实中，由于征管手段落后、征管力量不足、协税护税体系不健全等原因，使得征纳双方信息不对称的情况较为突出。例如，由于税收情报交换手段落后，税务机关很难及时准确掌握纳税人在境外的收入情况，从而影响对外籍人员个人所得税的监控。再如，由于政府部门间协税护税网络的欠缺以及受部门利益保护的影响，税务机关很难掌握纳税人技术引进、对外贸易等真实情况，从而影响税务机关对营业税、印花税等税种的收入监

控。在对外付汇税收管理过程中，经常发现一些并不属于技术方面的进口项目也被有关部门当作技术合同予以认定。当有关部门的认定成为税务机关判定是否免税的要件时，这种不负责任的认定自然会影响税务机关对境外付汇的税收监控。

(二) 外企向境外转移利润问题突出。外资企业向境外转移利润的方法很多，例如转让定价、资本弱化等等。但从涉外地方税收管理的实践看，外资企业转移利润的方法又出新花样，如一些外资企业利用技术进口免税的政策，通过虚拟技术进口的手段，大量向境外转移利润。这种情况在造成营业税流失的同时，也使得所得环节的税收大量流失。近年来，一种奇怪的“反经济规律现象”不断出现：外商投资企业报亏越来越大，而投资热情却越来越高。道理很简单，按照税法的规定，企业亏损就可以免缴所得税，因此一些外资企业就通过上述手段，大量提高经营成本和费用。“虚亏实盈”成为了部分外企大肆投机避税的最好“烟幕”。外企的利润转移不仅直接减少了国家的税收收入，而且也变相占取了我国合资者的合法资本利得，造

成企业间的不公平竞争。同时由于转移利润造成外商到中国投资要亏损的假象，影响了不明真相的外商来华投资的积极性，这也与政府吸引外资的初衷正好相反。

(三) 政策性漏洞造成税收流失。例如，国家为了鼓励技术进口，出台了一系列关于技术转让的税收优惠政策。按照财税字[1999]273号文件规定，包括外资企业和外籍个人在内的单位和个人从事技术转让、技术开发业务和与之相关的技术咨询、技术服务业务取得收入，免征营业税。但同时又规定，对于含有商标使用费的技术转让合同，如不能正确合理划分二者的金额，税务机关可以按照不高于合同总价款50%的金额确定免税收入额，而对于商标使用费和技术转让收入的划分是否合理，并没有确切的标准，一些企业便在合同中以极低的比例划分商标使用费，从而以最大的额度享受技术进口的免税待遇。造成了大量流转环节税收的流失。再如，一些地方为了堵塞购销合同印花税的征管漏洞，出台了购销合同印花税核定征收的政策，而实行核定征收的前提却是企业不按照规定建立《印花税应税凭证登记

簿》。对于内资企业，由于其购销业务不一定全部签订合同，这种核定征收确实能够达到堵塞征管漏洞，提高税收收入的效果，但对于外企而言，由于其购销业务绝大部分属于进出口业务，而按照海关有关报关程序的规定，进出口业务必须签订合同，这种情况下，上述的征管规定无疑给外企提供了一个合理避税的途径。

(四) 外资“个体户”及“假合资”现象应当引起重视。随着招商引资和对外开放的力度不断加大，越来越多的个人外资涌入境内。由于缺乏资金和经营的规模，这些由个人外资成立的企业内部管理大多不很规范，又由于账目不健全、核算不完整、纳税意识不高等原因，使得隐瞒收入、偷逃税款的现象在该类外资企业中时有发生。另外，由于利益驱使、验资环节监控不善等多方面的原因，“假合资”问题也屡见不鲜，主要有以下几种：一是中国人出国取得外国国籍后回国投资，摇身一变成为外商投资；二是将资金打到境外某法人或自然人账户，以境外法人或自然人的名义投入国内；三是取得外资企业法人资格以后，外资迟迟不到位；四是虽有境外投资，但外资投资比例过低。这类“外资企业”经营理念及管理模式和内资企业并无本质差别，但却享受着一系列的税收优惠，应当予以足够的重视，以寻求应对和解决的办法。

加强涉外地方税收管理的建议

(一) 推进涉外地方税收征管的精细化，实现征纳双方信息对称。从政府的层面，要协调建立包括外经贸、银行、财政、海关、工商、审计、统计等部门在内的协税护税网络体系，为此，财政要加大投入，实现外企与税务机关的计算机互连。从国家税务总局的层面，要制定和出台税收情报交换具体办法，做好国际间税收协定涉及的

具体征管问题的研究和完善工作。从基层地税部门的层面，要加大人力和资金的投入，改进涉外税收征管信息的采集手段，加大征管信息的采集量。在充分掌握纳税人涉税信息的基础上，提高税源分析和管理的水平，提高税款解缴入库、纳税户控管等环节的质量和效率。尤其是，目前外籍人员的个人所得税在涉外地方税收收入中占有越来越重要的位置，基层地税部门必须尽快研究开发个人所得税自行申报并缴税的征管软件，并协调处理好纳税人自行缴税过程中涉及的与银行、国库等部门的具体业务衔接问题，为外籍人员自行申报缴纳个人所得税提供便捷有效的技术支持。

(二) 改进涉外地方税收的管理体制，建立专业化的管理队伍。随着我国在经济领域开放度的不断扩大，涉外经济在地区乃至整个国民经济中所占的比重将不断加大，涉外税收在各级财政收入中所占的比重也将日益扩大，涉外地方税收管理的重要性也就日渐突出。因此，各级政府及相关部门必须给予足够的重视。另外，目前我国的内外资企业在税法政策的运用上有很大的差别，这些差别决定了涉外税收管理不能等同于内资企业管理。即使将来内外资税法统一，外资企业的税收管理也相对内资企业复杂。同时，一些外企向境外转移利润问题的存在增加了税收征管的难度。笔者认为有必要对涉外地方税收实行专业化管理，不论是从税政角度，还是从税源管理的层面，都有必要成立专门的机构，建立专业化的队伍，并且根据业务需要适当充实力量。

(三) 完善税收政策，堵塞政策性税收流失的漏洞。一是加强税收国际法的研究。我国对国际法的研究和运用相对滞后，给境外投资者造成避税的可乘之机。从实践情况看，很多外企对于税收协定运用的熟练程度远超过

我们的想象，很多时候明知其是在避税，而税务人员却找不到有力的政策工具去堵塞。因此，作为基层税务机关应当将日常涉外税收征管中发现的政策漏洞及时向上级反映，上级税务机关应当深入实际，针对征管实践中发现的新情况新问题及时在税收政策上做出反应，从而不断细化和完善涉外税法。二是取消外企技术进口的税收优惠政策。由于国家出台了一系列关于技术转让及与之相关活动的税收优惠政策，外资企业的技术进口也顺理成章地享受了相应的优惠。但从实践情况来看，大部分外企的生产技术都是从境外母公司进口，而进口技术仅仅是为了维持其正常的生产，且这些技术进口合同大多具有保密条款，因此对中方企业并无太多益处。因此，从维护国家税收权益和堵塞税收漏洞的角度出发，建议取消关于外企技术进口的税收优惠。

(四) 统一内外资企业的国内法适用，解决“假合资”问题。改革开放以来，以吸引外资为出发点，我国形成了一整套内外有别的税收法律体系，外资企业享受着一系列“超国民优惠待遇”。这些措施在一定的经济发展时期确实发挥了重要的作用，但是，随着税收国际法的日益健全，外国投资者到我国来投资，税收优惠已不是决定性因素。与此同时，廉价的劳动力及土地资源、庞大的市场规模、日渐完善的投资环境正逐渐上升为吸引外资的主要因素。因此，国家必须尽快统一内外资企业的国内法适用，对内外资企业实行同等的“国民待遇”，这也是解决“假合资”问题的根本途径。当然，当务之急是要尽快出台抑制和甄别“假合资”的税收征管办法，堵塞各类“假合资”享受外资企业税收优惠政策的渠道。●

(作者单位：东北财经大学)