

完善现行税务检查模式的思考

○ 邓雄坚

我国自实施“以纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收、重点稽查”为取向的税收征管改革以来,税务检查在整个税收工作中的重要地位便日益凸显出来。但是,由于新的征管模式建立时间不长,不可避免地存在一些问题,制约着税务检查职能的充分发挥。因此,逐步完善我国现行的税务检查模式,便成了当前税收工作面临的一项重大课题。

一、重新设计税务检查考核指标

目前,评价税务检查工作优劣的指标主要有两个:检查户数和查补税款的数额。这两个指标虽然都能从不同侧面反映检查工作状况,但都不同程度地存在着缺陷:以检查户数作考核指标,会出现检查单位为完成检查任务而有意选择小型企业实施检查的情况;以查补税额为考核指标,则会出现检查单位为完成检查任务而有意选择大型企业实施检查的状况。即使把两者结合起来,上述状况依然不可避免,从而起不到税务检查在新征管模式中的应有作用。税务检查在新征管模式中除了具备聚财作用外,更主要的是具有惩戒威慑作用。因此,必须适应形势变化,设计出科学、合理的税务检查考核指标体系。

新的税务检查考核指标,应重在考核税务检查工作的质量,保证税务检查惩戒威慑作用的充分发挥。因此,税务检查最主要的考核应放在:(1)检查准确程度。它是体现税务检查深度的一个重要指标,可以用如下指标进行评价:差错份数比率(检查报告有错误份数/抽查检查报告总份数)、差错金额比率(差错税款金额/抽查检查报告应查补税款总额)、行政复议败诉率(行政复议败诉次数/行政复议总次数)。(2)检查处罚力度。处罚力度的大小直接影响到税务检查惩戒威慑作用发挥的程度,并通过以下指标来体现:综合处罚率($\frac{\text{罚款} + \text{滞纳金}}{\text{查补税款} + \text{罚款} + \text{滞纳金}}$),偷税罚款率(对偷税行为

的罚款总额/查补税款总额)。(3)查补税款、罚款及滞纳金入库状况,是反映税务检查最终结果的一个主要指标,用公式表示为:入库率 = $\frac{\text{查补税款入库数} + \text{罚款入库数} + \text{滞纳金入库数}}{\text{查补税款总额} + \text{罚款总额} + \text{滞纳金总额}}$ 。

二、建立人机结合的检查选案制度

现行的税务检查选户主要采取检查分局将所辖企业按区域、行业或电脑编码划分到检查科(股、组),检查科(股、组)再分派给检查个人的方式。采用这种方式,检查对象凭检查员的主观意愿来确定,缺乏一套科学合理的程序和有效严密的监督制约机制,没有做到选案权与检查权的分离,因而存在不少弊端:一是检查无计划。检查分局对选择检查对象没有全面详细的计划,缺乏宏观调控,导致税务检查工作时紧时松,有时赶户数,有时赶税款,选户的主观随意性较大。二是检查低效益。由于缺乏对检查对象纳税资料的全面分析,选户没有针对性,不能突出重点,导致效益低下,虽花费大量人力物力,但效果却不理想。三是容易导致腐败。选户权与检查权没有分离,对检查人员缺乏必要的监督,检查人员可根据自己的喜好随意选户,只检查不熟悉的纳税人而不去检查熟悉的或存在某种关系的纳税人,容易滋生腐败现象。四是破坏税收公平。有的企业经常查,有的企业长期不查,一些偷逃税者就可能得不到应有的惩罚,势必造成纳税人之间的不正当竞争和税负不公。也有一些税务检查机关尝试引进计算机技术,利用电脑自动选案。但完全依赖计算机随机选户并不能解决根本问题,因为如果不对管辖企业的纳税资料进行全面分析,不建立一套科学的指标体系,仅通过电脑随机选户,尽管实现了选户权与检查权的分离,但选户缺乏针对性,因而也不能实现效益的最大化。

因此,我们应根据新征管模式的要求,重新设计税务检查选案制度。新的

选案制度,应把人的主动性和计算机的客观公正性有机结合起来,既避免传统人工选案的随意性,又避免单纯计算机选案缺乏针对性的缺陷。具体设想是:首先,成立有局领导、审理科、办公室、检查科业务骨干及电脑专业人员组成的专家小组,通过对所辖企业的基本情况分类进行全面分析,建立科学的指标体系;其次,成立专门的选案机构,根据检查能力,按每类企业确定的抽查比例,用电脑随机抽查出当月应检查的纳税人名单,并由电脑随机直接分配给每个检查人员;最后,为确保选案的公平,可向社会公开选案程序和方法,以接受监督。同时加强对选案工作的领导,上级税务机关可考虑成立专门机构,对各级机关的选案工作进行归口管理,尽可能避免各种人为因素对选案的干扰。

三、完善实地检查与调账检查方式

我国现行的税务检查方式主要是实地检查。实地检查虽然有减轻纳税人接待负担、便于检查人员及时了解情况等优点,但也存在不少缺陷:进户检查不仅需要检查人员每天花费大量时间来回奔波,而且与纳税人直接打交道,易受外界特别是人情干扰,不利于廉政建设。因此,有些地方在建立新的检查模式的过程中,便开始试行调账检查。与实地检查相比,调账检查明显具有如下优点:一是能使检查人员一上班就进入工作状态,从而有效地提高了工作效率。二是有利于减少外界干扰,保证征纳双方各自工作的正常开展。三是税务人员集中在办公室查账,遇到疑难问题,大家可以共同商讨,及时解决。但调账检查也存在一些不足,比如调账后,增加了检查人员了解账外情况的难度,加重了税务机关资料保管的负担等等。因此,税务部门应根据具体情况,分别采用不同的税务检查方式,以更好地发挥税务检查的职能作用。

实地检查在我国运用时间长、范围广,已基本上建立起了比较完善的管理制度,当前需重点完善的是调账检查。

正确认识税收优惠对吸引外资的作用

○ 蔡庆辉

一国在致力于吸引外国投资时,一般都要制定各种各样的鼓励与优惠政策,而其中税收优惠是最直接的鼓励措施。税收优惠,就其本来的含义来说,指征税国按既定税率在一定期限内所实行的减税或免税;如果从扩大的含义看,也指一些国家为了吸引投资而特别设置的低税率,以及所有给予纳税人的财务上的好处,其中包括投资抵免、亏损结转、固定资产加速折旧、延期纳税等。

一、税收优惠政策的正效应

由于历史的原因,发展中国家经济发展水平落后,同时由于旧的国际经济秩序形成了不平等的国际经济格局,使

穷国越穷,富国越富。许多发展中国家都面临着技术落后、基础设施差、政局不稳、法制不健全、资金奇缺,而发达国家却恰恰相反。于是,在不平等的竞争条件下,唯有通过税收优惠来实现开放目标,引进外资,加速本国经济发展。世界银行顾问马斯顿对20个国家70年代的经济所作的发展专门调查表明,10个低税国家都比10个高税国家经济增长率高,他们同时发现,税收在国民生产总值中的比例每增加1%,经济增长率就下降0.36%。可见,对发展中国家而言,以税收优惠政策作为吸引外资的手段是非常必要的。

另外,如果投资国实行税收饶让制度和海外投资所得免税制度,东道国的

要尽快建立统一规范的调账检查工作条例,使调账检查工作有章可循、健康规范地发展;加强对纳税人账簿、凭证等纳税资料的保管和保密工作;加强对调账检查的宣传,让纳税人了解调账检查的优越性,以取得纳税人的支持和理解。

四、规范税务检查结果处理

税务检查的效果和作用通过税务检查结果处理来体现,其地位至关重要。但由于种种原因,我国目前的税务检查结果处理还不规范,仍然存在不少漏洞。不仅影响了税法的严肃性,也严重地制

约着税务检查惩戒威慑作用的发挥。因此,完善我国现行税务检查模式,必须切实采取措施,规范税务检查结果处理。

规范税务检查结果处理,应着重抓好如下环节:第一,正确认定违法性质。为保证定性的合理、适度和正确,检查机关应认真学习和掌握法律规定,严格掌握各种违法行为的界限,严格依法办案。第二,根据纳税人的违法情节和主观动机以及纳税人的态度等合理掌握处罚标准。第三,严格按照行政处罚法规办事,严格执行处罚程序。(作者单位:深圳市地方税务局稽查分局)