

美国、加拿大的 财政监督管理

○沙南安 田安本、耿建云

美国、加拿大财税监督管理工作都有比较详细的法律依据和规范成型的程序。两国基本上是财政部门负责对财税宏观政策执行情况和重大违法违纪问题进行监督管理,其他一般性的税收监督管理主要由税务部门负责。在具体做法上,两国也有许多共同点,但在某些方面又各有特色。

一、重视宣传教育,强调自觉纳税

在这方面,他们做了大量工作,采取了许多措施:一是实行普遍的纳税申报制度,凡公民、法人都有一个固定的纳税登记号,到应该缴纳税款的时候,必须主动自觉申报缴纳,否则就是违法;二是在税法 and 税收征收管理知识的宣传教育上下大功夫,做认真细致的工作。除通过报纸、杂志等新闻媒介经常不断地宣传税法和纳税知识外,还大量印发详细的纳税申报说明书。如仍不清楚的,提供免费的纳税咨询电话及当面咨询,随问随答,并对残疾人纳

税实行上门服务,做到不厌其烦。通过宣传和教育,使每一个纳税人都知道自己应纳什么税,应纳多少税,怎样纳税,不如实纳税要受何种处罚,有何后果等,从而促使公民自觉申报纳税,增强遵纪守法的意识。

二、利用计算机技术进行财税监督管理

美、加两国财税部门都建有全国联网的计算机系统,处理大部分的预算拨款业务和税收征管及监督检查业务。美联邦税收收入目前约有82%是通过计算机系统收上来的,他们计划在不久的将来税收征管的基础工作全部实现计算机化,纳税人使用电话通知计算机系统就可以把钱缴入国库,工作人员可从中发现有侵占、截留财政收入的行为,进而采取措施实行跟踪监督检查。美国内收入局设置有庞大的计算机中心,中心下面按区域分设10个计算机分中心,负责全国税收信息的搜集整理和汇总分析工作。全国1.15亿个纳税人历年的纳税

资料,都按税务登记号分类存入计算机系统,随用随调,非常方便。

美、加两国财税部门都非常重视计算机软件技术的开发运用。如美国税收监督管理计算机软件中有一项纳税人管理分析系统,当需要对纳税人的纳税状况进行综合分析和监督检查时,软件系统能比较容易地分离出哪些是比较诚实的纳税人,哪些纳税人有偷税漏税的嫌疑,然后有重点地进行审计检查。加拿大计算机软件可以自动对具体纳税人5年内的纳税情况进行综合分析和监督检查,确认其当年是否如实申报纳税,如怀疑其未如实申报,即自动向纳税人发一份咨询书,询问原因,如无回应,工作人员就到实地去做纳税户的工作,帮助、启发、诱导他们如实纳税。

三、纳税监督检查的一般程序

美加两国纳税审查的一般程序是:(1)编制年度审计计划和审计技术指导说明书;(2)确定审计对象,根据财税部门、纳税人和第三者(如

雇主、银行、交易所等)提供掌握的信息,对纳税人的纳税状况进行分析,确定出审查对象;(3)确定审查人员,依据纳税人经营业务繁简、金额大小、难易程度等,确定不同水平的审计人员,编成审计小组;(4)用电话或书面通知被审查人;(5)实施检查,检查可通过与纳税人谈话、到经营场地实地考察等活动,了解企业的效益、库存、经营状况、内部管理控制等情况,然后检查企业的帐表凭证。他们认为,通过个别谈话、实地考察等方式,了解和掌握某些纳税人(如现金交易者等)执行财经法规情况,比查帐还重要,因为这些纳税人的帐目根本无法查清。在审计检查过程中,无论采用何种方法,都要注意依法保护企业内部的经营秘密;(6)对查出的偷税漏税等问题依法做出处理;(7)如果纳税人认为查处有误,可向国内收入局申诉处申诉,由申诉处负责仲裁,每年发生申诉的比例约占审计数量的10%。纳税人也可以直接去找法庭诉讼,但工作中尽量避免出现这种情况。

另外,为有利于公正履行监督检查职能,防止说情护短,避免重复审计,提高审计效率,美、加两国还规定:(1)对同一纳税人,一年只审查一次,一般不再审查第二次。(2)对同一企业,同一个审计师一年只进点审计一次,不能第二次审计同一个企业。(3)在审查方法上,加拿大的做法是,凡年营业额25万加元以下的小企业,可以在税务机关办公室进行审计,请纳税人提供有关数据材料,这样做可以大大提高工作效率,一般审一个企业12个小时就够了,既省时又省力,效果较好;对那些年营业额在25万加元以上的大中型企业或公司,一般要组织强有力的审查小组,到被审单位去审查,并采取相应措施,保证审查工作进行顺利。在美国除了由财税监

督人员到企业去审计外,主要是组织会计师事务所等社会中介机构进点审计,派哪些会计师事务所去审计,一般是由财政部门提出名单,由国会所属的预算委员会选定。

四、对偷逃税收者予以处罚

美、加两国都认为,自愿纳税虽是税收征管的基础,但实践中还要有威慑强制力量,要把那些情节恶劣、故意偷逃税收者送上法庭,该罚款的罚款,该判刑的判刑。为做好这项工作,加拿大国家税务局内设有一个特别稽察处,主要负责税收法规的宣传教育,提供咨询服务;研究提高反避税技术;立案侦察比较重大的偷税逃税案件,把触犯刑律者送上法庭。该处在工作上与海关、法院、警察、财政等部门协作紧密。加拿大国税系统搞这方面工作的有500多名人员,1994年立案侦察450个案件,其中送上法庭的有150件,最后有20人被送进监狱,判刑最长的为5年。

对那些被送上法庭并被判刑的违法违纪案件,一定要通过多种新闻媒介广泛地公开地曝光,一方面使违法违纪者信誉扫地,起到威慑作用;另一方面向遵纪守法者传递一种信息,即遵纪守法者归根到底还是不吃亏,违法违纪终究会受到法律制裁,使遵纪守法者产生一种心理上的平衡感,从而促进遵纪守法风尚的形成。

对一般的偷逃税款案件,美、加都制定了一些具体处罚规定,如美国一般是补交税款后再处以偷逃金额20%左右的罚款,如情节严重可以罚到100%,美在处罚时很重视区分无意和有意的界限:一是由于不懂法规造成偷漏税行为,主要是帮助教育,处罚上从轻;二是属于事先精心预谋的偷税、逃税或避税行为,从重处罚,直到送上法庭。

五、其他一些具体规定和做法

(1)对执法人员失职、渎职和串通舞弊行为的处罚规定:美、加两国都很重视这个问题,一般做法是,由于执法人员素质不高、业务不熟造成的偷漏税的,直接责任人员要被解雇,然后视情节轻重给予其他方面的处理;如果是执法人员与纳税人串通勾结偷漏税的,除解雇外,还要依法送上法庭,再由法庭根据有关法规,有的处以罚款,有的判刑蹲监狱。对在公务中发生的严重行贿和受贿行为,都要起诉上法庭。(2)重视对纳税人心理的研究。美、加两国财税部门都有专人负责搞这方面的工作,主要分析研究纳税人纳税心理方面的动态变化,如某一行业或某一类人在某一阶段乐意缴纳那种税,不乐意缴纳那种税,找出原因,采取相应措施,促进依法纳税。(3)重视对现金交易活动的研究和管理。加拿大国家税务局介绍说,目前现金交易活动相当普遍,比如不少人下班后搞第二职业,经商、做家庭教师等,收取现金,活动是合法的,但税务部门不掌握情况,无法收税。有人估计这种活动形成的收入约占国民生产总值的4—20%左右,按最低4%计算,一年应缴纳税款为40多亿加元。据测算,这方面的经营活动收入真正申报纳税的还不到三分之一。税务部门最感头痛的是这部分纳税人,每个人应纳额不大,但加起来不小,必须对这部分纳税人进行严格管理,其目的主要还不是税额的多少,而是向社会传递一个这样的信息,即纳税人必须依法诚实申报纳税,如果不能使这些纳税人的收入照章纳税,别人就会跟他们学,从而使整个税收体制受到伤害。

(责任编辑 王旭)