

税务筹划的行为动因及制度分析

□ 盖 地

一、税务筹划的行为动因

目前,世界各国的财政收入一般都包括税收收入和规费收入(指符合国家规定项目和标准的收费)两大类。对企业(纳税人)来说,其所负担的“税”与“费”是有差别的:(1)税收具有对“公共服务”、“公共物品”付费的性质,规费具有对“个人服务”付费的性质;(2)税收的纳税对象是税法规定范围内的所有纳税人,具有普遍性、统一性,其“支出”与“受益”没有直接的对应性,规费则是针对特定受益者,具有受益与其支出的直接对应性;(3)税收是政府的集中性收入,一般不具有特定用途,而规费一般具有特定用途。

根据组织行为学理论,可从行为人的内在心理因素和外环境因素两方面分析企业进行税务筹划的动因。由于“税”与“费”的上述差异,企业一般更乐意支付与其享受的特定服务有关的收费,或认为缴纳规费是不能避免的,但认为其享受的公共服务、公共物品是抽象的、人人可享的,与其是否纳税和纳税多少没有直接关系。因此,企业总是希望尽可能地减轻自己的税收负担,即尽可能争取晚纳税、少纳税甚至不纳税,但同时又希望尽可能争取多享受政府提供的公共服务和公共物品。

根据现代企业理论,企业的实质是“一系列契约的联结”。它包括企业与企业(单位)、企业与政府、企业和个人(个人投资者、个人债权人、经营者、职工等)之间的契约,且各契约的关系人之间又必然存在利益冲突。在承认经济人的逐利本性、契约的不完备性和相当一部分契约是以会计信息为基础等前提条件的情况下,部分契约关系人(如经营者、投资者)便有动机、条件和机会进行某种(些)安排(操纵),以实现企业价值或税后利润最大化的目标。因此,只要在企业税收契约中承认会计确认和计量的某些原则和方法,允许进行某些会计政策选择,以及能够利用会计资料作为计税依据,那么,在税收契约的执行过程中,理性的企业(纳税人)都会具有强烈的意识,即充分利用其与征税方的会计信

息的不对称性以及契约的不完备性,对涉税会计事项进行管理控制(税务筹划),以谋求自身税收利益的最大化。

由此可见,不论从组织行为学理论,还是从现代企业理论分析,减轻税负、实现税后利润最大化是企业(纳税人)不懈追求的目标。企业(纳税人)存在税务筹划的行为动因,但主观动机最终能否通过税务筹划的形式得以实现,则主要取决于企业所处的客观环境和条件。

二、税务筹划的客观环境和条件

企业减轻税负、实现税后利润最大化的目标可以有多种途径,按其是否违法可以分为违法与不违法两类,而税务筹划则属后者。企业能否或愿否通过税务筹划方式实现其财务目标,还需要一定的客观环境和条件。

(一)税收法律制度

健全、合理、规范的税收法律制度,将大大缩小纳税人偷逃税款等违法行为的空间,从而促使其通过税务筹划寻求自己的税收利益,这也是企业逐步成熟和行为理性化的标志。

税收法律制度作为贯彻国家权力意志的杠杆,不可避免地会在其立法中体现国家推动整个社会经济运行的导向意图,会在公平税负、税收中性的一般原则下,渗透税收优惠政策。如内、外资企业的税负差异,不同产品税基的宽窄,税率的高低,不同行业、不同经济事项进项税额的抵扣办法,减税、免税、退税政策等。因存在税收的优惠政策(即税式支出),使同种税在实际执行中的差异造成了非完全统一(非中立性)的税收法制,无疑为企业选择自身利益最大化的经营理财行为,即进行税务筹划提供了客观条件。企业利用税收法规的差异或“缺陷”进行旨在减轻税负的税务筹划,如果仅从单纯的、静态的税收意义上说,的确有可能影响国家收入的相对增长,但这是短期的。因为税制的这些差异或“缺陷”,其实质是国家对社会经济结构进行能动的、有意识的优化调整。即力图通过倾斜的税收政策诱导企业在追求

自身利益最大化的同时,转换企业经营机制,实现国家的产业政策调整、资源的合理开发和综合利用以及环境保护等意图。从发展及长远看,对企业、对国家都是有利的,这也是国家为将来取得更大的预期收益而支付的有限的机会成本。因此,笔者认为,企业利用税制的非完全统一性所实现的税负减轻,与其说是利用了税收制度的差异和“缺陷”,还不如说是对税法意图的有效贯彻执行。

在税收实践中,除了上述税收政策导向性的差异和“缺陷”外,税收法律制度也会存在自身难以克服的各种纰漏,即真正的缺陷或不合理之处。如,税法、条例、制度、解释不配套、不一致;政策模糊、笼统,内容不完整、不统一;税目、税率设置不合理等。这也为企业进行税务筹划提供了可利用的条件。此时,尽管税务筹划可能与国家税收立法的意图有所背离,但国家只宜在不断健全和完善税收法律制度上去努力。同时,企业也应该认识到,税务筹划应该尽可能地长远、整体考虑,过分看重眼前的、局部的税收利益可能会招致更大的、整体的潜在损失,或者扭曲企业的投融资决策行为。

(二)税收执法环境

对企业(纳税人)而言,税收执法环境包括其外部环境和内部环境。外部环境是指税收征收管理人员的专业素质和执业水平。税收征管人员的专业素质和执业水平的高低直接影响纳税人的纳税行为。如果其整体素质和执业水平较高,能够做到严格依法监管、依法治税、依率计征、公平高效,保证税法在具体执法环节及时、准确到位,形成良好的税收执法环境,纳税人要想获得税收利益,只能通过税务筹划方式进行,而一般不会或不易、不敢作出违反税法等有关法律法规之事。如果在税收征管中“人治”泛滥,税款征收没有统一标准和规范,执法弹性空间大,违反税法的行为不能受到应有的惩罚,此时,纳税人采用最简单、最“便捷”的方法(如违法、违规的方法)就能达到其少缴税或不缴税的目的,而且其成本、风险又非常之低,企业当然就不会苦心孤诣地去进行税务筹划。

税务筹划需要熟知税法及相关法律法规,并熟练掌握税务筹划方法,亦即需要高素质的专业人才,同时也就意味着企业必须投入较多的人力资源成本。由此可见,纳税人为了减轻自己的税收负担,实现税后利润最大化,是采用理性的税务筹划方式还是采用非理性的偷逃税款等违法方式,在很大程度上受外部税收执法环境的影响。

内部税收执法环境是指企业内部高层对减轻企业税收负担、实现税后利润最大化所持的态度(其“态度”受其依法纳税意识、任职能力、政策水平等影响)。根据受托责任观,企业办税人员要接受企业高管层的领导,执行其纳税意图。如果企业高管层整体素质较低、法制观念较差,就会直接要求或唆使或强令办税人员通过税务违法的手段达到其

目的,企业会为此面临高风险。如果企业高管层整体素质较高,法制观念较强,就会在企业内部营造良好的税收执法环境,办税人员就会通过合法或不违法的途径,即通过税务筹划方式谋求企业的税收利益,提高企业的税务管理和会计管理水平。

三、税务筹划的经济制度分析

税务筹划都是在特定的政治、经济、法律、社会、文化、历史等环境下进行的,但是最直接、最具体的影响还是经济制度环境,其中税收制度、会计制度和汇率制度又是税务筹划的主要经济制度环境。

(一)税务筹划的税收制度分析

正因为政府征税才有纳税人的税务筹划,换言之,如果政府不征税或者企业不缴税,当然也就无需税务筹划。因此,税收制度(税收法律制度的简称)与税务筹划是一种“孪生”关系。税收制度对税务筹划的影响可从两方面分析:

1. 税收制度的法定性分析

现代税收应当是法定税收,即税收法定主义,亦称税收法律主义原则或税收法定性原则。它是指税款的征收和缴纳必须基于法律的规定,没有法律依据,政府不能征税,任何人也不得被要求缴税。因此,要求税收立法、税收执法和税收司法等各环节都必须依法进行,行政机关不能有自由裁决权。纳税人缴什么税、缴多少税,不是由政府说了算,而必须通过国家立法机构立法。税收法定主义和罪法定主义,两者构成法治国家保障人民权利的两大手段。前者旨在保障人民的财产权利,后者旨在保障人民的人身权利。

税制的法定性越强,税务筹划的预期性越明确,税务筹划的技术、方法就越具稳定性和规范性。我国现行的税收制度远未达到税收法定主义,大部分税种仍然是“暂行条例”,而且有的是已经执行长达10年的“暂行条例”,政府主管部门随时还会发布一些有关税收的“通知”或“办法”等;部分税种还是“内外有别”,不符合税收国民待遇原则和WTO的要求。这种情况增加了税务筹划的不确定性和风险性,使企业难以进行长期的税务筹划,但由此也增加了诸多的税收差异,拓展了税务筹划的空间。

2003年7月25日,美国证券交易委员会(SEC)发布了《美国财务报告采用原则基础会计》的研究报告,提出了今后美国会计准则的制定,既不能是“规则导向”模式,也不能是“纯原则导向”模式,而应是“原则基础会计准则”模式(即目标导向法),并列出了该模式的五个基本特征。其中之一是尽可能避免“明线”测试规定(即规定百分比)。这样,加大了财务会计报告提供者的责任,从而使会计监管者保持主动。对此,笔者认为,税收制度既要有法定性,但还必须具有规则导向性。因为要保证税法的有效贯彻实施,必须授权国务院制定实施细则,国务院主管部门还会随时发布一些具体

“通知”、“办法”、“函件”等,即制定众多而具体的规则。税务筹划属于法律范畴而非道德范畴,纳税人“只要符合规则,可以打‘擦边球’,钻规则的漏洞”。(A.Michael Spence著《经济学》(第16版))

2、税收立法权与税收执法权的分析

不少国家的税收立法权与税收执法权分中央和地方两级。我国的全国性税种(包括全部中央税、共享税和在全国范围内征收的地方税)的立法权归属全国人大及其常委会,它可以授权国务院制定税法实施细则和调整税目、税率的权力。省级人大及其常委会在不违背国家统一税法、不影响中央财政收入、不妨碍全国统一市场的前提下,可以对地区性的地方税收立法。根据国务院《关于实行财政分税制有关问题的通知》等有关法规的规定,按税种划分为中央税、共享税和地方税,前两类由国税局负责征收,后者由地税局征收。

在我国税收立法权基本集中于中央,而税收执法权分“国”、“地”两块的制度安排下,不仅因国、地税机构的分设使政府的税收征管成本大为提高,同时也使纳税人的纳税成本大大提高(如税务登记的办证费等需要双份支出)。企业税务筹划既要正确处理分税种与分地区的关系,充分考虑其差异性,又要考虑国税局与地税局分征、分管给企业带来的税负影响。

(二)税务筹划的会计制度分析

1、会计制度与税收制度的关系

会计制度是制约会计行为人及利益相关者的法律、法规、准则、制度(包括单位内部会计制度)的总和。会计制度有广义与狭义之分,广义的会计制度是包括《会计法》在内的所有会计法规制度,狭义的会计制度仅指会计的规章制度(即不包括《会计法》和国务院发布的会计行政法规)。本文的“会计制度”仅指狭义的会计制度,而且主要指财政部发布的会计规章制度,如《企业会计制度》、《金融企业会计制度》、企业会计准则等。

由于各国的会计制度背景不同,按其与税收制度的关系划分,可以分为以税法为导向的会计制度和以投资人为导向的会计制度两大类。法国、意大利等大陆法系国家属于前者,英、美等海洋法系国家属于后者。不论哪种类型,各国的企业会计制度与税收制度都有非常密切的关系。可以说,现代税收的计算和征收,都离不开会计的确认、计量和记录。即使在以投资人为导向的会计制度下,虽然其规范的财务会计报告主要是为投资人、债权人服务的,但其对各项会计要素的确认、计量和记录的程序和方法,同时也是税收制度确认、计量和记录收入、收益、成本、费用和应税所得的基础和前提,某些会计的计算程序和计算方法甚至在税收制度中被直接认可。从另一方面看,在以税法为导向的会计制度下,其会计确认、计量和记录也不一定与税收制度完全一

致,也存在某些差异(尽管较少),而且从发展趋势看,以税法为导向的会计制度存在较为明显的弊端,近年欧洲各国的会计制度改革,并准备接受国际会计准则(国际财务报告准则),就是有力的说明。

对此,笔者认为,我国在20世纪90年代以前是以税法为导向的会计制度,20世纪90年代开始趋向于投资人导向。我国现行《企业会计制度》、《金融企业会计制度》及企业会计准则,均以新修订的《中华人民共和国会计法》为法律依据,以服务于企业财务会计报告的主要使用者为目标,保持了自身作为规范体系的完整性和统一性(即将会计确认、计量、记录和报告统一于会计制度内)。因此,我国的会计制度与现行税法的有关规定存在不少差异。如何看待两者的差异呢?财政部部长助理冯淑萍2001年曾撰文写到:“由于会计核算制度与税法的目的存在不同程度的差异,必然会导致会计核算制度与税法不一致的情况,这也是国际惯例。……我国也将采用国际通行的做法,会计核算制度规定的会计要素确认计量标准与税法不一致时,采取纳税调整的方法进行处理。”(参见《会计研究》2001.1)同年,财政部会计司刘玉廷司长也明确:“我们一贯主张企业会计制度应当与税收制度相互分离,因为两者属于两个体系,……在我国,要使会计制度得以很好地贯彻,并与国际会计惯例协调,必须遵循会计与税收相互分离的原则。在实际工作中,会计制度如有与税收制度不一致或不相协调的,应按会计制度进行核算,纳税时再作调整。”(参见《会计研究》2001.3)

既然会计制度与税收制度两者存在差异,而且在税收制度中又承认或认可某些会计政策选择,企业当然会利用会计处理办法进行税务筹划。

2、税务筹划与会计制度的关系

税务筹划包括国内税务筹划和国际税务筹划,它所涉及的会计制度(会计规范)也就不限一国一地。

(1)国内税务筹划与本国的会计制度

利用本国会计制度与其税收制度的联系与差异,通过会计政策选择进行国内税务筹划,大部分企业的税务筹划都是这种类型的税务筹划,相对于国际税务筹划,其筹划技术较为简单。

(2)国际税务筹划与涉税国的会计制度

跨国经营企业进行的国际税务筹划,应全面了解并掌握涉税国家或地区的会计制度,在其法规框架内进行会计政策选择,以达到税务筹划目的,其筹划技术比较复杂。

(3)税务筹划与国际会计准则

根据2001年改组后的国际会计准则理事会(IASB)的工作规划,国际会计准则(IAS)将逐渐被国际财务报告准则(IFRS)所取代。目前,世界上只有极少数国家全盘照搬IAS,其余各国都有自己的会计准则(制度),但各国的会计准则(制度)又都是以IAS为主要参照标准。因此,除全盘接受IAS

的国家外,其税务筹划不会直接以IAS为依据,但了解并掌握IAS(或IFRS)、尤其是其发展趋势,对税务筹划也是非常有益的。

(三)税务筹划的汇率及汇率制度分析

汇率制度亦称汇率安排,是一国货币当局对本国汇率变动的基本方式所作的一系列安排或规定。传统上,按照汇率变动的幅度,汇率制度划分为固定汇率和浮动汇率。

在经济全球化的背景之下,跨国贸易和跨国资本流动增长迅速,汇率风险也日益突出。汇率风险会对涉外企业的应纳税所得额产生影响。这些企业虽然不能对汇率制度进行选择,但是可以在某一既定汇率制度下选择不同的方法来实现税务筹划。

以外币为计价货币的跨国贸易为例,假如一国将其主要贸易国的汇率固定或维持在某一个比价上,那么其国内企业在与这些国家进行贸易时,企业汇兑损益项下的余额可能会比较小。但是,如果一国与其主要贸易国之间汇率的浮动范围较大,甚至不受限制时,那么企业在从事钱货非即时两清的进出口交易时,应当考虑对损益的影响。比如,在对未来汇率走势加以研判的基础上,在签订合同时选择一种对自己有利的货币作为计价货币(买方应选择软币,卖方则选择硬币),即使由于种种原因不能选择对自己有利的货币作为交易货币,也要注意采取其他办法(如外汇的远期交易、期货、期权等)来规避风险。

在企业外币购销交易的会计处理中,由于各国的汇率制度不同,企业可以选择不同的汇率及会计处理方法(分单一交易观和两项交易观),以致每期计算的汇兑损益额不同。另外,对未实现汇兑损益是用当期确认法还是用递延法,其结果也不一样。进行税务筹划时,应该充分考虑所涉国家的汇率制度、汇率波动趋势,进行正确的会计政策选择,以期获得更多的税收利益。

综上所述,笔者认为单凭主观动机或意愿并不一定就能减轻税负、降低税收成本、实现税后利润最大化,只有将主观动机与决策素质(水平)较好地融汇于具体的经营理财行为中,并通过对客观环境和条件的深刻理解与充分把握,在对国家未来经济政策走向、国内外市场动态准确预测,充分把握税收与会计制度安排的基础上,才能有效而持续地进行税务筹划。

(作者单位:天津财经学院)

责任编辑 季建辉

加入WTO后 政治环境的变化 及对会计制度改革的影响

□ 刘明辉 薛清梅

一、政治环境与会计制度的关系

政治在很多方面影响着会计制度,国内国际的政治环境变化可能会造成一个国家会计制度模式的改变。

1、政府对经济的干预与会计制度的模式

政府在经济管理中的作用大小决定了其在会计制度制定中所担任的角色,同时决定了会计制度的实施力度。政府对企业会计的约束在计划经济体制下比在市场经济体制下要多,其会计实务也趋向统一性和标准化,而且会计制度是由政府部门制定发布的。同时,强调公共福利和计划指导的政府,也要比主张自由放任、完全竞争的政府更多地参与会计实务、主张统一会计,例如法国政府推行的会计总方案就与英美等国家由私人机构制定的会计准则有所不同。

从国际范围来看,近年来各个国家不约而同地加强了对会计制度的干预程度。例如澳大利亚会计准则已经不再由会计职业团体制定,改由财政部长负责;美国在财务丑闻过后,新颁布了法令,加强对会计职业的监管;我国也在去年将中注协的批准设立会计师事务所等行政职能收归财政部。

2、政府行政行为的法制化、透明化、高效率与会计制度的完善

尽管各个国家制定会计制度的机构不同,但是法制化、透明化和高效率的政府行为对会计制度的完善起着重要作用。例如美国的会计准则是由民间机构财务会计准则委员会(FASB)制定的,但同时要受到政府部门证券交易委员会(SEC)的监管。近年来发生的会计丑闻引发了美国对会计监管的重新审视,政府迅速出台了《萨班