纳税筹划的新策略——政策性筹划

西北农林科技大学　赵选民(教授)　西安石油大学　王　平

目前,学术界对政策性筹划研究甚少,但是不能因此而否定它作为一种筹划策略的重要性。政策性筹划策略不但能够帮助筹划者实现财务管理目标,而且能够起到完善我国税收制度的作用。

一、政策性筹划的概念与性质

1.政策性筹划的概念。所谓政策性筹划,是指纳税义务人利用企业性质、经营、组织结构等方面的特点,在不违背税收立法精神的前提下,与税务、财政等部门进行协商,试图改变现有的税收政策中对企业不适用的各项规定(主要包括纳税地点、纳税义务人、纳税范围),以实现企业价值最大化为目标而选择适用的税收政策理财方法。简单地说,当企业适用的税收政策与国家税收立法精神发生冲突时,企业可以根据自身的优势,与政府进行协商,寻求更加适用于本企业的和有助于财务管理目标实现的税收政策,以此来替代旧的税收政策。

通过分析政策性筹划的概念不难发现,它与一般的纳税筹划策略存在较大的差异,但是它并非是对目前纳税筹划研究成果的背叛,而是对纳税筹划理论研究和实务操作的延伸和扩展。实际上,纳税义务人在纳税筹划操作中可以发挥更大的主动性和积极性。

2.政策性筹划的性质。现在采用比较的分析方法,对政策性筹划的性质进行解析:

(1)筹划方式不同。一般的筹划策略是依照现行税收法律、法规、规章的各项规定,通过改变企业自身的各项经济活动来实现筹划目标,这种筹划可以称为静态的纳税筹划;而政策性筹划是企业在不改变或无法改变自身的各项经济活动的情况下,通过改变现行税收法律、法规、规章的各项规定来实现筹划目标,这种筹划可以称为动态的纳税筹划。

(2)筹划效应不同。纳税筹划对国民经济的发展产生了微观和宏观的双重效应。政策性筹划作为一种动态的筹划方式,一旦成功,就能够发挥比一般的筹划方式更大的微观和宏观效应,突出表现为:由于有国家颁布的各项税收政策为依据,因此其涉税风险小;由于会改变现行的税收政策,因此其对完善我国的税收体制能发挥巨大作用。

(3)筹划的适用范围不同。政策性筹划与一般的筹划策略相比具有一定的优势,但是它的适用范围是相当有限的。①政策性筹划对于筹划主体有严格的限制, 并非任何企业或企业

高执法效率,使税收信用体系成为社会信用体系的一个有机组成部分。

(3)积极培育信用中介服务市场,逐步将税收信用评级工作移交给社会中介机构来完成。因为税务机关作为税收信用体系中应当守信的一方,由其来评价另一方的守信程度,不可避免地会夹杂一些主观因素,因此,将税收信用评级工作逐步移交给具备条件的社会中介机构来完成是一个两全的办法。从国外信用管理制度比较发达的国家来看,政府部门并没有过多地介入到具体的信用管理过程中,而是充分发挥信用中介机构的作用,利用市场机制对社会信用进行管理。由于我国社会信用体系建设还处于初级阶段,信用市场尚未形成,通过行政力量来推进信用评级工作是非常必要的。但从根本上说,政府还是应当创造条件,加快信用方面的法律法规建设,积极扶持和发展社会中介机构。

(4)将税收信用惩戒机制与商业信用挂钩,进行全方位的失信惩罚,以充分发挥税收信用的效力。信用制度比较发达的国家, 其税收信用惩罚机制并不仅仅局限于税收领域。例如在美国,一个人的税收信用记录有了污点之后,就会在经济生活的其他领域处处碰壁,个人将为其失信行为付出巨大的代价。我国在处理税收失信行为时也应当多管齐下,使得不讲信用者或信用不佳者在社会上难以立足。

2.积极建设政府信用。随着我国加入 WTO,我国政府应当积极转变政府职能,建立健全政府信用体系,特别是要建立税收信用体系,从而为创造良好的投资环境打下坚实的基础。

(1)加强税务机关征税信用建设,实现税收信用体系建设的均衡发展。首先,要实现税收的立法信用,逐步提高税收立法层次。目前,我国税收法律除了《税收征收管理法》、《企业所得税法》等通过人大立法外,其他正在实施的税收法律普遍属于行政法规和规章, 其稳定性、可信度都容易受到投资者质疑,不利于我国税制与国际接轨。其次,要进一步强化依法治税,强化税收司法公正,提高公众对税务机关依法征税的认可程度。一是要强化内部执法监督,对基层税务机关和税务人员的执法信用进行评议;二是要完善税收服务体系,为诚信纳税创造良好的软环境;三是要加大执法力度,发挥税收法律的威慑作用。

(2)开创税收信用新路子。一是增加税款使用的透明度。政府要向纳税人公开税收的用途和去向, 自觉接受人民代表大会、人民代表和社会舆论的监督,取得纳税人的信任、理解与支持。二是大力惩处贪污腐败行为,保证税款安全。贪污腐败造成的损失归根到底是由纳税人负担的,所以应加大反腐力度,切实保护纳税人的合法利益。○

集团都可以使用此策略,它对筹划主体的规模、性质等方面都提出了较高的要求,即筹划层次较高。一般而言,政策性筹划适用于关系国计民生、与国家经济发展密切相关的大型国有企业,而中小型企业不具备开展政策性筹划的能力。②开展政策性筹划同样要遵守纳税筹划的各项原则,尤其是合法筹划原则。企业通过政策性筹划可以改变现行的税收政策,但并不是违反税法规定。企业开展政策性筹划必须要坚持一个重要的前提即遵循税法的立法精神。

二、政策性纳税筹划的理论依据

下面利用博弈论中的讨价还价问题对政策性筹划的科学性、合理性及可行性进行分析和论证。

1.讨价还价问题。一个二人讨价还价问题由如下三个要素构成:①两个局中人,即局中人 1 和局中人 2。②一个结果集合 S,由可行备选方案组成,谈判破裂 d 显然是一个可行备选方案。③每个局中人 i 在结果集合 S 上定义的效用函数为 U_i:S→R,满足:谈判破裂结果给两个局中人带来的效用都是最低的,即对任意结果 $s\in S$,$U_1(s)\geqslant U_1(d)$,$U_2(s)\geqslant U_2(d)$;至少有一个结果给两个局中人带来的效用都大于谈判破裂的效用,即至少存在一个 $s\in S$,使得 $U_1(s)>U_1(d)$,$U_2(s)>U_2(d)$。

2.政策性筹划属于二人讨价还价问题。分析如下:

(1)政策性筹划存在两个局中人,即筹划者和政府。这里的政府具体是指国家税务、财政等部门,由于在筹划中两者处于同一位置,因此用政府来代表。

(2)政策性筹划结果是一个集合 S,由可行的备选方案构成,每种结果记作 s,协商失败 d 是一个可行备选方案。不同于一般的二人讨价还价问题,政策性筹划的结果集合是个有限集。

(3)政策性筹划中筹划者和政府作为局中人在结果集合 S 上定义的效用函数为 U_i,对于每次筹划者与政府协商的结果 $s(s\in S)$,都有局中人的一对效用值 $U_1(s)$、$U_2(s)$。在筹划过程中,筹划者可以将筹划收益抵减筹划成本的数额作为效用;对于政府而言,在考虑政策性筹划方案时,会更多地考虑筹划方案可能带来的宏观效应。政府考虑的宏观效应主要包括:筹划方案对整个国民经济的影响、是否能够完善税收制度、对企业乃至行业发展的影响等等。

(4)效用函数 U_i 满足:对于任意筹划方案 $s\in S$,存在 $U_1(s)\geqslant U_1(d)$,$U_2(s)\geqslant U_2(d)$,并且至少存在一个 $s\in S$,使得 $U_1(s)>U_1(d)$,$U_2(s)>U_1(d)$。具体分析如下:第一,筹划者进行纳税筹划的目标是实现企业价值最大化,因此对于筹划者而言,企业预先设定的筹划方案与双方协商的筹划方案给筹划者带来的效用一定大于或等于协商失败的效用,换言之,协商失败给筹划者带来的效用是最低的,所以对于有限的筹划方案 $s\in S$,存在 $U_1(s)\geqslant U_1(d)$。第二,政策性筹划是企业与国家税务部门、财政部门进行协商的过程,筹划客体不是企业普通的应税经济活动,而是国家的税收政策,因此对筹划者提出了更高的要求。筹划者在设计筹划方案时要特别注意的是,不仅要考虑筹划方案对企业自身的影响,还要从宏观角度考虑筹划方案对国家财政收入、税收制度的影响,不仅要有现实依托,还要具有理论依据,否则筹划者无从提出筹划方案。同时,只考虑微观效应不考虑宏观效应的筹划方案也是不可行的。从这个角度分析,筹划方案对政府而言是不会产生负效用的,即预先设定的筹划方案与双方协商的筹划方案给政府带来的效用必定大于或等于协商失败的效用,对于有限的筹划方案 $s\in S$,存在 $U_2(s)\geqslant U_2(d)$。第三,从以上两点的分析中可以得出结论:政策性筹划的筹划方案中至少存在一个方案给两个局中人带来的效用大于协商失败产生的效用,即至少存在一个 $s\in S$,使得 $U_1(s)>U_1(d)$,$U_2(s)>U_2(d)$,否则政策性筹划无从谈起。根据二人讨价还价问题的纳什解法可以确定政策性筹划解集:

$$\S N=\{s\in \operatorname{argmax} s\in S[U_1(s)-U_1(d)][U_2(s)-U_2(d)]\}$$

以上利用博弈论证明了政策性筹划在理论上是可行的。

三、政策性筹划的基本思路

企业开展纳税筹划的策略与方法多种多样,从国际实践来看,纳税筹划活动的开展通常有三种方式:一是针对具体税种进行筹划,比如围绕所得税、增值税等所采取的具体某一税种筹划方法;二是按照经济活动的类型或业务流程的具体环节进行筹划,如从融资、投资、收益管理等方面进行筹划;三是围绕减轻纳税负担和免除纳税义务所展开的筹划。由于政策性筹划的特殊性,使用以上三种方式研究和开展政策性筹划是不合适的。考虑政策性筹划的特点,可以从以下几个方面寻找切入点:第一,对企业的相关财税政策与税法的立法精神进行分析比较,发现两者的冲突点,并以此作为筹划的切入点,针对可行的筹划方案与财政、税务部门进行协调沟通,最终争取到利于财务管理目标实现的税收政策。这种政策性筹划策略主要是围绕着某个税种展开的,操作空间较小,但是已有成功的案例。第二,配合企业组织体制、财务体制、管理体制等方面的变革进行政策性筹划。

值得注意的是,由于政策性筹划是企业通过与政府“讨价还价”,以争取对本企业有利的税收政策的过程,因此筹划者讨价还价的能力直接关系到筹划的结果。讨价还价的能力不仅取决于筹划者的经济地位、规模等,更多地取决于政策性筹划方案本身的可行性、必要性、科学性与合理性。换言之,违背我国税收立法精神、缺乏理论和现实依据、不利于我国经济发展的政策性筹划方案,即使能在很大程度上促进企业价值最大化,也是不可能被政府接受的。

四、政策性筹划的意义

1.为企业节约了税费支出,促进了企业财务管理目标的实现。通过政策性筹划,企业可以节约税费支出,从而增加企业的净现金流量,为企业创造更多的投资机会。

2.使税收政策更好地体现税收立法原则,推动了我国税收体制的完善。政策性筹划的出发点就是寻找现行税收政策与国家税法的立法精神发生冲突之处,因此能够直接对两者不一致的地方进行修正,使税收政策更好地遵循税收立法中的各项原则,有效地完善税收体制。

3.丰富了纳税筹划理论,提供了筹划新思路。政策性筹划不仅丰富了纳税筹划应用理论,从某种程度上也丰富了纳税筹划的基本理论研究。企业在运用该方法设计筹划方案时,需要遵循成本效益原则,对筹划的成本和收益进行综合平衡。○