

如何提高我国税务代理的公信力

浙江商业职业技术学院 陈晓红

【摘要】我国税务代理行业在税务代理人的综合能力、被代理人对代理人的认识以及行业规范等方面,与国外成熟的税务代理行业存在着较大差距。本文就如何加快我国税务代理行业发展的步伐、提高税务代理机构的公信力提出建议。

【关键词】 税务代理机构 独立性 公信力

从2006年开始,我国的税务服务市场将对国外中介机构开放,这对我国尚处于发展初期的税务代理行业必将产生巨大的冲击。目前,世界经济发达国家的涉税服务非常普及,据资料统计,在日本有85%的工商企业委托了税理士办理涉税事宜,在美国有50%以上的工商企业、100%的个人委托税务代理机构进行申报纳税。而在我国聘请税务师事务所进行税务代理的工商企业还不足5%,正如有些税务专业人士所指出的,我国涉税服务市场还处在发育成长阶段,一些高端涉税服务业务在我国基本上还没有开展,整个涉税服务市场拓展的空间相当大。

面对国外税务代理机构先进的经营理念、技术支持以及规范的服务、雄厚的资金等,我国税务代理机构是否具备了竞争能力呢?本文拟对影响我国税务代理业发展的关键因素进行分析。

(一)

我国的税务代理行业与国外成熟的税务代理行业存在以下几个方面的差距:

1. 税务代理人综合能力不足。我国税务代理机构大多是从税务机关剥离出来的,经脱钩改制而成,起点低、规模小,长期的挂靠体制使其与税务机关仍有千丝万缕的联系,缺乏先进的管理模式;主动开拓市场的意识、能力差,等政策、等照顾的思想严重,缺乏长足发展战略规划和品牌意识;部分执业人员专业能力不强、经验不足,难以跟上业务综合性、复杂性的变化,尤其是面对纳税筹划、税务咨询、税务行政复议等高层次的代理项目很不适应,其知识结构满足不了税务代理业发展的要求。

2. 被代理人对税务代理的认识不足。一方面,旧有的挂靠体制使纳税人产生错觉,认为税务代理机构与税务机关同为一体,造成了纳税人对税务代理机构缺乏信任感、安全感。另一方面,目前我国的税务代理机构大多是从事诸如代理企业税务登记、申购发票、纳税申报等一般性的涉税事务,大部分纳税人认为这些事务企业本身也能做,若通过税务代理机构则增加了企业的负担。

3. 行业规范有待进一步完善。税务代理作为一种社会中介服务,只有使税务代理工作规范化,才能得到社会各界的认可,因此,税务代理制度健全与否是影响税务代理市场规范化的重要因素。

由于我国的税务代理制度基本上是以税务机关为依托发展起来的,有些规定在独立性、公正性方面尚有欠缺:①《税务代理业务规程(试行)》规定,税务代理人员有向税务机关报告委托人违法行为的义务。这条规定是否会影响到税务代理机构的独立性和公信力,似乎值得商榷。②现行制度规定在代理活动中产生的税收法律责任全部由纳税人承担,纳税人只有在代理人因工作过失而导致纳税人产生损失时才可以通过民事诉讼提出赔偿要求。“工作过失”的概念本身比较模糊,制度上没有也无法详细列举过失行为,因而该规定对代理人的约束力并不强。③对不同业务下的委托、受托权利、义务和责任未在制度上明确规定,极易引起合同争议。如注册税务师代理纳税申报、受托纳税审核、受聘税务顾问后,纳税人实施了税收违法活动谁应承担法律责任?怎样承担法律责任?还没有相关法规对此作出具体解释。④现行税务代理制度将不同法律性质的业务归于税务代理之类,容易导致注册税务师不同业务法律规范上的混乱。如现行《注册税务师资格制度暂行规定》将纳税审查、税务咨询、受聘税务顾问作为税务代理业务予以规范,但这几类业务从性质上来看,不完全是“代理”的法律行为,而是代理人受托后,以自己的名义独立开展业务活动、独立表达自己意志的法律行为,虽属于涉税服务,但并非以委托方名义和按委托方授权开展业务活动的代理行为。另外,执业风险控制、质量控制方面也尚未形成完整的制度体系。

(二)

要加快税务代理行业发展的步伐,必须提高税务代理机构的公信力。笔者认为,解决这个问题要从以下几个方面着手:

1. 提高税务代理机构的独立性、公正性。国际上通常将税务代理人视为税法专家,认为税务代理人不仅为纳税人提供涉税服务,更是利用税法专业知识弥补纳税人税法知识的不足,帮助纳税人进行纳税筹划,合法又合理地避税。注册税务师在从事税务代理业务时,具有双重职责:一是依法为委托人提供涉税服务,维护纳税人的合法权益;二是维护国家税法尊严和国家税收权益。这种在税收征纳关系中的中介地位,决定了税务代理机构必须站在独立、客观、公正的立场上,以税法为准绳,以服务为宗旨,既为委托人正确履行纳税义务、维护其合法权益服务,又监督税务机关是否依法征税、维护国家税

收权益。但我国《税务代理业务规程(试行)》规定,在税务代理过程中,税务代理执业人员如果发现委托人有违反法律的行为,经劝告后仍然不停止的,必须及时向其所在的税务师事务所和主管税务机关报告。“报告”与“监督”的客体显然是不一致的,“报告”是反映纳税人有无违法行为,而“监督”是监督税务机关是否依法征税、有无滥用职权。从这条规定可以看出,在我国,税务代理人还负有监督纳税人依法纳税(而不是征税机关公正执法)的法律监督职责,淡化了注册税务师为维护国家税法尊严服务的职能。

税务代理机构不独立,无法真正起到中介作用,必然缺少公信力。税务代理机构作为一个独立的市场主体,应同社会上的仲裁机构、公证机构、咨询机构、资产评估机构一样,独立地承担责任,接受社会或政府的监督,而不能依存任何一个机关。从税收法律关系上说,只存在课税的立场和纳税人的立场,税务代理人作为中介组织,必须确立其独立的中介地位。笔者认为,税务代理人应首先维护纳税人应有的合法权益,同时监督税务机关的执法行为,其目标是维护纳税人和国家的权益,具有独立性、公正性,拥有公信力。

现在税法的发展越来越重视纳税人权利的保护,强调纳税人和税务机关权利义务关系的平等性,纳税人不再是单纯的义务承担者,同时也是权利的享有者,平等性作为税收法律关系的基本属性已得到普遍承认。税收法律关系双方性质和出发点不同,其利益主张存在着差异性甚至对立性。征税权本身具有强制性特征,行使不当则容易侵犯纳税人权利;纳税人权利也会被滥用或违法行使,以致侵犯公共利益和他人利益。对两者进行协调,就必须有一支专业性、知识性很强的队伍,借助他们的力量,在促进纳税人知法、懂法、守法和自觉纳税的同时,通过合法、合理的途径为纳税人节省不必要的纳税支出、减少损失,以维护这种平等性。

2. 税务代理机构必须真正进入市场,拓宽业务范围。现代税法的发展确立了纳税申报制度。由于它不仅符合民主纳税思想,而且能提高税收征管效率,因此其在世界各国被普遍采用。纳税申报需要纳税人主动向税务机关申报纳税事项,对纳税人税法方面的知识要求更高。因此,税务代理机构一方面可以运用专门的税法知识,为纳税人提供帮助,减少纳税人报税方面的差错,提高税收征管的效率;另一方面,可以监督税务机关在征税过程中可能存在的信息不对称问题,避免纳税人受到不必要的处罚。

国外税务服务中介机构进入我国市场,竞争势必会更激烈,但也为我国的税务代理业快速发展提供了良好机遇。首先,税务代理机构在税收征管中的作用受到国家和各级税务机关领导的认可和重视。自从实施了《行政许可法》,一大批行政审批项目被取消,仅涉及税收方面的就有44项,而类似呆账损失税前扣除就属于取消项目,企业完全可以按规定在纳税申报时自行计算扣除。税务代理机构可凭借其行业背景、较强的涉税专业知识发挥重大作用。其次,国外的税务代理机构和专业人员的经营理念和管理方式,以及长期从事中介服务积累下来的经验,可以为国内相当部分税务师事务所和注册税务师所借鉴。再次,随着税制结构的优化,税收征管改革的深化,依法行政、依法治税的要求会更高,社会化的参

与程度会进一步增大,这将为税务代理机构的发展提供新的空间。

3. 税务代理机构必须创新服务方式,重塑管理理念。首先要拓展税务代理内涵。目前,除个别的税务师事务所可以提供纳税筹划等较高层次的服务外,大部分仅局限于提供简单、低层次、低风险的税务代理服务,如为纳税人办理税务登记、代理纳税申报和缴纳税款、发票领购、小企业建账建制、申请减免税退税等一般性事务,为纳税人带来的收益很少,且由于工作简单,专业性不是很强,纳税人大多能自己完成,使得我国税务代理服务需求严重不足。随着经济的发展,税务代理机构要按照纳税人的具体要求,依据其个体涉税特征和整体税收环境,通过不断地创新研究和思考,制定出符合纳税人自身特点的涉税活动计划,从而达成纳税人的目标,更加符合开放形势下纳税人对于税务代理服务的需求层次和水平,也有利于促进税务代理市场的发展。其次要提高执业人员素质。税务代理机构应该在提高执业人员专业水平上下工夫。建立统一的资格考试、后续教育培训和考核制度,对提高我国税务代理人员的执业水平还是有很大帮助的。再次要减少税务代理成本。纳税人面对复杂化的税收制度,如果自行办理一切纳税事项,必然会产生纳税效率和经营效率的损失。因此,为了提高效率、减少损失,纳税人可以将各种纳税事项委托给具有丰富纳税经验的人去办理,自己在支付一定费用之后,可以有更多的精力专注于经营活动。

4. 加快完善税务代理制度和税务代理机制。要开拓国内税务代理市场,当务之急是规范行业管理,提高行业的执业水平。一是建立统一的资格考试、审查和年检制度;二是明确规定税务代理的业务范围、收费标准、监督惩罚等,使其在为纳税人提供服务的同时,自觉地遵守税收法规;三是建立税务代理人的行业组织,发挥其协调、监督、行业自律的作用。这些举措对增强我国税务代理人的自律意识和规范其代理行为具有积极意义,对完善税务代理制度将发挥重要的作用。在行业组织的构建中,应注意保持其完全的独立,避免形成对国家行政机关的依附,使其能够独立地发挥应有的作用:一方面可以提高税务代理人的整体执业水平,保证其依法履行职责,另一方面可以保证其公正执法,实现对国家税务机关权力的制衡。

税务代理机构能否走向市场,能否独立生存与发展,提高公信力是其中的关键因素。税务代理机构必须整合各方面的优势资源,实施税务代理品牌战略和营销推广,加强税收法律、法规学习,从企业业务流程、财务核算入手,分析企业存在的纳税风险,提出具体的财务处理、风险控制和纳税筹划建议书,以帮助企业正确纳税、合法节税,为社会提供规范、优质、高效、全方位的税务服务。

主要参考文献

- ① 马金安. 浅析阻碍税务代理业发展的根源. 中国税务, 2005;7
- ② 刘蓉, 张文倩. 谈税务代理业服务功能的转变. 商业时代, 2005;24
- ③ 郝如玉. 中国税务代理制度研究. 北京: 经济管理出版社, 2002