

# 降低税收成本与税制优化

## 西北大学 苏子微

税收成本是为了实现税收的职能,在税收分配过程中所 发生的一系列可以用货币计量或估算的费用和支出。税收成 本核算是税收分配过程的必然产物,伴随着税收分配活动的 存在而存在,因此在对税收成本问题进行研究时,必须将其 纳入税收分配的全过程之中来考虑。

根据税制优化理论的观点,一国在进行税制改革和税收政策调整时,除应兼顾公平和效率两大目标以外,税收成本问题也是应慎重考虑的重要因素之一,它涉及到税制和税收政策的可操作性、税收分配作用的发挥程度和税收征纳矛盾的协调问题。因此,选择合理的税制是降低征纳税成本、减少税收额外损失的基础。

#### 一、税制优化的内涵

政府对什么征税、征多少税、如何征税,是通过税制加以确定的。税制是减少征纳税过程中的不确定性、保护征纳双方的权益、并对征纳双方的税收行为进行约束的一系列规则。税制优化就是通过对现行税制的改革调整,建立起最大限度符合当前环境条件及人们利益选择的税制。

西方税收理论认为,政府征税扭曲了资源配置,导致了经济运行的低效率,政府应在征税以获取必要收入的条件下,确定税收有可能带来的效率损失的大小与来源,从而尽可能地使这些效率损失降到最小,使税制较少地干预市场机制的正常运转。通过税收机制的激励与制约作用,促进社会整体利益的增加,已成为现今税制优化进程中不可忽视的问题。

### 二、我国税收成本现状

近年来,随着我国 GDP 的逐年增长,国家财政收入总额和税收收入总额都有不同程度的增长,且财政收入增长速度与税收收入增长速度基本同步。

随着我国税收收入的较快增长,税收成本也大幅增长, 且增幅在国际上"遥遥领先"。导致我国税收成本较高的原因 是多方面的,既有客观因素也有主观因素,既有历史的原因 也有现实的原因。

主观因素是政府及税收机构的成本意识淡薄。长期以来,政府及税收机构在考核时只对税收成果进行业务量的考核,没有考核其征收成本,更没有对其进行量化分析。

客观因素是税收征管手段的落后。表现在某些税种的特殊规定过多和某些税种的计算抵缴方法过于复杂。计算机所具有的自动、高速、精确的数字和文字处理功能在税收工作中未得到充分应用,仅靠手工处理税收征管日常事务,无疑加大了人力成本的投入。

历史原因是税制与税收立法不够健全。税制的繁杂和税

收立法的不规范性直接影响着税收成本,它不仅导致税务人员执法困难,而且容易给纳税人提供避税、逃税的机会,从而严重影响税收征管效率。

现实原因是目前我国税务人员整体素质不高。目前我国的税务专业人员相对较少,受教育程度较低,硕士、博士税务人员还不到税务人员总数的 1%,专科以下学历税务人员占绝大多数。受人员素质的限制,税务机关完成税收征管任务无法走提高效率的路子,只能靠粗放型的数量扩张。

#### 三、降低税收成本的建议

1.应强化税收成本意识。应建立一个系统、规范的税收成本核算体系,进一步加强管理,进行税务预算,严格控制各项费用开支,节省税务行政费用。统筹安排,严密实施,确立税务成本开支范围、成本核算方法、成本管理责任,成本监督、成本考核、成本分析等内容;在税制建设、税收征管、队伍建设、税法宣传等环节全面贯彻效率原则,把降低成本、提高效率的观念贯穿于税收工作的全过程。

2.应抓住薄弱环节,采取有效措施,提高税收征管工作的质量和效率。应做好增值税专用发票纳税申报比对工作,切实加强增值税管理;对个人所得税实行纳税人全员管理,强化对高收入者应税收入的监管,并与金融部门加强联系和沟通,积极开展对个人所得税代扣代缴"零申报户"的清理检查工作;扩大企业所得税专项检查范围,将中介机构、汇总纳税企业、提取管理费的企业纳入所得税专项检查范围;各地在加强税源监控的基础上,积极清理欠税,及时了解纳税人的生产经营和财务状况,进一步摸清欠税底数,制定切实可行的清欠工作计划,严格执行新征管法的规定;进一步普及计算机的运用,逐步实现微机联网,提高设施使用效率。

3.应完善税收立法。具体做法为:提高税收立法层次,建立一个以税收基本法为基础、以税收实体法为支柱、以税收程序法和组织法为保障、以税务部门规章为补充的适应社会主义市场经济的税收法律体系,全面贯彻精简、统一、高效能的原则,进一步规范国家税务系统的机构设置,从而进一步推进依法治税,提高税收征管工作的质量和效率,优化税制和税收法律体系。

4.应提高税务人员整体素质。这需要根据不同地区的具体情况科学合理地配备税收征、管、查人员。基层税务机构应建立一个由单位主要领导负责,由人事、纪检、机关党委等部门具体实施的强有力的人事监控和管理体系,合理调配人员结构,建立一套科学的人力资源配置机制,提高工作效率,降低税收成本。②