

招商引资项目税收评估的制度设计

吴良海¹, 谢韶春²

(1. 安徽工业大学, 安徽 马鞍山 243002; 2. 马钢股份有限公司, 安徽 马鞍山 243002)

摘要:提出了设计施行招商引资项目税收评估制度的构想,围绕组织管理、操作规程、评估方法、业绩考核勾勒了招商引资项目税收评估制度的基本框架。

关键词:招商引资;税收评估;制度设计

中图分类号:F275 **文献标志码:**A

一、设计施行招商引资项目税收评估制度的构想

党的十六大报告明确提出,要“进一步吸引外商直接投资,提高利用外资的质量和水平。”十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求“完善对外开放的制度保障。……依法管理涉外经济活动,强化服务和监管职能,进一步提高贸易和投资的自由、便利程度。”基于上述两个文件精神,各地经济技术开发区税务部门可结合地方经济发展与工作实际的需要,设计施行《招商引资项目税收评估工作制度》,积极拓展税收的服务和参与经济决策的职能。

我们所设想的招商引资项目税收评估,是指税务机关基于为政府与外来投资者服务的目的,根据招商引资项目的基本情况,主要从税收的角度运用科学的方法,对项目的税收回报率、税收影响率等税收贡献指标与税收优惠待遇进行评定与估算并出具相应税收评估报告书的一项新型增值性税收管理活动。这一构想的根本目的是:当好政府招商引资决策的参谋,提高招商引资项目的质量,进一步改善外来经济的税收服务,促进税收管理水平上台阶,加速外来经济健康发展。

推行招商引资项目税收评估工作,基层税务机关应结合自身工作实际,制定相应的管理办法或制度,遵循真实性、科学性、可行性原则,依照规定的标

准、程序和方法进行评定和估算。评估的对象包括辖区内的协议引资项目、在建引资项目、完工引资项目。

引资类型包括外资和内需。外资指外商直接投资、对外借款、外商其他投资、境外各类捐赠款和经政府考核部门认定的其他类型境外资金。内需指市外(境内)投资者投入到本辖区的各种资金,包括合资、合作、独资、租赁、承包、参股、收购、资产重组、兼并等方式投入的资金。引资项目主要指引进的生产性投资项目。

应当指出,本文首倡施行的招商引资项目税收评估与国家税务总局要求各地税务机关执行的《纳税评估管理办法(试行)》所称的“纳税评估”相比,两者无论是在评估目的、评估指标、评估对象与工作内容,还是在评估方法、组织管理等方面均不相同。

上述管理办法中的纳税评估是指税务机关运用数据信息对比分析的方法,对纳税人和扣缴义务人纳税申报(包括减免缓抵退税申请)情况的真实性和准确性作出定性和定量的判断,并采取进一步征管措施的管理行为。其目的是强化税源管理,降低税收风险,减少税款流失,不断提高税收征管的质量和效率。纳税评估的对象为主管税务机关负责管理的所有纳税人及其应纳所有税种。其主要工作内容包
括:根据宏观税收分析和行业税负监控结果以及相关数据设立评估指标及其预警值;综合运用各类对比分析方法筛选评估对象;对所筛选出的异常情况

收稿日期:2006-07-08

作者简介:吴良海(1970—),男,安徽桐城人,安徽工业大学副教授,管理学硕士,注册会计师、资产评估师,主要从事财理论(纳税财务学)、资产评估方向研究;谢韶春(1971—),女,安徽全椒人,马钢股份有限公司材料供销公司财务科副科长,主持财务工作,注册会计师、会计师。

进行深入分析并作出定性和定量的判断;对评估分析中发现的问题分别采取税务约谈、调查核实、处理处罚、提出管理建议、移交稽查部门查处等方法进行处理;维护更新税源管理数据,为税收宏观分析和行业税负监控提供基础信息等。纳税评估可根据所辖税源和纳税人的不同情况采取灵活多样的评估分析方法,主要有:纳税申报资料审核分析法、比较分析法、关联分析法等。评估工作由基层税务机关及其税源管理部门负责实施,涉及征管、计统、各专业管理部门。不难看出,国家税务总局所推行的纳税评估,是税务机关加强税源管理,实施科学化、精细化管理的重要手段^[1]。

二、招商引资项目税收评估制度设计

我们认为,应围绕组织管理、操作规程、评估方法、业绩考核等方面设计招商引资项目税收评估工作制度^[2]。

(一) 组织管理

招商引资项目税收评估组织工作,按照管理权限,由基层税务机关税源管理部门负责,分管局长进行管理和监督。税源管理部门应根据实际情况,设置相应的岗位,采取专职或兼职、一人一岗或一人多岗方式实施。税源管理部门应建立招商引资项目税收评估工作联系制度,切实加强开发与区政府、招商局、商务局、工商局、外管局等部门的联络、协调和配合,提高招商引资项目税收评估工作效能。基层税务机关应当建立招商引资项目税收评估工作底稿复核与税收评估报告书签发制度。税收评估工作底稿应经项目负责人、税源管理部门及分管副局长三级复核。各复核人在复核工作底稿时,应做出必要的复核记录,书面表示复核意见并签名。税收评估报告应当由项目评估小组组长签名并盖章,经分局局长审核对外签发,并加盖基层税务机关公章。基层税务机关进行招商引资项目税收评估工作时,应当要求有关部门、单位如实提供相关情况和资料。基层税务机关应当对有关部门、单位提供的相关情况和资料保守秘密。

(二) 操作规程

招商引资项目税收评估应按照下列程序进行:

1. 确定评估对象。招商引资项目税收评估对象应区别协议引资、在建引资、完工项目等不同情况选择以下渠道或方法确定:(1)接受政府、人大等部门或机构下达的招商引资项目税收评估任务;(2)从政府招商部门获取;(3)根据税源及税收征管信息的

分析与研究择定。

正式颁行的招商引资项目税收评估工作制度应当包括总则与附则。总则主要说明制度设计目的,评估性质、对象与基本原则等,已如上述;附则规定制度的制定、解释权及生效日等,这里从略。

协议引资项目应当根据政府决策与招商部门的需要及时列为税收评估对象;在建引资项目应当在工程完工前一个月内列为税收评估对象;完工引资项目在每个会计年度结束后一个月内列为税收评估对象。

税源管理部门确定税收评估对象后,应于一个工作日内向分管副局长提交招商引资项目税收评估立项申请书。分管副局长应当自收到招商引资项目税收评估立项申请书之日起三日内进行审核,并作出是否准予税收评估立项的决定,通知税源管理部门。税源管理部门收到准予税收评估立项通知书后,根据招商引资项目税收评估任务的需要成立项目评估小组,具体负责组织实施。

2. 开展项目调查。项目评估小组应当在对招商引资项目进行全面调查的基础上,根据评估对象所属行业、经济类型、产品种类、生产能力、经营规模、经济效益等情况,筹划引资项目可能或继续享受的税收优惠政策,进行税收定性和定量分析。

3. 评估税收贡献。项目评估小组应当根据本办法的规定,对招商引资项目创造的税收贡献以及享受的税收优惠进行评定和估算,并编制招商引资项目税收评估工作底稿。

4. 撰写评估报告。项目评估小组应于成立之日起5个工作日完成招商引资项目税收评估工作,并撰写招商引资项目税收评估报告书。招商引资项目税收评估报告书应当包括下列内容:引资项目基本情况,包括:出资方、出资额、投资额、经济类型、所属行业、经营范围、经营地址、用工人数等;(预计)生产经营情况,包括:生产能力、产品市场预测、盈利能力等;享受税收优惠情况,包括:各税种优惠政策、已优惠年限和税额、可继续优惠年限和税额等;实际(预测)纳税情况,包括:在国税部门应缴纳的税种、各税种已缴纳税款、预计实现税款等;对引资项目经济和社会效益的综合评价,包括:已创造和未来可能创造的效益。

招商引资项目税收评估报告书一式三份,一份留备税源管理部门分析、预测及日常税收征管使用,一份报送政府招商部门供引资决策参考,一份提供给外来投资者用作其投资、经营财务可行性评价的

重要依据。

(三) 评估方法

招商引资项目税收评估工作应按照增值税、消费税、外商投资企业或外国企业所得税、企业所得税等税种分别开展,最后汇总,既要设计出引资项目可享受的税收优惠,又要测算出引资项目创造的税收贡献。

评估的主要依据和数据来源包括:(1)协议引资项目投资意向书。主要包括:投资的行业、出资金额、投资金额、公司组织形式、用工人数、主要产品、生产能力、经济效益等。(2)在建引资项目和完工引资项目各类信息资料,主要包括:公司章程、公司合同、可行性研究报告、外商投资企业批准证、企业工商登记证、企业税务登记证、企业工程预决算书等资料中企业基本情况,企业在税务机关的税种核定、资格认定、减免税款审批等事项,企业申报纳税资料、财务会计报表以及其他相关资料等。(3)日常税收管理所掌握的招商引资项目的实际生产经营情况,主要包括:生产经营规模、产销量、工艺流程、成本、费用、能耗、物耗等数据信息。(4)本地区的主要经济指标、产业和行业的相关指标数据、行业税负情况。

招商引资项目税收评估的重点是引进项目可享受的税收优惠和纳税能力,应当根据项目的实际情况采取灵活多样的评估方法,主要包括:直接推测法、综合筹划法、同业比较法、历史比较法、综合分析法、收益现值法等。

1. 税收优惠评估方法包括:(1)直接推测法。根据引资项目的投资方式、投资类型、投资行业、人员结构、经营方式等内容,设计各税种可享受的税收优惠政策,同时根据引资项目计划产销量、计划盈利额和行业税负率推算可减免税额。(2)综合筹划法。根据引资项目的投资、经营方式等不确定因素,设计最佳税收优惠方案,最大限度支持引资项目的发展。

2. 纳税能力评估方法包括:(1)直接推测法。根据引资项目生产经营计划和预计税负情况,直接推算纳税能力。(2)同业比较法。根据引资项目与本地区行业、规模相同或相近的企业纳税情况的比较分析与差异调整,推算该项目纳税能力。(3)历史比较法。根据引资项目本年度生产经营计划数和历年生产经营数相比较,参照历年税收负担率,推算该项目纳税能力。(4)综合分析法。根据引资项目生产经营结构、主要产品能耗、物耗等生产经营要素的当期数据、历史平均数据、同行业平均数据以及其他

相关经济指标进行比较,推测纳税能力。

根据招商引资项目税收评估特定目的的需要选择收益现值法进行税收评估的,应当在实施上述有关评估方法的基础上,根据被评估的招商引资项目合理的预期获利能力和适当的折现率,计算出有关指标的现值,并以此评定该项目的税收贡献与税收优惠。招商引资项目的税收评估应当测算出该引进项目已经或未来可能达到的投资规模、年产量、年销量、年销售收入、年盈亏额、税收负担率、年纳税额等指标。

(四) 业绩考核

招商引资项目税收评估工作由基层税务机关负责考核。主要指标是投资税收回报率,包括单税种税收回报率和综合税收评估率等方面。我们建议,推行招商引资项目评估区局领导责任制,由上级领导定期对区局招商引资项目税收评估报告书制度实施效能进行考评,参照现行相关制度、规定,实行责任追究。主管税务机关应将招商引资税收评估工作业绩列入岗位责任制考核范围,实行奖惩机制。

三、推行招商引资项目税收评估工作制度需要解决好的几个问题

为取得实效,实现施行招商引资项目税收评估制度设计的初衷,实践中还需解决好以下几个问题:

(一) 处理好纳税评估与招商引资项目税收评估的关系

纳税评估的主要目的是提高税收征管的质量和效率,侧重强化税收监管职能;招商引资项目税收评估的主要目的是扩大利用外资规模、提高利用外资水平,侧重强化税收服务职能。二者都要消耗大量的税务管理资源。在资源稀缺、供求矛盾比较突出的情况下,税务机关应加强工作研究,科学、合理分配有限的资源,处理好纳税评估与招商引资项目税收评估二者既相互独立又相互协作的关系,将服务与监管职能有机统一于日常工作中,降低评估成本,为政府有关决策提供及时、相关、可靠的基础信息。

(二) 拟定招商引资项目税收评估制度施行细则

税务机关应结合实际,拟定招商引资项目税收评估制度施行细则。制定施行细则应注意简化评估工作程序,提高评估工作实效,节约税收管理资源,降低招商引资项目税收评估的社会成本,最大限度地方便纳税人。

(三) 加强培训,提高招商引资项目税收评估人员综合素质和评估能力

(下转第 110 页)

林权改革、分林到户在短期内由于利益直接的确可以促进林业生产力,但长期的“单家独户”或者小规模联营势必不利于林业经营水平的提高,林业最终必然走规模化、专业化和集约化的经营之路。因此在产权改革的同时,在保证产权明晰,利益分配明确的前提下,政府应科学的引导林农自愿的以多种方式联营,积极培育和发展新型的林业合作组织,确保林业的规模经营。

参考文献

[1] 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:上海三联书

店,1994:123 - 139.

- [2] 谭秋成. 关于产权的几个基本问题[J]. 中国农村观察, 1999(1):23 - 30.
- [3] 陈幸良. 新时期深化林业产权制度改革的研究[J]. 林业科技管理,2003(2):6 - 10.
- [4] 周其仁. 产权与制度变迁[M]. 北京:社会科学文献出版社,2002:12 - 14.
- [5] 林毅夫. 再论制度、技术与中国农业发展[M]. 北京:北京大学出版社,2000:17 - 20.
- [6] 程恩富. 西方产权理论评析[M]. 北京:当代中国出版社, 1997:151 - 158.

Practice of Anhui Forest Property Reformation and Theory's Thoughts

MEI Ying

(Management science college of Anhui agricultural university, Hefei 230036, China)

Abstract: Through the analysis of economic theory and practice of reform in Anhui province, the paper concludes that though the reformation of forest properties is the main direction, the forest characteristics makes institution improvement less confident, and the only transaction of forest property can not ensure the long and stable stimulation.

Key words: forest property; transaction expense

(上接第 53 页)

税务机关应高度重视招商引资项目税收评估工作,探索培训机制,创新培训方法,切实提高评估人员综合素质和评估能力。

四、结束语

本文关于招商引资项目税收评估的制度设计还只是框架性的,可能还很不完善,其科学性与实施效果尚有待于实践的进一步检验。撰写此文目的是抛

砖引玉,吸引同行专家、学者的关注并向我们及时反馈意见与建议,以期我们在实践中能对该制度进行不断调整、充实、完善与提高,充分发挥招商引资项目税收评估制度的应有功效,保证实现该制度设计的初衷。

参考文献

- [1] 纳税评估管理办法(试行)[S]. 国税发[2005]43号.
- [2] 国有资产评估管理办法施行细则[S]. 国资办发[1992]36号.

System Designing of Taxation Valuation to Investment Project by Foreigners

WU Liang-hai¹, XIE Shao-chun²

(1. Anhui University of Technology, Maanshan Anhui 243002, China;

2. Maanshan Iron & Steel Co. Ltd, Maanshan Anhui 243002, China)

Abstract: This paper proposes the idea of designing and performing taxation valuation system to investment project by foreigners, draw the outline of this system revolved round its organization management, operating rules, valuation methods and performance examine.

Key words: recruit foreigners and attract capital; taxation valuation; System designing