

出國報告（出國類別：國際會議）

參加美洲國家稅務主管中心 CIAT
第 49 屆年會會議報告

服務機關：財政部賦稅署

姓名職稱：組長 樓美鐘

派赴國家：秘魯

出國期間：104 年 5 月 4 日至 5 月 7 日

報告日期：104 年 8 月 5 日

摘 要

美洲國家稅務主管中心（簡稱 CIAT）為目前國際上最具規模及官方色彩之稅務組織，該中心每年分別於上、下半舉辦年會及技術會議，提供會員國及國際間交換經驗與意見之機會；亦視需要提供各會員國技術協助與訓練，期能提升會員國稅務稽徵效能。

本（第 49）屆年會由秘魯財政部與 CIAT 共同主辦，在秘魯首都利馬市舉行，會議主題為「以風險管理為工具提高納稅依從度」，分就「未遵循風險管理的策略規劃」、「適切未遵循風險管理之工具」、「未遵循風險管理之創新」及「良好風險管理系統之稅務規劃和需求之最新趨勢」等子題進行研討。

納稅依從度之風險管理係用以辨認、分析、判斷、確定優先順序、處理及評估納稅義務人遵循納稅義務之過程，以決定稅務行政或查核策略，最終期望能提高納稅依從度。因此，稅捐機關設計未遵循風險管理時，必須考量納稅義務人之特定因素，例如企業文化及品質、企業組織特性、其董事會、員工和顧問之態度、管理、財務業績之變化、關係人間交易、交易之經濟實質、實際繳納之稅負等，以有助於稅捐之徵起。

另一方面，各國政府資源皆有限，如何運用風險管理，將有限資源有效利用於高風險案件之查核，以確保國家稅收，增進稅務行政效能，並維護租稅公平，是各國稅務單位共同面臨的課題。本次會議透過各國經驗分享，並經由公開討論彼此交換意見與觀摩學習，等同從不同觀點之研討納稅依從度之風險管理，有相當意義。

參加美洲國家稅務主管中心（CIAT）第 49 屆年會會議報告

目 錄

壹、美洲國家稅務主管中心（CIAT）簡介	3
貳、CIAT 第 49 屆年會主題及議程.....	3
參、與會人員.....	8
肆、會議內容.....	9
一、改善辨認及處理未遵循風險之方法(美國經驗分享).....	9
二、辨識風險之優先順序：專注於策略重要性及高風險議題(加拿大經驗分享)	16
三、未遵循風險適當管理工具-澳洲稅務局納稅依從風險管理之合作策略(澳大利亞經驗分享).....	19
四、運用資訊技術分析及管理風險(牙買加經驗分享).....	21
五、以風險管理作為改善納稅依從度工具(中國大陸經驗分享).....	23
六、未遵循風險管理創新-發展中國家之過程(瑞典經驗分享).....	26
七、採用干擾程度較低之策略降低遵循風險(荷蘭經驗分享).....	29
八、公司治理和未遵循風險管理政策(挪威經驗分享).....	31
伍、心得及建議	35

參加美洲國家稅務主管中心（CIAT）第 49 屆年會會議報告

壹、美洲國家稅務主管中心（CIAT）簡介

美洲國家稅務主管中心（Inter-American Center of Tax Administrations，簡稱 CIAT）成立於 1967 年，屬非營利性之國際組織，成立宗旨在透過經驗與意見之交流、技術協助與訓練、資訊交換及研究技術，提升會員國稽徵行政效能。該中心目前有來自 4 大洲之 38 個會員國及副會員國，其中美洲國家包括美國、加拿大、拉丁美洲國家等 31 國，歐洲國家中之法國、義大利、荷蘭、葡萄牙、西班牙等 5 國，非洲及亞洲分別有肯亞及印度加入該中心為副會員國，各會員國或副會員國之代表均為各該國稅務機關首長。該中心每年皆定期舉辦國際會議，邀請專家學者就稅務相關議題進行專題報告，透過議程中報告及討論，交換稅務行政經驗，以達到該中心成立宗旨，該中心為目前國際上最具規模且具官方色彩之國際稅務組織。

CIAT 每年分別於上、下半各舉辦 1 次國際會議，上半年舉行年會（General Assembly）及下半年舉行技術會議（Technical Conference）。我國曾於 1991 年主辦 CIAT 技術會議，與該中心之關係甚為友好，每年皆獲邀參與會議。藉參與會議之機會與其他國家稅務官員交換稅務經驗，瞭解其他國家稅制稅政情形，並藉此拓展租稅外交，獲益頗多。

貳、CIAT 第 49 屆年會主題及議程

本（第 49）屆年會由秘魯財政部與 CIAT 共同主辦，於本(2015)年 5 月 4 日至 5 月 7 日在秘魯首都利馬市舉行。本次會議之主題為「以風險管理為工具提高納稅依從度」(Risk management as a tool for improving tax compliance)，並分就「未遵循風險管理的策略規劃」(Strategic planning in management of noncompliance risks)、「未遵循風險適切管理之工具」(Tools for an adequate management of noncompliance risks)、「未遵循風險管理之創新」(Innovation in noncompliance risk management)及「良好風險管理系統之稅務規劃和需求之最新趨勢」(Current trends in tax planning and need for better risk management systems)等 4 個子題進行研討，上開主題及各子題係由該中心秘書處於稅制及稅政相關領域中，徵詢各會員國意

見後所擇定。

所謂租稅遵循風險管理，是用來辨認、分析、判斷、確定優先順序、處理和評估納稅義務人納稅依從度之過程，並用以決定稅務行政措施或查核重點，確保納稅義務人主動遵守相關稅法規定，依法納稅。因此，稅捐機關於設計未遵循風險管理時，必須考量不同種類納稅義務人之特定因素，例如企業文化及品質、企業組織特性、其董事會、員工和顧問之態度、管理、財務業績之變化、關係人間交易、交易之經濟實質、實際繳納之稅負等，以有效提升納稅義務人遵循法規之程度，有助於稅捐之徵起。本次會議各國分別就其租稅遵循風險管理之成功措施，提出經驗分享以供大家參考，並針對租稅遵循風險管理對於稅務行政所衍生影響各相關議題進行報告及討論，議程緊湊，但進行相當順利，討論十分熱烈，是一次非常成功的會議。

本次會議期間自本年 5 月 4 日至 7 日計 4 日。5 月 4 日上午開幕儀式後，隨即進行正式會議，依序由報告人提出口頭報告，評論人作扼要評論，分別邀請不同會員國代表擔任主持人，並於報告後，進行公開討論，使與會者能參與討論或分享經驗。詳細議程如下：

5 月 4 日(一)		
起訖時間	時數	議題
9:10-9:55	0:45	開幕式
		Marcio F. Verdi(CIAT 執行秘書)致詞
		Paulo Ricardo Cardoso(執行委員會主席，巴西聯邦稅秘書處副祕書長)致詞
		Tania Quispe(秘魯國家關稅及稅務監理局國家督察)致歡迎詞
		Ollanta Humala Tasso(秘魯總統)致詞
10:25-11:10	0:45	開幕會談 主講者:Vitor Gaspar(IMF 財政部門主管)
11:10-12:35	1:25	議題 1：未遵循風險管理的策略規劃
11:10-11:20	0:10	主持人:Paulo Ricardo Cardoso(副祕書長/巴西聯邦稅秘書處)
11:20-11:40	0:20	<u>風險管理計畫發展之經驗分享-美國</u>

		報告人: Douglas W. O'Donnell(副局長/美國大型及國際企業局 (LB & I))
11:40-12:00	0:20	以風險管理為工具，藉提升租稅公平正義提高納稅義務人自願遵守法規之意願 報告人: Martín Ramos Chávez(副國家督察/秘魯國家關稅及稅務監理局)
12:00-12:15	0:15	評論人: Ximena Amoroso Iñiquez(局長/厄瓜多爾內地稅局)
12:15-12:35	0:20	討論
13:55-15:15	1:20	子議題 1.1：規範和方法論之架構：風險管理工具之發展
13:55-14:05	0:10	主持人: Angeline Geerman-Giel(組長/阿魯巴賦稅署)
14:05-14:25	0:20	納稅義務人服務中心之發展 報告人: Yannick Girault(法國財政部公共關係策略主管)
14:25-14:45	0:20	遵循風險管理和大型企業 報告人: Miguel Pecho (CIAT 租稅研究部門主管)
14:45-15:15	0:30	討論
15:35-17:05	1:30	子議題 1.2：風險辨認
15:35-15:45	0:10	主持人: Carlos Vargas Duran(哥斯大黎加賦稅署署長)
15:45-16:05	0:20	納稅義務人行為之決定因素(ZUJAR 之應用) 報告人: Santiago Menéndez Menéndez(西班牙)
16:05-16:25	0:20	風險辨認與管理-關稅 報告人: Sergio Mujica(世界關稅組織)
16:25-16:45	0:20	風險之優先順序：策略之重要性和高風險議題 報告人: Michael Snaauw(加拿大)
16:45-17:05	0:20	討論

5月5日(二)		
起訖時間	時數	議題
9:00-10:25	1:25	議題 2：未遵循風險適切管理之工具
9:00-9:05	0:05	主持人: Elizabeth Mc Intyre-Matthew(千里達托貝哥)
9:05-9:25	0:20	因應不同型態納稅義務人所採取之風險管理工具-跨國企業、國內企業、高所得個人和小規模納稅義務人 報告人: Silvana Quinteros(阿根廷)

9:25-9:45	0:20	合作模式遵循風險管理 報告人:Belinda Darling(澳大利亞)
9:45-10:05	0:20	評論人:Michael Hewetson (OECD)
10:05-10:25	0:20	討論
10:45-12:10	1:25	子議題 2.1: 各稅目及不同經濟型態所採不同風險管理工具
10:45-10:50	0:05	主持人:Santiago Rojas Arroyo(哥倫比亞)
10:50-11:10	0:20	烏拉圭經驗分享 報告人:Gustavo González(烏拉圭)
11:10-11:30	0:20	墨西哥經驗分享 報告人:Ricardo Ibarra(墨西哥)
11:30-11:50	0:20	巴拉圭經驗分享 報告人:Marta Beatriz González Ayala(巴拉圭)
11:50-12:10	0:20	討論
12:10-13:45	1:35	子議題 2.2: 利用資訊技術進行風險分析與管理
12:10-12:15	0:05	主持人:Yamilé Pérez Díaz(古巴)
12:15-12:35	0:20	葡萄牙經驗分享 報告人:Miguel Silva Pinto(葡萄牙)
12:35-12:55	0:20	牙買加經驗分享 報告人:Vincent Irving(牙買加)
12:55-13:15	0:20	討論
14:45-17:45	3:00	CIAT 行政會議

5月6日(三)		
起訖時間	時數	議題
09:00-10:30	1:30	(續前日議題 2)子議題 2.3: 其他控制和風險管理工具
09:00-9:05	0:05	主持人:José López(薩爾瓦多)
9:05-9:25	0:20	報告人:Paulo Ricardo Cardoso(巴西)

9:25-9:45	0:20	報告人:Ju Gu(大陸)
9:45-10:05	0:20	<u>規劃和風險管理</u> 報告人:James Buyela(肯亞)
10:05-10:30	0:25	討論
11:00-12:40	1:40	議題 3：未遵循風險管理之創新
11:00-11:05	0:05	主持人:Enrique Vejarano(秘魯)
11:05-11:30	0:25	報告人:Shyam Murari Nigam(印度)
11:30-11:55	0:25	報告人:Martin Solvinger(瑞典)
11:55-12:15	0:20	評論人:Erik Ariñez(玻利維亞)
12:15-12:40	0:25	討論
14:10-15:40	1:30	子議題 3.1：以低侵入性政策降低未遵循風險
14:10-14:15	0:05	主持人:Esther Hernández(多明尼加共和國)
14:15-14:35	0:20	報告人:Stefano Gesuelli(義大利)
14:35-14:55	0:20	報告人:Rodrigo Montúfar(瓜地馬拉)
14:55-15:15	0:20	報告人:Els Moret(荷蘭)
15:15-15:40	0:25	討論
15:40-16:50	1:10	子議題 3.2：個人治理與未遵循風險管理之政策
15:40-15:45	0:05	主持人: Joerg Wisner(CIAT)
15:45-16:05	0:20	報告人:Egil Martinsen(挪威)
16:05-16:25	0:20	報告人:Victor Villalón(智利)
16:25-16:50	0:25	討論
16:50-17:10	0:20	<u>知識分享平台</u> 報告人：Bruce Snider(加拿大)

5月7日(四) 議題 4：圓桌會議		
起訖時間	時數	議題
9:00-11:00	2:00	<u>良好的風險管理系統之稅務規劃和需求之最新趨勢</u> 主持人:Márcio F. Verdi(CIAT 執行秘書)

		與談人:Canada, Dominican Republic, Honduras, Norway, Peru, United States of America 等國代表
11:00-11:30	0:30	報告人：Miguel Pecho(CIAT 稅務研究)
12:00-13:15	1:15	閉幕
12:00-12:30	0:30	報告人:Stefano Gesuelli(義大利駐 CIAT 常駐大使)
12:30-12:45	0:15	簡報 2015 技術會議(義大利) 及邀請
12:45-13:00	0:15	簡報 2016 年會(墨西哥) 及邀請
13:00-13:15	0:15	閉幕儀式

叁、與會人員

CIAT 之會員國皆係以國家名義加入，該中心每年舉辦之年會及技術會議，除邀請各會員國與會外，也邀請非會員國及其他國際組織，以觀察員身分參加。

本次會議與會人員除該中心之會員國，包括阿根廷、阿魯巴、巴貝多、百慕達、委內瑞拉、玻利維亞、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、古巴、庫索臘島、多明尼加、厄瓜多爾、薩爾瓦多、法國、瓜地馬拉、蓋亞納、海地、宏都拉斯、義大利、印度、牙買加、肯亞、墨西哥、荷蘭、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、葡萄牙、聖馬丁、西班牙、蘇利南、千里達多貝哥、美國、烏拉圭等，由其稅務部門首長及相關主管代表參加外，受邀參加會議者，包括我國、摩洛哥、韓國、中國、瑞典、比利時，及國際知名組織，如歐盟（EU）、經濟合作暨發展組織（OECD）、國際貨幣基金（IMF）、世界關稅組織（WCO）、國際財政文獻局（IBFD）、國際財政協會（IFA）、國際稅務協會（IOTA）、德國技術合作公司（GIZ）、亞洲稅務行政及研究組織(SGATAR)等，與會代表總計二百餘位，相當盛大。

肆、會議內容

各國政府資源皆有限，如何使有限資源發揮其極大化之效果，是各國共同面臨的課題。就稅捐稽徵方面而言，各國普遍運用遵循風險管理工具，辨認租稅遵循風險大小，期將有限資源投入於高風險案件之查核，以遏止逃漏，確保國家稅收，維護租稅公平，並增進稅務行政效能。雖各國存在著政治、經濟、文化、社會差異，然租稅遵循領域裡所面臨的主要問題大致相同，本次會議透過各國經驗分享，並經由公開討論彼此交換意見與觀摩學習，等同從不同觀點之研討納稅依從度之風險管理，有助於提升稅務行政效能。以下就各國分享經驗之內容簡要整理。

一、改善辨認及處理未遵循風險之方法(美國經驗分享)

美國內地稅務局(Internal Revenue Service,簡稱 IRS)之施政理念為「藉由正確及公平執行稅法，同時協助納稅義務人瞭解並善盡其納稅義務，以提供高品質之稅務服務。」服務及執行(enforcement)是兩個不同方向之任務，服務有助於納稅義務人自願地遵循稅務法規，以善盡其納稅義務，而執行係以公權力合理公平地適用法律以確保納稅義務人依法申報及納稅。

2015 年度 IRS 歲出預算僅 109 億美元，是自 2008 年度以來最低之水準；2014 年員工總人數不到 85,000 人，也是自 1983 年來之最低員額，在此經費及人力皆極為有限情況下，IRS 必須策略性運用有限資源，達到最高效率。其大型及國際企業部門(Large Business & International,下簡稱 LB&I)乃將查核重點放在遵循風險最高之案件上，採取以風險為基礎之選案模式，提高查核績效。

IRS 所採行預先訂價協議及預先協議制度，使稅捐稽徵機關與納稅義務人於申報前就相關課稅事項取得共識，確保納稅義務人依法申報並減少稽徵機關個案之查核負荷，稽徵機關僅需確認申報內容是否與雙方協議內容一致。另 IRS 於 2000 年發布 5 年期策略計畫(財政年度 2000 年至 2005 年)，於計畫中揭示有改善遵循風險管理之必要，並認為應盡早在申報過程中處理或預防問題，若納稅義務人正確地申報，徵納雙方皆不會再產生額外成本或負擔，因此遵循風險管理面向之一即為在申報完成前辨認或處理相關疑義。

接著於 2005 年至 2009 年之策略計畫中再次納入風險管理，重點放在改善稅務服務之目標上，IRS 指出遵循管理應聚焦於高風險領域，才能持續將納稅義務人依從成本極小化。為化簡化申報準備及審查程序，其採用聚焦問題之審查方法，整合風險分析及訂定重大性門檻，僅就具備重大風險案件進行審查；在強化執行目標上，持續將資源投入在最高風險之領域，並藉由蒐集及分析企業資料改善資訊管理，以評估交易或所有權架構之固有風險。

嗣於 2009 年至 2013 年之策略計畫擴大這些主題，著重在執行方面，隨著從事跨國活動之納稅義務人日益增加，加強訓練員工辨認及瞭解相關國際議題、召集問題管理小組及執行以議題為基礎之風險評估，亦針對現行及新起之高風險領域，以資料導向方法分配遵循管理資源，有利於將執行工具用於高度不遵循風險之案件。

IRS 目前(2014 年至 2017 年)策略計畫則著重兼具服務及執行面向之遵循風險議題。服務方面，協助納稅義務人瞭解其納稅義務及新制定或修正之稅法規定，所採策略之一即辨認遵循風險、建立主動式溝通及辦理教育活動，讓納稅義務人瞭解其納稅義務並避免申報錯誤，亦即在申報前處理相關申報問題。執行方面，藉由行為活動之分析及經驗分享，辨識高風險不遵循情況。以下就相關策略分項說明。

(一) 國際網絡(International Matrix)

因應公司經營愈來愈國際化，國際租稅所生議題在查核上亦愈發頻繁及複雜。IRS 所採行之措施如下：

1. 組織改造

IRS 中大型企業部門於 2010 年 8 月宣布改組並重新命名為 LB&I，致力於改善跨國企業稅務遵循，部分跨國際交易之查核人員由稅務次長親自督導。此新編制對於遵循風險管理之優點如下：

- (1) 可能迅速地辨認新興國際未遵循問題。
- (2) 藉由員工之規模經濟及改善國際協調以提升員工之國際專業能力。
- (3) 確保資源配置於正確(高風險)之案件上。

為綜整 IRS 之專業技能，更有效率地確定最需要查核之案件，建立重要架構-國際網絡(International Matrix，以下簡稱 IM)，以利協調遵循策略、合作網路、

訓練課程及資料管理。在 IM 架構下，選案及查核過程均應基於問題導向，因此，分就國內企業、國外企業、國外個人及國內個人 4 大部分，並與其他議題(租稅協定、資訊蒐集、外國貨幣及組織/重整)整合。

2 知識管理

知識管理計畫係為使稅務人員能在政策重要議題上，以政府立場而非以其個人之見解，與納稅義務人溝通。故新知識管理架構乃以「議題」為導向，IM 所提出新構想，將知識管理建構在數個新議題，例如 LB&I 建立國際實務網絡，針對特定 IM 類別蒐集相關知識，再透過國際實務教學單位(International Practice Units)進行內部訓練。將計畫之關鍵部分(策略、網絡、訓練及資料管理)與 IM 各項租稅專業領域緊密結合，使 LB&I 發展出以專業知識為基礎之策略性營運模式。

3 國際實務網絡(International Practice Networks, 簡稱 IPNs)

透過訓練使查核人員突破傳統專業能力及資深人員經驗分享，為提高人力資源效能方法。發展 IPNs 係訓練之重要一環，IPNs 係由 IRS 員工組成，IRS 所屬之 18 個單位(部門)之知識管理都各有其 IPNs，研究國際遵循相關策略性議題，故可透過這些 IPNs 使內部溝通更有效率，同時分享資訊，以提高稅務人員對遵循議題之認知。

4 國際實務單位(International Practice Units, 簡稱 IPUs)及國際實務服務系統 (International Practice Service, 簡稱 IPS)

IPUs 並非提供官方法律之見解，僅係提供一般國際租稅概念之說明與特定活動型態之相關資訊。IPUs 係聚焦於特定交易情境及實務上遭遇之議題，非以針對特定納稅義務人類型，並提供實務上步驟說明。

至 IPS 係以互動式網站方式呈現，作為匯集 IPUs 專業知識之資料庫，並以動態方式提供策略性重要議題相關知識，使用蒐尋引擎提供相關資源，如查核工具、指引資料及訓練。且係著重於實務之交易型態，協助查核人員瞭交易之全貌而朝正確方向查核，與傳統以法律規定為訓練教材方式有別。另針對不熟悉特定議題之查核人員，IPS 提供一般性資訊，以利於查核初期辨識相關問題。

(二) 申報前明確規範交易之稅務處理方式

在交易發生前對其稅務處理明確規範係降低遵循風險之方法之一，故 IB&I

採行預先訂價協議計畫及預先協議計畫方法。

1. 預先訂價協議計畫

IRS 於 1991 年開始實施預先訂價協議制度，納稅義務人得與 IRS 就未來數年之移轉訂價方法事先取得共識，倘其申報與事先約定之移轉訂價一致，IRS 對該交易將不會予以調整，以鼓勵納稅義務人以開放合作之態度主動提供交易相關事實，有助於解決徵納爭議，提升稅務行政之效率。對納稅義務人而言，其相關交易之稅務核定已得事先確定，可減少其依從成本。**納稅義務人申請預先訂價協議最高需支付 50,000 美元之使用者費用。**

預先訂價協議分為三種型式，一為「單邊預先訂價協議」係 IRS 與納稅義務人進行協議；其次是「雙邊預先訂價協議」係 IRS 與外國主管機關簽定協議；地三種為「多邊預先訂價協議」則係 IRS 與二個以上外國主管機關簽定協議。納稅義務人未使其全部營業活動之租稅結果得以事先確定，多數傾向申請雙邊預先訂價協議，故近年來雙邊預先訂價協議之比率逐年上升，截至 2014 年底，IRS 已有 1401 件預先訂價協議，其中有 60% 係屬雙邊預先訂價協議。另美國與其他國家所簽訂之租稅協定，部分包含相互協議條款，IRS 依據該條款規定，與其他國家共同合作，就移轉訂價調整達成一致協議。

2. 預先申報協議(Pre-Filing Agreements)

預先申報協議制度係於 2000 年初開始試辦，其目的係使納稅義務人及 IRS 能在申報日前解決稅務議題，以減少事後查核之成本及時間。雙方就已發生之稅務問題達成共識，並依事實適用相關稅法規定，系爭交易之稅務處理協議對於納稅義務人及 IRS 均有拘束力。預先協議內容可能涉及事實認定、既有法規適用及適用方法等，係個案認定並非通案適用，例如企業銷售部門之資產評價及價格之合理性即可適用預先協議；但非所有案件均可適用預先申報協議，例如缺乏商業目的之交易，或查核中案件均不適用。由於試辦結果相當成功，自 2001 年起正式採行。**納稅義務人申請預先協議，亦需支付最高 50,000 美元之使用者費用。**

(三) 申報時之自我檢視

由於資源及時間有限，不可能就所有申報案件進行查核，只能選案查核。所得涉有第三方申報(例如薪資、銷售貨物勞務所得等)，其申報之正確率通常較高，因此，IRS 主要查核無第三方資料供驗證之所得類別或案件。

管理遵循風險之最新方法係採用納稅義務人自我辨認(即有效且有意義之資訊揭露)，因資訊透明對於自我評估稅務系統之效果及效率有重大影響，納稅義務人就特定稅務情況進行申報，IRS 即可集中時間及資源「複核」而不必花時間在「發現」此類稅務情況。IRS 所設計之資訊揭露如下：

1. 2003 年發布表 8886「應申報交易(reportable transaction)」

8886 表適用於所有納稅義務人，可提供潛在可疑避稅交易之相關資料。在 2003 年格式包括六大需申報之交易種類，納稅義務人須申報交易內容、預期交易之租稅利益(例如扣除或租稅扣抵)及未來年度預期影響之租稅利益。納稅義務人申報表 8886 之第一年尚須將副本送租稅規避分析辦公室(the Office of Tax Shelter Analysis, 簡稱 OTSA)。OTSA 蒐集及分析租稅規避相關交易，並與 LB&I 就租稅規避之規劃及分析配合。

2. 表 8919「重要諮詢者揭報表」

所謂「重要諮詢者」係指就應申報交易之組織，其可能為個人、信託、房產、合夥及公司組織。IRS 賦予重要諮詢者一組申報編號，當納稅義務人進行應申報交易前，該重要諮詢者須將該編號告知納稅義務人，若在交易前尚無編號，重要諮詢者將於交易之日起 60 天內收到申報編號，此制度可讓 OTSA 比較申報情形、辨認是否有申報落差及發現潛在避稅交易。

3. 2004 年發布表 M-3「資產大於 1 千萬元公司之淨利(損)調節表」

本表目的係增加納稅義務人在準備稅務申報時做財務報表調整數據之透明度，有助於 IRS 做遵循風險評估及選案查核。納稅義務人須使用此表將損益表之淨利(損)調節至申報書之課稅所得。

4. 2010 年發布表 UTP(表 1120)「不確定稅務情形報表」

本表資訊有助於 IRS 辨視重大不遵循風險案件及選案查核。經查核財務報表之公司或該財務報表內之公司，在報稅時須申報本表。統計顯示 2013 年前 4 大不確定稅務情形為別為研發投資抵減(29%)、移轉訂價(17%)、支出资本化(4%)及國內製造活動。

對於應申報而未如期申報完整或正確表格者，訂有相關罰則(行為罰)，例如未申報表 UTP 及 M-3 者處應納稅額之 25%，如涉及漏報稅額另處漏稅罰，例如納稅義務人未申報應申報交易，按所漏稅額之 75%處以罰鍰。相關處罰訂有上下

限額，例如漏填表 8919 之最低處罰為 50,000 美元。

(四) 申報時之資訊透明：遵循確保程序(Compliance Assurance Proess)

查核申報案件曠日費時，以 2003 年為例，查核規模最大之納稅義務人，每案約於申報後 60 個月後才能結案，若納稅義務人提起行政救濟則另延長 26 個月，使 IRS 無法儘早辨認新興問題，納稅義務人亦因案件遲未確定而生不滿，為予改善，2005 年 IRS 針對大型企業研擬試辦計畫-遵循確保程序(Compliance Assurance Process,簡稱 CAP)，CAP 係透過早期辨認問題以減少 IRS 對納稅義務人之查核，將資源運於應查核案件，亦避免將資源浪費在守法納稅義務人之查核，CAP 長期目標係透過更有效率地使用查核資源以增加 CAP 之範圍，誠實及公開溝通係 CAP 計畫成功之關鍵，有賴於納稅義務人之資訊透明。

CAP 之設置目的為減少投入於大型企業查核之資源，而將此資源用於查核規模較小之企業。但自 2011 年正式實施 CAP 計畫並發布相關法規以來，僅資產在 1 千萬美元以上且係每季須編製財務報表並向證券主管機關(Securities and Exchange Commission,簡稱 SEC)申報之公開發行企業，或非公開發行但同意提供每季經會計師查核簽證財務報表之大企業適用 CAP(IRS 或其他稽徵機關調查中之公司不適用之)，故效果並未顯現，據報告顯示，IRS 用於執行 CAP 所額外增加之審查資源仍大於投入一般查核之資源，惟增加之程度已經下降，2011 年處理 CAP 案件每一申報案需投入 2,449.8 小時，而同年一般案件之查核僅需投入 727.6 小時，2011 年 CAP 案件每件平均增加 6,776,404 美元之稅收，而同年傳統查核案件每件平均增加 6,678,483 美元之稅收。

CAP 有三個階段：CAP 準備階段(Pre-CAP)、CAP 及遵循維持(Compliance Maintenance)。分述如下：

1.CAP 準備階段(Pre-CAP)

在此階段，IRS 及納稅義務人進行傳統的申報前檢視程序，以確保納稅義務人符合 CAP 要件。納稅義務人如有尚在被查核中案件，則不得適用 CAP。納稅義務人經核准申請適用 CAP 準備階段，必須先簽署 CAP 準備階段瞭解備忘錄，備忘錄規範目的、設定揭露資訊之數據、說明溝通之方式及做為雙方致力參與 CAP 準備階段之聲明文件，簽署後即開始生效。

2.CAP

CAP 係利用即時紛爭解決機制改善稅務遵循，IRS 及納稅義務人在申報前同步解決問題，其成功與否決定於於合作及資訊透明。IRS 在決定該納稅義務人是否適用 CAP 時，該納稅義務人以前年度適用 CAP 年度或 CAP 準備階段之合作及資訊透明程度為考量因素之一，另徵納雙方資源、納稅義務人是否有重大所有權變動、財務報表是否有重編等亦為考量因素。若該納稅義務人從前之合作程度及資訊透明較低，IRS 將否准其適用。CAP 審核範圍由 IRS 及納稅義務人協議決定，例如「重要性門檻」用以決定交易是否進行審核，此一門檻條件每年視情況調整，在門檻以下之交易無須揭露。IRS 對於交易、項目及遵循問題之審核仍有最終決定權，某些項目係屬遵循審核而不適用重大性門檻，例如租稅規避項目、表列交易、交易之利益、潛在舞弊項目、新興問題，應填列相關表單(如表 UTP)。

納稅義務人申報後，IRS 及納稅義務人共同檢視申報書以確認申報是否符合前約定，以及視所有重大揭露是否依循 CAP 備忘錄，檢視結果為一致，IRS 將核發未變更核定書(No Change Letter)，若不一致或有重大事項未揭露，則將進行傳統查核。另申報後 30 天內，納稅義務人必須提供之申報後聲明書(Post-Filing Representation)，切結已揭露完整交易及其他重大影響聯邦所得稅之項目。

3. 遵循維持(Compliance Maintenance)

納稅義務人完成 CAP 事後申報檢視循環後，即可適用遵循維持程序，遵循維持程序並非適用每個納稅義務人，納稅義務人需有健全之內部控制、低風險交易、CAP 紀錄良好，另其稅務部門人員調動亦係考量因素之一，以確保對 CAP 程序之瞭解。

2015 年適用 CAP 者計有 194 納稅義務人，其中 72 人係在遵循維持程序，20 人係在 CAP 準備階段。

(五) 受理申報後之技術

1. 比對(matching)

IRS 使用資料比對系統確認納稅義務人申報之所得及扣繳稅款，主要用於個人納稅義務人，比對納稅義務人申報之金額與企業或雇主支付之所得或扣繳之稅款。IRS 亦開始進行其他所得類別之比對，如 2011 年採用商業卡片報表(信用卡、金融卡及其他電子交易)，而於 2010 年通過外國帳戶稅收遵從法(Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA)，未來 IRS 將用金融機構所提供之資料與帳戶所有人

所申報表 8938 之資料進行比對，將對未申報者發單補稅。

2.篩選

IRS 利用一系列之篩選工具辨認出身分盜竊或其他類型非法退稅之案件，亦持續發展其他類型篩選工具，以改善額外查核之問題辨認。

3.聚焦問題查核之資料分析-遵循管理營運

IRS 於 2010 年試辦利用遵循管理營運(Compliance Management Operations,稱 CMO)計畫進行選案查核，以問題導向而非以納稅義務人類型選查。CMO 提供新方法辨認及挑選規模較小之納稅義務人進行查核，首先辨識高風險遵循問題，再進行篩選。CMO 係透過合作方式運作，遵循管理小組(Compliance Management Team, CMT)成員包括研究分析師、稅務人員、產業專家、技術顧問及專責查核小組，使用資料建構風險模型及檔案，被選出之案件將以一般程序進行查核，查核程序再回饋，以助於改善及調整 CMO 程序。

二、辨識風險之優先順序：專注於策略重要性及高風險議題(加拿大經驗分享)

為衡平維持有效性及高效率，以落實稅務依從法規規定，加拿大稅務局(Canada Revenue Agency, CRA)透過提升風險評估方式及提供納稅義務人更多服務，以提高納稅依從度，2010 年修正發布「大型企業稅務遵循規定(Approach to Large Business Compliance)」架構，改變針對大型企業部門處理所得稅遵循方式，以因應日益增加侵略性租稅規劃、全球化之挑戰及對國際租稅競爭影響及需求，以確保有限資源之有效利用。

(一) 加拿大稅務局簡介

加拿大為聯邦制，共分為 10 個省及 3 個區，各有省/區政府。CRA 為加拿大稅捐稽徵機構，其任務係為管理租稅課徵、租稅優惠及其相關稅務行政，以確保納稅義務人依法納稅，進而促進加拿大經濟發展及國民福祉。其下設置 5 個區局及負責租稅宣導之稅務遵循規劃部門(CPB)。CPB 所屬之大型跨國企業局(ILBD)專責處理大型企業之所得稅違章案件、分析審查結果、制定發布政策，並為大型企業之審查人員提供諮詢及支援。大型跨國企業局(ILBD)近期透過各項新措施，提升資訊透明度並加強與加拿大企業雙邊信任及合作，俾使納稅義務人自發性遵

循稅務規定。

(二) 訂定大型企業稅務遵循規定(The Approach to Large Business Compliance，簡稱 ALBC)

所謂大型企業係指年營業收入逾 2.5 億加幣者，目前符合該標準者全國逾 1,100 家，與其有關聯者約 2 萬 6 千家(包含信託及合夥組織)，均應適用 ALBC。囿於人力及資源有限，無法對每家大型企業年年查核，再者由於交易型態日趨複雜、國際租稅規劃擴展及全球化趨勢，CRA 訂定大型企業稅務遵循規定，藉加強風險評估、提升稅務人員辨識及審視國內與國際複雜性稅務議題能力；此外，亦要求查審人員應學習對配合及不配合之納稅義務人分別做不同查核，同時指派高級管理人員與大型企業 CEO 會商，說明納稅義務人之風險評等並討論其原因；CRA 業與超過 30% 大型企業進行會商，獲得企業正面回應，預期未來幾年內，將完成與所有大型企業會商之目標，屆時將全面評估大型企業稅務遵循規定之效果。

大型企業稅務遵循規定優點甚多，可即時辨識新興租稅規劃型態、即早瞭解租稅之不確定性、強化風險評估模型、資源重新配置提高資源有效利用、疏減訟源及強制執行工作，即時獲悉法規有無修正需要等。此外，納稅義務人依從成本亦相對減少，稅務單位可將重點轉移至未達遵循標準之納稅義務人，以營造公平的競爭環境。

(三) 建立風險評估程序

在全球化趨勢下，納稅義務人藉由規畫複雜之國內及跨國交易，以減少其租稅負擔，致政府稅收流失風險不斷提高，為解決這個問題，CRA 致力於發展風險評估技術，全面檢視既存違章處理方式，透過自動化工具，結合各種資料庫和外部資訊，建立風險評估程序。

1. 第一階段－整合風險評估系統(Integrated Risk Assessment System，簡稱 IRAS)

以國內侵略性租稅規劃及國際審查議題為基礎，提供約 100 項風險演算方式，分別以個別企業與其母公司合併基礎計算風險配分。IRAS 提供大型企業集團全球風險概況資訊，藉由提供審查人員監督改進風險評估資訊，加強風險管理。將大型企業集團劃分為高、中或低風險類別，並以國家風險評估模型(NRAM)記錄結果：

- 對於高度風險納稅義務人－進行全面性審查。

- 對於中度風險納稅義務人－進行基本審查。
- 對於低度風險納稅義務人－進行書面審查。

高風險納稅義務人將持續接受全面性審查，從事租稅規避之企業將增加負擔及相關成本，並延長核定其稅賦時間。相反的，擁有良好租稅管控架構，且願意主動與稅務局合作，與稅務局建立互信和透明度原則之納稅義務人，將可降低其依從負擔、即早決定其租稅負擔（應納稅額），並可獲得稅局必要協助。依大型企業風險分類為標準進行審查，使審查作業更有效率，並將資源集中配置於依從風險較大企業，提高查核效果。

2. 第二階段－國家風險評估模型(National Risk Assessment Model，簡稱 NRAM) 之調整

設置 NRAM 監督委員會以確認三大風險類別之納稅義務人，由委員會對 NRAM 風險評等之品質及一致性提供諮詢及建議，委員會於風險評估及相關工作發展可說是扮演舉足輕重角色，可確保責任分工及執行稅務遵循工作完整性及公正性。

3. 第三階段－標準化審查風險評估範本(Standard Audit Risk Assessment Template，簡稱 SARAT)

風險評估過程的最後一項步驟，即為使用標準化審查風險評估範本(Standard Audit Risk Assessment Template)，以擬訂審查工作計畫。SARAT 審查工作計畫係使用微軟 Excel 功能所開發之一項複雜綜合性應用程式，經過第一階段及第二階段評估選查之大型企業，審查員可於同一文件中同時處理 1 個主要檔案及 4 個次要檔案。該範本可快速連結各式網路，有助於評估特定風險，同時其內建大量應用資訊亦可為擬訂審查工作計畫提供蒐集及儲存資料分析。整體而言，SARAT 於風險評估過程中二項主要功能為：提供大型企業個案管理小組(LFCM)規劃選案時應考量的細項(非全部)要素表，及協助大型企業個案管理小組記錄其研究結果及注意事項，有助於就辨識未遵循風險擬訂審查計畫的準備工作。SARAT 為 LFCM 及審查人員審查報告中的風險評估及紀錄提供了快速簡便的方式，透過「資料蒐集及分析」、「選案條件之選擇及優先順序」及「詳細的審查計畫及執行」等三步驟，簡化資訊以制定完整的審查計畫。

(四) 實務應用

下表為說明實務應用方式，所列 A 公司僅有極小固有風險，因此成為無需加強查核企業；B 公司則擁有較大固有風險，且其純益可能需經稅務調整，因此，該公司將成為選查案件以進行全面性審查。即僅有 B 公司將被納入詳細 SARAT 審查工作計畫，A 公司則不會被選案查核。

	大型企業營收	風險指標	風險評估	審查方式
A 公司	2.5 億元/年	-良好稅務遵循紀錄 -低風險產業 -無侵略性租稅規劃問題	低風險	保證性審查 (提示信)
B 公司	2.5 億元/年	-不佳的稅務遵循紀錄 -存在數個侵略性租稅規劃方案 -複雜的國際交易	高風險	全面性審查

(五) 未來計畫

加拿大稅務局設置了全國工作發展部門，以建立 NRAM 標準化程序並加強風險評估規則。另將於 2016-2017 年設置綜合大型企業審查小組，將由跨國大型企業個案主管人員領導，成員包括有經驗之審查人員及各方技術專家，以進一步加強大型企業稅務遵循規定。綜合審查小組設立架構於「一個小組、一個意見及一次審查」理念，每個納稅義務人將被分配到一個專責小組，將有助於降低納稅義務人負擔，並為納稅義務人提供更好的服務。

三、未遵循風險適當管理工具-澳洲稅務局納稅依從風險管理之合作策略(澳大利亞經驗分享)

為能對跨國稅務案件合理課稅，澳洲稅務局(Australian Taxation Office, ATO)除透過各種方式提升稅務人員專業能力及納稅義務人納稅依從度外，亦積極參與各項國際組織與相關論壇，以掌控國際環境，並與其他國家政府間合作協調一致性方法，以制訂政策或進行法令改革。

(一) G20 及國際合作

2013 年 7 月，包含澳洲在內 G20 之財政部長共同簽署稅基侵蝕和利潤移轉行動計畫(Based Erosion and Profit Shifting，簡稱 BEPS)，確立處理移轉訂價問題之架構，制定共同遵循之相關國際租稅規則，期確保各國徵起其應有之稅收。

次(2014)年在澳洲舉行 G20 領袖會議，對於 OECD 所發布之 BEPS 行動計畫一致認為國際租稅規則現代化來顯著進展；同時為防杜跨境租稅規避，G20 高峰會議亦致力於國際共用報告標準(CRS)之自動資訊交換(AEOI)，並呼籲 OECD、國際貨幣基金組織 (IMF)、聯合國(WTO)及世界銀行(WB)等國際組織攜手合作，與區域稅務行政論壇於 2015 及 2016 年共同評估擬訂具體措施或計畫，以協助開發中國家採行 BEPS 行動計畫。

(二) 稅務行政論壇(Forum on Tax Administration,簡稱 FTA)及國際聯合反避稅資訊中心(Joint International Tax Shelter Information Centre，簡稱 JITSIC)網絡

1. FAT 簡介

FTA 成立於 2002 年 7 月，宗旨為促進各國稅捐稽徵機關間交流，提升稅務行政效能。2014 年 10 月 FTA 會議中討論最新稅制並加強合作，決議在現有 JITSIC 下，更新其章程及會員。

2 新 JITSIC 網絡

JITSIC 成立於 2004 年，總部設於華盛頓及倫敦，原始會員國包括加拿大、英國、美國及澳洲，隨後不久即擴增為 9 個會員國，目前開放所有 FTA 會員自願加入。新 JITSIC 網絡主要目的在於改善雙邊及多邊合作，為會員國提供一個更有效認識因應跨境避稅及 BEPS 行動計畫之全球風險議題平台，並提供加強資訊交換、跨境合作及進行個案協調工作計畫機會。2015 年 3 月初，首次振興 JITSIC 網絡會議於巴黎舉行，超過 38 國代表參加，其中 30 個國家同意設置單一聯絡窗口，建立進行跨區合作活動聯繫管道。

(三) 跨國合作案例介紹

1.電子商務計畫

本項電子商務計畫為多邊計畫，主要是利用租稅結構圖表分析跨國組織架構或交易於國內法及國際法適用情形，使稽徵機關對於組織或交易引起租稅風險能有更深的理解；並藉由多邊計畫，並設計具目標性合作措施，以增進對於全球租稅規劃及其固有租稅危害之瞭解，有助於彌補風險缺口。本計畫將有助於各國稽徵機關瞭解少數電子商務公司特定全球租稅規劃，以及確定相關企業在本國所申報內容相較於在其他國家申報內容是否合理。

2.針對盧森堡解密國際合作

鑑於國際調查記者聯盟(ICIJ)於 2014 年 11 月公布逾 500 件盧森堡租稅優惠協議(被稱為盧森堡解密)，並揭露 327 家跨國公司相關資訊。FTA 主席 Chris Jordan 邀請 FTA 會員國之稅捐稽徵機關與澳洲稅務局，共同合作分析、釐清相關資料，並制定多邊因應措施。此外，澳洲稅務局亦與 OECD 侵略性租稅規劃單位(ATPU)分享資訊，OECD 正著手處理該類利用中介租稅管轄區從事租稅規劃安排之問題。本項計畫從政策制定觀點而言，取得完稅案件資訊非常珍貴，將有助於租稅改革及更深入瞭解跨國企業供應鏈及經營模式架構，並可藉由建立資料分析、資訊及風險評估能力，使各國專注於高風險活動。

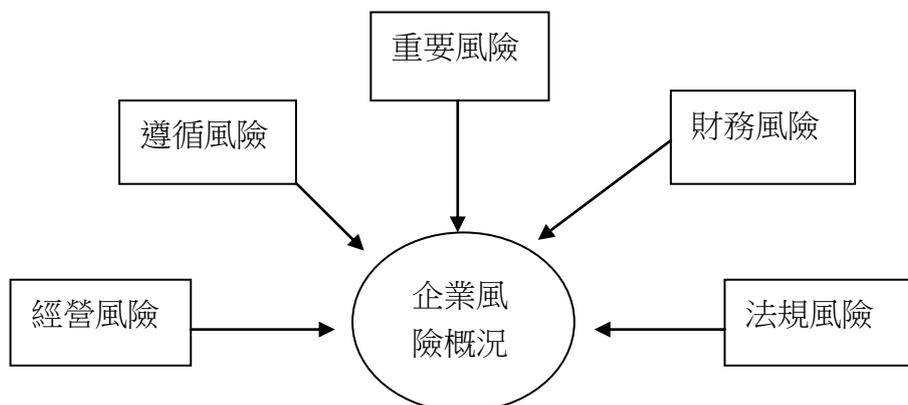
3. 境外資訊主動揭露計畫(Project Do It)

本項計畫實施期間為 2014 年 3 月 27 日至 12 月 19 日，係以減輕罰金與免除刑事起訴為誘因，鼓勵事前未申報境外財務活動之適格納稅義務人，重新遵循澳洲稅務規定，主動揭露其所得及資產。

四、運用資訊技術分析及管理風險(牙買加經驗分享)

牙買加稅務局(TAJ)使用資訊技術透過各種不同之方法管理及分析評估風險，利用數種模型與資訊系統，以降低風險。牙買加稅務局分析風險使用風險比率系統與資料庫工具，決定特殊之納稅義務人風險之分數及遵循級別。其風險管理架構係透過 SEMCAR(the Supporting Economic Management in the Caribbean)風險管理策略架構，及利用 COSO(Committee of Sponsoring Organization)合併企業風險管理架構，同時參考 ISO31000 與其他 OECD 之經驗，而發展屬於自己之企業風險管理架構。

牙買加稅務局成立企業風險管理委員會，並設立企業風險管理及研究單位，為監督、收集與分析風險資料重要之服務部門，負責公共之政策管理之所有風險，改進牙買加海關署及稅務局兩者間之資料共享，將風險管理經驗傳承牙買加所有稽徵機關。企業風險管理委員會將所有企業風險分成五大類(如下圖)

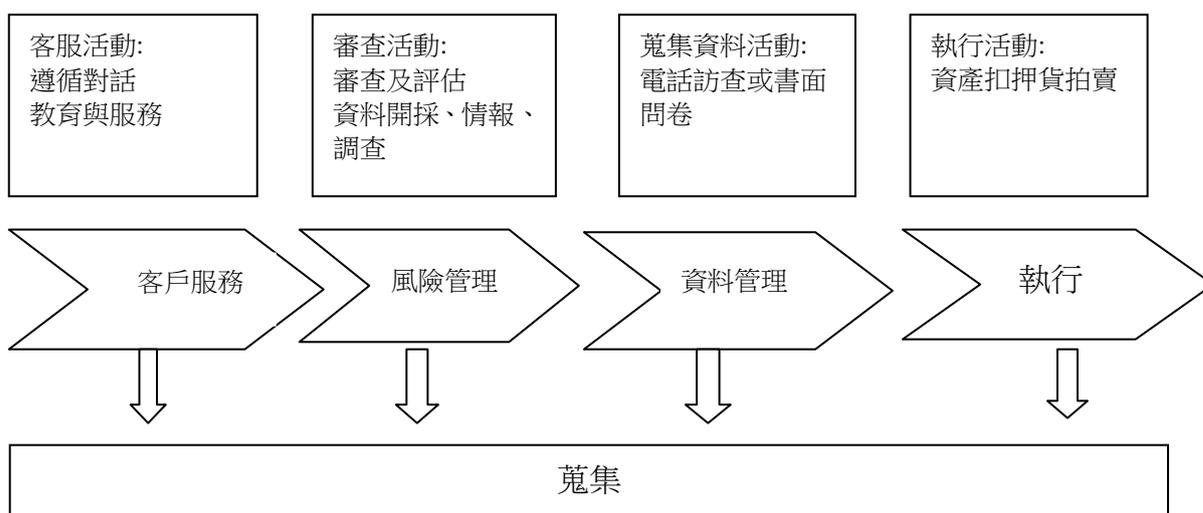


牙買加稅務局按照上述之企業風險管理概況，建立遵循風險說明核心風險範圍，並於 2008 年據以發展出遵循模型，提供策略運用，以減少所有遵循風險。該遵循模型經逐年改良，有助於瞭解影響遵從行為、不同族群納稅義務人之看法、納稅義務人之顧問們對遵循之看法，以決定適用不同策略因應各種風險。

遵循模型建構於三個支柱，分別為服務、教育與執行。服務係提供遵從活動範例，易於評估其品質，改善遵循與減輕單位之遵從成本；教育則協助納稅義務人瞭解他們之稅捐上之義務與權利，以確保依法納稅；執行則為查明與制止可能之未遵循及確保犯錯之處罰是合乎比例之。這三個支柱是有區別的，且彼此是相輔相成。

(一) 遵循連續

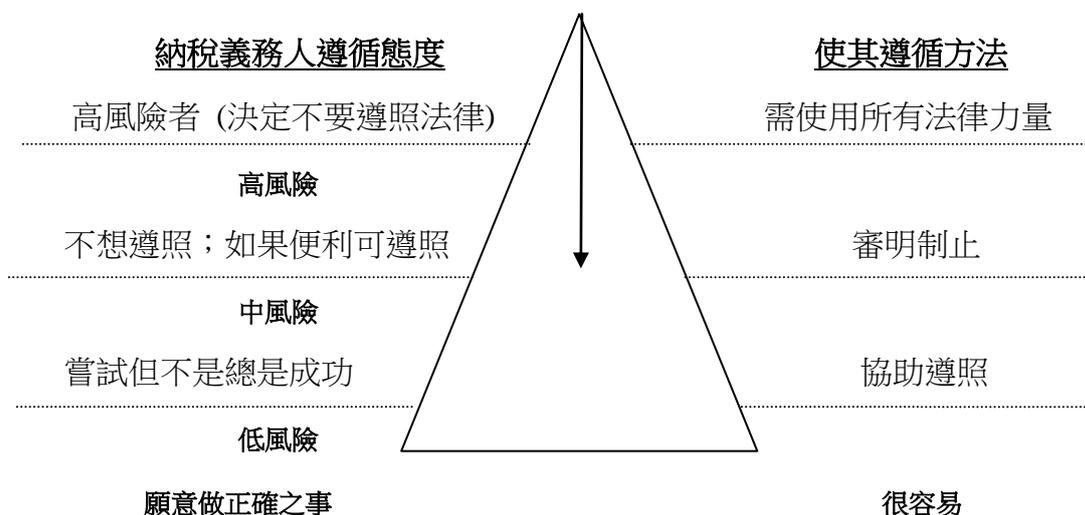
遵循模型為實施遵循連續，有一個逐步上升之遵循案例，開始於客戶服務中心，經由遵循辦公室，終止於執行單位。圖示如下：



(二) 風險管理

根據納稅義務人可能或潛在未遵循之風險，予以分類，區分為大、中、小及微小，以決定遵循反應強度之連貫性及一致性及考慮之方式。透過使用綜合遵循

風險管理方法加上納稅義務人風險分類，使牙買加稅務局能以更有效率將資源分配在較高風險之地區，同時也可減少納稅義務人之依從成本。有關風險區別遵循架構圖示說明如下



對牙買加稅務局而言，風險區域主要在系統登記、即時申報或必要住處之稅務資料、資料報告完整與準確，以及履行按時繳納之義務等，牙買加針對這 4 個風險區域分別有其因應策略，採用電腦系統設計按月執行關於登記、申報、報告及付款之管理及分析，以確定納稅義務人是否已誠實履行其義務。例如納稅義務人未誠實履行其申報義務，系統會產生「未申報」通知寄送納稅義務人，如納稅義務人未回應，將根據該納稅義務人最近三次申報或資料逕行評估判斷未來執行之行動，納稅義務人如收到「未申報」至「評估判斷」通知皆未回應，系統自動列印未償負債(通知)，並對該納稅義務人啟動查帳。

便利之稅務行種措施有助於改善整體納稅義務人之風險，牙買加意致力於發展電子申報及各種便利繳稅方式，目前已明定大量之納稅義務人薪資年度申報及消費稅退稅需採電子申報；至繳稅方式，納稅義務人已可透過牙買加稅務局稅務入口使用信用卡付款、利用銀行直接扣款等方式繳稅。

五、以風險管理作為改善納稅依從度工具(中國大陸經驗分享)

在過去幾年，中國國家稅務總局（簡稱 SAT）以實務為基礎，於 2012 年開始採用一套獨特風險管理模型，對 12 個大型企業集團進行稅務風險管理。一般而言，中國對於大型企業稅務風險管理係以提高稅務機關風險管理能力，同時提高大型企業之遵循為目標，其主要以大型企業集團及其風險關連者為標的，透過 SAT 總部與各省級間水平及垂直交互合作，專業團隊為基本工作單位，運用資訊科技，透過大數據之採集及相互溝通，以辨識、分析及分類企業集團之稅務風險。

（一）稅務風險管理之特性

1. 對大型企業集團之風險管理目標

SAT 已選出符合以下幾種特性：(1)有很大的經濟規模。(2)有很多子公司及關係企業。(3)有跨區域或跨境之營運。(4)有很複雜的組織架構及商業模式之大型企業集團計 45 家，作為稅務行政機關風險管理之目標。該等大型企業集團在中國 31 個省份計有 57,100 家子公司及關係企業，2014 年主要業務營運高達 1920 萬兆人民幣(約 320 萬兆美元)，並在 2014 年創造了 270 萬兆人民幣之稅收(約 45 萬兆美金)，約占總稅收之 21%。

2. 稅務風險管理係採風險基礎之方法

為辨識潛在風險及制定大型企業風險名單，採取調查及檢測企業內控、收集及分析重要資訊，如企業集團財務數據及決定主要風險項目及風險範圍。該風險項目及風險範圍是經分類去有效進行稅務收集及行政資源之使用。

3. 稅務風險管理依賴 SAT 總部與各省層級間交互合作

SAT 工作團隊係由國家層級及省層級去制定法律執行及提高行政能力。這些工作團隊協助強化稅務稽徵機關水平及垂直層級間之合作。

4. 由專業團隊所組成稅務風險管理

多年來，中國稅務稽徵機關在專業資源上，與大型企業相比係處於不利之情況，但我們瞭解在政策管理、稅務行政、稅務分析、財務會計、經濟分析及資訊科技等領域有其特殊專業之重要性，爰組成各層級之專業團隊去改變這種情況。

5. 稅務風險管理係運用資訊科技

SAT 已發展稅務風險管理系統，同時由統一平台持續改善對多重企業之線上

查核。該系統不僅幫助稅務稽徵機關收集企業財務資訊及將稅務收集及行政資訊一併整合外，也提供內部檢測之功能模組、稅務風險之自我檢驗、風險分析及評估及稅務稽徵機關之查核。

(二) 中國稅務風險管理有 5 項特殊的特點

1. 藉由調查特殊產業中具代表性之大型企業之風險範圍來看整體產業之風險數據表。
2. 將重點放在風險管理初期的資訊收集及分析。
3. 花很多精力在建立國家層級及省層級之專業團隊，將智慧財產及科技資源一併整合。
4. 從統一平台可收集及比較資訊，且有助於風險辨識及分級。
5. 著重於調查風險的原因及提供對不同分級風險的內控解決。

(三) 舉例說明

X 公司係屬 Y 產業中的領導企業集團，在 2013 年至 2014 年間 SAT 對 X 集團執行稅務風險管理，及其在中國之 561 個營運點。該風險管理程序分為以下 5 個階段：

1. 資訊收集：

- (1) 收集內部及外部資訊，包括所得申報資料、營業稅(VAT)申報資料、稅務調查及評估、Y 產業資料、財務報告及其他第三人之資料。
- (2) 數據資料之採集及風險分析。於收集 X 集團及 Y 產業之內部及外部資料後，藉由比較 X 集團所得申報資料及 VAT 申報資料相關數據綜整分析。比較研究之目的係為描繪出 X 集團甚至有可能在整個 Y 產業之稅務風險特性。
- (3) 財務數據之採樣：由 X 集團之電子財務數據系統採樣及應用於審核軟體。

2. 風險辨識：

- (1) 為檢測及決定 X 集團潛在風險，採行對集團內部風險控制及收集資料分析。
- (2) 由 SAT 組成專業團隊分析初步結論及形成對 X 集團初步風險名單，藉由風險聯合分析及集團財務數據作應用分析。

3.自我風險測試：

- (1)指示 X 集團以自我測試軟體來採行自我風險試驗，因此集團本身對於其稅務相之風險及問題會有全面性瞭解，可提高其自發性遵循。透過這過程，SAT 執行指導原則及監督自我檢驗及採行相關數據之收集及分析。
- (2)透過在 Y 產業特定風險之同質性及遍及 X 集團之營業循環之風險分析，能夠制定 X 集團主要稅務風險之審核原則，並可做為各層級稅務機之審核參考。

4.稅務審核：

一般而言，有 2 種稅務審核類型，辦公室審核及實地審核。辦公室審核涉及風險名單及主要風險項目之分析，及對特殊商業之辦公室審核報告之規劃。實地審核則涉及潛在風險之實際測試、企業內部控管系統之協調性測試、有害的稅務風險測定及特殊商業之實地審核報告之制定。實地審核也提供稅務稽徵機關制定風險解決及監督該解決機制執行之機會。

5.結果及溝通(最終步驟)：

- (1)X 集團之稅務風險管理及制定報告。
- (2)對於 X 集團採行風險管理方法之建議。
- (3)風險管理之執行策略及監督。
- (4)Y 產業上稅務風險管理議題深入研究及整體 Y 產業中有關稅務風險管理之指導原則之制定。

六、未遵循風險管理創新-發展中國家之過程(瑞典經驗分享)

瑞典稅務總司（簡稱 STA）自 2000 年起開始進行遵循風險管理，並將其納入組織架構，近年來更協助其他例如東歐、非洲及東南亞等地區國家，運用及改善遵循風險管理。

(一) STA 遵循風險管理

STA 採取遵循風險管理方法作為選擇處理未遵循之初步決定工具，其遵循風險之定義及分析主要分成 3 層面：

1. 一般層面（政策面）：確認造成 STA 長期目標威脅之一般風險。其著重在長

期(3 至 5 年期間)，例如現金面之未申報所得政策風險、離境之未遵循及侵略性之租稅規劃。

2. 風險面(策略面):係針對特殊風險情況，例如未申報所得及移轉訂價之濫用。
3. 納稅義務人面(操作面):在特殊風險區域下納稅義務人之選擇。

(二) 經驗分享

STA 實施遵循風險管理概念已有 15 年歷史，其分享下列主要經驗:

1. 遵循風險管理不是獨立的，它是正常作業過程中之一部分；遵循風險管理不應該被視為行政機關之分離部分，而是正常營運計畫之一部分。
2. 遵循風險管理雖是整體架構之一部分，宜逐步進行，先以一些遵循程序開始小規模地進行，找出遵循概念後再逐漸擴大，最後可將遵循風險管理涵蓋所有遵循活動，整個過程可能須經歷數年。
3. 風險管理主要用於審核及納稅義務人選案查核，惟其僅是遵循風險管理概念之一。
4. 遵循風險管理之執行著重在對於風險處理及其影響。因此，不僅需檢視採行之方法(產出)其檢視指標包括審核數量、稅收等，亦應評估其成果(結果)，也就是評估其對風險及納稅義務人行為之長期影響。
5. 透過策略及戰略風險所創造之風險藍圖，使知識層面及以系統方法分析資訊變得更加清晰。
6. 推行遵循風險管理使遵循程序及活動之規畫及協調變得更集中化；各地方區域性及相關單位審核及干預也成為大規模遵循程序處理特定風險之目標。
7. 遵循風險管理係在知識基礎上所作決定，即風險定義及分析，並作風險分析報告，以優先選出每年遵循活動目標。

(三) 實務運用

1. 策略層面-稅收缺口

STA 在 2008 年研究評估瑞典之稅收缺口，其內容主要為以總體經濟學、審核程序及調查等為基礎，研析納稅義務人應付稅賦與實際已付者間之差距，研究結論為稅收缺口為 9%，約當 1330 億瑞典克朗或 133 億歐元(包括:國際交易，即離境交易或稅務規劃，約 460 億瑞典克朗；非法作業，即未申報所得及

作業，約 660 億瑞典克朗；其他國內錯誤，例如扣除額的錯誤或對法令解讀錯誤，約 210 億瑞典克朗)。該稅收缺口金額之估算雖粗略，但對於中小企業與大企業之跨國交易及微型企業間之非法作業致生高風險稅收損失甚為明顯。因此，STA 改變整體遵循策略，將查核重點移轉至高風險領域，並致力建立更好處理複雜跨國交易及非法作業領域之能力。

2. 戰術層面-私人診所未申報所得

微型企業間之未申報所得被視為高策略風險，處理這些風險之措施已納入戰術層面之遵循程序。舉例而言，自行經營者申報所得遵循程序之針對目標原係著重在現金收支者，如餐廳或美髮師等，藉由使用遵循風險管理方法，STA 試驗性開始對私人醫生自行經營診所，以未遵循來評估風險，試辦對其審核及作業方法。本項遵循程序試辦 2 年，其進行情形概述如下：

- (1) 媒體活動：在審核行動開始前及每年辦理結算申報前 3 個月，宣導教育納稅義務人主動調整其所得稅申報。
- (2) 與其他單位合作：與私人醫生團體討論如何提高遵循；同時與給付健保費給私人診所之市政當局合作，以改善其付款程序及照護過程。
- (3) 審核活動：連結審核程序結束及其後進行徹底審核之所有成果，以傳遞相關訊息。
- (4) 教育：統計研究調查該程序前後之未申報所得，並做其他指數之比較分析，顯示出群體之遵循指數明顯提高，爰據以修正一般風險藍圖等。

(四) 改善遵循風險管理之建議

在稅務行政上，採用或改善遵循風險管理必須配合不同行政運作，而非一成不變。STA 提供以下建議及經驗供參考：

1. 從現有的開始做起：建立策略風險藍圖，並非以全部資訊去創造一個完整藍圖，組織內有很多知識及經驗可用以建立藍圖，採此一方式開始進行，知識缺口較易被認同，也可以集結更多的資訊。
2. 不要被理論困住：瞭解遵循風險管理理念及理論是一回事，重點是其學習過程，建議採逐步實施方式，以一些戰略性風險範圍先作試驗，開始學習適應後開始擴大範圍，將正確事情做錯，比將錯誤之事情做對來得好。

3. 工具是重要但非決定性的：工具對於選擇及風險研究是有用的，但並非創造策略風險藍圖不可或缺之要素。
4. 遵循風險管理可驅動及支持行政機關其他改變：遵循風險管理是以有系統的方法進行遵循作業，以協助特定區域之改變及新思考方法，使用完整遵循工具，進行跨機關作業去處理策略風險等。

七、採用干擾程度較低之策略降低遵循風險(荷蘭經驗分享)

(一) 荷蘭稅務及關務總署藉由影響納稅義務人依從度（compliance）行為，以達成其策略目標。

為創造一個支持依法納稅之環境及納稅義務人信任稅務行政，荷蘭稅務及關務總署運用一系列監督工具來影響納稅義務人行為，其中屬於傳統工具者包括採行納稅義務人自行結算申報(進行事後查審及調查方式)及提供各項便民服務；近期工具包括水平監測(以契約或與第三方其他協議之形式)、執行溝通及清楚監督(以稅務監督及活動之形式)；最新工具則是進一步改善服務品質(例如在非正常辦公時間亦與民眾聯繫並解決稅務爭議)。

荷蘭稅務及關務總署認為採行方法之選擇很重要需審慎，使用不恰當之工具會產生不良後果，該署認為遵循風險管理即是指對工具種類、組合及使用強度進行審慎評估及選擇，選擇花費最少資源實現最大效果之方法，其考量問題並不僅限於稅務風險及財務利益，甚至擴展政治及社會衝擊問題。

(二) 遵循風險管理之目標

荷蘭稅務及關務總署對於遵循風險管理之目標定位為提高納稅義務人對租稅法規之依從度，公民及企業應自動履行申報納稅義務(包括：正式登記納稅、及時完成結算申報、提交正確及完整之結算申報書、依限繳納稅捐等)。

(三) 一般遵循風險管理方面

荷蘭稅務及關務總署遵循風險管理係期待對納稅義務人依從行為產生影響，故著眼於如何努力增進納稅義務人行為之依從度，並致力於提供更容易、更完美之服務，其角色亦從納稅申報查核轉變為管理整體系統，故能獲得納稅義務人信賴。簡述如下：

1. 採行干擾程度低之措施，以降低納稅義務人違規風險，故其從改善依從度角度來看，相關計畫或措施應符合及時（Real time）、透明（Visible）及水平合作等原則。荷蘭稅務及關務總署是政府之一部分，希望能呈現一個統一服務提供者之面貌，並採取整合方式來執行，爰與民眾及公司合作，例如成立區域資訊及專業知識中心，而且還延伸至聯合提供服務及通訊合作。對外合作有助於實現目標，亦即提升監督管理活動效益，同時也降低對公民和企業之行政負擔，提升整體政府效率。
2. 運用設計 IT 系統，讓納稅義務人履行其義務越來越容易，例如，納稅義務人預先申報納稅，且透過雇主、銀行及其他政府機構取得相關資料，使填寫結算申報書及遵守稅法規定更為容易。荷蘭稅務及關務總署刻正透過與社會安全局及企業工資稅計畫，以改善扣繳稅款資料之品質。
3. 遵從風險管理需有足夠知識，故擁有之知識變得越來越重要，不僅在納稅義務人資訊方面，在選擇及衡量結果與效果（學習週期）方面亦相當重要。利用資料可確認相關部門及目標群體，以監控、偵測及防止欺詐。未來則是發展利用大數據，進行先進分析及預測模型，以有助於荷蘭稅務及關務總署深入選擇並分類納稅義務人，以決定最符合成本效益及最少干預負擔之方式。

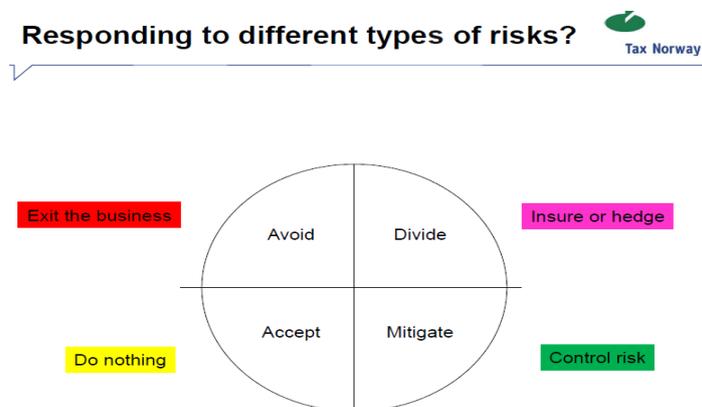
(四) 實務經驗分享

遵循風險管理之 9 步驟，包括探索問題(問題是什麼？哪些目標群體參與？)分析問題、界定所需效果、因果關係(分析稅務差異之原因)、區分納稅義務人、決定執行工具(何種工具可在哪些部門使用？)、擬訂計畫表、按計畫執行、檢討與評價是否已達成所需效果。其主要是基於「三思而後行」，過程無外是發現問題、作出診斷、落實措施、檢查解決方案。然而實務上應注意常發生下列困難需克服：

1. 問題並非總是清楚或可定義的。
2. 診斷經常被忽略或基於直覺。
3. 措施經常基於個人看法，而不是基於納稅義務人團體意見。
4. 除垂直監督或傳統蒐集過程外，並未考慮到其他選項等。

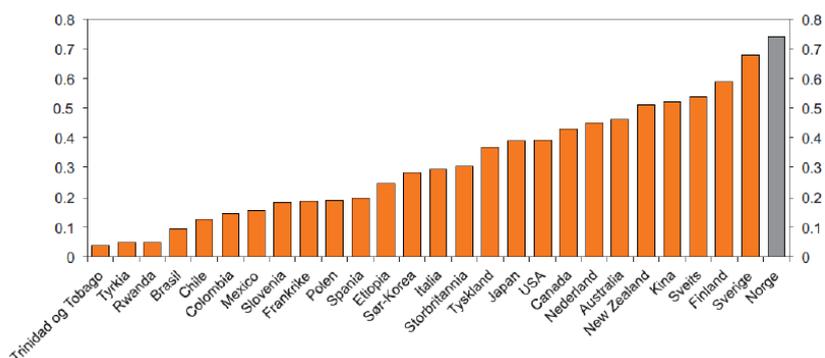
八、公司治理和未遵循風險管理政策(挪威經驗分享)

(一) 對於不同風險之因應



稅捐稽徵是一個具風險性且高要求工作，由於各種納稅義務人之複雜性、時間限制、品質和正確性要求等，存在多種未遵循風險因素可能影響稅收之績效，且該等風險因不同國家而有所不同。又鑒於降低風險是需花費成本的，可能太昂貴、太複雜或無效率，實務上必須接受一定程度風險。有趣的是各種不同型態風險與其所在環境有密切關聯性，在某一國可能屬於重大風險，而在另一國並非重大風險，此即為不同文化和社會所面臨風險挑戰不同之原因。以挪威及其他北歐國家為例，北歐 5 國有 2,600 萬人口(挪威約 510 萬人)、開放經濟、健全發展福利制度、有效率大型公部門、稅收占 GDP 比率約 40% 至 45%、多數小型組織是水平組織結構、高度自動化、少有官僚文化及起源於寒冷氣候的耐力等，這些都是影響其風險評估的因素。

Trust in society



World Values Survey 調查發現，北歐國家的人民相對於其他國家人民，較能信任其他人和公部門，北歐國家大部分社會和行政系統是建立在信任和互惠原則下，企業和稽徵機關相互間有較高程度的信任，結合電子化服務、第三方資訊和易取得之個人資訊等並有效率運用，能讓人民瞭解該等個人資訊如何被使用及保護。

Transparency International Corruption Perception Index 2013



RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	Denmark	91	22	France	71	47	Hungary	54
1	New Zealand	91	22	Saint Lucia	71	47	Seychelles	54
3	Finland	89	26	Austria	69	49	Costa Rica	53
3	Sweden	89	26	United Arab Emirates	69	49	Latvia	53
5	Norway	86	28	Estonia	68	49	Rwanda	53
5	Singapore	86	28	Qatar	68	52	Mauritius	52
7	Switzerland	85	30	Botswana	64	53	Malaysia	50
8	Netherlands	83	31	Bhutan	63	53	Turkey	50
9	Australia	81	31	Cyprus	63	55	Georgia	49
9	Canada	81	33	Portugal	62	55	Lesotho	49
11	Luxembourg	80	33	Puerto Rico	62	57	Bahrain	48
12	Germany	78	33	Saint Vincent and the Grenadines	62	57	Croatia	48
12	Iceland	78	36	Israel	61	57	Czech Republic	48
14	United Kingdom	76	36	Taiwan	61	57	Namibia	48
15	Barbados	75	38	Brunei	60	61	Oman	47
15	Belgium	75	38	Poland	60	61	Slovakia	47
15	Hong Kong	75	40	Spain	59	63	Cuba	46
18	Japan	74	41	Cape Verde	58	63	Ghana	46
19	United States	73	41	Dominica	58	63	Saudi Arabia	46
19	Uruguay	73	43	Lithuania	57	66	Jordan	45
21	Ireland	72	43	Slovenia	57	67	Macedonia (FYR)	44
22	Bahamas	71	45	Malta	56	67	Montenegro	44
22	Chile	71	46	Korea (South)	55	69	Italy	43
69	Kuwait	43						
69	Romania	43						
72	Bosnia and Herzegovina	42						
72	Brazil	42						
72	Sao Tome and Principe	42						
72	Serbia	42						
72	South Africa	42						
77	Bulgaria	41						
77	Senegal	41						
77	Tunisia	41						
80	China	40						
80	Greece	40						
82	Swaziland	39						
83	Burkina Faso	38						
83	El Salvador	38						
83	Jamaica	38						
83	Liberia	38						
83	Mongolia	38						
83	Peru	38						
83	Trinidad and Tobago	38						
83	Zambia	38						
91	Malawi	37						

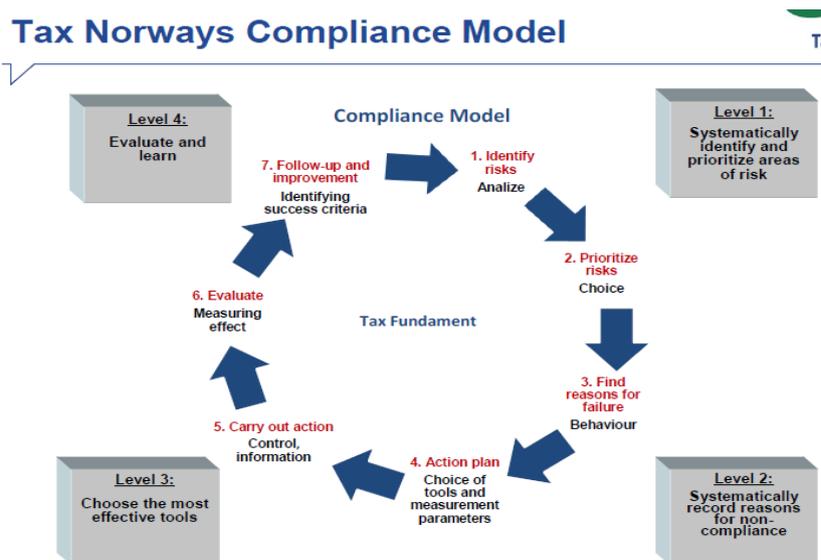
2013 年國家腐敗指數(Transparency International Corruption Perception Index 2013)調查，是另一項有趣風險評估過程。其假設腐敗指數較低的國家，人民會有較高的意願遵循稅法和其他法規規定，這將會影響風險評估的方法。

另一個影響風險評估方法因素為社會大眾對稅捐稽徵機關專業知識及技術之看法，其可能源自於稅捐稽徵機關對商業環境和納稅義務人之態度，挪威擁有高水準納稅依從度，且調查顯示挪威稅務局(The Norwegian Tax Administration)所獲評價頗高，該國納稅義務人認為該局是資訊提供者和自我評估指導者而非敵人，故該局風險分析工作著重在瞭解未遵循原因和理由，並採行必要方法以教育納稅義務人和降低風險發生；最重要的風險管理任務是必須激勵個人和公司成為有責任的市民，並讓他們瞭解繳納稅負才能享受教育、健康服務、乾淨飲用水及安全等福利。

(二) 遵循風險管理政策

挪威雖依賴文化或納稅義務人主動遵循法規，仍需要遵循計畫作風險管理，風險評估遵循計畫包含各種納稅義務人和不同的方法。首先對受薪者風險評估，主要根據第三方資訊以減少重大風險發生並達成自動遵循過程，故挪威稅務局負責監督第三方揭露資訊的品質；其次對中小企業風險評估，則依賴會計人員和外部稽核人員的品質，以及傳統的指導和控制；與會計師事務所合作可降低和簡化控制範圍，因此挪威稅務局與稅務中介者和企業間均有規律的溝通；第三個重要部分是租稅犯罪防範工作，挪威稅務局亦與其他公部門、企業組織和工會緊密合作。對受薪者、中小企業及租稅犯罪等三個範圍可能發生的風險，可藉由依據第三方資訊、外部機關團體合作、傳統指導、評估及控制等工具，減少風險發生；而大型企業風險則較依賴與納稅義務人溝通和即時介入(real time interventions)來降低風險。

該國於 1992 年成立大型企業納稅義務人部門(The Large Taxpayer Office)，大型企業部門於 1992 年開始與大型企業採用「對話方式合作(a dialog-based cooperation)」，該對話過程是在審查期間與大型企業接觸及溝通，以清楚解釋稅法規定，大型企業部門並追蹤相關企業挑戰，該過程將根據下圖遵循模式進行。2014 年該部門擴大審核公司範圍，負責管理 5,000 家營業額大於 30 億克朗之大型企業，營業額在 10 億至 30 億克朗之企業則由各地區稽徵機關負責管理。



由於企業變得愈來愈複雜化，難以僅依賴傳統查核方式，使得查核成本變得更高且須花更多時間查核，且許多公司交易牽涉國外夥伴和國際分行網絡；除此

之外，應明確指出大型企業有責任遵循法律，並成為對社會負責之一員。爰建立包含經濟、租稅和產業等跨領域團隊，該團隊根據策略方法辨認、分析、排序公司風險，該策略方法包含利用趨勢資訊、彙整攸關資訊和利用團隊自身知識及經驗，透過該方法大型企業的風險將被徹底的檢視，因為持續與企業近距離的溝通，更能正確核課稅捐。2011 年大型企業納稅義務人部門開始一項新計畫稱為「強化對話(A Strengthen Dialog)」，又稱為合作遵循、水平監督或提升關係，該計畫的主要目標是根據信任建立新的工作方法及知識，而非根據法律架構建立，並以平等互惠原則開放給對方，而且稅捐機關和企業集團間開放對話，將減少風險。

伍、心得及建議

一、心得

本次會議各國報告顯示，在資源有限情形下，為能以最少成本達到最高效益，各國均致力於納稅依從度之風險管理，且與時俱進，隨著國家經濟發展、社會環境變遷、商業型態及交易模式改變等修正風險管理策略，以達到遏止租稅逃漏或規避功能，提高納稅義務人納稅依從度。

鑒於現已進入巨量資料時代，將各個小型資料集合併後進行分析可得出許多額外資訊和資料關聯性，用以察覺商業趨勢、判定研究品質、避免疾病擴散、打擊犯罪或測定即時交通路況等。在此之際，納稅遵循風險管理更顯其重要，其有賴資訊技術與稽徵實務相互合作與配合，才能發會良好效果。

納稅遵循風險管理能否達成預期效果，取決於資料之蒐集，而相關資料來源無外乎責由納稅義務人申報及第三方(包括個人或機關、團體)資料提供，無論來原為何，對於資訊安全之要求均隨著資料被廣泛運用而日漸提高，申報資料安全如能獲得信賴，將有助於資料蒐集，值得我們重視。

二、建議

(一)美國建立許多揭露表格，提高納稅義務人依從度並有助於稽徵機關就其揭露之高風險交易評估是否選查，以提高查核效率；我國營利事業所得稅申報書雖已有移轉訂價及反資本弱化揭露表格，惟相較於各種反避稅交易形態仍嫌不足，**建議可參考美國申報揭露制度，設計符合我國查核實務需求之表格內容，供納稅義務人填報。**

(二)根據牙買加分享運用資訊技術分析及管理風險之經驗，當納稅義務人得知有精密之交叉配對過程來查核課稅紀錄，且未遵循者被查核之機率很高時，納稅義務人自願遵循比例有明顯增加。另瑞典及中國兩國對於遵循風險管理內容，可能因其區域、經濟產業之差異而有不同規劃及設計，其方法雖有不同，惟均著重於遵循風險評估及以降低租稅規避為目的。**建議參採上開經驗，針對不同產業規劃設計風險管理及選案，並加強資料配對之查核，同時宣導我**

國採用資訊技術處理分析及管理風險，應有助提高納稅依從度。

(三)參據挪威經驗，該國加強宣導企業應有社會企業責任及遵循法律義務、以互惠信任原則強化與企業之溝通關係、於公開資訊網站提供相關法規之指導原則供參、加強內部訓練以強化員工對話技巧及專業知識。上述措施均能有效提升企業與稅捐機關之間之信任，增加稅務資訊揭露的透明度，並能有效提升稅捐核課正確性，值得我國參考。

(四)廣續參與國際會議，增加國際交流機會：透過積極加入國際性組織並參與國際會議，將有助於我國與各國稅務官員及專家學者交流稅務經驗，不但能提升我國國際能見度、瞭解國際租稅議題最新發展趨勢及各國稅務政策，並可學習先進國家查核技術，促進國際租稅交流，拓展租稅外交。