

荷兰税收收入预测工作及启示

<http://www.crifs.org.cn> 2008年6月6日 王道树 曾志慧

一、 税收收入预测工作概况

(一) 税收收入预测的组织机构荷兰税收收入预测工作主要由财政部负责，其中包括：(1) 国库司，进行税收收入预测，为编制预算提供依据，并为制定财政政策提供参考；(2) 税务海关政策司，负责详细测算税收政策变动对税收收入的影响，并将测算结果提供给国库司，由国库司综合进行税收预测；(3) 税务海关管理局，负责测算相关征收管理措施对税收收入的影响，并统计具体的税收收入实现情况。荷兰中央计划局(Central PlanningBureau, CPB)也进行税收预测。中央计划局独立于财政部，是荷兰惟一负责宏观经济预测的部门，具有很高的权威性和独立性。中央计划局每年对宏观经济进行多次预测，主要采用一般均衡模型(GeneralEquilibrium Model)。预测过程中中央计划局会就预测技术方法层面的问题与财政部专家进行探讨，在方法上达成一致后将经济预测的结果对外发布，议会、政府等任何其他部门均无权对其预测提出质疑。财政部与中央计划局进行预测时所基于的宏观经济数据是一的，不同的是，财政部有时会掌握更多、更详细的纳税人信息，如个人的收入信息等，而中央计划局有时会有更详细的宏观经济信息，因此两个部门在一些具体税种的测算上会有不一致的情况。通常两个部门会定期召开会议，将预测结果告对方，并对预测差距进行讨论，将双方掌握的信息提供给对方参考。

(二) 税收收入预测周期

荷兰预算年度采用日历年度，即1月1日至12月31日。1个税收收入预测周期跨年度开展五次：第一次是每年的7月份，对来年的税收收入进行非正式预测，预测结果不予公布，仅提供给议会作为经济决策的参考；第二次是8月份，从中央计划局取得来年经济数据的预测情况，对税收收入进行正式预测，将预测结果对外公布，并提供给预算部门作为编制来年预算的依据；第三次是来年的春天，根据上年的税收实现数，更新税收预测，提供给预算部门作为编制支出的依据；第四次是来年8月份，在考虑经济数据的基础上，结合上半年的税收实现数，对当年的税收收入进行预测；第五次是来年11月份，根据最新的税收情况更新全年的收入预测。除此之外，还有其他一些预测，如为下一届政府作的4年收入预测，以及其他一些特定项目的预测。

(三) 税收收入预测原则及数据来源

荷兰税收收入预测主要是基于宏观经济情况并结合税收历史数据来进行。财政部与中央计划局建立了紧密的协作机制，每周进行数据交换，并经常召开会议，就相关经济和税收事项进行讨论。中央计划局及时将最新的经济预测结果提供给财政部，财政部据此对税收预测进行修正。而预测所需的税收历史数据以及相关信息则由税务海关管理局向国库司按月提供或随时按需提供。荷兰财政

部在开展税收预测过程中，与其他政府部门建立了数据联系机制，对其所需数据，除特殊的涉及行政管理相对人的机密以外，其他政府部门一般情况都能按需提供，从而保证了税收预测所需数据信息的充足。

二、 税收收入预测方法

荷兰进行税收预测的基本思路是：科学合理界定税基，查找相关经济指标，并根据需要进行必要调整，计算出与税种对应或接近的税基，再根据相关经济的预计增长情况以及法定税率来预测相关税种的收入。由于不同的税种有不同的特点，对应不同的税基，因此，荷兰财政部分别用三种方法进行收入预测：

（一）税基法。这一方法适用于那些可以找到相关税基数据的税种。目前，只有企业所得税是运用税基法来进行预测的。运用税基法进行企业所得税预测的具体步骤如下：

第一步，为企业所得税税基找到相关的经济指标，即“非工资收入”。在荷兰，按收入法核算的GDP由五个项目组成：工资、非工资收入、折旧、补贴、税金。“非工资收入”为其中的一项，由中央计划局公布。

第二步，对“非工资收入”进行调整，扣减三部分内容：一是“非工资收入”中免征企业所得税的部分，如卫生保健收入、非营利机构提供给低收入群体的廉租房收入等；二是“非工资收入”中应征个人所得税的部分；三是“非工资收入”中用于弥补亏损的部分。前两项数据均由中央计划局提供，第三项数据则是由财政部根据税务海关管理局提供的、过去若干年企业实际弥补亏损额与亏损总额的比例来进行预计。这样，就得到企业所得税的对应税基“调整后的非工资收入”，当然其中还可能有部分抵免，但因为数额不大，也就忽略不计。

第三步，根据中央计划局的经济预测，将基期年“调整后非工资收入”乘以来年的预计增长系数和实际综合税率，就可以测算“经济增长的影响”。然后，将“基期年企业所得税收入”加上“经济增长的影响”，再加上“税收政策调整的影响”就得到企业所得税的预测值。其中，“税收政策调整的影响”由税务海关政策司根据每项税收政策的调整情况，详细测算并记录其对权责发生制和收付实现制税收收入的影响额。政策不同，影响也不同，进行政策影响的测算，往往需要大量的微观数据，在荷兰，企业所得税有单独、健全的数据库，包括所有企业的申报和评估信息以及税基数据，可以为分析预测提供强有力的数据支撑，有时也利用有代表性的样本数据来推断总体。需要说明的是，税务海关政策司在测算政策调整对收入的影响额时，仅考虑政策本身的变动，而不考虑税收政策调整可能对经济产生的影响。有关税收政策调整对微观经济主体行为的影响以及宏观经济运行的影响，由中央计划局负责测算。

第四步，由于企业所得税实行当年预缴及年度结束后汇算清缴的征收管理方式，同时根据荷兰企业所得税法规定，税务局应在纳税人提交企业所得税纳税申报表起三年内给予最终评估，必要时可以做出额外评估，并可在五年内进行追缴。因此，基于宏观经济指标“非工资收入”预测的企业所得税并不一定能完全在当年实现为税收收入，有的要结转到下一年，或是再往后的年份。这样，就还需要将预测的企业所得税根据不同年份的“征收进度率”转换为收付实现制意义上的企业所得税，也就是真正能在当年实现的企业所得税。由于税务海关管理局的税收会计统计核算数据比较详细，掌握着每一个企业所得税纳税人每一笔税款的所属期，因此可以根据这些数据计算过去若干年

分别对应的企业所得税“征收进度率”，以此来预测下一年的“征收进度率”，再将预测的企业所得税收入与“征收进度率”相乘得到可以在当年实现的企业所得税，当然还要加上过去几年按照对应的“征收进度率”计算的结转到该年的企业所得税，得到最终的企业所得税预测值。“征收进度率”并不是一成不变的，既受到经济周期的影响，同时也与相关政策和征管措施密切相关，因此财政部会根据新的情况对“征收进度率”进行更新，以提高预测的准确性。

（二）加权法。对于税基并不惟一的税种，可用加权法来预测。国库司用加权法预测的税种主要有增值税、新车税、个人所得税收入中银行抵押贷款利息可以抵扣的部分等。以增值税为例，用加权法进行预测的步骤如下：

第一步，将增值税税基分成一般消费、耐用品消费、政府投资、房屋建设四类。

第二步，根据税务海关管理局提供的详细数据，区分每一类中分别适用于基本税率19%和低税率6%的部分，结合税率计算每一类税基的权重。当然，在这一计算过程中，有一个假定，即对应不同税率的税收收入的比重也就是对应不同税率的增值税税基的比重。严格地说，这两者并不完全相等，但是在数据来源有限的情况下，作此假定也是一种现实的选择。

第三步，根据中央计划局对上述四项分类指标的预计增长率，以及各类税基对应的权重，计算每一分类对总体增值税的增长贡献，相加即得到总体增值税的预期增长率。再结合基期收入以及税收政策调整的影响，就可以预测增值税收入。

计算不同类别税基的权重，涉及的数据量和工作量都很大，由于荷兰的经济结构比较稳定，因此，国库司对增值税各个类别的权重，一般以4年为一周期进行一次调整；期间如果遇有重大的经济变动，会临时进行调整。

（三）回归法。对于难以找到对应税基的税种，则采用统计回归方法来进行收入预测。比如荷兰的工薪税，因为税率档次比较多，很难找到对应的税基，因此用工资收入、社保费收入等相关指标作为自变量，运用回归模型进行税收预测。个人所得税是最难预测的税种，有很多减免税的规定，税率也比较复杂，很难找到对应的税基。在预测时，将不含工薪税的个人所得税分成“第一类收入”、“抵押贷款利息的扣除部分”、“初步返还”、“第三类收入”四个部分。对于“第一类收入”以个人收入增长率、小企业主收入增长率、通货膨胀率为自变量，进行回归预测；“抵押贷款利息的扣除部分”则以加权法来预测；“初步返还”是在下年确定纳税人最后应纳税额前返还给纳税人的部分，由于没有相关经济数据，就用历史数据进行回归预测；“第三类收入”也用历史数据进行回归预测。这样，把四个预测值加总，即得到不含工薪税的个人所得税预测数。在进行回归预测时，要对余项进行相关检验分析，如果余项持续为正或为负，则可能有相关的因素没有被回归模型所解释，就要进一步分析，比如烟草消费税的余项持续为负，可能是因为抽烟的人在减少，这就要结合新的因素对原有模型进行优化，以提高预测的准确性。荷兰财政部税收收入预测误差率在1%-2%之间，有些年份受特殊因素影响可能会达到5%，对于较为复杂的税种，如个人所得税，误差率在10%左右。

三、对我国税收收入预测的启示

荷兰税收收入预测工作中形成的一些理念和做法，值得我们借鉴：一是重视和加强分税种收入预测，推进税收预警分析。应着力于研究分析影响各税种的相关指标和因素，尽快建立起各个税种

的分析预测模型，形成由税种预测模型构成的税收收入预测体系，通过提高税种的预测精度来实现对总收入发展趋势的准确把握，从而推进税收预警分析，加强税收预测结果的应用，为税制改革、政府安排财政支出等宏观决策服务。二是完善税收预测方法，准确量化税基。将税收经济理论、税收管理实践经验与数理统计分析工具有机结合，以税收经济理论为指导，合理界定税基，查找相关影响因素，再收集相关数据，借助分析工具灵活运用多种预测方法，建立并优化税种收入预测模型，提高税种收入预测的准确性。三是强化税收会计统计核算基础，确保数据质量。加强税收数据的管理和应用，做实做细税收会计统计核算，同时严把数质量关，拓展信息来源，加强内外部门据信息的共享，对各种信息资源进行整合和应用，建立税收分析预测数据库，打破税收分析预测的数据瓶颈。四是加强部门合作，形成税收预测合力。一方面需要完善税务局内部税收预测的部门分工与配合，另一方面要加强与外部经济统计预测部门的交流与合作，形成预测合力，共同提高税收预测的准确性。五是提高分析预测人员素质，加强分析预测队伍建设。要将经济税收理论基础扎实、懂得数理统计知识及其应用工具、掌握计算机技术的高素质人员充实到税收分析预测岗位，逐渐建立一支具备一定规模、专业化程度较高的税收分析预测队伍，更好地发挥税收分析预测的作用。

文章来源：中国税务 （责任编辑： XL）