



本文翻譯，係依世界銀行經商環境報告授權條款“姓名標示”(CC BY 3.0 IGO)：授權允許使用者重製、散布、傳輸以及修改著作(包括商業利用)，惟使用時必須按照著作人或授權人所指定方式，表彰其姓名。

繳納稅款

評估申報後程序

摘要

- 2016年以前經商環境報告，繳納稅款指標僅需衡量完成納稅義務進行申報及繳納稅款的依從成本，但完成申報並不表示企業最終稅務責任已確定，例如申請增值稅退稅、查核或行政救濟等申報後程序，可能是企業與稅捐機關交涉上最大的挑戰，因此2017年經商環境報告將擴大包括申報後相關程序的衡量。
- 據經商環境報告相關資料顯示，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱OECD)各高所得經濟體處理增值稅退稅效率最佳，平均14.4週完成；另歐洲與中亞的經濟體效率也不錯，平均16週便能完成增值稅退稅。
- 一般企業平均須花費6小時更正1份所得稅申報書、準備附件資料、提交備審資料，並繳納額外稅款；即使納稅義務人依規定立即主動通知稅捐機關更正申報，仍有74個經濟體極可能採取查核手段，有38個經濟體甚至全面查核申報內容。
- OECD高所得經濟體及歐洲與中亞的經濟體對於企業申報所得稅的更正行政流程最為簡易。
- 內部行政審核流程應建立在透明的法律架構之上，該流程應具獨立性，且應及時解決爭議。

租稅對經濟體的正常運作相當重要，為聯邦、州及地方政府的主要收入來源，提供健康照護、教育、公共運輸、失業補助及退休金等資金，由於企業繳稅多寡取決於企業投資與成長的能力，故稅務行政體系效率對企業而言極其重要¹。低納稅依從成本與高效率的稅務行政有利於企業經營，過於繁複的稅務體系會衍生高度租稅規避、大量地下交易、更多貪污和投資減少²，故納稅依從制度應朝避免造成企業經濟活動由合法走向非法設計規劃。

當前稅務體系追求在最小行政與依從成本下課徵最多稅款，而成本最低的租稅課徵即為鼓勵廣大納稅義務人主動克盡納稅義務，讓稅務人員專注於處理未確實納稅案件，並提供相關稅務服務³。稅務行政愈透明、誠實及公平，納稅義務人更願意主動配合納稅。

依法納稅的整體成本包括所有納稅義務人產生的外部成本，2016年以前經商環境報

¹更多有關世界銀行的企業調查研究，可前往下列網站：<http://www.enterprisesurveys.org>。

²Diankov 等人於 2010 年。

³國際貨幣基金 2015a。

告，對於繳納稅款指標僅需衡量完成納稅義務進行申報及繳納稅款依從成本，但向稅捐機關完成申報並不表示企業最終稅務責任已確定，例如申請增值稅退稅、查核或行政救濟等申報後程序，可能是企業與稅捐機關交涉上最大的挑戰。

因此2017年經商環境報告繳納稅款衡量指標將擴大包括申報後對於申請增值稅退稅所需時間與更正公司所得稅申報書某項錯誤所需花費時間2項因素。案例針對190個經濟體就上述2項流程進行探討，顯示申報後流程與實務頗具效率，並導出各經濟體間納稅依從成本之差異。案例也包括行政救濟復查階段的結構，但復查階段資料並不計入繳納稅款評分。

增值稅退稅

增值稅退稅是現行增值稅體系特性之一，原則上，增值稅的立法設計在最終消費端，並非企業端。根據OECD租稅政策準則，增值稅應是中立、有效率的⁴。企業在申報期間所支付的進項稅額高於銷貨稅額，得就該溢付稅額向稅捐機關申請退稅。當企業增值稅無法退稅，或被延誤且付出巨額依從成本情形時，將使租稅中立與效率原則受挫。在生產階段課稅會改變增值稅的本質，企業無法回收的稅款將對市場價格造成扭曲效果，進而影響企業競爭力，導致經濟成長受限⁵。

透過探討全球36個經濟體稅捐機關的退稅機制研究，發現退稅流程可能是增值稅的主要缺點⁶。即使在有退稅程序的經濟體中，企業也常會發現其繁複的流程難以應付。該研究檢視稅捐機關對溢付增值稅扣抵的處理方式、退稅金額、提出退稅申請後的程序、稅捐機關處理退稅所需時間等，結果顯示儘管各經濟體大多對退稅有嚴格的時間限制規定，但實際上都達不到。

大部分的增值稅允許增值稅扣抵額可往後留抵，用來抵繳未來的稅款以減少退稅件數，其理由是某一期的溢付增值稅扣抵額能被次幾期的應納稅額所吸收，尤其是在國內生產與銷售的企業。退稅僅在納稅義務人的留抵稅額無法在規定時期內完全扣抵完畢才發生。有些增值稅體系允許將某期的留抵稅額用於扣抵其他稅目(如所得稅)的當期稅款。由於大部分增值稅體系皆允許遞延處理，顯示在增值稅退稅體系採取此作法對經濟體是有利的。又由於各經濟體間對於現金退稅的效率存在著相當大的歧異，爰本繳納稅款的綜合指標僅聚焦於評估增值稅的退稅系統。

國際貨幣基金的稅務行政評估準則(TADAT)提供1項整體性的監控架構，透過不同

⁴ OECD 2014c。

⁵ OECD 2014c。

⁶ Harrison 及 Krelove 於 2005 年。

機制衡量個別經濟體稅務行政系統的績效，其中也包括增值稅退稅系統的適切性，其評估方法是衡量支付（或抵減）退稅所需時間⁷。

與其他稅目一樣，增值稅很容易出現詐欺行為，退稅機制可能會被納稅義務人濫用⁸，而擔心潛在詐欺行為可能造成退稅處理的延宕，即使退稅申報已送達負責核准與支付的稅捐機關，也可能被延後轉送，因考量退稅系統被濫用此階段通常會有額外的審查程序。

在某些經濟體中，申報增值稅退稅可能造成高成本的查核，削弱效能⁹。有效的查審體制與增值稅退稅支付系統是無法分割的，稅務查核（直接或間接）有各種不同的範疇和複雜度，範圍可由全面查核（通常伴隨著對納稅義務人某期間內的納稅義務核計，並對其所有課稅資料進行全面檢視）到部分查核（僅限於申報書上某些項目或某類型的單一項目查核）¹⁰。

可以申報增值稅退稅的交易包括外銷出口、資本支出、巨大損失及新創立投資設備¹¹等，透過繳納稅款的衡量指標，經商環境報告經由分析資本支出的案例來衡量增值稅退稅效率。

經商環境報告案例研究公司Taxpayer Co. 是一家未從事境外交易的國內公司，從事一般國內工業與商業活動，處於營運的第2年。Taxpayer Co. 符合增值稅的稅籍登記門檻，其整年每月銷售額與營業費用固定，在每個會計週期皆須向稅捐機關申報繳納增值稅。本案例研究的設定包括該公司6月份購置機器資產，因這筆大額資本支出造成6月份進項稅額高於銷項稅額。

增值稅合法退稅

原則上，當進項稅額高於銷項稅額時，其差額依稅法規定應於期限內退還企業，但實際上，在所有經商環境報告評估的經濟體中，只有93個經濟體以現金退稅。某些經濟體僅同意某些特定納稅義務人以現金退稅，如出口商、使館及非營利組織等。包括白俄羅斯、玻利維亞、哥倫比亞、多明尼加共和國、厄瓜多、哈薩克斯坦、肯亞、馬利和菲

⁷ 更多有關稅務行政診斷評估工具（TADAT）的資訊，可前往下列網站：<http://www.tadat.org/>。

⁸ Keen 及 Smith 於 2007 年。

⁹ Harrison 及 Krelove 於 2005 年。

¹⁰ OECD 2006a。

¹¹ 出口的特點在於貨物的銷售是應稅的，但因其徵稅點在出口目的地的經濟體，故在出口地為零稅率，因而造成有進項增值稅但無銷項增值稅的情形。在某會計期間的高額資本支出增值稅可以申請立即退稅的概念是由於該會計期間的可退稅金額可能很大，會造成該會計期間產生超額進項稅額，或須提出退稅申請。當特殊事件如火災、水災或季節特性等發生時，可能造成企業在某些時期仍持續進行一般的增值稅申報，但銷售活動較低或甚至停止銷售。最後，新企業在真正開始銷售前是依據其預計的銷售額來登記增值稅的，這代表新企業很可能會將開業費用產生的進項增值稅用以沖銷極少的銷項增值稅，因而必須提出增值稅退稅申請。

律賓等43個經濟體都有相關規定。在厄瓜多，僅限於出口商、使館、外交單位、部分特定非政府組織及國際貨運公司可退稅。在亞美尼亞，現金退稅僅在零稅率銷售額（主要是出口）超過當期全部銷售額20%才允許現金退稅。

某些經濟體的企業，僅當稅額留抵超過某段時間（如4個月）時，始准現金退稅，且僅限於此段期間結束後。在經商環境報告評估中有21個經濟體如此¹²。在阿爾巴尼亞、亞塞拜然、柬埔寨、賴索托、馬拉威及聖露西亞，企業留抵稅額應達到3個月始准現金退稅。在其他稅務行政較弱的經濟體中，稅法通常否准直接退稅，而採稅額留抵方式處理。包括格瑞那達、幾內亞比索、蘇丹和委內瑞拉共和國。而在這2組經濟體中，通常會對企業外銷出口採取不同於國內銷售的例外處理。另有28個經濟體並不課徵增值稅。

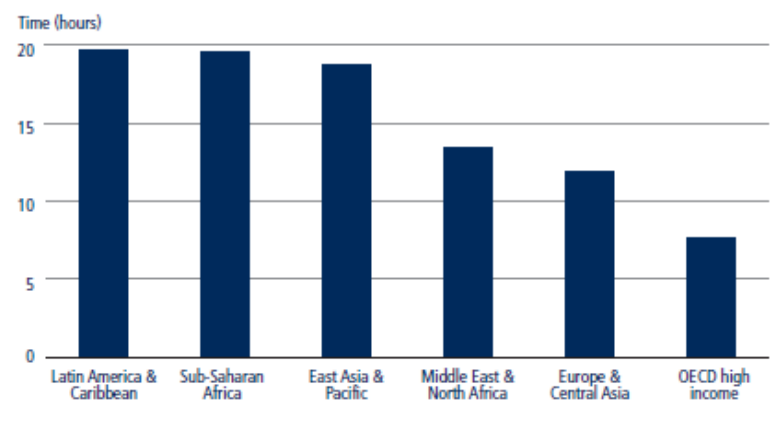
在93個經濟體中（經商環境報告的案例），有68個經濟體的稅法有規定退稅申報至支付的時限，但實務上只有29個經濟體能在時間內完成（其中有21個是高所得經濟體），且在這些93個經濟體中，僅28個經濟體在申報退稅後不大會招致稅務查核¹³。

有46個經濟體可於各申報期內的申報書計算及提出增值稅退稅申請，不須額外申報。增值稅申報的主要目的是提供銷項與進項稅額相關交易的彙總，做為應納稅額或退稅（留抵或退稅）的依據。由於僅需在申報書上打勾，這些經濟體準備與申報退稅的時間最短，這46個經濟體中有21個屬OECD高所得經濟體。此

外，有8個OECD高所得經濟體的納稅義務人無須面對退稅相關稅務查核，所以不用額外花時間配合審查員要求，這也說明這些區域平均依從時間較低的原因（圖8.1）。

在德國、韓國與荷蘭，申報增值稅退稅的營業人只須在標準的申報書上打勾即可申

FIGURE 8.1 Complying with VAT refund processes is most challenging in Latin America and the Caribbean, followed closely by Sub-Saharan Africa



Source: Doing Business database.

Note: South Asia is not included in the figure because VAT refunds are available in only one economy (Bangladesh).

¹² 這些經濟體有阿爾巴尼亞、安地卡及巴布達、亞塞拜然、保加利亞、柬埔寨、多明尼加、甘比亞、圭亞那、約旦、吉里巴斯、賴索托、馬拉威、尼泊爾、巴基斯坦、塞席爾、聖克萊斯多福、聖路濟亞、坦尚尼亞、東加、突尼西亞及越南。

¹³ 這些經濟體有奧地利、巴貝多、貝里斯、哥斯大黎加、克羅埃西亞、塞浦路斯、伊索比亞、芬蘭、法國、德國、伊朗、愛爾蘭、韓國、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、荷蘭、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、葡萄牙、薩摩亞、塞席爾、斯洛凡尼亞、西班牙、瑞典、瑞士、台灣、中國和葉門。

請退稅，營業人無須提交任何額外文件申請，且如前述特定案例研究中所提的購置資產也不大會招致稅務查核。在前述3個經濟體，增值稅申報都採網路申報。

然而某些經濟體要求營業人另以書面或表格申報退稅，或額外準備相關證明文件（如向供應商購買機器合約）核實申報。這種做法在亞塞拜然、孟加拉、哥斯大黎加、塞浦路斯、墨西哥、塞內加爾、聖露西亞及瑞典等採用。在這些經濟體中營業人平均花費5.2小時搜集相關資料、核算退稅金額及準備退稅申報與其他文件向稅捐機關申報退稅。

前述案例對營業人要求各有所不同，從簡單地填寫一般申報書到提交特定的退稅申報書都有。以瑞士為例，納稅義務人須填寫申報書中的某一段落，從內部搜集所需資料填妥退稅申報書會花費瑞士納稅義務人1.5小時，其申報書是線上提交的。但在摩爾多瓦，納稅義務人必須提交專用的退稅申報書，且相關申請極可能會招致實地查核。

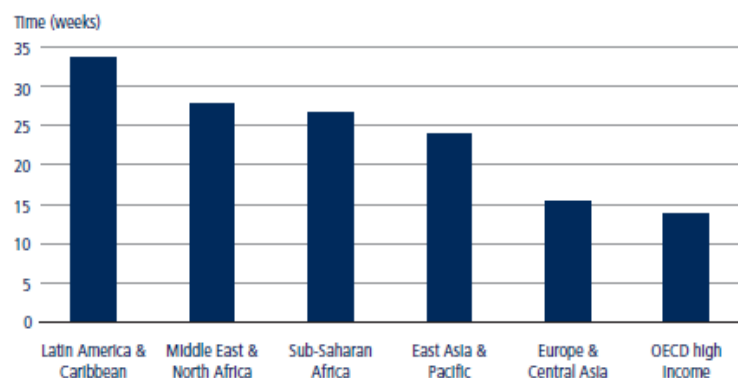
完成增值稅退稅程序

在經商環境報告評估的經濟體中，有65個經濟體對於增值稅現金退稅申請大多會進行查核，一般在查核完成後退稅，而非在稅法規定期間退稅。對營業人而言須花費額外的時間與成本來配合審查員要求，因此現金退稅時點也被延誤。這些經濟體的營業人平均花14.7小時準備文件以配合審查員要求，平均花費7.9週與審查員多次洽談，再等5.6週得到最終查核結果。在這65個經濟體中，有34個經濟體極可能對營業人進行實地查核，有22個經濟體會進行函件查核，有9個經濟體採書面審查。被要求進行實地查核的營業人平均須較函件查核額外花費7.7小時配合審查員要求。

在加拿大、丹麥、愛沙尼亞及挪威，申報退稅常被要求函件查核，與審查員互動較少，需要的文書作業也較少。相對地，大部分撒哈拉以南的非洲經濟體則常會要求到納稅義務人所在地進行實地查核，這在甘比亞、馬拉威、尼日共和國、桑比亞和辛巴威很常見。

OECD高所得經濟體在處理退稅效率最佳，平均14.4週即可完成退稅（包括計入某些很可能會進行查核的經濟體）。在歐洲和中亞的經濟體效率也很高，平均處理退稅時間為16週（圖8.2）。這表示這些經濟體提供的退稅方

FIGURE 8.2 The process of obtaining a VAT refund is most efficient in OECD high-income economies



Source: Doing Business database.

Note: South Asia is not included in the figure because VAT refunds are available in only one economy (Bangladesh).

式對企業較不會產生不必要的行政成本與負面的資金衝擊。

在澳洲，從納稅義務人提交增值稅退稅起，稅捐機關只需1週便能完成退稅，通常不會要求查核，且退稅是透過網路銀行線上處理。在愛沙尼亞，雖然依先前的案例研究設定退稅極可能會採函件查核，但處理流程相當有效率，一旦核准退稅，平均只要1.7週便可收到退稅，且包括納稅義務人與審查員洽談及等待最終稅務核定的時間。

然而其他區域經濟體的退稅經驗便不大好，拉丁美洲與加勒比經濟體退稅平均需35週。中東、北非及撒哈拉以南的非洲經濟體退稅分別需要28.8和27.5週。拉丁美洲及加勒比區域只有9個樣本經濟體（其他經濟體依先前的案例研究設定不允許現金退稅）。中東和北非地區由於大部分的經濟體不徵收任何消費稅，故只有6個經濟體樣本。但在撒哈拉以南的非洲經濟體則不同，這個區域的退稅等待期會較長是因為此區域容許現金退稅，但納稅義務人通常須先通過查核才能獲得退稅。

OECD高所得經濟體的增值稅退稅效率部分是因所有成員都承諾採用OECD國際增值稅指導原則¹⁴。此外，2010年歐盟增值稅指令亦確保了退稅能完全且有效率的處理。

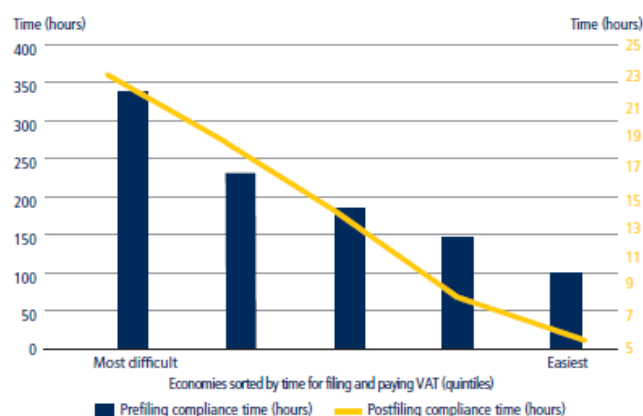
至稅捐機關對增值稅退稅申報的付款是否能有高標準的服務，關鍵在於是否採用先進的電子服務（如電子申報、預填內容及對增值稅退稅直接扣抵等）。在經商環境報告評估的經濟體中只有30個經濟體採用電子支付方式退稅，而延誤增值稅退稅支付的可能原因如：負責退稅檢查與核准的財務部門被迫進行額外的檢查程序，以確保相關申請沒有詐欺情事¹⁵。

在經商環境報告評估的經濟體中，有70個經濟體稅法有規定稅捐機關對延遲退稅須支付利息，但實際上只有32個經濟體落實，而利息是自稅捐機關未於規定的法定期限內完成退稅之日起核計。

研究結果顯示花在配合增值稅退稅程序所需時間和花在配合申報繳納所需時間是呈正相關的（圖8.3）。這表示直接花時間去配合稅

務系統的要求並不代表就能有較簡易的申報後程序。事實上，稅務申報時稅務系統要求

FIGURE 8.3 Economies with complex VAT postfiling processes also tend to have high compliance times for VAT prefiling



Source: Doing Business database.

¹⁴ OECD 2014d。

¹⁵ Child 於 2008。

愈難配合的經濟體，其整體程序通常更具挑戰性。

稅務查核

稅務查核是納稅義務人與稅捐機關最敏感的互動之一。雖然稅務查核扮演著確保納稅依從的角色，但視其互動次數與方式(審查員實地訪查或納稅義務人前往稅捐機關)及審查員所要求提供之文件，對納稅義務人或多或少會造成壓力。因此有完備的稅法規定以確保稅捐機關進行查核的公正性極為重要¹⁶。此外，任何查核應有其限制，且查核程序始末皆應立即告知納稅義務人。

稅捐機關常將營業人的不同資訊納入風險考量，例如以往繳稅紀錄、產業特性、營業登記的借貸比例及公司規模等，公司特性也是衡量企業是否極度傾向租稅逃漏的因素。某研究顯示用資料搜集技術決定的查核方式比隨機取樣更能查獲較多不誠實的納稅義務人¹⁷。以風險評量方法查獲不誠實的納稅義務人，該評量準則應保密以防納稅義務人找出避免被查獲的方式，並保有一定程度的不確定性促使納稅義務人依法誠實納稅¹⁸。大部分經濟體都採風險評估系統選列應受稅務查核的公司，該選查基礎並不公開。儘管是屬申報後程序，稅捐機關查核對企業申報和繳納稅款仍存在重大衝擊。

為分析對直接稅的查核，依先前經商環境報告案例研究的設定，假設Taxpayer Co. 公司在申報所得稅時計算錯誤，造成公司短繳應納所得稅額。Taxpayer Co. 公司發現錯誤後主動通知稅捐機關。在所有課徵公司所得稅的經濟體中(190個經濟體中只有10個不課徵)，納稅義務人皆可向稅捐機關通報錯誤、提交更正申報書及附件(通常是解釋造成錯誤的說明書或是更正後的財務報表)並立即補繳稅款。企業平均須花6小時準備更正申報書及所需附件、提交申報資料並補繳稅款。即使納稅義務人立即更正申報書，仍有74個經濟體將進行查核，納稅義務人平均須花費24.7小時配合審查員要求，花費10.6週與審查員進行多次溝通，等待6.7週收到最終核定。

¹⁶ OECD 2006a。

¹⁷ Gupta 及 Nagadevara 於 2007 年。

¹⁸ Aim 和 Mckee 於 2006 年；Khawaja、Awasthi 及 Loepreck 於 2011 年。

有38個經濟體處理此類更正申報時將進行全面查核，企業相對也須花更多額外時間因應，這種情況下審查員大多會前往納稅義務人所在地進行查核。OECD高所得經濟體與歐洲及中亞的經濟體具有最簡便的流程可更正所得稅申報錯誤（圖8.4），在25個OECD高所得經濟體中，所得稅更正申報不一定會引發查核，納稅義務人僅須提交更正申報書，有時另須附上相關文件，並繳納應補繳稅額即可。拉丁美洲及加勒比的經濟體納稅義務人最痛苦，其更正所得稅申報書上的1個小錯誤須花費冗長的程序，且大部分情況都需經長時間查核，才能得到最終核定（圖8.5）。

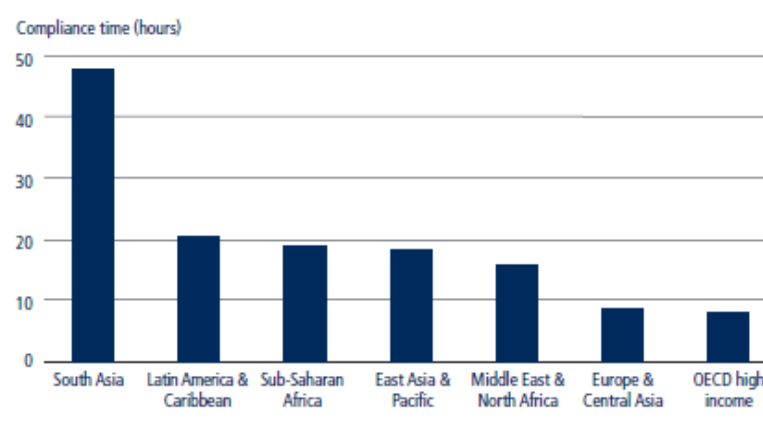
在葡萄牙和愛沙尼亞，納稅義務人只須提交更正申報書並同時補繳稅額即可，這只須花納稅義務人半個小時準備更正申報書，再花半個小時完成線上申報，補繳稅額也是線上完成。在這2個經濟體，如案例研究設定的簡易所得稅申報錯誤大多不會查核。在紐西蘭，納稅義務人必須提交特定的自我揭露表（通常須花3個小時準備），利用網路進行線上提交與繳稅，同理，依經商環境報告的案例設定，納稅義務人通常也不會因此被查核。

在巴西、宏都拉斯、尼加拉瓜和秘魯，一旦納稅義務人因申報錯誤而短繳所得稅，則很可能會被稅捐機關要求實地查核。秘魯的納稅義務人將面臨所得稅申報書上所有項目被全面性查核，且

必須花約6週時間和審查員溝通，再等待7週取得最終核定。

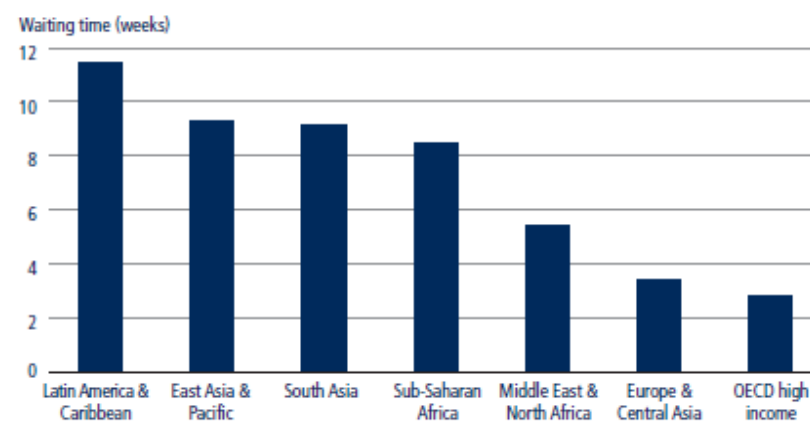
稅務行政救濟

FIGURE 8.4 Correcting an income tax return is easiest in OECD high-income economies, followed closely by Europe and Central Asia economies



Source: Doing Business database.

FIGURE 8.5 The audit time resulting from a simple mistake in an income tax return is the longest in Latin America and the Caribbean



Source: Doing Business database.

稅務爭議在稅務體系相當常見，稅捐機關和納稅義務人之間的爭議必須以公平、及時且有效率的方式解決¹⁹。首先是納稅義務人應嘗試與稅捐機關就最終稅捐核定達成共識，一旦有爭議，納稅義務人應有機會在規定時間內向特定的行政救濟部門申訴。OECD經濟體中，在稅捐機關成立行政救濟部門被視為是因應與解決抱怨並減輕法院負擔的有效工具²⁰，嚴重的稅務案件積壓對稅捐徵收造成威脅²¹。

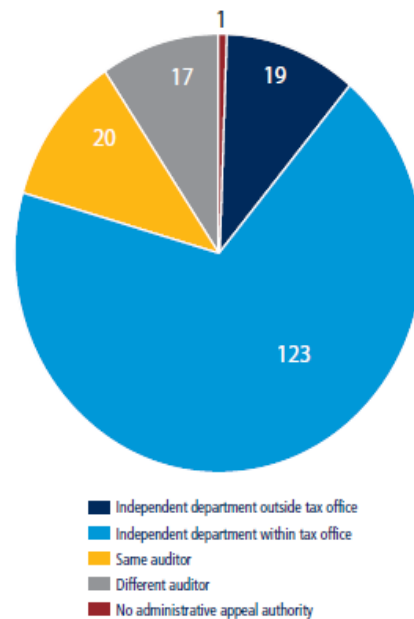
以獨立、迅速、公平的方式解決稅務爭議是很重要的，國際貨幣

基金的稅務行政診斷評估工具（TADAT）透過有無適當的行政與司法審核分等機制評估稅務系統、行政審核機制與查核流程是否相互獨立、申訴程序的資訊是否公開發布等，來衡量經濟體解決稅務爭議能力的優劣。稅捐機關內部的行政審核流程必須保障納稅義務人對稅務查核的核定結果有申訴的權利，並依據納稅義務人知悉的法令架構訂定流程，具方便可行、獨立、且能適時解決爭議的特性。內部審核則可透過某另一設立的申訴部門、某不直接管轄原案件審查員的資深官員、或另一名對前案不知情的審查員來承辦，且應有相關作業手冊、年度行政救濟統計報告並公布決定書，以助於社會大眾對稅捐機關的公正性有正面觀感。

透過繳納稅款的綜合性指標，經商環境報告對各經濟體中，納稅義務人對稅捐機關核定公司所得稅發生異議申請復查的程序作研究，復查程序並不納入繳納稅款評量的相關評分。在123個經濟體中，復查部門都設置在稅捐機關內的某獨立部門（圖8.6）。

經商環境報告所評估的180個課徵公司所得稅經濟體中，有171個經濟體透過發行刊物、線上或稅務人員宣導等方式提供納稅義務人申訴指導，有102個經濟體的法令對納稅義務人及申訴部門各階段申訴流程設定時限，但只有47個經濟體的受訪者反應其設定的時限與實際執行情況相符。

FIGURE 8.6 Most economies have an independent department within the tax office for taxpayer appeals



Source: Doina Business database.

¹⁹ Thuronyi 於 2003 年。

²⁰ OECD 2010。

²¹ Gordon 於 1996 年。

在智利，納稅義務人若對公司所得稅查核結果有異議，可向智利國稅局（SII）的區域稅務主管提出申訴。至如何提出申訴及完成各相關程序的時限，所有人都可輕易地在國稅局網站查到。依據法令，智利稅法規定國稅局的區域稅務主管須在50天內對申訴做出決定，實際上也確實落實。

結論

過去對提出稅務申報後的程序，稅務依從成本鮮為人知。因此本分析目的在引發新研究以能更瞭解發展中經濟體企業的相關決策與動向，並指出有效的流程與做法，最終引導政府部門改革與強化申報後程序。

本申報後程序適切性的新指標可提供決策者在面臨設計最佳的稅務系統挑戰時，有更廣泛的參考資料，俾納稅義務人在遵從申報後程序的行政負擔上與其他經濟體做比較。

附註：

1. 本案例研究是由Emily Jane Bourke，Joanna Nasr，Nadia Novik 及Rodrigo A. Samento de Beires 撰寫。
2. 聲明條款：本文是財政部賦稅署依世界銀行《經商環境報告》授權條款“姓名標示”（CC BY 3.0 IGO）所為之翻譯，非世界銀行的官方翻譯文件。世界銀行對此翻譯中的任何內容或錯誤概不負責任。