

附錄 B

國際貨幣基金組織

有關香港引入商品及服務稅的

政策及行政問題：進一步考慮

報告書摘要

(二零零四年五月發表)

本文件為香港特別行政區政府中文譯本。英文本由國際貨幣基金組織擬備。

摘要

本報告書以代表團在二零零一年所發表的報告書作為基礎。該報告書的內容涵蓋多個與香港特區可能引入商品及服務稅有關的政策及行政問題。本報告書對該等問題作更詳細闡述，並應有關當局的請求，就一些新問題提出意見。

在香港特區開徵稅基廣闊的商品及服務稅(即把豁免項目減至最少，以及僅對出口實施零稅率)，按稅率每一個百分點計，估計稅收收益率約為本地生產總值的0.37%(46億港元)——這數字與區內其他國家的商品及服務稅的實際收益表現相若。商品及服務稅的稅基與現有的薪俸稅及利得稅兩者合計的稅基差不多。因此，如香港特區引入商品及服務稅，可以下述兩個理由作為支持：(1)稅收方面——如徵收商品及服務稅，則提高薪俸稅及利得稅以籌集所需財政資源這個需要就會減少；以及(2)公平原則——就那些薪俸稅的逃稅人士來說，商品及服務稅可為當局提供另一個方法令他們被納入稅網。

由於海關當局在徵收大規模進口關稅方面欠缺經驗，有人擔心引入按目的地原則徵收的商品及服務稅可能導致出現漏稅情況，這種擔憂雖然有理由，但不應誇大。供香港特區留用的進口貨品即使在進口階段逃過課稅，其大部分價值都會再被納入稅基。雖然如此，海關的做法仍須作出重大改變，以盡量減少邊境漏稅的情況。這種改變涉及採用以審計為本的現代海關管制做法，包括規定進口商必須向海關提供適當的財務保證。

政策問題

徵收商品及服務稅最主要是以盡可能減少扭曲經濟的方式來增加收入，不適宜用來達到其他經濟及社會目的(該等目的可藉着其他更佳的方法而達到)。因此，在設計該稅項時，並不適當納入針對公平問題而作出的安排(例如豁免食品)。這類安排並不符合成本效益，而且往往在一段時間後會激增，因而大大減低該稅項固有的稅收增值能力。至於商品及服務稅對貧困人士的影響，最好是藉着一套設計適當、可抵銷該稅項最初但屬一次過影響價格的補償措施去解決。代表團估計，如商品及服務稅稅率訂在5%，貧困人士的消費項目的支出可能增加約3.3%。香港特區把綜合社會保障援助計劃提供的福利相應提高，便可能是一個有效方法。

商品及服務稅對金融服務及房地產的處理方法，是當局需要考慮的主要問題，因為這兩個行業對香港特區的經濟都很重要。代表團對這些問題所持意見，與在二零零一年發表的代表團報告書所述的相同。簡言之，香港特區必須確保其金融服務業的競爭力不會因實施商品及服務稅而受損害。報告書詳細闡述了對澳洲、新西蘭和新加坡所採取的做法的優點及缺點，而代表團仍然認為，應對金融服務業實施零稅率，或豁免該行業繳納該稅項，但可退回部分進項稅。報告書亦重提，商品及服務稅對房地產的較佳處理方法：所有商用物業（不論新建的或現有的）的銷售及租賃均應全部課稅；住宅物業方面，則只有新住宅物業的銷售才須課稅。為了避免租住房屋與業主自用房屋之間出現扭曲情況，住宅物業所支付的租金應獲豁免繳稅。

稅務的行政問題

在稅務行政方面，稅務局曾就有關的管理問題徵詢意見，例如商品及服務稅辦事處的組織架構、新聘及現有員工的培訓需要、適當的諮詢工作、工作程序設計，以及所需籌備工作。代表團留意到，商品及服務稅與稅務局所徵收的其他稅項的行政工作，既有相似之處，也有重大差異。雖然徵收商品及服務稅所要求的職能與徵收利得稅的相同，而兩者的納稅人登記基準亦很可能大同小異，但兩者的差異在於對納稅人所需採用的審計方法會截然不同，一般來說，商品及服務稅所要求的運作速度都較高。代表團亦留意到，就組織架構而言，商品及服務稅傳統上會由收取入息稅的同一部門執行。成立一個商品及服務稅組別，至少在中期而言，在結構上是合理的做法。代表團也表示，稅務局應可處理商品及服務稅。

代表團已指出了在準備實施商品及服務稅時所需的各項主要籌備工作，不過，鑑於開徵該稅項的日期尚未確定，所以沒有訂出時間表。多個重要執行事項包括，需要在商品及服務稅法例通過前撥款予執行小組，並預留一段較長的時間（最好在商品及服務稅法例通過至開徵日期之間有六個月時間），讓納稅人和行政方面作籌備工作。代表團也注意到在執行工作中應採用按邏輯順序的步驟。關於諮詢工作，代表團留意到商界對商品及服務稅的運作和影響所知不多。因此，在進行下一輪諮詢時，政府不僅須交代有關財政預算需要、應付財政需要的方案及引入商品及服務稅的理據，還須闡明該稅項如何運作、討論該稅項對社會各主要界別的实际影響，以及透露執行的時間表和程序。最後，代表團概述為開徵商品及服務稅而需定的全面員工培訓計劃。

海關當局的行政問題

由於日後香港特區的進口貨物須繳納商品及服務稅，香港海關(海關)的運作須重大改變。現時海關只對四類在進口時應課稅的貨物徵稅。如所有進口貨物均須繳納商品及服務稅，海關須加強管制。此外，也須注意轉運貨物，因為這些貨物如轉作境內留用，便須繳納商品及服務稅。鑑於國際貿易對香港特區經濟的重要性，新規定不可導致現時的港口運作不正常、中斷或受延誤。因此，代表團概述了所需的新一類管制措施，以便在海關管制與貿易便利化之間取得適當平衡。這些措施對有關應課稅貨物和出口加工貨物的現行管制，以及現時根據情報在港口採取的任何行動不會有影響。如小心執行，新的管制措施對港口工作的影響應會極微。

現有卸貨地方的營運商須就貨物應繳的商品及服務稅提供財務保證(保稅)；如有關貨物沒有辦妥清關手續和繳納商品及服務稅而進入境內，營運商便須負上責任。進口商和轉運商須向海關提供付運貨物的資料，方可取得有關貨物的管有權。海關當局須裝設新的電腦系統，以處理有關資料、在適當情況下徵收商品及服務稅、評估稅收風險，以及就所須採取的行動作出決定。為免在邊境引致延誤，當局須為經陸路進口的貨物預先作出特別安排。如進口商能保證在轉口貨物不轉口時繳付應繳的商品及服務稅稅款，則應暫緩向有關貨物徵收商品及服務稅。保稅的保障範圍應包括轉運貨物的搬移，以免貨物在抵港時需繳納商品及服務稅。如貨物已獲准暫緩繳納商品及服務稅，海關須在有關貨物出口時進行查核。由於貨物可能沒有繳納商品及服務稅而非法進口，海關或須增派人員在港口工作，以及與海事處更緊密合作。

代表團亦留意到，商品及服務稅稅率如訂得不高，很可能無須推出旅客退稅計劃。假如推出這類計劃，則須適當地訂定較高的退稅下限，而且可能只限制在海路和空運離境才可退稅。