

附录 B

国际货币基金组织

有关香港引入商品及服务税的

政策及行政问题：进一步考虑

报告书摘要

(二零零四年五月发表)

本文件为香港特别行政区政府中文译本。英文本由国际货币基金组织拟备。

摘要

本报告书以代表团在二零零一年所发表的报告书作为基础。该报告书的内容涵盖多个与香港特区可能引入商品及服务税有关的政策及行政问题。本报告书对该等问题作更详细阐述，并应有关当局的要求，就一些新问题提出意见。

在香港特区开征税基广阔的商品及服务税(即把豁免项目减至最少，以及仅对出口实施零税率)，按税率每一个百分点计，估计税收收益率约为本地生产总值的0.37%(46亿港元)——这数字与区内其他国家的商品及服务税的实际收益表现相若。商品及服务税的税基与现有的薪俸税及利得税两者合计的税基差不多。因此，如香港特区引入商品及服务税，可以下述两个理由作为支持：(1)税收方面——如征收商品及服务税，则提高薪俸税及利得税以筹集所需财政资源这个需要就会减少；以及(2)公平原则——就那些薪俸税的逃税人士来说，商品及服务税可为当局提供另一个方法令他们被纳入税网。

由于海关当局在征收大规模进口关税方面欠缺经验，有人担心引入按目的地原则征收的商品及服务税可能导致出现漏税情况，这种担忧虽然有理由，但不应夸大。供香港特区留用的进口货品即使在进口阶段逃过课税，其大部分价值都会再被纳入税基。虽然如此，海关的做法仍须作出重大改变，以尽量减少边境漏税的情况。这种改变涉及采用以审计为本的现代海关管制做法，包括规定进口商必须向海关提供适当的财务保证。

政策问题

征收商品及服务税最主要是以尽可能减少扭曲经济的方式来增加收入，不适宜用来达到其他经济及社会目的(该等目的可借着其他更佳的方法而达到)。因此，在设计该税项时，并不适当纳入针对公平问题而作出的安排(例如豁免食品)。这类安排并不符合成本效益，而且往往在一段时间后会激增，因而大大减低该税项固有的税收增值能力。至于商品及服务税对贫困人士的影响，最好是借着一套设计适当、可抵销该税项最初但属一次过影响价格的补偿措施去解决。代表团估计，如商品及服务税税率订在5%，贫困人士的消费项目的支出可能增加约3.3%。香港特区把综合社会保障援助计划提供的福利相应提高，便可能是一个有效方法。

商品及服务税对金融服务及房地产的处理方法，是当局需要考虑的主要问题，因为这两个行业对香港特区的经济都很重要。代表团对这些问题所持意见，与在二零零一年发表的代表团报告书所述的相同。简言之，香港特区必须确保其金融服务业的竞争力不会因实施商品及服务税而受损害。报告书详细阐述了对澳洲、新西兰和新加坡所采取的做法的优点及缺点，而代表团仍然认为，应对金融服务业实施零税率，或豁免该行业缴纳该税项，但可退回部分进项税。报告书亦重提，商品及服务税对房地产的较佳处理方法：所有商用物业（不论新建的或现有的）的销售及租赁均应全部课税；住宅物业方面，则只有新住宅物业的销售才须课税。为了避免租住房屋与业主自用房屋之间出现扭曲情况，住宅物业所支付的租金应获豁免缴税。

税务的行政问题

在税务行政方面，税务局曾就有关的管理问题征询意见，例如商品及服务税办事处的组织架构、新聘及现有员工的培训需要、适当的谘询工作、工作程序设计，以及所需筹备工作。代表团留意到，商品及服务税与税务局所征收的其他税项的行政工作，既有相似之处，也有重大差异。虽然征收商品及服务税所要求的职能与征收利得税的相同，而两者的纳税人登记基准亦很可能大同小异，但两者的差异在于对纳税人所需采用的审计方法会截然不同，一般来说，商品及服务税所要求的运作速度都较高。代表团亦留意到，就组织架构而言，商品及服务税传统上会由收取入息税的同一部门执行。成立一个商品及服务税组别，至少在中期而言，在结构上是合理的做法。代表团也表示，税务局应可处理商品及服务税。

代表团已指出了在准备实施商品及服务税时所需的各项主要筹备工作，不过，鉴于开征该税项的日期尚未确定，所以没有订出时间表。多个重要执行事项包括，需要在商品及服务税法例通过前拨款予执行小组，并预留一段较长的时间（最好在商品及服务税法例通过至开征日期之间有六个月时间），让纳税人和行政方面作筹备工作。代表团也注意到在执行工作中应采用按逻辑顺序的步骤。关于谘询工作，代表团留意到商界对商品及服务税的运作和影响所知不多。因此，在进行下一轮谘询时，政府不仅须交代有关财政预算需要、应付财政需要的方案及引入商品及服务税的理据，还须阐明该税项如何运作、讨论该税项对社会各主要界别的实际影响，以及透露执行的时间表和程序。最后，代表团概述为开征商品及服务税而需定的全面员工培训计划。

海关当局的行政问题

由于日后香港特区的进口货物须缴纳商品及服务税，香港海关(海关)的运作须重大改变。现时海关只对四类在进口时应课税的货物征税。如所有进口货物均须缴纳商品及服务税，海关须加强管制。此外，也须注意转运货物，因为这些货物如转作境内留用，便须缴纳商品及服务税。鉴于国际贸易对香港特区经济的重要性，新规定不可导致现时的港口运作不正常、中断或受延误。因此，代表团概述了所需的新一类管制措施，以便在海关管制与贸易便利化之间取得适当平衡。这些措施对有关应课税货物和出口加工货物的现行管制，以及现时根据情报在港口采取的任何行动不会有影响。如小心执行，新的管制措施对港口工作的影响会极微。

现有卸货地方的营运商须就货物应缴的商品及服务税提供财务保证(保稅)；如有关货物没有办妥清关手续和缴纳商品及服务税而进入境内，营运商便须负上责任。进口商和转运商须向海关提供付运货物的资料，方可取得有关货物的管有权。海关当局须装设新的电脑系统，以处理有关资料、在适当情况下征收商品及服务税、评估税收风险，以及就所须采取的行动作出决定。为免在边境引致延误，当局须为经陆路进口的货物预先作出特别安排。如进口商能保证在转口货物不转口时缴付应缴的商品及服务税税款，则应暂缓向有关货物征收商品及服务税。保税的保障范围应包括转运货物的搬移，以免货物在抵港时需缴纳商品及服务税。如货物已获准暂缓缴纳商品及服务税，海关须在有关货物出口时进行查核。由于货物可能没有缴纳商品及服务税而非法进口，海关或须增派人员在港口工作，以及与海事处更紧密合作。

代表团亦留意到，商品及服务税税率如订得不高，很可能无须推出旅客退税计划。假如推出这类计划，则须适当地订定较高的退税下限，而且可能只限制在海路和空运离境才可退税。