



应对 COVID-19 的财政政策特别系列

本文是财政事务部为帮助成员应对冠状病毒紧急事件撰写的系列说明之一。本文内容仅代表国际货币基金组织（“基金组织”）工作人员的观点，不一定代表基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

收入管理—保障石油生产国的收入

本说明旨在为政府和收入管理部门面临的风险以及应采取的举措提供指导，以便通过缓解公司短期内面临的短期现金流压力，确保该部门遵守财政制度，以此支持石油和天然气部门，确保该部门及相关部门在 COVID-19 疫情和石油价格暴跌期间的收入。本说明是对 IMF 针对 COVID-19 疫情发布的其他说明的补充。^{1,2,3}

在短期内，COVID-19 的爆发降低了全球石油需求，从而加剧了价格波动。大部分收入来自石油生产的国家面临油价大幅下跌。这将影响许多发展中产油国，在这些国家，石油部门收入占总收入的 80% 以上。⁴

由于石油和天然气部门的管理由不同监管机构负责，因此，为有效管理合规性和调动收入，机构之间的合作至关重要。从长远来看，如果国有石油公司参与收入管理，政府需解决利益冲突和透明度问题。

在运用本指引时，收入管理部门需仔细考虑其自身的实施能力和本国情况，考虑危机在本国的发展阶段，以及政府应对危机所处的阶段。

有关本说明的任何问题和评论请发送至 cdsupport-macrofisc@imf.org。

在危机期间，以实现长期目标、计划及自愿合规为重点的适当定义的职能、政策和程序变得更加重要。本说明的重点是征收征管部门需进一步加强的现行行政措施以及防范与 COVID-19 危机直接相关的风险。

¹ 特别是：IMF 关于《税收及海关管理机构的应对措施》以及《税收征管部门业务连续性》的说明，2020 年 4 月，COVID-19 特别系列，<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>。

² 例如，参见“经济危机期间的税收征缴：挑战与政策选择”，IMF 工作人员立场说明，2009 年 7 月 14 日。
<https://www.IMF.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>。

³ 参见：自然资源财政制度：税收政策应对，2020 年 4 月；关于 COVID-19 的特别系列，
<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>。

⁴ 例如，参见《收入管理：自然资源收入管理-入门》，IMF 工作人员，2014 年 6 月 17 日。
<https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Revenue-Administration-Administering-Revenues-from-Natural-Resources-A-Short-Primer-41604>。

一、针对石油和天然气部门的近期措施

为了减轻因 COVID-19 危机导致的经济突然下滑对石油和天然气公司的影响，税务征管部门可以考虑：

- 实施基于风险的审批程序并简化增值税退税程序。
- 对有依法纳税记录且具有财务保障的纳税人的进口资本货物，适用递延增值税支付。
- 对增值税欠款，应予尽快清理。
- 作为年度核查计划的一部分，对较低风险的退税要求开展更多的退税后审计，并仅对较高风险的退税要求保留退税前审计。
- 延迟对已生产但未出售且仍处于储存状况的原油支付特许权使用费。

为了保障依法纳税和支持石油和天然气部门，税收征管部门可以考虑：

- 确保对价格的审核和计量（数量、质量和价格）给予适当的关注，以确保准确报告特许权使用费和主要税费。⁵
- 识别并监测因石油和天然气部门国际石油公司减少资本支出导致承包商离开本国有关的风险。⁶
- 识别与监测外派人员离开有关的风险，确保完成估税和支付所有税款。
- 不断评估该行业的经济变化，识别新的风险。
- 审查减少分期支付税款的要求

二、解决石油和天然气部门申报风险的措施

A. 危机前申报和报告期

截至 2019 年的公司所得税申报表反映 COVID-19 影响之前或原油价格下跌之前的收入、费用和应纳税额。税收征管部门应确保为 2019 年以及之前的纳税申报建立适当的责任和支付条款，以保障依法纳税，并减轻石油和天然气部门公司面临的短期现金流压力。税收征管部门应考虑：

- 审查和监测在当前和先前报告期间确定的所有石油和天然气风险。根据依法纳税问题的严重性，确定纳税人当前或将来的合规行为，并安排优先次序。应通过按时申报确定负债，但需确定相应的付款安排，以解决公司对现金流的担忧。
- 严格按照生产分担合同和企业所得税法条款进行监视、启动和执行成本回收审计，以维护政府的审计权利并防止成本高估。
- 如果补贴减少，监测加油站的价格结构和油船分销商的利润。
- 监测衍生品的报告；在原油价格下跌时，衍生对冲合约会产生需报告的应纳税所得。

⁵ 包括：（1）每次举升的数量由独立检查员确定；（2）操作者、政府和举升方可以见证测量的进行；（3）在装运之前、装运中和装运之后立即进行计量测算；（4）调整对每次举升的计量；（5）将测量值校正为 60 华氏度的标准温度和标准气压以及每平方英寸 14.5 磅的压力

⁶ 这些承包商可能在离开前在本国发生了应计纳税义务以及资产处置。税收征管部门应在其离开之前识别并核实这些税收负债和资产处置，并在适当时候启动征税行动。

B. 2020 年及以后的纳税申报和报告期

2020 纳税年度的纳税申报，分期付款和汇款将受到疫情以及石油和天然气价格下跌带来的经济后果的影响。石油和天然气运营、投资决策以及公司结构变更将带来新的合规风险。收入管理部门应考虑：

- 在监管机构之间实行有效的信息和知识共享，确保获得关键信息和专业知识，以加强对该部门的管理和监测。从中期来看，这些协议可以正式成为谅解备忘录（MOU）。
- 对已生产、储存中、随后出售的原油量进行风险评估和监测，确保对特许权使用费和收入进行报告。原油供应过剩会造成生产的石油无法出售的情况。关闭油井成本昂贵，并且可能损害储层的生产能力。石油生产国将继续生产，暂时储存未售出的产品。
- 监测利益的处置，无论是通过并购还是破产获得的利益，并确保正确报告由此产生的资本利得或损失，按时进行重新评估，缴纳税款，或确保登记债务，因为在许多国家，国家是优先债权人。
- 对财务重组对应付税款产生的影响进行风险评估，包括债务减免、债换股以及修订债务工具关键条款的影响。
- 审查关闭和周转成本，以确保对资本和运营成本进行适当分类。
- 应用现行损失结转和退算条款，以确保正确计算损失。
- 对大型石油和天然气公司和分包商采用电子申报和付款，以确保纳税人可以申报，税款得以评估，税款收缴，并进行付款调整。
- 加速安装最新的计量技术，以确保对整个生产链中的质量和数量的准确读数，这些信息可以直接以电子方式传递给税务机关和其他监管机构。

三、为调动收入采用的合规改善措施

鼓励税收征管机构确定和实施有关战略以便在危机期间调动收入。可以考虑采取下列措施：

- 在危机期间应立即加强措施。
- 制定和加强对受益于石油价格暴跌的经济部门（例如农业，消费必需品，化学药品和电信）的合规性改进计划。⁷
- 调查当地服务提供商和供应商的税收估算以及增值税退税要求，以确保所有收入得以报告。
- 加强纳税人服务，定期与纳税人联系，保持与公司的持续联系，讨论技术问题，做法更像是“公司税务促进者”。

一旦危机缓解，将采取的中长期措施。

- 确定旨在锁定未来损失的新的长期衍生品战略。
- 评估财政制度，了解在危机期间和危机之后可能变化的不同情况下的备选措施，以确保税收征管部门做好准备。⁸
- 明确区分商业和监管的作用。商业实体参与政府的监管职能构成明显的利益冲突，石油和天然气收入管理机构不应是国家石油公司的一部分。
- 根据 EITI 报告指引定期公布合同及从该部门征收的收入，以此提高透明度。

⁷ 请参阅 IMF 财政事务部的说明，“COVID-19 危机之后，保护收入流和恢复收入管理活动”，2020 年 4 月（尚未发布）。

⁸ 参见：自然资源财政制度：税收政策应对，2020 年 4 月；关于 COVID-19 的特别系列。

<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

四、海关具体管理办法

在许多国家，尽管海关对石油和天然气出口和生产所用进口设备的监管并非理想，但是，海关编制的的数据对于确保透明度和确定自然资源收入却是至关重要的。随着与 COVID-19 疫情有关的石油和天然气价格下降，确保准确记录跨境流量以及数据可用于制定政策和核实收入尤为重要。

对海关管理部门而言，至关重要的是确保制定与石油和天然气出口活动有关的程序和管理措施；如果没有，则应依据情况建立或加强这些措施。应特别注意以下几点：

- 衡量和记录用于出口的石油和天然气产品数量和质量，并正确适用估价规则。
- 根据适用的海关估价规则，监测与石油和天然气设备进出口有关的风险并视需要进行（案头）审核，以获取可能高估和低估的价值。
- 监测和审计在进口时免征的仅用于石油和天然气部门的两用商品。

如果收入管理部门在制定有关战略、计划，或扩展或调整上述一些建议方面需要协助，以便及时解决 COVID-19 疫情对石油和天然气部门的影响，IMF 财政事务部将根据有关部门的要求提供磋商和建议。