



## 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 COVID 紧急事件而撰写的系列说明之一。本文内容仅代表国际货币基金组织工作人员的观点，不一定代表国际货币基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

## 税收征管和海关管理应对措施

本文就财政收入机关如何支持政府应对史无前例的 COVID-19 危机所带来的挑战提供了指南——通过维持财政收入系统运作、实施政府的危机应对措施、支撑经济并促进贸易，以及保护官员和更广大民众的健康。财政收入机关必须保障税收收入，以保证重大支出需求得到融资，从而应对危机，包括维持和扩大政府的社会保障计划，并且，还必须随时准备在危机过后恢复合规水平，届时可能会重新关注增加财政收入问题。<sup>1</sup>

在运用本指南时，各财政收入机关需要仔细考虑自身的实施能力和当地的条件，并虑及病毒在本国已经达到的传播阶段以及政府应对危机的措施实施阶段。

危机爆发之初，维持财政收入机关的业务连续性，确保工作人员和纳税人拥有健康的工作条件，对于维护税收体系的完整性至关重要。在早期阶段，财政收入机关应侧重于帮助企业和个人应对财务压力——通过减轻纳税人合规负担和义务、实施政府支持的政策、加强沟通和促进贸易。同时，财政收入机关应密切监测财政收入的变化情况（特别是从大型纳税人征收的税收），并采取有针对性的执法措施，防止财政收入过度损失。

随着危机消退，应取消临时性措施，全面恢复执法措施，扭转可能出现的不合规行为增加的现象，促进重建税基。对于低收入国家和依赖资源收入的国家，这尤为重要。

本文借鉴了各财政收入管理部门目前应对 COVID-19 危机的措施，以及之前国际货币基金组织发布的关于以往数次危机的指南<sup>2</sup>——根据本次危机的特殊情况加以调整。具体措施分为六大类：（1）业务持续运行；（2）减轻纳税人义务；（3）实施政府支持政策；（4）加强沟通和纳税人协助；（5）保护财政收入和保障合规；以及（6）海关管理。

<sup>1</sup> 进一步的说明文件将对本文提供支持，这些文件将详细阐述税收征管中的主要问题（例如，确保危机中的业务连续性），并针对不同实施能力和收入来源（如石油）的国家提供有针对性的建议。本文可能会进行更新，以反映新的发展态势和国际货币基金组织成员国的经验。关于税收政策应对措施的概述，见“税收问题：概述”。

<sup>2</sup> 例如，见“在经济危机期间征收税收：挑战与政策选择”，国际货币基金组织工作人员立场说明，2009年7月14日——<https://www.IMF.org/external/pubs/ft/spn/2019/spn0917.pdf>。

## 一、业务持续运行：保护工作人员和纳税人的健康，远程办公

鼓励税收收入管理部门实施业务持续运行策略，以便在工作人员减少（由于病毒引发的疾病和封闭措施）的情况下维持税收和海关制度的运作，并尽可能促进远程办公（防止工作人员和纳税人染病）。具备既定业务持续运行计划的征管机关应考虑对计划做出调整，以反映COVID-19危机的具体情况。虽然制定和实施全面的业务持续运行计划可能需要时间，紧急情况下采取简单的措施可能发挥显著的效果，包括：

- 成立一个高级别的危机管理小组，由其负责制定和实施业务持续运作计划、召集本组织各个级别的日常管理会议（包括远程会议），以及要求所有部门负责人监测并每日向税务机关领导层报告其业务（特别侧重于监测税收征收情况和信息技术系统负荷）。
- 安排工作的优先次序，并重新调配工作人员以确保最重要的活动配备充足的人手，包括将工作人员从自主活动转为规定活动，以及在可行时从常规岗位转为远程/数字岗位（见下文）。
- 尽可能实施远程办公政策、程序和技术，包括将人员转调到电话联络中心工作——可能时将电话转到员工的手机，以“案头”稽核取代现场稽核，以及延长信息技术支持单位的工作时间以便利远程办公。
- 在无法避免面对面接触的情况下：实施个人安全措施（如防护装备和社交隔离）、实行关于紧急面对面接触的预约、安排办公室人员轮班工作，以及限制非必要的服务，以最大程度减少任何时候税务办公室内税务官员和纳税人的数量。

## 二、减轻纳税人义务（根据现行立法）

税务机关应当加大力度协助企业和个人、尤其是直接受到危机影响的企业和个人应对危机产生的金融和非金融效应：应根据危机的影响和所处阶段考虑做出临时性规定，并随危机演变做出必要调整。可能的（临时性）规定包括：

- 延长纳税申报和税款缴纳的期限（不予处罚），并明确规定有资格享受延期待遇的税种和纳税人范畴以及延期的期限。重点应当是减轻小企业的合规成本，同时确保大型纳税人的合规行为。对于在线申报水平较高的国家，税务机关可以考虑仅推迟税款缴纳，以便按时对纳税申报义务进行报告和记录——关于优先考虑税收收入在线征管事宜的进一步讨论，见上面第一部分。
- 允许纳税人减少预缴个人和企业所得税的税款数额，以反映其预期收入的减少。
- 放宽分期缴纳欠税的条款和条件（例如，延长期限以及最终减少利息）。
- 加快退税款项的支付（须仔细考虑风险类别）。

## 三、实施政府支持政策

很多国家的政府正在制定各种类型的税收措施为企业和个人提供财务支持，并刺激经济发展。为了实现预期的政策效应，税务机关必须迅速而准确地实施这些措施。为此，税务机关必须：

- 支持政府确定、分析和评估各个政策选项，并支持政府及时起草关于实际应用各项新税收措施的法规条例和操作准则。<sup>3</sup>
- 制定关于应用此类措施的行政管理制度和程序，并注重尽可能使其实施过程变得简单、容易和快速。
- 在机关内部迅速推行新的税收措施，并立即就如何应用这些措施对税务官员开展培训。
- 及时向纳税人宣传新的税收措施（参考下文专题五）。

#### 四、 加强沟通和纳税人协助

税务机关应当实施一项全面的对外沟通策略，告知纳税人有关税收义务放宽、税收政策更新的情况以及税务机关操作方面的所有变化。除了这些信息以外，该沟通策略还应当促进社会团结（包括鼓励纳税人、尤其是受危机影响较小的纳税人继续履行其纳税义务）以及遏止欺诈性的救济措施索赔（通过警告后果）。可以考虑采取下列措施：

- 任命一个沟通小组负责制定和实施这项沟通策略。
- 创建专门的网页和电话热线来解决与危机有关的税收问题。
- 群发电子邮件、发送短信息，以及利用社交媒体和传统媒体来提供信息。
- 宣传（并鼓励纳税人尽可能使用）可用的税务机关在线服务。
- 扩大提供远程的纳税人协助，包括延长电话联络中心的营业时间以及增加电话联络中心工作人员的配备。
- 为无法进行电子申报的纳税人提供其他纳税申报途径（例如，带锁的卫生投递箱）以及新的税款缴纳办法（例如，通过移动电话纳税）。

#### 五、 保护财政收入和保障合规

部分税务机关意识到许多企业和个人面临着严重的财务压力，因此减少了税收稽核和欠税催缴活动。然而，一切降低执法力度的举措均应具有暂时性，以减少不合规状况在税收制度中变得根深蒂固、以致危机过后需要重建税基时难以扭转的风险。为了保护税收收入并保障合规，税务机关可以考虑采取下列措施：

- 暂时减少（但非取消）税收稽核和欠税催缴行动，并将执法矛头转向最重要的和新出现的合规风险（例如，可能出现的滥用救济措施行为）以及业务可能正在蓬勃发展的行业。
- 加强对规模最大的纳税人、尤其是受影响较小甚至高速发展的企业实施监测，以确保它们及时缴纳税款。更一般而言，通过按部门和按税种进行分析等方式加强对财政收入的追踪。
- 针对没有能力及时足额缴纳税款的纳税人，倡导使用分期纳税的做法。

<sup>3</sup> 详见国际货币基金组织“实施 COVID-19 疫情应对措施过程中的税法设计问题”，2020 年 4 月。

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>制定标准以确定与COVID-19有关的公然滥用职权行为和欺诈活动（在税务机关的管辖范围内），并开展执法行动，包括在必要时进行刑事调查/起诉。</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>在必要的情况下，建立简化程序以迅速核实享受纳税义务放宽和税收减免的资格，以便在危机过后开展执法行动。</li> </ul>                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>在与财政部合作基础上，连续收集和分析数据，以评估特定税种、纳税人、收入和持续时间方面新产生的影响，以在危机期间做出决策和调整措施。</li> </ul>      |
| <p><b>六、 海关管理：保障和促进贸易</b></p>  |
| <p>在危机期间，海关承担着重要责任，确保基本货物（包括必要的医疗用品）平稳和迅速地跨境流动，通过促进贸易而维持经济活动。在采取各种措施以精简重要工作的同时，必须制定并维护卫生和安全规程。可以考虑采取的海关措施包括：</p>         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>确定必要的工作流程以及因危机而出现的新的/额外工作，并从非必要/其他业务中调拨资源。</li> </ul>                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>推迟进口证明文件的提交时间并延长有效期，并接受无签名/盖章的证明文件。如有可能，要求贸易商以电子形式提交证明文件。</li> </ul>              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>简化和加快基本货物和医疗用品的清关程序，包括开设与COVID-19有关的医疗产品的特别通道。</li> </ul>                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>成立一个具备快速响应能力的信息技术和业务小组，以确保系统能够持续运作以及及时更新关税税率变动、关税豁免和政府给予的关税优惠。</li> </ul>         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>在维持最低限度的风险检查的同时，降低对轻微违法行为的执法力度。成立一个快速干预小组，以监测和执行反走私行动以及打击欺诈行为。</li> </ul>         |