



新冠疫情特别系列报告

本新冠疫情特别系列报告由国际货币基金组织（IMF）专家完成，旨在帮助成员国应对新冠疫情对经济造成的影响。这些报告中的观点属于作者本人，不一定代表 IMF、其执董会或 IMF 管理层的观点。

2020 年 12 月 10 日

新冠疫情后促进包容性增长的税收政策

作者：Ruud de Mooij、Ricardo Fenochietto、Shafik Hebous、Sébastien Leduc 和 Carolina Osorio-Buitron¹

本文旨在为各经济体提供指导，以便其在从新冠危机中复苏且必须实施财政整顿时，开展税收政策改革。本文的重点在于确定相关的税收措施，以便各国能以促进包容、有利增长的方式推动税收动员工作。本文的结论认为，当疫情过后，各国拥有多种选择来提升税收体系的实际累进性，减少税收对增长造成的重大扭曲作用，利用纠正性的税收支持绿色复苏，以及调整税收设计应对日益数字化的经济。

一、引言

新冠疫情使世界各国将实现社会包容作为一项重点政策。在新冠疫情危机中，许多国家的贫困群体都受到了重创，包括遭受失业、收入下降、健康受损等，但一些较富裕群体的状况则相对较好。作为应对，各国政府通过财政政策实施了有力干预，旨在为弱势群体提供保障，扭转不断迫近的贫困和不平等的上升趋势。²

为支持包容性经济复苏，财政政策将继续发挥重要作用。一旦疫苗和疗法得以普及，在拥有财政空间的前提下，各国可以继续使用税收和支出措施来支持脆弱家庭，促进经济稳健复苏。例如，各国可使用特定的临时性税收减免来支持经济复苏；在财政空间有限的情况下，各国也可提高税收结构的累进性，从而将收入从低消费倾向群体转移到高消费倾向群体，这同样能支持经济复苏。但当度过复苏的最初阶段之后，各国政府需要退出财政干预措施，通过财政整顿逐步解决处于历史新高的公共债务。³一个关键问题是如何做到这一点，以及应由谁来负担。而这正明了税收政策的关键性作用。

税收制度如何能帮助各国应对疫情后的财政挑战？本文讨论对此进行了讨论。新冠疫情并未改变所得税、财富税和消费税等主要税种背后的关键原则，但疫情后的复苏也提供了一个机遇，让各国有机会解决长期存在的税收制

¹ 如对本文有任何问题或评论，请联系 cdsupport-revenue@imf.org。

² 关于 IMF 的“政策追踪”，请点击[此处](#)。

³ 2020 年 10 月《财政监测报告》，请点击[此处](#)。也可以通过高增长来降低高企的债务/GDP 之比，这反映了结构改革的重要性。

度缺陷，重振税收来支持合意的转型。⁴例如，在疫情后的世界中，各国将面临一项更大的挑战，即帮助脆弱群体和陷入困境但仍可持续经营的企业寻找出路、为其提供支持，同时要求处境更好的群体做出更多贡献。此外，疫情促使人们更快采纳能带来经济变革的数字技术，这给税收工作带来了全新的挑战和机遇。⁵税收也可在推动绿色复苏方面发挥出重要作用。⁶此外，许多国家的财政收入恐将下降，这使疫情前便已存在的、为大量支出项目提供资金的挑战变得更加严峻——它们是可持续发展目标的一部分。⁷

本文对各种税收政策选项开展了评估，视其是否具有“包容性”且能“促增长”。包容性主要体现在税收制度的累进性上——“累进性”指税收负担随纳税人收入或财富的增加而增加。包容性还涉及其他方面的平等问题，如确保男女平等、机会平等、代际平等，以及确保相似处境的人们得到相同待遇（“横向平等”）。要在疫情后实现稳健的经济增长，就需要尽量减少税收对投资、储蓄、就业、生产率和消费的不利影响。有关实证研究对各类税种进行了所谓的“增长排名”，发现所得税对长期增长的损害要大于消费税和房地产税。⁸不过，有关税收不平等排名的研究却得出了相反的结果，即与消费税相比，所得税往往更能降低不平等程度。这意味着在确定各个税种的构成时，最终必须在增长与包容之间作出权衡。但通过完善每个税种的设计，可以减轻这种权衡。例如研究发现，与提高增值税税率相比，扩大增值税税基对增长的危害较小；此外，可重新设计企业税，从而减轻其对增长的扭曲作用。⁹下面将更详细地讨论这些问题。

本文旨在为税收政策制定者提供高层次的操作指引，并为感兴趣的读者提供有关分析和更详尽的讨论，供其参考。¹⁰而当为各国提供最终的建议时，还应根据需求和和具体国情作进一步调整，充分考虑其财政政策立场、收入水平、经济结构、非正规经济部门情况、税收征管能力等因素。虽然本文的关注重点是税收政策，但在文中多处，由于税收征管与税收政策密切相关，因此也多次谈及了税收征管问题；¹¹本文还提到了相关的公共支出政策，但并未就此开展详细的讨论。¹²

本文的结论是：大多数国家都拥有通过税收改革促进包容增长的多种选择。¹³在发达经济体和部分新兴市场经济体，这些选择包括：提高个人所得税制度的累进性，采用更中性的资本税和企业所得税，扩大增值税税基，更多/更好地利用碳税、房地产税和遗产税等。发展中国家应继续提升税收征管能力，以便更好执行现有的税收安排。此外，发展中国家通常可对其增值税和特定商品消费税进行完善和简化，从而能更好保护所得税免于逃税避税，减少相机决策式的税收优惠，完善采掘业的财政制度，更好利用房地产税和污染税。一些增税措施自身可能并不

⁴ 对于一些税制设计合理的国家而言，其可能通过临时性征收经济复苏税（如对现有税种征收超额税）来弥补危机的一次性成本。

⁵ S. Gupta, A. Shah, M. Keen 和 G. Verdier, 2017 年, 《公共财政领域的数字革命》, 点击[此处](#); 2018 年 4 月《财政监测报告》, “数字政府”, 点击[此处](#)。

⁶ IMF 新冠疫情特别系列报告《实现绿色复苏》, 点击[此处](#)。

⁷ V. Gaspar, D. Amaglobeli, M. Escribano, D. Prady 和 M. Soto, 《财政政策与发展: 为可持续发展目标开展的人力、社会和实体投资》, 点击[此处](#)。

⁸ Arnold 等人 (2011 年); Acosta-Ormaechea 等人 (2019 年)。

⁹ IMF 政策文件《财政政策和长期增长》, 点击[此处](#)。

¹⁰ 主要参考文献包括: IMF 政策文件《从刺激措施到财政整顿》(2010), 点击[此处](#); 《发展中国家的收入动员》(2011 年), 点击[此处](#); 《财政政策与收入不平等》(2014 年), 点击[此处](#)。2013 年 10 月 IMF《财政监测报告》“征税时间”; 2017 年 10 月 IMF《财政监测报告》“解决不平等问题”, 点击[此处](#)。2018 年 5 月 IMF《撒哈拉以南非洲区域经济发展展望》“国内税收动员和私人投资”, 点击[此处](#)。B. Clements, R. de Mooij, S. Gupta 和 M. Keen (2015 年), 《不平等与财政政策》, 点击[此处](#); 以及 Abdelkader 和 De Mooij (2020 年)。

¹¹ IMF 政策文件《当前税收动员中的挑战: 提高税收遵从》(2015 年, 点击[此处](#)) 讨论了发展中国家在税收征管中面临的主要挑战。另请参阅 IMF 新冠疫情特别系列报告《收入管理: 为运营注入活力, 保障税收征收并促进税收遵从》和《收入管理的业务连续性》(点击[此处](#))。

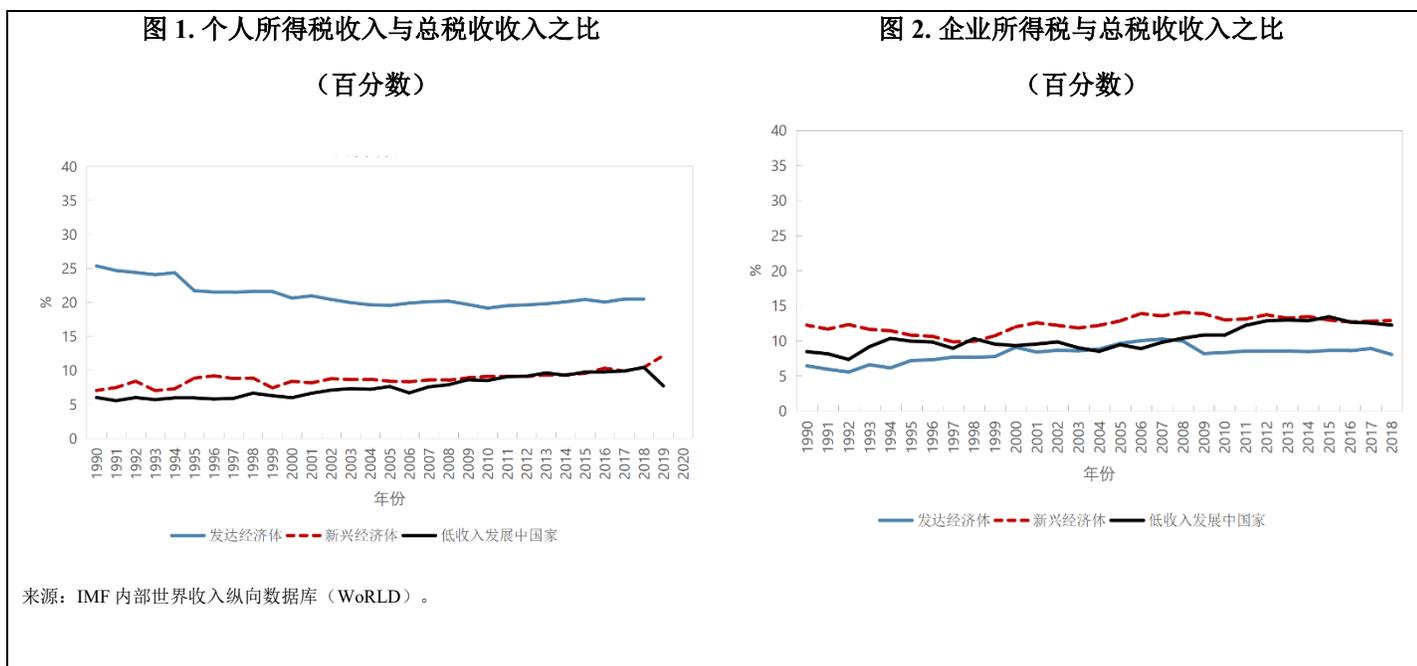
¹² IMF 新冠疫情特别系列报告《支持企业和家庭的支出政策》和《管理对家庭的影响: 评估普遍性转移支付》(点击[此处](#)) 和《在新兴和发展中经济体惠及家庭: 公民 ID、社会经济数据和数字交付》(点击[此处](#))。

¹³ 要成功实现改革, 一个重要条件是具有有力的政治承诺和政府的有效管理。中期收入策略 (MTRS) 提供了一个管理改革工作的框架, 请参阅《税收合作平台》(点击[此处](#))。

具有累进性（如提高消费税），但从包容性增长的角度来看它们也可能是可取的，条件是其税收收入被用于为社会项目、教育卫生、基础设施等方面的支出提供资金——它们能提高人们的生活水平。

二、对收入征税

所得税包括个人所得税（PIT）和企业所得税（CIT）。在发达经济体，个人所得税占到总税收收入的 20% 以上，而在发展中国家该比例不到 10%（图 1）。企业所得税的情况恰恰相反：其占到发展中国家总税收收入的 12% 以上，但在发达经济体仅占 8%（图 2）。



个人所得税——劳动

通过利用个人收入及其他个人信息并作出明确规定，可以使个人所得税具有累进性。但由于较高的边际税率会扭曲人们工作、学习和赚钱的激励因素，且会引发逃税避税行为，因此在确定最优累进程度时，须确保在公平和效率之间取得平衡。大量文献都将所得税的设计问题作为主题，它们提供了以下政策指引：

重点指引

- **应以个人为基础征收个人所得税：**所得税制度既可以基于个人的收入，又可以基于家庭的收入。以家庭收入为基础的个人所得税制度承认夫妻之间的相互支持，但通常会提高次要收入者（往往是女方）的边际税率。因而其暗含了对女性的歧视。平均而言，女性对税收的敏感程度高于男性，¹⁴因此以家庭收入为基础的个人所得税降低了劳动总供给，损害了经济增长。因此，根据个人收入征收所得税将更加有效，且在性别上也更为中立。
- **为收入设置适当的免税门槛，**这可通过一般性的税收减免、税收抵扣、零税率档等方式来实现。这么做有助于提高税收的累进性，也能简化对收入低于门槛的群体开展的税收征管工作。税收抵扣的累进性高于税收减免和零税率档，因为后两者的值取决于纳税人的边际税率。在经合组织，免税门槛的中位数约为平均工资的 25%。在发展中国家，其占平均工资的百分比一般更高，这有助于简化税收征管。但是，免税门槛有时会大大超过平

¹⁴ 与男性相比，女性承担的家务劳动（相对于有偿劳动）的比例更大，这使她们在调整正式工作时间方面更加灵活，参见 Alesina 等人（2011）。Evers 等人（2008 年）提供了男女性劳动力供给弹性的分析。

均工资，这会缩小税收的覆盖范围，并将个人所得税变成一种仅对高收入群体征税的税种，从而很难获得收入。通常的建议是应避免将免税门槛设置在平均工资以上。不过当其低于合理生活水平时，也可将其设定在更高水平。

- **使用累进性的个人所得税税表**，该税表应经过校准，既能满足税收收入的需要，又能在平等和效率间取得平衡。有近 30 个国家采用了单一税率的个人所得税（一些国家将税率设置的很低，仅为 10%至 15%），其累进程度通常不如大多数国家采取的、阶梯上升式的边际个人所得税税表。
- **谨慎选择个人所得税的最高税率**，这通常是一个在政治上具有争议的问题，其取决于社会对不平等问题的厌恶程度。各国有时用到的一个参考基准是使收入最大化的税率，其考虑了最高收入者的行为反应。研究估计，发达经济体的这一税率介于 50%和 60%之间（相关计算包括了社保缴款和隐性消费税，它们降低了收入的实际价值）。¹⁵因此，一些国家似乎还能提高个人所得税的最高税率，从而提升累进性。对于发展中国家而言，由于税收征管能力较弱，使收入最大化的税率可能较低。¹⁶另一个重要参数是最高档所得税税率对应的收入水平。在经合组织中，其中位数为平均工资的三倍，不过各国之间差异很大。
- **如果税收征管能力足够强，可对处于收入底部的群体使用劳动者税收抵扣**。对于低收入者而言，可返还的在职税收抵扣可能是一种理想选择，其能支持平等目标，同时又能鼓励人们参与劳动力市场。为了降低其财政成本，随着劳动者收入的提高，相应的抵扣额就应逐步下降直至取消——即使其会提高低收入者的边际税率，也应如此的。要实施这一税表，就需要强大的税收征管能力，因此这种做法不太适和发展中国家。为了给处于收入底部的群体提供救济，也可对其免除社保缴款（同时应确保他们仍具有获取福利的资格），某些国家在新冠疫情期间就采取了这一做法。
- **限制无效/低效的个人所得税减免和抵扣**，这些措施通常被各国（包括发展中国家）用于儿童、教育、住房、健康保险、通勤、慈善捐赠等方面的相关费用上。对富裕群体而言，上述部分税收支出累积过快，特别是当采用税收减免时尤其如此（其价值取决于纳税人的边际税率）。在个人所得税门槛较高的发展中国家，这些税收减免往往根本无法惠及贫困家庭。精简税收支出可以简化个人所得税、增加收入（或以更低税率获得相同收入）并提高累进性。但一些税收支出，如儿童保育教育的税收减免/抵扣，可能对包容性增长具有积极意义。
- **应采用简化的小企业税收制度，税收遵从存在困难的国家尤其如此**。许多（发展中）国家成功为营业额低于一定门槛的企业建立了简化的推定式税收制度，以降低税收遵从难度并鼓励小企业正规运营。这种制度通常以营业额或现金流量为基础，且应仅限于小企业。¹⁷其税率一般较低，但与个人所得税下的税负相比又不能过低，不然企业可能不愿进入正规的所得税体系。新冠疫情期间小企业的现金流问题证明，采取延迟纳税或临时性停缴此类税款的做法是合理的。

个人所得税——资本

由于富裕群体往往拥有更多的资本性收入，因此可以通过对利息、股息和资本利得征税来提高个人所得税的累进性。对此有两种常见的设计。一是按照支付能力原则，以累进性的税率结构，对劳动性收入和资本性收入之和征税。这种所谓的“综合所得税制度”（global income tax）通常被认为是最公平的制度，且其在处理劳动性收入与资本性收入时也能保持中立（有时二者很难区分，如个体户的情况）。但综合所得税的征管工作可能十分复杂。

¹⁵ 2013 年 10 月 IMF《财政监测报告》“征税时间”，点击[此处](#)。

¹⁶ 在重大经济冲击发生后，一些国家——如澳大利亚（2011 年）、德国（1991 年）、日本（2012 年）——（对处于收入顶部的群体）临时性地提高了个人所得税（和企业所得税）的税率，以便应对支出的临时性上升。

¹⁷ 一个普遍存在的问题是资格门槛太高，这使得中型企业也能享受税收优惠。提供专业服务的法律实体和个人——如律师、会计师、医师等——应排除在推定制度之外，并按正常的个人所得税缴税。

此外，对可流动的资本使用较高的边际税率，可能造成较大的扭曲，且会带来很大的逃税避税风险。二是在“双重所得税制度”下，对劳动性收入和资本性收入分别征税。通常的做法是，对劳动性收入采用累进性的税表征税，而对资本性收入使用固定税率征税（为减少扭曲，其税率通常设定在较低水平）。近几十年来，许多国家的所得税制度已朝双重所得税制度的方向迈进，不过很少会采用纯粹的双重所得税制度。以下关于资本所得税的指引具有普适性。

重点指引

- **以中性方式对不同形式的资本性收入征税。**区别对待利息、股息和资本利得收入会给资产组合造成扭曲，侵蚀资本所得税的税基。在大多数国家，对利息和资本利得的税率低于对股息征税的税率——一些国家甚至对资本利得完全免征个人所得税（这在低收入国家尤为明显，原因是在执行方面存在困难）。此外，某些类型的收入（如政府债券）或某些投资者（如机构投资者）会得到税收优惠处理。对所有资本性收入采取中性形式征税，可以最大程度地减少避税，并以累进形式加强收入动员。¹⁸
- **为资本性收入设置合理的税率。**有人可能认为，资本性收入的税率应低于劳动性收入的最高税率，这是因为国际资本的流动性使这些税收具有相对较大的扭曲作用。但从平等方面考虑，可能支持对资本性收入以合理的较高税率征税。此外，为避免套利，资本性收入的所得税应与劳动性收入的所得税相差不大，特别是组织形式为不公开招股公司的个体户企业——他们可以支付自己薪水（需要缴纳个人所得税），也可以支付自己股息（需要缴纳企业所得税和股息税）。
- **在可行的情况下使用预扣税（WHT）。**¹⁹这是从数量有限的税收来源（如金融机构和其他大型企业）征收税款的一种行之有效的执行机制。
- **利用第三方信息。**在降低资本性所得税逃税风险方面，税收征管部门面临的主要挑战是收集和使用第三方信息，如个人的银行信息。最近，全球范围内的一些变化，推动各国出于税收目的开展信息自动交换，这可帮助有效应对离岸逃税。但发展中国家要获取、使用这些数据还存在难度。²⁰

企业所得税

在大多数国家，企业所得税都是所得税的一个不可或缺的部分，其同时也是收入的重要来源。企业所得税对累进性的贡献并不直接，因为其税负归宿可能不仅涉及企业或股东，也可能涉及工人（以工资下降来体现）。但当企业所得税影响租金时（“租金”指高出投资者所要求最低回报的利润），其税负归宿则为企业所有人，且有助于实现再分配。此外，对租金征税不存在扭曲作用。如果将企业所得税设计为一种租金税（例如，从税基中排除投资者要求的最低回报；或是将其设计为一种对现金流征收的税，其中可立即将投资费用化），则其将更有利于促进经济增长。考虑到新冠疫情，这种税收设计具有特殊的吸引力，因为其不会影响那些获利最少或遭受损失的挣扎中的企业（如旅行和酒店业），又确实能从疫情中快速增长的企业那里获得收入（如部分制药企业和高度数字化的企业）。不仅如此，租金税还可以消除当前企业所得税制度中固有的、对债务工具的偏好，从而使企业在遭受严重冲击时（如新冠疫情危机）更加不易违约。²¹

在新冠疫情期间，许多国家都为企业提供了临时性的企业所得税负担减免，如推迟缴纳税款、调整分期缴款、允许亏损结转等。这改善了企业现金流，支持了缺乏流动性但有偿付能力的企业生存下去。在复苏阶段，可考虑采

¹⁸ 资本利得通常在实现时才予征税，而不是按照权责发生制征税。这可以证明其与股息、利息相比具有不同税率的合理性。

¹⁹ 对劳动性收入征缴个人所得税，也得益于用人单位按照所得税预扣法进行的代扣代缴。

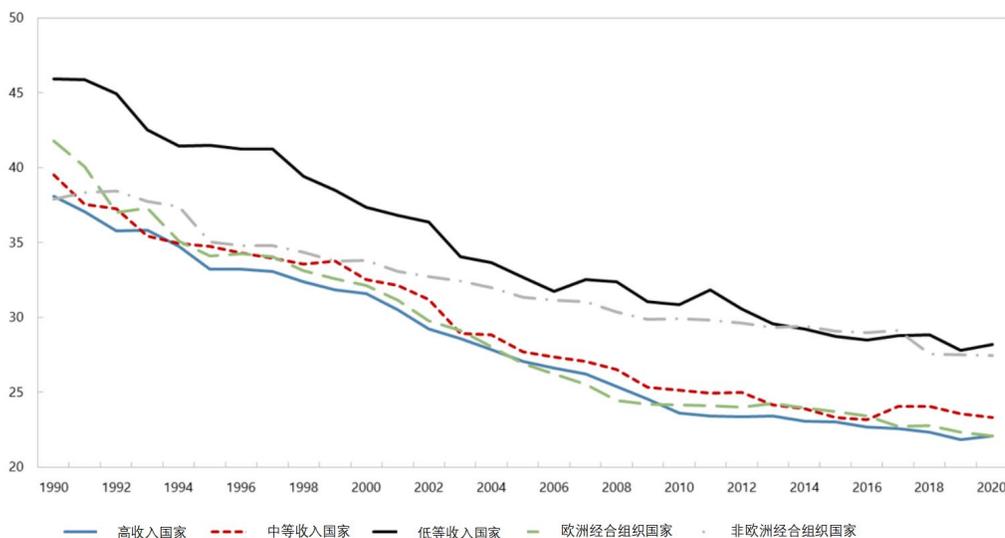
²⁰ Chang 等人（2020年）估计了发展中国家如何利用第三方信息加强其税收征管工作。Beer 等人（2019年）评估了信息自动交换对跨境逃税的影响。

²¹ IMF 政策文件《税收政策、杠杆作用和宏观经济稳定》（2016年），点击[此处](#)。

取临时性的刺激措施（如加速折旧或投资抵扣）来促进投资。但未来这些临时性措施需要逐步退出，同时应恢复或提高企业所得税，以对获利企业征税。

企业所得税承受着国际溢出效应的压力。首先，各国在税收方面开展激烈竞争，导致全球企业所得税的法定税率大幅下降（图3）。其次，跨国企业通常能将利润从高税率辖区转移至低税率辖区，从而只需缴纳非常少的税，例如它们可以使用转让定价技术，开展国际债务转移，选择有利的条约等。²² 这些问题对发展中国家尤其重要，因为它们的法律相对过时，应对这些问题的能力也有限。近年来，各国在企业所得税制度方面开展国际协调，已经在降低上述风险方面取得了一些进展。²³ 各国自身可以考虑以下政策方案，以完善其企业所得税。

图 3. 企业所得税法定税率的变化趋势



来源：IMF 财政事务部税收政策数据库。

重点指引

- **设置合理的企业所得税税率。** 由于税收竞争，全球平均企业所得税税率已从 1990 年的 40% 下降至如今的 20% 至 25% 的水平。低收入国家的税率相对较高，维持在 30% 左右。大型国家的企业所得税税率通常高于小型国家。
- **使用基于成本而非基于利润的税收激励机制。**²⁴ 特别是发展中国家通常在经济特区或免税期内实施企业所得税的完全豁免，以此吸引外商直接投资（FDI）。但这种做法被发现通常是无效、低效的，且易被滥用。有证据表明，它们在跨国企业选址的一系列考虑因素中排名靠后；且它们通常是多余的——也就是说，即使没有这些措施，投资也会发生。这些措施的财政成本可能十分高昂，有时会高达 GDP 的数个百分点。直接降低投资成本的税收激励措施，如投资税收抵扣、加速折旧、费用化等，会令每单位政府支出带来更多的投资。通常可以通过在税法中嵌入基于客观规则的标准来改善税收激励措施的治理和管理，而不应以相机决策的形式根据每一个具体情况推出税收激励。“日落条款”（sunset clauses）可帮助开展及时评估。

²² IMF 政策文件《国际企业税收的溢出效应》（2014 年），点击[此处](#)。

²³ 经合组织/二十国集团《包容性框架》下正进行讨论，以引入（i）最低税率，以遏制税收竞争和避税行为；（ii）新的征税权，以解决数字化带来的问题。经合组织，《数字化带来的税收挑战》——[第一支柱蓝图报告](#)—[第二支柱蓝图](#)。

²⁴ IMF、经合组织、世界银行和联合国，“低收入国家有效、高效利用税收激励措施的可选方案工具包”（2015 年），点击[此处](#)。

- **为研发活动提供激励措施，条件是税收征管部门有能力执行这些措施。**²⁵许多发达国家使用企业所得税的专项税收抵扣或超额税收扣减来鼓励研发活动。这些政策可能是有效的，因为研发活动能带来积极的外部性。实证证据显示，这些政策在许多发达经济体中表现良好，且其有望对增长产生显著的长期积极影响。但为避免被滥用，这些措施也需要具备强大的执行能力。最近，一些国家（特别是欧洲国家）已经采用了所谓的“专利盒制度”，从而让企业为创新活动利润缴纳更少的税款。其成本效益一般低于旨在降低研发成本的激励措施。
- **避免对中小企业采取特殊的税收优惠措施**，如降低企业所得税率或与企业规模有关的税收减免。²⁶这些措施存在以下风险：使企业不愿增长，且最终可能使拥有多家企业的富裕企业家受益（从而降低累进性）；占用大量行政资源。
- **为采掘业设计一套特殊的财政制度**，²⁷以获得与采油、采矿相关的一部分合理的资源租金。这些特殊制度通常是对普通企业所得税的补充，包括资源租金税以及专利使用费、生产分成等。在一些资源丰富的经济体，该税可带来可观的收入。但是，新冠疫情中大宗商品价格暴跌，已经严重影响到了该税的收入，需要采取适当的政策应对措施。²⁸
- **因地制宜采取反避税规则，以保护企业所得税免受跨国企业利润转移的影响。**²⁹二十国集团/经合组织的“税基侵蚀和利润转移”项目（BEPS）已达成一致，为各国保护税基、同时避免双重征税制定了共同国际规则和指导意见。但发展中国家存在自身的独特问题，税收征管能力也有限。因此，发展中国家需要更具针对性或更为简化的方案，以便在可管理性与不影响合法商业经营之间取得平衡。例如，可以征收另一种基于简化指标（如营业额或资产规模）的最低税。³⁰类似地，也可以对可抵扣的付款项设置简单的上限，以减少避税现象。发展中国家在签署双重征税协定时也应谨慎行事，密切关注其条款和条件。例如，应避免对外国付款（如专利使用费、利息、企业内部服务等）的预扣税做出严格限制——其可成为减少避税的有效手段；也应避免对间接销售不动产征税的能力构成限制，这对采掘业尤为重要。³¹

三、对财富征税

虽然大多数国家都通过所得税对资本回报征税，它们也经常会对存量财富或财富的转移征税，以此作为对所得税的补充（有时甚至是对它的替代）。图 4 显示，发达国家通过此类税种（包括房地产税、净财富税、资产转让税等）筹得收入的规模介于 GDP 的 1%和 4%之间不等；发展中国家的这一比例则普遍较低（要低得多）。³²近期，由于财富不平等日益严重（新冠疫情可能使之进一步加剧），财富税已引起各方更多关注，且被作为一种在疫情后恢复收入的方式得到推广。

²⁵ IMF《财政监测报告》“立即行动，共同行动”（2016年4月），[点击此处](#)。

²⁶ 同上，IMF《财政监测报告》“事半功倍”（2017年4月），[点击此处](#)。

²⁷ 有关这些制度的分析和讨论，参见 Daniel 等人（2010年、2017年）和 IMF 政策文件《采掘业的财政制度：设计与实施》（[点击此处](#)）。IMF 已经开发了用于资源产业的财政分析模型（FARI）来评估这些制度（[点击此处](#)）。

²⁸ IMF 新冠疫情特别系列报告《自然资源财政制度：税收政策对策》，[点击此处](#)。

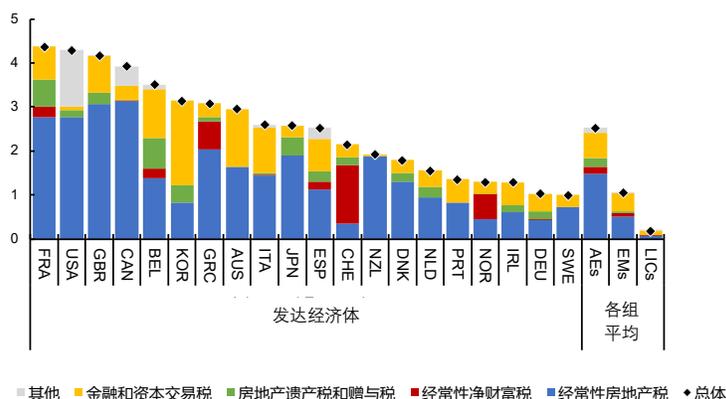
²⁹ IMF 政策文件《国际企业税收的溢出效应》（2014年，[点击此处](#)）以及《全球经济中的企业税收》（2019年，[点击此处](#)）。

³⁰ Aslam 和 Coelho（2020年）。

³¹ 税收合作平台（2020年）：对离岸间接转让征税的工具包（[点击此处](#)）。

³² 本文未讨论金融交易税，其会造成多重扭曲，且不太可能促进包容性增长（Matheson, 2011年）。

图 4. 2017 年的财富税情况（占 GDP 的百分比）



来源：经合组织全球收入统计数据库。

重点指引

- 更充分地利用经常性的房地产税。**³³该税按照房地产总价值征收，被认为对经济增长的扭曲作用最小，这很可能是因为其税基是固定的，且当前的税率很低。房地产税通常是地方政府的一项收入来源，且有利于其问责。房地产的价值反映了本地公共服务的价值，从这个意义上看，房地产税类似于福利税。发达经济体的此类税收占 GDP 的 1% 左右，不过加拿大和英国的这一比例高达 3%。发展中国家的此类税收通常不到 GDP 的 0.5%。许多国家都有更充分利用这一税种的余地，如提高税率、根据市场价格更新房地产价值、（特别是在发展中国家）改善地籍管理、提升税收征管能力等。虽然估计房地产的市场价值较为困难，但也可使用根据房地产片区估值的简化方法，这能以较低的管理成本产生合理的结果。
- 如果其他的资产回报税不够有效，可考虑实施净财富税（NWTs）——其可能要在某一门槛上实施。**净财富税是对金融和非金融财富之和减去负债后进行征税。在资产产生收入流的范围内，净财富税的目标税基与资本所得税相同。如果净财富税能包括不产生收入的资产，则其税基可能会更加广泛。但要估计此类资产的价值常常十分困难，这也是此类资产常被免征净财富税的一个原因（如主要住宅、养老金资产、农场和企业资产、艺术品、珠宝、未上市企业股份等）。斯堪的纳维亚半岛和瑞士的证据表明，净财富税存在大量偷税避税的情况，其中最显著的是最富有群体会将自身财富藏匿于离岸地区——这降低了该税的累进性。在过去几十年中，一些国家废除了净财富税，原因是其税收收入相对于税收征管费用而言过低。不过，瑞士各州实施的净财富税拥有比较广泛的税基，其被作为资本所得税的一种替代，其带来的收入达到 GDP 的 1% 以上。各国之间建立自动信息交换安排，以及税收征管部门设立专门部门对高净值个人征税，都可以减少不遵从状况。但是，由于发展中国家在税收征管方面存在挑战，净财富税在这些国家的可行性相对较低。
- 开征房地产遗产税或遗产/礼物税。**这些税种可以成为再分配的有效工具，能降低代际财富不平等，提升机会平等性（这是包容性的一个重要方面）。虽然大多数发达经济体都在征收这些税种，但其并不易实施，因为存在大量税收减免、设定的免税门槛时而过高、广泛存在逃税避税现象等。2017 年，在征收此税的国家中，其带来

³³Norregaard（2013 年）。房地产转让税由于易于征收，有时也被用于经常性房地产税的一种替代。但房地产转让税通常比经常性房地产税产生更多扭曲，因为其减少了互惠的交易。

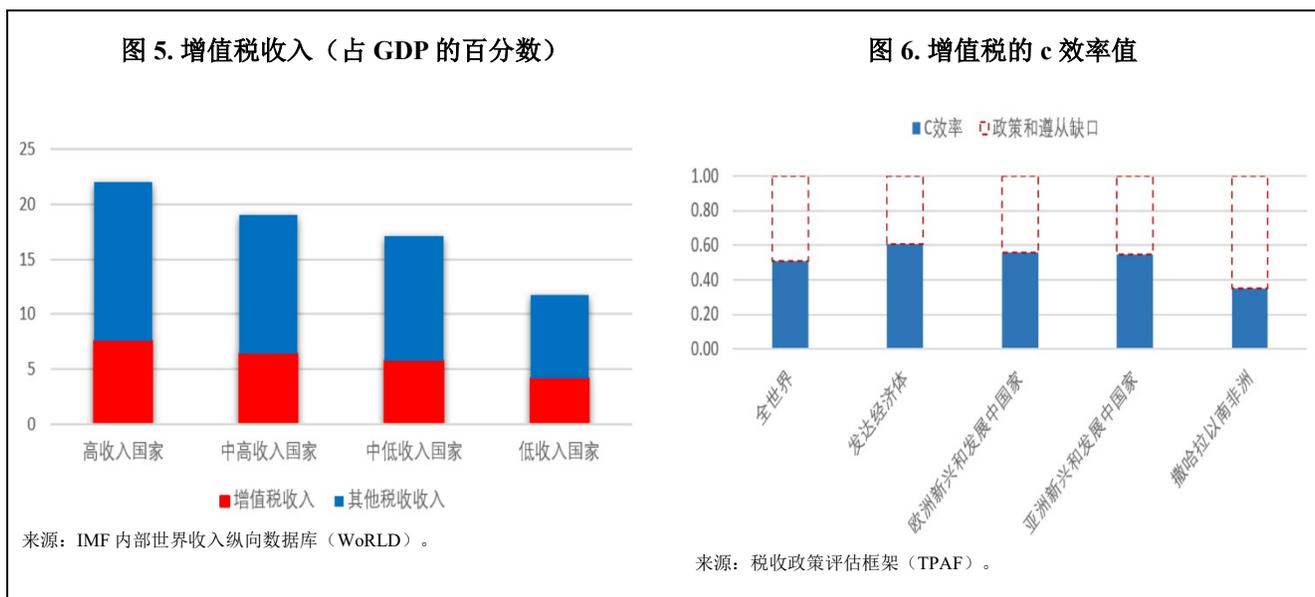
的收入平均为 GDP 的 0.1%。但比利时和法国的这一比例较高（为 GDP 的 0.7%），表明往往存在改进的空间。

四、对消费征税

与所得税或财富税相比，消费税的累进程度一般较低，有时甚至还是累退性的。提升消费税的累进性难度较大，这是因为政府通常无法观察到个人的购买情况。因此，与在设计所得税和财富税的累进性相比，提升消费税累进性的尝试进展更缓慢、效率也更低。不过，消费税是大多数政府的主要收入来源，部分原因在于消费税相对容易执行和征收。如果将其收入用于累进性的支出，则对贫困群体的净影响仍可以是积极的。本部分讨论两种消费税：增值税（VAT）和特定商品消费税（excises）。

增值税³⁴

全球已有 160 多个国家采用了增值税，其税收收入通常占总税收收入的三分之一左右，平均收入的规模从低收入国家 GDP 的 4.2% 到高收入国家 GDP 的 7.6% 不等（图 5）。但增值税的收入可能只达到了其潜力的一半左右，这可以从其“c 效率”上体现出来——“c 效率”指实际增值税收入与国内消费和标准增值税率之积的比。各国的 c 效率平均为 51%，但也可能更低（如撒哈拉以南非洲地区仅为 35%）（图 6）。这表明通过完善增值税的设计和执



增值税有时会被认为具有累退性，因为与富裕群体相比，贫困群体所支付的税款占其年收入的比重更高。但这种说法应作出一些限定，因为其反映的主要是高收入群体更高的年度储蓄。其实，若使用经常性支出来衡量税收负担（许多人认为，经常性支出可能是衡量经济处境的一个更好指标），则常会发现消费税是相称的，甚至是略带累进性的。为了在支持包容性增长的同时有效获得收入，增值税在设计上应考虑以下因素。

³⁴ Ebril 等人（2001 年），IMF 政策文件《低收入发展中国家的宏观经济形势与前景》（2019 年，点击[此处](#)）；以及《税收政策评估框架的增值税模块》（点击[此处](#)）。在某些国家，增值税也被称为一般销售税（GST）。

重点指引

- **采用单一的增值税税率。** 世界各国的标准增值税税率平均为 15%左右，其中亚洲通常较低，欧洲相对较高。一些国家会降低特定产品或服务的增值税税率（一些国家使用了零税率）³⁵，这通常是为了提高增值税的累进性。但由于高收入家庭通常在此类购买上花费更多（如食品），因此这种提高税收累进性做法进展十分缓慢且低效——例如，与所得税相比，或是与通过社会性支出来保护最脆弱群体的做法相比，都是如此。降低增值税税率也会给收入带来重大损失，造成经济扭曲，增加税收征管的复杂性，增加企业的税收遵从负担。³⁶
- **尽可能少使用增值税豁免。** 在生产过程中，每笔交易都要征收增值税。当一家增值税登记企业购买商品时，所支付的进项税被抵扣或返还。这种设计可确保最后仅对最终消费征收增值税，防止扭曲生产活动。增值税也由于能鼓励企业自愿遵从而具有吸引力，因为每个企业为开展进项税抵扣，都有动力进行增值税登记。此外，在非正规经济部门中经营的企业无法进行抵扣，因此仍需缴纳进项税。若实施增值税豁免，则会因征收进项税损害税收的自我执行，并扭曲生产活动。因此，建议尽量少使用增值税豁免——不过，在明确定义基础上在少数领域实施增值税豁免，仍是较常见的做法，如金融服务（基于利润）、医疗保健、（有时也包括）基本食品等。
- **为增值税登记设置适当的最低门槛。** 免除小商户的增值税登记可以减轻其税收遵从负担，这么做还能让税务部门集中精力对大企业开展执法。对于发展中国家，这一门槛可提高其增值税的累进性，因为这些国家的最贫困群体往往从小商户那里购买商品。³⁷
- **推动电子商务增值税的现代化。** 各国应要求在线供应商进行增值税登记，要求对数字平台的销售额征缴增值税，并降低小规模进口货物的增值税起征点。新冠疫情让这些措施变得更加重要。

特定商品消费税

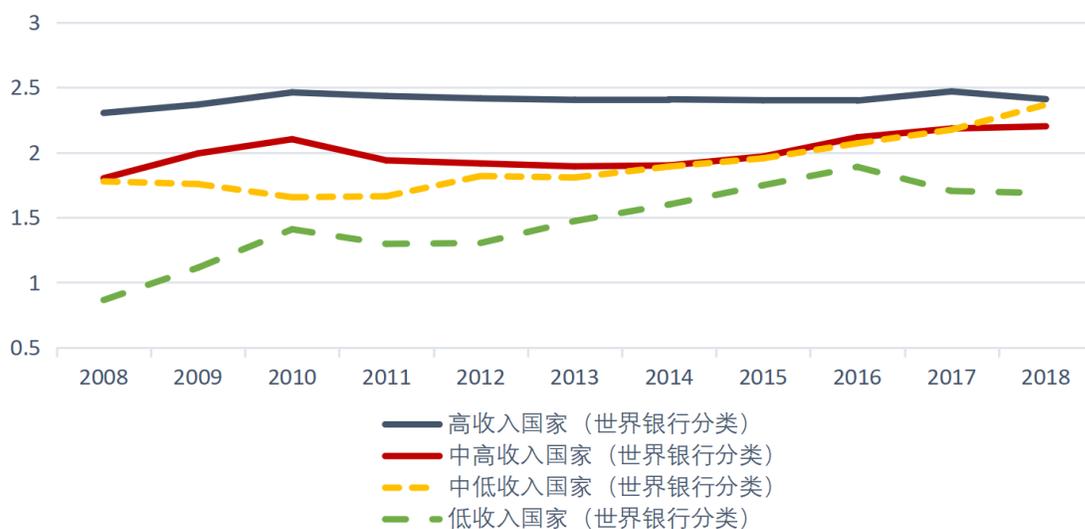
特定商品消费税被广泛用于对某些商品和服务的消费进行征税，例如烟酒、汽油等，且也越来越多被用于对不健康食品（如含糖饮料）和塑料垃圾征税。征收此税的目的通常是为了将外部性内化，或是为了应对与成瘾性消费有关的健康问题。在发展中国家，也很容易从数量有限的来源征缴此税。其带来的收入（通常介于 GDP 的 1.5% 和 2.5% 之间）在不断上升，在低收入国家尤其如此（图 7）。不过，通过改进设计、加强执法和提高税率，往往还有进一步增加此税种收入的空间。有时，也可考虑推出新的特定商品消费税。

³⁵ 在零增值税率下，供应商可以进行进项增值税抵扣。这与增值税豁免不同：在免征增值税时，不会进行任何抵扣。应将出口的增值税税率设定为零，而根据目的地设定进口的增值税税率。由于零税率供应商（包括出口商）的增值税抵扣额可能超过其增值税负债，因此会产生增值税返还。许多发展中国家在管理此类增值税返还时一直都存在困难。有关讨论参见 Pessoa 等人（2020 年）。在新冠疫情期间，一些国家加快了增值税返还，以放松抵扣的限制。

³⁶ 无法使用更有效再分配工具的国家，仍可为有限商品降低增值税税率或免征增值税。但过去一年中，一些国家改进了支出工具，以更好服务再分配目标。

³⁷ Bachas 等人（2020 年）。

图 7. 特定商品消费税的收入（占 GDP 的百分数）



来源：IMF 内部世界收入纵向数据库（WoRLD）。

重点指引

- 充分利用烟酒、不健康食品的消费税。**³⁸这些消费税最好是具体的（即按每个产品征税），而不是以从价形式征税（即按其价值征税），以实现其在行为和健康方面的目标并简化税收征管工作。为防止通胀使其价值下降，应将具体税率与通胀挂钩，每年进行调整。人们的行为反应（包括走私偷运等）会减弱这些消费税筹集收入的能力。在发达国家，特定商品消费税往往会更多影响低收入群体——尽管这些群体也因健康状况改善而受益；在发展中国家，特定商品消费税对分配的影响还不那么清晰。³⁹
- 更多、更好地利用环境税**，包括燃油消费税。它是解决气候和其他外部性问题的有效手段。⁴⁰应按与外部成本直接相关的水平对每单位排放征收碳税（例如，在气候外部性方面，应按照碳排放带来的社会成本征税）。高效的碳税可能带来大量的额外收入，同时支持疫情过后的绿色复苏。例如，据估计，若征收每吨 75 美元的碳税——这是实现巴黎气候目标所必需的——估计能在中期让一些国家获得 GDP 1%至 2%的收入。虽然发达国家的碳税往往具有累退性（在低收入国家则不是这样），但政府可以将部分收入用于扶贫支出，从而抵消上述影响。
- 谨慎使用新兴服务税。**⁴¹一些国家已经或正考虑引入新形式的“消费税”（excise taxes），这主要是出于收入方面的动机。例如，在非洲，对电信服务征收消费税已变得十分普遍，这是对稀缺运营许可证的相关租金征收的税款。该税的征管较为容易，在利比里亚和马拉维等国，其带来的收入超过了 GDP 的 0.5%。但在讨论其带来收入的同时，也应考虑其造成的扭曲作用，其税负归宿可能转移到消费者身上——这因而会降低对租金的影响。另一个更新的例子是对社交媒体平台、互联网搜索引擎、在线市场的收入征收的数字服务税。这些企业在新冠疫情期间利润上升，从而引发了各方关注。估计显示，这类税收带来的收入较低，但随着数字化的发展，其税

³⁸ 关于烟草消费税，参见 P. Petit 和 J. Nagy（2016 年）《如何设计和执行烟草消费税？》。关于不健康食品，参见 Petit 等人（待发表）。

³⁹ 游艇、珠宝、香水等奢侈品的消费税通常对累进性贡献不大，带来的收入很少，且增加了税收征管成本——但汽车消费税是个例外，其可以累进性的方式征收大量的税款。

⁴⁰ 2019 年 10 月财政监测报告《如何在此处缓解气候变化》，点击[此处](#)。Coady 等人（2019 年）讨论了燃料定价问题。

⁴¹ 关于电信消费税，参见 Matheson 和 Petit（2017 年）；关于数字服务税，参见 Aslam 和 Shah（2020 年）。

基可能不断扩大。同样，此类税收自身也可能造成扭曲，且其税负归宿可能被转嫁至用户。

- **避免征收更高的贸易税。**⁴²贸易税提供了一个相对简单的边境税收征缴机制，因而仍是许多发展中国家的重要收入来源——其带来的收入通常占到 GDP 的 2% 以上。但关税与包容性增长并不一致。例如，实证研究发现，关税对增长产生了不利影响，也加剧了不平等問題。

⁴² 参见 IMF《关于贸易政策的参考说明及与 WTO 的一致性》（[点击此处](#)）以及 IMF 政策文件《让贸易成为所有人的增长引擎：贸易和促进调整政策的理由》（[点击此处](#)）。Furceri 等人（2018 年）报告了关税对经济增长和包容性产生不利影响的证据。M. Daly（2016 年）《WTO 是否是世界税收组织？政策制定者的 WTO 规则入门介绍》（[点击此处](#)）讨论了有关贸易税的政策考虑。IMF 新冠疫情特别系列报告《海关管理的优先措施》（[点击此处](#)）讨论了新冠疫情期间海关管理的优先事项。

- Abdelkader K. and R. de Mooij, forthcoming 2020, “Tax Policy and Inclusive Growth, IMF Working Paper” (Washington: International Monetary Fund).
- Acosta-Ormaechea, S., S. Sola and J. Yoo, 2019, “Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective.” *German Economic Review*, 20 (4): 70-106.
- Alesina, Alberto, Andrea Ichino, and Loukas Karabarbounis. 2011. "Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores." *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2): 1-40.
- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus and L. Vartia, 2011, “Tax Policy for Economic Recovery and Growth.” *Economic Journal* 121 (550): 59-80.
- Aslam A., and M. Coelho, forthcoming 2020, “Alternative Minimum Taxes,” IMF Working Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Aslam A., and A. Shah, 2020, “*Tec(h)tonic Shifts: Taxing the Digital Economy*,” IMF Working Paper 20/76 (Washington: International Monetary Fund).
- Bachas, P., L. Gadenne and A. Jensen, 2020, “Informality, Consumption Taxes and Redistribution”, NBER Working Paper No 27429.
- Beer, S., M. Coelho and S. Leduc, 2019, “Hidden Treasure: The Impact of Automatic Exchange of Information on Cross-Border Tax Evasion”, IMF Working Paper 19/286 (Washington: International Monetary Fund).
- Chang, E.S., E. Gavin, N. Gueorguiev and J. Honda, 2020, “Raising Tax Revenue: How to Get More from Tax Administrations?”, IMF Working Paper 20/142 (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, D., I. Parry, N.P. Le and B. Shang, 2019, “*Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*,” IMF Working Paper 19/89 (Washington: International Monetary Fund).
- Daniel, P., M. Keen, and C. McPherson, 2010, “*The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*” (Abingdon: Routledge).
- Daniel, P., M. Keen, A. Swistak and V. Thuronyi, 2016, “*International Taxation and Extractive Industries*,” (Abingdon: Routledge).
- Ebril, L., M. Keen, J.-P. Bodin, and V. Summer, 2001, “*The Modern VAT*” (Washington: International Monetary Fund).
- Evers, M., R. de Mooij and D. Van Vuuren, 2008, “The Wage Elasticity of Labor Supply: A Synthesis of Empirical Estimates,” *De Economist* 156: 25-43.
- Furceri, D., S.A. Hannan, J.D. Ostry, A.K. Rose, 2018, “Macroeconomic Consequences of Tariffs”, NBER Working Paper 25402.
- Mansour, M., P. Petit and P. Wingender, forthcoming 2020, “*Excises and the Obesity Pandemic*,” How-to-Note, (Washington: International Monetary Fund)
- Matheson, T, 2011, “*Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence*.” IMF Working Paper 11/54 (Washington: International Monetary Fund).
- Matheson T. and P. Petit, 2017, “*Taxing Telecommunications in Developing Countries*.” IMF Working Paper 17/247 (Washington: International Monetary Fund).
- Norregaard, J., 2013, “*Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges*.” IMF Working Paper 13/129 (Washington: International Monetary Fund).
- Pessoa, M., A.K. Okello, A. Swistak, M. Muyangwa, V. Alonso-Albarran and V. Koukpaizan, forthcoming 2020, “*Managing VAT Refunds*,” How-to-Note, (Washington: International Monetary Fund).