

在向金融部门征税方面，要做到既公平又有实质性

作者：Carlo Cottarelli

[IMFdirect](#)博客

20 国集团领导人要求基金组织在其将于 2010 年 6 月举行的峰会上阐述关于以下主题的观点，即：“……在确保金融部门为支付政府修复银行系统之干预措施所产生的财务负担作出公平而有实质性的贡献方面，各国已采取或正考虑采取的多种可选方式”。这个请求一望即知是个难题。

当前大家对向金融部门征税这个题目都抱有强烈的情绪。在最近这次金融危机期间为拯救金融部门买单的纳税人要求把这笔钱还给他们，或至少要确保不再被卷入类似困局。一些人要求将在金融系统中流动的资金更多转用于公共用途。

金融行业则担心在各种监管改革之外有可能面临新税收。有些国家的金融部门在这次金融风暴中表现尚佳，因此其政府质疑为何现在要向金融部门讨要资金。要回应 20 国集团领导人的上述请求，我们就必须面对以上种种担忧。

上周，我们就被问及的下列具体问题向 20 国集团财政部长提交了中期报告，即：在向金融部门征税用以支付政府帮助金融部门的干预措施之费用方面，有哪些可选择的方式？虽然该报告内容保密，但（众所周知）仍吸引了密切的关注。那么让我来说明一下我们在这个题目上的思路。

我们的目标是就大家对之情绪如此激动的问题进行冷静的观察。我们迄今为止想出的各种可选方式（此中期报告将在 6 月峰会前再次修订）不会让大家都满意，甚至可能不会让任何人满意，但我们希望通过提供一些经济和金融分析推进这方面的公开辩论。分析重在前瞻而非回顾。指导税收设计的良好原则不是复仇，而是针对未来的危险进行规避和作好准备。

怎么办？

我们面临的挑战是如何确保金融机构承担未来金融机构倒闭或危机所造成的直接财政成本（也许还包括高于直接成本的一定额外费用，因为银行倒闭可能给经济体带来多方面的其它费用）。

我们还需要减少发生此类事件的可能性以及发生此类事件时要支出的成本。我们认为两种税收可发挥一定的作用。

“金融稳定费”——目标是善后，而非拯救

这次危机之所以如此代价高昂而难以处理，一个原因是许多国家的政府不具备迅速、有序地清算倒闭银行的手段。它们的唯一途径往往只剩下以下两个办法之一（两者都非常痛苦）：（1）让具有系统重要性的机构倒闭并承担由此造成的乱局，或者（2）注入足够的公共资金以维持银行的生存，但这样就会印证先前人们的猜测，即：此类机构的确已大到不能倒。政府缺乏对倒闭的大型银行施行“破产解决”的办法（甚至对许多经济学家而言，“破产解决”都是个新词）。

破产解决意为：股权持有人丧失所有资本，管理层被撤换，无担保债权人接受债权的一定亏损（所谓“扣减”）。这些措施应能对金融机构的拥有人和管理人造成足够沉重的代价，从而减少“道德风险”问题（即：承担过高风险，预期在情况不利时由别人买单）。但大多数国家仍不具备这种机制。要维护金融稳定就必须建立这种机制。

那么如何为此缴费呢？破产解决要求资金提前到位，这样才能减少债权人（以及债权人的债权人……）的不确定性，因为提前到位的资金可使其债权迅速具备一定的价值。这笔费用应由行业支付：它是（或应该是）开展业务的成本，如同为存款保险付费或支付信息系统维护费用一样。这就是我们所说的**金融稳定费**（FSC）。

这项缴费应确保行业在危机发生前切实支付这些破产解决成本的合理部分，必要时还应在灾难发生后于这笔费用之外增收“事后”费用（类似于美国提出的金融危机责任费，该收费的目的是收回一部分公共资助费用）。

处理危机的成本

顺便一提，作为第一步，我们设法估算了最近这次危机后政府为向金融部门提供直接支持而付出了多少成本。答案是：20 国集团各先进国家迄今为止付出的成本约为国内生产总值的 2.7%。有些国家的比例较高，有些较低，包括大多数新兴市场国家。

这个数字十分庞大，但危机期间的风险更大，20 国集团先进国家提供的担保和承担的其它或有负债平均高达国内生产总值的 25%。这个庞大数字还不包括这次危机导致的间接财政成本以及（数额较小的）刺激措施成本（该项成本造成公共债务激增），此外最残酷的也许是还导致产出减少（累计减少国内生产总值的大约 27%）。

金融稳定费的最初收取方式只是对某些资产负债表变量（也可能包括表外变量）简单征税，随后会对收费方式加以修改，按每个机构对系统风险的影响程度收费，从而在

某种程度上促使机构减少该影响。收费为永久制度（以利于保持效益，至少保持到已感觉到监管解决方案的足够效力），收费对象为所有金融机构（因为它们都受益于破产解决机制对金融稳定的促进）。

对这项收费的收入是按其它税收处理，还是汇入专项基金用于协助破产解决，这并不那么重要，因为其财政效果是相同的（当然，要假定其它政策不因是否设立专项基金而受到影响）：政府需要在公开市场出售的债券将会减少，原因可能是税收增加，也可能是因为基金有固定的客户。设立基金的主要理由是基金更可确保主管破产解决事务的机构便于取用所需的资金。

“金融活动税”

金融活动税（FAT）就是对金融机构的利润和所支付的薪酬之和征收的税项。这听起来挺简单，而实际上也的确挺简单。但为何要对金融机构额外征税呢？对不起，回答这个问题就带有一点学术性了，请耐心听我道来。

利润和所有薪酬之和属于增值，因此这种税收属于增值税（VAT）。收这种税可能有道理，因为目前的各种增值税不太适合于金融服务业（该行业基本上不收增值税）。这就意味着此种金融活动税可能使金融部门的税务处理方式更象其它部门，因而有利于抵消金融部门纯粹为税务目的而变得规模太大或太臃肿这种趋势。

现在我们假定基数只包括某个高水平以上的薪酬以及高于“正常”收益率的利润，那么金融活动税的基数就比较近似于对该部门所获“租金”（超过竞争水平的收益率）收税。有些人可能认为对该超高收益收税比较公平。

还有一种可能是只包括远超于正常的利润。如果在经济景气时期用税收方式收取该高收益率的一部分，可能有助于纠正金融机构因不充分关注衰退时期的后果而过度承担风险的倾向（产生该倾向的原因可能是需承担的责任有限，或者是金融机构认为本身已大到不能倒）。

征收金融交易税如何？

我们还探讨了普遍征收金融交易税（FTT）的办法——近几个月来获得的反馈使我们确信公众对这个办法的支持度相当高。这个税项将在每次购买和/或出售股份、债券或其它金融工具时征收，并/或在每次购买或出售外币时收取。

我们的工作尚未完成（注意这是一个中期报告），虽然某种形式的金融交易税也许可行（实际上 20 国集团大多数国家已经对某些金融交易征税），但我们并不认为它是实

现上述两个目标的最佳方式。金融交易税的主要目标并非减少系统性风险，而且对于征收金融部门的租金税没有多大效果——大部分负担很可能会落在普通消费者的身上。

再者，金融服务行业很善于设计逃避此种税收的方法（公平而论，金融稳定费和金融活动税这存在这个问题，但我们感觉程度较轻）。

关于这几种税的比较，一种方法是将金融交易税看作营业税，正如金融活动税类似于增值税一样，而大多数国家早已发现增值税在获取收入方面效果较好，用行话说就是效率较高。这并不说明我们排除在其他场合下征收金融交易税，而只说明该税项并非完成目前任务的最有效手段。

是不是每个国家都应征收金融税？

有几个国家在这次危机中无需向本国的金融机构注入大笔资金，因此自然不愿意因增加税收给它们增加负担。与此同时，金融机构非常善于进行税务和监管套利，因此那些希望采取注资行动的国家担心被不采取注资行动的国家占了便宜。

然而这个矛盾并不如想象得那样尖锐。金融史上最重要的教训就是，任何人都不要以为自己能免于倒闭和危机。另外，如果适当根据风险的高低征收金融稳定费，则系统安全性较高的国家面临的收费就会较低。此外还有一个重要事项，即：我们决不希望因增加沉重的负担而压制/摧毁金融部门；正如食物一样，吃得太多就会产生副作用，反而不利于经济增长。

下一步

我们向 20 国集团部长们提交的是中期报告，现在会根据部长们上星期五的讨论结果进一步研究这个题目。我们也将继续倾听其他人士的意见。在研究工作中已经被广泛强调的一个主题是：任何税务举措都需要与监管举措相互协调，因此我们还需要进行一些数据运算工作，还会面临难题。尽管如此，我们仍希望为解决这个辩论所关注的最重要事项作出贡献，那就是：如何减少未来金融机构倒闭的风险和成本。

Carlo Cottarelli 是基金组织财政事务部主任。