

金融业税收

很多欧洲政策制定者倾向于扩大对金融业的税收

杰夫·戈特利布、格雷戈里奥·因帕维多、安娜·伊万诺瓦

包含银行、投资公司、养老基金和保险公司的一个深入而运行良好的金融系统可为社会带来极大的好处。公司可以更好地获得其投资所需的资本。长远来看，个人可以更好地使开销在目前和未来更加均衡——在经济景气时为经济不景气及退休作存款准备。通过将拥有大量存款和较少存款的储户联系起来，一个稳健的金融系统可带来长期的增长。

但随着2008—2009年爆发的全球经济危机，金融系统也可以让更大范围的经济体付出巨大的代价。在众多因素中，承担过度风险、高杠杆效应以及对短期批发融资的过度依赖，这三个因素的结合触发了发达经济体中许多重要金融机构的重大损失。政府担心的是，如果主要机构一旦破产，那么对生产和就业的影响将是巨大的。为了避开金融界的全系统崩盘，北美

和欧洲政府分别注入了平均3%到5%的GDP来扶持金融业。各国政府也拿出平均值共计17%的GDP来提供担保及其他承诺。尽管

当局一直在避免金融系统的崩盘，但经济危机仍导致了全球的经济萧条并造成累计产量损失约占GDP的25%（IMF，2012年）。

近期，很多欧洲政府将税收引入金融业，以此来收回紧急救援所支出的财政成本。但欧洲政府仍在就金融业的税收在维护金融系统的作用上进行讨论。最终，欧洲委员会向其所有27个成员国提出协调金融交易税这一概念。

针对金融部门的税收有着两方面的作用。首先，当应用到有风险的行为时税收可作为一个纠错工具来减少未来危机发生的几率。其次，金融交易税也可为政府提供必要的资金，以弥补过去和任何未来危机的开销。

由于重点可放在整个金融系统的风险而非个别金融机构的风险上，因此税收可对金融机构法规进行补充（Keen，2011年）。当像最低资金需求这样的法规为协助个体机构吸收亏损制造了一些缓冲，税收可向政府提供对系统进行干预所需的资源。长远来看，税收通过从现存资本收集资金来弥补将来可能出现的损失，从而更为有效地控制损失的分布。

消除扭曲

金融业税收可用于消除或许在某种程度上导致了近期经济危机的税收体系扭曲。

就如增值税（VAT）不适用于金融服务这个事实可能有助于解释近期金融业的不对称发展。

同样，金融公司，也包括非金融公司在内，可以从其税收中扣除利息，这可能鼓励了其借债，而非股权

融资的过度依赖。

但金融业税收的拥护者希望的不仅仅是减少现有的扭曲现象。他们希望设计一种能够使金融业承受其风险行为所带来社会成本的税收。最近的金融危机表明金融业风险所带来的后果并不局限于那些直接涉及的相关财务交易，而且也会扩展到广泛的社会领域。

金融业税收的拥护者希望的不仅仅是减少现有的扭曲现象。他们希望设计一种能够使金融业承受其风险行为所带来社会成本的税收。

这种税收的基本原理与污染税相同：污染者需为其对社会造成的影响而付出代价。

实施上述税收至少存在着两个难题。首先，是否可以对金融业所造成的系统性风险进行定义和测量。其次，法规制定者必须识别出造成此系统性风险的市场行为或特征。

专家还未对可操作使用的“系统性风险”进行定义。但是，现已就确定某些系统性风险可能的来源方面取得了进展：

- 规模和相互联系度：因规模过大而不会破产的机构或与其他金融机构关系过于复杂（过多的相互联系度使其不会破产）的机构受益于人为的低融资成本，原因在于投资者认为在其无偿还能力时政府将给予援助。这种潜在的补贴刺激了大规模公司的产生。有助于抵消这种补贴的税收——特别是累进税率框架下（利息随应税金额的增加而增加）的税收会减少对系统重要性的刺激。

- 收益和成本的非对称处理：某些金融机构因为规模过大，使得其不会破产且/或因为其有限的法律责任而免受了降价亏损的风险。这种保护刺激了所有企业实体寻求承担过度风险，但企业实体对高度融资的银行极其敏感。为了解决这些问题，可对超出一定标准的利润实行更高税收。由于某些超额的回报可作为工资支出（包括红利），对超过一定临界值的工资征税也是出于同样的目的。

- 融资结构：在近期经济危机期间，银行对相对多元化的批发融资（通过借贷来融资，通常是短期内从其他银行和金融机构融资）和外国融资的过度依赖被指责对更广泛的金融业和经济造成了不稳定影响。对多元化融资的税收将鼓励银行转向更为可靠的融资来源，如存款或长期本地融资。

- 交易频率：有些分析家认为，金融机构对证券的高频交易导致了资产价格上的过度波动或市场泡沫。另一些分析家则认为高频交易是源于受质疑的社会价值。这些专家倾向于直接对上述的交易征税。

通过改变金融行为而降低金融危机可能性仅是金融业征税的目的之一。政府亦希望其有助于弥补未来经济危机的损失。设计一个合理的金融业税收方案来提高财政收入并非易事。通过一段时间，可以将税款设置为一个积聚占GDP的2%到3%资金的缓冲器，这大约是近期金融危机期间各国直接成本的平均规模。

但是未来经济危机的规模和成本目前有着高度的不确定性。除此之外，某些代价要直到经济危机过后才会显现。更为重要的是，这些税收带来的财政收入是用于改善政府财政，而不是用于支持更高的支出。

税收工具

目前，正在就四种主要类型的税收进行考评：

- 金融稳定贡献税是金融机构资产负债表（和一些资产负债表外项目）的简单税收，其目的在于确保行业支付合理比例的直接成本以及解决病态机构——这些可能涉及到它们的销售、转移或清算。除了增加财政收入外，由于该税收一般包括了累进性税率结构以及不含资产净值和抵押的基础，因此它还具有行为效应。这种方式意味着对批发借贷融资进行处罚。为了改变相关市场行为，设立永久的金融稳定贡献税是有必要的。

- 金融交易税（FTT）是对具体的金融交易的价值征收税款，如股权交易。FTT常被提倡为既能获得财政收入，又能同时减少金融交易所带来的高频交易等不良社会影响的手段。但是，如同其他交易税一样，FTT以不可预计的方式通过供应链而发生层叠为某些业务获得较多资金，并且通过减少金融交易规模间接鼓励金融的非居间化（Matheson, 2011年）。

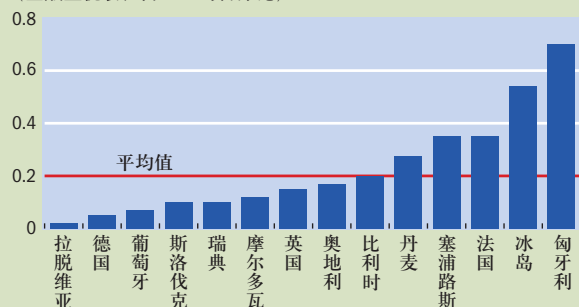
- 金融活动税适用于金融机构的利润和佣金。金融活动税实质上等同于金融业中的增值税，普通的增值税并不对金融业征收。它将减少金融业和经济其他行业之间税务处理方式的不同。金融活动税可进一步改善行为效应，如通过对高回报行业加重征税来减少对过度冒险的激励。

- 公司所得税改革有助于减少金融业过高的杠杆率。在大多数国家，税收体系允许公司（包括金融业的公司）从应税收入中扣除向贷款人支付的利息，但不能扣除向投资者支付的红利。这就导致了倾向于债务融资的税收扭曲，形成对金融公司引入过度冒险的

税款收入

近期经济危机爆发以后，西欧国家立即对金融业征税，规模每年平均在GDP的0.2%。

(金融业税收，占GDP的百分比)



资料来源：IMF员工的计算。

刺激 (Keen 和 de Mooij, 2012 年)。这种扭曲可通过多种方式来缓解或消除：低股本规则将利息的扣除额度限制到某个临界值之下 (该值可基于最大债务股权比)，综合业务所得税不允许扣除任何利息而公司股权津贴将允许同时扣除利息和股权的名义回报。

设计细节是关键

这些税收的最终影响很大程度上受具体设计细节的影响。税收方针的设计取决于税收类型，然而一些基本原则应指导大部分的税收实施。

税收范围应尽可能地广泛，仅仅对少数个别机构免税。每个人都受益于金融稳定，而且对某些机构免税会鼓励税收套利，也就是公司改变其类别以便于获得更好的税务待遇。这使税收失去了其意义。更广泛来说，仅对犯规机构征税会产生负面后果机构——如含蓄地揭示那些可能造成系统性风险的机构，这会向市场发出这些机构将受政府援助的信号。

税收的合理征税基准取决于其目的性。如果官方机构正在试图实行纠正行为，对资产负债表 (如批发融资)、损益表 (利润和补贴) 中的某一项或一项交易 (短线交易) 征税则是正确的。但是作为基本原则，则应当权衡各种税收和法规要求对银行的整体影响。

适当的税率将取决于税收类型。为使金融稳定贡献产生行为上的影响，对风险较高的机构税率需较高。对于基本金融活动税应参照商品和服务的通行 VAT 税率。但如果金融活动税的目的是防止承担过度风险的话，则应设立相对高的税率。FTT 税率必需处在低水平以最小化扭曲。即使这样，FTT 本身的层叠效应将使得它难以避免高昂的有效负担。

IMF 在对 20 国集团的各先进经济体及新兴经济体

的报告中指出，金融业税收应确保该行业对未来的任何政府援助承担其直接的财务开销，减小失灵的可能性和破坏性，使其容易执行和并解决可能导致金融界稳定性恶化的现存税务扭曲。在此宗旨下，该报告建议设定金融稳定贡献税，为薄弱的金融机构建立可靠有效的解决机制。如需要其他财政收入，除了征收金融稳定贡献税以外，还可以在金融机构的总利润和酬金之上征收金融活动税 (IMF, 2010 年)。

实施情况

欧洲很多国家在经济危机后迅速采取对金融业征收税款的措施。约十几个国家实施了与金融稳定贡献税类似的税收，其主要目的在于筹集财政收入。这些国家中大约有一半建立其金融稳定贡献税是一个暂时举措，至少初衷如此。金融稳定贡献税的税率相对较低，且不会产生重大的行为效应。一般而言，这些税务的税款筹集能力基本约占 GDP 的 0.2%，这意味着需要花 15—25 年时间才能产生出与近期经济危机直接损失等同的资源 (见图)。逃税与否，或如何对这种筹集造成影响目前尚未明了。至今，FTT 和金融活动税在欧洲相当罕见。但是很多国家一直实施“微型”FTT——如英国本地注册股本的印花税——但过去几十年来股票交易税已经变得不受支持 (Matheson, 2011 年)。2011 年 9 月，欧盟委员会在其 27 个成员国中提出协调性 FTT。此税收议案有意于 2014 年正式生效，这将确保金融业协助减少财政赤字和政府债务积累，同时试图阻碍那些无法提高金融市场效率的交易活动。

欧盟委员会提议的征税基准将包括所有金融机构间的交易，且至少交易的其中一方是欧盟 (EU) 成员国。该基准将覆盖约 85% 的金融业交易。个体和小型企业从事的房屋抵押、银行贷款、保险合同和其他金融活动被免税。

不同交易类型的税率将有所不同。例如，对于那些涉及买卖股票和公债的项目，税率为 10 个基点 (1 个基点为 0.01%)。涉及衍生工具合同的交易需承担 1 个基点，但是由于交易双方均需支付税款，因此有效税率将翻一番。对于回购 (repo) 合同——一方采取变卖证券的方式获取资金，并同意在特定日期将证券买回——其有效税率将变为 4 倍。每个回购合同都涉及 4 个应税交易。该税收的年预期收入——约为 GDP 的 0.5%——由欧盟及其成员国共同分享。

到目前为止，FTT 提案并未受到国际社会的广泛支持，且欧盟大多数成员国也并未明确对其表示支持。4 个欧盟国家已表达了很大程度的担忧，而其他 9 个成员国则对其予以支持。法国于 2012 年 8 月 1 日单方引入一个临时 FTT。无论交易是在法国境内还是境外实

施，对法国上市股票其税率均为 0.2%。对仅在法国进行的金融活动，将对涉及高频交易的运营和不以对冲为目的的 EU 主权债券的信贷违约掉期，且征收 0.01% 的 FTT 税率。

尽管欧洲并未对 FTT 达成一致协议，但由于欧洲在展望货币联盟未来的同时正试图解决因金融和主权债务危机而引发的一系列问题，因此该提议很可能仍保留在欧盟议程。特别是，尽管遭到很多成员国的反对，但欧洲议会已决定拥护在欧盟内采用 FTT 的一项提案。在 2012 年 6 月的欧盟峰会中，欧元区四个最大国家已承诺采用 FTT。■

杰夫·戈特利布 (Geoff Gottlieb) 为 IMF 欧洲部经济学家，格雷戈里奥·因帕维多 (Gregorio Impavido) 和安娜·伊万诺瓦 (Anna Ivanova) 为该部门高级经济学家。

参考文献：


International Monetary Fund (IMF), 2010, "A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector," *Final Report for the G20* (Washington, June).

———, 2012, *Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks* (Washington, April).

Keen, Michael, 2011, "Rethinking the Taxation of the Financial Sector," *CESifo Economic Studies*, Vol. 57, No. 1, pp. 1-24.

———, and Ruud de Mooij, 2012, "Debt, Taxes, and Banks," *IMF Working Paper 12/48* (Washington: International Monetary Fund).

Matheson, Thornton, 2011, "Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence," *IMF Working Paper 11/54* (Washington: International Monetary Fund).



PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2013-2014 program begins in July of 2013. Applications are due by January 1, 2013.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degrees_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu