



创造财政空间

要想加强社会保障和发展人力资本，关键是增强家庭的纳税能力

大卫·科迪

要想加强自身的社会保障制度，扩大教育和医疗卫生的覆盖面，发展中经济体面临的一项重大挑战就是在存在大规模非正式部门的情况下，如何增加必要的收入。

通常，非正式部门的特点是自主创业的人很多、技能普遍较低，收入来源多样但不稳定。这制约了政府通过征收所得税来提高财政收入的机会，尤其是向低收入群体征税，毕竟这需要政府有能力去核实总的个人收入。这也意味着，政府要更多地通过政府一般性收入来源，而不是发达

经济体强调的贡献模式来获得收入（见本期《金融与发展》：“潮流的转变”与“重塑社会保障”）。

最近的研究也表明，一旦税收收入达到 GDP 的 15% 左右 (Gaspar, Jaramillo, and Wingender, 2016)，各国就会沿着更快的发展道路前行，这在一定程度上体现了社会支出的增加。然而，大约有一半的低收入国家以及 1/3 的新市场经济体的税率都低于这个 15% 的最低水平。较低的税率反过来会造成社会支出处于较低水平（见图 1）。

在新兴市场国家和低收入国家，税率可谓千

差万别。这表明,很多国家有提高税收的充裕空间。近年来,有些国家成功地提高了税率,从而使税收收入大幅度增加,接近或超过其 GDP 的 15%。格鲁吉亚堪称这类国家的代表。2004—2008 年,该国税收收入的提升幅度达到其 GDP 的 12.9%。2011—2015 年,马尔代夫税收收入的提升幅度达到其 GDP 的 11%。在这段时期内,大幅度增加税收收入的国家还有多米尼克(7.5%, 2002—2006 年)、加纳(7.3%, 2000—2004 年)、毛里塔尼亚(6.1%, 2010—2014 年)、莫桑比克(6.1%, 2007—2011 年)、几内亚(5.8%, 2008—2012 年)、马拉维(5.7%, 2003—2007 年)和柬埔寨(5.0%, 2012—2016 年)。

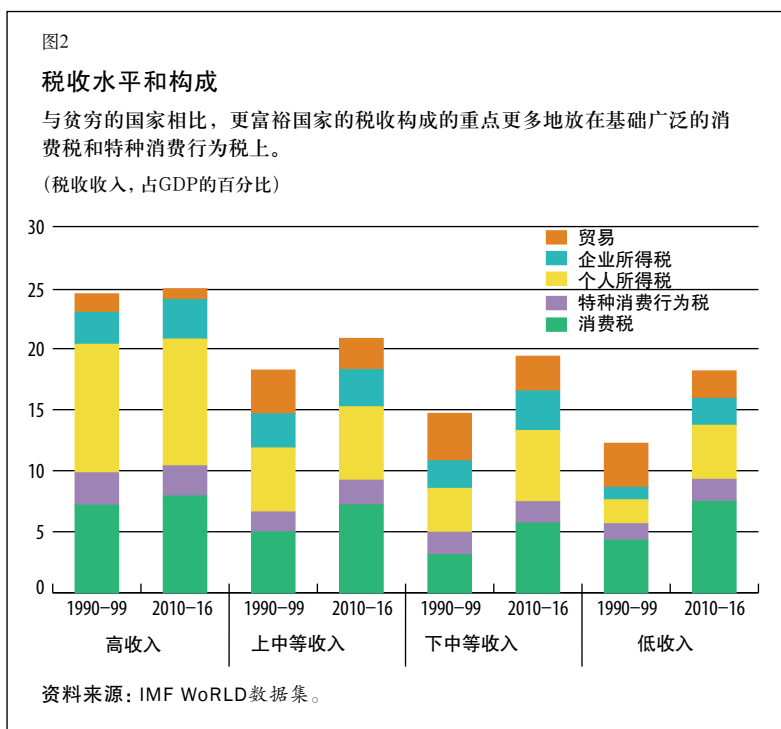
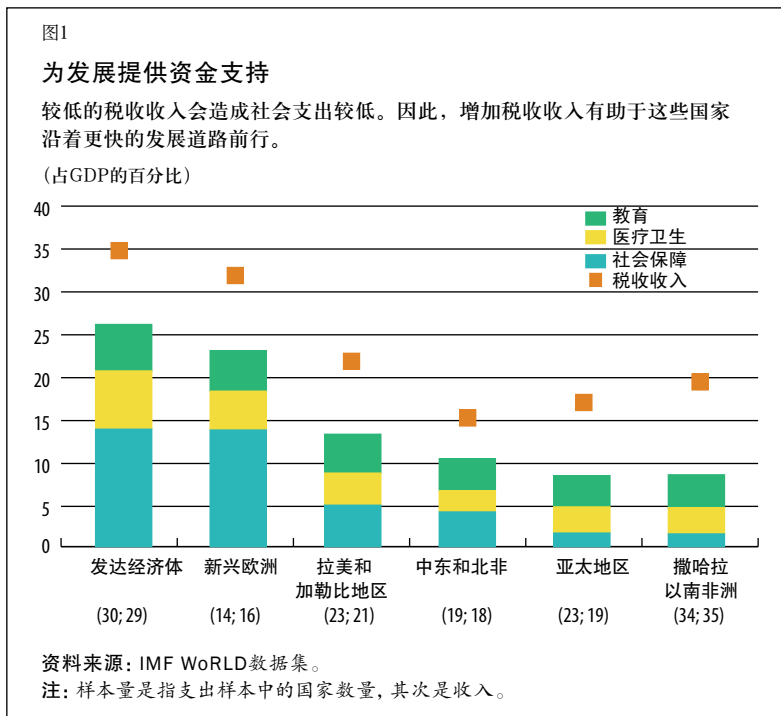
这些国家的成功表明哪些方面是可行的,但各国政府该如何公平、高效地提高自己的税收收入呢?

一旦国家的税收收入接近其 GDP 的 15%，那么这些国家就在沿着更快的发展道路前行。

当各国努力实现税收制度的现代化时,它们通常会扩大基础广泛的消费税和特种消费行为税,同时增强其执行能力(见图 2)。

基础广泛的消费税:近几十年来,对于大多数希望大幅度提升税率的国家来说,消费税,尤其是增值税收入的增加成为它们经济发展的主要驱动力。

更倚重特种消费行为税:在正常增值税的基础上,针对某些商品征收的“修正性税”,如能源、酒、烟草以及(有些更有争议的)含糖饮料,既



是有效的收入来源，又有助于减轻与此类商品消费所产生的消极的健康影响。除了消费税外，特种消费行为税可在短期内成为行政管理部门灵活使用的一种增加收入的方式。

累进性个人所得税：这种制度的建立发展已成为发达经济体的重要税源，也是高效的收入再分配制度的重要组成部分。然而，新兴市场国家和发展中国家的逃税漏税情况突出，这制约着此类税收收入在短期内的增长。即便如此，实践表明，各国仍可通过加强个人所得税制度来大幅度增加税收收入。

附加税措施：可通过其他措施来保护并进一

规性和税收公平性。就增值税而言，通过“C效率”这个概念（当某个国家的一切消费活动按标准的税率进行征税时，这个概念是指实际税收收入在潜在税收收入中的占比），可以分析这种税收收入的增长潜力。C效率可衡量某个国家的政府在多大程度上能对所有消费活动征税。通过提高这种税率，税收收入的增长潜力巨大。实际上，近几十年来，增值税收入增加的主要促进因素是C效率的提高，而非税率的提高（Keen, 2013）。

支出效率的提高：对于支出水平相似的很多国家而言，产生的社会成效却千差万别。这表明支出效率还有很大的提高空间。要保证其他收入

对于支出水平相似的很多国家而言，产生的社会成效却千差万别。这表明支出效率还有很大的提高空间。

步扩大税源。这些措施包括实施税收改革，解决企业所得税的避税问题以及减少那种你死我活式的国际税收竞争。但这些改革要取得预期的效果，还需要加强国际合作。近几十年来，全球范围内的有效企业所得税率的平均值大幅度下降。通常，由于免税、减税和税收规划，这些税率要低于法定的税率。

最近的估算表明，利润的长期成本向税率较低的国家转移，在发展中国家大约占GDP的1%—1.5%（Crivelli, de Mooij, and Keen, 2016）。

通过重新审视那些税收激励措施（如免税区、免税和免税假期），可避免税收收入的严重流失。在大部分新兴市场和发展中经济体，还有机会增加财产税的收入，毕竟财产税是高效、公平的税源，但这种税的增长空间较小。最后，在很多国家，自然资源收入是一种公平、高效的税源，但这种税源通常未得到应有的重视。

政策与制度改革必须同时进行。例如，随着行政管理能力的加强，增值税与所得税起征点可以降低。基于风险的税收审计制度有利于加强合

得到有效利用，这一点至关重要。要对所有的支出项目进行审查，从而保证这些支出项目能实现其经济和社会目标。对于医疗行业的开支低效问题进行分析后，我们发现，在一个国家的所有收入群体中，高达40%的支出可能未得到充分的利用。很多国家将大笔资金用在低效、不公平的能源补贴领域，旨在在不断波动的国际油价中保护国内消费者的利益。要想对这些补贴进行改革，一大障碍是缺乏强有力的保障制度，无法充分保障穷人在不断上涨的能源价格中的利益。

虽然基础广泛的消费税和特种消费行为税堪称高效的税源，但关键是要保证各国拥有强大的社会保障网络，从而充分保护贫困人群和弱势群体不会受到相关物价上涨的影响。如果缺乏这种保护，那么可通过提高增值税的起征点来降低对贫困人群的伤害，即根据企业的销售额规模来决定一家企业是否需要缴纳增值税。此外，还可以降低穷人消费量极大的商品的增值税税率。在提高消费行为税时，首先应将重点放在高收入家庭消费量极大的商品上，如汽油和高端酒，可能还

有烟草。在不同的产品类型中逐步、依次开展增税方面的改革，这样可以在税收收入增加后，将其中一部分进行分配，以便在短期内加强社会保障网络，从而在中期内使贫困和弱势家庭不会受到更全面的改革措施的影响。

强化纳税能力的策略应被置于更广泛的流程之中。该流程涉及所有的政府（相关部委和财政部）、公民的参与及有效的治理。关键是将税收改革计划纳入到全国发展计划之中，以便识别那些优先的支出需求，而这些需求通常符合各国为了实现“联合国可持续发展目标”而制定的战略。为了强化公民社会内的社会契约，还需要对于全面的开支与税收计划进行有效的磋商和沟通。这有助于采用一种基于共识的中期税收战略，如税收合作平台所述（IMF and others, 2016）。（没人会投票支持独立的加税！）

同样重要的是，需要透明有效的公共财务管

理制度。这些制度可确保并证明税收收入得到有效的利用，既没有浪费，也不会被滥用。FD

大卫·科迪（David Coady）是IMF财政事务部副处长。

参考文献：

Coady, D., M. Francese, and B. Shang. 2014. "The Efficiency Imperative." *Finance & Development* 51 (4): 3–32.

Crivelli, E., R. de Mooij, and M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.

Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations, and World Bank. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Policy paper prepared for submission to G20 finance ministers.

Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT." *National Tax Journal* 66 (2): 423–46.

征集令

《金融与发展》 论文大赛

主题： 研究显示，过度的不平等会通过削弱信任感和阻碍人们充分发挥其潜质的方式损害经济增长并破坏社会结构。在21世纪，我们应该如何解决不平等呢？

参赛资格： 本次大赛面向全世界所有的研究生。

获奖论文将被刊登在《金融与发展》杂志上。请在2019年1月31日之前，将您的姓名、研究生课程、学校名称、email地址，连同论文（不超过1500字）发送至 fanndcompetition@imf.org。