

同侪压力：税收竞争与发展中经济体

作者：Michael Keen 和 Jim Brumby

2017年7月11日



印度新德里，一位销售人员正在检查一部苹果手机：政府通过降低企业税来吸引投资者（图片：Adnan Abidi/Reuters/Newscom）

经济学家们通常认为竞争对市场经济十分重要。但若说到政府通过提供税收待遇来争取投资者，那又会存在什么问题呢？麻烦在于，如果各国开展相互竞争并侵蚀对方的收入，最后将不得不依赖其他（通常会带来更多扭曲的）资金来源，或减少急需的公共支出，或是二者兼有。

所有这些问题都会对发展中国家造成严重的影响，因为这些国家尤其依赖企业所得税来获取收入。因此，如果发展中国家由于税收竞争被迫出台了某些威胁这一重要收入来源的税收政策，那么将尤其令人担忧。

你追我赶开展竞争

许多人认为，各国政府开展税收竞争会减少浪费性支出并有助于改善政府治理（即“饿死野兽”的观点）。但由于税基会跨国流动，上述益处并不十分明显——无论税基是劳动所得、大宗商品交易，还是（最常见的）资本收入，都是如此。

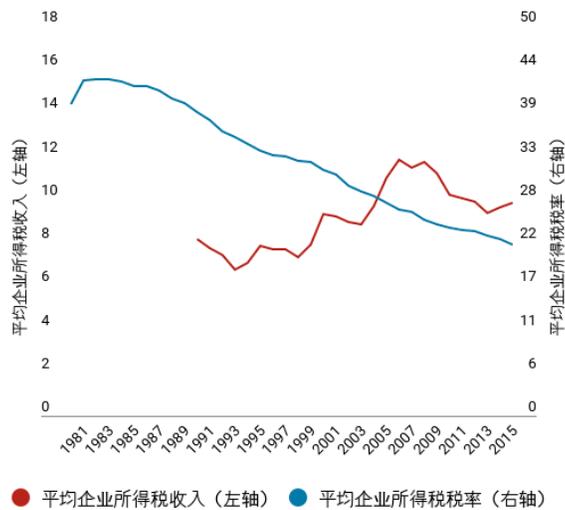
从技术上看，某东西对税收越不敏感，国家就越倾向于对其征税（这是有道理的）。而由于税基可以跨国流动，这便意味着对单个国家而言经济活动的税收敏感度较高（高于各国作为一个整体时的情况）。跨国企业的经营活动及收入尤其如此。跨国企业可以操纵转让价格及使用其他避税手段将利润从高税国转移至低税国，它们也能选择在哪个国家开展投资。但跨国企业无法将利润或实际投资转移到别的星球。当一国就企业税税基和/或实际投资开展竞争时，它们是通过牺牲它国利益来获益的（其他国家也是这么做的）。从各国整体的层面来看，税基和投资的敏感性低于单个国家层面的敏感性，如果各国无法利用这一点，就可能出现互相损害对方收入来源的风险，而它们本可更有效地获得这些收入。

1980 年以来，企业所得税的总体税率已大幅下降，平均降幅接近 20%。这无疑反映了多种因素都产生了影响（如关于企业税对增长影响的看法发生了变化），且显然说明国际税收竞争也起了作用。更详细的实证研究通常都证实了这一点。

税率大幅下降

1980年以来，发达经济体的企业所得税下降了近20%，但收入却并未下降。

（百分数）



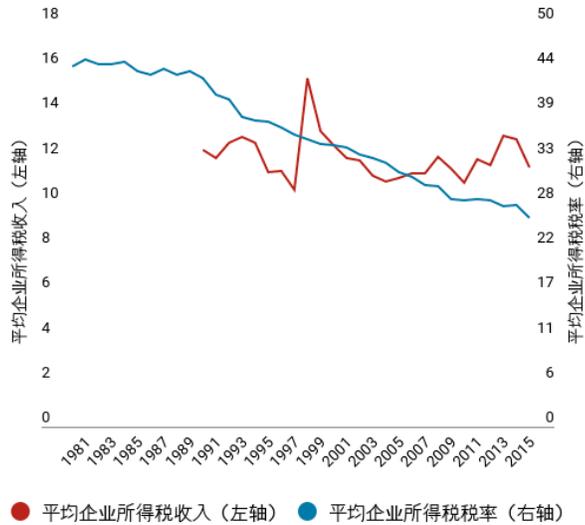
来源：国际财税文献局、毕马威、经合组织、密歇根大学世界税收数据库、基金组织世界收入数据库 (WoRLD) 及基金组织工作人员计算。

注释：根据世界银行的分类，发展中经济体包括了低收入经济体和中低收入经济体。

税率与收入

在发展中经济体，企业所得税税率下降了20%左右，但其收入的表现却不及发达经济体。

(百分数)



来源：国际财税文献局、毕马威、经合组织、密歇根大学世界税收数据库、基金组织世界收入数据库 (WoRLD) 及基金组织工作人员计算。

注释：根据世界银行的分类，发展中经济体包括了低收入经济体和中低收入经济体。



尽管发展中国家的收入目前仍保持稳定而发达国家的收入在增长——这可能是因为（出于不相关的原因）资本在其国民收入中的比重有所上升——但并不能肯定这种情况将持续下去。一些情况下，税收竞争可能会变得更为激烈：例如，若[经合组织-二十国集团的“税基侵蚀和利润转移”项目](#)减少了避税行为，那么其他形式的竞争则有可能增多。

竞争十分激烈，争议也很巨大

为了更好地理解上述问题及如何予以应对，基金组织和世界银行[近期聚集](#)了百余名税务专家和官方人士进行了讨论。例如，圣卢西亚财政部的 Embert St. Juste 指出，东加勒比国家组织的成员国对外商直接投资和旅游的争夺已愈演愈烈。塞尔维亚财政部长 Dušan Vujović 则表示，随着全球化的进一步推进，所有国家不论情愿与否，都已被拖入这场战斗之中。

里德学院的经济学教授 Kimberly Clausing 介绍了新的研究成果，指出账面利润的税率敏感度可能比先前预想的要高得多。她引用的一篇[近期论文](#)发现，低税辖区的平均税率每下降一个百分点，美国跨国企业的外国子公司所报告的利润便会上升 3.5 至 7 个百分点。但这一问题还存在争议。爱尔兰财政部的 Paul Ryan 认为，这些影响（特别是较发达经济

体对欠发达经济体造成的影响)被夸大了。不过,税收竞争通常被认为是收入的实际威胁,对发展中国家尤为如此。

一个答案是:利用国际协调来阻止(至少是限制)这场竞争。但这说起来容易,做起来却难得多。

消极激进

部分解决方案有一定帮助,但也存在内在的局限性。正如牛津大学的 Michael Devereux 所强调,如果只是部分国家相互协调,则它们将更易受到其他国家竞争的威胁。即便所有国家都能协调一致,如果它们不能在税收制度的方方面面都予以执行,则仍会十分脆弱。尽管如此,部分解决方案还是能有所帮助。

近期提出一些建议将从根本上改变企业税制度。欧盟委员会的 Gaetan Nicodeme 解释了该委员会[关于共同统一企业税基的建议](#)。第一阶段中,在多个欧盟国家开展经营的企业将对其应税利润进行合并。这样,企业在一国的利润便可用于抵消在另一国的损失。第二阶段中,企业在欧盟内获得的利润将按照一个公式在成员国间进行分配,以便缴税。该公式将反映企业在每个成员国的资产、员工或其他经济活动指标的比例。但这种方法并不能消除税收竞争,因为政府仍有动力来降低税率,从而吸引更多投资、工人或分配公式中的任何其他项。

另一种制度则于近期在美国引起了广泛关注,即[以目的地导向的现金流量税](#)。这一制度根据货物的最终去向(即目的地,而非货物的生产地)征税。如果这一制度得到精心设计和广泛采纳,将缓解税收竞争的问题。但如果仅是少数国家单方面采取这一制度,则将使其他国家的利润转移更为严重。这是因为:直观地看,由于在其他地区销售货物的利润在这些国家免税,那么没有实施此类税制的国家可能会更激进地开展竞争,或是它们自己也将采用这种税制。

国际税收竞争问题在短期内不会消失,发展中国家还面临很多问题。在推出可能的税收制度改革之前(如转向以目的地导向的企业税),理解一国税收政策的跨境影响以及各国会作何反应已变得更为重要。这仍是一个[需要讨论和研究的问题](#)。基金组织和世界银行将继续开展分析工作,包括本周与印度尼西亚财政部共同举办的[高级研讨会](#)。该会议是 2018 年世界银行-基金组织年会前“通向印尼之旅”系列活动的一部分,将重点讨论税收竞争给东南亚国家联盟成员国带来的挑战。



Michael Keen 现任国际货币基金组织财政事务部副主任。加入基金组织前，他曾任埃塞克斯大学经济学教授和京都大学客座教授。他于 2010 年被授予“慕尼黑德国经济信息研究会-国际财政研究院马斯夫格雷奖”，是国际财政研究院的荣誉主席。他曾担任近 30 个国家的技术援助代表团团长，曾与他人共同撰写了《现代增值税》、《征收石油和矿物税》以及《变化中的海关》等著作。



[James Brumby](#)，世界银行全球治理局局长，负责公共部门与制度事务。完整简历请见链接。