



税收、债务和发展：非洲增加收入的“1%规则”

作者：Vitor Gaspar 和 Abebe Aemro Selassie

2017年12月5日



加纳的学生们：提升一国的税收能力有助于为教育和医疗提供资金（图片：Vacca Sintesi/SIPA/Newscom）

一国若想腾出预算空间、增加卫生教育等社会服务方面的支出和公共投资，那么税收收入就起着至关重要的作用。撒哈拉以南非洲的公共债务水平已大幅上升，要稳定债务水平且有利于经济增长，最好的办法是提高税收收入。更广泛地说，提高一国的税收能力是所有行之有效的发展战略的核心，其将满足教育医疗方面的更多需求并弥补大量的[基础设施缺口](#)。

虽然我们总是针对具体国家和环境提供建议，但我们认为，在未来 5 年左右的时间中，撒哈拉以南非洲地区的许多国家都有潜力将年税收收入提高 GDP 的约 1%。这虽然是一个富有雄心的目标，但该地区和其他国家的经验表明，这一目标可以通过可持续和商业友好的方式来实现。提高国内税收和其他收入征收的能力，是各国在[联合国可持续发展目标](#)（目标 17）下达成一致的目标。

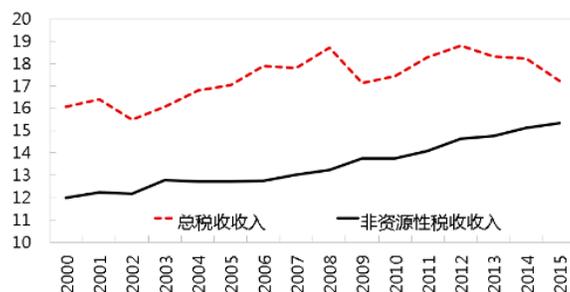
撒哈拉以南非洲的税收结构

过去几年，撒哈拉以南非洲地区的非资源性税收收入均值有所增长。但从国际标准来看，同时考虑该地区的发展支出需求巨大，其税收收入水平仍然较低。

不断上升

近年来撒哈拉以南非洲的平均税收收入有所上升，但仍低于国际标准水平。

(占GDP百分比)



来源：基金组织工作人员的计算。



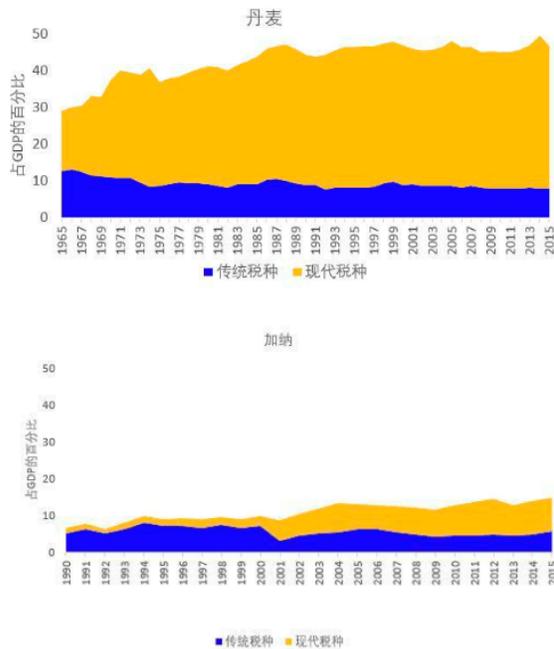
税收的结构也很重要。与发达经济体不同的是，目前该地区个人所得税的占比相对较低，而消费税占比较高。随着时间的推移、收入的增加以及更多经济活动逐步转入正规部门，这些国家可以预见：所得税在征税中的作用将上升。

发达经济体的长期趋势是：现代税种（所得税和增值税）的比重增加，而传统税种（遗产税、消费税、营业税和关税）的比重下降。

我们在撒哈拉以南非洲也看到了类似的趋势。例如，在加纳，传统税种收入的相对重要性在过去 25 年中有所下降，其在总税收收入中的比重从 75% 左右下降至不到 40%。这两类税种之间的主要区别在于：现代税种依赖于第三方（如雇主、银行、投资基金和养老金等）的信息，而传统税种则基于自我申报，其所需的信息较少且更易管理。

现代税收模式

撒哈拉以南非洲与发达经济体一样，其现代税种的比重有所增加，而传统税种的比重有所下降。
(占GDP的百分比)



来源：基金组织工作人员的计算；经合组织。

注释：现代税种包括个人所得税（PIT）、企业所得税（CIT）和增值税（VAT）。传统税种（如遗产税、消费税、营业税和关税）使用税收总量与现代税种的差值计算。选择丹麦和加纳分别作为发达经济体和撒哈拉以南非洲国家的代表。丹麦的数据从1965年开始。

国际货币基金组织

GDP的0.5%。财产税除了具有巨大的收入潜力之外，还可作为各国再分配的一种手段。财产税具有公平和高效的特点，但其有效的设计与实施还取决于行政能力。如果典型的财产税难以实行，则还可使用简化的方案，如政府可以使用基于地区的一种税制。此外，使用新技术来掌握税收情况并开展征税，为税收体系的跨越式发展提供了充足的机会。

除了调整现有税收以及考虑新的税种之外，撒哈拉以南非洲国家还面临着**一些其他因素**，制约了其税收潜力的实现：

- 这些国家在政策设计、法律监管框架、行政管理等领域存在明显的不足。例如，过多使用了税收减免和激励措施，且存在税基侵蚀和利润向其他地区转移的情况。
- 起草法律的能力低下，现行法规被任意解释，增加了合规成本。

未来掌握在当下

提高个人所得税的征税能力需要一定的时间，因此未来几年中，增值税和消费税在增加收入方面可能具有最大的潜力。例如，基金组织的近期研究表明，佛得角、塞内加尔和乌干达尚有将增值税提高约GDP 3%的潜力，而撒哈拉以南非洲的所有国家都有将消费税提高GDP 0.5%的潜力。重新设计石油、天然气等采掘业方面的财政制度，可以帮助各国在不影响投资的前提下，确保政府更加公平地获得收入。

财政政策同时从支出和税收两方面对收入分配产生影响。一些国家的税收政策在降低**不平等**方面发挥了很大作用，大部分影响来自支出。在开展增值税评估时，这一点尤其重要。虽然增值税可能具有累退性，但如果将增值税收入用于资助针对低收入人群的社会支出及相关项目，那么增值税可能对不平等产生有利的总体影响。

考虑新的收入来源（如财产税）也很重要。财产税目前的贡献度很低，最多只占

- 缺乏基于风险的审计，税务和海关部门间的协调不力，税务申报不足，现代技术应用有限，纳税人服务效率低下，这些都表明税收征管存在重大薄弱环节。

为帮助解决这些问题，基金组织（包括通过其[地区技术援助中心](#)）正与各国开展合作，制定“[中期收入战略](#)”。这一概念由[税收协调平台](#)提出，是各国可用于在 4 至 6 年期间开展税收体制改革的高级别路线图。

该方法将税收视为一个包含了税收政策、法律、行政管理的体系。中期收入战略依托于社会各界及政治层面在税制改革方面做出的广泛承诺。基金组织将与各国紧密合作来制定这些战略，其将明确制定出定量的中期税收目标。乌干达、印度尼西亚等国已经开始制定它们的战略。

增加收入往往在政治上困难重重。但考虑到撒哈拉以南非洲的当前经济形势，加之存在可持续发展的需要，增加收入已势在必行。



Vitor Gaspar，葡萄牙人，现任基金组织财政事务部主任。加入基金组织之前，他曾在葡萄牙中央银行担任过各种高级政策职务，包括最近的特别顾问一职。2011年至2013年，他曾担任葡萄牙财政部长和国务部长。2007年至2010年，任欧盟委员会欧洲政策顾问局局长，1998年至2004年，任欧洲央行研究部主任。Gaspar先生拥有新里斯本大学经济学博士和博士后学位。他还曾就读于葡萄牙天主教大学。



Abebe Aemro Selassie 是国际货币基金组织非洲部主任。此前他还曾担任该部门的副主任。他曾在基金组织带领团队就葡萄牙和南非开展工作，并负责撒哈拉以南非洲地区的经济展望报告。他还曾就泰国、土耳其和波兰开展工作，并负责过一系列政策问题。2006年至2009年，他曾任基金组织驻乌干达代表。在加入基金组织之前，Selassie先生曾在埃塞俄比亚政府工作。