

筹集财政收入

加强国内税收基础，是为非洲发展需求
创造财政空间的关键

Sanjeev Gupta 和 Shamsuddin Tareq

自1980年以来，流入撒哈拉以南非洲地区的金融流量急剧增加。1980至2006年，净援助（包括债务减免）增长了5倍，汇款增长了9倍，外国直接投资增长了50倍。更多的资源流入该地区以及随之而来的较高的增长率，使这些国家有能力相应扩大公共支出的规模，包括社会方面的支出。因此，该地区石油进口国的教育和卫生保健方面的支出与国内生产总值和总支出相比都增加了（见图1）。

尽管这些支出的增加是受人欢迎的，但它们不能以可持续的方式满足该地区人口的庞大需求。因此，捐赠者兑现他们关于增加对这些国家援助的承诺是极其重要的。而该地区的受援国，也应该力争从自己内部调动更多的资源，以确保新资源和已有的资源能够高效运用。

在这篇文章中，我们拟找出那些由于政策和管理上的缺陷而没有被充分征税的活动，来扩大这些国家的税基。这与增强财政体制一起，能加快非洲国家实现千年发展目标（MDGs）的进度，并带来其他一系列的好处。这并不是说税率需要增加。事实上，该地区某些国家的高税率，尤其是针对可流动生产要素（如劳动力和资本）的高税率，可能会阻碍经济增长。有效地扩大税基，即使某些国家降低税率，也能获得更多的财政收入，从而满足发展上紧迫的财政需求。

国内资源

撒哈拉以南非洲国家税收占GDP的百分比1980年还不到15%，2005年时已经超过18%。但事实上该地区税收的增长完全来自于自然资源税，例如，从石油和矿业公司取得的产量分成、特许权使用费以及公司所得税收入。在过去的25年里，非资源类的税收增长不到GDP的1%。即便是在资源丰富的国家，非资源类的税收也几乎停滞不前(Keen和Mansour,2008)。

此外，在非洲很多低收入的石油进口国，国内财政收入的筹集与不断上升的公共支出并不同步。因此，目前增加的支出中有一部分是由援助融资的。例如，从1997—1999年和2004—2006年间，加纳由援助融资的公共支出从16%上升到36%，坦桑尼亚从22%上升到40%，乌干达从60%上升到70%（见图2）。

也许有人会说，低收入国家靠援助来为其日益增加的公共支出融资并无不妥。毕竟，这些国家所处的阶段有着迫切发展需求，对基础设施和人力资本方面增加的支出要随着时间的推移才会起到促进增长的效果。尽管这种观点有一定的道理，这些国家的政策制定者仍然需要考虑到一些其他方面的因素。

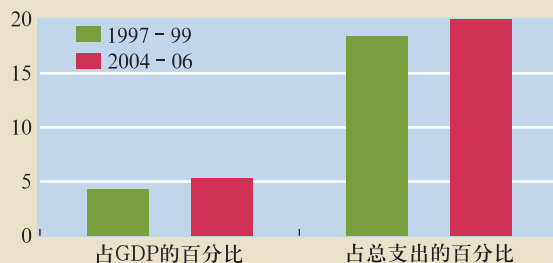
首先，援助融资的项目会带来额外的支出，如用于运营和维修的支出，这至少部分地而不是全部需要用国内资源来融资。该国必须产生足够多的财政收入来支撑这些支出，否则援助融资的项目和资产的生产力将会减弱。

第二，加强税收筹集有利于经济稳定，特别是对那些依赖外部资金流的国家。增加国内财政收入，不

图1
较高的社会开支

随着流入非洲的资源增加，各国政府有能力逐步增加对教育和卫生保健的投资。

(社会总支出)



资料来源：IMF工作人员的计算。

注：数据是指25个低收入的石油进口国中央政府一级教育和卫生保健投资的简单平均数。



加纳首都阿克拉的广告牌：撒哈拉以南非洲地区的所有国家实际上都已经开征了增值税。

仅能为支持高度优先的支出创造了额外的财政空间，而且使一国在面临国外援助撤离时，也能够保持支出与政策优先事项的一致性。加纳、马拉维、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达在2000—2006年间都通过国内税收筹集，成功地建立起了财政空间，证明这是切实可行的。此外，随着撒哈拉以南非洲国家逐步迈入新兴市场的行列，它们也需要随之加强税收征集（见图3）。

增加国内的财政收入还可以帮助各国减轻援助资金波动性和不确定性带来的不利影响，及由此而增加的预算管理的难度。援助资金的波动性比国内财政收入的大，也显著大于汇款的波动性，而且随着时间的流逝，这种波动性会增加。例如，Bulir和Hamann (2007)发现，即使是从IMF的重债穷国(HIPC)倡议中获益的国家，援助相对于国内收入的不稳定性在2000—2003年间也增加到62%，而在1997—1998年仅为25%。

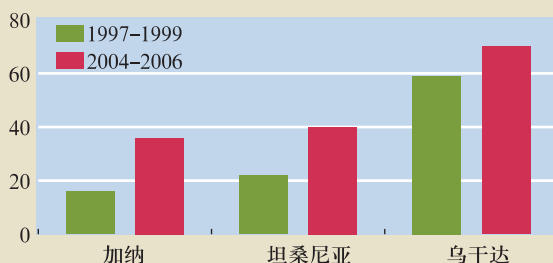
第三，国内财政收入的扩张能够帮助非洲更好地应对全球化的挑战。这些国家的平均关税税率要高于其他地区，因而感受到贸易制度进一步自由化的压力。此外，由于该地区在区域内以及与其他地区性贸易集团（包括欧盟）形成了自由贸易区和关税同盟，因此预计撒哈拉以南非洲地区的关税税率会下降。目前，该地区非资源税收有1/3是来自于贸易税——大约占GDP的4%——意味着进一步贸易自由化所带来的税收损失是显著的。加强国内的税基至少能够部分地补偿贸易税的损失。

非洲国家也面临着企业利得税（CIT）日益增强的税收竞争，作为国家间的竞争，可以更积极地吸引

图2

令人不安的趋势

许多国家目前增加的支出中，有一部分是靠援助融资的。（当前支出中援助融资的份额，百分比）

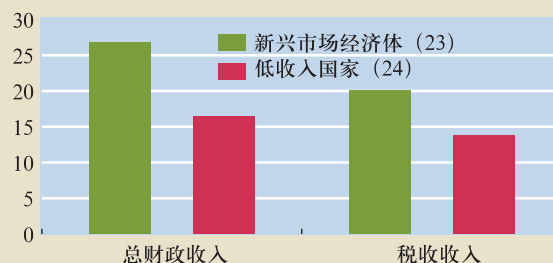


资料来源：IMF工作人员的计算。

图3

奋起直追的时刻到了

新兴市场国家的税收征管水平明显高于低收入国家。（财政收入，占GDP的百分比）



资料来源：IMF工作人员的计算。

注：2004—2006年间的简单平均数，括号内是样本数量。低收入国家的税收收入是2004—2005年的平均数。

第六, 国内财政收入的筹集有利于增强财政制度。稳定和可预期的财政收入有利于制定中期财政计划, 能够保证优先部门的资源配置, 而这种资源配置能够有效地转变为产出。事实上, 社会支出的效率与财政体制的质量之间存在着很强的正相关关系(Gupta 等, 2008)。

多项研究表明，发展中国家有更大的潜力筹集国内财政收入。联合国千年项目（2005）预测，在未来的10年里，这些国家国内收入占GDP的比率能够增长4%。同样，根据宏观经济和卫生委员会（世界卫生组织，2002年）得出的结论，大多数国家可以再增加占GDP 1%—2%的资金，用于为医疗卫生的额外支出融资。

使税收激励合理化也可以产生可观的收入（但不能否定这些激励手段在改善投资环境方面的作用）。现在，撒哈拉以南非洲国家的税收激励的应用比20世

资料来源：IMF工作人员的计算。
注：数据为2004-2005年每个国家的简单平均值。

纪80年代更加广泛，该地区有2/3以上的国家为了吸引投资而提供免税期。应用免税区提供免税期的国家也显著增加。此外，该地区的低收入国家比中等收入国家更广泛地应用这些优惠政策，然而撒哈拉以南非洲资源部门以外的外国直接投资，在过去20年中几乎没有增长。

这种税收激励手段不仅缩小了税基，还使得税收管理复杂化，是收入损失的主要来源，也是租税经济的盲点。由于投资决策依赖于许多因素，而这些因素往往比税收激励更重要，这些国家需要改善投资环境，并在税收的考虑上，对投资者尽可能保持中性。

各国也可以逐步加强税务管理，因为薄弱的行政能力和治理不善是许多国家动员收入的重要制约因素。政策应侧重于通过推行计算机化和改进运作程序，加强税收管理部门的技术能力和组织能力。严格的执法机制以及改进的税收稽核制度，也有助于提高纳税人的纳税意识。例如，坦桑尼亚和乌干达通过加强税收管理，已经成功地改善了国内收入状况。

有效利用资源

实现千年发展目标不仅需要较高的支出，而且还需要更有效率的支出。因此，非洲国家改进预算制度是关键。预算制度中的弱点会破坏预算的规划、执行和报告，结果是浪费有限的公共资源。对支出的追踪调查指出的公共资金在一些国家大量流失的情况揭示出，例如，在1991年至1995年间，乌干达中央政府财政预算案中对教育部门的非工资预算拨款实际上只有不到15%拨到了学校。同样地，其他调查指出，赞比亚2002年和坦桑尼亚1999年的教育支出有高达60%的流失。作为回应，各国正采取强有力的行动来解决这些问题。截止2001年，乌干达的教育支出流失降低到仅为18%。不过，许多低收入国家的公共财政管理系统仍然薄弱。

国家可以采取一系列步骤，以加强公共财政管理系统，例如，为跟踪支出情况、执行问责制和满足受托人的要求而提供足够和一致的会计框架；定期和及时的财政报告；建立一个健全的内部控制系统，以确保公共支出按照核准的预算和既定的规章制度执行。

许多国家还迫切需要制定有效的审计程序。另外，在许多国家的预算规划缺乏中期重点；撒哈拉以南非洲只有少数几个国家有足够完善的中期框架。即使是在具备这些框架的国家里，它们往往也没有很好地与预算相整合，或者被用于分析的目的。这些问题既反映了制定这样一种框架的复杂性，也反映了能力的欠缺，特别是某些部委。各国应力求以分阶段的方式根据当地能力提高的状况来制定中期框架。

收益最大化

按照国际标准，大多数撒哈拉以南非洲国家的国内收入水平仍然很低。各国应加紧努力，将税收占GDP的百分比至少提高至15%。考虑到目前的税率水平和日渐增加的税收竞争，进一步提高税率(尤其是对可移动生产要素的税率)既不可行，也不可取。相反，扩展税基，包括将非正规经济部门纳入税网，是一种创造国内收入的较为有效的方法，也有利于提高对公平税制的感知度，在许多国家这是一个需要优先考虑的因素。这些改革应通过加强税收收入管理的措施加以补充。

资源还必须加以有效的管理，这样撒哈拉以南非洲地区的人民才能获得最大的利益。为此，这些国家必须进一步增强机构，尤其是公共财政管理系统。通过增加透明度和加强治理，这将减少浪费和基金被挪用的状况。为加强这些系统，同时顾及当地进行改革的能力，国家也应制定适当的改革计划的顺序。

Sanjeev Gupta, IMF财政事务部高级顾问; Shamsuddin Tareq, IMF财政事务部副处长。

参考文献:

- Bulir, Alès, and A. Javier Hamann, 2007, "Volatility of Development Aid: An Update," IMF Staff Papers, Vol. 54, No. 4, pp. 727-34.
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell, and Yongzheng Yang, 2006, Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa: A Checklist for Practitioners (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, Gerd Schwartz, Shamsuddin Tareq, Richard Allen, Isabell Adenauer, Kevin Fletcher, and Duncan Last, 2008, Fiscal Management of Scaled-Up Aid (Washington: International Monetary Fund).
- Keen, Michael, and Mario Mansour, 2008, "Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Key Challenges from Globalization," paper presented at the conference, "Globalization and Revenue Mobilization," Abuja, Nigeria, February.
- Keen, Michael, and Alejandro Simone, 2004, "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons for the 1990s and Some Challenges Ahead," in Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, ed. by Sanjeev Gupta, Gabriela Inchauste, and Benedict Clements (Washington: International Monetary Fund).
- Moore, Mick, 2007, "How Does Taxation Affect the Quality of Governance?" Institute of Development Studies Working Paper 280 (Brighton, United Kingdom: Institute of Development Studies).
- United Nations Millennium Project, 2005, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals (New York: United Nations).
- World Health Organization, 2002, Mobilization of Domestic Resources For Health, Report of Working Group 3 of the Commission on Macroeconomics and Health (Geneva: World Health Organization).