
建设适应上海国际金融中心特点的 跨境金融税收制度

彭海艳¹

(上海立信会计金融学院 201620)

【摘要】中国上海跨境金融税制建设明显滞后，整体税负处于较高水平，为适应上海国际金融中心服务于“一带一路”实体经济发展，助力人民币国际化地位的提升，以及满足投资者的需求特点，设计一个运转更为合理的跨境金融体制，是上海迈向国际金融中心道路上不可或缺的重要支柱。建议在符合我国税制改革方向和国际惯例，以及不导致税基侵蚀和利润转移的前提下，依托上海自贸试验区和正在探索建设的上海自贸试验区新片区两大平台，重点突破，先行先试，形成可复制可推广经验。

【关键词】国际金融中心 跨境金融税制 上海自贸试验区

【中图分类号】:F832.0.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)12-0042-012

一、建设适应上海国际金融中心特点的跨境金融税制的意义

(一) 构建适应上海国际金融中心特点的跨境金融税制的重要性

目前，上海基本形成了包括股票、债券、货币、外汇、商品期货、OTC金融衍生品、黄金、产权交易市场等在内的全国性金融市场体系。2017年，上海金融市场交易总额约1430万亿元，拥有持牌金融机构1537家，成为中外金融机构的重要集聚地，金融业占上海GDP总值的比例超过17%，直接融资总额达7.6万亿元，占全国直接融资总额的85%以上。外资金融机构占上海所有持牌金融机构总数近30%。但与伦敦、纽约和香港等国际金融中心相比，上海的国际金融中心地位还存在很大差距。

金融智库Z/Yen 设计的全球金融中心(GFCI)评价体系涵盖人员、商业环境、市场准入和基础设施等指标，认为监管和税收环境取代人才成为国际金融中心最为关注的竞争力因素。此外，GFCI指数还指出：过去认为东京之所以成为重要的国际金融中心的原因在于日本庞大的国内经济规模，该假设并不是事实。作为重要的全球金融中心，国内市场并非是金融中心的主导性因素。因此，跨境金融税收制度安排对上海国际金融中心建设的重要性由此可见一斑。

(二) 跨境金融税制的基本内涵

跨境金融服务是指发生在国家与国家或地区与地区之间的金融服务的交易活动和交易的过程。^②从投资标的来看，主要有股

¹基金项目：上海市决策咨询研究重点课题(编号2018-A-016-A)。

作者简介：彭海艳，上海立信会计金融学院。本文参与撰写人员：罗秦、丁春华、殷林森、李响、程北南、唐善永、李佳坤。

票、债券、基金、贷款、非上市公司股权(主要有外商直接投资FDI和对外直接投资ODI两种)金融衍生品及其他特殊资产。从金融服务供给机构主体来看,主要有银行机构、保险机构、证券机构、信托机构以及财务公司等。

跨境金融税制体系主要包括:一是金融业税收,即对金融机构课征的各类税收,通常由流转税、公司所得税和其他税构成;二是金融资产税收,是对持有和遗赠金融资产课征的各类税收,一般包括财产税、遗产与赠予税和以股息红利、利息为征税对象的所得税;三是金融市场税收,主要有证券交易税和资本利得税。

二、中国(上海)国际金融中心跨境金融税收现状及问题

(一) 中国(上海)跨境金融服务增值税政策现状及问题

1. 中国跨境金融服务税种选择及纳税规则。在2016年5月1日之前,中国金融保险服务征收的是营业税。营业税通常对营业额全额征税,导致重复课征现象严重,而增值税的最大特点是减少重复征税,可促使社会形成更好的良性循环,有利于企业降低税负。因而从2016年5月1日起,中国金融服务正式纳入增值税的征税范围。根据《关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》规定:在境内销售应税服务的判定标准是应税服务销售方或者购买方在境内。一方面,境外单位或个人向境内单位或个人提供的应税服务(进口服务)需要征收增值税;另一方面,境内单位或个人向境外提供应税服务(出口服务)也要征收增值税。这表明中国跨境金融服务在纳税规则的适用中,对进口金融服务采用消费地纳税原则,而对出口金融服务适用原产地纳税原则,造成重复课征。

2. 进口金融服务普遍征税,缺乏税收优惠政策。目前,中国对大部分进口金融服务征收6%的增值税。这与国际金融中心对进口金融服务普遍不征税形成鲜明的对照。主要存在以下问题:一是免税范围狭窄,且大多为金融商品转让收入。从国际惯例看,金融商品转让本身并不属于增值税的征税范围。二是证券公司可以享受免税政策的业务类型未具体列明。目前,证券公司为QFII/RQFII代理买卖证券取得的佣金收入以及为QFII/RQFII提供各类投资咨询服务取得的收入,符合免税的政策规定,但税法政策未明确。三是利息需要缴纳增值税。在中国,无论是境外银行机构借款,还是境外机构投资者购买国内债券,产生利息都要征税,这不利于债券市场的发展,也不利于人民币国际化。

3. 出口金融服务免税范围狭窄,重复课征现象严重。目前,中国对大部分出口金融服务征收6%的增值税,如境内企业向境外放款收到的利息要缴纳增值税,这与国际金融中心对出口金融服务普遍实施零税率的现实相差甚远。出口金融服务免税范围过于狭窄,优惠政策不明显。财税〔2015〕125号文规定:对内地个人投资者通过基金互认买卖香港基金份额取得的差价收入,按现行政策规定暂免征收营业税。对内地单位投资者通过基金互认买卖香港基金份额取得的差价收入,按现行政策规定征免营业税。但营改增之后,并没有同步落实免税政策。同时,免税政策意味着进项不能抵扣,免征增值税带来的税收优惠受限。此外,为境外单位之间提供直接收费金融服务免税的政策很难落地,因为金融机构不能根据对手境内境外身份区分服务费收入。

4. 跨境同业往来存在税收歧视。财税〔2016〕36号文规定:金融同业往来利息收入都免增值税。但金融机构定义并不包括境外金融机构。这意味着跨境同业往来要缴增值税。事实上,营改增之前,人民币及外币的跨境同业在营业税模式下,都能享受免税政策。财税〔2016〕70号文扩大了金融同业的范围,将境内银行与其境外的总机构、母公司之间,以及境内银行与其境外的分支机构、全资子公司之间的资金往来业务也纳入银行联行往来业务范畴,迈出了可喜的一步。但仍有大量的跨境同业往来没有纳入免税范围,而银行国际资产的75%以上是以银行同业活动的形式表现的。由于同业往来存在免税与征税的场景,对于免税业务需要按照免税业务和应税业务的比例计算进项税额转出的金额,增加了核算的复杂性和成本。

5. 跨境双向人民币资金池利息所得重复课征。2014年2月,央行上海总部印发《关于支持中国(上海)自贸试验区扩大人民币跨

^① 提供方式有:跨境提供(Cross Border Supply)、国外消费(Consumption Abroad)、商业存在(Commercial Presence)和人员流动(Movement of Personnel)。本文没有采用这种方式分析跨境金融税制,其主要原因在于这种方式不利于区别分析居民与非居民跨境金融服务,以及进口与出口金融服务。

境使用的通知》;2014年6月,将其进一步拓展到全国。跨境双向人民币资金池是指跨国集团根据企业经营和管理需要,在境内外非金融成员企业之间开展的跨境资金的余缺调剂和归集的业务,属于企业集团内部的经营性融资活动。这有利于跨国集团统筹提升配置全球资金的效率,降低交易成本,提高企业竞争力。资金池的运行模式主要分为两种,一是通过集团内部的结算中心运作。子公司从集团公司结算中心收取存款利息,是资金占用而收到的收入,必须缴纳增值税。二是通过集团的财务公司运营。财务公司属于金融机构,“资金池”成员企业从财务公司取得的存款利息,和在银行取得存款利息一样不需要缴纳增值税。

6. 跨境金融增值税征管政策不完善。财税〔2016〕36号文规定:境外单位或者个人在境内发生应税行为,在境内未设有经营机构的,以购买方为增值税扣缴义务人。但在现实中,金融机构很多时候充当的是中间代理人角色,虽然代理人具有履行代扣代缴义务的天然优势,但此时缺乏履行义务的法律依据,这造成了境外单位和个人(如QFII和RQFII)在账务处理上计提的预扣税无法上交,税收收入不能及时入库。

(二)中国居民企业境外所得税征收现状及问题

1. 居民企业纳税人境外所得税收政策现状及问题。中国企业按照登记注册地或实际管理机构确定居民企业纳税人身份。对居民企业采用全球征税制,对境内境外的经营所得、股息、利息和资本利得,都适用25%税率,而小型微利企业和符合条件的高新技术企业分别适用20%和15%的优惠税率。金融机构原则上同普通企业一样对待。目前,中国已对科创、高新技术、创投和小微企业给予一定所得税优惠,但涉及金融活动的税收优惠相对较少。针对金融机构的税前扣除政策主要有:对银行分支机构之间的贷款利息可以扣除,银行可以计提坏账准备金;金融企业发生的符合条件的贷款损失,应先冲减已在税前扣除的贷款损失准备金,不足冲减部分可据实在计算当年应纳税所得额时扣除;关联金融机构间的利息费用扣除受债资比5:1的限制;保险企业佣金及手续费限额扣除,其中财产保险为保费收入15%以内,人身保险为保费收入的10%以内,该扣除限额已远远无法满足保险业务快速发展的需要。

2. 跨境金融非居民企业所得税征收现状及问题。非居民适用属地原则,来源于中国的金融机构经营所得适用25%的税率。非居民纳税人销售居民企业股票获得的资本利得(某些合并和收购的情况除外)、不动产销售资本利得也都作为部分经营所得纳税。我国非居民投资所得免税政策与中国香港和新加坡国际金融中心对非居民的股息、利息和资本利得基本免税相比,免税范围明显狭窄,如对香港市场企业投资者(也包括个人)通过基金互认从内地基金分配取得的收益,或发行债券的企业向该内地基金分配利息,分别需缴预扣税10%和7%。按照《税收征管法》及其实施细则、《税务登记管理办法》的有关规定,要求税务机关对不办理扣缴登记、不报送相关资料、不履行扣缴义务、不申报等行为实施处罚。按照《办法》的规定,扣缴义务人涉税风险加大了。扣缴义务人只有按规定履行扣缴登记和合同备案义务,积极履行扣缴税款义务,才能规避相应的涉税风险。

(三)中国(上海)个人所得税征收现状及问题

1. 工资薪金所得税征收现状及问题。中国(上海)居民个人采用全球征税制,需要针对境内境外全部所得征税。从工资薪金所得税看,2011年9月1日,免征额调整为3500元/月或4800元/月之后,一直没有根据物价变化再进行调整。^①税前扣除仅有慈善捐赠、社会保障以及商业保险支出。工资薪金适用3%~45%的7级超额累进税率,没有税收抵免及退税政策。此外,工资薪金所得还需要承担社会保障费,包括养老保险、医疗保险、失业保险和住房公积金,平均缴纳社会费率高达22%,而其他国际金融中心相对较低,如英国仅缴社会保障税5%。

2. 居民个人境外投资所得税收政策现状及问题。居民个人通常按境内境外的全部所得缴税,包括资本利得。税收优惠主要有:居民个人出售上市公司股票资本利免(限售股除外)。对内地个人投资者通过基金互认买卖香港基金份额取得的转让差价所得,自2015年12月18日—2018年12月17日止,3年内暂免征收个人所得税。不过,从香港基金分配取得的收益要缴税。对境外所得的已纳税款通常在单边和税收协定中都采用普通限额税收抵免法,并且采用分国不分项法,超限额的部分可以向前结转5年。

^①①2018年10月1日起,将个人所得税免征额由每月3500元调整为每月5000元,同时对中低收入群体对应的级距也适当扩大。对于诸如贷款利息、养老支出、教育支出等税前扣除项目预期在2019年1月1日起将陆续推出。

3. 非居民个人境内投资所得税收政策现状及问题。非居民来自中国境内的公司、企业、其他经济实体和个人的利息、股息和红利都要缴税。对中国香港市场投资者(包括企业和个人)通过基金互认从内地基金分配取得的收益,由内地上市公司向该内地基金分配股息红利时,对香港市场投资者按照10%的税率代扣所得税;或发行债券的企业向该内地基金分配利息时,对香港市场投资者按照7%的税率代扣所得税。

三、跨境金融税收制度的国际经验借鉴

(一) 跨境金融增值税政策的国际比较

1. 跨境金融服务流转税选择及纳税规则。各国之间征税存在较大差异。中国香港既没有营业税,也没有增值税,因而对于进出口金融服务都不征流转税。新加坡于1994年4月1日开始征收商品和服务税(增值税制)。美国没有开征增值税,而是以销售和使用税来代替。美国基本上没有将金融服务纳入销售税的征税范围。英国于1972年财政法案中引入增值税,1973年4月1日生效。日本从1989年4月1日开始引入消费税(类似增值税),代替之前的商品税和其他各种间接税。增值税通常有利于优化产业结构,保证国家财政收入的及时稳定,以及避免重复课征的优势,近年来备受各国青睐,2016年已有167个国家或地区征收增值税(称谓可能不同,但实质相同,为了便于表达,将之统称为增值税)。随着跨境金融服务贸易的迅猛发展,跨境金融服务增值税重复征税和非故意双重不征税问题日益凸显,遂协调增值税征税原则至关重要。OECD对此进行了20多年不懈的努力,2017年4月最新版《国际增值税/货物劳务税指南》出炉,提出了两个核心原则,确保税收中性和消费地征税原则。消费地原则是指商品/劳务在哪个国家(地区)消费就在该消费地征税。对于跨境金融劳务来说,即对进口金融服务征税,对出口金融服务适用零税率。

2. 跨境进口金融服务基本不征增值税。自2007年7月1日之后,新加坡通常对境内核心金融服务免税,对附属的直接收费项目按7%标准税率征税。此外,新加坡还是世界上少有的提供间接税退税的国家,这一措施使得金融服务业基本不承担间接税。英国通常对直接收费服务(如保管箱服务)征收20%的标准税率,融资租赁业务也适用20%标准税率。但保险、银行和其他金融机构的核心金融业务通常免税。自2014年4月1日起,日本境内金融服务一般适用率为8%(6.24%的中央增值税和1.76%的地方增值税)。日本对金融服务业征税的项目要明显多于大多数国家,银行业务收取的手续费都要征收增值税。此外,在中国香港和纽约,虽然金融服务免征间接税,但同时其他非金融服务也享受同等待遇,而新加坡仅限于金融服务,其税收扶持作用最为明显。

3. 跨境出口金融服务适用零税率或免税政策。新加坡银行和保险向境外客户提供的金融服务免税,同时采用列举的方式列出的国际服务适用零税率。向新加坡境外的个人提供离岸人寿保险业务,也适用零税率;英国对出口金融服务和欧盟内部的金融服务适用零税率政策;日本提供给非居民的金融服务也适用零税率。各国对出口金融服务适用零税率或免税政策,避免了增值税的重复课征,极大地减轻出口金融服务的税收负担,增加了本国金融服务在国际市场上的竞争力。

(二) 居民企业境外所得税收政策的国际比较

1. 税收管辖权逐渐向属地原则靠拢。中国香港适用单一的属地管辖权,收入来源而不是居民身份是决定纳税人纳税义务唯一最重要的因素。新加坡采取属地和接收的税收管辖权。在新加坡赚取的收入,或者在国外赚取、但在新加坡接收时才要缴税。新加坡近期进一步加强优惠力度,对数额大的境外所得免于征税,该举措使得新加坡与中国香港的管辖权体系的差距进一步缩小。美国采用部分全球征税制和部分属地征税制。2017年12月,美国通过了自1986年以来最大规模的税改法案《减税和就业法案》(TCJA)规定:对美国银行机构在境外市场获得,未汇回美国境内的历史累计利润进行强制课税,其中以现金及等价物形式取得利润适用15.5%的税率,对于其他形式的利润适用8%税率。但是,在此之后,美国企业从持股10%以上的海外子公司获得的股息免税。英国采用全球征税制,对居民来源于世界范围内的利润征税(所得和资本利得),不论利润是否分配,不论是否汇回英国,都要缴税,但外国子公司利润要等到分配时才归属于母公司。日本也采用全球征税制,对居民来自国外的利润征税,境外股息通常与经营所得一起按普通所得税率缴税。但从2009年4月1日起,只要利润分配时日本公司至少持有外国子公司6个月以上及股份25%以上,源自外国子公司的95%股息免税。

表1 居民企业境外所得税收政策国际比较

国家/地区	中国香港	新加坡	美国	英国	日本	中国
税收管辖权	属地征税	属地征税+境内接收	部分全球征税+部分属地征税	全球征税	全球征税	全球征税
境外所得适用税率(%)	没有	17	21+12	19	23.2/15	25/20/15
金融机构经营所得	不征税	条件免税	征税	免税或征税	征税	征税
股息参与免税	不征税	征税	免税	免税	部分免税	征税
利息	不征税	条件免税	征税	征税	征税	征税
资本利得	不征税	不征税	征税	征税	征税	征税
外国损失	不扣除	不扣除	可扣除	可扣除	可扣除	不扣除
亏损前转	没有	无限	经营损失无限资本损失5年	无限	10年	5年
亏损后转	没有	1年，10万为限	资本损失3年	贸易损失1年，清算损失3年	1年	没有
单边缓解	是，免税	综合抵免或分国又分项抵免	综合抵免法或扣除法	分国又分项抵免法或扣除法	抵免法或扣除法	综合抵免法或分国又分项抵免法
双边缓解	否	是	是	是	是	是

注:根据2018年IBFD数据库最新资料整理

2. 居民企业境外所得税收负担相对较轻。中国香港对居民企业来源于境外的经营利润、股息、利息、特许权使用费和其他所得都不征税,除非该所得被认为来源于香港。2015年7月17日,新《税务条例释义及执行指引第51号》明确豁免了离岸私募基金的利得税,将离岸基金的利得税豁免延伸至离岸私募基金。这大大促进中国香港资产管理业务的发展,吸引更多的国际私募基金在中国香港进行资产管理,进一步提高中国香港在亚洲资产管理产业中的枢纽地位。新加坡居民企业的境外所得只有在新加坡收到时才缴税,适用税率为17%。为了缓解企业的运营成本,新加坡推出许多优惠政策:2008开始,实施部分免税制,第一个1万新元的应税收入免征75%,之后的29万新元免征50%。

从2004年1月1日开始,统一实施金融部门激励计划(FSI),FSI计划再延长5年至2018年12月31日。FSI计划包括12个单独项目,分别授予5%、10%和12%优惠税率。此外,外国分支机构或常设机构产生的损失可以扣除。亏损可向前无限结转,向后结转1年,以1万新元为限。2018年1月1日之后,美国联邦企业所得税率适用21%的单一比例税率,较之前15%~35%的8级超额累进税率结构,税负得到了极大的降低。同时,对境外股息所得适用参股豁免制。美国一些大型金融机构可能因为税收改革而收入提高10%和16%。

此外,境外损失也可以扣除。经营亏损可向前无限结转,资本损失可向前结转5年,向后结转3年。英国境外常设机构的利润适用企业所得税率19%。不过,2011年引入分支机构免税规则,规定英国公司可选择对境外常设机构经营所得不征税。当然,此时境外常设机构的损失也不能扣除。大多数大中型企业,甚至满足条件的小企业的境外股息都免税(2009年7月1日之后分配的股息)。英国资本损失可扣除,亏损无限向前结转,除非所有权变化或5年内贸易发生重大变化,贸易损失和清算损失可分别向后结转1年和3年。日本境外所得通常按普通税率缴税,只征中央所得税,税率为23.2%。外国分支机构或常设机构产生的损失可以扣除。亏损向前结转9年(如果公司是蓝色纳税申报身份)或从2018年4月1日起10年。结转损失仅占当年应税所得总额的55%(从2018年4月1日起为50%),中小企业和特殊用途公司除外。

(三) 非居民企业境内所得税收政策的国际比较

1. 非居民企业境内经营所得税收政策国际比较。一般来说,非居民金融企业通常需要通过常设机构在东道国开展经营活动,并按东道国居民企业的标准税率征税。例如,中国香港非居民经营所得税率为16.5%,新加坡为17%,美国联邦为21%(地方最高为12%),英国为19%(不征8%银行附加税),日本为23.2%(中小企业为15%)。对分支机构经营利润只有新加坡和美国采用预扣税源泉扣缴的方式,扣缴率分别为17%和30%。没有常设机构的非居民,预扣税即为最终税款。其中:从1996/97年度起,中国香港非居民(个人、合伙、信托财产或信托公司的受托人)从特定交易中获得的经营利润免税。特定交易包括:证券交易、期货合约交易、外汇合同交易、以非货币借贷业务的准备金构成的交易、外币交易,以及交易所商品的交易。只要附带交易收入的比重不超过总交易收入的5%,也免税。如果超过5%,所有附带交易的收入将征收利得税。

2. 非居民企业境内股息利息所得税收政策国际比较。从非居民的股息所得看,中国香港和新加坡都不征税,除对不动产信托投资公司的股息征20%预扣税外,英国也不征税,这符合欧盟母子公司指令第5条的要求。美国征30%预扣税。日本区分源自非上市居民企业和上市居民企业,分别征税20%和15%,体现了对上市公司更大激励的现实。从非居民的利息看,中国香港不征税,新加坡对利息征15%预扣税。而其他国家视具体情况而定:英国非居民的储蓄利息征20%预扣税,但如果向银行提供无居所申明,银行储蓄利息可以免预扣税,源自上市的欧洲债券利息不需要缴纳预税,如借款时间少于1年的短期借款利息,也免缴预扣税。美国源自证券和银行存款利息免税,其他利息征30%预扣税。日本非居民债券利息征收15%的预扣税,非居民公司的贷款利息征收20%的预扣税。但如果提供相关的申请表格并满足一定的条件,政府债券、市政债券和在录入系统管理下的日本公司债券的利息也免税。

3. 非居民企业境内资本利得税收政策国际比较。中国香港、新加坡和英国对非居民企业股票的资本利得都不征税,而美国和日本都按经营所得一样纳税,税率分别为33%和23.2%(中小企业为15%)。新加坡和英国非居民不动产销售资本利得免税,而中国香港、美国和日本按经营所得的一部分征税,且日本不动产销售资本利得还征收特殊附加税,一直到2020年3月31日截止。各国倾向于对银行储蓄存款利息、政府债券以及符合条件的公司债券利息免税,较为激进的是香港对利息都不征税,英国对短期贷款利息也免税,这类似于同业拆借的逻辑。在股息和资本利得方面,大多数国家都不征税。

表2 非居民企业境内所得税收政策国际比较

国家/地区		中国香港	新加坡	美国	英国	日本	中国
标准税率 金融机构经营所得 (%)		16.5	17	21+12	19	23.2/15	25
投资所得 分支机构利润 (%)	0	17	30	0	0	0	0
预扣税 (%)	股息	0	0	30	0/20	15/20	0/10 延期纳税
	利息	0	15	0/30	0/20	0/15/20	0/10
销售居民企业股票的资本利得 (%)		0	0	21+12	0	23.2/15	0/25
不动产销售资本利得 (%)	16.5	0	21+12	0	23.2/15 特殊附加税		25

注:根据2018年IBFD数据库最新资料整理

(四) 个人工资薪金及投资所得税收政策的国际比较

1. 跨境流动人才工资薪金税收政策国际比较。从税收管辖权来看,中国香港和新加坡都采用属地原则。纳税能力不取决于居

民身份,而是所得来源,居民与非居民同等对待。不过,2014年起,新加坡特别推出了非一般居民计划(NOR)享受优惠政策,旨在降低高技能人才个人所得税负、鼓励出境活动的计划。而美国、英国和日本总体上采用了全球征税原则,但是英国和日本对不同类型的居民纳税人区别对待,如英国对非住所居民,只对来源于英国和在英国汇回的所得征税,日本的非永久居民也只对来源于日本以及在日本支付或汇回的所得征税,其实质是鼓励人才的流动。从适用税率来看,采用的都是超额累进税率形式,不过适用的边际税率水平和具体政策还是存在一定差异:中国香港居民纳税人可根据自身情况选择税负较轻的:2%~17%的4级超额累进税率和15%的比例税率;新加坡适用0~22%的11级超额累进税率;2018年1月1日—2026年1月1日,美国居个人适用10%~37%的7级超额累进税,财产和信托适用10%~37%的4级超额累进税。2017/18年度,英国居民个人适用20%~45%的3级超额累进税率;日本适用5%~45%的7级超额累进税率。

2. 非居民个人境内投资所得税收政策的国际比较。从股息税收政策看,中国香港和新加坡无论是对非居民还是对居民个人,股息所得都不征税。除美国外(美国居民个人视持有时间股息税率为0%/15%/20%,非居民个人股息税率为30%),英国与日本的非居民股息比居民股息税收政策更优惠。英国对非居民股息所得免税,但对居民股息所得征税。从2018/19年度起,英国境内股息采用部分免税制,免2000英镑,然后征收超额累进税率。日本非居民个人股息税负也轻于居民个人股息,且上市公司分配股息税负轻于非上市公司。日本居民个人通常按普通所得5%~45%累进税率缴税,但从上市公司分配的股息也可选择单独按比例税20%缴纳。而日本对非居民来源于境内股息征税20%,源自上市公司分配股息征税为15%。从利息税收政策看,中国香港居民境内的利息要缴利润税,只对储蓄利息以及债券利息都免税,而中国香港非居民境内利息都免税;新加坡居民境内利息是应纳税的,但从新加坡经批准的银行或持牌金融公司的存款利息是免税的,债券利息也免税。新加坡非居民源自境外开展业务收到的利息征税15%,境内开展业务收到利息征税22%;美国居民境内利息所得完全按普通所得税率征税,相关支出在收到所得时可作为费用扣除。但美国州和市政府为符合公共目的而发行的债券利息免税。美国对非居民的利息所得征税30%,但对证券利息和银行存款利息免税;英国居民境内国家储蓄存款利息、个人储蓄账户的利息免税,但以5000英镑为上限(2017/18和2018/19)。英国对非居民的利息征税20%;日本非居民个人经营性贷款利息征税20%,金融机构或银行存款利息征税15%。而日本居民个人利息都征税20%。从资本利得税收政策看。中国香港和新加坡对境内居民都没有资本利得税,但中国香港对非居民不动产资本利得要征税。美国资本利得视持有时间超过1年可享受低税率0%,15%和20%,具体情况根据纳税人身份和应纳税所得额的适用级次。

3. 居民个人境外所得重复课征缓解。中国香港和新加坡实行的是属地征税原则,因而居民个人境外所得在境内不征税,境外所得不存在重复课征,其实质采用的是居民国单方面免除双重征税的措施。美国公民和居民的境外所得已纳税款可享受单边的重复课征抵免政策。抵免限额以全球抵免为基础,而不区分不同国家。但为了计算境外所得抵免限制,要根据收入类型分配给单独的篮子,且每个篮子单独计算限额。如果居民个人只有境外的消极所得或抵免的境外所得税不到300美元(联合申报600美元),他们也可选择不受境外税收抵免的限制。英国为境外投资所得提供分国又分项税收抵免法。大多数与英国签订税收协定的国家,采用的也是税收抵免法,免税法只在特殊的税收协定中才提供。日本居民个人境外所得已纳税款可以选择扣除法或抵免法来缓解。其中抵免法是全球抵免制,超限额的部分可在3年内抵免。

表3 居民个人工资薪金所得税收政策比较

国家/地区	中国香港	新加坡	美国	英国	日本	中国
税收管辖权	属地原则	属地原则	全球征税制	住所居民: 全球征税制 非住所居民: 属地原则+汇回	永久居民: 全球征税制 非永久居民: 属地原则+支付汇回	全球征税制
主要扣除项目	贷款利息/慈善捐款/社会保险/进修支出/老人养老院支出	慈善捐赠/社会保险	贷款利息/医疗费用/慈善捐赠	贷款利息/养老保险/赡养费	意外损失/医疗费用/社会保险/人寿保险/地震保险/慈善捐赠	慈善捐赠/社会保险/商业健康保险

免征额	视情况而定	视情况而定	没有	1. 15 万英镑	视情况而定	3500/4800 元
税率 (%)	累进 2~17 或 15	累进 0~22	联邦累进 10~37 地方 13. 3	累进 20~45	累进 5~45	累进 3~45
抵免/宽免 /退税	宽免	儿童抵免退税	没有	老年夫妻抵免儿童抵免	贷款利息抵免 ^④	没有
社会保障	强制性公积金	中央公积金/补充养老	老年、幸存者和残疾保险税/医疗保险	社会保障	健康险/养老保险/失业保险	养老保险/医疗保险/失业保险/住房公积金/

注:根据 IBFD 数据库最新资料整理

表 4 居民与非居民个人境内投资所得税收政策比较

国家/地区			中国香港	新加坡	美国	英国	日本	中国
居民个人境内所得 (%)	股息		免税	免税	0/15/20	部分免税 7.5~38.1	20 5~45	0/10/20
	利息		储蓄利息/债券利息免税	储蓄利息/债券利息免税	债券利息免税	储蓄利息限额 免税	20	储蓄利息/债券利息免税 20
	资本利得	股票	免征	免征	0/15/20	10~20	20	0/20
		不动产			部分免征		14/20	20
	股息		免征	免征	30	免税	15/20	0/10/20
	利息		免征	15/22	0/30	20	15/20	0/20
非居民个人境内所得 (%)	资本利得	股票	免征	免征	经营所得征税	免税	20	0/20
		不动产	征税			征税	14/20	20

注:根据2018年IBFD数据库最新资料整理

(五) 其他金融涉税政策的国际比较

1. 资本税收政策的国际比较。遗产与赠予税方面,中国香港和新加坡都不征税,而美国、英国和日本都征税。所有国家对个人和企业都不征收净财富税,但所有国家都征收房产税。例如,凡位于中国香港境内的土地或建筑物或土地及建筑物的人,按资产净值征房产税15%。在资本税方面,中国香港和英国不征,新加坡、美国州级政府和日本都征税(或费)。在转让税方面,中国香港和新加坡不征,美国部分州级政府、英国和日本都征税。

2. 印花税政策的国际比较。中国香港和美国都不征印花税,其他国家已基本取消或者给予银行及机构投资人印花税豁免。1999年4月1日起,日本取消包括印花税在内的所有交易的流通票据转让税和交易税,仅缴纳40000日元印花税。2000年6月30日起,

^④对于贷款利息大多数国家采用免税法,也有国家采用抵免法。理论上,两者的效果可以相等。

新加坡取消股票印花税。2007年11月起,英国免除从事股票期权交易的金融中介印花税,并取消股票回购和融券交易的印花税。

表 5 其他金融涉税政策的国际比较

其他税种	中国香港	新加坡	美国	英国	日本	中国
遗产与赠予税	不征	不征	征税	征收	征收	不征
个人净财富税	不征	不征	不征	不征	不征	不征
企业净财富税	不征	不征	不征	不征	不征	不征
房产税	征税	征收	地方征收	征收	征收	征收
资本税	不征	征收	地方征收	不征	征收	不征
转让税	不征	不征	地方征收	征收	征收	征收
印花税	不征	免税/征收	不征	免税/征收	免税/征收	免征/征税

注:根据2018年IBFD数据库最新资料整理

(六)所得稅国际反避税及税收信息共享

从居住国政府的经济利益考虑,与纳税人的经济利益恰好相反,纳税人各种避税行为的产生,会极大侵蚀国家的经济利益。各国出台的反避税政策主要内容包括:转让定价法、资本弱化法、受控外国公司法、一般反避税法规和其他反避税法规。中国香港的反避税法规是最宽松的,其次是新加坡,而英国和日本的反避税法规是最严格的。例如,为了避免税基侵蚀与利润转移,英国在反避税法规中制定了转移利得税,在受控外国公司法中对利息扣除限额。为了吸引非居民金融资本的流入,中国香港和新加坡的国际反避税管制要比美国纽约、英国伦敦和日本东京宽松得多。

2008 年金融危机后,各国掀起了严惩逃税避税特别是恶意国际避税行为的浪潮,且反避税中进一步加强合作协调,旨在维护本国的税收权益,促进征收环节的社会公平。以美国《海外账户税收遵从法案》(FATCA)为例,2010 年美国 FATCA 由奥巴马总统签署生效,属于美国 HIRE 法案的一部分,并正式纳入美国所得税法。2017 年 12 月 31 日,美国财政部公布的数据表明,已有 113 个国家和地区与美国签订了正式的 FATCA 协议,以提高国际税收遵从。此外,美国还对个人推出了替代性最低税,是为了确保那些严重的利用税收优惠躲避纳税的高收入的纳税者至少缴纳一些联邦所得税而设计的,如个人所得税的最低替代性税率为 26%/28%。

表 6 反避税政策国际比较

反避税	中国香港	新加坡	美国	英国	日本	中国
转让定价法	有	有	有	有	有	有
资本弱化法	没有	没有	有	有	有	有
受控外国公司法	没有	没有	有	有	有	有
一般反避税规则	有	有	没有	有	有	有
其他反避税法	没有	有	有	有	有	有

注:根据2018年IBFD数据库最新资料整理

四、制定和完善适应上海国际金融中心特点的跨境金融税收制度的方案构想和实施路径

(一) 跨境金融税收制度的方案构想

1. 税收公平与税收效率相结合。税制的设置首先要考虑公平问题,征税对象的选择应尽可能宽广,同时应尽可能保持税负中性:境内金融服务、进口金融服务与出口金融服务三者之间的税负均衡。通常采用的国际惯例是对进口增税,对出口适用零税率政策。假设国际金融服务的标准税率都为10%,则不管采用哪种金融服务提供方式,其最终税负都为10%,这可有效地避免增值税的双重征税和双重不征税问题。在税收效率方面,考虑到金融资本的流动性,实际税负常常低于商品和其他服务。不过,从各国实施情况看,其采用的方法不是低税率法,而是免税法,即通常对大多数境内核心金融服务实施免税政策,而在进口金融服务中,进一步考虑到征管效率以及各国对国际金融资本引进的迫切需求,对其采用了全面不征税政策。

2. 国际借鉴与现实国情相结合。随着跨境金融服务贸易的迅猛发展,跨境金融服务贸易的增值税重复征税和非故意双重不征税问题日益凸显,同时跨境金融服务贸易的所得税重复征税问题也日益严重。《国际增值税/货物劳务税指南》和《OECD关于避免所得和财产双重征税的协定范本》为解决这些问题提供了很好的参考依据。应结合上海国际金融中心的特点,运用政府推动与自然形成相结合的模式,支持两条腿走路的策略:针对金融业推出税收激励措施,旨在支持和引导金融业发展;降低总实体税负为核心的全面税制改革,旨在创造适合金融业发展的制度环境。在增值税税率的整体设计方面,中国金融服务7.2%流转税率(6%增值税和12%城建税附加)似乎并不高,但由于中国对金融服务全面开征增值税,造成了金融行业极大的税收负担,尤其是在跨境金融服务方面,与五大国际金融中心相比存在很大差距。但改革需要考虑到增值税在各国财政收入中地位的差异,以2015年为例,增值税在整个税收收入中的比重分别为:新加坡18.59%,英国20.8%,美国7.77%,日本为13.70%,中国香港为0,而中国内地为40.36%。因此,对跨境金融服务的增值税改革应有计划、分步骤平稳推进。

3. 税收激励与规范税制相结合。上海未来的发展道路不可能是纯粹避税型的金融中心,而应当是像纽约、伦敦那样的以实体经济为依托的国际金融中心。作为正在建设中的上海国际金融中心,更需要以财税优惠来吸引国际投资者。同时,在上海国际金融中心建设过程中,金融创新不断推出,税制存在空白,许多金融涉税行为的税收政策没有清晰、明确,发展相对滞后,需要在有机结合税收制度改革的长远目标和短期目标基础上,要重点突破和先试先行。

4. 税收竞争与国际合作相结合。中国金融业税负明显高于其他国家,对吸引国际金融人才和金融业发展非常不利,这也是福布斯把中国列为全球税收痛苦指数第2位的原因之一。在中央支持对浦东综合试验区先行先试的前提下,应在上海先行试点降低金融业整体税负,这一点并不违反WTO有关国民待遇的规定,因为这是对在中国境内外资金融机构的“超国民待遇”优惠政策,也是其他国际金融中心对金融业发展的税收激励实施路径。为了防止财政降格或企业所得税税率一降到底的恶性税收竞争情况发生,有必要对各国资本所得课税制度进行协调,并在协调中维护我国的权益。

(二) 完善适应上海国际金融中心特点的跨境金融税收制度的实施路径

1. 跨境金融增值税改革的对策建议。(1) 明确增值税纳税总体规则。总体上,根据《国际增值税/货物劳务税指南》建议实施消费地纳税原则,即对进口金融服务征税,对出口金融服务实施零税率政策。

(2) 扩大进口金融服务的免税范围。五大国际金融中心对进口金融服务都不征税,建议扩大进口金融服务的免税范围:证券公司为QFII/RQFII代理买卖证券取得的佣金收入以及为QFII/RQFII提供各类投资咨询服务取得的收入;境外机构持有人民币证券获得的利息和股息。

(3) 扩大出口金融服务的零税率或免税适应范围。五大国际金融中心对出口金融服务都适用零税率或免税政策,建议扩大我国金融服务适用零税率或免税政策的范围。对涉及“一带一路”建设中的利息、保险(含再保险)、外汇等金融业务收入适用零税率政策;对境内金融机构投资海外交易所或金融市场上市交易的符合条件的投资收益,给予增值税免税,促使投资管理职能及收益留在国内。

(4) 将金融机构同业往来范围扩大至境外。建议将金融机构同业往来扩大至境外,适用免税政策。后期,可将同业往来作为不征税项目,既免征销项,又免于转出进项税额,提高税收征管效率和遵从成本。此外,企业集团内部利用资金池(财资中心)的经营性融资活动类似于商业银行的作用,类似于金融机构同业的拆借行为。建议对资金池的利息收支免征增值税。

(5) 进一步完善跨境金融增值税征管政策。如果对非居民证券利息收入不实施免税政策,则需要将中债登和上清所等中间机构作为非居民纳税人的扣缴义务人,以保证税款及时上缴入库;与时俱进,改革税收单据要求,以及建立海关和税务局数据共享平台,这既可达到管理和控制对外付汇,又可简化企业和金融机构的付汇流程;允许注册在上海的银行机构汇总申报缴纳增值税,以降低税收成本,提高征管效率,加强风险控制。赋予QDII中国税收居民身份,以享受双边税收协定的优惠税率。此外,为金融机构区分境内境外对手身份,区分境内境外收入提供技术平台支持,让免税政策真正落地。

2. 跨境金融企业所得税改革建议。(1)对金融机构部分经营所得实施减免优惠。建议对知名跨国公司总部给予税率减半的优惠;建议对从境外金融机构拆入资金,补充流动性,以支持向非居民客户提供的资金融通,免征预提所得税;建议比照中国香港、新加坡对符合规定的离岸证券投资基金、离岸股权投资基金给予免税政策;建议对境内保险企业取得的离岸直保收入免税或部分免税;建议对境内保险企业取得的离岸再保险收入免税或部分免税。

(2) 对居民企业境外投资所得适用减免税政策。全球征税制无疑增加了居民纳税人的最终负担,也不利于境外资本的回流。建议对居民企业境外投资所得适用免税或部分免税政策,以增强本国金融产品在国际市场上的竞争力。

(3) 对非居民境内利息免征预提所得税。建议借鉴中国香港与新加坡相应的税收优惠政策,对上海跨境融资业务支付给非居民企业的利息免征预提所得税;或者考虑到税收减少的压力,可采用类似于美国的政策,对源自银行存款和证券的利息免税。

3. 跨境金融个人所得税改革建议。(1)降低工资薪金实际税收负担。建议降低工资薪金所得税适用的最高边际税率;根据物价水平不断调整提高免征额;增加工资薪金税前专项扣除项目,如子女教育支出、继续教育支出、大病医疗支出、住房贷款利息和住房租金等高生活成本专项附加扣除;对高端金融人才实施特别附加扣除。

(2) 降低个人跨境/离岸投资税收负担。适度弱化居民个人管辖权,可对非永久居民实施属地加汇回的原则,从而减轻流动性较强的高端外国居民纳税人的税收负担,吸引高端金融人才到沪工作。此外,进一步减轻个人跨境/离岸投资的股息、利息和资本利得的税收负担,尤其是股息和资本利得,因为已缴纳了境外企业所得税。适当延长上市公司股权激励延期纳税的时间。

4. 对金融服务涉及的印花税实施减免。建议对离岸/跨境财产保险合同免征印花税;对跨境贷款合同减征印花税;对离岸/跨境资产交易合同免征印花税;证券交易印花税历来是政府调整证券市场的重要工具之一,对离岸/跨境证券交易合同减免印花税,刺激投资者热情,增加成交量,最终证券交易印花税额不一定会下降。

5. 自由贸易账户先行先试,凸显服务实体经济和投资功能。建议通过自由贸易账户(FT)开展的存、贷、汇、兑、保险、保证、托管等跨境金融业务,实行所得税、增值税、城建附加减免,这有利于进一步发挥自由贸易账户的作用,增强中国金融机构进入国际市场开展金融服务的能力。此举符合《上海市贯彻落实国家进一步扩大开放重大举措加快建立开放型经济新体制行动方案》金融领域六个方面之一:拓展FT账户功能和使用范围。

6. 保护纳税人合法权益，打击跨国逃避税。建议提高国际税收协定签署率，为企业“走出去”跨境税务问题提供确定性，维护居民纳税人的合法权益。同时，国内税务机关要转变被动的角色，在助力企业“走出去”与“一带一路”建设过程中做好国际税收协定宣传和科普。不断更新国际税收协定，减少与不同国家和地区签署协定的差异性。不过，这种限制税率是对预提所得税征税的最高限度规定，并不影响缔约国基于本国经济政策考虑，给予低于协定限制税率减免的优惠税率。