

□ 胡 浩

论我国证券税制的改革

证券税制指与证券市场的行为主体或其行为相关的税收政策及制度规定。从证券税制比较完善的国家看,证券税制一般选择证券交易额、证券投资所得(包括经常性收入如股息、红利等和证券买卖的资本利得)以及作为遗产的有价证券为税基。以证券交易额为税基的税收属于流转税。它与证券交易费用一起构成交易成本,对证券交易行为有较大的影响作用,往往用在证券市场初期以防止市场过度投机,主要税种为证券交易税和印花税等。以证券投资所得为税基的税收属于所得税。广义证券投资所得不仅包括经常性收入而且包括资本资产因买卖或交换而发生的增值所得即资本利得。由于资本利得就其本质而言是一种不能预期的所得,它不同于普通所得,所以世界上有的国家对其征税,有的国家对其免税,情况不一。

我国现行证券税制的税基涉及证券交易额和证券投资所得,税种包括证券投资印花税、个人所得税、企业所得税等。虽然现行证券税制在取得财政收入、调节证券市场方面起了一定作用,但是总的说来还存在许多缺陷,需要完善。

一、我国现行证券税制存在的问题

(一)以证券交易额为税基的印花税不完善

我国现行的印花税是1988年8月6日由国务院发布并自同年10月1日施行的《中华人民共和国印花税法》。印花税的征收范围仅限于条例中列举的合同或具有合同性质的凭证、产权转移书据、营业帐簿和权力许可证照,原始《暂行条例》中并无对证券交易课税的规定。后来随着我国证券市场的发展,采取了相应的变通措施,1991年国家税务总局发文要求对“企业股权转让所立的书据”征收印花税,1992年国家体改委和国家税务局联合发文要求“对股票交易双方各征收3%的印花税”,1997年5月10日起,国务院又决定对买卖、继承、赠与所书立的股权转让书据,按照书立时证券市场当日实际成交价格计算的金额,由立据双方当事人分别按5%的税率缴纳印花税。可见,我国对证券交易的课税与其说是印花税,勿宁说是套用印花税有关法律规定的证券交易税。

现行证券交易印花税的不完善之处还表现在以下几个方面:

1. 征税对象范围狭窄。现行证券交易印花税只就二级市场上市公司的股票交易征税,而对一级市场上的股票发行及对企业债券、投资基金等其它金融工具还没有相应的征税规定。这至少在三方面造成不公平的现象:第一,一级市场的原始股持有者和二级市场的股票买卖者间的不公平。虽然二级市场买卖频繁,但股票获利最大部分从单位价值讲是一级市场的原始股持有者,对前者征税而对后者不征税有悖于公平。第二,场内市场与场外市场的不公平。无论国

外还是国内,虽然挂牌上市的公司越来越多,但是更多的是不挂牌的公司股票之间的交易,而且随着现代网络技术的发展,场外市场迅速成长。有的国家,场外市场交易量甚至已超过场内市场。我国对场内市场征税而对场外市场不征税不仅造成它们之间的不公平,而且还限制了场内市场,刺激了场外市场,不利于证券市场的规范化发展。第三,股票与其它有价证券间的不公平。虽然股票是有价证券中最活跃的部分,但是这并不能成为对股票交易征税而对国库券、债券、投资基金不征税的理由。为了防止税收对人们投资决策的干扰,必须实现对有价证券交易的公平征税。

2. 对股票交易双方各征5%的印花税,不仅税率过高,而且不利于鼓励长期投资。我国台湾省《证券交易税条例》规定买卖公司股票和表明股票权利的证书及凭证者税率为3%,买卖公司债券及其它经政府批准的有价证券者税率为1%;买卖台湾省发行的债券者,免交证券交易税。新加坡税法规定证券出让人在转让证券时,每1万新元(或不满1万新元)的交易,缴纳1新元的税金。马来西亚税法要求,每笔金额为1000马来西亚元的证券交易在送请注册登记时缴纳3马来西亚元的印花税。日本对股票、公司债、国债的场内和场外交易实行差别税率,最高为0.3%,最低为0.01%,而且仅对证券交易的卖方征收。相比之下,我国对股票买卖双方按5%课征印花税,税率偏高,而且对交易双方的课征增加他们的成本,特别是使买方的成本被动地增加,从而在一定程度上阻碍资本正常流动。同时,这种做法没能有效地利用税收杠杆实现抑制过度投机的目的。因为仅对证券出售方课税能增加卖出成本,有利于限制证券卖出,延长持有期和促进长期投资,这对于消除新兴市场换手率过高的弊端是有积极作用的,而我国印花税规定的双方课征无疑放弃了这种内在机制。

3. 现行证券交易印花税的税种划分和征收管理权限不合理。由于当前我国仅存在两个全国性的证券交易所——上交所和深交所,而这两个交易所在行政上分别隶属于上海和深圳两个地方政府,在很长一段时间内,两地交易所出现了争夺企业上市与追求高额成交量的过度竞争现象,使得一级市场上股票发行价愈来愈高,二级市场上非法融资炒作股票的现象愈来愈严重,最终致使股市过度投机,“泡沫化”现象严重。究其原因,不容忽视的一点就是我国现行证券交易印花税的税种划分及管理权限不合理。全国的股票交易都要在上交所或深交所内进行,而对股票交易双方征收的印花税由上海和深圳具体代扣代缴,再按比例与中央分享,这使得证券交易印花税成为沪、深两地政府的重要税源(1996年给两地政府带来上百亿元的巨额收入),地方利益是造成两个交易所过度竞争的直接原因。

(二)散见于其他税种中的对证券投资所得的课税十分不完善

狭义证券投资所得指投资者投资于证券所得的经常性收入,如股息、债息等。以证券投资所得为税基的税收本应是对股息、债息等的课税,但由于股息是公司缴纳企业所得税后的分配结果,企业所得税的有关课税规定直接影响了企业的税后利润从而影响了股息、红利等的数量大小,所以,我们也把企业所得税纳入我们讨论范围。这样,我国现行的对证券投资所得课税的不完善之处就主要表现在:

1. 股票上市公司的企业所得税不统一。无论从公司公平竞争角度还是从税法严肃性看,股份制企业与非股份制企业应该实行统一的所得税制。但由于我国存在适用于内资企业的所得税与适用于外商投资企业和外资企业的“涉外企业所得税”两套不同的税制,另外,我国还存在五大经济特区,对特区企业实行15%的所得税率,这一系列规定使得上市公司承担不同的税负,影响了上市公司间的公平竞争。更为严重的是许多省市出于地方本位利益考虑,为增强

地方企业在股市的竞争力,经省市人民政府批准,所得税率有的按 15% 执行,也有的按 12% 执行,严重破坏了税法的严肃性和统一性。

2. 对国家股、法人股的股利所得不征税,只对公众股的股利所得征税不符合“同股同利”的原则,并且不利于国家股权的实现和国有资产的保值增值。目前,不少股份企业通过不公平的分配股利方案,侵占公有股,造成国有资产隐性流失;同时也通过不规范折股手段将国有资产增值部分计入资本公积金,使之成为全体股东享有的权益,这都造成国有资产流失。原因之一就是国家股的股东“缺位”。如果对国家股、法人股的股利也征税,从而在事实上把国家股作为国家所有的股权,这将有利于国有股权的实现和国有资产的保值增值,防止国有资产流失。

3. 对证券投资所得缺乏避免重复征税的机制。由于股息红利是股份有限公司的净所得,税后利润在股东之间分配就成为股息。而我国企业所得税法规定将企业获得的股利作为企业所得一并征税,个人所得税法也规定个人取得的股息红利按 20% 的税率征收个人所得税,使得股东在收到股息时还要缴纳一次所得税,形成了重复征税,这在税收理论上是不合理的。

4. 对个人获得的送配股也要征收 20% 的个人所得税,这既不利于个人进行中长期投资,也不利于促进上市公司的发展。送股是上市公司以净利润按一定比例向投资者分配的股息红利,虽然也是利润分配的一种形式,但送股只是股东权益内部项目之间的转化,即将未分配利润转为股本。它对于促进上市公司发展有积极作用,因为送配股相当于股东将其股息对公司进行再投资,有利于缓解企业资金筹集困难。对于我国这样的新兴市场,国家应采取有关措施鼓励个人进行中长期投资并促进上市公司发展,但现行对送配股征税的规定却在一定程度上鼓励了投资者进行短期投机。

(三)对资本利得的税务处理不明确

资本利得指股票、土地、房屋、机器设备等资产的增值或出售而得到的净收益。其中因出售资本资产而得到的净收益又称转让所得或已实现的资本利得。对资本利得是否征税历来存在争论。现在各国争论的重点已不是要不要征税的问题,而是如何征税、重税还是轻税的问题。

我国对资本利得的税务处理还不甚明确。《个人所得税法实施细则》规定“对股票转让所得征收个人所得税的办法,由财政部另行制定”,现行的办法是对股票转让所得暂不征收个人所得税,以支持股票市场的发展。但这不利于鼓励股民进行中长期的股票投资,因为对个人取得的股息红利征收个人所得税,而对股票转让不征税促使股民注重短线炒作,赚取资本利得,使股票市场投机风强盛,稍有风吹草动便引起股市的震荡。另外,虽然我国企业所得税法明确规定对转让有价证券、股权等的财产转让所得征收企业所得税,但是外商投资企业和外国企业所得却未规定对国外投资者从我国 B 股市场交易而取得的资本利得是否征税,这实际上是放弃了部分税收管辖权和税收利益,不利于维护国家的财政利益。

二、改革我国证券税制的对策

(一)修订印花税,开征证券交易税,完善证券流转税

由于我国证券走的是先发展后规范的路子,证券流转税主要是套用印花税的有关规定,法律上讲不严谨,比较勉强。现行的证券交易印花税实际是就证券交易行为课征,与印花税名称不符。同时,从发挥税收对股市的弹性调节作用、繁荣股市角度出发,我国也有必要开征证券交易税。问题是开征证券交易税后,对原印花税如何处理?我们认为可借鉴日本证券税制,采取印花税和证券交易税兼征制度。印花税对一级市场股票发行时订立的产权转移书据或合同课

征,以改变现在对一级市场不征流转税的状况,并且有利于调节一级市场股票发行价格,为国家取得财政收入。这就使印花税成为对证券“批发”环节征收的流转税,而证券交易税成为对证券二级市场“零售”环节征收的流转税。具体设计如下:(1)纳税人。规定印花税和证券交易的纳税义务人都为证券卖方,这将有利于促进长期投资。(2)税率。印花税可实行固定税额制度,按产权转移书据或合同上的交易凭证票面金额课征,证券交易税可实行差别比例税率,把证券分为股票类、公司债类及公债类,实行由高到低的税率,对场外交易实行比场内交易较高的税率,从而有利于合理证券构成,促进规范的场内交易。(3)税收管理权限。由于印花税和证券交易税税基广泛并且富有流动性,对证券市场具有举足轻重的作用,应该划为中央税,由国税局负责征收。为了消除地方本位主义影响,暂且不宜与地方政府分享,从而有利于消除沪、深两地交易所恶性竞争的局面。(4)税收管辖权。我国除了A股外还存在B股、H股、S股、N股。B股是以人民币标明面值,专供境外(包括香港、澳门、台湾)的法人和自然人投资者用外汇进行买卖的记名式股票。H股(S股、N股)指以人民币标明股票面值,以港元(新元、美元)认购和交易的股票。对境外投资者买卖在我国境内上市的证券(如B股)应该征税,而对境外投资者交易在境外上市的中国证券,则可以不予征税。(5)纳税环节及纳税方式。纳税环节可定在投资者与证券商或证券经纪人之间的交割环节。纳税方式可实行“源泉扣缴课税”方式,有效防止逃税现象。

(二)统一内外资企业所得税,完善个人所得税,规范对证券投资所得的课税

要使证券市场规范发展的前提条件就是上市公司之间的公平竞争。随着我国改革开放实践的深入,统一内外资企业所得税的呼声越来越高,条件也逐渐具备。为了促进股市的正常发展和公司间的公平竞争,应以统一内外资企业所得税为契机,明确规定所有公司,无论是海外上市公司还是国内上市公司,无论是特区公司还是内地公司,无论是上市公司还是非上市公司都执行统一的33%的税率。随着股份制改革的深入和证券投资所得在居民总收入比例的上升,也应该改革个人所得税和企业所得税,避免对股息的重叠征税并实现对国家股、法人股和公众股的同等课税。具体措施如下:(1)对股份制企业所有股东包括国家股和法人股,一律征相同税率的股息所得税。根据税收公平合理原则和股权平等原则的要求,所有因持有股份而获得股息的股东,不论其本身是国家、法人还是自然人,都应该承担相同的税负。有人可能会说对国家股获得股息征税不是国家自己对自己课税吗?就如把钱从“左口袋”拿出又放进“右口袋”,这有必要吗?我们认为这是完全必要的。因为国家股代表的是国家对国有资产的所有权,国家股股息是因这种财产所有权而获得的收益,是国家所有权在经济上的体现。国家对各类收入的课税依据的是国家的政治权力,国家因课税而取得的收入应该用于社会公共支出和政权建设,而国家因财产权取得的国有股股息应用于再投资和国有资产的再生。国家层次两种不同的权力决定了两种不同的收入形式和支出用途,国家财产权并不排斥征税权,相反,国家凭借政治权力对国有资产的征税可以通过利益驱动国家股尽快成为一个实在明确的法人代表,并且有利于防止股份制企业通过少分甚至不分国家股息而造成国有资产隐性流失。(2)在企业所得税和个人所得税中引入避免对股息双重征税机制。国际上把对公司所得征收公司所得税,公司分配的股息不能扣除,股东取得股息还必须作为投资所得缴纳个人所得税的所得税类型称为“古典制”。我国实行的就是古典制,它存在对股息的重叠征税,具有不合理性。为了消除或缓解重叠征税,国际上一般采用两种方式:一是公司层次的股息扣除制和双税率制。扣除制的做法是允许公司从税收所得中扣除部分或全部付出的股息,就扣除后剩余部分课征公司所得税。双税率制即对公司分配股息按低税率征税,对留存收益按高税率征税。这虽然可以部分地减轻重复

征税,但公司额外负担并未触及,所以较少采用。二是股东层次的抵免制和免税制。抵免制的核心是通过将公司缴纳的部分或全部税款归属给股东所得股息中去,以抵免股东的个人所得税。免税制是指股东个人所得的股息收入作为个人一项所得,免除缴纳个人所得税,它比较彻底地消除了重复征税。从国际趋势看,抵免制和免税制是较好的选择。但是结合我国财力紧张的事实,我们认为不宜实行完全的免税制;同时,在目前个人所得税征管力量还较薄弱的情况下,我国还没有条件实行完全的抵免制,较现实的选择似乎只能是部分免税制,比如股息的第一个100元实行免税而对超过100元的股息部分按抵免制征收个人所得税。为什么规定“第一个100元”?假设上市公司按0.20元派息,则投资者须购500股才能达到征税标准,这样既照顾了小投资者的利益,又方便了税收征管,保证重点税源不遗漏。

(三)选择适当时机实现对证券投资资本利得的课税

世界上大多数国家都有关于资本利得的课税规定。从我国实际看,随着人们收入差距的拉开,资本利得在人们总收入中的比例也越来越高,对劳务所得征税而对资本利得这种不劳增益(unearned increment)却不课税确实有点不合理。另外,从提高税收累进程度,减缓贫富不均,提高税收公平出发,都有必要取消现行对股票转让所得缓征个人所得税的规定,实现对资本利得的课税。那么,对资本利得如何课税?

首先,关于资本利得税基的选择,应采取“实现基础”的课税原则。只对资本性资产被出售或交换时,对实现的资本利得征税。之所以选择实现的资本利得为税基,主要出于以下考虑:(1)虽然未实现的资本利得也意味着所有人经济力量的增加,但对资产每年进行评估看其是否溢价增值,在技术上存在极大困难;(2)对尚未实现的所得征税不尽合理,在不出售资本性资产就没有纳税能力时,对未实现的资本利得课税,会迫使资本资产所有人为纳税而出售资本资产,这就对经济生活产生不必要的干扰。所以不宜对未实现的资本利得课税。至于资本利得的确定可采取交易收入扣除总成本的方法,总成本中最主要部分证券取得成本可按总平均法计算。资本利得税的计税依据应为资本净利得,即资本利得与资本损失的差额。这是因为投资人不仅有资本利得,而且会有资本损失,应该允许利得弥补损失之后再对净利得课税。

其次,关于资本利得税率的选择,可以区别长期和短期资本利得实行差别税率。由于资本利得是一种风险较大的投资所得,相对于短期资本利得而言,长期资本利得的风险更大,为了鼓励人们进行长期投资,应该对长期资本利得给予一些优惠措施。美国曾采用过两种优惠措施,一是可选税率,即长期资本利得可并入普通所得中征收所得税或按低税率单独征收资本利得税;二是实行减免制度,即长期资本净利得可减免一定比例,其余部分并入普通所得征税。从美国实践情况看,由于可选税率的设置涉及到估计投资者的结构、收入层次、资本利得占总收入的比例等方面,而这些要素都很难估计,所以在实行可选税率期间,真正能享受到好处的纳税人还不到纳税人总数的1.5%,致使可选税率一直受到批评,最终被取消。借鉴美国实践,我国可采取减免制度,首先区分长期资本利得与短期资本利得,然后对长期资本利得准予按一定百分比折算后并入普通所得纳税,而对短期资本净利得不允许减免,直接并入普通所得纳税,这将有利的抑制过度投机,促使长期投资。

最后,关于资本利得税的征管方法,可以“自行申报课税”和“源泉扣缴课税”两种方式并用,这既有利于实行源泉控制以防止偷、漏、逃税,也有利于培养纳税人的纳税意识,比较适合我国现在的“双向申报纳税”实践。

(作者单位:财政部科研所研究生部;邮编:100039)