

退籍税制度：基本问题与国际实践*

□ 李昕凝 樊丽明 李 伟

内容提要：退籍税制度是为应对纳税人移居移民造成税收流失而设立的税收制度。伴随经济全球化浪潮，各国退籍税制度经历了一系列发展变化，对打击逃避税、规范非正常移居移民行为起到了积极作用。本文阐述了退籍税制度的基本问题，分析了其国际实践历程及成因，以供进一步深化研究及制定政策参考。

关键词：退籍税 个人所得税 资本利得税

退籍税制度是发达国家为应对因纳税人身份变更造成税收流失而采取的重要措施，是一种典型的反避税手段。目前世界上有二十余个国家有比较明确的退籍税制度，^① 还有一些国家正在酝酿施行。退籍税在打击逃避税、规范非正常移居移民行为方面起到了积极作用。本文在查阅翻译多国资料的基础上，研究了退籍税制度的涵义、特征和功能等基本问题，梳理了退籍税制度自初创迄今的实践历程，并分析其产生与发展的主要影响因素，以为我国下一步税制改革尤其是个人所得税改革提供参考。

一、退籍税制度的几个基本问题

（一）退籍税制度释义

退籍税制度^② 是针对因纳税人移居他国或退出国籍而使纳税义务发生变化，导致其应税所得及财产即将脱离本国税收管辖范围的纳税人群的特别税

收安排，不是独立税种。

狭义的退籍税制度，也即通常所指的退籍税（或退出税），是直接对移民移居者的资产收益或财产转让一次性征税，可分为课征范围较广的一般退籍税以及课征范围较窄的有限退籍税。它规定了相应的税制要素，但并不作为独立税种存在，而是所得税（个人所得税或资本利得税）和财产税（遗产与赠与税）的组成部分。^③

广义的退籍税制度，还包含除直接征税外的其他涉税措施，主要有两类：（1）纳税义务展期（extended tax liabilities），分为无限纳税义务展期和有限纳税义务展期。前者将退出者^④ 继续认定为本国税收居民，在未来几年内仍就其全球所得征税；后者将退出者认定为非税收居民，仅就其来源于本国的所得征税。^⑤（2）收回纳税人享有的特定税收优惠。这类情况略显特殊，比如一些国家对首

* 本文是国家税务总局2015年前沿课题“退出国籍税国际比较研究”的部分成果。上海财经大学朱为群教授在本文研究与写作过程中多次参与讨论，提出了宝贵意见并协助修改；上海财经大学研究生白玉、韩树政、林益糖、郭霏、杨政宇和辛博（以上均为课题组成员）搜集并翻译的外文资料亦为本文提供了部分参考，在此一并致谢。

① 受资料所限，可能尚不全面。这二十个国家是：美国、加拿大、荷兰、英国、法国、瑞典、奥地利、比利时、丹麦、芬兰、德国、爱尔兰、意大利、挪威、葡萄牙、西班牙、澳大利亚、新西兰、日本、南非。

② 这项制度既可译为退籍税（Expatriation Tax），也可译为退出税（Exit Tax），前者常被美国使用，后者多用于欧盟国家。美国是少数实行公民、居民和来源地三重税收管辖权的国家，公民即使在国外长期居住仍负有无限纳税义务，须就其全球所得向美国缴税，故只有放弃国籍才能免除无限纳税义务。但是多数国家包括我国，并不以国籍为判定纳税义务的标准，而是否长期居留为标准。由居民纳税人变更为非居民纳税人，既可由变更国籍、又可由移居他国导致，因而译为退出税可能更加贴切，但却易与其他税收混淆或造成误解，不如“退籍税”指代明确。基于这种考虑，本文仍将其译为退籍税制度。

③ 为聚焦研究内容，本文不涉及遗产与赠与税下的退籍税制度。

④ 指因退出国籍或移居他国，使得税收身份发生变化的人。下同。

⑤ 但该退出者在未来几年内的税收负担通常要重于普通非税收居民。

次公开募股及公司重组导致股权变更所实现的资本利得,通常不予课税或暂缓至再次让渡时课税,但若纳税人移居或移民他国,其享有的该项优惠即告收回,须正常缴税。

历经多年发展,如今直接征税已成为各国退籍税制度的主流形态。下文如无特别说明均指直接征税的狭义退籍税制度。

(二) 退籍税制度的特征

1. 征收对象独具特色。退籍税是一项“从富而征”的制度,纳税人通常仅为特定资产或总资产超过一定规模者。

2. 计税依据主要为未实现资产收益。在征收退籍税时可以将纳税人的未实现资产收益视同实现(价值依照市场公允价格确定),也即遵循权责发生制而非收付实现制。这并不符合所得税征收的一般原则,但合乎反避税的根本目的,也是退籍税区别于其他所得税制度的重要特征。

3. 税率具有从属性。大多直接适用母体税种税率,税率形式累进与比例兼有,税率水平大约为20%—30%(算术平均值),通常略低于本国个人所得税平均税率,并与资本利得税税率基本持平。这是因为退籍税主要针对资本所得而非劳动所得征收。

4. 税收优惠丰富。与我们的感性认识不同,退籍税制度实际上存在多样化的优惠措施,且优惠形式丰富,税额式减免、税基式减免及税率式减免均有,其主要目的是避免妨碍正常的移民需求、合理合法的资本流通与商业行为。可见退籍税制度并没有明显的惩罚性质。

5. 纳税期限灵活。退籍税制度的纳税期限比较灵活,允许纳税人待持有资产实际变现时再行缴纳,期限可长达10—15年,但延期纳税期间须担保或支付利息。同时,对于超期仍未变现的资产,有些国家还免除退籍税纳税义务,其背后的逻辑是,若纳税人退出后仍长期持有某类资产直至超过延期纳税时限,则可以认为该项资产的流出并不以跨境税收筹划为目的。这种设定充分体现了保护纳税人合法权益的征收宗旨。

(三) 退籍税制度的功能

1. 防范资产外逃,保障经济稳定。大量资本和财富流向海外,会降低本国资本存量,从而影响投资和消费水平的提高。而退籍税制度能够明显增加逃避税成本,可以在一定程度上遏制部分资产外逃行为,有助于减轻资本流失对经济稳定发展造成的不利影响。

2. 维护国家权益,防止税收流失。第一,直接效果。征收退籍税相当于要求退出人员提前缴纳在本国获取的所得及财产的未来应缴税款,因而可以避免税源流失、维护国家税收主权。第二,间接效果。退籍税制度要求清查退出人员的所得和资产,同时纳税人必须提供相应的完税凭证,否则将面临惩罚。这会促使有移民倾向的富人从资产获取到处置过程中的各个阶段,均需依法纳税,从而进一步规范纳税人的行为,有助于减少税收流失。

3. 震慑非法所得,促进社会公平。一方面,退籍税制度能够对经济犯罪或贪污腐败等以获取非法所得为目的的行为起到震慑作用。在退籍税制度下,来源不明的非法所得将无处遁形,相关人员难以通过改变身份而洗清罪行、转移违法所得。另一方面,在一国国内获取的所得与该国内提供的国防、社会保障等公共服务密不可分,该国有权课税。若因退出者改变身份就不予征收,相当于让国内纳税人负担更多公共服务成本。而退籍税制度则意味着何处获益、何处缴税,保证退出者与国内纳税人平等纳税,体现了税收公平原则。

二、退籍税制度的国际实践历程

(一) 初创期(二十世纪六十年代至八十年代)

退籍税首创于美国,^①面向退出美国国籍的公民征收,此后,加拿大、澳大利亚等国家也设立了类似制度。

1966年美国《外国投资者税收法》规定,若税务机关认定退籍者的退籍行为属于“避税驱动”,那么该退籍者在未来十年内所实现的来源于美国的资本收益仍按美国公民标准征税,这便是世界上最早的退籍税制度,属于上文所述纳税义务展期的形态。此时的美国退籍税尚处于试水阶段,退籍者自

^① 二十世纪三十年代的墨西哥曾有过一种移民税,但被认为十分无效并不切实际,仅存在极短的时间便取消了。

证其入籍别国是由于亲属关系、工作关系等“长期实质联系”而非出于避税目的并不困难,税务机关核实退籍者的真实动机又无从下手,因此很多富人能够轻易规避退籍税。由于施行后效果不佳,甫一诞生的美国退籍税受到民众和理论界的广泛批评。

(二) 推广期 (二十世纪九十年代至 2007 年)

在此期间,退籍税密集地出现在欧盟国家,并且产生了关于这一制度的区域性协调。

1. 退籍税制度在欧盟各国密集设立。^①出于维护税收主权、防止税收流失、调节纳税人行为等目的,退籍税制度逐步发展为直接征税的形态,并在许多欧盟国家得到了推广应用。如荷兰自 1997 年正式实行退籍税制度,英国通过 1998 年财政法案正式确立了个人退籍税制度,法国也于 1999 年 1 月 1 日开始施行。

2. 区域性退籍税制度协调。随着区域经济一体化的纵深发展,超国家主权的区域性协定开始发挥越来越重要的作用,其约束力也得到进一步强化,这种变化影响着欧盟各国的退籍税制度。一些为维护本国权益而制定的退籍税政策,因阻碍资本在欧盟的自由流动而被欧盟法院判定为失效,如 2004 年对法国 Lasteyrie du Saillant 的判决以及 2006 年对荷兰的 N case 判决^②即是著名案例。2006 年,欧洲议会与欧洲经济社会委员会还共同提出了“退籍税(退出税)制与欧盟成员国税收政策协调”法案,^③正式对欧盟退籍税作出统一规定,要求各国政策相互协调、放宽对资本流动的限制。

欧盟对相关案例的判决以及随之制定的退籍税法案,对欧盟各国退籍税制度产生了重大影响。由于被判定为违背欧盟要求,法国不得不于 2005 年 1 月 1 日暂时废除了退籍税制度;英国通过欧盟法院对法国案例的判决,进一步认识到个人可利用双边税收协定,通过离境来实现资本利得避税,于是在 2005 年财政法案中添加了协议非居民 (treaty non-resident)^④条款。当然,随着时间的流逝,各

国为了自身利益,现实中的相关制度仍有与欧盟指导思想相悖之处。

(三) 改革发展期 (2008 年至今)

国际金融危机爆发以来退籍税制度出现了新变化,已有该制度的国家纷纷加强征收力度、扩大征税范围,并有一些其他国家开始设立或酝酿推行退籍税制度。

1. 已有退籍税制度国的改革举措。法国于 2013 年对退籍税作出重要改革:将欧盟可转让证券集合计划的开放式基金(UCITS)纳入退籍税课税范围,降低纳税人持有股权金额的门槛(由 1 300 000 欧元降至 800 000 欧元),并规定纳税人税收居民身份迁出 8 年后仍要缴纳社会保障税。

英国 2011 年财政法案对 2003 年工资和退休金所得税法案进行了修改,对个人在国外获得的满足条件的退休金也将征税;2014 年,英国皇家税务与海关总署(HMRC)又出台“法定居民身份测试”的指导性文件,对暂时非居民身份进行了重新定义,进一步扩大了征税范围。

西班牙的退籍税制度原本并不对退出者的未实现资本利得征税,但 2014 年 6 月西班牙议会通过了新的个人所得税修改方案,并于 2014 年 11 月 27 日正式施行 (Ley 26/2014, 2014 年第 26 号)。该法案规定个人放弃西班牙居民身份时,须就其持有资产所获取的未实现资本利得纳税。

美国 2008 年《就业创造法案》扩大了退籍税的纳税人范围,将放弃美国绿卡者也认定为退籍税纳税人;《海外账户税收遵从法案》(FATCA)也于 2014 年 7 月 1 日起正式实施,进一步保障了退籍税的制度效果。根据 FATCA,美国公民和永久居民应当对海外账户资产进行申报;如果涉及资产在 5 万美元或以上,所有外国金融机构还必须向美国国内收入局报告其美国客户的账户信息,并承担代扣代缴税款的义务。

2. 部分其他国家酝酿设立退籍税制度。国际金

① 并非所有欧盟国家都征收了退籍税,瑞士、匈牙利、波兰等国就没有开征。

② Kotanidis S. European Union: French exit tax incompatible with the freedom of establishment[J]. EUROPEAN TAXATION-AMSTERDAM, 2004, 44: 375-381.

③ 法案原名为: Exit taxation and the need for co-ordination of Member States' tax policies [COM (2006) 825 final]。

④ 个人基于利用国家有关双重课税减免政策的目的而成为他国居民,则被认定为英国的协议非居民。

融危机爆发后,日本开始将设立退籍税制度纳入议事日程。2014年12月30日,日本执政的自由民主党通过了2015年的税制改革草案,并于2015年3月1日正式颁布,其中便包含退籍税。法案规定,2015年7月1日以后,对拥有1亿及1亿日元以上金融资产并准备移民的富人征收退籍税,同时对日本居民给予退出日本国籍人员的遗产及赠与征税。此外,冰岛等国也在讨论是否开征退籍税以缓解紧张的财政状况。

三、退籍税制度产生与发展的影响因素

(一) 经济因素

1. 经济全球化是退籍税制度演化的根本原因。经济全球化使各国间经贸往来日益密切,跨国投资者及富裕阶层通过移居移民以逃避税收的现象不断增加,迫使政府不得不采取相应的税收措施。实际上,退籍税制度诞生于经济全球化初期(二十世纪六十年代),推广于经济全球化高潮期(二十世纪九十年代末),并在国际金融危机后(2008年至今)迎来新一轮改革发展,其演化同经济全球化进程高度契合。

2. 经济发展水平是实施退籍税制度的基础条件。征收退籍税的国家,绝大多数为发达国家,^①较早融入国际化浪潮、资本市场开放程度高、要素流动更加频繁,因而其纳税人向境外转移资产的情况比较普遍。此外,发达国家有着更为完善的市场机制,政府通常不会采取行政管制手段约束资本及人员的国际流动,而倾向于使用税收政策来引导纳税人的行为。

(二) 财政状况

1. 税负水平较高是征收退籍税国家的共同特点。理论上,一国税负水平尤其是最高边际税率水平越高,富裕阶层逃避税收的动机就越强烈。事实上,征收退籍税的国家或是整体税负较高,或是整体税负不高但个人所得税边际税率较高,亦或是宏观税负和个人所得税边际税率均高。可见,富裕人士逃避税现象背后是较高的税负制度。

2. 财政压力是推动退籍税制度演化的重要原

因。各国在面对严峻财政压力时,会严控税源、避免税收流失,尽可能多地筹集税收。历史上,退籍税制度产生与发展的重要节点,往往是各国财政赤字问题突出之时。比如,1966年美国面临严重财政赤字时设立了退籍税制度,2004年改革退籍税也正值伊拉克战争、阿富汗战争及一系列减税政策导致财政赤字迅速增加之际;2008年金融危机后许多国家面临政府债务困难,法国、英国、西班牙等国纷纷扩大退籍税征收范围,日本也开始引入退籍税。这说明退籍税的征收规模虽然不大,但由于其制度特殊,对它“开刀”通常不会引起不良的社会反响,因而成为了各国政府应对财政危机的选择。

(三) 税收征管能力

税收征管能力制约着退籍税制度的有效实施。第一,税务机关须全面掌握国内涉税信息,有效监控居民收入及持有各类资产的情况;第二,税务机关能够获取纳税人的全球收入及资产信息,与外国税务机关建立税收情报交换机制,并通过境外金融机构获取纳税人海外账户信息;第三,相关部门的协同征管措施到位,对未缴清税款者的处罚能够辅之以限制出境、不予批准退籍等配套手段。税收征管水平越高的国家,退籍税的制度内容就可以越丰富,实际征收效果也越好;若税收征管水平低下,即使设立退籍税制度也难以起到应有的作用。

参考文献:

- [1] Marrani D. Contribution to the Study of Exit Tax in the UK[J]. *European Tax Studies*, 2009: 167.
- [2] Kotanidis S. European Union. French exit tax incompatible with the freedom of establishment[J]. *EUROPEAN TAXATION-AMSTERDAM*, 2004, 44: 375-381.
- [3] 谭珩,杨金亮.美国退籍税的研究与思考[J]. *税务研究*, 2014, (9).
- [4] 王慧珊,王蔚.退籍还需“分手费”[J]. *国际税收*, 2013, (3).
- [5] 赵文祥,谢丽君.美国退籍税评介及对中国的启示[J]. *税务研究*, 2014, (9).

作者单位: 山东大学

上海财经大学

山东省东营市国家税务局

责任编辑: 窦清红

^① 仅南非为发展中国家,但是南非的税制结构在发展中国家中十分特殊,其直接税比重高达60%,并以个人所得税为第一大税种。与其他发展中国家偏重流转税不同,南非有征收个人所得税的传统,税制比较成熟,征管经验也比较丰富,这可能是南非成为目前唯一一个征收退籍税的发展中国家的重要原因。