

境外机构投资我国债券市场所得税问题浅析

李双杰

随着资本市场的开放和人民币国际化进程的加快,越来越多的境外机构正进入我国市场。债券作为一种收益稳定、风险低的金融产品,是许多投资者的首选。但是,目前债券市场针对境外机构的税收政策却存在模糊地带,比如债券转让时的持有期利息收入和资本利得如何征收所得税的问题并未明确。尽快明确境外机构买卖债券的所得税问题是维护我国税收主权的要求,在政策制定上要充分权衡税收负担公平和债券市场运行效率的关系,同时,应充分利用金融基础设施的功能提高征税效率和效益。

境外机构投资债券涉及的所得税政策及存在的问题

我国债券市场的境外机构是指依法在境外注册,经监管机构批准投资于债券市场的机构,包括境外央行、国际金融组织、QFII、RQFII等。从税收角度来看,境外机构属于非居民企业,且大部分属于未在我国境内设立机构场所的非居民企业。按照我国企业所得税法的规定,对于未在我国境内设立机构场所的

非居民企业的应纳税所得,应由扣缴义务人在支付款项时按照10%的优惠税率代扣代缴。然而,由于债券本身的复杂性和税收政策的不明确,目前在实际中,境外机构投资者并没有就其应纳税所得缴纳税款。本文认为,产生这种现象主要有几点原因:

第一,按照企业所得税法,境外机构买卖债券涉及的应纳税所得应该包括债券的利息收入和买卖债券的转让财产收入。但是,税法中没有明确的问题是,由于我国债券买卖是按照净价交易、全价结算,债券卖方收到的价款是包含了持有期间应计利息的,那么转让债券时获得的应计利息应该属于“利息收入”还是“转让财产收入”在所得税法中并没有明确。特别是,在税法对债券的“利息收入”和“转让财产收入”采用不同政策时,应计利息也就可能随之出现征税还是不征税的模糊地带。

第二,如果按照企业所得税法中对扣缴义务人的定义来看,扣缴义务人应为债券发行人和债券交易中的购买方:发行人在付息日付息时按照债权登记日确定的持有人,代扣代缴利息收入的所

得税;债券买方按照卖方的售价减卖方买价确定转让所得,再代扣代缴所得税。但是,债券交易是异常频繁的活动,如果每一笔债券交易的买方都要对境外机构的转让差价代扣代缴所得税,那么这在实际操作中是非常费时且影响市场运行效率的,更何况债券买方如何确定卖方的买价也是一件很困难的事。

第三,债券等金融产品的转让与普通财产的转让不同,由于金融产品在市场的交易价格是不断变化的,相应的买卖差价也是在不断变化,盈利还是亏损具有很大的不确定性。在这种情况下,仅对境外机构的买卖盈利扣缴税款,而对其亏损却无法抵减,这显然是很不公平的。

第四,正是由于金融产品具有交易频繁和盈亏水平不确定的特点,财政部、国税总局和证监会在《关于QFII和RQFII取得中国境内的股票等权益性投资资产转让所得暂免征收企业所得税问题的通知》中规定,自2014年11月17日起,对QFII、RQFII取得来源于境内股票等权益性投资资产转让所得,给予免除所得税的待遇。而对于非权益类资产,如债券

的转让所得,目前还未出台明确的免税政策,可现实中却又没有征收税款。

在上述四个原因的共同作用下,目前实际中的操作方式是,发行人按照全额利息计算境外债券持有者的应纳税所得额,而债券的转让所得并没有计算征收。这种方式可能会带来境外机构的避税行为和税收负担的不公平。假设债券的面值为100元,年利率为12%,每年付息一次,付息日为12月31日。如果境外机构1月1日买入债券,11月30日将债券卖出,则获得利息11元,缴纳所得税0元;如果境外机构12月1日买入债券,持有至12月31日,则获得利息1元,缴纳所得税 $12 \times 10\% = 1.2$ 元(由发行人代扣代缴)。

国际经验

1. 美国

2016年,美国国税局IRS颁布了《非居民个人和外国实体预提税》,要求未在美国境内设立机构场所的非居民取得的来源于美国境内的所得,包括股息、利息、特许权使用费、租金等,由其扣缴义务人在支付时按照30%的税率源泉扣除。对于来自与美国签有税收协定国家的非居民,从税收协定的安排。

对于非居民投资美国债券取得的利息收入,除市政债券的利息收入免税以外,应征收30%的预提税。特别的,对于债券转让时买方支付的应计利息,法条规定“作为在利息支付日期之间出售或交换的债券的购买价格支付的金额不受预提税的约束。此外,这种付款也不是可以预提的付款。但是,如果债券的销售或交换是计划的一部分,其主要目的是为了避税,并且非居民有实际知识或理由知道该计划,则此条款不适用。”也就是说,对于非居民在债券付息日取得的利息收入,由发行人扣缴税款,而在债券买卖时,收到的利息收入,不需缴税,除非被税务机关认为是故

意的避税行为。同时,非居民进行债券买卖的资本利得,不属于预提税的征税范围。

对于原始发行折扣债券,比如零息债券,债券折价发行,到期时按照面值赎回,发行价和面值之间的差额是否属于征税范围取决于非居民是否将债券持有至到期。在偿还债务时支付的原始发行折扣须遵守预提税的规定,并且是可以预提的款项(除非是对新法颁布前的义务支付);作为所销售或交换的义务(非赎回)的购买价格的一部分支付的原始发行折扣不受预提税的约束,除非其是避税计划的一部分,或者是非居民有实际知识或理由知道该计划。

2. 欧洲

英国和德国是欧洲最活跃的两个证券交易市场,是国际化资金的重要聚集地。

为了吸引国际资金,提高与其他欧洲国家的竞争力,英国政府对非居民公司取得的股息红利不征收预提税,而对按年支付的利息收入征收20%的预提税,但是对于在任何一个英国认可的交易所上市的债券的利息收入,不征收预提税。对于与支付方有实际联系的欧盟公司取得的利息给予免税,实际联系是指直接持有股本或投票权的25%以上或通过第三方公司持有,且在第三方公司和利息支付公司均持有25%以上的股本或投票权。如果非居民公司所在国家与英国签有税收协定,税率可能会低于20%。

相比于英国,德国对于非居民投资债券市场的政策更加的优惠。德国税法规定,非居民企业仅自可转债或者利润分享债券处取得的利息收入才需要预提25%的税款,而对于其他债券品种的利息收入,则免除预提税款。对债券的资本利得也没有相应的纳税要求。

3. 日本

日本是世界最重要的金融中心之

一,其证券交易市场规模位居世界前三位。日本的国税厅在2008年制定了《预提税指引》,对所得税法中涉及的预提事项给出了详细的介绍和指引。针对境外非居民投资日本债券市场,日本法律规定,债券利息收入,包括国家债、地方债、公司发行的公共债和企业债、外国公司在2008年5月1日以后在日本境内发行的债券,都是预提税的征税范围,由收入的支付人承担扣税义务。日本税法对非居民转让债券的资本利得不征收预提税。

在预提税指引中特别提到,对于非居民个人或公司“在转让国家债券和转让地方债券时,与所有权期间相对应的利息金额,在某些条件下不征税。”除此之外,债券的利息收入按照15%的预提税率征税,除非税收协定另有规定。另外,对于非居民个人或公司投资贴现债券到期赎回时获得的利益,按照18%(特定贴现债券为16%)的税率征收预提税,但是对于与发行时同一类的所有其他短期债券一起转让和加入的短期债券,可以免除扣税。

日本的特别税法要求从2013年至2037年对股息红利和利息增加税款,以用于支持东日本大地震的恢复重建。特别建设税设定为预提税的2.1%,除非税收协定有其他的减免安排。

4. 南非

作为新兴经济体和金砖国家之一,南非政府自2015年3月1日开始对非居民(包括南非境内逗留不足183天的外国个人和未在南非境内设立机构场所的外国企业)来自南非境内的利息收入征收15%的利息预提税。之前,为了吸引海外资本对南非投资,南非政府对非居民自南非境内取得的收入都是不征收预提税的,包括利息收入。

当外国企业或个人自南非实际收到或应取得利息时,南非的居民支付人有义务从利息支付款中扣除税款。同时,法



律规定了对利息预提税的一些豁免情况。特别豁免是来自南非政府、任何银行、南非储备银行、南部非洲开发银行、工业发展公司或总部公司支付的利息，非居民不需缴纳预提税。对于包含在进口到南非的货物的购买价中的利息、由受监管中介人支付的利息、集合投资计划而产生的利息、上市债务、汇票或信用证产生的利息亦获豁免。南非对于非居民债券交易的资本利得并未征收预提税。

政策建议

2017年2月，人民银行表示，随着人民币加入特别提款权(SDR)取得重大进展，全球机构投资者对包括债券在内的人民币资产的投资需求将日益增加，为维护债券市场平稳健康发展，人民银行鼓励境外中长期机构投资者投资银行间债券市场，并且此类投资者投资银行间债券市场没有额度限制。来自中央政策的利好将吸引更多的海外资金进入我国债券市场，尽快落实相应的税收政策既是维护我国税收主权的要求，又是调节市场秩序，引导市场健康发展的重要手段。

第一，税收部门应尽快明确境外机构投资债券涉及的税收政策，以稳定市场和投资者预期，消除政策的模糊地带。同时，税收政策的制定要充分考虑我国债券市场分割的现状，统一银行间、交易所债券市场债券的税收政策，以防止出现政策套利的现象。

第二，要处理好公平与效率的关系。对非居民企业的征税问题既要考虑税收政策的公平问题，又要考虑税收政策对非居民企业行为的影响、对债券市场效率的影响问题。在债券转让的资本利得上，从国际经验来看，大部分国家出于市场效率和征税效率的考虑，以及资本利得源泉扣缴不能盈亏相抵的特点，都没有对非居民征收预提税。因此本文认为我国对非居民企业转让债券的收入，应享受与股票等权益性资产同等的免税待遇。在债券的利息收入上，债券转让时支付的应计利息应该归属于利息收入，而不属于资本利得，因为应计利息是固定的收入，而资本利得的本质是不确定的收入。从公平角度看，按照实际持有期对债券的利息收入征税有利于税收负担的公平，消除避税的可能，

但是，从效率的角度看，对转让时支付的利息收入如果按照实际持有期由债券买方代扣代缴，可能会导致买方由于扣税、报税工作量的增加而选择拒绝与境外机构进行交易，境外机构可能也会因此退出中国市场，或者是只选择投资国债、地方债等免税品种。

第三，建议由债券的中央托管机构作为扣缴义务人和税务机关的桥梁，协助履行扣缴税款的任务。中央托管机构是一国的重要金融基础设施，负责国内证券的登记、托管、结算、付息兑付等工作。由于中央托管机构往往承担代理债券发行人支付利息的职能，因此由托管机构在付息时扣除税款是最自然的功能延伸，也是最有效率的方式。目前，美国、欧洲、日本、韩国、俄罗斯等国家，都由各自的中央托管机构对非居民取得的债券利息收入进行预提税的扣缴。同时，中央托管机构还掌握债券的交易数据，如果按照实际持有期原则征税，由托管机构进行税款的计算、扣除、缴纳，既可以解决债券买方工作量增加的问题，提高征税效率，又有利于税务机关的集中监管。在我国，债券的中央托管机构包括中央国债登记结算公司(简称“中债登”)、上海清算所和中国证券登记结算公司(简称“中证登”)，前两者负责银行间市场债券的登记托管工作，而中证登负责交易所债券的登记托管工作。目前在实践中，许多在交易所发行公司债的发行人人都委托中证登代扣非居民企业的利息收入应纳税所得额，在向非居民企业派发债券税后利息后，中证登将税款返还发行人，然后由发行人向当地税务部门缴纳。也就是说，目前我国的税收主管部门还没有赋予中央托管机构扣缴税款的职能。建议未来加强金融基础设施的税收服务职能，使税收主权的维护与国家金融市场的发展同步。

(作者单位：中国财政科学研究院)

责任编辑 刘慧娟