

# 国际视角下个人所得税改革 趋势评析

付伯颖

(东北财经大学,大连 116025)

**内容提要:**本文基于 2020 年 OECD 税制改革报告,分析了在全球经济增长乏力,新冠肺炎疫情对经济运行造成严重干扰的背景下,世界各国个人所得税改革的最新趋势。从 2020 年 OECD 国家个人所得税改革看,尽管其改革措施仍主要体现在税率变化和税基调整等方面,但其改革内容更为具体,改革方式更有针对性,改革模式更具创新性,对完善中国个人所得税制改革提供了极有价值的借鉴。

**关键词:**个人所得税 税率 税基

**中图分类号:**F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)05-0091-08

个人所得税改革一直是世界各国政府实现各项政策目标的重要工具,这些目标包括:增加税收收入、刺激经济增长和增强税制的再分配功能。改革措施包括提高或降低税率、拓宽或缩小税基。然而,这些政策选择通常会在公平与效率之间进行权衡。比如,提高高收入阶层税率的政策在一定程度上会增强个人所得税的累进性和公平性,但也可能会抑制人们工作、储蓄和投资的经济动机,影响效率。2020 年,大多数国家个人所得税改革的基本方向仍是继续降低个人所得的税负。多数国家选择降低税率和缩小税基相结合的改革模式,目的在于维护社会公平,保障中低收入者和有抚养孩子家庭的利益,同时,针对老年人、残疾人和自营职业者(self-employed)等都采取了有针对性的减税措施。

## 一、个人所得税在税制体系中的重要地位

个人所得税在 OECD 国家税制体系中一直占据重要地位。根据 OECD 收入统计报告,个人所得税占税收总额的比重平均保持在 24%左右,其中,丹麦、澳大利亚和美国,个人所得税占税收总额的比重超过 40%,稳居主体税种的地位。然而,自 20 世纪 90 年代以来,随着以减税为核心的个税改革以及各国保障制度的加强,社会保障缴款<sup>①</sup>(social security contribution)占比逐步超过个人所得税,在斯洛伐克共和国、捷克共和国、斯洛文尼亚和立陶宛等国,社会保障缴款成为国家税制体系中的主体税种,约占总税收的 40%以上。2018 年,OECD 国家的个人所得税和社会保障缴款占税收总额的比重分别为 23.9%和 27%,二者合计占 OECD 国家税收

[收稿日期]2021-03-03

[作者简介]付伯颖,财政税务学院教授,研究方向为税收理论与政策。

<sup>①</sup>根据 OECD 统计,社会保障缴款是对工薪所得进行的课征,在本质上等同于税收,具有专款专用性。

总额的一半以上。

从个人所得税的构成看,多数国家的个人所得税主要体现为对劳动所得、资本所得和其他所得的课税。近年来,个人所得税中对劳动所得的平均税负持续稳步下降。许多学者通常用税收楔子<sup>①</sup>(tax wedge)来衡量由于税负加重对经济的扭曲程度,税收楔子越大,说明税收负担带来的扭曲程度越高。2009年到2013年,OECD国家单身劳动者的平均税收楔子从35.6%上升为36.6%,提高了一个百分点,这反映了金融危机后各国财政刺激政策的结果。此后,OECD国家的平均税收楔子缓慢下降,到2018年,OECD国家平均税收楔子为36%。对资本所得的课税更注重效率,以达到鼓励投资和增强税制竞争力的目的。

## 二、个人所得税改革最新趋势

从总体上看,2020年OECD国家个人所得税改革仍主要体现在税率变化、税基调整和对资本所得课税等方面,但改革内容更为具体,改革方式更有针对性,改革模式更具创新性。

### (一)个人所得税税率稳中有降

根据OECD税制改革报告,2020年个人所得税税率总体仍呈下降趋势,但也有少数国家提高了个税税率(见表1),同时,税率改革中不仅包括最高边际税率的调整,还包括对非最高边际税率的调整,比如,起始税率和不同纳税级次的税率。总体看,近年来对税率改革的次数比前几年减少。

#### 1.调整最高边际税率

从最高边际税率改革看,有3个国家降低了税率,2个国家提高了税率。其中,希腊、荷兰和瑞典降低了最高边际税率。在希腊,属于高税率级次的经营性所得、就业所得和农业所得,超过40001欧元的部分,个税税率从2020年小幅降至44%(原税率为45%)。荷兰把个税改革作为2020年度税收改革方案的一部分,于2020年引入两档税率,以取代原税制中的三档税率。同时,最高边际税率从2019年的51.75%降为2020年的49.5%。瑞典于2020年取

消了最高税率,该税率是指对超过70.3万瑞典克朗的高收入者征收的5%附加税。相比而言,为了增加收入和提高税收的累进性,有些国家提高了个人所得税的税率。智利和土耳其于2020年都引入40%的最高边际税率。其中,智利的最高边际税率由35%提高至40%。土耳其保留了35%的税率,但对年所得超过50万土耳其元的人,适用40%税率。此外,波兰引入了团结税(solidarity levy),纳税人为年收入总额超过100万波兰元的人,按超过部分的4%征收。

#### 2.调整非最高税率

为了加强对中低收入者减税的力度,除了调整最高边际税率,许多国家对非最高税率也进行了改革,特别是对适用于中低收入者的税率进行调整,从而降低中低收入者的税负。总体看,税率下调的国家多于上调的国家。2020年有9个国家下调了个税非最高税率,5个国家上调了税率。

首先,有少数国家提高了中低收入者适用的税率。2020年,立陶宛将个税的第二级税率由27%上调到32%,该项改革是继2019年将个人所得税由单一税改为累进税后的进一步改革。荷兰将最低级次的税率由2019年的36.65%提高到2020年的37.1%。冰岛建议,2021年将适用中等收入阶层的税率从22.7%提高到23.5%。希腊取消了一系列原定于2020年初实施的减税方案,包括将最低税率由22%降至20%的减税措施。在意大利,对于收入在6.5万欧元到10万欧元之间的个体经营者和企业家,20%的替代性低税率已经被废除。该制度原定于2020年生效,使其有别于普通的累进税率。

其次,为了降低中低收入者的税负,有些国家降低了非最高税率。在冰岛,2019年至2021年是个税改革的第二阶段,为了减轻中低收入家庭的税收负担,对某些非最高税率进行了改革。其中,2020年个税最低税率从22.5%下降到20.6%;中等收入者税率为22.75%;最高收入阶层税率保持不变。此外,2021年适用最低收入阶层的税率将进一步降至17%。在希腊,2020年通过对个人所得税税率结构进行调整。引入了适用于年应纳税所得10000欧元

<sup>①</sup>通常用劳动所得纳税总额占劳动总成本的比重来计算。

9%的最低税率,对于超过 10000 欧元以上者,税率降低 1 个百分点。因此,改革后希腊个人所得税税率结构为:0-10000 欧元,税率 9%;10001-20000 欧元,税率 22%;20001-30000 欧元,税率 28%;30001-30000 欧元,税率 36%;40000 欧元以上,税率 44%。在法国,为了促进公平,从 2020 年起,最低税率从 14%降至 11%。同样,在波兰,从 2019 年 10 月起,个税最低税率从 18%降至 17%。在斯洛文尼

亚,个税的第二级和第三级税率各下调 1 个百分点,分别降至 2020 年的 26%和 33%。德国提议从 2021 年起,对大多数纳税人废除占所得税 5.5%的团结税,降低某些高收入人群的税负。在斯洛伐克共和国,对于年收入在 10 万欧元以下的个体经营者,个人所得税税率从 21%降低到 15%。在丹麦,从 2020 年和 2021 年开始,个税最低至 12.11%。在澳大利亚,立法建议将 32.5%的边际税率降低至 30%。

表 1 个人所得税税率改革情况

生效时间	税率提高的国家		税率降低的国家	
	2019	2020 及以后	2019	2020 及以后
最高税率	西班牙、立陶宛、挪威	智利、土耳其	荷兰、挪威	希腊、(荷兰)、瑞典
非最高税率	丹麦、西班牙、立陶宛	(冰岛)、意大利、立陶宛、(荷兰)、希腊	澳大利亚、爱尔兰、荷兰、挪威、波兰	澳大利亚、丹麦、法国、(德国)、希腊、冰岛、斯洛文尼亚、斯洛伐克

注:括号中的国家只宣布了改革措施。

资料来源:OECD (2020), Tax Policy Reforms 2020; OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7af51916-en>.

## (二)个人所得税税基缩小

税基通常指应纳税所得额,是个人所得税的计税基础和依据。它一般是纳税人在取得总所得的基础上,通过扣减基本豁免额、各项专项扣除以及抵免额等方式取得。税基改革具有较强的针对性,它可以通过提高或降低不同纳税群体的基本豁免额、专项扣除额等措施,实现政府对某些特定群体的调节目标。2020 年在对税基进行改革的国家中,OECD 国家中有 33 个国家缩小了税基,只有 3 个国家扩大了税基(详见表 2)。

### 1. 调整个税豁免额、税收抵免和纳税级次

豁免额(tax allowance)也称免税额(exemption),是在确定应纳税所得时的基本费用扣除,具有生计扣除性质。在其他条件不变的情况下,增加豁免额会直接缩小税基,降低中低收入者税负。相比而言,税收抵免(tax credits)则是在应纳税额中直接扣减,直接冲减纳税义务。因此,对于低收入者,特别是有孩子的家庭、老年人、残疾人等,抵免额的调整

效果更直接,针对性更强。

2020 年个税改革的主要目标是支持低收入者和家庭,因此,多数国家都提高了税收豁免额和抵免额,从而带来了缩小税基的减税效果。澳大利亚自 2019 年中期以来就开始了个人所得税的一系列改革,其主要目标是使个人所得税更低、更公平、更简化。为了使低收入人群享受更多税收优惠,政府出台了一项新的中低收入税收抵扣政策(low and middle-income tax offset),计划在 2018 年-2022 年期间提供最高达 1080 澳元的税收减免。从 2022 年起,一项新的“低所得税收抵扣<sup>①</sup>(low income tax offset)”将取代现行的“低收入税收抵扣”和“中低收入税收抵扣”制度。抵扣额将从现在的 445 澳元提高到 700 澳元。此外,到 2022 年,适用 19%纳税级次上限的所得额将从 37000 澳元提高到 45000 澳元。澳大利亚还通过立法规定,从 2024-2025 年财政年度起,提高最高边际税率的适用门槛,从 18 万澳元提高到 20 万澳元。

此外,有 5 个国家提高了基本豁免扣除。在德国,2020 年基本豁免扣除提高到 9408 欧元(2019

<sup>①</sup>澳大利亚的“低所得税收抵扣”(low income tax offset),是指从应纳税额中直接冲减,相当于税收抵免。

年为 9168 欧元,2018 年为 9000 欧元)。在立陶宛,为了减轻低收入者的税收负担,2020 年月基本扣除额提高到 350 欧元,2021 继续提高至 400 欧元。同样,2020 年斯洛文尼亚将年度基本税收豁免额从 3303 欧元提高到 3500 欧元。斯洛文尼亚还对年应纳税所得额低于 13317 欧元的居民提供附加税收豁免,对于学生兼职取得的所得收入,提高税收豁免扣除。在芬兰,对于劳动所得的基本豁免从 2019 年的 17600 欧元,提高到 2020 年的 18100 欧元。在斯洛伐克共和国,对雇员(和自营职业者)的基本豁

免额从最低生活标准的 19.2 倍提高到 2020 年的 21 倍(210 欧元)。

同样,荷兰政府规定,从 2020 年开始,一般税收抵免将在 2019 年的基础上,在未来两年内逐步增加,总额达 80 欧元。在意大利,2020 年继续增加税收抵免,以降低劳动所得的税负,鼓励消费。相反,由于通货膨胀指数化调整和最低税率下降等因素,冰岛将个人所得税抵免额降到每年 655,538 冰岛克朗,从而扩大了个税的税基。

表 2 个人所得税税基改革情况

生效时间	税基扩大的国家		税基缩小的国家	
	2019	2020 及以后	2019	2020 及以后
个人免税、抵免、纳税级次		冰岛	澳大利亚、比利时、德国、丹麦、芬兰、英国、冰岛、立陶宛、荷兰、瑞典、南非	澳大利亚、德国、芬兰、爱尔兰、意大利、立陶宛、荷兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚
针对低收入者、勤劳所得及在职抵免			丹麦、西班牙、芬兰、爱尔兰、荷兰、瑞典	爱尔兰、意大利、芬兰、荷兰
子女及其他受抚养人			澳大利亚、德国、爱尔兰	加拿大、德国、希腊、立陶宛、葡萄牙、斯洛伐克、爱尔兰、日本
老人和残疾人			澳大利亚、芬兰、法国、匈牙利、拉脱维亚、荷兰、瑞典	芬兰、希腊、立陶宛、瑞典
自营和非法人企业	英国、荷兰	荷兰	英国、丹麦、印度、意大利	斯洛伐克
杂费扣除及抵免	挪威、瑞典	芬兰、意大利、荷兰	波兰、挪威、瑞典、美国	

资料来源:OECD (2020), Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7af51916-en>.

除此以外,也有些国家对纳税级次进行了调整。2020 年,斯洛文尼亚将适用最高所得级次的门槛(税率为 50%)提高到 72000 欧元。在爱尔兰,对于全民社会税(USC)第二税级的收入上限(税率为 2%),从 2019 年的 19874 欧元提高到 2020 年 2 月的 20484 欧元。在芬兰,累进所得税(即团结税)临时规定的最高级次将一直持续到 2023 年底。

## 2. 针对儿童及其他受抚养人的税基改革

希腊、德国和加拿大采取了一系列旨在支持家庭和儿童的个税税基改革措施。在希腊,从 2020 年 1 月开始,在继续实施儿童税收抵免的同时,对已婚有抚养义务的纳税人,其就业、养老金和农业收入,在计算个人所得税时,可增加税收抵免,但对高收

者的税收抵免适当调低。在德国,自 2020 年 1 月起,增加了某些家庭的福利。比如,对于有抚养孩子的父母,其免税额从 2019 年的 7620 欧元增加到 2020 年的 7812 欧元。此外,自 2019 年中期开始,儿童福利每月增至 204 欧元(取决于儿童数量)。加拿大将在 2019 年和 2020 年采取一系列措施来支持家庭和儿童。比如,在不列颠哥伦比亚省,2020 年底将推出一项新的儿童福利计划,与现行的儿童税收福利相结合。在安大略省,将推出一项新的儿童托育税收抵免政策,该政策根据家庭收入情况提供,是一种可返还的税收抵免,最高可抵免 75% 的符合条件的儿童养育费用。

有些国家增加了对儿童和其受抚养人的税收

扣除和抵免。从 2020 年起,葡萄牙对有幼儿的家庭增加税收抵免至 300 欧元,对拥有两名或两名以上三岁以下幼儿的家庭再增加 150 欧元的附加税收抵免。在立陶宛,儿童津贴也从 50 欧元增加到 60 欧元,对于孩子较多家庭,从 70 欧元增加到 100 欧元。斯洛伐克共和国对 6 岁以下儿童的税收抵免从 2019 年中期开始提高到 45.44 欧元。在日本,对有抚养子女的单亲家庭 35 万日元的税收扣除措施进行了修订。目前,无论父母的婚姻状况或性别,只要有抚养子女都可享受税收扣除。此外,对于没有子女的寡妇和鳏夫,如果其应纳税所得额低于 500 万日元,其税收扣除仍为 27 万日元。在爱尔兰,如果有配偶(或伴侣)在家中需要照顾,可享受家庭护理税收抵免,该项抵免从 2018 年的 1200 欧元和 2019 年的 1500 欧元增加到 2020 年的 1600 欧元。

### 3. 勤劳所得税收抵免和在职福利改革

为了改善劳动力市场和减少贫困,荷兰、爱尔兰、芬兰和意大利对勤劳所得税收抵免及其他在职福利进行了改革。在荷兰,为了支持就业,从 2020 年开始,由收入决定的勤劳所得税收抵免最高限额将在三年内逐步提高,总共提高 285 欧元(2019 年增加了 150 欧元)。近年来,爱尔兰对自雇职业者的勤劳所得税收抵免持续提高,2020 年该项税收抵免从 2019 年的 1350 欧元,增加到 1500 欧元。芬兰的市政税,对于勤劳所得的扣除从 2019 年的 1630 欧元和 2018 年的 1540 欧元提高到 2020 年的 1770 欧元。意大利从 2020 年 7 月起,对年收入低于 28000 欧元的雇员,每月的税收抵免从 80 欧元提高到 100 欧元(该措施仅适用于有纳税义务的雇员)。此外,从 2020 年 7 月开始,意大利对个人所得税所得超过 28000 欧元的雇员,实行 600 欧元的临时不可返还税收抵免,对收入较高者,税收抵免额逐渐降低,享受税收抵免的最高收入额为 40000 欧元。这项税收抵免将在 2020 年 12 月逐步取消。

### 4. 针对老人、残疾人及某些特殊群体的税基改革

为了完善与人口老龄化相关税收优惠政策,一些国家出台了支持低收入退休人员的个人所得税

改革。瑞典为了减轻老年人的税收负担,从 2020 年起,提高了 65 岁以上老年人个人所得税的基本豁免额。芬兰于 2020 年提高了中央和地方政府的养老金所得的税收扣除,以减轻低收入老年纳税人的税收负担。

此外,有两个国家实施了支持残疾人的个人所得税改革措施。在希腊,从 2020 年起免征某些残疾人的团结税。在立陶宛,从 2020 年起,根据残疾人的具体情况,对残疾人的每月基本税收豁免额提高到 600 欧元至 645 欧元之间。

有些国家的改革涉及就业、技能和年轻人。为了支持就业,葡萄牙政府规定,从 2020 年起,对于收入低于 25000 欧元的某些年轻人,其就业所得的个人所得税可获得部分减免。这一减免适用于完成教育后的前三年,减免额占应纳税所得额的比例逐步降低(第一年 30%,第二年 20%,第三年 10%)。波兰自 2019 年 8 月起,对于 26 岁以下纳税人,如果其就业所得低于 85528 波兰元,可获得免税。在加拿大魁北克省,为了鼓励有经验劳动者留在劳动力市场,政府出台了一项延长职业生涯的税收抵免政策。

在爱沙尼亚,为了支持就业,从 2020 年起,雇员在家和工作之间的公共交通费用补贴不作为附加福利征税。土耳其 2020 年扩大了雇主提供免税交通福利的范围。在斯洛伐克共和国,超过最低员工工资日常津贴(如差旅费)的免税额,从 2019 年最低工资的 1.3 倍,提高到 2020 年的 1.65 倍。

### 5. 对自雇职业者实施的税基改革

一般而言,自营职业者及非法人企业(比如,个人独资和合伙企业)取得的经营所得均需缴纳个人所得税。各国对自雇职业者个税税基的改革分两种情况,一是支持自营职业者发展,缩小税基;二是加强对自雇职业者的管理,增加税收收入,扩大税基。比如,斯洛伐克共和国为了支持自营职业的发展,将个人所得税和社会保障缴款中用于住宿和交通费用的月免税额在 2020 年和 2021 年逐步提高。此外,根据《所得税法》,斯洛伐克共和国将在 2021 年引入一类新的纳税人(小微纳税人),即从商业或自

营活动中获得的收入未达到增值税登记起点的个人。这些纳税人将有权享受包括动产税收折旧等税收优惠。

相反,也有国家为了增加收入,扩大了自营职业者个税的税基。比如,荷兰对自营职业者的豁免额将从2020年的7280欧元逐年削减,直到2028年达到5000欧元。同时,为了简化税制,将从2021年起取消对教育费用的扣除,以补贴取而代之。这项改革有望增加个人所得税收入。芬兰为了增加税收收入,在2020年减少家庭支出的税收抵免。意大利从2020年起,对某些个人支出(如自住房屋的支出和抵押贷款利息)19%的税收抵免规定上限,为应纳税所得额12万欧元。

### (三)对资本所得课税的改革受到局限

资本所得通常与劳动所得相对而言,世界各国在对资本所得课税改革中,在考虑公平的同时,更注重效率。因此,为了实现鼓励储蓄和增加收入的目的,对家庭资本课税改革的幅度并不是很大。主要改革措施包括降低税率和提高对租金所得课税,同时,对金融所得实行税收减免,以支持小额储户。

OECD成员国中有三个国家降低了个人资本所得税率(见表3)。葡萄牙对长期住房租赁所得的税

率从2020年1月开始大幅降低,从28%降至10%。意大利从2020年1月起,将符合某些条件的租金所得税率降至10%(原来为15%)。在希腊,为了支持投资,从2020年起,对已分配股息所得的税率从10%降至5%。

相比而言,有些国家提高了个人资本所得的税率。斯洛文尼亚普遍提高了资本利得课税的税率,但根据持有期不同,税率提高的幅度有差异,持有期越长,税率越低。其中,对持有期不足五年的资本利得,税率从25%提高到27.5%;持有期5-10年的资本利得税率提高到20%;持有期10-15年的资本利得税率提高到15%;15-20年的资本利得税率提高到10%(对于持有期超过20年的,资本得利免税)。斯洛文尼亚租赁所得的税率从25%提高到27.5%。智利将已经提高至40%的个人所得税最高税率(原来为35%)的适用范围扩大到所有类型的普通所得,包括股息所得和资本利得。此外,在部分归属制度下,公司分配给高收入者的股息所得,实际税率为44.45%。另外,对于关联方股东(有家族联系)不按比例取得的股息(与股东的股权参与不相符),这些股息没有正当经营或商业理由,仅仅为了降低个税税负,对此,将适用40%的固定税率。

表3 个人资本所得税率改革情况

生效时间	税率提高		税率下降	
	2019	2020 及以后	2019	2020 及以后
股息或利息所得 / 股权或债权投资	立陶宛	智利		希腊
资本利得	挪威、波兰	斯洛文尼亚		
租赁所得		斯洛文尼亚		意大利、葡萄牙
养老金或储蓄账户				

资料来源:OECD (2020), Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7af51916-en>.

在税率改革的同时,许多国家也对税基进行了改革。其中,某些国家采取了缩小税基改革措施。比如,阿根廷从2020年起,取消了对某些金融性所得,包括定期存款、政府证券和公司债券利息的课税。匈牙利为了鼓励家庭购买债券,对国债的利息所得免税。日本对于一般国民保险储蓄和其他类型

国民保险储蓄账户提供的免税优惠,将继续延长5年。瑞典在2020年新制度中规定,对于在利息支付时预扣预缴的息票税(the coupon tax),在某些情况下可以递延缴纳。

此外,有两个国家采取了扩大个人资本所得税基的措施。在智利,对在资本市场出售股票或配

额的资本利得税免税措施,规定了一年期限制。在芬兰,抵押贷款利息扣除限制于2020年从25%降至15%,然后进一步降低,到2023年达到零。

表4 个人资本所得税基改革情况

生效时间	税基扩大		税基缩小	
	2019	2020 及以后	2019	2020 及以后
股息或利息所得 / 股权或债权投资		芬兰	比利时	阿根廷、匈牙利、瑞典
资本利得		智利	希腊	
租赁所得	意大利、荷兰		爱尔兰	
养老金或储蓄账户			丹麦、挪威	日本

资料来源:OECD (2020), Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7af51916-en>.

### 三、评析与思考

纵观全球经济形势,人口老龄化持续加剧,高失业率短期内难以缓解,各国财政赤字及政府债务居高不下,这对各国财政支出都带来了巨大压力。与此同时,2020年突如其来的新冠肺炎疫情使世界各国经济均受到不同程度的重创,多国政府陆续出台了一系列应对疫情的各类税收优惠政策,力图减轻企业及个人税负,助力复生产、保就业、稳增长。此外,全球化及国际资本流动性又加剧了世界范围内的税收竞争,这对税率又造成了下行压力。如何应对各种挑战,在追求社会公平与提高经济效率之间寻找最佳平衡点,将是全球个人所得税改革面临的重要课题。从总体看,全球个人所得税改革为中国个人所得税的进一步完善提供了极有价值的参考。

(一)个税改革目标保持不变,税率与税基改革并行

基于个人所得税在多数国家税制体系中的重要地位,个税改革始终是发达国家税制改革的核心内容。从世界各国个人所得税改革措施看,公平与效率的权衡一直是个税改革追求的主要目标,这种趋势将继续引领世界各国个人所得税改革。从2020年OECD国家个人所得税改革看,尽管其改革措施

仍主要体现在税率变化和税基调整等方面,但其改革内容更为具体,改革方式更有针对性,改革模式更具创新性。

首先,世界各国不仅致力于个人所得税最高边际税率的改革,更注重非最高边际税率的调整。最高边际税率主要是针对高收入阶层,提高边际税率,意味着适度提高高收入纳税阶层的税负,增强个人所得税的累进程度,完善个税的再分配功能。相反,降低最高边际税率,将减轻高收入纳税阶层的税负,增加其税后所得,提高高收入纳税阶层的劳动参与度,增加投资。相比而言,非最高边际税率主要是针对纳税阶层中的中低收入者,直接影响中低阶层纳税人的税负。从2020年OECD国家税率调整看,无论是最高边际税率,还是非最高边际税率,税率下降的国家均多于税率提高的国家,因此,个人所得税税率总体呈下降趋势。

其次,多数国家在改革税率的同时,都伴随着税基的调整。税基调整包括扩大税基和缩小税基,其中,扩大税基意味着降低豁免扣除和严格扣除标准,在一定程度上可弥补由于边际税率降低带来收入损失;而缩小税基,包括提高基本豁免额和提高对某些特殊纳税群体(有孩子的纳税人、老年人和残疾人等)的扣除标准,则会直接降低中低收入阶层的纳税人及特殊群体纳税人的税负,具有较强的

针对性。与 21 世纪初期“低税率、宽税基”式的改革模式不同,2020 年个人所得税改革中,实施缩小税基的国家更多,体现了各国更加注重中低收入及某些特殊群体的改革取向。

(二)个税改革方式不断创新,针对特殊群体措施增加

根据 2020 年 OECD 税制改革报告,多数国家在采取税率和税基并行改革模式的基础上,其改革方式更为创新,对特殊纳税群体的针对性更强。

在改革方式上,多数 OECD 国家普遍实行了直接使特殊群体受益的税收抵免方式。税收理论认为,税收抵免与税收扣除不同,它是直接冲抵纳税人应纳税额的一种税收优惠,在实施过程中,当税收抵免额超过应纳税额时,纳税人可获得一定的税收返还,即返还性税收抵免(refundable tax credit),相当于一种负所得税制度。实践中,多数国家的个人所得税抵免主要有两种:一是针对低收入劳动者的勤劳所得税抵免(Earned income tax credit),二是旨在减轻有儿童家庭税负的儿童税收抵免(Child tax credit)。二者均属于返还性税收抵免,从而保障低收入劳动者和有孩子的家庭能从个税改革中直接受益。这种税收抵免政策的实施,为我国个人所得税制度的进一步完善也提供了极有价值的借鉴。

(三)疫情增大财政压力,个人所得税或面临增税改革

从理论上讲,疫情给财政带来的压力是双重的,一方面,疫情导致企业停工、减产,某些劳动者失业,使税收收入大幅减少;另一方面,各国政府纷纷采取减税及增加支出并行的措施,以最大限度地降低疫情给人们社会生产和人民生活带来的不利影响。显然,这种政策的实施结果在一定时期内将使财政赤字持续提高,财政状况日益恶化。因此,在社会经济发展前景仍充满不确定性的环境下,如何加强财政调整,稳定税收收入将未来税制改革面临的巨大挑战。

首先,由于个人所得税是多数发达国家的主体税种,各国或将面临增税改革的可能性。当然,这种增税与减税改革的大背景并不矛盾,它仅仅是针对

某些高净值收入阶层的调整。根据 OECD 数据库分析,收入不平等是当今世界各国面临的主要问题,1995 年至 2011 年,OECD 收入最高 1% 人群实际工资收入增长了 45%,高于 OECD 国家实际工资中位数平均增长率的三倍。因此,多数国家或将考虑适度增加最高收入阶层的税负,一方面保障个人所得税收入的增加,另一方面增强个税调节收入分配的功能。

其次,加强个人所得税改革中的国际合作,有助于加强个税税源管理,增加税收收入。在全球化的背景下,生产要素的流动性日益加强,特别是资本的流动性更高于劳动力的流动性,因此,多数国家在对资本所得的个税改革中,在考虑公平的同时,更注重效率,资本所得的税率通常低于劳动所得。然而,如果各国通过税收合作方式,制定统一的资本所得课税规则,同时,加强税收信息交换,则将有效地防范高净值收入人群的避税行为,保障个人所得税税源和收入的稳定。

总之,从长期看,以减税促进经济增长的个人所得税改革路径仍将延续,注重公平、兼顾效率也是世界各国个人所得税改革的基本价值取向。如何通过个人所得税的改革为纳税人提供一个起点公平和规则公平的环境,使低收入者、有孩子的家庭、老年人及残疾人等特殊群体在个税改革中受益,使个人所得税成为维护社会公平正义与和谐稳定的重要政策工具,将是世界各国不断追求和探讨的课题。

## 参考文献:

- [1] OECD (2020), Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7af51916-en>.
- [2] O'Reilly, P. (2018), "Tax policies for inclusive growth in a changing world", OECD Taxation Working Papers, No. 40, OECD Publishing, Paris.
- [3] 廖体忠, 韩霖. OECD 最新税改报告: 多国重大税制改革凸显财税政策重要性[J]. 国际税收, 2018(11): 6-8.
- [4] 罗秦. OECD 2019 税制改革报告评析及展望[J]. 国际税收, 2020(8): 50-56.

【责任编辑 孟宪民】