

加拿大个人所得税及其改革分析

张 彬

加拿大个人所得税自 1917 年开征以来, 现已成为加拿大政府最重要的收入来源, 是政府财税体制的基础, 也是政府运用税收杠杆调节经济的重要政策工具之一。个人所得税税基的确定、税率的变动、税收减免等政策的变化都会直接影响人们的工作、储蓄、投资的积极性, 影响政府的收支活动, 进而影响整个国民经济的运行。所以, 个人所得税是加拿大税收制度的重要方面, 也是 1988 年税制改革的重点。

一、个人所得税的基本问题

1. 个人所得税收入的主要来源。加拿大政府是按“联邦所得税法”征税的。根据所得税法, 个人所得税由联邦和省政府共同征收。联邦政府与除魁北克省之外的所有省政府都签了征收个人所得税的税收协议。凡签定协议的省份, 由联邦税收管理局代表省征税, 然后联邦政府按一定比例与各省进行分成, 以减少重复课税和征管上的混乱。

第二次世界大战以来, 加拿大缴纳个人所得税人数和征收的税额有了很大变化, 据统计, 1945 年至 1992 年, 纳税人从不足 230 万人增加到 1360 万人, 应税总额由 0.34 亿加元猛增到 1332 亿加元。1992 年在缴纳的联邦个人所得中, 占纳税人 13.2% 的年收入

在 5~10 万加元税级者缴纳的联邦税最多, 其纳税额占联邦个人所得税总额 31.5%; 其次是占纳税人 1.9% 的高收入阶层, 他们缴纳的个人所得税占联邦个人所得税总额的 17.2%; 年收入在 1.5 万加元以下的纳税人所缴纳的联邦个人所得税仅占联邦个人所得税总额的 0.3%。再从各省缴纳的个人所得税看, 安大略是缴纳联邦个人所得税最多的省份, 占到联邦个人所得税总额的 43.1%; 其次是魁北克省和不列颠哥伦比亚省, 它们分别占 21.8% 和 13.3%。由此可见, 加拿大个人所得税收入主要来自中等和高收入阶层和工商业、金融业发达的省份。这是加拿大政府制定税收政策和措施时所不可忽略的部分。

2. 税基的范围。个人所得税的税基是加拿大居民的收入和非居民在加拿大的收入。根据加拿大所得税法规定, 凡属加拿大居民, 不论在国内还是在海外, 所取得的收入均须纳税; 对不是加拿大居民, 但他们的收入是来自加拿大的也须纳税。纳税毛收入包括就业收入、企业收入、投资收入、资本利得(以扣减损失后的 75% 为税基), 财产收入和其它收入等。对非加拿大居民, 仅就其从加拿大境内从事经营或提供个人劳务所取得的收入, 以及处置在加拿大的资产所获得的资本利得征税。征税并不是对毛收入征税, 而

是减去税法规定的扣除、减免等项目后剩下的部分才是应税所得。在加拿大,允许在税前扣除的项目包括:医疗保健的扣除、迁移费支出、教育费支出、保姆费支出、其他就业支出、为取得应税收入发生的利息支出、子女抚养费、为养老金和退休金捐款等。计算出应税所得后再乘以适用税率,得出的是应纳税额。但应纳税额对其某些享有税收减免优惠待遇的纳税人还不是最终缴纳的税款,只有当税收减免从应纳税额中减去后,才是缴纳的税款。在加拿大个人所得税税收减免包括:医药费、中学以上的学费和教育经费(按一定比例抵免);给予单身、已婚、老年人、残废人的抵免,股息税抵免(纳税人可享受数额相当于还原后的股息所得额13.33%的联邦税收抵免,此项仅适用于加拿大居民);给政府机构的政治捐款;子女税收抵免(根据家庭收入而定,高收入者的抵免逐步降低为零);已缴纳的国外税收的抵免等。

3. 税率。加拿大宪法规定,联邦和省都有权利征收个人所得税,即加拿大个人纳税人同时要缴纳联邦和省的个人所得税。因此,个人所得税率除联邦税率外,还有省级个人所得税率,由于各省(除魁北克省外)的个人所得税由联邦政府代征,并按一定比例拨给各省,所以,在联邦和省个人所得税率平均基础上采用综合个人所得税率征收。现行的联邦个人所得税率是按三级累进税率征收的。应税所得从1~29590加元,边际税率为17%;应税所得从29591~59180加元,边际税率为26%;应税所得从59181加元及以上的部分,边际税率为29%。同时,联邦政府还对应税所得扣除个人抵免额后的税款征收附加税。如果扣除抵免后的税款低于12500加元,按3%征收普通附加税;如果税款高于12500加元,则按5%征收附加

税。各省制定的个人所得税率和附加税率都不相同,育空地区的税率最低是45%,纽芬兰省的税率最高69%,各省平均税率为55%。从综合个人所得税税率看,其边际税率为:应税所得1~29590加元,税率为26.35%;29591~59180加元,税率为40.30%;59181~63437加元,税率为44.95%;63438加元及以上为46.4%。魁北克的现行税率是按7级征收,应税所得在7000加元以下按16.0%最低税率征收;当应税所得达55269加元及以上则按26.4%的最高税率征收;当个人应税收入超过一定数额时也要加征附加税。按规定,省的基本应纳税额在5000~10000加元之间按3%征收附加税,超过10000加元按10%征收附加税。

4. 税收抵免和扣除。加拿大所有的纳税人都可享受到某些税收抵免或扣除,以减少缴纳的所得税额。税收抵免是指按照税法规定的优惠项目和数额从应纳税额中减去,使缴纳的税款减少。税收扣除主要包括个人的某些特殊生活开支以及为获取收入而支出的非事业经费,如利息开支、慈善捐款等开支项目。扣除项目是从应税所得中减去,所减少的纳税额决定纳税人采取哪一级边际税率。税收抵免和税收扣除之间是有区别的,其主要区别在于:税收扣除与边际税率有关,边际税率越高扣除的税款也就是越大;而税收抵免则与边际税率无关,不论纳税人的边际税率是高还是低,其税收抵免额是一样的。

税收抵免和税收扣除是加拿大政府运用税收政策调节经济的有效政策措施。加拿大联邦政府和省政府根据其发展需要制定其税收抵免和税收扣除项目。目前,加拿大联邦政府实施的税收抵免和税收扣除项目主要有:(1)抚养儿童支出的扣除。每个7岁以下符合条件的儿童或是有体力或智力损伤的

儿童,最高扣除额为5000加元;对7—15岁符合条件的儿童或是体弱多病的儿童,最高扣除额为3000加元。(2)基本联邦税抵免。考虑到纳税人基本生活开支和个人及家庭的各种不同情况,联邦政府给予部分税收抵免。抵免额是按联邦规定的基本税收额的17%进行扣除。同时规定,基本抵免额超过年均消费物价指数3%时实行指数化调整,即根据通货膨胀率自动调整抵免额或扣除额。1993—1995年联邦政府对加拿大个人纳税者的个人基本抵免额规定为1098加元;对已婚夫妇抵免额915加元;对体弱或伤残的纳税人抵免额720加元;对55岁和65岁以上的个人抵免额为592加元;如果纯收入超过25921加元可按15%抵免,这两种抵免方式可在配偶间相互转移;对18岁以上因身体虚弱需要家庭资助者可获得269加元抵免额。由于魁北克省没有参加联邦—省财政协定,所以该省是按基本联邦税的16.5%实行税收抵免。(3)股息税抵免。加拿大对个人和公司赚取的股息抵免25%,这可使纳税人交纳的基本联邦税减少13.3%。因为股息税抵免是在计算联邦税之前扣除的。(4)销售税抵免。这是对低收入家庭和个人实行的联邦商品和劳务税的扣除。(5)儿童税收补助,这是指因抚育儿童而享受的抵免额。(6)其它扣除。如对交纳省个人所得税的扣除、对国外税款的扣除、医疗费扣除等等。来自省政府税收抵免和扣除的项目,大部分是与联邦政府相一致,只是在数额和范围上有区别,归纳起来主要有以下几项:(1)政治捐款税收抵免。除马尼托巴和萨斯喀彻温省外,其它各省都对政治捐款实行税收抵免,抵免额在250~750加元不等。(2)对风险资本投资的税收抵免。此项抵免旨在鼓励私人投资,抵免的方法有的省是按一定金额抵免,如安大略省可抵免1000加元;有的省是按一定百

分比进行抵免,如萨斯喀彻温省是按20%进行抵免。(3)股票储蓄计划。有的省对公司通过股票储蓄计划进行投资给予10~30%的税收抵免优惠。

5. 魁北克省个人所得税的特点。魁北克省的个人所得税制与其他各省的个人所得税制是不相同的,主要不同点表现在以下几方面。首先,魁北克省没有参加联邦—省财政协定,因此,该省是在本省的税法下征收个人所得税。其次,魁北克居民可以享受税收减免优惠,其减免额是应缴纳的基本联邦税额的16.5%。第三,个人所得税是根据其应税所得按累进税率征收,税级为7级,最高边际税率26.4%,最低边际税率为16.0%。第四,魁北克省个人所得税的基本扣除额是1180加元。其它扣除项目包括:单身纳税人扣除210加元;已婚夫妇扣除1180加元;单身家庭(指离婚后单独一个人生活者)扣除260加元;对第一个未成年儿童扣除520加元;对两个及以上未成年儿童都按480加元进行扣除;对体弱智残者扣除440加元;年龄超过65岁以上者扣除440加元。另外,儿童抚育支出、销售税抵免、医疗费支出、慈善捐款等作一定扣除。

6. 个人所得税的缴纳。加拿大对个人所得税的征收和管理采用源泉扣交与自报自缴相结合的方法。源泉扣交根据纳税人的工作性质不同,将扣交期限分为两类:一类是固定职业者,按月扣交;一类是非固定职业者,按季扣交。个人所得税的扣交一般由雇主或银行来完成,一部分没有预扣的自由职业者,到银行或税务部门的纳税中心预交税款。自报自缴的纳税申报制度是指纳税人每年10—12月收到由国家税务部门寄来的纳税辅导材料(该辅导材料详细告诉纳税人如何进行申报、填写纳税表以及如何计算扣除各项费用项目、税收抵免和应缴的税额)后,根

据要求自己核算、整理,按税表逐项填报,并于第二年4月30日前寄到税务部门,税务部门通过电脑审核,计算出纳税人全年应缴的税款,开具纳税凭证,多退少补,一般税务部门应在6月1日前退还纳税人多缴纳的税款,否则按退税时上月国库券利率支付利息。

二、个人所得税的改革

近20年来,加拿大政府针对税收制度出现繁杂、不公正以及阻碍经济增长等弊端对个人所得税制度进行了不断改革,尤其是1988年的税制改革具有重要意义。

1. 改革的必要性。首先旧税制反映出税收计算的复杂性减低了征税的效率。在加拿大,计算应纳税额是一个非常繁琐和复杂的过程。就个人所得税来看,要向联邦政府缴纳一定的税额,必须先经过一系列的计算。如先从可调整毛收入中减去个人减免项目和个人扣除项目,然后乘以适用税率,再得出应纳税额。对填报表格的纳税者来说,不仅仅只了解几步计算公式,关键在于要清楚每道公式中各项所包含的内容。例如,总收入中不计入的项目包括:资本利得的半数、省和地方政府发行的公债利息、雇主提供的医药费、失业救济金、慈善机构捐赠的救济款、战争负伤的抚恤金等。在个人扣除项目和减免项目中又包括迁居费用、应酬费、训练费用、与鼓励储蓄行为有关的加拿大注册退休金计划、加拿大注册退休储蓄计划、加拿大注册房产储蓄金计划;与鼓励投资行为有关的第一个1000加元的红利、利息收入等。因此,纳税者每年都要填报纳税表,都必须记住各个项目和弄清楚它们之间错综复杂的关系,才能计算出纳税者的应纳税额。第二次大战以后,随着税法不断修改和变化,各项目越分越细,扣除项目也在扩大,税收档

次也分得较细,这都给纳税者带来计算上的很大麻烦,不利提高税收征收效率。其次,较重的课税抑制了人们的工作、储蓄和投资积极性,有碍于经济增长。自1970年以来,由于严重的通货膨胀的影响,石油危机的冲击,使加拿大经济处于衰退之中,加重了加拿大私人 and 企业的税收负担,尤其是个人所得税增长迅速,损伤了人们的工作、投资积极性。《加拿大统计》资料的数据表明,1960年个人所得税纳税总额是28亿加元,1987年已增到955亿加元,增长了30多倍,税收负担的加重,加上其它经济因素的影响,使加拿大缺乏投资动力和刺激因素,从而阻碍经济增长。再从税率看,改革前,加拿大个人所得税最高边际税率是34%,这一税率虽低于邻国美国个人所得税最高边际税率50%。但由于加拿大个人所得税是由联邦和省共同征收,其综合税率高达51~57%之间。高税率必然导致劳动力供给下降,投资兴趣下降,进一步阻碍经济的发展。正如1987年加拿大税制改革白皮书所指出的:只有相对地降低个人所得税率,才有助于鼓励个人就业、储蓄与投资,支持加拿大企业吸引与保留人才,有助于提高加拿大经济竞争力和实现经济增长。第三,税负中反映出收入相同的纳税者支付不同的税收,这违背了税收横向公平的原则。例如:在3~4万加元所得收入档次的纳税人有158.4万人,其中无税或缴纳极少税收的人仅占这一收入阶层的1%;按5%以下税率纳税的占2%;按5~10%税率纳税的占7%;按10~15%税率纳税者占66%;按15~20%税率纳税者占24%。可见,总收入相同的纳税者所承担的税负却有很大差别。分析起来,主要原因在于:70年代以来,加拿大某些纳税者或集团享受着许多税收优惠条款,使他们合法逃避税收,例如,对已实现的资本利得的一半征税,部分股息收入和

红利收入免税等等。据统计,1972—1984年不包括个人减免和扣除在内的税收优惠条款已从占纳税者总收入的9.5%上升到14%。可见,税基被大大侵蚀,税制的真实累进程度受到影响,税收的公平原则也受到损害。所以,“使税收制度更加公平”成为加拿大政府1988年税制改革的首要目标。

2. 改革的主要内容。(1) 降低税率、减少税级、简化纳税手续。降低税率,减少税级是加拿大个人所得税制改革的中心环节。从1988年起加拿大联邦个人所得税最高边际税率从1983年的34%降为29%,税级由10级减为3级。各省的个人所得税(除魁北克省外)以联邦个人所得税为基础征税,同时还征收一定比例的附加税。(2) 全面实行“税收抵免制”。这是将原税法中有关“个人减免制”与部分“扣除”项目全部改为税收抵免。这一改革使原来计算应税所得的公式有了变化,在“税收抵免”制下,纳税者首先在归总其毛收入后,除去有限的几个扣除项目的扣除(如抚养儿童费用、申请工作费用、某些对社会保险计划的捐献等)后所获取的余额为“应税所得”。另外,在计算过程中,联邦政府采取了“不可退还的税收抵免”(Non-refundable Tax Credit)方式对征税进行改革。“不可退还的税收抵免”是指将应税所得与税收抵免相比,如果前者大于后者,则个人应对此差额按不同的适用税率计算应纳税额;如果后者大于前者,则个人无须纳税,但其余额政府也不给予偿还。(3) 拓宽税基,减轻部分居民的税负。这次税制改革取消或降低了部分原有的“扣除”项目和某些特殊税收优惠政策。例如,对第一个1000加元的利息,红利收入的扣除予以取消,取消就业支出费,限制退休金和注册退休储蓄计划扣除数额,限制自我就业者资本成本与经费费用的扣除额,降低红利收

入的税收抵免额,对大多数已实现的资本利得实行免税上限规定,等等。(4) 指数化调整。由于通货膨胀的影响,使纳税者所得到的收入并不能客观和实际地反映出其真实购买力。同时,通货膨胀会使纳税人名义收入增加,从而将纳税者推向更高级的税收档次,这无疑增加了纳税者的税收负担。针对70年代初资本主义世界出现的“滞胀”现象,加拿大政府从1974年开始根据通货膨胀率每年自动调整个人所得税中的税收减免项目和税收档次,使其完全实行税收指数化。1983—1984年根据政府控制通货膨胀计划的有效实施,指数化幅度从6.6~12.2%降到5%的范围。1988年税制改革法确定年通货膨胀率超过3%将实行税收指数化。指数化限定的范围主要有:税级、基本个人扣除额、已婚夫妇税收减免额、与年龄有关的减免额、与弱智、病残有关的减免额以及与抚养未成年儿童有关的减免或抵免额等。

三、个人所得税改革的影响及趋势

1988年的税制改革是加拿大税收历史上一次最重要的改革,它对加拿大经济的改革产生了较大影响。个人所得税改革所带来的最显著的变化是:第一,全国970万个家庭(约占全国家庭总数的85%)从这次改革中得到降低税收的好处;有85万人将不再支付联邦个人所得税;只有10.1%的家庭增税。第二,1988年以来,加拿大个人所得税收入有了明显的增加,由1987年的955亿加元增加到1988年的1071.8亿加元,增长了11.0%,1995年又增加到1332亿加元。第三,在这次改革中,加拿大实行全面“税收抵免”制度取代提高和扩大所得税扣除额和免税额的办法,对收入不同者规定统一的抵免额。这是加拿大税制改革的特点之一。

从以上三点变化中不难看出，加拿大政府对个人所得税的改革取得了明显成效。

第一，降低税率，拓宽税基，增加了财政收入，促进了经济增长。税制改革降低了个人所得税税率，这既能增加劳动力的供给又能增加资本供给。85万纳税人从纳税名册上完全注销，这个变化可使贫困者口袋里的钱比往年增多，生活状况也将比往年好。同时这笔免征的税额必将转移到其他用途上，从而刺激了商业、服务行业、房地产业等方面的发展。而拓宽税基不仅财政收入未因税率的降低而下降，而且还有一定的增加，从而增强了政府宏观调控经济的能力，促进了经济的发展。

第二，“税收抵免”制的实施，更进一步体现了所得税制的公平。因为传统的“个人减免”和“扣除”额的多少取决于纳税者所处的应税收入等级和适用税率，而高收入纳税人享受到的“减免”和“扣除”优惠要比低收入者多得多，尤其是资本收入的抵免，这是高收入纳税者的极好避税场所，也是政府税收的最大漏洞之一。而实行“税收抵免”制，是采用一种固定抵免额的方法，这对所有纳税人都是同等对待，所以，加拿大政府的这一作法，能够比较有效地改进税制的公平程度，也是使个人所得税征收趋于公平的一种创新。

第三，进一步完善分税制的税收体制。对个人所得税的征收，加拿大联邦政府和省政府之间划分了各自的权限，并实行联邦和省统一税基的作法，即由联邦制定的税基为基础，各省按照联邦确定的税基制定本省的税基。这种做法不仅有效地保证了各级政府税政统一，而且便于计算，减少联邦与省之间因税收征收范围不同而产生的矛盾，也有利于联邦实行代征的征税制度。例如，在统一税基的基础上，联邦一级统一征收交叉的税

种，然后按比例分成或者让地方政府代征再与联邦政府分成。这既避免了多次征税和税收管理上的麻烦，又提高了税收征管的效率。

第四，个人和公司所得税一体化问题。早在1967年，加拿大卡特委员会在其著名的税制改革报告中就提出了个人和公司所得税一体化问题，但由于收入来源减少和管理等方面的问题而没有具体实施。个人和公司所得税一体化从理论上说是指废除公司所得税，把全部的公司利润都放到个人层次上去课征所得税。而在实践上通常采取的办法是保留公司所得税，对公司的全部利润课税；而在个人所得税的层次上，允许股东将公司已缴的税额进行抵免。这种做法的好处在于避免重复征税，有利于税收公平原则的实行。加拿大在个人和公司所得税一体化上已迈出了一步，即对部分股息、红利允许进行抵免。如果实行完全的一体化，还需作进一步的努力。

总之，个人所得税的改革对加拿大税收制度的完善起到重要的作用。可以预计，随着经济、社会的发展，加拿大个人所得税的税基、税率、税收减免等将会随之进行调整和改革，以适应新的发展需要。

注释:

卡林·特里夫、特德·库克：《1995年国家财政》，3:2、3:7、3:1页，加拿大，加拿大税收基金会，1995。

加拿大财政部：《个人所得税改革》，11页，加拿大，加拿大财政部，1997。

杰·斯特克：《加拿大公共财政》，95页，加拿大，霍尔特·莱因哈特和温斯顿出版公司，1992。

加拿大统计局：《加拿大经济展望：1993/94历史统计增补》，14页，加拿大，加拿大统计局，1994。

(责任编辑：徐云鹏)