



虛假利潤

跨国公司的避税和政府之间的税收竞争迫使我们重新思考国际税收体制

迈克尔·基恩

国际联盟没有自己的脸书主页，其员工不用谷歌搜索，也不从亚马逊上网购。一百年前，对外直接投资主要涉及铁路和油井等有形的东西；特许权使用费是指对煤炭或类似产品的收费，而不是对使用品牌名称或专利的收费；跨国公司也没有主导世界贸易。

但今天，一切都改变了：世界经济见证了跨国公司的兴起、服务贸易的增长和全球资本流动；专利和电信牌照等无形资产已经成为现代商业的核心，而数字技术也为企业提供了在其业务鲜有

涉猎的国家（如果有的话）开展业务的机会。这些变化导致一些税收问题，而这些问题在20世纪20年代时还无法想象。不过，国际联盟建立的框架仍然主导着我们对跨国公司的征税方式。

在过去几十年中，国际联盟框架受到的压力与日俱增，已经接近甚至超过崩溃的边缘。

而这些压力的核心是两个既相互区别又彼此相关的问题：第一个问题是跨国公司的避税问题，即跨国公司运用合法手段将利润从高税率地区转移到低税率地区；第二个问题是政府之间的

“税收竞争”，即政府运用低税率或其他有利的税收规定来增强对实际投资的吸引力，并减少将账面利润转移国外等避税活动对自己的影响（让其他国家的投资吸引力变小，受避税活动的影响变大）。

快速指南

国际税收是非常复杂的（这本就是一个严重的问题），这里仅对跨国公司业务的征税体制做一个简短的介绍。

国家如何确定跨国集团企业应纳税利润的核心是“公平定价原则”。这意味着在评估某个企业与同一跨国集团内其他企业的交易时，要使用该企业同非关联方开展同样交易所用的价格，从而计算该企业的利润。然后，每个国家都对用这种方式分配给集团内所有企业的利润进行征税，这些企业或是依法成立的企业，或是在该国具有明确、合理且持续的实体（业内称为“常设机构”）。这在通常被称为税收“来源”国的国家建立了征税基础。

第二步，按照“全球”税收体制，母公司所在的国家，即为了方便纳税而成为其居民企业的国家，也对其国外关联公司的所得进行征税，但通常也会对其在国外已纳税额提供抵免。但是，最近几年这一做法变得越来越少，例如在美国，虽然全球税收体制仍然适用，但是（与使用全球体制的其他国家一样）只对以红利形式转回美国的利润征税，这就是造成美国企业拥有逾2万亿美元未回转到美国的利润的原因之一。但是还有很多国家采用了“发生地”税收体制，有效地豁免了来自于国外的企业所得。因此，全世界当前的企业所得税安排看起来更像是基于来源的税收制度。

企业所得税制度中没有很多有意识的设计，没有设立世界税收组织来制定和实施税收规则（尽管世界贸易组织的规则中的确包含了对某些税收政策的限制）。各国通常通过双边税收协定（目前这类协定超过了3000个）来限定税收关系，此外还有各种实施公平定价原则的指引。在过去几年中，多边主义的这些普通要素获得了有益的补充，即通过二十国集团/经合组织的税基侵蚀和利润转移（BEPS）项目（更多内容请参见下文）

对一些最稀奇古怪的避税工具进行遏制。但是，政府和跨国公司仍然在国际税收方面存在充分的操作空间。而且，有很多发展中国家和民间社会组织认为，现有国际税收体制是受最发达国家利益所驱动的。

企业的做法

公平定价原则在逻辑上是合理的。因为在理论上，公平定价原则使跨国公司与开展相同业务的一系列独立企业享受相同的税收待遇。但问题是，跨国公司可以通过独立企业没有理由去做的事情来利用这个原则为自己服务。

有个例子可以说明所有这一切。跨国公司可以设法操纵其集团内部交易价格（“转移价格”）来降低其总体税收义务——例如，人为设定较低的转移价格，将产品从位于高税率国家或地区的关联方销售到位于低税率国家或地区的关联方。因此，税务机关的问题就是要找到或构建评估这些交易的公平价格，但这种做法已经变得越来越困难，因为跨国公司内部的贸易不仅数量大幅增长，而且还涉及难以估价的项目。例如，向位于低税率国家或地区的关联方销售尚未使用的专利，而该专利的公平价格并不明确（尽管该企业可能比税务机关更精明）。

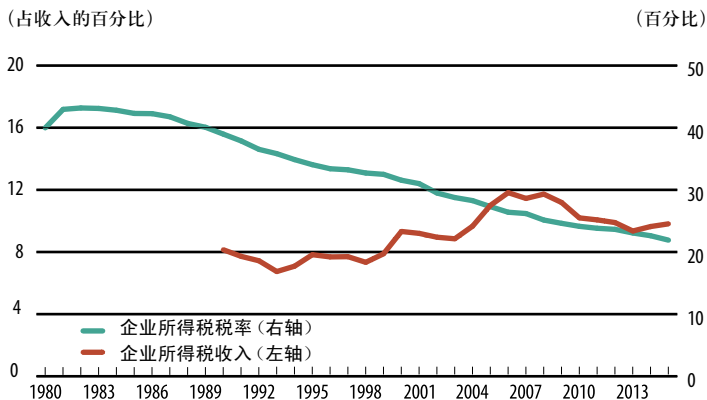
如果每个国家在制定自己的税收政策时都忽视对其他国家的负面效应，那么最终的结果就是，所有国家的税收状况都要比进行合作情况下的结果更差。

大量证据表明，利润转移非常普遍。据估计，2012年美国企业所得税收入的损失占其总额的比例在1/4到1/3之间（按2016年条款）。而其他国家的企业所得税收入的损失比例可能更大，其中尤其值得关注的是发展中国家，因为这些国家企

图1

持续下降

虽然发达经济体的企业所得税率自1980年以来大幅下降，但企业所得税收入小幅增长。



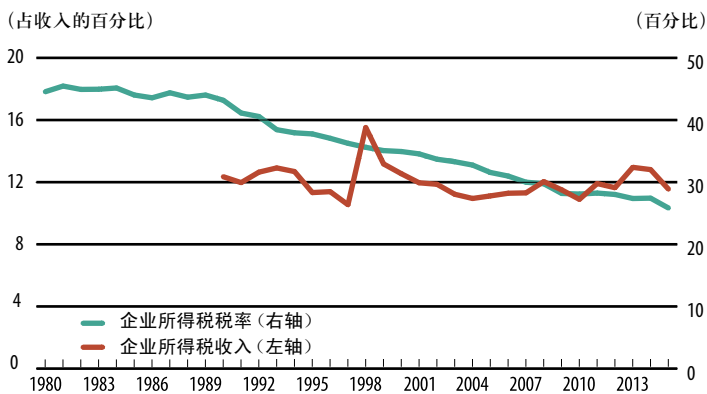
资料来源: IMF的世界收入纵向数据库(WoRLD); 国际财政文献局; 毕马威会计师事务所; 经济合作与发展组织; 密歇根大学的世界税收数据库; 以及IMF员工的计算。

注: 发达经济体包括世界银行分类为高收入的国家。

图2

感受影响

发展中经济体的企业所得税率也大幅降低，而其企业所得税收入上涨幅度小于发达经济体。



资料来源: IMF的世界收入纵向数据库(WoRLD); 国际财政文献局; 毕马威会计师事务所; 经济合作与发展组织; 密歇根大学的世界税收数据库; 以及IMF员工的计算。

注: 发展中经济体包括世界银行分类为中低收入的国家。

业所得税占其收入总额的比例较高，而且没有什么可以依赖的其他收入来源。

二十国集团/经合组织的税基侵蚀和利润转移项目在应对各种最不常见的避税形式方面已经取得了一些进展。该项目覆盖 15 个主要领域(比

如, 限制利率下降、改善争端解决), 并设置了4个最低标准, 这些标准是二十国集团鼓励所有国家遵从的标准(如其中一个标准的目标是遏制滥用税收协定中的条款)。目前, 该项目标准的实施得到经合组织“包容性框架”的支持, 该包容性框架的成员国超过 100 个。

但该项目并没有改变国际税收体制的基本结构。甚至, 其最强烈的支持者也只将其描述为“救火”。目前, 尚未可知的是, “火灾”所造成的破坏是否可以通过简单地“刷涂料”进行修复, 还是已经造成“基础结构”的不安全, 或早或晚都必须要进行重建。

政府的做法

激烈的国际税收竞争最明显的标志是全球企业所得税率的快速下降(见图1和图2), 但令人吃惊的是, 发达经济体的企业所得税收入平均来说保持小幅增长, 主要原因可能是资本占其国民收入的比例在不断提高。

但是, 不是只有税率是重要的。政府很善于找到通过操纵其税收制度其他方面的方法来吸引实际投资者或者避税中转移的账面利润。政府看起来对低效纳税很愤怒, 但这往往听起来就像电影《北非谍影》中的警察局局长雷诺一样, 在假装自己对里克酒吧中存在赌博活动感到非常震惊。

那么, 政府间税收竞争又有什么问题呢? 有些政府实际上欢迎税收竞争, 将其作为限制公共支出“铺张浪费”的方法。但是, 即便不考虑旁观者所认为的“铺张浪费”这个事实, 自2008年金融危机以来, 也很少听到这种“饿死野兽(starve the beast)”的观点了, 因为很多政府手头都比较拮据。因此, 在任何情况下, 核心问题都是通过税收竞争来限制税收收入的效率十分低下。

这是因为利己的国家税收政策产生了有害的溢出效应。如果某国想要让自己的税收制度变得更具吸引力, 则该国需要吸引到更多的实际投资或向其国内转移的利润, 从而扩大税基, 这从该国的角度来看是好事。但是, 基于同样的理由, 其他国家的税基就可能会下降——这对它们来说则是坏事。而如果每个国家在制定自己的税收政策时都无视对其他国家的不良影响, 那么最终结果就是, 所有国家的税收状况都要比它们进行合

作时的结果更差。最后，税收竞争问题的根本是征税基础的流动性，而采用公平定价原则的基于来源的税收制度尤其容易受到影响，因为实际投资和账面利润（通过各种避税方法）的转移非常容易。

税基侵蚀和利润转移项目没有提到那些推动税收竞争的根本因素，其主旨是通过建立“价值产生地”税收制度来修订 20 世纪 20 年代的国际税收体制。这听起来像基于来源的税收制度，如前所述，该制度非常容易破坏竞争。此外，尽管收紧避税监管可能会限制某个税收漏洞，但这也可能让另外的税收漏洞恶化。如果政府容忍或者甚至鼓励避税，则那些有能力将其活动或利润转移到国外的企业就可以通过避税来减少其纳税额。而如果政府限制避税，让避税变得更困难，则政府可能运用其他税收手段来保护其征税基础，例如，通过进一步降低税率。

未来应该怎么做？

尽管税基侵蚀和利润转移项目是修改国际税收体制的重要尝试，但很少有国家（如果有的话）认为这是根本性解决方案，因此，仍然需要进行改革。有些建议保留了 20 世纪 20 年代时的体制的核心概念，例如：扩大“常设机构”的内涵，认可数字化时代的企业无须在某国设立很多实体机构就可以在该国开展大量业务。

此外，一些国家还提出了更多的根本性变革的建议。例如，欧盟委员会就重新采纳了一个建议，即在不采用公平定价原则的条件下，将跨国企业的利润在发生业务的欧盟成员国之间分配。该建议转而采用了一个反映跨国公司在各国的销售额、资产和员工数量的机械公式。这种“公式分配法”的好处在于让参与国之间的转移价格与纳税脱钩，但这种方法同样要受到税收竞争的影响——因为政府有动力去吸引包含在该公式中的任何因素，以便将跨国公司利润中的较大份额纳入到自己的征税基础中。

在美国，“基于消费地的现金流量税”最近也倍受关注，该方法可能会豁免对出口的征税，但会对进口征税。如果所有国家都采用“基于消费地的现金流量税”，则转移价格会变得与纳税无关（因为进口和出口的价格在任何国家都对纳

税义务没有影响）。而且，由于消费者一般不会因为消费税率的不同而迁移，因此这种税收方法不容易受到国际税收竞争侵蚀的影响。

即使有人能够设计出 20 世纪 20 年代时的体制的理想替代制度，但这个制度的实施也会涉及困难的协调问题。总之，国家应该从协调彼此的企业所得税制度中受益，但是仍然存在一个问题：同意提高税率的一组国家更容易受到其他国家低税率侵蚀的影响。也就是说，虽然在企业所得税制度上进行合作的国家可以从合作中受益，但那些未参与该合作的国家甚至能从中获得更大的益处。

虽然如此，税收竞争本身也会产生更有效的合作。例如，用基于消费地的现金流量税取代标准的企业所得税的一个后果是，采用基于消费地的现金流量税的国家只有很少的利润转移问题，而其他国家的利润转移问题会变得更严重。其原因在于，为基于消费地的现金流量税国家的出口产品制定更高的价格不会影响到企业在该国的纳税义务（因为出口收入是免税的）。但是，这样会减少企业在采用传统企业所得税制度的国家中进行纳税的义务（在这些国家，进口可从税收中抵扣），因此也会让征收基于消费地的现金流量税的其他国家承受巨大压力。

最后，我们来讨论一个根本性问题。公式分配法和基于消费地的现金流量税都可能改变在不同国家分配税收收入的方式。如果采用基于消费地的现金流量税，则税收收入会累计到最终消费发生国家，这与认为税收收入应该累计到生产国的观点完全不同。例如，资源生产国就不可能接受这种分配方式。因此，正如所有的税收问题一样，在重新思考国际税收体制过程中的终极关键问题是：哪些国家应该获得税收收入？**FD**

迈克尔·基恩（MICHAEL KEEN）是IMF财政事务部副主任。

参考文献：

Clausing, Kimberly A. 2016. "The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond." *National Tax Journal* 69 (4): 905-34.