

税收饶让的有效性及其对政府行为的影响^{*}

罗振华

(厦门大学 财政金融系, 厦门 361005)

摘要: 税收饶让的目的是为了保证税收优惠的效果以吸引外国投资。税收饶让对吸引外国直接投资是有效的。税收饶让会诱使东道国政府降低对外国投资的税率, 同时刺激东道国用税收优惠代替对外国投资的非税收鼓励措施。

关键词: 税收饶让; 税收优惠; 东道国

中图分类号: F810.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-5585(2002)04-0088-04

Effectiveness of Tax Sparring and its Effect on Government Behavior

LUO Zhen-hua

(Finance & Banking Department of Xiamen University, Xiamen 361003, China)

Abstract: Tax sparing is aimed to promote the effectiveness of tax incentives for foreign investment and is effective to encourage the foreign direct investment. It will induce the host government to reduce the tax rate of foreign investment and encourage it to substitute the non-tax foreign investment with tax incentives.

Key Words: Tax Sparring; Tax Incentives; Host Government

税收饶让设计的目的是为了维护发展中国家为吸引外国投资而给予的税收优惠的效果。发展中国家对外谈签税收协定时, 一般都要求列入税收饶让条款, 而大多数发达国家出于种种原因(支持发展中国家经济发展、作为对外援助政策的一部分、促进资本输出、占领国际市场、作为协定谈判的筹码等)也同意给予跨国纳税人税收饶让抵免待遇。但对税收饶让问题, 各国的认识并不一致, 如美国就持反对态度。随着全球经济环境的变化, 在各国重新审视其税制结构和税制设置的政策过程中, 税收饶让引起了人们的普遍关注, 许多国家越来越不愿在税收条约中给予税收饶让, 提出了重新评价税收饶让的要求。特别是 OECD 于 1997 年着手对税收饶让条款的运用及有效性的研究, 并于 1998 年 3 月发布了《OECD 关于税收饶让的报告》, 以促使各国重新思考税收饶让条款, 并协助 OECD 国家和非 OECD 国家设计一种更加一致的办法。本文探讨税收饶让的作用及有效性, 以及其对政府行为的影响, 并提出对我国的启示。

一、税收饶让的作用及有效性

税收饶让代表着一种修正居住国税制以使投资者得以享受东道国提供的税收减免优惠的全部好处的做法。发展中国家为吸引外国资本和引进先进技术, 以促进本国经济发展, 经常对外资提供税收优惠政策。在居住国实行外国税收抵免制度情况下, 发展中国家提供的税收优惠, 会相应降低跨国纳

^{*} 收稿日期: 2002-03-25

作者简介: 罗振华(1978-), 男, 福建福安市人, 厦门大学财政金融系, 硕士研究生, 主要研究方向为财税理论与政策研究。

税人在居住国的外国税收抵免额,从而优惠的效果会被跨国纳税人在居住国纳税义务的提高所抵消,跨国纳税人无法真正享受到税收优惠的好处,而且造成原来规定给予投资者的优惠变成增加资本输出国的财政收入。因此发展中国家要求在协定中列入税收饶让条款,发达国家不仅要对其已支付的税收给予抵免,而且对发展中国家给予的减免税,要视同已征税收给予抵免,从而使税收优惠的好处真正由投资者享有。因此税收饶让的目的就是为了保证税收优惠的效果以吸引外国投资,促进东道国经济发展。

税收饶让是有争议的,一种反对理由认为税收饶让抵免对刺激在发展中国家的投资是无效的。为了证明税收饶让的有效性,可以通过比较对税收饶让持不同意见的国家(如日本和美国)在同一时期对外直接投资的投向和数量来说明。

日本和美国税制具有很强的相似性,都规定公司和个人必须就其全球所得,不管来源于国内还是国外,向居住国政府承担纳税义务。为避免对跨国纳税人的双重征税,日本和美国都允许对已向外国政府缴纳的所得税(和相关税收)申请外国税收抵免,但日本对在某些发展中国家的投资提供税收饶让抵免,是推行税收饶让抵免制度比较积极的发达国家之一。而美国则对税收饶让持消极和反对态度。1957年美国政府和巴基斯坦草签了一个包含税收饶让条款的税收协定,参议院批准了该协定,但将税收饶让条款从中剔除。此后1959年和1960年分别与印度和以色列谈判的税收饶让条款又被否决。至今美国仍不愿在任何双边税收协定中给予税收饶让。在讨论巴基斯坦协议时,一个反对理由就是没有可靠的证据可以证实税收鼓励,如税收饶让所产生的鼓励,可能影响外国直接投资的方式(Stanley Surrey, 1958)。美国国家经济研究局(NBER)的James R. Hines, Jr. (1998)研究了67个接受日本和美国投资的样本国家,其中14个与日本签有税收饶让协议。根据1990年日本和美国对外直接投资的数据,日本在与其签有税收饶让协议的14个国家的直接投资占其全部对外直接投资的比例的中位数为0.6%,而平均数为0.94%,全部超过美国在同样国家投资比例的相应数字0.36%、0.72%。从中可以看出,日本投资者更倾向投资于与日本签有税收饶让协议的国家,也就是说,税收饶让对刺激外国直接投资是有效的。根据研究,在其它情况相同的条件下,税收饶让协议可以增加140%~240%的外国直接投资。

二、税收饶让对政府行为的影响

税收饶让协议会刺激外国直接投资,出于同样原因,东道国更可能向提供税收饶让国家的投资者提供特别税收减免优惠。反过来,税收减免优惠降低了吸引额外的直接投资的价值,从而使得东道国不愿提供非税收鼓励措施以吸引外国投资。

关于税收饶让对东道国政府行为影响的一个简单模型为: $Y = B(I) + \tau Q(I, G) - cG$ (1)

其中, Y 为东道国政府从外国直接投资中获得的净收益, I 为在本国的外国直接投资, τ 为东道国的实际税率(扣除各种减免等优惠), G 为当地政府为吸收外国投资者而提供的公共设施和服务的水平, c 为 G 的单位成本, $B(I)$ 为东道国从外国直接投资中获得的非税收收益, $Q(I, G)$ 为投资收益, 则 $\tau Q(I, G)$ 表示东道国从外国直接投资中获得的税收收入。

外国直接投资是不同国家特征的函数,其中有两个变量东道国政府可以控制:税率 τ 和公共设施与服务的水平 G 。投资可以表示为 $I(\tau^*, G)$, 其中 τ^* 为对投资所得的东道国和居住国政府实际的综合税率,即所得的整体税收负担, τ^* 本身是关于 τ 的函数。政府行为的目标最大化 Y , 有两个条件,即 Y 对 τ 和 G 的偏导数必须为 0。经过推导,得出以下两个公式:

$$\left[B'(I) + \tau \frac{\partial Q}{\partial I} \right] \frac{\partial I}{\partial \tau^*} \frac{\partial \tau^*}{\partial \tau} = -Q(I, G) \quad (2)$$

$$\left[B'(I) + \tau \frac{\partial Q}{\partial I} \right] \frac{\partial I}{\partial G} = c - \tau \frac{\partial Q}{\partial G} \quad (3)$$

τ^* 作为东道国有居住国的实际的综合税率,由下式决定:

$$\tau^* = \tau + \gamma[\tau^h - \tau(1-\alpha) - \tau^f \alpha] \quad (3)$$

其中 τ^h 为居住国的税率, τ^f 为东道国在没有税收优惠情况下的税率, 即名义税率。参数 γ 代表居住国税收的重要程度, 如果跨国公司被排除在居住国税收体系之外(或者因为它们超抵免限额或者有可能进行无成本且无限期的延迟纳税), 则 $\gamma=0$; 如果公司根据国内外税率的差额, 全额缴纳居住国税收, 则 $\gamma=1$ 。在一般情况下, 跨国公司无法完全避免居住国税收, 但由于一些原因, 如税收筹划、延迟纳税等, 不会完全根据国内外税率的差额纳税, 有可能避免一部分居住国的税收, 因此, γ 是在 0, 1 之间波动。参数 α 代表税收饶让, 当居住国家给予税收饶让时, $\alpha=1$, 否则 $\alpha=0$ 。

求(4)对 τ 的偏导数, 可得下式:

$$\frac{\partial \tau^*}{\partial \tau} = 1 - \gamma(1-\alpha) \quad (5)$$

当税收饶让 α 看成一个连续而非间断的变量时, 有 $\frac{\partial^2 \tau^*}{\partial \tau \partial \alpha} = \gamma$ 。(5)式阐明了税收饶让东道国政府税率选择的影响。税收饶让提高了整体税收负担对东道国政府税率的敏感度。当不存在税收饶让, 即 $\alpha=0$ 时, $\frac{\partial \tau^*}{\partial \tau} = 1 - \gamma$; 当 $\alpha=1$ 时, $\frac{\partial \tau^*}{\partial \tau} = 1$ 。因此居住国提供税收饶让时, 东道国政府降税的效果就越大。这就意味着税收饶让可能会刺激东道国政府对外国投资者提供特别税收减免优惠。从(2)可以清楚看出, 税收饶让与东道国税率的降低有关。税收饶让的引入, 提高了 $\frac{\partial \tau^*}{\partial \tau}$ 的值。如果(2)式表现了在引入税收饶让之前东道国对外国投资者税制的特征, 即能保持相等, 一旦居住国政府给予税收饶让时, (2)式不再成立了, 除非 τ 下降。因为 $\frac{\partial \tau^*}{\partial \tau}$ 提高, 在其它因素不变时, 只有降低 τ 才能使(2)式左右两边相等。

税收饶让诱使东道国降低税率的同时往往伴随着为外国投资者所看重的政府公共设施和服务水平的降低。 τ 下降, 导致(3)式括号内的数值降低, 即 $B'(I) + \tau \frac{\partial Q}{\partial I}$ 降低, 同时等式右边 $c - \tau \frac{\partial Q}{\partial G}$ 增大。这就意味着为使(3)式成立, $\frac{\partial I}{\partial G}$ 必须提高。在正常情况下, $\frac{\partial I}{\partial G}$ 是 G 的减函数, 即随着 G 的提高, 政府公共设施和服务水平对外国直接投资的吸引力是不断下降的。为满足最大化条件, G 必须降低。因此税收饶让与政府对公共设施和服务支出的低水平有关。税收饶让刺激东道降低 τ , 同时降低了高水平的 G 所产生的额外的外国直接投资对东道国的价值, 政府就不愿提供非税收鼓励措施。也就是说, 税收饶让会刺激东道国用税收鼓励代替对外国投资的非税收鼓励。

Hines (1998)研究了与日本签有饶让协议 7 个国家的情况。在 7 个样本国家中, 日本公司的平均税率是 28%, 而美国公司的平均税率则是 32%, 样本中位数的差别更大。日本公司在样本国家的平均税率的中位数为 23%, 而美国公司则为 39%, 外国税收负担的比较, 不仅受到东道国税收待遇的影响, 而且还受到各国会计计算方法的影响。在与日本没有税收饶让协议的那些样本国家中, 日本公司报告的平均外国税率大大高于美国公司。在样本国家的日本公司的平均外国税率为 48%, 而美国公司为 29%, 中位数则分别为 53%和 30%。这些数据表明了由于国家会计习惯、逃避税的能力等原因, 比起美国同行, 日本公司计算的税率要更高。这就从一个侧面反映了在与日本签有税收饶让协议的国家, 如果统一计算口径, 日本公司实际税率要更低, 与美国公司的差距更大。这就证实了模型的内在含义。税收饶让会刺激东道国降低税率, 而且东道国更倾向于将税收优惠的好处更多地给予与其签有税收饶让协议的国家的跨国公司。根据研究, 税率饶让协议能使外国直接投资的税率降低 23%。

三、对我国的启示

1. 重视和坚持税收饶让原则。从本文第二部分的分析可以看出, 税收饶让对吸引外国投资是有

效的。在我国目前发展经济的过程中,为吸引外国资本和引进先进技术,必须对外资提供税收优惠政策。为使税收优惠真正受益于纳税人,就必须在对外税收谈判中,坚持税收饶让原则,要求对方,特别是发达国家,单方面或双方对等列入税收饶让。截止1997年6月9日,我国对外正式签署了56个税收协定,有25个列入了税收饶让条款,其中10个协定规定了缔约对方单方面承担饶让抵免义务,15个协定规定了双方对等承担饶让抵免义务。当然,是否坚持税收饶让原则,要根据不同国家情况而定。我们主要是要在与资本输出国家、有可能从中吸引外资的国家的谈判中,坚持税收饶让原则。在与一些发展中国家的税收谈判中,就没有必要一定要坚持税收饶让,或者根据谈判情况,双方对等列入税收饶让条款。

2. 深化对涉外税收优惠的再认识。上述模型指出税收饶让会刺激东道国用税收鼓励代替对外国投资的非税收鼓励措施。我国目前也存在这种情况,各地纷纷出台各种各样的税收优惠措施以吸引外国投资,而不注重投资环境的建设,而且税收优惠的效果并不理想。世界银行在1995年发布的“中国对外商直接投资的税收政策”一文中也提出这一论点。一方面,世界上大多数国家实行抵免法,只对已缴外国税收予以抵免,我国许多税收优惠的好处往往不能全部为跨国纳税人所享有,而转变为其居住国的财政收入。尽管与有的国家签有税收饶让协议,但居住国并非无限制地对一切减免税优惠给予饶让抵免,往往对饶让的范围和幅度有所限制。因此要真正发挥税收优惠的使用效益,就必须根据不同国家的国内规定和协定的签订情况采取不同形式、不同程度的优惠措施。另一方面,我们要认识到涉外税收优惠是引进外资和先进技术的重要手段,但不是唯一的决定因素。影响国际资本流动的因素是多种多样的,投资环境的优劣是其主要的决定因素,投资环境包括政治环境和法律环境、市场大小、交通、通讯等基础设施、银行保险等因素。我们在制订税收优惠政策时,要重视税收优惠作用的发挥,但又要切忌将其视为灵丹妙药、万金油。要从改善投资环境入手来吸引外国资本,这才是长远之计。

3. 加强国际间的协调与合作,防止和避免对税收饶让条款的滥用。税收饶让在世界范围内广泛运用,为税收筹划和逃避税提供了更多的机会。《OECD关于税收饶让的报告》提出了四种典型的避税方式:滥用转让定价、导管方式、路线、潜在的政府滥用税收协定。这种对条款的滥用不仅对居住国造成巨大损失,特别是被利用作导管的国家,而且也会侵蚀东道国的税基。一些发达国家对税收饶让的滥用十分关注,而且将其作为反对税收饶让的一个杀手锏。取消税收饶让,发展中国家无疑是不会同意的。作为一种妥协的结果,必然会对税收饶让条款的运用加以适当的限制。而实际上在一些国家签订的税收协定中已经有对税收饶让的相关限制。我们必须在谈判中,维护自己的利益,既要反对对条款的滥用,又要保护正常经营公司的利益,以维护税收优惠的效果。

参考文献:

- [1] James R. Hines, Jr.: Tax Sparing and Direct Investment in Developing Countries, NBER working paper, 1998.
- [2] 杰弗瑞·欧文斯,托思顿·凡思拜. 是否需要重新评价税收饶让[J]. 税收译丛, 2000, (3).
- [3] 唐腾翔. 国际税收协定通论[M]. 北京:中国财政经济出版社, 1992.
- [4] 王晓悦. 饶让抵免避税与防范[J]. 涉外税务, 1998, (1).
- [5] 程永昌. 国际税收学[M]. 北京:中国税务出版社, 1998.

责任编辑:李品秀