

论我国涉外税收优惠制度的完善

沈 峰

(厦门大学 财政金融系,福建 厦门 361005)

摘 要 税收饶让已受到发达国家的严重质疑,缔结税收饶让条款的可行性正变得越来越小。税收饶让鼓励利润汇回,也逐步削弱了它的有效性。中国强调税收饶让,片面倚重直接税收优惠产生了许多问题。所以,完善我国的税收饶让制度及相关的税收优惠政策应成为税制改革的重要任务。

关键词 税收饶让;利润汇回;税收优惠;完善

[中图分类号] F810.422 [文献标识码] A [文章编号] 1004-5295(2002)04-0022-03

一、税收饶让受到严重质疑

随着经济全球化趋势的迅速发展,税收饶让的可行性和有效性正受到越来越严重的质疑。特别是OECD于1998年3月发布的《OECD关于税收饶让的报告》,表明OECD各国正重新思考税收饶让条款的可行性和有效性,他们在签订税收协定时倾向于更多地限制税收饶让条款的运用或者取消税收饶让条款。OECD对税收饶让的批评主要有:

1. 税收饶让违背税收中性原则,影响投资方向决策。因为居住国对东道国给予外国投资的减免税优惠实行税收饶让,就会使本国居民的国外投资的税负轻于国内投资的税负,这就相当于鼓励资本外流。随着经济全球化的迅速发展,资本管制的逐步放松,发达国家居民越来越方便地向海外提供税收优惠的国家进行投资,这极大地损害了发达国家的经济利益。

2. 税收饶让鼓励外国投资者把获取的利润较大部分汇回本国,而不是将这部分利润再投资于东道国以巩固或扩大其初始投资。这样税收饶让就会破坏吸引新投资和鼓励再投资之间的平衡。税收饶让吸引外国投资的积极作用正逐步被利润汇回的消极作用所抵消,缺乏再投资激励的税收政策会促使外国投资者急功近利,投资于“短、平、快”的项目,扭曲外资投向结构。

3. 税收饶让制度效率低下,成本高昂。(1)税收饶让涉及东道国税法的许多具体特例,税制复杂性使不少外国投资者“望而却步”。(2)税收饶让目标不明确,既不能使正当的外国投资者确信其可以享受的优惠,又不能排除动机不轨的投资者获取不恰当的优惠。(3)税收优惠成本高昂,1元的税式支出可能吸引不到1元的外国投资。

二、税收饶让与利润汇回的关系分析

我们假定,居住国运用抵免法来消除对本国居民在国外投资所得的重复征税,并且居住国同意给予本国居民在国外享受到的减免税优惠视同已缴纳的税款给予税收饶让抵免。如果居住国税率低于东道国名义税率,那么东道国所纳名义税款只能得到部分抵免,超额部分结转以后抵免;若居住国税率高于东道国名义税率,那么东道国所纳名义税款能得到全部抵免,另外需补缴差额税款(赤字抵免)。我们考虑跨国直接投资的情况:

[收稿日期] 2002-05-26

[作者简介] 沈峰(1977-),男,江苏苏州人,厦门大学财政金融系在读硕士研究生。

设 D_t 为东道国子公司汇回居住国母公司的股息, T_t 为子公司已实际缴纳的东道国所得税总额, Y_t 为子公司税前所得。当 D_t 汇回母公司时, 还原股息所得为 $D_t + T_t D_t / (Y_t - T_t)$ 。令 $t = T_t / Y_t$, t_t 为子公司实际所得税率, 则还原股息所得可写成 $D_t / (1 - t_t)$ 。设 t 为母公司所得税率, 那么, 针对汇回的还原股息所得, 居住国应征所得税为 $t D_t / (1 - t_t)$, 实际这部分所得已纳外国所得税为 $t_t D_t / (1 - t_t)$ 。

设 t^* 为东道国名义所得税率, 且 $t^* > t > t_t$ 。若没有税收饶让, 则子公司汇回股息所得应在居住国再缴纳所得税 $D_t(t - t_t) / (1 - t_t)$ 。汇回股息所得税收价格相对数表示为 $P = (t - t_t) / (1 - t_t)$ 。这就是汇回股息所付出的代价。但如果存在税收饶让, 因为 $t^* > t$, 所以 $P = (t - t^*) / (1 - t_t) < 0$, 如果居住国实行限额抵免, 不会对股息所得在国外多纳的税款进行补贴, 所以实际上居住国不对汇回股息征税, 这时汇回股息税收价格 $P = 0$ 。由此可见, 正是由于税收饶让, 使得汇回股息税收价格 P 从 $(t - t_t) / (1 - t_t)$ 下降到 0, 税收饶让使得股息汇回得到的收益就是 $(t - t_t) / (1 - t_t)$ 。从此式可以推出, 如果适度提高东道国实际税率, 那么汇回股息得到的收益 $(t - t_t) / (1 - t_t)$ 就会相应减少。但只要 $t > t_t$, 这种利益始终存在, 它刺激了外国子公司汇回股息而不是再投资。

如何消除税收饶让刺激利润汇回效应, 促使外国公司把税后利润用于再投资呢? 最基本的方法是设计再投资激励机制, 使外国投资者从再投资中获得的税收利益大于股息汇回的税收利益。再投资退税可能是最简单实用的方法。假设我们继续保留税收饶让, 外国投资者汇回股息的收益是 $(t - t_t) / (1 - t_t)$ 。设再投资退税率为 α , 则外国投资者用税后利润再投资可获得的税收利益是 $\alpha t_t / (1 - t_t)$ 。要使 $\alpha t_t / (1 - t_t) > (t - t_t) / (1 - t_t)$, 则 $\alpha > (t - t_t) / t_t$, 也就是说退税率要大于两国税率差额与本国税率的比值。同样, 我们可以推导出, 若提高优惠税率 t_t , 则可相应降低退税率 α , 此时不影响再投资税收激励效果。

如果我们取消税收饶让, 那么提高东道国实际税率(但低于居住国税率)对再投资的刺激效应就更明显。若居住国允许其设在东道国的子公司的利润延期纳税(既只有股息汇回时居住国才对其征税), 那么东道国子公司用税后利润再投资的总体税负就是 $t + \beta(t - t_t)$, β 为延期纳税贴现率, $0 < \beta < 1$, 这样外国投资者与东道国投资者的税负比例为 $[t + \beta(t - t_t)] / t_t$, 只要 $\beta > 0$, $t > t_t$, 那么适度提高 t_t (但不超过 t), 就会使该税负比例变小, 即外国投资者的税负相对减轻(实际上是得到更多的抵免), 这就会吸引更多的外国投资, 它对合资公司产生的影响就是外国投资者所有权份额增大, 东道国投资者所有权份额效应缩小。这就是谢尔斯和沃夫森(Scholes and Wolfson, 1997)所有权效应。它充分说明适度提高东道国实际税率, 对于鼓励外国再投资具有举足轻重的影响。

三、我国涉外税收优惠制度存在的重要问题

1. 定期定率减免税面广量大, 财政收入流失严重。我国的涉外税收优惠偏重定期定率减免税: 经济特区、沿海经济开发区内外商投资企业普遍享受 15% 或 24% 的定率减税优待, 部分企业的实际运用税率甚至仅为 10%。生产性外商投资企业无论在何地投资均可享受“两免三减半”的定期减税优待。各地为吸引外资竞相出台本地区的各类涉外税收优惠政策, 导致我国的税收优惠太多太滥, 国家税收大量流失。据不完全统计, 1994 年外资企业的产值占 GDP 8%, 而缴纳所得税不到 1%。1995 年我国对外资企业的税收优惠约占 GDP 的 1.2%, 损失税收收入约 660 亿元人民币。1996 年该指标几乎翻了一倍, 涉外税收优惠流失的税款达 1300 亿元, 1997 年该指标持续上升到了 1700 亿元。

2. 引进外资结构不合理, 资金规模小, 技术含量低的“短、平、快”型外资企业数量庞大, 资本密集、技术密集、注重长期投资效益的外资企业寥寥无几。1999 年, 外商在我国实际直接投资总额 403.18 亿美元, 其中, 制造业投资 226.03 亿美元, 占外商投资的 56.10%; 房地产投资 55.88 亿美元, 占外商投资的 13.86%; 而农业投资仅 7.10 亿美元, 占外商投资的 1.76%; 电力、煤气等投资为 37.03 亿美元, 占外商投资的 9.18%; 交通、邮电等投资为 15.51 亿美元, 占外商投资的 3.85% (中

国统计年鉴,2000)。这样的外商投资结构,使得我国的产业结构更加不合理,加剧了基础产业对国民经济发展的制约作用,影响我国经济的持续、快速、健康发展。

四、完善我国涉外税收优惠制度的思考建议

1. 坚持税收饶让原则,完善税收饶让具体规定 我国是发展中国家,税收饶让作为对外商异文化投资的优惠待遇,客观上起着弥补我国投资环境不足、降低外国资本成本的作用,对吸引外商投资仍起着积极作用。截至2000年月底,我国累计批准设立外商投资企业344288家,合同外资金额6203亿美元,实际利用外资3115亿美元。我国利用外资规模连续多年居世界第二位,居发展中国家第一位。坚持税收饶让原则,对于巩固并进一步扩大引资成果,仍具有举足轻重的作用。但是,过分依赖税收饶让的消极作用也是明显的,所以我们应完善相应的税收优惠制度。我们建议,应适度提高外商投资企业享受的优惠税率,如15%提高到24%,24%提高到30%;缩短定期减免税年限,改“两免三减半”为“一免两减半”,任何情况下企业适用税率均不得低于20%。这不仅有利于平息发达国家对税收饶让的责难怨言,减轻我国在税收协定谈判中的压力,而且有利于减少外商汇回股息利润的税收利益,打消其汇回利润的积极性。

2. 完善外商再投资税收优惠政策,巩固并扩大外商投资规模 在坚持税收饶让的前提下,若要鼓励外商利用税后利润进行再投资,就必须设计有效的再投资退税政策。我们建议,在实现盈利后的第1年至第5年,对税后利润再投资实行100%退税,第6年至第10年的税后利润再投资实行50%退税。另外,退税政策应体现产业导向,对基础设施、农业、高科技产业等再投资不受利润所属年度限制,均实行100%退税。这样有利于吸引资本、技术实力雄厚、注重长期投资效益的大型跨国企业集团来华投资,改变以往外商投资规模小、技术含量低的局面。

3. 综合运用加速折旧、投资抵免、投资准备金制度等间接优惠方式,突出税收优惠的产业导向和科技导向,优化我国的产业技术结构。我们应该认识到,税收饶让只是权宜之计,税收饶让的有效性正逐步被削弱,而发达国家的反对使得更大范围内缔结税收饶让条款的可行性也变得越来越大,税收实现国民待遇已成为大势所趋。减免税等直接优惠方式越来越遭到猛烈的批评和抵制,而且其设计效果也的确不甚理想。充分运用间接优惠方式,贯彻产业导向和技术导向,调整外资结构,才是从根本上符合国家经济发展需要。间接优惠方式可以避开税收饶让等相关国家税收协定的制约,能够尽量降低税收优惠成本,尤其适合鼓励资金和技术密集型项目的投资。当前,要充分运用加速折旧、投资抵免、投资准备金制度、科研费用列支等多种间接优惠方式,引导外资投向农业、基础设施、支柱产业、高新技术产业以及出口创汇产业,实行普遍优惠和特殊优惠相结合的方法,提高产业技术水平,增强产业的国际竞争力,优化产业布局,促进我国国民经济的健康发展。

[参考文献]

- [1] 郭永芳.我国涉外税收优惠政策的经济分析[J].现代经济探讨,2000,(5).
- [2] 储敏伟,应望江.国际投资税收优惠政策调整及中国对策[J].财经研究,2000,(1).
- [3] OECD.税收饶让报告[R].1998.
- [4] 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).
- [5] James R. Hines, Jr. Tax Sparing and Direct Investment in Developing Countries[R]. NBER working paper, 1998.

[责任编辑:赵连志]