



哥伦比亚大学外国直接投资展望

对热门外国直接投资问题的看法

No. 303 2021年5月3日

主编: Karl P. Sauvart (Karl.Sauvant@law.columbia.edu)

执编: Riccardo Loschi (Riccardo.Loschi@columbia.edu)

OECD 税改方案的潜在风险*

Gary Clyde Hufbauer**

在最近的一篇展望中，Pierce O'Reilly 总结并阐释了经合组织(OECD)在重新构建全球企业税制方面作出的巨大努力¹。持续多年的税基侵蚀和利润转移(BEPS)倡议即将结束，经合组织正在积极推动两个税收“支柱”（于2020年10月推出）：(1) 将一部分企业收益分配给网络消费者居住的国家([支柱一](#))；(2) 建立全球最低企业税率([支柱二](#))。这两个“支柱”有着坚定的支持者，但是如果被采用，它们将导致税收混乱。此外，在美国总统拜登承诺提高企业税之际，它们可能使美国财政部失去大量收入。

支柱一适用于两类行业。主要目标是美国科技巨头（例如 Facebook、亚马逊、Netflix、谷歌）提供的自动化数字服务；次要目标是所谓“面向消费者的企业”（例如宝洁、沃尔玛、卡夫亨氏）在国内的销售。这一提案旨在颠覆现有的国际税收体系，在旧体系下，除非跨国公司在海外有实体存在，否则不会对其海外销售所得的利润征税。与此相反，支柱一会把企业集团收入以一定比例分配给用户所在的各个国家。其基本原理是数字公司从用户那里获得了有价值的信息——因此消费者所在的国家有权获得税收收入。

支柱一是为国家层面的数字税设计的多边框架，最早始于法国数字服务税。其目的是向为全球用户提供互联网服务以及定向广告的美国科技巨头征收数字税。税收框架还包括其他通过数字技术与用户交互的“面向消费者的企业”。毫无疑问，数字公司获得了关于其用户购买倾向的宝贵信息。这一基本原理的问题在于

——与法国财政部和其他数字税收支持者的愿望相反——它并不局限于使用数字技术的公司。所有为消费者服务的公司以及大多数为工业买家服务的公司都在不断从客户那里获取信息。Facebook 和谷歌如此，对凯歌香槟、法拉利、路威酩轩和空客来说亦是如此。

随着越来越多的公司“走向数字化”，判断哪些公司需要以及哪些公司不需要缴纳新税将变得日益困难。将支柱一拓展到一系列商品将使得许多进口商品承担国家企业税。这将给跨国公司带来沉重的负担，无论是税务执行费用还是税收负担。支柱一的支持者应当留意他们的愿望：对商品贸易征收的新企业税最终可能会大大超出从科技巨头那里征收到的新税收入。考虑到美国持续的巨额贸易赤字，美国财政部可能会藉由对外国“面向消费者的企业”征收新税来弥补对科技巨头的税收损失。

只有税务律师和会计师才会在这个美丽新世界中找到乐趣。支柱一带来的税收混乱，将远远超过既定的实体存在国际原则，后者在过去的一个世纪为国际商业提供了良好服务。那些想要向消费征税的国家——以间接征收数字税——应当调整其增值税体系，而非使其企业税体系愈发复杂。

尽管全球最低企业税的前景极具吸引力，支柱二同样令人担忧。议员 Russell Long 有一段著名的话，增税有个秘密：“别向你征税，也别向我征税，向树后的家伙征税。”事实上站在树后的是跨国公司，现在正被指责向高管支付薪酬过高，而向税务人员支付过低。

支柱二的核心缺陷根植于政治经济学的基本原理。说来也怪，国家立法机构认为，在增加公共收入与通过减税和补贴创造高薪工作这两个不一致的要求之间取得平衡正是他们的任务。如果经合组织国家能够就最低税率的界定达成一致（12.5%？20%？——这个数字还未确定），可以肯定的是，那些感到受挫的立法者将在其税收体系中实施新的税收减免和优惠。经合组织全球最低企业税率²将只是名义上的下限。更糟糕的是，一些国家通过对受惠公司实行新的补贴将摆脱最低税率的限制。这将使得企业税率更加参差不齐，从而进一步扭曲国家税收和补贴体系。

经合组织的税基侵蚀和利润转移项目已经走得太远，很难出现重大的方向转变。两个支柱的折中版很有可能将在 2021 年达成。如果税收领域足够幸运，这些支柱的组成部分将被拆散，部分被采纳，其余的则被扔进历史的垃圾箱。

(南开大学国经所郭子枫翻译)

* **哥大国际投资展望(Columbia FDI Perspectives)**是一个公开辩论的论坛。作者所表达的观点并不代表 CCSI 或哥伦比亚大学或我们的合作伙伴与支持者的观点。 **哥大国际投资展望(ISSN 2158-3579)**是一个同行评审系列。

** Gary Clyde Hufbauer (GHufbauer@piie.com) 是彼得森国际经济研究所的非常驻高级研究员，曾在美国财政部担任国际税务司主任。作者希望感谢 Lorraine Eden, Dennis Weber, Juan Manuel Vasquez 以及一位匿名评审员的同行评审。

¹ See Pierce O'Reilly, "International tax reform and FDI," *Columbia FDI Perspectives*, No. 302, April 19, 2021.

² See [OECD, Tax Challenges Arising from Digitalisation. Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS \(Paris: OECD, 2020\), pp. 11-13.](#)

如果附带以下承认，这篇展望中的材料可以被重印：“Gary Clyde Hufbauer, 《OECD 税改方案的潜在风险》，哥大国际投资展望, No.303, 2021 年 5 月 3 日。经哥伦比亚可持续投资中心许可转载(<http://ccsi.columbia.edu>)。”请将复印件发送至哥伦比亚可持续投资中心 ccsi@law.columbia.edu。

获取更多信息，包括关于提交给展望的信息，请联系：哥伦比亚可持续投资中心，Riccardo Loschi, riccardo.loschi@columbia.edu。

哥伦比亚大学可持续投资中心(CCSI)是哥伦比亚大学法学院和哥伦比亚大学地球研究所的联合中心，是一个领先的应用研究中心和论坛，致力于可持续国际投资的研究、实践和讨论。我们的任务是制定和传播切实可行的办法和解决办法，并分析当前的政策性问题，以便最大限度地发挥国际投资对可持续发展的影响。该中心通过跨学科研究、咨询项目、多方利益相关者对话、教育项目以及资源和工具的开发来承担其使命。获取更多信息，请访问我们的网站 <http://ccsi.columbia.edu>。

最新的哥大国际投资展望

- No. 302, Pierce O'Reilly, 《国际税制改革与 FDI》2021 年 4 月 19 日
- No. 301, Manu Misra, 《投资便利化与印度：深度考察》2021 年 4 月 5 日
- No. 300, Daniel Naujoks, 《吸引散居者直接投资：成功政策体制的四个要素》2021 年 3 月 22 日
- No. 299, Axel Berger, Manjiao Chi, 《中欧全面投资协定：半途而废？》2021 年 3 月 8 日
- No. 298, Karl P. Sauvart, Louis T. Wells, 《渐逝协议的废止：为何政府必须确保投资者-国家合同正确无误》2021 年 2 月 22 日

所有先前的哥大国际投资展望均载于：<https://ccsi.columbia.edu/content/columbia-fdi-perspectives>。