

避税港：国际避税与逃税

Jane G. Gravelle 著，葛夕良、朱明 摘译

原载：National Tax Journal, Volume 62, Issue 4, 2009

内容摘要：

个人和企业将利润或收入转移到低税地区，导致联邦政府遭受个人所得税和企业所得税收入流失。这些低税地区就是所谓的避税港。此类偷、逃税行为所造成的损失往往难以估计，但有研究表明：滥用离岸地避税可造成每年1000亿美元的损失。国际避税是由跨国公司将其利润转移到低税地区的子公司、或由富有的个体投资商在避税港地区设立秘密银行账户引起的。

经济合作组织（OECD）和20国集团最近公布了一些针对避税港地区的措施，主要是关注逃税问题。美国也出台了許多处理逃税问题的法律条文，包括：《禁止滥用避税港法案》（H. R. 1265 第 506 条），参议院财政委员会提出的草案，其他两条相关法案即 386 和 569 条以及奥巴马总统的提案。

跨国公司可以利用各种手段人为地将利润从高税辖区转移到低税辖区——例如，可以将债务转移到高税辖区。因为对国外子公司的收入（特定的消极所得除外）可以推迟到汇回国内时征税，所以这部分收入可以逃避美国目前的税收，或许还会永远免于纳税。对于消极所得（又称F分部条款所得）的征税很大程度上通过“混合企业”的利用而减弱了——混合企业所在地区不同，其税务处理方式也不相同。20世纪90年代后引入的一个新规定（称为“打勾选择”）扩展了混合企业的利用，该规定使外国公司面临意想不到的结果。此外，对某些收入的征税额会被其他收入的境外税收抵免所抵消。平均起来，对美国公司的境外所得只征很少的税。足够的证据表明：实际上存在着大量的利润转移问题，造成每年收入的损失约介于100亿美元到600亿美元之间。

个人可以通过不申报境外所得来逃避对消极所得（如利息、股息和资本所得）的征税。此外，由于对支付给外国人士的利息不征税，个人可以通过在境外避税港国家设立空壳公司和信托来转移资金，逃避对来源于美国的收入的征税。对于国内的消极所得，一般没有第三方申报收入，国内税务局依靠专业的中间机构（QIs），这些机构能在不透露受益人的情况下证明其国籍。估计个人逃税所造成的损失从400亿美元到700亿美元不等。

大部分应对跨国公司转移利润的法律条款都涉及到税法的修改：废除或限制推迟纳税制度、限制境外税收抵免抵消收入的能力、采取“打勾选择”或甚至公式分摊法等。奥巴马总统的提案包括：建议禁止全额扣除和递延收入的境外税收抵免、以及限制混合企业的利用。应对个人逃税的条款包括：增加申报信息和增强执法力度——如将举证责任转移给纳税人、加重处罚以及增加资源的投入。个人逃税是《禁止滥用避税港法案》和参议院财政委员会提案的主要针对目标；奥巴马总统的计划里也有一些修正条款。

一、引言

联邦政府会因为个人和企业将利润、收入转移到低税国家而遭受个人和企业所得税的损失。此类偷、逃税行为所造成的损失往往难以估计，但研究表明：滥用离岸地避税可造成每年1000亿美元的损失。从富有的个体投资商到大型跨国企业都有可能进行国际避税，它既可以是合法的，也可以是非法的行为。

避税往往是指合法地减少应纳税额，而逃税是指非法地减轻税负。两者都将在本报告中进行讨论，尽管两者之间的分界线并不十分明确。一个跨国公司在爱尔兰而不是在美国经营一个工厂以利用爱尔兰低公司税税率的优势，这就是所谓的避税；而一个美国居民在加勒比海设立秘密银行账户而且不申报利息所得，这就是逃税。许多行为，尤其是公司的行为，既可以被视作避税，也可以被称为逃税。例如，转让定价——公司向低税辖区的子公司低价卖出而后高价买进。这些价格本应该遵守公平交易原则，如果人为随意设定价格，则可视为逃税，尽管该定价在法庭上因证据不足而不能被推翻。

大部分个人国际减税行为被视为逃税，而且每年逃税总额估计约为400亿到700亿美元。逃税的部分原因是美国对多种支付给境外个体的消极所得（例如利息）不征收预提税；如果美国居民投资境外企业而在纳税申报时不上报其控股的资产，就逃避了其法定纳税义务。另

外，投资于境外资产的个人可能不申报投资所得。

有学者估计了企业转移利润造成的税收损失。正如本文将要讨论的那样，对于公司转移利润造成损失的估计存在很大差异，总额大约从 100 亿到 600 亿美元。

除了个人和公司行为、逃税和避税存在差别之外，对于避税港特征的描述也存在差异。有些严格的定义将避税港局限于这样一些地区，即：不仅对某些所得征收较低的税或不征税，而且还具有其他特征，例如缺乏透明度、银行保密以及信息不共享和不要求企业进行实质性的经济活动来取得合法地位等。OECD 提倡反避税时就采用了综合上述要素的定义。还有一些人——尤其是经济学家——认为：避税港是以吸引资本为目标的低税国家或纯粹是那些低税或不征税国家。本文既采用了广义的定义，也采用了狭义的定义。

国际避税可以按照与个人还是与公司相关、非法逃税还是合法避税、产生于狭义避税地还是广义避税地来进行分类，也可以根据采取何种措施减少税收损失来进行分类。总的来说，个人税收收入的损失更有可能与逃税和狭义的避税港相联系；而企业避税既发生于狭义避税港也发生于广义避税港，既有可能是合法避税也有可能是非法逃税。逃税往往是由于缺乏信息引起的，其应对措施包括加大执法的资源投入力度，采取提高信息共享的奖惩措施，以及征收更高的预提税。避税的应对措施往往就是修正税法。

到目前为止，美国已经出台了若干个处理国际税收问题的法律文件。奥巴马总统提出了修改跨国企业税收的若干意见，包括利润转移以及个人逃税。其中几条此前已包括在筹款委员会主席 Rangel 在第 110 届国会上提出的法案（H. R. 3970）中。参议院常设调查小组委员会自 2001 年起一直从事国际税务的调查，召开听证会，提出立法建议。在第 110 届国会上，通过了该委员会主席参议员 Levin 提交的《禁止滥用避税港法案》（506 条），以及众议员 Doggett 提交的法案（H. R. 1265）。参议院财政委员会也发布了应对个人逃税问题的草案。参议院司法委员会主席 Leahy 提出的法案（386 条）将逃税纳入洗钱的规定，并为司法部制定分税制度提供额外的资金。Levin 主席提出的法案（569 条）要求各国明确其在其法律范围内成立的公司受益人。该提案对于利用在某些国家登记注册的手段作为国际避税筹划的一部分可能会产生一定影响。

本报告第一部分回顾了哪些国家可能被视为避税港，讨论了 OECD 的提议和名单。接下来的两部分先后讨论了公司利润转移的机制、存在证据以及规模。再接下来的两部分对个人逃税进行了相同的分析。本报告最后概述了可供选择的政策和具体立法建议。

二、避税港在哪里？

避税港并没有准确的定义。OECD 最初给避税港定义了以下特征：没有税负或低税，缺乏有效地信息交换，缺乏透明度以及不要求实质性的经济活动。立法提案和研究者也提供了避税港名单，认为许多地区都具有避税港的特征。

避税港的官方名单

OECD 最早在 2000 年列出一份避税港的名单。第 110 届国会上提出的 396 条采用了类似的名单，把在某些在避税港注册的公司作为国内公司；这份名单与 OECD 名单的唯一区别在于 369 条采用的名单排除了美属维尔京群岛。第 110 届国会上提出的应对滥用避税港的法案（H. R. 1265 第 506 条）采用了国税局法庭文件中的名单，但有很多国家是重复的。OECD 的定义中排除了一些被认为是避税港的低税辖区，其中有的地区是 OECD 的成员国，如爱尔兰和瑞士。在 Hines 和 Rice 的一项关于避税港的重要研究中，这些国家被认定为避税港。GAO 也列出了一份名单。

表一根据地理位置来编排，列出了来自于不同名单的国家。这些避税港集中在某些地区，包括加勒比海地区和西印度群岛和欧洲，这些地区接近于大的发达国家。共计 50 个。

表一 来自不同避税港名单上的国家和地区

加勒比海地区/西印度群岛	安圭拉, 安提瓜和巴布达, 阿鲁巴, 巴哈马, 巴巴多斯(d, e), 英属维尔京群岛, 开曼群岛, 多米尼加, 格林纳达, 蒙特塞拉特(a), 荷属安的列斯, 圣基茨和尼维斯, 圣卢西亚, 圣文森特和格林纳丁斯, 特克斯和凯科斯群岛, 美属维尔京群岛(a, e)
中美洲	伯利兹(e), 哥斯达黎加(b, c), 巴拿马(e)
东亚沿海	香港(a, b, e), 澳门(a, b, e), 新加坡(b, e)
欧洲/地中海地区	安道尔(a), 海峡群岛(根西岛和泽西岛)(e), 塞浦路斯(e), 直布罗陀, 曼恩(e), 爱尔兰(a, b, e), 列支敦士登, 卢森堡(a, b, e), 马耳他(e), 摩纳哥(a), 圣马力诺(a, e), 瑞士(a, b)
印度洋	马尔代夫(a, b, e), 毛里求斯(a, c, e), 塞舌尔(a, e)
中东	巴林, 约旦(a, b, e), 黎巴嫩(a, b, e)
北大西洋	百慕大(e)
太平洋, 南太平洋	库克群岛, 马绍尔群岛(a), 萨摩亚, 瑙鲁(c), 纽埃(a, c), 汤加(a, c, d, e), 瓦努阿图
西非	利比里亚

资料来源: OECD, 《应对国际税收竞争》, 2000; Dhammika Dharmapala和James R. Hines, 《哪些国家是避税港?》, 2006年12月; 税收公平网, 《确认避税港和离岸金融中心》, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf; 2009年4月2日公布于<http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf> 的OECD“灰”名单; 除汤加外, 表一中的国家与最近GAO报告中的国家一样, 《国际征税: 在避税港和金融保密区设立附属机构的美国大公司和联邦承包商》, GAO-09-157, 2008年12月。

注释: 圣基茨也被称为圣基。海峡群岛有时列为一个整体, 有时泽西岛和根西岛分别列出。506条和H. R. 1245尤其提到新泽西, 也被称为根西岛/萨克/奥尔德尼, 后两者是与根西岛相关的岛屿。

- 不包括于506条和H. R. 1245
- 不包括于原OECD避税港名单
- 不包括于Hines和Rice (1994)
- 从OECD名单中移除, 后来确定他们不应包括在内
- 不包括于2009年7月8日的OECD“灰”名单中; 目前在OECD“白”名单中。要注意的是“灰”名单分为避税地国家和其他金融中心国家。后者包括表一中的三个国家(卢森堡, 新加坡和瑞士)和其他不包括在表一内的五个国家(奥地利, 比利时, 文莱, 智利和危地马拉)。四个从“黑”名单移到“灰”名单的国家是表一中的哥斯达黎加和表一外的马来西亚, 乌拉圭和菲律宾。

避税港名单的发展

最早的OECD名单随着时间的推移已经发生了许多变化。表一中有9个国家没有出现在早期的OECD名单上。这些没有出现在原名单上的国家大都是相对发达的大国以及一些OECD成员国(例如瑞士和卢森堡)。

区分OECD初始名单和其“黑”名单非常重要。OECD后来注重信息交换, 并将那些愿意合作的国家从“黑”名单上移除。OECD最初检测了47个地区, 证明了许多并没有达到避税港的标准, 最早排除了6个同意信息共享的国家(百慕大, 开曼群岛, 塞浦路斯, 马耳他, 毛里求斯和圣马力诺)。2000年OECD“黑”名单包括35个国家和地区, 不包括那6个同意信息共享的国家。OECD随后决定3个国家不能包括在避税港名单之列(巴巴多斯, 马尔代夫和汤加)。接着, 由于更多的避税港同意信息共享, “黑”名单逐渐减少, 直到只包括三个国家: 安道尔, 列支敦士登和摩纳哥。

Sharman关于OECD提倡全球税收协作的研究认为: OECD名单的削减并不是因为合作取得实际进展, 更多的是由于2001年美国撤销支持而导致OECD重点关注需求的信息而不要求在各方都签署协议之前改革, Sullivan也曾在书中讨论过该问题。该分析表明大国遏制避税港的提倡没有取得成功。Spencer和Sharman做了一个类似的分析, 表明减少避税行为并没

有得到实质性的进展。

最近，避税行为又成为了一个热门话题。瑞银（UBS）和列支敦士登的 LGT 集团的丑闻，导致美国和其他国家采取法律行动，更加关注国际税收问题、初始信息报告和个人逃税。信贷紧缩和向银行提供公共资金也提高了公众的兴趣。随着 20 国集团和发展中国家会议的召开并提议进行制裁，避税港问题又开始复苏，许多国家纷纷承诺同意信息共享。

目前，OECD 有 3 份名单：“白”名单，实施商定标准的国家；“灰”名单，承诺实施该标准的国家；“黑”名单，未承诺实施该标准的国家。2009 年 4 月 7 日，“黑”名单上最后 4 个国家，哥斯达黎加，马来西亚，菲律宾和乌拉圭被移至“灰”名单，这 4 个国家并不包括在 OECD 的初始名单之内。“灰”名单包括不被认定为避税天堂但被认定为“其他金融中心”的国家。根据新的报告，由于中国的反对，香港和澳门两个地区已从 OECD 名单中删除，但在脚注中标明承诺履行标准；他们还指出“包括奥地利、列支敦士登、卢森堡、新加坡和瑞士在内的 11 个国家和地区也加入到承诺行列。”

许多被列入 OECD 初始名单的国家因为受到负面宣传而提出抗议，一些国家指出他们已经签署协商 TIEA 协议的同意书，一些已经协商过该协议。如果根据避税港的界定来制定法律和制裁，那么该避税港的界定就会具有法律效力，美国目前的一些提案和国际组织的一些制裁也是如此。

其他具有避税港特征的地区

许多批判者认为我们忽视了很多是避税港或具有避税港特征的国家。这些地区包括像美国、英国、荷兰、丹麦、匈牙利、冰岛、以色列、葡萄牙和加拿大这样的大国。美国的特拉华州、内华达州和怀俄明州也受到关注。最后，还有一些小国家或地区被认为具有避税港的特征，例如位于瑞士的意大利小镇：意大利金皮庸。

荷兰虽不在表一的国家之列，却常常被认为是避税港，尤其是对公司而言更是如此，因为它允许企业来源于子公司的股息和资本所得少纳税，并且签署了大量的减税协定。例如，在 2006 年，Bono 和 U2 乐队的其他成员在爱尔兰修改其音乐版权费的税务处理之后，将他们的音乐出版公司从爱尔兰移至荷兰。

有人认为美国和英国也具有避税港的特征。卢森堡首相 Jean-Claude Juncker 呼吁其他欧盟成员国抗议美国特拉华州、内华达州和怀俄明州成为避税港。一个提供离岸服务的网站提到一些被忽视的避税港，其中包括美国、英国、丹麦、冰岛、以色列、葡萄牙的马德拉岛。

（其余在他们的名单上、却不在表一中的国家有：匈牙利、文莱、乌拉圭和纳闽岛（马来西亚））。对于美国，该文章提到美国缺乏报告需求的信息，没有对利息以及其他支付给境外实体的消极所得征税，有限责任公司制使得灵活的企业免于交税，以及在某些州（特拉华州、内华达州和怀俄明州）可以很容易得到注册。

另一个网站把特拉华州、怀俄明州和波多黎哥列入其避税港名单，以及其他不包括在表一之内的地区：荷兰、意大利金皮庸、萨克（单独列出，并被认为是仅存的“财政天堂”）、英国和加拿大（讨论中）。萨克岛是与根西岛相关的岛国，属于海峡群岛的一部分，而意大利金皮庸则是位于瑞士境内的意大利小镇。

《经济学家》发表过一位政治科学家的研究，通过设立假公司来做实验。作者成功地在怀俄明州和内华达州以及英国和其他一些地方得以注册。Michael McIntyre 讨论了美国助长国际逃税的三方面行为：（1）未能收集到关于支付给境外企业免税利息收入的信息；（2）境外机构作为合格的中介机构（见下文讨论）却不透露其客户；（3）有些州，例如特拉华州和怀俄明州，允许人们将其股东或存款人身份保密。

2009 年 4 月底的一次会议上，开曼群岛金融服务协会的 Eduardo Silva 声称：除了其他问题，特拉华州、内华达州、怀俄明州和英国还是税务欺诈的最大罪犯。他认为：内华达州和怀俄明州比特拉华州的情况更为严重，因为他们允许公司持有不记名股票，也就是允许匿名所有权。一位美国的参会人员注意到：美国的法案 569 条没有要求在美国披露受益者。

此外，任何一个低税国家都可以被认为是收入转移的潜在目的地。除了爱尔兰，不包括于表一的其他三个税率低于 20% 的 OECD 国家分别是冰岛、波兰和斯洛伐克共和国。大部分非 OECD 成员的东欧国家税率低于 20%。

“税收公平网”可能拥有最多国家和地区的避税港名单，还包括一些具体的城市和地区。除了表一内的国家，他们将纽约、乌拉圭纳入美洲和加勒比海地区；将梅利利亚、圣多美和普林西比、索马里、南非列入非洲地区；将迪拜、纳闽岛（马来西亚）、特拉维夫、台北纳入中东和亚洲地区；将奥尔德里、比利时、意大利金皮庸、伦敦、都柏林、印古什、马德拉、萨克市、里雅斯特、北塞浦路斯土耳其共和国、法兰克福纳入欧洲地区；将马里亚纳群岛纳入印度洋和太平洋地区。唯一出现在表一而不在他们名单上的国家是约旦。

三、企业避税方法

尽管存在反滥用规则 F 分部条款，美国目前对一些容易转移的消极所得及相关公司所得开征税收，但对跨国公司境外子公司的所得还是暂不征税，当其以股息的形式汇回给美国母公司时再征税。（主要由美国控制的境外附属机构或子公司被称为受控外国公司或 CFCs，许多这些相关企业是美国全资控股的。）美国对汇回国内的收入（或分支机构的收入——对这种机构征税的情况较少见）征税时，允许抵扣企业在国外已纳所得税额。（在税收上，母公司的一部分作为分支机构的、不是一个独立的实体，其全部所得属于母公司所得的一部分。）

境外税收抵免额不得超过纳税人境外所得按美国税法规定计算的应纳税额，所以从理论上讲，境外税收抵免额不能抵消国内所得的应纳税额。该限额是以整体为基础，尽管对消极所得和积极收入分别采用各自的抵免限额，但仍允许用高税国家的抵免余额去抵消低税国家所得的美国税负。其他国家则采用延迟课税制度和抵免法，更常见的是对境外所得免税。大部分国家都有类似 F 分部条款的反滥用规则。

如果一个公司能将利润由高税辖区转移到低税辖区，就可以在不影响公司其他因素的情况下减少税负。税收差异也影响到实际的经济活动，继而影响到税收收入，但是本报告的重点是人为转移利润。

因为美国对所有境内所得以及美国居民的境外所得征税，因此美国母公司将利润转移到境外低税辖区、美国子公司的境外母公司将利润移出美国，这些做法都与避税相关。有研究表明，对于美国的跨国公司，人为转移利润会引起在高税国和低税国之间盈利能力的差异，其中约 50% 的差异是由于知识产权（或无形资产）的转让，其余差异大部分是因为债务的分摊。然而，一个检查进出口价格的研究表明：商品转让定价有着重要的影响（这将在下文讨论）。可以从 2004 年暂时性减税法令颁布后汇回利润的公司类型中看出知识产权重要性；1/3 的公司属于医药行业、20% 属于计算机和电子设备制造业。

1、债务分摊与所得剥离

将利润从高税辖区转移到低税辖区的方法之一就是在高税辖区多借款而在低税辖区少举债。这种债务转移可以在不改变公司总体债务状况下实现。一个具体的做法就是所得剥离，不管债务是与关联企业还是与非关联企业有联系，债务人不需要纳税。所得剥离的一个例子就是外国母公司借钱给美国子公司。另外，无需向美国政府缴纳利息所得税的非关联境外借款人也可能借钱给美国公司。

目前的美国税法包括处理利息扣除和所得剥离的条款，通过分摊美国母公司的利息来限制境外税收抵免。当美国母公司的部分利息被分摊给境外子公司时，境外所得总额就会减少，从而限制境外税收抵免限额的最大值，这一条文会影响有抵免余额的公司。不过，不存在解决递延纳税问题的分摊规则，以至于美国母公司能在低税辖区全资控制其附属机构，从而将所有利息纳入整个公司的负债进行扣除。筹款委员会主席 Rangel 在 2007 年提出的一个法案（H. R. 3970）引入了这样一个分摊规则，即：只有当收入汇回国内时才允许扣除一部分利息

和日常开支。该条文也包括在奥巴马总统的国际税务调整提案中。

就美国跨国公司而言，利息分摊法可以将高税国家的利息进行分摊，但不适用于外国公司在美国的子公司。为了在两种情况下都能限制所得剥离的使用范围，美国出台了资本弱化规则。（美国的主要贸易伙伴大多也有类似的规则。）美国税法典中一条规定（第 163（j）条款）适用于债务股权比率大于 1.5: 1、而且净利息超过调整后应纳税所得额（通常是应纳税所得加上利息再加上折旧）50% 的公司。如果一个非关联公司无须缴纳美国所得税，那么支付给该公司的利息超过 50% 限额部分不允许扣除。该利息限制同样适用于支付给无须纳税的非关联方的利息。

在很多美国公司倒置后，也就是将母公司迁至美国境外使得境内机构成为母公司的下属机构，所得剥离法越来越受到关注。2004 年颁布的《美国创造就业机会法案》（AJCA）通过将最终会倒置的公司看作美国居民公司，解决了公司倒置问题。在审议这一法律时，也提议通过放宽所得剥离的限制从而减少额外利息扣除来解决这一问题。但该提议未被采纳。然而 AJCA 委托财政部研究这一问题以及其他问题；该研究着重关注外国公司在美国的子公司，未能找到证明其避税规模的明显证据。

从财政部研究中可以看出，有明显的证据表明：美国跨国公司将更多的利息分摊至高税辖区，但难以估计美国子公司的境外母公司的所得剥离，因为整个公司的账目无法取得。财政部的研究集中在这一问题上，并采用了将这些分公司视为美国居民公司的方法。该研究并没有提供确凿的证据表明外国公司在美国子公司是由于税率太高而将利润转移出美国，但确实发现了倒置公司转移利润的证据。

2、转让定价

企业将利润从高税辖区转移到低税辖区的第二大方法，就是对关联方之间销售的商品和服务定价。为了准确地反映利润，关联企业之间销售商品和服务价格应该与非关联方支付的价格一样。高税辖区的母公司和关联企业低价销售商品和服务，但高价买进，从而转移所得。

转让定价的一个重要问题，就是知识产权或无形资产的转让。在美国研发出的一项专利授权给低税国家（例如爱尔兰）的下属公司，如果专利使用费或其他费用低于专利的实际价值，收入就发生转移。对于很多商品，可以利用类似商品的价格或是其他方法（例如成本加成法）来确定其价格是否合理。而无形资产，例如新发明或新药物，没有可比商品，难以知道其在公平交易原则下的特许权使用费。因此，无形资产成为管制转让定价的特殊问题。

在美国，无形资产投资受到青睐，因为其成本不是花在设备和建筑物上，而是花在研究和开发上，允许税收抵免。此外，建立一个品牌的广告费用也是可以扣除的。所有这些规定为所有无形资产投资创造了一个低税率、零税率或是负税率的环境。因此，在美国，投资无形资产有很大的吸引力。一般地说，投资无形资产而获得的税收扣除或抵免收益几乎能抵消将来投资所得的应纳税额。不过，无形资产投资的成功之处还在于它有将利润转移到低税区的优势，以至于能够节税以及投资所得的税负很轻或是没有。因此，无形资产投资可能是负税率、或者能得到丰厚的补贴。

无形资产的转让定价规则在不同分支机构贡献成本的情况下，会因为成本分摊协议而变得复杂。如果母公司已经部分开发了一项无形资产，子公司则支付买入成本。在一项技术已经部分开发的情况下，就很难决定公平交易价格并且期望产出存在风险。一项研究发现表明：进行成本分摊的公司更有可能参与利润转移。

3、合同制造业

当在低税国家建立子公司并转移利润时，类似收购无形资产的另一问题出现了：该低税国家可能并不是真正想要生产和销售的地方。例如，爱尔兰子公司的市场可能在德国，它就希望在德国生产。但是德国税率太高，所得的税收无法最小化。取而代之，爱尔兰公司可能与一个德国公司签订合同，让其成为合同制造商，以成本加成的形式制造商品。F 分部条款

规定对现有基础上一定的销售利润征税，因此必须拟定协议以取得该规定下的例外的资格。对于该问题，有关的规定很复杂，并且经常变换。

4、打勾选择、混合企业和混合工具

另一个将利润转移到低税辖区的途径由于“打勾选择”规定而扩大了。这些规定本是为了简化一个企业是公司制还是合伙制问题。这些规定在国外的运用，根据“非独立实体”规则，扩大了混合企业的范围。一个企业可以被一国认为是公司，但不被另一国承认。例如，美国母公司在低税国的子公司借款给其高税国的子公司，利息可以扣除，因为高税国认为该公司是一个独立的公司。通常，F分部条款规定低税国子公司收到的利息为消极所得或“污染”所得，应该向美国政府交税。不过，在“打勾选择”规定下，高税国子公司可以选择成为独立实体，因此站在美国的角度来看并不存在利息所得，因为两者是平等的实体。“打勾选择”规定和类似的混合企业制度也可以用来排除F分部条款收入下的其他类型收入，例如通过合同制造协议获得的收入。根据 Sicular，这条规定开始只是作为一种管制，已经列入法典中，虽然还只是一个临时性条款。

混合企业除了与F分部条款相关外，还与其他问题相关。例如，可以利用国外混合企业使美国公司既可以享受境外税收抵免、又不用确认基本收入。其中的一个例子就是美国母公司在荷兰设立一个被认为是非独立实体的控股企业，而该控股公司在境外拥有一个被外国政府认为是合伙制的公司。在这些规定下，该控股公司需要缴纳外国税收，并且因为它不是一个独立实体，导致美国母公司也负有该纳税义务。但是可以将收入留在境外合伙制公司，因为对于美国而言，它是一个独立的公司实体。在这个案例中，该实体在外国是一家合伙制公司；而在美国，它却成了一家独立的公司。

除了混合企业通过在美国和国外的待遇不同来实现税收利益外，混合工具也可以通过在一国被认为是负债但在另一国被认为是资产来避税。

5、交叉抵免以及寻求境外税收抵免规则

在美国，来自低税国的所得可以通过交叉抵免而免于纳税，即：用一个国家或一种收入的税收抵免余额，抵消其他收入的应纳税额。过去，境外税收抵免限额以国家为基础，尽管在给定使用控股公司可能性的情况下该规定难以执行。随后，境外税收抵免被分为不同类型来限制交叉抵免。2004年颁布的《美国创造就业机会法案》(P. L. 108-357)把分类由原来的9类削减为两类（积极所得和消极所得）。

因为公司可以选择何时将收入汇回国内，所以他们可以通过安排收入的实现使所有境外税收抵免限额的收益最大化。也就是说，从税负大于美国的地区获得收入的企业可以选择在低税负国家实现所得，然后利用抵免余额来抵消该所得的美国税负。研究表明：通过交叉抵免和递延纳税，美国跨国公司的境外所得实际上不需要负担美国税收。

用交叉抵免来减轻税负的能力在增加，因为本应该视为境内所得的收入却被作为境外所得处理了，从而提高了境外所得抵免限额。包括美国出口收入，这是来自美国的收入，因为一条税收法规（即货物过境规则）允许将一半的出口收入分摊给货物过境的美国。另一种被认为是境外收入、且凭借境外税收抵免制度而免于纳税的重要收入，是积极商业活动的特许权使用费收入，该收入已逐步成为重要的境外所得来源。在高税国家能享受到这个好处，因为特许权使用费一般可以从所得中扣除。（注意，通过无形资产的转让定价来转移收入，在低税国家获得利益，这就是差别。）利息收入是另一种得益于境外税收抵免的收入。

既然所有这些收入源自在美国的投资，有人会说这些收入应该是来自美国的收入；如果不是，就应该归到境外税收抵免的其中一类从而使股息红利的抵免余额不能被用于抵消其他收入。Grubert的研究以及 Grubert 和 Altshuler 的研究在取消对积极股息征税的提案中讨

论了这个来源规定。在该提案中，取消对积极股息征税的收入损失会从对特许权使用费收入征税中得到弥补。

四、公司利润转移的规模

本节调查了利润转移是否存在、转移规模的大小等实证数据，以及最有可能实现利润转移的技术。

1、利润转移大小的证据

有很多明显的证据表明在有些国家产生的利润与经济动机不一致。本节调查了受控公司利润占 GDP 的比重。第一组国家作为参照组，是美国主要贸易伙伴的 G7 国家。这几个国家贡献了 32% 的税前利润以及占世界其他国家 GDP 的 38%。第二组国家为表一中较大的国家（GDP 至少为 100 亿美元）再加上荷兰。对于美国跨国公司来说，荷兰通常因为其控股公司规定而被认为是美国跨国公司的税收导管。这些国家贡献了 30% 的收入以及占世界其他国家 GDP 的 5%。第三组国家是表一中的小国家，GDP 低于 100 亿美元。这些国家贡献了 14% 的收入以及占不到世界其他国家 GDP 的 1%。

如表二所示，在 G7 国家中，收入占 GDP 比重为 0.2% 到 2.6%，后者部分地反映了美国与其最亲密贸易伙伴之间的关系。总的来说，收入占 GDP 的比重为 0.6%。除了英国和加拿大，其余的都在 0.2% 到 0.3% 之间，且不随国家大小而改变（例如，日本 GDP 是意大利的两倍）。注意：英国和加拿大也出现在一些避税港名单上，较大的收入比重部分地反映了这一点。

表二 美国公司境外利润占GDP比重，G7国家

国家	美国受控外国公司利润占 GDP 比重 (%)
加拿大	2.6
法国	0.3
德国	0.2
意大利	0.2
日本	0.3
英国	1.3
加权平均值	0.6

资料来源：CRS 的计算，见全文

表三报告了在表一中较大避税港地区（能查到数据的）和荷兰的收入占 GDP 的比重。总的来说，源自美国公司的利润占 GDP 比重远远超过表二。例如，卢森堡，利润占产出的 18%；塞浦路斯和爱尔兰的这一比值也很高。除了这两个国家，其他的都超过了表二所有国家。

**表三 美国公司境外利润占 GDP 比重
避税港名单上较大的国家和地区（GDP 至少为 100 亿美元）以及荷兰**

国家和地区	美国受控外国公司利润占 GDP 比重 (%)
哥斯达黎加	1.2
塞浦路斯	9.8
香港	2.8
爱尔兰	7.6

卢森堡	18.2
荷兰	4.6
巴拿马	3.0
新加坡	3.4
瑞士	3.5
台湾	0.7

资料来源：CRS 的计算，见全文

表四调查了表一中较小的避税港地区（可获得数据的）。在远离美国海岸的三个岛屿（在加勒比海地区和大西洋地区），利润是 GDP 的好几倍。有四个地区的利润远远超过 GDP。在剩下的地区，利润占产出的比重也很大。这些数据表明了这些国家和地区的利润并不是来自与生产投入要素和市场相关的经济动机，而是反映了收入很容易被转移到低税辖区。

表四 美国公司境外利润占 GDP 比重，避税港名单上的小国家和地区

国家	美国受控外国公司利润占 GDP 比重 (%)
巴哈马	43.3
巴巴多斯	13.2
百慕大	645.7
英属维尔京群岛	354.7
开曼群岛	546.7
根西岛	11.2
泽西岛	35.3
利比里亚	61.1
马耳他	0.5
马绍尔群岛	339.8
毛里求斯	4.2
荷属安的列斯	8.9

资料来源：CRS 的计算，见全文

其他许多研究已经证明了利润转移的存在。Grubert 和 Altshuler 报告说：在爱尔兰，制造业受控外国公司的销售利润是整组平均值的三倍。GAO 报告说：美国跨国公司的税前利润比重比诸如如百慕大、爱尔兰、英国、加勒比海、新加坡和瑞士等低税国家的增加值、有形资产、销售、补偿或雇员的比重都要高。Martin Sullivan 报告说：1998 年，美国制造业子公司的平均资产回报率为 8.4%，但是在爱尔兰为 23.8%，在瑞士为 17.9%，在开曼群岛为 16.6%。最近他发现：十个所谓拥有最多外国公司利润的国家中，五个是 2004 年制造业回报率最高的国家（荷兰、百慕大、爱尔兰、瑞士和中国）——他们的税率都低于 12%，而五个回报率较低的国家（加拿大、日本、墨西哥、澳大利亚和英国）的税率却都超过 23%。大量计量经济学方面的研究也围绕这个问题展开。

2、企业避税损失和来源的估计

官方并没有估计跨国企业避税造成的损失，但许多研究者对此进行了估计；同样地，官方也没有估计个人税收缺口。总的来说，这些估计并不反映于总税收缺口。研究者采用了各种技术手段来估计企业避税规模，但并不是每种手段都能包括所有的避税。其中的一些技术手段只是涉及美国跨国公司避税，而不包括外国母公司在美国子公司的避税；有些只关注避税的一个特定来源。

对于跨国公司转移利润而造成财政收入潜在损失的估计，存在很大差异，这种差异可高达 600 亿美元。国内税务局在这方面所做的唯一研究是：在收入审计的基础上，估计与转移定价相关的国际总税收缺口（不考虑由于审计而增加的税）。他们根据 1996 年到 1998 年的

纳税申报，估计损失约为 30 亿美元。该估计并不是对合法避税的估计，而是税收不遵从行为的估计，所以研究中给出的论据有一定的局限性。这种局限性之一就是：审计师并不检查所有的税收不遵从行为，这就可能忽视了合法的或貌似合法的避税机制。

美国跨国公司转移利润造成的财政收入损失规模，可以从对于取消递延纳税而带来收入增加的估计中得到。如果大部分利润被转移到低税国家以逃避美国税负，那么，取消递延纳税带来的收入增加就可以为美国母公司转移利润而导致财政收入损失总规模的估计提供线索。税务联合委员会预计：2010 财政年度取消递延纳税将带来 110 亿美元的收益。这个估计可能高估、也可能低估了避税带来的损失。说它可能高估，是因为有些境外利润是在比美国税率低的国家进行的实际投资所得，而并不涉及人为转移利润；说它可能低估，是因为它并不反映本应由美国而非其他国家对于转移到低税国家的利润征收的税额。例如，爱尔兰的税率为 12.5%，美国税率为 35%，取消递延纳税只会征收到对于转移收入按美国税率计算的税额超过按爱尔兰税率计算的那个部分，或者说只是收入损失的 2/3 左右而已。

政府对于取消递延纳税而增加收入的估计稍微高一点，超过 140 亿美元。Altshuler 和 Grubert 估计：2002 年如果取消递延纳税，公司税税率会降低到 28%；并且基于那年的公司收入，取消递延纳税而增加的收入约为 110 亿美元。那年因为经济萧条而处于低谷；如果股份保持不变，该收入在 2004 年可达 130 亿美元左右，在 2007 年约为 260 亿美元。所有这些估计以税收数据为基础。

研究者已经关注税前回报率率的差异以及在税前回报率相等的假定下估计收入增加值。该方法对跨国公司利润转移总规模进行了估计，无论是通过转移定价、财务杠杆作用，还是其他技术来实现利润的转移。Martin Sullivan 利用商务部公布的数据，基于有差异的税前回报率，估计出 2004 年的损失可达 100 亿美元到 200 亿美元。他随后报告说：1999 年到 2004 年利润转移导致的损失，应增加 170 亿美元，这意味着先前的估计值低了。他认为“打勾选择”导致了利润转移的增加。Christian 和 Schultz 运用纳税申报中的资产回报率估计 2001 年利润转移可达 870 亿美元——这在 35% 的税率下意味着收入损失约为 300 亿美元。作为避税导致收入损失的参考，这些估计存在两方面的局限性：一是无法确定多少利润被转移出美国以外的高税国家，这会导致多种估计；二是如果资本是可以流动的，那么，根据经济理论所指出的资本回报率应该低一些，税率就会越低。因此，结果可能低估了总的利润转移规模以及美国收入的损失。

Pak 和 Zdanowicz 调查了进出口价格，估计 2001 年仅商品转让定价就导致收入损失 530 亿美元。该估计覆盖了美国跨国公司与外国母公司在美国的子公司，但局限于一种方法。Kimberly Clausing 采用跨国截面数据进行回归，就是假定利润和税率之间存在函数关系，估计出：2004 年在 35% 税率的基础上收入损失超过 600 亿美元，而转移出美国的企业利润为 1800 亿美元。她估计利润转移效应是实际经济活动中转移效应的两倍。该方法与其他方法不同，是以回报率或价格为基础直接进行计算的，受计量经济学跨国面板回归的限制。不过，在理论上，它包括了所有的利润转移（也就是外国公司在美国的子公司输出以及美国公司的境外子公司输入都已包括在内，而且覆盖了所有的方法）。

Clausing 和 Avi-Yonah 估计：采用基于销售的公式分摊法，会使收入每年增加约 500 亿美元，因为全世界来自美国的收入小于全球销售额。尽管该估计不是对利润转移损失的估计（出于其他原因收入和销售额存在差异），但它暗示了利润转移总效应的规模。另一研究基于资产、工资和销售额等权重基础，利用公式分摊法，也得到了同样的结果。

很难单独对外国跨国公司在美子公司进行估计，因为无法调查母公司及其他子公司。很多研究已经证明：这些公司应纳税所得额低，而且一些公司的资产负债比率比国内公司高。对于这些差异也有一些解释，不过，用于对比的国内公司有境外分支机构时也会有转移利润的动机。对此目前还没有很多估计。然而，已经发现了倒置公司采用收益剥离法的一些证据。

3、各种利润转移方法的重要性

一些研究试着证明利润转移方法的重要性。Grubert 估计：大约一半的收入转移是通过无形资产转让定价来实现的，而剩下的大部分是通过债务转移。在随后的研究中，Altshuler 和 Grubert 发现：1997 年到 2002 年间，跨国公司通过打勾选择规定节约了 70 亿美元。不过，该收益的一部分是以高税东道国而非美国为代价的。

这里讨论的一些估计与利润转移的来源相矛盾：Pak 和 Zdanowich 的估计认为商品转让定价是避税的一个重要方法；而 Grubert 则认为避税的主要方法是财务杠杆作用和无形资产。然而，对于商品定价的估计可能反映出误差或者是洗钱动机，而非税收动机。大部分转移与和高税国家进行贸易相关。例如日本、加拿大和德国占了贸易总额的 18%。同时，约 14% 的交易是与避税港名单上的国家和地区（荷兰、台湾、新加坡、香港和爱尔兰）进行的。

通过检查 2004 年“汇回期”内汇回国内的股息来源可以证明无形资产的重要性及其在避税港获得的相关利润。该规定暂时允许股息汇回国内，并可以扣除 85%，这导致税率为 5.25%。医药行业汇回 990 亿美元，占总额的 32%；计算机和电子设备行业汇回 580 亿美元，占总额的 18%。这两个行业都是高科技公司，占了汇回总额的一半，而收益高度集中于少数公司。根据最近的一项研究，五个公司（辉瑞、默克、惠普、强生和 IBM）汇回 880 亿美元，占汇回总额的 1/4 以上（28%）。排在前十位的公司（加上先灵葆雅、杜邦、百时美施贵宝、礼来和百事）占了 42%。排在前十五位的公司（再加上宝洁、英特尔、可口可乐、奥驰亚和摩托罗拉）占了一半以上（52%）。在大部分情况下，这些公司都拥有其无形资产——要么是技术上的无形资产，要么是品牌。

最后，如表五所示，列出了至少占合法股息总额 1% 的所有国家和地区（占总额的 87%），大部分股息是从避税港名单上的国家和地区汇回的。

表五 “汇回期”内股息的来源：至少占股息 1% 的国家和地区

国家和地区	所占比重 (%)
荷兰	28.8
瑞士	10.4
百慕大	10.2
爱尔兰	8.2
卢森堡	7.5
加拿大	5.9
开曼群岛	5.9
英国	5.1
香港	1.7
新加坡	1.7
马来西亚	1.2

资料来源：国内税务局

五、个人逃税避税方法

个人避税会采取不同的形式，但都是得益于日益增长的国际金融全球化以及网络交易的简便性。个人可以直接购买外国投资（在美国境外），例如股票和债券；或者将钱存入外国银行账户，或直接不报告收入（尽管美国税法规定该收入是要纳税的）。几乎没有或很少关于个体纳税人采取此类行为的信息。他们也可以利用一些机构——例如信托机构或空壳公司来逃避对投资收益的征税，包括在美国的投资，可能利用美国税法关于非居民利息收入和资本所得免税的规定。美国并不采用预提税或收集信息制度，而是在很大程度上依赖于不透露受益人的合格中间机构（QI）方案，通过双边信息交换而非多边信息共享，尽可能地收集到来自其他国家的信息。欧盟已经形成了一个多边协议，但美国没有加入。

1、影响个人收入处理的税收规定

美国居民（不管是公司还是个人）之所以能逃避对来自美国的（本应纳税）收入的征税，是因为美国对许多来源的收入不征收预提税。一般地说，利息和资本所得不需要缴纳预提税。股息、非投资收益（例如美国子公司支付给其母公司的利息）、与贸易或商业相关的资本所得以及某些租金不需要纳税，尽管税收协定普遍减少或消除对股息征税。此外，即使股息要缴纳预提税，新技术也能通过衍生工具将这些资产转为免税收益。

美国是在 1984 年单边取消对利息所得征税的，其他国家则纷纷开始效仿。目前，各国因为担心资本流失而很有可能保留这项措施。不过，因为缺乏申报信息和共享信息，本来负有纳税义务的美国居民通过空壳公司和信托机构转移资金，以至于无论是境外还是境内投资所得都免于纳税。外国居民也可逃税，而这正是美国不收集信息的做法所导致的问题。

基于实际税收案例，Guttenberg 和 Avi-Yonah 介绍了一种方便美国个人国内所得逃税的方法，该方法采用最新技术在开曼群岛上操作，并且几乎没有成本。个人通过网络以开曼群岛公司名义开一个银行账户，而公司是以最小费用成立的。通过自动转账将钱打入账户，不需要向税务局申报，然后在美国或境外投资。非居民投资于产生利益的资产以及大部分资本所得，不需要向美国政府缴纳预提税。

除了公司，还可以利用外国信托机构来达到同样的目的。信托机构会涉及到介于委托人和受托人之间的信托保护者，但是信托的目的实际上是执行委托人的意愿。有些纳税人认为信托是合法的，但在有些情况下可以用来使收入免于纳税，包括使在美国的投资免于纳税，而保留对资金的控制和使用。

2、各辖区之间有限的信息申报

总的来说，因为没有信息收入的多边申报，个人消极投资所得很容易逃避国际征税。即使存在双边信息共享协议——被称为《税收信息交换协议》（TIEAs），也会有局限性。Avi-Yonah 指出：大部分协议局限于犯罪问题，这只涉及到收入的一小部分，并且很难找到证据。这些协议也要求寻找出在两国都构成犯罪的活动信息，这会成为逃税的一个重要障碍。OECD 采用了包含“双重犯罪”要求的协议范本。TIEAs 允许只提供要求的信息，要求美国和其他国家事先确认潜在逃税者又不触犯银行保密法。

在某些情况下，有些国家本身拥有很少或几乎没有有价值的信息。例如，有一篇文章就讨论了与英属维尔京群岛签订信息交换协议的可能性，英属维尔京群岛拥有 40 万家注册公司，而其法律并不要求确认股东或董事身份，也不要求财务记录。该文章写到：“即使英属维尔京群岛签订了信息交换协议，也无法知道哪些信息可以交换。”

3、美国对来自国内收入的信息收集和合格的中介机构

在 QI 方案下，美国政府不要求美国金融机构确认利息和免税股息的真正受益人。国内税务局于 2001 年制定了 QI 方案。在该方案下，收款银行负责证明存款人的国籍以及披露任何一个美国居民的身份。然而，尽管合格的中间机构本应该证明国籍，但是很显然，有些仍依靠自我证明。他们也接受审计。不过，瑞士银行也是一个合格的中间机构，却因帮助客户制定离岸避税计划而陷入滥用税收丑闻，这一事件引起了对 QI 方案的质疑。

不具资格的中介机构想要获得利息等消极所得免税权利或享受税收协定的减税优惠，就必须披露其客户的身份。但是对披露信息的准确性也存在质疑。

4、欧盟储蓄指令

欧盟在其储蓄指令中规定：其成员国要么选择报告信息，要么选择预提税。该选择覆盖了其成员国以及其他国家。奥地利、比利时和卢森堡三国选择预提税。这个多边协议有助于各国的税收管理，但美国没有加入。

六、对个人逃税造成收入损失的估计

有很多用来估计企业避税的方法，不过这些方法都是依赖于资产和收入的报告数据。对于个人逃税，要估计其造成的损失会更加困难，因为估计的初始依据是在境外拥有的资产而又不向税务局报告的该资产收入。除此之外，要估计收入损失还得知道期望回报率和税率。

Guttentag 和 Avi-Yonah 估计：在富有个人在美国境外投资股份达 1.5 万亿美元的基础上，预测个人逃税可达 500 亿美元。他们采用 10% 的回报率和 1/3 的税率，从而得出了 500 亿美元的估计值。他们也提到了 2002 年的其他两个估计，即：一是国内税务局估计国际税收收缺口为 400 亿美元；二是国美税务局顾问估计为 700 亿美元。

Dharmapala 认为这个损失被高估了。在某种程度上，对于利息收入，10% 的回报率太高；而对于股息和资本所得，这个税率也太高。采用 15% 的税率（目前适用于资本所得和股息）导致损失为 230 亿美元。在股权投资的情况下，如果 1/3 的回报是以股息的形式实现，而且一半的资本所得没有实现，那么税率就应该为 10%，就算假定回报率为 10%，损失也大概只有 150 亿美元。不过，在 2002 年以及从 2011 年开始，资本所得以及股息的税率为 20%，这意味着损失为 200 亿美元，而不是 150 亿美元。Dharmapala 认为：对于利息所得，2% 的税率更为合理。由于投资者在投资国家和地方债券时，回报率为 4% 到 5% 左右，并且免税，所以 Dharmapala 的观点并不具有说服力。在税率为 35% 的情况下，要想使税后回报率达到 5%，那么税前回报率就得在 7.7% 左右。这样的估计结果为 400 亿美元。

税收公平网采用 7.5% 的回报率和 30% 的税率，估计个人逃税使所有国家在全球范围内损失 2550 亿美元的收入。这些假定条件与使用 1.5 万亿美元境外投资这一数据估计出美国 330 亿美元的损失是相一致的。

七、应对企业利润转移的政策选择

因为很多公司税收收入的损失是由那些合法或貌似合法的行为引起的，因此除了修改税法，否则很难解决这些问题。如果国际间进行合作的话，效果会更好。目前，国际合作的可能性貌似在处理个人逃税上的作用比应对公司避税的作用要大。

1、国际税收规定的全面修订

第一组政策选择就是对国际税收规定进行全面修订，包括严格限制递延纳税或收入和资本的分摊。

(1) 废除递延纳税

减少利润转移回报的方法之一就是废除递延纳税，或建立在全球范围内对于境外所得的实质性课税制度。公司必须对其境外子公司的收入纳税，尽管他们可以继续享受境外税收抵免。根据上文提到的估计，这一改变会使每年的税收收入增加 110 亿到 140 亿美元。

很多围绕废除递延纳税的问题集中于废除资本分摊的实际效果。以往的经济学分析认为废除递延纳税会增加经济效率；但是，最近的一些经济学分析认为该收益会被高税国有效率企业的生产损失抵消。还有研究认为应该保留目前的体制或者朝以领土为基础的税收方向发展。CRS 报告也对这些经济问题进行了详细地讨论。

废除递延纳税会使本报告提到的筹划方法明显失效。然而，也有一些顾虑：公司为了免受废除递延纳税的影响，会在那些仍然允许递延纳税的国家注册母公司。在这些筹划方法中，最直接和最有益的减少公司税负的方法就是倒置，2004 年的法规已经解决了这一问题。合并将是应对递延纳税的另一种方法，不过合并会导致企业结构的实质性改变，所以很少采用这种方法来获得较小的税收利益。另一种可能就是出现更多对外国公司的直接证券投资（即个人投资者购买股票）。该直接投资增长很快，不过有证据表明：这一类投资是由投资组合多元化、而非由避税而引起的。

(2) 有针对性地、或部分地废除递延纳税

解决递延纳税和避税的具体建议就是对来自避税港的收入征税或对外国子公司的额外收入征税。他们包括：

- 对于特定避税港废除递延纳税；
- 对于那些税率低于美国税率一定比例的国家废除递延纳税；
- 对于那些产品输入美国的生产所得禁止递延纳税；
- 对于那些出口商品的生产收入禁止递延纳税；
- 要求提供最低支付比例。

当前限制避税港的税制有可能在不完全废除递延纳税的情况下解决与转让定价和财务杠杆作用相关的问题。在这种情况下，对避税港的定义就成了非常关键的问题。第 110 届国会上提出的法案 S. 369 列出了一个与 OECD 初始避税港名单相同、但不包括美属维尔京群岛的国家名单，并把任何一个在避税港不参与积极商业活动的美国子公司都定义为美国公司。有些常被认定为避税港的国家，例如爱尔兰，并不遵从这些规定，仍为企业避税留有一定的空间。此外，企业将某些经营活动转移到低税国家从而增加境外税收抵免额，这也会造成美国财政收入的损失。也有人担忧：列出避税港名单会使税务信息共享协议等国际合作更加难以进展。

一个不需要确定具体国家的方法，就是以税率低于美国税率一定比例为基础限制递延纳税。例如法国，一般都采取以领土为基础的税收，对来自税率低于法国 1/3 的国家和地区的收入征税。对于美国，税率和法国差不多，这个比例意味着税率低于 24%。

另一个针对“逃跑”筹划的建议，就是对于出口到美国的国外投资禁止递延纳税。第 110 届国会提出的 S. 1284 法案，将 F 分部条款收入扩展到包括美国公司的境外子公司将其商品输入美国所获得的收入，并对该类行为征税。该建议存在的主要问题就是如何管理，包括如何追踪销售给转销的第三方。

参议员 Kerry 在 2004 年总统竞选时提出了一个有点不同且更加严格的建议。他提议废除递延纳税，除非收入是在受控外国企业所在的国家或地区实现。该方法有可能限制人为转移利润的机会，因为避税港或低税辖区的大部分收入并非来自实质性的经济活动；事实上，这些地区太小了而无法提供市场。和前一个建议相同的问题是：该如何管理这样一个方案？而这是一个很难解决的问题。

最后一个不用废除递延纳税的选择就是要求提供最低支付比例。

(3) 分摊与递延收入相关的扣除和抵免/限制交叉抵免

有一个既可以不用废除递延纳税、又可以减少利润从高税国转移出去的方法，就是制定一条分摊扣除和抵免的法规，收入会在汇前国内不确认为收益。该方法包括在筹款委员会主席 Rangel 在 2007 年提出的税收改革法案 (H. R. 3970) 和最近奥巴马总统的提案中。在该条款下，总扣除额中反映了境外递延收入比例的部分——例如利息或日常开支，这些是不允许扣除的。境外税收抵免分摊规则允许抵免与汇回的境外所得同比例的外国税收。不允许的扣除和抵免将会被结转。（奥巴马总统的提案并不分摊研发和实验开支）。

分摊扣除条款会减少将收入转移到低税区带来的税收利益，鼓励与现行法律相关的收入汇回国内，从而减少利润转移，同时也减少境外实质性投资的收益。境外税收抵免分摊规则也会有多种效果：它可以使境外投资不再那么具有吸引力，因为收入最终汇回国内时税负会增加；它不鼓励在低税辖区投资，而这些投资也不再受到境外税收抵免的保护；它不鼓励将实质性商业活动所得汇回国内，因为存在潜在的税收负担。

税收抵免分摊一定程度上限制了交叉抵免；同样地，通过增加分类也可以达到限制交叉抵免的效果。如下文所述，可以将积极的特许权使用费归为一类。另一种可能就是为每一个国家设定一个抵免限额（每个国家又可分为消极、积极等收入）。

(4) 公式分摊法

解决利润转移的另一个方法就是利用公式分摊法，这是国际税收体系中的一个重大改革。在公式分摊方法下，根据公司销售、资产和雇员比例将收入分摊到不同的国家。美国很多州和加拿大很多省都用这种方法来分摊收入。（在过去，采用三因素分摊法，但是现在很多州转向以销售为基准的体系。）研究表明采用公式分摊法将使税收收入明显增加。Slemro 和 Shackelford 估计平均加权三因素体系会使财政收入增加 38%。Avi-Yonah 建议使用以销售为基准的公式，声称他们估计 2001 年到 2004 期间公司税收收入每年会额外增加 35% 或 500 亿美元。

公式分摊体系可以解决利润转移的一些问题，但是遇到无形资产时就出现问题了。如果所有的资本都是有形的——例如建筑物和设备，出于税收目的，基于资本的公式分摊体系，至少会使高税辖区和低税辖区的回报率相同。资本分摊中存在扭曲，因为资本可以流向低税辖区而账面盈利却不能转移。当涉及无形资产时，基于资产的分摊体系就遇到困难了。估计无形资产的股权（由于缺乏未来盈利模式的信息）可能与公平交易原则下分摊无形资产一样困难。在以销售为基准分摊的情况下，利润可能与国内收入相关，因为国内投资到开发研究中会产生利润，而该利润可能被分摊到国外。此外，税收筹划新方法——例如销售给低税国家的中间商并由其转销，会增加管理该方案的复杂性，所以其收益是否大于成本的问题则仍然在争议中。

问题之一就是：如果美国采用该体系，就有可能出现对某些收入双重征税、而对另一些收入则没有征税，除非出现一个跨国方案。欧盟一直在考虑采用公式分摊法，以财产、总收入、雇员人数和雇佣成本为基准。Devereux 和 Loretz 也讨论了该建议及其效果。如果欧盟采用该方案，那么美国采取一个类似的分摊公式就容易得多了，而且与其主要贸易伙伴之间也就不会出现重复征税或不征税现象。

(5) 取消打勾选择规定、混合企业和混合工具；从收入中分离出境外税收抵免

许多人提议取消打勾选择规定，而采取这样的规定，即：要求美国和合法企业所在国采取一致的方法对该企业归类。这条建议由 McIntyre 提出。总的来说，要求美国和合法企业所在国采取一致的方法对该企业归类，从而消除处理方法不一致所引起的税收利益。这些规定能处理破坏 F 分部条款的具体规定问题以及抵免和扣除与收入的匹配问题。奥巴马总统的提案包括了这样一个条款，即不允许子公司将在另一国注册的子公司视为一个独立实体。其提案还包括另一个条款，即防止没有相应收入的境外税收抵免；另外提到了混合公司的倒置问题。

2、影响跨国公司利润转移的具体条款

许多具体的条款被认为是集中解决滥用避税地问题而无需对国际企业税制的整体框架进行调整。

(1) 制定更严格的所得剥离规定

在《美国创造就业机会法案》里，“进一步限制所得剥离”条款被认为是另一种反倒置措施。这些条款并没有实施，而在财政部报告里则得到了进一步的研究。2004 年众议院提议取消资产负债比测试以及将普通债务的利息比重标准降低到 25%、将担保债务降到 50%、将总体债务降到 30%，从而提高了财政收入。总的来说，进一步限制所得剥离被认为能够解决外国母公司在美子公司通过债务转移利润问题。

奥巴马总统的方案包括取消资产测试和将倒置企业与关联方之间无担保债务的利息比重标准降到 25%。

(2) 境外税收抵免：出于抵免限额目的将特许权使用费视为境内收入，或单独归类；取消货物过境规则；限制能产生经济利益的税收抵免

如上所述，围绕交叉抵免的问题之一就是利用抵免余额使特许权使用费免于美国税负，美国对被认定为来自美国的收入要征税。要解决这一问题有两个选择：一是出于抵免限额目的将特许权使用费视为境内收入；或者，二是在境外税收抵免时单独归类。同样的解决方案也

适用下面这个条款，即：允许将出口收入的一半分摊给货物过境的国家。奥巴马总统的提案包括限制能产生经济利益的税收抵免（例如等同于特许权使用费的支出）。

(3) 转让定价

Michael McIntyre 提出处理转让定价问题的一些建议，包括对没有保存当时记录的纳税人自动进行转让定价处罚。他也建议采用某些公式分摊方案作为不履行义务的纳税人进行转让定价的证据，这样国内税务局就不需要为法院按交易详细地一项一项评估。

奥巴马总统的提案将转让定价问题与无形资产转让联系起来，并申明无形资产包括人力资本、商业信誉和持续经营价值，这些都按它们最高和最佳使用进行估价。这个方案使得国税局专员能了解到无形资产是否得到恰当的估价。

这些提议可能作用很小。如果不取消递延纳税，很难得到对于转让定价问题——尤其是无形资产转让问题——的有效解决方案。

(4) 将经济实质性条款编入法典

最后一个建议，并不是具体侧重于国际避税，但与这些问题相关，即：将经济实质条款编入法典。签订节税协议却没有经济实质的公司能享受到税收利益，但该利益是在经济实质条款下法院所不允许的。不同的法院对该条款有不同的解释，最近的立法提案设法通过法规来使法院对该条款的解释一致。一般说来，这些提案都要求一项交易通过客观测试（确实获得利润）和主观测试（想要获得利润）。同时也采取惩罚措施。这个提案的支持者认为严格的测试不仅减少避税而且使各法庭的处理更加一致。一些税收方面的律师则担心越具体的规则可能为测试的通过方案提供思路。奥巴马总统的预算提案包括了两部分法定标准。

(5) 防止通过重组将股息汇回国内

奥巴马总统的方案修改了当收到的财产和股票被视为跨国交易中的股息分配时的重组规则。

译者单位：浙江财经学院财政与公共管理学院
邮政编码：310018