

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作者：曹鸿宇 中国银行研究院
电话：010 - 6659 4053

签发人：陈卫东
审稿人：王家强 廖淑萍
联系人：叶银丹
电话：010 - 6659 6874

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

“全球最低企业税率”倡议的影响、挑战及建议*

2021年4月，美国财政部长耶伦提出“全球最低企业税率”倡议，呼吁二十国集团（G20）经济体对全球公司施行最低税率以避免税率竞争，以防跨国公司从海外低税率制度中谋取好处。落实这一倡议有助于稳定各国政府税收，压降债务负担。当前“全球最低企业税率”的推行仍面临一些挑战，国家间立场分歧明显，“全球最低企业税率”方案尚未获得共识，数字经济因素也加剧了相关谈判的复杂性，但预计各方在2021年夏天能就此议题达成一致。综合来看实施“全球最低企业税率”对中国市场影响较小，部分采用离岸架构的跨国公司可能面临新的合规义务，香港税制和营商环境也会受到一定负面影响。建议：主动跟踪国际动态，参与推进“全球最低企业税率”；积极为广大发展中经济体发声；跨国公司应提前研判，有所作为，满足新的合规要求；香港应注重提升整体营商环境，并紧抓大湾区建设机遇。

“全球最低企业税率”倡议的影响、挑战及建议

2021 年 4 月，美国财政部长耶伦提出“全球最低企业税率”倡议，呼吁二十国集团（G20）经济体对全球公司施行最低税率以避免税率竞争，以防跨国公司从海外低税率制度中谋取好处。落实这一倡议有助于稳定各国政府税收，压降债务负担。当前“全球最低企业税率”的推行仍面临一些挑战，国家间立场分歧明显，“全球最低企业税率”方案尚未获得共识，数字经济因素也加剧了相关谈判的复杂性，但预计各方在 2021 年夏天能就此议题达成一致。综合来看实施“全球最低企业税率”对中国市场影响较小，部分采用离岸架构的跨国公司可能面临新的合规义务，香港税制和营商环境也会受到一定负面影响。建议：主动跟踪国际动态，参与推进“全球最低企业税率”；积极为广大发展中经济体发声；跨国公司应提前研判，有所作为，满足新的合规要求；香港应注重提升整体营商环境，并紧抓大湾区建设机遇。

一、“全球最低企业税率”提出的背景及现状

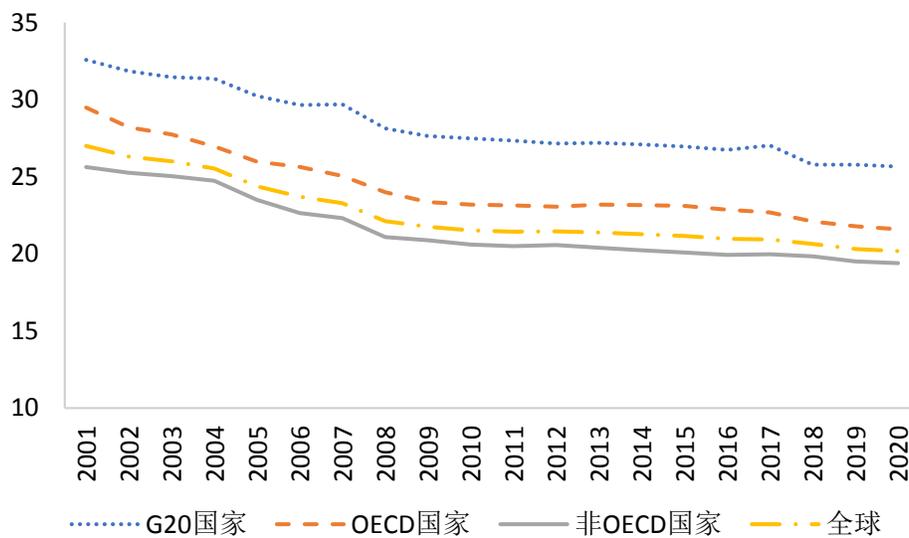
关于“全球最低企业税率”的讨论并非新事物。为应对全球经济数字化发展给国际税收政策带来的挑战以及与之相关的单边数字服务税、平衡税等问题，G20 委托经合组织（OECD）启动税基侵蚀与利润转移（BEPS）行动计划研究，并在 2015 年发布第一阶段研究成果。随后各国开始合作，在国际税收的管理问题上逐渐达成综合行动共识。2019 年，OECD 提出包含两大支柱方案的 BEPS 第二阶段倡议，其中第一支柱重新划分跨国企业全球剩余利润在各税收管辖区之间的征税权，第二支柱解决跨国公司利润转移至低税或免税地来逃避税收的问题，也就是“全球最低企业税率”议题¹。在美国高调表态后，“全球最低企业税率”谈判有望加速推进。

长期以来，全球主要经济体将低企业税率作为吸引国际投资、扩大本地企业规模和就业率的重要手段，甚至展开“逐底竞争”。2001 年至今，全球平均企业税率由 27% 降至 20.2%。无论是 G20 集团、OECD 经济体还是非 OECD 经济体，企业税率均保持平稳

¹ 2020 年 10 月 12 日，OECD 发布了 480 页的蓝图报告，为两大支柱提出详尽的规则建议。

下行走势，其中 OECD 经济体下降幅度最大，降幅为 7.88 个百分点；非 OECD 成员国降幅最小，降幅为 6.23 个百分点；G20 成员国降幅为 6.92 个百分点，目前平均企业税率仍高于 25%。

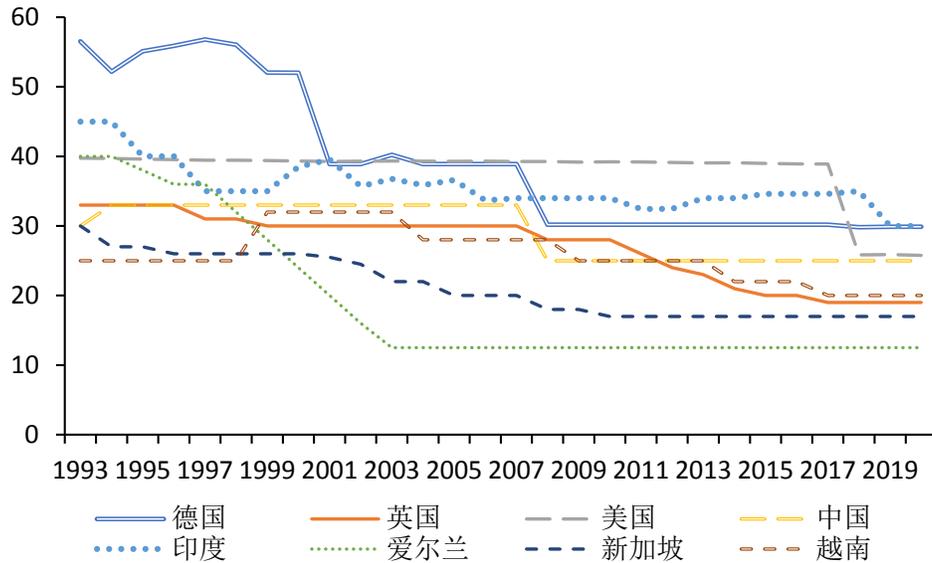
图 1：全球平均企业税率变化趋势（%）



资料来源：OECD 数据库，中国银行研究院

从国别情况看，代表性的国家企业税率均保持下降趋势。其中美国、德国、英国等发达经济体企业税率下行趋势较中国、印度、越南等发展中经济体更明显，爱尔兰、新加坡企业税率处于全球较低水平。考虑到各国在国内税收实践中普遍使用税收优惠、税基抵扣等措施对特定行业予以支持，实际应用的税率水平会更低。

图 2：部分国家企业税率变化趋势（%）



资料来源：Tax Foundation，中国银行研究院

全球企业税率长期下降乃至出现国家间“逐底竞争”，给跨国公司避税活动带来极大便利，少数低税经济体从中受益，但多数国家和地区显著受损。据联合国估算，每年全球各国因跨国公司利润转移行为损失的税收达到 5000-6000 亿美元。OECD 的研究显示，美国跨国公司海外利润簿记在“避税天堂”的比例由 2000 年前后的 30% 提高到 2019 年的 60%。发展中经济体受损情况更加突出，根据 IMF 测算，跨境避税对非 OECD 经济体带来的长期收入损失占其 GDP 的 1.3%，高于 OECD 经济体 1% 的水平。

跨国公司避税行为对主要国家财政收支带来极大损失。斯蒂格利茨等美国著名学者在致拜登的关于国际企业税公开信中提到，“长期以来，国际组织未能应对的一项对全球化最有害的问题即是跨国公司的逃避税。通过将利润转移到‘避税天堂’，大公司每年剥夺了全世界政府至少 2400 亿美元的财政收入。”美国加州大学伯克利分校和丹麦哥本哈根大学的研究发现，由于跨国公司向国际税收洼地进行利润转移，德国、英国、法国和美国分别损失了 26%、25%、22% 和 19% 的企业所得税收入，而爱尔兰、卢森堡和荷兰等低税率国家征收的企业税额较不存在利润转移的情况高出约 70%、60% 和 30%。跨国公司投资和利润转移，对政府发挥税收调节经济结构的功能造成极大扭曲。

为了促进境外资本回流、扩大国内财政税基，美国在特朗普政府时期提出了全球

无形资产低税收入（GILTI）规则，这一规则可理解为对总部位于美国的企业单方面实施的全球最低税率。该规则对美国企业海外利润给定最低回报率，高于这一回报率的部分被视为超额利润，需要按照最低有效税率（现为 10.5%）在美国补税。拜登政府延续这一思路，并在 2021 年 4 月出台的“美国制造税收计划”中提出将 GILTI 规则下的最低有效税率提高至 21%。由于这一税率高于其他部分经济体税率水平，该计划发挥效力需要在全球层面同步落实最低企业税率，否则将会严重削弱美国市场吸引力。

美国的“全球最低企业税率”倡议响应了 OECD 包容性框架下的支柱二内容，迅速获得欧盟以及德国、法国等国家支持，IMF、世界银行等国际组织同样表达了对这一倡议的赞同，并就进一步推进倡议落地提出具体建议。欧盟委员会表示应在 OECD 框架下确定最终的税率，世界银行行长马尔帕斯则建议不要设定过高的全球最低税率，阻碍贫穷国家吸引外部投资。预计未来各方将围绕支柱二内容缔结多边协定，修改国内相关法律法规和跨境税收协定。

二、“全球最低企业税率”倡议具有一定的积极意义

对大多数国家而言，在全球范围实施统一、合理的全球最低企业税率，具有如下好处。**第一，稳定政府税收制度，提高政府宏观调控能力。**加税能给政府带来更多财政资源，有助于各国的疫后经济复苏，还能为应对气候变化、经济增长放缓等长期挑战提供支持。加税对资本与劳动要素收益具有再分配功能，有利于削减贫富差距，促进社会公平。对欠发展国家而言，企业税是国家为数不多的收入来源，更需要稳定的税收渠道促进发展、提升公民待遇。

第二，压降债务负担，防范公共债务危机。过去十几年全球债务持续上行，新冠肺炎疫情暴发后全球各国政府均出台大规模财政刺激计划应对经济衰退，全球公共债务负担进一步上升，达到历史峰值。囿于高付息成本压力，货币政策需长期维持低利率状态，货币扩张也难以继，加税成为全球多数经济体为数不多的政策工具。

传统观点认为，降税可以增加企业利润空间、降低实体经济运营成本，进而达到扩大企业投资水平、拉动市场需求、稳定经济增长、强化企业国际竞争力的效果，这

样的观点在初始税率较高、企业竞争力相对落后、小微企业众多的发展中国家能够得到验证。例如，中国实施的减税降负举措，对支持实体经济、稳定企业运营起到较好的效果，企业使用降税收益扩大研发和设备投资，自身利润率也有所提升。

但在营商条件良好、企业国际竞争力较强的发达经济体，这一观点并不一定适用。以美国为例，特朗普政府在美国实施降税措施后，企业并没有利用降税收益扩大投资，而是更多地投入到资本市场。斯蒂格利茨等学者在致拜登公开信中提到，2017年美国减税改革后，减税主要是为股息支付和股票回购提供了资金，而企业税收是对纯利润征税，因此降低税率对经济活动几乎没有影响。反之，增税也并不一定会导致企业减少投资，但会显著增加政府收入。沃顿商学院预测，在将企业税率从21%上调至28%的计划实施后的十年内，这项措施预计将给美国带来合计8916亿美元的税收收入，但短期内对企业投资影响有限，甚至会基于现有的“奖金折旧”税收激励措施增加企业投资。在实施加速折旧的税收制度下，企业投资的边际有效税率都很低，因此提高企业税率并不会对正常投资回报产生明显的影响，而只是对现有资本的租金和回报征税。

总而言之，对发达经济体而言，过低的税率会使政府承担较大的收入损失，也并不一定直接促进市场活动，而提高税率在增加政府收入的同时，对企业投资行为的抑制作用有限。对发展中经济体，则可以考虑利用降税措施减轻企业运营负担，助力经济持续增长。在全球范围达成合理协调的最低税率水平，有助于大多数经济体实体经济健康发展。

三、推进“全球最低企业税率”面临的挑战

各方围绕支柱二内容的谈判进展比较顺利，目前存在部分技术问题尚待研究。如果拜登能够按照OECD方案顺利改革GILTI，对支柱二谈判是一大利好。但由于各国现行税率和国内发展情况各异，“全球最低企业税率”的推行仍需克服一些挑战。

第一，国家间立场分歧明显。各国现行企业税率差异巨大，从跨国公司获取的利益分布不均，仅在发达经济体内部对该倡议就存在不同的声音。德国、法国、意大利等公司所得税率较高的欧洲国家第一时间表态支持耶伦的倡议，而爱尔兰、新加坡、

瑞士等低税率国家很难无条件支持。爱尔兰财政部长认为，大国在规模、区位、资源等方面具有先天优势，小国只能用优惠税收政策弥补这些缺陷。对于后发经济体，通过优惠税率吸引外资是其获取发展资金的重要渠道，全球最低税率制度会限制这些经济体自主政策空间，进一步放大内部资本短缺问题。

第二，各方尚未就全球最低企业税率方案形成共识。虽然美国提出的“全球最低企业税率”倡议契合 OECD 包容性框架支柱二目标，但两者的出发点并不一致，美国目的在于推动跨国公司利润回流、增加国内财政收入，OECD 则旨在弱化各国企业所得税的“逐底竞争”，克服跨国公司全球避税问题，强调履行国际社会责任。在最低税率目标的设定上，美国计划将联邦企业所得税率提高到 28%，并将全球无形资产低税收入规则下的最低有效税率定为 21%，这一标准远高于 OECD 目前建议的 12.5% 全球最低税率。从技术层面讲，OECD 为减少避税激励而修改对剩余利润征税的方法，会给企业和政府税务部门带来额外负担。此外，OECD 计划采取管辖区汇总法，将跨国公司在每个经营辖区所得利润独立计税，而美国现行制度则采取全球汇总法来计算跨国公司海外利润有效税率，后者会降低跨国公司应补缴税额，这也是阻碍 OECD 最低税率方案获得共识的关键技术因素。近期拜登政府拟推行的税制改革方案正在向 OECD 方案靠拢，将全球汇总法改为分国别汇总法，同时美国财政部对税率标准做出让步，提出 15% 的最低企业税率底线，接近 OECD 建议税率，这些也为全球最低税率制度的加速落地释放有利信号。

第三，数字经济因素加剧框架谈判的复杂性。数字经济时代，服务供给与价值创造空间分离，企业摆脱了传统经济模式下价值实现对于来源国和居民国的高度依赖性，数字化跨国公司利润产生和分配脱节，OECD 包容性框架提出的出发点即是应对经济数字化发展的挑战。美国作为全球多数大型科技公司的母国，在数字化利润分配上高度受益，其他发达经济体则成为输家。英国提出讨论全球最低企业税率提议的必要条件是该税率要与美国科技巨头更公平的税收分配挂钩，法国、意大利和西班牙等欧洲大国十分关切针对科技巨头的征税行动，个别国家已经单方面推出“数字税”，但实施效果不尽人意，还需要更广泛的国际协作克服经济数字化带来的税收挑战。

整体来看，目前各方在全球最低企业税率议题（支柱二）上意见比较接近，预计在 2021 年夏天可以达成一致。而美国同其他国家在征税权重新划分议题（支柱一）上的分歧比较明显，关于规模门槛的确定、对面向消费者业务的规则适用、收入来源规则运作模式等关键问题仍待进一步商讨。很多国家提出包容性框架下两大支柱需同时落地，这成为阻碍全球最低企业税率实施的一大难点。

四、全球最低企业税率制度对中国的潜在影响

中国尚未就“全球最低企业税率”倡议做出官方表态。总的来看，中国落实全球最低企业税率所面临的内部障碍较小。中国现行企业所得税税率较高，一般标准为 25%，既高于 OECD 包容性框架下 12.5% 的税率目标，也高于美国 15% 的最低税率底线。另外，OECD 倡导的“全球最低企业税率”只适用于营收超过 7.5 亿欧元的大型跨国公司，受影响的主要是高利润跨国公司，对广大中小企业不会产生影响。2021 年 3 月财税工作座谈会上，韩正副总理提出“稳定宏观税负”，这一提法较 2016 年美国政府酝酿减税计划背景下中央政治局会议提出的“降低宏观税负”有所调整。美国拜登政府的加税计划和全球最低企业税率倡议有助于缓解中国稳定宏观税负面面临的外部压力，为中国接下来的税制改革提供结构性调整空间。中国企业海外收入相对较低，受全球最低企业税率影响的企业海外利润并不大，而政府支持企业“走出去”，对企业海外利润征税也持宽松态度。推出全球最低企业税率制度对中国整体负面影响较为有限。

目前在中国市场上部分行业和企业可以享受税收优惠待遇，如高新技术企业适用 15% 的优惠税率，制造业企业的研发投入也可以享受加计扣除等税基优惠，较高的全球最低税率标准可能会减少这些企业能够享受的税收优惠，降低国内税收政策灵活度。但综合各方立场，未来全球最低税率标准大概率不低于 15%。为鼓励科技发展，对高新技术等产业实行优惠税率和费用抵扣政策，也是各国通行的做法，未来 OECD 包容性框架大概率会允许各参与方针对特定行业实施例外规则，因此对中国科技激励政策构成的限制相对可控。

对于从事跨境投资的中国企业而言，“全球最低企业税率”会带来新的合规义务。

中国企业“走出去”广泛采用离岸架构，根据各地税收优惠特色在不同的国际税收洼地设置中间实体（如在香港设置区域销售中心、在新加坡设置财资中心等），从而进行海外投资、上市或全球价值链布局。“全球最低企业税率”规则实施后，可能会要求位于低税率地区的中间实体缴纳额外的税款。各国为跨国公司提供的税收优惠可能被中和，影响跨国公司的全球资源配置。为适应新的全球税制，跨国公司也需进行财税管理系统升级，加重经营成本负担。此外，OECD 包容性框架支柱一对征税权的重新划分，目前主要针对大型跨国科技巨头，而美国认为适用对象应当扩大至全部行业的大企业，建议选择不超过 100 家在国际市场受益最大的跨国公司。考虑到未来两大支柱大概率会共同落地生效，按照当前美国的提议，个别中国大型企业将成为适用对象，相应地这些企业原本向国内的缴税可能会转移至其他税收管辖区，对国内税收和企业税负成本会产生一定影响。

此外，“全球最低企业税率”可能会对香港现行税制和营商环境产生一定的负面影响。香港目前是全球第七大避税港，也是亚洲最大的避税港。香港对企业实行两级制所得税，利润低于 200 万港元的情况下，不同类型企业适用所得税税率为 8.25% 或 7.5%，超过 200 万港元的部分按 16.5% 或 15% 征收。根据估算，香港有效公司税率不超过 10%，落实 OECD “全球最低企业税率”将会削弱香港的低税率优势，增加在港跨国企业税务和合规成本。不过，企业税率并非跨国公司全球布局决策的决定性因素，全球范围实施统一的最低税率标准将放大税收因素以外的营商环境重要性，香港固有的营商环境优势仍有利于吸引跨国公司来港投资布局。

五、政策启示

“全球最低企业税率”谈判为中国参与和领导全球经济治理提供了新机遇。2013 年以来，中国与 G20 国家和 OECD 国家共同参与制定 BEPS 行动方案，在参与全球税收治理方面取得一定成效。推动“全球最低企业税率”谈判，既有助于维护中国的税收主权，营造良好的国际营商环境，保护中国企业“走出去”的利益，也能够彰显“负责任大国”形象，抑制逆全球化浪潮，为全球提供国际治理的公共产品。有鉴于此，建议采取如下对策。

第一，主动跟踪国际动态，参与推进“全球最低企业税率”落地。在相关谈判过程中有所作为，避免以主权问题为由放弃参与国际税收治理规则的制定，在征税权博弈中既要最大化保护国家税收权益，也要避免对企业跨国投资施加过多限制。

第二，积极为广大发展中经济体发声。中国应充分利用自身发展定位，将发展的理念贯穿方案中，倡议“全球最低企业税率”规则要对发展中国家尤其是最不发达国家予以优惠，为其提供类似于 WTO 框架下特殊差别待遇的例外规则，提升“全球最低企业税率”规则的包容性。

第三，跨国企业应提前研判，有所作为。从事跨境业务的中国企业要深入分析和评估“全球最低企业税率”的影响，审视自身存量业务和海外布局情况，根据全球税负情况规划和调整投资架构和商业模式，升级财务系统，满足合规要求。跨国公司或商会可结合自身诉求，向相关政府部门或 OECD 提交意见。

第四，香港应注重提升整体营商环境，并紧抓大湾区建设机遇。稳固单一税制、零消费税、低个人所得税等其他领域税收优惠制度，吸引人才和企业来港。充分挖掘粤港澳大湾区机遇，通过区域联通合作放大地区综合优势，提升香港市场吸引力，实现大湾区协同共赢发展。