

全球稅改 BEPS 2.0 之發展與形成與第二支柱之探討*

石恩銘、陳國樑[†]

國立政治大學財政學系

稅基侵蝕與利潤移轉 (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) 的防治，主導晚近國際租稅之發展。2021 年 10 月，經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 與 20 工業國集團 (Group of 20, G20) 在國際租稅改革的發展上，作出了具跨時代意義的重大突破；136 個 OECD/G20 之「稅基侵蝕與利潤移轉包容性架構」成員國與課稅區 (OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 IF on BEPS) 對於全球公司所得稅制改革方向達成共識。在對外發布的共同聲明中，確立打擊稅基侵蝕與利潤移轉的「兩支柱」解決方案 (Two Pillar Solution)：第一支柱 (Pillar One) 賦予市場國對於大型跨國公司之「剩餘利潤」(residual profits) 的課稅權；第二支柱 (Pillar Two) 則確保跨國公司之利潤於全球皆適用至少 15% 的有效稅率 (「全球最低稅負」；global minimum tax)。兩支柱方案之細節內容與前期準備將於 2022 年公布與完成，預計於 2023 年施

* 本文根據國際財政協會中華民國總會(International Fiscal Association, IFA) 與財團法人安侯建業教育基金會共同舉辦之「國際租稅發展及實務研討會」之「BEPS 2.0 第二支柱與租稅理論及實務」之講授內容為綱要撰寫。

[†] 石恩銘為政大財政學系博士候選人；陳國樑為政大財政學系教授。

行。不論是第一支柱對於剩餘利潤課稅權之畫分或第二支柱對於全球最低稅負之制定，皆將對於造成全球性的影響，外界乃對兩支柱方案冠以「全球稅改」之稱號。此外，由於兩支柱的發展，雖然依循「稅基侵蝕與利潤移轉」藍圖而來，但有別於 OECD 於 2015 年所公布之 15 項行動方案，外界又以「BEPS 2.0」稱之，以與原本 15 項行動方案（「BEPS 1.0」）有所區別。

本文分為 4 大部分，首先介紹三強權在國際租稅發展的折衝與妥協；OECD、歐盟與美國三方原本對於公司所得稅與數位經濟課稅各有不同見解，乃至於全球稅改 BEPS 2.0 之發展與形成，猶如三個環形舞台的馬戲表演，為全球稅制發展「最為精采的一場大戲」。¹ 第 2 部分介紹兩支柱的主要內容以及具體施行方案；第 3 部分則針對外界關注焦點之第二支柱—全球最低稅負制度，舉例說明其課稅方式。第 4 部分討論各方對於第二支柱的觀點與看法；第 5 部分則討論全球稅改 BEPS 2.0 對於臺灣的可能影響作為結語。

1. 兩支柱方案的發展脈絡

OECD 自 1998 年發布「有害租稅競爭」報告後，即持續不斷的尋求解決全球性的租稅惡性競爭之道，其中最大的努力，當屬 2015 年所發布之「稅基侵蝕及利潤移轉」(BEPS) 15 項行動計畫；並於 2016 年建立了目前共有 141 個成員的「OECD / G20 稅基侵蝕及利潤移轉包容性架構」(OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, IF)。15 項行動計畫之《行動計畫 1—面對數位經濟時代之租稅挑戰》(Action

¹ 娛樂界泰斗天才巴納姆 (P. T. Barnum)，想出了三個環形舞台同時演出的馬戲表演，讓觀眾目不暇接、比起之前所有演出更為精采刺激，贏得「戲中之王」(The Greatest Show on Earth) 的美譽。此處以三環馬戲為譬喻，分別介紹 OECD、歐盟與美國三個場景，以拉開「全球稅改」的序幕。

1—Tax Challenges Arising from Digitalisation) 用意在於了解數位化對於國際租稅的意涵，並提出新的公司所得稅架構；從其列為所有行動計畫之首，也可見其指標性意義。雖然各界對於《行動計畫 1》多有期待，迎來的結論卻是：沒有共識、留待 2020 年再提報告。期間雖曾應 G20 指示，於 2018 年提交了一份期中報告，但對於數位化公司避稅情形，同樣不建議採取任何暫時性措施。換言之，BEPS 1.0 發布後的 5 年間，不論是初始或期中報告，《行動計畫 1》皆未對國際公司所得稅的新架構或處理數位經濟的課稅問題有任何具體意見。然而在 2020 年 10 月 OECD 所公布之《行動計畫 1》的解決方案中，兩支柱的架構已然成形，並發展成為本文探討之全球稅改 BEPS 2.0。此一過程絕非有計畫、按部就班而成；促成此一結果的原因，與歐盟對於數位經濟開徵數位服務稅 (Digital Services Tax, DST) 的倡議以及美國財政局勢發展有極為密切的關連。

歐盟所提倡的數位服務稅是催化兩支柱形成的重要樞紐。根據歐洲執行委員會 (European Commission) 統計，相較於傳統公司平均 23.3% 的有效稅率，大型跨國數位化公司的有效稅率僅有 9.5%；在積極的租稅規劃下，稅負甚至更低，已嚴重侵蝕歐盟成員國的公司所得稅稅基。² 為解決許多大

² 以 Facebook 在英國為例，根據外媒報導，2016 年間該公司營收高達 8.42 億英鎊，即便在各種壓力下相較於 2015 年已多繳納近 100 萬英鎊，公司所得稅負仍僅有 510 萬英鎊。

型跨國公司透過數位化，在歐盟境內僅須繳納少額稅捐的問題。因此，在不看好 OECD 期中報告會建議採取暫時性措施的情形下，歐盟以確保公司稅負公平為名，趕在 OECD 提交期中報告的前一個月，逕自公布對其境內數位經濟活動課稅的兩項提案。其中，提案二確立了以開徵數位服務稅作為暫時性措施。³ 截至 2021 年 7 月，包括印度與印尼在內，全球共有超過 40 個國家或課稅區，已開徵或正積極準備開徵數位稅。從數位服務稅的發展來看，歐盟的做法與 OECD 明顯不同調；為解決跨國企業課稅問題，歐盟積極地提出數位服務稅，此舉亦使開徵數位服務稅蔚為風潮，卻也在當時引起了美國的不滿。

就美方的觀點而言，川普政權認定數位服務稅係針對美國所屬數位高科技公司的多重課稅，揚言將對開徵數位服務稅的國家，包含法國、義大利、奧地利等國，祭出報復性關稅，要求各國撤銷數位服務稅的開徵。數位服務稅的爭議，導致大西洋兩岸經濟與貿易陷入僵局，貿易戰一觸即發。⁴ 此外，川普總統於就任即推動「減稅與就業法案」(Tax Cuts and Jobs Act)，將公司所得稅率一舉自 35% 降低至 21%，有如揭

³ 數位服務稅的源頭更可回溯至對於「平等稅」(equalisation tax) 之倡議。面對數位化跨國公司的避稅，在以法國為首，連同德國、義大利以及西班牙等「歐盟四大」(the EU's Big Four) 在內的 10 個會員國的支持下，於 2017 年 9 月在愛沙尼亞 (Estonia) 首都塔林 (Tallinn) 所召開之「數位高峰會」化提案，建議歐盟對於數位化跨國公司於歐盟會員國內特定營業收入，另行課徵平等稅。

⁴ 詳細可參考蘇翊豪 (2020)，「武漢肺炎疫情影響下的美歐數位稅談判」，國防安全雙週報，27-31 頁。

開新一波租稅競爭的序幕，全球公司所得稅稅率面臨繼續走低探底的趨勢 (race to the bottom)。然而在拜登總統上台後，美國國內的財政局勢發生重大的轉變，讓美國與歐盟之間，有了解決跨國公司課稅問題的新契機。改善美國落後的基礎建設，為拜登總統競選主軸，預計將投入巨額資金。其中重要財源在於將公司所得稅率拉高至 28%，然而此舉可能導致公司離開美國本土，去往其他低稅率國家。有鑑於提高公司所得稅率勢在必行，又為避免國內公司出走，財政部長葉倫，於是開始倡議全球最低稅負，避免各國透過低廉的稅率吸走美國公司，乃與 BEPS 2.0 的第二支柱契合。至於第一支柱，雖然透過課稅權分派，讓各國得以將手伸進美國為主的大型跨國集團口袋，但如果可以換來數位服務稅的退場、解決對於美國跨國公司多重課稅的問題，對於美國以及被鎖定的美國公司，未必一定不利。

綜上所述，兩支柱的發展脈絡說明了 OECD、歐盟與美國三方強權對於國際租稅的各自盤算，卻在風雲際會下，促使兩支柱方案成為各國能夠達成共識的最大公約數。本文第 2 部分將介紹兩支柱方案的基本內容。

2. 兩支柱方案的基本內容

(1) 第一支柱

第一支柱賦予市場國對於大型跨國企業之「剩餘利潤」(residual profits) 的課稅權，其要求全球營業額超過 200 億歐元 (約新臺幣 6,600 億元)，且利潤率 (即稅前利潤/收入) 超過 10% 之跨國公司，須將其剩餘利潤 (即超過利潤率 10% 之部分) 的四分之一歸屬於「金額 A (Amount A)」，並將此金額 A 依比例分予具有「租稅連結」(nexus rule) 之市場國。可參與金額 A 分配之租稅連結之市場國，須滿足跨國公司於該國擁有至少 100 萬歐元營業收入；但對於 GDP 小於 400 億歐元的國家，則改以 25 萬歐元的標準。有鑑於第一支柱允許市場國分配跨國公司之剩餘利潤，解決過往跨國公司利用數位服務從市場國賺取利潤但得規避該國稅負的問題，就此而言，金額 A 實質取代數位服務稅的作用與功能，因此在制度設計上不再存有繼續開徵稅數位服務稅的根據。因此，未來 OECD 將透過簽屬多邊公約 (Multilateral Convention, MLC)，要求成員國停徵數位服務稅以及其他類似稅種。

另外，第一支柱的規範尚包含兩個項目，有待日後「稅基侵蝕與利潤移轉包容性架構」的成員國做進一步協商；其一，建立具約束力之租稅爭端解決機制 (binding dispute resolution)，因應 Amount A 施行後，可能出現新的稅務爭議，並考量部分開發中國家處理稅務爭議的經驗較為不足，尋求其他機制作為替代；其二，針對標準行銷及配銷活動，建立

「金額 B (Amount B)」制度，提供各國計算行銷及配銷活動利潤計算的標準方式，讓各國在執行移轉訂價查核時有更清楚的指引，以達成簡化查核行政成本並增強租稅確定性的目的。

(2) 第二支柱

第二支柱主要目標是為避免跨國公司透過低稅率國家或租稅庇護所 (tax haven)，進行利潤移轉，規避高稅率母國的公司所得稅；在稅率的設定上，要求跨國公司之利潤於全球皆適用至少 15% 的有效稅率，因此又稱之為全球最低稅負制。為順利達成此目標，第二支柱在全球最低稅負的設計上，涵蓋以下三個重要課題：

- I. 如何在不同國家的稅制下，課徵全球最低稅負；
- II. 如何有效降低跨國公司繳納全球最低稅負的遵循成本；
- III. 對於稅制尚不完備的開發中國家，如何將其納入全球全球最低稅負制。

針對第 I 項課題，第二支柱建構「全球反稅基侵蝕規則」(Global Anti-Base Erosion Rules, GloBE Rules) 具體作法包含兩項原則：引入「計入所得法」(Income Inclusion Rule, IIR) 以及「否准扣抵法」(又可稱之為「徵稅不足之支出原則」, Undertaxed Payment Rule, UTPR)，以前者為主、後者為輔的方式，向跨國公司徵收全球最低稅負。

所謂計入所得法是賦予母公司所在國擁有對其他海外子公司課徵全球最低稅負的權力，該課稅權由最終層母公司所在國優先適用，若跨國公司母國未實施計入所得法，則按公司股權結構，從上往下檢視，由下一層中間層母公司所在國擁有課稅權，若該國也未引進計入所得法，則依此往下類推。母公司所在國依計入所得法徵收「追加稅」(top-up tax)時，須將海外子公司於所在地國所負擔的有效稅率與 15% 作比較，若低於 15%，則母公司所在國可以按照有效稅率與 15% 之差額，向集團母公司徵收追加稅。⁵

在計入所得法下，母公司所在國須檢視跨國公司旗下，每一家子公司於所在國內，是否皆已負擔至少 15% 的有效稅率，一旦有子公司的有效稅率低於 15%，母公司所在國即可就該差額對母公司課徵追加稅。⁶ 然而，計入所得法的設計，仍存有潛在漏洞。若跨國公司的最終母公司所在國與中

⁵ 此一課稅權執行方式類似於「受控外國公司規則」(Controlled Foreign Companies, CFC) 的規定，但包括範圍更廣。一般之 CFC 制度於計入海外子公司盈餘時，尚須排除子公司於所在地國有實質營運活動者，並多以子公司所在國公司所得之稅法定稅率，判斷子公司所在國是否為低稅率國家或租稅庇護所。計入所得法，雖有實質營運減除規定 (允許給付勞動薪資的 10% 以及持有有形資產的 8%，自應計入之所得中扣除；此一扣除比例的適用期限為 10 年，到期後勞動薪資和有形資產的扣除比例皆降低至 5%)，但規模並不大，且以有效稅率做為計算基準。

⁶ 另外，在計入所得法的實行上，各國須遵循「轉換原則」(Switch-over rule, SOR)。其內容係規範，當所得來源國對跨國公司的常設機構 (例如，分公司) 利潤，課徵不到 15% 的有效稅率時，母公司所在國對來源地之所得，可以補徵最低稅負。轉換原則的訂立主要是考量到，部分國家透過租稅協定，劃分兩國對所得的課稅權，如果海外子公司或分公司來源所得的課稅權屬於來源國，且來源國為低稅率國家，則可能構成母公司所在國行使計入所得法的阻礙，因此，轉換原則要求 IF 成員國須針對其雙邊租稅協定進行修正，因此轉換原則使計入所得法在計算全球最低稅負時，相較於雙邊協定，有更優先適用的地位。

間層母公司所在國皆未實施計入所得法，則下層子公司之所得將無法適用計入所得法，而使全球最低稅負出現缺口。為解決此一問題，第二支柱的架構中乃設有否准扣抵法，作為計入所得法的檔球網 (backstop)。

否准扣抵法主要是用於彌補計入所得法的不足，當最終層母公司或中間層母公司所在國未實施計入所得法時，跨國集團的甲子公司給付所得給同集團的乙子公司，則甲子公司之所在國可以剔除部分費用或稅額扣抵，使乙子公司的有效稅率提升至 15%。實行否准扣抵法有兩點須注意：其一，計入所得法會優先於否准扣抵法適用之，若子公司的上層母公司所在國皆未依計入所得法開徵稅負，則支付國方可行使否准扣抵法；其二，訂有日出條款，若適用全球反稅基侵蝕規則之跨國公司，其子公司營運之國家不超過 5 個，且跨國公司於海外無形資產低於 5,000 萬歐元，則跨國公司在適用全球反稅基侵蝕規則的前 5 年，不列入否准扣抵法的適用範圍，該日出條款的實施期間由否准扣抵法開始實施之年度起算。

第 II 項課題聚焦於降低跨國企業適用全球最低稅負的遵循成本，第二支柱架構明定兩項適用條件：條件一是公司需在兩個以上租稅管轄區有營運，即只適用於跨國公司；條件二則係集團財務年度收入須達 7 億 5 千萬歐元之門檻，方適

用全球最低稅負制，此與「BEPS 行動計畫 13：國別報告實施指引」(BEPS Action 13: Guidance on Country-by-Country Reporting) 建議需編制國別報告適用之門檻一致。

第 III 項課題主要是考量許多開發中國家尚未建立完善的公司所得稅制度，難以有效執行全球反稅基侵蝕規則，而且全球最低稅負制的課稅權大多歸屬於擁有跨國集團母公司的已開發國家，對於開發中國而言，配合實施全球反稅基侵蝕規則並無實益。因此，為使開發中國家願意支持這次的全球稅改，在第二支柱的架構下，建立了應予課稅原則 (Subject to Tax Rule, STTR)，授予開發中國家對部分關聯公司交易的課稅權，作為整個全球反稅基侵蝕規則的支撐。應予課稅原則主要係針對關聯公司的利息、權利金與資本及資本相關的交易類型，允許給付國 (來源國) 用 9% 的稅率，與收受國的法定稅率進行比較；若收受國的法定稅率低於 9%，則給付國可以按照兩者之間的稅率差額，就該筆所得進行扣繳。為了確保此一稅源，應予課稅原則會優先於計入所得法適用，換言之，在檢視海外子公司於所在國之有效稅率時，基於應予課稅原則所繳納的扣繳稅款應列入有效稅率作計算，若有效稅率仍低於 15%，才會適用計入所得法。

除以上 I、II 與 III 課題的面向外，全球最低稅負制在適

用上排除了：政府組織、國際組織、非營利組織以及退休基金及投資基金；並於按集團子公司所在國計算追加稅時，允許子公司給付勞動薪資的 10% 以及有形資產帳面價值的 8%，自應課稅所得中扣除，該扣除額比例的適用期限為 10 年，到期後勞動薪資和有形資產的扣除額比例皆降低至 5%。最後，全球最低稅負設有避風港條款，若跨國公司集團之子公司在一稅務管轄區內，其營業額低於 1,000 萬歐元且利潤低於 100 萬歐元，則該稅務管轄區將不適用全球最低稅負的規定。

3. 第二支柱案例說明

針對第二支柱之說明，以下擬定一個假設案例，說明計入所得法、否准扣抵法以及應予課稅原則的實際運作。案例中，A 公司為集團母公司，持有 B、C、D 三家海外子公司，並在 E 國設立 E 分公司，案例依據 A 公司所在國是否實施計入所得法，分成情況一與情況二，情況一主要討論在計入所得法下，A 國如何計算海外子公司之稅負；情況二則在 A 國未實施計入所得法下，考慮 C 國如何透過否准扣抵法，向 C 公司進行補稅。下表 1 為各家公司的全球所得基本資料，而圖 1 為 5 家公司的股權關係結構圖：

表 1 跨國公司全球所得基本資料—假設案例

	A 公司	B 公司	C 公司	D 公司	E 公司
所在國	A 國	B 國	C 國	D 國	E 國
所在國稅率	28%	5%，採行屬地主義	20%	12.5%	10%
股權結構	集團母公司	集團子公司	集團子公司	集團子公司	分公司
營業收入	-	500 萬元	1,300 萬元	200 萬元	400 萬元
勞工薪資費用	-	40 萬元	300 萬元	50 萬元	100 萬元
有形資產帳面價值	-	10 萬元	200 萬元	50 萬元	100 萬元
權利金支付	-	-	500 萬元	-	-

備註：

1. A 公司對 B、C、D 公司具有重大影響力；E 公司為 A 公司所屬的分公司。
2. B 公司之營業收入為 C 公司向其給付之權利金 500 萬元。
3. E 公司為 A 公司於 E 國設立之分公司，A 國與 E 國之間簽訂有租稅協定，規範 E 國對於境內來源所得具有優先課稅權。

資料來源：本研究自行整理之案例。

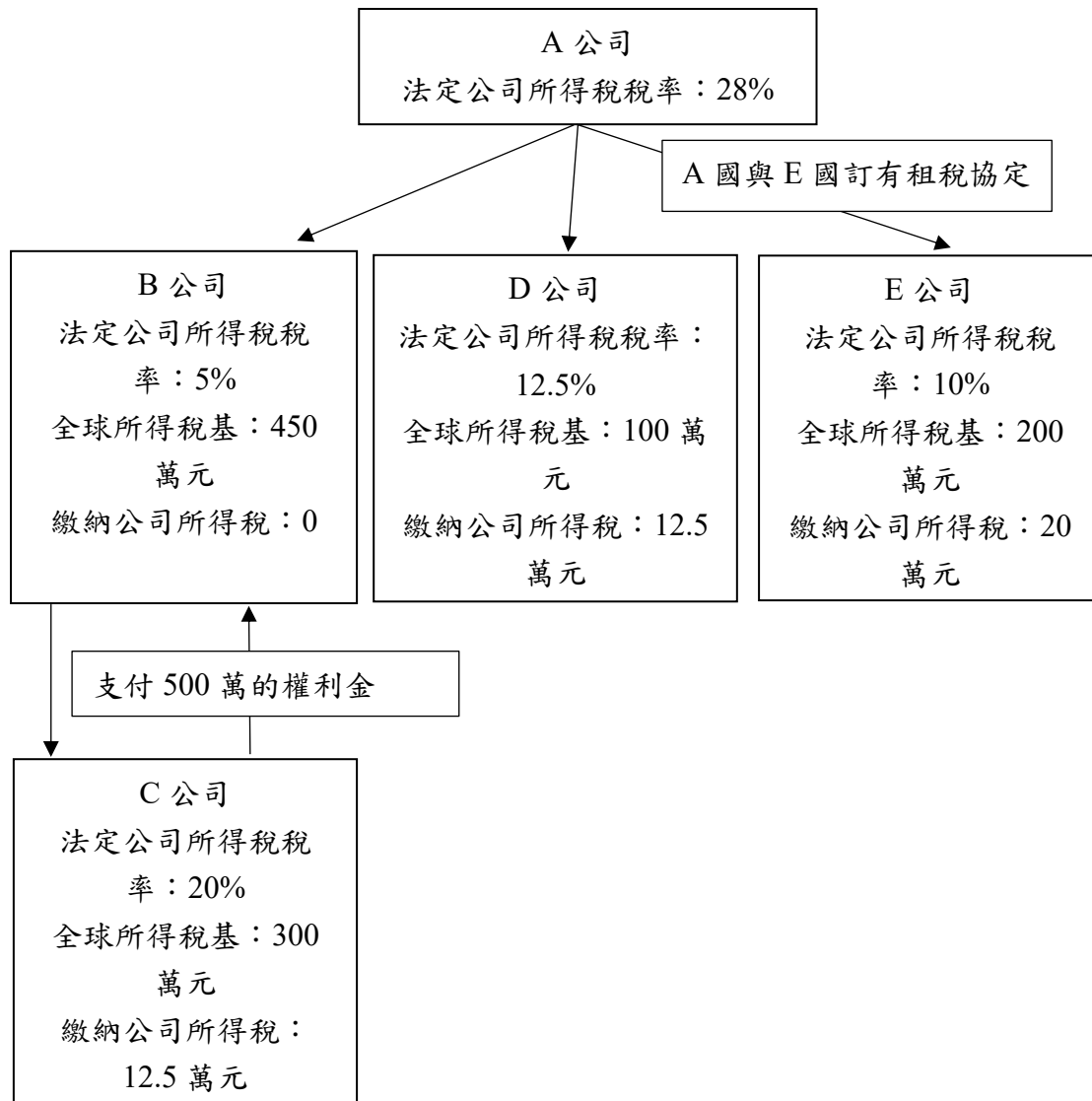


圖 1 跨國公司股權關係結構圖—假設案例

情況一：A 國已實行計入所得法

- I. C 公司面臨之有效稅率為 20% $(60 \text{ 萬元} / 300 \text{ 萬元} \times 100\%)$ ，已高於全球企業最低稅率 15%，因此，C 公司之所得無須繳納追加稅。
- II. 由於 B 國採用屬地主義，海外來源所得無須繳納 B 國之公司所得稅。因此，C 公司支付給 B 公司之權利金，其有

效稅率為 0。但根據應予課稅原則，權利金給付國可以根據收受國之法定稅率與 9% 之差額扣繳稅款，因此 C 國稅局可以按 9% ($9\% - 0\%$) 扣繳 C 公司 45 萬元 ($500 \text{ 萬元} \times 9\%$) 的稅款。

III. B 公司的權利金所得按應予課稅原則計稅後，其所負擔之有效稅率為 10% ($45 \text{ 萬元} / 450 \text{ 萬元} \times 100\%$)，與最低稅率 15% 尚有 5% 之差額，因此 A 國稅局可以按 5%，向 A 公司課徵追加稅。在計算應稅所得額時，可自所得額中減去 8% 的有形資產價值以及 10% 的總薪資給付，兩筆金額分別為 8 千元 ($10 \text{ 萬元} \times 8\%$) 與 4 萬元 ($40 \text{ 萬元} \times 10\%$)，扣除後的應稅所得額為 445.2 萬元 ($450 \text{ 萬元} - 4 \text{ 萬元} - 8 \text{ 千元}$)，乘上稅率 5% 得出應補繳之稅額為 22.26 萬元 ($445.2 \text{ 萬元} \times 5\%$)。

IV. D 公司於所在國之有效稅率為 12.5% ($12.5 \text{ 萬元} / 100 \text{ 萬元} \times 100\%$)，低於最低稅率 15%，因此 A 國稅局可以對該筆所得課徵 2.5% ($12.5\% - 10\%$) 的追加稅。在計算應稅所得額時，可自所得額中減去 8% 的有形資產價值以及 10% 的總薪資給付，扣除後的應稅所得額為萬元 91 萬元 ($100 \text{ 萬元} - 4 \text{ 萬元} - 5 \text{ 萬元}$)，課稅金額為 2.28 萬元 ($2.5\% \times 91 \text{ 萬元}$)。

V. E 公司於 E 國之有效稅率為 10% ($20 \text{ 萬元} / 200 \text{ 萬元} \times 100\%$)，低於最低稅率 15%，雖然 A 國與 E 國訂有租稅協定，由 E

國向 E 公司徵收公司所得稅，但依據轉換原則，A 國稅局仍可按計入所得法，對 A 公司課徵 5% (15% - 10%) 的追加稅。在扣除 8% 的有形資產價值以及 10% 的總薪資費用後，應稅所得額為 182 萬元 (200 萬元 - 10 萬元 - 8 萬元)，應補繳之追加稅額為 $182 \text{ 萬元} \times 5\% = 9.1 \text{ 萬元}$ 。

VI. 最終，A 國稅局可向 A 公司徵收 33.86 萬元 (22.26 萬元 + 2.275 萬元 + 9.1 萬元 = 33.64 萬元) 的追加稅，另外，C 國稅局可以向 C 公司另外扣繳 45 萬元的稅款。

情況二：A 國未實行計入所得法

I. 在其他假設不變下，C 國仍可按 9% 的稅率，向 C 公司扣繳 45 萬元的稅款。此時，該筆權利金所得的有效稅率為 10%。

II. 由於 A 國未實行計入所得法，因此，C 國可以依據否准扣抵法的規定，剔除 C 公司部分成本費用或稅額扣抵，使該筆權利金所得之有效稅率提高至 15%。剔除金額的計算方式為：已知 B 公司的權利金所得尚須補繳 22.26 萬的追加稅，方可達到 15% 的有效稅率，在 C 公司有效稅率為 20% 的前提下，若要增加 22.26 萬的稅負，則需增加應稅所得額 111.3 萬 ($22.26 \text{ 萬} / 0.2$)，因此，C 國可自 C 公司的成本費用中，剔除 111.3 萬元。

III. 在 D、E 公司的部分，由於 D、E 公司並未與他國子公司

或關聯企業發生交易，因此，無法適用否准扣抵法。

IV. C 公司需向 C 國補繳 67.26 萬元 (22.26 萬元+45 萬元) 的稅款。

4. 各方對於兩支柱的見解

租稅競爭的研究在學界發展已久，普遍認為稅基侵蝕與利潤移轉，將危及各國公司所得稅稅收，衝擊國家財政穩健。而本次兩支柱解決方案的施行目標，一定程度上，與學界的倡議一致，OECD 也對其寄予厚望，認為兩支柱解決方案能夠有效改善國際租稅競爭的問題。本文先就 OECD 對兩支柱預估成效的看法進行說明，再從學界的角度，論述租稅競爭對公司所得稅發展的影響，以審視施行兩支柱在學理上的基礎。

在 OECD 的部分，認為兩支柱的施行能夠減緩公司所得稅稅基侵蝕的問題，增加各國公司所得稅稅收。尤其是在第二支柱的架構下，跨國公司的海外所得不論是否在低稅率國家，皆須面對 15% 的有效稅率，此舉將直接導致租稅庇護所不再是跨國公司的「避稅天堂」，能有效降低跨國公司的避稅行為，提升國際租稅穩定及租稅確定性。⁷ 另外，根據 OECD

⁷ 「租稅庇護所」(tax havens) 一詞自 1950 年代開始為各界普遍使用，雖然並沒有明確的定義，但一般被用來泛指對於境內公司給予免稅或低稅率優惠的國家或租稅轄區。我國國內常有「租稅天堂」的用法；推究其源由，應是「庇護所」(haven) 與「天堂」(heaven) 兩字英文拼法相近，

於 2021 年 10 月份所出具的兩份報告指出，第一支柱與第二支柱會適度地 (modest) 提升跨國公司於全球的有效稅率，並預估第一支柱每年將為全球帶來 1,250 億美元的稅收，而第二支柱則每年可創造 1,500 億美元稅收。⁸ 就 OECD 的觀點，兩支柱是解決國際租稅問題以及協助各國擴大財源的有效解決方案。

在學術上，租稅競爭與利潤移轉已不是新問題，早期的理論研究指出，租稅競爭會使各國的稅率「追低探底」(race to the bottom) 至 0%、嚴重侵蝕公司所得稅稅基，因此有學者呼籲各國應盡速對稅率進行協調以免問題惡化 (Hines and Summers, 2009)。但稅率競賽並未完全主導公司所得稅的發展，從實際資料中發現，各國的公司所得稅稅率雖逐年下降，但至 2021 年 OECD 國家公司所得稅法定稅率平均仍有 21.37% 的水準，並未如理論所言下降至 0%，歸納其中的原因有二：其一，在政府實際考量租稅政策時，預算限制與公平因素 (equity norms) 會讓政府仍需課徵一定的企業所得稅 (Plümper et al., 2009)；其二，部分國家 (例如：美國) 在國際租稅的環境中扮演領頭羊的角色，對於維持企業所得稅

所造成翻譯之訛誤使然。

⁸ 前述稅率與稅收的估計可以參考 OECD 所出具的兩份報告：「Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy」以及「The impact of the Pillar One and Pillar Two proposals on MNE's investment costs: An analysis using forwardlooking effective tax rates」，兩份報告皆於 10 月時發布。

稅率具有一定的支撐作用 (Altshuler et al., 2015)。⁹ 綜合前述學界觀點，本次全球稅改推出的兩支柱架構，在一定程度上，與學界對於各國應進行稅率協調的主張一致，並提供一個較為完善的租稅架構，以支撐各國的公司所得稅稅率不至於過度向下沉淪。不過仍有學者一如：柏克萊大學教授 Gabriel Zucman—提出不同意見，認為當前設定 15% 稅率過低，恐削弱第二支柱的效果；¹⁰ 諾貝爾經濟學獎得主 Joseph Eugene Stiglitz 甚至認為全球企業最低稅負要求各國課徵企業所得稅 15% 的最低稅率門檻，可能會變成「最高上限」。¹¹

5. 結論

全球稅改 BEPS 2.0 兩支柱方案的發展，可回溯自 2013 年 OECD 對於解決稅基侵蝕與利潤移轉的藍圖、其中第一項行動方案—《面對數位經濟時代之租稅挑戰》—之兩支柱最終解決方案；在許多國家推行數位稅所引起的國際經貿緊張氛圍下，復加以美國政權移轉對於其國內財政影響的催化，

⁹ 在傳統上對於租稅競爭的理論討論，會認為租稅競爭會導致各地區/國家的稅率競相沉淪至 0% (Oates, 1972； Wellisch, 2000； Zodrow and Mieszkowski, 1986)。但從實際資料觀察發現，各國的公司所得稅稅率雖逐年下降，但至 2021 年仍有 21.37% 的水準，並未如理論所言下降至 0%，歸納其中的原因有二：其一，在政府實際考量租稅政策時，預算限制與公平面政策 (equity norms) 會讓政府仍需課徵一定的企業所得稅 (Plümper and Troeger, 2009)；其二，部分國家 (例如：美國) 在國際租稅的環境中扮演領頭羊的角色。

¹⁰ Gabriel Zucman (2021, Oct. 1). 'A new global minimum tax and the future of corporate taxation'. Hewlett Foundation. <https://hewlett.org/a-new-global-minimum-tax-and-the-future-of-corporate-taxation/>

¹¹ Eoin Burke-Kennedy (2021, Oct. 7). 'More countries likely to follow Ireland in race to bottom on tax, warns Stiglitz'. The Irish Times. <https://www.irishtimes.com/business/economy/more-countries-likely-to-follow-ireland-in-race-to-bottom-on-tax-warns-stiglitz-1.4694065>

兩支柱方案的主要內容，遂一躍成為大多數國家都可以接受的國際租稅改革方向。其中，第一支柱賦予市場國對於大型跨國企業的「剩餘利潤」課徵額外稅負，透過 Amount A 的計算，賦予與跨國公司有租稅連結之國家，向跨國公司徵收額外稅負的課稅權力；而第二支柱則為使跨國企業之利潤於全球皆適用最低 15% 之有效稅率，以全球反稅基侵蝕規則與應予課稅原則，作為施行方法。雖然許多細節仍有待進一步商定，但 OECD/G20 IF 對於 2023 年開始正式實施，極具信心。從此刻開始，兩支柱方案將主導國際租稅的發展，雖然對於臺灣的具體影響尚未明確，但面對稅基的確保與制度變革之不確定性，政府與企業應作好準備；其要點包括：

- (1) 思考是否應拉高營利事業基本所得之徵收率及稅率範圍，符合最低稅負 15% 的規定？並思索此一修正方向對於國內大企業產生之影響。
- (2) 評估國內受控外國公司制度應於何時上路？又該如何上路？並思索此一修正方向對於國內大企業產生之影響。
- (3) 持續關注兩支柱對非 OECD/G20 IF 成員國家/課稅區的政策發展。

最後，未來以租稅優惠或是減稅作為鼓勵企業投資與創新的政策思維，在兩支柱的架構下，恐難以被國際規範 (international norms) 所接受；在此前提下，政府或企業若欲

維持臺灣未來在全球競爭上的優勢，必須跳脫舊有租稅規畫的思維，回歸投資的基本面，考慮人才培育、基礎建設、財產權保障、電力穩定以及鬆綁不合理法規管制等實質因素，方能降低租稅不確定性、並確保產業穩固的競爭優勢。

參考文獻

- 蘇翊豪 (2020),「武漢肺炎疫情影響下的美歐數位稅談判」,國防安全雙週報,27-31 頁。
- Altshuler, R. and T. J. Goodspeed (2015), “Follow the Leader? Evidence on European and US Tax Competition,” *Public Finance Review*, 43(4), 485–504.
- Hines, J. and L. Summers (2009), “How Globalization Affects Tax Design,” *NBER Working Paper*, No. 14664.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD (2021), *Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, Paris: OECD Publishing.
- Hanappi, T. and A. González Cabral (2020), "The Impact of the Pillar One and Pillar Two Proposals on MNE's Investment Costs: An Analysis Using Forward-looking Effective Tax Rates", OECD Taxation Working Papers, No. 50, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b0876dcf-en>.
- Plümper, T., V. E. Troeger and H. Winner, H. (2009), Why Is There No Race to the Bottom in Capital Taxation? *International Studies Quarterly*, 53(3), 761–786. <http://www.jstor.org/stable/27735120>
- Wellisch, D. (2000), *Theory of Public Finance in a Federal State*, UK: Cambridge University Press.
- Zodrow, G. R. and P. Mieszkowski (1986), “Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Under-provision of Local Public Goods,” *Journal of Urban Economics*, 19, 356-370.