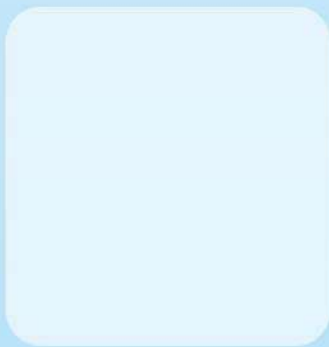
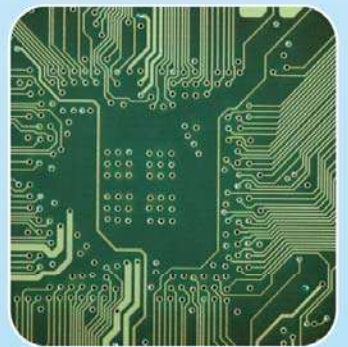
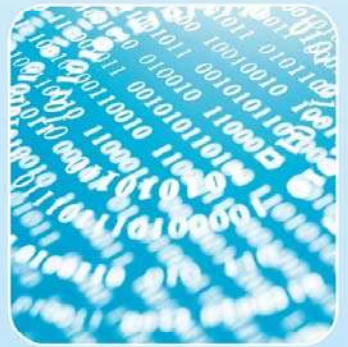


國際情勢對美元霸權 未來發展之挑戰

CTCI FOUNDATION



財團法人中技社(CTCI Foundation)創立於 1959 年 10 月 12 日，以「引進科技新知，培育科技人才，協助國內外經濟建設及增進我國生產事業之生產能力」為宗旨。初期著力於石化廠之設計與監造，1979 年將工程業務外移轉投資成立中鼎工程後，業務轉型朝向裨益產業發展之觸媒研究、污染防治與清潔生產、節能、及環保技術服務與專業諮詢。2006 年本社因應社會環境變遷的需求，在環境與能源業務方面再次轉型為智庫的型態，藉由專題研究、研討會、論壇、座談會等，以及發行相關推廣刊物與科技新知叢書，朝知識創新服務的里程碑邁進，建構資訊交流與政策研議的平台；協助公共政策之規劃研擬，間接促成產業之升級，達成環保節能與經濟繁榮兼籌並顧之目標。

本著創社初衷，為求對我們所處的環境能有更多的貢獻，本社就國內前瞻性與急迫性的能源、環境、產業、社會及經濟等不同議題，邀集國內外專家進行全面的研究探討，為廣為周知，特將各議題研究成果發行專題報告，提供產官學研各界參考。

本專題報告由台北政經學院黃朝熙院長擔任議題召集人，主要作者包括：台北政經學院黃朝熙院長、台北政經學院陳添枝教授、臺灣經濟研究院吳中書董事長、中信金控林建甫首席經濟學家、台中商業銀行陳勇志專員、中山大學政經系辛翠玲教授、安永會計師事務所林宜賢會計師、台北大學財系楊子菡教授、政治大財政系陳國樑教授、東吳大學會計系石恩銘教授、資誠會計師事務所周依潔副總、中經院區域發展研究中心楊書菲副主任等，藉此誌謝。

發行人：潘文炎

主編：陳綠蔚、黃朝熙

作者：黃朝熙、陳添枝、吳中書、林建甫、陳勇志、辛翠玲、林宜賢、

楊子菡、陳國樑、石恩銘、周依潔、楊書菲

執行編輯：王鈺鎔、呂雨龍、鍾侑靜、許湘琴

發行單位：財團法人中技社

地址 / 106 臺北市敦化南路二段 97 號 8 樓

電話 / 886-2-2704-9805

傳真 / 886-2-2705-5044

網址 / www.ctci.org.tw

本社專題報告內容已同步發行於網站中，歡迎下載參考

發行日期：中華民國 112 年 12 月

ISBN：978-626-97025-7-2 (平裝)

第六章 全球稅制改革趨勢與台灣的因應之道

一、前言

隨著全球化的興起，個人和企業在國際間從事經濟活動益趨自由與便利，跨國投資快速增加，跨國企業集團對於全球經濟的影響，亦達到前所未有的高峰。然而這股浪潮卻使得傳統公司所得稅的發展面臨三項巨大的挑戰：第一，為吸引外人直接投資(FDI)與資金流入，各國政府相繼祭出較他國更為優惠的租稅獎勵措施。幾十年來租稅競爭的結果，使各國公司所得稅稅率大幅下降，稅收因而減少。第二，跨國企業為規避已開發國家高稅率的公司所得稅，利用租稅庇護所(tax haven) 提供合法避稅的管道，使得跨國企業母國的稅基受到侵蝕。第三，傳統稅制規範無法適用於數位時代的商業模式，導致本質相同的經濟活動，會因實體或數位型態而有不同的租稅待遇，產生不公平和稅收流失問題。此三項巨大的挑戰，隨著數位經濟活動規模與範疇的擴大，更使問題雪上加霜。

面對這些挑戰，各國與國際機構紛紛尋求解決之道。近三十多年來，透過國際間多次摩擦、協商與合作，對於租稅制度應有的國際規範逐漸形成共識，全球性的租稅改革運動漸次具體成形。亦使得各國的租稅政策與制度，從過去由各國基於主權獨立設計行使，變成受到國際規範高度約束。在此態勢下，小型開放經濟體的國家，更須認真面對國際租稅環境的改變對於本國的衝擊與影響。

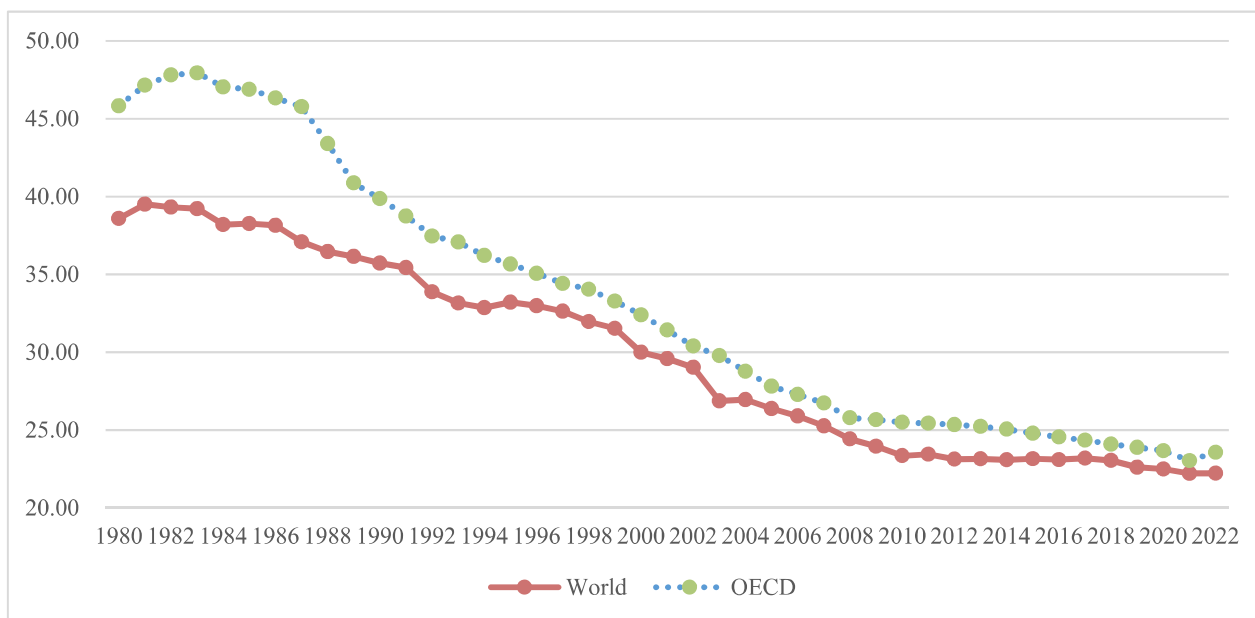
本文結構分為五部分，第一部分說明國際租稅改革與租稅新制形成的背景，特別是國際租稅競爭、租稅庇護所以及數位經濟發展對現行企業所得稅制的衝擊與影響，並論述各國與國際機構對這些議題的因應之策；第二部分介紹最新的國際租稅改革方案：「兩支柱」(two pillars) 之內涵與最新發展；第三部分探討全球稅改下的整體經濟環境新面貌；第四部分論述我國在新制下面臨的挑戰與可能的因應之道；第五部分結語，說明全球稅改與美國和美元的關聯性。

二、國際租稅改革與租稅新制形成之背景

(一) 國際租稅競爭導致公司所得稅率持續下滑

二十世紀後期以降，經濟全球化快速發展，跨國投資快速累積，根據聯合國貿易及發展委員會 (UNCTAD) 世界投資報告 (World Investment Report) 的統計，外人直接投資的累計金額，從 2000 年的 7.4 兆美元，增加到 2022 年的 44.3 兆美元，規模擴增 6 倍以上。隨著跨國投資的鉅額擴充，跨國企業集團隨之崛起，結合各國的生產資源，建立橫跨多國的供應鏈，除為集團本身賺進高額利潤，也為投資地帶來工作機會與繁榮。各國為爭取外人投資落地營運，或祭出各種租稅優惠，或為國際知名企業的投资量身打造特殊租稅待遇，從而形成國際間的租稅競爭，各國公司所得稅的法定稅率也向下逐底。

圖 6.1 是 Tax Foundation 統計全球各國公司所得稅法定稅率資料所繪製的趨勢圖，圖中呈現 1980 年全球平均公司所得稅法定稅率為 38.59%、OECD 國家平均則為 45.82%，然而，截至 2022 年為止，全球平均法定稅率僅剩 22.22%、OECD 國家平均則為 23.57%，反映出國際租稅競爭對於當前公司所得稅制度的影響。⁵³



資料來源：Tax Foundation, Corporate Tax Rates around the World 2022, Data: 1980 - 2022 Rates, derive from: <https://taxfoundation.org/data/all/global/corporate-tax-rates-by-country-2022/>

說明：圖中呈現的平均稅率為普通算術平均數。

圖 6.1 全球平均公司所得稅法定稅率變化趨勢

2017 年美國川普總統推行《減稅與就業法案》(Tax Cuts and Jobs Act of 2017)，將公司所得稅最高稅率一口氣從 35% 下修到 21%，更引發可能帶動新一輪國際租稅競爭的疑慮 (陳聽安、陳國樑，2018)。⁵⁴ 國際租稅競爭導致公司所得稅稅率下降，使各國政府稅收減少。在因應全球化所導致經濟波動頻仍與貧富差距加大，需要更多政府支出以資因應之際，稅收下滑使各國政府更易面臨財源不足、赤字攀升的風險，影響政府的施政效能與財政穩定性。⁵⁵ 因此，經濟學者在 21 世紀初期即呼籲各國應儘速針對公司所得稅的稅率制定展開協商，以避免租稅競爭問

⁵³ 租稅競爭所導致的稅率下跌現象在財政學理上稱為「向下逐底」(race to the bottom)，係指國際間或地方政府間為了爭取所得、消費或資本等稅基流入自身管轄地，在稅率上相互競爭，使得經濟體系內的均衡稅率不斷降低。在最嚴重的情況下，均衡稅率將為 0，所有的政府都無法收取到一塊錢的稅收。

⁵⁴ 以基礎建設作為主要政見的拜登總統上臺後，為籌措建設所需財源，一改川普總統調降公司所得稅的立場，計劃將公司所得稅率拉升至 28%，並於 2024 年財政預算案中提出相關規劃。

⁵⁵ 詳情可以參見 Arcalean (2017) 的研究。

題惡化。⁵⁶

(二) 租稅庇護所造成稅基侵蝕

跨國企業在租稅庇護所設立子公司，並非為了從事實質營業活動，而是將之作為一種避稅工具，藉由移轉訂價、無形資產交易或其他方式，將大部分利潤轉移至租稅庇護所，以規避高稅率母國的所得稅負。以 Apple 以及星巴克為例，Apple 在 2014 年以前透過移轉訂價交易，將美國境外大部分的所得移轉至位於愛爾蘭的兩家子公司，並利用與愛爾蘭政府簽署的租稅優惠協議，使集團所得的實質有效稅率自 2003 年的 1% 下降至 2014 年的 0.005%；⁵⁷ 而星巴克則透過與荷蘭政府簽署租稅優惠協議，使自身在荷蘭境內僅需繳納小額的公司所得稅，便可將大部分於歐盟境內的所得透過支付無形資產權利金的方式，移轉至英國境內的有限責任合夥公司，該有限合夥之合夥主為星巴克集團底下的另一家美國子公司，非屬於英國公司所得稅的納稅主體，故星巴克無須繳納英國與歐盟的所得稅。⁵⁸ 由此可見，租稅庇護所為跨國企業提供全球範圍內進行租稅規劃的空間，使得稅率較高的已開發國家之稅基受到重大侵蝕，嚴重影響政府財政收入以及租稅公平性。⁵⁹

除了協助跨國公司規避稅負，租稅庇護所也成為多國政要權貴隱匿資產、規避母國稅負和迴避利益申報制度的工具。巴拿馬文件 (Panama Papers)、天堂文件 (Paradise Papers) 與潘朵拉文件 (Pandora Papers) 的相繼出現，為上述行為提供具體證據，不但引發軒然大波，亦引起國際間對租稅庇護所問題的重視與凝聚改革的共識。

(三) 數位經濟活動下的租稅規避行為

傳統稅制或租稅協定對跨國商業行為所得之課稅權的判定，通常以該企業於當地是否具有「實體據點」(physical presence) 或「常設機構」(permanent establishment) 為依據。然而，數位經濟的蓬勃發展，卻打破此一原則的適用性。⁶⁰ 具體而言，由於跨國企業毋需在當地設立實體據點，即可以透過數位化方式向

⁵⁶ 詳情可以參見 Hines and Summers (2009) 的研究。

⁵⁷ 詳情請參閱安侯建業聯合會計師事務所，《KPMG 國際租稅講義》第 1-3 至 1-6 頁。

⁵⁸ 有鑑於部分成員提供跨國公司租稅優惠所形成的不公平競爭，歐盟後續針對此類行為展開調查、並於 2017 年 12 月 5 日提出全球「EU 租稅不合作名單」(EU List of Non-cooperative Jurisdictions for Tax Purposes)，展開貿易制裁的前置作業。在星巴克的案例中，其與荷蘭之間的租稅協議被歐盟執委會 (European Commission) 判定為「非法取得國家補貼」，需補繳 3,000 萬元的稅款給荷蘭政府，此一決定也造成星巴克與歐盟之間的稅務爭訟。

⁵⁹ 在 Alstadsæter et al. (2018；2019) 兩篇研究當中，發現富有家庭利用海外資產進行租稅逃漏，其中，最富有的 0.01% 的家庭逃避了大約自身 25% 的稅負，並指出大量海外資產拉高最富有家庭的財富水準，使得富有家庭與貧困家庭的差距擴大。

⁶⁰ 在 OECD 第一個行動方案 (Action 1 Tax Challenges Arising from Digitalisation) 中指出，數位經濟具備「無須大規模」(scale without mass)、「仰賴無形資產」(reliance on intangible assets) 以及「以數位資料為中心」(the centrality of data) 等特徵，這些特徵使現行國際租稅制度難

市場國居民提供服務，使當地政府無法對該跨國企業之所得課稅。例如，Uber 總部位於荷蘭，其以數位方式對台灣的消費者與外送員工從境外提供 Uber 網路訂餐媒合服務，由於 Uber 公司在我國並未設置常設機構，使我國對 Uber 沒有課稅權。⁶¹ 前述案例顯示隨數位經濟的興起，跨國企業所得發生地與產品消費地之間的界線已逐漸模糊，傳統國際租稅制度在數位新世代下已不敷使用。

綜上所述，傳統公司所得稅的課稅架構在租稅庇護所、租稅競爭與數位經濟發展的影響下，面臨稅率減少、稅基萎縮之困境。因此，近年來，許多國家與國際組織積極推行租稅改革與反避稅政策。其中，以 OECD、EU 與美國所提出的相關政策最具有代表性，爰依所採措施之性質說明如下。

(四)國際租稅改革與反避稅政策

1.打擊租稅庇護所

在租稅庇護所為跨國企業集團提供避稅管道，並引發惡性租稅競爭方面，OECD 首先於 1998 年 5 月完成《有害租稅競爭報告書》(Harmful Tax Competition Report)後，陸續公布「有害租稅競爭名單」，對在該等國家設籍的企業之跨國交易所得與費用認列採取嚴格查核，或對支付給該國企業的所得提高扣繳率等措施，並要求改善不當租稅舉措。歐盟亦於 2016 年起，逐年公布「稅務不合作名單」，將租稅透明度較差的國家或地區納入，除予以警示外，並可能施予制裁。導致名單發布後，常引發列名國家資本市場劇烈震盪，促使其提高租稅透明度與合理性。

2.數位經濟活動課稅

在數位經濟活動課稅方面，歐盟於 2018 年針對跨國數位經濟活動，倡議開徵數位服務稅 (Digital Service Tax, DST)。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%，有些企業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。為解決許多大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，歐盟提出向跨國數位企業開徵數位服務稅，針對大型跨國企業在歐盟境內提供數位服務所獲取所得課以定額或定率稅捐，作為應對數位經濟導致稅收損失的彌補方案。此一倡議使得數位服務稅的開徵蔚為風潮，截至 2021 年 7 月，全球共有超過 40 個國家或課稅區，已開徵或積極規劃開徵數位服務稅。由於被課徵數位稅的跨國企業多為美國大型企業，這些舉措曾被美國川普總統視為有針對性的不友善行為，而揚言報復，引發美歐之間的緊張關

以適用於從事數位經濟活動之企業。取自 <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action1/>

⁶¹ 類似的課稅爭議也曾出現 Twitch、Facebook 等網路社交平台，因此，我國財政部於 2018 年 1 月 2 日年發布台財稅字第 10604704390 號解釋函令，訂定發布外國營利事業所得稅課稅及報繳規定，要求跨境電商如 Facebook、Uber 等自 2017 年開始，無論在台灣有無固定營業場所及營業代理人，取得境內所得時皆須依法辦理扣繳及申報。

係。⁶²

3. 稅務相關金融資訊交換

另外，在透過國際間稅務相關金融資訊交換，防止租稅規避方面，以美國於 2010 年通過的「美國海外帳戶稅收合規法」(FATCA)影響最為深遠。此法案要求在美國有分支機構的外國金融機構向美國財政部通報擁有美國國籍者在該機構的資產。目的是增加海外帳戶的稅務透明度，避免美國納稅人利用這些帳戶在境外隱匿所得、規避申報義務。⁶³ 該法案推動的成功，帶動國際間擴大推行跨國租稅資訊交換，來防範個人與企業避稅的趨勢，OECD 於 2014 年發布「共同申報準則」(CRS)，建立一套國際間的稅務資訊交換機制，並將相關程序標準化，由各國稅局取得本地金融機構外籍帳戶持有人的資訊後，再與具有合作關係之外國稅務機關就該國帳戶持有人之資訊進行自動交換，以防止企業或個人利用海外帳戶規避母國稅負。由於 CRS 規範之目的與精神與 FATCA 非常相似，故又有「Global FATCA」之稱。⁶⁴

4. 全面性多邊租稅改革行動

除了上述針對特定議題，各國所採行的措施外，OECD 更擴大對反避稅相關議題全面性的探討，於 2013 年提出「稅基侵蝕與利潤移轉」(BEPS，又稱 BEPS 1.0)報告，發布 15 項行動計畫，並於 2015 年提出 15 項行動計畫的最終報告。更在 2016 年以 BEPS 為主題，舉行包容性架構 (OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, IF) 第一次會議，邀請包含已開發國家、開發中國家與世界銀行等國際組織等共 82 名成員共同參與，廣泛交換意見，以凝聚共識，建立改革公司所得稅制度與制定反避稅政策之國際方針。⁶⁵ 迄 2023 年 6 月止，包容性架構成員已成長至 143 個國家或租稅領域。BEPS 行動計畫雖屬建議性質，並無強制約束性，但為解決有些國家的不作為帶來的負面效應，OECD 制訂最低標準 (Minimum Standard)，以督促各國採行必要的措施。

為因應數位經濟之挑戰，OECD 在 2015 年推出 BEPS 1.0 最終報告後，進一

⁶² 有鑑於當時歐盟成員國之間的數位經濟發展程度不一，因此，個別國家實施數位稅的進程並不一致。其中，法國於 2019 年宣布針對營業收入超過 7 億 5000 萬歐元的跨國企業開徵數位稅，引起美國川普總統不滿，認為法國此舉是對於美國 Apple、Facebook 等大型跨國公司的租稅歧視，揚言以 100% 的關稅進行報復 (蘇翊豪，2020)。

⁶³ FATCA 授權內地稅務局 (Internal Revenue Service, IRS) 可以與外國金融機構簽屬協議，協助其識別出為美國帳戶持有人或不合作帳戶之資料給 IRS，同時要求符合 FATCA 條件之美國納稅義務人每年必須向 IRS 申報自身持有的境外金融資產。

⁶⁴ 鍾騏、謝嘉玲 (2020) 指出各國在租稅資訊交換的過程中，逐漸發展出一套資訊交換模式，稱之為「金融帳戶資訊自動交換」(Automatic Exchange of Financial Information; AEOI)，稅捐稽徵機關定期自其他國外合作之稅務單位取得納稅義務人資料及帳務資訊，以降低資訊取得之成本。

⁶⁵ BEPS 15 個行動方案內容包含但不僅限於數位經濟時代之租稅挑戰、打擊有害租稅競爭、訂立移轉訂價規範等多項政策，詳細可參考 <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>

步在 2021 年推出 BEPS 2.0 的稅制改革方案，將全球稅制改革浪潮推向新的頂端。這便是於 OECD/G20 包容性架構 (IF) 於 2021 年 7 月所發布的「解決經濟數位化課稅挑戰之兩項支柱聲明」(以下簡稱兩支柱)，此聲明不但獲得 143 個 IF 成員的支持，並於同年 10 月獲得 G20 領袖會議發表宣言認同，正式成為國際公認全球租稅改革的主要框架，也宣告國際租稅新時代的來臨。

兩支柱中的第一支柱跳脫過往認為一國對公司所得課稅的課稅權，需建立在企業在該國有實質營運活動的見解，允許市場國 (亦即企業僅將產品銷售該國，在當地並無實質營運活動) 針對超大型跨國公司之「剩餘利潤」(abnormal profit) 課徵額外稅負；第二支柱則是在既有的公司所得稅架構下，擴大受控外國公司 (controlled foreign company; CFC) 制度的適用範圍，要求跨國公司在全球範圍內的利潤必須支付至少 15% 的有效稅率 (或稱全球最低稅負制；global minimum tax, GMT)。這項「兩支柱」改革預計將主導未來國際租稅的發展，對各國政府租稅政策和跨國企業的交易安排與投資計畫均有重大影響。

三、兩支柱改革的內涵與最新進展

(一) 兩支柱改革的內涵

1. 第一支柱

第一支柱賦予市場國對於超大型跨國企業之「剩餘利潤」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 25% 歸屬於「數額 A (Amount A)」，並將數額 A 的金額按照收入比例分予具有課稅連結 (nexus) 之市場國。⁶⁶ 課稅連結是指，可參與剩餘利潤分配之市場國需滿足跨國公司於該國擁有至少 100 萬歐元營業收入，方可參與分配，惟國內生產毛額(GDP) 不足 400 億歐元的國家，參與門檻可降低至 25 萬歐元。⁶⁷

另外，第一支柱的規範尚包含三個項目：其一，要求各國取消現有的「數位服務稅」以及其他類似的單邊措施。未來針對大型跨國數位化企業的課稅統一由第一支柱來規範，各國不得再單方面對這類企業開徵額外的補充稅負，已實施者也應取消相關稅制；其二，建立具約束力之租稅爭端解決機制 (binding dispute resolution)，因應「剩餘利潤稅」施行後，可能出現新的稅務爭議；⁶⁸ 其三，公布多邊公約文本及解釋聲明，並提供國內立法範本，協助各國建立第一支柱相關之國內法制度。

⁶⁶ 目前第一支柱在適用上僅排除採礦業與金融業，其餘類型行業之公司只要企業營業收入與純益率達到標準，即屬於第一支柱的課稅範圍。

⁶⁷ 在判斷跨國企業收入來源時，原則上是以消費商品或勞務之最終市場國認定收入來源。

⁶⁸ 例如：國家間的相關移轉訂價利潤分配、營業利潤歸屬等。

公司所得稅發展一百多年來，在跨國企業所得課稅權的部分，已有既成規範(norms)；優先課稅權屬於所得發生地政府，剩餘課稅權屬於企業總公司所在之居住地政府。面對跨國企業移轉訂價與數位化經營的趨勢，所得究竟於何處發生，實難以釐清；企業登記總機構所在，則可能徒具形式。此一傳統公司所得稅課稅權的分配，並無法適用於當前跨國企業的營運模式。第一支柱「數額 A」與「課稅連結」的設計，跳脫了既有框架，賦予了市場國政府對於跨國企業剩餘利潤課稅的權力，使公司所得稅制發展，向前邁出了一大步，是相當大的突破。

2. 第二支柱

第二支柱主要目標是終結各國的租稅競爭，防堵跨國公司利用低稅率國家或租稅庇護所 (tax haven) 進行利潤移轉規避稅負，並確保跨國公司之全球利潤需繳納至少 15% 的稅負，故又稱為「全球最低稅負制」。第二支柱在制度設計上有三項重要的概念：

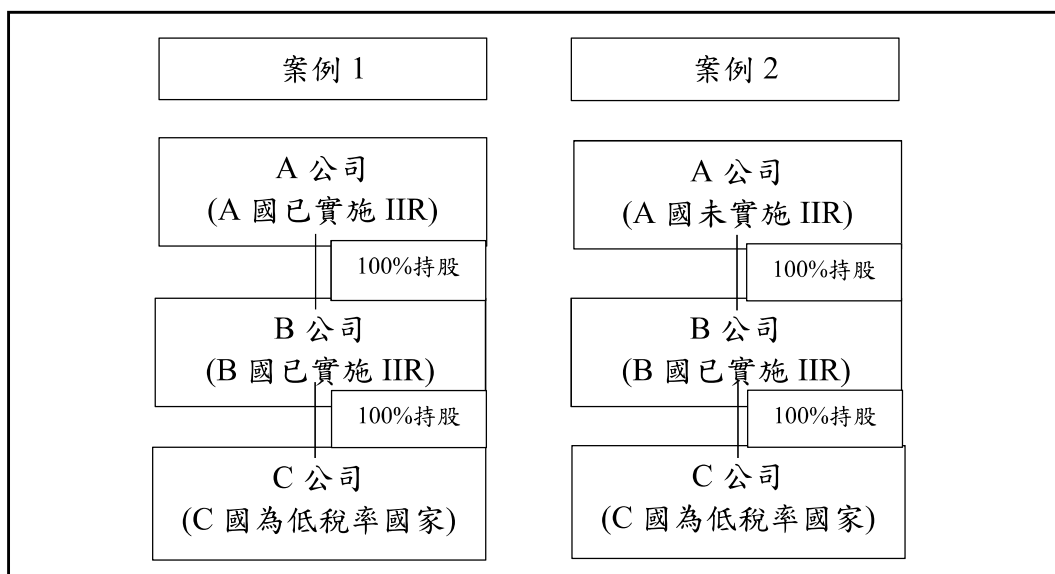
- (1) 建構「全球反稅基侵蝕規則」(Global Anti-Base Erosion Rules；GloBE Rules)，確立「全球最低稅負制」的課徵方式。
- (2) 辨認 GloBE 規則的適用對象，針對符合條件的跨國企業開徵補充稅負。
- (3) 建立應予課稅原則(Subject to Tax Rule, STTR)，賦予開發中國家對特定交易所得課稅權，使開發中國家願意支持第二支柱的改革。

這三個概念構成「全球最低稅負制」的施行基礎。其中第一項全球反稅基侵蝕規則的具體實施方針包含二項原則：計入所得法(Income Inclusion Rule, IIR)以及否準扣抵法(Undertaxed Payment Rule, UTPR)，以前者為主，後者為輔的方式，向跨國公司開徵「全球最低稅負制」。以下就這三項概念做進一步的說明。

(1) 建構「全球反稅基侵蝕規則」

計入所得法賦予母公司所在國對其他海外子公司課徵「全球最低稅負」的權力。其原則是由最終層母公司 (Ultimate Parent Entity, UPE) 所在國優先享有對跨國企業的其他海外子公司所得課徵補充稅之權力，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，則依此類推。以圖 6.2 為例，在案例 1 中，A 國與 B 國皆非屬於低稅率國家且皆已實施 IIR，由於集團母公司 A 位於 A 國，故由 A 國取得對 C 公司所得課徵補充稅之權力；反之，在案例 2 中，A 國並未實施 IIR，在此情形下，由中間層母公司之所在國 B 國取得課稅權。⁶⁹

⁶⁹ 此原則存在一例外情況：當 UPE 公司對中間層母公司支持股未達 100%，但中間層母公司仍 100% 持有下層子公司股權，則由中間層母公司之所在國取得課稅權，避免跨國企業將股權複雜化、分散化，以規避全球最低稅負。



資料來源：本研究自行整理

圖 6.2 計入所得法 (IIR) 之課稅權歸屬說明

母公司所在國依 IIR 開徵最低稅負時，須將海外子公司於當地所負擔的有效稅率與 15% 作比較，若低於 15%，則母公司所在國的稅捐稽徵機關得依據該差額比率作為補充稅稅率。而稅基則是以位於某低稅率國家之該集團所有子公司所得合計數，減去子公司 10% 的薪資費用與 8% 的有形資產帳面價值，得出「GloBE 稅基」後，與補充稅稅率相乘計算出跨國企業母公司應向母國繳納之補充稅負。⁷⁰ 計算公式可寫為⁷¹：

跨國企業母公司應向母國繳納之補充稅負 = (集團子公司當地總所得 - 10% × 薪資費用 - 8% × 有形資產帳面價值) × (15% - 集團子公司在當地的實質有效稅率)

計入所得法的課稅權執行方式類似於現行的受控外國企業(CFC)制度，但與之相比在兩點上更為嚴格。其一是採用有效稅率取代法定稅率作為判斷低稅率國家的標準，防止部分國家在維持公司所得稅法定稅率的前提下，透過提供稅額抵減、租稅協議或其他方法，降低企業於境內的實質稅負；母公司所在國稅捐主管機關得檢視跨國企業集團，在各租稅管轄區內的子公司所得合計數是否已負擔 15% 的有效稅率，一旦該管轄區的有效稅率低於 15%，母公司所在國的稅捐主管機關對該管轄地之子公司所得有對母公司課徵補充稅的權力。⁷² 然而，IIR 的設計

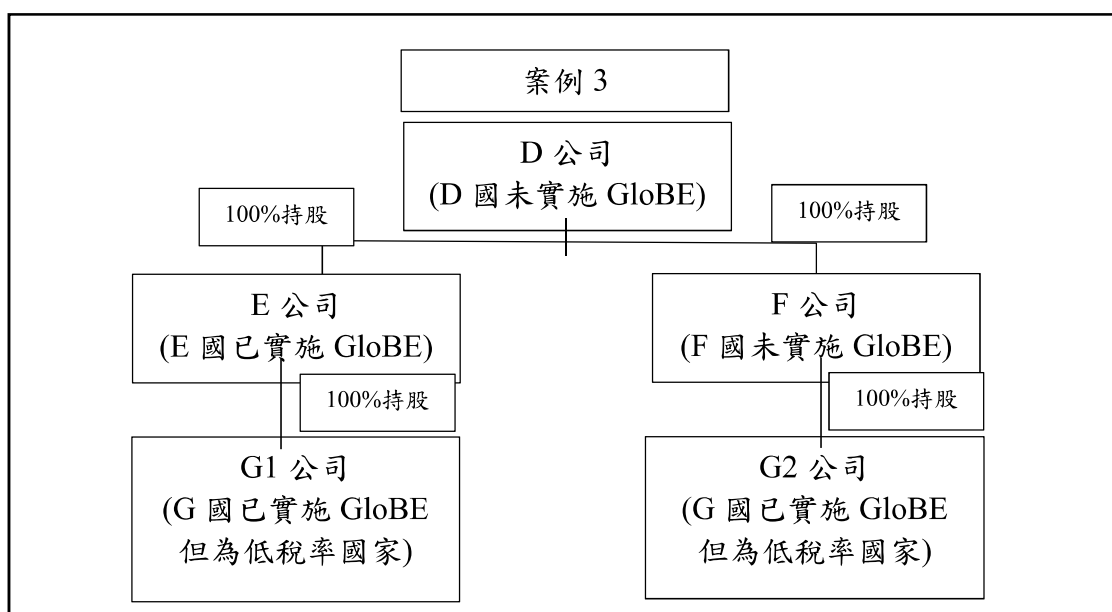
⁷⁰ 在 2023 年至 2033 年間，薪資費用與有形資產扣除比率皆會逐步遞減至 5%。

⁷¹ 全球最低稅負制度的所得計算方法是將跨國企業集團在個別租稅管轄區內的所有子公司所得加總，然後分別計算應繳納的補充稅。

⁷² 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，當所得發生地對跨國公司的常設機構利潤，課徵不到 15% 的有效稅率時，母公司所在

存在一項漏洞，若跨國公司的最終母公司所在國與中間層母公司所在國皆未實施 IIR，則底下子公司之所得將無法被課足 15% 的實質稅率，導致「全球最低稅負制」出現破口，為解決此問題，第二支柱的架構中設有 UTPR，作為 IIR 的防護網。

UTPR 主要是對跨國企業未依 IIR 徵起補充稅之所得，由跨國集團子公司所在國，以限制或否准列報費用的方式，另行開徵補充稅。以案例 3 為例(如圖 6.3)，假設 D 國未實施 GloBE 規則，根據 IIR，課稅權會傳遞至下一順位的國家，也就是 E 國與 F 國。因此，E 國得就 G1 公司之所得，向 E 公司開徵補充稅，以確保其全球最低稅負的遵循。然而，F 國未實施 GloBE 規則，導致 G2 公司的所得無需按 IIR 繳納補充稅。在此情況下，G 國可以引入 UTPR 之規範，剔除 G2 公司部分所得稅費用或稅額扣抵，以使其有效稅率提升至 15%。



資料來源：本研究自行整理

圖 6.3 否準扣抵法 (UTPR) 之課稅權歸屬說明

實行 UTPR 有兩點須注意：其一，IIR 會優先於 UTPR 的適用。若子公司的上層母公司所在國皆未依 IIR 開徵「全球最低稅負」，子公司所在國方可依 UTPR 向子公司開徵補充稅；其二，UTPR 的施行訂有日出條款，若適用 GloBE 規則之

國對發生地之所得，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其所在國，且所在國為低稅率國家，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「稅基侵蝕與利潤移轉包容性架構」之成員國須針對雙邊租稅協定進行修正，換言之，該原則賦予計入所得法在計算「全球最低稅負」時，相較於雙邊協定，有更優先適用的地位。

跨國企業集團，其子公司營運之國家不超過五個，且該跨國企業於海外無形資產低於 5,000 萬歐元，則在適用全球反稅基侵蝕規則的前五年，跨國企業海外子公司所得暫不列入 UTPR 的適用範圍，該豁免期間由 UTPR 開始實施的年度起算。

(2) 辨認 GloBE 規則的適用對象

第二支柱針對適用 GloBE 規則的企業有兩項明確規範：第一，公司需在母國以外兩個以上租稅管轄區有營運活動，即只適用於跨國企業；第二，該跨國企業集團於前四個會計年度中，至少有兩個年度的營業收入達到 7 億 5 千萬歐元之門檻，方適用「全球最低稅負制」。此金額設計與現行 BEPS 1.0 的規範，對於跨國企業之移轉訂價需提供國別報告 (country-by-country report) 適用的門檻一致，便於對跨國企業適用條件的認定。不過，政府組織、國際組織、非營利組織、退休基金及投資、具 UPE 身分投資基金以及具 UPE 身分投資房地產投資工具，不適用「全球最低稅負制」的規範。另外，「全球最低稅負制」設有避風港條款，若跨國公司集團之子公司在某租稅管轄區內，其營業額低於 1,000 萬歐元且利潤低於 100 萬歐元，則在該租稅管轄區將不適用第二支柱的規範。

(3) 建立「應予課稅原則」(STTR)

STTR 的主要目的是賦予開發中國家對特定交易所得課稅權，令其願意支持此次的全球稅改。開發中國家在參與 GloBE 規則時面臨兩項困境：其一，許多開發中國家尚未建立完整的 CFC 制度，難以配合實施 GloBE 規則；其二，由於跨國企業的母公司國籍大多隸屬於已開發國家，因此，已開發國家將取得大部分「全球最低稅負」的課稅權。在此情形下，開發中國家配合實施 GloBE 規則並無實質的稅收利益。因此，為了讓開發中國家支持此次的全球稅改，在兩支柱的架構中，建立了 STTR，賦予這些國家對關聯企業之利息、權利金和資本等相關交易進行課稅的權力。具體而言，STTR 允許所得發生地對前述所得徵收補充稅，而徵收的稅率是以 9% 為基準。與利息、權利金和資本等所得於收受國需負擔之法定稅率作比較，若該地稅率低於 9%，則所得發生地之國稅局可按照兩者之間的稅率差額，對該筆所得進行扣繳。為保障開發中國家的稅收收入，STTR 的適用優先於 IIR。換言之，在檢視海外子公司所在國之有效稅率時，STTR 所繳納的扣繳稅款應列入有效稅率作計算。只有當有效稅率仍然低於「全球最低稅負」的 15% 時，才會適用計入所得法，其意旨在確保開發中國家能夠從全球稅改中獲得相應的稅源。

3. 合格之當地最低稅負制 (qualified domestic minimum top-up tax ; QDMTT)

在第二支柱的實施架構中，OECD 允許不同國家根據其經濟發展和產業情況，制定適當的 QDMTT 制度，以確保跨國企業在各租稅管轄區內的有效稅率達到 15%。OECD 要求各國在制定 QDMTT 時，必須遵守二大原則：第一，QDMTT 的執行方式、稅負計算以及稅務行政方式等應與 OECD 發布之全球最低稅負制立法

範本之結果一致，亦即按照全球最低稅負制之規範決定 QDMTT 稅基；第二，QDMTT 須將國內 GloBE 所得之有效稅率補足至 15%，而其課稅結果須與 GloBE 規則保持一致。在遵守上述兩項原則的前提下，各國可以在一定程度上因地制宜，制定國內稅法的具體細節，但不能比 GloBE 規則更為寬鬆，僅能更為嚴格。在優先順序方面，若企業的子公司所在地已實施 QDMTT，則企業集團應優先支付當地的 QDMTT 補充稅，而在計算企業集團應支付的 GloBE 補充稅時，企業母公司所在國的稅捐主管機關應將已在其他租稅管轄地支付的 QDMTT 扣除，方可確定應繳納的 GloBE 補充稅金額。亦即 OECD 賦予 QDMTT 較 GloBE 更高的優先性。

兩支柱解決方案被 OECD 寄予厚望，希冀透過第一支柱解決國際間對數位經濟活動課稅的困境，並藉由第二支柱的施行，使跨國公司的全球所得不論地區，皆須面對 15% 的有效稅率，以緩減跨國公司租稅規劃造成的稅基侵蝕。惟兩支柱在實際執行方面仍有部分問題尚待解決，而各國在推展步調上也存有差異，因此，在後續的內容中，將介紹近期兩支柱在國際上的最新發展以及部分國家的實施情況。

(二) 兩支柱改革的最新進展

1. 第一支柱進度延遲影響各國數位服務稅的取消時程

七大工業國集團 (G7) 於 2023 年 5 月 13 日財長和央行行長會議後，由各國代表共同發表公報表達對 OECD 全球反避稅提案的兩大支柱的強烈支持。G7 各代表國除了肯定過去這段時間以來，各國在第一支柱多邊公約 (Multilateral Convention, MLC) 的談判中取得了重大進展，並且重申 G7 各國承諾快速完成談判，以在約定時間內備妥多邊公約條文以供各國簽署。然而 OECD 在 2023 年 7 月 12 日包容性架構會議後發布了新聞稿和成果聲明，提及將第一支柱的數額 A 多邊公約 (MLC) 公布時間延遲到 2023 年下半年，顯示包容性架構成員國對於多邊公約的組成要素，可能尚未達成共識⁷³。

此外，即便已多達 50 個國家或地區已針對數位服務稅立法或已施行，但目前大部分實行數位服務稅的國家已暫停徵收數位服務稅，以等待第一支柱的最終方案能改革和協調各國數位服務的課稅機制及和稅率。有鑑於包容性架構成員需要更多時間對於多邊稅收公約達成共識，包容性架構絕大多數成員⁷⁴已同意將徵收數位服務稅 (DST) 的暫停機制再延長一年至 2025 年，為第一支柱的談判和建立共識提供更長的時間框架，以解決數位經濟帶來的稅收挑戰。

⁷³ 歐盟委員會於 2023 年 6 月 30 日發布第一支柱的進展報告，當中有數個技術層面的議題尚未解決而有待於往後幾週的會議進行討論，包括消除雙重課稅、行銷和配銷安全港 (MDSH) 以及扣繳稅的處理、數位服務稅措施的停止與回復、自主國內企業豁免的實施以及生效條件。

⁷⁴ OECD 在 2023 年 7 月 12 日包容性架構會議後發布了新聞稿和成果聲明，包容性架構成員 143 個國家中僅白俄羅斯、加拿大、巴基斯坦、俄羅斯聯邦和斯里蘭卡未簽署共同聲明。

2. 主要國家已著手進行第二支柱相關國內修法程序

第二支柱方面，目前除了歐盟以外，日本、韓國都已完成立法，加拿大、澳洲、香港、新加坡、馬來西亞等皆已有預算案或預計導入第二支柱的時間表。OECD 指出，全球最低稅負制法規規範和實施進展順利，各項重要拼圖皆已陸續完成，目前全球已有 50 個地區已著手進行相關國內修法程序，包含半數 G20 成員和歐盟成員國，謹將美國、日本、歐盟及其主要成員國的相關進展⁷⁵摘要如下(如表 6.1):

- (1) 美國：美國自 2023 年開始課徵 15% 最低稅負(Book Minimum Tax, BMT)，惟前述 BMT 之計算及課徵方式均與 OECD 所建議之全球最低稅負制有重大差異。美國目前尚未導入全球最低稅負制相關規定，預計於 FY24 預算案修改其全球無形資產低稅負所得稅(Global Intangible Low-Taxed Income, GILTI)，以 UTPR 及 QDMTT 取代現行的稅基侵蝕稅(Base Erosion and Anti-abuse, BEAT)，然而共和黨掌握的眾議院持續反對雙支柱的稅收提案，主要擔心美國將因導入雙支柱而處於競爭劣勢。
- (2) 日本：日本於 2023 年 3 月 31 日通過包含 IIR 的稅務改革法案，將於 2024 年 4 月 1 日(2024 會計年度起始日)起適用於跨國企業集團。該法案包含了計算補充稅以及相關過渡性安全港規定。此外，日本預計於 2024 會計年度提出稅務改革草案，引進 QDMTT 及 UTPR，預計最早實施日為 2025 年 4 月 1 日。
- (3) 歐盟：歐盟理事會於 2022 年 12 月 14 日發布有關實施第二支柱規則的指令(EU) 2022/2523，要求成員國應於 2023 年底前完成各國國內立法，並將 IIR 的實施日期設定在 2023 年 12 月 31 日，UTPR 則設定在 2024 年 12 月 31 日。若成員國實施指令案的範圍內的 UPE 集團不超過 12 個，可以選擇延遲導入 IIR 和 UTPR。
- (4) 英國：英國已於 2023 年 7 月 11 日立法導入了全球最低稅負制 IIR 和 QDMTT，將於 2023 年 12 月 31 日或之後開始的會計期間適用於符合門檻之跨國集團企業。英國亦於 2023 年 7 月 18 日對第二支柱規則多項修訂進行提案，其中包括 UTPR 相關措施，該提案需於納入財務法案後才會生效，預計生效日期將不早於 2025 年 1 月 1 日。
- (5) 加拿大：加拿大於 2023 年 8 月 4 日發布全球最低稅負制立法草案，包含 IIR 和 QDMTT，預計將自 2023 年 12 月 31 日起適用於符合 OECD 建議規模門檻之跨國企業集團的加拿大實體。前述草案徵求意見將於 2023 年 9 月 29 日截止，並預計於 IIR 及 QDMTT 相關規則確認後，發布草案於 2025 年起實行 UTPR。
- (6) 法國：法國為歐盟成員國之一，目前雖然尚未公布正式法令，但其必須根據歐

⁷⁵ PwC's Pillar Two Country Tracker, <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html>

盟 2022 年 12 月 14 日發布的理事會指令 (EU) 2022/2523 實施第二支柱規則，以確保歐盟跨國企業集團和大型國內集團的全球最低稅負。法國政府於 2023 年 6 月表示，第二支柱相關規定將被納入下一個財政法案，預計於 2023 年 9 月底提交議會並在年底前通過。

- (7) 德國：德國為歐盟成員國之一，聯邦財政部於 2023 年 3 月 20 日發布了實施歐盟理事會指令 (EU, 2022/2523) 的法律草案，並於 2023 年 7 月 10 日發布了更新的法律草案，以涵蓋 2023 年 2 月起 OECD 行政指引的大部分內容，預計該法令通過後自 2024 年起施行。
- (8) 義大利：義大利為歐盟成員國之一，目前雖然尚未公布正式法令，但其亦必須根據歐盟理事會指令 (EU, 2022/2523) 實施第二支柱規則，以確保歐盟跨國企業集團和大型國內集團的全球的最低稅負。義大利於 2023 年 3 月通過稅收制度改革的授權法案，預計依前述歐盟理事會指令，對企業的稅收激勵措施及其確定和使用機制進行審查和合理化。

此外，為避免全面導入全球最低稅負制跨國企業造成的沉重遵循負擔，OECD 分別於 2022 年 12 月及 2023 年 7 月提出避風港條款，就全球最低稅負制適用的短期及中長期分別提供簡化測試及排除機制，避免規模較小或補充稅額較低的跨國集團個體為了遵循 OECD 建議之全球最低稅負制要求，而無差別地需以複雜公式計算補充稅負(如表 6.2)。

OECD 也於 2023 年 7 月發布了 GloBE 資訊申報表 (GloBE Information Return, GIR) 最終範本格式，一旦跨國企業集團個體的營運地區實施全球最低稅負制，集團最早需於 2026 年 6 月 30 日前提交 2024 年度 GIR 並申報集團所有營運地區的有效稅率和補充稅款。此外，國際會計準則 IAS 第 12 號也有因應第二支柱規則而發布修正的規則範本，企業針對第二支柱的稅負在其財報揭露面上會有影響，因此跨國企業在因應第二支柱資料蒐集與稅負調整計算等也將面臨重大挑戰。

表 6.1 各國實施全球低稅負制概況 (更新至 2023 年 8 月)

區域	國家	立法概況	計入所得法 (IIR)	否準扣抵法 (UTPR)	合格國內最低稅負制 (QDMTT)
美洲	美國	尚未依 OECD 建議立法，預計修改其現行反避稅機制並引入 UTPR 及 QDMTT	尚未公布	尚未公布	尚未公布
	加拿大	已公布草案徵求意見中 (至 2023/9/29)，預計導入 IIR、UTPR 及 QDMTT	2024 年 (預計)	2025 年 (預計)	2024 年 (預計)
	墨西哥	尚未依 OECD 建議立法，但已有類似 UTPR 之國內法，預計未來僅會參考 OECD 建議修改部分條文	尚未公布	尚未公布	尚未公布
歐洲	歐盟	(EU) 2022/2523 指令已生效，成員國應於 2023 年底之前將該指令納入其國內法	2024 年	2025 年	2024 年
	英國	法令已生效，導入 IIR 及 QDMTT，並將提案將 UTPR 修訂入法	2024 年	2025 年 (預計)	2024 年
亞洲	台灣	尚未依 OECD 建議立法，正在密切關注其他國家的實施情況，後續將評估如何將 OECD 建議入法或調整現行最低稅負制規定	尚未公布	尚未公布	尚未公布
	中國	尚未依 OECD 建議立法，官方尚未公開討論	尚未公布	尚未公布	尚未公布
	日本	法令已生效導入 IIR，預計透過 FY24 稅務改革草案導入 QDMTT 及 UTPR	2024 年 (4 月制)	尚未公布	尚未公布
	韓國	法令已生效，導入 IIR 及 UTPR	2024 年	2025 年	尚未公布
	越南	已公布草案徵求意見中 (預計 2023 年 10 月由國民議會通過)	2024 年 (預計)	尚未公布	2024 年 (預計)
	馬來西亞	已公布草案徵求意見中，預計導入 IIR、UTPR 及 QDMTT	2024 年 (預計)	尚未公布	2024 年 (預計)
	新加坡	已公布 FY23 預算案尚待實施，預計導入 IIR、UTPR 及 QDMTT	2025 年 (預計)	2025 年 (預計)	2025 年 (預計)
	印度	尚未依 OECD 建議立法，官方尚未公開討論	尚未公布	尚未公布	尚未公布
	香港	已公布計畫但尚未實施，預計導入所得涵蓋原則(IIR)及合格國內最低稅負制(QDMTT)	2025 年 (預計)	尚未公布	2025 年 (預計)
	泰國	已公布計畫但尚未立法，預計導入 IIR、UTPR 及 QDMTT，並以修訂現行租稅優惠政策	2025 年 (預計)	尚未公布	2025 年 (預計)
	澳洲	已公布計畫但尚未立法，預計於 2023 年底前完成中大型企業及顧問公司徵詢意見，預計導入 IIR、UTPR 及 QDMTT	2024 年 (預計)	2025 年 (預計)	2024 年 (預計)

資料來源：PwC's Pillar Two Country Tracker, <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html>

表 6.2 全球最低稅負制各項過渡期措施與避風港條款一覽表

各項過渡期措施/避風港條款	適用條件	歷年制企業適用期間
過渡期國別報告避風港條款 (Transitional CbCR Safe Harbor)	通過下列任一測試，該地區當年度的 GloBE 補充稅款即視為零： 1. 排除計稅測試 (De minimis test) 2. 簡易有效稅率測試 (Simplified ETR test) 3. 例行性利潤測試 (Routine profits test)	2024~2026
過渡期徵稅不足支出原則避風港條款 (Transitional UTPR Safe Harbor)	集團最終母公司所在地適用至少 20% 的名目企業所得稅率	2025
合格當地最低稅負制避風港條款 (QDMTT Safe Harbor)	符合下列規定，該地區當年度的 GloBE 補充稅款即視為零： 1. 該地區最低稅負制符合 QDMTT 定義；且 2. 該稅制也符合以下三項測試： (1) QDMTT 會計標準 (2) 一致性標準 (3) 行政面標準	2024 年起且各地 QDMTT 生效之年度
永久性避風港條款 (Permanent Safe Harbor)	引入簡易計算 (Simplified Calculations) 概念，OECD 後續將再發布相關細節	過渡期間結束後開始之年度
過渡期簡化地區申報框架 (Transitional simplified jurisdictional reporting framework)	1. 沒有補充稅款的地區；或 2. 有補充稅款但毋須按組成個體分攤的地區	2024~2028

資料來源：勤業眾信聯合會計師事務所，「全球最低稅負制新增兩項避風港標準」新聞稿，2023 年 8 月 7 日。

四、全球稅改下的整體經濟新面貌

綜上所述，兩支柱方案為 OECD 自 2013 年提出 BEPS 15 個行動方案以來，對於解決稅基侵蝕與利潤移轉問題之最新最完整的方案，旨在建立更公平、有效且可持續的國際稅租體系，確保企業按照最低有效稅率納稅，並阻絕租稅規避與租稅競爭。其中，第一支柱允許市場國參與分配大型跨國企業的剩餘利潤，解決過往跨國企業透過數位化方式向市場國居民提供服務，卻毋須於市場國繳納稅負之問題；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，降低企業集團透過租稅庇護所移轉利潤的動機，也使租稅庇護所和低稅率國家的避稅功能失效。此次兩支柱方案為全球性的租稅制度改革，預期將主導未來國際

租稅的發展趨勢，對於政府產業政策與企業投資布局有重大的影響，以下分為四點進行論述：

(一)企業財務資訊將日益透明，影響跨國企業全球投資布局

過去的 BEPS 1.0 的 15 項行動方案主要為各國提供規範稅基侵蝕與利潤轉移的政策指引與立法原則，讓各國透過於國內立法之方式，自行實施相關內容。然而，BEPS 2.0 的全球稅改不再僅限於單一國家內的課稅措施，而是同時涉及多個國家的課稅權利和義務。與此同時，國際間的租稅合作和稅務資訊交換大幅提高跨國間租稅資訊之透明度，降低企業或個人利用海外帳戶避稅的可能性。

OECD 將以多邊公約的形式來實施第一支柱，同時公佈多邊公約的內容和解釋性聲明，使各國在對跨國企業的剩餘利潤課稅方面，能夠維持制度上的一致性。過去超大型跨國企業利用其數位優勢，以非實體方式進行銷售，再藉由投資布局與交易安排進行租稅規畫，節省了大筆稅負。在第一支柱上路後，其作為將受到嚴格檢視，過去的避稅措施將難以為繼。因此，超大型跨國企業應重新檢視其經營策略，回歸經濟實質面，以實際營運需求為考量進行調整。不但可以避免過度租稅規畫導致的資源錯誤配置，還可節省尋租成本(rent-seeking costs)和降低稅務風險。此外，過去多年來因數位服務稅所導致之國際間貿易衝突與關稅戰爭之危機也將大幅降低。

除了各國稅局透過稅務資訊交換掌握跨國企業的營運狀況外，OECD 亦賦予跨國企業應自行揭露所有集團成員營運與所得資訊的義務。以移轉訂價為例，大型跨國企業每年應依 OECD 規範繳交移轉訂價三層文據。其中的國別報告書，須明列各集團成員的營運活動與利潤配置，交由各國稅局據以審查二者間是否有合理的對應關係。跨國集團亟應審慎檢視二者的關聯性，調整投資布局與交易安排，降低被補徵稅款的風險。另外，大型跨國企業應密切注意關係企業所在國家最新租稅法令的修法期程與 OECD 最新之課稅規範，以及早因應。

(二)政府產業政策從給予租稅優惠轉向補貼政策

過去許多國家為了吸引外人投資和促進特定產業的發展，常常採取給予租稅優惠的方式。然而，在「全球最低稅負制」實施後，要求一定規模以上的跨國企業於全球範圍內之所得，須負擔至少 15% 的有效稅率，大幅限制租稅優惠政策的實施空間。若有國家不遵循 GloBE 規則，持續向跨國企業提供租稅優惠，不但不能達到降低跨國企業集團稅負的效果，還會將原本歸屬本國的課稅權拱手讓人，由其他國家向該跨國企業集團追徵補充稅。使得租稅優惠政策吸引外資的效果大幅降低。

有鑑於此，部分國家開始將產業政策工具由租稅優惠轉向為提供補貼。以美國與歐盟的晶片法案為例，美國為避免自身國防與科技業所使用之晶片過於仰賴臺、日、韓三國而導致的地緣政治風險，亟欲提高國內的晶片自製率，因此，拜

登總統於 2022 年 8 月通過《晶片與科學法》(CHIPS and Science Act)宣布將挹注 527 億美元補貼半導體產業在美國投資設廠；歐洲聯盟執委於 2022 年 2 月也提出，投入 430 億歐元的公共和民間投資之補貼計畫，以大幅提升歐盟在全球晶片生產的市場佔有率。這些案例顯示，隨著「全球最低稅負制」的推動，各國開始意識到給予跨國企業租稅優惠的空間已被大幅限縮，因此，轉向提供補貼或由政府直接投資，以推動特定產業發展和提升在全球市場的競爭力。此次歐美國家針對晶片業採取的補貼措施，預計將帶動全球補貼核心戰略產業的風潮。

另外，就財政收支的觀點而言，對產業的補貼政策將使政府支出大幅上升，加重各國在 COVID-19 疫情過後的財政赤字壓力。惟在兩支柱實施後，稅基侵蝕與利潤移轉之問題可望獲得紓解，應可增加各國政府的稅課收入，有助於其籌措產業補貼政策所需之財源。綜上所述，預期兩支柱改革實施後，各國將展開更多的產業補貼政策，原先的國際租稅競爭將轉為「國際補貼競爭」，而兩支柱實施後所增加的稅收將成為政府重要的挹助財源。

(三)全球稅制改革對外人直接投資與金融性投資之影響

全球稅改的第一支柱係針對年營業額在 200 億歐元以上的超大型跨國企業，其利潤率 10% 以上的剩餘利潤課徵 25% 的額外租稅，此舉雖然會降低超大型跨國集團的稅後利潤率，但因受影響的集團家數不多，且此一稅負性質上接近利潤稅，是以集團整體營收與所得合併計算課徵，尚不至於產生經濟上的扭曲效果，對全球外人直接投資之影響不大。(UNCTAD 2022) 第二支柱則不然。新制將對企業集團各成員在所在地國未繳足 15% 有效稅率的部分課徵補充稅。觀諸過去各跨國企業集團在各國的有效稅率遠低於各該國整體企業的有效稅率，預期新制將大幅拉高大型跨國集團的租稅負擔。在此情況下，各國的租稅優惠已失去誘因效果，對跨國企業的吸引力將大幅降低，但也使外人直接投資的考量回歸經濟基本面，以避稅為目標的投資架構將大幅縮減，預期將引發跨國企業全球投資佈局的重新調整，投資效率亦將因此提高。UNCTAD (2022) 亦認為第二支柱將引發 FDI 在地理位置上的重新配置。我們認為，兩支柱的推動，形同對三種企業型態給予不同的租稅待遇：

1. 高利潤率的超大型跨國企業集團

凡符合在母國以外的兩個以上國家投資設立營業機構、集團超營收超過 200 億歐元，且利潤率超過 10% 三條件的企業集團，必須額外支付剩餘利潤的四分之一給市場國（支柱一），並應就其全球所得負擔 15% 的有效稅率（支柱二）。其所受租稅待遇最為嚴苛，稅務風險亦最高。預估全球超過 100 家以上的企業集團受到影響。

2. 中大型的跨國企業集團

在母國以外的兩個以上的國家投資設立營業機構，集團年營收超過 7.5 億歐

元者，以及利潤率低於 10% 的超大型企業集團，應就其全球所得負擔 15% 的有效稅率(支柱二)。

3. 其他企業

上述兩類以外的其他企業，包含規模較小(年營收在 7.5 億歐元以下)或跨國投資幅度較低(僅在母國以外的單一國家投資營運)的企業集團，以及僅在國內營運的企業，則未在兩支柱規範之列。雖然 OECD 在 BEPS 1.0 的若干行動計畫中，對在低稅率國家營運的企業採取較嚴格的檢視措施，並要求租稅優惠制度應適用具實質性之活動，據此約束各國租稅制度的設計，但這些規模較小的企業仍可享受租稅優惠，不受 15% 有效稅率的限制。其租稅待遇相對寬鬆，稅務風險亦最低。

上述三種企業的租稅待遇，完全翻轉了過去跨國集團所擁有的優勢。過去大型企業集團透過設立跨國子公司，藉由關係人交易的安排規避稅負，或與投資地政府協商特殊減免待遇，使其有效稅率遠低於國內企業，但此種優勢現已不復存在，甚而因其跨國大規模營運的模式，受到更嚴格的檢視，承擔更大的稅務風險。這種「懲罰」大型企業集團的作法，未來將可能會使大型企業改變經營策略，例如，以外包(outsourcing)或其他策略聯盟的跨國合作模式，取代集團直接持有海外子公司(offshoring)。或者出現超大型跨國集團拆分為規模較小的數個集團的現象。此種跨國集團規模縮小，或由長鏈轉向短鏈或碎鏈，以及單國企業規模擴張的情勢，將使過去因跨國企業的快速成長，帶動經濟全球化的發展態勢出現轉折，跨國供應鏈的運作方式也將進入新的盤整轉型階段。

金融性投資方面，跨國集團過去常以避稅為目的，在租稅庇護所成立的紙上公司，隨著資訊透明化的進展和第二支柱的推動，以租稅庇護所持續累積盈餘不分配，即無須繳納稅款的行為將無以為繼。預期未來數年將會出現該類公司逐年分配股利後陸續清算解散的情形，造成新一波的國際資金流動。惟過去數十年來，租稅庇護所國家已發展出相當成熟的，便利資金在全球範圍內靈活調度的商業環境，預期仍會有部分外資公司留駐，並依國際新規範進行功能轉型。展望未來，這些國家應仍可透過提供多樣化金融服務等方式，維繫一定程度的經濟發展。

(四)對全球各國財政造成的影響趨勢

此次兩支柱解決方案被 OECD 寄予厚望，希冀能有效解決長期以來存在的企業避稅和利潤轉移問題。根據 2021 年 10 月 OECD 發布的兩份報告，第一支柱和第二支柱的實施將適度提升跨國公司在全球的有效稅率，為全球政府帶來額外的租稅收入，OECD 預估第一支柱實施後，預計將增加全球每年 1,250 億美元的稅收、第二支柱則可增加每年 1,500 億美元的稅收。⁷⁶這些額外的稅收收入將有助於

⁷⁶ 稅收預估數請參閱 OECD，<https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>

支持各國的公共服務，包括教育、醫療和基礎設施等，提升社會公平和經濟發展。

然而，部分專家學者對於此次改革抱持相對悲觀的態度。由於 2022 年全球公司所得稅法定稅率平均為 22.22%，加州大學柏克萊分校教授 Gabriel Zucman 認為，目前設定 15% 的全球最低稅負制的稅率過低，恐削弱第二支柱的效果，助長新一輪的租稅競爭；⁷⁷ 而諾貝爾經濟學獎得主 J. E. Stiglitz 亦憂心，15% 的最低稅率門檻在國際租稅競爭的壓力下，反而成為公司所得稅率的最高上限 (maximum limit)。⁷⁸ 另外，Dourado (2022) 則認為，在目前的第二支柱實施架構中，STTR 扣繳稅率規定對於開發中國家的稅源保障不夠充足。本文亦指出，在兩支柱改革之後，產業補貼政策將逐漸取代過去的租稅優惠措施，成為未來各國政府主要扶植產業發展和吸引資金流入的主要手段，然而，開發中國家在經濟與財政上的劣勢，難以負擔龐大的支出，採取與已開發國家同樣慷慨的補貼政策，有可能因此面臨企業投資外流和稅收減少的窘境。

五、我國政府面對全球稅改的因應之道

此次兩支柱改革對於我國企業於全球的投資布局影響重大，尤其是第二支柱的實施，根據財政部的估計，國內需適用第一支柱的企業僅台積電一家，而需適用第二支柱且屬於我國租稅管轄區之企業家數則預估有 419 家，包含 160 家我國跨國企業集團、259 家外國跨國企業集團在我國之成員。⁷⁹ 此外，由於我國目前並未成為「OECD/G20 稅基侵蝕及利潤移轉包容性架構」的成員，未能參與簽署此次改革的任何協議或聲明。若無適當的因應措施，我國企業將面臨巨大的租稅不確定性，使其稅務成本和營運風險增加。針對此次國際租稅的改革浪潮，我國政府與企業應及早為制度改革作準備。因此，本文就稅制調整方向提供四點建議供政府部門參考，以在保護我國營利事業所得稅收的前提下，協助企業因應此次兩支柱改革所帶來的衝擊，爭取在國際上的競爭優勢：

(一) 建立 QDMTT 制度

首先，在「所得基本稅額條例」中新增章節，納入 QDMTT 制度，在現有的國內最低稅負法制當中，參考 OECD 的 QDMTT 立法範本，納入第二支柱的課稅

⁷⁷ Zucman, G. (2021, Oct. 1). A new global minimum tax and the future of corporate taxation. EU Tax Observatory, Retrieved from <https://hewlett.org/a-new-global-minimum-tax-and-the-future-of-corporate-taxation/>

⁷⁸ 實際上，在 OECD 於 2021 年 10 月 5 號的討論會議中，決議將「稅率至少 15%」的文字修正為「稅率 15%」，使愛爾蘭願意放棄反對立場，支持兩支柱的全球稅改。因此，第二支柱所設定的有效稅率未來是否會因為此一修正，反而成為各國稅率的最高上限，值得進一步觀察。參見羅昫玫編譯 (2021 年 10 月 8 日)。愛爾蘭點頭！全球最低 15% 企業稅邁向最後一哩路。鉅亨網。取自：<https://news.cnyes.com/news/id/4737071>

⁷⁹ 第二支柱影響的企業家數主要參考自立法院第 10 屆第 4 會期財政委員會第 12 次全體委員會會議中，財政部出具之「全球企業最低稅負制與我國因應之規劃與措施」專題報告。

原則，對超過門檻的跨國企業計算課稅所得額，以 15% 的有效稅率算出全球最低稅負制下的稅額。再比較依所得稅法、國內最低稅負制，和全球最低稅負制下所算出的應繳稅額，取三者中金額最高者課徵。

此一制度的優點，是既可兼顧國際規範，使我國企業免於被其他國家追徵稅款，維護我國企業所得稅基的完整，又可避免傷及無辜，影響國內其他無須受國際規範約束的納稅義務人。有業者建議直接將現行的所得基本稅額條例的稅率從 12% 調升為 15%⁸⁰，但是由於國內現有的最低稅負制，其稅基涵蓋之範圍、所得額與稅額的計算方式等，均與第二支柱之規範不同，將現制下的名目稅率拉高到 15%，雖然有向國際宣示我國最低稅負制之稅率符合國際標準的效果，避免初步觀察即被判定為低稅率國家，但仍不能滿足第二支柱要求「有效稅率達 15%」的條件，實質效益不足，是否採行應仔細評估。

(二) 增列海外所得扣抵稅額項目，並成立國際租稅爭端輔導與服務機制

由於我國非屬 IF 架構之成員國，我國籍的跨國企業即使在國內已繳足符合國際規範的營利事業所得稅，其他國家仍有可能將臺灣視為低稅率地區，而向我國企業追徵補充稅款。為降低企業在「全球最低稅負制」下所面臨的重複課稅風險與租稅不確定風險，建議增列海外所得扣抵稅額，允許企業將為他國追徵之補充稅款作為可扣抵之項目，抵減部分我國企業所得稅負，以緩解其在全球稅改下可能面臨的重複課稅問題。

此外，為協助我國廠商處理被補徵稅款的國際爭議案件，爭取在全球稅制體系內的應有權益，建議成立具備會計、稅務與法律專業能力與國際經驗的專責團隊，成立單一窗口，為我國的跨國企業提供相關輔導與服務。

(三) 全面檢討租稅獎勵優惠措施

根據 OECD 的「盤點租稅優惠措施與全球企業最低稅負制之關聯性」報告，我國常用的租稅優惠類型，包含：免稅、費用加成減除及稅額抵減租稅優惠，均會降低跨國企業集團在我國之有效稅率，增加我國跨國企業在海外被課徵補充稅的風險，應優先檢討修正此三類的租稅優惠措施（林子斐等，2022）。

在檢討的方向上，首先應善用實質性排除所得，亦即符合條件的薪資以及有形資產投資，既可發揮鼓勵投資或員工雇用之效果，並可避免被列入 GloBE 稅基。例如：在所得稅法與促進民間參與公共建設法中的所得免稅之優惠；中小企

⁸⁰ 參閱財政部賦稅署 2023-08-30 新聞稿：「財政部刻正研議如何協助跨國企業因應全球企業最低稅負制，尚未設定推動期程」。

<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974?cntId=cadbfe847c7a483cb3adc0c95ba18c22#:~:text=%E5%89%8D%E9%96%8B%E4%B8%8D%E5%8F%AF%E9%80%86%E5%8F%8A%E9%9B%A3%E4%BB%A5%E6%8A%B5%E6%8A%97,15%25%EF%BC%8C%E4%BB%A5%E6%8E%A5%E8%BB%8C%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E3%80%82>（查詢

日期：2023 年 9 月 5 日）

業發展條例、後備軍人召集優待條例以及運動產業發展條例中尚有費用加成減除之優惠；產業創新條例中的投資抵減優惠等。其中，促進民間參與公共建設法之免稅所得可以結合實質性排除所得之規定，不至於降低我國營利事業在 GloBE 規則下之有效稅率。

(四) 加強跨國稅務資訊交換合作，降低我國企業對 GloBE 規範的遵循成本

根據 OECD 所研議的第二支柱實施方針，跨國企業集團的母公司 (UPE) 須向集團子公司所在之租稅管轄地國稅局提交「GloBE 資訊報告」(GIR)，據以申報集團的組織架構、有效稅率、GloBE 所得與 GloBE 稅負計算等稅務資訊，作為各國開徵補充稅的基礎。⁸¹ 惟當母公司所在國已與子公司所在國之租稅管轄區簽署「適格主管機關協議」(Qualifying Competent Authority Agreement) 進行資訊交換時，則跨國企業僅須將這些申報資料提供予母國國稅局，無須向其他租稅管轄地逐一進行申報，可以降低跨國企業集團的稅務遵循成本。我國應加強國際間的稅務資訊交換合作，爭取簽署多邊及雙邊相關租稅協議，增加自動交換資訊夥伴 (AEOI partners)，以減輕我國跨國企業於海外進行投資時須向他國政府提交所得資料之義務，並降低第二支柱在稅務行政上對我國跨國企業之衝擊。

六、結語

美元作為國際間最主要的結算貨幣和儲備貨幣的地位，賦予美國強大的金融和經濟影響力，其中也包含對國際租稅政策的影響。以 FATCA 為例，它賦予美國內地稅務局 (Internal Revenue Service) 向美國境外的外國銀行和金融機構索取美國公民海外帳戶的資訊，作為其對海外所得課稅之依據，形同以美國國內法制約其他國家的金融制度。即令如此，為避免遭受美國的租稅懲罰，致使本國金融機構在美國的營業利潤蒙受重大損失而難以為繼，多數國家仍選擇與美國合作，配合 FATCA 的實施修改本國國內金融相關法規，允許金融機構在特定條件下，可以合法揭露客戶資訊。此舉強化了美國對國際資金流動的掌控，有助於維護美元在國際金融市場上的優勢地位。FATCA 推動的成功，也促成 BEPS 稅務資訊交換相關規範的建立以及 CRS 制度的推行，全面性的提高企業或個人海外帳戶資金流向的透明度，對於跨國投資和全球反避稅政策都產生重大的影響。由此可見國際租稅改革趨勢與美國政經局勢變化，以及美元強勢貨幣特性的關聯性。而此次全球稅改，美國亦扮演舉足輕重的角色。特別是拜登總統上台後，為實踐其承諾改善美國落後基礎建設之政見，預計將公司所得稅率自 21% 拉高至 28% 以籌措建設所需之財源。惟此舉可能導致美國企業資金出走，大量流向低稅率國家，對美國經濟造成打擊，因此，財政部長葉倫於 2021 年 4 月「芝加哥全球事務委

⁸¹ GIR 的詳細規定與內容可以參考 OECD“Public Consultation Document - GloBE Information Return”與財政部「參加經濟合作暨發展組織 (OECD)『全球企業最低稅負制互動工作坊常見問題』視訊報告」。

員會 (Chicago Council on Global Affairs)」中發表演說，呼籲實施全球企業最低稅負作為預防策略，並積極推動第二支柱的改革進程。對於美國而言，全球最低稅負制的確立，實為其推動國內重大經濟建設時，避免資金外流的重要對策。然而，截至目前為止，美國行政部門推動兩支柱的國內立法並不順利，美國國會對於美國加入兩支柱體系，是否符合美國的利益及能否強化其全球競爭力，仍有疑慮。⁸²然而，無論美國加入與否，全球稅改已勢在必行。未來兩支柱改革逐步實現後，勢必揭開國際投資重整、跨國資金流動與美元國際地位重新定位的新頁。

⁸² 美國眾議院歲入委員會 (Ways and Means Committee) 的主席 Jason Smith 及其他共和黨議員於 2023 年 5 月 25 日提出「捍衛美國就業及投資法案」(Defending American Jobs and Investment Act)，抵制全球企業最低稅負制。請參閱 <https://kpmg.com/us/en/home/insights/2023/05/tmf-house-chairman-smith-introduces-bill-impose-additional-tax-foreign-jurisdictions-undertaxed-payments-rule.html>。(查詢日期：2023 年 10 月 13 日)

參考文獻

1. 林于斐、王齡懋、范良芳 (2022), 「全球企業最低稅負制對我國稅制之影響」, 財政部 111 年度自行研究報告提要表。
<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/132?cntId=79964> (查詢日期 2023 年 10 月 30 日)
2. 陳彩凰、丁傳倫、張智揚、丁英泰、林嘉彥、陳慧玲、廖月波、張維欣 (2022), 《KPMG 國際租稅講義》, 出版社: 安侯企業管理股份有限公司。
3. 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》, 3, 27–31。
4. 楊葉承、陳鈺旻 (2017), 「OECD 金融帳戶資訊自動交換共同申報準則與我國反避稅條款關聯性之探討」, 《財稅研究》, 46, 55–96。
5. 周黎芳、蔡幸儒 (2013), 「他山之石可以攻錯—借鏡他國淺談『受控外國公司反避稅機制』」, 《稅務旬刊》, 2222, 31–34。
6. 鍾騏 (2022) 「經濟合作暨發展組織 (OECD) 兩項支柱架構簡析」, 財稅研究第 51(1), 96-117。
7. 鍾騏、謝嘉玲 (2020), 「稅務用途資訊交換國際趨勢與臺灣現況」, 《指南新政》, 12, 取自: https://css.nccu.edu.tw/wp-content/uploads/2020/12/1_%E9%8D%BE%E9%A8%8F_%E7%A8%85%E5%8B%99%E7%94%A8%E9%80%94%E8%B3%87%E8%A8%8A%E4%BA%A4%E6%8F%9B%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E8%B6%A8%E5%8B%A2%E8%88%87%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%8F%BE%E6%B3%81.pdf
8. 陳聽安、陳國樑 (2018), 「川普 2017 稅改之透視與剖析」, 《財稅研究》, 47, 1–24。
9. Alstadsæter, A., N. Johannesen, and G. Zucman (2018), “Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality,” *Journal of Public Economics*, 162, pp. 89–100.
10. Alstadsæter, A., N. Johannesen, and G. Zucman (2019), “Tax Evasion and Inequality,” *American Economic Review*, 109, pp. 2073–2103.
11. Arclean, C. (2017), “International Tax Competition and the Deficit Bias,” *Economic Inquiry*, 55, pp. 51–72.
12. Casella, B. and B. Souillard (2022), “A New Framework to Assess the Fiscal Impact of a Global Minimum Tax on FDI,” *Transnational Corporations*, 30, pp. 105–143.
13. Dourado, A. (2022), “Editorial: Pillar Two Model Rules: Inequalities Raised by the GloBE Rules, the Scope, and Carve-Outs,” *Intertax*, 50, pp. 282–285.
14. Hines, J. and L. Summers (2009), “How Globalization Affects Tax Design,” *Tax Policy and The Economy*, 23, pp. 123–158.
15. UNCTAD (2022), “Chapter III: The Impacts of a Global Minimum Tax on FDI,” *World Investment Report 2022*.

