

主权财富基金投资所得的税收处理 与国际协调

陈文君¹,李虹^{2,3}

(1. 上海金融学院 国际金融学院, 上海 201209; 2. 上海财经大学, 上海 200433; 3. 中国期货金融交易所, 北京 100032)

摘要:主权财富基金的兴起是2007年以来国际金融领域的重要事件之一,至今方兴未艾,也在国际税法领域引发了是否应当以及如何对这种政府性投资机构在东道国的投资所得课税问题的争论。目前,主权财富基金多被视为与政府所有或控制的机构而获得单边豁免、相互豁免或视同私人投资者等三种税收处理方式。从全球金融市场的稳健和可持续发展考虑,应当基于欧盟《利息税指令》的模式,在全球范围内建立主权财富基金税收信息共享机制。

关键词:主权财富基金;税收豁免;《利息税指令》;税收信息共享

中图分类号:D922.22 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2013)02-0123-06

一、问题的提出

在国际税法领域,主权财富基金问题的重要性体现在:主权财富基金的巨额投资以及相关收益意味着可观的税收利益,如何依税收分享原则对跨国投资所得科学合理征税这一问题就显得特别突出。作为所得来源地国,东道国享有税收的属地管辖权,对其而言,主权财富基金的纳税人身份之判定(尤其是对其主权属性的识别),以及应纳税额的确定均因其投资的巨大规模而在经济上变得格外重要;此外,东道国可以用税收工具对主权财富基金进入本国市场加以过滤和引导,从而调控国内资金价格以及主权财富基金对本国财政与货币政策的影响。而选择不同的税收处理方法也会对主权财富基金的治理机构、风险偏好与组织形式的选择产生作用。

迄今为止,学界对该问题的探讨主要围绕美国《国内税法》第892条而展开,核心议题包括美国应否对主权财富基金投资所得予以税收豁免,以及如何对其课税等。较早提出这一问题的是维克多·弗莱舍(Victor Fleischer)教授,他认为拟定于1917年的第892条反映了传统国际法对外国主权的绝对豁免原则,基于此,对主权国家的非商业活动包括消极投资和股权投资所得的豁免变相鼓励了主权财富基金收购美国企业的股权,可能对金融稳定、国家战略利益、目标机构的公司治理等造成潜在威胁。为此,他提出“主权税收中性”原则,并建议修改第892条,像对待外国私人公司一样对主权财富基金课税,以创造公平的税收环境^①。对此,有学者提出反对意见,认为其论证存在问题,如没有全面而客观

收稿日期:2011-11-08

基金项目:2010年上海市教委科研创新项目“主权财富基金监管研究”(10YS186)

作者简介:陈文君(1972-),女,浙江余姚人,上海金融学院教授,金融学博士,主要从事金融监管和财税法研究;李虹(1891-),男,湖北丹江口人,上海财经大学法学博士后,金融学博士,主要从事金融法研究。

^①See Victor Fleischer, A Theory of Taxing Sovereign Wealth, 84 N. Y. U. L. Rev. 440, 2009.

地评估主权财富基金的多样性及其面临的税收环境,尤其母国课税的普遍性做法^②。事实上,主权财富基金实际享受的税收豁免与外国私人投资者并无太大差别,加税可能会降低美国对外资的吸引力,损害其他与政府背景有关的投资机构对美投资的信心与积极性。

然而,维克多·弗莱舍教授的观点激发了一些国家和国际组织对过去消极投资课税实践的反思。比如美国国会税务联合委员会出台报告,认为在主权财富基金与外国私人投资者之间的税收待遇几乎没有差别;借鉴美国的做法,澳大利亚财政部试图将现行对主权财富基金的课税实践以法律形式确定下来;OECD也针对主权财富基金问题,提出了对《OECD税收条约》的初步修改建议。在实践中,这一问题也引起了一定反响,比如日本在2009年1月修改法律,取消对外资参与投资基金征收高额资本利得税的规定,以促进外国投资尤其是风险资本进入日本。与之相反,澳大利亚税务机关则在2009年12月23日以反避税为由向美国德克萨斯州太平洋投资集团(TPG)送出了高达6.28亿美元的纳税单,这被部分学者认为与澳大利亚2006年《税法修正案》相悖^③。

在实践中,各国多以纳税人或征税对象与本国主权的属人或属地性质的连结因素作为行使税收管辖权的前提或依据:属人性质的连结因素即税收居所,属地性质的连结因素即所得来源地。大多数国家兼采居民税收管辖权与来源地税收管辖权,即对居民行使属人管辖权,对非居民行使属地管辖权。对于外商投资而言,存在着一些基本准则如单次征税原则和利益原则,后者是指积极所得主要在来源地被征税,而消极所得主要在居民国被征税。所谓的积极所得是指外资在来源地国设有常设机构或固定基地,取得的投资所得按实际联系原则也可归属与该常设机构或固定基地;而消极所得是指未在来源地国设立常设机构或固定基地的投资所得,或设有常设机构或固定基地,但获得的投资所得按实际联系原则并不属于该常设机构或固定基地。笔者认为,当主权财富基金在东道国设立常设机构或固定基地并在当地取得收入时,它与一般的在海外经营的国有企业的税收处理并无不同,这种投资则粗略地等同外商直接投资,循国际通例从属于来源地国税收管辖权,故不予讨论。此外,当主权财富基金进行消极投资而应当由母国征税,这也是国际税法基

本原则的体现与应用,本身并无过多争议,故此不赘^④。

二、对外国投资者投资所得课税的一般做法

为了理解可能适用于主权财富基金投资所得的特殊税收规则,有必要首先了解东道国对外国投资者课税的一般做法。东道国通常把外国投资者分为三类,而采取不同的税收处理办法。

其一,在东道国直接参与商业活动而取得的收入通常按净所得为应纳税所得额。在这种情况下,外国投资者多在东道国设有常设机构或固定基地,国际上的普遍做法是将这部分投资所得并入该常设机构或固定基地的营业所得或劳务所得之中,在扣除有关成本之后,统一计征企业所得税或个人所得税。

其二,在东道国没有常设机构或固定基地,或者设有常设机构或固定基地,但收入并不归属于该常设机构或固定基地时,则投资所得为应纳税所得额。各国通常以所得全额为应纳税所得额,按较低税率计税,并采取源泉扣缴的征收方式。

对于这两类投资所得的课税方法在很多国家都适用,甚至在联合国以及OECD税收协定范本中被采纳,也被国内学者称之为“外商投资的二元课税模式”。其中,在外国投资者与东道国税收管辖权之间的连结因素是“常设机构”或“实际联系”,联合国以及OECD制定避免双重征税的范本也都认可了这种连结因素,以此作为居住国和来源地国分享税收的标准之一。

中国自1981年所得税体制建立伊始,就采用了二元体制对外商在境内投资行为进行征税,而究竟以净所得还是以毛所得为应纳税所得额则取决于该项所得是否与外国企业在中国从事经营的“机构、场所”存在实际联系。其中,对“机构、场所”与是否从事“生产经营”之间存在着相互联系的现象,并没有任何法律法规对二者予以清楚的直接界定,从现有规定看,中国对区分是否存在实际联系的目的与意义尚无清楚的考量。

这种缺陷在与美国对境内投资征税规定的演化对比中会进一步凸显出来。美国对境内投资课税的历史可以分为三个阶段:(1)1936年以前。在这个阶段,美国奉行纯所得税范式,即就外国人源于美国境内的一切净所得为基础纳税,以同样的方式对全部净所得征税。主要批评是该范式过于理论化,不

^②See Michael Knoll, Taxation and the Competitiveness of Sovereign Wealth Funds: Do Taxes Encourage Sovereign Wealth Funds to Invest in the United States? 82 S. Cal. L. Rev. 246, 2009, at 247; Mihir Desai & Dhammika Dharmapala, Taxing the Bandit Kings, 118 Yale L.J. Pocket Part 98, 2008; Wei Cui, Is Section 892 the Right Place to Look for a Response to Sovereign Wealth Funds?, Tax Notes, Vol. 123, P. 1237, 2009, at 1239.

^③该法案的生效使得在澳投资的外国企业可以免缴资本利得税,除非该企业投资房地产业的比例超过50%。See Dow Jones Newswires, Australia Tax Office: Private Equity Capital Gains May Be Taxable, Dec. 16, 2009.

^④有学者认为主权财富基金在母国也是免税的,或基于主权财富基金由政府完全所有或控制这一理由,认为主权财富基金的纳税只是相当于政府的资金从一边口袋转移到另一边口袋,但这并不符合事实,至少不能一概而论,比如中投就需要根据中国的《企业所得税》履行纳税义务。根据中国财政部和国家税务总局《关于试点企业集团缴纳企业所得税有关问题的通知》(财税[2008]119号)的规定,为遵守《企业所得税法》第52条之规定(“除国务院另有规定外,企业之间不得合并缴纳企业所得税”),包括中投在内的106家企业集团从2009年1月1日起一律停止执行合并缴纳企业所得税政策。可见中投在国内并不享有免税待遇。至于税收对于国企是否硬约束或国企对税收是否敏感的问题参见 Wei Cui, Income Taxation of State-Owned Enterprises: Theory and Chinese Evidence (May 27, 2009). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1410463>, visited on Sep 15, 2009.

便于税收行政管理。(2)1936年《税收法》制定到1966年该法核心条款被废止。在此期间,美国建立了二元范式,并成为美国现行境内征税制度的基础。依该范式,对外国人的所得税征收取决于其是否在美国境内从事经营。具体而言,即未从事经营的,就其源于美国境内的“固定或能够确定的、年度或定期”所得(Fixed, determinable, annual or periodic, FDAP)适用统一税率,以毛所得为基础实行预提所得税;从事经营的,就其源于美国的全部所得以净所得为基础,适用与美国居民同样的税率纳税。需要注意的是,在这里适用二元范式的目的简单而具体,即提高税收征管效率,其基本理念仍是纯所得税范式。这一范式与中国以及两个税收协定范本在理念上基本相同。(3)1966年以后。1966年《外国投资者税法》对在美国经营的外国人与仅作为资本提供者参与美国资本市场的外国人作了区分:对前者而言,不仅就其在美净所得征税,而且与在美经营有实际联系的源于境外的所得也应向美国纳税;对后者而言,则仅就毛所得征税。该法还提供了对在美国进行股票、证券与商品交易的安全港规定,即纳税人为自身利益而进行的交易(除非纳税人是经销商),即使在美国进行,也不构成在美国经营。这一例外规定实际上把“经营”与“投资”区分开来了,因为无论“经营”的日常涵义或普通法解释是什么,从经济政策的角度,外国人在美国境内投资都应该通过降低所得税税负和合规成本的方式予以鼓励;从所得税征管的角度看,“投资”行为就不会构成“经营”。这种转变意味着美国的境内投资征税体制从基于征管效率的二元范式转向了基于经济政策的新二元范式,这也附带表明了税收政策与东道国公共政策间的密切关联。

其三,既不归属于常设机构或固定基地,又非经常发生的投资所得则豁免课税。这类投资所得主要包括:出售不归属于常设机构或固定基地的商业存货所得;出售股票、债券和其他证券;债权或银行存款利益。通常而言,消极的外国投资者通常在东道国都享有很多的税收优惠,在有些国家比如新加坡和澳大利亚,这种优惠或豁免甚至延及股票分红所得。

三、对主权财富基金投资所得课税的主要模式

主权财富基金在概念上的模糊性和在形式上的多样性很大程度上造成了对其监管定位的混乱以及监管方式上的差异。总体上看,主权财富基金多被视为与政府所有或控制的机构而进行的税收处理。目前,这种处理办法大致可以分为单边豁免、相互豁免和视同外国私人投资者等三类。

(一)单边税收豁免

单边税收豁免可以看做是主权豁免原则在税收领域的体现,随着绝对豁免主义式微,单边税收豁免的范围逐渐被限定在外国政府的消极投资所得上,而不适用于其商业活动。美国、英国和澳大利亚属于这一类。

美国《国内收入法典》第892条规定了对外国政府和国际组织来源于美国境内某些特定所得的免税优惠,对外国政府的免税规定尤其详细。美国国家税务局发布的暂行规定进一步明确了此项优惠的适

用。判断一项来源于美国境内的所得是否免税,必须同时满足以下三个条件:(1)投资者是外国政府。外国政府包括一个外国政府的必要组成部分和它的受控实体,并且它们的所有净收入都是归于自己的账户或者外国政府的其他账户,且收入中没有任何部分是为私人的利益。此外,外国政府的地方政府和超国家实体也适用这一税收豁免待遇。(2)所得的性质满足法定要求。确定其是否免税,首先须确定此项所得的性质,只有属于特定范围的所得才有免税的可能。美国国家税务局第892条暂行规定第3条规定的免税收入有以下几种:a. 投资收入,包括投资美国境内的股票、债券和其他证券的收入,包括处分这些证券的所得和从事第1058条规定的证券交易所得;为执行政府的财政或货币政策而持有的金融证券的投资收入;b. 外国政府在美国境内的银行中拥有的存款利息;c. 部分不动产收益。任何源于第897条(c)(1)(A)(i)中规定的美国不动产权益的收入,包括来源于处分美国不动产权益的所得,都不能适用第892条的免税优惠,其本意是将租金和不动产转让所得排除出免税范围。(3)此项所得不是直接或间接地来源于商业行为。其中,商业行为被界定为“一般情况下,任何由纳税人或其他人实施的,为实现现在或将来的收入而从事的行为,不管发生在美国境内还是境外,即使不构成第864条下的美国境内的经营贸易行为,均可被认为是外国政府的商业行为”。但消极投资、文化项目、非营利行为、政府职能行为、政府采购等行为为不属商业行为,当一个外国政府受控实体实施这些行为时,该受控实体并不因此会变成一个受控商业机构,由此获得的收入不能免税。而外国政府直接或间接的商业行为所得不适用第892条的免税规定,具体包括:a. 外国政府本身直接的商业行为所得;b. 外国政府的受控商业机构所得,以及外国政府直接或间接来源于其受控商业机构的所得;c. 外国政府处分在其受控商业机构的权益所得。三个条件中,任何一项的缺失,都会导致该所得转化为应税收入。

澳大利亚和英国对此并无明文规定,而是通过行政实践在个案基础作出类似的豁免决定。其中,澳大利亚的单边税收豁免需要该所得满足下列条件:(1)投资者是外国政府或其机构;(2)正在用来投资的资金现在且将来都是政府的资金;(3)所得来自非商业行为。而政府或其机构为了履行政府管理职能而进行的产生利息的投资或股权性投资所得通常被视为非商业行为所得。具体到在企业持股,政府或其机构持有的一个企业的股权份额不超过10%则被认为是非商业行为,由此产生的股息则享受免税优惠。但是,直接持股房地产企业所得则不在税收豁免适用范围之列。

英国具有对外国政府消极投资所得免税的传统,其税务与海关总署最近指出,“来自外国首脑或其配偶、外国主权政府的直接和完全投资而获得的收入或所得享有税收豁免……但这种豁免并不及于独立于外国政府的机构,即使政府对该机构拥有完全的所有权”。为了鼓励主权财富基金进入投资,英国政府在议会中指出,“如果主权财富基金是外国政府的有机组成部分,则其行为应当享有税收豁免,作

为主权豁免的应有之义,英国政府对此表示尊重。据此,英国对相关投资予以豁免待遇”^⑤。当然,这种表述相当模糊,需要在具体实践中观察其适用的尺度。

(二)互惠税收豁免

互惠税收豁免主要通过国内法或签订避免双重征税协定来实现。比如,加拿大税务局规定,对外国政府或其机构在加拿大的投资所得予以税收豁免的首要条件是,该外国对加拿大政府或其机构的投资所得予以同等的税收优惠。

更多的互惠型税收豁免规定出现在双边税收协定中。比如中国与新加坡的双边税收协定就规定,新加坡对下列机构在新加坡的利息所得免税:中国政府 and 任何地方当局、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行、全国社会保障基金理事会、中国出口信用保险公司;相应地,中国对下列新加坡机构在中国的利息所得免税:新加坡共和国政府、新加坡金融管理局、新加坡政府投资有限公司。此外,还可以对缔约国双方主管当局随时同意的,由各自政府完全拥有的任何机构免税。新加坡与马来西亚的双边税收协定也规定,新加坡对马来西亚的下列机构在新加坡的利息所得免税:马来西亚政府和地方当局、马来西亚中央银行、法定机关、马来西亚进出口银行;马来西亚对新加坡的下列机构在马来西亚的利息所得免税:新加坡政府、新加坡金融管理局、GIC、新加坡法定机关等。在挪威与俄罗斯、新加坡与日本等之间的协定上也有类似的规定。

此外,美国也通过双边税收协定为其地方政府所有的主权财富基金(比如阿拉斯加永久基金)和非主权财富基金的地方政府投资基金(比如 CalPERS、威斯康辛州政府投资委员会(SWIB))而争取税收豁免待遇。而美国与丹麦的双边税收协定则对分红所得的税收予以相互豁免。而美国与瑞士、荷兰之间的双边税收协定也都对政府所有的养老基金做了有限的税收豁免。

(三)视同外国私人投资者

有些国家秉承纳税人平等的理念,对所有的外国投资者一体适用同样的税收制度,而不管纳税人的所有权与资金来源状况。作为这方面的典型,德国就没有为外国政府所有和控制的机构(当然包括主权财富基金)制定特殊的税收规则。但是,依德国国内税法,外国投资者的利息和股息通常免税,而外国公司(在德国法上被称之为“有限纳税主体”)从德国公司所获分红的95%是免税的。因此,其实际结果是外国投资者在德国的投资所得的税负很轻,在此背景下,对主权财富基金没有特殊规定也就显得无足轻重了。

此外,中国台湾地区、新西兰以及韩国对消极投资所得征收了较高的预提税,对外国政府或其机构也没有特别的税收优惠。笔者认为,由于此次危机的全球性特征和各国政府债务水平的普遍大幅攀升,全球性的去杠杆化持续时间会更长,在此背景

下,各国对几乎不利用杠杆融资并具有较高风险承受能力和风险周期的主权财富基金投资的争夺将趋于激烈,并将感受到税收优惠带来的竞争压力。

(四)简要评述:超越财政收入的税收政策

对主权财富基金投资所得的税法处理需要考虑的因素主要包括东道国的具体国情(如监管能力、资金供需等)和主权财富基金的组织架构与投资方式。正如有些学者指出的,在很多国家,普通私人外商投资与主权财富基金甚至外国政府的消极投资所得在税收处理上的差异很小,主权财富基金的税收处理既是一个法律问题,但在更大程度上也是一个政治问题。换言之,相应的税收规定承载着超越财政收入或法理逻辑的公共政策目标。

以美国为例,1966年以及1980年代修改了对外国消极投资的税收待遇,改变课税范式,其最直接目的是弥补国际收支不平衡。而事实上,通过出台税收优惠政策,美国也的确实现了初衷,成功地吸引了高达3000亿美元的外国新增投资,降低了资金价格,促进了经济发展,同时没有给本国经营者带来更多竞争对手。如果考虑到在一个时期里全球资金总量保持稳定的话,美国的这种做法实际上就是在世界上争夺资金的过程,其行为造成的另一个后果是原来投资于阿根廷的数百亿资金流向了美国,这种资金的逆流对前者造成了不可忽视的影响。此外,由于消极投资与积极投资和外商直接投资与外商组合投资存在着一定程度的对应关系,笔者认为,我们可以将美国在税收处理上的改变视为对传统上所得来源地国行使属地管辖权的反动。从这个意义上讲,这种范式的转换不仅给美国带来了实惠,与此同时也是资金跨国自由流动的先声。除此之外,我们也有理由相信外国政府或私人对美国消极投资的增加也对增进美元在世界货币体系中的地位不无裨益。

当然,对于外国组合投资对东道国的利弊历来有不同的看法。毋庸讳言,外国直接投资和外国组合投资在东道国中发挥的作用以及监管的重点有着很大差异。随着经济全球化和金融服务的发展,二者间的关联性和互补性也越来越强。至少带来了两种效应;一是有必要加强对消极投资的监管,传统资本输出国对此常持有抵触情绪;二是各国尤其是发展中国家应当客观看待外国组合投资对发展和培育本国金融市场的好处,改变传统偏见和回避态度。在这里,各国不同的税法规定又在一定程度上发挥着监管职能,以兴利除弊。比如,目前包括学术界以及税收部门在内的多方开始关注主权财富基金的税收问题的重要诱因是主权财富基金的潜在或莫须有的负效应被提出和强调。

四、主权财富基金税收政策的国际协调:税率统一还是税收信息共享

(一)主权财富基金国际税收政策协调的必要性

开放经济条件下,一国政府的政策制定难以自外于世界经济的发展,主权财富基金的进出难免影

^⑤UK Trade and Investment, UK to Attract Sovereign Wealth Funds, Apr. 11, 2008, available at <http://www.ukinvest.gov.uk/OurWorld/4019411/en-GB.html>, visited on Sep. 20, 2009.

响到税收政策的制定。考虑到下列因素,我们应当逐步协调各国对主权财富基金的处理。

一方面,主权财富基金主要从事组合投资,而国际社会就后者的协调正在逐步达成共识。长期以来,随着资本流动的好处逐渐显现,各国为吸引外资而对组合投资免税、少征或保持较低税率,并形成税率的探底竞赛;组合投资借助信息科技的发展和全球资本市场的一体化而轻易实现了避税、逃税或税收套利。在这个局面中,唯一获利的是组合投资,而其他国家,无论资本输出国还是输入国,都面临着资本外逃、税收流失或税收竞争的问题;除此之外,这种做法还助长了税基从资本向劳动力的转移,即流动资本的实际税负与非流动资本尤其是仅掌握低技能的劳动力的实际税负间的差额越来越大(这大致相当于 FPI 和 FDI 之间的税负差异),从而为“热钱”或“游资”在国际之间的快进快出提供了额外的经济激励。国际社会早已认识并采取行动应对由此可能带来的负面影响。比如欧盟在 1998 年初步提出了就利息税进行税收政策执行与制定的多边协商与协调的动议,而二十国集团伦敦金融峰会则宣布终结“不受管制的资本市场”,承诺消除“避税港”。

另一方面,税收协调有助于强化对主权财富基金投资行为的监控。资本流动固然带来很多好处,但是金融市场中可交易的金融资产和金融衍生品的竞争,往往引发多重的甚至系统性的经济灾难。税收政策既可以提供从事组合投资的主权财富基金在本国或总体性的运行情况,同时也可以通过对税率或课税方式的调整对其进行适当监督和风险管理^⑥。对主权财富基金来说,税收国际协调中的监管调控和信息共享无论对母国还是对东道国都有重要作用,尤其有助于克服东道国对主权财富基金低透明度的担心以及由此引发的种种猜疑,从而有助于主权财富基金的可持续发展,防范金融保护主义,促进全球资本自由流动。

(二)建构主权财富基金税收信息共享机制:基于《利息税指令》的启示

税收处理国际协调的有效实现必然面临协调方式的选择问题,通常的协调方式有两种,即统一税率和税收信息共享。就前者而言,其优点在于可以在全球范围内实现同税目同税率,从而实现税收平等和税收中性。但其缺点同样明显,即过于理想化,税率之确定是税收立法的基本内容,统一税率侵犯了税收主权的完整性,而不同国家的国情和发展阶段差异以及投资主体与投资形态的高度异质性也注定了采取一刀切的方式在可行性和有效性上都会较差。相比较而言,加强母国和东道国之间的税收信息共享是更务实可行的方式。以此为基础,各国可以在双边或多边基础上利用已有的税收协议实现税收协调,并为强化各国对主权财富基金的监管协调提供便利。此外,科技进步也为信息共享的实现提供了技术与经济可行性。这种税收协调方式已为欧

盟利息税的协调实践所证明是行之有效的,并成为国际税收政策的中心议题,主权财富基金的国际税收协调可以此为借鉴建构自身的信息共享机制。

利息是资本的价格,不同的利息税率会对投资者的投资倾向乃至一般居民的储蓄倾向产生影响,从而导致不同的资金流向。为了减少税收流失,防范恶性税收竞争,避免双重征税,欧盟很早就开始对成员国的利息税进行协调,但是在协调中的一个很大阻力是银行保密制度。然而,如果存款人母国政府不了解本国居民在海外的利息收入,则根本无从对其征税。这样一来,银行间信息交换就成为利息税协调的关键。欧盟理事会于 2003 年颁布《利息税指令》,旨在保证成员国对其税收居民在其他成员国及相关非欧盟成员国所取得的利息收入,可以按照该成员国法律进行征税的权利。其中,利息支付情况的信息交换制度是该指令的核心。信息交换制度要求利息的支付机构应该向其所在国主管当局报告最低限度的信息,并按特定类型的利息进行区别汇报;支付机构的成员国主管当局须于每一财政申报年度终了后 6 个月内向税收居民国税务当局提供有关利息税的信息。该指令在一定程度上促进了金融服务贸易的自由化,消除了资本自由流动障碍,巩固了统一市场的有效运作,也打击了海外避税,增加了成员国的财政收入,并防止了资金外流。

《利息税指令》及其制定过程至少带给我们两点经验:一是税收信息共享与纳税人权利保护之间的关系需要慎重处理。在该指令制定过程中,最大的障碍是瑞士等国的银行保密制度。瑞士的坚持有其维护本国金融业发展的需要,因为存款保密制度是瑞士掌握着全球三分之一私人储蓄的重要原因之一,是其金融业繁荣的基石,但也反映了其对纳税人权利的保护。税收可以被视为对政府公共产品的费用支付,对市场和资本的意愿有重要影响,因而税收的确定要充分体现纳税人的意志和注重对纳税人权利的保护。其中,私人信息和金融信息保密权是纳税人权利的重要组成部分,应当在信息共享机制的建构中受到充分的尊重。在主权财富基金的税收处理中,相关的财务信息和商业秘密的安全性也应当得到保障。二是方式的渐进性与范围的全域性相结合。《利息税指令》的制定是多方博弈的结果,而资本自由流动使利息税的协调必须在整个欧盟范围内方能有效实现,这就意味着最终方案的达成既要考虑到不同国家的需求,同时又要满足“一个都不能少”的全域性要求。为此,欧盟努力寻求多元化路径与整体性规定的最佳结合点:1997 年提出“共存模式”,即建议成员国在从源征收 20% 预提税和向存款者所在居民国提供存款所得信息中,选择其一履行义务;2000 年提出建立“自动信息交换系统”,同时为相关国家制定了过渡期规定。而在另一方面,其成员国不断对指令适用的地理范围提出要求,并

^⑥在 2009 年 11 月二十国集团财长会议上,英国首相布朗就提议对跨国金融交易征收托宾税,以促进金融机构对自己的行为负责。德国财长施泰因布吕克也认为对金融交易征收全球金融交易税的时机已成熟,有百利而无一害。参见 Heather Stewart, Brown Urges Business Leaders to Accept Tobin Tax, The Guardian, Monday, Nov. 23, 2009。另据媒体披露,2010 年 6 月加拿大二十国峰会很可能就全球银行交易税达成协议。参见 George Parker & Lionel Barber, Global Bank Tax Near, Says Brown, Financial Times, Feb. 10, 2010。

以此为谈判筹码。比如瑞士遵守该指令的条件之一是亚洲的金融中心和美国适用或遵守类似的规定。这种做法对主权财富基金的税收协调同样重要,基本原因在于基金本身的异质性以及投资的多样性。

五、结语

其一,征税和税收信息交流的范围。笔者认为应当限于资本利得,即当其组合投资获得收益时课税,并对此信息在母国和东道国之间共享。这样设计的主要考虑因素在于,对主权财富基金投资课税并进行协调的经济动因居于政治和监管动因之后,而当主权财富基金进行直接投资时多会受到东道国的严格监控,并应遵守东道国对直接投资课税的既有规定,就是说,主权财富基金的税收处理问题详言之就是主权财富基金的组合投资的税收处理问题。

其二,信息交流的基本模式是以双边为基础的自动信息共享机制。在模式问题上,笔者认为可能存在两种模式:基于IMF的数据公布系统^⑦的多边模式或者基于《利息税指令》的双边自动共享模式。多边模式的好处是信息披露的全面性和相互验证性,其不足之处仍在于这种做法仍将主权财富基金作为一个财政部门来对待,对其权利保障乏力并可能害及其盈利能力,故尽管IMF是主权财富基金国际工作组的召集机构和秘书处,这种模式仍然过于激进,不利于主权财富基金的可持续发展。

而双边模式并不像《利息税指令》那样,要求利息支付机构的成员国主管当局必须向税收居民国税务当局提供有关利息税的信息,而仅仅提供一个程序保障,即要求母国和东道国按照彼此间业已存在的双边

或多边协议或对等地就特定主权财富基金的税收信息在对方提出要求的情形下进行交换,如果第三国也对相关信息提出要求,则应当征得该主权财富基金的事先同意。这种模式也已为OECD《税收问题信息交流协议》采纳并加以推广,截至2010年2月1日,已有256个双边税收信息交流协议以前者为范本签订。这种做法的优点在于:一是具有可操作性,在这种模式下无需特别规定课税主体、是否课税以及税率高低,这些事项依双方合意实施,更符合前述异质性和多样性的要求,且该模式已经取得了相当程度的国际认可,易于推行;二是权利的平衡性,双边模式较好地保护了主权财富基金的财务信息,降低了对其经营能力的不必要的耗损,又能藉此实现双方的公共政策目标。

参考文献:

- [1] 鲁文·阿维·约纳. 国际法视角下的跨国征税[M]. 熊伟,译. 北京:法律出版社,2008.
- [2] 崔威. 外商投资二元课税模式及其政策取向[J]. 中外法学,2008(6):851-865.
- [3] 张馨. 税收价格论:理念更新与现实意义[J]. 税务研究,2001(6):39-41.
- [4] 李虹. 主权投资基金的法律属性及其监管[J]. 政治与法律,2008(7):83-90.
- [5] COCKFIELD J A. Protecting taxpayer privacy rights under enhanced cross-border tax information exchange: toward a multilateral taxpayer bill of rights[J]. University of British Columbia Faculty of Law Working Paper,2008.

Taxation and International Coordination of Capital Gain of Sovereign Wealth Funds

CHEN Wenjun¹, LI Hong^{2,3}

(1. School of International Finance, Shanghai Finance University, Shanghai 201209, P. R. China;

2. Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, P. R. China;

3. China Financial Futures Exchange, Beijing 100032, P. R. China)

Abstract: The emergence of Sovereign Wealth Funds (SWF) and their investment sparked the debate on whether their capital gain derived from the host countries should be taxed in the area of international taxation. Currently, being considered as government-owned-or controlled-agencies, the SWF has been unilaterally immunized, or reciprocally immunized or treated like a foreign private investor. The proposal is put forth that the EU Interest Rate Directive-based model should be followed to establish worldwide sharing and exchange system of the SWF' tax information to advance the sound and sustainable development of global finance.

Key words: Sovereign Wealth Fund; tax immunity; interest rate directive; sharing and exchange system of Tax information

(责任编辑 胡志平)

^⑦IMF制定了两套数据公布标准,即数据公布特殊标准(SDDS)和数据公布通用系统(GDDS)。前者主要针对工业国和新兴工业化国家,旨在为进入或寻求进入国际资本市场的国家提供指导;后者主要为尚不能达到SDDS标准的国家设立,旨在推动统计透明度的进展。两套标准的要求基本一致,包括了实际部门、财政部门、金融部门、对外部门和社会人口等五类宏观经济数据,并对数据范围、频率、及时性和数据完整性、数据质量以及数据的公众可获得性等四个方面作了规定。但具体操作不同,SDDS对数据公布频率和及时性的要求比GDDS更严格,要求参加国在IMF的网站上及时公布该国数据;而GDDS对数据公布的要求较为宽松,只要求参加国以提高数据质量为目标,自愿制定改进编制和公布数据质量的短、中、长期计划,不断改进数据编制方法,暂不要求公布数据。中国于2002年4月15日为正式加入GDDS系统。参见<http://dsbb.imf.org/Applications/web/sdds/home/#introduction>。