

避稅天堂法案及其對美國巴拿馬自由貿易協定的可能影響

羅錦嵐、鄭燕黛

美國國會目前考慮立法解決在巴拿馬和其他國家租稅逃漏的問題，其對美國與巴拿馬之間自由貿易協定的簽署是否會產生影響，尚不明確。以下分別就租稅逃漏以及美國-巴拿馬自由貿易協定的談判概況做簡單概述。

避稅天堂介紹

「避稅天堂 (tax haven) 或稱境外金融中心 (offshore financial center)」，一般係指政治和社會保守且民主發展程度較低，不具公民社會特質的蕞爾之國。這些國家的政府，為大量吸引企業和富人的投資，多端出各種優惠條件，例如免稅、保密、讓企業不受任何束縛，以吸引外資，惟其結果常成為各國毒梟、恐怖份子、非法逃稅之貪官污吏，其藏匿資金與洗錢的地點，並加深了各國的貧富差距。基此，這些國家長期受到經濟合作暨發展組織 (OECD) 和美國政府的監控¹。

OECD 判斷「避稅天堂」有四個主要的準則：(一) 當地政府不課徵或只課徵極少量的稅金；(二) 該國是否行政上缺乏透明化；(三) 該國是否並未要求需有實質的商業活動；(四) 該國是否存在法律或行政行為阻礙以稅收為目的之有效資訊交換²。在 2000 年 6 月時，有超過四十個以上的國家被 OECD 視為「避稅天堂」，這些國家大多承諾會加強透明化及有效率的資訊交換，因此 OECD 的財政委員會 (OECD's Committee on Fiscal Affairs) 不再將其歸類為不合作的避稅天堂，惟其中有三個國家仍在 OECD 的不合作避稅天堂名單上，分別是：安道爾 (Andorra)、列支敦斯登 (The Principality of Liechtenstein)、摩洛哥 (The Principality of Monaco)³。

為回應 2009 年 4 月 G20 高峰會中主張銀行秘密帳戶的時代已經結束，將採取行動使各國的稅收不會流失的共識，OECD 在 2009 年 4 月 2 日進一步公布了不肯承諾尊重國際稅務規範的避稅天堂名單⁴。該名單可區分出四類，其中「灰名單」為已承諾遵守國際稅務標準，但尚未具體實施相關措施的國家，包括比利時、汶萊、荷屬安地列斯、列支敦斯登、盧森堡、摩納哥、新加坡、瑞士及巴哈馬、百慕達與開曼群島等三十八國⁵；「黑名單」則為尚未採行與外國交換稅務資

¹ 洪佳寧，辜樹仁，「富人的天堂 社會的災難」，天下雜誌，第 404 期，2008 年 8 月 27 日。

² OECD Centre for Tax Policy and Administration, *Tax Haven Criteria*, URL: <http://www.oecd.org> (last visited Apr. 13, 2009).

³ OECD Centre for Tax Policy and Administration, *List of Unco-operative Tax Havens*, URL: <http://www.oecd.org> (last visited Apr. 13, 2009).

⁴ *Following G20 OECD Delivers on Tax Pledge*, OECD news, Apr. 2, 2009, Website: <http://www.oecd.org> (last visited Apr. 13, 2009).

⁵ *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the*

訊的的國家，包括哥斯大黎加、馬來西亞、菲律賓及烏拉圭四國，但上述四國已在 4 月 7 日承諾採行國際稅務規範，因此被改列在「灰名單」內⁶。目前各國政府和國際組織都積極查緝利用境外避稅天堂進行逃漏稅的行為，因為境外避稅的金額已經累積成龐大的金額，使得有關當局不得不正視此問題。

美巴自由貿易協定的現況

美國與巴拿馬因地緣關係，雙方貿易往來相當頻繁。根據官方統計資料，美巴雙邊貿易總額在 2003 年時達 21 億美元，其中美國的出口額便占 18 億美元。當時巴拿馬將近一半的進口都來自美國。相對地，巴拿馬輸往美國的產品中，有超過 90% 均在單方優惠計畫之下享有免稅待遇，例如加勒比海盆地振興草案 (CBI) 及普遍化優惠關稅制度 (GSP)⁷。是以，美國若能與巴拿馬簽署自由貿易協定，將有助於美國開拓位於另一個半球的市場⁸。美國與巴拿馬已於 2007 年 6 月簽署自由貿易協定，目前尚待美國國會批准後才能生效⁹。

美國所提出的避稅天堂法案

反對美國與巴拿馬 FTA 的意見指出，巴拿馬並非美國合適的貿易夥伴，因為該國對於洗錢與逃漏稅的處理一向持消極態度，且該國國內的銀行保密法也允許藏匿不報金錢的來源¹⁰。因此，美國參議院財務委員會主席 Max Baucus 在 2009 年 3 月提出了一份關於避稅天堂的立法草案，該草案要求金額超過一萬美元的境外所得移轉 (offshore transfers) 都必須向美國國稅局 (Internal Revenue Service) 通報，希望藉此可以減少巴拿馬銀行法規所產生的隱密性¹¹。此外，現任的美國總統 Barack Obama 與參議員 Carl Levin 和 Norm Coleman 也曾在 2007 年 2 月 17 日聯合向國會提出「停止濫用避稅天堂法」(Stop Tax Haven Abuse Act) 的議案，以解決美國納稅者利用避稅天堂避稅造成美國財政收入巨大損失的問題¹²。該議案在 2009 年 3 月被再次提出此法案，法案具體內容包括：強制要求在國外登記但實質在美國被管理、控制的公司，需同美國國內公司繳稅；銀行將資金由美國移轉到境外帳戶時，必須通報有關當局；財政部 (Treasury Department) 必須公

Internationally Agreed Tax Standard, website: <http://www.oecd.org> (last visited Apr. 13, 2009).

⁶ *Four More Countries Commit to OECD Tax Standards*, OECD news, Apr. 7, 2009. Website: <http://www.oecd.org> (last visited Apr. 13, 2009).

⁷ USTR, *Panama FTA*, website:

http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Panama_FTA/Panama_FTA_Press_Releases/Section_Index.html (last visited Apr. 13, 2009).

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Congress Considers Tax Haven Bills, Link to Panama FTA Uncertain*, INSIDE U.S. TRADE (Mar. 20, 2009)(hereinafter *Congress Considers Tax Haven Bills*).

¹¹ *Id.*

¹² *Levin, Coleman, Obama Introduce Stop Tax Haven Abuse Act* (Feb. 21, 2007). website: <http://www.senate.gov/>(last visited Apr. 13, 2009).

告避稅天堂清單等措施¹³。

巴拿馬雖然與美國簽署了司法互助協定，願意在刑事案件提供相關的銀行資訊，但拒絕和美國以及其他國家簽署條約，進一步在逃漏稅案件允許與稅賦相關訊息的交換¹⁴。巴拿馬未簽署的條約包括：要求巴拿馬的銀行在美國政府調查稅務詐欺時，提供資訊的稅收資訊交換協定 (Tax Information Exchange Agreement)、有關防止美國公民逃避美國政府對其在巴拿馬購置的資產課稅的資產稅收協定 (Estate Tax Treaty)，以及關於從海外取得民事或商事證據的海牙公約 (Hague Evidence Convention)¹⁵。

前述的避稅天堂法案並非針對美國與巴拿馬FTA而起草，但是巴拿馬的稅賦體系會成為這些法案的主要目標¹⁶。目前眾議院歲計委員會 (House Committee on Ways and Means) 和參議院財政委員會是否意欲在批准此自由貿易協定之前，先行表決通過避稅天堂相關法案的立場尚不明確¹⁷。因此，避稅天堂法案對於美國與巴拿馬間自由貿易協定是否會產生影響，仍有待觀察。



¹³ *Congress Considers Tax Haven Bills, supra* note 10.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*