

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2017 年 5 月 23 日

## 全球稅改潮下「稅務戰」風險升溫

麥寶龍

香港科大商學院會計學系講師

美國總統特朗普上月底公布歷來最大幅度的減稅草案，主要建議把美國企業所得稅稅率，從現在的 35% 降至 15%；而個人所得稅的稅階，亦從現在的 7 檔減至 3 檔，取消其中的 15%、28%、33% 和最高的邊際稅率 39.6%。草案中建議簡化後的邊際稅率分別為 10%、25% 和 35%。此外，草案更提出取消遺產稅。特朗普政府期望透過減稅計劃，刺激國內的經濟增長，吸引更多資金流入美國和創造新增職位，從而推動經濟進一步加速增長。

這個稅改草案規模之大，被視為美國三十年來一次歷史性的稅務改革。此稅改草案目前尚未獲國會通過，國內的反對聲音已普遍批評，草案實質是惠及包括總統特朗普在內的富戶和高收入戶大幅減稅計劃。若落實如此大幅度的減稅計劃，不排除會觸發一場其他國家也爭相仿效的「稅務戰」。

### 各國間相繼降低所得稅

要掌握全球稅務改革的走勢方向和事態發展，不妨先了解各國當前的稅務政策。客觀地看，各國落實減稅政策的確是近年的一個大趨勢。據經濟合作與發展組織（OECD）一份報告——《經合組織國家的政策改革 2016》，多個經合組織國家已於 2015 年起進行稅務改革，如日本、西班牙和挪威等。英國的所得稅稅率由 2010 年的 28% 降至 2016 年的 20%，報告預期至 2020 年其稅率可望減至 17%。

從所得稅的角度進行分析，據報告的資料顯示，由 2000 年至 2008 年，經合組織國家的平均所得稅稅率由 32% 跌至 26%；但平均增值稅稅率則與此迥異，由 2008 年 17.6% 升至 2015 年的 19.2%。換言之，近年全球減稅的趨勢，其實主要是所得稅的遞減，而增值稅（流轉稅的一種）則不跌反升。所謂流轉稅是指以納稅人商品生產、流通環節的流轉額或者數量，以及非商品交易的營業額為徵稅基礎的一類稅收。與用企業的所得為徵稅基礎的所得稅相比，技術上流轉稅和所得稅是不會交叉重疊的。為此，「此降彼升」的現象也有一定的合理性。

為什麼筆者認為有其合理性？很明顯，政府必須確保有穩定的整體稅收。從運用稅收作為政府財務政策工具的角度考量，加稅(如增值稅)不一定獨為增加政府整

體的歲入，減稅(如所得稅)也不一定令政府減少歲入。因此，所得稅降，流轉稅升，保持政府稅收的穩定性，是有其合理性的。

## 收入不均差距或進一步擴大

多國政府為什麼相繼下調所得稅稅率？筆者相信，2008 年金融風暴後，全球經濟增長陷入極其緩慢狀態，各國政府遂嘗試利用稅收政策刺激經濟增長。事實上，減稅浪潮於 2015 年已見端倪，其後出現短暫冷卻。從去年下半年至今年首季，有關國際稅務議題的討論又再熱哄起來，引起多國政府與公眾議論。

對於當前全球性所得稅降，增值稅升的現象，筆者更為著眼於這個現象背後的政策含義。基於增值稅是一種累退的稅項，因此，難怪有分析擔憂，這個現象會導致所得不均加劇，貧富進一步兩極化。因為當財富通過稅收進行重新分配後，但其流動方向並不是向下流而是向上流，即更多的財富流向富裕階層，形成貧者愈貧，富者愈富的結果，與收窄貧富懸殊的善政方向背道而馳，問題委實很值得留意。

另一個令筆者感到憂慮的問題，是國與國之間進行稅務競爭，爭相減稅。當然，我們很難有實質證據，証明究竟該國有沒有按照其國內實情而進行減稅。但是政府減稅，會不會影響到稅收的穩定性，是一個需要考量的問題。目前，中國無論個人和企業的稅負絕不輕鬆，總理李克強最近強調，各行各業的稅負率只可降不可加，冀藉降稅負減輕企業的稅納，改善投資環境。但減稅後政府能否保持稅收穩定？一旦減少歲入，是否會導致政府的財政開支減少？若減少公共開支，往往又是貧困階層最受打擊。

面對這種情況，政策出路在什麼地方？筆者認為，開徵新稅種可保持政府的稅收穩定。但開徵的新稅種不應向企業和個人的所得打主意，而應向其財產徵稅入手，包括開徵資產增值稅，此舉對香港而言尤為穩當得宜。另一方面，在今日講求環保的時代，所開徵的新稅種應與環境或可持續發展掛鉤，如今不少國家都向「炭排放」徵稅；也可考慮向依賴舊式能源，如煤等進行生產的工業或企業實施徵收環境污染費用。

換言之，我們稅務改革的方向，不宜加徵所得稅，而是應向財產的增值徵稅入手；與此同時可向跟環境和可持續發展方面掛鉤的相關物品徵稅。

## 「稅務戰」煙硝隱約可見

對於特朗普的降稅計劃，減幅之大令人側目。無可否認，美國的大幅度下調企業

所得稅稅率，將對其他國家，包括中國，產生顯著的影響。因為美國此舉將會吸引到更多資本回流；與此同時，在其他國家，包括在中國境內的外資企業，也可能會考慮把資本或盈利匯回美國，甚或索性轉到美國「落戶」生產經營，結果可能誘發其他國家爭相效尤。

誠然，特朗普推動的減稅大計是履行他去年競選美國總統寶座時的政策承諾，包括「美國優先」，以及把就業和產業從外國帶回美國。當然，若美國國會通過這個減稅計劃（如今國會的眾議院和參議院，均由共和黨取得控制權），當然可以落實，不過，筆者有點質疑，特朗普的減稅計劃是否能夠達致其政府的政策目標，包括美國國內生產總值(GDP)的年均增長率達 3%。

據美國財政部的最新資料，美國政府於 2017 財政年度首 7 個月(即由去年 10 月截至本年 4 月)，錄得 3444 億美元財政赤字，雖按年下降 2.4%；但按美國國會預算辦公室的估計，2017 年度財赤為 5590 億美元，雖然略低於去年的 5856 億美元，但數額仍然非常龐大。如今，特朗普政府銳意減稅，包括為企業和個人大幅減稅，若公共支出不減，不排除會進一步擴大政府財政赤字。

不過，最終效果視乎兩種對立拉扯力量的作用，若然減稅致使外資源流入美國，與此同時納稅人減輕稅負，會刺激更多投資與消費，拉動 GDP 增長提速，亦即效益既快且見成效，便能夠抵消政府稅收之失而有餘，若是這樣，特朗普的減稅計劃便可達致其政策目標。

### 中美稅改路線清晰

很明顯，特朗普大動作的減稅計劃公布後，也在全球稅改潮流下，國際間的稅務寬減競爭有加劇之勢，換言之，「稅務戰」的風險在升溫。中國官方《人民日報》便於上月 28 日發表評論文章指出，如果各國開始競相提供最低稅率，美國這項新計劃有可能引發「稅務戰」；使國際稅收秩序陷入混亂，並將使部分無力搞稅收競爭的出口導向型國家直接受損，可見美國這次大規模減稅行動，馬上引起中國極度關切。

無可否認，中美經貿關係千絲萬縷。美國大幅度減稅，影響到中國是很自然的結果。當美國的企業所得稅稅率大幅降至 15% 水平，相比中國的企業所得稅稅率為 25%，恐怕在國內的外資企業也會積極考慮，把新增投資項目轉到美國生產和經營。

反觀中國政府在稅改的舉措，雖暫不見有下調企業所得稅稅率的討論，卻有按情需要，在優化「營改增」的稅務改革和擴大享受企業所得稅優惠的小型微利企

業範圍亦見積極。對於中國實施「營改增」和其他稅改政策，其對中國的影響和成效，筆者將另文討論。

## 稅改和政治局面的互動

無論如何，在國際間出現的減稅潮之下，美國大幅度減稅，冀藉此吸引更多外資流向美國，無疑把各國之間的稅務競爭推向一個新起點，在這個起點上，「稅務戰」的風險也在冉冉升溫。

按目前發展形勢觀察，目前仍未清楚美國國會什麼時候會正式就特朗普的稅改方案進入立法和投票程序。美國財長努欽（**Steven Mnuchin**）上任之初，曾揚言希望能在 8 月前通過稅改計劃。但近日總統特朗普突然解除聯邦調查局局長詹姆斯·科米（**James B. Comey**）的職務，加上上周在會見俄羅斯外長時的對話中，令外界質疑在沒有獲美國的合作伙伴的同意下，與俄羅斯分享機密信息，此等事件正在華盛頓引起政治波瀾和猜測，也令特朗普的政治威望進一步受挫。按此形勢，今年年底前能否通過稅改方案，仍是未知之數。不過，各國之間的減稅競爭步履，看來是不會停下來的。

〔本文由科大商學院傳訊部筆錄，麥寶龍博士口述及整理定稿〕