

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2017年11月7日

## 執行兩項稅務新猷須審慎

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

稅務新方向高峰會已於10月23日舉行。香港特區政府表示，希望透過峰會的討論，「廣納各界意見，以制定具前瞻性的稅務政策和措施，進一步促進香港經濟發展」。香港的稅務改革對未來的經濟和社會發展相當重要，筆者當日也有機會出席峰會，現就會中提及的重點議題作出分析和評論，供各方參考。

對於今次峰會，討論聚焦於香港經濟和策略性的發展，關於民生事務的著墨，幾乎是一片空白。筆者認為這並不是一個對與錯的問題。再看財政司司長在峰會上的講話，他提到展望未來，「香港在醫療、交通基建、土地、房屋、教育、社會服務和社會保障等多方面的開支，必然是有加無減，加上人口快速老齡化，又須投資基建以應付氣候變化，要用錢的地方其實還有很多」。面對開支有加無減的趨勢，在政府收入機制方面，亦即如何確保政策開支的持續性，則未見有所討論。換句話說，若政策開支的持續性得不到收入機制與時俱進的優化和支持，始終令人難以安心。

從稅務專業角度看，政府迄今仍無意對稅制改革作出大幅度改動。陳茂波司長透露，由於政府收入種類比較簡單和集中，且會跟隨經濟波動大幅上落，因此，像降低標準稅率等舉措，當中「牽涉整個稅務結構的調整甚至深度改革，目前來說，這不是我們的優先工作」，由此可見，本港稅制改革的方向，在可見未來都不會有大改動。

### 簡單範疇宜具彈性

在峰會上，低稅率和簡單稅制無疑是討論焦點，是香港一直以來賴以成功的制度之一，與會者普遍認為最好不要作出改動。筆者不反對此說法，但簡單的範圍定義是不是一定牢不可變？隨著國際形勢的變化，如今國與國之間的「減稅戰」已相當明顯。雖然美國總統特朗普的減稅大計，企業利得稅率不會減至先前所說的15%，但最新的訊息顯示，稅率或會由現有的35%降至20%，香港的企業利得稅稅率為16.5%，的確仍是相對較低，至於新加坡和台灣地區，稅率則為17%，與香港的水平相近。

無可否認，低稅率有其國際競爭優勢，然而，從投資者的角度看，到當地投資，不一定僅以稅率高低作為唯一的考量因素。目前的營商模式，隨著電子科技的進步和發展，已出現了巨大的改變。因此，筆者認為，香港在稅制上，需要對新內外形勢的發展和變化，作出制度上基本性的應對，與時並進，而不能再一成不變。

正如前文指出，政府在稅務工作上的優先性，並不在於結構性甚至深度的改革，而在於下文所集中討論、並且政府如今大力推薦的「兩級利得稅制」，以及企業在科研開支上，作為計算應納稅所得額時，可作「加計扣除」的稅收優惠措施。

### 利得稅兩級制有受損者

在建議的利得稅兩級制中，企業首 200 萬元利潤的利得稅率降至 8.25%，即企業利得稅稅率 16.5% 的一半。筆者留意到，政府透過行政措施，早於 2008/09 課稅年度至今，為薪俸稅和個人入息稅納稅人提供稅款寬減，即所謂「退稅」。而為企業利得稅的退稅措施亦始於 2011/12，當年的寬減稅款的百分比為 75%，每宗個案寬減上限為 12,000 元。自 2014/15 起，每宗個案寬減上限提高至 2 萬元，寬減稅款的百分比則不變。這舉措行之多年，事實上，雖然這不是稅例，但以行政手段執行，變相已為中小企業提供稅務寬減。

據財政司司長在峰會中透露，政府在研究「兩級制利得稅」時，「留意到香港大約 10 萬間需要繳交利得稅的公司中，只有 20.5%，即約 21 000 間的利潤超過 200 萬元；即近八成的公司的利潤在 200 萬元以下；而每年利潤少於 50 萬元的公司更有 59 000 間，即佔了要交稅的公司近六成。」筆者據此推算，那些利潤少於 50 萬的企業，如有退稅，實際稅負率（Effective Tax Rate）約為 12.5%，雖則沒有 8.25% 那麼低，但已較利得稅稅率 16.5% 為低。

實行「兩級制利得稅」後，政府會否「撤回」退稅措施？一旦沒有「退稅」，估計有一群企業會面對因政策的改變，不但不能同樣地享有稅率減半的優惠措施，它們的實際稅負率不跌反升的不公情況。以一家利潤為 20 萬元的公司為例，在享有稅款寬減措施下，稅負僅為 13,000 元，即實際稅負率為 6.50%！如果因實行「兩級制利得稅」而取消了「退稅」，則這家公司的利得稅率為 8.25%，明顯較往日為高。

### 避免企業進行「稅務套戥」

筆者觀察到，香港中小企業的老闆收取的每月工資並不高，因為個人薪俸稅率其實並不低，標準稅率為 15%，最高的邊際稅率為 17%，然而，公司的派息，即股息收入不用繳稅。從一些中小企公司的年報可見，企業東主的薪金不高，但在結

算年度所收取的股息收入，為數卻很可觀，但這些股息收入不用納稅。

在這種情況下，引入了「兩級制利得稅」，理論上，企業東主可以把薪金收入再降，以減少繳納個人薪俸稅，與此同時，增加公司的利潤而不超過 200 萬元，享受 8.25% 的稅率優惠，亦即在稅率差之間進行「套戩」。換言之，即使按個人薪俸稅率為 15% 計算，企業首 200 萬元利潤的利得稅率為 8.25%，在稅率差之間進行「套戩」，具體的操作調降個人薪金收入，增加公司利潤並以 200 萬元為限，繼而增加派息，以最大化個人的收益。理論上完全有此可能，故不排除政策的施行，會令政府因稅改而減少的收入進一步遞減。

### 科研加計扣除執行需實施細則

再看企業投資科研開支的「加計扣除」，亦即企業在科研方面的費用，首 200 萬元的合資格研發開支，可獲 300% 扣稅，餘額則獲 200% 扣稅。從可見資料看，究竟科研具體包含哪些範圍，目前還不清楚。很顯然，當科研開支的「加計扣除」政策落實時，需要十分謹慎。如今政府盼「兩級制利得稅」和科研投資「加計扣除」能在 2018 至 2019 財政年度實行。撇開政策立法能否在立法會很快順利通過不談，除非政策落實的前期工作已做得十分充份，否則，新的財政年度距今不足五個月，時間相當緊迫，如何思慮周密地訂下政策的各項執行細節，的確是很大的挑戰。很顯然，政府引入投資科研開支的「加計扣除」，必須對科研的範疇作出明確說明。在新政策下，若然政府缺乏有效的監管和周詳的安排，企業可以把一些開支重新編排（re-classification），形成政策執行的漏洞。

參考英國以至中國的政策實施例子，在對科研投資作出稅務優惠，都看到有共通點，亦即在相關稅收法律中，附上對應的政策執行文件，如英國商業、創新及技能部發出的“BIS Guidelines”和中國財政部聯同國家稅務總局和科技部於 2015 所發的「關於完善研究開發費用稅前加計扣除政策通知」，詳細列出得到稅務優惠的條件，譬如，這些科研開支須用來開發新領域、或優化現今的生產技術，才能納入屬於得到稅務優惠的範疇。中國內地做得更周詳，往往以「實施細則」來指導政策的有效落實。筆者擔心，如果新政策對「科研」的範疇沒有作出具體而清晰的說明，法例上便會出現灰色地帶的紕漏，對企業東主形成犯事的「誘因」。

### 其他稅改新建議和思維

值得一提，在峰會上，有與會者有一些稅務新想法，提出把公司的經營虧損，容許帶回剛過去的年度，或選擇把這虧損變為現金，其背後的理念是，一些中小企業或初創企業，它們經營最大的共同困難，經營規模較小、市場競爭大和現金流不足。按目前香港的稅例，公司的虧損只能帶到未來的年份，而不能逆向帶回過

去。技術上，容許企業把稅務虧損帶回過去的國家，在其稅法中必列明此舉只能應用在「營運性」虧損，「投資或資本」性則不能。這政策措施正切合香港稅法，只按營運收益徵稅、而投資和資本性收益則不徵稅的制度安排。筆者認為，政府可積極地考慮這些與會者意見。

總括來說，引入「兩級利得稅制」和科研開支「加計扣除」，可能會出現一些有違政策本意的問題。尤其在科研開支「加計扣除」上，政府必須對獲得稅務寬免的科研範疇作出清晰的釐訂和有效監管。中國內地透過「實施細則」和「通知」文件來指導政策落實，指引周詳，嚴謹的程度甚至包括申報的科研項目得到審批、從事科研人員的學歷和經驗須具一定資格等、科研的開支有沒有產生成果，如有，則「加計扣除」的幅度可大一些，沒有，則幅度小一些，這些執行和監管細節，值得我們借鏡和參考，同時避免令特區政府修訂稅務政策的善意白白浪費掉。

〔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〕