

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2017年11月14日

降企業稅激勵創新迷思

Abhiroop Mukherjee

科大商學院金融系副教授及新興市場研究所研究學人

Alminas Zaldokas

科大商學院金融系助理教授及新興市場研究所研究學人

美國總統特朗普提出龐大的減稅計劃，如今參眾兩院已通過2018年度財政預算，為特朗普的減稅大計掃除了一定障礙。白宮最近亦發布分析文章，指出把公司稅率調降到20%，將加速經濟成長，鼓勵企業投資與創新，最終足以拉動美國經濟規模較減稅前的情況增長3%至5%。

另一方面，香港特區政府當下亦推動「兩級利得稅制」，企業首200萬元利潤的利得稅率降至8.25%，以及對企業的科研開支作「加計扣稅」，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，政策向中小企和初創企業作出支援，並冀望透過對科研開支作稅務寬減，以激勵創新。

究竟改變稅收政策能否帶來企業創新，是當下需要分析的一個熱門問題。與時同時，在新興經濟體，如何促進平等和提升國家經濟競爭力，是兩個關乎國家興衰發展的議題，並且愈來愈受到重視。隨著發達國家向新興經濟體減少轉讓技術，新興經濟體要維持增長勢頭，便非要自力更生，自行促進創新不可；另一方面，國家決策人往往以增加稅收，作為解決社會兩大難題，即分配不公和龐大的財政赤字的政策工具。

改變企業稅率期望創新

然而，這兩個政策目標顯然是相互獨立、甚至相互矛盾。值得深思的是，提高企業稅率是否會同時削弱企業的創新能力，使其失去國際競爭力？問題的確很值得探索。

在美國總統特朗普提出的稅改框架中，其中把企業所得稅率由35%降至20%；企業的設備固定資產平均折舊7.2年，改為企業的設備固定資產投入允許全部計入當年折舊，通過減稅來提升美國企業的國際競爭力，美國的稅改大計，無疑對全球經濟都有影響。但筆者於本文集中討論企業稅的改變，會對創新產生活動產生什麼影響。

從觀察所得，企業稅對創新環境可能有直接的影響，從而牽動經濟增長的前景。論據之一是，增稅後，創新項目的稅後利潤減少，導致企業把精力和資源轉投到那些非創新活動上，因為經由創新所得的產出，只能得到較低的稅後收益。

此外，稅收變化也可能阻礙創新，若然變化令稅收表中的稅階更為累進。原因很簡單，因為創新項目一般都有吸引力，比其他項目具有更多潛在的業務拓展機會，但風險卻很高。舉例說明，若當局提高稅收表中高階的稅率，而較低層級的稅階維持不變，則稅收變化對創新的負面影響便很有可能發生。假設一家公司正在選擇兩個成本相同的投資項目，一個是創新項目，可以帶來 1 億美元的增量銷售收入，但成功機率為 20%，然而投入的費用無法彌補；另一個項目是安全但非創新的投資，卻有把握帶來 1800 萬美元的增量銷售。假設在稅改前，這兩個項目的稅率為 10%，但現在政府把超過 5000 萬元收入的徵稅率提高至 20%，此舉極有可能令企業放棄創新的項目。

融資模式影響創新

另一方面，稅收變化也會影響到企業的融資模式，從而影響到企業對項目的選擇決策。由於利息的支付可以免稅，因而提高稅率便可能提高企業債務的吸引力。再看深一層，基於風險因素考慮，債權人往往不喜歡企業經理從事高風險的創新項目投資，因為即使項目成功，但債權人不會得到更多額外收益，若然項目失敗，則要付出代價。此外，高企業稅會導致企業內部的現金流緊絀，而現金流往往是創新項目的資金投入來源。換言之，企業稅的變化可以透過融資模式來影響到創新活動。

儘管上述因素在理論上闡釋了稅收可能阻礙創新，但不少決策者還有質疑，現實上這種影響是否存在？稅收支持者往往認為，研發開支在很多國家都可以扣稅，他們引用研發稅收抵免愈來愈普遍，來論證此舉可以減輕提高企業稅對創新活動的影響，甚至提出增加企業稅對創新不構成影響的斷論，因為企業可以透過合法的避稅手段，來化解增稅的壓力。這些不同意見，使得通過實証研究，去論證提高公司稅率是否對創新活動產生影響十分重要，也具有當前的現實意義。

減稅未立竿見影激發創新

最近，筆者在《金融經濟學雜誌》(Financial Economics,) 上發表一篇研究論文，從兩個角度去檢視企業稅收改革對專利活動的影響，據此進一步深入了解企業未來的創新活動與動向（有興趣的讀者可到下述科大新興市場研究所的 URL 閱讀相關文章，<http://iems.ust.hk/tlb16>）。首先，從國家層面，我們研究美國公司

稅率的變化如何影響企業專利；第二，對其他實行稅改的國家，以及稅收穩定狀態的國家進行比較研究，以闡釋一般性趨勢。

研究結果顯示，在國家層面上，增加公司稅國家的未來創新活動有所下降，其專利申請總額在增稅後三年內大幅下降。有趣的是，降低公司稅率的國家，其創新活動並沒有顯著受益而有所增長，此研究結果跟削減前瞻性研發經費，會導致創新活動減少的觀點頗為一致。例如，企業因此而裁減研發團隊成員，令研發成功的機會打上折扣。相反，對研發投入更多資金，不一定能馬上促進創新，因為研發人員需時僱用與培訓，而且也不一定激發出現有的研發人員有更多創新想法。由於有這種不對稱性，使影響創新的決策展現一定程度的「粘性」，亦即抑制創新活動易如反掌，但鼓勵創新卻需要時間。

增稅直接損害創新活動

另一方面，我們對國家之間的研究顯示了稅收與創新之間的宏觀關係。然而，研究結果的數據顯示，稅收變化與其他因素對創新的影響難以清晰區分出來，而國家的經濟狀況可能會一併影響到稅務政策與創新活動。為了作出識別，我們考察了國家內部的情況，特別是美國企業所得稅變動的影響。

與聯邦稅收政策改變不同，因為聯邦稅改不會經常發生，其影響波及全國企業，但州的稅收改變卻經常發生，而且頻頻影響到企業。因此，對州稅收改變的研究，有助我們把國家層面的經濟和政策環境改變對創新的影響隔離開來，從而更有效地量度稅收對創新活動的影響程度。

由於研究牽涉複雜的量化分析，本文從略，筆者只討論主要的研究結果——稅收一個標準差的變化(15%)，導致了37%的公司在隨後兩年內減少一個申請專利，這是不容忽視的現象，因為研究以企業平均每年提交9.1個專利申請為基礎，而企業因稅率改變從而減少專利申請數目水平，是稅收變化前的5%，說明影響相當顯著。分析顯示，稅務會影響到研發投資、專利研究的引用、相關的專利以至企業的新產品開發，可謂牽一髮，動全身。

鼓勵創新過程迂迴耗時

關於財政政策方面，反對增加企業稅的支持者提出，提高企業利得稅不利創新，變相也不鼓勵企業家冒險。很顯然，筆者的研究數據認同增稅後，企業減少專利申請、減少研究投資、減少了新產品的開發。與此同時，只有薄弱的證據表明，下調企業利得稅率會激勵創新活動。這種不對稱性，說明抑制企業創新活動的效果是直接的；但鼓勵創新活動，則是迂迴且耗時。

因此，政府提高企業利得稅，或使短期財政得益，但其所得是要付出創新活動有一段長時期受挫的代價。由於創新對現代經濟體系增長的重要性，以 iPhone 作為創新例子。因 iPhone 的面世，對 iPhone 產品有需求，工廠進行生產、商店銷售。這些工廠和商店僱用工人，他們可以用薪金購買更多的日常用品，提高生活水平，換言之，透過社會消費推動更廣泛的經濟成長。所以，政府擬提高企業利得稅，以期改善財政狀況時，必須三思而行。

以減稅推動創新需耐心

與此同時，對目前有很多經濟體正準備進行稅改，以期激發企業創新和經濟成長的辯論。當政府和企業領導人爭論稅改的成本與效益之際，我們的研究結果清晰指出，欲以削減公司稅去鼓勵企業創新，短期內未必奏效。不過，這也不能說減稅政策完全無效，因為對於創新的生產力，減稅效果可能需要時間，因而必須耐心等待，不要期望減稅促進創新的效果可以立竿見影。而且，稅改的細節（例如企業內督導創新的高層，其薪酬應否計入研究經費？），以及如何量度政策成效（例如港企申請專利權的數目及質素）也很重要。

至於有些國家考慮通過加稅，以緩解財政赤字和不平等現象，我們的研究信息更清晰——增加企業利得稅可能導致創新下降，即使不久後再減稅，也不容易扭轉劣局。