

美稅改難達預期效果



國際視野
Gavekal Dragonomics
資深經濟師 潘迪藍

由特朗普委任的「稅改六人組」（包括其內閣成員，以及眾議院和參議院的議員，俗稱 Big Six）上周終於披露了美國人期待已久的稅務改革計劃框架。但令人失望的是，內容並沒有什麼驚喜。若按照這個框架，美國似乎不太可能出現重大的稅務改革。至少，這個方案的作用，可能遠遠不如以前由共和黨眾議員提出的稅務改革計劃。

儘管有些關鍵細節仍未透露，上星期公布的計劃，似乎沿用了去年共和黨眾議員提出的稅改藍圖中的大部分改革措施。但是，它並不包括開徵「邊境調整稅」（Border Adjusted Tax, BAT）。此外，它還降低了一些企業所得稅改革的幅度，以及暫時擱置了某些改革。這大大降低了整個稅務改革計劃的作用。

我主要關注的地方是，現時尚不清楚，「稅改六人組」如何將美國的企業所得稅率由 35% 大幅調低至 20%，而又不用開徵「邊境調整稅」來維持整體稅收。

我不是美國國會山莊政治的專家，但是從參議院的程序規則，以及幾個對財政問題持保守立場的國會議員的決心，我總結出一個結論——任何公然令美國財政赤字出現井噴式增長（blow out）的計劃，都不可能獲得美國國會通過。如果這個推測沒有錯，那特朗普推進這個稅務改革方案時，將會遇上很大阻力。

恐財赤井噴式增長 料惹極大反對

上星期公布的稅務改革計劃提出，取消美國企業所得稅中的大部分分扣稅和免稅額度。但是，根據美國智庫 The Tax Foundation 的統計，即使這些項目全部被廢除，若要維持美國政府的整體收入不減少，美國亦只能將其企業所得稅的稅率由 35% 輕微調低至至 28.5%。

這項計劃明確地要保留三項最大的稅前扣除項目中的兩項——研發開支和低收入住房投資。因此，儘管簡化稅收方式是好事，但現時這個方案是不可能讓美國的企業所得稅率削減至大幅低於 30%。

或許，可以通過取消國家和地方對個人所得稅的扣稅項目來彌補。稅務政策中心估計，這樣在未來 10 年將可以增加 1.3 萬億美元的稅收。但是，要提高個人所得



由特朗普（圖）委任的「稅改六人組」上周終於披露美國人期待已久的稅務改革計劃框架，但令人失望的是，內容並沒有什麼驚喜。（彭博社）

稅，來支持削減企業所得稅，這樣的計劃看來似乎很難向美國人推銷。而且，很多受到最大打擊的人都是居住在較為支持民主黨的州份（所謂 Blue States），那些州的參議員決不會投票支持共和黨的稅務改革方案。

這樣的減稅方式對經濟增長的正面影響，是否足以大到令選民犧牲自己的利益來支持？我個人就相當懷疑。這主要是因為，共和黨眾議員原先提出的稅務改革計劃當中最好的部分，不是被暫時擱置了，就是被大幅削減作用。

我認為，現時這個稅務改革方案有兩方面是特別令人失望的。第一，它會令美國政府的整體稅收進一步下降，所以這個方案較難獲得國會通過。

第二，它對債務和股本的處理並不公平。直接舉債相對於以股權進行融資，仍然可以在稅務上享有較多好處。這削弱了共和黨眾議員原先提出的稅務改革方案的其中一大長期好處。

徵海外盈利稅率低 無助平衡企業競爭環境

向企業的海外盈利徵稅方面，亦顯得有些混亂。新計劃將會對企業在外國的盈利徵稅，但稅率比當初透露的為低。同時，企業從外國附屬公司收取的股息，亦不用徵稅。新的稅務改革計劃框架在最後一段提及：為了防止企業將盈利轉移至避稅天堂，這框架包括一些保護美國稅基的條款，可以向美國的跨國公司在全球範圍內的盈利以較低的稅率徵稅。而委員會將會加入條款，令總部設於美國的母公司與總部設於外國的母公司在公平的環境下競爭。

第一句是重申要向總部設於美國的企業的全球盈利徵稅（儘管是以較低的稅率）。這與美國將會採用領土稅制的說法自相矛盾。而這亦與第二句說話有所矛盾。當你計劃向企業引入全球盈利徵稅的條款，而絕大多數其他國家都不會這樣徵稅時，你如何平衡美國企業和外

國企業之間的競爭環境？

這種奇怪的制度不可能防止到企業將盈利或總部轉移到外國。或許，方案計劃中的全球徵稅稅率並不會定得太高（例如只是 5% 至 10%）。在這種情況下，美國企業將其總部搬遷至沒有向企業全球徵稅機制的地區的動機不會太高。但是，美國企業仍然有動機將其盈利轉移至海外。即使美國計劃將其國內的企業所得稅率下調至 20%，但仍然比愛爾蘭的企業所得稅率 12.5% 為高。

若果向美國企業全球徵稅的最低稅率定得較高（例如接近美國國內企業所得稅率的 20%），那麼美國企業就會有強烈的動機將其總部搬遷至外國，以避免繳付這種稅。當然，單就美國將企業所得稅率降低至 20% 這一點來說，的確會減低美國企業將盈利或總部轉移到外國的動機，但卻不能將之完全消除。（正如共和黨眾議員原先提出的稅改方案，結合了領土稅制和邊境調整稅，也不能達到這目的。）

棄「邊境調整稅」 妄想「轉方為圓」

共和黨國會議員去年提出了一個輝煌的稅務改革藍圖。然而，那些手握實權的人刪除了計劃的核心元素，並非利用「邊境調整稅」來達成眾多目的，而又不令財政赤字增加。當「邊境調整稅」不再在會議上討論，特朗普就有如電影《阿波羅 13 號》的角色 Gene Kranz 上身般，向「稅改六人組」說：「嗯，我建議各位發明一個轉方為圓的方法。」「稅改六人組」的任務，是要在不開徵「邊境調整稅」的情形下，實現原先共和黨眾議員提出的稅務改革計劃的所有目標，包括：將企業所得稅的稅率降低至 20%，減低企業將盈利轉移至避稅天堂，或者將總部搬遷到外國的動機，但同時又要防止預算赤字因此而出現井噴式增長。上星期發表的框架突顯了，他們執行這項任務，並沒有取得任何進展。