

擴闊稅基的其他方案簡介

引言

稅制改革公眾諮詢自二零零六年七月中開始後，政府於十二月五日發表中期報告，指出政府在餘下的諮詢期將不會推介商品及服務稅，但會繼續與公眾探討其他擴闊稅基的可行方案。

此簡介列出社會各界就擴闊稅基曾提出的主要方案，並以優良稅制的準則作初步分析，希望讓市民對各個方案有更深入的認識，以便能在二零零七年三月三十一日諮詢結束前，就擴闊稅基方案繼續提供意見。

如何選擇適合在香港推行的稅改方案？

國際上有一套廣被接納的準則去衡量不同稅務方案的優劣，這套準則大致可歸納為三點：-

- 一. 公平 — 須符合「能者多付」的原則。稅制的設計和配套安排，應使經濟能力較高的人承擔較大的稅務責任，而不應拉闊貧富差距；
- 二. 能帶來穩定及可觀的財政收入 — 稅制應能有效地替政府帶來穩定和可觀的收入，提供資源，回應社會的挑戰和不斷增加的需求，締造和諧社會。即使經濟環境和人口結構起了變化，稅制應該仍然有效；及
- 三. 維持國際競爭力 — 稅制必須明確、簡單，以及能維持香港對資金及人才的吸引力。

適合在香港推行的稅改方案，除了上述三大準則外，必須能有效地擴闊稅基。所以我們把「擴闊稅基的能力」作為一個衡量方案優劣的準則。

對其他擴闊稅基方案的初步分析

我們以優良稅制的四大準則，對公眾就擴闊稅基曾經提出的主流方案進行初步分析如下：

方案一：引入累進利得稅

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none">額外的稅款只由現有納稅企業負擔，不能擴闊稅基。
公平性	<ul style="list-style-type: none">累進稅可達到賺得越多，繳稅越多的效果，符合「能者多付」的原則。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none">當經濟不景時，企業的盈利都會減少，政府由這方面取得的收入亦會下降。所以，累進稅率不能有助穩定政府財政收入。以過去八年為例，利得稅收入波幅達 85%。假設每年首一百萬元的盈利以現時利得稅稅率（即 17.5%）徵收，而一百萬元以外的盈利須繳交累進稅率，若累進稅率訂於 20%，以零六至零七年度預期公司盈利水平為基礎計算，會有 92 億元的額外收入，受影響的納稅企業達三成。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none">這做法與現時國際間減低直接稅的趨勢背道而馳，會影響本港挽留現有企業和吸引新企業的能力。當海外投資者在考慮應否於香港投資時，其中一個重要考慮點是他們要付的稅款是多少。故此，如果我們引入累進利得稅，會打擊他們來港投資的意欲，直接影響香港的競爭力。若引入累進利得稅，會使稅制變得複雜和可能引致部分大企業分拆為較小的單位以避免按較高的稅率繳稅。

方案二：增加薪俸稅的累進成分

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none"> 額外的稅款只由現有納稅人負擔，不能擴闊稅基。 																					
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 累進稅可達到賺得越多，繳稅越多的效果，符合「能者多付」的原則。 但一些現在不用繳稅的高收入人士，如依靠股息、利息來提供收入的人士，則仍無須繳稅。 																					
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none"> 當經濟不景時，市民的收入會減少，政府由薪俸稅取得的收入亦會下降。如果我們增加薪俸稅的累進成分，當遇到經濟不景時，政府由薪俸稅取得的收入跌幅可能會更大。所以，累進稅率不能有助穩定政府財政收入。以過去八年為例，薪俸稅收入波幅達 51%。 假設以取消標準稅率來增加薪俸稅的累進成分，若稅基不變，以零六至零七年度預期薪俸入息水平為基礎計算，估計可為政府帶來額外薪俸稅收入約 15 億元（備註：若取消薪俸稅的標準稅率，則物業稅、以至利得稅稅率亦可能須作出相應調整，以維持公平原則）。 又假設把薪俸稅/個人入息課稅的稅階多加一重，稅率分別為 2%、7%、13% 和 19%，而餘額則徵收最高邊際稅率 22%，同時把標準稅率調高至 19%如下- <table border="1" data-bbox="552 1290 1425 1592"> <thead> <tr> <th>稅階</th> <th>現時稅率</th> <th>假設稅率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>首\$30,000</td> <td>2%</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>次\$30,000</td> <td>7%</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>次\$30,000</td> <td>13%</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>次\$30,000</td> <td>-</td> <td>19%</td> </tr> <tr> <td>餘額</td> <td>19%</td> <td>22%</td> </tr> <tr> <td>標準稅率</td> <td>16%</td> <td>19%</td> </tr> </tbody> </table> <p>額外收入估計約為 65 億元（已計及提高標準稅率後可增加的薪俸稅、物業稅及來自獨資或合夥業務經營的利得稅收入）。</p>	稅階	現時稅率	假設稅率	首\$30,000	2%	2%	次\$30,000	7%	7%	次\$30,000	13%	13%	次\$30,000	-	19%	餘額	19%	22%	標準稅率	16%	19%
稅階	現時稅率	假設稅率																				
首\$30,000	2%	2%																				
次\$30,000	7%	7%																				
次\$30,000	13%	13%																				
次\$30,000	-	19%																				
餘額	19%	22%																				
標準稅率	16%	19%																				
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none"> 這做法與現時國際間減低直接稅的趨勢背道而馳，影響本港挽留和吸引人才的能力。當海外專才在考慮應否於香港就業時，其中一個重要考慮點是他們要付的稅款是多少。故此，如果我們增加薪俸稅的累進成分，會打擊他們來港就業的意欲，直接影響香港的競爭力。 																					

方案三：削減薪俸稅個人免稅額

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none">• 可把現時不用繳交薪俸稅的受薪人士納入稅網，薪俸稅稅基會因而擴闊。
公平性	<ul style="list-style-type: none">• 若削減薪俸稅免稅額，大部分額外稅收仍來自那些現時無須按標準稅率課稅的納稅人，按標準稅率課稅的納稅人的稅務負擔將維持不變。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none">• 以零六至零七年度預期薪俸入息水平為基礎計算，全面削減個人免稅額 10%、25%及 50%，分別可增加稅收 30 億元、75 億元及 170 億元。• 當經濟不景時，市民的收入會減少，政府由薪俸稅取得的收入亦會下降。所以，削減薪俸稅個人免稅額不能有助穩定政府財政收入。• 香港以免稅額作為向個人及有受養人的家庭提供經濟援助的一個機制，若取消免稅額，當局須採用其他做法，例如經合組織很多成員國所採用的提供直接政府資助，這會增加政府的福利及行政開支。• 把部分現時不用繳納薪俸稅的受薪人士納入稅網，額外稅收不會多，但政府卻要增加行政開支，以處理大量新納稅人遞交的報稅表。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none">• 因削減薪俸稅免稅額，而得到的大部分額外收入，均來自並非按標準稅率繳稅的現有納稅人，這會減低香港挽留和吸引人才的能力。

方案四：開徵資產增值稅，例如對地產物業或股票增值徵稅

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none"> 資產增值稅是一種新稅項，可擴闊稅基。稅基擴闊的程度須視乎向何種資產的增值徵稅而定。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 這稅項只對已賺取的收益徵稅，是合乎公平原則。 假如我們只對某類資產(如地產、股票)的增值徵稅，會影響此稅項的公平性。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none"> 資產價值易受經濟周期影響。經濟不景時，資產價值及有關交易亦會減少，政府未必能由此稅項取得穩定收入。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none"> 由於香港奉行地域來源徵稅原則，這稅項會鼓勵投資者選擇往海外投資以避免在香港要繳納此稅項。我們亦須顧及此稅項會否影響本港作為區內金融中心的地位。 根據海外經驗，開徵此稅項的法例是複雜的，這會影響香港的簡單稅制。

方案五：開徵利息稅

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none"> 引入此稅項可增加應課稅收入的種類，可擴闊稅基。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 一般而言，越富有的人士，儲蓄就越多，而所須繳納的利息稅稅款亦會越多，是合乎「能者多付」的原則。 但是，利息收入並不是唯一的投資收入。如果只向利息收入收取稅款，而不向其他投資收入收取稅款，則有欠公平。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none"> 利息收入會隨利率、市場投資環境及其他因素影響而波動，這會影響政府在這方面的稅收。 而且，根據地域來源徵稅原則，這稅項只可向從香港的存款收取的利息徵收，故只要存款於海外，便可避過繳納此稅項。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none"> 由於海外存款利息是免稅的，這稅項可能會導致存款外流，影響本港金融中心的地位。

方案六：開徵股息稅

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none">• 引入此稅項可增加應課稅收入的種類，應有助擴闊稅基。
公平性	<ul style="list-style-type: none">• 一般而言，越富有人士，投資能力就越高，而所須繳納的稅款亦會越多，這合乎「能者多付」的原則。• 但是，股息收入並不是唯一的投資收入，如果只向股息收入徵稅，而不向其他投資收入收取稅款，則有欠公平。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none">• 股息收入視乎企業政策及投資環境而定。經濟差時，公司溢利應較低，可派股息亦應較少。而且，企業又可選擇不派發股息，故此稅項未必能為政府帶來穩定收入。• 如所派股息的相關利潤源自香港，則該利潤已繳納利得稅，所以在引入股息稅的同時，須制訂相關安排，以避免同一股息被徵收利得稅及股息稅。為避免雙重課稅，一般股息會連同稅收抵免額轉往個別股東名下，而稅收抵免額將可減少個別股東的總體稅務負擔，故股息稅能為政府帶來的額外稅收不會多。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none">• 根據香港的地域來源徵稅原則，只有香港公司派發的股息，才須課稅，開徵股息稅可能會鼓勵投資者選擇在海外投資。• 如要推行這稅項，必須制訂避免股息雙重課稅的法例。由於這些法例一般都比较複雜，故會影響香港現時的簡單稅制。

方案七：對企業及個人在世界各地的收入徵稅

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none"> 對企業及個人在世界各地所得收入徵稅，會擴大應課稅收入的範圍，應可擴闊稅基。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 來自外地的收入，如未有在收入來源地納稅，則須在香港課稅。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none"> 稅收收益極少，因為須就海外已繳稅款給予抵免。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none"> 根據地域來源徵稅是我們一直奉行的徵稅原則，亦是其中一項香港與其他地方的主要分別。近年，很多國家都豁免外地來源收入課稅¹，若我們放棄這個行之已久的政策，與國際趨勢背道而馳，會削弱香港吸引和挽留本地及國際投資的能力。 若為維持國際競爭力和避免對同一收入雙重徵稅，我們有必要制訂有關外地稅收抵免的法例，以及與主要經濟伙伴議訂全面避免雙重課稅的協議，這會令本港稅制變得複雜。

方案八：開徵海陸離境稅

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none"> 由於所有乘郵輪和以陸路離港的人士都會被納入稅網，此稅項可擴闊現時的稅基。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 這稅項是對所有海陸離境的人士以相同稅率徵稅，徵稅的原則與「支付能力」或收入水平無關。 現時乘坐飛機離港及乘船往澳門或內地的人士，均須分別繳付離境稅及上船費用²。開徵此稅項後，所有離港人士都要繳稅。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none"> 這稅項的收入視乎乘郵輪和以陸路離境人數多少而定。以過去五年為例，經海及陸路離境人次持續增長，整體增幅達 26 %。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none"> 徵收這稅項對香港和內地的融合及本港的旅遊業可能會帶來影響。

¹ 新加坡和馬來西亞豁免大部分源自外地的公司收入課稅。愛爾蘭、英國和澳洲亦已就指定的營業收入提供類似的豁免。

² 飛機乘客離境稅及上船費現分別為 120 元及 15 元。

方案九：開徵環保稅，例如「電力稅」、「膠袋稅」

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none">• 這是新增的稅項，可擴闊稅基，但稅基擴闊的程度則視乎它所涵蓋的範圍而定。例如，向使用電力或膠袋的人士徵稅，稅基可以十分廣闊。
公平性	<ul style="list-style-type: none">• 一般環保稅稅種以「用者自付」方式徵收，從這角度看，此稅項是公平的。舉例說，以電力稅和膠袋稅而言，使用量越多，繳交的稅款就越多。• 若以繳稅多少佔收入的比例來看，此稅項又未必公平，因高收入的人士未必繳交較多的環保稅款。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none">• 此稅項能否為政府帶來穩定而可觀的收入，要視乎其所涵蓋的範圍及稅率而定。• 以電力稅而言，如要徵收相當於 5% 的商品及服務稅所能帶來的稅款(約每年 300 億元)，估計電力稅須相等於電費的八成。• 然而，根據海外經驗，推行環保稅的目的，主要是改變社會對能源使用的態度和習慣，從而達致環保目標。因此，由環保稅所收到的稅款，通常會用於其他環保方案或用來提供津貼予那些生產可再生能量資源的企業。所以，環保稅未必是解決稅基狹窄這個根本問題及為政府帶來穩定而可觀收入的有效方案。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none">• 此稅項有利提高市民的環保意識，長遠而言，可有利香港的環保事業發展，亦有助吸引人才來港工作。• 但是，環保稅可能會增加營商成本，從而影響香港的國際競爭力。

方案十：開徵奢侈品稅，例如名貴手錶、珠寶及化妝品稅

擴闊稅基的能力	<ul style="list-style-type: none">• 這是一種新稅項，可擴闊稅基，但稅基擴闊的程度則視乎它所涵蓋的徵稅範圍而定。
公平性	<ul style="list-style-type: none">• 購買奢侈品的能力，應同消費能力成正比。一般而言，收入越高的人，其消費能力應越高。故此，此稅項合乎「能者多付」的原則。• 由於不同人士對「奢侈品」可有不同的定義，故難以界定何謂「奢侈品」以徵稅。• 由於只對「奢侈品」徵稅，受影響的商戶或人士可能會認為此稅項對他們不公平。
提供穩定及可觀的財政收入	<ul style="list-style-type: none">• 由於奢侈品不是生活必需品，故在經濟不景時「奢侈品」的銷售額會下跌，而下跌幅度亦會很大，故此稅項未必能有助穩定政府財政收入。
國際競爭力	<ul style="list-style-type: none">• 須納稅的「奢侈品」價格可能會上調，這或會對零售業及旅遊業造成負面影響。

- 完 -