

為德不卒的納稅者權利保護

陳聽安、王肇蘭、陳國樑

政治大學名譽教授、東華大學會計系副教授、政治大學財政系副教授

有關納稅者權利之保護，過去以《稅捐稽徵法》之專章與散見於各稅法之獨立條文為之；本屆立委通過《納稅者權利保護法》，於 105 年 12 月 28 日公布、日前（公布後一年）生效施行，開啟以專法保護納稅者權利的里程，強化憲法所保障之生存權、工作權、財產權及其他相關基本權利，以落實課稅公平並貫徹正當法律程序。

《納保法》共計 22 條；於第一、二條闡述立法意旨、指定主管機關，並於第三條重申《憲法》揭櫫之租稅法定主義後，對於納稅者權利之保障，首為該法第四條—基本生活所需費用不得課稅—之規定。在做法上，以主計總處最近一年公布之全國「每人可支配所得中位數」之 60% 為「每人基本生活所需費用」；再乘以納稅義務人、配偶及受扶養親屬人數，計算出「基本生活所需費用總額」。對於此一數額超過該年度綜合所得稅結算申報所減除之免稅額與指定項目扣除額之合計數者，則可再減除其差額；效果相當於綜合所得稅制中，新增可扣除之「基本生活費用差額」= 基本生活所需費用總額-免稅額-指定項目扣除額。

計算式中，由於基本生活所需費用總額與免稅額皆為按人頭計之固定金額，因此，指定項目扣除額之內容，最為攸關「基本生活費用差額」之計算結果。根據同時施行之該法《施行細則》第三條規定，指定項目扣除額包括：一般扣除與薪資所得特別扣除。我們無法苟同將薪資所得特別扣除額列入計算，望主事者慎思。

首先，所得當以報酬減除為賺取該報酬之成本與費用計算之。然，薪資所得以全部報酬計入綜合所得總額，所謂薪資所得特別扣除額，實為「彌補」計算薪資所得時，沒有減除成本與費用的「後製」作法；此已由 106 年初公布之司法院釋字 745 號解釋確認。既然薪資所得特別扣除實為薪資報酬之成本與費用，即非屬所得，奈何將其視為所得中屬於基本生活所需費用之一部？《施行細則》將薪資所得特別扣除列入計算的規定，違反計算所得之根本原則，背離《納保法》母法對於基本生活所需費用不得課稅的立法意旨。

其次，退而言之，果於計算「基本生活費用差額」時減除賺取所得之成本與費用，又奈何僅減除薪資所得之成本與費用，而未減除其他所得之成本與費用？須知，按《施行細則》之規定將薪資所得特別扣除列入計算，將使「基本生活費用差額」等金額減少，形成對於薪資所得者的「懲罰」；造成薪資所得者，相較於非薪資所得者，在其他條件相同下，可扣除差額較低的結果。在學理上，難容於水平與垂直公平的考量；在法理上，違反《憲法》所保障之平等原則。

又，在程序爭議下開始二讀程序的行政院「稅制優化」稅改草案中，財政部推舉稅改－將薪資所得特別扣除額從 12.8 萬元調高至 18 萬元－可有 542 萬戶（88% 申報戶）受惠、大幅減輕薪資及中低所得者稅負。然按《施行細則》的規定，其實是一手調高薪資所得特別扣除額度、另一手於計算基本生活所需費用時減除；很難不讓民眾有「為德不卒」的負面感受。

最後，應急的做法：修正《施行細則》、將薪資所得特別扣除自計算基本生活費用差額時移除。根本解決之道：將薪資所得特別扣除回歸正常稅制，使賺取薪資報酬之成本與費用，於計算薪資所得時即予減除；同時將基本生活所需費用正式納入《所得稅法》、取代綜合所得稅之免稅額與標準扣除額。目前綜合所得稅以薪資之全部報酬計算所得，除不符合所得計算的根本原則外，便宜行事以固定金額之薪資所得特別扣除作為薪資之成本與費用，更已有釋字 745 號違憲之判定。適值研商依循該解釋修正《所得稅法》之際，我們寄望財政部一併考慮基本生活所需費用不得課稅於實行上之謬誤，以為更全盤之規劃。