

何而不為的稅改？

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

總觀行政院版《所得稅法修法草案》所包括之範圍，共計有 37 條條文變更，為該法於 1963 年 1 月 29 日公布全文 126 條以來，規模最大的修法；1998 年啟動「兩稅合一」、2010 廢止《促進產業升級條例》以及 2015 年推行「財政健全方案」等重大政策，在修法程度上皆僅能望其項背。

但使本次修法作業更為複雜的是，立法院在野黨團與個別立委所提之「新鮮人稅改」、「安心稅改」、「平民版稅改」、「小市民版稅改」、「幸福稅改」...等等 10 餘件對案，以及本屆立委對於所得稅扣除額原已累積之 40 餘件修正提案，在立法院財委會輪值召委併案處理的決定下，使得以股利所得課稅方式及兩稅合一制度檢討出發的稅改，成為一場超過 50 項提案的大混戰。據聞，僅是所有修正案的宣讀，就橫跨了 3 個工作天、累計 16 小時，讓人乍舌。雖然與一例一休勞基法修法以及明年度中央政府總預算案，並列三大優先法案，但進度仍停在一讀的稅改案，若無臨時會加開、或其他非常手段，本會期過關的可能性甚微。反觀川普，雖晚蔡英文總統 8 個月上任，且其稅改內容涉及多個稅目、修改範圍更大，然兩院達成共識的最終版已經出爐；相較下，我國行政與立法效率之落差，何止以道里計！

檢視超過 50 個提案之內容，最大的共同點在於—全都涉及綜合所得稅「特別扣除額」的修正；顯示我國個人所得稅制中獨特之「一般扣除」與「特別扣除」並存的「雙軌扣除」制度，不僅使稅制更為複雜，在各種無的放矢的政策目標、甚至聊勝於無的象徵訴求下，使特別扣除額這顆綜合所得稅制中的「腫瘤」，不斷地滋長擴散，若再不有明快的處理，只怕拖累整體所得稅制發展。

進言之，由於一般扣除係採「標準」或「列舉」兩方式擇一而行，列舉扣除項目的增加，對於愈來愈多採標準扣除方式之納稅義務人而言（根據財政資料中心最新統計資料，104 年度採列舉扣除額申報案件有 517 萬件，占總申報案件之 84.37%），並無任何節稅利益。也因此，對於所有納稅義務人皆能適用的特別扣除額，實可發揮更大的節稅效果，遂成為政客選票或產業競租的兵家「必爭之地」。但對國庫收入而言，卻成為國家財政上愈修愈大的漏洞。就數字來看也確實如此，104 年度一般扣除（標準加列舉）金額合計為 9,298 億元，而特別扣除額之合計為 1 兆 2,203 億元。

目前特別扣除額共有六項，其中三項：財產交易損失、薪資所得以及儲蓄投資特別扣除額，皆與特定來源之所得有關。因此，此三項扣除，本當回歸各該類所得計算時減除，除了直接外，也符合所得計算時，減除成本、費用以及損失的根本

法則。現今以特別扣除額方式減除，除突兀外，財產交易損失僅得就財產交易所得範圍內減除，違反綜合課稅之立法意旨；而賺取薪資之成本與費用，以特別扣除定額減除的便宜行事，更導致釋字第 745 號違憲之判定。

其餘三項：身心障礙、教育學費以及幼兒學前特別扣除額，皆與納稅義務人、配偶或受撫養親屬符合特定身分有關。此三項扣除額，當可以個人免稅額加成方式為之。事實是，現行《所得稅法》對於年滿 70 歲之納稅義務人、配偶及申報受扶養直系尊親屬，每人每年免稅額度以一般個人之 1.5 倍計算，就是依特定身分加成免稅額的作法，沒有理由不能擴及身心障礙者、大專院校學生以及學前幼兒。

最後須強調的是，這項特別扣除「腫瘤」的「切除」作業，可在不損經濟效率、無傷分配公平、且能維持稅收中立的情形下，大幅簡化目前之綜合所得稅制。除能有效降低該稅之稽徵及順從成本外，也使我國個人所得稅制之扣除機制與國際一般情形一致；更重要的是，一旦廢除特別扣除制度後，可望有效杜絕後續再新增設特別扣除項目的壓力。如此良善、伯瑞圖增進的稅改，何而不為？