

還須再修正的所得稅改革方案 經濟日報

第二次賦改會結束後的近 30 年來，我國所得稅制發展最大的變革莫過於：1998 年兩稅合一的上路、2006 年最低稅負的施行以及 2016 年的房地合一課稅新制。就影響層面及稅收變化來看，後兩者又遠不如 1998 年實施兩稅合一所造成的衝擊。林全院長於 2016 年 3 月銜命組閣之初，挾財稅專業與主計、財政兩部會首長之歷練，以兩稅合一改革作為其稅制改革施政之基調，十足展現其自信與企圖。稍嫌美中不足的是，遲至近 16 個月後，才總算看到兩稅合一改革方案的雛型。

根據新聞稿標題「推動全民稅改」等用字所洩漏出的端倪，財政部將本次兩稅合一改革定調為「使全民獲益」的稅改，而非僅是股利所得課稅方式的更張。因此，洋洋灑灑三大主軸的整個所得稅法修正草案，乍看之下，改革的幅度相當鉅大。但仔細思考，在廢除現行兩稅合一之部分設算扣抵制後，根據財政資料中心公布根據 104 年度綜所稅納稅資料顯示，可收回之可扣抵稅額高達 532 億元；再加上提高營利事業所得稅稅率 3% 的配套，預計所能帶來的 618 億元稅收，在稅收中立的原則下，可用來減稅的籌碼高達 1,150 億元。因此，大幅調高標準扣除額（2 萬元；有配偶者加倍）、大幅調高薪資所得特別扣除額與身心障礙特別扣除額額度（各 5.2 萬元）以及刪除綜合所得最高 45% 稅率級距等方向，看似大幅減稅，其實未必。再者，一味減稅是罔顧財政健全的便宜行事，必須深究的是，改革方案是否達到原所希望的改革目標。

根據財政部規劃，兩稅合一改革目的在於調解或緩減現行股利所得課稅方式所造成：一、股利稅負過重；二、內外資股利租稅待遇不同；三、營所稅與綜所稅兩稅稅率差距過大，等三個目前社會爭論的焦點，以期能實現租稅公平與效率並簡化稅政與降低稅務成本，同時也能使我國股利所得課稅及兩稅合一制度符合國際租稅發展趨勢。根據改革內容來看，在大方向上，對於上述三個爭點的調解或緩減，確實能發揮一定的作用，但在實現租稅公平、效率、簡化稅政與降低稅務成本以及使我國股利所得課稅符合國際租稅發展趨勢方面，效果則還有待討論。

首先，就實現租稅公平而言，股利課稅方式的變革，若採甲案之 37% 股利所得免稅，對於低所得者，由於失去原本設算扣抵制下之可扣抵稅額，換得的是對其並沒有實質利益的 37% 股利所得免稅，稅負很有可能是實質增加的結果，難逃外界「劫貧濟富」的罵名。若採乙案，則由於 8.5% 可抵減稅額的設計，在可抵減稅額可退還（refundable credits）的前提下，雖可以避免甲案「劫貧」的問題，但依然是「濟富」，對於所得分配將會有不利的影響。甲、乙兩案併陳，凸顯出財政部的猶疑與不決。

其次，就租稅效率面而言，如改革目標在於促進企業投資，則將減稅的利益給公司，效果較直接。但現有改革得方向依舊延續過去將減稅的利益給居住者個人股東的思維，公司並未能享有這次稅改的利益；在外資部分，由於股利所得扣繳率提高 1%（由 20% 調高為 21%），不僅沒有減稅利益，反而招致增稅的「懲罰」。因此，如個人股東未能掌握國內直接或間接投資的契機，而將資金閒置、移往國外或炒作資本市場；加上外資可能對於其不友善的稅改而縮手的情形下，促進企業投資的目標，將是海市蜃樓般的幻影。

第三，就簡化稅政與降低稅務成本來看，取消現行之設算扣抵制，的確可以達成大幅減化稅政，可收降低稽徵及順從成本之效，但僅限於採有對於股利所得課稅有「劫貧濟富」之嫌的甲案。如果採用由納稅義務人二擇一自行決定之乙案，又將帶來新的稅制複雜性；一增一減下，將使簡化稅政與降低稅務成本的效果大打折扣。

最後，在符合國際租稅發展趨勢上，取消現行之設算扣抵制，的確可謂符合國際股利所課稅方式的作法。但相對各國鼓勵企業投資，紛紛皆將減稅的利益給企業及外來資金的發展，我國稅改獨厚國內資金的方式，未必能跟得上國際潮流。