

為台灣經濟死水注入稅改新策略

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

「財政健全方案」的敗筆之一在於：沒有完全取消兩稅合一；擔心已行之有年的政策一次取消帶來的衝擊過大，雖然情有可宥，但取消一半一已納營利事業所得稅由百分之百改採百分之五十「設算扣抵」一的轉圜，造成制度非驢非馬、進退維谷。尾大不掉的情形下，好事者、以減稅為政績的立委以及部分換位換腦的政務官，怎能放過政權移轉、調整階段的混亂局勢？是而蠅營苟苟，力主兩稅合一的復辟。

撇開無實質意義之法人「實在」或「虛擬」的空辯，我國兩稅合一政策，意在消彌或減輕企業先繳納營利事業所得稅，而在股利或盈餘發放後，又在股東或出資者之綜合所得稅中視為營利所得，再被課一次稅，而使企業資本的稅負過重、不利投資的情形。在作法上，隨股利或分配盈餘於個人端課稅之際，設算退回企業端所繳納之稅負，以整合兩端的稅負。

由上可知，政策欲收增進投資之效，至少要有兩個前提的配合：其一，所有使用於企業的資本，都必須能夠得到減稅利益，特別是屬於決定國內投資最後水準的外來資本；其二，獲得退稅好處的股利及所分配的盈餘，必須再投資、為實際生產所用。

「財政部賦稅改革委員會」於一九八九年提出建言後，經過十年的延宕、在各國紛紛開始放棄設算扣抵作法的兩稅合一制度之際，一九九八年，我國採全額設算扣抵的兩稅合一制度總算上路。由於採屬人主義，外來資本並無法享有減稅利益，悖離了上述第一個前提。而觀察國內投資的變化，很難讓人信服減稅的利益已轉化為新的投資；反倒啟人疑竇的是：是否政策效果，充其量就是成就了房地產市場的泡沫。更別說在所得分配面的傷害；千億的可扣抵稅額，最高所得的百分之二十拿走了近八成。

根據報載，林全院長認為「不倫不類」的兩稅合一現制該修，我們藉此建議財政部：為避免依勢作端之徒、先聲奪人取得話語權，應盡快提出全面規劃，避免再一次失去了改革的契機。若走方便之門、便宜行事的採股利所得免稅、定額免稅或減免課稅，則與兩稅合一實施經驗無異—外來資本將無法享有減稅利益且同樣是股利或盈餘分配時方才獲得減稅利益，結果不啻將覆轍重蹈、複製兩稅合一失敗的經驗。

應當跳脫窠臼的思考方向是一將企業資本所賺取之正常報酬從營利事業所得稅的稅基中排除。設算扣抵作法的兩稅合一制度，在股利或盈餘發放時將企業端所

繳納的稅負退還，對投資的激勵而言，效果當然不如自始即免除企業已投入資本的正常報酬來的直接。此外，對所有投資一體適用，不會有歧視外來資本的情形。

企業課稅稅基排除正常報酬，乍聽之下困難，但在實際作法上，設算資本之正常報酬，可以所投資資本之期初存量，乘以一名目報酬率定之。正常報酬的免稅，對企業課稅時，自其收入減除自有資本之成本，也一併解決了長期以來，稅法對舉債與自有資本融資的結構性扭曲，而使企業的所得稅，「利潤稅」化。

最後，要言不煩，我們還是要提醒：只靠減稅並不能解決經濟問題；顛預地一味減稅降費，則一定看不到效果，還得賠上國家財政健全的基石。現行兩稅合一制度的檢討，不能僅是存廢的討論，而是如何面對經濟全球化的市場結構以及國際金融開放下，以新的制度打造有利於投資及企業成長的稅制環境。唯有在稅制確能達成增進投資與帶動經濟成長的情形下，利益才有可能由全民共享，對政府稅收也才能有實質的貢獻。