

兩稅合一復辟無法為經濟注入活水

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

公司所得稅（我國為營利事業所得稅）與個人所得稅（我國為綜合所得稅）以股利租稅抵扣為之的兩稅整合—即俗稱的「兩稅合一」制度—源自於歐盟國家，但自兩稅合一制度於 80 年代後期、90 年代在各國實施後，爭議不斷，主要原因之一在於：外國股東無法和本國股東享受同樣兩稅合一的利益。接二連三的爭訟都進了歐洲法院，該法院於 2003 年作出裁決：（一）公司與個人各自為獨立的課稅主體，股利所得並無所謂「重複課稅」問題；（二）如一國稅法給予本國股東租稅抵免之利益，外國股東須一視同仁，不得有所歧視。此項裁定，無啻是宣告兩稅合一制度的壽終正寢（demise of income tax integration）；歐盟各國紛紛改弦易轍，實其來有自。兩稅合一發展至今的國際經驗是：僅存的墨西哥與紐、澳等少數幾個國家，無一不正在各其制度存廢的激烈討論中。

台灣在 1998 年搭上了兩稅合一風潮的末班車，在諸多類型中，也是採用了多數國家所採用的設算抵扣制；直至 2013 年，扣抵率皆為 100%—即個人申報綜合所得稅，股利發放公司所繳納稅負可悉數退回。唯十分令人遺憾的是，如此優厚的租稅優惠，實施十數年來效果卻令人大失所望；從實證研究發現，即使不談稅收損失遠超過預估，投資未見顯著地增加，外人投資則是明顯下降。更有甚者，對家戶所得分配產生了負面作用則甚為可觀，每年千億餘的退稅，絕大多數落入家戶所得最高 20% 者的口袋。2014 年的「財政健全方案」本應將兩稅合一廢止，但顧及衝擊過大，遂決定由全額改為半數抵扣，却也從此留下一項似驢似馬、尾大不掉，而讓人有機可乘的制度。

大選後新政府上台，深盼施行讓人民有感政策，希冀能為停滯的經濟注入活水。於是有人高舉檢討兩稅合一的大旗，實質上則是打算為兩稅合一復辟，即回到兩稅全部合一、公司稅負全額設算抵繳個人稅負的老路。對如此的建議，筆者必須坦陳：此等論者，若非昧於國際上稅制的發展走向，便是對過往兩稅合一的成效一片茫然。意圖再走兩稅合一的老路，實際上將是走入稅制的死胡同。此外，有不少人認為：不如改用股利免稅，即在公司階段或個人階段，免除全部股利的稅負；並稱相較於設算抵扣的兩稅合一，具有稅務行政上的便利性。唯吾人對此一建議亦難表苟同。蓋熟稔稅制者無不了解：股利免稅或設算抵扣兩者皆兩稅合一也，所不同者僅型態及徵免技術而已。兩種類型各有短長，在公司與個人各自為獨立課稅主體下，設算抵扣下退稅之理由既不存在，股利免稅又何獨例外？說的白一點，用股利免稅取代設算抵扣是換湯沒換藥，國家稅收損失還可能更大，却了無新意，更別談為台灣經濟注入活水。

也有人開出了股利分離課稅搭配定額免稅的藥方，筆者認為：股利全部免稅

等同稅率為 0% 之分離課稅，承上討論，分離課稅與全部免稅，同樣沒有立論的依據，差別祇在稅收損失程度大小及分配寓意的不同。

必須特別說明的是，否定兩稅合一，不等同於認定公司所得稅無所缺失。此稅最為人所詬病的是：對於不同管道取得資本的成本，租稅處理上未能一致，進而導致公司融資的扭曲，不是舉借過高的債務、便是以盈餘保留不予分配避稅。針對此項缺失最佳的應對是：讓租稅維持中立，不論公司用何種方式融資舉債或募股、外資或內資，租稅負擔皆應相同。唯一可免稅的是公司以資本的機會成本或報酬為準所計算出之「正常利潤」，超過「正常利潤」的部份則須按既定稅率計稅。此一由當代租稅理論之父、諾貝爾經濟學獎得主莫爾里斯 (James A. Mirrlees) 所提倡之「公司自有資本扣除制」(Allowance for Corporate Equity; ACE)，乍看不過爾爾，其實它纔是能夠擺脫窠臼、無所扭曲、提升資本效率、對經濟成長友善又能創造公平競爭環境的改革方向。