

哪來的自信與勇氣？

陳國樑／政治大學財政學系副教授

浮上檯面已近兩年的所得稅制改革（稅改），在爭議聲中開始二讀會程序，本臨時會可望有進展。行政院版草案與三個黨團版本共四案，在股利所得是否分級課稅、各項扣除額調整幅度或營所稅率的調升等主要內容，皆仍存有相當程度的差異；如何整合，抑或又挾國會席次優勢、按行政院版草案強行表決通過，考驗主政為國者的政治智慧。

讓人詫異與不解的是，行政院版草案中，調高外資股利所得扣繳率 1% 的部分，卻於 12 月 29 日「悄悄地」以行政命令發布、1 月 1 日施行，明顯「偷跑」。行政部門一邊高喊整體配套、另一邊卻撿著能改先做，試問接下來的修法討論，又如何能堅持「一籃子改革」的訴求？再就程序言，啟人疑竇的是，林全院長上任後要求行政院各機關，於訂定、修正及廢止法規命令必須有的 60 日預告期間規定，是否隨其人退位而成具文？

筆者忝為稅改委託研究主持人之一，面對如此進度，感嘆良多。規畫初時，由於川普尚未當選、其政策提案存有高度不確定性，研究團隊始終排除「川普稅改」可能帶來的影響；然今此不定因素已成定局，擱淺於立法程序的稅改討論，又怎可能再納入川普稅改衝擊的考慮？

在本質上，川普稅改屬促進成長、創造就業的改革設計。欲達此目的，一方面須使其國內企業將減稅利益用於投資、或經由消費擴張來拉抬總體經濟；另一方面，則冀求「磁吸」國際資金、累積資本，以積蓄經濟動能。在直接影響上，由於我國經濟體例與美國的根本差異，與其向來非處於相互競爭資本的對立情勢，因此川普稅改不至於對我產生太大的直接衝擊。縱然川普當選後，國內有跨國企業，隨即宣布擴大在美國境內投資的決定，但應屬整體國際布局的考量；「樂隊花車」效應（bandwagon effect）實大過於其對川普降稅的期待。川普稅改真正令人擔心的對我衝擊，在於其間接—啟動新一波的國際租稅競爭—所造成的影響。

外界常將「租稅競爭」與「租稅競爭力」，兩相混為一談。雖然兩者間未必得以清楚切割，「租稅競爭力」較具積極、正面性；一般指經由稅制設計，消彌或減輕租稅所造成的資源配置不效率、或經由降低稅制之稽徵與順從成本，俾使整體經濟環境，相較其他國家或地區，對於工作與投資等誘因更為友善。至於「租稅競爭」，國際間則是避之猶恐不及；一般指以吸引投資或擴大稅基為名，但實際上只是稅率調降的惡性競賽，結果往往是玉石俱焚。

最常於國際租稅競爭討論時所引用的數字，莫過於「經濟合作暨發展組織」

(OECD)會員國之平均公司所得稅率。此一數字(加計地方政府公司所得稅),自1981年之47.5%,下跌至2016年之24.66%,呈現腰斬的情形;外界因此常有各國公司所得稅率向下探底(race to the bottom)的說法。

然自OECD於1998年5月首次做成《有害租稅競爭》報告書以來,OECD會員國、歐盟國家與美國,在抑止租稅競爭的各自做法與國際合作上,頗有建樹。國際租稅競爭的正負因素,形成拉鋸;尤其數十年來,美國與日本兩國的高公司所得稅率,一直是稅率調降趨勢下的有效支撐。但日本之公司所得稅率自2012年起,已由以往的40.69%逐步調降至目前的30.86%。而今川普稅改10年1.5兆美元的減稅規模,更一口氣將美國聯邦公司所得稅由多級、最高35%的稅率結構,調降至單一21%稅率,引爆新一波國際租稅競爭,已是必然。

長久以來,我國錯誤的「減稅救經濟」思維,已竭盡降稅空間。眼見世界各國,包括中國在內,臨淵履薄的研商如何面對山雨欲來的新一波國際租稅競爭,我財政部則是一律千篇的搬出「洽簽租稅協定」與「優化稅制」兩帖萬用膏藥。前者不見規劃與進度;後者則是在已然缺乏動能的當前經濟局勢下,自縛於減稅利益給個人股東的窠臼、還逆勢而為的提高營所稅率與外資股利所得扣繳率,不知打哪來的自信與勇氣?