

Lecture : 租稅制度的結構變遷

財政政策

租稅制度的結構變遷

- 一、稅制演進
 - 20 世紀是所得稅的世紀
 - 人口結構變化，消費成為重要稅基
 - 國際租稅競爭，所得與利潤課稅不易
 - 21 世紀會是消費稅的世紀
 - 所得稅與消費稅之比較
- 二、數位稅的崛起與全球稅改
- 三、理論的發展

一、稅制演進

3

20 世紀是所得稅的世紀

▣ 所得稅之背景：

- 個人所得課稅可追溯至 19 世紀初的英國開始，就源課徵分類所得稅，個人所得稅開始有了雛形。
- 不論就普及性、稅收規模與彈性以及稅務行政而言，所得稅皆遠優於當時按人頭或房屋窗戶數目課稅等作法。其後各主要國家，多基於財政上的實際需要，也陸續發展出各自的所得稅制度。因此所得稅在 20 世紀的蓬勃發展，成為各國主要的稅收來源。

4

20 世紀是所得稅的世紀

□ 所得稅之背景：

- 自一戰開始，各國為了籌措戰爭資金而開始尋找額外財源，將課稅目光放在公司身上，英國在一戰期間開徵公司附加稅為公司所得稅濫觴，至 1960 年代開始正式開徵公司所得稅。
- 會計制度發展與所得資料的掌控使所得稅稽徵成本下跌。

5

20 世紀是所得稅的世紀

□ 所得稅的問題：

- 累進稅率的所得稅影響人們的工作意願，降低人民的工作誘因。
- 累進稅率的所得稅影響個體對於儲蓄的決策，高累進稅率會降低減低儲蓄，不利資本形成。
- 可能對經濟發展產生負面影響：Otto Eckstein (1964) 發現美國的經濟成長率遠低於歐洲各國，其中一個原因可能是來自於美國稅制結構中所得稅比例過大。

6

20 世紀是所得稅的世紀

- 所得稅的問題：
 - 所得稅的累進稅率結構具備經濟自動穩定機制效果並不顯著：景氣衰退時，稅負減輕幅度大於所得衰退幅度，家計單位可有更多可支配所得來消費，可加速景氣復甦；反之，景氣過熱時，稅負增加幅度大於所得增加幅度，家計單位可支配所得減少、而使消費減少，有降溫作用。
 - 當通膨增加時，家計單位與企業的所得稅負擔會跟著加重，雖然可以透過指數化調整，但通常很難每一年及時調整。

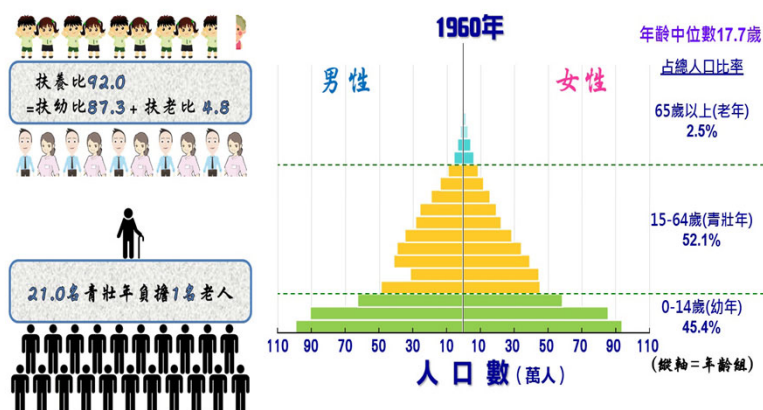
7

20 世紀是所得稅的世紀

- 人口結構變化，消費成為重要稅基。
- 國際租稅競爭，所得與利潤課稅不易。

8

人口結構變化，消費成為重要稅基



資料來源：國發會每5年人口金字塔及扶養比動態圖：1960-2065。

9

人口結構變化，消費成為重要稅基

- 從短期所得或一年年所得的角度來看，消費佔所得的比重會隨所得增加而減少，換言之高所得者的儲蓄比重會大於低所得者。在此前提下，課徵單一比例稅的消費稅實際上具有累退性質，舉例如下：

	某甲	某乙
年所得	500,000	5,000,000
消費金額	400,000	2,000,000
消費占所得比重	80%	40%
消費稅應納稅額(稅率5%)	20,000	100,000
稅額占所得比重	4%	2%

- 有人因此將消費稅貼上「窮人稅」的標籤。

10

人口結構變化，消費成為重要稅基

- 然而在家庭單位跨期消費資料中，並未發現消費佔所得比重隨所得增加而減少，反而是維持一固定水準，總體經濟學上提出兩個理論解釋此一現象：
 - 恆常所得假說：消費者的消費模式，是由消費者的永久所得 (permanent income) 的改變來決定，而非暫時所得。前者對於消費者的消費支出會有重大影響但後者影響甚微。
 - 生命週期假說：從長期的角度來看，消費者會調整個人消費與儲蓄的行為，讓一生中的消費、所得、儲蓄盡可能的拉平至損益兩平。換言之，消費者會讓個人消費佔所得比重在一生中保持穩定。

11

人口結構變化，消費成為重要稅基

- 此兩個假說反映消費者會依據恆常所得來決定自身的消費並且平滑一生中的消費量。因此對消費課徵單一比例稅，並不會有累退效果。

12

人口結構變化，消費成為重要稅基

- 綜合人口結構改變以及恆常所得概念，可以歸結出課徵消費稅的好處：
 - 在稅基上，由於人口結構老化導致消費稅稅基擴大，而且消費流量相對於所得流量更不易移動，因此可以成為良好的稅源。
 - 公平上，消費稅從長期來看不具累退性，對公平影響不大。
 - 在效率上，消費比所得更能反映個人效用，較不易造成個體經濟行為扭曲，特別是在儲蓄決策。

13

國際租稅競爭，所得與利潤課稅不易

- 資本所得一般包括股利、利息所得、租賃收入、資本利得、租金收入、版稅、自用住宅的設算報酬、對非法人公司的資本投資設算報酬以及特定專利使用費等。另外，一般的公司所得(利潤)也屬資本所得。
- 勞動所得，則包含薪資所得、職工福利金、退休金給付和各項政府移轉支付等。

14

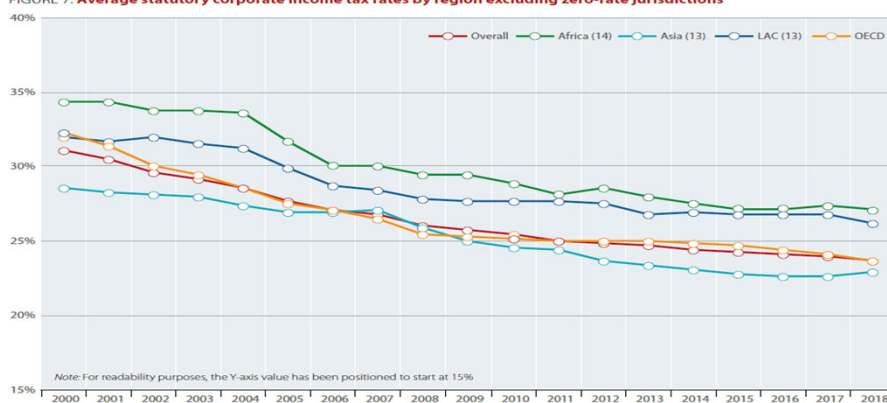
國際租稅競爭，所得與利潤課稅不易

- 一般來說資本所得比起勞動所得更具有移動性，容易在地區間、國際間移動，因此欲對資本課稅容易造成資本移動、稅負轉嫁，並且各國政府容易有誘因透過降低資本稅率來吸引資本進入，其中一項證據便是各國公司所得稅率逐漸下降，這也導致各國開始尋找更穩定的稅源。

15

國際租稅競爭，所得與利潤課稅不易

FIGURE 7: Average statutory corporate income tax rates by region excluding zero-rate jurisdictions



16

國際租稅競爭，所得與利潤課稅不易

- 另一個導致各國稅率下修的潛在政治因素為高公司所得稅率的國家於近年降低國內稅率，例如：英國在2010年公司所得稅率為28%到2018年已降至19%、美國於2017年將稅率自35%一口氣調降至21%、日本也從30%逐步調降至2018年的23.4%。這些原本高稅率的代表國家調降稅率後，國際的公司所得稅率可能失去支撐、引起各國開始跟進調降公司所得稅稅率，造成租稅競爭的風氣更勝以往，因此對公司利潤、資本課稅將更加困難。

17

國際租稅競爭，所得與利潤課稅不易

- 因為資本具備高移動性，導致對其課徵高稅率可能反而有害公平，例如傳統公司所得稅可以透過租稅轉嫁將租稅負擔轉移至勞工身上，因為當政府提高公司所得稅稅率時，將引起企業外移、資本流失，而勞工薪資又與人均資本息息相關，當人均資本減少時勞工薪資也會減少，換言之，縱使政府基於公平目的，強行增加資本稅率，最終的租稅負擔仍會落在勞動者身上，而且當所得越高時，資本所得占所得比重也越高，反之所得越少，則勞動所得比重較高，因此提高資本稅率，無形中加重了勞動者的負擔，反而不利於垂直公平。另外，資本主或公司也可以透過提高商品價格將稅賦轉移給消費者。

18

21 世紀會是消費稅的世紀

□ 加值稅的起源與發展：

- 加值稅是由法國經濟學家 Maurice Lauré 於 1954 年所發明並在法國實施獲得成功，爾後 1962 年歐洲共同市場仿照法國加值稅制定一個 VAT 實施制度範本，要求會員國參考此一範本實施 VAT，以消彌歐盟內部財政分歧，直到 1973 年以後歐洲共同市場會員國已全面採行 VAT 制度。
- 前法屬非洲殖民地國家在脫離法國獨立後，也開始推行法國的 VAT 制度，而中南美洲則是歐洲共同市場推行 VAT 後，跟隨其腳步推行 VAT。

19

21 世紀會是消費稅的世紀

- 在亞洲地區，南韓於 1977 年推行 VAT 制度、稅率 10%；
- 日本於 1950 年即通過附加價值稅法，但立法過程遭遇許多問題、民眾反對聲浪導致未能成功推行。
- 1986 年，日本預算赤字逐漸攀升且所得稅稅改造成稅收銳減，最終日本政府才得於 1989 年導入加值型營業稅，稅率為 3%：
 - 1997 年稅率提升至 5%、2014 年 4 月提升至 8%、2019 年 10 月提升至 10%。
- 中國則在 1994 年推行增值稅制度，並於 2016 年全國全面實施。

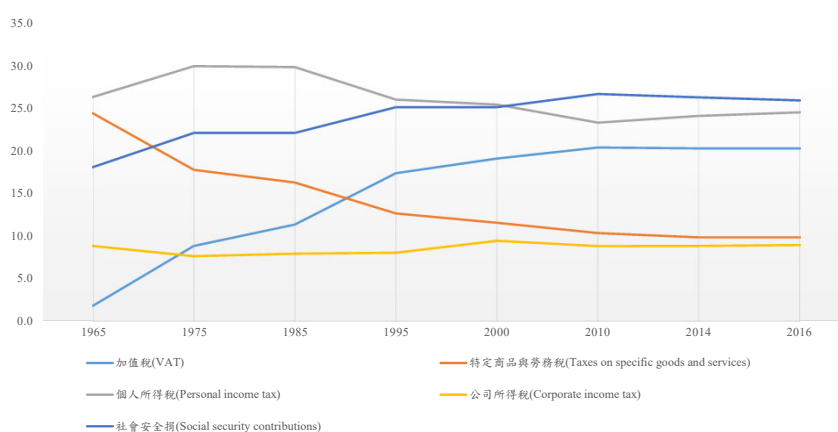
20

21 世紀會是消費稅的世紀

- IMF對於日本經濟的研究報告指出，日本應謹慎評估人口結構變遷對於財政收支的影響，並建議日本政府應於 2030 年以前將消費稅稅率提高至 15%、2050 年以前提升至 20%。
- 所得稅過去是各國課稅主軸，如今面臨各國檢討；加值稅成為現在各家主要稅收來源之一。

21

21 世紀會是消費稅的世紀



OECD平均主要稅目占稅收比重

22

所得稅與消費稅之比較

□ 消費稅的優勢：

- 課徵消費稅無需設算未實現資本利得以及折舊等所得稅設算金額，可以避免資本所得遞延效果、閉鎖效果以及折舊的稅盾效果。
- 消費稅比較不容易因通貨膨脹而造成家計單位稅負增加。
- 以消費為稅基就無須分割公司所得稅，因為公司盈餘最終會進入股東個人口袋，直到股東從事消費行為後再課徵稅賦，因此可以減少股東在個人端與公司端分配所得來避稅的誘因。

23

所得稅與消費稅之比較

□ 消費稅的優勢：

- 有實證研究指出，相較於調升所得稅，調整消費稅對於總體經濟衝擊與產業的影響較低。
- 增值稅的自動勾稽效果能避免漏稅的發生，並且有追捕效果，只要最後階段有根據增值稅課稅就不會漏稅。

24

所得稅與消費稅之比較

□ 消費稅的疑慮：

- 一般消費稅不會對投資支出課稅，因此營業人如何區分消費性財貨與投資支出將是難題，尤其對小規模營業人更為困難。
- 實施消費稅改革會面臨過渡期問題，當政府提高消費稅負擔、降低所得稅負擔時，對於退休或臨屆退休的人會面臨較大的衝擊，因為這群人在工作時繳納較多的所得稅，但退休時又需繳納較多的消費稅。

25

所得稅與消費稅之比較

□ 消費稅的疑慮：

- 過往消費稅的理論假設個人會將所得在一生中全數用盡，然而不能排除許多人會有留遺產或贈與給下一代人的想法，因此該如何對遺贈課稅會是消費稅為主要課稅體制的一項問題。
- 加值稅稽徵成本與順從成本較高，尤其是順從成本，一般而言會是 VAT 整體稅收的 2-10%，尤其在臺灣加值稅需配合統一發票制度，順從成本更易上升。

26

所得稅與消費稅之比較

□ 共同問題：

- 需定義何謂消費，最常見的便是醫療支出是屬於消費還是損失回復。
- 確認課稅單位以及適當的稅率結構
- 如何評價不具明確市場價值的消費，例如公司提供健身房作為員工福利給員工，是否需列入消費稅課徵？又該如何評價？

27

所得稅與消費稅之比較

□ 共同問題：

- 家計單位自行生產的財貨勞務該如何課稅？
- 不論是所得稅或是消費稅皆會受地下經濟影響而有稅收損失。
- 若消費稅也考慮採取累進稅率的方式來課稅，則會面臨若於一定期間大量消費時，消費者會於當期面臨稅負上升，例如壯年期需扶養子女與父母所以家計單位整體消費會提升，進入老年期時反而下降。因此若要考慮以累進方式課徵消費稅，則需將跨期消費平均化，平滑每一期的租稅負擔。

28