

「建立適足、公平與永續的租稅制度」

～與談「富民經濟的稅改主軸」～

蘇建榮

「劉大中先生逝世三十七週年紀念演講會」
2012年8月22日（星期三）上午10：00-12:00

一、我國現行租稅體系架構

引言重點三：檢討兩稅合一制度

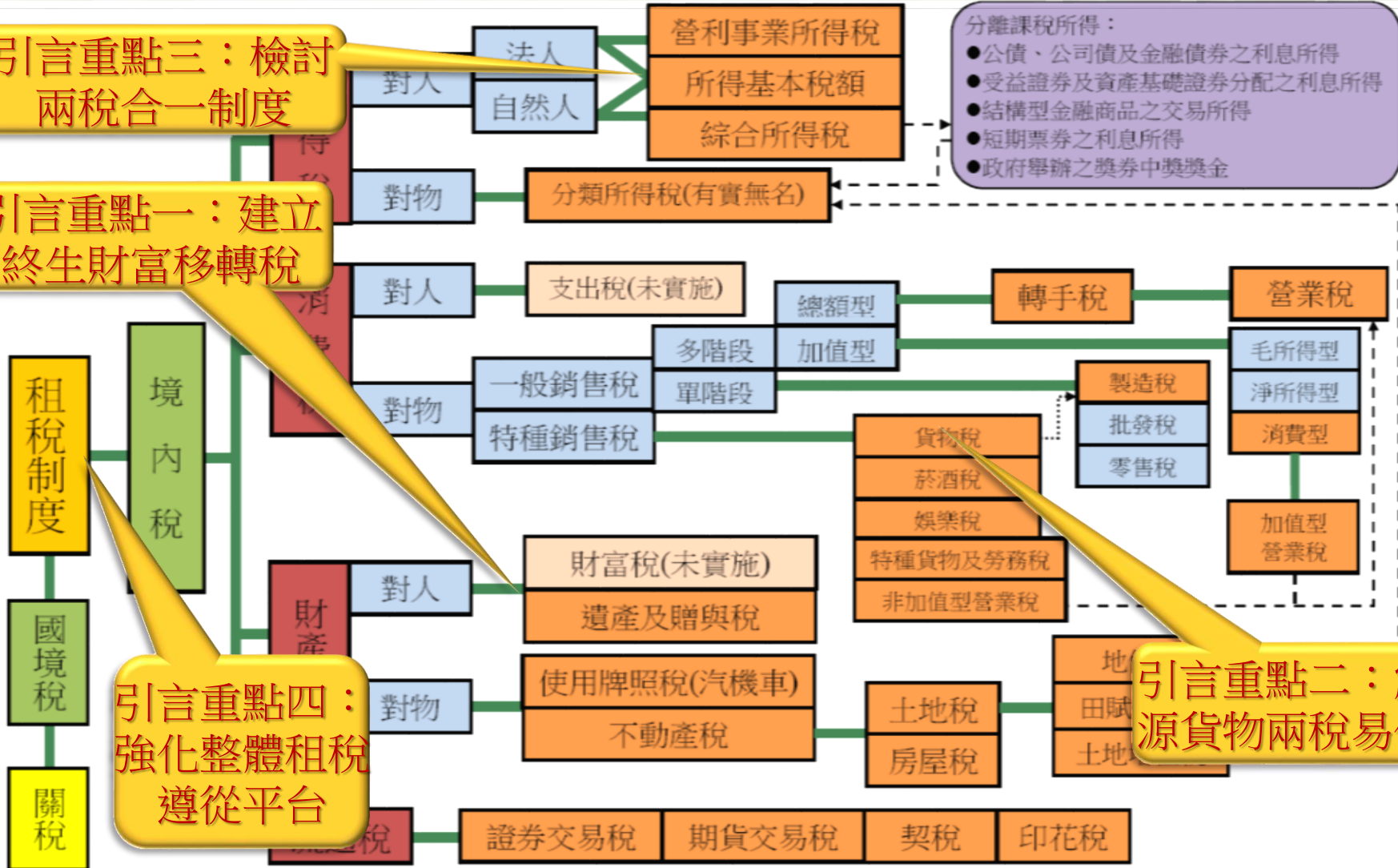
引言重點一：建立終生財富移轉稅

引言重點四：強化整體租稅遵從平台

引言重點二：能源貨物兩稅易位

分離課稅所得：

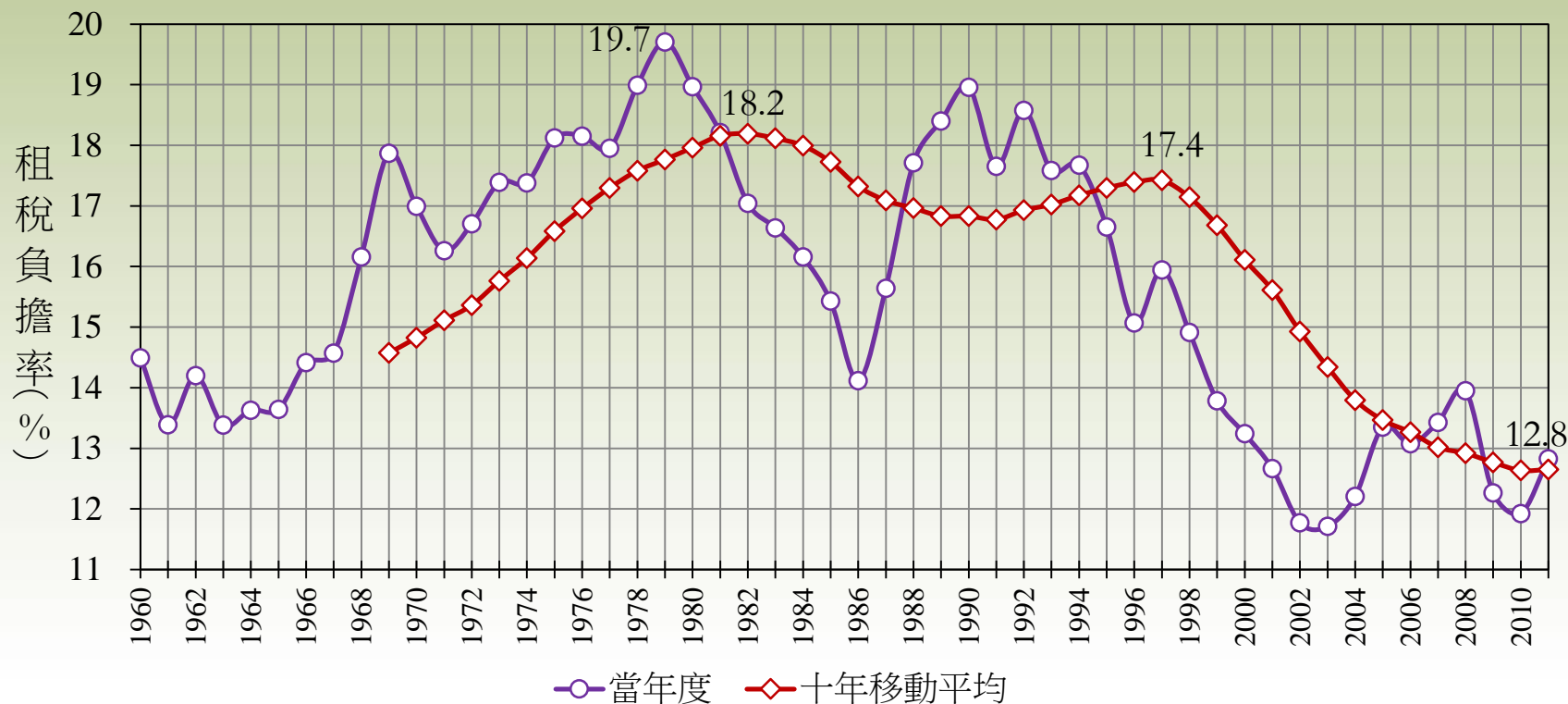
- 公債、公司債及金融債券之利息所得
- 受益證券及資產基礎證券分配之利息所得
- 結構型金融商品之交易所得
- 短期票券之利息所得
- 政府舉辦之獎券中獎獎金



二、現行稅制的結構性觀察

(一)長期國民租稅負擔率持續下降：近15年(1999~2011年)來長期的(十年移動平均)國民租稅負擔率逐年下降

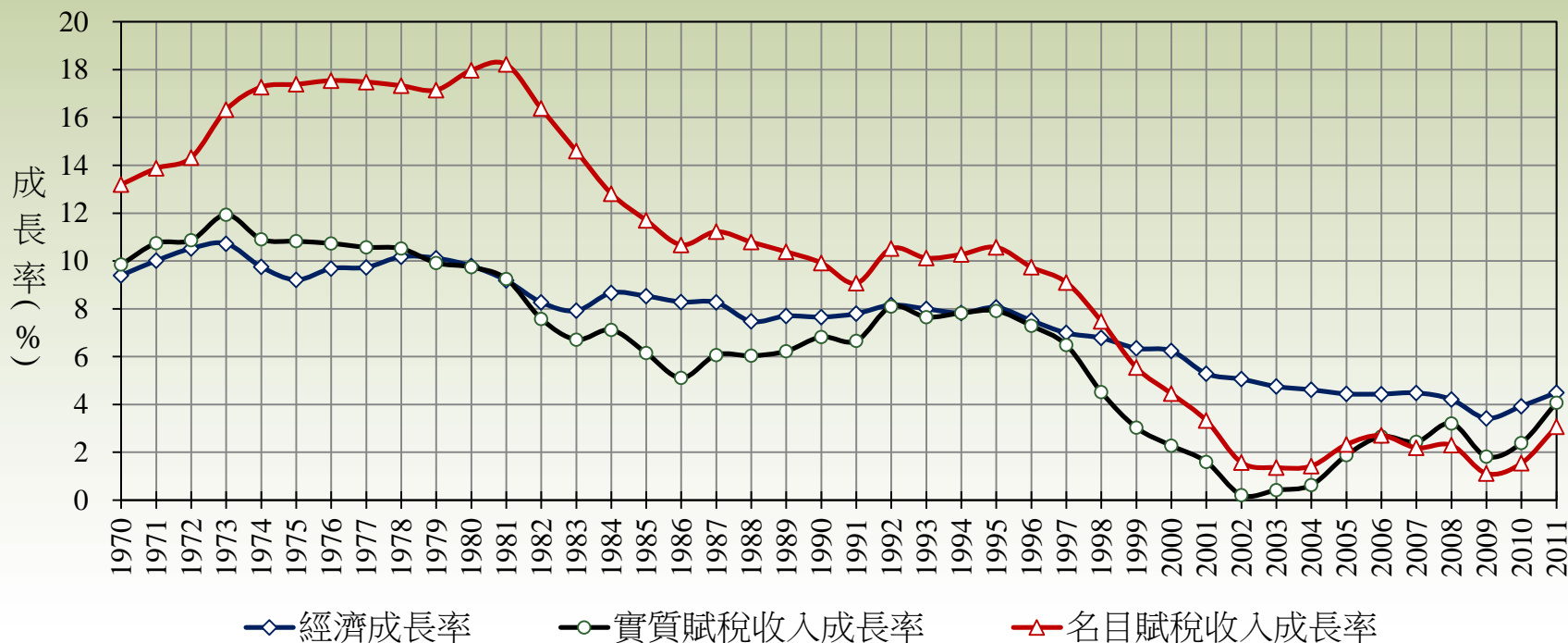
圖1：我國長期(十年移動平均)國民租稅負擔率(賦稅收入相對GDP比率)



二、現行稅制的結構性觀察

(二)長期稅收缺乏所得彈性：近15年(1999~2011)來長期的(十年移動平均)名目稅收成長率遠低於經濟成長率；實質稅收的成長更自1981年起持續落後於經濟的成長

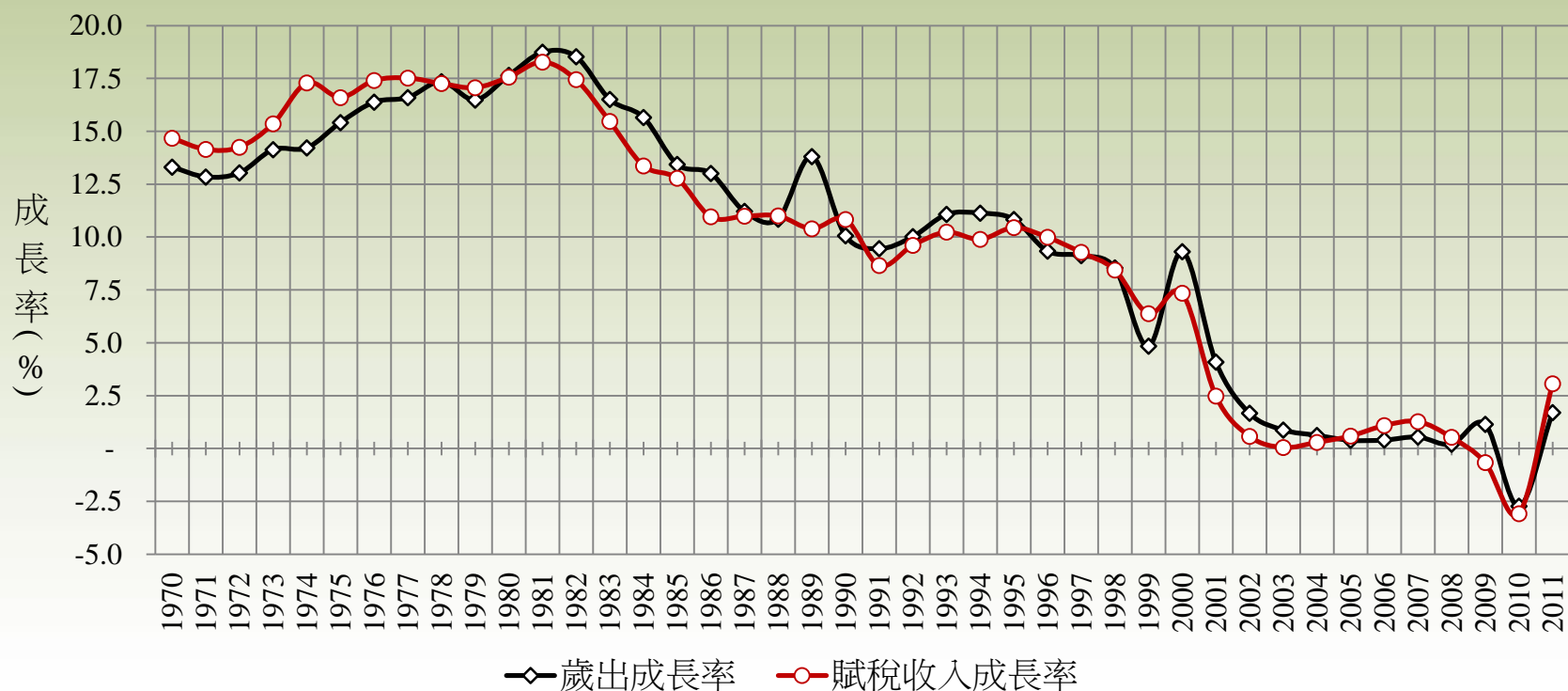
圖2：我國歷年長期(十年移動平均)賦稅收入成長率與經濟成長率



二、現行稅制的結構性觀察

(三)長期稅收成長不及歲出成長：自1980年起在大多數年度內，長期的(十年移動平均)稅收成長率皆較長期的歲出成長率為低

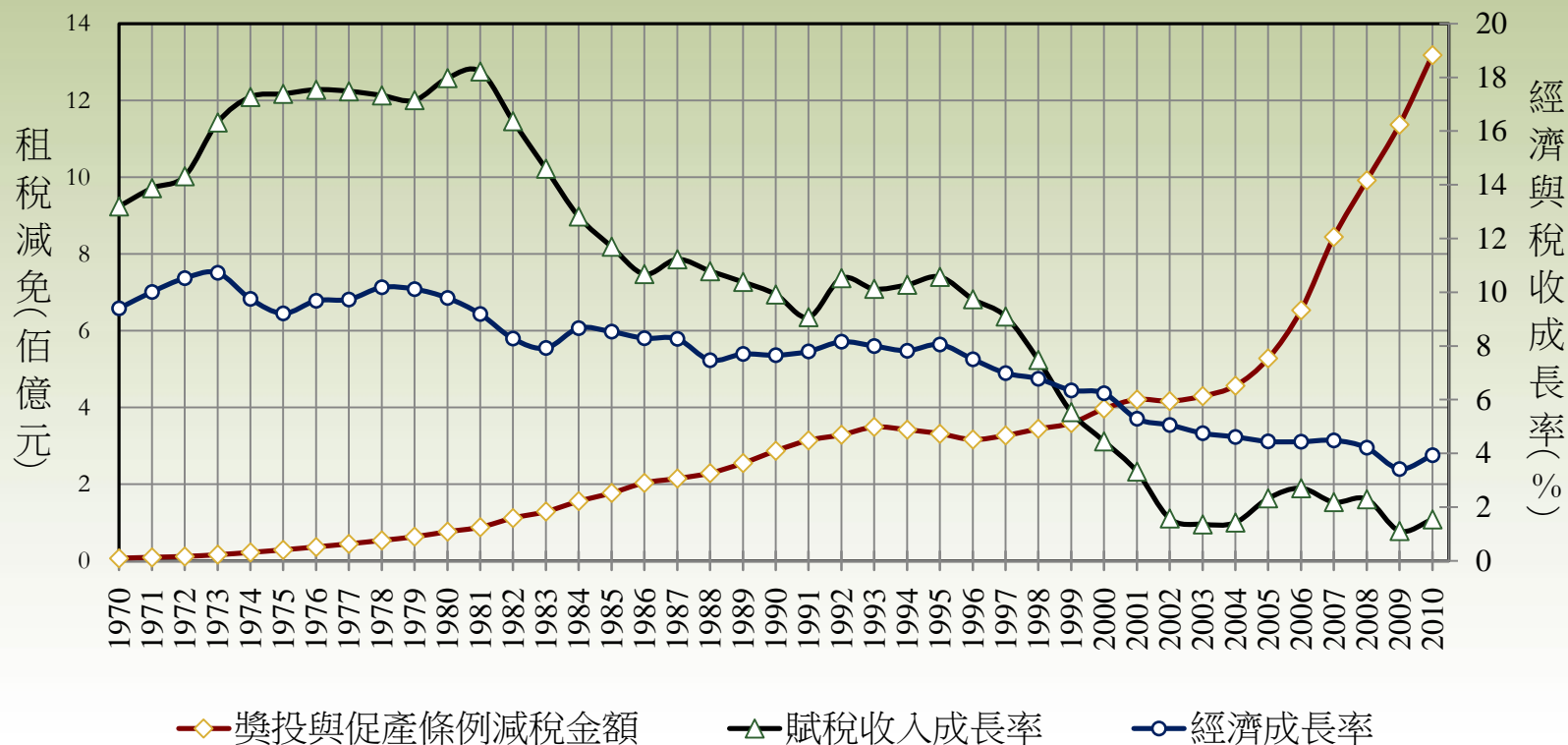
圖3：歷年我國各級政府長期(十年移動平均)歲出淨額與賦稅收入成長率



二、現行稅制的結構性觀察

(四)減稅對稅收與經濟成長的長期效果逐漸削弱：長期(十年移動平均)的租稅減免金額逐年攀升，但長期稅收與經濟成長率卻未明顯提振

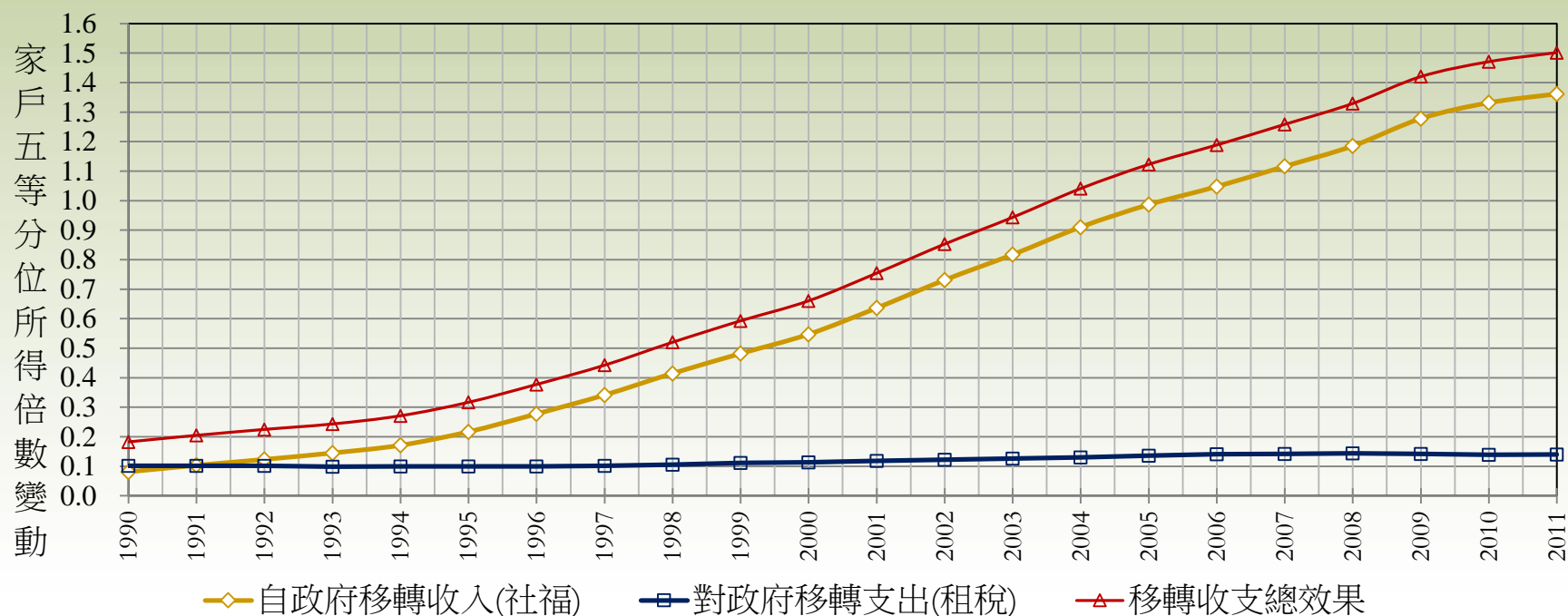
圖4：我國歷年長期的(十年移動平均)租稅減免、稅收成長與經濟成長



二、現行稅制的結構性觀察

(五)租稅的長期(十年移動平均)所得重分配效果薄弱：所得稅、遺贈稅、土增稅、地價稅等幾個主要稅制皆按累進稅率課徵，但租稅的所得重分配效果卻遠低於政府之社會福利支出的重分配效果

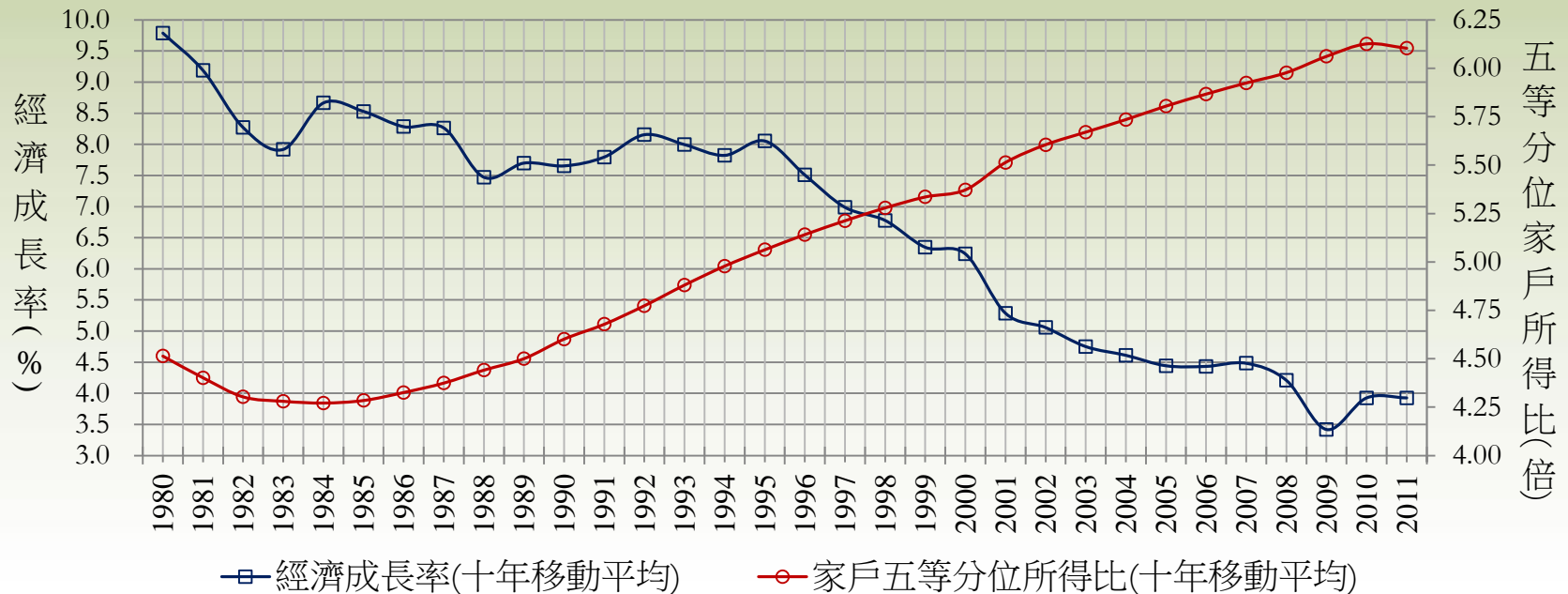
圖5：對政府移轉收支之長期(十年移動平均)所得重分配效果



二、現行稅制的結構性觀察

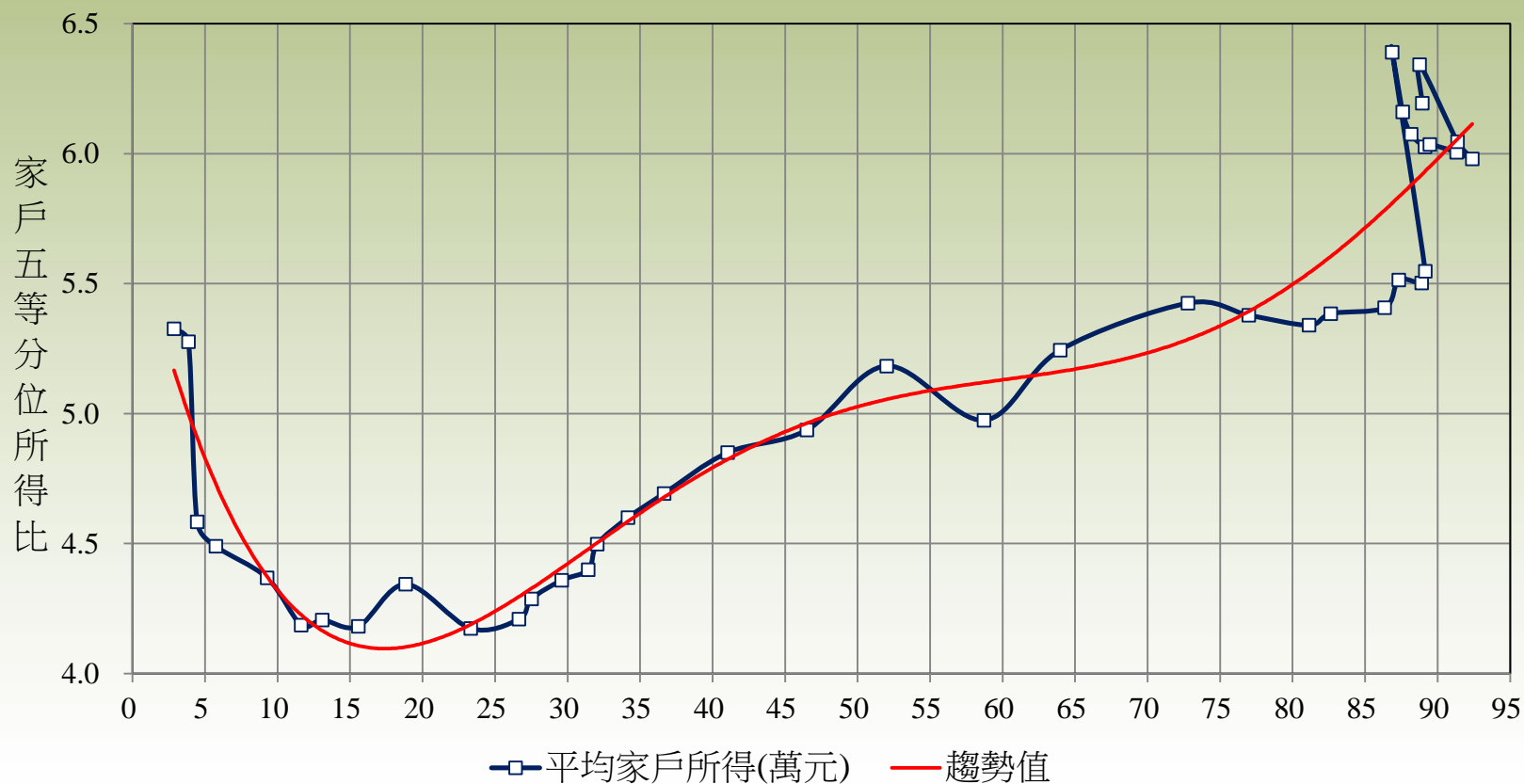
(六)經濟成長果實未能雨露均霑，庫志耐曲線效應也未顯現：隨著長期的經濟成長，所得分配卻日益惡化，顯示成長果實無法雨露均霑。而隨經濟的發展，平均每人(或每戶)所得的增加，所得分配呈現改善後惡化的U型曲線，並未出現庫志耐曲線(Kuznets Curve)效應。

圖6：近三十年(1980~2011年)的經濟成長與所得分配趨勢



二、現行稅制的結構性觀察

圖7：家戶平均所得與所得分配(資料期間:1963~2011年)



二、現行稅制的結構性觀察

(七) 租稅喪失完整性與主體性：長期以來政府總習慣於以「租稅減免、促進產業與經濟發展」的慣性模式作為跨期間的典範轉移，卻因此造成稅基的長期嚴重流失與稅制的長期結構性缺陷，租稅制度淪為經濟與產業發展政策的附庸，也喪失其在獲取適足財政收入以應國家永續發展上所須具備的完整性與主體性

自1985年迄今的主要稅制變革，配合經濟與產業發展政策的需求，對所得稅及相關租稅的減免，包括：

1. 1980年代：降低所得稅最高邊際稅率、證券交易所免稅
2. 1990年代：所得稅課稅級距扁平化與兩稅合一、獎參條例
3. 2000年代：促產條例擴大實施、土增稅減免、促參法
4. 2010年：降低營所及綜所稅稅率、遺贈稅改單一稅率課徵、債券利息分離課稅、降低短期票券利息分離課稅稅率等

此在在顯示長期租稅減免使租稅的完整性與主體性喪失殆盡，導致國民租稅負擔率持續下降、所得分配惡化、稅收成長遲滯不前，而危及整體國家永續發展的根基。

三、租稅改革的核心價值

租稅改革的核心價值

主體

公平

永續

三、租稅改革的核心價值

(一)租稅制度必須具備主體性，以期獲取適足的財政收入

1. 租稅的改革首須確立其財政收入的主體性，不能反客為主，讓租稅制度淪為經濟或產業政策的附庸，甚或成為政商競租(Rent-Seeking)的工具。
2. 唯有確立租稅的主體性，才能有效避免長期持續的稅基流失，並得以籌措適足稅收，厚實國家行使法定職能的財政能力，並為國家的永續發展建立穩固的社會與經濟基礎。

三、租稅改革的核心價值

(二)租稅制度必須考量公平性，以期建立穩固的社會基礎

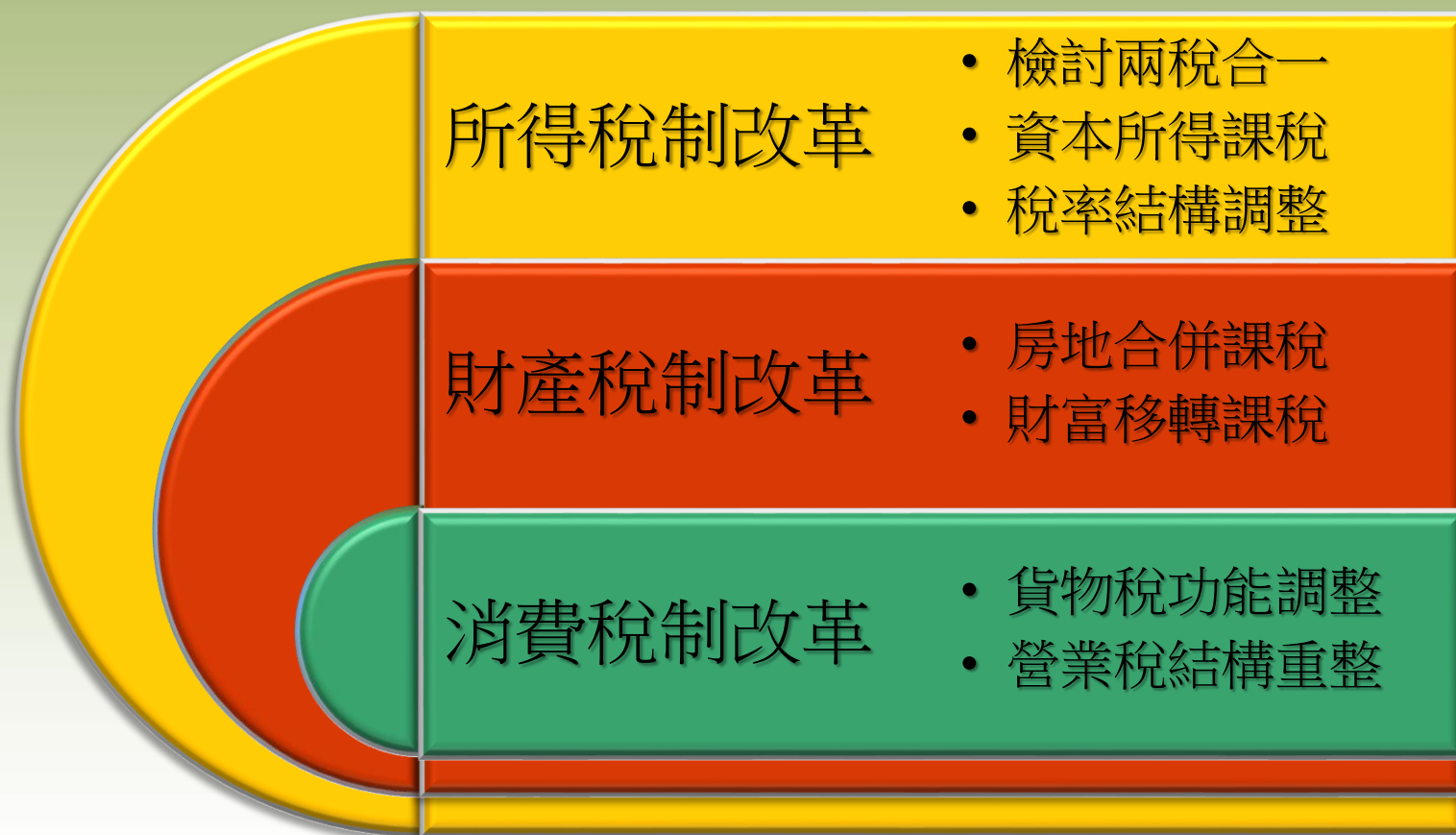
1. 租稅負擔分配的公平性，乃租稅制度是否具有穩固社會基礎的關鍵。若稅前所得分配極為不均，貧富差距懸殊，則稅制的設計就必須將其重分配效果納入考量，藉由租稅的課徵，合理地調適貧富間的財富分配，以有效抑制貧富不均所引發的社會對立，進而維繫國家發展之社會基礎的穩固。
2. J. Stiglitz：「追求所得分配公平的政策，將促成社會與政治的穩定，從而創造有利於企業繁榮發展的經濟環境。」
3. 劉大中：「若是人民的稅負不能公平，財富的分配不能合理，經濟發展就沒有穩定的社會基礎。」

三、租稅改革的核心價值

(三)租稅結構必須具備永續性，以期維繫國家長遠的發展

1. 財政的永續性：在國家發展的過程中，租稅結構必須讓稅收隨經濟的發展而有適足與穩定的結構性成長，以滿足國家職能的需求，以避免國家財政因赤字持續發生而面臨以債養債的窘境，同時緩和租稅負擔代際移轉的問題，維繫後代國民的福祉。
2. 環境資源的永續性：環境資本是國家永續發展根基，應透過適當的租稅措施以達到永續利用的目的，避免過度耗竭而損及後代國民的福祉。

四、租稅改革的具體主張



四、租稅改革的具體主張—所得稅改革

1. 檢討兩稅合一制度：
 - 1) 國際趨勢(OECD國家股利所得稅現況)
 - 2) 採修正後的獨立課稅制(股利所得優惠稅率)或股利所得部分免稅(回歸儲扣定額免稅)
 - 3) 公司未分配盈餘加徵營所稅
2. 檢討綜合所得稅稅率結構：
 - 1) 扣除額之金額隨所得額增加而遞減
 - 2) 課徵富人稅，提高高所得階層的邊際稅率。
3. 不動產交易所得按實際交易價差計算後，納入綜合所得總額課稅，並允許已繳納之土增稅抵減不動產交易所得應納之所得稅。

四、租稅改革的具體主張—財產稅改革

1. 遺產及贈與稅的改革：

現行按單一稅率(10%)課徵的遺產及贈與稅，已經喪失其原有的財富重分配功能。為期建立稅制的穩固社會基礎，應取消現行遺產及贈與稅，改為對繼承遺產者及受贈者按繼承金額與受贈金額累進課徵「受遺贈稅」。另在屬人主義的考量下，或可考量將受遺贈所得納入個人最低稅負制。

2. 房屋及地價稅的改革：

配合房地交易所得按實價合併課徵所得稅之推動，應將房屋稅與地價稅兩稅合一為單一不動產稅制。並改善不動產評價制度，合理反映不動產稅稅基，以增加地方租稅收入，實現居住正義。

四、租稅改革的具體主張—消費稅改革

1. 營業稅的改革：

- 1) 將非加值型營業稅自現行稅法中抽離，改課徵特種營業稅。
- 2) 檢討金融營業稅
- 3) 適度提高加值型營業稅之徵收率
- 4) 擴大實施統一發票制度

2. 貨物稅的改革：

- 1) 與特種貨物及勞務稅整合為單一特種銷售稅。
- 2) 整合貨物稅中具有能源稅或環境稅性質的項目，以及現行散見於各個相關法規之13種的能源及環境污染相關稅費，改課徵綠色租稅。

五、結語

1. 「賦稅改革是一件吃力不討好的工作，想要健全財政，賦稅就必須改革，...。賦稅改革要從歷史的觀點、經濟理論、當前國內的環境，以及世界潮流加以客觀的分析與檢討，然後經反覆的爭辯始提出改革的方案。」(摘錄自于宗先，「我所認識的劉大中先生」)
2. 租稅改革須考量的因素(Tanzi, V.(2008), “Theory and Practice of Tax Policy and Reform in a Globalizing Era.”)：
 - 1) 須與總體經濟政策、目前及未來稅收需求相關聯，不能有太多偏離經濟現實的理論。

五、結語

- 2) 租稅改革是由決策者(主政者)而非經濟學者所決定，因此必須為主政者所瞭解與接受。
- 3) 主政者無法瞭解租稅理論的細微，改革方案要依“Kiss原則” (keep it simple stupid)，直覺易懂。
- 4) 眾未周知的理論無助於租稅改革。
- 5) 最適租稅理論通常將實務問題隱藏而無法落實。
- 6) 租稅改革必須考慮其立即的分配效果，這是主政者所關心的課題之一。
- 7) 租稅改革應避免讓稅制更複雜。
- 8) 必須考量遵從成本與稽徵成本

五、結語

- 9) 分配愈平均的國家，愈能接受較低的邊際稅率。
 - 10) 分配愈不平均就別考慮實施均一稅(Flat-rate taxes)，以免讓所得分配更惡化。
3. 租稅改革須兼具典範轉移與非典範改革

謝謝大家！