

富民經濟的稅改主軸

劉大中先生基金會專題演講

何志欽

101年8月22日

演講大綱

前言

第一章 富民經濟的稅改思維：社會公義、經濟效率、財政永續

第壹部份－維持社會公平正義

第二章 遺產贈與兩稅合一－建立終生財富移轉機制

第貳部分－增進經濟動能效率

第三章 能源貨物兩稅易位－節能減碳、提升產業發展

第參部份－鞏固財政健全永續

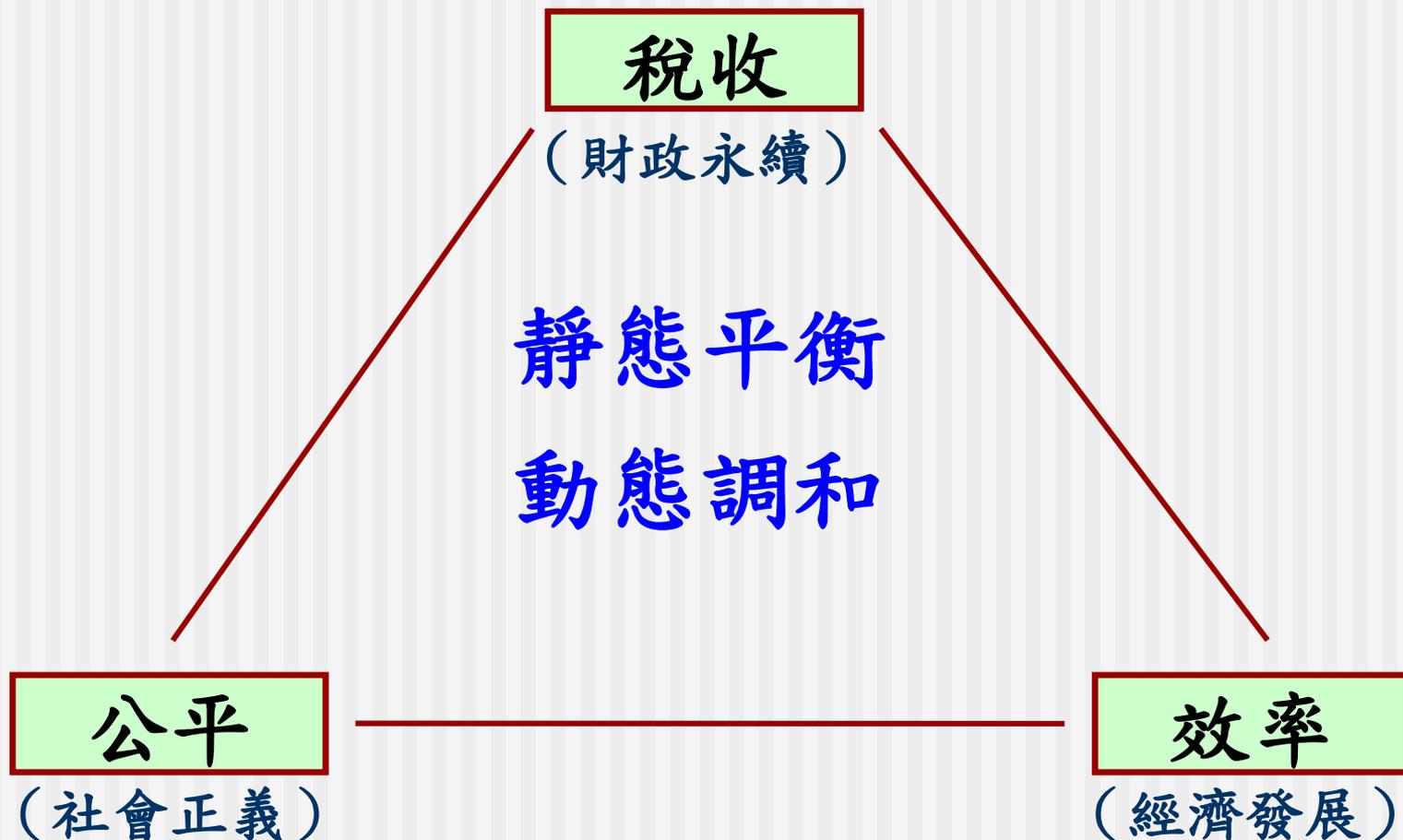
第四章 綜所營所兩稅分離－檢討兩稅合一下股利抵繳機制

第五章 強化租稅遵從平台－協助良民繳稅、懲治不法逃漏

結語

第六章 富民經濟的稅政主軸：藏富於民、而非藏於富民

第一章 富民經濟的稅改思維



第一章 富民經濟的稅改思維

公平與效率－平衡取捨

- 以公平來制衡效率
 - 過度注重租稅優惠
 - 優惠浮濫公平脫序
- 以效率來延續公平
 - 過度強調公平僵性
 - 誘因扭曲效率失衡

第一章 富民經濟的稅改思維

所得稅與財富稅—動態均衡

■ 社會公平與經濟效率之互補平衡

- 維持世代移轉均等，以期延續社會公平。
- 提昇資產運用效率，降低租稅規避誘因。

■ 所得稅制與財富稅制之動態均衡

- 建立最低稅負制是以公平來矯正優惠之浮濫。
- 改革遺產贈與稅是以效率來制衡公平之僵化。

第二章 遺產贈與兩稅合一

高財富者遺贈稅率過低，喪失促進世代移轉均等的功能，形成租稅公平盲點及社會期待嚴重失落

- 遺產及贈與稅制為藉租稅手段達成社會公平的最後防線，而除社會公平外，亦應考慮經濟效率之平衡，方符合最適租稅的精神。在金融產品多元化、國際資金流動頻繁及財富規畫管道多元化下，適度調降稅率、減輕稽徵成本及降低規避誘因，原本值得肯定。
- 但現行遺產及贈與稅稅率已於2009年2月調降為10%，卻是一項過猶不及的改變。遺贈稅率同時由50%驟降為10%，減幅高達八成。同時沒有任何配套方案及過渡措施，完全忽略遺產稅與所得稅在資本利得上的關聯，以及贈與稅與所得稅在租稅遵從上的牽制。
- 如此低幅的遺贈稅率實在無法達成任何遺贈稅制的功能。在這個重大而嚴肅的意義上，遺贈稅制名存實亡、形同虛設，使得世代移轉均等及租稅公平正義的社會期待嚴重失落。

第二章 遺產贈與兩稅合一

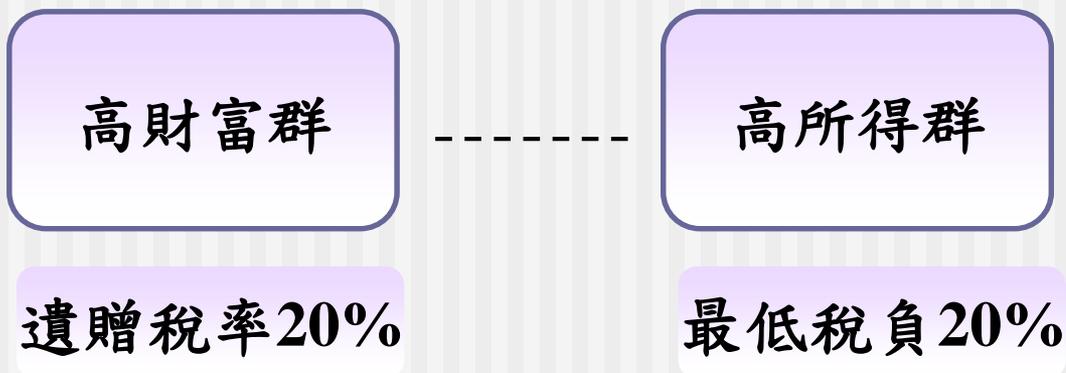
建置終生財富移轉稅制，完成遺產贈與兩稅合一

- 整合終生財富移轉稅基：就目前贈與稅課徵是採取年度累進，而非遺產稅的終身累進。在財富移轉稅制的終生累計架構下，將遺產課徵額及贈與課徵額合併累計為終生財富移轉稅基。
- 訂立財富移轉統一稅率：在建立的財富移轉稅制時，建議制定一項適用於終生累計下財富移轉的統一稅表。在這個稅表中，每個課徵級距是按照財富移轉人終生累積的移轉課徵額 - 包括生前贈與課徵額及死後遺產課徵額 - 賦予一項特定的邊際稅率。
- 未來展望在分離課稅下，對於證交利得的最高邊際稅率應設置在20%的前提下，進而建議以20%為終生財富移轉稅之最高邊際稅率。此一建議是反應財富移轉與資本利得之密切關係，也勾劃出本文對於未來證交所得實施分離課稅的願景。在終生累進的財富移轉架構下，將最高邊際稅率調整為20%。使贈與移轉和遺產移轉受到同等租稅待遇，達到遺贈方式左右對稱、遺贈時點前後一致目標。

第二章 遺產贈與兩稅合一

最低稅負制與遺贈稅改革的關聯

- 在遺贈稅改革上，擬建立財富統一稅率，採終生累進，並將最高邊際稅率調整為20%，與最低稅負稅率相同。



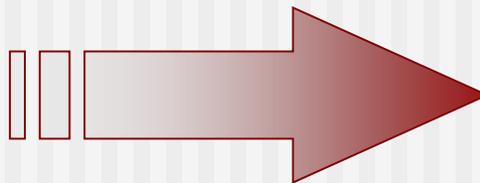
第二章 遺產贈與兩稅合一

改革方案 實施時機

促進產業升級
條例適用期滿

個人海外所得
納入最低稅負

稅制改革持續進行



稽徵能力積極提升

建立終生財
富移轉稅制

第三章 能源貨物兩稅易位

建置能源稅 — 合理反映能源使用、外部成本內部化

- 我國長期對於能源採取低價政策，價格遠低於歐洲國家及鄰近之日本、韓國、香港及新加坡等國，過低的價格導致能源消費者與製造業對於能源消費量偏離最適水準，影響能源使用效率，並使企業缺乏誘因往低耗能高附加價值之產業轉型，影響國家競爭力。
- 適度規劃能源稅制、促使能源使用外部成本內部化，彌補市場機能之不足，以合理反映使用能源之生產成本及社會成本。
- 鼓勵節約能源及替代能源發展，減緩能源使用對環境之衝擊，並有助於提昇能源使用效率，促進低耗能、高附加價值產業發展以改善產業結構，降低溫室氣體排放量及提升國家競爭力。

第三章 能源貨物兩稅易位

建置能源稅—循序漸進，追求永續

- 徵能源稅實為稅制結構之調整，反映政策對產業發展及環境保護之具體作法，是以應採循序漸進方式逐年調整稅額，以降低對物價及經濟之衝擊。
- 藉由能源稅之課徵，其將產生替代效果，誘導消費者及企業採低耗能產品，可達到抑制能源消費、降低溫室氣體排放的效果。
- 另一方面，由於經濟成長，則將產生所得效果，用以取消不合時宜之貨物稅等相關配套方案，以增進產業競爭力，逐步促成「能源運用、環境保護、經濟發展」三贏之政策目標

第三章 能源貨物兩稅易位

貨物稅退場－完成階段性任務、功成身退

- 能源稅、貨物稅應兩稅易位。為促進溫室氣體減量，提高能源使用效率，推動建置能源稅，是符合國際潮流的改革。
- 能源稅也是行政院「黃金十年」國家願景及陳院長施政方針，如能推動付諸實行，進而配套讓實施歷史悠久、不盡合乎時宜，且飽受工商業界詬病的貨物稅功成身退，將有助稅制結構調整，並促使產業轉型。

第四章 綜所營所兩稅分離

我國實施「兩稅合一」概況

- 解決公私盈餘(須課營利事業所得稅)與股東之股利所得(須課個人綜合所得稅)重複課稅問題，使股東最終稅負不超過綜合所得稅最高法定稅率40%。
- 1998年1月1日起實施，依據所得稅法第三條，採用「設算扣抵法」，亦即公司繳納之營利事業所得稅，可全額自個人綜合所得稅應納稅額中扣抵。

第四章 綜所營所兩稅分離

兩稅合一股利課稅抵繳機制—範例

- 甲公司繳納營利事業所得稅2,500萬元，稅後盈餘7,500萬元，甲公司於繳納所得稅後分配該7,500萬元盈餘，則2,500萬元作為股東的可扣抵額。
- 甲公司共有股東10人，每人股權1/10，每股東獲配750萬元股利(即為股利淨額)時，可併同獲配的可扣抵額為250萬元，其應申報的股利總額即為1,000萬元。
- 如股東適用的邊際稅率40%，應納稅額為400萬元，可扣抵稅額為250萬元，故股東僅須再補繳150萬元。

第四章 綜所營所兩稅分離

「兩稅合一」制度—衍生問題

■ 違反租稅公平/量能課稅原則

水平公正—相同所得數額，不同所得來源之租稅差別待遇過甚；股利所得有效稅率遠低於薪資所得。

垂直公正—所得高端，股利所得佔其比例甚大；所得低端，薪資所得佔其比例甚大；股利所得租稅優惠遠高於薪資所得。

第四章 綜所營所兩稅分離

「兩稅合一」制度－衍生問題

■ 公司營所稅制－名存實亡

個人股東在申報股利所得時，可將公司階段的營利事業所得稅，全額扣抵股東的個人綜合所得稅，這使得營利事業所得稅變成股東個人綜合所得稅的先行扣繳稅款，營利事業所得稅實質上已經「名存實亡」。

■ 個人綜合稅收－嚴重流失

股利所得佔高端所得比例極高，普遍選用最高邊際稅率40%者眾多。在目前制度下容許營所稅全額抵繳股利稅負，造成個人綜稅收嚴重流失。

第四章 綜所營所兩稅分離

國際間實施「兩稅合一」的情形

- 為處理傳統股利課徵出現重複課稅的疑慮，過去OECD會員國中17個國家曾實施「兩稅合一」，允許個人股東在申報股利所得時，將公司階段已繳納的營利事業所得稅，可全額或部份扣抵股東個人階段的綜合所得稅；惟實施之後，因稅基大幅流失，近年來許多國家已紛紛放棄。
- 類如台灣所採行，允許個人股東在申報股利所得時，將公司階段已繳納的營利事業所得稅，可全額扣抵股東個人階段的綜合所得稅，34個OECD會員國中，目前只剩歐洲、加拿大、智利、墨西哥及紐西蘭等5個國家；至於歐盟27個會員國，自2007年起更無任一國家採行。

第四章 綜所營所兩稅分離

應考慮廢止或改革「兩稅合一」

- 台灣已實行十餘年、採全額扣抵的「兩稅合一」作法，國際間曾採行「兩稅合一」的17個OECD國家，基於衍生諸多問題(尤其是稅收流失)，早已紛紛放棄，目前只剩7個國家採行，其中只有5個國家採全額扣抵；至於歐盟27國則已無任一國家採行。
- 台灣應檢討是否廢止「兩稅合一」，或將全額扣抵制，改為部分扣抵制，以讓大股東負起公平的稅負付擔。鑑於證所稅已引發金融市場的不安，因此應考慮以改革「兩稅合一」來取代證所稅，實施租稅的公平性目標。

第五章 強化租稅遵從平台

租稅遵從－防堵避稅、節稅漏洞、積極查緝逃漏稅

- 短期間欲推動重大賦稅改革或提高稅率如有實際上的困難，則在確保賦稅人權的原則下，可先從防堵避稅、節稅漏洞、積極查緝逃漏稅等著手，來增加稅收，賦稅公平性也提高。
- 《經濟學人》及IMF、OECD等國際組織皆建議，政府應關閉租稅漏洞來擴大稅基，並改善賦稅公平性。
- 美國總統歐巴馬於2009年5月所提出的稅制改革方案，即在減少美國跨國企業的稅法優惠，以及要求美國人境外帳戶或與其他境外帳戶往來一律申報，據以打擊跨國企業及富人避稅或逃稅行為，防堵海外逃漏稅；估計2011~2019年間約可增加2,100億美元稅收。

第五章 強化租稅遵從平台

自然人占GDP的課稅呈現－美國分析

- 自然人所得占美國國內生產毛額(GDP)的比例為80%。
- 其中64%呈現在個人所得稅申報中的毛所得額 (AGI：Adjusted Gross Income)；另外16%並非課稅系統所能呈現。

第五章 強化租稅遵從平台

自然人占GDP的非課稅呈現－美國分析

- 這16%包括下列三個大項：

地下經濟(Underground Economy)：這是由於非正式供應部門(Informal Supplier Sector)所產生，而未被個人所得稅稽徵系統所記錄的所得。這個部分約占8%。

免稅所得(Exempted Income)：這是由於美國稅法鑒於租稅政策考慮而排除在個人所得稅基之外的所得。這個部份約占2%。

逃漏所得(Underreported Income)：這是由於納稅義務人違反稅法規定，透過漏報或漏繳來逃漏賦稅的所得。這個部份約占6%。

第五章 強化租稅遵從平台

- 法人所得是指留存在公司內而未分配的利潤所得(未分配盈餘)。
- 法人所得占美國國內生產毛額(GDP)的20%。其中16%呈現在公司所得稅申報中的毛所得額(AGI)；另外4%並非課稅系統所能呈現。

第五章 強化租稅遵從平台

- 這4%包括下列三個大項：
 - (4a) 跨國移轉(Multinational Transfer)：這是由於以法人形式存在的非正式供應商及跨國公司用移轉訂價方式(Transfer Pricing)造成稅基不明的所得。這個部份約占1%。
 - (4b) 免稅所得(Exempted Income)：這是由於美國是資本主義國家，沒有產業政策也沒有國營事業。這個部份約占1%。
 - (4c) 逃漏所得(Underreported Income)：這是由於公司透過浮濫的避稅管道(Abusive Tax Shelter)來逃漏應課稅的所得。這部份約占2%。

第五章 強化租稅遵從平台

自然人占GDP的課稅呈現－台灣分析

- 自然人所得占台灣國內生產毛額(GDP)的比例為66%。
- 其中36%呈現在個人所得稅申報中的毛所得額(AGI：Adjusted Gross Income)；另外30%並非課稅系統所能呈現。

第五章 強化租稅遵從平台

自然人占GDP的非課稅呈現－台灣分析

- 這30%包括下列三個大項：

地下經濟(Underground Economy)：這是由於非正式供應部門(Informal Supplier Sector)所產生，而未被個人所得稅稽徵系統所記錄的所得。這個部分約占12%。

免稅所得(Exempted Income)：這是由於台灣稅法鑒於租稅政策考慮而排除在個人所得稅基之外的所得。這個部份約占8%。因為台灣證券交易及土地增值所產生的資本利得、以及自然人海外所得，都未能納入個人所得稅的稅基中，所以比例偏高。

逃漏所得(Underreported Income)：這是由於納稅義務人違反稅法規定，透過漏報或漏繳來逃漏賦稅的所得。這個部份約占10%。

第五章 強化租稅遵從平台

- 法人所得占台灣國內生產毛額(GDP)的34%。台灣因有兩稅合一，故其呈現在法人所得部份較美國(20%)相對為高。
- 其中20%呈現在公司所得稅申報中的毛所得額(AGI)；另外14%並非課稅系統所能呈現。

第五章 強化租稅遵從平台

■ 這14%包括下列三個大項：

- (8a) 跨國移轉(Multinational Transfer)：這是由於以法人形式存在的非正式供應商及跨國公司用移轉訂價方式(Transfer Pricing)造成稅基不明的所得。這個部份約占2%。在台灣而言，前者數據遠高於後者。
- (8b) 免稅所得(Exempted Income)：這是由於台灣有行之有年的促產條例租稅優惠，因此所占比例較大。這個部份約占8%。在2010年6月修法之後已造成促產條例完全落日，這個比例今後應該會大幅降低。
- (8c) 逃漏所得(Underreported Income)：這是由於公司透過浮濫的避稅管道(Abusive Tax Shelter)來逃漏應課稅的所得。這部份約占4%。

第五章 強化租稅遵從平台

自然人所得占國內生產毛額比例
(單位：百分比)

國家	美國	台灣
國民所得	100	100
自然人所得	80	66
課稅呈現	64	36
非課稅呈現	16	30
地下經濟	8	12
免稅所得	2	8
逃稅所得	6	10

第五章 強化租稅遵從平台

自然人課稅呈現與非課稅呈現
(單位：百分比)

國家	美國	台灣
自然人所得	100	100
課稅呈現	80	55
非課稅呈現	20	45
地下經濟	10	18
免稅所得	2.5	12
逃稅所得	7.5	15

第五章 強化租稅遵從平台

法人所得占國內生產毛額比例
(單位：百分比)

國家	美國	台灣
國民所得	100	100
法人所得	20	34
課稅呈現	16	20 (24)
非課稅呈現	4	14 (10)
跨國移轉	1	2 (2)
免稅所得	1	8 (4)
逃稅所得	2	4 (4)

括弧內的比例為2010年通過新的營所稅法，大幅取消租稅優惠後的試算預估

第五章 強化租稅遵從平台

法人課稅呈現與非課稅呈現
(單位：百分比)

國家	美國	台灣
法人所得	100	100
課稅呈現	80	59 (70)
非課稅呈現	20	41 (30)
跨國移轉	5	6 (6)
免稅所得	5	23 (12)
逃稅所得	10	12 (12)

括弧內的比例為2010年通過新的營所稅法，大幅取消租稅優惠後的試算預估

第六章 富民經濟的稅改主軸

- 行政院陳冲院長在新閣成立之初提出「富民經濟」的施政理念，而財政部日前完成「財政健全小組」組建工作。在此同時，關心國家發展的各界先進，也紛紛呼籲政府重視貧富差距日益擴大、所得分配嚴重不均的事實，並要求儘速提出有效政策予以導正。雖然，朝野看法、評價與具體策略、重點不盡相同，甚至明顯出入，但對於社會存在嚴重貧富懸殊、亟待政策緩解的共識，卻是一致。
- 首先，必須指出，此次稅制改革的範圍，應以社會各界關注並期待的資本利得課稅為優先課題，進而擴及稅制結構調整與重建，以期維持稅收穩定、並增進公平正義。在比同時，亦須兼顧「不傷害經濟與資本市場」之原則，避免對於民間與企業的消費投資造成過度衝擊。

第六章 富民經濟的稅改主軸

- 稅制結構的全面改革—應藉由能源稅的建置、所得稅的改革、及遺贈稅的整合，達成社會公平、經濟效率、與財政永續的動態均衡。
- (一) 營所稅、綜所稅應兩稅分離。實施多年以營所稅抵繳企業股東股利所得稅負的「兩稅合一」制度不僅影響政府綜所稅收甚為可觀，同時導致高額股利所得者租稅負擔相對偏低。基於我國稅制之全面革新與重建，以及落實租稅公平考量，曾經承擔階段性使命的「兩稅合一」制，應從善如流，全面檢討。

第六章 富民經濟的稅改主軸

- (二) 能源稅、貨物稅應兩稅易位。為促進溫室氣體減量，提高能源使用效率，推動建制能源稅，是符合國際潮流的改革。如能付諸實行，進而配套讓不盡合乎時宜的貨物稅功成身退，將有助稅制結構調整，並促使產業轉型。
- (三) 遺產稅、贈與稅應兩稅合一。前者稅基為死後移轉財富、後者稅基為生前移轉財富。本文認為應把握改革時機，將遺產及贈與兩稅整合為終生財富移轉稅，建立最適稅率。同時在這個架構下、增進高所得群與高財富群在世代重疊中的分配均等，達到公平而有效率的終生財富移轉。

第六章 富民經濟的稅改主軸

- 租稅遵從的全面強化—應藉由自然人與法人個別的租稅非課稅呈現就下列三個關鍵來源作深入分析，來確保稅收的永續：
 - (一) 自然人部分
 - 地下經濟
 - 免稅所得
 - 逃漏所得
 - (二) 法人部分
 - 跨國移轉
 - 免稅所得
 - 逃漏所得

第六章 富民經濟的稅改主軸

藏富於民—而非藏於富民

- 總結—推行稅改，除了增加稅收、健全財政之財稅思維外，若能因為兼顧經濟而使「富民經濟」主張得以落實，全民將因而受惠，國家競爭力也當因而增進，若能確實化解貧富懸殊困境，而讓稅制革新得以藏富於民，而非藏於富民，則距財政健全三大目標：社會公平、經濟效率與財政永續，將不遠矣。

謝謝各位
敬請指教

