台灣實施所得稅單一稅率制度之探討

孫克難・羅時萬*

所得稅單一稅率制 (The Flat Tax) 主張取消累進課徵改採單一比例稅率, 刪減租稅優惠改行單一個人免稅額, 有助於稅制簡化、公平與效率, 故而受到全球關注。台灣自 2010 年起, 營所稅已調整爲 17% 單一稅率; 但綜所稅仍採累進課徵並給予多種減免, 顯得複雜且不公平。本文旨在從稅負分配公平觀點, 藉由我國 2004 年所得稅申報核定資料, 分析綜所稅改採單一稅率制的可行性。實證主要發現: (1) 給予較高單一免稅額, 有助於稅負公平分配; 採比例稅率課徵, 會產生稅負累退性。(2) 就整體單一稅率制言, 具有相對較高之免稅額與稅率的制度, 比相對較低免稅額與稅率者具租稅公平性。(3) 在一定的條件下, 台灣若將綜所稅改爲 20% 單一稅率與每人單一免稅額 34 萬元, 應能有助於所得公平分配並簡化稅政。

關鍵詞: 稅負分配, 單一稅率制, 單一免稅額, 兩稅獨立, Gini 係數
JEL 分類代號: H22, H24, H31

1 前言

所得稅源自 1798 年英法戰爭時期, 首次於英國開徵, 至今有 200 餘年歷史, 其過程由比例稅演變成累進稅, 由單一扣除額擴大包含列舉扣除額, 目前已成爲各國主要的稅收來源。在理論上, 所得稅須具備課徵普遍、量能課稅、社會正義等特質, 故多採累進稅率並提供各種減免扣除額, 以實現租稅公平正義, 甚至也透過差別稅率等方式, 廣泛擔負政治、經濟、科技、

*兩位作者均爲國立台北商業技術學院財政稅務系副教授。感謝本刊兩位匿名審稿人及主編提供的寶貴意見, 使本文修正得更臻完善。文中若仍有疏漏之處, 概由作者負責。

臺灣大學學術期刊資料庫

文化等多方面的政策性任務。但差別稅率與各種減免優惠將導致稅制的複雜性, 同時易造成租稅扭曲與套利行爲, 尤其在目前全球化與自由化的競爭環境下, 其所造成的負面效果也日益嚴重。因此近10多年來, 許多國家對所得稅進行根本的稅制改革 (fundamental tax reform), 單一稅率 (或稱扁平稅率, The Flat Tax) 就是其中重要的改革方式 (Altig et al., 2001; Mitchell, 2008)。

單一稅率理論是由 Hall and Rabushka (1985) 提出, 主張取消累進課徵改採單一比例稅率, 刪減租稅優惠、擴大稅基, 並且避免重複課徵, 降低行政成本與遵從成本, 期使所得稅制具有簡化、公平與效率的優點。截至目前爲止, 全球至少已有24個國家 (或地區) 採行不同形式的單一稅率制, 尤其是東歐新興國家對單一稅率制更是青睞有加, 儼然形成一個單一稅率制的「俱樂部」。平均而言, 推行單一稅率制的東歐波羅地海小國, 整體經濟表現頗爲突出, 財政亦有相當耀眼之成績; 故而單一稅率制是否眞能對一國經濟產生如此神奇的影響效果, 目前已備受全球矚目。[1]

就台灣而言, 近兩年之個人綜合所得稅與營利事業所得稅 (以下分別簡稱「綜所稅」、「營所稅」) 合計稅收占總稅收的比重已在40%左右, 是政府最主要的財政收入, 其稅制良窳, 必須正視。在營所稅方面, 2010年5月28日立法院通過修正〈所得稅法〉, 營所稅率調降爲17%單一稅率 (追溯自2010年1月1日生效), 而〈促進產業升級條例〉(以下簡稱〈促產條例〉) 也於2009年底實施期滿, 絕大多數的租稅減免項目已予取消;[2] 所以營所稅已具有單一稅率制的實質內涵。

反觀綜所稅方面, 台灣目前採5級稅率的累進課徵方式, 同時也存在各種不同性質的減免規定; 這或許有助租稅垂直公平的實現及達成某些政策目標; 但依據財稅資料中心2004年綜所稅核定資料的五分位統計結果顯

[1]愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞、塞爾維亞、斯洛伐克等蘇聯解體分裂出的國家, 在採行單一稅率制度後, 經濟成長率平均超過5%以上, 且產生大量的租稅收入, 被稱爲「波羅地海之虎 (Baltic Tigers)」; 至於單一稅率制對此等國家經濟成長的確實影響爲何? 是因爲整體經濟環境使然, 抑或此等國家處於開發中階段, 特別適合低稅負且簡稅政的租稅制度等等所致, 值得進一步釐清。

[2]但基於國際競爭力的考量, 2010年5月總統令公布的〈產業創新條例〉, 仍保留對研究發展的功能別租稅減免獎勵。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

示,[3] 最高第五分位之稅前所得總額爲最低第一分位所得總額的 10.34 倍, 而綜所稅課徵後的稅後所得總額, 兩個分位的倍數仍高達 9.25 倍,[4] 所以現行綜所稅改善分配不公平的效果有限。再者, 現行累進且多減免的課徵方式, 大幅提高稅制的複雜性, 增加徵納雙方的租稅成本, 助長租稅套利及逃漏稅的誘因。又根據國民所得與報稅所得之相關資料顯示, 2004 年綜所稅的報稅所得 42,015 億元, 約爲國民所得 92,410 億元的 45.46%, 亦即生產要素參與經濟活動的所得報酬, 約有 54% 沒有被所得稅制所掌握;[5] 這顯示綜所稅的稅基流失及被逃漏的現象相當嚴重。因此整體而言, 我國現行綜所稅要實現公平、簡化、效率的目標, 仍有相當大之差距, 值得更大格局的思考稅制改革方向。

本文主旨在檢視台灣現行累進課徵的綜所稅, 爲能達成租稅公平與簡化稅務目標, 在兼顧國際稅改趨勢與租稅競爭等因素, 特強調從稅負分配公平的角度來分析綜所稅若改採單一稅率制度的可行性。[6] 林世銘等 (2008) 雖曾對我國改採單一稅率制進行研究, 但其仍保留多種扣除項目, 違反簡化原則, 以致偏離單一稅率制精神, 且因此設計的單一免稅額不夠高, 而單一比例稅率又過低, 如此規劃是否適當, 值得進一步探討。因而本文根據理論與實務經驗, 配合17%的營所稅單一稅率, 規劃各種綜所稅單一稅率的改革方案, 以財稅資料中心 2004 年的所得稅申報核定資料進行模擬分析, 藉以評估綜所稅改採單一稅率制度對租稅公平、稅制簡化等的影響。本文期能以更眞實、完整的報稅母體資料, 模擬評估不同的改革方案, 進而提出政策建議; 這種結合營所稅與綜所稅實際課徵資料的分析方式, 則是以往文獻所少有的。本文分成 5 節, 除前言外; 第 2 節爲單一稅率制的文獻探討,

[3]本文實證模擬所得稅改革爲2004 年的資料, 故文中相關數據的引述或說明, 也多以 2004 年的資料爲主。

[4]根據財政部財稅資料中心 (2001–2007) (以下簡稱《統計專册》) 2001、2003、2005、2007 等4 年的資料, 稅前所得總額之十分位數據, 進而計算其 Gini 係數分別爲 0.433、0.440、0.449、0.459; 稅後所得的 Gini 係數分別爲 0.413、0.422、0.426、0.435, 故台灣近年來的所得分配已逐漸惡化, 而綜所稅改善所得分配的效果並不大。

[5]根據行政院主計處 (2004、2005), 中華民國統計資訊網:「家庭收支統計」與「國民所得統計」資料計算而得。

[6]在台灣現行兩稅合一制度下, 營所稅只是綜所稅的暫繳稅, 故社會稅負分配的公平與否, 完全取決於個人或家計單位的綜所稅負高低, 營所稅暫繳多寡則無關重要。

臺灣大學 期刊資料庫

並分析單一稅率制之稅率與免稅額高低, 對稅負公平、稅務簡化等的影響, 作爲本文設計改革方案的參考; 第3節爲研究方法的理論基礎、模擬方案之規劃及資料處理說明; 第4節探討各種單一稅率制改革方案, 對家計稅負分配與申報戶數等影響的實證結果與評估分析; 第5節爲結論與建議。

2 文獻探討

2.1 單一稅率制的發展

單一稅率制的主要特色就是所得稅採非累進的比例稅率課徵, 且除了每人基本免稅額外, 不再存在各式的減免優惠, 所以它顚覆傳統所得稅量能累進課徵的主要精神。早期單一稅率制只在香港或海峽群島 (Channel Islands) 等租稅避護地採行, 但在過去15年中, 單一稅率制度在東歐多國實施已蔚爲風潮, 愛沙尼亞 (1994年)、立陶宛 (1994年)、拉脫維亞 (1997年)、俄羅斯 (2001年)、斯洛伐克 (2004年)、烏克蘭 (2004年)、羅馬尼亞 (2005年) 和喬治亞 (2005年) 等早期隸屬蘇聯共產主義國家, 都已採行單一稅率; 甚至曾經是全世界最富有國家之一的冰島, 也於2007年改採單一稅率制度。到2010年止, 全球至少有21個國家及3個地區推行不同形式的單一率制 (參見表1)。

單一稅率制的推廣, 有很大程度要歸因於全球租稅競爭。在國際化與自由化的全球經濟市場上, 跨越國界的資本 (或勞動) 流動性已大幅提高; 爲吸引資本流入 (或避免外移), 很多已開發國家公司所得稅的平均稅率, 自1980年以來已經下降約20個百分點, 而 OECD 國家最高個人所得稅平均稅率, 1980年以來更下降超過 25個百分點 (Mitchell, 2008)。[7] 因此各國基於吸引資金的考量, 相關生產活動的稅率已大幅降低, 同時也紓解儲蓄和投資的租稅負擔, 資本利得稅、財富稅、遺產稅亦多被調降或取消, 而單一稅率制度 (與相關配套改革) 的推行, 正符合此一趨勢轉變之所需。換言之, 各國決定採行單一稅率的主要原因是爲避免對勞動力和資本課徵過高稅率, 減少資金與人才外流, 期能透過此種低稅負的友善租稅環境, 提昇

[7] 根據 KPMG (2010) 資料顯示, 全球所有國家公司所得稅稅率的整體平均在1999年爲31.4%, 2010年下降爲24.9%, 平均降幅約1/5。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1: 實施單一稅率制度國家或地區之稅率一覽表 (2010年)

	目前所得稅稅率			目前所得稅稅率	
	個人	公司		個人	公司
香港/1947年	15%	16.5%	Pridnestrovie/2006年	10%	—
牙買加/1986年	25%	33.3%	冰島/2007年	35.7%	18%
愛沙尼亞/1994年	21%	21%	蒙古/2007年	10%	10%、25%
拉脫維亞/1995年	23%	15%	吉爾吉斯/2007年	10%	10%
立陶宛/1996年	15%	20%	馬其頓/2007年	10%	10%
俄羅斯/2001年	13%	20%	Montenegro/2007年	9%	9%
塞爾維亞/2003年	14%	14%	毛里裘斯/2007年	15%	15%
斯洛伐克/2004年	19%	19%	哈薩克斯坦/2007年	10%	20%
烏克蘭/2004年	15%	25%	阿爾巴尼亞/2008年	10%	10%
羅馬尼亞/2005年	16%	16%	捷克共和國/2008年	15%	19%
喬治亞/2005年	12%	20%	保加利亞/2008年	10%	10%

註: Pridnestrovie 位於烏克蘭的西南方, 目前爲獨立的區域 (已申請成立共和國); Montenegro 原爲南斯拉夫西南部的地方, 2006年獨立。另外, 新澤西州、根西島兩地方政府也早於 1940年、1960年實施個人所得稅單一稅率制 (稅率均爲 20%)。
資料來源: Mitchell (2008)、KPMG (2010) 與本文整理。

工作誘因與增加生產行爲, 以促進經濟成長, 同時也使政府稅收能穩定增加。

根據多數已實施單一稅率制度國家的經驗, 此一稅制的特性爲:

1. 採單一的比例稅率課徵, 且各國多是將最高稅率儘可能降低 (通常低於 20%): 低稅率對生產行爲, 如工作、風險承擔和進取精神的負面影響較低。[8]
2. 刪除特別優惠與不必要的減免: 單一稅率制普遍減少租稅漏洞, 刪除稅法對某些行爲與活動之減免或稅額扣抵等優惠, 僅給予每人相同金額的單一免稅額; 此種廣稅基的一致性租稅待遇, 旨在減少稅

[8]在1990年代中期, 波羅地海國家推行的單一稅率是介於 25%–33%; 雖然這些都比一般的歐洲國家爲低, 但仍可能對工作意願有阻礙效果。自 21 世紀起, 除冰島外, 新一波推行單一稅率制國家的稅率多低於 20% (儲蓄和投資收益的稅率更多低於 20% 以下); 再者, 舊有單一稅率制國家也都逐年調降他們的稅率, 愛沙尼亞從原本的 26% 下降至 21%, 2011年預計將降至 18%; 立陶宛的公司所得稅稅率從 33% 降至 20%; 俄羅斯的公司所得稅稅率從 24% 降至 20%; 馬其頓的稅率從 12% 調降到 10%; 黑山 (Montenegro) 的單一稅率原爲 15%, 在 2010年時, 又下降到 9%, 是全球最低的單一稅率。

期刊資料庫

法對所有經濟行爲決策的影響, 消除資源錯誤配置, 降低租稅之超額負擔。[9]

3. 沒有重覆課稅的現象: 單一稅率的稅負分配原則是對應納稅所得只課徵一次稅, 對儲蓄、股利所得也不應有重覆課稅的現象; 這除了可避免稅法對投資活動的不利處理外, 亦能創造工作機會和促進資本形成。
4. 強調屬地主義的內地稅: 單一稅率制是一種「屬地租稅」, 只對境內來源所得課徵, 擺脫「全球所得課稅」的概念; 這除了可簡化稅制外, 亦會使世界各地的納稅者面臨低租稅之競爭環境。

綜言之, 全球化對各國租稅政策產生明顯的影響, 政府必須營造有利產業競爭力的租稅環境。單一稅率制基本上強調建構以市場爲導向的所得稅制度, 使其對市場經濟行爲保持中立、不扭曲的立場。實務上, 各國改採單一稅率制度後,[10] 同時期的整體表現也多頗爲亮眼, 包括更快速的經濟成長, 增加就業機會, 提升產業競爭力, 創造更多的租稅收入等。因此在捷克、阿爾巴尼亞、保加利亞等剛加入單一稅率制的俱樂部後, 波蘭、斯洛文尼亞、西班牙、丹麥、匈牙利、德國、荷蘭、希臘等國也都曾評估應否採行單一稅率制度。

2.2 單一稅率制度的理論與實證效果

就理論而言, Hall and Rabushka (1985) 的單一稅率制是一種在不重複課徵原則下, 分別對個人所得與公司所得採比例課徵的所得稅 (相當於現金流量稅); 但實務上, 各國推行的單一稅率制內容有相當之差異,[11] 而主要

[9]取消全部或大部分減免或優惠處理, 可使稅基更完整、更擴大; Slemrod and Bakija (1996) 因此將單一稅率制的稅基稱爲「簡潔的」稅基 (clean tax base)。

[10]大多數國家在實施單一稅率制時, 也都伴隨改革社會安全捐及相關福利制度, 而遺產繼承稅、消費稅 (尤其是加值稅、貨物稅) 亦多一併改革。

[11]例如, 有些國家的公司所得稅單一稅率與個人所得稅單一稅率相同, 有些則不同 (例如, 香港、牙買加、拉脫維亞、立陶宛、俄羅斯); 股利所得有些不再課稅 (斯洛伐克、立陶宛、愛沙尼亞等), 另有些則課稅 (俄羅斯、愛沙尼亞、羅馬尼亞等); 未分配盈餘有些不課稅 (立陶宛、愛沙尼亞、新加坡等), 另有些則課稅 (斯洛伐克); 資本利得有些不再課稅 (愛沙尼亞), 另有些則課稅 (俄羅斯、羅馬尼亞、立陶宛、冰島等)。

期刊資料庫

共通的特性是刪除減免且採比例課徵, 尤其將重點置於個人所得稅。據此, 單一稅率制可以數學式呈現爲:

$$T_F = \begin{cases} t \times (Y - D), & \text{若 } Y > D, \\ 0, & \text{若 } Y \leqq D。 \end{cases} \tag{1}$$

(1) 式表示, 在基本免稅額 D 固定的前提下, 單一稅率制下的稅收T_F 爲所得 Y 與稅率 t 的函數; 當所得低於免稅額 D, 則不需繳稅 ($T_F = 0$); 當所得高於 D, 則就超過部分課比例稅。因此單一稅率制的實質內涵相當簡潔, 而課徵單一稅率制所產生的影響效果, 主要決定於 t 與 D 的大小。由於此種租稅的邊際稅率 ($Mt = (\partial T_F/\partial Y) = t$) 固定, 平均稅率 ($At = (T_F/Y) = t - (tD/Y)$) 隨 Y 增加而上升, 所以也被稱爲線性累進所得稅 (linear progressive income tax)。

相較於傳統累進所得稅, 這種稅制可以消除複雜之累進稅率結構與日趨浮濫之減免認定的種種問題; 尤其是固定的邊際稅率對納稅人之工作積極性和儲蓄誘因有鼓勵作用; 而取消全部或絕大部分的特殊優惠, 具有完整稅基與一致性租稅待遇的簡便特性。因此, 它在租稅效率和稅政簡化等方面, 似乎有相當多的吸引力。然而單一稅率最富爭議性的問題, 乃其對所得分配之影響是否產生不利性 (其實並不一定, 端視制度如何設計, 將容後討論)。從國際經驗顯示, 推行單一稅率的國家日益增多, 此種稅制藉由低稅率與高個人免稅額的徵收方式, 似乎能鼓勵生產行爲, 促進經濟效率, 如此的過程也似乎能產生簡化稅制, 同時亦使政府稅收不減反增。但在實證研究上, 從相關的理論與實證文獻顯示, 此種所得稅制是否眞能達成公平、效率、簡政、稅收等多元目標, 仍有相當的爭議存在, 值得進一步深入探討。

2.2.1 租稅公平

就公平面而言, 單一稅率制之稅率 (t) 與免稅額 (D) 的設計是關鍵; 理論上, 比例稅率 (相對於累進稅率) 是違反租稅公平的, 因其並非依照支付能力來分配稅負; 而免稅額在比例稅率下較不會產生垂直不公平的現象。所以在其他情況 (包括稅收) 相同下, 單一稅率制採用較高之 t 與 D, 其累進

臺灣大學學術期刊資料庫

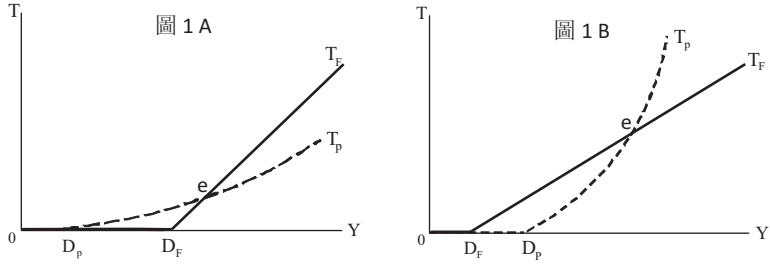


圖 1: 單一稅率制與累進稅率制之稅收曲線

的效果較明顯;[12] 反之, 較低的 t 與 D, 其累進的效果較弱。茲以圖 1 說明之 (修正自 Keen et al. (2008))。

圖1中的 T_F 與 T_P 分別代表實施單一稅率與累進稅率的稅收曲線, D_F 與 D_P 分別爲其免稅額; 在稅收相同的前提下, 圖 1 A 的單一稅率制 (T_F) 較累進稅率制 (T_P) 有相對較高的免稅額 ($D_F > D_P$) 及邊際稅率,[13] 所以低所得者因享有較高免稅額故受益較多, 而高所得者因適用較高單一稅率故受益較少; 因此在總稅收相同下, 圖 1 A 的單一稅率制較累進稅制具有相對累進性。同理, 圖 1 B 的 T_F 單一稅率制則較不具有累進性 (相對於 T_P)。綜言之, 在理論上, 採行單一稅率制並不保證租稅累進性一定會下降或上升, 必須視原所得稅的課徵結構與改行單一稅率制之 t 與 D 的大小, 以及整體所得分配情形而定。

在實際推動上, 因基於政治經濟上的考慮, 多數國家的單一稅率制都大幅增加基本免稅金額, 且單一的比例稅率也低於傳統的累進稅率, 所以對最低和最高所得者可能較有利 (相當於圖 1 A 之 e 點左邊與圖 1 B 之 e 點右邊), 而中等所得者則是相對不利的 (相當於圖 1 A 之 e 點右邊與圖 1 B

[12]因爲 $(\partial At/\partial D) = (-t/Y) < 0$, 故免稅額 ($D$) 提高, At (平均稅率) 會下降, 但高所得者 (Y_H) 的 At 下降幅度會小於低所得者 (Y_L), 亦即 $(t/Y_H) < (t/Y_L)$, 所以提高D 有助稅負累進性; 再者, $(\partial At/\partial t) = 1 - (D/Y) > 0$ (當所得額大於免稅額時), 故稅率提高, At 會上升, 且高所得者 (Y_H) 的 At 上升幅度會大於低所得者 (Y_L), 亦即 $(1 - (D/Y_H)) > (1 - (D/Y_L))$, 所以提高 t 也有助稅負累進性。

[13]圖1中 T_F 與 T_P 線上任一點切線的斜率即爲該所得者所適用的邊際稅率, 而任一點與原點連線的斜率即爲其平均稅率。因此圖 1 A 中相同所得者在 T_F 的邊際稅率高於 T_P 的邊際稅率; 而圖 1 B 中相同所得者在 T_F 的邊際稅率低於 T_P 的邊際稅率。

期刊資料庫

之 e 點左邊); 亦即相對高的基本免稅額使低所得者受益, 而高所得者在低的比例稅率下也受益, 所以單一稅率制對所得分配的影響並不明確。

綜言之, 就公平面而言, 部分國家由傳統所得稅改爲單一稅率制, 其對租稅累進性或稅負分配公平性的影響, 必須需視該國新舊稅制的相對情況而定。例如, Ho and Stiroh (1998)、Dunbar and Pogue (1998)、Ventura (1999) 認爲, 單一稅率制對美國高所得家庭的負擔有紓緩之效果, 而中等收入家庭的負擔則會增加。Altig et al. (2001) 對美國進行分析的結論爲, 單一稅率制對中等收入家庭是不利的。Peichl (2006) 評估德國採行單一稅率制的影響, 結論是單一稅率制會增加稅制的不公平 (尤其是中所得家庭之稅負明顯增加)。Caminada and Goudswaard (2001) 對荷蘭進行擴大稅基的模擬分析, 其結果得出單一稅率制對十等分位的低收入者有不利影響 (但影響的幅度相當小)。Fuest et al. (2007) 模擬德國的結果顯示, 改採單一稅率制會增加稅制的不公平 (但可減少可支配所得分配的兩極化); 假若單一稅率制能具有較高基本免稅額和較高單一稅率, 則其不利所得分配的影響, 會少於低稅率和低基本免稅額的情況, 甚至可能改善所得分配。

2.2.2 勞動供給

單一稅率制對工作誘因的影響, 主要是由課稅所造成的替代效果與所得效果決定, 亦即視邊際稅率 (Mt) 與平均稅率 (At) 的相對大小而定;[14] 一般而言, 課稅的替代效果會使勞動減少, 所得效果會使勞動增加 (假設休閒爲正常財); 在圖1 A 的 e 點左邊, 單一稅率制的 Mt 大於累進稅制的 Mt (故單一稅率制替代效果使勞動減少較累進稅制爲大), 而單一稅率制的 At 較累進稅制爲小 (故單一稅率制所得效果使勞動增加較累進稅制爲小); 綜合替代效果與所得效果, 單一稅率制相對於累進稅率制有較少的勞動供給。同理, 在圖1 A 的 e 點右邊, 單一稅率制的 Mt 較累進稅制爲大, 而 At 也較累進稅制爲大, 因此課徵單一稅率制的勞動供給不一定會較累進稅制爲

[14]租稅的平均稅率即爲稅基 (或所得) 中支付稅額之比例; 平均稅率越高, 則稅額就愈大, 所得效果就會愈強, 故所得效果之大小, 決定於平均稅率的高低。再者, 邊際稅率之高低決定了工作時間變動的淨報酬, 所以勞動者是否增加 (或減少) 勞動量, 是由此一勞動變動量所增加 (或減少) 的稅後所得之多寡來決定, 因此邊際稅率關係著勞動者是否會以休閒去替換勞動 (替代效果), 故替代效果的大小, 決定於邊際稅率的高低。

期刊資料庫

少。另一方面, 在圖 1 B 的 *e* 點左邊, 單一稅率制的 *Mt* 較累進稅制爲小, 而 *At* 較累進稅制爲大, 故單一稅率制較累進稅率制有較多的勞動供給。同理, 在圖 1 B 的 *e* 點右邊, 單一稅率制的勞動供給不一定會較累進稅制爲多。

準此, 將所得稅由傳統累進改爲線性累進, 其對工作誘因的影響是不確定的; 勞動供給是否會增加, 主要與個人偏好以及單一稅率制的 *D*、*t* 兩者 (或邊際稅率、平均稅率) 有關。一般而言, 在高免稅額與高稅率的前提下, 低所得者的工作意願會下降 (即圖 1 A 的 *e* 點左邊); 而在低免稅額與低稅率的前提下, 高所得者的工作意願會增加 (即圖 1 B 的 *e* 點右邊)。在實際推動上, 多數國家的單一稅率制都大幅增加基本免稅額 (喬治亞例外), 此將對所有納稅者產生不利勞動供給的所得效果, 但由於單一的比例稅率大多低於既有的累進稅率, 所以對高所得者也產生有利勞動供給的替代效果; 據此, 在實務上, 單一稅率的採行並不保證有利勞動供給。

進言之, 推行單一稅率制對工作誘因的影響效果必須視各國的實施內容 (與個人偏好) 而定, 單一稅率制可增進工作意願的論點並不必然成立。例如, Browning and Browning (1985) 估計單一稅率制度可使美國的勞動力供給增加約5%。Heer and Trede (2003) 模擬德國的結果則是使就業降低2%。Brook and Leibfritz (2005) 對斯洛伐克的研究顯示, 單一稅率的個人免稅額使婦女 (配偶) 的工作意願提高, 較低的單一稅率也降低部分薪資所得者的實質稅率, 因而對該國勞動供給有明顯的助益。Fuest et al. (2007) 對德國的研究結果顯示, 具有高稅率與高免稅額的單一稅率制, 對促進勞動供給的影響相當小; 如果單一稅率制要對就業產生積極性的影響, 則在公平面會不利於中產階層; 因此他們認爲若單一稅率制能產生效率增進的效果 (採行低稅率), 則不公平可能是必須付出的代價。Keen et al. (2008) 實證俄羅斯單一稅率對工作激勵的影響, 分析結果也是不明確的, 因爲不同所得階層在新稅制下的變化情形明顯有異, 而整體的勞動意願並沒有顯著增加。

2.2.3 簡化稅制

基於量能課徵的考量, 傳統所得稅多是採累進稅率且存在多種減免的徵收

臺灣大學學術期刊資料庫

方式, 這必定增加租稅成本。目前各國推行的單一稅率制只有單一免稅額與單一比例稅率, 因此它明顯可簡化稅制, 降低徵納雙方的行政與遵從成本。在理論上, 繳稅是一種義務順從, 也是一種權利享受, 而單一稅率可使「繳納租稅、享受服務」的「交易」過程更爲簡明、暢通, 進而提升人民租稅履行的意願, 也能強化稅制的可執行性。相對而言, 多減免且累進課徵使稅政複雜化, 交易成本因而提高, 甚至爲逃漏稅者開啓行爲合理化的藉口。而單一稅率因採廣基 (少減免) 比例稅率的課徵方式, 可使租稅案件的申報、審核透明化, 達成行政一致性與稅負可預期性, 進而提高整體社會的租稅風氣 (tax morale) 與租稅履行意願, 順暢稅務行政。

Mirrlees (1971) 認爲最適租稅可能是具定額扣除的線性比例稅,[15] 並指出非線性租稅意味著在稅務管理與納稅履行上的困難。Caminada and Goudswaard (2001)、Keen et al. (2008) 也都認爲, 單一稅率所產生簡化稅制的關鍵, 不在於比例課徵的稅率, 稅基擴大和減少租稅套利空間更是重要; 租稅複雜性使納稅人有更多經濟行爲或報稅選擇來避免或減少稅負, 福利成本必然增加。在實務上, Brook and Leibfritz (2005) 對斯洛伐克的調查研究顯示, 單一稅率制度的採行對簡化該國稅制有正面的助益。Keen et al. (2008) 研究俄羅斯的實證結果顯示, 單一稅率制度使該國稅政簡化並提升租稅履行效率; 但沒有確鑿證據支持稅務管理的提升能使租稅賄賂、避稅、逃稅行爲減少。Gorodnichenko et al. (2009) 的實證分析結果也認爲, 俄羅斯單一稅率制的採行對租稅履行與行政管理有相當的助益。[16]

2.2.4 政府稅收

單一稅率制一般是使實質稅負降低, 而各種租稅漏洞也一併封閉, 故而使逃漏稅行爲減少, 人民的租稅履行意願提高, 政府稅收因而增加; 甚至低稅

[15] Mirrlees (1971) 基於功利主義的目標函數設定, 在消費和休閒爲 Cobb-Douglas 型態, 基本能力 (所得) 呈常態分佈等假設下, 模擬出最適所得稅爲單一稅率型態。但隨後的模擬研究 (尤其是 Tuomala (1990)) 顯示, Mirrlees (1971) 的結論是不穩定的: 在社會福利函數具有較大的不公平趨避程度, 以及其他型態的勞動供給反應, 或是不同的基本能力分佈假設下, 最適租稅可能是高度非線性的。

[16] 對推行單一稅率制度正式的實證研究較少, 似乎僅有由國際貨幣基金對俄羅斯與斯洛伐克兩國的研究報告。再者, 該兩國在推行新制所得稅時, 也同時加強租稅處罰的規定, 期能透過改善租稅執法以鼓勵自願遵循, 進而提高全體納稅者的租稅風氣。

國家圖書館 期刊資料庫

率促進經濟活動 (生產行爲與儲蓄投資等), 擴大可課稅所得 (稅基), 整體稅收反而上升。例如, Hindriks et al. (1999) 證明, 在適當的稅率與懲罰結構下, 線性所得稅將不會有逃稅或賄賂行爲, 因而可使稅收極大化。再者, 就避稅行爲而言, 在單純的情況下, 避稅1元的邊際淨利得即爲邊際稅率, 所以降低稅率將使避稅者的淨利得下降, 避稅行爲因而減少。採行單一稅率使邊際稅率降低, 逃漏稅因此會減少; 但單一稅率也使平均稅率降低 (相對於現行的累進稅率), 稅後所得因而增加, 所以投資於風險性的行爲將會增加, 亦即逃漏稅將會增加; 故最後結果是不確定的。例如, Allingham and Sandmo (1972) 便認爲, 只要逃漏稅的罰款是依逃漏之金額比例核算, 則降低稅率使稅後所得增加, 對一個遞減的絕對趨避風險之納稅者而言, 其所得逃漏的比例將增加; 若逃漏稅的罰款是隨著逃漏金額而遞增, 則降低稅率後的逃漏稅將更嚴重。準此, 一般認爲單一稅率使稅負降低, 逃漏稅因此會減少, 進而政府稅收會增加的主張, 在理論上並不必然成立。

詳言之, 稅率與租稅履行兩者之關係是複雜的, 計量實證評估結果也沒有任何明確的結論。Schneider and Enste (2000) 評估結果是高稅率鼓勵逃避稅行爲; Friedman et al. (2000) 的結論認爲一個較守法的社會, 行政貪污與人民逃稅的現象會較少, 故而較可能實施高稅率的稅制。Andreoni et al. (1999) 則認爲, 低稅率是否會減少逃漏稅, 結論需視假設前提而定。當然, 單一稅率提供了一些打擊逃稅與防止稅務腐敗的功能, 此對稅基擴大有一定程度的影響, 若再考量單一稅率可簡化稅制並有利於投資儲蓄的進行, 使人民產生更好的租稅履行及更多的所得收入, 則創造更高的租稅收入也是可預見的。在實際改革經驗上, 俄羅斯自2001年改採單一稅率後, 同時期所得稅稅收成長快速, 2001年後的6年內平均每年成長約18%;[17] 立陶宛於1996年推行單一稅率後, 所得稅稅收也有明顯的成長。但也有一些國家所推行的單一稅率制, 因稅率調降過大, 以致改革後的所得稅稅收是下降的; 例如斯洛伐克、烏克蘭、羅馬尼亞。[18]

[17]但 Keen et al. (2008) 的實證結論認爲, 並無明顯證據支持俄羅斯2001年後所增加的稅收是因改革單一稅率制本身所造成, 廣泛的經濟復甦應該才是主要原因。Gorodnichenko et al. (2009) 也認爲, 單一稅率制度使俄羅斯稅收增加的主要原因係逃漏稅的減少與稅務行政的簡化所致, 生產力效果所造成的稅收增加則相當有限。

[18]然而由於各國的改革多採多種租稅 (尤其是社會安全捐、銷售稅等) 同時修訂的包裹

臺灣大學學術期刊資料庫

2.2.5 小結

綜合上述說明可知, 無論是理論或實證文獻, 實施單一稅率制的經濟影響, 其效果仍多存在紛歧的看法, 除了單一稅率制本身是一種稅制簡化並可提升租稅履行外, 有關租稅公平、工作誘因、財政收入等課題的論述, 都有相當不一致的見解。然從國際經驗顯示, 近15年來推行單一稅率的東歐國家, 其整體經濟表現確實令人矚目, 但西歐國家對單一稅率制則因公平的考量而敬謝不敏。其實多數東歐開發中國家, 其原本的稅制就欠公平與效率, 實施單一稅率較能符合「廣基、透明、輕稅、簡政」的稅制目標, 不但可降低行政成本, 也能減少逃漏稅誘因 (Gorodnichenko et al., 2009), 同時在租稅公平面亦能有所兼顧; 而「廣稅基」與「一致性租稅待遇」(包括低稅率) 的課徵方式也符合租稅中立性, 並滿足市場導向的全球競爭環境。但是西歐的已開發國家多屬具有福祉財政色彩、強調公平的社會主義國家, 基於財政收入與租稅正義的考量, 長期以來個人所得稅即普遍採行累進稅率, 一旦改成比例課徵, 勢必衝擊一般民眾對租稅公平的認知, 也會降低稅制累進性, 因此其推行明顯較不具政治可行性 (Fuest et al., 2007)。

租稅乃歷史的產物, 不同國家因社會條件與發展目標等差異, 稅制的設計也因而有所不同; 所以單一稅率制不可能適用於所有國家, 甚至其所能產生的效果, 端視如何規劃與執行而定。因此本文特別強調, 單一稅率制對所得分配的影響, 也非必然造成惡化現象, 仍有賴稅率與免稅額的合理安排。但多數推行單一稅率制的國家, 其稅率多低於20%以下, 此對所得分配會有負面影響, 惟低稅率確實也爲部分新興國家帶來經濟活力, 因而透過低稅率以有助所得水準提升的要求, 可能較所得公平分配更被人民所期待; 相反地, 已開發國家因平均所得水準已較高, 租稅公平面的考量較被社會所重視。準此, 分析單一稅率制所產生的影響效果, 必須配合各國實情採實證探討方式才較具意義。

3 研究設計與資料處理

根據國際經驗顯示, 單一稅率制度的改革在簡化稅制、增進經濟效率與增

立法方式, 因此在改革維持稅收中性的前提下, 多數國家總稅收並無減少現象 (甚至因加值稅的調高而增加稅收)。

臺灣大學學術期刊資料庫

加稅收, 似乎具有相當的吸引力, 但在稅負分配公平上則有疑慮; 然而台灣現行綜所稅由於減免太多及稅基「非法」流失 (逃漏稅), 以致改善所得分配的效果有限; 而各種「合法」規定之扣除額適用情形, 確實存在不公平的「累進享用」現象。[19] 因此, 在營所稅已修訂爲17%單一稅率之際, 政府在瞭解綜所稅制「非法」逃漏的既有問題下, 規劃「合法」的稅制改革措施, 將綜所稅一併改爲單一稅率及單一免稅額, 則是一個值得深入探討的課題, 亦爲本文主要目的所在。雖然稅制改革的影響是多層面且久遠的, 但國際經驗顯示實施單一稅率制的核心多圍繞在公平面的課題, 因而本文也特別從稅負公平的角度來規劃、分析我國綜所稅若從現制改爲單一稅率制, 則其對所得分配 (Gini 係數)、稅務行政與政府稅收等的影響爲何。但如何設計合理的改革方案以符合社會要求, 必須兼顧理論基礎與實務要求; 本節首先提出評估租稅改革的理論基礎, 進而再配合實務要求, 規劃可行的綜所稅單一稅率方案, 最後說明實證資料的處理。

3.1 實證之理論基礎

從社會福利函數出發, 課徵租稅融通政府支出的強制性資金移轉過程, 將會因改變相對價格的替代效果而產生超額負擔, 也會因租稅規避與徵收而產生逃稅與避稅成本、行政成本、遵從成本等, 此等成本與超額負擔 (透過所得邊際效用的轉換) 將構成社會的福利成本; 因此在租稅 (單一稅率制) 改革時, 藉由資金邊際成本 (marginal cost of fund; MCF) 的概念來詮釋稅改所形成的社會福利成本 (Slemrod and Yitzhaki, 1996, 2000, 2001)。

資金邊際成本分析法是以變動1元稅收所造成福利成本大小來評估稅制改革的優劣;[20] MCF 可分成兩部分, 一是資金的邊際效率成本 (marginal efficiency cost of fund; MECF), 這是衡量政府改變課稅客體 (如稅率、免稅扣除額、課稅級距等) 的政策, 因而使社會付出成本與政府獲得稅收, 將

[19]根據近年來的《統計專册》顯示, 綜所稅中的免稅額及四種特別扣除額 (即薪資特別扣除額、儲蓄投資特別扣除額、殘障特別扣除額、教育學費特別扣除額) 的申報金額, 都是隨所得水準的上升而增加, 這種「累進享用」現象, 明顯不利於稅負公平分配。

[20]租稅改革的評估應同時考量改革的資金邊際成本 (MCF) 與將稅收用於公共支出的資金邊際效益 (MBP)。本文分析的重點主要在各種改革措施之租稅成本面的比較, 故省略 MBP 的探討。

期刊資料庫

此成本除以稅收的比率即爲 MECF;[21] 二是社會 (與租稅相關) 的所得分配特性 (distribution characteristics; DC), 其爲所有租稅主體 (納稅者) 加權的所得邊際效用, 以反應變動稅收 1 元對社會福利的影響。[22]

詳言之, 對稅制中的第 i 種課稅客體進行改革所造成的一般化 MCF_i 可表示如下:[23]

$$\mathrm{MCF}_i \equiv \mathrm{MECF}_i \times \mathrm{DC}_i = \frac{X_i}{\mathrm{MR}_i} \times \delta_i = \frac{(X_i - \mathrm{MR}_i) + \mathrm{MR}_i}{\mathrm{MR}_i} \times \delta_i \text{。} \quad (2)$$

(2) 式等號右邊的 (X_i/MR_i) 即爲第 i 種課稅客體改變的 MECF_i,[24] 分子 X_i 爲所有租稅主體因課稅客體 i 變革而付出的全部成本, 分母 MR_i 爲政府因改革而獲得的資金 (稅收), 故 $(X_i - \mathrm{MR}_i)$ 即爲課稅引起替代效果所造成的漏損 (leakage);[25] δ_i 即爲 DC_i, 其乃課稅客體 i 改變使社會負擔 1 元稅負之社會福利變化的分配情形。[26]

再者, 若將租稅改革所引發的政府行政成本, 以及納稅者行爲反應 (behavioral response) 所造成的遵從成本、逃避稅等效果, 納入資金的邊際效率成本 MECF_i, 同時也將所得分配的公平性, 以 Gini 係數納入分配特性 DC_i (Slemrod and Yitzhaki, 1996), 則稅制改革所造成的 MCF_i 可改寫如下:

$$\mathrm{MCF}_i \equiv \mathrm{MECF}_i \times \mathrm{DC}_i = \left[\frac{\gamma\,(X_i - \mathrm{MR}_i) + C_i + \mathrm{MR}_i}{\mathrm{MR}_i - H_i}\right](1 - \eta_i G) \text{。} \quad (3)$$

(3) 式等號右邊的 $(1 - \eta_i G)$ 即爲課稅客體 i 改變對分配特性 DC_i 的影響,

[21] MECF 可能大於 1, 也可能小於 1, 甚至小於 0 (當稅制位於 Laffer curve 的下降階段)。

[22] 其權數爲課稅客體變動所造成每一納稅者之稅負占全部稅收的比重。

[23] (2)、(3) 式的詳細推導過程可參見 Slemrod and Yitzhaki (1996, 2001)。

[24] Saez et al. (2009) 將 MECF 表示爲: $(1 - \tau)/(1 - \tau - e \cdot a \cdot \tau)$, 其中 τ 爲稅率, e 爲應稅 (勞動) 所得彈性, a 爲用以呈現所得分配的 Pareto 參數。Shaw et al. (2010) 亦有類似的估算公式。

[25] 當 MECF 大於1時, 表示納稅者付出的成本 (X_i) 高於政府收到的稅收 (MR_i); 所以 MECF (大於 1) 愈大時, 福利損失也會愈大, 稅改的資金邊際成本 (MCF_i) 因而將愈高。

[26] 當社會分配愈公平, 則每個人最後1元的所得邊際效用之差距較小, 因而用以呈現所有人所得邊際效用加權平均的 DC 值會較大, 此時進行改革的效用損失 (或資金邊際成本) 會較高。反之, DC 值愈小, 社會分配愈不公平, 進行改革的資金邊際成本反而會較低。

國家圖書館 期刊資料庫

而 G 爲 Gini 係數, η_i 爲衡量 Gini 的稅基所得彈性;[27] $[(\gamma(X_i - \mathrm{MR}_i) + C_i + \mathrm{MR}_i/(\mathrm{MR}_i - H_i)]$ 爲課稅客體 i 改變之資金邊際效率成本 MECF_i, 而 γ 乃納稅者爲節省 1 元之租稅繳納所犧牲的社會價值, C_i 爲課稅客體改變的納稅者邊際遵從成本, 所以 MECF_i 的分子即爲稅制改革下, 社會付出的全部淨邊際成本; 再者, 分母的 H_i 爲課稅客體改變的政府邊際行政成本, 因此淨邊際稅收爲 $(\mathrm{MR}_i - H_i)$。[28]

綜合 (2)、(3) 兩式的說明可知, 稅制改革的成效優劣, 可從其造成之政府稅收與行政成本、納稅者遵從成本與逃避稅行爲等變化情形, 以及改革當時的社會 Gini 係數來衡量; 亦即當此等效率面與分配面變數所形成之 MCF 愈小, 則稅制改革的成效將愈佳。本文實證的理論基礎即基於此, 透過各種單一稅率制改革方案之收入、成本與分配特性等的變動情形, 以檢視各方案的相對優劣。

基本上, 任何的稅制改革 (綜所稅調降稅率或調高免稅額等) 都會使納稅人產生行爲反應, 諸如逃避稅行爲的改變, 個人勞動供給與企業的收支型態亦會受到影響, 納稅者的遵從成本與政府的行政成本也會有所改變 (如前文的 (3) 式所示), 因此稅基 (與稅收) 也會改變, 這種屬於效率面的變動內容及程度, 與一國的經濟環境、法令制度、政府行政、人民認知等有關 (Feldstein, 1999; Gruber and Saez, 2002); 而本文進行綜所稅 (及營所稅) 單一稅率的改革模擬試算時, 由於資料限制並無法將此等行爲反應的效果加予量化探討,[29] 所以對效率面 (如資源配置、經濟成長或就業等) 的

[27]在其他情況相同下, 若社會分配較平均 (G 較小), 則社會福利會較高, 此時稅制變動 (每1元稅收) 所造成每個人邊際效用的損失總和, 相對會大於分配較不平均社會的損失總和; 因此在 G 較小社會所進行的稅改, 將產生較大的福利損失, (3) 式的 MECF_i 因而會愈大。反之, 一個分配較不公平社會 (G 較大), 改革所造成的 MECF_i 會較小。同理, 稅基所得彈性 η_i 愈小, 改革的 MECF_i 也會愈大。

[28]在其他情況相同下, (3) 式中之分式的 C_i (邊際遵從成本) 愈大、H_i (邊際行政成本) 愈大、γ (邊際社會價值損失) 愈大, 則 MECF_i 將愈大。

[29]稅制改革所產生行爲反應的效果估計, 必須藉由過去的稅改經驗, 在有足夠觀察期間與納稅者的 panel 資料下, 才能估計應稅所得的租稅反應彈性 (即註24中公式的 e); 台灣並無此等資料可據以估計, 故而假定模擬所得稅稅率降低與減免扣除額調高等措施之行爲反應乃隱含課稅所得彈性 (elasticity of taxable income) 極小下進行 (一般實證也證實 e 值極小)。在過去有關稅制改革的文獻, 多數也是省略行爲反應的效果, 例如: Papp and Takats (2008); Torgler (2005); Slemrod and Yitzhaki (2000); Slemrod (1985)。另一方面, Meghir

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

分析不多做論述。

準此, 本文實證過程將以社會大眾所高度關切稅改方案對社會稅負分配與國家財政收入之影響爲探討重點, 亦即主要著眼於各種改革方案所模擬出的 Gini 係數大小與稅負變化情形、稅收變動與稅政簡化等指標; 而不同改革方案對此等指標所產生之行爲反應雖無法進行量化分析, 但其影響的性質與方向將在實證後予以指出並比較其差異, 最後再綜合各指標 (與行爲反應的方向) 作爲評斷各方案相對優劣的依據。

3.2 模擬方案設定與分析

推行單一稅率制度所產生的影響, 關鍵在於免稅額大小與稅率高低 (如2.2節所述)。雖然根據最適租稅理論, 在一定的假設前提下, 可說明一國實施單一稅率制之最適免稅額與稅率的概念 (Creedy, 2008), 惟實務上卻因假設條件與資料取得或量化等等問題而不易計算數值。本文對推行單一稅率制度的改革方案設計, 是從社會所關心的公平性議題 (且配合政府既定政策 — 營利事業所得稅稅率調降爲17%) 爲立基, 並在維持稅收中性的前提下規劃單一稅率改革方案。在所得分配日益惡化的台灣, 這除了可使分析的內容更符合社會需求外, 也可避免從純理論推導所無法克服的資料蒐集與處理等問題, 同時亦不致增加政府財政困難, 並兼顧政治可行性。以下對本文所規劃的改革措施及其可能的影響作一說明。

3.2.1 單一稅率改革方案

有關綜所稅改採單一稅率制的方案, 本文在維持稅收中性下進行規劃, 主要考慮的項目包括: 1. 股利所得的課徵方式; 2. 綜所稅的單一稅率; 3. 免稅額的設定等三項。

1. 股利所得的課徵: 理論上, 單一稅率的精神是廣基且不重複課徵, 因此公司淨利既已課徵營所稅, 股東收到公司分配盈餘的股利所得不須再課徵綜所稅; 所以在採單一稅率制下, 最簡便的方法是對股利所

and Phillips (2010) 的研究發現, 不同學者 (模型不同) 對 e 值的估計結果有相當的差異 (亦即 e 值具敏感性), 因而福利成本的估算也是脆弱的 (fragile)。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

得給予全數免稅。但根據財稅資料中心2003至2007年《統計專冊》的數據顯示, 所得第10分位與第9分位所擁有股利所得之比重高達7.5成以上 (金額至少2千6百億元至4千4百億元之間), 若給予全數免稅, 則不但有害所得公平分配, 且政府稅收損失將高達284.1億元 (本文依2004年資料試算)。因此考慮社會觀感與政府財政, 本文認爲將股利所得納入綜所稅單一稅率制來課徵也是可行的作法, 而其課徵方式有三種: (1) 維持現制的設算扣抵法; (2) 股利所得改採半數免稅; (3) 股利所得改採全數課徵且不得扣抵 (即兩稅獨立)。進言之, 採 (1) 法並無重複課稅的問題, 但卻造成稅制複雜化, 違反單一稅率制的精神; 而本文規劃 (2)、(3) 兩法, 乃因台灣現行綜所稅的稅基有嚴重流失及逃漏稅現象 (違反單一稅率制的廣基課徵精神), 尤其股利所得多爲高所得家庭擁有, 所以將其半數或全數納入課徵, 一方面不違反量能負擔的公平原則, 再方面也可增加政府稅收。

2. 綜所稅的稅率: 台灣綜所稅雖採5級累進稅率 (現制的邊際稅率最高爲40%, 最低爲5%), 但根據2003至2007年的《統計專冊》數據顯示, 綜所稅平均稅率 (綜所稅總額/全體所得淨額) 約介於12%至14%之間, 有效稅率 (綜所稅總額/全體所得總額) 則介於5%至7%之間, 因此實質稅率明顯低於名目稅率, 其主要原因有二: 一是合法的減免扣除項目過多, 甚至被高所得者所移用; 二是非法的短漏報所得過多, 以致免繳稅者及適用第1級邊際稅率 (6%) 者, 合計占全體申報戶數 (2004年爲548.12萬戶) 的比重平均至少約7.5成以上。因此, 綜所稅若改爲單一稅率制度, 在刪減各種減免規定擴大稅基後, 應可比照國際經驗將稅率設定爲20%或以下。據此, 本文模擬規劃綜所稅的稅率有17%與20%兩種;[30] 前者係因營所稅稅率已調整爲17%的單一稅率, 後者則係考量爲使免稅額能適足的提高, 減輕低所得者的稅負, 故一方面盡量提高基本免稅額 (有利低所得者), 同時也提高單一稅率至20% (使高所得者受益有限); 換言之, 在稅收中性的前提下, 提高單一稅率也隱含單一免稅額也需提高。而如

[30]根據單一稅率制度的實施經驗, 綜所稅與營所稅的稅率可以是相同的 (如: 愛沙尼亞、塞爾維亞、斯洛伐克、羅馬尼亞等), 也可以是不同的 (如: 拉脫維亞、立陶宛、俄羅斯、捷克等)。

期刊資料庫

前文及註12所述, 稅率與免稅額的提高, 兩者均有利於稅負分配的累進性, 因此本文也規劃20%單一稅率的方案。另外, 累進稅率一般是符合垂直公平而有助於稅負合理分配; 因此若將台灣綜所稅改爲單一免稅額但仍採現制的5級稅率, 此雖不屬單一稅率制, 但基於稅負公平的考量, 似乎也是值得探討的方案; 故而本文有關稅率的模擬內容再增列5級稅率 (5%、12%、20%、30%、40%) 的方案作爲對比之用。

3. 綜所稅的免稅額: 由於目前 (2010年) 綜所稅個人可扣除的減免項目至少有免稅額8.2萬元、薪資特別扣除額最高10.4萬元、標準扣除額7.6萬元, 若改爲單一稅率後, 每個人單一免稅額至少不得低於26.2萬元, 否則部分低所得家庭將因改革而增加稅負, 會造成改革上的阻力; 但由於本文對綜所稅改革的規劃, 乃是以稅收中性爲前提, 因此, 實際上單一免稅額的設定是由各方案在總稅收不變下反推而得。

綜言之, 本文有關綜所稅單一稅率制度的規劃包括: 取消所有依申報戶、依申報人數或是申報者身份所給予的各種減免扣除額 (如現制的標準扣除額、免稅額或是薪資、殘障特別扣除額), 改爲僅給予每人相同的單一基本免稅額 (金額視模擬方案的內容而定); 而綜所稅之稅率規劃有比例稅的17%與20%, 以及5級累進稅率等三種; 股利所得的租稅處理則有全數免稅法、半數免稅法、全數課徵的兩稅獨立法等三種。

另一方面, 有關營所稅單一稅率制度的部分, 由於〈促產條例〉於2009年底實施期滿後, 租稅減免多已取消,[31] 且營所稅也已通過立法並公布實施, 自2010年起改爲17%的單一稅率, 所以現行營所稅已具單一稅率制特性。當然, 若綜所稅稅率也改爲單一稅率17% (或20%), 則兩稅稅率差距已不存在 (或差距甚小), 以往爲防止公司爲大股東規避股利稅負所採取對未分配盈餘加徵10%營所稅的作法, 也無存在的必要。故本文認爲分析營所稅採行單一稅率制度的稅收影響, 應包括〈促產條例〉實施期滿 (取消租稅減免)、採行17%單一稅率, 以及未分配盈餘不再加徵等效果。

基本上, 營利事業課徵17%的較低單一稅率, 市場交易行爲被扭曲的程度將降低, 進而可增進經濟效率; 而取消各種租稅減免可擴大稅基, 使各

[31] 2010年5月總統令公布的〈產業創新條例〉中, 僅對研究發展給予租稅減免獎勵。

臺灣大學學術期刊資料庫

產業有公平競爭的租稅環境。所以就理論言, 改採17%的營所稅單一稅率, 對企業的租稅公平與效率都會有所增進。但從政府稅收的立場觀之, 營所稅在取消〈促產條例〉的相關減免並依17%課徵, 其稅收可能增加亦可能減少, 而取消對未分配盈餘加徵10%營所稅則必產生稅收損失, 且若將基於信賴保護原則而使最低稅負制稅基減少所造成的損失也納入,[32] 則稅收損失勢必擴大。當然, 由於營所稅改爲單一稅率17% (及取消多數減免) 已爲既定的事實, 並非本文模擬綜所稅改採單一稅率制所造成的, 因此上述有關營所稅的稅收變動僅獨立列示, 不納入探討綜所稅改革爲單一稅率制的模擬評估內。[33]

3.2.2 模擬方案與評估方法

基上說明, 將所得稅改爲單一稅率制度的規劃內容彙總如表2。在營所稅的稅收影響部分, 本文的估算方法是根據財稅資料中心2004年企業營所稅申報、核定之損益表中相關「欄次」, 以及2003年未分配盈餘申報表相關「項次」,[34] 經模擬試算而得。由於2009年底以前, 促產條列尚未實施屆滿, 且營所稅採兩級 (15%、25%) 稅率課徵;[35] 但自2010年起, 租稅減免取消, 證券、期貨交易所得納入稅基, 營所稅採17%單一稅率課徵。[36] 故改制前後的稅收模擬公式分別爲:

1. 現制下實際營所稅額 (CT_P) = 現制下的應納稅額 (60欄) − 促產條列等相關之投資抵減稅額 (95欄) + 未分配盈餘加徵10% (23項)

[32]取消〈促產條例〉的租稅減免, 則原適用最低稅負制的稅基將減少, 如將已依法取得的減免承諾也納入 (信賴保護原則), 則稅收損失將會再增加。但此部分是政府已確定的措施, 故其影響在本文模擬時將視爲既定的前提。

[33]取消對未分配盈餘加徵雖使政府損失營所稅稅收, 但日後公司盈餘以股利分配給股東時, 個人亦無可扣抵稅額可抵減綜所稅, 因此取消加徵對整體所得稅的稅收影響並不大, 故本文對此部分的稅收變動, 亦不納入改革綜所稅單一稅的模擬評估內。

[34]依據稅法規定, 未分配盈餘加徵10%營所稅的計算是以前一年之未分配盈餘數爲基準; 亦即2004年的加徵計算是以2003年之未分配盈餘數爲基準。

[35]課稅所得額小於5萬元者免課徵, 介於5萬元至71,428元者, 就超過5萬元部分繳納半數; 大於71,428元且小於10萬元者, 按15%的稅率全額課徵; 大於10萬元者, 按25%的稅率全額課徵再減累進差額1萬元。

[36]課稅所得額小於12萬元者免課徵, 介於12萬元至181,818元者, 就超過12萬元部分繳納半數; 大於181,818元者, 按17%的稅率全額課徵。

臺灣大學財務金融學系 期刊資料庫

表 2: 所得稅改革模擬方案之內容

稅別		方案內容
營所稅		營所稅爲17%單一稅率 ((促產條例) 之租稅減免除研究與發展之獎勵外, 其餘全部取消) + 取消未分配盈餘加徵。 (此部分爲政府既定措施, 故其稅收的影響僅獨立列示於營所稅的部分, 不計入綜所稅之改革評估)
綜所稅	股利全數免稅	方案 1: 17%單一稅率 + 每人單一免稅額
		方案 2: 20%單一稅率 + 每人單一免稅額
		方案 3: 5 級累進稅率 + 每人單一免稅額
	股利半數免稅	方案 4: 17%單一稅率 + 每人單一免稅額
		方案 5: 20%單一稅率 + 每人單一免稅額
		方案 6: 5 級累進稅率 + 每人單一免稅額
	股利全數課徵	方案 7: 17%單一稅率 + 每人單一免稅額
		方案 8: 20%單一稅率 + 每人單一免稅額
		方案 9: 5 級累進稅率 + 每人單一免稅額

註: 表中各方案之每人單一免稅額的金額, 將由各方案在總稅收不變下反推而得。5 級累進稅率爲 5%、12%、20%、30%、40%。
資料來源: 本文自行規劃。

(現制下的應納稅額 (60 欄) = 課稅所得額 (59 欄) × 稅率 = 累進差額; 未分配盈餘加徵 10% (23 項) = 依所得稅法第 66–69 條第 2 項規定計算之未分配盈餘 (22 項) × 10%)。

2. 單一稅率制下實際營所稅額 (CT_F) = (現制下的課稅所得額 (59 欄) + 合於獎勵規定之免稅所得 (57 欄) + 證券、期貨交易所得或損失 (99 欄)) × 17%。

另外, 在綜所稅方面, 表 2 的九種綜所稅單一稅率制改革方案之模擬, 乃根據財稅資料中心 2004 年個人綜所稅申報資料的相關數據來試算, 其計算公式則視: 稅率 (17%或 20%、累進稅率)、免稅額 (金額視方案內容而定)、股利所得的租稅處理等而異; 這與現行綜所稅 (2009 年 5 月 27 日立法院三讀通過, 2010 年實施) 採 5 級累進稅率且有多種減免扣除額,[37] 以及

[37] 2009 年綜所稅五級累進稅率的課稅級距 (所得淨額) 爲: 0–41 萬元 (稅率 5%)、41–109

臺灣大學學術期刊資料庫

股利所得之稅額以設算扣抵處理等是明顯不同的。亦即, 改制前後的模擬公式分別爲:

1. 現制下實際綜所稅額 (PT_P) = 現制下應納稅額 − 股東投資抵減稅額 − 購自用住宅可抵減稅額 − 大陸已繳抵減稅額

   (現制下應納稅額 = (現制下所得總額 − 各種減免扣除額) × 5級稅率 − 累進差額)。
2. 單一稅率制下實際綜所稅額 (PT_F)

   (1) 股利全數免稅之 PT_F = (現制下所得總額 − 每人單一免稅額 − 股利所得) × 17%或20%或5級稅率 (減累進差額);
   (2) 股利半數免稅之 PT_F = (現制下所得總額 − 每人單一免稅額 − (股利所得× 0.5)) × 17%或20%或5級稅率 (減累進差額);
   (3) 股利重複課徵之 PT_F = (現制下所得總額 − 每人單一免稅額) × 17%或20%或5級稅率 (減累進差額)。

綜言之, 本文模擬實證的方法係針對各改革方案, 以財稅資料中心2004年的所得稅相關資料檔案, 重新試算各改革方案對家計稅負分配等的影響 (相當於全國家計單位與營利事業按改革後的新規定, 重新申報一次所得稅)。再者, 爲使改革措施更具可執行性, 本文對九個方案的模擬試算是在稅收中性之前提下進行, 所以各方案對政府稅收的影響應不大 (營所稅既定政策下的稅收變動將不納入綜所稅改革評估之內), 故本文對綜所稅改革方案的評估重點爲各方案對公平面的衝擊效果; 換言之, 囿於我國現行綜所稅在高稅率、多減免的作法下, 實無法達成租稅公平與簡化稅務之目標, 故考量國際上單一稅率改革潮流與租稅競爭力等因素, 模擬所得稅改爲單一稅率制度對社會稅負分配的影響; 亦即本文藉由比較在現制下 (有多種免稅扣除額及採5級累進稅率課徵) 及推行各種改革方案 (僅每人單一免稅額及採比例或累進稅率課徵) 後, 兩者在相關公平課題上的變化情

萬元 (稅率12%)、109–218萬元 (稅率20%)、218–409萬元 (稅率30%)、409萬元以上 (稅率40%)。但目前 (2011年) 的課稅級距金額因物價指數上漲超過3% (以往爲10%) 就又再調整; 惟本文模擬試算是配合2009年底促產條例廢止所進行的綜所稅改革, 所以其課稅級距的金額仍按2009年的規定。

期刊資料庫

形, 包括 Gini 係數與十分位稅後所得比重的改變、各所得淨額 (課稅級距) 階層的稅負變化金額, 以及稅負增加、不變、減少的家戶數百分比等指標, 以作爲評估各方案相對優劣之基準。至於稅制改革所造成的其他影響 (諸如租稅效率、遵從成本等), 因非本文論點, 故不予探討。

3.3 實證資料處理

本文模擬試算所運用資料, 營所稅的部分是取自財政部財稅資料中心2004年的企業營所稅申報、核定之損益表, 以及2003年未分配盈餘申報表等相關報表的數據 (共計有818,622筆樣本資料)。但有關最低稅負制基於信賴保護原則而損失的營所稅稅收, 因2004年並無最低稅負制的申報資料, 故以財政部估計的136億元來認定。[38]

有關綜所稅部分的模擬試算資料, 取自財稅資料中心2004年綜所稅徵收的核定資料檔, 共有家庭申報綜所稅5,481,822筆資料。試算過程是依2004年綜所稅申報書的計算步驟來重算, 而綜所稅申報書相關欄位的數據資料, 本文主要使用財稅資料中心之 IBET100 (核定核定檔) 與 IBET600 (核定所得檔) 的綜合所得稅核定原始資料, 包括每一個家庭申報戶之下列數據: 核定所得總額、核定綜合所得淨額、標準或列舉扣除額、扶養人數、薪資特別扣除額、殘障人數、教育別扣除額、核定應納綜合所得稅額、核定投資抵減稅額、重購自用住宅扣抵稅額、大陸已繳稅額可扣抵數、核定股利或盈餘總額、納稅義務人薪資所得、配偶薪資所得等。

4 實證結果與評估分析

本文的實證過程是先試算營所稅既定的「個別改革措施」, 包括: 僅調降稅率、僅取消 (促產條例) 租稅減免、僅取消未分配盈餘加徵、僅證券、期貨交易所得納入課徵等的邊際影響; 以及試算綜所稅的「個別改革措施」, 包括: 僅調降稅率、僅調整單一免稅額、僅調整股利處理方式等的邊際影響。然後再對各改革措施加以組合成改革方案, 進而模擬綜所稅「整套改革方案」之效果, 並從 Gini 係數、稅後所得十等分位變化、各階層稅負的變動、

[38]財政部以營所稅最高稅率25%所估計之損失至少在200億元左右; 但現已改爲17%單一稅率, 故本文將此損失數乘上 (17/25) 推算爲136億元。

臺灣大學學術期刊資料庫

稅務行政 (申報戶數的變動)、政治可行性 (因改革而受益、受損的家戶數) 等指標, 以及不同改革方案之行爲反應對此等指標的影響方向, 綜合評估其相對優劣。

4.1 個別改革措施

模擬試算營所稅既定改革措施單獨採行之邊際影響結果如表3。[39] 取消〈促產條例〉租稅減免 (保留研究發展獎勵) 將使營所稅增加985.69億元;[40] 證券、期貨交易所得納入課徵使營所稅增加5.16億元; 調降營所稅爲17%單一稅率損失的稅收爲913.64億元,[41] 未分配盈餘取消加徵損失168.76億元, 以上合計對稅收的影響總合爲 −91.55億元。但若再將最低稅負制的影響 −136.00億元納入, 則整個營所稅改制單一稅率對稅收的影響是 −227.55億元。

至於綜所稅各個改革措施單獨採行對政府稅收與稅負公平的影響,[42] 試算結果如表4所示; 進而分成三點評估說明如下:

1. 綜所稅稅率若調整爲單一稅率17% (或20%), 會使2004年的綜所稅稅收增加663.83億元 (或1,189.94億元), 這主要是在現制下, 由歷年統計專册得知, 免稅及適用第1、第2級邊際稅率的家庭戶數占

[39]由於各個改革措施是同時實施的, 其中又有累進稅率改爲比例稅率, 所以估算的順序不同, 其稅收影響金額也略有差異。本文是以各改革措施所適用之申報單位的多寡作爲處理先後的依據; 例如, 調降營所稅稅率是適用於所有的企業單位, 故本文先計算其稅收影響金額, 其次再計算〈促產條例〉租稅減免取消的稅收影響金額; 最後, 影響申報單位數最少者, 則以總影響數減去前述各調整措施之金額後的數字來衡量。

[40]全面取消〈促產條例〉租稅減免的稅收影響金額, 是將2004年所有企業因適用〈促產條例〉所享受的營所稅減免金額加總 (依17%單一稅率計算共1,008.76億元), 並加上所有企業以營所稅減免抵繳未分配盈餘加徵的稅額加總 (共76.92億元), 兩者合計爲1,085.69億元, 再減去獎勵研究發展的稅收減少數 (政府財經相關部會協商共識) 100億元後, 稅收淨增加985.69億元。

[41]營所稅改爲17%單一稅率的稅收影響金額是將2004年所有企業按調降後的稅率結構, 重新計算每一企業之應納稅額, 再將此一稅額與依現制計算之應納稅額相減, 然後加總所有企業的此一差額共計損失913.64億元。

[42]由於社會稅負分配是由綜所稅制決定, 前述單獨營所稅變革並無法計算其影響家計稅負分配的情形, 故表3未計算分配公平性 (Gini係數) 的影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3: 營所稅改革措施之邊際效果

各別改革措施	稅收變化 (億元)
促產條例租稅減免取消 (僅保留研究發展勵)	**985.69**
證券、期貨交易所得納入課徵	**5.16**
調降營所稅爲 17% 單一稅率	−913.64
未分配盈餘取消加徵	−168.76
合計*	−91.55
若加上對最低稅負制的影響 −136.00 億元, 則共計損失稅收 227.55 億元。	

*舊制營所稅稅收: 2,397.35 億元, 新制營所稅稅收: 2,305.80 億元; 故改革造成稅收損失 91.55 億元。
資料來源: 本文根據財政部數據與財稅資料中心 2004 年所得稅申報資料計算而得。

表 4: 綜所稅改革措施之邊際效果

各別改革措施	Gini 係數	Gini 變動%	稅收變化 (億元)
僅調降綜所稅爲單一稅率 17%	0.42290	1.7051	663.83
僅調降綜所稅爲單一稅率 20%	0.41585	0.0095	1,189.94
僅調整每人單一免稅額爲 18.5 萬	0.41663	0.1244	6.54
僅改採股利半數免稅	0.41628	0.1142	85.36
僅改採股利全數免稅	0.42532	2.2858	−834.58
僅改採股利兩稅獨立	0.41176	−0.9751	473.91

註: 現制下稅後所得的 Gini 係數爲 0.41581。
資料來源: 本文根據財稅資料中心 2004 年所得稅申報資料計算而得。

全部申報戶的 9 成以上,[43] 改爲單一稅率將使此等家戶稅負鉅額增加, 故政府稅收因而上升, 但稅後所得分配明顯惡化, Gini 係數由現制的 0.41581 (見表 4 註) 上升至 0.42290 (或 0.41585); 所以僅將現行綜所稅改爲單一稅率是不利於租稅公平的, 且單一稅率愈低, 不公平程度愈高。[44]

[43] 2004 年的綜所稅申報戶中, 免稅者占 26.61%, 適用第 1 級 6% 稅率者占 46.43%、第 2 級 13% 邊際稅率者占 18.73%, 此三者總計占 91.77%。

[44] 換言之, 簡化稅制是否會導致更不公平的結果, 取決於簡化的內容與方法。若簡化結

臺灣大學學術期刊資料庫

2. 在稅收中性下, 僅將現制的多種減免扣除額調整爲單一免稅額, 則其每人免稅額僅能定爲18.5萬元, 這是因爲現制下的實質有效稅率僅有6%左右, 無足夠的稅收可提高免稅額度; 而單一免稅額的 Gini 係數則上升至0.41663, 這是因爲多數的低所得家庭所能扣除的費用相對較現制爲少, 因而稅負比重反而增加。準此, 改採每人單一免稅額必須將其額度提高至讓多數的低所得者可明顯降低稅負 (甚至不必繳稅), 才能有助稅負公平。
3. 綜所稅的股利所得若由設算扣抵制改爲半數免稅法, 則可增加稅收85.36億元, 而其 Gini 係數爲0.41628, 故稅負分配惡化0.1142%。[45] 若改採全數免稅法, 稅收將減少834.58億元, 其 Gini 係數爲0.42532, 所得分配惡化2.2858%, 此乃因股利所得有6.5成左右爲第十分位之高所得者所擁有 (參見歷年統計專册), 所以股利全數免稅法將助長所得分配的惡化 (Gini 係數的惡化幅度是三種針對股利之措施中最大者)。另外, 採兩稅獨立之古典觀點, 則股利所含營所稅稅額將不准扣抵, 故政府稅收可明顯增加 (473.91億元), 且因台灣高所得者股利所得比重明顯高於低所得者, 所以兩稅獨立的課徵方式反而有利於稅負公平分配。

4.2 綜所稅整套改革方案

本節分析綜所稅九個整套改革方案模擬結果對 Gini 係數、家庭稅負、申報戶數等指標的影響, 並探討可能的行爲反應方向, 再進行各方案之優劣評估。

4.2.1 Gini 係數影響分析

表5乃九個改革方案模擬結果之稅收與 Gini 係數變化情形。表中第一橫列爲現制的情形; 方案1至3是股利所得採全數免稅的結果, 方案4至6是

合了稅基調整 (取消減免與降低逃漏稅) 並採合理的稅率, 則可能有助於稅負公平的分配。

[45] 單獨的股利半數免稅措施, 會使股利多的富者要多繳稅, 故其有利稅負公平分配; 然若從原本的設算扣抵法改爲兩稅獨立或半數免稅, 則對低所得者也可能是相對不利的 (因低所得者將無法享有扣抵公司階段所繳的營所稅額)。

期刊資料庫

表 5: 綜所稅改革模擬結果 — Gini 係數與稅收

方案類型		稅率	每人免稅額 (萬元)	稅收影響 (億元)	Gini 係數	Gini 係數變動%
現制下	股利設算扣抵	5級	多種減免扣除額	—	0.41581	—
方案1	股利全數免稅	17%	18.5	−11.24	0.42777	2.8753
方案2		20%	21.0	39.33	0.42638	2.5412
方案3		5級	10.0	20.76	0.42300	1.7282
方案4	股利半數免稅	17%	26.5	2.20	0.42218	1.5311
方案5		20%	30.0	10.59	0.42035	1.0905
方案6		5級	20.0	−16.96	0.41745	0.3941
方案7	股利兩稅獨立	17%	30.0	−18.17	0.42067	1.1681
方案8		20%	34.0	1.73	0.41113	−1.1265
方案9		5級	26.0	6.69	0.41539	−0.1017

資料來源: 本文根據財政部財稅資料中心2004年所得稅申報、核定資料計算而得。

股利所得採半數免稅的結果, 方案7至9是股利所得採古典方式 (兩稅獨立) 的結果 (表中各方案之每人單一免稅額的金額, 是在總稅收盡量不變及由各方案既定的稅率結構與股利處理下反推而得)。

觀察表5各方案的 Gini 係數值可知, 僅有方案8與方案9的 Gini 係數較現制的0.41581爲小; 其中採兩稅獨立的方案8最有利於所得分配, 這主要是高所得者 (多爲股利所得較高者) 必須繳納較多的股利所得稅, 而低所得者之股利雖亦需繳納, 但由於每人單一免稅額高達34萬元, 所以有明顯減輕稅負的效果。進一步比較方案7與方案8可知, 方案7也是採兩稅獨立 (免稅額爲30萬元), 但其所得分配是惡化的 (Gini 係數變動1.1681%); 換言之, 高的單一免稅額與稅率 (方案8, Gini 係數爲0.41113) 是比低的單一免稅額與稅率 (方案7, Gini 係數爲0.42067) 爲佳; 因爲較高的每人免稅額相對有利於低所得者, 而較高的稅率對高所得者不利的程度大於低所得者, 完全與前述圖1中的論述相一致。另外, 方案9採5級稅率 (與單一免稅額26萬元) 的 Gini 係數也是較現制爲小, 但由於其單一免稅額低於

臺灣大學學術期刊資料庫

方案8的34萬元, 所以其改善分配的效果 (Gini 係數變動 −0.1017) 小於方案8 (Gini 係數變動 −1.1265%)。[46] 由此也顯示, 累進稅率制不一定較單一稅稅率制更能改善所得分配, 必須視稅率結構與免稅額的搭配情形而定。

就股利全數免稅的方案1至3而言, 其 Gini 係數是較其他6個方案爲大。因此單一稅率制在理論上雖應對股利所得免課徵, 以避免重複課稅, 但就公平面言, 股利全數免稅會使我國綜所稅之稅負分配不公平程度更爲嚴重; 這除了因台灣股利所得過於集中在高所得階層外, 股利免稅使政府稅收減少, 進而也讓單一免稅額無法提高 (此三個方案的每人免稅額分別爲18.5萬元、21萬元、10萬元), 所以明顯不利於低所得階層。再者, 採五級稅率的方案3 (Gini 係數爲0.42300) 是較單一稅率17%的方案1 (Gini 係數爲0.42777) 爲佳, 即使前者的每人單一免稅額僅10萬元, 小於後者的18.5萬元; 因此, 在其他情況相同下, 累進稅率應是較單一稅率更具稅負累進性 (如同方案9優於方案7, 方案6優於方案4)。

就股利半數免稅的方案4至6而言, 其 Gini 係數值較兩稅獨立法爲差, 但較股利免稅法爲佳 (亦即介於兩者之間); 同樣的, 具有較高之稅率與每人單一免稅額的方案5 (Gini 係數爲0.42035) 是比較低單一免稅額與稅率的方案4 (Gini 係數爲0.42218) 爲佳。再者, 採5級稅率的方案6 (Gini 係數爲0.41745) 是較單一稅率17%的方案4爲佳, 甚至也比單一稅率20%的方案5爲佳。

進一步以稅後所得十分位之所得比重的變動情形, 說明九個改革方案對各分位所得分配的影響。表6的第二欄爲現制下所有綜所稅申報戶10個分位之稅後所得的比重, 其中最高的第十分位占有全部稅後所得的32.15%, 最窮的第一分位僅有1.75%的比重; 表6其餘欄位爲九個改革方案各分位所得比重相較於現制下的增減「變動數」。很明顯的方案1至3因單一免稅額 (分別爲18.5萬元、21萬元、10萬元) 低於現制最低可扣減金額26.2萬元 (含免稅額8.2萬元、薪資特別扣除額最高10.4萬元、標準扣除額7.6萬元), 導致中低所得者的稅負增加 (尤其方案1與方案2的單一稅率對中低

[46]本文曾嘗試將方案9之免稅額提高至34萬元, 模擬結果的 Gini 係數爲0.40924, 所得分配改善效果較方案8爲佳, 但政府稅收損失則高達386.14億元。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 6: 綜所稅改革模擬結果 — 稅後所得比重變動數

單位: %

	現制	各方案稅後所得比重 (相對於現制) 的變動數								
	之比重	方案1	方案2	方案3	方案4	方案5	方案6	方案7	方案8	方案9
第一分位	1.75	−0.01	0.00	−0.02	−0.03	−0.03	−0.03	−0.03	0.04	−0.03
第二分位	3.42	−0.08	−0.05	−0.06	−0.01	0.00	−0.02	−0.01	0.11	0.00
第三分位	4.46	−0.13	−0.12	−0.07	−0.05	−0.01	−0.02	−0.02	0.09	0.00
第四分位	5.49	−0.15	−0.14	−0.07	−0.09	−0.06	−0.01	−0.07	0.07	0.01
第五分位	6.64	−0.19	−0.18	−0.09	−0.11	−0.10	−0.01	−0.09	0.06	0.01
第六分位	7.97	−0.21	−0.20	−0.11	−0.12	−0.10	−0.02	−0.10	0.05	0.01
第七分位	9.73	−0.24	−0.22	−0.15	−0.15	−0.12	−0.02	−0.12	0.01	0.02
第八分位	12.18	−0.28	−0.25	−0.21	−0.14	−0.10	0.00	−0.11	−0.08	0.06
第九分位	16.21	−0.39	−0.33	−0.30	−0.13	−0.08	0.03	−0.08	−0.32	0.15
第十分位	32.15	1.68	1.49	1.07	0.84	0.60	0.10	0.63	−0.03	−0.23

資料來源: 本文根據財政部財稅資料中心2004年所得稅申報、核定資料計算而得。

所得者更是不利), 所以三個方案的第一至第九分位的稅後所得比重都是減少的; 至於第十分位的比重則都是上升的, 主要是因股利全數免稅與單一稅率所致, 惟方案3因採累進稅率, 所以富有之第十分位的比重上升較方案1與方案2爲少。

由表6可知, 採股利半數免稅之方案4至6的改革效果, 同樣也是讓第十分位的稅後所得比重上升, 而其他各分位則都下降 (但方案6的第九分位是上升); 換言之, 即便此3個方案的免稅額較前述方案1至方案3爲高 (方案4與方案5甚至高過26.2萬元), 但中低所得者的比重仍是下降的; 準此, 在其他情況相同下, 單一稅率確實不利於低所得者。再者, 由於方案4至6的免稅額相對較方案1至3的爲高, 且股利所得亦需半數課徵, 所以中低所得分位的比重下降數都相對較少, 而最高第十分位的比重增加數也相對較少, 因此 Gini 係數也較方案1至3爲佳。

採兩稅獨立之方案7至9的重分配效果列於表6的最後三欄, 其中免稅額30萬元之方案7各分位的變動情形與方案5 (免稅額亦爲30萬元) 的相似, 亦即方案7之股利在兩稅獨立下雖有利於稅後所得分配, 但其17%的單一稅率又使最高所得者獲益較稅率20%的方案5爲多, 兩相抵銷後, 兩

臺灣大學學術期刊資料庫

者的 Gini 係數相近。再者, 方案 8 因免稅額高達 34 萬元, 故第一至第七分位的稅後所得比重是上升的, 而第八至第十分位的比重則下降; 準此, 在其他情況相同下, 較高的免稅額確實有利於低所得者。最後, 採累進稅率的方案 9 因股利全數要課稅讓, 故其第十分位的稅後所得比重下降 (與方案 8 同), 但因其免稅額僅有 26 萬元 (略低於現制的最低可扣減金額 26.2 萬元), 所以 Gini 係數改善較方案 8 爲小。[47]

綜言之, 從所得公平分配的角度而言, 只有方案 8 與方案 9 是可採行的。且根據上述分析, 可歸納出政策意涵如下:

1. 在單一稅率制度下, 具有相對較高的稅率與每人單一免稅額是比相對較低的免稅額與稅率, 更有利於所得分配的公平性。
2. 在稅收中性下, 單一稅率制若搭配較高的每人單一免稅額, 其租稅公平性並不亞於累進稅率制。
3. 台灣由於股利所得過於集中在高所得家庭, 採股利免稅的單一稅率制度, 會使綜所稅的重分配功能無法發揮, Gini 係數明顯惡化, 此時採兩稅獨立法反而是較佳的選擇。

4.2.2 稅收影響分析

由於本文的綜所稅單一稅率的所有方案, 都是在稅收盡量維持不變下所規劃的, 故表 5 各方案之稅收變動情形都很小 (金額介於 −18.17 億元至 39.33 億元之間), 對政府財政不會有明顯衝擊。但在營所稅方面, 採行 17% 單一稅率 (並取消未分配盈餘加徵) 將使政府損失稅收 91.55 億元, 若再將對最低稅負制 (基於信賴保護原則) 的影響 136 億元納入, 則整個營所稅改制單一稅率對稅收的影響是國庫損失 227.55 億元 (參見表 3)。綜言之, 依本文的規劃, 政府若將所得稅制改爲單一稅率制 (包括綜所稅採五級稅率搭配單一免稅額), 總計損失的稅收約在 190 億元至 245 億元之間 (其中營所稅的損失 227.55 億元, 除取消爲分配盈餘加徵外, 其餘均爲政府既定政策所造成, 非本文規劃所致)。

[47] 方案 9 第一分位的稅後所得比重下降的主要原因乃低所得者的股利所得也需負擔租稅所致; 而方案 8 第一分位的稅後所得比重上升是因免稅額高達 34 萬元, 足以抵銷需納入課稅的股利所得所致。

期刊資料庫

表 7: 綜所稅改革模擬結果 — 申報戶數變動情形

所得淨額	現制	方案1申報戶數		方案2申報戶數		方案3申報戶數	
(萬元)	申報戶數	戶數	變動數	戶數	變動數	戶數	變動數
0	1,953,042	2,596,862	643,820	2,874,773	921,731	2,024,940	71,898
0–41	2,387,848	1,794,366	−593,482	1,544,113	−843,735	2,338,645	−49,203
41–109	799,677	763,626	−36,051	738,307	−61,370	784,951	−14,726
109–218	243,095	233,815	−9,280	232,134	−10,961	238,072	−5,023
218–409	70,647	67,360	−3,287	66,912	−3,735	68,755	−1,892
409以上	27,513	25,793	−1,720	25,583	−1,930	26,459	−1,054

所得淨額	方案4申報戶數		方案5申報戶數		方案6申報戶數	
(萬元)	戶數	變動數	戶數	變動數	戶數	變動數
0	3,420,151	1,467,109	3,773,644	1,820,602	2,690,229	737,187
0–41	1,079,420	−1,308,428	828,848	−1,559,000	1,677,546	−710,302
41–109	646,827	−152,850	550,961	−248,716	773,988	−25,689
109–218	237,501	−5,594	230,733	−12,362	241,946	−1,149
218–409	70,412	−235	70,131	−516	70,600	−47
409以上	27,511	−2	27,505	−8	27,513	0

所得淨額	方案7申報戶數		方案8申報戶數		方案9申報戶數	
(萬元)	戶數	變動數	戶數	變動數	戶數	變動數
0	3,713,453	1,760,411	4,039,195	2,086,153	3,300,808	1,347,766
0–41	858,471	−1,529,377	639,739	−1,748,109	1,158,353	−1,229,495
41–109	574,535	−225,142	478,719	−320,958	682,608	−117,069
109–218	237,217	−5,878	226,111	−16,984	241,893	−1,202
218–409	70,633	−14	70,545	−102	70,647	0
409以上	27,513	0	27,513	0	27,513	0

資料來源: 本文根據財政部財稅資料中心2004年所得稅申報、核定資料計算而得。

4.2.3 申報戶數變化分析

理論上, 單一免稅額對稅務行政的主要影響是簡化申報案件的審核, 進而提高租稅履行。表7是依據現行綜所稅各課稅級距 (所得淨額), 比較現制與各改革方案之家庭申報戶數的變化情形。概略而言, 9個改革方案之所得淨額小於0 (免繳稅) 的家戶數, 都較現制爲多 (例如方案1增加643,820戶), 這種免稅家庭申報戶數的增加, 對減輕稅務查核工作有一定的貢獻。

臺灣大學學術期刊資料庫

其中方案3所得淨額小於0的家戶數僅增加71,898戶爲最少, 此乃因免稅額僅有10萬元 (但股利所得免稅) 所致; 而方案8 (採兩稅獨立) 因免稅額高達34萬元, 故所得淨額小於0的家戶數增加2,086,153 (爲9個方案中最多者), 因此較高之免稅額對稅務查核工作的減輕有相當之助益。方案5的免稅額也有30萬元, 且股利所得僅半數納入所得淨額, 故其所得淨額小於0的家戶數增加1,820,602戶 (爲第二高者); 而方案7的免稅額也是30萬元 (但股利所得全數課稅), 其所得淨額小於0的家戶數增加1,760,411戶 (爲第三高者)。另外, 股利所得採全數免稅的方案1至3, 所得淨額小於0的家戶數增加理應較多, 但由於稅收中性的要求使其免稅額無法提高, 故免稅的家戶數增加有限。

綜言之, 觀察九個方案的所得淨額小於0之免稅家戶增加數可知, 方案8是較佳的 (單一免稅額爲最高); 因此從簡化稅政的立場言, 單一稅率制度的免稅額是關鍵所在, 可以減輕低所得者的負擔; 例如表7各方案所得淨額小於0家戶數的增加, 絕大多數是來自於所得淨額小於41萬元 (適用第1級邊際稅率) 的低所得者; 而在股利所得全數免稅的方案1至3中, 高所得階層獲得課稅級距下降的家戶數則相對較其他方案爲多; 此再一次驗證股利免稅法是不利所得公平分配的。

4.2.4 稅負變化分析

表8彙總9個改革方案之各課稅級距平均每戶的稅額負擔與現制相比之變化情形。概略而言, 除方案9外, 其餘8個方案之最高所得課稅級距 (所得淨額超過409萬元) 平均每戶的稅額負擔都減少; 採五級稅率的方案9 (股利全數要課稅) 則增加877,252元, 同樣也是五級稅率之方案6 (股利半數免稅) 的稅額則是減少186,408元, 而五級稅率的方案3因對股利所得完全免稅, 故使最高所得級距的減稅利益平均高達1,795,059元 (是所有方案中使最高級距者減稅最多的); 所以台灣股利所得的租稅處理方式對稅負公平有相當的影響力。

將單一稅率的方案7 (稅率爲17%) 與方案8 (稅率爲20%) 相比, 高所得者減稅利益在稅率較高的方案8 (平均每戶減稅348,387元), 少於稅率較低的方案7 (平均每戶減稅757,609元); 因此, 從高所得級距家庭的減稅

臺灣大學學術期刊資料庫

表 8: 綜所稅改革模擬結果 — 每戶稅額變動情形

所得淨額	現制下每戶	方案1每戶稅額		方案2每戶稅額		方案3每戶稅額	
(萬元)	稅額 (元)	稅額 (元)	變動額 (元)	稅額 (元)	變動額 (元)	稅額 (元)	變動額 (元)
0	0	0	0	493	493	3,703	3,703
0–41	8,075	26,405	18,330	32,786	24,711	18,213	10,138
41–109	50,112	102,003	51,891	99,047	48,935	72,593	22,481
109–218	181,194	220,913	39,719	233,786	52,592	205,750	24,556
218–409	520,067	392,685	−127,382	443,975	−76,092	479,760	−40,307
409以上	3,301,896	840,189	−2,461,707	1,007,576	−2,294,320	1,506,837	−1,795,059

所得淨額	方案4每戶稅額		方案5每戶稅額		方案6每戶稅額	
(萬元)	稅額 (元)	變動額 (元)	稅額 (元)	變動額 (元)	稅額 (元)	變動額 (元)
0	2,651	2,651	1,777	1,777	2,585	2,585
0–41	31,121	23,046	40,581	32,506	16,016	7,941
41–109	118,598	68,486	101,619	51,507	56,234	6,122
109–218	270,318	89,124	231,674	50,480	191,237	10,043
218–409	531,215	11,148	533,144	13,077	540,727	20,660
409以上	2,133,094	−1,168,802	2,493,825	−808,071	3,115,488	−186,408

所得淨額	方案7每戶稅額		方案8每戶稅額		方案9每戶稅額	
(萬元)	稅額 (元)	變動額 (元)	稅額 (元)	變動額 (元)	稅額 (元)	變動額 (元)
0	2,760	2,760	1,635	1,635	2,005	2,005
0–41	31,494	23,419	43,322	35,247	17,668	9,593
41–109	124,169	74,057	103,344	53,232	49,991	−121
109–218	287,945	106,751	225,082	43,888	168,842	−12,352
218–409	578,647	58,580	551,891	31,824	542,772	22,705
409以上	2,544,287	−757,609	2,953,509	−348,387	4,179,148	877,252

資料來源: 本文根據財政部財稅資料中心2004年所得稅申報、核定資料計算而得。

利益觀之, 較高的單一稅率是較有助於稅負的公平分配 (比較方案4與方案5, 或方案1與方案2, 亦得到相同的結果)。

另一方面, 就增稅而言, 所得淨額小於0的階層除方案1 (股利免稅) 外, 其餘8個方案都是稅負增加; 而所得淨額介於0–41萬元的家庭, 全部9個方案也都是稅負增加; 甚至所得淨額介於41–218萬元者 (適用第2與第3級邊際稅率), 除方案9 (採5級稅率) 外, 其餘8個方案也都是稅負增加; 因此單一稅率確實不利低所得家庭, 此乃因在稅收中性下, 免稅額設定不夠高及低所得者適用較以往爲高的稅率所致。再者, 將同樣是單一稅率的方

臺灣大學學術期刊資料庫

案7 (稅率爲17%) 與方案8 (稅率爲20%) 相比, 最低級距家庭之增稅金額在稅率較高的方案8是少於稅率較低的方案7 (比較方案4與方案5, 亦得到相同的結果); 因此, 從低所得級距家庭的稅負變動觀之, 較低的單一稅率反而有害稅負的公平分配。

整體而言, 單一稅率制度 (相較於現制) 使低所得者負擔增加, 高所得者負擔減輕, 因而不利於整體稅負的公平分配; 但就相對程度而言, 較高的單一稅率使低所得者增稅及高所得者減稅的程度, 是相對輕於較低的單一稅率者; 因此, 單一稅率定爲17%的方案, 相對於稅率定爲20%的方案, 前者的稅負分配明顯較不公平 (亦即單一稅率愈低, 不公平程度會愈高); 反之, 累進稅率一般是較符合租稅公平性。但根據表4顯示, 在股利重複課徵下, 單一稅率方案8的 Gini 係數較5級稅率方案9爲佳, 此乃因前者高達34萬元的每人免稅額, 使中產階級 (所得淨額介於41萬元至218萬元) 在方案8所增加的稅負都大於方案9,[48] 但所得淨額小於0元的最低所得階層 (約占總戶數比重25%以上) 之稅負增加, 方案8則較方案9爲小, 且高所得者之股利要課稅, 因而使方案8之 Gini 係數小於方案9。準此, 適當的單一稅率與足夠的每人免稅額, 在股利採兩稅獨立處理下, 仍有可能使所得分配獲得改善。

進一步將所有家庭在九個方案相對於現制的稅負減少、不變、增加的戶數與比重,[49] 列於表9。方案9使稅負減少之家庭戶數最多 (2,641,993戶, 比重爲48.19%), 主要乃因免稅額26萬元, 致使部分低所得家庭的稅負減少, 而部分中所得家庭也因依人數享有的免稅金額增加, 使其稅負也減少; 方案8、方案7依序使稅負減少之家庭戶數比重爲第二高 (39.22%)、第三高 (35.77%), 主要乃因免稅額高達34萬元、30萬元, 多數低所得家庭的稅負因而減輕; 免稅額同樣也有30萬元的方案5爲第五高。另一方面, 在稅負增加的部分, 方案3使稅負增加之家庭戶數爲最高 (比重爲83.11%), 這主要是因免稅額僅10萬元 (是所有方案免稅額最低者); 稅負增加之戶數

[48]方案9所得淨額介於41萬元至218萬元的中所得家戶, 其每戶平均稅負反而減少的原因乃依人數享有的免稅金額增加 (而股利所得並不多) 所致。

[49]本文稅負增減的比較基準爲: 當改革後所繳納之稅額在原稅額之上下100元內爲「稅負不變者」, 若超過原稅額100元以上爲「稅負增加者」, 若低於原稅額100元以上爲「稅負減少者」。

國立臺北大學圖書館 期刊資料庫

表 9: 綜所稅改革模擬結果 — 稅負變動之戶數

稅負變動之戶數	方案1		方案2		方案3	
	戶數	比重 (%)	戶數	比重 (%)	戶數	比重 (%)
稅負減少	960,708	17.53	1,233,294	22.50	276,681	5.05
稅負不變	1,670,074	30.47	1,832,383	33.43	648,988	11.84
稅負增加	2,851,040	52.01	2,416,145	44.08	4,556,153	83.11
稅負變動之戶數	方案4		方案5		方案6	
	戶數	比重 (%)	戶數	比重 (%)	戶數	比重 (%)
稅負減少	1,621,222	29.57	1,857,062	33.88	1,552,833	28.33
稅負不變	1,229,029	22.42	1,225,221	22.35	1,110,340	20.25
稅負增加	2,631,571	48.01	2,399,539	43.77	2,818,649	51.42
稅負變動之戶數	方案7		方案8		方案9	
	戶數	比重 (%)	戶數	比重 (%)	戶數	比重 (%)
稅負減少	1,960,643	35.77	2,149,707	39.22	2,641,993	48.19
稅負不變	1,237,101	22.57	1,229,525	22.43	1,223,476	22.32
稅負增加	2,284,078	41.67	2,102,590	38.36	1,616,353	29.49

資料來源: 本文根據財政部財稅資料中心2004年所得稅申報、核定資料計算而得。

最少者爲方案9, 主要乃因維持現制的五級累進稅率且免稅額26萬元與現制最低可扣減金額相近所致。再者, 具有較高免稅額的方案7 (30萬元) 與方案8 (34萬元), 其稅負增加之戶數是較股利半數免稅之方案4至6爲少, 這也是因其免稅額相對較高所致。

準此, 家庭稅負減少之戶數比重大於稅負增加之戶數比重, 僅有方案8 (39.22% > 38.36%) 與方案9 (48.19% > 29.49%); 亦即此兩改革方案使受益者多於受損者 (其他方案都是受損者多於受益者), 從政治可行性言, 推行此兩方案的阻力是較小的, 這也間接反映出其 Gini 係數的變動爲負號, 進而有利所得分配的公平, 所以改革較能被相對多數的家庭所接受。

4.2.5 行為反應分析

一般而言, 不同類型所得 (如勞動所得、資本所得) 的應稅所得彈性各有不同, 而不同所得水準在不同稅率結構 (累進或比例) 下的課稅行爲反應也有

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

差異, 此將對稅改造成的政府稅收、人民稅負等有所影響。但台灣過去並無統計稅改之行爲反應的相關參數, 故本文無法據以對9個改革方案進行行爲反應之量化分析, 惟本文仍依相關經濟理論推估各方案主要之行爲反應的影響性質、方向如下:

1. 稅率結構的行爲反應: 採行單一稅率 (17%或20%) 相對於累進稅率而言, 高所得者的稅負會明顯下降, 所以除累進課徵的方案3、6、9外, 其餘六種方案都會使高所得者逃避稅的行爲反應程度降低, 因此有利於所得公平分配與政府稅收; 但對大多數的中低所得者而言, 17%或20%的單一稅率會使其稅負明顯增加, 其逃避稅的行爲反應會增強, 此將不利於所得公平分配與政府稅收。
2. 股利課稅方式的行爲反應: 台灣股利所得高達7.5成以上爲第10分位與第9分位所擁有; 所以採兩稅獨立之方案7至9, 會使高所得者的逃避稅行爲反應相對應較方案1至6爲明顯; 因此若將此效果納入, 則前述方案7至9的 Gini 係數會變大, 而政府稅收則會因逃避稅增強而減少; 另一方面, 方案1至6的 Gini 係數會相對變小, 而政府稅收則可能會增加。
3. 不同類型所得的行爲反應: 具有資本所得特性之利息所得、股利所得、租賃及權利金所得、財產交易所得等, 其應稅所得租稅彈性會較大, 且此等所得在我國是高所得階層擁有之比重較高 (具勞動所得性質之執行業務所得亦同); 故整體而言, 此等所得在本文規劃之單一稅率方案的稅負會較累進稅率方案爲低, 再配合其較高的租稅彈性, 其逃避稅的行爲反應將明顯降低; 故台灣的資本所得在單一稅率制下, 將對政府稅收及所得公平分配產生正面影響。[50]

綜言之, 不同稅率結構、所得類型與股利課徵方式, 對不同所得水準者會產生不同的行爲反應; 就高所得者言, 單一稅率制可減少其逃避稅行爲的誘因; 但對低所得者則會有增強逃避稅誘因的效果。所以整體的評估仍須有相關的行爲反應參數值始能爲之。

[50]但有些所得項目, 例如租賃及權利金所得、財產交易所得等合計占綜合所得總額的比重尚不到3% (再加上執行業務所得也不到5%), 因此改採單一稅率所能增進稅收與分配公平的效果有限。

期刊資料庫

4.2.6 小結

根據上述實證模擬結果顯示, 較高的單一免稅額確實能使免稅案件增加 (如方案8), 簡化申報案件的審核, 甚至也可以減輕大部分低所得者的負擔, 進而有利稅負分配的公平, 提升稅制改革的 (政治) 可行性。但就單一比例稅率的課徵方式言, 往往無法如同累進稅率達成稅負累進性, 因而不利於所得公平分配; 惟相對而言, 較高之單一稅率是比較低之單一稅率, 前者的不公平程度較低。再者, 若將改革所引起之行爲反應也納入考量, 則單一稅率的採行應可提升高所得者的租稅履行意願, 進而有利租稅公平與政府稅收。綜之, 整體的單一稅率制度要符合租稅公平, 必須較高的單一比例稅率配合較高的單一免稅額, 使比例稅率所造成的負面影響能夠降低, 並被較高免稅額的正面效果所抵銷; 這也驗證了本文所強調, 單一稅率制度對稅負公平的影響, 端視其制度設計之內容而定的論述。此外, 由於台灣的股利所得有很大比重爲高所得家庭所擁有, 日後若進行綜所稅單一稅率制的改革時, 股利所得不宜採全數免稅法, 否則將使所得分配更爲惡化。準此, 本文的方案8, 不論就 Gini 係數、家庭稅負、申報戶數等指標評估, 都是相對較佳的改革方式, 且亦較具政治可行性。

比較本文與林世銘等 (2008) 實證結果可知, 因兩文的模擬條件明顯有異 (尤其是單一稅率與扣除額等不同), 故所獲致結論當有差異; 但兩文均認爲台灣現行綜所稅制因扣除額過於浮濫, 導致稅制複雜且破壞量能課稅精神, 若在一定的條件下採取適當單一的稅率及單一的免稅額, 極可能促進租稅公平。其實 Fuest et al. (2007) 模擬德國2003年的報稅資料, 結果顯示也與本文結論相似, 亦即單一稅率制的改革成效決定於單一免稅額與單一稅率的組合方式, 而較高的單一免稅額及稅率在公平面是優於較低單一免稅額及稅率的。[51] Caminada and Goudswaard (2001) 以荷蘭1998年的個人所得稅資料, 經由27.7%之單一稅率模擬結果得知, 單一稅制雖可減緩荷蘭減免項目隨所得而增加的不公平現象, 但對整體所得分配的改善相當有限。綜合此等實證文獻並對照本文模擬結果可知, 單一稅率制確實有

[51] Fuest et al. (2007) 進行兩個模擬方案的單一稅率與每人單一免稅額分別爲: 方案1是26.5%及7,664歐元, 方案2是32%及11,650歐元; 模擬結果的 Gini 係數是方案2優於方案1。

期刊資料庫

簡化稅政的效果, 至於對公平面的影響, 必需視原有稅制的累進程度與改革爲單一稅率制的實際內容而定; 在一定的條件配合下, 單一稅率制的改革是有可能產生改善稅負分配的效果。

5 結論與建議

全球租稅競爭使各國除了鼓勵儲蓄和投資外, 也正積極降低所得稅的負擔, 以期吸引外資或減少資金移出, 單一稅率制度的改革符合此一潮流所需, 因而成爲熱門課題。部分開發中新興國家 (尤其是東歐波羅地海國家), 已將其所得稅改爲單一稅率制, 實施結果備受世人關注。單一稅率制度主要優點是藉由單一免稅額以封閉各種扣除額持續擴大的漏洞, 進而擴大稅基、簡化稅制並提升租稅水平公平性; 再者, 低的單一比例稅可降低生產活動的負擔, 避免累進稅率的扭曲效果, 提升經濟效率。然在實證上, 單一稅率制除了簡化稅制、提高租稅履行意願外, 在經濟效率的議題上, 並無明顯證據支持此種稅制有助於促進就業、提升經濟成長; 而單一稅率制在公平上的爭議更是持續不斷。

本文研究目的乃基於台灣現行綜所稅在「高稅率、多減免」的作法下, 無法達成租稅公平與稅務簡化之目標, 故在營所稅已改爲單一稅率制之際, 考量國際單一稅率改革潮流與租稅競爭力等因素, 藉由 2004 年財稅資料中心所得稅申報資料, 探討我國若將綜所稅也改採單一稅率制, 對租稅公平之相關課題的影響。經本文分析與模擬試算, 獲得的主要結論有下列五點:

1. 從簡化稅政的立場言, 單一稅率制的每人單一免稅額設計是個關鍵, 相對較高之免稅額可使低所得家庭的綜所稅所得淨額爲 0, 進而減少稅務案件的審查, 也可以減輕低所得者的負擔, 有助稅負分配的公平性。
2. 單一稅率制的比例稅課徵方式, 會使高所得者受益, 低所得者受損, 所以不利於所得公平分配; 因此單一稅率制的稅率不宜過低 (並應加強對低所得者的救助支出), 否則會助長稅負不公平的程度。

臺灣大學學術期刊資料庫

3. 就整體單一稅率制言, 基本上是不利於社會稅負的公平分配; 但具有相對較高之免稅額與稅率的設計方式, 是比相對較低之免稅額與稅率具有租稅公平性。亦即高免稅額使低所得者受益較多, 高稅率使高所得者受益較少, 因而所得分配惡化的程度會較低。
4. 就政治可行性言, 相對較高之每人免稅額與稅率安排的單一稅率制, 會使受益者多於受損者, 改革的阻力因而會較小, 這也間接反映出其有助於所得分配的公平性, 所以改革較能被相對多數的家庭所接受。
5. 就單一稅率制的配套措施言, 由於台灣股利所得過度集中在高所得家庭, 若推行所得稅單一稅率制, 股利所得宜採兩稅獨立 (對公司與個人各課一次稅) 的處理方式, 才能有助所得分配的公平。

準此, 在理論上, 單一稅率制若能設定適當的每人免稅額與稅率, 仍能改善所得分配。在實際推行上, 多數實施單一稅率制的東歐新興開發中國家, 爲了提高所得水準擺脫貧窮困擾, 政府與人民似乎偏好採行較低的單一稅率制, 期能以公平來抵換效率, 促進經濟活動, 創造就業機會。就台灣而言, 根據本文實證模擬結果與評估分析, 若能有效處理股利課稅問題 (改採兩稅獨立), 並在支出面配合加強對低所得家庭的救助, 則推行本文方案8的單一稅率制度 (單一稅率20%與每人單一免稅額34萬元), 應能有助所得公平分配, 否則從稅負公平的角度言, 現階段不宜貿然實施。當然, 若從經濟效率的觀點, 本文綜所稅設爲17%單一稅率與每人免稅額30萬元的方案7, 或許更能使稅制符合市場導向, 進而活絡經濟, 減少租稅扭曲與逃漏。然而租稅改革本來就是公平與效率等多元目標的追求, 尤其必須符合社會期望, 提高政治可行性, 一昧追求經濟成長將使台灣貧富差距更趨嚴重, 政府必須謹愼權衡。

透過最適稅制設計引導稅制改革時, 必須兼顧租稅公平與效率, 行爲反應成爲衡量效率的關鍵 (Saez, 2001), 藉由過去稅改資料估算各種應稅所得的租稅彈性更是必要; 但囿於資料限制, 本文僅在稅收中性下, 從稅負分配公平的角度進行分析, 經濟效率面的考量則較少論及。爲能聚焦當前社會關切的議題, 所模擬之綜所稅方案主要是配合營所稅已調整爲17%單一稅率之既定政策爲主; 透過改革方案所造成稅負變化的金額與家戶數等指

臺灣大學學術期刊資料庫

標的分析, 綜合評估各方案相對優劣。換言之, 爲使分析能更具實用價值, 本文並非從最適租稅制度的理論來推導改革方案, 而係配合政府既定政策進行規劃與評估。然而, 稅制改革會影響納稅人之行爲, 在本文架構下無法進行量化分析, 僅說明其影響方向; 建議政府財稅單位建立納稅人 panel 資料庫, 以利日後稅制改革研究之用。

參考文獻

行政院主計處 (2004、2005), "中華民國統計資訊網: 家庭收支統計; 國民所得統計", URL: http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9L.asp。(Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan (2004, 2005), "National Statistics, R.O.C., Taiwan", http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9L.asp.)

林世銘・陳國泰・王全三・趙念祁 (2008), "我國實施所得稅單一稅率制度之研究", 《會計評論》, 4, 1–28。(Lin, Su-Ming, Chen, Kuo-Tay, Wang, Chuan-San and Chao, Nien-Chyi (2008), "A flat tax for Taiwan: Simulations and proposal", *International Journal of Accounting*, 47, 1–28.)

財政部財稅資料中心 (2001–2007), 《綜合所得稅申報核定統計專冊》, 台北: 財政部財稅資料中心。(Financial Data Center, Ministry of Finance (2001–2007), *Personal Income Tax Return Statistics Data Book*, Taipei: Financial Data Center, Ministry of Finance.)

Allingham, M. and Sandmo, A. (1972), "Income tax evasion: A theoretical analysis", *Journal of Public Economics*, 1, 323–338.

Altig, D., Auerbach, A., Kotlikoff, L., Smetters, K., and Walliser, J. (2001), "Simulating fundamental tax reform in the U.S.", *American Economic Review*, 91(3), 574–595.

Andreoni, J., Erard, B., and Feinstein, J. (1999), "Tax compliance", *Journal of Economic Literature*, 36, 818–860.

Brook, A. and Leibfritz, W. (2005), "Slovakia's introduction of a flat tax as part of wider economic reforms", in OECD Economics Department Working Papers, no. 448, OECD Publishing.

Browning, E. and Browning, J. (1985), "Why not a true flat rate tax", *Cato Journal*, 5, 127–143.

臺灣大學學術期刊資料庫

Caminada, K. and Goudswaard, K. (2001), "Does a flat rate individual income tax reduce tax progressivity? A simulation for the Netherlands", *Public Finance and Management*, 1(4), 471–499.

Creedy, J. (2008), "Choosing the tax rate in a linear income tax structure", *Australian Journal of Labour Economics*, 11(3), 257–276.

Dunbar, A. and Pogue, T. (1998), "Estimating flat tax incidence and yield: A sensitivity analysis", *National Tax Journal*, 51, 303–324.

Feldstein, M. (1999), "Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax", *Review of Economics and Statistics*, 81, 674–680.

Friedman, E., Johnson, S., Kaufman, D., and Zoido-Lobaton, P. (2000), "Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries", *Journal of Public Economics*, 76, 459–493.

Fuest, C., Peichl, A., and Schaefer, T. (2007), "Is a flat tax politically feasible in a grown-up welfare state?", FiFo-CPE discussion papers, no. 07–6.

Gorodnichenko, Y., Martinez-Vazquez, J., and Peter, K. S. (2009), "Myth and reality of tax reform: Micro estimates of tax evasion response and welfare effect in Russia", *Journal of Political Economy*, 117(3), 504–554.

Gruber, J. and Saez, E. (2002), "The elasticity of taxable income: Evidence and implications", *Journal of Public Economics*, 84, 1–32.

Hall, R. E. and Rabushka, A. (1985), *The Flat Tax*, Stanford, CA: Hoover Institution Press.

Heer, B. and Trede, M. (2003), "Efficiency and distribution effects of a rrevenue-neutral income tax reform", *Journal of Macroeconomics*, 25, 87–107.

Hindriks, J., Keen, M., and Muthoo, A. (1999), "Corruption, extortion, and evasion", *Journal of Public Economics*, 74, 395–430.

Ho, M. and Stiroh, K. (1998), "Revenue, progressivity and the flat tax", *Contemporary Economic Policy*, 16, 85–97.

Keen, M., Kim, Y., and Varsano, R. (2008), "The 'flat tax(es)': Principles and evidence", *International Tax Public Finance*, 15, 712–751.

KPMG (2010), *KPMG's Corporate and Indirect Tax Survey*, KPMG International Cooperative.

Meghir, C. and Phillips, D. (2010), "Labour supply and taxes", in James Mirrlees (ed.), *Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press.

Mirrlees, J. A. (1971), "An exploration in the theory of optimum income taxation", *Review of Economic Studies*, 38, 175–208.

臺灣大學學術期刊資料庫

Mitchell, D. J. (2008), "The global flat tax revolution: Lessons for policy makers", *Tax Notes International*, 49(12), 1035–1044.

Papp, T. K. and Takats, E. (2008), "Tax rate cuts and tax compliance – The Laffer curve revisited", IMF working paper, no. 8.

Peichl, A. (2006), "The distributional effects of a flat tax reform in Germany – A micro-simulation analysis", University of Cologne, working paper.

Saez, E. (2001), "Using elasticities to derive optimal income tax rates", *Review of Economic Studies*, 68, 205–229.

Saez, E., Slemrod, J., and Giertz, S. H. (2009), "The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review", NBER working paper, no. 15012.

Schneider, F. and Enste, D. (2000), "Shadow economies: Sizes, causes, and consequences", *Journal of Economic Literature*, 38, 77–114.

Shaw, J., Slemrod, J., and Whiting, J. (2010), "Administration and compliance", in James Mirrlees (ed.), *Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press.

Slemrod, J. (1985), "An empirical test for tax evasion", *Review of Economics and Statistics*, 67(2), 232–238.

Slemrod, J. and Bakija, J. (1996), *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Slemrod, J. and Yitzhaki, S. (1996), "The cost of taxation and the marginal efficiency cost of funds", *IMF Staff Papers*, 43(1), 172–198.

——— (2000), "Tax avoidance, evasion, and administration", NBER working paper, no. 7473.

——— (2001), "Integrating expenditure and tax decision: The marginal cost of fund and the marginal benefit of projects", NBER working paper, no. 8196.

Torgler, B. (2005), "Tax morale in Latin countries", *Public Choice*, 122, 133–157.

Tuomala, M. (1990), *Optimal Income Tax and Redistribution*, Oxford: Clarendon Press.

Ventura, G. (1999), "Flat tax reform: A quantitative exploration", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 23, 1425–1458.

投稿日期: 2010年9月28日, 接受日期: 2012年1月3日

臺灣大學學術期刊資料庫

A Study on the Implementation of a Flat Rate Income Tax Reform in Taiwan

Keh-Nan Sun and Shi-Wan Lou

Department of Public Finance, National Taipei College of Business

A flat tax system is a system with a single proportional tax rate, instead of a system of progressive tax rates. It is a tax system with a simple personal allowance, instead of a system with various tax preferences. In Taiwan, corporate income tax is based on the adoption of a 17% single tax rate, but individual income tax has remained progressive and is characterized by various types of tax relief, which have made the current system appear both complicated and unfair. We thus analyze the feasibility of adopting a flat tax system in Taiwan to replace the current system in order to create a fairer and more simple tax system. This paper derives several results. Firstly, the higher the allowance in a flat tax system, the fairer is the tax system. In addition, a proportional tax system results in regressive taxes. Secondly, as for the introduction of a flat tax system, a system with a relatively high tax rate and a higher allowance will be fairer than a system with a relatively low tax rate and a lower allowance. Thirdly, if Taiwan adopts the flat tax system with a single tax rate of 20% and a single allowance of NT$340,000, it can promote tax equity and simplify the tax administration.

Keywords: tax-burden distribution, flat tax, single allowance, separate system, Gini coefficient.
JEL classification: H22, H24, H31

臺灣大學學術期刊資料庫