

指數化不是減稅

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

日前財政部宣布，民國 106 年綜合所得稅免稅額將由每戶新台幣 8.5 萬調高至 8.8 萬元，增加 3,000 元，而 70 歲以上長者調高更多，由 12.75 萬上調 13.2 萬元，增加 4,500 元；此外，亦調高退職所得的定額免稅額以及拉寬課稅級距。在社會氣氛沉悶、對立的時際，此一普及性、全民雨露均霑的「減稅」政策，算是新政府執政以來所拋出一項令人開懷的訊息。

財政部許虞哲部長說明這次調高免稅額以及拉寬課稅級距的原由是因應物價指數，較上次調整後，累計上漲已達 3%，按我國現行得稅法第 5 條及第 14 條規定應予調整，是一項依法行政的被動性作為，並非政策性主動降稅，不過是所得稅按物價的平減而已。按此而言，廣為媒體報導的「減稅」，並不是真正的減稅，而是稅制指數化的結果；而所謂的「令人開懷」，也不過爾爾。但進言之，物價上升和所得稅之間的關聯性其實並不簡單，背後還隱藏著我國稅制改革的軌跡。

首先，物價上升最直接的影響是，所得稅法中原為保障個人基本生活的免稅額與扣除額等規定，由於以名目金額訂之，在物價上漲的情形下，如置之不顧，將逐漸失去原有的意義和目的。其次，所得稅按名目所得課徵，凡採累進稅率課稅時，若物價上揚至一定程度，所得適用的稅率便會產生級距攀升的效果，而此一稅率上升可能是在個人實質所得不變、甚至減少的情形下發生，雖然政府實質稅收可因此而增加，但對納稅義務人來說，稅負則是不折不扣的加重。

一個有趣的例子是美國財政部原針對高所得、卻享低稅負或甚至不需納稅的族群，於 1969 推出最低稅負制作為補充稅。此一稅制在 2012 年前，皆忽視物價上漲會實質稅負增加的問題，而造成一般中產階級竟也必須繳納最低稅負的情形，每當報稅季節民怨連連，險些被廢掉。

物價上漲與稅負之關聯，除對個人薪資所得造成影響外，對於企業營運所需之資金往來也會有影響。在物價上漲的情形下，對於名目利息所得課稅，稅負會隨通貨膨脹而增加。反之，借入資金在物價上漲下，名目利息費用於計算所得時減除，稅負隨通貨膨脹而減少。最後，在物價持續上漲的情形下，多年累積的資本利得可能多數為通貨膨脹，若再與級距攀升效果加乘，將會造成資本閉鎖的結果。

有鑒於此，不少國家在所得稅中均訂有免稅額、扣除額與稅率級距金額按物價上漲自動調整的，即所得稅指數化的規定，此雖不足以完全消除物價上漲的種

種問題，但至少可降低或減輕物價上漲侵蝕基本生活保障、適用稅率級距的陡增。唯即便如此，以前次調整後每年（其實是去年十一月至今年十月）累計物價上漲情形，調整未來一年的免稅額、扣除額與稅率級距，而至後年報稅時方才適用，仍存有時間上落差的缺失。

民國 58 年劉大中先生領導的賦稅改革，為我國所得稅現代化的起端。二十其後國內外政經環境丕變、國際財政思潮迭宕，民國 78 年所成立的第二次成立賦稅改革委員會，則是確定了當前所得稅制的架構。有關所得稅部份指數化自動調整的的建議，即是民國 80 年所得法依據第二次賦稅改革委員會建議大幅翻修時，所為之修正。此外，民國 82 年更增訂免稅額、標準扣除額、薪資所得特別扣除額及身心障礙特別扣除額，依所得水準及基本生活變動情形，每三年重新評估一次的規定，以裨補完全按物價自動調整之不足。

不容諱言，任何改革建議，從改革方案提出到完成立法或修法，不免會有遲延，再者，立法院有自身的考量，故改革的建議未必能照單全收。雖說如此，第二次賦稅改革委員會有關所得稅的部分而言，已算有不差的成果。最近美國總統大選，當選人川普將標準扣除額指數化列入其稅改政見，才使我們驚覺美國稅法在這一點上的不足與落後。