

中研院賦稅改革建議的再商榷

陳聽安／政治大學名譽教授

消費稅與所得稅孰優孰劣？英國學者卡爾圖 (Nicholas Kaldor) 於 1955 年以專書從公平及效率面相比較，做出以消費稅取代所得稅的結論。中研院賦稅改革建議參酌葡萄牙學者科雷亞 (Isabel Correia) 在 2010 年於經濟學頂級期刊「美國經濟論叢」 (American Economic Review) 所發表之「消費稅與重分配」一文之結論，考慮以消費稅取代所得稅的改革方向。

首先須當注意的是，卡爾圖探討的消費稅是以家計為課稅單位、以所得減掉儲蓄的總支出為稅基，或稱之為支出稅或綜合消費稅，可採累進稅率課徵。中研院的稅改建議與卡爾圖提出的構想出入甚遠。唯即便完全依照卡爾圖的稅改理想，如缺乏實施條件，依舊窒礙難行。印度是少數將綜合消費稅付諸實施的國家，終以失敗收場。此外，中研院的消費稅改革方案，擬從調高所謂的「高級品」之加值稅稅率入手，此點也與科雷亞所提倡之單一稅率廣基消費稅南轅北轍。

個人所得稅未能完全達成量能課稅的鵠的，而變質成主要對薪資所得者的課稅，資本所得不是減免，即是規避或逃漏。持平而論，個人所得稅之所以未能達成目標，實因課稅資料難以掌握及賦稅減免政策的浮爛。而個人所得稅變成薪資稅也非在我國僅見，日本學者佐藤進早在三十多年前即指出此一許多國家共同的現象。晚近北歐國家丹麥、瑞典、芬蘭及挪威深知勞動與資本所得本質上的差異，毅然施行雙元所得稅制，對勞動所得課以累進稅率，而資本所得包括股利、利息、租賃收入等則採比例課徵。有研究顯示此一反傳統的稅制有助於稽徵效率的提升和稅負公平的達成，復有利於經濟成長。唯未見有任何國家因上述所得稅結構上的問題，逕以消費稅取而代之。深言之，消費稅可強化，但用以取代個人所得稅，則有待商榷。再從稅收及稅政分析，消費與所得兩稅各有其重要性，並具互補作用，兩者難以相互取代。

消費稅是累退稅？比例稅？抑或累進稅。中研院的報告中指出，一般認為消費稅是累退稅是因從某一時點認定，如從一生的時間觀察，消費稅實為比例稅。此一說認為個人所得不是用作消費便是儲蓄，年輕時所得低，消費占所得比例高，稅負較重，年長時所得增加，消費占所得比例低，稅負便為之減輕，故以終生消費而言，消費稅當為比例稅。唯，租稅徵收實務上，難以採用終生消費的概念，而是以消費時點計稅。更重要的是，終生消費觀念的盲點在於，儲蓄未必用作未來的消費，否則何來贈與和遺產之有？進言之，由於所得愈高者的贈與和遺產愈大，納入贈與和遺產的考慮，消費稅是否仍應視為比例稅，值得衡斟。

中研院的報告有關消費稅的討論，著力在稅率高低，認定我國現行加值型營業稅

與其他國家相比，稅率顯著偏低，稅負明顯不公，因此提出建議將產品分為高級品與正常品，兩者採差別稅率，高級品稅率提高至 10%，正常品稅率則維持 5%。然則何謂高級品？何謂正常品？劃分方式未見藍圖。又我國目前已有特種貨物及勞務稅，即俗稱之奢侈稅，高級品與奢侈品如何區別，也應有說明。此外，我國現行消費稅中的增值與非增值型營業稅基本稅率為 5%、小規模營業人的稅率則為 1%、特種營業的稅率最高達 25%，稅率並非僅有 5% 一種。

就個人所知，我國捨多元採單一稅率其實是稅負公平與徵納成本相權的結果。稅率的高低與稅基及改制範圍有關，也和免稅項目多寡環環相扣，討論稅改如只論稅率高低，而忽視稅基及課徵範圍，則只見秋毫之末而未見輿薪。

中研院的報告中隻字未提我國的消費稅制與一般國家的差別。按其他國家一旦實施增值型營業稅，除極少數為政策需要另徵特種消費稅外，其餘皆納入增值體系課稅。而我國至今除菸酒稅外，仍對包括飲料等七大類產品課徵貨物稅。中研院的消費稅改革建議對此一落伍稅制著墨甚少。最後，攸關金融事業究竟應如何課稅亦隻字未提，委實令人費解。