

評川普稅改

陳國樑／政大財政系副教授

儘管時間一延再延（從就任之初—2月9日—的兩或三個星期公布、就任近百日—4月27日—的單頁點列說明、再到昨日—就任8個月後—的稅改記者會）、既使改革之名一變再變（從競選時的「美國再偉大稅改」（Tax Reform that Will Make America Great Again）、就任滿百時的「經濟成長及創造美國就業 2017 稅改」（2017 Tax Reform for Economic Growth and American Jobs）、再到昨天記者會的「修復稅法的一統架構」（Unified Framework for Fixing Our Broken Tax Code），外界對於攸關世界經濟大局發展的川普稅改，依舊是翹首引領、殷切期待其內容的公布。但好比魔術師帽子裏，拿出來的總不外乎是兔子、鴿子或花束；昨日記者會洋洋灑灑九頁的文件，雖然部分有所調整，並未大幅偏離川普競選時的承諾、也未見太大的「驚奇」。

「六巨頭」（Big Six）們—以美國財政部長米努勤（Treasury Secretary Steven Mnuchin）與國家經濟委員會主席柯恩（National Economic Council Director Gary Cohn）領頭、包括另外四位國會參、眾兩院共和黨要角所組成的川普稅改工作組—對於稅改方案的設計，大致符合川普在稅改記者會前一天，於白宮接見眾院歲入委員會（House Ways and Means Committee）共和與民主兩黨議員時，所揭露的四項原則：一、簡化稅制、力求公正；二、中產階級減稅；三、降低企業稅負；四、導引海外資金回流。以下分為對於個人暨家庭的減稅與簡化稅制以及對於企業的新課稅架構兩面向來談。

對於個人暨家庭的減稅與簡化稅制部分，最大的亮點在於：稅率級距的大幅扁平化，由現行的七級—10%至39.6%的累進稅率結構、改為—12%、25%以及35%三級稅率課稅。但在最低級距稅率上升（10%至12%）、最高級距稅率下降（39.6%至35%）的逆累進改革下，新稅率結構若要達成說明文件所言之「確保至少維持與原本稅制相同累進程度」，則勢必還要再增訂至少一個課稅級距、且稅率必須高過39.6%，方纔有可能。因此，七級改三級課稅的說法過於樂觀。再，就理論而言，其他條件不變的情形下，多級距設計之用意在於：在所得綜合課稅下，擴大累進課稅的功用，希冀能使納稅能力強的高所得者，相較於納稅能力較差的中低所得者，繳交更多的稅負，以達「量能課稅」的效果、改善所得分配差距。但多級距設計的副作用在於：除過高的稅率可能打擊高所得者所得賺取的誘因外，也使稅制複雜化。因此，不論是避免扭曲工作誘因、或簡化稅制而減少稅率級距，所付出的代價都是所得分配差距的惡化。

對於企業的新課稅架構部分，將聯邦公司所得稅率由35%調降至20%、並同時將原本採穿越（pass-through）方式、在個人階段累進課稅的小企業（獨資、合

夥與 S 型公司) 改採單一 25% 稅率分離課稅，可全面有效的降低資本的使用者成本，刺激投資的用意明確，也符合目前國際租稅趨勢在追求經濟成長與工作機會下，將減稅利益給企業方的作法。但美國聯邦個人所得稅制，原本即對於股利所得與資本利得等採優惠稅率分離課稅，這次稅改又更進一步擴大資本所得租稅優惠的範圍。由於高所得階層，資本所得占其所得比重較高，因此，擴大資本所得租稅優惠，不論如何包裝，終究會由富人獲得最大的減稅利益。如果還須提高非資本所得稅負以補足資本所得降稅的稅收損失，則對於所得分配將造成更大的傷害。

另一方面，針對一般公司 (C 型公司)，稅改方案提出了限制淨利息費用扣除的作法，契合 1992 年美國財政部所提出之綜合企業所得稅 (Comprehensive Business Income Tax) 的改革理念，屬於調降聯邦公司所得稅率、同時擴大稅基的調整。但此舉勢必對於高財務槓桿運用的公司，造成租稅負擔的上升，而形成財務壓力。又，針對美國所屬跨國企業，雖然在新制屬地主義下，未來海外投資報酬可以免稅，但將目前尚未匯回的報酬視為已匯回課稅，也可能會對部分企業帶來立即的流動性隱憂。

綜合以上討論，川普稅改為美國經濟更上高峰的企圖強烈，但在令人目瞪口呆的巨額稅損下，以何種方式通過立法，是馬上必須面臨的挑戰。又，一旦新法上路，效果如何，也有待檢驗。在此過程中，付出的代價是確定的：目前美國國內已經是糟糕的貧富分配差距問題，將進一步惡化。在稅改絕對難逃幫富人減稅的罵名下，個人風格狂狷不拘的川普，未來如何面對，可以是這場角力中的另一個觀察點。