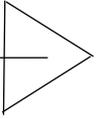


我國綜所稅免稅額與扣除額之現況與建議

口述作者 ■羅光達 / 國立政治大學財政學系教授
文字整理 ■廖子萱 / 國立政治大學經濟學系



近年來我國的租稅負擔率與租稅分配的公平問題引起各界的重視。根據資料顯示，我國的租稅負擔率在 1995 年時，曾有 17.5% 的水準，但隨後卻持續下降至 1999 年的 14.1%、2004 年的 12.0%、2010 年的 11.5%；雖然近年來有些微的改善，但 2018 年也只上升至 13.0%，均較經濟合作暨發展組織國家為低，其中主要的原因就是我國稅法提供了過多的租稅減免優惠，進而嚴重侵蝕稅基。而根據財政部的資料顯示，若依 2016 年綜所稅申報統計資料，全國 622 萬申報戶之綜合所得總額約 5.80 兆元，列報之免稅額及扣除額約 3.61 兆元，占綜合所得總額之比率已高達 62%，顯示我國綜合所得總額經減除免稅額及扣除額後，據以核算稅額之綜合所得淨額僅占總所得之 38%，而該年度綜所稅之有效稅率（應納稅額/綜合所得總額）僅為 5.57%。

個人綜合所得稅採取累進稅率的設計，其主要目的就希望能達成所得重分配的功能。但在維持基本生活之際，必然會產生相關的

基本必要支出，且其他的經濟活動亦會衍生交易成本，故對所得課以累進稅率的同時，於情於理也應對個人的基本生活與家庭撫養之必要開銷、財產交易損失等支出提供免稅額、一般扣除額及特別扣除額等相關的抵減扣除，再以調整後的淨所得來課徵相對應的累進稅率，如此才可避免過高的名目稅率所造成的實質租稅負擔過重，進而也損及基本生活的要求與品質。

因此，所得稅法中所規定之免稅額與扣除額，實為憲法保障人民生存權與財產權，或是政府為了鼓勵及誘導民眾從事某些行為之租稅誘因設計。不過，當個人所能掌握的免稅與扣除項目及總額愈高，則減免稅額的邊際效益愈大，對累進稅率的抵銷效果也就愈強。因此要避免賦予免稅額與扣除額太多政策目的，且綜合所得稅採累進稅率，增加扣除額項目或金額，高所得者獲得較多減稅利益，中低所得者獲益有限，產生之稅收損失可能大於減稅效益，有違量能課稅原則及租稅公平，且影

響財政健全，因此必須審慎訂定。

我國之所得稅免稅額、扣除額與最低生活費

我國個人所得稅的發展參考美國聯邦所得稅制，因此在計算應稅所得時，需將徵收範圍內之所得總額先減去免稅額，再減去標準或列舉扣除額及特別扣除額以算出應稅所得淨額；最後按各課稅級距之適用稅率算出應納稅額後，減去扣抵稅額，才能得到實際應繳（退）稅額。依財政部公告之 109 年度綜合所得稅免稅額，每人全年免稅額為 88,000 元；納稅義務人及其配偶年滿 70 歲者，或納稅義務人及其配偶之直系尊親屬年滿 70 歲受納稅義務人扶養者，免稅額增加 50%，即 132,000 元。

扣除額部分納稅義務人得就標準扣除額或列舉扣除額擇一減除，並減除特別扣除額。若選擇標準扣除額，納稅義務人個人扣除 120,000 元；有配偶者加倍扣除之，且不須出具證明；若選擇使用列舉扣除額，則須檢附相關證明文件。目前可以列舉扣除的項目有：捐贈、保險費、醫藥及生育費、災害損失、購屋借款利息、房屋租金支出特別扣除額等。此外，除了一般的扣除額外，納稅者亦可再就其家庭不同的狀況，依法申報特別扣除額，目前包括了財產交易損失扣除額、薪資所得特別扣除額、儲蓄投資特別扣除額、身心障礙特別扣除額、教育學費特別扣除額、幼兒學前特別扣

除額，以及長期照顧特別扣除額等七大項。

除了免稅額與扣除額的制度設計外，根據納稅者權利保護法的規定，納稅者為維持自己及受扶養親屬享有符合人性尊嚴之基本生活所需費用，稅捐稽徵機關不得加以課稅，也就是納稅者必須先有能力照顧自己及家人後，始有餘力後才繳納稅捐，而在維持基本生活所需費用範圍內不課稅，以落實憲法所保障之生存權。

免稅額、扣除額與最低生活費之變化趨勢

為了瞭解近年我國個人綜合所得稅在免稅額、扣除額的變化趨勢，並分析其在不同家戶群組的分布狀況，筆者利用財政部財政資訊中心所提供最近三個年度(2016 年至 2018 年)之個人綜合所得稅相關原始檔案進行資料分析後，有幾個重要的發現：

(1) 2018 年，我國綜合所得稅的申報戶中，已有過半的家戶其綜合所得淨額為零，故實質上已不用繳納任何的綜所稅；而在有繳納綜所稅的申報戶中，主要是以適用 5% 稅率級距的家戶為主。此外，單身家庭略多於有配偶的申報戶，同時亦以薪資所得佔全部所得達 80% 以上的家戶為主，顯示我國家庭的所得收入仍是以薪資所得為主。

(2) 2016 年的綜合所得稅平均稅率與有效稅率分別為 12.69% 與 5.57%，但在 2018 年已下降至 11.46% 與 3.66%，顯示我國綜所稅實質租

稅負擔持續下降的潛在問題。

(3) 為了維持納稅者與受扶養親屬享有符合人性尊嚴之基本生活所需之費用，2017 年實施了基本生活費新制，雖然它更降低了民眾的綜所稅租稅負擔，但主要受益的家戶則是以稅率級距為 0%與 5%、夫妻且扶養尊親或卑親屬，以及所得來源主要為薪資所得的家戶，大致符合基本生活費制度之政策目的。

(4) 在一般扣除額的選擇中，大約有 9 成的家戶採用標準扣除額，只有近 1 成的家庭採用列舉扣除額。

(5) 在使用列舉扣除額的申報戶中，大致以申報人身保險（健保）、醫療生育，以及人身保險（非健保）最多；另一方面，在使用特別扣除額的申報戶中，則是以申報薪資特別扣除額為最大宗，其次為儲蓄投資特別扣除額。

(6) 如果是因為人數多寡或身份條件而給予的免稅額或扣除額，它比較不會因為所得的高低、家庭結構的不同，或是薪資比重的高低而有較大差別的影響效果；反之，如果是因為家戶行為別的結果而給予的扣除額，它就較會受不同群組的差別而有明顯的差異。換言之，愈有能力從事這些行為的家戶，愈可能會享受到較多的優惠。除此之外，如果是沒有金額上限的扣除額，它可能會在不同的群組之間有比較大的差別效果；反之，如果是有固定金額上限的扣除額，它的差異效果則是較小。

政策改革方向之建議

短期之下，在現行免稅額及扣除額的架構中，政府應檢討各項扣除項目之適用範圍及額度之合理性。以儲蓄投資特別扣除額為例，該扣除額在國際間少有類似設計，且現行可扣除利息金額上限在近年利率下明顯過高，宜調降該扣除額額度；另以購屋借款利息列舉扣除額為例，近年購屋貸款利率呈下降趨勢，亦宜調降該扣除額額度，至所增加之稅收，是否用以調高其他扣除額額度或增加扣除項目，宜整體考量租稅公平、稅務行政、財政收入及社會當前發展需要下評估。

長期而言，政府應檢討現有扣除項目。首先，在現行制度下，計算應稅所得時之基本生活費是為依據憲法生存權之基本權利保障而給予納稅者的免稅權利，根據資料分析，主要的受益家戶也是此一政策原本所欲照顧的家戶。但免稅額與標準扣除額同樣具有保障在一定生活水準以下之所得免以課稅的功能。因此建議可以基本生活費為基礎，整合現行標準扣除額等扣除額項目，並就家戶結構、家戶人數、婚姻狀態，以及稅率級距等做權數調整。

其次，未來亦應考慮訂定扣除額的總額上限。各種列舉或特別扣除額的存在均有其政策意涵，亦即希望透過租稅誘因而鼓勵民眾從事某些行為，根據家戶行為決策結果而給予之扣除額，但愈有能力從事這些行為的家

戶，愈可能會享受到較多的優惠。為了租稅公平與避免稅基過度流失，行為別的扣除額不宜過多或增加，建議可對某些扣除額採取總額上限，或是隨所得能力提高而遞減的扣除設計或排富條款。

再次，可強化政府資料間的結合與應用，定期以實證分析輔助免稅額及扣除額合理性之評估。如為鼓勵特定經濟行為而設立之項目，可利用財稅與消費資料來評估其政策及分配效果，是否與稅式支出相符。為減免生活必要支出而設立之項目，則可透過申報資料來瞭解使用該項目之家戶是否符合立法時預期扶助之族群。以期能透過善用行政資料，來強化稅制評估之效力。

從次，應增列扣除項目之評估。屬於「生活必要開支」而減免所得之提案，為近年最常被提議增列之扣除額類別，其中又以特別扣除額為近年最常見之型式。特別扣除額應以減免納稅人非固定性之特殊費用支出為主要目的，故未來此類型提案，除設立緣由之正當性外，應同時考量扣除型式是否符合現有所得稅制設計。

最後，政府可參考 OECD 所建構之租稅與福利指數將我國勞工就業及失業時所能獲取的勞動所得/失業救濟等所對應的租稅減免及福利指標、各型態之家庭所能得到的租稅減免及福利津貼，以及居住方面相關的租稅與

福利措施等合併計算成具有可比較性的指數，以利未來在評估政府福利政策及租稅制度時，有更完整之評估基準與比較方式。

個人所得稅為各國政府主要稅收來源，同時也擔負強化分配公平與鼓勵經濟活動等政策目標的重要功能。在所得稅制中，免稅額與扣除額制度的設計影響應稅所得的計算，該項目的更動對效率、公平、稅政及稅收面皆可能產生影響。在各界對於免稅額及扣除額制度仍有諸多提議下，實有必要檢討我國綜所稅現有免稅額及扣除額制度之設計，探討未來改革可能之方向。



作者簡介

羅光達教授為美國西雅圖華盛頓大學經濟學博士，目前為國立政治大學財政學系專任教授，其主要的研究領域

為公共經濟學與個體應用計量。羅教授除了發表多篇有關財政議題的學術論文外，也常協助相關單位進行委託研究，提供政府在規劃與制訂政策的專業意見。本文內容主要節錄自財政部委託研究計劃「檢討綜合所得稅免稅額及各項扣除額之合理性」一書。