

回饋稅制修法有溯及既往疑慮

陳東良律師

因應國家財政缺口，財政部推出財政健全方案增稅之所得稅法修正案及提高金融營業稅之修法，已於本年 5 月 1 日經立法院財政委員會完成初步審查，初步結果較受各界關注之重點應為：所得稅部分，將股東可扣抵稅額，由「完全設算扣抵」改為「部分設算扣抵」。營業稅部分，關於恢復「銀行業及保險業經營銀行及保險本業」銷售額之營業稅率由現行 2%恢復為 5%。由於本次修法朝野共識頗高，預計應可順利通過，惟就現行已通過之草案條文而論，本次修法該兩部分之重點均有法律溯及既往之疑慮，本文擬就法律立法及適用之角度提出數點供修法之參考，以免日後徒增稅務行政爭訟之爭議。

恪遵法律不溯及既往方符法治國原則

法律禁止溯及既往，不但是法律適用原則，甚亦屬法律立法原則。法律制定溯及既往若有利於人民，原則並不禁止，但法律制定溯及既往若不利於人民，即原則上應予禁止，尤其在刑罰領域之立法更是絕對禁止，而為憲法原則。稅法雖非刑罰，但因其具有未給人民相對代價，卻剝奪人民財產之行為，即非如刑罰之絕對禁止，然亦應有準用之餘地。

雖然「任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用（本院釋字第五七七號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等（八十五年十二月二十七日修正公布之勞動基準法增訂第八十四條之二規定參照），惟其內容仍應符合比例原則與平等原則。」，此亦為司法院大法官釋字第 620 號解釋理由所明揭。

因此，縱立法者同意財政部推出之回饋稅制之稅法修正，但對於人民於修法前既存之有利地位，仍應予適當維持，以維護人民對修法前稅法之信賴保護，方無違憲法對立法機關應職司法律制度形成之憲政託負。

股東可扣抵稅額減半有溯及既往之實質效果

為提高投資誘因，避免於公司階段及個人階段重覆課徵所得稅，我國所得稅法第民國 87 年起實施「兩稅合一」制度。為使公司階段所繳納之營利事業所得稅，於分配股利給股東個人繳納所得稅時，得完全扣抵已於營利事業階段繳納之所得稅，我國「兩稅合一」係採「完全設算扣抵制」。雖然實務上由於某些技術性因素於營利事業所得稅已納之稅款，無法百分之百全部扣抵，但至少於制度設計精神上係採「完全設算扣抵」。在此制度上，公司階段已納之營利事業所得稅，均計入「股東可扣抵稅額帳戶」內，日後公司發放盈餘予股東時，可將該次盈餘包含已納所營利事業所得稅額部分併同盈餘分配予股東，讓個人股東於申報綜合所得稅時，雖應申報公司所分配之盈餘(營利所得)，但同時亦得將該盈餘所含之「股東可扣抵稅額」，作為個人綜合所得稅應納稅額之扣抵，減少最終應補繳之所得稅額。

準此而言，「股東可扣抵稅額帳戶」顯然為公司股東可期待，日後於公司分配股利時得併同分配，而可享有之稅額扣抵利益。此種期待利益並於公司每次繳納所得稅(含未分配盈餘加徵 10%額外所得稅)，計入公司「股東可扣抵稅額帳戶」內時即發生。雖然，「股東可扣抵稅額帳戶」並非資產負債表中之任一項，而係因應兩稅合一制度，公司依所得稅法要求另外設立之帳戶，但由於其涉及可股東可扣抵稅額比率之計算，向來股票投資人所重視，並為投資人作為其是否應參與公司每年除權除息決策之重要參考，是應有信賴保護原則適用之餘地。

依立法院財政委員會初審通過所得稅法第 66 條之 4 條文第 1 項第 1 款，將原來自當年度「股東可扣抵稅額帳戶」餘額中減除規定為「分配屬 87 年度或以後年度股利總額或盈餘總額所含之可扣抵稅額。」，修正為「分配屬 87 年度或以年度股利淨額盈餘淨額，依第 66 條之 6 第 1 項規定之稅額扣抵比率計算之金額。」。而第 66 條之 6 規定之稅額扣抵比率之計算為「稅額扣抵比率=股東可扣抵稅額帳戶餘額/累積未分配盈餘帳戶餘額」。同條第 2 項則增加但書「但中華民國境內居住之個人股東(或社員)之可扣抵稅額=股利(或盈餘)淨額*稅額扣抵比率*百分之五十」。可知，原自 87 年度以後「累積之股東可扣抵稅額帳戶」之金額，日後所扣減之金額，僅有一半得分配予股東，成為股東可扣抵稅額。

簡言之，修法後「股東可扣抵稅額帳戶」於分配公司盈餘時，若該帳戶雖被減除 100 元，但可分配給個人股東之可扣抵稅額僅得為 50 元。且依其文字係「分配屬 87 年度或以後年度」之盈餘，並未進一步區分本次修法擬開始適用之 104 年 1 月 1 日(草案第 126 條參照)以後之盈餘所含之可扣抵稅額，亦即本次修法將溯及適用於自 87 年已開始累積之「股東可扣抵稅額帳戶」，即自 104 年 1 月 1 日以後分配之盈餘，不管該盈餘所含之已納營利事業所得稅額係何時發生，均僅得扣抵盈餘分配所含稅額之半數。形同原應得全數扣抵之營利事業所得稅額，自 104 年 1 月 1 日以後均僅得扣抵半數。雖然，表面上該條草案規定自 104 年 1 月 1 日以後方適用，似乎是向後生效而無追溯問題，惟實際上因股東可扣抵稅額比率依所得稅法第 66 條之 6 有上限規定，因此往往無法於一年度(如本年度)即全數分配，造成本條修正適用結果，將使未能及時分配之以往年度盈餘所含之稅款，日後僅得適用新修正條文扣抵半數，致實際上將發生追溯效果。

相同情形於所得稅法第 73 條之 2，對於非境內居住者之股東，獲配股利或盈餘所含稅額屬於未分配盈餘加徵百分之十部分，原亦應得於受分配盈餘含該加徵部分之稅額全部抵繳應扣繳稅額。修正草案則規定僅得以受分配盈餘屬於加徵 10%部分稅額之半數，抵繳應扣繳之稅額。亦未對加徵 10%部分稅額，係屬修法前或修法後所加徵者加以區別，因此與上揭情形相同，適用結果均會發生追溯適用之效果。易言之，原本加徵 10%可全數扣抵，若在 104 年以前若分配，104 年 1 月 1 日以後分配，則僅半數可為扣抵。

金融營業稅屬於長期壽險合約部分亦有溯及問題

此次修正加值型及非加值型營業稅法第 11 條將屬於銀行保險業本業之銷售額之營業稅稅率由現行稅率 2%，恢復為民國 88 年調降前之 5%。由於金融營業稅為總額型營業稅，與加值型營業稅為銷售額外加由消費者負擔不同，因此轉嫁上本有一定難度，雖說營業稅為消費稅，應由消費者負擔，但事實上仍與加值型營業稅有所不同，因此調增稅率之結果，實際負擔者仍可能是金融保險業者。

其中，應特別指出者為，在壽險業者中，壽險保單之年期短為數年，長則 20 年甚至終身。其中 10 年以上之長期保單應係主流。由於壽險保單之保費訂定，所參考因子當然會依各類型保單特性，考量各該特別參數，然不管何類型保單，有關利率差及租稅負擔則均屬共同應列入考量之基本參數。壽險保單經精算師精算各項參數後，方決定出各種保單之保費，其後保險公司已賣出保單之各年應收保費，即均固定

不得再變動。日後縱有任何參數變動，保費因出售時均已固定，亦不得再援以對保單之要保人者主張據以調整保費。

近年進入保險業之新人壽保險公司，審視傳統人壽保單保障低保費高之產品，顯然已無法符合現代社會需求之情況。因此新進業者之保單所開發新型產品，如定期保險等，多屬保障高保費卻較低廉，相對而言毛利率亦較低。而該類產品亦為保險局所積極鼓勵。此類業者設計保單當時(即民國 88 年後)，營業稅率既僅 2%，因此考量保單租稅負擔，即以 2%作為精算保費之營業稅參數。因此，本次保險本業營業稅稅率若遽然修法提高，亦適用於修法前原已出售之保單，而於修法後因期約未滿而續為收取之分期保費，由於該分期保費原係以營業稅率 2%計算，修法後卻要繳納 5%營業稅，徒增 3%之營業稅額，此將使本次修法產生溯及生效之效果。亦將使該類原本毛利率就低之保單，面臨虧損之窘境。

由於人壽保單多為長年期，保費精算時既以營業稅率 2%為參數精算，保單出售後，保費即無法再加以調整之特性。日後新修訂之營業稅率若對於修法前已出售之保單，而於修法後分期收取之保費亦適用之，即形同將新修訂之營業稅率，適用於修法前之保單。表面上法律雖無溯及既往，但實際上已形同溯及既往，顯然亦已違反法律禁止溯及既往之原則。

過渡條款之訂定則可避免法律不利人民之溯及

財政部為使本次回饋稅制之修法順利過關，併同提高薪資所得扣除額、身心障礙扣除額、中小企業增僱薪資費用加三成減除及放寬研發投抵減年限等配套措施，以增加修法之正當性。但不管配套措施為何，對於法治國之法律不溯及既往基本原則立法機關仍應堅持。如同此次修法意旨，特別指出將股東可扣抵稅額，由「完全設算扣抵」改為「部分設算扣抵」，有助於縮小貧富差距，讓高所得者負擔更多稅負，符合租稅正義，雖有其公益性及正當性，但追求公益性之前提，仍應遵循正當法律程序原則，亦即對於信賴修法前之法秩序者，仍應給予適當過渡期間，適度排除延新法對其之適用。

基此，對於所得稅法股東可扣抵稅額減半扣抵，考量所得稅法對稅額扣抵比率之上限規定，公司顯然無法於一年度全數將「股東可扣抵稅額帳戶」之餘額，於今年度一次全部分配，則至少應可訂定三年之過渡期間，例如將可扣抵稅額減半相關修正條文，即所得稅法第 66 條之 4、第 66 條之 6 及第 73 條之 2 之施行日期，延至 106 年 1 月 1 日起施行。

另外，對於營業稅法第 11 條之施行雖不必有過渡期間，但其中關於壽險長期保單部分，若係屬 88 年以後新法施行前已出售之長期保單，於新法施行後所收之分期保費，仍得適用原 2%之營業稅率。亦即適度排除適用範圍，當可避免法律溯及既往之疑慮。

(作者：陳東良，理律法律事務所律師，本文不代表事務所之意見。)