

休言「租稅特赦」

陳國樑／政大財政系

為刺激國內投資，立法委員推動《促進境外資金回國投資特別條例》（即外界所稱之「租稅特赦專法」）的立法，希冀藉由租稅優惠，鼓勵海外資金回流。據了解，央行對此專法持反對立場，並提出專題報告陳述五大反對理由。央行此一審慎的態度，相當值得嘉許。

「海外所得特赦」或「金融租稅特赦」的想法，在財金圈內並不陌生；早在 2015 年即有某金控執行長提出建言。首先，「特赦」一詞須予釐清。一般而言，「特赦」係針對受刑罰宣告確定者，免除其刑罰之執行謂之。目前國內企業或個人滯留於海外的資金，如依現行稅法規定而免稅，並未涉及逃漏稅，何需「特赦」？如果立法用意在於對於海外未稅資金，為鼓勵其回流，特許在一定期限內得享有匯回免稅或優惠稅率，則此乃屬「租稅假期」的做法，不宜濫用「特赦」一詞。

支持租稅假期者所持論述不外乎：由於未稅海外資金於匯回國內時必須負擔租稅，因此容易造成資金滯留海外的「反鎖效果」（lockout effect），不利國內投資。經由租稅假期的方式（或海外股利免稅等其他規定），將可使這些滯留於海外的資金回流，進而增加國內投資並創造就業機會，帶來經濟成長動能。此說乍聽之下有理，實經不起檢驗。

根據央行今（2018）年第一季統計數據，證券投資與直接投資兩者合計資金淨流出 294.5 億美元，約合新台幣 8,686.9 億元；累計金融帳資金已連續 31 季淨流出、金額高達 3,677.8 億美元，約合新台幣 10.7 兆元。是否因為資金外移，乃至於國內資金不足，無法供投資所用？大不其然。實務上，資本市場用不到的閒置資金，多以央行可轉讓定存單（Negotiable Certificates of Deposit；NCD）持有；根據 7 月最新數據顯示，這個被金融業界視為「爛頭寸」的 NCD 餘額已經突破新台幣 7.7 兆元。

以上數據顯示，台灣為資金淨流出國，且國內資金並不匱乏；擁有海外未匯回資金的企業或個人，在國內未必缺乏投資所需的資金。企業或個人，不將資金匯回投資於國內的原因在於—沒有好的投資機會。否則，退而言之，就算缺乏資金，有意投資者當可輕易的以未匯回資金擔保，在資本市場以極低的利率，透過舉債融資的方式取得所需資金，其利息費用尚有稅盾效果；相較於海外資金匯回之移動成本，舉債融資成本未必較高。因此，就取得投資所需資金而言，實在沒有理由巴望海外資金的匯回。

目前學術實證研究結果對於租稅假期或減稅能使資金回流、增加國內投資、

創造就業機會並帶經濟成長的說法，多持負面的看法。國外學者研究美國跨國企業，對於美國於 2004 年實施之《國內投資法案》(Homeland Investment Act) 所提供之海外盈餘匯回租稅假期的反應發現，匯回美國國內的資金，並未能使美國國內投資增加、創造就業機會或提升企業的研究發展。此外，後續的研究顯示，對於企業海外來源投資收益免稅，可激勵海外資金匯回國內投資的想法，過於一廂情願；近幾年來，對於國內企業海外來源股利改採免稅的日本與英國，原本期待之「資金回流－增加投資－創造就業－經濟成長」的政策效果，並未發生。

換一個角度，對於向來善盡納稅義務的企業與個人，租稅假期的立法（或是對於逃漏稅的租稅特赦），實在情何以堪？租稅假期（租稅特赦），其實是懲罰這些向來善盡納稅義務的企業與個人。一國之稅制必須嚴守基本的公正性（fairness），不能讓繳稅反而成為對於善盡納稅義務者的懲罰。國外有句極盡揶揄嘲諷的話：「所謂『罰款』，是對做錯事情所課徵的『稅』；所謂『稅』，是對做對事情所課徵的『罰款』。」(A “fine” is a “tax” for doing something wrong; a “tax” is a “fine” for doing something right.) 如果一國的稅制，連基本的公正性都做不到，便喪失了課稅的正當性，後果不堪設想。

立法委員推動刺激投資誘因的立法，立意良善，但應當揚棄陳腐過時的「減稅救經濟」思維；不能增加投資的減稅，只有背負為財團、富人減稅的惡名。