

當稅收預測方法像月亮

陳國樑／政大財政系教授兼系主任

16 September, '23

審議中的一一三年度中央政府總預算案，除整體規模直逼令人不安的三兆元大關、顯現「巨靈政府」的擴張外，稅收預估方法的改變，也引來了在野黨的質疑，認為行政部門有「虛編稅收」的情形。

首先應有的認知是，愈是要花大錢的政府，就愈有虛編稅收的誘因。預算之編製，收入與支出必須相等，有一百元支出，必須要有相對應一百元之收入。因此，在政府有巨額支出的情形下，如無足夠的稅收支應，編列債務之舉借，預算審議時，又恐遭致「債留子孫」的批評；此時虛編稅收，就可以避免「預算編不出來」的窘境。

讀者或許好奇，如果稅收是虛編的、屆時沒有錢入庫，政府如何花錢？其實這一點都不需擔心；只要沒有超過舉債上限，政府大可透過向銀行融資、發行國庫券，甚至是發行公債等方式取得資金，來挹注已經通過的預算。

有趣的是，政府也有可能透過「虛編歲出」的方式，籌措所需財源。根據《公共債務法》，政府每年度可舉債的上限與歲出有關，虛編的歲出，未必真的要執行，但一定可以讓政府多借一些。此一手段，本質上有如民間之「詐貸案件」；過往就有部分地方政府，長期虛編歲出，以規避舉債上限，而遭到監察院糾正。

回到一一三年度中央政府總預算案的討論，究竟行政部門是否虛編稅收？這個問題，永遠也不會有答案。沒有人有預知未來的能力；如果實際執行預算，稅收確實能達到所編列之金額，何來虛編之有？就算實際徵起的稅收，並未能達到編列的水準，行政部門也可以輕鬆地以「估計誤差」，一語帶過。

一個有參考價值的數據是，如果稅收預估方法不變，一一三年度稅收預估金額為何？筆者以最受人質疑的營業稅與證券交易稅試算，行政部門改變稅收預估方法，確實帶來了相當程度估計結果的提升；兩稅因預估方法改變，預估稅收「超額增加」了一五四億與三五五億元。

如將此差額視為「虛編」的稅收，則僅僅是營業與證券交易兩稅目，「虛編」金額就高達五〇九億元。

是以，面對外界的質疑，行政部門應認真解釋的是：為何改變了稅收估計方式？難道稅收估計像月亮？何以新預估方法會使稅收驟增？又，在不同方法所估計出

的結果中，何以採用較為「樂觀」的數字？

最讓人擔憂的是：總統大選選戰即將揭開序幕，若是目前執政之一方，為贏得選票，挾其行政優勢，在編列明年度預算時大灑幣，違反財政紀律。

財政紀律首重在於政府支出成長之節制，若有政治、選舉因素影響預算編製，而出現「政治預算循環」；在大選年，掌握行政資源的執政者，操作財政與貨幣政策工具，以擴大政府支出、減稅與增加貨幣總計數的方式，討好選民，則是民主的災難，嚴重傷害國家未來。