

慣經濟

陳國樑／政大財政系副教授

潘朵拉禁不起莫名的誘惑，打開眾神之神宙斯送給她的神秘盒子，釋放出了人世間從此的種種不幸與災難；台灣的租稅優惠，原本也在潘朵拉的盒子裡，無法回收。十七、十八世紀，大英帝國領地跨遍全球，有日不落帝國的美譽；台灣的租稅優惠，也是永遠陽光普照。

1960年制定、原以十年為期的《獎勵投資條例》，一施行就是三十年。呱呱墜地的嬰兒成為人父、人母後，反而要求更大的關心與照護，繼而為之的是，另一個規模更大、也以十年為期的《促進產業升級條例》（「促產」），一施行又是二十年。兩鬢飛霜的壯年，仍然不能意識到戒斷照護成癮的必要，開始了又一個十年期的《產業創新條例》（「產創」）。筆者敢斷言的是，2019年，台灣會開啟產創的第二個十年循環週期。台灣的產業租稅優惠政策，就像電腦程式語法中，以十年為條件的「無止盡迴圈」（do-while loop）結構。

根據2008年11月10日「行政院賦稅改革委員會」委員及諮詢委員聯席會議第7次會議的討論可知，以2004年資料試算，廢止促產，營所稅稅收約可增加1,483億，超過同年全國營所稅實徵淨額2,411億的六成；產業租稅優惠規模如此的龐大，竟然超越同年全國各縣市地價稅與土地增值稅稅收合計數（1,339億），與全國貨物稅（1,596億）稅收相近。

但是，即使有如此精準的數字供主政者了解產業租稅優惠對於稅基侵蝕的嚴重程度，從促產過渡到產創，配合營所稅稅率下調至17%與綜所稅減稅，當時所估計出的代價為1,800餘億的稅收損失；換言之，結束促產可望到期的1,483億租稅優惠，不僅一毛都拿不回來，還會多出3、400億稅收損失，實在離譜。

舊條例與新條例間的租稅優惠，不僅做到了無縫接軌，還達到了意料之外的雙層優惠。依據2017年《財政統計年報》，促產仍有核定減免稅額431億；依據總預算案揭露之2018與2019年營所稅56項稅式支出中，促產之新興重要策略性產業五年免稅優惠，仍穩居所有稅式支出項目，金額排名第一的位置。換言之，雖然廢止促產已將近十年、新的產創也快走完第一個十年，仍有企業適用促產的租稅優惠，形成實質上是「促產+產創」，形成「超級」租稅優惠的荒謬情形。

更有甚者，產創延續促產之創新研發租稅優惠，當初規劃之預估稅損為100億；根據2018年總預算案揭露之數字，該項稅式支出金額估計約為277億。試問政府之外，哪有私人企業或個人，可以面對高達近2.77倍的支出估計誤差，還仍然面不改色的持續推動原計畫？這難道不是財政部應有的「驚」與「憂」嗎？

最讓人氣憤填膺的是，促產中針對公司員工配股，以股票面額計算薪資所得，使員工分紅股票，時價超過面額之差額全數免稅；由於一張股票，時價與面額差距可能高達上百萬元，免稅形成重大稅式支出。在促產末期、財政部林全部長時代，推動最低稅負制，希望補救部分稅收損失。但隨促產的「落日」，員工分紅配股恢復以時價課稅，最低稅負制也隨之將不再需要的補救規定刪除。跌破所有人眼鏡的是，原本沒有此項優惠的產創，竟在 2016 年捲土重來，除增訂公司員工配股「緩課」之租稅優惠規定外，還將適用範圍擴大為獎酬員工股份基礎給付；2017 修法，將優惠加碼為「緩徵」規定；2018 年再修法，更進一步將優惠加碼為「擇低制」。

「社會福利」一般係指政府以直接支出方式以達到縮小所得、財富與消費差距；「減稅福利」，就本文所討論的範疇，指政府以稅式支出方式以達成鼓勵投資、促進產業升級或創新。社會與經濟學者擔憂設計不當的社會福利政策，形成低所得者的「社會福利依賴」(social welfare dependence)；較為少數人所討論的是，設計不當的減稅福利政策，已然形成台灣經濟的「減稅福利依賴」(tax-cut welfare dependence)。

筆者「希望」主政者能夠留意台灣經濟的減稅福利依賴問題；潘朵拉趕忙關上的盒子裡，還是留下了「希望」。