

還稅於民？代際掠奪！

陳國樑／政大財政系副教授

稅收超徵，理盲的民粹操弄者，還稅於民的聲音喊的喧天價響、以過去 4 年超徵金額一次性每人退還 22,000 元為號召（加計 2018 年預計將超徵的 500 億元，則為每人 24,100 元）來撩弄人性；筆者嘉許財政部目前為止的堅持，並期待蘇部長辯證的能力與勇氣，道理不能僅是含在兩頰裏。

《通典·食貨四·賦稅上》云：「寧積於人，無藏府庫」、又云：「鉅橋盈而殷喪，成皋溢而秦亡」；面對當前還稅於民的聲浪，居廟堂之高者豈能等閒視之。

探究爭議源頭，主計總處於預算編列作業時，對於課稅收入金額之估算，由財政部提供稅收預估數，編入預算成案。預算案在通過立法程序成為法定預算後，該稅收預估數即成為稅收預算。會計年度開始後，由於實際稅收數字與稅收預算必然有落差，此一實徵數與預算數之差額，其實不過是估計誤差。但會讓人擔憂的是，如果此一估計誤差，並非隨機不可測的「白雜訊」(white noises)，而有人為、估計技術或制度上的肇因。原因在於，如非為單純的稅收短估或超編，或表示當年度政事的推動，仍有財源未納入考慮，有失為政應有的兼籌並顧；或表示預算編列未能量入為出，欠缺妥善的財源規劃。遺憾的是，目前社會的關注，全在退與不退，徹底失焦。

曾幾何時，財政部自己創出了「超徵」與「短收」兩個莫名其妙的詞彙，每當實徵數大於預算數（估計誤差大於零）時，自稱之為「稅收超徵」；當實徵數小於預算數（估計誤差小於零）時，則自稱之為「稅收短收」。滑稽的是，前者自認「超徵」，國家稅收取之於民，怎能抵擋外界還稅的要求？後者國家財源「短收」，難保外界不質疑稅捐稽徵不力、怠忽職守。自此跋前疐後，永無寧日。

近來有論文研究我國政府自 1984 至 2017 年稅收預決算資料，經由跨國比較與各種統計方法檢驗發現，我國政府的稅收預測表現，未能符合「優質良好預測」須具備之性質。政府稅收預測既沒有愈趨準確之趨勢，也未能達到有效充分運用資訊的要求；甚至以「天真預測法」(naïve estimation method) 拿當期之實徵數充作下期預估數，其表現也毫不亞於正式預測結果。有鑑於此，行政部門（主計總處與財政部）實應深切檢討，思索更好的稅收預估方式。另一方面，由於立法院負責預算之審查，對於行政部門之稅收預估，不該照單全收；對照美國國會預算辦公室 (U.S. Congressional Budget Office)，我國立法院亦應具備自行預估稅收的能力，立法院預算中心之人員與設備，當予適度擴充。此外，比照經濟成長等總體經濟指標之推估，也可鼓勵私人機構、學術單位以及獨立民間智庫進行稅收預估。

除上述技術層面對策外，建議立即停止「稅收超徵」與「稅收短收」等詞彙的使用，以免誤解持續；後續稅收之預估，或可考慮以區間為之，預算之編列則可以該區間之中位數列計。

在制度上，為求根柢解決問題，《預算法》須有適度的修正。在當年度歲出大於歲入、出現預算赤字時，如有實徵數大於預算數的情形，應將其差額優先用於填補當年度預算缺口；將所謂「超徵」的稅，用來縮減債務舉借法制化，不僅可以杜絕不明就裡下的還稅訴求，也可消彌民眾對於財政部「恣意運用」所謂「超徵」稅收的不信任。

如當年度歲出小於歲入、出現預算賸餘時，如有實徵數大於預算數的情形，則應以追加預算或特別預算方式，考慮用於：重大經濟建設的推動、施行所得重分配之社福措施，或用於未償債務之償還。在政府不作為下，課稅失去正當性，應按民眾實際納稅金額退還，繳多少退多少，這才是真正的還稅於民。一次性的將徵來的稅，以每人平均的方式發送，其實是重分配，稅收是用之於民、不是還稅於民。最後必須強調的是，在目前政府財政赤字連年、國家債務累累的情形下，每人每發送 1 元，就意味著必須另行舉債 2,400 萬元，這是蠻橫強取式的代際掠奪。