

稅收超徵的解方

陳國樑／政大財政系教授

January 11, '23

過去九年，除二〇二〇年因疫情初起影響，稅收短徵二二三億元外，其餘八年盡為超徵；累計超徵金額已達一點六兆元。系統性的稅收超徵，較於經濟衰退、失業與通膨等難纏問題，相對容易處理；從以下四個面向著手，分進合擊，必能徹底解決問題。

第一，制定《中央與地方賦稅收入預估標準作業流程》，強化財政數字管理。建立稅收預估經濟模型，明訂使用之參數來源與根據；稅收預估準備作業、過程與結果，須經由財政、經濟學者所組成之外部評估會議審議。同時提升立法院預算中心編制與設備，使其具備稅收預估能力；與行政部門估計結果相互參考與修正，可提升稅收預估準確性與可信度。

第二，債限機制檢討。基於審慎原則，財政、主計單位對於稅收預估會趨保守，不僅預算數容易達成，也可壓抑政府支出的過度成長；更可避免整體經濟局勢驟變，在既有債限下，無法經由舉債因應已編定之支出。因此，必須檢討債限規則，在《財政紀律法》、《公共債務法》與《預算法》中，建立債限彈性調整機制，以避免為符合財政紀律，扭曲稅收預估與預算之編列。

第三，超徵稅收自動撥入債務還本基金，優化財政紀律。雖然不在預算內，超徵稅收依法仍可用於減少舉債與債務之償還，猶如「看不見的預算」，形成財政紀律缺口。又，在未瞭解國家財政全豹的情形下，外界對於超徵稅收，屢有「發錢還稅」的主張與倡議。有鑑於此，超徵稅收必須有明確規範；建議修正財政紀律法規，將超徵的稅收轉入中央與地方政府債務還本基金，除卻外界認為超徵稅收，會成為行政部門「金庫」之疑慮。

以上，制定稅收預估標準作業流程（第一），用意在於一阻絕目前「黑箱作業」下，財政、主計單位透過反覆試算、人為調整預估參數；檢討債限機制（第二）與規範超徵稅收（第三），用意在於一消彌稅收估計時，因過於「審慎保守」而低估的誘因。

然而，經濟環境的改變與稽徵技術不斷進步，稅制中有許多環節與設計，並未能隨整體經濟局勢與課稅條件與時俱進，而形成「隱藏性租稅」，使國人租稅負擔不斷增加。

如，財政學理論對於通貨膨脹導致稅負虛增、而使個人經濟福祉受損，有非常

清楚的闡述；但我國稅制對於排除「通貨膨脹稅」的設計，既不完全、且有時間落差。又如，過往由於稅基狹隘、課稅資料不足，對於所得稅系統中之盈虧互抵，設有諸多限制；然今非昔比，稅法盈虧互抵規定，本當檢討。再又如，現行稅法對於企業商譽攤銷之限制，實務界認為有「苛徵」之嫌，爭訟不斷。

因此，解決稅收超徵問題的第四個面向，就在於一通盤檢討稅制。筆者建議召開「第四次全國賦稅改革委員會」；唯有完善透明、公平與公正的稅制，方纔是「還稅於民」之正道。