

財政困窘與稅式支出

陳國樑、黃勢璋 / 政治大學財政學系副教授、中華經濟研究院助研究員

租稅減免與優惠向來為政府鼓勵消費、促進產業發展與提昇國家競爭力的慣用工具。但學理上認為，以租稅減免與優惠來刺激經濟，特別是依我國政府以往數十年來的作法，效果相當有限，甚至在產業升級以及提高產品附加價值上，反而會有反效果。連年大規模減稅的惡果已逐一浮現。舉例而言，即使工程會日前曾對今年度公共建設經費為十年來最低表達憂心，但經建會審議通過之一〇三年度重大公共建設計畫預算先期作業經費更進一步跌至十二年來的新低。左支右絀的財政情況也牽連出十二年國教有關排富與否的討論。

財政收入不足的情況下，面臨不景氣的經濟局勢，行政部門無法透過預算編列或補貼等一般支出方式來刺激經濟，此時各種減稅的爭取及訴求必然高舉「減稅救經濟」或「掃除租稅障礙」的大旗蠢蠢欲動。由於，以各種租稅減免與優惠所進行的「稅式支出」是一種看不見的政府預算，若無法將錢用在刀口上，或未經審慎規劃，除無法達成政策目標外，更將嚴重破壞整體國家財政結構。

根據一〇二年中央政府總預算案所揭露之資料合計，所得稅稅式支出金額高達兩千三百一十九億元，遠大於中央政府預算收支短差之兩千一百四十四億元。換言之，單就所得稅而言，若無稅式支出，中央政府可以不必透過舉借債務來平衡收支。稅式支出對國家財政的影響，由此可略窺一斑。

我國現行有關稅式支出評估的作法疏漏百出。根據過去經驗發現，財政部面對減稅壓力時，往往無法善盡把關的角色；在刺激經濟政策的推動上，財政部更像是一只橡皮圖章，讓實際稅收損失遠超出原本預期的金額。探究其主要原因在於，雖然有涉及租稅減免的相關政策必須提出稅式支出評估報告的規定，但卻無一套完整、透明且內建檢討機制的稅式支出評估標準作業流程。

現行《稅式支出評估作業應注意事項》僅要求業務主管機關在研議可行並具效益後，自行評估稅收損失金額大小，或會同財政部與主計總處提出稅式支出報告、或逕將自行評估結果直接提交財政部。問題在於，首先，業務主管機關應如何評估並無一定的標準，難免造成各說各話。再者，該注意事項也並未要求業務主管機關、財政部或主計總處必須公開揭露完整的稅式支出報告，容易讓外界產生黑箱作業的疑慮，國人很難瞭解政策的目標與稅式支出對國家財政的衝擊。最後，目前作法也無任何政策實施後的檢討機制，若效果不彰、或稅收損失高出當初預估金額，並無任何的後續處理辦法，實在有違政策目的與稅式支出評估之初衷。

有關稅式支出規模大小，目前外界唯一得以略知一二的途徑，僅有透過九

十四年起，依《預算法》明文規定，行政院於年度中央政府總預算案總說明，有關預算籌編重要相關事項中所揭露之所得稅稅式支出報告。鑒於稅式支出觀念尚屬草創階段，囿於人力與時間限制，我們能夠理解當時初步針對所得稅，進行稅式支出項目之界定與金額之估算。然而，令人不能接受的是，直至今年中央政府總預算案，行政部門仍舊沿用「初創階段」的說詞，並未針對其他各稅提出稅式支出報告。我們要求行政部門，就所得稅外之其他各稅，也必須依《預算法》之規定提出稅式支出報告。此外，由於所得稅法修改頻繁，我們也呼籲財政部盡速就沿用已久的現行所得稅稅式支出項目進行全面之檢討。

最後，就經濟政策之規劃而言，我們在此大聲疾呼行政與立法部門應協力訂定稅式支出評估標準作業流程，力求所有的資訊完整、透明的公開。相信在這樣的作法下，不論是政策有效與否的評估、或是稅式支出對國家財政帶來的衝擊，都能有絕對的幫助。