

租稅減免何時了 代價知多少

徐麗振、陳國樑/政治大學財政系教授、副教授

除三月二十七日的一篇新聞稿外，至今仍未見經建會針對最新的「自由經濟示範區規劃方案」有進一步的公開說明，外界對於「自由經濟示範區」的想像空間也僅止於幾篇記者會後的新聞報導。就所規劃的租稅優惠措施來看，實在是集各種租稅減免方式之大成，令人在嘆為觀止之餘，對國家財政及所得分配可能帶來的衝擊感到憂心。

台灣歷年來藉促進經濟發展之名所實施的租稅減免中，最為人詬病的就是一九六〇年頒布實施的「獎勵投資條例」。這個原訂十年落日、高度扭曲整體稅制的租稅減免辦法，在延長了兩個十年後，於一九九一年被原本也規劃十年落日的「促進產業升級條例」取代。該條例在十八年後，於二〇〇九年為「產業創新條例」、營利事業所得稅起徵額調高以及稅率由 25%調降為 17%所取代。

從上述介紹可以得知以下兩個事實。首先，大規模的租稅減免措施就像潘朵拉盒子裡的藏物，一旦盒子被打開，就再也收不回去了。其次，獎勵投資條例也好，促進產業升級條例也好，從來沒有「落日」過，而是不斷的演化與形變。因此，不禁令人質疑這些租稅減免措施造成了多少稅收損失，以及這些稅收損失究竟成就了甚麼經濟果實。根據二〇〇八年十一月十日行政院賦稅改革委員會委員及諮詢委員聯席會議第七次會議的討論可知，以二〇〇四年資料試算，若取消促進產業升級條例，營利事業所得稅稅收約可增加 1,483 億元，超過同年全國營利事業所得稅實徵淨額 2,411 億元的六成。至於租稅減免的經濟果實，則不論從經濟成長或所得分配來看，皆無定論。理由是不存在任何數據可供比較在沒有租稅減免的情況下，經濟成長與所得分配為何。就實際現象觀之，目前整體經濟與產業結構的好壞見仁見智，但所得分配的惡化則是不爭的事實。

根據行政院主計處家庭收支調查報告，在一九七〇與一九八〇年代，不考慮租稅及福利支出下，家計單位五等分位所得差距倍數為 4 倍多，之後一路攀升，於二〇〇九年高達 8.22 倍。這期間藉獎勵投資、促進產業升級、吸引資金流入以及提升企業競爭力之名所實施的各種租稅減免，對所得分配的惡化絕對難辭其咎。適用租稅減免的資本所有者得以減輕其租稅負擔，使租稅本身所具有的所得重分配功能大打折扣，這是租稅減免對所得分配惡化的直接效果。即使不論稅收損失，在資本利得以及企業輕稅的租稅減免措施下，由於政府規模並未縮減，為因應政府支出所需的財務負擔，或以舉債的方式來解決，或落於受薪階級者身上，這是租稅減免對所得分配惡化的加成效果。

試圖以租稅減免的手段來促進經濟成長與產業升級，無疑是短視、無能與不負責

任的政策思維。對於成功的企業，租稅減免有如獎勵，只是錦上添花。對於面臨淘汰危機的企業，租稅減免有如救濟，讓這些企業得以苟延殘喘，而此絕非產業升級的目的。對所有處於這兩個極端間的其它企業，不落日的租稅減免猶如保護傘，讓他們得以安於現狀，卻在全球化的潮流中失去競爭力。換言之，租稅減免甚至可能帶來促進產業升級的反效果。

我們相信自由經濟示範區的構想及其政策目標絕對是為提升整體經濟實力，但我們反對以租稅減免作為其政策工具。遺產及贈與稅稅率和營利事業所得稅稅率大幅調降的討論之際，支持者不也持相同理由。如果自由經濟示範區如其計畫所擬，再一次的大減稅之後，將來若要再提升產業，就只剩讓台灣成為像模里西斯與維京群島一樣的租稅避難所。曾幾何時，當「稅收損失」被美化為「減稅利益」，當「租稅」被視為「障礙」，當「租稅減免」成為「創造友善租稅環境」的代名詞後，我們「希望」主政者能再三思。畢竟打開了的潘朵拉的盒子，在關上後，「希望」還是被留了下來。