

超徵？是短估！

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

財政部統計處於日前公布本年度 11 月全國賦稅收入初步統計，累計實徵淨額為 2 兆 1,247 億元，已達成預算數 2 兆 1,552 億元之 98.6%，雖然 12 月稅收尚未完全實現，預計全年度實徵淨額當可超出預算數約千億元，稅收很有可能連續四年超徵破千億。

首先按理言，稅收超徵是好事，代表國庫收入比預計情形更好、政府有更多的財源可用於各種政事支出，造福民眾生計。但我們卻只聽到：「稅出於民、稅收超徵，本應還稅於民！」的聲音，凸顯民眾對於政府的不信任，為政者當引以為戒。又，當普羅大眾薪水不漲、所得水準無法提升，卻眼見政府稅收年年超徵時，心裡油然而起的「被剝奪」感受，主政者當誠惶誠恐、臨淵履薄；如再將民心之所繫置之漠然，終將失民所託。

就超徵數學算式—超徵數=實徵數-預估數—來看，所謂超徵也者，是實徵大於預估、當然也是預估小於實徵；換言之，「超徵」等同「短估」，為一體之兩面。然，就稅收短估的角度來看問題，意味大不相同。連續四年稅收顯著短估，表示稅收預測能力不足。姑且不論一個「好的」估計量，應有的其他統計特性，我國對於稅收之估計，恐怕是連基本的不偏誤（unbiasness）是否能夠做到，都有很大的疑慮。我們藉此要求財政部與主計總處兩單位深切檢討，並共商解決問題之道。此外，我們也建議，擴編立法院預算中心的人員與設備，以使其有能力進行獨立之稅收預估作業。

政府施政須以預算為之；稅收的短估，影響中央政府預算之編列、對於國家整體資源之配置，所造成的是無法逆轉的傷害。在稅收短估的情形下，本可編列預算之施政無法進行，整體經濟發展或社會福利的推動等，必然受影響。再者，由於國稅的短估，會造成主要是來自國稅分成的「中央統籌分配款」之短估，而該分配款又為地方政府重要財源，因此，國稅的短估，影響甚至及於地方政府的施政，豈可失慎。

進言之，讓我們更擔心的是，稅收的超徵如為制度使然。在錯誤的官僚體制風氣下，預算數是工作的「目標」，滿足預算數是「達成任務」；超徵即為「政績」，雖然未必一定能夠獲得褒獎，但絕不至於被要求檢討或改進。但既然「超徵=短估」，欲完成任務、獲得獎勵，最簡單的方式，不是在工作上確實努力，而是在預算編列時，刻意短估。此一錯誤誘因，結果正是稅收預估時的系統性低估，而形成「假象超徵」。考量先前所言的負面影響，此一假象超徵將導致中央及地方政府施政的遲誤。再，稅捐稽徵機關因稅收低估而致其所分配預算低估，在績效

容易達成下，對於舊稅的追徵與逃漏稅的稽核努力，就有可能鬆懈，是而，除國家應有的稅收減少之外，連最根本的租稅正義都可能受到傷害。又再，以本次《所得稅法》修正（即「全民稅改」）的討論而言，民間與立院不斷地傳出：「稅收年年超徵，稅改將營利事業所得稅稅率從 17% 調高至 20%，是典型的劫貧濟富！」的說法；可見稅收連年超徵，竟然對稅制改革，也產生了莫大的阻力。如果這超徵實為假象，其謬大矣。

退言之，不論超徵是否為假象，當下的財政現實為：即使不考慮特別預算，每年已有大於總預算一成（兩千億元）的財政缺口，使得政府年年舉債度日；要填補一年中央政府總預算入不敷出的漏洞，以兩年的超徵稅收（每年超徵一千億計），還未必足夠。因此，以超徵稅收來貼補財政缺口，僅不過是少從後代子孫口袋掏錢來支付我們當世代的開銷；果真「還稅於民」，無異於放任恣意的代際略奪。

最後，我們建議修正《預算法》，將各級政府稅收超徵數，全數列入中央以及各地方政府償債基金，以杜絕不斷上演、無理的要求「還稅於民」的政治戲碼。