

## 全面檢討現行稅式支出評估規定

陳國樑、黃勢璋 / 政治大學財政學系副教授、中華經濟研究院助理研究員

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。尤其，在財政困窘的情形下，面臨不景氣的經濟狀況，行政與立法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。由於是看不見的預算，經由各種租稅減免與優惠措施所進行的「稅式支出」，嚴重破壞整體財政結構。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《預算法》第二十九條規定：「行政院應試行編製國富統計、綠色國民所得帳及關於稅式支出、移轉性支付之報告」；《稅捐稽徵法》第十一之四條規定：「稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。前項租稅優惠之擬訂，應經稅式支出評估」。而《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》的第六項也規定：「涉及稅式支出者，應依《稅式支出評估作業應注意事項》之規定辦理」。

行政部門目前的作法則是在年度總預算書中揭露所得稅稅式支出報告。此外，各業務主管機關涉及租稅減免的政策提案，應自行評估稅收損失。經評估每年度稅收損失在新臺幣五千萬元以下者，移請財政部進行評估；自行評估每年度稅收損失在新臺幣五千萬元以上者，則應會同財政部與主計總處估算稅收損失金額及研擬財源籌措方式，提出稅式支出報告。

上述有關稅式支出評估的作法疏漏百出，我們在此就兩個面向來看。首先，我國於九十四年總預算首次出現稅式支出報告。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先行針對所得稅，進行稅式支出項目之界定與金額之預估。然而，令人不能接受的是，直至今（一〇二）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，依《預算法》之規定，提出稅式支出報告。我們在此要求行政部門，就所得稅外之其他各稅，也應依《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進行全面之檢討。

另一方面，但從過去的經驗來看，財政部面對減稅的壓力，並未能善盡把關的角色。在刺激經濟政策的推動上，財政部門只是橡皮圖章，往往實際稅收損失金額遠超出稅式支出評估報告的預期金額。探究其主要原因在於，雖有規定政策涉及租稅減免者，必須提出稅式支出評估報告，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

要求業務主管機關依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、或將自行評估結果直接移送財政部，業務主管機關應如何評估稅收損失並無一定的標準，難免各說各話。再者，該注意事項並未要求業務主管機關、財政部或主計總處公開揭露完整稅式支出報告，所謂評估根本就是黑箱作業，外界很難瞭解稅式支出對國家財政的衝擊。最後，《稅式支出評估作業應注意事項》也無任何檢討機制，若政策實施後稅收損失遠高於當初預估金額，沒有任何處理辦法，實在違背稅式支出評估之初衷。

在此，我們呼籲行政與立法兩部門應協力訂定稅式支出評估標準作業流程，除使涉及租稅減免與優惠之政策的討論能有完整、公開的資訊外，還必須能有效的檢討對國家財政的衝擊。