

笑死，統一發票也能是社會衝突的武器

陳國樑／政大財政系教授

September 11, '22

台南美食「阿堂鹹粥」價格調漲，隨即爆出店家不主動開發票的爭議。近年來，每有知名小吃調漲價格，店家使用統一發票情形，隨即會被熱烈關注、以放大鏡檢視；鄉民與不滿漲價的消費者，搖身一變為「無任所稅務員」，無償、無怨、無悔地對店家啟動「查稅」。笑死，統一發票制度，也能是社會衝突與對抗的「武器」。

自民國 40 年 1 月 1 日起實施的統一發票制度，是台灣的一項「發明」；發票為交易憑證，在當時百廢待舉的時空背景下，推行全台統一的進銷貨憑證以掌握交易資料、確保營業稅收，實在是無可奈何的作法。同時施行的有統一發票給獎暫行辦法；民國 54 年 12 月 30 日《營業稅法》全文修正公布，統一發票給獎規定，乃成為正式條文。

為防止營業人漏開發票、逃漏營業稅，藉預期中獎心理為誘因，促使民眾於交易時主動索取統一發票，以擴展統一發票的使用、有效掌握稅源。此政策效果的論述，看似直覺，但「阿堂鹹粥」老闆：「全台南只有我開發票」一句話，有如小男孩看到一絲不掛的國王，脫口戳破了「赤裸裸」的真實——已經實施了七十一年統一的發票制度，結果是：會誠實繳稅的店家，沒有統一發票，也會誠實繳稅；不會誠實繳稅的店家，既有統一發票，依舊逃漏。

民眾購物消費，考慮的是所須支付包含稅負在內的「完整價格」；並不會在乎其所支付的一百元，有多少屬於店家、有多少進了國庫。當購物消費時，面對不開發票可以少付 5% 的誘惑，有誰會為了兩個月一次的發票中獎機會，而堅持支付原價？因此，以為預期中獎心理是足夠的政策誘因，可使民眾於購物消費時主動索取發票，實為一廂情願的想法；統一發票制度，竟淪落為民眾購物消費沒有發票、也沒有降價，或有其他不滿時，拿來「報復」店家的反制手段。

在商業行為中，交易憑證制度有其必要性，但以統一發票作為唯一的交易憑證，反而有害整體營業稅制度。在稽徵完全仰賴統一發票的情形下，營業稅的稅源縮減至有發票的交易與零星漏開發票的檢舉案件，而使稅基逐漸萎縮，堂堂營業稅，退化成「統一發票稅」。

根據《國民所得統計年報》，109 年度民間消費金額為 12 兆 3,716 億元，按 5% 營業稅徵收率粗略估算，應有稅收為 6,186 億元；然根據同年度《財政統計年報》，營業稅實徵淨額僅有 4,372 億元，營業稅的「黑洞」在此。

統一發票制度除了沒有宣傳的政策效果、且有害整體營業稅制度外，還造成許多社會經濟問題，茲舉其犖犖大者如下。一、統一發票系統的建置與開立統一發票，增加交易成本；二、增值稅的進銷項稅額扣抵全賴統一發票，造成虛設行號買賣發票；三、整體營業稅制度的設計，使用與不使用統一發票的增值與非增值兩體系並存，自相矛盾；四、免用統一發票有如國稅局認證的「地下經濟」，造成稅制不公；五、塗改變造發票號碼、大量開立 1 元小額發票等弊端叢生。

統一發票制度是稅制「蠻荒時代」的產物，導入之初乃不得不為，然在便宜行事、欠缺檢討下，發展至今尾大不掉，竟演變成為稅制怪獸「酷斯拉」。不斷地的政令宣導，誤導民眾深信沒有統一發票，國家就沒有稅收；渾然不究全球只有少數幾個國家（中國大陸、捷克、拉脫維亞、立陶宛、葡萄牙、羅馬尼亞、與斯洛伐克），以給獎作為誘因，施行統一的發票制度。

統一發票制度應被認真檢討，毫無懸念；早在 50 年代，政大財稅系創系主任暨政大財政研究所創所所長張則堯教授，即曾著書討論統一發票制度的存廢。遺憾的是，雖然沒有寫在法條，「簡單方便、得過且過」，是營業稅稽徵的最高指導原則，有誰在乎犧牲的社會成本與潛在稅收損失？