

# 剖析政府稅收超徵

政大財政陳國樑

## 主題

- 稅收超徵的本質
- 稅收超徵的原因
- 超徵稅收去了哪裡？
- 普發現金的謬誤
- 結構性稅收超徵的解方

# 《稅收超徵的本質》

## Tuning Up 1

- 試想妳正在規劃明年財務計畫。預估不管如何省，必須花費 100 元；但再怎麼認真賺錢，只能賺得 80 元，因此決定明年舉借 20 元度日
- 實際上到了明年，妳爭取到額外打工機會，可以另外獲得 10 元淨報酬，所以總所得變成 90 元；支出則不變，仍然為 100 元
- 試問妳是多賺 10 元、還是少賺 10 元?

## 稅收超徵的本質

實徵數/實徵淨額

預算數

$$\text{估計誤差} = \text{實際稅收} - \text{預算稅收}$$

所謂「稅收超徵」係指上式估計誤差  $> 0$ ；

所謂「稅收短徵」係指上式估計誤差  $< 0$ 。

實徵數大於預算數

實徵數小於預算數

## 稅收超徵的本質

$$\text{稅收超徵} = \text{實際稅收} - \text{預算稅收}$$



實際稅收過高或預算稅收過少  
都是導致稅收超徵的因素：  
→ 超徵與低估是一體的兩面

## 稅收超徵的本質

- 《預算法》第 30 條：  
行政院應於年度開始 9 個月前，訂定下年度之施政方針。
- 《預算法》第 46 條：  
中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始 4 個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。
- 上式中，實際稅收在 t 期，預算稅收在 t-1 期

## 稅收超徵的本質

$$\text{稅收超徵} = \text{實際稅收} - \text{預算稅收}$$

根據法律稽徵

根據立法程序

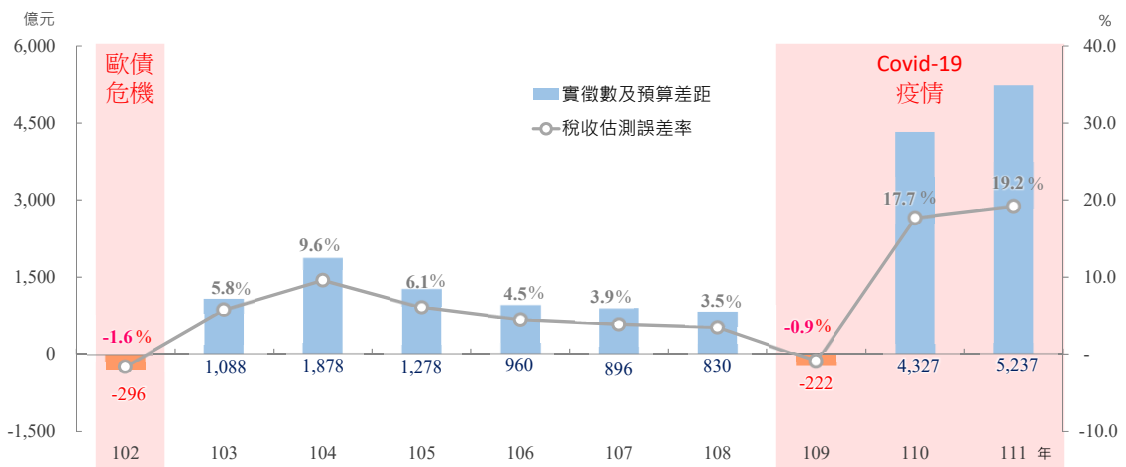
1. 不論是實際稅收或是預算稅收均為依法得出，故「稅收超徵」本身並非違法；
2. 應探討的是：預算稅收預估過低導致「稅收超徵」。

# 稅收超徵的本質—現況圖表

[Check Supplementary Table 1]



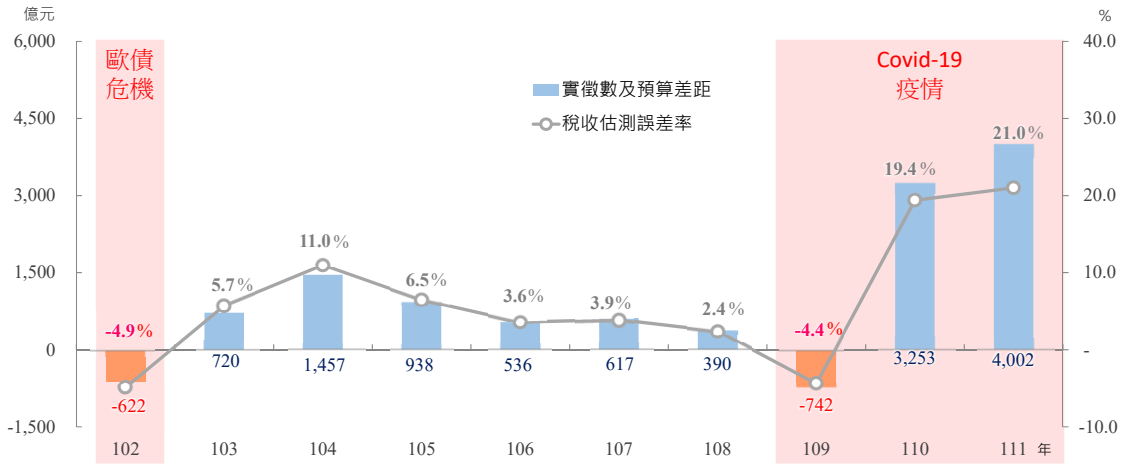
## 近10年全國賦稅收入實徵數及預算數差異



說明：稅收估測誤差率 = (實徵淨額 - 預算數) / 預算數

資料來源：財政部稽徵行政組。

### 近10年中央政府稅課收入實徵數及預算數差異

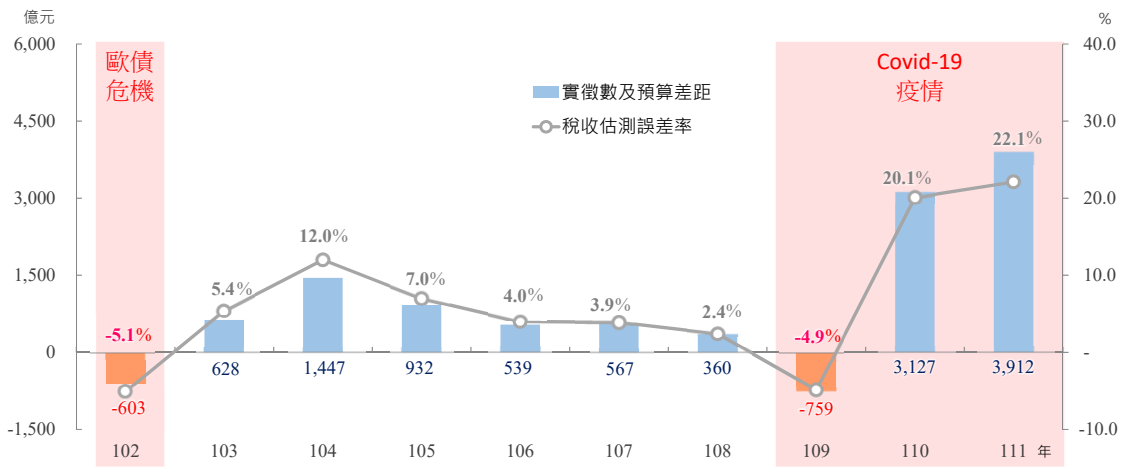


說明：稅收估測誤差率 = (實徵淨額 - 預算數) / 預算數

資料來源：財政部稽徵行政組。

11

### 近10年中央政府內地稅實徵數及預算數差異

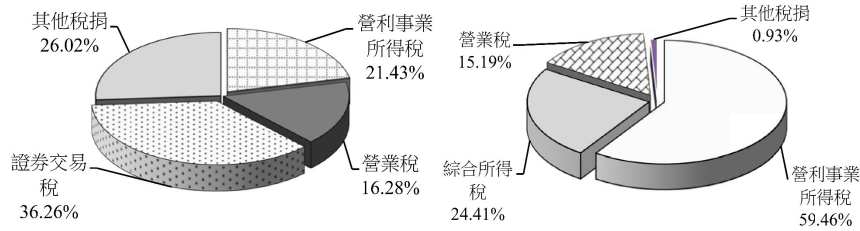


說明：稅收估測誤差率 = (實徵淨額 - 預算數) / 預算數

資料來源：財政部稽徵行政組。

12

## 稅收超徵的本質—現況圖表



110與111年度我國稅收超徵結構圓餅圖

註：A為110年各項稅目超徵占超徵總金額之占比；B為111年各項稅目超徵占超徵總金額之占比。其他稅捐（110年）為營利事業所得稅、營業稅與證券交易稅之外的其他稅目合計；其他稅捐（111年）為營利事業所得稅、個人綜合所得稅與營業稅之外的其他稅目合計。

資料來源：整理自財政統計資料。

## 稅收超徵的本質—現況圖表

[Check Supplementary Figure 1]

# 《稅收超徵的原因》

## 稅收超徵的原因

- 實際經濟情形超乎原本的景氣預測，稅捐稽徵機關於實際徵稅時，自然課徵到比預估更多的稅賦
- 稅收預估技術
  - 經驗法則 vs. 經濟模型



## 稅收超徵的原因

- 官僚體制保守心態
  - 低估有利於達成稅收預算目標
- 「財政審慎」原則下的操作：
  - 適度低估稅收預測，作為財政紀律制度外的彈性機制，避免因經濟局勢驟變，而對預算執行造成嚴重影響
  - 節制行政部門編列過高的支出預算

## 稅收超徵的原因

- 隱藏性租稅：稅制結構中有許多環節與設計，未能隨整體經濟與社會變化與時俱進，使國人租稅負擔莫名其妙地增加
  - 根據教科書，隱藏性租稅乃指：「無租稅之名，但有徵稅之實，因而增加政府稅收者。」
  - 通貨膨脹稅
  - 盈虧互抵
  - 商譽攤銷

## 稅收超徵的原因

- 稅收超徵若非源自於經濟景氣表現超乎預期，而來自制度所造成的扭曲或人為的操作，即形成「結構性稅收超徵」
- 結構性稅收超徵的惡果：
  - 無法進行有效數字管理
  - 「看不見的預算」
    - 一旦行政機關得以審酌超徵稅收的用途，相較於預算編列內之收入，超徵稅收可以有更大的使用彈性，而使行政機關透過低估稅收預算數來「創造」超徵財源
  - 特別預算愈加常態化
    - 進一步擴大政府支出，而造成資源的浪費
  - [財政紀律潰堤](#) (check link)

《超徵稅收去了哪裡？》

## Tuning Up 2

- 假設期初「以前年度歲計賸餘」餘額為 0；總預算歲入為 80，全數來自課稅收入（不考慮非課稅收入以及營業盈餘與事業收入）。總預算歲出為 90、債務還本為 10，支出金額合共 100。
- 由於歲入無法因應支出所需，編列預算時，以舉債 20 作為融資調度財源。實際執行預算，有超徵稅收 20。

## Tuning Up 2

- 情境一：將超徵稅收用於總預算
  - 歲計賸餘為 0
  - 以前年度歲計賸餘為 0、維持期初餘額
- 情境二：總預算按編列數舉債 20
  - 政府債務餘額增加 20
  - 產生歲計賸餘 20，使以前年度歲計賸餘餘額，由 0 增加為 20
 若當年度同時有執行中之特別預算，支出規模 20、另行舉債因應
- 情境三：總預算按編列數舉債，將超徵稅收用於特別預算
  - 總預算加計特別預算，歲計賸餘為 0
  - 以前年度歲計賸餘為 0、維持期初餘額

## 超徵稅收去了哪裡？

針對中央政府超徵的稅收，根據財政部說明，主要有三種用途：

- 第一，留存於國庫成為歲計賸餘，供未來預算財源調度使用
  - 各項稅收之預算數皆編列在總預算之內，待年底主計總處決算後，若因稅收超徵使得總預算收入決算數大於支出決算數，差額即為歲計賸餘，可作為未來預算編列財源籌措的選項之一
  - 中央政府一年以上公共債務未償餘額不斷增加，反映政府整體收支仍為赤字，尤其是特別預算幾乎完全是依靠舉債來籌措財源，若同時將其納入整體財政狀況一併考慮，總預算之歲計賸餘，並不表示政府有財政餘裕

## 超徵稅收去了哪裡？

- 第二，超徵的稅收用於降低當年度總預算與特別預算需要舉債的數額
  - 在預算編制與審定的過程中，會預估下一年度政府會收到多少課稅收入以及需要舉借債務，即歲入預算數與融資調度預算數
  - 年度進行中，國庫資金可先供各項預算 (總預算與特別預算) 支出所需，以延後舉債
  - 原本在各項預算當中編列的預定舉債數額，可能因超徵的稅收可以支應而無須再做融資調度
  - 稅收超徵形成一筆預算外資金，可以避免舉債壓力

## 超徵稅收去了哪裡？

- 第三，部分超徵所得之稅收可能用於增加債務還本
  - 根據《公共債務法》第12條，中央政府每年應以當年度課稅收入的5%至6%，編列債務還本預算，以強化政府的債務管理
  - 105至109年度之間，政府實際的債務還本數額大約與預算數相當，並沒有多還債的現象發生
  - 110與111年度，債務還本決算數皆大於預算數
  - 部分超徵稅收用於增加債務還本的數額。

## 超徵稅收去了哪裡？

- 稅收超徵（課稅收入低估）可能使行政機關錯估下一年度可使用之財源，而影響未來的施政計畫，致使政府資源無法有效利用，有損政府職能
- 超徵的稅收較不受立法院監督，行政機關在一定程度上得以審酌使用，形成財政紀律缺口
- 大筆的稅收超徵可能引起各界誤解，認為政府有違法多收稅或財政有充足的餘裕，乃至於在整體財政赤字的情況下，仍提出「還稅於民」、「普發現金」的訴求

## 超徵稅收去了哪裡？

債務還本決算數與預算數比較表

單位：億元

	債務還本決算數	債務還本預算數	差 額
105年度	730	730	0
106年度	743	740	3
107年度	792	792	0
108年度	885	835	50
109年度	850	850	0
110年度	1,200	850	350
111年度	1,500	960	540

註：105至110年度為決算審定數；111年度為決算數。  
資料來源：整理自財政統計資料、111年度中央政府總預算。

## 《還稅於民的誤解》

## 還稅於民的誤解

- 稅收超徵  $\neq$  財政餘裕
- 在超徵的稅收全數用於減少舉債（或還債）、債務餘額仍然繼續增加的情形下，表示雖然稅收有超徵，但仍然不足以供政府支出所需、仍須舉債。時若執意要普發現金，則每發一元，就必須舉借新債一元
  - 跨代際掠奪

## 還稅於民的誤解

- 退一萬步言，政府果真的有違法超收人民的稅金，也應針對個別被超收的對象，逐一退回稅款，而非普發現金，此舉有損害被超收的企業或個人的財產權

## 還稅於民的誤解

- 普發現金在本質上乃是一種擴張性的財政政策，目的是為了刺激衰退中的景氣，減緩其對家計單位的衝擊，而非「稅收退回」
- 若政府稅收與景氣循環存在高度正向關聯，稅收超徵會發生在景氣繁榮期，稅收短徵則容易出現在景氣衰退期
  - 超徵退稅、短徵補稅，有違功能財政 (functional finance) 的根本邏輯

## 《稅收超徵的解方》



## 稅收超徵解方

一、制定《中央與地方賦稅收入預估標準作業流程》，強化財政數字管理

- 建立稅收預估經濟模型，並透過法律明定模型使用之參數來源與根據
- 訂定標準作業流程，避免透過操作估計方法或參數，而發生人為低估、創造超徵的可能性
- 稅收之預估應比照總預算案編製景氣預測作業流程，稅收預估之準備作業、過程與結果，必須經由財政、經濟學者組成外部評估會議審議

## 稅收超徵解方

一、制定《中央與地方賦稅收入預估標準作業流程》，強化財政數字管理

- 應擴大立法院預算中心編制與設備，使其具備獨立的稅收預估能力，以與行政部門之估計皆果相互參考與修正，以提升稅收預估準確性與可信度

## 稅收超徵解方

### 二、債限機制檢討

- 《公共債務法》第 5 條第 7 項之中央政府每年舉債額度上限未設有任何彈性機制
- 「雙重困境」：無法舉債、無法變更預算
  - 一旦達到債限門檻，政府便不得再以舉債籌措財源
  - 若遭逢整體經濟局勢驟變，政府財政歲入減少，唯有按《預算法》第 81 條之規定進行追加減預算
    - 追加預算，財源仍然無法籌措
    - 追減預算，部分施政必須停擺
- 於預算編列時刻意低估課稅收入、所能創造出的超徵稅收，猶如制度外的「彈性機制」

## 稅收超徵解方

### 二、債限機制檢討

- 參酌歐盟的「債務調整制度」，將政府赤字與景氣循環作連結
  - 在景氣衰退時無須減少債務，甚至可以增加舉債來籌措所需之財源
  - 在繁榮時，則必須減少更多的債務，以為未來財政保留贖餘

## 稅收超徵解方

### 三、超徵稅收自動撥入債務還本基金，優化財政紀律

- 由於不在總預算之內，超徵稅收的使用相對不受立法院監督，行政部門對其用途有較大的審酌彈性，猶如「看不見的預算」，形成財政紀律缺口
- 超徵的稅收也被外界批評為是「選舉金庫」
- 各界在未了解國家財政全豹下，屢屢有「發錢還稅」的主張與倡議，不僅徒增紛擾，而且可能形成特殊利益法案 (special interest acts)，將稅收超徵用於特定的政策目的，加劇財政狀況惡化

## 稅收超徵解方

### 三、超徵稅收自動撥入債務還本基金，優化財政紀律

- 超徵稅收之用途必須有明確規範；建議修正財政紀律法規，將所有超徵的稅收轉入償債基金，以備債務還本所用
  - 堵絕政府創造超徵的誘因
  - 防止外界再有選舉金庫論或還稅於民的訴求

## 稅收超徵解方

四、盡速召開全國賦稅改革委員會，解決稅制中隱藏性租稅的問題

- 我國的賦稅制度中尚存在許多不合時宜或未盡完善的規範，形成隱藏性租稅，無形中加重企業或個人的租稅負擔
- 召開全國賦稅改革委員會，徹底檢討、改革現行稅制中可能之問題，消除隱藏性租稅對民眾造成的負擔，力求稅制的完善、透明、公平與公正

## 總結

今年度稅收會超徵多少？

## 《財稅評論》

<http://www3.nccu.edu.tw/~joe/Comm/index.html>

## 財政紀律

- 根據《財政紀律法》第二條第一項之定義，財政紀律係指：「對於政府支出成長之節制、預算歲入歲出差短之降低、公共債務之控制及相關財源籌措，不受政治、選舉因素影響，俾促使政府與政黨重視財政責任與國家利益之相關規範。」
- 「相關規範」為剛性財政紀律：指我國的《預算法》、《公共債務法》與《財政紀律法》等要求政府財務計畫、收支與財務管理應履行的法律

## 財政紀律

- 廣義言，財政紀律不僅限於法條的明文規範，應指在規範面為了使政府能夠履行其職能的一切機制設計：
  - 維持市場資源配置效率
  - 執行所得重分配，緩解貧富不均

## 巨靈假說

- 「巨靈假說」(Leviathan hypothesis): 官僚決策考慮自身滿足，追求預算的最大化；：
  - 舊約聖經裡的「利維坦」(Leviathan)，又譯為「巨靈」，是一頭邪惡足以與撒旦相提並論的巨大生物，以海怪的形式存在，孽斃四海、無所不噬
  - 財政學的公共選擇學派，則有布倫南(G. Brennan)及布坎南(J. Buchanan)兩位學者提出政府「巨靈假說」(Leviathan Hypothesis)；基本出發點在於，政府是搜刮人民、極大化收入的實體



Photo credit: <https://coffeewiththelord.com/2016/02/15/almighty-sovereign-god-cannot-be-domesticated/>