

借鏡美國立法部門捍衛租稅 公平之作爲

為導正租稅公平原則或重分配功能難以發揮之問題，我國刻正進行財政改革，所得基本稅額條例通過施行，即是實現租稅公平正義之起步，惟後續改造工程壓力與變數仍多，美國參議院鍥而不捨追查海外避稅天堂之案例，顯示其捍衛租稅公平之決心，深值借鏡。

◎ 蘇文瑩（行政院主計處第三局研究員）

壹、前言

非法規避稅負及不當租稅優惠措施，不僅嚴重侵蝕稅基，不利國家財政，亦有礙租稅公平，各國政府至為重視。美國參議院面對富豪權勢者濫用海外租稅天堂逃漏稅，不畏各方壓力，自1980年代起持續進行調查、舉辦聽證會，並敦促立法。我國刻正進行財政改

革，各方壓力紛至沓來，美國國會維護國家租稅收益及租稅公平之努力，殊值借鏡。

貳、美國參議院主動調查，重罰不肖專業人士

自1983年「犯罪與秘密」(Crime and Secrecy: the Use of Offshore Banks and

Companies) 聽證會開始，美國立法部門即已注意其公民及企業濫用海外租稅天堂之不法行爲；然而在不肖專業人士推波助瀾下，濫用海外租稅天堂已嚴重侵蝕美國稅基，2001年，調查委員會取得美國公民在開曼群島開設銀行的證詞顯示，其銀行客戶涉及逃漏稅，其中約95%為美國公民，顯然未積極打擊濫用海外租稅天

堂，已放任其迅速發展；2003年，美國國稅局（IRS）估計有50萬美國納稅人擁有海外銀行帳戶，並利用海外銀行信用卡操作資金；一份2004年的報告顯示，美國跨國企業獲利外移不斷增加，估計2002年移往18個海外基地金額由3年前880億美元擴增為1,500億美元；另據估計，目前美國公民置於海外的個人資產所規避之稅額每年約在400~700億美元之間。

為避免如此有組織的犯罪持續擴大，損害國家財政，美國國會連續在2004年及2005年提案重罰不肖業者，針對鼓動美國公民利用海外租稅天堂規避稅負的海外推動者（off-shore promoter）之案件罰金由1,000美元提高至收益的50%。此後參議院調查委員會除諮詢稅務、證券、信託、反洗錢及國際法等領域專家，檢視超過200萬頁的文件資料，包括備忘錄、信託協定、內部財務紀錄，以及公開的法律文件

與證券交易委員會（SEC）檔案等外，尚發出74張傳票，約談與本案相關人士，於2006年8月初舉行「租稅天堂的濫用」（Tax Haven Abuses: the Enablers, the Tools, and Secrecy）聽證會。

為說明此問題的嚴重性，該聽證會報告列舉6個案例；以達拉斯富豪懷利兄弟（Sam and Charles Wyly）為例，從1992年開始利用海外租稅天堂，期間長達13年，透過信託及空殼公司（shell corporations），轉移美國公開發行公司股票選擇權（stock options）及認購權證（warrants）換取海外空殼公司之等值年金協定（annuity agreements），如此得以將稅負遞延至年金給付時繳納；資料顯示，迄今仍有價值1.24億美元未納稅的股票選擇權報酬滯留在海外。此外，懷利兄弟亦操縱海外實體（offshore entities），運用股票選擇權及認購權證，進行證券及其他資本交易，獲取龐大利

益，惟因懷利兄弟在法律上獨立於這些海外實體，因而未繳納相關資本利得稅。

富豪利用海外租稅天堂、虛擬交易與投資損失等非法手段逃避資本利得課稅，不僅違反證券交易規定，欺瞞一般投資人，且涉及金融詐欺與不法洗錢，更嚴重侵蝕稅基；在薪資所得就源扣繳之下，對誠實納稅的薪水階級而言明顯不公，而高所得者資本利得逃漏之賦稅負擔，由受薪者分擔，亦有違量能課稅原則。因此參議院調查委員會在本次聽證會報告中提出多項建議，包括應確查美國納稅人與海外實體之關聯以推定其控制權，並據以填寫相關所得稅申報書；應明確解釋股票選擇權報酬的稅負，若與年金等其他等值資產交換後，不能遞延或規避稅負等。顯見為維護租稅公平，參議院強力主張須明確規範游走法律邊緣的灰色地帶。

參、我國租稅優惠寬鬆，賦稅負擔相對較低

租稅課徵主要為獲取財政收入，並肩負所得與財富公平分配，以及促進經濟發展等目的；各國基於政策考量，或多或少有其租稅優惠措施。近年來，面對全球經濟競爭加劇及國內產業結構調整，我國亦採租稅優惠方式以達特定經濟目的，長期卻造成稅基流失，賦稅負擔率（賦稅收入占GDP）下滑，自79年度之20.1%降至91年度之11.9%，93及94年度雖因景氣回溫及防堵地節稅

見效，分別回升為12.5%及13.7%，但相較於OECD國家2004年平均26.5%（表1），我國賦稅負擔率仍低。

將我國稅收與OECD主要稅目分類（不含社會安全捐）大抵比較，其中差異最大類為所得、利潤及資本利得稅，2004年我國該類稅收（包括綜合所得稅、營利事業所得稅及土地增值稅）實徵淨額5,372億元，占當年度GDP之4.9%，OECD平均則高達12.5%，相差7.6個百分點。

由國際比較可知我國所得稅負擔相對偏低，透過稅式支出金額（稅收影響數）概況，

或可見其端倪。根據財政部提供中央政府總預算案稅式支出參考資料顯示（表2），綜合所得稅稅式支出中，軍人及中小學教師免稅將使96年稅收損失155億元，儲蓄投資特別扣除額、保險費列舉扣除額及退職所得定額免稅之稅收影響數分別為301億元、92億元及95億元等。

營利事業所得稅方面，依據財政部稅式支出資料（表3），以促進產業升級條例之租稅減免為最，且有集中於少數營利事業之偏頗情形；其中符合規定之新興重要策略性產業享有5年免徵營利事業所得稅

表 1 我國與OECD國家賦稅負擔比較

單位：%

賦 稅 負 擔	年 度				
	2001	2002	2003	2004	2005
賦稅（不含社會安全捐）占GDP					
中華民國	12.8	11.9	11.9	12.5	13.7
OECD	27.0	26.6	26.4	26.5	...
所得、利潤及資本利得稅占GDP					
中華民國	5.3	4.3	4.5	4.9	6.2
OECD	13.2	12.7	12.4	12.5	...

資料來源：Revenue Statistics, 1965-2005, OECD。
賦稅統計年報，財政部統計處。

表 2 綜合所得稅稅式支出主要項目及金額

單位：百萬元

項 目	稅 式 支 出 金 額				
	92年	93年	94年	95年	96年
現役軍人薪餉免稅	5,872	5,739	5,798	5,681	5,730
托兒所、幼稚園、國民中小學及私立中小學教職員薪資免稅	9,490	9,578	9,800	9,800	9,800
個人領取之退休金等非屬保險給付所得，定額免稅	7,208	7,535	8,684	8,939	9,501
保險費列舉扣除額：以2萬4千元為限	8,015	8,451	8,556	8,803	9,207
儲蓄投資特別扣除額：以27萬元為限	22,717	32,940	29,168	28,242	30,106

資料來源：96年度中央政府總預算案，行政院。

表 3 營利事業所得稅稅式支出主要項目及金額

單位：百萬元

項 目	稅 式 支 出 金 額				
	92年	93年	94年	95年	96年
公司投資於自動化、資源回收、研究發展、節約能源等設備或技術之支出適用投資抵減	32,188	33,482	31,710	32,460	32,551
證券、期貨交易所停止課徵所得稅	30,746	36,261	28,523	31,843	32,209
製造業及相關技術服務業新投資創立或增資擴展者5年免徵營利事業所得稅	—	10,000	20,000	30,000	30,000
符合規定之新興重要策略性產業5年免徵營利事業所得稅	13,640	11,185	11,874	12,233	11,764

資料來源：96年度中央政府總預算案，行政院。

之特殊優惠，估計使96年稅收損失118億元，自動化設備等功能性投資抵減之稅收損失326億元，製造業及相關技術服務業新投資創立或增資擴展者5年免徵營利事業所得稅對

稅收影響300億元，另證券與期貨交易所停止課徵所得稅之稅收損失322億元。

肆、租稅制度未健全，租稅功能難彰顯

政府欲利用減稅鼓勵企業投資，創造經濟成長，進而擴大稅基以回饋國庫之「養雞生蛋」立意雖佳，惟因產業減稅措施過多，稅基明顯受蝕，回饋效果有限，且有損產業間之

對等競爭。另觀察我國稅制，亦偏利於高所得者節稅或避稅，致租稅公平之基本原則或分配功能難以充分發揮。

由於減免範圍易增難縮，租稅之財政效益漸受影響，租稅財政功能不彰，亦約制政府施政作為。94年度賦稅收入¹占各級政府支出淨額比率為66.3%，較79年度高峰減少10.9個百分點，顯示稅收無法完全支應各級政府所需，加以政府依法律義務必須編列之支出仍多，歲出結構僵化，財政緊絀壓力沉重，而問題癥結仍繫於租稅減免不當對財政穩定之影響。

此外，租稅之經濟功能過度，並不符合市場機制；影響廠商投資意願之因素眾多，租稅優惠僅其中之一，亦非最首要。依據95年經濟部製造業國內投資實況調查，受訪廠商認為政府改善投資環境應採取的措施，依序（按勾選比率）為維持政局安定、改善兩岸關係、加速修訂或增訂法令規章減少

投資限制、健全資本市場便利資金融通、穩定匯率，其後才是健全租稅優惠制度；顯見提振廠商投資意願之政策作為中，租稅工具並非最關鍵迫切。

伍、結語

92年4月完成之「財政改革方案」以所得稅制改革為主軸，著重於擴大稅基與稅制合理化調整。「所得基本稅額條例」通過施行，即是凝聚社會共識，實現租稅公平正義之起步；不僅增進企業與個人租稅負擔公平，並使政府得以獲取穩定財源，亦有助於蓄積未來租稅改革動能。

至於租稅獎勵主要法源「促進產業升級條例」，對產業或有若干助益，惟為兼顧財政健全，仍宜檢討減免範圍及幅度，尤其租稅之產業功能應尊重市場機制，過度依賴租稅政策未必利於經濟發展，亦將損及租稅的分配及財政功能；如何在過猶不及間取得財政穩健

與經濟發展之平衡，仍考驗政府之政策思維。

本文所述美國參議院鍥而不捨追查海外避稅天堂之案例，顯示其立法機構堅守維護租稅公平原則，主動審慎調查，舉辦聽證會，面對各方壓力依然力促立法規範，精神令人感佩，作為更值得借鏡；我國租稅改革刻正啟動，除有民眾對稅制公平的期待，更有對立法與行政部門捍衛公義的期許。

參考文獻

1. 「Tax Haven Abuses: the Enablers, the Tools and Secrecy」, United States Senate, PSI report, 2006.
2. 「96年度中央政府總預算案」, 行政院, 2006。
3. 「製造業國內投資實況調查報告-95年調查」, 經濟部經濟處, 2006。
4. 「賦稅統計年報」, 財政部統計處, 2006。
5. 「Revenue Statistics 1965-2005」, OECD, 2006.

註釋

- 1 此處不含金融保險業營業稅及健康福利捐，因其屬特種基金之專款專用而不列計。❖