

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院主計處、財政部。

貳、案由：為九十二年度歲入不足歲出之短差七十四億元，將以增加移用以前年度歲計賸餘等方式彌平，雖未違法，惟對政府財政健全仍有不良影響，主管機關核有不當；而民間以捐地節稅方式規避綜合所得稅，行之有年，財政部未能及早有效防杜，嚴重影響國庫收入，核有重大疏失，爰予提案糾正乙案。

參、事實與理由：

一、九十二年度歲入不足歲出之短差七十四億元，將以增加移用以前年度歲計賸餘等方式彌平，相關處置尚難謂有違失，惟對政府財政健全仍有不良影響，核有不當。

(一)財政部於九十二年十月間依相關資料推估今年歲入將短收一、三九四億餘元，包括稅課收入短徵一、〇五〇億餘元、營業盈餘及事業收入短收一三一億餘元、規費及罰款等其他收入短收二一二億餘元。行政院主計處(下稱主計處)除於行政院院會提請財政部加強稽徵，並於九十二年十一月七日函請財政部研議依預算法第八十一條規定酌處或設法增加歲入來源以資因應。經財政部於九十二年十一月十九日函復以：「已於九十二年十一月六日邀集相關機關(含主計處)研商後決議，增加中央銀行本(九十二)年度超盈餘繳庫數約三三〇億，惟稅課收入等係依法課徵，預計

歲入面執行已難有大幅改善之空間，仍請主計處就支出面有效節減，並建請及早邀集相關收支機關研議預算平衡收支執行因應措施。」案經本院於九十二年十二月九日函請主計處說明「何以未依預算法規定籌劃抵補，並陳報行政院提出追加、減預算調整之？」主計處復以：「本年度因發生嚴重急性呼吸道症候群疫情，經濟受到衝擊影響，在疫情結束後，於經濟景氣回溫之際，如訂頒預算執行節約措施，強制節減各機關支出數，以因應歲入短收，對經濟可能產生不利影響，故未訂頒歲出節約措施；但行政院已函請各機關經常支出應力求節約，對非必要支出應停支繳庫，以撙節經費支用。另已研擬採取協調國營事業增加繳庫數或增加移用以前年度歲計賸餘等相關措施予以挹注，經初步估計，目前尚無提出追加、減預算之必要。」九十三年三月九日主計處將九十二年度中央政府支出數初步結算情形函報本院：在收入面，九十二年度歲入預算為一兆三、六一六億元，估計決算數為一兆三、一八〇億元，短差數僅為四三六億元，較九十二年十月間推估之一、三九四億餘元大幅減少（主要為營業盈餘及事業收入大幅增加）；在支出面，九十二年度歲出預算為一兆六、五六七億元，估計決算數為一兆六、一九八億元，政府支出減少三六九億元。估計決算之融資調度需求數三、四八三億元，較預算數三、四一六億元增加六十七億元，另因債務舉借實際執行數較預算數減少七億元，九十二年度合計產生待彌補數七十四億元。上開待彌補數七十四億元，主計處表示將以嚴格審核減少各機關保留數，或比照台北市政府九十年度案例（當年度歲入歲出差短數一一三億餘元，移用

以前年度歲計賸餘三十六億餘元），於預算外增加移用以前年度歲計賸餘等方式彌平。

(二) 經查八十七年度至九十一年度間，除八十七年度稅課收入超徵五一七億餘元外，其他年度稅課收入均呈短徵情形（短徵數在一九五億元至六三五億元之間），惟各該短徵年度因分別有營業盈餘及事業收入與其他收入等項目超收挹注，當年度整體歲入決算之數均未小於歲出決算。財政部發現九十二年度稅收有嚴重短缺之虞，乃與相關機關磋商解決之道，在收入面採加強稽徵、協調國營事業增加繳庫數等方式以增闢財源；在支出面則要求各機關經常支出應力求節約，對非必要支出應停支繳庫，以搏節經費支用，使年度歲入短差縮小為七十四億元。次查年度結算後，經主計處審核而減少各機關之保留數，九十年度計刪除四億餘元、九十一年度計刪除一億餘元；末查截至九十二年底，中央政府以前年度歲計賸餘總計一、五八二億元。彌補九十二年度歲入短差七十四億元之方式，自以嚴格審核減少各機關保留數為最佳，惟依九十年及九十一年度各機關保留數之刪除數僅有四億餘元及一億餘元觀之，顯不足以彌補九十二年度歲入短差七十四億元，故僅能仰賴移用以前年度歲計賸餘之方式彌平，雖則預算法第六條第三項規定：「歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。」因此，主計處擬以移用以前年度歲計賸餘之方式彌平短差，於法固有所據，且截至九十二年底，中央政府以前年度歲計賸餘總計一、五八二億元，尚足彌平九十二年度七十四億元之短差，惟查中央政府歷年歲計賸餘多

為釋股不成之保留數，並無實質現金存在，以之彌平年度歲入短差，僅為帳上形式達成平衡，對政府財政健全仍有不良影響。

(三) 財政部於九十二年十月間即發現年度稅收將嚴重短徵，惟因經濟景氣持續低迷，為避免影響景氣復甦，主計處未裁減經費並辦理追加(減)預算，而以增加歲入及減少支出等方式籌劃抵補，使年度歲入、歲出短差減少至七十四億元，其差額預計將以嚴格審核減少各機關九十二年度之保留數，或增加移用以前年度歲計賸餘方式彌平，於法尚難謂有違失；惟如上述，以歷年歲計賸餘彌平年度歲入短差，對政府財政健全仍有不良影響，主管機關仍應積極檢討改進，致力開源節流，避免歲入、歲出之差短持續擴大，爾後如於年度中發現有法定歲入特別短收之情勢，且難以藉增加歲入及減少支出等方式抵補時，允宜切實依預算法相關規定辦理追加、追減預算調整之。

二、民間以捐地節稅方式規避綜合所得稅，財政部未能及早有效防杜，嚴重影響國庫收入，核有重大疏失。

(一) 九十二年度中央政府稅收缺口，主要為所得稅及證券交易稅，合計短徵一、一二〇億元。其中證券交易稅於九十年及九十一年度平均實徵數為七〇三億元，而九十二年度預算編列卻高達九三〇億元，然全年實徵數僅有六九三億元，短徵二三七億元。九十二年度預算編列數雖有高估之嫌，惟證券交易稅實徵數隨股市熱絡、成交量大小連動，本即不易於年度開始前準確預估，例如八十七年度編列五七二億元，當年

度卻因股市熱絡，實徵數達一、一九六億元，是以證券交易稅之短徵尚難咎責於主管機關。惟所得稅短徵八八三億元（營利事業所得稅二八三億元，綜合所得稅六〇〇億元）除受經濟景氣低迷之影響外，主因為九十二年度捐地抵稅大幅增加所致；所得稅法第十七條第一項第二款第二目之第一小目規定：「對於政府之捐獻，不受金額之限制，可全數列為綜合所得稅總額之扣除額。」由於捐贈之公共設施保留地（實務上多為私有之既成道路）係以該土地之公告現值做為可扣除之額度，而公共設施保留地實際成交價據估計僅約為公告現值的五%至十八%；則公共設施保留地之公告現值如為一百萬元，有心人士只要以十萬元左右即可購得，再捐贈給政府，即可自應課稅之所得總額中扣除一百萬元，因綜所稅最高邊際稅率四〇%（所得淨額在三七二萬元以上之所得，即適用此稅率），即可少納四十萬元之綜合所得稅，扣除十萬元之購地成本，實際上獲得三十萬元之節稅利益。民眾利用法令及既成道路公告現值與市價落差進行節稅，雖然表面上合法，惟此行為不僅對國家稅收造成嚴重損失，且因受惠者多為適用高稅率之高所得者，將產生擴大貧富差距之不良影響。依財政部彙整各地國稅局提供之捐地節稅資料：八十九年度捐贈金額〇·三三億元，抵稅金額僅有〇·一三億元；九十年度捐贈金額遽增為一六九億元，抵稅金額為六十七億元；九十一年度捐贈金額增至七三七億元，抵稅金額高達二九四億元，顯示高所得者利用此一避稅管道之案例快速增加，惟財政部卻未迅即採取因應對策，致使九十二年度捐贈金額再擴大為一、二七八億元，抵稅金額達五〇八億元之

鉅。捐地節稅嚴重侵蝕稅基，報章媒體迭有報導，審計部亦於審核財政部九十一年度歲入決算時，為自八十八年度以來，稅課收入連續四年預算均未能達成，嚴重影響國庫收入，乃函請財政部研謀相關因應措施，積極改善。為解決捐地抵稅致稅課收入短收，財政部遲至九十二年六月三日始以台財稅字第○九二○四五二四六四號函示：「自九十三年一月一日起，綜合所得稅土地捐贈列舉扣除金額以購入土地之取得成本認定」，以期能有效遏止捐地抵稅侵蝕稅基之行為。

(二) 在上開函令發布之前，財政部以該土地之公告現值做為可扣除之額度，此種認定方式並無法令依據，僅係申報實務上之慣例，與課稅所得應「核實認列」之核課原則顯有不符，實有便宜行事之嫌。上開函令發布後，雖可防堵民眾以捐贈公設保留地方式來規避綜合所得稅，惟財政部未於事件發生初期迅即採取行動，秉持所得稅之稽徵應「核實認列」之做法來防堵稅收流失，致使問題日益擴大，九十二年度單單因捐地抵稅而損失的綜合所得稅達五○八億元之鉅，占全年綜合所得稅短徵數六○○億元的八四·六%，乃為九十二年度稅收嚴重短缺之主因，財政部核有重大疏失。另綜合所得稅採結算申報，九十二年度之所得於九十三年才進行申報繳稅，所以九十二年度捐地者仍以公告現值認列可扣除之額度；上開函令發布後，趕搭「末班列車」而進行捐地節稅者為數更多，抵稅金額勢必再創新高，是否再度發生年度稅收嚴重短缺之現象，而對國庫收支產生不良影響，財政部允應詳加評估，並與相關單位擬妥對策以資因應。此外，財政部雖已堵住利用捐贈公設保留地扣抵綜所稅之漏

洞，惟民間利用類似規定抵繳遺產稅之租稅規劃正方興未艾，蓋因公共設施保留地免課遺產稅，但卻可以土地之公告現值抵繳遺產稅，富人如於臨終前低價購入，死亡時由繼承人用來抵繳遺產稅，將會鉅幅侵蝕遺產稅之稅收（贈與稅情形亦同），財政部實應記取教訓，及早修法因應，避免國庫收入不當流失。

綜上所述，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

**提案委員：**

中 華 民 國 九 十 三 年 月 日