

從土地增值稅減半徵收談起

本篇文章刊登：稅務旬刊第 1860 期

文/李瑛

壹、前言

日前報載，土地增值稅減半徵收二年時限即將屆滿，行政院財政改革委員會決議將土地增值稅減半案再延一年，但財政部長林全則明確表示，為減少稅制的不確定性，財政部經多方考量，目前傾向將財政改革委員會建議的中期改革方案，透過修法方式，提前到明（九十三）年二月一日實施，以銜接減半徵收兩年政策，並採取「滾動式」計畫方式，每兩年檢討一次，及建立稅式支出評估決策機制。亦即將原土地增值稅稅率往下調降二十個百分點，一旦修法完成，日後土地增值稅稅率將改為二〇%、三〇%、四〇%，自用住宅用地優惠稅率維持一〇%。在可預見的未來，土地增值稅的相關議題，將繼自九十一年一月十七日起減徵二年後再度成為社會大眾關心的焦點。

依財政部九十二年三月公布財政統計月報之全國賦稅實收淨額統計資料顯示：

單位：新台幣百萬元

年 度	83	84	85	86	87
土地增值稅	171,107	155,354	115,772	132,492	128,488
年 度	88	88 下及 89	90	91	92 年 1 月底止
土地增值稅	101,460	123,494	42,262	47,900	4,220

自上表觀之，八十三年度以降至九十一年，土地增值稅稅捐

收入即呈逐年遞減趨勢，究其原因，全球性的景氣持續停滯固是主要原因，而我國在歷經亞洲金融風暴的洗禮後，近年來國內不動產市場供給、需求面的不協調，經濟成長率衰退及失業率攀高等負面現象，且為促進經濟發展，修正土地稅法及相關法令，亦在在是因素之一。舉其要者：

- 一、八十三年一月七日修正土地稅法第三十九條，被徵收的土地由原減徵四〇％修正為免徵；重劃後土地第一次移轉，由減徵二〇％增為四〇％。
- 二、八十六年一月十五日修正土地稅法第三十條，經法院拍賣之土地，以拍定日當期之土地公告現值為準，同年十月二十九日復修正為經法院拍賣之土地，以拍定日當期之公告現值為準，但拍定價額低於公告現值者，以拍定額為準。
- 三、八十六年五月二十一日增訂土地稅法第二十八條之二，規定配偶間贈與土地免稅。
- 四、九十一年二月六日修正土地稅法第三十三條，自同年一月十七日修正施行之日起二年內，減徵五〇％。
- 五、九十二年二月七日修正農業發展條例第三十七條第一項，規定作農業使用之農業用地移轉與自然人時，得申請不課徵土地增值稅。

其中，徵收與買賣不同，被徵收土地並非緣於自願出售，為了補償地主在土地被劃為公共設施保留地後，未來發展機會被剝奪，致無法適當使用土地之損失，於是有了被徵收土地免稅的規定，此外，拍賣亦非自願出售，二者與一般社會大眾關係較不密

切，而農地買賣相關規定之沿革，與一般土地有別，故本文僅就土地增值稅減徵、稅率調降、配偶間相互贈與免徵及中央政府補足稅收實質損失等進行分析。

貳、探討與分析

一、土地增值稅減半徵收的省思

現行土地稅法第三十三條於九十一年二月六日修正，增訂第二項及第三項規定：「為促進經濟發展，對於依前項及第三十四條規定稅率計徵之土地增值稅，自本法中華民國九十一年一月十七日修正施行之日起二年內，減徵百分之五十。依前項規定減徵造成直轄市及縣（市）政府稅收之實質損失，由中央政府補足之。但不受預算法第二十三條有關公債收入不得充經常支出之用之限制。」

財政部於修正說明中指出，鑒於近年來國內經濟不景氣，房地產市場低迷，常以土地增值稅稅率偏高為妨礙不動產交易原因之一，土地價格下跌，土地增值稅稅收逐年遞減，因此各界迭有調降土地增值稅稅率之建議，經濟發展諮詢委員會亦列有土地增值稅減半徵收兩年之多數意見，行政院於衡量目前政府財政平衡狀況，土地增值稅收為地方政府施政主要財源及考量現行土地增值稅之稅率、稅基等問題，遂政策決定土地增值稅減半徵收兩年。倘因此造成地方稅收短少，原則上，中央應就其實質損失部分予以彌補；至於彌補所需財源，考量中央在經常性收入之籌措上有所困難，且本案屬於短期權宜措施，中央政府將以發行公債彌補，期能藉由一定期間調降土地增值稅之土地，以活絡不動產

市場，達成刺激經濟景氣之效果。

土地增值稅的減半徵收，由於社會大眾看法兩極，利弊互見。

(一)利益方面：

- 1、有助於刺激房地產買氣，換屋需求也將升溫。
- 2、提高金融機構法拍不動產擔保品之後的價值，協助金融業解決不良債權。
- 3、提升傳統產業、上市、上櫃公司淨值，進而提高全國財富淨值。
- 4、消弭土地移轉的閉鎖效應、刺激土地交易活絡，有助振興經濟。

(二)可能之缺失：

- 1、土地增值稅減半只是降低賣方的售地成本，對買方並無直接影響，如供過於求的市況不變，土地價格仍將下跌。
- 2、財團利用人頭在減半課徵的二年期間進行假移轉，以規避土地增值稅。
- 3、因此造成地方政府稅收的損失，由中央政府補足，進而導致中央與地方政府財政惡化。
- 4、減半徵收之措施兩年屆滿後，因許多交易提前發生，未來房地產交易將急速下降，土地增值稅稅收亦隨之遽減，將傷害政府財政收入與土地稅制之穩定性。

土地增值稅減半課徵原是經濟發展諮詢委員會中的提案，雖然幾經討論，在經濟發展諮詢委員會是多數決，而非共識決，但

終究轉化為政策的落實。是項措施擴及自用住宅用地，實施一年來，加上持續的推出低利優惠貸款，使得去年房地產的交易量出現大幅成長的情形，而其最大加乘效果是長期持有土地、地主持有土地期間公告現值漲幅相當可觀的重劃區、新興開發的黃金地段及土地持分面積大者。惟時值減稅假期將屆，政策存廢抑另謀配套措施，頗值深思。

二、土地增值稅稅率調降的影響

我國的土地政策，係秉承 國父的平均地權理論，而土地增值稅以「土地漲價總數額」為稅基，按不同之漲價倍數，適用不同之累進稅率，更是貫徹平均地權中漲價歸公、地利共享、縮短貧富差距及平衡社會財富的理想。意在使漲價倍數多者，適用較高之稅率，符合量能課稅之租稅原則，惟實際上將形成對於長期持有土地者的懲罰。

因此有學者提出以漲價金額代替漲價倍數課徵土地增值稅之建議，惟如改按漲價金額代替漲價倍數課徵，土地所有權人將可採用多次移轉方式逃避土地增值稅，對現行按漲價倍數累進課稅之缺點，仍舊無法避免；或以化整為零、分批出售土地方式逃避累進之增值稅，此舉不但增加政府在測量、分割及地籍管理等方面之行政負擔與成本，且將造成土地所有權分散，妨礙妥善有效合理利用。再者，在現行累進稅制下購買土地後，空置不用，於現值未公告調整前即再行出售，賺取買賣間差價，而完全不必負擔增值稅，或於公告現值調整未超過一倍即再予出售以逃避較重之增值稅，以從事投機，逃避增值之目的。此外，在地價較低

之市郊或新發展區內土地漲價金額少，但漲價倍數高，故於改按漲價金額累進課稅後，其增值稅反較按漲價倍數累進課稅之負擔為輕，似有鼓勵投機者在郊區從事投機之虞。而在地價甚高之都市中心區，因漲價金額大而漲價倍數少，故於改按漲價金額累進課稅後，其增值稅反較按漲價倍數累進課稅之負擔為重，勢將影響市中心區之土地正常交易及工商業發展。

另有部分學者認為可採行比例稅率，惟如改按比例稅率，對已發展飽和地區，將影響其正常發展，而對待發展之地區，將促使土地壟斷，阻礙土地正常交易及有效利用。且與現行辦法按自然漲價倍數之多寡，採取累進稅率相較，倘改為比例稅率，無論漲價多寡，均課以同一稅率之負擔，反將使漲價多者負擔減輕，漲價少者負擔加重，造成負擔不平，貧富益形懸殊，擴大社會財富分配不均。

土地增值稅性質與綜合所得稅類似，但目前綜合所得稅最高稅率四〇%，而土地增值稅稅率除自用住宅用地稅率外，最高為六〇%，二者相較，顯然偏高，如將二者最高稅率調為一致，將較為合理，再者，稅率過高，將會妨礙交易的誘因，與其為實施漲價歸公，堅持高稅率而無法落實，不如以合理的稅率配合合理的稅基課徵土地增值稅，因此在現行稅率結構中，調降稅率是較為可行的作法。

三、配偶間贈與土地不課土地增值稅衍生的相關問題

土地稅法第二十八條之二規定「配偶互相贈與之土地，不課徵土地增值稅，但於再移轉第三人時，以該土地第一次贈與前

之原規定地價或前次移轉現值為原地價，計算漲價總數額，課徵土地增值稅。」揆其立法理由，係以夫妻為生活之共同體，且為一般生活事務的相互代理人，故對於夫妻相互間因贈與而移轉土地所產生之土地增值稅，暫不課徵。但於再移轉第三人時，則以該土地第一次贈與前之原規定地價或前移轉現值為原地價，計算土地增值稅。旨在使配偶間相互贈與土地之應納土地增值稅延後繳納。惟如配偶相互贈與之土地，贈與前一年內曾供營業使用或出租，受贈人取得土地後改作自用住宅使用，復再移轉第三人，申請適用自用住宅用地稅率課徵土地增值稅，其出售前一年內有無出租或營業之認定，衡諸相關釋令，仍不無疑惑。

依土地稅法第三十四條第二項規定，土地所有權人土地於出售前一年內，曾供營業使用或出租者，不適用土地增值稅自用住宅用地稅率。財政部六十九年二月十二日台財稅第三一三一六號函釋略以，「出售前一年內曾供營業使用或出租者」，係指土地所有權人出售土地前一年期間內所持有之該項土地未供營業使用或出租者而言；至取得土地所有權後，自始即係供自用住宅之用，而未供營業使用或出租者，則不論取得土地所有權是否滿一年，其所有權人出售該土地時，如符合土地稅法第九條及第三十四條之規定者，均得依法適用自用住宅用地稅率計徵土地增值稅，因此一般土地出售適用自用住宅用地優惠稅率計徵土地增值稅，其一年期間有無營業、出租之認定，係以土地所有權人取得後之情形為依據。

依民法規定，配偶相互贈與土地，屬實質所有權之移轉，

而受贈人再移轉土地時，其適用自用住宅用地稅率之認定，依財政部八十七年一月八日台財稅第八七一九二三七六〇號函釋：配偶相互贈與之土地，於依土地稅法第二十八條之二規定不課徵土地增值稅後再移轉第三人時，其適用土地稅法第三十四條第二項有關「出售前一年內曾供營業使用或出租者」之規定，應依本部六十九年二月十二日台財稅第三一三一六號函釋辦理。是以出售土地如前一年內有營業、出租情事，可藉由配偶相互贈與再出售之方式，期以適用較低之自用住宅用地優惠稅率，惟實與土地稅法第三十四條之立法意旨有違。

四、中央政府彌補稅收實質損失計算方式之合理性

修正後之土地稅法第三十三條第三項明確的增訂，依土地增值稅減半徵收造成地方政府之實質損失，由中央政府補足之。其「實質損失」之計算方式，依修正草案總說明，「係指以直轄市及縣（市）政府於減徵實施日前十二個月實徵稅額為基礎，計算在實施減徵期間內累計實徵稅額短少部分」。

惟實際上，對於「實質」之認定，有不同之解讀，自亦對其公平合理性產生疑慮。或有謂既係減半徵收，應逕以實施減徵期間累計實徵數為基礎，亦即按累計實徵稅額對等同額彌補；亦有認應將記存等因素納入考量，而依查定數為基礎者，茲以簡例說明如下：

【假設】 減徵前一年實徵稅額一〇〇萬，減徵後一年實徵九〇萬，查定稅額一五〇萬；

減徵前一年實徵稅額一〇〇萬，減徵後一年實徵一二

0 萬，查定稅額一五 0 萬。

因此，實質損失（亦即中央政府彌補數）為

計算 基礎	累計實徵稅額 短 少 數	累 計 實 徵 稅 額	查定稅額
假設	100 萬	90 萬	150 萬
假設	0 萬	120 萬	150 萬

如以減徵後累計實徵稅額短少數為基礎，則因之而產生交易量之增加，導致稅收權宜性之增加，或稅收之自然正成長，均勢必侵蝕的計算基礎，而抵銷了中央政府的補助款，是以前例假設 形成無實質損失之假象；而如以查定稅額為計算基礎，則將諸多不確定因素一併納入考量，就「實質」言，疑有窗飾之虞，顯非公允。

再以臺北市為例，九十年度土地增值稅實徵累計淨額九、二一八、一二九、000 元，九十一年為九、四四八、二五五、000 元，乍看似呈二·五%的正成長，因此無實質損失，更遑論中央政府補助。然姑不考慮其他因素，持平而論，其因減半徵收導致之實質損失，實非僅只「零」而已，當然影響層面之大，無法言諭，而就合理公平言，不啻是一項亟待研討的課題。

參、改進與建議

土地增值稅制是我國獨有的稅制，儘管行之有年，惟若干問題存在已久，畢竟減半徵收係屬短期權宜性措施，亦非僅憑繼續減半徵收即可竟功，必須從稅制結構的健全，以及地方政府財政收入整體考量，相互為用，以免掛一漏萬，得不償失。

一、全盤考量公告現值、公告地價及實際價格之關聯性：

公告現值為買賣土地計算土地增值稅的依據，應依物價波動情況及土地市價每年調整，縮小公告現值、公告地價及實際價格之差距，澈底改善長期以來公告現值偏離市價的情況，防止哄抬炒作現象，以真正達成漲價歸公之目標。

二、簡化稅率結構：

由中央統一修法調降稅率，並就長期持有土地者另予考量減徵，避免長期持有或使用土地者稅負重，短期投機者稅負輕，使房地產成為投機炒作之工具、籌碼，高度扭曲累進課稅功能。

三、檢討賴以計算原地價的物價指數之合理性：

消費者物價指數之統計類別為食物、衣著、家庭用品等可供消費之製成品為準；一般躉售物價指數統計類別係以生產者之原物料為準，而土地非屬消費性物品，自宜恢復以一般躉售物價指數調整原地價或前次移轉現值較符實際。

四、回歸納入所得稅體系：

目前我國土地增值稅制度已完成平均地權之階段性任務，而且土地增值稅在本質上原本就具有所得稅的性質，若土地交易發生虧損則不必課稅，也不會發生在市場不景氣情況下，因與公告現值間有差價，而被課徵土地增值稅，因此應建立公平合理之所得稅制，防範財團投機炒作。

五、加重地價稅之課徵：

地價稅之課徵，為達成促進土地有效利用之目的，有學者研究發現，就實現「漲價歸公」之功能，及稅源之穩定性言，地

價稅更優於土地增值稅，因此加重地價稅之課徵，將可避免土地閒置浪費，健全土地稅制。

六、修正土地稅法第三十四條第二項之規定：

明確規範配偶間相互贈與土地再移轉於第三人，適用自用住宅用地優惠稅率時，其出售前一年期間之認定，不宜僅以取得所有權後認定，應自配偶相互贈與時起合併計算，以期周延並臻公平。

肆、結語

土地增值稅全面調降，就短期言，社會大眾因節稅誘因不足，出售房地產或換屋的動作勢必減緩，自將產生閉鎖效應，惟就長期言，對於不動產市場交易確會產生刺激效果，但調降土地增值稅僅係治標而非治本，因此，財政改革委員會建議，短期應先從公告現值與公告地價的合理調整為主，亦即公告現值採民間市價資訊，以趨近市價，且公告地價改為每年公告一次；中期的重點在於土地增值稅稅率的調低，並確實與地價稅進行配套改革，適度調高地價稅稅率或公告地價，同時視同農地及公共設施保留地的免稅優惠，予於適當限制；長期則規劃將土地增值稅改歸併入所得稅課徵，且取消田賦，將農地納入地價稅課稅範圍。財政部長林全亦指出，土地增值稅稅率提前調降，將建立短期配套機制，仍以地方政府在減半徵收實施期間的實徵稅額為基礎，計算調整稅率後實徵稅額短少部分，由中央政府補足。

土地增值稅為地方政府重要財源之一，其稅收多寡，嚴重影響地方建設，要提升國家競爭力，一定要更積極革除我國在土地

方面長期累積下來的問題與障礙。實施土地增值稅減半徵收，固頗為一般社會大眾所稱道，然畢竟非上上之策，必須就稅制上澈底檢討改革，兼顧稅制結構間的互動關係，以及配套措施的完整必要，慎謀短期與長期對策，兼籌並顧，擘劃穩定的政策，建立良好的政經環境，使土地成為改善投資環境的最大助力，落實理想，方為長久之計。