

行政院及所屬各機關出國報告

出國類別：國際研討會

稅捐機關：中小企業，提升地下經濟租稅依從度

服務機關：財政部北區國稅局

姓名職稱：稅務員洪子涵

派赴國家：馬來西亞

出國期間：108年10月13日至10月19日

報告日期：109年1月9日

摘要

馬來西亞內地稅務局與經濟合作暨發展組織(OECD)於 108 年 10 月 14 日至 10 月 18 日聯合舉辦「稅捐機關：中小企業，提升地下經濟租稅依從度」研討會，本次研討會主要議題為縮減地下經濟規模、提升中小企業租稅依從度、租稅服務及選案查核(shaping the case)等主題，藉由專家學者拋磚引玉，各國代表經驗分享與交流，深刻認知提升租稅依從度之實務作法，以提供稅務管理當局作為強化稅政之方針。

目錄

| | |
|-------------------------------|----|
| 壹、主辦單位簡介及研討會目的..... | 1 |
| 一、OECD 簡介..... | 1 |
| 二、馬來西亞租稅學院簡介..... | 1 |
| 三、研討會目的..... | 2 |
| 貳、研討會議程、進行方式與出席國家..... | 3 |
| 一、會議議程、進行方式與指導專家..... | 3 |
| 二、我國代表及會議出席國家..... | 5 |
| 參、研討會議題..... | 6 |
| 一、縮減地下經濟規模..... | 6 |
| (一)背景概述..... | 6 |
| (二)地下經濟定義..... | 6 |
| (三)地下經濟特性..... | 6 |
| (四)地下經濟參與者..... | 7 |
| (五)稅捐稽徵機關面臨的挑戰..... | 7 |
| (六)稅捐機關應採取的解決策略..... | 7 |
| (七)挪威觀點:對抗勞工相關犯罪..... | 8 |
| 二、提升中小企業租稅依從度..... | 10 |
| (一)中小企業定義及特性..... | 10 |
| (二)租稅依從度..... | 12 |
| (三)中小企業在租稅上面臨的挑戰..... | 14 |
| (四)提升中小企業租稅依從度的方針..... | 14 |
| (五)各國家代表分享提升租稅依從方式擇要說明..... | 15 |
| 三、租稅服務..... | 16 |
| (一)簡化租稅措施..... | 17 |
| (二)租稅教育..... | 19 |
| 四、選案查核(shaping the case)..... | 21 |
| (一)概述..... | 21 |

| | |
|------------------------------|----|
| (二)風險指標..... | 22 |
| (三)選案方法分享..... | 22 |
| 肆、心得與建議..... | 24 |
| 一、心得..... | 24 |
| (一)透過數據化與數位化方式，擴張稅源掌控力..... | 24 |
| (二)協助中小企業提升租稅依從度..... | 24 |
| 二、建議..... | 25 |
| (一)優化手機 APP 平台..... | 25 |
| (二)提升租稅依從度，從小做起..... | 25 |
| (三)加強橫向聯繫，建立聯合稽查及主動通報機制..... | 25 |
| (四)稅捐繳款文書標註重要資訊..... | 25 |

壹、主辦單位簡介及研討會目的

一、OECD 簡介

OECD(經濟暨合作發展組織, Organization for Co-operation and Development)為一個國際性組織, 1960年12月於法國巴黎成立, 迄今已逾50年。成立之初共有奧地利、比利時、加拿大、丹麥、法國、德國、希臘、冰島、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、北愛爾蘭¹以及美國等21個國家。迄今已由原先21個會員國增加為36個會員國²及5個擴大參與的國家包含巴西、印度、印尼、中國及南非, 另外, 台灣、香港、新加坡及歐盟為委員會觀察員或其他參與者。

OECD 主要工作為研究分析, 並強調尊重市場機制、減少政府干預, 以及透過政策對話方式達到跨國政府間的經濟合作與發展。目前永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)、環境問題(Environmental Issues)及數位經濟(Digital Economy)等議題為 OECD 主要推動重點。

因此, OECD 組織提供一個平台, 讓會員國之間可以針對各項經濟、社會及環境等全球化議題進行討論, 各國能分享其政策經驗、在共同遭遇的問題中尋求解決方案。透過意見之交流使會員國間瞭解彼此行政政策所產生之相互影響, 歸納出可調和國內與國際間的可行方案, 以促進全球經濟之持續成長及健全發展, OECD 發布之經社數據與具比較性之統計資料已成為全球最龐大且最可靠的來源之一。

二、馬來西亞租稅學院簡介

馬來西亞租稅學院(Malaysia Tax Academy, MTA)於1994年9月成立, 為馬來西亞培訓租稅人員之訓練機構, 位在馬來西亞首都吉隆坡(Kuala Lumpur)約35公里距離之萬宜(Bangi)小鎮上, 總佔地面積為36.8公頃。近年來, 為擴展稅務人員之視野及專業, 更積極與 OECD、美國內地稅務局(IRS)、澳大利亞稅務局(ATO)、亞洲開發銀行等聯合辦理各項國際租稅訓練。其中與 OECD 每年聯合辦理租稅協定、移轉訂價、資訊交換、跨國企業查核

¹北愛爾蘭目前隸屬英國。

²除原先創始國外, 尚有澳大利亞、智利、捷克、愛沙尼亞、芬蘭、匈牙利、以色列、日本、拉脫維亞、立陶宛、墨西哥、紐西蘭、波蘭、施洛伐克、施洛維尼亞及韓國等國家。

及中小企業查核等多項國際型研討會議。

三、研討會目的

本次研討會題目為「稅捐機關：中小企業，提升地下經濟租稅依從度」，OECD 認為地下經濟的稅務依從度是一個長期存在的稅務問題，多數國家的稅務當局在過去的十年也努力去提出應對的解決方案，然而隨著科技的進步、商業模式不斷的改變，地下經濟也隨之不斷的推陳出新，因而產生許多社會問題，並可能破壞租稅依從，尤其是勞動市場犯罪、跨境詐欺之增加等議題上，造成各國稅務當局查核上一大挑戰。

因此，本次研討會目的，藉由專家學者講授地下經濟的最新趨勢包含勞工相關犯罪及中小企業之租稅依從等稽徵實務案例，透過各國代表共同激盪出提升租稅依從之有效策略，供各國強化稅政之參考。

貳、研討會議程、進行方式與出席國家

一、會議議程、進行方式與指導專家

本次「稅捐機關：中小企業，提升地下經濟租稅依從度(Tax Administration：SMEs,Enhancing Compliance In The Informal Sector)」研討會於 108 年 10 月 14 日至 10 月 18 日，於馬來西亞租稅學院舉行。本次研討會我國選派財政部北區國稅局稅務員洪子涵參加，依預定行程於 10 月 13 日抵達吉隆坡，由馬來西亞租稅學院派員接送至該學院報到住宿，並於該學院進行為期五日之研討會課程。

本次研討會之三位講師，均為 OECD 之資深租稅專家，一位來自挪威的 Ms Marianne Dybaa Gansmo，另一位為來自芬蘭的 Ms Riitta Nummila，及來自澳大利亞的 Ms Debra Goldfinch，三位講師均具有其擅長的領域，且實務經驗相當豐富。本項課程有四次的分組討論，學員們共同就授課主題或問題，提出各國家之經驗及看法，經彙整後於課堂中報告，講師也會共同加入討論及提出建議，讓學員就該主題及問題能更深入瞭解國際主流見解及各國觀點。

研討會會議議程

| 日期 | 主題 |
|-------------|---------------------|
| 10/14(一) | |
| 8:30-8:45 | 開幕式、馬來西亞租稅學院簡介 |
| 8:45-9:30 | 指導專家介紹及學員自我介紹 |
| 9:30-10:00 | 介紹 OECD 全球相關規劃及工具 |
| 10:00-10:30 | OECD FTA 工作關於影子經濟資訊 |
| 10:45-11:45 | 提升租稅依從度的重要性 |
| 11:45-12:30 | 灰色經濟 |
| 14:00-15:15 | 黑色經濟 |
| 15:30-16:30 | 勞工市場犯罪-挪威方法 |
| 16:30-17:00 | 分組討論 |
| 10/15(二) | |

| | |
|-------------|-------------------------------|
| 8:30-10:30 | 依從行為的洞察 |
| 10:45-11:30 | 租稅依從度的衡量-不同的衡量方法及如何使用(預防作業) |
| 11:30-12:45 | 挪威及芬蘭的案例(教育、法規、協議及第三方資訊) |
| 14:15-15:00 | 租稅依從度的衡量-不同的衡量方法及如何使用(調查) |
| 15:00-15:45 | 挪威及澳大利亞的案例(如何確認我們使用對的方法在對的時間) |
| 16:00-17:00 | 分組討論 |
| 10/16(三) | |
| 8:30-10:30 | 如何尋找及選案查核(shaping the case) |
| 10:45-12:45 | 澳大利亞經驗及案例 |
| 14:15-16:00 | 分散支付掩飾未註冊的勞工 |
| 16:00-17:00 | 分組討論 |
| 10/17(四) | |
| 8:30-11:30 | 非法僱用勞工 |
| 11:30-12:45 | 返還支付的工資-1 |
| 14:15-16:00 | 返還支付的工資-2 |
| 16:00-17:00 | 分組討論 |
| 10/18(五) | |
| 8:30-10:30 | 稅務行政未來發展 |
| 10:50-11:15 | 學員對課程的心得報告及建議 |
| 11:15-14:00 | 閉幕式、學員代表致詞、授予證書及午餐 |
| 15:00-20:00 | 參訪活動 |

二、我國代表及會議出席國家

本次會議奉派由財政部北區國稅局稅務員洪子涵參加，另有馬來西亞、摩洛哥、印尼、模里西斯、巴基斯坦、印度、中國、香港、泰國、越南、馬爾地夫、馬拉威、尚比亞、迦納、賽舌爾、柬埔寨及肯亞等 18 個國家共 24 名代表與會。



參、研討會議題

本報告謹就重要之專家報告及各國家經驗分享報告，略述如下：

一、縮減地下經濟規模

(一)背景概述

地下經濟是經濟社會長久存在的問題，在過去十年各國稅捐稽徵機關已不同領域努力對抗並強化識別，因而取得部分成果，2012年OECD稅務組織論壇(Forum on Tax Administration,FTA)發布「降低影子經濟對不依從租稅的機率(Reducing Opportunities for Tax Non-compliance in The Underground Economy)」，在2017年發表「對抗影子經濟的曙光：機會與挑戰(Shining Light on the Shadow Economy:Opportunities and Threats)」，都可看出OECD一再強調這類議題，地下經濟也成為各國不可忽視的一環，尤其在現今數位化的時代，經濟活動也不斷推陳出新，且漸漸沒有國界之分，在面臨跨國經濟活動，對於稅捐稽徵機關乃至於政府或國家均是一大挑戰。

(二)地下經濟定義

不論合法或非法的經濟活動，在法律上均需向稅捐稽徵機關申報揭露，而地下經濟係指沒有向稅捐稽徵機關申報的經濟活動，地下經濟大致可分為灰色經濟及黑色經濟。灰色經濟主要是指未經工商登記逃避納稅的個體經濟，如未辦理稅籍登記的個體、未依規定申報所得等；黑色經濟指違反稅法規定外，也違反其他法律規定的行為之犯罪經濟，如貪污受賄、走私販毒、洗錢、非法博弈、詐騙或販賣人口等。綜言之，不論是灰色或黑色經濟，均可視為政府機關未監管的經濟活動，也自然就不會有申報納稅的行為發生。

(三)地下經濟特性

不論黑色或灰色經濟活動，其均有共通特性，列示如下：

1. 資金流動沒有留下紀錄，或是有紀錄但無法追蹤來源或去路，導致稅捐稽徵機關難以掌握交易的全貌，例如現金交易或虛擬貨幣交易等。
2. 大部分無帳簿或憑證記載交易事實。
3. 未申報所得或收入。
4. 其經濟活動存在於各行各業中，輕則僅是逃漏稅捐，重則恐涉有刑責等問題。

(四)地下經濟參與者

由於地下經濟存在於各行各業中，故列舉常見例子如下：

- 1.無固定營業場所之街頭小販。
- 2.小額現金交易之零售店家。
- 3.非法僱用勞工之雇主。
- 4.隱匿收入之企業。
- 5.非法賭場。
- 6.現金交易之承攬勞務者。
- 7.走私菸酒、毒品等業者或個人。
- 8.收受賄款之政治人物或公務員。

(五)稅捐稽徵機關面臨的挑戰

- 1.稅務犯罪通常包含多種形態的犯罪，導致稅務稽徵機關不易察覺，如勞工剝削、販賣人口等。
- 2.虛擬貨幣及運用多樣不同的支付平台，導致稅捐稽徵機關難以掌握納稅者實際的銷售額。
- 3.稅捐稽徵機關對於跨境的資金流動用途難以認定。
- 4.利用人頭戶分散收入及現金交易不易掌握。
- 5.合法掩飾非法，如以少量進口菸酒掩飾大量走私。
- 6.利用假交易或造假方式虛列負債、漏開發票及無真實交易虛開統一發票。

(六)稅捐機關應採取的解決策略

1.灰色經濟

面對一般的灰色經濟，現今稅捐稽徵機關均極力精進解決這塊問題，不論是從法令、稅制、服務等面向來多管齊下，確實有達到一定的成效，具體採取方針如下：

- (1)強化政府及第三方間的溝通，藉由資訊交換來改善地下經濟。
- (2)對於地下經濟採取提高行政處罰以有效遏止。

(3)積極向民眾或業者宣導要誠實申報繳稅。

2. 黑色經濟

其主要目的不在於逃漏稅捐，而是為了獲取自身更龐大利益，如洗錢通常與逃漏稅有關，逃稅僅係前置作業，逃稅後下一步通常係洗錢。在此一前提下，各種經濟行為難以掌握，更遑論犯罪行為，如僅係稅捐稽徵機關單兵作戰，勢必不會有太大的成效。因此，在面對黑色經濟，國內各單位或各國家應共同進行資料交換如金融情資，以強化跨機關通報聯繫機制，有效降低稅務犯罪。

(七)挪威觀點:對抗勞工相關犯罪

1. 地下經濟-對抗勞工相關犯罪

挪威位於北歐，在歐洲中係屬高所得、高福利的國家，因此，很多外地人都想到該國家工作，以進一步取得合法公民的身分，在此誘因下，導致該國有些非法業者，專門僱用非法勞工，並聲稱如至該公司工作，即可取得公民身分，以吸引外國人(低所得國家)到此公司工作，但事實上卻係以低薪方式壓榨勞工，這種即可稱為勞工相關犯罪。通常勞工相關犯罪可能涉及人口販賣、暴力犯罪、逃漏稅等複合式的違法行為，涉及層面相當廣泛，並非稅捐稽徵機關可單一處理，因此，挪威政府組成「整體政府策略」，由稅捐稽徵機關與其他單位一同因應此種犯罪問題。

「整體政府策略」是一個全新處理問題的方法，係結合勞工檢查部門、挪威勞工、福利管理處、稅捐稽徵機關及警察單位等部門，組成打擊勞工相關犯罪聯合組織，並成立國內情報中心，藉由各機關資料交換分析出高風險的對象，共享資訊，以找尋勞工相關犯罪之案源。

挪威常見勞工相關犯罪案例包含非法僱用勞工、返還支付的工資(Pay back)及分散支付(split payment)，分述如下:

(1)非法僱用勞工:

①定義:係指業者僱用於該國無工作權之勞工，即該受僱勞工並未受到當地政府的法律保護，因此，非法勞工可能遭雇主不合理的工作對待，且多數係從事勞動或低技術工作，例如礦工、工人、司機及清潔工等。

②目的:非法僱用勞工多發生於高所得或高福利的國家，因當地薪資水平較高，倘雇主依正規途徑僱用勞工將導致人力成本過高，因此，雇主有誘因僱用薪資較低廉的非法勞工，以降低營運成本，達到利潤極大化。

(2)返還支付的工資(Pay back)：

①定義：係指僱主依勞動契約支付勞工薪資，但有部分的薪資被僱主要求勞工於發薪後須返還或以不合理名目支付費用等，另外，僱主亦可能將薪資直接支付或匯款予從未有幫僱主做事之勞工，嗣後改以現金方式收回部分薪資，並以契約薪資向稅務稽徵機關申報，而公司帳簿憑證上，均未留下任何收回薪資之紀錄，藉此方式虛報薪資費用，以達到逃漏稅捐之目的。

②類型：

- a. 勞工被脅迫必須以 ATM 提領現金或其他無酬方式，將已領取之部份薪資返還予僱主。
- b. 勞工假日上班，但僱主不支付工資。
- c. 勞工每週取得37.5小時的薪資，但實際工作時數為60小時。
- d. 勞工支付予僱主之住宿費、車資、旅費等費用高於一般標準。

③目的：僱主讓外觀形式上符合相關法令規定，但從資金面而言，僱主多以匯款方式撥付薪資給勞工後，勞工以現金提領或以不符合一般標準來支付費用，形式上僅看得到勞工從事一些外顯的經濟行為，實際上係僱主為掩飾逃漏稅捐之違法情事。

(3)分散支付(split payment)：

①定義及類型：係指僱主依勞動契約支付勞工薪資，但勞工須將其取得之薪資分配給其他勞工，換言之，即原一份合約係載明一份薪資，然實際係支付予多名勞工，藉由低於一般薪資水準僱用勞工，來賺取更多的利潤。

②目的：僱主透過分散支付方式，類似「返還支付的工資」，使其外觀形式(金流或帳簿憑證)上，均合乎法令規定，惟實際上僱主係非法僱用勞工，以合法掩飾逃漏稅捐且剝削勞工來賺取利潤。

2.非法勞工犯罪案例

(1)非法僱用勞工

檢警單位接獲檢舉案件通報挪威某家連鎖食品零售商店疑似有不法僱用勞工之情事，該家連鎖食品零售商店招聘員工時，對外宣稱受僱員工可取得居留許可證、高薪資及工作滿三年即可取得挪威公民身分等，招募外國勞工，但事實上，當外國勞工至該店家工作時發現是一場騙局，外國

勞工僅收到部分薪資，護照亦遭雇主沒收，甚至遭監禁並控制住居生活。

最後依據起訴書內容，該店家涉及詐騙、逃漏稅捐及提供虛假資訊給主管機關，而且詐騙利潤高達數百萬元挪威幣，這案例揭露勞工相關犯罪的問題。

(2) 返還支付的工資(Pay back)

2017 年挪威某家公司委託東歐企業承攬挪威海岸的高壓電纜工程，其中有外國勞工控訴挪威公司涉嫌要求勞工簽訂 5 年工作期間之勞資合約，勞工於該期間所取得薪資之一半，須返還予公司，挪威稅捐稽徵機關接獲通報後，隨即展開調查，調查結果上開控訴內容均屬實，最後，因涉及不法情節重大，將案關公司移送法辦，並要求依勞資契約返還勞工應獲取之薪資。

3. 因應方針

類此因勞工相關犯罪而查獲短漏所得之案件，在挪威當地層出不窮，爰當局之因應方針為倘接獲舉發或通報案件時，會要求舉發人檢附勞工身分資料、勞動契約及相關具體事證，如實收薪資金額、工作時間、取得薪資方式等證明文件，必要時，可聯合勞動檢查單位及檢警單位等，進行實地稽查蒐證，始能突破僵局，將不法雇主繩之以法。

二、提升中小企業租稅依從度

(一) 中小企業定義及特性

1. 定義

依據 OECD 統計資料顯示，中小企業家數占全體企業家數達 95% 以上，且受僱於中小企業的勞動人口比例約為 60% 至 70%。但由於各國經濟發展程度不一，因此對中小企業定義上較沒有一致的標準，比較常被引用的是歐盟的定義，主要以員工人數、營業額及總資產等三項指標作為認定微型、小型或中型企業之依據，詳如下表：

單位：人/百萬歐元

| 類型 | 員工人數 | | 營業額 | | 總資產 |
|------|---------------|---|---------------|---|---------------|
| 微型企業 | 人數 < 10 | 且 | 營業額 ≤ 2 | 或 | 總資產 ≤ 2 |
| 小型企業 | 10 ≤ 人數 < 50 | | 2 < 營業額 ≤ 10 | | 2 < 總資產 ≤ 10 |
| 中型企業 | 50 ≤ 人數 < 250 | | 10 < 營業額 ≤ 50 | | 10 < 總資產 ≤ 43 |

以澳大利亞為例，該國把企業依年收入高低區分為小型及中型企業，詳如下表：

單位：澳幣萬元/%

| 類型 | 年收入 | 占全體企業家數比率 |
|------|------------|-----------|
| 小型企業 | 收入<7.5 | 76% |
| 中型企業 | 7.5≤收入<100 | 20% |

我國中小企業³係以製造業、營造業、礦業及土石採取業之實收資本額新臺幣 8,000 萬元以下，其他行業為前一年度營業額新臺幣 1 億元以下；另經濟部中小企業處為輔導需求，亦可採員工人數認定，亦即，前列三項行業經常僱用員工未滿 200 人，其他行業未滿 50 人者，亦為中小企業，詳如下表：

單位：人/新臺幣萬元

| 業別 | 實收資本額 | 年營業額 | | 員工人數 |
|------------------|-------|--------|---|------|
| 製造業、營造業、礦業及土石採取業 | 8,000 | - | 或 | <200 |
| 其他行業 | - | 10,000 | | <50 |

2. 特性

由於中小企業規模相對較小，在生產、製造及銷售方面，因經濟規模不大、設備不足，易受市場波動影響；在行銷方面，因資訊能力有限及市場資訊掌握不足，易受削價競爭；在人力資源方面，員工流動頗為頻繁，專職人員不易訓練等，以致於其有別於大型企業之特性，彙整列示如下：

- (1) 信用能力不足且不易提供擔保，因此在籌措資金上較為困難。
- (2) 家族企業居多，投資者與經營者多為同一人。
- (3) 資訊能力通常較為不足。
- (4) 缺乏會計事務處理能力。
- (5) 員工通常身兼數職，較無專職化。
- (6) 現金交易居多。
- (7) 市占率不高，較無規模經濟。
- (8) 創新研發能力較為不足。

³ 經濟部中小企業處網站 <https://www.mocasma.gov.tw>。

(二)租稅依從度

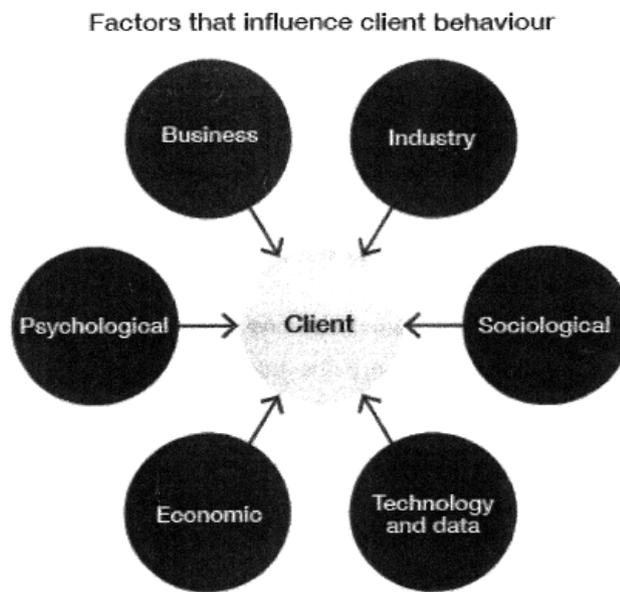
稅捐稽徵機關最重要的行政目的係依法核課稅捐，而在面對稽徵資源有限的情況下，如何做最大效率的資源分配來達到目標，將有賴於瞭解各納稅者的租稅依從度，以制定適合的租稅決策。

1. 定義

各國納稅義務人均有應履行的租稅義務，如辦理註冊登記、定期申報所得、向政府繳納稅捐等，雖法令上均有明訂其應盡的義務，但很多時候納稅義務人仍可能因不知曉、過失或故意等原因觸犯稅法規定，乃至於遭受處罰，而所謂租稅依從度即為衡量納稅義務人配合租稅義務之程度，倘若納稅義務人均依法履行各項義務者，則其依從度即為較高；反之，如納稅義務人各項租稅義務均故意不配合者，則其依從度較低。

2. 影響納稅義務人依從行為要素(Factors that influence client behaviour)

影響納稅義務人依從行為要素包含商業要素、產業要素、社會要素、經濟要素、心理要素及科技與資料要素，如下圖所示，此等要素與其依從態度交互影響：



(1)商業要素(Business)：納稅義務人之商業規模的大小、商業型態、交易頻率、交易對象及商業所在地點，將會影響納稅義務人租稅依從度，例如大部分商業規模越大的公司，其租稅依從度越高。

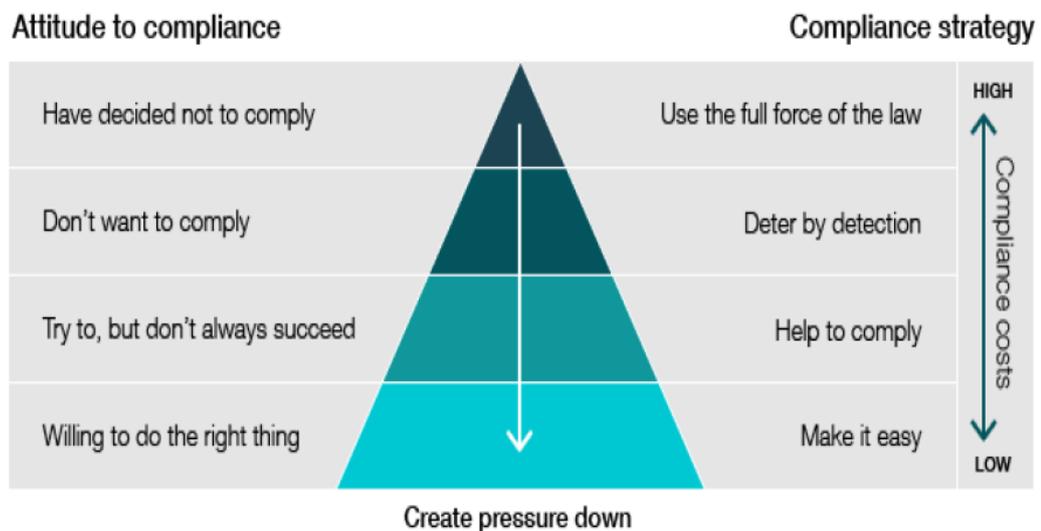
(2)產業要素(Industry)：納稅義務人之依從度也會考量其市場環境而

有所差異，如競爭產業的多寡或基礎建設是否完整等要素，進而影響其租稅依從度。

- (3)社會要素(Sociological)：納稅義務人的年齡、性別、種族、教育程度及納稅義務人在社會中扮演的角色，其係屬何種群體所規範等，均會影響其租稅依從度。
- (4)經濟要素(Economic)：市場中的通貨膨脹、利率、租稅體系、稅率及政府政策等，如政府推廣電子申報、無紙化等便民措施，亦為影響之因素。
- (5)心理要素(Psychological)：包含納稅義務人心理層面，信任程度、願意承擔的風險、過往依從度、與其他政府機關互動的經驗及納稅人認知的公平觀點及稅務評價的態度，均可能影響其租稅依從之行為。
- (6)科技與資料要素(Technology and data)：納稅義務人資訊能力的高低也會影響其租稅依從度，如資訊能力較低者，對於網路申報、無紙化措施較無法配合，其依從成本較高，租稅依從程度自然較低。

3. ATO(Australian Taxation Office)依從模型

納稅義務人之租稅依從度高低，取決於上述要素之影響，而稅捐稽徵機關可進一步瞭解納稅義務人過往申報及繳稅情形，判斷該納稅義務人對租稅依從之態度，以找尋最適之因應措施，透過適當的引導來影響納稅義務人的依從行為。而 ATO 依從模型即為將不同種類的納稅義務人分類，予以輔導或矯正，以改變其對於租稅依從的情形，依照依從模型來看，納稅義務人之依從度可區分四種情形，如下圖：



1. 完全遵守規定(Willing to do the right thing)

此種納稅義務人通常有較高之租稅依從度，鮮少有過失之情形發生，稅捐稽徵機關面對此種類型之納稅義務人，可朝著簡化作業方式協助並獎勵守法之人，讓徵納雙方達成雙贏的局面。

2. 嘗試遵守規定，但不是一直都成功(Try to, but don't always succeed)

納稅義務人沒有遵循法令，未必是不願意去遵守，亦可能係無管道瞭解正確的作法，面對此種情形，稅捐稽徵機關應採用輔導、教育等方式來教導納稅義務人盡其配合之義務，而非以處罰來對待納稅義務人，如透過第三方協助(事務所或公會等)，來提高納稅義務人依從程度。

3. 不想遵守規定，但若稅捐稽徵機關提高注意，則會依循(Don't want to comply)

對於此類的納稅義務人，可採用查核方式來讓其注意，以提高其配合之程度，如部分未辦註冊登記或未申報之納稅義務人，倘稅捐稽徵機關加強審查，則其配合意願較高。

4. 已經決定不遵守規定(Have decided not to comply)

其經濟行為可能不單單只涉及稅法上，可能其資金來源、經濟活動也都涉及不法，所以其至始至終都不會願意遵循法令，對於此類的納稅義務人，應使用法律上的強制力來扭曲其租稅依從度，讓其經濟行為檯面化來提高租稅依從度。

(三)中小企業在租稅上面臨的挑戰

1. 資訊能力不足導致在配合稅務申報上，須花費較多的人力成本。
2. 因會計制度不健全，帳簿憑證多有疏漏，導致無法詳實向稅捐稽徵機關申報。
3. 現金交易居多，導致中小企業在帳務上揭露不易。
4. 對於稅務法規、申報書表、繳款書等資訊較為不熟悉。

(四)提升中小企業租稅依從度的方針

鑑於中小企業對我國經濟發展向來居於舉足輕重之地位，如稅捐稽徵機關能在稅務上給予中小企業相對於大型企業較多的援助，一個使納稅義務人公平、安心且徵納雙方互相信任之稅務環境上進行經濟活動，對於提

升租稅依從必有助益。

因中小企業稅務依從成本高於大型企業，所以稅捐稽徵機關應於提升租稅依從度上儘量降低中小企業的依從成本，並協助中小企業遵循相關稅法規定，可採行方針，臚列如下：

1. 簡化措施

稅捐稽徵機關必須先瞭解納稅義務人的背景及情況，藉以設計適當的簡化措施，如利用電子郵件寄送新知、簡易申報方式及優化線上申報介面等，並透過納稅義務人的回饋，持續精進簡政便民措施，以提高納稅義務人的租稅依從度。

2. 教育及預防策略

稅捐稽徵機關開設課程、講座或製作影片，運用活潑生動的方式來提高納稅義務人的稅務知識，透過潛移默化的學習，讓納稅者瞭解租稅的重要性，藉以導正租稅依從度偏低的觀念，另外，亦可提供諮詢管道，供民眾詢問稅務相關問題，以降低依從成本。

3. 審查

上述二者主要係對於納稅義務人配合度較高時可採行的措施，倘納稅義務人較不配合，稽徵機關須採用較為強制的手段，如現場稽查、調帳查核等方式，來嚇阻納稅義務人之不法行為，以提高納稅義務人的依從度。

(五) 各國家代表分享提升租稅依從方式擇要說明

1. 柬埔寨

制定2014-2018年中程稅收動員策略計劃，推動線上申報繳稅服務及強化稅務人員能力建構等方面進行稅務改革，以強化租稅服務。另因該國近八成的稅收源自查核，故透過電腦技術輔助稅務審查，以改善納稅義務人報繳稅款之情形。

2. 印尼

透過簡化法規、電子化申報納稅系統及數位化查審工作，以提升查核效率。

3. 馬來西亞

為鼓勵納稅義務人主動誠實申報繳稅，自2018年11月發布自願揭露特別計畫(Special Program for Voluntary Disclosure)，針對主動揭露未申報之所得者，給予減罰優惠。

4. 泰國

運用數位化技術改善稅務行政並精進風險基礎查審系統，並刻正進行資訊交換相關立法作業，以實施共同申報準則(Common Reporting Standard, CRS)⁴與國別報告(Country by Country Reporting, CbCR)⁵相關規範，俾提升稽徵效率及稅務遵從。

5. 越南

持續推廣 e 化政府政策，2018 年增訂電子發票相關規範。

6. 臺灣

我國現行多運用數位化媒介，改善租稅依從度具體措施包含網路申報、電子發票、電子帳簿及電子支付：

- (1) 網路申報: 係我國重要的數位化服務之一，提供綜所稅、營所稅、營業稅等各稅的平台供納稅者申報繳稅。
- (2) 電子發票: 透過網路傳輸，將買賣雙方進銷項憑證儲存為媒體檔，無須人工輸入系統，以節省倉儲、人力及紙張成本。
- (3) 電子帳簿: 建立營利事業電子帳簿資料庫，供營利事業上傳電子帳簿，以降低營利事業之依從成本。
- (4) 電子支付: 提供行動支付、信用卡及自動櫃員機(ATM)等多元的繳稅方式。

三、租稅服務

提升租稅依從度是稅捐稽徵機關一直以來努力的目標，欲達成此一目標，可能係以核課稅捐、補稅處罰等強制手段，惟此一手段亦可能使稅捐稽徵機關耗費過多查核成本，易使徵納雙方孳生歧異，而依據 ATO 依從模型，倘將納稅義務人分級，針對納稅依從度偏高之納稅義務人，僅需告知其稅務上權利義務或思考稅制上如何簡政便民，納稅義務人即會遵守規定。

在對依從度高的納稅義務人，稅捐稽徵機關可採行提供租稅教育及簡化租稅措施來進行，此二者係相輔相成之關係，如僅運用單一措施，則達成效

⁴共同申報準則係指在國際間，與帳戶持有人的稅務當局建立金融帳戶資訊交換機制。

⁵國別報告係由 OECD「稅基侵蝕及利潤移轉(Base Erosion and Profit Shifting, BEPS)」第 13 項行動方案(Action 13)推出的協助衡量移轉訂價的風險工具。

果有限，茲將簡化租稅措施及租稅教育之目的及各國稽徵實務施行案例，分述如下：

(一)簡化租稅措施

1.目的

簡化租稅措施主要目的係降低租稅的依從成本，倘若租稅依從成本越小，納稅義務人配合意願的程度就越高。其中會影響納稅義務人依從度原因包含網路申報介面不夠友善、需檢附的證明文件過多、政策不便民等面向。另外，在簡化租稅措施上，除瞭解納稅義務人的需求外，也要衡量稽徵機關所擁有的資源及資料安全問題，提出可行的簡化租稅措施，如此一來才可達到雙贏的局面。

2.各國具體措施

(1)簡化註冊及繳稅的程序

①日本

2015年10月起，凡個人及企業均須取得單一身分識別卡，又稱為專屬號碼(My Number)卡，個人須向市政府申請取得；企業則是向國家稅務機構(National Tax Agency, NTA)申請取得，該卡係附有各種服務的多功能卡片，如申報法令的聲明書上均可作使用，該國預期本項措施將可改善社會福利及稅務系統的精準度及具效率的目的。

②墨西哥

由於電子化時代的來臨，對於身分認證的概念也越來越重要，而墨西哥稅務當局強化線上註冊申請的過程，凡民眾要註冊均需用一組獨特的註冊碼，該號碼包含身分資訊，以強化身分資料的安全性。

③澳大利亞

a. 為全面推廣網路報稅系統，澳大利亞稅捐稽徵機關與銀行及保險業者合作，提供簡化及服務取向的網路申報程序。另為提升服務品質及納稅義務人申報正確性，現行澳洲網路申報系統已提供即時比對功能，亦即於納稅義務人申報同時，將其申報資料與其他類似個案進行比對，俾利納稅義務人即時確認其申報內容是否有錯誤或不合理之情形。

b. 稅捐稽徵機關在稅捐繳款書上，以醒目文字色彩或粗體標註重要資訊，使納稅義務人對於繳納稅目、納稅對象、繳納金額、繳納期限及如何繳納等資訊一目了然，列示如下圖：

Blue letter example:

Client Smith
15 Test Park Drive
SAMPLE TOWN VIC 3000

Australian Government
Australian Taxation Office

Our reference: 1789653421154
Phone: 13 11 42
TFN: 111 222 333

14 October 2016

Winning layout – colour, boxes, and headings to highlight key messages

(應納稅額)

Total due now \$5,025.00

You have an overdue tax debt

> Your debt is growing daily
> Please pay us or contact us in 14 days or you could face legal action

Dear Client, (納稅主體)

Here is your debt

| Tax type | Amount owing |
|------------|--------------|
| Income Tax | \$5,025.00 |

When you pay this debt you will be joining the millions of Australians who pay their tax to support our country and the Australian way of life.

Pay now

You must pay your debt by 28 October 2016 or contact us on 13 11 42 between 8.00am and 6.00pm, Monday to Friday.

Each day your debt remains unpaid the debt increases. We currently charge interest at 9.15% a year, compounding daily, until the debt is paid in full.

If you do not pay or contact us we will begin legal action.

If you have paid this overdue tax debt in the last 7 days, thank you. No further action is required.

PAY NOW

Your payment reference number (PRN) is: 221 75395182 123 97315

BPAY®

Bill code: 75556

CREDIT CARD

Pay online with your credit card at www.optusmartpay.com/government/easypay-ato or phone 1300 888 088. A card payment fee applies.

For other payment options, visit ato.gov.au/howtopay

NEED HELP??

Visit us at ato.gov.au/contactus Or Contact us on 13 11 42 between 8:00am and 6:00pm, Monday to Friday.

(如果不繳納的後果)

Your debt was due and payable.

Your debt is overdue. You have 14 days to pay or contact us.

We start legal action.

You should know

The ATO is authorised by law to collect tax debt. We can:

- Issue a notice to your bank, employer or other third parties requiring them to pay us the money they owe you.

We can also:

- Hire a collection agency to demand payment.
- Issue a director penalty notice in respect of company debts.

Legal action

Legal action may result in bankruptcy or liquidation for which you could be liable for any associated legal costs.

These actions mean you will find difficulty in obtaining future finance and you may find your tax affairs face continued and heightened scrutiny. To avoid legal action and embarrassment please pay your overdue tax debt now.

Yours sincerely,
Robert Ravanello
Deputy Commissioner of Taxation

Deadlines (繳納期限)

Pay now ethos

Make it easy How to pay (如何繳納)

Noting the ATO's authority

Personalised

Social norm and reciprocity

Consequences What will happen if you don't pay

Timeline

(2)降低小型企業的依從成本

①智利

由於該國民眾使用手機相當普遍，因此該國政府發布稅務相關的手機 APP，納稅義務人可透過輸入稅務認證碼進入 APP，除可進行簡便的申報外，並可獲取稅務資訊。

②祕魯

該國稅捐稽徵機關發布手機 APP，納稅義務人可於該 APP 開立發票、搜尋稅務指南等服務，此項便民措施除達到稅務機關的政策目標外，也協助達成 e 化政府的目的。

(二)租稅教育

1.目的

主要係因納稅義務人的行為受外在因素及內在因素所影響，其中外在因素係指社會風氣、規範等；而內在因素指的是納稅義務人對於納稅的觀念，但這兩者均會交互作用，而讓納稅義務人產生對於租稅依從的偏好。租稅教育就是希望藉由活動、教育、講座等方式來改變納稅義務人對租稅依從的偏好，簡言之，即納稅義務人瞭解租稅的用途，並且讓其認同繳稅是良好的美德等觀念，若是有深度的影響，稽徵機關即可對其不用花費太多時間、人力成本，就達到應有的效益。另外，澳大利亞講師也建議各國稅務當局與納稅者間互動應掌握 5 個技巧：1.瞭解企業運作，而非只要他們繳稅。2.無須讓納稅者履行複雜之納稅義務。3.良好的稅務溝通。4.稅務當局應正確的要求企業必須正確的報導資訊。5.與其他稅務專家有效的合作。

2.各國採行具體方法

(1)挪威

①教育輕世代：提供一個有關稅務免費遊戲 APP⁶，以寓教於樂的方式讓年幼的孩童潛移默化學習稅務常識，讓下一代瞭解租稅的重要性。

②製作影片：稅捐稽徵機關提供如何自我確認及填寫稅捐申報書之教學影片，並製作退稅音樂影片⁷置於 Youtube，來引導民眾對稅務的依

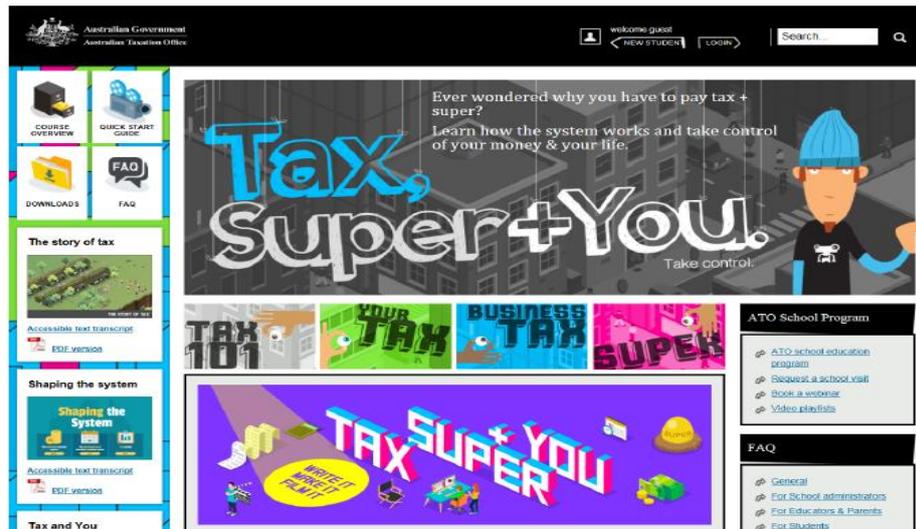
⁶ 挪威稅務總局製作 APP 名稱 Spleiselaget: Byen，網址：<https://apps.apple.com/no/app/spleiselaget-byen/id739672421>。

⁷ 挪威稅務總局(英文:Norwegian Tax Administration; 挪威語:Skatteetaten)製作影片名

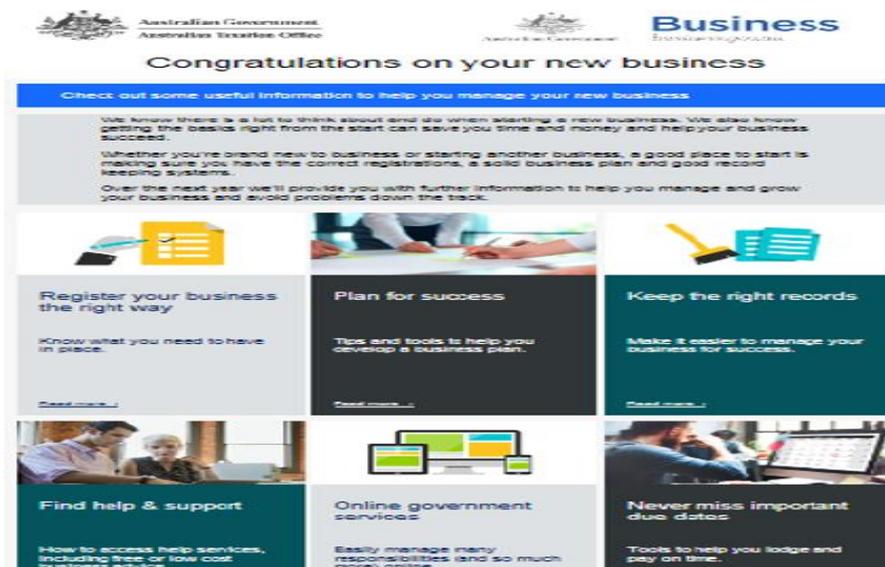
從。

(2) 澳大利亞

- ① 學校系統：澳大利亞稅捐稽徵機關十分關注學生租稅知識，期藉由學校教育系統，教授稅務基本常識及繳稅對社會之貢獻等，以提升學生對於稅務的興趣，另亦建立一個稅務知識資源平台「Tax, Super+You」，使師生間更容易獲取稅務新知，平台首頁畫面⁸如下圖：



- ② 利用電子郵件將稅務新知主動寄給納稅義務人



- ③ 透過公會將專業稅務新知傳送給企業，以幫助企業正確報導稅務。

稱 Money Back on the Skætt，網址：<https://www.youtube.com/watch?v=ThRXs74EjeE>。

⁸ 澳大利亞 Tax, Super+You 平台網址 <https://www.taxsuperandyou.gov.au/>。

四、選案查核(shaping the case)

(一)概述

稅捐稽徵機關運用查核案件來導正納稅義務人的錯誤，可使其核實揭露申報資料，並藉以影響納稅義務人未來之租稅依從，雖此種方式對於納稅義務人之租稅依從有顯著效果，但若全面逐一查核，對於稅捐稽徵機關而言，係不可能達到的目標。因此，稅捐稽徵機關在有限的資源下，須找尋具有查核價值之案件，即有賴選案查核。過往再執行選案工作係透過查核人員提供具有查核績效之案例，分享從中分析、彙整出選案邏輯，如能將選案人員之選案經驗系統化，將能事半功倍，茲將常見選案方式列示如下：

1. 人工選案

審查人員對於特定的納稅義務人背景、過往行為有一定的瞭解，且選定的納稅義務人具有一定的風險程度，如辦理公司稅籍登記訪談時，負責人對於業務內容不甚瞭解，則極有可能為人頭公司，即可列為人工選案查核之對象。

2. 隨機選案

由資料庫隨機抽樣選定案件，雖表面上對於納稅義務人較為公平，但實際上要選定到有問題的案件機率較低，較無風險管理的概念，故較少稅捐稽徵機關選用此種方式選案。

3. 風險查核選案

運用過往查核經驗建立各種風險指標，透過大數據資料庫篩選分析、比對及資料探勘技術，並參考過往納稅義務人之依從程度，對不同風險指標給予不同評分，以選出綜合風險數值較高的案件，由於此種方式挑選出的有效案件機率較高，且均透過系統挑選，可節省較多的選案成本。

近年來隨著科技日益進步，各國稅捐稽徵機關多以大數據資料進行選案，即風險查核選案，透過結合蒐集公開訊息、其他機構或案例等有用的資訊分析，以找出具有高度異常之案件，大幅提升整體的稽徵效益。另外，透過大數據風險指標選案可分析過往風險指標的效益高低，以修正回饋選案條件，並藉由持續精進，以達成更具效率及效益之選案模式。

(二)風險指標

1. 風險指標之選定

稅捐稽徵機關可運用電腦系統篩選並進行客觀的定義風險指標，因各行各業的型態都不盡相同，若要有效選查案件，除對風險指標要有一定的認知外，還要對於該產業型態有所認識，方得綜合評比風險指標選出高風險的查核對象，茲簡述如下：

- (1) 網絡分析：運用大數據資料庫協助稅捐稽徵機關找到案件間的連結性，從更宏觀的方式去瞭解風險案件的共通性，以挑選出更具高風險之案件。
- (2) 外部控制：透過機關間的監督及控制措施，以獲取有效的資訊，如業者都須於政府平台上申報或登載相關營業資訊等。
- (3) 整合資訊：運用風險指標及資料庫之資料，整合跨機關、跨稅目資料，以挑錄有效案件。

2. 常見風險指標

- (1) 基本(背景)面資料：包含註冊登記資料、負責人、同一住址的公司數目(如該公司被稽徵機關查獲後，於同地址，以相同資產、員工等另立公司繼續營業)、借名營業或為集團式組織。
- (2) 申報面資料：期中、年度申報及退稅的資料。
- (3) 資產面資料：流動資產、固定資產等與其金流資料、無法合理解釋的財富。
- (4) 負債面資料：負債水準及應付帳款。
- (5) 控制面資料：包含上下游資訊、企業分級資訊及第三方資訊(如關稅、金融交易資訊、保險紀錄、銀行資料或其他稅目資訊)。
- (6) 成本費用面資料：成本及費用之合理性。

(三)選案方法分享

澳大利亞稅捐稽徵機關主要係以建立精簡、彙整和數據化資料，為選查案件的基礎，因此，對於審核或查核案件上，運用多樣化的風險指標挑選出高風險之案件，該國運用風險模型列示如下：

1. 資料模型

資料模型係以蒐集各式各樣資源及申請的資料庫，分析風險、開創潛在

案例的工具及幫助查核人員瞭解納稅者的情形。

2. 財務比率模型

透過評比各家中小企業的財務報表及稅務申報資料與相似產業及規模的企業有無落差，進而挑選出有異常的公司，如銷貨成本率、毛利率及淨利率等。

3. 無法解釋的財富模型

確認納稅義務人的生活花費與其申報的所得水準做比較，倘若生活開銷很大，但申報的所得卻很少，則將其列為逃漏稅高風險的對象。

4. 同業模型

運用區域社會經濟指標(Socio-Economic Indexes for Areas, SEIFA)⁹、澳大利亞及紐西蘭產業標準分級指標(Australian and New Zealand Standard Industrial Classification, ANSZIC)¹⁰及相似所得或支出等資料，來評估企業有無隱匿所得的風險指數。

5. 其他個案查核模型

- (1) 民眾向稅捐稽徵機關逕行舉發。
- (2) 勞工向相關機關投訴雇主未履行義務。
- (3) 從其他政府部門或專案工作小組獲取有關之情資。

⁹區域社會經濟指標(SEIFA)係根據澳大利亞統計局以人口普查的全國統計資料，為最廣泛的社會經濟地位指標，該指標顯示該地區與澳大利亞其他地區的比較情況，所有區域均按SEIFA 評分從最低至最高排列。

¹⁰大部分國家在考量國際比較因素後，均直接採用國際行業標準分類(ISIC)，惟部分先進國家如澳大利亞可能因國情考量及社經環境發展差異，而另訂適合該國的行業標準分類。

肆、心得與建議

一、心得

本次會議討論的議題主要聚焦在於縮減地下經濟規模、提升中小企業租稅依從度、租稅服務及選案查核(shaping the case)等議題。三位講師十分注重觀念的解說與實務案例分享，針對學員分組討論後所提出之看法，講師亦會補充重要國家發展趨勢與經驗。

我國與會代表於會議期間及小組討論時間均積極參與，並分享我國提供網路申報、電子發票、電子帳簿及電子支付等數位化之租稅服務，同時也瞭解到目前國際間最新的查核趨勢包括簡化稅務行政、提升中小企業納稅依從、數位化工具的運用及尋求第三方部門的協助等。本次參與會議心得如下：

(一)透過數據化與數位化方式，擴張稅源掌控力

隨著網路蓬勃發展，跨境電商等交易、營運模式都在改變，因網路交易隱匿性高，原本可見的經濟活動轉而成為地下經濟之一部分，稅基可能變成難以掌握，如能將交易資料數位化(如提升電子支付、電子發票普及率)，稅捐稽徵機關適度運用租稅優惠培養稅源，將有助於擴大稅基，以為稅制公平性並有利事後運用大數據資料分析與稽核，俾使地下經濟浮出檯面。

(二)協助中小企業提升租稅依從度

依據經濟部發布「2019年中小企業白皮書」指出，2018年我國中小企業家數為146.6萬家，占全體企業97.64%，較前一年增加1.99%；中小企業就業人數達896.5萬人，占全國就業人數78.41%，年增0.69%，皆創下近年來最高紀錄。我國大多數企業為中小企業，且不僅穩定成長，更為我國帶來經濟發展及創造就業機會，可說是扮演極具重要的角色，但在稅務行政上，中小企業特性產生的問題也對稅捐稽徵機關帶來挑戰，如資訊能力較低、缺乏帳簿憑證記載、對於會計概念不甚瞭解、員工多為兼職及多為現金交易等問題，致中小企業租稅依從度偏低之情形，又中小企業未如大型企業擁有相當多資源，可聘請法律、會計、財務等專家，進行財務及稅務規劃，因此，欲提升中小企業租稅依從度之關鍵，可參考ATO依從模型，將中小企業按租稅依從度區分等級，針對租稅依從度高之中小企業，允宜簡化稅務行政申報及稽徵之程序，加強租稅教育等面向持續精進並給予協助，以建立納稅者對稅捐稽徵機關之信任。

二、建議

(一)優化手機 APP 平台

近年來，我國在租稅服務上也投入相當多的人力、物力，不論是政令宣導、稅制簡化、新頒法令等面向，均有一定的執行成效，然未來可持續精進，簡化稅務流程，並提供友善的平台供中小企業作使用，藉以降低其依從成本。我國雖已有網路申報、多元繳稅、統一發票兌獎 APP 等多項便民措施，但面對未來數位化的趨勢，且人手一隻手機的現況，建議可開發手機 APP 平台，俾利提供申報或繳稅服務，並使稅務新知更容易、直接觸及納稅義務人。

(二)提升租稅依從度，從小做起

鑑於國人對於正確納稅觀念啟蒙時點顯然稍晚，建議可派員至學校授課，以潛移默化、寓教於樂方式，講授租稅課程及租稅用途，包含現行推動重要稅制、稅政及社會關注之稅務事項，提升學生租稅常識達到租稅教育向下紮根，厚植國人租稅對於國家建設之重要性。

(三)加強橫向聯繫，建立聯合稽查及主動通報機制

我國政府在水平的溝通上較為不流暢，可參考挪威國家整合各政府機關資訊或通報情資，例如透過大數據或大平台進行資料交換，選出風險值較高的個人或企業進行查核，預期將可達到擴大稅基的目的，提升查核的效能並減少納稅義務人的地下經濟活動。

(四)稅捐繳款文書標註重要資訊

繳款書上文字、字體若相仿時，納稅義務人須逐字細讀，始能參透繳款書內容，建議可參考澳大利亞繳款書設計之概念，以醒目文字及色彩或粗體，標註稅目、納稅主體、繳納金額、繳納期限及如何繳納等欄位，俾使納稅義務人對於繳款書重要資訊一目了然。