



# POLICY BRIEF

ปีที่ 12 • ฉบับที่ 5/2566

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สทสว.)  
ร่วมกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

## แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา



# “ แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ”

## 🔔 | ประเด็นสำคัญ

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT) เป็นหนึ่งแหล่งรายได้สำคัญของภาครัฐ ที่ถูกนำไปใช้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับ PIT กับภาษีรายได้อื่น พบว่า สัดส่วนการจัดเก็บภาษี PIT ยังอยู่ในระดับค่อนข้างคงที่ 16% - 18%) เนื่องจากภาครัฐมีมาตรการพิเศษทางภาษีต่าง ๆ แก่ผู้ยื่นแบบภาษี ซึ่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลโดยตรง ได้แก่
  - (1) มาตรการยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้บางประเภท อาทิ เงินสะสมกองทุนต่าง ๆ
  - (2) มาตรการหักค่าใช้จ่ายจากการประกอบธุรกิจ โดยผู้ประกอบการธุรกิจสามารถหักค่าใช้จ่ายได้สูงสุดกว่า 81% และ
  - (3) มาตรการลดหย่อนภาษี อาทิ เงินสนับสนุนการศึกษา เงินบริจาค เบี้ยประกันชีวิต และการลงทุนและการออม
- ปัจจุบันและแนวโน้มโลกในอนาคต (Global Megatrend) พบว่า ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกพยายามลดปริมาณและมูลค่าของเศรษฐกิจนอกระบบพร้อมทั้งขยายฐานภาษี โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสังคมไร้เงินสด (Cashless Society) เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเพื่อตรวจสอบการปิดกั้นการทุจริต และสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ติดตามและจัดเก็บ PIT ได้เพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งผู้ศึกษากลุ่ม 5 ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูป PIT เป็น 3 ระยะ ดังนี้

\* Policy Brief ฉบับนี้จัดทำขึ้นจากการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการจัดทำเอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานระหว่างวันที่ 23 - 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2566

## ผู้สรุปและเรียบเรียง

- ดร.พนิดา ร้อยดวง
- นางสาวณิรัตน์ เฟิงไชโย
- นายสิพร พรประเสริฐ
- นายวงษ์ชัย ปฏิมาหงส์ทอง
- นางสาววาสนา สุจินต์สกุล
- นางสาวนิกข์ สามารถ
- นางจริยาภา อภินันท์ธรรม

## กองบรรณาธิการ

- รศ.ดร.ภาคภูมิ ทิพคุณ
- นางสาวยาววิลา อ่อนโพธิ์ทอง
- นางสาวณิศาชาภมร คงศรี
- นายภัควัฒน์ กุริพงษ์ธนวัต

## จัดทำโดย

- โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ (The Policy-Research Platform : PRP)
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

## สถานที่ติดต่อ

- โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระ-จีนจิว)

- 📍 เลขที่ 2 แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
- ☎ 0-2613-2840 📠 0-2623-5250



1. **ระยะสั้น** รัฐบาลควรออกกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับให้ทุกภาคส่วนทำธุรกรรมทุกชนิด ผ่าน Digital Platform เพื่อลดเศรษฐกิจนอกระบบ และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีรายได้ของภาครัฐ
2. **ระยะกลาง** ได้แก่ การปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายยกเลิกหรือลดมาตรการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ การสร้างแรงจูงใจ เช่น การเร่งสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการเสียภาษี และการพัฒนาระบบการยื่นแบบและเสียภาษีให้เป็นมิตรกับผู้ยื่นภาษี (User Friendly) เป็นต้น รวมถึงการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและดำเนินการลงโทษผู้หลีกเลี่ยงภาษีหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอย่างจริงจัง
3. **ระยะยาว** ได้แก่ การเร่งรัดความร่วมมือระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้เสียภาษีและรายได้ที่ได้รับเพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีความครบถ้วนและถูกต้อง พร้อมทั้งพัฒนาระบบสังคมไร้เงินสดให้มีความมั่นคง ปลอดภัย มีเสถียรภาพและสามารถเชื่อมต่อกับหน่วยงานต่างประเทศได้อย่างไร้รอยต่อ (Seamless Connection)

## 1. ความสำคัญของการศึกษา

ภาษี คือ เงินที่รัฐจัดเก็บจากประชาชนและผู้ประกอบการ เพื่อเป็นรายได้นำมาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐมีความจำเป็นที่ต้องนำเงินภาษีที่เก็บได้ไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศและกิจการอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax: PIT) เป็นหนึ่งในแหล่งรายได้ที่เป็นแหล่งสำคัญของภาครัฐ เนื่องจากที่ผ่านมามีการจัดเก็บ PIT รัฐบาลยังจัดเก็บได้น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ การให้การลดหย่อนภาษี หรือยกเว้นภาษี ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้รัฐบาลต่อไป

ระบบ PIT ของไทยในปัจจุบันสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้จากรายได้การทำงานของผู้ที่ทำงานอยู่ในระบบเงินเดือน (Formal Sector) ได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน อย่างไรก็ตามก็ยังไม่ครอบคลุมแหล่งรายได้อื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากทรัพย์สิน อาทิ ค่าเช่า กำไรจากการขายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และรายได้จากการรับเหมา รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพอิสระแต่ไม่ได้มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่ต้องยื่นแบบและเสียภาษี

## 2. สถานการณ์ปัจจุบัน

### 2.1 โครงสร้างภาษีของประเทศไทย

ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของภาครัฐ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยปี 2555 รัฐบาลมีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากรกว่า 1.5 ล้านล้านบาท ประกอบด้วย PIT 236,339 ล้านบาท ภาษีนิติบุคคล 544,591 ล้านบาท และภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) 577,632 ล้านบาท ขณะที่ปี 2566 มีกรมสรรพากรจัดเก็บภาษีรายได้กว่า 2.2 ล้านล้านบาท เป็นรายได้จาก PIT 395,731 ล้านบาท ภาษีนิติบุคคล 767,209 ล้านบาท และภาษี VAT 913,579 ล้านบาท ดังนั้น สรุปได้ว่า รายได้ภาษีที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากรไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 การจัดเก็บภาษีรายได้ของกรมสรรพากร ปี 2555 และ 2566

ประเภทภาษี	ปี 2555	ปี 2566
PIT	16.20% (236,339 ลบ.)	17.89% (395,731 ลบ.)
นิติบุคคล	33.00%	34.69%
VAT	41.10% (577,632 ลบ.)	41.31% (913,579 ลบ.)
รวม	1.5 ลลพ.	2.2 ลลพ.



## 2.2 มาตรการภาษีที่มีผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

2.2.1 มาตรการยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้บางประเภท ในปี พ.ศ. 2555 มีมูลค่าทั้งหมด 149.30 ล้านบาท หรือ 2% ของเงินได้พึงประเมินที่ได้จากการจ้างแรงงานทั้งหมด โดยเงินที่ได้รับการยกเว้นภาษี ได้แก่

- 1) เงินสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพส่วนเกิน 10,000 บาท
- 2) เงินสะสมกองทุน กบข. ส่วนที่ไม่เกิน 300,000 บาท
- 3) เงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน
- 4) เงินยกเว้นเงินได้ของผู้มีเงินได้และคู่สมรสอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป
- 5) เงินค่าชดเชยที่ได้รับตามกฎหมายแรงงาน

2.2.2 มาตรการหักค่าใช้จ่ายจากการประกอบธุรกิจ โดยผู้ประกอบการธุรกิจสามารถหักค่าใช้จ่ายได้มากที่สุดถึง 81% ขณะที่ผู้มีแหล่งรายได้จากการจ้างแรงงานและทรัพย์สิน/การลงทุนสามารถหักค่าใช้จ่ายได้เพียง 17% - 18%

2.2.3 มาตรการลดหย่อนภาษี อาทิ เงินสนับสนุนการศึกษา เงินบริจาค เบี้ยประกันชีวิต และมูลค่าลดหย่อนภาษีอื่น ๆ โดยภาครัฐได้ส่งเสริมให้ประชาชนออมผ่านตลาดทุน จึงได้มีมาตรการจูงใจให้การลงทุนในกองทุนรวม LTF สามารถลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งในปี 2555 การลดหย่อนเพื่อการลงทุน LTF ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้กว่า 8 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ ภาครัฐได้ยกเลิก LTF ในปี 2562 และมีมาตรการลดหย่อนภาษี SSF เริ่มใช้เมื่อต้นปี 2563 ซึ่งเน้นการออมระยะยาวและเป็นตัวช่วยในการลดหย่อนภาษีที่มาแทนกองทุนรวมหุ้นระยะยาวหรือ LTF ที่หมดอายุไปเมื่อปี 2562 นำค่าซื้อมาหักลดหย่อนภาษีได้ในปี 2563 - 2567 อีกทั้งเมื่อเดือนธันวาคมปี 2566 รัฐบาลได้ตั้งกองทุน TESG เพื่อให้ผู้เสียภาษีสามารถใช้ลดหย่อนภาษี





### 2.3 การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT) ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ประเทศไทยยังจัดเก็บภาษีเงินได้ไม่ครอบคลุมฐานภาษีทั้งหมดโดยปี 2555 มีผู้ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 9.82 ล้านคน แต่มีผู้เข้าข่ายที่ต้องชำระภาษีเพียง 3.25 ล้านคน ขณะที่ 2564 มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10.3 ล้านคน แต่มีผู้เข้าข่ายที่ต้องชำระภาษีเพียง 4.17 ล้านคน ดังนั้น ในระยะเวลาเกือบ 10 ปี อัตราส่วนของผู้ยื่นแบบและผู้เข้าข่ายที่ต้องชำระภาษีก่อนข้างคงที่ และรัฐบาลมีรายได้จาก PIT เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วน PIT ต่อ GDP ของไทย อยู่ที่ 2.15% ในปี 2555 และลดลงเล็กน้อยมาอยู่ที่ 2.14% ในปี 2563 ซึ่งน้อยกว่ากลุ่มประเทศ OECD ที่อยู่ที่ 20% ในปีเดียวกัน

ประเทศในภูมิภาคเอเชียจัดเก็บรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ค่อนข้างต่ำ และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่สามารถ

ทำหน้าที่ในการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้ดี เนื่องจากการกำหนดเกณฑ์เริ่มเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไว้สูง และการยกเว้นและลดหย่อนภาษีมาก รวมทั้งกำหนดระดับเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีในอัตราสูงสุดในระดับที่สูง โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

- 1) การกำหนดเกณฑ์ที่เริ่มเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไว้สูง และมีการยกเว้นและลดหย่อนภาษีมาก ประเทศไทยกำหนดเกณฑ์การเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คือ จะต้องมีรายได้ตั้งแต่ 150,000 บาท/ปี ขึ้นไป จึงทำให้มีจำนวนผู้อยู่ในระบบภาษีน้อย อีกทั้งยังมีผู้มีเงินได้ซึ่งควรเสียภาษีแต่ไม่ได้เสียภาษีจึงทำให้ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่สามารถทำหน้าที่ในการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้เท่าที่ควร ซึ่งเงินได้พึงประเมินที่ต้องเริ่มเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศในกลุ่มอาเซียนถือว่าค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวียดนาม ไทย และลาว เป็นต้น



2) การกำหนดระดับเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีในอัตราสูงสุด ในระดับที่สูง ประเทศอาเซียนมีการกำหนดระดับเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีในอัตราสูงสุดค่อนข้างสูง ซึ่งเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีในอัตราสูงสุดของไทยที่ 5,000,000 บาท ในปีภาษี 2560 ซึ่งเงินได้สุทธินี้ถือว่าค่อนข้างสูง โดยผู้ที่ต้องเสียภาษีในอัตราสูงสุดจะต้องมีเงินได้พึงประเมินตั้งแต่ 26.5 เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร ขณะที่ค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD อยู่ที่ 3.3 เท่า นอกจากนี้ สัดส่วนของไทยที่ 26.5 เท่า สูงเป็นที่ 3 ของอาเซียนรองจากกัมพูชาที่ 45 เท่า และอินโดนีเซียที่ 33 เท่า

3) การหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน การลดหย่อนของกลุ่มประเทศอาเซียนสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประการหลัก ได้แก่ การหักค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล (Deductible Expense) และการหักลดหย่อนเกี่ยวกับบุคคล (Personal Allowance) สำหรับการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนของประเทศในกลุ่ม OECD มักมีรายการหักค่าใช้จ่ายและ

ค่าลดหย่อนมาตรฐานพื้นฐานที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย เช่น ตนเอง คู่สมรส บุตร/การศึกษาบุตร และผู้ที่อยู่ในอุปการะเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเงินบำเหน็จบำนาญ และเบี้ยประกันชีวิต เป็นต้น

## 2.4 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเพิ่มขึ้นของ PIT

ปัจจุบันประเทศต่างๆ ทั่วโลกพยายามลดเศรษฐกิจนอกระบบและขยายฐานภาษีโดยการสร้างสังคมไร้เงินสด (Cashless Society) เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและธุรกิจอย่างรวดเร็วและครบถ้วน อีกทั้ง เพื่อตรวจสอบการปกปิดการทำธุรกรรม ซึ่งการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ประกอบการทำธุรกรรม จะทำให้รัฐบาลมีข้อมูลอย่างครบถ้วน และสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ติดตามและจัดเก็บ PIT ได้เพิ่มขึ้น

## 3. ข้อเสนอแนะ (เชิงนโยบาย)

### 3.1 ระยะสั้น

รัฐบาลควรออกกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับให้ทุกภาคส่วนทำธุรกรรมทุกชนิดผ่าน Digital Platform เพื่อลดเศรษฐกิจนอกระบบ แสดงความโปร่งใสของเส้นทางการเงิน และเพิ่มประสิทธิภาพการจดทะเบียนภาษีรายได้ของภาครัฐ

### 3.2 ระยะกลาง

1.) ปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อทยอยยกเลิกหรือลดมาตรการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ อาทิ (1) เงินสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ 2) เงินสะสมกองทุน กบข. 3) เงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสงเคราะห์ครูโรงเรียนเอกชน 4) เงินยกเว้นเงินได้ของผู้มีเงินได้และคู่สมรสอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป และ 5) เงินค่าชดเชยที่ได้รับตามกฎหมายแรงงาน

2) สร้างแรงจูงใจ อาทิ การเร่งสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการเสียภาษี และการสร้าง

จิตสำนึกในการเสียภาษีแก่ทุกภาคส่วน ตลอดจนการอำนวยความสะดวกทางทะเบียนและการชำระภาษี โดยพัฒนาระบบการยื่นแบบและเสียภาษีให้เป็นมิตรกับผู้ยื่นภาษี (User Friendly)

3) กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและดำเนินการลงโทษผู้หลีกเลี่ยงภาษีหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีโดยเร็ว

### 3.3 ระยะยาว

1) เร่งรัดความร่วมมือระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้เสียภาษีและรายได้ที่ได้รับเพื่อให้การจดทะเบียนภาษีมีความครบถ้วนและถูกต้อง พร้อมทั้งนำมาตราการการเปิดเผยข้อมูลมาใช้ เพื่อแสดงความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2) พัฒนาระบบสังคมไร้เงินสดให้มีความมั่นคงปลอดภัย และมีเสถียรภาพ พร้อมทั้งสามารถเชื่อมต่อกับหน่วยงานต่างประเทศได้อย่างไร้รอยต่อ (Seamless Connection)

## เอกสารอ้างอิง

- กรมสรรพากร (2564) สถิติข้อมูลผู้ยื่นแบบเสียภาษี
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2560) โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์การกระจายรายได้ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2566) โครงการสร้างภาษีของประเทศไทย
- OECD (2020) Personal income taxes. <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/tax-technology-tools-and-digital-solutions/personal-income-tax.htm>



โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ

(The Policy-Research Platform : PRP)

เลขที่ 2 แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทรศัพท์ : 0-2613-2840 โทรสาร : 0-2623-5250