

ปฏิรูปภาษีอย่างไร แก้ไขความเหลื่อมล้ำ

ฉบับที่ 1



ปฏิรูปภาษีอย่างไร แก้ไขความเหลื่อมล้ำ¹



ประเด็นสำคัญ

- การจัดเก็บภาษีเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย เนื่องจากภาษีคือแหล่งรายได้สำคัญที่รัฐสามารถนำไปใช้ในการสร้างระบบสวัสดิการและสาธารณูปโภคต่างๆ สำหรับทุกคนอย่างเท่าเทียมได้ แต่ปัจจุบันระบบภาษีของไทยยังมีปัญหาหลายประการ ทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนมาก โดยจุดอ่อนของระบบภาษีไทยอยู่ที่การไม่สามารถรวบรวมผู้มีรายได้ทุกคนให้เข้ามาอยู่ในระบบได้ อีกทั้งการหลบเลี่ยงและการลดหย่อนภาษีที่ขาดการตรวจสอบอย่างจริงจังยังส่งผลให้รัฐจัดเก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นมาก
- จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยที่จัดเก็บแบบแยกส่วนตามแหล่งที่มาของรายได้ในอัตราต่างกันั้น ทำให้เกิดความลักลั่นในการคิดคำนวณและการจัดเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทต่างๆ อีกทั้งกลุ่มคนที่ทำงานส่วนตัว รวมถึงผู้มีรายได้จากการขายทรัพย์สิน ค่าเช่าหรือรายได้ที่รับผ่านนอมินีโดยไม่กรอกแบบภาษี ยังหลุดรอดไปจากระบบการเก็บภาษีอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้จำนวนผู้เสียภาษีจริงมีเพียงร้อยละ 10 ของประชากรในวัยทำงานเท่านั้น ซึ่งนอกจากรัฐจะต้องเสียรายได้จากคนกลุ่มนี้แล้ว ยังทำให้กลุ่มผู้มีรายได้ประจำที่ต้องอยู่ในระบบภาษี รู้สึกถึงความไม่เป็นธรรม และพยายามหาช่องทางในการหลบเลี่ยงภาษี

- จากการศึกษามาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของรัฐพบว่า กลุ่มผู้มีรายได้สูงได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มอื่นๆ ซึ่งทำให้รัฐสูญเสียรายได้ถึง 108,200 ล้านบาทต่อปี โดยรายจ่ายภาษีที่รัฐต้องเสียไปนั้น ส่วนใหญ่อยู่ในการลดหย่อนภาษีหลากหลายรูปแบบ เช่น กองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) เงินประกันชีวิต และการบริจาค รัฐจึงควรทบทวนมาตรการและนโยบายในการลดหย่อนภาษี เพื่อควบคุมรายจ่ายทางภาษีไม่ให้มีจำนวนมากจนเกินไป
- การจัดเก็บรายได้ในกลุ่มผู้มั่งคั่งที่สุด 1 เปอร์เซ็นต์แรกของประเทศหรือกลุ่ม Top 1% ในประเทศไทยยังทำได้น้อย เนื่องจากรัฐไม่ได้กำหนดให้ต้องรายงานรายได้บางประเภท อาทิเช่น ผลกำไรจากการซื้อขายหุ้นซึ่งได้รับการยกเว้นภาษี และเงินได้ที่รับในต่างประเทศ ถ้าไม่ได้โอนเข้ามาในประเทศไทยในปีเดียวกัน ผู้ยื่นแบบก็ไม่ต้องรายงานแก่กรมสรรพากร ส่วนดอกเบี้ยและเงินปันผลในประเทศนั้น ผู้ยื่นแบบก็ไม่จำเป็นต้องรายงาน ซึ่งมาตรการเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นช่องทางให้กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงในการเลี่ยงการจ่ายภาษีทั้งสิ้น
- จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้น้อยเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD : Organization for Economic Cooperation and Development) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศในกลุ่มอาเซียน เห็นได้จากค่าสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ GDP ของไทยยังต่ำมากเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD โดยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ถึงประมาณ 4 เท่า และเมื่อเทียบกับสัดส่วนรายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ GDP ของไทยในภูมิภาคอาเซียน พบว่าไทยมีค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่า สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ทำให้ไทยต้องทบทวนมาตรการในการปฏิรูปภาษีให้ครอบคลุมจำนวนผู้มีรายได้พึงประเมินทั้งหมด

¹ สรุปและเรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์การกระจายรายได้ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน” โดย ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2560) ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ดูเอกสารอ้างอิง) (พรชชล พงษ์เพียรจันทร์ : ผู้สรุปและเรียบเรียง)



กองบรรณาธิการ

ผศ.ดร.สุนิดา อรุณทิพัฒน์ ผศ.ดร.ภาควงิมิ ทิพคุณ
นายพิชิตคุณธ์ รัตนสุวรรณชัย น.ส.นพธดา คำชื่นวงศ์
น.ส.ภัณฑิลา ธนบุรณีนันท์ น.ส.เปรมยุดา ธรรมพัชรากร

จัดทำโดย
โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย

สถานที่ติดต่อ

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย
ห้อง 602 ชั้น 6 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(ท่าพระจันทร์) เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์ 09 2989 8689 โทรสาร 0 2298 0454

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากงานวิจัย

- รัฐบาลควรปรับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยให้เป็นแบบบูรณาการ โดยกำหนดให้ผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต้องรายงานเงินได้ทุกประเภทที่ได้รับ รวมถึงรายได้จากต่างประเทศลงไปในแบบภาษีคร่าวเดียวกัน และภาษีที่ชำระต้องมาจากอัตราเดียวกันตามขั้นเงินได้ที่กำหนด จึงจะทำให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น
- รัฐบาลควรทบทวนมาตรการรายจ่ายภาษี เพื่อให้การลดหย่อนหรือหลบเลี่ยงภาษีได้รับการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดทำรายงานผลการใช้รายจ่ายภาษีเป็นประจำทุกปี และมีการประเมินประสิทธิผลของรายจ่ายภาษี รวมไปถึงควรปรับการลดหย่อนภาษีในหลายมาตรการให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เช่น เสนอให้ยกเลิกมาตรการลดหย่อนภาษีค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) และกำหนดให้กลุ่มผู้มีรายได้สูงต้องรายงานรายได้จากทรัพย์สินและรายได้ที่ได้รับในต่างประเทศ เป็นต้น
- รัฐบาลควรผลักดันความร่วมมือกับประเทศในกลุ่ม OECD และประเทศอื่นๆ ให้ดำเนินการจัดเก็บภาษีที่เกิดจากรายได้ในต่างประเทศ โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้เสียภาษีและรายได้ที่ได้รับ ตามหลักการที่ว่า ผู้มีรายได้ควรเสียภาษี ณ ประเทศที่พำนักอาศัย (Tax Residence) บนฐานรายได้ที่ได้รับทั่วโลก (Worldwide Income) เพื่อให้แต่ละประเทศจัดเก็บภาษีได้อย่างครอบคลุมมากขึ้น
- รัฐบาลควรสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี หรือ Tax Compliance โดยให้ความสำคัญกับทัศนคติและพฤติกรรมของผู้เสียภาษี ซึ่งการส่งเสริมการเสียภาษีอย่างถูกต้องสามารถทำได้จากการสร้างความรับรู้เกี่ยวกับโทษจากการหนีภาษี และให้รางวัลแก่ผู้เสียภาษีที่ดีเพื่อเป็นแบบอย่างแก่สังคม รวมถึงสร้างจิตสำนึกให้คนไทยเสียภาษีแก่รัฐอย่างถูกต้องผ่านการศึกษาและสื่อต่างๆ
- รัฐบาลควรสร้างระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการชำระค่าธุรกรรมต่างๆ เพื่อลดเศรษฐกิจนอกระบบที่เกิดจากการชำระค่าธุรกรรมด้วยเงินสดที่ไม่ทั้งร้อยละให้ตรวจสอบ และสามารถปิดกั้นการทำธุรกรรมได้ง่าย ซึ่งเมื่อการใช้จ่ายในระบบไร้เงินสดมีมากขึ้น ก็จะส่งผลให้รายได้ทั้งหมดสามารถตรวจสอบได้ การขยายฐานภาษีและการจัดเก็บภาษีก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

1. บทนำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และทวีความรุนแรงมากขึ้นจนยากที่จะแก้ไข จากรายงานของ CS Global Wealth Report ในปี 2561 ที่ผ่านมาระบุว่า ไทยกลายเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงที่สุดในโลก ซึ่งรายงานนี้ยังแสดงให้เห็นว่า การครอบครองทรัพย์สินของกลุ่มคนรวยที่สุดในประเทศไทย เป็นกลุ่มคนเพียงร้อยละ 1 ของประชากรทั้งประเทศ แต่สามารถครอบครองทรัพย์สินได้มากถึงร้อยละ 66.9 ของประเทศ ในขณะที่คนไทยที่จนที่สุดร้อยละ 10 มีทรัพย์สินเป็นร้อยละ 0 หรืออาจจะติดลบ และประชาชนร้อยละ 50 ของประเทศมีทรัพย์สินเพียงร้อยละ 1.7 เมื่อเทียบกับทรัพย์สินรวมของประเทศ

ทางออกหนึ่งในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของสังคมไทย คือรัฐบาลต้องใช้จ่ายในการสร้างสินค้าและบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สินค้าและบริการเหล่านี้ลงไปถึงคนระดับล่าง และช่วยให้คนกลุ่มนี้มีความสามารถเพิ่มขึ้น หรือมีเงินอุดหนุนมากขึ้น เช่น การลงทุนด้านการศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภค และระบบขนส่งมวลชน โดยการที่รัฐจะลงทุนเพื่อสร้างบริการสังคมเหล่านี้ จำเป็นจะต้องหารายได้เพิ่ม ซึ่งการออกแบบระบบภาษีอย่างเป็นธรรมจะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมาก

แม้ว่าการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax หรือ PIT) จะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ แต่ระบบการจัดเก็บภาษีของไทยยังมีจุดอ่อนหลายประการ เห็นได้จากงานศึกษาของธนาคารโลกที่แสดงว่าการเก็บภาษีเงินได้ของไทยมีความไม่เป็นธรรมสูง เนื่องจากระบบได้เปิดช่องว่างให้ผู้ที่มีเงินได้พึงประเมิน ไม่ต้องเสียภาษีเป็นจำนวนมาก ซึ่งรายงานนี้ยังสอดคล้องกับข้อมูลในปี 2559 ที่ระบุว่าสัดส่วนการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 16 เท่านั้น จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นว่ารัฐบาลยังมีศักยภาพที่จะเพิ่มรายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หากมีการปฏิรูประบบภาษีอย่างเหมาะสม เช่น การขยายฐานภาษี และการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ





นอกจากนี้ความไม่เป็นธรรมของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปัจจุบัน ยังเกิดจากการบรรเทาภาระภาษีของบุคคลธรรมดาโดยการยกเว้น การหักค่าใช้จ่าย และการลดหย่อนเงินได้ที่มีหลากหลายรูปแบบ เปรียบเสมือนเป็นการสร้างรายจ่ายผ่านมาตรการทางภาษี (Tax Expenditure หรือ TE) ที่มีขนาดใหญ่ ส่งผลให้รายรับภาษีลดต่ำลงไป ยิ่งกว่านั้นมาตรการลดหย่อนต่างๆ ที่ผ่านมา ยังเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะผู้มีรายได้สูงให้เข้ามาใช้สิทธิหักค่าลดหย่อนเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอย่างได้ถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย

ดังนั้นการปฏิรูประบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรม จะต้องปรับระบบภาษีให้เป็นแบบบูรณาการ โดยเงินได้ทุกประเภทต้องถูกนำมาคำนวณภาษีในอัตราที่เหมาะสม พร้อมทั้งปรับการลดหย่อนภาษีให้น้อยลง สร้างระบบในการตรวจสอบช่องทางกรอกรั่วไหลของภาษี และสร้างการตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่ได้จากการเสียภาษี จึงจะทำให้รัฐมีรายได้ในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น ประชาชนได้รับสวัสดิการอย่างเท่าเทียม และสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้

2. ข้อค้นพบจากงานวิจัย

1. ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดายังมีความเหลื่อมล้ำสูง

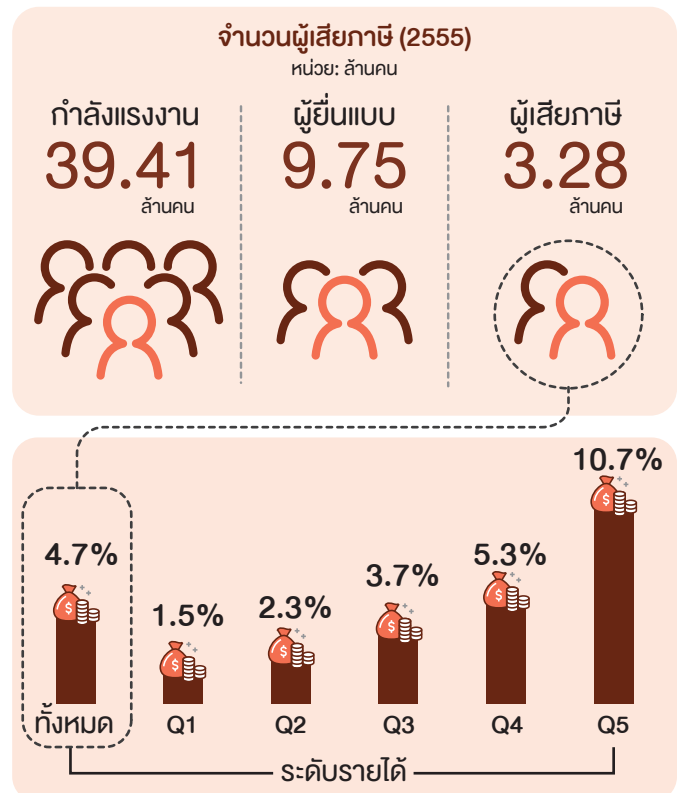
ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT) ของไทยเป็นระบบภาษีแบบแยกส่วน (Multiple Income Tax System) ซึ่งกำหนดอัตรากาษีตามแหล่งที่มาของรายได้ในอัตราต่างกัน เช่น รายได้จากการทำงานมีอัตรากาษี 0-35% รายได้จากดอกเบี้ยมีอัตรากาษี 15% และรายได้จากเงินปันผลมีอัตรากาษี 10% เป็นต้น ซึ่งระบบการคิดกาษีแบบนี้มีข้อดีในเรื่องของความยืดหยุ่น และสามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เฉพาะหน้า หรือตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างกัน แต่ในทางกลับกัน ระบบนี้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าใครเป็นผู้ได้ประโยชน์จากมาตรการหรือระเบียบทางกาษี เนื่องจากผู้ที่มีรายได้เท่ากัน แต่ที่มาของรายได้ไม่เหมือนกันก็จะถูกคำนวณกาษีในอัตราที่ไม่เท่ากัน ส่งผลให้ผู้เสียกาษีรู้สึกว่าเป็นระบบที่ไม่เป็นธรรม จึงพยายามหลีกเลี่ยงกาษี

จากการศึกษาข้อมูลตัวอย่างผู้ยื่นแบบกาษี ภ.ง.ด. 90 และ ภ.ง.ด. 91 ในปีกาษี 2555 ที่ได้รับการอนุเคราะห์จากกรมสรรพากรพบว่า กรมสรรพากรประสบความสำเร็จสูงในการบริหารจัดการเก็บกาษีเงินได้ประเภทเงินเดือนประจำ แสดงถึงการได้รับความร่วมมืออย่างดี

จากนายจ้างทั่วประเทศ แต่การเก็บกาษีเงินได้ที่เกิดจากทรัพย์สินและการประกอบธุรกิจของบุคคลธรรมดานั้น ยังเก็บได้ต่ำกว่าที่ควร นอกจากนี้ระบบกาษี PIT ของไทยมีลักษณะก้าวหน้า (Progressive Taxation) คือ หากผู้ยื่นแบบมีเงินได้สูงจะต้องเสียกาษีในอัตราที่สูงและผู้ยื่นแบบที่มีเงินได้น้อยไม่ต้องเสียกาษี ทำให้ในบรรดาผู้ยื่นแบบทั้งหมดนั้น มีจำนวนผู้เสียกาษีจริงไม่ถึงร้อยละ 10 ของประชากรในวัยทำงาน หรือประมาณ 3.3 ล้านราย จากกำลังแรงงานทั้งหมด 39.4 ล้านคนและในกลุ่มผู้เสียกาษีที่มีรายได้สูงซึ่งควรเสียกาษีในอัตราร้อยละ 30-35 กลับเสียกาษีจริงเพียงร้อยละ 10.7 ในขณะที่อัตรากาษีเฉลี่ยรวมอยู่ที่ร้อยละ 4.7 เท่านั้น (ภาพที่ 1)

ภาพที่ 1 จำนวนผู้เสียกาษีจริงและอัตรากาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเฉลี่ย

จำนวนผู้เสียกาษี และอัตรากาษีเฉลี่ยตามกลุ่ม Quintile* รายได้ของผู้เสียกาษี (2555)



อัตรากาษีเฉลี่ยตามกลุ่ม Quintile รายได้ของผู้เสียกาษี (2555)

* การแบ่ง Quintile คือการแบ่งผู้เสียกาษีออกเป็น 5 กลุ่ม กลุ่มละเท่าๆ กัน กล่าวคือกลุ่มละ 20% จากระดับรายได้น้อยไปมากโดย Q1 คือกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด 20% Q2-Q4 ก็จะเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยขึ้นเรื่อยๆ กลุ่มละ 20% และกลุ่ม Q5 คือกลุ่มที่มีรายได้มากที่สุด 20%

หมายเหตุ : 1) อัตรากาษีเฉลี่ย = ภาระกาษี/เงินได้พึงประเมินหลังหักค่าใช้จ่าย,

2) แบ่งกลุ่มผู้เสียกาษีตาม Quintile รายได้หลังหักค่าใช้จ่าย

ที่มา : การวิเคราะห์ของผู้นวิจัยจากข้อมูลของกรมสรรพากร และสำนักงานสถิติแห่งชาติ อ้างโดย : ผาสุก และคณะ (2560)

จุดอ่อนของระบบภาษี PIT ยังเกิดจากกฎหมายและระเบียบ เช่น การยกเว้นการเก็บภาษีจากรายได้สำคัญบางประเภท การเก็บภาษีหัก ณ ที่จ่ายในอัตราต่ำ และการหักค่าใช้จ่ายแบบเหมา รวมไปถึงการหลีกเลี่ยงภาษีโดยการรายงานรายได้ต่ำกว่าจริงหรือไม่ครบถ้วน หรือการที่ผู้มีรายได้ไม่กรอกแบบภาษีเลย เหล่านี้คือผู้ที่หลุดออกจากระบบภาษีโดยสิ้นเชิง อาจมีทั้งผู้มีฐานะดีและสมาชิกครอบครัวที่ได้รับรายได้จากการขายทรัพย์สินหรือค่าเช่าโดยปัจเจกบุคคล หรือรายได้ที่รับผ่านนอมินี และกลุ่มรายได้ระดับกลางที่ทำงานส่วนตัวและไม่กรอกแบบภาษีด้วย ดังนั้นระบบภาษี PIT ของไทยจึงยังไม่ครอบคลุมเงินได้ทุกประเภท ทำให้เกิดความลักลั่นในการคิดคำนวณและการจัดเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทต่างๆ และไม่ได้อัดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ลงแต่อย่างใด

2. การลดหย่อนภาษีทำให้รัฐสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก

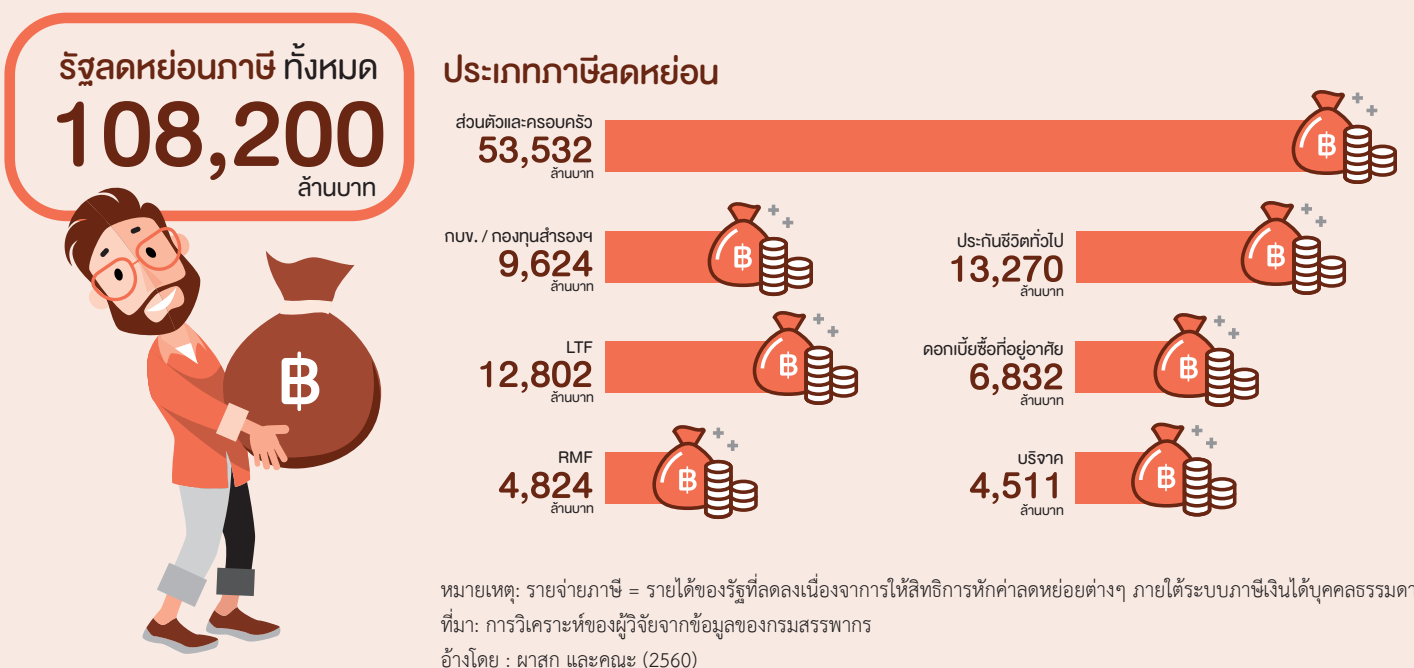
รายจ่ายภาษี (TE) คือรายได้ของรัฐที่สูญเสียไปผ่านการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ส่งผลให้ภาระภาษีของผู้เสียภาษีบางกลุ่มลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับระบบภาษีที่กำหนดไว้ โดยประเภทของรายจ่ายทางภาษี คือ การยกเว้น การลดหย่อน การหักค่าใช้จ่าย และการให้เครดิตภาษีที่เกิดขึ้นในระบบภาษี

จากการวิจัยพบว่า มาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ผ่านมา กลุ่มคนรายได้สูงได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มคนรายได้อ่อนถึงปานกลางและต่ำอย่างชัดเจน ซึ่งสามารถแบ่งประเภทการลดหย่อนได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

- การอนุญาตให้นำเงินลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) มาหักลดหย่อนภาษีได้ ทำให้กลุ่มคนรายได้สูงได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้
- การลดหย่อนส่วนตัวและครอบครัว กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เงินประกันชีวิต ดอกเบี้ยกู้ซื้อบ้าน และการบริจาค รวมไปถึงนโยบายต่างๆ ของรัฐ เช่น โครงการช้อปช่วยชาติ ล้วนมีส่วนช่วยให้คนรายได้ระดับกลางเป็นเจ้าของส่วนแบ่งรายจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายภาษีกับรายได้และรายจ่ายอื่นๆ ของรัฐยังพบว่า รายจ่ายภาษีสอดคล้องคิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 1 ใน 3 ของรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหมดในปี 2560 ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ถึงปีละ 108,200 ล้านบาท (ภาพที่ 2) ซึ่งมีขนาดใกล้เคียงกับงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในปีเดียวกัน คือ 123,466 ล้านบาท จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐควรทบทวนมาตรการและนโยบายในการลดหย่อนภาษี เพื่อควบคุมรายจ่ายทางภาษีไม่ให้มีจำนวนมากจนเกินไป และไม่เอื้อประโยชน์กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงในการหลบเลี่ยงภาษี

ภาพที่ 2 : จำนวนรายจ่ายภาษีจากการลดหย่อนของรัฐ





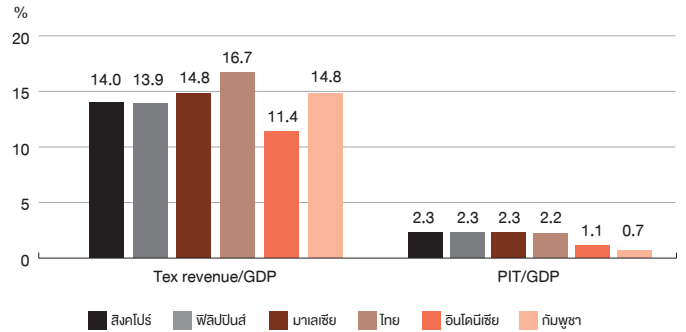
3. การจัดเก็บภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้สูงยังมีจุดอ่อน

จากงานวิจัยพบว่า ข้อมูลตัวอย่างจากกรมสรรพากรยังไม่เพียงพอที่จะสะท้อนภาพรวมทั้งหมดของรายได้ในกลุ่มผู้มั่งคั่งที่สุด 1% แรกของประเทศ หรือกลุ่ม Top 1% ในประเทศไทยได้ เนื่องจากระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีจุดอ่อนบางประการที่มีผลต่อการจัดเก็บรายได้จากกลุ่ม Top 1% ไม่ว่าจะเป็น การไม่ได้กำหนดให้ต้องรายงานรายได้บางประเภท อาทิเช่น ผลกำไรจากการซื้อขายหุ้น ซึ่งได้รับการยกเว้นภาษี และเงินได้ที่รับในต่างประเทศ ถ้าไม่ได้โอนเข้ามาในประเทศไทยภายในปีเดียวกัน ผู้ยื่นแบบก็ไม่ต้องรายงานแก่กรมสรรพากร ส่วนดอกเบี้ยและเงินปันผลในประเทศนั้น ผู้ยื่นแบบไม่จำเป็นต้องรายงาน รวมไปถึงผู้ที่ไม่ได้รับรายได้จากการทำงานกับนิติบุคคลใดๆ แม้จะมีรายได้สูงมาก แต่ไม่ต้องยื่นแบบภาษีเพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องยื่น คนเหล่านี้คือกลุ่มที่มีเงินออมสูงและหารายได้จากดอกเบี้ย เงินปันผล และรายได้จากทรัพย์สินที่ได้จากปัจเจกบุคคล ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นช่องทางในการเลี่ยงลดการจ่ายภาษีทั้งสิ้น ดังนั้นกรมสรรพากรจึงควรกำหนดมาตรการที่ไม่ให้กลุ่ม Top 1% สามารถหลุดไปจากระบบภาษี เพื่อที่รัฐจะได้มีรายได้จากการเก็บภาษีของคนกลุ่มนี้ในจำนวนมากขึ้น

4. การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยยังทำได้น้อยกว่าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

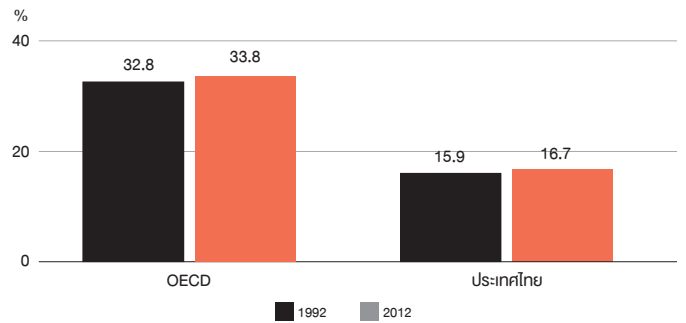
จากการศึกษาพบว่า สัดส่วนรายได้ภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product หรือ GDP) ของไทย ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน แต่เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนรายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเทียบกับ GDP กลับมีค่าต่ำกว่าสิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย (ภาพที่ 3) และถือว่าค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD โดยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ถึงประมาณครึ่งหนึ่ง (ภาพที่ 4)

ภาพที่ 3 : สัดส่วนของรายได้จากภาษีทั้งหมดเทียบกับ GDP และรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเทียบกับ GDP ในภูมิภาคอาเซียน (%)



ที่มา : IMF Data Library (based on Government Finance Statistics) โดยมีข้อมูลของ 6 ประเทศอาเซียนในรูปแบบเท่านั้น (เข้าดูเมื่อ 10 พฤษภาคม 2559) อ้างโดย ผาสุก และคณะ (2560)

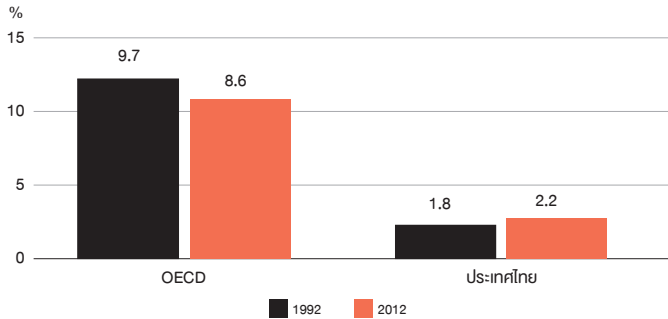
ภาพที่ 4 : สัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP ระหว่างกลุ่มประเทศ OECD กับประเทศไทย (%)



ที่มา : IMF Data Library (based on Government Finance Statistics) (เข้าดูเมื่อ 10 พฤษภาคม 2559) อ้างโดย ผาสุก และคณะ (2560)

นอกจากนี้ ค่าสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ GDP ของไทย ยังต่ำมากเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD โดยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ถึงประมาณ 4 เท่า (ภาพที่ 5) ทั้งนี้ในแง่ของการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปรากฏว่าสัดส่วนผู้ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อกำลังแรงงานของไทยในปี 2557 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 26 ของกำลังแรงงาน ซึ่งถือว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD ที่ส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส และนิวซีแลนด์ ที่มีผู้ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาถึงร้อยละ 100 ของกำลังแรงงาน

ภาพที่ 5 : สัดส่วนรายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ GDP ระหว่างกลุ่มประเทศ OECD กับประเทศไทย (%)



ที่มา : IMF Data Library (based on Government Finance Statistics) (เข้าสู่เมื่อ 10 พฤษภาคม 2559) อ้างโดย ผาสุก และคณะ (2560)

จากสัดส่วนรายได้ภาษีเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้น้อยเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD และประเทศในภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้เป็นผลมาจากประชากรส่วนใหญ่ของไทยไม่ได้อยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทำให้การจัดเก็บภาษีไม่ครอบคลุมจำนวนผู้มีรายได้ทั้งหมด ส่งผลให้รายได้จากภาษีมียกเว้นน้อยในการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากงานวิจัย

1. ปรับระบบภาษีของไทยให้เป็นแบบบูรณาการ

รัฐบาลควรปรับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย จากระบบภาษีแบบแยกส่วนให้เป็นแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นระบบเดียวกันกับประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD โดยระบบภาษีแบบบูรณาการกำหนดให้ผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต้องรายงานเงินได้ทุกประเภทที่ได้รับ ไม่ว่าจะเป็น เงินเดือน ดอกเบี้ย เงินปันผล ค่าเช่า รายได้จากรับเหมา กิจการธุรกิจแบบปัจเจกบุคคลหรือคณะบุคคล รวมทั้งรายได้จากต่างประเทศ ลงไปในแบบภาษีคร่าวเดียวกัน และให้ทุกคนคำนวณและชำระจ่ายภาษีตามขั้นเงินได้ โดยใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าที่กำหนดในระบบเดียวกัน นอกจากนี้การหักค่าใช้จ่ายควรมีกฎเกณฑ์ที่ตกลงร่วมกัน มีหลักฐานชัดเจน และการลดหย่อนยกเว้นมีไม่มากนักเกินไป ส่วนมาตรการบรรเทาภาษี ให้ใช้สำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก และกำหนดระดับรายได้ต่ำสุดที่จะต้องเสียภาษีให้เหมาะสม

ระบบภาษีแบบบูรณาการ จึงเป็นระบบที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้เสียภาษีว่าการประเมินมูลค่าภาษีนั้นจะมาจากหลักการพื้นฐานเดียวกัน และภาษีที่ต้องชำระจะมาจากอัตราเดียวกันตามขั้นเงินได้ที่กำหนด ซึ่งการจัดเก็บภาษีในลักษณะนี้ จะช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน ทั้งยังทำให้ประชาชนเชื่อว่าระบบภาษีมีความเป็นธรรม และเห็นประโยชน์จากการเสียภาษี การหลบเลี่ยงภาษีก็น้อยลง และรัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้น ส่งผลให้รัฐสามารถสร้างสินค้าและบริการสาธารณะที่หลากหลายและมีคุณภาพดีสำหรับทุกคนอย่างถ้วนหน้า อันจะเป็นประโยชน์มากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้

2. กบฏมาตรการรายจ่ายภาษี

รัฐบาลควรทบทวนมาตรการรายจ่ายภาษี เพื่อให้การลดหย่อนหรือหลบเลี่ยงภาษีได้รับการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเก็บภาษีเข้ารัฐได้มากขึ้น โดยเริ่มจากการจัดทำรายงานผลการใช้รายจ่ายภาษีเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ภาษีที่สูญหายไป และเผยแพร่สู่สาธารณชน เพื่อแสดงความโปร่งใส และควรมีการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของรายจ่ายภาษี รวมไปถึงควรปรับการลดหย่อนภาษีในหลายมาตรการให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เช่น เสนอให้ยกเลิกมาตรการลดหย่อนภาษีค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) เนื่องจากไม่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มที่มีรายได้น้อยและตลาดหุ้นสามารถอยู่ได้โดยตัวเองแล้ว ซึ่งหากยกเลิกการลดหย่อนดังกล่าวจะทำให้รัฐได้รับภาษีเพิ่มเกือบหนึ่งหมื่นล้านบาท และควรหลีกเลี่ยงการลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของผู้มีรายได้สูง เช่น อัตราภาษีส่วนเพิ่มสูงสุดโดยไม่มีเหตุอันควร เพราะจะทำให้การกระจายรายได้แย่งลงและลดรายรับภาษีของรัฐด้วย

ทั้งนี้มาตรการยกเว้นและลดหย่อนภาษีต่างๆ ควรมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด เพื่อให้เกิดการทบทวนผลได้ผลเสียที่เกิดขึ้นจากมาตรการนั้นๆ อีกทั้งรัฐบาลควรเพิ่มมาตรการในการป้องกันการหลบเลี่ยงภาษีในรูปแบบต่างๆ เช่น กำหนดให้กลุ่มผู้มีรายได้สูงต้องรายงานรายได้จากทรัพย์สินและรายได้ที่ได้รับในต่างประเทศ และให้ผู้รับเงินค่าเช่าและค่าธรรมเนียมต่างๆ ต้องลงบัญชีและออกไปเสร็จรับเงินโดยเก็บสำเนาใบเสร็จไว้เพื่อให้กรมสรรพากรได้ตรวจสอบ จะเห็นได้ว่าการจัดการกับมาตรการลดหย่อนภาษีและหลบเลี่ยงภาษีอย่างจริงจัง จะช่วยให้รัฐลดรายจ่ายภาษีลงและจัดการกับผู้หลบหลุดรอดจากระบบภาษีได้มากขึ้น ส่งผลให้รัฐสามารถเพิ่มจำนวนรายได้ภาษีและเก็บภาษีได้อย่างเป็นธรรมยิ่งขึ้นด้วย

3. ผลักดันความร่วมมือทางภาษีกับต่างประเทศ

จากภาวะโลกาภิวัตน์ที่บุคคลบางกลุ่มโยกย้ายไปปรับเงินได้ในประเทศอื่นๆ ที่ไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียน้อย (Tax Haven) ทำให้ประเทศไทยอยู่ทั่วโลก รวมทั้งประเทศสำคัญในเอเชีย เช่น จีน อินเดีย ญี่ปุ่น ได้ตกลงร่วมกันสร้างระบบเพื่อลดปัญหาดังกล่าวนี้ โดยคิดโครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้เสียภาษีและรายได้ที่ได้รับ (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes : Global Forum) โดยมีหลักการว่า ผู้มีรายได้ควรเสียภาษี ณ ประเทศที่พำนักอาศัย (Tax Residence) บนฐานรายได้ที่ได้รับทั่วโลก (Worldwide Income) ซึ่งตามหลักการเดียวกันนี้ แต่ละประเทศสามารถมีระบบภาษีที่ต่างกันโดยประเทศไทยได้เข้าร่วมในโครงการนี้แล้ว และเป็นสมาชิกลำดับที่ 139 ของ Global Forum เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหานี้เช่นกัน ดังนั้นไทยจึงควรผลักดันความร่วมมือกับประเทศในกลุ่ม OECD และประเทศอื่นๆ ให้ดำเนินการจัดเก็บภาษีที่เกิดจากรายได้ในต่างประเทศด้วยวิธีเดียวกันนี้ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียน เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันลดภาษี และช่วยกันปรับปรุงระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยการใช้เทคโนโลยีเชื่อมระบบข้อมูลรายได้และรหัสผู้เสียภาษีในต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้แต่ละประเทศสามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีได้อย่างครอบคลุมมากขึ้น

4. สนับสนุนพฤติกรรมในการชำระภาษีอย่างถูกต้อง

การแก้ไขปัญหาการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับทัศนคติและพฤติกรรมของผู้เสียภาษี เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี หรือ Tax Compliance ซึ่งการส่งเสริมพฤติกรรมในการเสียภาษีอย่างถูกต้องสามารถทำได้หลายประการ คือ สร้างความรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบภาษีและการลงโทษว่ารัฐมีการดำเนินการอย่างจริงจังผ่านการออกข่าวในสื่อต่างๆ เพื่อสร้างมุมมองแก่ผู้เสียภาษีว่าหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอย่างถูกต้อง จะได้รับการลงโทษ แต่ในทางกลับกันก็ควรยกย่องให้รางวัลเชิดชูเกียรติแก่ผู้เสียภาษีที่ดีเพื่อเป็นแบบอย่างแก่สังคม

นอกจากนี้ควรขยายขอบเขตการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่เยาวชนและประชาชนอย่างจริงจัง ทั้งในเรื่องของหน้าที่พลเมืองและ

ความรู้เกี่ยวกับภาษีอากร ผ่านการศึกษาในระบบ นอกเหนือจากสื่อสังคมออนไลน์ และช่องทางสื่อต่างๆ ของรัฐและเอกชน โดยเน้นปลูกฝังค่านิยมให้คนไทยเสียภาษีแก่รัฐอย่างถูกต้อง ทั้งนี้การให้บริการของหน่วยงานจัดเก็บภาษีก็ควรสร้างความเป็นมิตรต่อผู้รับบริการ และเพิ่มช่องทางการเข้าถึงการบริการให้ง่ายขึ้น เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สึกดีต่อหน่วยงานที่จัดเก็บภาษี

หากประชาชนมีจิตสำนึกและค่านิยมที่ดีเกี่ยวกับการเสียภาษีแล้ว ก็จะต้องตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการเสียภาษี ไม่ว่าจะเป็นการได้รับสวัสดิการและสาธารณูปโภคต่างๆ ส่งผลให้การพยายามในการหลบเลี่ยงภาษีหรือลดการเก็บภาษีมิน้อยลง ดังเช่นประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ที่ประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลยุติการลดอัตราภาษี เพราะต้องการให้รัฐบาลดำเนินการด้านนโยบายที่เป็นประโยชน์กับประชาชน โดยพร้อมที่จะเสียภาษีเพื่อแลกกับการที่รัฐต้องไม่ตัดสวัสดิการทางสังคม

5. สร้างสังคมไร้เงินสดเพื่อลดเศรษฐกิจนอกระบบและขยายฐานภาษี

ปัญหาหลักประการหนึ่งของระบบภาษีไทย คือ การที่ระบบภาษีขาดความเป็นธรรม โดยผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากัน กลับเสียภาษีในอัตราที่ต่างกัน เนื่องจากการหลบเลี่ยงภาษีค่อนข้างสูง และเศรษฐกิจนอกระบบ (Shadow Economy) มีขนาดใหญ่ ซึ่งเศรษฐกิจนอกระบบมักเกิดจากการชำระค่าธุรกรรมด้วยเงินสดที่ไม่ทิ้งร่องรอยเอาไว้ให้ตรวจสอบได้ และยังสามารถปกปิดการทำธุรกรรมได้ง่าย ดังนั้นการลดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบสามารถทำได้โดยการเปลี่ยนพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจให้ลดการใช้เงินสดและหันไปใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการชำระค่าธุรกรรมต่างๆ แทน เมื่อเกิดการใช้จ่ายในระบบไร้เงินสดมากขึ้น เศรษฐกิจนอกระบบก็จะลดลง ส่งผลให้รายได้ทั้งหมดสามารถตรวจสอบได้ การขยายฐานภาษีและการจัดเก็บภาษีก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

เอกสารอ้างอิง
 มาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. 2560. โครงการวิจัย เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์การกระจายรายได้ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
 The101.world. 2561. มาสุก พงษ์ไพจิตร:ปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า. <https://www.the101.world/interview-pasuk/>

 **Policy Brief**

TRF Policy Brief (หรือเอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย) เป็นเอกสารที่สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นหลัก และอาจมีการนำรายงานวิจัยหรือเอกสารรายงานจากแหล่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบเพื่อให้ได้เนื้อหาที่สมบูรณ์ขึ้น วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำ Policy Brief คือ การส่งผ่านผลงานวิจัยของ สกว. ไปสู่ฝ่ายนโยบาย (ผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัตินโยบาย)

การจัดทำ TRF Policy Brief มาจากแนวคิดที่ว่า เอกสารงานวิจัยของ สกว. ที่มีอยู่เป็นเอกสารที่มีเนื้อหาค่อนข้างมาก และมีความเป็นวิชาการสูง ซึ่งทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจกับผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยที่จะศึกษาเอกสารวิจัยดังกล่าว ดังนั้น TRF Policy Brief จึงถูกทำขึ้นในลักษณะของบทสรุปเชิงนโยบายที่มีเนื้อหาคกระชับ มีความยาวประมาณ 5-8 หน้า และพยายามนำเสนอเนื้อหาในรูปแบบที่ให้อ่านเข้าใจได้ง่ายขึ้น