

การยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีเพื่อลดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ

ABOLITION OF TAX RELIEFS TO REDUCE DEADWEIGHT LOSS

จิรศักดิ์ รอดจันทร์ *

Jirasak Rodjun *

วันที่รับบทความ 6 กุมภาพันธ์ 2566

วันที่แก้ไขบทความ 2 พฤษภาคม 2566

วันที่ตอบรับบทความ 3 พฤษภาคม 2566

* รองศาสตราจารย์ ดร., นักวิชาการอิสระ

* Assoc. Prof. Dr., Independent Academician

* e - mail: kajirasak_rod@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายและอภิปรายเกี่ยวกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัดที่ต้องการให้ภาษีมีผลบิดเบือนต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนหรือมีผลไม่พึงพอใจต่อการตัดสินใจในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนน้อยที่สุด เพื่อก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจที่น้อยที่สุด เพื่อที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจะได้นำไปพิจารณาเพื่อแก้ไขกฎหมายภาษีที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งประกอบไปด้วยรายการเกี่ยวกับตัวบรรเทาภาระภาษีจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพราะตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีบางรายการไปบิดเบือนพฤติกรรมในทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี ซึ่งก่อให้เกิดผลไม่พึงพอใจในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะว่าการยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีบางรายการน่าที่จะลดการบิดเบือนพฤติกรรมในทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี ซึ่งจะก่อให้เกิดผลไม่พึงพอใจในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ/ความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจที่น้อยที่สุด

คำสำคัญ: ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ฐานภาษี ตัวบรรเทาภาระภาษี หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด ความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ

Abstract

The purpose of this Article is to explain and discuss on the economic efficiency of taxation which requires taxes to provide minimum distortion in people's economic behavior or minimum disincentive effect on people's economic decisions in order that there would be minimum deadweight loss. The suggestion will encourage the relevant government agency consider the amendment of the laws concerned.

According to the study, the personal income tax base which consists of numerous items of tax reliefs generates deadweight loss. This is because certain non-structural tax reliefs distort taxpayers' economic behavior, resulting in disincentive effect. Therefore, the suggestion is that the abolition of certain non-structural tax reliefs is likely to reduce distortion in taxpayers' economic behavior, resulting in minimum disincentive effect/deadweight loss.

Keywords: personal income tax, tax base, tax reliefs, economic efficiency of taxation, deadweight loss

1. บทนำ

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีที่จัดเก็บจากบุคคลธรรมดาและบุคคลอื่นๆ ที่กฎหมายถือว่าเป็นบุคคลธรรมดา เช่น คณะบุคคล ผู้เยาว์ บุคคลที่ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษี กองมรดก¹ ฐานภาษีถือเป็นหนึ่งในโครงสร้างของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งสามารถสนับสนุนหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด

วัตถุประสงค์หนึ่งของหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด (“หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี”) คือ ต้องการให้การจัดเก็บภาษีมีผลบิดเบือนต่อการตัดสินใจในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือมีผลไม่จูงใจในการทำกิจกรรมของประชาชนน้อยที่สุด เพื่อก่อให้เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด²

ผู้เขียนพบว่าบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรและกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวข้องกับฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประกอบด้วยรายการที่เกี่ยวข้องกับตัวบรรเทาภาระภาษีจำนวนมาก บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับตัวบรรเทาภาระภาษีโดยเฉพาะตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีที่บัญญัติอยู่ในประมวลรัษฎากรและกฎหมายลำดับรองในเรื่องเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีและการหักค่าลดหย่อนตามรายการ ก่อให้เกิดการไม่จูงใจให้ทำกิจกรรมที่ต้องเสียภาษี แต่จูงใจให้ทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เสียภาษีเพียงเล็กน้อยหรือกิจกรรมที่ไม่เสียภาษี กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรในทางเศรษฐกิจ อันส่งผลให้เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีจึงไม่สนองตอบต่อหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงควรถูกยกเลิก

2. ภาพรวมของโครงสร้างเกี่ยวกับฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจัดเก็บจากเงินได้สุทธิตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินได้สุทธิได้รับมาจากการหักค่าใช้จ่าย หักค่าลดหย่อนและหักเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีบางรายการ (ซึ่งถือเป็นตัวบรรเทาภาระภาษี) ออกจากเงินได้พึงประเมินของผู้เสียภาษี³ ดังนั้น เงินได้พึงประเมินจึงเป็นฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ถูกกีดร่อนหรือถูกทำให้แคบลงโดยตัวบรรเทาภาระภาษี

เงินได้พึงประเมินถูกแบ่งออกเป็น 8 ประเภท ดังนี้ (1) เงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน (2) เงินได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำหรือจากการรับทำงานให้ (3) ค่าแห่งกุศลวิมล ค่าแห่งลิขสิทธิ์หรือสิทธิอย่างอื่น (4) เงินได้ที่เป็นดอกเบี้ยหรือเงินปันผล (5) เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้เนื่องจากการให้เช่า

¹ ประมวลรัษฎากร, มาตรา 56, 57 และมาตรา 57 ทวิ.

² James, S. and Nobes, C., *The Economics of Taxation*, 7th ed., (Essex: Pearson Education, 2000), pp. 16-17.

³ ประมวลรัษฎากร, มาตรา 48.

ทรัพย์สิน การผลิตสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน หรือการผลิตสัญญาซื้อขายเงินผ่อน (6) เงินได้จากวิชาชีพอิสระ คือ วิชากฎหมาย การประกอบโรคศิลปะ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การบัญชี ประณีตศิลปกรรม หรือวิชาชีพอิสระอื่น (7) เงินได้จากการรับเหมาที่ผู้รับเหมาต้องลงทุนด้วยการจัดหาสัมภาระในส่วนสำคัญนอกจากเครื่องมือ และ (8) เงินได้จากการธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง หรือการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในประเภทที่ (1) ถึง ประเภทที่ (7)

ในขณะที่ตัวบรรเทาภาระภาษีถูกแบ่งออกเป็นตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้าง (structural tax reliefs) และตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษี (non-structural tax reliefs) ตัวบรรเทาภาระภาษีจะทำหน้าที่เป็นตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้าง ถ้าตัวบรรเทาภาระภาษีนั้นได้ถูกนำมาใช้ (1) เพื่อหักเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการก่อให้เกิดเงินได้ (2) เพื่อสะท้อนถึงวัตถุประสงค์อย่างกว้างของภาษี และ (3) เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายภาษีหรือการบริหารภาษีง่ายขึ้น⁴

ค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดเงินได้และค่าลดหย่อนส่วนบุคคลถือเป็นตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้าง ในขณะที่เงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีและการหักค่าลดหย่อนตามรายการถือเป็นตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษี เนื่องจากไม่ได้เป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างภาษี ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษียังถูกเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “รายจ่ายในทางภาษี” (tax expenditures) เพราะตัวบรรเทาภาระภาษีประเภทนี้ได้ถูกออกแบบมาเพื่อประโยชน์ของบุคคลบางประเภท กล่าวคือ เพื่อปลดปล่อยภาระภาษีของพวกเขาซึ่งเปรียบเสมือนการจ่ายเงินสดออกจากรายได้ที่ได้รับมาจากการจัดเก็บภาษี

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะอธิบายและอภิปรายถึงผลกระทบของตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ⁵

3. ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษี

ในหัวข้อ 3.1 และ 3.2 ผู้เขียนจะอธิบายถึงตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษี ซึ่งได้แก่เงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีและการหักค่าลดหย่อนตามรายการ

3.1 เงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษี (exempt incomes)

ตามประมวลรัษฎากร เงินได้หลายรายการได้ถูกกันออกไปจากฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา บทบัญญัติในประมวลรัษฎากร มาตรา 42 (ซึ่งมีหลายอนุมาตรา) และกฎกระทรวง (ฉบับที่ 126) พ.ศ. 2509 มาตรา 2

⁴ Inland Revenue, “Tax Expenditures and Ready Reckoner: Main tax expenditures and structural reliefs,” [Online], 11 September 2003. Available from http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/tax_expendit.../g_t05_1.ht, p. 5.

⁵ สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตัวบรรเทาภาระภาษีในเชิงโครงสร้าง ขอให้ศึกษาในบทความของผู้เขียนเรื่อง “การเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีด้วยการยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษี (Increase in Tax Revenue by Abolition of Tax Reliefs),” ตีพิมพ์ใน วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, ปีที่ 6, ฉบับที่ 2, (กรกฎาคม - ธันวาคม 2561).

(ซึ่งมีหลายอนุมาตราและได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นจำนวนหลายครั้งอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน) ได้กำหนดให้เงินได้หลายรายการได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อสนองตอบต่อหลายวัตถุประสงค์ ซึ่งรวมถึงการยกเว้นภาษีเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

การหลีกเลี่ยงการเก็บภาษีซ้อน⁶ การรับมรดก⁷ รายได้จากการขายทรัพย์สินประเภททุน⁸ การออมเงินในบัญชีเงินฝากธนาคารหรือตราสารทางการเงิน⁹ ค่าใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ในการจ้างแรงงานหรือบริการ¹⁰ เงินสวัสดิการและผลประโยชน์พิเศษแก่ข้าราชการและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ¹¹ ผลประโยชน์พิเศษแก่ลูกจ้างในกิจการเอกชน¹² เงินได้และผลประโยชน์ในรูปเงินสดสำหรับผู้ให้บริการของรัฐ¹³ ค่ายาและความสูญเสีย¹⁴ เงินได้เพื่อการศึกษาและการวิจัย¹⁵ เงินรางวัล¹⁶ การส่งเสริมธุรกิจบางประเภท¹⁷ ค่าสินไหมทดแทน¹⁸ ประโยชน์ทดแทน¹⁹ เงินได้ที่ได้รับโดยหน้าที่ธรรมจรรยาตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณี²⁰ การโอนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทน²¹ การกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้ฟื้นคืนจากสภาพถดถอยโดยการ

⁶ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ที่ได้รับจากการรับมรดก

⁷ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ที่ได้รับจากการขายสังหาริมทรัพย์อันเป็นมรดก

⁸ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้จากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินที่ได้รับเนื่องจากการขายหน่วยลงทุนคืนให้แก่กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพหรือกองทุนรวมหุ้นระยะยาว

⁹ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรไม่เกิน 20,000 บาทตลอดปีภาษี การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ

¹⁰ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ค่าเบี้ยเลี้ยงหรือค่าพาหนะซึ่งลูกจ้างได้จ่ายไปโดยสุจริตตามความจำเป็นในหน้าที่

¹¹ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้านที่ให้อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า

¹² เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินที่คำนวณได้จากมูลค่าของเครื่องแบบซึ่งลูกจ้างได้รับจากนายจ้าง

¹³ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่บำนาญพิเศษ บำเหน็จพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอด

¹⁴ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่รางวัลสลากกินแบ่งหรือสลากออมสินของรัฐบาล

¹⁵ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่รางวัลเพื่อการศึกษาหรือค้นคว้าในวิทยาการ

¹⁶ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด เงินที่ได้จากการประกันภัย หรือการฌาปนกิจสงเคราะห์

¹⁷ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ของชาวนาที่ได้จากการขายข้าวอันเกิดจากกสิกรรมที่ตนและหรือครอบครัวได้ทำเอง การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ของกองทุนรวม

¹⁸ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

¹⁹ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนได้รับจากกองทุนประกันสังคม

²⁰ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะหรือจากการให้โดยเสน่หาจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรส เฉพาะเงินได้ในส่วนที่ไม่เกิน 20,000,000 บาทตลอดปีภาษีนั้น

²¹ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้จากการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทนให้แก่บุตรชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม เฉพาะเงินได้จากการโอนให้แก่บุตรชอบด้วยกฎหมายนั้น ในส่วนที่ไม่เกิน 20,000,000 บาทต่อบุตร 1 คนตลอดปีภาษีนั้น

กระตุ้นให้คนลงทุนในอสังหาริมทรัพย์²² กลุ่มของชาวต่างประเทศบางประเภทที่ทำงานในประเทศไทย²³ การออมในกองทุนบำนาญหรือกองทุนเพื่อการเกษียณอายุ²⁴ และการออมเงินผ่านทางกรมธรรม์ประกันชีวิต²⁵

3.2 ค่าลดหย่อนตามรายการ (itemized deductions)

ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 ได้กำหนดให้ผู้เสียภาษีหักจ่ายบางอย่างออกจากเงินได้พึงประเมิน (หรือหัก “ค่าลดหย่อนตามรายการ”) หลังจากหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนส่วนบุคคลแล้ว เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินได้สุทธิ ค่าลดหย่อนตามรายการ ได้แก่

- (ก) เบี้ยประกันชีวิตที่ผู้มีเงินได้จ่ายไปในปีภาษีสำหรับการประกันชีวิตของผู้มีเงินได้ตามจำนวนที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 10,000 บาท
- (ข) เงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 10,000 บาท
- (ค) ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ผู้มีเงินได้จ่ายให้แก่ธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารอยู่อาศัย โดยจำนองอาคารที่ซื้อหรือสร้างเป็นประกันการกู้ยืมนั้น ตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 10,000 บาท
- (ง) เงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมตามจำนวนที่จ่ายจริง
- (จ) ค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ และบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้คนละ 30,000 บาท โดยบุคคลดังกล่าวต้องมีอายุ 60 ปีขึ้นไป
- (ฉ) ค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา สามีหรือภริยา บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้ บิดามารดาหรือบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้หรือบุคคลอื่นที่ผู้มีเงินได้เป็นผู้ดูแลตามกฎหมายว่าการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการคนละ 60,000 บาท
- (ช) เงินบริจาคตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้หลังจากการหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อนส่วนบุคคล และค่าลดหย่อนต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาใน (ก)-(ฉ) แล้ว

²² เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ยืมให้แก่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน สำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารที่อยู่อาศัย โดยจำนองอาคารที่ซื้อหรือสร้างเป็นประกันการกู้ยืมนั้น ตามจำนวนที่จ่ายจริงในส่วนที่เกิน 10,000 บาทแต่ไม่เกิน 90,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น

²³ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ที่เป็นค่าจ้างการทำงานในระหว่างเวลาปิดภาคการศึกษาของนักเรียนต่างด้าว

²⁴ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้เท่าที่ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉพาะส่วนที่เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 490,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น

²⁵ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้เท่าที่ผู้มีเงินได้จ่ายเป็นเบี้ยชีวิตในปีภาษี สำหรับการประกันชีวิตของผู้มีเงินได้ตามจำนวนที่จ่ายจริง เฉพาะส่วนที่เกิน 10,000 บาทแต่ไม่เกิน 90,000 บาท โดยกรมธรรม์ประกันชีวิตต้องมีกำหนดเวลาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป และการประกันชีวิตนั้นได้เอาประกันไว้กับผู้รับประกันภัยที่ประกอบกิจการประกันชีวิตในราชอาณาจักร

4. ผลกระทบของตัวบรรเทาภาระภาษีต่อความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ในทางทฤษฎีว่าการกีดกันฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีนั้นมีผลกระทบต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ในขอบเขตขนาดไหน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาค้นคว้าของผู้เขียน ผู้เขียนพบว่าตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีสามารถบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้เกิดความสูญเสียในกระบวนการจัดเก็บภาษี ดังนี้

ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีก่อให้เกิดแรงจูงใจไม่ให้บุคคลทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องเสียภาษี แต่จูงใจให้ทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เสียภาษีเพียงเล็กน้อยหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่เสียภาษี เนื่องจากการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจของบุคคลขึ้นอยู่กับแรงจูงใจเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ และเนื่องจากตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีสามารถลดเงินได้ที่ต้องเสียภาษีและลดภาระภาษี ดังนั้นประชาชนจึงอาจเลือกเข้าทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ปราศจากภาษีหรือกิจกรรมที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษี (ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตนอาจไม่มีความถนัดและไม่มีความชำนาญ) แทนที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องเสียภาษี (ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตนมีความถนัดและความชำนาญ)

กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีหรือรายการจ่ายในทางภาษีสามารถบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ตัวบรรเทาภาระภาษีประเภทนี้ได้ถูกนำมาใช้เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประการ (เช่น การออม การลงทุน การจ้างแรงงาน ฯลฯ) โดยการปลดปล่อยภาระภาษีของบุคคลบางกลุ่ม ผลที่ตามมาก็คือ บุคคลอาจจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปยังกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นพิเศษ (ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตนอาจไม่มีความถนัดและไม่มีความชำนาญ)

ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีหรือรายการจ่ายในทางภาษีดังที่จะกล่าวต่อไปนี้น่าที่จะบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ: (ก) การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผลประโยชน์เพิ่มเติมที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้าง (ข) การหักค่าลดหย่อนสำหรับเงินที่จ่ายเข้ากองทุนบำนาญส่วนตัวหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ค) การหักค่าลดหย่อนและการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เบี้ยประกันชีวิต (ง) การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและผลตอบแทนใดๆจากบัญชีเงินฝากหรือตราสารทางการเงิน (จ) การหักค่าลดหย่อนและการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้าน (ฉ) การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่กำไรส่วนที่เกินทุนหรือกำไรจากการขายทรัพย์สินบางอย่าง และ (ช) การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินชดเชยเนื่องจากการให้ออกจากงาน

รายการจ่ายในทางภาษีตาม (ก) อาจบิดเบือนการเลือกงานและการจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ ด้วยเหตุผล 3 ประการ กล่าวคือ (1) บุคคลอาจหาหรือเปลี่ยนงานไปยังงานที่ให้ผลประโยชน์เพิ่มเติมในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญ

ของค่าจ้าง²⁶ (2) ลูกจ้างอาจเรียกร้องค่าตอบแทนที่สูงขึ้นในรูปแบบของผลประโยชน์เพิ่มเติมที่ไม่ต้องเสียภาษี²⁷ และ (3) บริษัทห้างร้านอาจชักจูงใจให้บุคคลเข้าทำงานโดยเสนอผลประโยชน์เพิ่มเติมที่ไม่ต้องเสียภาษี²⁸

รายการในทางภาษีตาม (ข) และ (ค) อาจส่งผลกระทบต่อการออมในรูปแบบอื่นๆ ที่ซึ่งดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ที่ได้รับถูกจัดเก็บภาษี ผลที่ตามมาคือ เกิดแรงจูงใจที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ (unnatural incentive) ชักจูงให้บุคคลโอนเงินได้ของเขาไปสู่แผนการบำนาญและการประกันชีวิตเพื่อเงินได้ในอนาคตที่จะได้รับประโยชน์จากตัวบรรเทาภาระภาษี ดังนั้น รายการในทางภาษีตาม (ข) และ (ค) จึงอาจบิดเบือนการตัดสินใจในการออม²⁹

รายการในทางภาษีตาม (ง) อาจบิดเบือนทางเลือกในการออมและการลงทุน ส่งผลกระทบต่อการออมและการลงทุนในรูปแบบอื่นๆ ที่ซึ่งดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนที่ได้รับถูกจัดเก็บภาษี ใน สหราชอาณาจักร Trotman-Dickenson กล่าวว่า “การยกเว้นภาษีให้แก่เงินได้ที่ได้รับจากการลงทุนให้แก่เงินได้ที่ได้รับจาก national saving certificates เป็นผลร้ายต่อการลงทุนในหุ้นของบริษัท[ที่เงินปันผลจากหุ้นต้องนำมาเสียภาษีเงินได้]”³⁰ ดังนั้น รายการในทางภาษีตาม (ง) จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ ชักจูงให้บุคคลเปลี่ยนแปลงเงินได้ไปสู่รูปแบบของการออมและการลงทุนที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีหรือที่ได้รับประโยชน์จากตัวบรรเทาภาระภาษี

รายการในทางภาษีตาม (จ) อาจบิดเบือนการตัดสินใจในการออมและการลงทุน กล่าวคือ ค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้านเป็นผลดีต่อการเป็นเจ้าของบ้านในปัจจุบัน เพราะ “ค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้านเพิ่มความต้องการอยากมีบ้าน ดังนั้น จึงเพิ่มราคาบ้าน”³¹ และ “ผู้ได้รับประโยชน์ คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านอยู่แล้วเมื่อค่าลดหย่อนได้ถูกนำมาใช้มากกว่าผู้ที่ต้องการหาซื้อบ้านใหม่”³²

นอกจากนี้ ค่าลดหย่อนภาษีดังกล่าวก่อให้เกิดแรงจูงใจที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ ชักจูงให้บุคคลเปลี่ยนแปลงเงินออมไปเป็นเงินลงทุนซื้อบ้าน ยิ่งไปกว่านั้น ค่าลดหย่อนภาษีที่ให้แก่บ้าน (และที่ให้แก่การ

²⁶ Messere, K., *Tax Policy in OECD countries: Choices and Conflicts*, (Amsterdam: IBFD Publications BV, 1993), p. 230.

²⁷ Stotsky, J., *The Base of the Personal Income Tax*, In Shome, P. (Ed.), *Tax Policy Handbook*, (Washington, D.C.: IMF., 1995), p. 122.

²⁸ Messere, K., op.cit., p. 230.

²⁹ *Ibid*, pp. 227-233.

³⁰ Trotman-Dickenson, D.I., *Public Sector Economics*, (London: Heinemann, 1983), p. 105.

³¹ James, S. and Nobes, C., op.cit., p. 88.

³² *Ibid*, p. 88.

ประกันชีวิตและกองทุนบำนาญส่วนตัว) ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการจัดสรรทรัพยากรไปยัง “การลงทุนที่ปลอดภัย”³³ มากกว่าการลงทุนใน “นวัตกรรมและการเสี่ยงใหม่ ๆ”³⁴

รายจ่ายในทางภาษีตาม (ฉ) อาจบิดเบือนการตัดสินใจในการลงทุน เป็นผลดีต่อรูปแบบการลงทุนบางอย่างซึ่งผลกำไรที่ได้รับเป็นเงินได้ที่ปราศจากภาษี ยกตัวอย่าง ผลกำไรที่ได้จากการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตัวบรรเทาภาระภาษีนี้จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ ชักจูงให้บุคคลโอนย้ายทรัพยากรไปยังแหล่งที่ก่อให้เกิดกำไรที่ได้รับการยกเว้นภาษี

รายจ่ายในทางภาษีตาม (ซ) บิดเบือนการตัดสินใจในการทำงาน ตามที่ Messere กล่าวว่า “การยกเว้นจากภาษีเงินได้ให้แก่เงินที่จ่ายให้เนื่องจากการให้ออกจากงานและการจ่ายเงินสวัสดิการต่างๆให้แก่ผู้ที่ว่างงาน] สามารถก่อให้เกิดการไม่จูงใจในการทำงาน”³⁵

กล่าวโดยรวม ตัวบรรเทาภาระภาษีก่อให้เกิดแรงจูงใจที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ ชักจูงให้บุคคลมีการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปยังกิจกรรมที่ปราศจากภาษี (ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตนเองอาจไม่มีความถนัดและไม่มีความชำนาญ) ธนาคารโลกได้กล่าวว่า “การบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเนื่องจากบุคคลสนองตอบต่อโครงสร้างทางภาษี”³⁶ ซึ่งถือเป็นความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ และ “การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากโครงสร้างทางภาษีส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพในสังคม ในเมื่อกลไกทางตลาดยังมีความเหมาะสม”³⁷

5. การยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีเพื่อลดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ

ตามที่วิเคราะห์ทางทฤษฎีในหัวข้อที่ 4 ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีอาจก่อให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรมในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี ก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ ตัวบรรเทาภาระภาษีจึงควรถูกจำกัดขอบเขตในการนำออกมาใช้ในระบบภาษี ดังนั้น การยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีบางอย่างจึงเป็นไปได้ว่าจะลดการบิดเบือนพฤติกรรมในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี อันจะส่งผลให้การจัดเก็บภาษีมีผลกระทบต่อการบิดเบือนต่อการตัดสินใจหรือการไม่จูงใจในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนน้อยลง และก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจที่น้อยลงอีกด้วย

³³ Sandford, C., “Taxation and Social Policy: An Overview,” In Sandford, C., Pond, C. and Walker, R. (Eds.), *Taxation and Social Policy*, (London: Heinemann Educational Books, 1980), p. 8.

³⁴ *Ibid*, p. 8.

³⁵ Messere, K., op.cit., p. 227.

³⁶ World Bank Group, “Design elements for administratively simple taxes,” [Online], n.d. Available from: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/design.htm>, p. 1.

³⁷ World Bank, *Lessons of Tax Reform*, (Washington, D.C.: World Bank, 1991), p. 30.

วิธีที่ภาษีมีความเป็นกลางหรือวิธีการที่ภาษีเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการตัดสินใจในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีให้น้อยที่สุด เช่น โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่ผู้เสียภาษีให้น้อยที่สุด ซึ่งเป็นวิธีการที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหราชอาณาจักร ได้นำมาใช้ น่าจะลดการบิดเบือนของภาษีเงินได้ต่อพฤติกรรมในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้ยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีหรือรายจ่ายในทางภาษีบางรายการ มาตรการนี้น่าจะช่วยลดการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รายจ่ายในทางภาษีที่ควรยกเลิกได้แก่รายจ่ายในทางภาษีตาม (ก) – (ข) ที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 3 ทั้งนี้ มีข้อสนับสนุนและข้อคัดค้านจากนักวิชาการชาวตะวันตกเกี่ยวกับการยกเลิกรายจ่ายในทางภาษีตามมาตรการนี้ตามที่จะอภิปรายต่อไปข้างล่างนี้

Chappel ที่อ้างถึงใน Nightingale ได้เสนอแนะว่า เพื่อให้บรรลุถึงความเป็นกลางของภาษี “ผลประโยชน์พิเศษและสิทธิประโยชน์ทางภาษีรวมถึงค่าลดหย่อนทางภาษีควรหมดสิ้นลง”³⁸ และ “ระบบภาษีไม่ควรบิดเบือนระหว่างรูปแบบของการออมที่แตกต่างกัน และในทางอุดมคติไม่ควรมีการบิดเบือนระหว่างการใช้จ่ายเงินกับการออมเงิน” ในขณะที่ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD) กล่าวว่า “รัฐบาลส่วนใหญ่ได้กระตือรือร้นที่จะลดรายจ่ายในทางภาษีเพราะว่ารายจ่ายในทางภาษีบิดเบือนการตัดสินใจในการบริโภค การออมและการลงทุน”³⁹ ยกตัวอย่าง ในสหราชอาณาจักร ได้มีการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้าน การยกเลิกค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้านดังกล่าวได้ช่วยจำกัดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ⁴⁰ รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ยกเลิกค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้านดังกล่าวในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 ด้วยเหตุผลที่ว่ากรยกเลิกจะ “จำกัดการบิดเบือนในตลาดอสังหาริมทรัพย์”⁴¹ และจะ “ปรับปรุงกลไกตลาดอสังหาริมทรัพย์และนำมาซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว”⁴²

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลไทยได้ให้ความชอบเป็นพิเศษต่อค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้าน ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ นอกเหนือจากที่ประมวลรัษฎากรกำหนดให้มีค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้านจำนวน 10,000 บาทแล้ว ยังมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้เงินได้ที่จ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้านส่วนที่เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 90,000 บาท เป็นเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ของผู้เขียน

³⁸ Nightingale, K., *Taxation Theory and Practice*, 3rd ed., (Essex: Pearson Education, 2000), p. 51.

³⁹ OECD, Spending via the tax system[Online], 14 December 2000. Available from <http://www.oecd.org/daf/fa/stats/spend.htm>, p. 1.

⁴⁰ Nightingale, K., op.cit., p. 50.

⁴¹ Simon's Direct Tax Service, “Budget Bulletin,” Tuesday 9 March 1999, p. 39.

⁴² HM Treasury, “Financial Statement and Budget Report March 1999,” [Online], 11 May 2002. Available from <http://archive.treasury.gov.uk/budget/1999/fsbr/29805.htm>, p. 11.

ซึ่งสนับสนุนโดยนักวิชาการและประสบการณ์ในสหราชอาณาจักร ผู้เขียนขอเสนอแนะว่ารัฐบาลไทยควรพิจารณายกเลิกค่าลดหย่อนภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อบ้าน สิ่งนี้จะช่วยแก้ปัญหาด้านการบิดเบือนทางเศรษฐกิจที่ชักจูงใจให้บุคคลเปลี่ยนแปลงเงินออมไปเป็นเงินลงทุนซื้อบ้าน

นอกจากนี้ ผู้เขียนพบว่ามีข้อโต้แย้งอื่นอีก 3 ประการต่อข้อเสนอให้ยกเลิกรายจ่ายในทางภาษีบางรายการ ถึงแม้ว่ารายจ่ายในทางภาษีได้บิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจก็ตาม กล่าวคือ มีข้อโต้แย้งสนับสนุนเพื่อให้มีการดำรงคงอยู่ของรายจ่ายในทางภาษีที่สามารถใช้เพื่อสนับสนุน (ก) กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม (ข) การออมของครัวเรือน และ (ค) การลงทุนทำธุรกิจ

(ก) กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

รายจ่ายในทางภาษีบางรายการถูกเชื่อว่าการก่อให้เกิดแรงจูงใจในการโยกย้ายทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปยังกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ข้อโต้แย้งนี้ถูกอ้างถึงในงานเขียนของ The Musgraves และงานเขียนของ Stotsky

The Musgraves กล่าวว่า “การหักค่าลดหย่อนภาษีต่าง ๆ อาจถูกมองว่าเป็นวิธีการก่อให้เกิดแรงจูงใจในการใช้เงินไปในทางสร้างคุณประโยชน์หรือสนับสนุนการใช้จ่ายในกิจกรรมซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม”⁴³ ในขณะที่ Stotsky กล่าวว่า “เหตุผลสำหรับการอนุญาตให้มีการหักค่าลดหย่อนภาษีสำหรับเงินบริจาค ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา การจ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญส่วนตัวและรายจ่ายเบี่ยประกันชีวิต คือ การหักค่าลดหย่อนดังกล่าวเพิ่มระดับที่สูงขึ้นในการทำกิจกรรมเหล่านี้ที่ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคม”⁴⁴

ผู้เขียนเห็นด้วยกับการหักค่าลดหย่อนภาษีสำหรับเงินบริจาคและการหักค่าลดหย่อนภาษีสำหรับการศึกษาของบุตรว่าไม่ควรจะถูกยกเลิก ด้วยเหตุผลด้านความเป็นธรรมในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ เพราะค่าลดหย่อนดังกล่าวทำให้ผู้มีรายได้น้อยจ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่ำลง และยังส่งเสริมให้ผู้เสียภาษีส่งบุตรเข้าไปรับการศึกษาในโรงเรียน ค่าลดหย่อนดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าค่าลดหย่อนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดแรงจูงใจในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปยังกิจกรรมสาธารณะกุศลและการศึกษา ผู้เขียนยังมีความเห็นว่าค่าลดหย่อนดังกล่าวไม่ควรที่จะถูกยกเลิก เนื่องจากเหตุผลด้านความเป็นธรรมในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยมีน้ำหนักมากกว่าเรื่องการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ฉ) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหักค่าลดหย่อนสำหรับการศึกษาของบุตรได้ถูกยกเลิกนับตั้งแต่ปีภาษี 2560 ซึ่งการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวขัดกับข้อคิดเห็นที่สนับสนุนรายจ่ายในทางภาษีที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

⁴³ Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd ed., (London: McGraw-Hill, 1980), p. 345.

⁴⁴ Stotsky, J., “The Base of the Personal Income Tax,” In Shome, P. (Ed.), *Tax Policy Handbook*, (Washington, D.C.: IMF., 1995), p. 123.

(ข) การออมของครัวเรือน

ผู้เขียนเห็นว่าการหักค่าลดหย่อนภาษีสำหรับเบี้ยประกันชีวิตและสำหรับการจ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพควรถูกยกเลิก ด้วยเหตุผลด้านความเป็นธรรมในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และควรมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด (ถึงแม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งว่าการหักค่าลดหย่อนภาษีทั้งสองรายการสนับสนุนการออม) ค่าลดหย่อนภาษีเหล่านี้ควรถูกยกเลิกด้วยเหตุผลด้านความเป็นธรรมในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ เนื่องจากค่าลดหย่อนภาษีสำหรับเบี้ยประกันชีวิตและสำหรับการจ่ายเงินเข้ากองทุนบำนาญหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้สูงมากกว่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ ค่าลดหย่อนภาษีเหล่านี้ควรถูกยกเลิกด้วยเหตุผลด้านควมมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด เพราะค่าลดหย่อนภาษีเหล่านี้บิดเบือนการตัดสินใจในการออมและการลงทุน

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรยกเลิกการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ที่เป็นดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอย่างไรก็ดี มีการให้เหตุผลโต้แย้งการยกเลิกดังกล่าว เนื่องจากการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารถูกเชื่อว่าช่วยยับยั้งการเคลื่อนย้ายเงินทุนและสนับสนุนให้มีการออม มีการคาดคะเนกันว่าการเคลื่อนย้ายเงินทุนเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ของเศรษฐกิจโลกและการพัฒนาของตลาดเงินและตลาดทุนของโลก Thirsk ได้กล่าวว่า “ความกลัวเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายทุนอย่างรวดเร็วออกไปจากประเทศ และการไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากเงินได้ที่มีอยู่ทั่วโลกของผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศ ได้จูงใจให้หลายประเทศยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ที่เป็นดอกเบี้ยเงินฝาก”⁴⁵ มีข้อโต้แย้งที่อ้างถึงในงานเขียนของ Richupan ว่า ถ้าเงินได้ที่เป็นดอกเบี้ยเงินฝากรวมอยู่ในฐานภาษี “ผลประโยชน์สุทธิของผู้มีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากจะลดลงและการออมจะถูกลดลง”⁴⁶

Thirsk กล่าวเพิ่มเติมด้วยว่าการปฏิบัติเป็นพิเศษในทางภาษีต่อเงินได้ที่เป็นดอกเบี้ยเงินฝาก เนื่องจากความกลัวเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินทุน เป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ที่เป็นทุนในรูปแบบอื่น เช่น เงินปันผลและกำไรจากการขายทรัพย์สินส่วนที่เกินทุน Thirsk ได้อธิบายว่า การยกเว้นภาษีเงินได้เช่นนี้นั้นจะ “บรรเทาซึ่งการบิดเบือนทางการเงินซึ่งมีฉะนั้นอาจเกิดขึ้น”⁴⁷ ประเทศไทยได้ดำเนินการตามรูปแบบของการปฏิบัติเป็นพิเศษในทางภาษีเช่นนี้ กล่าวคือ ดอกเบี้ยเงินฝากบางประเภทและผลกำไรจากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ รูปแบบการปฏิบัติเป็นพิเศษในทางภาษีเช่นนี้ถือเป็นการปฏิเสธการวิเคราะห์ของผู้เขียน ตามที่ผู้เขียนวิเคราะห์ไว้ก่อนหน้านี้ การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ที่เป็นดอกเบี้ยเงินฝากบางประเภทและกำไรส่วนเกินจากทุนในการขายสินค้าบางประเภทบิดเบือนแรงจูงใจในการออมและการลงทุน เพราะการยกเว้นภาษีดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ การออมและการลงทุนในรูปแบบอื่นๆ

⁴⁵ Thirsk, W., *Lessons from Tax Reform: An Overview*, (Washington, D.C.: World Bank, 1991), p. 10.

⁴⁶ Richupan, S., “Analysis of the Personal Income Tax in Thailand,” (A Report to Fiscal Policy for Resource Mobilization Study sponsored by World Bank), (N.P.: n.p., 1980), p. 17.

⁴⁷ Thirsk, W., *op.cit.*, p. 10.

อย่างไรก็ตาม เหตุผลสนับสนุนการยกเว้นภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอาจอ่อนลงเนื่องจากการยกเว้นภาษีเงินได้ไม่น่าจะเป็นปัจจัยเดียวในการส่งเสริมการออม (รวมถึงการขัดขวางการเคลื่อนย้ายของเงินทุน) ในทางปฏิบัติ ผู้เขียนได้พบว่ามีปัจจัยอื่นๆซึ่งมีอิทธิพลต่อการลดหรือเพิ่มในการออม เช่น อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ในปัจจุบัน อัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำมากซึ่งอาจไม่จูงใจให้บุคคลฝากเงินกับธนาคาร Richupan กล่าวสนับสนุนว่า เหตุผลที่ว่า การยกเว้นภาษีเงินได้สามารถสนับสนุนการออมเป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้น เพราะ “การเพิ่มขึ้นในผลตอบแทนสุทธิจากการออมสามารถบรรลุได้โดยวิธีอื่นๆ กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นในอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร”⁴⁸ นอกจากนี้ Gale กล่าวว่า การออมมีแนวโน้มขึ้นอยู่กับการ “ปัจจัยอื่นๆหลายปัจจัยนอกเหนือจากนโยบายภาษี”⁴⁹ Gale พบด้วยว่า “การปฏิรูประบบประกันสังคม การขาดดุลงบประมาณและปัจจัยอื่นๆ อาจมีบทบาทสำคัญต่อแนวโน้มเกี่ยวกับการออม”⁵⁰

(ค) การลงทุนทำธุรกิจ

มีการให้เหตุผลที่ถูกอ้างถึงในงานเขียนของ Auerbach ว่า “การปฏิบัติเป็นพิเศษในทางภาษีต่อกำไรส่วนที่เกินทุนจากการขายทรัพย์สินสนับสนุนการลงทุน ซึ่งมีฉะนั้นจะได้รับผลกระทบจากการเก็บภาษีเงินได้”⁵¹ การให้เหตุผลนี้โต้แย้งกับการวิเคราะห์ของผู้เขียนที่ว่า การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่กำไรส่วนที่เกินทุนจากการขายทรัพย์สินบิดเบือนการตัดสินใจในการลงทุน อย่างไรก็ตาม การให้เหตุผลสนับสนุนการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่กำไรส่วนที่เกินทุนจากการขายทรัพย์สินอาจอ่อนลง เนื่องจากการยกเว้นภาษีเงินได้ไม่น่าจะเป็นปัจจัยเดียวในการสนับสนุนการลงทุนทำธุรกิจในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ ตามคำกล่าวของนักลงทุนรายหนึ่งในการสำรวจความคิดเห็นที่ทำโดย Aharoni ซึ่งถูกอ้างถึงในงานเขียนของ Morisset และ Pirnia ที่ว่า “การยกเว้นภาษีเงินได้เหมือนกับขนมหวาน แต่ไม่ได้ช่วยเหลือนัก ถ้าอาหารไม่มีอยู่ที่นั่น”⁵² และการสำรวจความคิดเห็นสรุปว่า “การยกเว้นภาษีเงินได้ถูกพิจารณาว่าเป็นตัวกระตุ้นที่อ่อนแอมาก นักลงทุนผู้พิจารณาการยกเว้นภาษีเงินได้พิจารณาการยกเว้นภาษีในฐานะเป็นเพียงส่วนปลีกย่อย”⁵³

ถึงแม้จะมีการให้เหตุผลโต้แย้งข้อเสนอของผู้เขียนที่หักเลิการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่เงินได้ที่เป็นดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและกำไรส่วนที่เกินทุนจากการขายทรัพย์สินตาม (ข) และ (ค) ผู้เขียนยังคงเห็นว่า การ

⁴⁸ Richupan, S., op.cit., p. 17.

⁴⁹ Gale, W., “What Can America Learn from the British Tax System,” *Fiscal Studies*, vol. 18, no.4 (1997): 355.

⁵⁰ *Ibid*, p. 355.

⁵¹ Auerbach, A.J., “Taxation of Income,” In Eatwell, J., Milgate, M. and Newman, P. (Eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, (London: The Macmillan Press Limited, 1987), p. 605.

⁵² Morisset, J. and Pirnia, N., *How Tax Policy and Incentives Affect Foreign Direct Investment: A review*, (Washington, D.C.: World Bank, 2000), p. 5.

⁵³ *Ibid*, p. 5.

ยกเว้นภาษีให้แก่เงินได้เหล่านี้ควรถูกยกเลิก เพราะการยกเลิกจะช่วยแก้ไขปัญหาการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรในทางเศรษฐกิจ

6. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผล

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้พบว่าการกีดกันฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีส่งผลกระทบต่อหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัด กล่าวคือ ตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลสรุปการศึกษาข้างต้น ผู้เขียนจึงได้ทำข้อเสนอแนะให้ยกเลิกตัวบรรเทาภาระภาษีที่ไม่ใช่โครงสร้างภาษีบางรายการที่บัญญัติอยู่ในประมวลรัษฎากรมาตรา 42 และมาตรา 47 และกฎกระทรวง (ฉบับที่ 126) พ.ศ. 2509 มาตรา 2 บางรายการ เพื่อลดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างประหยัดอีกด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาต่างประเทศ

Auerbach. A.J. Taxation of Income. In Eatwell. J., Milgate. M. and Newman. P.

(Eds.). The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London: The Macmillan Press, 1987.

Gale. W. “What Can America Learn from the British Tax System.”

Fiscal Studies. vol. 18. no.4 (1997): 355.

HM Treasury. “Financial Statement and Budget Report March1999.” [Online].

2002. Available from <http://archive.treasury.gov.uk/budget/1999/fsbr/29805.htm> [11 May 2002].

Inland Revenue. “Tax Expenditures and Ready Reckoner: Main tax

expenditures and structural reliefs.” [Online]. 2003. Available from http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/tax_expendit.../g_t05_1.ht [11 September 2003].

James. S. and Nobes. C. The Economics of Taxation. 7th ed. Essex: Pearson Education, 2000.

Messere. K. Tax Policy in OECD countries: Choices and Conflicts.

Amsterdam: IBFD Publications BV, 1993.

- Morisset. J. and Pirnia. N. How Tax Policy and Incentives Affect Foreign Direct Investment: A review. Washington. D.C.: World Bank, 2000.
- Musgrave. R.A. and Musgrave. P.B. Public Finance in Theory and Practice. 3rd ed. London: McGraw-Hill, 1980.
- Nightingale. K. Taxation Theory and Practice. 3rd ed. Essex: Pearson Education, 2000.
- OECD. “Spending via the tax system.” [Online]. 2000. Available from <http://www.oecd.org/daf/fa/stats/spend.htm> [14 December 2000].
- Richupan. S. “Analysis of the Personal Income Tax in Thailand.” A Report to Fiscal Policy for Resource Mobilization Study sponsored by World Bank. N.P.: n.p., 1980.
- Sandford. C. Taxation and Social Policy: An Overview. In Sandford. C., Pond. C. and Walker. R. (Eds.). Taxation and Social Policy. London: Heinemann Educational Books, 1980.
- “Simon’s Direct Tax Service.” Budget Bulletin. Tuesday 9 March 1999.
- Stotsky. J. The Base of the Personal Income Tax. In Shome, P. (Ed.). Tax Policy Handbook. Washington, D.C.: IMF., 1995.
- Thirsk, W. Lessons from Tax Reform: An Overview. Washington. D.C.: World Bank, 1991.
- Trotman-Dickenson, D.I. Public Sector Economics. London: Heinemann, 1983.
- World Bank. Lessons of Tax Reform. Washington. D.C.: World Bank, 1991.
- World Bank Group. “Design elements for administratively simple Taxes.” [Online] n.d. Available from: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/design.htm>.