

ความตกลงระหว่างประเทศภายใต้กฎหมายป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของ ประเทศสหรัฐอเมริกา: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

Intergovernmental Agreement under Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA): Comparative Studies between Thailand and Japan

ปานัสม์ พุ่มพกา^{1*} และ ชรรณวิทย์ เทอดอุดมธรรม²

Panut Poompaka^{1*} and Thamavit Terdudomtham²

¹ นักศึกษาปริญญาโท โครงการปริญญาโทนิติเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ คณะเศรษฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ กรุงเทพฯ ประเทศไทย 10200

² รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ กรุงเทพฯ ประเทศไทย 10200

^{1*} Graduate student, Thammasat International Trade Law and Economics Program, Faculty of Economics and Law Faculty, Thammasat
University, Prachan Rd., Bangkok, Thailand 10200

² Associate Professor, Faculty of Economics, Thammasat University, Prachan Rd., Bangkok, Thailand 10200

*Corresponding author e-mail: Paloypoompaka@gmail.com

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบด้วยท สาระสำคัญ ข้อดีข้อเสีย ตลอดจนผลของการเลือกรูปแบบการทำความตกลงระหว่างรัฐบาลภายใต้ FATCA รูปแบบที่ 1A ของประเทศไทยและรูปแบบที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งเสนอทางเลือกที่เหมาะสมต่อประเทศไทย โดยใช้หลักการวิเคราะห์ทางด้านนิติศาสตร์ในเรื่องสัญญาต้องเป็นสัญญาภายใต้อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ.1969 และหลักเศรษฐศาสตร์ในเรื่องการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบความตกลงระหว่างรัฐบาลภายใต้ FATCA ที่เหมาะสมต่อประเทศไทยภายใต้บริบทปัจจุบัน คือรูปแบบที่ 1A ที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางบัญชีของบุคคลไทยที่มีกับสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบที่ 2 เนื่องจากได้ข้อมูลย้อนกลับต่างตอบแทน รวมถึงเป็นการเตรียมความพร้อมด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยอัตโนมัติในอนาคต จึงสรุปได้ว่ารูปแบบความตกลงระหว่างรัฐบาลภายใต้ FATCA รูปแบบที่ 1A เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด

คำสำคัญ: FATCA, ความตกลงระหว่างรัฐบาล รูปแบบที่ 1A, ความตกลงระหว่างรัฐบาล รูปแบบที่ 2, การแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติ

Abstract

The objective of this study is to analyze and compare The Intergovernmental Agreement under FATCA model 1A of Thailand and Intergovernmental Agreement under FATCA model 2 of Japan in terms of essence and impacts of the models. It also suggests the optimal alternative for Thailand. This study analyzes by applying the principle of Law (Pacta sunt Servanda of Vienna Convention on the law of treaties 1969) and the Cost and Benefit Analysis. This study concludes that the current model (model 1A) of Intergovernmental Agreement under FATCA for Thailand is optimal, because this model will grant reciprocal information and prepare the readiness for automatic exchange of information for Thailand in the future.

Keywords: FATCA, Intergovernmental Agreement Model 1A, Intergovernmental Agreement Model 2, Automatic Exchange of Information

1.บทนำ

กฎหมาย Foreign Account Tax Compliance Act หรือที่รู้จักกันในนาม FATCA ที่ออกและบังคับใช้โดยประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2010 มีวัตถุประสงค์ให้สถาบันการเงินต่างประเทศ สืบค้น ติดตาม ตรวจสอบและรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของชาวสหรัฐอเมริกาให้แก่กรมสรรพากรของประเทศสหรัฐอเมริกาทราบ เพื่อป้องกันปัญหาการเลี่ยงภาษีของชาวอเมริกันที่ไปมีแหล่งเงินได้นอกประเทศกับสถาบันการเงินต่างประเทศ โดยหากสถาบันการเงินใดไม่เข้าร่วมจะถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายร้อยละ 30 ของแหล่งเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงอาจถูกปฏิเสธการทำธุรกรรมทางการเงินจากสถาบันการเงินที่เข้าร่วม อีกทั้งยังไม่สามารถอ้างสิทธิประโยชน์ด้านภาษีจากอนุสัญญาภาษีซ้อนที่ทำกับประเทศสหรัฐอเมริกาได้ (Double Taxation Agreement :DTA, 1996) (FPO,2558)

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้น ประเทศไทยจึงได้จัดทำความตกลงระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Agreement: IGA) ภายใต้กฎหมาย FATCA กับ กระทรวงการคลังของประเทศ

สหรัฐอเมริกา โดยเลือกทำรูปแบบที่ 1A หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยอัตโนมัติต่างตอบแทน ที่สถาบันการเงินในประเทศไทยจัดส่งข้อมูลทางบัญชีของอเมริกันให้กับหน่วยงานกลาง (Competent Authority) ซึ่งในที่นี้คือกรมสรรพากร และหน่วยงานกลางจะส่งต่อข้อมูลดังกล่าวให้แก่กรมสรรพากรของประเทศสหรัฐอเมริกาอีกทีหนึ่ง ในขณะที่เดียวกัน กรมสรรพากรของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเก็บและส่งข้อมูลทางบัญชีของคนไทยที่ไปมีกับสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาย้อนกลับผ่านกรมสรรพากรของประเทศไทยด้วย

ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นได้เลือกทำความตกลงระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Agreement: IGA) ภายใต้กฎหมาย FATCA รูปแบบที่ 2 ที่สถาบันการเงินในประเทศญี่ปุ่นเก็บและจัดส่งข้อมูลทางบัญชีของอเมริกันให้กรมสรรพากรของประเทศสหรัฐอเมริกาเองโดยตรงโดยไม่ผ่านหน่วยงานกลาง และเป็นรูปแบบที่ไม่ได้ข้อมูลย้อนกลับต่างตอบแทนของบัญชีคนชาติญี่ปุ่นที่ไปมีกับสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา

ความแตกต่างในการเลือกรูปแบบความตกลงดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการวิจัยในครั้งนี้ว่ารูปแบบความตกลงระหว่างรัฐบาลภายใต้ FATCA รูปแบบที่ 1A ที่ประเทศไทยเลือกและรูปแบบที่ 2 ที่ประเทศญี่ปุ่นเลือกนั้นมีความแตกต่างกันอย่างไรทั้งในเรื่องข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ การบังคับใช้ ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของความตกลงทั้งสองรูปแบบ

2. วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบด้วยทฤษฎีสาระสำคัญ ข้อดีข้อเสีย ตลอดจนผลของการเลือกรูปแบบความตกลงระหว่างรัฐบาลภายใต้ FATCA รูปแบบที่ 1A ของประเทศไทยและรูปแบบที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งเสนอรูปแบบทางเลือกที่เหมาะสมต่อประเทศไทยภายใต้บริบทปัจจุบันทั้งด้านนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์

3. วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และสร้างข้อสรุปทางด้านนิติศาสตร์ผ่านหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาภายใต้สัญญากรณเวียนว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และทางด้านเศรษฐศาสตร์ในเรื่องการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ จากการเปรียบเทียบข้อมูลจากเอกสารภายใต้ความตกลงระหว่างรัฐบาลภายใต้ FATCA รูปแบบที่ 1A ของประเทศไทยและรูปแบบที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่เอกสารความตกลงหลัก (Main Agreement), เอกสารแนบท้าย 1 (Annex I), เอกสารแนบท้าย 2 (Annex II) และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับความตกลง เช่น บันทึกความเข้าใจ (Memo of Understanding), อนุสัญญาภาษีซ้อนของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น กับประเทศสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ. 1996 และ ค.ศ. 2003 ตามลำดับ

เป็นต้น รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

4. ผลการวิจัย

จากการศึกษาเปรียบเทียบเอกสารต่างๆ ในส่วนของความตกลงหลัก (Main Agreement) ที่ให้รายละเอียดของสิทธิหน้าที่ของประเทศคู่สัญญาที่ต้องปฏิบัติตามความตกลง, เอกสารแนบท้าย 1 (Annex I) ที่ให้รายละเอียดของขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบและวิเคราะห์บัญชีของสถาบันการเงิน และเอกสารแนบท้าย 2 (Annex II) ที่ให้รายละเอียดของสถาบันการเงินและผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันไม่ต้องปฏิบัติตามความตกลง และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับความตกลง พบว่าในส่วน of ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบและวิเคราะห์บัญชีของสถาบันการเงินไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างความตกลงรูปแบบที่ 1A ของประเทศไทยและรูปแบบที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่น โดยสถาบันการเงินมีหน้าที่หลักอยู่สามประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งการคัดแยกประเภทของบัญชี ว่าเป็นบัญชีของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รวมทั้งเป็นบัญชีที่มีอยู่ก่อนหรือบัญชีที่เปิดใหม่หลังจาก FATCA มีผลบังคับใช้ ประการที่สองหน้าที่ในการตรวจสอบมูลค่าหรือยอดเงินคงเหลือในบัญชีว่าอยู่ในข่ายที่ต้องรายงานตามเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดหรือไม่ อย่างไร และประการที่สามหากเป็นบัญชีที่เข้าข่ายตามที่กำหนด ต้องรายงานข้อมูลทางบัญชีตามที่ FATCA กำหนด ทั้งนี้ สถาบันการเงินมีหน้าที่รับผิดชอบถึงความถูกต้องของข้อมูลที่ตนรายงานด้วย ซึ่งความรับผิดชอบที่กล่าวมาข้างต้นสถาบันการเงินล้วนต้องมีการลงทุนเพิ่มเติมทั้งสิ้น โดยเฉพาะการลงทุนในระบบต่างๆ เช่นระบบเก็บและจัดการข้อมูล

ของสถาบันการเงิน, ระบบการจ่าย, ระบบควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ส่วนที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญคือหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานกลางและพันธมิตรต่างๆที่ประเทศภายใต้ทั้งสองรูปแบบความตกลงต้องดำเนินการ กล่าวคือภายใต้รูปแบบที่ 1A ของประเทศไทยพบว่าหน่วยงานกลาง (Competent Authority) ในที่นี้คือกรมสรรพากรจะมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบค่อนข้างสูงทั้งในการทำหน้าที่รับข้อมูลบัญชีบุคคลสหรัฐอเมริกาจากสถาบันการเงินในประเทศและส่งข้อมูลดังกล่าวให้กรมสรรพากรของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งทำหน้าที่รับข้อมูลย้อนกลับของบัญชีคนชาติไทยที่ไปมีบัญชีกับสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงเป็นจุดติดต่อ (Contact Point) กรณีที่เกิดความผิดพลาดในการรายงานข้อมูลหรือในการปฏิบัติตามความตกลงของสถาบันการเงินในประเทศและบังคับใช้กฎหมายภายในและบทลงโทษเพื่อแก้ไขความผิดพลาดให้ถูกต้องด้วย ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นนั้นส่วนต้องใช้การลงทุนเพิ่มเติมทั้งสิ้นทั้งด้านระบบและเทคโนโลยีเพื่อให้สามารถรับส่งข้อมูลได้ และด้านทรัพยากรมนุษย์โดยการจ้างพนักงานเพิ่มเติมมาปฏิบัติหน้าที่งานในส่วนนี้ และหรืออบรมพนักงานให้มีความรู้ความเข้าใจเพื่อจะได้ปฏิบัติงานได้

นอกจากนี้ก่อนที่ประเทศไทยจะสามารถเข้าทำความตกลงรูปแบบนี้ได้ต้องมีการประเมินถึงความพร้อมของประเทศในเรื่องของการรับและแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยอัตโนมัติ (Automatic Exchange of Information) ว่าเป็นไปตามที่ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดไว้หรือไม่ตาม International Data Safeguard Workbook และแสดงให้เห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเห็นถึงความพร้อมและความสามารถดังกล่าว ซึ่งมีกรอบการประเมินความพร้อม 4 ด้านดังนี้

ประการแรก กรอบด้านกฎหมาย (Legal Framework) ว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายภายในหรือสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องต้องมีการระบุถึงการรักษาข้อมูลที่แลกเปลี่ยนมาอย่างเป็นความลับและใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงเท่านั้น ประการที่สอง การบริหารความปลอดภัยของข้อมูล (Information Security Management) ต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการความปลอดภัยของข้อมูลและระบบว่าเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ยอมรับได้หรือไม่ ในที่นี้คือมาตรฐาน ISO/IEC 27000-series หรือเทียบเท่า ประการที่สาม การควบคุมและการบังคับใช้ (Monitoring and Enforcement) ต้องมีความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนรวมถึงนโยบายในการปกป้องข้อมูล และประการที่สี่ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) มีโครงสร้างและระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านความถูกต้องและการจัดส่งข้อมูลอย่างทันเวลา รวมถึงสามารถแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที (IRS, 2015)

อย่างไรก็ตามแม้ความตกลงรูปแบบที่ 1A จะก่อให้เกิดต้นทุนต่อประเทศไทยในการปฏิบัติตามค่อนข้างสูงดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่ในอีกด้านหนึ่งภาระหน้าที่ดังกล่าวกลับเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยเองทั้งในระยะกลางและระยะยาว กล่าวคือช่วยเพิ่มความเชี่ยวชาญ (Specialization) ในการบริหารจัดการด้านภาษีอากรของกรมสรรพากร เพราะเกิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Learning by Doing) ที่หลากหลายมากขึ้นเพราะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ทั้งในประเทศและในระดับระหว่างประเทศและเกิดการทำความเข้าใจอีกทั้งหากประเทศไทยมีการลงทุนในด้านนี้ที่มากพอก็จะก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) หรือต้นทุนเฉลี่ยลดลงในระยะยาวได้

ซึ่งหากพิจารณาในแง่การปฏิบัติตามความตกลง พบว่าภายใต้รูปแบบที่ 1A นี้ หน่วยงานและสถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้องมีความสะดวกและคล่องตัวในการปฏิบัติตามมากกว่าด้วย เนื่องจากการอนุวัติการความตกลงดังกล่าวมาเป็นกฎหมายภายในประเทศให้ปฏิบัติตาม (ขณะที่รูปแบบที่ 2 ไม่มีการอนุวัติการความตกลงดังกล่าวมาเป็นกฎหมายภายในประเทศ สถาบันการเงินต้องศึกษารายละเอียดและเงื่อนไขต่างๆใน US Regulation เอง) และในกรณีที่เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีเวลาในการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวให้ถูกต้องนานกว่า กล่าวคือมีระยะเวลา 18 เดือนในการแก้ไข (ขณะที่รูปแบบที่ 2 มีระยะเวลาแก้ไขเพียง 12 เดือน) อีกทั้งภายใต้ความตกลงรูปแบบนี้ประเทศไทยสามารถสามารถระงับชั่วคราวถึงประเภทของสถาบันการเงินหรือผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ขอยกเว้นหรือผ่อนผันไม่ต้องปฏิบัติตามความตกลงได้ชัดเจน (ในเอกสารแนบท้าย 2) ทำให้ลดภาระในการปฏิบัติตามของสถาบันการเงินในประเทศบางส่วนลง

นอกจากนี้ การที่กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้เป็นหลักจึงมีข้อมูลด้านภาษีที่ได้ย้อนกลับจากประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในมือครบถ้วนทั้งข้อมูลบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลไทยที่ไปมีเงินได้เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้สามารถนำข้อมูลไปวิเคราะห์และวางแผนในการพัฒนาและจัดการปรับปรุงด้านต่างๆเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการเก็บภาษีของนักลงทุนกลุ่มนี้ต่อไปในอนาคตได้ อีกทั้งยังเป็นการเตรียมความพร้อมในระยะยาวในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยอัตโนมัติของประเทศไทย เนื่องจากแนวโน้มในการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยอัตโนมัติกำลังทวีความสำคัญขึ้นในระดับระหว่างประเทศ ซึ่ง ณ ขณะนี้

ประเทศไทยยังไม่เคยมีประสบการณ์ด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลในรูปแบบนี้มาก่อน

ขณะที่ความตกลงระหว่างรัฐบาลภายใต้ FATCA รูปแบบที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่นนั้น หากเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตาม จะพบว่ารูปแบบความตกลงดังกล่าวก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามมากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้ กล่าวคือสถาบันการเงินในประเทศญี่ปุ่นมีการและมีความรับผิดชอบค่อนข้างสูงเนื่องจากเป็นผู้รายงานและส่งข้อมูลบัญชีของชาวสหรัฐอเมริกาถึงกรมสรรพากรของประเทศสหรัฐอเมริกาเองโดยตรง ซึ่งงบประมาณการลงทุนจะมากขึ้นกับความสัมพันธ์ของแต่ละสถาบันการเงินนั้นๆเอง อีกทั้งรูปแบบนี้สถาบันการเงินต้องขอหนังสือแสดงความยินยอม (Letter of Consent) จากเจ้าของบัญชีเป็นกรณีๆไปเพื่อตรวจสอบวิเคราะห์และรายงานข้อมูลของบัญชีที่เข้าข่ายมีจุดเกาะเกี่ยวความเป็นอเมริกันตามที่กำหนด (U.S. indicia) ซึ่งอาจเป็นภาระของสถาบันการเงินมาก หากสถาบันการเงินนั้นมีบัญชีชาวอเมริกันจำนวนมากซึ่งแตกต่างจากกรณีรูปแบบที่ 1A ที่สถาบันการเงินไม่ต้องการหนังสือดังกล่าว

นอกจากนี้ความตกลงรูปแบบนี้ยังมีกฎเกณฑ์และข้อตกลงเข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามจำนวนมากทั้งในส่วนของความตกลงระหว่างรัฐบาล, ประมวลรัษฎากรของประเทศสหรัฐอเมริกา, ความตกลงของสถาบันการเงินต่างประเทศ (FFI Agreement) ซึ่งเป็นภาระของสถาบันการเงินอีกเช่นกันในการต้องศึกษารายละเอียดและกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นด้วยตนเอง เนื่องจากไม่มีการอนุวัติการความตกลงดังกล่าวเข้ามาเป็นกฎหมายภายในประเทศดังเช่นรูปแบบที่ 1A

อย่างไรก็ตามแม้หน้าที่ความรับผิดชอบจะตกเป็นของสถาบันการเงินเป็นหลัก แต่หน่วยงานกลางก็ยังคงมีบทบาทและความรับผิดชอบอยู่เช่นกัน กล่าวคือในกรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริการ้องขอข้อมูลเพิ่มเติม (Group request) ของบัญชีที่ไม่ยินยอมให้เปิดเผยข้อมูล (Recalcitrant account or Non consenting account holder) หน่วยงานกลางต้องเป็นตัวกลางขอข้อมูลดังกล่าวเพิ่มเติมจากสถาบันการเงินและรายงานข้อมูลที่ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา อีกทั้งเมื่อการผิดพลาดในการปฏิบัติตามความตกลงของสถาบันการเงินอย่างมีนัยสำคัญ (Significant Non Compliance) หน่วยงานกลางจะเป็นผู้รับเรื่องจากตัวแทนบริการทางการเงินของประเทศ (Financial Service Agency: FSA) ซึ่งเป็นจุดติดต่อรับข้อมูลจากประเทศสหรัฐอเมริกาและแจ้งสถาบันการเงินให้แก้ไขให้ถูกต้องและส่งข้อมูลดังกล่าวให้ประเทศสหรัฐอเมริกาอีกที ซึ่งถือเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามที่ร้องขอ (Exchange of Information on Request) ภายใต้อนุสัญญาภาษีซ้อน นอกจากนี้ภายใต้รูปแบบที่ 2 นี้เป็นการให้ข้อมูลฝ่ายเดียวแก่ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประเทศญี่ปุ่นไม่ได้ข้อมูลย้อนกลับของบัญชีคนชาติญี่ปุ่นที่ไปมีกับสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาดังเช่นที่รูปแบบที่ 1A ได้ และในส่วนของสถาบันการเงินหรือผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ขอยกเว้น หรือผ่อนผัน ไม่ต้องรายงานในเอกสารแนบท้าย 2 นั้น รูปแบบที่ 2 นั้นไม่สามารถระบุชัดเจนได้ดังเช่นรูปแบบที่ 1A เนื่องจากกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดต่างๆมีการอ้างอิงถึง US Regulation ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ซึ่งหากระบุชัดเจนตายตัว หากประเทศสหรัฐอเมริกามีการแก้ไขกฎหมาย ทำให้ต้องมีการแก้ไขความตกลงดังกล่าวตามไปด้วย

อย่างไรก็ตามประโยชน์ที่ประเทศภายใต้ความตกลงรูปแบบที่ 2 จะได้นั้นพบว่ารูปแบบนี้มีความยืดหยุ่นมากกว่ารูปแบบที่ 1A เพราะประเทศคู่สัญญาสามารถเจรจาตกลงกับประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อร่วมกันออกแบบรูปแบบความตกลงที่เหมาะสมกับประเทศตนมากที่สุดได้ ดังเช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่สถาบันการเงินในประเทศญี่ปุ่นไม่ต้องทำข้อตกลงของสถาบันการเงินต่างประเทศ (FFI Agreement) แตกต่างหากกับกรมสรรพากรของประเทศสหรัฐอเมริกาเหมือนประเทศอื่นๆเพียงแค่ลงทะเบียนและยืนยันความตั้งใจที่จะปฏิบัติตามแนวทางที่เจ้าหน้าที่สหรัฐอเมริกาและเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่นร่วมกันออกไว้ซึ่งมีความสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ FATCA และการที่ภาระหน้าที่ส่วนใหญ่ตกอยู่กับสถาบันการเงินเป็นหลักกลับช่วยเพิ่มทักษะประสิทธิภาพ และความเชี่ยวชาญให้กับสถาบันการเงินนั้นๆต่อไปในอนาคตได้

5.การอภิปรายผล

จากการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบเอกสารต่างๆภายใต้ความตกลงระหว่างรัฐบาลภายใต้กฎหมาย FATCA รูปแบบที่ 1A ของประเทศไทยและรูปแบบที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่นพบว่าสาระสำคัญและผลของการเลือกรูปแบบความตกลงทั้งสองนั้น ในส่วนของความตกลงหลัก (Main Agreement) ซึ่งบอกถึงสิทธิหน้าที่และพันธกรณีต่างๆที่ประเทศคู่สัญญาภายใต้ความตกลงต้องปฏิบัติตาม ในส่วนนี้รูปแบบความตกลงทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยพบว่ารูปแบบที่ 1A หน่วยงานกลางมีภาระและความรับผิดชอบสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบที่ 2 เนื่องจากเป็นตัวกลางในการรับส่งข้อมูลจากสถาบันการเงินในประเทศให้ประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงรับข้อมูลย้อนกลับของบัญชีคน

ไทยที่ไป มีกับสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย อีกทั้งเมื่อเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติตามยังเป็นจุดติดต่อกับประธานงานแก้ไขความผิดพลาดดังกล่าวให้ถูกต้องผ่านกฎหมายภายในและบทลงโทษ อีกทั้งประเทศภายใต้ความตกลงรูปแบบที่ 1A ต้องมีการอนุวัติการหรือออกกฎหมายภายในเพื่อแปลงและรองรับการปฏิบัติตามความตกลงดังกล่าว และยังต้องมีการประเมินความพร้อมในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลภายใต้ International Data Safeguard Workbook ซึ่งต่างจากรูปแบบที่ 2 ที่สถาบันการเงินในประเทศจะเป็นผู้ส่งข้อมูลเองโดยตรงถึงประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานกลางจะเข้ามามีบทบาทแต่กรณีที่ถูกร้องขอข้อมูลเพิ่มเติม (Group request) ของบัญชีที่ไม่ยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลและบัญชีของสถาบันการเงินที่ไม่เข้าร่วม แต่ไม่มีหน้าที่รับข้อมูลย้อนกลับเนื่องจากเป็นรูปแบบที่ให้ข้อมูลเพียงฝ่ายเดียว รวมถึงเป็นจุดติดต่อกันกรณีที่สถาบันการเงินปฏิบัติตามความตกลงอย่างไม่สอดคล้องอย่างมีนัยสำคัญ โดยภายใต้รูปแบบที่ 2 นี้ประเทศที่เลือกไม่ต้องออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับการปฏิบัติตาม เนื่องจากข้อกำหนดต่างๆอ้างอิงถึง US Regulation เป็นหลัก

ส่วนสาระสำคัญและผลในส่วน of เอกสารแนบท้าย 1 (Annex I) ของทั้งสองรูปแบบความตกลงพบว่าไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เพราะอยู่ภายใต้ข้อกำหนดในการบังคับชี้และวิเคราะห์จุดเกาะเกี่ยวความเป็นอเมริกัน (U.S. indicia) เดียวกัน จุดต่างในส่วนนี้พบว่ารูปแบบที่ 2 สถาบันการเงินต้องขอหนังสือแสดงความยินยอมในการวิเคราะห์และตรวจสอบบัญชีจากลูกค้าเป็นกรณีๆไป (Letter of consent) เพราะเป็นผู้รายงานข้อมูลตรงถึงกรมสรรพากรของประเทศสหรัฐอเมริกา ขณะที่รูปแบบที่ 1A ไม่ต้องร้องขอ

และสาระสำคัญและผลของเอกสารแนบท้าย 2 (Annex II) ของสองรูปแบบความตกลงที่ให้รายละเอียดของสถาบันการเงินและผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ได้รับยกเว้นหรือผ่อนผันไม่ต้องปฏิบัติตามความตกลง พบว่าภายใต้รูปแบบที่ 1A สามารถระบุประเภทของสถาบันและผลิตภัณฑ์ทางการเงินได้ชัดเจนและตายตัวมากกว่ารูปแบบที่ 2 เนื่องจากภายใต้รูปแบบที่ 2 กฎเกณฑ์ต่างๆต้องอยู่ภายใต้ US Regulation ด้วย จึงระบุรายละเอียดต่างๆได้อย่างกว้างๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าภายใต้รูปแบบที่ 1A เกิดข้อดีมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบที่ 2 แม้ว่าหน่วยงานกลางจะต้องมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนการลงทุนที่มากกว่าก็ตาม แต่หน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ให้แก่หน่วยงานกลางซึ่งเป็นหน่วยงานหลักเรื่องนี้ รวมถึงช่วยเตรียมและประเมินความพร้อมในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านภาษีโดยอัตโนมัติในเบื้องต้น เพื่อให้ในระยะยาวประเทศไทยมีความพร้อมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติกับนานาประเทศและต่อยอดด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพจากการลงทุนในปัจจุบัน อีกทั้งรูปแบบนี้ยังได้รับข้อมูลย้อนกลับต่างตอบแทนจากประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย ซึ่งสามารถนำข้อมูลในส่วนนี้มาวิเคราะห์ วางแผน และพัฒนาระบบหรือกฎเกณฑ์ต่างๆในการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในอนาคตต่อไป

6.บทสรุป

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้วยบทสาระสำคัญ ข้อดีข้อเสียตลอดจนผลของการเลือกรูปแบบความตกลงระหว่างรัฐบาลรูปแบบที่ 1A ของประเทศไทยและรูปแบบที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่น โดยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสารจากตัวความตกลงระหว่างรัฐบาล

ภายใต้ FATCA ของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น พบว่ารูปแบบความตกลงระหว่างรัฐบาลภายใต้ FATCA รูปแบบที่ 1A ที่ประเทศไทยเลือกเป็น รูปแบบความตกลงที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทยแล้วภายใต้บริบทปัจจุบัน ทั้งบริบททางด้าน นิติศาสตร์และบริบททางด้านเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ บริบททางด้านนิติศาสตร์ประเทศไทยสามารถบรรลุ เจตนารมณ์หรือความมุ่งประสงค์ในการเข้าทำความตกลงดังกล่าวได้ ทั้งในส่วนการให้ความช่วยเหลือและ ร่วมมือด้านภาษีอากรกับประเทศสหรัฐอเมริกา, ลด ภาระของสถาบันการเงินในการปฏิบัติตามลง เนื่องจากหน่วยงานกลางเข้ามามีบทบาทในการรับส่ง ข้อมูลแทน และป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินไทยถูก หัก ณ ที่จ่ายร้อยละ 30 จากการที่ประเทศไทยเข้าทำ ความตกลงและปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

และบริบททางด้านเศรษฐศาสตร์ จากการ วิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของทั้ง สองรูปแบบความตกลง โดยพบว่ารูปแบบที่ 1A ที่ ประเทศไทยเลือกปัจจุบันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ ประเทศไทยในระยะยาวมากกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นเมื่อ เปรียบเทียบกับรูปแบบที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่นดังที่ กล่าวไปตอนต้น

7. กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณรศ.ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดม ธรรม อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาหลักของ งานวิจัยเรื่องนี้

8. เอกสารอ้างอิง

FPO.(2558).โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาผลกระทบ ของ ก ฎ ห ม า ย Foreign Account Tax

Compliance Act (FATCA) เพื่อเสนอแนะ แนวทางในการดำเนินการของสถาบัน การเงิน เฉพาะกิจ (ออนไลน์).จาก www.fpo.go.th/e_research/pdf/FATCA.pdf เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2558

FPO.(2014). Agreement between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the United States of America to Improve International Tax Compliance and to Implement FATCA (Online).Available from: <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=6860> (Dec 01, 2015)

Holst, R., Lee-Lim, J. and Lu, W. (2015). Intergovernmental Agreements Under FATCA: Comparing the Two Models, Latham & Watkins White Paper, (Online). Available from: <https://www.lw.com/.../intergovernmental-agreements-under-fatca> (2015, Aug 23)

IRS. (2015). International Data Safeguards & Infrastructure Workbook, (Online). Available from: <http://www.irs.gov/pub/fatca/IntlSafeguardsWorkbook.pdf> (2015, Oct 2)

IRS. (2015). Foreign Account Tax Compliance Act, (Online).Available from: <http://www.irs.gov/Businesses/Corporations/Foreign-Account-Tax-Compliance-Act-FATCA> (2015, Sep 26)

MOF.(2013). Statement of Mutual Cooperation and Understanding between the U.S.

Department of the Treasury and the Authorities of Japan to Improve International Tax Compliance and to Facilitate Implementation of FATCA (Online). Available from: https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/others/20131218fatca.htm (2015, Dec 20)

MOF.(2013). Joint Statement from The United States and Japan regarding a framework for Intergovernmental Cooperation to facilitate the implementation of FATCA and Improve International tax compliance (Online). Available from: http://www.mof.go.jp/english/tax_policy/others/20130611fatca.htm (2015, Dec 20)

MOF.(2013). Additional Statement to Modify Certain Parts of the Statement of Mutual Cooperation and Understanding between the U.S. Department of the Treasury and the Authorities of Japan to Improve International Tax Compliance and to Facilitate Implementation of FATCA (Online). Available from: https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/others/20131218fatca.htm (2015, Dec 20)

MOFA.(2003). Convention between the Governments of the United States of America and The Government of Japan for the Avoidance of Double Taxation and The prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income (online). Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/n->

[america/us/convention/tax0311.pdf](http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/convention/tax0311.pdf) (2015, Dec 20)

Navigant. (2012). Model 2 IGA Released A cross Between the Proposed Regulations and Model 1 IGA. (Online). Available from: http://www.navigant.com/~media/WWW/Site/Insights/Disputes%20Investigations/FATCA_A_Highlights_Volume6.ashx (2015, Sep 23)