

### บทที่ 3

## การสร้างความเป็นธรรมโดยใช้มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน ในสหรัฐอเมริกา

ในบทนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาถึงแนวคิด การวางรากฐานของมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit: EITC) ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีที่มาจากปัญหาสวัสดิการที่เกิดขึ้นภายหลังจากเกิดเหตุวิกฤตเศรษฐกิจครั้งรุนแรง (The Great Depression) มุมมองของนักวิชาการเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางภาษีและการสร้างมาตรการช่วยเหลือทางการเงินได้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ในสหรัฐฯ

บุคคลธรรมดาเมื่อมีเงินได้ถึงเกณฑ์ที่ต้องชำระภาษีแล้ว ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้พึงประเมินและเสียภาษีเงินได้เพื่อให้ภาษีอากรสามารถสะท้อนความสามารถในการเสียภาษีที่แท้จริงให้มากที่สุด ผู้เสียภาษีจึงสามารถนำเงินได้พึงประเมินที่ได้รับตลอดปีภาษีมาหักด้วยเงินยกเว้นภาษี ค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนภาษีแล้ว จึงนำเงินได้สุทธิไปคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

มาตรการบรรเทาภาระภาษีด้วยการยกเว้นภาษี การหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน มีแนวคิดเบื้องหลังที่ว่า ภาษีอากรเป็นการบังคับจัดเก็บเงินจากราษฎร รัฐจึงไม่ควรเข้าไปจัดเก็บภาษีในส่วนของเงินได้ที่ราษฎรจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อดำรงชีวิต แต่สำหรับผู้มีเงินได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีหรือเรียกว่าผู้ที่เงินได้ติดลบจะอยู่นอกระบบภาษี จึงไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีแต่อย่างใด เหตุการณ์ดังกล่าวในสหรัฐอเมริกา รัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในกลุ่มนี้ด้วยการจัดสรรเงินโอนให้ ผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ กล่าวได้ว่าเป็นวิธีการเป็นการประสานระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการไว้ด้วยกัน แนวคิดดังกล่าวเรียกว่า มาตรการภาษีเงินได้ทางลบ (Negative Income Tax: NIT) ซึ่งเป็นต้นแบบของมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานที่สหรัฐอเมริกาใช้อยู่ในปัจจุบัน

1. ความเป็นมาของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ (Negative Income Tax :  
NIT): รากฐานของมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากทำงาน  
(Earned Income Tax Credit : EITC)

สหรัฐอเมริกาในช่วงก่อนปีค.ศ.1929 เป็นทศวรรษที่มีอัตราการจ้างงานสูงและผลผลิตเพิ่มขึ้น ทำให้ตลาดการค้ำหุ่นของสหรัฐเฟื่องฟู ความต้องการซื้อหุ่นขยายตัวออกไปเป็นผลให้ราคาสูงขึ้นจนเกินกว่ามูลค่าที่แท้จริงของทรัพย์สินในใบหุ่นอย่างมากมาย แต่ปีค.ศ.1929 นี้เองที่บรรดานักลงทุนต่างพากันเทขายหุ่นของตนเพื่อแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราเป็นผลให้หุ่นราคาตกและขาดความเชื่อมั่น นักลงทุนอื่นที่เหลือจึงพากันเทขายบ้างจนในที่สุดตลาดหุ่นก็ล้มราคาหุ่นที่ตกต่ำลง ผู้ขายที่พยายามจะขายหุ่นเพื่อบรรเทาความเสียหายแต่ก็ไม่มีผู้รับซื้อ ธุรกิจประสบความหายนะ ประชาชนตกงาน ธนาคารปิดกิจการชั่วคราว สถานการณ์เศรษฐกิจที่เลวร้ายลงเรื่อยๆ ยิ่งทำให้สินค้าเกษตร เช่น ข้าวสาลี มันฝรั่ง เนื้อสัตว์จำหน่ายไม่ได้จึงเกิดสภาวะความอดอยาก ผู้คนไม่มีเงินมาจุนเจือครอบครัว วิฤตเศรษฐกิจครั้งรุนแรงนี้เป็นที่รู้จักกันในนามของ “The Great Depression”

ก่อนหน้านั้น แนวคิดเรื่องการดูแลคุ้มครองสมาชิกของสังคมในสหรัฐได้รับการยอมรับว่าควรเป็นบทบาทหน้าที่ของครอบครัวมิใช่รัฐ ครอบครัวเป็นสถาบันแรกที่สร้างความมั่นคงให้แก่มนุษย์และสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับสังคม ระบบการดูแลสมาชิกในครอบครัวขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจ หากครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ในเบื้องต้นได้ ระบบการสนับสนุนทางสังคมที่รองลงมาคือระบบเครือญาติ เพื่อนบ้านและชุมชน รัฐจะเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบก็ต่อเมื่อระบบสนับสนุนทางสังคมที่ใกล้ชิดไม่สามารถทำหน้าที่ได้แล้วเท่านั้น

ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ The Great Depression ทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงทัศนคติไป กล่าวคือ ปรัชญาของสำนักคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ว่า รัฐในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งที่มีอำนาจและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน มีอำนาจโดยชอบธรรมและมีประสิทธิภาพในการแทรกแซงและทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้กับคนที่ขาดโอกาสในสังคม แม้จะมีความเชื่อว่าการตลาดจะจัดสรรทรัพยากรได้แก่ คน เงิน สิ่งของและบริการโดยตัวของมันเองอยู่แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากในสังคมมักจะมีช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนอันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมเสมอ ระบบสวัสดิการอันหมายถึง ระบบการจัดสรรและจัดการ

บริการในลักษณะของโครงการหรือบริการต่างๆให้แก่ทุกคนในสังคมภายใต้หลักแห่งสิทธิความเท่าเทียมกัน<sup>45</sup> ความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคมจึงเกิดขึ้น

ในเวลาต่อมา ประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี. รูสเวลท์ ได้นำเสนอประมวลกฎหมายข้อสัญญาใหม่ (New Deal)<sup>46</sup> ต่อรัฐสภาและรัฐสภาได้ตอบสนองแนวคิดนี้โดยการผ่านร่างกฎหมายประกันสังคม (The Social Security Act of 1935) ซึ่งนอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้าแล้ว สวัสดิการสังคมเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะทำให้รายได้เฉลี่ยของประชากรอเมริกันมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ช่วงเวลา ค.ศ. 1945-1975 จึงนับเป็นยุคเฟื่องฟูของแนวคิดรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และจากการริเริ่มจากโครงการข้อสัญญาใหม่ (New Deal program) รัฐบาลกลางเริ่มมีบทบาทความรับผิดชอบในการบรรเทาความยากจน นับตั้งแต่การแถลงนโยบายต่อสู้ความยากจน (war on poverty) ในปี ค.ศ. 1964 ซึ่งใช้จ่ายเงินกว่าหลายพันล้านดอลลาร์เพื่อบรรเทาสภาพชีวิตที่เลวร้ายของคนยากจน

ผลที่เกิดจากระบบสวัสดิการในสหรัฐอเมริกา ผลสะท้อนอย่างน้อยที่สุดของกฎหมายประกันสังคมไม่สามารถเรียกได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างเต็มที่ สวัสดิการที่จัดสรรแก่ประชาชนไม่อาจสร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง Milton Friedman นักเศรษฐศาสตร์แห่งสำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ในปี ค.ศ. 1976 และทำงานให้แก่โครงการข้อสัญญาใหม่ (The New Deal) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า จำนวนเงินที่รัฐใช้ในเรื่องสวัสดิการสังคมในปี ค.ศ. 1970 นั้นมากกว่า 75,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐและถ้าหากนำเงินดังกล่าวไปแจกแก่บุคคลที่ยากจนซึ่งมีจำนวนประมาณ 5,000,000 คนแล้ว แต่ละครัวเรือนจะได้ปันส่วนมากกว่าคนละ 3,000\$ ซึ่งเป็นจำนวนที่มากเกือบจะเท่ารายได้เฉลี่ยของประชากรในสมัยนั้นเลยทีเดียว

ในบรรดาโครงการช่วยเหลือจากรัฐทั้งหลาย โครงการช่วยเหลือครอบครัวที่มีเด็กพึ่งตนเองไม่ได้ (Dependence children) เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและใช้งบประมาณ

<sup>45</sup> ระพีพรรณ คำหอม, สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย, (กรุงเทพฯ มหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2549) น.25-30.

<sup>46</sup> New Deal เป็นประมวลกฎหมายทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯซึ่งประกาศใช้ในสมัยประธานาธิบดี รูสเวลท์ ระหว่างปี 1933-1939 เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งมีผลให้งานโยธาขยายตัวและลดการว่างงานโดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและร้านค้าย่อย รวมทั้งเปลี่ยนแปลงระบบการเงิน กฎหมาย แรงงานและการเร่งสร้างอาคารสงเคราะห์

มากที่สุด จากการแบ่งประเภทของโครงการดังกล่าวโดยอิงแนวการจัดแบ่งตามสถานะของหัวหน้าครอบครัว สามารถแบ่งย่อยได้เป็น 4 ลักษณะ คือ

1. บิดาเป็นบุคคลไร้ความสามารถ
2. บิดาถึงแก่กรรม
3. บิดาเป็นผู้ว่างงาน
4. บิดาได้ทิ้งร้างครอบครัวไป

พบว่า การแบ่งประเภทย่อยดังกล่าวนี้ อัตราการเพิ่มของจำนวนเด็กที่ได้รับสงเคราะห์ลักษณะที่ 4. คือบิดาได้ทิ้งร้างครอบครัวไปมีสัดส่วนสูงมากจนผิดสังเกต กล่าวคือ มีมากเกินไปครึ่งหนึ่งของจำนวนเด็กที่ได้รับสงเคราะห์ทั้งหมด เมื่อศึกษารายละเอียดของคุณสมบัติที่เข้าข่ายที่จะได้รับสวัสดิการประเภทที่บิดาได้ทิ้งร้างครอบครัวนี้พบว่าเกินความหมายอย่างกว้างขวาง โดยหมายรวมไปถึงกรณีที่ครอบครัวที่มีการหย่าร้าง สามีภรรยาแยกกันอยู่ บิดาที่ละทิ้งร้างครอบครัว บิดามารดาที่มีได้สมรสโดยถูกต้องตามกฎหมาย ลักษณะเช่นนี้ทำให้ง่ายที่ผู้รับประโยชน์จะทุจริตเพื่อให้เข้าข่ายมีคุณสมบัติรับเงินสวัสดิการได้ ทั้งๆ ที่พวกเขาไม่ใช่คนยากจนจนถึงขนาดที่รัฐต้องยื่นมือช่วยเหลือ

นอกจากปัญหาสวัสดิการสำหรับเด็กแล้ว ยังมีปัญหาสวัสดิการสำหรับคนรายได้น้อยและด้อยโอกาส นักวิชาการในสหรัฐได้จัดแบ่งกลุ่มของคนยากจนและด้อยโอกาส ออกเป็น 2 ประเภท คนยากจนประเภทแรกได้แก่ กลุ่มคนที่ได้รับความเจ็บป่วยทรมานจนไม่สามารถทำงานต่อไปได้ บุคคลประเภทนี้รวมถึงคนที่ไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากความพิการ อายุ ขาดคุณสมบัติและลักษณะประการอื่นๆ ทำนองเดียวกัน และประเภทที่ 2 คือคนที่สามารถทำงานได้ (Working poor) แต่ตกอยู่ในสภาวะว่างงานรวมถึงคนที่อยู่ในตลาดแรงงานอยู่แล้วแต่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพและเลี้ยงครอบครัว

รัฐบาลกลางสหรัฐ ได้สร้างโครงการสงเคราะห์ขึ้นอย่างมากมายเพื่อช่วยเหลือคนยากจนกลุ่มแรกได้แก่ การเคหะ (Public housing) แสตมป์อาหาร ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่มีบุตร (Aid to Families with Dependent Children) และอื่นๆอีกหลายโครงการ เมื่อเวลาผ่านไป ผู้รับสวัสดิการได้ตกอยู่ในภาวะพึ่งพิงสวัสดิการมากขึ้นเรื่อยๆ เรียกภาวะดังกล่าวว่า กับดักความยากจน (poverty trap) เนื่องจากครัวเรือนจะได้รับเงินสงเคราะห์มากขึ้นเมื่อพวกเขามีบุตร ความสัมพันธ์ในครัวเรือนถูกทำลายลง เพราะสวัสดิการทำให้รัฐบาลกลางเข้ามาทำหน้าที่แทนหัวหน้าครอบครัว การกระทำผิดกฎหมายเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากประชาชนเห็นว่าสวัสดิการเป็นช่องทางหาเงินแก่ตนเอง ครัวเรือนต้องพึ่งพิงสวัสดิการเพื่อดำรงชีพมากขึ้นแทนที่จะอยู่ในระบบสวัสดิการเป็นการชั่วคราว อาชญากรรมเพิ่มขึ้นเพราะวัยรุ่นไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงบิดามารดาของตนเองอีกต่อไป สวัสดิการโดยรัฐจึงไม่ได้บรรเทาสภาพชีวิตที่แร้นแค้นของคนจน แต่กลับทำให้ยิ่ง

เลวร้ายลงอีก ความจริงแล้ว สวัสดิการช่วยสนับสนุนให้ผู้รับประโยชน์เลิกทำงานไปเลย เนื่องจากในหลายมลรัฐได้ให้สวัสดิการในลักษณะถ้วนหน้า (comprehensive welfare) ด้วยการจ่ายเงินโดยรวมเป็นรายปีในจำนวนมากกว่าการที่บุคคลทำงานหารายได้ตลอดปีด้วยตัวเองเสียอีก ในขณะที่เดียวกัน ระบบสวัสดิการเกือบจะมีได้ให้อะไรเลยกับคนยากจนในประเภทที่สอง

ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและต่อสวัสดิการของรัฐ ในลักษณะที่ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลเป็นเสมือนแหล่งขุมทรัพย์ที่จะตักตวงเพื่อให้ได้เงินมาอย่างง่ายดายเท่านั้น แม้ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะสร้างสรรความเป็นธรรมขึ้นในสังคมสหรัฐด้วยระบบสวัสดิการที่จัดสรรเงินได้ให้แก่ผู้ที่จัดได้ว่าเสียเปรียบที่สุดในสังคมเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถของตนเองอันจะนำไปสู่ชีวิตที่ดีโดยเท่าเทียมกันก็ตาม แต่ความมุ่งหมายของรัฐก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้อย่างเต็มที่

การเข้ามาตรกรภาษีเงินได้ทางลบในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากปัญหาความบกพร่องของระบบสวัสดิการ นักเศรษฐศาสตร์ 2 ท่านคือ Milton Friedman และ Robert J.Lampman<sup>47</sup> ได้นำเสนอมาตรการภาษีเงินได้ทางลบขึ้นในสหรัฐในปีค.ศ.1962 ข้อเสนอของเขามีที่มาจากความต้องการแก้ไขปัญหาความยากจนสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเสนอให้รัฐมีระบบการประกันเงินได้ขั้นต่ำ ( a guaranteed minimum income system ) อันเป็นจำนวนที่สันนิษฐานว่าพอเพียงพอต่อการดำรงชีพของครัวเรือน ครัวเรือนใดมียอดรวมของเงินได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งน้อยกว่าเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐประกันไว้ก็จะได้รับการโอนเงิน (transfer payment) ตามส่วนต่างของเงินได้ที่ครัวเรือนหาได้หักลบกับจำนวนเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐกำหนดและเรียกมาตรการนี้ว่า ภาษีเงินได้ทางลบ (Negative Income Tax)

เนื่องจากจุดเด่นของมาตรการเป็นการให้สวัสดิการเงินได้ผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มาตรการสามารถประสานเข้ากับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่บังคับใช้อยู่ได้โดยตรง การบริหารจัดการเก็บภาษีอากรปกติและภาษีทางลบจะใช้วิธีเดียวกัน กล่าวคือกฎหมายภาษีอากรได้กำหนดเพดานการยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้ให้แก่ผู้เสียภาษีจำนวนหนึ่งบุคคลที่มีรายได้สูงกว่าที่กำหนด ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องจ่ายภาษีแก่รัฐ (ภาษีทางบวก) ในทางกลับกัน ถ้าบุคคลมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์กำหนดหรือมีเงินได้ติดลบ เขาจะได้รับเงินโอน (Money transfer) จากรัฐหรืออีกนัยหนึ่งคือเขาจะเป็นผู้ได้รับภาษีเงินได้ทางลบอันเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดซึ่งก็คือ การให้ เงินสด

<sup>47</sup> Robert A.Moffitt, "The idea of negative income tax: Past,present and future" University of Wisconsin-Madison institute for Research on Poverty, volume 23, number2, (2004).

ต้นกำเนิดของแนวคิดการให้เงินโอนด้วยวิธีการประกันเงินได้ขั้นต่ำและการประสานระบบสวัสดิการให้เข้ากับระบบภาษีอากรเช่นเดียวกันกับมาตรการภาษีเงินได้ทางลบนี้มีใช้ในแนวคิดที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในยุคของ Friedman และ Lampman แต่อย่างไรใด ในราวปีค.ศ. 1795 มาตรการเช่นเดียวกันนี้เคยปรากฏที่มณฑลบาร์คเชอร์ (Berkshire) แห่งสหราชอาณาจักร โครงการนี้เรียกว่า The Speenhamland System<sup>48</sup> เป็นโครงการที่ให้ความช่วยเหลือแก่เหล่าสมาชิกโครงการ ได้แก่ แรงงานที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ สัดส่วนของเงินช่วยเหลือจะสัมพันธ์กับรายได้ที่มาจากราคาข้าวสาลีและขนาดของครัวเรือนของสมาชิก ภายหลังการใช้โครงการนับว่ามีผลกระทบในทางร้ายแก่บรรดาแรงงาน เนื่องจากการดำเนินการของโครงการได้จูงใจให้เหล่านายจ้างต่างพากันลดค่าแรงลงและผลักดันทุนสวัสดิการแรงงานไปให้แก่ผู้เสียภาษีในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ภายหลังจึงได้มีการยกเลิกโครงการไปและดูเหมือนว่าโครงการจะสูญหายไปชั่วขณะหนึ่ง ต่อมาโครงการก็ได้รับการฟื้นฟูอีกครั้งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยการสนับสนุนของกลุ่มวางแผนและปฏิรูปสังคมตะวันตก เนื่องจากผลพวงของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมอุตสาหกรรม

ปีค.ศ.1942 Lady Juliette Evangeline Rhys Williams<sup>49</sup> ได้เสนอโครงการให้เงินช่วยเหลือในลักษณะที่กว้างกว่าโครงการ Speenhamland ความคิดของ Lady Rhys Williams ได้ละทิ้งปรัชญาของการประกันสังคมดั้งเดิมที่ว่า รัฐมีหน้าที่ช่วยเหลือเฉพาะผู้ด้อยยากและเจ็บป่วยเท่านั้น โดยยึดแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบประชาธิปไตยที่ว่า รัฐเป็นหนี้ต่อพลเมืองในการจัดสรรผลประโยชน์แก่ทุกคนในรัฐ Lady Rhys Williams เสนอโครงการประกันสังคมแบบถ้วนหน้าครอบคลุมการสงเคราะห์แก่บุคคลทุกคนอย่างกว้างขวางไม่จำกัดว่าเป็นชายหญิงหรือเด็ก ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ของการแทนที่ประโยชน์จากการประกันสังคมทุกประเภทที่มีอยู่ด้วยระบบภาษีเงินได้ที่คู่ขนานกันกับระบบสวัสดิการ

ลักษณะสำคัญ คือ การนำเอาระบบการประกันสังคมและระบบภาษีเงินได้มาเชื่อมโยงกัน การจัดสรรเงินสวัสดิการกระทำโดยผ่านระบบภาษีอากรโดยตรง Lady Rhys Williams เสนอให้รวมสวัสดิการทุกประเภทเป็นหนึ่งเดียวและให้ดำเนินการโดยรัฐ ผู้รับประโยชน์

<sup>48</sup> Christopher Green, *Negative taxes and the poverty problem*, (Washington, D.C: The Brookings Institution, 1967), pp.51-56.

<sup>49</sup> Wikipedia, "Juliet Rhys Williams", from [http://en.wikipedia.org/wiki/Juliet\\_Rhys-Williams](http://en.wikipedia.org/wiki/Juliet_Rhys-Williams) ,Retrieved January 2009.

คือพลเมืองทุกคน ไม่จำกัดเฉพาะแต่คนที่ต้องการความช่วยเหลือเท่านั้น โครงการ Rhys Williams social dividend เป็นการจ่ายเงินแก่ทุกๆ คนทั้งบุคคลธรรมดาและคู่สมรสโดยปรับปรุงระบบภาษีอากรเพื่อให้สามารถจ่ายโดยตรงแก่พลเมืองได้ แนวคิดนี้เรียกว่า ภาษีปันผลทางสังคม (social dividend taxation) ซึ่งโครงการได้ถูกนำมาใช้จริงในปี ค.ศ.1972 จำนวนเงินที่จ่ายจะขึ้นอยู่กับความแตกต่างทางเพศและอายุของผู้รับและจะต้องชำระให้แก่ผู้รับประโยชน์ทุกๆ คนเป็นรายสัปดาห์

ในสหรัฐอเมริกาโครงการแบบเดียวกับที่กล่าวมานี้ถูกเสนอขึ้นโดย George McGovern ในแผนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เขาเสนอให้ประชาชนได้รับการประกันเงินได้อันจัดสรรมาจากระบบภาษีเงินได้ขั้นต่ำคนละ 1,000\$ โดยมีอัตราภาษีร้อยละ 33.3 แผน McGovern นี้มีผลให้ครัวเรือนที่มีสมาชิก 4 คนได้รับการประกันเงินได้ 4,000\$ ต่อครัวเรือน และจะยุติการให้ความช่วยเหลือทางการเงินได้ (a break-even) เมื่อครัวเรือนมีเงินได้ 12,000\$<sup>50</sup>

โครงการที่ถูกลงเสนอขึ้นทั้งในสหราชอาณาจักรและสหรัฐฯ นี้มีจุดที่ดึงดูดความสนใจอยู่ที่ความสามารถในการดึงประชากรที่ไม่มีรายได้ให้หลุดพ้นออกจากความยากจน อย่างไรก็ตาม แผนการนี้ก็ล้มเหลวที่จะนำมาใช้ปฏิบัติจริง เนื่องจากการให้ประกันเงินได้แก่ประชาชนมีผลทำให้ต้องเพิ่มปริมาณรายได้จากภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ ปรากฏได้ชัดเจนจากแผน McGovern ซึ่งนักวิจารณ์กล่าวว่า อัตราภาษีร้อยละ 33.3 ไม่เพียงพอที่จะทำให้รายได้ทางการคลังเพิ่มขึ้น ยิ่งกว่านั้น อัตราภาษีดังกล่าวยังมีผลไปเพิ่มภาษีเงินได้ที่จัดเก็บจากผู้เสียภาษีที่มีระดับเงินได้ปานกลาง เช่นเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร ซึ่งในเวลานั้นจำเป็นต้องใช้อัตราภาษีถึงร้อยละ 53 ภาษีส่วนเพิ่มจะเริ่มตั้งแต่จำนวนเงินได้ที่เกิน 600£ เพื่อสร้างรายได้ให้เพียงพอแก่รายจ่ายของรัฐ<sup>51</sup>

อย่างไรก็ดี โครงการที่มีแนวคิดการนำระบบสวัสดิการมาเชื่อมโยงกับระบบภาษีอากรได้รับความสนใจจากนักคิดสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองหลายท่าน อาจกล่าวได้ว่า Lady Rhys Williams เป็นต้นแบบของแนวคิดมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ<sup>52</sup> อันเป็นกระบวนการปฏิรูปภาษีอย่างหนึ่งที่ถูกพัฒนาต่อๆ มาโดยนักเศรษฐศาสตร์ในสมัยหลังซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะ

<sup>50</sup> Wikipedia , “George McGovern”, from [http://en.wikipedia.org/wiki/George\\_McGovern](http://en.wikipedia.org/wiki/George_McGovern) ,Retrieved January 2009.

<sup>51</sup> *Ibid* 51.

<sup>52</sup> *supra* note 49.

ในสหราชอาณาจักรเท่านั้นแต่ยังได้รับการพัฒนาและทดลองใช้อย่างเป็นรูปธรรมในสหรัฐอเมริกาจากผลพวงการเสนอของ Milton Friedman และ Robert J. Lampman

## 2. แนวคิด ความหมาย องค์ประกอบและหลักการทำงาน ของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

### 2.1 แนวคิดของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

มาตรการภาษีเงินได้ทางลบมีรากฐานแนวคิดมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

(1) ความบกพร่องของระบบสวัสดิการโดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับการโอนเงินได้ (money transfer) ซึ่งมีที่มาจากความคิดที่ยอมรับว่ารัฐมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเป้าหมายทางสังคมเพิ่มมากขึ้น ทำให้ต้นทุนและความซับซ้อนของระบบสวัสดิการเกิดการขยายตัวตามมา เมื่อรายได้ทางการคลังถูกใช้ไปเป็นรายจ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้นก็จะนำไปสู่การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราสูง ผลที่ตามมาคือขอบเขตทางภาษีอากรและสวัสดิการสังคมจะขยายตัวอย่างเป็นอิสระ หมายถึง กลุ่มผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากต้องจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่ระบบประกันสังคมเป็นเสมือนภาษีอากรหรือการจ่ายภาษีอากรเท่ากับเป็นการซื้อสวัสดิการจากรัฐ

ขณะเดียวกัน ลักษณะของโครงการสวัสดิการเองที่ให้สิทธิประโยชน์ตามคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ ส่งผลต่อการซ้อนโงงสวัสดิการและการขาดแรงจูงใจในการทำงาน อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่แท้จริงจะกระทบกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีรายได้พอที่จะชำระภาษี สวัสดิการจึงเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผู้มีฐานะปานกลางไปจนถึงผู้มีรายได้สูงมากกว่าที่จะตกได้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มคนยากจน<sup>53</sup> จึงเป็นการเปิดทางให้วัตถุประสงค์ทางภาษีอากรและสวัสดิการทำงานอย่างขัดแย้งกันเอง

(2) ในด้านภาษีอากร ผู้เสียภาษีในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีทางบวกจะถูกเรียกเก็บภาษีจากเงินได้พึงประเมินตามอัตราก้าวหน้าที่สอดคล้องกับหลักความสามารถ

<sup>53</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, Negative income tax: an approach to the co-ordination of taxation and social welfare policies, (Paris : 1974), p. 10.

ในการเสียภาษี ผู้มีเงินได้ต้องนำเงินได้พึงประเมินทุกประเภทของตนตลอดปีภาษีไปคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเมื่อสิ้นปี เงินได้ดังกล่าวไม่รวมถึงเงินได้ที่กฎหมายยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษี

การคำนวณหาจำนวนภาษีจะเริ่มจากการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนภาษีเงินได้สุทธิแล้วจึงคำนวณภาษีตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือระบบภาษีทางบวก (A positive tax system) หลักการเบื้องหลังของการให้ยกเว้นเงินได้และหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนก่อนภาษีมาจากแนวคิดที่ว่ารัฐไม่ควรจัดเก็บภาษีจากเงินได้ที่ได้จ่ายออกไปเพื่อดำรงชีพตามความจำเป็นพื้นฐาน (Basic needs) เงินได้ที่กฎหมายยกเว้นไม่จัดเก็บภาษี ผู้เสียภาษีไม่มีหน้าที่ต้องนำเงินได้ประเภทและตามจำนวนที่กฎหมายยกเว้นให้ นั้นมารวมคำนวณภาษีเงินได้ใดที่กฎหมายอนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนภาษีก็สามารถนำเงินจำนวนนั้นมาหักออกจากเงินได้ของปีภาษี ผู้เสียภาษีจึงสามารถเก็บเงินได้ในส่วนที่เป็นผลของมาตรการบรรเทาภาระภาษีไว้ใช้จับจ่ายเพื่อตนเองและครอบครัวได้

จะเห็นว่าทางด้านภาษีอากร เมื่อเปรียบเทียบระหว่างผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีทางบวกกับผู้ไม่มีรายได้เพียงพอที่จะเสียภาษีหรือมีรายได้ติดลบ กลไกทางภาษีอากรมิได้มีส่วนสงเคราะห์ใดๆ แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยและไม่ได้อยู่ในระบบภาษีทางบวกเลย ในขณะที่ครัวเรือนซึ่งอยู่ในระบบภาษีทางบวก ได้แก่ ครัวเรือนที่มีฐานะปานกลางจนถึงร่ำรวยจะได้รับการประกันเงินได้ขั้นต่ำ (Minimum income guarantee) จากกฎหมายภาษีอากรด้วยมาตรการบรรเทาภาระภาษีประเภทต่างๆ ได้แก่ การยกเว้นเงินได้ การหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนก่อนชำระภาษีทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ

ช่องว่างดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับผู้ไม่มีรายได้ถึงเกณฑ์ชำระภาษีทำให้เป็นที่มาของแนวคิดการใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบในอันที่จะเป็นมาตรการที่เข้ามาเติมเต็มเงินได้ให้แก่ครัวเรือนที่มีเงินได้ไม่อยู่ในเกณฑ์ต้องชำระภาษีและไม่มีสิทธิประโยชน์ตามมาตรการบรรเทาภาระภาษีต่างๆ ข้างต้นด้วยการจัดสรรเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้คนเหล่านี้ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพตามมาตรฐานขั้นต่ำของสังคม

วิธีการคำนวณภาษีเงินได้ทางลบตามข้อเสนอของ Milton Friedman และ Robert J. Lampman การคำนวณภาษีจะเริ่มต้นจากการกำหนด “ระดับสมมาตรของเงินได้ (break-even level)” อันเป็นจำนวนเงินที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้พิจารณาว่าบุคคลใดจะมิสิทธิได้รับความช่วยเหลือตามมาตรการ ผู้มีเงินได้น้อยกว่าระดับสมมาตรหรือเรียกว่าเงินได้ติดลบจะได้รับความช่วยเหลือตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ ต่อมาเป็นการกำหนดเงินประกันรายได้ขั้นต่ำอันเป็นจำนวนที่รัฐสันนิษฐานว่าเพียงพอกับความต้องการขั้นพื้นฐานที่จะช่วยให้ปัจเจกชนมีมาตรฐาน

ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควร โดยที่มาของเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐให้ประกันนี้จะมาจากจำนวนเงินที่สะท้อนถึงค่าครองชีพขั้นต่ำที่ผู้มีเงินได้จำเป็นต้องใช้จ่ายออกไปเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยการดำรงชีพพื้นฐาน (Basic needs) เงินประกันรายได้ขั้นต่ำต่กับระดับเงินได้สมมาตรอาจเป็นจำนวนเดียวกันหรือไม่ก็ได้ ผู้มีเงินได้ติดลบจะต้องนำรายได้จากน้ำพักน้ำแรงของตนเอง (Earned Income) มาหักลบกับเงินประกันรายได้ขั้นต่ำแล้วคูณด้วยอัตราภาษีแบบคงที่ (A flat rate income taxation) ผู้มีเงินได้จะได้รับความช่วยเหลือตามร้อยละของส่วนต่างระหว่างเงินประกันรายได้ขั้นต่ำต่กับรายได้จากน้ำพักน้ำแรงที่คำนวณได้เพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อการเลี้ยงตนเองและครอบครัว

หากผู้มีเงินได้มีรายได้มากกว่าระดับสมมาตรของเงินได้ เงินได้ดังกล่าวจะมีค่าเป็นบวก (Positive Income) ผู้นั้นจึงเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีทางบวกในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามปกติ ซึ่งแม้ว่าจะใช้อัตราภาษีแบบคงที่ อัตราคงที่นี้จะไม่กระทบกับหลักความเป็นธรรมของภาษีอากร เพราะเมื่อคำนวณภาระภาษีที่แท้จริงของผู้เสียภาษีทางบวกแล้ว เงินภาษีที่ผู้มีเงินได้ต้องชำระให้แก่รัฐก็ยังคงเป็นอัตราก้าวหน้าตามหลักความสามารถในการเสียภาษีอยู่นั่นเอง

ส่วนผู้มีเงินได้รายได้มีรายได้น้อยกว่าระดับสมมาตรของเงินได้ เงินได้ของเขาจะมีค่าติดลบ (Negative Income) เขาจึงเป็นผู้มีภาษีทางลบซึ่งจะได้รับจัดสรรเงินโอนร้อยละของส่วนต่างระหว่างเงินประกันรายได้ขั้นต่ำต่กับรายได้จากน้ำพักน้ำแรง แม้จะใช้อัตราภาษีแบบคงที่เงินโอนที่ผู้มีภาษีทางลบได้รับจัดสรรให้ก็จะยังเป็นอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเช่นกัน เพราะเมื่อผู้มีภาษีทางลบมีเงินที่ทำมาหาได้เองเพิ่มขึ้นก็จะได้รับภาษีทางลบน้อยลง

#### มาตรการภาษีเงินได้ทางลบกับมุมมองความเป็นธรรมทางภาษี

แนวคิดข้างต้นอาจกล่าวได้ว่ามาตรการภาษีเงินได้ทางลบเป็นวิธีการที่ทำให้กฎหมายภาษีอากรที่แข็งกระด้างนุ่มนวลขึ้น เพราะการรวมกันของภาษีอากรอันเป็นมาตรการบังคับจัดเก็บเงินได้จากผู้เสียภาษี กับมาตรการสวัสดิการอันเป็นการให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนที่ยากจนหรือรายได้น้อยในมิติด้านรายได้ จะเป็นการหลีกเลี่ยงผลกระทบของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่แท้จริง และทำให้หลักความเป็นธรรมในการเสียภาษีตามความสามารถต่อเนื่องกันกับการสร้างความเป็นธรรมด้วยการแบ่งสรรปันส่วนแก่ผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสในสังคม

แนวคิดของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบอาจมีผู้โต้แย้งได้ว่า ลักษณะทั่วไปของภาษีอากรเป็นการบังคับเรียกเก็บเงินจากประชาชน ภาษีอากรจึงไม่น่าจะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาคายากจนได้ อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับข้อโต้แย้งนี้ หากเราคำนึงถึงนโยบายประการหนึ่งของภาษีอากร คือ ภาษีเป็นเครื่องมือดูแลการกระจายรายได้ของคนในสังคมให้เป็นธรรมและความเป็นธรรมเป็นสาระสำคัญของหลักภาษีอากรที่ดี ดังนั้นแล้ว หากมองในแง่นี้ ถ้าสามารถบังคับจัดเก็บ

ภาษีอากรตามหลักความสามารถในการเสียภาษีได้แล้วนำมาจัดสรรเป็นรายจ่ายให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ ภาษีอากรก็จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความยากจนด้วยการกระจายรายได้ สร้างสรรความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ในสังคม

## 2.2 ความหมายของภาษีเงินได้ทางลบ

จากการค้นหาความหมายในทางตำรา ผู้เขียนพบว่าไม่มีการกำหนดนิยามความหมายของภาษีเงินได้ในทางลบไว้โดยชัดแจ้ง แต่สามารถอธิบายมาตรการภาษีเงินได้ทางลบได้ในเชิงกลไกการทำงานของภาษีชนิดนี้ ซึ่งเมื่อทำความเข้าใจหลักการทำงานของภาษีเงินได้ทางลบได้แล้วก็จะสามารถเข้าใจความหมายและภาพรวมของมาตรการได้ง่ายขึ้น

- พจนานุกรมการลงทุน (Investment Dictionary) ให้ความหมายของภาษีเงินได้ทางลบ หมายถึง ระบบภาษีอากรซึ่งให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือแก่บุคคลหรือครัวเรือนซึ่งพวกเขาดำรงชีวิตอยู่ภายใต้เส้นความยากจน<sup>54</sup>

- ศัพท์จากสารานุกรมประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา กล่าวถึงนักเศรษฐศาสตร์นามว่า Milton Friedman เป็นผู้ประดิษฐ์มาตรการซึ่งเรียกว่า “ภาษีเงินได้ทางลบ” ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือเงินทุนและอิสรภาพ (Capitalism and Freedom) ในปีค.ศ. 1962 ภายใต้ภาษีเงินได้ทางลบ การโอนเงินจะอยู่บนฐานของระยะห่างของเงินได้กับ “ระดับสมมาตร”(Break-even level)

<sup>54</sup> Type of income tax stipulation that allows an individual's income bracket to be raised through the issuance of subsidies if the individual falls into an income bracket considered to be impoverished. The individual's income will only be moved up enough to allow them to not fall into this category

เส้นความยากจน หมายถึงเกณฑ์วัดมูลค่าความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำ ทั้งทางด้านอาหาร ด้านสินค้าอื่นที่มีใช้อาหาร หรือปัจจัย 4 เพื่อใช้แบ่งแยกว่าบุคคลใดเป็นคนยากจน สำหรับคนยากจนในมิติด้านรายได้หมายถึงบุคคลที่มีรายได้ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายเพื่อสนองความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค การวัดความยากจนในมิตินี้จึงต้องมีการแปลงความต้องการขั้นพื้นฐานเป็นจำนวนเงิน การวัดความยากจนวิธีนี้จึงเป็นการวัดความสามารถของบุคคลที่จะมีรายได้หรือรายจ่ายเพื่อสนองความต้องการพื้นฐาน

สืบค้นจาก [http://poverty.nesdb.go.th/poverty\\_new/nesdb/2476/index.html](http://poverty.nesdb.go.th/poverty_new/nesdb/2476/index.html)

เหล่าคนที่ไม่มียาได้เลยจะได้รับเงินได้ทางลบสูงที่สุด แต่เงินได้ที่โอนให้ตามมาตรการภาษีเงินได้ลบจะต่ำลงเมื่อเงินได้ของบุคคลสูงขึ้นจนถึงจุดสมมาตร ภาษีเงินได้ทางลบทำให้ความเป็นไปได้ของการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานยากจนเกิดขึ้นได้จริง นำไปสู่โครงการทดลองการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐบาลกลางหลายโครงการในช่วงปลายปีค.ศ.1960 ถึงค.ศ. 1970 อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา สหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (The Earned Income Tax Credit) แทนที่มาตรการภาษีเงินได้ทางลบและได้กลายเป็นมาตรการหลักในการให้เงินอุดหนุนแก่คนยากจน

- พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ (Economics Dictionary) ภาษีเงินได้ทางลบ หมายถึง แผนการเพิ่มรายได้ให้แก่คนยากจนโดยการให้เงินอุดหนุนเป็นเงินสดโดยตรงแทนที่หน้าที่การจ่ายภาษี คนยากจนจะได้รับการจ่ายเงินสดจากรัฐบาล<sup>55</sup>

- ความหมายตามพจนานุกรมการเงินและการลงทุน (Financial & Investment Dictionary) ภาษีเงินได้ในทางลบ หมายถึง ระบบที่ถูกนำเสนอเพื่อจัดให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลและครัวเรือนที่อยู่ภายใต้ระดับความยากจน โดยใช้กลไกที่มีอยู่แล้วในการจัดเก็บรายได้ภาษี ภายหลังกรออกแบบรายการเงินได้ที่แสดงว่ามีเงินได้ในระดับต่ำกว่าเงินได้เพื่อการยังชีพพื้นฐาน ประชากรที่มีรายได้น้อยจะได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงอันเพียงพอที่จะนำพวกเขาเหล่านั้นไปสู่การมีระดับเงินได้พื้นฐานที่เพียงพอต่อการยังชีพ (The subsistence level) แทนที่หน้าที่ในการจ่ายภาษีเงินได้

- พจนานุกรมคำศัพท์ทางการพาณิชย์ให้ความหมายภาษีทางลบ หมายถึง การจ่ายเงินซึ่งกระทำโดยรัฐบาลให้แก่พลเมืองเพื่อจัดให้ประชากรเหล่านั้นได้มีเงินได้ขั้นต่ำ (Minimum income)<sup>56</sup>

- Robert A.Moffitt อธิบายหน้าที่ของผู้มีภาษีเงินได้ทางลบว่าผู้มีเงินได้ทางลบมีหน้าที่โดยทั่วไปเช่นเดียวกับผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีทางบวก นั่นคือ หน้าที่ต้อง

<sup>55</sup> Economics Dictionary: Negative income tax: plan to raise the income of the poor by direct cash subsidies. Instead of paying an income tax, the poor would receive a cash payment from the government.

<sup>56</sup> "Negative Income Tax", from <http://www.dictionarist.com/negative+income+tax>, Retrived Febuary 2008.

แสดงเงินได้พึงประเมินลงในแบบรายการเงินได้ประจำปีแก่กรมสรรพากรสหรัฐฯ (The Internal Revenue Service :IRS) ผู้แสดงรายการเงินได้จะต้องชำระภาษีหรือไม่นั้น อาศัยความแตกต่างระหว่างเงินได้พึงประเมินกับช่องว่างของเงินได้ (threshold)

- Joseph A Kershaw<sup>57</sup> อธิบายถึงภาษีเงินได้ทางลบในแง่เทคนิควิธีสำหรับการจ่ายเงินให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องของสังคม ด้วยการตั้งสมมติฐานว่าความยากจนและสภาวะการมีรายได้ต่ำเป็นสิ่งเดียวกัน ภายใต้สมมติฐานที่ว่ามานี้ ภาษีเงินได้ทางลบจะเป็นวิธีการโอนเงิน (Transfer payment) ที่ก้าวหน้ามาก เพราะมาตรการนี้จะกลายเป็นเครื่องมือกำจัดความยากจนไปด้วยในตัว เงินช่วยเหลือจะให้แก่คนยากจนโดยตรงและผู้คนจะได้รับเงินช่วยเหลือแตกต่างกันไปตามอัตราส่วนที่ทำให้พวกเขาากจน ภาษีเงินได้ทางลบจึงเป็นอาวุธต่อต้านความยากจนที่มีอานุภาพ

- สารานุกรมวิกิพีเดีย เรื่องภาษีอัตราคงที่ (Flat tax) กล่าวถึง ภาษีเงินได้ทางลบว่าเป็นชนิดหนึ่งของภาษีอัตราคงที่<sup>58</sup> ที่มีแนวคิดเบื้องหลังเหมือนกันกับการอนุญาตให้หักค่าลดหย่อนส่วนบุคคล (Personal Deductions) ที่มีในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เว้นแต่เมื่อจำนวนเงินที่กฎหมายอนุญาตให้หักเป็นค่าลดหย่อนส่วนบุคคลเกินกว่ารายได้ ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีทางบวกจะถือว่า ผู้มีเงินได้มีความรับผิดชอบในการชำระภาษีเป็นศูนย์ คือไม่ต้องจ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่ภาษีเงินได้ทางลบจะถือว่าบุคคลนั้นมีเงินได้พึงประเมินติดลบซึ่งจะนำอัตราภาษีคงที่มาใช้คำนวณหาจำนวนภาษีทางลบที่ถือว่ารัฐบาลเป็นหนี้ผู้มีเงินได้ (owes the household) อันแตกต่างจากภาษีทางบวกที่ผู้มีเงินได้เป็นหนี้รัฐบาล (owes The government)

ตัวอย่างเช่น

ถ้ากำหนดให้มีภาษีอัตราคงที่ร้อยละ 20 และให้หักค่าลดหย่อนส่วนบุคคลได้คนละ 20,000\$ หักค่าลดหย่อนสำหรับบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูได้คนละ 7,000\$

<sup>57</sup> Joseph A Kershaw ,Government against poverty, (Washington, D.C. : Brookings Institution, 1970) , pp.115-116

<sup>58</sup> Wikipedia, “Flat tax”, from [http://th.wikipedia.org/wiki/Flat\\_tax](http://th.wikipedia.org/wiki/Flat_tax) ,Retrieved Febuary 2008

ครัวเรือนที่มีสมาชิกจำนวน 4 คนประกอบด้วยพ่อแม่และบุตร 2 คนจึงสามารถหักค่าลดหย่อนได้ 54,000\$ (20,000\$+20,000\$ +7,000\$ +7,000\$) หากเขามีรายได้ประจำปีรวมกันทั้งสิ้น 54,000\$ พอดี ครัวเรือนจึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี

หากครัวเรือนมีรายได้ 74,000\$ เขาจะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาล 4,000\$<sup>59</sup> และถ้าครัวเรือนขนาด 4 คนมีรายได้น้อยกว่า 54,000\$ ต่อปีจะมีภาษีติดลบ (owe a negative amount of tax) กล่าวคือจะได้รับเงินโอนจากรัฐบาล เช่น หากมีรายได้ 34,000\$ จะได้รับเช็คมูลค่า 4,000\$<sup>60</sup>

- มรว.สฤทธิคุณ กิตติยากร ให้ความหมายของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ หมายถึง ระบบการช่วยเหลือให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับเงินแทนที่หน้าที่ในการเสียภาษีเงินได้ กล่าวคือ เป็นสวัสดิการที่รัฐบาลสงเคราะห์แก่ผู้มีรายได้น้อยโดยผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รัฐจะกำหนดเงินช่วยเหลือในรูปของค่าลดหย่อนแก่ผู้มีเงินได้จำนวนหนึ่งซึ่งเพียงพอกับมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ เงินสงเคราะห์นี้จะถูกหักออกจากเงินได้พึงประเมินของผู้เสียภาษี ซึ่งมีผลทำให้ผู้มีรายได้น้อยมีเงินได้ติดลบภายหลังจากหักค่าลดหย่อน และรัฐบาลจะช่วยเหลือผู้เสียภาษีในส่วนเงินได้ที่ติดลบนี้เพื่อช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถอยู่ได้ แต่ก็ส่งผลให้ผู้มีรายได้น้อยเสียภาษีน้อยลงด้วยทำให้มีผู้คัดค้านระบบนี้<sup>61</sup>

### 2.3 องค์ประกอบและหลักการทำงานของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

มาตรการภาษีเงินได้ทางลบประกอบด้วยอะไรบ้างนั้น ในเบื้องต้นผู้เขียนจะได้อธิบายอย่างข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีเงินได้ทางลบของนักวิชาการหลายๆท่าน เพื่อแสดงให้เห็นองค์ประกอบและหลักการทำงานของมาตรการอย่างคร่าวๆ ได้แก่

Milton Friedman หนึ่งในนักเศรษฐศาสตร์ผู้สนับสนุนแนวคิดมาตรการภาษีเงินได้ทางลบที่เป็นที่รู้จักกันมากที่สุดได้นำเสนอมาตรการภาษีทางลบเป็นครั้งแรกในหนังสือระบบนายทุนและอิสรภาพ (The Capitalism and Freedom) ซึ่งตีพิมพ์ในปีค .ศ.1962 หนังสือ

<sup>59</sup>  $0.2 (74,000\$ - 54,000\$) = 4,000\$$

<sup>60</sup>  $0.2 (34,000\$ - 54,000\$) = -4,000\$$

<sup>61</sup> สฤทธิคุณ กิตติยากร มรว., คำอธิบายประมวลศัพท์ธุรกิจที่ใช้ทั่วไปในภาษาอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) ,น. 232.

ของเขาสร้างความประหลาดใจให้แก่กลุ่มผู้สนับสนุนระบบสังคมนิยมอย่างมาก<sup>62</sup> Friedman กล่าวว่

“เราจำเป็นต้องมีพื้นฐานต่ำสุดที่ซึ่งจะไม่มีรายได้สุทธิของบุคคลใดจะตกต่ำลงไป มากยิ่งกว่าพื้นฐานต่ำที่ว่านี้” และเรียกโครงการที่เสนอว่า การประกันรายได้แห่งชาติ (A guaranteed national income) ซึ่งวิธีการทำงานของโครงการจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของภาษีเงินได้ทางลบ (Negative Income Tax)”

ภาษีเงินได้ในทางลบเป็นวิธีย่อยๆที่ใช้สำหรับการช่วยเหลือทางด้านรายได้ด้วยการให้เงินสดแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ดำเนินการผ่านระบบภาษีอากร วิธีการทำงานของภาษีเงินได้ทางลบ คือ ถ้าบุคคลมีรายได้เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายอนุญาตให้ยกเว้นและหักลดหย่อนภาษี (Exemptions and Deductions) บุคคลนั้นจะมีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่ถ้ามีรายได้ต่ำกว่าจำนวนดังกล่าว ผู้นั้นจะได้รับภาษีทางลบ (Negative Tax) หรืออีกนัยหนึ่งผู้นั้นจะได้รับเช็คจากรัฐบาล

ในด้านของผู้ที่มีเงินได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีเท่ากับว่าคนเหล่านั้นไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีต่างๆ เช่น การยกเว้นภาษี การหักค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายทางภาษี โมเดลภาษีเงินได้ทางลบของ Friedman ได้เสนอให้คิดอัตราภาษีทางลบจากส่วนของ “การยกเว้นภาษีและการหักลดหย่อนที่ผู้มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีไม่ได้ใช้ประโยชน์ (The unused Exemptions and Deductions)” มาเป็นเกณฑ์สำหรับคืนเงินให้แก่คนกลุ่มนี้

#### ตัวอย่าง

ถ้าสมมติให้ครัวเรือนที่มีสมาชิกรวม 4 คน มีสิทธิยกเว้นภาษีและการหักลดหย่อนก่อนภาษี และอัตราภาษีเงินได้ทางลบถูกกำหนดไว้ที่ร้อยละ 50 (เป็นอัตราภาษีที่เสนอโดย Friedman เอง)

หากครัวเรือนเช่นนี้มีรายได้ 6,000\$ ครัวเรือนจะได้รับเงินได้ตามมาตรการ 2,000\$ อันมาจากจำนวนเงินที่กฎหมายอนุญาตให้ยกเว้นภาษีและการหักลดหย่อนภาษีในส่วน

<sup>62</sup>Laurence M. Vance. “Friedman’s Mistake”. The Mises Institute monthly .volume 14 November 1996 number11, from

[http://www.mises.org/freemarket\\_detail.aspx?control=158&](http://www.mises.org/freemarket_detail.aspx?control=158&), Retrieved November 2008.

10,000\$ หักลบกับ 6,000\$ ซึ่งครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ชำระภาษีไม่ได้ใช้ ครัวเรือนจึงมีสิทธิได้รับเงินส่วนนี้ในอัตราร้อยละ 50 หรือ 2,000\$<sup>63</sup>

แนวคิดของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบที่เสนอโดย Milton Friedman และ Robert J.Lampman เป็นที่รู้จักและยอมรับโดยทั่วไปในสหรัฐฯ แต่ทั้งนี้ มิใช่มีเพียงแต่สองท่านนี้เท่านั้นที่ได้เสนอแนวคิดการจัดสรรสวัสดิการที่เชื่อมโยงโดยตรงกับระบบภาษีอากร<sup>64</sup>

John Humphreys อธิบายมาตรการภาษีเงินได้ทางลบว่า เมื่อผู้มีเงินได้มีเงินได้เกินกว่าจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องมีภาระภาษี (Tax-Free Threshold:TFT) จะต้องชำระส่วนหนึ่งของเงินได้เป็นภาษีให้แก่รัฐบาล ในทางกลับกันภาษีเงินได้ในทางลบก็มีหลักการที่เข้าใจได้ง่ายว่า หากผู้มีเงินได้มีเงินได้น้อยกว่า TFT ผู้มีเงินได้จะเป็นฝ่ายได้รับภาษี<sup>65</sup>

ในด้านความเป็นธรรมทางภาษี Humphrey ยกตัวอย่างการทำงานของภาษีเงินได้ทางลบ เมื่อเปรียบเทียบเงินได้ระหว่างบุคคล 2 คน ถ้ากำหนดจำนวนเงินที่ไม่ต้องมีภาระภาษี (TFT) 10,000\$ อัตราภาษีร้อยละ 50

คนแรกมีรายได้ 20,000\$ ต่อปีติดต่อกันมาตลอดเป็นเวลา 2 ปี ผู้นั้นจะต้องเสียภาษีปีละ 5,000\$ รวม 2 ปีมีภาษี 10,000\$

คนที่สองมีรายได้ 40,000\$ เพียงปีเดียว ส่วนปีต่อมาเขาไม่มีรายได้เลย เขาต้องจ่ายภาษีสำหรับเงินได้ในปีแรก 15,000\$

ปรากฏการณ์นี้เท่ากับว่าผู้มีเงินได้คนแรกได้ใช้ประโยชน์จากTFT ถึงสองครั้ง ในขณะที่คนที่สองไม่มีสิทธิใช้ TFT ในปีที่ 2 เพราะไม่มีรายได้ที่ต้องเสียภาษี เมื่อคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษีระหว่างคนทั้งสอง ผู้มีเงินได้คนแรกได้ประโยชน์ทางภาษี TFT ถึง 20,000\$ ในเวลา 2 ปี แต่ในเวลา 2 ปีเท่ากับคนที่สองกลับใช้สิทธิ TFT ได้เพียง 10,000\$ ของปีแรกเท่านั้น

<sup>63</sup>Wikipedia. "Negative Income Tax", from

[http://en.wikipedia.org/wiki/Negative\\_income\\_tax](http://en.wikipedia.org/wiki/Negative_income_tax) ,Retrieved March 2008

<sup>64</sup>Christopher Green, Negative taxes and the poverty problem,( Washington, D.C: The Brookings Institution, 1967) , pp.112-119.

<sup>65</sup> John Humphreys, "Reforming Wages and Welfare Policy: Six Advantages of a Negative Income Tax", from <http://www.cis.org.au/POLICY/aut2001/polaut01-4.pdf>, Retrieved April 2008.

ดังนั้น หากมีมาตรการภาษีเงินได้ทางลบในระบบภาษี จะทำให้คนที่สองได้รับเงินตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบสำหรับปีที่สองคืนมา 5,000\$ (10,000\$X50%) เมื่อหักกลับกับภาษีที่เสียไปในปีแรก จึงเท่ากับว่าในสองปีภาษีนี้ ทั้งสองคนเสียภาษี 10,000\$ เท่ากัน

## ตารางที่ 2

ตารางแสดงเงินได้หลังภาษีของ John Humphreys เมื่อใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบ<sup>66</sup>

Gross Income (\$)	Taxable income (Income TFT) (\$)	Tax Paid (\$)	After Tax Income (\$)
0	- 10,000	- 5,000	5,000
5,000	- 5,000	- 2,500	7,500
10,000	0	0	10,000
15,000	5,000	2,500	12,500
20,000	10,000	5,000	15,000
Tax Rate 50%			
Tax-Free Threshold (TFT) : 10,000 (\$)			

Earl Ralph และ George Break เสนอวิธีการให้ความช่วยเหลือประชาชนกลุ่มที่มีรายได้น้อยผ่านโครงการระดับชาติด้วยการกำหนดระดับฐานเงินได้ที่ผ่านการพิจารณาแล้ว (A critical income level) สำหรับครอบครัวแต่ละขนาด ผู้มีเงินได้เท่ากับระดับที่กำหนดจะไม่มีภาระภาษีและไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ ในทางกลับกันผู้มีเงินได้สูงกว่าระดับที่กำหนดจะต้องถูกจัดเก็บภาษีและเงินได้ที่ต่ำกว่าระดับที่กำหนดจะได้รับจัดสรรเงินช่วยเหลือซึ่งคำนวณจากร้อยละของส่วนต่างของเงินได้ที่ครอบครัวทำมาหาได้จริงกับระดับที่กำหนด

James Tobin เสนอการให้ค่าลดหย่อนขั้นพื้นฐาน (a basic income allowance) จำนวน 400\$ แก่บุคคลธรรมดาทุกคน ไม่จำกัดว่าจะจะเป็นชายหญิงหรือเด็ก ครอบครัวที่มีสมาชิก 4 คนจะได้รับค่าลดหย่อน 1,600\$ และใช้อัตราภาษีคงที่ร้อยละ 33.33 ซึ่งจะทำให้ผู้มีเงินได้ตั้งแต่ 6,306\$ เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

<sup>66</sup> Christopher Green ,*Supra note 64* .

Robert J. Lampman เห็นว่าระบบภาษีอากรที่ใช้อยู่นั้น เลือกรูปแบบต่อคนยากจนที่ต้องการความช่วยเหลือ เช่น หากเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนที่มีสมาชิก 4 คนและไม่มีภาษีที่ต้องชำระเมื่อหักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนแล้ว กับครัวเรือนที่มีสมาชิกจำนวนเท่ากันแต่มีเงินได้ถึงจำนวนอื่นจะต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบชำระภาษี ทั้งสองต่างก็ได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายภาษี โดยได้รับการยกเว้นและหักค่าลดหย่อนภาษีเหมือนกัน ทั้งที่มีความสามารถในการเสียภาษีต่างกัน จึงไม่เป็นธรรมเพราะเป็นการปฏิบัติที่เหมือนกันต่อคนที่แตกต่างกันและทำให้คนที่เสียเปรียบไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากการยกเว้นและลดหย่อนเงินได้

การยกเว้นเงินได้และหักค่าลดหย่อนในระบบภาษีอากรจึงแทบจะไม่มีประโยชน์อะไรเลยกับคนยากจนซึ่ง Lampman เห็นว่าสามารถแก้ไขได้ด้วยมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ โดยเสนอว่าอัตราภาษีเงินได้ทางลบที่เหมาะสมควรอยู่ที่ร้อยละ 50 และนำเอาเกณฑ์ช่องว่างของความยากจน (poverty income gap)<sup>67</sup> มาใช้เป็นเกณฑ์การประกันเงินได้ขั้นต่ำ

Robert A. Moffitt เห็นว่าภาษีเงินได้ทางลบเป็นเสมือนกระจกสะท้อนของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ความรับผิดชอบทางภาษีเป็นไปตามหลักความสามารถของผู้เสียภาษีที่แตกต่างกันตามบัญชีอัตราภาษีที่ใช้กับแต่ละระดับของเงินได้ ในทางกลับกัน เงินได้ตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบก็ขึ้นอยู่กับบัญชีอัตราภาษีทางลบ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าช่องว่างของเงินได้ (threshold) สำหรับความรับผิดชอบทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับครัวเรือนที่มีสมาชิก 4 คนเท่ากับ 10,000\$ แต่ครัวเรือนมีเงินได้รายปีเพียง 8,000\$ หากกำหนดอัตราภาษีทางลบร้อยละ 25 ครัวเรือนจะได้รับเช็คจากกรมสรรพากรสหรัฐฯ มูลค่า 500\$ (ร้อยละ 25 ของส่วนต่างระหว่างเงินได้ 8,000\$ และช่องว่างของเงินได้ 10,000\$)<sup>68</sup>

Joseph A. Kershaw เห็นว่าผลกระทบหลักๆ ของภาษีเงินได้ทางลบคือ การเปลี่ยนแปลงฐานะของผู้มีรายได้น้อย ภาษีเงินได้ทางลบจึงรู้จักกันในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่ง

<sup>67</sup> ช่องว่างความยากจน หมายถึง ช่องว่างของระดับรายได้ของคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจน เพื่อบ่งชี้ว่าคนจนเหล่านี้มีระดับรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใด คนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีความยากลำบากมากกว่าผู้ที่มีรายได้ใกล้เส้นความยากจน อีกทั้งเป็นเครื่องมือในการคำนวณว่าจะต้องใช้เงินจำนวนเท่าใดเพื่อให้คนเหล่านี้พ้นจากภาวะความยากจน

<sup>68</sup> Robert A. Moffitt. "The idea of a negative income tax: Past, present, and future", from <http://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc232a.pdf> ,Retrieved April 2008.

ในโครงการ Income Maintenance การจ่ายเงินจะอยู่บนฐานของรายได้ที่ครัวเรือนทำมาหาได้เองในช่วงเวลาหนึ่ง ถ้าครัวเรือนไม่มีรายได้เลย ครัวเรือนจะได้รับเงินประกันรายได้ขั้นต่ำ (Minimum Income Guarantee) ในฐานะเป็นเงินโอนรูปแบบหนึ่ง (Transfer payment)

มาตรการภาษีเงินได้ทางลบที่นักวิชาการหลายท่านเสนอนี้ แม้จะมีข้อแตกต่างกันในชื่อเรียก รายละเอียดและวิธีการออกแบบภาษีเงินได้ทางลบ แต่จุดเกาะเกี่ยวที่ร่วมกันจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะสามัญที่ร่วมกันของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ

### 2.3.1 องค์ประกอบของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ (Characteristic of Negative Income Tax)

(1) หลักประกันรายได้ขั้นต่ำ (Minimum Income Guarantee) คือ การกำหนดจำนวนเงินที่สันนิษฐานได้ว่าจำเป็นต่อการครองชีพที่รัฐรับรองให้แก่ประชาชนทุกคนหรือการให้ประกันรายได้ขั้นต่ำว่าควรอยู่ที่ระดับใด<sup>69</sup> โดยมาตรการจะช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเท่ากับส่วนต่างระหว่างเงินได้ที่ทำมาหาได้จริงกับเงินได้จำนวนหนึ่งที่รัฐรับประกันให้ เงินดังกล่าวนี้ควรเป็นจำนวนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเงินได้ที่แสดงถึงความยากจน<sup>70</sup> หรือสะท้อนภาระค่าครองชีพของบุคคล อาจเป็นจำนวนเดียวกันกับเส้นความยากจนหรือไม่ก็ได้ กรณีที่ไม่ใช่จำนวนเดียวกันจึงเป็นหน้าที่ของสวัสดิการสังคมที่จะเข้ามาเสริมให้รายได้ของครัวเรือนเท่ากับเส้นความยากจน

(2) จุดเงินได้สมมาตร (A break-even point of income) จุดที่ภาษีทางบวกและทางลบมีค่าเท่ากัน หรือเมื่อหักลบกันแล้วมีค่าเท่ากับศูนย์ จุดเงินได้สมมาตรมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบในข้อ (1) เมื่อผู้รับภาษีเงินได้ทางลบมีรายได้เพิ่มขึ้นเท่ากับจุดเงินได้สมมาตรนี้ เขาจะไม่มีหน้าที่ชำระภาษีทางบวกและไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

<sup>69</sup> หลักเกณฑ์การให้ประกันรายได้ขั้นต่ำ (Minimum income guarantee) อาจแบ่งได้เป็นสองหลักเกณฑ์ คือ การใช้เส้นความยากจน (poverty line) เป็นฐานเงินได้ขั้นต่ำ แนวคิดนี้เสนอโดย Robert J.Lampman ส่วน Milton Friedman เสนอให้ใช้เกณฑ์การยกเว้นเงินได้และการหักลดหย่อนภาษีที่มีรายได้น้อยไม่ได้ใช้ (The unused exemption and minimum standard deduction หรือ EX-MSD) เป็นฐานของการให้ประกันรายได้ขั้นต่ำ

<sup>70</sup> Christopher Green, *supra note 64*, pp.19-20.

ขณะเดียวกัน จุดเงินได้สมมาตรเป็นจุดที่บ่งบอกว่าผู้เสียภาษีมีหน้าที่เสียภาษี (ทางบวก) ให้แก่รัฐเมื่อใด (มีรายได้เกินกว่าจุดสมมาตร) หรือรัฐจะต้องหยุดการจัดสรรเงินโอนตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบเมื่อใด และอาจกำหนดให้จุดเงินได้สมมาตรมีค่าเท่ากับเงินประกันรายได้ขั้นต่ำก็ได้ เช่น Milton Friedman เสนอให้รัฐบาลประกันรายได้ขั้นต่ำแก่ประชาชนเท่าจำนวนร้อยละของจำนวนเงินที่กฎหมายอนุญาตให้ยกเว้นและลดหย่อนภาษีที่ผู้มีรายได้ไม่น้อยไม่ได้ใช้ จำนวนดังกล่าวเป็นจุดเงินได้สมมาตรด้วย กล่าวคือ ผู้มีเงินได้ที่ต่ำกว่าจำนวนเงินที่กฎหมายอนุญาตให้ยกเว้นและลดหย่อนภาษีจะได้รับเงินโอนจากรัฐ หรือ Robert J.Lampman ได้เสนอให้รัฐบาลใช้เส้นความยากจน (Poverty line) เพื่อประกันรายได้ขั้นต่ำและเป็นจำนวนเดียวกันกับจุดสมมาตรด้วยเพื่อแบ่งแยกว่าใครควรได้รับสิทธิตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ เป็นต้น

(3) อัตราภาษีเงินได้ทางลบ (A negative tax rate) เมื่อคำนวณเงินได้สุทธิโดยนำเงินได้ที่ผู้เสียภาษีได้รับจริงมาหักลบกับเงินประกันขั้นต่ำแล้ว หากเงินได้สุทธิติดลบเพราะเงินได้ที่แท้จริงน้อยกว่าหลักประกันรายได้ขั้นต่ำให้นำเงินได้สุทธิคูณกับภาษีอัตราลบ ผู้มีภาษีติดลบจะได้รับจัดสรรเงินโอนตามอัตราร้อยละของเงินสุทธิต่อจำนวนได้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการขาดแรงจูงใจในการทำงาน อัตราภาษีไม่ควรเป็นอัตราร้อยละร้อยละและโดยปกติจะอยู่ในช่วงร้อยละ 30 ถึง 50<sup>71</sup>

### 2.3.2 หลักการทำงานของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

ตารางต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นตัวอย่างของการใช้ภาษีเงินได้ทางลบ หากกำหนดให้การประกันรายได้ขั้นต่ำและจุดเงินได้สมมาตรโดยใช้เกณฑ์เส้นความยากจน มีค่าเท่ากันเท่ากับ 3,000\$ และอัตราร้อยละที่ร้อยละ 50

#### ตารางที่ 3

ตารางแสดงการคำนวณภาษีตามหลักการทำงานของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ :  
 (เงินได้พึงประเมิน-เงินประกันรายได้ขั้นต่ำ) X 50%

<sup>71</sup> OECD, Negative income tax: an approach to the co-ordination of taxation and social welfare policies. Organization for Economic Cooperation and Development, (Paris: 1974) ,p. 20.

ผู้มีเงินได้	เงินได้ก่อนภาษี (\$)	จำนวนภาษี(50%) (\$)	เงินได้หลังภาษี (\$)
A	9,000	3,000	6,000
B	6,000	1,500	4,500
C	3,000	0	3,000
D	2,000	-500	2,500
E	1,500	-750	2,250
F	1,000	-1,000	2,000

เมื่อเปรียบเทียบการกระจายรายได้ก่อนและหลังการใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบ หากพิจารณาภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีอัตราบวก ผู้มีเงินได้ต่ำกว่าและเท่ากับเส้นความยากจน (3,000\$) ไม่มีหน้าที่ชำระภาษีให้แก่รัฐ (จุดเงินได้สมมาตร) ได้แก่ นาย C, D, E และ F และยังคงมี เงินได้เท่าเดิม หากใช้เส้นความยากจน (3,000\$) เป็นเส้นแบ่งฐานะของคนในสังคม จะพบว่านาย D, E และ F มีเงินได้จัดอยู่ในฐานะยากจน

ผู้มีเงินได้สูงกว่าเส้นความยากจนต้องชำระภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษี เมื่อผนวกเอามาตรการภาษีเงินได้ในทางลบมาใช้ จะทำให้ความแตกต่างในการกระจายรายได้ลดลง เดิม นาย A มีรายได้ก่อนหักภาษีคิดเป็น 9 เท่าของนาย F แต่รายได้หลังหักภาษีแล้วคิดเป็น 3 เท่าของนาย F และทำให้ผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมีเงินได้หรือมีฐานะดีขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีทางบวกแต่เพียงอย่างเดียว

นาย C มีเงินได้ 3,000\$ เท่ากับเส้นความยากจน เป็นผลให้เงินได้ก่อนและหลังภาษี ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของภาษีทางบวก (positive tax) และภายใต้บังคับของภาษีทางลบ (negative tax) เท่ากัน (a break even point of income) เป็นผลให้ไม่มีภาษีทางบวกต้องชำระและไม่ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินได้จากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ผู้เสียภาษีที่มีเงินได้ต่างกันจะต้องชำระภาษีแตกต่างกัน ตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษีเปรียบเทียบกับภาษีเงินได้ทางลบ เมื่อครัวเรือนมีรายได้สูงขึ้น ครัวเรือนจะต้องมีภาษีทางลบติดลบสูงขึ้น หมายถึงเมื่อรายได้สูง เงินช่วยเหลือตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบก็จะลดลง จึงเป็นไปตาม

หลักความสามารถในการเสียภาษีเช่นกัน กล่าวโดยสรุป การทำงานพื้นฐานของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบอาจนำเสนอในรูปแบบของสมการได้ดังนี้คือ<sup>72</sup>

$$T = Tn (Y-R)$$

เมื่อ

T หมายถึง ภาษีสุทธิ

Tn หมายถึง อัตราภาษี

Y หมายถึง เงินได้ก่อนภาษี

R หมายถึง เงินประกันรายได้ขั้นต่ำ

ตัวอย่างเช่น

(1) นาย A มีเงินได้ 9,000\$ เมื่อแทนที่ในรูปสมการจะได้เป็น

$$T = .50 (9,000-3,000)$$

$$T = 3,000\$$$

ดังนั้น นาย A มีหน้าที่ชำระภาษีทางบวก 3,000\$

(2) นาย F มีเงินได้ 1,000\$ เมื่อแทนที่ในรูปสมการจะได้เป็น

$$T = .50 (1,000-3,000)$$

$$T = - 1,000\$$$

ดังนั้น นาย F มีสิทธิชำระภาษีทางลบ 1,000\$

(3) นาย C มีเงินได้ 3,000\$ เมื่อแทนที่ในรูปสมการจะได้เป็น

$$T = .50 (3,000-3,000)$$

$$T = 0 \$$$

ดังนั้น นาย C ไม่มีหน้าที่ชำระภาษีทางบวกและไม่มีสิทธิได้รับชำระภาษี

เงินได้ทางลบ

หากเปรียบเทียบกับมาตรการบรรเทาภาระภาษีด้วยการหักค่าลดหย่อนตามระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีทางบวก เมื่อนำเงินได้มาหักกับค่าลดหย่อนตามกฎหมาย มาตรการนี้สร้างความไม่เป็นธรรมในระบบภาษีทางบวก เพราะยังมีเงินได้มากเท่าไร ผู้เสียภาษียิ่งสามารถหักลดหย่อนได้เพิ่มขึ้นเท่านั้น (จะได้กล่าวในบทต่อไป) แต่ในด้านภาษีทางลบแล้ว

<sup>72</sup> OECD, *ibid* 71, pp. 19-21.

จะเห็นว่ายิ่งผู้มีเงินได้มีเงินได้น้อยเท่าไรก็จะยิ่งได้รับภาษีทางลบมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นผลดีกับผู้มีเงินได้ที่มียาได้น้อยมาก

ภาษีเงินได้ทางลบอาจอยู่ในรูปของการให้เครดิตภาษี (The Tax Credit Schemes) แทนการใช้วิธีการหักค่าลดหย่อนเป็นเกณฑ์กำหนดเงินได้ก็ได้ สมการของการเครดิตภาษีเงินได้ทางลบแสดงโดยสมการ คือ

เมื่อ

$$T = (Y t_p) - C$$

Y หมายถึง เงินได้ก่อนภาษี

$t_p$  หมายถึง อัตราภาษี

C หมายถึง เครดิตภาษี

ภายใต้การเครดิตภาษีที่ให้แก่ผู้มีเงินได้จะทำให้ผู้มีเงินได้มีเงินได้เพิ่มขึ้น เงินเครดิตจะทำหน้าที่เข้ามาเติมเต็มช่องว่างความยากจน จำนวนเครดิตอันแทนที่ด้วยสัญลักษณ์ "C" ตามสมการนี้ก็เทียบได้กับเงินประกันรายได้ขั้นต่ำ (minimum income guarantee) ที่แทนที่ด้วยสัญลักษณ์ "P" ตามสมการแรกนั่นเอง

### 3. ฐานภาษีเงินได้ทางลบ

ฐานภาษี คือ สิ่งที่เป็นเงื่อนไขให้บุคคลต้องเสียภาษี สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้แก่ "เงินได้" เงินได้ เป็นฐานภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเมื่อมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดเงินได้ที่จะเป็นฐานภาษีเงินได้ทางลบแบ่งออกเป็น 2 หลักเกณฑ์ ดังนี้

- เกณฑ์เงินได้ที่ปรับปรุงหรือตกแต่งฐานแล้ว (Adjusted Gross Income)
- เกณฑ์ยอดรวมของเงินได้ทั้งหมดที่ได้รับ (Total Money Income)

#### 3.1 เกณฑ์เงินได้ที่ปรับปรุงหรือตกแต่งฐานแล้ว (Adjusted Gross Income: AGI)

หมายถึง เงินได้ของบุคคลธรรมดาหรือคู่สมรสภายหลังจากการหักเงินส่วนหนึ่งตามกฎหมายได้ยกเว้นภาษีหรือไม่ถือเป็นเงินได้ออกไปแล้ว ก่อนนำมาหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน ตามกฎหมาย AGI จะถูกนำไปคำนวณภาษีตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้น

การกำหนดฐานภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีให้มีรายได้เพียงพอต่อรายจ่ายของรัฐ คำจำกัดความหมายตามกฎหมายของคำว่า เงินได้พึงประเมินจึงไม่ควรแคบกว่า AGI อีก AGI จึงเป็นขั้นต่ำของการกำหนดฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้ทางลบ

### 3.2 เกณฑ์ยอดรวมของเงินได้ทั้งหมด (Total Money Income: TMI)

หมายถึง ยอดรวมทั้งหมดของเงินได้ที่บุคคลธรรมดาหรือคู่สมรสได้รับ ยอดเงินได้ทั้งหมดของผู้มีเงินได้จะ ถูกนำมาคำนวณภาษีตามอัตราที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีกรยกเว้นหักค่าใช้จ่ายหรือลดหย่อนภาษีใดๆ

การพิจารณาว่าหลักเกณฑ์ใดเหมาะสมสำหรับใช้กำหนดฐานภาษีเงินได้ทางลบ ได้มีการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทั้งสองประเภทในแง่ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ดังนี้

- ด้านประสิทธิภาพ หลักความมีประสิทธิภาพเป็นหลักภาษีอากรที่ดีประการหนึ่ง ประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ใช้วัดการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรม ภาษีที่บังคับใช้หากก่อให้เกิดภาระแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมากเกินไปหรือทำให้เสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของบุคคล นักเศรษฐศาสตร์การภาษีมักถือว่าภาษี ที่ดีที่สุดคือภาษีที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย เช่น ไม่มีการผลัดภาระหรือหลีกเลี่ยงภาษี และมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการก็น้อย

การใช้เกณฑ์ยอดรวมของเงินได้ทั้งหมดหรือ TMI จะมีประสิทธิภาพมากกว่าเพราะ ผู้เสียภาษีจะถูกตัดสินว่าเป็นคนยากจนหรือไม่ โดยพิจารณาจากฐานของระดับเงินได้ที่เป็นเงินสดทั้งหมดที่ผู้เสียภาษีได้รับโดยไม่คำนึงถึงแหล่งเงินได้ แต่การใช้เกณฑ์เงินได้ที่ปรับปรุงหรือตกแต่งฐานแล้วหรือ AGI จะไม่นำเงินได้บางประเภทมารวมเป็นฐานภาษี ซึ่งการจัดเก็บภาษีโดยอาศัยฐานเงินได้ประเภทนี้อาจส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการทำงานและการพักผ่อนของบุคคลหรือครัวเรือน

#### ตัวอย่างเช่น

กรณีใช้เกณฑ์ TMI กำหนดฐานภาษี ถ้ามาตรวจภาษีเงินได้ทางลบกำหนดอัตราภาษีทางลบร้อยละ 50 และใช้เส้นความยากจนเท่ากับ 3,000\$ เป็นฐานสำหรับการประกันเงินได้ขั้นต่ำ ครอบครัวของนายจอห์นและนายสมิธมีสมาชิก 4 คนเท่ากัน ทั้งสองครัวเรือนต่างก็มีเงินได้ครัวเรือนละ 2,000\$ เท่ากัน แม้ว่าครอบครัวของนายจอห์นมีเงินได้จากเงินเดือน (earned income) เพียงอย่างเดียว ส่วนครอบครัวนายสมิธเป็นผู้ว่างงานจึงมีแหล่งเงินได้ อย่างเดียวคือเงินชดเชยการว่างงานที่ได้รับจากรัฐก็ตาม เมื่อใช้เกณฑ์ TMI ซึ่งไม่คำนึงว่าเงินที่

ได้รับจะมีที่มาจากแหล่งเงินได้ใดหรือสภาพความเป็นอยู่ของทั้งสองครัวเรือนแตกต่างกันหรือไม่ เป็นเครื่องมือกำหนดฐานภาษีทางลบแล้ว จะทำให้ทั้งสองครอบครัวต่างก็มีเงินได้เท่าๆกัน คือ 2,500\$<sup>73</sup>

#### ตัวอย่างเช่น

กรณีใช้เกณฑ์ AGI กำหนดฐานภาษี ครอบครัวของนายจอห์นและนายสมิธที่มีสมาชิก 4 คนเท่ากัน ทั้งสองครัวเรือนต่างก็มีเงินได้ครัวเรือนละ 2,000\$ เท่ากัน แต่ครอบครัวของนายจอห์นมีเงินได้จากเงินเดือน (earned income) เพียงอย่างเดียว ครอบครัวนายจอห์นจะมีภาษีเงินได้ทางลบ 500\$ ซึ่งเมื่อรวมเงินได้สุทธิทั้งหมดที่ครอบครัวทำมาหาได้ทำให้ครอบครัวนี้มีรายได้ 2,500\$ ซึ่งน้อยกว่าครอบครัวของนายสมิธที่มีเงินได้ทั้งหมดของครัวเรือนเป็นเงินได้ที่ได้มาจากการชดเชยการว่างงาน อันเป็นเงินได้รับการยกเว้นภาษีทั้งจำนวนตามเกณฑ์ AGI เงินได้ที่ยกเว้นภาษีนี้อาจไม่นำมาคำนวณภาษีเลย เท่ากับว่าในปีภาษีนั้นครอบครัวจะได้รับเงินโอนตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบเต็มที่ 1,500\$ (อัตราภาษีร้อยละ 50) ทำให้ครอบครัวนายสมิธมีเงินได้สุทธิทั้งสิ้น 3,500\$<sup>74</sup>

ผู้มีเงินได้	เงินได้ก่อนภาษี (\$)	เงินได้หลังภาษี (\$)	
		TMI	AGI
ครอบครัวจอห์น	2,000	2,500	2,500
ครอบครัวสมิธ	2,000	2,500	3,500

ตามตัวอย่างจะเห็นได้ว่าการใช้เกณฑ์ AGI ให้ประโยชน์ในทางภาษีแก่ครอบครัวนายสมิธที่ป็นผู้ว่างงานมากกว่า ผลที่ตามมาจึงมีความเป็นไปได้ว่านายสมิธหรือสมาชิกในครอบครัวอาจเลือกที่จะอยู่เฉยๆ แล้วรอรับเงินโอนตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมากกว่าที่จะทำงานสร้างรายได้ ในแง่ประสิทธิภาพ TMI จึงส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจเกี่ยวกับความพยายามในการทำงานหรือการเลือกระหว่างการว่างงานและการพักผ่อนน้อยกว่าเกณฑ์ AGI

<sup>73</sup> ทั้งสองครอบครัวมีภาษีเงินได้ทางลบเท่ากับ  $0.50 (3,000\$ - 2,000\$) = 500\$$  เมื่อรวมกับเงินที่ทำมาหาได้จริงแล้วจะเท่ากับ  $2,000\$ + 500\$ = 2,500\$$

<sup>74</sup> ภาษีเงินได้ทางลบของครอบครัวสมิธ  $0.50 (3,000\$ - 0\$) = 1,500\$$  เมื่อรวมกับเงินที่ทำมาหาได้จริงแล้วจะเท่ากับ  $2,000\$ + 1,500\$ = 3,500\$$

การใช้เกณฑ์ AGI จึงมีข้อบกพร่องในด้านประสิทธิภาพ เนื่องจากการใช้ AGI เป็นฐานภาษีเงินได้ทางลบอาจทำให้เกิดแรงจูงใจของการเลือกระหว่างการทำงานและการพักผ่อน เช่น ปრაการณตามตัวอย่างข้างต้น ครอบครัวนายจอห์นซึ่งทำงานหาเงินตกห้องต่างน้ำแต่กลับมีรายได้น้อยเสียยิ่งกว่าครอบครัวของนายสมิธที่ไม่ต้องใช้แรงงานแลกเงินได้กลับได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเต็มเม็ดเต็มหน่วย นายจอห์นก็อาจเลือกที่จะทำงานให้น้อยชั่วโมงลงหรือสมัครใจอยู่ในสภาวะที่ว่างงานแล้วเอาเวลาที่เหลือทดแทนด้วยการพักผ่อน เพราะเงินได้สุทธิที่ผู้เสียภาษีได้รับจากการเลือกที่จะพักผ่อน(ว่างงาน) แล้วรอรับเงินช่วยชดเชยการว่างงานและเงินโอนตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมากกว่าเงินได้เมื่อเขาทำงานหาเลี้ยงครอบครัวด้วยตนเอง

- ด้านความเป็นธรรม การใช้เกณฑ์ AGI สามารถสร้างความเป็นธรรมมากกว่าเกณฑ์ TMI เพราะเป็นฐานภาษีที่คำนึงถึงความยากลำบากในการหารายได้หรือแหล่งที่มาของเงินได้ด้วย จึงไม่นำเงินได้บางประเภทมารวมเป็นฐานภาษี ในขณะที่เกณฑ์เงินได้แบบ TMI ผู้เสียภาษีจะถูกตัดสินว่าเป็นคนยากจนหรือไม่ โดยพิจารณาจากเงินได้ที่เป็นเงินสดทั้งหมดที่ผู้เสียภาษีได้รับโดยไม่คำนึงถึงแหล่งเงินได้ อาจทำให้บุคคลหรือครัวเรือนที่ไม่ยากจนบางส่วนเป็นผู้มีสิทธิรับเงินโอนภายใต้แผนภาษีเงินได้ทางลบด้วย เช่น ผู้ที่มีเงินได้พึงประเมินประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเพียงอย่างเดียวหรือผู้ที่มีเงินได้น้อยแต่มีทรัพย์สินมาก เป็นต้น

เกณฑ์ AGI เงินได้บางประเภทที่จำเป็นแก่การครองชีพจะถูกกันออกไปจากฐานภาษี เพื่อให้ได้จำนวนเงินได้สุทธิที่เป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษีจริงๆ ตามตัวอย่างข้างต้น ครอบครัวของนายสมิธเป็นผู้ว่างงานย่อมมีสถานะทางเงินได้ไม่มั่นคงเป็นผู้ตกอยู่ในความยากลำบากในการทำมาหาเลี้ยงครอบครัวที่รัฐควรต้องให้ความช่วยเหลือเงินชดเชยการว่างงานที่เขาได้รับจึงสมควรได้รับยกเว้นภาษีเพื่อความเป็นธรรม ในแง่นี้เกณฑ์เงินได้แบบ AGI จึงเป็นมาตรวัดที่ให้ผลตรงตามกลุ่มเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบมากกว่า

สำหรับประเด็นด้านความมีประสิทธิภาพของเกณฑ์ AGI นั้น หากพิจารณาจากหลักการทำงานของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ เมื่อผู้มีเงินได้มีรายได้น้อยลง เงินได้เมื่อหักลบกับเงินประกันขั้นต่ำจะทำให้มีเงินได้ติดลบลดลง จำนวนภาษีเงินได้ทางลบจะน้อยลง หมายถึงผู้มีเงินได้จะได้รับเงินโอนน้อยลงด้วย ดังนั้น หากต่อมานายสมิธได้งานทำและมีรายได้ 2,000\$ ก็จะได้รับเงินโอนเท่ากับครอบครัวของนายจอห์น และตามสภาพสังคมซึ่งสมาชิกทุกคนย่อมต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและหลุดพ้นจากความยากจน

หากนายสมิธทำงานจนมีรายได้เกินกว่าจุดเงินได้สมมาตรที่ 3,000\$ คือ พ้นจากเกณฑ์รายได้ที่ถือว่ายากจนหรือจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือแล้ว นายสมิธจะไม่ได้รับภาษีทางลบอีกต่อไป และเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามปกติ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในแง่ประสิทธิภาพ มาตรการภาษีเงินได้ทางลบที่ใช้เกณฑ์ AGI แม้จะทำให้ฐานภาษีที่ใช้ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมในการทำงานของผู้มีเงินได้ไปบ้างแต่ก็มีได้ทำลายความมานะและแรงจูงใจในการทำงานโดยสิ้นเชิง

การพิจารณาด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรม เกณฑ์เงินได้แบบ TMI และ AGI พบว่าหลักเกณฑ์ทั้งสองต่างก็มีข้อดีและข้อเสีย แต่มาตรการภาษีเงินได้ทางลบเป็นมาตรการที่ต่อเนื่องมาจากระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ทางบวก) ดังนั้น จุดตัดสินเกณฑ์ใดเป็นฐานภาษีจึงยังคงต้องคำนึงถึงประเด็นเรื่องความเป็นไปได้ของการเชื่อมโยงกัน (Harmonize) ระหว่างระบบภาษีทางบวกและลบด้วย ซึ่งเกณฑ์ AGI เป็นฐานที่ใช้ในการคำนวณภาษีสุทธิในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามปกติอยู่แล้ว ประกอบกับวัตถุประสงค์ของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบเองที่สร้างขึ้นเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ดังนั้น การใช้เกณฑ์เงินได้แบบ AGI สำหรับกำหนดฐานภาษีจะทำให้มีความสอดคล้องกันของการเชื่อมโยงกันของภาษีทางบวกและลบได้เหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติตรงตามหลักความเป็นธรรมมากกว่าเกณฑ์อื่นๆ

#### 4. หน่วยภาษีเงินได้ทางลบ (The unit of negative income tax)

มาตรการภาษีเงินได้ทางลบใช้หน่วยครอบครัว (Family unit) เป็นหน่วยภาษี เช่นเดียวกับระบบสวัสดิการที่ใช้หน่วยครอบครัวเป็นหน่วยของการให้ความสงเคราะห์ช่วยเหลือความกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจของบุคคลจึงถูกตัดสินโดยจำนวนยอดรวมของเงินได้ของสมาชิกที่รวมเป็นหนึ่งในหน่วยครอบครัวเดียวกัน

หน่วยครอบครัวขั้นพื้นฐาน (The basic family unit) หมายถึง หน่วยซึ่งสมาชิกทุกคนที่รวมอยู่ในครัวเรือนมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดในเชิงสังคมวิทยาและเศรษฐกิจ เงินได้ของสมาชิกแต่ละคนมีความสัมพันธ์กับภาระรายจ่ายและรายได้เพื่อการดำรงชีพของกันและกัน เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางสังคม บุคคลที่รวมเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยครอบครัวในเบื้องต้น ได้แก่ บิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย บุตรที่ยังมิได้สมรสและบุตรที่อยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียน

(หน่วยครอบครัวตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบกำหนดอายุไว้ว่าต้องมีอายุต่ำกว่า 22 ปี<sup>75</sup>) ส่วนบุคคลอื่นนอกจากที่กล่าวนี้จะถือเป็นหน่วยภาษีเดียวกันต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายภาษีอากรสหรัฐฯ คือ หน่วยภาษีหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับเงินอุปการะมากกว่าครึ่งหนึ่งจากบุคคลที่จัดว่าเป็นสมาชิกในหน่วยครอบครัวด้วย

เงื่อนไขที่ใช้พิจารณาความเป็นหน่วยภาษีเดียวกันมีความสำคัญ เพราะใช้ในการแบ่งแยกว่าใครบ้างมีสิทธิและหน้าที่ยื่นแบบแสดงเงินได้บุคคลธรรมดาด้วยกัน ผู้มีสิทธิยื่นแบบแสดงเงินได้ร่วมกันเพื่อรับประโยชน์จากภาษีเงินได้ทางลบ ตามข้อมูลจากรายงานการเตรียมร่างเพื่อประชุมผู้เชี่ยวชาญในการเตรียมใช้มาตรการภาษีทางลบ (A background paper prepared for a conference of experts) ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 8-9 มิถุนายน ค.ศ.1966 เมื่อเริ่มต้นนำมาตรากรมาใช้ หน่วยภาษีได้แก่บุคคลต่อไปนี้

(1) ผู้มีเงินได้จากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ หมายถึง ผู้มีเงินได้จากการทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยตนเองหรือได้รับการอุปการะเลี้ยงดูส่วนใหญ่มาจากบุตรหรือคู่สมรส จะต้องกรอกแบบแสดงรายการเงินได้ร่วมกัน เว้นแต่เป็นคู่สมรสที่ทิ้งร้างกัน (Deserting spouse) แต่ถ้าครอบครัวใดที่บุตรแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีเงินได้ บิดามารดามีสิทธิกรอกรายการเงินได้แยกต่างหากจากบุตรอันเป็นกรณีที่อนุญาตไว้เป็นพิเศษ บุตรจะมีหน้าที่แยกยื่นรายการเพื่อเสียภาษีทางบวก ส่วนสมาชิกอื่นๆที่เหลือจะได้รับสิทธิให้ยื่นกรอกแบบแสดงเงินได้ (เพื่อได้รับจัดสรรเงินโอนตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ) โดยไม่ต้องหมายรวมเอาบุตรที่มีเงินได้นั้นรวมเป็นหน่วยภาษีด้วย

(2) บุคคลอื่นนอกจากที่กล่าวไว้ในข้อ (1) ที่จะถือว่าเป็นหน่วยภาษีเดียวกันกับผู้มีเงินได้จากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบตามข้อแรกก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไข คือ เป็นผู้อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู (Dependents) ของผู้มีเงินได้ ได้แก่ บุคคลที่ต้องพึ่งพิงเงินได้ส่วนใหญ่จากผู้มีเงินได้ทางลบ เว้นแต่ นักเรียนที่มีอายุต่ำกว่า 22 ปีถือเป็นหน่วยภาษีเดียวกับผู้มีเงินได้ทางลบเสมอ แม้ว่าจะมีเงินได้เกินกว่าครึ่งหนึ่งมิได้มาจากการอุปการะของผู้มีเงินได้ตามข้อแรกก็ตาม

(3) บทบัญญัติในกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้นำมาใช้บังคับกับภาษีเงินได้ทางลบด้วย เพื่อเป็นเกณฑ์ตัดสินว่าบุคคลใดบ้างถือว่าเป็นผู้อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้

<sup>75</sup>Christopher Green, *Negative taxes and the poverty problem*, ( Washington, D.C: The Brookings Institution, 1967). p. 103.

(4) การยื่นแบบแสดงรายงานเงินได้ ต้องแสดงรายการเงินได้พึงประเมินและเงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีของผู้มีเงินได้และผู้อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู

การนิยามความหมายของหน่วยครอบครัวขั้นพื้นฐานข้างต้น เมื่อมองผิวเผินดูเหมือนสามารถจำกัดความหมายได้อย่างเรียบง่ายและไม่มีปัญหา แต่แท้จริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ ปัญหาเรื่องบุคคลใดบ้างที่จะถือเป็นสมาชิกของหน่วยครอบครัวจะเกิดขึ้นในกรณีคาบเกี่ยวกันระหว่างบุคคลที่เข้ามาผูกพันกันในทางข้อเท็จจริง เช่น ผู้เยาว์ซึ่งอาศัยอยู่กับบุคคลอื่นที่มีใช้บิดามารดา ชายหญิงที่อยู่กินกันโดยมิได้สมรส คู่วัยรุ่นที่สมรสกัน เป็นต้น หรือปัญหาเรื่องแรงจูงใจของการแตกหน่วยครอบครัวเพื่อที่สมาชิกจะได้แยกยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ต่างหากจากกันอันจะทำให้ได้รับเงินโอนจากภาษีเงินได้ทางลบมากกว่าการรวมเป็นหน่วยเดียวกัน

แนวทางการแก้ปัญหาตามรายงานของ OECD เรื่อง Negative income tax: an approach to the co-ordination of taxation and social welfare policies ปีค.ศ.1974 ได้เสนอทางออกของปัญหาและการกำหนดอายุของบุคคลเสียใหม่ด้วยวิธีการใช้ “ผู้ใหญ่ (Adults)” เป็นศูนย์กลางของการกำหนดหน่วยภาษี<sup>76</sup> การให้นิยามความหมายของคำว่า “ผู้ใหญ่(Adults)” หมายถึง

(1) บุคคลใดๆ ก็ตามที่มีอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป

(2) บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 19-20 ปีซึ่งมีถิ่นที่อยู่แยกต่างหากจากบิดามารดาหรือผู้ปกครองและไม่ได้รับเงินอุปการะเกินกว่าครึ่งหนึ่งจากบิดามารดาหรือผู้ปกครอง ทั้งไม่ได้ศึกษาเต็มเวลาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

(3) คู่สมรสไม่ว่าอายุเท่าใดก็ตาม

จากการกำหนดศูนย์กลางความหมายดังกล่าวนี้ บุคคลที่มีได้จัดอยู่ในความหมายทั้ง 3 ประการดังกล่าวจึงจัดได้ว่าเป็นผู้เยาว์ ซึ่งมีฐานะเป็นผู้อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูและจัดเป็นหน่วยภาษีเดียวกันกับผู้ใหญ่ได้แก่

- ผู้เยาว์ในความอุปการะเลี้ยงดูของบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายหรืออยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้ปกครองตามกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่เดียวกันกับบิดามารดาหรือผู้ปกครอง หรือได้รับเงินอุปการะเกินกว่าครึ่งหนึ่งจากบิดามารดาหรือผู้ปกครอง หรือศึกษาเต็มเวลาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

<sup>76</sup> Organization for Economic Cooperation and Development. Directorate for Financial and Fiscal Affairs, Taxation Division, Negative income tax : an approach to the co-ordination of taxation and social welfare policies ,( Paris : 1974), p. 29.

- ผู้เยาว์อื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งมีถิ่นที่อยู่เดียวกันกับผู้ใหญ่และได้รับเงินอุปการะเลี้ยงดูเกินกว่าครึ่งหนึ่งจากผู้ใหญ่ ถ้าผู้ใหญ่รับเอาบุตรของผู้อื่นมาไว้ในอุปการะตนโดยมิได้มีความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากบิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้เยาว์ จะต้องมีการพิสูจน์ถึงเหตุเช่นนั้น

## 5. อัตราภาษีเงินได้ทางลบ (Negative Tax Rate)

นักวิชาการซึ่งสนับสนุนมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีเงินได้ทางลบที่เหมาะสมแตกต่างกัน ดังนี้

(1) Friedman และ Lampman เห็นว่าอัตราภาษีเงินได้ทางลบที่เหมาะสมควรอยู่ที่ร้อยละ 50 หมายความว่าที่อัตราภาษีย้อยละ 50 ถ้ารัฐรับประกันเงินได้ขั้นต่ำและกำหนดจุดเงินได้สมมาตร (a break-even point of income) สำหรับครอบครัวที่มีสมาชิก 4 คนไว้ที่จำนวน 3,000\$ ผู้รับภาษีทางลบจะได้รับเงินช่วยเหลือครึ่งหนึ่งของส่วนต่างระหว่างเงินที่ครอบครัวทำมาหาได้จริงกับเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐรับประกัน ดังนั้น ครอบครัวที่ไม่มีเงินได้เลยหรือมีรายได้เป็นศูนย์จะได้รับเงินช่วยเหลือตามมาตรการเต็มจำนวน 1,500\$

(2) James Tobin เสนอให้ใช้การให้ค่าลดหย่อนเงินได้พื้นฐาน (The basic income allowance) เป็นมาตรวัดของการประกันเงินได้ขั้นต่ำที่จะกำหนดว่าคุณคนใดควรได้รับความช่วยเหลือตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบแทนการให้เส้นความยากจนด้วยการให้ค่าลดหย่อนสำหรับทุกคนคนละ 400\$ และใช้อัตราภาษีย้อยละ 33.33

หมายความว่า ถ้ารัฐรับประกันเงินได้ขั้นต่ำไว้ที่ 1,000\$ ดังนั้น อัตราอ้อยละ 33.33 ครอบครัวจะได้รับเงินช่วยเหลือ 1 ดอลลาร์ต่อทุกๆ 3 ดอลลาร์ที่ทำมาหาได้ (กรณีอัตราภาษีย้อยละ 50 อัตราจะเป็นหนึ่งต่อสอง)<sup>77</sup> ตามแผนของ Tobin สำหรับครอบครัวที่มีสมาชิก 4 คน จะมีค่าลดหย่อนเงินได้พื้นฐาน 1,600\$ เงินได้ส่วนที่เกินกว่าค่าลดหย่อนจะถูกคำนวณภาษีในอัตราอ้อยละ 33.33 ทำให้จุดเงินได้สมมาตร (a break-even point of income) สำหรับขนาดครอบครัว 4 คนอยู่ที่ 6,306\$<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Joseph A Kershaw, *Government against poverty* (Washington, D.C. : Brookings Institution, 1970),p. 115.

<sup>78</sup> Christopher Green, *supra note 75*, pp.60-61.

ทั้งนี้ หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบ คือ การเปลี่ยนแปลงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น การกำหนดอัตราภาษีไว้ต่ำกว่าร้อยละ 100 จะไม่มีครัวเรือนหรือบุคคลใดเลยที่จะหลุดพ้นจากสภาวะความยากจน เช่น อัตราภาษีร้อยละ 50 ถ้ารัฐรับประกันเงินได้ขั้นต่ำจำนวน 3,000\$ ซึ่งหมายความว่าคนที่ไม่มีรายได้อะไรจะได้รับจัดสรรเงินโอนจากรัฐอย่างเต็มที่ 1,500\$ ซึ่งไม่เป็นจำนวนที่เพียงพออันจะทำให้เขาดำรงชีวิตรอดพ้นจากความยากจนแต่อย่างใด ดังนั้น หากต้องการใช้มาตรการภาษีทางลบเพื่อให้มีผลไปขจัดความยากจน คือ การทำให้เงินได้ของประชาชนอย่างน้อยที่สุดจะต้องเท่ากับระดับเส้นความยากจน (3,000\$) วิธีการที่จะบรรลุผลได้คือ การกำหนดอัตราภาษีไว้ที่ร้อยละ 100 เช่นนี้ ครัวเรือนที่มีเงินได้ 2,000\$ จะได้รับเงินช่วยเหลือ 1,000\$ ครัวเรือนที่มีเงินได้ 1,700\$ จะได้รับเงินช่วยเหลือ 1,300\$ ซึ่งทำให้เงินได้ของทั้งสองครอบครัวเท่ากับเส้นความยากจนพอดีคือ 3,000\$

อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราภาษีไว้ที่ร้อยละ 100 มีผลเสียเพราะอาจกระทบหรือทำลายแรงจูงใจในการทำงานหาเงินได้ (intensive for work) ของผู้มีเงินได้ที่มีเงินได้ต่ำกว่าที่รัฐได้ประกันไว้และผู้มีเงินได้ที่มีเงินได้สูงกว่าขั้นต่ำที่รัฐประกันให้เพียงเล็กน้อยที่จะลดการทำงานของตนเองลง

อีกวิธีการหนึ่ง คือ การกำหนดอัตราภาษีไว้ที่ร้อยละ 50 แต่กำหนดจุดเงินได้สมมติให้สูงขึ้นเป็น 6,000\$ เช่นนี้ จึงมีผลให้ผู้มีเงินได้จากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบทุกๆ คนมีรายได้น้อยกว่าหรือเท่ากับ 3,000\$ เช่น ครัวเรือนที่มีเงินได้ 2,000\$ จะได้รับเงินช่วยเหลือ 2,000\$<sup>79</sup>รวมแล้วครอบครัวนี้มีเงินได้ภายหลังใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบ 4,000\$

ส่วนครัวเรือนที่ไม่มีเงินได้เลยจะได้รับเงินช่วยเหลือหรือเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐให้ประกันเต็มที่ 3,000\$<sup>80</sup> ซึ่งหมายความว่าในทุกๆระดับของเงินได้ ผู้มีภาษีเงินได้ทางลบจะได้รับอนุญาตให้เก็บเงินได้ในส่วนที่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่ตนเองทำมาหาได้จริงเอาไว้จนกว่าผู้มีภาษีเงินได้ทางลบจะมีเงินได้เท่าถึงระดับสมมติ (6,000\$) จึงจะไม่อาจใช้ประโยชน์จากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบได้อีกต่อไป ซึ่งการใช้วิธีการนี้ก็หมายความว่าผู้มีเงินได้ไม่เกิน 6,000\$ จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ วิธีการนี้ถูกวิจารณ์ว่ายิ่งสร้างความไม่เป็นธรรมมากขึ้นในระบบภาษีอากร เพราะจะทำให้มีการจ่ายภาษีเงินได้ทางลบแก่บางครอบครัวที่ยากจน และให้แก่บุคคลซึ่งแต่เดิมมีหน้าที่ชำระภาษีทางบวกด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎหมายภาษี

<sup>79</sup>  $50\% \times (6,000\$ - 2,000\$)$

<sup>80</sup>  $50\% \times (6,000\$ - 0\$)$

อากรปีค.ศ. 1964 เงินได้สุทธิของผู้เสียภาษีหลังจากหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนแล้วเกินกว่า 3,000\$ เป็นผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่รัฐ การใช้ระดับเงินได้สมมาตร 6,000\$ จึงทำให้ในบางครอบครัวที่มีได้ถูกจัดว่ายากจนคือมีเงินได้อยู่ในช่วง 3,000\$ - 6,000\$ จ่ายภาษีทางบวกน้อยกว่าที่เคยและในที่สุดคนยากจนจะได้รับเงินช่วยเหลือมากกว่าจำนวนที่เขาสมควรจะได้รับจริงๆ เพื่อยกสถานะทางเศรษฐกิจของเขาให้เสมอกับเส้นความยากจน

(3) Joseph A Kershaw อธิบายวิธีการทำงานของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบว่า ถ้ารัฐบาลต้องการสนับสนุนให้ครัวเรือนที่มีสมาชิก 4 คนทุกครัวเรือนมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 3,000\$ วิธีการหนึ่งที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวคือ การกำหนดอัตราภาษีทางลบร้อยละ 100 และให้จุดสมมาตรที่ 3,000\$ ดังนั้น ครัวเรือนที่มีรายได้ 2,000\$ จะได้รับเงินช่วยเหลือ 1,000\$<sup>81</sup> จากรัฐ ครัวเรือนมีรายได้ 1,700\$ จะได้รับ 1,300\$<sup>82</sup>

การประกันรายได้ขั้นต่ำที่เท่ากับจุดสมมาตร (Break-even) ดังเช่นวิธีการข้างต้น จะทำลายแรงกระตุ้นที่จะทำงานหารายได้ของกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ เหตุนี้ วิธีการดังกล่าวจึงไม่เป็นที่ยอมรับในบรรดาผู้สนับสนุนมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

อัตราภาษีทางลบที่ได้รับความนิยมคือ การกำหนดตัวเลขอัตราภาษีทางลบที่ร้อยละ 50 ซึ่งหมายถึง ผู้รับประโยชน์จะได้รับภาษีทางลบเท่ากับครึ่งหนึ่งของส่วนต่างระหว่างรายได้ที่แท้จริงกับเงินประกันรายได้ขั้นต่ำ 3,000\$ ครัวเรือนที่มีรายได้ 1,600\$ จะได้รับภาษีเงินได้ทางลบ 700\$ ครัวเรือนจึงมีรายได้ 2,300\$ (1,600\$+700\$) ครัวเรือนที่ไม่มีรายได้จะได้รับภาษีเงินได้ทางลบเท่ากับ 1,500\$

ถ้าหากกำหนดอัตราภาษีร้อยละ 33.33 แทนการใช้อัตราร้อยละ 50 เงินประกันรายได้ขั้นต่ำจะเท่ากับ 1,000\$<sup>83</sup> กรณีดังกล่าวนี้จะทำให้ครัวเรือนได้รับภาษีเงินได้ทางลบ 1\$ ต่อทุกๆรายได้ที่แท้จริง 3\$

ถ้าสมมติฐาน คือ การใช้อัตราภาษีเงินได้ทางลบระดับต่ำจะช่วยรักษาแรงจูงใจในการทำงานกล่าวโดยเฉพาะคือ ถ้าประกันเงินได้ขั้นต่ำ 3,000\$ อัตราภาษีร้อยละ 50 หมายถึง ผู้มีเงินได้สามารถเก็บรายได้เนื่องจากการทำงานเอาไว้ได้ครึ่งหนึ่งและจะไม่มีใครมีภาระจ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือ positive tax จนกว่าจะมีเงินได้ถึง 6,000\$ ที่เงินประกันรายได้ขั้นต่ำนี้

<sup>81</sup>  $100\% \times (3,000\$ - 2,000\$)$

<sup>82</sup>  $100\% \times (3,000\$ - 1,700\$)$

<sup>83</sup> Joseph A Kershaw , *supra note 77*, pp.115-116.

อาจมีบุคคลเห็นว่าควรใช้อัตราภาษี 33.33 เพื่อให้ครัวเรือนสามารถเก็บรายได้เอาไว้เองได้ 67 เซนต์ในทุกๆ 1\$ ที่ทำมาหาได้ซึ่งรัฐจะไม่สามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้จนกว่าครัวเรือนจะมีรายได้ 9,000\$<sup>84</sup> สิ่งนี้จะผลักดันต้นทุนและทำให้อัตราภาษีส่วนเพิ่มสำหรับกลุ่มที่มีรายได้สูงกลายเป็นอัตราสูงขึ้น

จะเห็นได้ว่า ที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างมาในประการข้างต้น ข้อเสนอและข้อโต้แย้งดังกล่าวประกอบด้วยทั้งข้อดีและข้อเสีย ไม่มีวิธีการใดเลยที่เป็นที่ยอมรับในระหว่างผู้เสนอมาตรการภาษีเงินได้ทางลบโดยไม่ถูกโต้แย้งถึงผลดีผลเสียของอัตราภาษีที่นำเสนอ อย่างไรก็ตาม หลักการกำหนดอัตราภาษีหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไป คือ หลักการกำหนดอัตราภาษีเงินได้ทางลบจะต้องไม่มีผลเป็นการทำลายแรงจูงใจในการทำงานของผู้เสียภาษีทางบวกและผู้รับประโยชน์ตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ อัตราภาษีที่เหมาะสมจึงควรมีระดับต่ำกว่าร้อยละ 100 และควรอยู่ในช่วงตั้งแต่ร้อยละ 30 ถึงร้อยละ 50<sup>85</sup>

## 6. การทดลองใช้โครงการภาษีเงินได้ทางลบ (Negative income tax experiment)

ก่อนปีค.ศ. 1965 สำนักงานสร้างเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจ (The Office of Economic opportunity:OEO) ได้ขอให้ Robert J Lampman ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภาษีเงินได้ทางลบเพื่อเป็นแผนสำรองในฐานะเป็นแผนการทำสงครามต่อต้านความยากจน (War on poverty) การให้ความช่วยเหลือเป็นการทั่วไปแก่คนยากจนและความสามารถที่จะเข้าถึงได้อย่างรวดเร็ว ด้วยการให้เงินสดถึงมือกลุ่มที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้เลย ในสมัยนั้นดูเหมือนว่าภาษีเงินได้ทางลบเป็นเสมือนฝันที่เป็นจริงของนักเศรษฐศาสตร์<sup>86</sup> ในอันที่จะลดความยากจน ความไม่เสมอภาคทางรายได้และความช่วยเหลือของรัฐที่ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชากร

สหรัฐอเมริกาได้การทดลองโครงการภาษีเงินได้ทางลบ 4 โครงการ (Negative income tax experiment) ระหว่างปีค.ศ. 1968-1982 วัตถุประสงค์ของการทดลองโครงการเพื่อ

<sup>84</sup> Joseph A Kershaw , *supra note 77* , p.118.

<sup>85</sup> Robert H. Haveman, "Reducing Poverty while Increasing Employment", from <http://econrsss.anu.edu.au/pdf/RedPov.pdf> , Retrieved November 2008.

<sup>86</sup> Christopher Green, "The NIT as income tax reform", from <http://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc123n.pdf> , Retrieved February 2009.

ศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงการปรับตัวทางด้านแรงงานของครัวเรือนที่สนองตอบต่อมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ ซึ่งมาตรการดังกล่าวผู้สร้างโครงการทดลองมีความคิดว่าอาจจะนำภาษีเงินได้ทางลบมาใช้แทนระบบสวัสดิการที่เป็นอยู่ของสหรัฐฯ ก่อนทำการทดลอง นักเศรษฐศาสตร์มีความกังวลใจเกี่ยวกับการให้ประกันเงินได้พื้นฐาน (Basic income guarantee) แก่แรงงานยากจนแล้วลดการจ่ายเงินในอัตราภาษีแบบสูงชัน เมื่อแรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้นจะเป็นการทำลายแรงจูงใจในการทำงานและทำให้ต้นทุนของมาตรการขยายตัวในที่สุด รูปแบบการลดความพยายามในการทำงานเป็นไปได้สองลักษณะ คือ

ลักษณะแรก ผลทางรายได้ (Income effect) หมายถึง สภาวะที่ภาษีอากรมีผลกระทบต่อหารายได้ของผู้เสียภาษีในสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก ฝ่ายผู้เสียภาษีเมื่ออัตราภาษีเงินได้สูงขึ้นก็จะชักจูงให้คนทำงานมากขึ้นยิ่งขึ้นทดแทนรายได้ที่สูญเสียไปเพื่อป้องกันไม่ให้อัตราฐานความเป็นอยู่ของตนเองลดลง หรือลักษณะที่สอง ฝ่ายผู้รับภาษีเงินได้ทางลบ เมื่อมีการรับประกันเงินได้ขั้นต่ำแก่ครัวเรือนที่ไม่มีรายได้ อาจจูงใจให้สมาชิกในครัวเรือนเลิกทำงานไปเลย หรือแม้ไม่ได้เลิกทำงานโดยสิ้นเชิงแต่ก็จะทำงานน้อยลงเนื่องจากพวกเขาพอใจกับเงินได้พื้นฐานที่รัฐบาลหยิบยื่นให้แล้ว แม้ว่าจะทำงานเพียงเล็กน้อยก็ตาม

ลักษณะที่สอง ผลทางการแทนที่ (Substitution effect) หมายถึง สภาวะที่ภาษีเงินได้สูงมีผลเป็นการลดประโยชน์ของผู้มีเงินได้ลงตามสัดส่วนเงินได้ทุกดอลลาร์ที่ทำมาหาได้ ภาษีอากรชนิดต่างๆ ที่ผู้เสียภาษีถูกจัดเก็บเข้ารัฐจะลดมูลค่ารายได้ของพวกเขาและจูงใจให้ผู้เสียภาษีเลือกที่จะพักผ่อนแทนหารายได้ จึงเกิดการแทนที่การทำงานด้วยการพักผ่อน เมื่อบุคคลต้องเสียภาษีในอัตราสูงขึ้น คนจะเลือกอยู่เฉยๆ มากขึ้นเรื่อยๆ และทำงานน้อยลง ชั่วโมงงานเดียวกันกับผู้รับภาษีเงินได้ทางลบ ผู้รับประโยชน์อาจเลือกการพักผ่อนมากขึ้นเนื่องจากพอใจกับเงินที่ได้รับตามมาตรการแล้ว จึงยอมเกิดความสูญเสียของรายได้ที่แท้จริงและผลผลิตจากการทำงานที่จะมีให้กับพลเมืองทุกคนโดยส่วนรวม

หลายๆ เมืองของมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ได้รับเลือกให้เป็นพื้นที่แรกเพื่อทำการทดลองโครงการภาษีเงินได้ทางลบโดยมีสำนักงานสร้างเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจร่วมกับสถาบันวิจัยปัญหาความยากจนแห่งมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน (University of Wisconsin's Institute for Research on Poverty) ทำหน้าที่เป็นผู้ทดลองโครงการ

ผู้รับประโยชน์ตามโครงการจะถูกแบ่งเป็นกลุ่มย่อยและกำหนดให้ได้รับการปฏิบัติ (treatment) ที่หลากหลาย กลุ่มตัวอย่างทดลองประกอบไปด้วยกลุ่มที่เรียกว่า control group of families ที่ไม่มีสิทธิได้รับการจ่ายเงินใดๆ จากโครงการทดลอง การปฏิบัติ (treatment) ด้วยการ

เสนอการประกันเงินได้ให้เท่ากับครึ่งหนึ่งของเส้นความยากจนคือ 8,000\$ สำหรับขนาดครัวเรือนที่มีสมาชิก 4 คน ซึ่งประโยชน์ตามโครงการจะลดลงร้อยละ 50 ต่อรายได้ที่เพิ่มขึ้นของครัวเรือน เมื่อครัวเรือนมีรายได้เป็นศูนย์ จะได้รับเงินได้ตามโครงการ 4,000\$ (หรือร้อยละ 50 ของ 8,000\$) เมื่อครัวเรือนมีรายได้ถึง 8,000\$ เงินที่ได้รับตามโครงการจะเป็นศูนย์และครัวเรือนถือว่ามีรายได้ในจุดสมมาตร กล่าวคือ ไม่ได้รับภาษีเงินได้ทางลบและไม่ต้องชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

โครงการทดลองภาษีเงินได้ทางลบที่เกิดขึ้นระหว่างปีค.ศ.1968-1982 มีทั้งสิ้นรวม 4 โครงการ เกิดขึ้นในต่างท้องที่และหลายมลรัฐ ได้แก่ urban areas in New Jersey and Pennsylvania ในปีค.ศ. 1968-1972 ,Rural areas in Iowa and North Carolina ในปีค.ศ. 1969-1973 ,Gary Indiana ในปีค.ศ. 1971-1974 และ Seattle and Denver ในปีค.ศ. 1971-1982

## 7. ปัญหาของการใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

การใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการนำภาษีเงินได้ทางลบมาใช้ในทางปฏิบัติทั้งก่อนและภายหลังทดลองโครงการตามประเด็นต่างๆ ดังจะกล่าวคือ

### 7.1 ความพยายามในการทำงาน (Incentives to work)

กรมสุขภาพ การศึกษาและสวัสดิการ (The department of Health, Education, and welfare: HEW) เป็นหน่วยงานผู้ร่วมวางแผนและทดลองโครงการและเป็นผู้วางแผนการสงเคราะห์ครอบครัว (Family Assistance Plan of 1969 :FAP) ที่ได้เสนอต่อประธานาธิบดี Richard Nixon พบว่าการทดลองส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมในการทำงานของครัวเรือนในโครงการ โดยสามี่ลดอุปทานแรงงาน (labor supply) หรือความต้องการเสนอขายแรงงาน ทักษะ ความรู้ความสามารถของตนเองลงเท่ากับ 2 สัปดาห์ต่อปริมาณการทำงานเต็มเวลา ภรรยาและหญิงซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวลดการทำงานลง 3 สัปดาห์ ส่วนผู้เยาว์ในตลาดแรงงานลดอุปทานแรงงานของตนลง 4 สัปดาห์ต่อการจ้างงานเต็มเวลา ซึ่งได้ผลไม่แตกต่างจากการตั้งสมมติฐานการศึกษาวิจัยก่อนทดลองโครงการ<sup>87</sup> อันเป็นผลมาจากการรับประกันเงินได้ให้เท่ากับระดับความยากจน ผู้รับประโยชน์จึงเลือกการพักผ่อนแทนการทำงานหารายได้มากขึ้น

<sup>87</sup> Philip k Robins, "A comparison of the labor supply finding from the negative income tax experiments", from [http://www1.dshs.wa.gov/pdf/ms/forms/14\\_113th.pdf](http://www1.dshs.wa.gov/pdf/ms/forms/14_113th.pdf) ,Retrieved March 2009.

อย่างไรก็ตาม ผลจากการทดลองโครงการในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ยังไม่อาจตอบใจที่เกี่ยวกับผลของเงินโอนต่อแรงจูงใจในการทำงานได้ดีนัก เนื่องจากผู้ทดลองโครงการหลายครัวเรือนต่างก็เคยได้รับสิทธิประโยชน์จากระบบสวัสดิการที่มีมูลค่ามากกว่าเงินได้ตามมาตรฐานภาษีเงินได้ทางลบอยู่แล้ว และแนวคิดที่จะนำภาษีเงินได้ทางลบมาใช้แทนที่ระบบสวัสดิการทั้งหมดเป็นไปได้ยาก เนื่องมาจากปัจจัยในทางการเมืองและเหตุผลด้านมนุษยธรรมทำให้ภาษีเงินได้ทางลบลดความน่าสนใจลงไป ผู้เชี่ยวชาญจำนวนหนึ่งจึงมองว่าภาษีเงินได้ทางลบส่งผลน้อยมากต่อความมานะพยายามในการทำงานและแท้ที่จริงแล้วการทดลองอาจมิได้ให้ประโยชน์อะไรเลย<sup>88</sup> ดังนั้น ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical evident) เกี่ยวกับผลกระทบของภาษีเงินได้ทางลบจึงยังไม่อาจสรุปได้อย่างแน่นอนว่าภาษีเงินได้ทางลบส่งผลกระทบต่อความแรงจูงใจในการทำงานหรือไม่

ส่วนผลของภาษีเงินได้ทางลบต่อความมานะพยายามทำงานของกลุ่มผู้มีรายได้สูงซึ่งจะเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีทางบวกรุนั้น ไม่มีการศึกษาทางวิชาการที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวอาจเทียบเคียงได้จากการศึกษาเรื่องผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราสูงต่อความมานะพยายามทำงานของผู้เสียภาษี การศึกษาสรุปได้ว่า ผลกระทบของภาษีอากรต่อพฤติกรรมกรรมการเลือกระหว่างการงานและการพักผ่อนมิได้สัมพันธ์กันอย่างชัดเจน ทั้งมีผลงานการวิจัยหลายเรื่องเกี่ยวกับประเด็นนี้ค้นพบว่าโดยเนื้อแท้แล้วระบบภาษีอากรมิได้มีผลกระทบเด่นชัดต่อปริมาณการทำงานของกรุ่มร่ำรวยแต่อย่างใด เพราะความต้องการขยายธุรกิจและการรักษาลูกค้าไว้ดูจะเป็นเหตุผลที่มีความสำคัญมากกว่าประเด็นเรื่องแรงจูงใจในการทำงาน อัตราภาษีเงินได้จึงแทบจะไม่ใช่เหตุผลที่จะลดชั่วโมงการทำงานของคนกลุ่มนี้ลงเลย ซึ่งผลเช่นนี้ไม่เป็นที่น่าแปลกใจสำหรับสังคมบริโภคนิยมและมีการแข่งขันสูงเช่นอย่างสหรัฐอเมริกา เพราะสถานะทางสังคมของบุคคลถูกวัดจากระดับเงินได้ และเมื่อบุคคลเลือกที่จะพักผ่อนก็จะขัดแย้งกับความต้องการรายได้เพื่อมาจุนเจือให้เพียงพอกับรายจ่ายเพื่อการบริโภคที่สูงมาก

HEW พยายามแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนของผลการทดลองเงินได้พื้นฐานดังกล่าวด้วยการสร้างโครงการทดลอง income-maintenance ในมลรัฐ Seattle และ Denver (Seattle and Denver income-maintenance experiments: SIME/DIME) ชี้น ส ถ า บั น วิ จั ย แห่ ง

<sup>88</sup>Jodie T Allen, "The Concise Encyclopedia of Economics Negative Income Tax", from <http://www.econlib.org/library/Enc1/NegativeIncomeTax.html>, Retrieved November 2008.

สแตนฟอร์ด (The Stanford Research Institute) พบว่าโครงการทำให้เกิดความไม่พอใจที่จะทำงานอย่างมาก แรงจูงใจในการทำงานลดลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 9 สำหรับสามีและร้อยละ 18 สำหรับภรรยา อย่างไรก็ตาม ผลดังกล่าวมิได้สร้างความประหลาดใจให้แก่บรรดาผู้คัดค้านการใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบ และพอที่จะอนุมานได้ว่าร้อยละ 50-60 ของเงินได้ที่จ่ายให้แก่ครัวเรือนที่มีทั้งบิดามารดาเป็นผู้มีเงินได้ (two-parent working families) ได้เข้ามาแทนที่เงินได้จากการทำงานในส่วนที่ขาดหายไป ผู้รับเงินจึงพอใจกับผลประโยชน์จากรัฐที่เข้ามาแทนที่เงินได้จากการทำงานหาเลี้ยงตนเอง และยังพบว่าการทดลองได้ผลที่มีได้คาดหมายเอาไว้ นั่นคือ มาตรการภาษีเงินได้ทางลบมีแนวโน้มทำให้ครัวเรือนแยกกันอยู่มากขึ้น (Family breakup) เนื่องจากการรับประกันเงินได้ให้แก่ครัวเรือนช่วยลดแรงกดดันของหัวหน้าครอบครัวที่ต้องทำงานหาเลี้ยงสมาชิกในครัวเรือน ทั้งอัตราผลประโยชน์ที่ลดลงเมื่อครัวเรือนมีรายได้สูงขึ้นยังคงเหมือนว่าไปลดความต้องการของครัวเรือนที่จะทำงานมีเงินได้เองมากขึ้นด้วย

## 7.2 สภาวะที่ย่างยากซับซ้อนของภาษีเงินได้ทางลบ

Henry Hazlitt<sup>89</sup> ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับภาษีเงินได้ทางลบตามทฤษฎีของศาสตราจารย์ Milton Friedman แรกเริ่ม Hazlitt เห็นด้วยว่าภาษีเงินได้ทางลบไม่ได้ทำลายแรงจูงใจในการทำงานอย่างสิ้นเชิง แต่สำหรับคนโสดหรือครอบครัวที่ไม่มีเงินได้หรือมีเงินได้เป็นศูนย์ตามข้อเสนอการรับประกันเงินได้ของศาสตราจารย์ Friedman ในปีค.ศ.1962 เขาเห็นว่าหากแนวคิดของ Friedman ถูกเสนอให้ตราเป็นกฎหมายแล้ว การรับประกันเงินได้ขั้นต่ำ 3,000\$ ตามที่ Friedman เสนอนั้นไม่เพียงพอต่อการยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจ ผลก็คือด้วยแรงกดดันทางการเมืองจะผลักดันให้เกิดความต้องการให้เพิ่มวงเงินประกันรายได้ให้เป็นไปตามขั้นต่ำของเส้นความยากจนซึ่งจะทำให้ต้นทุนของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมากมายมหาศาล

Hazlitt สมมติให้รัฐบาลรับประกันเงินได้เท่ากับเส้นความยากจน 3,400\$ อัตราภาษีเงินได้ทางลบร้อยละ 50 ดังนั้น หากครัวเรือนใดไม่มีรายได้เลยจะได้รับภาษีเงินได้ทางลบ 3,400\$ จนกว่าครัวเรือนจะมีรายได้เท่ากับจุดสมมาตร (Break-even) 6, 800\$<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Henry Hazlitt, "Fallacies of the Negative Income Tax", from <http://mises.org/daily/2406>, Retrieved May 2008.

<sup>90</sup> ทั้ง 3 องค์ประกอบของภาษีเงินได้ทางลบมีความสัมพันธ์กันตามสูตร คือ จุดสมมาตร (Break-even) = เงินรับประกันขั้นต่ำ (Minimum Income Guarantee) / อัตราภาษีทางลบ (tax Rate)

ถ้าครอบครัวนายจอห์นมีเงินได้ 6,798\$ นายจอห์นจะยังคงได้รับภาษีเงินได้ทางลบ 1\$ (เงินช่วยเหลือจะลดลง 1\$ ต่อเงินที่ครอบครัวทำมาหาได้เอง 2\$)

หากครอบครัวมีเงินได้เพิ่มขึ้นอีกนิดหนึ่งเป็น 6,802\$ นั้นทำให้ครอบครัวต้องหลุดไปจากความช่วยเหลือตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบไปเลย แล้วรอจนกระทั่งมีเงินได้ต่ำกว่า 3,400\$ จึงจะได้รับภาษีเงินได้ทางลบอีก

ถ้าคำนวณเป็นรายสัปดาห์ มาตรการภาษีเงินได้ทางลบจะจ่ายเงินให้แก่หัวหน้าครอบครัวที่ว่างงาน 60\$ ต่อสัปดาห์<sup>91</sup> ถ้านายจอห์นเริ่มมีเงินได้ ภาษีทางลบจะลดลง 1\$ ต่อเงินได้ทุกๆ 2\$ ที่นายจอห์นทำมาหาได้เอง เช่น นายจอห์นหาเงินได้ 30\$ เขาก็ยังคงได้รับภาษีทางลบ 45\$ ทำให้สัปดาห์นั้นเขามีเงินได้ทั้งสิ้น 75\$

ถ้าจอห์นมีเงินได้เท่าจำนวนภาษีทางลบ 60\$ เขาก็ยังคงได้รับภาษีทางลบ 30\$ ซึ่งทำให้เขามีเงินได้ต่อสัปดาห์ทั้งหมด 90\$

แม้ว่านายจอห์นจะมีเงินได้มากถึง 118\$ ต่อสัปดาห์ เขาก็ยังคงได้รับภาษีทางลบอีก 1\$ อยู่ดี เช่นนี้แล้วคงไม่มีใครเลยที่อยากจะออกจากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ เรื่องนี้ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจนแก่คนที่ไม่เคยอยู่ภายใต้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบเลย

การแก้ปัญหาด้วยการเปลี่ยนแปลงวิธีการของแผนภาษีด้วยการกำหนดเพดานเงินได้ให้ผู้มีเงินได้ที่มีเงินได้ตั้งแต่ 60\$ ต่อสัปดาห์เป็นผู้ไม่อยู่ในมาตรการภาษีทางลบก็จะยังได้ผลที่ Hazlitt เรียกว่า ผลที่แปลกประหลาดเหลวไหล (absurd result) มากขึ้นอีก เช่น

ถ้าสัปดาห์นี้นายจอห์นหาเงินได้เอง 58\$ เขาจะได้รับภาษีเงินได้ทางลบ 31\$<sup>92</sup> ทำให้นายจอห์นมีเงินได้ 89\$ หากสัปดาห์เดียวกันนี้ ครอบครัวนายสมิธมีเงินได้มากกว่าครอบครัวนายจอห์นเพียง 2\$ กลายเป็นว่าสัปดาห์นี้นายสมิธจะไม่ได้รับเงินโอนตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบเลยทำให้เงินได้ของเขาเมื่อเทียบกับนายจอห์นแล้วต่างกันถึง 29\$ (89\$ - 60\$) เช่นนี้ผลของการใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบก็จะไปเพิ่มแรงจูงใจอย่างมหาศาลที่จะทำให้ผู้ได้รับภาษีเงินได้ทางลบอยู่แล้วและผู้เสียภาษีทางบวกจงใจอยู่ในมาตรการช่วยเหลือทางเงินได้อย่างเป็นทางการ

---

ดังนั้น เงินรับประกันขั้นต่ำ 3,400\$ และอัตราภาษีทางลบร้อยละ 50 จึงมีจุดเงินได้สมมาตร 6,800\$ ข้อมูลจาก <http://www.irs.princeton.edu/pubs/SR/139.pdf>

<sup>91</sup> Henry Hazlitt, *supra note* 89.

<sup>92</sup>  $60\$ - [58\$ / 2\$] = 31\$$

สภาวะที่ผู้มีเงินได้บางคนหรือบางครอบครัวเช่นอย่างครอบครัวนายจอห์นมีเงินได้ก่อนภาษีน้อยกว่าครอบครัวนายสมิธ แต่เมื่อหลังปรับปรุงภาษีแล้วกลับเป็นผลให้นายจอห์นมีเงินได้มากกว่า สภาวะเงินได้เช่นนี้ผู้เชี่ยวชาญทางภาษีเรียกว่า“The notch problem”<sup>93</sup> หรือสภาวะหนีเสือปะจระเข้ (Dilemma) ภาษีเงินได้ทางลบที่มุ่งหมายให้เป็นมาตรการสร้างความเป็นธรรมให้ผู้ที่ด้อยกว่าในสังคมกลับกลายเป็นมาตรการที่ไปเพิ่มความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรง ผู้มีเงินได้จากน้ำพักน้ำแรงของตนเองกลับได้รับโทษทางภาษี ในขณะที่ผู้ว่างงานหรือมีความมั่งคั่งในการหาเงินน้อยกว่ากลับได้รับประโยชน์จากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบโดยผู้มีเงินได้ที่ไม่ต้องลงทุนลงแรงมากยิ่งกว่าผู้ทำงานตากเหงื่อต่างนี้

Hazlitt เห็นว่านักวิชาการบางท่านอาจจะคิดว่าสามารถแก้ปัญหาสภาวะที่ยุงยากนี้ได้ด้วยการเปลี่ยนแปลงด้วยการเปลี่ยนอัตราภาษีทางลบแบบคงที่เป็นแบบขั้นบันไดที่ดูเหมือนจะซับซ้อนยิ่งขึ้น กล่าวคือลดเงินโอนลง 25 cents ต่อเงินได้ 10\$ แรกที่ทำมาหาได้ต่อสัปดาห์ แล้วลดลงอีก 50 cents และ 75 cents ต่อทุกๆ 10\$ ถัดมา ก็จะเป็นขั้นร้ายต่อการบริหารมาตรการมากยิ่งขึ้นขึ้นไปอีก เพราะจะกลายเป็นว่าเมื่อไรก็ตามที่เราพยายามหาทางเพิ่มความมั่งคั่งพยายามในการหาเงินได้ของผู้รับภาษีทางลบด้วยการลดเงินช่วยเหลือลงก็จะกลายเป็นว่าการแก้ปัญหากลับยิ่งเป็นการผูกปมปัญหาให้ซับซ้อนและยากที่จะแก้ไข

### 7.3. ความเป็นธรรมของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

Laurence M.Vance วิจารณ์ภาษีเงินได้ทางลบตามหนังสือ Capitalism and Freedom ของ Milton Friedman ว่าไม่ได้กล่าวเอาไว้ถึงความเป็นไปได้ที่จะนำภาษีเงินได้ทางลบมาใช้ในโลกความจริงได้อย่างไร โครงการเงินได้ที่ยึดโยงกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดานี้อาจมองผิวเผินเหมือนเป็นมาตรการที่ปราศจากความยุ่งยาก แต่ยิ่งโครงการบริหารงานง่ายมากเพียงใดก็จะยิ่งอันตรายมากเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สมัยประธานาธิบดี Gerald Ford แนวคิดของ Friedman ได้รับการบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการลดภาษี (the Tax Reduction Act of 1975) เป็นกฎหมายที่ให้เครดิตภาษีปลายปีแก่ผู้มีรายได้น้อย (Low income) ซึ่งจำนวนเงินที่ได้จะมากกว่าประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตให้หักลดหย่อนภาษี โดยจะให้เงินคืน (refundable) โดยตรงแก่ผู้มีเงินได้จนถึง 400\$ โดยไม่คำนึงว่าผู้มีเงินได้นั้นจะเคยเสียภาษีให้แก่รัฐหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเมื่อ

<sup>93</sup> Christopher Green, *Negative taxes and the poverty problem*, (Washington, D.C: The Brookings Institution, 1967), p.66.

เปรียบเทียบระหว่างการให้เงินตามพระราชบัญญัตินี้กับสวัสดิการรูปแบบอื่นๆ การให้เงินคืน จะไม่มีการตรวจสอบทรัพย์สิน (asset test) หรือความมั่งคั่งสุทธิของผู้รับประโยชน์

ดังนั้น ผู้เสียภาษีที่มีรถยนต์นั่งสองคันไว้ขับขึ้นท้องถนนหรือมีเรือสำราญจอด ในน่านน้ำหรือมีเครื่องบินส่วนตัว<sup>94</sup> หากเขามีรายได้ (ที่เป็นตัวเงิน) ต่ำก็มีสิทธิจะได้รับประโยชน์ ตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ ข้อบกพร่องของการให้สิทธิประโยชน์ในนี้จึงอยู่ที่การ ไม่แยกแยะความแตกต่างระหว่างคนที่มียาได้น้อย (Low income) กับคนยากจน (poor) ซึ่งใน บางครั้งทั้งสองประเภทไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน จึงอาจจะทำให้คนที่มิได้ยากจนจริงมีสิทธิ ในมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

การละทิ้งเรื่องการตรวจสอบอย่างระมัดระวังด้านความจำเป็นและทรัพย์สินของผู้รับ ประโยชน์ย่อมทำให้วัตถุประสงค์ของการสร้างความเป็นธรรมด้วยการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อคน ที่แตกต่างกันไม่อาจบรรลุผลได้ คนยากจนที่เรียกได้ว่าเป็นคนที่เสียเปรียบของสังคมยังคงไม่ได้ รับโอกาสทัดเทียมกันทางรายได้ ในด้านผู้เสียภาษีเองก็ไม่ได้รับความเป็นธรรมเช่นกัน เพราะการ จัดเก็บเงินได้จากน้ำพักน้ำแรงของเขาเพื่อนำมาใช้จ่ายในมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ เป็นการ บังคับให้ผู้เสียภาษีต้องช่วยเหลือคนอื่นโดยไม่คำนึงว่าผู้ถูกช่วยเหลือนั้นได้กระทำอย่างจริงจังใน การหารายได้เองแล้วหรือไม่ ผลที่ตามมาคือปัญหาการละเลยการตรวจสอบทรัพย์สินและ แยกแยะความแตกต่างระหว่างคนที่มียาได้น้อย (Low income) กับคนยากจน (poor) จะ เป็น การเปิดโอกาสให้เกิดการฉ้อโกงเงินของรัฐบาลขนาดใหญ่ (Fraud) รัฐบาลจะถูกผูกมัดให้เผชิญ กับความยากลำบาก ถ้าเริ่มให้เงินให้เปล่าแก่ผู้คนที่ปราศจากการกระทำเพื่อให้แน่ใจว่าพวกเขา ยากจนจริงๆ และปราศจากการค้นหาเหตุผลว่าเหตุใดบุคคลธรรมดาหรือผู้สมรสแล้วเหล่านี้ จึงยากจน เช่นนี้แล้ว หากไม่มีการจำกัดสิทธิประโยชน์และไม่มีการไต่ตรองอย่างรอบคอบก็จะ ทำให้รัฐต้องแบกรับภาระมหาศาล

#### 7.4. ต้นทุนของการบริหารจัดการ

ศาสตราจารย์ Milton Friedman เห็นว่าการสงเคราะห์เงินด้วยมาตรการภาษีเงินได้ ทางลบจะมีต้นทุนในการบริหารจัดการต่ำ เนื่องจากสามารถทำได้โดยสะดวกผ่านการยื่นแบบ

<sup>94</sup>Laurence M. Vance, "Friedman's Mistake". The Mises Institute monthly, volume 14

November 1996 number11, from

[http://www.mises.org/freemarket\\_detail.aspx?control=158&](http://www.mises.org/freemarket_detail.aspx?control=158&), Retrieved November 2008.

แสดงรายการเงินได้ (tax return) ถ้าบุคคลใดมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ รัฐก็จะให้เงินโดยผ่านเช็คคืนเงิน (refund check)

การประมาณการต้นทุนของการรับประกันเงินได้ควรมีจำนวนเท่าไร เดิมผู้สนับสนุนได้คำนวณงบประมาณของโครงการเอาไว้ 38 พันล้านดอลลาร์ต่อปี แต่ผู้คัดค้านมาตรการภาษีเงินได้ทางลบก็มีความมั่นใจว่าตัวเลขของต้นทุนที่แน่นอนนั้นไม่อาจประเมินได้ และถ้าข้อเสนอได้รับการยอมรับมาปฏิบัติ ความต้องการเงินสงเคราะห์ขั้นต่ำหรือเงินรับประกันจะถูกผูกมัดให้เพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ดังจะเห็นได้จากการศึกษาประสบการณ์ของการประกันการว่างงานและประกันสังคม (unemployment insurance and Social Security benefits) ซึ่งเป็นตัวอย่างของโครงการที่มีหลักการคล้ายคลึงกันนับตั้งแต่ได้มีการเสนอในช่วงปี 1930 เป็นต้นมา<sup>95</sup>

การที่ศาสตราจารย์ Friedman เสนอให้ประกันเงินได้สำหรับคนโสดและครัวเรือนจำนวน 300\$ และ 1,700\$ ตามลำดับ เงินจำนวนดังกล่าวนี้คงไม่มีผู้สนับสนุนคนใดที่จะยอมรับว่าเป็นจำนวนที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีเกียรติและเหมาะสมแล้ว เมื่อนำมาตรการนี้มาใช้ในทางปฏิบัติจริง ด้วยแรงกดดันทางการเมืองจะผลักดันให้นโยบายรัฐต้องรับประกันเงินไม่ต่ำกว่า 3,400\$ เท่ากับเส้นความยากจน แม้แต่จำนวนเงินที่ให้แก่ครัวเรือนที่มีรายได้เป็นศูนย์ เงินโอนตามมาตรการฯ จะมีจำนวนเท่ากับเงินที่รัฐรับประกัน ถ้าครัวเรือนใดไม่มีรายได้จะได้รับเงินโอนภายใต้ภาษีเงินได้ทางลบ 3,400\$ และจะทำให้ครัวเรือนได้รับเงินสงเคราะห์จากรัฐบาลต่อไป จนกว่าครัวเรือนจะมีรายได้ต่อปีเท่ากับ 6,800\$ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่ารายได้ของครัวเรือนฐานะปานกลางทั้งหมดของประเทศในปีค.ศ. 1963 เสียอีก<sup>96</sup> หรืออาจกล่าวได้สั้นๆ ว่ามาตรการนี้จะแพงอย่างเหลือเชื่อทีเดียว

เมื่อมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมีผลใช้บังคับ ประชาชนที่มีสิทธิได้รับภาษีทางลบก็จะอยู่ในระบบต่อไปเรื่อยๆ ยิ่งมาตรการมีการบริหารจัดการที่เรียบง่ายมากเท่าไรก็ยิ่งอันตรายมากขึ้นเท่านั้น Henry Hazlitt จึงไม่เห็นด้วยกับการนำมาตรการนี้มาใช้แทนระบบสวัสดิการ โดยเห็นว่าวิธีการเดียวที่จะทำให้ประชาชนออกจากระบบสวัสดิการที่เป็นปัญหาก็คือการหยุดจ่ายเงินให้แก่พวกเขา อย่างไรก็ตาม ในที่สุดความคิดของ Friedman ก็ได้รับการยอมรับในทางกฎหมาย ภาพรวมของการให้สิทธิประโยชน์สามารถลำดับตามเวลาได้ดังนี้

ปีค.ศ. 1972 โครงการที่เรียกว่าแผน McGovern ที่เสนอโดยผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีจากพรรคเดโมแครตได้เสนอนโยบายการรับประกันเงินได้ 1,000\$ ต่อบุคคลและ

<sup>95</sup> Henry Hazlitt, *supra note* 89.

<sup>96</sup> Henry Hazlitt, *supra note* 89.

อัตราการลดลงของผลประโยชน์ (อัตราภาษีทางลบ) ร้อยละ 33.33 ตามคำแนะนำของที่ปรึกษาเศรษฐกิจแผน McGovern มีจุดสมมาตร 1,200\$ สำหรับครัวเรือนที่มีสมาชิก 4 คน ซึ่งเท่ากับรายได้ของครอบครัวฐานะปานกลางในขณะนั้น เช่นนี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของประชากรจำนวนครึ่งหนึ่งให้เป็นผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทางภาษีของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ประชากรส่วนที่เหลือจะต้องจ่ายภาษีเงินได้เพื่อจัดสรรเงินโอนตามมาตรการ รวมทั้งเพื่อเป็นต้นทุนสำหรับกิจกรรมอื่นๆของรัฐ

ปีค.ศ.1975 ประธานาธิบดี Gerald Ford ร่วมกันกับรัฐสภาแห่งพรรคเดโมแครต ได้บัญญัติกฎหมายเรียกว่าพระราชบัญญัติการลดหย่อนภาษีอากร ค.ศ.1975 (the Tax Reduction Act of 1975) ใจความหลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การเครดิตภาษีปลายปีให้แก่ผู้เสียภาษีที่มีรายได้น้อย วัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายที่จะเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานของประชาชน สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจะสูงกว่าการให้หักลดหย่อนภาษีด้วยการเครดิตคืนเงินให้ ซึ่งมีเพดานสูงสุดถึง 400\$ อันเป็นการให้ความสงเคราะห์เงินได้โดยตรงโดยไม่คำนึงว่าผู้รับประโยชน์จะได้เสียภาษีอากรหรือไม่ และก็เหมือนกับโครงการสาธารณะสงเคราะห์หลายๆโครงการที่คาดหมายว่าความช่วยเหลือที่ให้จะเป็นเพียงชั่วคราว แต่เมื่อเวลาผ่านไป โครงการทำนองเดียวกันนี้ แม้จะมีชื่อเรียกแตกต่างกัน ในแต่ละยุคสมัยจะเติบโตขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด รัฐบาลนับแต่สมัยประธานาธิบดี Gerald Ford, Carter, Reagan จนถึงประธานาธิบดี Bush สิทธิประโยชน์ตามโครงการมีแต่จะขยายขึ้นและครอบคลุมประชาชนให้อยู่ภายใต้การสงเคราะห์จากรัฐเป็นวงกว้างมากขึ้นเรื่อยๆ

ปีค.ศ.1977 เงินได้ที่ครัวเรือนมีสิทธิได้รับมีจำนวนสูงสุดถึง 500\$ และการนำมาตรการเครดิตภาษีบางส่วน (a new partial tax credit) มาใช้จะเครดิตภาษีให้จนถึงระดับที่ผู้เสียภาษีมีเงินได้ 10,000\$

ปีค.ศ.1984 จำนวนเงินที่ให้เพิ่มขึ้นเป็น 550\$ ต่อมาในปีค.ศ.1990 ก็ได้พุ่งขึ้นจนถึง 953\$ ไม่เพียงต้นทุนของโครงการที่มีราคาสูงมากขึ้น โครงการยังเริ่มให้เงินสงเคราะห์เพิ่มขึ้นแก่ครัวเรือนที่มีบุตรอยู่ในความอุปการะมากกว่า 1 คน ถ้าบุตรยังมีอายุไม่ครบ 1 ปีก็จะให้เครดิตจนถึง 357\$

ปีค.ศ.1993 สมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน เงินคืนขั้นสูงสุดมากถึง 1,511\$ และเพิ่มเป็นสองเท่าในสองปีต่อมา ช่วงท้ายของปีค.ศ.1996 ก็ก้าวกระโดดจนถึง 3,110\$ และเอื้อมสูงที่สุดกว่าที่เคยมีมาถึง 3,564\$

สาเหตุดังกล่าว มาตรการภาษีเงินได้ทางลบจึงได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นต้นทุนที่มากเกินไปสำหรับการช่วยเหลือประชาชน ผลในที่สุดมาตรการให้เงินโอนกลับกลายเป็นเครื่องมือสำหรับการเพิ่มอัตราการเกิดและการแจกจ่ายเงินได้ก้อนโต ผู้ใช้แรงงานสามารถได้รับเงินได้โดยรวมอยู่ในเช็คเงินเดือนของตน ซึ่งพวกเขาไม่จำเป็นต้องทำงานเพื่อแลกกับสิทธิประโยชน์ที่รัฐจะให้ความช่วยเหลือและไม่จำเป็นต้องตกอยู่ในสถานะยากจนด้วย

ในด้านการหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ เนื่องจากการช่วยเหลือกลุ่มคนที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีเหล่านี้ผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทำได้น้อยมาก ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยจำนวนมากมายไม่ต้องจ่ายภาษีเงินได้เลยหรือจ่ายภาษีแต่เพียงเล็กน้อย แท้จริงแล้วมีชาวอเมริกันจำนวนถึง 44 ล้านคนที่มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ประจำปีแต่ไม่มีภาระภาษีที่ต้องชำระ ยิ่งกว่านี้ คนจำนวน 15 ล้านคนที่พอมีรายได้อยู่บ้างก็ไม่มีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ จึงนำไปสู่จำนวนของชาวอเมริกันประมาณ 58 ล้านคนที่อยู่นอกระบบภาษีเงินได้ของสหรัฐฯ ในเหล่าผู้คนที่จำนวนมากกลุ่มนั้นนอกจากจะไม่ต้องจ่ายภาษีแล้วยังจะได้รับเงินสงเคราะห์จากกรมสรรพากรสหรัฐฯ ผ่านกฎหมายการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (the Earned Income Tax Credit) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอีกด้วย

ส่วนรายจ่ายสำหรับโครงการสาธารณสงเคราะห์อื่นๆ รัฐบาลใช้โครงการจำนวนมากมายเพื่ออัดฉีดเงินโดยตรงแก่ประชาชนในฐานะที่เป็นเครื่องมือลดปัญหาความยากจนในปีค.ศ. 2004 โครงการเงินโอน อาทิ ประกันสังคม ความช่วยเหลือเป็นการชั่วคราวแก่ครัวเรือนที่มีความจำเป็น (Temporary Assistance for Needy Families:TANF) สแตมปีอาหาร ค่ารักษาพยาบาลและเงินสงเคราะห์ผู้พิการใช้เงินไปมากกว่า 1.25 แสนล้านดอลลาร์<sup>97</sup>

ในปีค.ศ.1968 คนโสดที่มีรายได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนแล้ว 500\$ ต้องจ่ายภาษีร้อยละ 14 ของเงิน 500\$ ส่วนอีก 500\$ ต่อมาเสียภาษีร้อยละ 15 คนโสดที่มีรายได้สุทธิต่ำกว่า 6,000\$ ต้องจ่ายภาษีจนถึงอัตราสูงสุดร้อยละ 22

ย้อนกลับไปในปีค.ศ. 1965 ผู้เสียภาษีที่มีรายได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted Gross Income) ต่ำกว่า 15,000\$ จ่ายภาษีคิดเป็นร้อยละ 61.5 ของจำนวนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหมด ผู้เสียภาษีที่มีเงินได้ที่ปรับปรุงแล้วต่ำกว่า 20,000\$ จ่ายภาษีร้อยละ 70 ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหมด

<sup>97</sup> Scott A. Hodge. "Federal Transfer Payments to Low-Income Households Top \$17,000", from <http://www.taxfoundation.org/news/show/22364.html> ,Retrieved December 2008.

อาจมีบางคนตั้งข้อสังเกตว่า เหตุใดจึงไม่จัดเก็บภาษีจากกลุ่มที่มีรายได้สูงมากเป็นหลัก เนื่องจากบุคคลที่มีรายได้หลังที่ปรับปรุงแล้วมากกว่า 50,000\$ มีเพียงร้อยละ 5 ของรายได้ประชาชาติเท่านั้น ปัญหาการเพิ่มภาษีเพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เพียงพอต่อการจ่ายเงินตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ จึงมีความชัดเจนแล้วว่าจำนวนเงินตามมาตรการไม่สามารถเรียกเก็บได้จากกลุ่มผู้เสียภาษีที่จัดอยู่ในกลุ่มร่ำรวยเท่านั้น

## 7.5 ปัญหาการบริหารจัดการ

ปัญหาประการสุดท้ายของโครงการ คือ ปัญหาการบริหารจัดการในประเด็นของความเหมาะสมในการกำหนดรอบบัญชีเงินได้ (Income - accounting period) ถ้าหากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมีรอบระยะเวลาเป็นรายปีภาษีเช่นเดียวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือระบบภาษีเงินได้ทางบวก (positive tax system) อาจทำให้ครัวเรือนจำนวนมากปฏิเสธการเข้าร่วมมาตรการฯ เพราะการจัดสรรเงินช่วยเหลือจากรัฐไม่ทันกับความจำเป็นในการใช้เงินอย่างเร่งด่วนของครัวเรือน ถ้ารอบระยะเวลาบัญชีสั้นกว่านั้น กล่าวคือเป็นรายเดือนเช่นเดียวกับระบบสวัสดิการและหากเกิดกรณีการรายงานเงินได้ล่าช้าก็อาจมีความเป็นไปได้ที่ต้นทุนและปัญหาทางคดีอาจสูงถึงร้อยละ 70 นอกจากนี้ยังมีปัญหาผู้รับประโยชน์ตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ รายงานเงินได้เป็นความเท็จโดยแสดงรายการเงินได้อย่างผิดปกติและการจงใจเปลี่ยนแปลงครัวเรือน (shifting family arrangement) อันเป็นปัญหาเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในระบบภาษีทางบวกด้วย สำหรับทางแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากไม่มีการประสานความร่วมมือกันระหว่างกรมสรรพากรสหรัฐฯ และสำนักงานสวัสดิการในท้องถิ่น (local welfare offices) คงเป็นไปได้ยากที่กรมสรรพากรสหรัฐฯ จะสามารถป้องกันการฉ้อโกงเช่นนี้ได้

ความสามารถในการตรวจสอบและป้องกันการแพร่ขยายของการฉ้อโกงสิทธิประโยชน์ จากการรายงานและทำบัญชีเงินได้ที่สนับสนุนโดย HEW ร่วมกันกับกรมสวัสดิการแห่งเมืองเดนเวอร์ (the Denver welfare department) ได้วิเคราะห์โครงการ SIME/DIME โดยมุ่งความสนใจไปที่ประเด็นข้อเท็จจริงที่ว่าผู้เข้าร่วมโครงการหลายคนจงใจแสดงรายการเงินได้ไม่ถูกต้อง เรื่องดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาที่กรมสรรพากรสหรัฐฯ ประสบจากกฎหมายการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (the Earned Income Credit: EIC) ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายภาษีอากรปีค.ศ.1975 ด้วยโดยพบว่า การจัดสรรเงินโอนตามกฎหมายการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานกลับไม่ได้ผลตรงตามเป้าหมายที่ควร เพราะสิทธิประโยชน์

เกือบร้อยละ 40 ได้ถูกจ่ายให้แก่ครัวเรือนที่ไม่มีคุณสมบัติตรงตามมาตรการ<sup>98</sup> จึงเป็นการเพิ่มภาระการตรวจสอบอย่างมากและยากที่กรมสรรพากรสหรัฐฯจะสามารถป้องกันการแพร่ขยายของการฉ้อโกงได้

ข้อวิพากษ์ตามมาตรการภาษีเงินได้ทางลบก่อนไปในทางไม่เห็นด้วยกับการนำมาตรการนี้มาใช้ ในบทความของ Henry Hazlitt เขาได้กล่าวถึงภัยร้ายเกี่ยวกับปัญหาของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมีสาระสำคัญว่า เมื่อกลุ่มสนับสนุนมาตรการภาษีเงินได้ทางลบยืนยันว่าเราสามารถจัดหาเงินได้เพื่อใช้จ่ายในมาตรการที่มากขึ้นและมากยิ่งขึ้นได้ พวกเขาควรจะเจาะจงว่า “เรา” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงบุคคลคนใดหรือกลุ่มใดเป็นแน่นอน และควรอธิบายแก่ประชาชนที่ทำมาหาเงินได้มาด้วยความยากลำบากด้วยว่าเพราะเหตุใดที่พวกเขาจะไม่ต้องการเงินที่ตนทำมาหาได้เองนี้เพื่อครอบครัวของพวกเขา และชี้แจงพวกเขาด้วยว่าเงินช่วยเหลือเป็นจำนวนมากมายเท่าไรที่เขาจะต้องจ่ายออกไปเพื่อจัดให้มีเงินโอนสำหรับมาตรการ จะเห็นว่า Hazlitt อ้างเหตุผลในเรื่องความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วนนั่นเอง กฎเกณฑ์สำคัญจึงอยู่ที่ว่าเราจะอ้างเหตุผลใดและวิธีการในการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรอย่างใดจึงจะเป็นที่ยอมรับร่วมกันว่ามีความเป็นธรรมในสังคมที่มีความแตกต่างกัน

ในด้านปัญหาความเป็นธรรมระหว่างผู้ได้รับภาษีเงินได้ทางลบด้วยกัน การขาดการแยกแยะระหว่างผู้มีรายได้น้อย (Low income) แต่มีทรัพย์สินมากกับคนยากจน (poor) จึงเป็นไปได้ว่า ภาษีเงินได้ทางลบอาจชำระให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิที่แท้จริง หรืออาจเป็นช่องทางการฉ้อโกงภาษีของผู้ที่มีได้จัดอยู่ในกลุ่มยากจนหรือรายได้น้อยยากลำบากในการหาเลี้ยงชีพและต้องการความช่วยเหลือจริงๆ ผู้มีเงินได้อาจเลือกวิธีการที่จะทำให้ตนเองได้รับเงินช่วยเหลือจากภาษีเงินได้ทางลบมากกว่าที่จะใช้วิธีการเลี่ยงภาษีโดยตบแต่งบัญชีว่ามีรายจ่ายตามกฎหมายเพื่อหักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนภาษีเมื่อสิ้นปีก็ได้ การกระทำเช่นนี้ ผู้ได้ประโยชน์อาจไม่ใช่คนยากจน ขณะเดียวกันผู้เสียภาษีที่ทำมาหารายได้ด้วยตัวเองอาจไม่ยินยอมที่จะเสียภาษีเพื่อเป็นส่วนแบ่งสาธารณะอีกต่อไปเพราะเหตุที่เขาเห็นว่าตนมิได้รับส่วนแบ่งตามสมควรซึ่งขัดกับธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อการแบ่งสรรไม่มีความเป็นธรรม ความยุติธรรมจึงไม่อาจบรรลุได้

ลักษณะของสังคมอเมริกันเป็นสังคมบริโภคนิยม คนอเมริกันไม่ว่าจะยากดีมีเงินอย่างไร ไม่มีใครเลยที่ยอมทำงานโดยไม่มีอะไรตอบแทน ซึ่งหากปรับเข้ากับทฤษฎีความยุติธรรม

<sup>98</sup> Jodie T Allen, “The Concise Encyclopedia of Economics Negative Income Tax”, from <http://www.econlib.org/library/Enc1/NegativeIncomeTax.html> ,Retrieved November 2008.

ของจอห์น รอลส์ ที่ว่าไม่ควรมีความไม่เท่าเทียมกันในสังคมนอกเสียจากว่าความไม่เท่าเทียมกันช่วยยกระดับรายได้ขั้นต่ำสุดในสังคมให้สูงขึ้นตามเกณฑ์การให้สิ่งทีน้อยที่สุดให้มากที่สุดอันเป็นการให้ความสำคัญกับคนที่เสียเปรียบที่สุดของสังคม ข้อวิพากษ์มาตรการนี้เป็นตัวอย่างยืนยันได้ว่า การที่จะให้คนในสังคมยอมรับ“สภาพการณ์เริ่มแรก”ดังทฤษฎีของรอลส์และดำเนินการแบ่งสรรความยุติธรรมที่เคารพต่อหลักความแตกต่างนั้น สังคมจะต้องหาวิธีประนีประนอมให้ทั้งคนมั่งมีและคนยากจนจะต้องได้รับส่วนแบ่งพอสมควรในส่วนแบ่งของรายได้ที่เขาหาได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น จำนวนรวมของภาษีเงินได้ทางลบกับเงินค่าจ้างของคนที่มีรายได้จากน้ำพักน้ำแรงจะต้องมากกว่าคนที่ไม่ทำมาหาได้เลย<sup>99</sup>

หัวข้อนี้จะกล่าวต่อไปเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นมาของมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit: EITC) ซึ่งเป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากต้นแบบมาตรการภาษีเงินได้ทางลบที่เกิดจากความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบเดิม โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการขาดแรงจูงใจเกี่ยวกับความมั่งคั่งพยายามในการทำงาน การประนีประนอมส่วนแบ่งทางรายได้ระหว่างคนที่แตกต่างกันในสังคม ทั้งผลของการใช้มาตรการ EITC ภายหลังปรับเปลี่ยนรูปแบบมาจากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบจนได้รับการบัญญัติไว้ใน US CODE และข้อกำหนดทั่วไปของมาตรการ EITC ซึ่งบังคับใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน

## 8. มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit: EITC)

### 8.1 ความเป็นมาของ EITC

ภายหลังจากได้มีการทดลองใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบครั้งแรกในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์และในอีกหลายมลรัฐ ผลการทดลองไม่เป็นที่น่าพอใจและไม่ได้รับแรงสนับสนุนจากกลุ่มผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจกล่าวได้ว่าความตั้งใจและวัตถุประสงค์ในการนำมาตรการมาใช้ทั้งหมดก็ได้ล้มพับไป แต่ก็มีได้หมายความว่าความตั้งใจที่จะเอาชนะความยากจนใน

<sup>99</sup> อาร์เธอร์ เอ็ม โอคูน, ความเท่าเทียมกันกับความมีประสิทธิภาพการแลกเปลี่ยนแบบรับ-สละ (Equality and efficiency, the big tradeoff), แปลโดย อัมพร วิจิตรพันธ์ (กรุงเทพมหานคร :แพรวพิตยา, 2522), น.106-107.

สหรัฐอเมริกาได้สิ้นสุดลงไปด้วย แนวคิดของภาษีเงินได้ทางลบยังคงอยู่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาษีเงินได้โดยผ่านเครื่องมือที่เรียกว่า การเครดิตภาษีชนิดคืนเงินให้ (Refundable tax credit)

EITC นับเป็นลูกผสมของภาษีเงินได้ทางลบที่ได้รับการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในระบบกฎหมายภาษีอากร<sup>100</sup> ที่กล่าวว่าเป็นลูกผสมของมาตรการภาษีเงินได้ทางลบเนื่องมาจาก EITC เป็นข้อเสนอปรับปรุงมาตรการภาษีเงินได้ทางลบที่เสนอโดยวุฒิสมาชิก Russell Long ซึ่งแนะนำแนวคิดการเครดิตภาษีชนิดนี้ในช่วงก่อนทศวรรษที่ 1970 ในฐานะเป็นอีกรูปแบบทางเลือกหนึ่งของภาษีเงินได้ทางลบที่เรียกว่า แผนความช่วยเหลือแก่ครอบครัว (The Family Assistance Plan : FAP) ภาษีเงินได้ทางลบรูปแบบเดิมจะให้เงินแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีคนใดก็ตามที่ไม่มีเงินได้หรือมีรายได้น้อย โดยไม่มีการตั้งเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ว่าผู้รับประโยชน์จำเป็นต้องทำงานด้วย ลักษณะนี้ทำให้วุฒิสมาชิก Long กังวลว่าภาษีเงินได้ทางลบแบบดั้งเดิมจะทำให้ประชาชนตกอยู่ในภาวะพึ่งพิงสวัสดิการและทำลายความมานะพยายามทำงาน

แผนความช่วยเหลือแก่ครอบครัว เป็นการประนีประนอมระหว่างปัญหาด้านแนวคิดและด้านการบริหารจัดการด้วยการให้ประโยชน์ทางเงินได้แก่ผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้เล็กน้อย แต่แผนการก็ไม่ใช่ที่พอใจทั้งในหมู่นักวิชาการและผู้สนับสนุนระบบสวัสดิการ รวมทั้งนายกเทศมนตรีในเมืองใหญ่ๆ และนักการเมือง จึงได้มีการเสนอแผนปรับปรุงภาษีเงินได้ทางลบใหม่ที่ใช้ชื่อว่า มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (The Earned Income Tax Credit: EITC) ซึ่งแตกต่างไปจากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบแบบเดิมเพราะ EITC จำกัดสิทธิประโยชน์ให้แก่เฉพาะผู้ที่ทำงานเท่านั้น และการให้ประโยชน์ในลักษณะกราฟรูปเกือกม้า ผลประโยชน์จะเพิ่มขึ้นเมื่อผู้มีเงินได้มีเงินได้เพิ่มขึ้น (ภาษีเงินได้ทางลบแบบดั้งเดิม เมื่อผู้มีเงินได้มีรายได้มากขึ้น ภาษีทางลบจะค่อยๆ ลดลง) สิ่งนี้จะเกิดผลกระทบในทางบวกมากกว่าทางลบต่อแรงจูงใจในการทำงานของผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้ต่ำมาก จนกว่าเงินได้จะสูงถึงจุดหนึ่งที่กำหนด (phase-out point) เงินเครดิตก็จะค่อยๆ ลดลง

เงื่อนไขที่แตกต่างออกไปจากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบแบบเดิม ด้วยการให้สิทธิเครดิตภาษีเฉพาะแก่บุคคลที่ทำงานและมีรายได้เนื่องจากการทำงานเท่านั้น แต่จะไม่ให้เครดิตแก่ครัวเรือนหรือบุคคลที่ไม่ทำงาน โดย EITC จะเข้ามาอุดหนุนในส่วนต่างของรายได้ที่ครอบครัวหรือบุคคลทำมาหาได้เอง จนกว่าจะมีเงินได้เท่าถึงจำนวนหนึ่งที่กำหนด อันเป็นจำนวนที่สันนิษฐานได้ว่าเพียงพอแก่การยังชีพ แต่ลักษณะพื้นฐานของ EITC ก็ยังคงประกอบด้วย

<sup>100</sup> Christopher Green , *supra* note 93.

องค์ประกอบ 3 ประการเช่นเดียวกับมาตรการภาษีเงินได้ทางลบ คือ การช่วยเหลือด้วยการรับประกันเงินได้ (the subsidy) อัตราภาษีแบบคงที่ (Flat Rate) และจุดที่เงินเครดิตค่อยๆหมดไป (Phase-out ranges)<sup>101</sup>

EITC ได้รับการยอมรับโดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอย่างถาวร โดยพระราชบัญญัติการลดอัตราภาษีอากร ค.ศ.1975 (The Tax Reduction Act of 1975) ให้เครดิตเงินได้เท่ากับร้อยละของเงินได้ที่กฎหมายกำหนดไว้จนถึงจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่อนุญาตให้เครดิตได้ ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐ (The U.S. CODE) หมวดที่ 26 มาตรา 32 ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเครดิตภาษี จำนวนเครดิตขั้นสูงสุดที่ผู้มีเงินได้มีสิทธิได้รับและจุดที่การให้เครดิตค่อยๆสิ้นสุดไป (phased out) เมื่อผู้เสียภาษีมีเงินได้เพิ่มขึ้นจนเกินเพดานที่กำหนด (phase-out floor) ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันและเพื่อปรับเปลี่ยนจำนวนเงินเครดิตให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ กรมสรรพากรสหรัฐฯ ได้จัดทำคู่มือการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน และประกาศขึ้นบัญชีเงินเครดิตในแต่ละปีขึ้นมารองรับบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อช่วยเหลือผู้มีเงินได้และนายจ้างในการทำความเข้าใจสิทธิของตนเองและตัดสินจำนวนเงินที่ถูกต้องที่สามารถเครดิตได้สำหรับผู้มีสิทธิแต่ละรายด้วย

## 8.2 วัตถุประสงค์และการทำงานของ EITC

EITC เป็นเครดิตภาษีชนิดคืนเป็นเงินได้ที่ผู้รับประโยชน์จะต้องผ่านการตรวจสอบสิทธิ (Mean Test) ตามเงื่อนไขก่อน มาตรการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่แรงงานรายได้น้อยไปจนถึงผู้มีรายได้ระดับปานกลาง เงินเครดิตตามมาตรการถือเป็นผลตอบแทนของการทำงานและทดแทนส่วนรายได้ที่สูญเสียไปเนื่องจากการจัดเก็บภาษีจากเงินเดือนค่าจ้าง ทั้งนี้ การเครดิตภาษีดังกล่าวไม่ได้จำกัดใช้เฉพาะในสหรัฐฯ เท่านั้น ในหลายๆ ประเทศมีมาตรการเครดิตภาษีเช่นอย่างเดียวกับ EITC ได้แก่ สหราชอาณาจักร (Working tax credit) ประเทศแคนาดา ไอร์แลนด์ ออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

<sup>101</sup> การรับประกันเงินได้ (the subsidy) อัตราภาษีแบบคงที่ (Flat Rate) และจุดที่เงินเครดิตค่อยๆหมดไป (Phase-out ranges) ตามมาตรการ EITC เทียบได้กับหลักประกันเงินได้ขั้นต่ำ (minimum income guarantee) อัตราภาษีทางลบ (Negative tax rate) และจุดเงินได้สมมาตร (break-even point of income) ตามมาตรการภาษีเงินได้ในทางลบ

ที่กล่าวว่า EITC สร้างขึ้นเพื่อช่วยเหลือแรงงานรายได้น้อยและผู้มีรายได้อัตราปานกลางนั้น การทำงานของ EITC แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ Phase-in Plateau และ Phase-out เมื่อเริ่มต้นเข้าสู่ช่วง Phase-in คือ ผู้มีเงินได้มีเงินได้น้อยกว่าจำนวนที่กรมสรรพากรสหรัฐฯ กำหนด ผู้มีเงินได้จะได้รับเครดิตภาษีแตกต่างกันตามรายได้และขนาดของครัวเรือนและจะยิ่งได้รับเครดิตภาษีมากขึ้น เมื่อชั่วโมงทำงานมากขึ้น ต่อมาเมื่อรายได้มากเกินกว่าระดับที่กำหนด จำนวนเครดิตจะเข้าสู่ระยะคงที่ (Plateau) หลักการนี้จูงใจให้แรงงานรายได้น้อยออกจากระบบสวัสดิการแล้วหันมาเพิ่มชั่วโมงการทำงานของตนเองจนไปถึงการยอมรับการจ้างงานเต็มตามเวลาทำงานปกติ ผลการวิจัยพบว่า EITC ทำให้ครัวเรือนที่มีพ่อหรือแม่เพียงคนเดียว (Single parent families) ละทิ้งระบบสวัสดิการแล้วออกมาหางานทำมากขึ้น<sup>102</sup>

เมื่อเงินได้เพิ่มขึ้นจนเข้าสู่ระยะที่สาม เช่น ปีภาษี 2009 ถ้าผู้มีเงินได้ที่มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู 1 คน มีรายได้เกินกว่า 16,420\$ ผู้มีเงินได้จะได้รับเครดิตภาษีน้อยลง แม้ว่าจะทำงานมากชั่วโมงยิ่งขึ้นก็ตาม เรียกว่าเริ่มต้นเข้าสู่ช่วง Phase-out จึงมีผู้วิจารณ์ว่าเงินเครดิตในช่วงที่สามนี้มีผลเป็นการลดแรงจูงใจในการทำงานของผู้มีเงินได้ลง อย่างไรก็ตาม นักวิจัยพบว่าภาวะการถดถอยของแรงจูงใจในการทำงานมีเพียงเล็กน้อย เพราะแรงจูงใจในทางบวกเมื่ออยู่ในช่วง Phase-in มีค่ามากกว่าแรงจูงใจในทางลบเมื่ออยู่ในช่วง Phase-out แต่ก็ถือว่ามีนัยสำคัญทางสถิติ นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มยังเห็นด้วยว่า การถดถอยของแรงจูงใจในการทำงานมีผลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อรวมเข้ากับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอื่นๆ เช่น Child tax credit ก็จะไปเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นไม่ได้ถดถอยลงแต่อย่างใด

ที่กล่าวว่ามาตรการเป็นผลตอบแทนการทำงานและทดแทนส่วนรายได้ที่สูญเสียไปนั้น หากพิจารณาระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสหรัฐฯ การคำนวณเงินได้สุทธิที่พึงต้องชำระภาษี ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายภาษีอากร (Internal Revenue Code) หมวดที่ 26 มาตรา 63<sup>103</sup> มีวิธีการคำนวณคือ นำเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (adjusted Gross income) ลบด้วย

<sup>102</sup> Center on Budget and Policy Priorities, “Policy Basics: The Earned Income Tax Credit”, from <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=2505>, Retrieved December 2008.

<sup>103</sup> The U.S code, “TITLE 26 > Subtitle A > CHAPTER 1 > Subchapter B > PART I > § 63 Taxable income defined”, from [http://www4.law.cornell.edu/uscode/26/usc\\_sec\\_26\\_00000063----000-.html](http://www4.law.cornell.edu/uscode/26/usc_sec_26_00000063----000-.html) ,Retrieved March 2010.

Standard deduction หรือลดบดด้วย Itemized deduction และหักลดบดด้วย Personal exemptions<sup>104</sup> โดยผู้มีเงินได้มีสิทธิเลือกหักค่าใช้จ่ายประเภท Standard deduction หรือ Itemized deduction ก็ได้แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า

- Standard deduction หมายถึง การหักค่าใช้จ่ายในจำนวนเงินที่มีผลกระทบต่อเงินได้และอนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายในจำนวนที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคล เช่น ค่าใช้จ่ายภาษีสำหรับคนโสดในปีภาษี 2009 อนุญาตให้หักได้ 5,700\$ ซึ่งน้อยกว่าสถานะของคู่สมรสที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาาร่วมกัน พ่อหม้ายหรือแม่หม้ายมีสิทธิหักค่าใช้จ่าย 11,400\$ ส่วนคู่สมรสที่แยกยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาามีสิทธิหักค่าใช้จ่าย 5,700\$ หัวหน้าครอบครัวมีสิทธิหักค่าใช้จ่าย 8,350\$ เป็นต้น บุคคลที่มีสิทธิหักค่าใช้จ่ายประเภทนี้ ได้แก่ พลเมืองสหรัฐฯ และคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศ (resident aliens) ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะโสด สมรสหรือหัวหน้าครอบครัวก็ตาม ค่าใช้จ่ายประเภทนี้อาจเพิ่มจำนวนขึ้น หากผู้มีเงินได้เข้าข่ายคุณสมบัติที่กำหนดเช่น เป็นผู้พิการทางสายตาและมีอายุไม่ต่ำกว่า 65 ปี

- Itemized deduction หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเฉพาะในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในปีภาษีเป็นเหตุให้ผู้มีเงินได้รับภาระค่าใช้จ่ายมากกว่าปกติ กฎหมายจึงอนุญาตให้เลือกหักค่าใช้จ่ายประเภทนี้ได้เพื่อลดจำนวนภาษี ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล (Medical expenses) ค่าภาษีท้องถิ่นหรือภาษีมลรัฐ (State and local taxes paid) ดอกเบี้ยจากการจำนอง (Mortgage interest expense) ดอกเบี้ยจากการลงทุน (Investment interest) เงินบริจาค (Charitable contributions) ค่าใช้จ่ายเนื่องจากความเสียหายที่เกิดกับทรัพย์สินหรือความสูญหายเนื่องจากการโจรกรรม (Casualty and theft losses) เป็นต้น

- นอกจาก Standard deduction และ Itemized deduction แล้วผู้มีเงินได้ยังสามารถหักค่าลดหย่อนส่วนบุคคล (Personal exemptions) ได้ด้วย สำหรับปี 2009 กฎหมายอนุญาตให้หักได้ 3,650\$ ต่อบุคคล

เมื่อคำนวณภาษีเงินได้ตามวิธีการข้างต้นแล้วให้นำเงินได้สุทธิมาคำนวณตามขั้นบัญชีอัตราภาษีเงินได้ (ร้อยละ10- ร้อยละ35) เพื่อหาค่าภาษีที่ต้องชำระ

<sup>104</sup> Taxable income = Adjusted Gross Income - Standard deduction (or Itemized deduction) - Personal exemptions.

ตัวอย่างที่ 1

ปีภาษี 2009 นายจอห์นและนางแมรี สามีภรรยา ไม่มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูได้ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ร่วมกัน (Married Filing Jointly) มีเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income) 18,800\$ และเลือกใช้วิธีหักค่าใช้จ่ายแบบ Standard deduction มีสิทธิหักค่าใช้จ่าย 11,400\$ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของนายจอห์นและนางแมรีเป็นดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ

Taxable income = Adjusted Gross Income - Standard deduction - Personal exemptions

$$\text{Taxable income} = 18,800\$ - 11,400\$ - 3,650\$ - 3,650\$ = 100\$$$

นายจอห์นและนางแมรีจึงเสียภาษีอัตราขั้นต่ำร้อยละ 10 ตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้สหรัฐฯ คือ 10\$

ตัวอย่างที่ 2

นายสมิธเป็นคนโสดและมีเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income) จำนวน 13,000\$ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของนายสมิธเป็นดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ

Taxable income = Adjusted Gross Income - Standard deduction - Personal exemptions

$$\text{Taxable income} = 13,000\$ - 5,700\$ - 3,650\$ = 3,650\$$$

นายสมิธจึงเสียภาษีอัตราขั้นต่ำร้อยละ 10 ตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้สหรัฐฯ คือ 365\$

ตัวอย่างที่ 3

นายอาดัมเป็นคนโสดและมีเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income) จำนวน 9,000\$ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของนายอาดัมเป็นดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ

Taxable income = Adjusted Gross Income - Standard deduction - Personal exemptions

$$\text{Taxable income} = 9,000\$ - 5,700\$ - 3,650\$ = -350\$$$

เมื่อภายหลังหักค่าใช้จ่ายภาษีตามที่กฎหมายอนุญาตแล้ว รายได้ของนายอาดัมติดลบ ดังนั้น ในปีภาษี 2009 นายอาดัมจึงไม่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ<sup>105</sup>

ส่วนมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit) คำนวณจากเงินได้เนื่องจากน้ำพักน้ำแรงหรือเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income) และเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (adjusted Gross income) โดยจะไม่มีหัก Standard deduction หรือ Itemized deduction และไม่มีหักลดหย่อนส่วนบุคคล (Personal exemptions) หากเงินได้เนื่องจากน้ำพักน้ำแรงหรือเนื่องจากการทำงาน และเงินได้ที่ปรับปรุงแล้วไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดและผู้มีเงินได้มีคุณสมบัติตามเงื่อนไข ผู้มีเงินได้จะมีสิทธิเครดิต EITC แม้ว่าผู้มีเงินได้จะมีรายได้ถึงเกณฑ์จะต้องชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือไม่ก็ตาม<sup>106</sup> จำนวนเงินเครดิตจะแตกต่างกันตามรายได้ของผู้มีเงินได้เองและขนาดของครัวเรือน (จำนวนบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู)

ในปีภาษี 2009 คู่สมรสที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาพร้อมกันและไม่มีบุตร จะต้องมีเงินได้น้อยกว่า 18,440\$ คนโสดหรือหัวหน้าครอบครัวซึ่งการสมรสสิ้นสุดลงหรือได้แยกกันอยู่ตามกฎหมายที่มีเงินได้น้อยกว่า 13,440\$ จึงจะมีสิทธิเครดิต EITC ดังนั้น ตามตัวอย่างข้างต้น

ตัวอย่างที่ 1 นายจอห์นและนางแมรี สามีมรรยาไม่มีสิทธิเครดิต EITC เนื่องจากมีเงินได้เกินกว่า 18,440\$

ตัวอย่างที่ 2 นายสมิธในฐานะคนโสดและเสียภาษีให้แก่รัฐในปีภาษี 2009 มีสิทธิเครดิต EITC เนื่องจากมีเงินได้น้อยกว่า 13,440\$

ตัวอย่างที่ 3 นายอาดัมในฐานะคนโสดและมีเงินได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องเสียภาษีให้รัฐ มีสิทธิเครดิต EITC เนื่องจากมีเงินได้น้อยกว่า 13,440\$

<sup>105</sup> สำหรับปีภาษี 2009 ผู้มีเงินได้ที่เป็นคนโสดจะต้องมีเงินได้น้อยกว่า 9,350\$ จึงจะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ รายละเอียดสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p501.pdf>

<sup>106</sup> Wikipedia, "Tax Deductions/credits", from [http://en.wikipedia.org/wiki/Taxation\\_in\\_the\\_United\\_States#Tax\\_deductions.2Fcredits](http://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_the_United_States#Tax_deductions.2Fcredits), Retrieved March 2010.

ข้อสังเกต ตามตัวอย่างที่ 2 จะเห็นว่านายสมิธในฐานะคนโสดมีเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว 13,000\$ เสียภาษีให้แก่รัฐ 365\$ แต่ก็มีสิทธิรับประโยชน์ตามมาตรา EITC ด้วย เนื่องจากนายสมิธเป็นผู้มีเงินได้ในปี 2009 น้อยกว่า 13,440\$ ซึ่งให้เครดิตภาษีสำหรับคนโสดสูงสุด 457\$ เมื่อหักลบกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแล้ว ทำให้นายสมิธสามารถประหยัดภาษีได้ 92\$ และตามตัวอย่างที่ 3 นายอาดัม แม้ว่าจะมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษี ก็เป็นผู้มีสิทธิเครดิต EITC ได้เช่นกัน

ดังนั้น ผู้รับประโยชน์ตามมาตรา EITC จึงไม่จำกัดเฉพาะผู้มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องชำระภาษีเท่านั้น แต่ขยายขอบเขตไปถึงผู้เสียภาษีที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางด้วยที่เป็นเช่นนี้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทดลองมาตรการภาษีเงินได้ในทางลบ ผลของการใช้มาตรการทำให้เงินได้หลังภาษีของผู้รับประโยชน์ภายหลังใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบมีรายได้มากกว่าผู้เสียภาษีทางบวก (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา)<sup>107</sup> มาตรการจึงสร้างความไม่เป็นธรรมทางรายได้อย่างมากระหว่างผู้อยู่ในมาตรการภาษีเงินได้ทางลบและระบบภาษีทางบวกซึ่งมีรายได้สูงกว่าเพดานขั้นต่ำที่จะได้รับความช่วยเหลือจากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบไม่มาก ผลจากการทดลองจึงมีการแก้ปัญหาด้วยการอนุญาตให้ผู้อยู่ในระบบภาษีทางบวกสามารถเครดิตภาษีชนิดนี้ได้ด้วยเพื่อบรรเทาผลกระทบทางรายได้ระหว่างคนทั้งสองกลุ่ม โดยสรุป มาตรการ EITC มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

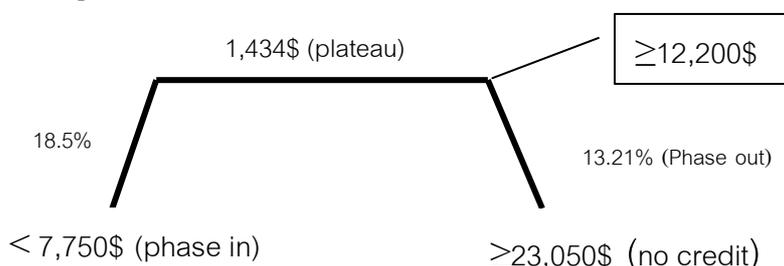
- เพื่อลดภาระภาษีให้แก่คนทำงานที่มีรายได้น้อย (to reduce the tax burden on low-income workers)
- เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน (to provide a work incentive) และ
- เพื่อสมทบหรืออุดหนุนเงินได้ประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง (to supplement wages)<sup>108</sup>

<sup>107</sup> ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 7 ปัญหาของการใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบ

<sup>108</sup> New York Makes Work Pay, “Earned Income Tax Credit How to use tax credit to build assets”, from [http://www.ilr.cornell.edu/edi/nymakesworkpay/docs/Guide\\_EITC\\_2.00.pdf](http://www.ilr.cornell.edu/edi/nymakesworkpay/docs/Guide_EITC_2.00.pdf) ,Retrieved May 2010.

### ตัวอย่างการทำงานของ EITC

เมื่อใช้กฎเกณฑ์ EITC ในปีค.ศ.1993 สำหรับครัวเรือนที่มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู (Qualifying child) คนเดียวและครัวเรือนมีรายได้ไม่เกิน 7,750\$ รายได้จากน้ำพักน้ำแรงที่ครัวเรือนหามาได้ ครัวเรือนจะได้รับการเครดิตภาษีร้อยละ 18.5 และเมื่อมีรายได้ตั้งแต่ 7,750\$ ขึ้นไปแต่ไม่เกิน 12,200\$ จะได้รับเครดิตคงที่สูงสุด 1,434\$ เงินเครดิตจะค่อยๆ ลดอัตราลงร้อยละ 13.21 สำหรับรายได้ตั้งแต่ 12,200\$ ขึ้นไปจนกว่าครัวเรือนจะมีรายได้ 23,050\$ เงินเครดิตจะลดลงจนเหลือศูนย์



แม้จำนวนเงินเครดิตภาษีตามมาตรการจะได้มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามเวลาและสถานะเศรษฐกิจ แต่ EITC ก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิม ดังมีตัวอย่างจากตารางเครดิตในปีภาษี 2009 ดังนี้

#### ตารางที่ 4

ตารางการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานปี 2009 การเครดิตภาษีแสดงโดยตารางบัญชีอัตราภาษี 3 ระดับประกอบด้วย<sup>109</sup>

1. ระดับเข้าสู่มาตรการเครดิตภาษีและเพิ่มจำนวนเงินเครดิต (Phase-in)
2. ระดับหยุดการเพิ่มเงินเครดิตภาษี (Plateau) และ
3. ระดับเงินเครดิตที่ลดจำนวนลงจนผู้ใช้สิทธิไม่มีสิทธิเครดิตภาษีอีกต่อไป (Phase-out)

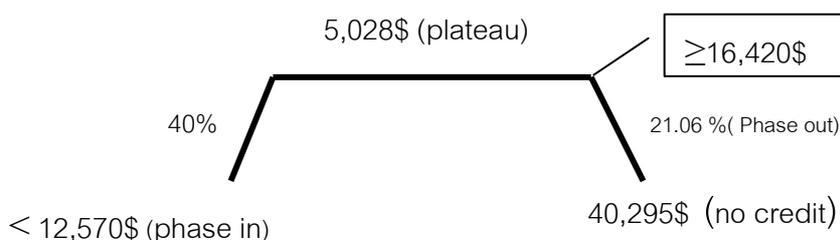
<sup>109</sup> Wikipedia. "Earned Income Tax Credit", from

[http://en.wikipedia.org/wiki/Earned\\_Income\\_Tax\\_Credit](http://en.wikipedia.org/wiki/Earned_Income_Tax_Credit) , Retrieved April 2009

จำนวนเครดิตภาษี (tax year 2009)		
Earned income (x)	Stage	Credit (3+ children)
0\$–12,570\$	phase in	45% * x
12,570\$–16,420\$	plateau	5,657\$
16,420\$–43,279\$	phase out	5,657\$ - 21.06% * (x - 16,420\$)
$\geq 43,279$$	no credit	0\$
Earned income (x)	Stage	Credit (2 children)
0\$–12,570\$	phase in	40% * x
12,570\$–16,420\$	plateau	5,028\$
16,420\$–40,295\$	phase out	\$5,028 - 21.06% * (x - 16,420\$)
$\geq 40,295$$	no credit	0\$
Earned income (x)	Stage	Credit (1 child)
0\$–8,950\$	phase in	34% * x
8,950\$–16,420\$	plateau	3,043\$
16,420\$–35,463\$	phase out	3,043\$ - 15.98% * (x - 16,420\$)
$\geq 35,463$$	no credit	0\$
Earned income (x)	Stage	Credit (no children)
0\$–5,970\$	phase in	7.65% * x
5,970\$–7,470\$	plateau	457\$
7,470\$–13,440\$	phase out	457\$ - 7.65% * (x - 7,470\$)
$\geq 13,440$$	no credit	0\$

จากข้อมูลข้างต้น บุคคลที่มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู 2 คนและมีรายได้จากน้ำพักน้ำแรงไม่เกิน 12,570\$ อัตราเครดิตในช่วงเริ่มต้น (phase in) จะเท่ากับร้อยละ 40 ของเงินได้ที่ไม่เกิน 12,570\$ และเมื่อมีรายได้ตั้งแต่ 12,570\$ แต่ไม่เกิน 16,420\$ จะได้รับเงินเครดิตคงที่

สูงสุด 5,028\$ (plateau) และ ณ เงินได้ตั้งแต่ 16,420\$ ขึ้นไป เงินเครดิตจะเริ่มต้นลดลงเรื่อยๆ (Phase-out) ในอัตราร้อยละ 21.06 สุดท้ายเงินเครดิตเท่ากับศูนย์เมื่อผู้ใช้สิทธิมีเงินได้เกินกว่า 40,295\$



#### ตัวอย่างเช่น

1. นายจอห์นอายุ 28 ปี มีรายได้น้อยกว่า 12,000\$ และมีบุตรอยู่ในความอุปการะจำนวน 2 คน นายจอห์นจึงเป็นผู้มีสิทธิเครดิตภาษีเพราะมีรายได้น้อยกว่า 40,295\$ ในอัตราร้อยละ 40% (phase in) ของเงินได้คือ 4,800\$

2. หากนายจอห์นมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 12,500\$ จะได้รับเงินเครดิตเพิ่มขึ้นเป็น 5,000\$ ( $12,500\$ \times 40\%$ ) และหากมีรายได้ถึง 12,570\$ จะได้รับเครดิตสูงสุด 5,028\$

เนื่องจากประโยชน์ตามมาตรการเพิ่มขึ้นเมื่อครัวเรือนมีรายได้ (ที่ทำมาหาได้เอง) เพิ่มขึ้นจนกว่ารายได้จะถึงจุด Phased out สิ่งนี้เป็นความน่าสนใจของ EITC เพราะทำให้เกิดผลในแง่บวกต่อแรงจูงใจในการทำงาน

3. เมื่อนายจอห์นมีรายได้ตั้งแต่หรือเกินกว่า 12,570\$ นายจอห์นจะได้รับเครดิตภาษีในอัตราคงที่สูงสุดคือ 5,028\$ ต่อไปเรื่อยๆ (plateau) จนกว่าจะมีเงินได้ตั้งแต่หรือเกินกว่า 16,420\$

4. เมื่อนายจอห์นทำงานจนมีรายได้ตั้งแต่ 16,420\$ เงินเครดิตจะค่อยๆลดลง (phase out) ในอัตราร้อยละ 21.06 เช่น หากมีรายได้ 17,420\$ จะได้รับเงินเครดิต 4817.4\$ ( $5,028\$ - 21.06\% \times (17,420 - 16,420\$)$ )

5. เมื่อนายจอห์นมีเงินได้เกินกว่า 40,295\$ ก็จะไม่ได้รับเงินเครดิต (no credit) อีกต่อไป

ข้อสังเกต หากพิจารณาตามระดับขั้นเงินได้ EITC ใช้อัตราเครดิตภาษีแบบผสม นั่นคือ ในขั้นเงินได้ระดับต้น (phase in) จะใช้อัตรากำไรแบบคงที่แต่ร้อยละของการให้เครดิตจะขึ้นอยู่กับขนาดครัวเรือน แตกต่างกันไปตามจำนวนสมาชิกในครอบครัว ครัวเรือนยังมีบุตรใน

ความอุปการะมากเท่าไรก็จะได้เครดิตภาษีมากขึ้นเท่านั้น ตามข้อมูลอัตราเครดิตในตารางที่ 4 ครั้วเรือนที่มีบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปให้เครดิตร้อยละ 45 ครั้วเรือนที่มีบุตร 2 คนมีอัตราเครดิตร้อยละ 40 และร้อยละ 34 สำหรับครั้วเรือนที่มีบุตร 1 คน ครั้วเรือนที่ไม่มีบุตรจะได้เครดิตร้อยละ 7.65 และใช้อัตราภาษีแบบถดถอยเมื่อครั้วเรือนมีเงินได้ถึงระดับ (Phase out) ยิ่งครั้วเรือนมีเงินได้มากกว่าระดับ (plateau) เท่าไร เงินเครดิตจะค่อยๆ ปรับลดลง แต่ยังคงมีหลักการคำนวณตามแนวทางของมาตรการภาษีทางลบเดิม คือ

$$T = (Y \cdot t_p) - C$$

ดังนั้น หากปรับตามตัวอย่างในข้อ 4. เมื่อนายจอห์นทำงานจนมีรายได้ 17,420\$ เมื่อคำนวณตามสูตรการเครดิตภาษีจะได้เป็น

เมื่อ  $T$  หมายถึง ภาษีสุทธิ

$Y$  หมายถึง เงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว =  $17,420 - 16,420\$ = 10,000\$$

$t_p$  หมายถึง อัตราภาษี = ร้อยละ 21.06

$C$  หมายถึง เครดิตภาษี =  $5,028\$$

คำนวณตามสมการได้คือ  $T = (10,000\$ \times 21.06\%) - 5,028\$ = 4817.4\$$

### 8.3 ผลของการใช้มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน

EITC ได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้หลายครั้งได้แก่ ปี ค.ศ.1986 สมัยประธานาธิบดีโรนัล เรแกน ปีค.ศ.1990, 1993 และปีค.ศ. 2001<sup>110</sup> EITC ได้กลายเป็นเครื่องมือต่อต้านความยากจนที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐและได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรค (Bipartisan)

EITC เป็นผลประโยชน์ทางภาษีจากรัฐบาลกลางสหรัฐสำหรับแรงงานที่มีรายได้น้อยจนถึงฐานะปานกลาง ซึ่งช่วยชดเชยภาษีรายหัวและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่พวกเขาได้จ่ายไป แรงงานที่มีรายได้น้อยสามารถรับเงินช่วยเหลือด้วยการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาแล้วจะได้รับเครดิตภาษีคืนเป็นเช็คเงินสดจากกรมสรรพากรสหรัฐ การศึกษาเรื่องผลกระทบของ EITC ต่อความยากจนและความแตกต่างทางรายได้ (Effect on poverty and

<sup>110</sup> Wikipedia, *ibid* 109.

Income Disparities)<sup>111</sup> เมื่อภายหลังจาก EITC ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายภาษีอากรสหรัฐฯ แล้วทำให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาความยากจน ความแตกต่างทางรายได้และแรงจูงใจในการทำงาน คือ

### 8.3.1 ผลกระทบของ EITC ต่อปัญหาความยากจน

ภายหลังจาก EITC ใช้บังคับแล้วทำให้ผลกระทบของภาษีอากรต่อรายได้ของบุคคลรุนแรงน้อยลง ภาษีเงินได้ของรัฐบาลกลาง(Federal income taxes) ภาษีรายหัว (Payroll taxes) และ EITC ได้ผลักดันให้เด็กจำนวน 4,000,000 คนในครัวเรือนใช้แรงงานที่มีรายได้ต่ำ ออกจากความยากจนได้สำเร็จ

ปีค.ศ.1994 อันเป็นปีสุดท้ายที่บทบัญญัติ EITC ฉบับปีค.ศ.1990 มีผลบังคับใช้ ต่อเนื่องกับกฎหมาย EITC ฉบับใหม่ปีค.ศ. 1993 มีผลบังคับใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไป ผลกระทบของภาษีเงินได้ของรัฐบาลกลาง ภาษีรายหัวและ EITC ได้ผลักดันให้เด็กจำนวน 6,000,000 คน ออกจากความยากจน

ปีค.ศ.1996 EITC ส่งผลให้ประชากรในกลุ่มครัวเรือนใช้แรงงานยากจนและมีรายได้ต่ำจำนวน 4.6 ล้านคนให้ออกจากความยากจน มากกว่าครึ่งหนึ่งของคนกลุ่มนี้หรือ 2.4 ล้านคน เป็นประชากรในวัยเด็กหรือกล่าวได้ว่าเด็กมากกว่า 1 ใน 7 คนซึ่งเคยเป็นเด็กยากไร้มิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐหรือร้อยละ 14.5 พ้นจากความยากจนด้วยผลจากการใช้ EITC

EITC ยังมีประสิทธิภาพในการลดความยากจนในบุคคลบางกลุ่มโดยเฉพาะและในภูมิภาคที่แน่นอน ในกลุ่มเด็กเชื้อสายสเปน 8,000,000 คนหรือเกือบครึ่งหนึ่งพ้นจากความยากจน ปีค.ศ.1996 เช่นเดียวกันกับที่ช่วยให้เด็กที่อาศัยอยู่ทางตอนใต้ร้อยละ 18 หรือเกือบครึ่งหนึ่งพ้นจากความยากจน

สาเหตุที่ EITC มีอิทธิพลอย่างมากในทางตอนใต้ของประเทศสหรัฐฯ เนื่องมาจากว่าทางตอนใต้มีอัตราส่วนของครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีทั้งบิดามารดาต่างทำงานหารายได้แต่ยังคงมีชีวิตที่ไม่พ้นความยากจนในสัดส่วนมากกว่าภูมิภาคอื่น เพราะมีโครงสร้างค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า เช่นเดียวกันกับที่ EITC มีผลต่อกลุ่มเด็กเชื้อสายสเปน เนื่องจากสัดส่วนของเด็กยากไร้อาศัยอยู่

<sup>111</sup> Robert Greenstein and Isaac Shapiro, “New Research Findings on the Effects of the Earned Income Tax Credit”, from <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=1649> ,Retrieved August 2008.

กับครอบครัวที่ทำงานเต็มเวลามักเป็นชาวอเมริกันเชื้อสายสเปนมากกว่าที่จะเป็นกลุ่มอเมริกันผิวขาวหรือผิวดำ

ผลของ EITC ต่อครัวเรือนที่มีเด็กเล็กก็เป็นที่น่าสังเกต การศึกษาในเดือนมีนาคม ค.ศ.1998 โดยศูนย์วิจัยความยากจนในเด็กแห่งชาติ มหาวิทยาลัยโคลัมเบียพบว่าผลของ EITC ในปีค.ศ.1996 ได้ลดความยากจนในกลุ่มเด็กเล็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ขวบเกือบ 1 ใน 4 จากร้อยละ 23 เหลือร้อยละ 18.7

ปีค.ศ. 2006 ประชากรและครัวเรือนวัยทำงานจำนวน 23 ล้านคนได้รับการเครดิตภาษีจาก EITC โดยเฉพาะในกลุ่มครัวเรือนที่มีบุตรได้รับ EITC โดยเฉลี่ย 2,375\$ EITC ทำให้ประชากรจำนวนมากโดยเฉพาะเด็ก ๆ มีความเป็นอยู่พ้นจากความยากจน<sup>112</sup> ได้มากกว่ามาตรการอื่นๆ ของรัฐโดยประชากร 5 ล้านคน ซึ่งหนึ่งในจำนวนนั้นเป็นเด็กจำนวน 2.6 ล้านคน หากปราศจากมาตรการนี้ อัตราความยากจนในกลุ่มเด็กจะมีสูงถึงเกือบ 1 ใน 4

การวิจัยพบว่าครัวเรือนใช้ EITC สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับครอบครัว ช่อมแซมบ้านเรือน รักษาสุขภาพยานพาหนะอันจำเป็นและในบางกรณีได้ใช้จ่ายไปเพื่อการอบรมหรือการศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้และความสามารถในการทำงาน

EITC ทดแทนเงินได้แก่แรงงานด้วยการลดภาษีที่พวกเขาต้องจ่ายจากเงินได้ด้วยการอุดหนุนค่าจ้างให้แก่ผู้ทำงาน และเฉพาะผู้มีรายได้น้อยเท่านั้นจึงจะใช้สิทธิในมาตรการ EITC ได้ ขนาดของการเครดิตที่สูงขึ้นเมื่อมีรายได้สูงขึ้นอันเป็นการสนับสนุนให้มีแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มขึ้น ผลที่ตามมาพบว่า EITC จูงใจให้พ่อหรือแม่ที่เลี้ยงลูกคนเดียว (single parent) ออกจากระบบสวัสดิการเพื่อหางานทำจำนวนมาก อีกทั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ (The Committee for Economic Development) ได้สรุปว่า EITC กลายเป็นมาตรการที่มีศักยภาพอย่างมากในการตอบสนองของการจ้างงานในกลุ่มสตรีที่มีรายได้น้อย

### 8.3.2 ผลกระทบของ EITC ต่อแรงจูงใจในการทำงานและความแตกต่างทางรายได้

ด้วยลักษณะพิเศษของมาตรการเครดิตภาษีที่ให้สิทธิเฉพาะครัวเรือนที่มีรายได้น้อยจากการทำงานเท่านั้น หมายความว่า ผู้ใช้สิทธิจะต้องมีงานทำ ผู้ที่ไม่ทำงานจะไม่มีสิทธิได้รับการเครดิตเมื่อบุคคลทำงานและมีรายได้แต่รายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ บุคคลจะได้รับเครดิต

<sup>112</sup> Center on Budget and Policy Priorities, "Policy Basics: The Earned Income Tax Credit", from <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=2505> ,Retrieved December 2008.

ภาษี ขนาดของจำนวนเงินเครดิตเริ่มแรกจะสูงขึ้นเมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีรายได้เพิ่มขึ้น วิธีการนี้จะทำให้การเครดิตภาษีมีผลไปสนับสนุนแรงจูงใจในการทำงานของผู้มีเงินได้และจะค่อยๆ ลดต่ำลง เมื่อรายได้ของผู้มีเงินได้เท่าถึงเกณฑ์ที่กำหนด การเครดิตจะหยุดลงเมื่อรายได้ของผู้มีเงินได้สูงจนพ้นจำนวนที่กำหนดไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าประโยชน์ที่ได้จาก EITC เป็นการชดเชยทั้งภาษีอากรและบ่อยครั้งก็เป็นการอุดหนุนค่าจ้าง (Wage supplement) ให้แก่ครัวเรือนจำนวนมากที่มีรายได้ปานกลางจนถึงต่ำด้วย ซึ่งประชากรในกลุ่มนี้มากกว่า 19 ล้านคนมักเป็นครัวเรือนที่มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูปีค.ศ.1996<sup>113</sup>

EITC ได้เพิ่มความมานะพยายามในการทำงานโดยเฉพาะครัวเรือนที่มีแม่คนเดียว หารเลี้ยงครอบครัวและยังพบว่า EITC ลดระยะห่างของช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนมีและคนใช้แรงงานที่ยากจน และทำให้ผู้มีเงินได้จำนวน 4.6 ล้านคนในครัวเรือนที่มีงานทำพ้นจากความยากจน หนึ่งในนั้นเป็นประชากรในวัยเด็กจำนวน 2.4 ล้านคน

ผลกระทบของ EITC ต่อพฤติกรรมในการทำงานที่มีการศึกษาเมื่อหลายปีที่ผ่านมาพบว่า EITC มีผลกระทบในแง่บวกที่สำคัญในการชักนำให้พ่อหรือแม่ที่เลี้ยงลูกลำพัง (Single parents) ให้ทำงาน ผลสำคัญที่สุดที่ได้จากการการศึกษา คือ การค้นพบว่าอัตราส่วนของแม่ที่เลี้ยงลูกลำพังซึ่งอยู่ในตลาดแรงงานเพิ่มสูงขึ้นระหว่างปีค.ศ.1984-1996 สาเหตุการเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการขยายความครอบคลุมและสิทธิประโยชน์ตาม EITC ซึ่งชดเชย 1 ใน 3 ของรายได้ประชาชาติที่ได้รับโดยครัวเรือนที่จัดได้ว่ายากจนที่สุดในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา

EITC ยังลดช่องว่างทางรายได้ โดยส่วนแบ่งของรายได้สาธารณะของครัวเรือนที่มีบุตรที่จัดได้ว่ายากจนมากที่สุด 5 อันดับสุดท้ายลดต่ำลง ขณะที่ส่วนแบ่งรายได้สาธารณะของครัวเรือนที่มีรายได้สูงที่สุด 5 อันดับแรกสูงขึ้น ทำนองเดียวกันกับงานวิจัยของ Jeffrey Liebman นักเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ดแสดงว่า EITC ชดเชยร้อยละ 29 ของความแตกต่างที่เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ.1976-1996 ในส่วนแบ่งรายได้ของครัวเรือนซึ่งมีบุตรที่ยากจนที่สุดได้รับ

### 8.3.3 ต้นทุนของการบริหารจัดการ

การศึกษาข้อมูลต้นทุน EITC โดย Hazlitt ในปีค.ศ.1969 แตกต่างจากการวิจัยเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา แม้ว่าการประเมินต้นทุน EITC จะไม่ใช่เรื่องง่ายแต่ต้นทุนอาจไม่ได้สูงอย่างที่

<sup>113</sup>Robert Greenstein and Isaac Shapiro, *supra* note 111.

นักวิชาการหลายคนคาดคิด จากการประมาณการงบประมาณในปี 2004 อย่างคร่าวๆ รัฐบาลกลางสหรัฐฯ มีรายจ่ายสำหรับ EITC เป็นจำนวน 36 พันล้านดอลลาร์<sup>114</sup> ซึ่งต้นทุนที่คาดการณ์ไว้ อาจปรับลดลงได้ด้วยสาเหตุหลายปัจจัย อันได้แก่

- (1) การจัดเก็บภาษีประเภทอื่นๆ
  - (2) การตัดหรือลดสิทธิประโยชน์ อันเป็นผลจากการที่รายได้ของผู้รับประโยชน์ตาม EITC สูงขึ้นจนพ้นความยากจนเป็นเหตุให้ไม่อยู่ในมาตรการ EITC อีกต่อไป
  - (3) ภาษีที่จัดเก็บจากฐานรายจ่ายหรือฐานการบริโภคที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากครัวเรือนนำเงินที่ได้จาก EITC ออกมาใช้จ่ายใช้สอย ปัจจัยเหล่านี้จะทำให้ต้นทุนปรับตัวลดลงได้
- ประเด็นเกี่ยวกับต้นทุนของมาตรการที่แต่เดิมเคยเป็นประเด็นที่นักการเมืองมักหยิบยกเอามาอภิปรายบนเวทีการเมืองด้วยเหตุที่ต้นทุนได้พุ่งสูงขึ้นอย่างเด่นชัดระหว่างปีค.ศ.1986 และ1996 อันเป็นผลมาจากการประกาศกฎหมายการเครดิตเงินได้ในปีค.ศ.1986,1990 และ 1993 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การประเมินต้นทุนรอบใหม่โดยสำนักงานงบประมาณได้แสดงว่าปีค.ศ.1993 ซึ่งเป็นปีที่ EITC มีผลบังคับใช้อย่างเต็มที่พบว่า การเจริญเติบโตของต้นทุนได้หยุดนิ่งลงแล้ว ปัจจุบัน EITC กลายเป็นโครงการที่มีการเติบโตของต้นทุนช้าที่สุดในบรรดาโครงการที่ให้สิทธิประโยชน์ทั้งหมดที่ได้สำรวจระหว่างปีค.ศ.1998-2003

สำหรับประเด็นเรื่องความผิดพลาดของการบริหารมาตรการที่อาจทำให้ต้นทุนรั่วไหลทำให้ผู้เสียภาษีไม่ได้รับประโยชน์ทางการเงินได้ตามที่สมควรได้รับ จากข้อมูลจากกรมสรรพากรสหรัฐฯ และสำนักงานวิชาการบัญชี (The General Accounting Office:GAO) แสดงว่ายอดรวมของความผิดพลาดที่เกิดจากมาตรการ EITC ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับความเสียหายทั้งหมด เพราะข้อผิดพลาดของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามข้อมูลที่ได้จากการสำรวจโดยกรมสรรพากรสหรัฐฯ และ GAO ระบุว่ายอดความผิดพลาดของ EITC มีน้อยกว่าร้อยละ 5 ของยอดรวมความสูญเสียทางการคลังโดยรวมทั้งหมด ความสูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงกว่า เพราะบทบัญญัติหลายประการในประมวลกฎหมายภาษีอากรเป็นสาเหตุของการเกิดความผิดพลาดในอัตราที่สูงและสูญเสียรายได้ของรัฐมากกว่า อย่างไรก็ตาม

<sup>114</sup> Wikipedia, "Earned Income Tax Credit", ,from

[http://en.wikipedia.org/wiki/Earned\\_Income\\_Tax\\_Credit](http://en.wikipedia.org/wiki/Earned_Income_Tax_Credit) ,Retrieved April 2009

จากความเห็นของผู้ทำการสำรวจพบว่า ความผิดพลาดของบทบัญญัติอื่นเช่นว่ามานี้กลับมิได้รับการตรวจสอบทางกฎหมายอย่างละเอียด

#### 8.4 หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการใช้จ่ายมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน

EITC เป็นเครดิตภาษีชนิดคืนเป็นเงินได้ให้แก่บุคคลที่มีเงินได้จากการทำงานไม่ว่าจะเป็นรายได้ประจำหรือไม่ประจำก็ตาม และมีรายได้ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าผู้มีเงินได้เนื่องจากการทำงานจะเป็นผู้ทุพพลภาพหรือไม่ก็ตาม และไม่ว่าจะมีรายได้ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องชำระภาษีหรือไม่ การเครดิตภาษีจึงหมายถึง สภาวะที่ผู้มีเงินได้มีเงินที่สามารถจ่ายใช้สอยในมือมากขึ้น ในแง่ของผู้ใช้สิทธิซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีจึงมีภาษีที่ต้องชำระให้แก่กรมสรรพากรน้อยลง ขณะเดียวกันผู้มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่จะตกอยู่ในความรับผิดชอบทางภาษีก็ได้รับการบรรเทาภาระภาษีตามมาตรการเครดิตนี้เช่นกัน

##### ตัวอย่างเช่น

ปีภาษี 2010 นางสาว Marry เป็นคนโสดทำงานเป็นลูกจ้างชั่วคราวและมีเงินได้เนื่องจากการทำงานน้อยกว่า 13,460\$ Marry จึงมีสิทธิได้รับเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (หากเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มาตรการกำหนด) ซึ่งหมายถึงรัฐบาลคืนเงินคืนให้แก่ Marry และอาจได้เครดิตเงินคืนสูงสุดถึง 457\$<sup>115</sup> แม้ว่าในปีภาษีเดียวกันนี้ Marry จะไม่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่จะตกอยู่ในความรับผิดชอบทางภาษีซึ่งทำให้ Marry ไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ก็ตาม แต่หาก Marry ประสงค์จะได้รับเครดิตภาษี Marry จะต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้แก่กรมสรรพากรสหรัฐฯ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเพื่อเครดิตภาษีดังกล่าว

<sup>115</sup> IRS, "Preview 2010 EITC Income Limits, Maximum EITC Amount and the EITC-related Tax Law Changes", from <http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=215766,00.html> ,Retrieved May 2010

ข้อสังเกต บุคคลที่มีสิทธิเครดิต EITC ไม่จำกัดเฉพาะผู้มีเงินได้ที่สมรสแล้วและมีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูเท่านั้น คนโสดก็สามารถใช้สิทธิเครดิตภาษีได้ หากมีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด<sup>116</sup>

#### 8.4.1 ความหมายของเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned income)

เงินได้เนื่องจากการทำงาน หมายถึง เงินที่ได้รับเป็นค่าตอบแทนการทำงาน อาจมาจากผลตอบแทน การทำงานที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเงินได้เนื่องจากการประกอบธุรกิจด้วยตนเองก็ได้

##### ประเภทของเงินได้เนื่องจากการทำงาน

- ค่าจ้าง เงินเดือน เงินพิเศษ (Tips) และค่าชดเชยอื่นใดที่ลูกจ้างได้รับ ถ้าเงินดังกล่าวรวมอยู่ในเงินได้ก่อนหักภาษี (gross income) และรวมถึง
  - จำนวนเงินได้สุทธิที่ผู้มีเงินได้ได้รับจากการประกอบอาชีพอิสระ
  - ค่าชดเชยเนื่องจากการประท้วงหยุดงาน (Strike pay) ที่ได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่มาทำงานในระหว่างการประท้วงหยุดงาน<sup>117</sup>
  - สิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ (Disability benefit) หากผู้มีเงินได้ต้องออกจากงานเพราะเหตุทุพพลภาพ ผลประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับจากโครงการเกษียณอายุ เพราะเหตุทุพพลภาพจากนายจ้าง(employer's disability retirement plan) ถือเป็นเงินได้เนื่องจากเงินเดือนหรือค่าจ้าง เว้นแต่ เป็นเงินที่ลูกจ้างที่ทุพพลภาพได้รับเมื่อมีอายุถึงวัยเกษียณ (minimum retirement age) ซึ่งหมายถึง อายุที่เข้าเกณฑ์การมีสิทธิได้รับเบี้ยบำนาญ นับแต่วันแรกภายหลังจากผู้มีเงินได้มีอายุถึงวัยเกษียณแล้ว (65 ปี) เงินได้ที่ได้รับถือเป็นเงินได้พึงประเมินประเภทเบี้ยบำนาญ ไม่ถือเป็นเงินได้ประเภทเงินได้เนื่องจากเงินเดือนหรือค่าจ้าง แต่ผู้มีเงินได้ยังคงมีหน้าที่ต้องรายงานเงินได้ดังกล่าวลงในแบบฟอร์มแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา

<sup>116</sup> Cornell University, "Earned Income Tax Credit", from

[http://www.ilr.cornell.edu/edi/nymakesworkpay/docs/Guide\\_EITC\\_2.00.pdf](http://www.ilr.cornell.edu/edi/nymakesworkpay/docs/Guide_EITC_2.00.pdf), Retrieved May 2010.

<sup>117</sup> IRS, "publication 596", from <http://www.irs.gov/publications/p596/ch01.html>,

Retrieved January 2009.

ข้อยกเว้น เงินได้ดังต่อไปนี้ไม่ถือเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงาน จึงมีผลให้ผู้ได้รับเงินตามประเภทที่กำหนดต่อไปนี้ ไม่ต้องนำเงินได้จากแหล่งดังกล่าวมารวมคำนวณเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงาน หากผู้รับไม่มีเงินได้จากแหล่งเงินได้อื่นอันถือเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงานแล้ว ก็จะมีผลให้ไม่ได้รับสิทธิเครดิต EITC แต่ถ้าผู้รับมีเงินได้เนื่องจากการทำงานร่วมด้วยแล้ว เงินเครดิตเมื่อรวมกับเงินได้ดังต่อไปนี้แล้วก็จะเป็ผลให้ผู้รับมีเงินได้ที่สามารถจ่ายใช้สอยในมือได้มากขึ้น

- ดอกเบี้ยและเงินปันผล
- เงินบำเน็จบำนาญนาณูณญ เงินได้ของคนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศและมีได้มีแหล่งเงินได้จากในประเทศ
  - การให้บริการที่กระทำโดยผู้ต้องขังขณะอยู่ในเรือนจำ
  - เงินที่บุคคลได้รับตามโครงการสวัสดิการ การจ่ายเงินตามมาตรการ EITC จะไม่ใช้ในการตัดสินสิทธิประโยชน์ตามโครงการต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ โครงการประกันสุขภาพของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้ (Medicaid) โครงการ Supplement Security Income (SSI)<sup>118</sup> แสตามปีอาหาร การเคหะเพื่อผู้มีรายได้น้อย (Low-income Housing) และโครงการช่วยเหลือชั่วคราวสำหรับครอบครัวที่ยากไร้ (Temporary Assistance for Needy Families (TANF))
  - ประโยชน์ที่ได้รับจากการอุปการะเลี้ยงดูบุตร (Certaindependent care benefit) หรือประโยชน์จากการอุปการะบุตรบุญธรรม (adoption benefit)
  - ประโยชน์ที่ได้รับเนื่องจากการประกันภัยตามโครงการประกันภัยสำหรับความทุพพลภาพ (Disability Insurance payment) โดยไม่คำนึงว่าผู้เอาประกันจะมีอายุถึงวัยเกษียณแล้วหรือไม่ก็ตาม
    - ผลประโยชน์จากประกันสังคมและการเกษียณอายุของพนักงานการรถไฟ
    - ค่าอุปการะเลี้ยงดูคู่สมรสที่ย่ำร้างกันและค่าอุปการะบุตร
    - ค่าชดเชยแรงงาน ค่าชดเชยสำหรับประกันการว่างงาน
    - เงินสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
    - เงินได้ที่ได้รับขณะเป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ
    - ค่าตอบแทนจากการฝึกอบรมอาชีพแก่ผู้ว่างงาน

<sup>118</sup> SSI เป็นเงินอุดหนุนรายได้สำหรับพลเมืองอเมริกันซึ่งมีอายุตั้งแต่ 65 ขึ้นไปหรือทุพพลภาพถึงจะได้รับเงิน SSI จำนวนเงินที่ได้รับขึ้นอยู่กับสถานภาพของแต่ละบุคคล โดยพิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน ความมกน้อยของความทุพพลภาพ เป็นต้น

ข้อสังเกต เงินได้เนื่องจากการทำงานที่ผู้มีเงินได้มีสิทธินำมารวมคำนวณเพื่อพิจารณาว่ามีสิทธิเครดิต EITC หรือไม่ โดยสภาพจะต้องเป็นรายได้ที่เป็นผลตอบแทนโดยตรงจากการลงมือทำงาน (active income) หรือถือว่าเป็นผลตอบแทนการทำงานไม่ว่าจะได้มาเป็นประจำ เช่น เป็นรายเดือน หรือได้มาเป็นครั้งคราว เช่น ค่าจ้าง ค่าบริการก็ตาม แต่ไม่รวมถึงรายได้ที่เป็นดอกผลจากการลงทุนหรือเกิดจากทรัพย์สิน มรดกหรือผลประโยชน์อย่างอื่นที่ได้มา เนื่องจากผู้รับประโยชน์มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขบางประการที่กำหนด

#### 8.4.2 อัตราเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (The Earned Income Tax Rate)

ตามความในหมวดที่ 26 มาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายภาษีอากรสหรัฐฯ<sup>119</sup> ว่าด้วยรายได้เนื่องจากการทำงาน (Earned income) และการหักลดหย่อนด้วยวิธีเครดิต (Allowance of credit) ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษีตามอัตราร้อยละของรายได้จากการทำงาน สำหรับปีภาษี จำนวนเครดิตต้องไม่เกินเงินรายได้จากการทำงานของบุคคลนั้น ผู้มีเงินได้สามารถใช้สิทธิเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานตามอัตราดังกล่าวไว้ในตารางข้างล่างนี้<sup>120</sup>

##### ตารางที่ 5

ตารางแสดงอัตราเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานแบ่งตามขนาดของครอบครัว

<sup>119</sup> US CODE .TITLE 26 > Subtitle A > CHAPTER 1 > Subchapter A > PART IV >

Subpart C > § 32 Earned income, from

[http://uscode.law.cornell.edu/uscode/html/uscode26/usc\\_sec\\_26\\_00000032----000-](http://uscode.law.cornell.edu/uscode/html/uscode26/usc_sec_26_00000032----000-)

.html ,Retrieved September 2008

<sup>120</sup> อัตราตามตาราง ใช้บังคับสำหรับเงินได้ภายหลังปีภาษี 1995 เป็นต้นไป

สถานภาพของผู้มีเงินได้ ที่มีสิทธิเครดิตภาษี	อัตราภาษี (The credit percentage)	อัตราสิ้นสุดเครดิต (The phase out percentage)
มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู จำนวน 1 คน	34	15.98
มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู จำนวนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป	40	21.06
ไม่มีบุตรในความอุปการะ เลี้ยงดู	7.65	7.65

#### 8.4.3 จำนวนเงินได้ที่ผู้ใช้สิทธิมีสิทธิเครดิตภาษีเงินได้จากการทำงาน

เพื่อให้มาตรการ EITC สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยได้อย่างเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ กรมสรรพากรสหรัฐฯ จึงมีการปรับจำนวนรายได้สุทธิของผู้มีเงินได้ที่จะทำให้มีสิทธิใช้มาตรการ EITC และเพดานขั้นสูงสุดของการเครดิตทุกปีภาษี

#### ตารางที่ 6

ตารางแสดงเงินได้สุทธิของผู้มีสิทธิเครดิต EITC ตามประกาศกรมสรรพากรสหรัฐฯ ฉบับที่ 596<sup>121</sup> ผู้มีเงินได้ต้องมีเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted Gross Income) สำหรับปีภาษี 2009 ไม่เกินจำนวนดังต่อไปนี้

รายได้สุทธิของผู้เสียภาษี (Adjusted Gross Income) \$	เงื่อนไข	จำนวนเงิน เครดิตสูงสุด (Maximum Credit) \$
43,279\$ (หรือ 48,279\$ กรณีสามีภรรยายื่นแบบ แสดงเงินได้ร่วมกัน)	สำหรับผู้มีเงินได้ที่มียุตรอยู่ในความอุปการะ เลี้ยงดูและบุตรมีคุณสมบัติตามกฎหมาย (qualifying children) จำนวนตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป	5,657 \$
40,295\$ (หรือ 45,295\$)	สำหรับผู้มีเงินได้ที่มียุตรอยู่ในความอุปการะ	

<sup>121</sup> EITC Income Limits, Maximum Credit Amounts and Tax Law Updates

, <<http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=150513,00.html>>, September 2008

กรณีสามีภรรยายื่นแบบแสดงเงินได้ร่วมกัน)	เลี้ยงดูและบุตรมีคุณสมบัติตามกฎหมาย (qualifying children) จำนวน 2 คน	5,028 \$
35,463\$ (หรือ 40,463\$ กรณีสามีภรรยายื่นแบบแสดงเงินได้ร่วมกัน)	สำหรับผู้มีเงินได้ที่มิบุตรอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูและบุตรมีคุณสมบัติตามกฎหมาย (qualifying children) 1 คน	3,043 \$
13,440\$ (หรือ 18,440\$ กรณีสามีภรรยายื่นแบบแสดงเงินได้ร่วมกัน)	สำหรับผู้มีเงินได้ที่ไม่มีบุตรอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู	457 \$

#### ตัวอย่างเช่น

ผู้มีเงินได้มีเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว 35,500\$ และมีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูจำนวน 1 คน ผู้มีเงินได้จะไม่ได้สิทธิเครดิตเพราะมีเงินได้เกินกว่า 35,463\$ แต่หากผู้มีเงินได้ใช้สิทธิยื่นแบบแสดงเงินได้บุคคลธรรมดา ร่วมกับคู่สมรสก็จะมีสิทธิเครดิตเงินได้เพราะมีเงินได้น้อยกว่า 40,463\$

ข้อสังเกต รายได้สุทธิที่จะทำให้มีสิทธิเครดิต EITC ของผู้ใช้สิทธิที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา ร่วมกับคู่สมรสจะมากกว่ารายได้สุทธิของคนโสด และคู่สมรสที่ยื่นแบบร่วมกันจะได้รับเงินเครดิตภาษีมากกว่าผู้ใช้สิทธิที่เป็นคนโสด

#### 8.4.4 เงื่อนไขการใช้สิทธิเครดิตภาษีเงินได้จากการทำงาน (EITC Eligibility Requirement)

ผู้เขียนแบ่งออกเป็น 3 เงื่อนไขคือ เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้ใช้สิทธิเครดิตภาษีเงินได้จากการทำงาน เงื่อนไขเกี่ยวกับบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู และ เงื่อนไขการเครดิตภาษีสำหรับผู้มีเงินได้ที่เป็นผู้ทุพพลภาพ

8.4.4.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้ใช้สิทธิเครดิตภาษีเงินได้จากการทำงาน (Eligible individual) ข้อกำหนดทั่วไปสำหรับบุคคลที่มีสิทธิเครดิตภาษีเงินได้จากการทำงาน

(1) บุคคลธรรมดาไม่ว่าจะสมรสแล้วหรือไม่ และมีบุตรอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูซึ่งทำให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษีเพื่อบุตรนั้น (Qualifying child) สำหรับปีภาษีนั้น หรือ

(2) บุคคลธรรมดา นอกจากที่กล่าวมาในข้อ (1) ซึ่งไม่มีบุตรอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูสำหรับปีภาษีนั้น ถ้าบุคคลนั้น (หรือคู่สมรสในกรณีสมรสแล้ว) มีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปแต่

น้อยกว่า 65 ปีก่อนสิ้นปีภาษี สาเหตุที่มาตราการ EITC กำหนดอายุเริ่มต้นของผู้ใช้สิทธิว่าต้องมีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปก็เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของตัวผู้มีสิทธิเครดิต EITC โดยบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปีจะมีสถานะเป็นบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ซึ่งผู้มีเงินได้อื่นสามารถนำสิทธิเครดิต EITC เพื่อบุตรดังกล่าวได้อยู่แล้ว และผู้มีสิทธิเครดิตต้องมีอายุน้อยกว่า 65 ปี เนื่องจากผู้มีอายุตั้งแต่ 65 ปีจะเข้าข่ายเป็นผู้มีสิทธิประโยชน์ตามมาตราการอื่นๆ ของรัฐ เช่น บำเหน็จบำนาญ เงินยังชีพสำหรับผู้ชราภาพ เป็นต้น เงินได้ดังกล่าวโดยสภาพแล้วไม่ถือเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงานจึงไม่เข้าข่ายเป็นผู้รับประโยชน์ตามมาตราการเครดิตภาษี

#### ตัวอย่างเช่น

ผู้มีเงินได้อายุ 28 ปีและมีได้สมรสถือว่ามีเงินได้มีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขอายุเพราะมีอายุเกินกว่า 25 ปีแล้วตามเงื่อนไขข้อ (2)

หากผู้มีเงินได้เป็นผู้สมรสแล้วและยื่นแบบแสดงเงินได้ร่วมกัน ผู้มีเงินได้มีอายุ 23 ปีและคู่สมรสมีอายุ 27 ปี ถือว่ามีเงินได้มีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขอายุ เนื่องจากคู่สมรสมีอายุเกิน 25 ปีแล้วตามเงื่อนไขข้อ (2)

(3) บุคคลตามข้อ (1) และ (2) ต้องมิได้เป็นผู้ที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของบุคคลอื่นใดอันจะทำให้บุคคลอื่นใดนั้นใช้สิทธิหักค่าใช้จ่ายได้สำหรับปีภาษีเดียวกัน

ข้อสังเกต ตามข้อ (1) บุคคลธรรมดาที่มีบุตรอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูมีสิทธิเครดิตภาษีเงินได้ (หากมีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นๆ) โดยไม่จำกัดอายุของผู้ใช้สิทธิเครดิต แต่หากใช้สิทธิเครดิตตามข้อ (2) กรณีที่ไม่มีบุตรอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู ผู้ใช้สิทธิหรือคู่สมรสคนใดคนหนึ่งจะต้องมีอายุตามที่กำหนดด้วย

(4) ผู้มีเงินได้จะต้องมีสถานะเป็นพลเมืองสหรัฐฯ(U.S.citizen) หรือคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯตลอดปีภาษี (resident alien all year) กรณีที่ผู้มีเงินได้ (หรือคู่สมรส) เป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ (nonresident alien) ไม่ว่าช่วงใดช่วงหนึ่งของปีภาษีจะไม่มีสิทธิเครดิต EITC เว้นแต่ จะเข้าเงื่อนไขต่อไปนี้

- ผู้มีเงินได้และคู่สมรสยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาร่วมกัน
- คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องมีสถานะเป็นพลเมืองสหรัฐฯ หรือเป็นคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ และ
- ผู้มีเงินได้เลือกที่จะปฏิบัติต่อคู่สมรสฝ่ายที่เป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ เสมือนเป็นพลเมืองที่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ(U.S.resident) เมื่อเลือก

ปฏิบัติดังกล่าวแล้ว ผู้มีเงินได้และคู่สมรสจะต้องเสียภาษีตามหลักแหล่งเงินได้ทั่วโลก (worldwide income)

ข้อสังเกต มาตรการ EITC ของสหรัฐฯ ได้กำหนดว่าผู้มีเงินได้ที่มีสิทธิเครดิตภาษีจะต้องมีสถานะเป็นพลเมืองหรือคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ ตลอดปีภาษี จะเห็นว่าสหรัฐฯ ใช้หลักสัญชาติและถิ่นที่อยู่เป็นสำคัญ อาจเป็นเพราะสหรัฐฯ นั้นจัดเก็บภาษีตามหลักสัญชาติอยู่แล้ว ส่วนคนต่างด้าวจะต้องมีถิ่นที่อยู่ถาวรจึงจะมีสิทธิเครดิต อันเป็นการให้สิทธิเครดิตที่คำนึงถึงตัวบุคคลเป็นสำคัญ เพราะสิทธิเครดิตภาษีเป็นการให้เงินคืนแก่บุคคลแม้ในกรณีที่คุณไม่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐก็ตาม บุคคลที่จะได้สิทธิเครดิตจึงต้องมีความสัมพันธ์กับประเทศหรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประเทศกับบุคคลนั้น

(5) ข้อตัดสิทธิเครดิตภาษี ผู้มีเงินได้ที่มีสิทธิเครดิตภาษี ไม่รวมถึงบุคคลดังต่อไปนี้

- บุคคลที่มีสถานะเป็นบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้อื่น ถ้าผู้มีเงินได้มีสถานะเป็นบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู (Qualifying child) ของบุคคลอื่นอันจะทำให้บุคคลอื่นนั้นสามารถเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานสำหรับปีภาษีนั้น ผู้มีเงินได้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเครดิตภาษีสำหรับปีภาษีดังกล่าว

ตัวอย่างเช่น

นายจอห์นและเด็กหญิงเจนนี่ บุตรสาวของนายจอห์นอาศัยอยู่กับมารดาของนายจอห์น นายจอห์นมีอายุ 22 ปีจึงมีฐานะเป็นบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของมารดาด้วย นายจอห์นศึกษาเต็มเวลาในโรงเรียนพณิชยการ และทำงาน Part-time มีรายได้ 5,700\$ เนื่องจากนายจอห์นมีคุณสมบัติครบเงื่อนไขการเป็นบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของมารดาทั้งเงื่อนไขด้าน ความสัมพันธ์ (relationship) อายุ (age) และถิ่นที่อยู่ (residency tests) นายจอห์นจึงไม่มีสิทธิเครดิตเงินได้สำหรับตนเองและเจนนี่บุตรสาว แม้ว่ามารดาของนายจอห์นจะไม่สามารถใช้สิทธิเครดิตภาษีได้ เช่น ในกรณีที่มารดามีเงินได้เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดก็ตาม

- บุคคลต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ

- บุคคลที่มีสิทธิเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานแต่ไม่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา

- บุคคลที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ตามแบบฟอร์ม 2555 หรือ 2555 EZ (แบบฟอร์มแสดงรายการเงินได้จากแหล่งเงินได้นอกประเทศ) ดังนั้น ข้อกำหนดดังกล่าวจึงบ่งบอกเป็นนัยว่า การเครดิต EITC จำกัดสิทธิเครดิตให้เฉพาะแก่ผู้มีเงินได้ที่มิเงินได้จากแหล่งเงินได้ในประเทศเท่านั้น หากไม่มีเงินได้เนื่องจากการทำงานจากแหล่งเงินได้ในประเทศร่วมด้วยแล้ว ก็จะไม่สิทธิเครดิต EITC

(6) ผู้ใช้สิทธิจะต้องมีเงินได้เนื่องจากการทำงาน ผู้มีเงินได้ต้องทำงานและมีผลตอบแทนจากการทำงานเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงาน และเงินได้สุทธิหลังปรับปรุงแล้ว (Adjusted Gross Income) น้อยกว่าหรือตามจำนวนที่กำหนดดังตารางที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น คุณสมบัติเบื้องต้นของบุคคลที่จะใช้สิทธิเครดิตภาษี ผู้ใช้สิทธิต้องเป็นทำงานและมีรายได้ในระหว่างปีภาษีไม่ว่าจะเป็นรายได้ที่มาจากงานประจำหรืองานชั่วคราวก็ตาม กรณีที่สมรสแล้ว หากคู่สมรสแต่เพียงคนเดียวคนหนึ่งเป็นทำงานและมีเงินได้เนื่องจากการทำงานก็ถือว่า มีคุณสมบัติเข้าเงื่อนไขที่จะได้รับเงินเครดิตเช่นกัน และหากผู้ใช้สิทธิเป็นลูกจ้าง เงินได้จากเนื่องการทำงาน หมายถึงเงินได้พึงประเมินทุกประเภทที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้างด้วย

(7) ผู้มีเงินได้ต้องมีหมายเลขประกันสังคมที่สอดคล้องกฎหมาย (Valid Security Number) ซึ่งออกโดยสำนักงานประกันสังคม หากสมรสแล้ว ข้อกำหนดดังกล่าวรวมถึงคู่สมรสของผู้มีเงินได้ด้วย (ในกรณีที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาด้วยกัน) กรณีที่ผู้มีเงินได้มีบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู (Qualifying child) บุตรนั้นจะต้องมีเลขหมายประกันสังคมเช่นกัน

(8) กรณีที่มีเงินได้เนื่องจากการลงทุน จะต้องไม่เกินจำนวนที่กรมสรรพากรสหรัฐฯประกาศกำหนด (สำหรับปีภาษี 2009 เงินได้จากการลงทุนต้องมีจำนวนไม่เกิน 3,100\$)

(9) ผู้มีเงินได้ที่สมรสแล้วต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาด้วยกัน คู่สมรสไม่สามารถยื่นรายการเงินได้โดยแสดงสถานะ “การสมรสแยกกัน” ได้

(10) ผู้มีเงินได้ที่มีบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู หมายถึง ปู่ ย่า ตา ยาย ลูกพี่และญาติสืบสายโลหิตด้วย บุคคลดังกล่าวก็สามารถเรียกร้องการเครดิตภาษีได้ เนื่องจากมีบุตรหลานที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูและได้อาศัยอยู่ในถิ่นที่อยู่เดียวกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 6

เดือนในปีภาษีด้วยได้<sup>122</sup> อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่มีผู้มีสิทธิเครดิตภาษีหลายคนใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อบุตร (หลาน) ที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูคนเดียวกันเพื่อให้ได้เครดิตมากกว่า 1 ราย กฎหมายจะให้สิทธิการเครดิตแก่บิดามารดาก่อน (บุตรบุญธรรมก็ถือเป็นบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูเช่นกัน ภายใต้เงื่อนไขของการรับบุตรบุญธรรมโดยชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่หรือโดยศาล)

#### ตัวอย่างที่ 1

นายจอห์นอายุ 25 ปีและเด็กหญิงเจนนี่บุตรสาวอาศัยอยู่กับมารดาของนายจอห์น นายจอห์นมีรายได้เพียง 9,000\$ ซึ่งได้จากการทำงาน part-time และมารดามีรายได้ 2,000\$ เด็กหญิงเจนนี่จึงมีสถานะเป็นบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของทั้งนายจอห์นและย่า เนื่องจากครบเงื่อนไขการเป็นบุตรที่มีคุณสมบัติของนายจอห์นและมารดา ทั้งเงื่อนไขด้านความสัมพันธ์ (relationship) อายุ (age) และถิ่นที่อยู่ (residency tests) กรณีนี้ กฎหมายให้สิทธิเครดิตภาษีแก่ผู้มีเงินได้แต่เพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะใช้สิทธิเรียกร้องเงินเครดิตสำหรับเด็กหญิงเจนนี่ ถ้าหากนายจอห์นปฏิเสธที่จะใช้สิทธิดังกล่าว มารดาของนายจอห์น (ย่า) สามารถใช้สิทธิเครดิตภาษีสำหรับเจนนี่แทนนายจอห์นได้

#### ตัวอย่างที่ 2

จากตัวอย่างที่ 1 หากทั้งนายจอห์นและมารดาต่างก็ใช้สิทธิเครดิตภาษีเพื่อเด็กหญิงเจนนี่ในฐานะบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู กรณีเช่นนี้ กฎหมายจะให้สิทธิแก่นายจอห์นซึ่งมีสถานะเป็นบิดาของเจนนี่เพื่อใช้สิทธิเครดิตเงินได้สำหรับเจนนี่ โดยที่กรมสรรพากรสหรัฐฯ จะไม่อนุญาตให้มารดาของนายจอห์นใช้สิทธิดังกล่าว รวมถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษีอื่นๆ สำหรับเด็กหญิงเจนนี่

เงื่อนไขการตัดสิทธิรับสิทธิประโยชน์สำหรับการอุปการะเลี้ยงดูเด็ก กรณีที่เด็กมีฐานะเป็นบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูของบุคคลหลายคน กฎหมายจึงให้สิทธิแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ใช้สิทธิเรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่างๆ อันเนื่องจากการอุปการะเลี้ยงดูเด็ก กรณีผู้ใช้สิทธิเรียกร้องมีฐานะเป็นบิดามารดา ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวต่อไปนี้คือ

<sup>122</sup> Wikipedia. "Earned Income Tax Credit", from

[http://en.wikipedia.org/wiki/Earned\\_Income\\_Tax\\_Credit](http://en.wikipedia.org/wiki/Earned_Income_Tax_Credit) ,Retrieved April 2009.

- กรณีที่ในบรรดาบุคคลทั้งหลายที่มีสิทธิเรียกร้องประโยชน์เพื่อเด็กในฐานะที่เด็กเป็นบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู สิทธิเรียกร้องประโยชน์สำหรับเด็กจะตกให้แก่ผู้เป็นบิดามารดาของเด็กนั้น

- กรณีที่บิดามารดาไม่ได้ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาาร่วมกัน และทั้งบิดามารดาต่างใช้สิทธิเรียกร้องประโยชน์ในฐานะที่เด็กเป็นบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู (a qualifying child) ของตน ให้สิทธินั้นตกให้แก่ บิดาหรือมารดาฝ่ายซึ่งได้อาศัยอยู่ร่วมกันกับเด็กเป็นระยะเวลายาวนานมากกว่าในระหว่างปีภาษี

- กรณีที่บิดามารดาอาศัยอยู่ร่วมกันกับเด็กเป็นระยะเวลาเท่าๆ กัน ให้สิทธิตกให้แก่บิดาหรือมารดาฝ่ายซึ่งมีเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (adjusted gross income) ในปีภาษีเป็นจำนวนมากกว่า

(11) เงื่อนไขเกี่ยวกับการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ ผู้มีเงินได้ทุกคนมีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาเมื่อสิ้นปีต่อกรมสรรพากรสหรัฐฯ โดยกรอกแบบฟอร์มภาษีอย่างถูกต้องและยื่นให้ตรงเวลา ผู้มีเงินได้จะได้รับแบบฟอร์มสำหรับแสดงรายการเงินได้ที่จัดส่งให้ทางไปรษณีย์ หากไม่ได้รับแบบฟอร์มดังกล่าวสามารถรับแบบฟอร์มได้ที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลาง ห้องสมุดบางแห่ง และสามารถดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ของกรมสรรพากรสหรัฐฯ

(12) ข้อกำหนดเฉพาะสำหรับบุคคลที่มีสิทธิเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานที่ไม่มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู (Rules for Workers without a Qualifying Child) เมื่อผู้มีเงินได้มีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขในข้อกำหนดทั่วไปตาม (1.1) ถึง (1.11) แล้ว ผู้มีเงินได้ที่ไม่มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่อไปนี้

- ผู้มีเงินได้และคู่สมรสต้องอาศัยอยู่ในสหรัฐฯ มาแล้วมากกว่าครึ่งปีภาษี
- กรณีที่สมรสแล้ว คู่สมรสคนใดคนหนึ่งจะต้องมีอายุอย่างน้อย 25 ปีแต่น้อยกว่า 65 ปี

#### 8.4.4.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู (Qualifying child)

บุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู หมายถึง เด็กที่มีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือทางกฎหมายหรือโดยการสมรสกับผู้มีเงินได้อันเป็นเหตุให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษีสำหรับการอุปการะเลี้ยงดูเด็กนั้น การเป็นบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ บุตรต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไข 3 ประการ คือ

## (1) เงื่อนไขเกี่ยวกับความสัมพันธ์ (Relationship test)

เด็กจะต้องเป็นบุตรของผู้มีเงินได้หรือเป็นบุตรติดมากับคู่สมรสของผู้มีเงินได้ (Stepchild) หรือเป็นผู้สืบสันดานของบุตรของผู้มีเงินได้ (descendant) หรือเป็นบุตร/บุตรบุญธรรม (sibling/stepsibling) ของพี่หรือน้องหรือของพี่เลี้ยงหรือน้องเลี้ยงของผู้มีเงินได้ โดยเด็กจะต้องอยู่ใน generation เดียวกันกับผู้มีเงินได้หรือเป็น generation รุ่นถัดจากผู้มีเงินได้ลงไป ดังนั้น ผู้มีสิทธิเครดิตภาษีจะต้องมีความสัมพันธ์กับบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของตนผ่านทางสายโลหิตหรือการสมรสหรือโดยทางกฎหมาย นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงบุคคลดังต่อไปนี้ด้วย

- บุตรอุปถัมภ์ (Foster child) หมายถึง เด็กที่อาศัยอยู่กับผู้มีเงินได้โดยความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในเรื่องนั้นหรือโดยคำพิพากษาของศาล
- บุตรบุญธรรม (Adopted child) หมายถึง เด็กที่ผู้รับบุตรบุญธรรมรับมาอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูผ่านกระบวนการรับบุตรบุญธรรมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เด็กนั้นจะได้รับการปฏิบัติโดยเสมอเท่ากับบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้รับบุตรบุญธรรม
- บุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู อาจเป็นบุตรชาย บุตรสาว บุตรติดมากับคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หลาน หลานสาว น้องสาว น้องชาย น้องเลี้ยง น้องต่างบิดาหรือมารดา บุตรของหลานสาวหรือหลานชายหรือผู้สืบสันดานอื่นใดของบุคคลที่มีความสัมพันธ์ดังกล่าวกับผู้มีเงินได้

## (2) เงื่อนไขเกี่ยวกับการมีถิ่นที่อยู่ (Residency test)

เด็กจะต้องอาศัยอยู่กับผู้มีเงินได้เป็นเวลามากกว่าครึ่งปีภาษีและต้องมีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ กล่าวคือบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูจะต้องอาศัยอยู่กับผู้มีเงินได้ภายใน 50 มลรัฐของสหรัฐฯ มาแล้วอย่างน้อย 6 เดือนกับอีก 1 วัน การมีถิ่นที่อยู่ร่วมกันรวมถึงกรณีการแยกกันอยู่ชั่วคราว (Temporary absences) ดังต่อไปนี้

- บุคคลที่รับราชการทหารอยู่ในกองทัพ ไม่ว่าจะเป็นตัวผู้มีเงินได้เองหรือบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูก็ตาม
- การไม่ได้พักในถิ่นที่อยู่เป็นการชั่วคราวไม่ว่าจะเป็นตัวผู้มีเงินได้เองหรือบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูก็ตาม เนื่องจากอยู่ระหว่างการศึกษานในโรงเรียน พักรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล การติดต่อธุรกิจ การพักร้อน อยู่ในระหว่างเกณฑ์ทหาร (Periods of military service) อยู่ในระหว่างถูกจำคุกหรือระหว่างการกักกัน (detention) กรณีเหล่านี้ให้ถือว่าผู้มีเงินได้และบุตรยังคงมีถิ่นที่อยู่ร่วมกัน

ทั้งนี้ การแยกกันอยู่ชั่วคราวจะต้องเป็นสภาพที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และผู้มีเงินได้หรือบุตรคาดหมายว่าจะได้กลับมาอยู่ร่วมกันอีก และอาณาเขตประเทศสหรัฐอเมริกา หมายถึง มลรัฐทั้ง 50 มลรัฐ ไม่รวมถึงเปอร์โตริโกและดินแดนอาณานิคม เช่น เกาะกวม

อย่างไรก็ดี ถ้าบุตรเกิดหรือถึงแก่ความตายลงระหว่างปีภาษีทำให้ผู้มีเงินได้และบุตรมีถิ่นที่อยู่ร่วมกันน้อยกว่าครึ่งปีภาษี ถ้าผู้มีเงินได้และบุตรได้อาศัยอยู่ในถิ่นที่อยู่เดียวกันภายหลังบุตรเกิดหรือในระหว่างที่บุตรยังมีชีวิตอยู่ ให้ถือเสมือนว่าบุตรนั้นได้อยู่ร่วมกับผู้มีเงินได้ตลอดปีภาษี

### (3) เงื่อนไขเกี่ยวกับอายุ (Age test)

บุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูอันจะทำให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษีเพื่อบุตรนั้น บุตรจะต้อง

- มีอายุต่ำกว่า 19 ปี หรือ
- เป็นนักเรียน/นักศึกษาภาคปกติ (Full-time student) ในระหว่างช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในระหว่าง 5 เทอมปฏิทิน และมีอายุต่ำกว่า 24 ปี หรือ
- เป็นผู้ทุพพลภาพสิ้นเชิงถาวร (permanently and totally disabled) ไม่ว่าจะมียุเท่าใดก็ตาม คำว่า“ทุพพลภาพสิ้นเชิงถาวร” ให้ความหมายรวมถึง ผู้พิการทางร่างกาย (physical disability) หรือพิการทางจิตใจ (mental disability) ไม่สามารถประกอบกิจกรรมในชีวิตประจำวันเองได้ และสภาพพิการทางร่างกายจะต้องเป็นสภาวะที่กินเวลานานเกินกว่า 1 ปีขึ้นไปหรือเป็นสภาวะที่อาจทำให้ถึงแก่ความตายได้

#### ตัวอย่าง

บุตรชายของนายสมิธจะมีอายุครบ 19 ปีในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.2009 ถ้าบุตรชายมิได้เป็นเป็นผู้ทุพพลภาพสิ้นเชิงถาวร บุตรนั้นถือว่ามีใช้บุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของนายสมิธ

#### ตัวอย่าง

ภาคการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยโดยทั่วไปเริ่มต้นภาคเรียนในปลายเดือนสิงหาคมต่อเนื่องในเดือนกันยายน ตุลาคม พฤศจิกายนและช่วงต้นเดือนธันวาคม จึงเรียกว่า 5 เทอมปฏิทิน อย่างไรก็ตามปฏิทินดังกล่าวไม่จำเป็นต้องต่อเนื่องกันก็ได้ และสามารถรวมช่วงการศึกษาระยะสั้นเข้าไว้ด้วยกันได้ โดยจะต้องเป็นนักเรียน/นักศึกษาภาคปกติ

ในสถาบันการศึกษา (educational institution) วิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยพาณิชยการ (technical and trade schools) ที่กรมสรรพากรสหรัฐฯ กำหนด

สำหรับปีภาษี 2009 ได้เพิ่มหลักเกณฑ์ใหม่ในมาตรการเครดิตภาษีและช่องว่างทางเงินได้ (income thresholds) สำหรับบุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูคนที่ 3 ของผู้มีเงินได้ และเปลี่ยนแปลงนิยามความหมายของคำว่า บุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู ด้วยการเพิ่มหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นอีก 2 ข้อ คือ บุตรที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู บุตรนั้นจะต้องมีอายุน้อยกว่าผู้ใช้สิทธิเครดิตภาษีที่ใช้สิทธิเรียกร้องเครดิตเงินได้เนื่องจากบุตรนั้น และมีได้ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาพร้อมกันกับผู้มีเงินได้

#### 8.4.4.3 เงื่อนไขการเครดิตภาษีสำหรับผู้มีเงินได้ที่เป็นผู้ทุพพลภาพ (Worker with Disabilities and EITC)

EITC เป็นเครดิตภาษีชนิดคืนเป็นเงินได้ให้แก่คนทำงานที่มีสิทธิตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นผู้ทุพพลภาพหรือไม่ก็ตาม และไม่ว่าจะมีรายได้ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่ต้องชำระภาษีหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น ผู้รับประโยชน์จึงรวมถึงผู้มีเงินได้ที่ทุพพลภาพและมีสิทธิเครดิตภาษีสำหรับบุตรที่เป็นผู้ทุพพลภาพด้วย

ผู้มีเงินได้ดังกล่าวจะต้องมีเงินได้เนื่องจากการทำงาน สิ่งนี้ยังคงเป็นเงื่อนไขประการสำคัญสำหรับการใช้สิทธิเครดิตภาษี แต่ถ้าผู้มีเงินได้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ (Disability Benefits) ด้วยแล้ว ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนี้

ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพที่ได้รับก่อนมีอายุถึงวัยเกษียณ คือถ้าผู้มีเงินได้มีอายุน้อยกว่า 65 ปี ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพที่ได้รับ ถือเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงาน (earned income) ต้องนำเงินได้มารวมคำนวณเพื่อพิจารณาว่าผู้รับมีสิทธิเครดิตภาษีหรือไม่จำนวนเท่าใด ดังนั้น ผู้มีเงินได้ที่ทุพพลภาพซึ่งมีอายุตั้งแต่ 25-64 ปี และประกอบการทำงานไม่ว่าจะเป็นงานประจำหรืองานชั่วคราวก็จะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเครดิต EITC อย่างไรก็ดี แม้ว่าผู้ทุพพลภาพจะมีได้กระทำการงานอย่างใดในระหว่างปีภาษี แต่หากมีสามีหรือภรรยาซึ่งมีเงินได้เนื่องจากการทำงาน คู่สมรสก็มีสิทธิเครดิต EITC ได้เช่นกัน

ส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพที่ได้รับเนื่องจากความทุพพลภาพภายหลังมีอายุถึงวัยเกษียณแล้ว (ได้รับตั้งแต่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป) ถือเป็นเงินได้ประเภทบำนาญ และไม่ต้องเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงาน ดังนั้น ประโยชน์ดังกล่าว ผู้รับไม่ต้องนำมารวมคำนวณเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงาน ข้อกำหนดดังกล่าวนี้อาจเป็นข้อกำหนดที่ใช้ตัดสิทธิเครดิต EITC ก็ได้ หรือจะเป็นข้อกำหนดที่ช่วยให้ผู้มีเงินได้ได้รับประโยชน์มากขึ้นก็ได้ กล่าวคือ ถ้าผู้รับประโยชน์

หรือคู่สมรสไม่มีเงินได้จากแหล่งอื่นอันจะถือเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงานก็จะไม่ได้รับสิทธิเครดิตภาษี แต่ถ้าผู้รับหรือคู่สมรสมีเงินได้เนื่องจากการทำงานนอกเหนือจากประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพด้วยแล้ว ประโยชน์ดังกล่าวเมื่อรวมกับเครดิตภาษีแล้วก็จะเป็ผลให้ผู้รับประโยชน์และคู่สมรสมีเงินได้ที่สามารถจ่ายใช้สอยได้มากขึ้น จึงเป็นความช่วยเหลือที่รัฐให้แก่ผู้รับที่มีอายุเข้าสู่วัยชราภาพเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะผู้รับจะมีอายุถึงวัยเกษียณแล้วหรือไม่ก็ตาม ประโยชน์จากการประกันภัยสำหรับความทุพพลภาพ (Social Security Disability Insurance), SSI, เงินบำนาญบำนาญสำหรับทหารที่ทุพพลภาพ (military disability pensions) จะไม่ถือเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงาน ดังนั้น ผู้รับไม่สามารถนำเงินดังกล่าวมารวมคำนวณเป็นเงินได้เนื่องจากการทำงานเพื่อให้มีสิทธิเครดิตภาษีได้ เว้นแต่ ผู้รับหรือคู่สมรสจะมีเงินได้จากแหล่งอื่นที่เนื่องมาจากการทำงานร่วมด้วย