

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ปัจจุบันรัฐให้ความสำคัญนโยบายด้านสังคมมากขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้ดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ จึงเป็นโอกาสดีสำหรับประชาชนที่จะได้รับหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้น แม้จะมีความตื่นตัวในเรื่องการจัดสรรสวัสดิการ แต่การจัดสรรสวัสดิการรวมทั้งมาตรการบรรเทาภาวะภาษีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวยังคงมีปัญหาในหลายๆ ประการทำให้การจัดสรรสวัสดิการยังไม่ทั่วถึงเป็นธรรม ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างปัญหาบางประการและแบ่งหัวข้อปัญหาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ

ปัญหาสวัสดิการในประเทศไทย และ

ปัญหาความเป็นธรรมของมาตรการบรรเทาภาวะภาษีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ

1.1 ปัญหาสวัสดิการในประเทศไทย

ปัญหาความเป็นธรรมของสวัสดิการในประเทศไทย ผู้เขียนแบ่งภาพรวมของปัญหาเป็น 2 ลักษณะคือ สวัสดิการไม่ถูกจัดสรรแก่ผู้ควรได้รับและผู้รับสวัสดิการไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงและยกตัวอย่างปัญหาสวัสดิการประเภทที่ให้ความสงเคราะห์ในรูปของตัวเงินในโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 การกำหนดคุณสมบัติของความเป็นผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพไม่ได้นำเจตนารมณ์ของโครงการมาบัญญัติไว้ด้วย แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในแนวทางการปฏิบัติงานในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ได้กำหนดคุณสมบัติของความเป็นผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพโดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ปรากฏตามหลักการและเหตุผลว่า การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีวัตถุประสงค์เพื่อ ดำเนินการสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยจัดสรรเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปที่แสดงความจำนงโดยการขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับเงินสงเคราะห์ ประกอบกับระเบียบฯ ตัดสิทธิการรับเบี้ยยังชีพเฉพาะผู้ที่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำหรือผลประโยชน์ตอบแทนจาก “รัฐหรือองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น” ทำให้เกิดช่องว่างในกรณีที่ผู้รับประโยชน์เป็นผู้สูงอายุที่มีฐานะดีพอสมควร แล้วเข้ามาใช้สิทธิรับเบี้ยยังชีพด้วย เนื่องจากเป็น “สิทธิ” ตามที่กฎหมายบัญญัติรองรับไว้ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ขอโครงการ และไม่เป็นไปตามความหมายของคำว่าผู้รับสวัสดิการสังคม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 มาตรา 3 และแตกต่างจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติการรับเบี้ยยังชีพไว้ชัดเจนมากกว่าคือ กำหนดว่า ผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุต้องมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ จึงเป็นการตัดสิทธิผู้สูงอายุที่มีฐานะดีแล้วในการรับเงินสงเคราะห์ไปโดยปริยาย นอกจากนี้ หากแม้จะมีการแก้ไขระเบียบโดยกำหนดเงื่อนไขทางรายได้ของผู้สูงอายุไว้ในระเบียบด้วย แต่ถ้อยคำที่ว่า การสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ยังเป็นถ้อยคำที่เป็นนามธรรม จึงอาจเกิดปัญหาการตีความหมายของถ้อยคำตามตัวบทเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2548 ตราบใดที่ระเบียบยังไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์การตรวจสอบสิทธิ (Mean test) โดยเฉพาะการตรวจสอบรายได้ของผู้รับสวัสดิการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นระบบก็อาจส่งผลต่อการกระจายสวัสดิการอย่างเป็นทางการได้

จำนวนเงินสงเคราะห์ตามระบบสวัสดิการยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาว่าการกระจายตัวของสวัสดิการที่ให้แก่ผู้รับประโยชน์มีความทั่วถึง เพียงพอและเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจหรือไม่ สวัสดิการสงเคราะห์ทางเงินได้บางประเภทมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินสงเคราะห์น้อยมาก ดังตัวอย่างที่เห็นได้จากสวัสดิการการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง มีการเปลี่ยนแปลงวงเงินสงเคราะห์มาแล้วเพียง 3 ครั้ง ตลอดระยะเวลา 23 ปี อีกทั้งระเบียบกำหนดเพียงเพดานสูงสุดของการจ่ายเงินต่อครั้งต่อครอบครัวเท่านั้น ในหลายจังหวัดจึงมีการจ่ายเงินให้ตามความเหมาะสมของงบประมาณเท่านั้น ไม่อาจจ่ายเงินสงเคราะห์ให้เท่าถึงเพดานสูงสุดที่กำหนด วงเงินเป็นการจ่ายแบบเหมาจ่ายโดยมิได้คำนึงถึงภาระครอบครัว ซึ่งในแต่ละครัวเรือนอาจมีภาระต้องเลี้ยงดูครอบครัวมากน้อยต่างกัน จึงเป็นที่น่ากังวลว่ามาตรการสงเคราะห์จะสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของผู้มีรายได้น้อยได้เพียงไร

ปัญหาการขาดการตรวจสอบด้านรายได้ของผู้รับสวัสดิการ สวัสดิการในลักษณะที่เป็นการสงเคราะห์ทางเงินได้แก่ผู้รับสวัสดิการมักเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่จะต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติว่าเข้าข่ายหลักเกณฑ์ที่รัฐควรให้ความช่วยเหลือหรือไม่ หากการ

คัดเลือกคุณสมบัติไม่ชัดเจนจะทำให้สูญเสียงบประมาณของรัฐจำนวนมหาศาลและเกิดปัญหาความเป็นธรรมในระหว่างผู้มีสิทธิรับสวัสดิการ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐหรือที่รู้จักกันในนามของโครงการเช็คช่วยชาติ คือ การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้มีรายได้ไม่เกิน 14,999 บาท ต่อคนคนละ 2,000 บาท เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลไทยใช้มาตรการให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่ประชาชนคล้ายคลึงกับมาตรการที่เรียกว่าภาษีทางลบ (negative tax) และ Earned Income Tax Credit เช่นเดียวกับที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา แม้มีข้อดีคือเป็นการจ่ายเงินสดแก่ครัวเรือนโดยตรงอันจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ได้ผลเร็ว แต่แนวทางปฏิบัติของโครงการที่ให้เงินช่วยเหลือแรงงานในระบบประกันสังคมที่มีรายได้ไม่เกิน 14,999 บาท คนละ 2,000 บาทเท่ากัน ไม่เป็นธรรมกับกลุ่มคนที่มีระดับความจำเป็นในการได้รับเงินช่วยเหลือต่างกัน จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันให้เหมือนกัน สร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการความช่วยเหลือไม่เท่ากัน ในแง่ความทั่วถึงของโครงการ ผู้รับประโยชน์ไม่รวมถึงแรงงานนอกระบบ ได้แก่ พ่อค้าแม่ค้าแผงลอย มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ลูกจ้างในร้านค้าปลีก รวมถึงเกษตรกรรายย่อย เพราะเป็นกลุ่มอาชีพอิสระ รัฐไม่มีฐานข้อมูลบุคคลอยู่ในระบบประกันสังคม ทำให้การช่วยเหลือแรงงานนอกระบบทำได้ยาก การขาดฐานข้อมูลของประชากร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ทำให้นโยบายของรัฐเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและด้อยโอกาสจึงเป็นไปในลักษณะการให้อย่างถ่วนหน้าเท่านั้น เพื่อตัดปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับฐานข้อมูลผลที่ตามมาคือ คนยากจนได้รับประโยชน์อย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยและทำให้ภาครัฐมีภาระรายจ่ายมหาศาล

มุมมองทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ แนวคิดของนักกฎหมายที่มองประเด็นเรื่องระบบสวัสดิการเป็นเรื่องการเยียวยาทดแทนความเสียหาย (Remedy) และมองว่าสวัสดิการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) ที่กฎหมายรับรองไว้ ทำให้การใช้และการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการ รัฐมักบริหารจัดการในลักษณะที่เป็นการเยียวยาความเสียหายในผลกระทบในด้านต่างๆซึ่งคล้ายคลึงกับการทำงานในลักษณะประชาสงเคราะห์ แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่มีการประกันในแง่ระบบสวัสดิการเพิ่มขึ้นมากก็ตาม ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายก็ยังไม่ค่อยที่จะปรับตัวตามหลักการมากนัก อีกทั้งลักษณะของกฎหมายสวัสดิการบางประเภทมิใช่กฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิโดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่ทำได้เพียงการขอความร่วมมือ รวมทั้งใช้มาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อให้คนที่มีฐานะดีพอสมควรแล้วหันมาบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือสังคมเท่านั้น มากกว่าที่จะมองว่าเป็นสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือเป็นความชอบธรรมที่ผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสควรจะได้รับเพื่อสร้างเสริมให้มี

โอกาสพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี มุมมองทางกฎหมายเช่นนี้ สวัสดิการจึงมักเป็นเรื่องสำคัญลำดับรองของสังคม

ดังเช่นข้อกำหนดการจ้างงานคนพิการและการส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ซึ่งเพียงให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดอัตราส่วนที่เหมาะสมในการรับคนพิการเข้าทำงานในสถานประกอบการ และในกรณีไม่รับคนพิการเข้าทำงานก็ให้ส่งเงินเข้ากองทุน และมีบทบัญญัติจูงใจว่า กรณีนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการของเอกชนซึ่งรับคนพิการเข้าทำงาน มีสิทธินำเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการมาหักเป็นค่าใช้จ่ายตามประมวลรัษฎากรได้เท่า่นั้น โดยไม่มีบทบัญญัติลงโทษกรณีฝ่าฝืนแต่อย่างใด ทำให้กฎหมายไม่มีสภาพบังคับ และข้อกำหนดที่ให้สถานประกอบการใช้ดุลพินิจในการออกประกาศตำแหน่งงานว่างสำหรับคนพิการยังทำให้สถานประกอบการบางแห่งประกาศคุณสมบัติของตำแหน่งงานว่างอยู่ในระดับสูง คนพิการจึงไม่สามารถเข้าทำงานได้ การกำหนดให้สถานประกอบการที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงานต้องส่งเงินเข้ากองทุนปีละครั้งหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำที่ต้องจ้างคนพิการในปีนั้น ไม่ได้คิดมาจากฐานค่าปรับซึ่งมีอัตราสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมาก ทำให้ไม่เป็นการกดดันให้ผู้ประกอบการต้องรับคนพิการเข้าทำงาน ผู้ประกอบการจึงมักเลือกวิธีส่งเงินเข้ากองทุนมากกว่าการรับผู้พิการเข้าทำงาน เป็นต้น

ในด้านผู้ด้อยโอกาส แม้จะมีการรับรองว่าสวัสดิการเป็น "สิทธิ" แต่สิทธิดังกล่าวเป็นเพียงหลักการ การที่จะได้สิทธิดังกล่าวหรือไม่นั้นจะต้องแสดงออกถึงวิธีการใช้สิทธิ เช่น กระบวนการใช้สิทธิเรียกร้อง การติดตามทวงถาม การตั้งคณะกรรมการหรือมาฟ้องร้องบังคับคดี ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องยากที่จะทำให้คนจนหรือคนด้อยโอกาสสามารถที่จะเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้ ในด้านผู้มีสิทธิที่มีฐานะดีแล้ว เมื่อสวัสดิการเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ สวัสดิการจึงเป็นความชอบธรรมที่ทำให้คนกลุ่มนี้สามารถใช้และเข้าถึงสิทธิได้ แม้ว่าจะไม่ได้อยู่ในฐานะที่ต้องการความช่วยเหลือสงเคราะห์จากรัฐก็ตาม ทำให้สวัสดิการถูกจัดสรรให้ผู้ไม่สมควรได้รับและผู้ด้อยโอกาสบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการ

1.2 ปัญหาความเป็นธรรมของมาตรการบรรเทาภาระภาษีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ

ภาษีอากรเป็นส่วนของความยุติธรรมที่ว่าด้วยการแบ่งสรรปันส่วนภาระสาธารณะ โดยมีหลักความสามารถในการเสียภาษีเป็นเครื่องมือแบ่งสรรปันส่วนระหว่างรัฐและผู้เสียภาษี

และระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกัน บุคคลที่มีความสามารถในการเสียภาษีมากต้องรับภาระสาธาณะมากกว่าบุคคลที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อย แต่มาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากลับให้ผลในทิศทางตรงกันข้ามกับหลักความเป็นธรรมทางภาษี ผู้เขียนยกตัวอย่างปัญหาความเป็นธรรมทางภาษีบางประการ คือ

การจัดเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ย: การแยกจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยในอัตราต่ำ
ดอกเบี้ยนอกเหนือจากที่กฎหมายยกเว้นไว้ถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องชำระภาษี แต่ผู้เสียภาษีมีสิทธิเลือกเสียภาษีต่างหากจากเงินได้ประเภทอื่นในอัตราร้อยละ 15 ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 48(3)(ก) เหตุผลของการแยกเก็บภาษีในอัตราต่ำเพื่อให้ผลตอบแทนสุทธิของเงินฝากสูงขึ้นอันจะส่งเสริมให้มีการออมเงินในระบบมากขึ้น สิทธิเลือกเสียภาษีจากดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่างหากจากเงินได้ประเภทอื่น ทำให้ฐานของภาษีของผู้มีเงินได้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับวิธีการชำระภาษี ผู้ที่มีรายได้สูงจัดอยู่ในกลุ่มบัญชีอัตราภาษีเงินได้สูงก็จะไม่นำเอาเงินได้ประเภทดอกเบี้ยธนาคารมารวมกับเงินได้อื่น เพราะอาจต้องเสียภาษีสูงถึงร้อยละ 37 แต่หากแยกเสียภาษีก็จะเสียภาษีเพียงร้อยละ 15 ซึ่งต่ำกว่าบัญชีอัตราภาษีเงินได้จริงกว่า 2 เท่า ในทางกลับกัน สำหรับคนที่มีรายได้น้อยอยู่แล้ว หากผู้เสียภาษีไม่มีความรู้เรื่องภาษีและมีเงินเดือนน้อย การหักภาษีร้อยละ 15 จากดอกเบี้ยก็อาจเป็นโทษแก่คนกลุ่มนี้ ทั้งที่ความสามารถในการเสียภาษีจริงๆ มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น สร้างความแตกต่างในแง่ความเป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกัน

ปัญหาความเป็นธรรมของค่าลดหย่อนภาษี การบรรเทาภาระภาษีโดยวิธีลดหย่อนให้ประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้สูงมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย จึงไม่เป็นไปตามหลักความเป็นธรรมในแนวตั้งและไม่สอดคล้องกับความสามารถในการเสียภาษี รัฐยังมีมาตรการที่เรียกว่าการยกเว้นเงินได้ที่ปฏิบัติเสมือนค่าลดหย่อน ซึ่งหมายถึง การที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจออกกฎหมาย คือ กฎกระทรวงเพื่อยกเว้นภาษีเงินได้ตามมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 42(17) หรือออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นเงินได้ตามมาตรา 3 โดยประกาศอธิบดีกรมสรรพากรจะกำหนดให้ผู้มีเงินได้นำเงินได้ที่ได้รับยกเว้นดังกล่าวไปคำนวณหักจากเงินได้พึงประเมินหลังหักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนแล้ว ผลจึงเป็นการเพิ่มค่าลดหย่อนตามมาตรา 47 แห่งประมวลรัษฎากร มีผลกระทบต่อจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องชำระภายหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนแล้ว เท่ากับว่าผู้เสียภาษีจะได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีถึง 3 ต่อ กฎหมายได้ให้สิทธิเฉพาะเงินได้บางประเภทเท่านั้น ผู้เสียภาษีที่ไม่ได้รับประโยชน์ แม้มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากันจึงต้องเสียภาษีมากกว่าผู้อยู่ในบังคับของมาตรการนี้ แม้เป็นผลดีแก่ผู้เสียภาษีบางส่วนที่สามารถหักค่าใช้จ่ายได้มากกว่าปกติ แต่การออกกฎหมายที่ไม่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของ

ประชาชน ทำให้การขยายฐานภาษีในแนวตั้งโดยเพิ่มการจัดเก็บภาษีแก่ผู้อยู่ในระบบภาษีอยู่แล้ว จึงไม่อาจกระทำได้ ฐานภาษีจึงถูกกัดกร่อน เมื่อรายรับทางการคลังลดลง รายได้ที่จะนำมาจัดสรรเป็นรายจ่ายสวัสดิการให้ผู้ด้อยโอกาสจึงลดลงตามด้วย

ปัญหาภาษีจากกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund) เป็นกองทุนที่สนับสนุนการออมเงินระยะยาวสำหรับใช้จ่ายเมื่อยามเกษียณอายุเป็นหลักและส่งเสริมการลงทุนในสถาบันตลาดทุนของไทยให้เพิ่มมากขึ้น รัฐให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นักลงทุนโดยได้รับยกเว้นภาษีที่ปฏิบัติเสมือนเป็นค่าลดหย่อน สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุน RMF และได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับกำไรที่ได้จากการขายคืนหน่วยลงทุน (Capital Gain) ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้ลงทุนต้องลงทุนสะสมอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ผู้มีเงินได้จะต้องถือหน่วยลงทุนใน RMF ไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปีนับตั้งแต่วันที่ซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก และไถ่ถอนหน่วยลงทุนดังกล่าวได้เมื่อมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์ แต่ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 90) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 132) พ.ศ.2547 ได้ผ่อนปรนเงื่อนไขเรื่องอายุออกไป ทำให้มีการใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในกองทุนรวมอย่างสับสน และแนววินิจฉัยของกรมสรรพากรที่เปลี่ยนไปมาหลายครั้ง ไม่ตรงตามเจตนารมณ์เบื้องต้นของการจัดตั้งกองทุน

ทั้งการให้ขยายวงเงินสิทธิลดหย่อนเป็นการชั่วคราวจาก 500,000 บาทเป็น 700,000 บาท สำหรับผู้ลงทุนเป็นพิเศษในปีพ.ศ.2551 แต่ยังคงเงื่อนไขการยกเว้นภาษีสูงสุดไว้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้พึงประเมินที่ซื้อหน่วยลงทุนเช่นเดิม ทำให้ผู้ที่จะได้ประโยชน์จะต้องเป็นผู้ที่มีรายได้สูงเกินกว่า 4.7 ล้านบาทต่อปี หากมีรายได้น้อยกว่าจะยังคงติดขัดเงื่อนไขเรื่องเพดานสูงสุดไม่เกินร้อยละ 15 ของรายได้

แม้เหตุผลของการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจะเป็นไปเพื่อกระตุ้นการออมในกองทุนและกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ประโยชน์เชิงทางภาษียิ่งลงทุนมากยิ่งได้ประโยชน์มาก มาตรการจึงเป็นการให้ประโยชน์ผู้ลงทุนตามความสามารถในการจ่ายเงินลงทุนไม่ใช่ตามความสามารถในการเสียภาษี เป็นการให้มาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงโดยให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สวนทางกับความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ผิดไปจากหลักการของมาตรการบรรเทาภาระภาษีเอง ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับสะท้อนความสามารถในการเสียภาษีที่แท้จริง และไม่สอดคล้องกับทฤษฎีความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วนรายได้ การยินยอมให้คนที่มีความสามารถหรือคนที่ได้เปรียบได้มากกว่า ควรมีขึ้นเพียงเพื่อจะเป็นแรงจูงใจ

ให้คนที่มีความสามารถหาประโยชน์แก่สังคมเท่านั้นหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ประโยชน์จูงใจทางภาษีจากมาตรการในกองทุน RMF ผู้มีโอกาสเข้าถึงได้ก็คือกลุ่มนักลงทุนที่มั่งคั่งมีฐานะดีพอสมควรแล้ว ประโยชน์ทางภาษีที่ให้แก่ผู้มั่งคั่งย่อมเป็นการตัดโอกาสของผู้มีรายได้น้อยที่จะได้รับการที่รัฐนำเงินรายได้ภาษีมาใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ที่ด้อยกว่าในสังคม

ผลกระทบของมาตรการบรรเทาภาระภาษีต่อผู้มีรายได้น้อยและคนยากจน
สวัสดิการและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หากพิจารณามาตรการบรรเทาภาระทางภาษีต่างๆ ที่รัฐให้แก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นการหักค่าใช้จ่าย การยกเว้นภาษี การหักลดหย่อน การเครดิตภาษีหรือการยกเว้นภาษีที่ปฏิบัติเสมือนค่าลดหย่อน นอกจากจะเป็นความพยายามปรับสิทธิประโยชน์ให้สามารถช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนจากความผันผวนทางเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้ว มาตรการยังให้ประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้เสียภาษีในทุกช่วงทุกภาวะของชีวิต เช่น เมื่อผู้เสียภาษีอยู่ในสถานภาพคนโสด เมื่อสมรส เมื่อมีบุตรหรือเมื่อยามชราภาพ เป็นต้น

มาตรการยกเว้นภาษีเงินได้ การหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนภาษีมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อต้องการบรรเทาภาระภาษีแก่ผู้มีรายได้น้อยไปจนถึงคนยากจนให้มีเงินได้เพียงพอแก่การยังชีพและเลี้ยงดูครอบครัวให้เสียภาษีน้อยลงหรือไม่ต้องเสียภาษี แต่ด้วยเหตุที่ผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มาตรการบรรเทาภาระภาษีจึงมีผลดีกับผู้เสียภาษีเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนจำนวนมากเป็นผู้ที่อยู่นอกระบบภาษีและก็อาจไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากมาตรการยกเว้นภาษีเงินได้ หักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนภาษีเลย หากสังเกตจากมาตรการบรรเทาภาระภาษีที่ออกมา ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการบรรเทาภาระภาษีทั้งหลายถูกออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือชนชั้นกลางถึงร่ำรวยเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่แน่ว่าจะไปที่ผู้มีรายได้น้อยมากจะเสียภาษีในอัตราสูงกว่าผู้มีรายได้น้อย

การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีย่อมหมายถึง รายรับทางการคลังลดลง รายได้หรือทรัพยากรที่จะนำมาจัดสรรเป็นสวัสดิการย่อมลดลงตามไปด้วย นั่นก็คือคนส่วนที่เหลือน้อยต้องถูกทำให้ยากจนลงเพราะทรัพยากรที่จะนำมาจัดสรรให้มีน้อยลง แต่ต้องนำมาแบ่งสรรแก่คนยากจนจำนวนมาก ซึ่งไม่อาจจัดสรรได้อย่างทั่วถึง เป็นสภาพการณ์ที่สอดคล้องกับปัญหาการจัดสวัสดิการของประเทศในปัจจุบัน

ในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรการบรรเทาภาระภาษีหลายมาตรการได้สร้างขึ้นเพื่อจูงใจชนชั้นกลางไปถึงผู้ที่จัดได้ว่ามีฐานะร่ำรวยให้หันมาบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือคนที่ด้อย

กว่าโดยใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อจูงใจ แต่ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่คนยากจนโดยตรง บทบัญญัติภาษีอากรเหล่านี้ ไม่แตกต่างจากแนวคิดที่มีในกฎหมายสวัสดิการที่เห็นการจัดสรรสวัสดิการเป็นการสงเคราะห์บรรเทาทุกข์ มากกว่ามาจากแนวความคิดการให้อ่างมีคุณค่าและการรับอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทำให้สวัสดิการมักเป็นเรื่องลำดับรองของสังคม ปรัชญาการณื่อดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับหลักความยุติธรรม ซึ่งความสามารถในการเสียภาษีเป็นเครื่องมือที่จะนำมาสร้างความยุติธรรมในการกระจายรายได้ ระบบภาษีอากรมีหลักการดังกล่าวอยู่เบื้องหลังของมาตรการบรรเทาภาระภาษีประเภทต่างๆ เป็นการยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนมิได้เท่าเทียมกันโดยธรรมชาติ หากปล่อยให้ความสามารถอันเป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์แตกต่างกันในคุณสมบัติหรือโชคทำหน้าที่ยึดสรรทรัพยากรแล้วก็จะไม่อาจนำมาซึ่งความเท่าเทียมกันได้ ภาษีอากรจึงทำหน้าที่ดึงเอาความสามารถเช่นนั้นมาใช้ในการกระจายรายได้จากคนมั่งมีมาสู่ผู้ยากไร้ แต่มาตรการบรรเทาภาระภาษีที่เป็นอยู่กลับไม่สามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้อย่างดีพอ

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 เสนอให้นำมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit : EITC) มาใช้ควบคู่กับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

หลักการและเหตุผลที่สนับสนุนมาตรการนี้คือ ความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีและการกระจายรายได้ ระบบภาษีอากรได้รับการออกแบบสำหรับสร้างความเท่าเทียมในการกระจายรายได้โดยจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า อัตราภาษีจะสูงขึ้นเมื่อรายได้ของผู้เสียภาษีมากขึ้น สอดคล้องกับหลักความสามารถในการเสียภาษี ในขณะที่คนรายได้น้อยไปจนถึงคนยากจนควรจะได้รับยกเว้นภาษี อย่างไรก็ดี มาตรการบรรเทาภาระภาษีของประเทศไทย แม้จะช่วยกันผู้มีรายได้น้อยจากการแบกรับภาระภาษี แต่ด้วยเหตุที่ผู้มีรายได้น้อยไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มาตรการบรรเทาภาระภาษีจึงมีผลดีกับผู้เสียภาษีเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากเป็นผู้ที่อยู่นอกระบบภาษีและก็อาจไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากมาตรการยกเว้นภาษีเงินได้ หักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนภาษีเลย ประกอบกับปัญหาการจัดสวัสดิการ การขาดการตรวจสอบด้านรายได้ของผู้รับประโยชน์และทัศนคติทางกฎหมายที่มองสวัสดิการเป็นการเยียวยาความเสียหายและบรรเทาทุกข์ที่เน้นสิทธิที่พึงมีตามกฎหมาย แต่ยังขาดทัศนคติในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รองรับ ทำให้สวัสดิการจัดสรรให้แก่ผู้ที่ไม่ควร

ได้รับและผู้ควรได้รับความช่วยเหลือจริงๆ ไม่ได้รับจัดสรรสวัสดิการ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลของความยุติธรรมในการกระจายรายได้ การลดช่องว่างความแตกต่างทางรายได้ระหว่างคนร่ำรวยและยากจนที่เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของระบบภาษีอากรและสวัสดิการจึงยังไม่บรรลุเป้าหมาย

ผู้เขียนจึงเสนอมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (EITC) ซึ่งเห็นว่ น่าจะนำมาปรับปรุงระบบภาษีอากรของประเทศไทยให้สอดคล้องกับความยุติธรรมได้ อย่างน้อยที่สุด คือ มุมมองการแบ่งสรรความยุติธรรมทางรายได้ระหว่างผู้คนที่แตกต่างกันในสังคม ผ่านระบบภาษีอากรและ EITC ซึ่งเป็นมาตรการที่ประสานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและสวัสดิการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสไว้ด้วยกัน อันเป็นสิ่งที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งใจนำเสนอ

สาเหตุที่ผู้เขียนนำเสนอมาตรการดังกล่าวเนื่องมาจาก EITC เป็นการที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยและสมาชิกในครัวเรือนที่มีรายได้น้อยเพียงพอต่อการยังชีพในรูปแบบของเงินสดตามส่วนต่างของรายได้ที่ทำให้พวกเขาเหล่านั้นยากจน ความน่าสนใจของมาตรการนี้คือการให้เงินช่วยเหลือดังกล่าวเป็นรูปแบบหนึ่งของสวัสดิการที่จัดสรรผ่านระบบภาษีอากรภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้อยู่ในมาตรการ EITC จะต้องทำงานมีรายได้นเนื่องจากการทำงานและยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นเดียวกับผู้เสียภาษีในระบบ เพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือตามสมควรจริงๆ EITC จึงเป็นการแบ่งสรรความยุติธรรมด้วยการกระจายรายได้ครั้งใหม่ ไปสู่ผู้รายได้น้อยผ่านระบบภาษีอากร กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นการกระจายรายได้ครั้งที่หนึ่ง ส่วน EITC นำเงินภาษีที่รัฐจัดเก็บมาจัดสรรเป็นเงินช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสเพื่อกระจายรายได้ใหม่อีกครั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการปฏิรูประบบภาษีเพื่อให้ภาษีอากรเป็นกลไกหลักในการสร้างความเป็นธรรมทางภาษี ด้วยมาตรการที่เรียกว่ามาตรการภาษีเงินได้ทางลบ (Negative Income Tax) ซึ่งเป็นการประสานระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการให้เป็นหนึ่งเดียว ที่มาของมาตรการดังกล่าวมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบสวัสดิการที่ไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแนวคิดที่ว่ามาตรการบรรเทาภาระภาษีให้ประโยชน์เฉพาะแก่ผู้ที่อยู่ในระบบภาษีเท่านั้น แต่ผู้ที่ยอยู่นอกระบบภาษี คือผู้มีรายได้น้อยกว่าความรับผิดชอบทางภาษีหรือมีรายได้นิดเดียว เมื่อไม่มีภาระภาษีก็ไม่มีเหตุที่ต้องบรรเทาภาระภาษีให้ จึงไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีเท่าเทียมกับผู้อยู่ในระบบ

หากมองในแง่ทฤษฎีความยุติธรรม เมื่อประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการเสียภาษี สิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีจึงควรตกได้แก่ทุกคนเช่นกัน เมื่อผู้เสียภาษีได้ประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษี ผู้มีเงินได้ติดลบก็ควรได้ประโยชน์จากภาษีอากรด้วย ในที่นี้ ภาษีอากรจึงไม่ได้ทำหน้าที่เพียงจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเท่านั้น แต่ทำหน้าที่จัดสวัสดิการให้แก่ผู้มีเงินได้ติดลบหรือไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีด้วย อันเป็นการแบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่ ด้วยการจัดสรรเงินโอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อยโดยตรง ภายใต้แนวคิดนี้ จึงได้มีการทดลองปฏิรูปภาษีอากรและสวัสดิการไปพร้อมๆ กัน มาตรการภาษีเงินได้ทางลบได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและกลไกไปตามกาลเวลาเพื่อให้มีรูปแบบที่เหมาะสม จนในที่สุดได้กลายเป็นมาตรการที่เรียกว่ามาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit: EITC) และใช้อยู่ในสหรัฐฯ มาจนทุกวันนี้ ไม่เพียงแต่ผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์จากระบบภาษี แต่ระบบภาษีอากรยังเกื้อหนุนเงินได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยหรือรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีที่จัดได้ว่าเป็นผู้เสียเปรียบที่สุดของสังคมตามสัดส่วนของช่องว่างทางรายได้ที่ทำให้พวกเขายากจนด้วย

มาตรการ EITC ซึ่งเป็นเครดิตภาษีชนิดคืนเป็นเงินได้ที่ผู้รับประโยชน์จะต้องผ่านการตรวจสอบสิทธิ (Mean Test) ตามเงื่อนไขก่อน เป็นการขจัดความยากจนแบบเลือกสรรด้วยการตรวจสอบคุณสมบัติผ่านการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ จึงเป็นการกระจายความเป็นธรรมในแนวตั้งจากผู้มีรายได้มากสู่ผู้มีรายได้น้อย จากการศึกษาพบว่าเมื่อใช้นโยบายการคลังทั้งด้านรายรับ (ภาษีเงินได้) และรายจ่าย (มาตรการเครดิตภาษี) ประกอบกัน จะส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันมากกว่าการใช้เครื่องมือทางการคลังด้านรายรับแต่เพียงอย่างเดียว เมื่อรัฐบาลจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายรับแล้ว รัฐบาลจะต้องมีนโยบายด้านรายจ่ายที่ชัดเจน มุ่งเน้นการสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนในกลุ่มที่อยู่ในชั้นรายได้น้อยอย่างแท้จริง จึงจะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่มีความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น เป็นระบบการคลังที่เกื้อกูลกับคนยากคนจนมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของ EITC การนำมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน มาใช้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

- เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ระหว่างผู้อยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ชำระภาษี
- เพื่อลดภาระค่าครองชีพและลดภาษีให้แก่คนทำงานที่มีรายได้น้อย

- เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน โดยอุดหนุนเงินได้ประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง¹⁴⁴
 อาจกล่าวได้ว่า EITC เป็นผลตอบแทนของการทำงานที่ให้แก่ผู้มีเงินได้

2.2 ประโยชน์ของมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน

มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน ถือเป็นบทพิสูจน์ถึงความมีอยู่ของ
 ความยุติธรรมในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในมุมมองที่แตกต่างออกไปจากระบบภาษี
 เงินได้บุคคลธรรมดาของไทย คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภาษีทางบวก) ของไทยไม่มีการให้
 ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงแก่ผู้มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษี กล่าวคือ ภายหลังจาก
 การหักค่าใช้จ่าย การยกเว้นเงินได้และค่าลดหย่อนภาษี ผู้มีภาษีทางบวกหรือมีรายได้ถึงเกณฑ์
 ต้องชำระภาษีตามส่วนมากน้อยแห่งความสามารถตามหลักความยุติธรรม ผู้มีรายได้ต่ำกว่า
 เกณฑ์ชำระภาษีหรือมีรายได้ติดลบ จะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากการหักค่าใช้จ่าย การยกเว้น
 เงินได้และค่าลดหย่อนภาษี ต่างกันกับ EITC ผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ชำระภาษีหรือมีเงินได้ติดลบ
 จะได้รับจัดสรรเงินโอนช่วยเหลือผ่านระบบภาษี

2.2.1 ประโยชน์ในแง่ความเป็นธรรมทางภาษีและสวัสดิการ หากปรับกับทฤษฎี
 ความยุติธรรม ทรัพยากรที่มีอยู่ในธรรมชาติไม่เพียงพอที่จะจัดสรรแก่ทุกคนในสังคม การเปิดให้
 ทุกคนมีเสรีภาพในการแสวงหาชีวิตที่ดีด้วยระบบกลไกตลาดทำหน้าที่ในการแบ่งสรรปันส่วน
 ทรัพยากร คนที่มีพลังกำลังหรือความสามารถในการหารายได้มากย่อมได้รับแบ่งสรรทรัพยากร
 มากกว่าคนอื่นที่เหลือ หากปล่อยให้ระบบตลาดเสรีทำหน้าที่จัดสรรแต่เพียงอย่างเดียวก็ย่อมจะมี
 ผู้คนเพียงฝ่ายเดียวได้รับประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงของสังคมที่ประกอบด้วยผู้คนที่มีความ
 แตกต่างกัน การปล่อยให้คนเพียงกลุ่มเดียวแสวงหาประโยชน์ส่วนตนได้ตามอำเภอใจ
 สังคมย่อมไม่อาจดำรงอยู่ได้ เมื่อระบบตลาดเสรีไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐจึงมีบทบาท
 สำคัญในการทำหน้าที่แบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่ ด้วยการดึงเอาความสามารถในการแสวงหา
 รายได้ของผู้คนมาแปลงรูปเป็นภาษีอากร เพื่อนำมาจัดสรรแก่คนที่ด้อยกว่าในสังคมในรูปแบบ

¹⁴⁴ 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 ,Retrieved
 May 2010

สวัสดิการ การนำภาษีอากรมาทำหน้าที่แบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่เท่ากับเป็นการยอมรับเหตุผล 2 ประการคือ หนึ่ง ความสามารถไม่ใช่มาตรวัดที่เที่ยงแท้ของความยุติธรรม แต่ความสามารถในการแสวงหารายได้เป็นเครื่องมือของการกระจายรายได้ สอง การมีหลักความสามารถในการเสียภาษีและสวัสดิการเท่ากับเป็นการยอมรับว่ามนุษย์แตกต่างกัน คนที่จัดได้ว่าเสียเปรียบที่สุดในสังคมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือเพื่อให้คนเหล่านี้มีมาตรฐานชีวิตที่ดีเท่าเทียมกับผู้อื่น

ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แม้จะกันผู้มีรายได้น้อยไม่ให้อัดอู่ชำระภาษี แต่มาตรการบรรเทาภาระภาษีที่มีอยู่ไม่มีส่วนช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ผู้มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษี และมาตรการบรรเทาภาระภาษีในบางมาตรการยังให้ประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีหรือผู้อยู่ในระบบโดยไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมและความสามารถในการเสียภาษี ในทางกลับกัน EITC เป็นกลไกที่ทำหน้าที่ทั้งจัดเก็บภาษีและจ่ายสวัสดิการด้วย ผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ชำระภาษีจึงมีสิทธิได้รับเครดิตภาษีด้วยหากมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขที่กำหนด จึงเป็นการแบ่งปัน “โอกาส” ที่จะได้รับปัจจัยให้แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แนวคิดมาตรการ EITC จึงแฝงปรัชญาอย่างหนึ่ง คือ การตระหนักถึงการแบ่งสรรประโยชน์ให้แก่สมาชิกทุกคน ไม่ละเลยแม้กระทั่งคนส่วนน้อยและเป็นพันธะของรัฐที่มีต่อความยุติธรรม รัฐมีหน้าที่สร้าง “โอกาส” ให้ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางเท่าเทียมกัน โดยดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่าสมาชิกในสังคมได้รับการจัดสรรโอกาสที่จะเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน

2.2.2 ประโยชน์ในแง่การบริหารงานของรัฐและความโปร่งใสทางการคลัง การเบิกจ่ายเงินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในระบบราชการไทย ซึ่งมีการดำเนินการตามสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนและมีขั้นตอนยาว ตั้งแต่การตั้งเบิกงบประมาณ การขึ้นทะเบียนจนถึงการเบิกจ่ายเงิน ทำให้ความช่วยเหลือไปถึงมือผู้รับล่าช้าและอาจไม่ทั่วถึง เพราะประสบปัญหาความรั่วไหลในขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณ แต่ระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่ประสานเอาระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และระบบการให้ความช่วยเหลือค่าครองชีพแก่ประชาชน (EITC) มาไว้รวมเป็นหนึ่งเดียวผ่านการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ จะทำให้ฐานข้อมูลรายได้ของบุคคลเข้ามาอยู่ในระบบภาษี รัฐจึงตรวจสอบรายได้ของประชาชนได้ง่ายขึ้น การจ่ายเงินสวัสดิการผ่านระบบภาษีอากรโดยตรง ผู้รับประโยชน์จากมาตรการ EITC จะต้องรายงานเงินได้เช่นเดียวกับผู้เสียภาษี และจัดสรรเงินโอนให้หากผู้รับมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนด จะเป็นการลดจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินสวัสดิการ ทำให้ขั้นตอนการดำเนินการทางราชการสั้นลงและความรั่วไหลน้อย และมีการตรวจสอบรายได้ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานนอกระบบซึ่งไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม ที่ผ่านมารัฐไม่มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของคนกลุ่มนี้

หากนำ EITC มาปรับใช้ก็จะเป็นประโยชน์แก่รัฐที่จะเพิ่มฐานข้อมูลรายได้ของกลุ่มดังกล่าวในระบบ ซึ่งแรงงานนอกระบบมีทั้งกลุ่มผู้มั่งคั่งและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสประกอบกัน EITC จึงเป็นประโยชน์ต่อการดึงแรงงานนอกระบบที่มีรายได้มากพอจะชำระภาษีให้เข้ามามีส่วนร่วมแบ่งปันภาระสาธารณะ อันจะเป็นการขยายฐานภาษีในแนวนอนได้อีกทางหนึ่ง ในส่วนผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาส การจัดสรรเงินโอนผ่านระบบภาษีจะเป็นการประกันเงินได้และการให้ความช่วยเหลือทางสังคมที่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย มากกว่าสวัสดิการที่มีอยู่เดิม ซึ่งจะเกิดความโปร่งใสทางการคลังทั้งด้านรายรับรายจ่ายมากกว่าการแยกนโยบายความช่วยเหลือเป็นปลีกย่อยและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลายฝ่าย

ภาษีอากรเป็นนโยบายการคลังด้านรายได้ที่ต้องนำส่งรัฐในฐานะเงินงบประมาณ อันเป็นเงินแผ่นดินและตราขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ประสาน EITC รวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของระบบ การจัดสรรเงินโอนผ่านมาตรการ EITC จึงต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติด้วย จึงเป็นผลดีต่อความโปร่งใสและวินัยทางการคลังได้มากกว่าการใช้จ่ายเงินประเภทเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่ได้เข้ามาอยู่ในกระบวนการงบประมาณ จึงมิได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาหรืออีกนัยหนึ่งคือ ไม่ได้ผ่านความยินยอมของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมการตัดสินใจของฝ่ายบริหารโดยวิธีพิจารณาอนุมัติในช่วงก่อนการใช้งบประมาณได้ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณจึงยังเป็นอำนาจอิสระของฝ่ายบริหาร แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ก็เป็นเรื่องภายหลังการใช้งบประมาณไปแล้ว หากเกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณทำให้เกิดความเสียหายต่อฐานะทางการเงินและความมั่นคงของประเทศแล้วก็ยากที่จะแก้ไข เพราะไม่มีการป้องกันและตรวจสอบอำนาจในอันที่จะผ่อนหนักให้เป็นเบาหรือหลีกเลี่ยงความเสียหายมาแต่เริ่มแรก

2.2.3 ประโยชน์ในแง่ทัศนคติ การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการเดิม รัฐมักให้บริการในลักษณะเยี่ยงยาความเสียหายและการประชาสงเคราะห์ แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่มีการประกันความช่วยเหลือด้านสวัสดิการเพิ่มขึ้นก็ตาม และมีการรับรองว่าเป็น "สิทธิ" แต่สิทธิดังกล่าวก็เป็นเพียงหลักการ การที่จะได้สิทธิดังกล่าวหรือไม่นั้นจะต้องแสดงออกถึงวิธีการใช้สิทธิ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะทำให้คนจนหรือคนด้อยโอกาสสามารถที่จะเข้าถึงสิทธิต่างๆได้ อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการมิใช่กฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิที่พึงมีพึงได้ของคนจนและผู้ด้อยโอกาสโดยตรง ในทางกลับกัน

สิทธิ ซึ่งหมายถึง อำนาจหรือผลประโยชน์ของบุคคลที่มีกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้สิทธิตามกฎหมายในความหมายเช่นนี้ เปิดช่องทางให้แก่ผู้ที่มีฐานะดีพอสมควรเข้ามาเรียกร้องสวัสดิการซึ่งควรจะได้จัดสรรให้แก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือจริงๆ

มาตรการบรรเทาภาวะภาษีที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ หรือการให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสมีความมุ่งหมายเพื่อจูงใจให้คนไทยมีจิตสำนึกรับผิดชอบดูแลสังคม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส มากกว่าที่จะมองว่าเป็นสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สวัสดิการจึงมักเป็นเรื่องสำคัญในลำดับรองของสังคม เป็นความช่วยเหลือที่รอการหยิบยื่นให้ ทำให้สิ่งที่มีกฎหมายบัญญัติในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานไม่อาจทำให้ระบบสวัสดิการให้ความช่วยเหลือคนจนหรือผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมได้

EITC เป็นการจัดสวัสดิการประเภทสวัสดิการโดยรัฐ คือถือเป็นหน้าที่ของรัฐและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกในสังคมที่จะได้รับความเท่าเทียมกันทางโอกาสที่จะแสวงหาชีวิตที่ดี ลดความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจ และลดช่องว่างความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคอันเนื่องมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

EITC มีเงื่อนไขให้ผู้มีรายได้น้อยจะต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เช่นเดียวกับผู้อยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ผู้มีเงินได้มากกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำทางภาษีต้องชำระค่าภาษีตามส่วนมากน้อยแห่งความสามารถ ส่วนผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ในระบบ EITC แทน ในแง่ของทัศนคติจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความคิดว่าผู้มีส่วนได้รับประโยชน์จากระบบภาษีไม่ได้จำกัดเพียงผู้มีเงินได้ที่มีเงินได้ถึงเกณฑ์ชำระภาษีเท่านั้น แต่สิทธิประโยชน์ตามระบบภาษีเป็นสิทธิที่ทุกคนสามารถได้รับประโยชน์และเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน EITC จึงเป็นการเปิดที่ว่างในลักษณะที่เป็นการให้และการเข้าถึงสิทธิแก่ผู้มีรายได้น้อย

นอกจากนี้ เงื่อนไขของ EITC กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเครดิตจะต้องทำงานและมีรายได้เนื่องจากการงานที่ทำเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเครดิตภาษี เงินเครดิตจึงเป็นรางวัลตอบแทนการทำงานและจูงใจให้บุคคลพึ่งพาตนเองได้มากกว่าการตั้งตารอรับสวัสดิการ หากพิจารณาแนวคิดของการสังคมสงเคราะห์ก็จะพบว่า EITC สอดรับกับปรัชญาของการสังคมสงเคราะห์ที่เป็นการอุทิศตนเพื่อช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อนอันมีปรัชญาพื้นฐานอยู่ที่การผสมผสานระหว่างค่านิยมเชิงคุณธรรมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือความรับผิดชอบที่จะต้องช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากและทัศนคติที่มองธรรมชาติของมนุษย์ในด้านดีว่า มนุษย์นั้นเป็นสิ่งมีชีวิตที่สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ มีสิทธิและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน โดยมีวลีที่เปรียบเสมือนหัวใจของการสังคมสงเคราะห์และสะท้อนลักษณะที่แท้จริงของงาน คือวลีที่ว่า “Work with, not work for “

และ" help them to help themselves" ซึ่งหมายถึง การส่งเสริมสงเคราะห์เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับผู้ประสบปัญหา เป็นการช่วยเหลือในฐานะเพื่อนมนุษย์อย่างเท่าเทียม (work with, not work for) เพื่อให้ผู้ประสบปัญหาสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ (help them to help themselves) ไม่ตกอยู่ในภาวะพึ่งพิงผู้อื่นตลอดไป ด้วยความเชื่อมั่นว่ามนุษย์สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองจนสามารถพึ่งพาตนเองได้

2.3 องค์ประกอบของมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit)

เมื่อนำ EITC มาใช้ควบคู่กับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแล้ว EITC เป็นเครดิตภาษีชนิดขอคืนเป็นเงินได้ ซึ่งจำนวนเงินเครดิตจะค่อยๆ ลดลงเป็นสัดส่วนผกผันกับเงินได้ที่เพิ่มขึ้น และสิทธิการเครดิตภาษีจะหยุดลงเมื่อผู้มีเงินได้มีรายได้เพิ่มขึ้นจนเกินกว่าระดับเงินได้ที่กำหนด จากศึกษาการใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบจนมาถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานหรือ EITC พบว่า แม้มาตรการทั้งสองมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันและรายละเอียดแตกต่างกัน แต่องค์ประกอบหลักซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่รัฐจำเป็นต้องกำหนดให้ได้ก่อนการนำ EITC มาใช้ยังคงรูปแบบเดิม คือ

2.3.1 การประกันเงินได้ขั้นต่ำ (Minimum Income guarantee) หรือเครดิตภาษี (Tax Credit) คือ การกำหนดจำนวนเงินที่สันนิษฐานได้ว่าจำเป็นต่อการครองชีพตามสมควรแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐรับรองให้แก่ประชาชนทุกคน เป็นการให้ประกันว่ารายได้ของประชาชนจะต้องไม่ต่ำลงไปกว่าจำนวนที่รัฐรับรองไว้ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การต่อสู้เอาชนะความยากจน เงินประกันขั้นต่ำในมาตรการ EITC ก็คือเครดิตภาษี (Tax Credit) ที่รัฐจะให้ให้แก่ตนเอง

2.3.2 จุดเงินได้สมมาตร (Break-even point of income) เป็นจำนวนเงินได้ที่ใช้บ่งบอกว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิหรือเสียสิทธิได้รับเครดิตภาษี ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าจุดสมมาตรที่กำหนดหรือเงินได้ติดลบจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือตาม EITC เกณฑ์ที่ใช้ในพิจารณาจุดเงินได้สมมาตรมี 2 เกณฑ์คือ การยึดค่าลดหย่อนภาษีเป็นเกณฑ์วิธีหนึ่ง และการยึดเส้นความยากจน (Poverty Line) อีกวิธีหนึ่ง

2.3.3 อัตราเครดิตภาษี (Credit Tax Rate) เมื่อนำเงินได้จากน้ำพักน้ำแรงหรือเงินได้เนื่องจากการทำงานที่ผู้มีเงินได้ได้รับมาเปรียบเทียบกับจุดเงินได้สมมาตรในข้อ 2.3.2 แล้วหากเงินได้จากน้ำพักน้ำแรงน้อยกว่าจุดสมมาตรหรือเงินได้ติดลบ ผู้มีเงินได้จะเข้าสู่มาตรการ EITC เพราะมีเงินได้ที่แท้จริงน้อยกว่าจุดสมมาตร และผู้มีเงินได้จะได้รับเครดิตคืนตามส่วนต่างของเงินได้จากน้ำพักน้ำแรงหักลบกับเงินประกันรายได้ขั้นต่ำคูณกับอัตราภาษี อัตราภาษีที่เหมาะสมที่สุดควรเป็นเท่าไรนั้น จากการศึกษาทำให้ผู้เขียนได้หลักการของการกำหนดอัตราภาษีว่า อัตราภาษี EITC ที่ดีนั้นจะต้องไม่มีผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานของฝ่ายผู้รับประโยชน์ (รายได้ติดลบ) ซึ่งเมื่อใช้อัตราภาษีสูงมาก เงินเครดิตก็จะสูงมากด้วย ทำให้ผู้รับประโยชน์ขาดแรงจูงใจในการทำงานและยังทำให้ต้นทุนของมาตรการสูงลิ่ว แต่อัตราภาษีต้องไม่ต่ำเกินไปจนไม่มีผลเป็นการส่งเสริมรายได้แก่ผู้มีรายได้น้อยทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของมาตรการฯ ฝ่ายผู้เสียภาษีเงินได้เอง รายได้ถือเป็นผลตอบแทนรางวัลจากความมานะทำงานและเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้มีเงินได้ หากอัตราภาษีสูงมาก ผู้เสียภาษีก็จะรู้สึกว่าตนเองถูกลงโทษทางภาษี เนื่องจากเงินที่ทำมาหาได้จะต้องนำไปเป็นรายจ่ายสาธารณะ อัตราที่เหมาะสมควรเป็นการจ่ายในอัตราที่ต่ำสุด (Minimum standard) ที่สัมพันธ์กับขนาดของครัวเรือน ครัวเรือนที่มีบุตรมากควรได้รับเงินเครดิตสูงกว่าครัวเรือนที่ไม่มีบุตร

อัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรเป็นเท่าไรนั้น เมื่อพิจารณาจากรายงานสถิติข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จำแนกตามชั้นอัตราภาษีของกรมสรรพากรที่รวบรวมระหว่างปีพ.ศ. 2542-2547 พบว่าผู้มีเงินได้ส่วนใหญ่เสียภาษีโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 10¹⁴⁵ หากนำความสามารถในการจ่ายค่าภาษีของผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ของประเทศในอัตราร้อยละ 10 มาใช้เป็นอัตราเครดิตภาษี EITC ด้วยแล้ว อัตราดังกล่าวน่าจะไม่มีผลกระทบต่อรายจ่ายของรัฐมากไปกว่าระบบสวัสดิการที่มีอยู่ เพราะเป็นการเฉลี่ยเงินได้นำรายได้จากคนร่ำรวยมาแบ่งสรรแก่ผู้มีรายได้ต่ำกว่าและคนยากจน ผู้เขียนจึงเสนอให้ใช้อัตราภาษีขั้นต่ำร้อยละ 10 ซึ่งเป็นอัตราภาษีสำหรับผู้มีรายได้ไม่มากนักและจะเป็นการสอดคล้องกับอัตราภาษีขั้นต่ำของภาษีเงิน

¹⁴⁵ กรมสรรพากร, “รายงานสถิติข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จำแนกตามชั้นอัตราภาษี”, จาก <http://www.rd.go.th/publish/9513.0.html> ,สืบค้น มกราคม 2553

ได้บุคคลธรรมดาของไทยในปัจจุบัน และอัตราดังกล่าวทำให้รัฐไม่ต้องแบกรับภาระในการจ่ายเงินตามมาตรการมากเกินไป

ปัญหาต่อไปจึงมีว่า ควรใช้หลักเกณฑ์ใดมาเป็นฐานของการเครดิตภาษีจึงจะเหมาะสม องค์ประกอบของ EITC ข้อ 2.3.2 จุดเงินได้สมมาตรจะเป็นเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินว่าบุคคลใดควรจะได้รับสิทธิตาม EITC มี 2 หลักเกณฑ์คือ

(1) การใช้จำนวนเงินที่กฎหมายอนุญาตให้หักลดหย่อนภาษีเป็นจุดเงินได้สมมาตร ค่าลดหย่อน หมายถึง จำนวนเงินที่กฎหมาย ในที่นี้คือ ประมวลรัษฎากรอนุญาตให้หักออกจากเงินได้พึงประเมินเป็นพิเศษ หากครอบครัวใดมีรายได้ต่อปีต่ำกว่าค่าลดหย่อนภาษีจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล เช่น หากสมมติให้ครอบครัวของนายปีใหม่มีสมาชิก 4 คน ประกอบด้วยสามีภรรยาและบุตรอยู่ในความอุปการะ 2 คน ถ้ายึดค่าลดหย่อนภาษีตามสถานะบุคคลและครอบครัวเป็นเกณฑ์ ครอบครัวของนายปีใหม่จะมีเงินได้ที่เป็นจุดเงินได้สมมาตรตามประมวลรัษฎากรมาตรา 47(1)(ก)(ข) และ(ค) เท่ากับ 90,000 บาท (30,000+30,000+15,000+15,000) หมายความว่า ถ้าในปีภาษี 2552 ครอบครัวของผู้มีเงินได้มีเงินได้น้อยกว่า 90,000 บาทจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเครดิตภาษี EITC

ดังนั้น หากตั้งสมมติฐานว่าในครัวเรือนหนึ่งๆ โดยทั่วไปประกอบด้วยสมาชิกคือ พ่อ แม่ ลูก ฐานของเครดิตภาษีที่ยึดค่าลดหย่อนภาษีเป็นเกณฑ์ ผู้มีเงินได้จะต้องมีเงินได้ไม่เกินจำนวนดังกล่าวต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 9

ตารางแสดงรายได้ของผู้มีเงินได้ที่มีสิทธิใช้มาตรการ EITC แบ่งตามขนาดของครอบครัว

จำนวนสมาชิกในครอบครัว	รายได้ของผู้มีเงินได้ (บาท) (ใช้ค่าลดหย่อนเป็นฐานการเครดิต)
5 คน (คู่สมรส และบุตร 3 คน)	≤ 105,000
4 คน (คู่สมรส และบุตร 2 คน)	≤ 90,000
3 คน (คู่สมรส และบุตร 1 คน)	≤ 75,000

2 คน คู่สมรสที่ไม่มีบุตร	≤ 60,000
คนโสด	≤ 30,000

จะเห็นว่าฐานของเงินได้ที่ทำให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษีจะแตกต่างกันตามจำนวนสมาชิกในครอบครัว อย่างไรก็ตาม การกำหนดค่าลดหย่อนภาษีเพียงแต่เป็นฐานที่ใช้กำหนดจุดเงินได้สมมาตรที่ใช้เพื่อบ่งบอกว่า ผู้มีเงินได้ที่มีเงินได้ต่อปีไม่เกินจำนวนเท่าใดจึงจะเป็นผู้ได้รับเครดิตภาษีเท่านั้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะบอกว่า เงินประกันรายได้ขั้นต่ำที่รัฐรับประกันให้แก่ประชาชนหรือเครดิตภาษีที่ผู้มีเงินได้ควรมีสิทธิได้รับคือเท่าไร และเพดานเงินเครดิตขั้นสูงสุดควรเป็นจำนวนเท่าไร ผู้เขียนได้ประมาณการเพดานมูลค่าเงินเครดิต EITC ในอัตราคงที่ร้อยละ 10 ของค่าลดหย่อนภาษี ดังนั้น จะต้องประกอบของมาตรการ EITC ดังนี้

ตารางที่ 10

ตารางแสดงองค์ประกอบของมาตรการ EITC จำแนกตามขนาดของครอบครัว

Break-even point of income		Credit Tax Rate (%)	Minimum Income guarantee/Tax credit (10%ของค่าลดหย่อนภาษี)
< 105,000 บาท	สำหรับสมาชิก 5 คน	10	10,500
< 90,000 บาท	สำหรับสมาชิก 4 คน	10	9,000
< 75,000 บาท	สำหรับสมาชิก 3 คน	10	7,500
< 60,000 บาท	สำหรับสมาชิก 2 คน	10	6,000
< 30,000 บาท	สำหรับคนโสด	10	3,000

หมายถึง ถ้าครอบครัวหนึ่งซึ่งมีสมาชิก 4 คน (พ่อ แม่ ลูก 2 คน) มีรายได้น้อยกว่า 90,000 บาทต่อปี ครอบครัวนั้นจะได้รับประกันเงินได้ขั้นต่ำจากรัฐสูงสุด 9,000 บาท แต่มีได้หมายความว่า ครอบครัวดังกล่าวจะได้รับเงินจากรัฐเต็มเพดานสูงสุด 9,000 บาท รัฐจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ครอบครัวนี้เป็นจำนวนเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับส่วนต่างระหว่างรายได้ที่

ครอบครัวทำมาหาได้เอง (Earned income) กับเงินประกันรายได้ขั้นต่ำ (Minimum Income guarantee) หรือเครดิตภาษีที่รัฐให้ โดยเมื่อรายได้ที่ทำมาหาได้เองรวมกับเครดิตภาษีที่รัฐให้แล้ว ครอบครัวนี้จะมีเงินได้ไม่น้อยกว่า 9,000 บาทที่รัฐรับประกัน

ตารางที่ 11

ตัวอย่างการคำนวณเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานโดยใช้ค่าลดหย่อนภาษี

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

เมื่อ T หมายถึง ภาษีสุทธิ

Y หมายถึง เงินได้

tp หมายถึง อัตราภาษี

C หมายถึง เครดิตภาษี

รายได้(บาท/ปี)	$T = (Y \cdot tp) - C$	Tax Credit (สมาชิกครอบครัว 5 คน)
20,000	$(20,000 \times 10\%) - 10,500$	8,500
50,000	$(50,000 \times 10\%) - 10,500$	5,500
84,000	$(84,000 \times 10\%) - 10,500$	2,100
$\geq 105,000$	$(105,000 \times 10\%) - 10,500$	No credit
รายได้(บาท/ปี)	$T = (Y \cdot tp) - C$	Tax Credit (สมาชิกครอบครัว 4 คน)
20,000	$(20,000 \times 10\%) - 9,000$	7,000
50,000	$(50,000 \times 10\%) - 9,000$	4,000
84,000	$(84,000 \times 10\%) - 9,000$	600
$\geq 90,000$	$(90,000 \times 10\%) - 9,000$	No credit
รายได้(บาท/ปี)	$T = (Y \cdot tp) - C$	Tax Credit (สมาชิกครอบครัว 3 คน)
20,000	$(20,000 \times 10\%) - 7,500$	5,500
50,000	$(50,000 \times 10\%) - 7,500$	2,500

70,000	$(70,000 \times 10\%) - 7,500$	500
$\geq 75,000$	$(75,000 \times 10\%) - 7,500$	No credit
รายได้(บาท/ปี)	$T = (Y.tp) - C$	Tax Credit (สมาชิกครอบครัว 2 คน)
20,000	$(20,000 \times 10\%) - 6,000$	4,000
50,000	$(50,000 \times 10\%) - 6,000$	1,000
55,000	$(55,000 \times 10\%) - 6,000$	500
$\geq 6,000$	$(60,000 \times 10\%) - 6,000$	No credit
รายได้(บาท/ปี)	$T = (Y.tp) - C$	Tax Credit (คนโสด)
12,000	$(12,000 \times 10\%) - 3,000$	1,800
20,000	$(20,000 \times 10\%) - 3,000$	1,000
27,000	$(27,000 \times 10\%) - 3,000$	300
$\geq 30,000$	$(30,000 \times 10\%) - 3,000$	No credit

(2) การใช้เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นจุดเงินได้สมมาตร

เส้นความยากจน หมายถึง เกณฑ์มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำสำหรับความยากจนในมิติด้านรายได้ เส้นความยากจนเป็นเครื่องมือเกณฑ์ความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของบุคคล ถ้าบุคคลใดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนก็พิจารณาได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นคนยากจน ได้มีการนิยามและชี้วัดความยากจนโดยมีวิธีกำหนดเส้นความยากจน 2 ประเภท คือ

(2.1) ความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (Absolute poverty) ใช้วิธีคำนวณว่ารายได้ขนาดไหนที่คนเราจะใช้ยังชีพและดำรงชีวิตต่อไปได้ (มีอาหารกินที่แคลลอรี่ มีปัจจัยสี่ที่จำเป็นอื่นๆ) และนิยามว่าคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็นคนยากจน

(2.2) ความยากจนเชิงเปรียบเทียบ (Relative poverty) ใช้วิธีเปรียบเทียบว่าใครจนกว่าใคร มากน้อยเพียงไรหรือจนกว่ารายได้ถัวเฉลี่ยมากน้อยเพียงไร เช่น การพิจารณาจากการกระจายรายได้ของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมเดียวกัน

เส้นความยากจนของประเทศไทยปัจจุบันอยู่ที่ 1,705 บาทต่อเดือน¹⁴⁶ หรือ 20,460 บาทต่อปี หากยึดเส้นความยากจนเป็นฐานของการให้เครดิต บุคคลที่มีเงินได้ต่ำกว่า 20,460 บาทต่อปีจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเครดิตภาษี และถ้ากำหนดให้อัตราเครดิตภาษีร้อยละ 10 ของเส้นความยากจน ตามข้อสมมตินี้ เพดานสูงสุดของการให้เงินเครดิตจะเท่ากับ 2,046 บาท ดังนั้น จากเกณฑ์เส้นความยากจน มีตัวอย่างการคำนวณเครดิตภาษี ดังนี้

ตารางที่ 12

ตัวอย่างการคำนวณเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานโดยใช้เส้นความยากจน

รายได้ /ปี	$T = (Y.tp) - C$	Tax credit	เงินได้หลังใช้มาตรการ EITC/บาท/ปี
$\geq 20,460$	$(20,460 \times 10\%) - 2,046$	0	no credit
20,000	$(20,000 \times 10\%) - 2,046$	46	20,046
18,000	$(18,000 \times 10\%) - 2,046$	246	18,246
12,000	$(12,000 \times 10\%) - 2,046$	846	12,846
0	$(0 \times 10\%) - 2,046$	2,046	2,046

การเครดิตภาษีโดยใช้ค่าลดหย่อนภาษีและเส้นความยากจนเป็นเกณฑ์นั้น ให้ผลแตกต่างกัน เส้นความยากจนมีข้อดีคือ เป็นข้อมูลที่มีการปรับปรุงให้สอดคล้องและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในทุกๆ ปี เส้นความยากจนจึงแสดงการสนองตอบต่อความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของบุคคลหรือระบุดูที่ควรมีสิทธิได้รับประโยชน์อย่างเป็นปัจจุบันและตรงตามกลุ่มเป้าหมายได้มากกว่าค่าลดหย่อนภาษี อย่างไรก็ตาม ปัญหาของเส้นความยากจนคือ เป็นการสะท้อนเกณฑ์มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำสำหรับปัจเจกชนเฉพาะรายเส้นความยากจนที่ 1,705 บาทต่อเดือน จึงเป็นการคำนึงถึงรายได้เป็นรายบุคคล หากนำมาใช้จะทำให้เพดานสูงสุดของการให้เงินเครดิตจะเท่ากับ 2,046 บาทต่อคนต่อปี โดยเงินเครดิตอาจเท่ากับหรือน้อยกว่าเพดานนี้ขึ้นอยู่กับเงินได้ของผู้ใช้สิทธิเครดิต ซึ่งในทางปฏิบัติ การเครดิตภาษี

¹⁴⁶ หนังสือพิมพ์มติชน ,จาก

เพียงจำนวนดังกล่าวคงไม่เพียงพอที่จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของผู้มีเงินได้ให้ดีขึ้นได้ และจะเกิดความไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะกับครอบครัวใหญ่ที่มีสมาชิกครอบครัวจำนวนมาก การใช้ EITC โดยคำนวณจากฐานเส้นความยากจนเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยแทนการให้สวัสดิการในรูปแบบเงินสงเคราะห์ก็อาจไม่ประสบความสำเร็จในการดึงผู้รับสวัสดิการเดิมเข้ามาอยู่ในระบบ EITC โดยเฉพาะหากเปรียบเทียบที่ระดับงบประมาณพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2552 ซึ่งผู้รับสิทธิประโยชน์จากสวัสดิการดังกล่าวจะได้รับเงินช่วยเหลือไม่เกินครั้งละ 3,000 บาท 3 ครั้งต่อปีงบประมาณ ดังนั้น กรณีดังกล่าวเพดานเต็มวงเงินสูงสุดของสวัสดิการจึงเท่ากับ 9,000 บาทต่อปีงบประมาณ หรือเปรียบเทียบกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือผู้พิการเดือนละ 500 บาทต่อเดือนหรือ 6,000 บาทต่อปีก็จะเห็นว่าสวัสดิการดังกล่าวให้ประโยชน์สูงกว่า EITC ที่ใช้เส้นความยากจนเป็นฐานเครดิตหลายเท่า

ส่วนการใช้ค่าลดหย่อนเป็นฐานเครดิตนั้น ค่าลดหย่อนเป็นจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดให้หักออกจากเงินได้พึงประเมินเป็นพิเศษ เป็นจำนวนเงินที่ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการหารายได้แต่เกี่ยวข้องกับสถานะของครอบครัว วัตถุประสงค์ของการหักลดหย่อนมีขึ้นเพื่อความเป็นธรรมสอดคล้องกับความสามารถในการรับภาระภาษีและเพื่อส่งเสริมเงินได้ประเภทใดประเภทหนึ่งหรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นพิเศษ ดังนั้น การใช้ค่าลดหย่อนเป็นฐานเครดิตเงินได้ตาม EITC จะสร้างความยุติธรรมให้แก่ผู้มีเงินได้ที่มีครอบครัวขนาดใหญ่ได้มากกว่าการใช้เส้นความยากจน ทั้งหากมีการใช้ค่าลดหย่อนภาษีเป็นฐานเครดิต เมื่อนำ EITC มาใช้ควบคู่กันกับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะสร้างความเข้าใจได้ง่ายในระบบภาษีและ EITC เพราะมีหลักการและวิธีการอย่างเดียวกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับระดับงบประมาณพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2552 ซึ่งวงเงินเครดิตสูงสุดใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่ระบุดังกล่าวกำหนด ผู้รับประโยชน์ตามสวัสดิการก็จะไม่รู้สึกรว่าตนต้องเสียประโยชน์ตามสวัสดิการเดิมหากต้องเข้าสู่มาตรการ EITC ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากนำ EITC มาใช้ควรพิจารณาใช้ค่าลดหย่อนเป็นฐานเครดิตภาษีจะมีความเหมาะสมมากกว่า

การปรับ EITC ให้มีรูปแบบที่ใกล้เคียงกับรูปแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามากที่สุด นอกจากจะสามารถสร้างความเข้าใจในระบบได้ง่ายแล้ว นักวิชาการบางกลุ่มได้เสนอให้นำระบบเครดิตภาษีมาใช้แทนการหักลดหย่อน เนื่องจากให้ความเป็นธรรมได้มากกว่า เพราะค่าลดหย่อนภาษีให้ประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ร่ำรวยมากกว่าผู้มีรายได้น้อย จึงกระทบต่อหลักความเป็นธรรม

หากในอนาคตจะมีการนำระบบเครดิตมาใช้แทนการหักลดหย่อนในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยก็จะสามารถปรับ EITC ให้ยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ใช้การเครดิตได้ โดยเปลี่ยนจากฐานการจัดสรรเงินโอนตาม EITC ที่ใช้ฐานการหักลดหย่อนเป็นเกณฑ์มาเป็นการใช้ฐานจำนวนเครดิตภาษีมาเป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินโอน

อย่างไรก็ตาม มีข้อควรคำนึงว่า ฐานของการประกันเงินได้ขั้นต่ำหรือเครดิตภาษีจะต้องสัมพันธ์กับรายได้ที่แสดงถึงสถานะความยากจนที่แท้จริง ไม่เช่นนั้นแล้ว EITC จะเกิดช่องว่างเนื่องจากผู้มีรายได้ต่ำ (Low income) อาจไม่ใช่คนยากจน (poor) เสมอไปทำให้ผู้มีสิทธิเครดิตภาษีอาจไม่ใช่ผู้มีฐานะยากจนโดยแท้จริง ดังเช่นกรณีตัวอย่างในประเทศสหรัฐฯ เมื่อเริ่มต้นนำมาตรการภาษีเงินได้ทางลบมาใช้ ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาการโกงระบบเนื่องจากมาตรการฯ ไม่มีการจำกัดนิยามที่แน่ชัดระหว่างผู้มีรายได้ต่ำกับคนยากจน เพราะในบางครั้งบุคคลทั้ง 2 ประเภทอาจไม่ใช่กลุ่มเดียวกัน เช่น คนรายได้ต่ำแต่มีทรัพย์สินมูลค่ามาก เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องแน่ใจได้ว่าการประกันเงินได้ขั้นต่ำหรือเครดิตภาษี และการกำหนดจุดสมมติสะท้อนถึงความสามารถที่แท้จริงของผู้มีเงินได้ ไม่ว่าจะฐานของการประกันเงินได้ขั้นต่ำและให้เครดิตภาษีจะมาจากค่าลดหย่อนภาษีหรือจากเส้นความยากจนก็ตาม หากนำมาตรการฯ มาปรับใช้ในประเทศไทย จึงควรมีการศึกษาในรายละเอียดว่า ฐานประกันเงินได้ขั้นต่ำหรือเครดิตภาษีของประเทศควรจะใช้ฐานใดจึงจะเหมาะสมเป็นธรรมแก่ผู้มีเงินได้และเป็นไปได้ในแง่งบประมาณทางการคลัง

2.4 หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขของมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน

2.4.1 ผู้มีสิทธิเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน

EITC เป็นการให้เครดิตภาษีชนิดขอคืนเป็นเงินได้เพื่อไม่ให้เป็นการะทางการคลังมากเกินไปและเพื่อให้การเครดิตภาษีได้ผลตรงตามกลุ่มเป้าหมายและวัตถุประสงค์จริงๆ จึงควรพิจารณาให้สิทธิเครดิตเฉพาะแก่บุคคลบางกลุ่มที่มีภาระต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมที่มีความผันผวนของเศรษฐกิจ เช่น ผู้มีรายได้ต่ำถึงปานกลาง ผู้พิการ ผู้อุปการะผู้พิการหรือบุคคลไร้ความสามารถ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้นับเป็นผู้เสียเปรียบ เพราะมีทรัพยากรและ/หรือพลังกำลังน้อยกว่าคนอื่นที่เหลือของสังคม การดำรงชีวิตจะต้องมีค่าใช้จ่าย

มากกว่าคนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็ค่าใช้จ่ยในชีวิตประจำวัน ค่าใช้จ่ยในการฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ เป็นต้น เช่นนี้ การเครดิตภาษีชนิดขอคืนเป็นเงินได้ แม้ว่าผู้มีเงินได้ไม่มีเงินภาษีที่ต้องชำระก็สามารถยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เพื่อขอรับสิทธิประโยชน์ตามมาตรการฯ ได้ เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างผู้เสียภาษีซึ่งได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีชนิดต่างๆ ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กับผู้มีรายได้น้อยไม่ถึงเกณฑ์ต้องเสียภาษี ซึ่งไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ทั้งนี้ แม้จะมีข้อโต้แย้งว่า การที่บุคคลดังกล่าวไม่ต้องชำระภาษีก็เพราะเมื่อหักค่าใช้จ่ยและค่าลดหย่อนภาษีแล้วมีเงินได้ติดลบ คือน้อยกว่าเกณฑ์เงินได้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบภาษีมีผลเท่ากับภาระของเขาได้รับการบรรเทาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้สิทธิในการขอคืนเงินจากรัฐอีกนั้น ข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่เป็นจริงเสมอไป เพราะแม้บุคคลดังกล่าวนี้จะไม่ต้องชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือชำระแต่น้อยก็ตาม แต่พวกเขาก็ยังคงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับภาระภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งหลีกเลี่ยงไม่พ้นภาระภาษีที่มาพร้อมกับการอุปโภคบริโภคจ่ยจ่ายใช้สอยในชีวิตประจำวัน หรือกรณีดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในข้อ 2.4 มาตรการบรรเทาภาระภาษีสำหรับผู้มีรายได้น้อยและคนยากจนหน้า 174 ของบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า แม้จะมีกฎหมายให้สิทธิการหักลดหย่อนบุตรพิการเป็นจำนวนเงินถึง 60,000 บาทต่อปีภาษีก็ตาม นายปีใหม่ก็ไม่ได้รับสิทธิบรรเทาภาระค่าใช้จ่ยที่เกิดขึ้นตามจริงแต่อย่างใด เพราะตนมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษี โดยเฉพาะในมุมมองของความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วนด้วยแล้ว นายปีใหม่เป็นผู้ที่จัดได้ว่าเสียเปรียบของสังคม รัฐควรให้ความช่วยเหลือเพื่อให้มีโอกาสใช้ประโยชน์จากเงินได้ในส่วนนี้ไปเต็มเต็มในส่วนที่ตนเองต้องรับภาระในการดูแลบุตร ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำ EITC มาใช้ โดยจำกัดการให้สิทธิเฉพาะแก่บุคคลบางกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือทางรายได้จริงๆ เท่านั้น จึงให้ความเป็นธรรมได้มากกว่าและการจำกัดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเครดิตภาษียังช่วยควบคุมภาระทางการคลังได้อีกทางหนึ่งด้วย

การควบคุมภาระทางการคลังให้สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ นอกจากจะจำกัดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเครดิตภาษีแล้ว การเครดิตภาษีชนิดขอคืนเป็นเงินได้ควรนำมาใช้ทดแทนสวัสดิการในรูปของเงินสงเคราะห์บางประเภท เช่น การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ

สวัสดิการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน¹⁴⁷ EITC จึงต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ผู้รับประโยชน์จะต้องไม่เป็นผู้ได้รับเบี้ยยังชีพหรือเงินสงเคราะห์ดังกล่าว เพราะจะเกิดความซ้ำซ้อนและเพื่อป้องกันการสวมสิทธิของผู้ที่ไม่ยากจนจริงๆ

ผู้มีสิทธิเครดิตภาษีจะต้องยื่นแบบแสดงรายงานเงินได้เช่นเดียวกับผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาด้วย โดยการยื่นแบบแสดงรายงานเงินได้ต้องเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิหรือถูกตัดสิทธิเครดิตภาษี เพราะการยื่นแบบแสดงรายงานเงินได้จะทำให้รัฐสามารถทราบรายได้ของผู้มีเงินได้ได้ และหากมีกรณีสงสัยถึงความแท้จริงของรายการเงินได้ที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ก็จะเป็นหลักฐานที่ทำให้รัฐสามารถตรวจสอบข้อมูลทางเงินได้สะดวกยิ่งขึ้น

เงื่อนไขเกี่ยวกับอายุของผู้มีสิทธิเครดิตภาษี

EITC มีเงื่อนไขประการสำคัญคือ ผู้ใช้สิทธิตามมาตราจะต้องทำงานและมีรายได้นี้เนื่องจากการทำงาน เงื่อนไขดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยที่สุขภาพไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงตนเองหรือมีความยากลำบากในการทำงานหารายได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า สำหรับผู้สูงอายุแล้ว ควรจัดระบบสวัสดิการทางเงินได้ที่แตกต่างหากจากมาตรการ EITC โดยปัจจุบันประเทศไทยมีสวัสดิการประเภทเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งให้สิทธิแก่บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปรองรับอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้การเครดิตภาษีสอดคล้องกับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและไม่เกิดความซ้ำซ้อนกันของผู้รับประโยชน์ ผู้มีสิทธิเครดิตจึงควรมีอายุน้อยกว่า 60 ปี

ส่วนอายุเริ่มต้นของผู้มีสิทธิเครดิตภาษีนั้น เนื่องจาก EITC เป็นการเครดิตภาษีโดยคำนึงถึงขนาดของครอบครัว จึงควรตัดสิทธิเครดิตภาษีสำหรับผู้เป็นบุตรที่ยังอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ออกไป เพราะผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษีเพื่อบุตรนั้นได้อยู่แล้ว เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิซ้ำซ้อน และโดยสภาพของมาตรการเองที่เป็นการเครดิตภาษีให้แก่ผู้จ้างงานผู้ทำงานและมีรายได้นี้เนื่องจากหน้าที่การงาน บุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจึงต้องมีอายุและวุฒิ

¹⁴⁷ หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ประกอบกับมาตรา 20 (9) และระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2552

ภาวะในระดับหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่าเงื่อนไขเกี่ยวกับอายุของผู้มีสิทธิเครดิตภาษีควรสอดคล้องกับประมวลรัษฎากรว่าด้วยการหักลดหย่อนสำหรับบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ด้วย (ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป) เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น อายุของผู้ใช้สิทธิเครดิตภาษีจึงควรให้สิทธิแก่ (1) บุคคลไม่ว่าจะมีอายุเท่าใดก็ตามซึ่งมีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู หรือ (2) บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 60 ปี

เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานะของผู้มีสิทธิเครดิตภาษี

มาตรการ EITC ของสหรัฐฯ ได้กำหนดว่าผู้มีเงินได้ที่มิใช่สิทธิเครดิตภาษีจะต้องมีสถานะเป็นพลเมืองหรือคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ ตลอดปีภาษี เป็นการให้สิทธิโดยพิจารณาจากหลักสัญชาติและถิ่นที่อยู่ของผู้มีเงินได้ อาจเป็นเพราะสหรัฐฯ จัดเก็บภาษีตามหลักสัญชาติอยู่แล้ว ส่วนคนต่างด้าวจะต้องมีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ จึงจะได้สิทธิเครดิตภาษี ดังนั้น การที่บุคคลที่จะได้สิทธิเครดิตภาษีหรือไม่ อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับประเทศนั้นเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทย ปัญหาว่าจะกำหนดสถานะของผู้มีเงินได้ที่จะมีสิทธิเครดิตภาษีอย่างไรนั้น เมื่อพิจารณาระบบภาษีอากร การที่รัฐจะจัดเก็บภาษีจากบุคคลใด บุคคลนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐนั้นตามกฎหมายภายใน อาจเป็นความสัมพันธ์ในแง่ของ (1) ตัวบุคคลที่จะเสียภาษีหรือ (2) สัมพันธในแง่สิ่งที่จะต้องเสียภาษีหรือเงินได้ ประเทศไทยจัดเก็บภาษีตามแหล่งเงินได้ แม้ว่าผู้มีเงินได้จะไม่มีถิ่นที่อยู่ก็ต้องเสียภาษีให้แก่ประเทศ จึงเป็นการคำนึงถึงสิ่งที่จะต้องเสียให้แก่ประเทศหรือเงินได้เป็นสำคัญ และจัดเก็บภาษีตามหลักถิ่นที่อยู่ซึ่งจัดเก็บภาษีโดยไม่คำนึงว่าบุคคลจะมีแหล่งเงินได้จากในหรือนอกประเทศ จึงเป็นหลักที่เน้นความสัมพันธ์ในแง่ของตัวบุคคลกับประเทศ ซึ่งแนวคิดเบื้องหลังของหลักดังกล่าวมาจากแนวคิดที่ว่าเมื่อบุคคลมีเงินได้หรืออาศัยอยู่ในประเทศใด ย่อมจะได้รับประโยชน์จากการมีหรือใช้ทรัพยากรของประเทศนั้น ประเทศจึงมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะจัดเก็บภาษีจากบุคคลดังกล่าว บุคคลจึงต้องชำระภาษีให้แก่ประเทศเป็นการตอบแทน

หากกำหนดให้ผู้มีเงินได้ที่มีแหล่งเงินได้ในไทยและ/หรือมีถิ่นที่อยู่ในไทยสามารถเครดิต EITC ได้เช่นเดียวกับระบบภาษีอากร แม้จะมีข้อดีตรงที่ทำให้ระบบภาษีเงินได้บุคคล

ธรรมดาและระบบการเครดิต EITC ประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน แต่ผลของข้อกำหนดดังกล่าวจะทำให้คนต่างด้าวที่มีแหล่งเงินได้ แต่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยสามารถเครดิตภาษีได้ด้วย จะทำให้การให้สิทธิเครดิตภาษีของไทยแตกต่างจากระบบ EITC ของสหรัฐฯ ที่ให้สิทธิเครดิตภาษีโดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับตัวบุคคลเป็นหลัก

ผู้เขียนเห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ เนื่องจากประเทศจะต้องรับผิดชอบเครดิตให้คนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยด้วย และการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานเป็นการให้เงินแก่ผู้มีเงินได้ แม้ว่าจะไม่มีรายได้ถึงเกณฑ์ชำระภาษีก็ตาม หากกำหนดให้คนต่างด้าวที่มีแหล่งเงินได้แต่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยสามารถเครดิตภาษีได้ก็เท่ากับว่า ประเทศได้ให้ประโยชน์ทางเงินได้ที่มากกว่าการต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะถ้าเป็นกรณีที่คนต่างด้าวนั้นมีเงินได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีจะเท่ากับว่าคนต่างด้าวที่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรในประเทศได้สิทธิเครดิตภาษี โดยที่ไม่ต้องชำระภาษีแก่ประเทศตอบแทนเลย ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นประโยชน์ที่มากเกินไปและไม่เป็นธรรม อีกทั้งจะทำให้ประเทศต้องรับภาระการจ่ายเงินเครดิตภาษีจำนวนมหาศาล

ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับแนวทางการให้สิทธิเครดิต EITC ของสหรัฐฯ กล่าวคือ การเครดิตภาษีเป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งเพื่อสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชนในประเทศ จึงควรให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลกับประเทศเป็นหลัก ดังนั้น ผู้มีเงินได้ที่มีสิทธิเครดิตภาษีควรมีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศหรือมีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะมิเงินได้จากแหล่งเงินได้ในหรือนอกประเทศก็ตาม สำหรับคนต่างด้าวจะมีสิทธิเครดิตภาษีต่อเมื่อเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น ทั้งนี้ ตามประมวลรัษฎากร ผู้อยู่ในประเทศไทยเกิน 180 วันจึงจะถือว่ามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย เงื่อนไขดังกล่าวเป็นบทสันนิษฐานเพื่อให้ผู้มีเงินได้เสียภาษีให้แก่ประเทศไทย แต่โดยสภาพของการเครดิตภาษีเอง เป็นการที่ประเทศจ่ายเงินให้แก่ประชาชน หากกำหนดเงื่อนไขไว้เพียง 180 วันก็อาจเกิดความเสียหายแก่งบประมาณของประเทศได้ ดังนั้น เงื่อนไขการมีถิ่นที่อยู่ดังกล่าว ควรมีการกำหนดไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร เช่น กำหนดให้ผู้มีสิทธิเครดิตภาษีจะต้องมีสัญชาติไทย ในกรณีที่เป็นคนต่างด้าวจะต้องมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยตลอดปีภาษีเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐฯ เป็นต้น

2.4.2 บุตรในความอุปการะเลี้ยงดู (Qualifying child)

ผู้เขียนแบ่งรายละเอียดหัวข้อพิจารณา ดังนี้

(1) เงื่อนไขเกี่ยวกับอายุ (Age test) ประมวลรัษฎากร มาตรา 47(1) ที่บัญญัติว่า

“การหักลดหย่อนสำหรับบุตร ให้หักได้เฉพาะบุตรซึ่งมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปีและยังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือชั้นอุดมศึกษา หรือซึ่งเป็นผู้เยาว์หรือศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถอันอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู.....”

อายุของบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ที่ทำให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษีเพื่อบุตรนั้น เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยจำกัดงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐสำหรับการเครดิต EITC และเงื่อนไขทางอายุยังช่วยจำกัดนิยามความหมายของบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูให้ชัดเจนมากขึ้นได้ ดังที่ผู้เขียนกล่าวถึงความเป็นมาของแนวคิดการเครดิตภาษีมาแล้วว่า เป็นมาตรการที่เป็นเสมือนกระจกสะท้อนของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีทางบวก หลักเกณฑ์ วิธีการของมาตรการ EITC จึงควรปรับเปลี่ยนไปกับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้มากที่สุดเพื่อให้มาตรการเข้าใจง่าย ปฏิบัติได้ ชัดเจนและโปร่งใส ดังนั้นอายุของบุตรสำหรับมาตรการ EITC ควรเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 47(1) บุตรในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ตามมาตรการ EITC จึงหมายถึงบุคคลต่อไปนี้

- ผู้เยาว์ หรือ
- บุคคลที่มีอายุไม่เกิน 25 ปี และยังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือชั้นอุดมศึกษา หรือ
- บุคคลซึ่งศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถอันอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู ไม่ว่าจะมียุทธอายุเท่าไรก็ตาม

(2) เงื่อนไขการมีถิ่นที่อยู่ (Residency test)

EITC ของสหรัฐฯ ได้กำหนดให้บุตรในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้จะต้องอาศัยอยู่กับผู้มีเงินได้ที่เป็นผู้ใช้สิทธิเครดิตภาษีภายใน 50 มลรัฐของสหรัฐฯ โดยจะต้องอาศัยอยู่ร่วมกับบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูมาแล้วมากกว่าครึ่งปีภาษี (6 เดือนกับอีก 1 วัน) ซึ่งบ่งบอกเป็นนัยว่า ผู้มีเงินได้ที่มีสิทธิเครดิตภาษีสำหรับบุตร จะต้องมิบุตรอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูทำให้มีภาระค่าครองชีพที่มากกว่าคนโสดจริงๆ จึงสามารถเครดิตภาษีสำหรับบุตรเพื่อแบ่งเบาภาระได้ บุตรจึงต้องอาศัยอยู่ร่วมในภูมิลำเนาเดียวกันกับผู้มีเงินได้และต้องเป็นบุตรที่อาศัยอยู่ภายในประเทศเท่านั้น เว้นแต่กรณีการย้ายออกจากภูมิลำเนาเป็นการชั่วคราวและคาดหมายว่า

จะกลับมาอยู่ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีเงินได้หรือบุตรก็ตาม กฎหมายสหรัฐฯ ยังคงถือว่าผู้มีเงินได้และบุตรยังคงอาศัยอยู่ร่วมกัน ในกรณีดังต่อไปนี้

- บุคคลที่รับราชการทหารอยู่ในกองทัพสหรัฐฯ
- การไม่ได้พักในถิ่นที่อยู่เป็นการชั่วคราว เนื่องจากอยู่ระหว่างการศึกศึกษา

ในโรงเรียน การพักรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล การติดต่อธุรกิจ การพักร้อน อยู่ในระหว่างเกณฑ์ทหาร อยู่ในระหว่างถูกจำคุกหรือระหว่างการกักกัน ถือว่าบุคคลดังกล่าวมีถิ่นที่อยู่ในภูมิลำเนาเดิม

เมื่อเปรียบเทียบกับประมวลรัษฎากร ประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขการหักลดหย่อนบุตร กรณีผู้มีเงินได้มีได้ในประเทศไทย สามารถหักลดหย่อนได้เฉพาะบุตรหรือบุตรบุญธรรมที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่ถ้าผู้มีเงินได้เป็นผู้ที่อยู่ในประเทศไทยสามารถหักลดหย่อนบุตรได้ไม่ว่าบุตรจะอยู่ในประเทศไทยหรือไม่ก็ตาม จะเห็นว่าสิทธิลดหย่อนสำหรับบุตรขึ้นอยู่กับถิ่นที่อยู่ของผู้มีเงินได้เป็นสำคัญ ซึ่งในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ผู้มีเงินได้มีหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐ กฎหมายจึงให้สิทธิลดหย่อนสำหรับบุตรของผู้มีเงินได้ไม่ว่าผู้มีเงินได้จะอยู่ในประเทศไทยหรือไม่ แต่ในกรณีผู้มีเงินได้มีได้ในประเทศไทย ประมวลรัษฎากรให้สิทธิหักค่าลดหย่อนสำหรับบุตรไว้แคบกว่า โดยให้หักได้สำหรับบุตรที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น เพราะหากอนุญาตให้หักลดหย่อนได้กรณีที่ทั้งผู้มีเงินได้และบุตรอยู่นอกประเทศแล้วก็จะยากแก่การตรวจสอบความถูกต้องทางภาษีจึงจำเป็นต้องมีจุดเกาะเกี่ยวของบรรดาบุคคลที่มีสิทธิทางภาษีร่วมกันในประเทศ

ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีแก่รัฐ แต่ในทางกลับกัน EITC เป็นระบบความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เงินเครดิตตาม EITC จะช่วยเหลือสงเคราะห์เงินได้ตามขนาดของครอบครัว โดยไม่คำนึงว่าผู้มีเงินได้จะมีรายได้ถึงเกณฑ์ชำระภาษีหรือไม่ ยังมีบุตรมากก็จะได้เครดิตภาษีมากกว่าครอบครัวที่มีบุตรน้อยหรือคนโสด ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีเงื่อนไขการเครดิตสำหรับบุตรไว้อย่างครัดเคร่งมากกว่า โดยควรกำหนดให้ผู้มีเงินได้สามารถเครดิตภาษีได้สำหรับบุตรเฉพาะบุตรที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศเท่านั้น เนื่องจากคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของ EITC อันเป็นเครดิตภาษีที่สะท้อนภาระของครอบครัว หากอนุญาตให้เครดิตสำหรับบุตรที่อยู่นอกประเทศไทยด้วยแล้ว ก็จะเป็นการยากต่อหน่วยงานรัฐที่จะพิสูจน์ตรวจสอบว่า ผู้มีเงินได้ได้อุปการะเลี้ยงดูบุตรจริงหรือไม่ มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐมากน้อยเพียงไร แต่จะเป็นการง่ายสำหรับผู้มีเงินได้ที่จะต่อข้อโกงสิทธิเครดิตภาษีด้วยการอ้างสิทธิเครดิตภาษีสำหรับบุตรนอกประเทศ การอนุญาตให้เครดิตเฉพาะ

บุตรที่อยู่ในประเทศไทยจึงเป็นการป้องกันการใช้สิทธิเครดิตภาษีเกินส่วนหรือมากกว่าสิทธิที่ควรได้รับและควบคุมงบประมาณรัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ประมวลรัษฎากรได้กำหนดสิทธิลดหย่อนสำหรับบุตรโดยใช้หลักถิ่นที่อยู่ของผู้มีเงินได้เป็นเกณฑ์ แต่มิได้ระบุในรายละเอียดว่า ทั้งผู้มีเงินได้และบุตรจะต้องอยู่ร่วมถิ่นที่อยู่เดียวกัน เมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของ EITC ผู้เขียนเห็นว่ามีควมจำเป็นจะต้องมีข้อกำหนดไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับเงื่อนไขการมีถิ่นที่อยู่ของบุตรว่า บุตรจะต้องอยู่ร่วมถิ่นที่อยู่หรือมีภูมิลำเนาเดียวกับผู้มีเงินได้ด้วย เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้มีเงินได้ที่จะใช้สิทธิเครดิตมีภาระต้องเลี้ยงดูบุตรจริงๆ เว้นแต่ มีกรณีอันสมควรทำให้ผู้มีเงินได้และบุตรจะต้องแยกจากถิ่นที่อยู่หรือมีภูมิลำเนาเป็นการชั่วคราวเป็นเหตุให้มีได้อาศัยอยู่ร่วมกันในช่วงเวลานั้น เช่น กรณีบิดารับราชการทหารอยู่ที่ชายแดนภาคใต้ หรือบุตรไปศึกษาต่อในต่างประเทศ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีเหตุจำเป็นต้องออกจากถิ่นที่อยู่ชั่วคราวหรือมีภูมิลำเนาสามารถมีสิทธิเครดิตภาษีได้ อนึ่ง กรณีดังกล่าวเป็นเพียงตัวอย่างที่ผู้เขียนยกขึ้นเท่านั้น เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับสถานการณ์จริง เมื่อนำมาตรการมาใช้จึงควรบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้กว้างๆว่า กรณีมีเหตุอันสมควรทำให้ผู้มีเงินได้หรือบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูต้องแยกจากกันชั่วคราวให้ถือเสมือนว่าผู้มีเงินได้และบุตรนั้นยังคงมีถิ่นที่อยู่เดียวกัน

ดังนั้น เงื่อนไขเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ของบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู ควรให้สิทธิผู้มีเงินได้เครดิตภาษีได้เฉพาะบุตรที่อยู่ในประเทศไทย และบุตรจะต้องมีถิ่นที่อยู่หรือมีภูมิลำเนาเดียวกับผู้มีเงินได้ด้วย เพื่อแสดงว่าผู้มีเงินได้มีภาระจะต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรจริงๆ ทั้งนี้ แม้เงื่อนไขดังกล่าวจะแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร แต่เมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของ EITC และสภาพของการเครดิตที่เป็นการจัดสรรเงินช่วยเหลือจากรัฐแล้ว เงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้ EITC สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้มากกว่า

(3) เงื่อนไขเกี่ยวกับความสัมพันธ์ (Relationship test) บุตรในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ที่ทำให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษี ผู้เขียนเห็นว่าควรอิงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 47 (1) (ค) แห่งประมวลรัษฎากร ผู้มีเงินได้สามารถหักลดหย่อนสำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากมาตรการ EITC เป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย หากจำกัดเฉพาะสิทธิเครดิตภาษีสำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้และ/หรือคู่สมรสเท่านั้น จะทำให้มาตรการ EITC จำกัดวงแคบกว่าเมื่อเทียบกับระบบสวัสดิการ เช่น ตามระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย

น้อยและไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2552 ข้อ 4 กำหนดให้ความช่วยเหลือแก่ “ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน” เพราะสาเหตุที่ “หัวหน้าครอบครัว” ประสบภาวะยากลำบากในการดำรงชีพและสาเหตุอื่นๆ ตามที่ระเบียบฯ กำหนด โดยระเบียบฯ มิได้กำหนดว่าผู้รับประโยชน์จะต้องเป็นบิดามารดาของบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมเท่านั้น

ดังนั้น หากกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิเท่าที่ประมวลรัษฎากรกำหนดเท่านั้น การนำ EITC มาใช้ในทางปฏิบัติอาจไม่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในกรณีอื่นๆได้ และอาจมีผลกระทบในทางลบกับผู้รับสวัสดิการเดิมที่มีเด็กอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู แต่ผู้รับสวัสดิการไม่มีฐานะเป็นบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของเด็ก เช่น ผู้มีเงินได้ที่ต้องอุปการะน้องสาวที่ยังเล็ก หรือปู่ย่าที่ต้องเลี้ยงดูหลานเพียงลำพัง ตามมาตรการ EITC ของประเทศสหรัฐอเมริกา บุตรในความอุปการะเลี้ยงดูนอกจากจะหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้และ/หรือคู่สมรสโดยแท้แล้ว ยังขยายขอบเขตความเป็นบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้เอาไว้กว้างขวางมาก โดยให้หมายความรวมถึงเด็กที่มีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือในทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้มีเงินได้ด้วย คือ

- เด็กซึ่งเป็นน้องร่วมบิดา มารดา หรือร่วมแต่บิดาหรือมารดาของผู้มีเงินได้
- เด็กซึ่งเป็นผู้สืบสันดานของบุตรของผู้ใช้สิทธิ หรือเป็นบุตร/บุตรบุญธรรม ของพี่หรือน้องหรือของพี่เลี้ยงหรือน้องเลี้ยงของผู้มีเงินได้ทั้งนี้ ผู้มีเงินได้จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูผ่านทางสายโลหิตหรือการสมรสหรือโดยทางกฎหมาย

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กรณีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ที่ทำให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิต EITC ควรมีความหมายกว้างกว่าที่บัญญัติในประมวลรัษฎากร โดยหมายถึงบุตรตามที่กำหนดในมาตรา 47 (ค) แห่งประมวลรัษฎากร และรวมถึงเด็กที่อยู่ในความอุปการะดูแล (Qualifying child) ของผู้มีเงินได้ โดยเด็กนั้นต้องมีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือในทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้มีเงินได้ด้วย

ตัวอย่างเช่น

นายสงกรานต์และนางวันเพ็ญทั้งคู่อายุ 58 ปี อาชีพรับจ้างนวดแผนไทยมีรายได้รวมกันปีละ 50,000 บาท อุปการะเลี้ยงดู ด.ช. จักร์ที่บุตรของตนนำมาทิ้งไว้ตั้งแต่ ด.ช. จักร์อายุ 7 เดือน ด.ช. จักร์มีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตกับนายสงกรานต์และนางวันเพ็ญในฐานะหลาน

นายสงกรานต์เป็นผู้มีรายได้น้อยที่มีสิทธิเครดิตภาษีเงินได้สำหรับครอบครัวที่มีสมาชิก 3 คน (ผู้มีเงินได้ คู่สมรสและบุตรในความอุปการะเลี้ยงดู) จำนวน 2,500 บาท¹⁴⁸

อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่มีผู้มีสิทธิเครดิตภาษีหลายคนใช้สิทธิเรียกร้องที่เกิดจากผู้เป็นบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูคนเดียวกันเพื่อให้ได้เครดิตภาษี ควรให้สิทธิการเครดิตภาษีแก่บิดามารดาก่อน เพราะเป็นผู้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูบุตรตามกฎหมายและจากความสัมพันธ์ทางสายโลหิตเป็นผู้ใกล้ชิดกับบุตรที่สุด

ตัวอย่างเช่น

หากด.ช.จักรีอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของปู่ย่าคือนายสงกรานต์และนางวันเพ็ญ และอยู่ในความอุปการะของนายปีใหม่อายุ 28 ปี ผู้เป็นบิดาด้วย ทั้งนายสงกรานต์และนายปีใหม่ต่างใช้สิทธิเครดิตภาษีเนื่องจากการเลี้ยงดู ด.ช. จักรีเช่นกัน นายปีใหม่ผู้เป็นบิดาควรเป็นผู้มีสิทธิเครดิตภาษีเพื่อ ด.ช. จักรี

2.4.3 หน่วยภาษีสำหรับมาตรการ EITC

หน่วยภาษี หมายถึง หน่วยที่แสดงถึงบุคคลซึ่งมีสิทธิตามกฎหมายในอันที่จะต้องได้รับเครดิตภาษี ทำนองเดียวกันกับหน่วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หมายถึง หน่วยที่แสดงถึงบุคคลซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่หน่วยภาษีนอกจากจะหมายถึงบุคคลธรรมดาแล้ว ยังรวมถึง ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มิใช่นิติบุคคล ผู้ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษีและกองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่งด้วย แต่สำหรับมาตรการ EITC จะไม่รวมหน่วยภาษีอย่างอื่นนอกเหนือจากบุคคลธรรมดา เพราะโดยสภาพของมาตรการเองเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินได้เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพตามสถานะครอบครัว จึงไม่ควรหมายความรวมถึงหน่วยภาษีอื่นที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา

ในส่วนจำนวนเครดิตภาษี ผู้เขียนเห็นว่าควรขึ้นอยู่กับขนาดของครอบครัว เพราะเป็นสิ่งที่แสดงว่าผู้ใช้สิทธิเครดิตมีภาระในการยังชีพและเลี้ยงดูครอบครัวมากน้อยเพียงใด โดยมีหลักการคล้ายคลึงกับค่าลดหย่อนภาษี คือพิจารณาว่าผู้มีเงินได้มีบุตรอยู่ในความอุปการะหรือไม่ และมีบุตรที่ต้องอุปการะจำนวนกี่คน อันจะแสดงถึงความต้องการรายได้ของประชาชน ถ้าผู้มีเงินได้มีบุตรในความอุปการะหลายคน จำนวนเครดิตภาษีจะสูงขึ้น ดังนั้น จำนวนเงิน

¹⁴⁸ $T = (Y.tp) - C, (50,000 \times 10\%) - 7,500 = 2,500$

เครดิตที่ให้อำนาจรวมถึงการช่วยเหลือสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงผู้มีเงินได้ด้วย เป็นการออกแบบมาตรการ EITC ให้สามารถยืดหยุ่นและปรับตัวได้ดีตามความต้องการทางรายได้ของแต่ละครอบครัว

อย่างไรก็ดี การเครดิตภาษีเงินได้ดังกล่าวนี้ เป็นการที่รัฐให้เงินแก่ประชาชน ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดเพดานจำนวนบุตรที่อยู่ในความอุปการะของผู้มีเงินได้ด้วยตนเอง เดียวกับมาตรา 47(1)(ค)(2) แห่งประมวลรัษฎากร เพื่อให้มาตรการ EITC และบทบัญญัติในประมวลรัษฎากรสอดคล้องกัน ไม่เป็นภาระทางการคลัง และเพื่อไม่ให้ประชาชนต้องอยู่ในภาวะพึ่งพิงรัฐมากเกินไป อีกทั้งการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนบุตรของผู้มีเงินได้ที่มีสิทธิเครดิต ยังมีผลเป็นการวางแผนครอบครัว ควบคุมอัตราการเกิดโดยทางอ้อมได้ด้วย ดังนั้น การนับจำนวนบุตรที่ทำให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษีสำหรับบุตร

- จำนวนบุตรที่ผู้มีเงินได้สามารถหักลดหย่อนได้ โดยหลักการ ยังมีบุตรอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูมากก็ควรเครดิตภาษีได้มากกว่าคนโสดหรือผู้ที่มีบุตรน้อยกว่า เว้นแต่

- หากผู้มีเงินได้มีบุตรที่มีสิทธิเครดิตภาษีหลายคน บุตรจำนวนมากกว่า 3 คนขึ้นไป ควรเครดิตได้เท่าจำนวนเงินเครดิตสำหรับผู้มีเงินได้ที่มีบุตร 3 คน เท่านั้น

2.4.4 ประเภทของเงินได้ที่มีสิทธิเครดิตภาษี

ปัญหาว่าเงินได้ประเภทใดบ้างที่จะนำมาตรการ EITC มาใช้ เมื่อพิจารณาประเภทของเงินได้ที่มีสิทธิเครดิตภาษีตาม EITC ของสหรัฐฯ จะพบว่าเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income) มีลักษณะเป็นรายได้ที่เป็นผลตอบแทนโดยตรงจากการลงมือทำงานหรือถือว่าเป็นผลตอบแทนจากน้ำพักน้ำแรงของการทำงาน ไม่ว่าจะได้มาเป็นประจำ เช่น เงินเดือน หรือได้มาเป็นครั้งคราว ค่าจ้าง ค่าบริการก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการทำงานตามสัญญาจ้าง หรือเป็นการทำงานส่วนตัวและไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีรายได้ประจำหรือมีรายได้เป็นครั้งคราว (Part time or freelance job) ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงรายได้ที่เป็นดอกผลจากการลงทุนหรือเกิดจากทรัพย์สินหรือเงินได้จากธุรกิจ

จากที่กล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ลักษณะของเงินได้ที่ทำให้ผู้มีเงินได้มีสิทธิเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงานนั้น จะต้องเป็นผลโดยตรงเนื่องจากการทำงานที่เป็นการใช้น้ำพักน้ำแรงแลกมา (Earned Income) หากไม่ทำงานก็จะมีรายได้ รายได้ที่เป็นผลตอบแทนโดยตรงจากการลงมือทำงานนี้ ไม่จำกัดว่าจะได้มาเป็นประจำ เช่น เป็นรายเดือน หรือได้มาเป็นประจำ ค่าจ้าง ค่าบริการก็ตาม ดังนั้น ประเภทของเงินได้ที่มีสิทธิเครดิต EITC ควรอนุญาต

เฉพาะแก่เงินได้ที่มาจากน้ำพักน้ำแรงเท่านั้น คือ เงินได้ตามมาตรา 40(1) และมาตรา 40 (2) แห่งประมวลรัษฎากร

สำหรับเงินได้ตามมาตรา 40 (2) เป็นเงินได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำ หรือจากการรับทำงานให้ซึ่งมีความหมายกว้างขวาง รวมความทั้งผู้ที่มีเงินได้จากน้ำพักน้ำแรง ได้แก่ หาบเร่แผงลอย มอเตอร์ไซด์รับจ้างและผู้ที่มีเงินได้ประเภทวิชาชีพด้วย เช่น ผู้พิพากษา วิทยากร นายหน้าตัวแทนหรือนักเขียนโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ผู้มีเงินได้ไม่ได้รับภาระออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสัมภาระวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เองเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น ผู้มีเงินได้ประเภทหลังนี้ เห็นได้ว่าเป็นรายได้ของบุคคลกลุ่มนี้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นประเภทที่ต้องใช้น้ำพักน้ำแรงหรือแรงงาน แต่เป็นวิชาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ ความชำนาญและความสามารถในวิชาชีพเป็นหลัก อีกทั้งเมื่อคำนึงประกอบกับวัตถุประสงค์ EITC เองที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีความลำบากในการหาเลี้ยงตนเองและครอบครัว ผู้มีเงินได้ตามมาตรา 40 (2) จึงควรจำกัดให้สิทธิเฉพาะแก่บุคคลในบางอาชีพที่มีลักษณะการทำงานที่ต้องอาศัยกำลังแรงงานเพื่อให้ได้เงินได้เป็นผลตอบแทนเป็นสำคัญเท่านั้น

ส่วนที่เป็นดอกผลของทรัพย์สินเงินปันผล กำไรจากการขายหุ้นหรือทรัพย์สินที่เป็นมรดกอันเป็นผลออกเงยของต้นทุนหรือลาภลอย โดยสภาพไม่ใช่เงินได้จากน้ำพักน้ำแรงเพราะแม้จะไม่มีมือทำงาน ผู้มีเงินได้ก็ยังคงมีรายได้เนื่องจากการลงทุนหรือโดยผลออกเงยจากทรัพย์สิน จึงไม่ควรให้สิทธิผู้มีเงินได้ประเภทดังกล่าวเข้ามาใช้สิทธิเครดิต EITC ข้อกำหนดเช่นนี้จะเป็นการปิดช่องว่างกรณีผู้มีเงินได้ที่มีรายได้น้อยแต่มีทรัพย์สินมากเข้ามาใช้สิทธิเรียกร้องจากรัฐ เพราะผู้ที่ควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐควรเป็นผู้มีรายได้น้อยจนถึงคนยากจนด้วยโอกาสที่มีความยากลำบากในการหาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวจริงๆ เท่านั้น หากในอนาคตประเทศไทยจะนำมาตรการ EITC มาใช้ ผู้เขียนเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องนิยามความหมายของ Earned Income และจำกัดประเภทของเงินได้ตามมาตรการ EITC เพื่อความชัดเจนและบรรลุเป้าหมายของมาตรการ

ประเด็นต่อมาคือ ความหมายของเงินได้ตามมาตรการ EITC ควรเป็นเงินได้ทั้งหมด (Gross Income) หรือเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted Gross Income) การกำหนดความหมายดังกล่าวสำคัญต่อการพิจารณาจำนวนเงินและความเป็นผู้มีสิทธิเครดิตภาษีตาม EITC

เงินได้ทั้งหมด (Gross Income) หมายถึง เงินได้ที่ทำมาหาได้ทั้งหมดโดยไม่มีการหักยกเว้นใดๆออก หากใช้เงินได้ประเภทนี้มีข้อดีตรงที่สามารถจำกัดตัวผู้มีสิทธิเครดิตภาษีให้แคบลงได้มากกว่าเงินได้ประเภทหลัง เพราะกรณีที่อนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายและลดหย่อน เงินได้ก็จะ

น้อยลงเป็นผลให้มีผู้มีเงินได้ที่อยู่ในข่ายที่มาตรการ EITC ต้องให้ความช่วยเหลือมีจำนวนมาก แต่หากใช้ Gross Income เป็นความหมายของเงินได้ตามมาตรการ EITC บุคคลจะต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ของตนทั้งหมด โดยไม่มีการหักยกเว้นหรือลดหย่อนใดๆ แล้วพิจารณาเพียงว่าบุคคลมีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่รัฐกำหนดหรือไม่เท่านั้น แต่ก็อาจไม่เป็นธรรมกับผู้ที่มีเงินได้ที่อาจจะมีรายจ่ายที่จำเป็นหลายรายการที่สมควรได้รับการบรรเทาภาระ แต่กลับไม่ได้รับการเยียวยาทางภาษี

เงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted Gross Income) หมายถึง เงินได้พึงประเมินที่มีการหักเงินยกเว้นส่วนหนึ่งที่ถูกกฎหมายไม่ถือเป็นเงินได้ออกไปแล้ว ก่อนนำมาหักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนภาษี เงินได้ปรับปรุงแล้วจึงเป็นเงินได้ที่คำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพของบุคคลและภาระในการเลี้ยงดูครอบครัวด้วย จึงให้ความเป็นธรรมได้มากกว่า Gross Income ผู้เขียนเห็นว่าหากนำมาตรการ EITC มาใช้แล้วกำหนดนิยามความหมายของเงินได้ตามมาตรการ EITC ว่าหมายถึง เงินได้ที่ปรับปรุงแล้วจะให้ความเป็นธรรมได้มากกว่า อีกทั้งหากพิจารณาแนวคิดของมาตรการฯ เองซึ่งสร้างขึ้นเพื่อทดแทนส่วนของมาตรการบรรเทาภาระภาษีที่มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ชำระภาษีไม่ได้รับประโยชน์ แล้วจัดสรรเงินให้ในฐานะเป็นสวัสดิการจากรัฐ และเกณฑ์ Adjusted Gross Income ก็ขึ้นอยู่กับความหมายของเงินได้พึงประเมินที่มีอยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก่อนนำมาหักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนอยู่แล้ว ก็จะทำให้ มาตรการ EITC สอดคล้องกับประมุขรัฐธรรมนูญมากกว่า

2.5 ข้อจำกัดของมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน

2.5.1 ปัญหาเรื่องแรงจูงใจในการทำงาน

เนื่องจากมาตรการ EITC เป็นการจัดสรรเงินโอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อยตามส่วนต่างทางรายได้ที่ทำให้พวกเขาากจน จากประสบการณ์การทดลองใช้มาตรการภาษีเงินได้ทางลบในประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรการดังกล่าวได้รับการโจมตีว่าจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้มีรายได้น้อยด้วยการแทนที่การทำงานด้วยการพักผ่อนมากขึ้น หรือกล่าวได้ว่ามาตรการทำให้ประชาชนลดความขยันขันแข็งลง เพราะพอใจกับรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ทดแทนส่วนเงินที่ต้องใช้น้ำพักน้ำแรงหามาเอง ประกอบกับมาตรการเป็นการให้เงินแก่ผู้รับประโยชน์ ต้นทุนของมาตรการและปัญหาการขาดแรงจูงใจในการทำงานจึงเป็นที่กังวลของนักวิชาการ

จากการศึกษาต้นทุนมาตรการภาษีเงินได้ทางลบนับตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนถึงระยะปรับเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน พบว่าวิธีการคำนวณเงินภาษีเงินได้ทางลบกยังก่อให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า หนีเสือปะจระเข้ (Dilemma) คือ มาตรการจะให้ความช่วยเหลืออย่างถาวรไม่สิ้นสุดแก่ผู้ได้รับภาษีทางลบ แม้ว่าเขาจะมีรายได้สูงขึ้นก็ตาม จึงจูงใจให้ผู้มีภาษีทางลบจงใจไม่ทำงานหารายได้เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในมาตรการต่อไปเรื่อยๆ ปัญหาแรงจูงใจในการทำงานและสภาวะหนีเสือปะจระเข้ ทำให้มีแนวคิดการปรับปรุงข้อบกพร่องของมาตรการเสียใหม่ด้วยการเพิ่มเงื่อนไขการให้สิทธิประโยชน์ ดังนี้

(1) เงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราภาษี เดิมมาตรการภาษีเงินได้ทางลบให้ประกันเงินได้แก่ผู้มีรายได้น้อยตามส่วนต่างของเงินได้ที่ทำมาหาได้จริง (Earned Income) กับเงินได้ที่รัฐรับประกัน ภาษีทางลบจะค่อยๆ ลดลงตามสัดส่วนเมื่อเงินได้สูงขึ้น ซึ่งเป็นการใช้อัตราภาษีแบบถดถอย จึงจูงใจให้ผู้มีภาษีทางลบอยากอยู่ในมาตรการ เพื่อรับเงินภาษีทางลบต่อไป มาตรการ EITC จึงแก้ปัญหาด้วยใช้อัตราภาษีแบบผสม นั่นคือ อัตราภาษีจะทำงานในลักษณะกราฟรูปเกือกม้า ผู้มีรายได้น้อยจะได้รับเครดิตภาษีตามส่วนต่างระหว่างเงินที่ทำมาหาได้จริงกับเงินได้ที่รัฐรับประกัน ยิ่งทำงานหารายได้ได้มาก รัฐก็จะให้ความช่วยเหลือมากขึ้นด้วยการใช้อัตราภาษีก้าวหน้าเป็นผลตอบแทนหรือรางวัลจากการทำงาน เพื่อจูงใจให้ผู้มีเงินได้ขยันขันแข็ง แต่เมื่อผู้มีรายได้น้อยมีเงินได้จนถึงระดับหนึ่ง (Phase-out point) เครดิตภาษีจะลดลงเรื่อยๆ ตามอัตราเครดิตที่รัฐกำหนดจนกระทั่งเหลือ 0 ในที่สุด ด้วยการใช้อัตราภาษีชนิดถดถอยหรืออาจกล่าวได้ว่าอัตราภาษีตามมาตรการ EITC ของสหรัฐเป็นอัตราแบบผสมนั่นเอง

(2) เงื่อนไขเกี่ยวกับวงเงินเครดิตภาษี EITC เป็นการให้เครดิตภาษีชนิดขอคืนเป็นเงินได้ ผู้เขียนเห็นว่า การออกแบบหลักการคำนวณเงินเครดิตเป็นเรื่องสำคัญมากต่อการป้องกันผู้ไม่สุจริตเข้ามาอาศัยประโยชน์จากมาตรการและการสร้างความยุติธรรม มูลค่าเงินเครดิตจึงควรมีเพดานสูงสุดอยู่ที่ระดับหนึ่ง และมูลค่าเงินคืนภาษีควรลดลงเรื่อยๆ ตามรายได้ที่เพิ่มขึ้น จนกระทั่งเป็นศูนย์เมื่อผู้มีเงินได้ทำงานหารายได้เองได้มากถึงระดับหนึ่ง เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งของมาตรการ EITC ที่แตกต่างไปจากมาตรการภาษีเงินได้ทางลบเดิมคือ EITC จะให้เงินเครดิตสูงขึ้นแก่คู่สมรสที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาการทิ้งร้างครอบครัว เพราะหัวหน้าครอบครัวเห็นว่าสามารถลดภาระของตนลงแล้วพึ่งพารัฐให้มากขึ้น

(3) เงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงาน ผลกระทบของการแทนที่การทำงานด้วยการพักผ่อนของผู้รับประโยชน์ที่ลดชั่วโมงการทำงานของตนเองลง เพราะมีเงินได้ที่รัฐให้ความช่วยเหลือเข้ามาแทนที่ค่าตอบแทนการทำงาน อันจะส่งผลเสียต่อภาคการผลิตในระบบเศรษฐกิจและภาวะพึ่งพิงสวัสดิการที่จะส่งผลต่อภาวะรายจ่ายทางการคลัง เพื่อป้องกันผลกระทบดังกล่าวผู้มีสิทธิได้รับเครดิตจึงจำกัดเฉพาะผู้มีงานทำและมีรายได้เนื่องจากการงานที่ทำหรือรายได้ที่มาจากน้ำพักน้ำแรงเท่านั้น เว้นแต่ กรณีที่ผู้มีเงินได้เป็นผู้สมรสแล้ว หากคู่สมรสเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีเงินได้ก็ถือว่าเข้าหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเครดิตภาษีเช่นกัน เหตุนี้ มาตรการจึงมีชื่อที่ตรงตามกลุ่มเป้าหมายมากกว่า เรียกว่า มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit)

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า รูปแบบของมาตรการ EITC ที่ควรนำมาปรับใช้จึงต้องแน่ใจว่าเครดิตภาษีตามมาตรการ EITC ไม่มีผลทำลายแรงจูงใจในการทำงานหารายได้ของประชาชน ด้วยการตั้งเงื่อนไขการให้สิทธิเครดิตเฉพาะผู้ที่ทำงานและมีรายได้จากหน้าที่การงานเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้มีเงินได้เป็นผู้สมรสแล้ว เพียงคู่สมรสคนใดคนหนึ่งมีรายได้เนื่องจากการทำงาน (เมื่อประกอบกับเงื่อนไขอื่นๆของมาตรการ) ก็เพียงพอที่จะถือว่ามีคุณสมบัติเครดิตภาษีแล้ว ผู้ที่ว่างงานจะต้องลงทะเบียนเพื่อให้รัฐจัดหางานที่เหมาะสมให้ ทำนองเดียวกับกฎหมายประกันสังคมที่กำหนดว่าผู้ประกันตนต้องมีความสามารถในการทำงาน พร้อมทั้งจะทำงานที่เหมาะสมตามที่จัดหาให้หรือไม่ปฏิเสธการฝึกงาน และได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักจัดหางานของรัฐ โดยต้องไปรายงานตัวตามระยะเวลาที่กำหนด

ส่วนเงื่อนไขการใช้อัตราภาษีแบบผสม เพื่อชักจูงให้ผู้มีเงินได้ทำงานหาเลี้ยงครอบครัวด้วยตนเองเช่นอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนเห็นว่า เงื่อนไขดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่ดี แต่เนื่องจากมาตรการยังไม่เคยนำมาปฏิบัติใช้ในประเทศไทยมาก่อน การใช้อัตราภาษีแบบผสม คือ อัตราก้าวหน้าในช่วงแรก ยิ่งผู้ใช้สิทธิมีเงินได้สูงขึ้นก็จะยิ่งได้เครดิตภาษีมากขึ้น ใช้อัตราคงที่เมื่อมีเงินได้เท่าถึงจำนวนหนึ่งที่กำหนดและใช้อัตราลดถอยเมื่อผู้มีเงินได้มีรายได้เกินกว่าจำนวนที่รัฐกำหนดนั้น หากนำมาปฏิบัติในทันที อาจสร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติและประชาชนที่จะใช้สิทธิในมาตรการ EITC และอาจส่งผลในทางลบต่อการควบคุมงบประมาณทางการคลังด้วย เนื่องจากอัตราภาษีรูปแบบดังกล่าวอาจต้องใช้งบประมาณมาก โดยเฉพาะในส่วนของแรงงานนอกระบบที่แต่เดิมรัฐไม่สามารถทราบรายได้ที่แท้จริงของแรงงานกลุ่มนี้ได้ เพราะรายได้มีความเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน แตกต่างจากผู้มีเงินเดือนประจำ รัฐจึงไม่สามารถควบคุมจำนวนคนและจำนวนเงินที่จะต้องจัดสรรได้ ดังนั้น ในระยะแรกของการนำมาตราการใช้

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรใช้อัตราภาษีแบบคงที่ ซึ่งมีความยุ่งยากน้อยกว่าแต่ควบคุมงบประมาณได้มากกว่า

2.5.2 การยื่นแบบแสดงรายการเงินได้และการสำรวจข้อมูลประชากร

บุคคลทุกคนที่ทำงานมีรายได้จะเข้ามาอยู่ในระบบภาษี คือส่วนหนึ่งอยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้มาตรการ EITC ที่จะทำหน้าที่จัดสรรเงินโอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อยหรือรายได้ติดลบหรือไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษี บุคคลที่มีสิทธิเครดิตภาษีจะต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เช่นเดียวกับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามปกติ เงินโอนตามมาตรการจะมากขึ้นแตกต่างกันตามขนาดของครอบครัว ครอบครัวที่มีสมาชิกมาก มีบุตรในความอุปการะเลี้ยงดูมากกว่าจะได้รับจัดสรรเงินโอนมากกว่าครัวเรือนที่มีบุตรน้อยกว่าหรือคนโสด คู่สมรสที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ร่วมกันได้รับจัดสรรเงินโอนมากกว่าคนโสด ดังนั้น การแสดงรายการเงินได้จึงต้องสะท้อนถึงจำนวนสมาชิกในครอบครัวและรายได้โดยรวมของครอบครัวให้ตรงกับความจริงมากที่สุด

การยื่นแบบแสดงรายการเงินได้และการสำรวจข้อมูลประชากร เพื่อตรวจสอบรายได้ของผู้ใช้สิทธิเครดิตและประมาณการงบประมาณจึงมีความสำคัญมากต่อการจัดสรรเงินโอนตามมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน ที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายขึ้นทะเบียนคนจนซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่พ.ศ.2546 และรัฐบาลได้เคยมีการรายงานผลความคืบหน้าการสำรวจความต้องการของประชาชนเพื่อแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการครั้งล่าสุดในปีพ.ศ.2547 แม้จะเป็นข้อมูลที่ไม่ทันสมัยแล้ว แต่ในเนื้อหาของข้อมูลที่รัฐบาลสำรวจ ได้แบ่งประเภทข้อมูลออกเป็นหลายประเภท ได้แก่ ข้อมูลแสดงจำนวนประชาชนผู้จดทะเบียนทั่วประเทศ ข้อมูลแสดงรายได้ของผู้ยื่นคำร้องต่อเดือน ข้อมูลแสดงจำนวนสมาชิกในครัวเรือนและข้อมูลแสดงผู้จดทะเบียนที่มีเลขหมายประจำบ้านเดียวกัน (ครัวเรือนเดียวกัน) เป็นต้น ซึ่งในการขึ้นทะเบียนคนจนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินรอบใหม่ที่เริ่มดำเนินการอีกครั้งตั้งแต่ปลายปีพ.ศ. 2549 ผู้เขียนคาดหมายว่าได้มีการสำรวจข้อมูลประเภทต่างๆ เหล่านี้ด้วย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องทราบก่อนนำมาตราร EITC มาใช้ และจะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาตรารมาปฏิบัติ เพราะสามารถใช้เป็นพื้นฐานของการตรวจสอบข้อมูลรายได้ จำนวนสมาชิกในครัวเรือนและความจำเป็นในการใช้จ่ายได้นอกเหนือจากการตรวจสอบข้อมูลจากแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาอีกทางหนึ่ง หากข้อมูลดังกล่าวถูกต้องและเชื่อถือได้ก็จะทำให้การนำมาตราร EITC มาใช้ง่ายขึ้นและสามารถปฏิบัติได้จริง

ปัญหาสำคัญคือ การสำรวจรายได้ของกลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มนี้ประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีรายได้สูงและรายได้น้อยจนถึงยากจนปะปนกัน เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง หาบเร่แผงลอย ซึ่งมีรายได้ไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ที่ผ่านมากลุ่มแรงงานนอกระบบมักเป็นผู้ที่ไม่อยู่ในระบบภาษี เพราะรัฐไม่สามารถทราบรายได้ที่แน่นอนได้ จึงมีปัญหาวารัฐจะทราบรายได้ที่แท้จริงของคนกลุ่มนี้ได้อย่างไร ความไม่สมบูรณ์ของการสำรวจจัดเก็บข้อมูลข่าวสารจะทำให้กลไกการรวบรวมทะเบียนข้อมูลและการสำรวจรายได้เพื่อที่จะแบ่งคนจนและไม่จนนั้นไม่ชัดเจนและปฏิบัติยาก ในที่สุดแล้วอาจทำให้เกิดช่องว่างให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลยพินิจของตนเองในการตัดสินใจว่าใครควรอยู่ในกลุ่มเป้าหมายหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว ควรกำหนดให้ ผู้มีเงินได้ทุกคนต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานจัดเก็บภาษีและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลสวัสดิการและสำรวจสำมะโนประชากร จึงจะสามารถทราบข้อมูลสถานะของครอบครัวได้ใกล้เคียงกับความจริงมากที่สุด ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการดึงแรงงานนอกระบบที่มีรายได้มากพอจะชำระภาษีให้เข้ามามีส่วนร่วมแบ่งปันภาระสาธารณะอันจะเป็นการขยายฐานภาษีในแนวนอนได้อีกทางหนึ่งด้วย หากปราศจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานก็อาจเกิดความผิดพลาดของการจัดสรรเงินโอน คือความผิดพลาดเพราะเครดิตภาษีไม่ถูกจัดสรรให้ผู้ที่ควรได้รับ และความผิดพลาดเพราะเครดิตภาษีถูกจัดสรรให้แก่ผู้ไม่ควรจะได้รับ อันทำให้ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมลดลงได้

นอกจากนี้ ควรมีการทดลองใช้มาตรการ EITC ก่อนนำมาปฏิบัติจริงโดยอาจเริ่มต้นทดลองในบางพื้นที่ก่อน เนื่องจากปัญหาความยากจนมิติด้านรายได้นั้นเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีมานานแล้ว การทำโครงการนำร่องอย่างค่อยเป็นค่อยไปแทนการนำไปใช้อย่างถ้วนหน้าทั้งหมดในคราวเดียว จะเปิดโอกาสให้สามารถแก้ไขปัญหาทั้งที่คาดการณ์ได้และคาดการณ์ไม่ได้ ในระหว่างการดำเนินโครงการ อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้เรียนรู้ระบบมาตรการฯ หากมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นจากโครงการนำร่อง ก็จะทราบสาเหตุและภาพรวมของปัญหาได้ชัดเจนและรวดเร็วมากกว่าการนำมามาตรการมาบังคับใช้อย่างถ้วนหน้าและทันที เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขปัญหา คาดการณ์และเตรียมการป้องกันได้ รวมทั้งปรับระบบมาตรการ EITC ให้เหมาะสมกับประเทศไทยและประสานกับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศได้