

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดเก็บภาษีเงินได้ที่ได้รับความนิยม และเป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ มากกว่าศตวรรษ ล้วนแต่ได้รับอิทธิพลจากระบบการเก็บภาษีเงินได้แบบ Comprehensive income tax ซึ่งมีแนวคิด คือ แหล่งของเงินได้ทุกประเภทสะท้อนความสามารถในการจ่ายภาษี เท่ากัน ดังนั้นเงินได้ทุกประเภทควรรับภาระภาษีในอัตราเดียวกัน ซึ่งที่มาของแนวคิดดังกล่าวมาจากคำนิยามของคำว่าเงินได้ในทางเศรษฐศาสตร์ ของ Robert Murray Haig และ Henry C. Simons นั่นเอง

Haig¹ และ Simon² ให้คำนิยามของ “เงินได้” ไว้ว่าคือ เงินได้ทุกประเภทที่เกิดขึ้นในรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการเสียภาษี ไม่ว่าเงินได้นั้นจะมาในรูปแบบตัวเงิน ในรูปสินค้า บริการ และในรูปเสมือนเงินได้อื่นๆ (Income in kind) จะเป็นค่าตอบแทนโดยตรงหรือโดยอ้อม จะเป็นค่าตอบแทนใช้งานหรือไม่ จะเป็นเงินได้ที่ได้เป็นประจำแน่นอน หรือครั้งคราวไม่แน่นอน อะไรก็ได้ที่แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของอำนาจที่จะได้สรรพสิ่งสำหรับอุปโภคบริโภค

แม้ว่าในทางภาษีอากรจะไม่ได้นำความหมายของเงินได้ในทางเศรษฐศาสตร์ทุกกรณี มาบัญญัติเป็นความหมายของเงินได้ที่ต้องถูกเก็บภาษีก็ตาม แต่อาจกล่าวได้ว่าหลักการหรือแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังนิยามของคำว่า “เงินได้” ในทางภาษีอากรของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มักจะมีที่มาจากความหมายของเงินได้ในทางเศรษฐศาสตร์ทั้งสิ้น แล้วแต่ว่าประเทศใดจะเข้าถึงความหมายในทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวได้มากกว่ากันเท่านั้น

¹ Robert Murray Haig, “The Concept of Income-Economic and Legal Aspects,” in Haig, ed., The Federal Income Tax (Columbia University Press, 1921), p.7.

² Henry C. Simmons, Personal income taxation (Chicago: University of Chicago Press, 1921) p.5.

ระบบภาษีเงินได้แบบ Comprehensive income tax ซึ่งมีที่มาจากความหมายของเงินได้ในทางเศรษฐศาสตร์นี้ จัดเก็บภาษีอย่างกว้างขวางมาก และเก็บจากทุกแหล่งเงินได้เท่าเทียมกัน ดังนั้นในทางทฤษฎีดูเหมือนว่าระบบนี้ไม่น่าจะสร้างความบิดเบือนในระบบภาษี เพราะผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่มีแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงภาษีจากแหล่งเงินได้ต่าง ๆ กัน นอกจากนี้ระบบ Comprehensive income tax ยังลดภาระในการบริหารจัดการเก็บ (Administrative cost) ด้วย

แต่ในทางปฏิบัติ ไม่มีประเทศใดเลยที่สามารถบังคับใช้ระบบภาษีเงินได้แบบ Comprehensive income tax ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากคงไม่สามารถบัญญัติความหมายของ “เงินได้” ในทางภาษีอากรของประเทศตน โดยนำความหมายของเงินได้ในทางเศรษฐศาสตร์ทุกกรณีมาเป็นเกณฑ์ได้ เนื่องด้วยเหตุผลข้อจำกัดทางสังคม การเมือง หรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม ทำให้ต้องมีข้อยกเว้นและขอลดหย่อนให้เงินได้บางประเภทอยู่เสมอ ดังนั้นจึงไม่สามารถเก็บภาษีจากเงินได้ทุกประเภทได้ หรือหากจะเก็บให้ได้ ก็ต้องลดอัตราภาษีสำหรับเงินได้บางประเภทให้ต่ำกว่าเงินได้ชนิดอื่นนั่นเอง ตัวอย่างเช่น ประเทศส่วนใหญ่มักจะยกเว้นหรือให้ขอลดหย่อนทางภาษีกับเงินบำนาญบำนาญ (Pension) เพื่อจูงใจให้ประชาชนออมเงินมากขึ้น เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถบังคับใช้ระบบภาษีเงินได้ Comprehensive income tax แบบสมบูรณ์ได้ มีเพียงความพยายามเข้าใกล้ระบบดังกล่าวให้มากที่สุดเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ระบบภาษีแบบดังกล่าวอยู่หลายประการ โดยปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ ความไม่เป็นธรรมระหว่างเงินได้ต่างชนิดกัน³ ที่ต้องถูกเก็บภาษีในอัตราต่างกัน เนื่องด้วยแต่ละประเทศยังต้องมีข้อยกเว้น และขอลดหย่อนให้กับเงินได้บางประเภทอยู่นั่นเอง ซึ่งปัญหานี้ถือว่าเป็นปัญหาโลกแตกที่ประเทศต่าง ๆ พยายามหาทางแก้ไข แต่ก็ยังไม่มีประเทศใดสามารถทำให้ระบบภาษีเงินได้ของตนเป็นธรรมอย่างสมบูรณ์แบบได้เลย

ระบบภาษีเงินได้แบบ Comprehensive income tax ซึ่งประเทศต่าง ๆ ใช้บังคับมาแต่เดิมนี้ ยังมีปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ บางประการ เช่น ปัญหาเรื่องระบบการหักค่าใช้จ่ายหรือหักค่าลดหย่อน ที่ยุ่งยากซับซ้อน , ปัญหาการจัดเก็บภาษีเงินได้จากผลได้ส่วนทุน (Capital Gains) ที่ยังมีการถกเถียงกันว่าควรเก็บภาษีจากเงินได้ชนิดนี้หรือไม่ หรือหากจะจัดเก็บภาษี ควรจะมีรูปแบบการจัดเก็บอย่างไร ซึ่งปัจจุบันก็ยังหาข้อสรุปที่ชัดเจนไม่ได้ เป็นต้น

³ Shigeki Morinobu , “Capital Income Taxation and the Dual Income Tax,” The Issue and Problem of the Dual Income Tax, ed. Japan Securities Research Institute , p.4.

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานมานี้ในสังคมการค้าการลงทุนในปัจจุบัน ได้แก่ ปัญหาการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศ(Capital flight)⁴ เนื่องจากในโลกยุคปัจจุบันที่การลงทุนระหว่างประเทศเป็นไปอย่างกว้างขวาง การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศทำได้โดยง่าย ทำให้นักลงทุนไม่ว่าอยู่ในรูปบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลทำการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ(Capital flight) ได้โดยง่าย เนื่องจากเงินได้จากทุน(Capital income) ไม่ว่าจะเป็น ดอกเบี้ย กำไร เงินปันผล และอื่นๆ โดยธรรมชาติจะมีความยืดหยุ่นสูง สามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย ดังนั้นจึงเป็นแรงจูงใจให้บริษัทหรือนักลงทุนระหว่างประเทศวางแผนภาษี หรือหลีกเลี่ยงภาษี โดยการเคลื่อนย้ายเงินได้จากทุน(Capital income) ไปยังประเทศที่เก็บภาษีในอัตราต่ำกว่าประเทศที่เป็นแหล่งเงินได้ และยิ่งประเทศแหล่งเงินได้ยังจัดเก็บภาษีจากเงินได้จากทุน(Capital income) ในอัตราเดียวกับเงินได้ประเภทอื่นตามหลักการของระบบ Comprehensive income tax ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงแล้ว ก็จะมีแรงจูงใจให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศ(Capital flight) กันมากขึ้น ทำให้ประเทศแหล่งเงินได้สูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้ที่ควรจะเก็บได้จากเงินได้จากทุน(Capital income) คิดคำนวณแล้วเป็นเม็ดเงินจำนวนมหาศาล

จากปัญหาบางประการดังกล่าวของระบบภาษีเงินได้แบบ Comprehensive income tax ที่ใช้บังคับอยู่เดิม ทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกพยายามปฏิรูปและพัฒนาาระบบภาษีเงินได้ของตน ให้ก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของโลกและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของระบบภาษีแบบเดิม ซึ่งหนึ่งในจำนวนนั้นได้แก่ ประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic countries) ที่ได้คิดค้นระบบภาษีเงินได้แบบใหม่ขึ้นมาเรียกว่า ระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) มาบังคับใช้

ระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) ถูกริเริ่มโดยประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic countries) เมื่อปลายทศวรรษที่ 80 ภายใต้ระบบภาษีเงินได้แบบนี้ ในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินได้ประเภทต่างๆ จะถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ เงินได้จากทุน(capital income) และเงินได้จากแรงงาน(labor income)⁵

⁴ Ibid , p.4.

⁵ กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ , ณัฐสุดา ปาลวัฒน์วิไชย , “แนวคิด Dual Income Tax กับการประยุกต์ใช้กับระบบภาษีของไทย,”วารสารการเงินการคลัง,ฉบับที่ 58 ปีที่ 19(2549):น.70-81.

เงินได้จากทุน(capital income) ได้แก่ ดอกเบี้ย ,เงินปันผล ,ผลได้ส่วนทุนในหุ้น,ที่ดิน เป็นต้น (capital gains on stocks,land,etc.) , ค่าเช่า , กำไรจากรธุรกิจ(business profit)ใน ส่วนเงินได้จากการลงทุน เป็นต้น

ส่วนเงินได้จากแรงงาน(labor income) ได้แก่ เงินเดือน , ค่าจ้าง , เงินบำนาญ , ผลประโยชน์อื่นนอกเหนือจากเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้าง(fringe benefits) , ผลประโยชน์จากสวัสดิการสังคม (social security benefits) เป็นต้น

สำหรับเงินได้จากการประกอบธุรกิจ (business income) ของบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างนั้น ประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic countries) ส่วนใหญ่ จะบัญญัติวิธีการพิเศษในการคำนวณแยกเงินได้ดังกล่าวเป็นเงินได้จากทุน(capital income) และเงินได้จากแรงงาน(labor income) เมื่อแยกได้แล้วก็จะเก็บภาษีไปตามอัตราของเงินได้แต่ละประเภทต่อไป

เงินได้จากทุน(capital income) และเงินได้จากแรงงาน(labor income) จะถูกแยกออกจากกันอย่างชัดเจน และถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่างกันด้วย คือ เงินได้จากแรงงาน(labor income) ถูกเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้า ในขณะที่เงินได้จากทุน(capital income) ถูกเก็บภาษีเงินได้ในอัตราคงที่และเท่ากับอัตราต่ำสุดที่เก็บจากเงินได้จากแรงงาน(labor income) เพื่อป้องกันการบิดเบือนรูปแบบการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้อัตราภาษีเงินได้จากทุน(capital income) ดังกล่าวยังเป็นอัตราเดียวกับอัตราภาษีเงินได้ของนิติบุคคลด้วย

ซึ่งการที่เก็บภาษีเงินได้จากเงินได้จากทุน(capital income) ในอัตราคงที่ และต่ำกว่าเงินได้จากแรงงาน(labor income) เนื่องจากเงินได้จากทุน(capital income) มีความยืดหยุ่นสูงและเคลื่อนย้ายได้ง่ายกว่า การที่เก็บภาษีในอัตราต่ำและคงที่จะเป็นการส่งเสริมหลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)ของระบบภาษี ทำให้รัฐเก็บภาษีได้มากขึ้นเนื่องจากผู้มีเงินได้ไม่มีแรงจูงใจในการเคลื่อนย้ายทุนไปยังประเทศที่เก็บภาษีในอัตราต่ำกว่า ส่วนเงินได้จากแรงงาน(labor income) มีความยืดหยุ่นต่ำ ควรเก็บในอัตราสูงกว่าเนื่องจากหากเก็บในอัตราต่ำผลตอบแทนจากการลงทุนใน Human capital จะยังไม่ถูกเก็บภาษี ทำให้มีการลงทุนใน Human capital มากเกินไป⁶

อีกเหตุผลของการเก็บภาษีเงินได้จากเงินได้จากทุน(capital income) ในอัตราคงที่ และต่ำกว่าเงินได้จากแรงงาน(labor income) มีที่มาจากปัญหาความบกพร่องของระบบ Comprehensive income tax เดิม ที่เก็บภาษีเงินได้จากเงินได้จากทุนต่างชนิดกันในอัตราต่างกัน

⁶ เฟิงอ้าง , น.70-81 .

อันเนื่องมาจากเงินได้จากทุนบางชนิดได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี หรือได้รับข้อลดหย่อนให้เสียภาษีในอัตราต่ำกว่าเงินได้จากทุนชนิดอื่น เป็นต้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างเงินได้จากทุนต่างชนิดกัน ระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) จึงแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการลดข้อยกเว้นและข้อลดหย่อนต่างๆ และเก็บภาษีจากเงินได้จากทุนทุกชนิดในอัตราเดียวกัน แต่ลดอัตราให้ต่ำลง อันจะเป็นการส่งเสริมหลักความเป็นธรรมแนวนอน (Horizontal equity) ในระหว่างเงินได้จากทุนต่างชนิดกัน และขยายฐานเงินได้ให้กว้างขึ้นนั่นเอง

หลังจากประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic countries) นำหลักการของระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) มาบังคับใช้ ปรากฏว่าหลักการดังกล่าวเป็นที่สนใจของนักวิชาการในประเทศต่างๆ อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา , ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) , ญี่ปุ่น และอื่นๆ ต่างให้ความสำคัญในการศึกษาหลักการดังกล่าวอย่างจริงจัง รวมถึงในที่ประชุมของ OECD เองก็เคยมีการนำหลักการของระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) ไปวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อดีข้อเสียอย่างกว้างขวางด้วย

เมื่อพิจารณาระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าหลักการตามประมวลรัษฎากรได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิด Comprehensive income tax เช่นกัน คือ เก็บภาษีจากเงินได้ทุกชนิดในอัตราเดียวกัน แต่ระบบของไทยก็ไม่สามารถเข้าถึงระบบที่สมบูรณ์ได้เช่นเดียวกันกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลกคือ ยังมีข้อยกเว้นและข้อลดหย่อนให้กับเงินได้หลายประเภท อันเป็นปัญหาเดียวกับที่ประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic countries) เคยประสบ

ดังนั้นเพื่อความก้าวหน้าของระบบภาษีเงินได้ของประเทศไทย และให้ทันต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงระบบภาษีเงินได้ของโลกยุคใหม่ในปัจจุบัน จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะได้ศึกษาแนวความคิด ความเป็นมา และรูปแบบของระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) เพื่อวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของระบบดังกล่าว เพื่อนำข้อดีมาประยุกต์ใช้ทั้งหมด หรือบางส่วนกับระบบภาษีเงินได้ของไทย และแก้ไขปรับปรุงข้อเสียของระบบดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางปฏิรูประบบภาษีเงินได้ของไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเรื่องระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา สรุปได้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด ความเป็นมา รูปแบบ วิธีการจัดเก็บ ของระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) ของประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic countries)
2. เพื่อศึกษาข้อดี ข้อเสีย การจัดเก็บภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) ของประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic countries)
3. เพื่อศึกษาระบบภาษีเงินได้ของประเทศไทยในปัจจุบัน ว่าปฏิบัติต่อเงินได้จากทุน (capital income) และเงินได้จากแรงงาน (labor income) แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร และระบบดังกล่าว มีข้อดี ข้อเสียอย่างไร
4. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย ของระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) ของประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (Nordic countries) กับระบบภาษีเงินได้ของประเทศไทยในปัจจุบัน และศึกษาความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะนำระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) มาประยุกต์ใช้ต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากในปัจจุบันมีหลายประเทศนำหลักการของระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) ไปศึกษา และปฏิรูประบบกฎหมายภาษีเงินได้ของตนโดยให้มีรูปแบบและเนื้อหาทำนองเดียวกับระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) ไม่ว่าจะเป็น ออสเตรเลีย เบลเยียม อิตาลี เนเธอร์แลนด์ หรือ กรีซ เป็นต้น แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาแนวความคิด ความเป็นมา รูปแบบ วิธีการจัดเก็บ ตลอดจนข้อดี ข้อเสีย ของระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) โดยยึดหลักการของประเทศในกลุ่มนอร์ดิก อันได้แก่ นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ และเดนมาร์ก เป็นหลักเท่านั้น ไม่รวมถึงหลักการที่บังคับใช้อยู่ในประเทศอื่น ๆ นอกกลุ่มนอร์ดิกแต่อย่างใด อันเนื่องมาจากประเทศในกลุ่มนอร์ดิกเป็นผู้คิดค้นระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท

(Dual Income Tax) ขึ้นมานั่นเอง โดยจะนำหลักการดังกล่าวมาวิเคราะห์หาข้อดี ข้อเสีย เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับระบบภาษีเงินได้ของประเทศไทยต่อไป

1.4 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือคำอธิบาย บทความ บทบัญญัติกฎหมาย เอกสารรายงานการวิจัย รวมถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และนำเสนอข้อมูลโดยการพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method) เปรียบเทียบให้เห็นประเด็นต่าง ๆ เพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนคาดว่าจะได้รับความรู้ความเข้าใจในแนวความคิด ความเป็นมา รูปแบบ วิธีการจัดเก็บ ของระบบภาษีเงินได้แบบแยกเงินได้เป็น 2 ประเภท (Dual Income Tax) และนำไปวิเคราะห์หาข้อดีข้อเสีย เพื่อเปรียบเทียบกับระบบภาษีเงินได้ของไทยในปัจจุบัน และนำข้อดีมาประยุกต์ใช้กับการปฏิรูประบบภาษีเงินได้ของประเทศไทยให้ก้าวทันยุคทันสมัยในอนาคตต่อไป