

# ถอดบทเรียนนโยบายภาษีผ่านพฤติกรรม: นัยต่อความสามารถในการแข่งขันของไทย

Tax Policy and Thailand's Competitiveness

ผศ. ดร. อธิภัทร มุฑิตาเจริญ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[athiphat.m@chula.ac.th](mailto:athiphat.m@chula.ac.th)

23 กันยายน 2562

## Abstract

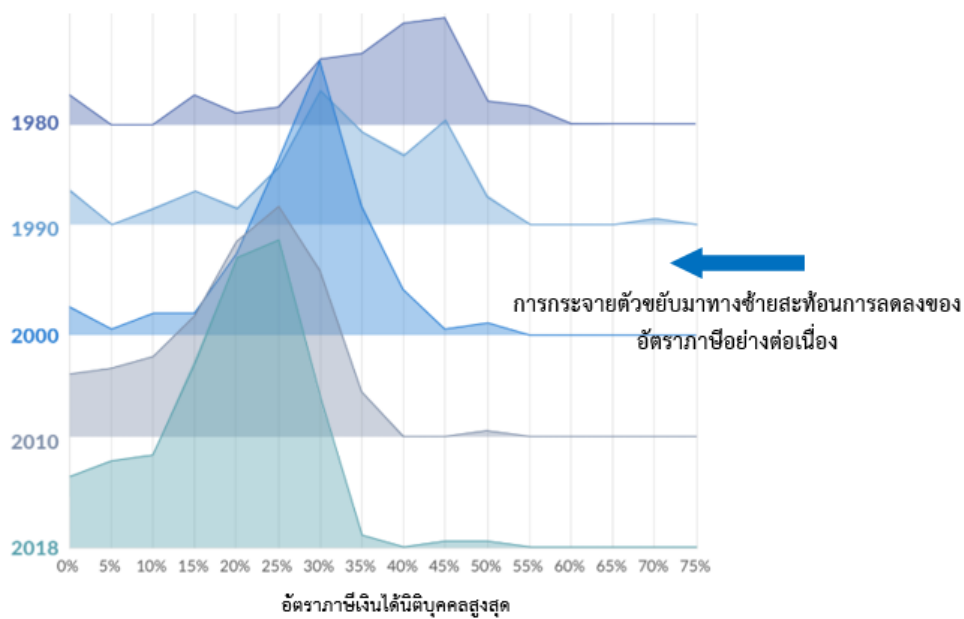
นโยบายภาษีเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลใช้เพื่อส่งเสริมการลงทุนและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ บทความนี้ได้สังเคราะห์ผลการวิจัยเกี่ยวกับการใช้นโยบายภาษีต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นว่า การเข้าใจผลกระทบของแรงจูงใจทางภาษีต่อพฤติกรรมของธุรกิจและครัวเรือน จะเป็นกุญแจสำคัญต่อการออกแบบนโยบายภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้เขียนได้สรุปผลการศึกษางานวิจัยใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) การใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ 2) การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อกระตุ้นการลงทุนของธุรกิจในประเทศ และ 3) การให้สิทธิลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมการออมและการลงทุนระยะยาวของครัวเรือน ผลการศึกษางานวิจัยเหล่านี้ได้ชี้ว่านโยบายภาษีได้ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการลงทุนของธุรกิจและครัวเรือนอย่างมีนัยสำคัญ และผลกระทบนี้มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในหลายมิติ (Heterogeneity of the tax responsiveness) ซึ่งความแตกต่างนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการออกแบบนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

**Disclaimers:** The views and opinions expressed here are the authors' and should not be attributed to Chulalongkorn University or the Revenue Department.

## 1. บทนำ

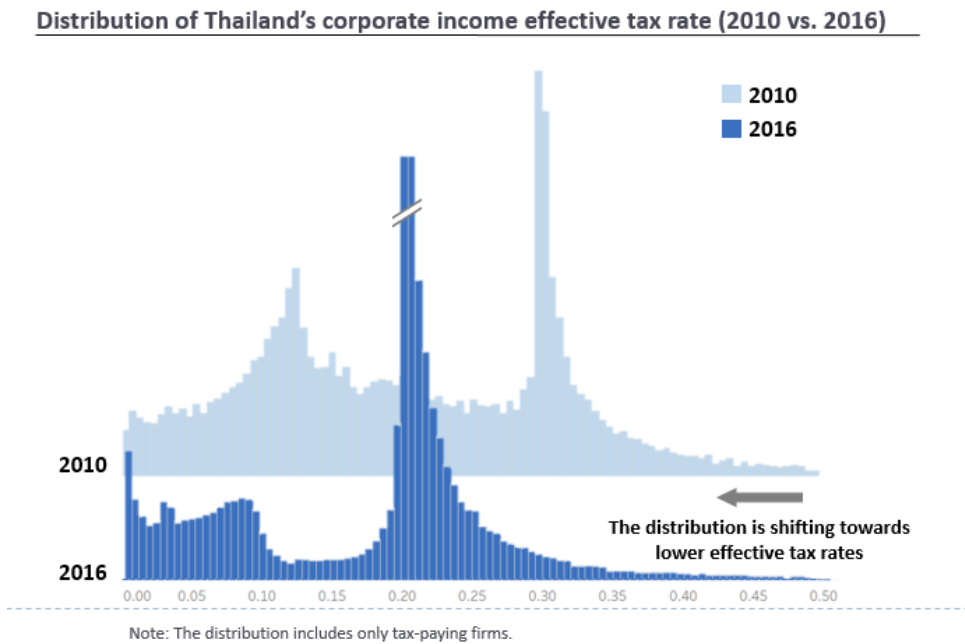
หนึ่งในพัฒนาการทางภาษีที่สำคัญของโลกในช่วง 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา คือ การลดลงอย่างต่อเนื่องของอัตราภาษีเงิน  
ได้นิติบุคคล (รูปที่ 1) ซึ่งการลดลงนี้ส่วนหนึ่งสะท้อนความพยายามของรัฐบาลแต่ละประเทศที่จะส่งเสริมความสามารถ  
ในการแข่งขันของตน สำหรับประเทศไทยนั้น โครงสร้างภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน  
เช่นกัน โดยการกระจายตัวของ Effective tax rate ได้มีการเคลื่อนมาทางด้านซ้ายอย่างเห็นได้ชัด สะท้อนการลดลง  
ของอัตราภาษี และการผูกเรือนของฐานภาษี (รูปที่ 2)

รูปที่ 1 แผนภาพการกระจายตัวของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดของโลก (1980-2018)



ที่มา: Tax Foundation

รูปที่ 2 แผนภาพการกระจายตัวของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดของไทย (2010 และ 2016)



ที่มา: Orbis

การลดลงนี้ส่วนหนึ่งสะท้อนความพยายามของรัฐบาลที่ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของไทยผ่านเครื่องมือภาษี ถ้าเราย้อนดูหลายนโยบายภาษีสำคัญในช่วงที่ผ่านมา เรามักจะเห็นว่า การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มักจะเป็นหนึ่งในเหตุผลของการออกมาตรการต่างๆ (รูปที่ 3)

รูปที่ 3 วัตถุประสงค์ของตัวอย่างนโยบายภาษีที่สำคัญในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา



ที่มา: ผู้วิจัย

อย่างไรก็ตาม การมุ่งส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันนี้ ได้สร้างความท้าทายสำคัญให้แก่ประเทศไทย เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของรายได้ภาษีที่หายไป ซึ่งแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลนี้ ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มการพึ่งพาภาษีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น โดยหากพิจารณารายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้มูลค่าเพิ่ม (VAT) ซึ่งเป็นสองแหล่งรายได้ภาษีสูงสุดของไทย จะพบว่า ถึงแม้รายได้ภาษีเงินได้นิติบุคคลจะเพิ่มขึ้น แต่อัตราการเพิ่มขึ้นนั้นต่ำกว่าของภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีนี้มีนัยโดยตรงต่อความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางจะมีสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ที่สูงกว่าผู้มีรายได้สูง ตรงกันข้ามกับภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลซึ่งส่วนสำคัญจะตกอยู่ที่ผู้ถือหุ้น ซึ่งมีแนวโน้มจะเป็นผู้มีรายได้สูง

ดังนั้นประสิทธิผลของนโยบายภาษีจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ในการสร้างความสมดุลระหว่างการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และการรักษาความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งประสิทธิผลของนโยบายภาษีจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยในเรื่องนี้ ในวันนี้ ผู้เขียนได้สังเคราะห์ผลการศึกษางานวิจัยต่างๆ ของที่ใช้ข้อมูลทั้งในระดับประเทศ รายบริษัท และรายคน เพื่อทำความเข้าใจว่า แรงจูงใจภาษี ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของธุรกิจและครัวเรือนอย่างไร โดยได้โดยผมจะแบ่งเป็น 3 ส่วนที่จะสะท้อนความพยายามในการใช้นโยบายภาษีเพื่อกระตุ้นพฤติกรรมในระดับต่างๆ ส่วนแรกจะเป็นตอบคำถามว่าสิทธิประโยชน์ทางภาษีต่างๆ ส่งผลแค่ไหนต่อการตัดสินใจของบริษัทข้ามชาติในการเข้ามาลงทุนในอาเซียน ส่วนที่ 2 ผมตอบคำถามว่า การลดภาษีครั้งใหญ่ของไทยในช่วงปี 2012-13 ช่วยการลงทุนของธุรกิจไทยมากน้อยแค่ไหน และกลไกของการกระตุ้นนั้นเป็นอย่างไร และส่วนสุดท้าย จะเป็นการยกกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการใช้นโยบายภาษีในระดับของชน โดยผมจะตอบคำถามว่า การลดหย่อนภาษีต่างๆ ส่งผลต่อการตัดสินใจลงทุนระยะยาวของคนไทยมากน้อยแค่ไหน และแตกต่างกันอย่างไรสำหรับคนที่มีคุณลักษณะต่างๆ

## 2. การใช้แรงจูงใจทางภาษีเพื่อดึงดูดการลงทุนต่างชาติ

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา สัดส่วนของ ASEAN FDI ที่เข้าประเทศไทยได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (รูปที่ 4) โดยในช่วงปี

2001-2005 เกือบครึ่งหนึ่งของ FDI ที่เข้ามาลงทุนใน ASEAN5 ทั้งหมด เป็นการลงทุนในประเทศไทย สัดส่วนดังกล่าว

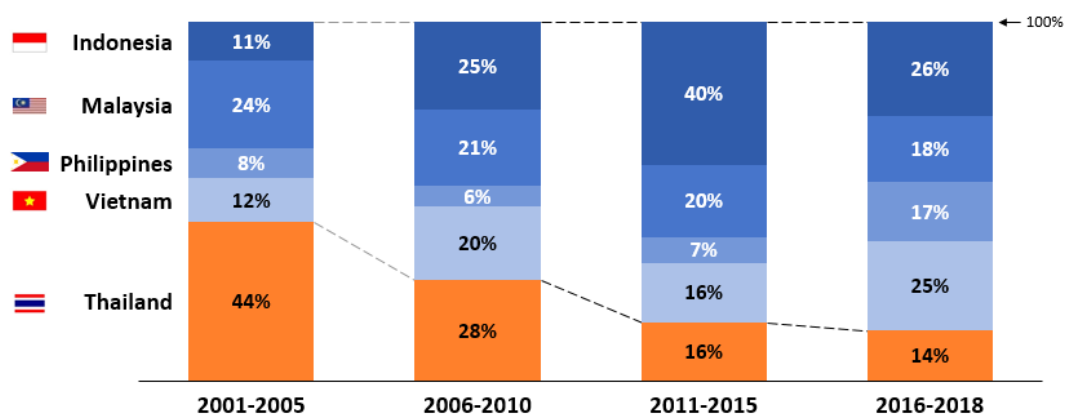
ได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง และอยู่ที่ประมาณ 15% ในช่วงปี 2016-2018 การเปลี่ยนแปลงของ FDI นี้ เกิดขึ้นพร้อมๆ

กับการแข่งขันทางด้านภาษีที่ค่อนข้างรุนแรงในภูมิภาค ตลอดช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา อัตราภาษีที่แท้จริงของ FDI

ได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดในแทบทุกประเทศ เฉลี่ยประมาณ 4 pp. (รูปที่ 5)

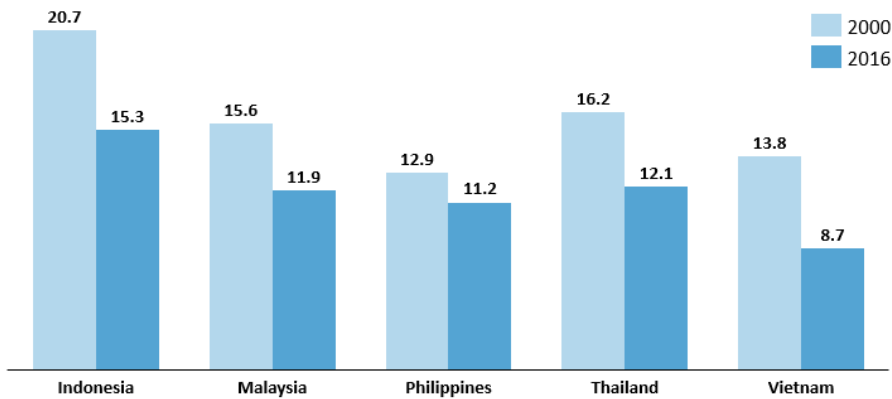
รูปที่ 4 สัดส่วนของ Net FDI Inflows สำหรับ ASEAN5

Percent of total net FDI inflows to ASEAN5



ที่มา :WDI

รูปที่ 5 Effective tax rate on FDI under maximum tax incentives: 2000 and 2016 (%)



Note: The effective tax rate is bilateral EATR averaged across 25 parent countries. Its computation takes into host-country tax provisions as well as international tax laws when profits are repatriated to parent companies.

ที่มา: Muthitacharoen (2018)

การแข่งขันทางภาษี ผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่างๆนี้ ได้สร้างคำถามสำคัญหลายคำถาม คำถามหนึ่งที่สำคัญ คือ ภาษีสำคัญมากน้อยแค่ไหนในการตัดสินใจเลือกประเทศลงทุนของบริษัทข้ามชาติ คำตอบของคำถามนี้จะช่วยให้ความเข้าใจนี้เป็นองค์ความรู้สำคัญสำหรับการวางนโยบายการให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจประเภทต่างๆ รวมไปถึงการประเมินความคุ้มค่าของสิทธิประโยชน์ทางภาษี

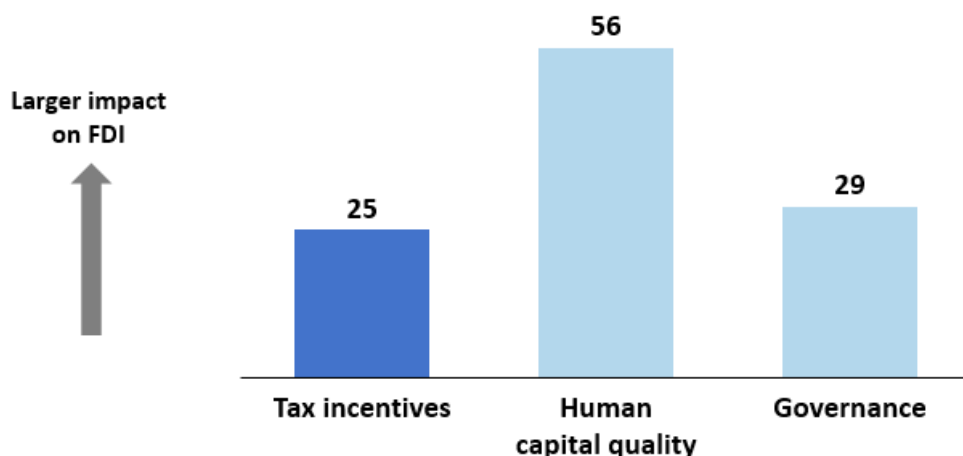
Muthitacharoen (2019) ตอบคำถามนี้ โดยศึกษา Bilateral FDI flows ที่ไหลเข้า ASEAN5 ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา และพิจารณาต้นทุนภาษีที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศแหล่งลงทุน และประเทศเจ้าของเงินลงทุน รวมไปถึงพิจารณาปัจจัยอื่นๆที่ไม่ใช่ภาษีด้วย เช่น ขนาดของอุปสงค์ในประเทศ การเปิดเสรีทางการลงทุน เสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค โครงสร้างพื้นฐาน รวมไปถึงกฎระเบียบต่างๆของรัฐบาล และความต่อเนื่องของนโยบาย

ผลการศึกษาชี้ว่าต้นทุนภาษีมักมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการดึงดูด FDI เข้ามาในภูมิภาคของเรา แต่ปัจจัยที่มีผลกระทบสำคัญไม่ได้มีเพียงแค่อายุเท่านั้น อีกปัจจัยหนึ่งที่มีนัยสำคัญเช่นกัน และมีขนาดความสำคัญมากกว่าต้นทุนภาษี คือ คุณภาพของแรงงาน และปัจจัยทางด้านธรรมาภิบาล ผ่านคุณภาพของกฎระเบียบต่างๆของรัฐบาลว่า

เอื้อให้เอกชนทำธุรกิจได้ง่ายขนาดไหน ดังนั้นการให้แรงจูงใจแก่นักลงทุนไม่ควรที่จะเน้นอยู่แค่สิทธิประโยชน์ภาษี หรือ ต้นทุนทางการเงิน การช่วยให้นักลงทุนเข้าใจกฎระเบียบต่างๆ และปฏิบัติตามได้ง่ายขึ้นเป็นสิ่งสำคัญไม่แพ้กัน (รูปที่

6)

รูปที่ 6 Effect of one standard deviation cut of each factor on FDI (% of a standard deviation)



Notes: The figure shows beta coefficients associated with the median regression of FDI.

ที่มา :Muthitacharoen (2019)

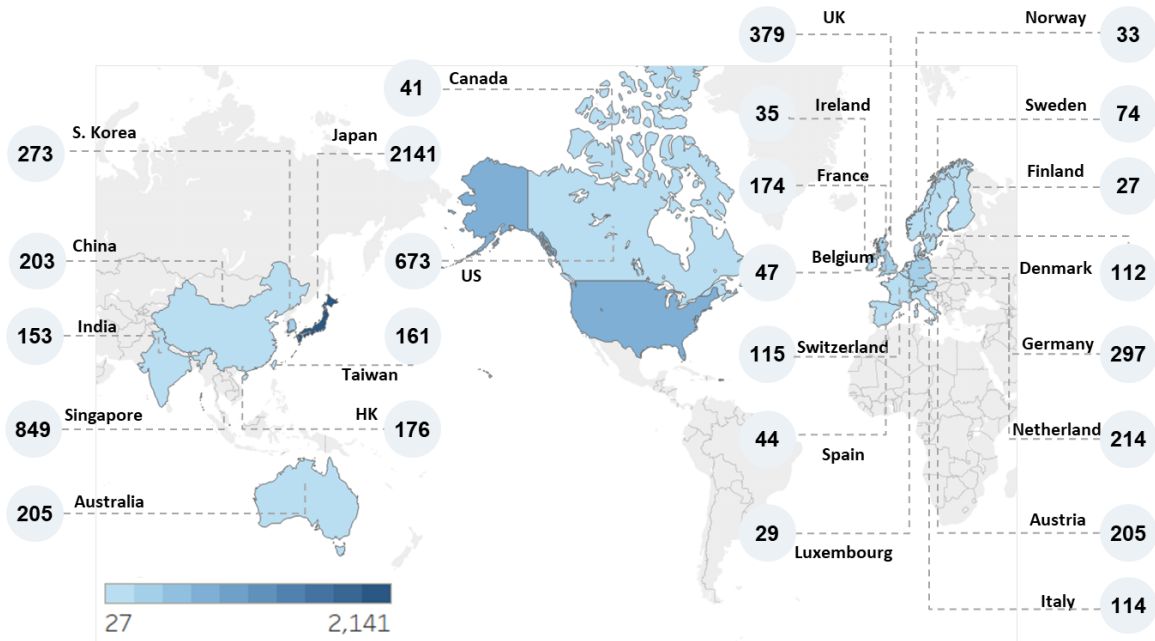
แน่นอนว่าบริษัทข้ามชาติต่างๆที่เข้ามาในภูมิภาค ก็มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก และการให้ความสำคัญต่อสิทธิประโยชน์ทางภาษีก็น่าจะแตกต่างกันด้วย หนึ่งในคำถามสำคัญในแง่ของการออกแบบนโยบายคือ บทบาทของภาษีมีความสำคัญแตกต่างกันมากน้อยแค่ไหนในมิติต่างๆของบริษัทข้ามชาติ ความเข้าใจนี้เป็นองค์ความรู้สำคัญสำหรับการวางนโยบายการให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจประเภทต่างๆ รวมไปถึงการประเมินความคุ้มค่าของสิทธิประโยชน์ทางภาษี

Muthitacharoen (2018) ตอบคำถามนี้โดย ทำการศึกษาข้อมูลลงการเงิน และโครงสร้างความเป็นเจ้าของ (Ownership structure) ของบริษัทข้ามชาติที่ตัดสินใจเข้ามาตั้งบริษัท (Foreign subsidiary) ใน ASEAN5 ในช่วงปี 2000-2016 และให้ความสำคัญไปที่บริษัทข้ามชาติจาก 25 ประเทศของบริษัทแม่ที่มีจำนวนบริษัทลูกมากที่สุด

ภูมิภาค โดยหลังจากการทำความสะอาดข้อมูลแล้ว ในชุดข้อมูลจะมีทั้งหมด 6,616 บริษัท ประเทศแม่ที่มีสัดส่วน

สูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร และเยอรมนี (รูปที่ 7)

รูปที่ 7: การกระจายตามประเทศของบริษัทแม่สำหรับ MNEs ที่ลงทุนใน ASEAN5 (2000-2016)



Notes: 1) Number in circle indicates number of ASEAN5 subsidiaries that were established during 2000-2016  
2) Darker shade indicates larger number of subsidiaries

ที่มา: Muthitacharoen (2018)

สิทธิประโยชน์ทางภาษีไม่สำคัญมากนักต่อการตัดสินใจลงทุนของบริษัทที่มีเทคโนโลยีสูง (High-tech firms)

โดยผู้วิจัยพบว่าในการเลือกประเทศลงทุนของบริษัท High-tech นั้น ปัจจัยภาษีไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และยังมีขนาด

ความสำคัญต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัท Low-tech โดยการศึกษาพบว่าบริษัท High-tech ได้ให้ความสำคัญต่อ

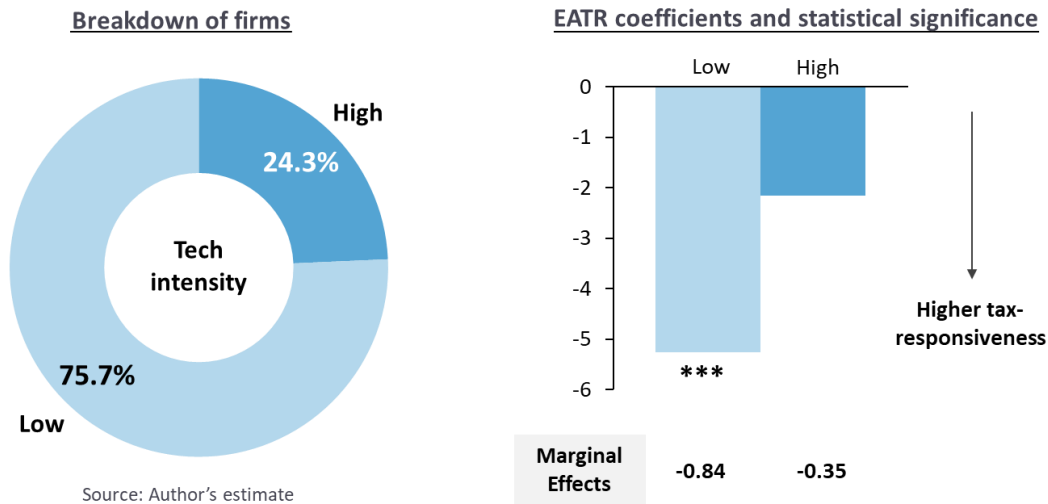
ปัจจัยด้านความยากง่ายในการทำธุรกิจ ความต่อเนื่องของนโยบาย และคุณภาพของกฎระเบียบต่างๆ มากกว่าปัจจัย



ด้านภาษีอย่างชัดเจน (รูปที่ 8) ทั้งนี้บริษัทในกลุ่ม High-tech คิดเป็นสัดส่วน 24% ของบริษัทที่เข้ามาลงทุนทั้งหมดใน

ASEAN5 ตัวอย่างได้แก่ คอมพิวเตอร์ อิเล็กทรอนิกส์ บริการพัฒนาซอฟต์แวร์ และเทเลคอมมิวนิเคชั่น เป็นต้น<sup>1</sup>

รูปที่ 8 ผลการศึกษาในมิติของความเข้มข้นทางเทคโนโลยี



Notes: \*\*\*, \*\* and \* = Significantly different from zero at the 1%, 5% and 10% level, respectively. The EATR coefficients reflect the effects of changes in the effective average tax rate (EATR) on the investment location choice. The marginal effects are evaluated at the means of all control variables.

ที่มา: Muthitacharoen (2018)

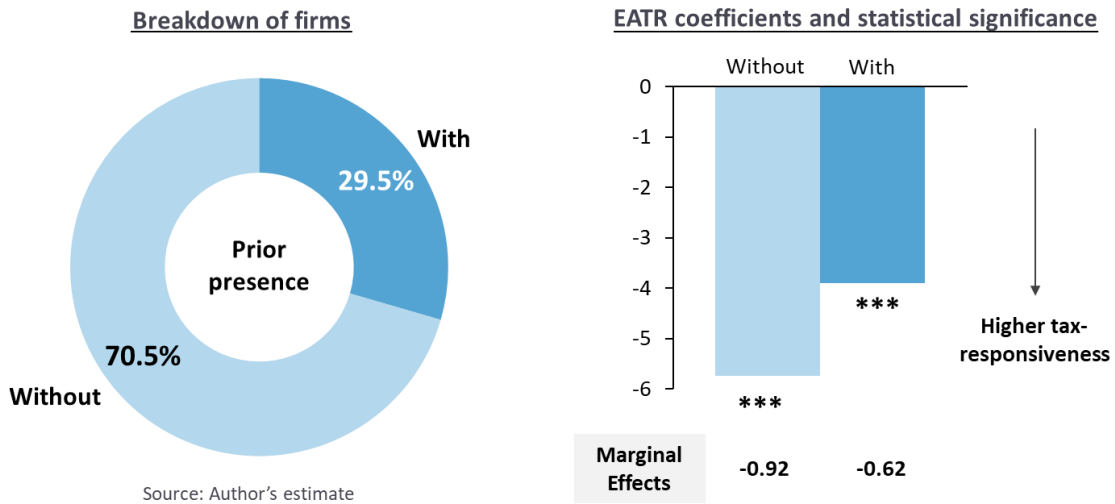
ความสำคัญของภาษีแตกต่างกันชัดเจนระหว่างนักลงทุนหน้าใหม่และหน้าเก่า โดยนักลงทุนหน้าเก่าหมายถึงบริษัทที่เคยเข้ามาตั้งสถานประกอบการในประเทศแหล่งลงทุน (Host country) แล้วไม่ว่าจะผ่านบริษัทแม่เดียวกันหรือผ่านบริษัทแม่อื่นๆใน Corporate group ซึ่งสัดส่วนของบริษัทหน้าเก่านี้อยู่ที่ประมาณ 30% ของบริษัททั้งหมด งานวิจัยพบว่ากลุ่มบริษัทหน้าเก่าจะให้ความสำคัญต่อปัจจัยภาษีน้อยกว่ากลุ่มบริษัทที่ยังไม่เคยเข้ามาลงทุนอย่างมีนัยสำคัญทั้งในทางสถิติและทางเศรษฐศาสตร์ ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับข้อสังเกตที่ว่านักลงทุนหน้าเก่าอาจไม่ได้ให้

<sup>1</sup> งานศึกษาได้ใช้นิยามการแบ่ง Technological intensity ของ Eurostat

[https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/htec\\_esms\\_an3.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/htec_esms_an3.pdf)

ความสำคัญต่อแรงจูงใจทางภาษีมากนัก เนื่องจากมีความคุ้นเคยต่อประเทศแหล่งลงทุนในด้านโอกาส ความเสี่ยง และ  
 ห่วงโซ่การผลิตต่างๆ (รูปที่ 9)

รูปที่ 9 ผลการศึกษาในมิติของนักลงทุนหน้าเก่าและหน้าใหม่



Notes: \*\*\*, \*\* and \* = Significantly different from zero at the 1%, 5% and 10% level, respectively. The EATR coefficients reflect the effects of changes in the effective average tax rate (EATR) on the investment location choice. The marginal effects are evaluated at the means of all control variables.

ที่มา: Muthitacharoen (2018)

การหลบเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศได้ลดทอนความสำคัญของสิทธิประโยชน์ทางภาษีไปอย่างมีนัยสำคัญ

งานวิจัยพบว่าบริษัทที่มีความเชื่อมโยงกับประเทศ Tax haven ใน Corporate group ของตน จะให้ความสำคัญต่อ

สิทธิประโยชน์ทางภาษีน้อยกว่าบริษัทที่ไม่มีความเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญ โดยสัดส่วนของบริษัทที่มีความเชื่อมโยงกับ

Tax haven นี้มีสูงถึง 60% ของบริษัททั้งหมด ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาในกลุ่มประเทศ OECD ที่ว่า

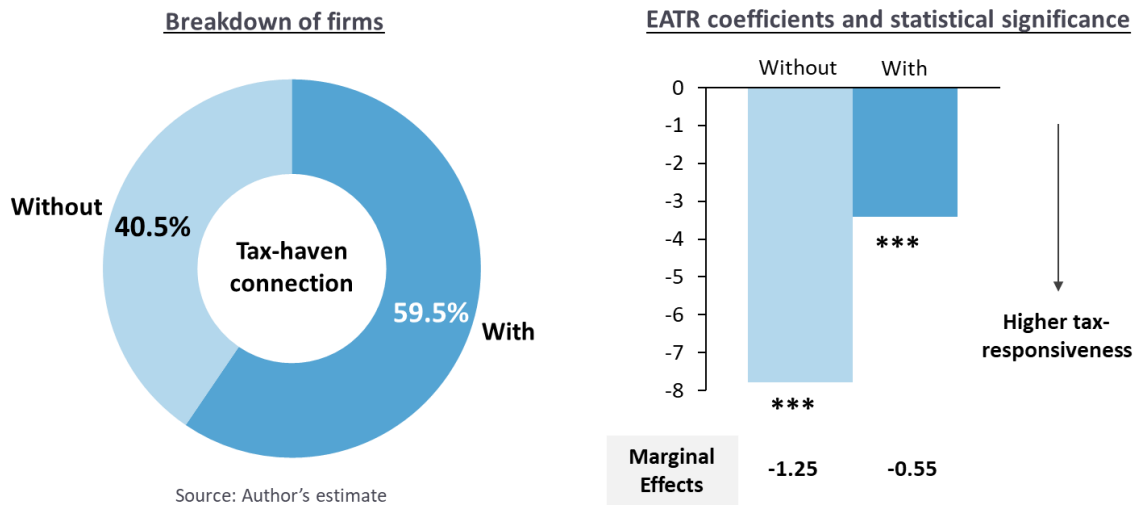
บริษัทที่มีโอกาสในการหลบเลี่ยงภาษีสูงกว่าจะให้ความสำคัญกับภาษีของประเทศแหล่งลงทุนน้อยกว่า ผลการวิจัยนี้ชี้

ถึงความสำคัญของการใช้มาตรการเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศต่างๆ เช่น พ.ร.บ.ป้องกันราคาโอน

(Transfer pricing) ที่จะมีผลบังคับใช้ในปี 2562 และมาตรการป้องกันทุนต่ำ (Thin capitalization) ที่ประเทศไทยยัง

ไม่ได้มีกฎหมายจัดการอย่างเป็นทางการ (รูปที่ 10)

รูปที่ 10 ผลการศึกษาในมิติของความสามารถในการหลบเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศ



Notes: \*\*\*, \*\* and \* = Significantly different from zero at the 1%, 5% and 10% level, respectively. The EATR coefficients reflect the effects of changes in the effective average tax rate (EATR) on the investment location choice. The marginal effects are evaluated at the means of all control variables.

ที่มา: Muthitacharoen (2018)

### 3. การลดภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ

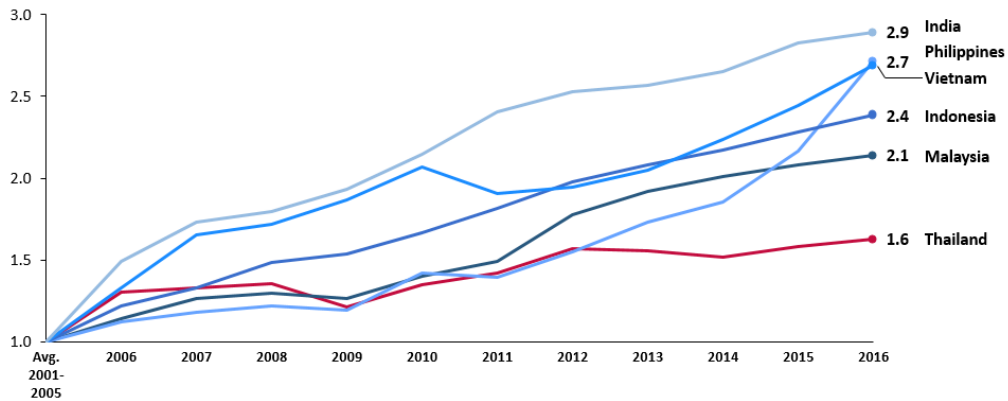
การลงทุนต่ำคือหนึ่งในความท้าทายที่สำคัญของไทย รูปนี้แสดงระดับการลงทุนที่แท้จริงของไทย และประเทศอื่นๆ

เทียบกับค่าเฉลี่ยช่วงปี 2001-2005 จะเห็นว่า เรามีการลงทุนที่ต่ำกว่าประเทศในภูมิภาคเป็นอย่างมาก (รูปที่ 11)

รัฐบาลได้ลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลลงไปถึง 1 ใน สาม ในช่วงปี 2012-2013 โดยหนึ่งในวัตถุประสงค์หลัก คือ การ

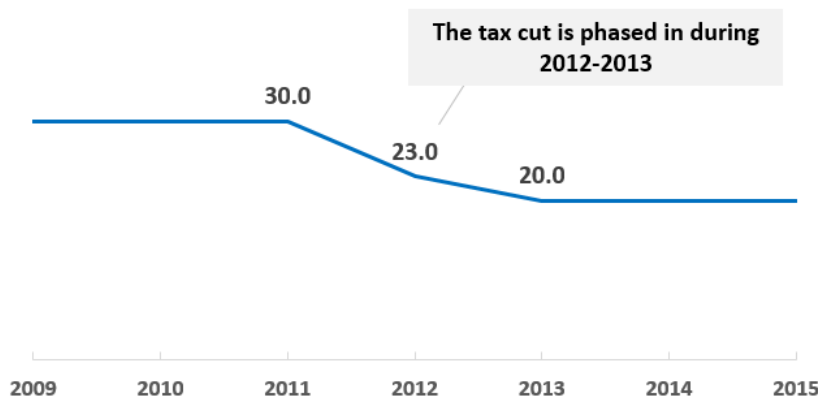
สร้างแรงจูงใจในการลงทุน คำถามคือ การลดภาษีนี้อาจช่วยกระตุ้นการลงทุนมากน้อยแค่ไหน (รูปที่ 12)

รูปที่ 11 การลงทุนที่แท้จริงของไทยและประเทศอื่นในภูมิภาค (ค่าเฉลี่ย 2001-2005 = 1)



ที่มา: WDI

รูปที่ 12 อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล 2009-2015



ที่มา: Muthitacharoen (2019a)

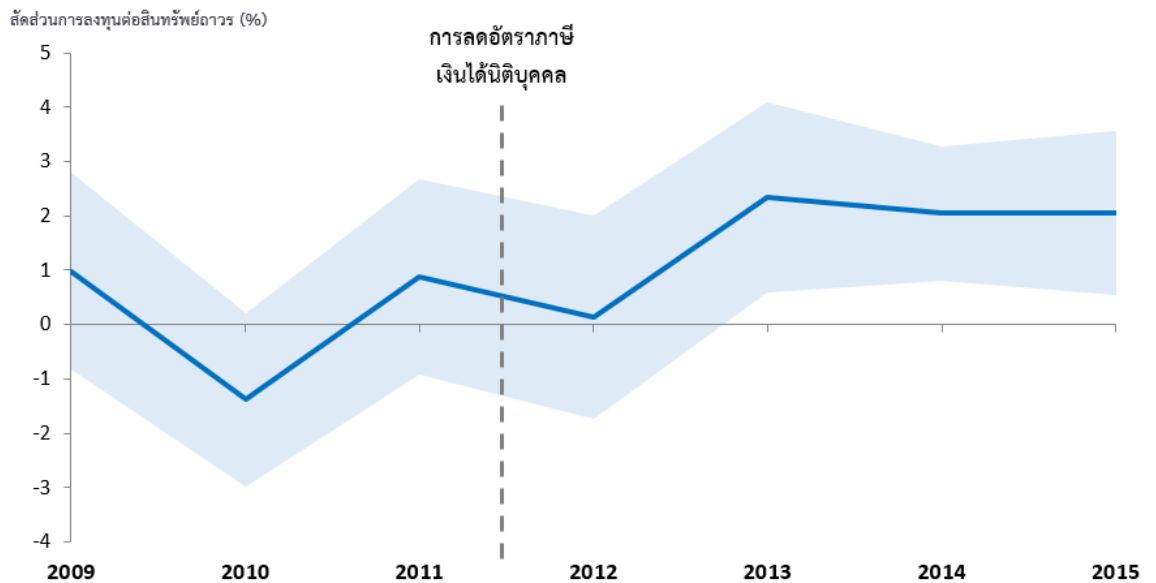
Muthitacharoen (2019b) ได้ศึกษาว่า การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลจาก 30% เป็น 20% ในช่วงปี 2012-2013 นั้นส่งผลอย่างไรต่อการลงทุนของภาคเอกชนของไทย ความท้าทายของคำถามนี้ คือ เราจะแยกผลกระทบของการลดภาษีออกจากปัจจัยอื่นๆ เช่น ภาวะเศรษฐกิจ ที่แน่นอนว่าส่งผลต่อการตัดสินใจลงทุนของธุรกิจอย่างไร ผู้วิจัยได้แยกผลกระทบนี้โดยเปรียบเทียบพฤติกรรมการลงทุนระหว่างบริษัทที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบ (Exposure) ต่อการลดอัตราภาษีดังกล่าวแตกต่างกัน ทั้งก่อนและหลังการลดภาษี (Matched Difference in

Difference) ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งบริษัทที่จดทะเบียนในไทย เป็น บริษัทไทย และบริษัทต่างชาติ ซึ่งบริษัทต่างชาตินี้มี

แนวโน้มที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ภาษีจาก BOI มากกว่าบริษัทไทย รวมไปถึงยังมีโอกาสในการวางแผนหลบเลี่ยงภาษี

ระหว่างประเทศ จึงแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากการลดอัตราภาษีดังกล่าวน้อยกว่าบริษัทไทย

รูปที่ 13 ส่วนต่างของการลงทุนระหว่างบริษัทไทยและบริษัทต่างชาติก่อนและหลังการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลปี 2012-2013



หมายเหตุ: แถบแรเงาหมายถึงช่วงระดับความเชื่อมั่น 95%

ที่มา: Muthitacharoen (2019b)

งานวิจัยพบว่าการลดอัตราภาษีนี้ส่งผลกระตุ้นการลงทุนของธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญทั้งทางสถิติและทาง

เศรษฐศาสตร์ (รูปที่ 13) โดยธุรกิจไทยได้เพิ่มการลงทุนขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ 2% ของสินทรัพย์ถาวรเปรียบเทียบกับ

การลงทุนของบริษัทต่างชาติ ซึ่งแรงกระตุ้นการลงทุนนี้จะกระจุกตัวในกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ และบริษัทภาคบริการ

เป็นหลัก นอกจากนี้ งานวิจัยได้ทำ Placebo test โดยทำการวิเคราะห์นี้ใหม่โดยใช้บริษัทมาเลเซีย แทนบริษัทไทย

และไม่เห็นความแตกต่างนี้ ซึ่งสามารถลดทอนความกังวลระดับหนึ่งว่าผลตรงนี้ไม่ได้สะท้อนภาวะเศรษฐกิจโลกอย่าง

อื่น

คำถามสำคัญที่ตามมาคือ แรงกระตุ้นการลงทุนดังกล่าวมาจากช่องทางใด ในทางทฤษฎี การลดภาษีจะช่วยการลงทุนผ่าน 2 ช่องทาง อันแรกคือ Cost of capital การลดภาษีจะช่วยลด Hurdle rate หรืออัตราผลตอบแทนที่โครงการสามารถยอมรับได้ ลงมา การลดลงนี้ส่งผลให้บริษัทสามารถมีโอกาสนำการลงทุนที่เปิดกว้างขึ้น ในขณะเดียวกัน การลดภาษีก็ส่งผลให้ภาระภาษีลดลง ธุรกิจมีเงินในกระเป๋า (สภาพคล่อง) เพื่อนำมา finance การลงทุนมากขึ้นไปด้วย คำตอบของคำถามนี้ จะช่วยให้เราเข้าใจว่าอุปสรรคการลงทุนของเอกชนเราคืออะไร และ policy prescription ควรเป็นแบบไหน

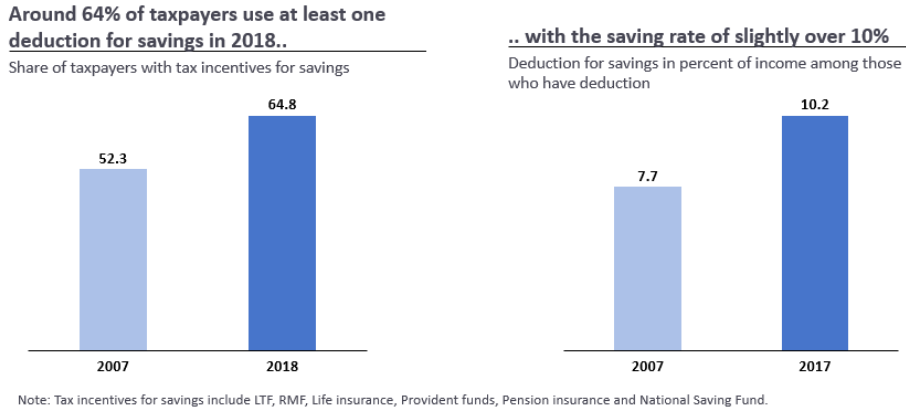
งานวิจัยตอบคำถามนี้โดยศึกษา investment response จาก firms ที่มีสภาพคล่องแตกต่างกัน และพบว่าในบริบทของประเทศไทย แรงกระตุ้นหลักมาจากทางด้าน Cost of capital ซึ่งผู้วิจัยแทบไม่พบความแตกต่างของ investment response ระหว่าง firms ที่มีสภาพคล่องแตกต่างกัน ดังนั้นปัญหาการลงทุนต่ำของประเทศ น่าจะไม่ได้เกิดจากปัญหาขาดเงินทุน และการกระตุ้นการลงทุนโดย Soft loan ต่างๆอาจจะไม่ใช่วิธีที่มีประสิทธิผลเท่าไรนัก กฎระเบียบยาว คือการลดอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำที่ firm สามารถยอมรับได้ (Hurdle rate) ลงมา ซึ่งจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับต้นทุนการระดมทุน และการทำให้บริษัทเห็นโอกาสในการลงทุนเพิ่มขึ้น

#### 4. การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการออมและการลงทุนระยะยาว

ความท้าทายหนึ่งที่สำคัญสำหรับประเทศไทย คือ การส่งเสริมการลงทุนระยะยาวเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเกษียณ ซึ่งการลดหย่อนภาษี เป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการส่งเสริมนี้ ในภาพรวม ผู้เสียภาษีมีการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการออมค่อนข้างมาก และเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (รูปที่ 14) อย่างไรก็ตาม เมื่อเราพิจารณาอัตราการออมของแต่ละกลุ่มรายได้ สิ่งที่ค่อนข้างน่ากังวลคืออัตราการออมของผู้ที่มีรายได้น้อย และปานกลางต่ำกว่าของผู้ที่มีรายได้สูงอย่างชัดเจน โดยอัตราการออมของกลุ่ม Quintile ที่ 5 อยู่ที่ 15% สูงกว่าของผู้

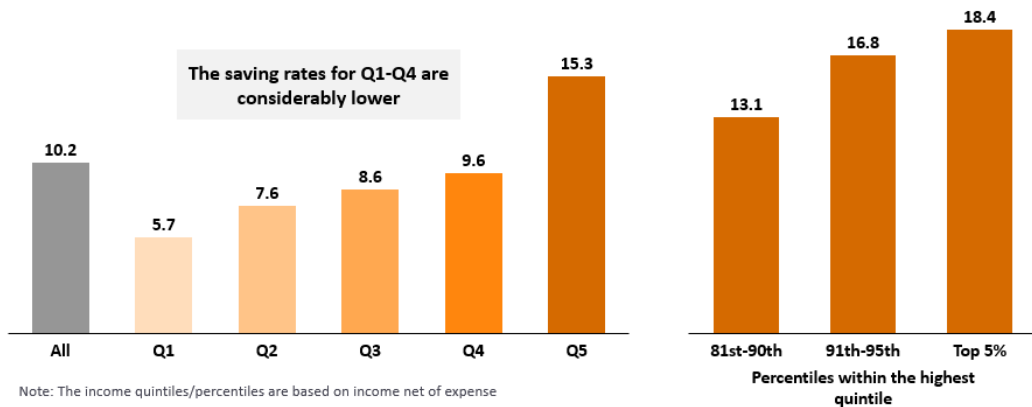
มีรายได้น้อยและปานกลาง (Quintiles 1-3) เกือบ 2 เท่า (รูปที่ 15)

รูปที่ 4 ภาพรวมการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการออมและการลงทุน



ที่มา: Muthitacharoen and Burong (2019)

รูปที่ 15 Deduction for saving in percent of income by income groups, 2018(for only those with deductions)



ที่มา :Muthitacharoen and Burong (2019)

คำถามสำคัญที่จะช่วยการออกแบบนโยบายภาษีในเรื่องนี้ คือ คนไทยมีการใช้แรงจูงใจภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนระยะยาวอย่างไร การวิเคราะห์ของ Muthitacharoen and Burong (2019) ได้ตอบคำถามนี้ โดยใช้ข้อมูลแบบสุ่มของผู้ที่ยื่นแบบฟอร์มภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Sample of de-identified panel) เพื่อศึกษาพฤติกรรมการลงทุนผ่าน LTF RMF และ Provident fund

การปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี 2013 ได้ส่งผลกระทบต่ออัตราภาษีหน่วย

สุดท้าย (Marginal tax rate) และแรงจูงใจในการลงทุน LTF ของผู้เสียภาษี ตัวอย่างคือ หากสมชายอยู่บนขั้นบันได

20% และได้มีการลดหย่อนภาษีเพื่อซื้อ LTF เป็นเงิน 10,000 บาท สมชายจะได้รับส่วนลดภาษี 2,000 บาท ส่งผลให้

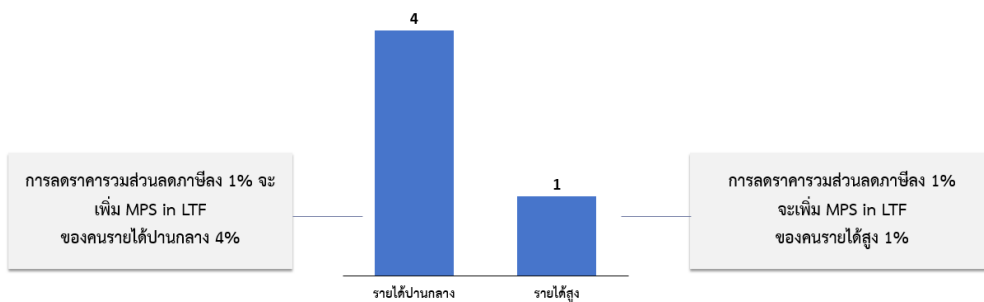
ราคารวมภาษีของการซื้อ LTF (After-tax price of LTF) 1 บาทจะอยู่ที่ 0.8 บาท

คณะผู้วิจัยพบว่า Price elasticity of MPS ใน LTF อยู่ที่ -4 นั้นหมายความว่า การลด After-tax price of

LTF ลง 1% จะส่งผลให้การลงทุน LTF เพิ่มขึ้น 4% (รูปที่ 16) สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้สูงนั้น งานศึกษาพบว่า Price

elasticity of MPS ใน LTF อยู่ที่ -1

รูปที่ 16 การเปลี่ยนแปลงของส่วนต่าง Marginal propensity to save ใน LTF ระหว่างกลุ่ม Treatment และ Control



ที่มา :Muthitacharoen and Burong (2019)

คณะผู้วิจัยได้พยายามศึกษาทั่วโลกที่ขับเคลื่อนการตอบสนองต่อแรงจูงใจภาษีสำหรับกลุ่มคนรายได้ปานกลาง

โดยได้แบ่งกลุ่มผู้เสียภาษีตามมิติต่างๆ และพบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความรู้ทางการลงทุน และวินัยทางการเงินนี้เป็น

กลไกสำคัญที่ขับเคลื่อนประสิทธิผลของการใช้แรงจูงใจภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนระยะยาวของกลุ่มคนรายได้ปาน

กลาง โดยการปรับโครงสร้างภาษีส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจลงทุนระยะยาวของผู้ที่มีแนวโน้มที่จะมีความรู้

ทางการลงทุน (Investment literacy) ไม่มากนัก ในขณะที่ผู้มีความรู้ทางการลงทุนในระดับสูงจะมีการตอบสนองต่อ

การเปลี่ยนแปลงแรงจูงใจภาษีค่อนข้างต่ำ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้วัดความรู้ทางการลงทุนผ่านประวัติ และความเข้มข้นของ

การลงทุนใน LTF และ RMF ของผู้เสียภาษี



นอกจากนี้งานศึกษายังพบว่าการเปลี่ยนแรงจูงใจภาษีส่งผลอย่างชัดเจนต่อการตัดสินใจลงทุนระยะยาวของผู้ที่มีแนวโน้มที่จะมีวินัยทางการเงิน (Financial discipline) ในระดับต่ำ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 40 ปี และผู้ที่ซื้อ LTF เป็นสัดส่วนต่ำต่อรายได้ ผลการศึกษานี้ชี้ว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความรู้ทางการลงทุน และวินัยทางการเงินนี้เป็นกลไกสำคัญที่ขับเคลื่อนประสิทธิผลของการใช้แรงจูงใจภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนระยะยาวของกลุ่มคนรายได้ปานกลาง

โดยสรุป งานศึกษานี้พบว่าทำให้แรงจูงใจภาษีส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจลงทุนระยะยาวของคนไทย แต่ประสิทธิผลนี้แตกต่างกันอย่างชัดเจนทั้งในมิติของรายได้ ความเข้าใจทางการลงทุน และวินัยทางการเงิน

## 5. บทสรุป

โดยสรุป ข้อค้นพบจากงานวิจัยเหล่านี้ ได้ชี้ให้เห็นว่าธุรกิจและคนจะมีการ respond ต่อแรงจูงใจภาษีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในมิติต่างๆ ความเข้าใจนี้ จะช่วยให้เราสามารถออกแบบนโยบายภาษีต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถลดความซับซ้อนของสิทธิประโยชน์ทางภาษีได้ดียิ่งขึ้น ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดอย่างสร้างสรรค์เกี่ยวกับการใช้นโยบายภาษีเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน และช่วยสร้างองค์ความรู้สำหรับการวางนโยบายภาษีโดยใช้ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ (Evidence-based tax policy)

## 6. อ้างอิง

Muthitacharoen, Athiphat, 2018, “Location choice and tax responsiveness of foreign multinationals: Evidence from ASEAN countries,” PIER Discussion Paper No. 95.

Muthitacharoen, Athiphat (2019a). Assessing the importance of taxation on FDI: evidence from Southeast Asian developing countries. *eJournal of Tax Research*, Forthcoming.

Muthitachoen, Athiphat (2019b). Tax cut and investment: Firm-level evidence from Thailand. Faculty of Economics Chulalongkorn University Working Paper.

Muthitachoen, Athiphat and Burong, Trongwut (2019). Understanding utilization of tax deductions for retirement. Faculty of Economics Chulalongkorn University Working Paper.