

สรุปประเด็นสำคัญจากการสัมมนา BOT Symposium 2025:

ทางเลือกของเครื่องมือหารายได้ภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบทไทย

การเสวนาในงาน BOT Symposium 2025 ได้สะท้อนหลักคิดการหารายได้ของรัฐ เพื่อนำเสนอแนวทางปฏิรูปโครงสร้างภาษีของประเทศไทยให้เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และเพียงพอต่อการสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

ทำไมเราต้องใส่ใจเรื่องการหารายได้รัฐให้เพียงพอ?

สถานการณ์การคลังของไทยกำลังน่ากังวลอย่างยิ่ง จากปัญหาการขาดดุลงบประมาณเรื้อรังมานานประมาณ 20 ปี ซึ่งเริ่มส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศ สะท้อนจากการที่สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถืออย่าง Moody's ปรับลดมุมมองต่อประเทศไทยเป็น "Negative" ขณะที่สัดส่วนภาระดอกเบี้ยต่อรายได้รัฐเพิ่มสูงขึ้นจนเกินเกณฑ์ Investment Grade สิ่งนี้คือสัญญาณเตือนว่า "ต้นทุนของการไม่ทำอะไรเลย" กำลังสูงขึ้นอย่างมหาศาล หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ประเทศไทยอาจเผชิญกับวิกฤตความเชื่อมั่นและเสถียรภาพทางการคลังในอนาคตอันใกล้

หลักคิดในการออกแบบแนวทางหารายได้และความท้าทายของไทย

การปฏิรูปภาษีให้ประสบความสำเร็จต้องยึดผู้เสียภาษีเป็นศูนย์กลาง โดยคำนึงถึงหลักคิดของภาษีที่ดี 4 ด้าน คือ ความเพียงพอ เพื่อให้มีงบประมาณสำหรับสวัสดิการและการลงทุน ความเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ประสิทธิภาพ เพื่อลดการบิดเบือนแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ และความง่าย เพื่อให้สามารถทำได้อย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี บริบทของไทยมีความท้าทายเฉพาะตัวอย่างน้อย 2 ข้อ ที่ทำให้ออกแบบแนวทางหารายได้ภาครัฐตามหลักคิดข้างต้นได้ยาก ได้แก่

- **เศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่:** แรงงานประมาณ 2 ใน 3 อยู่นอกระบบ โดยรัฐไม่รู้รายได้ที่แน่ชัดของแรงงานกลุ่มนี้ และไม่สามารถบังคับให้แรงงานกลุ่มนี้จ่ายภาษี จึงทำให้ยากต่อการออกแบบภาษีให้เป็นธรรม
- **ความเหลื่อมล้ำสูง:** ประเทศไทยมีผู้มีรายได้น้อยจำนวนมาก ทำให้รัฐเก็บภาษีได้น้อย และมีภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการมาก จึงยากต่อการออกแบบตามหลักความเพียงพอทางรายได้ และหากต้องเก็บภาษีจากผู้มีรายได้สูงให้เพียงพอ ก็อาจกระทบกับแรงจูงใจ ขัดต่อหลักประสิทธิภาพ

เครื่องมือที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาจยังไม่ตอบโจทย์ได้ครบทั้ง 4 หลักคิด

โครงสร้างรายได้ภาษีของไทยพึ่งพาภาษีหลัก 3 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทยังมีข้อจำกัดที่ทำให้จัดเก็บภาษีได้ไม่เต็มศักยภาพ

- **ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา:** มีสัดส่วนเล็กเมื่อเทียบกับรายได้ภาษีทั้งหมด เพราะฐานภาษีที่แคบจากปัญหาเศรษฐกิจนอกระบบ
- **ภาษีเงินได้นิติบุคคล:** มีสัดส่วนที่ใหญ่กว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่ก็มีช่องว่างทางนโยบายอยู่มาก จากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการค่อนข้างมาก
- **ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT):** เป็นแหล่งรายได้ที่คิดเป็นสัดส่วนสูงที่สุด แต่ขาดความยืดหยุ่นในการออกแบบอัตราก้าวหน้า วิธีเพิ่มอัตราก้าวหน้าบนภาษีมูลค่าเพิ่มที่นิยมใช้กันยังมีข้อจำกัด เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าบางประเภทให้ผลประโยชน์กับกลุ่มรายได้สูงด้วย ขณะที่การสร้างอัตราก้าวหน้าผ่านการผูกกับนโยบายสวัสดิการมีข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพ เพราะขึ้นกับความแม่นยำในการคัดกรองคนรายได้ต่ำ ซึ่งทำได้ยากในบริบทที่มีสัดส่วนแรงงานนอกระบบมาก

แนวคิดภาษีก้าวหน้าบนการบริโภคโดยตรง ผ่านการขึ้น VAT และเงินคืน (rebate)

งานวิจัยได้เสนอแนวคิด VAT และเงินคืนเพื่อให้สามารถออกแบบภาษีการบริโภคที่มีอัตราก้าวหน้าได้ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยกล่าวถึงหลักคิด 3 อย่างของงานวิจัย

- 1) **กลไกที่ทำได้จริง** โดยใช้กลไกภาษี VAT ที่มีอยู่แล้วคู่กับเทคโนโลยี consumption tracking ที่รัฐเคยใช้ ผ่าน 3 ขั้นตอน คือ ปรับขึ้น VAT ให้ผู้บริโภคเลือกเปิดเผยตัวตนเพื่อให้รัฐรู้ระดับการบริโภคของแต่ละคน และคำนวณเงินคืนตามการบริโภคที่แต่ละคนเปิดเผย
- 2) **สร้างอัตราภาษีสุทธิที่ก้าวหน้าได้** โดยออกแบบให้เงินคืนคิดเป็นสัดส่วนต่อการบริโภคที่สูงกว่าสำหรับคนจน
- 3) **คำนึงถึงพฤติกรรมตอบสนองของผู้บริโภค** โดยคำนึงถึงมิติ privacy concerns การออกแบบเงินคืนให้สอดคล้องกับแรงจูงใจของผู้บริโภคเพื่อให้เปิดเผยระดับการบริโภคที่แท้จริง และคำนึงถึงพฤติกรรมที่เกิดจากการบริโภคนอกระบบ

ผลจากงานวิจัยเบื้องต้นพบว่า กรณีการขึ้น VAT จาก 7% เป็น 10% และสมมติให้รายได้จากการขึ้นภาษีมาเป็นเงินคืนทั้งหมด รัฐสามารถออกแบบการคืนเงินให้ภาษีการบริโภคสุทธิมีอัตราก้าวหน้าขึ้นได้ และช่วยเพิ่มความกินดีอยู่ดีของคนในภาพรวมในแบบจำลองได้

รัฐควรจะเริ่มจากตรงไหน

การปฏิรูปภาษีต้องไม่ใช่การแก้ปัญหเฉพาะหน้า แต่ต้องวางเป็นยุทธศาสตร์ระยะยาวที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดการยอมรับจากสังคมและสร้างความยั่งยืนอย่างแท้จริง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้น ดังนี้:

1. **วางแผนภาษีในภาพรวม:** เพื่อให้รัฐเข้าใจภาระภาษีแต่ละประเภทต่อประชาชนในแต่ละกลุ่มรายได้โดยใช้แผนที่ภาระภาษี (Tax Burden Map) ได้
2. **เพิ่มความรับผิดชอบ (Accountability) ของนโยบายภาษี:** สร้างความเชื่อมั่นระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเปิดเผยข้อมูลต้นทุนของสิทธิประโยชน์ทางภาษีทั้งหมดอย่างเป็นระบบ

จัดตั้งสถาบันการคลังอิสระเพื่อยกระดับความรับผิดชอบ และสร้างความเชื่อมั่นว่าเงิน
รายได้จากภาษีจะถูกใช้อย่างคุ้มค่า

3. **กำหนดเส้นทาง (Roadmap) การปฏิรูปที่ชัดเจน:** วางแผนการปฏิรูปเป็นขั้นตอนที่จับต้อง
ได้ เพื่อให้ทุกภาคส่วนปรับตัวได้ทัน
 - ระยะสั้น: เริ่มจากการ "อุดรูรั่ว" โดยการทบทวนและปรับลดสิทธิประโยชน์ทางภาษี
 - ระยะกลาง: "ขยายฐานภาษี" โดยใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่เพื่อดึงคนนอกระบบเข้า
มา
 - ระยะยาว: "ปรับโครงสร้าง" โดยพิจารณาปรับอัตราภาษี เมื่อระบบมีความพร้อมและ
ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนแล้ว