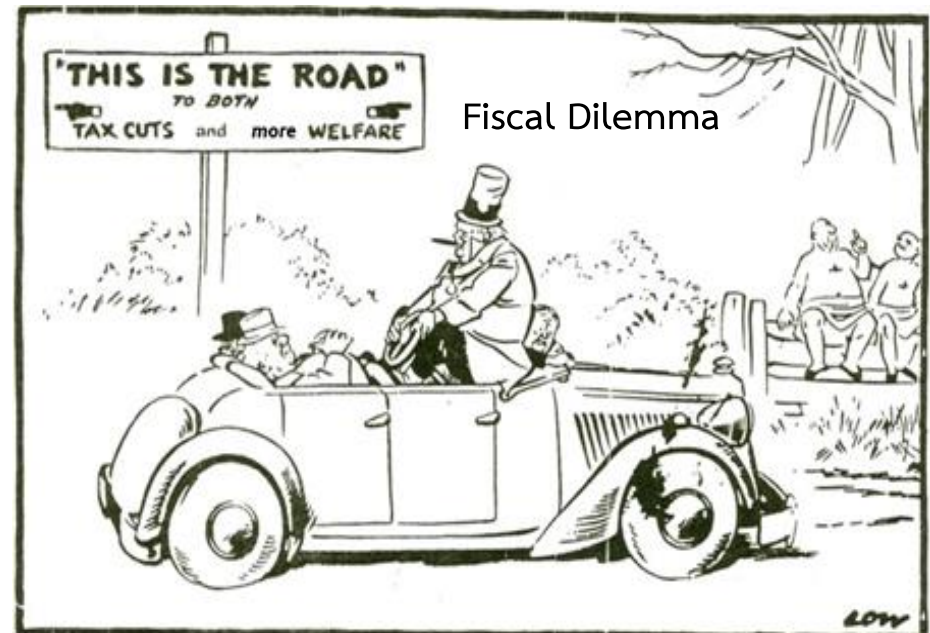


ข้อคิดเห็นต่อการศึกษาเรื่อง

“Examining Thailand’s Tax Incentives for Investment”

ดร.ปณณ อนนนภิบุตร
สำนักนโยบายภาษี สศค.

PIER Research Workshop
The Economics of Fiscal Policy
24 กุมภาพันธ์ 2559



ประเด็น



- ▷ 1. สิทธิประโยชน์ทางภาษี: อดีตสู่ปัจจุบัน
- ▷ 2. ข้อสังเกตต่อผลการศึกษา
- ▷ 3. ประสิทธิผลของ Tax Incentives
และข้อเสนอในการปรับปรุง
- ▷ 4. นัยเชิงนโยบาย



1. สิทธิประโยชน์ทางภาษี: อดีตสู่ปัจจุบัน

สรุปมาตรการส่งเสริมการลงทุนในอดีต

	สิทธิและประโยชน์	จำนวนประเภทกิจการ
1	นโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (จนถึงสิ้นปี 2555) : ยกเว้นอากรเครื่องจักร, ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ทุกเขต (ไม่จำกัดวงเงิน), ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล 50% อีก 5 ปี	34
2	นโยบายส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs (จนถึงสิ้นปี 2554) : ยกเว้นอากรเครื่องจักร, ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ทุกเขต (ไม่จำกัดวงเงิน)	57
3	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ไม่จำกัดวงเงิน และลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล 50% อีก 5 ปี ทุกเขต (กิจการ Science Park)	1
4	กิจการที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษ (**): ยกเว้นอากรเครื่องจักร, ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ทุกเขต (ไม่จำกัดวงเงิน)	53
5	กิจการที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ (*): ยกเว้นอากรเครื่องจักร, ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ทุกเขต (จำกัดวงเงิน)	83
6	ตามเขต : สิทธิและประโยชน์มาก-น้อยตามสถานที่ตั้งโครงการในเขตต่างๆ ตามประกาศที่ 1/2543 (เขต 3 ได้รับสิทธิฯ สูงสุด) หมายเหตุ บางประเภทกิจการมีการกำหนดสิทธิและประโยชน์เพิ่มเติม หากตั้งสถานประกอบการในนิคมฯ เฉพาะด้าน	75
7	5-5-8 : ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5, 5, 8 ปี หากตั้งในเขต 1, 2, 3 ตามลำดับ (กิจการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย)	1
8	5-7-8 : ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5, 7, 8 ปี หากตั้งในเขต 1, 2, 3 ตามลำดับ (ส่วนใหญ่เป็นกิจการด้านการท่องเที่ยว)	9
9	5-5-7-8 : ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5, 5, 7, 8 ปี หากตั้งในเขต 1, เขต 2 (นอกนิคมฯ), เขต 2 (ในนิคมฯ) และเขต 3 ตามลำดับ (กิจการผลิตโครงสร้างโลหะสำหรับงานก่อสร้างหรืองานอุตสาหกรรม)	1
10	5-6-7-8 : ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5, 6, 7, 8 ปี หากตั้งในเขต 1, เขต 2 (นอกนิคมฯ), เขต 2 (ในนิคมฯ) และเขต 3 ตามลำดับ (ส่วนใหญ่เป็นกิจการ E&E และหมวด 6 บางประเภท เช่น ยา กระดาษ)	14
11	5 ปีทุกเขต : ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี ทุกเขต	4
12	ได้รับสิทธิและประโยชน์เฉพาะการยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร (ม. 28)	7
13	ได้รับสิทธิและประโยชน์เฉพาะการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิตเพื่อส่งออก (ม. 36)	1
14	ได้รับสิทธิและประโยชน์เฉพาะการยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร และอากรขาเข้าวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิตเพื่อส่งออก (ม. 28 + ม.36)	2
15	ได้รับสิทธิและประโยชน์เฉพาะที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร (Non-Tax)	4
16	กำหนดสิทธิและประโยชน์เป็นการเฉพาะสำหรับกิจการนั้นๆ (รถยนต์ โรงแรม การค้าระหว่างประเทศ)	3

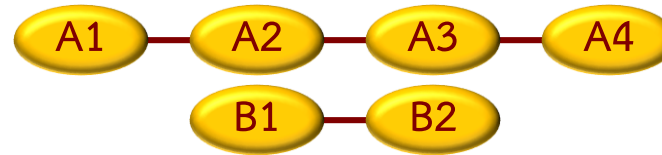
137

“ระบบการให้สิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมอุตสาหกรรมมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น จนยากที่จะเข้าใจอย่างสมบูรณ์ และยิ่งวันเวลาผ่านไป มีการแต่งเติมเสริมแต่งในมาตรการที่ละอันพันละน้อย จนท้ายที่สุดมีคนจำนวนน้อยที่จะเข้าใจว่า นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างไร ต่อสาขาเศรษฐกิจหรือมีต้นทุนที่เกิดจากมาตรการเท่าใด” (ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ 2554: 6-28)

Source: ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์. 2554. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาและวิเคราะห์ผลการดำเนินการของบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (ปี 2549 - 2551). คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สรุปมาตรการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ในปัจจุบัน

1 สิทธิประโยชน์ตามประเภทกิจการ (Activity-based Incentives)



5

มาตรการ
เร่งรัด
การลงทุน
(สำหรับคำขอ
ม.ค. 2557 -
มิ.ย. 2559)

สิทธิประโยชน์เพิ่มเติม

2	Merit-based	6 กิจกรรม ได้แก่ R&D, สนับสนุนกองทุน, IP Licensing Fee, ฝึกอบรมด้านเทคโนโลยี, พัฒนา Local Supplier, ออกแบบผลิตภัณฑ์/บรรจุภัณฑ์
3	Area-based	1. นิคม/เขตอุตสาหกรรมที่ได้รับส่งเสริม 2. เขตวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 3. จังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ 20 จังหวัด 4. จังหวัดชายแดนภาคใต้ 4 จังหวัด + 4 อำเภอของสงขลา (สิ้นสุดปี 2560) 5. เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (สิ้นสุดปี 2560 และบางกิจการสิ้นสุด มิ.ย. 2559) 6. คลัสเตอร์ : Super Cluster และคลัสเตอร์อื่นๆ (สิ้นสุดปี 2559)
4	SMEs	ผ่อนปรนเงื่อนไข / เพิ่มสิทธิ 38 กิจการที่ SMEs ไทยมีศักยภาพ (สิ้นสุดปี 2560)

6 มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต (สิ้นสุดปี 2560)

- ปรับเปลี่ยนเครื่องจักร เพื่อประหยัดพลังงาน ใช้พลังงานทดแทน และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- ปรับเปลี่ยนเครื่องจักร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เช่น Automation
- ลงทุนด้าน R&D หรือออกแบบทางวิศวกรรม เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ

สรุปมาตรการส่งเสริมการลงทุนของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน

การส่งเสริมผู้ประกอบการ SMEs

- ลด CIT เหลือ 10% เป็นเวลา 2 ปี
- ยกเว้น CIT เป็นเวลา 5 ปีสำหรับ Start-up SMEs ที่เป็น New Engine of Growth

การส่งเสริมผู้ประกอบการกรณีทั่วไป

- ลด CIT เหลือ 20% เป็นการถาวร
- หักจ่ายได้ 2 เท่าสำหรับการลงทุนในสินทรัพย์
- หักจ่ายได้ 3 เท่าสำหรับ R&D&I
- มาตรการส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางวิจัย พัฒนา หรือทดสอบสมรรถนะยานยนต์ต้นแบบในภูมิภาค

การส่งเสริมสำหรับ New Growth Engine

- กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย
- ยกเว้น CIT เป็นเวลา 10-15 ปีสำหรับกิจการที่มีความสำคัญสูง
- ยกเว้น PIT สำหรับผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย

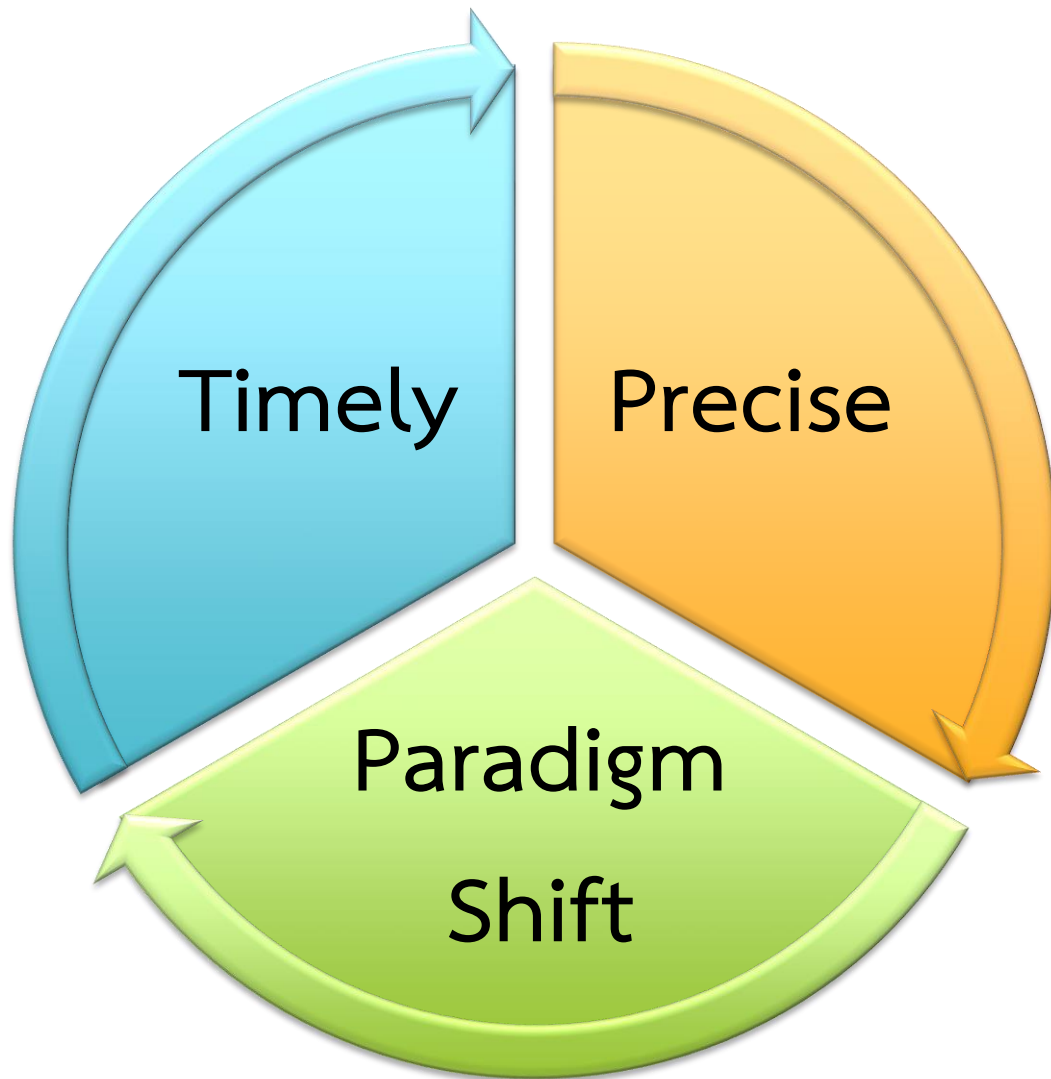
สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนโดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการลงทุนใน AEC

- สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนใน SEZ ชายแดน
- สำนักงานใหญ่ข้ามประเทศ (IHQ) และบริษัทการค้าระหว่างประเทศ (ITC)



2. ข้อสังเกตต่อผลการศึกษา

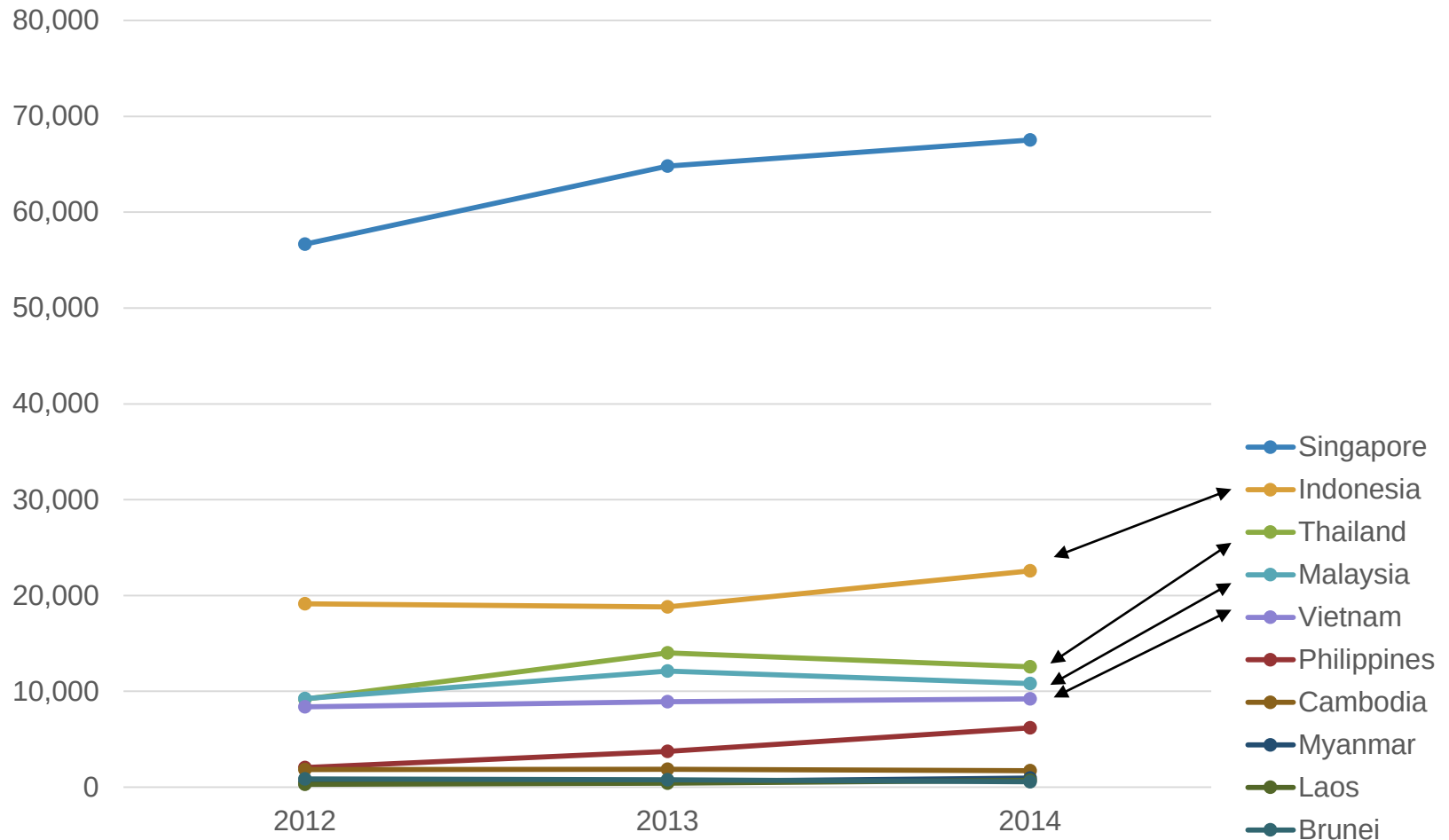
ความเห็นโดยรวม



เลือกกลุ่มประเทศที่เป็น 2nd tier ของ FDI Inflows

ล้านดอลลาร์สหรัฐ

FDI Inflows ของประเทศในอาเซียน



นโยบาย SEZ ในรูปแบบคลัสเตอร์และ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย

ประเด็น	นโยบาย SEZ ในรูปแบบคลัสเตอร์	10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย: New Engine of Growth
ประเภทของ อุตสาหกรรม เป้าหมาย	Super Cluster เป็นคลัสเตอร์สำหรับ กิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และ อุตสาหกรรมแห่งอนาคต เช่น 1) ยานยนต์และชิ้นส่วน 2) เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และอุปกรณ์โทรคมนาคม 3) ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อม 4) ดิจิทัล	5 อุตสาหกรรมเดิมที่มีศักยภาพ (First S-curve) 1) ยานยนต์สมัยใหม่ 2) อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ 3) การท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยว เชิงสุขภาพ 4) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ 5) การแปรรูปอาหาร
		5 อุตสาหกรรมอนาคต (New S-curve) 1) หุ่นยนต์ 2) การบินและโลจิสติกส์ 3) เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ 4) ดิจิทัล 5) การแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)

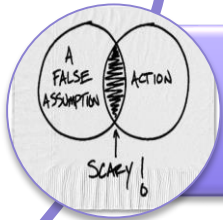
ข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการศึกษา



Sensitivity Analysis (Financing, Depre Rate)



Backward-looking (Tax Code, SMEs)



Assumption (Inflation Rate, Depre Rate, PIT)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลการศึกษา

1. Thailand's standard tax treatment currently is the most competitive among ASEAN4
2. Thailand's temporary incentives for investment in 2016 is very generous
3. Thailand's max incentives are broadly comparable to ASEAN peers in most industries.
4. Tax holiday appears to be a poor incentive instrument of the goal is to encourage investment in durable capital.
 - Tax Holiday จะเป็นประโยชน์และดึงดูดอุตสาหกรรมที่เป็น Footloose มากที่สุด ซึ่งมักจะย้ายออกจากประเทศไปเมื่อระยะเวลาการยกเว้น CIT สิ้นสุดลง (Botman 2008)
5. Tax holiday without exemption cap is more beneficial for highly profitable firms
 - Tax Holiday ดึงดูดกิจการที่มีกำไรสูง เนื่องจากการยกเว้นให้โดยไม่จำกัดจำนวน (Botman 2008)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลการศึกษา (ต่อ)

Key Takeaways

1 Thailand's investment incentives are broadly comparable to those in ASEAN4

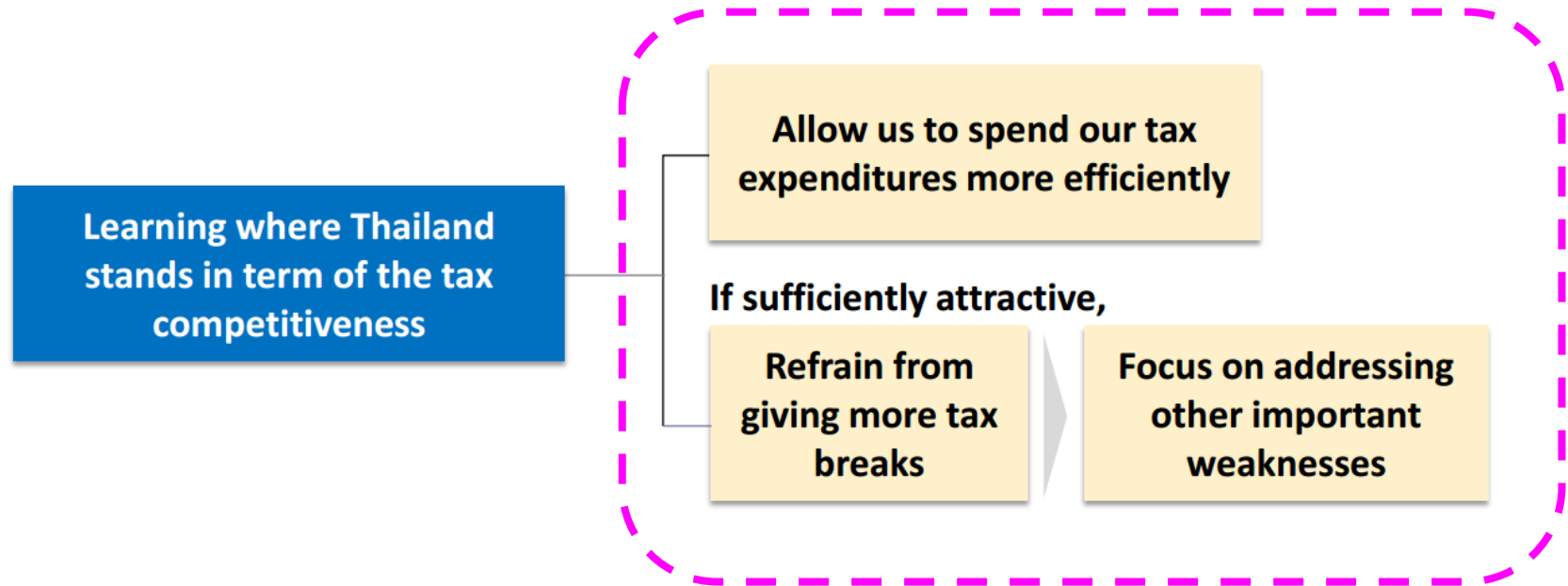
2 When it comes to minimizing incentive redundancy, tax holiday may not be the best policy option



[Reducing CIT rate in Thailand] should also be linked to a rationalization of the incentive scheme. A simple prescription may be to take away tax incentives such as the tax holidays. In case where tax incentives are considered a must, **tax credit, partial expensing or some form of accelerated depreciation** may be offered. (World Bank 2011: 57)

ย้อนกลับไปพิจารณาคำถามเริ่มต้นในการศึกษานี้

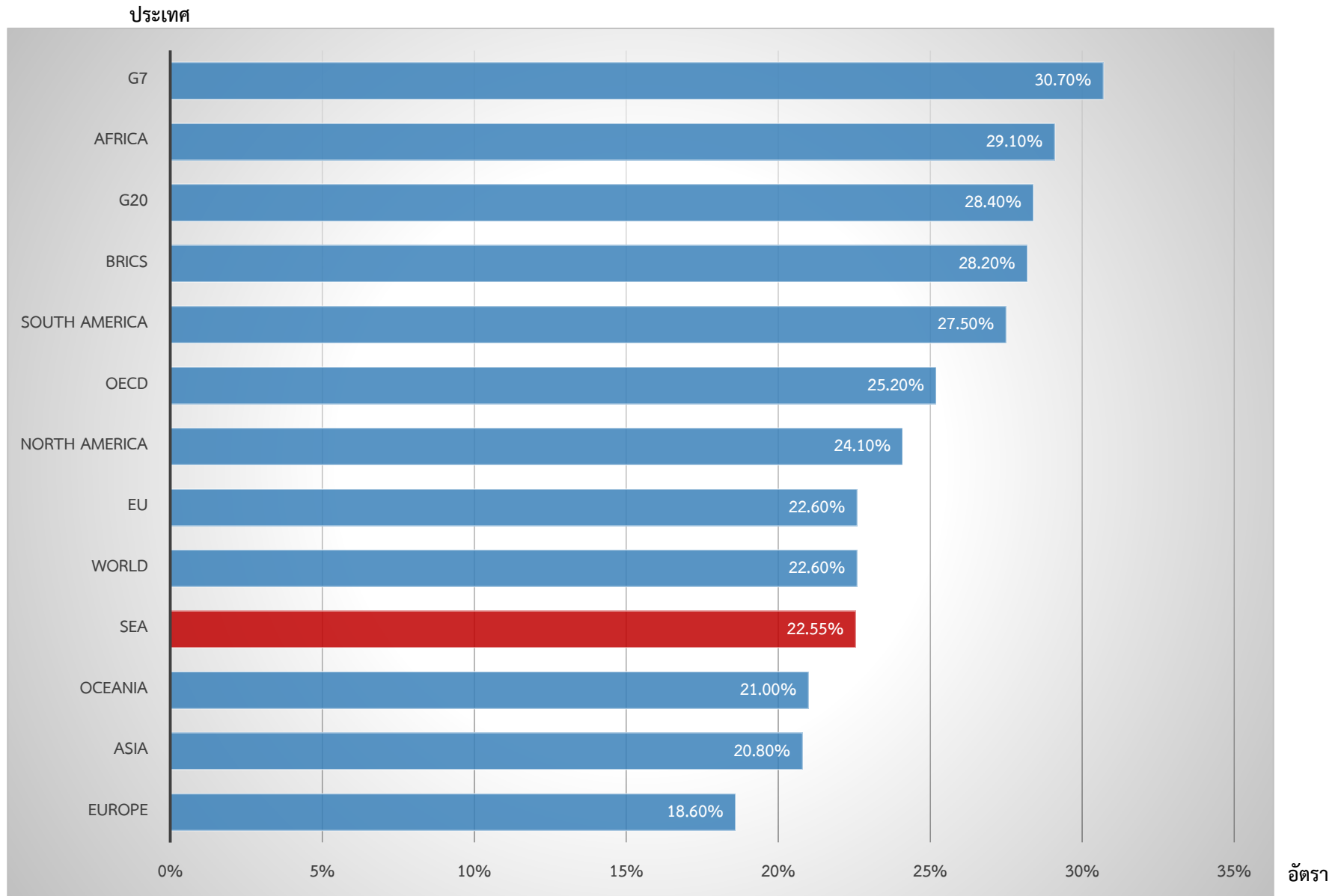
It is important to know where Thailand stands in term of the tax competitiveness





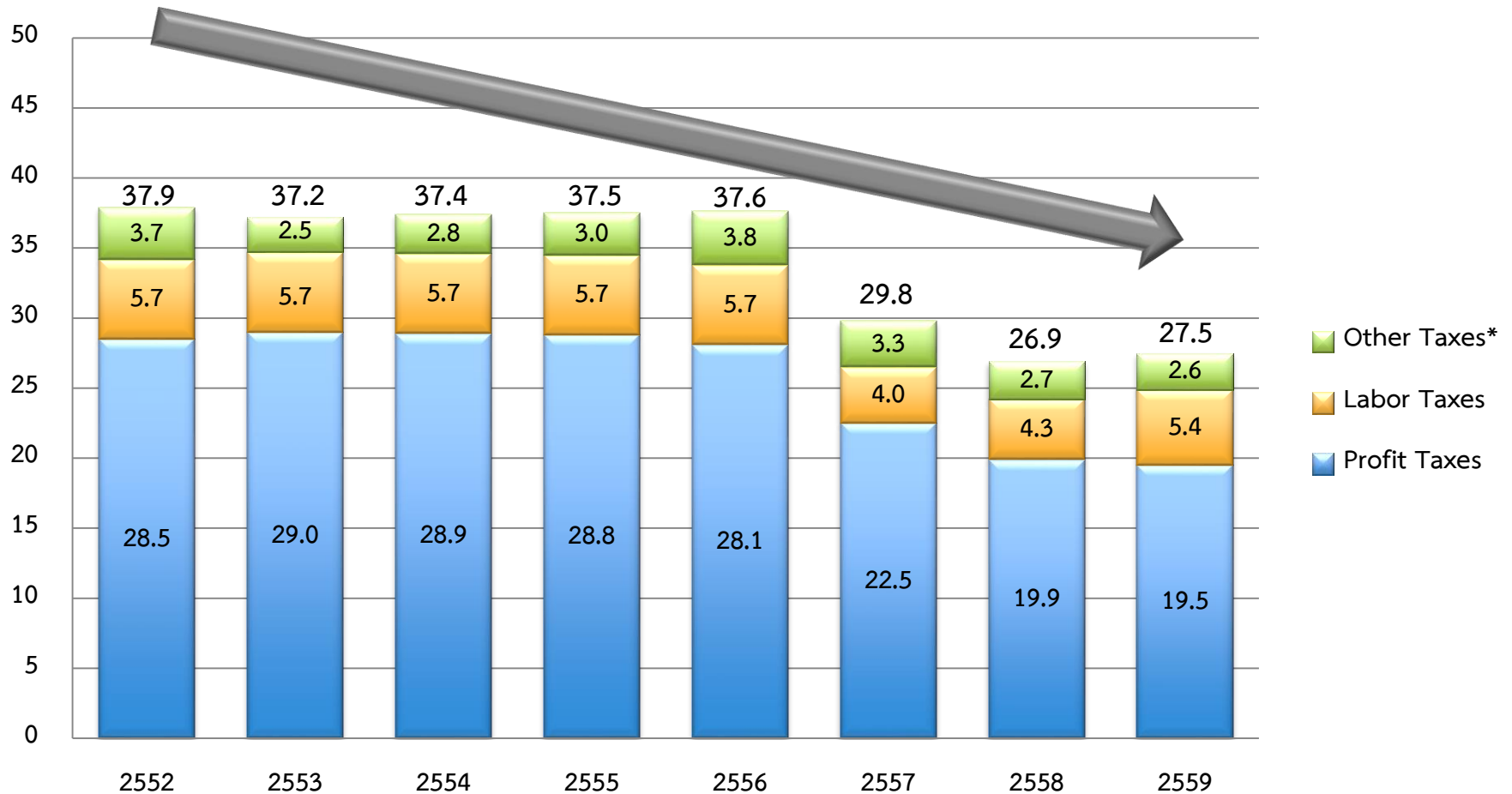
4. ประสิทธิภาพของ Tax Incentives และข้อเสนอในการปรับปรุง

อัตรา CIT เฉลี่ยในแต่ละภูมิภาคของโลก



อัตราภาษีทั้งระบบของไทยมีแนวโน้มลดลง

Total Tax Rate (%)



Source: PricewaterhouseCoopers Paying Taxes 2012, 2013, 2014, 2015 และ 2016

Remark: * Property Tax, Vehicle Tax, Capital Gains Tax, Environmental Tax, etc.

ผลได้ผลเสียของ Tax Incentives เพื่อส่งเสริมการลงทุน

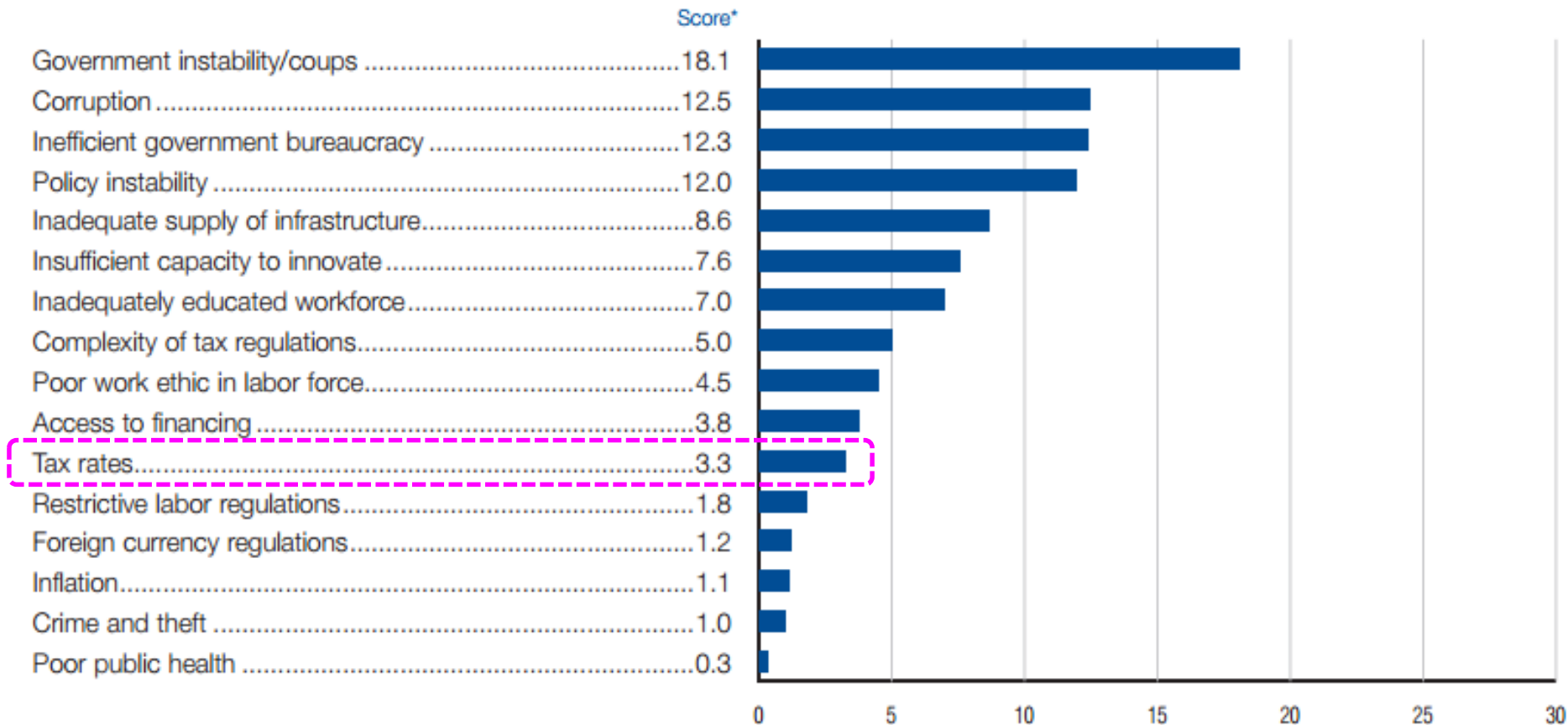
ผลประโยชน์

- เพิ่มการจ้างงาน
- ถ่ายทอดเทคโนโลยี
- เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
- การได้มาหรือสงวนไว้ซึ่งเงินตรา ตปท.
- ได้รับภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเมื่อหมดระยะการส่งเสริม

ต้นทุน

- ความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ
- ภาษีศุลกากร
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล

Most problematic factors of operating a business in Thailand



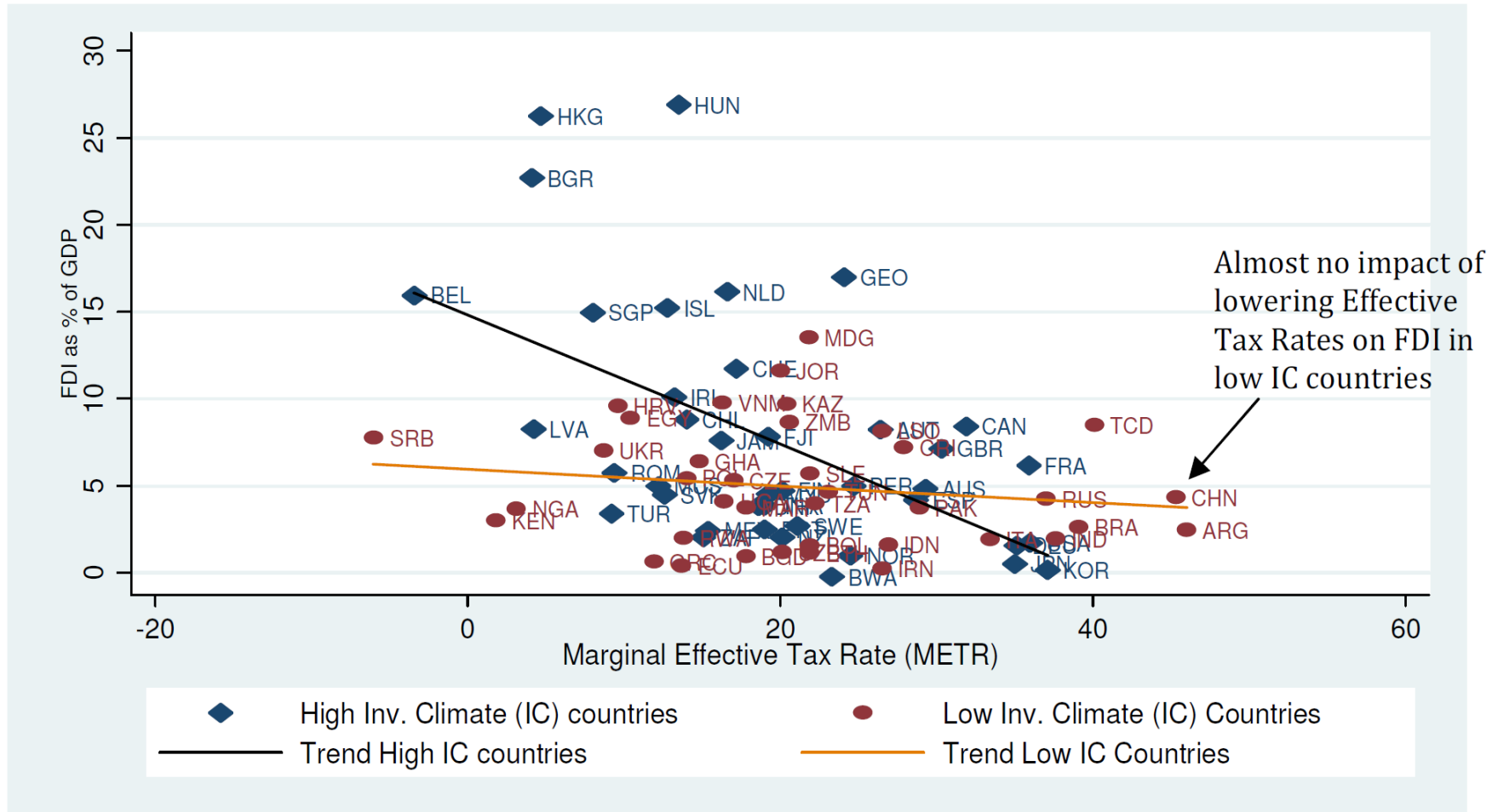
* From the list of factors, respondents were asked to select the five most problematic for doing business in their country and to rank them between 1 (most problematic) and 5. The score corresponds to the responses weighted according to their rankings.

ประสิทธิภาพของ Tax Incentives ในการส่งเสริมการลงทุน?

Author	Focus of Survey	Conclusion		Did investment incentives influence investment level? (share saying yes)
Investment Climate Advisory (FIAS) – investor motivation surveys	Jordan (2009)	Redundancy ratio for incentives (Would have invested even if incentives were not provided)	70%	28%
	Mozambique (2009)		78%	13%
	Serbia (2009)		71%	6%
FIAS	Vietnam (2004)		78%	
FIAS	Thailand (1999)		81%	
Harvorsen	Thailand (1995)		70%	
Mckinsey – Multinational corporation investment in developing economies (2003)	Business process outsourcing (BPO) and automobile sectors in India (2003)	Investment incentives not among top 3 factors driving location decisions		
Fortune/Deloitte and Touche (1997)	Business location study	Taxes ranked 13 th of 26 factors in importance for investments		
G-30 (1984)	Study of 52 multinational corporations covering half of world's FDI stock	Investment incentives ranked 7 th in importance for investments		

ประสิทธิภาพของ Tax Incentives ในการส่งเสริมการลงทุน? (ต่อ)

Investment Climate and Effectiveness of Incentives



Note: Investment climates use the World Bank Group's Doing Business rankings. Weak investment climate conditions such as poor infrastructure, macroeconomic instability, and weak governance and markets (James 2009: 7)

Source: James, S. 2009. *Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*, Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group. Washington, D.C.: World Bank.



1. Giving Tax Incentives VS Improving Infrastructure

“There is a clear tradeoff between **giving tax incentives** resulting in revenue loss and **improving the infrastructure** by using tax revenues. Now OECD countries only use investment tax credit or accelerated depreciation, both of which are quite well targeted to investment. Developing countries including the ASEAN states do maintain a variety of incentives. This is primarily due to **tax competition** among the neighbors.” (World Bank 2011: 55)



2. Tax Incentives กับการดึงดูดการลงทุน

- “International experience suggests that role of incentives in attracting new investment is limited. Tax incentives and tax holidays in particular used to be **quite popular about 10 - 15 years back** but this trend has been undergoing change in the past few years as a series of studies have clearly shown that **tax incentives do not have a significant impact on the flow of investment into a country.**” (World Bank 2011: 55)

3. ความนิยมของ Tax Holidays

- “Tax holidays are difficult to control as they encourage transfer pricing within a company or corporate group to shift profits to the tax free business and costs to the taxable ones. As a result, **tax holidays have completely disappeared from developed countries and are gradually being phased out in developing countries.**” (World Bank 2011: 55)

ผลการศึกษาและข้อเสนอของสถาบันให้คำปรึกษา

1. ควรลดประเภทกิจการที่จะให้สิทธิประโยชน์หลายประเภทโดยทันที

“จากรายงานศึกษาของ Investment Climate in Practice ของ Foreign Investment Advisory Service พบว่า Investment Promotion Agency ที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่มีนโยบายเน้นและให้ความสำคัญกับ **Focus and Prioritization** โดยมีประเภทกิจการที่ให้สิทธิประโยชน์เพียงไม่กี่ประเภทกิจการเท่านั้น เช่น ฝรั่งเศสมี 9 ประเภทกิจการ นิคารากัวมี 6 ประเภทกิจการ อังการีมี 8 ประเภทกิจการ และฮ่องกงมี 9 ประเภทกิจการ ขณะที่**ประเทศไทย** มีมากถึง **271 ประเภทกิจการ**” (The Advisor 2554: 70)

ผลการศึกษาและข้อเสนอของสถาบันให้คำปรึกษา

2. งานบริหารจัดการ (Administration) BOI ควรมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น

- เช่น Administration ของสิทธิประโยชน์ทางภาษีควรเป็นเรื่องของหน่วยงานการจัดเก็บในกระทรวงการคลัง เพื่อให้ BOI มีความคล่องตัวและมุ่งนโยบายไปตามเป้าหมายที่แท้จริง (The Advisor 2554: 75)

3. ปรับปรุงระบบการติดตามและประเมินผลโครงการภายหลังที่ได้รับการส่งเสริม

- หากไม่มีการประเมินโครงการภายหลังการอนุมัติโครงการ BOI ย่อมไม่อาจทราบว่า แท้จริง BOI ได้รับผลประโยชน์ตามที่แต่ละโครงการได้นำเสนอไว้หรือไม่ (The Advisor 2554: 77)

ผลการศึกษาและข้อเสนอของนักวิชาการ รพท.

1. ความคุ้มค่าของการให้สิทธิประโยชน์อยู่ในระดับต่ำหรือไม่คุ้มค่า

- การศึกษาหลายชิ้นพบว่า สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน มีผลช่วยดึงดูด FDI ไม่มากนัก เพราะนักลงทุนต่างชาติให้ความสำคัญกับ “บรรยากาศการลงทุน” เป็นหลัก

2. ควรเร่งทบทวนนโยบายการให้สิทธิประโยชน์

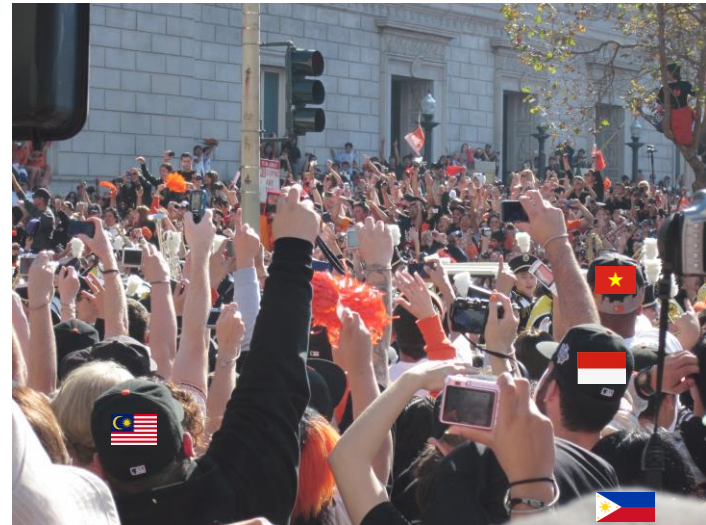
- ควรพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนในลักษณะ เฉพาะเจาะจง โดยนำสิ่งที่เหมาะสมได้มาสร้างบรรยากาศการลงทุน ที่ดีของประเทศ



5. นัยเชิงนโยบาย

ความท้าทายของ Tax Incentives ในปัจจุบัน

- “Tax exemption is like a dessert; it is good to have, but it does not help much if the meal is not there.”*



- “Imagine that a crowd gathers to watch a parade. As the parade passes, people in the front stand on their toes to see better, thus forcing all those behind them to also stand on their toes. In the end, most see no better than before, but all have to stand on their toes.”**

* ญัฐกานต์ วรสง่าศิลป์ (2554). การให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน ช่วยดึงดูด FDI เพียงใด? Focused and Quick Issue 31. ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย.

** ADB (2006). *The Mekong Region - Foreign Direct Investment*. Manila, The Philippines: Asian Development Bank, p. 13.

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

Transparent

1. ต้องมีการประเมินผลที่ชัดเจน
2. ต้องเปลี่ยนจาก “มูลค่า” เป็น “ความคุ้มค่า” ของการลงทุน
3. เปลี่ยนแปลงระบบ เช่น กำหนดวงเงินที่จะส่งเสริมการลงทุนในแต่ละปี แล้วจัด Priority ของโครงการ



Targeted

- การส่งเสริมการลงทุน VS การกีดกันการลงทุน
- ต้องเลือกประเภทกิจการแบบ Selective



Simple

- ระบบภาษีที่เรียบง่าย
- อัตราต่ำ



United

- หลีกเลียง Race to the Bottom (Prisoner's Dilemma)



Affordable

- Revenue Forgone ต่ำ

Thank you

World Economic Forum on East Asia Bangkok, 30 May - 1 June 2012

WORLD
ECONOMIC
FORUM
COMMITTED
IMPROVING THE
OF THE WORLD

“I understand investors invest because they hope to profit from ventures, but we also hope our country must benefit as much as those who come to invest... Economic reform must not engender greater inequalities and breed corruption, nor should it bring more privilege to those already privileged.”

