

## สิทธิประโยชน์ทางภาษี และการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ

8 พฤษภาคม 2560

อธิภัทร มุกิตาเจริญ [Atthiphat.M@chula.ac.th](mailto:Atthiphat.M@chula.ac.th) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความนี้กลั่นกรองเนื้อหาจากบทความ aBRIDGED ฉบับเต็มเรื่อง “แรงจูงใจทางภาษี...ไทยอยู่ตรงไหน ในอาเซียน” เผยแพร่ใน website ของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (<https://www.pier.or.th/>)

สิทธิประโยชน์ทางภาษี (หรือที่ได้ยินกันบ่อยครั้งว่า สิทธิประโยชน์ BOI) เป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลนิยมใช้ในการส่งเสริมการลงทุน ในบทความนี้ ผมชวนพูดคุยกันใน 3 ประเด็น คือ สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำคัญอย่างไร เทียบเคียงกับประเทศคู่แข่งได้หรือไม่ และสามารถดึงดูดนักลงทุนต่างชาติได้มากน้อยขนาดไหน

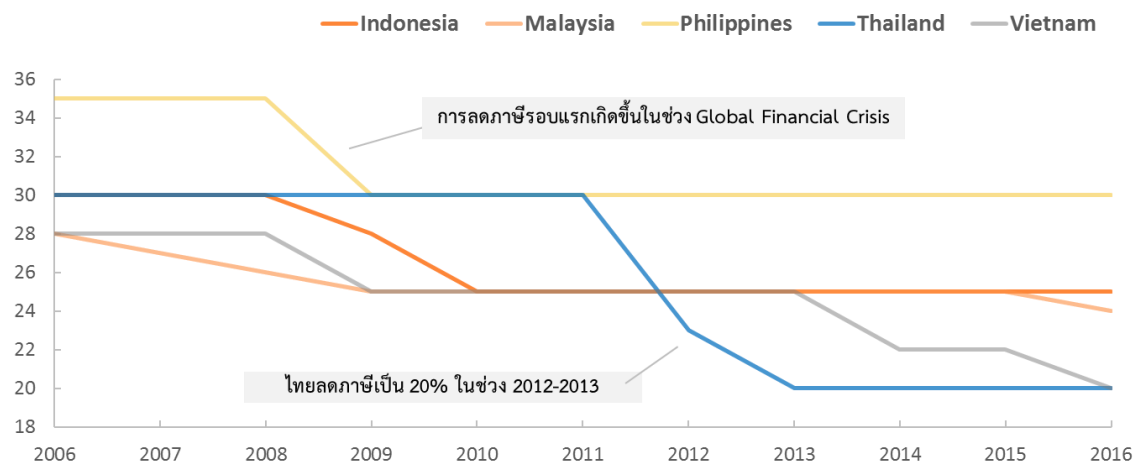
### 1) นโยบายสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการลงทุนสำคัญอย่างไร

ผมขอเริ่มที่ภาพพัฒนาการของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของภูมิภาค ASEAN ของเราย้อนไปซีกทศวรรษที่ผ่านมา (รูปที่ 1) พัฒนาการนี้ได้รับอิทธิพลค่อนข้างมากจากการแข่งขันลดภาษีเพื่อดึงดูดนักลงทุน โดยการแข่งขันรอบแรกเกิดขึ้นช่วงวิกฤตการเงินโลกในปี 2008 ทุกประเทศยกเว้นประเทศไทย ได้ลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของตนเอง ต่อมาในช่วงปี 2012-2013 ไทยได้ลดอัตราภาษีของตนเองลงจาก 30% เป็น 20% การลดอัตราภาษีของไทยนี้กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันทางด้านภาษีรอบใหม่ ทั้งมาเลเซียและเวียดนามได้เริ่มลดอัตราภาษีลงอีกครั้งหนึ่ง

รูปที่ 1: พัฒนาการอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของ ASEAN5 ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของ ASEAN5 (2005-2016)

หน่วย: %



ที่มา: IMF

ดร. อธิภัทร มุกิตาเจริญ | คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย | [atthiphat.m@chula.ac.th](mailto:atthiphat.m@chula.ac.th) | [www.atthiphat.com](http://www.atthiphat.com)

ยิ่งไปกว่านั้น ทุกประเทศได้มีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติมในรูปแบบของ Tax holiday หรือการลดหย่อนภาษีอื่นๆ ประเด็นที่น่าเป็นห่วงคือ ต้นทุนทางการคลังของสิทธิประโยชน์เหล่านี้ ซึ่งอยู่ในรูปของรายได้ภาษีที่หายไป สำนักงานเศรษฐกิจการคลังประมาณการว่ารายจ่ายภาษี ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) อยู่ที่ 224,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2016 ซึ่งเป็นรายจ่ายที่สูงใกล้เคียงกับรายได้ของรัฐจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ดังนั้นความเข้าใจเรื่องแรงจูงใจทางภาษีสำหรับการลงทุนของประเทศไทยจึงมีความสำคัญอย่างมากในเชิงนโยบาย เราจำเป็นต้องรู้ว่าแรงจูงใจที่เราหิบบิ้นให้นักลงทุนอยู่ในระดับใดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งในอาเซียน นอกจากนี้เรายังควรที่จะต้องทราบว่าสิทธิประโยชน์ทางภาษี มันมีประสิทธิผลมากน้อยขนาดไหนในการดึงดูด FDI เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยอื่นๆ เช่น ความยากง่ายในการทำธุรกิจ

## 2) แรงจูงใจทางภาษีของประเทศไทยอยู่ในระดับที่เทียบเคียงกับประเทศคู่แข่งในอาเซียนได้หรือไม่

หนึ่งในเหตุผลสำคัญที่รัฐบาลใช้ประกอบการขยายสิทธิประโยชน์อยู่บ่อยครั้งคือ การที่แรงจูงใจทางภาษีของไทย ต่ำกว่าของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งความท้าทายที่สำคัญของเรื่องนี้คือ แรงจูงใจทางภาษีมีหลากหลายรูปแบบ ทั้งอัตราภาษี ตามกฎหมาย การหักค่าเสื่อมราคา รวมไปถึงการให้สิทธิประโยชน์ในรูปแบบของ Tax holiday ต่างๆ

นอกจากนี้ เมื่อนักลงทุนได้นำเงินกลับประเทศของเค้า เราต้องพิจารณาว่านักลงทุนต้องจ่ายภาษีเพิ่มเติมอะไรบ้าง ซึ่งกฎหมายภาษีที่เกี่ยวข้องก็จะมีตั้งแต่ Withholding tax (ภาษีหัก ณ ที่จ่าย) ของประเทศแหล่งลงทุน ตัว Bilateral tax agreement รวมไปถึงระบบภาษีของประเทศเจ้าของเงินลงทุน

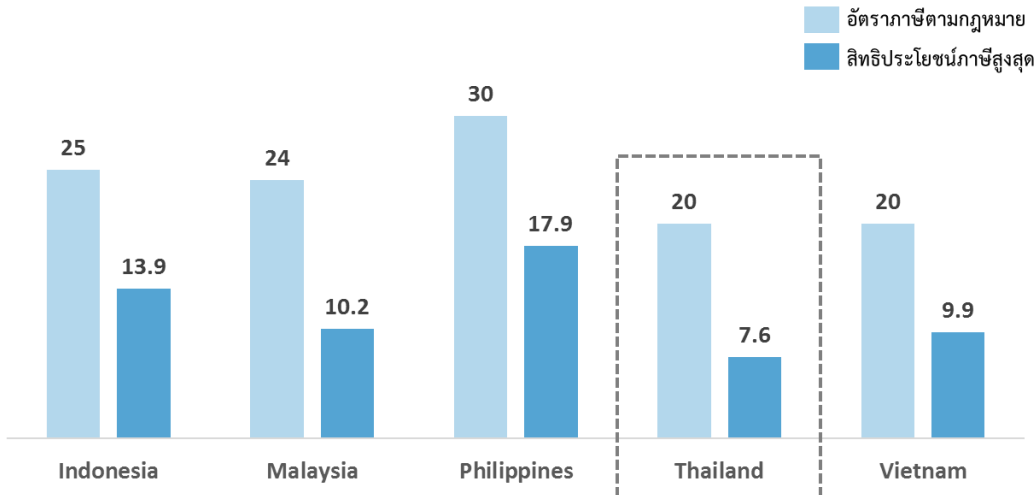
ผมนำภาระภาษีที่เกิดขึ้นตรงนี้มาสร้างอัตราภาษีที่เรียกว่า Bilateral effective tax rate ซึ่งสะท้อนภาระภาษีที่เกิดขึ้นกับการลงทุนในแต่ละคู่ประเทศลงทุน โดยผมเลือกพิจารณาแรงจูงใจภาษีสูงสุด (Maximum incentives) ที่แต่ละประเทศมอบให้แก่ักลงทุน ซึ่งจะทำได้ทำให้สามารถเข้าใจว่า ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวด นั้น แรงจูงใจทางภาษีของเราจะเทียบเคียงกับของประเทศอาเซียนคู่แข่ง (ASEAN5: ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม) ได้หรือไม่ สำหรับประเทศไทย แรงจูงใจภาษีสูงสุดคือกรณีที่ผู้ลงทุนเลือกลงทุนใน Eastern Economic Corridor (EEC) ซึ่งจะได้รับ Tax holiday สูงสุดเป็นเวลา 15 ปี

ผมพบว่าแรงจูงใจทางภาษีของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับประเทศคู่แข่ง ASEAN5 รัฐบาลแทบไม่มีความจำเป็นที่จะขยายสิทธิประโยชน์ในรูปแบบหรือตัวเงินเพิ่มเติม โดยอัตราภาษี Bilateral effective rate เฉลี่ยสำหรับประเทศไทยอยู่ที่ 7.6% ต่ำที่สุดใน ASEAN5 (รูปที่ 2)

รูปที่ 2: แรงจูงใจทางภาษีของไทยในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศคู่แข่ง ASEAN5

อัตราภาษี Bilateral Effective Tax Rate ของ 5 ประเทศอาเซียนในปี 2017 (เฉลี่ยจาก 16 ประเทศคู่ลงทุนหลัก)

หน่วย: %



หมายเหตุ: การประมาณการ Bilateral Effective Tax Rate ภายใต้สมมุติฐานของการลงทุนทั่วไป (เครื่องจักร 60% และสิ่งปลูกสร้าง 40%), Equity Financing และ Repatriation in the form of dividends

ที่มา: การประมาณการโดยผู้วิจัย

ดร. อธิภัทร มุทิตาเจริญ | คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย | athiphat.m@chula.ac.th | www.athiphat.com

### 3) แรงจูงใจทางภาษีมีผลต่อการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติมากน้อยขนาดไหน

ในการตอบคำถามนี้ ผมได้ศึกษา Bilateral FDI flows ที่ไหลเข้า ASEAN5 ตั้งแต่ปี 2002-2014 โดยพิจารณาต้นทุนภาษีที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศแหล่งลงทุน และประเทศเจ้าของเงินลงทุน และได้พิจารณาปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษีด้วย เช่น ขนาดของอุปสงค์ในประเทศ การเปิดเสรีทางการลงทุน เสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค โครงสร้างพื้นฐาน รวมไปถึงกฎระเบียบต่างๆของรัฐบาล และความต่อเนื่องของนโยบาย

ผลการศึกษาชี้ว่าต้นทุนภาษีมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการดึงดูด FDI เข้ามาในภูมิภาคของเรา แต่ปัจจัยที่มีผลกระทบสำคัญไม่ได้มีเพียงแค่อัตราภาษีเท่านั้น ผมพบว่า อีกปัจจัยหนึ่งที่มีนัยสำคัญเช่นกัน และมีขนาดความสำคัญมากกว่าต้นทุนภาษี คือ คุณภาพของกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐบาลว่าเอื้อให้เอกชนทำธุรกิจได้ง่ายขนาดไหน

ดังนั้น การให้แรงจูงใจแก่นักลงทุนไม่ควรที่จะเน้นอยู่แค่สิทธิประโยชน์ภาษี หรือต้นทุนทางการเงิน การช่วยให้นักลงทุนเข้าใจกฎระเบียบต่างๆ และปฏิบัติตามได้ง่ายขึ้นเป็นสิ่งสำคัญไม่แพ้กัน

ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ กรณีของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่รายหนึ่งที่ศาลฎีกาตัดสินเมื่อปี 2559 ให้แพ็คดีต่อกรมสรรพากร เนื่องจากการคำนวณภาษีของบริษัทที่ยึดตามแนววินิจฉัยของ BOI ขัดแย้งกับข้อบังคับตามประมวล

รัฐบาล เรื่องนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่สำคัญที่ทำให้นักลงทุนเกิดความสับสนเรื่องกฎระเบียบของเรา และบั่นทอนความน่าสนใจของประเทศไทยในสายตาของนักลงทุน

โดยสรุปงานศึกษานี้ชี้ว่าเมื่อพิจารณากฎหมายภาษี และสิทธิประโยชน์ต่างๆ แรงจูงใจทางภาษีของไทยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศคู่แข่งในอาเซียน ดังนั้น รัฐบาลไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขยายสิทธิประโยชน์หรือให้ตัวเงินเพิ่มเติมแก่นักลงทุนเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านภาษี ในขณะเดียวกัน รัฐบาลควรมุ่งทรัพยากร และความสนใจไปที่การลดอุปสรรคของธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐบาล

ขอเป็นกำลังใจให้ BOI และรัฐบาลไทยครับ

## หมายเหตุ

- 1) อัตราภาษี Bilateral Effective Tax Rate คำนวณเฉลี่ยจาก 16 ประเทศคู่ลงทุนหลักของอาเซียน ได้แก่ เกาหลีใต้ แคนาดา จีน ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี สเปน สวิสเซอร์แลนด์ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร สิงคโปร์ ออสเตรเลีย อิตาลี และฮ่องกง
- 2) รายละเอียดของสมมติฐาน และวิธีการประมาณการ Effective Tax Rate สามารถดูได้ที่ อธิภัทร มุทิตาเจริญ (2016) และ Muthitacharoen (2017)
- 3) สิทธิประโยชน์ภาษีสูงสุด: อินโดนีเซีย (ระยะเวลา Holiday 10 ปี และลดหย่อนอัตราภาษี 50% 2 ปีหลัง Holiday สิ้นสุด), มาเลเซีย (ระยะเวลา Holiday 10 ปี และลดหย่อนอัตราภาษีเป็น 20% 10 ปีหลัง Holiday สิ้นสุด), ฟิลิปปินส์ (ระยะเวลา Holiday 8 ปี และลดหย่อนอัตราภาษีเป็น 5% หลัง Holiday สิ้นสุด), ไทย (ระยะเวลา Holiday 15 ปี) และเวียดนาม (ระยะเวลา Holiday 4 ปี, ปีที่ 5-9 อัตราภาษี 5%, ปีที่ 10-30 อัตราภาษี 10%)
- 4) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจทางภาษีและ FDI ผู้วิจัยใช้วิธีเศรษฐมิติ (Augmented Gravity model with host, home and year fixed effects) รายละเอียดเพิ่มเติมสามารถดูได้ที่ Muthitacharoen (2017)

## เอกสารอ้างอิง

อธิภัทร มุทิตาเจริญ, 2016, “แรงจูงใจทางภาษี..ไทยอยู่ตรงไหนในอาเซียน”, PIER aBRIDGEd 6/2016.

Muthitacharoen, Athiphat, 2017, “Tax Incentives, International Tax and FDI: Evidence from South-East Asia,” forthcoming PIER Discussion Paper.

*ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์*