

ถอดรหัสผู้เสียหายไทย ใครได้ประโยชน์จากมาตรการรัฐ

22 พฤศจิกายน 2560

อธิภัทร บุฑิตาเจริญ Athiphat.M@chula.ac.th จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความนี้กลั่นกรองเนื้อหาจากบทความ [aBRIDGED](#) ฉบับเต็มเรื่อง [“5 มุมมองใหม่จากข้อมูลผู้เสียหายเงินได้บุคคลธรรมดา”](#) เผยแพร่ใน website ของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (<https://www.pier.or.th/>)

เคยสงสัยไหมครับว่า การให้สิทธิลดหย่อนภาษีต่าง ๆ อย่างเช่น มาตรการ “ช้อปช่วยชาติ” ที่รัฐบาลได้ทำเป็นปีที่ 3 ติดต่อกัน มีต้นทุนเท่าไร คู่หมหรือไม่ และใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์บ้าง

คำถามเหล่านี้ควรจะเป็นคำถามตั้งต้นที่สาธารณชนควรจะได้รับทราบก่อนที่รัฐบาลจะเริ่มใช้มาตรการ แต่เราแทบจะไม่เห็นการตอบคำถามเหล่านี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเรายังมีองค์ความรู้เกี่ยวกับฐานภาษี และองค์ประกอบเชิงลึกต่าง ๆ (granularity) ของผู้เสียหายเงินได้บุคคลธรรมดาน้อยมาก เราแทบจะไม่ทราบเลยว่าอัตราภาษีเฉลี่ยของคนแต่ละกลุ่มเป็นอย่างไร ผู้เสียหายแต่ละกลุ่มมีพฤติกรรมการออม การลงทุนผ่านระบบภาษีแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ข้อจำกัดนี้ทำให้การพูดคุยเรื่องนโยบายภาษีไม่มีข้อมูลมาสนับสนุนอย่างเป็นระบบ

เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดอย่างสร้างสรรค์เกี่ยวกับนโยบายภาษี ผมสรุปข้อค้นพบสำคัญบางส่วนจากงานศึกษาของผมเรื่อง “การวิเคราะห์รายจ่ายภาษีสำหรับผู้เสียหายเงินได้บุคคลธรรมดา” ซึ่งได้รับความกรุณาจากกรมสรรพากรให้ใช้ข้อมูลสุ่มแบบแบ่งกลุ่ม (Stratified random sampling) ของผู้เสียหายเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหมดในปี 2555 โดยงานวิจัยนี้เป็นผลงานในชุดโครงการ “แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์การกระจายรายได้ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน” ที่มีหัวหน้าโครงการคือ ศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร และได้รับการสนับสนุนโดย สกว.

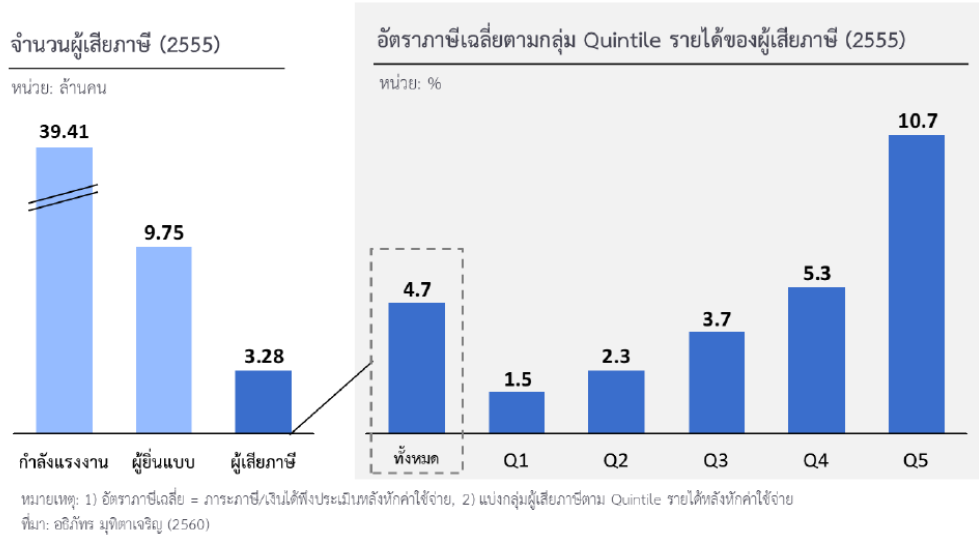
ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยแคบมาก สะท้อนจากอัตราภาษีเฉลี่ยที่อยู่ในระดับ 5%

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าจำนวนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจริง ๆ มีไม่มากนัก เป็นสัดส่วนแค่ประมาณ 10% ของกำลังแรงงานของประเทศ แต่ข้อค้นพบที่น่ากังวลคือ อัตราภาษีเฉลี่ยซึ่งคำนวณจากภาระภาษีหารด้วยเงินได้พึงประเมินหลังหักค่าใช้จ่าย อยู่ในระดับต่ำมากเมื่อเทียบกับอัตราภาษีขั้นบันไดตามกฎหมาย โดยในปี 2555 อัตราภาษีเฉลี่ยนี้อยู่ที่เพียง 4.7% (รูปที่ 1)

อัตราภาษีเฉลี่ยนี้ยังค่อนข้างต่ำในทุกกลุ่มรายได้ เมื่อแบ่งกลุ่มผู้เสียภาษีออกเป็น 5 กลุ่ม กลุ่มละเท่า ๆ กัน (Quintile) จากระดับรายได้น้อยไปมากตามระดับเงินได้พึงประเมินหลังหักค่าใช้จ่าย โดยกลุ่ม Q1 คือกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด 20% ล่าง และกลุ่ม Q5 คือกลุ่มที่มีรายได้มากที่สุด 20% บน) ผมพบว่าอัตราภาษีเฉลี่ยของกลุ่ม Q1 อยู่ที่ 1.5% ส่วนกลุ่ม Q5 อยู่ที่ 10.7%

อัตราภาษีเฉลี่ยที่ค่อนข้างต่ำนี้เป็นผลจากนโยบายการให้สิทธิหักค่าลดหย่อน และหักค่าใช้จ่ายทั้งหลาย ที่ทำให้ฐานภาษีของเราแคบลงมาก

รูปที่ 1 จำนวนผู้เสียภาษี และอัตราภาษีเฉลี่ยตามกลุ่ม Quintile รายได้ของผู้เสียภาษี (2555)

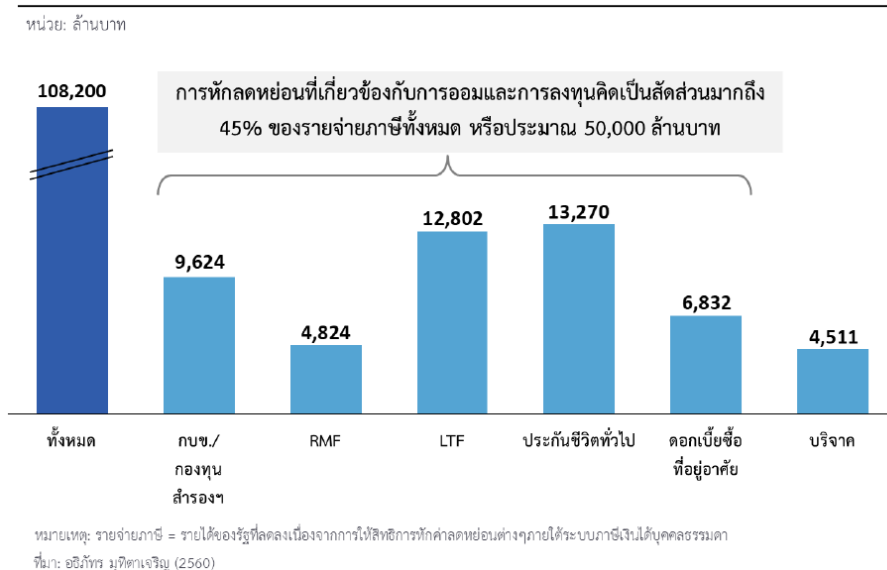


การให้สิทธิการหักลดหย่อนต่างๆ ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ไป 1 ใน 3 ของรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การให้สิทธิการหักลดหย่อนภาษีต่างๆ ส่งผลให้รัฐจัดเก็บภาษีได้ลดลง นักเศรษฐศาสตร์เรียกรายได้ของรัฐที่ลดลงนี้ว่า “รายจ่ายภาษี” (Tax expenditure) ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศมีการเปิดเผยข้อมูลรายจ่ายภาษีอย่างเป็นระบบ ในขณะที่การเปิดเผยรายจ่ายภาษีของประเทศไทย มีความจำกัดเป็นอย่างมาก

เพื่อให้เห็นขนาดความสำคัญของรายจ่ายภาษีนี้นี้ งานวิจัยของผมได้สร้างแบบจำลอง Microsimulation model เพื่อประมาณการรายได้และภาระภาษีของประชาชนภายใต้กฎหมายภาษีปัจจุบัน ผมพบว่ารายจ่ายภาษีรวมมีขนาดประมาณ

รูปที่ 2 รายจ่ายภาษีภายใต้กฎหมายปัจจุบันและองค์ประกอบสำคัญ (2560)



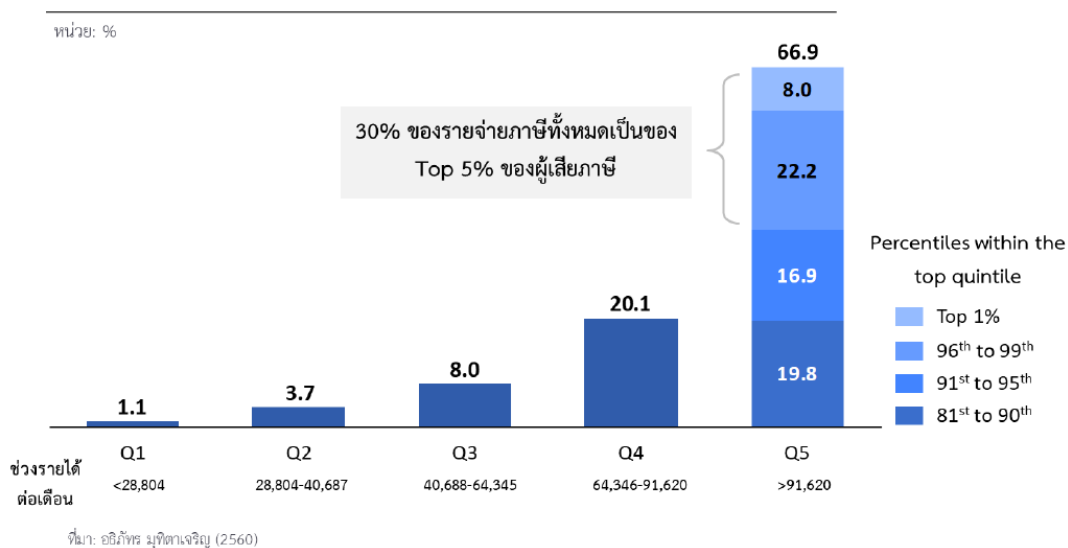
110,000 ล้านบาท หรือ 0.7% ของ GDP ในปี 2560 ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 1 ใน 3 ของรายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหมดในปี 2560 โดยองค์ประกอบที่น่าสนใจคือ การหักลดหย่อนที่เกี่ยวข้องกับการออมและการลงทุน ซึ่งรวมกันแล้วมีขนาดประมาณ 50,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 45% ของรายจ่ายภาษีทั้งหมด ตัวอย่างสำคัญของการหักลดหย่อนในหมวดนี้ ได้แก่ LTF RMF และเบี้ยประกันชีวิต เป็นต้น (รูปที่ 2)

ต้นทุนของการลดหย่อนภาษีส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่คนรวย

คำถามสำคัญที่ตามมาคือ ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากมาตรการหักลดหย่อนภาษีต่างๆ

งานวิจัยของผมพบว่า 67% ของรายจ่ายภาษีเป็นของผู้เสียภาษีในกลุ่ม Quintile รายได้สูงสุด (Q5) และ 30% ของรายจ่ายภาษีทั้งหมดเป็นของผู้ที่มีรายได้สูงสุด Top 5% (รูปที่ 3) ส่วนหนึ่งของการกระจุกตัวนี้มาจากการที่ผู้มีรายได้สูงจะอยู่บนขั้นบันไดภาษีสูงกว่าผู้มีรายได้น้อย ทำให้การหักลดหย่อนหนึ่งบาทของผู้ที่มีรายได้สูงมีต้นทุนต่อรัฐสูงกว่าของผู้ที่มีรายได้น้อย

รูปที่ 3 การกระจายของรายจ่ายภาษีตามกลุ่ม Quintile รายได้ของผู้เสียภาษี (2560)

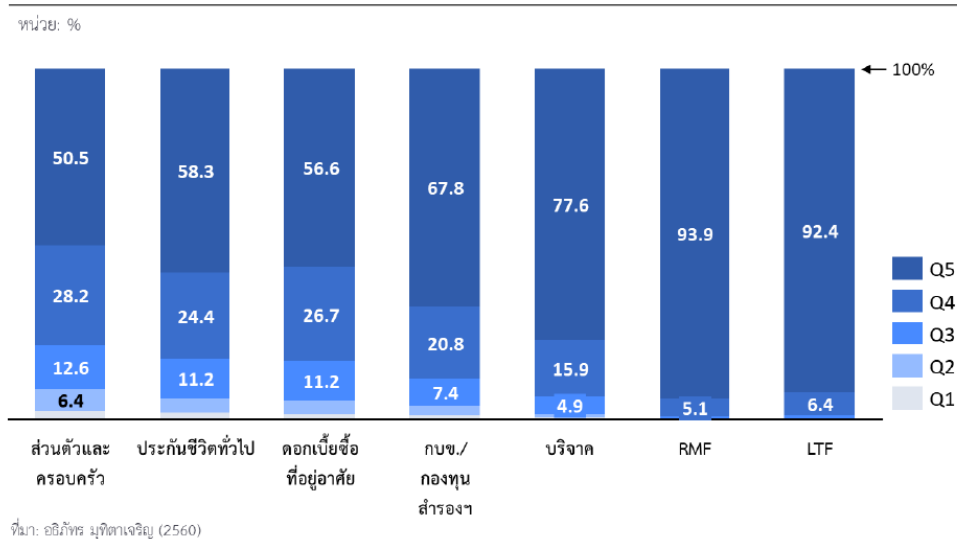


อย่างไรก็ตาม การลดหย่อนแต่ละประเภทมีนัยยะที่แตกต่างกันต่อกลุ่มรายได้ต่าง ๆ เราสามารถแบ่งการลดหย่อนได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ (รูปที่ 4)

กลุ่มแรก คือ RMF และ LTF มากกว่า 90% ของรายจ่ายภาษีในกลุ่มนี้เป็นของคนในกลุ่ม Q5

กลุ่มที่สอง คือ การลดหย่อนส่วนตัวและครอบครัว กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เงินประกันชีวิต ดอกเบี้ยกู้ซื้อบ้าน และการบริจาค สำหรับรายจ่ายภาษีในกลุ่มที่สอง คนรายได้ระดับกลางมีส่วนแบ่งรายจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

รูปที่ 4 การกระจายของรายจ่ายภาษีที่สำคัญตามกลุ่ม Quintile รายได้ของผู้เสียภาษี (2560)



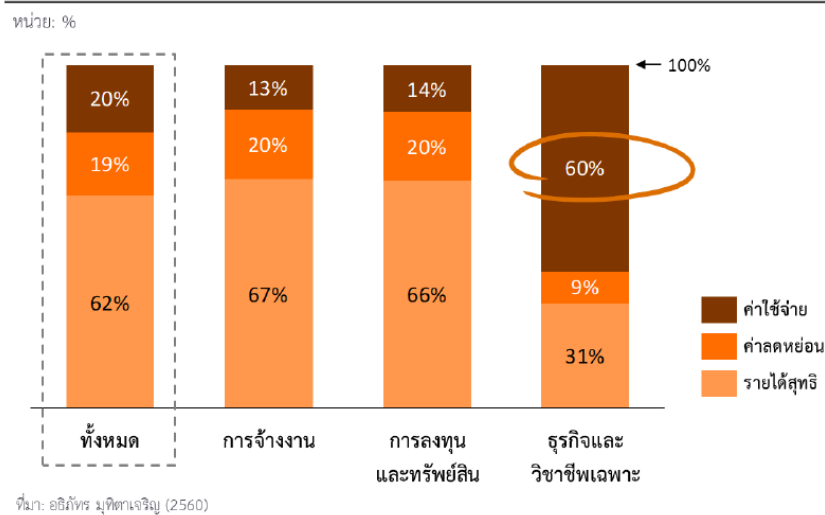
ความแตกต่างนี้บ่งชี้ว่านโยบายการให้สิทธิการหักลดหย่อนภาษีต่าง ๆ จะมีนัยสำคัญที่แตกต่างกันต่อคนในแต่ละกลุ่มรายได้ ดังนั้นการเปิดเผยเพียงแค่ว่าผลกระทบของนโยบายในรูปแบบของต้นทุนโดยรวมต่อรัฐ หรือการเติบโตของ GDP แค่นี้เพียงตัวเลขโดด ๆ จึงไม่เพียงพอ

เกณฑ์การหักค่าใช้จ่ายสร้างคำถามถึงความเป็นธรรมของระบบภาษี

การหักค่าใช้จ่ายเป็นอีกช่องทางสำคัญที่ส่งผลต่อขนาดของฐานภาษี ซึ่งเกณฑ์นี้จะขึ้นกับหมวดรายได้ของผู้เสียภาษี โดยภายใต้กฎหมายก่อนปี 2560 ผู้ที่มีรายได้จากการจ้างงาน (40(1) และ 40(2)) จะสามารถหักค่าใช้จ่ายได้ 40% ของเงินได้ แต่ต้องไม่เกิน 60,000 บาท ในขณะที่ผู้ที่มีรายได้จากธุรกิจและวิชาชีพเฉพาะต่าง ๆ (40(6) 40(7) และ 40(8)) จะสามารถเลือกหักแบบเหมาได้ โดยสัดส่วนการหักค่าใช้จ่ายนี้จะขึ้นกับประเภทย่อยของรายได้ มีตั้งแต่ 30% ไปจนถึง 85%

ผมพบว่าสัดส่วนการหักค่าใช้จ่ายต่อเงินได้ของกลุ่มธุรกิจและวิชาชีพเฉพาะเฉลี่ยอยู่ที่ 60% สูงกว่าของกลุ่มอื่น ๆ เป็นอย่างมาก (รูปที่ 5) แน่ใจว่ากลุ่มธุรกิจและวิชาชีพเฉพาะมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความยืดหยุ่นในการหักค่าใช้จ่ายมากกว่า แต่สัดส่วนค่าใช้จ่าที่สูงเป็นอย่างมากของกลุ่มธุรกิจและวิชาชีพเฉพาะนี้ สร้างคำถามถึงความเท่าเทียมกันสำหรับแนวการจัดเก็บภาษี (Tax treatment) จากคนที่มีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ

รูปที่ 5 สัดส่วนการหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนต่อเงินได้พึงประเมินตามแหล่งรายได้หลัก (2555)

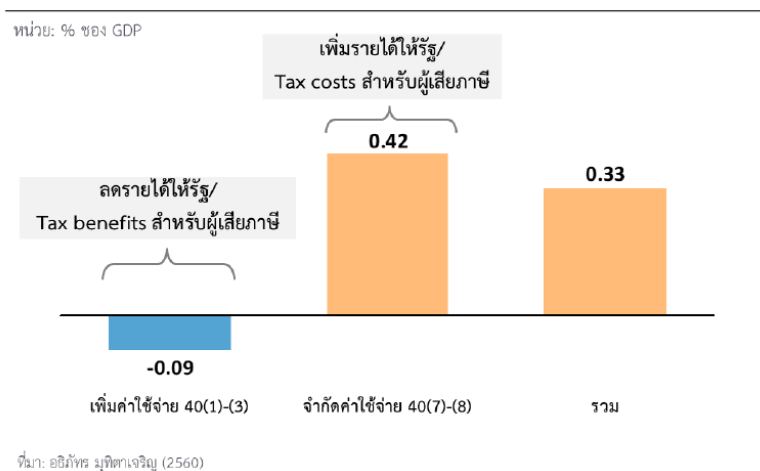


การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การหักค่าใช้จ่ายแบบเหมาในปี 2560 มีนัยสำคัญต่อรายได้ของรัฐบาล

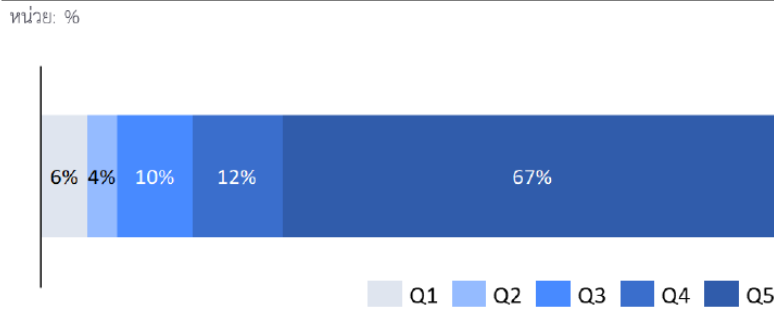
หนึ่งในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายภาษีที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากของปี 2560 นี้ คือ การเปลี่ยนแปลงระเบียบเกี่ยวกับการหักค่าใช้จ่ายโดยสำหรับคนทำธุรกิจต่างๆ (เงินได้ 40(7) และ 40(8)) การหักค่าใช้จ่ายแบบเหมาจะเหลือเพียง 60% ของเงินได้ ในขณะที่เดียวกันรัฐได้ขยายการหักค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้ 40(1) 40(2) และ 40(3) จากเดิมให้หักค่าใช้จ่ายได้ 40% ของเงินได้ แต่ไม่เกิน 60,000 บาท เพิ่มเป็น 50% ของเงินได้แต่ไม่เกิน 100,000 บาท

ผมพบว่าการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การหักค่าใช้จ่ายแบบเหมาสำหรับผู้ประกอบธุรกิจนี้จะกระทบคนรายเป็นหลัก และจะเพิ่มรายได้ให้รัฐอย่างมีนัยสำคัญ โดยการจำกัดวงเงินสำหรับเงินได้ 40(7)-40(8) นั้นจะเพิ่มรายได้ภาษีมากถึง 0.42% ของ GDP ในปี 2560 (รูปที่ 6) โดยเกือบ 70% ของภาระภาษีจากการจำกัดค่าใช้จ่ายในหมวด 40(7)-40(8) นี้จะเป็น

รูปที่ 6 ผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลปี 2560 จากการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การหักค่าใช้จ่ายในปี 2560



รูปที่ 7 สัดส่วนของภาระภาษี (Tax costs) จากการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การหักค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้ 40 (7)-(8) ในปี 2560 ตามกลุ่ม Quintile รายได้ของผู้เสียภาษี (2560)



ที่มา: อธิภัทร มุทิตาเจริญ (2560)

ของผู้เสียภาษีในกลุ่ม Quintile สูงสุด (รูปที่ 7) ในขณะที่การเพิ่มวงเงินหักค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้ 40(1)-40(3) จะลดรายได้ให้รัฐไม่มากนัก ประมาณ 0.16% ของ GDP ในปี 2560

โดยสรุป การสร้างระบบภาษีที่คนไทยยอมรับว่าเป็นธรรม และมีความเต็มใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบนั้น ต้องเริ่มจากความเข้าใจองค์ประกอบและพฤติกรรมของผู้เสียภาษี ซึ่งความเข้าใจนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อการศึกษาวิจัย ที่ผ่านมามีการวิเคราะห์มาตรการภาษีต่าง ๆ ของรัฐบาลยังทำได้ไม่มากนัก เนื่องด้วยความจำกัดของข้อมูล

การเผยแพร่ผลกระทบของมาตรการภาษีต่าง ๆ ทั้งในแง่ต้นทุน ความคุ้มค่า และการกระจายภาระภาษีของคนกลุ่มต่าง ๆ ให้สาธารณชนได้รับทราบนี้ จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนมุมมองเรื่องนโยบายภาษีกันอย่างสร้างสรรค์ ส่งเสริมความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่รัฐบาล และทำให้ประชาชนจ่ายภาษีด้วยความรู้สึกเต็มใจมากขึ้นครับ

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์