

วัดแรงจูงใจจากสิทธิประโยชน์ทางภาษีด้วยข้อมูลบริษัทข้ามชาติ

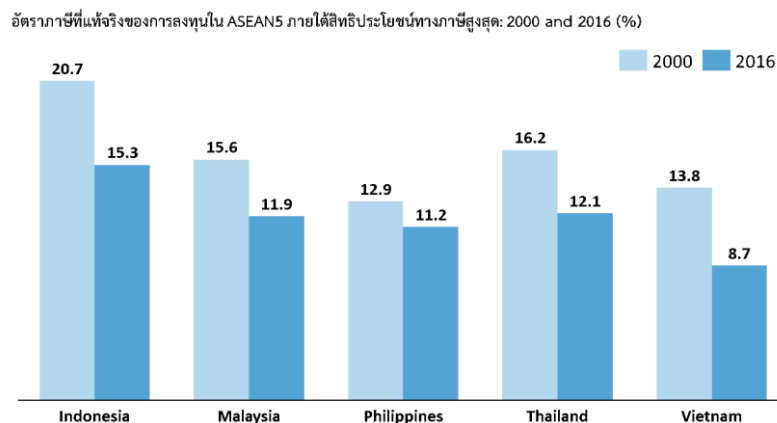
20 พฤศจิกายน 2561

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

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

‘สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน’ เป็นมาตรการที่อยู่กับเศรษฐกิจไทยมายาวนาน สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการแข่งขันด้านภาษีที่ค่อนข้างรุนแรงในภูมิภาคอาเซียน โดยในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา อัตราภาษีที่แท้จริงได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดในแทบทุกประเทศ ASEAN5 (อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม) (รูปที่ 1) ซึ่งการลดลงนี้เป็นผลจากการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล และการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่าง ๆ การแข่งขันดังกล่าวได้สร้างแรงกดดันที่สำคัญให้แก่รัฐบาลไทยในการวางแผนสิทธิประโยชน์ทางภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อหาความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว และความยั่งยืนทางการคลัง

รูปที่ 1 อัตราภาษีที่แท้จริงสำหรับ FDI ในอาเซียนได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา



หมายเหตุ: อัตราภาษีที่แท้จริงคืออัตราภาษี EATR ที่พิจารณาภาษีของทั้งหมดหลังขูดและประเภหมี โดยเฉลี่ยจาก 25 ประเทศที่มีอัตราการลงทุนสูงสุดใน ASEAN5

ที่มา: Muthitacharoen (2018)

กุญแจสำคัญในการรับมือกับแรงกดดันดังกล่าวคือการทำความเข้าใจว่า “ภาษีสำคัญแค่ไหนต่อการตัดสินใจเลือกลงทุนในประเทศอาเซียนของบริษัทข้ามชาติ” ความเข้าใจนี้จะเป็นองค์ความรู้สำคัญสำหรับการวางแผนการให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจประเภทต่าง ๆ รวมไปถึงการประเมินความคุ้มค่าของสิทธิประโยชน์ทางภาษี

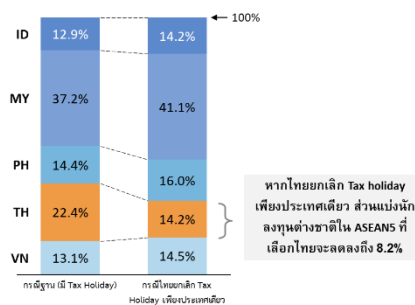
ในบทความนี้ ผู้วิจัยได้สรุปข้อค้นพบสำคัญจากงานวิจัยของตนเองที่ได้ใช้ข้อมูลบริษัทข้ามชาติ (MNEs) ที่เข้ามาลงทุนใน ASEAN5 ตั้งแต่ปี 2000-2016 และได้พิจารณาภาษีที่นักลงทุนต้องจ่ายตั้งแต่ต้นน้ำที่ภาษีในประเทศ ASEAN5 ไปจนถึงภาษีต่างประเทศเมื่อนักลงทุนตัดสินใจส่งเงินกำไรกลับบริษัทแม่ เพื่อตอบ 2 คำถามวิจัย นั่นคือ ภาษีมียบทบาทต่อการตัดสินใจของนักลงทุนต่างชาติมากน้อยแค่ไหน และความสำคัญนี้แตกต่างกันอย่างไรสำหรับนักลงทุนประเภทต่าง ๆ โดยมีข้อค้นพบสำคัญดังนี้

ข้อค้นพบที่ 1: ในภาพรวมภาษีมียความสำคัญค่อนข้างมากต่อการตัดสินใจลงทุนในอาเซียนของบริษัทข้ามชาติ

งานศึกษาพบว่าปัจจัยภาษีมียนัยสำคัญต่อการตัดสินใจของ MNEs ทั้งในเชิงสถิติและเชิงเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะในภูมิภาคอาเซียนที่มีการแข่งขันภาษีระหว่างกันค่อนข้างรุนแรง ผลการศึกษาชี้ว่ารัฐบาลไทยต้องพบกับแรงกดดันที่สำคัญ โดยหากประเทศไทยยกเลิกสิทธิประโยชน์ภาษี Tax holiday ต่าง ๆ เพียงประเทศเดียว ส่วนแบ่งนักลงทุนต่างชาติใน ASEAN5 ที่เลือกประเทศไทยจะลดลงถึง 8.2% (รูปที่ 2)

รูปที่ 2 Tax Policy Simulation: กรณีที่ประเทศไทยยกเลิกการให้ Tax holiday เพียงประเทศเดียวในภูมิภาค

การประมาณการสัดส่วนนักลงทุนต่างชาติใน ASEAN5 ในกรณีที่ไทยยกเลิกการให้ Tax holiday เพียงประเทศเดียวในภูมิภาค



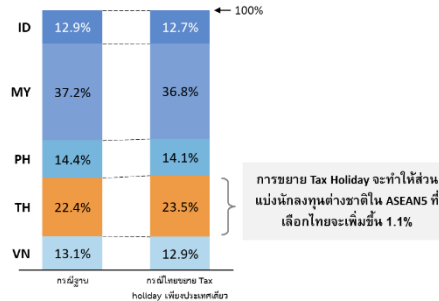
Notes: The simulated effects are based on the conditional logit estimate in the baseline specification. The figure illustrates how the location choice probabilities would change if Thailand removed its tax holiday, while the tax incentives of all other host countries remained the same.

ที่มา: Muthitacharoen (2018)

นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐบาลไทยต้องการเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยขยายระยะเวลา Tax holiday เพิ่มอีก 1 ปี งานศึกษาพบว่าส่วนแบ่งนักลงทุนต่างชาติใน ASEAN5 ที่เลือกประเทศไทยจะเพิ่มขึ้น 1.1% (รูปที่ 3) อย่างไรก็ตาม การขยายสิทธิประโยชน์ทางภาษีนี้นั้นต้องคำนึงถึงการตอบโต้จากประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคด้วย โดยหากประเทศ ASEAN5 อื่น ๆ ตอบโต้ด้วยการขยาย Tax holiday ในลักษณะเดียวกัน ผลการศึกษาชี้ว่าการขยาย Tax holiday ดังกล่าวจะไม่มีประสิทธิผล โดยทุกประเทศจะได้ส่วนแบ่งนักลงทุนต่างชาติแทบไม่แตกต่างจากเดิม

รูปที่ 3 Tax Policy Simulation: กรณีที่ประเทศไทยขยาย Tax holiday สูงสุดเพิ่มขึ้น 1 ปีเพียงประเทศเดียวในภูมิภาค

การประมาณการสัดส่วนนักลงทุนต่างชาติใน ASEAN5 ในกรณีที่ไทยขยาย Tax holiday สูงสุดเพิ่มขึ้น 1 ปีเพียงประเทศเดียวในภูมิภาค



Notes: The simulated effects are based on the conditional logit estimate in the baseline specification. The figure illustrates how the location choice probabilities would change if Thailand expanded its maximum tax holiday by 1 year, while the tax incentives of all other host countries remained the same.

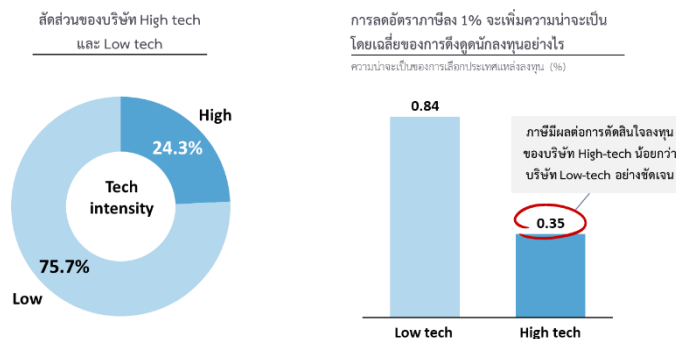
ที่มา: Muthitacharoen (2018)

ข้อค้นพบที่ 2: สิทธิประโยชน์ทางภาษีมีความสำคัญไม่มากนักสำหรับบริษัท High-tech และบริษัทที่เป็นนักลงทุนหน้าเก่า (Return investors)

งานศึกษาได้แบ่งบริษัทออกเป็น 2 กลุ่มตามระดับการใช้เทคโนโลยี คือ บริษัทกลุ่ม High-tech และ Low-tech โดยใช้นิยามของ Eurostat ซึ่งบริษัทในกลุ่ม High-tech คิดเป็นสัดส่วน 24% ของบริษัทที่เข้ามาลงทุนทั้งหมดใน ASEAN5 ตัวอย่างได้แก่ คอมพิวเตอร์ อิเล็กทรอนิกส์ บริการพัฒนาซอฟต์แวร์ และเทคโนโลยีชีวเภสัชภัณฑ์ เป็นต้น

ผลการศึกษาชี้ว่าในการเลือกประเทศลงทุนของบริษัท High-tech นั้น ปัจจัยภาษีไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และยังมีขนาดความสำคัญต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัท Low-tech (รูปที่ 4) ซึ่งผู้วิจัยพบว่าบริษัท High-tech ได้ให้ความสำคัญต่อบริษัทด้านความยากง่ายในการทำธุรกิจ ความต่อเนื่องของนโยบาย และคุณภาพของกฎระเบียบต่าง ๆ มากกว่าปัจจัยด้านภาษีอย่างชัดเจน

รูปที่ 4 ภาษีไม่สำคัญมากนักต่อการตัดสินใจลงทุนของบริษัท High-tech



Notes: The figure reports marginal effects associated with the effective average tax rate (EATR). They are evaluated at the means of all control variables.

ที่มา: Muthitacharoen (2018)

นอกจากนี้ ความสำคัญของภาษียังแตกต่างกันชัดเจนระหว่างนักลงทุนหน้าใหม่และหน้าเก่า โดยนักลงทุนหน้าเก่า (หรือ Return investors) หมายถึง บริษัทที่เคยเข้ามาตั้งสถานประกอบการในประเทศแหล่งลงทุน (Host country) แล้ว ไม่ว่าจะผ่านบริษัทแม่เดียวกันหรือผ่านบริษัทแม่อื่น ๆ ใน Corporate group ซึ่งสัดส่วนของบริษัทหน้าเก่านี้อยู่ที่ประมาณ 30% ของบริษัททั้งหมด งานวิจัยพบว่ากลุ่มบริษัทหน้าเก่าจะให้ความสำคัญต่อปัจจัยภาษีน้อยกว่ากลุ่มบริษัทที่ยังไม่เคยเข้ามาลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับข้อสังเกตที่ว่านักลงทุนหน้าเก่าอาจไม่ได้ให้ความสำคัญต่อแรงจูงใจทางภาษีมากนัก เนื่องจากมีความคุ้นเคยต่อประเทศแหล่งลงทุนในด้านโอกาส ความเสี่ยง และห่วงโซ่การผลิตต่าง ๆ

ข้อค้นพบที่ 3: การหลบเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศได้ลดทอนบทบาทของสิทธิประโยชน์ทางภาษีอย่างมีนัยสำคัญ

ในข้อค้นพบสุดท้าย งานศึกษาพยายามที่จะทำความเข้าใจว่า โครงสร้างของบริษัทข้ามชาติในปัจจุบันที่มีการวางแผนภาษีซับซ้อนเป็นอย่างมากนั้น ได้ทำให้บริษัทมองสิทธิประโยชน์ทางภาษีแตกต่างไปอย่างไร ซึ่งในกลุ่มประเทศ OECD นั้น งานศึกษาต่างประเทศพบว่า บริษัทที่มีโอกาสในการหลบเลี่ยงภาษีสูงกว่าจะให้ความสำคัญกับภาษีของประเทศแหล่งลงทุนน้อยกว่า

สำหรับ ASEAN5 นั้น งานศึกษานี้พบว่าบริษัทที่มีความเชื่อมโยงกับประเทศ Tax haven ใน Corporate group ของตน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีความสามารถและโอกาสในการหลบเลี่ยงภาษีสูงกว่า จะให้ความสำคัญต่อสิทธิประโยชน์ทางภาษีน้อยกว่าบริษัทที่ไม่มีความเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญ โดยสัดส่วนของบริษัทที่มีความเชื่อมโยงกับ Tax haven นี้มีสูงถึง 60% ของบริษัททั้งหมด

ผลการวิจัยนี้ชี้ถึงความสำคัญของการใช้มาตรการเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ. ป้องกันราคาโอน (Transfer pricing) ที่จะมีผลบังคับใช้ในปี 2562 และมาตรการป้องกันทุนต่ำ (Thin capitalization) ที่ประเทศไทยยังไม่ได้มีกฎหมายจัดการอย่างเป็นทางการ

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการวิจัยนี้จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดอย่างสร้างสรรค์เกี่ยวกับมาตรการสิทธิประโยชน์เพื่อการลงทุน และช่วยสร้างองค์ความรู้สำหรับการวางนโยบายโดยใช้ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ (Evidence-based policy)

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์