



AEC

กับความท้าทายในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีไทย

ดร ปัณณ์ อนันอภิบุตร

สุวิทย์ เมษินทรีย์

Sasin Institute for Global Affairs



digitalblasphemy.com

ข้อคิดเห็นต่องานวิจัยโดยรวม

- โดยภาพรวม งานวิจัยนี้นำเสนอประเด็นที่น่าสนใจ และน่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินงานนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงการคลังในอนาคต
- งานวิจัยมีการเปรียบเทียบโครงสร้างอัตราภาษีประเภทต่างๆ ตลอดจนประสิทธิภาพในการเก็บภาษีของประเทศสมาชิกอาเซียน ทำให้เห็นภาพรวม ณ ปัจจุบันของระบบภาษีภายในภูมิภาคอาเซียน
- งานวิจัยมีข้อเสนอการปรับโครงสร้างภาษีไทยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยมีทั้งมาตรการที่เพิ่มความสามารถในการแข่งขันซึ่งจะทำให้รายได้ภาษีของรัฐหายไป และมาตรการหาแหล่งรายได้อื่นทดแทนรายได้ภาษีที่หายไปด้วย

ข้อคิดเห็นต่องานวิจัยโดยรวม

ผู้วิจัยมุ่งเน้นการเปรียบเทียบโครงสร้างภาษีของประเทศภายในอาเซียน และมีการเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ยังคงค่อนข้างน้อย ซึ่งหากพิจารณาให้ครอบคลุมมากขึ้น จะทำให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษามากขึ้น เช่น

Benchmarking

- ในหัวข้อ 4.2 **Performance** ในการจัดเก็บภาษีของประเทศในกลุ่มอาเซียนนั้น ควรจะมีการเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ เพื่อเป็นการสร้าง **Benchmark** ด้วย

Best Practices

- ในหัวข้อที่ 3 นั้น มีการทบทวนวรรณกรรมทั้งในแง่ทฤษฎี และประสบการณ์จากต่างประเทศ อย่างไรก็ดี การทบทวนวรรณกรรมในด้านประสบการณ์จากต่างประเทศ ที่น่าจะเป็นประโยชน์ เช่น ประสบการณ์การจัดการนโยบายภาษีจากประเทศในกลุ่ม **EU** หรือ **NAFTA** น่าจะเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้นในแง่ของการเป็น **Lesson learned** เป็นต้น

ข้อคิดเห็นต่องานวิจัยโดยรวม

Cross-Impact Analysis

- การวิเคราะห์เชิงปริมาณในกรณีผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายโครงสร้างภาษีในภาพรวมนั้น น่าจะช่วยให้เห็นผลการวิเคราะห์นโยบายทางเลือกต่างๆ ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

Regional Cooperation

- ในงานวิจัยนี้ ไม่ได้กล่าวถึงความร่วมมือทางด้านการคลัง หรือนโยบายภาษีระหว่างประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียน (**Regional Cooperation**) เช่น ความร่วมมือในการพัฒนาตลาดพันธบัตร มาตรการทางการคลังในระดับอาเซียน เพื่อรองรับหรือป้องกันความผันผวนจากการเคลื่อนย้ายเงินทุน เมื่อตลาดทุนของอาเซียนมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น เป็นต้น

Tax & Economic Restructuring

- ยังไม่มีข้อเสนอแนะในการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว เช่น **Green tax/ Carbon tax** (สิ่งแวดล้อม) **Social security contribution rate** สำหรับทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ (สังคม) และ **Wealth/ Financial wealth tax** เช่น **Capital gain tax** (การกระจายรายได้)

ข้อคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายก่อนนโยบายภาษีประเภทต่างๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างทางภาษี เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและรองรับการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ แรงงาน และทุน (หัวข้อที่ 6) มีดังนี้

1) ภาษีรายได้นิติบุคคล: ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และสร้างขีดความสามารถให้แก่ธุรกิจไทยในระยะยาว สนับสนุนให้มีการลดอัตราภาษีรายได้นิติบุคคลที่สูงที่สุด (Headline) ให้ต่ำกว่าร้อยละ 25

ข้อคิดเห็น

- ควรพิจารณาผลกระทบเพิ่มเติม ของการลดอัตราภาษีรายได้นิติบุคคลที่สูงที่สุด (Headline) ให้ต่ำกว่าร้อยละ 25 นโยบายลดภาษีอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว ว่าหลังจากลด **Headline CIT** แล้วจะยังคงนโยบายภาษีใดภาษีดังกล่าวอยู่ด้วยหรือไม่ เช่น การลดภาษีให้ **SMEs** ที่มีกำไรต่ำกว่า 3 ล้านบาท ควรจะเป็นอัตราเท่าใด เมื่อ อัตรา **Headline CIT** ลดลงเหลือ ร้อยละ 23 และ 20 ตามลำดับ
- ควรพิจารณาเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยลด การหลบเลี่ยงและการหนีภาษี (**Tax Avoidance & Tax Evasion**)

ข้อคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2. การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร: มองว่า BOI เป็น Redundant investment incentive

1. ต้องกำหนดยุทธศาสตร์อย่างเฉพาะเจาะจง (**Selective**) ว่า ไทยจะมีการพัฒนาการลงทุนในอนาคตในประเภทกิจการใด อย่างไร แล้วเน้นให้การส่งเสริมการลงทุนไปยังกิจการนั้น
2. ต้องมีการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของมาตรการส่งเสริมการลงทุน โดยต้องพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล (**Post Investment Monitor and Evaluation**) ของมาตรการส่งเสริมการลงทุน ให้มีการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ และต่อเนื่อง
3. ต้องมีการจำกัดสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยให้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
4. ต้องเปลี่ยนแนวทางการประเมินความสำเร็จในการลงทุน โดยเปลี่ยน **KPIs** ของสำนักงาน **BOI** มาให้ความสำคัญกับ “ความคุ้มค่า” ของประเทศในการส่งเสริมการลงทุนมากขึ้น

ข้อคิดเห็น

- งานวิจัยนี้ใช้ **Argument** ที่ว่าการยกเว้นภาษีไม่ได้มีส่วนช่วยในการดึงดูด **FDI (FIAS (1999)** ศึกษาพบว่า จากจำนวนกิจการทั้งหมดที่ได้รับการส่งเสริมจาก **BOI** นั้น มีเพียง 19% เท่านั้นที่เข้ามาลงทุนเพราะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี) แต่กลับให้เหตุผลว่าการลดภาษีรายได้นิติบุคคล จะช่วยรักษาความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศและช่วยดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ (ในข้อเสนอแนะเรื่องภาษีรายได้นิติบุคคล)
- หน้า **3-40**, ข้อมูลการสูญเสียรายได้จากมาตรการ **BOI** จำนวน **201,928** ล้านบาท นั้นสูงเกินไปเนื่องจากไม่ได้หักสัดส่วนการลงทุนที่อาจไม่เกิดขึ้น เนื่องจากไม่ได้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

เป้าหมายและตัวชี้วัดที่ BOI กำลังจะปรับเปลี่ยน

- เปลี่ยนการวัดจาก “มูลค่า” เป็น “คุณค่า”
- เน้นการวัดที่ Outcome มากกว่า Output หรือ Process
- วัดทั้ง Positive & Negative Externality ที่เกิดจากการส่งเสริมการลงทุน

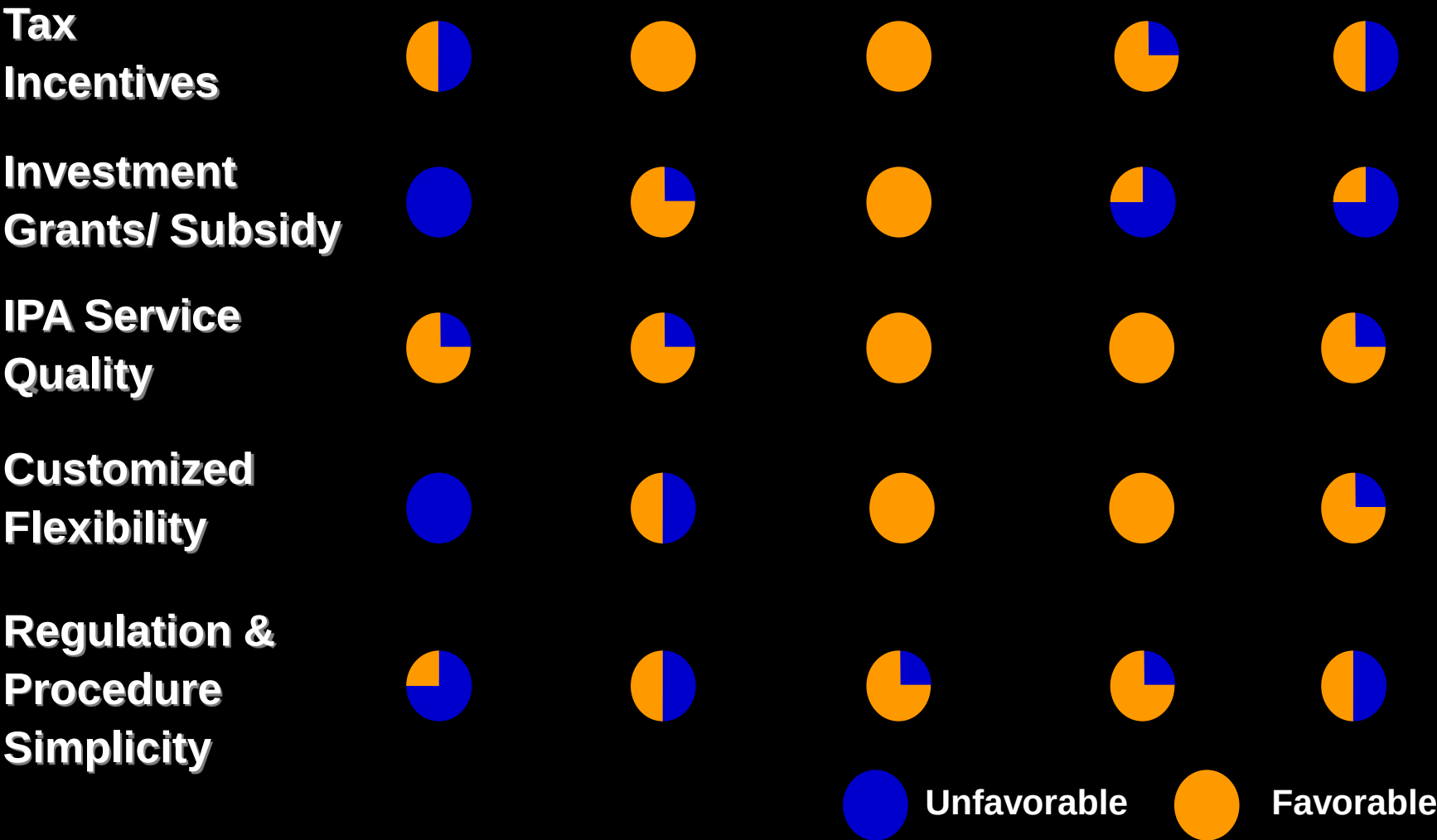
Source: ร่างยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุน ในระยะ 5 ปี ข้างหน้า (2555-2559) : BOI

ประเด็นท้าทาย BOI

- จาก Tax Incentive Scheme
สู่ Non-Tax Incentive Scheme
- จาก Capital Driven Investment
สู่ Productivity Driven Investment
- จาก Internalization of Global Investment
สู่ Internationalization of Thai Enterprises

จาก Tax Incentive Scheme ^๑ Non-Tax Incentive Scheme

Thailand Malaysia Singapore China Korea



จาก Cost Based ถึง Value Based Investment Destination

Characteristics

Cost based

Value Based

Labor

Low cost, unskilled

Quality, Higher skilled

Tax Climate

Low tax, low service

Modest tax, high service

Incentives

Least cost production,
cheap land and labor

Value-added adaptable
labor force, professionals

Amenities

Housing and
Transportation

Culture, recreation,
museums, shopping, airport

Schools

Availability

Quality Schools

Higher Education

Not Key

Quality schools and
research facilities

Regulation

Minimum

Compatible quality of life
and business flexibility

Energy

Cost/Availability

Dependability/reliability

Communication

Assumed

Technology access

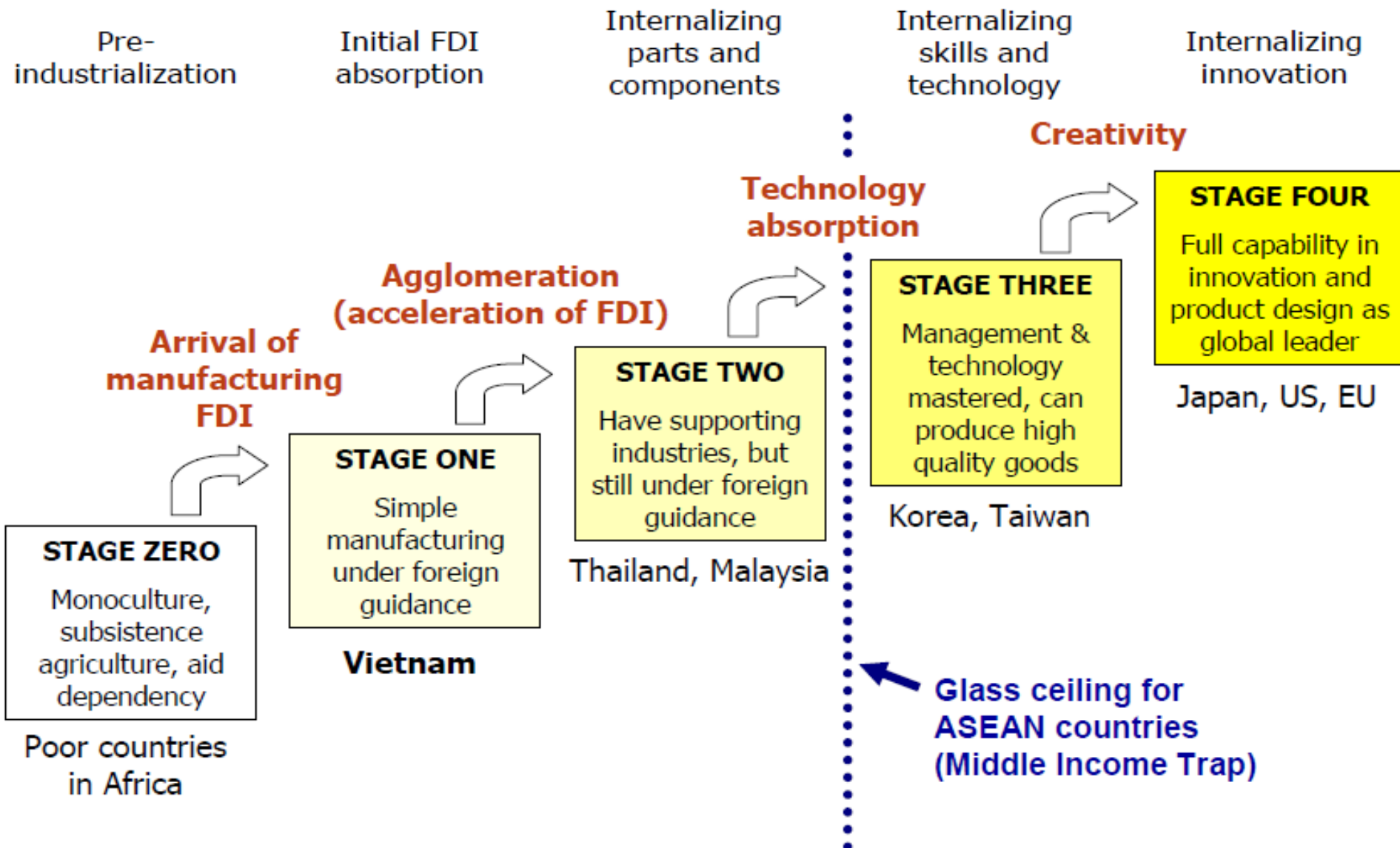
Business

Aggressive chamber
of commerce

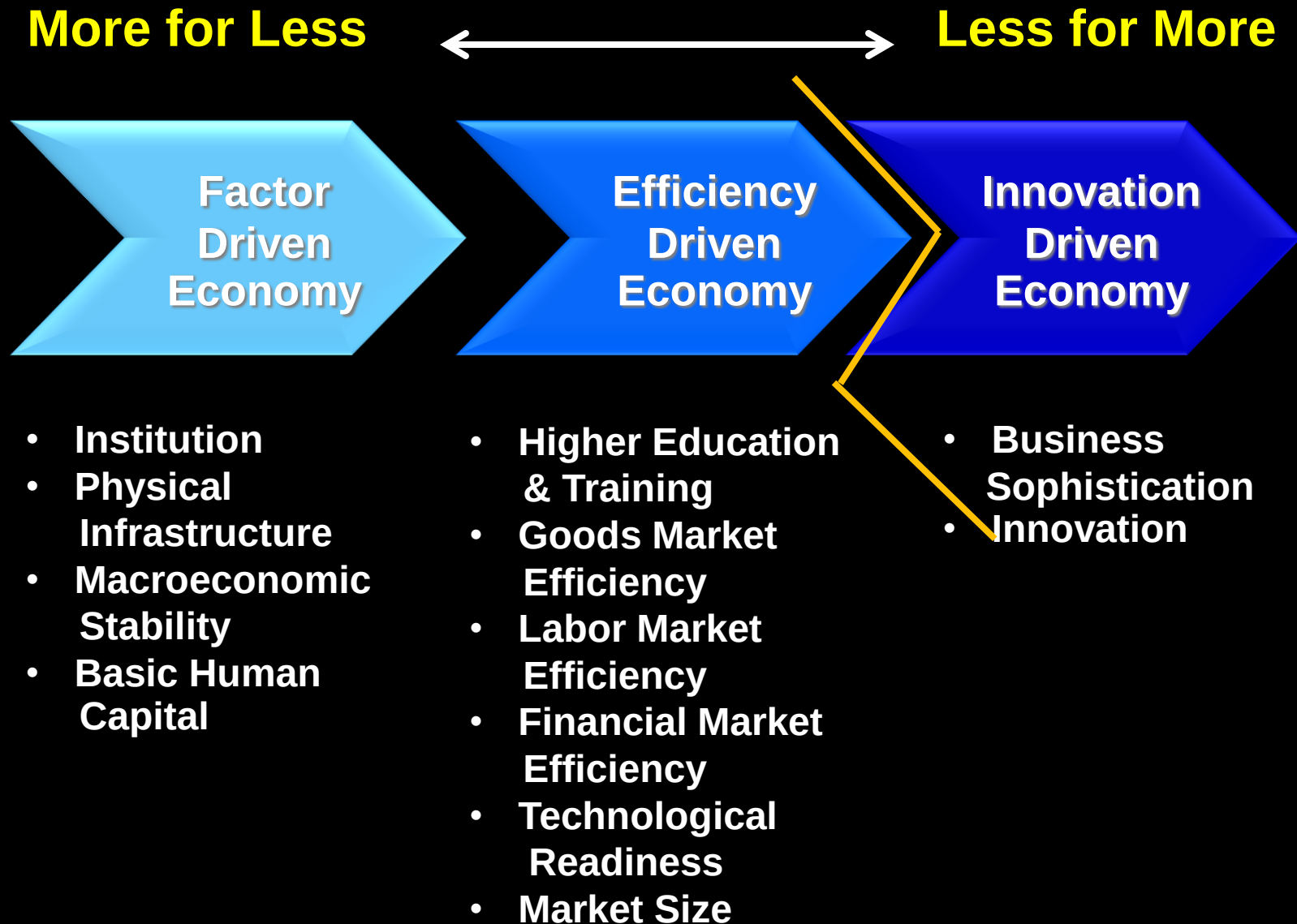
Partnership

จาก Capital Driven สู่ Productivity Driven Investment

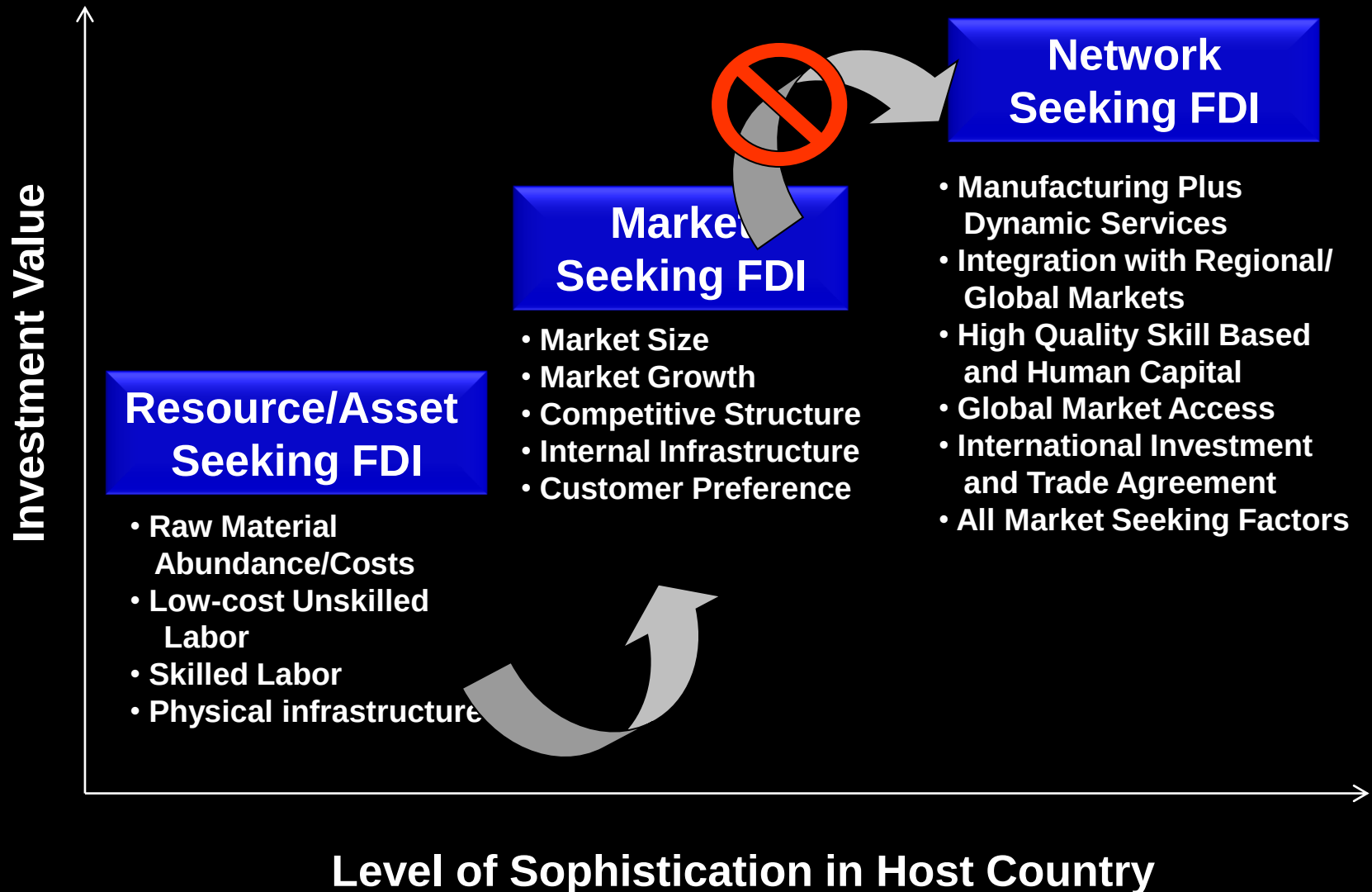
Asean Middle Income Trap



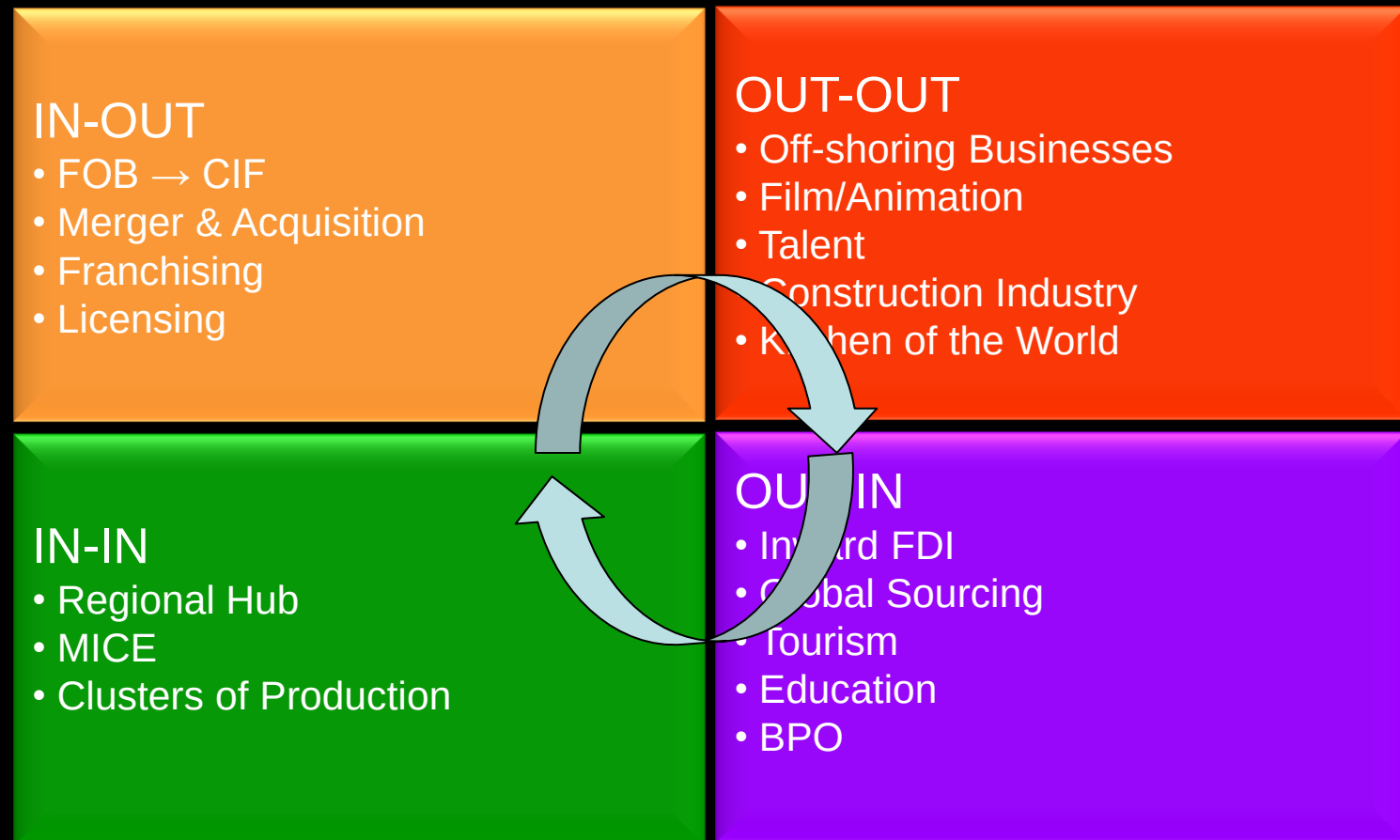
การก้าวข้าม Middle Income Trap ผู้การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง



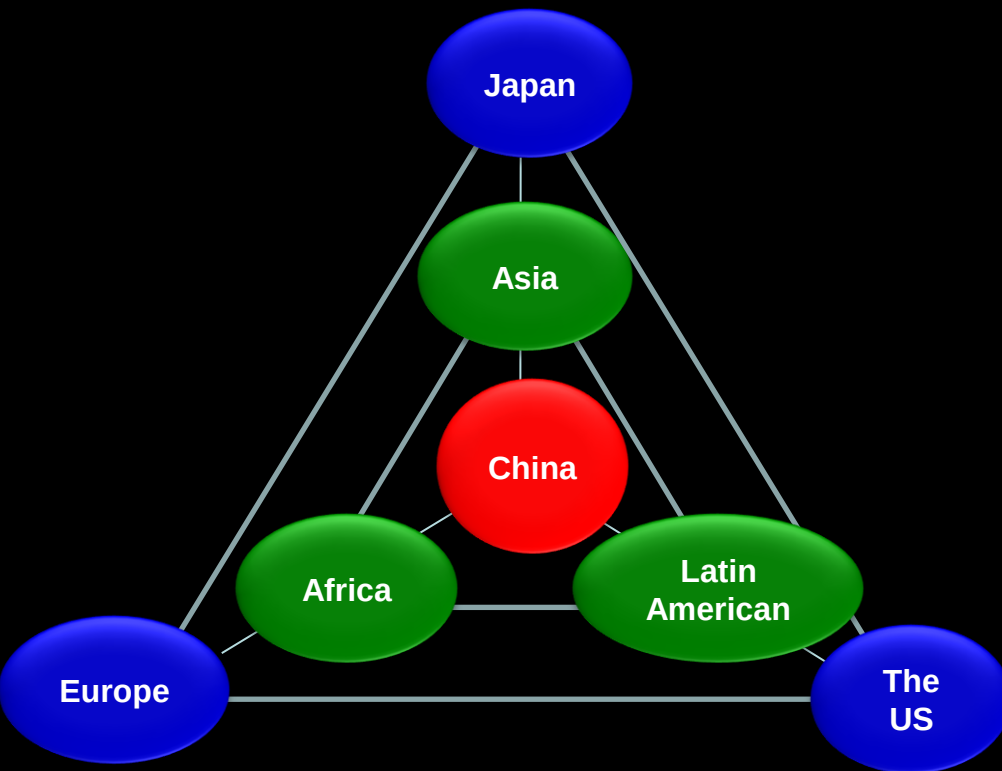
จาก Resource/ Market Seeking สู่ Network Seeking FDI



จาก Internalization of Global Investment สู่ Internationalization of Thai's Enterprises

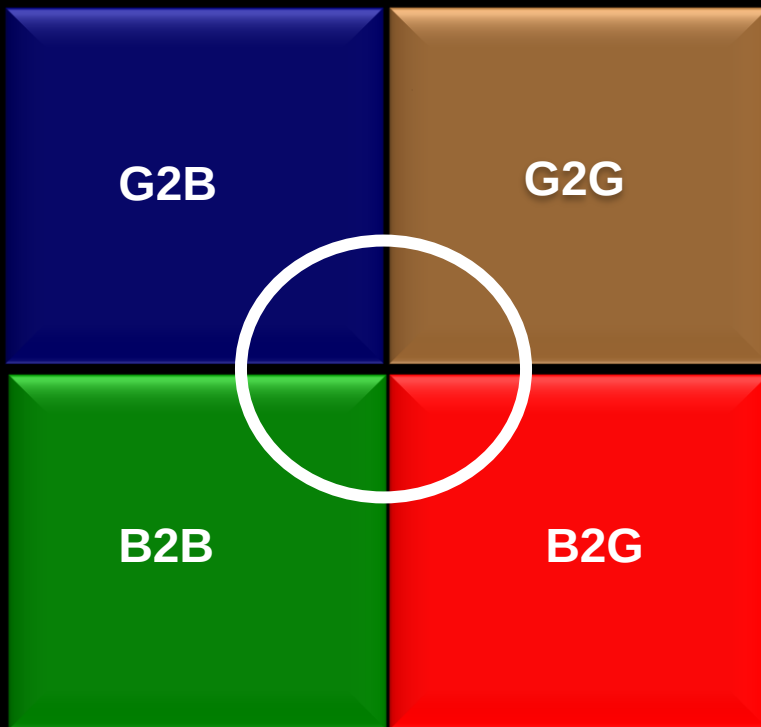


ตัวอย่าง Going Global Strategy ของจีน



- 1) Enlarging global markets for Chinese products to build up a multi-national production system in order to avoid trade conflicts
- 2) Exploiting natural resources abroad to alleviate resource scarcity tension in China
- 3) Attaining higher technologies
- 4) Enhancing the corporate brand values of Chinese enterprises

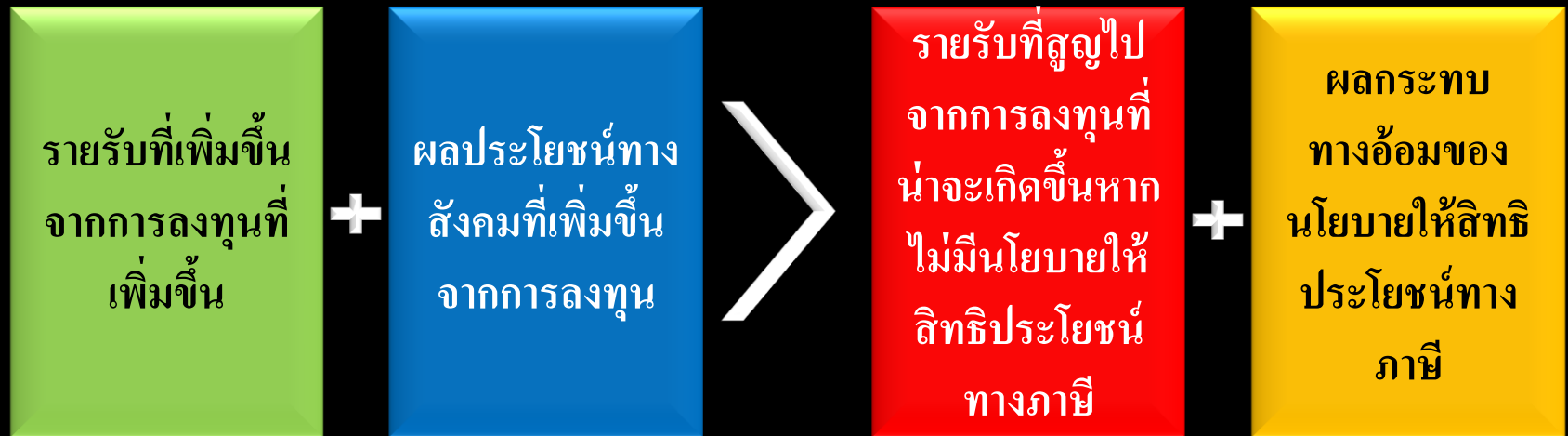
Going Global Strategy



- Government supports and encourages globalization of enterprises--i.e. promoting overseas investments via collaboration between MoF, MoC, EXIM, National Development and Reform Commission
- Government economic policy takes into account international issues, regional free trade agreements and natural resource development projects abroad i.e. funding oil exploration in Africa
- The largest proportion of overseas investments has come from large scale central SOEs (81% of FDI comes from SOEs in 2006)
- Small number of enterprises but very large individual investment volume in oil, energy, hi-tech sector i.e. SINOPEC, CNPC, LENOVO, TCL

ข้อคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ทั้งนี้หลักการพิจารณานโยบายการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้น นโยบายจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อ



กระทรวงการคลัง และ **BOI** ควรมีความร่วมมือ ทำให้การส่งเสริมการลงทุนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์มากขึ้น และ **Outgoing** มากขึ้น

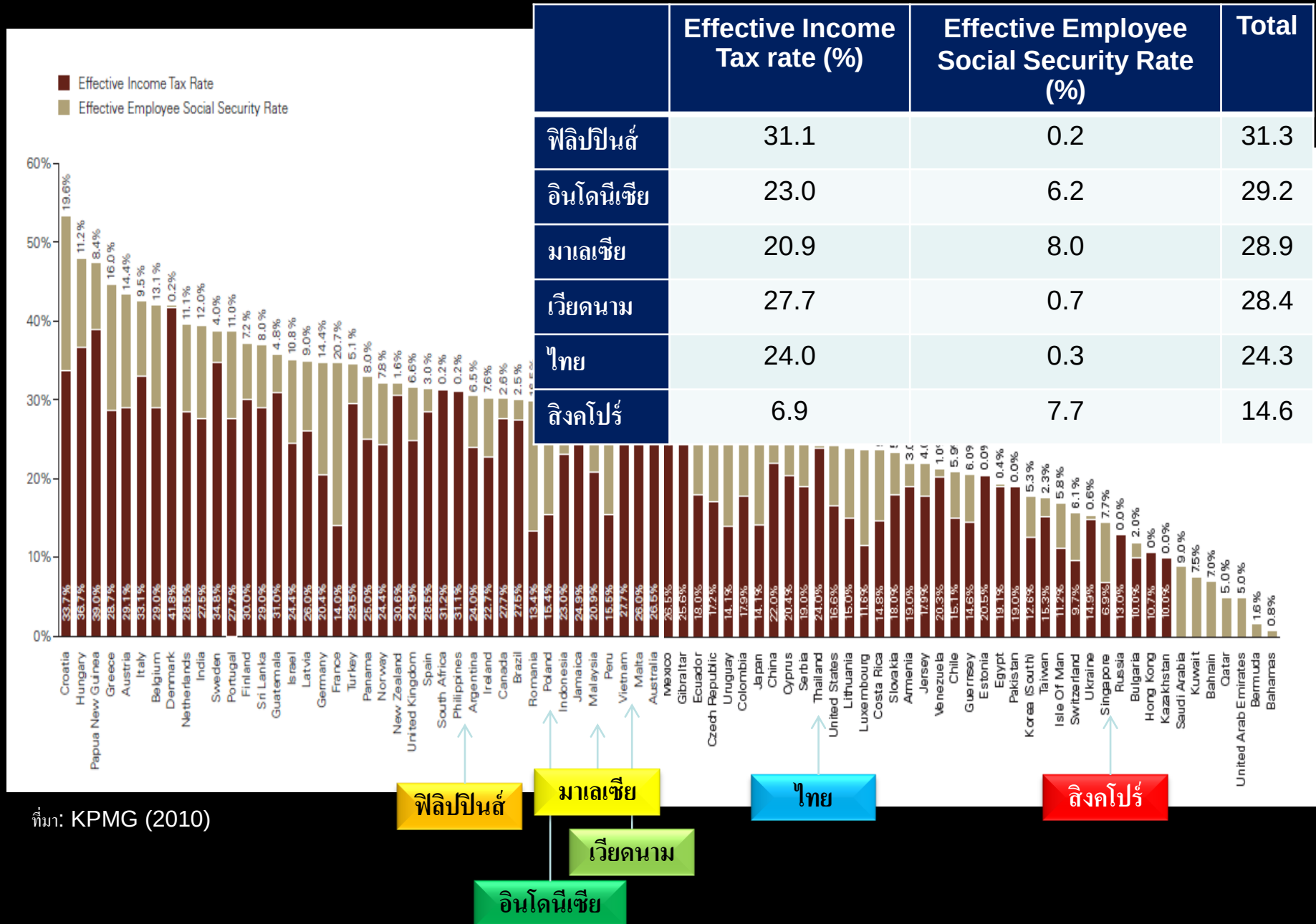
ข้อคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3. ภาษีรายได้บุคคลธรรมดา: เสนอให้ลดอัตราภาษีรายได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากมีอัตราที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียน เพื่อเป็นการรักษาแรงงานมีฝีมือ

ข้อคิดเห็น

การพิจารณาสัดส่วนรายได้ที่แรงงานต้องจ่ายให้กับรัฐนั้นไม่ควรพิจารณาเฉพาะอัตราภาษีรายได้บุคคลธรรมดาเท่านั้น ควรที่จะมองไปถึงอัตราการจ่ายสมทบในกองทุนประกันสังคมต่างๆ ด้วย ทั้งนี้ การจ่ายภาษีและสมทบในกองทุนประกันสังคมที่สูง แต่ได้รับผลประโยชน์จากสวัสดิการของรัฐที่ดี ก็อาจทำให้แรงงานเต็มใจจะทำงานมากขึ้นได้

ข้อคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



ข้อคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4. ภาษีมูลค่าเพิ่ม: เมื่อถึงเวลาที่เหมาะสมในอนาคต รัฐบาลอาจจำเป็นต้องปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับการพัฒนาประเทศและใช้จ่ายทางด้านสังคม (จากแบบจำลอง รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 1.2 แสนล้านบาท/ปี อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นในปีแรก 0.78%)

ข้อคิดเห็น

ในประเด็นของภาษีมูลค่าเพิ่ม ควรจะพิจารณาประเด็น **Inequality** ให้ครบถ้วนเช่น ประเด็นคนจนที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง ที่ค่าครองชีพสูง และ **Negative spillovers** ของการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น เศรษฐกิจนอกระบบ

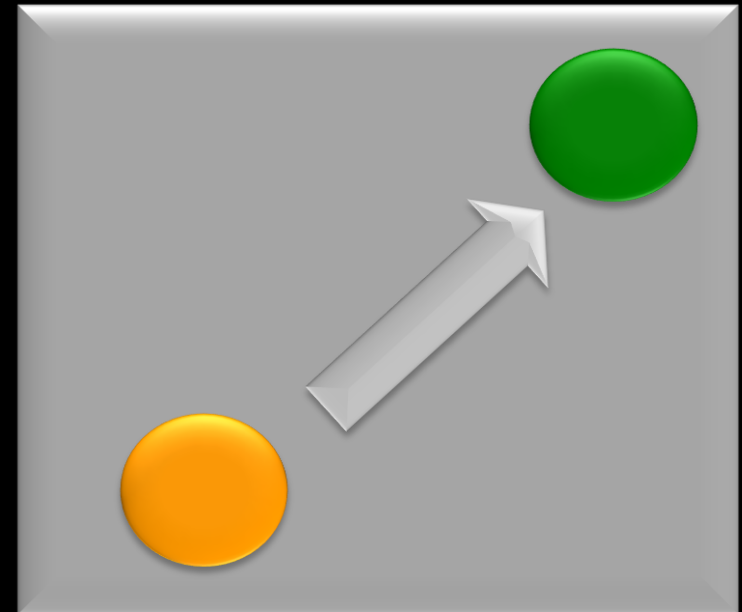
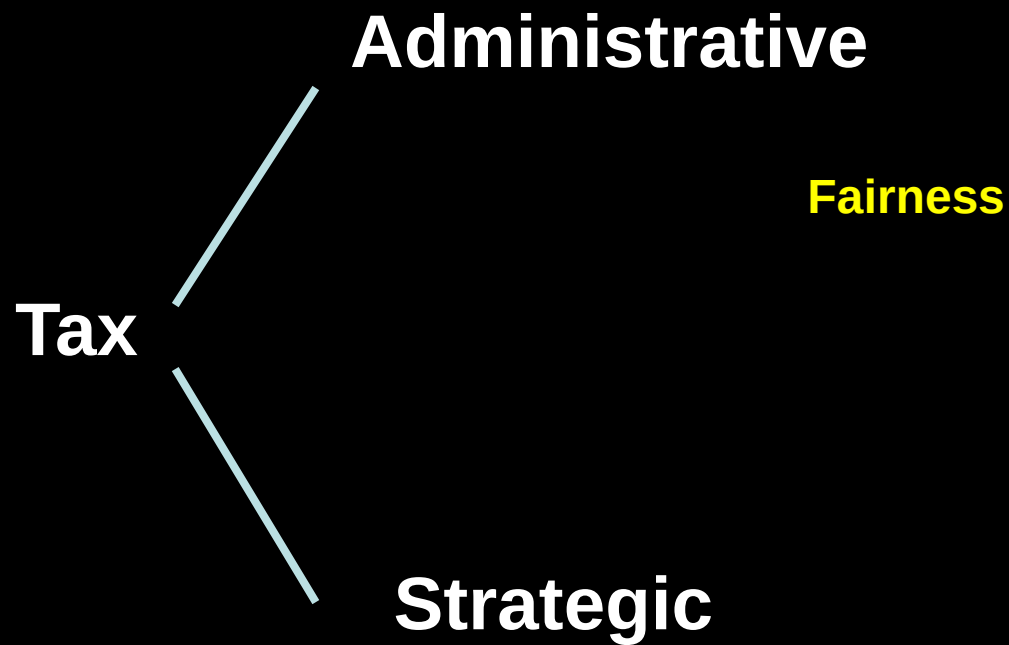
ข้อคิดเห็นต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง: ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างควรนำมาใช้แทนภาษีโรงเรือน และที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีทุกรายตามหลักประโยชน์ที่ได้รับจากการบริการสาธารณะ สศค. คาดการณ์ว่า การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อัตรากลางๆ 40 จะทำให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นปีละประมาณ 2.3 หมื่นล้านบาท

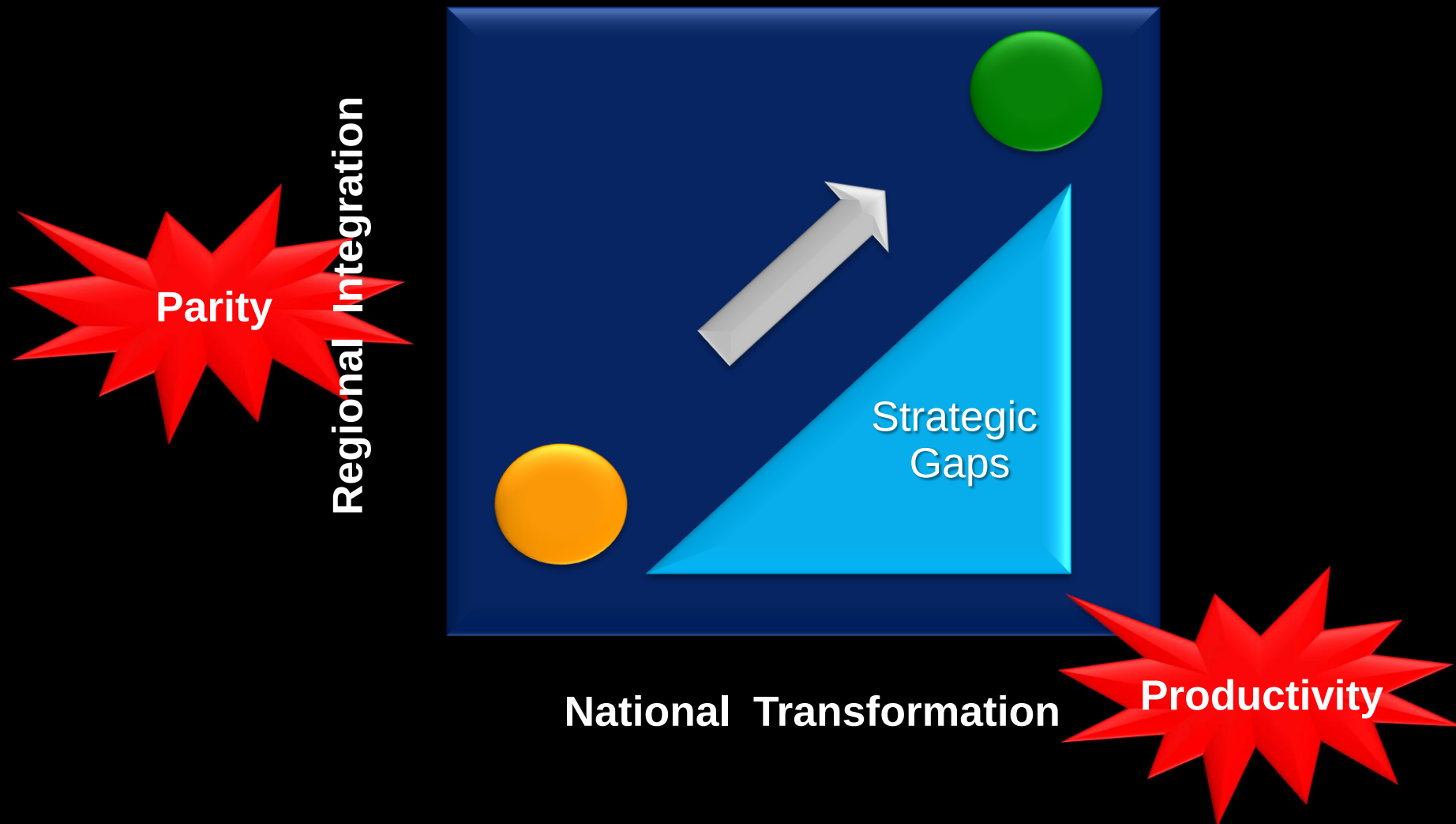
ข้อคิดเห็น

ยังมีภาษีอื่นๆ เช่น **Wealth tax & Financial wealth tax** ที่น่าจะนำมาพิจารณาด้วย

บทบาทของภาษี



ภาพกับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ



การสร้างสมดุลระหว่าง Source of Fund กับ Use of Fund

Sources of Fund

Uses of Fund

New Sources

- Sufficient
- Efficient
- Productive

Collection System

- Inefficiency

Unproductive Sources

- Underutilized

Investment for the Future

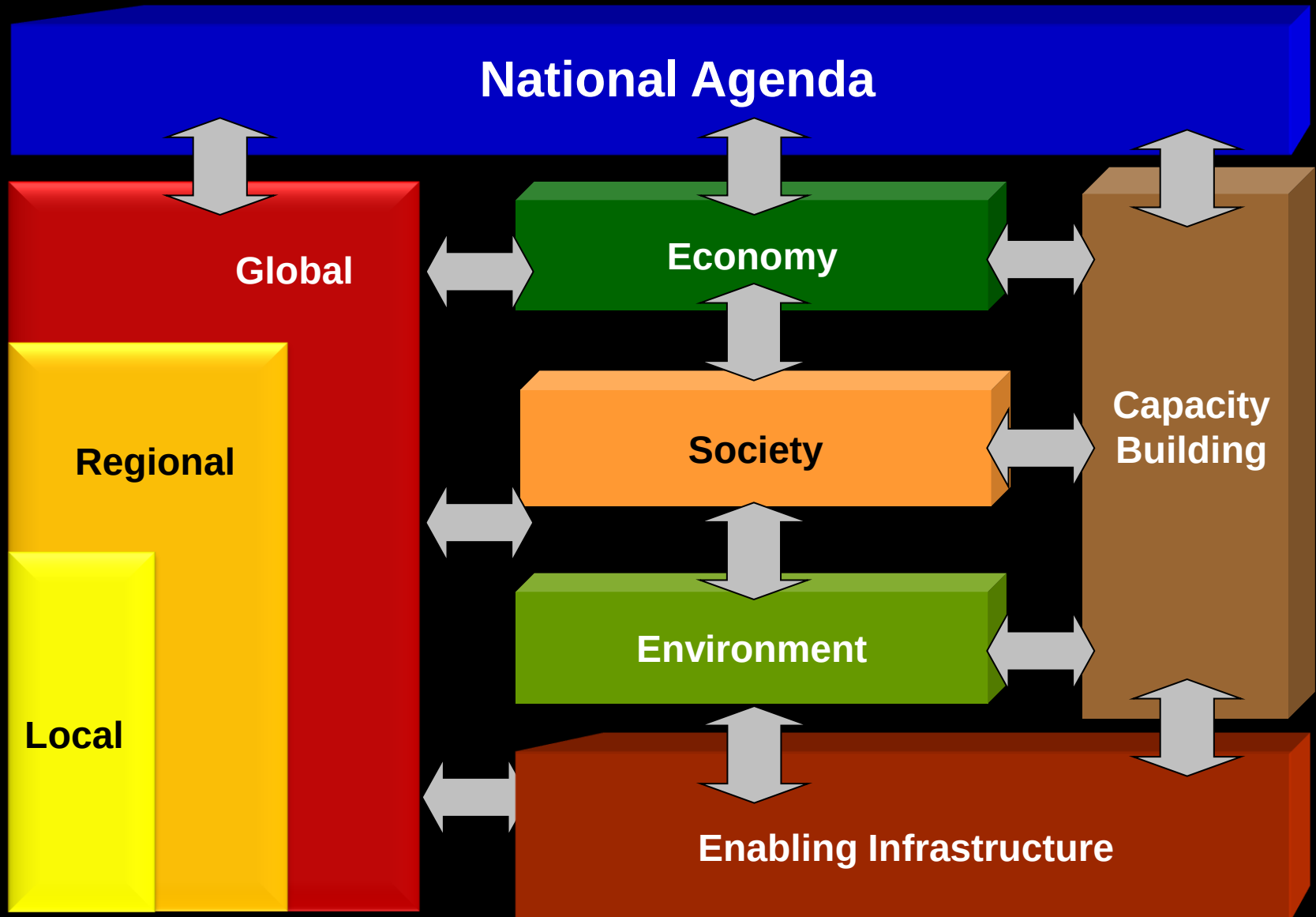
- Education, R&D, Innovation, sectors with market failures

Current uses

- Unproductive use
- Inefficient uses

Pro-competitive
Eco-system

Thailand's Strategic Transformation



ประเด็นท้าทาย Thailand's Strategic Transformation

- Climate Resilient Economy
- Balanced Growth

- Global Connected
- World Leader in Global Niches
- Regional Strategic Partnership
- Strong Domestic Market

- Low Carbon Society

- Green Growth Industries

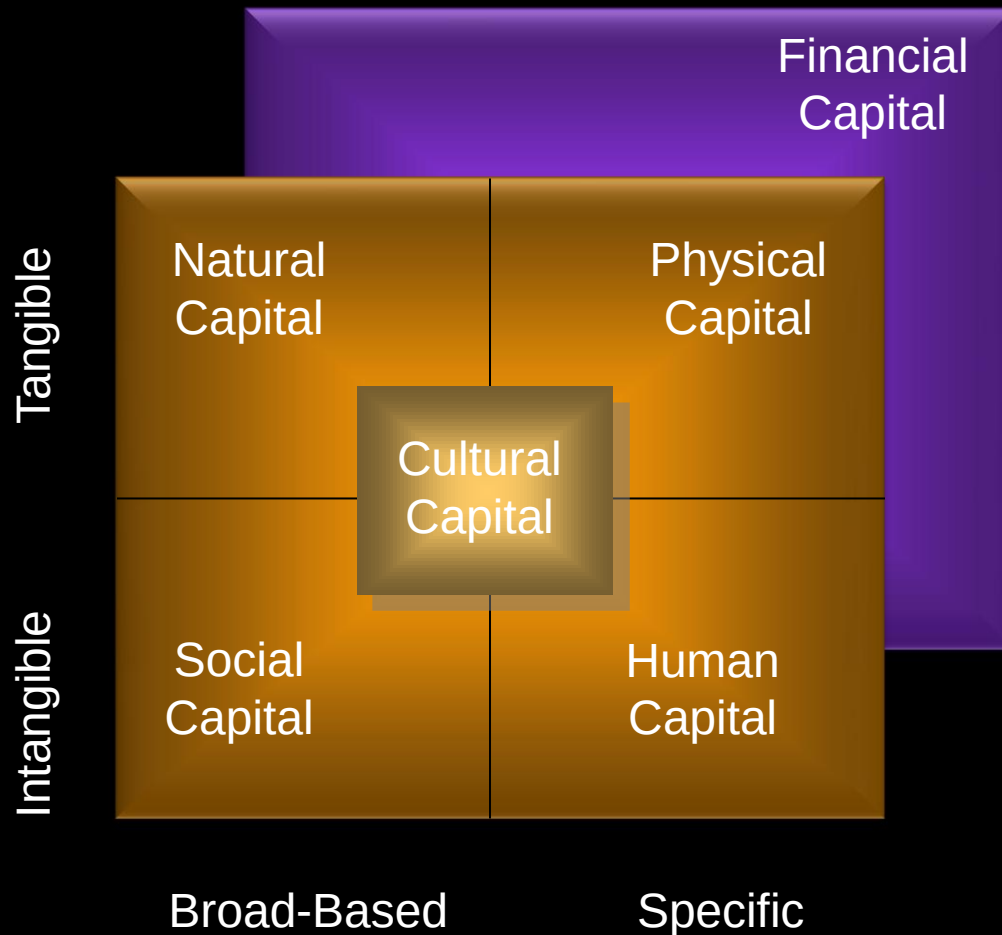
- Competitive Work Forces

- Productivity Driven Economy
- Entrepreneurial Society
- Internationalization of Thai Enterprises

- World Class Infrastructure
- Enabling Eco-Structure

การลงทุนใน Nation's Capitals

Nation's 6 K Model



Natural Capital

- Exhaustive use of Natural resource
- Bio-Diversity

Physical Capital

- Fair Basic Infrastructure
- Insufficient access to technology
- Intelligence properties not protected

Human Capital

- Lower literacy rate
- Semi-skilled labor force
- Lower standard of living

Social Capital

- Inequality of power, wealth and opportunity
- Social Fragmentation
- Informal networking loosely connected

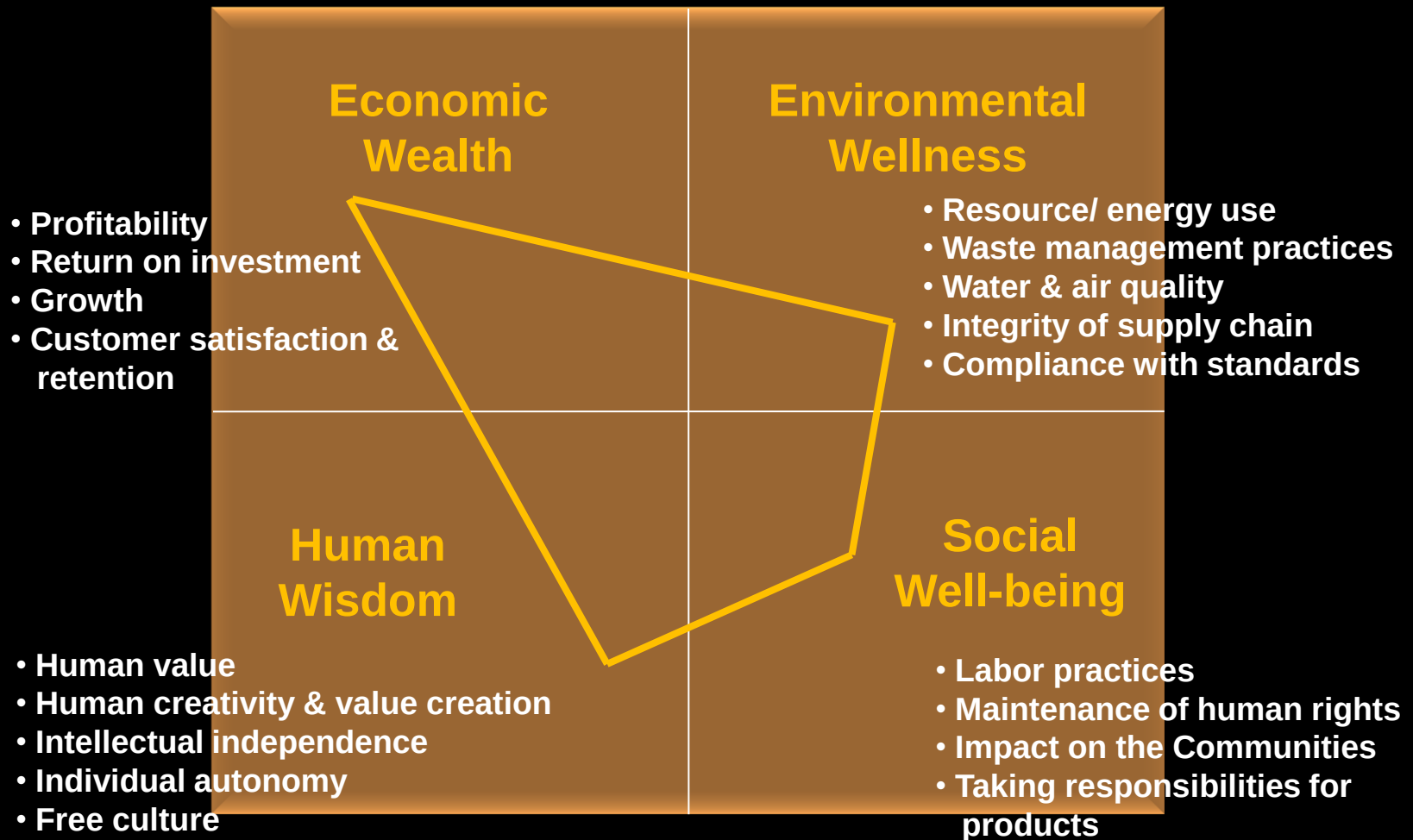
Cultural Capital

- High cultural diversity
- Hospitality

Financial Capital

- Invest mainly in tangible asset
- High degree of foreign direct investment

Rebalancing ในยุทธศาสตร์การพัฒนา



การคลังเพื่อการปรับเปลี่ยนประเทศไทย

