

บทที่ ๕

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์กฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยในบทที่ ๓ พบว่าภาษีชนิดนี้มีลักษณะสับสนและขัดแย้งกันหลายประการ กล่าวคือมีการรวมการจัดเก็บภาษีชนิดอื่น เช่น ภาษีการโอน ภาษีกองมรดกไว้ในกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนลักษณะขัดแย้งกันก็ได้วิเคราะห์ให้เห็นจากการตีความเกี่ยวกับการหักค่าใช้จ่าย กล่าวคือการหักค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้บางประเภทหมายถึง เฉพาะค่าใช้จ่ายในการหารายได้ แต่การหักค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้บางประเภทกลับครอบคลุมทั้งค่าใช้จ่ายในการหารายได้และค่าใช้จ่ายในการครองชีพด้วย ความขัดแย้งกันในการกำหนดการหักค่าใช้จ่ายนี้นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยเป็นแบบแยกประเภท (schedular system) ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของกฎหมายดูเหมือนจะให้ เป็นแบบรวมประเภท (global system) โดยสังเกตได้จากการกำหนดให้ผู้เสียที่มีเงินได้หลาย ๆ ทาง รวมเงินได้จากแหล่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน แล้วคิดภาษีตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งมีอยู่บัญชีเดียว^{๑/} นอกเหนือจากนี้แล้วก็ยังมีความกำกวมในการกำหนดหน่วยเสียภาษี ทั้งนี้เพราะ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติหลาย ๆ มาตรา มีนัยที่สื่อแสดงว่ากฎหมายยอมรับหน่วยครอบครัว เป็นหน่วยเสียภาษี แต่ในขณะที่เดียวกันก็อนุญาตให้สามีภรรยาที่ต่างก็มีเงินได้ สามารถแยกกันยื่นรายการเสียภาษีได้ ซึ่งในกรณีนี้ก็หมายถึง การยอมรับหน่วยบุคคล เป็นหน่วยเสียภาษี

สำหรับผลการวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย นั้น จะแยกพิจารณาเป็นสามประเด็นดังต่อไปนี้

^{๑/} แม้กระนั้นก็ตาม ความขัดแย้งในแง่นี้ก็มิได้อยู่ เพราะมีการอนุญาตให้แยกเสียภาษีเงินได้บางประเภท เช่น ดอกเบี้ย และเสียในอัตราที่แตกต่างจากอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งมีอยู่บัญชีเดียวนั้นด้วย.

ประเด็นแรกจะสรุปผลการวิเคราะห์ในแง่คุณภาพ (qualitative aspect) จากการระบุนายการรายจ่ายแบ่งในบทที่ ๔ สามารถตั้งข้อสังเกตกว้าง ๆ ได้ว่า ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและกลุ่มคนฐานะดี อันเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักความสามารถและหลักความเป็นธรรมในการเสียภาษี ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นของการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ความไม่ยุติธรรมของภาษีเป็นที่เห็นได้ชัดหากลองเปรียบเทียบผู้ที่ เป็นข้าราชการและผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการ ซึ่งมีเงินเดือนเท่ากัน ข้าราชการมีเงินได้หลายประเภทที่ไม่ต้องเสียภาษี เช่น เงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่ง เบี้ยประชุมกรรมการ ค่าสอนค่าสอบ บำเหน็จ บำนาญตกทอดและพิเศษ ค่าเช่าบ้าน เงินช่วยการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือบุตร ฯลฯ แต่ผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีจากเงินได้ในทำนองเดียวกันนี้ กรณีนี้เป็นการทำลายหลักความสามารถและหลักความเป็นธรรมในแนวนอน (horizontal equity) ของภาษี สำหรับสิทธิพิเศษทางภาษีที่ให้แก่คนฐานะดีได้แก่ การยกเว้นภาษีดอกเบียพันธบัตรและดอกเบียธนาคารบางประเภท รวมทั้งการยอมให้เสียภาษีโดยหัก ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ ๑๒.๕ (ซึ่งแน่นอนว่าคนรวยยอมเสียภาษีในอัตรานี้สูงกว่านี้) การยกเว้นภาษีเงินได้จาก การขายสังหาริมทรัพย์ อันเป็นมรดก รวมทั้งเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์บางประเภท การยกเว้นภาษีเงินได้จากการค้าหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และยกเว้นภาษีเงินได้จากกิจการโรงเรียนราษฎร์ เป็นต้น กรณีนี้เป็นการทำลายหลักความสามารถและหลักความเป็นธรรมในแนวตั้ง (vertical equity) สรุปได้ว่าระบบรายจ่ายแบ่งในกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย (ซึ่งมีหลักเกณฑ์พื้นฐานของภาษีชนิดนี้อยู่แล้วนั้น) ได้ทำลายหลักความสามารถในการเสียภาษี หลักความเป็นธรรมในแนวนอนและหลักความเป็นธรรมในแนวตั้ง เพิ่มความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ทั้ง ๆ ที่ภาษีเงินได้ชนิดนี้ควรมีบทบาทสำคัญที่สุดในการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้

ประเด็นที่สองคือผลการวิเคราะห์ในแง่ปริมาณ (quantitative aspect) มูลค่ารวมของรายจ่ายแบ่งในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยปี พ.ศ. ๒๕๒๖ คือ ๒,๓๕๓,๙๓๕,๙๔๕.๓๐ บาท คิดเป็นสัดส่วนของภาษีชนิดนี้ที่จัดเก็บได้ในปีเดียวกัน (๑๔,๑๔๐.๑๑ ล้านบาท) ก็ประมาณร้อยละ ๑๖.๖๕ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยอมรับว่า สัดส่วนนี้มีใช้สัดส่วนที่ใกล้เคียงความจริง แต่ก็มีประโยชน์ในแง่ของการใช้เป็นตัวชี้ความสำคัญเชิงปริมาณของรายจ่ายแบ่ง ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยในปี พ.ศ. ๒๕๒๖

ได้ ทั้งนี้เพราะการคำนวณนั้นยึดหลักเกณฑ์การประมาณค่าที่ต่ำสุด กล่าวคือใช้อัตราภาษีร้อยละ ๗ โดยตลอด สาเหตุที่ทำให้จำเป็นต้องใช้หลักเกณฑ์นี้เพราะความบกพร่องของข้อมูล ตัวอย่างเช่น ในเกือบทุกกรณีที่สามารถหาตัวเลขเงินได้พึงประเมินที่ได้รับการยกเว้นภาษีได้ ก็ไม่มีทางทราบได้เลยว่าอัตราภาษีของผู้ได้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษทางภาษีเหล่านี้เป็นอัตราเท่าใด และในหลายกรณีตัวเลขเงินได้พึงประเมินที่ได้รับการยกเว้นภาษีก็ไม่มี และไม่มีหนทางที่จะประมาณค่าได้เลย ยิ่งไปกว่านั้นตัวเลขในกรณีนี้ก็พอที่จะคาดคะเนได้อย่างค่อนข้างมั่นใจว่ามีมูลค่าสูง ยกตัวอย่างเช่น ค่าเบี้ยเลี้ยงในภาคเอกชน เงินได้จากการขายสังหาริมทรัพย์อันเป็นมรดก และอสังหาริมทรัพย์บางประเภท เงินได้จากการค้าหลักทรัพย์ นอกตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นต้น หากระบบข้อมูลมีความสมบูรณ์ย่อมเป็นสิ่งที่แน่นอนว่า มูลค่ารวมของรายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ต้องมากกว่านี้ และมากกว่านี้เป็นมูลค่าที่ไม่น้อยด้วย

ประเด็นที่สาม เป็นผลสรุปที่ได้มาจากการแยกวิเคราะห์รายจ่ายแฝงในภาษีตามเงินได้สองประเภทใหญ่ ๆ คือ เงินได้ที่ไม่ใช่มาจากการทำงานและเงินได้ที่มาจากการทำงาน มูลค่ารายจ่ายแฝงในภาษีของเงินได้ประเภทแรกมีมากกว่าของเงินได้ประเภทหลังถึงประมาณ ๗๐๔,๕๑๕,๔๓๖.๐๔ บาท หมายความว่าระบบรายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้ประโยชน์แก่ผู้มีเงินได้ประเภทแรกมากกว่าผู้มีเงินได้ประเภทหลังเป็นมูลค่าประมาณ ๗๐๔,๕๑๕,๔๓๖.๐๔ บาท พิจารณาจากความรู้สึกทั่ว ๆ ไปของผู้เสียภาษีที่ว่า เงินได้ประเภทแรกเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ต้องเสียน้ำพักน้ำแรง แต่เงินได้ประเภทหลังเป็นเงินที่ได้มาโดยต้องใช้ความอุตสาหะในการทำงาน ผลสรุปก็คือที่เป็นข้อเสียอีกประการหนึ่งของรายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย

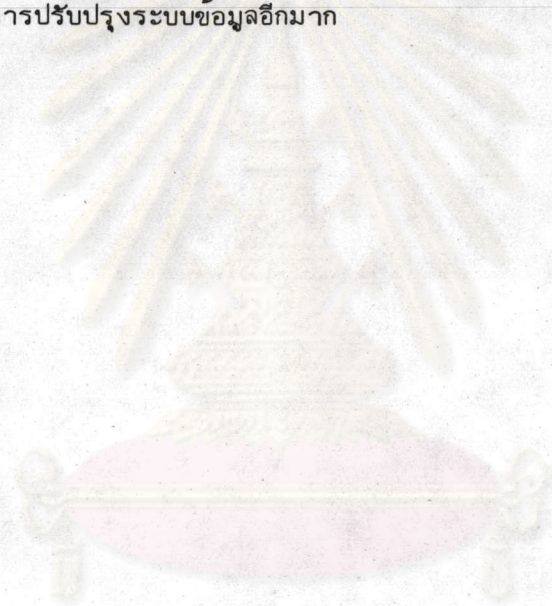
ด้วยผลสรุปจากการวิเคราะห์นี้ จึงกล่าวได้ว่ารายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยปี พ.ศ. ๒๕๒๖ มีความสำคัญทั้งในเชิงคุณภาพและในเชิงปริมาณ

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้พรรณนาถึงลักษณะพิเศษเฉพาะตัวและความสำคัญของรายจ่ายแฝงในบทที่ ๒ รวมทั้งผลสรุปในบทนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งความหวังไว้เป็นอย่างมากกว่าจะมีการวิจัยตามแนวความคิดนี้ต่อไปอีก ซึ่งสามารถแตกแยกแขนงของการศึกษาออกไปได้มากมายหลายทาง ยกตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์รายจ่ายแฝงในระบบภาษีอื่น ๆ การศึกษาการกระจายผลประโยชน์รายจ่ายแฝงแก่บุคคลตามระดับชั้นรายได้ (distribution of tax expenditures) การวิจัยการใช้

จ่ายเงินผ่านระบบภาษีของรัฐบาลด้วยวิธีให้หักลดหย่อนเบี้ยประกันชีวิต เพื่อให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การดำเนินนโยบายด้านสวัสดิการสังคมด้วยวิธีนี้ปรากฏผลในรูปร่างลักษณะเช่นไร การศึกษาประสิทธิผล (effectiveness) ของรายจ่ายแฝงต่อการบริการการกุศล ฯลฯ

ตามความคิดเห็นของผู้เขียน การวิจัยที่มีลำดับความสำคัญมากที่สุดคือ การวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝงในระบบภาษีต่าง ๆ ของประเทศไทยเพื่อจัดทำงบประมาณประจำปีของรายจ่ายแฝงในระบบภาษี แต่จากปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบมาในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนตระหนักดีและขอ เสนอแนะว่าสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำก่อนอื่นทั้งหมด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นคือ ต้องมีการปรับปรุงระบบข้อมูลอีกมาก



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย