

บทความ “ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา : แหล่งรายได้รัฐ และเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำ”

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีที่มีความสำคัญในการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐและเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยจัดสรรทรัพยากรของคนในสังคมให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น อันจะนำไปสู่การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่สุด อย่างไรก็ตามการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยที่ผ่านมายังถือว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วเนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่อยู่นอกระบบภาษี และมีการยกเว้นเงินได้บางประเภท อีกทั้งยังมีมาตรการช่วยเหลือทางด้านภาษีต่าง ๆ ทำให้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดายังทำหน้าที่ได้ไม่ดีเท่าที่ควร

ภาษีถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่งของรัฐ โดยเงินภาษีที่เก็บได้จะถูกนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ การจัดสวัสดิการและบริการสาธารณะ การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศ โดยในปี 2564 รัฐบาลมีรายได้จัดเก็บรวม 2.8 ล้านล้านบาท โดยรายได้จากภาษีคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 88.5 ของรายได้ของรัฐทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาษีจะเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ แต่ข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank) สะท้อนให้เห็นว่า สัดส่วนรายได้ภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม (Gross Domestic Product: GDP) ของประเทศไทย อยู่ในระดับต่ำมาตลอด 20 ปีที่ผ่านมา²⁴ ทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐเริ่มไม่เพียงพอกับรายจ่าย (ขาดดุลงบประมาณ) มาตั้งแต่ปี 2540 และมีแนวโน้มขาดดุลมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากข้อมูลฐานทางการคลังของรัฐบาล ของกระทรวงการคลังพบว่า ปีงบประมาณ 2565 ดุลเงินสดก่อนภูมิการขาดดุลสูงถึง 6.5 แสนล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ที่ขาดดุลเพียง 4.1 หมื่นล้านบาท อีกทั้ง รายงาน Sustainable Financing of Social Protection in Thailand 2022 จัดทำโดย UNICEF ร่วมกับ TDRI ยังระบุว่า การใช้จ่ายภาครัฐมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัว จาก 3 ล้านล้านบาท ในปี 2566 เป็น 6.5 ล้านล้านบาท ในปี 2585 จากการเพิ่มขึ้นของงบประมาณด้านสวัสดิการที่ให้กับประชาชน ซึ่งนอกจากภาษีจะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐแล้ว ภาษียังเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น การแก้ปัญหาเงินเฟ้อโดยการปรับเพิ่มอัตราภาษีเพื่อดึงเงินออกจากระบบและลดการใช้จ่ายของประชาชน หรืออาจควบคุมพฤติกรรมของประชาชนโดยการเก็บภาษีในสินค้าบางประเภท อาทิ สินค้าฟุ่มเฟือย นอกจากนี้ ภาษีบางประเภทยังมีบทบาทสำคัญในการเป็นเครื่องมือกระจายรายได้ของคนในสังคม ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal income tax) ซึ่งใช้หลักการจัดเก็บตามกำลังความสามารถมีอัตราภาษีแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive tax) ที่เป็นการจัดเก็บภาษีกับผู้มีเงินได้สูงในอัตราที่สูงกว่าผู้มีเงินได้น้อย และภาษีที่จัดเก็บได้จะถูกนำไปจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับคนในสังคมโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ซึ่งบทความนี้จะทำการวิเคราะห์ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งในด้านการเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐและการช่วยจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำ

สถานการณ์การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ปี 2564 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีสัดส่วนร้อยละ 13.2 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด คิดเป็นมูลค่าภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งสิ้น 337,779 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2556 ที่มีมูลค่า 301,159 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตรา

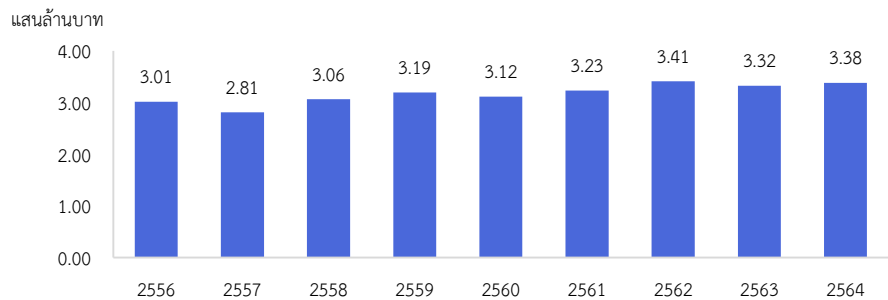
²⁴

World bank, 2021, Thailand Economic Monitor: The road to recovery

การเพิ่มขึ้นเฉลี่ยระหว่างปี 2556 – 2564 ที่ร้อยละ 1.6 ต่อปี สำหรับแหล่งที่มาของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แบ่งได้เป็นผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 91 (มีรายได้จากการจ้างแรงงานตาม ม.40²⁵ (1) เพียงอย่างเดียว) ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 7.9 ล้านคน ขณะที่ ผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 90 (มีรายได้มากกว่า 1 แหล่ง ตาม ม.40 (1) – (8)) มีจำนวน 2.8 ล้านคน ทำให้ภาพรวมประเทศไทยมีผู้ยื่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งสิ้น 10.8 ล้านคน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาผู้มีเงินได้สุทธิ (มีเงินได้เหลือหลังหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน และเงินบริจาค) ซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีจะเหลือจำนวนผู้ที่ต้องเสียภาษีจริงเพียง 4.2 ล้านคนเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 91 จำนวน 2.8 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 67.7

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณานโยบายเกี่ยวกับภาษีเงินได้ พบว่า โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีการปรับปรุงเป็นระยะ ทั้งการปรับปรุงอัตราภาษีตามกฎหมาย รวมถึงการปรับปรุงการหักค่าใช้จ่ายและรายการลดหย่อนทางภาษี โดยการปรับล่าสุดเกิดขึ้นใน ปี 2560 ที่ได้มีการปรับเพิ่มค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน ภาษี รวมทั้งการปรับโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และการปรับปรุงหลักเกณฑ์เงินได้พึงประเมิน ขั้นต่ำที่ผู้มีเงินได้ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษี ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีความเป็นธรรม สอดคล้องกับความเป็นจริง และช่วยบรรเทาภาระภาษีให้กับผู้มีรายได้จากเงินเดือน

แผนภาพ 25 ผลการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2556 - 2564



หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 25 มกราคม 2566
ที่มา: ข้อมูลเปิดเผยของกระทรวงการคลัง, ส่วนบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศกระทรวงการคลัง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

ตาราง 18 อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย ปี 2547 ถึงปัจจุบัน

ปี 2547	อัตราภาษี	ปี 2551	อัตราภาษี	ปี 2558	อัตราภาษี	ปี 2560	อัตราภาษี
เงินได้สุทธิ	(ร้อยละ)	เงินได้สุทธิ	(ร้อยละ)	เงินได้สุทธิ	(ร้อยละ)	เงินได้สุทธิ	(ร้อยละ)
0-80,000	ได้รับยกเว้น	0-150,000	ได้รับยกเว้น	0-150,000	ได้รับยกเว้น	0-150,000	ได้รับยกเว้น
80,001-100,000	5						
100,001-500,000	10						
		150,001-500,000	10	150,001-300,000	5	150,001-300,000	5
				300,001-500,000	10	300,001-500,000	10
500,001-1,000,000	20	500,001-1,000,000	20	500,001-750,000	15	500,001-750,000	15
				750,000-1,000,000	20	750,000-1,000,000	20
1,000,001-4,000,000	30	1,000,001-4,000,000	30	1,000,001-2,000,000	25	1,000,001-2,000,000	25
				2,000,001-4,000,000	30	2,000,001-5,000,000	30
4,000,001 ขึ้นไป	37	4,000,001 ขึ้นไป	37	4,000,001 ขึ้นไป	35	5,000,001 ขึ้นไป	35

ที่มา: กรมสรรพากร (2559) และภาวิน (2555)

²⁵ รายได้ที่ต้องเสียตามประมวลรัษฎากรมาตรา 40 คือ (1) เงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน (2) การรับทำงานให้ ค่านายหน้า (3) ค่าแห่งกิตติคุณ ค่าแห่งลิขสิทธิ์หรือสิทธิอย่างอื่น (4) ดอกเบี้ย เงินปันผล เงินส่วนแบ่งกำไร (5) เงินได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น (6) เงินได้จากวิชาชีพอิสระ (7) เงินได้จากการรับเหมาที่ผู้รับเหมาต้องลงทุนด้วยการจัดหาสัมภาระในส่วนสำคัญนอกจากเครื่องมือ และ (8) เงินได้จากการธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง การขายอสังหาริมทรัพย์

แผนภาพ 26 การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในปี 2560

เกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการ			
		โสด	สมรส
มีรายได้จากการจ้างแรงงานเพียงแหล่งเดียว (ม.40 (1))	ใหม่	120,000 บาท	220,000 บาท
	เดิม	50,000 บาท	100,000 บาท
มีรายได้จากหลายแหล่ง (ม.40 (1) – (8))	ใหม่	60,000 บาท	120,000 บาท
	เดิม	30,000 บาท	60,000 บาท

ค่าใช้จ่าย	
เงินเดือน ค่าจ้าง ค่านายหน้า (ม.40 (1) และ (2))	
ใหม่	ร้อยละ 50 แต่ไม่เกิน 100,000 บาท
เดิม	ร้อยละ 40 แต่ไม่เกิน 60,000 บาท
ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร หรือสิทธิอื่น ๆ	
ใหม่	ร้อยละ 50 แต่ไม่เกิน 100,000 บาท
เดิม	ร้อยละ 40 แต่ไม่เกิน 60,000 บาท

ค่าลดหย่อน	
โสด	
ใหม่	60,000 บาท
เดิม	60,000 บาท
สมรส	
ใหม่	60,000 บาท
เดิม	60,000 บาท
บุตร	
ใหม่	30,000 บาท
เดิม	15,000 บาท

หมายเหตุ: รายการที่สามารถนำมาหักลดหย่อนได้ในปัจจุบัน ได้แก่ 1) ผู้มีเงินได้ 2) คู่สมรส 3) บุตร และบุตรบุญธรรม 4) บิดามารดา 5) ผู้พิการหรือทุพพลภาพ 6) เบี้ยประกันชีวิต 7) ประกันสุขภาพบิดามารดา 8) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ 9) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ 10) ประกันชีวิตแบบบำนาญ 11) กองทุนการออมแห่งชาติ 12) ดอกเบี้ยกู้ยืม 13) ประกันสังคม 14) ประกันสุขภาพ 15) เงินบริจาค 16) รายการลดหย่อน ตามมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐ

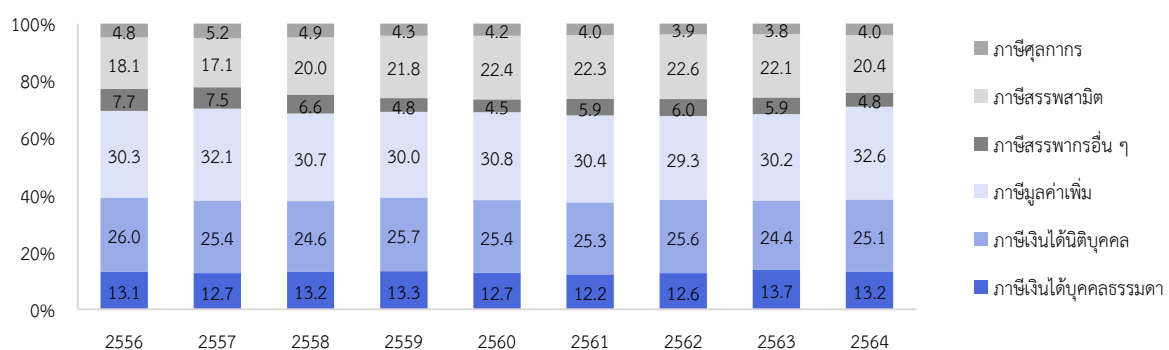
ที่มา : กรมสรรพากร

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากับการเป็นแหล่งรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ

1. การเป็นแหล่งรายได้ :

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีสัดส่วนต่ำมาโดยตลอด เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อรายได้จากภาษีทั้งหมดที่รัฐจัดเก็บ พบว่า ในช่วงปี 2556 - 2564 มีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 12.2 – 13.7 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในแถบเอเชียและแปซิฟิกที่มีสัดส่วนร้อยละ 16 ขณะเดียวกันเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว ไทยมีสัดส่วนต่ำอย่างมาก เช่น กลุ่มประเทศสมาชิก OECD ซึ่งมีสัดส่วนเฉลี่ยถึงร้อยละ 24.1 ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 51 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566)

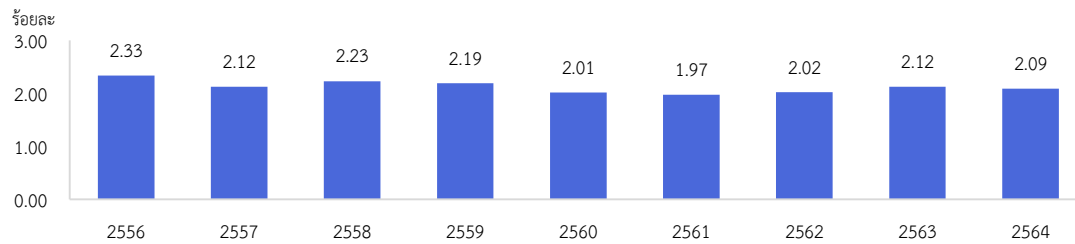
แผนภาพ 27 สัดส่วนรายได้จากภาษีประเภทต่าง ๆ ของประเทศไทย ปี 2556 - 2564



ที่มา: ข้อมูลเปิดเผยของกระทรวงการคลัง, ส่วนบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศกระทรวงการคลัง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 25 มกราคม 2566

การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนักเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ
เมื่อพิจารณามูลค่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ GDP พบว่า ในปี 2564 สัดส่วนของไทยอยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 2.09 เท่านั้น ขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิก OECD มีสัดส่วนถึงร้อยละ 8.3 ซึ่งประเทศที่มีสัดส่วนสูงสุด คือ ประเทศเดนมาร์ก ซึ่งสูงถึงร้อยละ 24.5 ทั้งนี้หากพิจารณาแนวโน้มของสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ GDP ของไทย ยังพบอีกว่า ระหว่างปี 2556 – 2562 (ก่อน COVID-19) สัดส่วนมีแนวโน้มลดลงทั้งที่เป็นช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวต่อเนื่องซึ่งรัฐควรจัดเก็บรายได้มากขึ้น

แผนภาพ 28 สัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ปี 2556 - 2564



หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 25 มกราคม 2566

ที่มา: ข้อมูลเปิดเผยของกระทรวงการคลัง ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2. ความเหลื่อมล้ำ :

ภาพรวมภาษีทั้งระบบช่วยลดความเหลื่อมล้ำ

จากรายงาน OECD Economic Surveys: Thailand ปี 2563 ระบุว่า ระบบภาษีของไทยมีส่วนช่วยในการลดความเหลื่อมล้ำลงได้ตลอดช่วงปี 2513 – 2558 แต่ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากภาพรวมอัตราภาษีมีลักษณะที่ก้าวหน้าน้อยกว่าหลายประเทศ เพราะรายได้จากภาษีของไทยส่วนใหญ่มาจากภาษีที่มีอัตราคงที่ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม อย่างไรก็ตาม อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นแบบอัตราก้าวหน้า ที่ผู้มีรายได้สูงต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้มีรายได้ต่ำ ซึ่งการศึกษาจำนวนมากชี้ให้เห็นว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยมีส่วนช่วยในการลดความเหลื่อมล้ำ อาทิ ชัยรัตน์ (2558) ที่ศึกษาภาระภาษีและความเหลื่อมล้ำของระบบภาษีของภาครัฐบาลไทย ซึ่งพบว่ากลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยมีภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาค่าต่ำกว่าครัวเรือนที่มีรายได้ที่สูงกว่า ขณะที่ งานศึกษาของผาสุก และคณะ (2560) พบผลในทำนองเดียวกัน คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำ แต่ทำได้ไม่มากนัก เนื่องจากยังไม่ครอบคลุมรายได้ทุกประเภท รวมทั้งยังมีปัญหาในเรื่องการลดหย่อนภาษี ขณะที่การศึกษาของศิริพร และอมรรัตน์ (2561) พบว่า การปรับโครงสร้างอัตราภาษีที่ให้กลุ่มรายได้สูงเสียภาษีในอัตราที่ต่ำลงนั้น ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่มากขึ้น แต่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีบทบาทในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำ



Source: OECD, Income Distribution Database; F. Solt (2019), <https://doi.org/10.7910/DVN/LM4OWF>, Harvard Dataverse, V4.

สภาพัฒนาและสาเหตุ

จากข้อมูลข้างต้นค่อนข้างชัดเจนว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยไม่ได้ทำหน้าที่ในการเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลมากจากอดีตนัก ขณะเดียวกัน แม้จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้บ้างแต่ยังมีข้อจำกัดหลายด้าน ซึ่งสามารถสรุปสาเหตุได้ ดังนี้

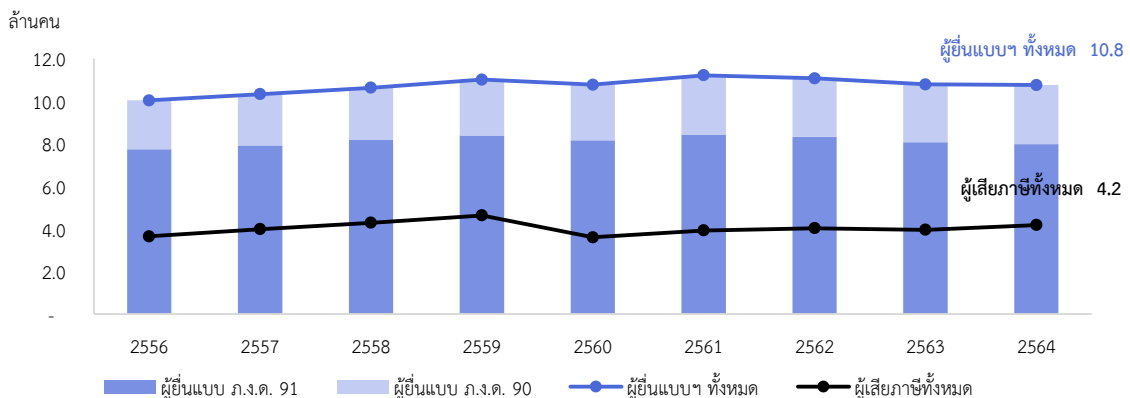
1. **แรงงานไทยเกือบ 3 ใน 4 อยู่นอกระบบภาษี** จากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2564 ประเทศไทยมีผู้มีงานทำทั้งสิ้น 38.8 ล้านคน แบ่งเป็น ลูกจ้างจำนวน 18.6 ล้านคน แต่จากข้อมูลผู้ยื่นภาษีของกรมสรรพากรกลับพบว่า ปี 2564 มีผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 90 และ 91 เพียง 10.8 ล้านคนเท่านั้น และคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 27.7 ต่อผู้มีงานทำทั้งหมด อีกทั้งสัดส่วนดังกล่าวยังมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2561 อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่แรงงานไทยอยู่นอกระบบภาษี ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กฎหมายระบุให้คนบางกลุ่มไม่จำเป็นต้องยื่นภาษี กล่าวคือ ประมวลรัษฎากร มาตรา 56 ระบุว่าคนโสดที่มีเงินได้ตาม ภ.ง.ด. 91 ต่ำกว่า 120,000 บาทต่อปี หรือ ภ.ง.ด. 90 ต่ำกว่า 60,000 บาทต่อปี และผู้ที่สมรสแล้ว ตาม ภ.ง.ด. 91 ต่ำกว่า 220,000 บาทต่อปี หรือ ภ.ง.ด. 90 ต่ำกว่า 120,000 บาทต่อปี ไม่ต้องทำการยื่นภาษี อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงทางสถิติกลับพบว่า มีผู้มีงานทำจำนวนมากที่มีรายได้สุทธิสูงกว่าเกณฑ์ดังกล่าวมีจำนวนมากกว่าผู้ที่ยื่นภาษีมาก โดยข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ซึ่งเป็นข้อมูลสำรวจซึ่งมักจะไม่สามารถเก็บข้อมูลผู้มีรายได้สูงได้มากนัก พบว่า ผู้มีงานทำที่ได้รับค่าจ้างเงินเดือนเพียงอย่างเดียวที่มีรายได้เกินกว่า 120,000 บาทจำนวนถึง 10.5 ล้านคน ในปี 2564 สูงกว่าผู้ที่ยื่นแบบฯ จริงถึง 2.6 ล้านคน ขณะที่แรงงานที่มีค่าจ้างเงินเดือนและรายได้อื่นสูงกว่า 60,000 บาทต่อปี มีจำนวนถึง 8.5 ล้านคน ขณะที่ผู้ยื่นแบบฯ เพียง 2.8 ล้านคน

แผนภาพ 29 จำนวนผู้มีหน้าที่ยื่นแบบฯ และจำนวนผู้ยื่นแบบฯ ปี 2564



หมายเหตุ: ค่าจ้างแรงงาน รวมค่าตอบแทนอื่น ๆ อาทิ ค่าล่วงเวลา โบนัส รายได้ประเภทอื่น หักต้นทุนดำเนินงานและค่าวัสดุดิบแล้ว
ที่มา: กรมสรรพากรและสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

แผนภาพ 30 จำนวนผู้ยื่นแบบแสดงรายการและผู้จ่ายภาษี ปี 2556 - 2564



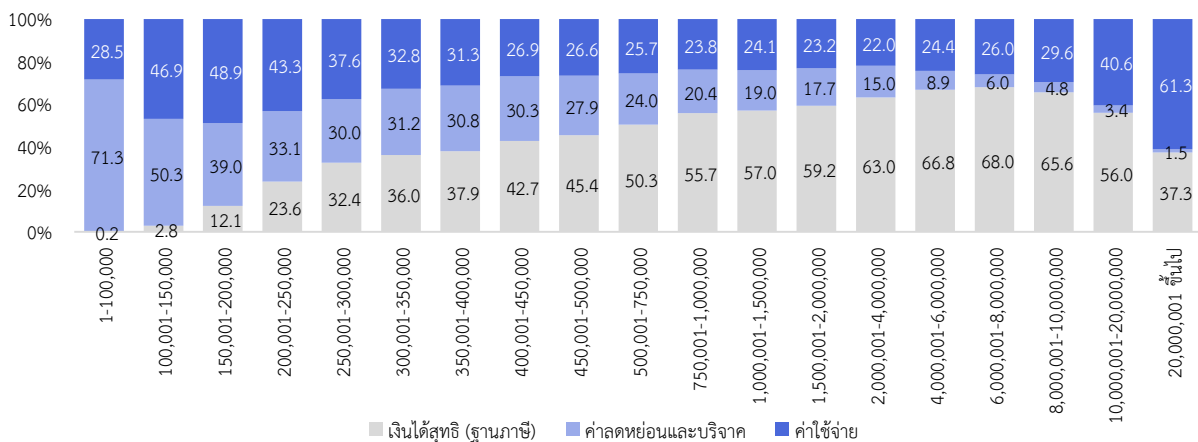
ที่มา: กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า คนจำนวนมากยังไม่ได้ยื่นภาษี ทั้งที่มีรายได้ในระดับที่ต้องยื่นภาษี ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐจัดเก็บรายได้ได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้สูงขึ้น เนื่องจากภาษีที่จัดเก็บได้ในปัจจุบันเป็นการดึงทรัพยากรจากคนบางกลุ่มเท่านั้น ไม่ได้จัดเก็บรายได้กับคนทุกคนที่ควรจะต้องเสียอย่างครบถ้วน ทำให้การจัดสรรทรัพยากรจากรัฐเพื่อไปดำเนินโครงการต่าง ๆ เกิดความไม่เป็นธรรม

2. **ประเภทของเงินได้ที่ไม่ต้องเสียภาษีทำให้รัฐจัดเก็บภาษีได้ไม่เต็มที่** ปัจจุบันรายได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีจำนวนทั้งสิ้น 8 ประเภทตามประมวลรัษฎากรมาตรา 40 คือ 1) เงินได้เนื่องจากการจ้างแรงงาน 2) การรับทำงานให้ ค่านายหน้า 3) ค่าแห่งกิตติคุณ ค่าแห่งลิขสิทธิ์หรือสิทธิอย่างอื่น 4) ดอกเบี้ย เงินปันผล เงินส่วนแบ่งกำไร 5) เงินได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น 6) เงินได้จากวิชาชีพอิสระ 7) เงินได้จากการรับเหมาที่ผู้รับเหมาต้องลงทุนด้วยการจัดหาสัมภาระในส่วนสำคัญ นอกจากเครื่องมือ และ 8) เงินได้จากการธุรกิจการพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง และการขายอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม เงินได้บางประเภทที่ได้รับการยกเว้นภาษีกลับเป็นแหล่งรายได้ที่มีมูลค่าสูง และสร้างความมั่งคั่งให้กับผู้มีเงินได้อย่างมาก โดยเฉพาะกำไรจากการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 126 ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 ทั้งนี้ จากข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์ในเดือนสิงหาคม 2565 พบการขายหุ้นล็อตใหญ่ซึ่งผู้ขายได้กำไรกว่าหมื่นล้านบาทอีกด้วย ประเด็นดังกล่าวค่อนข้างชัดเจนว่าหากไม่มีการจัดเก็บภาษีจากเงินดังกล่าวย่อมสร้างความเหลื่อมล้ำให้กว้างยิ่งขึ้น เนื่องจากหุ้นเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่งที่สะสมมูลค่าและสร้างความมั่งคั่งได้สูง อย่างไรก็ตาม การเก็บในอัตราเท่าใด และการซื้อขายประเภทใดจึงจะเหมาะสมนั้น จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบต่อไป

3. **การหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนทำให้รัฐสูญเสียรายได้และสร้างความเหลื่อมล้ำ** เมื่อพิจารณาการหักค่าใช้จ่ายจำแนกตามเงินได้พึงประเมิน พบว่า **กลุ่มผู้มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะจ่ายภาษีลดลงจากการได้รับประโยชน์จากการหักค่าใช้จ่ายที่มากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ** แม้ว่าการหักค่าใช้จ่ายจะเป็นการช่วยลดภาระทางภาษีให้แก่ประชาชน แต่เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการใช้ประโยชน์จากการหักค่าใช้จ่ายของประชาชนแต่ละกลุ่ม พบว่า กลุ่มผู้มีรายได้ระดับกลางได้รับประโยชน์น้อยกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูง (ผู้มีเงินได้พึงประเมิน 4 ล้านบาทขึ้นไป) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ควรจ่ายภาษีมากที่สุด แต่กลับมีแนวโน้มที่จะจ่ายภาษิลดลงเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากมูลค่าค่าใช้จ่ายที่สามารถหักได้จะเพิ่มมากขึ้นตามรายได้ที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งเงินได้บางประเภทยังสามารถหักค่าใช้จ่ายได้ในอัตราที่สูงกว่าเงินได้ประเภทอื่น ได้แก่ เงินได้จากการรับเหมา และเงินได้จากการประกอบโรคศิลปะ ที่สามารถหักค่าใช้จ่ายได้ถึงร้อยละ 60 ในขณะที่เงินได้บางประเภทสามารถหักได้เพียงร้อยละ 10 – 30 เท่านั้น นอกจากนี้ **การลดหย่อนภาษียังทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปเป็นจำนวนมาก** กล่าวคือ การลดหย่อนและค่าใช้จ่ายส่งผลให้อัตราภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่ายจริงต่ำกว่าอัตราภาษีที่กำหนดไว้ จากข้อมูลของกรมสรรพากร พบว่า ปี 2563 เงินได้พึงประเมินทั้งหมดของผู้ยื่นแบบฯ มีจำนวนทั้งสิ้น 5.05 ล้านล้านบาท ซึ่งหลังจากการหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน และบริจาคแล้วเหลือเป็นเงินได้สุทธิที่จะนำมาใช้ในการคำนวณภาษีเพียง 2.29 ล้านล้านบาท และหากนำเงินได้ส่วนที่หายไปจากการลดหย่อนมาคำนวณภาษี จะพบว่า ปี 2563 ภาครัฐสูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปกว่า 1.1 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 51.8 ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ต้องชำระทั้งหมดในปีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การหักค่าใช้จ่ายและการลดหย่อนภาษีส่งผลให้รัฐสามารถเก็บภาษีได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีรายได้สูง ซึ่งเงินได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนของกลุ่มที่รวยที่สุดเหลือเพียงร้อยละ 37.3 ของเงินได้พึงประเมินในตอนแรก

แผนภาพ 31 โครงสร้างเงินได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนของผู้ยื่นแบบเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2563



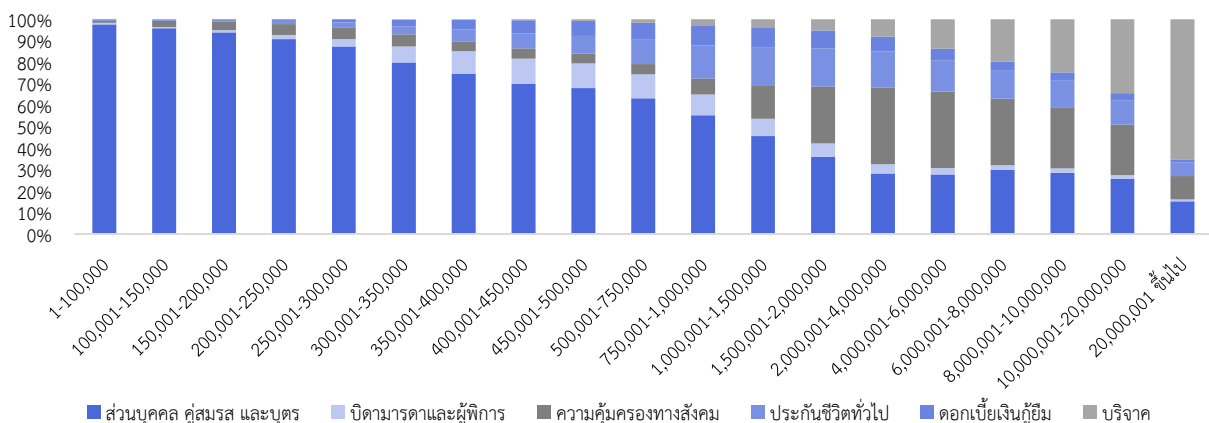
ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ตาราง 19 อัตราภาษีเฉลี่ยหลังหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน และบริจาค ปี 2563

ขั้นเงินได้สุทธิ	อัตราภาษีสูงสุด (ร้อยละ)	อัตราภาษีเฉลี่ยที่จ่ายจริง (ร้อยละ)
150,001 - 300,000	5	1.4
300,001 - 500,000	10	4.2
500,001 - 750,000	15	7.1
750,001 - 1,000,000	20	10.1
1,000,001 - 2,000,000	25	15.0
2,000,001 - 5,000,000	30	22.1
5,000,001 - ขึ้นไป	35	29.7
เฉลี่ยทั่วประเทศ		9.5

ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภาพ 32 สัดส่วนการหักลดหย่อนแต่ละประเภท จำแนกตามกลุ่มรายได้พึงประเมิน ปี 2563



หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 25 มกราคม 2566 ซึ่งสัดส่วนคำนวณจากการบวกกันของมูลค่าลดหย่อนต่อแบบฯ ของแต่ละประเภท

ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

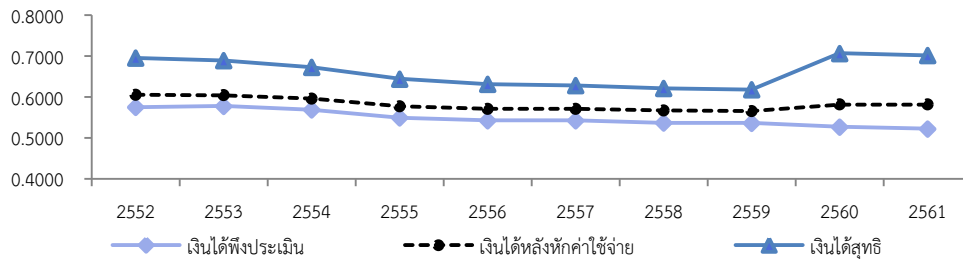
นอกจากนี้ หากพิจารณาการหักลดหย่อนแต่ละประเภท จะเห็นว่า กลุ่มคนที่มีเงินได้พึงประเมินไม่สูงนัก ส่วนใหญ่เป็นการใช้สิทธิลดหย่อนประเภทส่วนบุคคลเป็นหลัก ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงขึ้นจะมีการลดหย่อนจากการสร้างหลักประกันและความคุ้มครองทางสังคม²⁶ ให้แก่ตนเอง และกลุ่มคนรวยจะมีสัดส่วนการลดหย่อนผ่านการบริจาคที่มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มคนรวยมีช่องทางในการลดหย่อนภาษีมากกว่ากลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า

²⁶

การลดหย่อนเพื่อความคุ้มครองทางสังคม = ประกันชีวิตแบบบำนาญ + เงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ + เงินสมทบกองทุนประกันสังคม
การลดหย่อนเพื่อการลงทุน = ค่าซื้อกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ + ค่าซื้อกองทุนรวมกองทุนรวมหุ้นระยะยาว, การบริจาค = การสนับสนุนการศึกษา + บริจาคอื่น ๆ

ในด้านความเหลื่อมล้ำ การหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนยังเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทยเพิ่มขึ้นด้วย เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ (Gini coefficient) จากเงินได้พึงประเมิน เงินได้หลังหักค่าใช้จ่าย และเงินได้สุทธิ พบว่า การหักค่าใช้จ่ายและสิทธิประโยชน์ในการลดหย่อนต่าง ๆ ทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น ซึ่งเห็นได้ชัดจากการเพิ่มการลดหย่อนสำหรับผู้มีเงินได้และค่าลดหย่อนคู่สมรส ในปี 2560 ที่ทำให้ค่า Gini coefficient เพิ่มขึ้นอย่างมาก สะท้อนให้เห็นว่า มาตรการหักค่าใช้จ่ายและลดหย่อนภาษีนี้นั้นทำให้ระบบภาษีเงินได้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ไม่ดีเท่าที่ควร

แผนภาพ 33 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ของผู้ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2552 - 2561



ที่มา: บทความพิเศษ: การนำข้อมูลจากฐานข้อมูลภาษีเงินได้ มาประกอบการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทย, สศช., 2563

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สถานการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมาภาษีเงินได้ของไทยยังไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างรายได้ของรัฐและจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำมากระจายใหม่ (redistribution) ได้มากนัก เนื่องจากสัดส่วนผู้ยื่นภาษีในปัจจุบันถือว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ และยังต่ำลงไปอีก สำหรับสัดส่วนของผู้ที่ต้องเสียภาษีจริง ซึ่งหากจัดเก็บภาษีได้ไม่มากพอก็จะทำให้การจัดสวัสดิการที่ดีเป็นไปได้ยาก อีกทั้งรัฐยังมีแนวโน้มที่จะมีการใช้จ่ายงบประมาณในด้านต่าง ๆ มากขึ้น และยังต้องหาแนวทางในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่อยู่ในระดับสูง ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

1. **มีมาตรการในการนำคนทุกกลุ่มเข้ามาอยู่ในระบบภาษี** โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยต้องมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดเกณฑ์รายได้ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องยื่นภาษี ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการเข้าระบบภาษีของคนบางกลุ่ม เพื่อให้ผู้มีเงินได้ทุกคนเข้าสู่ระบบภาษี ซึ่งหากคนทุกกลุ่มอยู่ในระบบภาษีจะทำให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้มากขึ้น และจะเป็นประโยชน์ให้รัฐมีฐานข้อมูลสำหรับจัดทำนโยบายและมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ที่เหมาะสมมากขึ้นด้วย
2. **ทบทวนการยกเว้นภาษีให้แก่รายได้บางประเภท** เนื่องจากการกำหนดให้มีการยกเว้นในอดีตนั้นเป็นไปเพื่อหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสังคมบางประการ ซึ่งควรมีการทบทวนถึงความจำเป็นที่สอดคล้องกับยุคปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและไม่เป็นการเอื้อประโยชน์กลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม
3. **ทบทวนสิทธิประโยชน์การหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน** โดยจะต้องมีการพิจารณาทบทวนเกณฑ์การหักค่าใช้จ่ายและอัตราลดหย่อนให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยที่ยังสามารถช่วยแบ่งเบาภาระประชาชนได้และไม่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้มากเกินไป อีกทั้งจะต้องทบทวนรายการลดหย่อนบางประการที่อาจเอื้อต่อผู้มีรายได้สูงมากเกินไป
4. **สื่อสารให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการจ่ายภาษี** โดยการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากการใช้งบประมาณเพื่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น จะเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการจ่ายภาษี อันจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้นและมีความมั่นคงทางการคลังตามมา ซึ่งจะช่วยให้รัฐสามารถดำเนินกิจการในการยกระดับความเป็นอยู่ของคนในประเทศ รวมถึงพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ ได้ต่อไป