



FACULTY OF ECONOMICS

THAMMASAT UNIVERSITY

FACULTY OF ECONOMICS, THAMMASAT UNIVERSITY

---

## เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

---

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

พฤษภาคม 2016

ภาษีกับการแก้ปัญหาค่าเสื่อมค่า

ดร. ธร ปีติดีล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยกลายเป็นปัญหาที่มักจะถูกพูดถึงในช่วงหลายปีมานี้ แต่แม้จะได้รับความสนใจมากขึ้น สังคมไทยก็ยังไม่ได้เห็นเครื่องมือใดๆที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวถูกนำออกมาใช้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเครื่องมือที่สำคัญด้านเศรษฐศาสตร์อย่าง "ภาษี" ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจะสำรวจประเด็นสำคัญต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการนำภาษีมาแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

เมื่อก้าวถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความสนใจของผู้คนทั่วไปก็มักจะจับจ้องไปที่ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน แม้ความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนในสองขั้วดังกล่าวจะสำคัญ แต่ก็อาจไม่ได้ให้ภาพของความเหลื่อมล้ำได้ครบถ้วน งานศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ เรื่อง "สู่สังคมไทยเสมอหน้า" ได้ชี้ให้เห็นว่านอกจากสังคมไทยจะมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจนมานาน สภาพที่สำคัญอีกประการของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยก็คือความเหลื่อมล้ำในลักษณะของ "ท็อปวันเปอร์เซ็นต์"

ความเหลื่อมล้ำในลักษณะ "ท็อปวันเปอร์เซ็นต์" นี้หมายถึง คนที่รวยที่สุด 1 เปอร์เซ็นต์ของประเทศนั้นมีรายได้และสินทรัพย์มากมายมหาศาลกว่าคนกลุ่มอื่นๆทั้งหมดอย่างเทียบกันไม่ติด ผาสุกและคณะให้ภาพของการครอบที่ดินและเงินฝากราวๆคนรวยที่สุดในสังคมไทยนั้นรวยแบบ "ทิ้งห่าง" คนกลุ่มอื่นๆ เช่น คนชั้นกลาง อย่างไม่เห็นฝุ่น ความแตกต่างอย่างมากระหว่างคนที่รวยมากกับคนที่เหลือ ยังมักจะแสดงผลออกมาในรูปของความยุติธรรมต่างๆที่พบเจอได้อยู่บ่อยๆในสังคมไทย เช่น ความยุติธรรมแบบสองมาตรฐานที่คนรวยผู้ทำผิดมักจะหลุดรอดจากการลงโทษทางกฎหมายไปได้

การปรับเปลี่ยนมาสู่การมองความเหลื่อมล้ำแบบนี้ ชวนให้ตั้งคำถามต่อไปถึงแนวการแก้ปัญหาว่าจะมีแนวทางใดที่จะเหมาะสมในการช่วยบรรเทาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้บ้าง โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในลักษณะท็อปวันเปอร์เซ็นต์นี้ แน่نونว่าเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำก็คือภาษี โดยเฉพาะการเก็บภาษีที่เก็บคนรวยมากกว่าคนจน ในลักษณะที่คนยิ่งรวยยิ่งจ่ายภาษีมาก เพื่อมากระจายให้กับคนจนและคนชั้นกลางได้มีโอกาสมากขึ้น หรือที่เรียกกันว่าภาษีอัตราก้าวหน้า (progressive tax)

การจะนำเอาภาษีมาเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ก็ยังคงพิจารณาถึงรูปแบบของภาษีที่จะนำไปใช้ด้วยภาษีนั้นสามารถเก็บได้จากทั้งการบริโภค (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม) จากรายได้ของทั้งของบุคคลและนิติบุคคล และจากทรัพย์สินต่างๆ เช่น ที่ดินและโรงเรือน รูปแบบของภาษีที่เป็นที่ทราบกันดีว่าช่วยกระจายรายได้ได้ก็คือระบบภาษีรายได้ส่วนบุคคลที่เก็บแบบอัตราก้าวหน้า แต่กระนั้นภาษีอีกรูปแบบที่สำคัญยิ่งต่อการกระจายรายได้ ก็คือภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน เช่น ที่ดินและมรดก ซึ่งสามารถจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าได้เช่นกัน

การเก็บภาษีจากการครอบครองทรัพย์สินช่วยสะท้อนถึงความพยายามแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่สมเหตุสมผล เพราะการครอบครองทรัพย์สินมักจะก่อให้เกิดรายได้ชนิดที่ผู้ครอบครองไม่จำเป็นต้องทุ่มเทหยาดเหงื่อแรงกายมากเท่าไร แต่อาศัยได้มาด้วยความโชคดีแต่กำเนิดของตน ผลตอบแทนจากการครอบครองทรัพย์สินจึงสะท้อนสภาพความไม่เป็นธรรมจากความเหลื่อมล้ำมากกว่าผลตอบแทนจากแรงงานที่มักจะผันแปรไปตามความสามารถของบุคคลต่างๆ และเป็นผลตอบแทนที่เหมาะสมมากกว่าที่จะถูกกระจายไปด้วยการเก็บภาษี

อย่างไรก็ตาม เมื่อหันมามองที่ระบบภาษีของประเทศไทยแล้ว จะพบว่าทั้งภาษีรายได้ส่วนบุคคลและภาษีทรัพย์สินยังไม่ได้เป็นแหล่งรายได้ที่มีบทบาทสำคัญของรัฐบาล จากข้อมูลของงบประมาณในปี 2557 ภาษีรายได้ส่วนบุคคลที่เก็บอยู่ในอัตราก้าวหน้ามีสัดส่วนแค่เพียง 12.5 เปอร์เซ็นต์ของรายได้จากภาษีทั้งหมด ส่วนรายได้จากภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินเช่นภาษีโรงเรือนและที่ดินรวมทั้งภาษีบำรุงท้องที่นั้นยังเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก นับได้เพียงประมาณ 1 เปอร์เซ็นต์ของรายได้จากภาษีทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่าภาษีทั้งสองชนิดนี้นั้นยังมีบทบาทน้อยกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มากในระบบการคลังของประเทศไทย

ยิ่งเมื่อนำสภาพเช่นนี้มาประกอบเข้ากับสภาวะทางการคลังที่เป็นอยู่ของประเทศ ที่นับวันรัฐบาลมีแต่จะถูกกดดันจากรายจ่ายและหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นให้ต้องพยายามหารายได้เพิ่มเติม ก็ยิ่งชี้ให้เห็นความเหมาะสมที่รัฐบาลไทยจะหันมาใช้เครื่องมือทางภาษีเหล่านี้เพื่อเพิ่มรายได้และลดความเหลื่อมล้ำไปในเวลาเดียวกัน แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นก็เหมือนจะไปในทางตรงข้าม เมื่อไม่นานมานี้ อัตราภาษีรายได้ถูกปรับให้ลดลักษณะความก้าวหน้าลงไป ในขณะที่ความก้าวหน้าของการพัฒนาภาษีที่เก็บจากที่ดินและทรัพย์สินก็ยังไม่ถึงไหน

ความเป็นไปที่ตรงกันข้ามนี้ สะท้อนความยากลำบากอย่างน้อยสามประการในการจะปรับปรุงภาษีเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

ประการแรก การเพิ่มภาษีเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีใครชอบนัก ไม่ว่าจะเพิ่มภาษีใดและไม่ว่าภาษีนั้นๆแท้จริงแล้วใครจะเป็นคนจ่ายเท่าใด ความยากลำบากอย่างยิ่งในการจะเกิดภาษีใหม่ๆเช่นภาษีเกี่ยวกับที่ดินและทรัพย์สิน จึงเป็นเสียงตอบรับจากสาธารณชนที่มักจะออกมาในแง่ลบทันทีเมื่อได้ยินถึงภาษีเหล่านั้น ความที่การตอบสนองในทางลบมักจะเกิดขึ้นได้ง่าย ทำให้กระแสสังคมมักจะลืมนิพิตเคราะห์อย่างถ่วงถึงรายละเอียดที่แท้จริงและโอกาสต่างๆที่สำคัญไม่แพ้กันที่จะมาพร้อมกับการปรับโครงสร้างภาษี

ประการที่สอง โอกาสที่เหมาะสมในการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อระบบภาษี เช่นการออกภาษีใหม่ๆนั้น เกิดขึ้นได้ยากเหลือเกินในสถานะปัจจุบัน ด้วยเพราะสภาพเศรษฐกิจในทุกวันนี้ไม่ค่อยสู้ดีนัก การขอให้คนต้องจ่ายภาษีเพิ่มก็เปรียบเสมือนไปเพิ่มภาระให้กับพวกเขาในเวลาที่ยากลำบาก นอกจากนี้ สภาพที่เชื่อมโยงกันของเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ ยังทำให้โอกาสการจะเพิ่มภาษีรายได้หรือทรัพย์สินถูกจำกัดด้วยความสามารถของผู้คนในการย้ายตนเองหรือทรัพย์สินของตนหนีไปที่อื่นๆเพื่อหลบเลี่ยงภาษีที่สูงขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้หากประเทศใดๆต้องการจะเพิ่มภาษีของตนเองก็จำเป็นจะต้องไตร่ตรองให้ถี่ถ้วนว่าจะจัดการการหลีกเลี่ยงภาษีด้านการย้ายไปสู่ประเทศอื่นๆที่ตามมาได้อย่างไร

ประการสุดท้าย สภาพความเหลื่อมล้ำในสังคมเองยังแปรเปลี่ยนไปเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเกิดขึ้นของภาษีที่มุ่งกระจายรายได้ เพราะความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจนั้นก็มักจะกลายเป็นความเหลื่อมล้ำในด้านอำนาจทางการเมืองไปด้วย กลุ่มคนกลุ่มที่ร่ำรวยกว่ามักจะสามารถยึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้กับพวกตนได้ และมักจะสามารใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อหยุดยั้งการเปลี่ยนแปลงใดๆที่จะไปลดทอนฐานะของตนเอง ผู้เขียนมองว่ายิ่งเมื่อใดที่อำนาจทางการเมืองขาดจากการยึดโยงกับประชาชน เมื่อนั้นก็ย่อมง่ายตายมากกว่าที่คนที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจจะขยายอิทธิพลของตนเองสู่กลไกทางการเมืองเพื่อหยุดความพยายามในการกระจายรายได้

หลังจากอธิบายถึงความยากลำบากในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำผ่านเครื่องมือที่สำคัญเช่นภาษีนี้อันแล้ว ผู้เขียนคิดว่าคงจะไม่น่าแปลกใจเลยหากอีกหลายสิบปีต่อไปจากนี้ สภาพความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยจะไม่มีอะไรแปรเปลี่ยนไปจากเดิม