

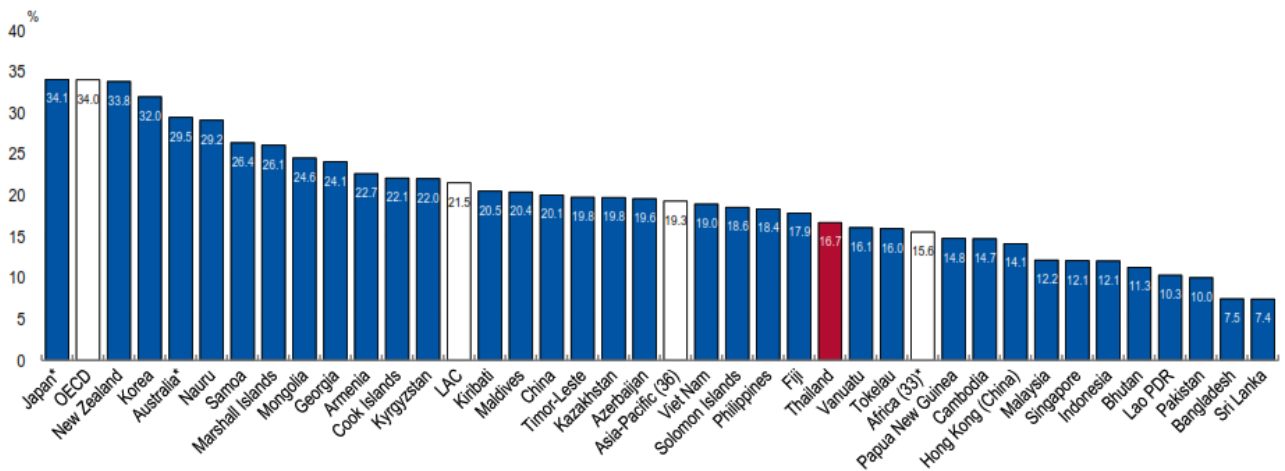
ทำไมไทยจึงมีอัตราส่วนภาษีต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และส่งผลกระทบต่ออย่างไร

วิเชียร แก้วสมบัติ
ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

บทนำ

ในการประเมินขีดความสามารถของรัฐในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาประเทศ อัตราส่วนภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Tax-to-GDP Ratio) ถือเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญ จากข้อมูลของ OECD ในรายงาน Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2024 - Thailand ซึ่งให้เห็นว่าในปี 2565 ประเทศไทยมีอัตราส่วนภาษีต่อ GDP อยู่ที่ 16.7% ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ 36 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่ 19.3% ถึง 2.6% และห่างไกลจากค่ามาตรฐานของกลุ่มประเทศ OECD ที่ 34.0% อย่างมาก (ดูรูปที่ 1)

รูปที่ 1 อัตราส่วนภาษีต่อ GDP ของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ และค่าเฉลี่ยระดับภูมิภาค ในปี 2565



* Data for 2021 are shown for Australia, Japan and Africa (33) average as 2022 data are not available. Note by the ADB: The ADB recognises "Hong Kong (China)" as "Hong Kong, China" and "Kyrgyzstan" as "Kyrgyz Republic". LAC refers to the average for Latin America and the Caribbean.

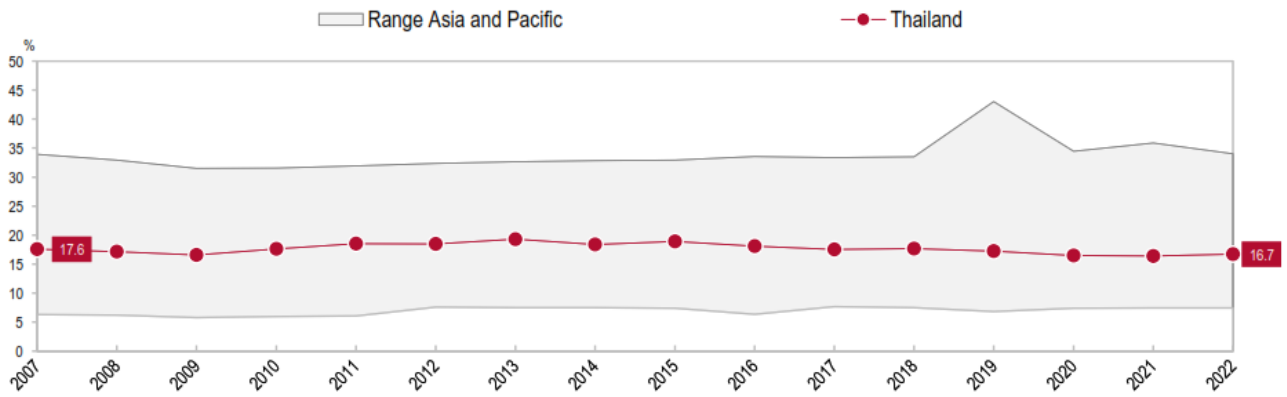
ที่มา: Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2024 - Thailand (OECD)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลย้อนหลัง 15 ปี จะเห็นว่าตั้งแต่ปี 2550 (2007) อัตราส่วนภาษีต่อ GDP ของไทยมีแนวโน้มลดลงจาก 17.6% มาอยู่ที่ 16.7% ในปี 2565 หรือ 0.9% (ดูรูปที่ 2) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ระบบภาษีไทยยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างและมีข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้ให้ทันกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ

ช่องว่างของอัตราส่วนภาษีต่อ GDP เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยในระดับภูมิภาคและกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้ประเทศไทยมีข้อจำกัดทางงบประมาณเป็นอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ทั้งเรื่องการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การยกระดับคุณภาพการศึกษาและทักษะแรงงาน ตลอดจนการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างหลักประกันทางสังคม

ดังนั้น การวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ไทยมีรายได้ภาษีต่ำกว่าศักยภาพ รวมถึงผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างภาษีอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

รูปที่ 2 อัตราส่วนภาษีต่อ GDP ของประเทศไทยในช่วงระหว่างปี 2550-2565



ที่มา: Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2024 - Thailand (OECD)

โครงสร้างภาษีกับข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ไทยมีอัตราส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคและกลุ่มประเทศ OECD ก็คือลักษณะโครงสร้างภาษีของไทยที่ยังคงพึ่งพาภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) ในสัดส่วนที่สูงมาก

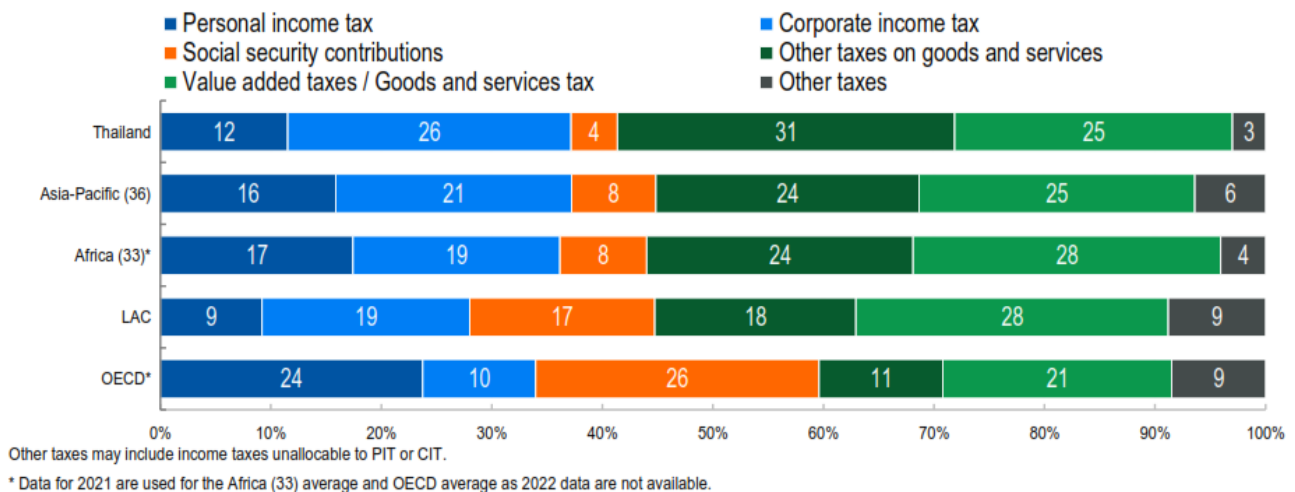
เมื่อพิจารณาข้อมูลจากรูปที่ 3 จะเห็นว่าในปี 2565 ภาษีสินค้าและบริการของไทย มีสัดส่วนสูงถึง 56% ของรายได้ภาษีรวม สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ถึง 24.0% และสูงกว่าค่าเฉลี่ยของทุกภูมิภาคที่มีข้อมูล อีกทั้งยังมีสัดส่วนของภาษีสินค้าสรรพสามิตและภาษีสินค้าที่มีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มหรือ VAT ค่อนข้างสูงด้วย

ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่า ไม่เหมือนประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ที่ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษีทางตรง (Direct Tax) จากฐานรายได้และกำไร ไทยยังพึ่งพารายได้จากภาษีการบริโภคที่จัดเก็บง่ายกว่า เนื่องจากภาษีทางอ้อมไม่ได้เก็บจากตัวผู้มีรายได้โดยตรง แต่เก็บจากภาษีที่บวกเพิ่มไปในราคาสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคต้องซื้ออยู่แล้ว ทำให้การจัดเก็บภาษีทำได้กว้างขวางกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม การพึ่งพิงภาษีทางอ้อมก็มีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ ไม่สามารถปรับฐานภาษีหรืออัตราภาษีขึ้นไปมากกว่านี้ได้ เพราะจะส่งผลให้ราคาสินค้าและต้นทุนการผลิตสูงขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งยังเป็นภาระต่อผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางในสังคมมากกว่าผู้มีรายได้สูง เนื่องจากเก็บในอัตราเดียวกันหมด แม้ว่าคนแต่ละกลุ่มนั้นจะมีกำลังในการบริโภคที่แตกต่างกัน

ด้วยเหตุนี้ หากไทยไม่สามารถปรับลดการพึ่งพิงภาษีทางอ้อมและหันมาเน้นขยายฐานภาษีทางตรงจากฐานรายได้ให้มากกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราก็จะไม่สามารถเพิ่มอัตราส่วนภาษีต่อ GDP ให้ทันกับค่าเฉลี่ยของประเทศอื่นๆ ที่มีโครงสร้างภาษีที่หลากหลายและยืดหยุ่นกว่าได้

รูปที่ 3 โครงสร้างภาษีของประเทศไทยเทียบกับค่าเฉลี่ยในแต่ละภูมิภาค



ที่มา: Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2024 - Thailand (OECD)

การจัดเก็บภาษียังมีประสิทธิภาพต่ำ

นอกจากปัจจัยเรื่องโครงสร้างภาษีแล้ว อีกสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยมีรายได้ภาษีต่อ GDP ต่ำ คือ ข้อจำกัดเรื่องประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของภาครัฐ ทั้งในด้านการนำเทคโนโลยีมาปรับปรุงระบบบริหารจัดการ และการป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี

จากการเปรียบเทียบสัดส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax) ในรูปที่ 3 จะเห็นได้ชัดว่า ไทยมีสัดส่วนรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ 26% ซึ่งสูงกว่ากลุ่มประเทศ OECD, แอฟริกา และลาตินอเมริกา แสดงให้เห็นศักยภาพในการจัดเก็บภาษีจากกำไรของธุรกิจ

ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax) จะพบว่าไทยมีสัดส่วนเพียง 12% ซึ่งต่ำกว่าทั้งค่าเฉลี่ยของ OECD (24%), แอฟริกา (17%) และเอเชียแปซิฟิก (16%) การที่ไทยจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้น้อย โดยเฉพาะจากกลุ่มคนรายได้สูง สะท้อนให้เห็นปัญหาการบริหารจัดเก็บภาษีในปัจจุบัน ทั้งเรื่องฐานข้อมูลผู้เสียภาษีที่ไม่ครอบคลุม และการขาดเครื่องมือเทคโนโลยีที่จะช่วยติดตามการหลบเลี่ยงภาษี

การลงทุนพัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อบริหารจัดการเก็บภาษีให้มีความทันสมัยและเชื่อมโยง จะทำให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลการเสียภาษีได้ง่ายขึ้น และยากต่อการหลีกเลี่ยงภาษี นอกจากนี้ การพัฒนาฐานข้อมูลภาษีร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เข้าด้วยกัน จะยิ่งช่วยให้การวิเคราะห์และประเมินรายได้และฐานภาษีที่แท้จริงเป็นไปได้ง่ายมากขึ้น ส่งผลให้สามารถจัดเก็บรายได้ภาษีได้ตรงเป้าและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการแข่งขัน

จากอัตราส่วนภาษีต่อ GDP ที่ต่ำ ส่งผลให้รัฐบาลไทยมีทรัพยากรในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาในด้านต่างๆ อย่างจำกัด โดยเฉพาะการลงทุนที่เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาวของประเทศ

การที่ประเทศไทยมีอัตราส่วนรายได้ภาษีของรัฐบาลต่อ GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศรายได้ปานกลาง และประเทศในกลุ่ม OECD ทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนของรัฐมีส่วนที่ต่ำกว่าประเทศเหล่านั้นอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อมองไปที่โครงสร้างรายจ่ายภาครัฐของไทย จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะเงินเดือนของข้าราชการ ส่วนรายจ่ายลงทุนในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มผลิตภาพ การวิจัยพัฒนา และการยกระดับคุณภาพการศึกษา ล้วนมีส่วนที่ต่ำ

หากประเทศไทยไม่สามารถผลักดันการลงทุนด้านทุนมนุษย์และเทคโนโลยีได้อย่างเพียงพอและต่อเนื่อง ก็จะทำให้ความสามารถในการสร้างนวัตกรรมและมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการลดลง กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันโดยรวมในระยะยาว

ดังนั้น ถ้ายังไม่มีการเร่งปฏิรูประบบภาษีเพื่อเพิ่มรายได้งบประมาณของรัฐ ก็จะทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงสูงที่จะพลาดโอกาสในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและผลิตภาพให้ทัดเทียมกับประเทศคู่แข่ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างรายได้สำหรับประชากรไทยในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผลกระทบต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากผลกระทบต่อภาพรวมเศรษฐกิจในระยะยาวแล้ว โครงสร้างภาษีที่พึ่งพิงภาษีทางอ้อมเป็นหลักยังส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

เนื่องจากระบบภาษีอากรของไทยในปัจจุบัน มุ่งเน้นจัดเก็บภาษีจากการบริโภคสินค้าและบริการทั่วไป ซึ่งจะเก็บจากผู้บริโภคทุกระดับรายได้ในอัตราที่เท่าเทียมกัน แม้ว่าผู้มีรายได้น้อยจะมีกำลังในการบริโภคน้อยกว่าอย่างมีนัยสำคัญก็ตาม

ในภาพกว้าง ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ระบบภาษีของไทยไม่ได้ทำหน้าที่สนับสนุนการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น ผิดกับประเทศพัฒนาแล้วที่ใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ ผ่านการใช้ภาษีเงินได้แบบก้าวหน้าตามระดับรายได้ คู่กับการใช้ภาษีทรัพย์สิน ภาษีศุลกากร และสรรพสามิตจากสินค้าฟุ่มเฟือย

ถ้ารัฐบาลไม่สามารถปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างเหล่านี้ได้ ในระยะยาว ปัญหาความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำก็จะฝังรากลึกลงไปในระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย ขัดขวางโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างความเป็นธรรมสำหรับคนรุ่นต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการปฏิรูประบบภาษีไทย

เพื่อที่จะแก้ไขสาเหตุรากเหง้าของปัญหาอัตราส่วนภาษีต่อ GDP ที่ต่ำกว่าศักยภาพ รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการปฏิรูประบบภาษีทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการจัดเก็บ โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

1. เปลี่ยนโครงสร้างภาษีให้มีความสมดุลมากขึ้น โดยลดการพึ่งพิงภาษีทางอ้อมในสัดส่วนที่สูง และหันมาเน้นภาษีทางตรงจากฐานรายได้และกำไรเป็นรายได้หลักแทน โดยรัฐบาลควรทยอยขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลให้กว้างขึ้น
2. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโดยนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลผู้เสียภาษีจากหลายภาคส่วน พร้อมกับแก้ไขกฎหมายภาษีให้ทันสมัย เพื่อลดช่องว่างในการหลบเลี่ยงภาษี
3. แก้ไขกฎหมายภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและยั่งยืนมากขึ้น ผ่านการยกเลิกสิทธิประโยชน์และการยกเว้นภาษีให้กับกลุ่มผู้มีอิทธิพล พร้อมกับเพิ่มภาษีจากฐานทรัพย์สินสำหรับกลุ่มผู้มีฐานะ
4. เพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายภาษี ผ่านการเปิดเผยข้อมูลรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ และจัดให้มีกลไกการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อสร้างการยอมรับจากสาธารณชน

บทสรุป

โดยสรุป อัตราส่วนภาษีต่อ GDP ของไทยที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและกลุ่ม OECD เกิดจาก 2 สาเหตุหลัก คือ (1) โครงสร้างภาษีที่พึ่งพิงภาษีทางอ้อมในสัดส่วนที่สูงจนเกินไป ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการขยายฐานและปรับอัตราภาษี และ (2) ข้อจำกัดของกระบวนการจัดเก็บภาษีที่ยังขาดเทคโนโลยีและการบูรณาการข้อมูลที่จะไปอุดช่องโหว่การหลบเลี่ยงภาษี

ผลกระทบจากอัตราส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP ที่ต่ำ ส่งผลโดยตรงให้รัฐบาลมีงบประมาณในการลงทุนพัฒนาประเทศ (ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และการวิจัย) ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าประเทศคู่แข่งทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาว

นอกจากนี้ยังส่งผลให้คนจนต้องแบกรับภาระภาษีต่อรายได้ในสัดส่วนที่สูงกว่าคนรวย สวนทางกับหลักความเป็นธรรมและบทบาทของภาษีในการลดความเหลื่อมล้ำอย่างสิ้นเชิง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบภาษีของไทยไม่ได้ทำหน้าที่สนับสนุนการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น ผิดกับประเทศพัฒนาแล้วที่ใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ

ดังนั้น เพื่อจะแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างเหล่านี้ได้อย่างยั่งยืน รัฐบาลไทยจำเป็นต้องแสดงเจตนาชัดเจนและความเป็นผู้นำในการผลักดันการปฏิรูประบบภาษีอย่างจริงจัง ใน 4 เรื่องหลัก ได้แก่ (1) การปรับสมดุลของโครงสร้างภาษีให้เน้นภาษีทางตรงมากขึ้น (2) การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโดยใช้เทคโนโลยีเพื่อปิดช่องโหว่ (3) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและยั่งยืนมากขึ้น และ (4) การสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในการกำหนดนโยบาย