



## บทที่ ๒

### แนวความคิดเกี่ยวกับรายจ่ายแฝง

#### ๒.๑ ความสำคัญของรายจ่ายแฝง

เช่นเดียวกับภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล รายจ่ายแฝงก็มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในหลาย ๆ ด้าน เช่น ผลของภาระการคลัง (fiscal incidence) ที่ตกแก่ประชาชน ผลต่อการจัดสรรทรัพยากร ผลต่อการกระจายรายได้ ฯลฯ ในที่นี้ จะละเว้นการอภิปรายเกี่ยวกับผลรวมดังกล่าวข้างต้น แต่จะบรรยายคุณลักษณะและความสำคัญพิเศษเฉพาะตัวของรายจ่ายแฝงเท่านั้น

๑. รัฐบาลสูญเสียรายได้ ผลของการหารายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของรัฐบาลได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ ๑ (ในส่วนที่มาของปัญหา) ในที่นี้ จะกล่าวถึงการสูญเสียรายได้โดยไม่จำเป็นและไม่เกิดผลต่อการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ตัวอย่างที่น่าจะเข้าประเด็นนี้ได้ก็คือ การยกเว้นภาษีเงินได้จากรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาล คงเป็นที่คาดหมายได้ว่ามีผู้ซื้อจำนวนมากที่หวังว่าอาจโชคดีได้เงินรางวัลก้อนใหญ่โดยไม่ได้คำนึงถึงเรื่องภาษีเลย หากมีการเก็บภาษีคนพวกนี้ก็ยังคงซื้ออยู่นั่นเอง การยกเว้นภาษีจึงเป็นการให้ลาภลอย (windfall gain) แก่ผู้ได้เงินรางวัล ส่วนคนที่ไม่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล (เช่น อาจเป็นผู้ที่เกลียดการพนัน) นั้น การยกเว้นภาษีย่อมอาจล่อใจให้คนเหล่านี้ซื้อสลากกินแบ่งได้ ยิ่งไปกว่านั้น หากมีการประมาณมูลค่าภาษีที่สูญเสียไปและพิจารณาในกรอบแนวความคิดของรายจ่ายแฝง ความหมายก็จะเห็นว่า รัฐบาลได้จ่ายเงินจำนวนหนึ่ง (โดยไม่รู้ตัวหรือไม่ใส่ใจ) ให้แก่ผู้นิยมการพนัน การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเช่นนี้ เป็นสิ่งที่สมควรหรือไม่ก็น่าจะเป็นคำถามที่มีคำตอบในตัวอยู่แล้ว

๒. ช่วงระยะเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมาในสหรัฐอเมริกา มีการเรียกร้องอย่างมากให้ปฏิรูปภาษีเงินได้ ข้อเสนอสำหรับการปฏิรูปสะท้อนถึงจุดบกพร่องสำคัญ ๆ พอดีสรุปได้ดังนี้<sup>๑</sup>

---

<sup>๑</sup>Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, 4th ed. (New York : Mc Graw-Hill Book Co., 1984), p.374.



๒.๑ ภาษีมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเกินกว่าที่ผู้เสียภาษีจะเข้าใจ ทำให้ต้นทุนในการเสียภาษี (compliance cost) สูงมาก<sup>๑</sup> การปรับปรุงให้กฎหมายภาษ่ง่าย (simplification) เป็นสิ่งจำเป็น

๒.๒ การเพิ่มขึ้นของสิทธิพิเศษทางภาษี (tax preference) ได้ทำลายความยุติธรรมของภาษีและขวัญของผู้เสียภาษี การขยายฐานภาษี เป็นสิ่งที่ถูกเรียกร้องให้นำมาใช้แก้ไขปัญหานี้

๒.๓ อัตราภาษีก้าวหน้าที่เพิ่มขึ้นรวดเร็วมีผลเสียต่อแรงจูงใจในการทำงาน จึงควรรหาทางลดลง

๒.๔ ภาษีเงินได้หนึ่งวงเหี้ยมระดับการออม ซึ่งจำเป็นต่อการลงทุนและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ควรมีการผ่อนปรนมากขึ้นสำหรับภาษีที่เก็บจากเงินออม

Stanley S. Surrey ผู้ริเริ่มแนวความคิดเกี่ยวกับรายจ่ายแฝง ให้ความเห็นจากการวิเคราะหฺ์ของเขาว่า สาเหตุส่วนใหญ่ของข้อบกพร่องภาษีมืดมนตอมาจากรายจ่ายแฝง กล่าวคือ ก่อให้เกิดช่องโหว่มากมาย นำมาซึ่งความไม่เสมอภาค ความยุ่งยากสลับซับซ้อน ทำให้ฐานภาษีแคบซึ่งทำให้จำเป็นต้องตั้งอัตราภาษีสูง การขจัดรายจ่ายแฝงซึ่งมีมูลค่ามหาศาลจะทำให้รัฐบาลสามารถขยายฐานภาษีได้อีกมาก และลดอัตราภาษีได้โดยไม่จำเป็นต้องให้สิทธิพิเศษแก่เงินออม เนื่องจากอัตราภาษีต่ำไม่เป็นอุปสรรคต่อการระดมเงินออม

๓. แนวความคิดของรายจ่ายแฝง นอกจากนำไปสู่การปฏิรูปภาษี (tax reform) แล้ว ยังนำไปสู่การปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐบาล (expenditure reform) ด้วย เมื่อมีการตระหนักดีว่ากระทรวงการคลังได้ใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งไปในด้านต่าง ๆ ผ่านระบบภาษีอากร

นอกเหนือจากภาษียุ่งยากเกินกว่าที่ผู้เสียภาษีโดยทั่วไปจะทำความเข้าใจได้แล้ว ผู้เสียภาษียังมีโอกาสได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีซึ่งมีอยู่มาก ซึ่งเพิ่มความยุ่งยากและความไม่เข้าใจยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ ผู้เสียภาษีจำนวนมากจึงจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านภาษีอากรดำเนินการให้ เพื่อเสียภาษีให้น้อยที่สุดและได้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษภาษีมากที่สุด สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เองทำให้ผู้ตั้งชื่อล้อเลียนกฎหมายภาษีเงินได้ของสหรัฐอเมริกาว่า "accountants and lawyers' full-employment act" โปรดอ่าน Michael Veseth, Public Finance, (Reston, Virginia : Prentice-Hall Co., 1984), p.229.



การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลย่อมสมควรที่จะคำนึงถึงทั้งการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาล ในสาขาต่าง ๆ และรายจ่ายแฝงในระบบภาษีเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การจัดลำดับความสำคัญของ นโยบายรายจ่ายของรัฐบาลในสาขาต่าง ๆ เป็นไปตามจุดประสงค์ที่รัฐบาลตั้งไว้ นี่คือหลักเกณฑ์ในการท่างบประมาณรายจ่ายแฝง ซึ่งประเมินค่ารายจ่ายแฝงในระบบภาษีและจัดแยกไปตามสาขาต่าง ๆ ให้เข้าคู่กับรายจ่ายโดยตรงของรัฐบาลในสาขานั้น ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ในการเทียบเคียง และให้ได้ มาซึ่งมูลค่ารวมที่ถูกต้องของการใช้จ่ายของรัฐบาลในสาขาต่าง ๆ

เมื่อมองภาพรวมแล้วการปฏิรูปภาษีและการปฏิรูปการใช้จ่ายรัฐบาล ก็คือการปฏิรูประบบ งบประมาณและการปฏิรูปกระบวนการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล

๔. รายจ่ายแฝง มักจะถูกผลักดันเข้าเป็นกฎหมายโดยกลุ่มผู้มีอำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตน หรือแม้เพื่อจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจหรือสังคมหรืออื่นใดก็ตาม ข้อเสนอเหล่านี้เป็นข้อเสนอที่น่าเชื่อถือ หากไม่พิจารณาให้ดีแล้วจะมีความคิดเห็นที่สอดคล้องคล้อยตามเสมอ ครั้งเมื่อเป็นบทบัญญัติ ในกฎหมายแล้ว ก็จะดำรงอยู่ได้นานปราศจากการพินิจวิเคราะห์ (scrutiny) หรือการทบทวน (reexamination) ที่สม่ำเสมอ เพราะตัวเลขไม่ปรากฏในงบประมาณประจำปี และไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง การประเมินผลว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงไรก็ไม่ได้กระทำกัน สภาพการณ์นี้เป็นจริงในสหรัฐอเมริกา ก่อนหน้าที่จะมีการท่างบประมาณรายจ่ายแฝงประจำปี<sup>๑</sup> และยังเป็น อยู่ในประเทศอังกฤษซึ่งยังไม่มีมีการท่างบประมาณแบบนี้<sup>๒</sup> ลักษณะดังกล่าวก็เป็นจริงในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการยกเว้นภาษีเงินได้ข้าราชการก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้มีอำนาจคือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีหน้าที่ออกกฎหมาย ตั้งใจเสียภาษีน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และก็ได้สำเร็จ โดยการยกเว้นนี้ ซึ่งดูผิวเผินแล้วประเด็นต้องการช่วยข้าราชการทั้งหมด แต่แท้ที่จริงผลประโยชน์ตกแก่ ข้าราชการชั้นสูงผู้มีเงินเดือนมาก<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>Surrey, Pathways to Tax Reform, pp. 1-6, 39-40.

<sup>๒</sup>Willis and Hardwick, Tax Expenditures in the U.K. ; 1977-1978, pp. 10-11.

<sup>๓</sup>รายละเอียดโปรดอ่าน ไกรยุทธ อิศรตยาคินันท์, ทฤษฎีภาษีเงินได้และภาษีเงินได้ของไทย, หน้า ๗๗-๘๐.



การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือเพื่อจูงม่งหมายทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ไม่มีการประเมินมูลค่าของขนาดความช่วยเหลือ ขาดการวินิจฉัยวิเคราะห์และทบทวนที่สม่ำเสมอ และปราศจากการศึกษาว่าบรรลุลวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงไรนั้น สังเกตได้จากกรณีการยกเว้นภาษีเงินได้จากกิจการโรงเรียนราษฎร์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๔) เมื่อเร็ว ๆ นี้ จากการให้สัมภาษณ์ของท่านอธิบดีกรมอาชีวศึกษา ว่าขณะนี้ผู้มีจบอาชีวศึกษาตกงานมาก แต่ตัวเลขนั้นเฉพาะผู้จบจากโรงเรียนเอกชน ส่วนผู้ที่จบจากโรงเรียนอาชีวะของรัฐบาลมีงานทำเกือบหมด ลักษณะนี้พอที่จะกล่าวสั้น ๆ ได้ว่า กระทรวงการคลังกำลังมีส่วนในการดำเนินนโยบายการศึกษาของชาติ ด้วยการจ่ายเงินผ่านระบบภาษีช่วยการผลิตนักเรียนอาชีวะจำนวนมาก จนเกินความต้องการของตลาด และต้องมาประสบกับภาวะการไม่มีงานทำในที่สุด<sup>๑</sup>

ในส่วนตัวว่ารายการรายจ่ายแฝงมักถูกเสนอด้วยการใช้สำนวนภาษาที่สละสลวยน่าเชื่อถือ แต่ข้อเท็จจริงแท้จริงไว้หรือไม่ก็ปราศจากการวิเคราะห์ที่ดีพอเสียก่อนนั้น มีตัวอย่างหนึ่งในสหรัฐอเมริกาซึ่งเข้ากับประเด็นนี้ได้ดี ในปี ค.ศ. ๑๙๖๔ วุฒิสมาชิก Murphy เสนอกฎหมายเพิ่มความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลแก่ผู้สูงอายุ กฎหมายเดิมอนุญาตให้หักลดหย่อนค่ารักษาพยาบาลก็ต่อเมื่อรายจ่ายนั้นเกิน ๓% ของรายได้ วุฒิสมาชิก Murphy ต้องการยกเลิกข้อจำกัดนี้แก่ผู้มีอายุเกิน ๖๕ ปี โดยเสนอให้หักค่าลดหย่อนได้เต็มตามจำนวนเงินที่จ่าย ข้อความตอนหนึ่งในร่างข้อเสนอกฎหมายซึ่งพยายามเขียนให้ประทับใจมากที่สุดมีดังนี้ "..... การเปลี่ยนแปลงภาษีเพียงเล็กน้อยเพื่อช่วยเหลือผู้ป่วยวัยชรา เป็นความยุติธรรมสำหรับผู้สูงอายุชาวอเมริกันเป็นจำนวนล้าน ๆ คน" แต่เมื่อแปลงจากรูปการบรรเทาภาษีนี้ไปสู่ในรูปการใช้จ่ายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงภาษีเล็กน้อยนี้จะทำให้กระทรวงการคลังสหรัฐฯ สูญเสียรายได้ (ซึ่งเสมือนการจ่ายเงิน) เป็นมูลค่าประมาณ ๒๐๐ ล้านดอลลาร์ โดย ๔๐ ล้านดอลลาร์ จากจำนวนนี้จะไปสู่ผู้มีเงินได้เกิน ๕๐,๐๐๐ ดอลลาร์ต่อปี และเพียง ๔ ล้านดอลลาร์เท่านั้นที่จะไปสู่ผู้มีเงินได้ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ ดอลลาร์<sup>๒</sup> แน่แน่นอนที่สุดว่าไม่มีรัฐบาลใดที่จะดำเนินโครงการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลซึ่งจะให้ผลเช่นนี้ การโต้แย้งโดยใช้ผลสรุปจากการวิเคราะห์นี้

<sup>๑</sup>นี่คือโดยปริยาย ผู้เขียนมิได้ตั้งใจที่จะอ้างว่าการยกเว้นภาษีชนิดนี้เป็นสาเหตุเดียวหรือสาเหตุหนึ่งของการตกงาน.

<sup>๒</sup>Surrey, Pathways to Tax Reform, pp.29-40.



จึงทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอนั้นตกไป<sup>๑</sup>

๕. รายจ่ายแฝง รายการหนึ่งมักจะเป็นบ่อเกิดของการเรียกร้อง รายจ่ายแฝง รายการอื่น ๆ ซึ่งยากที่จะปฏิเสธได้ ข้ออ้างสำหรับรายการใหม่ยากที่จะต่อต้านได้ เพราะเป็นการรักษาความสมดุล ความสอดคล้อง ความเป็นธรรมระหว่างกิจกรรมนั้น ๆ

เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๒๗ กระทรวงการคลัง เสนอให้ยกเว้นภาษีเงินได้ของโรงเรียนเอกชนซึ่งมูลนิธิหรือสมาคมเป็นเจ้าของ<sup>๒</sup> เหตุผลก็คือ โรงเรียนเอกชนที่บุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๔) ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่กิจกรรมประเภทเดียวกันควรได้รับสิทธิประโยชน์จากภาษีด้วย คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

ด้วยเหตุที่ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารประเภทออมทรัพย์ได้รับการยกเว้นภาษีตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๒๐ ดังนั้น เพื่อให้มิให้เป็นการขัดขวางนโยบายการสนับสนุนกิจการสหกรณ์ และเพื่อรักษาความสมดุลและความเป็นธรรม ต่อมาดอกเบี้ยเงินฝากสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์จึงได้รับการยกเว้นภาษีตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๕๑ พ.ศ. ๒๕๒๓

ในเมื่อเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับการยกเว้นภาษีตาม พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๐๒ เงินรางวัลสลากบำรุงสภากาชาดไทยจึงได้รับการยกเว้นภาษีตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๖ พ.ศ. ๒๕๑๕ ต่อมารางวัลสลากการกุศลบำรุงมูลนิธิ "คุ้มเกล้า" ก็ได้รับการยกเว้นภาษีอีกตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๕๖) พ.ศ. ๒๕๒๓ และต่อไปหากมีการออกสลากเพื่อหารายได้อีก ก็คงเป็นที่คาดคะเนได้ว่าเงินได้จากรางวัลสลากจะได้รับการยกเว้นภาษีเช่นเคย

สมควรที่จะเน้นจุดนี้ว่า ลักษณะเฉพาะตัวของรายจ่ายแฝง ในข้อ ๔ นี้ เป็นจริงสำหรับรายการรายจ่ายแฝงโดยทั่วไป แต่ย่อมมีบางรายการที่เด่นเป็นพิเศษและเป็นที่น่าสนใจวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง การยกเว้นภาษีเงินได้ข้าราชการนับได้ว่าเป็นกรณีหลัง กระนั้นก็ตาม การยกเว้นนี้ก็ยังสามารถดำรงอยู่ได้นานร่วม ๔๐ ปี ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีผู้กล่าวว่ารายจ่ายแฝงส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายรัฐบาลที่ถูกฝังอยู่ในระบบภาษีอากร

<sup>๑</sup> เติมนิเทศในอัตราร้อยละ ๑ ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายใด ๆ .



๖. รายจ่ายแฝง ทุกรายการที่ใช้ในรูปการหักค่าลดหย่อนทำให้เกิดผลที่เรียกกันว่า upside-down effect ซึ่งหมายถึงการให้ประโยชน์แก่ผู้ที่มีฐานะดีมากกว่าผู้ที่มีฐานะด้อยลงไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ให้ประโยชน์ต่อคนยากจนเลย เรื่องนี้เป็นข้อเสียอย่างมากของรายจ่ายแฝงเมื่อเทียบกับการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาล เพราะพลเมืองทุกคนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาล แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายแฝงจะต้องเป็นผู้ที่มีรายได้สูงถึงขอบข่ายที่ต้องเสียภาษีเท่านั้น คนจนไม่มีสิทธิ์

กิจการประกันชีวิตเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องการสนับสนุน เพราะเป็นสถาบันระดมเงินออมชนิดหนึ่ง และเป็นผลดีทางด้านสวัสดิการสังคมด้วย มาตรการที่รัฐบาลใช้ในการส่งเสริมเรื่องนี้กระทำโดยอนุญาตให้หักค่าลดหย่อนจากเงินได้พึงประเมินก่อนที่จะได้ตัวเลขเป็นเงินได้สุทธิ ซึ่งใช้เป็นฐานภาษีในการคิดคำนวณภาระภาษีตามอัตราก้าวหน้า ผู้เสียภาษีมีสิทธิหักค่าลดหย่อนเบี้ยประกันชีวิตตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน ๗,๐๐๐ บาท ทั้งนี้เฉพาะในกรณีที่กรมธรรม์ประกันชีวิตมีกำหนดเวลาดังแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป และบริษัทประกันชีวิตต้องตั้งอยู่ในประเทศไทย เพื่อให้เป็นผลของวิธีการนี้อย่างชัดเจน ขอสมมุติผู้ซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตสามคนซึ่งมีฐานะต่างกัน แต่จ่ายเบี้ยประกันชีวิตในปี ๒๕๒๖ เท่ากัน เป็นจำนวน ๗,๐๐๐ บาท การช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาลโดยใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. นาย ก. มีเงินได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนที่จำเป็นต่าง ๆ แล้วเหลือ ๘๐๐,๐๐๐ บาท อัตราภาษีเพิ่ม (marginal tax rate) ที่เขาต้องเสียคือ ๕๐% ตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้ปี ๒๕๒๖ ถ้าเขาไม่ประกันชีวิต เงิน ๗,๐๐๐ บาท ต้องเสียภาษี ๓,๕๐๐ บาท เมื่อเขาเลือกที่จะประกันชีวิต ต้นทุนจริง ๆ ของเขาจึงเหลือ ๓,๕๐๐ บาท จากจำนวนเบี้ยประกัน ๗,๐๐๐ บาท ที่เขาต้องจ่ายให้บริษัท กระทรวงการคลังสูญเสียรายได้ซึ่งเท่ากับการจ่ายเงินอุดหนุน นาย ก. เป็นจำนวน ๓,๕๐๐ บาท

๒. นาย ข. มีเงินได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนที่จำเป็นต่าง ๆ แล้วเท่ากับ ๕๐,๐๐๐ บาท อัตราภาษีเพิ่มที่เขาต้องเสียคือ ๑๐% ถ้าเขาไม่ประกันชีวิต เงิน ๗,๐๐๐ บาท นี้ต้องเสียภาษี ๗๐๐ บาท เมื่อเลือกที่จะประกันชีวิตต้นทุนจริงคือ ๖,๓๐๐ บาท จากจำนวนเบี้ยประกัน ๗,๐๐๐ บาท ที่เขาจ่ายให้บริษัท กระทรวงการคลังสูญเสียรายได้ซึ่งก็คือการจ่ายเงินอุดหนุน นาย ข. เป็นจำนวน ๗๐๐ บาท

๓. นาย ค. มีเงินได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนที่จำเป็นต่าง ๆ แล้วไม่อยู่ในขอบข่ายที่ต้องเสียภาษีเงินได้ ภรรยาไม่มีความรู้พอที่จะหารายได้มาจุนเจือครอบครัว



ประกอบทั้งไม่มีเวลาเพราะต้องเลี้ยงดูบุตรสามคนที่บ้าน นาย ค. จึงทำงานอย่างหนัก และประ  
 หยัดทุกวิถีทางจนสามารถเก็บเงินซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตเป็นหลักประกันของครอบครัวได้ เบี้ย  
 ประกัน ๗,๐๐๐ บาทต่อปีที่เขาจ่ายไปก็คือต้นทุนจริงของเขา กระทรวงการคลังไม่สูญเสียรายได้  
 ซึ่งก็คือ ไม่จ่ายเงินอุดหนุน นาย ค. เลย

กล่าวโดยสรุปจากตัวอย่างสมมติข้างต้น เป็นสถานะการณ์ปัจจุบันและยังไม่มีมีการแก้ไข  
 เกี่ยวกับนโยบายระดมเงินออมและนโยบายสวัสดิการสังคม โดยการจ่ายเงินส่วนหนึ่งอุดหนุนกิจ  
 การประกันชีวิต ด้วยการจ่ายเงินช่วยค่าเบี้ยประกันปีละ ๓,๕๐๐ บาทแก่ผู้มีเงินได้สุทธิปีละ  
 ๔๐๐,๐๐๐ บาท ปีละ ๗๐๐ บาท แก่ผู้มีเงินได้สุทธิปีละ ๕๐,๐๐๐ บาท และไม่จ่ายเลยแม้แต่  
 บาทเดียวแก่คนยากจน

ผลเสียที่ประจักษ์ชัดจากรายจ่ายแฝงรายการนี้ ทำให้รัฐบาลอังกฤษเปลี่ยนจากการ  
 จ่ายเงินผ่านระบบภาษีไปสู่การใช้จ่ายโดยตรง โดยเริ่มจากปี ค.ศ. ๑๙๘๐ กฎหมายไม่อนุญาต  
 ให้หักค่าลดหย่อนแต่รัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบค่าเบี้ยประกันส่วนหนึ่งแก่ผู้ซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิต  
 ด้วยวิธีใหม่นี้ทุกคนมีโอกาส (หากต้องการ) ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล<sup>๑</sup>

ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ในที่นี้จะ  
 อภิปรายจากกรอบแนวคิดของรายจ่ายแฝง และจะชี้ให้เห็นจุดต่าง ๆ ที่ตรงกับลักษณะพิเศษ  
 เฉพาะตัวของรายจ่ายแฝงดังกล่าวข้างต้น การอภิปรายจะจำกัดอยู่ในกรณีภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก  
 ธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก<sup>๒</sup>

พระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน  
 พ.ศ. ๒๔๘๒ กำหนดให้เก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ทุกประเภท ต่อมา พ.ร.บ.  
 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ยกเลิกการเก็บภาษีเงินฝากทุก  
 ประเภท เหตุผลที่ใช้อ้างในการยกเลิกภาษีมัดนี้

<sup>๑</sup> Willis and Hardwick, Tax Expenditures in the U.K. : 1977-1978,  
 pp. 12-13, pp. 33-38.

<sup>๒</sup> การวิเคราะห์นี้อาศัยการสรุปเรียบเรียงใหม่จาก รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ภาษี  
 ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, ๒๕๒๑), หน้า ๒๑.



๑. ส่งเสริมการระดมเงินฝากเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การเก็บภาษี  
ทำให้อัตราดอกเบี้ยสุทธิ (net rate of interest) มีค่าลดลง อันจะส่งผลให้การออมลด  
ลงและเป็นผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในทางทฤษฎี เป็นที่ยอมรับกันมาช้านานตั้งแต่ยุคสมัยของ Alfred Marshall  
จนถึงปัจจุบันว่า ผลของอัตราดอกเบี้ยต่อระดับการออมนั้นเป็นเรื่องที่น่ากังขา แม้ทิศทางของ  
การเปลี่ยนแปลง<sup>๑</sup> ส่วนการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical studies) ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์  
หลายท่านได้วิจัยไว้นั้น ผลของอัตราดอกเบี้ยต่อระดับการออมยังค่อนข้างสับสนและหาข้อยุติไม่ได้<sup>๒</sup>

ข้ออ้างลอย ๆ ที่ใช้นี้เข้าลักษณะของรายจ่ายแฝง ซึ่งมักถูกผลักดันเข้าเป็นบท  
บัญญัติในกฎหมายภาษีโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพล (ในที่นี้คือบรรดานายธนาคารพาณิชย์) แต่  
ปราศจากการศึกษาและเหตุผลที่ดีพอ

---

<sup>๑</sup>G.L.S. Shackle, "Recent Theories Concerning the Nature and  
Role of Interest," in Surveys of Economics Theory, Vol. I (London :  
Macmillan, 1968), p.151 และ J.E. Hibbon, Price and Welfare Theory,  
(New York : McGraw-Hill, 1969), pp. 400-410.

<sup>๒</sup>รายละเอียดโปรดอ่าน H.S. Houthakker, "On Some Determinants of  
Saving in Developed and Underdeveloped Countries," in Problems of  
Economic Development, ed. E.H.G. Robinson (London : Macmillan, 1965),  
p. 216 และ U. Tun Wai, Financial Intermediaries and National Savings  
in Developing Countries, (New York : Praeger, 1972), chapter 4 และ  
R.F. Mikesell and J.E. Zinser, "The Nature of the Savings Function in  
Developing Countries : A Survey of the Theoretical and Empirical  
Literature," Journal of Economic Literature (March, 1973), pp. 1-26.  
และ ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์, "การเก็บภาษีจากกิจกรรมธนาคารพาณิชย์," วารสารสังคมศาสตร์  
๑๔ (ตุลาคม ๒๕๒๐) : ๗๐. กล่าวว่า ข้อคัดค้านในประเด็นนี้มีก้อ้างกันในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธนา-  
การพาณิชย์และข้อถกเถียงไม่มีน้ำหนักแต่อย่างใด.



๒. โดยที่ก่อนหน้านี้ได้มีการยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินและพันธบัตรรัฐบาล หากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ได้รับการยกเว้นภาษี ธนาคารพาณิชย์ย่อมยากที่จะเจริญเติบโตได้ การยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์จึงเป็นธรรม รักษาความสมดุลของตลาด และการจัดสรรเงินออมอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup>

ข้ออ้างนี้เข้าลักษณะที่ว่าหากรายจ่ายแบ่งรายการหนึ่งถูกบัญญัติเป็นกฎหมายแล้ว (ในกรณีนี้คือการยกเว้นดอกเบี้ยธนาคารออมสินและพันธบัตรรัฐบาล) มักจะเป็นใบเบิกทางอย่างดีสำหรับรายจ่ายแบ่งรายใหม่ เหตุผลที่ข้ออ้างก็ยากที่จะคัดค้าน ทั้งนี้เพราะกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายแบ่งที่มีอยู่เดิมต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ จึงจำเป็นต้องสนับสนุนรายจ่ายแบ่งรายการใหม่โดยปริยาย

<sup>๑</sup>ประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๒ กำหนดให้ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสิน และดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ทุกประเภทต้องเสียภาษี ต่อมา พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ยกเลิกภาษีดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๖-๒๔๑๗ และยกเลิกภาษีดอกเบี้ยธนาคารออมสินระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๖-วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ธนาคารพาณิชย์อาศัยข้ออ้างดังกล่าว และประสบผลสำเร็จตามความใน พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมีผลให้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ได้รับการยกเว้นภาษีระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - วันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ต่อมา นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓๔/๒๕๑๔ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๔ ประกาศยกเลิกภาษีดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล โดยมีหมายเหตุท้ายประกาศว่า "เหตุผลในการใช้กฎกระทรวงฉบับนี้คือ โดยที่ผู้มีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรม สมควรยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผู้ที่มีเงินได้จากดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลด้วย จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง ฉบับนี้"

จะเห็นได้ว่าทั้งธนาคารพาณิชย์และกระทรวงการคลังใช้ข้ออ้างซ้ำซากอันเดียวกันและก็ได้ผลเหมือนกัน ทั้งนี้เพราะ เป็นกิจกรรมทางการเงินที่คล้ายคลึงกันเมื่ออย่างหนึ่งอย่างใดได้ สิทธิพิเศษภาษีอยู่ก่อนแล้ว อีกอย่างหนึ่งก็ควรได้รับด้วย



๓. ในเวลานั้นอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ยังเป็นอุตสาหกรรมแรกตั้ง (infant industry) ทูจเดียวกับอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนลงทุนตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๐๓ จึงควรได้รับความช่วยเหลือด้านภาษีอากรด้วย ความเป็นอุตสาหกรรมแรกตั้งของธนาคารพาณิชย์ดำรงอยู่ถึง ๑๖ ปี จนกระทั่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ กำหนดให้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารบางประเภทต้องเสียภาษี

ข้อนี้เข้าลักษณะของรายจ่ายแฝง ที่ว่าเมื่อประสบความสำเร็จในการถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายภาษีแล้วมักจะอยู่ได้นาน เนื่องจากขาดการพิจารณาบทหนักที่สม่ำเสมอ<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตาม การริเริ่มเก็บภาษีนี้ก็มีลักษณะผ่อนปรนมาก คือนอกจากจะเสียภาษีบางประเภทแล้ว ยังอนุญาตให้ผู้ฝากเงินเลือกที่จะเสียภาษีโดยหัก ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ ๑๐ หรือนำดอกเบี้ยไปรวมกับเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ แล้วคำนวณภาษีตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การให้เลือกปฏิบัติเช่นนี้ก่อให้เกิด upside-down effect ผู้เสียภาษีที่มีเงินได้รวมทุกประเภทแล้วอยู่ในชั้นอัตราภาษีเพิ่มสูงกว่า ๑๐% ย่อมเลือกวิธีการหัก ณ ที่จ่าย ผู้ที่ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูง ๆ ได้รับประโยชน์จากการทูลภาษีมากกว่าผู้อื่นในชั้นอัตราภาษีเพิ่มต่ำลงมา ส่วนผู้ที่เสียภาษีเงินได้ในอัตราต่ำกว่า ๑๐% กลับต้องเสียภาษีดอกเบี้ยในอัตรา ๑๐% เพราะในความเป็นจริงธนาคารจะหัก ณ ที่จ่ายเสมอ และถึงแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้เสียภาษีเลือกนำดอกเบี้ยไปรวมกับรายได้อื่นแล้วคำนวณภาษีตามปกติ ซึ่งอาจมีผลให้ได้รับคืนเงินส่วนหนึ่งก็ตาม ในทางปฏิบัติมีน้อยรายมากที่สนใจใช้สิทธิประโยชน์<sup>๒</sup> ร้ายยิ่งกว่านั้น หากคนที่มีรายได้สุทธิน้อยจนไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ แต่สามารถถอยค่อมจนมีเงินฝากธนาคารบ้าง คนผู้นี้ก็ต้องกลายเป็นผู้เสียภาษีและ เสียในอัตราเดียวกับคนรวยด้วย

ความจริงประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวกำหนดว่าการให้เลือก เสียภาษีนี้อนุโลมให้ใช้ถึงปี ๒๕๒๖ เท่านั้น นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ เป็นต้นไป ดอกเบี้ยเงินฝากจะต้องนำไปรวมกับ

ผู้เขียนใคร่ขอย้ำว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว รายจ่ายแฝงมักจะถูกฝังหรือถูกลิมอยู่ในระบบภาษี จะเห็นได้จากกรณีธนาคารพาณิชย์นี้ ซึ่งแม้ว่าเป็นกรณีที่เด่นมาก ก็ยังสามารถอยู่ได้ เป็นระยะเวลานาน.

<sup>๑</sup> ศุภรัตน์ ควัฒน์กุล, "วิเคราะห์ผลกระทบจากการแก้ไขกฎหมายสรรพากร เมื่อ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕," สรรพากรสาส์น ๒๕ (มีนาคม - เมษายน ๒๕๒๕) : ๗๘.



เงินได้ประเภทอื่น ๆ แล้วคำนวณภาษีตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่เนื่องจากถูกคัดค้านมาก มาตรการใหม่นี้จึงถูกยึดเวลาออกไปอีกถึงปี ๒๕๓๐ คราวนี้เหตุผลที่ธนาคารพาณิชย์ (รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย) ใช้คือ การเก็บภาษีดอกเบี้ยโดยวิธีนี้จะทำให้เงินไหลออกจากตลาดการเงินในระบบ (organized financial market) ไปสู่ตลาดการเงินนอกระบบ (unorganized financial market) อันจะเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจของชาติ นี้เป็นลักษณะหนึ่งของผู้ที่ใช้จ่ายง่ายซึ่งมักพยายามหาเหตุผลต่าง ๆ อ้างโดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงในแง่อื่น ความเป็นไปได้หรือความสมเหตุสมผลของข้ออ้างนี้ก็ได้รับการโต้แย้งจากนักวิชาการภาษีหลายท่าน<sup>๑</sup> ถ้าเรามองปัญหาจากกรอบแนวคิดของรายจ่ายง่าย เราสามารถตั้งคำถามได้ดังต่อไปนี้

๑. ภาษีที่รัฐบาลสูญเสียไปก็คือรายจ่ายของรัฐบาลที่ช่วยเหลือคนรวยและกิจการธนาคารพาณิชย์ คำถามแรกก็คือในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์สมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือหรือไม่? คนร่ำรวยกลุ่มหนึ่งสมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือหรือไม่?

๒. สมมติว่าความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลแก่ธนาคารพาณิชย์เป็นสิ่งจำเป็น ทำไมต้องใช้ภาษีเป็นเครื่องมือซึ่งก่อให้เกิด upside-down effect ดังที่ได้พรรณามาข้างต้น ไม่มีวิธีอื่นอีกแล้วหรือ?

๓. ถ้าการรวมดอกเบี้ยเข้ากับเงินได้ประเภทอื่น ๆ แล้วคิดภาษีอัตราก้าวหน้าเป็นสิ่งที่ไม่ทำได้ในปัจจุบัน ทำไมไม่สร้างความเป็นธรรมของภาษีมากขึ้นโดยคิดภาษีอัตราก้าวหน้าจากดอกเบี้ยเงินฝาก ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ผู้ฝากจะกระจายเงินฝากของตนไปยังธนาคารหลาย ๆ แห่ง ผลตามมาก็คือเป็นการช่วยลดช่องว่างระหว่างธนาคารใหญ่กับธนาคารเล็ก อันเป็นปัญหาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยวิตกอยู่ในปัจจุบัน

## ๒.๒ กรอบโครงสร้างการวิเคราะห์ (Analytical Framework)

ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประกอบด้วยสองส่วน ส่วนหนึ่งได้แก่บทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้าง (structural provision) ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดขึ้นหากต้องการจัดเก็บภาษีนี้

<sup>๑</sup>ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์, "ปัญหาและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา," สรรพากรสาส์น ๒๔(มีนาคม-เมษายน ๒๕๒๔) : ๓๔. และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร, หน้า ๖๐.



อีกส่วนหนึ่งได้แก่ บทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับโครงสร้าง (non-structural provisions) และไม่มีผลบังคับต่อการทำงานของระบบภาษีนี้ ส่วนประกอบประเภทหลังคือระบบของรายจ่ายแฝง ภายในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งบังเกิดผลให้มีความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลไปในด้านต่าง ๆ ผ่านบทบัญญัติภาษีพิเศษ (special tax provisions) เหล่านี้ แทนที่จะกระทำผ่านการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาล บทบัญญัติภาษีพิเศษหรือระบบของรายจ่ายแฝง มีหลายรูปแบบ เช่น การยกเว้นเงินได้ (exclusions), เงินได้ยกเว้น (exemptions), เงินลดหย่อน (deduction), เครดิตภาษี (tax credits), อัตราภาษีต่ำกว่าปกติ (preferential rates of tax) และการยืดเวลาชำระภาษี (deferrals of tax)

บทบัญญัติพิเศษเหล่านี้มุ่งสนองต่อจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ซึ่งเหมือนกันกับจุดมุ่งหมายที่รัฐบาลมุ่งสนองต่อโดยการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินให้เปล่า การให้เงินกู้ การช่วยเหลือภาระดอกเบี้ย และการประกันเงินกู้ให้เอกชน (insurance of guarantees of private loans) ความเกี่ยวเนื่องต่อกันอยู่ที่ว่าการพยายามบรรลุจุดมุ่งหมายซึ่งต้องอาศัยความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลนั้น สามารถกระทำได้โดยอาจเลือกใช้ระบบภาษีเป็นเครื่องมือ หรืออาจเลือกใช้ระบบการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาล

โดยรากฐานของการวิเคราะห์แล้ว แนวความคิดของรายจ่ายแฝงพิจารณาว่าบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับโครงสร้างของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประกอบไปด้วยสองสิ่งคือ หนึ่งเป็นภาษีที่บุคคลจะต้องจ่ายหากไม่มีบทบัญญัติพิเศษนั้น และสองเป็นรายจ่ายของรัฐบาลที่จ่ายในรูปเงินให้เปล่าโดยตรงแก่ผู้เสียภาษีที่ได้รับประโยชน์จากการมีบทบัญญัติพิเศษนั้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าระบบของรายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นกระบวนการผสมผสานกันระหว่างการลดภาระภาษีของผู้สมควรถูกเรียกเก็บกับการอนุมัติของรัฐบาลให้มีการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งแก่ผู้สมควรถูกเรียกเก็บภาษี การลดภาระภาษีหรือการทุนภาษีของผู้เสียภาษี หรือการลดลงของรายได้ภาษีรัฐบาล หรือการอนุมัติรายจ่ายของรัฐบาลโดยใช้ภาษีเป็นกลไกการจ่ายเงิน ทั้งหมดนี้ก็คือสิ่งเดียวกันและมีมูลค่าเท่ากัน แต่เป็นการมองเหตุการณ์จากคนละแง่มุม และนำไปสู่การวิเคราะห์ในแนวทางที่แตกต่างกัน

การเริ่มต้นวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝงของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต้องตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นเป็นบรรทัดฐาน (criteria) เพื่อแบ่งแยกว่า ข้อกำหนดใดบ้างเป็นบทบัญญัติพิเศษอันแสดงถึงการใช้จ่ายของรัฐบาลซึ่งกระทำผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และข้อกำหนดใดบ้างที่เป็น



ส่วนประกอบที่จำเป็น (essential elements) ของโครงสร้างพื้นฐาน (basic structure) ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา บทบัญญัติประเภทแรกคือรายการรายจ่ายแฝง ส่วนบทบัญญัติประเภทหลังไม่ใช่รายจ่ายแฝง

เกณฑ์บรรทัดฐานสำหรับการระบุว่ารายการใดบ้างที่เป็นรายการรายจ่ายแฝงของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดานั้น อาศัยสองแนวความคิดประกอบกันคือ

๑. แนวความคิดของนัก เศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับทฤษฎีภาษีเงินได้
๒. แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ยอมรับกันทั่วไป

(the generally accepted structure of a personal income tax)

ดังที่เป็นที่ทราบกันดีว่าการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอิงหลักความสามารถในการเสียภาษี (ability to pay or taxable capacity) ผู้มีความสามารถในการเสียภาษีมาก ควรเสียภาษีให้แก่รัฐมาก ผู้มีความสามารถในการเสียภาษีน้อยก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐน้อย ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีแต่ละคนจะได้รับจากรัฐบาลในกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สิ่งที่ใช้วัดความสามารถในการเสียภาษีก็คือ เงินได้นั้นเอง นิยามเงินได้ที่เป็นที่ยอมรับและยึดถือกันทั่วไปในระดับทฤษฎีคือนิยามของ ศาสตราจารย์ Haig และ Simons Haig นิยามเงินได้ว่า "การเพิ่มขึ้นของอำนาจบุคคลที่จะสนองความต้องการของเขาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง トラบิตที่อำนาจดังกล่าวนี้ประกอบด้วย (๑) เงิน หรือ (๒) สิ่งอื่น ๆ ที่พอจะวัดค่าได้ในรูปของเงิน" ส่วน Simons นิยามว่า "ผลบวกของการบริโภคและการเปลี่ยนแปลงของระดับทรัพย์สิน"<sup>๑</sup> นิยามทั้งสองนี้มีนัยที่ตรงกัน คือเป็นแนวความคิดของการเพิ่มพูนความมั่งคั่งหรืออำนาจทางเศรษฐกิจ (Accretion Concept) ปัจจุบันได้รับการขนานนามรวมกันว่า "The Haig-Simons definition of income" กล่าวในอีกลักษณะหนึ่งก็คือ เมื่อบุคคลมีเงินได้ก็เท่ากับว่า บุคคลนั้นมีอำนาจหรือความสามารถที่จะได้สินค้าและบริการมาอุปโภคบริโภคหรือทำอะไรก็ได้

---

<sup>๑</sup>Robert Murrey Haig, "The Concept of Income-Economic and Legal Aspect, "Readings in the Economics of Taxation, ed. Richard A. Musgrave and Carl Shoup, (American Economic Association, 1959), p.59. และ Henry C. Simons, Personal Income Taxation, (Chicago : University of Chicago Press, 1938), p.50.



ตามใจชอบ ซึ่งเขาจะใช้หรือไม่ใช้อ่านานนี้ก็ได้อีก เงินได้ที่นิยามในลักษณะนี้มีความหมายกว้างขวางมาก กล่าวคืออะไรก็ตามที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลย่อมถือเป็นเงินได้ นิยามนี้รวมเงินได้ทุกประเภทในรอบระยะเวลาที่กำหนดสำหรับการเสียภาษี ไม่ว่าจะเงินได้นั้นจะมาเป็นรูปตัวเงิน ในรูปสินค้าบริการ และในรูปเสมือนเงินได้อื่น ๆ (income in kind) ไม่ว่าจะจะเป็นค่าตอบแทนโดยตรงหรือโดยอ้อม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นประจำแน่นอนหรือครั้งคราวไม่แน่นอน ไม่ว่าจะจะเป็นไปตามคาดหมายหรือโดยบังเอิญ ไม่ว่าจะได้รับจากแหล่งใดหรือในรูปลักษณะใดก็ตาม สรุปก็คืออะไรก็ได้ที่แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของอำนาจที่จะได้สรรพสิ่งสำหรับอุปโภคบริโภค ในทางตรงกันข้าม การลดความมั่งคั่งในทางเศรษฐกิจก็เท่ากับเป็นการลดลงของเงินได้ ไม่ว่าจะการลดนี้เกิดจากการใช้จ่าย ความเสียหาย บอบสลาย ความล้าสมัยทางเทคนิค การลดมูลค่า เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของราคาตลาด หรือจากภาวะเงินเฟ้อ หรือผลขาดทุนจากการพนัน จากเคราะห์กรรม อุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ ฯลฯ<sup>๑</sup>

จากคำนิยาม เงินได้ในระดับทฤษฎีที่บรรยายข้างต้น คงเป็นสิ่งที่วินิจฉัยได้อย่างง่ายดาย ว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะจัดเก็บภาษีเงินได้โดยยึดติดคำนิยามนี้อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะพิจารณาปัญหาด้านการบริหารการจัดเก็บ ความเข้าใจและการยอมรับของสังคม ตลอดจนความเห็นด้วยของกลุ่มคนส่วนใหญ่ตามวิถีทางการเมือง นอกเหนือจากนี้ บุคคลหนึ่งมีเงินได้ตามความหมายของ Haig-Simons ระดับหนึ่ง แต่เขาก็มีภาระต่าง ๆ ในการครองชีพ ซึ่งหากไม่มีโอกาสปลดเปลื้อง เขาก็คงไม่สามารถประกอบอาชีพและได้มาซึ่งเงินได้ระดับดังกล่าวแน่ นี่หมายความว่าระดับความสามารถที่จะเสียภาษีของบุคคลนี้ ถ้าคิดจากระดับเงินได้ที่เขาได้รับนั้นก็เป็นการคิดหยาบเกินไป ความสามารถที่จะเสียภาษีที่เหมาะสมหรือที่แท้จริงนั้น ก็น่าจะเป็นระดับเงินได้หลังจากได้หักภาระต่าง ๆ ในการครองชีพมากกว่า ความคิดเช่นนี้สอดคล้องกับนัยที่แท้จริงของความสามารถที่จะเสียภาษีซึ่งเน้นว่าต้องเป็นความสามารถที่จะเสียประเภทที่ไม่นำภาระทุกข์ยากมาสู่บุคคลที่ต้องเสียภาษีนั้น หรือประเภทที่ไม่ทำให้บุคคลพลาดโอกาสบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในชีวิตที่สังคมยอมรับว่าเป็นสิ่งพึงปรารถนาหลังจากเสียภาษีแก่รัฐบาลแล้ว วิธีที่แน่นอนในการประกันไม่ให้เกิดภาวะการณณ์ที่ไม่พึงปรารถนานี้ คือการยึดระดับเงินหลังจากได้หักภาระต่าง ๆ ในการครองชีพแล้วเป็นดัชนีระดับความสามารถที่จะเสียภาษีที่แท้จริง

<sup>๑</sup>Richard A. Musgrave, The Theory of Public Finance, (New York : McGraw-Hill Book Co., 1959), p. 165.



ด้วยเหตุผลนี้เอง ผู้เสียภาษีจึงได้รับอนุญาตให้หักรายจ่ายจำนวนหนึ่งออกจากเงินได้รวมที่ได้รับ รายจ่ายที่ให้หักจากเงินได้รวมนี้พอที่จะจำแนกได้สองประเภทคือ ก่อนที่บุคคลจะมีเงินได้ เขาจะต้องเสียรายจ่ายที่จำเป็นส่วนหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินได้นั้น รายจ่ายในลักษณะนี้ก็คล้ายกับต้นทุนในการประกอบกิจกรรมธุรกิจนั่นเอง กล่าวคือ การที่บุคคลประกอบอาชีพเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินได้นั้น เขาต้องเสียค่าใช้จ่ายบำรุงร่างกายให้มีพลานามัย และมีกำลังสมองที่สมบูรณ์ ต้องเสียค่าเดินทางไปกลับ ต้องแต่งกายให้เหมาะสมกับกาลเทศะ ฯลฯ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้เปรียบเสมือนต้นทุนในการทำงาน ค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินได้นี้จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและเงินจำนวนนี้จึงไม่ใช่ส่วนที่แสดงถึงความสามารถในการเสียภาษี ดังนั้น การหักค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการหาเงินได้จึงเป็นสิ่งที่สมควรและถูกต้องตามหลักการ เป็นส่วนประกอบที่จำเป็นของโครงสร้างพื้นฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

รายจ่ายอีกประเภทหนึ่งซึ่งสมควรอนุญาตให้ผู้เสียภาษีหักออกจากเงินได้รวม ก่อนที่จะได้ผลลัพธ์เป็นเงินได้สุทธิซึ่งใช้เป็นฐานคิดคำนวณภาระภาษีต่อไป ได้แก่ ค่าลดหย่อนต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต โดยหลักการแล้ว ค่าลดหย่อนเหล่านี้พาดพิงถึง รายจ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานการครองชีพที่พึงสมควรหรือที่สังคมโดยส่วนรวมยอมรับกัน การไม่อนุญาตให้หักรายจ่ายนี้ ซึ่งก็คือการนำเงินได้จำนวนนี้ไปคิดคำนวณเพื่อเรียกเก็บภาษี ย่อมนำความทุกข์ยากทั้งทางกายภาพและจิตภาพมาสู่ผู้มีเงินได้ ดังนั้น เงินได้ที่จะใช้ เป็นดัชนีวัดความสามารถในการเสียภาษีที่แท้จริงหรือละเอียดอ่อนพอ ก็ไม่ควรที่จะรวมเงินได้ส่วนนี้ด้วย เงินได้ส่วนนี้ได้แก่ ค่าลดหย่อนส่วนตัว ค่าลดหย่อนคู่สมรส และค่าลดหย่อนบุตร เป็นต้น

สรุปจากที่ได้บรรยายมาทั้งหมดในส่วนนี้คงเป็นที่แน่ชัดแล้วว่า การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามนิยามของ Haig-Simons เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝงของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยยึดถือนิยามนี้ย่อมมีขอบเขตกว้างขวางมาก และจะปรากฏรายการและมูลค่าของรายจ่ายแฝงจำนวนมาก แต่คุณประโยชน์ของการวิเคราะห์กลับมีน้อย เพราะภาษีที่จะจัดเก็บตามนิยามเงินได้นี้เป็นสิ่งที่สังคมปฏิเสธอยู่ก่อนแล้ว และการเก็บภาษีจากเงินได้จริงหรือเงินได้รวม (actual income or gross income) ก็ยังคงไม่ใช่สภาพที่เป็นจริง และไม่ใช่อำนาจเงินได้บุคคลธรรมดาที่ดีซึ่งยึดถือหลักความสามารถในการเสียภาษีจึงต้องมีการหักเงินได้จำนวนหนึ่งออกจากเงินได้รวมเพื่อให้ได้เงินได้สุทธิอันเป็นดัชนีวัดความสามารถในการเสียภาษีที่เหมาะสมกว่า เงินได้จำนวนดังกล่าว ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการหารายได้ และค่าลดหย่อนที่สะท้อนถึงความจำเป็นในการดำรงชีพในลักษณะที่พึงสมควร



ดังนั้น ถ้าจะให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงก็ควรกล่าวว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คือภาษีเงินได้สุทธิบุคคลธรรมดา (personal net income tax) เงินได้สองประเภทข้างต้นที่กฎหมายอนุญาตให้หักจากเงินได้รวมนั้น ถึงแม้จะทำให้ฐานภาษีแคบเข้า และทำให้รัฐบาลสูญเสียเงินได้ภาษีจำนวนหนึ่งก็ตาม แต่ต่างก็เป็นส่วนประกอบจำเป็นของโครงสร้างพื้นฐานของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และตรงกับสภาพความเป็นจริงที่ถือปฏิบัติกันอยู่ทั่วไป รายการทั้งสองประเภทนี้จึงไม่ใช่รายจ่ายแฝง

ดังนั้น เพื่อแก้ไขหรือลดข้อบกพร่องที่เกิดจากการยึดติดกับนิยามเงินได้ของ Haig-Simons อย่างแนบแน่น การวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝงจึงต้องอาศัยแนวความคิดอีกแนวหนึ่งประกอบ นั่นคือ แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ยอมรับกันทั่วไป (the generally accepted structure of a personal income tax) การใช้แนวความคิดนี้ช่วยจะทำให้การวิเคราะห์สอดคล้องกับความเป็นจริง (realistic) และก็จะทำให้ผลการวิเคราะห์เพิ่มคุณประโยชน์มากขึ้นในเชิงปฏิบัติ เพราะแนวความคิดนี้ตระหนักดีว่า การเก็บภาษีต้องทฤษฎีเพียงอย่างเดียวนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ และโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของแต่ละประเทศก็ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เนื่องจากสภาพการณ์ด้านต่าง ๆ ของแต่ละประเทศแตกต่างกัน การร่างกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากนโยบายภาษีอากร เช่น ความคิดเห็นและนโยบายด้านอื่น ๆ ระดับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณีหรือวัฒนธรรมหรือค่านิยมของชาติ ความยอมรับหรือความเห็นชอบของสังคม ตลอดจนระดับการศึกษาและความรู้ความเข้าใจของประชาชน

ปัญหาทั้งในระดับทฤษฎีและระดับปฏิบัติของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประกอบทั้งความจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากทฤษฎีและนโยบายภาษีอากร ทำให้การวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝง มีลักษณะที่ไม่กระชับแน่นอนตายตัว หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวความคิดที่หละหลวมอยู่บ้าง การวิเคราะห์ รายการรายจ่ายแฝงนั้น เน้นประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา จึงต้องอิงทั้งทฤษฎีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและตระหนักถึงความจำเป็นในการยอมรับสภาพความเป็นจริงด้านต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ประโยชน์ในภาคปฏิบัติให้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ การวินิจฉัยรายการบางรายการย่อมปรากฏความเห็นที่แตกต่างกันได้ และแต่ละความเห็นก็มีเหตุผลสนับสนุนที่น่ารับฟังด้วย ตัวอย่างเช่น รายการค่ารักษาพยาบาล Joseph A. Pechman เปรียบเทียบให้เห็นอย่างชัดเจน โดยยกตัวอย่างครอบครัวสองครอบครัว ครอบครัว A ประกอบด้วยสมาชิกซึ่ง



เจ็บไข้ได้ป่วยเป็นประจำ ครอบครัว B มีสมาชิกซึ่งสุขภาพสมบูรณ์กันทุกคน ครอบครัว A ย่อมต้องเสียค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลมาก และความสามารถที่จะเสียภาษีย่อมต่อน้อยกว่าครอบครัว B (สมมติให้ภาวะแวดล้อมอย่างอื่นเหมือนกันหมด) Pechman เห็นว่าสมควรให้ครอบครัว A หักค่าลดหย่อนรักษาพยาบาล เพื่อให้รายได้สุทธิและความสามารถที่จะเสียภาษีของทั้งสองครอบครัวต่างกัน ซึ่งจะทำให้ทั้งสองครอบครัวเสียภาษีต่างกันและธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมของภาษี

กระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกาได้แสดงออกถึงความเข้าใจในเหตุผลของ Pechman แต่ก็มีเหตุผลของตนในการระบุนายการนี้ เป็นรายจ่ายแฝงคือ การวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝงไม่อาจจำกัดขอบเขตให้อยู่ภายในระบบภาษีเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงรายจ่ายโดยตรงและนโยบายส่วนรวมของรัฐบาลด้วย การให้หักลดหย่อนค่ารักษาพยาบาลเป็นการจ่ายเงินของรัฐบาลผ่านระบบภาษี การประเมินต้นทุนค่าใช้จ่ายนี้จึงจำเป็นต้องกระทำ เพราะรัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็มีโครงการช่วยเหลือการรักษาพยาบาลโดยใช้วิธีใช้จ่ายเงินโดยตรงอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น การไม่ประเมินค่าลดหย่อนนี้จึงเป็นการปิดเบือนตัวเลขรายจ่ายรวมทั้งแท้จริงของรัฐบาลในด้านนี้ อีกเหตุผลหนึ่งก็คือ การให้หักค่าลดหย่อนก่อให้เกิด upside-down effect และนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรม ส่วนการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาลไม่ทำให้เกิดผลนี้ อีกประการหนึ่ง Pechman

ปรารถนาที่จะบรรเทาความทุกข์ยากในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลของครอบครัว A แต่แทนที่เขาจะมุ่งไปที่ความสามารถในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลโดยตรง เขากลับจะให้ความช่วยเหลือโดยเบนไปที่ความสามารถในการเสียภาษี ส่วนรายจ่ายโดยตรงของรัฐบาลนั้นมุ่งตรงไปที่จุดเริ่มต้นของปัญหาเลยทีเดียว กล่าวคือ จ่ายเงินแก่ครอบครัว A ให้มีความสามารถในการชำระค่ารักษาพยาบาลนั่นเอง เหตุผลสำคัญมากอีกประการหนึ่งคือ นอกเหนือจากผลเสียข้างต้นอันเกิดจากการใช้ภาษีบรรเทาทุกข์แทนการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาลแล้ว การพิจารณางบประมาณรายจ่ายในสภาผู้แทนราษฎรก็ขาดความถูกต้องอีกด้วยหากไม่ประเมินรายการรายจ่ายแฝง กล่าวคือ คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมจะเกี่ยวข้องอยู่กับตัวเลขรายจ่ายโดยตรงของรัฐบาลในสาขาใด โดยไม่เฉลียวใจถึงรายจ่ายจำนวนหนึ่งในสาขาเดียวกันซึ่งซ่อนอยู่ในระบบภาษี ส่วนคณะกรรมาธิการภาษีก็ไม่รู้ว่ารัฐบาลสูญเสียเงินได้ภาษีจากรายการนี้ไปเท่าใด หรืออีกนัยหนึ่งไม่รู้ตัวว่าตนเองได้อนุมัติรายจ่ายไปในสาขานี้เป็นจำนวนเท่าใด (ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่หน้าที่ของ



คณะกรรมการภาษีที่จะอนุมัติการจ่ายเงิน)<sup>๑</sup>

กรณีคำรักษาพยาบาลนี้ กฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยไม่ได้กำหนดให้หักเป็นค่าลดหย่อน แต่กำหนดในรูปการยกเว้นภาษี (ดูกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ พ.ศ. ๒๕๐๔) ซึ่งข้อ ๒ (๔) ในกฎกระทรวงฉบับนี้สรุปว่า เงินได้ส่วนที่เป็นคำรักษาพยาบาลที่นายจ้างจ่ายให้หรือจ่ายแทนลูกจ้าง และเงินจำนวนดังกล่าวได้จ่ายไปทั้งหมดในการรักษาพยาบาล เงินส่วนนี้ไม่ต้องเสียภาษี ดังนั้น สำหรับคำรักษาพยาบาลในกรณีประเทศไทย ประเด็นจึงอยู่ที่จะถือว่าเงินส่วนนี้สมควรได้รับการยกเว้นภาษีหรือไม่ หรือสมควรนับรวมเป็นเงินได้ที่ต้องเสียภาษี

วินิจฉัยตามทฤษฎีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดัชนีความสามารถในการเสียภาษีหมายถึงเงินได้หลังจากหักภาระจำเป็นต่าง ๆ ในการครองชีพออกแล้ว การรักษาพยาบาลนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เด็ดขาดเมื่อเกิดเจ็บไข้ได้ป่วย เงินคำรักษาพยาบาลจึงเป็นเงินที่จำเป็นต้องจ่ายเพื่อให้บุคคลมีชีวิตอยู่ตามปกติ ดังนั้น จึงไม่ใช่ส่วนที่แสดงถึงความสามารถในการเสียภาษีด้วยเหตุผลนี้ การยกเว้นภาษีเงินได้ที่จ่ายเป็นคำรักษาพยาบาลจึงไม่ใช่รายจ่ายแฝงในระบบภาษี

อย่างไรก็ตาม รายการที่เป็นข้อถกเถียงกันมีอยู่น้อย และเพียงแต่เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่าการวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝงยังคงประสบความสำเร็จลำบากลำบากอยู่บ้างในการกำหนดขอบเขตที่แน่นอน (precise boundary) รายการส่วนใหญ่สามารถระบุได้ด้วยความมั่นใจ ดังนั้น ปัญหาที่ได้หยิบยกมากล่าวถึงข้างต้นจึงมิได้มีความสำคัญถึงขนาดทำลายคุณค่าของการศึกษาแต่อย่างใด

---

<sup>๑</sup> เหตุการณ์ในลักษณะนี้เองที่ ศาสตราจารย์ Surrey สังเกตเห็นเมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง Assistant Secretary for Tax Policy ในกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา และกระตุ้นให้เขาศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจังในภายหลัง ลักษณะข้างต้นสรุปเป็นกรณีทั่ว ๆ ไปได้ดังนี้คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินโดยตรงของรัฐบาลไม่รู้ว่ามีการจ่ายเงิน (ซึ่งต้องอยู่ภายใต้อำนาจของตน) ผ่านระบบภาษี ในขณะที่เดียวกัน คณะกรรมการภาษีก็ได้ตระหนักดีกว่าตนกำลังจ่ายเงินรัฐบาล (ทั้ง ๆ ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่) โดยใช้ภาษีเป็นกลไก การทำงานและการประสานงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายงบประมาณจึงเกิดข้อบกพร่องเป็นอย่างมาก โปรดอ่านรายละเอียดใน Surrey S.S., op.cit., Preface, pp. 1-6.



นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของแต่ละประเทศไม่จำเป็นต้องเหมือนกันไปเสียหมด การวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์สองอย่างดังกล่าวประกอบกัน ก็ให้ประโยชน์ในแง่ทำให้การวิเคราะห์มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริงในแต่ละประเทศ กรณีภาษีมูลค่าเพิ่มของทุน (capital gains tax) เป็นตัวอย่างที่แสดงถึงประเด็นนี้ได้ดี ในประเทศอังกฤษ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมูลค่าเพิ่มของทุนเป็นภาษีคนละชนิดที่แยกจากกันโดยเด็ดขาด หลักเกณฑ์พื้นฐานของทั้งสองภาษีแตกต่างกัน ดังนั้นหากมีบทบัญญัติใดที่ขัดต่อโครงสร้างพื้นฐานของภาษีใด สิ่งเหล่านี้ก็คือรายการรายจ่ายแฝง ในระบบภาษีนั่น ๆ ส่วนในสหรัฐอเมริกา เงินได้จากมูลค่าเพิ่มของทุนถือว่าเป็นเงินได้ที่เหมือนกับเงินได้ประเภทอื่น ๆ แต่กฎหมายอนุญาตให้หักเงินยกเว้น ๖๐% ออกจากเงินได้ที่ได้จากมูลค่าเพิ่มของทุน รายได้ภาษีที่สูญเสียไปจากการให้หักเงินยกเว้นนี้จึงเป็นรายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสหรัฐอเมริกา

ในกรณีของประเทศไทย มูลค่าเพิ่มของทุนถูกจัดเก็บภาษีภายใต้กฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังที่มีบทบัญญัติไว้ว่า เงินได้ต่อไปนี้ เป็นเงินได้พึงประเมิน เพื่อเสียภาษี ( มาตรา ๔๐ (๔) ) :

"(๑) ผลประโยชน์ที่ได้จากการที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลควบ เข้ากันหรือรับช่วงกัน หรือเลิกกัน ซึ่งตราความเป็นเงินได้เกินกว่าเงินทุน

(ข) ผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนหุ้นหรือโอนการเป็นหุ้นส่วน ซึ่งตราความเป็นเงินได้เกินกว่าที่ลงทุน"

แสดงว่ามีการเก็บภาษีเงินได้จากมูลค่าเพิ่มของทุนที่ได้รับ ไม่ว่าจะแปรสภาพเป็นตัวเงินหรือไม่ก็ตาม (คือเก็บจากทั้ง unrealized และ realized capital gains) ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติข้างต้น เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่ามีการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของทุนภายใต้กฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีชนิดนี้ไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด ทั้งในแง่ของจำนวนและมูลค่าสัมบูรณ์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ธุรกิจส่วนใหญ่ในประเทศไทยนั้นเป็นธุรกิจครอบครัว และอยู่ภายใต้การจัดการของสมาชิกครอบครัว การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายกิจการและหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการนำไปสู่การได้รับมูลค่าเพิ่มของทุน จึงเกิดขึ้นน้อยและยากต่อการค้นพบ

ในทางตรงกันข้ามกับข้อความในย่อหน้าข้างต้น มูลค่าเพิ่มของทุนหลายประเภทและมี



มูลค่ามหาศาลกลับได้รับการยกเว้นภาษี ได้แก่ การขายสังหาริมทรัพย์อันเป็นมรดกหรือที่ได้มาโดยมิได้มุ่งในทางการค้าหรือหากำไร [มาตรา ๔๒ (๙)] ประโยชน์ที่ได้จากการจำหน่ายตัวเงินหรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ตามมาตรา [๔๐ (๔) (ก)] ซึ่งบริษัทเงินทุนเป็นผู้ออก [มาตรา ๔๒ (๒๑)] เงินได้จากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย [มาตรา ๔๒ (๒๒)] เงินได้จากการขายหน่วยลงทุนในกองทุนรวม [มาตรา ๔๒ (๒๓)] เงินได้จากการโอนกรรมสิทธิในพันธบัตรรัฐบาล [กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ ข้อ ๒ (๕)] เงินได้ส่วนที่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทจากการขายอสังหาริมทรัพย์ในท้องถิ่นห่างไกลความเจริญ [กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ ข้อ ๒ (๑๗)] และเงินได้จากการโอนกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุตร [กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ ข้อ ๒ (๑๘)]

จากลักษณะที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ทำให้สรุปได้ว่า มูลค่าเพิ่มของทุนมีคุณสมบัติเหมือนเงินได้ประเภทหนึ่ง และถูกจัดเก็บภายใต้กฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่มูลค่าที่จัดเก็บนั้นน้อยมากเมื่อเทียบกับมูลค่าเพิ่มของทุนที่ได้รับการยกเว้นภาษี การไม่เก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของทุนจึงเป็นรายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของทุนในประเทศไทยจึงแตกต่างจากกรณีของประเทศอังกฤษ แต่คล้ายคลึงกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่กรณีของไทยและของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันอยู่ไม่น้อยเหมือนกัน เพราะในสหรัฐอเมริกา กฎหมายยกเว้นภาษีให้จำนวนร้อยละ ๖๐ ของเงินได้จากมูลค่าเพิ่มของทุน แต่ในประเทศไทยกฎหมายยกเว้นภาษีให้หมด เต็มตามจำนวนเงินที่ได้จากมูลค่าเพิ่มของทุน

ความแตกต่างอีกกรณีหนึ่งซึ่งเด่นและสำคัญมาก เพราะมีมูลค่ามหาศาลคือ กรณีค่าเช่าบ้านตัวเองที่พึงจะจ่าย (imputed rental income of owner-occupied house) กระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกาไม่คิดมูลค่านี้เป็นรายจ่ายแฝง (รวมทั้ง imputed income ของทรัพย์สินทุกชนิด) เหตุผลหลักที่ใช้อ้างคือความยุ่งยากในทางปฏิบัติ เช่น การประเมินมูลค่า เป็นต้น เหตุผลอื่นที่ใช้เป็น เรื่องทางประวัติศาสตร์การภาษีอากรของประเทศ กล่าวคือ เมื่อเริ่มมีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๑๓ เป็นต้นมา ยังไม่เคยมีการคิดเก็บภาษีนี้เลย การจะทำการจัดเก็บภาษีนี้ (ตามหลักทฤษฎี) ยังคงต้องใช้เวลาอีกนาน หากจัดเก็บในปัจจุบันหรือแม้ในอนาคตอันใกล้ คาดว่าจะได้รับการต่อต้านคัดค้านอย่างรุนแรงจากประชาชน และเมื่อพิจารณาปัจจัยทางด้านการเมืองประกอบด้วยแล้ว ยังเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการเก็บภาษีนี้เป็นสิ่ง เป็นไปไม่ได้ในปัจจุบัน โดยสรุปแล้วจึงเป็นการเหนื่อยเปล่าที่จะพยายามประเมินมูลค่ารายการนี้ เพราะมองไม่เห็นประโยชน์ในทางปฏิบัติที่จะได้สำหรับประเทศอังกฤษ การ



เก็บภาษีชนิดนี้ได้กระทำกันมาช้านานเป็นเวลากว่าหนึ่งร้อยปีแล้วมาล้มเลิกไปในปี ค.ศ. ๑๘๖๓ การยกเลิกนี้ไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ต้อง เข้าบ้านพักอาศัยจากผู้อื่น จึงสมควรถือเป็นรายการรายจ่าย แผลง

สำหรับประเทศไทย มูลค่าสิ่งของทุกชนิดที่บุคคลผลิตขึ้นและสามารถประเมินค่า เป็นตัวเงินได้ แต่มิได้แลกเปลี่ยนซื้อขายในตลาด ไม่สมควรถือเป็นเงินได้พึงประเมินเพื่อเสียภาษี การไม่เก็บภาษีจากสิ่งเหล่านี้จึงไม่เป็นรายจ่ายแผลงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นัยของ ความหมายที่กล่าวมา ย่อมไม่รวมถึงมูลค่าสิ่งของที่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ และได้ทำ การแลกเปลี่ยนซื้อขายในตลาด ตัวอย่างเช่น บ้านที่นายจ้างให้ลูกจ้างอยู่ฟรี หรือสิ่งของอะไรก็ตามที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้าง เป็นการตอบแทนการทำงาน เพราะ เป็นกิจกรรมที่กระทำผ่านตลาด เป็นค่าตอบแทนซึ่งกันและกัน หากยกเว้นภาษีแก่สิ่งเหล่านี้ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้มีการ หลีกเลี่ยงภาษีเป็นอย่างมาก โดยการจ่ายค่าตอบแทนในรูปต่าง ๆ แทนเงินสด ส่วนเหตุผลที่ไม่นับมูลค่าสิ่งของที่บุคคลผลิตขึ้นและมีได้แลกเปลี่ยนในตลาดว่าเป็นเงินได้พึงประเมินมีหลาย ประการ

พิจารณาจากระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังคงมีประชาชน เป็นจำนวนมากที่ผลิตสิ่งของขึ้นใช้อุปโภคบริโภคเองภายในครัวเรือน บุคคลจำพวกนี้ส่วนมากอยู่ในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนาซึ่งมีฐานะยากจน และสิ่งของที่ผลิตขึ้นอุปโภคบริโภค ภายในครัวเรือนนี้ ก็ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต อย่างเช่นผลผลิตข้าวที่เก็บไว้ บริโภคเอง น้ำที่ขนถ่ายจากแหล่งน้ำมาไว้ใช้ในครัวเรือน การผ่าไม้ตัดพินหรือเผาถ่านเพื่อใช้ ในการปรุงอาหาร ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นในการครองชีพ พิจารณาจากทฤษฎีภาษี เงินได้ก็ย่อมไม่ใช่ดัชนีความสามารถในการเสียภาษี หรือแม้จะเป็นกรณีการสร้างคอกกั้นวัวควาย การจัดหาอาหารให้แก่สัตว์เหล่านี้ ฯลฯ ก็ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อหารายได้ เป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปเพื่อได้มาซึ่งเงินได้ ไม่ควรนับว่าเป็นการเพิ่มพูนความมั่งคั่ง จึงไม่ใช่ดัชนี ความสามารถในการเสียภาษี ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่า ในกรณีนี้ การพิจารณาที่จำกัควงอยู่ ภายในกรอบทฤษฎีภาษีเงินได้ ก็เพียงพอที่จะนำไปสู่ข้อยุติที่ว่า รายการเหล่านี้ไม่สมควรจัดเก็บ ภาษี การยกเว้นภาษีสิ่งเหล่านี้จึงไม่ใช่รายจ่ายแผลงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย

ในกรณีอื่น ลองพิจารณากิจกรรมประเภทนี้ของบุคคลต่าง ๆ ด้บ้าง (โดยไม่ต้องคำนึงถึงระดับรายได้เลย) กิจกรรมทำนองนี้มีมากมายสุดพรรณานับได้ ตัวอย่างเช่น เจ้าของ



รถยนต์ที่ปรับปรุงตกแต่งหรือแก้ไขรถยนต์ให้มีสภาพดีขึ้นทำให้มีราคาที่เหมาะสมได้สูงขึ้น สมาชิกในครอบครัวช่วยกันซ่อมแซมปรับปรุงหรือตกแต่งบ้านเรือนจนมีมูลค่าเพิ่มขึ้น ภรรยาฝากเงินให้สามีหรือบุตร หรือบุคคลหนึ่งใช้เวลาแรมปีหรือหลายเดือน จัดทำของขวัญวันเกิดให้สมาชิกคนหนึ่ง ในครอบครัว และของขวัญนั้นจัดได้ว่ามีมูลค่าคิดเป็นตัวเงินสูงพอสมควร ฯลฯ จากนิยามเงินได้ของ Haig-Simons สิ่งเหล่านี้เป็นความเพิ่มพูนของฐานะทางเศรษฐกิจและถือว่าเป็นเงินได้ ควรนำมาคิดเป็นเงินได้พึงประเมินเพื่อเสียภาษี ส่วนจะหักค่าใช้จ่ายอย่างไรก็สุดแล้วแต่กรณี ข้อสรุปขั้นต้นตามทฤษฎีภาษีเงินได้จึงได้ผลว่าควรเก็บภาษีจากกิจกรรมเหล่านี้ แต่หากพิจารณาจากความเข้าใจและการยอมรับของประชาชน ประเด็นจะไม่ใช่ตรงจุดที่ว่าสังคมยอมรับหรือไม่ แต่อยู่ตรงจุดที่ว่า การต่อต้านของสังคมจะรุนแรงถึงระดับใด หากพิจารณาจากสมรรถภาพการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรในปัจจุบัน กล่าวได้ทันทีเลยว่า การจัดเก็บภาษีประเภทนี้เป็นเรื่องที่ยากลำบากความสามารถของกรมสรรพากร พิจารณาต่อไปอีกถึงปัจจัยทางการเมือง คำถามคือจะมีรัฐบาลใดหรือที่กล้าหาญพอที่จะดำเนินการจัดเก็บภาษีแบบนี้ และสมมติว่ามีจริง ก็มีเพียงคำถามเดียวที่รอคำตอบคือ รัฐบาลนั้นจะอยู่ได้นานสักแค่ไหน ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่อ้างมา การไม่เก็บภาษีจากกิจกรรมประเภทนี้ จึงไม่ถือว่าเป็นรายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย

เรื่องราวและตัวอย่างต่าง ๆ ที่ได้พรรณามาทั้งหมดในกรณีนี้ มีจุดประสงค์เพื่อย้ำให้ตระหนักชัดว่า การวิเคราะห์รายจ่ายแฝงในระบบภาษีนั้น จะอาศัยทฤษฎีภาษีเงินได้เพียงอย่างเดียวไม่ได้ จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของแต่ละประเทศประกอบกันไปด้วย

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คือ โครงสร้างอัตราภาษี หลักเกณฑ์ที่วางเป็นแนวปฏิบัติในการกำหนดระดับภาษีที่ต้องเสียของบุคคลคือหลักความเป็นธรรมในการเสียภาษี (the equity principle of taxation) ซึ่งก็คือหลักความสามารถในการเสียภาษี (ability to pay principle) แต่มีความหมายแคบลง กล่าวคือ กลายเป็นหลักความเป็นธรรมในการเสียภาษีตามระดับความสามารถในการเสียภาษี หลักความเป็นธรรมในการเสียภาษีนี้แยกออกเป็นหลักการย่อย ๒ หลัก คือ ความเป็นธรรมตามแนวนอน (horizontal equity) และความเป็นธรรมตามแนวตั้ง (vertical equity) หลักความเป็นธรรมตามแนวนอนหมายถึงการเสียภาษีเท่ากันสำหรับบุคคลที่มีเงินได้สุทธิเท่ากัน หลักความเป็นธรรมตามแนวตั้งหมายถึงการเสียภาษีในระดับต่างกันสำหรับบุคคลที่มีเงินได้สุทธิต่างกัน หลักความเป็นธรรมตามแนวนอนนั้นแนะแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน คือผู้มีเงินได้สุทธิเท่ากันต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกัน



ตรงกันข้าม หลักความเป็นธรรมตามแนวตั้งนั้นไม่ได้แนะแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน กล่าวคือถึงแม้หลักการจะระบุว่าบุคคลเหล่านี้ต้องเสียภาษีต่างกัน แต่ก็ไม่สามารถระบุได้แน่นอนว่าจะไม่ให้เท่ากันในลักษณะใด ทั้งนี้เพราะอัตราภาษีทั้ง ๓ แบบ อันได้แก่ อัตราตามส่วน อัตราก้าวหน้า และอัตราถอยหลัง ต่างก็ไม่ขัดต่อหลักความเป็นธรรม<sup>๑</sup>

เมื่อมีหลายวิธีให้เลือก เช่นนี้ จึงได้มีการพยายามคิดค้นวิธีที่เป็นเหตุผลตามที่มีหลักตามแนววิทยาศาสตร์หรือวัตถุวิสัย (scientific or objective) ขึ้นเพื่อใช้กำหนดแนวทางปฏิบัติ นักทฤษฎีภาษีในอดีตได้เสนอทฤษฎีการเสียสละ (sacrifice theory) แต่ก็ได้รับการโต้แย้งจากนักทฤษฎีภาษีเป็นอย่างมากเช่นกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทฤษฎีนี้ก็ไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่าควรใช้อัตราภาษีชนิดใด<sup>๒</sup>

เมื่อตกอยู่ในภาวะเช่นนี้ การใช้อัตราภาษีที่สอดคล้องกับแนวความคิดของหลักความเป็นธรรมตามแนวตั้งก็ต้องอาศัยทฤษฎีอื่นแทน ที่ยอมรับและใช้กันในปัจจุบันเพื่อให้เรียกเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้า ก็ไม่ใช่ทฤษฎีหรือหลักการที่เลิกลอยใช้ความคิดแบบวัตถุวิสัยแต่ประการใด เป็นการรวบรวมความคิดเห็นของมวลสมาชิกในสังคมที่มีต่อการเก็บภาษีว่าจะเก็บกันในลักษณะใด ทฤษฎีนี้เรียกว่าทฤษฎีสังคมเพื่ออัตราก้าวหน้า (Social theory of progressive taxation) หลักการโดยสรุปคือ เมื่อสังคมต้องการให้เก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า รัฐบาลก็เก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าเท่านั้น และไม่ต้องจาะไร่ว่าสมาชิกแต่ละคนอาศัยหลักการอะไรบ้าง

---

<sup>๑</sup>โปรดอ่าน ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์, ทฤษฎีภาษีเงินได้และภาษีเงินได้ของไทย หน้า ๗-๘, ๔๓-๔๗.

<sup>๒</sup>ผู้เขียนจะเว้นการอภิปรายรายละเอียดเกี่ยวกับทฤษฎีนี้ เพราะผู้อ่านสามารถหาอ่านได้จากหนังสือภาษีอากรทั่วไป จุดสำคัญที่ต้องการชี้ให้เห็นคือ ทฤษฎีที่เป็นเชิงวัตถุวิสัยก็ยังคงไม่สามารถให้ผลวิเคราะห์ที่แน่ชัดได้ว่าต้องใช้อัตราภาษีแบบใด สำหรับผู้ที่สนใจในรายละเอียดของข้อขัดแย้งที่มีต่อทฤษฎีนี้โปรดอ่าน Elmer D. Fagan, "Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation" in Readings in the Economics of Taxation, op.cit., pp. 19-53 ; Waller J. Blum and Harry Kalvern Jr., The Uneasy Case for Progressive Taxation, (Chicago : University of Chicago Press, 1953).



ตัดสิน เช่นนั้น<sup>๑</sup>

ความจริงแล้วทฤษฎีนี้คล้ายคลึงกับหลักการวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝงที่อาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เพราะแนวความคิดนี้ก็อาศัยการถือเอาความเห็นชอบของสังคมเกี่ยวกับอัตราภาษีเป็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ หากมีบทบัญญัติใดที่เบี่ยงเบนไปจากนี้และทำให้รัฐบาลมีรายได้ภาษีลดลง ก็ถือว่าเป็นรายจ่ายแฝงที่ยอมรับอัตราภาษีก้าวหน้าคงไม่เป็นที่น่ากังขา ดังพอยกตัวอย่างได้จากข้อเขียนของ Joseph A. Pechman ดังนี้ "ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีความเหมาะสมที่สุดในการแสวงหารายได้ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ที่ซึ่งการกระจายรายได้ และดังนั้นความสามารถในการเสียภาษีขาดความเสมอภาค บรรดานักทฤษฎีอาจไม่เห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "ความสามารถในการเสียภาษี" แต่ความเกี่ยวพันใกล้ชิดกันระหว่างเงินได้ของบุคคลกับความสามารถในการเสียภาษีนั้นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ความคิดเห็นที่ว่าภาษีเงินได้ควรเป็นอัตราภาษีก้าวหน้าก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปด้วย"<sup>๒</sup> และจากข้อเขียนของ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave เกี่ยวกับอัตราภาษีก้าวหน้าว่าจะเป็นอย่างใด กล่าวคือ เท่าที่ได้มีการพบเห็นมาแล้วก่อนหน้านี้ ในการอภิปรายเกี่ยวกับความยุติธรรมของการกระจายรายได้ และของความสามารถในการเสียภาษี ข้อบ่งชี้ที่แน่นอนเกี่ยวกับความต้องการอัตราภาษีแบบก้าวหน้าไม่สามารถสรุปโดยอาศัยฐานเหตุผลเหล่านั้นคำตอบสุดท้ายของประเด็นนี้จำเป็นต้องอาศัยค่านิยมของสังคมและขึ้นอยู่กับความคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งมาจากดุลอำนาจทางการเมือง<sup>๓</sup> ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิด้านภาษีที่ยกตัวอย่างมานี้ตรงกัน คือต่างก็ยอมรับความกำกวมของทฤษฎีในการกำหนดอัตราภาษี และต่างก็ยอมรับการใช้อัตราภาษีก้าวหน้า ต่างกันตรงที่ Pechman อ้างลอย ๆ ว่าเป็นสิ่งที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่ Musgrave อ้างเหตุผล

<sup>๑</sup>Harold M. Groves, "Toward a Social Theory of Progressive Taxation," National Tax Journal (March 1959) : pp. 27-34.

<sup>๒</sup>Joseph A. Pechman, Federal Tax Policy, 3d ed. (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1977), p.54.

<sup>๓</sup>Musgrave and Musgrave, op.cit., pp. 359-360.



เสริมว่าการยอมรับนี้มาจากดุลพินิจของสังคมและดุลอำนาจทางการเมือง กล่าวในอีกลักษณะหนึ่งได้ว่า โดยการสำรวจหรือสังเกตการณ์จากสภาพความเป็นจริง หรือโดยเหตุผลทางสังคม การเมือง หรืออื่น ๆ เชื่อกันว่าอัตราภาษีก้าวหน้าเป็นสิ่งที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ดังนั้น หากมีการใช้อัตราภาษีคงที่หรือถอยหลังและมีผลให้รายได้ลดลง รายได้ภาษีที่ลดลงนี้คือรายจ่ายแฝง

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว เหตุผลหนึ่งซึ่งเป็นหลักบรรทัดฐานของการใช้อัตราภาษีก้าวหน้าคือ ความคิดเห็นของรูปแบบการวิภาษรายได้ของสังคม กล่าวคือ รูปแบบการกระจายรายได้ของสังคมมีลักษณะเหลื่อมล้ำต่างกันมากเกินความพอดี ซึ่งเป็นปัญหาที่ตระหนักกันดีและวิตกกังวลกันมาก เกิดความต้องการลดความเหลื่อมล้ำของการวิภาษรายได้นี้ลง อัตราภาษีก้าวหน้าถูกเรียกร้องให้นำมาใช้เพื่อบรรลូវัตถุประสงค์นี้ ข้อความข้างต้นของ Pechman ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทสำคัญในแง่หนึ่งของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา Richard Goode ก็ได้แสดงออกถึงความเชื่อมั่นเช่นนี้โดยเขียนว่า "ไม่มีภาษีอื่นใดที่สอดคล้องกับหลักความสามารถในการเสียภาษี หรือสนองต่อการลดความเหลื่อมล้ำในความไม่เสมอภาคของฐานะทางเศรษฐกิจได้ดีไปกว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา"<sup>๑</sup> สมมุติว่าประเทศมีรูปแบบการกระจายรายได้ที่เลวร้ายมากขึ้นจะนำมาซึ่งความวุ่นวายทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และประชาชนส่วนใหญ่เรียกร้องให้ใช้ภาษีอัตราก้าวหน้าเพื่อแก้ไขปัญหานี้ บทบัญญัติใด ๆ ในกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์นี้ย่อมเป็นรายการรายจ่ายแฝง เพราะไม่ใช่ส่วนประกอบของโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ยอมรับกันทั่วไป กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า วัตถุประสงค์หรือนโยบายสำคัญของชาติก็ต้องถูกนำมาร่วมพิจารณาด้วยในการวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝง

จากทั้งหมดที่บรรยายมาในส่วนของการกรอบโครงสร้างการวิเคราะห์ (analytical framework) พอที่จะสรุปแนวการวิเคราะห์รายการรายจ่ายแฝงอย่างย่อ ๆ ได้ดังนี้คือ การวิเคราะห์ถึงทฤษฎีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาส່วนที่สอดคล้องกับสภาพในโลกแห่งความเป็นจริง เมื่อใดที่ทฤษฎีขัดแย้งกับความเป็นจริง หรือกำหนดหรือแนะแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนไม่ได้ การวิเคราะห์ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ในสังคม (ดังได้กล่าวถึงรวมทั้งยกตัวอย่างบ้างแล้ว) ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะประกอบกันเป็นเหตุผลในการระบุว่าอะไรเป็นหรือไม่เป็นรายการ

<sup>๑</sup>Richard Goode, The Individual Income Tax, rev. ed. (Washington DC. : The Brookings Institution, 1975), p. 308.



รายจ่ายแฝง สรุปในอีกลักษณะหนึ่งได้ว่า ทฤษฎีภาษีเงินได้ส่วนที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัจจัยด้านอื่น ๆ ของสังคม เป็นสิ่งที่ใช้ประกอบกันในการวินิจฉัยว่าโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ยอมรับกันทั่วไปนั้นมีลักษณะเป็นอย่างไร จากนั้นก็สามารถระบุรายการรายจ่ายแฝงได้

### ๒.๓ ผลงานวิจัยที่ได้ทำไว้แล้ว

ความเป็นมา ศาสตราจารย์ Stanley S. Surrey เป็นคนแรกที่ริเริ่มศึกษาเรื่องรายจ่ายแฝงอย่างจริงจังในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ และเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแฝง ในปีถัดมา เขาได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายแฝงสำหรับปีงบประมาณ ๑๙๖๘ ผลงานของเขาได้ตีพิมพ์เผยแพร่ในรายงานประจำปีของกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา ต่อมากระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกาก็ได้จัดทำงบประมาณแบบนี้อีกในปี ค.ศ. ๑๙๖๙ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แนวความคิดเกี่ยวกับรายจ่ายแฝงก็ได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๗๓ The Joint Economic Committee ในสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายหน้าที่ให้กระทรวงการคลังจัดทำงบประมาณรายจ่ายแฝง ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๗-๑๙๗๒ อย่างไรก็ตาม การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแฝงเริ่มเป็นเรื่องจริงจังที่จะขาดเสียมิได้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๔ เมื่อกฎหมายงบประมาณ (Congressional Budget Act) กำหนดให้ The Office of Management and Budget มีหน้าที่จัดทำงบประมาณรายจ่ายแฝงทุกปี

ตารางที่ ๒-๑ นำเสนอเพื่อให้เห็นรูปร่างลักษณะและความสำคัญของงบประมาณรายจ่ายแฝง ซึ่งมูลค่ารวมในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ นี้มีประมาณ ๖๓ พันล้านดอลลาร์ คิดเป็นสัดส่วนถึงราว ๆ หนึ่งในสี่ของงบประมาณรายจ่ายในปีเดียวกัน แม้กระนั้นก็ตาม รายการส่วนใหญ่สามารถคงอยู่ในกฎหมายได้นานโดยปราศจากการพิจารณาใคร่ครวญ เพราะไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบในการศึกษาหรือควบคุมดูแลโดยตรง The Office of Management and Budget ก็ละเลยเรื่องนี้เพราะไม่ได้อยู่ในงบประมาณรายจ่ายซึ่งหน่วยงานนี้มีหน้าที่จัดทำ ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ก็ไม่ใส่ใจเพราะรายการเหล่านี้ไม่ใช่โครงการบริหารอย่างเด่นชัดเหมือนโครงการที่ดำเนินการโดยการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาล กระทรวงการคลังเองก็ได้ศึกษาประสิทธิผลหรือผลกระทบของรายการเหล่านี้ มีหน้าข้ากลับพยายามเพิ่มรายการใหม่ ๆ ซึ่งไม่เหมาะสมเข้าไปอีก<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>Surrey S.S., op.cit., p.7 และเขียนต่อไปว่า "This is noway to run a tax system and no way to run a budget policy."



ตารางที่ ๒-๑ รายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้ของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. ๑๙๗๒  
(แยกตามสาขารายจ่าย)

	ล้านดอลลาร์			ร้อยละของรายจ่ายแฝงทั้งหมด
	บริษัท	บุคคล	รวม	
การป้องกันประเทศ		๗๐๐	๗๐๐	๑.๑๐
การค้าและการเงินระหว่างประเทศ	๗๓๐	๘๕	๘๑๕	๑.๒๘
การเกษตร	๑๗๕	๙๐๐	๑,๐๗๕	๑.๖๙
ทรัพยากรธรรมชาติ	๑,๙๘๕	๓๗๐	๒,๓๕๕	๓.๗๑
การพาณิชย์และการขนส่ง	๙,๕๕๐	๑๑,๕๒๐	๒๑,๐๗๐	๓๓.๑๖
การพัฒนาชุมชนและการเคหะ	๔๑๕	๗,๑๐๐	๗,๕๑๕	๑๑.๘๓
การอนามัย แรงงานและสวัสดิการสังคม	๕๕	๒๐,๑๓๐	๒๐,๑๘๕	๓๑.๗๗
การศึกษา		๑,๐๔๐	๑,๐๔๐	๑.๖๔
ความช่วยเหลือแก่ทหารผ่านศึก		๔๘๐	๔๘๐	๐.๗๖
ลดหย่อนสำหรับการอุดหนุนทางการเมือง		๑๐๐	๑๐๐	๐.๖๑
ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาล				
มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น	๑,๙๐๐	๔,๓๐๐	๖,๒๐๐	๑๒.๙๑
ผลรวมทุกรายการ			๖๓,๕๓๕	๑๐๐.๐๐

Source : Estimates of Federal Tax Expenditures, House Committee on Ways and Means, June 1, 1973.



ตารางที่ ๒-๒ เป็นการแสดงขนาดของเงินที่รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาให้ความอุดหนุนแก่กิจกรรมสาขาต่าง ๆ ในปีงบประมาณ ๑๙๗๐ ตารางนี้ต้องการเปรียบเทียบระหว่างการใช้จ่ายผ่านระบบภาษี กับการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาลซึ่งแบ่งเป็นการให้เงินสด การให้สินเชื่อ และการให้ในรูปสิ่งของ จากตารางจะเห็นได้ว่าการช่วยเหลือผ่านระบบภาษีมูลค่ารวมสูงที่สุด ดังนั้น ความจำเป็นของการประเมินรายจ่ายแฝงต่อการจัดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัด ขอให้เปรียบเทียบรายการการเกษตร กับการเคหะ ถ้าไม่มีการประเมินรายจ่ายแฝง ความช่วยเหลือที่รัฐบาลให้แก่สองสาขานี้จะเป็น ๔,๓๒๒ และ ๒,๗๔๕ ล้านดอลลาร์ตามลำดับ แต่เมื่อมีการประเมินมูลค่ารายจ่ายแฝงในระบบภาษีด้วยแล้ว ตัวเลขดังกล่าวก็จะเปลี่ยนเป็น ๕,๒๐๒ และ ๘,๔๒๕ ล้านดอลลาร์ตามลำดับ เพราะฉะนั้น การไม่ประเมินรายจ่ายแฝงในระบบภาษี จะทำให้ตัวเลขรายจ่ายรัฐบาลทั้งในแต่ละสาขาและโดยส่วนรวมคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง และทำให้การดำเนินนโยบายรายจ่ายของรัฐบาลผิดพลาดไปจากเป้าหมายหรือลำดับความสำคัญตามนโยบายที่ตั้งไว้

ผลงานวิจัยต่อไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้ เนื่องจากเป็นการวิเคราะห์รายจ่ายแฝงเฉพาะในกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตัวอย่างแรกเป็นกรณีของสหรัฐอเมริกาในปีงบประมาณ ค.ศ. ๑๙๘๑ รายได้ภาษีบุคคลธรรมดาของรัฐบาลกลางในปีนี้ประมาณ ๓๒๙ พันล้านดอลลาร์ ส่วนรายจ่ายแฝงของภาษีนี้อาจมีมูลค่าประมาณ ๑๓๙ พันล้านดอลลาร์ หมายความว่า รัฐบาลกลางสูญเสียเงินได้ที่สมควรเก็บจากภาษีชนิดนี้เป็นจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของภาษีที่เก็บได้ ถ้าพิจารณาจากกรอบแนวคิดของรายจ่ายแฝงก็อาจกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่า รัฐบาลกลางได้ใช้จ่ายเงินผ่านระบบภาษีนี้นับเป็นจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของที่จัดเก็บได้ นัยแฝงอีกประการหนึ่งคือ ถ้าหากมีการเก็บภาษีจากรายการตารางที่ ๒-๓ โดยที่ยังคงต้องการเงินได้จากภาษีนี้นเท่าเดิม รัฐบาลสามารถลดอัตราภาษีทุกชั้นลงได้ประมาณหนึ่งในสาม<sup>๑</sup>

J.R.M. Willis and P.J.W. Hardwick ได้ศึกษารายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของอังกฤษในปีงบประมาณ ค.ศ. ๑๙๗๗-๑๙๗๘ รายได้รวม (gross income) ของบุคคลธรรมดาในปีนั้นคือ ๕๖,๐๓๘ ล้านปอนด์ รายจ่ายแฝง ดัดเงินได้ออกจาก

<sup>๑</sup>J.R. Davis and C.W. Meyer, Principles of Public Finance, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1983), pp. 180-181.



ตาราง ๒-๒ รูปแบบของการอุดหนุนกิจการที่สำคัญจากรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกา ปีงบประมาณ ๑๙๗๐

(หน่วย : ล้านดอลลาร์)

กิจกรรม	การให้เงินสด (%)	การให้สินเชื่อ (%)	การให้สิ่งของ (%)	การช่วยเหลือทางภาษี (%)	รวม (%)
การ เกษตร	๓,๘๗๕* (๗๔.๕๗)	๔๔๓ ( ๘.๕๒)		๘๘๐ (๑๖.๙๒)	๕,๒๐๒ (๑๐๐)
อาหาร			๑,๕๙๓ (๑๐๐)		๑,๕๙๓ (๑๐๐)
การรักษาพยาบาล	๙๗๓ (๑๑.๑๓)	NA	๔,๖๑๗ (๕๒.๘๓)	๓,๑๕๐ (๓๖.๐๔)	๘,๗๔๐ (๑๐๐)
แรงงาน	๑,๙๙๑ (๗๘.๓๖)			๕๕๐ (๒๑.๖๔)	๒,๕๔๑ (๑๐๐)
การศึกษา	๑,๙๗๖ (๕๔.๘๓)	๔๓๔ (๑๒.๐๔)	๔๐๙ (๑๑.๓๕)	๗๘๕ (๒๑.๗๘)	๓,๖๐๔ (๑๐๐)
การค้าระหว่างประเทศ	๑๐๖ ( ๘.๙๖)	๖๒๓ (๕๒.๖๖)	๓๔ ( ๒.๘๗)	๔๒๐ (๓๕.๕๐)	๑,๑๘๓ (๑๐๐)
การ เคหะ	๑๙๕ ( ๒.๓๑)	๒,๕๕๐ (๓๐.๒๗)		๕,๖๘๐ (๖๗.๕๒)	๘,๔๒๕ (๑๐๐)
ทรัพยากรธรรมชาติ	๓๓๐ (๑๐.๘๘)	๒๒ ( ๐.๗๒)	๗๑๒ (๒๓.๔๗)	๑,๙๗๐ (๖๔.๙๓)	๓,๐๓๔ (๑๐๐)
การขนส่ง	๓๐๐ (๔๔.๖๔)		๓๖๒ (๕๓.๘๗)	๑๐ ( ๑.๔๙)	๖๗๒ (๑๐๐)
การพัฒนาพาณิชย์กรรม และ เศรษฐกิจ	๒,๐๕๑ (๑๐.๖๕)	๕๙ ( ๐.๓๑)	๑,๕๑๘ ( ๗.๘๘)	๑๕,๖๓๕ (๘๑.๑๖)	๑๙,๒๖๓ (๑๐๐)
อื่น ๆ				๙,๔๐๐ (๑๐๐)	๙,๔๐๐ (๑๐๐)
รวม	๑๑,๘๐๑ (๑๘.๕๔)	๔,๑๓๑ ( ๖.๔๙)	๙,๒๔๕ (๑๔.๕๒)	๓๘,๔๘๐ (๖๐.๔๕)	๖๓,๖๕๗ (๑๐๐)

Source : The Economics of Federal Subsidy Programs: A Staff Study, the joint Economic Committee, Jan. 11, 1972.

\* หมายถึง หน่วยล้านดอลลาร์

NA หมายถึง no available data

(%) หมายถึง อัตราส่วนของรูปแบบการอุดหนุนที่สอดคล้องกันกับมูลค่าของกิจกรรมนั้น (คิดตามมูลค่า)



ตารางที่ ๒-๓ รายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสหรัฐอเมริกา ปีงบประมาณ  
๑๙๘๑

หน่วย : พันล้านดอลลาร์

สิทธิพิเศษ	รายจ่ายแฝง	ร้อยละต่อภาษีที่เก็บได้
มูลค่าเพิ่มของทุน	๒๒.๓๑	๖.๗๘
การยกเว้นภาษีดอก เบี้ยพันธบัตรของรัฐบาล		
มลรัฐและของรัฐบาลท้องถิ่น	๓.๘๗	๑.๑๘
ค่าลดหย่อนภาษีที่มีใช้การค่าของรัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น	๒๔.๘๐	๗.๕๔
ค่าลดหย่อนการบริจาคการกุศล	๘.๘๖	๒.๖๙
ค่าลดหย่อนตามรายการ	๔๔.๕๐	๑๓.๕๒
ค่าลดหย่อนดอก เบี้ยจำนองบ้านและภาษีโรง เรือน	๒๒.๓๔	๖.๗๙
สิทธิพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ	๑๒.๔๑	๓.๗๗
รวม	๑๓๙,๐๘๕	๔๒.๒๗

Source : Office of Management and Budget, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1981, Special Analysis G (Washington, D.C. : Government Printing Office, 1981).



ฐานภาษีเป็นจำนวน ๑๑,๐๓๔ ล้านบาท และมีอีกจำนวนหนึ่ง (๑,๕๕๕ ล้านบาท) ไม่ต้องเสียภาษี แต่ผู้วิจัยไม่สามารถระบุได้แน่ชัด ดังนั้น จึงเหลือเงินได้ที่ต้องเสียภาษี (taxable income) เป็นจำนวน ๒๕,๔๖๐ ล้านบาท กล่าวคือ เงินได้รวมเพียง ๔๕% เท่านั้นที่ต้องประเมินเสียภาษี ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บได้ในปีนั้นมีมูลค่า ๘,๐๕๕ ล้านบาท ถ้าหากรายการรายจ่ายแฝง จำนวน ๑๑,๐๓๔ ล้านบาท ต้องเสียภาษีในอัตรา ๓๐%<sup>๑</sup> รายรับภาษีนี้จะเพิ่มขึ้นประมาณ ๓,๓๐๐ ล้านบาท คิดเป็นเปอร์เซ็นต์การเพิ่มถึง ๔๑% หรือถ้ารัฐบาลอังกฤษต้องการรายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจำนวนเท่าเดิม ก็สามารถลดอัตราภาษีขั้นเริ่มต้นจาก ๓๐% ลงเหลือ ๒๓%

ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>๑</sup>อัตราภาษี ๓๐% นี้ เป็นอัตราขั้นแรกของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของอังกฤษ เรียกกันว่า basic rate of tax หรือ standard rate of tax.