

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

จากการเพิ่มขึ้นของแนวโน้มในการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก การไหลเวียนของทุนที่ไร้พรมแดน การร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ได้ให้ความสนใจในกฎเกณฑ์ภาษีเกี่ยวกับการลงทุนต่ำ โดยเฉพาะที่มีผลกระทบต่อบริษัทข้ามชาติ เมื่อบริษัทข้ามชาติจะพิจารณาลงทุนข้ามประเทศ ส่วนมากจะวางแผนประหยัดภาษีในประเทศแหล่งเงินได้วิธีหนึ่งที่ใช้ได้แก่ การลงทุนต่ำหรือการลงทุนด้วยหนี้เงินกู้แทนหุ้นทุนเพื่อคืนกำไรส่วนใหญ่ที่ได้จากการดำเนินงานในรูปของดอกเบี้ยจ่ายเพื่อลดหย่อนภาษีแทนเงินปันผล เนื่องจากผลประโยชน์หลักจากการลงทุนต่ำคือดอกเบี้ยเงินกู้หักลดหย่อนภาษีได้อย่างไม่จำกัดจำนวนแต่เงินปันผลมิใช่รายจ่าย จึงเสียภาษีซ้ำซ้อนเชิงเศรษฐกิจ จนกระทั่งมีภาระภาษีที่แท้จริงสูงกว่าดอกเบี้ย

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันประเทศแถบเอเชียแปซิฟิกหลายประเทศยังไม่เชื่อมั่นในการใช้กฎควบคุมการลงทุนต่ำ จึงยังไม่มีมาตรการควบคุมการลงทุนต่ำ ยิ่งกว่านี้ได้ใช้การลงทุนต่ำเป็นสิ่งจูงใจนักลงทุน ทดแทนการมีอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสูง และเพื่อเป็นการขยายฐานภาษีโดยชักจูงให้ผู้ที่ไม่เสียภาษีให้เข้ามาในระบบภาษีด้วยการใช้ทุนต่ำ

สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีการศึกษากันอย่างลึกซึ้ง เกี่ยวกับปัญหาการลงทุนต่ำ สาเหตุสำคัญของการลงทุนต่ำเกิดจากการบิดเบือนของระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้ที่ส่งเสริมให้มีการลงทุนด้วยหนี้ การลงทุนต่ำจึงไม่อยู่ในขอบเขตของการควบคุม ดังนั้นการลงทุนต่ำจึงเป็นสิทธิโดยชอบของนักลงทุน อีกทั้งเป็นการสนองตอบต่อนโยบายภาษีตามประมวลรัษฎากรที่ส่งเสริมให้ลงทุนด้วยหนี้ จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรยังขาดมาตรการควบคุมการลงทุนต่ำ เนื่องจากหลักเกณฑ์การคำนวณกำไรสุทธิ ยึดหลักรายจ่ายที่มีการจ่ายจริงและเกี่ยวข้องกับรายได้ การบริหารภาษีอากรให้ความสำคัญต่อขนาดรายได้ยิ่งกว่าขนาดของทุน หรือให้ความสนใจต่อบำกำไรขาดทุนมากกว่าบุคคล อีกทั้งปัจจุบันกฎหมายเปิดช่องให้บริษัทที่มีอัตราหนี้ต่อทุนสูงทำการลดหย่อนหนี้ด้วยการแปลงหนี้เป็นทุน โดยไม่ต้องมีการชำระหนี้ก่อนในกรณีฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/42 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติยกเว้นหลักกฎหมายบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งซึ่งถือได้ว่ามีอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลค่อนข้างสูง การใช้นโยบายภาษีจูงใจนักลงทุนหรือให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นักลงทุนด้วยการเปิดเสรีในการลงทุนตํานั้น เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์แท้จริงที่ได้รับจากการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติกับผลเสียของระบบเศรษฐกิจ การสูญเสียรายได้ภาษีจากการถ่ายโอนกำไรในรูปดอกเบี้ย การลงทุนตํ่าอาจเป็นผลเสียมากกว่าผลดี แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีธุรกรรมระหว่างประเทศ การบังคับใช้มาตรการควบคุมการลงทุนตํ่าต้องคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น โดยให้มีการแบ่งสรรอำนาจการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐแหล่งเงินได้ผู้จ่ายกับรัฐถิ่นที่อยู่ที่เหมาะสม หากรัฐแหล่งเงินได้มีมาตรการควบคุมการลงทุนตํ่าที่ไม่สอดคล้องกับหลักลักษณะปกติท้องตลาด (Arm's Length) ทำให้มีการปรับปรุงกำไรที่เสียภาษีเกินกว่ากำไรของกิจการปกติในท้องตลาด (Arm's Length Profit) รัฐถิ่นที่อยู่ไม่มีภาระผูกพันที่ต้องให้การขจัดการะภาษี จึงทำให้ภาระภาษีตกแก่ผู้เสียภาษีเกินกว่ากรณีเป็น

ในการแก้ปัญหาการลงทุนตํ่าต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการลงทุนตํ่าซึ่งมิใช่เพียงแค่ความบิดเบือนของภาระภาษีเท่านั้น หากแต่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจมีส่วนส่งเสริมให้ใช้หนี้แทนทุน รวมถึงผลดีของการลงทุนด้วยหนี้ที่ทำให้อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนสูงกว่ากิจการที่ลงทุนด้วยหุ้น ความบิดเบือนทางด้านมหภาค การใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ (Fixed Exchange Rate) ดังนั้น การควบคุมการลงทุนตํ่าที่ดีต้องทำให้ภาระภาษีที่แท้จริงของหนี้กับทุนเท่าเทียมกัน ซึ่งทำให้ภาษีมีความเป็นกลางระหว่างหนี้กับทุน และไม่เป็นปัจจัยในการพิจารณาจัดหาทุนระหว่างทุนกับหนี้ และมีให้ระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้เป็นเหตุให้เกิดความบิดเบือนในการจัดหาทุน การจัดหาทุนเป็นเหตุผลเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียว ผู้เขียนจึงเห็นควรด้วยปรับเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยให้มีภาระภาษีที่แท้จริงเท่ากับเงินปันผล โดยยกเลิกสิทธิการเลือกเสียภาษี หัก ณ ที่จ่ายคงที่ร้อยละ 15 แต่ต้องนำมารวมคำนวณกับเงินได้ประเภทอื่นเพื่อเสียภาษีอัตราก้าวหน้า อันสอดคล้องกับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแบบรวมคำนวณ และควรนำบทบัญญัติควบคุมการลงทุนตํ่ามาบังคับใช้เพื่อจำกัดจำนวนดอกเบี้ยจ่ายเฉพาะกรณีหนี้ต่างประเทศหรือบริษัทที่ถูกควบคุมโดยนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งมีดอกเบี้ยจ่ายหนี้ต่างประเทศ ทำนองเดียวกับประเทศออสเตรเลีย โดยใช้วิธีผสมระหว่างวิธี Arm's Length Approach กับวิธี Fix Ratio Approach ซึ่งมีความแน่นอนทางกฎหมาย และไม่สูญเสียความยืดหยุ่นโดยกำหนด Safe Haven Rule สำหรับสัดส่วนหนี้ต่อทุนแยกตามประเภทกิจการและเปิดโอกาสให้ผู้เสียภาษีโต้แย้งได้ว่าสัดส่วนหนี้ต่อทุนของตนเหมาะสม โดยให้มีการปรับเปลี่ยนได้ถ้าผู้เสียภาษีสามารถพิสูจน์ได้ว่าสัดส่วนดังกล่าวเหมาะสมกับสถานะการณ์ ส่วนนิยามคำว่า “ทุน” นั้น ควรใช้นิยามตามหลักการบัญชี เพื่อสอดคล้องกับสาระสำคัญของความเป็นทุน สำหรับ ระดับการควบคุมโดยนักลงทุนต่างชาติ (Control Test) นั้น ควรใช้สัดส่วนร้อยละ 50 เช่นเดียวกับหลักความเป็นบริษัทในเครือ นอกจากนี้อาจใช้มาตรการอื่นเสริม เช่น กำหนด

กฎเกณฑ์การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเพื่อป้องกันมิให้เคลื่อนย้ายเงินทุนไปต่างประเทศหาก
สัดส่วนหนี้ต่อทุนไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

การแก้ปัญหาการตั้งทุนต่ำด้วยสองวิธีนี้ประกอบกัน เป็นผลให้ภาระภาษีที่แท้จริง
ของดอกเบี้ยกับเงินปันผลหรือหนี้กับทุนเท่าเทียมกัน ณ ระดับร้อยละ 37 ทั้งกรณีนี้ในประเทศ
หรือบริษัทท้องถิ่นและหนี้ต่างประเทศหรือบริษัทที่ถูกควบคุมโดยนักลงทุนต่างชาติ กล่าวคือ กรณี
บริษัทท้องถิ่น เงินปันผลมีภาระภาษีที่แท้จริงร้อยละ 37 ส่วนดอกเบี้ยเมื่อปรับเปลี่ยนมารวม
คำนวณอัตราก้าวหน้าจึงมีภาระภาษีที่แท้จริงร้อยละ 37 เช่นเดียวกัน ส่วนกรณีหนี้ต่างประเทศหรือ
บริษัทที่ถูกควบคุมโดยนักลงทุนต่างชาติ เงินปันผลมีภาระภาษีที่แท้จริงร้อยละ 37 คือ ภาษีกำไร
บริษัทร้อยละ 30 ภาษีหัก ณ ที่จ่าย เงินปันผลตามมาตรา 70 อีกร้อยละ 10 สำหรับดอกเบี้ยจ่าย
ส่วนเกินที่ต้องห้ามเป็นรายจ่าย จะต้องเสียภาษีระดับบริษัทร้อยละ 30 กับภาษี หัก ณ ที่จ่ายอีกร้อย
ละ 10 (อัตราตามอนุสัญญาภาษีซ้อน) รวมภาระภาษีที่แท้จริง ร้อยละ 40 ดังนั้น แม้จะบังคับใช้
บทบัญญัติควบคุมการตั้งทุนต่ำเฉพาะหนี้ต่างประเทศหรือบริษัทที่ถูกควบคุมโดยนักลงทุนต่างชาติ
เท่านั้น แต่ภาระภาษีที่แท้จริงของหนี้ในประเทศ หนี้ต่างประเทศ และทุน เท่าเทียมกัน จึงถือได้ว่า
ไม่ขัดกับหลักการเลือกปฏิบัติต่อความเป็นเจ้าของตามข้อ 24 แห่ง OECD Model ส่วนประโยชน์
อีกประการหนึ่งของการตั้งทุนต่ำคือความเป็นรายจ่ายของดอกเบี้ย แม้ว่าดอกเบี้ยจ่ายยังเป็นรายจ่าย
ในขณะที่เงินปันผลไม่สามารถหักลดหย่อนภาษีเสมือนเป็นรายจ่ายได้ แต่อย่างไรก็ดี ดอกเบี้ยมี
ความแน่นอนและเสียภาษีเร็วกว่าเงินปันผล ส่วนเงินปันผลสามารถเลื่อนระยะเวลาชำระภาษี
ออกไปได้ เนื่องจากการจ่ายเงินปันผลเป็นนโยบายของบริษัท ส่วนดอกเบี้ยต้องจ่ายตามเวลาที่
กำหนดไว้แน่นอน จึงทำให้ความเป็นรายจ่ายของดอกเบี้ยมิใช่เหตุผลสำคัญในการตั้งทุนต่ำ

ท้ายสุด ควรคำนึงว่า ยิ่งจำนวนประเทศที่มีกฎควบคุมการตั้งทุนต่ำเพิ่มมากขึ้น
เท่าใด โอกาสที่จะเกิดภาษีซ้อนจะเป็นปัญหาสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากส่วนมากประเทศ
แหล่งเงินได้จะถือว่าดอกเบี้ยส่วนเกินเป็นเงินปันผล จึงควรมีการตกลงร่วมกันสองฝ่ายเพื่อจัดภาษี
ซ้อนแก่เงินปันผลแอบแฝง (Deemed Dividend) ไม่ว่าจะเลือกใช้มาตรการใดก็ตามต้องไม่ ปรับปรุง
กำไรที่เสียภาษีเกินกว่ากำไรตลาด (Arm's Length Profit) และต้องรักษาความสมดุลระหว่างอำนาจ
การจัดเก็บภาษีของรัฐ กับ อำนาจอิสระในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน