

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เพื่อส่งเสริมการพัฒนาของตลาดรองที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ (Organized Secondary Market) ได้แก่ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Stock Exchange of Thailand) ตลาดตราสารหนี้ (Bond Electronic Exchange) และตลาดอนุพันธ์ (Thailand Futures Exchange) และเพื่อจูงใจให้ผู้มีเงินออมเข้ามาลงทุนในตลาดทุน (Capital Market) รวมทั้งจูงใจให้บริษัทเข้ามาจดทะเบียนระดมทุนในตลาดทุนมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรเพื่อยกเว้นหรือลดหย่อนภาระภาษีที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายตราสารจำพวกตราสารทุน ตราสารหนี้ และตราสารอนุพันธ์ ตั้งแต่จัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบันที่เปิดดำเนินการตลาดตราสารหนี้ และตลาดตราสารอนุพันธ์ไปแล้ว

มาตรการทางภาษีดังกล่าวได้แก่ การยกเว้นภาษีบุคคลธรรมดาที่มีผลกำไรจากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือเงินได้จากการขายตราสารอนุพันธ์ในตลาดอนุพันธ์ เงินดังกล่าวจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามมาตรา 42 (17) ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 126 ข้อ 2 (23) หรือ (75)

โดยเมื่อเปรียบเทียบข้อได้เปรียบ (Strength) เสียเปรียบ (Weakness) โอกาส (Opportunity) และสิ่งกระทบ (Threat) (SWOT analysis) ของมาตรการทางภาษีดังกล่าวแล้วจะเห็นรายละเอียดต่างๆ ได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 14 การเปรียบเทียบเชิงวิเคราะห์ (SWOT Analysis) ในมาตรการทางภาษีที่ ยกเว้นภาษีกำไรส่วนทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ และตลาดอนุพันธ์

ข้อดี (Strength)	ข้อด้อย (Weakness)
<ul style="list-style-type: none">• เป็นการส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุนในประเทศไทย• เป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลธรรมดาเข้ามาลงทุนในตลาดรองที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการ และ• เป็นการสนับสนุนบริษัทมหาชน ให้เข้า	<ul style="list-style-type: none">• หากใช้มาตรการนี้เพื่อส่งเสริมการลงทุนในตลาดทุนเป็นระยะเวลานาน อาจทำให้เป็นการไม่ส่งเสริมการพัฒนาของตลาดหลักทรัพย์ฯ อย่างยั่งยืน• ความล้มสมัยของมาตรการทางภาษี และ

ข้อดี (Strength)	ข้อด้อย (Weakness)
<p>มาระดมทุนหรือทำการป้องกันความเสี่ยงในตลาดทุนมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากกู้ยืมเงินผ่านตลาดเงิน (Money Market) เท่านั้น</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● การก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในโครงสร้างภาษีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางภาษีนี้ ● เป็นการบิดเบือนแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากมาตรการนี้ขาดความเป็นธรรมและเป็นกลาง ทำให้การตัดสินใจของนักลงทุนในการที่จะเลือกลงทุนพิจารณาจากสิทธิประโยชน์ในทางภาษีเป็นหลัก
โอกาส (Opportunity)	สิ่งที่คุกคาม (Threat)
<ul style="list-style-type: none"> ● ทำให้เกิดแรงจูงใจแก่นักลงทุนในการที่จะเข้ามาลงทุนในตลาดรองที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการของประเทศไทย และ ● ยังอาจเป็นแรงดึงดูดประการหนึ่งจากเม็ดเงินของนักลงทุนต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในตลาดรองของประเทศไทย 	<ul style="list-style-type: none"> ● แรงต่อต้านจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่มีเงินได้จากน้ำพักน้ำแรง (Earned Income) ในแง่ความเป็นธรรมในการยกเว้นภาษีเงินได้จากเงินได้ที่ไม่ได้มาจากน้ำพักน้ำแรง (Unearned Income) ● การเลือกปฏิบัติของรัฐที่จะยกเว้นภาษีให้แก่คนบางกลุ่มแต่เก็บภาษีจำพวกเงินเดือนซึ่งเป็นเงินได้จากน้ำพักน้ำแรง (Earned Income) ที่คนกลุ่มใหญ่ของประเทศได้รับ ● รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และ ● ก่อให้เกิดช่องว่างทางภาษีในโครงสร้างภาษีของไทยด้วย

ด้วยเหตุผลและผลกระทบที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่บทที่ 2 จนถึงบทที่ 5 จึงน่าจะเป็นที่ยอมรับตามสมมติฐานของผู้วิจัยได้ว่ามาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์และตราสารอื่นซึ่งกำหนดขึ้นด้วยเหตุผลพิเศษในทางนโยบายของรัฐก่อให้เกิดความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำขึ้นในโครงสร้างของกฎหมายภาษีอากรของประเทศไทยในปัจจุบัน

ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงผลกระทบของมาตรการทางภาษีที่เกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และตราสารอื่นซึ่งใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยในอดีตสมัยช่วงปี พ.ศ. 2521 ซึ่งรัฐจัดเก็บภาษีจากเงินได้จากการขายหุ้นไม่ว่าในตลาดหลักทรัพย์ฯ หรือนอกตลาดหลักทรัพย์ฯ ซึ่งผลปรากฏว่ามาตรการการเก็บภาษีของรัฐดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งนอกจากสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นที่ทำให้นักลงทุนไม่เข้าไปลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ จนทำให้มาตรการการเก็บภาษีดังกล่าวต้องยกเลิกไปในเวลาไม่นาน ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งน่าจะเป็นเรื่องความเข้าใจของนักลงทุนและระบบการจัดเก็บภาษีของรัฐที่ไม่คำนึงถึงความเสี่ยงของนักลงทุนจากอัตราเงินเฟ้อ หรือความเสี่ยงอื่น

ส่วนวิธีการจัดเก็บภาษีและมาตรการยกเว้นภาษีกำไรส่วนทุนในตราสารประเภทต่างๆ ในปัจจุบันนั้นแยกได้เป็นมาตรการสำหรับหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ฯ และตราสารอนุพันธ์ในตลาดอนุพันธ์สำหรับบุคคลธรรมดา ส่วนตราสารหนี้ที่มีดอกเบี้ยแม้ว่าจะขายในตลาดตราสารหนี้รวมทั้งตราสารทุน หรือตราสารอนุพันธ์ที่ขายนอกตลาดที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการนั้น บุคคลธรรมดาไม่ได้รับการยกเว้นภาษีแต่อย่างใด เงินกำไรส่วนต่างที่ได้มาต้องนำมาคำนวณเสียภาษีบุคคลธรรมดาในอัตราภาษีก้าวหน้าตามปกติ ส่วนกรณีนิติบุคคลนั้นหากเป็นนิติบุคคลต่างประเทศที่มีถิ่นที่อยู่ในรัฐที่มีอนุสัญญาเพื่อยกเว้นการเก็บภาษีซ้อนกับประเทศไทย (บางอนุสัญญา) อาจได้รับยกเว้นภาษีจากกำไรส่วนทุนที่ได้รับจากประเทศไทยทั้งหมด หรืออย่างมากที่สุดจะเสียภาษีหัก ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ 15 ของกำไรที่ได้รับเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากนิติบุคคลที่จัดตั้งในประเทศไทยซึ่งต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 30 จากกำไรสุทธิของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลสำหรับรอบปีภาษีนั้น

มองในมุมหนึ่ง นโยบายทางภาษีนี้เป็นการส่งเสริมจากภาครัฐสู่บุคคลธรรมดาในการกำหนดมาตรการทางภาษีที่ยกเว้นภาษีให้แก่บุคคลธรรมดาที่ซื้อขายตราสารบางจำพวกในตลาดรองที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการ แต่มองในอีกมุมหนึ่งก็เปรียบเสมือนเป็นการลงโทษการทำธุรกรรมประเภทอื่นที่รัฐไม่ได้กำหนดถึง หรือการประกอบอาชีพตามปกติของบุคคลธรรมดา รวมทั้งเป็น

การลงทุนในตลาคองอีกด้วย

นอกจากนั้นยังมีข้อมูลในทางสถิติที่ทำให้เห็นได้ว่า แม้รัฐและตลาดหลักทรัพย์ฯ จะส่งเสริมให้มีผู้เล่นในตลาดทุนทั้งสองประเภทอยู่ในจำนวนที่พอๆ กัน ได้แก่ นักลงทุน ผู้ที่ช่วยสร้างความมั่นคงให้แก่ตลาดทุน และนักเก็งกำไรที่จะช่วยสร้างสภาพคล่องให้แก่ตลาดรอง แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจมองได้ว่าในตลาดรองมีนักเก็งกำไรมากกว่านักลงทุนที่แท้จริง ดังนั้น จึงอาจถึงเวลาที่รัฐต้องคิดพิจารณาบางประการเพื่อกำหนดแนวนโยบายทางภาษีเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว

แต่เนื่องจากการที่จะคงหรือแก้ไขมาตรการทางภาษีนี้ให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด นอกจากที่จะต้องศึกษามาตรการทางภาษีเกี่ยวกับเรื่องการซื้อขายตราสารต่างๆ ที่จัดเก็บหรือยกเว้นในประเทศอื่นๆ ที่มีมูลค่าตลาด (Market Capitalization) ใกล้เคียงกับประเทศไทย และที่มีมูลค่าระดับสูงของตลาดทุน และนำมาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ในประเทศไทย แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การพิจารณาถึงผู้มีส่วนได้เสียในโครงสร้างภาษีอากรในปัจจุบัน โดยต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมของมาตรการทางภาษีและต้องชั่งน้ำหนักให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศไทยให้มากที่สุด ซึ่งหากกล่าวโดยสรุปแล้วการที่รัฐใดจะใช้มาตรการในการจัดเก็บหรือไม่จัดเก็บภาษีกำไรส่วนทุนในประเทศหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยแต่ที่สำคัญที่สุดคือ นโยบายทางภาษีของประเทศนั้น และแนวทางในการจัดเก็บภาษีกำไรส่วนทุนว่าจะมีมาตรการเสริมอย่างไร เช่น จำนวนระยะเวลาในการถือครองหลักทรัพย์ จำนวนเงินกำไรที่ได้รับ แหล่งที่มาของเงินได้ อัตราภาษี การหักค่าใช้จ่ายและผลขาดทุน หรือการแยกเก็บภาษีเงินได้จากกำไรส่วนทุนออกมาต่างหากจากภาษีเงินได้ปกติ เป็นต้น

ทั้งนี้ อุปสรรคประการสำคัญประการหนึ่งที่สร้างความเหลื่อมล้ำในโครงสร้างภาษีอากรของไทย คือ ความไม่ทันสมัยและความยุ่งยากซับซ้อนของประมวลรัษฎากร ซึ่งมีกฎหมายลำดับรองรวมทั้งคำสั่งประกาศภายในจำนวนมาก ซึ่งยากต่อการทำความเข้าใจเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมและไม่เกิดความเหลื่อมล้ำทางภาษีให้ได้มากที่สุด ซึ่งแม้กรมสรรพากรซึ่งเป็นผู้ใช้และเป็นผู้ตีความในการจัดเก็บภาษีได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการที่มีความสุจริตใจในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอย่างถูกต้องเคร่งครัด โดยได้ชี้แจงความเห็นไว้ในหนังสือตอบข้อหารือของกรมสรรพากร แต่เนื่องจากในการวินิจฉัยของศาล สิ่งที่สำคัญที่สุดคือกฎหมายภาษี ศาล

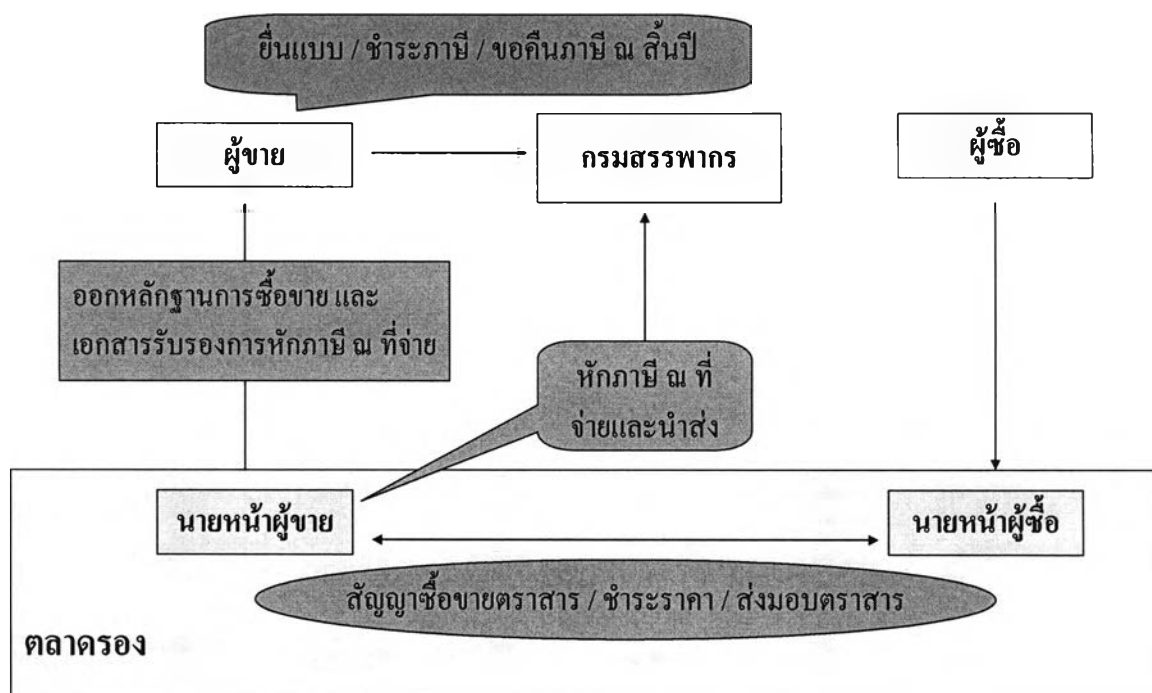
ไม่จำเป็นต้องยึดติดหรือผูกพันกับหนังสือตอบข้อหาหรือดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนับสนุนกับโครงการศึกษาและพัฒนาประมวลรัษฎากรของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์อย่างเต็มที่ในการปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายภาษีทั้งระบบ เพื่อให้มีความสะดวก และง่ายต่อความเข้าใจและปฏิบัติตามของภาคเอกชน

ซึ่งในท้ายที่สุดนี้ การศึกษาทางด้านกฎหมายในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็คงยังไม่สามารถที่จะวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยควรที่จะจัดเก็บภาษีกำไรส่วนทุนหรือไม่ เนื่องจากการที่นโยบายของรัฐจะดำเนินไปในทิศทางใดย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระดับมหภาค ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ หรือตลาดอนุพันธ์ ซึ่งหากนโยบายทางภาษีจากทางภาครัฐมีความชัดเจนว่าจะทำการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวอย่างไร แนวทางที่ผู้วิจัยขอเสนอเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดอาจแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางดังต่อไปนี้

1) คงมาตรการทางภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไว้แต่เสนอแนะให้มีการศึกษาเพิ่มเติมในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อปรับปรุงมาตรการทางภาษีที่ไม่จัดเก็บภาษีกำไรส่วนทุนจากการการขายหลักทรัพย์ ในตลาดหลักทรัพย์ และสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในตลาดอนุพันธ์ เพื่อวิเคราะห์ถึงความแตกต่างของภาระภาษีในตราสารแต่ละประเภทเพื่อที่จะพิจารณาถึงภาระภาษีที่สมควรของตราสารแต่ละประเภท และสถานที่การขาย แล้วจึงนำมาพิจารณาต่อไปว่าเงินได้ประเภทใดควรที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีแบบใด เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมในการส่งเสริมการลงทุนในตลาดทุนต่อไป และ

2) จัดเก็บภาษีกำไรส่วนทุน (Capital Gains Tax) ตามแนวทางที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้บังคับเพื่อการเก็บภาษี และมีบทเฉพาะกาลเป็นมาตรการเสริมในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านจากการยกเว้นการจัดเก็บภาษีเป็นการจัดเก็บภาษีจากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ รวมถึงในตลาดอนุพันธ์เต็มรูปแบบ โดยแนวทางในการจัดเก็บอาจมีวิธีการวางแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 5 แนวทางการจัดเก็บภาษีกำไรส่วนทุนในประเทศไทย



ทั้งนี้ รายละเอียดในแต่ละขั้นตอนมีดังต่อไปนี้

- (1) นายหน้าของผู้ขาย หักภาษี ณ ที่จ่ายจาก "ส่วนต่างกำไร/ราคาซื้อขาย" ในอัตราภาษีร้อยละ ... และนำส่งภาษีหัก ณ ที่จ่ายนั้นให้แก่กรมสรรพากรภายใน ... วันของเดือนถัดไป (Advance Tax)
- (2) นายหน้าออกเอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของการซื้อขายหลักทรัพย์ให้แก่ผู้ขาย ได้แก่ ราคาที่ซื้อ วันที่ได้มา จำนวน ราคาที่ขายออกไป วันที่ขายออกไป จำนวน ส่วนต่างกำไร/ขาดทุน จำนวนภาษีที่หัก ณ ที่จ่าย และจำนวนเงินสุทธิที่ได้รับ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ขาย (ผู้มีเงินได้นำหลักฐานนี้ไปประกอบการรวมคำนวณเพื่อเสียภาษี/ขอคืนภาษีสิ้นปี (Final Tax)
- (3) ณ สิ้นปี ผู้มีเงินได้รวบรวมหลักฐานจากนายหน้าเพื่อนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษี/ขอคืนภาษี โดยนำผลกำไรทั้งหมดที่ได้รับมาของปีภาษีนั้นมาหักออกจากผลขาดทุนทั้งปีที่ได้รับ เมื่อได้ผลกำไร/ขาดทุนสุทธิแล้ว จึงนำไปเข้าสู่กระบวนการอื่นต่อไปได้แก่
 - การหักค่าลดหย่อนจากระยะเวลาการถือครอง อาจจะถูกกำหนดตามอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปีที่ซื้อจนถึงปีที่ขายออกไป
 - การหักค่าลดหย่อนพิเศษอื่นๆ ขึ้นอยู่กับนโยบายทางภาษีของรัฐ

- ผลขาดทุนที่ยกยอดมาจากปีภาษีก่อน (อาจจำกัดจำนวนที่จะใช้ได้ต่อปี และจำนวนปีที่ใช้ได้)
- หากท้ายสุดผู้มีรายได้มีผลขาดทุนสุทธิจากการขายหลักทรัพย์นี้ให้นำผลขาดทุนดังกล่าวไปหักออกจากเงินได้ประเภทอื่น หรือ ยกยอดไปใช้ในปีภาษีถัดไป (ในจำนวนเงินและจำนวนปีที่กำหนด)
- แต่หากผู้มีเงินได้มีผลกำไรสุทธิจากการขายหลักทรัพย์นี้ให้นำเงินได้ดังกล่าวไปรวมคำนวณกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของบุคคลคนนั้น หรือแยกไปเสียภาษีในอัตราที่รัฐกำหนด (ในช่วงเริ่มต้นอาจกำหนดอัตราภาษีที่ร้อยละ 0 เพื่อให้นักลงทุนได้ปรับตัวก่อน)

ทั้งนี้ หากต่อไปในอนาคตกรมสรรพากรได้ทำการศึกษาในทางเศรษฐศาสตร์อย่างละเอียด และมีแนวคิดที่จะเก็บภาษีจากการขายตราสารนอกตลาดที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการและจัดเก็บภาษีให้เท่าเทียมกับระหว่างนักลงทุนสถาบันและนักลงทุนบุคคล ก็สามารถพัฒนาแนวคิดดังกล่าวเพื่อนำไปใช้เก็บภาษีกับลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้

โดยสาเหตุสำคัญที่ประเทศไทยควรนำระบบภาษีนี้มาใช้บังคับ นอกจากจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประเภทเงินได้แต่ละประเภทของผู้มีเงินได้ ลดความเหลื่อมล้ำทางภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้แต่ละประเภท และเงินได้จากตราสารแต่ละประเภทแล้ว ยังเป็นผลดีต่อนักลงทุนในการคำนวณกำไรสุทธิที่คิดคำนวณมาจากผลต่างราคาที่ได้รับจากการลงทุนในแต่ละปี ซึ่งสามารถหักค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ค่าใช้จ่ายที่ปรับตามอัตราเงินเฟ้อ รวมทั้งผลขาดทุนที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละปีภาษี หรือที่ยกยอดมาจากปีภาษีก่อนได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษีที่แท้จริง และหากมีการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์อัตราภาษีสำหรับกำไรส่วนทุนระยะยาว แยกต่างหากจากกำไรส่วนทุนระยะสั้น มาตรการนี้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อตลาดหลักทรัพย์ฯ และตลาดรองอื่นๆ ในการที่จะสร้างความมีเสถียรภาพของสภาพคล่องในตลาดรอง รวมทั้งสร้างความสมดุลระหว่างนักลงทุนและนักเก็งกำไร และเมื่อนักลงทุนเข้ามาลงทุนในตลาดรองมากขึ้น ตลาดรองย่อมมีจำนวนธุรกรรมและมูลค่าตลาดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสุดท้ายรายได้ที่อยู่ในรูปของภาษีอากรที่กรมสรรพากรสามารถจัดเก็บเพิ่มเติมได้จากมาตรการทางภาษีใหม่ดังกล่าวก็จะสามารถนำไปพัฒนาประเทศและส่งเสริมความเป็นสุขของประชาชนต่อไป