

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 10 พฤษภาคม 2534

## ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร : จะเอาอย่างไรกันแน่ ?

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

กระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารประเภทออมทรัพย์สำหรับวงเงินฝากที่เกินกว่า 100,000 บาท หรือ 200,000 บาท ซึ่งยังมีได้กำหนดไว้แน่นอน ทั้งนี้เป็นการแถลงข่าวของทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ภายหลังจากการประชุมคณะกรรมการพัฒนาตราสารทางการเงินเมื่อต้นเดือนเมษายน 2534 (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 4 และ 5 เมษายน 2534)

รัฐบาลเริ่มเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารตั้งแต่ปลายปี 2520 เป็นต้นมา ภายหลังจากที่ยกเว้นการเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทนี้มาตั้งแต่ปี 2504 แต่นโยบายภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารมีเส้นทางอันค่อนข้างคดเคี้ยวและเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายดั้งเดิม เป้าหมายในการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร แรกเริ่มเดิมทีมุ่งในประเด็นเรื่องความเป็นธรรมของระบบภาษีอากร เพราะก่อนปี 2520 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาส่วนใหญ่จัดเก็บจากเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (wage income) เป็นสำคัญ แต่เงินได้ประเภทอื่น อันประกอบด้วยค่าเช่า ดอกเบียและกำไรหรือเงินปันผล (non-wage income) กลับเสียภาษีเงินได้เพียงน้อยนิด กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ โดยสมาคมธนาคารไทยได้เพียรพยายามมาเป็นเวลาช้านานในการผลักดันให้รัฐบาลเลิกจัดเก็บภาษีเงินได้ประเภทนี้ แม้จะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารกลายเป็นภาษีที่ 'ติดลมบน' เสียแล้ว เนื่องจากสามารถให้รายได้ชนิดเป็นกอบเป็นกำแก่รัฐบาล กระนั้นก็ตาม กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ก็ประสบความสำเร็จในการทำให้การจัดเก็บภาษีเงินได้ประเภทนี้เบี่ยงเบนจากเป้าหมายความเป็นธรรม โดยเฉพาะในระยะหลังๆ นี้ได้มีการใช้ภาษีเงินได้ประเภทนี้ในการให้สิ่งจูงใจในการออม ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารกลายเป็นภาษีที่มีความสลับซับซ้อน เนื่องจากมีข้อยกเว้นอันหยาบหยาบ และมีปัญหายุ่งยากในการจัดเก็บ ทั้งหมดนี้เป็นผลจากการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมไทย และเป็นประเด็นนโยบายที่มีการโต้แย้งและต่อสู้กันมากกว่าทศวรรษ

ในฐานะผู้ศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลัง ผมมีความเห็นในหลักการอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* เงินได้ทุกประเภทควรจะต้องเสียภาษีเงินได้โดยเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะ  
จะเป็นเงินได้ประเภทเงินเดือนหรือค่าจ้าง ดอกเบี้ย ค่าเช่า และกำไรหรือเงินปันผล เงินได้ประเภท  
ดอกเบี้ยก็ต้องมีฐานะเสมอด้วยเงินได้ประเภทอื่นในการเสียภาษีเงินได้ ระบบภาษีอากรจึงจะ  
เป็นระบบที่เป็นธรรม นอกจากนี้ ดอกเบี้ยทุกประเภทก็ควรจะต้องเสียภาษีภายใต้โครงสร้างอัตรา  
ภาษีเดียวกัน หากควรมีข้อยกเว้นแก่ดอกเบี้ยประเภทหนึ่งประเภทใดไม่

*ประการที่สอง* ในเมื่อภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีโครงสร้างอัตราภาษีแบบ  
ก้าวหน้า เงินได้ประเภทดอกเบี้ยก็ต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าเสมอเหมือนด้วยเงินได้ประเภท  
อื่นๆ จึงจะนับว่าเป็นธรรม

แต่การจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหาได้เป็นไป  
ตามหลักการทั้งสองประการดังที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่ ในปัจจุบันมีการยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้  
บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้ประเภทดอกเบี้ยบางประเภท กล่าวคือ

(1) ดอกเบียพันธบัตรรัฐบาล ดอกเบียสลากออมสิน และดอกเบี้ยเงินฝาก  
ออมทรัพย์ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เฉพาะที่ต้องใช้บัตรออมทรัพย์ที่มี  
มูลค่าไม่เกินฉบับละ 500 บาทในการฝากถอน ดอกเบียเงินออมเหล่านี้เฉพาะส่วนที่ไม่เกินอัตรา  
สูงสุดของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย  
ประกาศควบคุม จะได้รับยกเว้นไม่เสียภาษีเงินได้ ยกตัวอย่างเช่น หากธนาคารแห่งประเทศไทย  
ควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ไม่ให้เกิน 7% แต่พันธบัตรรัฐบาลให้ดอกเบี้ย 9%  
ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลเฉพาะ 2% เท่านั้นที่ต้องเสียภาษีเงินได้ ในกรณีนี้เราจะเห็นได้ว่า ภาษี  
ดอกเบี้ยถูกใช้เป็นเครื่องมือในการระดมเงินออมของรัฐบาลและสถาบันการเงินของรัฐ

(2) ดอกเบียเงินฝากประเภทออมทรัพย์ในธนาคารและสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งใช้  
สมุดคู่ฝากในการฝากถอนและไม่ใช้เช็คในการถอน เฉพาะส่วนที่ไม่เกินอัตราสูงสุดของอัตรา  
ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศ  
กำหนด

(3) ดอกเบียเงินฝากประจำในธนาคารและสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีระยะเวลาตั้งแต่  
1 ปีขึ้นไป ซึ่งเมื่อรวมบัญชีเงินฝากทุกบัญชีแล้วมีเงินฝากไม่เกิน 200,000 บาท

(4) ดอกเบียตัวสัญญาใช้เงินที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปี 6 เดือนขึ้นไป ของธุรกิจ  
เงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และมีเงินให้กู้รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 200,000 บาท

ในกรณีที่เก็บเงินออมในรูป (3) และ (4) เงินออมรวมทั้ง (3) และ (4) จักต้อง  
ไม่เกิน 200,000 บาท จึงจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้

การยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยบางประเภทดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้ระบบภาษีอากรขาดความเป็นธรรมทั้งในแนวนอน (horizontal equity) และแนวตั้ง (vertical equity) มีพิกัดดังกล่าวถึงดอกเบี้ยเงินให้กู้ในตลาดการเงินนอกระบบ ซึ่งมีการหลบเลี่ยงการเสียภาษีเป็นปกติวิสัยอยู่แล้ว นอกจากนี้ การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินฝากประจำ สำหรับผู้ที่มีเงินฝากรวมไม่เกิน 200,000 บาทนั้น ได้สร้างปัญหายุ่งยากในการจัดเก็บอย่างมาก และเปิดช่องให้มีการหลบเลี่ยงการเสียภาษีได้โดยง่าย ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงการคลังไม่มีระบบคลังข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีเงินได้พึงประเมินที่สมบูรณ์

มติของคณะกรรมการพัฒนาตราสารทางการเงินที่เสนอให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์จึงเป็นมติที่ชอบด้วยเหตุผล เพราะข้อเสนอดังกล่าวนี้จะช่วยขยายฐานภาษีให้กว้างขวางขึ้น และระบบภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น ในเมื่อดอกเบี้ยตราสารทางการเงินต้องเสียภาษีเงินได้ ดอกเบี้ยอันเกิดจากการถือเงินออมในรูปแบบอื่น ๆ ก็ควรจะเสียภาษีเงินได้โดยเสมอภาคกัน แต่ข้อเสนอก็จะยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินฝากออมทรัพย์ที่มีจำนวนไม่เกิน 100,000 หรือ 200,000 บาท เป็นข้อเสนออันไม่ชอบด้วยหลักความเป็นธรรม เพราะไม่เป็นไปตามหลักการที่ว่า เงินได้ทุกประเภทมีฐานะเสมอภาคกันในการเสียภาษี กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเกรงว่า การจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์จะมีผลกระทบต่อผู้ออมรายย่อย จึงมีข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ แต่การช่วยเหลือผู้ออมรายย่อยสามารถอาศัยมาตรการอื่นโดยไม่ทำให้เสียหลักความเป็นธรรมได้ หากเกรงว่าผู้ออมรายย่อยจะเดือดร้อน รัฐบาลอาจผลักดันให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น เพื่อชดเชยภาระภาษีที่มีเพิ่มขึ้น โดยในขณะเดียวกันก็กำหนดให้เงินได้ประเภทดอกเบี้ยต้องเสียภาษีภายใต้โครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า ดุจดังการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยทั่วไป

ในปัจจุบัน เงินได้ประเภทดอกเบี้ยต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 15 โดยธนาคารหรือสถาบันที่จ่ายดอกเบี้ยหักภาษี ณ ที่จ่าย การเสียภาษีดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ แยกต่างหากจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่ผู้ที่มีเงินได้พึงประเมินต่ำกว่าระดับที่ต้องเสียภาษีในอัตรา 15% สามารถ ยื่นคำร้องขอภาษีคืนได้ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นไป เงินได้ประเภทดอกเบี้ยจักต้องนำไปรวมกับเงินได้ประเภทอื่นๆ เพื่อคำนวณเงินได้พึงประเมินแล้วเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าตามประมวลรัษฎากร

แม้ว่ากลุ่มนายธนาคารพาณิชย์จะไม่ประสบความสำเร็จในการคว่ำภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร แต่แรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ ทำให้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในอัตราก้าวหน้าต้องเลื่อนกำหนดเวลาจากปี 2527 เป็นปี 2530 จากปี 2530 เป็นปี 2532 และจากปี 2532 เป็นปี 2535 ทั้งนี้ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าความพยายามที่จะจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในอัตราก้าวหน้าในปี 2535 นี้จะล้มเหลว

อีกหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ทุกครั้งที่มีการเลื่อนกำหนดการบังคับให้นำเงินได้ประเภทดอกเบี้ยรวมกับเงินได้ประเภทอื่นในการเสียภาษีเงินได้ กระทรวงการคลังก็ประสบความสำเร็จในการขึ้นภาษีดอกเบี้ยจากอัตรา 10% ในปี 2520 เป็น 12.5% ในปี 2525 และ 15% ในปี 2529

ภายในปี 2534 นี้ เราก็จะมีประจักษ์พยานอีกชิ้นหนึ่งว่า รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นรัฐบาลที่มุ่งผดุงความเป็นธรรม หรือเป็นรัฐบาลที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มทุนอันมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย ?