JIDIR
วารสารสหวิทยาการนวัตกรรมปริทรรศน์
JOURNAL OF INTERDISCIPLINARY INNOVATION REVIEW
ปีที่ 9 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม 2569 Vol. 9 No. 5 September – October 2026

บทความวิจัย

ปัญหาการหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาสำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40(8)

PROBLEMS CONCERNING FLAT-RATE EXPENSE DEDUCTIONS FOR PERSONAL INCOME TAX UNDER SECTION 40(8) OF THE REVENUE CODE

ชัชพงศ์ ภาคเดช*, ผกาทิพย์ สุวรรณโชติ
Chatpong Pakdech*, Pakathip Suwanachot
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University
*Corresponding Author E-mail: chatpong.p509@gmail.com
Received May 23, 2026; Revised August 27, 2026; Accepted September 7, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคจากการกำหนดอัตราหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาในอัตราเดียวสำหรับเงินได้พึงประเมินตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40(8) ประกอบพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 629) พ.ศ. 2560 2. วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายและมาตรการทางภาษีเกี่ยวกับการหักค่าใช้จ่ายของไทยกับสิงคโปร์ ฮ่องกง และมาเลเซีย และ 3. แนวทางปรับปรุงกฎหมายและระบบการหักค่าใช้จ่ายให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสารจากกฎหมาย เอกสารราชการ งานวิชาการ และกฎหมายต่างประเทศและการวิจัยภาคสนามโดยสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 20 รูปหรือคน จาก 4 กลุ่ม และสนทนากลุ่มเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิ 10 รูปหรือคน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความกฎหมาย การวิเคราะห์เปรียบเทียบและการสังเคราะห์เชิงนิติศาสตร์

ผลการวิจัยพบว่า 1. การกำหนดอัตราหักค่าใช้จ่ายแบบเหมาในอัตราเดียวร้อยละ 60 ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างต้นทุนที่แตกต่างกันของแต่ละกิจการ ทำให้ผู้ประกอบการบางกลุ่มรับภาระภาษีไม่สัมพันธ์กับกำไรสุทธิจริง และเกิดความเสมอภาคเชิงรูปแบบมากกว่าความเป็นธรรมเชิงสาระ 2. สิงคโปร์ ฮ่องกง และมาเลเซียให้ความสำคัญกับความเกี่ยวเนื่องระหว่างรายจ่ายกับรายได้และการคำนวณภาษีจากกำไรสุทธิจริง โดยมีความยืดหยุ่นมากกว่าระบบอัตราเหมาเดียวของไทย และ 3. ควรพัฒนาระบบผสม โดยจำแนกอัตราหักค่าใช้จ่ายตามกลุ่มต้นทุน เปิดทางเลือกให้หักค่าใช้จ่ายตามจริง และกำหนดมาตรการ Safe Harbour สำหรับผู้ประกอบการรายย่อย พร้อมปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 40(8) และพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 629) พ.ศ. 2560 ให้รองรับระบบดังกล่าว โดยสังเคราะห์เป็น FAIR-40(8) Model เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างความเป็นธรรมทางภาษี ความสามารถในการเสียภาษี ประสิทธิภาพการจัดเก็บ และหลักอิทธิบาท 4
คำสำคัญ: ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, ประมวลรัษฎากร มาตรา 40(8), การหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา

Abstract

This research article aimed to: 1. analyze the problems and obstacles arising from the application of a single standard deduction rate for assessable income under Section 40(8) of the Revenue Code in conjunction with Royal Decree (No. 629) B.E. 2560 (2017); 2. comparatively

analyze Thailand's legal principles and tax measures concerning expense deductions with those of Singapore, Hong Kong, and Malaysia; and 3. propose guidelines for improving the law and expense deduction system to enhance fairness and align with prevailing economic conditions. This study employed a qualitative research design comprising documentary research on laws, official documents, academic literature, and foreign laws, together with field research involving in-depth interviews with 20 key informants from four groups and a focus group discussion with 10 experts. Data were analyzed through legal interpretation, comparative analysis, and legal synthesis.

The findings revealed that 1. The application of a single standard expense deduction rate of 60 percent does not reflect the differing cost structures of various types of businesses, resulting in tax burdens for certain groups of entrepreneurs that do not correspond to their actual net profits and creating formal equality rather than substantive tax fairness. 2. Singapore, Hong Kong, and Malaysia place greater emphasis on the nexus between expenses and income and on taxation based on actual net profits, thereby providing greater flexibility than Thailand's single standard deduction system; and 3. A hybrid system should be developed by differentiating expense deduction rates according to cost structures, allowing taxpayers the option to deduct actual expenses, and introducing Safe Harbour measures for small-scale entrepreneurs. Relevant provisions concerning Section 40(8) of the Revenue Code and Royal Decree (No. 629) B.E. 2560 (2017) should also be amended to accommodate the proposed system. These approaches were synthesized into the FAIR-40(8) Model, which seeks to establish a balance among tax fairness, ability to pay, tax collection efficiency, and the Iddhipada 4 principles.

Keywords: Personal Income Tax, Revenue Code Section 40(8), Standard Deduction

บทนำ

ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีหน้าที่ทั้งจัดหารายได้ให้รัฐและกระจายภาระสาธารณะตามความสามารถในการเสียภาษี การกำหนดฐานภาษีจึงต้องพิจารณาเงินได้สุทธิ มิใช่เพียงรายรับรวม เพราะรายจ่ายที่จำเป็นต่อการก่อให้เกิดเงินได้เป็นองค์ประกอบสำคัญของฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริง หลักภาษีอากรที่ดีของ Smith (1776) ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรม ความแน่นอน ความสะดวก และความประหยัด ขณะที่ Rawls (1971) อธิบายว่า กติกาของสถาบันสาธารณะต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีทรัพยากรและโอกาสน้อยกว่า เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกัน การหักค่าใช้จ่ายตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40(8) จึงมิใช่เพียงวิธีคำนวณทางบัญชี แต่เป็นกลไกที่กำหนดว่าผู้ประกอบการรายย่อย ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะรับภาระภาษีสอดคล้องกับกำไรทางเศรษฐกิจเพียงใด ทั้งนี้ ตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 กำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติและประมวลรัษฎากรตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 เป็นต้นไป (พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481, 2482)

ก่อนปีภาษี 2560 พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502 กำหนดอัตราหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาแตกต่างกันตามประเภทกิจการ (พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการกำหนด

ค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินได้พึงประเมิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502, 2502) ต่อมาพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 629) พ.ศ. 2560 (พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินได้พึงประเมิน (ฉบับที่ 629) พ.ศ. 2560, 2560) ปรับกิจการจำนวนมากภายใต้มาตรา 40(8) ให้ใช้อัตราร้อยละ 60 แม้การกำหนดอัตราเดียวช่วยลดความซับซ้อนในการยื่นแบบและการตรวจสอบ แต่กิจการซื้อมาขายไป การผลิต การบริการ การรับเหมา และการขนส่งมีสัดส่วนต้นทุนและอัตรากำไรแตกต่างกัน จึงมีความเสี่ยงที่ฐานภาษีตามอัตราเหมาจะสูงหรือต่ำกว่ากำไรจริง งานของ Ariff et al. (1997) และ Chan et al. (1999) แสดงให้เห็นว่า ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีเป็นภาระสำคัญของกิจการ โดยเฉพาะกิจการขนาดเล็ก ประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางกฎหมายที่ว่า แม้ผู้มีเงินได้ตามมาตรา 40(8) จะมีทางเลือกพิสูจน์รายจ่ายจริงตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่รายย่อยอาจเข้าถึงทางเลือกดังกล่าวได้ยากเพราะต้นทุนด้านบัญชีและเอกสาร การเปรียบเทียบกับสิงคโปร์ ฮ่องกง และมาเลเซียจึงเลือกจากหลักร่วมเรื่องความเกี่ยวเนื่องระหว่างรายจ่ายกับการก่อให้เกิดรายได้และฐานกำไรสุทธิ ขณะที่แต่ละแห่งใช้วิธีลดความซับซ้อนแตกต่างกัน ได้แก่ สิงคโปร์มีอัตราส่วนค่าใช้จ่ายคงที่เฉพาะกลุ่ม ฮ่องกงเน้นระบบภาษีกำไรที่เรียบง่าย และมาเลเซียมีบริบทภูมิภาคและโครงสร้างผู้ประกอบการใกล้เคียงไทย ทำให้สามารถเปรียบเทียบทั้งหลักกฎหมายและเงื่อนไขเชิงสถาบันได้

หลักอิทธิบาท 4 ในพระไตรปิฎกประกอบด้วยฉันทะ วิริยะ จิตตะ และวิมังสา ซึ่งอธิบายในรูปของฉันทสมาธิปธานสังขาร วิริยสมาธิปธานสังขาร จิตตสมาธิปธานสังขาร และวิมังสาสมาธิปธานสังขาร (ที.ปา. 11/231/278) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) ในทางประยุกต์ ฉันทะ หมายถึง การกำหนดเป้าหมายที่ผู้เสียภาษีเห็นคุณค่าและยอมรับได้ วิริยะ หมายถึง ความต่อเนื่องในการพัฒนาข้อมูลและระบบสนับสนุน จิตตะ หมายถึง ความใส่ใจต่อความแตกต่างของกิจการและผลกระทบต่อรายย่อย และวิมังสา หมายถึง การตรวจสอบ ทดลอง และปรับปรุงกฎหมายจากข้อมูลจริง (พระพรหมคุณาภรณ์ ป.อ. ปยุตฺโต, 2559) งานวิจัยเลือกหลักธรรมนี้มิใช่เพื่อใช้แทนหลักกฎหมายภาษีหรือเป็นเกณฑ์วินิจฉัยหน้าที่ทางภาษี แต่ใช้เป็นกรอบกำกับคุณภาพของกระบวนการพัฒนากฎหมาย ตั้งแต่การกำหนดเป้าหมาย การรวบรวมข้อมูล การรับฟังผู้เกี่ยวข้อง การนำมาตรการไปใช้ และการประเมินผลภายหลังการบังคับใช้

ช่องว่างสำคัญของกฎหมายไทยอยู่ที่การขาดเกณฑ์จำแนกกิจการตามความเข้มข้นของต้นทุน การขาดกลไกช่วยให้ผู้ประกอบการรายย่อยเข้าถึงสิทธิหักค่าใช้จ่ายตามจริง และการขาดวงรอบทบทวนอัตราจากข้อมูลที่เปิดเผยตรวจสอบได้ งานวิจัยนี้จึงเปลี่ยนคำถามจากการกำหนดว่าอัตราร้อยละ 60 ควรเพิ่มหรือลดเป็นเท่าใด ไปสู่การวิเคราะห์ว่ากฎหมายควรออกแบบกระบวนการกำหนดอัตรา สิทธิเลือก และการทบทวนอย่างไร โดยแยกความสะดวกทางปกครองออกจากความเป็นธรรมของฐานภาษี เปรียบเทียบมาตรการต่างประเทศตามหน้าที่ของกฎหมาย และสังเคราะห์ข้อเสนอที่ครอบคลุมทั้งประมวลรัษฎากร พระราชกฤษฎีกา ระบบข้อมูล และบริการของหน่วยงานจัดเก็บภาษี เพื่อนำไปสู่คำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัยด้านสภาพปัญหา การเปรียบเทียบกฎหมาย และแนวทางแก้ไขกฎหมายอย่างเป็นระบบ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคจากการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาในอัตราเดียวตามมาตรา 40(8) แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 629 พ.ศ. 2560

2. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายและมาตรการทางภาษีอากรเกี่ยวกับการหักค่าใช้จ่ายของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ตามมาตรฐานสากลและกฎหมายของต่างประเทศ

3. เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงระบบการหักค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40(8) ให้เป็นธรรม ยืดหยุ่น และรักษาเสถียรภาพรายได้รัฐ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย 2 วิธี ได้แก่ การวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม โดยการวิจัยเอกสารศึกษาประมวลรัษฎากร พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502 พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 629) พ.ศ. 2560 แนวคำพิพากษา ข้อหารือกรมสรรพากร เอกสารราชการ ตำรา บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ใช้การตีความกฎหมายเพื่อวิเคราะห์โครงสร้างสิทธิและหน้าที่ และใช้การเปรียบเทียบกฎหมายเชิงหน้าที่กับสิงคโปร์ ฮ่องกง และมาเลเซีย เหตุผลที่เลือกสิงคโปร์คือมีระบบบริหารภาษีที่พัฒนาและใช้อัตราส่วนค่าใช้จ่ายคงที่เฉพาะกลุ่มควบคู่กับการหักตามจริง เลือกฮ่องกงเพราะมีระบบภาษีกำไรที่เรียบง่ายและยึดรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดกำไร และเลือกมาเลเซียเพราะอยู่ในภูมิภาคอาเซียน มีระบบกฎหมายและโครงสร้างผู้ประกอบการที่เปรียบเทียบกับไทยได้ การเปรียบเทียบมิได้มุ่งคัดลอกกฎหมาย แต่ค้นหาหลักร่วมและเงื่อนไขเชิงสถาบันที่สามารถปรับใช้กับบริบทไทย

เอกสารที่นำมาวิเคราะห์คัดเลือกตามเกณฑ์ความเกี่ยวข้องกับ 5 ประเด็น ได้แก่ 1. ฐานอำนาจและโครงสร้างของมาตรา 40(8) 2. หลักเกณฑ์รายจ่ายที่จำเป็นและสมควร 3. ระบบภาษีแบบสันนิษฐานหรือค่าใช้จ่ายมาตรฐาน 4. ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายของกิจการรายย่อย และ 5. กลไกประเมินผลกฎหมาย ข้อมูลต่างประเทศใช้เอกสารปฐมภูมิของหน่วยงานภาษีและกฎหมายเป็นหลัก ส่วนบทความวิชาการใช้เพื่ออธิบายเหตุผลและผลกระทบ การวิเคราะห์เปรียบเทียบจัดทำตารางตามตัวแปรเดียวกัน ได้แก่ ฐานภาษี รายจ่ายที่หักได้ ทางเลือกสำหรับรายย่อย เกณฑ์รายรับ หน้าที่เก็บหลักฐาน การตรวจสอบ และสิทธิทบทวน เพื่อป้องกันการเปรียบเทียบข้อมูลต่างระดับกัน

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยใช้การเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แบบเจาะจงโดยคำนึงถึงความรู้ ประสบการณ์ และความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน 20 รูปหรือคน แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1. นักวิชาการด้านกฎหมายภาษีอากรและเศรษฐศาสตร์การคลัง 6 คน 2. เจ้าหน้าที่กรมสรรพากรและผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษี 6 คน 3. ผู้ประกอบการ SMEs และผู้เสียภาษีที่มีเงินได้ตามมาตรา 40(8) 6 คน และ 4. นักวิชาการด้านพระพุทธศาสนาหรือปรัชญากฎหมาย 2 รูปหรือคน นอกจากนี้จัดสนทนากลุ่มเฉพาะกับผู้ทรงคุณวุฒิ 10 รูปหรือคน ซึ่งไม่ซ้ำกับผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของข้อเสนอ

เกณฑ์การคัดเลือกกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลแต่ละรายมีประสบการณ์ตรงกับการตีความ การบังคับใช้หรือผลกระทบของมาตรา 40(8) กลุ่มนักวิชาการใช้ตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและเศรษฐศาสตร์การคลัง กลุ่มเจ้าหน้าที่ใช้ประเมินความเป็นไปได้ด้านข้อมูลและการตรวจสอบ กลุ่มผู้ประกอบการใช้สะท้อนต้นทุนจริงและข้อจำกัดในการจัดทำหลักฐาน ส่วนกลุ่มพระพุทธศาสนาและปรัชญากฎหมายใช้ตรวจสอบการประยุกต์อิทธิบาท 4 มิให้เกินขอบเขตของหลักธรรม การกำหนดจำนวนมิได้มุ่งเป็นตัวแทนเชิงสถิติ แต่ให้ข้อมูลครอบคลุมมุมมองสำคัญและดำเนินการจนประเด็นหลักมีความซ้ำและไม่ปรากฏสาระใหม่ที่เปลี่ยนข้อสรุปอย่างมีนัยสำคัญ

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือประกอบด้วยแบบบันทึกข้อมูลเอกสาร ตารางเปรียบเทียบกฎหมาย แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างและแนวคำถามการสนทนากลุ่ม ประเด็นสัมภาษณ์ครอบคลุม 1. สภาพปัญหาของอัตราเหมาร้อยละ 60

2. ความแตกต่างของต้นทุนและความสามารถด้านบัญชี 3. การเข้าถึงสิทธิหักค่าใช้จ่ายตามจริง 4. ผลต่อความเป็นธรรม การปฏิบัติตามกฎหมาย และรายได้รัฐ และ 5. แนวทางแก้ไขกฎหมายและมาตรการรองรับ เครื่องมือได้รับการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (IOC) โดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายภาษี ระเบียบวิธีวิจัย และพระพุทธศาสนา แล้วปรับถ้อยคำและลำดับคำถามก่อนเก็บข้อมูลจริง

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยรวบรวมเอกสารและจัดทำประเด็นเปรียบเทียบก่อนลงพื้นที่ จากนั้นติดต่อผู้ให้ข้อมูล ชี้แจงวัตถุประสงค์ ขอความยินยอม และสัมภาษณ์เป็นรายบุคคลทั้งแบบพบหน้าและออนไลน์ โดยบันทึกสาระสำคัญและถอดความตามความเหมาะสม เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นแล้วจึงจัดการสนทนากลุ่มเฉพาะเพื่อตรวจสอบข้อค้นพบ ความชัดเจนของแนวทางแก้ไข ความเป็นไปได้ในการบริหารจัดเก็บ และผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายย่อย ข้อมูลที่อาจระบุตัวบุคคลถูกนำเสนอเป็นรหัสผู้ให้ข้อมูลเพื่อรักษาความลับ

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยจำแนกข้อมูลตามวัตถุประสงค์ 3 ข้อ สร้างรหัสประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุน ความเป็นธรรม ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย สิทธิเลือก และการทบทวนกฎหมาย แล้วเปรียบเทียบข้อมูลจากตัวบท เอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม ใช้หลักความสามารถในการเสียภาษี ความเสมอภาคในแนวราบ หลักภาษีอากรที่ดี แนวคิด Tax Morale การเปรียบเทียบกฎหมายเชิงหน้าที่ และหลักอิทธิบาท 4 เป็นกรอบอธิบาย ตรวจสอบความน่าเชื่อถือด้วยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าและการทวนสอบข้อเสนอโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ก่อนสังเคราะห์เป็นแนวทางแก้ไขกฎหมายและ FAIR-40(8) Model

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคจากการกำหนดค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาในอัตราเดียวสำหรับเงินได้พึงประเมินตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40(8) ประกอบพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 629) พ.ศ. 2560

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหามิได้เกิดจากอัตราร้อยละ 60 ว่าเป็นอัตราสูงหรือต่ำในทุกกิจการ แต่เกิดจากการใช้สมมติฐานเดียวกับกิจการที่มีโครงสร้างต้นทุน อัตรากำไร ความเสี่ยง และรอบการหมุนเวียนเงินแตกต่างกัน กิจการต้นทุนสูงอาจมีเงินได้สุทธิทางภาษีสูงกว่ากำไรทางเศรษฐกิจ ขณะที่กิจการต้นทุนต่ำอาจได้รับสิทธิหักสูงกว่ารายจ่ายจริง จึงเกิดความเสมอภาคเชิงรูปแบบจากการใช้อัตราเดียว แต่ไม่เกิดความเสมอภาคเชิงสาระตามความสามารถในการเสียภาษี

กฎหมายปัจจุบันมิได้ปิดกั้นการหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควร ผู้มีเงินได้สามารถเลือกพิสูจน์รายจ่ายจริงตามเงื่อนไขที่กำหนดได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลภาคสนามชี้ว่า สิทธิดังกล่าวเข้าถึงได้ไม่เท่ากัน ผู้ประกอบการขนาดใหญ่สามารถจัดทำบัญชีและจ้างผู้เชี่ยวชาญ ส่วนรายย่อยต้องรับต้นทุนคงที่ด้านเอกสาร ระบบบัญชี เวลา และความเสี่ยงที่หลักฐานจะไม่เป็นที่ยอมรับ เมื่อเปรียบเทียบภาษีที่ประหยัดได้กับต้นทุนการพิสูจน์ รายย่อยจำนวนหนึ่งจึงจำต้องใช้อัตราเหมาแม้ไม่สอดคล้องกับต้นทุนจริง ปัญหาจึงอยู่ที่ความสามารถในการใช้สิทธิ ไม่ใช่การไม่มีสิทธิตามกฎหมาย

ในเชิงโครงสร้าง มาตรา 40(8) และพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องยังขาดเกณฑ์บังคับให้จำแนกกิจการตามความเข้มข้นของต้นทุนและขนาดผู้ประกอบการ ขาดฐานข้อมูลอัตรากำไรที่ใช้กำหนดอัตราอย่างเปิดเผย และขาดวงรอบประเมินผลที่แน่นอน การเปลี่ยนเป็นอัตราเดียวจึงให้น้ำหนักแก่ความง่ายในการบริหาร

มากกว่าความแม่นยำของฐานภาษี ผลกระทบที่ตามมาคือความรู้สึกไม่เป็นธรรม ความลังเลในการเข้าสู่ระบบภาษี และแรงจูงใจในการจำแนกเงินได้หรือจัดโครงสร้างกิจการเพื่อให้ได้ผลทางภาษีที่ดีกว่า

เมื่อจำแนกปัญหาเป็นรายมิติ พบ 4 ประการ 1. ปัญหาฐานภาษี คืออัตรามาตรฐานอาจไม่สัมพันธ์กับกำไรจริง 2. ปัญหาการใช้สิทธิ คือรายย่อยมีข้อจำกัดในการพิสูจน์รายจ่าย 3. ปัญหาความแน่นอน คือผู้เสียภาษีไม่ทราบว่าหลักฐานระดับใดเพียงพอสำหรับกิจการขนาดเล็ก และ 4. ปัญหาความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร คือไม่มีข้อกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลและเหตุผลเมื่อกำหนดหรือคงอัตรา การแก้ไขที่มุ่งเฉพาะตัวเลขจึงตอบได้เพียงมิติแรกและอาจเพิ่มความซับซ้อนในมิติอื่น

2. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายและมาตรการทางภาษีเกี่ยวกับการหักค่าใช้จ่ายของประเทศไทยกับสิงคโปร์ ฮ่องกง และมาเลเซีย

ผลการเปรียบเทียบพบว่า ทั้งสามเขตอำนาจใช้รายได้หรือกำไรหลังหักรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดรายได้เป็นฐานทั่วไป และไม่ถือว่ากิจการซึ่งอยู่ในประเภทเงินได้เดียวกันต้องมีค่าใช้จ่ายในสัดส่วนเดียวกัน ประเทศและเขตอำนาจดังกล่าวลดความซับซ้อนผ่านมาตรการเฉพาะกลุ่ม โดยพิจารณาประเภทอาชีพ ระดับรายรับ ลักษณะต้นทุน ความพร้อมด้านบัญชี และความเสี่ยงในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงแยกหลักการคำนวณฐานภาษีออกจากเครื่องมืออำนวยความสะดวก

สิงคโปร์เปิดให้ผู้ประกอบอาชีพบางกลุ่มเลือกใช้อัตราส่วนค่าใช้จ่ายคงที่แทนการหักรายจ่ายตามจริง โดยกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขเฉพาะ (Inland Revenue Authority of Singapore, n.d.) ฮ่องกงยึดหลักให้หักรายจ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อการผลิตกำไรที่ต้องเสียภาษี (Inland Revenue Department, Hong Kong Special Administrative Region, n.d.) ส่วนมาเลเซียใช้หลักรายจ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดและเฉพาะเพื่อการผลิตรายได้ (Lembaga Hasil Dalam Negeri Malaysia, n.d.) และอธิบายขอบเขตของรายจ่ายบางประเภทผ่านคำวินิจฉัยสาธารณะ (Inland Revenue Board of Malaysia, 2019)

รายละเอียดของสิงคโปร์แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนค่าใช้จ่ายคงที่ถูกพัฒนาจากข้อมูลรายจ่ายจริงของกลุ่มอาชีพและจำกัดแก่ผู้มีคุณสมบัติ ผู้เสียภาษีที่ไม่เลือกใช้ยังคงหักรายจ่ายตามจริงได้ (Inland Revenue Authority of Singapore, n.d.) สำหรับฮ่องกง หลักทั่วไปคือยอมให้หักรายจ่ายเท่าที่เกิดขึ้นในการผลิตกำไรที่ต้องเสียภาษีตามกฎหมายภาษีกำไร (Inland Revenue Department, Hong Kong Special Administrative Region, n.d.) ส่วนมาเลเซียใช้หลักรายจ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดและเฉพาะเพื่อการผลิตรายได้ และอธิบายขอบเขตผ่านคำวินิจฉัยสาธารณะ (Inland Revenue Board of Malaysia, 2019) ความแตกต่างของเครื่องมือสะท้อนว่าการลดความซับซ้อนสามารถออกแบบได้หลายทางโดยไม่ต้องใช้สมมติฐานเดียวกับทุกกิจการ

บทเรียนสำหรับไทย คือ ระบบเหมายังมีคุณค่าในฐานะเครื่องมือลดต้นทุน แต่ต้องกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขให้สัมพันธ์กับข้อเท็จจริงของกิจการ มาตรการที่นำมาปรับใช้ได้ประกอบด้วยการจำแนกอัตราตามต้นทุน การคงสิทธิเลือกหักตามจริง การใช้แบบบัญชีอย่างง่ายและข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การป้องกันการแบ่งกิจการหรือใช้สิทธิซ้ำ การตรวจสอบตามความเสี่ยง และสิทธิอุทธรณ์ที่ชัดเจน ขณะเดียวกัน ไม่ควรนำอัตราหรือเกณฑ์รายได้ของต่างประเทศมาใช้โดยตรง เพราะโครงสร้างเศรษฐกิจ คุณภาพข้อมูล และศักยภาพการบริหารของแต่ละแห่งแตกต่างกัน

3. ผลการเสนอแนวทางแก้ไขและยกร่างกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบการหักค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้พึงประเมินตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40(8) ให้เป็นธรรม ยืดหยุ่น และรักษาเสถียรภาพรายได้รัฐ

ผลการวิจัยเสนอให้เปลี่ยนจากอัตราเหมาเดียวเป็นระบบผสม 4 กลไก ได้แก่ 1. อัตราเหมาหลายระดับตามความเข้มข้นของต้นทุน โดยจัดกลุ่มกิจการจากข้อมูลรายรับ ต้นทุน และอัตรากำไร 2. คงสิทธิเลือกหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควร พร้อมมาตรฐานหลักฐานที่ได้สัดส่วนกับขนาดกิจการ 3. จัดเกณฑ์

ปลอดภัย ระบบบัญชีอย่างง่าย และเครื่องมือดิจิทัลสำหรับผู้ประกอบการรายย่อย และ 4. กำหนดระบบรวบรวมข้อมูล ประเมินผล และทบทวนอัตราเป็นระยะ กรอบอัตราหลายระดับต้องผ่านการจำลองผลต่อผู้เสียภาษีและรายได้รัฐก่อนตราใช้ มิใช่กำหนดจากความเห็นเชิงนโยบายเพียงอย่างเดียว

ในทางกฎหมาย ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 40(8) โดยเพิ่มหลักว่า การกำหนดค่าใช้จ่ายมาตรฐานต้องคำนึงถึงประเภทกิจการและความสามารถในการเสียภาษี พร้อมรับรองสิทธิของผู้มีเงินได้ในการเลือกหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควรภายใต้หลักเกณฑ์ที่เหมาะกับขนาดกิจการ จากนั้นแก้ไขพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 11) ซึ่งแก้ไขโดยฉบับที่ 629 หรือออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ เพื่อกำหนดกลุ่มต้นทุน อัตรา คุณสมบัติผู้ใช้ เกณฑ์รายรับ หน้าที่เก็บหลักฐาน มาตรการป้องกันการแบ่งกิจการ และวงรอบทบทวน เช่น อย่างน้อยทุก 3 ปี โดยต้องเปิดเผยข้อมูล เหตุผล และผลการประเมินต่อสาธารณะ

โครงสร้างร่างกฎหมายที่เสนอแบ่งเป็นสามส่วน ส่วนแรกเป็นบทบัญญัติระดับประมวลรัษฎากร กำหนดหลักความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายกับเงินได้ หลักความสามารถในการเสียภาษี สิทธิเลือก และอำนาจออกพระราชกฤษฎีกา ส่วนที่สองเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดบัญชีกลุ่มกิจการ อัตรามาตรฐาน เกณฑ์รายรับ วิธีเปลี่ยนทางเลือก หน้าที่บันทึกข้อมูล มาตรการป้องกันการแบ่งกิจการ และบทเฉพาะกาล ส่วนที่สามเป็นกฎหรือประกาศทางบริหาร กำหนดแบบบัญชี หลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ วิธีตรวจสอบตามความเสี่ยง และบริการช่วยเหลือ การแบ่งระดับเช่นนี้ทำให้สาระที่กระทบสิทธิได้รับความคุ้มครองในกฎหมายระดับสูง ขณะที่รายละเอียดทางเทคนิคปรับได้ทันต่อข้อมูล

ข้อเสนอดังกล่าวแก้ปัญหาในสองระดับพร้อมกัน คือ อัตราหลายระดับลดความคลาดเคลื่อนในระดับกลุ่ม ส่วนสิทธิเลือกและมาตรฐานหลักฐานที่ได้สัดส่วนแก้ความคลาดเคลื่อนในระดับรายบุคคล ขณะที่เกณฑ์ปลอดภัยและเครื่องมือดิจิทัลลดต้นทุนการเข้าสู่ระบบ และวงรอบทบทวนช่วยให้กฎหมายตอบสนองต่อรูปแบบธุรกิจใหม่ ผลการวิจัยจึงมิได้เสนอเพียงตัวเลขอัตรา แต่เสนอความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิของผู้เสียภาษี อำนาจของรัฐ ระบบข้อมูล และความรับผิดชอบในการประเมินผล ดังสรุปในตารางที่ 1

การดำเนินการควรใช้ช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยปีแรกจัดทำข้อมูลและให้ผู้เสียภาษีทดลองคำนวณทั้งสองระบบโดยไม่เสียสิทธิ ปีถัดไปเปิดใช้กลุ่มอัตรานำร่องพร้อมระบบบัญชีอย่างง่าย และเมื่อมีผลประเมินจึงปรับบัญชีอัตราให้สมบูรณ์ ในช่วงเปลี่ยนผ่านต้องกำหนดหลักไม่ให้การเปลี่ยนวิธีหักค่าใช้จ่ายเป็นเหตุถูกตรวจย้อนหลังโดยอัตโนมัติ เว้นแต่มีข้อบ่งชี้การหลีกเลี่ยงภาษี และควรให้สิทธิขอคำวินิจฉัยล่วงหน้าสำหรับกิจการที่จำแนกประเภทได้ยาก แนวทางดังกล่าวช่วยลดความไม่แน่นอนและสร้างข้อมูลสำหรับการกำหนดอัตราขั้นสุดท้าย

จากผลการวิจัย สามารถสังเคราะห์ข้อค้นพบสำคัญเกี่ยวกับปัญหา ผลกระทบ และแนวทางปรับปรุงระบบการหักค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40(8) ได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ตารางสังเคราะห์ข้อค้นพบจากผลการวิจัย

ข้อค้นพบเชิงสังเคราะห์	สภาพปัญหาที่พบ	ผลกระทบทางกฎหมายและภาษีอากร	แนวทางปรับปรุงที่เสนอ
1. อัตราเหมาร้อยละ 60 ใช้กับกิจการต่างต้นทุน	กิจการตามมาตรา 40(8) มีต้นทุนและอัตรากำไรแตกต่างกัน แต่ใช้อัตรามาตรฐานเดียว	ฐานภาษีอาจสูงหรือต่ำกว่ากำไรจริง เกิดความเสมอภาคเชิงรูปแบบแต่ไม่ใช่เชิงสาระ	จำแนกอัตรามาตรฐานตามความเข้มข้นของต้นทุนและข้อมูลรายสาขา

ตารางที่ 1 ตารางสังเคราะห์ข้อค้นพบจากผลการวิจัย (ต่อ)

ข้อค้นพบเชิงสังเคราะห์	สภาพปัญหาที่พบ	ผลกระทบทางกฎหมายและภาษีอากร	แนวทางปรับปรุงที่เสนอ
2. ความแตกต่างของขนาดและความพร้อมด้านบัญชี	รายย่อยมีต้นทุนคงที่ด้านเอกสาร เวลา ระบบบัญชี และที่ปรึกษาสูงเมื่อเทียบกับรายได้	ความสามารถในการใช้สิทธิและปฏิบัติตามกฎหมายแตกต่างกัน	ใช้มาตรฐานหลักฐานที่ได้สัดส่วน บัญชีอย่างง่าย และการสนับสนุนเฉพาะกลุ่ม
3. การเข้าถึงสิทธิหักค่าใช้จ่ายตามจริง	กฎหมายมีทางเลือกตามจริง แต่ผู้ประกอบการบางกลุ่มใช้สิทธิได้ยากในทางปฏิบัติ	รายย่อยอาจจำต้องใช้อัตราเหมาแม้ต้นทุนจริงสูง และเกิดความไม่เป็นธรรมรายกรณี	คงสิทธิเลือก พร้อมเกณฑ์ปลอดภัยและหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์
4. การขาดกลไกข้อมูลและทบทวนอัตรา	ไม่มีเกณฑ์ข้อมูลเจ้าภาพ และวงรอบประเมินผลที่ชัดเจน	อัตราอาจล้าหลังและไม่ตอบสนองต่อรูปแบบธุรกิจใหม่	กำหนดการประเมินผลและทบทวนอย่างน้อยทุก 3 ปี พร้อมเปิดเผยเหตุผล
5. ความเสี่ยงต่อรายได้และการใช้สิทธิเกินขอบเขต	การเพิ่มสิทธิโดยไม่มีเกณฑ์อาจนำไปสู่การแบ่งกิจการหรืออ้างรายจ่ายซ้ำ	รายได้รัฐลดลงและเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ปฏิบัติตามกับผู้หลีกเลี่ยง	กำหนดเกณฑ์รายรับหน้าที่บันทึกข้อมูล มาตรการป้องกัน และตรวจสอบตามความเสี่ยง

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ปัญหาหลักไม่ใช่การมีระบบหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา แต่เป็นการออกแบบระบบที่ไม่จำแนกความแตกต่างของกิจการและทำให้รายย่อยเข้าถึงทางเลือกตามจริงได้ยาก แนวทางแก้ไขจึงต้องดำเนินทั้งระดับประมวลรัษฎากร ระดับพระราชกฤษฎีกา และระดับการบริหาร โดยเชื่อมอัตราหลายระดับ สิทธิเลือก ระบบบัญชีอย่างง่าย มาตรการป้องกันการใช้สิทธิเกินขอบเขต และการทบทวนจากข้อมูลจริงเข้าด้วยกัน

อภิปรายผลการวิจัย

1. การวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคจากการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาในอัตราเดียวตามมาตรา 40(8) แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 629 พ.ศ. 2560

ข้อค้นพบที่ว่าอัตราเดียวสร้างความเสมอภาคเชิงรูปแบบแต่ไม่รับรองความเสมอภาคเชิงสาระ สอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดีของ Smith (1776) ซึ่งกำหนดให้ประชาชนรับภาระตามความสามารถ และสอดคล้องกับ Rawls (1971) ในประเด็นที่กติกาสาธารณะต้องพิจารณาผลต่อผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่า การจัดกิจการต่างต้นทุนให้อยู่ภายใต้สมมติฐานกำไรเดียวกันอาจดูเรียบง่ายและเท่าเทียม แต่ทำให้ผู้ประกอบการต้นทุนสูงรับภาระจากกำไรที่มิได้เกิดขึ้นจริง

ผลที่พบว่ารายย่อยเข้าถึงสิทธิหักตามจริงได้จำกัด ยังสอดคล้องกับ Ariff et al. (1997) ซึ่งพบว่ากิจการขนาดเล็กในสิงคโปร์มีต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีคิดเป็นสัดส่วนต่อยอดขายสูงกว่ากิจการขนาดใหญ่ และเป็นไปในทิศทางเดียวกับ Chan et al. (1999) ซึ่งรายงานภาระด้านบุคลากร ข้อมูลและค่าที่ปรึกษาของกิจการขนาดเล็กในฮ่องกง ข้อค้นพบของงานวิจัยนี้เพิ่มเติมจากงานดังกล่าวว่า ต้นทุนการปฏิบัติ

ตามกฎหมายมิได้กระทบเพียงค่าใช้จ่ายทางธุรการ แต่กำหนดว่าผู้เสียภาษีจะสามารถใช้สิทธิทางสารบัญญัติได้จริงหรือไม่

ประเด็นความรู้สึกไม่เป็นธรรมและแรงจูงใจในการออกนอกระบบอธิบายได้ด้วยแนวคิด Tax Morale ของ Luttmer & Singhal (2014) ซึ่งชี้ว่าความสมัครใจในการเสียภาษีสัมพันธ์กับความชอบธรรมและความไว้วางใจต่อรัฐ ดังนั้น การเพิ่มการตรวจสอบหรือกำหนดอัตราเดียวเพื่อความง่ายเพียงด้านเดียวอาจลดต้นทุนบริหารระยะสั้น แต่เพิ่มต้นทุนด้านความร่วมมือและการบังคับใช้ในระยะยาว

ผลการวิจัยไม่สนับสนุนข้อสรุปว่าอัตราร้อยละ 60 ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีทุกคน เพราะกิจการต้นทุนต่ำอาจได้รับประโยชน์จากอัตราดังกล่าว และผู้มีเอกสารพร้อมยังสามารถเลือกหักตามจริงได้ การวินิจฉัยปัญหาจึงต้องแยกเป็นสามเรื่อง คือ ความคลาดเคลื่อนของอัตราในระดับกลุ่ม ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิ และการขาดกลไกทบทวน หากไม่แยกประเด็นเหล่านี้ การแก้ไขด้วยการเพิ่มอัตราเหมาเพียงอย่างเดียวอาจสร้างความได้เปรียบเกินสมควรแก่กิจการบางกลุ่ม

ข้อค้นพบยังแสดงความแตกต่างระหว่าง “ความเป็นธรรมของอัตรา” กับ “ความเป็นธรรมของกระบวนการ” แม้อัตราหนึ่งอาจใกล้เคียงต้นทุนเฉลี่ย แต่หากผู้เสียภาษีไม่ทราบฐานข้อมูลที่ใช้ ไม่มีช่องทางเสนอข้อมูล และไม่มีการทบทวนเมื่อสภาวะเปลี่ยนแปลง กระบวนการกำหนดอัตรายังขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ตรงกันข้าม ระบบที่มีอัตราหลายระดับแต่ซับซ้อนเกินไปก็อาจเพิ่มต้นทุนและข้อพิพาท การประเมินความเป็นธรรมจึงต้องพิจารณาทั้งผลลัพธ์และกระบวนการ พร้อมใช้เกณฑ์ความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ด้านการจัดเก็บกับภาระที่เกิดแก่ผู้เสียภาษี

ด้วยเหตุนี้ ผลตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 จึงยืนยันว่า ความเป็นธรรมของระบบภาษีมิได้วัดจากการใช้กฎเดียวกันเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฐานภาษี ต้นทุนจริง และความสามารถของผู้เสียภาษีในการใช้สิทธิด้วย

2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายและมาตรการทางภาษีอากรเกี่ยวกับการหักค่าใช้จ่ายของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ตามมาตรฐานสากลและกฎหมายของต่างประเทศ

ผลการเปรียบเทียบสอดคล้องกับหลักการของหน่วยงานภาษีทั้งสามแห่งที่ยึดรายจ่ายซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดรายได้หรือกำไรเป็นฐานในการหัก โดย สิงคโปร์ อนุญาตรายจ่ายธุรกิจที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างรายได้และใช้ FEDR เฉพาะผู้มีคุณสมบัติ (Inland Revenue Authority of Singapore, n.d.) ฮ่องกง ใช้หลักรายจ่ายที่เกิดขึ้นในการผลิตกำไรที่ต้องเสียภาษี (Inland Revenue Department, Hong Kong Special Administrative Region, n.d.) และ มาเลเซีย ใช้หลักรายจ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดและเฉพาะเพื่อการผลิตรายได้ (Lembaga Hasil Dalam Negeri Malaysia, n.d.)

กรณีสิงคโปร์มีนัยสำคัญต่อข้อเสนอของงานวิจัย เพราะ FEDR เป็นทางเลือกเฉพาะกลุ่ม มิใช่อัตราเดียวสำหรับผู้ประกอบการทุกประเภท และกำหนดโดยอาศัยข้อมูลค่าใช้จ่ายของอาชีพ การออกแบบดังกล่าวสนับสนุนข้อเสนอให้ไทยจัดกลุ่มกิจการจากข้อมูลจริงและคงสิทธิเลือก ขณะเดียวกันยังแสดงว่าระบบเหมาต้องมีเกณฑ์คุณสมบัติ หน้าที่บันทึกข้อมูล และมาตรการป้องกันการใช้สิทธิเกินขอบเขต

ฮ่องกงและมาเลเซียไม่ได้ให้แบบจำลองอัตราเหมาที่ไทยสามารถนำมาใช้โดยตรง แต่ให้บทเรียนด้านการรักษาฐานกำไรจริงควบคู่กับแบบแสดงรายการ คู่มือ และบริการภาษีที่ลดต้นทุนผู้เสียภาษี ข้อค้นพบนี้ช่วยแก้ความเข้าใจว่าการช่วยรายย่อยต้องทำผ่านการเพิ่มอัตราหักค่าใช้จ่ายเท่านั้น เพราะรัฐยังสามารถลดภาระผ่านการจัดทำบัญชีอย่างง่าย การกรอกข้อมูลล่วงหน้า หลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ และการให้คำปรึกษาเฉพาะกลุ่ม

ผลการเปรียบเทียบจึงสอดคล้องกับวิธีเปรียบเทียบกฎหมายเชิงหน้าที่ที่พิจารณาว่าแต่ละระบบแก้ปัญหาการวัดกำไรและลดต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไร มิใช่เปรียบเทียบเฉพาะถ้อยคำหรืออัตราภาษี การนำกฎหมายต่างประเทศมาใช้ต้องประเมินความพร้อมของข้อมูล ระบบดิจิทัล จำนวนผู้เสียภาษี และศักยภาพการตรวจสอบของไทยด้วย ในส่วนที่แตกต่าง ไทยใช้ประเภทเงินได้ตามมาตรา 40 เป็นแกนสำคัญในการคำนวณภาษี ขณะที่เขตอำนาจเปรียบเทียบเน้นฐานกำไรจากธุรกิจมากกว่า ความแตกต่างเชิงโครงสร้างนี้ทำให้ไทยต้องพัฒนามาตรการผ่านทั้งบทบัญญัติในประมวลรัษฎากรและอนุบัญญัติ ไม่ควรนำเฉพาะ FEDR หรือหลักรายจ่ายของต่างประเทศมาใช้โดยปราศจากการปรับความสัมพันธ์กับมาตรา 40(8)

การนำบทเรียนต่างประเทศมาปรับใช้ควรดำเนินแบบเป็นขั้นตอน เริ่มจากกิจการที่ข้อมูลรายรับและต้นทุนมีคุณภาพเพียงพอ เช่น กลุ่มที่ใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์หรือมีสมาคมวิชาชีพที่รวบรวมข้อมูลได้ จากนั้นประเมินความคลาดเคลื่อนของอัตรา ต้นทุนการยื่นแบบ และพฤติกรรมการแบ่งกิจการก่อนขยายไปยังกลุ่มอื่น แนวทางนี้ลดความเสี่ยงจากการกำหนดอัตราหลายระดับพร้อมกันทั่วระบบ และเปิดโอกาสให้แก้ไขแบบบัญชีและระบบตรวจสอบตามหลักฐานจากการทดลองจริง

ดังนั้น ความสอดคล้องที่สำคัญมิใช่การมีอัตราเหมาหรือไม่มีอัตราเหมา แต่คือการทำให้มาตรการลดความซับซ้อนเป็นทางเลือกที่มีขอบเขต ตั้งอยู่บนข้อมูล และไม่ตัดสิทธิในการคำนวณจากข้อเท็จจริง

บทเรียนดังกล่าวสนับสนุนระบบผสมสำหรับไทย เพราะรักษาความสะดวกของผู้มีรายรับไม่ซับซ้อน ขณะเดียวกันเปิดทางให้กิจการต้นทุนสูงพิสูจน์รายจ่ายและให้รัฐตรวจสอบตามความเสี่ยงได้

3. แนวทางแก้ไขและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงระบบการหักค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40(8) ให้เป็นธรรม ยืดหยุ่น และรักษาเสถียรภาพรายได้รัฐ

ข้อเสนอระบบผสมสอดคล้องกับ Logue & Vettori (2011) ซึ่งอธิบายว่า ระบบภาษีแบบสันนิษฐานสามารถลดช่องว่างภาษีและต้นทุนการตรวจสอบได้ แต่ความแม่นยำขึ้นอยู่กับข้อมูลอัตรากำไรและการจำแนกธุรกิจ การใช้อัตราเดียวกับธุรกิจต่างลักษณะเพิ่มความคลาดเคลื่อน งานวิจัยนี้พัฒนาต่อโดยกำหนดให้การจำแนกอัตราเชื่อมกับสิทธิเลือก มาตรฐานหลักฐาน และการทบทวนกฎหมาย มิใช่หยุดที่การกำหนดตัวเลข

ข้อเสนอให้ประเมินผลได้เสียก่อนปรับอัตราสอดคล้องกับ Yitzhaki (2007) ซึ่งชี้ว่า การเลือกระบบภาษีแบบสันนิษฐานต้องพิจารณาความง่าย ต้นทุนบริหาร ความแม่นยำ ความเป็นธรรม และรายได้รัฐร่วมกัน จึงไม่ควรตัดสินจากประโยชน์ด้านการยื่นแบบเพียงด้านเดียว การกำหนดอัตราหลายระดับของไทยต้องทดสอบผลต่อกิจการแต่ละกลุ่มและจำลองรายได้รัฐก่อนบังคับใช้

กลไกทบทวนเป็นระยะสอดคล้องกับแนวคิดการประเมินผลกระทบกฎหมายของ OECD (2020) ที่ให้ติดตามผลจริงและปรับมาตรการเมื่อสมมติฐานเปลี่ยนแปลง ข้อเสนอนี้มีความสำคัญเพราะต้นทุนของกิจการเปลี่ยนตามเทคโนโลยี ช่องทางการค้า และภาวะเศรษฐกิจ หากอัตราถูกกำหนดโดยไม่มีเจ้าภาพด้านข้อมูลและไม่มีรอบทบทวน กฎหมายจะกลับไปเผชิญปัญหาเดิมแม้เริ่มต้นด้วยหลายอัตรา

การทบทวนควรมีตัวชี้วัดอย่างน้อย 6 รายการ ได้แก่ 1. ความแตกต่างระหว่างกำไรทางภาษีกับกำไรจากข้อมูลบัญชี 2. สัดส่วนผู้เลือกอัตราเหมากับตามจริง 3. ต้นทุนเวลาและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตาม 4. จำนวนข้อพิพาทและการปรับปรุงการประเมิน 5. การเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ยื่นแบบและการเข้าสู่ระบบ และ 6. ผลสุทธิต่อรายได้รัฐ ตัวชี้วัดเหล่านี้ช่วยให้การทบทวนไม่กลายเป็นเพียงการเจรจาขอเพิ่มหรือลดอัตราระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ แต่เป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

FAIR-40(8) Model จึงสังเคราะห์งานเดิมในรูปกรอบกฎหมาย 4 ด้าน ได้แก่ Factual Cost Recognition การรับรองความแตกต่างของต้นทุน Ability-to-Pay Calibration การปรับภาระตามความสามารถ Inclusive Compliance Pathway การสร้างทางเลือกที่รายย่อยปฏิบัติได้ และ Responsive Legal Review

การทบทวนบนข้อมูลจริง จุดเพิ่มของโมเดลคือการเชื่อมฐานข้อมูล สิทธิของผู้เสียภาษี เครื่องมือบริหาร และความรับผิดชอบในการประเมินผลไว้ในระบบเดียว

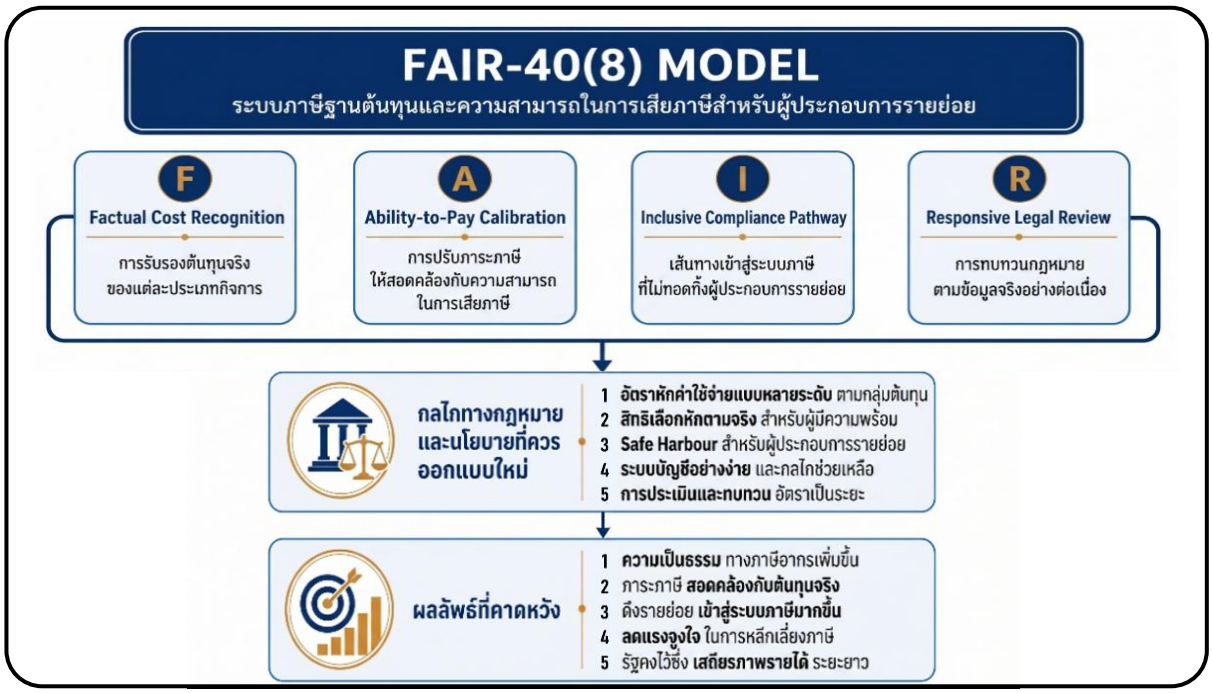
หลักอิทธิบาท 4 ทำหน้าที่เป็นกรอบกำกับกระบวนการของโมเดล ฉันทะกำกับเป้าหมายให้กฎหมายได้รับการยอมรับ วิริยะกำกับความต่อเนื่องของการพัฒนาข้อมูล จิตตะกำกับความใส่ใจต่อผลกระทบที่แตกต่าง และวิมังสากำกับการประเมินและปรับปรุง หลักธรรมดังกล่าวไม่ใช่ฐานกำหนดอัตราภาษีและไม่แทนหลักนิติธรรม แต่ช่วยอธิบายว่าการปฏิรูปกฎหมายที่ดีต้องมีทั้งเป้าหมาย ความต่อเนื่อง ความใส่ใจ และการตรวจสอบ

เมื่อพิจารณาร่วมกัน ระบบผสมมีความเหมาะสมกว่าการกลับไปใช้อัตราหลายประเภทแบบเดิมโดยไม่มีข้อมูล หรือการคงอัตราเดียวโดยอาศัยความง่าย เพราะสามารถแก้ความคลาดเคลื่อนระดับกลุ่มและรายบุคคล พร้อมลดต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายและควบคุมความเสี่ยงต่อรายได้รัฐ

ผลตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 จึงนำไปสู่ข้อเสนอเชิงกฎหมายที่มีลำดับชัดเจน คือ ยกระดับหลักการและสิทธิเลือกไว้ในมาตรา 40(8) กำหนดรายละเอียดและมาตรการป้องกันในพระราชกฤษฎีกา และจัดระบบข้อมูลบัญชีอย่างง่าย และการประเมินผลในระดับบริหาร

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ของการวิจัยคือ FAIR-40(8) Model ซึ่งเกิดจากการสังเคราะห์ปัญหากฎหมายไทย ผลการเปรียบเทียบต่างประเทศ ข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหลักความเป็นธรรมทางภาษี โมเดลมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ F: Factual Cost Recognition ให้รัฐจำแนกกิจการจากข้อมูลต้นทุนจริง A: Ability-to-Pay Calibration ปรับภาระให้สัมพันธ์กับกำไรและความสามารถในการเสียภาษี I: Inclusive Compliance Pathway จัดสิทธิเลือก เกณฑ์ปลอดภัย และเครื่องมือที่รายย่อยใช้ได้ และ R: Responsive Legal Review กำหนดเจ้าภาพ ข้อมูล ตัวชี้วัด และวงรอบทบทวน โดยมีหลักอิทธิบาท 4 เป็นกรอบกำกับกระบวนการพัฒนา



ภาพที่ 1 FAIR-40(8) Model ระบบภาษีฐานต้นทุนและความสามารถในการเสียภาษี สำหรับผู้ประกอบการรายย่อย

โมเดลนี้ใช้อธิบายประเด็นวิจัยได้เป็นลำดับ เริ่มจาก F อธิบายเหตุที่อัตราเดียวคลาดเคลื่อนเมื่อกิจการมีต้นทุนต่างกัน A อธิบายผลของความคลาดเคลื่อนต่อความเสมอภาคและความสามารถในการเสียภาษี I อธิบายว่า เหตุใดสิทธิหักตามจริงในตัวบทจึงยังไม่เพียงพอเมื่อรายย่อยมีต้นทุนเอกสารสูง และ R อธิบายเหตุที่กฎหมายต้องมีระบบข้อมูลและการประเมินผลต่อเนื่อง ดังนั้น โมเดลมิใช่เพียงภาพสรุปข้อเสนอ แต่เป็นกรอบวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ และเครื่องมือแก้ไข

การนำองค์ความรู้ไปใช้สามารถดำเนินได้ 3 ระดับ 1. ระดับนิติบัญญัติ ใช้ FAIR-40(8) ตรวจสอบว่าร่างแก้ไขมาตรา 40(8) รับรองความเป็นธรรมและสิทธิเลือกเพียงพอหรือไม่ 2. ระดับอนุบัญญัติ ใช้กำหนดกลุ่มอัตรา เกณฑ์รายรับ หลักฐาน และมาตรการป้องกันการแบ่งกิจการ 3. ระดับบริหาร ใช้พัฒนาบัญชีอย่างง่าย ระบบข้อมูล และตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ ผลที่คาดหวัง คือ ฐานภาษีใกล้เคียงต้นทุนจริง ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบได้มากขึ้น แรงจูงใจหลีกเลี่ยงลดลง และรัฐรักษารายได้ระยะยาวได้โดยไม่ผลักภาระเกินสมควรไปยังรายย่อย

ในเชิงตัดสินใจเชิงนโยบาย โมเดลสามารถใช้เป็นแบบตรวจสอบคำถาม 4 ข้อก่อนออกมาตรการ คือ F: มีข้อมูลต้นทุนที่เพียงพอและจำแนกกิจการเหมาะสมหรือไม่ A: ภาระที่คาดว่าจะเกิดสัมพันธ์กับความสามารถในการเสียภาษีหรือไม่ I: รายย่อยสามารถเข้าใจ ใช้สิทธิ และเก็บหลักฐานได้จริงหรือไม่ และ R: มีตัวชี้วัด เจ้าภาพ และกำหนดเวลาทบทวนหรือไม่ หากคำตอบข้อใดไม่ชัดเจน ร่างมาตรการยังไม่พร้อมบังคับใช้ การใช้โมเดลในลักษณะนี้ทำให้องค์ความรู้แปลงเป็นเกณฑ์ปฏิบัติสำหรับฝ่ายนโยบาย ผู้ร่างกฎหมาย และหน่วยงานจัดเก็บได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กรมสรรพากรควรจัดทำฐานข้อมูลต้นทุนและอัตรากำไรรายสาขา โดยเชื่อมข้อมูลแบบแสดงรายการภาษีมูลค่าเพิ่ม เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลจากองค์กรวิชาชีพ จัดตั้งคณะทำงานร่วมด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ บัญชี และผู้แทน SMEs เพื่อจำแนกกลุ่มต้นทุน ประเมินผลกระทบต่อผู้เสียภาษีและรายได้รัฐ และเปิดเผยเหตุผลของอัตราที่เสนอ รวมทั้งกำหนดแผนเปลี่ยนผ่านและทดลองใช้กับกลุ่มที่มีข้อมูลพร้อมก่อนขยายผล

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา 40(8) ให้บัญญัติหลักการคำนวณฐานภาษีตามประเภทกิจการและความสามารถในการเสียภาษี รับรองสิทธิเลือกหักค่าใช้จ่ายตามจริง และให้อำนาจกำหนดอัตรามาตรฐานแบบจำแนกกลุ่ม จากนั้นแก้ไขพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 11) ซึ่งแก้ไขโดยฉบับที่ 629 หรือออกฉบับใหม่เพื่อกำหนดกลุ่มอัตรา คุณสมบัติ เกณฑ์รายรับ หลักฐาน เกณฑ์ปลอดภัย มาตรการป้องกันการแบ่งกิจการ สิทธิอุทธรณ์ และการทบทวนอย่างน้อยทุก 3 ปี

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ควรพัฒนาแบบบัญชีรายรับรายจ่ายอย่างง่าย การกรอกข้อมูลล่วงหน้า หลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ คู่มือแยกตามประเภทธุรกิจ และช่องทางให้คำปรึกษาเฉพาะรายย่อย การตรวจสอบควรใช้ความเสี่ยงเป็นฐานและให้ระยะปรับตัวก่อนใช้มาตรการลงโทษกับความผิดที่เกิดจากความไม่เข้าใจ พร้อมติดตามตัวชี้วัด ได้แก่ ภาระภาษีที่แท้จริง ต้นทุนการปฏิบัติตาม จำนวนผู้เข้าสู่ระบบ การใช้สิทธิหักตามจริง ข้อพิพาท และผลต่อรายได้รัฐ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาต้นทุนและอัตรากำไรจากข้อมูลภาษีที่ไม่ระบุตัวตนเพื่อประมาณอัตราที่เหมาะสมในแต่ละสาขา ทดลองจำลองผลกระทบของเกณฑ์รายรับและอัตราหลายระดับต่อผู้เสียภาษีและรายได้รัฐ ศึกษาพฤติกรรม

การเลือกใช้ระบบเหมากับระบบตามจริง รวมทั้งประเมินผลการทดลองใช้บัญชีอย่างง่ายและเกณฑ์ปลอดภัยด้วยวิธีเชิงปริมาณและการทดลองภาคสนาม เพื่อให้การกำหนดอัตราขั้นสุดท้ายมีหลักฐานรองรับมากกว่าการอาศัยความเห็นเชิงนโยบาย

เอกสารอ้างอิง

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต). (2559). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม (พิมพ์ครั้งที่ 34). กรุงเทพฯ: มูลนิธิการศึกษาเพื่อสันติภาพ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต).

พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินได้พึงประเมิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502. (2502, 17 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 76 ตอนที่ 116 หน้า 1-11.

พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินได้พึงประเมิน (ฉบับที่ 629) พ.ศ. 2560. (2560, 27 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 12 ก. หน้า 33–37.

พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481. (2482, 1 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 56. หน้า 1-4.

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

Ariff, M. et al. (1997). Compliance costs of corporate income taxation in Singapore. Journal of Business Finance & Accounting, 24(9–10), 1253–1268.

Chan, S. Y. S. et al. (1999). Compliance costs of corporate taxation in Hong Kong. International Tax Journal, 25(4), 42-68.

Inland Revenue Authority of Singapore. (n.d.). Fixed expense deduction ratio (FEDR) for self-employed individuals including platform workers. Retrieved May 21, 2026, from https://www.iras.gov.sg/taxes/individual-income-tax/self-employed-and-partnerships/business-expenses-and-deductions/fixed-expense-deduction-ratio-for-self-employed-persons-and-platform-workers.

Inland Revenue Board of Malaysia. (2019). Tax treatment on expenditure for repairs and renewals of assets (Public Ruling No. 6/2019). Retrieved May 21, 2026, from https://www.scribd.com/document/616389406/PR-06-2019-Repair-and-Renewals.

Inland Revenue Department, Hong Kong Special Administrative Region. (n.d.). Profits tax. Retrieved May 21, 2026, from https://www.ird.gov.hk/eng/tax/bus_pft.htm.

Lembaga Hasil Dalam Negeri Malaysia. (n.d.). Frequently asked question (company). Retrieved May 21, 2026, from https://www.hasil.gov.my/en/company/frequently-asked-question-company/.

Logue, K. D. & Vettori, G. G. (2011). Narrowing the tax gap through presumptive taxation. Columbia Journal of Tax Law, 2(1), 100–149.

Luttmer, E. F. P. & Singhal, M. (2014). Tax morale. Journal of Economic Perspectives, 28(4), 149–168.

OECD. (2020). Regulatory impact assessment: OECD best practice principles for regulatory policy. Paris: OECD Publishing.

Rawls, J. (1971). A theory of justice. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Smith, A. (1776). An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. London: W. Strahan and T. Cadell.

Yitzhaki, S. (2007). Cost-benefit analysis of presumptive taxation. FinanzArchiv: Public Finance Analysis, 63(3), 311–326.