

การสัมมนาระดมความคิดเห็น โครงการศึกษาและพัฒนาประมวลรัชฎาภรณ์

ในวันศุกร์ที่ 11 กรกฎาคม 2550 เวลา 8.30 – 16.30 น.

ณ ห้องกมลทิพย์ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพฯ

อาจารย์พิภพ วีระพงษ์

ในอดีตที่ผ่านมา มีงานลักษณะของความร่วมมือที่องค์กรภายนอกกับกรมสรรพากรทั้ง World Bank, IMF ที่มาขอความช่วยเหลือจากสำนักงานบัญชี สำนักงานกฎหมาย และเพื่อให้รวบรวมปัญหาทั้งทาง ทฤษฎีและปฏิบัติเชิงโครงสร้าง แล้วก็ส่งให้กรมสรรพากร แล้วก็คุยกับกระทรวงการคลังอยู่เรื่อยๆ ปรากฏว่าในอดีตความช่วยเหลือข้อมูลต่างๆ ที่ให้หายไปหมด และก็ไม่เคยกลับมาแม้กระทั่งในยุคที่อธิบดี กรมสรรพากรเป็นนักเศรษฐศาสตร์ตัวจริง ก็คือปลัดปัจจุบันนะครับ และรัฐบาลมีเสียงส่วนใหญ่ในสภาเนี่ย การแก้ไขประมวลรัชฎาภรณ์สามารถทำได้ง่ายๆ ก็ไม่ทำกัน จนถึงปัจจุบันปัญหาโครงสร้างต่างๆ ของประมวลรัชฎาภรณ์ ปัญหาต่างๆ เนี่ยก็ยังคงอยู่ paper ต่างๆ สูญเปล่าหมด ในวันนี้โครงการที่มีกรมสรรพากร เข้ามาร่วมด้วยก็หวังว่า study ทั้งหมดไม่ได้สูญเปล่าไปทั้งหมด

เมื่อไม่นานมานี้มีโครงการของกรมเชื้อเพลิงของกระทรวงพลังงาน จุฬาฯ ก็เข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งเค้า ต้องการปฏิรูปกฎหมายปิโตรเลียม ขณะเดียวกันเค้าต้องการดู overview กฎหมายภาษีเงินได้ปิโตรเลียมด้วย ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมที่รัฐจัดเก็บแทบจะใกล้เคียงกับภาษีเงินได้นิติบุคคล ขณะที่ผู้เสียภาษีแค่ 10 กว่าราย เท่านั้น เพราะฉะนั้นมันเป็นแหล่งเงินได้ที่ใหญ่มากของประเทศ การพูดคุยหรือทางกรมก็ส่งตัวแทนเข้าไป จากทั้ง LTO ซึ่งเป็นบุคคลที่ดูแลกลุ่มปิโตรเลียมโดยตรงเพราะพวกนี้เค้าเงินเยอะ มีตัวแทนของนักกฎหมาย ไป ปัญหาหนึ่งที่ผมเห็นคือพอมีคนจาก LTO เข้าไปการปฏิรูปกฎหมายเนี่ยอุปสรรคอันหนึ่งคือว่าหากมี ผลกระทบต่อเม็ดเงินของทางราชการก็ไม่อยากแก้ไข เพราะฉะนั้นเท่ากับว่าโครงการปฏิรูปกฎหมายต่างๆ ไม่ได้มุ่งถึงความเหมาะสมในเชิงของโครงสร้างที่แท้จริงแต่ไปมุ่งถึงเม็ดเงิน สิ่งนั้นกำลังสื่อว่าวันนี้หาก โครงการร่วมมือกันระหว่างจุฬาฯ กับกรมสรรพากร ทางกรมสรรพากรตั้งเป้าหมายไว้ว่าห้ามกระทบเม็ดเงินอย่างนี้จะลำบากเพราะการแก้ไขกฎหมายต้องทำด้วยความเป็นกลาง ไม่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องถ้า คนที่แก้มี conflict of interest การแก้ปัญหาก็ยาก สรุปว่าปัญหาที่เกี่ยวกับโครงการมีสามปัญหาใหญ่ๆ ได้แก่

ประเด็นที่ 1 ปัญหาโครงสร้างของประมวลรัชฎาภรณ์ ปัญหาทางทฤษฎีคือโครงสร้างของกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่ค่อนข้างใหญ่และก็เป็นอุปสรรคเชิงนโยบายโดยแท้ เช่น เรื่องหุ้นปันผลที่เราจัดเก็บภาษีมาทันที บริษัทก็ไม่ได้รับคืนตัวเราก็ไม่ได้รับคืนทำไมไปเก็บภาษีทันที หรือเรื่องภาษีจากการลดทุนซึ่ง ปัญหาค่อนข้างรุนแรงและเป็นอุปสรรคต่อการปรับโครงสร้างบริษัท บริษัทลดเงินคืนทุนผู้ถือหุ้นเท่ากับเงินลงทุนแต่ผู้ถือหุ้นต้องเสียภาษีเพราะบริษัทมีกำไร และภาษีตัวนั้นไม่เรียกว่าเงินปันผลทั้งๆ ที่หาว่าเสมือน จ่ายจากเงินสำรองหรือเงินกำไรสะสมแต่เราไม่เรียกว่าเงินปันผลเพราะเป็นเงินได้ตามมาตรา 40 เราไปสร้างกฎหมายมาต่างหาก เมื่อไม่ได้เป็นเงินปันผลย่อมไม่ได้สิทธิยกเว้นภาษี เกิดความซ้ำซ้อนเชิงเศรษฐศาสตร์

บริษัทเสี่ยภาษี ผู้ถือหุ้นเสี่ยซ้ำ ทำให้มันลดโอกาสความน่าจะเป็นลงทุนในประเทศเพราะปัญหาความซ้ำซ้อนหรือปัญหาควรวมกิจการในอดีตปัญหาเยอะ การควรวมกิจการไม่สามารถเอามาใช้กับการควรวมกิจการกับบางส่วนได้อีกต่อไป เพราะกฎหมายการควรวมกิจการบางส่วนยกเลิกไปแล้วว่าใครก็ตามจะควรวมกิจการต้องควรวมทั้งหมดจะโอนบางส่วนแบบเมื่อก่อนไม่ได้ นี่เป็นปัญหาโครงสร้างหนี้ที่ต้องวิเคราะห์กันหรือในเรื่องนโยบายของสามิกรรยาที่ให้อื่นแบบร่วมกันแต่เราใช้ตารางท้ายประมวลตารางเดียวกันเหมือนเป็นคนโสด ขณะที่ต่างประเทศการบังคับให้สามิกรรยารวมยื่นไม่ใช่เรื่องแปลกเพราะเค้ากลัวการเลี่ยงภาษี ฝรั่งเศสมีสองตารางนะครับแต่เวลาเรา copy เรา copy ครึ่งเดียวเสมอทุกอย่างมันก็เพิ่มขึ้นไปหมดเพราะฉะนั้นถ้าต้องการให้รวมยื่นต้องมีตารางที่สองมีจะนั่นอัตราภาษีมันก้าวหน้ามากไปใครก็ตามที่จะทำหน้าที่เป็นผู้เสี่ยภาษีที่ดีจะเจ็บตัวเสมอ เพราะโครงสร้างของเราเป็นโครงสร้างที่มีปัญหาเพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาทุกท่านต้องทำใจอย่างหนึ่งว่า ระบบภาษีที่ดีกับระบบภาษีที่ทำให้เราเก็บเงินได้เยอะๆ เนี่ยอาจจะต่างกัน แต่อย่าไปมองเรื่องเม็ดเงิน เพราะระบบภาษีที่ดี จำเป็นต้องเป็นธรรม เป็นกลาง อย่าไปมองระยะสั้น ระบบภาษีที่ดีไม่ใช่แค่ว่าผู้เสี่ยภาษีไม่โกงรัฐ แต่รัฐต้องไม่โกงภาษีด้วยจึงจะเป็นการบริหารที่ดีถูกต้อง ปัญหาก็คือว่านโยบายของรัฐเนี่ยควรจะอยู่ต่อหรือไม่ นี่เป็นปัญหาโครงสร้างซึ่งอาจต้องการคนทำเศรษฐศาสตร์เข้ามานั่งคิด ขณะเดียวกันปัญหาเชิงปฏิบัติอาจจะแก้ได้ง่ายหน่อยสำหรับคนที่ทำกฎหมายทางด้านบัญชีหรืออาจจะมีส่วนร่วมซึ่งให้ตัวอย่างได้ง่ายๆ ท่านก็อาจจะ list มาและให้ไอเดียกับคณะทำงานไป

ประเด็นที่ 2 ปัญหาข้อกฎหมายในทางปฏิบัติแล้วก็อุทธรณ์กันไปสู่ชั้นศาล คือ การบริหารภาษีอย่างที่เราอาจารย์ทรงเดชพูดมาคือว่า เป็นไปได้มั้ยที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เนี่ยจะเป็นองค์กรกลาง ก็อาจจะเป็นปัญหาว่าควรจะเป็นหรือไม่ เพราะเราก็มีศาลเป็นองค์กรกลางอยู่แล้ว คณะกรรมการมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร เพื่อถ่วงถ่วงองงานของกรมสรรพากรเองก็จะต้องเข้าข้างกรมสรรพากรต้องคิดกันว่าในเชิงของกฎหมายมหาชนบทบาทของคณะกรรมการเป็นอย่างไร

ประเด็นที่ 3 ปัญหาในเชิงของการบริหารระบบภาษีอากรซึ่งเป็นปัญหาของกรมสรรพากรเอง จริงๆ แล้วคำวินิจฉัยของกรมสรรพากรเป็นสิ่งที่ค่อนข้างมีประโยชน์ กรมสรรพากรเองก็ควรต้องมาดูว่าสามารถสร้างหลักการอะไรที่มีความเป็นธรรมหรือเป็นกลางแล้วก็ใช้เป็นแนวปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา 20 ปีที่แล้วใครก็ตามทำอะไรกรมสรรพากรต้องจ่ายเงินกำหนดไว้ว่าเสียเท่าไร คำวินิจฉัยที่ออกมาผูกพันกรมสรรพากรกับผู้เสี่ยภาษีนั่นๆ เสมอ ถือว่าเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะต้องตอบข้อหารือ ทั้งนี้กรมสรรพากรยังเปิดเผยตัวเองให้โปร่งใสเท่าไรในการตีความ ผู้เสี่ยภาษียิ่งให้ความร่วมมือในการเสี่ยภาษียิ่งมากขึ้นเท่านั้น คือมองการลงทุนระยะยาวซึ่งของเราคำวินิจฉัยตอบข้อหารืออาจจะมีปัญหาว่าไม่ค่อยผูกพัน ทะเลาะกันเองระหว่างสำนักกฎหมายกับสำนักตรวจสอบ เพราะฉะนั้นเชิงการบริหารภาษีทางกรมสรรพากรสามารถมองตัวเองได้เหมือนกัน มีคนเคยเสนอมารับข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์คงจะจำได้มีคนเสนอว่าให้สำนักกฎหมายที่ทำเรื่องคำวินิจฉัยแยกตัวออกมาจากกรมสรรพากรแล้วให้กรมสรรพากรมีหน้าที่แค่จัดเก็บ แต่เมื่อพิจารณาประเทศสหรัฐอเมริกาใหญ่กว่าเราทำไม internal

revenue service ยังรวมทั้งคำวินิจฉัยและเก็บภาษีเลยไม่มีปัญหาอะไร แต่ถึงเวลานั้นมีจริงๆ ซ้อหรือที่
เอกชนขอเข้าไปบางครั้งมันก็ยากก็เรียกมาประชุมกัน LTO ขอไปนั่งฟังด้วยก็แย้งไม่บอกไม่ได้หรือถ้า
ตัดสินแบบนี้เก็บเงินไม่ได้ ผลสรุปคำวินิจฉัยออกมาบอกว่าต้องเก็บเงินโดยไม่ได้อะไรถูกต้องอย่างเป็นทางการ
ธรรมดา หลักการภาษีคือต้องบริหารภาษีด้วยคุณธรรม ไม่โกงเอกชน ทุกวันนี้ธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์มีมาตั้ง ถ้า
จับผิดบริษัทหนึ่งจุดความรับผิดชอบคือจากรัฐเงินมีใครออกไปกำกับภาษีทางอากาศได้มั๊ยครับ แล้วใคร
อยากจะออกใครใช้ชิมพวก pre paid แล้วจะรู้ได้ยังไงจะออกที่ไหน ส่งที่ไหน ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาด้าน
นโยบายจริงๆ ที่เราต้องยอมรับว่าอะไรสมควรอะไรไม่สมควรที่จะดำเนินต่อไป ผมหวังว่าโครงการ
แก้ปัญหาเนี่ยคงจะเปิดห้องเล็กๆ และเป็นความร่วมมือกันที่แท้จริงระหว่างจตุฯ ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วย
นักวิชาการที่แท้จริง หรือสายเอกชนแล้วรัฐเองก็คือกรมสรรพากรก็หวังว่าจะเปิดใจคุยกัน ระบบภาษีที่ดีคือ
เอกชนต้องไม่โกงรัฐและรัฐต้องไม่โกงเอกชน