

กล่องของขวัญของทรัมป์

รวินันท์ ภู่วัฒนกุล นิติกร

เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2560 ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ได้ลงนามในร่าง Tax Cuts and Jobs Act ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเรียบร้อยแล้ว โดยกฎหมายฉบับนี้ทรัมป์เป็นผู้ผลักดันเพื่อเป็น “ของขวัญวันคริสต์มาส” ให้กับประชาชนชาวอเมริกัน โดยการปฏิรูปภาษีครั้งนี้จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบภาษีของสหรัฐครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในรอบ 30 ปี ทั้งนี้ อาจสรุปเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวได้ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนี้ จะบังคับใช้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลา 8 ปีเท่านั้น กล่าวคือ ตั้งแต่ 1 มกราคม 2018 ถึง 31 ธันวาคม 2025 โดยอัตราภาษีใหม่จะถูกแบ่งออกเป็น 7 ขั้นเหมือนกับที่ใช้ในปัจจุบัน แต่มีการเปลี่ยนแปลงขั้นเงินและอัตรา ดังนี้¹

อัตราภาษีใหม่ที่เสนอ	ขั้นเงินได้สุทธิของบุคคลที่เป็นโสด (USD)	ขั้นเงินได้สุทธิของบุคคลที่แต่งงานในกรณีที่ยื่นภาษีร่วมกัน (USD)
10%	0 – 9,525	0 – 19,050
12%	9,525 – 38,700	19,050 – 77,400
22%	38,700 – 82,500	77,400 – 165,000
24%	82,500 – 157,500	165,000 – 315,000
32%	157,500 – 200,000	315,000 – 400,000
35%	200,000 – 500,000	400,000 – 600,000
37%	500,000 ขึ้นไป	600,000 ขึ้นไป

¹ Darla Mercado, “Find Your New Tax Brackets Under the GOP Tax Plan” <https://www.cnbc.com/2017/12/15/find-your-new-tax-brackets-under-the-final-gop-tax-plan.html>.

ทั้งนี้ อาจเปรียบเทียบกับอัตราภาษีเดิมที่ใช้บังคับอยู่ได้ (ปรับขึ้นเงินได้ตามอัตราเงินเฟ้อของปี 2018 แล้ว) ดังนี้²

อัตราภาษี	ขั้นเงินได้สุทธิของบุคคลที่เป็นโสด (USD)	ขั้นเงินได้สุทธิของคู่แต่งงาน ในกรณีที่ยื่นภาษีร่วมกัน (USD)
10%	0 – 9,525	0 – 19,050
15%	9,525 – 38,700	19,050 – 77,400
25%	38,700 – 93,700	77,400 – 156,150
28%	93,700 – 195,450	156,150 – 237,950
33%	195,450 – 424,950	237,950 – 424,950
35%	424,950 – 426,700	424,950 – 480,050
39.6%	426,700 ขึ้นไป	480,050 ขึ้นไป

นอกจากจะปรับอัตราภาษีแล้ว ยังอนุญาตให้สามารถหักค่าใช้จ่ายได้มากขึ้นจากเดิมมากถึงเกือบ 2 เท่า กล่าวคือ 12,000 USD สำหรับบุคคลธรรมดา และ 24,000 USD สำหรับคู่แต่งงาน แต่ในขณะเดียวกัน ก็ยกเลิกการยกเว้นภาษีบุคคลธรรมดา และแทนที่ด้วยการให้เครดิตภาษีสำหรับผู้มีบุตรเพิ่มจาก 1,000 USD เป็น 2,000 USD ต่อบุตรหนึ่งคน³

2. การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของ Tax Cuts and Jobs Act นั้น จะบังคับใช้เป็นการถาวร ตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ตั้งแต่ 1 มกราคม 2018 เป็นต้นไป โดยอัตราภาษีใหม่จะลดจากเดิมซึ่งเป็นอัตราก้าวหน้าระหว่าง 15% ถึง 39% (ปี 2017) สำหรับนิติบุคคลทั่วไป และ 35% สำหรับ personal service corporations ให้เหลือเพียงอัตราเดียวคือ 21% เท่านั้น⁴

3. การเปลี่ยนแปลงภาษีสำหรับธุรกิจแบบ Pass-Through

ตามกฎหมายเดิมบุคคลอาจจัดตั้งธุรกิจให้เป็นธุรกิจแบบ Pass-Through (ธุรกิจขนาดเล็ก) ได้ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของธุรกิจที่มีเจ้าของคนเดียว หรือห้างหุ้นส่วนต่าง ๆ ซึ่งทำให้ธุรกิจนั้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ให้รัฐบาลกลาง แต่ผู้ถือหุ้นต้องนำรายได้จากเงินปันผลมาคำนวณเป็นรายได้เพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคล

² Ibid.

³ Tax Cuts and Jobs Act, Section 11022.

⁴ Tax Cuts and Jobs Act, Section 13001

ธรรมดา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลให้เหลือเพียง 21% ซึ่งอาจต่ำกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการในการลดอัตราภาษีให้ธุรกิจ Pass-Through ดังนั้นกฎหมายใหม่จึงกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ ให้บุคคลธรรมดาหรือเจ้าของธุรกิจคนเดียวที่มีรายได้จากธุรกิจแบบ Pass-Through สามารถหักลดเงินได้ได้มากถึง 20% ในเงินได้ 157,000 USD แรกสำหรับบุคคลธรรมดา หรือ 315,000 USD แรกสำหรับคู่แต่งงาน⁵

4. การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับหักลดภาษีเงินได้

เนื่องจากการที่กฎหมายเดิมอยู่อนุญาติให้นำค่าใช้จ่ายจากการเสียภาษีมลรัฐและภาษีท้องถิ่นได้มาหักลดภาษีเงินได้ ซึ่งทำให้รัฐบาลกลางต้องแบกรับภาระเป็นอย่างมาก ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงจำกัดจำนวนค่าใช้จ่ายจากการจ่ายภาษีมลรัฐและภาษีท้องถิ่นมาหักลดได้สูงสุดเพียง 10,000 USD⁶ นอกจากนี้กฎหมายฉบับใหม่ยังกำหนดให้ผู้กู้เงินมาซื้อบ้านใหม่หลังจากที่กฎหมายที่ผลใช้บังคับ สามารถนำค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยมาหักลดได้สูงสุดเพียง 750,000 USD จากเดิมที่อนุญาติให้นำมาหักลดได้มากถึง 1 ล้าน USD⁷

5. ยกเลิกระบบการชำระภาษีแบบทางเลือก (Alternative-Minimum Tax หรือ AMT) สำหรับนิติบุคคล

ตามกฎหมายเดิมผู้เสียภาษีจะต้องคำนวณภาษีแบบปกติ กับแบบ AMT ซึ่งสามารถหักลดภาษีได้น้อยกว่าควบคู่กันไป และจะต้องจ่ายภาษีในจำนวนของระบบที่คำนวณออกมาได้สูงกว่า ซึ่งสร้างความยุ่งยากกับผู้เสียภาษีเป็นอย่างมาก จึงยกเลิกระบบ AMT สำหรับนิติบุคคลเพื่อจะได้คำนวณภาษีตามระบบปกติเพียงอย่างเดียว⁸ อย่างไรก็ตาม ระบบ AMT จะยังใช้กับบุคคลธรรมดา แต่มีการกำหนดเพดานให้สูงขึ้นเพื่อยกเว้นจำนวนเงินได้ที่ไม่ต้องนำมาคำนวณภาษีแบบ AMT จากเดิมกำหนดเพดานการยกเว้นไว้ที่ 50,600 USD เปลี่ยนเป็น 70,300 USD สำหรับบุคคลธรรมดา และจาก 78,750 USD เป็น 109,400 USD สำหรับคู่แต่งงาน⁹

6. การยกเลิกโทษตาม Affordable Care Act

ตามนโยบายเดิมของรัฐบาลบารัค โอบามา ที่กำหนดไว้ใน Affordable Care Act ให้ประชาชนชาวอเมริกันต้องซื้อประกันสุขภาพ มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษตามกฎหมายนี้ ซึ่ง Tax Cuts and Jobs Act ได้ยกเลิกโทษดังกล่าว อันเป็นผลให้ประชาชนไม่จำเป็นต้องซื้อประกันสุขภาพอีกต่อไป โดย Congressional

⁵ Kelly Phillips Erb, "What Tax Reform Means for Small Businesses & Pass-Through Entities" <<https://www.forbes.com/sites/kellyphillips/2017/12/22/what-tax-reform-means-for-small-businesses-pass-through-entities/#25aa2de86de3>>.

⁶ Tax Cuts and Jobs Act, Section 11042.

⁷ Tax Cuts and Jobs Act, Section 11043.

⁸ Tax Cuts and Jobs Act, Section 12001.

⁹ Tax Cuts and Jobs Act, Section 12003.

Budget Office ประเมินไว้ว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้า จะมีประชาชนสหรัฐที่ไม่มีประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น 13 ล้านคนและทำให้เบี้ยประกันสูงขึ้นมากถึง 10% ต่อปี¹⁰

7. การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับภาษีมรดก

แม้ว่าอัตราภาษีมรดกจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เก็บในอัตราก้าวหน้าระหว่าง 18 – 40% แต่กฎหมายฉบับใหม่เพิ่มการยกเว้นภาษีมากขึ้นเป็น 2 เท่าระหว่างปี 2018-2025 จากเดิมที่จะยกเว้นภาษีมรดกในกรณีที่กองมรดกมีมูลค่าไม่เกิน 5 ล้าน USD เปลี่ยนเป็นยกเว้นภาษีให้ผู้รับมรดกที่มีมูลค่าไม่เกิน 10 ล้าน USD¹¹

สรุป

แม้ว่าร่างนี้จะผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติทั้งหมดและจะเริ่มบังคับใช้ในปี 2018 ก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่าง พรรคเดโมแครต จากนักวิชาการ และจากประชาชน ว่าการปฏิรูปภาษีครั้งนี้จะเป็นผลดีต่อประชาชนและ เศรษฐกิจโดยรวมของสหรัฐได้จริงหรือไม่ แม้ว่าฝ่ายพรรคริพับลิกันผู้เสนอจะยืนยันว่ากฎหมายนี้จะทำให้ ระบบภาษีมีความซับซ้อนน้อยลงและสร้างความยุติธรรมมากขึ้น ส่วนการลดอัตราภาษีเงินได้นั้นจะช่วยเป็น การกระตุ้นให้เกิดการลงทุน ทำให้บริษัทอเมริกันสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้กับลูกจ้างมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลดภาระภาษีให้กับประชาชนทั่วไป และจะนำประเทศไปสู่จุดที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่จากการประเมินของ Joint Committee on Taxation พบว่ากฎหมายฉบับนี้จะส่งผลให้อีก 10 ปี สหรัฐจะขาดดุลมาถึง 1.46 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ¹² นอกจากนี้ยังมีผู้วิเคราะห์ว่ากฎหมายนี้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับนิติบุคคลและผู้มีรายได้สูงมากกว่า แต่ช่วยลดภาษีให้ชนชั้นกลางได้เพียงเล็กน้อย เท่านั้น กล่าวคือ จากการประมาณการของ Tax Policy Center ในปี 2018 ร้อยละ 83 ของกลุ่มผู้มีรายได้ สูงสุดของประเทศจะได้ประโยชน์จากกฎหมายนี้เฉลี่ยรายละ 193,380 USD ในขณะที่ชนชั้นกลางจะได้ ลดภาระภาษีเฉลี่ยเพียงรายละ 930 USD ซึ่งจะส่งผลให้ประโยชน์มากกว่าครึ่งหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ ตกอยู่กับผู้มีรายได้สูงสุด 10% ของผู้มีรายได้ทั้งหมด¹³

¹⁰ Lydia Ramsey, “The GOP slipped a Rule into Its Tax That Will Kill a Fundamental Part of Obamacare”, <<http://www.businessinsider.com/trump-gop-tax-reform-bill-obamacare-individual-mandate-impact-2017-12>>.

¹¹ Tax Cuts and Jobs Act, Section 11061

¹² Jeanne Sahadi, “What’s in the GOP’s Final Tax Plan” <<http://money.cnn.com/2017/12/15/news/economy/gop-tax-plan-details/index.html>>.

¹³ Dylan Matthews, “The Republican Tax Bill Worse: Now the top 1% gets 83% of the Gains” <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/12/18/16791174/republican-tax-bill-congress-conference-tax-policy-center>>