

Tax Policy Journal

Tax Policy Bureau, Fiscal Policy Office

Edition 1, Volume 46

June 2017

ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียเก็บภาษีสูงได้อย่างไร



ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย คือ กลุ่มประเทศในคาบสมุทรสแกนดิเนเวีย ประกอบด้วย ๓ ประเทศหลัก ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก ประเทศนอร์เวย์ และประเทศสวีเดน ซึ่งกลุ่มประเทศเหล่านี้เป็นที่ยอมรับแก่ประชาคมโลก ในฐานะรัฐสวัสดิการ และประเทศที่จัดเก็บภาษีในอัตราสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากอัตราภาษีที่จ่ายจริง (Tax Participation Rate) ของแต่ละประเทศ โดยจะคำนวณรวมค่าเฉลี่ยของอัตราภาษีทุกประเภท อาทิ ภาษีเงินได้ ภาษีการบริโภค เงินโอน เป็นต้น พบว่า กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียมีอัตราภาษีที่จ่ายจริงเฉลี่ยสูงอยู่ที่ร้อยละ ๘๐ นั้นหมายความว่า ประชากรจะมีเงินได้เหลือเพียงร้อยละ ๒๐ สำหรับการบริโภคและการออม ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นมีอัตราภาษีจ่ายจริงเพียง ร้อยละ ๓๖ เท่านั้น

ประเทศ	อัตราภาษีที่จ่ายจริง (ร้อยละ)
เดนมาร์ก	๘๗.๐
นอร์เวย์	๗๗.๖
สวีเดน	๗๖.๗
เยอรมนี	๖๓.๐
สหราชอาณาจักร	๕๕.๖
สหรัฐอเมริกา	๓๖.๖



Henrik Kleven
อาจารย์ประจำ
มหาวิทยาลัย
London School

of Economics ประเทศสหราชอาณาจักร ได้วิเคราะห์ลักษณะเชิงโครงสร้างและเหตุผลที่กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียสามารถจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงในขณะที่อัตราความร่วมมือในการเสียภาษี (Tax Compliance) ก็สูงเช่นเดียวกัน จึงได้นำเสนอผลการศึกษาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

๑. ข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกและการหนีภาษี
๒. ฐานภาษี การเลี่ยงภาษี และความยืดหยุ่นของเงินได้พึงประเมินสุทธิ
๓. การใช้จ่ายภาครัฐ
๔. อิทธิพลทางสังคมและวัฒนธรรม แต่ละปัจจัยสามารถสรุปได้ ดังนี้

Inside This Issue

••

World Taxation in Brief

ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย เก็บภาษีสูงได้อย่างไร

โดย

นายรณรงค์ ช่วงประยูร

เศรษฐกรปฏิบัติการ

สำนักนโยบายภาษี

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

*ผู้เขียนขอขอบคุณ

นางสาวสุมาลี สถิตชัยเจริญ

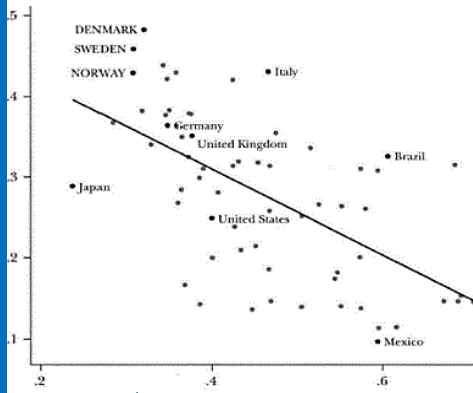
ผู้อำนวยการสำนักนโยบายภาษี

สำหรับข้อแนะนำ

๑) ข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกและการหนีภาษี

ระบบการจัดเก็บและตรวจสอบข้อมูลของหน่วยงานจัดเก็บภาษีของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียต้องพึ่งพาข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกอย่างมาก ทั้งบริษัทนายจ้าง และธนาคารหรือสถาบันการเงิน อาทิ ข้อมูลการใช้บัตรเครดิต การขอกู้เงิน เป็นต้น มีผลการศึกษาเชิงประจักษ์ในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติว่า การบังคับใช้

กฎหมายภาษีจะสัมฤทธิ์ผลสูงสุด
เมื่อหน่วยงานภายนอกมีข้อมูล
ด้านเงินได้พึงประเมินของบุคคลและ
นิติบุคคลอย่างละเอียดครบถ้วน



เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์

ระหว่างสัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP (Tax/GDP Ratio) (แกนตั้ง) และ สัดส่วนของผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self-Employed) และอาชีพที่สามารถเลี่ยงภาษีได้โดยไม่มี การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก (Evasive Jobs) (แกนนอน) ในแต่ละ ประเทศพบว่า ยังมีสัดส่วนผู้ประกอบ อาชีพอิสระและอาชีพที่สามารถเลี่ยง ภาษีได้ เช่น อาชีพก่อสร้าง อาชีพ ช่อมแซมเครื่องยนต์ อาชีพรับใช้ภายใน บ้าน ธุรกิจโรงแรม เป็นต้น มากเท่าไร สัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP จะน้อยลง เท่านั้น ซึ่งประเทศเดนมาร์ก ประเทศ นอร์เวย์ และประเทศสวีเดนเป็นกลุ่ม ประเทศที่มีสัดส่วนผู้ประกอบอาชีพ ข้างต้นน้อยมาก

๒) ฐานภาษี การเลี่ยงภาษีและ ความยืดหยุ่นของเงินได้พึงประเมินสุทธิ

Kleven ได้ร่วมกับ Esben Schultz จาก Copenhagen Business School ในการหาความ ยืดหยุ่นของเงินได้พึงประเมินสุทธิ (Taxable Income Elasticity) ของ

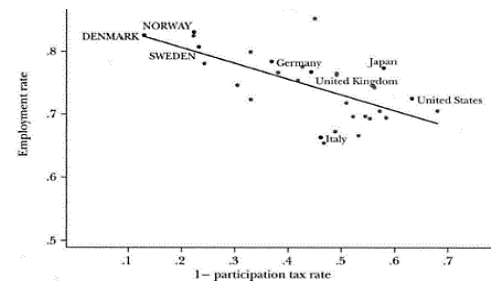
แรงงานและทุนในประเทศเดนมาร์ก กล่าวคือ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของ เงินได้จากแรงงานและทุนเป็นอย่างไร เมื่อรัฐมีการเพิ่มและลดอัตราภาษี ทั้งคู่พบว่า ค่าความยืดหยุ่นของ เงินได้พึงประเมินสุทธิของประเทศ เดนมาร์กมีค่าต่ำมาก หรือประมาณ ๐.๐๕ - ๐.๑๕ เท่านั้น ดังนั้น ถึงจะมี การเพิ่มอัตราภาษีที่สูงขึ้นมากก็ไม่ได้ สร้างแรงกดดันต่อตลาดแรงงานและ ตลาดทุนให้ลดการสร้างรายได้ลง แต่อย่างใด โดยสาเหตุที่ค่าความ ยืดหยุ่นดังกล่าวต่ำนั้น เกิดจาก การที่ผู้เสียภาษีส่วนมากอยู่ในระบบ หน่วยงานภายนอกมีข้อมูลด้านเงินได้ ทั้งสิ้น นอกจากนี้การกำหนดฐาน ภาษีของประเทศมีความชัดเจน และครอบคลุมเงินได้ทุกประเภท มีความเท่าเทียมในการกำหนดอัตรา ภาษีการให้สิทธิในการหักค่าใช้จ่าย ยกเว้นและลดหย่อนอย่างจำกัด จึงไม่เกิดปัญหาในการเลี่ยงภาษีมักนัก

๓) การใช้จ่ายภาครัฐ

การพิจารณาระบบโครงสร้าง ภาษี นอกจากด้านความสามารถใน การจัดเก็บแล้ว ต้องพิจารณาการใช้ จ่ายของภาครัฐควบคู่ไปด้วย กลุ่ม ประเทศสแกนดิเนเวียเป็นกลุ่มประเทศ ที่สนับสนุนสินค้าและบริการสาธารณะ สนับสนุนการศึกษา และให้เงินอุดหนุน ค่าใช้จ่ายที่สำคัญในการทำงาน นอกจากนี้ ยังมีจัดการสถานรับเลี้ยง เด็ก สถานดูแลคนชรา ตลอดจนการใช้ เงินอุดหนุนเพื่อผลักดันให้ผู้ที่มีรายได้น้อย เข้ามาสู่ระบบแรงงานและมีเงินได้ พึงประเมิน ซึ่งการอุดหนุนเหล่านี้

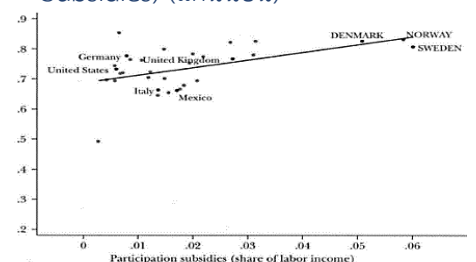
จะทำให้ต้นทุนของการทำงานลด น้อยลง ส่งผลให้ลดปัญหาการบิดเบือน พฤติกรรมจากการจัดเก็บภาษี (Distortional Effect) ได้

สิ่งที่น่าสนใจ คือ เมื่อพิจารณา ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการจ้างงาน ในวัยทำงาน (แกนตั้ง) และเงินได้ที่ เหลือจากภาษีที่จ่ายจริง (แกนนอน) ในกลุ่มประเทศ OECD



พบว่า มีความสัมพันธ์กันในทางตรงกัน ข้าม กล่าวคือ ประเทศที่มีเงินได้ที่เหลือ จากภาษีที่จ่ายจริงต่ำกลับมีอัตรา การจ้างงานสูง เช่น ประเทศในกลุ่ม สแกนดิเนเวีย เป็นต้น ส่วนประเทศที่ เงินได้ที่เหลือจากภาษีสูงกลับมีอัตรา การจ้างงานต่ำ เช่น ประเทศ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวขัดแย้งกับหลักเศรษฐศาสตร์ ทัวไปว่าอุปทานด้านแรงงานหรือ แรงงานในตลาดจะไปในทิศทาง เดียวกับเงินได้หลังหักภาษี

นอกจากนี้ อัตราการจ้างงาน (แกนตั้ง) ยังมีความสัมพันธ์สอดคล้อง ในทิศทางเดียวกันกับค่าใช้จ่ายอุดหนุน ในการทำงาน (Participation Subsidies) (แกนนอน)

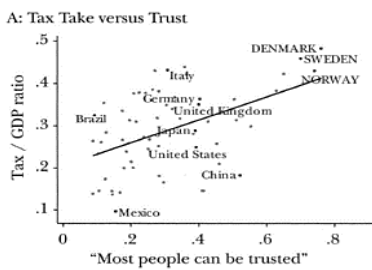


ค่าใช้จ่ายอุดหนุนในการทำงานหรือการจัดสถานบริการรับเลี้ยงเด็กและคนชราจัดเป็นมาตรการที่มีใช้ภาษีสำหรับสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการลดต้นทุนของการทำงาน จึงทำให้ค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wage) เพิ่มขึ้นอีกด้วย

๔) อิทธิพลทางสังคมและวัฒนธรรม

สังคม วัฒนธรรม จารีตและประเพณีเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการเสียภาษี ผู้วิจัยจึงได้ทำการสำรวจสัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP และความเห็นเชิงสังคมวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

๔.๑ ทุกคนเชื่อใจได้



จากการสำรวจพบว่า ประเทศที่คนส่วนใหญ่มีแนวโน้มเห็นด้วยกับข้อความว่า “ทุกคนสามารถเชื่อใจได้” จะมีแนวโน้มสัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP ที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย

การเชื่อใจเป็นปัจจัยเชิงสังคมที่สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมว่าคนส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเสียภาษี

Reference :

Kleven, H. J. (2014). How Can Scandinavians Tax So Much? *Journal of Economic Perspectives*, 28 (4) , 77-98. doi:10.1257/jep.28.4.77
 Kleven, H. J., & Schultz, E. A. (2014). Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 271-301. doi : 10.1257/pol.6.4.271

อย่างถูกต้อง ไม่หลีกเลี่ยงภาษี รวมถึงโครงสร้างภาครัฐมีความเข้มแข็งและโปร่งใสเช่นเดียวกัน

๔.๒ คนยากไร้เนื่องจาก

ความเกียจคร้านและไม่มีความพยายาม

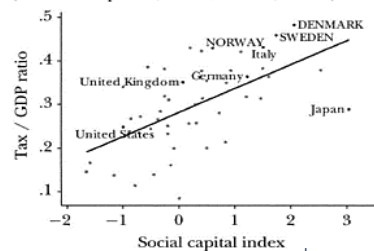
B: Tax Take versus Beliefs about the Poor



จากการสำรวจพบว่า ประเทศที่คนส่วนใหญ่มีแนวโน้มเห็นด้วยกับข้อความว่า “คนยากไร้เป็นเพราะความเกียจคร้านและไม่มีความพยายาม” จะมีแนวโน้มสัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP ต่ำกว่าประเทศอื่น อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ที่เห็นด้วยกับข้อความข้างต้นจะมีความรู้สึกไม่เต็มใจในการจ่ายภาษีเพื่อนำภาษีไปอุดหนุนผู้ที่ยากไร้

๔.๓ ดัชนีความร่วมมือทางสังคม

C: Tax Take versus Social Capital Index (Civic Participation, Voter Turnout, Crime)



จากการสำรวจพบว่า ประเทศที่มีดัชนีความร่วมมือทางสังคมสูง จะมีแนวโน้มสัดส่วนสัดส่วนรายได้ภาษีต่อ GDP ที่

สูงกว่าประเทศอื่น ๆ ซึ่งดัชนีความร่วมมือทางสังคมดังกล่าวคำนวณจากตัวแปรทางสังคมหลายตัว อาทิ อัตราการก่ออาชญากรรม อัตราการร่วมเลือกตั้ง เป็นต้น

๕) บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาปัจจัยที่ทำให้กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียสามารถเก็บภาษีในอัตราที่สูงโดยที่ยังคงอัตราความร่วมมือในการเสียภาษีไว้ได้อย่างดีเป็นบทเรียนสำคัญที่ประเทศไทยต้องนำมาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโดยแนวทางสรุปได้ ดังนี้

- (๑) ผลักดันผู้ที่มีเงินได้เข้าสู่ระบบ โดยกำหนดให้หน่วยงานภายนอกร่วมส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเงินได้พึงประเมินของผู้เสียภาษี
- (๒) ใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีสำหรับสร้างแรงจูงใจในการทำงาน อาทิ สนับสนุนการศึกษา ส่งเสริมการอบรมอาชีพ สร้างระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด เป็นต้น
- (๓) สร้างบรรทัดฐานทางสังคมที่มีคุณภาพ อาทิ ส่งเสริมจริยธรรมทุกระดับ ส่งเสริมคุณภาพผู้ยากไร้ เป็นต้น

แม้แนวทางข้างต้นนั้นจะมีต้นทุนสูงและใช้ระยะเวลา แต่เห็นว่าจะเป็นผลดีแก่ประเทศในระยะยาว ➡

Tax Policy Journal เป็นวารสารที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านนโยบายภาษีอากรของไทยและต่างประเทศ จัดทำโดย สำนักนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สนใจรับวารสารทางอีเมล หรือมีข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ โปรดติดต่อบรรณาธิการ นางสาววันทนา ไสสอาด โทร. 0 2273 9020 ต่อ 3516 หรือ E-mail : wantana@fpo.go.th