



แนวทางของ OECD ต่อการจัดเก็บภาษีในสภาวะสังคมผู้สูงอายุ
(OECD Guidelines on Tax Collection towards Population Aging Society)*

อรอร กฤษณะทรัพย์**

บทนำ

ในปัจจุบันหลากหลายประเทศกำลังขับเคลื่อนเข้าสู่สภาวะสังคมผู้สูงอายุ โดยมีสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อัตราการเกิดของประชากรและวัยทำงานนั้นลดลงอย่างสิ้นเชิง นับว่าเป็นความท้าทายทางสังคมรูปแบบหนึ่งในศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุก ๆ ภาคส่วนของการดำเนินงานของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นด้านตลาดแรงงาน ด้านการผลิตและอุตสาหกรรม ด้านสาธารณสุข ด้านการพัฒนาคุณภาพของประชากร ตลอดจนมวลรวมของการเติบโตทางเศรษฐกิจ

สภาวะสังคมผู้สูงอายุส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ เนื่องจากแนวโน้มของรายจ่ายสาธารณะเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงมากขึ้น ทั้งในด้านการดูแลสุขภาพ การดูแลชีวิต และสุขอนามัยภายหลังจากการเกษียณ และเงินบำนาญ จึงทำให้ภาครัฐจะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นจำนวนมาก ประกอบกับการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศจากประชากรวัยทำงานนั้นน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น สัดส่วนรายจ่ายจึงมีมากกว่ารายได้ที่รัฐควรพึงจะได้รับ จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศหนึ่ง ๆ ตามมาด้วย

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) มีความเห็นต่อประเด็นดังกล่าวว่า สัดส่วนประชากรที่มีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไป จะมีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าประชากรในช่วงอายุอื่น กล่าวคือ จะมีอัตราเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๐ ในปี ๒๕๖๕ เป็นร้อยละ ๑๖ ในปี ๒๕๙๓ โดยคาดการณ์ว่าภายในปี ๒๕๙๓ จำนวนผู้ที่มีอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปทั่วโลกจะเป็นสองเท่าของจำนวนเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี และเกือบเท่ากับจำนวนเด็กอายุต่ำกว่า ๑๒ ปี ซึ่งสามารถก่อให้เกิดภาระหนี้สาธารณะของภาครัฐจากรายจ่าย ๆ เช่น รายจ่ายเพื่อเงินบำนาญ ภายหลังการเกษียณ รายจ่ายเพื่อการดูแลสุขภาพและสภาวะสุขอนามัยของผู้สูงอายุ และรายจ่าย ๆ อื่น เพื่อสนับสนุนสังคมผู้สูงอายุ ^๑

* บทความประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๗

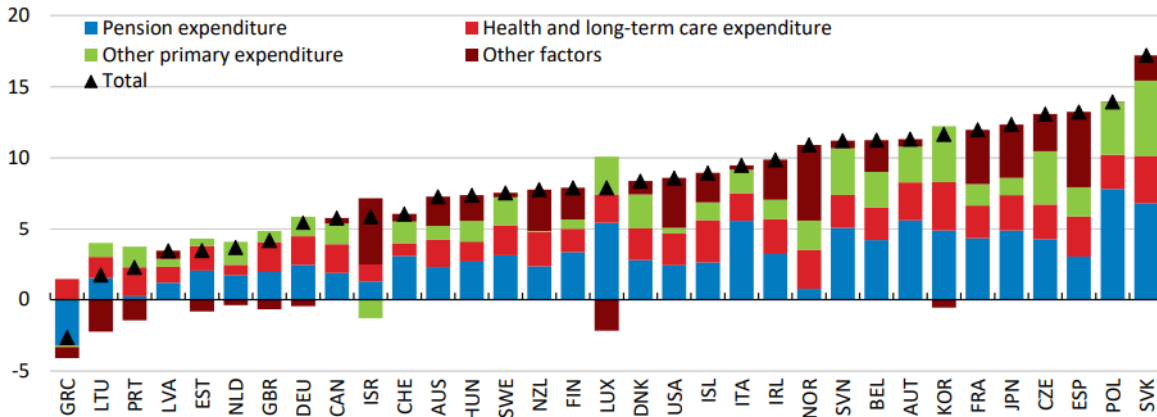
** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ United Nations, “World Population Prospects 2022”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗, จาก https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf.



แผนภาพแสดงรายจ่ายสาธารณะจากปี พ.ศ. ๒๕๖๕ – พ.ศ. ๒๕๙๓ ควบคู่กับการพิจารณา

ชุดข้อมูลการประเมินล่วงหน้าของการเติบโตทาง GDP



ที่มา : [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9ce9e8e3-](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9ce9e8e3-en.pdf?expires=1717144383&id=id&accname=guest&checksum=FF939E4A77CE05E261A7A7251F225AE4)

[en.pdf?expires=1717144383&id=id&accname=guest&checksum=FF939E4A77CE05E261A7A7251F225AE4](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9ce9e8e3-en.pdf?expires=1717144383&id=id&accname=guest&checksum=FF939E4A77CE05E261A7A7251F225AE4)

จากปัญหาดังกล่าว องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co – operation and Development: OECD) มีความเห็นว่า การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างต่อการเติบโตของ GDP เพื่อรองรับรายจ่ายสาธารณะในสังคมผู้สูงอายุนั้น ในภาครัฐของแต่ละประเทศอาจมีปัจจัยในการดำเนินงานหรือข้อจำกัดทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป ด้วยเหตุนี้ ปัญหาดังกล่าวสามารถบรรเทาด้วยการเพิ่มการจัดเก็บภาษี อย่างไรก็ตาม วิธีที่ควรพิจารณาคือ จะต้องให้มีความสัมพันธ์ต่อ GDP ของประเทศนั้น ๆ ในขณะนั้นด้วย โดยอาจดำเนินการเพิ่มการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้^๒

ก. ภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภค (Consumption Tax)

การจัดเก็บภาษีบนฐานของการบริโภคจากการขายสินค้าและบริการ หรือที่เรียกว่า “ภาษีมูลค่าเพิ่ม” นั้น นับว่าเป็นประเภทภาษีรูปแบบหนึ่งที่มีความนิยมจัดเก็บอย่างมากในทุกประเทศทั่วโลก และเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญให้แก่ภาครัฐ การขึ้นอัตราภาษีสำหรับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจึงเป็น

^๒ OECD, “Population ageing and government revenue: Expected trends and policy considerations to boost revenue”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗, จาก <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9ce9e8e3-en.pdf?expires=1717144383&id=id&accname=guest&checksum=FF939E4A77CE05E261A7A7251F225AE4>



แนวทางที่ดีอย่างหนึ่งที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาภาระรายจ่ายสาธารณะของสังคมผู้สูงอายุในระยะยาวได้ โดยสามารถสร้างความสมดุลจากการแบ่งเบาภาระภาษีของผู้ที่มีรายได้จากแรงงานได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ภาษีที่อาจเกิดขึ้นอาจเกิดข้อจำกัดต่อผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่จะต้องแบกรับภาระที่เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม วิธีการเช่นนี้อาจจะมีความเหมาะสมสำหรับบางประเทศที่มีอัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่ต่ำ แต่อาจไม่มีความเหมาะสมในหลายประเทศที่มีอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่สูงอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดสัมพันธ์กับรายได้ที่สูงของประชากร วิธีการขยายฐานภาษีให้กว้างมากขึ้นจึงอาจเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมมากกว่า

ข. ภาษีจากเงินได้ที่มาจากแรงงาน (Taxes on labour income)

การเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาบนฐานภาษีจากแรงงาน นับว่าเป็นอีกวิธีที่สามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ภาครัฐได้ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐต้องพึงระวังเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน (Labour Enforcement) ที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนในประเทศของตนและสามารถนำไปสู่ปัญหาทางสังคมได้

ทั้งนี้ การเพิ่มอัตราภาษีดังกล่าว ต้องคำนึงถึงรายได้ของประชากรว่ามีความสัมพันธ์กับอัตราการเติบโตของ GDP ของประเทศนั้น ๆ หรือไม่ ประกอบกับอัตราการจ้างงานของประชากรวัยหนุ่มสาวนั้น มีการลดลงอย่างสิ้นเชิง จึงอาจเป็นการสร้างภาระภาษีอันเกินสมควรแก่ผู้เสียภาษี ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐอาจกระตุ้นให้มียุทธศาสตร์การจ้างงานในหมู่ผู้สูงอายุให้มากขึ้น อีกทั้งการจัดเก็บภาษีจากเงินบำนาญก็อาจเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สำคัญ แต่วิธีการนี้จะเหมาะสมกับบางประเทศที่มีรายจ่ายสาธารณะเพื่อการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ (Health Cares) เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่คุณเสียภาษีต้องเสียไปกับประโยชน์ที่ต้องได้รับจากภาครัฐ

ค. ภาษีจากมรดก (Inheritance taxes)

การจัดเก็บภาษีมรดก นับว่าเป็นเครื่องมือของรัฐที่สำคัญในการสร้างความเป็นธรรมระหว่างคนรวยและคนจน นอกจากจะเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีประเภทนี้แล้ว ภาครัฐอาจเพิ่มการจัดเก็บจากแหล่งรายได้อื่น ๆ เช่น จัดเก็บจากกำไรในการโอนหุ้นไปยังทายาทของบุคคลหนึ่ง ๆ ทั้งนี้ สำหรับในบางประเทศ อาจมีการกำหนดยกเว้นภาษีที่เกิดจากโอนทรัพย์สินไปยังทายาทหรือบุคคลภายในครอบครัวสามารถนำไปสู่การวางแผนภาษี (Tax Planning) หรือหลีกเลี่ยงภาษีได้ (Tax Avoidance) ดังนั้น การกำหนดการจัดเก็บภาษีในลักษณะดังกล่าวจึงสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ภาครัฐอีกทางหนึ่ง



ง. ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate income tax)

ประเทศต่าง ๆ อาจพิจารณาทางเลือกด้วยวิธีการเพิ่มภาษีเงินได้นิติบุคคล อันเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถช่วยบรรเทาภาระจ่ายสาธารณะอย่างระยะยาวในสังคมผู้สูงอายุได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่และสหภาพยุโรป (G20) มีการตกลงกรอบความร่วมมือเกี่ยวกับการป้องกันการโยกย้ายฐานภาษีของกลุ่มบริษัท (Inclusive Framework on BEPS) จึงทำให้การหลีกเลี่ยงภาษีนั้นเป็นไปได้ยากและทำให้แต่ละประเทศมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมากขึ้นอีกด้วย

ทั้งนี้ แต่ละประเทศอาจทำการปฏิรูปฐานภาษีของการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยมีมาตรการทางภาษีเพื่อตอบสนองต่อการลงทุนให้มากยิ่งขึ้น เช่น การเพิ่มวิธีการหักรายจ่ายหรือการกำหนดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง เพื่อดึงดูดให้เกิดการลงทุนภายในประเทศเพื่อนำไปสู่การสร้างรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลในระยะยาว

จ. ภาษีที่เกี่ยวข้องจากสิ่งแวดล้อม (Environmentally-related taxes)

ในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากสภาวะโลกร้อนกำลังเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในทุกประเทศ ในช่วงการเปลี่ยนผ่านด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Green Transition) โดยวิธีการเพิ่มการกำหนดราคาคาร์บอน (Carbon Pricing) ที่ใช้ในวัตถุประสงค์เพื่อการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนจะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม อาจต้องมีการพิจารณาเพิ่มเติมว่า หากในอนาคตในประเทศหนึ่ง ๆ นั้นประสบผลสำเร็จจากการสร้างรายได้จากการจัดเก็บภาษีคาร์บอน จะทำให้การจูงใจในการใช้พลังงานเชื้อเพลิงจากฟอสซิลของประชกรนั้นลดน้อยลงและอาจหายไปที่สุด ดังนั้น ภาครัฐควรจัดเตรียมแผนการขยายฐานภาษีอื่น ๆ ให้กว้างเพิ่มขึ้น เช่น การจัดเก็บภาษียานยนต์ เป็นต้น

บทสรุป

การที่ประเทศต่าง ๆ กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้น จะส่งผลกระทบต่อภาระความรับผิดชอบอย่างมากให้แก่ภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดหนี้สาธารณะหรือภาระจ่ายสาธารณะเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินบำนาญ สวัสดิการเพื่อการดูแลสุขภาพ และรายจ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตของสังคมผู้สูงอายุ ดังนั้น สัดส่วนรายจ่ายจึงมากกว่ารายได้ที่รัฐควรพึงมี จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประเทศหนึ่ง ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ในการนี้ภาครัฐของแต่ละประเทศจึงควรเร่งสร้างรายได้เพื่อรองรับต่อรายจ่ายดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีหรือการขยายฐานภาษีจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐต่าง ๆ จะต้องพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการเติบโตของ GDP ในประเทศของตนควบคู่กับมิติเชิงเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดความเหมาะสมและการสร้างรายได้ที่ยั่งยืนต่อไป
