ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา : ศึกษากรณีค่าลดหย่อนและเครดิตภาษีเพื่อการศึกษา

ผู้จัดทำ นางสาวเสาวรส เกษมสวัสดิ์

อจ.ที่ปรึกษา ดร.สมจิตต์ เซอร์ซันซี

การศึกษาเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพราะหากประชากรในประเทศมีความรู้ความสามารถ จะช่วยให้ประเทศสามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของโลกและการแข่งขันทางธุรกิจก็มีการแข่งขันสูง ผู้ที่มีความรู้ความสามารถย่อมได้เปรียบในการแข่งขัน การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ด้วยการพัฒนาการศึกษาของประชากรในด้านต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่หลายประเทศให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ โดยใช้ทั้งมาตรการทางตรงและมาตรการทางอ้อมในการสนับสนุน อย่างเช่น มาตรการบรรเทาภาระภาษีเพื่อการศึกษาให้กับประชาชน

เนื่องจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีที่จัดเก็บตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay) บุคคลธรรมดาทุกคนเมื่อมีเงินได้ถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในการดำรงชีพของมนุษย์แต่ละคนในสังคมนั้นย่อมมีภาระค่าใช้จ่ายที่มิได้มีความสัมพันธ์กับเงินได้ หากแต่เป็นรายจ่ายอันจำเป็นในการดำรงชีพที่แตกต่างกัน การบรรเทาภาระภาษีเพื่อให้ผู้เสียภาษีได้เสียภาษีตามหลักความสามารถจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี ได้แก่ การหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี หรือการเครดิตภาษี ซึ่งโดยหลักการแล้วมาตรการเหล่านี้มุ่งสะท้อนหลักความสามารถของผู้เสียภาษีให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพื่อให้ผู้เสียภาษีเหลือวงเงินเพียงพอต่อมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำตามสภาพบุคคลและครอบครัว

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรได้ใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี โดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไข เป็นเหตุให้ขาดความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ซึ่งมาตรการบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการศึกษาที่ใช้อยู่ในขณะนี้ มี 3 ประการ คือ การหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตร การลดอัตราภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากประจำเพื่อการศึกษา และการหักลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนการศึกษา ซึ่งทั้งสามมาตรการมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันคือ เพื่อสนับสนุน

การศึกษาและช่วยบรรเทาภาระภาษี การหักลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนการศึกษานั้นเป็นมาตรการที่ดีอยู่แล้ว เพราะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ที่มีกำลังทรัพย์เพียงพอมาช่วยกันสนับสนุนการศึกษา เพื่อให้สังคมไทยมีการพัฒนาและเจริญก้าวหน้ามากขึ้น แต่การลดอัตราดอกเบี้ยภาษีสำหรับเงินฝากประจำเพื่อการศึกษาเป็นมาตรการที่ไม่มีโอกาสได้ใช้ในปัจจุบันเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำมาก อีกทั้งธนาคารพาณิชย์ยังมีผลิตภัณฑ์เงินฝากที่ดอกเบี้ยปลอดภาษี

ส่วนในกรณีการหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตร จะสามารถหักลดหย่อนได้ต่อเมื่อบุตรนั้นอายุยังไม่เกิน 25 ปีและกำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาที่กำหนดไว้ บิดามารดาจึงสามารถหักค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตรได้อีกคนละ 2,000 บาท แต่ไม่เกิน 3 คน ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47[1] เมื่อเปรียบเทียบค่าเงินในอดีต คือ ปี พ.ศ. 2525 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเรื่องการหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตรกับสภาพเศรษฐกิจ

---

[1] มาตรา 47 เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษี ให้หักลดหย่อนได้อีกดังต่อไปนี้

(1) ลดหย่อนให้สำหรับ

(ก)...

(ค) บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีหรือภริยาผู้มีเงินได้ด้วย

(1) …

(2) ที่เกิดหลัง พ .ศ.2522 หรือที่ได้รับเป็นบุตรบุญธรรมในหรือหลัง พ .ศ.2522 คนละ 15,000 บาท แต่รวมกันต้องไม่เกิน 3 คน

...

การนับจำนวนบุตรให้นับเฉพาะบุตรที่มีชีวิตอยู่ตามลำดับสูงสุดของอายุบุตร โดยให้นับรวมทั้งบุตรที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการลดหย่อนด้วย

การหักลดหย่อนสำหรับบุตร ให้หักได้เฉพาะบุตรซึ่งมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปีและยังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือชั้นอุดมศึกษา หรือซึ่งเป็นผู้เยาว์ หรือ อันอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู...แต่ไม่ให้หักลดหย่อนสำหรับบุตรดังกล่าวที่มีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วตั้งแต่ 15,000 บาทขึ้นไป โดยเงินได้พึงประเมินนั้นไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 42

…

(ฉ) บุตรของผู้มีเงินได้ซึ่งมีสิทธิหักลดหย่อนตามเงื่อนไขใน (ค) และยังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของทางราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการศึกษาของเอกชน หรือโรงเรียนราษฎร์ ให้หักลดหย่อนเพื่อการศึกษาได้อีกคนละ 2,000 บาท

ในปัจจุบัน ค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาจำนวน 2,000 บาทต่อบุตรหนึ่งคนจึงไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา เนื่องจากค่าของเงินที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจและภาวะอัตราเงินเฟ้อ จึงทำให้ค่าลดหย่อนที่กำหนดไว้นี้ขาดความเหมาะสม อีกทั้งในปัจจุบันมีกลุ่มคนจำนวนมากที่ต้องทำงานในระหว่างที่กำลังศึกษาอยู่ด้วยเนื่องจากทางครอบครัวไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้ และหากบุคคลเหล่านี้ยังเป็นผู้เยาว์ แต่มีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วตั้งแต่ 15,000 บาทขึ้นไป บิดามารดาก็ไม่สามารถนำบุตรคนดังกล่าวไปหักค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษา และตัวผู้มีเงินได้เองก็ไม่สามารถหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาของตนเองได้อีกเช่นกันเนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้ผู้เสียภาษีสามารถหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาของตนเองได้

นอกจากนี้ในปี พ .ศ.2555 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัฏษากร ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีและภรรยา[2] ให้ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมิน เป็นเหตุให้การหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาบุตรนั้นมีความไม่เท่าเทียมกันต่อการหักลดหย่อนต่อบุตรคนหนึ่ง กล่าวคือ ในกรณีที่บิดามารดามีเงินได้ทั้งสองฝ่าย ต่างฝ่ายต่างสามารถหักลดหย่อนเพื่อการศึกษาของบุตรได้ จึงทำให้บุตรหนึ่งคนสามารถหักลดหย่อนได้ถึง 4,000 บาท ต่างจากกรณีที่บิดามารดามีเงินได้ฝ่ายเดียวจะหักได้เพียง 2,000 บาท[3]

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นที่เกิดขึ้นเนื่องจากการศึกษาอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่กระทบต่อความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี คือ ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา การศึกษาในระดับที่สูงขึ้นภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาก็มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นด้วย แต่ถึงอย่างไรก็ตามการศึกษาก็เป็นสิ่งจำเป็น เพราะบุคคลที่มีการศึกษาสูงหรือมีโอกาสฝึกฝนเพิ่มพูนทักษะ ย่อม

---

[2] มาตรา 57 ฉ ให้สามีและภริยาต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ยื่นรายการ ในการเก็บภาษีเงินได้จากสามีและภริยานั้น“เกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้วตามมาตรา 56 ในกรณีที่เงินได้พึงประเมินไม่อาจแยกได้อย่างชัดแจ้งว่าเป็นของสามีหรือภริยาแต่ละฝ่ายจำนวนเท่าใด ให้ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของสามีและภริยาฝ่ายละกึ่งหนึ่ง เว้นแต่เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40) 8สามีและภริยาจะแบ่งเงินได้พึงประเมินเป็นของแต่ละ (ฝ่ายตามส่วนที่ตกลงกันก็ได้ แต่รวมกันต้องไม่น้อยกว่าเงินได้พึงประเมินที่ได้รับ ถ้าตกลงกันไม่ได้ ให้ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของสามีและภริยา ฝ่ายละกึ่งหนึ่ง สามีและภริยาจะตกลงยื่นรายการและเสียภาษีรวมกัน โดยให้ถือเอาเงินได้พึงประเมินของตนเป็นเงินได้ของสามีหรือภริยาอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ หรือจะแยกยื่นรายการและเสียภาษีเฉพาะส่วนที่เป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40) 1โดยม (ิให้ถือเอาเป็นเงินได้ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้แต่ถ้ามีภาษีค้างชำระ

สามีและภริยาต้องร่วมรับผิดในการเสียภาษีที่ค้างชำระนั้น เมื่อได้เลือกยื่นรายการตามวรรคสองและวรรคสามในปีภาษีใดแล้ว ให้ถือว่าเป็นวิธีการยื่นรายการสำหรับปีภาษีนั้นตลอดไป เว้นแต่อธิบดีจะอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกยื่นรายการดังกล่าว”

[3] คำชี้แจงกรมสรรพากร เรื่องแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีและภริยา ฉบับที่)2(ลงวันที่ 14 มกราคม พ .ศ.2556 ข้อ 3.2.2

มีโอกาสในการได้ประกอบการงานที่ดีและมีรายได้สูงกว่าบุคลที่มีการศึกษาน้อย จึงทำให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองส่วนใหญ่จึงให้ความสำคัญกับการลงทุนเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรหลาน หรือแม้กระทั่งผู้ที่มีงานทำแล้วในปัจจุบันก็ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นกันเป็นจำนวนมาก เพื่อพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าในหน้าที่หรืออาชีพการงาน บางครอบครัวมีปัญหาทางด้านค่าใช้จ่ายทางการศึกษาจนต้องทำการกู้ยืมเงินเพื่อมาเป็นค่าใช้จ่ายทางการศึกษา สิ่งที่ตามมาคือภาระที่เพิ่มขึ้นในส่วนของดอกเบี้ยอันเกิดจากการกู้ยืมนี้ และปัจจุบันยังไม่มีมาตรการใดมาช่วยรองรับและบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

เมื่อได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า ทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหพันธรัฐแคนาดา ทั้งสองประเทศนี้มีมาตรการที่จะช่วยบรรเทาภาระภาษีอันเกิดขึ้นเนื่องจากการศึกษาที่กล่าวข้างต้นไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งมีทั้งการให้เครดิตภาษี และการหักลดหย่อน ดังเช่น เครดิตภาษีเพื่อโอกาสของคนอเมริกัน)American Opportunity Credit([4] ซึ่งสามารถเครดิตภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาตามเงื่อนไขที่กำหนดได้เป็นจำนวนสูงสุดถึง 2,500 ดอลล่าร์ และร้อยละ 40 ของเครดิตชนิดนี้อาจขอคืนเป็นเงินได้ (Refundable) ขึ้นอยู่กับเงินแต่ของแต่ละบุคคล ใช้สิทธิได้ไม่เกิน 4 ปีภาษีสำหรับนักศึกษาคนเดียวกัน สำหรับการศึกษา 4 ปีแรกภายหลังจากระดับมัธยมศึกษา และต้องเป็นการลงทะเบียนเรียนในหลักสูตรที่นำไปสู่การได้ปริญญาบัตรหรือประกาศนียบัตรด้วย เครดิตภาษีเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifetime Learning Credit)[5] เป็นเครดิตภาษีชนิดที่ไม่สามารถขอคืนได้ (Nonrefundable) มีข้อแตกต่างกับเครดิตภาษีเพื่อโอกาสของคนอเมริกัน คือ ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนปีที่ใช้สิทธิ ไม่จำเป็นต้องเป็นหลักสูตรปริญญาหรือประกาศนียบัตร เป็นเพียงหลักสูตรเพิ่มพูนทักษะทางวิชาชีพก็ได้ ใช้สิทธเครดิตได้สูงสุด 2,000 ดอลล่าร์ การลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของนักศึกษา (Student Loan Interest)[6] ซึ่งอนุญาตให้นำดอกเบี้ยที่เกิดจากการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษามาหักลดหย่อนในการคำนวณภาษีได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือการให้เครดิตภาษีสำหรับการศึกษาของสหพันธรัฐแคนาดา ซึ่งหากผู้เสียภาษียังไม่ใช้สิทธิเครดิตสามารถยกยอด (Carry Forward) ไปใช้ในอนาคต หรือโอน (Transfer) ให้คู่สมรสหรือ Common-law Partner ได้ อันได้แก่ เครดิตภาษีค่าธรรมเนียมการศึกษา (Tuition Tax Credit)[7] เครดิตภาษีสำหรับการศึกษา (Education Tax Credit) เครดิตภาษีตำราเรียน (Textbook Tax Credit) และเครดิตภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของนักศึกษา (Credit for Interest on Student Loan)[8] ซึ่งทั้งหมดเป็นเครดิตภาษีชนิดที่

---

[4] Internal Revenue Service. (2015). ***Publication 907 Tax Benefits for Education.*** p 8-21.

[5] U.S. Code: Title 26 – Internal Revenue Code. Section 25 A (c)

[6] U.S. Code: Title 26 – Internal Revenue Code. Section 221

[7] Income Tax Act (R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.) Section 118.5

[8] Income Tax Act (R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.) Section 118.62

ขอคืนไม่ได้ โดยทั้งสองประเทศมีวัตถุประสงค์ในการช่วยสนับสนุนการศึกษาและลดภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาให้กับประชากรของประเทศ

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำแนวคิดและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรการทางภาษีเพื่อการศึกษาของทั้งสหรัฐอเมริกาและสหพันธรัฐแคนาดามาศึกษาและปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยเพื่อเป็นการช่วยบรรเทาภาระภาษีให้กับผู้เสียภาษี สนับสนุนการศึกษาให้ประชากรของประเทศ และยังช่วยขยายโอกาสทางการศึกษาของผู้มีรายได้น้อยอีกด้วย