วุฒิสภา

เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่าง
พระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ....

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณา
ของวุฒิสภา

อ.พ. ๙/๒๕๖๔

จัดทำโดย
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
www.senate.go.th

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบ และนำเสนอข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบแล้ว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันพุธที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔

ทั้งนี้ เพื่อใช้ในราชการวงงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา โดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้น สำหรับเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
มิถุนายน ๒๕๖๔

เอกสารประกอบการพิจารณา

จัดทำโดย

นายนัท ผาสุข	เลขาธิการวุฒิสภา
ร้อยตำรวจเอกหญิง วิรัญญา ประสพสุข	รองเลขาธิการวุฒิสภา
นายทศพร แย้มวงษ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายโสภณ ชาตบุษย์จารุ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒
นางเกตุจลินท์ วลัยจำนงค์	นิติกรชำนาญการ
นางสาวกรรณิกา พัสระ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสิริกันย์ ส่องแสง	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวรัตติกาญต์ น้อยนวม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางกาญจนา ผลาชีวะ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นายพัลลภ วงค์พานิช	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๒๔๒๑
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกวุฒิสภา และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมวุฒิสภา สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จากเว็บไซต์วุฒิสภา www.senate.go.th

Scan me

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ ๑ สาระสำคัญ บทวิเคราะห์ และตารางเปรียบเทียบ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

๑. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) ๑

๒. บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) ๔

๓. ตารางเปรียบเทียบประมวลรัษฎากร (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข) กับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) ๒๓

ส่วนที่ ๒ ข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

๑. การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ..... - ๑ -

๒. บทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ..... - ๔ -

๓. การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ และการเข้าเป็นภาคีความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษี ..... - ๖ -

๔. เหตุผลและวิวัฒนาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรและแนวทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรตามกฎหมายต่างประเทศ..... - ๑๒ -

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ภาคผนวก

: สำเนาหนังสือสภาผู้แทนราษฎร
ที่ สผ ๐๐๑๔/๗๔๕๓ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๔
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยน
ข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ..... (๑)
: ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยน
ข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) ..... (๒)
: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยน
ข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ..... (๖)

ส่วนที่ ๑

สาระสำคัญ บทวิเคราะห์ และตารางเปรียบเทียบ
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศ
และการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

สาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศ
และการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันพุธที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) มีหลักการและเหตุผล ดังนี้

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร หรือความตกลงระหว่างประเทศ (เพิ่มมาตรา ๑๐ ตรี)

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้รูปแบบการประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่มีพรมแดน การเคลื่อนย้ายการลงทุนสามารถทำได้ง่าย ก่อให้เกิดการโยกย้ายกำไรในการดำเนินธุรกิจไปในประเทศที่มีความจูงใจด้านภาษีอากร ส่งผลให้การติดตามจัดเก็บภาษีอากรของแต่ละประเทศเป็นไปอย่างลำบากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นเรื่อง

ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรระหว่างกันที่มีการกำหนดไว้ในความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร หรือความตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการเพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงหรืออนุสัญญาดังกล่าว และเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) มีเนื้อหารวมจำนวน ๔ มาตรา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. กำหนดวันใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป **(ร่างมาตรา ๒)**

๒. กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรในฐานะผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้หรือจะได้ทำกับรัฐบาลต่างประเทศ มีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง **(ร่างมาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี วรรคหนึ่ง)**

๓. กำหนดให้ในกรณีที่อธิบดีกรมสรรพากรเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าของต่างประเทศ มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งด้วย **(ร่างมาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสอง)**

๔. กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง ในกรณีที่รัฐบาลไทยได้เข้าผูกพันเป็นคู่สัญญาหรือภาคีตามความตกลงระหว่างประเทศใดซึ่งมีข้อบัญญัติให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร **(ร่างมาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสาม)**

๕. การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามร่างมาตรา ๑๐ ตรี ดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญานั้น **(ร่างมาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสี่)**

๖. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ **(ร่างมาตรา ๔)**

บทวิเคราะห์
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศ
และการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

๑. เหตุผลที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ มีเหตุผลความจำเป็น ดังต่อไปนี้

เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้รูปแบบการประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่มีพรมแดน และการเคลื่อนย้ายการลงทุนสามารถทำได้ง่าย ก่อให้เกิดการโยกย้ายกำไรในการดำเนินธุรกิจไปในประเทศที่มีความจูงใจด้านภาษีอากร ส่งผลให้การติดตามจัดเก็บภาษีอากรของแต่ละประเทศเป็นไปอย่างลำบากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรระหว่างกันตามที่กำหนดไว้ในความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรหรือความตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นเครื่องมือสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ในปัจจุบันมีความตกลงหรืออนุสัญญาที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน หรือเข้าร่วมผูกพันเป็นคู่สัญญาหรือภาคี ภายใต้การเข้าร่วมเป็นสมาชิกตามพันธกรณีของ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) และภายใต้กรอบความร่วมมือขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) ซึ่งมีส่วนสำคัญให้ประเทศไทยต้องแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้[๑] ได้แก่

(๑) ความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร (Double Taxation Agreements : DTAs) ที่รัฐบาลได้ทำไว้ หรือจะได้ทำกับรัฐบาลต่างประเทศ ปัจจุบัน มีจำนวน ๖๐ ฉบับ

(๒) ความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าของต่างประเทศ ปัจจุบันมีจำนวน ๑ ฉบับ คือ สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยประจำไทเปได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าไทเปประจำประเทศไทย

---

[๑] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) ชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔

(๓) ความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่รัฐบาลไทยได้เข้าผูกพันเป็นคู่สัญญาและมีข้อบัญญัติในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร ปัจจุบันมีความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษี (Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters : MAC) ที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ และประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีโดยสมบูรณ์ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และประเทศไทยยื่นสัตยาบันสารแสดงเจตนาให้ความตกลงดังกล่าวมีผลผูกพัน

ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงหรืออนุสัญญาดังกล่าว และเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรในฐานะตัวแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการ ตามลักษณะ ๒ ภาษีอากรฝ่ายสรรพากร[๒] แห่งประมวลรัษฎากร กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ในด้านความมั่นคง โดยการบูรณาการความร่วมมือด้านภาษีกับนานาชาติ เพื่อเสริมสร้างและรักษาดุลยภาพสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่สนับสนุนให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมในการประสาน แลกเปลี่ยน แบ่งปัน และใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคง เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างความสัมพันธ์ และผลักดันการหารือทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีในทุกระดับ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากความในร่างมาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสี่ของร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด ซึ่งเป็นการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้น การออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากจะต้องมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญาแต่ละฉบับแล้ว ยังควรมีความสอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และสอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศที่ได้กำหนดกรณีที่ต้องแจ้งและเงื่อนไขในกรณีที่ไม่ต้องแจ้งเจ้าของข้อมูลให้ทราบล่วงหน้าไว้อย่างชัดเจน เช่น กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์

[๒] ประมวลรัษฎากร ลักษณะ ๒ ภาษีอากรฝ่ายสรรพากร

และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี[๓] ก่อนที่อธิบดีกรมสรรพากรจะใช้ดุลพินิจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีฯ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ผู้มีหน้าที่รายงานหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีเวลาในการเตรียมความพร้อมเพื่อรวบรวมและนำส่งข้อมูลตามรูปแบบและระบบที่กรมสรรพากรกำหนด รวมทั้งควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้มีหน้าที่รายงานปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รายงานได้มีระยะเวลาในการรายงานข้อมูลต่าง ๆ ในทำนองเดียวกันกับมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง[๔] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ตามที่กรมสรรพากรได้รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีต่อร่างพระราชบัญญัตินี้[๕] แล้ว

๒. ประเด็นสำคัญจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง

๒.๑ วาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ[๖]

---

[๓] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายเกียรติ สิทธิอมร) ได้อภิปรายต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔

[๔] **พระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า**

“มาตรา ๗ ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจว่าผู้มีหน้าที่รายงานผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔ ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจสั่งให้ผู้มีหน้าที่รายงานระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด

ฯลฯ ฯลฯ”

[๕] รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)

[๖] สามารถสืบค้นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) เอกสารแนบระเบียบวาระ เอกสารประกอบการพิจารณา บันทึกการประชุมในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ และบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎร ได้จากเว็บไซต์ E-Library ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร http://library2.parliament.go.th/library/home.html หรือสแกนข้อมูลผ่าน QR CODE หมายเลข ๑ ถึง ๔ ในหน้าที่ ๑๖ ถึง ๑๗

๒.๑.๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓ และได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔

๒.๑.๒ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) ได้แถลงถึงหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) สรุปได้ ดังนี้

หลักการคือ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร หรือความตกลงระหว่างประเทศ (เพิ่มมาตรา ๑๐ ตรี)

สำหรับเหตุผลที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้รูปแบบการประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่มีพรมแดน การเคลื่อนย้ายการลงทุนสามารถทำได้ง่าย ก่อให้เกิดการโยกย้ายกำไรในการดำเนินธุรกิจไปในประเทศที่มีความจูงใจด้านภาษีอากร ส่งผลให้การติดตามจัดเก็บภาษีอากรของแต่ละประเทศเป็นไปอย่างลำบากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรระหว่างกันที่มีการกำหนดไว้ในความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรหรือความตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการเพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงหรืออนุสัญญาดังกล่าว และเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) มีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรในฐานะผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้หรือจะได้ทำกับรัฐบาลต่างประเทศ มีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง (ร่างมาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี วรรคหนึ่ง)

(๒) กำหนดให้ในกรณีที่อธิบดีกรมสรรพากรเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าของต่างประเทศ มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งด้วย (ร่างมาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสอง)

(๓) กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากร ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง ในกรณีที่รัฐบาลไทยได้เข้าผูกพันเป็นคู่สัญญาหรือภาคีตามความตกลงระหว่างประเทศใดซึ่งมีข้อบัญญัติให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร (ร่างมาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสาม)

(๔) การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามร่างมาตรา ๑๐ ตรี ดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญานั้น (ร่างมาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสี่)

ทั้งนี้ นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับความตกลงหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า หมายความรวมถึงสัญญาหรือความตกลง ดังนี้

(๑) ความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร (Double Taxation Agreements : DTAs) ที่รัฐบาลได้ทำไว้ หรือจะได้ทำกับรัฐบาลต่างประเทศ ปัจจุบันมีจำนวน ๖๐ ฉบับ

(๒) ความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าของต่างประเทศ ปัจจุบัน มีจำนวน ๑ ฉบับ คือ สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยประจำไทเปได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าไทเปประจำประเทศไทย

(๓) ความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่รัฐบาลไทยได้เข้าผูกพันเป็นคู่สัญญาและมีข้อบัญญัติในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร ปัจจุบันมีความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษี (Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters : MAC) ที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ และประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีโดยสมบูรณ์เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และประเทศไทยยื่นสัตยาบันสารแสดงเจตนาให้ความตกลงดังกล่าวมีผลผูกพัน

๒.๑.๓ ความเป็นมาและความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) ได้กล่าวถึงความเป็นมาและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) เป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศตามบทบัญญัติที่ความตกลงหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศกำหนดไว้ ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรฐานสากล

(๒) เป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงภาษี

(๓) การแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวจะจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารการจัดเก็บภาษีและต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากลในเรื่องการรักษาความลับของข้อมูล กล่าวคือ เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อประโยชน์ในการบริหารการจัดเก็บภาษีและไม่สามารถเปิดเผยเพื่อวัตถุประสงค์อื่น

๒.๑.๔ การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ และข้อมูลที่ได้มาตามลักษณะ ๒ แห่งประมวลรัษฎากร ยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามกระบวนการมาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบร้องขอ

ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรทำการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศคู่สัญญา เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ประเทศไทยได้เข้าร่วม Global Forum และ Inclusive Framework รวมทั้งได้ทำอนุสัญญากับประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๖๑ ฉบับ นอกจากนี้ รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าร่วมความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษี (Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters : MAC) แล้ว[๗] แต่ยังมีขั้นตอนการตรากฎหมายในประเทศเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามความตกลงและอนุสัญญาต่าง ๆ ที่ได้ทำไว้ เพื่อให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีในระดับนานาชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการประเมินระบบการจัดการ (Peer Review) สำหรับการปฏิบัติตามมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบร้องขอ ซึ่งประเทศไทยยังไม่เคยเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกำหนดการ Peer Review รอบที่สอง ที่ดำเนินการระหว่าง ค.ศ. ๒๐๑๖ ถึง ค.ศ. ๒๐๒๐ ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวในช่วงไตรมาสแรกของปี พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงเหลือระยะเวลาอีกเพียงหนึ่งปีในการเตรียมการด้านกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลในทางปฏิบัติได้จริงของกฎระเบียบเหล่านั้นด้วย

เมื่อพิจารณาจากเอกสาร ๒๐๑๖ Terms of Reference ของ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes ซึ่งเป็นการกำหนดองค์ประกอบสำคัญของมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบร้องขอ พบว่า ตามมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบร้องขอนั้นจะครอบคลุมข้อมูล ๓ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง คือ ข้อมูลของผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ข้อมูลผู้เป็นเจ้าของตามกฎหมาย และข้อมูลของผู้อยู่ระหว่างกลางของห่วงโซ่การส่งทอดผลประโยชน์ตามแนวทางที่ประเทศกลุ่ม G๒๐ ได้เสนอไว้กับ Global Forum

ประเภทที่สอง คือ ข้อมูลทางบัญชีที่องค์กรธุรกิจต่าง ๆ บันทึกไว้อย่างครบถ้วน โดยสามารถใช้แสดงรายการทางการเงินได้อย่างถูกต้อง

ประเภทที่สาม คือ ข้อมูลทางการเงินที่อยู่ในความครอบครองของธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ

---

[๗]รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบกับความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษี (Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters : MAC) ในคราวการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันอังคารที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ https://dl.parliament. go.th/handle/lirt/567282

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ และข้อมูลที่ได้มาตามลักษณะ ๒ แห่งประมวลรัษฎากร จึงยังไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินการตามกระบวนการมาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบร้องขอ เนื่องจากไม่ครอบคลุมข้อมูลทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าว และไม่สามารถปฏิเสธการจัดส่งข้อมูลให้กับรัฐผู้ร้องขอเพราะว่าข้อมูลเหล่านั้นไม่เป็นประโยชน์หรือไม่ได้นำมาใช้ในการจัดเก็บภาษีอากรในประเทศไทย จึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อปฏิบัติตามมาตรการภาษีอากรระหว่างประเทศอีกหนึ่งฉบับ

(๒) ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลที่แลกเปลี่ยนอย่างชัดเจน

การเพิ่มความเป็นมาตรา ๑๐ ตรี แห่งประมวลรัษฎากร ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการเพิ่มข้อยกเว้นในมาตรา ๑๐ เพื่อให้อธิบดีกรมสรรพากรเปิดเผยข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐผู้ร้องขอได้ หากมีการเปิดเผยข้อมูลที่ได้จากการแลกเปลี่ยนอันเป็นการละเมิดความตกลงหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานจะต้องมีการตีความว่ากรณีนั้นเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๐[๘] แห่งประมวลรัษฎากรหรือไม่ หากเป็นความผิดจึงจะสามารถลงโทษได้ตามมาตรา ๑๓[๙] แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา ๘[๑๐] ของพระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ (FATCA) พบว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีบทบัญญัติคุ้มครองข้อมูลที่แลกเปลี่ยนตามความตกลงไว้อย่างชัดเจนกว่าร่างพระราชบัญญัตินี้

---

[๘] **ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ว่า**

“มาตรา ๑๐ เจ้าพนักงานผู้ใดโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ ได้รู้เรื่องกิจการของผู้เสียภาษีอากรหรือของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง ห้ามมิให้นำออกแจ้งแก่ผู้ใด หรือยังให้ทราบกันไปโดยวิธีใด เว้นแต่จะมีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย”

[๙] **ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๓ บัญญัติไว้ว่า**

“มาตรา ๑๓ เจ้าพนักงานผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

[๑๐] **พระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ บัญญัติไว้ว่า**

“มาตรา ๘ ผู้ใดล่วงรู้ข้อมูลที่ต้องรายงานที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย หรือรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาแลกเปลี่ยนตามความตกลงแล้วนำไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(๓) ความเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมืองสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation : GDPR)

ในกระบวนการแลกเปลี่ยนและการใช้ข้อมูลอาจมีความเสี่ยงที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (GDPR) ซึ่งเป็นไปได้ทั้งจากความจงใจของผู้ที่ล่วงรู้ข้อมูลส่วนบุคคลกระทำต่อข้อมูลนั้นโดยผิดกฎหมายหรือเกิดจากช่องว่าง ข้อยกเว้นและลักษณะที่ไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ให้อำนาจเก็บรวบรวมและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลได้แม้ว่ารัฐผู้ได้รับข้อมูลจะไม่สามารถใช้ข้อมูลนั้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น แต่การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายของประเทศไทยมีข้อยกเว้นให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการต่อข้อมูลส่วนบุคคลในบางกรณีได้โดยไม่ต้องใช้หลักความยินยอม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ (๒) และมาตรา ๒๔ (๖) [๑๑] และแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีความคล้ายคลึงกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ และมาตรา ๖ ของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมืองสหภาพยุโรป (General Data Protection Regulation : GDPR)[๑๒] แต่การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายสหภาพยุโรปจะเป็นไปในทางที่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนและเคร่งครัดซึ่งอาจจะมีความเหลื่อมล้ำกับแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายของประเทศไทย ประกอบกับเกณฑ์การใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายของประเทศไทยนั้นมักจะมีการตีความอย่างกว้าง ไม่มีความชัดเจน บุคคลทั่วไปไม่อาจคาดหมายได้ จึงเป็นไปได้ว่า อาจจะเกิดกรณีที่หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมายของประเทศไทย แต่เป็นการฝ่าฝืน GDPR

---

[๑๑] **พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ (๒) และมาตรา ๒๔ (๖) บัญญัติไว้ว่า**

"มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ซึ่งรวมถึงความมั่นคงทางการคลังของรัฐ หรือการรักษาความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นิติวิทยาศาสตร์ หรือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทำการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เว้นแต่

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล"

[๑๒] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ https://gdpr-info.eu/

(๔) ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการแจ้งและเงื่อนไขในการไม่แจ้งเจ้าของข้อมูลให้ทราบล่วงหน้า ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจและการแจ้งเจ้าของข้อมูลให้ทราบล่วงหน้าและเงื่อนไขในการไม่แจ้งเจ้าของข้อมูลให้ทราบล่วงหน้า พบว่า

(๔.๑) ประเด็นที่มีความคล้ายคลึงกันคือ ผู้มีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูล

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมสรรพากร ซึ่งคล้ายคลึงกับต่างประเทศ กล่าวคือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ กำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตรวจสอบภาษีเงินได้ (Comptroller of Income Tax) และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ (Revenue Authorities)

(๔.๒) ประเด็นที่มีความแตกต่างกัน คือ การแจ้งและเงื่อนไขในการไม่แจ้งเจ้าของข้อมูลให้ทราบล่วงหน้า

(๔.๒.๑) การแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ แต่กฎหมายของต่างประเทศกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นหน้าที่เบื้องต้นของทางการ กล่าวคือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ กำหนดไว้ว่า ทางการต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดไว้ว่า ทางการต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าและเปิดโอกาสให้ชี้แจงด้วย

(๔.๒.๒) เงื่อนไขที่ทางการไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ แต่กฎหมายของต่างประเทศกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ กำหนดไว้ว่า ทางการไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในกรณีที่ไม่มีที่อยู่สำหรับติดต่อ หรือเป็นกรณีที่การแจ้งนั้นจะเป็นการขัดขวางหรือชะลอกระบวนการยุติธรรมหรือกระบวนการตรวจสอบ หรือการแจ้งนั้นจะส่งผลร้ายต่อการสืบสวน ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดไว้ว่า ทางการไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในกรณีที่การไม่แจ้งนั้นเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือการแจ้งนั้นจะกระทบกรอบเวลาในการดำเนินการหรือการไม่แจ้งนั้นไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ หรือเป็นคำสั่งทั่วไปที่เป็นหลักปฏิบัติบางกรณีของทุกบริษัท หรือเป็นมาตรการบังคับ

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการแจ้งหรือไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า อธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้มีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลจึงต้องรับผิดชอบในเหตุผลของการใช้ดุลพินิจในการแจ้งหรือไม่แจ้งต่อเจ้าของข้อมูลที่จะนำข้อมูลนั้นไปส่งต่อให้ประเทศอื่น หากกำหนดให้เป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้มีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลอาจทำให้มีเหตุผลในการใช้ดุลพินิจที่หลากหลาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายของต่างประเทศที่กำหนดเงื่อนไขในการไม่แจ้งล่วงหน้าไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยไม่ได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลแต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดี

กรมสรรพากรในการใช้ดุลพินิจอาจทำให้ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปได้

(๕) เมื่อกฎหมายของแต่ละประเทศต่างกันจึงอาจเกิดปัญหาในการแลกเปลี่ยนข้อมูลนั้นได้ กล่าวคือ บางเรื่องเป็นการกระทำที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายของประเทศไทย แต่อาจจะเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายของต่างประเทศ และบางเรื่องเป็นการกระทำที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายของต่างประเทศ แต่เป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายของประเทศไทย ดังนั้น เมื่อกฎหมายของแต่ละประเทศไม่สอดคล้องตรงกัน จะมีแนวทางในการตรวจสอบหรือดำเนินการกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการส่งข้อมูลนั้นอย่างไร ทั้งนี้ เมื่อเทียบเคียงกับกรณีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งจะต้องมีมูลความผิดในกฎหมายของแต่ละประเทศเหมือนกันจึงจะส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้

(๖) ควรกำหนดให้มีช่วงระยะเวลาสำหรับการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ เพื่อไม่ให้เป็นภาระกับสถาบันการเงินหรือเครดิตฟองซิเอร์ที่ต้องจัดเก็บข้อมูลสำหรับให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และควรมีการกำหนดกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติเพื่อช่วยให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วด้วย เนื่องจากสถาบันการเงินแต่ละแห่งอาจมีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลแตกต่างกัน หรืออาจจะมีขีดความสามารถในการเก็บข้อมูลหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลแตกต่างกัน

(๗) ควรกำหนดเทคโนโลยีที่จะใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในประเทศระหว่างกระทรวงการคลังกับสถาบันการเงินหรือเครดิตฟองซิเอร์ว่าจะใช้เทคโนโลยีเดียวกันกับสหภาพยุโรปหรือประเทศใดเป็นพิเศษหรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

(๘) ควรกำหนดให้มีเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและไม่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจมากเกินไป รวมทั้งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้วย เช่น ตามความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษี (Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters : MAC) ที่มีข้อกำหนดว่า รัฐภาคีอาจแจ้งให้ผู้มีถิ่นที่อยู่หรือคนชาติของตนให้ทราบล่วงหน้าก่อนมีการส่งข้อมูล

(๙) ควรกำหนดให้การดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความเชื่อมโยงกับการซื้อขายด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Commerce) รวมทั้งการจัดเก็บภาษีดิจิทัล (Digital Tax) ในประเทศต่าง ๆ ด้วย

๒.๑.๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) ได้ตอบชี้แจง ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการให้สัตยาบันภายในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ โดยเห็นด้วยกับข้อสังเกตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าว ทั้งในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เงื่อนไขในการแจ้งหรือไม่แจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้า มุมมองเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายต่างประเทศซึ่งอาจแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทย และศักยภาพ รวมทั้งความพร้อมของสถาบันการเงินที่จะต้องดำเนินการจัดเก็บข้อมูลเพื่อให้ความร่วมมือกับกรมสรรพากร ส่วนในเรื่องเทคโนโลยีเป็นเรื่องทางเทคนิคซึ่งจะกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป

อย่างไรก็ตาม ภายใต้การเข้าร่วมพันธกรณีของ Global Forum นั้น ประเทศไทยจะต้องดำเนินการสองประการ ได้แก่ (๑) การดำเนินการเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางการเงิน ซึ่งได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และ (๒) การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินในครอบครองของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

สำหรับความตกลงกับองค์การระหว่างประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) ตามมาตรฐานการแลกเปลี่ยนแบบ CRS (Common Reporting Standard) ซึ่งประเทศไทยจะต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบร้องขอ (Exchange of Information on Request : EOIR) นั้น ประเทศไทยจะเข้าสู่กระบวนการประเมินระบบการจัดการ (Peer Review) ในไตรมาสที่ ๑ ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ทั้งนี้ ในปัจจุบันสถานภาพของประเทศไทยนั้นยังไม่ถูกขึ้นบัญชีสีดำ (Blacklist) แต่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มบัญชีสีเทา หากสามารถให้สัตยาบันภายในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ นี้ ก็จะได้รับการจัดให้อยู่ในกลุ่มบัญชีที่มีสถานภาพปกติและเป็นไปตามมาตรฐานที่ OECD กำหนด

อย่างไรก็ดี ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรตามร่างพระราชบัญญัตินี้ กรมสรรพากรจะดำเนินการให้เกิดความโปร่งใสในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และจะดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทย อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับผลประกอบการของบริษัทต่างชาติซึ่งเป็นบริษัทลูกที่มีสถานที่ตั้งในประเทศไทยและมีผลประกอบการขาดทุน แต่บริษัทแม่ในต่างประเทศมีกำไร ซึ่งอาจเกิดจากการถ่ายโอน (Transfer) ต้นทุนกับบริษัทแม่ ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลในลักษณะนี้จะทำให้ประเทศไทยสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒.๑.๖ ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ

มติ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ด้วยคะแนนเสียง ๓๓๘ เสียง ไม่รับหลักการ ไม่มี งดออกเสียง ๓ เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นคณะกรรมาธิการ กำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน

๑. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยน
ข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
ซึ่งเป็นเอกสารแนบระเบียบวาระ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร
ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง)
วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔
http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=670

Scan me ๑

๒. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยน
ข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
ของสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒
(สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔
https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/570201

Scan me ๒

๓. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒
(สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔
http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/
main_warehouse_dll_x.php?aid=9742&mid=4266

Scan me ๓

๔. บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔ http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=9740&mid=4266

Scan me ๔

๒.๒ วาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา[๑๓]

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ในวาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) สภาผู้แทนราษฎร (นายสันติ กีระนันทน์) ได้เสนอรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า ตามที่ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาโดยนำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตราพระราชบัญญัตินี้ (ผลการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) มาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ครบถ้วนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ปรากฏผลการพิจารณา โดยคณะกรรมาธิการไม่มีการแก้ไข ไม่มีข้อสังเกต มีกรรมาธิการขอสงวนความเห็น และไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอแปรญัตติ

[๑๓] สามารถสืบค้นเอกสารรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้จากเว็บไซต์ E-Library ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร http://library2.parliament.go.th/library/home.html หรือสแกนข้อมูลผ่าน QR CODE หมายเลข ๕ ถึง ๗ ในหน้าที่ ๒๒

จากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เรียงตามลำดับมาตรา เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ และพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๒[๑๔] โดยไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ จึงเป็นอันจบการพิจารณาในวาระที่สอง ทั้งนี้ ได้มีการพิจารณาตามลำดับสรุปได้ ดังนี้

๒.๒.๑ ชื่อร่าง ไม่มีการแก้ไข

๒.๒.๒ คำปรารภ ไม่มีการแก้ไข

นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยขอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในคำปรารภ เป็นดังนี้

“โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และพระราชบัญญัตินี้จะต้องออกตามความในมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การตรวจสอบเปิดเผยและแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรเกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร และพระราชบัญญัตินี้ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว”

ทั้งนี้ กรรมาธิการผู้สงวนความเห็นได้ชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าไม่ติดใจที่จะสงวนความเห็น

๒.๒.๓ ร่างมาตรา ๑ ไม่มีการแก้ไข

๒.๒.๔ ร่างมาตรา ๒ ไม่มีการแก้ไข

---

[๑๔] **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๒ กำหนดไว้ว่า**

“ข้อ ๑๓๒ เมื่อได้พิจารณาตามข้อ ๑๓๑ จนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่”

๒.๒.๕ ร่างมาตรา ๓ เพิ่มมาตรา ๑๐ ตรี ไม่มีการแก้ไข

นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยขอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๐ ตรี เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๐ ตรี ให้อธิบดีในฐานะผู้แทน*เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย*รัฐมนตรีตามความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้หรือจะได้ทำกับรัฐบาลต่างประเทศ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปิดเผยและแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรที่ได้มาโดยหน้าที่*ราชการ*ตาม*สัญญานี้*ความตกลงหรืออนุสัญญาดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ*ของฝ่ายหนึ่ง*ของรัฐบาลต่างประเทศ

ในกรณีที่*อธิบดี*เป็น*เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม*ความตกลงเพื่อ*การ*เว้นการเก็บภาษีซ้อนและการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่*สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าของต่างประเทศ*นอกเหนือไปจากความตกลงหรืออนุสัญญาตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปิดเผยและแลกเปลี่ยนข้อมูล*เช่นเดียวกับที่บัญญัติตามวรรคหนึ่งด้วย*ภาษีอากรที่ได้มาโดยหน้าที่ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

ในกรณีที่รัฐบาลไทยได้เข้าผูกพันหรือจะได้เข้าผูกพันเป็นคู่สัญญาหรือภาคีตามความตกลงระหว่างประเทศ*ใด*กับรัฐบาลต่างประเทศใด ๆ ซึ่งมีข้อบัญญัติให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากร เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร ให้อธิบดีในฐานะ*เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือ*ผู้แทนรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปิดเผยและแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรที่ได้*รับมอบหมายมา*โดยหน้าที่ตามสัญญาหรือภาคีดังกล่าว *มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามสัญญานี้*กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง

การเปิดเผยและแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญาหรือสัญญาหรือภาคีนั้น

ห้ามมิให้อธิบดีหรือผู้ใดเปิดเผยและแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ ที่ได้มาตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๕๖๑

ให้นำความตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๘ ความร่วมมือระหว่างประเทศ มาใช้บังคับมาตรานี้ด้วย”

โดยนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ กรรมาธิการผู้สงวนความเห็น ได้อภิปรายในประเด็นที่ขอสงวนความเห็น สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ตามที่ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๓ เพิ่มมาตรา ๑๐ ตรี ดังกล่าว นั้น ขอชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า ไม่ติดใจที่จะสงวนความเห็น แต่ขอชี้แจงเหตุผลที่ได้เคยสงวนความเห็นให้เพิ่มความเป็นร่างมาตรา ๑๐ ตรี วรรคห้า สรุปสาระสำคัญได้ว่า เนื่องจากความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๕๖๑[๑๕] ได้บัญญัติให้ทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๓ เพิ่มมาตรา ๑๐ ตรี ได้กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรสามารถนำข้อมูลภาษีไปแลกเปลี่ยนข้อมูลได้ ดังนั้น เพื่อมิให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ฯ จึงได้ขอเพิ่มความเป็นวรรคห้า ของร่างมาตรา ๑๐ ตรี ดังกล่าว

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อให้เป็นไปตามความตกลงหรืออนุสัญญา ภายใต้การเข้าร่วมเป็นสมาชิกตามพันธกรณีของ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) และกรอบความร่วมมือขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะต้องพิจารณาระบบกฎหมายและบริบทของสังคมไทยด้วย มิฉะนั้น อาจก่อให้เกิดผลในทำนองเดียวกันกับกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัย ที่ ๘/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔[๑๖] สรุปความได้ว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตรี[๑๗] ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

---

[๑๕] **พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙ บัญญัติไว้ว่า**

“มาตรา ๙ ทรัพย์สินพระมหากษัตริย์จะต้องเสียภาษีอากร หรือได้รับยกเว้นภาษีอากร ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

[๑๖] **คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔**

[๑๗] **ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตรี บัญญัติไว้ว่า**

“มาตรา ๓๗ ตรี ความผิดตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ หรือมาตรา ๙๐/๔ ที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร และเป็นความผิดที่เกี่ยวกับจำนวนภาษีอากรที่หลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงตั้งแต่สิบล้านบาทต่อปีภาษีขึ้นไป หรือจำนวนภาษีอากรที่ขอคืนโดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน ตั้งแต่สองล้านบาทต่อปีภาษีขึ้นไป และผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรดังกล่าวได้กระทำในลักษณะที่เป็นกระบวนการหรือเป็นเครือข่ายโดยสร้างธุรกรรมอันเป็นเท็จหรือปกปิดเงินได้พึงประเมินหรือรายได้ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงภาษีอากร และมีพฤติกรรมปกปิดหรือซ้อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อมิให้ติดตามทรัพย์สินนั้นได้ ให้ถือว่าความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่ออธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองความผิดทางภาษีอากรที่เข้าข่ายความผิดมูลฐานส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไป

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ประกอบด้วย อธิบดี รองอธิบดี และที่ปรึกษากรมสรรพากรทุกคน”

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ฉบับที่ ๔๕ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อบัญญัติให้ถือว่า ความผิดตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ หรือมาตรา ๙๐/๔ แห่งประมวลรัษฎากร เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื่องจากประเทศไทยในฐานะสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้ง Asia Pacific Group on Money Laundering (APG) มีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ (Terms of References) ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของ Financial Action Task Force (FATF) ในการกำหนดให้อาชญากรรมเกี่ยวกับภาษีอากรที่มีลักษณะร้ายแรงเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และขัดต่อหลักนิติธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง[๑๘]”

๒.๒.๖ ร่างมาตรา ๔ ไม่มีการแก้ไข

ต่อจากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

---

[๑๘] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติไว้ว่า**

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ ฯลฯ”

๕. รายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ซึ่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=705

Scan me ๕

๖. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php

Scan me ๖

๗. บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=9964&mid=4321

Scan me ๗

๓. ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๓๒๒ เสียง ไม่เห็นชอบ ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ๔ เสียง

ตารางเปรียบเทียบประมวลรัษฎากร (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข)
กับ
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

ประมวลรัษฎากร (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)
	ร่าง พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... _____ .... โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร

ประมวลรัษฎากร (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)
	พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว .... มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....” มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประมวลรัษฎากร (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)
	มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๐ ตรี แห่งประมวลรัษฎากร “มาตรา ๑๐ ตรี ให้อธิบดีในฐานะผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อนและการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้หรือจะได้ทำกับรัฐบาลต่างประเทศ มีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง ในกรณีที่อธิบดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าของต่างประเทศ ให้อธิบดีมีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลเช่นเดียวกับที่บัญญัติตามวรรคหนึ่งด้วย ในกรณีที่รัฐบาลไทยได้เข้าผูกพันเป็นคู่สัญญาหรือภาคีตามความตกลงระหว่างประเทศใดซึ่งมีข้อบัญญัติให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร ให้อธิบดีในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง

ประมวลรัษฎากร (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)
	การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญานั้น” มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ....

ส่วนที่ ๒

ข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศ
และการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กรมสรรพากรได้ดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง[๑] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเป็นการทั่วไปและรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. กระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็น

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กรมสรรพากรได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเป็นการทั่วไปและรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น[๒] ได้ดังนี้

---

[๑] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ ดังนี้**

"มาตรา ๗๗ ฯลฯ ฯลฯ

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ฯลฯ ฯลฯ"

[๒] กรมสรรพากร "รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)" สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔, https://www.rd.go.th/27683.html.

ครั้งที่ ๑ เป็นการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของกรมสรรพากร (www.rd.go.th) และเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ระหว่างวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน โดยการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของกรมสรรพากร (www.rd.go.th) มีผู้เข้าชมจำนวน ๖๒๔ ราย มีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น ๑๑ ราย ซึ่งเป็นการแสดงความเห็นด้วยทั้งหมด และการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th มีผู้เข้าชมจำนวน ๓๑๘ ราย แต่ไม่มีผู้แสดงความคิดเห็น

ครั้งที่ ๒ เป็นการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางวิธีการจัดการประชุมร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๒ ณ ห้องพระอุเทน ๓ ชั้น ๒ อาคารกรมสรรพากร โดยมีนายปิ่นสาย สุรัสวดี ที่ปรึกษาด้านยุทธศาสตร์การจัดการภาษี (กลุ่มธุรกรรมทางการเงินการธนาคาร) เป็นประธาน และมีผู้เข้าร่วมจากส่วนราชการ ๘ หน่วยงาน จาก ๖ กระทรวง หน่วยงานของรัฐ ๓ หน่วยงาน หน่วยงานอื่น ๑๐ หน่วยงาน ซึ่งมีผู้เข้าร่วม ๕๕ คน และการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของกรมสรรพากร (www.rd.go.th) และเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ระหว่างวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน โดยการรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ของกรมสรรพากร (www.rd.go.th) หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีผู้เข้าชมจำนวน ๑๘๓ ราย แต่ไม่มีผู้แสดงความคิดเห็น และการแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th มีผู้เข้าชมจำนวน ๘๘ ราย ไม่มีผู้แสดงความคิดเห็นเช่นกัน

๒. สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการตราร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) มีดังนี้

ด้านเศรษฐกิจ

เป็นการอำนวยความสะดวกและสร้างมาตรฐานในการจัดส่งข้อมูลของสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายภายใน และเป็นการรักษาและส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในด้านการลงทุนระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุนของสถาบันการเงินไทยและต่างประเทศ เนื่องจากระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีเป็นไปตามมาตรฐานสากลเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ รัฐจะสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้จากผู้มีเงินได้ที่โยกย้ายไปในต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้น กฎหมายนี้จึงส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม

ผลกระทบเชิงลบ

ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันอาจส่งผลกระทบบางประการ เช่น ข้อมูลทางการเงินของผู้ที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยจะถูกส่งรายงานไปยังประเทศที่ผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระด้านต้นทุนให้แก่ภาครัฐและเอกชนในการสร้างระบบรายงานข้อมูล และเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่บุคลากรในการรายงานข้อมูลดังกล่าว

๓. การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชน

กรมสรรพากรได้มีการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายผ่านเว็บไซต์ของกรมสรรพากร (www.rd.go.th)

๔. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

กรมสรรพากรได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) แล้ว

๕. ความเห็นต่อการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) แล้ว เห็นว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง

บทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)

ปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้ข้อจำกัดต่าง ๆ ในด้านการค้า การให้บริการและการลงทุนระหว่างประเทศเป็นไปในรูปแบบไร้พรมแดนมากขึ้น จากสภาพข้อเท็จจริงดังกล่าวส่งผลให้การเคลื่อนย้ายของเงินทุนและปัจจัยการผลิตของผู้ประกอบการจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเป็นไปได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนย้ายเงินทุนจากประเทศที่มีต้นทุนทางภาษีสูงไปยังประเทศที่มีต้นทุนทางภาษีที่ต่ำกว่า นอกจากนี้ การพัฒนาของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (Digital Transaction) ยิ่งส่งผลให้รูปแบบการเลี่ยงภาษีมีความซับซ้อนและส่งผลให้การตรวจสอบทางด้านสัญชาติและถิ่นที่อยู่หรือสถานประกอบการของผู้เสียภาษีในธุรกรรมทางธุรกิจกระทำได้ยากขึ้น จากปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีระหว่างประเทศย่อมช่วยให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ สามารถเข้าถึงช่องทางเงินได้ของผู้เสียภาษีได้ง่ายขึ้น ดังนั้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีจึงถือเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ เริ่มหันมาให้ความสนใจในการใช้เป็นช่องทางในการสร้างความโปร่งใสให้ระบบภาษีและตรวจสอบความถูกต้องของผู้เสียภาษีอากร จากการศึกษายังพบอีกว่าแนวโน้มของระบบภาษีอากรระหว่างประเทศจะมีการแลกเปลี่ยนและจัดส่งข้อมูลภาษีระหว่างกันมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแรงกดดันจากองค์กรระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ที่ต้องการข้อมูลภาษีของคนชาติตนเพื่อเพิ่มยอดการจัดเก็บ ประกอบกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีผ่านอนุสัญญาภาษีซ้อนที่ผ่านมามักไม่เป็นผลเท่าไรนัก เนื่องจากมักติดปัญหาข้อกฎหมายภายในทำให้ประเทศคู่สัญญาไม่สามารถส่งข้อมูลของผู้เสียภาษีให้แก่กันได้ จากข้อเท็จจริงเช่นนี้ ยิ่งเป็นปัจจัยหลักให้องค์กรระหว่างประเทศรวมถึงประเทศต่าง ๆ ต้องการปิดช่องว่างในการเลี่ยงภาษีของธุรกรรมระหว่างประเทศโดยการเข้าทำข้อตกลงระหว่างรัฐเพื่อขอข้อมูลภาษีเพิ่มมากขึ้น* ดังนั้น จึงสามารถสรุปข้อดีของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ได้ดังนี้

---

* สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, "โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายไทยเพื่อรองรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรระหว่างประเทศ," (กันยายน ๒๕๕๙), บทสรุปผู้บริหาร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, http://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/8ae1ebf7-4b75-4555-b327-d1dcefb1d3c7/9115.aspx.

๑. การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศจะช่วยให้ประเทศไทยได้ข้อมูลรายได้ของบุคคลที่มีเหตุเล็งเห็นได้ว่าอาจมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายภาษี ซึ่งจะต้องถูกแลกเปลี่ยนตามความตกลงหรืออนุสัญญา รวมถึงเป็นการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร และจะเป็นประโยชน์ในการสร้างระบบภาษีที่เป็นธรรม ประกอบกับการพัฒนากฎหมายและนโยบายการคลังในอนาคตต่อไป

๒. เป็นการรักษาและส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในด้านการลงทุนระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุนของสถาบันการเงินไทยและต่างประเทศ เนื่องจากระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีเป็นไปตามมาตรฐานสากลเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ

๓. ประเทศไทยได้ข้อมูลมาพัฒนาการจัดเก็บภาษีเงินได้ของกรมสรรพากรให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ในต่างประเทศของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่จะต้องเสียภาษีในประเทศไทย ซึ่งกรมสรรพากรสามารถเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้เป็นฐานข้อมูลเพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีในอนาคต

๔. เป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร

การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ และการเข้าเป็นภาคีความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษี*

บทนำ

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิก Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) เพื่อส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในกรอบความร่วมมือขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) และเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ของประเทศไทยที่พร้อมจะร่วมมือกับ OECD ในการป้องกันการหลบหลีกหรือหลีกเลี่ยงภาษีและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีเป็นไปตามมาตรฐานสากลเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารจัดเก็บภาษีของประเทศ

กรมสรรพากรจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ซึ่งได้เปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนระหว่างวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๑ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๑ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้เปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอีกครั้งหนึ่งระหว่างวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติที่เปิดรับฟังความคิดเห็นในครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่เปลี่ยนแปลงไป และผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เปิดรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๒ นี้ และการเข้าเป็นภาคีความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษีของประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีช่องทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีระหว่างประเทศตามอนุสัญญาหรือความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อนและการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีเก็บจากเงินได้ (อนุสัญญาภาษีซ้อน)

---

* สุขวรรณ ฤกษ์สมบูรณ์ดี, "การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ และการเข้าเป็นภาคีความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษี," *เอกสารภาษีอากร*, ปีที่ ๓๙ ฉบับที่ ๔๖๓ (เมษายน ๒๕๖๓), ๗๔ - ๗๙.

ทั้งนี้ วิธีการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรฐานสากล อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ วิธีหลัก ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ

๑) การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำร้องขอ (Exchange of Information on Request : EOIR)

๒) การแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบอัตโนมัติ (Automatic Exchange of Information : AEOI)

๓) การแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยไม่ต้องร้องขอ (Spontaneous Exchange of Information : (SEOI)

ข้อผูกพันในฐานะสมาชิกของ Global Forum

สมาชิกของ Global Forum มีข้อผูกพันที่จะต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรฐานที่ Global Forum กำหนด กล่าวคือ ต้องสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำร้องขอ (EOIR) โดยไม่สามารถปฏิเสธการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพราะเหตุที่ประเทศตนไม่มีความประสงค์ที่จะจัดเก็บภาษีจากบุคคลนั้น (Domestic Interest) หรือเพราะเหตุที่ว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นของธนาคาร สถาบันการเงิน หรือตัวแทน หรือเพราะเหตุที่ว่าข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากความเป็นเจ้าของของบุคคลหนึ่ง ๆ และต้องสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบอัตโนมัติ (AEOI) โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบอัตโนมัตินี้ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ Global Forum กำหนด คือ Common Reporting Standard หรือ CRS

การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรฐาน CRS จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ (พ.ร.บ. FATCA) คือ เป็นการกำหนดให้สถาบันการเงินรวบรวมและส่งข้อมูลทางการเงินของลูกค้าให้กับกรมสรรพากร เพื่อกรมสรรพากรจะได้รวบรวมข้อมูลนั้น ๆ และนำไปแลกเปลี่ยนกับประเทศคู่สัญญาต่อไป

แต่จุดต่างสำคัญของการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรฐาน CRS กับ พ.ร.บ. FATCA คือ รายละเอียดที่แตกต่างในมาตรฐานของการแลกเปลี่ยน กล่าวคือ การแลกเปลี่ยนตามมาตรฐาน CRS จะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลของผู้มีหน้าที่เสียภาษีของประเทศคู่สัญญา (ตามความตกลงว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ประเทศไทยได้ทำไว้) ตามมาตรฐาน CRS ที่ Global Forum กำหนด แต่การแลกเปลี่ยนตาม พ.ร.บ. FATCA จะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลของบุคคลสหรัฐอเมริกา โดยรายละเอียดในการแลกเปลี่ยนจะเป็นไปตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศและการดำเนินการตาม พ.ร.บ. FATCA (ความตกลง IGA)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลตาม CRS และการแลกเปลี่ยนข้อมูลตาม พ.ร.บ. FATCA เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามอนุสัญญาภาษีซ้อนด้วยกันทั้งคู่

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เปิดรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๑

เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ Global Forum ประเทศไทยจึงมีความผูกพันที่จะต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีกับประเทศคู่สัญญาต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลตามที่ Global Forum กำหนด กล่าวคือ ประเทศไทยต้องสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำร้องขอ (EOIR) โดยไม่สามารถปฏิเสธการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพราะเหตุที่ประเทศไทยไม่มีความประสงค์ที่จะจัดเก็บภาษีจากบุคคลนั้น หรือเพราะเหตุที่ว่าข้อมูลเป็นของธนาคาร สถาบันการเงิน หรือตัวแทน หรือเพราะเหตุที่ว่าข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากความเป็นเจ้าของบุคคลหนึ่ง ๆ ได้ อีกทั้งต้องสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบอัตโนมัติตามมาตรฐาน CRS กับประเทศคู่สัญญาได้

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เปิดรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๑ มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการสั่งให้บุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลรวบรวมและนำส่งข้อมูลให้แก่กรมสรรพากร ตามความตกลงที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับคู่สัญญา และกรมสรรพากรมีอำนาจที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวกับคู่สัญญาตามความตกลงนั้น ๆ ร่างพระราชบัญญัตินี้ส่งผลให้กรมสรรพากรสามารถสั่งให้สถาบันการเงินต่าง ๆ รวบรวมข้อมูลทางการเงิน (ในลักษณะเดียวกับ พ.ร.บ. FATCA) และจะทำให้กรมสรรพากรสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบอัตโนมัติกับประเทศคู่สัญญาได้ อันจะทำให้กรมสรรพากรปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะสมาชิกของ Global Forum ต่อไป

นอกจากนั้นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังมีการกำหนดให้เก็บรักษาข้อมูลที่ได้มาข้างต้น พร้อมกับมีบทกำหนดโทษผู้ที่ไม่ส่งข้อมูลให้กับกรมสรรพากร แจ้งข้อความเท็จ หรือเปิดเผยข้อมูลตามความตกลง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าบทลงโทษตามร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เปิดรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๑ นี้ จะสอดคล้องกับบทกำหนดโทษตาม พ.ร.บ. FATCA

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เปิดรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๒

ต่อมาได้มีการปรับปรุงสาระบางประการของร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เปิดรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๑ จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ปรับปรุงแล้วเพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นในครั้งที่ ๒ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ กำหนดให้อำนาจแก่อธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาภาษีซ้อน หรือความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีระหว่างประเทศ อำนาจดังกล่าวนี้ถูกกำหนดเป็นมาตรา ๑๐ ตรี แห่งประมวลรัษฎากร

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เปิดรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๒ ไม่ได้มีการกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการสั่งให้บุคคลต่าง ๆ รวบรวมและนำส่งข้อมูลให้แก่กรมสรรพากรตามความตกลงที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับคู่สัญญา หรือการเก็บรักษาความลับของข้อมูลและบทกำหนดโทษแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการกำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามความตกลงระหว่างประเทศเท่านั้น โดยมาตรา ๑๐ ตรี ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความ ดังนี้

"มาตรา ๑๐ ตรี ให้อธิบดีในฐานะผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้หรือจะได้ทำกับรัฐบาลต่างประเทศ มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง

ในกรณีที่อธิบดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อนและการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าของต่างประเทศ ให้อธิบดีมีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลเช่นเดียวกับที่บัญญัติตามวรรคหนึ่งด้วย

ในกรณีที่รัฐบาลไทยได้เข้าผูกพันเป็นคู่สัญญาหรือภาคีความตกลงระหว่างประเทศใดซึ่งมีข้อบัญญัติให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร ให้อธิบดีในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง

การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญานั้น"

จะเห็นว่า มาตรา ๑๐ ตรี จะแบ่งอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลของอธิบดีกรมสรรพากรออกเป็น ๒ ส่วนหลัก ๆ คือ

๑) การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามอนุสัญญาภาษีซ้อน ในฐานะที่อธิบดีกรมสรรพากรเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (Competent Authority) (ร่างมาตรา ๑๐ ตรี วรรคหนึ่งและวรรคสอง)

๒) การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามความตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีข้อบัญญัติในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร (ร่างมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสาม)

ทั้งนี้ ข้อมูลที่อธิบดีกรมสรรพากรจะแลกเปลี่ยนได้ คือ ข้อมูลที่ได้มาตามอำนาจที่มีตามประมวลรัษฎากร ซึ่งปัจจุบันอำนาจในการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลตามประมวลรัษฎากรของกรมสรรพากรจะปรากฏหลัก ๆ อยู่ในมาตรา ๑๙ (การออกหมายเรียก กรณีผู้เสียภาษียื่นแบบฯ ไม่ถูกต้องหรือไม่บริบูรณ์)

และมาตรา ๒๓ แห่งประมวลรัษฎากร[๒] (การออกหมายเรียกกรณีผู้เสียภาษีไม่ยื่นแบบฯ) โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลนี้จะต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งระเบียบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลนี้ต้องสอดคล้องกับความตกลงหรืออนุสัญญานั้น ๆ (มาตรา ๑๐ ตรี วรรคสี่)

เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษี (Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters : MAC) และอนุมัติให้ประเทศไทยลงนามพิธีสารเข้าร่วมเป็นภาคี MAC ณ สำนักงานใหญ่ OECD กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อประเทศไทยได้รับหนังสือเชิญให้เข้าร่วมเป็นภาคี MAC จาก OECD ประกอบกับเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เปิดรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๒ และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภา เมื่อ MAC ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

ทั้งนี้ MAC เป็น “ความตกลงพหุภาคีที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารภาษีระหว่างประเทศสมาชิก พัฒนาขึ้นจากความร่วมมือระหว่าง OECD และสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ และมีพิธีสารแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด ๑๓๕ ประเทศ วัตถุประสงค์หลักของ MAC คือ สร้างกลไกความร่วมมือด้านภาษีระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการหลบหลีกและหลีกเลี่ยงภาษีผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ ๓ ด้าน ได้แก่

๑) การแลกเปลี่ยนข้อมูล

๒) การให้ความช่วยเหลือในการติดตามจัดเก็บภาษีค้างชำระ

๓) การให้บริการจัดหาเอกสารตามที่ได้รับคำร้องขอ

โดยความช่วยเหลือทั้ง ๓ ด้าน ครอบคลุมภาษีทุกประเภทและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือในด้านที่ ๒) และ ๓)”

ข้อสังเกตว่าความตกลง MAC นี้ เข้าลักษณะเป็นความตกลงระหว่างประเทศตามความในร่างมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสาม ข้างต้น ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของ MAC และร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว อธิบดีกรมสรรพากรสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาตามประมวลรัษฎากรตามความตกลง MAC ได้ โดยการแลกเปลี่ยนจะมีหลักเกณฑ์

---

[๒] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ประมวลรัษฎากร,“ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=617709&ext=pdf.

และวิธีการอย่างไรนั้น ต้องรอดูกันว่าระเบียบที่จะออกมาตามความในร่างมาตรา ๑๐ ตรี วรรคสี่ จะมีรายละเอียดอย่างไร แต่อย่างไรก็ดี ระเบียบดังกล่าวก็ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่กำหนดตามความตกลง MAC

บทสรุป

จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และการเข้าเป็นภาคี MAC ของประเทศไทยตามที่ได้กล่าวข้างต้น ทำให้อาจคาดการณ์ได้ว่าในอนาคตอันใกล้นี้การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศที่เป็นคู่สัญญา (ตามอนุสัญญาภาษีซ้อนและ MAC) จะมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น อันสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างเริ่มให้ความสำคัญในการให้ความร่วมมือในการจัดการกับการหลีกเลี่ยงภาษี โดยใช้การแลกเปลี่ยนข้อมูลเข้ามาเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการจัดการกับปัญหานี้

เหตุผลและวิวัฒนาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากร และแนวทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรตามกฎหมายต่างประเทศ*

๑. เหตุผลและวิวัฒนาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากร

ในอดีตนั้นการประกอบธุรกิจส่วนใหญ่จะดำเนินการภายในเขตประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจมีสัญชาติหรือมีถิ่นที่อยู่เท่านั้น เนื่องจากข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจหลายประการ เช่น การขนส่งสินค้า ระบบคมนาคม การสื่อสาร การกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น ปัจจุบันเมื่อเทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วทำให้ข้อจำกัดต่าง ๆ ลดน้อยลง โดยการลงทุนในรูปแบบไร้พรมแดน (Cross-Border Investment) ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายเงินทุนและปัจจัยการผลิตของผู้ประกอบการไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังขยายตัวและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนด้วยการแข่งขันในตลาดที่สูงขึ้น ยิ่งความเสรีในการเคลื่อนย้ายการค้า การบริการ และการลงทุนมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการเลี่ยงภาษีอากรระหว่างประเทศโดยการทำธุรกรรมข้ามชาติย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น ผู้ประกอบการมักมีความพยายามที่จะลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ ส่งผลให้ผู้ประกอบการมีแนวโน้มที่จะเคลื่อนย้ายผลกำไรไปยังต่างประเทศเพื่อเป็นการเลี่ยงภาษี (Profit Shifting) หรือจัดสรรผลกำไรที่เกิดจากธุรกรรมนั้น ๆ ให้เสียภาษีในประเทศที่มีอัตราการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุด ในการนี้ผู้ประกอบการมักจัดตั้งองค์กรธุรกิจ และดำเนินการในรูปแบบที่ซับซ้อน (Complex Modern Business Model) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทในเครือเดียวกันหรือกลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างมักกำหนดลักษณะของธุรกรรมโดยใช้กลไกของราคาด้วยการกำหนดราคาของทรัพย์สิน (ทั้งที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง) และการให้บริการระหว่างคู่สัญญาที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจเดียวกันให้ไม่มีความสอดคล้องกับราคาตามท้องตลาดโดยทั่วไป (Intra-Firm Transactions) สิทธิประโยชน์ในทางภาษีเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ผู้ประกอบการนำมาพิจารณาโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย หรือโดยอาศัยสิทธิประโยชน์จากระบบและอัตราภาษีอากรที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนภาษีเพื่อลดต้นทุนในการประกอบการหรือเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) นอกจากนี้ การวางแผนเพื่อเลี่ยงภาษีอาจกระทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตั้งราคาโอน (Transfer Pricing) การลงทุนในดินแดน

---

* สรุปข้อมูลจากเอกสารของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, "โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายไทยเพื่อรองรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรระหว่างประเทศ," (กันยายน ๒๕๕๙), ๑ – ๑๐, ๗๑ – ๗๖, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, http://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/8ae1ebf7-4b75-4555-b327-d1dcefb1d3c7/9115.aspx.

ปลอดภาษี (Tax Haven) การทำลีสซิ่งระหว่างประเทศ (Cross-Border Leasing) การตั้งทุนต่ำ (Thin Capitalization) การเลือกอนุสัญญาภาษีซ้อนโดยบุคคลที่สาม (Treaty Shopping) และการลงทุนผ่านนิติบุคคลในต่างประเทศ (Controlled Foreign Company) เป็นต้น

รูปแบบการเลี่ยงภาษีนี้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ซับซ้อน และเกี่ยวพันกับหลายประเทศมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากการพัฒนาของเทคโนโลยีและความเชื่อมโยงของตลาดการเงินที่สูงขึ้น นอกจากนี้ การพัฒนาของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (Digital Transactions) ยิ่งส่งผลให้การตรวจสอบทางด้านสัญชาติและถิ่นที่อยู่หรือสถานประกอบการของผู้เสียภาษีในธุรกรรมทางธุรกิจกระทำได้ยากขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ช่วยส่งเสริมการทำธุรกิจให้สามารถดำเนินไปได้โดยไม่สามารถตรวจสอบความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างธุรกรรมและภาระภาษีที่เกิดขึ้นในรัฐใดรัฐหนึ่งได้อย่างชัดเจน จากข้อเท็จจริงของสภาพการดำเนินธุรกิจในโลกยุคปัจจุบันส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ข้อมูลจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แสดงให้เห็นว่า การเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศนั้นส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจทั้งต่อประเทศในกลุ่มที่พัฒนาแล้ว กลุ่มที่กำลังพัฒนา และกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ (Emerging Market) ซึ่งระบบภาษีอากรระหว่างประเทศในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีของธุรกรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเด็นสำคัญที่องค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานจัดเก็บภาษีของประเทศต่าง ๆ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ก็คือ การจำกัดการวางแผนภาษีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกัดกร่อนฐานภาษี และการโอนหรือเคลื่อนกำไรไปยังประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่า หรือในประเทศที่ไม่มีการจัดเก็บภาษีสำหรับเงินได้ประเภทนั้น (Base Erosion and Profit Shifting หรือ BEPS) ซึ่งปัญหาของการกัดกร่อนฐานภาษีโดยการโอนกำไรไปยังต่างประเทศที่มีภาระภาษีต่ำกว่า ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากภาษีเงินได้นิติบุคคลจากบริษัทที่ทำธุรกรรมข้ามชาติถือเป็นรายได้หลักในการจัดเก็บภาษีเงินได้ของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจากข้อมูลขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) แสดงให้เห็นว่าปัญหา BEPS ส่งผลต่อการลดลงของอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลอันพึงจัดเก็บได้ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เฉลี่ยแล้วลดลงประมาณร้อยละ ๔ ถึงร้อยละ ๑๐ หรือคิดเป็นเงินที่สูญเสียไปกว่า ๑ ถึง ๒.๔ แสนล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น เฉพาะมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการเลี่ยงภาษีย่อมไม่เพียงพอ หากหน่วยงานจัดเก็บภาษีไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทางด้านภาษีอากรที่อยู่ในต่างประเทศได้ นานาประเทศทั่วโลกจึงมีความต้องการข้อมูลของผู้เสียภาษีชาติตนเพื่อประเมินและตรวจสอบความถูกต้องในการเสียภาษีอันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บของภาครัฐ

๒. วิธีการเลี่ยงภาษีในการดำเนินธุรกรรมระหว่างประเทศ

กระบวนการเลี่ยงภาษีที่ผู้ประกอบการทำเพื่อให้ตนเสียภาษีน้อยที่สุดนั้น มีความซับซ้อนก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งเกิดจากวิวัฒนาการของการประกอบธุรกิจประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ การเลี่ยงภาษีในปัจจุบันอาจดำเนินการได้หลายวิธี ยกตัวอย่างเช่น การลงทุนในดินแดนปลอดภาษี หรือประเทศ Tax Haven ซึ่งประเทศเหล่านี้ยังขาดความโปร่งใส ไม่เปิดเผยกฎหมายและไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพ จึงมักถูกใช้เป็นแหล่งรับเงินได้ประเภท Passive Income โดยอาจมีการใช้ประเทศ Tax Haven เป็นที่เก็บทรัพย์สินเพื่อกักเก็บกำไร หรือใช้เพื่อเป็นที่ตั้งบริษัท Re-Invoice Company หรือใช้เป็นที่ตั้งบริษัทให้บริการเพื่อให้บริษัทลูกใน Tax Haven ที่ให้บริการแก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกใช้เป็นที่ตั้งบริษัทประกันภัยภายในกลุ่ม (Captivate Insurance Company) เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานจัดเก็บภาษีได้มีการพัฒนามาตรการเฉพาะเพื่อป้องกันการเลี่ยงภาษีดังกล่าว เช่น มาตรการห้ามนำเงินที่จ่ายไปยังประเทศ Tax Haven มาลงเป็นรายจ่าย มาตรการป้องกันการตั้งราคาโอน มาตรการป้องกันการลงทุนในรูปแบบหนี้สินมากกว่าทุน แต่ก็ยังไม่สามารถป้องกันการเลี่ยงภาษีในประเทศ Tax Haven ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการตั้งราคาโอนจะเป็นกรณีที่บริษัทแม่ตั้งอยู่ในประเทศ A มีอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงกว่าบริษัทในเครือซึ่งตั้งอยู่ในประเทศ B บริษัทแม่จึงขายสินค้าให้บริษัทในเครือที่อยู่ในประเทศ B ในราคาต่ำกว่าราคาตลาด ซึ่งบริษัทในเครือจะนำไปขายต่อในราคาตลาด ทำให้บริษัทแม่สามารถโอนกำไรที่ควรเสียในประเทศ A ไปยังประเทศ B และทำให้ผลรวมของภาษีเงินได้ของบริษัทแม่และบริษัทในเครือลดลง

นอกจากนี้ การเลี่ยงภาษีโดยการทำลีสซิ่งระหว่างประเทศเป็นวิธีการหาประโยชน์โดยอาศัยความแตกต่างของระบบภาษีของแต่ละประเทศ ซึ่งผู้ให้เช่าและผู้เช่าจะอยู่คนละประเทศ โดยบริษัทผู้เช่าอาจทำลีสซิ่งระหว่างประเทศแทนการกู้ยืมเงิน เพื่อเลี่ยงรายจ่ายจากดอกเบี้ยจากมาตรการป้องกันการตั้งทุนต่ำ ส่วนบริษัทผู้ให้เช่าอาจได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น การหักค่าเสื่อมอัตราเร่ง (Double Declining Method) ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ อาจเกิดการหักเป็นค่าใช้จ่ายในสองประเทศพร้อมกัน โดยวางแผนให้ค่าใช้จ่ายก้อนเดียวสามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายได้สองครั้ง ดังนั้น ค่าใช้จ่ายนั้นจะไม่เป็นรายได้ในประเทศใด ๆ เลย จึงไม่สามารถเก็บภาษีจากเงินก้อนดังกล่าวได้ การใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยผิดวัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้ประเทศที่กำหนดสิทธิประโยชน์โดยการให้หักค่าเสื่อมอัตราเร่งอาจตอบโต้ได้หลายรูปแบบ เช่น แยกความแตกต่างระหว่างสัญญาเช่าดำเนินงานและสัญญาเช่าทางการเงิน (Finance Lease) โดยให้ถือว่า Finance Lease เป็นการขายหรือการให้กู้ยืมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการจำกัดค่าเสื่อมอัตราเร่งสำหรับการลีสซิ่งระหว่างประเทศ เป็นต้น

กรณีการเลี่ยงภาษีโดยการตั้งทุนต่ำ เมื่อบริษัทแม่มีการลงทุนในหุ้นของบริษัทลูก บริษัทแม่จะมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นโดยนำเงินค่าหุ้นมาชำระให้บริษัทลูก บริษัทแม่จะได้รับเงินปันผล ส่วนการลงทุนโดยให้บริษัทลูกกู้ยืมเงินนั้น บริษัทแม่จะมีฐานะเป็นเจ้าหนี้ ผลตอบแทนที่ได้รับ คือ ดอกเบี้ยซึ่งเงินปันผลเป็นเงินที่จ่ายจากกำไรที่ต้องผ่านการเสียภาษีเงินได้เสร็จไปก่อน เงินปันผลจึงไม่อยู่ในขั้นตอนการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้และถือเป็นรายจ่ายต้องห้ามคำนวณกำไรสุทธิสำหรับดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืม เป็นรายจ่ายในกิจการเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรสุทธิ จึงสามารถนำมาเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้ ซึ่งจะส่งผลทำให้ฐานภาษีในประเทศผู้กู้ลดลง

ปัญหาการเลี่ยงภาษีโดยการเลือกอนุสัญญาภาษีซ้อนโดยบุคคลที่สาม คือ ผู้ที่มิได้มีถิ่นที่อยู่ของรัฐคู่สัญญาพยายามใช้สิทธิประโยชน์จากอนุสัญญาภาษีซ้อน ผลกระทบที่ตามมาทำให้การทำอนุสัญญาภาษีซ้อนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายจะให้ประโยชน์เฉพาะประเทศคู่สัญญาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีการนำมาตรการป้องกันหลายรูปแบบมาใช้ เช่น กำหนดไว้ในอนุสัญญาภาษีซ้อนให้ผู้ที่จะใช้สิทธิตามอนุสัญญาต้องเป็นเจ้าของผลประโยชน์เท่านั้น กำหนดไว้ในกฎหมายภายในเป็น Anti-Treaty Shopping Rule หรือการใช้มาตรการ GAAR (General Anti-Treaty Shopping Rule) หากผู้จัดเก็บภาษีสามารถพิสูจน์ได้ว่าบริษัทที่ขอใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีไม่มีการดำเนินธุรกิจ และตั้งเพื่อประโยชน์ทางภาษีเท่านั้น ผู้จัดเก็บภาษีสามารถปฏิเสธการมีอยู่ของบริษัทดังกล่าวได้ และจัดเก็บภาษีเสมือนว่าธุรกรรมไม่ได้ดำเนินการผ่านบริษัทนั้น เป็นต้น

ในการเลี่ยงภาษี ผู้ประกอบการที่ประกอบธุรกิจข้ามชาติซึ่งมีภาระภาษีสูงมักใช้วิธีการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วร่วมกันหลายวิธี แม้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วจะพยายามหามาตรการป้องกันและตอบโต้ก็ตาม แต่เนื่องจากการเลี่ยงภาษีมีความเกี่ยวพันกับหลายประเทศ ดังนั้น การที่จะแก้ไขปัญหาการเลี่ยงภาษีจึงกระทำได้ยากยิ่งขึ้น

๓. เหตุผลและวิวัฒนาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรเพื่อป้องกันการเลี่ยงภาษี

จากปัญหาในการเลี่ยงภาษีดังกล่าวข้างต้น OECD ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการให้ความเห็นและรวบรวมประเทศสมาชิกในการเข้าทำความตกลงเรื่องภาษีอากรระหว่างประเทศได้มีการศึกษาและหาแนวทางแก้ปัญหาการเลี่ยงภาษีของธุรกรรมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง จุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากข้อบทที่ ๒๖ ของอนุสัญญาภาษีซ้อนตามรูปแบบของ OECD หรือ OECD Model Tax Convention on Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters โดยข้อบทดังกล่าวได้ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีระหว่างกันในกรณีที่ตรวจพบหรือต้องการข้อมูลการเลี่ยงหรือปิดบังภาษีเงินได้ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาภาษีซ้อน โดยการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นลักษณะการให้ตามคำร้องขอของคู่สัญญา (Upon Request)

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ รายงานข้อมูลภาษีอากรระหว่างประเทศของ OECD ชี้ให้เห็นว่า การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรระหว่างประเทศในรูปแบบอนุสัญญาภาษีซ้อนอย่างเดียวไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากหากไม่มีการร้องขอหรือไม่สามารถตรวจพบข้อสงสัยในการเลี่ยงภาษี ประเทศคู่สัญญาจะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเงินได้ของคนชาติตน และการร้องขอข้อมูลผ่านช่องทางอนุสัญญาภาษีซ้อนในบางกรณีนั้น อาจติดปัญหาข้อห้ามของกฎหมายภายในของประเทศคู่สัญญาในการเปิดเผยและส่งข้อมูลดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐอื่นในต่างประเทศอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น การประชุมวิชาการทางภาษีหรือ Global Forum on Exchange of Information and Transparency for Tax Purposes จึงพยายามผลักดันให้มีการศึกษาหาแนวทางอื่น ๆ ในการสร้างความโปร่งใสในการตรวจสอบการเสียภาษีของธุรกรรมข้ามชาติ พร้อมทั้งพยายามปรับปรุงข้อตกลงการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีภายใต้อนุสัญญาภาษีซ้อนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การประชุมดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของ OECD ในการจัดทำรายงานความคืบหน้าในเรื่องการเลี่ยงภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรระหว่างประเทศ ซึ่งรายงานดังกล่าวได้มีการจัดทำเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าการประชุมส่วนใหญ่นั้นเกิดจากการผลักดันหลักของประเทศในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ G๒๐ ซึ่งมุ่งหวังให้มีการส่งผ่านแนวทางการพัฒนาการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีไปยังประเทศกำลังพัฒนาให้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและเพื่อป้องกันปัญหาการเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่ประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศถูกใช้เป็นดินแดน (Jurisdiction) ในการเลี่ยงภาษีของบริษัทข้ามชาติ จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวรายงานต่าง ๆ ของ OECD ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการวางแผนภาษีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่น ที่ปรากฏในรายงานของ OECD ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เรื่อง Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting โดยรายงานดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงการกัดกร่อนฐานภาษีและการโอนหรือเคลื่อนกำไรไปยังประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าหรือในประเทศที่ไม่มีการจัดเก็บภาษีสำหรับเงินได้ประเภทนั้น นอกจากนี้ ในรายงานดังกล่าวยังได้พยายามกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการจัดทำโครงข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีทั้งในระยะสั้นและยาว โดยกำหนดให้จัดทำให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

อย่างไรก็ดี นอกจากการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนของ OECD ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้ว ในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ผลจากการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังระหว่างประเทศ ซึ่งมีประเทศที่เข้าร่วม ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐอิตาลี ราชอาณาจักรสเปน สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ยังได้มีการวางแนวทางใหม่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษี

อากรระหว่างประเทศ โดยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเงินได้ของผู้เสียภาษีที่เป็นข้อมูลที่ถูกเก็บรักษาไว้โดยสถาบันการเงินในต่างประเทศ ซึ่งเป็นการผลักดันให้สถาบันการเงินของประเทศต่าง ๆ ยอมส่งข้อมูลเงินได้ของคนต่างชาติที่เปิดบัญชีเงินได้กับตนไว้ เพื่อให้ประเทศคู่สัญญาที่บุคคลนั้นมีสัญชาติหรือถิ่นที่อยู่ถาวร (แล้วแต่กรณี) สามารถตรวจสอบข้อมูลการเสียภาษีอากรของคนชาติตนได้ โดยการศึกษาดังกล่าวได้มีประเทศสมาชิก OECD กว่า ๕๐ ประเทศเข้าร่วมศึกษาและประชุมเพื่อหาแนวทางร่วมกัน และต่อมารูปแบบการดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านสถาบันการเงินนั้น สหรัฐฯ ได้นำมาปรับเป็นกฎหมายภายในของประเทศตน หรือที่เรียกว่า Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) ภายใต้ความตกลง FATCA ของสหรัฐฯ นั้น ปัจจุบันได้มีประเทศเข้าร่วมกว่า ๑๐๐ ประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย อันเป็นความตกลงที่สหรัฐฯ มุ่งหวังที่จะสร้างโครงข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลของสถาบันการเงินในต่างประเทศเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลทางการเงินของคนสหรัฐฯ ที่ซุกซ่อนหรือกักเก็บไว้ในสถาบันการเงินต่างประเทศ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการผลักดันให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรระหว่างประเทศมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ประเทศในกลุ่ม G๒๐ ได้จัดการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารของประเทศต่าง ๆ เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการสร้างโครงข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบอัตโนมัติ (Global Standard for Automatic Exchange of Tax Information) ซึ่งการผลักดันดังกล่าวได้มีการยอมรับอย่างเป็นทางการในการประชุมสภาคณะรัฐมนตรีระหว่างประเทศของ OECD (OECD Ministerial Council Meeting) ณ กรุงปารีส ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยผลจากการประชุมได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีแบบอัตโนมัติ หรือ Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters ซึ่งเนื้อหาสาระของปฏิญญาดังกล่าว คือ การส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศผ่านสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ทั่วโลกอย่างไม่รอช้า และการส่งเสริมความช่วยเหลือทางเทคนิคให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงขั้นตอน วิธีการ และความจำเป็นในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรระหว่างประเทศ

จากความตกลงระดับองค์การระหว่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่งผลต่อการดำเนินการในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรในระดับภูมิภาค โดยกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาข้างต้น และได้มีการทำความตกลงทางการเมืองร่วมกันในการผลักดันกฎหมายเพื่อสร้างมาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีในระดับภูมิภาคในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนั้น แนวโน้มการแก้ไขปัญหาในเรื่องการเลี่ยงภาษีในธุรกรรมระหว่างประเทศที่หลายหน่วยงานเห็นตรงกัน คือ การพัฒนาโครงข่ายภาษีอากรระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลเงินได้ของผู้เสียภาษีให้ได้มากที่สุด เนื่องจากกฎหมายภาษีอากรภายในของแต่ละประเทศไม่สามารถจัดเก็บภาษีที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนและแรงงานอย่างไร้ขอบเขตในโลก

ยุคปัจจุบันได้ นอกจากนี้ อนุสัญญาภาษีซ้อน (Double Tax Agreement) ที่ประเทศต่าง ๆ ได้เคยทำไว้ระหว่างกันยังถูกใช้เป็นกลยุทธ์ในการวางแผนภาษีระหว่างประเทศของผู้ประกอบการข้ามชาติ เช่น การอ้างสิทธิประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์จากอนุสัญญาภาษีซ้อนโดยคนชาติที่สามโดยการบิดเบือนภาระภาษีที่แท้จริงของธุรกรรมข้ามชาตินี้ ย่อมขัดต่อหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค (Fairness and Integrity) ในการจัดเก็บภาษีตามทฤษฎีการจัดเก็บภาษีที่ดีของอดัม สมิธ

ในการนี้ นานาประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ (International Organization) ได้พัฒนาแนวทางการแลกเปลี่ยนและการเปิดเผยข้อมูลทางภาษีอากร โดยแบ่งออกเป็น ๓ แนวทางหลัก ดังต่อไปนี้

๑) การจัดทำความตกลงเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรระหว่างประเทศ (Tax Information Exchange Agreements หรือ TIEAs) ความตกลงนี้ได้รับการพัฒนาโดย OECD เนื่องจาก OECD พบว่า ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการเลี่ยงภาษีคือ การขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ OECD จึงได้ร่างตัวอย่างหนังสือความตกลงร่วมกัน โดยระบุรายละเอียดต่าง ๆ ที่ควรแสดงไว้ในความตกลงดังกล่าว และการทำความตกลงร่วมกันนี้สามารถทำในลักษณะทวิภาคี (Bilateral) หรือพหุภาคี (Multilateral) ก็ได้ ความตกลงในลักษณะพหุภาคีในปัจจุบันได้รับการพัฒนามาเป็น Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters ด้วยความร่วมมือระหว่าง OECD และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of European Union) ตามข้อเรียกร้องของกลุ่มประเทศ G๒๐ นอกจาก OECD แล้ว ยังปรากฏองค์การระหว่างประเทศอีกหลายแห่งที่จัดทำความตกลงในลักษณะเดียวกันนี้ เช่น CIAT Model Agreement on Exchange of Tax Information ของ Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT) The Savings Tax Directive และ The Administrative Cooperation Directive ของสหภาพยุโรป เป็นต้น

๒) การปรับปรุงอนุสัญญาภาษีซ้อนว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูล OECD ได้ปรับปรุงข้อบทที่ ๒๖ ว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลในอนุสัญญาภาษีซ้อนครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ซึ่งบัญญัติอยู่ในร่างอนุสัญญาภาษีซ้อนของ OECD ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๑๒ โดยมีหลักการว่า ห้ามประเทศที่ถูกขอข้อมูลปฏิเสธคำร้องเนื่องจากประเทศตนไม่ได้รับผลประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวเพื่อการจัดเก็บภาษีภายในประเทศของตน นอกจากนี้ยังมีวรรค ๕ เกี่ยวกับข้อมูลที่อยู่ในความควบคุมของธนาคาร สถาบันการเงิน นอมินี และตัวแทนทั้งหลายรวมถึงข้อมูลการเป็นเจ้าของกิจการที่แท้จริง (Ownership Information) โดยกำหนดว่าประเทศที่ถูกขอข้อมูลไม่สามารถกล่าวอ้างบทบัญญัติกฎหมายภายในเรื่องการรักษาความลับของข้อมูลธนาคารเพื่อปฏิเสธการแลกเปลี่ยนข้อมูลนั้น แนวทางการปรับปรุงอนุสัญญาของ OECD นี้ เป็นต้นแบบในการปรับปรุงข้อบทที่ ๒๖ ของ United

Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑

๓) การพัฒนาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลธนาคาร ตามรายงาน Tax Co-operation : Towards a Level Playing Field - ๒๐๐๖ Assessment by the Global Forum on Taxation ของ OECD ปรากฏว่า นานาประเทศเพิ่มระดับความโปร่งใส (Transparency) โดยพัฒนาการแลกเปลี่ยน การเข้าถึง และการรวบรวมข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่อยู่ในความดูแลของธนาคาร หรือสถาบันการเงิน เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี

แนวโน้มเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องไกลตัวประเทศไทยอีกต่อไป โดยในการประชุม The Study Group on Asian Tax Administration and Research หรือ SGATAR ครั้งที่ ๔๓ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ของกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิค ได้มุ่งเน้นที่จะพัฒนาการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรระหว่างกัน เพื่อป้องกันการเลี่ยงภาษี อีกทั้งในการประชุมความร่วมมือทางด้านกฎหมายภาษีอากรในกลุ่มประเทศอาเซียน ครั้งที่ ๔ (The 4th Annual ASEAN Tax Conference) เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ก็ได้ข้อสรุปร่วมกับประเทศฟิลิปปินส์และประเทศสิงคโปร์ เกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลบุคคลผู้ติดต่อหน่วยงานภาษีอากรในประเทศกลุ่มอาเซียน เพื่อสะดวกในการติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศทางภาษีอากรในอนาคต

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณากฎหมายภาษีอากรของประเทศไทยตามความในประมวลรัษฎากร กฎหมายอื่น ๆ และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ พบว่า กฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีเนื้อหาที่ยังไม่ครอบคลุมนัก แม้จะมีบทบัญญัติรองรับการเรียกหรือขอข้อมูลกรณีเสียภาษีไม่ถูกต้อง หรือกรณีมีข้อพิพาททางภาษี แต่ก็ไม่ใช่บทบัญญัติเฉพาะเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรระหว่างประเทศ และหากประเทศไทยจะไม่ได้เข้าร่วมลงนามในความตกลงระหว่างประเทศด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลก็ย่อมจะได้รับแรงกดดันจากนานาประเทศในอนาคตเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในกรณีกฎหมาย FATCA ของสหรัฐฯ ทั้งนี้ การปรับปรุงฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษีและการสร้างโครงข่ายแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศไม่ว่าจะในระดับทวิภาคี (Bilateral) ระดับพหุภาคี (Multilateral) หรือในระดับภูมิภาคล้วนแต่มีความสำคัญอย่างยิ่ง อีกทั้งยังมีประโยชน์ต่อประเทศไทยในแง่ของการเพิ่มฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรไทยและในแง่ของการศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของตลาดในยุคโลกาภิวัตน์ และความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคที่เริ่มมีบทบาทมากขึ้นทั่วทุกมุมโลก

๔. แนวทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรตามกฎหมายต่างประเทศ

๔.๑ สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้มีการทำความตกลงเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลในทางภาษีอากรแบบทวิภาคีหลายฉบับ โดยได้นำรูปแบบของ OECD มาใช้ (เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลเมื่อมีการร้องขอ) ซึ่งมีทั้งหมด ๙ ฉบับที่เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันและการรับข้อมูลเพียงฝ่ายเดียวที่ทำตามหลักการภายใต้ EU Directive ในเรื่องการจัดเก็บภาษีในเงินได้ประเภทที่เป็นเงินออม

สหราชอาณาจักรแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศอื่น ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในทางภาษีอากรตามที่ประชุมร่วมกันของสภายุโรปในการให้ความช่วยเหลือร่วมกันในทางบริหารจัดการในเรื่องภาษีในกลุ่มประเทศสมาชิก EU โดยสหราชอาณาจักรได้มีส่วนร่วมในการทำงานของ OECD ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งความตกลงเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรจะมีผลใช้บังคับเมื่อประเทศคู่สัญญาทั้งสองประเทศได้ดำเนินการทางรัฐสภาเสร็จสิ้นแล้ว

นอกจากความตกลงเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลในทางภาษีอากรแล้ว สหราชอาณาจักรยังได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรกับประเทศต่าง ๆ ผ่านทาง DTA (Double Taxation Agreement) โดยสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการทำ DTA กับประเทศอื่น ๆ มากที่สุดในโลก ปัจจุบันได้จัดทำ DTA กับประเทศต่าง ๆ มาแล้วกว่า ๑๔๐ ฉบับ ซึ่งใน DTA มีการกำหนดในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรไว้ในข้อบท Exchange of Information โดยเนื้อหาในข้อบทการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ทำขึ้นไว้กับประเทศต่าง ๆ ก็จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

๑) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐผู้ทำสัญญาทั้งสองรัฐแลกเปลี่ยนข้อมูลอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ หรือการบริหารหรือการบังคับใช้กฎหมายภายในของรัฐผู้ทำสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีอากรในขอบข่ายแห่งอนุสัญญานี้เท่าที่ภาษีอากรตามกฎหมายนั้นสอดคล้องกับอนุสัญญานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันการทุจริตและการเลี่ยงภาษี

๒) ข้อมูลใด ๆ ที่แลกเปลี่ยนกันนั้นให้ถือว่าเป็นความลับเช่นเดียวกับข้อมูลที่ได้รับตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น และให้เปิดเผยแก่บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (รวมถึงศาลและองค์กรฝ่ายบริหาร) ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินหรือการเก็บภาษีอากร หรือการบังคับใช้ หรือการฟ้องร้องดำเนินคดี หรือการพิจารณาความอุทธรณ์ในเรื่องภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับภาษีตามอนุสัญญานี้ โดยบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะใช้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์เช่นว่านี้เท่านั้น อย่างไรก็ดี อาจจะเปิดเผยข้อมูลในกระบวนการพิจารณาคดีอันเปิดเผยของศาลหรือในการพิพากษาคดี

๓) ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม ห้ามมิให้แปลความของบทบัญญัติของวรรคหนึ่งและวรรคสองของข้อบทนี้เป็นการตั้งข้อผูกพันบังคับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐผู้ทำสัญญารัฐหนึ่งรัฐใดให้

(ก) ดำเนินมาตรการทางการบริหารโดยขัดกับกฎหมายหรือวิธีปฏิบัติทางการบริหารที่มีอยู่ในรัฐผู้ทำสัญญารัฐหนึ่งรัฐใด

(ข) ให้รายละเอียดอันมิอาจจัดหาได้ตามกฎหมายหรือตามทางการบริหารตามปกติของรัฐผู้ทำสัญญานั้นหรือของรัฐผู้ทำสัญญาอีกรัฐหนึ่ง

(ค) ให้ข้อมูลซึ่งจะเปิดเผยความลับทางธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม การพาณิชย์ หรือวิชาชีพ หรือกรรมวิธีการค้าหรือข้อมูลซึ่งหากเปิดเผยก็จะเป็นการขัดกับความสงบเรียบร้อย

๔) ถ้าข้อมูลได้ถูกร้องขอโดยรัฐผู้ทำสัญญาตามข้อนี้ รัฐผู้ทำสัญญาอีกรัฐหนึ่งจะใช้มาตรการต่าง ๆ รวบรวมข้อมูลของรัฐตนเพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อสนเทศที่ร้องขอ ถึงแม้ว่ารัฐผู้ทำสัญญาอีกรัฐหนึ่งนั้นอาจจะไม่ต้องการข้อมูลเช่นว่านั้นสำหรับวัตถุประสงค์ทางภาษีของรัฐตนก็ตาม ภาระหน้าที่ที่รวมอยู่ในกระบวนการก่อนการพิพากษาอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในวรรคสาม แต่ไม่มีกรณีใดเลยที่ข้อจำกัดเช่นว่านั้นที่ถูกตีความว่าอนุญาตให้รัฐผู้ทำสัญญาปฏิเสธที่จะจัดหาข้อมูลเพียงฝ่ายเดียว เพราะรัฐผู้ทำสัญญาไม่มีผลประโยชน์ภายในรัฐผู้ทำสัญญาในข้อมูลเช่นว่านั้น

๕) ไม่มีกรณีใดเลยที่บทบัญญัติในวรรคสามที่จะถูกตีความว่าอนุญาตให้รัฐผู้ทำสัญญาปฏิเสธที่จะจัดหาข้อมูลแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะข้อมูลอยู่ที่ธนาคาร สถาบันการเงินอื่น นอมินี หรือบุคคลผู้กระทำการแทน หรือเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ หรือเพราะมีความเกี่ยวพันกับความเป็นเจ้าของผลประโยชน์ของบุคคล

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าสหราชอาณาจักรได้ใช้การแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบต่างตอบแทนกับประเทศคู่สัญญาผ่านทางความตกลง ไม่ว่าจะเป็นความตกลงเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากร หรือ DTA อย่างไรก็ดี สหราชอาณาจักรได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยอัตโนมัติผ่านทาง FATCA กับสหรัฐฯ โดยข้อบทใน FATCA จะกำหนดหน้าที่ใหม่ที่สำคัญสำหรับภาคธุรกิจของสหราชอาณาจักรในการแสดงตัวผู้เสียภาษีชาวสหรัฐอเมริกาและการลงทะเบียน การรายงานข้อมูลไปยังสรรพากรสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่ากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือ the Data Protection Act ของสหราชอาณาจักรจะเป็นตัวขัดขวางธุรกิจของสหราชอาณาจักรที่จะส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังสหรัฐอเมริกา จากปัญหาที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดเป็นรูปแบบความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลสหรัฐอเมริกากับรัฐบาลสหราชอาณาจักรหรือ A Model Intergovernmental Agreement (IGA) ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๒ สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรได้มีการลงนามใน IGA ซึ่งเป็นความตกลงที่จะปรับปรุงการดำเนินการตามภาษีระหว่างประเทศและการอนุวัติการตาม FATCA โดย IGA

จะไปลดหน้าที่ทางการบริหารในการดำเนินการตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และกำหนดวิธีการสำหรับสถาบันทางการเงินของสหราชอาณาจักรที่จะดำเนินการตามหน้าที่ของตนตาม FATCA โดยไม่ไปละเมิดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

๔.๒ สหรัฐอเมริกา

จากการที่สหรัฐอเมริกา ใช้ทฤษฎีการจัดเก็บภาษีทั้ง ๓ หลัก คือ หลักถิ่นที่อยู่ (Resident Rule) หลักแหล่งเงินได้ (Source Rule) และหลักสัญชาติ (Nationality Rule/Citizenship Rule) ดังนั้น บุคคลที่มีสัญชาติสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดจึงมีหน้าที่เสียภาษีให้กับสรรพากรสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพลเมืองสหรัฐอเมริกา จำนวนไม่น้อยที่ไม่ปรากฏรายได้หรือไม่มีทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในสหรัฐอเมริกาหรือมีทรัพย์สินตั้งอยู่นอกสหรัฐอเมริกา แต่ไม่รายงานให้สรรพากรของสหรัฐอเมริกาทราบ ส่งผลให้สรรพากรของสหรัฐอเมริกา ไม่มีข้อมูลและไม่สามารถตรวจพบแหล่งเงินได้ของคนเหล่านี้ได้ ได้แก่ นักลงทุนที่มีแหล่งเงินได้จำนวนมากเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ที่วางแผนทางภาษีเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษี บุคคลที่ถือสองสัญชาติ (Dual Resident) ที่อาจอาศัยอยู่นอกสหรัฐอเมริกา และบุคคลที่ได้รับการอนุมัติให้เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและอาจมีถิ่นที่อยู่ถาวรในสหรัฐอเมริกา (Legal Immigrant) ซึ่งผลจากการเลี่ยงภาษีทำให้สหรัฐอเมริกา สูญเสียรายได้กว่าปีละ ๑๐๐ ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกา ไม่มีข้อมูลและไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของบุคคลสหรัฐอเมริกา ที่ซุกซ่อนไว้ในต่างประเทศได้ (Offshore Tax Non-compliance) ดังนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา สามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงมีแนวทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลในหลายลักษณะ ทั้งรูปแบบของอนุสัญญา และรูปแบบกฎหมายภายใน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(๑) อนุสัญญา

(๑.๑) Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)

TIEAs เกิดจากความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศ OECD และกลุ่มประเทศเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก (G๗) รวมทั้งกลุ่ม G๒๐ โดยมีการระบุให้ประเทศคู่สัญญาให้ความช่วยเหลือด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดเก็บภาษีอากรของประเทศคู่สัญญา ข้อมูลดังกล่าว ได้แก่ ข้อมูลที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการประเมินภาษีการจัดเก็บภาษีการสืบสวน และการฟ้องร้องทางภาษี และข้อมูลนั้นต้องถือเป็นความลับ แต่สามารถเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรวมถึงศาลและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภาษีการจัดเก็บภาษี การบังคับใช้กฎหมายภาษีอากร การฟ้องร้องและการอุทธรณ์ภาษี ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในประเทศคู่สัญญาเท่านั้น

(๑.๒) Double Tax Treaties (DTTs) หรือ Double Tax Conventions (DTCs)

เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีจุดประสงค์ในการขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บภาษีโดยประเทศคู่สัญญาให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อป้องกันการเลี่ยงภาษีระหว่างประเทศคู่สัญญา โดยปัจจุบันสหรัฐอเมริกา ได้มีการทำ DTA DTTs หรือ DTCs กับประเทศต่าง ๆ แล้ว ๖๗ ประเทศ

ทั้งนี้ เนื้อหาในความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้ง TEIAs DTA DTTs และ DTCs ตามระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สามารถนำมาใช้บังคับเทียบเท่ากฎหมายภายในระดับพระราชบัญญัติได้โดยที่ไม่ต้องอนุวัติการกฎหมายภายในขั้นรองรับอีกชั้นหนึ่ง

(๒) กฎหมายภายใน

สหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากรโดยเฉพาะแต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลหลายรูปแบบที่มีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีอากร ซึ่งข้อมูลทางภาษีอากรเป็นข้อมูลส่วนบุคคลประเภทหนึ่งและเนื่องจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกามิได้มีกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่มีลักษณะครอบคลุมเหมือนประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อีกทั้งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาก็มิได้บัญญัติเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่สหรัฐอเมริกามีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นกฎหมายเฉพาะในระดับสหพันธรัฐที่บัญญัติไว้เป็นเรื่อง ๆ เช่น Privacy Act 1974, Bank Secrecy Act 1974, Health Care Quality Improvement Act of 1986, Electronic Communication Privacy Act, The Drivers Privacy Protection Act (DPPA) 1994, The Computer Matching Protection Act 1988, The Telephone Consumer Protection Act 1991, Personal Information Privacy Act of 2001, the Consumer Privacy Protection Act of 2011 และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นกฎหมายเฉพาะในระดับมลรัฐ (State Law) เช่น Massachusetts Physician Profile Act 1996 เป็นต้น

(๒.๑) The Fair Credit Reporting Act of 1970

The Fair Credit Reporting Act of 1970 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บโดยภาคเอกชนฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา กฎหมายนี้ได้อนุญาตให้หน่วยงานที่เรียกว่า Consumer Reporting Agency จัดเก็บ ใช้ และเปิดเผยข้อมูลเครดิตของลูกค้าแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งต้องเป็นความต้องการข้อมูลที่ชอบธรรม นอกจากนี้แล้ว หากผู้ใช้ข้อมูลเครดิตดังกล่าวเป็นข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจที่เป็นผลลบ เช่น การปฏิเสธในเรื่องการขอสินเชื่อ การจ้างงาน หรือบริการอื่นใดของลูกค้าแล้ว ผู้ใช้ข้อมูลเครดิตต้องแจ้งให้ลูกค้าทราบถึงแหล่งที่มาของข้อมูลนั้น สำหรับข้อมูลเครดิตที่สามารถเปิดเผยได้นั้น ตามกฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างรับรองว่าสามารถ

ทำได้หลายประการ จนมีข้อวิตกกังวลจากนักวิชาการว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าเท่าที่ควร ในขณะเดียวกันขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลต่อผู้ประกอบการธุรกิจนั้นค่อนข้างกว้างขวาง

(๒.๒) The Privacy Act of 1974

เป็นแนวปฏิบัติให้รัฐบาลดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลอย่างเป็นธรรมในการรวบรวม เก็บรักษา ใช้ หรือเผยแพร่ โดยข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลได้จะถูกเก็บรักษาในระบบจัดเก็บของหน่วยงานในรัฐบาลกลางตามรายชื่อของแต่ละบุคคล หรือสามารถทราบตัวบุคคลโดยระบุลักษณะบางประการ ซึ่งตาม The Privacy Act of 1974 กำหนดให้หน่วยงานจัดเก็บให้ข้อมูลต่อสาธารณะเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บข้อมูลโดยการประกาศใน Federal Register โดยกฎหมายดังกล่าว ห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลจากระบบจัดเก็บโดยปราศจากความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรของแต่ละบุคคล เว้นแต่การเปิดเผยจะอยู่ภายใต้ข้อยกเว้น

(๒.๓) Right of Financial Privacy Act of 1978

เป็นกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ (Federal Law) ถูกตราขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองข้อมูลทางการเงินของลูกค้าธนาคาร หรือสถาบันการเงินต่าง ๆ จากการตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง มีการกำหนดวิธีการสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติในการขอข้อมูลทางการเงินของลูกค้าจากธนาคาร หรือสถาบันการเงินต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดหน้าที่และข้อจำกัดสำหรับสถาบันการเงินก่อนที่จะให้ข้อมูลของลูกค้าแก่หน่วยงานของรัฐอีกด้วย ซึ่งลูกค้าของสถาบันการเงินจะต้องได้รับการแจ้งวัตถุประสงค์และความต้องการข้อมูลทางการเงินของลูกค้าเป็นหนังสือจากหน่วยงานของรัฐที่ต้องการข้อมูล และหน่วยงานของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของข้อมูลซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคารหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ หรือมีหนังสือของทางราชการ หมายศาล หรือคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

(๒.๔) Gramm-Leach-Bliley Financial Modernization Act of 1999

เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทางการเงิน ซึ่งได้แก่ข้อมูลส่วนบุคคลที่สามารถบ่งชี้ข้อมูลทางการเงิน (Personally Identifiable Financial Information) รวมถึงรายการและข้อมูลอื่นใดของผู้บริโภคที่ได้มาโดยการใช้ข้อมูลทางการเงินที่สามารถบ่งชี้เกี่ยวกับบุคคลได้ และข้อมูลเกี่ยวกับการจัดกลุ่มของผู้บริโภค (Grouping of Consumers) อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นว่าข้อมูลที่ไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ คือ ข้อมูลที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้และรวมถึงรายการหรือข้อมูลที่ได้รวบรวมจัดเก็บโดยปราศจากการใช้ข้อมูลทางการเงินที่สามารถบ่งชี้เกี่ยวกับบุคคล เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับประชากร และข้อมูลที่ไม่ใช่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่สถาบันการเงินใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการวิเคราะห์

(๒.๕) Bank Secrecy Act 1970 (BSA)

กำหนดให้สถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกา ต้องช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการตรวจสอบและป้องกันการฟอกเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินต้องเก็บรักษาข้อมูลการซื้อเงินสดในตราสารเปลี่ยนมือได้ และยื่นรายงานการซื้อดังกล่าวในกรณีที่มีจำนวนเกิน ๑๐,๐๐๐ เหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (จำนวนต่อวัน) และรายงานดำเนินการที่ต้องสงสัยที่อาจเป็นเหตุให้เกิดการฟอกเงิน การหนีภาษี การอาชญากรรมอื่น ๆ

(๒.๖) Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)

เป็นกฎหมายที่มุ่งให้มีผลบังคับใช้กับสถาบันการเงินของต่างประเทศ (Foreign Financial Institutions: FFIs) ให้มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลทางบัญชีของลูกค้าชาวสหรัฐอเมริกา ต่อสรรพากรของสหรัฐอเมริกา โดยหากสถาบันการเงินต่างประเทศไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย FATCA จะถูกหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายร้อยละ ๓๐ จากแหล่งเงินที่ได้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ กฎหมาย FATCA ยังกำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศมีอำนาจสั่งปิดบัญชีของบุคคลสหรัฐอเมริกาที่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลทางบัญชี (Close Account) อีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมาย FATCA มีจุดประสงค์ในการป้องกันการเลี่ยงภาษีอากรของบุคคลสหรัฐอเมริกาในธุรกรรมระหว่างประเทศซึ่งมักจะกระทำในรูปแบบธุรกรรมทางการเงินโดยผ่านการเปิดบัญชีกับสถาบันการเงินหรือมีการโอนเงินหรือผลกำไรออกนอกประเทศผ่านบริษัทผู้รับลงทุนหรือดูแลผลประโยชน์ในการเงินประเภทต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่นอกสหรัฐอเมริกา และเป็นกฎหมายที่มีผลให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีระหว่างประเทศที่เข้าทำความตกลงกับสหรัฐอเมริกา

กฎหมาย FATCA ได้เพิ่มเติมเนื้อหาสาระของประมวลรัษฎากรสหรัฐอเมริกา ในหลายส่วนด้วยกัน กล่าวคือ กำหนดให้บุคคลธรรมดามีหน้าที่ต้องรายงาน “ทรัพย์สินบางประเภทที่กฎหมายกำหนดที่อยู่นอกสหรัฐอเมริกา” หากรวมกันมีมูลค่าเกิน ๕๐,๐๐๐ เหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้หมายถึงทรัพย์สินประเภทบัญชีทางการเงินของสถาบันการเงินต่างประเทศ ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าธนาคารหรือไม่ ทรัพย์สินทางการเงินและการลงทุนทุกประเภทที่ได้มีการลงทุนหรือออกโดยสถาบันการเงินในประเทศ ทั้งนี้ ให้ตีความรวมถึงผลประโยชน์ทางการเงินที่ได้รับจากบริษัทหรือหน่วยธุรกิจในต่างประเทศด้วย

ทั้งนี้ มาตรา ๑๔๗๑ (b) ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศมีหน้าที่เข้าทำความตกลงกับสรรพากรของสหรัฐอเมริกา ในการรายงานและตรวจสอบข้อมูลทางบัญชีของบุคคลสหรัฐอเมริกา (Due Diligence Procedure) ตามรูปแบบและขั้นตอนที่สหรัฐอเมริกากำหนด ส่วนบุคคลสหรัฐอเมริกานั้น หมายถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยในกรณีของนิติบุคคลนั้น สหรัฐอเมริกาถือว่าบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีบุคคลสหรัฐอเมริกาถือหุ้นในอัตราร้อยละ ๑๐ ถือเป็นบุคคลสหรัฐอเมริกา

ตามความหมายนี้ด้วย ดังนั้น หลักการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หากสถาบันการเงินต่างประเทศไม่รายงานข้อมูลหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สหรัฐอเมริกากำหนด และสถาบันการเงินต่างประเทศรายนั้นมีเงินได้ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ให้ผู้จ่ายเงินได้ในสหรัฐอเมริกา (Withholding Agent) มีหน้าที่หักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ ๓๐ จากเงินได้จำนวนนั้นที่เกิดขึ้นจากแหล่งเงินได้ในสหรัฐอเมริกา (มาตรา ๑๔๗๑ (a)) ซึ่งสถาบันการเงินที่ไม่รายงานข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถอ้างสิทธิประโยชน์ขอลดหย่อนอัตราภาษีตามข้อกำหนดใน DTA ที่ทำไว้กับสหรัฐอเมริกาได้

อย่างไรก็ดี มาตรา ๑๔๗๑ (b) (๑) (F) ได้บัญญัติต่อไปว่า หากกฎหมายของประเทศใดไม่อนุญาตให้สถาบันการเงินเปิดเผยหรือรายงานข้อมูลของบุคคลสหรัฐอเมริกา หรือกรณีที่เจ้าของบัญชีชาวสหรัฐอเมริกาไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลภายในเวลาที่กำหนด จะถือว่าบัญชีประเภทนั้นเป็นบัญชีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ตามหลักในในเรื่อง FATCA (Recalcitrant Account) และให้สถาบันการเงินต่างประเทศที่ดูแลบัญชีประเภทดังกล่าวมีหน้าที่ปิดบัญชีดังกล่าวเสีย

จากข้อเท็จจริงข้างต้น เป็นที่สังเกตได้ว่า กฎหมาย FATCA ได้เพิ่มเติมหลักการในประมวลรัษฎากรสหรัฐอเมริกา และกำหนดหลักการที่เข้มงวดกับสถาบันการเงินในต่างประเทศ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติสถาบันการเงินต่างประเทศจำนวนมากไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดในการรายงานข้อมูลได้ เนื่องจากติดข้อห้ามของกฎหมายภายใน เช่น กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลธนาคาร หรือกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น ดังนั้น ภายหลังสหรัฐอเมริกาจึงได้เชิญชวนประเทศต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามหลักกฎหมาย FATCA โดยให้จัดทำในรูปแบบความตกลงระหว่างประเทศ (IGA) แทน

ภาคผนวก

: สำเนาหนังสือสภาผู้แทนราษฎร
ที่ สผ ๐๐๑๔/๗๔๕๓ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๔
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยน
ข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)

: ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยน
ข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)
(สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)

: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
(การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยน
ข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ)
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

(๑)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขรับ 5182
วันที่ 21 มิ.ย. 2564
เวลา 14.11 น.

ที่ สผ ๐๐๑๔/๗๔๕๓

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๔

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ และเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ

ฉะนั้น จึงส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อนำเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๖

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายชวน หลีกภัย)
ประธานสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ ๒๒๗.๑๔ วันที่ ๒๑/มิ.ย./๖๔
เวลา ๑๔.๑๗ น. ๗๓๓
สำนักการประชุม

กลุ่มงานญัตติ
รับที่ ๓ (๗) /๒๕๖๔
วันที่ ๒๑/มิ.ย./๖๔
เวลา ๑๔.๓๙ น.
สำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๕๒๑

สารบบ

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญฯ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สภาผู้แทนราษฎรส่งให้วุฒิสภาเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๔

ว่าที่ ร.ต.ต.
(อาพัทธ์ สุขะนันท์)
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร หรือความตกลงระหว่างประเทศ (เพิ่มมาตรา ๑๐ ตรี)

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้รูปแบบการประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่มีพรมแดน การเคลื่อนย้ายการลงทุนสามารถทำได้ง่าย ก่อให้เกิดการโยกย้ายกำไรในการดำเนินธุรกิจไปในประเทศที่มีความจูงใจด้านภาษีอากร ส่งผลให้การติดตามจัดเก็บภาษีอากรของแต่ละประเทศเป็นไปอย่างลำบากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรระหว่างกันที่มีการกำหนดไว้ในความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร หรือความตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเพื่อกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการเพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงหรืออนุสัญญาดังกล่าว และเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ร่าง
พระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ....

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๐ ตรี แห่งประมวลรัษฎากร

“มาตรา ๑๐ ตรี ให้อธิบดีในฐานะผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้หรือจะได้ทำกับรัฐบาลต่างประเทศ มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง

ในกรณีที่อธิบดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรที่สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้ทำไว้กับสำนักงานเศรษฐกิจและการค้าของต่างประเทศ ให้อธิบดีมีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลเช่นเดียวกับที่บัญญัติตามวรรคหนึ่งด้วย

ในกรณีที่รัฐบาลไทยได้เข้าผูกพันเป็นคู่สัญญาหรือภาคีตามความตกลงระหว่างประเทศใด ซึ่งมีข้อบัญญัติให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร ให้อธิบดีในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือผู้แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการตามลักษณะนี้ กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง

การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญานั้น”

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....

.....

ถูกต้องตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

(นางสาวนงทิพา ของสิริวัฒนกุล)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒
สำนักการประชุม
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บันทึกวิเคราะห์สรุป
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... (การแลกเปลี่ยนข้อมูลตามคำขอระหว่างประเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูลอัตโนมัติระหว่างประเทศ) ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้รูปแบบการประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่มีพรมแดน การเคลื่อนย้ายการลงทุนสามารถทำได้ง่าย ก่อให้เกิดการโยกย้ายกำไรในการดำเนินธุรกิจไปในประเทศที่มีความจูงใจด้านภาษีอากร ส่งผลให้การติดตามจัดเก็บภาษีอากรของแต่ละประเทศเป็นไปอย่างลำบากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลภาษีอากรระหว่างกันที่มีการกำหนดไว้ในความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร หรือความตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเพื่อกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการเพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงหรืออนุสัญญาดังกล่าว และเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาโดยหน้าที่ราชการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร หรือความตกลงระหว่างประเทศ (ร่างมาตรา ๓)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเพื่อกำหนดอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้โดยหน้าที่ราชการ เพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงหรืออนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน และการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากร หรือความตกลงระหว่างประเทศอันจะเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการเลี่ยงรัษฎากรและเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

“การตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา”

“มาตรา ๘๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔๕ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

(บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๘๑)

ออกแบบโดย : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๐ ๒๘๓๑ ๙๔๑๙, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๕