

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๐๗๔๑/ล.๒๖๖๐



กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๕๐๐

๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๔

เรื่อง ผลการประชุม “The ๑๓th Inclusive Framework on BEPS”

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่อง ผลการประชุม “The ๑๓th Inclusive Framework on BEPS” เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔(๗) รวมทั้งเป็นการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๑) การเมือง การต่างประเทศ และความมั่นคง และ (๒) การสร้างรายได้และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าว เสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ Inclusive Framework on BEPS (กรอบความร่วมมือ Inclusive Framework) จัดตั้งขึ้นโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) เพื่อเป็นกลไกให้ประเทศสมาชิกทั่วโลกเข้าร่วมเพื่อกำหนดทิศทางและวิธีการในการนำมาตรการป้องกันการกีดกร่อนฐานภาษีและโยกย้ายกำไรไปยังประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำ (Base Erosion and Profit Shifting หรือ BEPS) โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมือ Inclusive Framework ดังกล่าว เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๖๐ ในฐานะประเทศสมาชิก ลำดับที่ ๙๘

๑.๒ OECD ได้ศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีที่เกิดจากความท้าทายของยุคเศรษฐกิจดิจิทัล โดยปัจจุบันได้ข้อสรุปและได้นำเสนอร่างต้นแบบของแนวทางการจัดเก็บภาษีในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลแนวทางที่ ๑ และแนวทางที่ ๒ (Pillar ๑ และ Pillar ๒) ในการประชุม Inclusive Framework on BEPS ครั้งที่ ๑๐ ในเดือนตุลาคม ๒๕๖๓ โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการกีดกร่อนฐานภาษีและการโอนย้ายกำไรไปยังประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำ (Tax Haven) สร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี เพื่อป้องกันประเทศต่าง ๆ ดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติ โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีผ่านการเก็บภาษีในอัตราต่ำ

/๑.๓ ต่อมา...

๑.๓ ต่อมาการประชุม The ๑๒th Inclusive Framework on BEPS ได้จัดขึ้นในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เพื่อให้ประเทศสมาชิกพิจารณากรอบข้อเสนอแนะทางการจัดเก็บภาษีในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลของ OECD (Inclusive Framework Statement) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการของ Pillar ๑ และ Pillar ๒ โดยผลของการพิจารณามีประเทศสมาชิกทั้งหมด ๑๓๔ ประเทศจาก ๑๔๐ ประเทศสมาชิกที่เห็นด้วยและหรือไม่คัดค้านต่อกรอบ Inclusive Framework Statement ข้อเสนอแนะทางการจัดเก็บภาษีในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลของ OECD โดย ๖ ประเทศที่ไม่เห็นด้วย/คัดค้าน ได้แก่ ประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำในสหภาพยุโรป ได้แก่ ไอร์แลนด์ เอสโตเนีย ฮังการี และประเทศในทวีปเอเชีย และแอฟริกา ได้แก่ ศรีลังกา ไนจีเรีย และเคนยา

๑.๔ OECD ได้มีการกำหนดการประชุม The ๑๓th Inclusive Framework Meeting ในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ เพื่อให้ประเทศสมาชิกพิจารณากรอบข้อเสนอแนะทางการจัดเก็บภาษีในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลของ OECD ฉบับปรับปรุง (Revised Inclusive Framework Statement) ซึ่งเป็นกรอบข้อเสนอที่มีการหาข้อสรุปในประเด็นที่ยังคงค้างและปรับปรุงแล้วจาก Inclusive Framework Statement ณ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔ รวมถึงแผนการนำไปปฏิบัติ (Detailed Implementation Plan)

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

ผลการประชุม “The ๑๓th Inclusive Framework on BEPS” เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงขอเสนอคณะรัฐมนตรีทราบตามมาตรา ๔(๗) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๑) การเมือง การต่างประเทศ และความมั่นคง และ (๒) การสร้างรายได้และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

-

๔. สาระสำคัญของการประชุม The ๑๓th Inclusive Framework on BEPS

๔.๑ OECD ได้นำเสนอกรอบข้อเสนอแนะทางการจัดเก็บภาษีในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลของ OECD ฉบับปรับปรุง (Revised Inclusive Framework Statement) และแผนการนำไปปฏิบัติ (Detailed Implementation Plan) ต่อที่ประชุม The ๑๓th Inclusive Framework on BEPS ในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ โดยมีรายละเอียดสาระสำคัญดังนี้

๔.๑.๑ กรอบข้อเสนอแนะทางการจัดเก็บภาษีในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลของ OECD ฉบับปรับปรุง (Revised Inclusive Framework Statement)

๑) Pillar ๑

๑.๑) หลักการ

การกำหนดหลักการการจัดเก็บภาษีตามมาตรฐานสากลด้วยการจัดเก็บภาษีตามสัดส่วนการปันกำไร (เรียกว่า Amount A) ของบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ หรือ Multi-National Enterprises (MNEs) มายังประเทศแหล่งเงินได้ โดยกำหนดสัดส่วนของกำไรที่จะต้องแบ่งให้ประเทศที่ผู้ใช้งานอยู่ในการจัดเก็บภาษี โดยพิจารณาจุดเกาะเกี่ยวทางเศรษฐกิจจากยอดรายได้จากประเทศแหล่งเงินได้ โดยแบ่งสัดส่วนการจัดเก็บภาษี (Allocating Taxing Right) ไปยังประเทศผู้ใช้งานร้อยละ ๒๕ ของส่วนกำไรที่เกินร้อยละ ๑๐ ของรายได้

๑.๒) องค์ประกอบสำคัญของ Pillar ๑

๑.๒.๑) ขอบเขตการจัดเก็บภาษี (Scope) : Multi-National Enterprises (MNEs) ที่มีรายได้รวมมากกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านยูโร และมีอัตรากำไรมากกว่าร้อยละ ๑๐ ของรายได้

๑.๒.๒) จุดเกาะเกี่ยวทางเศรษฐกิจ (Nexus) : จะมีการปันกำไร (Amount A) ให้กับประเทศที่ลูกค้านำอยู่เมื่อ MNEs ดังกล่าวยังมีรายได้อย่างน้อย ๑ ล้านยูโร จากประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศที่มี GDP ต่ำกว่า ๔๐,๐๐๐ ล้านยูโร จุดเกาะเกี่ยวจะอยู่ที่ ๒๕๐,๐๐๐ ยูโร

๑.๒.๓) อัตราการปันส่วนกำไรให้กับแต่ละประเทศที่ผู้ใช้งานอยู่ เสนอร้อยละ ๒๕ ของส่วนกำไรที่เกินร้อยละ ๑๐ ของรายได้

๑.๒.๔) สำหรับกระบวนการป้องกันและแก้ไขข้อพิพาททางภาษี (Tax Certainty) ทาง OECD จะมีมาตรการเพื่อป้องกันการเก็บภาษีซ้อนโดยกลไกการจัดข้อพิพาทสำหรับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปันส่วนกำไร (Amount A) ซึ่งเป็นแบบภาคบังคับ (Mandatory) และมีผลผูกพัน (Binding)

๑.๒.๕) ให้แต่ละประเทศที่มีมาตรการภาษีที่เก็บจากธุรกิจดิจิทัลภายใต้กฎหมายของตนเองยกเลิกมาตรการดังกล่าว (Digital Services Tax) โดยเป็นการจัดเก็บภาษีทางตรงจากเงินได้ มิใช่เป็นการจัดเก็บภาษีทางอ้อมหรือภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งประเทศไทยไม่มีการจัดเก็บภาษีในลักษณะนี้

๒) Pillar ๒

๒.๑) หลักการ

การกำหนดให้ธุรกิจมีการเสียภาษีขั้นต่ำ (Minimum Tax) อยู่ที่ร้อยละ ๑๕ โดยหากมีการเสียภาษีในประเทศที่มีบริษัทในเครือไปทำธุรกิจในอัตราต่ำกว่าอัตราภาษีขั้นต่ำ ประเทศที่บริษัทแม่ตั้งอยู่สามารถเก็บภาษีได้เพิ่มเติมจากส่วนต่างระหว่างอัตราภาษีที่เสียและอัตราภาษีขั้นต่ำ

๒.๒) องค์ประกอบสำคัญของ Pillar ๒

๒.๒.๑) ขอบเขตการจัดเก็บภาษี (Scope) : MNEs ที่มีรายได้รวมตั้งแต่ ๗๕๐ ล้านยูโรขึ้นไป

๒.๒.๒) ในกรณีที่ผู้รับรายได้เป็นบริษัทในเครือหรือสถานประกอบการถาวรที่ตั้งอยู่ในประเทศที่จัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราภาษีขั้นต่ำ จะให้สิทธิประเทศที่บริษัทแม่ตั้งอยู่ในการจัดเก็บภาษี โดยนำเงินได้จากบริษัทในเครือไปรวมเสียภาษีเพิ่มที่บริษัทแม่ (Top Up Tax) อย่างไรก็ตาม หากประเทศที่บริษัทแม่ตั้งอยู่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายในการจัดเก็บภาษีเพิ่มที่บริษัทแม่ จะให้สิทธิแก่ประเทศที่บริษัทในเครือที่เป็นผู้จ่ายเงินได้ตั้งอยู่จัดเก็บภาษีเพิ่ม (Top Up Tax) แทน (เรียกว่า Global Anti Base Erosion Rules : GloBE Rules)

๒.๒.๓) OECD ได้มีการเสนอสูตรการ Carve Out สำหรับการคำนวณอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate) โดยการยกเว้นรายได้ร้อยละ ๕ ของมูลค่าที่เกิดจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในทรัพย์สินที่มีตัวตน (Tangible Assets) และเงินเดือน (Payroll) ที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน นอกจากการคำนวณอัตราภาษีที่แท้จริง ทั้งนี้ ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ๑๐ ปีแรก จะให้หักรายได้ในอัตราที่ร้อยละ ๘ ของมูลค่าทรัพย์สินที่มีตัวตนและในอัตราที่ร้อยละ ๑๐ ของเงินเดือนพนักงานที่ลงทุนสร้างการจ้างงานในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ อัตราการยกเว้นรายได้ดังกล่าวจะค่อยๆ ลดลงในปีต่อไป โดย ๕ ปีแรกลดลงร้อยละ ๐.๒ ของมูลค่าทรัพย์สินที่จับต้องได้และเงินเดือน และ ๕ ปีหลังลดลงร้อยละ ๐.๔ ของมูลค่าทรัพย์สินที่มีตัวตนและร้อยละ ๐.๘ ของเงินเดือน

/๒.๒.๔) OECD...

๒.๒.๔) OECD ได้นำเสนอวิธีการที่กำหนดให้ประเทศแหล่งเงินได้เก็บภาษีเพิ่มเติม (Top Up Tax) สำหรับธุรกรรมการจ่ายเงินบางประเภทที่มีความเสี่ยงในการโอนกำไร เช่น ดอกเบี้ย ค่าสิทธิ เป็นต้น หากอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลตามกฎหมายภายใน (Nominal Rate) ของประเทศถิ่นที่อยู่ของผู้รับรายได้จากบริษัทที่มีความสัมพันธ์กันนั้น มีอัตราต่ำกว่าอัตราภาษีขั้นต่ำที่กำหนดไว้ร้อยละ ๙ ให้ประเทศแหล่งเงินได้สามารถเก็บภาษีได้เพิ่มเติม (Top Up Tax) ให้ครบอัตราภาษีขั้นต่ำที่ร้อยละ ๙

๔.๑.๒ แผนการนำไปปฏิบัติ (Detailed Implementation Plan)

๑) Pillar ๑ คาดว่าจะสามารถนำข้อเสนอการจัดเก็บภาษีจากการปันกำไร (Amount A) มาบังคับใช้โดยการจัดทำความตกลงแบบพหุภาคี โดยจะเปิดให้ลงนามในปี ๒๕๖๕ และมีผลบังคับใช้ในปี ๒๕๖๖

๒) Pillar ๒ คาดว่าจะสามารถนำเสนอร่างกฎหมายที่ให้แต่ละประเทศไปปรับใช้เป็นกฎหมายภายในได้ภายในปี ๒๕๖๕ และมีผลบังคับใช้ภายในปี ๒๕๖๖

๔.๒ ผลการประชุม The ๑๓th Inclusive Framework on BEPS

๔.๒.๑ OECD ได้แจ้งผลของการประชุมว่า ณ ปัจจุบัน มีประเทศสมาชิกทั้งหมด ๑๓๖ ประเทศ จาก ๑๔๐ ประเทศสมาชิกที่เห็นด้วยหรือไม่คัดค้านต่อกรอบ Revised Inclusive Framework Statement ทั้งนี้ ๔ ประเทศที่ไม่เห็นด้วยหรือคัดค้าน ได้แก่ ศรีลังกา ไนจีเรีย เคนยา และปากีสถาน

๔.๒.๒ ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน ๑๓๖ ประเทศที่เห็นด้วยหรือไม่คัดค้านต่อกรอบข้อเสนอฯ ดังกล่าว แต่ได้ให้ข้อสังเกตในประเด็นสำคัญดังนี้

๑) กลไกการป้องกันและแก้ไขข้อพิพาท (Tax Certainty) เห็นควรมีกลไกหรือกระบวนการให้สรรพากรประเทศที่มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการตาม Pillar ๑ ต้องไม่กระทบสิทธิในการดำเนินการตามกฎหมายภายในเดิมที่มีการบังคับใช้

๒) เรื่อง Carve Out เห็นควรให้มีการยกเว้นรายได้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมที่มีความสำคัญออกจากการคำนวณอัตราภาษีที่จ่ายจริงภายใต้ Pillar ๒ และมาตรการส่งเสริมการลงทุนควรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประเทศกำลังพัฒนาที่จะดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

๓) กรอบระยะเวลา (Timeline) ของการนำ Pillar ๑ และ Pillar ๒ ไปปฏิบัติตามที่ OECD เสนอนั้นมีความท้าทายต่อการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ รวมทั้งการจัดทำความตกลงแบบพหุภาคี สำหรับประเทศไทยจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และมีกระบวนการในการจัดทำความตกลง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ

ทั้งนี้ ทางกระทรวงการคลังขอให้ OECD นำข้อสังเกตไปใช้ในการจัดทำรายละเอียดของข้อเสนอ Pillar ๑ และ Pillar ๒ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ต่อไป

๔.๒.๓ สำหรับการดำเนินการขั้นถัดไป OECD แจ้งว่า ในส่วนของการนำ Pillar ๑ และ Pillar ๒ ไปปฏิบัติจะได้มีการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการนำไปปฏิบัติ เช่น การให้คำแนะนำเชิงเทคนิค (Technical Assistance) การประชุมสัมมนา e - Learning การให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการตรวจสอบภาษีระหว่างประเทศ (Tax Inspector without Borders : TIWB) เป็นต้น

๔.๓ ผลกระทบต่อประเทศไทย

๔.๓.๑ ผลกระทบของ Pillar ๑ คาดว่า ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากข้อเสนอ Pillar ๑ นี้ เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่อยู่ในขอบข่ายของการปันกำไรจาก Pillar ๑ โดยประเทศไทยจะมีโอกาสได้รับการปันกำไรในส่วนนี้ หากบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่หรือบริษัทดิจิทัลต่างๆ มีการให้บริการและมีรายได้จากลูกค้าในประเทศไทยไม่น้อยกว่า ๑ ล้านยูโร แม้ไม่ได้มาประกอบกิจการในประเทศไทยแต่มีเงินได้จากการขายสินค้าและให้บริการแก่ลูกค้าในประเทศไทย

๔.๓.๒ ผลกระทบของ Pillar ๒ คาดว่า จะส่งผลกระทบทางบวกต่อการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศไทย กรณีบริษัทที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยและมีการวางแผนภาษีโดยการจัดตั้งบริษัทในต่างประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำ เป็นการรักษฐานภาษีในประเทศ สร้างความเป็นธรรมในการเสียภาษี แต่อย่างไรก็ดี Pillar ๒ อาจส่งผลกระทบต่อวิธีการส่งเสริมการลงทุนที่ใช้ภาษีในการสร้างแรงจูงใจให้ต่างชาติมาลงทุนในประเทศไทย เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น

๕. ความเห็นของส่วนราชการ

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ผลของการประชุมดังกล่าวถือเป็นการปฏิรูประบบภาษีโลกในยุคดิจิทัลที่มีความคืบหน้าและมีนัยสำคัญต่อประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในป้องกันการกีดกันฐานภาษีและการโอนย้ายกำไรไปยังประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำ (Tax Haven) สร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี และเพื่อป้องกันประเทศต่างๆ ดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติ โดยการแข่งขันกันลดอัตราภาษี ซึ่งข้อเสนอฯ ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการเก็บภาษีของประเทศไทย นโยบายทางการค้าและการลงทุนของประเทศ รวมทั้งเศรษฐกิจในภาพรวม ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยต่อผลกระทบของ Pillar ๑ และ Pillar ๒ กระทรวงการคลังจะได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาผลกระทบของข้อเสนอการจัดเก็บภาษีในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลของ OECD ซึ่งจะประกอบไปด้วยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป จึงเห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบ

๖. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบผลการประชุม “The ๑๓th Inclusive Framework on BEPS” และการตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาผลกระทบของข้อเสนอการจัดเก็บภาษีในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลของ OECD

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ศูนย์ปฏิบัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๓๒ ๘๖๓๒

โทรสาร ๐ ๒๖๑๗ ๓๖๔๓

E-mail : email.ita@rd.go.th