

FATCA: บทบาทของสหรัฐฯต่อกฎหมาย ภาษีอากรระหว่างประเทศและประเทศไทย

FATCA: U.S. Influence on Thailand and International Tax law

- ดร. สุมาพร (ศรีสุนทร) มานะสันต์
- Sumaporn (Srisuntorn) Manason, Ph.D.
- นิติกรชำนาญการ ด้านกฎหมายเศรษฐกิจการคลังและกฎหมายภาษีอากร
- ระหว่างประเทศ สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
- E-mail: srisoonthorn@gmail.com



บทคัดย่อ

ในปี 2553 ประเทศสหรัฐอเมริกา (สหรัฐฯ) มีการออกกฎหมาย FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีของสหรัฐฯ ตามความในกฎหมาย Hiring Incentives to Restore Employment Act โดยมีผลเป็นการเพิ่ม บทบัญญัติในประมวลรัษฎากรสหรัฐฯ ในหมวดที่ 4 (มาตรา 1471-1474) ซึ่งตามข้อกำหนดของกฎหมาย FATCA นั้น ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศมีหน้าที่สืบค้นข้อมูลของบุคคลสหรัฐฯ และรายงาน ข้อมูลดังกล่าวกลับไปยังสรรพากรของสหรัฐฯ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการที่บุคคลสหรัฐฯ มักนำเงินได้ หรือทรัพย์สินเก็บไว้นอกสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม หากสถาบันการเงินต่างประเทศไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ที่สหรัฐฯ กำหนดในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีของบุคคลสหรัฐฯ และสถาบันการเงินรายนั้น มีเงินได้ที่เกิดขึ้นในสหรัฐฯ จะต้องถูกหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ 30 จากเงินได้ดังกล่าว

สำหรับการปฏิบัติตามกฎหมาย FATCA นั้น สหรัฐฯ ได้กำหนดรูปแบบความตกลงระหว่างรัฐไว้ใน หลายรูปแบบ โดยประเทศไทยได้เข้าทำความตกลงในรูปแบบแลกเปลี่ยนข้อมูลภายใต้ Model 1A กับกระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยบทความฉบับนี้จะกล่าวถึงเนื้อหาของกฎหมาย FATCA ที่ส่งผลต่อการกำหนดทิศทางของความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลภาษีอากรระหว่างประเทศ อันเป็นทิศทางใหม่ของรูปแบบกฎหมายภาษีอากรระหว่างประเทศในอนาคต

คำสำคัญ: แพตทก้า แลกเปลี่ยนข้อมูลภาษี ภาษีอากรระหว่างประเทศ

Abstract

The United States (U.S.) enacted Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) in 2010 to require Foreign Financial Institutions (FFIs) to report the Internal Revenue Service (IRS) information about financial account held by U.S. persons. FATCA, provided in chapter 4 (Section 1471-1474) of the Internal Revenue Code, is the revenue-raising portion of the Hiring Incentives to Restore Employment Act. FATCA make some difficulties for U.S. persons to have financial assets which are not located in the U.S. It therefore requires FFIs to search for the suspected U.S. persons and reporting their assets and identities to the IRS. In the case that the FFIs fail to comply with FATCA obligations to disclose information about their U.S. Account holders, they will be imposed 30% withholding tax on payments of US source income.

In complying with FATCA, the U.S. released several model intergovernmental agreements (IGAs) to facilitate FATCA compliance in certain countries. For Thailand, regarding the FATCA IGA that was signed with the US Treasury, Thailand entered into the reciprocal model (Model 1A). Therefore, this paper will explore the future trend of international taxation, with particular focus on FATCA which is the global trend towards tax transparency.

Keywords: FATCA, Tax Exchange Information, International Taxation

บทนำ

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา (สหรัฐฯ) เป็นประเทศมหาอำนาจที่มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับหนึ่งของโลก โดยผู้ประกอบการบุคคลสหรัฐฯมักเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีจำนวนเงินลงทุนสูงและนิยมเข้าไปลงทุนในประเทศที่มีต้นทุนทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าจากข้อเท็จจริงนี้ผู้ประกอบการบุคคลสหรัฐฯ จำนวนมากจึงมักเคลื่อนย้ายเงินทุนและเก็บผลกำไรไว้ในต่างประเทศเพื่อวัตถุประสงค์ในการหลีกเลี่ยงภาระภาษีที่ต้องชำระให้กับรัฐบาลของสหรัฐฯ โดยบุคคลหรือผู้ประกอบการบุคคลสหรัฐฯ จำนวนมากมักมีแนวโน้มที่จะปิดบังและไม่รายงานเงินได้ประเภทดังกล่าวต่อสรรพากรของสหรัฐฯ (Internal Revenue Service: IRS) ทำให้สหรัฐฯ ไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากบุคคลเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ในปี 2553 รัฐบาลของสหรัฐฯ จึงได้มีมติเห็นชอบกฎหมาย FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของบุคคลสหรัฐฯ ที่ทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศโดยผ่านการเปิดบัญชีกับสถาบันทางการเงิน หรือมีการโอนเงินหรือผลกำไรออกนอกประเทศผ่านบริษัทผู้รับลงทุนหรือดูแลผลประโยชน์ในการเงินประเภทต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ภายนอกสหรัฐฯ ซึ่งทางการสหรัฐฯ คาดการณ์ว่า หากกฎหมาย FATCA มีผลบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบแล้ว สรรพากรของสหรัฐฯ จะสามารถเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีและสามารถนำ

รายได้เหล่านั้นกลับเข้ามายังสหรัฐฯ ได้มากกว่า 7.6 ล้านล้านบาทภายในระยะเวลาสิบปี¹

ประกอบกับแนวคิดและหลักการในการจัดเก็บภาษีของสหรัฐฯ ได้มีจัดเก็บภาษีตามหลักสัญชาติ (Citizenship Rule) กล่าวคือ กฎหมายภาษีอากรของสหรัฐฯ กำหนดให้จัดเก็บภาษีจากผู้อยู่เสียภาษีบุคคลสหรัฐฯ ในเงินได้ที่เกิดขึ้นจากแหล่งเงินได้ทั่วโลกโดยผู้อยู่เสียภาษีมีหน้าที่ประเมินและรายงานเงินได้ที่ได้รับทั้งในและนอกสหรัฐฯ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ ในปีภาษีนั้น ๆ หรือไม่ซึ่งมักเป็นกลุ่มนักลงทุนรายใหญ่ที่มีศักยภาพและมีแนวโน้มที่จะเข้าไปลงทุนในต่างประเทศ จึงส่งผลให้ที่ผ่านมาสหรัฐฯ สูญเสียรายได้จากการที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมายเนื่องจากการเก็บภาษีจากผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกรรมระหว่างประเทศนั้นอาจทำได้ยาก และสหรัฐฯ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการเงินของบุคคลสหรัฐฯ ที่ทำธุรกรรมอยู่นอกสหรัฐฯ ได้ ดังนั้น กลไกของกฎหมาย FATCA จึงเป็นเครื่องมือทางภาษีรูปแบบใหม่ที่สหรัฐฯ ได้สร้างขึ้นเพื่อมุ่งหวังในการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีจากบุคคลสหรัฐฯ ที่ดำเนินธุรกรรมระหว่างประเทศ หรือเข้าไปลงทุนและกักเก็บเงินได้ของตนไว้ในสถาบันการเงินในต่างประเทศโดยไม่ยอมแจ้งรายได้ที่แท้จริงต่อสรรพากรสหรัฐฯ

ดังนั้น บทความฉบับนี้ จะกล่าวถึงกฎหมาย FATCA ของสหรัฐฯ ที่มีผลกระทบต่อระบบกฎหมายภาษีอากรระหว่างประเทศทั่วโลก โดย

¹ Bymes W. (2015). Cayman Financial Review (เว็บไซต์) จาก <http://www.compasscayman.com/cfr/2015/08/19/Is-FATCA-chasing-a-leprechaun-and-his-pot-of-gold/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559)

จะได้แยกอธิบายในแง่มุมต่าง ๆ อันได้แก่ ที่มาของกฎหมาย เนื้อหาของกฎหมาย FATCA ตามบทบัญญัติของกฎหมายภาษีของสหรัฐฯ (US Revenue Code) ผลของการไม่เข้าร่วมความตกลง FATCA กับสหรัฐฯ การดำเนินการในส่วนของประเทศไทย และบทวิเคราะห์

➤ ที่มาของกฎหมาย FATCA

กฎหมาย FATCA มีที่มาจากการประกาศใช้กฎหมาย Hiring Incentives to Restore Employment (HIRE) Act of 2010 (Title V, Subtitle A)² ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2553 กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงมุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น โดยสหรัฐฯ ต้องการลดอัตราการว่างงาน และออกมาตรการจูงใจหรือมาตรการลดหย่อนต่าง ๆ เพื่อช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจและช่วยให้รัฐบาลสามารถเก็บภาษีจากเงินได้ของบุคคลสหรัฐฯ ที่เกิดขึ้นจากแหล่งเงินได้ในต่างประเทศเพิ่มขึ้น ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงได้กล่าวถึงหลักการ เช่น การสร้างเงื่อนไขเพื่อการยกเว้นการเก็บภาษีจากการจ้างแรงงาน (Payroll Tax Break) เช่น การลดหรือยกเว้นเงินได้บางประเภทที่ได้จากแรงทั้งในส่วนของผู้จ้างและนายจ้าง โดยเป็นการสร้างแรงจูงใจกับภาคธุรกิจในการส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเนื่องจากสามารถนำค่าใช้จ่ายจากการจ่ายเงินเดือนผู้จ้างมาหักลดหย่อนเพื่อสิทธิประโยชน์ทางภาษี นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดหลักการในเรื่อง FATCA ที่มีผลในการเพิ่มเติมเนื้อหาของประมวลรัษฎากรของ

สหรัฐฯ (Internal Revenue Code of 1986) ในมาตรา 1471 ถึงมาตรา 1474³ ว่าด้วยเรื่องการบังคับให้มีการรายงานข้อมูลของบัญชีที่อยู่ในต่างประเทศ (Taxes to enforce reporting on certain foreign accounts)

การออกกฎหมาย FATCA ในครั้งนั้น เนื่องจากสหรัฐฯ ตรวจพบว่า พลเมืองสหรัฐฯ จำนวนไม่น้อยไม่ปรากฏรายได้ หรือไม่มีทรัพย์สินตั้งอยู่ในสหรัฐฯ หรือในบางกรณีพบว่า มีทรัพย์สินตั้งอยู่นอกสหรัฐฯ แต่ไม่รายงานให้สรรพากรของสหรัฐฯ ทราบ ส่งผลให้สรรพากรของสหรัฐฯ ไม่มีข้อมูลและไม่สามารถตรวจสอบแหล่งเงินได้ของคนเหล่านี้ได้ โดยพลเมืองสหรัฐฯ ที่ตรวจสอบทรัพย์สินได้ยาก ได้แก่ นักลงทุนรายใหญ่ที่มีเงินได้จำนวนมากเกิดขึ้นในสหรัฐฯ และได้ทำการวางแผนทางภาษีเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีในสหรัฐฯ โดยบุคคลเหล่านั้นอาจไม่ได้มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐฯ แต่มีการเช่าตู้ไปรษณีย์ (P.O. Box) หรือที่ทำการหรือที่อยู่ (US Address) ในสหรัฐฯ ไว้เพียงแคร์ับส่งเอกสารหรือดำเนินการใด ๆ อันถือเป็นการดำเนินการเพื่อควบคุมกิจการที่เกิดขึ้นในสหรัฐฯ และต่อมาเมื่อมีเงินได้เกิดขึ้นจากธุรกรรมนั้น ๆ มักทำการโอนเงินได้ดังกล่าวไปเก็บไว้ยังสถาบันการเงินที่ตั้งอยู่นอกประเทศ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังระบุว่าบุคคลที่ตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินได้ได้ยากนั้น รวมถึงบุคคลที่ถือสองสัญชาติ (Dual Resident) ที่อาจอาศัยอยู่ทั้งในและนอกสหรัฐฯ หรือในบางกรณีอาจอาศัยอยู่ในสหรัฐฯ เพียงแค่ช่วงเวลาหนึ่งและ

² Hiring Incentives to Restore. Employment Act. Mar. 18, 2010. [H.R. 2847]

³ ประมวลรัษฎากรสหรัฐฯ U.S. Internal Revenue Code § 1471-1474

มีถิ่นที่อยู่ถาวรในต่างประเทศ

จากข้อเท็จจริงข้างต้น กระทรวงการคลังของสหรัฐฯ ได้ระบุว่า ผลจากการหลีกเลี่ยงภาษีของบุคคลสหรัฐฯ ไม่ว่าจะดำเนินการในรูปแบบใดก็ตามทำให้สหรัฐฯ สูญเสียรายได้กว่าปีละ 100 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯ ไม่มีข้อมูลและไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของบุคคลสหรัฐฯ ที่ชุกช่อนไว้ในต่างประเทศได้ (Offshore tax non-compliance)⁴ ได้ ดังนั้นเพื่อให้กระทรวงการคลังของสหรัฐฯ สามารถจัดเก็บภาษีจากบุคคลดังกล่าวได้ท่านสมาชิกวุฒิสภา Senator Max Baucus และ ท่านผู้แทน Rep. Charles Rangel จึงได้เสนอหลักการการรวบรวมข้อมูลทางการเงินจากสถาบันการเงินในต่างประเทศ⁵ เพื่อตรวจสอบข้อมูลทางบัญชีของบุคคลสหรัฐฯ โดยหลักดังกล่าวเป็นที่มาในการร่างกฎหมาย FATCA เพื่อเสนอต่อรัฐสภาของสหรัฐฯ ในเวลาต่อมา และได้มีการผ่านเป็นกฎหมายโดย

ประธานาธิบดี Barack Obama ได้ลงนามในวันที่ 18 มีนาคม 2553 อย่างไรก็ตาม ก่อนการออกกฎหมาย FATCA ในปี 2553 สหรัฐฯ ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด ซึ่งในปี 2544 สรรพากรของสหรัฐฯ ได้สร้างระบบ Qualified Intermediary (QI) ซึ่งเป็นมาตรการภายใต้มาตรา 1441 ของประมวลรัษฎากรสหรัฐฯ⁶ กำหนดให้สถาบันการเงินในต่างประเทศที่ได้ลงทะเบียนเข้าร่วมกับสหรัฐฯ มีหน้าที่ในการสืบค้นและเก็บข้อมูลเงินได้ของบุคคลสหรัฐฯ และรายงานให้สรรพากรของสหรัฐฯ ทราบเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการเสียภาษีของบุคคลผู้นั้น อย่างไรก็ตาม ระบบ QI ดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าไรนักเนื่องจากระบบ QI ไม่มีการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนในกรณีที่สถาบันการเงินต่างประเทศละเลยในการตรวจสอบข้อมูลระบบ QI จึงไม่สร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินต่างประเทศในการรายงานข้อมูลที่ต้องการให้กับสรรพากรของสหรัฐฯ ประกอบกับ

⁴ อ้างอิงจากรายงานของ 111 Cong. Rec. S10,778 (Statement of Sen. Max Baucus) (“This bill [S. 1934] would improve tax compliance without raising taxes on anyone. These are taxes that are already legally owed.”)

⁵ สถาบันการเงินของต่างประเทศตามความหมายของกฎหมาย FATCA หมายความรวมถึง

1. Depository Institution สถาบันที่รับฝากเงิน

2. Custodial Institution หรือ สถาบันที่ครอบงำทรัพย์สินทางการเงินหรือผู้ที่ทำธุรกิจอื่น โดยในสาระสำคัญของประกอบธุรกิจมีการดำเนินการในรูปแบบการเปิดบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในตราสารหรือสินทรัพย์ทางการเงิน (Financial Assets)

3. Investment Entity คือ สถาบันที่มีการดำเนินการประกอบธุรกิจหลักที่เกี่ยวกับการรับลงทุน หรือการลงทุนใหม่ (reinvestment) หรือซื้อขายหลักทรัพย์ (security) หรือประกอบการในลักษณะใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกำไรในอนาคต

4. Specified Insurance Company คือ สถาบันที่ประกอบธุรกิจประกันภัยในลักษณะที่ให้ความคุ้มครองในรูปแบบมูลค่าเงินสด (Cash value insurance) หรือมีการชดเชยใด ๆ ในรูปแบบเงินสด หรือให้การประกันภัยพ่วงการลงทุน โดยไม่รวมถึงการประกันความเสี่ยงประเภทต่าง ๆ

⁶ ประมวลรัษฎากรสหรัฐฯ U.S. Internal Revenue Code § 1441

สหรัฐฯ ได้ตรวจพบในภายหลังว่าสถาบันการเงินต่างประเทศ เช่น Swiss Bank หรือ Union Bank of Switzerland แม้จะได้ลงทะเบียนเข้าสู่ระบบ QI กับสหรัฐฯ ตั้งแต่ปี 2544 แต่ในที่สุดสถาบันการเงินเหล่านั้นก็ช่วยปกปิดข้อมูลทางบัญชีของบุคคลสหรัฐฯ

ดังนั้น เมื่อระบบ QI ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร กฎหมาย FATCA ที่ประกาศใช้ในปี 2553 ได้ถูกออกแบบมาเพื่อแก้ไขปัญหาและปิดช่องว่างดังกล่าว โดยนอกจากจะกำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศมีหน้าที่รายงานข้อมูลทางบัญชีของบุคคลสหรัฐฯ แล้ว กฎหมาย FATCA ยังได้กำหนดโทษสำหรับสถาบันการเงินที่ไม่เข้าร่วมหรือช่วยปกปิดข้อมูลทางบัญชีของสหรัฐฯ ให้ถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายร้อยละ 30 จากแหล่งเงินได้ที่เกิดขึ้นในสหรัฐฯ ซึ่งโดยปกติสถาบันการเงินต่างประเทศเหล่านี้มักได้สิทธิประโยชน์จากอนุสัญญาภาษีซ้อน⁷ ในการลดอัตราภาษีหัก ณ ที่จ่ายในสหรัฐฯ จากอัตราร้อยละ 30 ให้เหลืออัตราร้อยละ 0-15

นอกจากนี้ ในส่วนของสาระสำคัญของกฎหมาย FATCA สหรัฐฯ ยังได้ระบุหลักเกณฑ์ในการรายงานข้อมูลโดยให้รายงานทั้งเงินได้และ

ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ร่วมดำเนินการหรือหุ้นส่วนในบัญชีประเภทธุรกิจของนิติบุคคลหรือห้างหุ้นส่วน ที่แม้หุ้นส่วนที่ร่วมดำเนินการด้วยนั้นจะเป็นบุคคลสัญชาติอื่นแต่ได้เปิดบัญชีร่วมเพื่อดำเนินธุรกิจกับบุคคลสหรัฐฯ ก็จะเข้าข่ายเป็นประเภทบัญชีที่สถาบันการเงินต้องทำการตรวจสอบและเก็บข้อมูลเพื่อส่งไปยังสรรพากรของสหรัฐฯ ด้วยเช่นกัน

➤ เนื้อหาของกฎหมาย FATCA

กฎหมาย FATCA ได้เพิ่มเติมเนื้อหาสาระของประมวลรัษฎากรสหรัฐฯ ในหลายส่วนด้วยกัน⁸ กล่าวคือ ในส่วนแรกได้เพิ่มเติมมาตรา 26 U.S. Code § 6038D⁹ โดยกำหนดให้บุคคลธรรมดา มีหน้าที่ต้องรายงาน “ทรัพย์สินบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดที่อยู่นอกสหรัฐฯ” หากทรัพย์สินเหล่านั้นรวมกันมีมูลค่าเกิน 50,000 เหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้งนี้ ทรัพย์สินบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดนั้นได้ถูกเชื่อมโยงกับการเพิ่มเติมถ้อยคำในประมวลรัษฎากรในส่วนที่สอง คือ มาตรา 1471-1474 ที่กำหนดให้ทรัพย์สินในที่นี้หมายความถึงทรัพย์สิน ประเภทบัญชีทางการเงิน (Financial Account) ของสถาบันการเงินต่างประเทศ โดยหากทรัพย์สินนั้นไม่ได้อยู่ในรูปแบบของบัญชี

⁷ อนุสัญญาภาษีซ้อน คือ ความตกลงระหว่างรัฐที่จะพยายามขจัดความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บภาษี โดยเป็นความตกลงที่กำหนดให้รัฐคู่สัญญา (รัฐใดรัฐหนึ่ง) มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีที่เกิดขึ้นในธุรกรรมระหว่างประเทศ และกำหนดถึงอัตราที่รัฐนั้น ๆ มีอำนาจในการจัดเก็บ ซึ่งโดยปกติอนุสัญญาภาษีซ้อนทุกฉบับจะให้สิทธิประโยชน์กับประเทศคู่สัญญาในการลดหย่อนอัตราที่ภาษีที่จัดเก็บอยู่เดิม เช่น จากร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 5 เป็นต้น

⁸ โดยในทางปฏิบัติ สหรัฐฯ ได้นำหลักกฎหมายภายในของตนมาจัดทำเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อขอความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ให้เข้าร่วมจัดทำความตกลงเพื่อต้องการข้อมูลของคนสหรัฐฯ ที่อาศัยอยู่นอกประเทศ หรืออยู่ในประเทศ แต่มีการเก็บทรัพย์สินไว้ในต่างประเทศ ทั้งนี้ ความตกลง FATCA ไม่ได้ต้องการข้อมูลของคนชาติอื่นนอกจากข้อมูลทางการเงินของบุคคลสหรัฐฯ ที่อยู่ในสถาบันการเงินในต่างประเทศ

⁹ 26 U.S. Code § 6038D - Information with respect to foreign financial assets

ทางการเงินแต่อยู่ในความดูแลของสถาบันการเงินต่างประเทศ ก็ให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินประเภทที่ต้องรายงานด้วย โดยให้รวมถึงหุ้นที่ออกโดยบุคคลใดก็ตามที่มีใช้บุคคลสหรัฐฯ และทรัพย์สินทางการเงินและการลงทุนทุกประเภทที่ได้มีการลงทุนหรือออกโดยสถาบันการเงินต่างประเทศ ทั้งนี้ให้ตีความรวมถึงผลประโยชน์ทางการเงินใดๆ เช่น ดอกเบี้ยหรือเงินปันผลที่เกิดจากทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ที่ได้รับจากบริษัทหรือหน่วยธุรกิจในต่างประเทศด้วย¹⁰

นอกจากนี้ มาตรา 1471 (b) ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต่างประเทศมีหน้าที่เข้าทำความตกลงกับสรรพากรของสหรัฐฯ ในการรายงานและตรวจสอบข้อมูลทางบัญชีของบุคคลสหรัฐฯ (Due Diligence procedure) ตามรูปแบบและขั้นตอนที่สหรัฐฯ กำหนด¹¹ โดยข้อกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบและขั้นตอนในการรายงานข้อมูลตามกฎหมาย FATCA นั้น ได้มีการออกเป็นกฎหมายลำดับรองหรือ Regulations ในภายหลัง

ในส่วนเนื้อหาของกฎหมาย FATCA คำว่า “บุคคลสหรัฐฯ” ให้หมายถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยในกรณีของนิติบุคคลนั้น สหรัฐฯ ถือว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีบุคคลสหรัฐฯ ถือหุ้นอยู่ในอัตราร้อยละ 10 ถือเป็นบุคคลสหรัฐฯ ตามความหมายนี้ด้วย และในส่วนของบุคคลธรรมดา บุคคลสหรัฐฯ ให้ตีความรวมถึงบุคคลที่ถือสองสัญชาติ ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในหรือนอก

ประเทศสหรัฐฯ บุคคลที่ถือหนังสือเดินทางของประเทศสหรัฐฯ และบุคคลผู้ถือกรีนการ์ดและได้อาศัยอยู่ในประเทศสหรัฐฯ เป็นเวลาต่อเนื่องหลายวันในช่วงเวลาสามปี¹²

ในส่วนของบทกำหนดโทษ หากสถาบันการเงินต่างประเทศไม่รายงานข้อมูลทางการเงินของบุคคลสหรัฐฯ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขใด ๆ ตามที่สหรัฐฯ กำหนด และสถาบันการเงินต่างประเทศรายนั้นมีเงินได้ที่เกิดขึ้นในสหรัฐฯ ให้ผู้จ่ายเงินได้ในสหรัฐฯ (Withholding Agent) มีหน้าที่หักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ 30 จากเงินได้จำนวนนั้นที่เกิดขึ้นจากแหล่งเงินได้ในสหรัฐฯ (มาตรา 1471 (a))¹³ ซึ่งสถาบันการเงินที่ไม่รายงานข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถอ้างสิทธิประโยชน์ขอลดหย่อนอัตราภาษีตามข้อกำหนดในอนุสัญญาภาษีซ้อนที่ทำไว้กับสหรัฐฯ ได้

อย่างไรก็ดี มาตรา 1471(b)(1)(F) ได้บัญญัติต่อไปว่า หากกฎหมายของประเทศใดไม่อนุญาตให้สถาบันการเงินเปิดเผยหรือรายงานข้อมูลของบุคคลสหรัฐฯ หรือกรณีที่เจ้าของบัญชีบุคคลสหรัฐฯ ไม่อนุญาตให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าบัญชีประเภทนั้นเป็นบัญชีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของสหรัฐฯ (Recalcitrant account) และให้สถาบันการเงินต่างประเทศที่ดูแลบัญชีประเภทดังกล่าวมีหน้าที่ปิดบัญชีดังกล่าวเสีย¹⁴ จากข้อเท็จจริงข้างต้น เป็นที่สังเกตได้ว่า กฎหมาย

¹⁰ 26 U.S. Code § 1471(d)(2), (d)(3), (d)(4) และ 1473

¹¹ ประมวลรัษฎากรสหรัฐฯ U.S. Internal Revenue Code § 1471 (b)

¹² Final Regulation มาตรา 1.1473-1(b) ออกตามความของประมวลรัษฎากรสหรัฐฯ ในหมวดที่ 4

¹³ ประมวลรัษฎากรสหรัฐฯ U.S. Internal Revenue Code § 1441(a)

¹⁴ ประมวลรัษฎากรสหรัฐฯ U.S. Internal Revenue Code § 1471(b)(1)(F)

FATCA ได้กำหนดหลักการที่เข้มงวดกับสถาบันการเงินต่างประเทศ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติสถาบันการเงินต่างประเทศจำนวนมากไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดในการรายงานข้อมูลได้ เนื่องจากติดข้อห้ามของกฎหมายภายใน เช่น กฎหมายว่าด้วยการห้ามเปิดเผยข้อมูลธนาคาร (Bank Secrecy Law) หรือกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Law)¹⁵ ดังนั้นภายหลังสหรัฐฯ จึงได้แก้ปัญหาดังกล่าว โดยการเชิญชวนรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามหลักกฎหมาย FATCA ในรูปแบบความตกลงระหว่างประเทศแทน (Intergovernmental Agreement: IGA)

ซึ่งจากข้อเสนอในรูปแบบการจัดทำความตกลง FATCA ในรูปแบบระหว่างรัฐ หรือ IGA นั้น ประเทศภาคีจะได้สิทธิประโยชน์ในการได้รับการผ่อนปรนข้อกำหนดบางประการที่ได้กำหนดไว้อย่างเข้มงวดในกฎหมายภายในของสหรัฐฯ เช่น หากมีการทำความตกลงระหว่างประเทศแล้วสถาบันการเงินของประเทศคู่สัญญาของสหรัฐฯ ไม่มีหน้าที่ต้องปิดบัญชีของลูกค้าสหรัฐฯ และจะไม่ถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ 30 หากได้มีการรายงานข้อมูลที่ถูกต้องตามขั้นตอนและกระบวนการที่ระบุไว้ใน IGA นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังผ่อนปรนอัตราภาษีหักของบุคคลสหรัฐฯ ในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่ถือว่าเป็นบุคคลสหรัฐฯ จากอัตราส่วนร้อยละ

10 เป็นร้อยละ 25 ในการนี้ เมื่อรัฐได้เข้าจัดทำ IGA กับสหรัฐฯ แล้ว สถาบันการเงินที่ตั้งอยู่ในประเทศนั้นทั้งหมดให้ถือว่าเป็นสถาบันการเงินที่เข้าร่วมความตกลง FATCA โดยปริยาย โดยสถาบันการเงินแต่ละรายไม่มีหน้าที่ต้องทำสัญญากับสหรัฐฯ แยกอีกฉบับ แต่ยังคงมีหน้าที่ในการลงทะเบียนกับสรรพากรสหรัฐฯ เพื่อขอรับ GIIN (Global Intermediary Identification Number) หรือเลขทะเบียนประจำตัว FATCA¹⁶

ทั้งนี้ หากพิจารณาในมุมมองของภาครัฐแล้ว การทำความตกลง IGA กับสหรัฐฯ นั้น ภาครัฐมีหน้าที่ต้องออกกฎหมายภายในหรือกฎหมายอนุวัติการตามความตกลง FATCA เพื่อนำหลักเกณฑ์ตามความตกลง FATCA ที่ได้ตกลงกับสหรัฐฯ มากำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้สถาบันการเงินในประเทศสามารถเปิดเผยและส่งข้อมูลของบุคคลสหรัฐฯ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

➤ ผลของการไม่เข้าร่วมความตกลง FATCA กับสหรัฐฯ

อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลของประเทศใดไม่ประสงค์จะเข้าร่วมทำความตกลง FATCA กับสหรัฐฯ สถาบันการเงินเองสามารถเข้าทำความตกลงกับสหรัฐฯ ได้โดยตรง โดยกระทรวงการคลังของสหรัฐฯ ได้เปิดให้มีการลงทะเบียนออนไลน์เพื่อเข้าทำสัญญา FATCA ตั้งแต่ปี 2556 โดยการลง

¹⁵ กฎหมายว่าด้วยการห้ามเปิดเผยข้อมูลธนาคาร (Bank Secrecy Law) หรือกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Law) เป็นกฎหมายที่ควบคุมมิให้ผู้ประกอบกิจการประเภทสถาบันการเงินสามารถเปิดเผยหรือจัดส่งข้อมูลของลูกค้าให้บุคคลอื่นได้

¹⁶ กลุ่มสถาบันการเงินที่ต้องรายงานข้อมูล (Reporting Financial Institution) มีหน้าที่ในการลงทะเบียนเพื่อปฏิบัติตาม FATCA การลงทะเบียนเป็นการลงทะเบียนผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์โดยสามารถเข้าไปลงทะเบียนที่ www.irs.gov/fatca-registration

ทะเบียนดังกล่าว สถาบันการเงินที่อยู่ในประเทศที่ไม่ได้ทำความตกลงระหว่างรัฐฯ สามารถได้รับเลขประจำตัว GFIN เช่นเดียวกันกับประเทศมีความตกลงระหว่างรัฐกับสหรัฐอเมริกา

โดยในกรณีที่สถาบันการเงินเข้าทำสัญญาโดยตรงกับกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา การปฏิบัติตามความตกลง FATCA ทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกา ในการนี้ หากเป็นกรณีของประเทศไทย ถ้ารัฐบาลของประเทศไทยไม่เข้าร่วมจัดทำความตกลง FATCA กับสหรัฐอเมริกา รัฐบาลของประเทศไทยย่อมไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามความตกลง FATCA เพราะเป็นการทำสัญญาของฝ่ายเอกชน ซึ่งสามารถทำได้โดยชอบตามกฎหมายอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี ในเรื่องของความตกลง FATCA ข้อกังวลของการเข้าทำสัญญาของฝ่ายเอกชนไทย โดยไม่ผ่านความตกลงระหว่างรัฐนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดขัดของกฎหมายที่กำกับดูแลสถาบันการเงินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวไม่ได้เปิดช่องให้สถาบันการเงินสามารถเปิดเผยและส่งข้อมูลไปยังหน่วยงานในต่างประเทศได้ ในส่วนของกฎหมายที่ห้ามการเปิดเผยข้อมูลของสถาบันการเงิน เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน

พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถาบันการเงินต้องรักษาข้อมูลของลูกค้าเป็นความลับ (มาตรา 154) หรือหากเป็นกรณีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ¹⁷ (เช่น ธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น) การห้ามการเปิดเผยข้อมูลย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดห้ามหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหากปราศจากความยินยอม (มาตรา 24) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งของสถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่งอาจมีข้อกำหนดห้ามเปิดเผยข้อมูล เช่น พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 (มาตรา 46) เป็นต้น

ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้สถาบันการเงินแต่ละรายอาจต้องขอความยินยอมจากเจ้าของบัญชีเป็นรายการในลักษณะหนังสือขอความยินยอม (Letter of Consent) แต่การขอความยินยอมดังกล่าวย่อมส่งผลให้สถาบันการเงินมีความเสี่ยงในการถูกฟ้องร้องตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายที่กำหนดห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น¹⁸ ประกอบกับเจ้าของบัญชียังสามารถฟ้องร้องสถาบันการเงินเพื่อเรียกวงค่าสินไหมทดแทนในฐานะละเมิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เนื่องจากมาตรา 420 ของประมวล

¹⁷ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หมายถึง สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจ และสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้มอบหมายให้ ธปท. ทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานและความเสี่ยง และรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

¹⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถาบันการเงินต้องรักษาข้อมูลของลูกค้าเป็นความลับ (มาตรา 154) หรือหากเป็นกรณีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (เช่น ธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น)

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติในลักษณะกว้าง เพื่อให้เกิดการตีความที่ครอบคลุมความผิดในหลายลักษณะ โดยถ้อยคำของกฎหมายได้กล่าวไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”¹⁹ ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลของสถาบันการเงินโดยที่กฎหมายที่กำหนดดูแลสถาบันการเงินไม่อนุญาตให้กระทำการจึงอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอันส่งผลให้เจ้าของบัญชีได้รับความเสียหายในด้านสิทธิและเสรีภาพได้

➤ การดำเนินการของประเทศไทย

จากประเด็นข้อติดขัดในทางกฎหมายของสถาบันการเงินที่ไม่อาจเปิดเผยข้อมูลลูกค้าได้โดยชอบตามกฎหมาย รัฐบาลไทยจึงมีหน้าที่ในการเข้าเจรจาเพื่อจัดทำความตกลง FATCA กับสหรัฐฯ และออกกฎหมายอนุวัติการเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถเปิดเผยและส่งข้อมูลของบุคคลสหรัฐฯ ไปยังสรรพากรของสหรัฐฯ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยจึงอยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำความตกลง FATCA กับสหรัฐฯ โดยเป็นการทำความตกลงในรูปแบบ

Reciprocal Version of Model Agreement (Model 1A)²⁰ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบในการลงนามร่างความตกลง FATCA เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2557 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2557²¹ แต่ปัจจุบันยังไม่ได้มีการลงนามในร่างความตกลง FATCA เนื่องจากทางสหรัฐฯ ได้แจ้งข้อพิจารณาขอแก้ไขข้อความบางส่วน และขอขยายเวลาสิ้นสุดของสัญญา ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้ทำการแก้ไขปรับปรุงร่างความตกลง FATCA และนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกรอบหนึ่งโดยสถานะปัจจุบันร่างความตกลง FATCA ได้ผ่านการเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2558 และรัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ลงนามความตกลงแล้วเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2559

ดังนั้น เมื่อความตกลง FATCA ได้มีการลงนามให้มีผลบังคับใช้ กระทรวงการคลังย่อมมีหน้าที่ในการออกกฎหมายอนุวัติการร่างความตกลงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเปิดเผยและจัดส่งข้อมูลของสถาบันการเงินไทย โดยเป็นการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับสูงกว่ากฎหมายห้ามเปิดเผยข้อมูลที่มีอยู่เดิม อันเป็นการสะดวกในทางปฏิบัติโดยไม่

¹⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420

²⁰ Reciprocal Version of Model Agreement (Model 1A) คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางบัญชีของคนชาติของประเทศคู่สัญญา โดยเป็นการแลกเปลี่ยนในลักษณะต่างตอบแทน ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการในการรับและส่งข้อมูล โดยสำหรับหน่วยงานกลางนั้น ส่วนมากจะเป็นสรรพากรของแต่ละประเทศ

²¹ ข้อมูลเผยแพร่ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (เว็บไซต์). จาก www.fpo.go.th (เข้าถึงเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2556)

จำต้องแก้ไขพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองฉบับต่าง ๆ ที่ห้ามเปิดเผยข้อมูลไว้เดิม นอกจากนี้ กฎหมายอนุวัติการยังได้กำหนดให้มีการระบุถึงอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานกลางของประเทศไทย (กรมสรรพากรไทย) ให้สามารถเรียกรับข้อมูลจากสถาบันการเงินและส่งข้อมูลดังกล่าวให้กับคู่สัญญาอีกฝ่าย (สรรพากรสหรัฐฯ) ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

➤ บทวิเคราะห์

ภายใต้หลักการของกฎหมาย FATCA อาจกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายภาษีอากรฉบับแรกของโลกที่มีการกำหนดหลักการให้แตกต่างไปจากหลักการของกฎหมายภาษีอากรระหว่างประเทศที่ปรับใช้อยู่เดิม กล่าวคือ ในกรณีปกติ เงินได้ที่เกิดขึ้นจากธุรกรรมระหว่างประเทศอาจมีรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐสามารถเรียกเก็บภาษีจากเงินได้ในจำนวนเดียวกัน และอาจทำให้ผู้เสียภาษีต้องรับภาระจ่ายภาษีจากเงินได้ในจำนวนเดียวกันนั้นมากกว่าหนึ่งครั้ง ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาเช่นว่านี้ รัฐต่าง ๆ จึงป้องกันการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน²² โดยการเข้าทำอนุสัญญาภาษีซ้อน (Double Tax Agreement: DTA) ระหว่างกันเพื่อกำหนดให้รัฐใดรัฐหนึ่งมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีตลอดจนกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมในการ

รับภาระภาษีของบุคคลที่ดำเนินธุรกรรมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ข้อกำหนดต่าง ๆ ในกฎหมาย FATCA ยังมีความขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับธรรมเนียมปฏิบัติภายใต้หลักการของกฎหมายภาษีอากรระหว่างประเทศเท่าใดนัก กล่าวคือ ปัจจุบันสหรัฐฯ ได้มีการลงนามในอนุสัญญาภาษีซ้อนกับประเทศต่าง ๆ จำนวน 68 ประเทศ²³ ซึ่งมีผลบังคับใช้กับประเทศต่าง ๆ ที่เข้าเป็นคู่สัญญาตามหลักความยินยอมและตกลงของรัฐทั้งสองฝ่าย (Mutual Consent) โดยข้อตกลงในอนุสัญญาภาษีซ้อนนั้น ย่อมมีสภาพบังคับที่ผูกพันต่อประชาชนและอยู่เหนือกฎหมายภาษีอากรภายในของรัฐทั้งสองฝ่าย แต่ภายใต้กฎหมาย FATCA กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ไม่จำกัดอยู่เพียงแค่รัฐหรือสถาบันการเงินที่เข้าทำความตกลงเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาตามบทลงโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย FATCA แล้ว หากสถาบันการเงินใดไม่เข้าร่วมหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย FATCA สถาบันการเงินดังกล่าวแม้ว่าจะตั้งอยู่ในประเทศที่มีอนุสัญญาภาษีซ้อนกับสหรัฐฯ ซึ่งเดิมทีเคยได้สิทธิประโยชน์ในการลดหย่อนอัตราภาษีจากร้อยละ 30 (อัตราภาษีหัก ณ ที่จ่ายของสหรัฐฯ) เหลืออัตราร้อยละ 0-15 ก็ไม่สามารถอ้างสิทธิใด ๆ ตาม

²² ภาษีซ้อน คือ สภาพการณ์ที่รัฐเรียกเก็บภาษีจากเงินได้จำนวนเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง หรือ กรณีที่เงินได้จำนวนเดียวกัน ถูกใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีโดยรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ ในทางทฤษฎี ภาษีซ้อนอาจจำแนกเป็นสองกรณี ได้แก่ ภาษีซ้อนในเชิงเศรษฐกิจ (Economic Double Taxation) และภาษีซ้อนเชิงอำนาจรัฐระหว่างประเทศ (Juridical Double Taxation)

²⁴ สรรพากรของสหรัฐฯ ณ วันที่ 19 สิงหาคม 2558 (เว็บไซต์). จาก <http://www.irs.gov/Businesses/International-Businesses/United-States-Income-Tax-Treaties---A-to-Z> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2556)

อนุสัญญาภาษีซ้อนได้เช่นเคย เพราะสหรัฐฯ ถือว่า FATCA เป็นกฎหมายที่กำหนดโทษสำหรับสถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมาย FATCA ได้ออกมาลบล้างหรือให้มีศักดิ์สูงกว่า (Overrule) อนุสัญญาภาษีซ้อนที่สหรัฐฯ เคยทำไว้กับนานาประเทศ²⁴ อันทำให้ประเทศที่มีความตกลงอนุสัญญาภาษีซ้อนกับสหรัฐฯ เสียประโยชน์ในการอ้างสิทธิลดหย่อนหรือสิทธิประโยชน์ใด ๆ ตามอนุสัญญาภาษีซ้อน

ดังนั้น หลักการภายใต้กฎหมาย FATCA อาจมีสภาพบังคับที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ในการจัดทำอนุสัญญาภาษีซ้อน เพราะสหรัฐฯ ได้บัญญัติกฎหมาย FATCA เพื่อให้มีผลในการบังคับใช้กับสถาบันการเงินทั่วโลกโดยไม่คำนึงถึงหลักการภายใต้กฎหมายภาษีอากรระหว่างประเทศอันเป็นแนวทางในการจัดเก็บภาษีในธุรกรรมระหว่างประเทศที่มีการปรับใช้มาเป็นเวลานาน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในวงการนักภาษีอากรระหว่างประเทศ²⁵

นอกจากประเด็นการวิพากษ์วิจารณ์จากนักภาษีอากรระหว่างประเทศแล้ว ในประเทศแคนาดา ประชาชนผู้ถือสองสัญชาติ (สหรัฐฯ - แคนาดา) ยังได้ฟ้องร้องรัฐบาลของประเทศแคนาดาที่เข้าทำ

ความตกลง FATCA กับสหรัฐฯ อันมีผลทำให้สถาบันการเงินของแคนาดาต้องส่งข้อมูลด้านการเงินของตนให้กับสรรพากรของสหรัฐฯ โดยประชาชนผู้ฟ้องได้อ้างมาตรา 15 ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของแคนาดา ว่าด้วยเรื่องหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน (Charter of Rights) ที่บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในชีวิต สิทธิเสรีภาพ และความปลอดภัยขั้นพื้นฐาน โดยห้ามมิให้มีการจับกุม และการสืบค้นข้อมูลใด ๆ โดยอ้างเหตุอันมีอาจคาดการณได้²⁶

สำหรับผลกระทบที่อาจมีต่อประเทศไทยนั้น ความตกลง FATCA ได้เพิ่มภาระในส่วนของต้นทุนในการบริหารจัดการของกรมสรรพากรในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางในการรับส่งข้อมูล นอกจากนี้ ความตกลง FATCA ยังส่งผลเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับสถาบันการเงินไทยด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในส่วนของสถาบันการเงินไทยที่มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลก็จำเป็นต้องทำการประเมินภาระการดำเนินการในด้านของต้นทุนการประกอบธุรกิจอย่างรอบคอบ เนื่องจากหลักการของกฎหมาย FATCA เป็นการเพิ่มต้นทุนในการบริหารจัดการของสถาบันการเงินไทยในการรวบรวมและจัดส่งข้อมูลต่อสรรพากรของสหรัฐฯ โดยกฎหมาย FATCA ได้

²⁴ แม้อนุสัญญาภาษีซ้อนกับ FATCA จะเป็นการทำความตกลงกันคนละฉบับและมีเนื้อหาสาระที่แตกต่างกัน แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติ สถาบันการเงินของประเทศคู่สัญญาสหรัฐฯ จะไม่สามารถอ้างสิทธิประโยชน์ใด ๆ ตามอนุสัญญาภาษีซ้อนได้ หากเป็นสถาบันการเงินที่ไม่เข้าร่วมหรือไม่ปฏิบัติตาม FATCA (Non-participating Financial Institutions) โดยสถาบันการเงินที่ไม่เข้าร่วมดังกล่าวย่อมถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ 30 จากเงินได้ที่เกิดขึ้นในสหรัฐฯ

²⁵ Itai Grinberg (2012), *Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System*, Georgetown University Law Center.

²⁶ กรณีพิพาทระหว่าง Virginia Hillis และ Gwen Deegan (โจทก์ร่วม) และ Canadian Federal Government (จำเลย) ซึ่งในปัจจุบันกรณีดังกล่าวอยู่ในระหว่างการดำเนินการในศาลของแคนาดา

เข้ามามีบทบาทและกำหนดทิศทางในการดำเนินงานและการจัดทำข้อมูลของสถาบันการเงิน เช่น สถาบันการเงินมีหน้าที่สืบค้นข้อมูลในระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และการสืบค้นข้อมูลเอกสารเพื่อตรวจสอบและค้นหาว่าเจ้าของบัญชีดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ (U.S. Indicia) หรือไม่ ซึ่งหากสถาบันการเงินพบว่าบัญชีดังกล่าวเป็นบัญชีของบุคคลสหรัฐฯ สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลของบัญชีนั้นไปจนกว่าผู้ถือบัญชีจะสิ้นสุดสถานะการเป็นบุคคลสหรัฐฯ²⁷ ซึ่งในรายละเอียดของการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมานี้ เป็นการสิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายที่สถาบันการเงินต้องแบกรับและปฏิบัติให้สอดคล้องและถูกต้องตามที่สหรัฐฯ กำหนด ดังนั้นการสร้างระบบฐานข้อมูลที่ดี และการวางแผนพร้อมรับกับกฎหมาย FATCA จึงเป็นสิ่งทีภาคเอกชนมีอาจมองข้ามได้

อย่างไรก็ดี การเข้าทำความตกลง FATCA อาจส่งผลดีต่อประเทศไทยมากกว่า เพราะช่วยผ่อนคลายบทบัญญัติในส่วนกำหนดโทษทั้งในเรื่องการปิดบัญชีของลูกค้าที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย FATCA²⁸ และการหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายร้อยละ 30 นอกจากนี้ การทำความตกลง FATCA ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักการของเรื่องหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง Most-

Favoured-Nation (MFN) ที่ระบุให้สหรัฐฯ ต้องให้สิทธิประโยชน์ต่อประเทศคู่สัญญาต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกันอย่างเท่าเทียมตามความตกลง FATCA ที่สหรัฐฯ ได้ให้ต่อประเทศคู่สัญญาอื่น ๆ ในภายหลัง²⁹ เช่น ในกรณีของประเทศคู่สัญญาที่ได้เข้าทำความตกลงไว้ก่อน ย่อมต้องได้รับสิทธิประโยชน์ในรูปแบบเดียวกันหากสหรัฐฯ กำหนดให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมต่อประเทศที่เข้าทำความตกลงในเวลาต่อมาและหากในอนาคตมีการเข้าทำความตกลง FATCA ไม่ว่าจะในรูปแบบใด

ดังนั้น FATCA จึงถือเป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่สหรัฐฯ ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในวงกฎหมายภาษีอากรระหว่างประเทศ เพราะไม่ใช่เพียงแค่ประเทศไทยเท่านั้นที่ต้องเข้าร่วมทำความตกลงดังกล่าว แต่สหรัฐฯ ได้ทำความตกลง FATCA นี้แล้วกว่า 100 ประเทศทั่วโลก ไม่เว้นแม้แต่ประเทศมหาอำนาจ เช่น สหราชอาณาจักรหรือจีนแต่ยังรวมถึงประเทศที่เคยเป็น Tax Haven อย่างเช่น British Virgin Islands และ Panama ด้วย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของทั้งภาครัฐในการเตรียมการสร้างฐานข้อมูลในการแลกเปลี่ยนและเก็บข้อมูลภาษีอากรที่จะได้รับจากสหรัฐฯ และของภาคเอกชนในการเก็บข้อมูลลูกค้าเพื่อคัดแยกบุคคลชาวสหรัฐฯ ที่เข้าข่ายต้องรายงานข้อมูลให้กับสรรพากรสหรัฐฯ ตามที่ FATCA กำหนด

²⁷ Section D ของ Annex I ของ FATCA Reciprocal Version of Model Agreement (Model 1A)

²⁸ หากไม่มีความตกลงระหว่างรัฐหรือ IGA ในกรณีที่สถาบันการเงินตรวจพบลูกค้าที่เป็นบุคคลสหรัฐฯ และปิดบังหรือไม่ยอมให้ธนาคารเปิดเผยหรือส่งข้อมูลของตนให้ตนสหรัฐฯ สถาบันการเงินมีสิทธิปิดบัญชีบุคคลดังกล่าว และเรียกเก็บภาษีหัก ณ ที่จ่ายจากเงินได้ในบัญชีนั้นในอัตราร้อยละ 30

²⁹ Article 7 Consistency in the Application of FATCA to Partner Jurisdiction ของ FATCA Reciprocal Version of Model Agreement (Model 1A)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.
2540

พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
พ.ศ. 2545

หนังสือ

ธนภณ (เพริศพิบูลย์) แก้วสถิตย์. (2545).
คำอธิบายภาษีเงินได้ระหว่างประเทศและ
หลักการทั่วไปของอนุสัญญาภาษีซ้อน.
กรุงเทพฯ: สถาบัน Tax Research Center.
พิมพ์ครั้งที่ 2.

กฎหมายต่างประเทศและเอกสารภาษาอังกฤษ

Foreign Account tax compliance Act
(FATCA)

26 U.S. Code § 6038D - Information with
respect to foreign financial assets

Internal Revenue Code § 1471-1474

Treasury Regulation §1.1-1(c) และ §1.1-1(b)
รายงานของ 111 Cong. Rec. S10,778 (Statement
of Sen. Max Baucus)

FATCA Reciprocal Version of Model
Agreement (Model 1A)

Itai Grinberg (2012), Beyond FATCA: An
Evolutionary Moment for the
International Tax System, Georgetown
University Law Center

คำพิพากษา

Virginia Hillis และ Gwen Deegan (โจทก์ร่วม)
และ Canadian Federal Government
(จำเลย)

Website

[http://www.irs.gov/Businesses/International-
Businesses/United-States-Income-Tax-
Treaties---A-to-Z](http://www.irs.gov/Businesses/International-Businesses/United-States-Income-Tax-Treaties---A-to-Z)) ข้อมูลจากสรรพากร
ของสหรัฐฯ

