

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาภาครัฐบาลจะมีความสำคัญมากกว่าภาคเอกชน ทั้งนี้ เนื่องจากการเจริญเติบโตของภาคเอกชนยังไม่แข็งแรงพอที่จะสามารถนำความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมาสู่ประเทศได้ การที่ประเทศจะพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าไปได้นั้น จะต้องมี การระดมทรัพยากรภายในประเทศมาใช้ให้เต็มที่และเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ในการระดม ทรัพยากรภายในประเทศดังกล่าว เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น การเก็บด้านภาษี นับได้ว่าเป็นการระดมทรัพยากรภายในประเทศประการหนึ่ง ที่จะเอื้ออำนวยต่อ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โครงสร้างภาษีที่เหมาะสม จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการ แสวงหารายได้ให้แก่รัฐบาล เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

โครงสร้างรายได้ภาครัฐบาลของประเทศไทย หรือรายได้ทางด้านการคลังของรัฐบาล เป็นรายได้ประจำปีเข้าสู่ระบบการคลังของรัฐบาลกลาง โดยจำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ ออก เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายได้จากภาษีอากรและรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร ทั้งนี้ ไม่รวมถึง รายได้จากเงินกู้ ซึ่งรายได้จากภาษีอากร นับได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุด โดยมีสัดส่วนอยู่ที่ ประมาณร้อยละ 89 ของรายได้รัฐบาลทั้งหมด สำหรับรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น รายได้รัฐ พานิชย์จากรัฐวิสาหกิจ ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ เป็นต้น มีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 11 ของรายได้รัฐบาลเท่านั้น ดูได้จากตาราง 1.1 และตาราง 1.2 ซึ่งแสดงการเปรียบเทียบ ของผลการจัดเก็บรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้รัฐบาล ปีงบประมาณ 2533 - 2543

รายได้จากภาษีอากร ยังได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ภาษีทางตรงและ ภาษีทางอ้อม ภาษีทางตรง (direct tax) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากฐานของรายได้ หรือทรัพย์สินเป็นการ จัดเก็บจากผู้ที่มีรายได้หรือเจ้าของทรัพย์สินโดยตรง ในส่วนของภาษีทางอ้อม (indirect tax) นั้น เป็นภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภคสินค้าและบริการในขั้นตอนของการผลิต การจำหน่ายหรือ การนำเข้าโดยในสภาวะของการแข่งขันและลักษณะของสินค้ามักจะสามารถทำให้ภาระภาษีถูก ผลักต่อไปยังราคาสินค้า ซึ่งก็คือ ผู้บริโภคจะเป็นผู้รับภาระภาษี ภาษีทางอ้อมบางประเภทจะมี ลักษณะของการจัดเก็บแบบขั้นตอนเดียว เช่น ภาษีสรรพสามิต แต่ภาษี ทางอ้อมบางประเภท ก็ จะมีลักษณะของการจัดเก็บจากทุกขั้นตอน เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น

ตาราง 1.1 การจัดเก็บรายได้แต่ละประเภทของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2533 - 2543

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ					
	2533	2534	2535	2536	2537	2538
1. รายได้จากภาษีอากร	359,114	425,740	452,488	536,229	625,708	731,865
1.1 ภาษีทางตรง	100,582	127,313	143,102	164,660	204,521	246,464
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	39,338	48,913	52,945	57,237	67,651	86,190
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	58,900	75,032	87,273	103,975	133,268	157,078
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	1,794	2,870	2,884	3,448	3,603	3,196
- ภาษีเค้นทาง	554	498	0	0	0	0
1.2 ภาษีทางอ้อม	258,529	298,427	309,386	371,568	421,187	485,401
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	91,815	109,874	117,807	135,961	162,211	197,799
- ภาษีการค้า	88,035	106,183	37,783	2,739	1,441	1,082
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	0	0	66,614	112,582	134,791	163,122
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	0	0	9,629	16,764	21,227	28,311
- อากรแสตมป์	3,780	3,691	3,781	3,876	4,752	5,284
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	72,984	92,177	101,784	125,686	138,558	155,200
- ภาษียาสูบ	13,636	15,904	15,490	15,638	19,708	20,717
- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	32,014	44,415	41,346	43,711	46,131	53,501
- ภาษีสราและเงินผลประโยชน์	13,754	15,734	15,247	16,679	19,272	19,759
- ภาษีเบียร์	6,625	7,973	7,818	9,478	12,262	15,131
- ภาษีเครื่องดื่ม	5,142	6,224	5,125	5,158	5,636	6,598
- ภาษีเครื่องไฟฟ้า	0	0	0	0	0	0
- ภาษिरถยนต์	0	0	15,713	34,350	34,515	38,147
- อื่น ๆ	1,813	1,927	1,046	673	1,034	1,347
1.2.3 อากรนำเข้า - ส่งออก	89,923	92,011	85,093	104,663	115,554	127,132
- อากรนำเข้า	89,869	91,998	85,082	104,651	115,540	127,124
- อากรส่งออก	54	13	11	11	14	9
1.2.4 ภาษีอื่น ๆ	3,807	4,365	4,702	5,259	4,863	5,270
- ภาษีทรัพย์สิน	2,951	3,369	3,622	3,957	3,859	4,248
- อื่น ๆ	856	996	1,080	1,302	1,004	1,022
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	45,828	51,234	72,879	71,878	81,837	83,277
2.1 รายได้จากธุรกิจ	18,820	23,752	33,152	38,902	43,253	45,525
2.2 รายได้อื่น ๆ	27,208	27,482	39,727	32,976	38,584	37,752
3. รวมทั้งสิ้น	404,939	476,974	525,367	608,106	707,545	815,142

ที่มา : กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร และกรมบัญชีกลาง

รวบรวมโดย : กองนโยบายและวางแผนการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตาราง 1.1 การจัดเก็บรายได้แต่ละประเภทของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2533 - 2543 (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ				
	2539	2540	2541	2542	2543
1. รายได้จากภาษีอากร	809,382	807,990	731,029	691,603	723,280
1.1 ภาษีทางตรง	285,062	283,115	227,741	225,763	248,083
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	109,396	115,137	122,945	106,071	91,790
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	172,235	162,655	99,480	108,820	145,554
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	3,430	5,322	5,316	10,872	10,739
- ภาษีเงินได้	0	0	0	0	0
1.2 ภาษีทางอ้อม	524,320	524,875	503,288	465,841	475,196
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	223,495	235,097	270,962	226,297	213,002
- ภาษีการค้า	572	264	342	186	126
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	184,227	195,813	232,388	201,976	192,510
- ภาษีสรรพสามิต	33,410	34,286	35,241	21,311	17,015
- อกรแสตมป์	5,286	4,734	2,992	2,824	3,351
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	167,041	180,026	155,425	163,734	164,823
- ภาษีชาสูบ	24,057	29,816	28,560	26,655	28,134
- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	58,005	63,983	65,373	66,584	64,832
- ภาษีสรรพสามิตเงินผลประโยชน์	21,548	22,763	20,257	22,800	8,276
- ภาษีเบียร์	17,360	21,383	23,191	24,992	26,438
- ภาษีเครื่องดื่ม	6,845	7,519	7,023	6,484	7,444
- ภาษีเครื่องไฟฟ้า	1,729	1,765	1,003	904	1,104
- ภาษีสรรพสามิต	37,343	32,295	8,557	13,941	26,781
- อื่น ๆ	153	501	1,461	1,374	1,814
1.2.3 อกรนำเข้า - ส่งออก	128,219	102,712	67,125	67,031	85,413
- อกรนำเข้า	128,212	102,704	67,108	66,994	85,338
- อกรส่งออก	7	8	17	36	75
1.2.4 ภาษีอื่น ๆ	5,565	7,040	9,776	8,779	11,959
- ภาษีทรัพย์สิน	4,559	5,866	8,503	7,630	10,854
- อื่น ๆ	1,006	1,174	1,273	1,149	1,105
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	85,910	101,059	84,651	101,457	94,315
2.1 รายได้จากรัฐวิสาหกิจ	49,106	68,000	49,295	56,364	44,075
2.2 รายได้อื่น ๆ	36,804	33,060	35,356	45,093	50,240
3. รวมทั้งสิ้น	895,291	909,049	815,680	793,060	817,595

ที่มา : กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร และกรมบัญชีกลาง

รวบรวมโดย : กองนโยบายและวางแผนการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตาราง 1.2 สัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทางการคลังของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2533 - 2543

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ					
	2533	2534	2535	2536	2537	2538
1. รายได้จากภาษีอากร	88.7	89.3	86.1	88.2	88.4	89.8
1.1 ภาษีทางตรง	24.8	26.7	27.2	27.1	28.9	30.2
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	9.7	10.3	10.1	9.3	9.6	10.6
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	14.5	15.7	16.6	17.1	18.8	19.3
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	0.4	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4
- ภาษีเงินทาง	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
1.2 ภาษีทางอ้อม	63.8	62.6	59.0	61.2	59.5	59.4
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	22.7	23.0	22.4	22.4	22.9	24.3
- ภาษีการค้า	21.7	22.3	7.2	0.5	0.2	0.1
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	0.0	0.0	12.7	18.5	19.0	20.0
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ	0.0	0.0	1.8	2.8	3.0	3.5
- อากรแสตมป์	0.9	0.8	0.7	0.6	0.7	0.6
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	18.0	19.3	19.5	20.7	19.6	19.0
- ภาษียาสูบ	3.4	3.3	2.9	2.6	2.8	2.5
- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	7.9	9.3	7.9	7.2	6.5	6.6
- ภาษีสุราและเงินผลประโยชน์	3.4	3.3	2.9	2.7	2.7	2.4
- ภาษีเบียร์	1.6	1.7	1.5	1.6	1.7	1.8
- ภาษีเครื่องดื่ม	1.3	1.3	1.0	0.8	0.8	0.8
- ภาษีเครื่องไฟฟ้า	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- ภาษिरถยนต์	0.0	0.0	3.0	5.6	4.9	4.7
- อื่น ๆ	0.4	0.4	0.3	0.1	0.1	0.2
1.2.3 อากรนำเข้า - ส่งออก	22.2	19.3	16.2	17.2	16.3	15.6
- อากรนำเข้า	22.2	19.3	16.2	17.2	16.3	15.6
- อากรส่งออก	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1.2.4 ภาษีอื่น ๆ	0.9	0.9	0.9	0.9	0.7	0.6
- ภาษีทรัพย์สินกรมชาติ	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5
- อื่น ๆ	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	11.3	10.7	13.9	11.8	11.6	10.2
2.1 รายได้จากรัฐวิสาหกิจ	4.6	5.0	6.3	6.4	6.1	5.6
2.2 รายได้อื่น ๆ	6.7	5.8	7.6	5.4	5.5	4.6
3. รวมทั้งสิ้น	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : จำนวนจากตารางที่ 1

ตาราง 1.2 สัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทางการคลังของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2533 - 2543 (ต่อ)

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ				
	2539	2540	2541	2542	2543
1. รายได้จากภาษีอากร	90.4	88.9	89.6	87.2	88.5
1.1 ภาษีทางตรง	31.8	31.1	27.9	28.5	30.3
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	12.2	12.7	15.1	13.4	11.2
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล	19.2	17.9	12.2	13.7	17.8
- ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	0.4	0.6	0.6	1.4	1.3
- ภาษีเงินได้	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1.2 ภาษีทางอ้อม	58.6	57.7	61.7	58.7	58.1
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	25.0	25.8	33.2	28.5	26.1
- ภาษีการค้า	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	20.6	21.5	28.5	25.5	23.5
- ภาษีสรรพสามิต	3.7	3.8	4.3	2.7	2.1
- อกรแสดมปี	0.6	0.5	0.4	0.3	0.4
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	18.7	19.8	19.1	20.6	20.2
- ภาษียาสูบ	2.7	3.3	3.5	3.4	3.4
- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	6.5	7.0	8.0	8.4	7.9
- ภาษีสูราและเงินผลประโยชน์	2.4	2.5	2.5	2.9	1.0
- ภาษีเบียร์	1.9	2.3	2.8	3.1	3.2
- ภาษีเครื่องดื่ม	0.8	0.8	0.9	0.8	0.9
- ภาษีเครื่องไฟฟ้า	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
- ภาษียรถยนต์	4.2	3.6	1.1	1.7	3.3
- อื่น ๆ	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2
1.2.3 อกรนำเข้า - ส่งออก	14.3	11.3	8.2	8.5	10.4
- อกรนำเข้า	14.3	11.3	8.2	8.5	10.4
- อกรส่งออก	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1.2.4 ภาษีอื่น ๆ	0.6	0.8	1.2	1.1	1.5
- ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ	0.5	0.7	1.0	1.0	1.3
- อื่น ๆ	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	9.6	11.1	10.4	12.8	11.5
2.1 รายได้จากธุรกิจ	5.5	7.5	6.1	7.1	5.4
2.2 รายได้อื่น ๆ	4.1	3.6	4.3	5.7	6.1
3. รวมทั้งสิ้น	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : คำนวณจากตารางที่ 1

ภาษีทางตรงที่รัฐบาลจัดเก็บจากฐานของรายได้ นั่น โครงสร้างของภาษีทางตรงจะมีลักษณะก้าวหน้า (progressive) กล่าวคือ ผู้เสียภาษีไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้แก่ผู้อื่นได้ ผู้ที่มีรายได้สูงย่อมรับภาระภาษีเป็นสัดส่วนของรายได้สูงกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ โดยอัตราภาษีที่จัดเก็บจะเพิ่มขึ้นมากกว่าฐานภาษีที่เพิ่มขึ้น ด้วยลักษณะโครงสร้างอัตราที่ก้าวหน้านี้เอง ทำให้รัฐบาลสามารถใช้ภาษีทางตรง เป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากการหารายได้ อาทิเช่น ใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยช่วยกระจายรายได้ให้เป็นธรรม และช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ได้เองอย่างอัตโนมัติ (automatic stabilizer) ไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น ในการจัดเก็บภาษีในอัตราแบบก้าวหน้าเป็นการจัดเก็บภาษีตามความสามารถในการเสียภาษี โดยถือว่า ทุกคนจะต้องเสียภาษีอากรเพื่อบำรุงรัฐตามความสามารถ หรือมีความมั่งคั่งมาก ก็ควรที่จะเป็นผู้ที่ชำระภาษีมาก บุคคลใดมีความสามารถหรือมีความมั่งคั่งน้อยก็ควรที่จะเป็นผู้ชำระภาษีน้อยตามความสามารถนั่นเอง

สำหรับภาษีทางอ้อม รายได้จากภาษีอากรของรัฐที่นำมาใช้ในการบริหารประเทศจะเป็นการจัดเก็บภาษีทางอ้อมเสียส่วนใหญ่ โดยลักษณะของโครงสร้างภาษีทางอ้อมแล้ว จะมีลักษณะที่ถดถอย (regressive) ซึ่งผู้ผลิตสามารถผลักภาระภาษีไปให้แก่ผู้บริโภคได้บ้างบางส่วนหรือทั้งหมด เนื่องจากภาษีทางอ้อมส่วนใหญ่ จะจัดเก็บตามมูลค่าหรือราคาของสินค้าหรือการให้บริการที่ทำการซื้อขายกัน ไม่ได้จัดเก็บตามฐานภาษีรายได้ของผู้ซื้อสินค้าหรือรับบริการแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ที่มีรายได้ต่างกัน แต่ซื้อสินค้าหรือรับบริการชนิดเดียวกันก็ต้องเสียภาษีในจำนวนที่เท่ากันภาระภาษีที่เกิดขึ้นผู้ที่มีรายได้ต่ำมักจะแบกรับภาระภาษีมากกว่าผู้ที่มีรายได้สูง เมื่อพิจารณาจากความสามารถในการเสียภาษี

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการถดถอยดังกล่าวของโครงสร้างภาษีทางอ้อมจะลดลงได้ถ้าตลาดมีการแข่งขันกันให้มากขึ้น เนื่องจากผู้ผลิตจะสามารถผลักภาระไปให้ผู้บริโภคได้มากขึ้น แต่ไหนขึ้นอยู่กับโครงสร้างของตลาดโดยเฉพาะความยืดหยุ่นของดีมานด์และซัพพลาย สินค้าที่ถูกเก็บภาษีนั้น อย่างไรก็ตาม สำหรับภาษีทางอ้อม ภาระภาษีส่วนใหญ่ก็ยังคงตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่โดยทั่วไป ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเสียภาษีอยู่นั่นเอง

จากตาราง 1.1 และตาราง 1.2 จะเห็นได้ว่ารายได้ของรัฐบาล (ไม่รวมรายได้ส่วนท้องถิ่น) เพิ่มขึ้นประมาณสองเท่าตัวในช่วงปี พ.ศ. 2533 - 2543 กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจาก 404,939 ล้านบาท เป็น 817,595 ล้านบาท และมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สังเกตเห็นได้ กล่าวคือ

ประการที่สอง สัดส่วนของรายได้ที่มีใช้ภาษี ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยเฉลี่ย ประมาณร้อยละ 11 ของรายได้รัฐบาล (ตาราง 1.2)

ประการที่สาม ภาษีทางอ้อมมีบทบาทลดลงตามลำดับ จากสัดส่วนร้อยละ 63 ของรายได้รัฐบาล ในปี พ.ศ. 2533 เหลือร้อยละ 58 ของรายได้รัฐบาล (ตาราง 1.2)

ประการที่สี่ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีทางอ้อมคือ ยกเลิกการจัดเก็บภาษีการค้าซึ่งลักษณะการจัดเก็บจะมีหลายอัตรา โดยหันมาจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะแทนซึ่งมีอัตราจัดเก็บเพียงอัตราเดียว

เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในแต่ละแผนที่ผ่านมา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : www.nesdb.go.th) พบว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง สัดส่วนคนยากจนของประเทศได้ลดลงอย่างมากจากร้อยละ 57 ในปี 2504 เหลือเพียงร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2539 เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายร้อยละ 20 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) จึงได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีศักยภาพ มั่นคงและสมดุล โดยเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาศักยภาพของคนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและได้รับผลจากการพัฒนาที่เป็นธรรม โดยมีเป้าหมายให้ผู้ด้อยโอกาสทุกประเภทได้รับโอกาสการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ และได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง และสามารถลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้น้อยกว่าร้อยละ 10 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

จากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างภาษีและการกำหนดเป้าหมาย เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาและให้มีบริการพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึงตามนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ดังกล่าวข้างต้น กอปรกับรายได้จากภาษีอากรนั้น เป็นเครื่องมือทางการคลังอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากภาษีอากรมีผลกระทบต่อรายได้ที่แท้จริง (real income) ของประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ แตกต่างกันไป ดังนั้น จึงทำให้เกิดความน่าสนใจว่าในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 - 8 นั้น ภาระภาษีของครัวเรือน เมื่อจำแนกตามชั้นของรายได้แล้ว เป็นเช่นใด มีลักษณะการกระจายและมีความเปลี่ยนแปลงหรือแนวโน้มเป็นอย่างไร แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการ ในการสืบค้นข้อมูลทำให้ไม่สามารถที่จะศึกษาได้ตลอดช่วงระยะเวลาของ

แผนพัฒนาฯ ดังกล่าวได้ ในการศึกษาครั้งนี้จึงจำกัดระยะเวลาอยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2539 - 2543 ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐและเป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาภาระภาษีทางตรงและทางอ้อม ที่มีต่อครัวเรือนจำแนกตามชั้นรายได้ ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2543
- 2) เพื่อศึกษาถึงลักษณะของการกระจายภาระภาษีและการเปลี่ยนแปลงของภาระภาษีของครัวเรือนที่จำแนกตามชั้นรายได้ในแต่ละภูมิภาคในช่วงเวลาเดียวกัน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาเกี่ยวกับภาระภาษีทางตรงและทางอ้อมนำไปใช้เป็นแนวทางประกอบการปรับปรุงนโยบายทางด้าน โครงสร้างระบบการจัดเก็บภาษีให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาภาระภาษีของครัวเรือนโดยจำแนกตามชั้นรายได้ ในช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2543 ได้แบ่งภาระภาษี (tax burden) ออกเป็น 2 ลักษณะคือ ภาระภาษีทางตรง (direct tax burden) และภาระภาษีทางอ้อม (indirect tax burden) โดยกำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

1) การศึกษาภาระภาษี แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม โดยนำประเภทภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับภาษีทางตรง เนื่องจากเป็นประเภทภาษีประเภทหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้มีรายได้โดยส่วนใหญ่ของประเทศ สำหรับภาษีทางอ้อม ได้นำประเภทภาษีที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคโดยตรงจากทุกขั้นตอนของการจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการ คือประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งนำมาใช้ในการจัดเก็บภาษีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา

2) เป็นการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านภาระภาษีในช่วงเวลา ปี พ.ศ. 2539 - 2543 โดยทำการศึกษาข้อมูลทั้งหมด 3 ช่วง ๆ ละ 2 ปี ทั้งนี้ ได้นำข้อมูลของปี 2539, 2541 และปี 2543 มาใช้ในการศึกษา

3) ในการศึกษาลักษณะการกระจายภาระภาษีในแต่ละภูมิภาค จะทำการศึกษาถึงผลการจัดเก็บภาษีของรัฐว่าตกเป็นภาระแก่ครัวเรือนต่อประชาชนเรียงตามลำดับจากครัวเรือนยากจนถึงครัวเรือนร่ำรวย ตามระดับชั้นรายได้ต่าง ๆ โดยแบ่งครัวเรือนเป้าหมายออกเป็น

- * ทั้งประเทศ
- * ภาคเหนือ
- * ภาคกลาง
- * ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- * ภาคใต้
- * กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล (นนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรปราการ)

1.5 คำนิยามศัพท์

1) ภาระภาษีของครัวเรือน หมายถึง อัตราส่วนเป็นร้อยละของจำนวนภาษีที่เสียไปเมื่อเทียบกับรายได้ของผู้เสียภาษี โดยคำนวณจากข้อมูลจำนวนเงินภาษีที่จ่ายไปจริงกับรายได้ที่เป็นตัวเงินของครัวเรือนในแต่ละชั้นของรายได้ ทั้งนี้ ได้พิจารณาภาระภาษีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้แบกภาระด้วยตนเองกับภาระภาษีของผู้ที่ถูกระบุว่าเป็นผู้แบกภาระของภาษีประเภทนั้น ๆ

2) ครัวเรือน ในที่นี้ใช้คำจำกัดความ ตามรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน หมายถึง บุคคลคนเดียว หรือ บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์ฉันท์ญาติหรือไม่ก็ตามมาอยู่ด้วยกันและร่วมกันจัดหาและใช้สิ่งอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่การครองชีพร่วมกัน

3) รายได้ของครัวเรือน ในที่นี้ใช้คำจำกัดความตามรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน หมายถึง รายได้ทั้งหมดของครัวเรือน ได้แก่

- (1) ค่าแรงและเงินเดือน เงินรางวัลบริการ เงินโบนัส เป็นต้น
- (2) กำไรสุทธิจากการประกอบธุรกิจการเกษตรและธุรกิจอื่น ๆ
- (3) รายได้จากทรัพย์สิน เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าลิขสิทธิ์ ดอกเบี้ย เป็นต้น
- (4) เงินได้รับเป็นการช่วยเหลือ บำเหน็จบำนาญ
- (5) รายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ มูลค่าของสินค้าและบริการที่ได้รับเป็นส่วนหนึ่งของค่าแรง เงินเดือนมูลค่าของสินค้าหรืออาหารที่ครัวเรือนผลิตและ

บริโภคเอง (รวมค่าประเมินค่าเช่าบ้านที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของ) หรือได้รับมา โดยไม่ต้องซื้อ

(6) รายรับที่เป็นตัวเงินอื่น ๆ เช่น เงินได้รับจากการประกันภัย หรือประกันชีวิต เงินรางวัลสลากกินแบ่ง และรายรับอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน

4) ค่าใช้จ่ายของครัวเรือน ในที่นี้ใช้คำจำกัดความตามรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ และสังคมของครัวเรือน หมายถึง ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นของครัวเรือน ได้แก่

- (1) จำนวนเงินที่ครัวเรือนได้ใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อใช้ในการดำรงชีพ
- (2) มูลค่าของสินค้าและบริการที่ได้รับเป็นส่วนหนึ่งของค่าแรง เงินเดือน สินค้าหรืออาหารที่ครัวเรือนผลิตและบริโภคเอง (รวมค่าประเมินค่าเช่าบ้านที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของและอยู่เอง) หรือได้มาโดยไม่ต้องซื้อ
- (3) รายจ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าภาษี เงินบริจาค ค่าเบี้ยประกันภัย ค่าสลากกินแบ่ง ดอกเบี้ยจ่ายและรายจ่ายที่มีไว้เพื่อการบริโภคอื่น ๆ

5) เงินได้พึงประเมิน ใช้คำจำกัดความตามประมวลรัษฎากร หมายถึง เงินได้อันเข้าลักษณะที่จะต้องนำมาเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินได้นั้นอาจจะเป็นตัวเงิน ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่น อาจแยกได้ดังนี้

- (1) เงินสดหรือตราสารที่มีค่าเป็นเงินสด
- (2) ทรัพย์สินที่ได้รับซึ่งอาจคิดคำนวณได้เป็นเงิน
- (3) ประโยชน์อื่นใดที่ได้รับซึ่งอาจคิดคำนวณได้เป็นเงิน
- (4) เงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้สำหรับเงินได้ประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าทอดใด ๆ
- (5) เกรดค่านาย เงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งของกำไรที่ได้รับจากบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย

6) ค่าใช้จ่ายที่ย่อมให้หักจากเงินได้พึงประเมิน ใช้คำจำกัดความตามประมวลรัษฎากร หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่กฎหมายยอมให้หักได้เป็นการเหมาได้เพียงอย่างเดียว หรือค่าใช้จ่ายที่กฎหมายอนุญาตให้เลือกหักเป็นการเหมา และตามความจำเป็นและสมควร

7) ค่าลดหย่อน ใช้คำจำกัดความตามประมวลรัษฎากร หมายถึง รายการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ยอมให้หักได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีของผู้มีเงินได้

8) ปีภาษี หมายถึง ปีปฏิทิน เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ทุกปี