

# บทที่ 1

## บทนำ

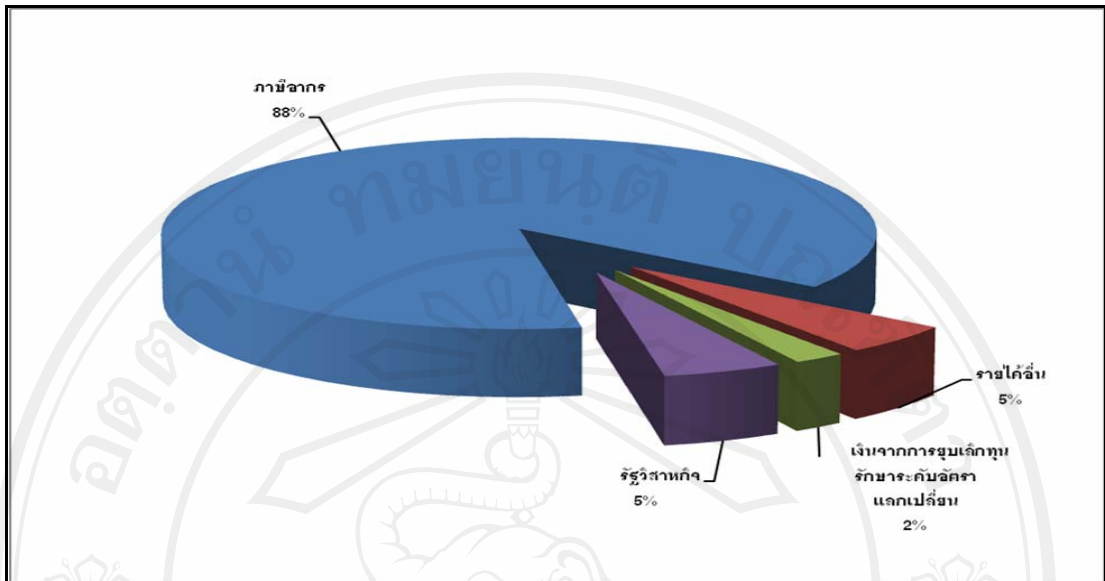
### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลในฐานะเป็นผู้คุมกฎระเบียบต่าง ๆ (Law and Rule) ในการบริหารบ้านเมือง รวมถึงบทบาท การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเพื่อผลิตสินค้าและบริการ อันได้แก่ การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) ต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันให้ทัดเทียมกับต่างประเทศ รวมถึงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกของประเทศ เพื่อให้กลไกของระบบเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสรรการกระจายรายได้เพื่อให้ประชาชนในประเทศได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

การที่รัฐบาลจะสามารถดำเนินบทบาทต่างๆดังกล่าวข้างต้นได้นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีงบประมาณ หรือรายได้ที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้น ซึ่งในภาวะปัจจุบันที่ระบบเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีความหลากหลาย ในการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ ทำให้แต่ละปี รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยรายได้ของรัฐบาลสามารถหามาได้หลายทาง เช่น จากการจัดเก็บภาษีอากร การขายสินค้า การให้บริการ การรับบริจาคหรือความช่วยเหลือ การกู้ยืม เป็นต้น ดังแสดงในตารางที่ 1 แสดงผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 - 2550 ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แม้ว่าในช่วงสามปีที่ผ่านมา (2548 - 2550) จะมีแนวโน้มลดลง ตามภาวะเศรษฐกิจ แต่รายได้รัฐบาลในปี 2550 มีอัตราการขยายตัวเมื่อเทียบกับปี 2541 สูงถึง ร้อยละ 96.93 และโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลยังเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ แหล่งรายได้ที่สำคัญ และรายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บภาษีอากรของหน่วยจัดเก็บ คือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร มีสัดส่วนรายได้ก่อนการจัดสรรจากทั้ง 3 กรมต่อรายได้รัฐบาลทั้งหมด โดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 88.63

รูปที่ 1.1 แสดงรายได้ของรัฐบาลจำแนกตามประเภทรายได้ ในปีงบประมาณ 2550 รายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลคือรายได้จากการเก็บภาษีอากรต่างๆ ซึ่งมีสัดส่วนคิดเป็น ร้อยละ 88

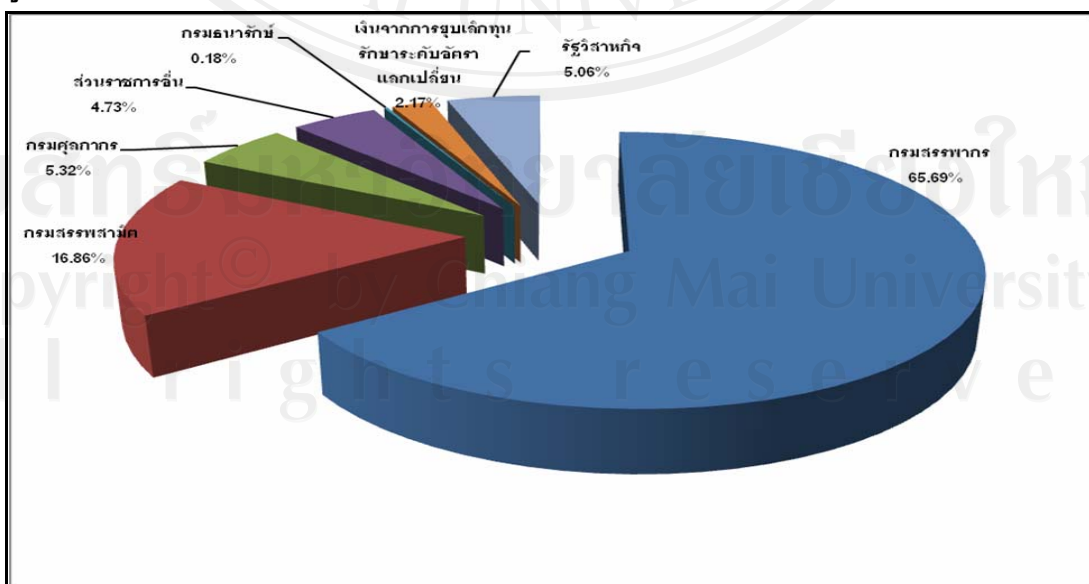
รูปที่ 1.1 แสดงรายได้ของรัฐบาลจำแนกตามประเภทรายได้ ปีงบประมาณ 2550



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551)

รูปที่ 1.2 แสดงรายได้ของรัฐบาลจำแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บในปีงบประมาณ 2550 พบว่า กรมสรรพากร เป็นหน่วยงานที่สามารถจัดหารายได้ให้แก่รัฐบาลได้มากเป็นอันดับหนึ่ง มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 65.69 รองลงมาได้แก่ กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร คิดเป็นร้อยละ 16.86 และ 5.32 ตามลำดับ

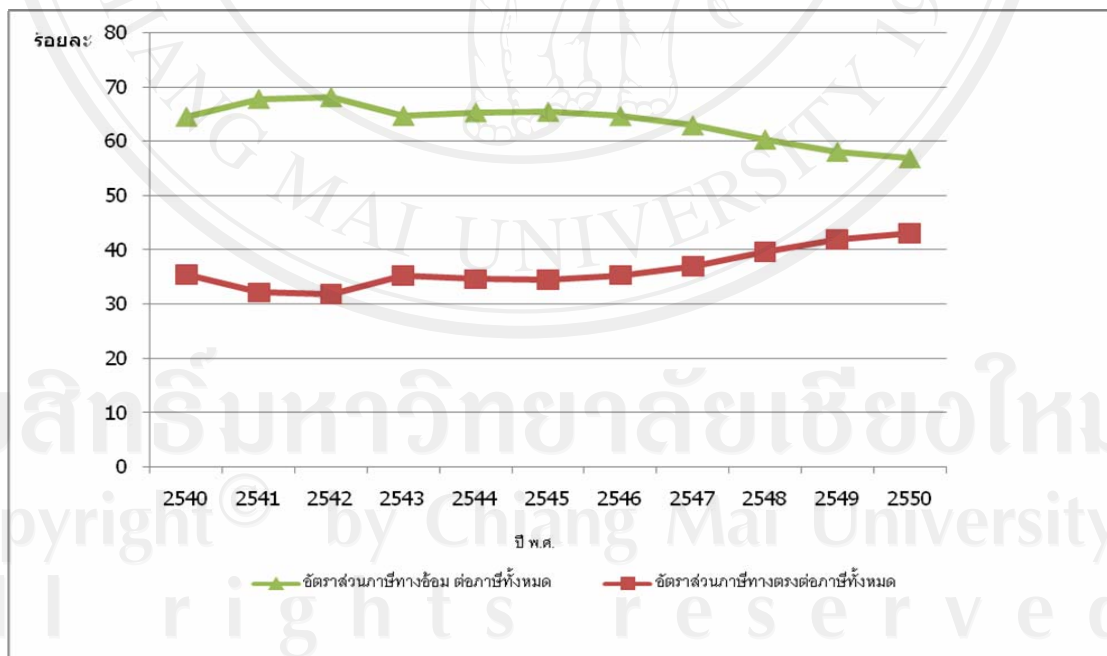
รูปที่ 1.2 แสดงรายได้ของรัฐบาลจำแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บ ปีงบประมาณ 2550



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551)

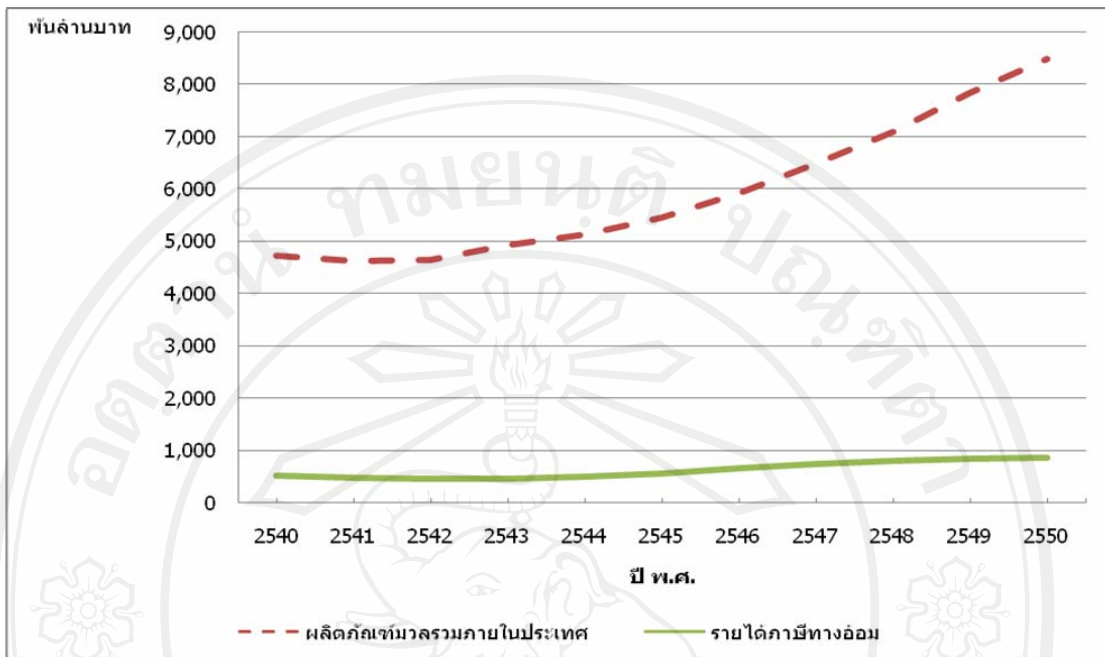
หากแยกประเภทการจัดเก็บภาษีตามการผลัดภาระภาษี เป็นภาษีทางตรง อันได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และแบ่งเป็นภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต อากรแสตมป์ ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร พบว่า ภาษีทางอ้อมจัดเก็บได้มากกว่าภาษีทางตรงคิดเป็นอัตราการเก็บภาษีทางอ้อมต่อภาษีทั้งหมด เฉลี่ยร้อยละ 64 และอัตราการเก็บภาษีทางตรงต่อภาษีทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 36 โดยเฉลี่ย แต่เมื่อพิจารณาตามรูปที่ 3 จะเห็นว่าอัตราส่วนการจัดเก็บภาษีทางอ้อมต่อภาษีทั้งหมดมีแนวโน้มลดลงในขณะที่อัตราส่วนการเก็บภาษีทางตรงต่อการจัดเก็บภาษีทั้งหมดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบผลการจัดเก็บภาษีทางอ้อมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ คิดเป็นร้อยละ 10 และเมื่อนำมาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์เบื้องต้นระหว่าง มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ กับมูลค่าการจัดเก็บภาษีทางอ้อม ดังแสดงตามรูปที่ 4 พบว่ามีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน คือ เมื่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงขึ้น มูลค่าภาษีทางอ้อมจะสูงขึ้นด้วย และในทางตรงกันข้าม เมื่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลง มูลค่าภาษีทางอ้อมจะลดลงด้วยเช่นกัน

รูปที่ 1.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง อัตราส่วนภาษีทางอ้อมต่อภาษีทั้งหมดกับอัตราส่วนภาษีทางตรงต่อภาษีทั้งหมด



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551)

รูปที่ 1.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ กับ ภาษีทางอ้อม



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551)

การที่รายได้จากภาษีทางอ้อม มีจำนวนมากกว่า ภาษีทางตรง จัดได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของโครงสร้างรายได้จากภาษีอากรของประเทศกำลังพัฒนา อย่างเช่น ประเทศไทย เพราะการจัดเก็บภาษีทางอ้อมทำได้ง่ายกว่าการจัดเก็บภาษีทางตรง และเนื่องจากผู้เสียภาษีตามกฎหมายอาจผลักภาระไปให้ผู้อื่น ได้บางส่วนหรือทั้งหมด ทำให้มีการหลบหลีกหรือหลีกเลี่ยงภาษีน้อยกว่าการเสียภาษีทางตรง การพึ่งพิงภาษีทางอ้อมมากกว่าภาษีทางตรงนั้นมีข้อเสียตรงที่ว่าโดยเปรียบเทียบแล้ว ภาษีทางอ้อมนั้นสร้างภาระให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำน้อยกว่าผู้มีรายได้สูง และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เลวลง อย่างไรก็ตามสัดส่วนของภาษีทางตรงในรายได้จากภาษีทั้งหมดก็มีแนวโน้มดีขึ้นเรื่อยๆ ยกเว้นในปีหลังวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 ที่ลดลงแต่ก็ดีขึ้นในระยะหลัง ลักษณะสำคัญอีกอย่างหนึ่งของระบบภาษีอากรไทยคือ ระบบภาษีอากรไทยพึ่งพิงภาษีที่สำคัญๆ เพียงไม่กี่ชนิด ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต และมีการจัดเก็บภาษีย่อยๆ อีกน้อยชนิดมาก ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นข้อดีของระบบภาษีอากรไทย คือทำให้ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บไม่สูง สะดวกต่อผู้เสียภาษี ผู้เสียภาษีไม่ต้องรับความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี ช่วยลดการหลบหลีกหรือหลีกเลี่ยงภาษีได้ และรัฐบาลสามารถบังคับใช้กฎหมายภาษีได้ทั่วถึงกว่าเมื่อมีการเก็บภาษีย่อยหลายชนิดเกินไป (สุวรรณันต์ ยิบมันตะศิริ, 2546: 230-231)

ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีทางอ้อมมีสัดส่วนสูงขึ้นเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีการค้า มาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้เกิดผลกระทบต่อรัฐบาลและระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป กล่าวคือ การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้รัฐบาลได้รับรายได้จากภาษีเป็นจำนวนมาก หากรัฐบาลนำรายได้นั้นไปใช้ลงทุนเพื่อขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในกรณีเช่นนี้ แม้ว่าผู้บริโภคจะได้รับความกระทบกระเทือนจากการเก็บภาษีในระยะแรก หรือ การที่ต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้น แต่ในระยะยาวผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์เนื่องจากผลของการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เขามีงานทำมากขึ้นและมีรายได้เพิ่มขึ้น ถ้าการเปลี่ยนแปลงได้เป็นไปในลักษณะนี้แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นทำให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรือ มีผลให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยในปัจจุบัน (2551) ประเทศไทยได้กำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 10 (ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) แต่เนื่องจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 440) พ.ศ. 2548 ลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการชั่วคราวจากร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 6.3 เมื่อรวมกับภาษีท้องถิ่นอีกร้อยละ 0.7 จะเท่ากับ ร้อยละ 7 มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2550 และลดอัตราเป็นร้อยละ 9 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2550 เป็นต้นไป และด้วยเหตุผลทางด้าน การขยายตัวของค่าใช้จ่ายภาคเอกชนมีส่วนสำคัญต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนให้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องอีกระยะหนึ่ง จึงได้ขยายเวลารลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 6.3 ดังกล่าว ออกไปอีกจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2551 และลดอัตราเป็นร้อยละ 9 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 เป็นต้นไป ตามพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 465) พ.ศ.2550

ดังนั้นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาษีทางอ้อม กับ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในลักษณะของมูลค่าที่แท้จริงจะช่วยให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดเก็บภาษีทางอ้อม เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้เป็นแนวทางต่อรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายบริหารของกรมสรรพากร เพื่อใช้กำหนดอัตราภาษี รวมถึงนโยบายการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสมในอนาคต

ตารางที่ 1.1 แสดงผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 - 2550

(หน่วย: ล้านบาท)	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
กรมสรรพากร	498,966	452,317	461,322	499,710	544,281	627,682	772,236	937,149	1,057,200	1,119,194
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	122,945	106,071	91,790	101,136	108,371	117,309	135,155	147,352	170,079	192,795
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	99,480	108,820	145,554	149,677	170,415	208,859	261,890	329,516	374,689	384,619
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	5,316	10,872	10,739	17,154	19,128	21,773	31,935	41,178	56,524	65,735
ภาษีการค้า	342	186	126	84	99	45	-	-	0	-
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	232,388	201,976	192,510	215,158	228,196	261,306	316,134	385,718	417,772	434,272
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	35,241	21,311	17,015	12,852	13,715	12,757	20,024	26,304	30,623	34,406
อากรแสตมป์	2,992	2,824	3,351	3,408	4,122	5,348	6,820	6,816	7,268	7,137
อื่นๆ	263	258	236	242	236	286	278	266	244	230
กรมสรรพสามิต	155,564	163,892	168,242	177,075	208,153	246,641	275,773	279,395	274,095	287,231
กรมศุลกากร	69,338	68,095	87,195	92,838	98,629	111,819	106,122	110,403	96,232	90,625
รวม 3 กรม	723,868	684,303	716,759	769,624	851,062	986,142	1,154,132	1,326,948	1,427,528	1,497,050
หน่วยงานอื่น	91,813	109,042	100,257	104,617	108,375	118,485	135,747	147,472	153,996	206,677
ส่วนราชการอื่น	42,518	52,679	56,182	45,482	46,965	50,772	49,086	60,664	73,500	80,546
กรมธนารักษ์	-	-	-	-	2,483	3,599	2,976	3,210	3,330	3,052
รายได้จากการขายหุ้นให้กองทุนฯ	-	-	-	-	-	-	25,075	-	-	-
เงินจากการขุดลอกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,951
แปรรูปรัฐวิสาหกิจ	-	-	-	-	1,065	-	6,000	1,484	-	-
รัฐวิสาหกิจ	49,295	56,364	44,075	59,135	57,862	64,114	52,611	82,114	77,165	86,129
รวมรายได้จัดเก็บ	815,681	793,346	817,015	874,241	959,437	1,104,627	1,289,880	1,474,420	1,581,524	1,703,727
หัก										
1. เงินภาษีของกรมสรรพากร	74,660	75,325	57,036	77,920	79,902	80,150	115,574	131,220	162,951	181,793
2. จัดสรรรายได้จาก VAT ให้อบจ.	-	2,994	3,198	3,732	4,109	5,042	6,368	7,451	9,172	9,514
3. เงินกันชนชดเชยการส่งออก	7,559	5,916	7,278	7,698	8,234	10,501	11,226	12,421	12,399	10,416
รวมรายได้สุทธิ	733,462	709,111	749,503	784,891	867,192	1,008,934	1,156,713	1,323,328	1,397,002	1,502,004
จัดสรรให้ อบท. ตาม พรบ.กำหนดแผนฯ	-	-	-	-	16,525	40,604	47,726	58,400	57,312	57,592
รวมรายได้สุทธิหลังหักจัดสรร	733,462	709,111	749,503	784,891	850,667	968,330	1,108,986	1,264,928	1,339,691	1,444,412

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551)

ตารางที่ 1.2 แสดงผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ, รายได้ภาษี, อัตราส่วนรายได้ภาษีทางตรง และ อัตราส่วนรายได้ภาษีทางอ้อมต่อรายได้ภาษีทั้งหมด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2550

หน่วย : ล้านบาท

ปี พ.ศ.	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	รายได้ภาษีทั้งหมด	รายได้ภาษีทางตรง	รายได้ภาษีทางอ้อม	อัตราส่วนร้อยละ	
					ภาษีทางตรง/ภาษีทั้งหมด	ภาษีทางอ้อม/ภาษีทั้งหมด
2540	4,732,610.00	802,282.68	284,307.98	517,974.70	35.44	64.56
2541	4,626,447.00	712,468.30	229,018.00	483,450.30	32.14	67.86
2542	4,637,079.00	682,217.83	216,926.83	465,291.00	31.80	68.20
2543	4,922,731.00	724,154.71	255,316.02	468,838.69	35.26	64.74
2544	5,133,502.00	783,051.81	270,954.89	512,096.92	34.60	65.40
2545	5,450,643.00	873,688.23	301,568.54	572,119.70	34.52	65.48
2546	5,917,369.00	1,021,989.82	361,237.65	660,752.17	35.35	64.65
2547	6,489,476.00	1,186,498.80	439,466.11	747,032.69	37.04	62.96
2548	7,095,619.00	1,341,118.16	531,669.47	809,448.69	39.64	60.36
2549	7,830,329.00	1,449,780.07	607,760.72	842,019.35	41.92	58.08
2550	8,485,200.00	1,516,429.61	653,975.12	862,454.49	43.13	56.87

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551) และจากการคำนวณ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ภาษีทางอ้อม กับ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในรูปแบบมูลค่าที่แท้จริง

## 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ภาษีทางอ้อม กับ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในมูลค่าที่แท้จริง

2. ใช้เป็นเครื่องมือในการชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายทางภาษี การกำหนดอัตราภาษีทางอ้อมที่เหมาะสม

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ รายไตรมาสตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 ปี พ.ศ. 2540 ถึงไตรมาสที่ 4 ปี พ.ศ. 2550 ประกอบด้วยตัวแปร ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และรายได้ภาษีทางอ้อม ของประเทศไทย โดยทำการปรับข้อมูลให้อยู่ในรูปของมูลค่าที่แท้จริง และกำหนดให้ปี พ.ศ.2545 เป็นปีฐาน แหล่งข้อมูลได้แก่ ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักเศรษฐกิจการคลัง ฐานข้อมูลกรมสรรพากร

#### 1.5 สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา

1) การเพิ่มขึ้นของภาษีทางอ้อมที่แท้จริง จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงเพิ่มขึ้นด้วย และในทางตรงกันข้าม การลดลงของภาษีทางอ้อมที่แท้จริง จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงลดลงด้วย

2) การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนภาษีทางอ้อมที่แท้จริงต่อภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงเพิ่มขึ้นด้วย และในทางตรงกันข้าม การลดลงของสัดส่วนภาษีทางอ้อมที่แท้จริงต่อภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงลดลงด้วย

3) การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนภาษีทางอ้อมที่แท้จริงต่อภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงต่อจำนวนประชากร (GDP per Capita) เพิ่มขึ้นด้วย และในทางตรงกันข้าม การลดลงของสัดส่วนภาษีทางอ้อมที่แท้จริงต่อภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงต่อจำนวนประชากร (GDP per Capita) ลดลงด้วย