

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าในระบบเศรษฐกิจหนึ่งนั้นจะต้องอาศัยบทบาทของรัฐบาลในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างที่มีความจำเป็นต่อสังคมซึ่งเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การบริหารกิจการต่าง ๆ ของส่วนรวม และการจัดสรรสินค้าและบริการบางประเภทที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รวมไปถึงการป้องกันประเทศ เป็นต้น ความจำเป็นดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลต้องหารายได้เพื่อใช้สนับสนุนในการดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยการโยกย้ายทรัพยากรบางส่วนจากภาคเอกชนมาเป็นของรัฐ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ทรัพยากรของสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งนั้นมียู้อย่างจำกัดจึงต้องมีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน (ณพล สุโกไส, 2551)

โดยทั่วไปรายได้ของรัฐบาลนั้นแบ่งออกอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 2 ประเภท คือ รายได้จากภาษีอากร (tax revenue) และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (non-tax revenue) ซึ่งภาษีอากรถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลโดยกว่าร้อยละ 80 ของรายรับของรัฐบาลเกิดจากการจัดเก็บภาษีอากรที่สำคัญ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งกระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ และมอบหมายให้หน่วยงานในสังกัด ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรต่อไป ภาษีที่เก็บได้บางส่วนจะต้องนำส่งเป็นรายได้รัฐบาลกลางและบางส่วนจะตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทั้งนี้การจัดเก็บภาษีมักมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ให้เพียงพอเพื่อมาใช้จ่ายในกิจการของรัฐ เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเพื่อสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (มานิตย์ นิธิประธีป, 2547 อ้างถึงใน พัทยา กลิ่นขจร, 2551) ภาษีอากรจึงมีบทบาทสำคัญอย่างกว้างขวางต่อการบริหารและพัฒนาตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศ

ภาษีอากรเป็นรายได้ของรัฐบาลที่จัดเก็บจากเงินได้ของประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยบทบัญญัติในมาตรา 69 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากร รัฐบาลจึงมีอำนาจในการบังคับจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาผลการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ดังแสดงในตารางที่ 1.1 พบว่า ภาษีเงินได้เป็นภาษีที่จัดเก็บได้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับผลการจัดเก็บภาษีประเภทอื่น ๆ

ตารางที่ 1.1 ผลการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากร ปีงบประมาณ 2547-2551

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ				
	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	135,154.6	147,352.2	170,079.5	192,795.4	204,847.3
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	261,890.3	329,516.0	374,688.6	384,618.6	460,650.4
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	31,935.4	41,177.6	56,524.2	65,734.9	74,033.4
ภาษีการค้า	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	316,133.9	385,717.6	417,772.2	434,272.5	503,438.7
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	20,024.3	26,304.4	30,622.7	34,405.8	25,132.6
อากรแสตมป์	6,820.1	6,815.6	7,268.5	7,136.8	7,723.5
รายได้อื่นๆ	277.8	266.3	244.4	229.6	254.0
รวม	772,236.4	937,149.5	1,057,200.1	1,119,193.5	1,276,079.9

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ภาษีเงินได้จึงเป็นภาษีที่มีศักยภาพสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งนี้เนื่องจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีที่จัดเก็บจากเงินได้ของประชาชนไม่ว่าประชาชนจะมีเงินได้ชนิดใดหรือประเภทใดก็ตาม ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นภาษีให้แล้วประชาชนผู้มีเงินได้นั้นก็อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งสิ้น (กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร, 2545 อ้างถึงในชนาพร ประธานธูราษฎร์, 2547) ซึ่งในแต่ละปีรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้เป็นจำนวนมาก ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจึงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญทางหนึ่งของรัฐบาล

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากรายได้ของประชาชนตามหลักความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay Principle) ของบุคคล กล่าวคือ ผู้มี

รายได้มากก็ต้องเสียภาษีมาก ผู้มีรายได้น้อยก็เสียภาษีน้อย โดยอัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศไทยเป็นอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive Rate) ซึ่งหมายถึง อัตราที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีจะเพิ่มขึ้นเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นและโดยที่โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย เป็นโครงสร้างภาษีที่มีอัตราภาษีเป็นแบบก้าวหน้านี้เอง ทำให้รัฐบาลสามารถใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจนอกเหนือจากการหารายได้อื่นได้แก่ การใช้เป็นเครื่องมือช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจซึ่งหมายถึงช่วยกระจายรายได้ให้เป็นธรรม และช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้อย่างอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ไปพร้อม ๆ กัน

เนื่องจากในปัจจุบันภาวะเศรษฐกิจไทยอยู่ในช่วงที่ชะลอตัว รวมถึงความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจและรายได้ของประชาชนถือว่ายังอยู่ในภาวะที่ไม่แน่นอนจากสถานการณ์เศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศที่กำลังอยู่ในภาวะตกต่ำ โดยเฉพาะการปรับตัวของราคาสินค้าที่แพงขึ้น ทำให้การจับจ่ายใช้สอยของผู้บริโภคยังอยู่ในภาวะชะลอตัว นั่นคือ สิ่งที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจออกมา เพื่อฟื้นความเชื่อมั่น เป็นผลให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2551 จึงได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับมาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยการเร่งฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็ง โดยมาตรการที่สำคัญ 3 มาตรการ คือ (www.mof.go.th)

1. มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและส่งเสริมการออมของภาคครัวเรือน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กระทรวงการคลังจึงเห็นควรกำหนดให้มีมาตรการภาษีซึ่งเป็นการขยายเพิ่มเติมจากมาตรการเดิมที่ได้เคยดำเนินการมาแล้ว

2. มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากลุ่มผู้ประกอบการที่เป็นรากฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีการยกเว้นภาษีและปรับปรุงอัตราภาษีตามกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นควรกำหนดเป็นมาตรการ

3. มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นการลงทุนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเอกชนไทย เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นควรกำหนดมาตรการภาษีทั้งที่เป็นการขยายเพิ่มเติมจากมาตรการเดิมที่ได้เคยดำเนินการมาแล้ว รวมไปถึงได้มีการกำหนดมาตรการภาษีใหม่ขึ้น

มาตรการที่ส่งผลกระทบต่อภาคประชาชน คือ มาตรการที่ 1 ซึ่งเป็นมาตรการภาษี เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยมาตรการนี้แบ่งออกเป็นอีก 5 มาตรการ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมจากมาตรการเดิม ดังแสดงในตารางที่ 1.2 ดังนี้

ตารางที่ 1.2 การเปรียบเทียบมาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีการเพิ่มเติมจากมาตรการเดิม

มาตรการ	มาตรการเดิม	มาตรการใหม่
มาตรการที่ 1 เงิน ได้สุทธิที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	100,000 บาท	150,000 บาท
มาตรการที่ 2 วงเงินการยกเว้นและการหักค่าลดหย่อนเบี้ยประกันภัย สำหรับการประกันชีวิต	50,000 บาท	100,000 บาท
มาตรการที่ 3 วงเงินการหักค่าลดหย่อนเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นค่าซื้อ หน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เงินสะสม เข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เงินสะสมเข้ากองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือ เงินสมทบเข้ากองทุน สงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน	ไม่เกิน 300,000 บาท	ไม่เกิน 500,000 บาท
มาตรการที่ 3 ที่มีการเพิ่มเติม วงเงินการหักค่าลดหย่อน โดยเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นค่า ซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพซึ่ง ได้รับยกเว้นภาษีเมื่อรวมกับเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุน สำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่า ด้วยโรงเรียนเอกชน ในกรณีที่มีการซื้อหน่วยลงทุนใน กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 31 ธันวาคม 2551	-	ไม่เกิน 700,000 บาท

<p>มาตรการที่ 4</p> <p>วงเงินการหักค่าลดหย่อนเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว</p>	<p>ไม่เกิน</p> <p>300,000 บาท</p>	<p>ไม่เกิน</p> <p>500,000 บาท</p>
<p>มาตรการที่ 4 ที่มีการเพิ่มเติม</p> <p>วงเงินการหักค่าลดหย่อนเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว ในกรณีที่มีการซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 31 ธันวาคม 2551</p>	-	<p>ไม่เกิน</p> <p>700,000 บาท</p>
<p>มาตรการที่ 5</p> <p>เพิ่มการหักค่าลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูคู่สมรส บิดามารดา บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้หรือคู่สมรส ซึ่งเป็นคนพิการที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้และมีบัตรประจำตัวคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550</p>	-	<p>30,000 บาท</p> <p>ต่อคนพิการ</p>

ทั้งนี้ทางธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการคาดการณ์ไว้ว่า มาตรการการเพิ่มเงินได้สุทธิที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จากที่กำหนดไว้ 100,000 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 150,000 บาท รัฐบาลจะสูญเสียรายได้ในปีงบประมาณ 2551 เป็นจำนวนเงินประมาณ 400 ล้านบาทและในปีงบประมาณ 2552 เป็นจำนวนเงินประมาณ 14,600 ล้านบาท และจากมาตรการการเพิ่มหักค่าลดหย่อนในการซื้อกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพและกองทุนรวมหุ้นระยะยาวคาดว่ารัฐบาลจะสูญเสียรายได้ในปีงบประมาณ 2552 เป็นจำนวนเงินประมาณ 2,000 ล้านบาท (www.bot.or.th) จากมาตรการภาษีดังกล่าว มาตรการข้อ 1-4 นี้มีผลใช้บังคับสำหรับเงินได้พึงประเมินที่ได้รับในปี พ.ศ.2551 เป็นต้นไป และในส่วนของมาตรการข้อที่ 5 มีผลบังคับใช้สำหรับเงินได้พึงประเมินที่ได้รับในปีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นต้นไป ซึ่งในปัจจุบันมาตรการข้อที่ 5 นี้กฎหมายยังไม่มีผลบังคับใช้

ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะในส่วนของมาตรการที่ 1 คือ มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ว่าประชาชนในแต่ละกลุ่มอาชีพนั้นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการหรือไม่ การใช้มาตรการทางภาษีอากรดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร ประชาชนมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม มีความพอใจหรือมีความ

คิดเห็นต่อมาตรการดังกล่าวอย่างไรบ้าง เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง มาตรการทางภาษีอากรต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อมาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ ประชาชนและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม
2. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของมาตรการทางภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและ ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีต่อประชาชน
3. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อมาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ ประชาชนและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ทำให้ทราบถึงความรู้ความเข้าใจ ผลกระทบของมาตรการ ความพึงพอใจรวมทั้งความ คิดเห็นของประชาชนที่มีต่อมาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและช่วยเหลือ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทาง ภาษีอากรต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ จะจำกัดขอบเขตการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างประชากรอาชีพต่าง ๆ ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ ให้แก่ประชาชนและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

1.5 นิยามศัพท์

มาตรการภาษี หมายถึง สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ผู้เสียภาษีประเภทบุคคลธรรมดาและภาษี เงินได้นิติบุคคลได้รับ เช่น สิทธิในการได้รับยกเว้น การหักเป็นค่าใช้จ่าย การหักเป็นค่าลดหย่อน ปรับลดอัตราภาษี

ประชาชน หมายถึง ประชาชนผู้ประกอบอาชีพและมีรายได้ซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีเงินได้
บุคคลธรรมดา



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved