

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในการบริหารประเทศของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคมหรือการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค รัฐบาลจำเป็นต้องหารายได้ให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจเหล่านั้น ในการนี้รัฐบาลจะดำเนินการผ่านเครื่องมือสำคัญคือ งบประมาณแผ่นดินซึ่งแสดงถึง แผนการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่งปี แต่เนื่องจากกระบวนการงบประมาณของประเทศกำลังพัฒนา ดังประเทศไทยมีขีดจำกัดในการหารายได้ของรัฐบาลซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระดับการใช้จ่ายของรัฐบาล (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2527 : 241) ดังนั้นหากการประมาณการรายได้ของรัฐบาลมีข้อบกพร่องอย่างสำคัญก็อาจก่อผลกระทบต่อการใช้จ่ายของรัฐบาลได้

ในการประมาณการรายได้นั้น ถ้าพิจารณาจากแหล่งที่มาของรายได้ ซึ่งแบ่งเป็น รายได้จากภาษีอากรและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร รายได้ที่เป็นภาษีอากรถือเป็นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล ดังจะพิจารณาได้จากตารางที่ 1.1 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระหว่างปี 2532 – 2544 รายได้จากภาษีอากรคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 86 - 90 ของรายได้ทั้งสิ้น

พิจารณาหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดหารายได้แก่รัฐ กระทรวงการคลัง ถือเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดในการจัดหารายได้จากภาษีอากรให้แก่รัฐ และกระทรวงการคลังประกอบด้วยหน่วยงานสามกรมหลักที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร โดยกรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดเก็บภาษีอากรได้เป็นสัดส่วนสูงที่สุดในสามหน่วยงานดังกล่าว รวมทั้งส่วนราชการอื่น คิดเป็นร้อยละ 62.51 ของรายได้รัฐบาลจากภาษีอากรรวมในปี 2544 ดังแสดงไว้ในตารางที่ 1.2 และ 1.3 และ ภาพที่ 1.1

จากข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 1.2 จะพบว่า รายได้ภาษีสรรพากรมีแนวโน้มเฉลี่ยเพิ่มขึ้นตลอดในช่วง 13 ปีย้อนหลังยกเว้นในปี 2542 , 2543 เนื่องจากอยู่ในช่วงเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

ตารางที่ 1.1 สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้รัฐบาล
ปีงบประมาณ 2532 - 2544

(หน่วย : ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	รายได้ จากภาษีอากร	รายได้ที่ไม่ใช่ จากภาษีอากร	รายได้รวม	เทียบร้อยละของราย ได้จากภาษีอากรต่อ รายได้รวม (4) = (1)/(3)*100
	(1)	(2)	(3)	
2532	279,415	36,190	315,605	88.5
2533	359,111	45,828	404,939	88.7
2534	425,740	51,234	476,974	89.3
2535	452,671	72,696	525,367	86.2
2536	535,921	71,848	607,769	88.2
2537	625,372	81,803	707,175	88.4
2538	731,499	85,109	816,608	89.6
2539	808,310	87,435	895,745	90.2
2540	808,147	100,995	909,143	88.9
2541	731,029	84,327	815,356	89.7
2542	691,598	101,750	793,348	87.2
2543	705,096	97,329	802,425	87.9
2544	783,809	87,331	871,140	90.0

ที่มา : ปี 2532 - 2541 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
ปี 2542 - 2544 สำนักงบประมาณ (เป็นตัวเลขประมาณการ)
และการคำนวณ

ตารางที่ 1.2 รายได้รัฐบาลจากภาษีอากรจำแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บ
ปีงบประมาณ 2532-2544

(หน่วย : ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ประเภทรายได้จากภาษีอากร				รายได้ภาษี อากรรวม
	ภาษีสรรพากร	ภาษีสรรพสามิต	ภาษีศุลกากร	ภาษีส่วน ราชการอื่น	
2532	134,991	71,427	69,428	3,569	279,415
2533	192,397	72,984	89,923	3,807	359,111
2534	237,187	92,177	92,011	4,365	425,740
2535	260,908	101,968	85,093	4,702	452,671
2536	300,284	125,716	104,662	5,259	535,921
2537	366,363	138,592	115,554	4,863	625,372
2538	443,897	155,200	127,132	5,270	731,499
2539	507,485	167,041	128,219	5,565	808,310
2540	518,370	180,026	102,712	7,039	808,147
2541	498,704	155,424	67,125	9,776	731,029
2542	452,059	163,797	67,031	8,711	691,598
2543	443,180	166,856	84,640	10,420	705,096
2544	489,940	184,285	98,625	10,959	783,809

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ 2544 เป็นตัวเลขประมาณการปรับปรุง

ที่มา : กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร และกรมบัญชีกลาง

รวบรวมโดย : กองนโยบายและวางแผนการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 1.3 สัดส่วนร้อยละของรายได้ภาษีอากรจำแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บ
ต่อรายได้ภาษีอากรรวม ปีงบประมาณ 2532-2544

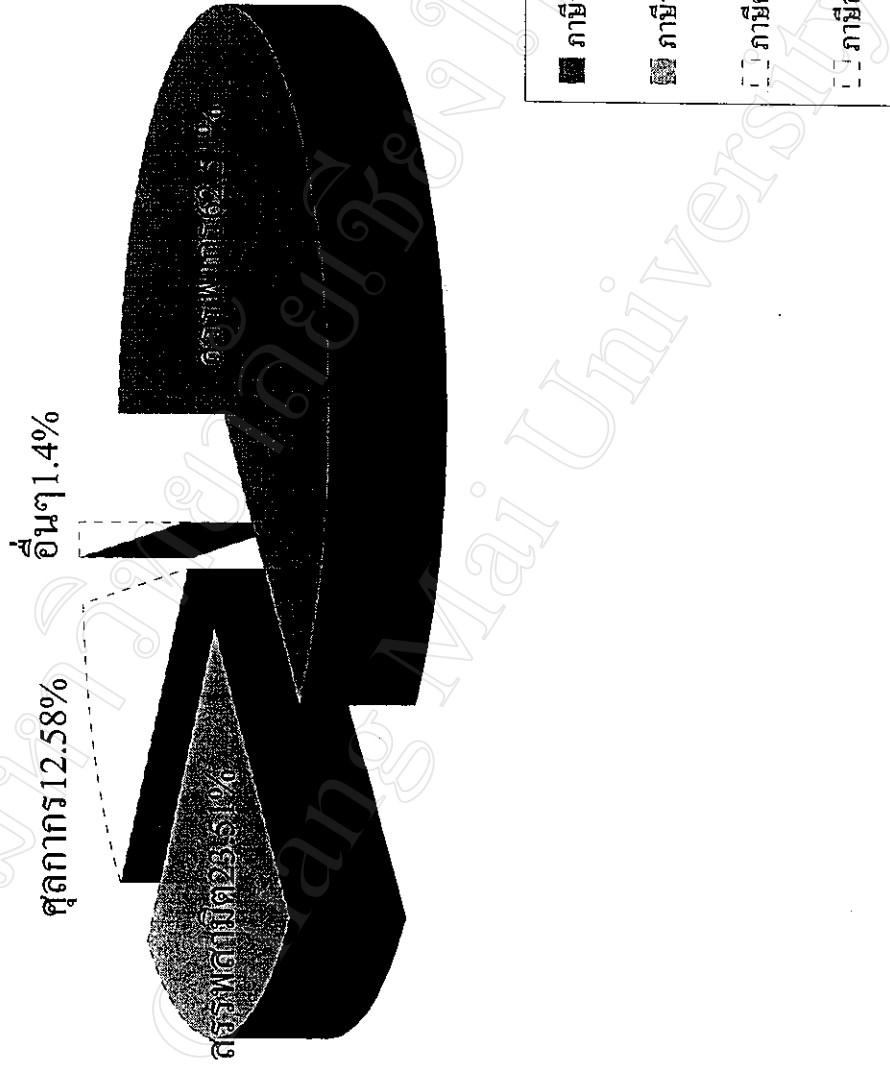
(ร้อยละ)

ปีงบประมาณ	สัดส่วนร้อยละประเภทรายได้ภาษีอากรต่อรายได้ภาษีอากรรวม			
	ภาษี สรรพากร	ภาษี สรรพสามิต	ภาษี ศุลกากร	ภาษี ส่วนราชการอื่น
2532	48.31	25.56	24.85	1.28
2533	53.58	20.32	25.04	1.06
2534	55.71	21.65	21.61	1.03
2535	57.64	22.53	18.80	1.04
2536	56.03	23.46	19.53	0.98
2537	58.58	22.16	18.48	0.78
2538	60.68	21.22	17.38	0.72
2539	62.78	20.67	15.86	0.69
2540	64.14	22.28	12.71	0.87
2541	68.22	21.26	9.18	1.34
2542	65.36	23.68	9.69	1.26
2543	62.85	23.66	12.00	1.48
2544	62.51	23.51	12.58	1.40
ค่าเฉลี่ย	59.72	22.46	16.75	1.07

ที่มา : จากการคำนวณ

ภาพที่ 1.1 แสดงสัดส่วนร้อยละของรายได้รัฐบาลจําแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บ

ปีงบประมาณ 2544



จากเหตุผลที่ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาลและกรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการทำหน้าที่จัดเก็บภาษี ในสัดส่วนสูงสุดของรายได้รัฐบาลที่เป็นภาษีอากร ประกอบกับในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาคือระหว่างปี 2530 – 2544 เป็นช่วงเวลาที่ยาวนานพอที่จะทำให้มองเห็นความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงครอบคลุมวัฏจักรเศรษฐกิจจากภาวะเศรษฐกิจขยายตัวสู่เศรษฐกิจภาวะตกต่ำ กล่าวคือ ในช่วงแรกระหว่างปี 2530 – 2538 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงถึงกว่าร้อยละ 10 ต่อปีโดยเฉลี่ย และตั้งแต่ปี 2539 ประเทศไทยต้องก้าวสู่วิกฤตการณ์ค่าเงินบาทและสถาบันการเงิน นำไปสู่ความตกต่ำของภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นไป

ไม่ว่าภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร ความจำเป็นด้านรายจ่ายของรัฐบาลก็ยังคงมีสูงอยู่ ปัญหาสำคัญคือการหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย โดยเฉพาะในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำการหารายได้ประเภทภาษีอากรของรัฐบาลเป็นไปอย่างยากลำบากยิ่งกว่าในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว

ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาถึงบทบาทของภาษีสรรพากรในด้านความสามารถในการหารายได้ให้รัฐ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่ว่าจะอยู่ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจใด ผลการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรที่เป็นตัวเงินคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาตลอดคงได้กล่าวไว้แล้วนั้น จึงเห็นสมควรศึกษาวิเคราะห์ว่า รายได้จากภาษีสรรพากรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดคงตัวเลขแสดงนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างภาษีอากรเป็นแบบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ(Automatic Stabilizer) หรือเนื่องมาจากการที่รัฐบาลใช้มาตรการภาษีอากรที่สำคัญบางประการในช่วงเวลาที่ผ่านมา

ในการวิเคราะห์บทบาทของภาษีสรรพากรในการหารายได้ให้รัฐและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จะใช้ค่าความไหวตัวของภาษีอากรเป็นดัชนีวัดความสามารถในการหารายได้ (Revenue Performance) และค่าความยืดหยุ่นจะเป็นดัชนีวัดความสามารถของโครงสร้างภาษีในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Wilford and Wilford,1978) ในการศึกษาจะแยกวิเคราะห์เป็นรายประเภทภาษีที่สำคัญๆ และภาษีสรรพากรรวม โดยคำนึงถึงลักษณะทางโครงสร้างภาษีและมาตรการทางภาษีอากรที่รัฐบาลนำมาใช้ ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2530 – 2544

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สำคัญของระบบภาษีสรรพากร
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทของภาษีสรรพากรในด้านความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐ (Revenue Performance)
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทของภาษีสรรพากร ด้านความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability)

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่สำคัญของระบบภาษีสรรพากรในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา แล้วนำไปแยกวิเคราะห์บทบาทของภาษีสรรพากรตามแต่ละประเภทภาษีที่ทำการศึกษา รวมทั้งภาษีสรรพากรรวมด้านความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐ (Revenue Performance) และด้านความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) ซึ่งจากการวิเคราะห์บทบาททั้งสองด้านดังกล่าว ประกอบกับเหตุผลด้านการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของภาษีสรรพากรจะช่วยอธิบายถึงองค์ประกอบหรือสาเหตุของปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ นั่นคือการที่รายได้จากภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดมาในแต่ละปีนั้น เหตุผลที่สำคัญที่เกิดขึ้นมาจากระบบโครงสร้างภาษีอากรเป็นแบบสนองตอบโดยอัตโนมัติต่อการเปลี่ยนแปลงของเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจหรือเป็นผลเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจหรือเป็นผลเกิดจากการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางการคลังของรัฐบาล โดยการใช้มาตรการภาษีที่สำคัญบางประการในช่วงเวลาที่ผ่านมาเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาษีและผลจากวิเคราะห์จะทำให้เกิดข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติหรือแก้ไขให้ขึ้นไปตามทิศทางที่กำหนด

2. จากผลการศึกษาถึงบทบาทของภาษีสรรพากรทั้งด้านความสามารถในด้านความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐและความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยแยกศึกษาตามประเภทภาษีที่สำคัญๆ และภาษีสรรพากรรวม ที่กรมสรรพากรจัดเก็บ สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของรัฐบาลด้านมาตรการทางการคลังว่า จะเลือกใช้มาตรการภาษีผ่านประเภทภาษีอากรใดบ้าง จึงจะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการรวมทั้งให้รัฐบาลพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพากรให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งในด้านความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐและความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาวิเคราะห์ได้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

1. ช่วงเวลาที่ศึกษาคือ ระหว่างปีงบประมาณ 2530 – 2544
2. การศึกษาจะเน้นศึกษาตามประเภทภาษีที่สำคัญๆ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพากรซึ่งประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีการค้า ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม อากรแสตมป์ รายได้อื่น ๆ
3. การศึกษาเป็นการศึกษาบทบาทของภาษีสรรพากรในภาพรวมของทั้งประเทศ

1.5 นิยามคำศัพท์

ปีภาษี หมายความว่า ปีประติทิน

ปีงบประมาณ หมายความว่า ระยะเวลารอบ 1 ปีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

ความไหวตัวของภาษีอากร หมายความว่า การสนองตอบโดยรวมของรายได้ภาษีอากร (Total Response) ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ความยืดหยุ่นของภาษีอากร หมายถึง การสนองตอบโดยอัตโนมัติของรายได้ภาษีอากร (Automatic Response) ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และเป็นการเปลี่ยนแปลงของรายได้ภาษีอากรที่ปราศจากผลของการใช้มาตรการภาษี

มาตรการภาษีอากร หมายถึง การที่รัฐดำเนินนโยบายการคลังแบบจงใจผ่านทางระบบภาษีอากร เพื่อต้องการให้ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงของรายได้ภาษีอากร หรือเพื่อวัตถุประสงค์โดยตรงในการแก้ไขความผันผวนของระบบเศรษฐกิจ โดยอาจดำเนินการในลักษณะเหล่านี้คือ การเปลี่ยนแปลงโดยการลดหรือขยายฐานภาษีอากร การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากร การเปลี่ยนแปลงในบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าลดหย่อนต่าง ๆ.