

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ นับเป็นเป้าหมายที่สำคัญของทุกประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดการขยายตัวสอดคล้องกับทิศทางตามที่รัฐบาลได้วางนโยบายไว้ซึ่ง Musgrave and Musgrave (1976) ได้จำแนกหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไว้ 3 ประการ คือ (1) หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การทำหน้าที่แก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร ผลิตเพื่อใคร ซึ่งมีหน้าที่เหมือนกับภาคเอกชนในการแก้ปัญหาพื้นฐานโดยทำการผลิตสินค้าในส่วนที่เอกชนผลิตไม่ได้ หรือผลิตได้แต่อาจจะส่งผลเสียแก่สังคม ซึ่งหน้าที่นี้เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม (2) หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่นคง คือ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ผลผลิตและการได้รับบริการของรัฐ โดยการใช้นโยบายการคลัง เช่น การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า (progressive income tax) ซึ่งจะใช้กับบุคคลทั่วไปในสังคม มาตรการในการโอน (transfer scheme) จะเก็บภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้ากับกลุ่มที่มีรายได้สูง ไปอุดหนุนผู้ที่อยู่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำ และการเก็บภาษีสินค้าประเภทผู้ที่มีรายได้สูงเป็นผู้บริโภค เพื่อที่จะนำไปสนับสนุนสินค้าให้แก่ผู้มีรายได้น้อย นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตแรงงานและเกษตรกร นโยบายการจ่ายประกันสังคม และ (3) หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization function) เนื่องจากเป้าหมายของเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสม เช่น การเพิ่มพูนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ โดยลดการว่างงาน อัตราเงินเฟ้อ รวมทั้งการรักษาดุลยภาพภายนอกหรือดุลชำระเงินกระตุ้นให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเพิ่มอัตราการลงทุน (capital formation) เพื่อให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น มาตรฐานการครองชีพของประชาชนดีขึ้นซึ่งระบบตลาดไม่สามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายเหล่านั้นได้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะใช้มาตรการต่างๆ มาสนับสนุน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมาย

นโยบายที่สำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐบาลใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางมหภาค คือ นโยบายการคลัง ซึ่งเครื่องมือของนโยบายการคลังแบ่งออกเป็น ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และหนี้สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายของภาครัฐบาลที่เป็นเครื่องมือทางด้านรายจ่าย (government

expenditures) จะเป็นตัวกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว (Suleimen and Aamer S., 2003) แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ รายได้ของรัฐบาล เพราะถ้าหากรัฐบาลใช้นโยบายการคลังที่ขาดดุลมากเกินไปนั่นคือ การใช้จ่ายของรัฐบาลมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลได้รับแล้วอาจจะส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลต้องกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยส่วนต่างระหว่างรายจ่ายและรายได้ทำให้ประเทศมีหนี้สาธารณะ (public debt) ซึ่งการก่อหนี้สาธารณะที่สูงเกินไปเป็นภาระให้รัฐบาลในระยะยาว (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2552)

รายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาล คือ รายได้จากภาษีอากร โดยภาษีอากรสามารถจำแนกตามการกระจายภาระภาษีได้ 2 ประเภท คือ ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีที่ได้มาจากรายได้และกำไรของธุรกิจซึ่งได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งเป็นภาษีทางตรง (direct tax) ที่ไม่สามารถผลักภาระการชำระภาษีได้ ส่วนภาษีทางอ้อม (indirect tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคหรือเป็นภาษีที่สามารถผลักภาระให้กับผู้ซื้อหรือผู้บริโภคเป็นผู้รับชำระภาษีแทนผู้ขาย เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (value added tax) ภาษีศุลกากร (tariff) ภาษีสรรพสามิต (excise tax) เป็นต้น ภาษีอากรนั้นนับว่าเป็นรายได้หลักของรัฐบาล และมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากรายได้จากภาษีเป็นตัวขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจให้ประเทศมีการพัฒนาทัดเทียมกับประเทศอื่น (Burgess and Stern, 1993) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่รายได้จากภาษีจะเป็นแหล่งรายได้ที่สูงมากกว่าร้อยละ 80 ของรายได้ของประเทศ ซึ่งได้แก่ประเทศคาซัคสถาน มองโกเลีย ฟิลิปปินส์ ไทย เนปาล และศรีลังกา ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเกาหลีใต้ และสิงคโปร์ รายได้จากภาษีคิดเป็นร้อยละ 67.36 และ 66.59 ตามลำดับ (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 สัดส่วนเฉลี่ยของรายได้ของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของประเทศ พ.ศ. 2533-2551

หน่วย : ร้อยละ

ประเทศ	รายได้ทั้งหมด	รายได้จากภาษี	ภาษีเงินได้กำไรและ ส่วนเพิ่มของทุน	ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต	ภาษีการค้าระหว่าง ประเทศ ค่าทำธุรกรรม	ภาษีอื่นๆ	รายได้อื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษี
เกาหลีใต้	24.57	16.55 (67.36)	7.6 (30.93)	6.13 (24.95)	0.76 (3.09)	2.06 (8.38)	8.02 (32.64)
สิงคโปร์	20.86	13.89 (66.59)	5.93 (28.43)	1.84 (8.82)	0.09 (0.43)	3.03 (14.53)	6.97 (33.41)
คาซัคสถาน	13.97	12.27 (87.83)	6.00 (42.95)	5.01 (35.86)	1.17 (8.38)	0.09 (0.64)	1.7 (12.17)
มองโกเลีย	37.51	34.51 (92.00)	8.53 (22.74)	8.52 (22.71)	13.8 (36.79)	3.67 (9.78)	3 (8.00)
ฟิลิปปินส์	15.75	14.03 (89.08)	6.42 (40.76)	4.47 (28.38)	3.14 (19.39)	0.01 (0.06)	1.72 (10.92)
ไทย	19.43	16.11 (82.91)	7.19 (37.00)	7.74 (39.84)	1.07 (5.51)	0.11 (0.57)	3.32 (17.09)
เนปาล	11.86	9.76	1.89	5.00	2.30	0.57	2.1

		(82.29)	(15.94)	(24.44)	(19.39)	(4.81)	(17.71)
ศรีลังกา	15.77	14.22 (90.17)	2.99 (18.96)	7.99 (50.67)	2.36 (14.97)	0.88 (5.58)	1.55 (9.83)
ไชปรัส	64.18	56.71 (88.36)	22.66 (35.31)	29 (45.19)	0.57 (0.89)	4.54 (7.07)	7.47 (11.64)

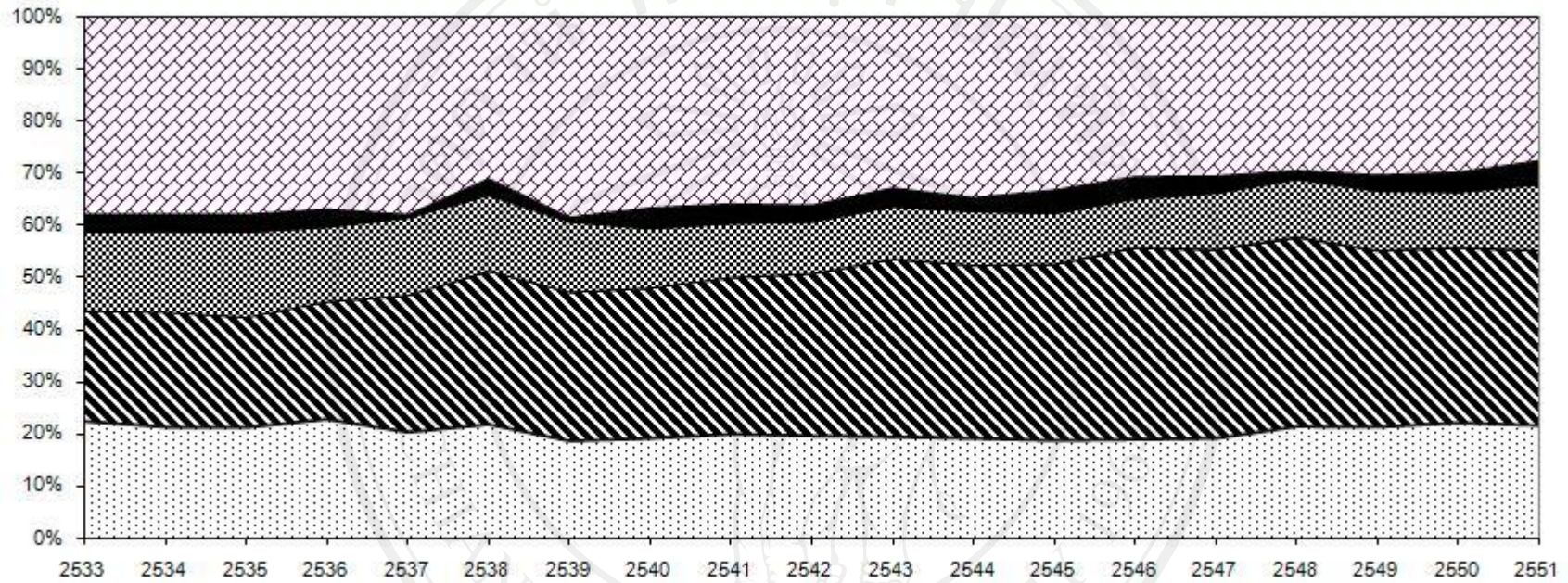
หมายเหตุ : () คือร้อยละของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล

ที่มา : World Bank (2009)

ถึงแม้ว่าการเก็บภาษีจะเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐบาลแต่การเก็บภาษีบางประเภทมีผลต่อการบริโภคของภาคครัวเรือนและธุรกิจ โดยทำให้การบริโภคลดลงหรือการผลิตลดลง จากข้อมูลในอดีตพบว่ารายได้ของประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ได้นั้นมาจากภาษีทางการค้าระหว่างประเทศ (Adam, 2009) แต่ในปัจจุบันนี้ยุทธศาสตร์ด้านการค้าระหว่างประเทศของประเทศต่างๆ มุ่งเน้น การจัดทำเขตการค้าเสรี (free trade area agreement) คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก ในปัจจุบันมีข้อตกลงเขตการค้าเสรีมากกว่า 250 ฉบับทั่วโลก (กาญจนาและหิรัญญา, 2548) และผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าย่อมทำให้รายได้จากภาษีการค้าลดลง (Ebrill, 1999) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ด้อยพัฒนาและประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งหากประเทศที่กำลังพัฒนาต้องการชดเชยรายได้จากภาษีที่ลดลงจากการค้าเสรี จะต้องมีการปรับรายได้ทางภาษีจากแหล่งอื่นๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเพิ่มขึ้นของภาษีมูลค่าเพิ่ม (value added tax) (Baunsgard and Keen, 2009) โดยจะพบว่าสัดส่วนของรายได้จากภาษีสินค้าและบริการต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของประเทศกำลังพัฒนานั้นเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ แต่ภาษีที่ได้จากเก็บจากเงินได้ กำไร และส่วนเพิ่มของทุน และภาษีที่เก็บจากการค้าต่างประเทศที่เป็นรายได้สำคัญที่ใช้ในการพัฒนาประเทศมีแนวโน้มที่จะลดลง (รูปที่ 1.1) ซึ่งหากภาษีที่เก็บจากสินค้าและบริการซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นแต่ในทางกลับกันรายได้จากภาษีที่เก็บจากเงินได้ กำไร และส่วนเพิ่มของทุนมีแนวโน้มที่จะลดลงแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเกิดความแตกต่างทางด้านรายได้ที่เป็นสาเหตุของปัญหาทางสังคมตามมามากมาย

อย่างไรก็ตามถ้าหากว่าประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นแล้วผลกระทบที่ตามมาคือ จะทำให้สวัสดิการทางสังคมเลวลง (Emran and Stiglitz, 2005) เพราะภาษีนอกจากจะใช้เป็นเครื่องมือในการหารายได้ของประเทศแล้ว ภาษียังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางการกระจายรายได้ เพราะสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางการกระจายรายได้ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เป็นธรรมของโครงสร้างระบบภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ยังพึ่งพิงภาษีทางอ้อม (นิพนธ์และวิโรจน์, 2552) ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ได้นั้น สัดส่วนของรายได้จากภาษีที่เก็บมาจากสินค้าและบริการนั้นค่อนข้างสูง เช่น ประเทศไทย ศรีลังกา และไชปรัส มีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตรสูงถึงร้อยละ 39.84, 50.67 และ 45.19 ตามลำดับ (ตารางที่ 1.1) จากรายได้ทั้งหมดที่รัฐบาลได้รับ และการปฏิรูปหรือการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มให้สูงขึ้นจะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้า ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุนที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Gober and Burns, 1997)

จะเห็นได้ว่ารายได้จากภาษีมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมาก โดยรูปแบบของภาษีที่แตกต่างกันทั้งชนิดของภาษีอากรและองค์ประกอบของภาษีอากรย่อมส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้เกิดแรงจูงใจในการศึกษาวิจัยรูปแบบของรายได้จากภาษีที่ส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้จากภาษี ซึ่งจะทำให้ทราบว่ารายได้จากภาษีแต่ละรูปแบบจะมีผลต่อการเจริญเติบโตของประเทศมากน้อยเพียงใด และในการศึกษาวิจัยที่ส่งผลต่อรายได้จากภาษีก็น่าจะเป็นแนวทางในการรักษาระดับรายได้จากภาษีให้มีความมั่นคง โดยการศึกษาครั้งนี้จะใช้ประเทศในทวีปเอเชียเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากภาษีกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และปัจจัยที่มีผลต่อรายได้จากภาษีส่วนใหญ่จะศึกษาในกลุ่มประเทศ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและยังที่การศึกษาในประเทศที่กำลังพัฒนาแต่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่นั้นอยู่ในทวีปแอฟริกา ส่วนประเทศในเอเชียนั้นมีการศึกษาค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศในทวีปอื่นๆ



รายได้เงินได้กำไรและส่วนเพิ่มของทุน
 ภาษีอื่นๆ
 ภาษีการค้าระหว่างประเทศและค่าทำธุรกรรม
 ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต
 รายได้อื่นๆที่ไม่ใช่ภาษี

หมายเหตุ : เฉลี่ยจากข้อมูลของประเทศ คาซัคสถาน ศรีลังกา เตอร์กเมนิสถาน มองโกเลีย รัสเซีย กัมพูชา อินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ ไทย

อัฟกานิสถาน บังกลาเทศ ภูฏาน อินเดีย มัลดีฟส์ เนปาล ปากีสถาน

ที่มา : World Bank (2009)

รูปที่ 1.1 : สัดส่วนเฉลี่ยของรายได้ของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของทวีปเอเชีย พ.ศ. 2533-2551

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาผลของรูปแบบของการเก็บภาษีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆในทวีปเอเชีย
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อรายได้จากภาษีของประเทศต่างๆในทวีปเอเชีย

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- 1) เพื่อเป็นแนวทางของรัฐบาลในการนำผลของการศึกษารูปแบบของการเก็บภาษีของประเทศต่างๆในทวีปเอเชียว่าส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไร ทั้งนี้จะได้แนวทางในการกำหนดนโยบายทางภาษีแต่ละประเภท เนื่องจากการเก็บภาษีแต่ละประเภทอาจส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน
- 2) เพื่อที่จะสามารถกำหนดนโยบายในการกระตุ้นรายได้จากภาษีของประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชียให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นทางเลือกหนึ่งของรัฐบาล ถ้าหากรัฐบาลต้องการเพิ่มรายได้จากภาษีเพื่อไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น การเพิ่มอัตราภาษีย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่ถ้ารัฐบาลเลือกที่จะไม่เพิ่มอัตราภาษีรัฐบาลสามารถเลือกที่จะใช้นโยบายทางเศรษฐกิจในการเพิ่มรายได้จากภาษีแทน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษารายได้จากภาษีกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและปัจจัยที่มีผลต่อรายได้จากภาษีครั้งนี้ ข้อมูลที่ใช้เป็นรายปีเริ่มจาก ปีพ.ศ.2533 ถึงปีพ.ศ.2551 รวมทั้งสิ้น 18 ปี โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นประเทศต่างๆในทวีปเอเชียจำนวน 33 ประเทศ ได้แก่ คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน เติร์กเมนิสถาน มาเก๊า เกาหลีใต้ มองโกเลีย รัสเซีย กัมพูชา อินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย ออสเตรเลีย บังกลาเทศ ภูฏาน อินเดีย มัลดีฟส์ เนปาล ปากีสถาน ศรีลังกา อาร์มาเนีย อาเซอร์ไบจาน บาห์เรน ไชปรัส จอร์เจีย อิหร่าน คูเวต เลบานอน โอมาน ซูเรีย เยเมน โดยมีการแบ่งกลุ่มรายได้จากภาษีตามลักษณะของฐานภาษีออกเป็น 4 กลุ่มได้แก่ กลุ่มภาษีเงินได้ กำไรและส่วนเพิ่มของทุน (Taxes on income, profits and capital gains) กลุ่มภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต (value added taxes and excise taxes) กลุ่มภาษีการค้าระหว่างประเทศและค่าทำธุรกรรมต่างๆ (international trade and transactions taxes) และภาษีอื่นๆที่มีได้กล่าวไว้ข้างต้น

1.5 นิยามศัพท์

จากธนาคารโลก (World Bank) หรือเรียกว่า ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development; IBRD) ได้ให้คำจำกัดความของคำศัพท์ไว้ดังนี้

ภาษีเงินได้ กำไรและค่าเพิ่มของทุน (Taxes on income, profits and capital gains) คือ การเก็บภาษีที่มาจากรายได้ที่แท้จริง กำไรที่ได้จากการลงทุนของตัวบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคล และภาษีจากกำไรในการขายที่ดิน ซึ่งภาษีที่เก็บจากการขาย ทรัพย์สินถาวรหรือทรัพย์สินเพื่อการลงทุน ซึ่งขายได้ในราคาสูงกว่าที่ซื้อมา โดยทั่วไปทรัพย์สินที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจเจริญเติบโต ได้แก่ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และหลักทรัพย์

ภาษีมูลค่าเพิ่ม (value added tax) คือ ภาษีการขายที่จัดเก็บจากมูลค่าของสินค้าหรือบริการเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอนการจำหน่ายสินค้าและบริการ เป็นภาษีที่ผู้ซื้อ หรือผู้รับบริการคนสุดท้ายเป็นผู้รับภาระ แต่การจัดเก็บจะให้ผู้ประกอบการในแต่ละขั้นตอนของการจำหน่ายหรือให้บริการเป็นผู้เรียกเก็บภาษีจากผู้ซื้อหรือผู้รับบริการแทนรัฐบาล

ภาษีการค้าระหว่างประเทศ (international taxes) คือ ภาษีที่เรียกเก็บจากการส่งสินค้าเข้าจากต่างประเทศและส่งออกไปยังต่างประเทศ ซึ่งจะเก็บตามราคาหรือเก็บเป็นร้อยละของมูลค่าของสินค้า และในบางครั้งอาจจะเก็บตามปริมาณสินค้า