

1. ความนำ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าภาษีอากรเป็นที่มาแห่งรายรับที่สำคัญเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ เพื่อนำรายรับนั้นมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ยิ่งโลกมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นเท่าใด รัฐบาลก็ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงมักกำหนดหน้าที่ในการเสียภาษีของพลเมืองไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สำหรับประเทศไทยกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ประชาชนชาวไทยเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีไว้อย่างชัดเจน ผู้ใดจะอ้างความไม่รู้กฎหมายมาเป็นสาเหตุของการไม่เสียภาษีอากรไม่ได้

ภาษีอากรเป็นเครื่องมืออันสำคัญชนิดหนึ่งของนโยบายการคลังที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีนโยบายภาษีอากรไปในทางส่งเสริมการออม และการลงทุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ยังสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ของคนในสังคมให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยการใช้ระบบอัตราภาษีแบบก้าวหน้าทำการจัดเก็บภาษีทางตรงให้มากขึ้น

ส่วนภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ไม่เคยหยุดนิ่งอยู่กับที่ โดยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา คือไม่อยู่ในภาวะเงินเฟ้อก็อยู่ในภาวะเงินฝืดหรือเงินตึงตัว ไม่ว่าสภาพเศรษฐกิจของประเทศจะอยู่ในภาวะอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวแล้วต่างก็เป็นภาวะที่ไม่ปกติ และไม่เป็นที่พึงปรารถนาของรัฐบาลผู้มีหน้าที่ในการบริหารประเทศต่าง ๆ ด้วยกันทั้งนั้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีผู้ที่พยายามค้นคิดหาทางแก้ไขภาวะเศรษฐกิจที่ไม่ปกติเหล่านั้นให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ หรือบรรเทาความเสียหายให้น้อยลงเท่าที่จะสามารถกระทำได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ John Maynards Keynes นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้เคยเสนอนโยบายการเงินและนโยบายการคลังให้รัฐบาลแห่งประเทศอังกฤษใช้แก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงที่ระบอบไปในประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกในปี ค.ศ. 1930 อย่างได้ผลมาแล้ว

ในบรรดามาตรการต่าง ๆ ของนโยบายการเงินและการคลังที่นำมาใช้ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็มีภาษีอากรเป็นเครื่องมืออันสำคัญอยู่ด้วยอย่างหนึ่ง ในกรณีที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะเงินฝืด สภาพการลงทุน การผลิต และการซื้อขายจะอยู่ในภาวะซบเซา การใช้นโยบายลดอัตราภาษีอากรอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างจะช่วยส่งเสริมกำลังใจให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ประกอบธุรกิจการค้า และอุตสาหกรรมการลงทุนโดยทั่วไปได้เป็นอย่างดี แต่สำหรับในกรณีของภาวะเงินเฟ้อมาตรการต่าง ๆ ของนโยบายการเงินจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่านโยบายการคลัง

นอกจากนี้ในการดำเนินชีวิตประจำวันของคนส่วนใหญ่ภาษีอากรมักจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับอยู่ด้วยเสมอเริ่มตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ไม่ว่าจะการดำเนินชีวิตนั้นจะประกอบอาชีพอะไรก็ตาม ภาษีอากรจึงเป็นเรื่องที่ทุกคนควรจะศึกษาหาความรู้ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ศึกษาวิชาทางเศรษฐศาสตร์และทางธุรกิจ เพราะบุคคลเหล่านั้นนอกจากจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาษีอากรในการดำเนินชีวิตประจำวันเหมือนคนทั่วไปแล้ว การประกอบอาชีพส่วนใหญ่ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องธุรกิจการค้า การอุตสาหกรรม ประกอบไปด้วย การลงทุน การผลิต การบริโภค และการซื้อขายแลกเปลี่ยน ซึ่งทุกขั้นตอนภาษีอากรจะเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับอยู่ด้วยเสมอ ด้วยเหตุนี้นักเศรษฐศาสตร์จึงควรมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรเป็นอย่างดีทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ เนื่องจากเนื้อหาของวิชาภาษีอากรค่อนข้างจะสลับซับซ้อนยากแก่การทำความเข้าใจ การศึกษากันอย่างจริงจังเท่านั้นที่จะทำให้สามารถเข้าใจเรื่องได้โดยตลอด และนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจอย่างได้ผล

ดังนั้นเพื่อให้นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาจากคณะเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐศาสตร์สาขาการคลังสามารถนำเอาวิชาความรู้ที่ได้ร่ำเรียนมาไปใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เกิดผลอย่างจริงจัง คณะเศรษฐศาสตร์จึงได้กำหนดวิชาภาษีอากรไว้ในหลักสูตร ทั้งนี้ก็เพื่อให้ นักศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์

1. ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรได้อย่างถูกต้องและสามารถติดตามนโยบายภาษีอากรของรัฐ
2. มีความรู้ความเข้าใจในระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีอากรพอที่จะใช้เป็นแนวทางในการประกอบอาชีพได้
3. มีความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ทั้งฝ่ายจัดเก็บและฝ่ายเสียภาษีอากร อันเป็นผลดีต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม

ผู้ที่สนใจอาจศึกษาเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรได้ทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์ แง่กฎหมาย และทางด้านการบริหารจัดการ แต่ไม่ว่าจะศึกษาในแง่มุมใด นักศึกษาก็มักจะต้องประสบกับบทบัญญัติของกฎหมายภาษีอากรที่ยากแก่การทำความเข้าใจอยู่เสมอ ผู้ที่ไม่เคยมีพื้นความรู้เกี่ยวกับหลักการจัดเก็บภาษีอากรมาก่อน เมื่อเริ่มต้นศึกษาจากตัวบทกฎหมายจึงยากที่จะทำความเข้าใจ และเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว วิชาเศรษฐศาสตร์การภาษีอากร 1 (EC 342) จึงเริ่มต้นด้วยการปูพื้นฐานความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับภาษีอากรเสียขั้นหนึ่งก่อน เช่น เรื่องเกี่ยวกับระบบภาษีและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่กระทำกันอยู่โดยทั่วไปในประเทศต่าง ๆ และในประเทศไทย หลังจากนั้นจึงจะศึกษาวิธีการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละชนิดอย่างละเอียดต่อไปในวิชาเศรษฐศาสตร์การภาษีอากร 2 (EC 343) เพื่อให้นักศึกษาได้เข้าถึงเนื้อหาและสามารถนำเอาความรู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนมาไปใช้ประโยชน์ในการค้นคว้าหาแนวทางการปฏิบัติเพิ่มเติมในภายหลังได้

2. ความหมายของ “ภาษีอากร”

คำว่า “ภาษีอากร” นี้ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายแตกต่างกันไปสุดแต่ว่าจะมองในแง่ใด แต่คำจำกัดความซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปได้แก่นิยามของเซลิคแมน (Seligman) ที่ว่า A tax, in the modern sense, is the compulsory contribution from the person to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all without reference to special benefits conferred เมื่อแปลแล้วได้ความว่า “ภาษีอากร” คือเงินที่รัฐบังคับเก็บจากบุคคลเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของรัฐ โดยที่ผู้บริจาคมิได้รับผลประโยชน์ใด ๆ ตอบแทนเป็นการพิเศษเฉพาะตัว

จากคำจำกัดความดังกล่าวของเซลิคแมน มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยโต้แย้งว่าภาษีอากรมีหลายประเภทและภาษีแต่ละประเภทมิได้มีลักษณะบังคับเหมือนกันทั้งหมด ดังจะเห็นได้ว่า ภาษีการขายหรือภาษีการค้า ที่เก็บจากสินค้าอุปโภคบริโภคบางชนิดมิได้มีลักษณะบังคับแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะผู้ซื้อหรือผู้บริโภคสามารถที่จะหลีกเลี่ยงการเสียภาษีชนิดนี้ได้ด้วยการงดเว้นไม่ซื้อสินค้าที่ต้องเสียภาษี แต่ซื้อสินค้าชนิดอื่นที่ใช้ทดแทนกันได้ไปอุปโภคบริโภคแทน ดังนี้ เป็นต้น

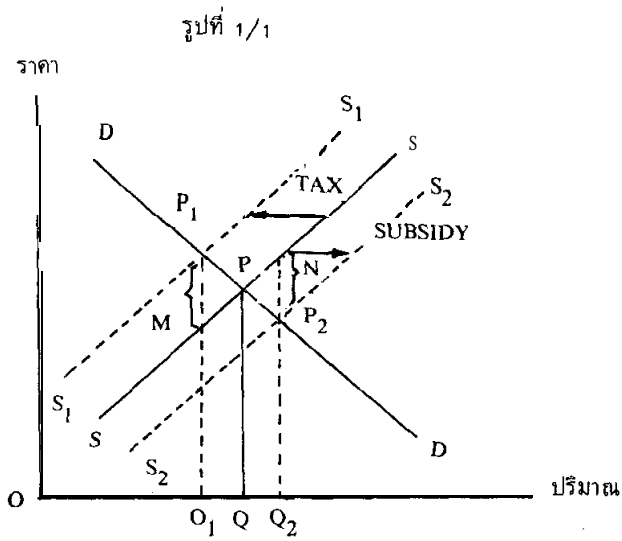
นอกจากนี้ยังมีนักเศรษฐศาสตร์บางท่านให้คำจำกัดความภาษีอากรไว้อีกอย่างหนึ่งว่า หมายถึง การเคลื่อนย้ายเงินได้ (Income Flow) จากภาคเอกชน (Private Sector) ไปสู่ภาครัฐบาล (Public Sector) ได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ประกอบขึ้นด้วย ภาครัฐบาล และภาคเอกชน ดังนั้นเมื่อนำเอาคำจำกัดความของเซลิคแมนที่ว่าภาษีอากร

คือเงินที่รัฐบังคับเก็บจากบุคคลมาพิจารณาเปรียบเทียบกับคำจำกัดความที่ว่า ภาษีอากร คือ การเคลื่อนย้ายเงินได้จากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาลแล้วจะเห็นว่าโดยรากฐานของความหมายแล้ว คำจำกัดความทั้งสองอย่างมีความหมายเหมือนกัน จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะด้วยคำสำนวนของ ภาษาที่ใช้เท่านั้น เพราะคำว่ารัฐ รัฐบาล หรือภาครัฐบาล แท้จริงก็คือส่วนเดียวกันสำหรับบุคคล ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีก็คือ ภาคเอกชนนั่นเอง ส่วนเงินที่รัฐบังคับเก็บไปจากบุคคลก็กลายเป็นเงินของรัฐ นั่นก็คือจำนวนเงินได้ที่เคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาลตามคำจำกัดความ อันหลังนั่นเอง

อย่างไรก็ดีการเคลื่อนย้ายเงินตามนัยดังกล่าว มิได้หมายความรวมถึงเงินกู้ยืม และเงินที่จ่ายเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการที่รัฐเป็นผู้ผลิตด้วย ความหมายของภาษีอากรที่กล่าวแล้วนี้ถือว่าเป็น ความหมายของภาษีอากรที่แท้จริง (Pure Tax)

ยิ่งไปกว่านั้นยังมีนักเศรษฐศาสตร์อีกจำนวนไม่น้อยที่มีความเห็นว่าเงินอุดหนุน (Subsidy) ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่เอกชน ซึ่งเป็นผู้ผลิตเพื่อส่งเสริมการผลิตก็เป็นภาษีอากรอีกรูปหนึ่งด้วย หากแต่ว่าเป็นภาษีอากรในทางลบ (Negative Tax) เพราะตามปกติแล้ว ภาษีอากรเป็นเงินที่รัฐเก็บไปจากเอกชน ในกรณีนี้ถือว่าการเคลื่อนย้ายเงินเป็นไปในทางบวก (Positive Flow) ส่วนเงินอุดหนุนนั้นเดินสวนทางกับภาษีอากร คือเป็นเงินที่รัฐจ่ายออกไปให้แก่เอกชนการเคลื่อนย้ายเงินในกรณีหลังนี้ถือว่าเป็นไปในทางลบ (Negative Flow) และจากเหตุผลดังกล่าวนี้เองจึงเรียกเงินอุดหนุนว่าภาษีอากรในทางลบ (Negative Tax) ทั้งสองกรณีที่กล่าวมาแล้วเป็นการมองทางด้านรัฐบาลเป็นหลักเช่นเดียวกัน

ความแตกต่างระหว่างภาษีอากรและเงินอุดหนุนสามารถที่จะทำความเข้าใจได้โดยรูปภาพ ดังต่อไปนี้



รูปที่ 1/1 อธิบายให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างภาษีอากรที่รัฐเก็บจากผู้ผลิต กับ เงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้แก่เอกชนซึ่งเป็นผู้ผลิต ทั้งภาษีอากรและเงินอุดหนุนตามรูปที่ 1/1 นี้ เป็น ภาษีอากรและเงินอุดหนุนตามสภาพ (Specific Tax และ Specific Subsidy)

เนื่องจากเงินภาษีอากรที่รัฐเก็บจากผู้ผลิตมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูงขึ้น ดังนั้นเมื่อรัฐจัดเก็บภาษีจากผู้ผลิตสินค้าชนิดใดก็ตามอุปทานของสินค้าชนิดนั้นจะลดลง โดยเส้นอุปทานจะเคลื่อนออกไปทางซ้ายของเส้นเดิม คือ จาก SS ไปอยู่ที่ S_1S_1 ในทางตรงกันข้าม เงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้แก่ผู้ผลิตต่อหน่วยนั้นจะไปช่วยลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วย ซึ่งมีผลให้กำไรต่อหน่วยของผู้ผลิตสูงขึ้นด้วยเหตุนี้ผู้ผลิตสินค้าชนิดใดก็ตามที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจึงเพิ่มอุปทานของสินค้า เส้นอุปทานจะเคลื่อนออกไปทางขวาของเส้นอุปทานเดิม คือจาก SS ไปอยู่ที่ S_2S_2

จากรูปที่ 1/1 จะเห็นว่าเมื่อรัฐยังไม่เก็บภาษีหรือยังไม่ให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิต ราคาตลาดอยู่ที่ QP ปริมาณดุลยภาพอยู่ที่ OQ ครั้นต่อมารัฐบาลเก็บภาษีต่อหน่วยจากผู้ผลิตทำให้อุปทานของสินค้าลดลง ในขณะที่อุปสงค์ยังคงที่เท่าเดิม

ราคาและปริมาณหลังจากเก็บภาษีแล้ว จะถูกกำหนดขึ้นตรงจุดที่เส้น DD ตัดกับเส้น S_1S_1 คือที่จุด P_1 ราคาจะสูงขึ้นเป็น Q_1P_1 ปริมาณดุลยภาพจะลดลงเหลือ OQ_1

ถ้าสมมุติว่าภาษีต่อหน่วย (specific tax) ที่รัฐบาลเก็บจากผู้ผลิตเท่ากับ M บาทในกรณีนี้รัฐบาลจะเก็บภาษีได้ทั้งหมด (tax yield) เท่ากับ M คูณด้วย OQ_1 ($M \cdot OQ_1$)

ในทางกลับกันถ้ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนต่อหน่วย (specific subsidy) แก่ผู้ผลิต เนื่องจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ผู้ผลิตจะช่วยลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลง ดังนั้นอุปทานของสินค้าจึงเพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่อุปสงค์ของสินค้ายังคงอยู่เท่าเดิม หลังจากผู้ผลิตได้รับเงินอุดหนุนแล้ว ราคาสินค้าและปริมาณการผลิตจะถูกกำหนดขึ้นใหม่ตรงจุดที่เส้นอุปทานเส้นใหม่คือเส้น S_2S_2 ตัดกับเส้นอุปสงค์เดิมคือเส้น DD ที่จุด P_2 ทำให้ราคาสินค้าลดลงจาก QP เป็น Q_2P_2 ส่วนปริมาณดุลยภาพเพิ่มขึ้นจาก OQ เป็น OQ_2

ถ้าสมมติให้เงินอุดหนุนต่อหน่วยที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ผู้ผลิตเท่ากับ N บาท รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินทั้งสิ้น (subsidy yield) เท่ากับ N คูณด้วย OQ_2 ($N \cdot OQ_2$)

เป็นที่น่าสังเกตว่าภาษีอากรและเงินอุดหนุนมีสิ่งที่เหมาะสมกันอยู่อย่างหนึ่งคือ ผู้จ่ายเงินทั้งสองชนิดไม่ได้รับผลประโยชน์ใด ๆ ตอบแทนโดยตรงเหมือนกัน กล่าวคือในขณะที่ภาษีอากรเป็นรายจ่ายที่เอกชนจ่ายให้แก่รัฐโดยมิได้รับสิ่งใดตอบแทนโดยตรงนั้น เงินอุดหนุนก็เป็นรายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายให้แก่เอกชนโดยมิได้รับสิ่งใดเป็นการตอบแทนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจที่เข้ามาเกี่ยวข้องภายหลังจากรัฐบาลเก็บภาษีจากผู้ผลิตและให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตแล้ว ปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีและการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตล้วนเป็นปัจจัยกลุ่มเดียวกันทุกตัว ผิดกันแต่เพียงว่าลักษณะความสัมพันธ์ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางตรงกันข้ามทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนการผลิต (cost of production) อุปทานของสินค้า (supply of goods or services) ระดับราคาสินค้าและปริมาณการผลิต

จากปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวน่าจะเป็นเหตุผลอย่างเพียงพอในการสนับสนุนว่าเหตุใดเงินอุดหนุนจึงถูกจัดว่าเป็นภาษีอากรในทางลบ (negative tax)

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีเงินอุดหนุนอีกชนิดหนึ่งที่จ่ายให้แก่ครอบครัวคนยากจนในรูปของเงินสวัสดิการโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสงเคราะห์คนยากจนเท่านั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการผลิตแต่อย่างใด เงินอุดหนุนหรือเงินสวัสดิการดังกล่าวก็ยังมีลักษณะเป็นภาษีอากรในทางลบด้วย หากการจ่ายเงินดังกล่าวแก่ครอบครัวคนยากจนมีเงื่อนไขว่า ถ้าครอบครัวที่ได้รับเงินอุดหนุนเกิดมีความสามารถในการหารายได้เพิ่มขึ้นแล้ว รัฐบาลจะจ่ายเงินสวัสดิการให้ลดลง เงินสวัสดิการส่วนที่จ่ายลดลงนี้ จัดว่าเป็นภาษีเงินได้ในทางลบ (negative income tax) ดังนี้ เป็นต้น

ไม่ว่าภาษีอากรหรือเงินอุดหนุนก็ตาม ถ้าจำนวนเงินที่จ่ายออกไปเปลี่ยนแปลงไปในทางเดียวกับปริมาณกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีหรือผู้รับเงินอุดหนุน ก็แสดงว่าภาษีอากรและเงินอุดหนุนนั้นเป็นภาษีอากรและเงินอุดหนุนที่แท้จริง (pure tax and pure subsidy) เช่น

ถึงแม้ผู้ผลิตจะต้องเสียภาษีอากรเพิ่มขึ้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจก็ยังคงขยายตัวต่อไป หรือผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุนก็ยังขยายการผลิตออกไปเช่นเดียวกัน แต่ถ้าเงินภาษีอากรและเงินอุดหนุนที่จ่ายออกไปเปลี่ยนแปลงไปในทางตรงข้ามกับปริมาณกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ปรากฏการณ์เช่นนี้แสดงว่าภาษีอากร และเงินอุดหนุนดังกล่าวไม่ใช่ภาษีอากรและเงินอุดหนุนที่แท้จริง

3. วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากร

ในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐนั้นพอจะกล่าวถึงวัตถุประสงค์โดยสรุปได้เป็น 6 ประการด้วยกัน คือ

1. เพื่อรายได้
2. เพื่อการควบคุม
3. เพื่อการกระจายรายได้
4. เพื่อการชำระหนี้สินของรัฐ
5. เพื่อเป็นเครื่องมือของนโยบายทางธุรกิจ
6. เพื่อเป็นเครื่องมือในนโยบายการคลัง

1. **ภาษีอากรเพื่อรายได้ (Taxation for Revenue)** ในสมัยก่อนภาระหน้าที่ของรัฐบาลอยู่ในวงแคบ คือมีหน้าที่เฉพาะการรักษาความสงบภายในและการป้องกันภัยจากการรุกรานของศัตรูภายนอกประเทศเท่านั้น แต่ในปัจจุบันนี้โลกได้เจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วทำให้รัฐบาลของประเทศที่มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย เมื่อมีหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินในการบริหารงานตามหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงไปจึงเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และแหล่งที่มาแห่งรายได้อันสำคัญของรัฐก็คือรายได้จากภาษีอากร

ด้วยเหตุผลดังกล่าววัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของการจัดเก็บภาษีอากรจึงได้แก่การหารายได้ ภาษีอากรที่จะทำรายได้ดีจะต้องมีความยืดหยุ่นพอสมควร คือสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้ ไม่ว่าเศรษฐกิจจะอยู่ในภาวะอย่างไรก็สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐอย่างสม่ำเสมอ

ภาษีอากรที่จะทำรายได้ให้แก่ประเทศที่เจริญแล้วกับประเทศด้อยพัฒนานั้นไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ในประเทศที่เจริญแล้วภาษีที่ทำรายได้ดีส่วนใหญ่เป็นภาษีทางตรง (Direct Tax) เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก และภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน เป็นต้น แต่ในประเทศด้อยพัฒนา ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) กลับทำรายได้ได้ดีกว่าภาษีทางตรง ภาษีทางอ้อมนี้ผู้เสียภาษีมักไม่ค่อยรู้ตัวว่าตนเสียภาษี เช่น ภาษีศุลกากร และภาษีการค้า เป็นต้น

2. **ภาษีอากรเพื่อการควบคุม (Regulatory Taxation)** เนื่องจากภาษีเงินได้มีลักษณะบังคับ อยู่ในตัวตั้งคำจำกัดความของเซลิแกนที่กล่าวแล้วในตอนต้น ซึ่งหมายความว่าบุคคลทุกคนที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ภาษีอากรจึงมีส่วนในการจำกัด การอุปโภคบริโภคของบุคคลโดยปริยายเพราะเมื่อรายได้ส่วนหนึ่งต้องถูกกันเอาไว้เพื่อการเสีย ภาษีอากรเช่นนี้ รายได้ส่วนที่เหลือสำหรับจับจ่ายใช้สอยในการอุปโภคบริโภคก็ย่อมต้องลดน้อยลง ไปอย่างแน่นอน และด้วยลักษณะบังคับดังกล่าวภาษีอากรจึงทำหน้าที่ในการควบคุมไปด้วยในตัว จะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะควบคุมหรือลดปริมาณการอุปโภคบริโภคสินค้าชนิดใด ก็ตาม รัฐบาลมักใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือโดยการจัดเก็บภาษีจากสินค้าชนิดนั้น ๆ เช่น สินค้า ฟุ่มเฟือย สินค้าที่เป็นภัยต่อสุขภาพ อนามัย และสังคม ซึ่งได้แก่ สุรา ยาสูบ และไฟ เป็นต้น

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่ากรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน ประเทศ รัฐบาลก็จะทำการจัดเก็บภาษีสินค้าที่มาจากต่างประเทศ ถ้าสินค้าชนิดนั้นเป็นสินค้า ชนิดเดียวกับที่ผลิตได้ภายในประเทศ การดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลก็เท่ากับเป็นการ ควบคุมการนำสินค้าเข้า (Import) ซึ่งเป็นสินค้าที่สั่งซื้อมาจากต่างประเทศนั่นเอง

ยิ่งไปกว่านั้น ถ้ารัฐบาลพิจารณาเห็นว่าการประกอบธุรกิจชนิดใดมีลักษณะผูกขาดอันจะ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้บริโภคทำให้ต้องซื้อสินค้าในราคาแพงขึ้นแล้วรัฐบาลก็ สามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาการผูกขาดได้โดยการเก็บภาษีจากการประกอบ กิจกรรมนั้น ๆ ในอัตราสูง การเก็บภาษีอากรเพื่อควบคุมการผูกขาดกระทำกันมากในสหรัฐอเมริกา

3. **ภาษีอากรเพื่อการกระจายรายได้ (Taxation for Income Distribution)** ได้เป็นที่ยอมรับ กันโดยทั่วไปแล้วว่า รายได้ของประชาชนในประเทศที่เจริญแล้วมักจะไม่แตกต่างกันมาก และ ลักษณะดังกล่าวนี้ต่างก็เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของทุกประเทศ เกี่ยวกับเรื่องนี้รัฐบาลของประเทศ ต่าง ๆ ควรถือว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาล ที่จะต้องพยายามหาทางลดความไม่เท่าเทียมกัน ในรายได้ (Inequality of Income) ให้น้อยลง วิธีหนึ่งที่สามารถจะกระทำได้ก็คือใช้นโยบายภาษี อากรเป็นเครื่องมือ โดยการจัดเก็บภาษีอากรในอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) ให้ผู้ที่มีรายได้ มากต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ การเก็บภาษีอากรด้วยอัตราดังกล่าวนอกจากจะช่วย สร้างสรรความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นในสังคมเพราะเป็นการลดช่องว่างระหว่างคนรวย กับคนจนแล้ว ยังมีส่วนช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางด้านสังคมและการเมืองเป็นอย่างมากอีกด้วย

อย่างไรก็ดีการเก็บภาษีอากรจากผู้ที่มีรายได้มากในอัตราสูง อาจมีผลเสียอีกด้านหนึ่ง คือ เป็นสาเหตุทำให้ความปรารถนาหรือความกระตือรือร้นในการทำงานของผู้เสียภาษีน้อยลงไป

ทั้งนี้เพราะผู้เสียภาษีมีความรู้สึกว่าการหารายได้เพิ่มมากขึ้นทำให้ต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้นด้วย
เลยหมดกำลังใจที่จะทำงาน

การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ อาจกระทำได้ 3 วิธี คือ

ก. การกระจายรายได้จากคนรวยไปสู่คนจน โดยการเก็บภาษีคนรวยในอัตราสูง ส่วน
คนจนเก็บภาษีในอัตราต่ำ วิธีนี้จะทำให้รายได้หลังจากการเก็บภาษีอากรแล้วมีความเป็นธรรม
มากขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถทำได้อีกวิธีหนึ่งคือพยายามทำให้ภาษีทางอ้อมมีความสำคัญน้อยลง
เพื่อลดภาระภาษีของผู้มีรายได้ต่ำซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ภายหลังการหักภาษีแล้วของผู้มีรายได้สูง
และรายได้ต่ำมีความใกล้เคียงกันมากยิ่งขึ้น

ข. การกระจายรายได้จากผู้ที่มีความสุขดีไปยังคนเจ็บป่วย หรือจากคนที่อยู่ในวัย
ทำงานไปสู่คนชราและเด็ก คือการเก็บภาษีจากผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน และผู้ที่มีความสุขดี ร่างกาย
แข็งแรง แล้วนำรายได้ไปจัดสรรให้แก่คนชรา เด็ก และคนเจ็บป่วย

ค. การกระจายรายได้จากภูมิสำเนา หรือ ท้องถิ่นที่อุดมสมบูรณ์กว่าไปยังท้องถิ่น
ที่รกร้างหรือยากจน โดยการเก็บภาษีท้องถิ่นที่มีคนร่ำรวยอาศัยอยู่มากในอัตราสูง แล้วจัดสรร
เงินรายได้ไปพัฒนาท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญ

4. ภาษีอากรเพื่อการชำระหนี้สินของรัฐ ในประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศที่กำลังพัฒนา
เช่น ประเทศไทย และประเทศต่าง ๆ ทางเอเชีย ความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศ
มาลงทุนสร้างปัจจัยต่าง ๆ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ไว้รองรับความ
เจริญอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจนับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ
ของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้จำเป็นจะต้องมีรากฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคง การลงทุน
ที่เกี่ยวกับการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การสร้างถนน การสร้างเขื่อน ท่าเรือ และการ
พลังงานต่าง ๆ เป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว รัฐจึงจำเป็นต้องเก็บภาษีจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
จากการพัฒนาประเทศทั้งทางตรง และทางอ้อม เพื่อชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยที่กู้ยืมมาลงทุน

5. ภาษีอากรเพื่อเป็นเครื่องมือในนโยบายทางธุรกิจ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ สามารถ
ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือสนับสนุนหรือจำกัดการลงทุนของธุรกิจบางประเภทได้ ทั้งนี้เพื่อ
ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยการงดเก็บภาษี หรือ ลดอัตราภาษีให้กับการ
ลงทุนบางชนิดที่รัฐบาลให้การส่งเสริม หรืออาจกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้านำเข้า
ให้สูงเพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในประเทศ ดังนี้ เป็นต้น

6. ภาษีอากรเพื่อเป็นเครื่องมือทางนโยบายการคลัง ปัจจุบันนี้ภาษีอากรนับว่ามีบทบาทในนโยบายการคลังของประเทศมากขึ้น เวลาที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) รัฐบาลสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือแก้ภาวะเศรษฐกิจดังกล่าว โดยการเพิ่มอัตราภาษีอากรให้สูงขึ้น เพื่อดึงเงินจากมือประชาชนเป็นการลดอำนาจซื้อของประชาชน และในทางตรงกันข้ามเมื่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะเงินฝืด (Deflation) รัฐบาลก็อาจลดอัตราภาษีอากรลง เพื่อช่วยให้ประชาชนมีอำนาจซื้อสูงขึ้น การหมุนเวียนของเงินและธุรกิจต่าง ๆ ก็จะได้ดีขึ้น ซึ่งมีผลให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศกระเตื้องขึ้น และกลับคืนสู่ภาวะปกติในที่สุด

นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ด้วย สำหรับประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลควรมีนโยบายภาษีอากรที่ส่งเสริมการออม และการลงทุนของเอกชน เช่น การยกเว้นภาษีดอกเบียที่ได้รับจากการออม ภาษีที่เก็บจากเงินปันผล ตลอดจนการยกเว้นภาษีอากรขาเข้าแก่สินค้าประเภททุนที่นำมาเพื่อใช้ในการลงทุนที่รัฐบาลให้การส่งเสริมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ