

บทที่ 2

ระบบภาษีอากร

1. จุดประสงค์การเรียนรู้

เมื่อศึกษาบทนี้แล้วนักศึกษาสามารถ

1. ระบุชนิดของภาษีต่างๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บและจุดการจัดเก็บภาษีในระบบเศรษฐกิจได้ถูกต้อง
2. อธิบายกระแสการไหลเวียนของรายได้รายจ่ายและชนิดภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บบนกระแสการไหลเวียนของรายได้รายจ่ายได้
3. อธิบายชนิดภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บจากการถือครองทรัพย์สินและการโอนเปลี่ยนมือการถือครองทรัพย์สินได้
4. อธิบายลักษณะของระบบภาษีอากรที่ดีได้

2. สรุปเนื้อหา

2.1 ประเภทของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ และจุดการจัดเก็บภาษี

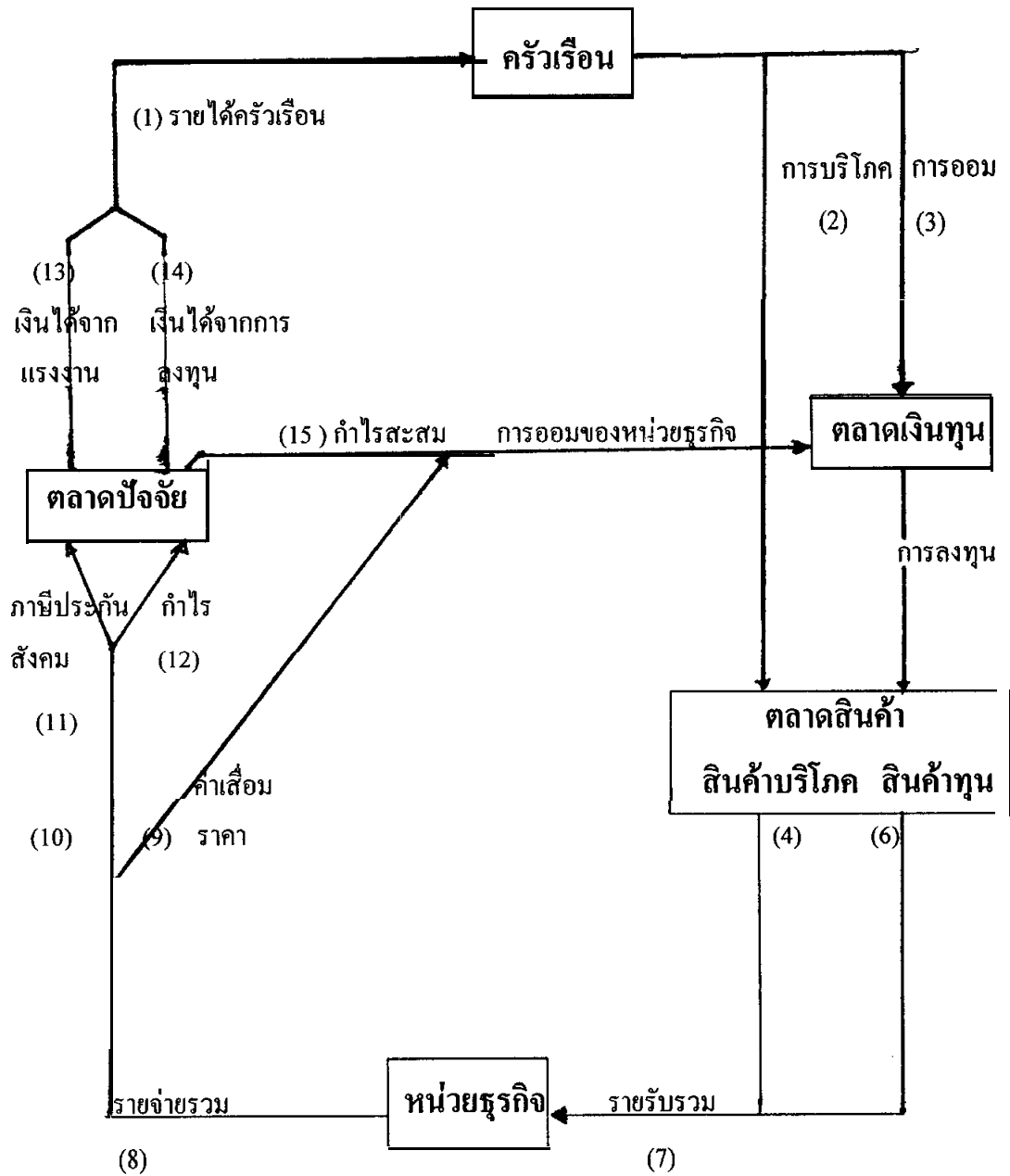
Richard A. Musgrave และ Peggy B. Musgrave ได้แบ่งหมวดการจัดเก็บภาษีออกเป็น 2 หมวด คือ การจัดเก็บภาษีตามกระแสการไหลเวียนของรายได้และการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ (tax in the circular flow) และการจัดเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สินและการโอนเปลี่ยนมือการถือครองทรัพย์สิน (tax on holding and transfer of wealth) ดังนี้

2.1.1 การจัดเก็บภาษีตามกระแสการไหลเวียนของรายได้และการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ

ภาษีชนิดต่าง ๆ ที่รัฐบาลอาจจัดเก็บในวงจรกระแสรายได้รายจ่าย โดยอาจจะเรียกเก็บภาษีใด ณ จุดใดจุดหนึ่งของกระแสรายได้ รายจ่ายระหว่างครัวเรือนและหน่วยธุรกิจ ในที่นี้จะเริ่มต้นพิจารณาจากหน่วยครัวเรือน (1) แหล่งที่มาของรายได้ของครัวเรือนได้จากการทำงานหรือค่าตอบแทนปัจจัยการผลิตที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของ อาจได้มาในรูปแบบ ค่าจ้าง ค่าเช่า ดอกเบี้ย กำไร และเงินปันผล เมื่อครัวเรือนได้รับรายได้ก็จะแบ่งรายได้ออกเป็น 2 ส่วนคือ ใช้เพื่อการบริโภค (2) และการออม (3) การใช้จ่ายเพื่อการบริโภค โดยการซื้อสินค้าและบริการต่างๆ จากหน่วยธุรกิจที่เป็นผู้ขายสินค้าและบริการในตลาดสินค้าเพื่อการบริโภค (4) ส่วนรายได้ที่เป็นเงินออมก็จะนำไปฝากธนาคาร หรือลงทุนในตลาดเงินทุน เช่น ซื้อพันธบัตร เมื่อสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนได้รับเงินออมจากประชาชน ก็จะนำเงินออมไปให้ผู้ลงทุนกู้ยืม (5) ผู้ลงทุนก็จะนำเงินทุนไปซื้อสินค้าทุนหรือปัจจัยการผลิต (6) มาใช้ประกอบการผลิตสินค้าและบริการ เมื่อรวมรายจ่ายในการซื้อสินค้าบริโภคของครัวเรือนและรายจ่ายในการซื้อสินค้าทุนของหน่วยธุรกิจก็จะเป็นรายรับของหน่วยธุรกิจ (firm) (7) ที่เป็นผู้ขายสินค้าและบริการต่าง ๆ แก่ผู้บริโภคและผู้ลงทุน

ด้านการใช้จ่ายของหน่วยธุรกิจ (8) ก็แบ่งออกได้ 2 ลักษณะคือ ค่าเสื่อมราคา (9) และค่าใช้จ่ายในการซื้อปัจจัย ได้แก่ ค่าจ้าง ค่าเช่า ดอกเบี้ย กำไร โดยการจ่ายให้แก่เจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งเมื่อเราพิจารณาในรูปส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติ เราจำแนกออกเป็น ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากการใช้แรงงาน และรายได้จากการลงทุน หรือค่าตอบแทนจากการใช้ทรัพย์สิน ได้แก่ ดอกเบี้ย และค่าเช่า รายได้เหล่านี้ก็จะรวมเป็นรายได้ของครัวเรือน ซึ่งจะมีจำนวนแตกต่างกันขึ้นอยู่กับจำนวนและคุณภาพของปัจจัยที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของ

สำหรับกำไรของหน่วยธุรกิจ แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งจะจ่ายเป็นเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้น อีกส่วนหนึ่งจะเป็นการเก็บออมของหน่วยธุรกิจที่เรียกว่า กำไรสะสม (retained earning) เพื่อเป็นเงินทุนในการขยายกิจการต่อไปและเงินออมของหน่วยธุรกิจก็จะไหลเข้าสู่ตลาดเงินทุน



รูปที่ 2-1 กระแสการไหลเวียนของรายได้การใช้จ่าย และจุดการจัดเก็บภาษี
บนกระแสการไหลเวียนของรายได้ และการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ

จุดการจัดเก็บภาษี (Impact Points) และชนิดของภาษี (Type of Taxes)

เมื่อเราพิจารณาการไหลเวียนของรายได้และรายจ่ายของหน่วยธุรกิจต่างๆ แล้ว จะเห็นว่า รัฐบาลสามารถเข้าไปทำการจัดเก็บภาษี ณ จุดต่าง ๆ ได้หลายจุดซึ่งภาษีที่จัดเก็บ ณ จุดใดจุดหนึ่งก็จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป ดังนี้

จุดที่ 1 รัฐบาลเก็บภาษีจากรายได้ของประชาชนหรือรายได้ของครัวเรือน การเก็บภาษี ณ จุดนี้ เรียกว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (personal income tax)

จุดที่ 2 รัฐบาลเก็บภาษีจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของประชาชนหรือครัวเรือน โดยผู้บริโภคหรือครัวเรือนเป็นผู้มีหน้าที่เสีย การเก็บภาษี ณ จุดนี้เรียกว่า ภาษีการใช้จ่าย (expenditure tax)

จุดที่ 3 รัฐบาลเก็บภาษีจากดอกเบี้ยเงินฝากของครัวเรือน การเก็บภาษี ณ จุดนี้ เรียกว่า ภาษีดอกเบี้ย(เป็นภาษีเงินได้ชนิดหนึ่ง)

จุดที่ 4 รัฐบาลเก็บภาษีจากการขายสินค้าและบริการเพื่อการบริโภคในตลาดโดยผู้ประกอบการค้าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี อาจเก็บในรูปของภาษีการขาย(sales tax) หรือภาษีการค้า (business tax) หรือภาษีสรรพสามิต(excise tax) หรือภาษีมูลค่าเพิ่มแบบการบริโภค (consumption value added tax)

จุดที่ 5 รัฐบาลเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน ในกรณีของไทยเรียกว่า ภาษีธุรกิจเฉพาะ(specific business tax)

จุดที่ 6 รัฐบาลเก็บภาษีจากการขายสินค้าทุน ซึ่งเป็นภาษีการขายอีกรูปแบบหนึ่ง

จุดที่ 7 รัฐบาลเก็บภาษีจากยอดขายรับของหน่วยธุรกิจโดยไม่จำแนกว่าเป็นรายรับจากการขายสินค้าเพื่อการบริโภคหรือสินค้าทุน การจัดเก็บภาษี ณ จุดนี้ เรียกว่า ภาษีการขายทั่วไป (general sales taxes)

จุดที่ 8 รัฐบาลเก็บภาษีจากรายจ่ายรวมของหน่วยธุรกิจในฐานะผู้ซื้อปัจจัยการผลิตในตลาดปัจจัย โดยมียอมให้หน่วยธุรกิจหักค่าเสื่อมราคาสินค้าทุน การเก็บภาษี ณ จุดนี้ เรียกว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มแบบผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (GNP type VAT)

จุดที่ 10 รัฐบาลเก็บภาษีจากรายจ่ายในการซื้อปัจจัยการผลิตของหน่วยธุรกิจหลังจากให้หน่วยธุรกิจหักค่าเสื่อมราคาสินค้าทุนแล้ว การจัดเก็บภาษี ณ จุดนี้ เรียกว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มแบบรายได้ (income type VAT) ซึ่งเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มที่มุ่งเก็บจากรายได้ประชาชาติ

ในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มชนิดนี้ จะเก็บจากการลงทุนด้วยแต่ยอมให้หักค่าเสื่อมราคาของสินค้านั้นได้

จุดที่ 11 รัฐบาลเก็บภาษีจากหน่วยธุรกิจในฐานะผู้ซื้อปัจจัยแรงงานเพื่อเป็นเงินสมทบสวัสดิการแรงงาน การจัดเก็บภาษี ณ จุดนี้ เรียกว่า ภาษีประกันสังคม (payroll tax)

จุดที่ 12 รัฐบาลเก็บภาษีจากกำไรของหน่วยธุรกิจที่เป็นนิติบุคคล การจัดเก็บภาษี ณ จุดนี้ เรียกว่า ภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income tax)

จุดที่ 13 รัฐบาลเก็บภาษีจากเงินเดือนและค่าจ้าง ซึ่งเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอีกรูปแบบหนึ่งที่จัดเก็บจากเงินได้ที่ได้มาด้วยน้ำพักน้ำแรง (เป็นการจัดเก็บภาษีแบบแยกประเภทเงินได้)

จุดที่ 14 รัฐบาลเก็บภาษีจากเงินได้ที่ได้รับจากการลงทุน หรือทรัพย์สิน ซึ่งเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอีกรูปแบบหนึ่งที่มุ่งจัดเก็บจากเงินได้ที่ได้มาโดยมิต้องอาศัยน้ำพักน้ำแรง(เป็นการจัดเก็บภาษีแบบแยกประเภทเงินได้)

จุดที่ 15 รัฐบาลอาจเลือกเก็บภาษีจากกำไรสะสมของหน่วยธุรกิจ การจัดเก็บภาษี ณ จุดนี้ เรียกว่า ภาษีกำไรสะสม

2.1.2 การจัดเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สินและการโอนเปลี่ยนมือการถือครองทรัพย์สิน

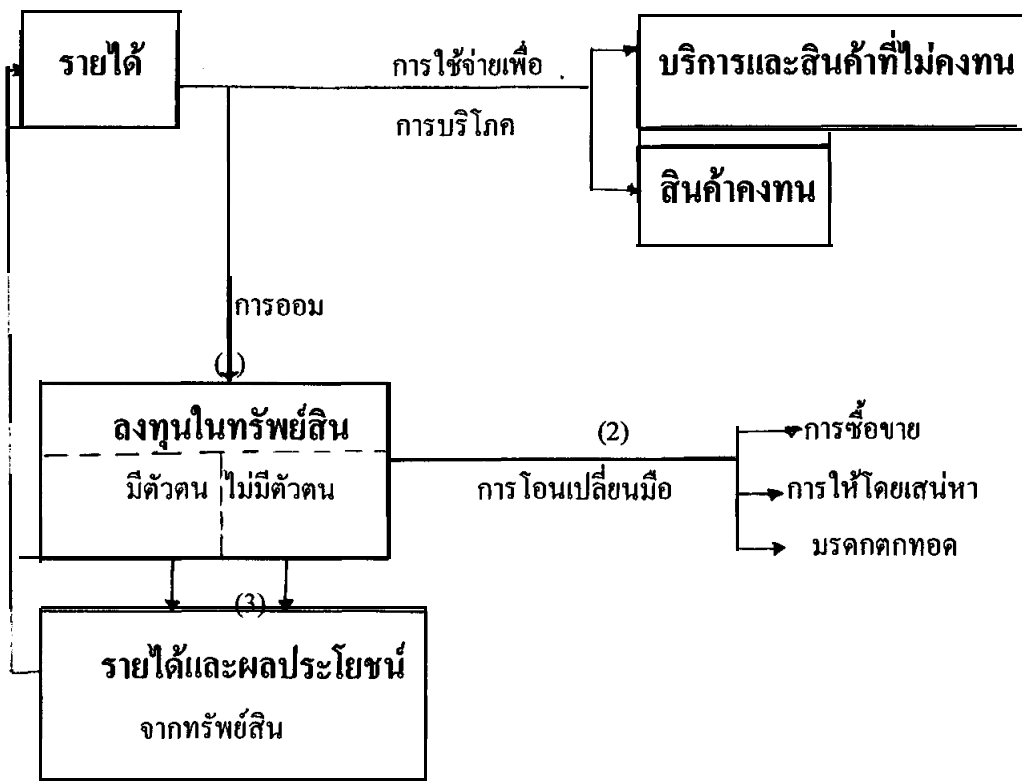
เมื่อเราพิจารณาจากกระแสการไหลเวียนของรายได้รายจ่าย จะเห็นว่าความมั่งคั่งของครัวเรือนได้มาจากการออมและการใช้จ่ายบริโภคสินค้าคงทน เช่น รถยนต์ เมื่อครัวเรือนนำเงินออมไปซื้อทรัพย์สินโดยตรง เช่น ที่ดิน หรือนำไปลงทุนในรูปสินทรัพย์ต่าง ๆ เช่น ซื้อหุ้น พันธบัตร เป็นต้น ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินก็จะได้รับรายได้และผลประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินเป็นเครื่องมือในการหารายได้ หรืออาจมีกำไรจากการซื้อขายเปลี่ยนมือ

จุดการเก็บภาษีจากทรัพย์สินและการ โอนเปลี่ยนมือการถือครองทรัพย์สินจำแนกได้ 3 จุด ดังนี้(ดู แผนภาพที่ 2-2)

จุดที่ 1 เก็บภาษีจากทรัพย์สิน โดยใช้มูลค่าสุทธิของทรัพย์สินเป็นฐานในการคำนวณภาษี เรียกว่า ภาษีที่เก็บ ณ จุดนี้ว่า ภาษีทรัพย์สิน (property tax) ตัวอย่างของการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน เช่น ภาษีที่ดิน ภาษียรถยนต์ และภาษีโรงเรือน เป็นต้น

จุดที่ 2 เก็บภาษีจากทรัพย์สินที่มีการโอนเปลี่ยนมือ (wealth transfers tax) ทรัพย์สินที่ประชาชนถือครองเมื่อมีการซื้อขายรัฐบาลก็เข้าไปจัดเก็บภาษีได้อีกจุดหนึ่ง โดยเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมการซื้อขาย เช่น ค่าธรรมเนียมโอนกรรมสิทธิ์

จุดที่ 3 การเก็บภาษีจากรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สิน (capital income tax) ทรัพย์สินที่ประชาชนถือครองนอกจากจะแสดงถึงฐานะทางเศรษฐกิจแล้วยังให้รายได้แก่เจ้าของและเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมมีความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงเก็บภาษีจากรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สิน เช่น จัดเก็บภาษีจากค่าเช่า และดอกเบี้ย เป็นต้น



แผนภาพที่ 2-2 ความสัมพันธ์ของรายได้ การใช้จ่าย การสะสมทรัพย์สิน และจุดการจัดเก็บ

2.2 เหตุผลที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีหลายชนิดและหลายจุด¹

ประการแรก เป็นวิธีการกระจายภาระภาษีสู่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึงเพื่อให้ภาระภาษีไปตกหนักอยู่กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

ประการที่สอง เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะติดตาม ป้องกันและตรวจสอบการหลบหนีภาษี

ประการที่สาม เพื่อมิให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อตัวผู้เสียภาษีและต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม ณ จุดใดจุดหนึ่งมากเกินไป

2.3 ลักษณะของระบบภาษีอากรที่ดี

Richard A. Musgrave และ Peggy B. Musgrave ได้เสนอแนวคิดไว้ว่า โครงสร้างของภาษีอากรที่ดีนั้น ควรมีลักษณะที่สำคัญ 7 ประการ ดังนี้²

ประการแรก รายได้จากภาษีอากรต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บต้องมีจำนวนที่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาล

ประการที่สอง การกระจายภาระภาษีต้องกระจายแก่ประชาชนผู้เสียภาษีทุกคนอย่างยุติธรรม

ประการที่สาม การจัดเก็บภาษีอากรแต่ละชนิดจะต้องไม่คำนึงถึงจุดการจัดเก็บภาษีอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงภาระภาษีขั้นสุดท้ายด้วย

ประการที่สี่ การจัดเก็บภาษีแต่ละชนิดที่จัดเก็บนั้นจะต้องให้มีผลกระทบต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจหรือการทำงานของกลไกตลาดให้น้อยที่สุด

ประการที่ห้า โครงสร้างของระบบภาษีอากรที่ดีนั้นต้องเอื้ออำนวยต่อการใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ด้วย

ประการที่หก ภาษีอากรต่าง ๆ ที่จัดเก็บนั้นโครงสร้างภาษีต้องเป็นที่ชัดเจน ผู้เสียภาษีเข้าใจได้ง่าย และการบริหารจัดการโปร่งใสและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่เจ็ด ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมาย
ภาษีต้องอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายต่าง ๆ ในการจัดเก็บภาษีนั้น

3. แนวคำถามแบบอัตร้อย

1. จงอธิบายจุดการจัดเก็บและชนิดภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บบนกระแสการไหลเวียนรายได้และการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจพร้อมเขียนแผนภาพประกอบ
- 2.. จงอธิบายจุดการจัดเก็บและชนิดภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บจากการถือครองทรัพย์สินและการโอนเปลี่ยนมือการถือครองทรัพย์สินพร้อมเขียนแผนภาพประกอบ
3. ในระบบเศรษฐกิจไทย มีภาษีอากรชนิดใดบ้างที่รัฐบาลจัดเก็บบนกระแสการไหลเวียนรายได้และการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ จงอธิบายพร้อมเขียนแผนภาพแสดงจุดจัดเก็บประกอบ
4. ในระบบเศรษฐกิจไทย มีภาษีอากรชนิดใดบ้างที่รัฐบาลจัดเก็บจากการถือครองทรัพย์สินและการโอนเปลี่ยนมือการถือครองทรัพย์สิน จงอธิบายพร้อมเขียนแผนภาพแสดงจุดจัดเก็บประกอบ

เชิงอรรถบทที่ 2

1. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535 หน้า 135
2. คูรายละเอียดได้ใน บุญธรรม ราชรักษ์ การคลังว่าด้วยการกระจายความเป็นธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2538 บทที่ 5

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 2

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535 บทที่ 10

Musgrave. , R. A. and Peggy B. Musgrave. **Public Finance in theory and Practic.** (5th ed) New York : MC Ciraw - Hill Inc., 1989, chap 12 .