

บทที่ 3

โครงสร้างภาษีอากรของไทย

1. จุดประสงค์การเรียนรู้

เมื่อศึกษาบทนี้แล้วนักศึกษาสามารถ

1. อธิบายระบบการคลังของไทยได้
2. อธิบายหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้
3. อธิบายชนิดภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บเพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังในการบรรลุเป้าหมายด้านต่าง ๆ ได้
4. อธิบายโครงสร้างการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรของไทยและชนิดภาษีอากรที่หน่วยงานต่างๆเป็นผู้จัดเก็บได้

2. สรุปเนื้อหา

2.1 ระบบการคลังของไทย

ภาคการคลังของรัฐบาลไทยประกอบด้วยระบบการคลัง 3 องค์กรใหญ่ๆ คือ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ดังนี้¹

1. รัฐบาลกลาง หมายถึง รัฐบาลที่ประกอบขึ้นเป็น คณะรัฐมนตรี มีระบบการคลังที่จัดทำขึ้นเป็นงบประมาณประจำปี ในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี จัดรูปแบบการบริหารราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม

2. รัฐบาลท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ มี 6 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วน

จังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบดังกล่าว ต่างก็มีระบบการคลัง โดยจัดทำเป็นงบประมาณประจำปีของตนเอง

3. รัฐวิสาหกิจ หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือหุ้นเกินร้อยละ 50 หน่วยงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้น อาจจะจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โรงงานยาสูบ จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกหน่วยงานต่างก็มีระบบการคลังในการจัดทำงบประมาณของตนเอง

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรทั้งสาม แหล่งที่มาและขอบเขตของรายได้ และการใช้จ่ายของแต่ละองค์กรจะแตกต่างกัน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะงบประมาณทางด้านรายได้ เราจะเห็นได้ว่ารายได้รัฐบาลประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมรายได้จากการขายสินค้าและบริการ ส่วนองค์ประกอบรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลให้อำนาจจัดเก็บเอง รายได้ภาษีเสริมและรายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ ซึ่งทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็พึ่งพารายได้จากภาษีอากรเป็นหลัก ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นมีรายได้จากการประกอบกิจการของตนเองเป็นหลัก ในการศึกษาวิชานี้จึงไม่กล่าวถึงระบบการคลังของรัฐวิสาหกิจ

2.2 หลักการแบ่งขอบเขตของการจัดเก็บภาษีอากรระหว่างรัฐบาลกลางและ รัฐบาลท้องถิ่น²

2.2.1 ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ

โดยทั่วไปภาษีอากรที่รัฐบาลกลางควรเป็นผู้จัดเก็บ ได้แก่ ภาษีอากรที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายใน และ ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง

2.2.1.1 ภาษีอากรที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ภาษีอากรที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมนโยบายทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อกับต่างประเทศและรักษาเสถียรภาพภายนอกของระบบเศรษฐกิจซึ่งประกอบด้วยเสถียรภาพของดุลการค้าและดุลการชำระเงิน ได้แก่ ภาษีศุลกากร (custom tariffs) ที่จัดเก็บจากสินค้าส่งออกและนำเข้า ภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากสินค้าส่งออกเรียกว่า อากรขาออก (export tariff) ภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากสินค้าขาเข้า เรียกว่า อากรขาเข้า (import tariff)

2.2.1.2 ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศประกอบด้วย เสถียรภาพของระดับราคาและการจ้างงาน ภาษีอากรที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการควบคุมให้อุปสงค์รวม (aggregate demand) อยู่ในภาวะสมดุลกับอุปทานรวม (aggregate supply) ก็คือ ภาษีที่เก็บจากฐานรายได้ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภค เช่น ภาษีการใช้จ่าย ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีมูลค่าเพิ่ม

2.2.1.3 ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม

ภาษีอากรที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมให้มีความเป็นธรรมหรือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ก็คือ ภาษีที่จัดเก็บจากต้นตอของความเหลื่อมล้ำ ได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บจากฐานรายได้ และภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สิน

2.2.2 ภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บ

ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางมอบให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเป็นภาษีอากรที่เก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ และภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถหรือมีความพยายามในการจัดเก็บ (tax efforts) สูง เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษี ตัวอย่างภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ ได้แก่ อากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมจากการให้บริการ ส่วนภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บสูง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย เป็นต้น

2.2.3 โครงสร้างภาษีอากรไทยจำแนกตามพรมแดนอำนาจการปกครอง

2.2.3.1 ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ

ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่ในขณะนี้ประกอบด้วย ภาษีอากรชนิดต่าง ๆ ดังนี้

ก. ภาษีอากรที่เก็บจากเงินได้และกำไร มี 3 ชนิด คือ

- (1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- (2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล
- (3) ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

ข. ภาษีอากรที่เก็บจากฐานการบริโภค มี 4 ชนิด คือ

- (1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (3) ภาษีสรรพสามิต
- (4) ภาษีศุลกากร

ค. ภาษีอากรที่เก็บจากฐานทรัพย์สิน มี 2 ชนิด คือ

- (1) ภาษีและค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน
- (2) ภาษีสถียนต์ ซึ่งประกอบด้วยภาษีป้ายทะเบียน และค่าธรรมเนียม

การโอน

ง. ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และภาษีอื่นๆ ได้แก่

- (1) ค่าธรรมเนียมคนต่างด้าว
- (2) ค่าใบอนุญาตการพนัน
- (3) อากรแสตมป์
- (4) ภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีการใช้สนามบิน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น

เป็นต้น

2.2.3.2 ภาษีอากรที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ

รัฐบาลท้องถิ่นของไทยมีแหล่งรายได้อยู่ในขอบเขตจำกัดมากความสามารถในการพึ่งพาของตนเองทางการคลังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เนื่องจาก ภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 6 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บเองมีเพียง 4 ชนิดเท่านั้น คือ

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรฆ่าสัตว์

อนึ่ง ตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดให้ อากรรังนก อากรประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามแหล่งกำเนิด

2.3 โครงสร้างการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรของไทย

ส่วนราชการที่เป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ซึ่งทั้งสามกรมจัดเก็บภาษีได้ประมาณร้อยละ 90 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นๆ อีกหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม กรมตำรวจ และกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้ และกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม และองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.3.1 ภาษีที่ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลังจัดเก็บ

2.3.1.1 ภาษีอากรที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ได้แก่

- (1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- (2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล
- (3) ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม
- (4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (5) อากรแสตมป์

(6) อากรังนกนางแอ่น (ตั้งแต่ปี 2538 โอนไปให้จังหวัดจันทบุรีและเป็น รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นตามแหล่งกำเนิด)

(7) ภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร (ยกเลิกตั้งแต่ปี 2534)

(8) ภาษีการใช้สนามบิน

2.3.1.2 ภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีสรรพสามิต

2.3.1.3 ภาษีที่กรมศุลกากรจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีศุลกากร ซึ่งประกอบด้วยอากรขา ออก และอากรขาเข้า

2.3.2 ภาษีที่ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงอื่นๆ จัดเก็บ

2.3.2.1 ภาษีที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บ ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่

2.3.2.2 ภาษีที่กรมตำรวจจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีการพนัน ค่าธรรมเนียมคนต่างด้าว

2.3.2.3 ภาษีที่กรมที่ดินจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีเงินได้และค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน

2.3.2.4 ภาษีที่กรมป่าไม้จัดเก็บ ได้แก่ ค่าสัมปทานป่าไม้

2.3.2.5 ภาษีที่กรมประมงจัดเก็บ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตจับสัตว์น้ำ

2.3.2.6 ภาษีที่กรมขนส่งทางบกจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีทะเบียนรถยนต์ และค่าธรรมเนียมการโอนรถยนต์

2.3.2.7 ภาษีอากรที่ทางราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์

3. แนวคำถามแบบอัตนัย

- 1.ภาคการคลังของไทยจำแนกออกได้ 3 องค์กร มีอะไรบ้าง จงอธิบายให้ชัดเจน
2. หน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางมีอะไรบ้าง จงอธิบาย
3. การจะให้รัฐบาลใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือควบคุมนโยบายเศรษฐกิจได้นั้น ท่านคิดว่าควรให้รัฐบาลกลางเก็บภาษีอากรชนิดใดบ้าง จงอธิบาย

4. เพราะเหตุใด การจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลท้องถิ่นจึงยึดหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ และหลักความพยายามในการจัดเก็บ จงอธิบาย

เชิงอรรถบทที่ 3

1. ชาญชัย มุกสิกนิศากร " ปัญหาการคลังของประเทศไทย " หน่วยที่ 15 เอกสารการสอนชุด วิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ หน่วยที่ 8-15 สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 579 - 614

2. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล 2522 หน้า 23 - 26

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 3

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล 2522 บทที่ 2

ชาญชัย มุกสิกนิศากร " ปัญหาการคลังของประเทศไทย " เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ หน่วยที่ 8-15 สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 579 - 614 หน่วยที่ 15

เอนก เขียรถาวร เศรษฐศาสตร์ภาษีอากร 2 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2533 บทที่ 3

Smoke, Paul J. **Local Government Finance in Developing Countries: The** Case of Kenya. Nairobi : Oxford University Press. 1994, Chapters 1-3