

แนวคิดในการปฏิรูประบบภาษีอากรของไทย  
โดย  
ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์  
ปาฐกถาพิเศษ  
ใน  
การสัมมนาระดมความคิดเห็น โครงการศึกษาและพัฒนา  
ประมวลรัษฎากร  
9.15 – 9.45 น.  
ห้องประชุม 1 ชั้น 2 อาคารกรมสรรพากร  
6 สิงหาคม 2551

แนวคิดในการปฏิรูประบบภาษีอากรของไทย

1. กระแสและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก
2. กระแสและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประเทศไทย
3. แนวคิดในการปฏิรูประบบภาษีอากรของประเทศไทย

**1. กระแสและแนวโน้มแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก**

1.1 กระแสโลกาภิวัตน์

1.1.1 สาเหตุและพลังขับเคลื่อนของกระแสโลกาภิวัตน์

- a. ความเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องของ IT และ CT
- b. การเติบโตใหญ่ของบริษัทข้ามชาติ
- c. พัฒนาการขั้นสูงของระบบการเงิน
- d. การเจริญเติบโตของประเทศในเอเชีย
- e. ยุคแห่งการทำสัญญาทางเศรษฐกิจ

1.1.2 ผลของกระแสโลกาภิวัตน์

- a. การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตข้ามพรมแดน  
(International Movement of Factor of Production)
- b. Globalization of Production
- c. The Success of the Uruguay Round and the Establishment of WTO

d. International Capital Flow.

1.2 การเปลี่ยนระบบการเมืองของโลกจากโลก 2 ขั้ว เป็นโลกขั้วเดียวและกำลังจะกลายเป็นโลกหลายขั้ว

1.2.1 Form Bipolar world to Unipole World.

1.2.2 Form Unipole world to multipolar world

1.3 Global Warming

1.3.1 Causes

- a.Environmental Deterioration
- b.Pollution – Carbon – emission
- c.Green house effect
- d.Global Warming

1.3.2 Effects

- a. higher temperatures
- b. Climate Change
- c. Melting of N-S polar Ice
- d. Higher sea water level.

1.3.3 Impacts.

Market Impacts

- Declining farm products
- Reducing fishery + forestry products
- Increase energy costs due to severe climate

ทุกๆ 3 องศาที่โลกร้อนขึ้น GDP ของโลกสูญเสียไป 0-3 %

Non-market Impacts

- กระทบสุขภาพอนามัยของประชาชนผ่านการแพร่พันธุ์ของเชื้อโรค+การเพิ่มขึ้นของมลพิษ
- ระบบนิเวศวิทยา - ลดคุณภาพชีวิต

## Carbon Pricing / Carbon credit

### สนับสนุนการใช้ Clean Energy

#### 1.4 วิกฤตราคาน้ำมัน

##### อาการ

- ราคาน้ำมันสูงขึ้นอย่างมากและรวดเร็ว
- น้ำมันดิบที่เคยมีราคา Barrel ละ 30 \$ คว้าเพิ่มสูงขึ้นเป็นเกือบ 150 \$
- การผันผวนของราคาน้ำมันเป็นไปอย่างรุนแรงซึ่งเกิดจากการเก็งกำไร

##### ผล (effect)

ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันมีรายได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วมี

ปัญหา How to manage surpluses ?

- ประเทศผู้นำเข้าน้ำมันเกิดการขาดดุลอย่างรุนแรง และต้องเผชิญความยากลำบากในการหาเงิน มาซื้อน้ำมัน
- เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจไปทั่วโลก
- เงินเพื่ออันเกิดจาก Cost push กำลังแผ่กระจายไปทั่วโลก

##### ผลกระทบ (Impacts)

- ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นทำให้มีผลกระทบต่อพลังงานทดแทนอย่างมากชนิดที่ไม่เคยมีมาก่อน
- ภาคเกษตรกำลังได้อานิสงส์จากการที่น้ำมันราคาแพงเพราะมีการนำเอาผลผลิตทางเกษตรไปใช้เป็นพลังงาน ทำให้ราคาสินค้าภาคเกษตรสูงขึ้น
- หากมีนโยบายที่ถูกต้องประเทศไทยจะได้ประโยชน์ วิกฤตินี้เป็นโอกาสของประเทศไทยได้

## 2. กระแสและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของ

### ประเทศไทย

- 2.1 ประเทศไทยได้เติบโตขึ้นความเป็นประเทศที่ยากจนและล้าหลังแล้ว
- 2.2 ภาคอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่กว่าภาคเกษตรโดยเด็ดขาดแล้ว
- 2.3 ความเปิดประเทศมีมากขึ้นทุกที
- 2.4 เศรษฐกิจภาคทันสมัยกำลังเติบโตและเศรษฐกิจภาคดั้งเดิมกำลังหดลง
- 2.5 โครงสร้างอายุของประชากรกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ สังคมไทย

กำลังย่างเข้าสู่วัยชรา

2.6 ความตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนกำลังเพิ่มมากขึ้นอย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับในเรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทยกำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน

2.7 นโยบายประชานิยมของหลายๆพรรคและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำลังทำให้ประเทศไทยเป็นรัฐสวัสดิการมากขึ้น

2.8 การกระจายอำนาจรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง และจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้าง อำนาจรัฐ และระบบราชการไทยอย่างถึงขั้นรากฐาน

2.9 กระแสในเรื่องธรรมาภิบาล ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐจากผู้ใช้อำนาจ ไปเป็นผู้ให้บริการ ทำให้หน่วยงานของรัฐหลายๆ หน่วยงานจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนปรัชญา หลักคิด ทัศนคติ รวมทั้งพฤติกรรม

### 3. แนวคิดในการปฏิรูประบบภาษีอากรของประเทศไทย

3.1 ภาษีที่เก็บจากฐานการค้าระหว่างประเทศจะลดความสำคัญลงเรื่อย ๆ เพราะกระแสโลกาภิวัตน์และเพราะสัญญาทางเศรษฐกิจที่เปิดประเทศมากขึ้นทุกที

3.2 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอายุของประชากรทำให้การพึ่งพารายได้จากภาษีที่เก็บจากฐานรายได้เป็นทางเลือกต้องเปลี่ยนไปพึ่งภาษีจากฐานรายจ่ายให้มากขึ้น นอกจากนั้นภาษีที่อาศัยรายได้จากค่าจ้าง (Wage income) เป็นหลัก เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก็จะถูกกระทบมาก เพราะสังคมที่ประกอบด้วยคนชราส่วนใหญ่จะไม่มีรายได้จากค่าจ้างมากนัก

3.3 ภาษีที่เก็บบนฐานของทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีที่ขาดอยู่ของประเทศไทย เพราะภาษีที่มีอยู่ไม่ Function ก็ควรจะได้รับการดำเนินให้เป็นผล

3.4 ภาวะโลกร้อนและการตื่นตัวเรื่องสิ่งแวดล้อม บ่งบอกว่าภาษีที่เก็บเพื่อรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมจะต้องมีบทบาทมากขึ้น และรัฐบาลพึงใส่ใจดำเนินการอย่างจริงจัง

3.5 กระแสในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้ต้องมีการกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีของ อปท. รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติรายได้ท้องถิ่นซึ่งต้องทำให้เสร็จใน 2 ปี

3.6 การที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน และการที่เกิดวิกฤติทางการเมืองทำให้ผู้ใช้อำนาจในการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายได้รับผลกระทบ อาจทำให้เราต้องมาคิดกันอย่างจริงจังในเรื่องการทำให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นของ Commissioners คือใช้ระบบ Commissioners ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จตามกฎหมายและมีความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งมีเกราะกำบังคุ้มครองผู้ใช้อำนาจได้ดีกว่านี้

3.7 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเห็นว่าอัตราภาษีของไทยมีได้สูงกว่าของต่างประเทศมากนัก แต่ที่เป็นปัญหาเพราะว่าช่วงเงินได้ของไทยแคบมาก และขึ้นสูงสู่อัตราสูงสุดเร็วมาก คือ อัตรา 37% เราใช้กับเงินได้สุทธิตั้งแต่ 4 ล้านบาท ขึ้นไป ช่วงเงินได้นี้ทำไว้นานแล้ว ขณะนี้ GDP ของไทยเพิ่มขึ้นเป็นหลายเท่าตัว ตัวเลขที่เป็น Nominal Income จึงใหญ่สำหรับทุกคนแต่ไม่ได้แปลว่า Real Income จะมากตามไปด้วย แต่การที่ Nominal Income สูงขึ้นเพราะ Inflation ก็จะทำให้หลักผู้เสียภาษีนั่นขึ้นไป อยู่ในชั้นเงินได้ที่สูงขึ้นด้วย ดังนั้นจึงควรปรับช่วงเงินได้ใหม่ให้เหมาะสม