

บทที่ ๑



บทนำ

นโยบายของรัฐบาลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑, ๒ และ ๓ ส่วนใหญ่เน้นหนักไปทางด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าภายในประเทศ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า จากต่างประเทศ อันเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยประหยัดการใช้เงินตราต่างประเทศ ซึ่งจะ ช่วยให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประชาชนขาดดุลน้อยลง แม้แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ ที่มุ่งเน้นทางด้านการยกระดับการครองชีพของเกษตรกรไทย ก็ยังได้กล่าวถึงนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมไว้ว่า "รัฐจะมีนโยบายส่งเสริมโดยเน้น หนักในอุตสาหกรรมผลิตวัตถุดิบและอุตสาหกรรมส่งออก ตลอดทั้งอุตสาหกรรมที่ส่งผล เชื่อมโยงต่อการพัฒนาเกษตรและทรัพยากรของประเทศ"^๑

แม้ว่าการประกอบอุตสาหกรรมภายในประเทศกำลังได้รับความสนใจจากรัฐบาล โดยรัฐให้ความช่วยเหลือและมีมาตรการเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้มีการขยายตัว ออกไปอย่างกว้างขวาง อันเป็นหนทางหนึ่งในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า แต่เนื่อง จากการประกอบอุตสาหกรรมจำเป็นต้องอาศัยเงินลงทุนสูง ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ นานัปการ เช่น ปัญหาด้านการผลิต ปัญหาด้านการเงิน ปัญหาด้านการตลาด เป็นต้น ทำให้มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมไม่ได้ผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาต้นทุนใน การผลิตสินค้ามีราคาสูง จากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า สาเหตุใหญ่ สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงเนื่องมาจากปัญหาทางด้านภาษี กล่าวคือผู้ประกอบการ

^๑คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๑๖๖, คำพิพากษาคณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ (กรุงเทพฯ:พิมพ์หน้าตีร, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๑๔), หน้า ๔๖.

มีความเห็นว่าอัตราภาษีการค้าสูง^๑ อันเป็นผลมาจากอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตรา
 ภาษีการค้าตามประมวลระฎากร นอกจากนี้ยังมีสาเหตุเนื่องมาจากโครงสร้างการจัดเก็บ
 ภาษีการค้าปัจจุบัน ที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีการค้าจากผู้ประกอบการค้าที่เป็นผู้ผลิต
 และผู้นำเข้า ทำให้ผู้ผลิตที่ใช้ส่วนประกอบในการผลิตจากต่างประเทศต้องเสียภาษีการค้า
 ครึ่งหนึ่งเมื่อนำเข้า และเมื่อมีการนำส่วนประกอบดังกล่าวมาผลิตหรือประกอบกันเข้าเป็น
 สินค้าอีกชนิดหนึ่ง จะต้องถูกจัดเก็บภาษีการค้าอีกครั้งหนึ่งในฐานะผู้ผลิต เป็นการจัดเก็บ
 ภาษีการค้าซ้ำซ้อน เพราะจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง ตัวอย่างเช่น
 อุตสาหกรรมผลิตหม้อแปลงไฟฟ้าภายในประเทศ จำเป็นต้องนำส่วนประกอบบางอย่างจาก
 ต่างประเทศมาผลิตหม้อแปลงไฟฟ้า เช่น เหล็กแกนหม้อแปลง อุตสาหกรรมผลิตหม้อแปลง
 ไฟฟ้าต้องเสียภาษีการค้าในฐานะผู้นำเข้าส่วนประกอบดังกล่าว และเมื่อนำมาประกอบเป็น
 หม้อแปลงไฟฟ้าต้องเสียภาษีการค้าในฐานะผู้ผลิตหม้อแปลงไฟฟ้า โดยรวมราคาส่วนประกอบ
 ที่นำเข้าเป็นฐานในการคำนวณภาษีอีกครั้งหนึ่ง การเสียภาษีซ้ำซ้อนดังกล่าวเป็นเหตุให้
 อัตราภาษีการค้าที่แท้จริงที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ ต้องเสียมีอัตราภาษีการค้า
 สูงกว่าอัตราภาษีการค้าที่ทางราชการคิดจะจัดเก็บจากสินค้านั้น ๆ เรื่องภาษีการค้าซ้ำซ้อน
 นี้เกิดขึ้นจากริวัฒนาการของประเทศ กล่าวคือ แต่เดิมนั้นประเทศไทยเป็นเพียงประเทศ
 เกษตรกรรม ประชากรประมาณร้อยละ ๘๐ มีอาชีพทางการเกษตร และการผลิตสินค้า
 ส่วนใหญ่เป็นพวกสินค้าที่ดกกรรม ซึ่งปริมาณการผลิตน้อย และคุณภาพสินค้าที่ผลิตได้ยังไม่
 ทัดเทียมกับสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๑๑ รัฐบาลก็ได้ให้ความ
 สนับสนุนส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ขึ้นหลายประเภทเพื่อทดแทนการนำสินค้าเข้า เช่น
 อุตสาหกรรมวัตถุก่อสร้าง อุตสาหกรรมพลาสติก ซึ่งสามารถทดแทนการนำสินค้าสำเร็จรูป
 บางชนิดเข้ามาจากต่างประเทศได้อย่างไรก็ตาม การประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าว

^๑ธนาคารแห่งประเทศไทย, หน่วยวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ, ภาวะ
การผลิต การลงทุน และการจ้างงาน ภาคอุตสาหกรรม การค้า และก่อสร้าง จากผล
 การสำรวจครั้งที่ ๑ ไตรมาสที่ ๔ พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๒๐ (กรุงเทพมหานคร:
 ธนาคารแห่งประเทศไทย, ๒๕๒๒), หน้า ๑๖.

เป็นเพียงการเริ่มต้นเท่านั้น ส่วนประกอบของสินค้าที่ผลิตส่วนใหญ่ยังต้องนำเข้าจากต่างประเทศ เช่น เดิม เหตุนี้เองที่ทึ่งให้การเสียภาษีการค้าจากการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปเพียงครึ่งเดียวต้องเสียภาษีการค้าซ้ำอีก เป็นครึ่งที่สองเมื่อนำไปผลิตขึ้น เป็นเหตุให้ภาษีการค้าที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เสียสูงกว่าภาษีการค้าที่จัดเก็บจากการนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกัน เข้าจากต่างประเทศ การจัดเก็บภาษีดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภายในประเทศ เสียเปรียบทั้งในด้านการแข่งขันกับสินค้าชนิดเดียวกันที่นำเข้าจากต่างประเทศ และสินค้าที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ก่อให้เกิดความท้อแท้ไม่ยอมประกอบการต่อไป เพราะการมุ่งผลิตเพียงอย่างเดียว โดยไม่สามารถหาตลาดซึ่งนับเป็นปัญหาที่สำคัญในการผลิตได้ขึ้น อุตสาหกรรมก็ไม่อาจอยู่รอดต่อไปได้

ปัญหาภาษีการค้าซ้ำซ้อนดังกล่าว นับเป็นอุปสรรคต่อนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการส่งเสริมให้มีการลงทุนทางอุตสาหกรรม และการส่งเสริมการส่งสินค้าไปขายยังต่างประเทศ ฉะนั้นหากรัฐบาลมีนโยบายเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศแล้ว น่าจะหาทางขจัดปัญหาการเสียภาษีการค้าซ้ำซ้อนให้เหลือน้อยที่สุดหรือหมดไปที่สุด แม้ว่ามาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจทำให้รายได้ของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีการค้าซึ่งจัดว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแหล่งหนึ่งของประเทศต้องลดน้อยลงบ้างก็ตาม รัฐบาลน่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมที่ประเทศชาติจะได้รับ ทั้งอาจจะช่วยชลออัตราการเพิ่มของดัชนีราคาสินค้า เพราะภาษีการค้าจัดว่าเป็นภาษีทางอ้อมที่ผู้ผลิตสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้บริโภคได้ง่าย ฉะนั้นการที่รัฐบาลช่วยลดต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมลง อาจเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้ระดับราคาสินค้าไม่ถีบตัวสูงขึ้นรวดเร็ว และเมื่อระดับราคาสินค้าไม่สูงเกินความสามารถในการใช้จ่ายของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ความต้องการสินค้าเพื่อการบริโภคจะเพิ่มขึ้น ช่วยทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ขยายตัวมีรายได้จากการประกอบการมากขึ้น อันจะทำให้ฐานการจัดเก็บภาษีการค้ากว้างขึ้นชดเชยกับรายได้ของรัฐบาลที่ต้องสูญเสียไป และถ้ารัฐบาลหันมาเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีการค้าที่รั่วไหลอยู่ให้รัดกุมมากขึ้นก็จะช่วยให้รายได้ของรัฐบาลที่เกี่ยวกับภาษีการค้าไม่ถูกกระทบกระเทือนหรือถ้าถูกกระทบกระเทือนก็ไม่มากนัก เพราะเมื่อเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การจัดเก็บภาษีการค้าเป็นสิ่งจำเป็นต่ออาหารรายได้ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการทำนุบำรุงประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยแล้วน่าจะพยายามหลีกเลี่ยงหรือขจัดวิธีการจัดเก็บ

ภาษีที่อาจขัดขวางการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงแก้ไขการจัดเก็บภาษีการค้า เพื่อการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งในปัจจุบันอุตสาหกรรมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาของไทยมากขึ้นทุกขณะ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เนื่องจากโครงสร้างการจัดเก็บภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากรในปัจจุบัน เป็นสาเหตุให้เกิดการจัดเก็บภาษีหลายชั้นหลายซ้อน อันทำให้อุตสาหกรรมได้รับความกระทบกระเทือน และส่งผลมาถึงประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคสินค้าดังกล่าว จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทำการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ๑. ศึกษาการจัดเก็บภาษีการค้าของรัฐบาล โดยเน้นที่การจัดเก็บภาษีการค้าประเภทการค้า ๑. คือ การขายของ เพื่อพิจารณาว่าอะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนของภาษีการค้า
- ๒. ศึกษาถึงการซ้ำซ้อนของภาษีการค้าในกิจการอุตสาหกรรมว่าเกิดจากสาเหตุอะไร และผลที่เกิดขึ้นจากการซ้ำซ้อนดังกล่าวนั้น นอกจากจะกระทบกระเทือนต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโดยตรงแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือประเทศชาติอย่างไร
- ๓. เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนของภาษีการค้า

ขอบเขตของการศึกษา

โดยทั่ว ๆ ไปปัญหาที่เกิดจากการซ้ำซ้อนของภาษีมักจะเกิดขึ้นจากการซ้ำซ้อนของภาษีเกือบทุกประเภท เช่น ภาษีการค้า ภาษีศุลกากร ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น ภาษีซ้ำซ้อนที่จะกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษาเฉพาะภาษีการค้าซ้ำซ้อนเท่านั้น ซึ่งจัดว่าเป็นภาษีที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอยู่ในปัจจุบัน

ภาษีการค้าตามบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรของประเทศไทย เป็นภาษีที่มีฐานการคิดเก็บกว้างมาก กล่าวคือ มีการจัดเก็บจากทั้งสินค้าและบริการ เช่น ผู้ผลิตรถยนต์ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโรงแรม รวมทั้งการประกอบธุรกิจอื่นๆ ด้วย เช่น การขายหลักทรัพย์ การรับจ้างทำของ การให้เช่าทรัพย์สิน เป็นต้น ดังนั้นในส่วนที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีการค้าของรัฐบาล จะทำการศึกษาเพียงสังเขปเพื่อให้เห็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนของภาษีการค้า มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการเสียภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากรทั้งหมด

นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาปัญหาการเสียภาษีซ้ำซ้อน จะทำการศึกษาจากกิจกรรมที่ประกอบอุตสาหกรรมเท่านั้น เพราะเป็นผู้ประกอบการซึ่งประสบกับผลกระทบมากที่สุดในเรื่องเกี่ยวกับภาษีซ้ำซ้อน โดยจะทำการศึกษารวมเฉพาะภาษีการค้าที่จัดเก็บจากการขายสินค้าของผู้ผลิตเท่านั้น

วิธีดำเนินการศึกษา

ในการดำเนินการศึกษาได้อาศัยการศึกษาค้นคว้าจากตำราต่างๆ เพื่อให้รู้จรรยาของการจัดเก็บภาษีการค้าแบบต่างๆ รวมทั้งการจัดเก็บภาษีการค้าที่กระทำอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากวารสาร และหนังสือพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งเอกสารของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสนับสนุนในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการเสียภาษีซ้ำซ้อนและเพื่อให้ข้อมูลที่ได้ทันต่อเหตุการณ์ ยังได้ออกสัมภาษณ์บุคคลในวงการอุตสาหกรรมบางแห่งที่คาดว่ากำลังประสบปัญหานี้อยู่ รวมทั้งทำการสัมภาษณ์นักวิชาการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากรบางท่าน เพื่อรวบรวมความคิดเห็นจากบุคคลทั้งฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนจากภาษีการค้าซ้ำซ้อน และฝ่ายที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีการค้าเพื่อหารายได้ เข้ารัฐทั้งนี้เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม อีกทั้งยังได้เข้าร่วมในการสัมมนาปัญหาภาษีสรรพากรซึ่งจัดขึ้นโดยสมาคมอุตสาหกรรมไทย อันทำให้ได้รับทราบความคิดเห็นและอุปสรรคที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมกำลังประสบอยู่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีการค้าซ้ำซ้อน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ประโยชน์ของการศึกษาปัญหาการซ้ำซ้อนของภาษีการค้าสำหรับกิจการอุตสาหกรรมนอกจากเพื่อใช้ประกอบการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว คาดว่าจะได้รับประโยชน์

จากการศึกษาในด้านอื่น ๆ อีกดังนี้คือ

๑. ทำให้ทราบที่มา และปัญหาการเสียภาษีการค้าซ้ำซ้อนที่มีต่อกิจการ
อุตสาหกรรมว่าเกิดขึ้นเพราะสาเหตุอะไร มีผลกระทบกระเทือนต่อบุคคลใดบ้าง เพื่อให้
บุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นพยายามช่วยกันหาหนทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เหมาะสมกับ
บุคคลทุกฝ่าย อันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม

๒. เพื่อให้ทางฝ่ายรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการเสียภาษีการค้าซ้ำซ้อนที่
เกิดจากโครงสร้างการจัดเก็บภาษีถาวรค่าในปัจจุบัน เพื่อทำแนวทางในการปรับปรุงหรือ
แก้ไขการจัดเก็บดังกล่าว โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับต่อส่วนรวม เป็นสำคัญ ไม่คำนึง
ถึงแต่เพียงการจัดหารายได้เข้ารัฐเท่านั้น

๓. เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่สนใจสามารถนำผลจากการวิจัยนี้ เป็นแนวทาง
ในการศึกษาค้นคว้าต่อไป โดยศึกษาถึงภาระภาษีซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีทุกชนิด
จากฐานภาษีเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการที่เสียภาษีมูลค่าการจาก
การนำสินค้าเข้า อาจต้องเสียภาษีการค้าและภาษีบำรุงเทศบาลในฐานะผู้ผลิต รวมทั้งภาษี
เงินได้นิติบุคคลในฐานะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจการค้า การศึกษาโดยคำนึงถึงภาษีทุกชนิดที่ซ้ำซ้อน
กันอยู่จะช่วยทำให้เห็นภาระภาษีที่ผู้ประกอบการหนึ่ง ๆ ต้องรับไว้้อย่างแท้จริงว่าเป็นเท่าไร
สมควรที่หน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานควรร่วมกันพิจารณา เพื่อหาทางแบ่ง
เบาภาระดังกล่าวของอุตสาหกรรมในประเทศหรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่
ผู้ประกอบการสามารถผลักภาระภาษีที่ต้องจ่ายชำระไปให้กับผู้บริโภค เป็นส่วนใหญ่ อันจะส่ง
ผลให้ผู้บริโภคได้รับความกระทบกระเทือน

