

บทที่ 1

บทนำ

1.สภาพปัญหา

ประเทศไทยได้มีการจัดเก็บภาษีการค้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 โดยโครงสร้างภาษีการค้ามีลักษณะเป็นภาษีการขายทั่วไปที่เก็บจากการขายสินค้าและการให้บริการซึ่งจัดเก็บจากยอดขายหรือยอดขายรับประจำเดือนที่ได้รับจากการขายสินค้าและการให้บริการโดยมีอัตราที่ใช้จัดเก็บแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทของสินค้าหรือการให้บริการตามที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีการค้าและผู้เสียภาษีการค้ายังต้องเสียภาษีท้องถิ่นควบคู่ไปกับภาษีการค้าในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีการค้าด้วย

ในช่วงระยะเวลา 30 กว่าปีต่อมา เศรษฐกิจของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงในขั้นพื้นฐานที่สำคัญหลายประการทั้งในด้านการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อหัว การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้ฐานการคลังและโครงสร้างรายได้ภาษีอากรของไทยเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยเฉพาะภาษีการค้าซึ่งไม่สามารถขยายตัวอย่างได้สัดส่วนกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่สามารถรองรับหรือเอื้ออำนวยต่อการผลิตและการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร กล่าวคือ ภาษีการค้าเป็นภาษีที่มีภาระภาษีซ้ำซ้อน (Cascading) ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงเกินไปและเป็นอุปสรรคต่อการขยายการผลิต ภาษีการค้าก่อให้เกิดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจเนื่องจากมีอัตราภาษีหลายอัตราที่แตกต่างกันทำให้ภาษีขาดความเป็นกลางและจูงใจให้ผู้ประกอบการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างภาษีที่ไม่เสมอภาค

จากปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการยกเลิกการจัดเก็บภาษีการค้าและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประมวลรัษฎากรในปี พ.ศ. 2535 เพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการขายสินค้าและการให้บริการแทน โดยโครงสร้างของภาษีมูลค่าเพิ่มช่วยขจัดภาระภาษีซ้ำซ้อนเอื้ออำนวยต่อการผลิต การลงทุนและการส่งออก และมีผลให้การหลีกเลี่ยงภาษีกระทำได้ยากขึ้น เพราะการหลบเลี่ยงภาษีของธุรกิจหนึ่งจะมีผลให้ธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเสียภาษีและเป็นเครื่องช่วยให้เกิดความสนใจในการเสียภาษีอีกด้วย

โดยหลักการทั่วไปของภาษีมูลค่าเพิ่ม จะกำหนดให้มีการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากการขายสินค้าหรือการให้บริการบางประเภท โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้บริโภคไม่ต้องรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ๆ แต่ในแง่ของผู้ประกอบการ การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจะมีผลทำให้ผู้ประกอบการไม่อาจได้สิทธิประโยชน์จากระบบภาษีมูลค่าเพิ่มดังเช่นผู้ประกอบการจดทะเบียน โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนจะได้รับเครดิตภาษีซื้อ แต่ผู้ประกอบการที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าต้นทุนของผู้ประกอบการจดทะเบียน บางกิจการซึ่งได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจึงได้รับการแก้ไขโดยสามารถเลือกที่จะจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้โดยใช้วิธีการเสียภาษีในอัตราศูนย์

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีโดยการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้า แม้ว่าจะยังคงจัดเก็บจากการขายสินค้าและการให้บริการเช่นเดียวกันแต่ก็มิได้กระทบต่อการขายสินค้าและการให้บริการทุกประเภท กล่าวคือ มีกิจการบางประเภทซึ่งมีลักษณะพิเศษที่รัฐเห็นว่าไม่สามารถกำหนดหรือคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มจากการประกอบกิจการได้อย่างชัดเจน จึงต้องกำหนดให้กิจการบางประเภทดังกล่าวเป็นกิจการพิเศษอยู่นอกระบบภาษีมูลค่าเพิ่มแต่ต้องเสียภาษีในลักษณะเดียวกับภาษีการค้าที่ใช้จัดเก็บอยู่เดิมโดยใช้ชื่อเรียกภาษีนี้ว่า “ภาษีธุรกิจเฉพาะ” ซึ่งเริ่มใช้บังคับในปี พ.ศ. 2535 พร้อมกับกับภาษีมูลค่าเพิ่ม

การให้บริการทางการเงินเป็นกิจการหลักของการประกอบกิจการธนาคาร การประกอบธุรกิจเงินทุน การรับประกันชีวิต หรือสถาบันการเงินอื่นๆ การบริการลักษณะนี้มีลักษณะพิเศษที่รัฐมองว่าไม่สามารถกำหนดหรือคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มจากการประกอบกิจการได้อย่างชัดเจน โดยทั่วไปรัฐจึงจัดให้อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ผู้ประกอบการซึ่งประกอบกิจการดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจดทะเบียนเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่มีหน้าที่ที่จะต้องจดทะเบียนภาษีธุรกิจเฉพาะ ผลจึงต่างกับการประกอบกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มหรือการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราศูนย์ แต่ทั้งนี้ การดำเนินกิจการให้บริการทางการเงินบางประเภท แม้จะเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับกิจการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ แต่เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในการประกอบธุรกิจ กฎหมายก็บัญญัติให้กิจการดังกล่าวต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้น ผู้ประกอบการซึ่งประกอบกิจการการบริการทางการเงินในหลาย ๆ ลักษณะประเภทจึงอาจเป็นทั้งผู้ประกอบการที่ต้องอยู่ในระบบภาษีธุรกิจเฉพาะและระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม

การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะกรณีการประกอบกิจการบริการทางการเงินซึ่งนำโครงสร้างภาษีการค้าเดิมมาใช้จึงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนหรือการทับซ้อนของภาษีและ

ปัญหาต้นทุนการบริการ เนื่องจากต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของการประกอบกิจการบริการทางการเงินจะไม่ได้รับการเครดิตภาษีซื้อ ทำให้เกิดภาษีแฝงในต้นทุนการบริการ อีกทั้งผู้ประกอบการจะต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะจากการให้บริการอีกส่วนหนึ่งด้วย ทำให้ผู้ประกอบการมีภาระภาษีที่มากเกินไป ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องคิดค่าบริการกับผู้บริโภคในราคาที่สูงตามไปด้วย ผู้บริโภคจึงต้องรับภาระจ่ายค่าบริการทางการเงินในมูลค่าที่สูงเกินควร ประการต่อมาคือ ก่อให้เกิดปัญหาลดการกระตุ้นการจ้างบริการบุคคลภายนอก เนื่องจากผู้ให้บริการทางการเงินพยายามที่จะลดปัญหาค่าใช้จ่ายอันก่อให้เกิดภาระภาษีซื้อซึ่งไม่อาจขอคืนได้ให้คงเหลือน้อยที่สุด จึงหลีกเลี่ยงการจ้างบริการจากบุคคลภายนอกด้วยวิธีการจัดตั้งแผนกภายในหรือให้บริการตนเองภายในองค์กรซึ่งส่วนใหญ่จะขาดความเชี่ยวชาญในกระบวนการผลิต

นอกจากนี้ กรณีการส่งออกบริการทางการเงินซึ่งอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะผู้ประกอบการจะไม่ได้รับสิทธิในการใช้อัตราศูนย์เพื่อคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นเดียวกับการส่งออกบริการประเภทอื่นๆ ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมและไม่ส่งเสริมธุรกรรมบริการทางการเงิน ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ต่างพยายามส่งเสริมการส่งออกบริการนี้ด้วยการลดต้นทุนทางภาษีและยอมที่จะสละรายได้ในการเก็บภาษีบริโภคจากการบริการทางการเงิน

จากปัญหาดังกล่าว จึงเกิดคำถามว่า หากสาเหตุของการยกเลิกการจัดเก็บภาษีการค้ามาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเพราะโครงสร้างความซับซ้อนของภาระภาษีการค้าและเป็นสาเหตุให้เกิดการบิดเบือนทางธุรกิจแล้ว เหตุใดจึงยังคงนำรูปแบบโครงสร้างการจัดเก็บภาษีการค้ามาใช้ในการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะจากกิจการหลักของการบริการทางการเงิน ซึ่งเป็นกิจการที่มีความสำคัญกับเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศมากกว่าการประกอบกิจการอื่น ๆ ซึ่งหากต้นทุนของกิจการเหล่านี้อยู่ในระดับที่สูงกว่ารายได้จะส่งผลต่อการให้บริการของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะสถาบันการเงิน และส่งผลต่อการลงทุนทางการเงินของประชาชนทั้งกับองค์กรภาครัฐและองค์กรเอกชนที่จะลดน้อยลงไปด้วย อีกทั้งปัจจุบันรูปแบบของธุรกิจการให้บริการทางการเงินเกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและมีความหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของโลกที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทำให้การกำหนดประเภทของการบริการทางการเงินที่จะจัดอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะหรืออยู่ในข่ายต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดความยุ่งยาก ทำให้เกิดความสับสนในการชำระภาษีของผู้ประกอบการและการจัดเก็บภาษีของหน่วยงานราชการที่จะต้องหมั่นออกกฎหมายหลายต่อหลายฉบับตามสภาพการณ์เพื่อกำหนดลักษณะกิจการที่ต้องเสียภาษีให้เกิดความชัดเจนแก่ประชาชน ทำให้เกิดความสับสนซับซ้อนและความยุ่งยากในการปฏิบัติตามซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการบริหารภาษีที่ดี

เมื่อพิจารณาการเสียภาษีของการประกอบกิจการการให้บริการทางการเงินของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศนิวซีแลนด์ จะพบว่าประเทศนิวซีแลนด์ให้นำการประกอบกิจการการให้บริการทางการเงินอยู่ในระบบภาษีสินค้าและการบริการ (GST, Goods and services tax) ซึ่งเป็นภาษีที่มีโครงสร้างเช่นเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศไทย โดยแต่เดิมถือเป็นกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีเพราะเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงไม่ถูกจัดเก็บภาษี ผู้ประกอบการจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจดทะเบียนเข้าสู่ระบบภาษี แต่เนื่องจากการยกเว้นภาษีไม่ได้แก้ปัญหาระดับทุนการให้บริการได้ดีเท่าที่ควร ประเทศนิวซีแลนด์จึงได้แก้ไขกฎหมายอนุญาตให้ผู้ประกอบการการให้บริการทางการเงินเลือกที่จะจดทะเบียน GST โดยกฎหมายจะกำหนดให้เป็นกิจการที่เสียภาษีในอัตราศูนย์จึงทำให้ผู้ประกอบการสามารถขอเครดิตภาษีซื้อจากค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการได้ ทำให้ต้นทุนลดน้อยลงส่งผลให้ผลประกอบการสูงขึ้น อีกทั้งผู้บริโภคไม่ต้องแบกรับภาระค่าบริการและภาษีที่สูงเกินไป และการลงทุนทางการเงินจะมีความคล่องตัวมากขึ้นตามไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าจะมีวิธีการหรือแนวทางประการใดที่จะนำการบริการทางการเงินซึ่งอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะเข้ามาอยู่ในระบบการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นเดียวกับการบริการอื่นๆ เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมเพื่อการส่งออกและช่วยลดต้นทุนการประกอบกิจการการให้บริการทางการเงินในประเทศไทยโดยการขจัดปัญหาระบบภาษีซ้อนและเมื่อนำเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วจะมีหลักการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในลักษณะใด อันจะทำให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการบริหารภาษีที่ดีที่ต้องสะดวก ประหยัด เสมอภาค และเป็นธรรม ซึ่งจะได้กล่าวหลักการสำคัญทางทฤษฎีภาษีเพื่อประกอบการพิจารณาไว้เบื้องต้นดังนี้

(1) หลักการทั่วไปของกฎหมายภาษีอากร

การบัญญัติกฎหมายภาษีอากรมีหลักการทั่วไปที่นำมาใช้ในการพิจารณาซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักสำคัญในทางเศรษฐศาสตร์¹ ได้แก่

(1.1) หลักการทำรายได้

รายได้ที่สำคัญของประเทศมาจากการจัดเก็บภาษีอากร นักการคลังยุคเก่าจึงได้กำหนดสาระสำคัญของหลักการทำได้ไว้ 3 ประการ คือ²

¹ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2547), น.57.

²เพ็ญอ้าง, น.58.

(1.1.1) การทำรายได้ดี (Productivity)

กล่าวคือ การมีจำนวนรายได้ซึ่งหลังจากหักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีแล้ว ได้ในจำนวนมากพอที่สามารถนำไปใช้จ่ายในการสาธารณะซึ่งภาษีจะทำรายได้ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการซึ่งรวมถึงประเภทของภาษีด้วย

(1.1.2) ความมั่นคง (Stability)

กล่าวคือ จำนวนรายได้ประเภทภาษีต้องไม่ผันแปรไปตามลำดับการขึ้นลงหรือความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เพราะหากประเทศประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจรายได้ภาษีก็จะลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะไม่สามารถเพิ่มอัตราภาษี กรณีดังกล่าวนี้มักปรากฏว่าภาษีทางอ้อม (การผลิตและการบริโภค) เป็นภาษีที่ผันแปรตามสภาวะทางเศรษฐกิจในขณะที่ภาษีทางตรงมีความมั่นคงมากกว่า

(1.1.3) ความยืดหยุ่น (Elasticity)

กล่าวคือ ภาษีที่ต้องมีลักษณะยืดหยุ่น หมายถึง การเพิ่มอัตราภาษีต้องไม่ทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้เสียภาษี อันเป็นผลให้รายได้จากภาษีนั่นลดลง

(1.2) หลักการบริหารภาษีอากร

หลักการบริหารภาษีอากรที่ดีของ Adam Smith นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการจัดเก็บภาษีอากรที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1776 แต่ยังคงสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาการจัดเก็บภาษีอากรในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี สรุปเป็นหลักการสำคัญ 4 ประการเกี่ยวกับภาษี ดังนี้

(1.2.1) หลักความเป็นธรรม (Equity)

กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีอย่างยุติธรรมต้องสัมพันธ์กับสิ่งที่เป็นความสามารถหรือสิ่งที่แสดงความสามารถของผู้เสียภาษี รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการวัดความสามารถและหลักการในการแบ่งสรรภาระสาธารณะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับได้โดยทั่วกัน ปัญหาในด้านการศึกษาเรื่องความเป็นธรรมจึงอยู่ที่ว่าจะถือมาตรฐานใดเป็นเครื่องวัดความเท่าเทียมหรือความแตกต่างกันและจะแตกต่างกันในลักษณะใดจึงจะเหมาะสม³ ทั้งนี้ การยกเว้นภาษีหรือการเพิ่มอัตราภาษี ผู้บัญญัติกฎหมายพึงกระทำด้วยความระมัดระวังโดยคำนึงถึงจำนวนภาษีขั้นต่ำที่ประชาชนทุกคนควรแบกรับเสมอหน้ากัน⁴ ดังนั้น การพิจารณาหลักความยุติธรรมจึงต้องควบคู่กับหลักความเสมอภาคด้วย⁵

³วิทย์ ตันตยกุล, กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2528), น.24.

⁴ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.61.

(1.2.2) หลักความแน่นอน (Certainly)

กล่าวคือ ภาษีที่จัดเก็บต้องมีความชัดเจนแน่นอน ไม่ว่าจะเป็นฐานภาษี เทคนิคการประเมินภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษี ทั้งนี้ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล มิใช่มาจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายผู้จัดเก็บหรือฝ่ายผู้เสียภาษี

(1.2.3) หลักความสะดวก (Convenience)

กล่าวคือ ภาษีทุกประเภทควรต้องเรียกเก็บตรงตามเวลา วิธีการชำระภาษี ช่วงเวลาชำระภาษี สถานที่ชำระภาษีต้องทำให้ผู้เสียภาษีได้รับความสะดวกมากที่สุด หลักความสะดวกที่กล่าวนี้จะต้องสอดคล้องกับหลักความแน่นอน

(1.2.4) หลักความประหยัด (Economy)

ภาษีทุกประเภทที่จัดเก็บเพื่อนำรายได้เข้าสู่คลังของรัฐควรมีจำนวนที่ใกล้เคียงกับจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีได้ชำระแก่รัฐ กล่าวคือ ทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดเก็บและการชำระภาษีนั่นๆ ให้น้อยที่สุด รัฐจึงต้องมีมาตรการควบคุมการใช้จ่ายในการจัดเก็บเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบภาษีให้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม นักการคลังของไทยได้มีแนวความคิดเรื่องการหลักการภาษีอากรที่ดีและเห็นสมควรเพิ่มหลักเกณฑ์อื่นๆ อีกเพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย⁵ ได้แก่

ก. หลักการยอมรับ (Acceptability)

หมายถึง ภาษีอากรที่ทุกคนยอมรับ เพราะมีระบบการจัดเก็บภาษีอากรอย่างยุติธรรม ซึ่งการยอมรับของประชาชนย่อมขึ้นอยู่กับความเชื่อถือและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐด้วย หากรัฐสามารถแสดงให้เห็นถึงประโยชน์หรือผลตอบแทนที่ผู้เสียภาษีจะได้รับโดยรวมในอนาคต ย่อมทำให้ประชาชนผู้เสียภาษียอมรับการเสียภาษีมากขึ้น

ข. หลักการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability)

หมายถึง ภาษีอากรที่จัดเก็บต้องสามารถทำการบริหารจัดการเก็บอย่างได้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งต้องมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับรูปแบบโครงสร้างการบริหารของแต่ละรัฐเป็นสำคัญ

⁵ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.61.

⁶เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525) น. 219-224. และโปรดดู เอนกเถียรถาวร, การคลังรัฐบาล (EC 341), (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), อ้างถึงโดย ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.64.

ค. หลักการทำได้ (Productivity)

หมายถึง ภาษีที่มีฐานกว้างและฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำรายได้ให้รัฐเป็นอย่างดีโดยไม่ต้องเพิ่มอัตราการจัดเก็บ

ง. หลักการยืดหยุ่น (Flexibility)

หมายถึง ภาษีบางประเภทที่สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่ายอันควรนำมาใช้เป็นเครื่องมือควบคุมภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ

(1.3) หลักภาระภาษี

ในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายภาษีอากรจำเป็นต้องศึกษาความหมายและลักษณะของภาระภาษีที่ตกอยู่กับประชาชน ตลอดจนวิธีการผลภาระภาษีที่อาจเกิดขึ้นได้ เพื่อให้การกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์คุ้มครองสังคมได้อย่างแท้จริง⁷

(2) หลักการพื้นฐานกฎหมายภาษีอากร

กฎหมายภาษีอากรประกอบด้วยหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่นำไปสู่การกำหนดส่วนแบ่งภาระสาธารณะที่ประชาชนต้องรับผิดชอบร่วมกันอย่างเป็นธรรมภายใต้หลักการที่ประกอบกันขึ้นเป็นสาระแห่งบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากร⁸ ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายภาษีอากร หลักการบังคับใช้เป็นการทั่วไปของกฎหมายภาษีอากร หลักความเสมอภาคทางภาษีอากร และหลักความเป็นกลางหรือการแทรกแซงทางภาษีอากร ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอกล่าวถึงเพียง 2 หลักการ คือ หลักความเสมอภาคและหลักความเป็นกลาง ดังนี้

(2.1) หลักความเสมอภาคทางภาษีอากร

หลักนี้มีที่มาจากหลักความเสมอภาคในทางกฎหมายและหลักความเป็นธรรมทางสังคม (Justice social) โดยหลักความเสมอภาคทางภาษีเป็นแนวความคิดที่มีจุดเริ่มต้นมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อ 13 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง (26 สิงหาคม ค.ศ. 1789) ว่า⁹ “การรักษาความสงบเรียบร้อยและรายจ่ายในการ

⁷ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.65.

⁸ เฟิงอ้าง, น.71.

⁹ Declaration of the Rights of man and of the Citizen (26 August 1789)

Article 13 – The maintenance of the police force and administration expenses require public contributions. These contributions are to be borne by the citizens equally according to their resources.

บริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนในรูปของเงินภาษีจากสาธารณชน เงินภาษีดังกล่าวจะต้องรับภาระโดยพลเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามทรัพยากรที่แต่ละคนมีอยู่”

หลักความเสมอภาคในทางกฎหมายคือ การที่องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคนนั่นเอง และเมื่อนำหลักดังกล่าวพิจารณาถึงขอบเขตของหลักความเสมอภาคในทางกฎหมายภาษีอากรทำให้สามารถกำหนดความหมายของหลักความเสมอภาคทางกฎหมายภาษีว่าหมายถึง การที่บทบัญญัติกฎหมายภาษีอากรต้องมีลักษณะทั่วไปมิใช่เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถกำหนดบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากร (ระบบภาษี) ที่บังคับใช้แก่บุคคลแตกต่างกันได้ หากบุคคลนั้นมีสาระสำคัญหรือพฤติกรรมทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน รวมถึงการออกมาตราทางกฎหมายภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป¹⁰

(2.2) หลักความเป็นกลาง

แนวคิดหลักความเป็นกลางทางภาษีเป็นแนวคิดของนักการคลังยุคเก่าแบบเสรีนิยมในปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งยอมรับว่า รัฐควรรักษาความเป็นกลางโดยไม่ดำเนินการทางการเงินอันมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจหรือสังคม รัฐไม่มีหน้าที่ที่จะประกันคุณภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากคุณภาพทางเศรษฐกิจต้องถูกกำหนดขึ้นเองตามกลไกของตลาดซึ่งจะเกิดได้ต่อเมื่อรัฐไม่เข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการการคลังโดยการรักษาความเป็นกลาง ไม่แทรกแซงกลไกตลาด เพราะกลไกราคาจะสามารถกำหนดจุดดุลยภาพได้เอง นักการคลังที่สนับสนุนความคิดนี้ ได้แก่ Adam Smith ซึ่งเห็นว่า เอกชนมีเสรีภาพในการกำหนดการผลิตและการกำหนดราคาตามวิธีการทางเศรษฐกิจ กลไกตลาดและกลไกราคาจะทำหน้าที่กำหนดจุดดุลยภาพได้ การผลิตสินค้าสาธารณะของรัฐบาล ต้องเป็นการผลิตสินค้าที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด รัฐจึงมีบทบาทน้อยที่สุดนั่นเอง ดังนั้น รายจ่ายสาธารณะต้องมีจำนวนน้อยและต้องมีความสมดุลกับรายได้¹¹ และภาษีอากรควรจะเป็นแหล่งรายได้ของรัฐเพียงแหล่งเดียว รัฐไม่ควรดำเนินกิจการใด ๆ ที่จะกระทบกระเทือนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากหลักความเป็นกลางทางภาษี ได้แก่ การให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่กิจการใดกิจการหนึ่งแตกต่างจากกิจการอื่นซึ่งเป็นวิธีการเลือกปฏิบัติ

¹⁰ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.101

¹¹ เฟิงอ้าง, น.126

(Discrimination) ที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนต่อการลงทุนและความไม่เป็นธรรมต่อกิจการอื่น¹² ซึ่งปัจจุบันหลายประเทศจึงใช้ระบบภาษีอากรที่ไม่เป็นกลางบางประเภทเป็นเครื่องมือดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ โดยการพิจารณาว่าภาษีใดมีความเป็นกลางหรือไม่เป็นกลางนั้น อาจพิจารณาได้จากผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ เช่น การบริโภค การออมและการผลิต เป็นต้น ทั้งนี้ ในด้านการบริโภค ภาษีที่กระทบต่อรูปแบบการบริโภคน้อยที่สุด คือภาษีที่มีผลทำให้ราคาสินค้าเปรียบเทียบระหว่างสินค้าชนิดต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปน้อยที่สุด นั่นคือ ภาษีการขายทั่วไปซึ่งเก็บจากสินค้าและบริการต่างๆ ในอัตราเท่ากัน

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อ

1. ศึกษาความทั่วไปเกี่ยวกับการบริการทางการเงิน (Financial Services) หลักการทั่วไปเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มและแนวทางทั่วไปของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับบริการทางการเงิน
2. ศึกษาแนวความคิด หลักการการจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการ (GST) จากบริการทางการเงิน ในประเทศนิวซีแลนด์เพื่อนำมาศึกษาแนวโน้มการแก้ปัญหาในจัดเก็บภาษีในประเทศไทย
3. ศึกษาหลักการการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีมูลค่าเพิ่มจากการประกอบกิจการบริการทางการเงิน ตามความในประมวลรัษฎากรและตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบสาระสำคัญและวิธีการปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีจากการบริการทางการเงินของประเทศไทยในปัจจุบัน
4. ศึกษาปัญหาและผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีมูลค่าเพิ่มจากการประกอบกิจการบริการทางการเงิน ในด้านรัฐและเอกชนทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค แนวทางและมาตรการในการแก้ไขกฎหมายของไทยในการจัดเก็บภาษีจากการบริการทางการเงินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

¹²สาโรช ทองประคำ, “ระบบภาษีอากรไทย: อดีต ปัจจุบัน อนาคต,” สรรพากรสาส์น 12 (ธันวาคม 2543): น. 51.

3.ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิเคราะห์ภายใต้ขอบเขตดังนี้

1. คำว่า “บริการทางการเงิน” ซึ่งจะกล่าวถึงในการศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะ หมายถึง การบริการทางการเงินเฉพาะการบริการในลักษณะที่เป็นตัวกลางทางการเงินซึ่งมีค่าธรรมเนียมแฝงอยู่ในค่าบริการ โดยมุ่งเน้นกรณีศึกษาที่ธุรกรรมการรับฝากและกู้ยืมเงินของสถาบันการเงิน

2. ศึกษาแนวทางของหลักการการบริการทางการเงินเฉพาะกิจการซึ่งไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อปรับเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม

3. ศึกษาภายใต้ทฤษฎีหลักกฎหมายทั่วไปของภาษีอากรเพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้และวางหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยจะไม่ครอบคลุมถึงหลักด้านการบัญชีภาษีอากร และวิธีปฏิบัติทางบัญชีของผู้ประกอบการและภาครัฐ และหลักการภาษีเงินได้

4.วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าวิจัยรวบรวมข้อมูลเอกสารในทางตำราทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่บทบัญญัติของกฎหมาย บทความทางวิชาการทั้งจากทางวารสารสิ่งพิมพ์และที่ได้เผยแพร่ในเว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงแนวความคิด หลักการ และแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

5.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความทั่วไปเกี่ยวกับการบริการทางการเงิน หลักการทั่วไปเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มและแนวทางทั่วไปของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับบริการทางการเงิน

2. ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในหลักการ แนวความคิด วิธีการ ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจากหลักการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการบริการทางการเงินของประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการบริการทางการเงินของประเทศนิวซีแลนด์ (ในประเทศนิวซีแลนด์ใช้ชื่อว่า “ภาษีสินค้าและบริการ หรือเรียกชื่อว่า GST”) เพื่อนำมาเป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทย

4. ทำให้ทราบถึงแนวโน้มการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการบริการทางการเงินของประเทศไทย และขจัดปัญหาภาษีที่มีความซ้ำซ้อนและบิดเบือนทางเศรษฐกิจอย่างสิ้นเชิง

5. ทำให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศโดยการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ให้และผู้ให้บริการทางการเงิน