รายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยปี พ.ศ. ๒๕๒๖

นายธวัชชัย มหธรรม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๘

ISBN 974-564-317-3

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

009667

I 15826260

TAX EXPENDITURES OF THAILAND'S PERSONAL INCOME TAX : 1983

Mr. Thawatchai Mahatham

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requierements
for the Degree of Master of Economics

Department of Economics
Graduate School
Chulalongkorn University

1985

หัวข้อวิทยานิพนธ์ รายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยปี พ.ศ. ๒๕๒๖

โดย นายธวัชชัย มหธรรม

ภาควิชา เศรษฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประดิษฐ์ บุนนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ศรีวงศ์ สุมิตร)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพศาล เล็กอุทัย)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อนันต์ แสงธีระปีติกุล)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ รายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย ปี พ.ศ. ๒๕๒๖
ชื่อนิสิต นายธวัชชัย มหธรรม
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์
ภาควิชา เศรษฐศาสตร์
ปีการศึกษา ๒๕๒๗

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

เกือบทุกปีในระยะเวลาสามทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยประสบกับการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง สภาพการณ์เช่นนี้ไม่ได้แสดงว่ารัฐบาลจงใจที่จะใช้นโยบายงบประมาณต่อสู้กับความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจ แต่แสดงให้เห็นความจริงที่ว่าการขาดดุลงบประมาณเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก นั่นคือการเพิ่มขึ้นของรายได้รัฐบาลไม่สามารถตามทัน การขยายตัวของรายจ่าย ผลคือภาระหนี้สินของรัฐบาลได้พอกพูนขึ้นเรื่อย ๆ และกลายเป็นปัญหาที่น่าวิตกกังวลอย่างยิ่ง การแสวงหารายได้และการลดรายจ่ายของรัฐบาลเป็นสิ่งที่จำเป็น มาตรการที่ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายสองประการนี้ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการแบบชั่วครั้งชั่วคราว ซึ่งยังคงไม่เพียงพอและจริง ๆ แล้วก็ไม่ใช่วิถีทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหาที่มีสภาพเรื้อรังเช่นนี้ สิ่งที่ควรกระทำก็คือการพิจารณาปัญหาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ในแขนงวิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง แนวความคิดที่จะสนองตอบต่อความต้องการดังกล่าวได้เป็นอย่างดีก็คือ แนวความคิดเกี่ยวกับรายจ่ายแฝงในภาษี ซึ่งพิจารณาว่ารายได้ของรัฐบาลที่ลดลงอันเนื่องมาจากบทบัญญัติที่ไม่จำเป็นของภาษีนั้น แท้ที่จริงแล้วก็เสมือนหนึ่งรายจ่ายของรัฐบาลนั่นเอง เพียงแต่เป็นการจ่ายเงินผ่านระบบภาษีแทนที่จะผ่านการใช้จ่ายโดยตรงของรัฐบาล โดยความหมายนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับรายจ่ายแฝงในภาษีจึงเป็นการวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลไปพร้อม ๆ กัน เป็นแนวความคิดที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบงบประมาณของไทยเป็นอย่างยิ่ง

เท่าที่ผู้เขียนทราบ วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นงานวิจัยชิ้นแรกในประเทศไทยที่ใช้แนวความคิดเกี่ยวกับรายจ่ายแฝงในภาษี การศึกษาจะจำกัดอยู่เฉพาะกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย โดยทำการระบุและประมาณค่ารายจ่ายแฝงในภาษีอันเกิดจากกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับ

ภาษีชนิดนี้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ วิธีการศึกษาที่ใช้เป็นแบบพรรณารวมทั้งการคำนวณอย่างง่าย ๆ ตามกระบวนการจัดเก็บภาษีชนิดนี้ การวิเคราะห์กระทำโดยแบ่งแยกเงินได้ของบุคคลออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ เงินได้ที่มิใช่มาจากการทำงานและเงินได้ที่มาจากการทำงาน และในเงินได้แต่ละประเภทนั้น ได้เรียงลำดับการวิเคราะห์จากรายการที่มีมูลค่ามากไปยังรายการที่มีมูลค่าน้อย จนกระทั่งถึงรายการที่ไม่สามารถประมาณค่าได้ หลักเกณฑ์ที่ยึดถือในการคำนวณก็คือหลักความสอดคล้องและหลักการประมาณค่าขั้นต่ำ

ผลของการวิเคราะห์พอสรุปได้สั้น ๆ ดังนี้คือ

๑. ในเชิงคุณภาพ รายจ่ายแฝงส่วนใหญ่ในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ให้ประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีสองกลุ่มคือ ข้าราชการและคนฐานะดี

๒. ในเชิงปริมาณ รายจ่ายแฝงในภาษีที่มีมูลค่าประมาณ ๒,๓๕๓.๔๔ ล้านบาท และโดยที่รายได้จากภาษีนี้ในปีเดียวกันมีมูลค่า ๑๔,๑๔๐.๑๑ ล้านบาท ดังนั้น สรุปในรูปของการเปรียบเทียบกันได้ว่า รายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยปี พ.ศ. ๒๕๒๖ มีค่าอย่างต่ำประมาณร้อยละ ๑๖.๖๕ ของรายได้ภาษีชนิดนี้ในปีเดียวกัน

จากผลของการวิจัยซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของรายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รวมทั้งจากประสบการณ์ที่ได้จากการศึกษานี้ ผู้วิจัยให้ข้อเสนอแนะว่า การปรับปรุงระบบข้อมูลเป็นสิ่งที่จะขาดเสียมิได้เพื่อเปิดทางให้การศึกษาตามแนวความคิดนี้ก้าวหน้าต่อไป และการศึกษาขั้นต่อไปที่มีลำดับความสำคัญมากที่สุดคือ การประยุกต์แนวความคิดนี้กับภาษีชนิดอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อมุ่งไปยังการจัดทำงบประมาณประจำปีของรายจ่ายแฝงในระบบภาษีของประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title Tax Expenditures of Thailand's Personal Income Tax : 1983

Name Mr. Thawatchai Mahatham

Thesis Advisor Associate Professor Kraiyudht Dhiratayakinant, Ph.D.

Department Economics

Academic Year 1984

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ABSTRACT

Almost every year during the past three decades, the Government of Thailand has been suffering budget deficit. This situation does not show that the government has intended to use budget policy to encounter economic fluctuation; but it reveals the fact that budget deficit is an unavoidable. In other words the increase in its expenditure. This leads to the augmentation of public debts and now becomes a serious problem. Public revenue increment and the expenditure cut are both needed. Discretionary actions have been undertaken to achieve these two objectives. Yet, they are not enough and indeed it is not a correct route to rectify such a chronic problem. What should be done is to analyse the problem systematically and continuously.

Tax Expenditure is a concept that should be examined in this connection. It conveys public revenue losses attributable to unnecessary provisions which are of similar nature as government expenditures; but instead of paying the money through direct government expenditures, these expenditures are made through the tax system. Consequently, the tax expenditures concept can be used to analyse public revenue losses in terms of public expenditures.

As far as the researcher knows, this thesis is a pioneering work concerning with tax expenditures concept in Thailand. The study is confined to the personal income tax and aims to identify and estimate the tax expenditures of this tax as the result of the tax law enforced in 1983. The methodology is descriptive with simple calculation in accordance with the process of collecting this tax revenue. The analysis divided individual income into two major categories, namely, unearned income and earned income. Within each category of income, the items are ranked by their importance in terms of the revenue foregone. The guidelines used for calculation are consistency and conservatism.

The results of the analysis can be summarized as follows:

1. Qualitatively, most of the benefits from the tax expenditures go to two groups of taxpapers, namely, the bureaucrats and the rich.

2. Quantitatively, the total of the tax expenditures is about 2,353.94 million baht. This tax yields the revenue of 14,140.11 million baht in the same year. Therefore, the tax expenditures of Thailand's personal income tax in 1983 is about 16.65 % of the revenue of this tax in that year.

From the results of the study which indicate the significance of the tax expenditures. The researcher suggests that the improvement of data is indispensable in order to pave the way for further researches. The priority is given to the application of this concept to other taxes so that they would be combined to prepare Thailand's Tax Expenditure Budget.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้สำเร็จลงได้ก็เพราะด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งจากอาจารย์หลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างมาก ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ศรีวงศ์ สุมิตร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพศาล เล็กอุทัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อนันต์ แสงธีระปิติกุล และอาจารย์ อัมพร เล็กอุทัย ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่าของท่านช่วยตรวจต้นฉบับและได้ให้คำแนะนำที่มีประโยชน์หลายประการอันมีค่าต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก

ขอขอบพระคุณ พี่ ๆ เพื่อน ๆ และน้อง ๆ ทุก ๆ ท่านที่ให้กำลังใจกับผู้เขียนตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ขอขอบพระคุณ คุณพจนา อินทรพรหม ที่กรุณาช่วยตรวจปรู๊ฟและคอยให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมา

หากความดีอันพึงจะได้รับจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แด่ คุณพ่อ คุณแม่ ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด ครูและอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนสถาบันการศึกษาทุกแห่งที่เคยศึกษามาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งเป็นสถาบันที่ให้ความรู้ในด้านเศรษฐศาสตร์แก่ผู้เขียนเป็นแห่งแรก อย่างไรก็ดีหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง ผู้เขียนขอน้อมรับผิดแต่เพียงผู้เดียว

ธวัชชัย มหธรรม

พฤษภาคม ๒๕๒๘

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... ฉ

กิตติกรรมประกาศ..... ช

สารบัญตาราง..... ฎ

บทที่ ๑ บทนำ..... ๑

๑.๑ ที่มาของปัญหา..... ๑

๑.๒ ความหมายของรายจ่ายแฝง..... ๓

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... ๖

๑.๔ ขอบเขตของการศึกษาและแหล่งข้อมูล..... ๖

๑.๕ วิธีการศึกษา..... ๗

บทที่ ๒ แนวความคิดเกี่ยวกับรายจ่ายแฝง..... ๙

๒.๑ ความสำคัญของรายจ่ายแฝง..... ๙

๒.๒ กรอบโครงร่างการวิเคราะห์..... ๑๙

๒.๓ ผลงานวิจัยที่ได้ทำไว้แล้ว..... ๓๔

บทที่ ๓ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย..... ๔๑

๓.๑ ลักษณะโดยทั่วไป..... ๔๑

๓.๒ ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย..... ๔๒

๓.๓ หน่วยเสียภาษี..... ๔๖

๓.๔ โครงสร้างพื้นฐานของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย..... ๔๙

บทที่ ๔ รายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย..... ๕๓

๔.๑ รายจ่ายแฝงในภาษีของเงินได้ที่ไม่ใช่มาจากการทำงาน..... ๕๖

๔.๒ รายจ่ายแฝงในภาษีของเงินได้ที่มาจากการทำงาน..... ๖๖

บทที่ ๕ สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ..... ๙๐

๕.๑ สรุปผลการวิจัย..... ๙๐

๕.๒ ข้อเสนอแนะ..... ๙๒

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้า

บรรณานุกรม..... ๙๔

ภาคผนวก..... ๙๗

ภาคผนวก ก. ประมวลรัษฎากร ๒๕๒๖..... ๙๘

ภาคผนวก ข. พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง..... ๑๓๑

ประวัติย่อผู้เขียน..... ๑๕๓

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่		หน้า
๒-๑	รายจ่ายแฝงในภาษีเงินได้ของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ. ๑๙๗๒ (แยกตามสาขารายจ่าย).....	๓๕
๒-๒	รูปแบบของการอุดหนุนกิจการที่สำคัญจากรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาปีงบประมาณ ๑๙๗๐.....	๓๗
๒-๓	รายจ่ายแฝงในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสหรัฐอเมริกาปีงบประมาณ ๑๙๘๑.....	๓๘
๔-๑	ดอกเบี้ยเงินฝากบางประเภทที่จ่ายให้ผู้ฝากในปี พ.ศ. ๒๕๒๖.....	๕๗
๔-๒	เงินปันผลสหกรณ์ปี พ.ศ. ๒๕๒๖.....	๕๙
๔-๓	ผลการดำเนินงานของกองทุนรวมในปี พ.ศ. ๒๕๒๖.....	๖๑
๔-๔	เงินได้ของกองทุนรวมและรายจ่ายแฝงในภาษี.....	๖๓
๔-๕	ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ของสหกรณ์ต่าง ๆ ที่จ่ายในปี พ.ศ. ๒๕๒๖..	๖๔
๔-๖	เงินได้บางประเภทของข้าราชการที่ได้รับการยกเว้นภาษี.....	๖๘
๔-๗	เงินได้จากการรักษาความมั่นคงของประเทศจำแนกตามส่วนราชการที่จ่าย....	๖๙
๔-๘	เงินได้ของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องเสียภาษี.....	๗๔
๔-๙	เงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่งสำหรับข้าราชการที่ทำงานประจำในต่างประเทศ (พ.ข.ต.) พ.ศ. ๒๕๒๖.....	๗๖
๔-๑๐	ค่าสอน ค่าสอบ จำแนกตามส่วนราชการที่จ่าย.....	๗๙
๔-๑๑	รางวัลเพื่อการศึกษาหรือค้นคว้าในวิทยาการจำแนกตามส่วนราชการปี พ.ศ. ๒๕๒๖.....	๘๑
๔-๑๒	บำนาญพิเศษ บำเหน็จพิเศษ บำนาญตกทอด บำเหน็จตกทอด.....	๘๕
๔-๑๓	ลำดับรายการตามความสำคัญของรายจ่ายแฝงในภาษีของเงินได้ประเภทที่ไม่ใช่มาจากการทำงาน ปี พ.ศ. ๒๕๒๖.....	๘๘
๔-๑๔	ลำดับรายการตามความสำคัญของรายจ่ายแฝงในภาษีของเงินได้ประเภทมาจากการทำงานปี พ.ศ. ๒๕๒๖.....	๘๙