



# มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

นางสาวธิดิพร ชื่นเสนา  
ผู้อำนวยการส่วนวิเคราะห์และติดตามการจัดเก็บภาษีอากร  
ศูนย์ประมวลข้อมูลการข่าวทางศุลกากร กรมศุลกากร

จากประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2569 และผลการจัดเก็บในปีที่ผ่านมา กรมศุลกากร ได้รับยอดประมาณการสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 จำนวน 122,200 ล้านบาท ซึ่งเท่ากับประมาณการของปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 โดยหากพิจารณาจากผลการจัดเก็บในปีงบประมาณที่ผ่านมา พบว่ากรมศุลกากรสามารถจัดเก็บได้จำนวน 119,143 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้พิเศษเพียงครั้งเดียวไปแล้วถึง 4,627 ล้านบาท ดังนั้น ศักยภาพในการจัดเก็บรายได้จริงของกรมฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 จึงมีเพียง 114,516 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าประมาณการถึงร้อยละ 6.29

## ปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้

### 1. อัตราการขยายตัวของมูลค่านำเข้าในรูปแบบเงินดอลลาร์สหรัฐฯ และอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ

ปัจจัยทั้งสองเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อมูลค่าการนำเข้าในรูปแบบเงินบาท ที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าภาษีอากร โดย ณ ช่วงเวลาที่มีการจัดทำเอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2569 (ธันวาคม 2567) ตามประมาณการทางเศรษฐกิจของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม คาดการณ์ว่ามูลค่าการนำเข้าในรูปแบบเงินดอลลาร์สหรัฐฯจะขยายตัวร้อยละ 4 รวมถึงอัตราแลกเปลี่ยนจะอยู่ที่อัตรา 34.00 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ในเดือนตุลาคม 2568 ได้มีการปรับลดตัวเลขประมาณการนำเข้าและอัตราแลกเปลี่ยนใหม่ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยคาดว่ามูลค่าการนำเข้าในรูปแบบเงินดอลลาร์สหรัฐฯ จะหดตัวร้อยละ 1.3 เช่นเดียวกับอัตราแลกเปลี่ยนที่คาดการณ์ว่าจะแข็งค่าขึ้นเป็น 32.80 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ส่งผลให้มูลค่านำเข้าในรูปแบบเงินบาทมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับสมมติฐาน ณ ขณะที่ประมาณการ

### 2. สถานการณ์การค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการยกเว้นอากรหรือการปรับลดอัตราอากรสำหรับสินค้านำเข้ากับสหรัฐอเมริกา เพื่อลดผลกระทบจากมาตรการภาษีตอบโต้ (Reciprocal Tariff) 8,600 ล้านบาท<sup>1</sup> รวมทั้งอยู่ระหว่างการผลักดันความตกลงการค้าเสรี (FTA) กับคู่ค้าสำคัญ อาทิ สหภาพยุโรป (EU) 35,000 ล้านบาท<sup>1</sup> และสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป (EFTA : สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ ไอซ์แลนด์ และลิกเตนสไตน์) 2,000 ล้านบาท<sup>1</sup> ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทำให้รายการสินค้าที่อยู่ภายใต้การยกเว้นหรือการลดอัตราอากรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บอากรศุลกากรของรัฐลดลง และเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ในระยะต่อไป

ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะปัจจัยเสี่ยงที่ 1 คาดการณ์ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 กรมศุลกากรอาจจัดเก็บได้เพียง 110,000 ล้านบาท เท่านั้น



<sup>1</sup>เป็นการคำนวณการสูญเสียจากสินค้าทุกที่กีด

## มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

เพื่อให้กรมศุลกากรบรรลุตามเป้าหมายในเอกสาร  
งบประมาณ พ.ศ.2569 จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มเติม  
เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้จากการขยายฐานภาษี ดังนี้

### 1) มาตรการจัดเก็บอากรขาเข้าจากสินค้านำเข้าตั้งแต่ บาทแรก (การปรับลด De Minimis)

เป็นแนวคิดในการขยายฐานภาษี โดยการ “ยกเลิก”  
การได้รับยกเว้นภาษีอากร สำหรับของที่นำเข้าที่มีมูลค่าไม่เกิน  
1,500 บาท โดยจัดเก็บอากรขาเข้าจากของที่นำเข้าตั้งแต่  
บาทแรก เช่นเดียวกับมาตรการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)  
สำหรับสินค้านำเข้ามูลค่าไม่เกิน 1,500 บาท ที่ได้เริ่มจัดเก็บแล้ว  
ตั้งแต่วันที่ 5 กรกฎาคม 2567 ซึ่งหากสามารถเร่งรัด  
ให้มาตรการมีผลบังคับใช้ได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2569  
คาดว่าจะทำให้จัดเก็บอากรเพิ่มขึ้นได้ประมาณ 2,200 ล้านบาท<sup>2</sup>  
ในช่วง 9 เดือนหลังของปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 โดยมีแนวทาง  
ในการดำเนินการ ประกอบด้วย

#### • การแก้ไขประกาศกรมศุลกากร ที่ 191/2561<sup>3</sup>

เพื่อกำหนดให้ของที่นำเข้าซึ่งแต่ละรายมีราคาไม่เกิน  
1 บาท ต้องชำระอากร (ปรับลดมูลค่าขั้นต่ำที่ได้รับยกเว้นอากร  
หรือ De Minimis จากเดิมไม่เกิน 1,500 บาท เป็นไม่เกิน 1 บาท)

#### • การแก้ไขประกาศกรมศุลกากร ที่ 66/2561<sup>4</sup>

ประกาศกรมศุลกากร ที่ 130/2561<sup>5</sup> และ

ประกาศกรมศุลกากร ที่ 130/2563<sup>6</sup>

เพื่อกำหนดเงื่อนไขให้ของนำเข้าเร่งด่วนประเภทที่ 2  
เป็นสินค้าที่ไม่ใช้สิทธิพิเศษตามความตกลงการค้าเสรี (FTA) และ  
สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร ซึ่งเป็นเงื่อนไขเช่นเดียวกับของนำเข้า  
เร่งด่วนประเภทที่ 3

อย่างไรก็ดี การดำเนินมาตรการดังกล่าว มีความจำเป็น  
ต้องระมัดระวัง มิให้สินค้าที่เป็นหีบห่อของผู้รับที่เป็นบุคคล  
ธรรมดา เปลี่ยนไปนำเข้าโดยเป็นผู้นำเข้ารายเดียวและใช้  
สิทธิพิเศษตามความตกลงการค้าเสรี (FTA) เพื่อได้รับยกเว้น  
อากร จึงต้องมีการควบคุมทางศุลกากรและการสุ่มตรวจตู้สินค้า  
อย่างเข้มงวดด้วยเช่นกัน ซึ่งประเด็นดังกล่าว กรมฯ ได้มอบหมาย  
ให้กองสืบสวนและปราบปราม (กสป.) เป็นผู้เฝ้าระวังและ  
ติดตาม

### 2) มาตรการเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมในการผ่านแดน

เป็นมาตรการที่เสนอเพื่อให้การจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียม  
สำหรับรถบรรทุกสินค้าผ่านแดนได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตรา  
ค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นไปตามประกาศซึ่งใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560  
ซึ่งอัตราดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับต้นทุนการให้บริการ  
ที่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อในปัจจุบัน อาทิ  
ค่าบำรุงรักษาและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมของรัฐ  
โดยมีแนวทางดำเนินการ โดยการแก้ไขกฎกระทรวง เรื่อง  
กำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย  
ว่าด้วยศุลกากร พ.ศ. 2560 หมวด 1 ข้อ 1 (11) ค่าธรรมเนียม  
ในการให้บริการของศุลกากรที่เกี่ยวกับการผ่านแดน ตามมาตรา 102  
โดยเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียม ดังนี้

(ก) รถกระบะบรรทุก รถตู้บรรทุก และรถบรรทุก  
จากคันละ 300 บาท เป็นคันละ 600 บาท

(ข) รถพ่วง รถกึ่งพ่วง รถกึ่งพ่วงบรรทุกวัสดุยาว  
และรถลากจูง จากคันละ 500 บาท เป็นคันละ 1,000 บาท

หากสามารถเร่งรัดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่  
1 มกราคม 2569 จะทำให้จัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ  
60 ล้านบาท ในช่วง 9 เดือนหลังของปีงบประมาณ พ.ศ. 2569<sup>7</sup>

อย่างไรก็ดี หากรวมมาตรการทั้ง 2 มาตรการ  
จะพบว่า สามารถเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บได้  
สูงสุดอีกประมาณ 2,260 ล้านบาท ซึ่งหากรวมกับ  
ศักยภาพที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ในปีงบประมาณ 2569  
ที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น จะพบว่ายังมีส่วนต่างที่ต้อง  
จัดเก็บเพิ่มเพื่อให้ได้ตามเป้าเอกสารงบประมาณ  
อีกประมาณ 9,750 ล้านบาท ซึ่งยังจำเป็นต้องมี  
มาตรการเชิงนโยบายเพื่อขยายฐานภาษีอากร  
เพิ่มเติมในระยะต่อไป



<sup>2</sup> คำนวณจากมูลค่าการนำเข้าสินค้าที่ราคาต่ำกว่า 1,500 บาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568

<sup>3</sup> ประกาศกรมศุลกากร ที่ เรื่อง หลักเกณฑ์ของผู้นำเข้าที่ได้รับยกเว้นอากรตามประเภท 12 ของภาค 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ฉบับลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2561

<sup>4</sup> ประกาศกรมศุลกากร ที่ 66/2561 เรื่อง การปฏิบัติพิธีการศุลกากร ณ เขตปลอดอากรท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ฉบับลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561

<sup>5</sup> ประกาศกรมศุลกากร ที่ 130/2561 เรื่อง การปฏิบัติพิธีการศุลกากรว่าด้วยกระบวนการทางศุลกากรสำหรับของเร่งด่วนทางบก ฉบับลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2561

<sup>6</sup> ประกาศกรมศุลกากร ที่ 130/2563 เรื่อง การปฏิบัติพิธีการศุลกากรว่าด้วยกระบวนการทางศุลกากรสำหรับของเร่งด่วนทางบก ฉบับลงวันที่ 10 สิงหาคม 2563

<sup>7</sup> คำนวณจากค่าธรรมเนียมในการผ่านแดนที่จัดเก็บได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568

การขยายตัวของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และการพัฒนาระบบโลจิสติกส์โลกส่งผลให้การนำเข้าสินค้าในรูปแบบพัสดุขนาดเล็กและการค้าผ่านแดนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ สร้างความท้าทายต่อระบบการจัดเก็บภาษีแบบดั้งเดิม ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ นำไปสู่การสูญเสียรายได้ของรัฐและความเป็นธรรมทางการแข่งขัน ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงมุ่งขยายฐานภาษีและปรับปรุงมาตรการทางภาษีให้สอดคล้องกับบริบทการค้าโลก โดยเฉพาะการทบทวนเกณฑ์ De Minimis และการปรับโครงสร้างค่าธรรมเนียมทางการค้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดเก็บรายได้ ในโอกาสนี้ จึงขอเสนอสาระสำคัญของแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ ดังนี้

### แนวคิดที่ว่าด้วยการขยายฐานภาษี<sup>8</sup>

การขยายฐานภาษี (Tax Base Broadening) เป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์การคลัง ที่มุ่งเน้นการเพิ่มความครอบคลุมของฐานภาษี เพื่อให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐมีประสิทธิภาพและความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น โดยการขยายฐานภาษีมิได้หมายถึงการเพิ่มอัตราภาษี หากแต่เป็นการปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้สามารถครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายขึ้น ลดข้อยกเว้นและสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ไม่จำเป็น และส่งเสริมให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีส่วนร่วมในการจัดเก็บภาษีอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้ แนวคิดการขยายฐานภาษีได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับสากลว่าเป็นแนวทางที่ช่วยเพิ่มเสถียรภาพทางการคลังโดยไม่สร้างภาระต่อระบบเศรษฐกิจมากเกินไป โดยตั้งอยู่บนหลักการ “อัตราภาษีต่ำแต่มีฐานภาษีกว้าง” (Broadening the Base and Lowering the Rate: BBLR) ซึ่งมุ่งเน้นให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ในระดับที่เพียงพอ ขณะเดียวกันลดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจและเพิ่มความสอดคล้องของระบบภาษีกับโครงสร้างเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งเชื่อได้ว่า การขยายฐานภาษีควบคู่กับการลดอัตราภาษีเป็นแนวทางที่ช่วยสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

### ทฤษฎีการเก็บภาษีที่ดีที่สุด (Optimal Taxation Theory)<sup>9</sup>

ทฤษฎีการเก็บภาษีที่ดีที่สุดเป็นกรอบแนวคิดที่มุ่งเน้นการออกแบบระบบภาษีที่สามารถจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลได้ตามเป้าหมาย โดยก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบน้อยที่สุดต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของประชาชนและภาคธุรกิจ ภายใต้กรอบทฤษฎีนี้ การลดสิทธิยกเว้นและสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ไม่จำเป็นจะช่วยให้อาณาเขตภาษีมีความครอบคลุมมากขึ้น ส่งผลให้รัฐสามารถลดอัตราภาษีหลักลงได้โดยไม่กระทบต่อรายได้รวมของประเทศ อีกทั้งยังช่วยลดแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงภาษี และลดความสูญเสียทางสวัสดิการสังคม (Deadweight Loss) อันเกิดจากการบิดเบือนกลไกตลาด ทำให้ประสิทธิภาพโดยรวมของระบบภาษีเพิ่มสูงขึ้น

### หลักความเป็นธรรมทางภาษี (Tax Equity Principles)<sup>10</sup>

หลักความเป็นธรรมทางภาษีเป็นแนวคิดพื้นฐานของการออกแบบระบบภาษีที่มุ่งให้ผู้เสียภาษีรับภาระภาษีอย่างเหมาะสมตามฐานะทางเศรษฐกิจ โดย OECD ได้ให้ความสำคัญถึงความสำคัญของหลักความเป็นธรรมทางภาษีไว้ว่า เป็นองค์ประกอบสำคัญของความน่าเชื่อถือและการยอมรับของระบบภาษี ซึ่งแบ่งรูปแบบความเป็นธรรมได้เป็น 2 มิติ ได้แก่

#### ความเป็นธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity)

หมายถึง บุคคลหรือหน่วยธุรกิจที่มีสถานะทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกันควรรับภาระภาษีในระดับที่เท่าเทียมกัน การมีข้อยกเว้นหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีเฉพาะกลุ่มอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เสียภาษีที่มีรายได้หรือศักยภาพทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน ซึ่งส่งผลให้ระบบภาษีขาดความเท่าเทียม การขยายฐานภาษีจึงเป็นกลไกสำคัญในการลดความแตกต่างดังกล่าวและเสริมสร้างความเป็นธรรมในระบบภาษี

#### ความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity)

หมายถึง ผู้ที่มีรายได้หรือความมั่งคั่งสูงกว่าควรรับภาระภาษีในระดับที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า สอดคล้องกับหลักความสามารถในการจ่ายภาษี (Ability-to-Pay Principle) การขยายฐานภาษีช่วยให้รัฐสามารถประเมินและจัดเก็บภาษีจากศักยภาพทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้อย่างครบถ้วนมากยิ่งขึ้น และมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ภายในประเทศ

### หลักความเป็นกลางทางภาษี (Tax Neutrality Principle)<sup>11</sup>

หลักความเป็นกลางทางภาษีเป็นหลักการที่มุ่งให้ระบบภาษีไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การบริโภค การลงทุน หรือการดำเนินธุรกิจ ระบบภาษีที่มีความเป็นกลางจะไม่สร้างแรงจูงใจหรือแรงจูงใจเชิงลบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจใดเป็นพิเศษ การลดการยกเว้นและสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ไม่จำเป็นจึงเป็นแนวทางสำคัญในการเสริมสร้างความเป็นกลางของระบบภาษี ส่งผลให้การตัดสินใจของประชาชนและผู้ประกอบการเป็นไปตามประสิทธิภาพของตลาดอย่างแท้จริง อีกทั้งยังช่วยเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของภาครัฐโดยรวม

<sup>8</sup> OECD. (2010). *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

<sup>9</sup> Mirrlees, J., et al. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press.

<sup>10</sup> OECD. (2014). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*

<sup>11</sup> OECD. (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*.