

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

เพื่อความคุ้มครอง
การสูบ

บุหรี่ยาเสพติด



ISBN 978-974-11-0768-1

ดร.ชลธาร วิศรุทวงศ์

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์
เพื่อควบคุม
การสูบบุหรี่ซิการ์

โดย
ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์

สนับสนุนโดย
ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.)
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาแรต เพื่อควบคุมการสูบบุหรี่ชิกาแรต

โดย	ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์
กองบรรณาธิการ	รศ.ดร.อิสรา ศานติศาสตร์ รศ.ดร.สุชาดา ตั้งทางธรรม ผศ.ดร.มณฑา เก่งการพานิช ผศ.ดร.ลักขณา เต็มศิริกุลชัย ดร.ศรัณญา เบญจกุล นายสาโรจน์ นาคจุ
ออกแบบปก	นายอิทธิ อุดลสุทธานนท์
จัดพิมพ์โดย	ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.)
สนับสนุนโดย	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
พิมพ์ที่	เจริญดีมั่นคงการพิมพ์ เขตภาษีเจริญ กรุงเทพฯ โทร.0-2457-2593
พิมพ์ครั้งที่ 1	พฤษภาคม 2550
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม

ISBN 978-974-11-0768-1

เป็นที่ทราบกันดีในวงการควบคุมการบริโภคยาสูบว่ามาตรการด้านภาษี เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการควบคุมยาสูบแต่น้อยคนนัก โดยเฉพาะบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข ที่จะเข้าใจเรื่องของระบบการจัดเก็บภาษีอย่างแจ่มชัด

ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) มหาวิทยาลัยมหิดล มีความยินดีอย่างยิ่งที่ ดร.ชลธร วิศรุตวงศ์ ซึ่งเป็นนักวิชาการและนักวิจัย ของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง มีความสนใจในการศึกษาเรื่อง “การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์แรตเพื่อควบคุมการสูบบุหรี่ซิการ์แรต” และได้ทำการศึกษาวิจัยอย่างเต็มกำลังความสามารถ แม้ว่าโดยกระบวนการของ ศจย. จะต้องมีการนำเสนอ และปรับแก้รายงานหลายครั้ง ตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ คณะวิจัยก็ได้รู้สึกเป็นภาระ ทำให้บรรยากาศการทำงานระหว่างนักวิจัย ผู้ทรงคุณวุฒิ และ ศจย. เป็นไปในลักษณะที่ทุกคนต้องการสร้างสรรค์งานวิชาการที่ถูกต้อง สมบูรณ์และมีคุณภาพเท่าที่จะสามารถกระทำได้

กว่าที่งานวิจัยเล่มนี้จะสำเร็จเป็นรูปเล่มที่มีคุณค่าทางวิชาการดังที่ปรากฏอยู่นี้ นอกเหนือจากความวิริยะ บากบั่นของคณะนักวิจัยแล้ว บุคคลที่ ศจย. ใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ณ ที่นี้คือ รศ.ดร.สุชาติ ตังทางธรรม อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้อุทิศสหายในการอ่าน วิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะอย่างละเอียดและเป็นระบบ ถี่ถ้วน ตั้งแต่ระยะพัฒนาโครงการ นำเสนอความก้าวหน้าจบจนกระทั่งการสำเร็จเป็นรูปเล่ม ขอขอบพระคุณ รศ.ดร.อิศรา ศานติศาสน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์และทำให้การศึกษานี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผศ.ดร.มณฑา เก่งการพานิช รองผู้อำนวยการ ศจย. ที่ช่วยตรวจทาน และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล จนงานสำเร็จจุล่งได้เป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณ นพ.หทัย ชิตานนท์ และ ศ.นพ.ประภิต วาทีสาชกกิจ ที่กรุณาชี้แนะและผลักดันให้ ศจย. สนับสนุนงานวิจัยในเรื่องการจัดเก็บภาษีกับการควบคุมยาสูบอย่างเป็นระบบ อีกทั้งกรุณาอ่านและเขียนคำนิยมให้แก่หนังสือเล่มนี้

ท้ายสุดนี้ ศจย. หวังว่างานวิจัยนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาชุดโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ “ภาษีและ การควบคุมยาสูบ” ซึ่งคณะวิจัยได้เสนอโจทย์วิจัยและการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการควบคุมยาสูบ ให้นักวิจัยและผู้เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาสูบสานต่ออีกจำนวนมาก

ผศ.ดร.ลักขณา เต็มศิริกุลชัย

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ

มหาวิทยาลัยมหิดล

บุหรี่ซิการ์เรต (Cigarette) หรือบุหรี่เป็นสินค้าที่เมื่อบริโภคแล้วก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของผู้สูบบุหรี่เองและผู้ที่อยู่รอบข้าง บุหรี่จึงถูกกำหนดให้ต้องเสียภาษีสรรพสามิตในเกือบทุกประเทศ ทั้งนี้เพราะมาตรการภาษีสรรพสามิตเป็นมาตรการสำคัญที่ส่งผลต่อการควบคุมและจำกัดการบริโภค บุหรี่อย่างมีประสิทธิภาพ ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ทำงานผ่านกลไกตลาดโดยการผลักภาระภาษีรวมในราคาบุหรี่ ทำให้ราคาบุหรี่สูงขึ้นและปริมาณการบริโภคบุหรี่ย่ลดลงตามหลักเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามพบว่า ประเทศไทยใช้นโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี่เพื่อบรรลุหลายวัตถุประสงค์พร้อม ๆ กัน ที่สำคัญคือ การหารายได้เข้ารัฐ รัฐพึงให้ความสำคัญต่อการจำกัดการบริโภคบุหรี่เมื่อไม่นานมานี้ ดังนั้น ถ้าจะมีนโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี่เพื่อจำกัดการบริโภคบุหรี่เป็นสำคัญ รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายยาสูบ และระบบการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ให้สอดคล้องกันด้วย

รายงานฉบับนี้มุ่งให้ความรู้เกี่ยวกับระบบภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่กันใวงแคบไม่ค่อยเปิดเผยแก่สาธารณะทั่วไป ทราบกันเฉพาะผู้จัดเก็บภาษี ผู้ถูกจัดเก็บภาษี และ ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่มาก แต่เนื่องจากปัญหาบุหรี่ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก เป็นปัญหาต่อสังคมและเศรษฐกิจ ความรู้เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่จึงไม่ควรจำกัดเฉพาะคนใวงการภาษีเท่านั้น

ผู้จัดทำรายงานได้ศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนประชุมและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง นำเสนอรายงานเกี่ยวกับความเป็นมาของนโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี่ การบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ วิธีการคำนวณภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่และภาษีอื่นๆ ที่จัดเก็บจากบุหรี่ อีกทั้งคำนวณหาสัดส่วนภาระภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีก ตลอดจนเสนอปัญหาและข้อเสนอแนะนโยบายภาษีบุหรี่ โดยหวังว่า ผลการศึกษาจะก่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับระบบภาษีสรรพสามิตบุหรี่ร่วมกัน นำไปสู่การพัฒนา นโยบายและระบบภาษีสรรพสามิตบุหรี่ของประเทศไทยต่อไป

ขอขอบคุณ ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) ที่ให้โอกาส และสนับสนุนในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ขอขอบคุณ รศ.ดร.สุชาติดา ตั้งทางธรรม ที่จุดประกายความคิดให้จัดทำการศึกษาครั้งนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต และพนักงานโรงงานยาสูบที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็น

ขอบคุณคุณพนิตธิดา เพชรพูล และคุณอ้อมฤทัย อ่องสาคร ที่ช่วยสละแรงกายและแรงใจหาข้อมูลและจัดทำรายงานศึกษา ทั้งนี้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะใวรายงานฯ เป็นความคิดเห็นทางด้านวิชาการของผู้เขียน ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ผู้เขียนรายงานสังกัด

บุหรี่ถือเป็นสินค้าอันตรายนับแต่วงการแพทย์แห่งชาติสหรัฐอเมริกาได้พิสูจน์และยืนยันเรื่องนี้มากกว่า 40 ปีแล้ว กระทรวงสาธารณสุขหลายประเทศในโลก โดยเฉพาะในประเทศพัฒนา ต่างมุ่งดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อลดการสูบบุหรี่ในประชากรของตน ส่งผลให้ยอดจำหน่ายสินค้านี้ลดลง บริษัทบุหรี่ยักษ์ใหญ่จึงหันมามุ่งเจาะตลาดต่างประเทศ ปัจจุบันรายได้มหาศาลของบริษัทบุหรี่ยักษ์มาจากการส่งเสริมการจำหน่ายในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจนทั้งหลายในโลก

ธนาคารโลกตระหนักดีว่าบุหรี่มีโทษร้ายแรง จึงมีนโยบายไม่ให้ประเทศต่างๆ กู้เงินลงทุนผลิตสินค้านี้ ในปี พ.ศ.2543 ได้เสนอรายงานสำคัญคือ Curbing the Epidemic : Governments and the Economics of Tobacco Control ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้จัดพิมพ์เป็นภาษาไทยในชื่อว่า “หยุดการแพร่ภัยบุหรี่ สิ่งที่รัฐต้องทำ และผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจของการควบคุมยาสูบ” นอกจากนี้ยังร่วมกับองค์การอนามัยโลกจัดพิมพ์หนังสือ Tobacco Control in Developing Countries เสนอแนะแนวทางและมาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนาควรดำเนินการเพื่อควบคุมยาสูบทั้งทางด้านผู้บริโภคและผู้ผลิตจำหน่าย

ประเทศไทยได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกให้เป็นตัวอย่างในการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ในเรื่องนี้ เรามีกฎหมายควบคุมยาสูบที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งของโลก และที่ผ่านมามีองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนต่างก็พยายามทุกวิถีทางในการหาทางลดความสูญเสียทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจากการสูบบุหรี่ อย่างไรก็ตาม ด้วยภาระหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน จึงทำให้บางครั้งเกิดความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มาตรการทางภาษีถือเป็นมาตรการสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการควบคุมการบริโภคยาสูบ เป็นที่น่ายินดีที่ ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์ ได้มีวิริยะอุตสาหะศึกษาเรื่องนี้ ซึ่งได้ช่วยให้เกิดความกระจ่างขึ้นหลายประการ ที่สำคัญคือทำให้เราได้ทราบว่ามีอัตราภาษีบุหรี่ที่จัดเก็บในประเทศไทยนั้น แท้ที่จริงแล้วยังเป็นอัตราที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ หลายประเทศในโลก

ปัญหาเรื่องบุหรี่เป็นปัญหาระดับชาติที่ใหญ่เกินกว่าที่กระทรวงสาธารณสุขจะสามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทุกฝ่ายในกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือหาทางแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง เพื่ออนาคตของเด็กและเยาวชนไทยซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญของชาติบ้านเมืองสืบไป

นายแพทย์หทัย ชิตานนท์
ประธานสถาบันส่งเสริมสุขภาพไทย
มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

ผมมีความรู้สึกเป็นเกียรติระคนกับความประหลาดใจ ที่ได้รับความไว้วางใจให้เขียนคำนิยมสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ เพราะแม้จะเป็นผู้ที่ทำงานด้านการควบคุมยาสูบมากกว่ายี่สิบปี อยู่เบื้องหลังการผลักดันให้รัฐบาลขึ้นภาษีบุหรี่ และปรับขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงค่าครองชีพเมื่อปลายปี พ.ศ.2536 และผลักดันให้นำภาษีบุหรี่ส่วนหนึ่งมาเป็นกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและควบคุมยาสูบในปี พ.ศ.2544 ต่อเนื่องไปจนถึงการรับเชิญไปบรรยายตามประเทศต่าง ๆ ถึงขั้นตอนการผลักดันขึ้นภาษีบุหรี่ และแสดงหลักฐานผลดีที่เกิดขึ้นจากนโยบายการขึ้นภาษีบุหรี่ของไทยแต่ผมก็ยังมีความรู้เรื่องนี้น้อยมาก

รวมทั้งเคยตั้งคำถามกับชาวต่างประเทศที่ร่วมประชุมเรื่องภาษียาสูบด้วยกันว่า รู้ความหมายคำว่า “excise และ excise tax” ที่ภาษาไทยเรียกว่า ภาษีสรรพสามิตหรือไม่ ซึ่งคนที่ถูกถามส่วนใหญ่ตอบว่าไม่รู้

แต่ผมเป็นแพทย์ ผมจึงรู้ว่าคำว่า excise แปลว่า ตัด หรือ ตัดทิ้ง เวลาตัดเนื้อออกออก ภาษาแพทย์เรียกว่าทำ Excision

สินค้าที่ต้องการให้มีการบริโภคหรือใช้น้อยลง จึงต้องมี excise tax หรือภาษีสรรพสามิตและภาษีสรรพสามิตบุหรี่ วัตถุประสงค์ก็เพื่อตัดการบริโภคบุหรี่ให้น้อยลง

นอกจากเกร็ดที่กล่าวแล้ว ผมมีความรู้เล็กน้อยเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยังมีที่มาอย่างไร โครงสร้างภาษีเป็นอย่างไร เขาคำนวณกันอย่างไร วิธีจัดเก็บทำอย่างไร มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอะไรบ้าง ตัวเลขรายละเอียดการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุคใหม่ สัดส่วนภาษีบุหรี่ต่อรายได้ประเทศ ภาษีบุหรี่ไทยและบุหรี่ยุคใหม่และอื่น ๆ อีกหลายหลายประเด็น

ต้องขอขอบคุณ ศจย. ที่ขอให้ผมเขียนคำนิยมงานวิจัยนี้ เพราะทำให้ผมต้องอ่านบรรทัดต่อบรรทัด (หาไม่แล้วผมคงจะอ่านเพียงผ่าน ๆ ตามประสาคนดู ไม่ใช่กรรมการ)

งานวิจัยนี้จะประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ ผู้บริหาร ผู้กำหนดนโยบาย นักณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ และผู้สนใจเกี่ยวกับปัญหาบุหรี่และสุขภาพและเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการที่สนใจ และกำลังผลักดันนโยบายขึ้นภาษีสุรา ที่จะนำระบบภาษีและประสพการณ์จากการขึ้นภาษีบุหรี่ไปเทียบเคียงปรับใช้

งานวิจัยชิ้นนี้ทำให้นักณรงค์ควบคุมยาสูบของไทยมีการบ้านที่ต้องทำ ว่าทำอย่างไรจึงจะผลักดันให้กระทรวงการคลัง สังกายนาระบบภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุคใหม่ รวมทั้งพิจารณาข้อเสนอแนะ นโยบายภาษีที่เสนอในงานวิจัยนี้ให้สามารถที่จะขึ้นภาษี เพื่อให้ภาระภาษีบุหรี่ไทยซึ่งยังอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 ของราคาขายปลีกสูงขึ้นไปอย่างน้อย 2 ใน 3 ถึง 3 ใน 4 ของราคาขายปลีก ตามที่ธนาคารโลกระบุว่า เป็นอัตราภาษีที่พึงปรารถนาในการควบคุมการบริโภคยาสูบ

ศ.นพ.ประกิต วาทีสาธกกิจ
เลขาธิการมูลนิธิรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	I
จากผู้เขียน	II
คำนิยม โดย นพ.หทัย ชิตานนท์	III
คำนิยม โดย ศ.นพ.ประกิต วาทีสารกกิจ	IV
สารบัญ	V
สารบัญตาราง	IX
สารบัญแผนภาพ	XI
บทสรุปผู้บริหาร	XIII
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญ/หลักการและเหตุผล	3
วัตถุประสงค์	3
ขอบเขตของการศึกษา	4
วิธีการศึกษา	4
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 นโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาเรต	7
ความเป็นมาของบุหรี่ชิกาเรต	9
ความเป็นมาของนโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาเรต	15
การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต	20
1. ภาษี	20
2. ภาษีสรรพสามิต	21
3. วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต	23
วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาเรต	26
1. เป้าหมายการดำเนินงานของกรมสรรพสามิต	27
2. เหตุผลประกอบการปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่	31
3. เอกสารและข้อมูลอื่นๆ	38
4. วัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่	39

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3	
ประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิต	43
และวิธีการคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่กึ่งกาแรต	
ประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิต	45
ข้อดีและข้อเสียของอัตราภาษีแต่ละประเภท	46
อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่กึ่งกาแรต	50
วิธีการคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่กึ่งกาแรต	51
1. การคำนวณภาษีบุหรี่กึ่งกาแรตผลิตในประเทศ	53
2. การคำนวณภาษีบุหรี่กึ่งกาแรตนำเข้า	54
บทที่ 4	
การบริหารจัดเก็บภาษีบุหรี่กึ่งกาแรตในประเทศไทย และโครงสร้าง	57
รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่	
บทนำ	59
โครงสร้างการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่กึ่งกาแรต	59
ผู้มีหน้าที่เสียภาษี (Taxpayer)	61
จุดการจัดเก็บภาษี (Tax Point)	62
การบริหารจัดเก็บภาษีบุหรี่กึ่งกาแรต	63
(1) ระบบใบอนุญาต (Licensing System)	64
(2) ระบบแสตมป์ยาสูบ (Stamp System)	70
(3) การกำหนดและประกาศราคาบุหรี่	72
(4) การควบคุมทางบัญชี	72
(5) การใช้เจ้าหน้าที่ควบคุมหรือตรวจสอบภาษี	73
(6) บทกำหนดโทษ	74
โครงสร้างรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่	77

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 5	สัดส่วนภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์เรต	79
	บทนำ	81
	ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีสรรพสามิตบุหรืกับราคาขายบุหรื	81
	1. ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีสรรพสามิตกับราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมบุหรื	81
	2. ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีสรรพสามิตกับราคาขายส่ง และราคาขายปลีกบุหรื	83
	ภาวะภาษีสรรพสามิตบุหรืซิการ์เรต	84
	1. ภาวะภาษีที่แท้จริง	84
	2. ภาวะภาษีสรรพสามิตบุหรืซิการ์เรต	86
	การคำนวณภาวะภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรืซิการ์เรต	89
บทที่ 6	ภาษีประเภทอื่น ๆ ที่จัดเก็บจากบุหรืซิการ์เรต	95
	บทนำ	97
	ภาษีประเภทอื่น ๆ ที่จัดเก็บจากบุหรืซิการ์เรต	97
	1. อากรขาเข้า หรือภาษีศุลกากรขาเข้า	98
	2. ภาษีบุหรื หรือภาษีสรรพสามิตจากบุหรื	99
	3. ภาษีจัดเก็บเข้ากองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)	99
	4. ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สำหรับยาสูบ	100
	5. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	100
	การคำนวณมูลค่าภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรืซิการ์เรต	101
	การเปรียบเทียบสัดส่วนมูลค่าภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรืซิการ์เรต	107

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 7 ปัญหา และข้อเสนอแนะนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่ม	113
บทนำ	115
ปัญหาและข้อเสนอแนะนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่ม	115
1. โครงสร้างอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม	115
2. กลไกหรือกลุ่มงาน (Task Force) ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ ดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมภาษี	126
3. การแก้ไขกฎหมายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐเพื่อตอบสนอง นโยบายการควบคุมการบริโภคหรืออย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิด การทำงานทับซ้อนกัน	129
4. ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มจากแหล่งข้อมูลต่างๆ มีความคลาดเคลื่อน	132
บรรณานุกรม	133

สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 1	สัดส่วนรายได้ภาษียาสูบต่อรายได้ภาษีสรรพสามิตรวม ปีงบประมาณ 2530 - 2549	18
ตารางที่ 2	สัดส่วนรายได้ภาษียาสูบต่อรายได้รวมของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2530 - 2549	19
ตารางที่ 3	เป้าหมายรายได้ภาษียาสูบ และรายได้จัดเก็บจริง ปีงบประมาณ 2530 - 2549	30
ตารางที่ 4	อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาแรต	33
ตารางที่ 5	อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ ปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ และรายได้ภาษี สรรพสามิตบุหรี่ ปีงบประมาณ 2530 - 2549	41
ตารางที่ 6	ปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ชิกาแรต จำแนกบุหรี่ในประเทศ และบุหรี่นำเข้า	42
ตารางที่ 7	การคำนวณภาษีบุหรี่ และราคา ณ โรงอุตสาหกรรม (ผลิตในประเทศ)	53
ตารางที่ 8	การคำนวณภาษีบุหรี่ และราคา ณ โรงอุตสาหกรรม (นำเข้า) : อัตราอากรร้อยละ 5	54
ตารางที่ 9	การคำนวณภาษีบุหรี่ และราคา ณ โรงอุตสาหกรรม (นำเข้า) : อัตราอากรร้อยละ 60	56
ตารางที่ 10	อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509	69
ตารางที่ 11	บทกำหนดโทษเกี่ยวกับภาษียาสูบ	75
ตารางที่ 12	รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาแรตในประเทศและนำเข้า ปีงบประมาณ 2530 - 2549	78
ตารางที่ 13	ตัวอย่างการคำนวณภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่	87
ตารางที่ 14	มูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ชิกาแรตในประเทศ	92
ตารางที่ 15	มูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ชิกาแรตนำเข้า (อากรขาเข้า 5%)	92

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 16	มูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์เรตนำเข้า (อากรขาเข้า 60%)	93
ตารางที่ 17	มูลค่าภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์เรตในประเทศ	104
ตารางที่ 18	มูลค่าภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์เรตนำเข้า (อากรขาเข้า 5%)	105
ตารางที่ 19	มูลค่าภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์เรตนำเข้า (อากรขาเข้า 60%)	106
ตารางที่ 20	มูลค่าภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์เรตนำเข้า	107
ตารางที่ 21	สัดส่วนมูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ต่อของของประเทศต่างๆ	110
ตารางที่ 22	สัดส่วนมูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ต่อของของประเทศเพื่อนบ้าน ของประเทศไทย	111

สารบัญแผนภาพ

	หน้า	
แผนภาพที่ 1	เป้าหมายรายได้ภาษียาสูบ และรายได้ภาษียาสูบที่จัดเก็บได้จริง ปีงบประมาณ 2530 - 2549	31
แผนภาพที่ 2	แผนภูมิโครงสร้างกรมสรรพสามิต	61
แผนภาพที่ 3	โครงสร้างอุตสาหกรรมบุหรี่	84
แผนภาพที่ 4	อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรต	89
แผนภาพที่ 5	อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรต และปริมาณบุหรี่ที่เสียภาษี	118
แผนภาพที่ 6	แนวโน้มราคาขายปลีกบุหรี่	119
แผนภาพที่ 7	ราคาขายปลีกกรองทิพย์จริง และราคาขายปลีกกรองทิพย์ ปีงบประมาณ 2537 ปรับเพิ่มตามอัตราเงินเฟ้อ และภาวะภาษี	120
แผนภาพที่ 8	ราคาขายปลีกบุหรี่ (เฉลี่ย) มูลค่าภาษี และสัดส่วนภาระภาษีต่อราคา ขายปลีกบุหรี่	121
แผนภาพที่ 9	จำนวนมวนบุหรี่ที่สามารถซื้อหาได้จากรายได้ประชาชาติต่อหัวต่อวัน	123

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้มุ่งทบทวนความเป็นมาของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยิกาแรตเรียกสั้น ๆ ว่า “บุหรี่” การศึกษาต้องการทำความเข้าใจว่า ที่ผ่านมาประเทศไทยจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่เพื่อวัตถุประสงค์ใดเป็นสำคัญ โดยเฉพาะระหว่างเพื่อหารายได้เข้ารัฐ และเพื่อจำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ เนื่องจากนโยบายภาษีส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อตอบสนองหลายๆ วัตถุประสงค์ไปพร้อมกัน ทั้งๆ ที่วัตถุประสงค์บางอย่างอาจขัดแย้งกันเองได้ ส่งผลให้นโยบายภาษีไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร นอกจากนี้ การศึกษายังอธิบายถึงวิธีการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ หลักการและเหตุผลในการเลือกใช้อัตราภาษีแบบต่างๆ วิธีการคำนวณหามูลค่าภาษีสรรพสามิตบุหรี่ และภาระภาษีโดยรวม ตลอดจนสัดส่วนภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบายภาษีบุหรี่ยิกาแรต เพื่อตอบสนองต่อการควบคุมการบริโภคบุหรี่เป็นสำคัญ

ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. ที่ผ่านมาประเทศไทยจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่เพื่อหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก การจำกัดปริมาณการบริโภคบุหรี่เป็นเพียงผลพลอยได้จากการจัดเก็บภาษีบุหรี่เท่านั้น รัฐบาลเปลี่ยนนโยบายมาให้ความสำคัญต่อการจำกัดปริมาณการบริโภคบุหรี่มากขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงใช้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่เพื่อตอบสนองต่อหลายวัตถุประสงค์ไปพร้อมๆ กัน เช่น การปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ การส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานการผลิตบุหรี่

2. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 และระบบการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการหารายได้เข้ารัฐเป็นสำคัญ เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนนโยบายให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่เพื่อการจำกัดปริมาณการบริโภคบุหรี่ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายยาสูบ และระบบการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้สอดคล้องกัน

3. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลต่อการจำกัดปริมาณการบริโภคบุหรี่ การปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่ผ่านมาส่งผลให้ราคาขายปลีกบุหรี่สูงขึ้น และสูงขึ้นมากกว่าอัตราเงินเฟ้อ (อัตราค่าเพิ่มของราคาสินค้าและบริการทั่วไป) บวกกับภาระภาษีที่รัฐจัดเก็บ ทำให้ปริมาณการบริโภคบุหรี่มีแนวโน้มลดลง และเมื่อเปรียบเทียบราคา

ขายปลีกบุหรี่กับรายได้ประชาชาติต่อหัวต่อวัน พบว่า บุหรี่ที่คนไทยสามารถซื้อหาได้ (ถ้าใช้รายได้ต่อหัวต่อวันทั้งหมดซื้อบุหรี่) มีจำนวนลดลง

4. ราคาขายปลีกบุหรี่เฉลี่ยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและเพิ่มขึ้นมากกว่ามูลค่าภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้น เมื่อคำนวณหาสัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ พบว่า สัดส่วนนี้กลับมีแนวโน้มลดลง แม้ว่าอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ได้ปรับเพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด สะท้อนให้เห็นว่าฐานภาษีสรรพสามิตมีการหดตัว อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐกำหนดให้จัดเก็บภาษีอื่นๆเพิ่มเติมจากภาษีสรรพสามิตบุหรี่ ทำให้สัดส่วนภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่มีแนวโน้มสูงขึ้น และสูงมากกว่าสัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ประมาณร้อยละ 10

5. โครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ปัจจุบันสามารถเพิ่มภาระภาษีบุหรี่ และผลักดันให้ราคาขายปลีกบุหรี่สูงขึ้นได้อีกไม่มากแล้ว เพราะอัตราที่จัดเก็บอยู่ร้อยละ 79 เกือบจะเต็มเพดานอัตราภาษี (ร้อยละ 80) อีกทั้งฐานภาษีสรรพสามิตปัจจุบันใช้ฐานราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ทำให้แม้ว่าภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่จะแปรผันตามกันกับราคาขายปลีกบุหรี่ แต่ไม่ได้แปรผันตามกันในสัดส่วนเดียวกัน จำเป็นที่รัฐต้องปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตบุหรี่ให้สัมพันธ์กับราคาขายปลีกบุหรี่โดยตรง การศึกษาเสนอให้ใช้อัตราแบบผสม คือ อัตราตามสภาพบวกกับอัตราตามมูลค่าจากฐานราคาขายปลีกบุหรี่ เพื่อให้นโยบายภาษีสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การจำกัดปริมาณการบริโภคบุหรี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาระดับรายได้ภาษีบุหรี่ให้ไม่ลดลงไปจากเดิม

6. รัฐบาลสามารถและควรปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ขึ้นอีก เนื่องจากในปัจจุบันค่าเฉลี่ยสัดส่วนภาระภาษีบุหรี่โดยรวมต่อราคาขายปลีกของประเทศไทยมีค่าประมาณร้อยละ 57 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยสัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อราคาขายปลีกประมาณร้อยละ 46 เท่านั้น จัดอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับค่าสัดส่วนที่ WHO เสนอ คือ ร้อยละ 66 - 75 และถือว่าภาษีสรรพสามิตบุหรี่ได้ปรับเพิ่มขึ้นไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต (ก่อนปี พ.ศ.2535) ที่เคยจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ในอัตราร้อยละ 55 ของราคาขายปลีกบุหรี่

7. การปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่นอกจากคำนึงถึงสัดส่วนภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่แล้ว รัฐควรคำนึงถึงจำนวนบุหรี่ที่ประชาชนสามารถซื้อหาได้ด้วย (Affordability) เพราะเมื่อเวลาผ่านไป เศรษฐกิจมีการขยายตัว ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นสามารถซื้อบุหรี่ได้ในปริมาณมากขึ้น หากต้องการจำกัดปริมาณการบริโภคบุหรี่จึงต้องผลักดันให้ราคาขายปลีกบุหรี่สูงขึ้นมากกว่าราคาสินค้าและบริการทั่วไป และสูงมากพอที่จะทำให้จำนวนบุหรี่ที่ประชาชนสามารถซื้อหาได้ลดลง

8. การปรับเปลี่ยนอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่รัฐจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อด้านการลักลอบหรือปลอมบุหรี่ ความสามารถในการบริหารจัดการเก็บภาษี การทดแทนการบริโภคบุหรี่ที่มีราคาแพงกับผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นๆ เช่น ซิการ์ ยาเส้นมวนฯ ตลอดจนการหาอาชีพทดแทนให้แก่เกษตรกรยาสูบไปพร้อมๆ กัน

9. รัฐควรจัดตั้งหน่วยงานกลางหรือคณะทำงานกลาง ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมบุหรี่ เพื่อให้เกิดการประสานทางนโยบาย การปฏิบัติงานและใช้หรือเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกัน นำไปสู่การดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่มีทิศทางเดียวกัน คือ จำกัดหรือควบคุมการบริโภคบุหรี่ แทนที่จะต่างคนต่างทำต่างคนต่างตอบสนองนโยบายของหน่วยงานของตนเป็นหลัก

10. หน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมบุหรี่ ส่วนใหญ่มีกฎหมายระเบียบ และเป้าหมายของหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ ในบางครั้งอาจทำงานทับซ้อน หรือขัดแย้งกันได้ เช่น กระทรวงการคลัง และกระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะระหว่างหน่วยงานจัดเก็บภาษี เช่น กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร เป็นต้น จึงจำเป็นที่รัฐควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของแต่ละหน่วยงานให้รองรับนโยบายและเป้าหมายโดยรวม

แม้ว่าภาษีสรรพสามิตบุหรี่จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจำกัดหรือลดการบริโภคบุหรี่ แต่ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์อื่นๆ ของรัฐด้วย จึงจำเป็นที่รัฐต้องจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ต่างๆ และกำหนดทิศทางการดำเนินงานให้ชัดเจน เพื่อให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ภาษีไม่ใช่ยาวิเศษที่ใช้แก้ไขปัญหาทุกอย่างได้ การจำกัดปริมาณการบริโภคบุหรี่อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นที่รัฐต้องใช้เครื่องมืออื่นๆ ควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีบุหรี่ด้วย

EXECUTIVE SUMMARY

This paper aims to review the history of excise tax collection on cigarettes. The study wants to clarify about what have been the main objectives for cigarettes excise tax collection in Thailand especially to raise government revenue and to limit or reduce cigarette consumption. According to most of tax policies aim to respond many objectives simultaneously and some objectives might have conflicted of each other, the confliction of objectives may cause tax policy to not as effective as it should be. Furthermore, the study explains about the excise tax administration on cigarettes, the principle and rationale in choosing several types of tax rates, the method of calculation for cigarette excise tax. It also calculates the rates of cigarette excise burden to retail selling price as well as suggest the way to improve cigarette tax policy in order to limiting cigarette consumption in Thailand.

The result of this study can be concluded as the following:

1. In the past, Thailand collected excise tax on cigarettes mainly to generate revenue for the government. The reduction of cigarette consumption is just a by product of a tax collection. Recently, the government has changed the priority of the tax policy to focus more on controlling cigarette consumption. However, the government has still exploited cigarette excise tax to respond many objectives simultaneously such as to protect domestic tobacco industry, to facilitate and control the standard of cigarettes production, etc.

2. Nowadays, the Tobacco Act (B.E.2509) and the excise tax administration system are designed to support tax collection mainly for generating government revenue. If the government changed the excise tax policy to restrict the cigarette consumption, it is necessary to amend the tobacco laws and improve the method of tax administration system.

3. The collection of cigarette excise tax is an effective instrument to discourage the cigarette consumption. In so far, an increasing in cigarette excise tax rate has raised cigarette's selling price higher than the inflation rate (the general price of other goods and services) and so reducing the cigarette consumption. When comparing the retail selling price of cigarettes with National Income Per Capita Per day, we found that the affordability to buy cigarettes of Thai people was decreased. (if using overall net income per capita per day to buy cigarette)

4. The cigarettes retail selling price has a tendency to increase. Moreover, it has been increased higher than the value of excise tax. When calculating the proportion of excise tax burden to the retail selling price of cigarettes, we found that this proportion has decreased though the excise tax rate of cigarette has increased. This shows that the excise tax base was shortened. However, owing to the government has decided to collect the other taxes beside of excise tax, it makes the total proportion of tax burden to the retail selling price of cigarettes tend to increase

and also increase higher than the proportion of excise tax burden to the retail selling price of cigarettes about 10%.

5. The present structure of the cigarette excise taxation cannot raise cigarette tax burden further more and therefore cannot drive higher price on cigarettes in a long term basis. This is because of the present tax rate (79%) is nearly reach to the ceiling rate (80%). Moreover, the using of an ex-factory price as a tax base, though create a direct relation between the cigarettes tax burden and the cigarettes' retail selling price, but not in the same proportion. Therefore, the government needs to adjust the structure of the cigarettes excise taxation to closely relate to cigarettes retail selling price. This study recommend Thai government to apply a combination tax rates which consist of the specific rate plus Ad Valorem rate on the cigarettes retail selling price in order to effectively respond to objective of reducing the cigarette consumption and maintain the level of excise tax revenue.

6. The Thai government could and should increase the cigarettes excise tax rate further because a total average proportion of cigarette tax burden to the retail selling price in Thailand is only 57 percent (an average ratio of cigarette excise burden to the retail selling price is about 46 percent). This proportion is considered as medium level when compared with the recommendation of WHO which is 66-75 percent of retail selling price. Moreover, it is also not much increase from the past level before the year 1992 which the excise tax was collected at the 55 percent of the retail selling price.

7. To increase excise tax rate on cigarettes, the government not only need to take account of the total proportion of tax burden to the retail selling price of cigarettes but also the amount of cigarettes that the people can afford. This is because, when the times pass by, the economy expands and the people's income increase then they can afford more cigarettes. If the government want to discourage the consumption of cigarettes, they need to increase the cigarette retail selling price much higher than the price of others goods and services, and also increase enough to reduce the affordability to buy the cigarettes.

8. To increase excise tax rate on cigarettes, the government need to take into account of the tax effect on smuggled and counterfeit cigarettes, the replacement of the high price cigarettes consumption with the other tobacco products and the seeking of replacement occupations for the tobacco farmers altogether.

9. The government should set up the center or the joint committee which consists of the representative of the relative departments to systematically work on controlling the cigarette consumption. It is to generate the cooperation with all stakeholders in the view of the policy setting, the action taking and the information linking and altogether working in the same direction to accomplish the same goals and objectives ,i.e., to restrict and control cigarettes consumption.

10. Most of the departments which work on the restriction of cigarettes have their own laws, regulations and goals which need to be fulfilled. Sometimes their jobs might have overlapped or conflicted to each other, particularly between the tax collection departments such as the Excise Department and the Customs Department. Therefore, it is necessary to amend the law of each department to support the overall policies and goals.

Although the excise tax on cigarettes is an effective instrument to discourage or reduce the cigarette consumption, but the excise tax is also used as the instrument for other objectives as well. The government needs to set the priority of each objective and clarify the scope of work to lead each department to work efficiently in the same direction. Tax is not the best medicine which can solve every problem. The government should implement other instruments side by side with cigarette tax to control cigarette consumption effectively.



1 บทนำ

ความสำคัญ/หลักการและเหตุผล

การควบคุมการสูบบุหรี่ซิการ์เรตหรือบุหรี่ของประเทศไทยที่ผ่านมา ได้ผลเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ทั้งนี้ พบว่า ภาษีสรรพสามิตบุหรี่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมการสูบบุหรี่ที่มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับใช้กันมานานในประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่มักจะกำหนดอัตราภาษีในระดับสูง เพื่อให้ส่งผลต่อต้นทุนการผลิตบุหรี่สูงขึ้น และให้ผู้ผลิตผลกำไรภาษีไปสู่ผู้บริโภค ทำให้ราคาบุหรี่สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ปริมาณการบริโภคบุหรี่ยลดลง อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจถึงบทบาทความสำคัญของภาษีสรรพสามิตบุหรี่ ตลอดจนวิธีการบริหารจัดการเก็บภาษี และการคำนวณภาษีดังกล่าวยังไม่เป็นที่แพร่หลาย นำไปสู่ประเด็นข้อขัดแย้งทางความคิด ระหว่างการใช้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่เป็นเครื่องมือการควบคุมการสูบบุหรี่ และการใช้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่เป็นเครื่องมือในการหารายได้เข้ารัฐ การหาจุดสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ทั้งสอง เพื่อกำหนดนโยบายภาษีบุหรี่ในอนาคต จำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงหลักการและเหตุผล ตลอดจนวิธีการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการวางนโยบายภาษี และการบริหารจัดการเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อนโยบายของรัฐมากที่สุด

วัตถุประสงค์

รายงานการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนความเป็นมาของนโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี่และวิเคราะห์การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่ผ่านมาว่ามุ่งหารายได้เข้ารัฐหรือมุ่งจำกัดการบริโภคบุหรี่ นอกจากนี้ยังอธิบายถึง หลักการและเหตุผลในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ ประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิต วิธีการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ และวิเคราะห์ความสำคัญของภาษีสรรพสามิตที่มีต่อการควบคุมการบริโภคบุหรี่ผ่านการคำนวณสัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ และสัดส่วนภาระภาษีบุหรี่โดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ ตลอดจนแสดงการเปรียบเทียบสัดส่วนภาระภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกของประเทศไทยกับของต่างประเทศ อีกทั้งเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบายภาษีบุหรี่ซิการ์เรตเพื่อตอบสนองการควบคุมการบริโภคบุหรี่ซิการ์เรต

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษามีขอบเขตเฉพาะการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบของประเทศไทย ในช่วงปีงบประมาณ 2533 – 2549 การบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ การคำนวณมูลค่าภาษี และสัดส่วนภาระภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบ

รายงานการศึกษาประกอบด้วยเนื้อหา ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมาของนโยบายภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ยาสูบและวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ
2. ประเภทของอัตราภาษี ข้อดีและข้อเสียของอัตราภาษีแต่ละประเภท การกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ ฐานภาษี และวิธีการคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ.2530 - 2549
3. การบริหารจัดการเก็บภาษีบุหรี่ยาสูบในประเทศไทย และโครงสร้างรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ จำแนกระหว่างในประเทศและนำเข้า ช่วงปีงบประมาณ 2530 - 2549
4. ภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบ
5. ภาษีประเภทอื่นที่รัฐจัดเก็บจากบุหรี่ยาสูบ โดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบ และเปรียบเทียบภาษีบุหรี่ยาสูบต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบของไทยกับภาษีบุหรี่ยาสูบต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบของต่างประเทศ เท่าที่จะหาได้
6. ข้อเสนอแนะนโยบายภาษีบุหรี่ยาสูบ อาทิ
 - โครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่ยาสูบของไทย เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ทั้งด้านรายได้ภาษีและการควบคุมการบริโภคบุหรี่ยาสูบ
 - กลไกหรือกลุ่มงาน (Task Force) ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ทำหน้าที่เฝ้าระวัง การจัดเก็บภาษีบุหรี่ยาสูบ
 - การแก้ไขกฎหมายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐเพื่อตอบสนองนโยบายการควบคุมการบริโภคบุหรี่ยาสูบอย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการศึกษา

1. สืบค้นเอกสาร บทความ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ
2. จัดเก็บข้อมูลต่างๆ เช่น ปริมาณและรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ ราคาบุหรี่ยาสูบ ปริมาณและราคานำเข้าบุหรี่ยาสูบ เป็นต้น จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กระทรวงพาณิชย์ โรงงานยาสูบ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

3. ศึกษาสภาพปัจจุบัน และปัญหาในการดำเนินงานจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี ด้วยการวิเคราะห์เอกสาร ข้อมูลต่างๆและสอบถาม สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ผู้เสียภาษี และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตบุหรี

4. วิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการศึกษาและเสนอแนะนโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี เพื่อจัดทำร่างรายงาน ส่งรายงานความก้าวหน้าของการศึกษาและนำเสนอความก้าวหน้าการศึกษาต่อคณะกรรมการวิชาการ 2 ครั้งเพื่อให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับแก้รายงานการศึกษา และส่งรายงานการศึกษามับบเบื้องต้น ต่อ ศจย.

5. ปรับปรุงและแก้ไขรายงานตามข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

รายงานการศึกษานี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำข้อมูลไปใช้เผยแพร่ทั้งในเชิงเอกสารและการสัมมนาวิชาการ อีกทั้งเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้ปรับปรุงนโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรีซึ่งจะนำไปสู่การบริโภคบุหรีลดลงอย่างมีประสิทธิภาพ



2 นโยบายภาษีสรรพสามิต
บุหรี่ ซิกาแรต

นโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ

ความเป็นมาของบุหรี่ยาสูบ

คนไทยแต่เดิมเรียก “ยาสูบ” เป็นคำกลางๆ ว่า “ยา” และใช้คำว่ายาไปประกอบกับคำอื่นๆ ที่บ่งบอกลักษณะของยาสูบแต่ละประเภท เช่น ยาเส้น ยาจุน ยาจืด ยามวน เป็นต้น คำว่า “ยา” ในความหมายที่เป็นยาสูบในระยะแรกเข้าใจว่าไม่มีความหมายในเชิงลบ เพราะคนไทยสมัยก่อนใช้ยาสูบในการบำบัดรักษาโรค เช่น ใช้ใบรักษาฝี ห้ามเลือด ใช้สูบเพื่อรักษาโรคหืด หรืออบใบยาสูบทำยาฆ่าแมลง เพราะสารนิโคตินในใบยาสูบมีคุณสมบัติในการฆ่าสิ่งมีชีวิต สามารถใช้ผสมยารักษาสัตว์ และที่สำคัญคือ ช่วยกระตุ้นระบบการทำงานต่างๆ ของร่างกายทำให้เกิดการผ่อนคลาย รู้สึกสบายใจในขณะสูบ

ต้นยาสูบเป็นวัชพืชมีชื่อทางพฤกษศาสตร์ว่า “นิโคเทียนา ทาแบกัม” (Nicotiana Tabacum) เชื่อว่า ในอดีตกว่า 10,000 ปีแล้ว ในแถบทวีปอเมริกาเหนือและอเมริกากลาง มีชนเผ่ามายันใช้ยาสูบประกอบพิธีกรรมทางศาสนา นอกจากนี้ยังมีการใช้ยาสูบเพื่อสมานบาดแผล การใช้ยาสูบที่รู้จักกันมากคือ การมอมช่อใบยาสูบโดยคนเผ่าอินเดียนแดงในทวีปอเมริกาเหนือให้กับโคลัมบัส เพื่อเป็นสัญลักษณ์แห่งมิตรภาพในพิธีแลกเปลี่ยนสินค้ากับชาวสเปน เมื่อโคลัมบัสและชาวยุโรปอื่น ๆ ทดลองสูบบุหรี่และมีความพึงพอใจในรสชาติ จึงนำใบยาสูบไปเผยแพร่เชิงพาณิชย์ในทวีปยุโรป ในปี พ.ศ.2073 มีผู้นำพันธุ์ยาสูบมาปลูกที่ยุโรปบนเกาะฮิสแปนิโอลา (Hispaniola) เป็นครั้งแรก และเมื่อนักผจญภัยชาวสเปนไปพบชาวเม็กซิกันใช้เปลือกข้าวโพดหรือใบตาลอ่อนห่อใบยาสูบ จึงนำมาพัฒนากลายเป็นบุหรี่ยาสูบ หรือ “บุหรี่” คือยาสูบที่ใช้กระดาษมวน และถูกนำมาเผยแพร่ในยุโรปโดยทูตฝรั่งเศสประจำประเทศสเปนชื่อ “จอง นิโคต” (Jean Nicot) ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “นิโคติน” และเซอร์วอลเทอร์ ลารีย์ (Sir Walter Raleigh) นำบุหรี่ยาสูบจากทวีปอเมริกามาเผยแพร่ในอังกฤษ ปี พ.ศ.2203 บุหรี่ถูกนำไปเผยแพร่ต่อไปในหลายประเทศ อาทิ อิตาลี เยอรมนี นอร์เวย์ สวีเดน รัสเซีย เปอร์เซีย อินโดจีน ญี่ปุ่น จีน เกาหลี มองโกเลีย และชายฝั่งตะวันตกของทวีปแอฟริกา บุหรี่เริ่มแพร่หลายทั่วไปในระยะสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบันการสูบบุหรี่เป็นที่นิยมทั่วโลก

สำหรับประเทศไทย แม้จะไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าคนไทยเริ่มบริโภคยาสูบมาตั้งแต่เมื่อใด แต่จากหลักฐานที่ค้นพบ เช่น หลักฐานกลองยาสูบในสมัยสุโขทัย ทำให้เชื่อได้ว่าคนไทยมีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคยาสูบมาประมาณ 700 ปี โรงงานยาสูบสันนิษฐานว่า เริ่มมีการปลูกยาสูบในประเทศไทยประมาณปลายคริสต์ศตวรรษที่ 16 และต่อมาพัฒนา

กลายเป็นยาสูบพันธุ์พื้นเมือง¹ หลักฐานทางลายลักษณ์อักษรเชื่อได้ว่าวัฒนธรรมการบริโภคยาสูบในประเทศไทยมีมานานกว่า 300 ปีแล้ว ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (ราว พ.ศ.2211) โดยชาวเปอร์เซียเป็นผู้นำเข้ามา บ้างก็ว่าเป็นต้นยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียที่มีพื้นเพอยู่ในทวีปอเมริกาใต้ และแพร่หลายมาทางตะวันออกในสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถ ยาสูบพันธุ์พื้นเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียดั้งเดิมนั้นเอง แต่แปรสภาพไปตามดินฟ้าอากาศแถบนี้ นอกจากนี้ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงเห็นว่า มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ (Monsieur De La Loubere) ทูตพิเศษของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งประเทศฝรั่งเศส เขียนเล่าเรื่องประเทศสยาม (สมัยพระนารายณ์มหาราช ปี พ.ศ.2230) ว่ามีการเพาะปลูกและนำไปยาสูบมาใช้ก่อนหน้านั้นแล้ว และคนไทยชอบใช้ยาสูบอย่างจนทั้งผู้ชายและผู้หญิง ไปยาสูบที่ใช้นั้นได้มาจากเกาะมะนิลา เมืองจีน และที่ปลูกในเขตพื้นเมือง ลักษณะของยาสูบหรือบุหรี่ในสมัยนั้นจะมีก้นแหลม มวนด้วยใบตองหรือใบจากตากแห้ง บ้านที่ของเซอร์จอห์น บาวริง (Sir John Bowring) ได้เขียนไว้ว่าประเทศสยามมีการส่งออกใบยาก่อนปี พ.ศ.2400 และชาวเมืองชอบที่จะบริโภคยาสูบที่นำเข้าจากต่างประเทศด้วย

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) พระองค์เจ้าสิงหนาทดุรงค์ฤทธิ์ ทรงประดิษฐ์บุหรี่ก้นป้านขึ้นมา เพื่อสูบควัน และอมยากับหมากพร้อมกัน ครั้นถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) มีผู้ดัดแปลงบุหรี่ก้นป้าน โดยตัดยาเส้นให้พอดีกับวัสดุที่ใช้มวนคือใบตองแห้ง ใบตองอ่อนและใบบัวซึ่งได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก และในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เองที่เชื่อกันว่าประเทศไทยมีการผลิตบุหรี่ซิการ์แรต² หรือ “บุหรี่” เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2448 โดยนายธิปาปา ยาโนปุกอส ซึ่งเป็นชาวกรีก และเริ่มสร้างโรงงานมวนบุหรี่ซิการ์แรตด้วยมือ จนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 จึงมีการนำเครื่องจักรจากประเทศเยอรมนีมาผลิตบุหรี่ซิการ์แรตซึ่งทำจากใบยาสูบพื้นเมืองผสมกับใบยาพันธุ์เตอร์ริซที่นำเข้าจากประเทศกรีก ใช้ชื่อ “ตรามรีนและทวีปัญญา” ภายหลังประเทศไทยสามารถส่งออกบุหรี่ไปจำหน่ายยังสิงคโปร์ ฮองกง เซียงไฮ้ และซัวเถา ต่อมาโรงงานดังกล่าวต้องปิดกิจการไปในช่วงสงครามโลก ครั้งที่ 1 เพราะขาดแคลนวัตถุดิบ³

¹ พันธุ์ยาสูบพื้นเมืองคือ ต้นยาสูบที่ปลูกในประเทศไทยมาแต่ดั้งเดิม และเมื่อบ่มด้วยแดดแล้วใบเป็นสีน้ำตาล (เสน่ห์ โพธิปฐม 2529) บ้างเชื่อว่า ยาสูบพันธุ์พื้นเมืองของไทย เป็นยาสูบที่กลายพันธุ์จากต้นยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียที่มีคนนำมาเผยแพร่ในไทย ตั้งแต่สมัยอยุธยา (รายงานประจำปี พ.ศ.2503 กรมสรรพสามิต หน้า 199)

² บุหรี่ซิการ์แรต คือ ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมียาเส้นหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทำขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด

³ ที่มา : <http://www.thaiantitobacco.com> รายงานวิจัย “การทบทวนองค์ความรู้การควบคุมการบริโภคยาสูบ” โดย Stephen Hamann เนาวรัตน์ เจริญคำ และคณะ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, หน้า 180 และสมเดช (2545) หน้า 48

ช่วงแรกประเทศไทยมีการนำเข้าใบยาสูบ และบุหรี่จากต่างประเทศจำนวนมาก ในปี พ.ศ.2462 บริษัท บุรพายาสูบ จำกัด ได้สร้างโรงงานมวนบุหรี่ยี่ห้อเกรตแห่งที่สองขึ้น โดยมีบริษัททวงฮก จำกัด เป็นผู้ร่วมทุน ต่อมาปี พ.ศ.2469 รัฐบาลจัดเก็บภาษียาสูบ (ภาษีสกุลการนำเข้า) เพิ่มขึ้น โดยกำหนดให้อัตราภาษีใบยาสูบต่ำกว่าอัตราภาษีบุหรี่ยี่ห้อส่งผลให้มีการก่อตั้งโรงงานผลิตบุหรี่ยี่ห้อเพิ่มอีกหลายแห่ง ผู้ผลิตบุหรี่ยี่ห้อที่สำคัญได้แก่ ชาวจีน และบริษัทยาสูบอังกฤษ-อเมริกัน (British American Tobacco (BAT) : ก่อตั้ง พ.ศ.2473) โดยสั่งซื้อวัตถุดิบหรือใบยาบ่มไอร้อนนำเข้าจากต่างประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศจีน

ปี พ.ศ.2472 กรมเกษตรเป็นผู้ริเริ่มทดลองปลูกใบยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียในจังหวัดเชียงใหม่เป็นครั้งแรกในประเทศไทย แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ต่อมาในปี พ.ศ.2476 - 2480 บริษัทยาสูบอังกฤษ - อเมริกัน (ไทย) จำกัด หรือบริษัท BAT ได้ทดลองนำใบยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียมาปลูกที่จังหวัดเชียงรายและเชียงใหม่ประสบผลสำเร็จ บริษัท BAT จึงเริ่มผลิตใบยาสูบในประเทศไทย และขยายการปลูกยาสูบชนิดนี้ออกไปในหลายจังหวัดภาคเหนือของประเทศไทย⁴

เดิมเอกชนสามารถทำการเพาะปลูก บ่มใบยา ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ และจำหน่ายยาสูบได้โดยมิได้อยู่ในการควบคุมของรัฐบาล จนกระทั่งวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2481 รัฐบาลออกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2481 (ฉบับแรก) เพื่อควบคุมการผลิตและจำหน่ายยาสูบ และผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต ในขณะนั้นรัฐบาลมีนโยบายที่จะผูกขาดกิจการบุหรี่ยี่ห้อเข้าเป็นของรัฐ จึงเริ่มติดต่อขอซื้อโรงงานยาสูบของเอกชนต่างๆ มาเป็นของรัฐ (ระหว่าง พ.ศ.2482 - 2485) เช่น ห้างหุ้นส่วนบุรพายาสูบ บริษัททวงฮก บริษัทฮอปปิน รวมถึงกิจการของบริษัท BAT⁵ ด้วย และรวมกิจการต่างๆ เหล่านี้เข้าด้วยกันโดยตั้งชื่อว่า “โรงงานยาสูบ กรมสรรพสามิต” (Thailand Tobacco Monopoly : TTM) เป็นวิสาหกิจภายใต้สังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

⁴ การปลูกใบยาสูบแบ่งออกเป็นสองประเภท คือพันธุ์พื้นเมือง (อาทิ ใบใหญ่ สวนทดลอง แม้ว หางนก หูช้าง ฯ) และพันธุ์ต่างประเทศ ได้แก่ พันธุ์เวอร์จิเนีย (Virginia) ใบยาบ่มด้วยไอร้อน พันธุ์เบอร์เลย์ (Burley) ใบยาบ่มด้วยอากาศ และพันธุ์เตอร์กิช (Turkish or Oriental) ใบยาบ่มด้วยแสงแดด ทั้งนี้ ใบยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนียเป็นที่นิยมมากที่สุด ประมาณร้อยละ 90 ของการปลูกยาสูบทั้งหมด (วัชรียา โตสงวน (2523) : หน้า 8 และสมเดช (2545))

⁵ การรับซื้อกิจการของบริษัท BAT มีเงื่อนไขว่าเจ้าหน้าที่บริษัท BAT ประมาณ 10 คนจะให้ความร่วมมือดำเนินงานในฐานะหัวหน้างานส่วนต่างๆ แบ่งออกเป็นฝ่ายโรงงาน ฝ่ายขาย ฝ่ายบัญชี และฝ่ายไร่ จนสิ้นปีภายใต้การควบคุมของกรมสรรพสามิต (ที่มา : <http://www.thaitobacco.or.th> และรายงานประจำปี พ.ศ.2503 กรมสรรพสามิต หน้า 199)

ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ⁶ และในปี พ.ศ.2486 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2486 ให้การประกอบอุตสาหกรรมชิกาแรตเป็นอุตสาหกรรมผูกขาดของรัฐ⁷

ในระยะแรกโรงงานยาสูบทำสัญญาผลิตบุหรี่ภายใต้ลิขสิทธิ์ของบริษัท BAT และต้องพึ่งพาความรู้ และเทคโนโลยีผลิตบุหรี่ของบริษัท BAT โรงงานยาสูบประสบกับปัญหาหลายประการในการดำเนินงาน เพราะอยู่ในช่วงสงครามมหาเอเชียบูรพา ขาดแคลนวัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์ในการผลิตและเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ BAT บางส่วนหนีออกนอกประเทศไทยหรือถูกญี่ปุ่นควบคุมตัว การขนส่งไปยาสูบเป็นไปได้ยากระหว่างสงคราม จึงเกิดการขาดแคลนไปยาสูบ วัสดุและอุปกรณ์ ทำให้โรงงานยาสูบไม่สามารถผลิตบุหรี่ได้เพียงพอต่อความต้องการของตลาด เกิดการกักตุนบุหรี่ จนสุดท้าย พ.ศ.2488 โรงงานยาสูบต้องปิดโรงงานที่สะพานเหลือง และเปิดการผลิตที่โรงงานบ้านใหม่เพียงแห่งเดียว

จนกระทั่งหลังสงครามมหาเอเชียบูรพาสิ้นสุด (พ.ศ.2489) โรงงานยาสูบจึงกลับมาดำเนินกิจการใหม่ และทำสัญญาให้บริษัท BAT มาร่วมงาน ให้เป็นผู้แทนจำหน่ายไปยาสูบและวัตถุดิบต่างๆ ให้แก่โรงงานยาสูบแต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดราคาวัตถุดิบด้วยโดยมีเงื่อนไขสัญญาที่สำคัญคือ การจ่ายเงินเดือนให้เจ้าหน้าที่ของบริษัท BAT ค่าป่วยการแก่บริษัท BAT เดือนละ 2,000 ปอนด์ และค่าธรรมเนียม 3 เพนนีต่อไปยาสูบที่ใช้ผลิตบุหรี่ทุกกิโลกรัม กิจการยาสูบเริ่มเจริญรุ่งเรืองและขยายกำลังการผลิต จนกระทั่งปี พ.ศ.2492 บริษัท BAT เจรจาขอเพิ่มเงินเดือนให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทฯ และขอส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาฝึกงาน โดยโรงงานยาสูบขอแลกเปลี่ยนด้วยการยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมไปยาสูบ 3 เพนนีต่อกิโลกรัม การเจรจาไม่สามารถตกลงกันได้ บริษัท BAT จึงถอนเจ้าหน้าที่กลับไปหมดตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2492 กิจการยาสูบจึงกลับมาเป็นของคนไทยทั้งหมดตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2492 เป็นต้นมา

⁶ วันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2482 ถือเป็นวันสถาปนาโรงงานยาสูบ เพราะเป็นครั้งแรกที่รัฐซื้อโรงงานยาสูบของห้างหุ้นส่วนบุรพยาสูบมาดำเนินการเอง ภายใต้การควบคุมของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ต่อมา โรงงานยาสูบถูกโอนจากกระทรวงการคลังไปสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2485 และในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2486 ได้ถูกโอนกลับมาอยู่กับกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังตามเดิม และในปี พ.ศ.2497 โรงงานยาสูบได้เปลี่ยนสังกัดจากกรมสรรพสามิตมาสังกัดกระทรวงการคลังโดยตรง

⁷ มาตรา 16 แห่ง พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 “การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ชิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ” การผูกขาดอุตสาหกรรมบุหรี่ชิกาแรตช่วยทำให้รัฐสามารถควบคุมและกำกับการผลิตและการจำหน่ายบุหรี่ ตลอดจนการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ได้ง่าย และสะดวกขึ้น

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 กิจการของโรงงานยาสูบเริ่มขยายตัว ปริมาณการผลิตและการจำหน่ายเพิ่มขึ้นทุกปี มีการปรับปรุงคุณภาพและรสของบุหรี่ให้ตรงกับรสนิยมของประชาชน เช่น ยี่ห้อกรองทิพย์ ซึ่งเป็นบุหรี่ก้นกรองตราแรกที่ออกจำหน่าย ปรากฏว่าได้รับความนิยมจากผู้สูบทั่วไป เป็นต้น ในปี พ.ศ.2497 โรงงานยาสูบได้เปลี่ยนจากสังกัดกรมสรรพสามิตเป็นสังกัดกระทรวงการคลังโดยตรง และขยายโรงงานและเพิ่มกำลังการผลิตยาสูบสูงขึ้นตามลำดับ⁸

โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง นอกจากเป็นผู้ผูกขาดการผลิตบุหรี่ชิกาเรตแล้วในอดีตยังเป็นผู้ผูกขาดการนำเข้าบุหรี่ชิกาเรตจากต่างประเทศตามนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย กล่าวคือ ช่วงปี พ.ศ.2486 - 2514 โรงงานยาสูบเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าบุหรี่แต่เพียงผู้เดียว ปริมาณการนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศมีไม่มากนัก แต่เนื่องจากอัตราภาษีสรรพสามิตและอากรขาเข้าของบุหรือนำเข้าค่อนข้างสูง จึงเกิดการลักลอบนำเข้าบุหรี่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงสงครามเวียดนาม และโรงงานยาสูบไม่สามารถผลิตบุหรี่เพื่อจำหน่ายแข่งขันกับบุหรี่ลักลอบนำเข้าได้ ในที่สุดรัฐบาลไทยจึงประกาศห้ามนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศในปี พ.ศ.2515

ปี พ.ศ.2519 กระทรวงการคลังมีนโยบายให้โรงงานยาสูบนำเข้าบุหรี่เพื่อนำมาจำหน่ายแข่งขันกับบุหรี่ลักลอบตราละ 1 ล้านซอง เช่น ตรา 555 ตราวินสตัน (Winston) ตรามาร์ลโบโร (Marlboro) ตราเคนท์ (Kent) ฯลฯ อีกทั้งกำหนดให้ลดอัตราภาษีสรรพสามิตและอากรขาเข้าของบุหรี่ โดยจำกัดปริมาณนำเข้า และกำหนดสถานที่จำหน่าย เช่น โรงแรมชั้นหนึ่ง ห้างสรรพสินค้า และสโมสรต่างๆ ผลปรากฏว่ามียอดจำหน่ายค่อนข้างต่ำ ต่อมาจึงให้วางขายบุหรือนำเข้าตามร้านค้าทั่วไปได้ และในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2519 กระทรวงการคลังได้ระงับการอนุญาตนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ และไม่ให้ผู้ที่มีใบอนุญาตก่อนหน้าต่อใบอนุญาตขายบุหรี่ต่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2520 อีกทั้งมอบนโยบายให้โรงงานยาสูบผลิตบุหรี่ที่มีคุณภาพคล้ายบุหรี่ต่างประเทศออกจำหน่ายเพื่อทดแทนบุหรือนำเข้า ตลอดช่วงปี พ.ศ.2520 - 2534 ที่กระทรวงการคลังไม่อนุมัติให้มีการนำเข้าบุหรี่ชิกาเรต อย่างไรก็ตามยังคงมีบุหรี่ต่างประเทศลักลอบนำเข้ามาจำหน่ายอยู่ทั่วไป

⁸ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลังเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะไม่มีกฎหมายจัดตั้งโดยตรง แต่ถือเป็นกิจการในราชการส่วนกลาง กระทรวงการคลัง ได้รับอนุญาตให้ผลิตบุหรี่แต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทยตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 มีหน้าที่รับผิดชอบต่องิจการของโรงงานยาสูบ อยู่ในฐานะนายจ้างของโรงงานยาสูบ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (สมเดข (2545) หน้า 30)

ในปี พ.ศ.2533 สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ซิกาแรตสหรัฐอเมริกา (United States Cigarette Export Association : USCEA) บีบบังคับให้ประเทศไทยต้องเปิดตลาดแก่บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ต่างประเทศ⁹ ในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2533 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้มีการนำเข้าบุหรี่ซิกาแรตได้ และกำหนดว่า บุหรี่นำเข้าจากต่างประเทศต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับบุหรี่ที่ผลิตในประเทศ บริษัทเอกชนต่างจึงเริ่มนำเข้าบุหรี่ซิกาแรตจากสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก ในวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2534 หลังจากนั้นปริมาณการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด¹⁰ กล่าวคือ ปีงบประมาณ 2534 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประเทศไทยเปิดตลาดให้บุหรี่ต่างประเทศเข้ามาได้ สัดส่วนรายได้ภาษีบุหรี่นำเข้าต่อรายได้ภาษีบุหรี่โดยรวมคิดเป็นร้อยละ 1.38 เท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไป 15 ปี ในปีงบประมาณ 2549 สัดส่วนรายได้ภาษีบุหรี่นำเข้าต่อรายได้ภาษีบุหรี่โดยรวมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26.79 (รายละเอียดตารางที่ 12)¹¹

โดยรวมแล้ว อุตสาหกรรมยาสูบจัดเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่หารายได้ให้รัฐปีละจำนวนมาก ในปีงบประมาณ 2549 กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษียาสูบได้ 35,657 ล้านบาท (ตารางที่ 1) ทั้งนี้กฎหมายยาสูบกำหนดให้โรงงานยาสูบเป็นผู้ผูกขาดการผลิตบุหรี่ซิกาแรตภายในประเทศ โดยมีจุดประสงค์เพื่อผลิตและจำหน่ายบุหรี่ให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคของประชาชนภายในประเทศ ทดแทนการนำเข้า สามารถส่งออกบุหรี่ไปจำหน่ายต่างประเทศ อีกทั้งรักษามาตรฐานคุณภาพของยาสูบ ส่งเสริมการเพาะปลูกยาสูบพันธุ์ต่างๆ ให้ได้ปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนหารายได้ให้แก่รัฐเพื่อนำไปใช้พัฒนาประเทศ¹² ในบางครั้งโรงงานยาสูบ

⁹ ประเทศสหรัฐอเมริกาคำนิยามนโยบายบีบบังคับให้ประเทศในเอเชียต้องเปิดตลาดบุหรี่เพื่อบรรเทาภาวะขาดดุลทางการค้าของตนในเดือนกันยายน พ.ศ.2533 ไทยได้เจรจากับผู้แทนสหรัฐฯ หลายครั้ง และจบที่การนำข้อพิพาทไปหรือภายใต้มาตรา 301 ภายใต้กรอบแกตต์ (GATT) หรือข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement of Tariffs and Trades : GATT) แกตต์สรุปผลการพิจารณา และมีมติว่า การที่ประเทศไทยห้ามการนำเข้าสินค้าบุหรี่ยี่ห้อเป็นการผิดกฎข้อบังคับของแกตต์ แม้ว่ายอมรับว่า บุหรี่เป็นสินค้าอันตรายต่อสุขภาพ ประเทศไทยอาจใช้มาตรการต่างๆ ที่จะป้องกันอันตรายจากบุหรี่ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องปฏิบัติต่อสินค้าในประเทศและสินค้านำเข้าอย่างเสมอเท่าเทียมกัน เช่น การปิดฉลากคำเตือน การห้ามโฆษณา ฯลฯ รายละเอียดอ่าน สุชาติดา (2540) หน้า 48 - 51

¹⁰ สมเดช (2545), อ้างแล้ว หน้า 35 - 39

¹¹ สมเดช (2545) หน้า 47 "...ปี พ.ศ.2535 ที่เริ่มมีการนำเข้าบุหรี่ซิกาแรต บุหรี่ต่างประเทศมีส่วนแบ่งการตลาดเพียงร้อยละ 2.49 ในปี พ.ศ.2543 บุหรี่ต่างประเทศมีส่วนแบ่งการตลาดถึงร้อยละ 13.89..."

¹² ที่มา: รายงานประจำปี พ.ศ.2509 ฉบับที่ 5 โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง อนึ่ง ก่อนการผลิตบุหรี่ซิกาแรต คนไทยบริโภคบุหรี่ซิกาแรตที่นำเข้าจากต่างประเทศ และสูบยาสูบเอง รัฐมีนโยบายที่จะพัฒนาการปลูกต้นยาสูบที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากลในประเทศไทยเพื่อลดปริมาณใบยาที่นำเข้า และส่งใบยาสูบไทยไปจำหน่ายต่างประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการพัฒนาบุหรี่ยี่ห้อของไทยเพื่อลดการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศที่มีราคาแพง และการสูบยาสูบเองที่มีราคาถูกและคุณภาพต่ำ (รายงานประจำปี พ.ศ.2505 โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง หน้า 4 - 5)

ทำหน้าที่เป็นผู้ประกันราคาใบยาสูบให้แก่ชาวไร่ด้วย โดยการรับซื้อใบยาสูบเก็บไว้ในคลังสินค้า เพื่อไม่ให้ราคาใบยาสูบตกต่ำเกินไป

ความเป็นมาของนโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ

ภาษีที่จัดเก็บจากยาสูบมีในประเทศไทยครั้งแรกสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) โดยเป็นภาษีสินค้าขาเข้าหรือภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากสินค้ายาสูบที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ในลักษณะค่าธรรมเนียมปากเรือหรือภาษีเบิกร่อง ไม่ปรากฏหลักฐานว่าจัดเก็บในอัตราเท่าใด แต่หลังจากไทยทำสนธิสัญญาบาวริง (The Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ.2398 ประเทศไทยถูกบังคับให้เก็บภาษีศุลกากรขาเข้าในอัตราร้อยละ 3 หรือที่เรียกว่า “ภาษีย้อยซั๊กสาม” และทำสัญญาที่มีลักษณะคล้ายกันนี้กับประเทศอื่นๆด้วย ปี พ.ศ.2469 ประเทศไทยได้อธิปไตยทางการคลังคืนมาบางส่วน รัฐบาลจึงปรับเปลี่ยนอัตรากำหนดอัตราภาษีศุลกากรขาเข้าให้สูงขึ้น คือ บุหรี่กำหนดอัตรากำหนดอัตราภาษีที่ร้อยละ 25 และใบยาสูบกำหนดอัตรากำหนดอัตราภาษีที่ร้อยละ 5 ต่อมาในปี พ.ศ.2474 มีการเปลี่ยนแปลงอัตรากำหนดอัตราภาษีศุลกากรยาสูบ ทั้งผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปหรือวัตถุดิบที่นำเข้ามาให้เสียภาษีในอัตราเดียวกันคือ ร้อยละ 50 และในปี พ.ศ.2477 อัตรากำหนดอัตราภาษีดังกล่าวได้ปรับสูงขึ้นเป็นร้อยละ 60 จากการทำรัฐจัดเก็บภาษีศุลกากรจากผลิตภัณฑ์ยาสูบสำเร็จรูปและวัตถุดิบที่นำเข้ามาในอัตราเดียวกัน และปรับอัตรากำหนดอัตราภาษีสูงขึ้นมาก ส่งผลให้การปลูกยาสูบในประเทศไทยแพร่หลายมากขึ้น¹³

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ยาสูบเริ่มในปี พ.ศ.2481 โดยการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติยาสูบฉบับแรก พ.ศ.2481 (23 มีนาคม พ.ศ.2481) กำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิต การประกอบอุตสาหกรรม และการจำหน่ายสินค้ายาสูบทุกชนิดต้องปฏิบัติตามกฎหมายยาสูบ กฎหมายดังกล่าวยังคงควบคุมการเพาะปลูกต้นยาสูบทั่วประเทศ (ยกเว้นยาสูบพันธุ์พื้นเมือง) เพื่อนำมาใช้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ ตลอดจนกระบวนการผลิต และการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ ตั้งแต่การกำหนดและอนุญาตให้ผู้ใดเพาะปลูกต้นยาสูบในท้องที่ใด การจำหน่ายใบยาสูบให้แก่ผู้บ่มใบยาที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น การขนยาสูบ จนกระทั่งการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบขั้นสุดท้าย

ต่อมาปี พ.ศ.2486 รัฐบาลออกพระราชบัญญัติยาสูบฉบับใหม่ ประกาศให้อุตสาหกรรมบุหรี่ยาสูบเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ การผลิตและการนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกชนิด รวมถึงบุหรี่ยาสูบต้องอยู่ภายใต้การดำเนินงานของโรงงานยาสูบแต่เพียงผู้เดียว ยกเว้นผลิตภัณฑ์

¹³ ที่มา : สุชาติ ตังทางธรรม (2540) หน้า19 อ้างแล้ว และจาก www.mof.go.th, www.excise.go.th, www.rd.go.th, www.customs.go.th

ยาสูบพื้นบ้านที่เอกชนยังคงได้รับอนุญาตให้ทำการผลิตอยู่¹⁴ ภายหลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายยาสูบอีกหลายฉบับ จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2509 และใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

ก่อนหน้าการประกาศใช้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 รัฐบาลมีรายได้จากผลิตภัณฑ์ยาสูบ 2 แหล่ง คือ เงินช่วยราชการยาสูบและแสตมป์ยาสูบ

(1) เงินช่วยราชการยาสูบ จัดเก็บอัตราตามมูลค่า ร้อยละของราคาขายปลีก โดยผลิตภัณฑ์ยาสูบในประเทศกำหนดในอัตราต่ำกว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่นำเข้า คือ บุหรี่ผลิตในประเทศจัดเก็บภาษีอัตราร้อยละ 10 - 20 ของราคาขายปลีก (แล้วแต่ยี่ห้อของบุหรี่) และบุหรือนำเข้าจัดเก็บภาษีอัตราร้อยละ 30 ของราคาขายปลีกบุหรือนำเข้า (ทุกยี่ห้อ)

(2) แสตมป์ยาสูบ จัดเก็บในอัตราตามสภาพคือ บาทต่อน้ำหนักผลิตภัณฑ์ยาสูบ สำหรับกรณีบุหรี่ยี่ห้อแรกจัดเก็บอัตรา 5 กรัมต่อ 1 สตางค์

ทั้งนี้ ระหว่างปี พ.ศ.2503 - 2509 รัฐบาลมีรายได้จากเงินช่วยราชการยาสูบสูงกว่าแสตมป์ยาสูบถึง 10 - 15 เท่า

นอกจากนี้รัฐบาลยังมีรายได้จากภาษีพิเศษอีกชนิดหนึ่งเรียกว่า “เงินช่วยการศึกษาและการสาธารณสุข หรือ เงิน ก.ศ.ส.” กรมสรรพสามิตเริ่มจัดเก็บเงินนี้จากรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในสังกัดตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 - 2505 ส่วนใหญ่ได้จากแสตมป์ปิดซองบุหรี่และไม้ขีดไฟ อัตราเงิน ก.ศ.ส. ที่จัดเก็บจากบุหรี่ยี่ห้อแรก ของ/กระป๋องละ 25 สตางค์ ต่อมาเงิน ก.ศ.ส. ที่จัดเก็บจากโรงงานยาสูบได้ถูกนำไปรวมเข้ากับเงินช่วยราชการยาสูบตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2504¹⁵ และเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2510 เงินช่วยราชการยาสูบได้ถูกยกเลิกไป โดยนำไปรวมกับค่าแสตมป์ยาสูบ¹⁶ และปรับปรุงอัตราภาษียาสูบใหม่ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์เพื่อประโยชน์ในการหารายได้ให้เพิ่มพูนยิ่งขึ้น

โดยตลอดมา หน่วยงานรัฐสำคัญที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ คือ กรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง เป็นหนึ่งในสามกรมจัดเก็บภาษีที่บริหารจัดการเก็บภาษีให้แก่รัฐบาล (กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร)

¹⁴ ที่มา : <http://www.thaitobacco.or.th> , อ้างแล้ว

¹⁵ ที่มา : สุชาติดา ตั้งทางธรรม (2540) หน้า 22 รายงานประจำปี พ.ศ.2503 กรมสรรพสามิต หน้า 339 รายงานประจำปี พ.ศ.2504 กรมสรรพสามิต หน้า 6-8

¹⁶ รายงานประจำปี พ.ศ.2508 - 2511 กรมสรรพสามิต หน้า 314

กรมสรรพสามิตนอกจากจะทำหน้าที่จัดเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ยาสูบแล้ว¹⁷ ยังมีหน้าที่กำหนดเขตพื้นที่เพาะปลูกต้นยาสูบ กำหนดราคาใบยาสูบ อนุญาตให้เพาะปลูกต้นยาสูบ บ่มใบยาสูบ รับซื้อใบยาสูบ ตลอดจนกำกับและควบคุมการผลิตหรือแปรรูปใบยาสูบ อนุญาตการจำหน่ายนำเข้า และส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ได้มาตรฐานและเป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ กรมสรรพสามิตจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2474 ทำหน้าที่บริหารจัดการเก็บภาษีจากสินค้าเฉพาะอย่าง ที่สำคัญได้แก่ ยาสูบ สุรา ผื่น ซีเมนต์ ไม้ขีดไฟ และสินค้าอื่นๆ ภายหลังได้มีการปรับปรุงภาษีสรรพสามิต และขยายฐานภาษีจัดเก็บสินค้าและบริการอีกหลายประเภทจนถึงปัจจุบัน เช่น ผลิตภัณฑ์น้ำมัน รถยนต์ บริการโทรคมนาคม ฯลฯ ในปีงบประมาณ 2549 จัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้รวม 274,096 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 17 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ¹⁸

กรมสรรพสามิตเริ่มจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ยีกาเรต และผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นๆ ทั้งที่ผลิตภายในประเทศ และที่นำเข้าตั้งแต่ปี พ.ศ.2481 จนถึงปัจจุบัน การเก็บภาษียาสูบกำหนดให้ใช้แสตมป์ของกรมสรรพสามิตปิดบนปากซองเป็นเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีนอกจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ จึงมักเรียกภาษียาสูบว่า “ค่าแสตมป์ยาสูบ”

กรมสรรพสามิตยังมีหน้าที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายยาสูบและบ่มใบยา ฯลฯ ตลอดจนจัดเก็บรายได้เงินช่วยราชการยาสูบเพื่อนำส่งรัฐ และเงินช่วยการศึกษาและการสาธารณสุข หรือ เงิน ก.ศ.ส. ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น¹⁹ ในปีหนึ่งๆ รัฐมีรายได้จากอุตสาหกรรมยาสูบประมาณ 3 หมื่นล้านบาท²⁰ ในปีงบประมาณ 2549 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบมีจำนวน 35,657 ล้านบาทหรือร้อยละ 13 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งสิ้น (ตารางที่ 1) หรือร้อยละ 2.25 ของรายได้รัฐบาลโดยรวม²¹ (ตารางที่ 2)

¹⁷ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจัดเก็บจากเฉพาะผลิตภัณฑ์ยาสูบ ไม่ได้เก็บจากใบยาสูบ ผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือ ยาเส้น และยาสูบ โดยยาสูบ ประกอบไปด้วย บุหรี่ยีกาเรต ชิการ์ ยาเส้นปรุงรูง ยาเคี้ยว บุหรี่อื่น

¹⁸ ตัวเลขเบื้องต้น ณ วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2549 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

¹⁹ อัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากบุหรี่ยีกาเรตในช่วงแรก จัดเก็บในอัตรารวมสภาพ คือ 5 กรัมต่อ 1 สตางค์ หรือ 0.01 บาท ต่อกรัม ในขณะที่ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยีกาเรตเก็บปีละ 200 บาท บุหรี่อื่นๆ ปีละ 10 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายยาสูบ ประเภทขายส่ง ฉบับละ 5 บาท ประเภทขายส่งช่วง และขายปลีก ฉบับละ 1 บาท และรายได้เงินช่วยราชการยาสูบจัดเก็บเป็นร้อยละของราคาขายปลีก บุหรี่ยีกาเรตในประเทศร้อยละ 20 บุหรี่ยีกาเรตต่างประเทศร้อยละ 30 (ที่มา: รายงานประจำปี พ.ศ.2503 กรมสรรพสามิต)

²⁰ รายได้ยาสูบ ได้จาก ค่าแสตมป์ยาสูบ ภาษีอื่นๆ และกำไรที่โรงงานยาสูบนำส่งเข้ารัฐ (สมเดช (2545))

²¹ อ้างแล้ว 16

ตารางที่ 1 สัดส่วนรายได้ภาษียาสูบต่อรายได้ภาษีสรรพสามิตรวม ปีงบประมาณ 2530 - 2549

ภาษียาสูบ ปีงบประมาณ	รายได้ ภาษียาสูบ (ล้านบาท)	เพิ่ม/ลด (%)	รายได้ภาษี สรรพสามิต (ล้านบาท)	เพิ่ม/ลด (%)	สัดส่วน (%)
2530	9,982	n.a.	60,950	n.a.	16.38
2531	10,695	7.14	63,964	4.95	16.72
2532	12,124	13.36	71,769	12.20	16.89
2533	13,660	12.67	73,279	2.10	18.64
2534	15,943	16.71	92,493	26.22	17.24
2535	15,490	-2.84	102,031	10.31	15.18
2536	15,637	0.95	125,789	23.28	12.43
2537	19,708	26.03	138,669	10.24	14.21
2538	20,717	5.12	155,308	12.00	13.34
2539	24,057	16.12	167,198	7.66	14.39
2540	29,815	23.93	180,168	7.76	16.55
2541	28,559	-4.21	155,563	-13.66	18.36
2542	26,655	-6.67	163,892	5.35	16.26
2543	28,133	5.54	168,822	3.01	16.66
2544	32,309	14.84	177,600	5.20	18.19
2545	31,696	-1.90	208,153	17.20	15.23
2546	33,288	5.02	246,641	18.49	13.50
2547	36,325	9.12	275,767	11.81	13.17
2548	38,258	5.32	279,397	1.32	13.69
2549	35,657	-6.80	274,096	-1.90	13.01
เฉลี่ยต่อปี	23,935	7.34	159,077	8.61	15.50

หมายเหตุ : ตัวเลขปีงบประมาณ 2549 เป็นตัวเลขเบื้องต้น ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2550

แหล่งที่มา : กรมสรรพสามิต (2549)

ตารางที่ 2 สัดส่วนรายได้ภาษีอาสूपต่อยี่รายได้รวมของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2530 - 2549

ภาษีอาสूप ปีงบประมาณ	รายได้ภาษีอาสूप (ล้านบาท)	รายได้รวมของรัฐบาล (ล้านบาท)	สัดส่วน (%)
2530	9,982	197,677	5.05
2531	10,695	250,180	4.27
2532	12,124	315,605	3.84
2533	13,660	404,939	3.37
2534	15,943	453,545	3.52
2535	15,490	483,774	3.20
2536	15,637	564,292	2.77
2537	19,708	661,303	2.98
2538	20,717	761,532	2.72
2539	24,057	837,167	2.87
2540	29,815	844,923	3.53
2541	28,559	750,168	3.81
2542	26,655	726,319	3.67
2543	28,133	748,763	3.76
2544	32,309	810,313	3.99
2545	31,696	959,225	3.30
2546	33,288	1,030,783	3.23
2547	36,325	1,288,635	2.82
2548	38,258	1,474,423	2.59
2549	35,657	1,581,521	2.25
เฉลี่ยต่อยี่ปี	23,935	757,254	3.38

หมายเหตุ : (1) รายได้รัฐรวมเป็นรายได้จัดเก็บ (Gross Income)

แหล่งที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

(2) แหล่งที่มา : กรมสรรพสามิต สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (2549)

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาเสพติดที่แท้จริงก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า ภาษี และภาษีสรรพสามิต และทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยทั่วไป²²

1. ภาษี

ภาษี (Taxation) หรือบางครั้งเรียกว่า “อากร” (Duty) หรือ “ภาษีอากร” มีผู้ให้นิยามภาษีไว้แตกต่างกันไป เช่น

ภาษี หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากประชาชน และนำรายได้ภาษีไปใช้เพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม โดยอาจมิได้ให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสียภาษี

ภาษี หมายถึง เงินที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บมาจากประชาชนเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการงานอันเป็นหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

ลักษณะที่สำคัญของภาษี มี 4 ประการ คือ

- 1) ภาษีเป็นสิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บ ที่ใช้คำว่า “สิ่ง” เพราะการเก็บภาษีอาจอยู่ในรูปทรัพยากรใดๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปเงินตรา อาจเป็นสินค้า บริการ แรงงาน ฯ แต่โดยทั่วไปในปัจจุบันภาษีมักจัดเก็บในรูปเงินตรา
- 2) การจัดเก็บภาษีเป็นการบังคับจัดเก็บ คือไม่ใช่เรื่องที่ประชาชนจะเลือกได้ว่าเสียภาษีหรือไม่เสียภาษี แต่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษี และรัฐบาลจัดเก็บภาษีไม่ว่าผู้เสียภาษีจะสมัครใจเสียภาษีหรือไม่ ทั้งนี้การบังคับจัดเก็บภาษีกระทำโดยการออกกฎหมายรองรับ
- 3) รายได้ภาษีสถู้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม รัฐไม่ได้นำรายได้ภาษีไปใช้เพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม
- 4) รัฐอาจมิได้ให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี หมายถึง ผู้เสียภาษีอาจไม่ได้รับผลประโยชน์กลับมาจากการเสียภาษีนั้นๆ โดยตรง แต่อาจได้รับประโยชน์ทางอ้อม หรือได้รับประโยชน์โดยตรงโดยมิได้ตั้งใจ และขนาดของประโยชน์ที่ได้รับอาจจะไม่เทียบเท่ากับจำนวนภาษีที่เสีย กล่าวคือ ผู้ที่เสียภาษีมากอาจไม่ได้รับประโยชน์จากรัฐเทียบเท่ากับจำนวนภาษีที่เสีย และอาจไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง แต่ได้รับประโยชน์โดยอ้อม

²² อ่างอิง ชลธาร (2549)

จากบริการของรัฐ ซึ่งลักษณะนี้ทำให้ภาษีแตกต่างไปจากการจ่ายค่าธรรมเนียมของการให้บริการ (User Fee/Charge) หรือค่าบริการ ที่ผู้จ่ายค่าบริการมากจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการในจำนวนมากตามค่าบริการที่จ่าย

การจัดเก็บภาษี จึงทำให้รายได้หรือทรัพยากรเคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล และรัฐบาลไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องชำระคืนภาคเอกชน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีไม่เป็นการที่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในสังคม คือไม่ได้มีการผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นในสังคม รายได้ภาษีที่รัฐบาลได้เพิ่มขึ้นเกิดจากการลดลงของรายได้ภาคเอกชน ในทางเศรษฐศาสตร์การจัดเก็บภาษีจึงเป็นการโอนเงิน (Transfer Payment) ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้ (Income) เพิ่มขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ภาษีเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล

รัฐบาลนอกจากใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการหารายได้แล้ว ยังใช้ภาษีเป็นเครื่องมือทางการคลังในการบรรลุเป้าหมายต่างๆ ในการพัฒนาประเทศที่สำคัญของรัฐด้วย อาทิ การสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งแต่ละภาษียุ่มีหลักการ (Principle) และบทบาทหน้าที่ (Role/Function) หลายด้าน และอาจเหมือนกันในบางส่วน ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการ (Goods and Services Tax) หรือภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) โดยทั่วไปรัฐจัดเก็บเพื่อหารายได้เข้ารัฐ (Generating Revenue) เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Protecting Domestic Industry) และเพื่อส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Improving Efficiency in Resource Allocation) ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร

2. ภาษีสรรพสามิต

ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง (Selective/Special Goods and Services Tax) ทั้งที่ผลิตในประเทศและที่นำเข้า บางที่เรียกว่า “ภาษีการขายสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง” (Selective Sales Tax) หรือ “ภาษีการบริโภคเฉพาะอย่าง” (Selective Consumption Tax) สินค้าและบริการที่นิยมเก็บภาษี

สรรพสามิต ได้แก่ สุรา ยาสูบ ผลิตภัณฑ์น้ำมัน รถยนต์²³ นอกจากนี้ยังมีสินค้าและบริการ เฉพาะอย่างอื่น ๆ ที่บางประเทศจัดเก็บภาษีสรรพสามิต อาทิ เครื่องสำอาง น้ำหอม นาฬิกา กล้อง โทรทัศน์ ภาพวาด เครื่องดื่ม น้ำตาล การพนัน โทรคมนาคม บริการสนามบิน ฯลฯ เนื่องจากภาษีสรรพสามิตนิยมจัดเก็บจากสินค้าและบริการที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี บางครั้งจึงถูก เรียกว่า “ภาษีบาป” (Sin Tax or Sumptuary Tax)

คุณลักษณะที่สำคัญของภาษีสรรพสามิตคือ การจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการ เฉพาะอย่าง เป็นการปฏิบัติจัดเก็บภาษีต่อสินค้าและบริการต่างๆ แบบไม่เท่าเทียมกัน (Non-Neutrality or Discrimination)²⁴ หน้าที่หลักของภาษีสรรพสามิต คือ (1) หารายได้เข้ารัฐ และ (2) จำกัดหรือควบคุมการบริโภคสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง เพื่อสะท้อนต้นทุนภายนอก (Externality) อันเกิดจากการบริโภคสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง หรือควบคุมเพื่อให้การผลิต สินค้าสรรพสามิตมีคุณภาพและได้มาตรฐาน นอกจากนี้ภาษีสรรพสามิตยังสามารถทำหน้าที่ ปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเช่นเดียวกับภาษีศุลกากร หากจัดเก็บจากสินค้านำเข้าใน อัตราภาษีที่สูงกว่าสินค้าผลิตในประเทศ ภาษีสรรพสามิตสามารถทำหน้าที่กระจายรายได้แบบ ก้าวหน้า (Progressively) ในกรณีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง ที่ คนที่มีรายได้ระดับสูงนิยมบริโภคหรือสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราที่สูงกว่าสินค้าและบริการที่คนมี รายได้ต่ำนิยมบริโภค อย่างไรก็ตามหน้าที่สองประการหลังไม่ใช่หน้าที่หลักของภาษีสรรพสามิต

การบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสามารถออกแบบให้จัดเก็บภาษีได้ ณ จุดต่างๆ ของ การผลิตและการจำหน่ายแล้วแต่ความเหมาะสม ที่นิยมกันคือ จัดเก็บ ณ จุดการผลิต และ นำเข้า เพราะสะดวกต่อการบริหารจัดการเก็บภาษี ภาษีสรรพสามิตยังสามารถกำหนดให้จัดเก็บ ภาษีได้ทั้งอัตราตามสภาพ (Specific Rate) และอัตราตามมูลค่า (Ad Valorem Rate) ที่นิยม จัดเก็บคือ อัตราตามสภาพ อาทิ น้ำหนัก ปริมาณ ขึ้น ปริมาตร ฯลฯ การออกแบบจัดเก็บภาษี สรรพสามิตในลักษณะใดจึงขึ้นอยู่กับนโยบายและวัตถุประสงค์การใช้ภาษีเป็นสำคัญ

²³ นิยามของคำว่า “ภาษีสรรพสามิต” ของ OECD กำหนดไว้ว่า คือ ภาษีเฉพาะอย่างทุกชนิดที่จัดเก็บจากจุดการผลิต หรือจุดการ จำหน่าย หรือจุดการขนย้ายสินค้า หรือการเข้าซื้อ หรือส่งมอบสินค้าและบริการ (Item 5210 in the OECD (2002) Classification) รวมถึงภาษีที่เลือกจัดเก็บเฉพาะในเวลาที่มีการใช้สินค้าหรือการอนุญาตให้ใช้หรือการดำเนินกิจกรรมบางอย่าง (Item 5200) นอกเหนือไปจากภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการโดยทั่วไป (Item 5110) ดังนั้น นิยามนี้มีความหมายกว้าง เพราะ กำหนดให้ ภาษีสรรพสามิตครอบคลุมถึง ภาษีการขายหรือภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บสูงไปกว่าอัตรามาตรฐาน โดยจัดเก็บจากสินค้าที่ฟุ่มเฟือย และสินค้าอื่นใด นิยามแบบแคบ ซึ่งเป็นแบบเดิมของ Anglo-Saxon Description ซึ่งกำหนดว่าภาษีสรรพสามิตคือภาษีที่จัดเก็บ สินค้าและบริการเฉพาะอย่าง โดยจัดเก็บจากการผลิต การขาย หรือการบริโภคสินค้าภายในประเทศ (Cnossen,2005)

²⁴ สินค้าและบริการที่ถูกจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะถูกจัดเก็บภาษีสูงกว่าสินค้าและบริการอื่นๆ

เนื่องจากภาษีสรรพสามิตมุ่งจัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง ฐานภาษีจึงแคบ และมีเป้าหมายเฉพาะเจาะจง (Focus) อีกทั้งอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจะสูงกว่าปกติ ทำให้ภาษีสรรพสามิตมีประสิทธิผลในการปรับเปลี่ยนการตัดสินใจของผู้ผลิตและผู้บริโภค และการจัดสรรทรัพยากร ภาษีสรรพสามิตจึงเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีประสิทธิภาพที่จะบรรลุนโยบายของรัฐ นอกเหนือไปจากการหารายได้ภาษี²⁵ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ประเทศต่างๆ นิยมออกแบบระบบภาษีสรรพสามิตเพื่อหารายได้เป็นสำคัญ เห็นได้จากการที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายรายได้ภาษี (Revenue Target) สูงขึ้นในแต่ละปี และเป้าหมายรายได้ภาษีกำหนดให้เป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากรายได้ภาษีปีก่อนหน้า ซึ่งหากจะสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงขึ้นได้ย่อมต้องมีการผลิตและบริการสินค้าสรรพสามิตดังกล่าวสูงขึ้นด้วย

3. วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บนอกเหนือไปจากภาษีสินค้าและบริการทั่วไป หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม สินค้าและบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงมีภาระภาษีโดยรวมแล้วสูงมากกว่าสินค้าและบริการอื่นๆ เพราะต้องเสียทั้งภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ด้วยลักษณะพิเศษนี้ ทำให้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญของรัฐ ในการดำเนินนโยบายเฉพาะด้านและเฉพาะบางสถานการณ์ วัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยทั่วไปมี 3 ประการ²⁶ คือ

3.1 ภาษีสรรพสามิตเป็นแหล่งรายได้รัฐที่มีประสิทธิภาพ (Revenue-Raising Efficiency) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลังสนับสนุนให้รัฐจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการบางประเภท เช่น บุหรี่ สุรา และน้ำมันในอัตราที่สูงกว่าอัตราปกติ เพราะสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (Price Elasticity of Demand) และความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ (Income Elasticity of Demand) ต่ำ (Inelastic)²⁷ การจัดเก็บภาษีเช่นนี้ก่อให้เกิด

²⁵ อ้างอิงจาก Excise Tax by William J. McCarter and Janet Stotsky (1995)

²⁶ อ้างอิง Economic Issues in Alcohol Taxation by Stephen Smith, Department of Economics, University College of London (Chapter 3)

²⁷ ความยืดหยุ่นต่ำ (Inelastic) หมายถึง ค่าความยืดหยุ่นต่ำกว่า 1 ตัวอย่างเช่น ถ้าค่าความยืดหยุ่นอุปสงค์ต่อราคาของสุรากับ -0.5 หมายถึง เมื่อราคาสุราสูงขึ้นร้อยละ 10 ปริมาณความต้องการบริโภคสุราจะลดลงร้อยละ 5 Leung and Phelps (1993) พบว่าสินค้าที่มีค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาต่ำมักจะมีค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ต่ำด้วย จากการศึกษาโดยใช้ข้อมูลในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาของเบียร์เท่ากับ -0.3 ไวน์ -1.0 และสุรากลั่น -1.5 ซึ่งค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของสุราจึงแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และในแต่ละช่วงเวลา ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ชัดเจน โดยส่วนใหญ่พบว่า บุหรี่ สุรา และน้ำมันมีค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาต่ำกว่า 1 (Inelasticity of Demand with respect to price)

รายได้แก่รัฐสูง แต่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคไม่มากหรือมีการบิดเบือนทางเศรษฐกิจน้อย ทำให้ต้นทุนการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตไม่สูง ทั้งต้นทุนต่อเศรษฐกิจ (Economic Distortion) และต้นทุนในการบริหารจัดการเก็บภาษี (Tax Administration Cost)²⁸ จึงถือว่าภาษีสรรพสามิตเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ให้รายได้ที่แน่นอนและมีเสถียรภาพ (Stability) ในประเทศกำลังพัฒนา (รวมถึงกรณีประเทศไทย) รายได้ภาษีสรรพสามิต คิดเฉลี่ยเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 - 30 ของรายได้ภาครัฐบาลทั้งสิ้น หลายประเทศนิยมขึ้นภาษีสรรพสามิตในเวลาที่ต้องการรายได้ภาษีเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ อย่างไรก็ตาม หากรัฐขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงมาก ๆ อาจทำให้รายได้ภาษีสรรพสามิตลดลงได้เช่นกัน โดยการลดลงของภาษีอาจเกิดจากการที่ผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงการบริโภคหันไปบริโภคสินค้าอื่นแทนสินค้าสรรพสามิตที่แพงขึ้น และการลักลอบผลิตหรือซื้อขายหรือขนส่งสินค้าแบบผิดกฎหมายเพิ่มขึ้น²⁹

3.2 ภาษีสรรพสามิต ช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาผลกระทบภายนอก (Externality)

อันเกิดจากการบริโภคสินค้าและบริการบางประเภท เช่น บุหรี่ สุรา ฯ (Correcting Externality Problems) ตัวอย่างเช่น การบริโภคสุราหรือบุหรี่มากเกินไปอาจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกทางลบ (Negative Externality) ต่อทั้งผู้บริโภคเองและบุคคลอื่น ต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนต่อสังคม เช่น สุขภาพทรุดโทรม อุบัติเหตุจากการขับขี่ ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรในการรักษาพยาบาลของรัฐ และเนื่องจากปริมาณการบริโภคสุราหรือบุหรี่ปริมาณต่อราคา คือราคาสูงขึ้นปริมาณการบริโภคมีแนวโน้มลดลง³⁰ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ราคาสุราหรือบุหรี่ปริมาณสูงขึ้น จึงช่วยสะท้อนต้นทุนในการบริโภคสินค้าสรรพสามิตเองทั้งผู้บริโภค

²⁸ รัฐควรเลือกจัดเก็บภาษีสูงจากสินค้าที่มีค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาต่ำ เพราะทำให้เกิดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ (Economic Distortion) ต่ำ เช่น สุรา เป็นการค้นพบโดย Ramsey (1927) นอกจากนี้ Corlett and Hague (1953) พิสูจน์ว่าเนื่องจากรัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากการพักผ่อนหย่อนใจ (Leisure) ได้โดยตรง การจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพหรือการบิดเบือนทางเศรษฐกิจต่ำ จึงควรจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับการพักผ่อนหย่อนใจในอัตราที่สูง ตัวอย่างสินค้าที่เกี่ยวกับการพักผ่อนหย่อนใจ อาทิ บุหรี่ สุรา เรือสำราญ เป็นต้น (Cnossen,2005)

²⁹ อ้างอิง How Are Distilled Spirits Taxed Worldwide? By International Tax & Investment Center การศึกษาของ World Health Organization ซึ่งสำรวจพฤติกรรมการบริโภคสุราของ 17 ประเทศ ในช่วงปี ค.ศ.1970 - 1991 พบว่า การบริโภคสุราลดลงเมื่อราคาสุราสูงขึ้น สะท้อนว่าการบริโภคสุราสัมพันธ์กับราคาอย่างใกล้ชิด ราคาสูงขึ้นการบริโภคสุราลดลง แสดงว่าการเพิ่มอัตราภาษีสุราจะมีผลทำให้การบริโภคสุราลดลงและรายได้ภาษีเพิ่มสูงขึ้นจนถึงระดับอัตราภาษีหนึ่งๆ หากยังมีการเพิ่มอัตราภาษีสุราสูงขึ้นไปอีก จะส่งผลให้รายได้ภาษีลดลงเพราะยอดจำหน่ายสุราลดลง (the Laffer Curve)

³⁰ มีการวิจัยค้นพบว่า ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาของสุราและบุหรี่ สำหรับเด็กโดยเฉลี่ยจะมีค่าสูงกว่าผู้ใหญ่ประมาณ 2 เท่า ทำให้หากเก็บภาษีสุราและทำให้ราคาสุราสูงขึ้น จะมีผลต่อปริมาณการบริโภคสุราของเด็กลดลงมากกว่าของผู้ใหญ่ 2 เท่า (Cnossen,2005)

และสังคม ทำให้ปริมาณการบริโภคสุราหรือบุหรี่ลดลง และลดผลกระทบต่อภายนอกอันเกิดจากการบริโภคสุราหรือบุหรี่มากเกินไป หรือในตัวอย่าง แบตเตอรี่ และน้ำมัน ที่เมื่อมีการใช้แล้วก่อให้เกิดมลพิษ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจึงเป็นการสะท้อนต้นทุนของสังคมอันเกิดจากมลพิษจากการบริโภคแบตเตอรี่ และน้ำมันบางครั้งจึงเรียกภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บเพื่อจำกัดมลพิษว่า “ภาษีสิ่งแวดล้อม” (Environmental Taxes) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทำให้ราคาแบตเตอรี่และน้ำมันสูงขึ้น ปริมาณการบริโภคแบตเตอรี่และน้ำมันจะต่ำลง หรืออย่างน้อยก็เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภคให้ระมัดระวังหรือประหยัดในการใช้มากขึ้น หรือที่เรียกกันว่า “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle: PPP) ในขณะเดียวกันรัฐจะได้รายได้ ภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นเพื่อนำมาช่วยแก้ไขปัญหามลพิษ

3.3 ภาษีสรรพสามิตมีผลทางด้านการกระจายภาระภาษี (Distributional Incidence)

แม้ว่าโดยทั่วไปภาษีที่เก็บจากสินค้าและบริการจะส่งผลกระทบต่อกระจายรายได้แบบถดถอย (Regressive Distribution Tax) กล่าวคือ ผู้บริโภคสินค้าไม่ว่ามีรายได้สูงหรือรายได้ต่ำจะได้รับภาระภาษีเท่าๆ กันเมื่อบริโภคสินค้าเหมือนกัน ทำให้ผู้บริโภคสินค้าที่มีรายได้ต่ำได้รับภาระภาษีต่อรายได้สูงกว่าคนที่มียาได้สูง อย่างไรก็ตามจากการที่ภาษีสรรพสามิตจัดเก็บจากสินค้าและบริการบางประเภท เช่น สุรา และบุหรี่ การกระจายภาระภาษีไม่เท่ากันสำหรับผู้บริโภคที่อยู่ในระดับรายได้ต่างๆ กัน อันเนื่องมาจากผู้ที่ดื่มสุราหรือบุหรี่ในปริมาณที่มากจะได้รับภาระภาษีสูงกว่าผู้ที่ไม่ดื่มสุราหรือสูบบุหรี่ และผู้ที่ไม่ดื่มสุราหรือไม่สูบบุหรี่จะไม่ได้ภาระภาษีแต่อย่างใด ผลทำให้การกระจายภาระภาษีสุราหรือบุหรี่ไม่ส่งผลกระทบต่อกระจายรายได้แบบถดถอย เช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีสินค้าอื่นๆ อีกทั้งเวลาที่รัฐขึ้นภาษีสุราหรือบุหรี่จะมีแรงต่อต้านจากสังคมไม่มากนัก เพราะมีแต่เฉพาะผู้ที่บริโภคสุราหรือบุหรี่ที่ถูกกระทบจากภาษีที่สูงขึ้น นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยเลือกจัดเก็บเฉพาะสินค้าและบริการที่ฟุ่มเฟือยหรือไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ทำให้การจัดเก็บภาษีจะจูงใจกับเฉพาะผู้ที่มีรายได้สูงหรือคนรวย เช่น เรือยอชต์ (ปัจจุบันยกเว้นภาษี) น้ำหอม พรม ฯลฯ ส่งผลกระทบต่อกระจายรายได้ให้เท่าเทียมกันมากขึ้น และส่งเสริมให้เกิดการออม การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยังสามารถกระจายภาระภาษีแตกต่าง ด้วยการจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างระหว่างสินค้าต่างๆ (Tax Differential) เพื่อช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น เครื่องดื่มประเภทน้ำผลไม้และน้ำพืชผักได้รับการยกเว้นภาษีสรรพสามิต แต่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากเครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลม เป็นต้น หรือเพื่อช่วยส่งเสริมการผลิตทดแทนการนำเข้าและส่งเสริมการส่งออก เช่น ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและสารละลายในประเทศ ด้วยการยกเว้นภาษีสรรพสามิตแนพทา น้ำมันก๊าด ก๊าซธรรมชาติเหลว (เอ็น.จี.แอล.) ก๊าซปิโตรเลียมเหลว

(แอล.พี.จี.) ที่ใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับผลิตพลาสติกและเคมีภัณฑ์ รวมถึงได้มีการลดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับน้ำมันแก๊สโซฮอล์ (น้ำมันเบนซินที่ผสมเอทานอล) ทำให้สามารถลดการนำเข้าสารเพิ่มออกเทน (MTBE) และช่วยให้เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยและมันสำปะหลังสามารถขายพืชผลทางการเกษตรได้ในราคาสูงขึ้น

นโยบายภาษีสรรพสามิตจึงมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อหารายได้เข้ารัฐและเพื่อจำกัดหรือลดหรือควบคุมการบริโภค แต่ไม่ได้มุ่งที่จะกำจัดสินค้าและบริการดังกล่าวให้หมดไปจากตลาด เพราะถ้ารัฐไม่ต้องการให้มีการบริโภคสินค้าและบริการนั้นๆ แล้ว รัฐสามารถออกกฎหมายห้าม (Ban) ไม่ให้มีการผลิตและซื้อขายสุราเช่นเดียวกับกรณียาเสพติดและฝิ่น³¹ แต่รัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อหารายได้เข้ารัฐ และเพื่อจำกัดหรือลดหรือควบคุมการบริโภคไปพร้อมๆ กัน ซึ่งวัตถุประสงค์ทั้งสองนี้ในบางครั้งอาจขัดแย้งกัน โดยเฉพาะในเวลาที่ยุทธศาสตร์ภาษีอยู่ในระดับสูง การกำหนดนโยบายภาษีและการวางระบบการบริหารจัดเก็บภาษีจึงจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น เพื่อรายได้ภาษีและเพื่อจำกัดการบริโภค อันจะก่อให้เกิดการการผลิตและการบริโภคสินค้าและบริการ ภาษีสรรพสามิตในระดับที่เหมาะสมไม่อยู่ในระดับที่สูงจนเกิดผลเสียต่อผู้บริโภคและต่อสังคม ในขณะที่เดียวกันรัฐยังคงได้รายได้ภาษีสรรพสามิตจำนวนมากอย่างมีเสถียรภาพ

วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ

ดังที่ทราบกันดีว่า บุหรี่ยาสูบเป็นสินค้าที่เมื่อบริโภคแล้วก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้สูบบุหรี่ อีกทั้งก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนอื่นที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน (Second Hand Smoker) เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของรัฐที่จะต้องรักษาพยาบาลต่อไป การสูบบุหรี่ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม (Social Cost) และผลกระทบภายนอกทางลบ (Negative Externality) สูง การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบส่งผลให้ราคาบุหรี่สูงขึ้น ช่วยลดปริมาณการสูบลง อีกทั้งรายได้จากภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบที่เก็บได้ รัฐสามารถนำไปใช้เพื่อรักษาพยาบาลผู้เป็นโรคที่เกิดจากการสูบบุหรี่หรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอื่นได้ต่อไป

ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของหลายๆ ประเทศรวมถึงประเทศไทยด้วย และในบางครั้งวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบเพื่อหารายได้เข้ารัฐ และเพื่อลดหรือจำกัดการสูบบุหรี่อาจขัดแย้งกันเอง จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่เราจะวิเคราะห์กันต่อไปว่า แท้จริงแล้วรัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี

³¹ ในบางประเทศห้ามไม่ให้มีการซื้อขายสุราโดยประชาชนในท้องถิ่น แต่อนุญาตให้ชาวต่างชาติและนักท่องเที่ยวนำสุรามาดื่มได้ในบางพื้นที่ เช่น บังกลาเทศ มัลดีฟ เป็นต้น

สรรพสามิตบุหรี่ยาเสพติดเพื่อหารายได้เข้ารัฐ หรือเพื่อลดหรือจำกัดการสูบบุหรี่อย่างใดมากกว่ากัน³²

การวิเคราะห์หาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาเสพติดจะดำเนินการโดยวิธีการหาข้อมูลในอดีตเกี่ยวกับ

(1) การตั้งเป้าหมายการดำเนินงานของกรมสรรพสามิต หากว่ารัฐตั้งเป้าหมายเป็นรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาเสพติด และกำหนดเป้าหมายให้สูงขึ้นในทุกๆ ปี แสดงว่ารัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก แต่หากว่า รัฐตั้งเป้าหมายเป็นปริมาณการสูบบุหรี่ที่ลดลง แสดงว่ารัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะลดหรือจำกัดการบริโภคบุหรี่ยาเสพติดเป็นหลัก หรือถ้ารัฐตั้งเป้าหมายทั้งรายได้ภาษีและจำนวนการบริโภคบุหรี่ยาเสพติดที่ลดลง แสดงว่ารัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะหารายได้เข้ารัฐและลดการสูบบุหรี่ไปพร้อมๆ กัน

(2) การแสดงเหตุผลประกอบกฎกระทรวงการคลัง เพื่อเสนอขอปรับเปลี่ยนอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาเสพติด หรือแสดงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมามีวัตถุประสงค์ใดเป็นสำคัญ เพื่อรายได้เข้ารัฐหรือเพื่อสังคม

(3) เอกสารและข้อมูลอื่นๆ ประกอบ ปริมาณการผลิตและการจำหน่ายบุหรี่ยาเสพติด มีแนวโน้มสูงขึ้นหรือต่ำลง หรืออย่างไร

1. เป้าหมายการดำเนินงานของกรมสรรพสามิตกับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาเสพติด

โดยปกติหน่วยงานราชการจะกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานของหน่วยงานสัมพันธ์กับวิสัยทัศน์ และพันธกิจของหน่วยงาน สำหรับเป้าหมายของกรมจัดเก็บภาษียาเสพติดของการดำเนินงานมักจะกำหนดจากผลงานการจัดเก็บรายได้ภาษี อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวมาข้างต้น รัฐใช้นโยบายภาษีเพื่อหลายวัตถุประสงค์ ดังนั้นสมมติฐานของการศึกษานี้คือ ถ้าหากวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาเสพติดมุ่งเพื่อหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก รัฐย่อมกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานของกรมสรรพสามิตเป็นผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาเสพติดที่สูงขึ้นทุกปี และถึงแม้ว่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาเสพติดจะส่งผลให้ปริมาณการบริโภคบุหรี่ยาเสพติดลดลง รัฐบาลไม่ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานของกรมสรรพสามิตเป็น

³² ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เคยบรรยายเรื่อง “เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย” ในปี พ.ศ.2496 โดยได้แนะนำว่า การที่รัฐบาลเก็บภาษีจากสุรา ฝิ่น ไฟ และยาสูบ เพื่อหารายได้ แต่จะหวังว่าการเก็บภาษีจะทำให้คนเลิกบริโภคสินค้าเหล่านี้ไม่ได้ รัฐบาลควรคำนึงถึงว่าสินค้าเหล่านี้ทำให้ประชาชนขาดสมรรถภาพในการทำงานด้วย จึงไม่ควรมุ่งหารายได้แก่รัฐบาลแต่น่าจะหาวิธีป้องกันมากกว่าจะส่งเสริม และหาวิธีหารายได้เข้าคลังโดยวิธีอื่น, ปกป้อง จันทิวทย์ หน้า 48 (2545)

ปริมาณการบริโภคบุหรี่ที่ลดลงด้วย ผลกระทบของภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่ทำให้ปริมาณการสูบบุหรี่ลดลงจึงเป็นเพียงผลพลอยได้จากการจัดเก็บภาษีเท่านั้น³³

ในระยะแรก (พ.ศ.2481 - 2490) พบว่า ภาษียาสูบไม่ได้เป็นแหล่งรายได้ภาษีอันดับหนึ่งที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ แต่เป็นรายได้อันดับสาม รองจากภาษีฝิ่น (อันดับหนึ่ง) และภาษีสุรา (อันดับสอง) จนกระทั่งในปี พ.ศ.2492 ภาษียาสูบจึงเพิ่มสูงขึ้น กลายเป็นแหล่งรายได้ภาษีสรรพสามิตอันดับหนึ่ง รองลงมาคือภาษีฝิ่น และภาษีซีเมนต์ ภายหลังภาษียาสูบเริ่มลดอันดับความสำคัญลง โดยเฉพาะหลังจากที่กรมสรรพสามิตเริ่มจัดเก็บภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน (ปี พ.ศ.2527) และต่อมามีการโอนการจัดเก็บภาษีรถยนต์ และภาษีอื่นๆ มาเป็นภาษีสรรพสามิต จากการยกเลิกภาษีการค้าและหันมาจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทน (ปี พ.ศ.2535) ประกอบกับอุตสาหกรรมสุรามีการขยายตัวอย่างมากทำให้รายได้ภาษีสุราสูงขึ้น อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน ภาษียาสูบยังคงถือว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญเพราะจัดอยู่ในอันดับหนึ่งในห้าของแหล่งรายได้ภาษีสรรพสามิต

ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลประมาณการรายได้ภาษียาสูบที่รัฐบาลใช้กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทำให้เชื่อได้ว่า รัฐบาลไทยยังคงมีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก เนื่องจาก ประมาณการรายได้ภาษียาสูบ ที่ใช้กำหนดเป้าหมายรายได้ภาษียาสูบ และผลการจัดเก็บภาษียาสูบยังคงมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ยกเว้นในบางปีงบประมาณที่รายได้ภาษีลดต่ำลง โดยเฉลี่ยแล้ว เป้าหมายการจัดเก็บภาษียาสูบมีแนวโน้มสูงขึ้นร้อยละ 8.72 ต่อปี และจัดเก็บได้จริงมีแนวโน้มสูงขึ้นร้อยละ 7.34 ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP (at Current Price)) แล้วจะพบว่าการจัดเก็บภาษีนุหรีมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยเฉลี่ย แต่ยังต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของ GDP ในช่วงปี พ.ศ.2530 - 2548 หากเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ภาษียาสูบต่อรายได้ทั้งสิ้นของรัฐบาลจะพบว่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3.38 สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง แสดงถึงความสำคัญของภาษียาสูบในฐานะแหล่งรายได้รัฐเริ่มลดลงมาตั้งแต่

³³ จากการสืบค้นข้อมูลพบว่า สถิติการจัดเก็บรายได้ภาษียาสูบในอดีตไม่มีการจัดเก็บโดยแยกรายละเอียดรายได้มาจากผลิตภัณฑ์ยาสูบใดบ้าง จำนวนเท่าใด (ผลิตภัณฑ์ยาสูบได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปจากใบยาสูบ ได้แก่ บุหรี่ซิการ์เรต ยาเส้น ยาเส้นปรุง บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเคี้ยว ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่เป็นที่นิยมมากที่สุดคือบุหรี่ยิกาเรต) เริ่มมีการแยกสถิติรายได้ภาษีนุหรีจากรายได้ภาษียาสูบในช่วงปีงบประมาณ 2535 แต่มิได้แยกรายละเอียดรายได้ภาษีผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นๆ นอกจากนี้ การประมาณรายได้ภาษียาสูบไม่ได้มีการแยกรายละเอียดประมาณการรายได้ของแต่ละผลิตภัณฑ์ยาสูบด้วย เพื่อแสดงเป้าหมายรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ การศึกษานี้จึงอนุมานใช้สถิติประมาณการรายได้ภาษียาสูบเป็นข้อมูลตัวแทน (Proxy) ของสถิติประมาณการรายได้ภาษีนุหรีเนื่องจากรายได้ภาษีนุหรีมากกว่าร้อยละ 99 ได้จากภาษีสรรพสามิตบุหรี่

ปีงบประมาณ 2545 - ปัจจุบัน (ตารางที่ 2) สาเหตุของรายได้ภาษียาสูบที่เริ่มลดลง เชื่อว่าเกิดจาก

1) ภาวะเศรษฐกิจซบเซา หลังวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ.2540 อีกทั้งรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีประเภทอื่นได้เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าภาษียาสูบ

2) การรณรงค์ให้ลดหรือเลิกสูบบุหรี่ขยายผล และเกิดประสิทธิผลมากขึ้น³⁴

3) กระทรวงการคลังปรับเปลี่ยนระดับความสำคัญของการจัดเก็บภาษียาสูบจากรายได้เข้ารัฐมาเป็นเพื่อสังคมและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพมากขึ้น โดยพบว่า กรมสรรพสามิตเริ่มกำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจำกัดการบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ และการจัดเก็บภาษีเพื่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมในช่วงปีงบประมาณ 2546 - 2549 อย่างไรก็ตาม การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานหรือดัชนีชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicator : KPI) ของกรมสรรพสามิตยังคงเน้นด้านรายได้ภาษี และไม่มีเป้าหมายเกี่ยวกับการลดปริมาณการบริโภคยาสูบแต่อย่างใด

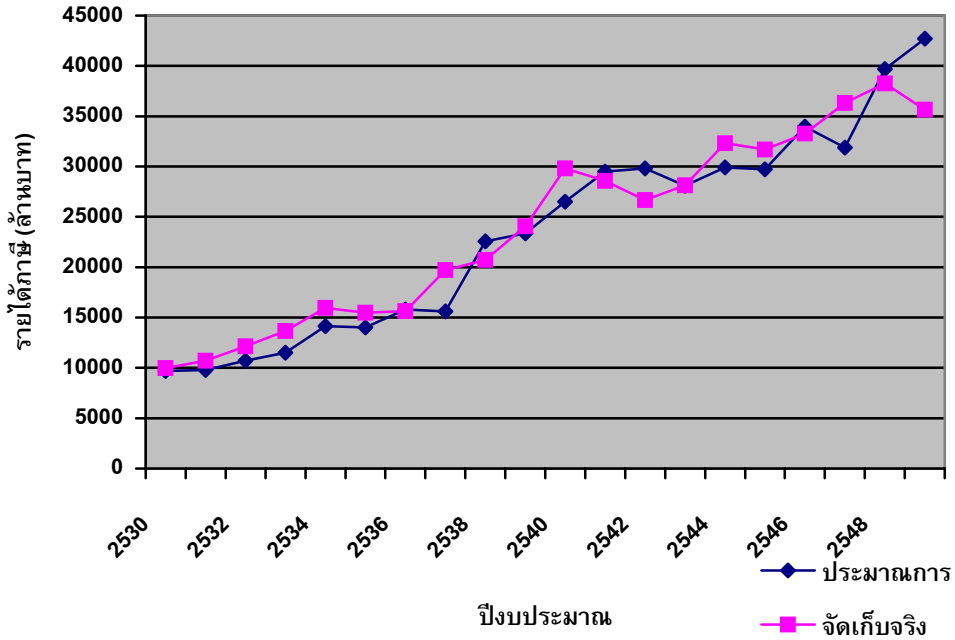
³⁴ ชลธาร (2548) สามิตสาร ปีที่ 61 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2548

ตารางที่ 3 เป้าหมายรายได้ภาษียาสูบและรายได้จัดเก็บจริง ปีงบประมาณ 2530 - 2549

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้ภาษียาสูบ (ล้านบาท)	เพิ่ม/ลด %	รายได้ภาษียาสูบจัดเก็บจริง (ล้านบาท)	เพิ่ม/ลด %	ส่วนต่างประมาณการกับจัดเก็บจริง (ล้านบาท)	GDP (Current Price)	เพิ่ม/ลด %
2530	9,695	n.a.	9,982	n.a.	287	1,300	n.a.
2531	9,800	1.08	10,695	7.14	895	1,560	19.99
2532	10,700	9.18	12,124	13.36	1,424	1,857	19.05
2533	11,500	7.48	13,660	12.67	2,160	2,184	17.58
2534	14,130	22.87	15,943	16.71	1,813	2,507	14.80
2535	14,018	-0.79	15,490	-2.84	1,472	2,831	12.94
2536	15,780	12.57	15,637	0.95	-143	3,165	11.81
2537	15,600	-1.14	19,708	26.03	4,108	3,629	14.66
2538	22,560	44.62	20,717	5.12	-1,843	4,186	15.34
2539	23,350	3.50	24,057	16.12	707	4,611	10.15
2540	26,500	13.49	29,815	23.93	3,315	4,733	2.64
2541	29,500	11.32	28,559	-4.21	-941	4,626	-2.24
2542	29,800	1.02	26,655	-6.67	-3,145	4,637	0.23
2543	28,100	-5.70	28,133	5.54	33	4,923	6.16
2544	29,920	6.48	32,309	14.84	2,389	5,134	4.28
2545	29,700	-0.74	31,696	-1.90	1,996	5,451	6.18
2546	33,980	14.41	33,288	5.02	-692	5,929	8.78
2547	31,870	-6.21	36,325	9.12	4,455	6,504	9.69
2548	39,690	24.54	38,258	5.32	-1,432	7,103	9.22
2549	42,718	7.63	35,657	-6.80	-7,061	n.a.	n.a.
เฉลี่ยต่อปี	23,446	8.72	23,935	7.34	490	4,046	10.07

- หมายเหตุ: (1) ประมาณการรายได้ภาษีสรรพสามิตตามเอกสารงบประมาณจากรายงานประจำปี กรมสรรพสามิต
(2) แหล่งที่มา : กรมสรรพสามิต (2549)
(3) ตัวเลข GDP เป็นปีปฏิทิน (แหล่งที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย) ในขณะที่ตัวเลขรายได้ภาษีเป็นปีงบประมาณ นำมาเปรียบเทียบกันเพื่อการเปรียบเทียบเท่านั้น

แผนภาพที่ 1 เป้าหมายรายได้ภาษียาสูบและรายได้ภาษียาสูบที่จัดเก็บได้จริง
ปีงบประมาณ 2530 - 2549



2. เหตุผลประกอบการปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่

โดยปกติ การเสนอกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายจะมีหมายเหตุแนบท้ายกฎหมาย เพื่อแสดงเหตุผลประกอบการประกาศใช้กฎหมาย

ตัวอย่างเช่น หมายเหตุประกอบการประกาศใช้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509³⁵ ซึ่งเป็นกฎหมายยาสูบที่ใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2509 ถึงปัจจุบัน โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2486 พระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2490 และพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่3) พ.ศ.2492 และใช้พระราชบัญญัติยาสูบ ปี พ.ศ.2509 แทน คือ

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยยาสูบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้เข้ามาเป็นเวลานานถึง 20 ปี และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 2 ครั้ง ถึง

³⁵ เล่มที่ 83 ตอนที่ 117 ราชกิจจานุเบกษา 27 ธันวาคม 2519

กรณีนั้นก็ยังไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ปัจจุบัน เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าแสดมปียาสูบ ได้กำหนดไว้ตามค่าเงินในสมัยนั้น และบทกำหนดโทษยังต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่มาก นอกจากนี้ยังไม่เหมาะสมอีกหลายประการ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยยาสูบให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

การศึกษานี้ได้ค้นคว้าข้อมูลกฎหมายยาสูบในอดีต เพื่อหาเหตุผลประกอบการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบในอดีต และพบว่าประเทศไทยมีการปรับปรุงอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบโดยตลอดในแนวโน้มที่สูงขึ้น (ตารางที่ 4) โดยมีเหตุผลเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน และเพื่อประโยชน์ในการหารายได้ให้เพิ่มพูนแก่รัฐเป็นสำคัญ เช่น รายงานประจำปี พ.ศ.2504 กรมสรรพสามิต หน้า 6 และในหมายเหตุประกอบการประกาศกฎกระทรวงเพื่อปรับปรุงอัตราค่าแสดมปียาสูบที่จัดเก็บจากบุหรี่ยาสูบ

ตัวอย่างหมายเหตุแนบท้ายกฎหมายยาสูบและกฎกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงอัตราภาษีบุหรี่ยาสูบ ได้แก่

พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2511 มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ

“...เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบทำกิจการโดยใช้ยาเส้นหรือยาเส้นปรุงรมด้วยยาอัด ซึ่งมีคุณลักษณะและคุณสมบัติคล้ายกับกระดาษมวนบุหรี่ยาสูบและทำยาเส้นด้วยใบยาซึ่งมิใช่ใบยาพันธุ์ยาสูบพื้นเมืองจำหน่ายให้ผู้ซื้อมวนด้วยกระดาษมากขึ้นเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนการจำหน่ายบุหรี่ยาสูบซึ่งเป็นอุตสาหกรรมผูกขาดของรัฐจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509”

พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2512 ตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2512 เหตุผลในการประกาศใช้ คือ

“...เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะยกเว้นภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากรแก่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบในการขายยาเส้นหรือยาสูบ และเพื่อให้ผู้ปลูกต้นยาสูบพันธุ์ยาสูบพื้นเมือง ผู้บ่มใบยาพันธุ์ยาสูบพื้นเมือง และผู้ทำยาเส้นจากใบยาพันธุ์ยาสูบพื้นเมืองที่ตนปลูกได้เอง หรือใบยาพันธุ์ยาสูบอื่นตามที่กำหนดไม่ต้องขอรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ”

การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้มีผลเปลี่ยนแปลงหลักการเก็บภาษีสรรพสามิต โดยการรวมภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากรเข้าในอัตราค่าแสดมปียาสูบ และยกเลิกการควบคุมการเพาะปลูกยาสูบพื้นเมือง ตั้งแต่การขออนุญาตเพาะปลูก การเพาะปลูก การบ่ม การหั่น การประกอบอุตสาหกรรม การขายยาเส้น คงมีการควบคุมกรรมวิธีดังกล่าวแต่เฉพาะการเพาะปลูกยาพันธุ์เวอร์ยีเนีย เทอร์กิช และเบอร์เลย์เท่านั้น

ตารางที่ 4 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ

เดือน ปี	บุหรี่ยาสูบต่างประเทศ		บุหรี่ยาสูบในประเทศ		หมายเหตุ
	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ฐานภาษี	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ฐานภาษี	
สิงหาคม 2481	0.20	บาทต่อกรัม	0.20	บาทต่อกรัม	ทุกยี่ห้อ
พฤศจิกายน 2482	ไม่มีการ เปลี่ยนแปลง	บาทต่อกรัม	(ก) 0.20 (ข) 0.05	บาทต่อกรัมเศษ ของกรัมให้นับเป็น หนึ่งกรัม	(ก) ใช้ใบยาสูบ ไทยทั้งหมด (ข) ใช้ใบยาสูบ นำเข้า
พฤศจิกายน 2509	0.20		40	ราคาขายปลีกใน ประกาศของอริบดี	ทุกยี่ห้อ
มกราคม 2510	0.14	บาทต่อกรัม	25	ราคาขายปลีกใน ประกาศของอริบดี	ทุกยี่ห้อ
พฤศจิกายน 2512	0.16	บาทต่อกรัม	(ก) 15 (ข) 30	ของราคาขายปลีก ในประกาศของ อริบดี	(ก) ใช้ใบยาสูบ ไทยทั้งหมด (ข) ใช้ใบยาสูบ นำเข้า
พฤศจิกายน 2516	0.20	บาทต่อกรัม	(ก) 15 (ข) 40	ราคาขายปลีกใน ประกาศของอริบดี	(ก) ใช้ใบยาสูบ ไทยทั้งหมด (ข) ใช้ใบยาสูบ นำเข้า
กุมภาพันธ์ 2519	0.12	บาทต่อกรัม	ไม่มีการ เปลี่ยนแปลง		
กันยายน 2519	ไม่มีการ เปลี่ยนแปลง		40	ราคาขายปลีก	ทุกยี่ห้อ
พฤษภาคม 2523	0.50	บาทต่อกรัม	(ก) 40 (ข) 45	ราคาขายปลีกใน ประกาศของอริบดี	(ก) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าไม่เกิน ร้อยละ 20 (ข) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าเกิน ร้อยละ 20

ตารางที่ 4 (ต่อ)

เดือน ปี	บุงหรีต่างประเทศ		บุงหรีในประเทศ		หมายเหตุ
	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ฐานภาษี	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ฐานภาษี	
เมษายน 2524	ไม่มีการ เปลี่ยนแปลง		(ก) 45 (ข) 50	ราคาขายปลีก ในประกาศของ อริบดี	(ก) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าไม่เกิน ร้อยละ 20 (ข) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าเกิน ร้อยละ 20
ธันวาคม 2524	ไม่มีการ เปลี่ยนแปลง		(ก) 48 (ข) 58	ราคาขายปลีก ในประกาศของ อริบดี	(ก) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าไม่เกิน ร้อยละ 20 (ข) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าเกิน ร้อยละ 20
มีนาคม 2527	ไม่มีการ เปลี่ยนแปลง		(ก) 35 (ข) 48 (ค) 58	ราคาขายปลีก ในประกาศของ อริบดี	(ก) ใช้ใบยาสูบ ไทยทั้งหมด (ข) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าไม่เกิน ร้อยละ 20 (ค) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าเกิน ร้อยละ 20
เมษายน 2528	ไม่มีการ เปลี่ยนแปลง		(ก) 35 (ข) 48 (ค) 56.50	ราคาขายปลีก ในประกาศของ อริบดี	(ก) ใช้ใบยาสูบ ไทยทั้งหมด (ข) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าไม่เกิน ร้อยละ 20 (ค) ใช้ใบยาสูบ นำเข้าเกิน ร้อยละ 20

ตารางที่ 4 (ต่อ)

เดือน ปี	บุงหรีต่างประเทศ		บุงหรีในประเทศ		หมายเหตุ
	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ฐานภาษี	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ฐานภาษี	
มกราคม 2535	55	ราคานำเข้าหรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกภาษีนำเข้า	55	ราคา ณ โรง อุตสาหกรรม	ทุกยี่ห้อ
ธันวาคม 2536	60	ราคานำเข้าหรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกภาษีนำเข้า	60	ราคา ณ โรง อุตสาหกรรม	ทุกยี่ห้อ
มกราคม 2538	62	ราคานำเข้าหรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกภาษีนำเข้า	62	ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม	ทุกยี่ห้อ
ตุลาคม 2539	68	ราคานำเข้าหรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกภาษีนำเข้า	68	ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม	ทุกยี่ห้อ
ตุลาคม 2540	70	ราคานำเข้าหรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกภาษีนำเข้า	70	ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม	ทุกยี่ห้อ
ตุลาคม 2542	71.5	ราคานำเข้าหรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกภาษีนำเข้า	71.5	ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม	ทุกยี่ห้อ
มีนาคม 2544	75	ราคานำเข้าหรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกภาษีนำเข้า	75	ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม	ทุกยี่ห้อ
ธันวาคม 2548	79	ราคานำเข้าหรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกภาษีนำเข้า	79	ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม	ทุกยี่ห้อ

หมายเหตุ : 1. เศษของกรัมให้นับเป็นหนึ่งกรัม

2. ฐานภาษีคิดจากราคาที่รวมภาษีสรรพสามิตแล้ว (ภาษีรวมใน)

3. ในปี พ.ศ.2535 ต้องปรับฐานภาษีสรรพสามิตเป็นราคา ณ โรงอุตสาหกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับ
การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

ที่มา : กฎกระทรวงการคลัง (2481 - 2548), สุชาติดา (2540) หน้า 23 สมเดช (2545) หน้า 22 - 23

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2512) ปรับปรุงอัตราภาษียาสูบใหม่ โดยยกเว้นภาษี การค้า และนำมารวมในอัตราค่าแสตมป์ยาสูบ โดยมีเหตุผลคือ

“...เนื่องจากการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีใหม่ โดยกำหนดให้การจัดเก็บภาษีอยู่ใน แหล่งเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษี จึงได้ยกเว้นภาษีการค้าตามประมวล รัษฎากร สำหรับการขายยาเส้น หรือยาสูบและนำอัตราภาษีการค้านั้นมาเพิ่มในอัตราค่าแสตมป์ ยาสูบ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้”กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2516) ปรับเพิ่มอัตราภาษี บุหรี่ผลิตในประเทศและบุหรี่ที่นำเข้า โดยมีเหตุผลคือ

“...โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงอัตราค่าแสตมป์ยาสูบที่จัดเก็บจากบุหรี่ซิการ์เรตที่ทำ ด้วยใบยาจากต่างประเทศและที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในด้านรายได้ของรัฐ จึง จำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้”

กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2519) มีการปรับอัตราภาษีบุหรี่ต่างประเทศลดลง จาก 20 สตางค์ต่อกรัมเป็น 12 สตางค์ต่อกรัม โดยให้เหตุผลว่า

“...เป็นการสมควรปรับปรุงอัตราค่าแสตมป์ยาสูบที่จัดเก็บจากบุหรี่ซิการ์เรตใน ต่างประเทศเสียใหม่...”

กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ.2523) ปรับปรุงอัตราภาษีบุหรี่โดยแยกตามสัดส่วนการใช้ ใบยาจากต้นยาสูบในประเทศและนำเข้า โดยหากใช้ใบยาสูบนำเข้าไม่เกินร้อยละ 20 จะเสีย ภาษีในอัตราร้อยละ 40 ของราคาขายปลีก และถ้าใช้ใบยาสูบนำเข้าเกินร้อยละ 20 จะเสียภาษี อัตราร้อยละ 45 ของราคาขายปลีก อีกทั้งปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ยาสูบนำเข้า โดยมีเหตุผลคือ

“เนื่องจากค่าแสตมป์ยาสูบที่เก็บจากบุหรี่ซิการ์เรตที่ผลิตในต่างประเทศ และบุหรี่ซิการ์ เรตที่ผลิตในประเทศแต่ใช้ใบยาจากต้นยาสูบที่ปลูกในประเทศต่ำกว่าร้อยละ 80 ของใบยา ทั้งสิ้น ยังไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงสมควรเพิ่มอัตราให้สูงขึ้น”

กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2524) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2524) ได้ปรับ เพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ซิการ์เรตภายในประเทศอีก โดยให้เหตุผลว่า อัตราค่าแสตมป์ที่จัดเก็บจาก บุหรี่ซิการ์เรตที่ผลิตในประเทศไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงสมควรปรับปรุง อัตราค่าแสตมป์ยาสูบเสียใหม่

กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2527) ได้ปรับปรุงอัตราภาษีบุหรี่ยาสูบซิการ์เรตในประเทศ โดย แบ่งออกเป็น 3 อัตรา ตามสัดส่วนของการใช้ใบยาสูบในประเทศ โดยหากใช้ใบยาสูบในประเทศ

มากจะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่า โดยลดอัตราภาษีบุหรี่ให้กับบุหรี่ที่ใช้ใบยาในประเทศทั้งสิ้น มีเหตุผลประกอบว่า

“...โดยเป็นการสมควรลดอัตราค่าแสตมป์ยาสูบที่จัดเก็บจากบุหรี่ชิกาแรตที่ผลิตในประเทศชนิดที่ทำด้วยใบยาจากต้นยาสูบที่ปลูกในประเทศทั้งสิ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ยาสูบที่ผลิตภายในประเทศให้มากยิ่งขึ้น...”

กฎกระทรวงฉบับที่ 20 (พ.ศ.2536) กฎกระทรวงฉบับที่ 21 (พ.ศ.2538) กฎกระทรวงฉบับที่ 22 (พ.ศ.2539) กฎกระทรวงฉบับที่ 23 (พ.ศ.2540) กฎกระทรวงฉบับที่ 25 (พ.ศ.2542) ปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ชิกาแรต จากอัตราร้อยละ 55 เป็นร้อยละ 60 (ฉบับที่ 20) ร้อยละ 62 (ฉบับที่ 21) ร้อยละ 68 (ฉบับที่ 22) ร้อยละ 70 (ฉบับที่ 23) ร้อยละ 71.5 (ฉบับที่ 25) โดยมีเหตุผลประกอบเหมือนกัน คือ

“...เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมอัตราค่าแสตมป์ยาสูบสำหรับยาสูบชนิดบุหรี่ชิกาแรตให้สูงขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้”

กฎกระทรวงฉบับที่ 26 (พ.ศ.2544) และกฎกระทรวงฉบับที่ 27 (พ.ศ.2548) ปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาแรตจากร้อยละ 71.5 เป็นร้อยละ 75 และร้อยละ 79 โดยมีเหตุผลประกอบเหมือนกัน คือ

“...โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมอัตราค่าแสตมป์ยาสูบสำหรับยาสูบชนิดบุหรี่ชิกาแรตให้สูงขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้”

อย่างไรก็ตามในบันทึกวิเคราะห์สรุปประกอบการเสนอร่างกฎกระทรวงฉบับที่ 27 มิได้ใช้เหตุผลทางด้านรายได้ประกอบ กลับใช้เหตุผลด้านสังคมและด้านสุขภาพ โดยระบุว่า “การบริโภคยาสูบทำให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก และทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณในการดูแลรักษาเป็นจำนวนมาก ไม่คุ้มกับค่าแสตมป์ยาสูบที่จัดเก็บได้ จึงเห็นควรใช้มาตรการภาษีสรรพสามิตในการปรับเพิ่มค่าแสตมป์ยาสูบให้สูงขึ้น อันเป็นการสนับสนุนมาตรการลดการบริโภคยาสูบเพื่อสังคมอีกทางหนึ่ง” อีกทั้งการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาแรตจะช่วยให้ราคาบุหรี่สูงขึ้น เพื่อลดกำลังซื้อของเด็กและเยาวชนลง และทำให้เข้าถึงบุหรี่ได้ยากขึ้น อันจะเป็นการช่วยส่งเสริมและสนับสนุนมาตรการควบคุมการบริโภคยาสูบเพื่อสังคมอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดเขตปลอดบุหรี่ การกำหนดห้ามแบ่งบุหรี่

ขาย การห้ามวางโซว์บุหรี ณ สถานที่ขาย และการห้ามจำหน่ายบุหรีให้แก่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การใช้เหตุผลประกอบการปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรีส่วนใหญ่ เพียงแต่เขียนไว้อย่างกว้างๆ เห็นว่าเป็นการปรับอัตราภาษีเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ของประเทศในปัจจุบัน ไม่ได้มีการอ้างถึงเหตุผลเพื่อการสาธารณสุขและเพื่อสังคมแต่อย่างใด ยกเว้นกฎกระทรวงฉบับที่ 27 ที่มีการให้เหตุผลในบันทึกวิเคราะห์สรุปเสนอร่างกฎกระทรวง และมีกฎกระทรวงบางฉบับที่ให้เหตุผลไว้อย่างชัดเจนว่า การปรับเพิ่มอัตราภาษีมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศ หรือเพื่อส่งเสริมการใช้ใบยาสูบภายในประเทศให้มากขึ้น

อนึ่ง การใช้เหตุผลประกอบการปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรีเพื่อให้เหมาะสม กับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันไม่น่าจะถูกต้อง เพราะอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรีเป็นอัตราตาม มูลค่าซึ่งจะลอยตัวตามอัตราเงินเฟ้อโดยอัตโนมัติ คือ ราคาสินค้าทั่วไปสูงขึ้น ราคาบุหรีสูงขึ้น ทำให้มูลค่าภาษีสูงขึ้น การเพิ่มอัตราภาษีจึงน่าจะมุ่งหมายให้ราคาบุหรีสูงขึ้นมากกว่าอัตราเงินเฟ้อ เพื่อจำกัดหรือลดการบริโภคบุหรีเป็นสำคัญ เพราะการปรับเพิ่มอัตราภาษีทำให้ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมของบุหรีสูงขึ้น นำไปสู่การปรับเพิ่มราคาขายปลีกบุหรี

3. เอกสารและข้อมูลอื่นๆ

เอกสารและข้อมูลอื่นๆ ได้แก่

1) สถิติสำคัญเกี่ยวกับการสูบบุหรีของคนไทย มูลนิธิรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี โดย ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ประกิต วาทีสาธกกิจ "...การดำเนินตามพันธกรณีที่ ประเทศไทยมีต่ออนุสัญญาควบคุมการบริโภคยาสูบขององค์การอนามัยโลก ข้อหนึ่งที่สำคัญคือ การขึ้นภาษียาสูบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสกัดไม่ให้เยาวชนเข้าสู่วงจรเสพติดบุหรี และเพื่อให้ผู้ที่มี รายได้น้อยสูบน้อยลง และอ้างว่า มีการนำนโยบายขึ้นภาษีมาใช้ในการควบคุมยาสูบ จึงส่งผล ให้อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรีสูงขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 – ปัจจุบัน

2) เว็บไซต์ <http://dental.anamai.moph.go.th> อ้างถึง พ.ศ.2536 คณะรัฐมนตรี มีมติให้ขึ้นภาษีบุหรี และให้ปรับอัตราภาษีขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพเพื่อควบคุม การบริโภคยาสูบ

3) ผลงานทางวิชาการ เรื่อง วิเคราะห์ผลกระทบจากการปรับอัตราภาษี บุหรีชิกาแรต โดย นางสาวสุชมา ศรีคราม เพื่อประเมินคุณสมบัติและผลงานในตำแหน่ง นักวิชาการสรรพสามิต 6 ว. กลุ่มวิชาการจัดเก็บภาษี สำนักบริหารการจัดเก็บภาษี 1 แสดง รายละเอียดการพิจารณาการปรับอัตราภาษีบุหรีชิกาแรตในอดีต โดยชี้ให้เห็นว่า หลายครั้งที่มี

การปรับเปลี่ยนภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานที่นำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีให้พิจารณาขึ้นภาษีบุหรี่ยี่ (ปีงบประมาณ 2537) หลายครั้งเป็นการพิจารณาปรับ เพิ่มภาษีบุหรี่ยี่ เพื่อให้ราคายาสูบเพิ่มขึ้นตามภาวะค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี³⁶ (ปีงบประมาณ 2539 และ 2540) เพื่อให้หารายได้เข้ารัฐ (ปีงบประมาณ 2541 ปรับภาษีบุหรี่ยี่ เพิ่มขึ้นตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เพื่อให้หารายได้เข้ารัฐอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจชะลอตัวอย่างมาก ปีงบประมาณ 2543 เพิ่มอัตรา ภาษีบุหรี่ยี่แทนรายได้ที่ลดลงจากการปรับลดอัตราภาษีน้ำมัน นอกจากนี้รัฐยังคำนึงถึงผลกระทบ ของการขึ้นอัตราภาษีบุหรี่ยี่ต่อการลักลอบหรือปลอมบุหรี่ยี่ และผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ปลูกใบ ยาสูบด้วย อย่างไรก็ตาม พบว่า วัตถุประสงค์หลักที่รัฐบาลใช้ในการปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ยี่ ยังคงเป็นการหารายได้เข้ารัฐ

4) ข้อมูลปริมาณการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยี่

ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่า หลังปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ประกาศขึ้น อัตราภาษีบุหรี่ยี่มาโดยตลอดเกือบจะทุก ๆ 2 ปี จากปีงบประมาณ 2536 ที่อัตราร้อยละ 55 เป็น ร้อยละ 75 ในปีงบประมาณ 2544 และร้อยละ 79 ในปีงบประมาณ 2549 ทั้งนี้ปริมาณการ จำหน่ายบุหรี่ยี่โดยรวมมีแนวโน้มลดลงในช่วงเวลาดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจน คือ จากปี พ.ศ.2536 ยอดจำหน่าย 2,126 ล้านซอง ลดเหลือเพียง 1,758 ล้านซองในปี พ.ศ.2549 อย่างไรก็ตามหากพิจารณาปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ยี่ที่นำเข้า จะพบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้น (ตารางที่ 6)³⁷

4. วัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่

จากการพิจารณาเอกสาร หลักฐาน และข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ จึงพอสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ชีกาแรตของรัฐบาลที่ผ่านมา คือ เพื่อหา รายได้เข้ารัฐ และเพื่อควบคุมกระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน

³⁶ ตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณ 2539 การปรับอัตราภาษีบุหรี่ยี่จากร้อยละ 62 เป็นร้อยละ 68 ของมูลค่า จะทำให้ราคาขายปลีกบุหรี่ยี่ผลิตในประเทศสูงขึ้น ประมาณ 2-5 บาทต่อซอง และราคาขายปลีกบุหรี่ยี่นำเข้าสูงขึ้น ประมาณ 3 - 8 บาทต่อซอง ปีงบประมาณ 2541 ปรับอัตราภาษีบุหรี่ยี่จากร้อยละ 68 เป็นร้อยละ 70 ผลทำให้ราคาขายปลีกบุหรี่ยี่ผลิตในประเทศสูงขึ้น 1 - 2 บาทต่อซอง ในขณะที่บุหรี่ยี่นำเข้าไม่ค่อยมีผลกระทบ เพราะมีการย้ายฐานการผลิตมาในกลุ่มประเทศอาฟต้า ทำให้ราคา ซี.ไอ.เอฟ.ร่วมกับอากร ขาเข้าลดต่ำลง

³⁷ สุขุม (2543) พบว่า ก่อนการปรับอัตราภาษีจะมีการผลิตเพื่อกักตุนบุหรี่ยี่เป็นจำนวนมากเพื่อการจำหน่ายในราคาที่ปรับ เพิ่มขึ้น ทำให้ปริมาณการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยี่เพิ่มสูงขึ้นก่อนการขึ้นภาษี หลังจากนั้นประมาณ 1 - 2 เดือน ปริมาณการผลิตและ จำหน่ายบุหรี่ยี่ที่ชำระภาษีจะลดลง เพื่อจำหน่ายสินค้าที่กักตุนทำกำไร และการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการตลาดของบุหรี่ยี่นำเข้าในช่วง หลังนี้เกิดจากการย้ายฐานการผลิตมาอยู่ในประเทศกลุ่มอาฟต้า เพื่อลดหย่อนภาษี และลดต้นทุน ทำให้ความสามารถในการ แข่งขันสูงขึ้น

และบางช่วงเวลาในอดีต รัฐบาลไทยได้ใช้การกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุติในอัตราที่แตกต่างกัน (Tax Differential) เพื่อสนับสนุนการใช้ใบยาสูบในประเทศ ด้วยการกำหนดอัตราภาษีที่ต่ำกว่าสำหรับบุหรี่ยุติที่ใช้ใบยาสูบในประเทศในสัดส่วนที่สูงกว่า และเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมบุหรี่ยุติในประเทศด้วยการกำหนดอัตราภาษีที่ต่ำกว่าสำหรับบุหรี่ยุติที่ผลิตในประเทศ และอัตราภาษีที่สูงกว่าสำหรับบุหรี่ยุตินำเข้า

สำหรับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุติกาเรตเพื่อการสาธารณสุขและสังคมนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญมาโดยตลอด แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่ากับการจัดเก็บภาษีเพื่อหารายได้เข้ารัฐ หลักฐานการเสนอปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ยุติ และการลดเป้าหมายประมาณการรายได้จากรูปธรรมแสดงให้เห็นว่า รัฐเพิ่งเริ่มให้ความสำคัญการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุติเพื่อการสาธารณสุขและสังคมมากกว่าหารายได้เข้ารัฐโดยมีหลักฐานชัดเจนในปีงบประมาณ 2548³⁸

³⁸ หลักฐานที่ชัดเจนปรากฏในคำขอขึ้นภาษีบุหรี่ยุติจากกระทรวงการคลัง แต่อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.2536 เป็นครั้งแรกที่กระทรวงสาธารณสุขเป็นฝ่ายเสนอให้ขึ้นภาษีบุหรี่ยุติ ตามหนังสือที่ สช 0101/3744 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2536 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายอาทิตย์ อุไรรัตน์) เสนอเข้าสู่วาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 5 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี ปริมาณการจำหน่ายบุหรี และรายได้ภาษีสรรพสามิต
บุหรี ปีงบประมาณ 2530 - 2549

ปีงบประมาณ	อัตราภาษี (%)	ปริมาณการจำหน่ายบุหรี (ล้านซอง)	เพิ่ม/ลด (%)	รายได้ภาษีสรรพสามิต* (ล้านบาท)	เพิ่ม/ลด (%)
2530	35, 48, 56.5	1,547		9,968	
2531	35, 48, 56.5	1,661	7.36	10,687	7.21
2532	35, 48, 56.5	1,844	11.03	12,065	12.90
2533	55	1,924	4.37	13,636	13.02
2534	55	1,955	1.59	15,899	16.59
2535	55	2,035	4.11	15,438	-2.90
2536	55	2,126	4.45	15,347	-0.59
2537	60	2,329	9.56	20,003	30.34
2538	62	2,172	-6.76	20,737	3.67
2539	68	2,464	13.47	24,093	16.18
2540	68	2,416	-1.96	29,756	23.50
2541	70	1,952	-19.22	28,692	-3.58
2542	70	1,811	-7.22	26,708	-6.91
2543	71.5	1,826	0.85	28,055	5.04
2544	75	1,832	0.35	31,782	13.29
2545	75	1,717	-6.32	31,248	-1.68
2546	75	1,981	15.40	32,687	4.61
2547	75	2,111	6.55	36,162	10.63
2548	75	2,286	8.30	38,223	5.70
2549	79	1,758	-23.08	35,628	-6.79
เฉลี่ยต่อปี			1.20		7.38

หมายเหตุ : (1) ข้อมูลภาษีสรรพสามิตบุหรีซิกาแรตและภาษีสรรพสามิตยาสูบ*จากแหล่งต่างๆ พบว่าตัวเลขไม่ตรงกัน และไม่ครบถ้วน ข้อมูลที่นำเสนอในรายงานฉบับนี้เป็นข้อมูลของกรมสรรพสามิต (2549) ที่ได้ปรับตัวเลขแล้ว

(2) แม้ว่าอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรีในช่วงปี พ.ศ.2533 - 2536 กำหนดที่ร้อยละ 55 เหมือนกัน แต่ฐานภาษีแตกต่างกัน คือ ปีงบประมาณ 2533 - 2534 ใช้ฐานราคาขายปลีกในประกาศของอริบตี และปีงบประมาณ 2535 - 2536 ใช้ฐานราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมหรือราคา ซี.ไอ.เอฟบวกภาษีนำเข้า (การเปลี่ยนฐานภาษีเริ่มเดือนมกราคม 2535)

ตารางที่ 6 ปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อตราตราจําแนกบุหรี่ยี่ห้อในประเทศและบุหรี่ยี่ห้อนำเข้า

หน่วย : ล้านซอง

ปีงบประมาณ	ปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อ					
	บุหรี่ยี่ห้อผลิตในประเทศ	สัดส่วน (%)	บุหรี่ยี่ห้อนำเข้า	สัดส่วน (%)	รวม	เพิ่ม/ลด (%)
2530	1,547	100.00	-	-	1,547	n.a.
2531	1,661	100.00	-	-	1,661	7.36
2532	1,844	100.00	-	-	1,844	11.03
2533	1,924	100.00	-	-	1,924	4.37
2534	1,943	99.38	12	0.62	1,955	1.59
2535	1,984	97.45	52	2.55	2,035	4.11
2536	2,065	97.15	61	2.85	2,126	4.45
2537	2,258	96.95	71	3.05	2,329	9.56
2538	2,100	96.72	71	3.28	2,172	-6.76
2539	2,387	96.86	77	3.14	2,464	13.47
2540	2,316	95.89	99	4.11	2,416	-1.96
2541	1,786	91.53	165.00	8.47	1,952	-19.22
2542	1,569	86.68	241.00	13.32	1,811	-7.22
2543	1,587	86.91	239.00	13.09	1,826	0.85
2544	1,571	85.74	261.27	14.26	1,832	0.35
2545	1,454	84.69	262.80	15.31	1,717	-6.32
2546	1,687	85.17	293.85	14.83	1,981	15.40
2547	1,682	79.70	428.35	20.30	2,111	6.55
2548	1,790	78.30	496.04	21.70	2,286	8.30
2549	1,357	77.19	401.02	22.81	1,758	-23.08

ที่มา : กรมสรรพสามิต (2549)



3

ประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิต
และวิธีการคำนวณภาษีสรรพสามิต
บุหรี่ยี่ห้อตราแฉะ

ประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิต และ วิธีการคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ

ประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิต

ประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้กันทั่วไปมี 3 แบบ คือ

- (1) อัตราตามสภาพ (Specific Rate)
- (2) อัตราตามมูลค่า (Ad Valorem Rate)
- (3) อัตราแบบผสมระหว่างอัตราตามสภาพและอัตราตามมูลค่า หรืออัตราผสม (Compound Rate)

(1) อัตราตามสภาพ

อัตราภาษีตามสภาพคิดภาษีตามสภาพของสินค้าและบริการ เช่น ต่อบรรจุ ต่อน้ำหนักต่อปริมาตร ต่อครั้ง เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ภาษีน้ำมัน คิดภาษีบาทต่อลิตร หรือภาษีสุรา คิดภาษีบาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ โดยไม่คำนึงถึงราคาของสินค้านั้นๆ แต่คำนึงถึงสภาพ หรือปริมาณของสินค้านั้นๆ อัตราภาษีตามสภาพเป็นที่นิยมในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของหลายประเทศ เพราะนำมาซึ่งรายได้ภาษีจำนวนที่แน่นอน ต้นทุนการบริหารจัดเก็บภาษีต่ำ อีกทั้งอัตราภาษีตามสภาพสามารถสะท้อนต้นทุนสังคมหรือผลกระทบภายนอกต่อการบริโภคสินค้าและบริการต่อชิ้นได้ชัดเจน

(2) อัตราตามมูลค่า

อัตราภาษีตามมูลค่าคิดภาษีเป็นร้อยละของมูลค่าของสินค้า หรือราคาคูณกับปริมาณราคาที่ใช้ในการคำนวณภาษีได้แก่ ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม ราคาขายส่ง ราคาขายปลีก อัตราภาษีตามมูลค่าจึงต้องคำนึงถึงราคาของสินค้าและปริมาณของสินค้าควบคู่กันไป โดยราคาเป็นปัจจัยที่สำคัญ กล่าวคือ ในปริมาณสินค้าที่เท่ากัน สินค้าที่มีราคาสูงจะถูกจัดภาษีสูงกว่าสินค้าที่มีราคาต่ำ

(3) อัตราแบบผสมระหว่างอัตราตามสภาพและอัตราตามมูลค่า หรืออัตราผสม

อัตราแบบผสมนี้จะคำนวณมูลค่าภาษีจากอัตราตามสภาพ และอัตราตามมูลค่าทั้งสองอัตราผสมกัน โดยอาจกำหนดให้คิดภาษีรวมกันจากทั้งสองอัตรา และนำมูลค่าภาษีจากแต่ละอัตรา

มารวมกัน แบบของประเทศอังกฤษ หรือประเทศในแถบทวีปยุโรป³⁹ หรือคิดภาษีจากอัตราได้อัตราหนึ่งที่สูงหรือต่ำกว่าก็ได้ เช่นอัตราภาษีสรรพสามิตของประเทศไทยที่จัดเก็บ เช่น สุรา น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องดื่ม เป็นต้น โดยเลือกจัดเก็บภาษีจากอัตราภาษีแบบผสม อัตราใดที่ให้มูลค่าภาษีสูงกว่า หรือของประเทศฟิลิปปินส์ที่จัดเก็บภาษีสุราอัตราตามสภาพ แต่กำหนดอัตราให้แตกต่างกันตามช่วงของราคาขายปลีกของสุรา

ข้อดีและข้อเสียของอัตราภาษีแต่ละประเภท

ภาษีแต่ละประเภทมีหลักการ (Principle) และบทบาทหน้าที่ (Role/Function) แตกต่างกัน การจะบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐจึงจำเป็นต้องออกแบบ (Design) ระบบภาษีให้เหมาะสมกับหลักการและหน้าที่ อีกทั้งสร้างความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ต่างๆ ตามที่รัฐต้องการ รัฐควรออกแบบระบบภาษีแต่ละภาษีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หนึ่งเพียงวัตถุประสงค์เดียวเท่านั้นระบบภาษีจึงจะมีประสิทธิผลที่สุด แต่ในทางปฏิบัติ รัฐมักออกแบบระบบภาษีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลายวัตถุประสงค์ไปพร้อมๆ กัน ทำให้ยากที่จะควบคุมและประมาณการผลกระทบของแต่ละภาษีได้ (Cossen,2005) เช่นเดียวกับกรณีของภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่รัฐต้องการจัดเก็บภาษีเพื่อสนองหลายวัตถุประสงค์พร้อมๆ กัน อย่างน้อยเพื่อ 2 วัตถุประสงค์ คือ เพื่อหารายได้เข้ารัฐ และเพื่อลดหรือจำกัดการสูบบุหรี่อันจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ และผลเสียต่อสังคม

การออกแบบระบบภาษีสรรพสามิตจัดเก็บจากสินค้าใด ควรใช้อัตราภาษีประเภทใด ควรขึ้นกับลักษณะโครงสร้างของตลาด (Market Structure) สินค้าั้นๆ ถ้าสินค้านั้นมีโครงสร้างตลาดแบบแข่งขันสมบูรณ์ (a Perfect Competitive Market) การจัดเก็บภาษีไม่ว่าจะเป็นอัตราตามมูลค่าหรืออัตราตามสภาพจะให้ผลไม่แตกต่างกันต่อราคาสินค้าของผู้ผลิตและของผู้บริโภค ตลอดจนต่อรายได้ภาษี แต่ถ้ามีโครงสร้างตลาดแบบแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competitive Market) ซึ่งโครงสร้างตลาดสินค้าสรรพสามิต เช่น สุรา ยาสูบ และน้ำมัน ส่วนใหญ่มีลักษณะเช่นนี้ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแบบอัตราตามมูลค่าหรืออัตราตามสภาพจะให้ผลกระทบที่แตกต่างกัน

³⁹ ประเทศในทวีปยุโรปจัดเก็บภาษีบุหรี่ยี่ในอัตราแบบผสม โดยมีอัตราตามสภาพ และอัตราตามมูลค่า ทั้งนี้อัตราตามสภาพทำหน้าที่กำหนดรายได้ขั้นต่ำของรัฐเอาไว้ (The Minimum Excise Tax) เพราะไม่ว่าราคามูลค่าจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร อัตราตามสภาพจะจัดเก็บภาษีตามหน่วยหรือน้ำหนักของบุหรี่ยี่

ข้อดีและข้อเสียของอัตราภาษีตามสภาพ

ข้อดีของอัตราภาษีตามสภาพ คือ

- 1) ลดความแตกต่างของราคาสินค้าระหว่างสินค้ายี่ห้อที่มีราคาแพงและสินค้ายี่ห้อที่มีราคาถูกโดยเปรียบเทียบ ส่งผลทางอ้อมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพสินค้าให้ดีขึ้น (Upgrading Effect) เพราะราคาสินค้าไม่มีผลต่อการเสียภาษี การจัดเก็บภาษีไม่ลงโทษสินค้าคุณภาพสูงที่มีราคาแพง⁴⁰ อัตราภาษีตามสภาพเป็นที่นิยมจัดเก็บ ถ้าต้องการให้เกิดการพัฒนาคุณภาพสินค้า
- 2) นำมาซึ่งรายได้ภาษีจำนวนที่แน่นอน มีเสถียรภาพ
- 3) สะท้อนผลกระทบต่อภายนอกซึ่งสัมพันธ์กับปริมาณการบริโภคยาสูบ ถ้าใช้ฐานภาษีตามน้ำหนักบุหรี่ หรือขนาดมวน หรือจำนวนมวนบุหรี่ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดหรือลดการบริโภคบุหรี่ คือ ปริมาณยาสูบทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ คำนึงถึงปริมาณยาสูบ ไม่คำนึงถึงราคาของบุหรี่
- 4) ต้นทุนการบริหารจัดเก็บที่ต่ำกว่า เพราะง่ายต่อการตรวจสอบจำนวนหรือน้ำหนัก ตลอดจนการคำนวณภาษี อีกทั้งเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีไม่ต้องใช้ดุลยพินิจในการกำหนดอัตราภาษี เช่นในกรณีอัตราตามมูลค่า

ข้อเสียของอัตราภาษีตามสภาพ คือ

- 1) ไม่ยืดหยุ่นตามสภาวะเศรษฐกิจ (Sticky or Difficult to Change) โดยเฉพาะการปรับตัวตามอัตราเงินเฟ้อ อันเนื่องมาจากอัตราภาษีจะคงที่ ในขณะที่ต้นทุนการผลิตสินค้า ตลอดจนราคาสินค้ามีการปรับตัวตลอดเวลา และทำให้รายได้ภาษีที่แท้จริง (หลังปรับอัตราเงินเฟ้อ) มีแนวโน้มลดลง วิธีแก้ไขที่ใช้กันคือ การปรับอัตราภาษีตามสภาพตามอัตราเงินเฟ้อ (Indexing the Specific Tax Rate) โดยให้อัตราภาษีตามสภาพปรับตามอัตราเงินเฟ้อเป็นประจำ และอัตราที่กำหนดเป็นดัชนีตามอัตราเงินเฟ้อ เช่น ประเทศออสเตรเลียมีการปรับอัตราภาษีสุรทุก ๆ 6 เดือนตามอัตราเงินเฟ้อ ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศรัสเซีย เป็นต้น
- 2) มีลักษณะเป็นภาษีแบบถดถอย (Regressive Tax) มากกว่าอัตราภาษีตามมูลค่า เพราะอัตราภาษีต่อราคาขายของสินค้าราคาแพงจะต่ำกว่าของสินค้าราคาถูก โดยส่วนใหญ่สินค้าราคาแพงคนรวยบริโภค และสินค้าราคาถูกคนจนบริโภค

⁴⁰ ตัวอย่างเช่น สุราที่มีคุณภาพสูงมักมีราคาแพง อันเกิดจากกระบวนการผลิตและการเก็บรักษาสุรที่ยาวนาน การควบคุมมาตรฐานการผลิต ทำให้ต้นทุนการผลิตสุราสูงขึ้น และต้องขายในราคาที่สูง อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการพิสูจน์ที่ชัดเจนว่า สุราราคาแพงมีผลเสียต่อสุขภาพน้อยกว่าสุราราคาถูกประเภทเดียวกันและที่มึความแรงของแอลกอฮอล์เท่ากัน

ข้อดีและข้อเสียของอัตราภาษีตามมูลค่า

ข้อดีของอัตราภาษีตามมูลค่า คือ

- 1) มีความยืดหยุ่น (Flexibility) หรือลอยตัว (Buoyant) ตามสภาวะเศรษฐกิจหรือปรับตัวตามอัตราเงินเฟ้อ เนื่องจากฐานภาษีเป็นราคา ซึ่งคิดคำนวณจากต้นทุนการผลิตและกำไรอยู่แล้ว จึงไม่ต้องปรับอัตราภาษีตามอัตราเงินเฟ้อ และทำให้รายได้ภาษีที่แท้จริงไม่ลดลงตามอัตราเงินเฟ้อ สินค้าและบริการในโลกปัจจุบันมีแนวโน้มไปในทิศทางที่พัฒนาคุณภาพ คุณลักษณะ ยี่ห้อ และรูปลักษณะ เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้าต่อหน่วย การจัดเก็บภาษีอัตราตามมูลค่าทำให้รายได้ภาษีมีการลอยตัวตามมูลค่าสินค้าดีกว่าการจัดเก็บภาษีอัตราตามสภาพ ซึ่งได้รายได้ภาษีคงที่ไม่ว่าสินค้านั้นมีมูลค่าสูงหรือมูลค่าต่ำ
- 2) สามารถใช้เป็นเครื่องมือปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Barriers to Trade) กรณีที่สินค้านำเข้ามีคุณภาพสูงกว่าและราคาแพงกว่าบุหรี่ยี่ห้อที่ผลิตในประเทศ การจัดเก็บภาษีตามมูลค่าทำให้บุหรี่ยี่ห้อนำเข้ามีภาระภาษีสูงกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศ
- 3) ส่งผลต่อการกระจายภาระภาษี (Distributional Incidence) แบบอัตราก้าวหน้า (Progressive Tax) เพราะบุหรี่ยี่ห้อราคาแพง (ไม่ว่าจะนำเข้าหรือผลิตในประเทศ) คนรวยสามารถซื้อและนิยมบริโภคมากกว่าเสียภาษีสูงกว่าบุหรี่ยี่ห้อที่ถูกที่คนจนสามารถซื้อและบริโภค

ข้อเสียของอัตราภาษีตามมูลค่า คือ

- 1) ก่อให้เกิดผลของตัวคูณ (A Multiplier Effect) มากกว่าแบบอัตราตามสภาพ (Specific Rate) ทำให้ราคาบุหรี่ยี่ห้อสูงขึ้นหรือลดลงมากกว่า เกิดความแตกต่างของราคาระหว่างบุหรี่ยี่ห้อที่มีราคาแพงและบุหรี่ยี่ห้อที่มีราคาถูกเพิ่มขึ้นโดยสมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงของภาษีจะกระทบต่อการตัดสินใจบริโภคของผู้บริโภคมากกว่า ส่งผลทางอ้อมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพสินค้าให้เลวลง เพื่อลดต้นทุนสินค้า ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ผลิต นำไปสู่การผลิตสินค้าที่มีคุณภาพต่ำและราคาถูก (Down Grading Effect or Downgrading) แทนการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงและราคาแพง เพื่อลดภาระภาษี การจัดเก็บภาษีอัตราตามมูลค่าจึงเป็นการลงโทษสินค้าที่มีคุณภาพสูงที่มีราคาแพง และยังเป็น การลงโทษการพัฒนาคุณภาพของบรรจุกฎอื่นอีกด้วย เพราะต้นทุนบรรจุกฎอื่นจะถูกรวมไปในฐานภาษีด้วย และทำให้ต้องเสียภาษีสูงขึ้น

- 2) การบริหารจัดการเก็บมีความยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะการประเมินฐานราคา (Valuation) ที่ใช้คำนวณภาษี การกำหนดว่าราคาใดคือราคาที่ถูกต้องเหมาะสม เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการกำหนดมูลค่า ต้นทุนการบริหารจัดการ จึงสูงกว่ากรณีอัตราภาษีตามสภาพ
- 3) ส่งเสริมในทางอ้อมให้เกิดการลักลอบขนหรือผลิตหรือปลอมสินค้า (Smuggled and Counterfeit goods) หรือแจ้งราคาที่เป็นฐานภาษีต่ำกว่าที่เป็นจริง เป็นการหนีภาษี (Tax Evasion) วิธีหนึ่ง เพราะอัตราภาษีตามมูลค่าจะทำให้สินค้าที่มีคุณภาพสูงและราคาแพงมีมูลค่าสูงขึ้นไปอีก (Multiplier Effect) มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในการทำผิดกฎหมายภาษี โดยเฉพาะหากกำหนดอัตราตามมูลค่าที่สูงมากๆ
- 4) ส่งเสริมให้มีการแข่งขันด้านราคา (Price Wars) กล่าวคือ ยิ่งกำหนดราคาที่เป็นฐานภาษีต่ำลงจะทำให้ได้ประโยชน์ด้านภาษีมากขึ้น และได้สัดส่วนการตลาดมากขึ้น ทำให้รายได้ภาษีรัฐลดลง
- 5) รัฐไม่สามารถประมาณการรายได้ภาษีที่แน่นอนได้ รายได้ภาษีบุหรี่ยิ่งขึ้นกับภาวะของตลาดบุหรี่

การออกแบบระบบภาษีโดยอัตราภาษีแบบใดดีกว่ากัน หรืออัตราภาษีแบบไหนเหมาะสมกับประเทศไทย ไม่มีใครสามารถให้คำตอบที่ชัดเจนได้ เพราะอัตราภาษีแต่ละแบบมีทั้งข้อดีและข้อเสีย จึงทำให้มีบางประเทศนำอัตราภาษีทั้งแบบตามสภาพและแบบตามมูลค่ามาผสมผสานกัน เป็นอัตราผสม (Compound/Combination Rate) เช่น ประเทศไทย และฟิลิปปินส์ ใช้อัตราภาษีแบบผสมผสานจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสุรา เป็นต้น

การออกแบบโครงสร้างอัตราภาษีว่าจะใช้อัตราแบบใดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของนโยบายภาษีของรัฐเป็นสำคัญว่า รัฐต้องการจำกัดหรือลดการบริโภคหรือต้องการหารรายได้ภาษี (Revenue - Raising Efficiency) หรือต้องการพัฒนาคุณภาพสินค้า หรือต้องการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ หรือต้องการบรรเทาผลกระทบภายนอกทางลบของการบริโภคสินค้า (Correcting Externality Problems) ซึ่งรัฐต้องจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายภาษีให้ชัดเจนเสียก่อน และพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการเก็บภาษี (Tax Administrative Capacity) ให้เหมาะสม จึงจะสามารถใช้นโยบายภาษีบุหรี่ยิ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยิ่งของประเทศไทย ปัจจุบันใช้จัดเก็บภาษีแบบอัตราตามมูลค่าเพียงอย่างเดียว ในอัตราร้อยละ 79 ของราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ดังที่กล่าวใน

บทที่ 2 แม้ว่าจะมีเพดานอัตราภาษีเปิดให้ใช้อัตราแบบผสมได้ก็ตาม จึงแตกต่างไปจากผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นๆ ที่ใช้อัตราแบบผสม ในทางปฏิบัติพบว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุคใหม่ของไทยประสบกับข้อดีและข้อเสียของอัตราตามมูลค่าเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ คือ ปัญหาการแจ้งราคา ณ โรงอุตสาหกรรม และ/หรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ปัญหาการลักลอบบุหรี่ยุคใหม่ และปลอมบุหรี่ยุคใหม่ การจัดเก็บภาษีบุหรี่ยุคใหม่ตามอัตรามูลค่า ไขควงคู่ไปกับอำนาจในการประกาศเพดานราคาขายปลีกบุหรี่ยุคใหม่

อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุคใหม่

ตารางที่ 4 ในบทที่ 2 แสดงโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุคใหม่ในอดีต (พ.ศ.2481) ถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเคยจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุคใหม่ทั้งแบบอัตราตามสภาพและอัตราตามมูลค่า

ช่วงแรก ปี พ.ศ.2481 - 2508 มีการจัดเก็บภาษีบุหรี่ยุคใหม่หรืออัตราตามสภาพ หรือบาทต่อกรัม มาก่อน โดยปี พ.ศ.2481 ใช้อัตราตามสภาพ 0.2 บาทต่อกรัมทั้งบุหรี่ยุคใหม่ผลิตในประเทศและนำเข้า และปี พ.ศ.2486 ปรับเปลี่ยนใช้ภาษีแตกต่างกันระหว่างบุหรี่ยุคใหม่ในประเทศและบุหรี่ยุคใหม่นำเข้า

ต่อมาระหว่างปี พ.ศ.2509 - 2528 ปรับเปลี่ยนอัตราภาษีบุหรี่ยุคใหม่ในประเทศเป็นอัตราภาษีตามมูลค่า คิดคำนวณจากรฐานราคาขายปลีกที่อธิบดีประกาศ สำหรับบุหรี่ยุคใหม่ที่นำเข้า ยังคงใช้อัตราตามสภาพ (บาทต่อกรัม) กับบุหรี่ยุคใหม่เข้ามาเป็นเวลาระยะหนึ่งมีการกำหนดอัตราภาษีตามมูลค่าในอัตราที่แตกต่างกันระหว่างบุหรี่ยุคใหม่ที่ใช้ใบยาในประเทศและที่ใช้ใบยานำเข้า (Tax Differential) ตามสัดส่วนการใช้ใบยาในประเทศหรือนำเข้าที่กำหนด โดยกำหนดอัตราภาษีตามมูลค่าที่แตกต่างกันสองอัตรา และสามอัตรา เพื่อส่งเสริมให้ใช้ใบยาสูบในประเทศมากขึ้น

ในปี พ.ศ.2533 มีการปรับใช้อัตราภาษีตามมูลค่าบนฐานราคาขายปลีกโดยใช้อัตราภาษีเดียวกันสำหรับบุหรี่ยุคใหม่ทั้งที่ผลิตในประเทศและนำเข้าเพื่อความเท่าเทียมกัน

ปี พ.ศ.2535 - ปัจจุบัน เมื่อมีการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ในประเทศไทย จึงมีการปรับเปลี่ยนฐานภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุคใหม่ จากที่จัดเก็บอัตราตามมูลค่าใช้ฐานราคาขายปลีกมาเป็นฐานราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม (กรณีบุหรี่ยุคใหม่ผลิตในประเทศ) และราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกอากรขาเข้า (กรณีบุหรี่ยุคใหม่นำเข้า) โดยจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

หากพิจารณาจากกฎหมายยาสูบแล้วจะพบว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 กำหนดเพดานอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่แบบอัตราผสม คือให้อำนาจรัฐที่กำหนดอัตราภาษีได้ทั้งอัตราตามสภาพ (0.60 บาทต่อกรัม) และอัตราตามมูลค่า (ร้อยละ 80) แต่รัฐเลือกบังคับจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่เพียงอัตราตามมูลค่าเท่านั้น ซึ่งปัจจุบัน (ปี พ.ศ.2549) กำหนดที่ร้อยละ 79

วิธีการคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรต

ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตจัดเก็บในอัตราภาษีตามมูลค่า (Ad Valorem Rate) ร้อยละ 79 และเป็นแบบอัตรารวมใน (Inclusive Tax Rate) เช่นเดียวกับการคำนวณหามูลค่าภาษีสรรพสามิตของสินค้าและบริการอื่นๆ การคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตมีองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วน คือ ฐานภาษี (Tax Base) ได้แก่ ปริมาณ และราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม (กรณีบุหรี่ปroducerในประเทศ) หรือราคา ซี.ไอ.เอฟ บวกอากรขาเข้า (กรณีบุหรี่ปroducerนำเข้า)

การจัดเก็บภาษีอัตราตามมูลค่า แม้ว่าอัตราภาษีจะคงที่ แต่มูลค่าภาษีจะแปรผันไปตามปริมาณ และราคาขาย กรณียาสูบ กรณียาสูบในประเทศ ใช้ฐานราคา ณ โรงอุตสาหกรรม ซึ่งประเมินโดยโรงงานยาสูบ กรณียาสูบนำเข้าใช้ฐานราคานำเข้าหรือราคามูลค่าขนส่ง ค่าประกันภัย (ราคา CIF) บวกอากรขาเข้า สมมติให้ปริมาณบุหรี่ปroducerคงที่ มูลค่าภาษีบุหรี่ปroducerจะขึ้นกับราคามูลค่าที่สูงขึ้น กล่าวคือ ถ้าราคามูลค่าสูงขึ้น มูลค่าภาษีบุหรี่ปroducerจะสูงขึ้น และถ้าราคามูลค่าที่ต่ำลง มูลค่าภาษีบุหรี่ปroducerจะต่ำลง

นอกจากนี้ วิธีการคำนวณภาษียาสูบตามอัตราตามมูลค่าของไทยเป็นแบบอัตราภาษีแบบรวมใน เป็นการคิดคำนวณภาษีจากฐานภาษีที่รวมภาษีไว้แล้ว หมายถึง ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมเป็นราคาที่ได้อัตราภาษีรวมไว้แล้ว ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายมาตรา 5 ตรี แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ว่า

“การเสียค่าแสตมป์ยาสูบตามมูลค่านั้น ให้ถือมูลค่าตาม (1) และ (2) โดยให้รวมค่าแสตมป์ยาสูบที่พึงต้องชำระด้วย โดย (1) คือ ในกรณีที่ยาเส้นที่ทำในราชอาณาจักร ให้ถือตามราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมยาสูบ.... (2) ในกรณียาเส้นหรือยาสูบที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้ถือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ของยาเส้นหรือยาสูบ บวกด้วยอากรขาเข้า..”

การคำนวณภาษีแบบอัตรารวมใน มีเหตุผลจากภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีทางอ้อม รัฐต้องการให้ผู้ผลิตผลักภาระภาษีไปสู่ผู้บริโภคอย่างเต็มที่ ซึ่งจะทำให้ราคาขาย ณ โรง

อุตสาหกรรมซึ่งเป็นราคาจากผู้ผลิตขายหรือออกไปเป็นราคาจากผู้ผลิตได้ผลกำไรภาษีหรือไปให้ผู้ซื้อผ่านการรวมภาษีไว้ในราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมไว้แล้ว⁴¹

ตัวอย่างเช่น การผลิตบุหรี่โดยมีต้นทุน 5 บาทต่อซอง และต้องการกำไร 1 บาทต่อซอง หากรัฐจัดเก็บภาษี 4 บาทต่อซอง ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมจะมีค่าเท่ากับ $5 + 1 + 4 = 10$ บาทต่อซอง เป็นต้น เนื่องจากผู้ผลิตยอมไม่ต้องการที่จะแบกรับภาระภาษีไว้เอง เพราะจะทำให้ตนได้รับกำไรลดลงหรือขาดทุนจึงผลกำไรภาษี 4 บาทต่อซองไว้ในราคาบุหรี่ที่ขายออกไป

ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมจึงเป็นราคาที่ประกอบด้วยต้นทุนบวกกำไร (X) และภาษีสรรพสามิต (TAX) ไว้เรียบร้อยแล้ว เมื่อทราบราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม (P) แล้ว การคำนวณมูลค่าภาษีสรรพสามิต สามารถทำได้โดยการนำราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมคูณกับ อัตราภาษีสรรพสามิต ร้อยละ 79 ของราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นอัตราภาษีแบบอัตรารวมใน (Inclusive Rate) แต่ถ้าไม่ทราบราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ทราบแต่เพียงต้นทุนบวกกำไร จะต้องคำนวณหาอัตราภาษีแบบแยกนอก (Exclusive Rate) โดยใช้สูตรคณิตศาสตร์ $T = [t / (1 - t)]$ เพื่อนำมาคูณกับต้นทุนบวกกำไร (X) แล้วจึงจะได้ค่ามูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อซอง และคำนวณหาราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมได้ โดยนำมูลค่าภาษีรวมกับต้นทุนบวกกำไรนั่นเอง

สูตรคณิตศาสตร์ที่ใช้ในการคำนวณหาภาระภาษีสรรพสามิตแบบรวมใน และอัตราภาษีแยกนอก คือ

$$T = t / (1 - t)$$

โดย T = อัตราภาษีสรรพสามิต (แบบแยกนอก) หรือภาระภาษี
t = อัตราภาษีสรรพสามิตที่ประกาศในกฎหมาย (แบบรวมใน)

⁴¹ อัตราภาษีแบบรวมใน (Inclusive Tax Rate) หมายถึง อัตราภาษีที่คิดคำนวณจากฐานมูลค่าที่รวมภาระภาษีอยู่ในฐานภาษีด้วย ตัวอย่างเช่น

- ภาษีการค้าคิดเป็นอัตราร้อยละของรายรับของผู้ประกอบการ โดยรายรับของผู้ประกอบการได้รวมภาระภาษีการค้าไว้แล้ว
- ภาษีสรรพสามิตจัดเก็บเป็นอัตราร้อยละของราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม หรือ ราคาขายส่งช่วงสุดท้าย หรือ ราคาขายปลีก ซึ่งราคาขายดังกล่าวจะรวมภาระภาษีสรรพสามิตไว้แล้ว การรวมภาระภาษีสรรพสามิตไว้ในราคาขายฯ เพื่อเป็นการที่ผู้ขายผลกำไรภาษีสรรพสามิตไปสู่ผู้ซื้อ (ที่มา : ชลธาร วิศรุตวงศ์ การคำนวณภาษีสรรพสามิตแบบอัตรารวมใน, บทความในสามิตสาร 2548)

1. การคำนวณภาษีหรือชีกาแตรตผลิตในประเทศ

สมมติให้บุหรีชีกาแตรตมีตันทุนและกำไรการผลิต (X) 5 บาทต่อชอง อัตรากาษียาสูบ (แบบรวมใน) ร้อยละ 79 (t)

ตารางที่ 7 การคำนวณภาษีหรือชีกาแตรต และราคา ณ โรงอุตสาหกรรม (ผลิตในประเทศ)

รายการ	บาทต่อชอง
ตันทุนการผลิต + กำไร	5.00
อัตรากาษียาสูบ 79%	
ค่าแตรตมปียาสูบ = 79 % (ตันทุนการผลิต + กำไร + ค่าแตรตมปียาสูบ)	
ค่าแตรตมปียาสูบ หรือการะกาษียาสูบ	18.81
ตันทุนการผลิต + กำไร + กาษียาสูบ	23.81
ค่าแตรตมปียาสูบ = 79 % (23.81)	18.81

โดยปกติ การคำนวณค่าแตรตมปียาสูบหรือการะกาษียาสูบ (TAX) สามารถคำนวณหาได้โดยใช้สูตร $T = [t / (1-t)] \times (X)$ ซึ่งใช้กับกรณีที่ไม่ทราบราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม (P) แต่ทราบตันทุนและกำไร (X) ของสินค้า

ที่มาของสูตรคณิตศาสตร์ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากาษีรวมใน และอัตรากาษีแยกนอก มีดังนี้

$$\begin{aligned}
 \text{TAX} &= t \times P \\
 \text{TAX} &= t \times (\text{ตันทุนการผลิต} + \text{กำไร} + \text{TAX}) \\
 \text{TAX} &= t \times (\text{ตันทุนการผลิต} + \text{กำไร}) + (t \times \text{TAX}) \\
 \text{TAX} \times (1 - t) &= t \times (\text{ตันทุนการผลิต} + \text{กำไร}) \\
 \text{TAX} \times (1 - t) &= t \times (X) \\
 \text{TAX} &= [t / (1 - t)] \times (X) \\
 \text{TAX} &= [0.79 / (1 - 0.79)] \times 5 \\
 \text{TAX} &= 376.19\% \times 5 \\
 \text{TAX} &= 18.81
 \end{aligned}$$

มูลค่ากาษีสรรพสามิตเท่ากับ 18.81 บาทต่อชอง และ ราคา ณ โรงอุตสาหกรรมมีค่าเท่ากับ ตันทุนการผลิต + กำไร + กาษียาสูบ = 5 + 18.81 = 23.81 บาทต่อชอง

เราสามารถคำนวณหามูลค่ากาษีได้อีกวิธี โดยการนำราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมคูณกับอัตรากาษี (รวมใน) ร้อยละ 79 จะได้มูลค่ากาษีเท่ากับ $23.81 \times 0.79 = 18.81$ บาทต่อชอง

2. การคำนวณภาษีหรือชีกาเรตนำเข้า

สมมติให้ราคาบุหรี่ปนำเข้ารวมค่าขนส่งและค่าประกันภัย หรือ ราคา CIF เท่ากับ 5 บาทต่อซอง และเป็นกรนำเข้าจากประเทศมาเลเซีย ซึ่งอยู่ในเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ที่เรียกสั้นๆ ว่า “อาฟต้า” อกรขาเข้าลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5

อกรขาเข้า (กรณีปกติ, WTO) (Tariff)	60 %
อกรขาเข้า (กรณีประเทศคู่ค้าอาฟต้า) (Tariff)	5 %
อัตราภาษียาสูบ (t)	79 %

ตารางที่ 8 การคำนวณภาษีหรือ และราคา ณ โรงอุตสาหกรรม (นำเข้า) : อัตราอกรร้อยละ 5

รายการ	บาทต่อซอง
ราคา CIF	5.00
อกรขาเข้า 5%	0.25
ราคา CIF + อกรขาเข้า	5.25
อัตราภาษียาสูบ 79%	
ค่าแสดมปียาสูบ = 79 % (ราคา CIF + อกรขาเข้า + ค่าแสดมปียาสูบ)	
ค่าแสดมปียาสูบ หรือภาระภาษียาสูบ	19.75
ราคา CIF + อกรขาเข้า + ภาษียาสูบ	25.00
ค่าแสดมปียาสูบ = 79 % (25.00)	19.75

การคำนวณค่าแสดมปียาสูบหรือภาระภาษียาสูบ (TAX) จึงคำนวณหาผ่านอัตราภาษีรวมใน

$$\begin{aligned} \text{TAX} &= t \times (\text{ราคา CIF} + \text{อกรขาเข้า} + \text{TAX}) \\ \text{TAX} &= t \times (\text{CIF} + \text{Tariff} + \text{TAX}) \\ \text{TAX} &= t \times (\text{CIF} + \text{Tariff}) + t \times \text{TAX} \\ \text{TAX} - t \times \text{TAX} &= t \times (\text{CIF} + \text{Tariff}) \\ \text{TAX} \times (1 - t) &= t \times (\text{CIF} + \text{Tariff}) \\ \text{TAX} &= [t \times / (1-t)] \times (\text{CIF} + \text{Tariff}) \\ \text{TAX} &= [0.79 / (1-0.79)] \times (5 + 0.05 (5)) \\ \text{TAX} &= 376.19\% \times 5.25 \\ \text{TAX} &= 19.75 \end{aligned}$$

มูลค่าภาษีสรพสามิตของบุหรี่ปนำเข้ากรณีนี้จะเท่ากับ 19.75 บาทต่อซอง และฐานภาษีสรพสามิตบุหรี่ปเท่ากับราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกอกรขาเข้ารวมกับภาษีสรพสามิตซึ่งเท่ากับ 25.00 บาทต่อซอง

จะเห็นได้ว่า ค่าแสดมปีบุหรี่ปริหรือมูลค่าภาษีกรณีบุหรี่ปรินำเข้ามีวิธีคิดเช่นเดียวกับกรณีบุหรี่ปริผลิตในประเทศ แตกต่างกันที่ฐานการคำนวณ คือ กรณีนำเข้าใช้ราคา ซี.ไอ.เอฟ บวกอากรขาเข้า (ซึ่งยังไม่ได้รวมภาษีสรรพสามิต) และกรณีบุหรี่ปริในประเทศใช้ต้นทุนบวกกำไร (ซึ่งยังไม่ได้รวมภาษีสรรพสามิต) จึงต้องใช้สูตรคณิตศาสตร์คำนวณหาอัตราภาษีแบบแยกนอกก่อน จึงนำไปหามูลค่าภาษีสรรพสามิตได้ ในที่นี้เราสมมติให้ทั้งสองกรณีมีฐานภาษีเริ่มต้นเท่ากัน คือ ต้นทุนบวกกำไรและราคา ซี.ไอ.เอฟ. เท่ากับ 5 บาทต่อซอง มูลค่าภาษีสรรพสามิตบุหรี่ปริผลิตในประเทศจะต่ำกว่ากรณีนำเข้า ส่วนต่างที่สำคัญเกิดจากอัตราอากรขาเข้า ซึ่งเป็นการนำเข้าจากประเทศที่มีข้อตกลงการค้ากรณีอาฟต้า ทำให้อัตราอากรขาเข้าลดลง จากอัตราปกติร้อยละ 60 เหลือเพียงร้อยละ 5 ของราคา ซี.ไอ.เอฟ. ส่งผลให้ภาษีสรรพสามิตลดลงด้วย เพราะฐานภาษีที่คิดจากราคา ซี.ไอ.เอฟ. รวมอากรขาเข้าลดลง ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้กันในทางปฏิบัติที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้มีการตีความทางกฎหมายว่า กฎหมายอื่น หมายถึงกฎหมายใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการยกเว้นหรือลดอัตราอากรขาเข้าโดยเฉพาะสำหรับกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ เช่น กรณีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน โดยไม่ได้มีความหมายรวมถึงพระราชบัญญัติศุลกากรฯ และพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บศุลกากรสำหรับของที่ได้มีการนำเข้าหรือส่งออกด้วย⁴²

หากพิจารณาจากกฎหมายยาสูบ มาตรา 5 ตรี (2) วรรค 2 ซึ่งเขียนไว้ว่า

“ในกรณีที่ผู้นำเข้าได้รับยกเว้นหรือลดอัตราอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ให้นำอากรขาเข้าที่ได้รับยกเว้นหรือลดอัตราดังกล่าวมารวมในการคำนวณมูลค่าตาม (2) ด้วย”

ผู้วิจัยมีความเห็นส่วนตัวว่า กฎหมายยาสูบได้ระบุไว้ชัดเจนแล้วว่า การลดอัตราอากรขาเข้า กรณีใดๆ ก็ตาม อันเนื่องมาจากกฎหมายอื่นซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ น่าจะครอบคลุมถึงข้อตกลงพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น กรณีอาฟต้า (AFTA) ที่ลดอากรให้กับบางประเทศเป็นการเฉพาะเท่านั้น และทำให้ไม่ว่าข้อตกลงการค้าจะส่งผลให้ลดอากรขาเข้าในอัตราใดตามข้อตกลงการค้าใด มีผลให้เกิดการลดอัตราเฉพาะอากรศุลกากร แต่ไม่มีผลต่อการลดภาระภาษีสรรพสามิต เพราะกฎหมายยาสูบกำหนดให้ต้องนำส่วนลดภาษีดังกล่าวมารวมในฐานการคำนวณภาษีสรรพสามิตยาสูบด้วย ดังนั้น กรณีตัวอย่างข้างต้น ผู้นำเข้าบุหรี่ปริย่อมได้ลดอากรขาเข้าจาก

⁴² กรมสรรพสามิตทำหนังสือหารือข้อกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2549 ความเห็นที่นำเสนอในรายงานเป็นความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์เพื่อความเป็นธรรมในการจัดเก็บ ค่าแสดมปียาสูบ ซึ่งผลปรากฏว่า สอดคล้องกับการตีความกฎหมายในคำสั่งกรมสรรพากรที่ ป. 85/2542 ลงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ.2542 “กฎหมายอื่น” หมายความว่าไม่ใช่มูลค่าภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีศุลกากร

ร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 5 และเสียอากรขาเข้าลดลงได้ จาก 3 บาทเป็น 0.25 บาท แต่ยังคงต้องเสียภาษีสรรพสามิตโดยคิดจากฐานภาษีที่เป็นราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกอากรขาเข้าในอัตราร้อยละ 60 ซึ่งจะทำให้มูลค่าภาษีสรรพสามิตสูงขึ้นจาก 19.75 บาทต่อซอง เป็น 30.10 บาทต่อซอง มีส่วนต่างสูงถึง 10.35 บาทต่อซอง (30.10-19.75 = 10.35) ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 การคำนวณภาษีบุหรี่ และราคา ณ โรงอุตสาหกรรม (นำเข้า) : อัตราอากรร้อยละ 60


รายการ	บาทต่อซอง
ราคา CIF	5.00
อากรขาเข้า 60%	3.00
ราคา CIF + อากรขาเข้า	8.00
อัตราภาษียาสูบ 79%	
ค่าแถมปียาสูบ = 79 % (ราคา CIF + อากรขาเข้า + ค่าแถมปียาสูบ)	
ค่าแถมปียาสูบ หรือภาระภาษียาสูบ	30.10
ราคา CIF + อากรขาเข้า + ภาษียาสูบ	38.10
ค่าแถมปียาสูบ = 79 % (38.10)	30.10

$$\text{TAX} = [0.79 / (1 - 0.79)] \times (5 + 0.60 (5))$$

$$\text{T} = 376.19\% \times (8.00)$$

$$\text{T} = 30.10$$

มูลค่าภาษีสรรพสามิตของบุหรี่ยาสูบนำเข้ากรณีนี้จะเท่ากับ 30.10 บาทต่อซอง ฐานภาษีสรรพสามิตเท่ากับ 38.10 บาทต่อซอง



4 การบริหารจัดการเก็บภาษี
บุหรี่ซิการ์แรตในประเทศไทย
และโครงสร้างรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่

การบริหารจัดเก็บภาษีบุหรี่ชิกาเรตในประเทศไทย และโครงสร้างรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่

บทนำ

ยาสูบเป็นสินค้าที่มีกฎหมายให้อำนาจการบริหารจัดเก็บภาษีแยกเป็นการเฉพาะ (พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509) เนื่องจากเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ การบริหารจัดการเก็บภาษีจึงเน้นการกำกับควบคุมทุกขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การเพาะปลูกต้นยาสูบ การผลิต จนกระทั่งถึงการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ ที่สำคัญกฎหมายยาสูบกำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ชิกาเรต (บุหรี่) เป็นการผูกขาดโดยรัฐ กรมสรรพสามิตทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่

ในปีงบประมาณ 2549 กรมสรรพสามิตจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ได้ 35,627.68 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 99.92 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งสิ้น 35,657 ล้านบาท แบ่งเป็นภาษีสรรพสามิตบุหรี่ภายในประเทศ 26,084.50 ล้านบาท หรือร้อยละ 73.21 ของรายได้ภาษีบุหรี่โดยรวม และภาษีสรรพสามิตบุหรือนำเข้า 9,543.18 ล้านบาท หรือร้อยละ 26.79 ของรายได้ภาษีบุหรี่โดยรวม

ในบทนี้อธิบายถึงโครงสร้างการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ ระบบการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ และแสดงโครงสร้างรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ ซึ่งประกอบด้วย บุหรี่ผลิตในประเทศและบุหรือนำเข้าระหว่างปีงบประมาณ 2530 - 2549

โครงสร้างการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่

ในปีงบประมาณ 2548 กรมสรรพสามิตมีเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีทั้งสิ้น จำนวน 3,460 คน (รายงานประจำปี กรมสรรพสามิต ปีงบประมาณ 2548⁴³) จัดเก็บภาษีสรรพสามิตรวม 279,397 ล้านบาท (ตารางที่ 1) คิดเป็นสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดเก็บต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ 75 ล้านบาทต่อเจ้าหน้าที่ 1 คน โครงสร้างการบริหารจัดเก็บภาษีของกรมสรรพสามิตแบ่งหน่วยงานตามการปฏิบัติงาน (Function) ออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

⁴³ เป็นข้าราชการทั้งหมด ไม่รวมลูกจ้าง

1) หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานใหญ่ (Headquarter Function) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

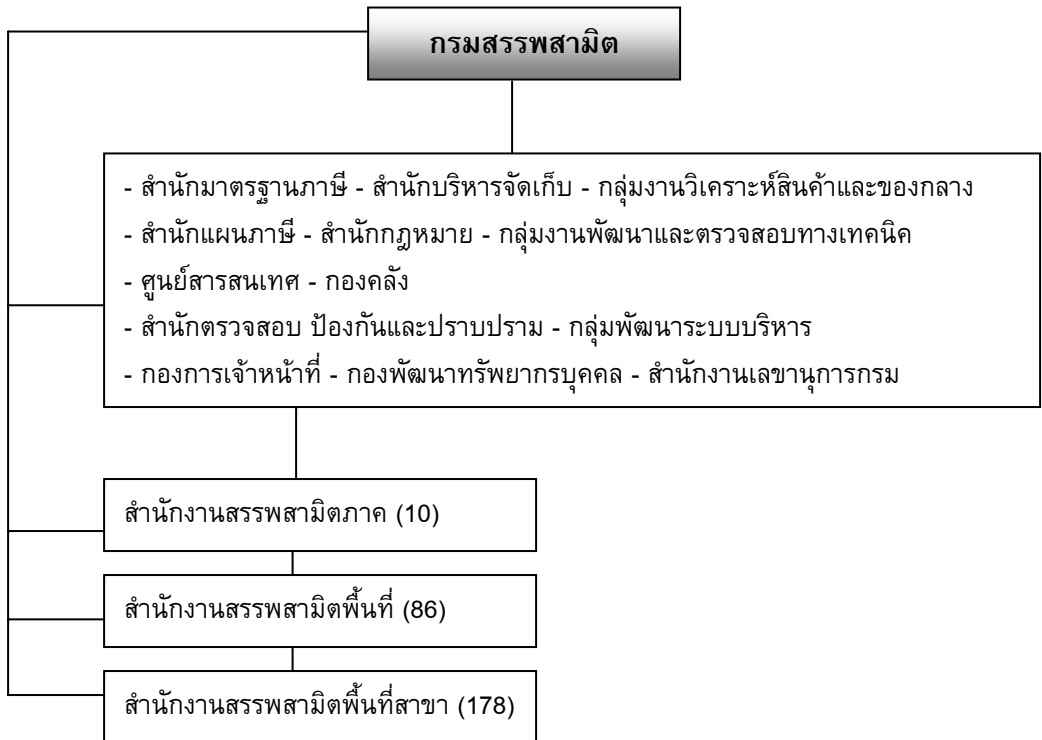
1.1) หน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานใหญ่ (Headquarter Office) ในส่วนกลาง กำหนดนโยบาย วางแผนยุทธศาสตร์ บริหารจัดการ กำหนดมาตรฐานการบริหาร จัดเก็บภาษี กำกับ สนับสนุนและติดตามประเมินผลงานการบริหารจัดเก็บภาษีมีขอบเขตทั่วประเทศ ประกอบด้วย 5 สำนัก (สำนักแผนภาษี สำนักตรวจสอบป้องกันและปราบปราม สำนักบริหารการจัดเก็บภาษี สำนักมาตรฐานภาษี และสำนักกฎหมาย) 5 กอง (กองการเจ้าหน้าที่ กองพัฒนาทรัพยากรบุคคล กองทรัพยากรการจัดเก็บภาษี กองคลัง และสำนักงานเลขานุการกรม) 3 กลุ่มงาน (กลุ่มงานวิเคราะห์สินค้าและของกลาง กลุ่มงานพัฒนาและตรวจสอบทางเทคนิค กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร) และ 1 ศูนย์ (ศูนย์สารสนเทศ)

1.2) หน่วยงานส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นสำนักงานใหญ่ในส่วนภูมิภาค (Regional Headquarter Office) นำนโยบายของสำนักงานใหญ่ในส่วนกลางไปแปลงเป็นแผนปฏิบัติการ และทำหน้าที่กำกับ สนับสนุนและติดตามประเมินผลงานและรายงานผลงานต่างๆ ในขอบเขตพื้นที่ภายในภาคต่อสำนักงานใหญ่ ทั้งนี้ขอบเขตพื้นที่การบริหารงานของกรมสรรพสามิต ปัจจุบันไม่ขึ้นกับการแบ่งเขตการปกครองของกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด⁴⁴ แบ่งหน่วยงานสำนักงานใหญ่ส่วนภูมิภาคออกเป็น สำนักงานสรรพสามิต 10 ภาค (สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 1 - 9 และสำนักงานสรรพสามิตกรุงเทพมหานคร)

2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติ (Operational Function) ทำหน้าที่ให้บริการรับชำระภาษี ปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการจัดเก็บภาษี ตรวจสอบและปราบปรามการกระทำผิดต่อกฎหมายภาษี และรายงานผลต่อสำนักงานสรรพสามิตภาค โดยกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ แบ่งหน่วยงานออกเป็นสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ 86 พื้นที่ (รวมสำนักงานสรรพสามิตกรุงเทพพื้นที่ 1 - 5) สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา 178 สาขา ซึ่งจัดตั้งภายในขอบเขตจังหวัดและอำเภอต่างๆ)

⁴⁴ เปลี่ยนแปลงเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2545

แผนภาพที่ 2 แผนภูมิโครงสร้างกรมสรรพสามิต



การจัดเก็บภาษีของกรมสรรพสามิต ครอบคลุมสินค้าและบริการสรรพสามิตทุกประเภท ไม่ได้จำกัดเฉพาะหรือแบ่งแยกแต่ละสินค้าหรือแต่ละบริการเป็นการเฉพาะ บุหรี่จึงเป็นเพียงสินค้าหนึ่งจากอีกหลายๆ สินค้าและบริการที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบุหรี่จัดเป็นสินค้าที่เป็นแหล่งรายได้ภาษีหลัก (หนึ่งในห้าอันดับแรกของสินค้าที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษี) และเป็นสินค้าที่มีการบริหารจัดการภายใต้กฎหมายยาสูบเป็นการเฉพาะ กรมสรรพสามิตได้ให้ความสำคัญต่อการจัดเก็บภาษียาสูบเป็นอันดับต้นๆ

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี (Taxpayer)

พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบุหรี่ยกเว้นได้แก่

1) ผู้ประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยกเว้น⁴⁵ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยกเว้นเป็นการผูกขาดของรัฐ ซึ่งได้แก่โรงงานยาสูบเพียงรายเดียว⁴⁶

⁴⁵ มาตรา 16 การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยกเว้นเป็นการผูกขาดของรัฐ

⁴⁶ โรงงานยาสูบ (Thai Tobacco Monopoly) จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2482 โดยรัฐบาลไทยมีนโยบายให้รัฐดำเนินอุตสาหกรรมยาสูบเอง รัฐจึงซื้อโรงงานยาสูบของเอกชนมาดำเนินงาน ภายใต้การควบคุมของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ปัจจุบันการบริหารงาน

2) ผู้นำเข้า ได้แก่ผู้ที่นำบุหรี่ปริมาณเข้ามาในราชอาณาจักรไม่เกิน 200 มวน⁴⁷ หรือถ้ามีผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นรวมอยู่ด้วย ต้องมีน้ำหนักรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 500 กรัม

จุดการจัดเก็บภาษี (Tax Point)⁴⁸

จุดการจัดเก็บภาษี (Tax Point) หมายถึงจุดที่ถือว่ามีการภาษีเกิดขึ้น ซึ่งอาจเป็นจุดเดียวกับที่มีการชำระภาษีด้วยหรือไม่ก็ได้ แบ่งเป็น 2 กรณี

1) กรณีบุหรี่ปริมาณในประเทศ (โรงงานยาสูบ) จุดการจัดเก็บภาษีเกิดขึ้นก่อนนำออกจากโรงอุตสาหกรรม หรือเมื่อมีการชำระค่าแสดมปียาสูบ⁴⁹ หรือเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ⁵⁰ กำหนดให้ใช้เฉพาะบุหรี่ปริมาณของโรงอุตสาหกรรมยาสูบของรัฐ โดยกำหนด

ของโรงงานยาสูบ มีอธิบดีกรมสรรพสามิตเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมสรรพากร รองปลัดกระทรวงการคลัง และผู้บริหารกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ ในปี พ.ศ.2547 โรงงานยาสูบมีรายได้จากการจำหน่ายบุหรี่ปริมาณในประเทศ 45,056 ล้านบาท และนำเงินส่งรัฐจำนวน 33,922 ล้านบาท (www.thaitobacco.or.th)

⁴⁷ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่องผ่อนผันให้ผู้เดินทางนำยาเส้นหรือยาสูบติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงาน

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดมียาสูบที่ได้ปิดแสดมปียาสูบตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในครอบครองเกินกว่าห้าร้อยกรัม นอกจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบ

ให้ผู้มียาสูบที่ไม่ต้องปิดแสดมปียาสูบหรือผู้มียาสูบที่ปิดแสดมปียาสูบตามพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช 2486 เกินกว่าห้าร้อยกรัม ปิดแสดมปียาสูบให้ถูกต้อง...

⁴⁸ บุหรี่จะชำระภาษีก่อนการนำออกจากโรงงานยาสูบ (มาตรา 18) หรือก่อนการนำออกจากด่านศุลกากร

⁴⁹ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2510 (ฉบับที่ 1 , 3 และ 4) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2511 (ฉบับที่ 5 และ 6) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2514 (ฉบับที่ 9) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2516 (ฉบับที่ 12) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2517 (ฉบับที่ 13) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2519 (ฉบับที่ 15) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2534 (ฉบับที่ 19 และ 21) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2536 (ฉบับที่ 23) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2541 (ฉบับที่ 25) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2543 (ฉบับที่ 34) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2544 (ฉบับที่ 37) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสดมปียาสูบ พ.ศ.2545 (ฉบับที่ 39)

⁵⁰ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ พ.ศ.2510 (ฉบับที่ 2) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ พ.ศ.2513 (ฉบับที่ 7) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ พ.ศ.2514 (ฉบับที่ 8 และ 10) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ พ.ศ.2515 (ฉบับที่ 11) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ พ.ศ.2519 (ฉบับที่ 14) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ พ.ศ.2526 (ฉบับที่ 16) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ พ.ศ.2533 (ฉบับที่ 17 และ 18) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ พ.ศ.2534 (ฉบับที่ 20) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสดมปียาสูบ พ.ศ.2536 (ฉบับที่ 20)

เป็นประกาศกระทรวงการคลังเป็นระยะๆ ผู้ผลิตยาสูบ (โรงงานยาสูบ) ต้องปิดแสตมป์ยาสูบ⁵¹ หรือชำระภาษีสรรพสามิตในกรณีที่ใช้เครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสตมป์ยาสูบ ก่อนนำบุหรี่ออกจากโรงงานยาสูบ

2) กรณีนำเข้าบุหรี่ จุดการจัดเก็บภาษีเกิดขึ้นก่อนออกจากด่านศุลกากรที่กรมสรรพสามิตประกาศกำหนด⁵² คือ ด่านศุลกากรกรุงเทพมหานคร และด่านศุลกากรสตึก เชียงเพาพะพะกรณีที่น่าไปปฏิบัติพิธีการศุลกากรที่หน่วยศุลกากรรถไฟ กรุงเทพมหานคร ส่วนด่านศุลกากรอื่นๆ (ด่านศุลกากรมุกดาหาร ด่านศุลกากรหนองคาย ด่านศุลกากรนครพนม ด่านศุลกากรเชียงใหม่ และด่านศุลกากรเชียงของ เป็นด่านศุลกากรอื่นสำหรับการส่งออกบุหรี่ที่ผลิตในต่างประเทศที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งออกต่อไปยังประเทศอื่น)

การบริหารจัดเก็บภาษีบุหรี่ชีกาเรต

การบริหารจัดเก็บภาษีทั่วไปมี 2 ระบบ คือ

1) ระบบประเมินตนเอง (Self-Assessment) เป็นระบบการบริหารจัดเก็บภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้ประเมินตนเองว่าควรต้องเสียภาษีให้รัฐจำนวนเท่าไร ตามกฎหมายกำหนด และหน่วยงานรัฐจะตรวจสอบประเมินการเสียภาษีภายหลัง (Post Audit) ว่าถูกต้องหรือไม่อย่างไร โดยปกติการตรวจสอบของรัฐใช้การสุ่มตรวจหรือตรวจตามความเสี่ยงของภาษี

2) ระบบการประเมินโดยเจ้าหน้าที่ (Authoritative or Official Assessment) เป็นระบบการบริหารจัดเก็บภาษีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้ประเมินก่อนการเสียภาษีว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเท่าไร และแจ้งแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้เสียภาษีตามจำนวนที่ประเมินวิธีนี้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบจำนวนภาษีที่ก่อนการเสียภาษี (Pre Audit) แล้ว จึงไม่มีการตรวจสอบประเมินย้อนหลัง (Post Audit) อีก

ที่ 22) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสตมป์ยาสูบ พ.ศ.2538 (ฉบับที่ 24) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสตมป์ยาสูบ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 30) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสตมป์ยาสูบ พ.ศ.2543 (ฉบับที่ 33 และ 35) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสตมป์ยาสูบ พ.ศ.2544 (ฉบับที่ 36) และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของแสตมป์ยาสูบ พ.ศ.2544 (ฉบับที่ 37) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะและชนิดของเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสตมป์ยาสูบ พ.ศ.2545 (ฉบับที่ 38)

⁵¹ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง วิธีการปิดและขีดฆ่าแสตมป์ยาสูบ ประกาศ ณ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534

⁵² ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดด่านศุลกากรอื่นสำหรับการนำยาสูบชนิดบุหรี่ชีกาเรตที่ผลิตในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการค้า และกำหนดด่านศุลกากรอื่น สำหรับการส่งออกยาสูบชนิดบุหรี่ชีกาเรตที่ผลิตในต่างประเทศซึ่งนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งออกต่อไปยังประเทศอื่น

การบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบดำเนินการผ่านการใช้ระบบการอนุญาตหรือใบอนุญาต (License System) ควบคู่ไปกับการใช้ระบบแสตมป์ (Stamp System) ภายใต้การบริหารจัดเก็บภาษีที่ประเมินโดยเจ้าหน้าที่ (Authoritative or Official Assessment) เช่นเดียวกับภาษีสุรา และแตกต่างไปจากการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้าและบริการอื่นๆ ภายใต้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 ซึ่งใช้ระบบการประเมินตนเอง (Self - Assessment System) สาเหตุสำคัญเพราะยาสูบเป็นสินค้าที่รัฐต้องการควบคุมอย่างเข้มงวด การบริโภคยาสูบก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพทั้งต่อผู้บริโภคยาสูบและผู้อื่น เป็นภาระต้นทุนต่อสังคม

เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีและควบคุมใบยาสูบและผลิตภัณฑ์ยาสูบได้อย่างเป็นระบบ และจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การบริหารจัดการเก็บภาษีบุหรี่จึงประกอบไปด้วยระบบงานหลายด้าน เริ่มจากการออกใบอนุญาตให้เพาะปลูกต้นยาสูบ การอนุญาตผลิตการบริหารจัดเก็บภาษีจากแสตมป์และเครื่องหมายอื่นที่ใช้แทนแสตมป์ การควบคุมทางบัญชี การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการออกใบอนุญาตขายยาสูบ ระบบงานที่รองรับการบริหารจัดเก็บภาษีบุหรี่ มีดังนี้

(1) ระบบใบอนุญาต (Licensing system)

ระบบใบอนุญาต (Licensing system) ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมการผลิตยาสูบในทุกขั้นตอนตั้งแต่การเพาะปลูกต้นยาสูบ กำหนดขอบเขตพื้นที่เพาะปลูก กระบวนการเพาะปลูก การบ่มใบยา การอบใบยา การซื้อขาย นำเข้า และส่งออกใบยาสูบ การประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ ตลอดจนการประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ (การผลิตบุหรี่) และกระบวนการจำหน่าย โดยรัฐเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต ภายใต้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 กรมสรรพสามิตต้องออกใบอนุญาตให้กับผู้ขออนุญาตทุกราย ที่ยื่นขออนุญาตตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด และมีคุณสมบัติ มีเอกสารหลักฐาน ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการที่กรมสรรพสามิตกำหนด ทั้งนี้ กรมสรรพสามิตไม่มีอำนาจในการที่จะไม่ออกใบอนุญาตให้หากผู้ขอใบอนุญาตปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่รัฐกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว

การออกใบอนุญาตประเภทต่างๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมกิจกรรมที่เกิดขึ้นในกระบวนการต่างๆ ในการผลิตบุหรี่ การนำเข้า การขายบุหรี่ ในที่นี้จะแบ่งใบอนุญาตออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

(1.1) ใบอนุญาตเพื่อควบคุมการผลิตบุหรี่

ใบยาสูบเป็นวัตถุดิบหลักสำหรับการผลิตบุหรี่ซึ่งเป็นการผูกขาดของรัฐ จึงต้องควบคุมใบยาสูบอย่างรัดกุม เช่น การควบคุมพื้นที่ยาสูบที่จะปลูก ท้องที่ที่จะปลูก โรคของต้นยาสูบ ยาปราบศัตรูพืช ใบยา ผู้รับซื้อใบยา และการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ ผ่านใบอนุญาตต่างๆ

ใบอนุญาตในกลุ่มนี้ เช่น ใบอนุญาตการนำเข้าหรือการส่งออกเมล็ดพันธุ์ยาสูบต้นยาสูบ⁵³ ใบอนุญาตให้เพาะปลูกต้นยาสูบ⁵⁴ ใบอนุญาตให้ทำการบ่มใบยาในโรงงานยาสูบ⁵⁵ ใบอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ เป็นต้น

(1.2) ใบอนุญาตนำเข้าบุหรี่

ใบอนุญาตนำเข้าบุหรี่ รัฐใช้ควบคุมการบริหารจัดเก็บภาษีบุหรี่นำเข้า เพื่อให้ทราบถึงปริมาณการนำเข้าบุหรี่ เนื่องจากการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ผู้นำเข้าต้องขออนุญาตกรมสรรพสามิตก่อนการนำเข้า ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ที่กรมสรรพสามิตกำหนด เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้นำเข้าที่ต้องเป็นผู้ผลิตซึ่งเป็นเจ้าของตราหรือตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนจำหน่ายบุหรี่ตรานั้นแต่เพียงผู้เดียว⁵⁶ เพื่อให้เจ้าของตราบุหรี่ตรวจสอบผู้จำหน่ายบุหรี่กันเอง และง่ายต่อการควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ในเรื่องบุหรี่ปลอมและบุหรี่ลักลอบ

การนำเข้าบุหรี่นั้น ถ้าผู้ขออนุญาตมีคุณสมบัติ มีเอกสารหลักฐาน และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กรมสรรพสามิตกำหนดแล้ว กรมสรรพสามิตต้องออกใบอนุญาตให้กับผู้ขอนำเข้าบุหรี่ทุกรายภายในระยะเวลา 25 นาทีตามนโยบายการให้บริการที่ดีของภาครัฐ ซึ่งใบอนุญาตหนึ่งใบ ผู้ขออนุญาตสามารถนำเข้าบุหรี่ในปริมาณเท่าไรก็ได้ และนำเข้ากี่ครั้งก็ได้ โดยปริมาณบุหรี่ที่นำเข้าทั้งหมดทุกครั้งภายในหกเดือนนับจากวันออกใบอนุญาตต้องไม่เกินปริมาณบุหรี่นำเข้าที่ขอไว้ในใบอนุญาต การนำเข้าบุหรี่แต่ละครั้งผู้นำเข้าจะมาเบิกแสตมป์ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่จากกรมสรรพสามิต เพื่อไปตรวจสอบ ปิดแสตมป์บุหรี่

⁵³ มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้น หรือยาสูบเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี หรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี ...

⁵⁴ มาตรา 7 ผู้ใดทำการเพาะปลูกต้นยาสูบต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงาน ...

⁵⁵ มาตรา 8 ห้ามมิให้ผู้เพาะปลูกต้นยาสูบ จำหน่ายใบยาสดแก่ผู้อื่นนอกจากผู้บ่มใบยาตามที่กำหนดในใบอนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

บทบัญญัติมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่การจำหน่ายใบยาพันธุ์ยาสูบพื้นเมือง หรือใบยาที่ผู้บ่มใบยาไม่รับซื้อ

⁵⁶ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้น หรือยาสูบ เข้ามาหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

และบันทึกปริมาณการนำเข้าทุกครั้งในใบอนุญาต และตัดบัญชีเงินกว่าจะครบตามปริมาณ
บุหรี่ยี่ห้อที่ขออนุญาตนำเข้าไว้หรือใบอนุญาตครบระยะเวลาหกเดือนก่อน

(1.3) ใบอนุญาตการขายยาสูบชนิดบุหรี่ยี่ห้อ

การออกใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ยี่ห้อ (ใบอนุญาตขายบุหรี่ยี่ห้อ) จุดประสงค์เดิมเพียงเพื่อ
ควบคุมการขายบุหรี่ยี่ห้อไม่ให้ขายเกินกว่าราคาที่ประกาศกำหนด ต่อมาในปี พ.ศ.2535 เริ่มมีการ
กำหนดสถานที่ขายบุหรี่ยี่ห้อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะลดและควบคุมการขาย
บุหรี่ยี่ห้อ โดยกำหนดให้งดการออกใบอนุญาตขายบุหรี่ยี่ห้อทุกประเภทให้กับร้านค้าที่ตั้งอยู่ในบริเวณ
โรงเรียน⁵⁷ และในปี พ.ศ.2549 ได้จำกัดสถานที่ที่ไม่ให้มีการขายบุหรี่ยี่ห้อเพิ่มขึ้น เช่น สถานศึกษา
ศาสนสถาน⁵⁸ เป็นต้น หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการออกใบอนุญาตขายบุหรี่ยี่ห้อให้ผู้ขายต้องปฏิบัติ
ตาม หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่รัฐกำหนด จะได้รับโทษตามกฎหมาย

ถ้าผู้ขออนุญาตขายบุหรี่ยี่ห้อที่มีคุณสมบัติ มีเอกสารหลักฐานและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์
เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดแล้วกรมสรรพสามิตต้องออกใบอนุญาตให้กับผู้ขอทุกราย
(ใบอนุญาตมีอายุหนึ่งปีปฏิทิน) ซึ่งปัจจุบันการใช้ประโยชน์จากใบอนุญาตขายบุหรี่ยี่ห้อเพื่อควบคุม
การขายบุหรี่ยี่ห้อยังมีน้อยมาก ใบอนุญาตขายบุหรี่ยี่ห้อแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

ก) ใบอนุญาตประเภทขายได้ไม่จำกัดจำนวน⁵⁹ (ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ยี่ห้อ
ประเภท 1) ผู้ที่จะขอใบอนุญาตขายบุหรี่ยี่ห้อประเภท 1 ต้องมีคุณสมบัติ คือ

- เป็นโรงอุตสาหกรรมยาสูบของรัฐ (โรงงานยาสูบ)
- เป็นผู้นำเข้าที่เป็นได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อจากผู้ผลิตที่เป็น
เป็นเจ้าของบุหรี่ยี่ห้อตราอื่นๆ โดยต้องมีหลักฐานการแต่งตั้งมาแสดง
- เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ขายส่งจากโรงอุตสาหกรรมยาสูบของรัฐ
- เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ขายส่งจากผู้นำเข้าที่เป็นได้รับการแต่งตั้ง
ให้เป็นผู้แทนจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อจากผู้ผลิตที่เป็นเจ้าของบุหรี่ยี่ห้อตราอื่นๆ

ข) ใบอนุญาตประเภทขายครั้งละไม่เกิน 20,000 มวน (ใบอนุญาตขายยาสูบชนิด
บุหรี่ยี่ห้อประเภท 2) ผู้ที่จะขอใบอนุญาตขายบุหรี่ยี่ห้อประเภท 2 ได้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็น
ผู้ขายช่วงจากผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทขายได้ไม่จำกัดจำนวน

⁵⁷ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง การออกใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ยี่ห้อซิกาแรต (ฉบับที่ 2) ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤษภาคม
พ.ศ.2535

⁵⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ.2549) ออกตามความในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509

⁵⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509

ค) ใบอนุญาตประเภทขายครั้งละไม่เกิน 1,000 มวน (ใบอนุญาตขายยาสูบชนิด บุหรี่ประเภท 3) เป็นใบอนุญาตขายปลีกบุหรี่ที่เปิดกว้างสามารถขอใบอนุญาตได้โดยง่าย และเป็นใครก็ได้

ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ปริมาณ 1 กรมสรรพสามิตกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ต้องจัดทำบัญชีประจำวัน จัดทำงบเดือน ส่งตัวอย่างตราละ 2 ซองตามคำสั่งเจ้าพนักงานเพื่อ เป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์

ใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ปริมาณ 2 และประเภท 3 นั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ ต้องจัดทำบัญชีเพิ่มเติมไว้ แต่อย่างไรก็ตามผู้ได้รับใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ปริมาณ 2 จะ ถูกควบคุมโดยผู้ได้รับใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ปริมาณ 1 ผ่านการแต่งตั้งเป็นผู้แทน จำหน่าย (ผู้ขายส่งช่วง) ส่วนใบอนุญาตขายยาสูบชนิดบุหรี่ปริมาณ 3 (ผู้ขายปลีก) นั้น การขอ อนุญาตทำได้ง่าย เนื่องจากหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการออกใบอนุญาตกำหนดให้ผู้ขออนุญาต เป็นใครก็ได้ ขอให้หลักฐานสำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านของสถานประกอบการ คำมายื่นก็สามารถขอใบอนุญาตขายประเภท 3 ได้แล้ว หรือถ้ามีใบอนุญาตอยู่เดิมในปีที่ผ่านมา เพียงแต่แสดงสำเนาใบอนุญาตเดิมโดยไม่ต้องมีหลักฐานอื่นอีก ใบอนุญาตที่กรมสรรพสามิต ออกให้เพื่อต้องการทราบแหล่งที่ตั้งของร้านค้าว่าไม่ได้อยู่ในที่ๆ กฎหมายกำหนด เช่น ไม่ อยู่ติดกับสถานศึกษา ศาสนสถาน เป็นต้น ในช่วงเวลาหนึ่ง ที่รัฐเน้นการให้บริการประชาชน การออกใบอนุญาตขายบุหรี่ปริมาณกำหนดเวลาการให้บริการเพียง 3 - 5 นาที ต่อใบอนุญาตเท่านั้น การออกใบอนุญาตจึงเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเก็บภาษี ง่ายต่อการตรวจสอบมากกว่าเพื่อ จำกัดการบริโภคบุหรี่ปริมาณ

(1.4) ใบอนุญาตอื่นๆ

การอนุญาตอื่นๆ นอกจากใบอนุญาตข้างต้นแล้ว กฎหมายยาสูบได้กำหนดการ อนุญาตอื่นๆ เพื่อใช้ในการควบคุม และบริหารจัดการเก็บภาษี อาทิ การหันไปยาต้องได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากอธิบดี การขออนุญาตขยายเวลาการนำเข้ายาสูบตามที่กำหนดในใบอนุญาต นำเข้ายาสูบ การเปลี่ยนแปลงสถานที่ตามที่ตั้งไว้ในใบอนุญาตและการโอนใบอนุญาต การออก ใบแทนใบอนุญาตที่ชำรุดเสียหาย เป็นต้น

ทั้งนี้ ใบอนุญาตแต่ละประเภทจะมีอายุของใบอนุญาตแตกต่างกัน เช่น

- ใบอนุญาตที่มีอายุตลอดไป อาทิ ใบอนุญาตสร้างสถานีบ่มไบยา หรือโรงบ่มไบยาเพิ่ม ใบอนุญาตสร้างโรงอบไบยา หรือเพิ่มเครื่องอบไบยา
- ใบอนุญาตที่มีอายุ 1 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต อาทิ ใบอนุญาตการเพาะปลูกต้นยาสูบ ผู้บ่มไบยา ผู้อบไบยา
- ใบอนุญาตที่มีอายุสิ้นปีปฏิทิน อาทิ ใบอนุญาตการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ (รวมทั้งบุหรี่ยี่ห้อ) ผู้ซื้อไบยาแห้ง
- ใบอนุญาตที่มีอายุ 6 เดือน อาทิ ใบอนุญาตให้นำยาสูบชนิดบุหรี่ยี่ห้อที่ผลิตในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่า รัฐใช้ใบอนุญาตในการควบคุมทุกขั้นตอนของการผลิตและการจำหน่าย บุหรี่ที่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำกับตลอดกระบวนการ เช่น การกำหนดเอกสารหลักฐานประกอบในการขออนุญาต การจัดทำบัญชีตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด การกำหนดเงื่อนไขให้กระทำก่อนออกใบอนุญาต (การทำสัญญาค้ำประกัน) การซื้อ - ขาย เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่างๆ รัฐกำหนดผ่านการขออนุญาต และการออกใบอนุญาต โดยผู้ได้รับใบอนุญาต ต้องปฏิบัติตาม หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่รัฐกำหนด จะมีบทลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด จนถึงสั่งพักให้ใช้ใบอนุญาตมีกำหนดไม่เกิน 6 เดือน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งแต่เริ่มการเพาะปลูกยาสูบ การผลิตบุหรี่ยี่ห้อ

อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเภทของใบอนุญาต ดังตารางที่ 10 ต่อไปนี้

ตารางที่ 10 อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509

ประเภทค่าธรรมเนียมใบอนุญาต/การอนุญาต	อัตราตามเพดาน	อัตราที่จัดเก็บจริง
1. ตั้งสถานีบ่มใบยา	สถานีละ 1,000 บาท	สถานีละ 1,000 บาท
2. ผู้บ่มใบยา	20 บาทต่อ 1 โรงบ่ม	20 บาทต่อ 1 โรงบ่ม
3. ตั้งโรงอบใบยา	โรงละ 10,000 บาท	โรงละ 10,000 บาท
4. ผู้อบใบยา	1,000 บาทต่อ 1 เครื่องอบ	1,000 บาทต่อ 1 เครื่องอบ
5. ผู้ประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์เรต	ฉบับละ 10,000 บาท	ฉบับละ 10,000 บาท
6. ซื่อใบยาแห้ง	ฉบับละ 3,000 บาท	ฉบับละ 3,000 บาท
7. นำใบยาแห้งออกนอกเขตจังหวัด	ฉบับละ 50 บาท	ฉบับละ 10 บาท
8. นำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้น หรือยาสูบเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร	ฉบับละ 100 บาท	ฉบับละ 50 บาท
9. ขยายยาสูบชนิดบุหรีซิการ์เรต		
- ประเภท 1 ขยายไม่จำกัดจำนวน	ฉบับละ 1,000 บาท	ฉบับละ 500 บาท
- ประเภท 2 ขยายครั้งละไม่เกิน 20,000 มวน	ฉบับละ 500 บาท	ฉบับละ 250 บาท
- ประเภท 3 ขยายครั้งละไม่เกิน 1,000 มวน	ฉบับละ 40 บาท	ฉบับละ 20 บาท
10. การเปลี่ยนแปลงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต	ฉบับละ 1 ใน 4 ของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้นๆ แต่ไม่ต่ำกว่า 5 บาท	ฉบับละ 1 ใน 4 ของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้นๆ แต่ไม่ต่ำกว่า 5 บาท
11. การโอนใบอนุญาต	ฉบับละ 1 ใน 4 ของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้นๆ แต่ไม่ต่ำกว่า 5 บาท	ฉบับละ 1 ใน 4 ของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้นๆ แต่ไม่ต่ำกว่า 5 บาท
12. การออกไปแทนใบอนุญาต	ฉบับละ 1 ใน 10 ของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้นๆ แต่ไม่ต่ำกว่า 5 บาท	ฉบับละ 1 ใน 10 ของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้นๆ แต่ไม่ต่ำกว่า 5 บาท

ที่มา : พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509

(2) ระบบแสตมป์ยาสูบ (Stamp System)

คำว่า “แสตมป์ยาสูบ” พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ให้ความหมาย ไว้ในมาตรา 4 “แสตมป์ยาสูบ หมายความว่ารวมตลอดถึงเครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แทนแสตมป์ยาสูบ” แสตมป์ยาสูบเป็นสิ่งที่รัฐใช้ในการควบคุมการจัดเก็บภาษี และเป็นสิ่งที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อแสดงว่าบุหรี่ปิดแสตมป์ยาสูบนั้นเสียภาษีสรรพสามิตแล้ว และเป็นเครื่องหมายที่คนทั่วไปสามารถสังเกตเห็นได้ง่าย

เนื่องจากแสตมป์ในทางภาษีมียุทธศาสตร์สำคัญมาก เพราะแสตมป์แต่ละชนิดมีราคาเท่ากับมูลค่าภาษีที่ต้องเสีย ดังนั้น การบริหารแสตมป์จึงมีกฎหมาย และระเบียบรองรับที่ชัดเจน มีการจัดระบบการควบคุมแสตมป์อย่างรัดกุม⁶⁰ เช่น สถานที่เก็บรักษา การรับและเก็บรักษา การเบิกจ่าย การควบคุมทางบัญชี และการตรวจสอบ เป็นต้น

บุหรี่ปิดแสตมป์เป็นสินค้าที่กฎหมายกำหนดให้เสียภาษีสรรพสามิตโดยการปิดแสตมป์ยาสูบ ทั้งนี้ มาตรา 18 และมาตรา 27 วรรคท้าย กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ผลิตบุหรี่ปิด (โรงงานยาสูบ) หรือผู้นำเข้าบุหรี่ปิดต้องเสียภาษีสรรพสามิต โดยรัฐกำหนดให้บุหรี่ปิดต้องปิดและขีดฆ่าแสตมป์ยาสูบตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การปิดแสตมป์ยาสูบต้องปิดในตำแหน่งที่เมื่อมีการนำบุหรี่ปิดออกจากซอง (ปิดที่ซองตรงรอยสำหรับเปิด) แสตมป์จะฉีกขาดถูกทำลายจนเสียหายไปจากเดิมทันที และวิธีการปิดแสตมป์ยาสูบที่ต้องใช้กาอย่างดีหาหลังดวงแสตมป์ยาสูบให้ทั่วแล้วปิดให้แน่นสนิทจนไม่สามารถแกะลอกได้ เป็นต้น

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากแสตมป์ยาสูบแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ บุหรี่ปิดที่ผลิตในประเทศ และบุหรี่ปิดนำเข้าในราชอาณาจักร ดังนี้

(2.1) บุหรี่ปิดที่ผลิตในประเทศ

การบริหารจัดเก็บภาษีบุหรี่ปิดที่ผลิตในประเทศ ใช้ระบบแสตมป์ในการจัดเก็บภาษีและกฎหมายได้กำหนดวิธีการปิดและขีดฆ่าแสตมป์ไว้⁶¹ (ไม่ใช่บังคับแก่โรงงานยาสูบในกรณีที่ใช้เครื่องหมายอย่างอื่นแทนแสตมป์ยาสูบ) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบแบ่งเป็น 2 รูปแบบคือ

⁶⁰ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการรับ จ่าย เก็บรักษาเกี่ยวกับแสตมป์สรรพสามิต พ.ศ.2547 ประกาศ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2547

⁶¹ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง วิธีการปิดและขีดฆ่าแสตมป์ยาสูบ ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 และฉบับแก้ไขล่าสุด (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2544 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2544

1) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่โดยใช้แสตมป์ยาสูบ โรงงานยาสูบต้องชำระค่าแสตมป์ยาสูบตามจำนวนบุหรี่ที่นำออกจริงจากโรงงานยาสูบ เพื่อแลกกับแสตมป์ที่จะนำไปปิดที่โรงงานยาสูบ

2) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่โดยใช้เครื่องหมายอื่นแทนแสตมป์ยาสูบ เพื่อความสะดวกในกระบวนการผลิตบุหรี่ของโรงงานยาสูบ ทั้งนี้โรงงานยาสูบจะเสียภาษีสรรพสามิตบุหรี่ในจำนวนที่เท่ากับจำนวนบุหรี่ที่นำออกจากโรงงานยาสูบในแต่ละวัน

(2.2) บุหรี่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

การบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่นำเข้ามาในราชอาณาจักรจากแสตมป์ยาสูบจะมีการควบคุมที่แตกต่างจากบุหรี่ที่ผลิตในประเทศบางส่วน ดังนั้นจึงกำหนดระเบียบการปฏิบัติเรื่องการจ่ายแสตมป์ การปิดแสตมป์ยาสูบ และการขีดฆ่าแสตมป์ยาสูบต่างประเทศ⁶² ที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะแยกออกจากแสตมป์ยาสูบของบุหรี่ผลิตในประเทศแบ่งออกเป็นบุหรี่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ที่ปิดแสตมป์มาจากต่างประเทศเรียบร้อยแล้ว⁶³ และบุหรี่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ที่ปิดแสตมป์ยาสูบ ณ ด่านศุลกากร⁶⁴ โดยผู้นำเข้าต้องแจ้งให้กรมสรรพสามิตส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและควบคุมการปิดและขีดฆ่าแสตมป์ยาสูบบนซองยาสูบ ณ ด่านศุลกากร

การชำระภาษีสำหรับบุหรี่นำเข้ามาในราชอาณาจักร กรมศุลกากรจะเป็นผู้เรียกเก็บค่าแสตมป์ยาสูบแทนกรมสรรพสามิต ทั้งนี้ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจกรมสรรพสามิตในการประกาศราคานำเข้าเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่ไว้ ดังนั้น ราคานำเข้าบุหรี่จึงเป็นไปตามราคา ซี.ไอ.เอฟ.⁶⁵ ของกรมศุลกากร แต่อย่างไรก็ตามกรมสรรพสามิตมีอำนาจประกาศกำหนดราคาขายปลีกบุหรี่นำเข้าได้⁶⁶ โดยกรมสรรพสามิตประกาศราคาขายปลีกบุหรี่จากราคา ซี.ไอ.เอฟ. ที่ผู้นำเข้าต้องแจ้งตามเงื่อนไขการขออนุญาตนำเข้า มาคำนวณ

⁶² ระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการจ่ายแสตมป์ยาสูบ การปิดแสตมป์ยาสูบ และการขีดฆ่าแสตมป์ยาสูบต่างประเทศ พ.ศ.2537

⁶³ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขว่าด้วยการนำแสตมป์ยาสูบไปปิดบนซองบุหรี่ซิการ์ที่ผลิตในประเทศ ณ โรงงานผู้ผลิตยาสูบ ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2536

⁶⁴ ผู้นำเข้าชำระค่าแสตมป์ยาสูบที่กรมสรรพสามิต และนำแสตมป์ยาสูบจากกรมสรรพสามิตไปปิดบนซองบุหรี่ ณ ด่านศุลกากร

⁶⁵ มาตรา 5 ตรี (2) ในกรณียาเส้นหรือยาสูบที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรให้ถือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ของยาเส้นหรือยาสูบบวกด้วยอากรขาเข้า ค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น...

ในกรณีที่ผู้นำเข้าได้รับการยกเว้นหรือลดอัตราอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ให้นำอากรขาเข้าที่ได้รับการยกเว้นหรือลดอัตราดังกล่าวมารวมในการคำนวณมูลค่าตาม (2) ด้วย

⁶⁶ มาตรา 23 วรรคสอง การขายยาสูบ ห้ามมิให้ขายเกินราคาที่อธิบดีประกาศกำหนด

ภาระภาษีรวมทุกประเภท และพิจารณาปัจจัยภายนอกอื่นๆ ประกอบ (ดังในหัวข้อ (3) เรื่อง การกำหนดและการประกาศราคาบุหรี่)

(3) การกำหนดและการประกาศราคาบุหรี่

การรับชำระภาษีบุหรี่จากโรงงานยาสูบมีการตรวจสอบการชำระค่าแสตมป์ยาสูบโดยคำนวณจากราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมที่กรมประกาศกำหนด⁶⁷ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจกรมสรรพสามิตในการกำหนดและประกาศราคาขายบุหรี่ไว้ ถ้าเป็นบุหรี่ที่ผลิตภายในประเทศ กรมสรรพสามิตสามารถประกาศราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม⁶⁸ เพื่อใช้ในการคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่ได้ และสามารถประกาศกำหนดราคาขายส่งบุหรี่ไม่ให้ผู้ขายประเภทที่ 1 ขายเกินกว่าราคาที่ประกาศได้ และมีอำนาจในการประกาศกำหนดราคาขายปลีกบุหรี่ทั้งที่ผลิตในประเทศ และบุหรี่ยำเข้าได้ ทั้งนี้ราคาขายปลีกที่กรมสรรพสามิตประกาศกำหนดเป็นเพียงเพดานราคาขายปลีกสูงสุดที่ผู้ขายปลีกบุหรี่ห้ามขายเกินราคาที่ประกาศกำหนด

ในทางปฏิบัติราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมและราคาขายปลีกบุหรี่ที่กรมสรรพสามิตประกาศกำหนดนั้น กรมสรรพสามิตจะพิจารณาจากราคาขายที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแจ้งให้กรมสรรพสามิตทราบ⁶⁹ เปรียบเทียบกับราคาบุหรี่ในปีที่ผ่านมา ชั้นคุณภาพ (เกรด) ของบุหรี่เดียวกันว่าเหมาะสมหรือไม่ และพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบเพื่อประกาศราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมยาสูบ และราคาขายปลีกยาสูบให้เหมาะสมต่อไป

(4) การควบคุมทางบัญชี

การควบคุมทางบัญชีเป็นมาตรการที่กำหนดให้เฉพาะผู้ได้รับอนุญาตบางประเภทเท่านั้น เช่น

1) ผู้ได้รับอนุญาตรับซื้อใบยาสด (ผู้บ่มใบยา)⁷⁰ ต้องทำบัญชีรายชื่อผู้เพาะปลูกต้นยาสูบที่รับซื้อ บัญชียอดจำนวนน้ำหนัก และจำนวนเงินที่ซื้อในระหว่างเดือนเก็บไว้ในสถานที่ซึ่งได้รับอนุญาต⁷¹

⁶⁷ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดราคาขายปลีกที่ทำในราชอาณาจักร ที่ออกมาเป็นระยะๆ

⁶⁸ มาตรา 5 ตรี (1) วรรคสาม "ในกรณียาสูบที่ทำในราชอาณาจักร ให้ถือตามราคาขายปลีกตามที่อธิบดีประกาศกำหนดตามมาตรา 23 เป็นราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม

มาตรา 23 ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดราคาขายปลีก การขายยาสูบ ห้ามมิให้ขายเกินราคาที่อธิบดีประกาศกำหนด

⁶⁹ มาตรา 5 จัตวา เพื่อประโยชน์ในการคำนวณมูลค่าของยาเส้นหรือยาสูบให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาขายยาเส้นหรือยาสูบต่ออธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายตามแบบและภายในระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด

⁷⁰ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง อนุญาตให้ผู้บ่มใบยาพันธุ์ยาสูบเตอร์กิชและพันธุ์ยาสูบเบอร์เลย์ โดยยกเว้นให้ผู้บ่มใบยาพันธุ์ยาสูบเตอร์กิชและพันธุ์ยาสูบเบอร์เลย์ ไม่ต้องจัดทำบัญชีในลักษณะเดียวกับพันธุ์ยาสูบเวอร์ยีเนีย

2) ผู้ได้รับอนุญาตตอบใบยา⁷² ต้องทำบัญชี ใบยาแห้ง งบเดือนใบยาแห้ง ตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนดและสำเนาส่งให้กรมสรรพสามิตตามเวลาที่กรมสรรพสามิตกำหนด

3) ผู้ได้รับอนุญาตผลิตบุหรี่ (โรงงานยาสูบ)⁷³ ต้องทำบัญชีรายวันการผลิตบุหรี่และการนำบุหรี่ออกจากโรงงานยาสูบ บัญชีการรับ - จ่าย และบัญชีงบเดือนแสดงการผลิต การนำบุหรี่ที่ผลิตได้เข้าเก็บในโกดังหรือการนำบุหรี่ออกจากโกดังในโรงงานยาสูบ และต้องทำรายการแสดงจำนวนบุหรี่ที่นำออกจากโรงงานยาสูบที่ขอเสียค่าแสดมปี เป็นรายสัปดาห์ (งบสัปดาห์) รายเดือน (งบเดือน) และยื่นแบบบัญชีต่อเจ้าพนักงาน ตามแบบและเวลาที่กรมสรรพสามิตประกาศกำหนด

4) ผู้ได้รับใบอนุญาตขายประเภท 1 ขายบุหรี่ไม่จำกัดจำนวน ต้องจัดทำบัญชีประจำวันแสดงรายการปริมาณขายบุหรี่ที่มีอยู่ การได้มา และจำหน่าย และต้องจัดทำงบเดือนส่งให้กรมสรรพสามิตตามแบบที่อธิบดีกำหนด

ปัจจุบันการใช้ประโยชน์จากการควบคุมบัญชีเป็นไปในลักษณะการตรวจสอบความครบถ้วนของการลงรายการบัญชีตามที่กรมสรรพสามิตกำหนด และบัญชีที่ผู้ได้รับอนุญาตสำเนาให้กรมสรรพสามิตทราบกับบัญชีที่ผู้ได้รับอนุญาตจัดทำมีความถูกต้องตรงกันเท่านั้น ยังไม่ได้มีการนำข้อมูลทางบัญชีมาใช้ในเชิงวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของปัจจัยการผลิตกับผลผลิต (Input /Output Rates) เพื่อการบริหารจัดเก็บภาษี

(5) การใช้เจ้าหน้าที่ควบคุมหรือตรวจสอบภาษี

การควบคุม⁷⁴ หรือตรวจสอบภาษีโดยเจ้าหน้าที่ ดำเนินการผ่านระบบใบอนุญาต ระบบแสดมปี การจัดทำบัญชี และราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ด้วยการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำที่โรงงานยาสูบ เพื่อตรวจสอบจำนวนยาสูบ (บุหรี่ และผลิตภัณฑ์ยาสูบ) และหีบห่อ ความถูกต้องของงบสัปดาห์ งบเดือนที่โรงงานยาสูบจัดทำก่อนส่งให้กรมสรรพสามิตควบคุมการนำบุหรี่ออกจากโรงงานยาสูบ และให้เจ้าหน้าที่ประจำโรงงานจัดทำบัญชีรับจ่ายยาสูบที่รับและนำออกเป็นประจำวันตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนด และตรวจสอบให้มีการชำระค่าแสดมปียาสูบ

⁷¹ ประกาศกรมสรรพสามิตเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตบ่มใบยา การออกใบอนุญาต บ่มใบยา และเงื่อนไขว่าด้วยการรับซื้อใบยาสด การบ่มใบยา การเก็บรักษาใบยาแห้งและการทำบัญชี

⁷² ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการอบใบยา การเก็บรักษาใบยา และการทำบัญชี

⁷³ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ การนำยาสูบออกจากโรงอุตสาหกรรมยาสูบ

⁷⁴ ระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบที่รัฐดำเนินการ พ.ศ.2509

ถูกต้อง ความคุ้มครองปิดแสตมป์ยาสูบที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศโดยโรงงานยาสูบก่อนนำเข้า เก็บในโกดัง

เนื่องจากพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ไม่ได้ให้อำนาจในการประเมินภาษีย้อนหลัง หากเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าการชำระภาษีไม่ถูกต้อง กรมสรรพสามิตสามารถดำเนินการได้มีเพียงกรณีเดียวคือ สั่งพักการใช้ใบอนุญาตไม่เกินหกเดือนหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา 33) ซึ่งในกรณีที่ผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้วจะขออนุญาตใหม่ไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง

(6) บทกำหนดโทษ

กฎหมายยาสูบ กำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับภาษียาสูบไว้หลายประเภท เช่น การพักการใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต การปรับ การจำคุก การสั่งริบหรี่และเครื่องอุปกรณ์ในการผลิตบุหรี่ โดยกำหนดบทกำหนดโทษแตกต่างกันตามประเภทการกระทำความผิด การเพาะปลูกต้นยาสูบ การขายใบยา การแจ้งปริมาณยาสูบ การไม่ให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงาน การครอบครองยาสูบ การขายยาสูบ เป็นต้น ตัวอย่างบทกำหนดโทษเกี่ยวกับภาษียาสูบดังในตารางที่ 11 จะเห็นได้ว่า บทลงโทษค่าปรับไม่สอดคล้องกับการกระทำความผิดและไม่ได้ปรับบทลงโทษมานานจึงเป็นบทลงโทษค่าปรับที่ค่อนข้างต่ำ (เช่นปรับไม่เกิน 500 บาท) เมื่อเทียบกับกฎหมายอื่นๆ ที่ใกล้เคียงกัน และดังที่กล่าวมาแล้ว กรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 หรือกฎกระทรวง หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีมีอำนาจสั่งพักการใช้ใบอนุญาตไม่เกิน 6 เดือนหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ (มาตรา 33) ซึ่งในกรณีที่ผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้วจะขออนุญาตใหม่ไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง ที่ผ่านมามบทลงโทษสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตมีการบังคับใช้น้อยครั้งมาก

ตารางที่ 11 บทกำหนดโทษเกี่ยวกับภาษียาสูบ⁷⁵

ประเภทความผิด	บทลงโทษ	มาตรา
1. การเพาะปลูก การจำหน่ายใบยาสด 1.1 เพาะปลูกพันธุ์ยาสูบไม่ตรงตามที่อธิบดีกำหนด 1.2 ทำการเพาะปลูกต้นยาสูบโดยไม่ได้รับอนุญาต 1.3 จำหน่ายใบยาสดแก่ผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต	ปรับไม่เกิน 500 บาท ปรับไม่เกิน 500 บาท ปรับไม่เกิน 500 บาท	46 46 46
2. การบ่มใบยา การจำหน่าย การซื้อใบยาแห้ง 2.1 ตั้งสถานบ่มใบยา หรือสร้างโรงบ่มใบยาเพิ่มขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต 2.2 ทำการบ่มใบยาโดยไม่ได้รับอนุญาต 2.3 จำหน่ายใบยาแห้ง โดยไม่ได้รับอนุญาตให้กับผู้ซื้ออื่นที่ไม่ใช่ผู้ซื้อใบยาที่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 25 2.4 ซื้อใบยาแห้งจากผู้บ่มใบยา โดยไม่ได้รับอนุญาต	ปรับไม่เกิน 2,000 บาท ปรับไม่เกิน 2,000 บาท ปรับไม่เกิน 10,000 บาท ปรับไม่เกิน 10,000 บาท	47 47 48 48
3. การอบใบยา 3.1 ตั้งโรงอบใบยา หรือเพิ่มจำนวนเครื่องอบใบยา โดยไม่ได้รับอนุญาต 3.2 ทำการอบใบยาโดยไม่ได้รับอนุญาต 3.3 ทำการหั่นใบยา โดยไม่ได้รับอนุญาต	ปรับไม่เกิน 2,000 บาท ปรับไม่เกิน 2,000 บาท ปรับไม่เกิน 500 บาท	47 47 46
4. การซื้อใบยาไม่เป็นไปตามราคาหรือวิธีประกาศกำหนด	ปรับไม่เกิน 500 บาท	46
5. ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ โดยไม่ได้รับอนุญาต	ปรับไม่เกิน 10,000 บาท	48
6. ไม่บรรจุยาสูบในซองและปิดแสตมป์ยาสูบก่อนนำออกจากโรงอุตสาหกรรม	ปรับไม่เกิน 10,000 บาท	48
7. มียาสูบที่ไม่ได้ปิดแสตมป์ไว้ในครอบครองเกินกว่า 500 กรัม (บุหรี่ยีการ์เรต 200 มวน และไม่เกิน 500 กรัม)	ปรับ 10 เท่าของค่าแสตมป์ยาสูบที่ต้องปิดหรือที่ยังขาดอยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 100 บาท ถ้าเป็นบุหรี่ยีการ์เรตที่ผลิตในประเทศและไม่มีประกาศกำหนดราคาขายปลีกไว้ ปรับกรัมละ 2 บาท แต่ต้องไม่น้อยกว่า 100 บาท	49

⁷⁵ ยาสูบในตารางนี้รวมถึงบุหรี่ยีด้วย

ตารางที่ 11 (ต่อ)

ประเภทความผิด	บทลงโทษ	มาตรา
8. ขายยาสูบ นำยาสูบออกแสดงเพื่อขาย โดยไม่ได้รับอนุญาต	ปรับไม่เกิน 500 บาท	46
9. ขายยาสูบเกินราคาที่ยกขึ้นโดยประกาศกำหนด	ปรับไม่เกิน 500 บาท	46
10. ขายยาสูบที่ไม่ได้ปิดแสตมป์ยาสูบ หรือมีไว้เพื่อขายยาสูบที่ไม่ได้ปิดแสตมป์	ปรับ 15 เท่าของค่าแสตมป์ยาสูบที่ต้องปิดหรือที่ยังขาดอยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 100 บาท ถ้าเป็นนุหรือชีกาแรตที่ผลิตในประเทศและไม่มีประกาศกำหนดราคาขายปลีกไว้ ปรับกรมละ 2 บาท แต่ต้องไม่น้อยกว่า 100 บาท	50
11. นำเข้าหรือส่งออก เมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้น ยาสูบโดยไม่ได้รับอนุญาต	จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	52
12. ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ยกขึ้นโดยประกาศกำหนดเกี่ยวกับการขออนุญาตการออกใบอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการนำสิ่งของเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร	จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	52
13. ครอบครองแสตมป์ยาสูบปลอม ยาสูบที่ใช้แล้วเพื่อนำออกใช้ หรือเพื่อขาย โดยรู้ว่าเป็นแสตมป์ยาสูบปลอม เป็นแสตมป์ยาสูบที่ใช้แล้ว	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	53
14. ไม่แสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย	ปรับไม่เกิน 100 บาท	45
15. เปลี่ยนสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตโดยไม่ได้รับอนุญาต	ปรับไม่เกิน 500 บาท	46
16. ไม่แจ้งชนิดและปริมาณหรือรายละเอียดเกี่ยวกับยาสูบตามที่เจ้าพนักงานต้องการทราบ	ปรับไม่เกิน 500 บาท	46
17. ไม่ให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่	ปรับไม่เกิน 500 บาท	46
18. ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวง ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ยกขึ้นโดยประกาศ	สั่งพักการใช้ใบอนุญาตไม่เกิน 6 เดือน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต	33

ที่มา : พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509

โครงสร้างรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่

รายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ ในช่วงปีงบประมาณ 2530 – 2533 เป็นรายได้จากภาษีบุหรี่ผลิตภายในประเทศ (โรงงานยาสูบ) เพียงแหล่งเดียว ต่อมาในปีงบประมาณ 2534 - 2540 เริ่มมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรือนำเข้า แต่ยังเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บได้จากบุหรี่ผลิตภายในประเทศ คือ ร้อยละ 1-6 เท่านั้น ในปีงบประมาณ 2541⁷⁶ รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรือนำเข้าเริ่มมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดเป็นร้อยละ 10 และขยายสัดส่วนเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี จนกระทั่งปีงบประมาณ 2549 สัดส่วนภาษีสรรพสามิตจากบุหรือนำเข้าต่อภาษีบุหรี่โดยรวมสูงถึงร้อยละ 26.79 (ตารางที่ 12) ในขณะที่ถ้าพิจารณาตามสัดส่วนปริมาณบุหรือนำเข้าต่อปริมาณบุหรี่ที่เสียภาษีรวม การขยายตัวจะน้อยกว่ามูลค่าภาษีเล็กน้อย (ตารางที่ 6)

⁷⁶ ปีงบประมาณ 2541 ข้อตกลงการค้าเสรีกรณีอาฟต้า กำหนดให้ลดหย่อนอัตราอากรขาเข้าเพิ่มขึ้น จากเดิมอัตราร้อยละ 20 เป็นอัตราร้อยละ 15

ตารางที่ 12 รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ในประเทศและนำเข้า ปีงบประมาณ 2530 - 2549

ปีงบประมาณ	รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาแรต (ล้านบาท)					
	ในประเทศ	สัดส่วน (%)	นำเข้า	สัดส่วน (%)	ภาษีรวม (ล้านบาท)	เพิ่ม/ลด (%)
2530	9,968	100.00	-	-	9,968	n.a.
2531	10,687	100.00	-	-	10,687	7.21
2532	12,065	100.00	-	-	12,065	12.90
2533	13,636	100.00	-	-	13,636	13.02
2534	15,679	98.62	219	1.38	15,899	16.59
2535	14,654	94.92	785	5.08	15,438	-2.90
2536	14,500	94.48	847	5.52	15,347	-0.59
2537	18,871	94.34	1,132	5.66	20,003	30.34
2538	19,498	94.03	1,239	5.97	20,737	3.67
2539	22,748	94.41	1,346	5.59	24,093	16.18
2540	28,302	95.11	1,455	4.89	29,756	23.50
2541	25,824	90.00	2,868	10.00	28,692	-3.58
2542	23,130	86.60	3,578	13.40	26,708	-6.91
2543	23,526	83.86	4,529	16.14	28,055	5.04
2544	25,632	80.65	6,150	19.35	31,782	13.29
2545	25,111	80.36	6,136	19.64	31,248	-1.68
2546	26,528	81.16	6,159	18.84	32,687	4.61
2547	27,601	76.33	8,561	23.67	36,162	10.63
2548	28,604	74.83	9,619	25.17	38,223	5.70
2549	26,085	73.21	9,543	26.79	35,628	-6.79

ที่มา : กรมสรรพสามิต ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2550



5 ลักส์ส่วนภามีสรรพสามิตบุหรื
ต่อราคาขายปลีกบุหรืชิกาแรต

สัดส่วนภาษีสรรพสามิตบุหรี่ ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์เรต

บทนำ

ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีทางอ้อมซึ่งจัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ซิการ์เรต (เรียกสั้นๆ ว่า “บุหรี่”) มีผลทำให้ราคาบุหรี่ซิการ์เรตสูงขึ้น นำไปสู่การลดปริมาณการบริโภค ภาษีสรรพสามิตบุหรี่จึงจัดเป็น “ภาษีบาป” (Sin Tax) เพราะบุหรี่ถูกพิจารณาว่าเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่ง เป็นสินค้าที่เมื่อบริโภคแล้วเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือขัดต่อศีลธรรมอันดี⁷⁷ ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกทางลบต่อสังคม รัฐบาลของประเทศต่างๆ มีนโยบายที่จะจำกัดหรือลดการบริโภคบุหรี่ ภาษีสรรพสามิตบุหรี่เป็นเครื่องมือการคลังที่สำคัญของรัฐที่ใช้จำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ ประสิทธิภาพของ ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ในการจำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่จึงขึ้นอยู่กับว่า ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ส่งผลให้ราคาบุหรี่เพิ่มขึ้นมากเท่าไร และนำไปสู่การจำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่มากน้อยเพียงไหน ในบทความนี้จะศึกษาเกี่ยวกับภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ที่ผ่านมา และวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ผ่านผลกระทบของภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อไป

ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีสรรพสามิตบุหรี่กับราคาขายปลีกบุหรี่

1. ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีสรรพสามิตกับราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมบุหรี่

ภาษีสรรพสามิตบุหรี่เป็นภาษีทางอ้อม กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตสามารถผลักภาระภาษีที่ตนต้องเสียให้แก่รัฐไปสู่ผู้บริโภคด้วยการรวมภาระภาษีในราคาบุหรี่ที่ตนจำหน่ายให้แก่ผู้อื่นได้ ในกรณีนี้ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย คือ ผู้ประกอบการหรือโรงงานยาสูบ และผู้นำเข้าบุหรี่เข้ามาในราชอาณาจักร และเมื่อมีการผลักภาระภาษีไปในราคาขายปลีก จึงเท่ากับว่าผู้ซื้อบุหรี่เป็นผู้ร่วมรับภาระภาษีสรรพสามิตกับผู้มีหน้าที่เสียภาษี ภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่จะถูกผลักจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีไปสู่ผู้ซื้อมากน้อยแค่ไหนขึ้นกับอำนาจการต่อรองระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ซึ่งโดยปกติ การซื้อขายสินค้าในระบบตลาดโดยทั่วไป

⁷⁷ สินค้าที่ถูกจัดเก็บภาษี และจัดอยู่ในกลุ่มภาษีบาป อาทิ สุรา ยาสูบ ไฟ ผิ่น (ผิ่นห้ามจำหน่ายตั้งแต่ปี พ.ศ.2502)

เมื่อรัฐกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีทางอ้อม ผู้ขายจะไม่สามารถผลักภาระภาษีทางอ้อมไปสู่ผู้ซื้อได้ทั้งหมด เพราะผู้ขายกลัวว่า ถ้าขึ้นราคาสินค้าสูงขึ้นเท่ากับภาษีที่เพิ่มขึ้นแล้ว ผู้ซื้อจะลดปริมาณการซื้อสินค้าลงจำนวนมาก อำนาจการต่อรองราคาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายนี้ ทางทฤษฎี เศรษฐศาสตร์อธิบายด้วยค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา และค่าความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคา ถ้าผู้ซื้อมีอำนาจการต่อรองมากกว่าผู้ขาย ผู้ขายจะไม่สามารถขึ้นราคาสินค้าเพื่อครอบคลุมภาระภาษีของตนทั้งหมดได้ มิฉะนั้นจะทำให้ปริมาณการซื้อสินค้าลดลงมาก หรือค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคามากกว่าค่าความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคา แต่ถ้าผู้ขายมีอำนาจการต่อรองมากกว่าผู้ซื้อ ผู้ขายจะสามารถขึ้นราคาสินค้าเพื่อครอบคลุมภาระภาษีของตนได้มากขึ้น เพราะเมื่อราคาสินค้าสูงขึ้นปริมาณการซื้อไม่ลดลงมากนัก ผู้ซื้อจึงจำเป็นต้องใช้สินค้าต่อไป

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 มาตรา 5 ตรี กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องผลักภาระภาษีสรรพสามิตทั้งหมดไปในราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ไม่ได้เพียงบางส่วนตามกลไกตลาดหรืออำนาจการต่อรองระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย โดยกฎหมายกำหนดให้ภาษีสรรพสามิตต้องรวมอยู่ในราคาที่ผู้ซื้อสามารถซื้อบุหรี่ได้จากโรงอุตสาหกรรมหรือราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม

มาตรา 5 ตรี “ การเสียค่าแสตมป์ยาสูบตามมูลค่านั้น ให้ถือมูลค่าตาม (1) และ(2) โดยให้รวมถึงค่าแสตมป์ยาสูบที่พึงต้องชำระด้วย ดังนี้

(1) ในกรณียาเส้นที่ทำในราชอาณาจักร ให้ถือตามราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม

ในกรณียาสูบที่ทำในราชอาณาจักร ให้ถือตามราคาขายยาสูบตามที่อธิบดีประกาศกำหนดตามมาตรา 23 เป็นราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมยาสูบ

(2) ในกรณียาเส้นหรือยาสูบที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้ถือราคา ซี.ไอ.เอฟ.

ของยาเส้นหรือยาสูบ บวกด้วยอากรขาเข้า ค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และภาษี และค่าธรรมเนียมอื่น....

ราคา ซี.ไอ.เอฟ. ตาม (2) ได้แก่ ราคาขายเส้นหรือยาสูบที่บวกด้วยค่าประกันภัยและค่าขนส่งถึงด่านศุลกากรในราชอาณาจักร ทั้งนี้เว้นแต่.....

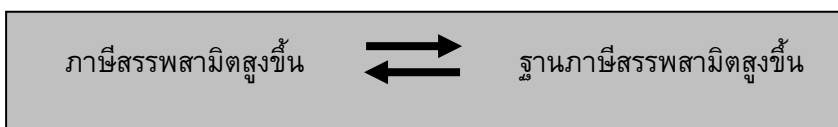
มาตรา 23 ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดราคาขายยาสูบ

การขายยาสูบ ห้ามมิให้ขายเกินราคาที่อธิบดีประกาศกำหนด

วิธีการคำนวณภาษีที่กำหนดให้ฐานภาษีหรือราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมมีภาษีรวมอยู่ด้วยนั้น เรียกว่า “อัตราภาษีแบบรวมใน” (Inclusive Tax Rate) วิธีการคำนวณภาษีแบบนี้ทำให้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซึ่งเป็นต้นทุนส่วนหนึ่งของผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต (โรงงานยาสูบ

และผู้นำเข้า) ต้องถูกผลักรวมไปในราคาบุหรีที่จำหน่ายทั้งสิ้น เพื่อให้ราคาบุหรีที่จำหน่ายสูงขึ้นตามภาษีสรรพสามิตที่รัฐจัดเก็บ โดยรัฐกำหนดให้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรีจำนวนเท่าใด ย่อมทำให้ราคาบุหรีสูงขึ้นจากต้นทุนและกำไรจำนวนเท่านั้น ผู้ขายไม่สามารถที่จะเลือกปรับภาระภาษีเพียงบางส่วน และผลักรวมภาษีบางส่วนไปให้ผู้ซื้อ ทำให้ราคาบุหรีที่จำหน่ายเพิ่มขึ้นน้อยกว่าภาษีที่กำหนดไม่ได้ ปริมาณการบริโภคบุหรีจะได้อาจจำกัดหรือลดลงเมื่อมีการจัดเก็บหรือขึ้นภาษีสรรพสามิตบุหรีนั่นเอง

การที่ภาษีถูกกำหนดให้รวมอยู่ในฐานภาษี (ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม) ที่ใช้คำนวณภาษีนี้เองทำให้ ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีสรรพสามิตบุหรีกับราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมแปรผันตามกัน โดยเมื่อภาษีสรรพสามิตบุหรีสูงขึ้น ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมจะสูงขึ้นตามและในทางกลับกัน ถ้าราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมสูงขึ้น มูลค่าภาษีสรรพสามิตจะสูงขึ้นตาม โดยภาระภาษีที่แท้จริงของผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะมีค่าสูงกว่าอัตราภาษีที่รัฐกำหนด ซึ่งจะอธิบายในรายละเอียดในส่วนต่อไป



2. ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีสรรพสามิตกับราคาขายส่งบุหรี และราคาขายปลีก

ตามโครงสร้างอุตสาหกรรมบุหรี แผนภาพที่ 3 จะเห็นได้ว่า มีระบบการควบคุมระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อเป็นทอดๆ ไม่ใช่ว่าจะซื้อขายบุหรีกันได้อย่างเสรี แต่สามารถซื้อขายบุหรีได้จากผู้ที่ได้รับอนุญาตประกอบอุตสาหกรรมยาสูบหรือนำเข้าจากรัฐ และ/หรือจากผู้ขายในช่วงก่อนหน้าเท่านั้น การกำหนดดังกล่าวเพื่อให้ผู้ขายบุหรีควบคุมกันเอง ป้องกันไม่ให้เกิดการขายบุหรีปลอมหรือบุหรีลักลอบ กล่าวคือ เมื่อผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าบุหรีขายบุหรีไปแล้ว ผู้ซื้อทอดแรกคือผู้ขายส่ง (ผู้ได้รับอนุญาตขายยาสูบประเภท 1) จะจำหน่ายบุหรีไปสู่ผู้ขายส่งช่วง (ผู้ได้รับอนุญาตขายยาสูบประเภท 2) ผู้ขายส่งช่วงจะขายบุหรีต่อไปยังผู้ขายปลีก (ผู้ได้รับอนุญาตขายยาสูบประเภท 3)⁷⁸ และผู้ขายปลีกจึงขายบุหรีให้แก่ผู้บริโภค ภาระภาษีสรรพสามิตจะถูกผลักต่อไปเป็นทอดๆ จากผู้ขายแต่ละช่วงไปสู่ผู้ซื้อและสุดท้ายคือผู้บริโภคบุหรี ทั้งนี้กฎหมายยาสูบ

⁷⁸ ใบอนุญาตยาสูบ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

ประเภท 1 ขายโดยไม่จำกัดจำนวน ฉบับละ 1,000

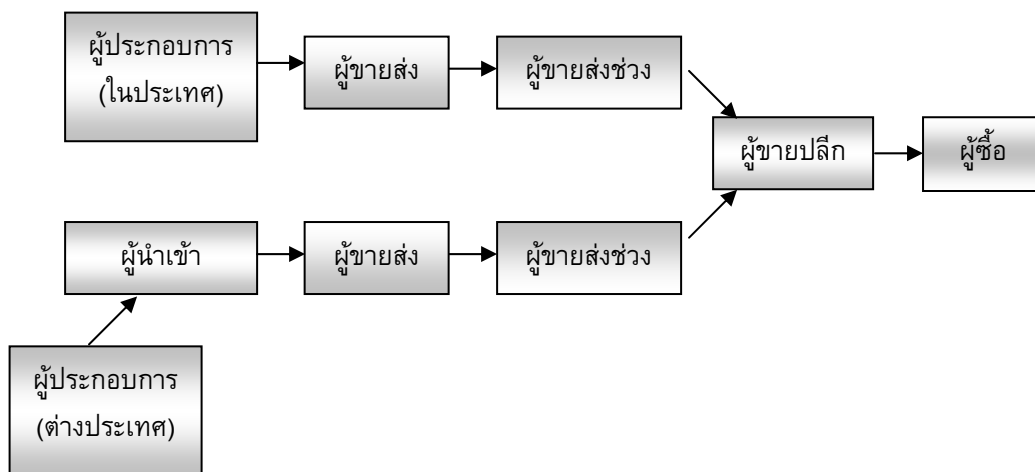
ประเภท 2 ขายครั้งละไม่เกิน 20,000 มวน

ประเภท 3 ขายครั้งละไม่เกิน 1,000 มวน

ยังให้อำนาจรัฐในการกำหนดเพดานราคาขั้นสูงสุดของราคาได้ด้วย ซึ่งตีความว่า ครอบคลุมทั้งราคาขายส่ง และราคาขายปลีกบุหรี ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 มาตรา 23 คือ กำหนดการขายยาสูบห้ามมิให้ผู้ใดขายเกินราคาที่อธิบดีประกาศกำหนด

พบว่า เมื่อใดที่รัฐปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี จะส่งผลให้ราคาขายส่ง และราคาขายปลีกบุหรีสูงขึ้นตามไปด้วย โดยราคาขายปลีกปรับตัวสูงขึ้นมากกว่ามูลค่าภาษีที่ปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในอดีตรัฐเคยประกาศกำหนดเพดานราคา ทั้งราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมราคาขายส่ง และราคาขายปลีก ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีสรรพสามิตบุหรีกับราคาขายส่งและราคาขายปลีกบุหรีจึงเป็นแบบแปรผันตามกัน ทั้งนี้ รัฐมีอำนาจกำหนดราคาขายปลีกขั้นสูงสุดเท่านั้น ทำให้ในทางปฏิบัติราคาขายปลีกบุหรีผลิตในประเทศจะขายตามราคาขายปลีกที่รัฐประกาศ ในขณะที่ผู้นำเข้าจะขายปลีกในราคาที่ต่ำกว่าราคาขายปลีกที่รัฐประกาศประมาณ 2 - 5 บาทต่อซอง โดยทั่วไปกำไรของผู้ขายส่ง (ป 1) จะสูงกว่าผู้ขายส่ง (ป 2) และกำไรของผู้ขายส่ง (ป 2) จะต่ำกว่ากำไรของผู้ขายปลีก (ป 3)

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างอุตสาหกรรมบุหรี



ภาวะภาษีสรรพสามิตบุหรีซิก้าแรต

1. ภาวะภาษีที่แท้จริง

ภาวะภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate) ที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีรับภาระภาษีซึ่งสามารถคำนวณได้จากสัดส่วนมูลค่าภาษีที่เขาเสียให้แก่รัฐต่อฐานภาษีก่อนการเสียภาษี ในที่นี้คือต้นทุนและกำไรในการผลิตบุหรี หรือมูลค่าภาษีต่อฐานภาษีที่ยังไม่ได้รวมภาษี วิธีการคำนวณ

ภาระภาษีเช่นนี้ บางครั้งเรียกว่า “อัตราภาษีแบบแยกนอก” (Exclusive Tax Rate) การคำนวณภาษีแบบอัตราแยกนอกนี้มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย ที่รู้จักกันมากได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้

$$\text{ภาระภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate : \%)} = \frac{\text{มูลค่าที่เสียภาษีให้แก่รัฐ}}{\text{ฐานภาษีก่อนการเสียภาษี}} \times 100$$

ตัวอย่าง : การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่อัตราร้อยละ 7 จะคิดคำนวณจากฐานภาษีคือมูลค่าเพิ่มของสินค้าหรือบริการ โดยที่ฐานภาษีของภาษีมูลค่าเพิ่มไม่มีภาษีมูลค่าเพิ่มรวมอยู่ด้วย การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นอัตราภาษีแบบแยกนอก (Exclusive Tax Rate) ดังนั้นถ้าผู้ผลิตสินค้ามีต้นทุนและกำไรหรือมูลค่าเพิ่มในการผลิตสินค้าเท่ากับ 100 บาท เขาจะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม 7 บาท ภาระภาษีที่แท้จริงคือ $7/100 = 7\%$ ซึ่งเท่ากับอัตราภาษีแบบแยกนอก และเป็นอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด ราคาที่ผู้ผลิตขายให้แก่ผู้ซื้อเท่ากับ $100 + 7 = 107$ หรือน้อยกว่า ขึ้นกับอำนาจในการต่อรองระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย

$$\text{ภาระภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate : \%)} = \frac{7}{100} \times 100 = 7\%$$

ส่วนการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นอัตราภาษีแบบรวมใน (Inclusive Tax Rate) กฎหมายกำหนดให้คำนวณภาษีจากฐานราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมที่รวมภาษีสรรพสามิตไว้แล้ว สมมติว่าอัตราภาษีสรรพสามิตที่กฎหมายกำหนดเท่ากับร้อยละ 7 และต้นทุนรวมกำไรเท่ากับ 100 บาท มูลค่าภาษีสรรพสามิตเมื่อคำนวณตามสูตรคณิตศาสตร์ อัตราภาษีแบบรวมในที่อธิบายในบทที่ 2 จึงเท่ากับ $7/(100 - 7) \times 100 = (7/93) \times 100 = 7.52$ และราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมเท่ากับ $100 + 7.52 = 107.52$ ภาระภาษีจึงเท่ากับ $7.52/100 = 7.52\%$ จะเห็นได้ว่าภาระภาษีสรรพสามิตที่แท้จริง (7.52%) จะสูงกว่าอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด (7%) และสูงกว่าการณียของภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะฐานภาษีสรรพสามิตกำหนดให้รวมภาษีสรรพสามิตไว้ด้วย หรือมีการคำนวณภาษีบนฐานที่มีภาษีนั่นเอง ดังนั้น อัตราภาษีสรรพสามิตที่กำหนดในกฎหมายจึงเป็นอัตราภาษีแบบรวมใน และก่อให้เกิดภาระภาษีที่แท้จริงเท่ากับอัตราภาษีแบบแยกนอก

$$\text{ภาระภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate: \%)} = \frac{7.52}{100} \times 100 = 7.52\%$$

2. ภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ

สำหรับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบของประเทศไทย รัฐกำหนดให้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละ 79 สมมติให้ การผลิตบุหรี่ยาสูบ ผู้ประกอบการมีต้นทุนและต้องการกำไรจากการผลิตบุหรี่ยาสูบรวม 21 บาท และรัฐกำหนดให้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ยาสูบค่าเท่ากับ 79 บาท ภาระภาษีดังกล่าวเป็นต้นทุนของผู้ผลิต และผู้ผลิตยอมต้องการผลกำไรที่ต้นทุนดังกล่าวไปให้ผู้ซื้อ โดยการขึ้นราคาบุหรี่ยาสูบ สมมติว่า ผู้ผลิตสามารถผลักภาระภาษีไปในราคาที่ขาย ณ โรงอุตสาหกรรมได้ทั้งสิ้น ราคาที่ผู้ผลิตจำหน่ายบุหรี่ยาสูบให้แก่ผู้ซื้อจึงเป็นราคาที่ครอบคลุมต้นทุน กำไร และภาษีสรรพสามิตทั้งหมด ซึ่งเท่ากับ $21 + 79 = 100$ บาท หรือคิดคำนวณแล้ว มูลค่าภาษีสรรพสามิตมีค่าเท่ากับร้อยละ 79 ของราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม⁷⁹ ในกรณีเช่นนี้ ภาระภาษีสรรพสามิตที่แท้จริงซึ่งคำนวณจากสัดส่วนมูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อต้นทุนและกำไร (ฐานภาษีก่อนการเสียภาษี) จะเท่ากับ $79/21 = 3.76$ หรือ 376% หมายถึง ถ้าผู้ประกอบการผลิตบุหรี่ยาสูบด้วยต้นทุนและกำไร 1 บาท เขาจะต้องเสียภาษีสรรพสามิต 3.76 เท่าของทุกๆ 1 บาทของต้นทุนและกำไร แม้ว่าอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด (อัตราแบบรวมใน) อยู่ที่ร้อยละ 79 แต่ภาระภาษีที่แท้จริงของภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ (อัตราแบบแยกนอก) สูงถึง 376%

$$\text{ภาระภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate: \%)} = \frac{7}{(100 - 79)} \times 100 = 376\%$$

กรณีบุหรี่ยาสูบนำเข้า ราคาบุหรี่ยาสูบที่นำเข้าจะเท่ากับราคา ซี.ไอ.เอฟ. ซึ่งจัดเก็บภาษีศุลกากรหรือที่เรียกว่า “อากรขาเข้า” โดยกรมศุลกากร อัตราภาษีอากรขาเข้ามีหลายอัตรา ตั้งแต่ร้อยละ 5 - 60 ขึ้นกับข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ และประเทศที่ส่งออกสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ภาษีสรรพสามิตจะคำนวณจากฐานราคา ซี.ไอ.เอฟ. รวมกับอากรขาเข้า

⁷⁹ ถ้าคำนวณโดยใช้สูตรคณิตศาสตร์ (อธิบายในบทที่ 3) ด้วยการนำต้นทุนรวมกำไร 21 บาท มาคูณกับ $79/21 = 3.76$ ซึ่งจะได้ $21 \times 3.76 = 79$ นั่นคือ มูลค่าภาษีสรรพสามิต และเมื่อต้นทุนและกำไรรวมกับภาษีสรรพสามิต เพื่อผลักภาระภาษีสรรพสามิตไปในราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมแล้ว ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมจึงเท่ากับ $21 + 79 = 100$

เนื่องจากราคา ซี.ไอ.เอฟ. รวมกับอาคารเช่า ยังไม่ได้รวมภาษีสรรพสามิตไว้ จึงต้องนำฐานราคา ซี.ไอ.เอฟ. รวมกับอาคารเช่า มาคูณกับสูตรคณิตศาสตร์อัตราภาษีแบบรวมในก่อน ซึ่งสำหรับอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรีที่ร้อยละ 79 ภาระภาษีที่แท้จริงจะเท่ากับ 376% และมูลค่าภาษีสรรพสามิตจะเท่ากับ (ราคา ซี.ไอ.เอฟ. + อาคารเช่า) x 376%

ตารางที่ 13 ตัวอย่างการคำนวณภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี

	ฐานภาษี	อัตราภาษีแบบแยก	อัตราภาษีแบบรวมใน	มูลค่าภาษี	ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม
ผลิตในประเทศ	ต้นทุน + กำไร	นอก	ใน (%)		
	21	376.19	79	79.00	100.00
	22	376.19	79	82.76	104.76
	5	376.19	79	18.81	23.81
	6	376.19	79	22.57	28.57
	100	376.19	79	376.19	476.19
	101	376.19	79	376.19	480.95
	100	233.33	70	233.33	333.33
	100	300.00	75	300.00	400.00
	100	400.00	80	400.00	500.00
ราคา ซี.ไอ.เอฟ.	ราคา ซี.ไอ.เอฟ. + อาคารเช่า (5%)				
20	21	376.19	79	79.00	100.00
21	22	376.19	79	82.76	104.76
5	5	376.19	79	18.81	23.81
6	6	376.19	79	22.57	28.57
95	100	376.19	79	376.19	476.19
96	101	376.19	79	376.19	480.95
95	100	233.33	70	233.33	333.33
95	100	300.00	75	300.00	400.00
95	100	400.00	80	400.00	500.00

มูลค่าภาษีคำนวณจากฐานภาษี คูณกับ อัตราภาษี (อัตราแบบรวมใน) ดังนั้น ไม่ว่า ฐานภาษีสูงขึ้น และ/หรือ อัตราภาษีสูงขึ้นจะทำให้มูลค่าภาษีสรรพสามิตสูงขึ้นตามไปด้วย

มูลค่าภาษี	=	อัตราภาษี	×	ฐานภาษี
TAX	=	t	×	(Ex Factory Price)

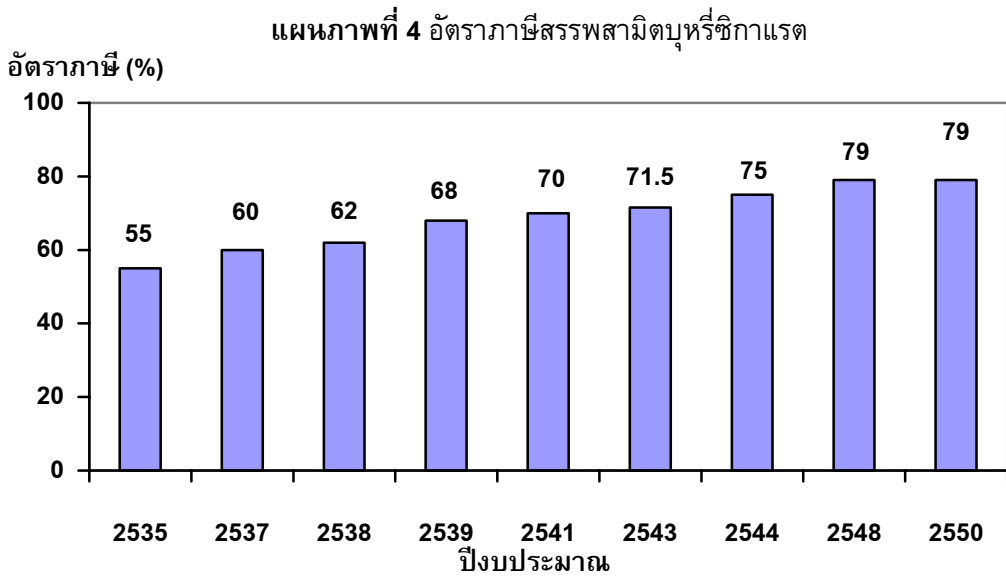
และเนื่องจากฐานภาษีสรรพสามิต กฎหมายกำหนดให้รวมภาษีสรรพสามิตทั้งหมดไว้ ด้วย ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษี และฐานภาษีหรือราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมมี ลักษณะแปรผันตามกัน ดังที่กล่าวมาข้างต้น คือ ถ้าอัตราภาษีสูงขึ้น ฐานภาษีจะสูงขึ้นตามไป ด้วย อีกทั้งทำให้มูลค่าภาษีสูงขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่าอัตราภาษีที่สูงขึ้น

ตารางที่ 13 แสดงให้เห็นว่า ถ้าอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรืคงที่ การที่ฐานภาษีเพิ่มขึ้น หรือลดลงจะทำให้มูลค่าภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามไปด้วย แต่ในมูลค่าและสัดส่วนที่แตกต่างไป จากฐานภาษี สำหรับอัตราภาษีที่ร้อยละ 79 ฐานภาษีที่แตกต่างไป 1 บาททำให้มูลค่าภาษี แตกต่างไป 3.76 บาท และถ้าอัตราภาษีสูงขึ้น 1 % เช่นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 79 เป็นร้อยละ 80 ทำให้ภาระภาษีเพิ่มขึ้นจาก 376% เป็น 400% นั่นหมายถึง เมื่ออัตราภาษีสูงขึ้น ฐานภาษีที่ แตกต่างไป 1 บาทจะทำมูลค่าภาษีแตกต่างเพิ่มขึ้นจาก 3.76 บาท เป็น 4 บาท ในทางกลับกัน ถ้าฐานภาษีต่ำก็จะทำให้เสียภาษีลดลงได้ ถ้าผู้มีหน้าที่เสียภาษีแจ้งราคาขาย ณ โรง อุตสาหกรรมต่ำกว่าความเป็นจริง 1 บาท จะทำให้เขาเสียภาษีลดลง 3.76 บาท ดังนั้น การที่รัฐ กำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงขึ้นมากเท่าใด จะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการหนีภาษี ตลอดจนการแจ้งราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมหรือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ต่ำกว่าที่เป็นจริงมากขึ้น ตามไปด้วย

การคำนวณภาษีสรรพสามิตที่กำหนดให้ใช้อัตราแบบรวมใน ทำให้ภาระภาษีที่แท้จริง (อัตราภาษีแบบแยกนอก) ของภาษีสรรพสามิตสูงกว่าอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด (อัตราแบบ รวมใน) ไว้มาก ยิ่งอัตราภาษีกำหนดไว้สูงเท่าใด ภาระภาษีที่เกิดขึ้นจะสูงขึ้นมากกว่ามาก ตาม สูตรคณิตศาสตร์ ดังที่อธิบายไว้ในบทที่ 3 นอกจากนี้ กรณีบุหรืหน้าเข้า อัตราอากรขาเข้าจะมีผล ต่อฐานภาษีที่จะใช้คำนวณมูลค่าภาษีสรรพสามิตด้วย โดยถ้าอากรขาเข้าสูง จะทำให้ฐานภาษี สรรพสามิตสูงตามไปด้วย และเมื่อคำนวณผ่านสูตรคณิตศาสตร์ของอัตราแบบรวมในจะทำให้ มูลค่าภาษีสรรพสามิตสูงขึ้น สำหรับอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรืที่ร้อยละ 79 ทุกๆ 1 บาทที่ฐาน ภาษีเพิ่มขึ้น จะทำให้มูลค่าภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น 3.76 บาท หรือ 3.76 เท่าของต้นทุนและ กำไร

การคำนวณภาวะภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์เรต

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ย้อนมา โดยตลอด จากอัตราภาษีร้อยละ 55 ในปีงบประมาณ 2533 จนถึงปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2550) อัตราภาษีร้อยละ 79 ซึ่งเป็นอัตราภาษีที่เกือบจะเต็มเพดานอัตราภาษีตามกฎหมาย (ร้อยละ 80) แล้ว จึงมีบางคนคิดว่า ประเทศไทยน่าจะเป็นประเทศที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติแล้ว และอาจจะเป็นอัตราภาษีที่สูงมากเกินไปแล้ว จนอาจทำให้เกิดปัญหาต้นทุนในการบริหารจัดการที่สูงขึ้นจากการหนีภาษีและหลบเลี่ยงภาษีกันอย่างกว้างขวาง ในบทนี้จะวิเคราะห์และคำนวณหาภาวะภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ยี่ห้อที่แท้จริง ตลอดจนสัดส่วนมูลค่าภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ห้อต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยี่ห้อของประเทศไทยว่า มีค่าสูงแล้วจริงหรือไม่ อย่างไร



การวิเคราะห์โจทย์ข้างต้น ผู้ศึกษาใช้ข้อมูลราคาบุหรี่ยี่ห้อ ได้แก่ ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ราคาขายปลีกที่กรมสรรพสามิตประกาศ ซึ่งเป็นราคาขายปลีกขั้นสูงสุด⁸⁰ และอัตราภาษีจากกรมสรรพสามิต นำข้อมูลดังกล่าวมาคำนวณผ่านสูตรคณิตศาสตร์อัตราภาษีแบบ

⁸⁰ ในทางปฏิบัติ พบว่า โรงงานยาสูบจะขายปลีกบุหรี่ยี่ห้อตามราคาที่กรมสรรพสามิตประกาศ คือราคาสูงสุด ในขณะที่บุหรี่ยี่ห้อนำเข้ามีการขายปลีกในราคาหลายหลาก ส่วนใหญ่จะขายในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่กรมสรรพสามิตประกาศ ทำให้สัดส่วนมูลค่าภาษีบุหรี่ยี่ห้อต่อราคาขายปลีกสำหรับบุหรี่ยี่ห้อนำเข้าในทางปฏิบัติจะสูงกว่าที่คำนวณเล็กน้อย

รวมในที่ได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 3 เพื่อหามูลค่าภาษีสรรพสามิต หลังจากนั้นคำนวณหา สัดส่วนมูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกที่ประกาศ

ข้อมูลที่ใช้คำนวณเป็นข้อมูลราคาในปีงบประมาณ 2549 จากกรมสรรพสามิต ได้แก่ ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ค่าแสดมปุ๋ยหรือนำเข้า และราคาขายปลีกบุหรี่ (ประกาศ) ซึ่งได้ รวมกับภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในอัตรามวลละ 9.30 สตางค์ และ ภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว ทำการคำนวณหาค่าเฉลี่ยโดยถ่วงน้ำหนักตามปริมาณบุหรี่ที่เสียภาษี เพื่อ สะท้อนถึงส่วนแบ่งการตลาดสรุปผลได้ดังนี้⁸¹

1. บุหรี่ในประเทศ มีราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมเฉลี่ยประมาณ 25 บาทต่อซอง ราคาขายปลีกที่ประกาศเฉลี่ย 40 บาทต่อซอง มูลค่าภาษีสรรพสามิตที่เสีย ให้แก่รัฐประมาณ 20 บาทต่อซอง โดยมีต้นทุนและกำไรในการผลิตบุหรี่ต่อซอง ประมาณ 5 บาทกว่า ผลจากการคำนวณ พบว่า ภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคา ขายปลีกบุหรี่เฉลี่ยเท่ากับ ร้อยละ 50 ทั้งนี้ บุหรี่ผลิตในประเทศที่มีขนาดส่วน แบ่งการตลาดใหญ่ที่สำคัญ เช่น กรองทิพย์ 90 สายฝน 90 และวอนเดอร์ (Wonder)
2. บุหรือนำเข้า มีราคา ซี.ไอ.เอฟ. (เปรียบเทียบกับต้นทุนรวมกำไรในการผลิตบุหรี่ ชิคาแรต) เฉลี่ยซองละประมาณ 6 บาทกว่า บุหรือนำเข้าส่วนใหญ่เสียอากรขา เข้าในอัตราร้อยละ 5 ของราคา ซี.ไอ.เอฟ. มีจำนวนน้อยที่เสียอากรขาเข้าใน อัตราร้อยละ 60 ราคาขายปลีกบุหรือนำเข้าที่ประกาศเฉลี่ย 65 บาทต่อซอง มูลค่าภาษีสรรพสามิตที่เสียให้แก่รัฐเท่ากับ 25 บาทต่อซอง ผลจากการคำนวณ พบว่า สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ของบุหรือนำเข้าเฉลี่ย เท่ากับร้อยละ 38 บุหรือนำเข้าที่มีส่วนแบ่งการตลาดที่สำคัญ ได้แก่ แอลแอนด์ เอ็ม (L&M) และมาร์ลโบโร (Marlboro) เป็นต้น

ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของสัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกประกาศของ บุหรี่โดยรวมเท่ากับ ร้อยละ 46 โดยหากแยกคำนวณสัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขาย ปลีกบุหรือนำเข้า (38%) จะมีค่าต่ำกว่าสัดส่วนของบุหรี่ผลิตในประเทศ (50%) เพราะแม้ว่า ภาษี สรรพสามิตบุหรือนำเข้าคำนวณจากฐานของราคา ซี.ไอ.เอฟ. รวมกับอากรขาเข้า หรือมีการ คำนวณภาษีสรรพสามิตบนภาษี (อากรขาเข้า) ก็ตาม แต่ราคาขายปลีกบุหรือนำเข้าที่ประกาศมี

⁸¹ เนื่องจากข้อมูลราคาบุหรี่บางส่วนเป็นข้อมูลปกปิดเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจและภาระภาษี ผู้เขียนจึงนำเสนอเฉพาะผลสรุปที่ได้ จากการคำนวณ และนำเสนอตัวเลขตัวอย่างซึ่งใกล้เคียงกับราคาเฉลี่ยของบุหรี่แทน

ค่าเฉลี่ยสูงกว่าราคาขายปลีกบุหรี่ปroducerในประเทศ ตัวหารของสัดส่วนดังกล่าวของบุหรี่ปroducerนำเข้าจึงมีค่าสูงกว่า ทำให้สัดส่วนมีค่าต่ำลง

ทั้งนี้ ตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดภาษีสรรพสามิตบุหรี่ปroducerที่ผลิตในประเทศ คือ ต้นทุนและกำไรในการผลิตบุหรี่ปroducerในประเทศ เพราะต้นทุนและกำไรเป็นตัวแปรที่กำหนดราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตบุหรี่ปroducerมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องแจ้งราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมของบุหรี่ปroducerแก่กรมสรรพสามิตก่อนการจำหน่าย ถ้าผู้ประกอบการแจ้งราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมต่ำ อันเนื่องมาจากต้นทุนและกำไรในการผลิตบุหรี่ปroducerมีค่าต่ำ จะทำให้รัฐจัดเก็บภาษีบุหรี่ปroducerได้ต่ำ

ในขณะที่ ตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดภาษีสรรพสามิตบุหรี่ปroducerนำเข้า คือ อากรขาเข้าและราคา ซี.ไอ.เอฟ. ซึ่งอัตราอากรขาเข้าที่จะใช้คำนวณจะมีค่าเท่าใด ขึ้นกับว่าผู้นำเข้านำเข้าบุหรี่ปroducerจากประเทศที่มีข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศกับประเทศไทยแบบใด อัตราอากรขาเข้ามีค่าระหว่างร้อยละ 5 - 60 ของราคา ซี.ไอ.เอฟ. ถ้าอากรขาเข้าต่ำ ภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตจะมีค่าต่ำตามไปด้วย (รายละเอียดดูบทต่อไป) และค่าของราคา ซี.ไอ.เอฟ. ผู้นำเข้าเป็นผู้ประเมินตนเอง โดยต้องแจ้งแก่กรมสรรพสามิตในเวลาที่ยื่นขออนุญาตนำเข้าบุหรี่ปroducer และแจ้งต่อกรมศุลกากรในเวลานำเข้าบุหรี่ปroducer ถ้าผู้นำเข้าแจ้ง ราคา ซี.ไอ.เอฟ. ต่ำ ภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตบุหรี่ปroducerนำเข้าจะมีค่าต่ำตามไปด้วย

ตารางที่ 14 แสดงการทดลองคำนวณหาภาระภาษีสรรพสามิต โดยสมมติตัวเลขราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมในระดับต่างๆ และตารางที่ 15 สมมติตัวเลข ราคา ซี.ไอ.เอฟ. ในระดับต่างๆ โดยใช้อัตราอากรขาเข้าที่ร้อยละ 5 จะพบว่า สัดส่วนภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ปroducerในประเทศจะมีค่าสูงขึ้นเมื่อราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมหรือราคา ซี.ไอ.เอฟ. สูงขึ้น

ตารางที่ 15 แสดงการทดลองคำนวณหาภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่ปroducerนำเข้า โดยใช้อากรขาเข้าที่ ร้อยละ 60 แทนอัตราร้อยละ 5 จะเห็นว่า อัตราอากรขาเข้าที่สูงขึ้นทำให้ภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นตามไปด้วย และ ทำให้ภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ปroducerนำเข้าเพิ่มขึ้นจากเดิมอีกประมาณร้อยละ 20 ทั้งนี้ สมมติว่าราคาขายปลีกบุหรี่ปroducerนำเข้ามีค่าคงเดิม แม้ว่าอัตราอากรขาเข้าจะปรับเพิ่มขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ประกอบการอาจขึ้นราคาขายปลีกบุหรี่ปroducerนำเข้านำมาซึ่งค่าสัดส่วนที่ลดลงได้

ตารางที่ 14 มูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์ในประเทศไทย

หน่วย : บาท

	ราคาขาย ณ โรงงาน	ราคาขาย ปลีก (ประกาศ)	มูลค่าภาษี สรรพสามิต	ต้นทุน + กำไร	ภาษี สพม.ต่อ ราคาขายปลีก (%)
บุหรี่ใน ประเทศ	15.00	28.00	11.85	3.15	42.32
	20.00	33.00	15.80	4.20	47.88
	25.00	40.00	19.75	5.25	49.38
	23.81	38.00	18.81	5.00	49.50
	30.00	41.00	23.70	6.30	57.80

หมายเหตุ : ตัวเลขที่นำมาแสดงเป็นตัวเลขสมมติให้ใกล้เคียงกับค่าเป็นจริง เพื่อให้เห็นขนาดภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่

ตารางที่ 15 มูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์นำเข้า (อากรขาเข้า 5%)

หน่วย : บาท

	ราคา CIF	อากรขาเข้า 5%	มูลค่าภาษี สรรพสามิต	ราคาขาย ปลีก (ประกาศ)	ภาษี สพม.ต่อ ราคาขายปลีก (%)
บุหรี่ยำนำเข้า	1.50	0.075	5.93	41.00	14.45
	3.00	0.150	11.85	42.00	28.21
	4.00	0.200	15.80	50.00	31.60
	5.00	0.250	19.75	58.00	34.05
	6.00	0.300	23.70	63.00	37.62
	6.50	0.325	25.68	67.00	38.32
	7.00	0.350	27.65	70.00	39.50
	8.00	0.400	31.60	80.00	39.50

หมายเหตุ : ตัวเลขที่นำมาแสดงเป็นตัวเลขสมมติให้ใกล้เคียงกับค่าจริง เพื่อให้เห็นขนาดภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่

ตารางที่ 16 มูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์แรตนำเข้า (อากรขาเข้า 60%)

หน่วย : บาท

	ราคา CIF	อากรขาเข้า 60%	มูลค่าภาษี สรรพสามิต	ราคาขาย ปลีก (ประกาศ)	ภาษี สพม.ต่อ ราคาขายปลีก (%)
บุหรี่นำเข้า	1.50	0.900	9.03	41.00	22.02
	3.00	1.800	18.06	42.00	42.99
	4.00	2.400	24.08	50.00	48.15
	5.00	3.000	30.10	58.00	51.89
	6.00	3.600	36.11	63.00	57.32
	6.50	3.900	39.12	67.00	58.39
	7.00	4.200	42.13	70.00	60.19
	8.00	4.800	48.15	80.00	60.19

หมายเหตุ : ตัวเลขที่นำมาแสดงเป็นตัวเลขสมมติให้ใกล้เคียงกับค่าเป็นจริง เพื่อให้เห็นขนาดภาระ ภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่



6 ภาพประติมากรรม
ที่จัดเก็บจากพิพิธภัณฑ์

ภาษีประเภทอื่น ๆ ที่จัดเก็บจากบุหรี่ซิการ์เรต

บทนำ

บุหรี่จัดเป็นสินค้าที่เป็นแหล่งรายได้ของรัฐที่สำคัญมาโดยตลอด นอกจากที่รัฐจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่แล้ว รัฐยังได้จัดเก็บภาษีอีกหลายประเภทจากบุหรี่ ในจำนวนภาษีประเภทต่าง ๆ ที่จัดเก็บจากบุหรี่ ภาษีสรรพสามิตถือเป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บจากมูลค่าและจัดเก็บในอัตราสูงที่สุด อีกทั้งถูกใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีอื่น ๆ ด้วย เพื่อให้ทราบถึงภาระภาษีโดยรวมที่รัฐจัดเก็บจากบุหรี่ ในบทนี้จะอธิบายถึงภาษีประเภทอื่น ๆ (เฉพาะภาษีทางอ้อม) ที่จัดเก็บจากบุหรี่ และแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาษีประเภทต่าง ๆ ที่มีการจัดเก็บบนฐานซ้อนต่อ ๆ กันไป และคำนวณหาสัดส่วนภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ ตลอดจนเปรียบเทียบสัดส่วนดังกล่าวกับประเทศต่าง ๆ เพื่อชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยจัดเก็บภาษีจากบุหรี่สูงหรือต่ำกว่านานาชาติหรืออย่างไร เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาโยบายภาษีบุหรี่ต่อไป

ภาษีประเภทอื่น ๆ ที่จัดเก็บจากบุหรี่ซิการ์เรต

ประเทศไทยจัดเก็บภาษีหลายประเภทจากบุหรี่ซิการ์เรต นอกเหนือไปจากภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 อย่างไรก็ตาม ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ถือเป็นภาษีหลักที่จัดเก็บจากบุหรี่ การจัดเก็บภาษีหลายประเภทจากบุหรี่นี้ เป็นการจัดเก็บภาษีแบบซ้อนต่อ ๆ กันไป มีผลทำให้ภาระภาษีของบุหรี่สูงขึ้นไปเรื่อย ๆ จนในบางครั้งถูกวิจารณ์ว่าเป็นการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน (Double Taxation) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีบางบทความแสดงความเห็นว่า การจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ของประเทศไทยปัจจุบันยังถือว่าค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติ โดยวัดจากสัดส่วนภาระภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซึ่งนานาชาติส่วนใหญ่สัดส่วนนี้จะอยู่ในช่วงร้อยละ 60 - 85⁸² นำมาซึ่งการเสนอให้รัฐปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ให้เต็มเพดานภาษี คือจากอัตราร้อยละ 75 ในขณะนั้นให้เป็นร้อยละ 80 (เพดานภาษี) ของราคา ณ โรงอุตสาหกรรม และมีบาง

⁸² อ้างถึง รายงานการอภิปรายของ HNP (Health, Nutrition and Population) เอกสารรายงานหมายเลข 15 ภาวะทางเศรษฐกิจของการควบคุมบุหรี่ในประเทศไทย โดย อิศรา ศานติศาสน์ (ตุลาคม 2546) หน้า 26 "อัตรากำไรสรรพสามิตที่กล่าวว่าเป็นร้อยละ 75 ของราคาขายปลีก เปรียบเทียบได้กับ ร้อยละ 300 ของราคา ณ โรงงาน

สำหรับประเทศไทย การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอดีต ก่อนปีงบประมาณ พ.ศ.2535 เคยคิดคำนวณจากฐานราคาขายปลีก จนกระทั่ง มกราคม พ.ศ.2535 จึงได้เปลี่ยนมาคิดคำนวณจากฐานราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม (ดูรายละเอียดบทที่ 1)

บทความแสดงความเห็นว่า ประเทศไทยจัดเก็บภาษีบุหรี่สูงมากเกินไปแล้ว อาจทำให้เกิดแรงจูงใจในการหนีภาษีบุหรี่มากขึ้น

การเปรียบเทียบสัดส่วนภาระภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกเป็นตัวแปรที่นานาชาติใช้กัน เพื่อเปรียบเทียบว่า ประเทศใดจัดเก็บภาษีจากบุหรี่สูงหรือต่ำกว่าประเทศอื่นๆ มากน้อยเพียงใด ซึ่งการเปรียบเทียบนี้อาจคำนวณจากภาระภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่เพียงอย่างเดียว หรืออาจคำนวณจากภาษีทุกประเภทที่จัดเก็บบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ก็ได้ ดังนั้นเพื่อให้ครอบคลุมถึงภาระภาษีทั้งสิ้นที่รัฐจัดเก็บจากบุหรี่ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงภาษีประเภทอื่นๆ ที่จัดเก็บจากบุหรี่ด้วย

ภาษีประเภทต่างๆ ที่จัดเก็บจากบุหรี่ มีดังนี้

1. อากรขาเข้า หรือภาษีศุลกากรขาเข้า จัดเก็บจากบุหรี่ในอัตราร้อยละ 5 (กรณีอาฟต้า) หรือร้อยละ 60 (กรณี WTO) แล้วแต่กรณี ขึ้นกับประเทศที่ส่งออกบุหรี่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยว่ามีข้อตกลงการค้าแบบใดกับประเทศไทย ภาษีศุลกากรขาเข้านี้จะคำนวณจากฐานราคา ซี.ไอ.เอฟ. ทั้งนี้ อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมของราคา ซี.ไอ.เอฟ. ภายใต้ข้อตกลงด้านการกำหนดมูลค่าของแกตต์ (GATT Valuation Agreement) หรือที่เรียกว่า “ระบบราคาแกตต์”⁸³ กล่าวคือ ผู้นำเข้าจะประเมินตนเองในการแจ้งราคา ซี.ไอ.เอฟ. ของบุหรี่ที่ตนนำเข้ามาในราชอาณาจักร หากกรมศุลกากรพิจารณาแล้วเห็นว่า ราคาดังกล่าวถูกต้อง เหมาะสมก็จะคำนวณอากรขาเข้าจากฐานราคา ซี.ไอ.เอฟ. นั้นๆ ถ้าหากอธิบดีกรมศุลกากรพิจารณาแล้วเห็นว่าราคา ซี.ไอ.เอฟ. ที่แจ้งมาไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็สามารถพิจารณากำหนดราคาใหม่ได้ แต่ต้องเป็นไปตามระบบราคาแกตต์⁸⁴

⁸³ ระบบราคาแกตต์ คือ การตีราคาของผู้นำเข้าจากต่างประเทศโดยยึดถือราคาตามที่มีผู้สั่งซื้อในประเทศได้จ่ายไปจริงให้กับผู้ขายหรือผู้ผลิตในต่างประเทศ เป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นจาก “ความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า” (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือ GATT (ที่มา : คู่มือระบบราคาแกตต์ กรมศุลกากร)

⁸⁴ พรบ.ยาสูบ พ.ศ.2509 มาตรา 5 ครี (2) วรรค 3

ราคา ซี.ไอ.เอฟ. ตาม (2) ได้แก่ ราคาขายเส้นหรือยาสูบที่บวกด้วยค่าประกันภัยและค่าขนส่งถึงด่านศุลกากรในราชอาณาจักร ทั้งนี้เว้นแต่

- (ก) ในกรณีที่อธิบดีกรมศุลกากรประกาศให้ราคาในท้องตลาดสำหรับยาเส้นหรือยาสูบประเภทใดประเภทหนึ่ง ต้องเสียอากรตามราคาเป็นรายเฉลี่ยตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร ก็ให้ถือราคาดังนั้นเป็นราคาขายเส้นหรือยาสูบในการคำนวณราคา ซี.ไอ.เอฟ.
- (ข) ในกรณีที่เจ้าพนักงานศุลกากรประเมินราคาเพื่อเสียอากรขาเข้าใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ให้ถือราคาดังนั้นเป็นราคาขายเส้นหรือยาสูบในการคำนวณราคา ซี.ไอ.เอฟ.

2. ภาษีบุหรี่ หรือภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ จัดเก็บอัตราตามมูลค่าร้อยละ 79 ของราคา ณ โรงอุตสาหกรรม (กรณีผลิตในประเทศ) หรือ ของราคา ซี.ไอ.เอฟ. รวมอากรขาเข้า (กรณีนำเข้า) เป็นการเก็บซ้อนบนราคา ซี.ไอ.เอฟ. รวมอากรขาเข้า ทำให้หากราคา ณ โรงอุตสาหกรรมที่โรงงานยาสูบแจ้งกรมสรรพสามิตต่ำ หรือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ต่ำ หรืออัตราอากรขาเข้าต่ำ จะทำให้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่ำตามไปด้วย ทั้งนี้ พบว่า การนำเข้าบุหรี่ ส่วนใหญ่จะมาจากประเทศที่ทำข้อตกลงอาฟต้ากับประเทศไทย ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ค่านวนอัตรอากรขาเข้าที่ร้อยละ 5 จากอัตรากบัตที่ร้อยละ 60 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 กำหนดให้ผู้นำเข้าที่ได้รับการยกเว้นหรือลดอัตรอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น ให้นำอากรขาเข้าที่ได้รับยกเว้นหรือลดอัตรากบัตดังกล่าวมารวมในการคำนวณมูลค่าภาษีด้วย นั่นคือผู้นำเข้าจะต้องนำอากรที่ลดลงจากร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 5 กลับมาคิดเป็นฐานภาษีสรรพสามิตด้วย จึงทำให้ฐานภาษีสรรพสามิตจะต้องคิดจากอากรขาเข้าที่ร้อยละ 60 ไม่ใช่ร้อยละ 5 ข้อตกลงการค้าอาฟต้าจึงมีผลเฉพาะการลดอากรศุลกากร ไม่มีผลลดภาษีสรรพสามิตตามไปด้วย⁸⁵

3. ภาษีจัดเก็บเข้าสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จัดเก็บในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีสรรพสามิต โดยกรมสรรพสามิตทำหน้าที่จัดเก็บภาษี สสส. จากโรงงานยาสูบ พร้อมไปกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เริ่มจัดเก็บเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 ภาษี สสส. นี้เป็นการจัดเก็บภาษีซ้อนบนภาษีสรรพสามิตอีกทีหนึ่ง หรือฐานภาษีของภาษีนี้อีกคือ ภาษีสรรพสามิต บางครั้งจึงเรียกภาษีกจัดเก็บเข้ากองทุนสร้างเสริมสุขภาพว่า “ภาษี สสส.” เป็น Surcharge Tax ซึ่งถ้าหากกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้ลดลงหรือเพิ่มขึ้นจะทำให้ภาษีส่วส่วนนี้ลดลงหรือเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนกันไป⁸⁶

จะเห็นได้ว่า กฎหมายยาสูบ กำหนดอำนาจในการกำหนดราคาบุหรี่นำเข้าให้เป็นของกรมศุลกากร ซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บอากรขาเข้า และรับชำระภาษีสรรพสามิตบุหรี่นำเข้าแทนกรมสรรพสามิต กรมสรรพสามิตมีอำนาจกำหนดราคาบุหรี่ที่ผลิตในประเทศได้เท่านั้น ไม่สามารถกำหนดราคาบุหรี่นำเข้าได้ ทำให้เกิดการปฏิบัติทางภาษีที่อาจไม่เท่าเทียมกันได้

⁸⁵ อย่างไรก็ตาม พบว่า ในทางปฏิบัติ การคิดคำนวณภาษีสรรพสามิตกรณีผู้นำเข้า คิดจากฐานราคา ซี.ไอ.เอฟ. รวมกับอากรขาเข้าที่ลดลงจากข้อตกลงทางการค้าอาฟต้า โดยไม่ได้นำอากรส่วนที่ยกเว้นหรือลดนั้นกลับมาคิดเป็นฐานคำนวณภาษีสรรพสามิตด้วย ทำให้มูลค่าภาษีสรรพสามิตผู้นำเข้าลดต่ำลงอย่างมาก หลังจากมีการทำข้อตกลงการค้าอาฟต้า การปฏิบัติที่เกิดจากการตีความว่า กฎหมายศุลกากรไม่ใช่กฎหมายอื่น

⁸⁶ การจัดเก็บภาษี สสส. เป็นไปตาม พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544

มาตรา 11 กำหนด “ให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบ...”

มาตรา 12 “เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บและสงเงินบำรุงกองทุน

4. ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สำหรับยาสูบ⁸⁷ หรือ “ภาษีบุหรี่ อบจ.” โดยกำหนดให้จัดเก็บจากสถานที่ขายปลีกยาสูบ ปัจจุบัน กรมสรรพสามิตทำหน้าที่จัดเก็บภาษีแทน อบจ. โดยจัดเก็บภาษีประเภทนี้จากโรงงานยาสูบ ในอัตรารวมไม่เกิน 10 สตางค์ (5 พฤศจิกายน พ.ศ.2547⁸⁸ เพิ่มเพดานอัตรารวมใหม่จากเดิม ไม่เกิน 5 สตางค์ต่อมวน เป็นไม่เกิน 10 สตางค์ต่อมวน) พบว่า อบจ. เกือบทุกแห่งปรับเพิ่มอัตรารวมและจัดเก็บในอัตรา รวมละ 9.3 สตางค์แล้ว ยกเว้น อบจ. บางแห่งที่ยังคงจัดเก็บในอัตราเดิม ภาษีบำรุง อบจ.เป็นภาษีอัตราตามสภาพ จัดเก็บตามปริมาณบุหรี่ที่จำหน่ายปลีกในเขตพื้นที่ อบจ. การจัดเก็บภาษี อบจ. จะส่งผลให้ราคาบุหรี่สูงขึ้นอีกของละ 2 บาท

5. ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บอัตราร้อยละ 7 ของมูลค่าเพิ่ม (ราคาขายปลีกหักจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มออก) สำหรับกรณีบุหรี่ราคาขายปลีกที่กรมสรรพสามิตประกาศกำหนดได้รวมเข้าภาษีมูลค่าเพิ่มเข้าไว้แล้ว⁸⁹

นอกเหนือไปจากการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ จากบุหรี่ข้างต้นแล้ว รัฐบาลไทยยังจัดเก็บภาษีเงินได้จากผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีกบุหรี่ด้วย ซึ่งในที่นี้ไม่ได้นำมาคำนวณหาภาระภาษีบุหรี่ในการศึกษานี้ด้วย เนื่องจากผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีกอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ และอาจมีรายรับอันเกิดจากการค้าสินค้าและบริการประเภทอื่นๆ รายงานนี้จึงมุ่งพิจารณาเฉพาะภาษีทางอ้อมประเภทต่างๆ ที่จัดเก็บจากบุหรี่เท่านั้น

(1) ให้กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุน เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

(2) เงินบำรุงกองทุนให้ถือเป็นภาษี แต่ไม่ให้นำไปรวมคำนวณเป็นมูลค่าของภาษี

⁸⁷ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2546 มาตรา 64 “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด ดังนี้....(2) ยาสูบ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวนละ 10 สตางค์ ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรค 1 ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด (กฎหมายฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เริ่มจัดเก็บภาษีอบจ. เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2542)

⁸⁸ อบจ. หลายแห่งเริ่มทยอยปรับเพิ่มอัตรารวมภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็น อัตราวมละ 9.30 สตางค์ หรือเพิ่มอีกประมาณ 1 บาทต่อซอง (ปรับใหม่เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ.2547) อย่างไรก็ตาม อบจ. บางแห่งยังจัดเก็บภาษีนี้ในอัตรารวมละ 4.54 สตางค์

⁸⁹ ประมวลรัษฎากร มาตรา 79/5 ฐานภาษีสำหรับการนำเข้าและการขายซึ่งยาสูบตามประเภทและชนิดที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) สำหรับการนำเข้าให้เป็นไปตามมาตรา 79/2

(2) สำหรับการขาย ได้แก่ มูลค่าของยาสูบที่ได้มาจากการหักจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากจำนวนเต็มของราคาขายปลีกของยาสูบ โดยให้คำนวณจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มตามอัตรารวมมูลค่าเพิ่มที่รวมอยู่ในจำนวนเต็มของราคาขายปลีก

การคำนวณมูลค่าภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์เรต

เพื่อคำนวณหาสัดส่วนภาระภาษีบุหรี่โดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ จะต้องคำนวณหามูลค่าภาษีของภาษีแต่ละประเภทที่คิดคำนวณซ้อนต่อๆ กันไป เปรียบเทียบกับราคาขายปลีกที่กรมสรรพสามิตประกาศกำหนด⁹⁰ โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ *กรณีบุหรี่ผลิตในประเทศ และกรณีบุหรี่ย่านเข้า* เนื่องจากข้อมูลราคามูลค่าหรือบางส่วนเป็นข้อมูลลับ ไม่สามารถนำมาแสดงได้อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์ในการศึกษา ผู้ศึกษาได้ใช้ข้อมูลราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม และราคาขายปลีกที่กรมสรรพสามิตประกาศซึ่งเป็นข้อมูลเปิดเผย และนำมาคำนวณหาค่าเฉลี่ยโดยถ่วงน้ำหนักตามส่วนแบ่งการตลาดที่คำนวณตามปริมาณบุหรี่ยี่ห้อที่เสียภาษีในปีงบประมาณ 2549 เพื่อหาค่าเฉลี่ยสัดส่วนภาระภาษีต่อราคาขายปลีกสรุปผลได้ดังนี้⁹¹

1) *บุหรี่ในประเทศ* มีราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมเฉลี่ยประมาณ 25 บาทต่อซองราคาขายปลีกที่ประกาศเฉลี่ย 40 บาทต่อซอง มูลค่าภาษีสรรพสามิตที่เสียให้แก่รัฐเฉลี่ย 20 บาทต่อซอง มูลค่าภาระภาษีทั้งสิ้น (ภาษีสรรพสามิต ภาษี สสส. ภาษี อบจ. และภาษีมูลค่าเพิ่ม) เฉลี่ยเท่ากับ 25 บาทต่อซอง โดยมีต้นทุนและกำไรในการผลิตบุหรี่ต่อซองประมาณ 5 บาทกว่า ผลจากการคำนวณ พบว่า ภาระภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่เฉลี่ยร้อยละ 61

2) *บุหรี่ย่านเข้า* มีราคา ซี.ไอ.เอฟ. (เปรียบเทียบกับต้นทุนรวมกำไรในการผลิตบุหรี่ซิการ์เรต) เฉลี่ยต่อซองประมาณ 6 บาทกว่า บุหรี่ย่านเข้าส่วนใหญ่เสียอากรขาเข้าในอัตราร้อยละ 5 ของราคา ซี.ไอ.เอฟ. มีจำนวนน้อยที่เสียอากรขาเข้าในอัตราร้อยละ 60 ราคาขายปลีกบุหรี่ย่านเข้าที่ประกาศเฉลี่ย 65 บาทต่อซอง มูลค่าภาษีสรรพสามิตที่เสียให้แก่รัฐเท่ากับ 25 บาทต่อซอง มูลค่าภาระภาษีทั้งสิ้น (อากรขาเข้า ภาษีสรรพสามิต ภาษี สสส. ภาษี อบจ. และภาษีมูลค่าเพิ่ม) เฉลี่ยประมาณ 32 บาทต่อซอง ผลจากการคำนวณ พบว่าสัดส่วนภาระภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ย่านเข้าเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 49

จะเห็นได้ว่า ภาษีประเภทอื่นๆ ที่จัดเก็บจากบุหรี่ยิการ์เรตทำให้ภาระภาษีต่อราคาขายปลีกเพิ่มขึ้นจากภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกอีกประมาณร้อยละ 10 คือบุหรี่ผลิตในประเทศสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 61 และบุหรี่ย่านเข้าจาก ร้อยละ 38 เป็นร้อยละ 49 เมื่อคำนวณหาค่าเฉลี่ยโดยรวมของบุหรี่ผลิตในประเทศและนำเข้าแล้วพบว่า ราคา

⁹⁰ บุหรี่ผลิตในประเทศจะจำหน่ายตามราคาที่กรมสรรพสามิตประกาศ ในขณะที่บุหรี่ย่านเข้าส่วนใหญ่จะจำหน่ายต่ำกว่าราคาที่กรมสรรพสามิตประกาศ ทั้งนี้ ราคาประกาศเป็นราคาเพดานสูงสุด

⁹¹ เนื่องจากข้อมูลราคามูลค่าหรือบางส่วนเป็นข้อมูลปกปิดเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจและการภาษี ผู้เขียนจึงนำเสนอเฉพาะผลสรุปที่ได้จากการคำนวณ และนำเสนอตัวเลขตัวอย่างซึ่งใกล้เคียงกับราคาเฉลี่ยของบุหรี่แทน

ประกาศนุหรีเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักตามปริมาณการเสียภาษีประมาณ 46 บาทต่อซอง มูลค่าภาษีโดยรวมต่อซองประมาณ 26 บาทกว่าต่อซอง คิดคำนวณได้ค่าสัดส่วนมูลค่าภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกนุหรีประมาณร้อยละ 57 ถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่สูงขึ้นไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต (ปี พ.ศ.2535) ที่ประเทศไทยเคยจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนุหรีในอัตรามูลค่าร้อยละ 55 ของราคาขายปลีกนุหรี และหลังจากนั้นได้มีการปรับเพิ่มอัตรามูลค่าภาษีสรรพสามิตกันมาถึง 6 ครั้ง

นอกจากการจัดเก็บภาษีต่างๆ จากนุหรีจะส่งผลให้ราคานุหรีสูงขึ้นแล้ว กฎหมายยาสูบยังได้ให้อำนาจกรมสรรพสามิตสามารถกำหนดเพดานราคาขายปลีกนุหรีได้ด้วย ผู้ศึกษาอนุมานว่า การกำหนดราคาขายปลีกนี้มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้จำหน่ายนุหรีค้ำกำไรเกินควร คือไม่สามารถขึ้นราคาขายปลีกนุหรีสูงเกินไปจากมูลค่าภาษีที่รัฐจัดเก็บ เพราะฐานภาษีที่รัฐจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ขึ้นกับราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมหรือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ไม่ใช่จากฐานราคาขายปลีก และโครงสร้างตลาดนุหรีเป็นแบบผู้แข่งขันน้อยราย (Oligopoly Market Structure) ผู้ขายมีอำนาจในการกำหนดราคาสินค้าค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม พบว่า หลังการเปิดตลาดประเทศไทยให้มีการนำเข้านุหรีจากต่างประเทศ (พ.ศ.2533) ตลาดนุหรีของไทยมีการแข่งขันสูงขึ้น และมีแนวโน้มแข่งขันด้านราคา (Price War) มาก ผลทำให้ราคาขายปลีกนุหรีมีแนวโน้มลดต่ำลง ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านสาธารณสุขและสังคมอันเนื่องมาจากราคาขายปลีกนุหรีหรืออาจต่ำเกินไป ทำให้มีปริมาณการสูบนุหรีเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนไทย

เพื่อให้เข้าใจวิธีการคำนวณมูลค่าภาษีที่ซ้อนกันขึ้นไประหว่างภาษีประเภทต่างๆ ตารางที่ 17 แสดงการทดลองคำนวณหาภาระภาษีทั้งสิ้น โดยสมมติตัวเลขราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมนุหรีผลิตในประเทศ 5 บาทต่อซอง เมื่อรวมกับภาษีสรรพสามิตร้อยละ 79 แบบอัตรามูลค่ารวมในแล้วจะมีราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม 23.81 บาทต่อซอง ภาษีอื่นๆ ได้แก่ ภาษีเข้ากองทุน สสส. ภาษีบำรุง อบจ. และภาษีมูลค่าเพิ่มรวม 4.72 บาทต่อซอง หากคำนวณโดยสมมติว่าต้นทุนและกำไรการผลิตเท่ากับ 100 บาท มูลค่าภาษีสรรพสามิตร้อยละ 376.19 ของต้นทุนรวมกำไรการผลิต ในขณะที่ภาษีอื่นๆ มีมูลคาร้อยละ 9.38 ของต้นทุนและกำไรการผลิต ถ้าสมมติให้ราคาขายปลีกนุหรีเท่ากับ 38 บาทต่อซอง จะคำนวณได้สัดส่วนมูลค่าภาระภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกนุหรีเท่ากับร้อยละ 61.93

ตารางที่ 18 แสดงการคำนวณหาภาระภาษีนุหรี โดยสมมติตัวเลข ราคา ซี.ไอ.เอฟ. เท่ากับ 5 บาทต่อซอง และใช้อัตรากำไรขาเข้าที่ร้อยละ 5 พบว่า มูลค่าภาษีทั้งสิ้นเท่ากับ 26.05 บาทต่อซอง ถ้าสมมติให้ราคาขายปลีกนุหรีเท่ากับ 58 บาทต่อซอง จะคำนวณได้สัดส่วนมูลค่าภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกนุหรีเท่ากับร้อยละ 44.91 ตารางที่ 19 เปลี่ยนใช้อัตรากำไรขาเข้าจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 60 แทน จะเห็นว่า อัตรากำไรขาเข้าที่สูงขึ้นทำให้ภาษีสรรพสามิต

และภาษีประเภทอื่นๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ยกเว้นภาษี อบจ. ที่จัดเก็บตามสภาพ (บาทต่อซอง) มีค่าคงที่ไม่ขึ้นกับอัตราอากรขาเข้า ผลทำให้ภาระภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยำนำเข้า เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จากร้อยละ 44.91 เป็นร้อยละ 67.85 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.94 ทั้งนี้ สมมติว่าราคาขายปลีกบุหรี่ยำมีค่าคงที่ที่ 58 บาทต่อซอง แม้ว่าอัตราอากรขาเข้าจะเพิ่มขึ้น ซึ่ง ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการอาจขึ้นราคาขายปลีกบุหรี่ยำนำเข้า นำมาซึ่งค่าสัดส่วนภาระภาษี โดยรวมต่อราคาขายปลีกลดลงจากค่าที่คำนวณได้

มูลค่าภาษีสรรพสามิตและภาษีอื่นๆ จะแปรผันตามกับฐานภาษีสรรพสามิต อันได้แก่ ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม หรือราคา ซี.ไอ.เอฟ และอากรขาเข้า โดยมูลค่าภาษีสรรพสามิต ถือเป็นภาระภาษีที่มากที่สุด การจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมส่งผลให้ราคา บุหรี่สูงขึ้นประมาณ 3 - 6 เท่าของต้นทุนรวมกำไรการผลิต อย่างไรก็ตาม สัดส่วนมูลค่าภาษี ทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยำ นอกเหนือจากขึ้นกับการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ แล้วยังขึ้นกับ ราคาขายปลีกบุหรี่ยำที่รัฐประกาศอีกด้วย ถ้ารัฐประกาศเพดานราคาขายปลีกบุหรี่ยำสูงมากกว่า ต้นทุนและกำไรการผลิตบุหรี่ยำรวมกับภาระภาษีต่างๆ มาก จะส่งผลให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ามี ช่องว่างของราคาที่จะทำกำไรจากการขายอย่างมากตามไปด้วย โดยจากการทดลองตัวเลข พบว่า บุหรี่ยำนำเข้ามักจะถูกกำหนดเพดานราคาขายปลีกสูงกว่าบุหรี่ยำในประเทศ ในขณะที่มีราคา ต้นทุนรวมกำไรการผลิตหรือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ต่ำกว่า ส่งผลทำให้บุหรี่ยำนำเข้ามีช่องว่างของกำไร และค่าใช้จ่ายการขายสูงกว่าบุหรี่ยำในประเทศ

ตารางที่ 17 มูลค่าภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิการ์ในประเทศไทย

หน่วย : บาท

ลำดับ	รายการ	ในประเทศไทย	
1	ต้นทุน + กำไรการผลิต	5.00	10.00
2	ภาษีสรรพสามิต (79%)	18.81	376.19
3	ภาษีเข้ากองทุน สสส.	0.38	7.52
4	ต้นทุนการผลิต + กำไร	23.81	476.19
5	ภาษีบำรุง อบจ.	1.86	1.86
6	ภาษีมูลค่าเพิ่ม (คิดจากราคาขายปลีก)	2.49	-
7	รวมมูลค่าภาษีอื่นๆ นอกจากภาษีสรรพสามิต	4.72	9.38
8	รวมมูลค่าภาษีทั้งสิ้น (2+7)	23.53	385.57
9	ราคาขายปลีกรวม VAT	38.00	
10	ค่าใช้จ่ายการขาย + กำไร (ขายปลีกและขายส่ง)	7.47	
11	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีก	49.50	
12	สัดส่วนภาระภาษีอื่นๆต่อราคาขายปลีก	12.43	
13	สัดส่วนภาระภาษีรวมต่อราคาขายปลีก	61.93	

หมายเหตุ : ตัวเลขที่นำมาแสดงเป็นตัวเลขสมมติให้ใกล้เคียงกับค่าเป็นจริง เพื่อให้เห็นขนาดภาระภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่

ตารางที่ 18 มูลค่าภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยีกาเรตนำเข้า (อากรขาเข้า 5%)

หน่วย : บาท

ลำดับ	รายการ	นำเข้า	
1	ราคา ซี.ไอ.เอฟ	5.00	100.00
2	อากรขาเข้า 5%	0.25	5.00
3	ราคา ซี.ไอ.เอฟ + อากรขาเข้า	5.25	105.00
4	ภาษีสรรพสามิต (79%)	19.75	395.00
5	ภาษีเข้ากองทุน สสส.	0.40	7.90
6	ต้นทุนการผลิต + กำไร	25.00	500.00
7	ภาษีบำรุง อบจ.	1.86	1.86
8	ภาษีมูลค่าเพิ่ม (คิดจากราคาขายปลีก)	3.79	-
9	รวมมูลค่าภาษีอื่นๆ นอกจากภาษีสรรพสามิต	6.30	14.76
10	รวมมูลค่าภาษีทั้งสิ้น	26.05	409.76
11	ราคาขายปลีกรวม VAT	58.00	
12	ค่าใช้จ่ายการขาย + กำไร (ขายปลีกและขายส่ง)	24.95	
13	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีก	34.05	
14	สัดส่วนภาระภาษีอื่นๆต่อราคาขายปลีก	10.86	
15	สัดส่วนภาระภาษีรวมต่อราคาขายปลีก	44.91	

หมายเหตุ : ตัวเลขที่นำมาแสดงเป็นตัวเลขสมมติให้ใกล้เคียงกับค่าเป็นจริง เพื่อให้เห็นขนาดภาระภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยีกาเรต

ตารางที่ 19 มูลค่าภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบนำเข้า (อากรขาเข้า 60%)

หน่วย : บาท

ลำดับ	รายการ	นำเข้า	
1	ราคา ซี.ไอ.เอฟ	5.00	100.00
2	อากรขาเข้า (60%)	3.00	60.00
3	ราคา ซี.ไอ.เอฟ + อากรขาเข้า	8.00	160.00
4	ภาษีสรรพสามิต (79%)	30.10	601.90
5	ภาษีเข้ากองทุน สสส.	0.60	12.04
6	ต้นทุนการผลิต + กำไร	38.10	761.90
7	ภาษีบำรุง อบจ.	1.86	1.86
8	ภาษีมูลค่าเพิ่ม (คิดจากราคาขายปลีก)	3.79	-
9	รวมมูลค่าภาษีอื่นๆ นอกจากภาษีสรรพสามิต	9.26	73.90
10	รวมมูลค่าภาษีทั้งสิ้น	39.35	675.80
11	ราคาขายปลีกรวม VAT	58.00	
12	ค่าใช้จ่ายการขาย+กำไร (ขายปลีกและขายส่ง)	11.65	
13	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีก (%)	51.89	
14	สัดส่วนภาระภาษีอื่นๆต่อราคาขายปลีก (%)	15.96	
15	สัดส่วนภาระภาษีรวมต่อราคาขายปลีก (%)	67.85	

หมายเหตุ : ตัวเลขที่นำมาแสดงเป็นตัวเลขสมมติให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง เพื่อให้เห็นขนาดภาระภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบ

ตารางที่ 20 แสดงการเปรียบเทียบภาระภาษีโดยรวมของบุหรี่ยาสูบผลิตในประเทศและบุหรี่ยาสูบนำเข้า เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างทางด้านภาษี แม้ว่า จะจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวกัน แต่การจัดเก็บภาษีที่กำหนดให้ฐานภาษีแตกต่างกัน จะส่งผลให้เสียภาษีในมูลค่าที่ไม่เท่ากัน และกระทบต่อการแข่งขันระหว่างบุหรี่ยาสูบผลิตในประเทศและบุหรี่ยาสูบนำเข้า ปัจจัยที่สร้างความแตกต่างทางมูลค่าภาษี ได้แก่ 1) การจัดเก็บอากรขาเข้าซึ่งจัดเก็บจากบุหรี่ยาสูบนำเข้าเท่านั้น 2) ฐานภาษี คือ ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมและราคา ซี.ไอ.เอฟ. ซึ่งหน่วยงานที่กำกับดูแลแตกต่างกัน กล่าวคือ กรมสรรพสามิตกำกับดูแลราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมของบุหรี่ยาสูบผลิตในประเทศ และกรมศุลกากรกำกับดูแลราคา ซี.ไอ.เอฟ. ของบุหรี่ยาสูบนำเข้า 3) ราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบ ซึ่งผู้จำหน่ายอาจขายในราคาที่ต่ำกว่าที่รัฐประกาศกำหนดได้ จะเห็นได้ว่า ด้วยต้นทุนและกำไรการผลิตบุหรี่ยาสูบที่สมมติให้เท่ากันคือ 5 บาท หรือ 100 บาท บุหรี่ยาสูบนำเข้าจะเสียภาษีให้แก่อรัฐสูงกว่าบุหรี่ยาสูบผลิตในประเทศ อย่างไรก็ตาม ราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบนำเข้าที่มักจะถูกกำหนดให้สูงกว่าบุหรี่ยาสูบ

ประเทศ ทำให้ผู้ขายปลีกบุหรี่นำเข้ามีส่วนต่างกำไรการขายค่อนข้างสูง และสัดส่วนมูลค่าภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกของบุหรี่นำเข้าสูงกว่า

ตารางที่ 20 มูลค่าภาษีทั้งสิ้นต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิกาแรตนำเข้า (อากรขาเข้า 5%)

หน่วย : บาท

รายการ	ในประเทศ		นำเข้า	
ราคา ซี.ไอ.เอฟ (CIF)			5.00	100.00
อากรขาเข้า (5%)			0.25	5.00
ราคาขาย ณ โรงออกฯ/ราคา CIF + อากรขาเข้า	5.00	100.00	5.25	105.00
ภาษีสรรพสามิต (79%)	18.81	376.19	19.75	395.00
ภาษีเข้ากองทุน สสส.	0.38	7.52	0.40	7.90
ต้นทุนการผลิต + กำไร	23.81	476.19	25.00	500.00
ภาษีบำรุง อบจ.	1.86	1.86	1.86	1.86
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (คิดจากราคาขายปลีก)	2.49	-	3.79	-
รวมมูลค่าภาษีอื่นๆ นอกจากภาษีสรรพสามิต	4.72	9.38	6.30	14.76
รวมมูลค่าภาษีทั้งสิ้น	23.53	385.57	26.05	409.76
ราคาขายปลีกรวม VAT	38.00		58.00	
ค่าใช้จ่ายการขาย+กำไร (ขายปลีกและขายส่ง)	12.47		24.95	
สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีก(%)	49.50		34.05	
สัดส่วนภาระภาษีอื่นๆต่อราคาขายปลีก(%)	12.43		10.86	
สัดส่วนภาระภาษีรวมต่อราคาขายปลีก(%)	61.93		44.91	

การเปรียบเทียบสัดส่วนมูลค่าภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ซิกาแรต

ราคาขายปลีกบุหรี่ซิกาแรตเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการสูบบุหรี่⁹² ไม่ว่าจะเป็นปริมาณบุหรี่ที่สูบ ยี่ห้อบุหรี่ ตลอดจนอายุของคนๆหนึ่งที่เริ่มสูบบุหรี่ ภาษีบุหรี่จึงเป็นเครื่องมือทางการคลังที่รัฐจัดเก็บเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการสูบบุหรี่ของประชาชน พร้อมไปกับการหารายได้เข้ารัฐ การจัดเก็บภาษีส่งผลให้ราคาขายปลีกบุหรี่เพิ่มขึ้น

⁹² ราคาขายปลีกบุหรี่ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่คือ

1. ราคาต่ำ (ราคาต่ำกว่า 40 บาทต่อซอง) เช่น วอนเดอร์ (Wonder)
2. ราคาปานกลาง (ราคา 40 - 55 บาทต่อซอง) เช่น กรองทิพย์ แอลแอนด์เอ็ม (L&M)
3. ราคาแพง (ราคาสูงกว่า 55 บาท เช่น มาร์ลโบโร)

และทำให้ปริมาณการสูบบุหรี่ลดลง การศึกษาขององค์การอนามัยโลก (WHO) พบว่า การขึ้นภาษีบุหรี่ร้อยละ 10 ของราคาขายปลีกบุหรี่จะส่งผลให้ปริมาณการบริโภคบุหรี่ลดลงร้อยละ 4 ผลกระทบดังกล่าวมีค่อนข้างมากต่อผู้สูบบุหรี่ที่มีรายได้อัต่ำและอายุน้อย⁹³

การประเมินว่า ประเทศไทยปัจจุบันจัดเก็บภาษีจากบุหรี่สูงหรือต่ำเมื่อเทียบกับนานาชาติสามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบสัดส่วนมูลค่าภาษีบุหรี่โดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ ซึ่งควรคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้และการใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพประกอบด้วย ซึ่งถ้าหากสัดส่วนมูลค่าภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ของไทยยังอยู่ในระดับต่ำ⁹⁴ รัฐยอมสามารถปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ให้สูงขึ้นได้อีกมาก เพราะส่วนต่างระหว่างมูลค่าภาษีกับราคาขายปลีก คือ ต้นทุน และกำไรจากการผลิตและจำหน่ายบุหรือนั่นเอง การจัดเก็บภาษีบุหรี่เป็นการโอนกำไรของผู้ขายบุหรี่ หรือรายได้ของผู้สูบบุหรี่มาเป็นรายได้ภาษีของรัฐ

จากการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ได้แก่

- 1) U.S.& International-IPRC, 1997
- 2) ASEAN inter-sessional meeting, 2002
- 3) องค์การอนามัยโลก (WHO), World Atlas, 2002
- 4) บริษัทฟิลิป มอริส (Philip Morris International), 2006

พบว่า ข้อมูลสัดส่วนมูลค่าภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ที่ได้จากแหล่งข้อมูลแต่ละแหล่งมีค่าใกล้เคียงกัน แต่มีค่าไม่เท่ากัน อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของข้อมูลนี้มีไม่มากนัก สาเหตุของความแตกต่าง เพราะวิธีการคำนวณตัวเลข ช่วงระยะเวลาของข้อมูล การเลือกยี่ห้อบุหรี่เป็นตัวอย่างในการคำนวณใช้ตัวเลขแตกต่างกัน ยี่ห้อบุหรี่ที่นิยมในแต่ละประเทศที่เลือกเป็นตัวอย่างในการคำนวณไม่เหมือนกัน

ผู้ศึกษาได้เลือกข้อมูลบางส่วนจากแหล่งต่างๆ ของบางประเทศมานำเสนอในตารางที่ 21 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนมูลค่าภาษีบุหรี่โดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ของประเทศไทยจากแหล่งข้อมูลต่างๆ นำเสนอ คือ ร้อยละ 56 62 และ 63 ซึ่งมีค่าใกล้เคียงกันกับผลการศึกษาของรายงานฉบับนี้ คือร้อยละ 57 แบ่งออกเป็นสัดส่วนค่าเฉลี่ยภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกของบุหรี่ผลิตในประเทศคือร้อยละ 61 และสัดส่วนค่าเฉลี่ยภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่นำเข้าคือร้อยละ 49 ดังนั้น ประเทศไทยจึงจัดได้ว่าเป็นประเทศที่จัดเก็บภาษีบุหรี่สูงในระดับปานกลาง

⁹³ อ้างอิงจาก World Atlas, 2002 หน้า 85

⁹⁴ อ้างแล้ว

เมื่อเปรียบเทียบกับนานาประเทศ สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่มีสัดส่วนดังกล่าวสูง คือ ร้อยละ 70 ขึ้นไป ยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีสัดส่วนนี้ต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว

การศึกษาของธนาคารโลก (1999) เสนอว่าเป็นการยากที่จะกำหนดระดับอัตราภาษี บุหรี่ที่เหมาะสมสำหรับทุกๆ ประเทศ อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศที่ต้องการควบคุมให้การ บริโภคบุหรี่ยลดลง สัดส่วนของภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยควรอยู่ในช่วงร้อยละ 66 (2/3) ถึง ร้อยละ 80 (4/5) และพบว่า ประเทศที่มีรายได้สูง (the High - Income Countries) ปัจจุบันมี สัดส่วนภาษีบุหรี่ยประมาณร้อยละ 66 ของราคาขายปลีกหนึ่งซอง หรือมากกว่า ในขณะที่ประเทศที่มี รายได้น้อย (the Low-Income Countries) มีสัดส่วนภาระภาษีบุหรี่ยโดยรวมไม่เกินร้อยละ 50 ของ ราคาขายปลีกหนึ่งซอง⁹⁵

ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงสามารถปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ยขึ้นได้อีก หากต้องการจำกัดหรือ ลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ย ทั้งนี้ขึ้นกับระดับความสามารถในการเสียภาษี (Tax Capacity) และ ระดับความสามารถในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort) การป้องกันและปราบปรามบุหรี่ยเถื่อนและ บุหรี่ยปลอม ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสม

ตารางที่ 22 แสดงถึงราคาขายปลีกมาร์ลโบโร และสัดส่วนภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขาย ปลีกของประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย บุหรี่ยมาร์ลโบโรเป็นบุหรี่ยนำเข้าที่นิยมบริโภคใน ประเทศไทยยี่ห้อหนึ่ง สาเหตุที่นำมาแสดงเพื่อให้เห็นภาพว่า ราคาขายปลีกของประเทศไทยอยู่ใน ระดับสูงพอสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับราคาขายปลีกของประเทศเพื่อนบ้าน คือ 1.59 ดอลลาร์ สหรัษฎ์ อีกทั้งสัดส่วนภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกของประเทศไทยจัดอยู่ในระดับ ปานกลาง การจะปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยมากหรือน้อยเพียงใดควรคำนึงถึงผลกระทบต่อ ด้านการลักลอบและการปลอมบุหรี่ยประกอบไปด้วย เพราะการขึ้นภาษีบุหรี่ยย่อมทำให้ราคาขายปลีก ในประเทศไทยแพงขึ้นซึ่งจะเพิ่มแรงจูงใจให้หนีภาษีบุหรี่ย⁹⁶

⁹⁵ World Bank (1999) : Curbing the Epidemic: Government & the Economics of Tobacco Control

⁹⁶ บุหรี่ยนำเข้าประเทศไทยส่วนใหญ่ นำเข้าจาก ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย

ตารางที่ 21 สัดส่วนมูลค่าภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ต่อซองของประเทศต่างๆ


ประเทศ	U.S. & Inter-IRPC, 1997		World Health Organization, 2002			Asean inter meeting, 2002		Philip Morris, 2006	
	ราคา บุหรี่	ภาษีต่อ ราคา	ราคาบุหรี่ มาร์ลโบโร หรือคล้ายกัน	ราคาบุหรี่ ยี่ห้อ ประเทศ	ภาษีต่อ ราคา	ราคา บุหรี่	ภาษีต่อ ราคา	ราคา บุหรี่	ภาษีต่อ ราคา
	(US\$/ ซอง)	(%)	(US\$/ซอง)	(US\$/ซอง)	(%)	(US\$/ ซอง)	(%)	(US\$/ ซอง)	(%)
เดนมาร์ก	4.75	85	4.00	4.00	84			5.39	74
อังกฤษ	5.27	84	6.24	6.25	78	6.56	79	9.71	78
ฝรั่งเศส	3.47	75	3.13	2.75	75			6.40	80
บราซิล	1.43	74	0.85	0.80	75	0.57	75	1.28	58
เบลเยียม	3.23	74	2.93	2.93	75			5.12	75
อินเดีย			1.24	0.91	75	0.57	58	1.72	53
อิตาลี	2.7	73	2.70	1.93	73			5.12	74
นิวซีแลนด์	4.17	69	3.71	3.69	68			6.43	66
ออสเตรเลีย	4.50	65	3.46	3.20	65	3.87	67	6.84	62
ฟิลิปปินส์			0.67	0.51	63	0.44	41	0.51	51
ไทย	1.58	56	1.08	0.69	62	0.80	56	1.59	63
เกาหลีใต้			1.50	1.26	60	1.02	68	2.61	62
ญี่ปุ่น			2.34	2.09	60	2.18	61	2.76	59
แคนาดา	3.00	66	3.40	2.88	51	3.40	58		
มาเลเซีย			1.13	1.08	33	1.21	34	2.01	39
อินโดนีเซีย			0.62	0.62	30	0.43	48	1.09	49
สหรัฐ	1.90	35	3.71	3.60	24	2.96	26		
สิงคโปร์	3.72	50	3.92	3.52		3.99	53	7.09	68
ไต้หวัน	1.45	43				0.91	44	1.83	45
รัสเซีย			0.98	0.56				1.05	24

หมายเหตุ : 1. ภาษีในที่นี้เป็นภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากบุหรี่ และราคาเป็นราคาของบุหรี่ที่เป็นที่นิยมในประเทศนั้นๆ ซึ่งอาจไม่ใช่บุหรี่ ยี่ห้อเดียวกันในแต่ละประเทศ
 2. World Health Organization, World Atlas (2002) : ภาษีในที่นี้เป็นภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากบุหรี่และราคาเป็นราคาของบุหรี่ที่เป็นที่นิยมแบ่งออกเป็นบุหรี่ยี่ห้อเข้าได้แก่ มาร์ลโบโรหรือยี่ห้อที่ใกล้เคียง และบุหรี่ผลิตในประเทศ (Table B : The Business of Tobacco)
 3. Philip Morris International (2006) : ข้อมูลราคาบุหรี่ที่ใช้เป็นยี่ห้อ มาร์ลโบโรในแต่ละประเทศ คำนวณเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2549

ตารางที่ 22 สัดส่วนมูลค่าภาษีบุหรี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ต่อซองของประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย

ประเทศ	ภาษีราคาบุหรี่ (\$ US)	A ภาษีโดยรวมต่อราคาบุหรี่ (%)	B ภาษีโดยรวมต่อราคาบุหรี่ (%)
ฟิลิปปินส์	0.51	51	48
อินโดนีเซีย	1.09	49	48
เวียดนาม	0.81	37	54
ไทย	1.59	63	50
มาเลเซีย	2.01	39	39
สิงคโปร์	7.09	68	69
อังกฤษ	9.71	78	78
ออสเตรเลีย	6.84	62	65
ฮ่องกง			56
สหรัฐอเมริกา			31

หมายเหตุ : (1) ข้อมูลจากคอลัมน์ A ได้จากการคำนวณข้อมูลของบุหรี่ปาร์โลโร ณ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2549 จาก Philip Morris International (2006)
 (2) ข้อมูลจากคอลัมน์ B ได้จาก International Tax & Investment Center and Oxford Economic Forecasting (July 2005)



7 ปัญหา และข้อเสนอแนะ
นโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มหรือซีกาเรต

ปัญหา และ ข้อเสนอแนะ นโยบายภาษีบุหรี่ยิกาเรต

บทนำ

หลักฐานจากการศึกษาในประเทศต่างๆ สนับสนุนว่า การเพิ่มราคาบุหรี่เป็นปัจจัยสำคัญที่มีประสิทธิผลในการลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ ทั้งนี้ รัฐดำเนินการเพิ่มราคาบุหรี่ผ่านการใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือที่สำคัญผ่านการผลักภาระภาษีสรรพสามิตไปในราคาขายแต่ละช่วง ส่งผลให้ราคาขายปลีกบุหรี่ชิกาเรตสูงขึ้น สำหรับประเทศไทย การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตใช้อำนาจของกฎหมายยาสูบ (พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มาเป็นเวลานานเกือบ 40 กว่าปีแล้ว เพื่อสนองตอบวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐในอดีต หลักเกณฑ์หลายประการของกฎหมายยาสูบ ยังไม่ได้มีการปรับปรุงให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐในปัจจุบัน ผลทำให้ปัจจุบันภาษีสรรพสามิตบุหรี่อาจไม่สามารถทำหน้าที่จำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

ในบทนี้จะเสนอแนะปัญหาที่วิเคราะห์ได้จากการทำการศึกษา และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่ยิกาเรต เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ทั้งด้านรายได้ภาษีและการควบคุมการบริโภคบุหรี่ การปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเฝ้าระวังการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยิกาเรต ตลอดจนเสนอแนะการแก้ไขกฎหมายเพื่อสนองนโยบาย การควบคุมการบริโภคบุหรี่ยิกาเรตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีขอบเขตจำกัดเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยิกาเรต

ปัญหาและข้อเสนอแนะนโยบายภาษีบุหรี่ยิกาเรต

1. โครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยิกาเรต

โครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยิกาเรตที่มีอยู่ไม่รองรับนโยบายการจำกัดหรือลดการบริโภคบุหรี่ยิกาเรต และสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน การออกแบบปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยิกาเรตใหม่ให้เหมาะสม จำเป็นต้องตอบคำถามต่อไปนี้

1.1 รัฐมีนโยบายภาษีบุหรี่ยิกาเรตเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ใดเป็นสำคัญ ?

ปัจจุบันโครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่ยิกาเรตของประเทศไทยถูกออกแบบขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ทางนโยบายของรัฐในอดีต (พ.ศ.2509) และตอบสนองหลายๆ วัตถุประสงค์ไปพร้อมๆ กัน ได้แก่ การหารายได้เข้ารัฐ การจำกัดหรือควบคุมการบริโภคบุหรี่ยิกาเรต

การปกป้องและส่งเสริมอุตสาหกรรมบุหรี่ยุโรปภายในประเทศ ตลอดจนการส่งเสริมมาตรฐานการผลิตบุหรี่ยุโรป ซึ่งถ้ารัฐมีวัตถุประสงค์ทางนโยบายที่เปลี่ยนไปจากในอดีต เช่น กำหนดให้วัตถุประสงค์ในการควบคุมการบริโภคบุหรี่ยุโรปเป็นวัตถุประสงค์หลักแทนการหารายได้เข้ารัฐ โครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่ยุโรปที่ซับซ้อนจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่เปลี่ยนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น ระดับขั้นการพัฒนาของเศรษฐกิจที่สูงขึ้น ระดับการเปิดประเทศมากขึ้น การแข่งขันทางอุตสาหกรรมที่ซับซ้อนมากขึ้น เป็นต้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่ยุโรปให้สอดคล้องและเหมาะสม

ในรายงานฉบับนี้ สมมติว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐเปลี่ยนไปจากอดีต คือ จากเพื่อหารายได้ภาษีบุหรี่ยุโรปเป็นหลัก เป็นเพื่อควบคุมการบริโภคบุหรี่ยุโรปเพื่อการสาธารณสุขและสังคมเป็นหลัก โดยมีเงื่อนไขว่า รายได้ภาษีบุหรี่ยุโรปต้องไม่ลดลงไปจากเดิม คำถามต่อมาคือ โครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุโรปควรเป็นเช่นไร ?

1.2 โครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่ยุโรปปัจจุบันสามารถจำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ยุโรปได้หรือไม่ อย่างไร ?

การจำกัดหรือลดการบริโภคบุหรี่ยุโรปผ่านเครื่องมือภาษี โดยดำเนินการผ่านกลไกราคาขายปลีกบุหรี่ยุโรปเป็นสิ่งสำคัญ เพราะผู้บริโภคคำนึงถึงปัจจัยราคาขายปลีกในการบริโภคบุหรี่ยุโรป กล่าวคือ ถ้าราคาขายปลีกบุหรี่ยุโรปต่ำ ปริมาณการบริโภคสูง ถ้าราคาขายปลีกบุหรี่ยุโรปสูง ปริมาณการบริโภคต่ำ ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างอัตราภาษีควรเป็นแบบโครงสร้างอัตราภาษีที่ส่งผลให้ราคาขายปลีกของบุหรี่ยุโรปสูงขึ้น และถ้าจะให้การบริโภคจำกัดหรือลดลง ราคาขายปลีกบุหรี่ยุโรปจะต้องสูงมากกว่าราคาสินค้าทั่วไป และสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ของผู้ซื้อ ผลทำให้บุหรี่ยุโรปเป็นสินค้าราคาแพงโดยเปรียบเทียบ

ทั้งนี้ปัจจุบัน ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุโรปจัดเก็บในอัตราตามมูลค่าร้อยละ 79 จากฐานราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม (กรณีบุหรี่ยุโรปผลิตในประเทศ) และราคา ซี.ไอ.เอฟ. (กรณีบุหรี่ยุโรปนำเข้า) มีวิธีการคิดภาษีแบบอัตรารวมใน (Inclusive Tax Rate) ผลทำให้ภาษีลอยตัวไปกับราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม กล่าวคือ ถ้าราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมหรือราคา ซี.ไอ.เอฟ. สูงขึ้น มูลค่าภาษีบุหรี่ยุโรปจะสูงขึ้นตาม อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม หรือแม้ในกรณีที่รัฐเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ยุโรปก็ไม่ได้ประกันได้ว่า ราคาขายปลีกบุหรี่ยุโรปจะสูงขึ้นในสัดส่วนเดียวกัน เพราะรัฐมีอำนาจกำหนด ได้แก่ เพดานราคาขายปลีกบุหรี่ยุโรปเท่านั้น ผู้ประกอบการอาจขายบุหรี่ยุโรปในราคาที่ต่ำกว่าราคาขายปลีกที่ประกาศได้ อาจทำให้การเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ยุโรปไม่ก่อให้เกิดการจำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ยุโรปได้

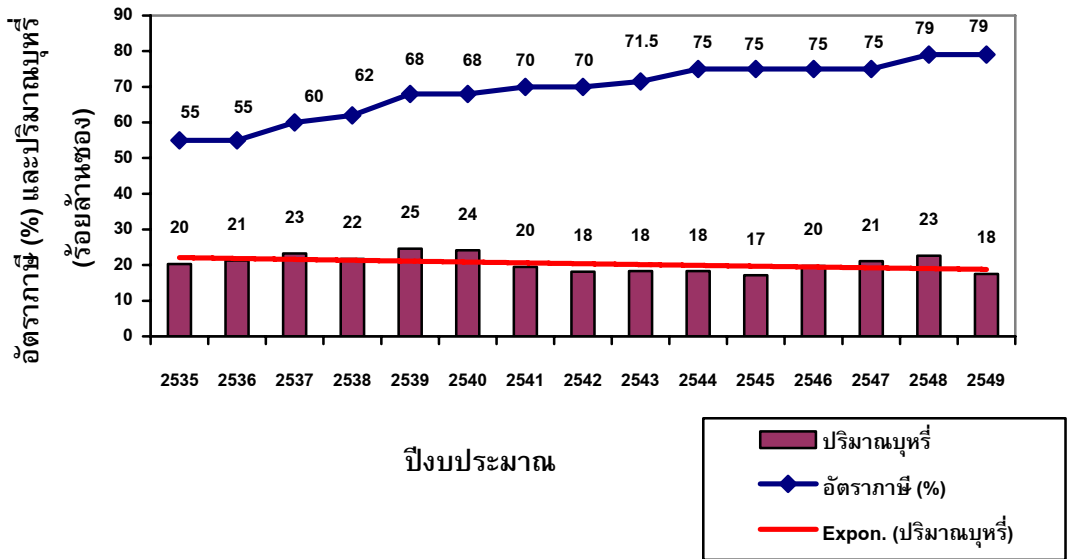
การที่รัฐเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่แต่อาจไม่ส่งผลให้ราคาขายปลีกบุหรี่สูงขึ้นตามภาวะภาษีที่เพิ่มสูงขึ้นอาจเกิดขึ้นได้ เพราะ

- (1) การแจ้งราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมหรือราคา ซี.ไอ.เอฟ.ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น
- (2) การนำเสนอบุหรี่ยี่ห้อใหม่ๆ ที่มีราคาถูกลงกว่ายี่ห้อเดิม ๆ (Down Trading Effect)
- (3) การนำเข้าบุหรี่จากประเทศที่มีข้อตกลงทางการค้าอาฟต้า เพื่อใช้ประโยชน์จากการลดหย่อนอากรขาเข้า
- (4) การยอมรับกำไรที่ลดลงของผู้ประกอบการเพื่อรักษาสัดส่วนแบ่งทางการตลาด

การดำเนินการด้วยวิธีต่างๆ เหล่านี้มุ่งเพื่อลดภาระภาษีบุหรี่นั่นเอง จากการตรวจสอบตัวเลขพบว่า ปัญหาการแจ้งราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมหรือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นไม่ค่อยจะเกิดขึ้น เพราะรัฐไม่ยินยอมให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแจ้งราคาต่ำไปจากเดิมโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ประกอบการจะลดภาระภาษีผ่านการนำเสนอบุหรี่ยี่ห้อใหม่ๆ ที่มีราคาถูกลงกว่ายี่ห้อเดิม และนำเข้าบุหรี่จากต่างประเทศคู่ค้าในกลุ่มอาฟต้า อาทิ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย เป็นต้น เพื่อใช้สิทธิประโยชน์ด้านการลดหย่อนอากรขาเข้า จากร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 5

แผนภาพที่ 5 แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษีบุหรี่ที่ปรับเพิ่มขึ้นต่อเนื่องกันหลายปี และแนวโน้มการลดลงของปริมาณบุหรี่ที่เสียภาษีสรรพสามิตในช่วงปีงบประมาณ 2535 - 2549 จึงพออนุมานได้ว่า การขึ้นภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่ผ่านมาส่งผลให้ปริมาณการบริโภคบุหรี่มีแนวโน้มลดลง หรือภาษีสรรพสามิตบุหรี่มีความสัมพันธ์ทางลบต่อปริมาณการบริโภคบุหรี่

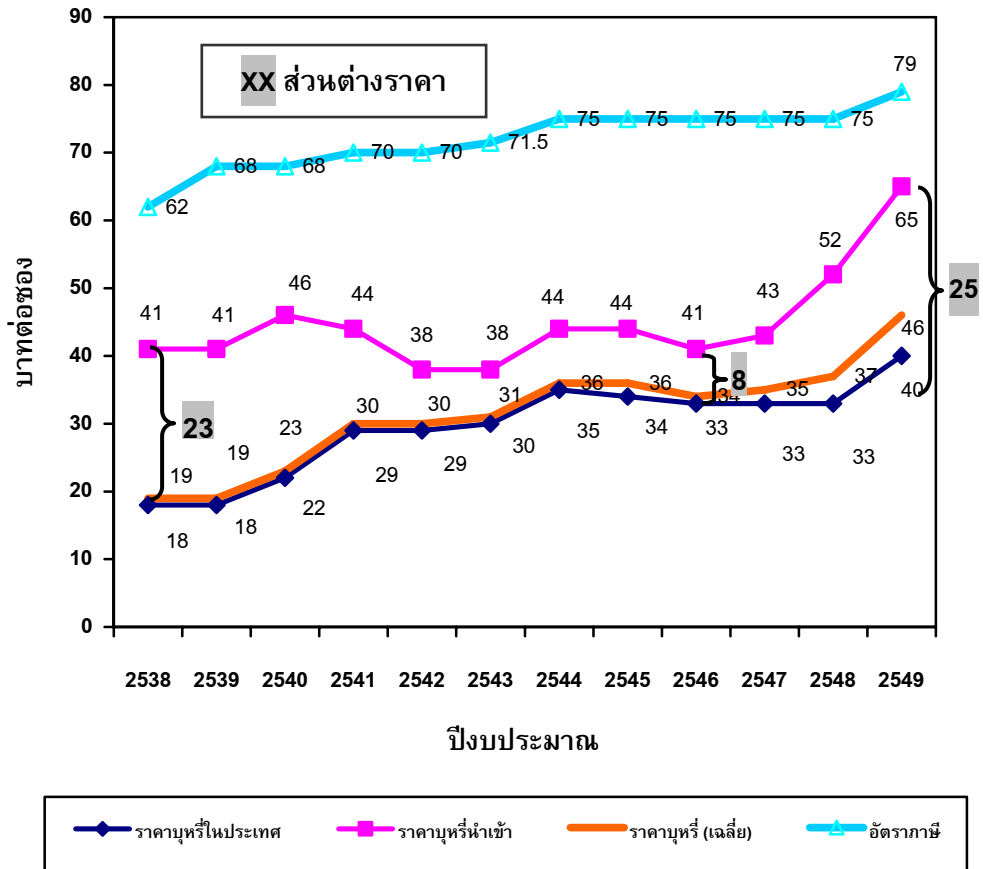
แผนภาพที่ 5 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบและปริมาณบุหรี่ยาสูบที่เสียภาษี



แผนภาพที่ 6 แสดงถึงแนวโน้มของราคาบุหรี่ยาสูบที่ผลิตในประเทศ ราคาบุหรี่ยาสูบนำเข้าและราคาบุหรี่ยาสูบเฉลี่ยโดยรวม⁹⁷ ทั้งนี้เป็นราคาขายปลีกที่ประกาศนำมาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วนปริมาณของบุหรี่ยาสูบที่นิยมทั้งที่ผลิตในประเทศและนำเข้าในช่วงปีงบประมาณ 2538 – 2549 แผนภาพแสดงให้เห็นว่า ราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบที่รัฐประกาศ (ราคาขายปลีกสูงสุด) ของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเพดานราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบนำเข้าถูกกำหนดให้สูงกว่าเพดานราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบในประเทศ ส่วนต่างระหว่างราคาบุหรี่ยาสูบที่ผลิตในประเทศและบุหรี่ยาสูบนำเข้าแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา ตั้งแต่ประมาณ 8 บาทต่อซองถึง 25 บาทต่อซอง พบว่า ส่วนใหญ่แล้วราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบที่ประกาศจะสูงขึ้นเมื่อมีการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบสูงขึ้น

⁹⁷ ราคาเฉลี่ยบุหรี่ยาสูบนำเข้า และราคาเฉลี่ยบุหรี่ยาสูบโดยรวมคำนวณโดยสมมติให้ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บุหรี่ยาสูบนำเข้าที่เป็นที่นิยมมีค่าคงที่โดยใช้ราคา ซี.ไอ.เอฟ. ปีงบประมาณ 2549 เนื่องจากข้อมูลราคา ซี.ไอ.เอฟ. มีจำกัด

แผนภาพที่ 6 แนวโน้มราคาขายปลีกบุหรี่



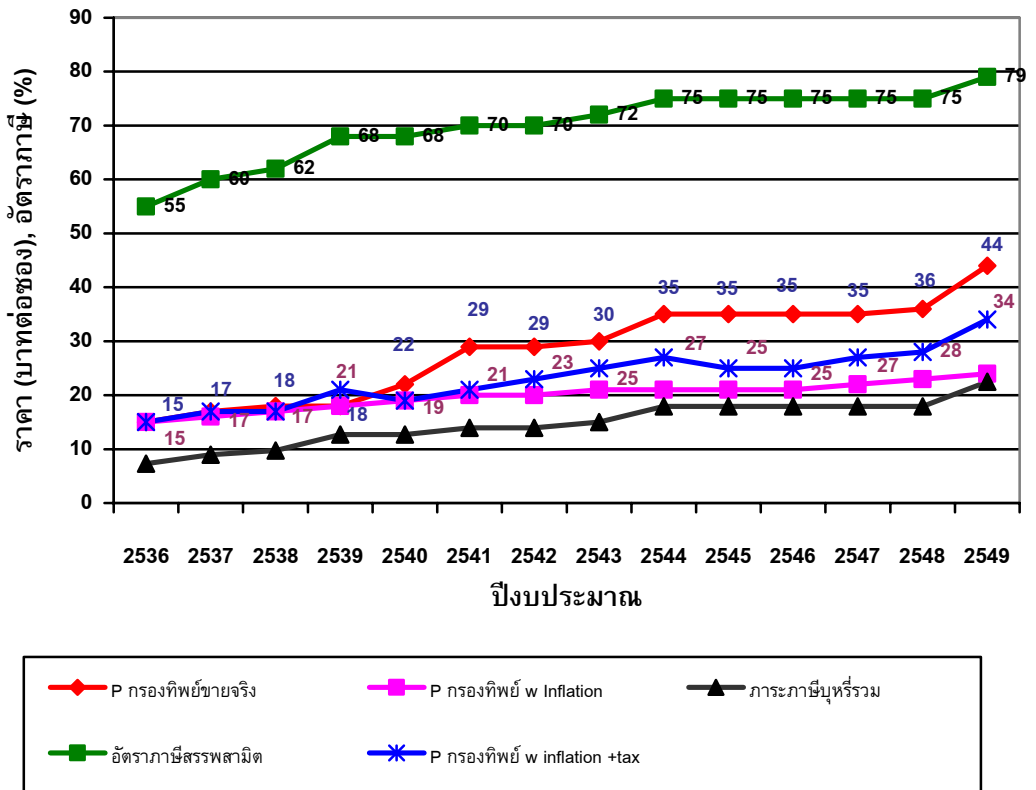
แผนภาพที่ 7 แสดงแนวโน้มราคามูหรี่กรองทิพย์ 90⁹⁸ ในปีงบประมาณ 2538 และปรับราคาเพิ่มขึ้นตามภาวะเงินเฟ้อ⁹⁹ ในช่วงปีงบประมาณ 2539 - 2549 บวกกับภาวะภาษีบุหรี่โดยรวมเมื่อมีการปรับเพิ่มอัตรากาซีสรรพสามิตบุหรี่หรือจัดเก็บภาษีอื่นๆ เพิ่มขึ้น และนำค่าที่ได้มาเปรียบเทียบกับราคามูหรี่กรองทิพย์ที่ซื้อขายจริงในตลาดช่วงระยะเวลาเดียวกัน ผลจากการคำนวณพบว่า โดยทั่วไปแล้วผู้ประกอบการจะไม่ค่อยแจ้งเปลี่ยนแปลงต้นทุนและกำไร หรือ

⁹⁸ บุหรี่กรองทิพย์เป็นบุหรี่ที่มีส่วนแบ่งการตลาดสูงสุดในประเทศไทย อีกทั้งราคามูหรี่ผลิตในประเทศจะขายจริงตามราคาเพดานที่รัฐประกาศ และเนื่องจากข้อมูลด้านราคามีจำกัดจึงใช้ราคาของบุหรี่กรองทิพย์ปีงบประมาณ 2538 เป็นตัวอย่างนำเสนอ

⁹⁹ อัตรากาซีเงินเฟ้อ คำนวณจากดัชนีราคาของผู้บริโภค (Consumer Price Index) แสดงถึง อัตราส่วนเพิ่มของราคาสินค้าบริโภคโดยทั่วไป หากอัตรากาซีเงินเฟ้อเป็นบวก แสดงว่า ราคาสินค้าบริโภคโดยทั่วไปมีแนวโน้มสูงขึ้น และเท่ากับว่า ค่าของเงินที่แท้จริงลดลง เพราะเงินจำนวนเท่าเดิมซึ่งสินค้าบริโภคได้จำนวนลดลง การปรับอัตรากาซีเงินเฟ้อกับราคามูหรี่เพื่อแสดงให้เห็นว่า ราคามูหรี่สูงขึ้นโดยเปรียบเทียบกับราคาสินค้าบริโภคทั่วไปหรือไม่ อย่างไร

ราคา ซี.ไอ.เอฟ. ซึ่งเป็นฐานในการคิดคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่ แต่จะเปลี่ยนแปลงราคาขายปลีกบุหรี่เมื่อมีการการปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ โดย ราคาขายปลีกบุหรี่ที่ปรับเพิ่มนั้นสูงมากกว่าอัตราเงินเฟ้อรวมกับภาวะภาษีที่เกิดขึ้นจริง

แผนภาพที่ 7 ราคาขายปลีกกรองทิพย์จริง และราคากรองทิพย์ปีงบประมาณ 2537
ปรับค่าตามอัตราเงินเฟ้อและภาวะภาษี

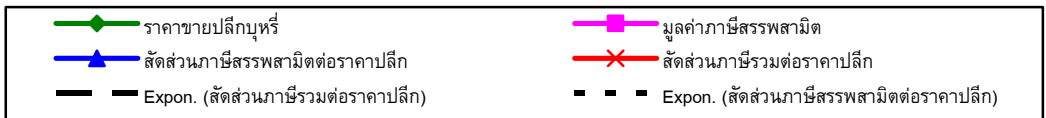
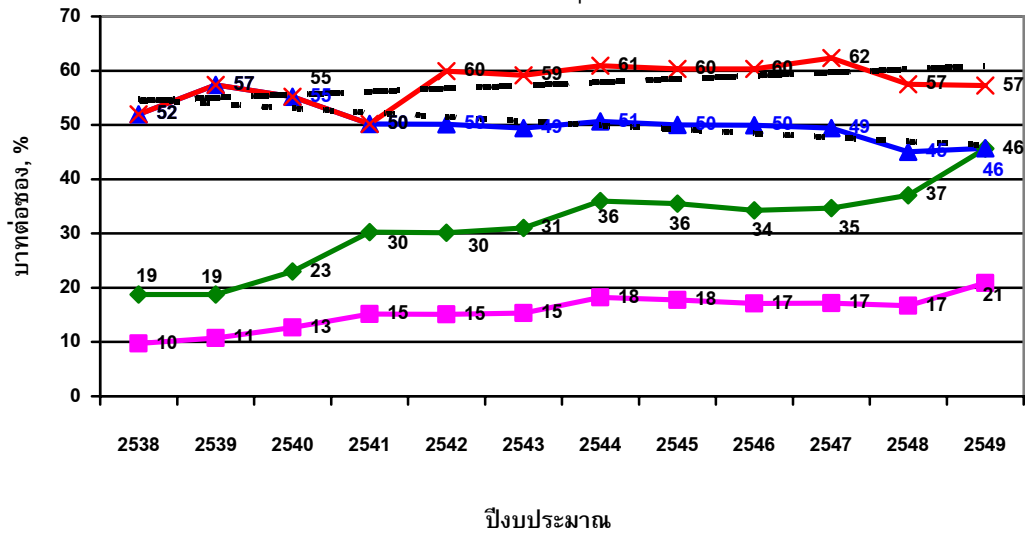


แผนภาพที่ 8 แสดงแนวโน้มสัดส่วนภาวะภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ที่ประกาศ ในช่วงปีงบประมาณ 2536 - 2549¹⁰⁰ พบว่าค่าเฉลี่ยของราคาขายปลีกบุหรี่ที่ประกาศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและเพิ่มขึ้นมากกว่ามูลค่าภาษีสรรพสามิตที่เพิ่มขึ้น และเมื่อคำนวณหาสัดส่วนมูลค่าภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกบุหรี่ที่ประกาศพบว่า สัดส่วนนี้มีแนวโน้มลดลงแม้ว่าอัตรา

¹⁰⁰ การคำนวณมีข้อมูลจำกัดของราคา ซี.ไอ.เอฟ. บุหรืนำเข้า จึงสมมติว่า ราคา ซี.ไอ.เอฟ. มีค่าคงที่เท่ากับในปีงบประมาณ 2549 และปรับอัตราภาษีสรรพสามิต อากาศศุลกากร และภาษีอื่นๆ ตามที่เกิดขึ้นจริง แล้วคำนวณหาราคาขายปลีกที่ประกาศเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยปริมาณบุหรืที่ถือเป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา

ภาวะัฒรพสพมตบหุร่ได้ปรบเพิ่มสูงข้ันมาโดยตลอด สะทอนให้เห่นว่ฐานภาวะัฒรพสพมตบหุร่มีการหดตัว แต่เนื่องจากรัฐกำหนดให้จ้ดเก้บภาวะัฒรพสพมตบหุร่อื่นๆ จากบหุร่เพิ่มเติมจากภาวะัฒรพสพมตบหุร่ ทำให้ส้ดส่วนมูลค่าภาวะัฒรพสพมตบหุร่โดยรวมต่อราคาขายปล้กบหุร่ที่ประกาศมีแนวโนม้สูงข้ัน และสูงมากกว่าส้ดส่วนมูลค่าภาวะัฒรพสพมตบหุร่ต่อราคาขายปล้กบหุร่ที่ประกาศประมาณร้อยละ 10 ส้ดส่วนมูลค่าภาวะัฒรพสพมตบหุร่โดยรวมต่อราคาขายปล้กบหุร่มีแนวโนม้สูงข้ันแต่ไม่มากนัก เนื่องจกภาวะัฒรพสพมตบหุร่อื่นๆ ส่วนใหญ่จ้ดเก้บเพิ่มจากฐานมูลค่าภาวะัฒรพสพมตบหุร่ ยกเว่นภาวะัฒรพสพมตบหุร่มูลค่าเพิ่มที่จ้ดเก้บจากฐานเพดานราคาขายปล้กที่ประกาศ

แผนภาพที่ 8 ราคาขายปล้กบหุร่ (เฉลี่ย) มูลค่าภาวะัฒรพสพมตบหุร่ และส้ดส่วนภาวะัฒรพสพมตบหุร่ต่อราคาขายปล้กบหุร่



การเปรียบเทียบส้ดส่วนภาวะัฒรพสพมตบหุร่ต่อราคาขายปล้กบหุร่ตามท่องค์การอนามัยโลก (WHO) เสนอว่า รัฐต่างๆ ควรจ้ดเก้บภาวะัฒรพสพมตบหุร่ประมาณร้อยละ 66 - 75 ของราคาขายปล้กเพื่อจ้กกัดหรือลดปริมาณการบริโภคนหุร่สำหรับประเทศไทยปัจจุบันส้ดส่วนภาวะัฒรพสพมตบหุร่โดยรวมต่อราคาขายปล้กประกาศมีค่าประมาณร้อยละ 57 จึงถ้ือว่าอยู่ในระดับปานกลาง เราจึงสามารถปรบเพิ่มอัตราภาวะัฒรพสพมตบหุร่ได้อีกพอสมควร อีกท้ังถ้าเปรียบเทียบกับอัตราภาวะัฒรพสพมตบหุร่ก่อน ปี พ.ศ.2535 ซึ่งเราเคยจ้ดเก้บภาวะัฒรพสพมตบหุร่ในอัตราร้อยละ 55 ของราคาขาย

ปลีกบุหรี่ยิ่งจะเห็นว่า การปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ผ่านมาส่งผลให้สัดส่วนภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยิ่งเพิ่มขึ้นน้อยมาก สาเหตุสำคัญเพราะการเปลี่ยนฐานในการคิดคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ในปี พ.ศ.2535 จากฐานราคาขายปลีกเป็นราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ทำให้ฐานภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่แคบลง แต่คงอัตราภาษีร้อยละ 55 เท่าเดิม¹⁰¹

อย่างไรก็ตาม การคำนึงถึงสัดส่วนภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยี่มีข้อเสียอยู่บ้าง¹⁰² คือ สัดส่วนดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึง ความสามารถในการซื้อบุหรี่ยี่ (Ability to Pay) ของประชาชนในประเทศต่างๆ ระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ หรือระดับรายได้ต่อหัว ซึ่งมีค่าแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ดังนั้น การที่ราคาขายปลีกบุหรี่ยี่สูงขึ้นจากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ปริมาณการบริโภคลดลงได้นั้น จำเป็นที่ราคาขายปลีกบุหรี่ยี่ต้องเพิ่มในอัตราส่วนที่สูงกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นด้วย มิฉะนั้น การที่เศรษฐกิจเติบโตและประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าราคาบุหรี่ยี่จะเพิ่มขึ้น แต่รายได้ของประชาชนเพิ่มสูงมากกว่า ประชาชนก็ยังคงจะสูบบุหรี่ยี่ในปริมาณมากต่อไป

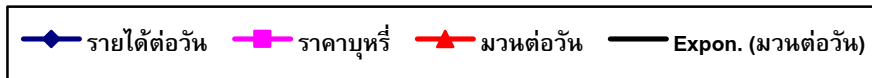
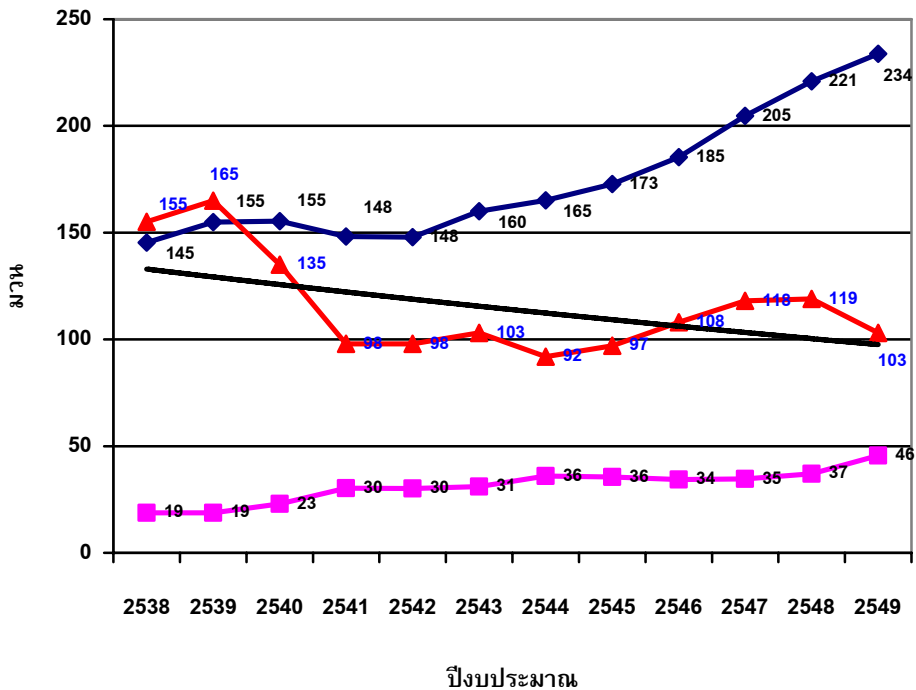
ดังนั้น เพื่อแสดงว่า อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ของประเทศไทยอยู่ในอัตราที่สูงแล้วหรือไม่ อย่างไร การศึกษาจึงนำข้อมูลรายได้ประชาชาติต่อหัวมาเปรียบเทียบกับราคาบุหรี่ยี่ในช่วงระยะเวลาปีงบประมาณ 2538 – 2549 เพื่อคำนวณหาว่า ถ้าในช่วงเวลาที่ผ่านมา

¹⁰¹ การคำนวณหาสัดส่วนภาระภาษีต่อราคาขายปลีกในรายงานฉบับนี้ ใช้ราคาขายปลีกที่ประกาศโดยกรมสรรพสามิตคำนวณ เนื่องจากข้อมูลราคาขายปลีกประกาศมีการจัดเก็บในระยะยาวและครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ถ้าจะให้การคำนวณสัดส่วนภาระภาษีสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ควรใช้ราคาขายปลีกของบุหรี่ยี่ในตลาดคำนวณแทน ซึ่งพบข้อมูลเฉพาะราคาขายปลีกบุหรี่ยี่ในปี 2549 - 2550 เท่านั้น ไม่สามารถหาข้อมูลราคาขายปลีกในตลาดย้อนหลังที่เปิดเผยได้ และถ้าคำนวณหาสัดส่วนภาระภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยี่ในตลาดจะพบว่า กรณีบุหรี่ยี่ในประเทศ สัดส่วนดังกล่าวมีค่าคงเดิม เพราะโรงงานยาสูบขายปลีกบุหรี่ยี่ในตลาดตามราคาที่ประกาศ ส่วนบุหรี่ยี่นำเข้าจะมีราคาขายปลีกในตลาดต่ำกว่าราคาประกาศ ทำให้สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตต่อราคาขายปลีกในตลาดของบุหรี่ยี่นำเข้าเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 38 เป็นร้อยละ 48 และภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกในตลาดของบุหรี่ยี่นำเข้าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 49 เป็นร้อยละ 61 ซึ่งใกล้เคียงกับสัดส่วนเดียวกันของบุหรี่ยี่ภายในประเทศ ทำให้สัดส่วนภาระภาษีโดยรวมต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยี่ในตลาดโดยเฉลี่ยทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 51 เป็นร้อยละ 61

¹⁰² International Tax & Investment Center (ITIC) and Oxford Economic Forecasting (2005) ได้ศึกษาและเสนอแนะว่า ประเทศกำลังพัฒนาถึงแม้ว่าจะมีสัดส่วนภาษีบุหรี่ยี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยี่โดยเฉลี่ยต่ำกว่าสัดส่วนภาษีบุหรี่ยี่ต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยี่ของประเทศพัฒนา แต่หากคิดจากความสามารถในการจ่ายเงินเพื่อซื้อบุหรี่ยี่ (Affordability) แล้ว ซึ่งคำนวณจากจำนวนรายได้ที่ต้องจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบุหรี่ยี่จำนวน 1,000 มวน จะพบว่า บุหรี่ยี่ในประเทศกำลังพัฒนาจะหาซื้อได้ยากกว่า (Less Affordability) ประเทศพัฒนาแล้ว เพราะมีบุหรี่ยี่ราคาขายปลีกสูงเมื่อเทียบกับรายได้ต่อหัวของประชาชน โดยแยกความแตกต่างระหว่างภาระภาษี (Tax Burden) ของบุหรี่ยี่ต่อของ กับ สัดส่วนภาระภาษีต่อราคาขายปลีก (Tax Incidence) มีความแตกต่างกัน เช่น บุหรี่ยี่ 1,000 มวน ต้องซื้อในราคา \$100 ถ้ากำหนดให้ภาระภาษีเท่ากับ \$100 สัดส่วนภาษีต่อราคาขาย คือ $100/200 = 50\%$ แต่ถ้ากำหนดให้ภาระภาษีเท่ากับ \$150 สัดส่วนภาษีต่อราคาขาย คือ $150/250 = 60\%$ ดังนั้น สัดส่วนภาษีต่อราคาขายปลีกจึงเป็นตัวแปรเปรียบเทียบที่ไม่ได้สะท้อนความสามารถในการจ่ายเงินเพื่อซื้อบุหรี่ยี่ของประชาชนในแต่ละประเทศ

ประชาชนไทยมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นตามการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่รัฐได้ปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่เพื่อให้ราคาบุหรี่สูงขึ้นมาเรื่อยๆ เช่นกัน สมมติว่า ประชาชนไทยใช้จ่ายรายได้ต่อหัวต่อวันในการบริโภคบุหรี่ทั้งสิ้นแล้ว บุหรี่เป็นสินค้าที่ประชาชนคนไทยสามารถหาซื้อได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร โดยคิดเป็นจำนวนมวนของบุหรี่ที่ประชาชนคนไทยสามารถหาซื้อได้ และนำมาแสดงเป็นแผนภาพที่ 9 พบว่าจำนวนบุหรี่ที่ประชาชนคนไทยสามารถหาซื้อได้มีแนวโน้มลดลง จากปีงบประมาณ 2538 สามารถซื้อบุหรี่ได้ 155 มวนต่อวัน เป็น 103 มวนต่อวัน ในปีงบประมาณ 2549 สะท้อนถึงว่า การปรับเพิ่มราคาบุหรี่ผ่านมาตรการภาษีสรรพสามิตมีประสิทธิผลในการลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ได้

แผนภาพที่ 9 จำนวนมวนบุหรี่ที่สามารถซื้อหาได้จากรายได้ประชาชาติต่อหัวต่อวัน



ดังนั้น รัฐบาลจึงสามารถปรับเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ได้อีก เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ส่งผลให้ปริมาณการสูบบุหรี่จำกัดหรือลดลง โดยที่รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ไม่ลดลง การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตควรออกแบบให้สามารถส่งผลให้ราคาขายปลีกบุหรี่ในตลาดสูงขึ้นมากกว่าราคาสินค้าบริโภคทั่วไปที่สูงขึ้น และสูงขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติต่อหัว อีกทั้งทำให้อัตรารายได้เพิ่มของราคาบุหรี่อันเกิดจากภาษีสูงมากกว่าอัตราส่วนลดลงของปริมาณการบริโภคบุหรี่ ทั้งนี้ รัฐมีข้อจำกัดคืออัตราภาษีบุหรี่ที่ประเทศไทยจัดเก็บไม่ควรสูงมากจนเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราภาษีบุหรี่ของประเทศเพื่อนบ้าน เพราะอาจก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบบุหรี่และปลอมบุหรี่ตามมา¹⁰³

1.3 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ควรเป็นอัตราตามมูลค่า หรืออัตราตามสภาพ หรืออัตราแบบผสม และอย่างไร ?

รูปแบบโครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่ควรเป็นเช่นไรขึ้นกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และความสามารถในการจัดเก็บภาษีเป็นสำคัญ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า อัตราภาษีแบบต่างๆ มีทั้งข้อดีและข้อเสียทั้งสิ้น อัตราภาษีแบบใดเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุดนั้น จำเป็นต้องศึกษาข้อมูล และทดสอบตัวเลขในรายละเอียด แต่สิ่งหนึ่งที่ตอบได้ชัดเจน คือ โครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่ที่เป็นอยู่ปัจจุบัน คือ อัตราตามมูลค่าร้อยละ 79 ของราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมมีปัญหา คือ

(1) การถ่ายโอนราคา การจัดเก็บภาษีบุหรี่จากฐานราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม หรือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ก่อให้เกิดปัญหาการแจ้งราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเพื่อหนีภาษี (Tax Evasion) การถ่ายโอนราคากระทำโดยคนที่ผู้ผลิตมีความสัมพันธ์กับผู้จำหน่าย และโอนต้นทุน และกำไรไปสู่ผู้จำหน่ายแทน ทำให้ผู้ผลิตสามารถขายสินค้าออกจากโรงงานได้ในราคาที่ต่ำกว่าปกติ การถ่ายโอนราคาทำให้การจัดเก็บภาษีไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในทางปฏิบัติกฎหมายให้อำนาจรัฐในการกำหนดฐานราคาเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี แต่รัฐไม่ค่อยได้ใช้อำนาจนี้

(2) การเสนอบุหรี่ยี่ห้อใหม่ที่มีราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมต่ำลง และมีเกรดต่ำลง เพื่อลดภาระภาษี (Down Trading Effect) เพราะบุหรี่ที่ราคาต่ำลงจะได้เสียภาษีลดลง การจัดเก็บภาษีจากฐานราคาจึงมีอิทธิพลต่อการแข่งขันทางธุรกิจที่จะเลือกผลิตสินค้าคุณภาพและราคาต่ำลง หรือสินค้าที่มีเกรดลดลง

¹⁰³ ประเด็นการวิจัยที่เกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่น่าสนใจอีกข้อหนึ่งคือ รายได้ภาษีบุหรี่ที่รัฐจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันเพียงพอหรือไม่ที่จะครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายของรัฐที่เกิดจากการสูบบุหรี่ ไม่ว่าจะเป็นค่ารักษาพยาบาลต่างๆ ค่ายา อุบัติเหตุจากไฟไหม้ มลพิษทางอากาศ ขยะมูลฝอย ตลอดจนการลดลงของผลิตภาพการผลิต (Productivity) ซึ่งรายงานนี้ไม่ได้วิจัยในประเด็นนี้

ปัญหาข้างต้นทำให้การจัดเก็บภาษีบุหรี่ไม่ส่งผลให้ราคาบุหรี่สูงขึ้นเท่าที่ควรจะเป็น และไม่สามารถลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งฐานภาษีมีการหดตัวจากการแจ้งราคาบุหรี่ที่ต่ำลง จึงจำเป็นที่รัฐต้องปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีใหม่ ให้ตอบสนองการจำกัดหรือลดการบริโภค และรายได้ภาษีบุหรี่ไม่ลดลง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เสนอให้ใช้โครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่แบบผสม แบบเดียวกับของประเทศในยุโรป คือ อัตราภาษีตามมูลค่าจากฐานราคาขายปลีก รวมกับ อัตราภาษีตามสภาพต่อมวนหรือต่อกรัม และกำหนดราคาขายปลีกบุหรี่ขั้นต่ำ เพื่อป้องกันการลดราคาบุหรี่เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอันจะนำไปสู่การเพิ่มปริมาณการบริโภคบุหรี่ เช่น

$\begin{aligned} \text{มูลค่าภาษีบุหรี่ต่อมวน} &= (X \% \times \text{ราคาขายปลีกต่อมวน}) + (Y \text{ ต่อมวน}) \\ 28 &= 20 \% \times 40 + 20 \text{ บาทต่อมวน} \end{aligned}$
--

กล่าวคือ อัตราตามมูลค่า มีการเปลี่ยนฐานภาษีเป็นราคาขายปลีก เพื่อป้องกันการถ่วงโอนราคา และส่งผลสะท้อนเกี่ยวกับบุหรี่เป็นสินค้าไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ดังนั้น บุหรี่ราคาแพงควรเสียภาษีสูงกว่าบุหรี่ราคาถูก ในขณะที่เดียวกันกำหนดให้รวมกับอัตราภาษีตามสภาพ เพื่อรักษาระดับรายได้ภาษีขั้นต่ำที่รัฐต้องการ ทั้งนี้ ไม่กำหนดให้ใช้อัตราแบบผสมที่เลือกอัตราใดอัตราหนึ่งเช่นเดียวกับภาษีสรรพสามิตสินค้าอื่นๆ เพื่อป้องกันปัญหาการถ่วงโอนราคาบุหรี่ และลดเกรดบุหรี่ลง (Down Trading Effect) เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีในอัตราตามสภาพเพียงอย่างเดียว

รูปแบบโครงสร้างอัตราภาษีบุหรี่ที่เสนอ น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าการใช้อัตราภาษีตามมูลค่าจากฐานราคาขายปลีกหรืออัตราภาษีตามสภาพอัตราใดอัตราหนึ่งเพียงอัตราเดียว การใช้อัตราภาษีตามมูลค่าอย่างเดียวจะส่งผลต่อราคาบุหรี่ลดลง อันเนื่องจากการลดเกรดบุหรี่ลงและทำให้จำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ไม่ได้ อีกทั้งรายได้ภาษีบุหรี่อาจลดลง ในขณะที่อัตราภาษีตามสภาพแม้ว่าจะสะท้อนต่อผลกระทบต่อผลกระทบนอกของบุหรี่ได้เป็นอย่างดี แต่ไม่เหมาะสมกับกรณีประเทศไทย ในปัจจุบันที่มีบุหรี่ขายในราคาที่แตกต่างกันมาก การจัดเก็บภาษีในอัตราตามสภาพจะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันธุรกิจบุหรี่มาก

สำหรับอัตราภาษีควรเป็นเท่าใดจึงจะทำให้สามารถจำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ และยังรักษารายได้ภาษีขั้นต่ำเดิม จำเป็นจะต้องมีการศึกษาผลกระทบ และทดลองตัวเลขในรายละเอียด (Simulation Model) ต่อไป

2. กลไกหรือกลุ่มงาน (Task Force) ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมบุหรี่

กลไกหรือกลุ่มงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมบุรียังดำเนินงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร พบว่าปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมบุหรี่ เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญต่อการจำกัดและลดการสูบบุหรี่มากขึ้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมบุหรี่ที่สำคัญได้แก่

- 1) กระทรวงการคลัง : กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร
- 2) กระทรวงสาธารณสุข : กรมควบคุมโรค
- 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
- 5) องค์กรอื่นๆ อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) มูลนิธิรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่และสถาบันส่งเสริมสุขภาพไทย (สสท.) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของแต่ละหน่วยจะมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันไป และจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกิจ เพื่อบรรลุเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งในบางครั้งเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรืออาจถึงขั้นขัดแย้งกัน ตัวอย่างเช่น กระทรวงการคลัง มีหน้าที่หลักคือการหารายได้เข้ารัฐ รักษาเสถียรภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ และรักษาวินัยการคลัง ในแต่ละปีงบประมาณ กระทรวงการคลังจะมอบเป้าหมายการดำเนินงานให้แก่กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากรเป็นเป้าประมาณการรายได้ภาษีซึ่งกรมจัดเก็บภาษี จะถูกประเมินผลการดำเนินงานจากการเปรียบเทียบรายได้ภาษีที่จัดเก็บจริงกับเป้าประมาณการรายได้ภาษี กำหนดเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จและมีผลต่อเงินรางวัลของกรมจัดเก็บภาษี แม้ว่าภาษีบุหรี่จะเป็นเครื่องมือในการจำกัดหรือลดปริมาณการสูบบุหรี่ แต่เป้าหมายของกรมจัดเก็บภาษีถูกกำหนดให้สัมพันธ์กับรายได้ภาษีบุหรี่ (ประมาณการรายได้ภาษีบุหรี่) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีไม่ได้กำหนดให้สัมพันธ์กับปริมาณการสูบบุหรี่ที่ลดลง ดังนั้น การดำเนินงานต่างๆ ของกรมจัดเก็บภาษีจึงมุ่งเพื่อหารายได้ภาษีเป็นหลัก การจำกัดหรือลดปริมาณการสูบบุหรี่เป็นอันดับรอง¹⁰⁴ กล่าวคือ จัดเก็บ

¹⁰⁴ จากสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ประมาณการรายได้ภาษี พบว่า การประมาณการรายได้ภาษีจะถูกกำหนดให้ปรับตามสภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ และนโยบายของกระทรวงการคลัง ซึ่งมุ่งเรื่องหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก ในขณะที่กระทรวงสาธารณสุขมีนโยบายรณรงค์ให้ประชาชนงดสูบบุหรี่ ทำให้ปริมาณการบริโภคบุหรี่ลดลงซึ่งกระทรวงการคลังไม่มีข้อมูลในการวิเคราะห์ว่า การดำเนิน

ภาษีบุหรี่ปื่อหารรายได้ภาษีเข้ารัฐ ในขณะที่เดียวกันส่งผลให้คนสูบบุหรี่ลดลง แต่ต้องไม่มากจนกระทบต่อยอดการจ้ดเก็บรายได้ภาษี

ในขณะที่กระทรวงสาธารณสุข มีเป้าประสงค์ที่จะลดหรือจำกัดปริมาณการสูบบุหรี่ โดยออกกฎหมายควบคุมการโฆษณา ควบคุมจุดจำหน่ายบุหรี่และพื้นที่สูบบุหรี่ ตลอดจนจำกัดอายุผู้ซื้อบุหรี่ เป้าประสงค์ของกระทรวงสาธารณสุขในบางครั้งจะขัดแย้งกับเป้าประสงค์ของกระทรวงการคลัง เพราะหากปริมาณการสูบบุหรี่ลดลงมาก ๆ แล้ว การจ้ดเก็บรายได้ภาษีบุหรี่ย่อมลดลง กระทบดุลงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้การปรับขึ้นภาษีบุหรี่ปูสูงขึ้นไปเรื่อยๆ แม้ว่าจะทำให้ราคาบุหรี่ปูสูงขึ้น แต่จะส่งผลให้เกิดการลักลอบบุหรี่ปูและการปลอมแปลงบุหรี่ปูมากขึ้นไปด้วย ซึ่งกระทบต่อต้นทุนการบริหารจ้ดเก็บภาษีของกรมจ้ดเก็บภาษี ซึ่งโดยตลอดมาที่รัฐเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ปู ไม่ได้มีการปรับเพิ่มงบประมาณในการบริหารจ้ดเก็บภาษี ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามบุหรี่ปูเถื่อนตามไปด้วยเลย¹⁰⁵

ในทางปฏิบัติพบว่า นโยบายต่างๆ ของกระทรวงการคลัง และกระทรวงสาธารณสุข ส่วนใหญ่มีผลกระทบต่อหลายหน่วยงาน การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายส่วนใหญ่จ้ดทำโดยการจัดประชุมหรือสัมมนาเวลาสั้นๆ โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นเป็นครั้งคราว การปฏิบัติงานเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ความรับผิดชอบตกเป็นของหน่วยงานหนึ่งๆ ที่นำเสนอโยบาย การไม่ได้พัฒนานโยบายร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่แรกเริ่มและไม่ได้กำหนดความเป็นเจ้าของและรับผิดชอบงานหรือนโยบายร่วมกัน (เห็นได้จากแต่ละหน่วยงานยังคงชีวิตผลงานที่ขัดแย้งกัน ตัวแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุมมีการเปลี่ยนหน้าบ่อยๆ) ทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายไม่ครบถ้วนและรอบด้าน ในบางกรณีการประสานงานระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้นระหว่างผู้บริหารระดับสูง เพื่อมอบหมายแนวนโยบายหรือพิจารณาบังคับใช้นโยบายแล้ว เช่น คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการระดับชาติ แต่ไม่ได้มีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่

นโยบายของกระทรวงสาธารณสุขมีผลต่อปริมาณการบริโภคบุหรี่ปูมากน้อยแค่ไหน ทำให้ไม่สามารถนำปัจจัยดังกล่าวมาเป็นตัวแปรในการประมาณการรายได้ภาษีบุหรี่ปู

¹⁰⁵ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมสรรพสามิต ไม่มีการจัดแยกเฉพาะงบประมาณการบริหารจ้ดเก็บภาษีบุหรี่ปูเป็นการเฉพาะ แต่จะเหมารวมเพื่อใช้จ่ายในการบริหารจ้ดเก็บภาษีสรรพสามิตทุกสินค้าและบริการ (ยกเว้นน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ซึ่งมีศูนย์ปราบปรามน้ำมันเถื่อน) ในกรณีของภาษีบุหรี่ปู ดังที่แสดงในบทที่ 5 สัดส่วนภาวะภาษีบุหรี่ปูส่วนใหญ่เกิดจากภาษีสรรพสามิต ทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้ามีแรงจูงใจที่จะหนีภาษีหรือหลบเลี่ยงภาษีสรรพสามิตบุหรี่ปูมากกว่าภาษีประเภทอื่น เมื่อมีการขึ้นอัตราภาษีบุหรี่ปู จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารจ้ดเก็บภาษี และป้องกันและปราบปรามบุหรี่ปูเถื่อนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ผู้ปฏิบัติ ทำให้นโยบายต่างๆ ที่เสนอ ยากที่จะนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

แม้กระทั่งในระดับกรมจัดเก็บภาษี การดำเนินงานก็อาจไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ เช่น กรณีภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากบุหรี่นำเข้า (ร้อยละ 79 ของราคา ซี.ไอ.เอฟ. รวมอากรขาเข้า) จัดเก็บโดยกรมศุลกากร เป็นการรับชำระภาษีแทนกรมสรรพสามิตพร้อมไปกับภาษีศุลกากรเพื่อความสะดวกของผู้เสียภาษี อย่างไรก็ตาม ยอดรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่มิได้เป็นเป้าประมาณการรายได้ของกรมศุลกากร แต่เป็นเป้าประมาณการรายได้ของกรมสรรพสามิต เนื่องจากปัจจุบันอัตราอากรขาเข้าลดลงเป็นอย่างมากจากการเปิดการค้าเสรี และข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ (ข้อตกลงอาฟต้า (AFTA) อากรขาเข้าลดลงจากร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 5 ของราคา ซี.ไอ.เอฟ.)

ปัจจุบันกรมศุลกากรมีเป้าประสงค์เปลี่ยนไปจากเดิม คือ นอกจากหารายได้ภาษีแล้วยังทำหน้าที่ส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ โดยการให้บริการผ่านพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว เวลาการตรวจสอบบุหรี่ที่ผ่านพิธีการศุลกากรจึงลดน้อยลง ใช้วิธีสุ่มตรวจตามความเสี่ยงของภาษี ซึ่งความเสี่ยงที่เวลานั้นจำกัดเฉพาะภาษีศุลกากรเท่านั้น ไม่ได้รวมภาษีอื่นๆ เข้าไปด้วย หรือในกรณีการแจ้งราคา ซี.ไอ.เอฟ.ของบุหรี่นำเข้า ผู้นำเข้าจะสำแดงราคาบุหรี่ในใบขนขาเข้าเพื่อใช้ในการเสียภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิตแก่กรมศุลกากร การตรวจสอบความเหมาะสมของราคาบุหรี่นำเข้าจึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมศุลกากร ซึ่งผูกพันต้องปฏิบัติตามระบบราคาแกดต์ โดยทั่วไปกรมศุลกากรจะต้องรับราคานำเข้าตามที่ผู้นำเข้าสำแดง และหากกรมศุลกากรไม่เห็นด้วยจะต้องตรวจสอบตามขั้นตอนของแกดต์ที่ yak ต่อการพิสูจน์ ผลทำให้ในทางปฏิบัติกรมศุลกากรไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการตรวจสอบราคานำเข้าบุหรี่ที่สำแดง ยกเว้นในกรณีที่ราคามีความผิดปกติมาก ทั้งนี้ กรมสรรพสามิตที่ต้องรับผิดชอบเป้าประมาณการรายได้ภาษีบุหรี่ กลับไม่มีอำนาจที่จะไปตรวจสอบ กำหนดราคานำเข้า และประเมินภาษีบุหรี่นำเข้าย้อนหลัง หากพบว่าราคา ซี.ไอ.เอฟ. ที่ผู้นำเข้าเสียภาษีไม่เหมาะสม

เพื่อแก้ไขปัญหาข้อนี้ รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานกลางหรือคณะทำงานกลางประกอบไปด้วยตัวแทนหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมบุหรี่ จัดให้มีการประชุม และแก้ไขประเด็นปัญหาร่วมกันเป็นประจำทุกเดือน มีงบประมาณรองรับงาน และตัวชี้วัดผลงานร่วมกัน มีระบบการประสานข้อมูลร่วมกัน ดังกรณีของศูนย์ปราบปรามน้ำมันเถื่อน เป็นต้น กลไกนี้กำหนดขึ้นเพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันในทิศทางเดียวกันได้ ร่วมกันรับผิดชอบ เกิดการเชื่อมโยงและตรวจสอบข้อมูลระหว่างกันและกัน โดยเฉพาะด้านการป้องกัน

และปราบปรามบุหรี่ยาสูบ การจัดเก็บภาษีหรือกับการลดปริมาณการบริโภคบุหรี่ยาสูบ ที่สำคัญรัฐจะต้องกำหนดจุดประสงค์ของนโยบายรัฐให้ชัดเจน (อย่างน้อยจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ไว้) จึงสามารถกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่สอดคล้องกันได้ เช่น ถ้ารัฐมีนโยบายต้องการจะลดปริมาณการสูบบุหรี่เป็นหลัก ก็จำเป็นต้องลดเป้าหมายการจัดเก็บรายได้ภาษีหรือสิ่งอื่น และอาจเพิ่มเป้าหมายปริมาณการสูบบุหรี่ที่ลดลงหรือค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลโรคที่เกิดจากการบริโภคยาสูบที่ลดลง เป็นต้น

3. การแก้ไขกฎหมายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐเพื่อตอบสนองนโยบายการควบคุมการบริโภคบุหรี่ยาสูบอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดการทาบซ้อนกัน

จากการสำรวจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริโภคบุหรี่ยาสูบ ประกอบไปด้วยกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่อาจก่อให้เกิดการทำงานทาบซ้อนกัน ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริโภคบุหรี่ยาสูบ เช่น

- (1) พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509
- (2) พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469
- (3) พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.2535
- (4) พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ.2535
- (5) พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498
- (6) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522
- (7) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546
- (8) พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542
- (9) พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544
- (10) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

รายงานฉบับนี้จะวิเคราะห์ในขอบเขตของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบซึ่งเกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 เท่านั้น

ในส่วนที่มีการทาบซ้อนกัน และเห็นควรแก้ไข ได้แก่

1) การบริหารจัดการเก็บภาษีหรือที่ผลิตภายในประเทศและบุหรี่ยาสูบที่นำเข้าควรเสมอภาคกัน เนื่องจากกรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ จึงควรให้กรมสรรพสามิตมีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจสอบ และกำหนดราคาบุหรี่ยาสูบที่ผลิตในประเทศและบุหรี่ยาสูบนำเข้าเช่นเดียวกัน และผู้นำเข้าควรจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ต่างๆ โดยเฉพาะด้านการ

จัดทำบัญชีสินค้าและวัตถุดิบ การรับการเข้าตรวจบัญชีและเอกสารเช่นเดียวกับผู้ผลิตบุหรี่ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีของรัฐ

ปัจจุบัน ผู้ผลิตบุหรี่ภายในประเทศต้องแจ้งราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมบุหรี่ให้กรมสรรพสามิต และกรมสรรพสามิตมีอำนาจตรวจสอบและกำหนดราคาบุหรี่ภายในประเทศ ในขณะที่ผู้นำเข้าบุหรี่สำแดงราคา ซี.ไอ.เอฟ. ให้กรมศุลกากร และกรมศุลกากรมีอำนาจตรวจสอบและประกาศหรือประเมินราคาผู้นำเข้าใหม่ตามระบบราคาเกดต์ ผลทำให้การกำหนดราคาบุหรี่ภายในประเทศ และผู้นำเข้าอาจแตกต่างกัน และนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางภาษี

ในทางปฏิบัติพบว่า กฎหมายยาสูบปฏิบัติต่อผู้ผลิตบุหรี่ในประเทศแตกต่างไปจากผู้นำเข้าบุหรี่ โดยถือว่ากรมศุลกากรทำหน้าที่ตรวจสอบผู้นำเข้าบุหรี่เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บอากรขาเข้าอยู่แล้ว ทั้งที่ กรมศุลกากรทำหน้าที่เพียงรับชำระภาษีสรรพสามิตบุหรี่แทนกรมสรรพสามิตเท่านั้น ไม่ได้รับผิดชอบต่อการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่แทนกรมสรรพสามิตแต่อย่างใด

การแก้ไขปัญหาข้างต้น จำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ในหลายประเด็น โดยเฉพาะด้านราคาผู้นำเข้า การพิจารณาและกำหนดราคาผู้นำเข้าควรเป็นอำนาจของกรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบภาษีสรรพสามิตบุหรี่

2) พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 ได้ให้อำนาจกรมสรรพสามิตในการควบคุมดูแลการผลิต การจำหน่าย การขนย้ายผลิตภัณฑ์ยาสูบตั้งแต่วัตถุดิบ (การปลูกใบยา) จนถึงผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป (บุหรี่ ซิการ์ ฯลฯ) เครื่องมือที่สำคัญคือ การออกใบอนุญาตภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ซึ่งสามารถกำหนดได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยอธิบดีกรมสรรพสามิตหรือการออกกฎกระทรวงการคลัง ปัจจุบันเงื่อนไขการออกใบอนุญาตผลิตและจำหน่ายบุหรี่กำหนดเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายภาษีรัฐในอดีตคือ มุ่งหารายได้ภาษีเป็นหลัก เงื่อนไขการออกใบอนุญาตจึงมีไม่มาก การออกใบอนุญาตจำหน่ายบุหรี่หรือใบอนุญาตนำเข้าบุหรี่จึงทำได้ง่าย รวดเร็วและสะดวก เพราะยังมีจุดจำหน่ายบุหรี่มาก รัฐก็จะสามารถจัดเก็บภาษีบุหรี่ได้มากตามไปด้วย แต่ปัจจุบันเมื่อรัฐบาลมีนโยบายภาษีที่เปลี่ยนแปลงไป คือ มุ่งจำกัดและลดการสูบบุหรี่เพื่อสุขภาพและสังคม รัฐย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการออกใบอนุญาตต่างๆ ได้ตามสมควร โดยการแก้ไขกฎกระทรวงและประกาศกรมสรรพสามิต ภายใต้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 แทนที่จะออกกฎหมายใหม่ๆ มาทับซ้อนกัน เช่น การจำกัดจำนวนจุดจำหน่ายบุหรี่ การกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะจำหน่ายบุหรี่ การลงโทษผู้ที่จำหน่ายบุหรี่ให้แก่เยาวชน

การปรับเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเพื่อลดจำนวนผู้จำหน่าย อีกทั้งสะดวกในการควบคุม และตรวจสอบภาษีบุหรี่ เป็นต้น

3) *ควรแก้ไข พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509* กำหนดราคาขายปลีกขั้นต่ำแทนกำหนดเพดานราคาขายปลีกบุหรี่ (ราคาขั้นสูง) เพื่อบรรเทาเป้าหมายด้านการจำกัดหรือลดปริมาณการบริโภคบุหรี่เพื่อสังคมและสาธารณสุข ในทางปฏิบัติพบว่า บุหรือนำเข้าส่วนใหญ่ขายปลีกในราคาต่ำกว่าราคาเพดาน (ประมาณ 3 - 5 บาทต่อซอง) ในขณะที่บุหรี่ผลิตในประเทศขายปลีกตามราคาเพดานที่รัฐประกาศ¹⁰⁶ การกำหนดเพดานราคาขายปลีกบุหรี่ช่วยในการป้องกันไม่ให้ผู้ขายบุหรี่ปักกำไรเกินควร แต่การกำหนดราคาขายปลีกบุหรี่ขั้นต่ำ ช่วยป้องกันไม่ให้ราคาบุหรี่ต่ำจนเกินไป และส่งผลให้เกิดการสูบบุหรี่จำนวนเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ทางสาธารณสุขและสังคม นอกจากนี้ควรเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบภาษีทางบัญชีและประเมินภาษีย้อนหลัง อนุญาตให้คืนภาษีบุหรี่ได้ในบางกรณี เช่น มีการส่งยกเลิกการนำเข้าบุหรี่ภายหลังจากผู้นำเข้าได้เสียภาษีไปแล้ว ควรสามารถให้ขอคืนภาษีที่เสียไปแล้วได้ เพราะแท้จริงแล้วไม่มีการนำเข้าเกิดขึ้น

4) *การนำเข้าบุหรี่โดยติดตัวเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักร* โดยปกติต้องขออนุญาตนำเข้าก่อน แต่อธิบดีมีอำนาจผ่อนผันได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร (บุหรี่ซิการ์ไม่เกินจำนวน 200 มวน¹⁰⁷) และจะผ่อนผันไม่ต้องปิดแสตมป์ยาสูบด้วยก็ได้ (พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา 28) ผลทำให้ในทางปฏิบัติ พบว่ามีการซื้อบุหรี่ปลอดอากรและภาษีสรรพสามิตจากคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรตามกฎหมายศุลกากรซึ่งตั้งอยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยซื้อบุหรี่เมื่อเดินทางกลับจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก เพื่อบริโภคโดยไม่เสียภาษีอากร ซึ่งหากพิจารณาเจตนารมณ์ของการยกเว้นภาษีอากรในเขตปลอดอากรซึ่งตั้งอยู่ในราชอาณาจักรไทยแล้ว เป็นการยกเว้นภาษีอากรเพื่อจูงใจให้ชาวต่างประเทศซื้อสินค้าปลอดอากรจากประเทศไทยออกไปนอกราชอาณาจักร มิใช่เพื่อให้คนไทยซื้อสินค้าของไทยซึ่งปกติมีภาษีอากรเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ข้อพิจารณาที่สำคัญ คือคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรตามกฎหมายศุลกากรซึ่งตั้งอยู่ในประเทศไทย

¹⁰⁶ ราคาขายปลีกที่รัฐประกาศ จะมีค่าแตกต่างกันระหว่างบุหรี่ในประเทศ และบุหรือนำเข้า โดยมีส่วนต่าง ตั้งแต่ 10 - 25 บาทต่อซอง ส่วนต่างนี้มีแนวโน้มลดลงตามเวลาที่ผ่านไป การกำหนดเพดานราคาขายปลีกบุหรี่สร้างอำนาจให้รัฐสามารถแทรกแซงการแข่งขันทางธุรกิจบุหรี่ แต่ผลรัฐสามารถควบคุมได้แต่เพดานราคา ไม่สามารถควบคุมราคาขายปลีกที่ต่ำกว่าเพดานราคาขายปลีกได้ ผลปรากฏว่า ในทางปฏิบัติมีผู้ประกอบการบุหรือนำเข้ากำหนดราคาขายปลีกบุหรือนำเข้าในตลาดต่ำกว่าราคาประกาศประมาณ 3 - 5 บาทต่อซองเพื่อการแข่งขันทางธุรกิจ

¹⁰⁷ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง ผ่อนผันให้ผู้เดินทางนำยาเส้นหรือยาสูบติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงาน ประกาศ ณ วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ.2509

ถือว่าเป็นเขตพื้นที่ในราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ในความเห็นของผู้วิจัย คลังสินค้าที่ต้นบนประเภทร้านค้าปลอดอากรตามกฎหมายศุลกากรซึ่งตั้งอยู่ในประเทศไทย ถือเป็นเขตพื้นที่ในราชอาณาจักรไทย การซื้อบุหรี่จากร้านปลอดอากรโดยคนไทยเข้ามาในประเทศไทยจึงไม่เข้าข่ายการผ่อนผันภาษีสรรพสามิตบุหรี่ แต่ถ้เป็นการซื้อบุหรี่จากร้านค้าปลอดอากรเพื่อนำไปนอกราชอาณาจักรจะได้รับการผ่อนผันภาษีสรรพสามิตเช่นกรณีการส่งออก¹⁰⁸

4. ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีบุหรี่จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ มีความคลาดเคลื่อน

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมสรรพสามิต โรงงานยาสูบ กรมศุลกากร ที่ทำงานเกี่ยวกับการควบคุมการบริโภคยาสูบมีข้อมูลเกี่ยวกับภาษีบุหรี่คลาดเคลื่อน ไม่ตรงกัน ทำให้ยากที่จะตรวจสอบได้ว่า แหล่งข้อมูลใดมีข้อมูลที่ถูกต้อง แม้กระทั่งข้อมูลภาษีบุหรี่ของกรมสรรพสามิต ข้อมูลภาษีในบางปีงบประมาณขาดหายไป เพราะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรทำให้มีการเปลี่ยนผู้รับผิดชอบข้อมูล รายงานฉบับนี้ยึดข้อมูลของกรมสรรพสามิตที่เผยแพร่แก่สาธารณชนเป็นสำคัญ

การแก้ไขปัญหาข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่คลาดเคลื่อนกระทำโดยกำหนดหน่วยงานหนึ่งหน่วยงาน (เห็นว่า ควรเป็นกรมสรรพสามิต เพราะรับผิดชอบจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซึ่งเป็นภาษีหลัก) รับผิดชอบการประสาน รวบรวม และตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมการบริโภคบุหรี่ให้เป็นข้อมูลชุดเดียว ซึ่งถูกต้องและเป็นปัจจุบัน และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนเป็นประจำ

สาเหตุประการหนึ่งที่พบว่าข้อมูลภาษีบุหรี่ในบางปีงบประมาณมีความคลาดเคลื่อน เพราะการจัดเก็บข้อมูลไม่ได้แยกข้อมูลบุหรืออกจากผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นๆ การจัดเก็บข้อมูลภาษีบุหรืจึงควรจัดแยกข้อมูลของแต่ละผลิตภัณฑ์ยาสูบให้ชัดเจน เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ทางวิชาการได้ถูกต้องแม่นยำ

ทั้งนี้ การกำกับ ติดตาม และเปิดเผยราคาขายปลีกบุหรืในตลาดและปริมาณการบริโภคบุหรืมีความสำคัญ เพื่อให้ทราบว่า การจัดเก็บภาษีบุหรืส่งผลต่อราคาบุหรืสูงขึ้นมากน้อยเพียงใด และ ทำให้ปริมาณการบริโภคบุหรืลดลงหรือไม่ อย่างไร โดยควรต้องดำเนินการอย่างเป็นประจำ เช่น เดือนละ 1 ครั้ง ในปัจจุบันข้อมูลเหล่านี้มีการจัดเก็บแต่ไม่เปิดเผยอย่างแพร่หลาย และไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบชัดเจน

¹⁰⁸ รัฐไม่ควรถูกอนุญาตให้มีการตั้งร้านค้าปลอดอากรในพื้นที่เดินทางเข้าราชอาณาจักร เพราะเจตนารมณ์ของการยกเว้นภาษีให้แก่ร้านค้าปลอดอากรคือเพื่อให้ซื้อสินค้าที่ยกเว้นภาษีออกไปจากราชอาณาจักรไม่ใช่ซื้อเข้ามาใช้ในราชอาณาจักร

บรรณานุกรม

1. กรมสรรพสามิต. (ม.ป.ป.). รายงานประจำปีงบประมาณ. 2546 – 2547.
2. กรมศุลกากร. (ม.ป.ป.). คู่มือระบบราคาเกตต์ (GATT Valuation Agreement : GVA Handbook).
3. ชลธาร วิศรุตวงศ์. (2548). การคำนวณภาษีสรรพสามิตแบบอัตรารวมใน (Inclusive Excise Tax). สามิตสาร. ปีที่ 61 ฉบับที่ 2 สิงหาคม 2548.
4. ชลธาร วิศรุตวงศ์. (2549). การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากราคาขายปลีก. สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง.
5. ชลธาร วิศรุตวงศ์. (2548). รัฐควรขึ้นภาษีบุหรี่อีกดีหรือไม่. สามิตสาร. ปีที่ 61 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2548.
6. ฐาปณี ทินทรชัย. (2537). ผลกระทบของการเพิ่มอัตราภาษีบุหรี่อีกต่อปริมาณการบริโภคบุหรี่อีก. ฝ่ายนโยบายและระบบภาษี. กองวิชาการและแผนงาน. กรมสรรพสามิต.
7. ประมวลรัฐฎากร พ.ศ.2548
8. พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544
9. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509
10. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546
11. เยาวพิศ มิตรประसार.(ม.ป.ป.). รายงานการควบคุมการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ ปีงบประมาณ 2534. ฝ่ายควบคุมการผลิตและจำหน่าย. กองการยาสูบ. กรมสรรพสามิต.
12. วัชรียา โตสงวน. (2523). รายงานผลการศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 5 การศึกษาระบบตลาดของยาสูบในประเทศไทย ฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. คณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
13. ศศิโสภา เกียรติวัฒน์. (2536). การปรับอัตราภาษีบุหรี่อีก. กองการยาสูบ. กรมสรรพสามิต.

14. สตีเฟน ฮาแมนน์ เนาวรัตน์ เจริญคำ และคณะ. (2549). การทบทวนองค์ความรู้การควบคุมการบริโภคยาสูบ. สำนักโรคไม่ติดต่อ. กรมควบคุมโรค. กระทรวงสาธารณสุข
15. สมเดช ศรีสวัสดิ์. (2545). การวิเคราะห์อนาคตของอุตสาหกรรมยาสูบและผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาล. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
16. เสน่ห์ โพธิปฐม. (2529). คู่มือกิจการยาสูบ.
17. สุขุมมา ศรีคราม. (2543). วิเคราะห์ผลกระทบจากการปรับอัตราภาษีบุหรี่กึ่งกาเรต. กลุ่มวิชาการจัดเก็บภาษี. สำนักบริหารการจัดเก็บภาษี 1. กรมสรรพสามิต.
18. สุชาติ ตังทางธรรม. (2540). เศรษฐศาสตร์เรื่องบุหรี่และอัตราภาษีบุหรี่. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
19. สำนักที่ปรึกษา. (ม.ป.ป.). วิวัฒนาการของการควบคุมการบริโภคยาสูบในเมืองไทย. กรมอนามัย. กระทรวงสาธารณสุข.
20. A Brief for the Government of Malaysia, Tobacco Taxes and Duty Free. (2002) ASEAN Inter-Sessional Meeting 4-7 March 2002. WHO Framework Convention on Tobacco Control Key Issues for INB-4.
21. Guindon G. E., S. Tobin and D. Yach. (2002) Trends and affordability of cigarette prices: Ample Room for Tax Increases and Related Health Gains. World Health Organization.
22. The Affordability of Cigarettes in ASEAN Countries: Implications for Tax Policy, Special Report July 2005. (2005) International Tax & Investment Center (ITIC) and Oxford Economic Forecasting.
23. Mackay Judith & Michael Eriksen. (2002) Table B: The Business of Tobacco. The Tobacco Atlas. World Health Organization (WHO).
24. Price and Tax of 20 Marlboro Around the World. (2006) Philip Morris International.
25. World Health Organization World Atlas (2002).

26. เว็บไซต์ของธนาคารแห่งประเทศไทย. <http://www.bot.or.th>
27. เว็บไซต์ของกรมศุลกากร. <http://www.customs.go.th>
28. เว็บไซต์ของศูนย์ข้อมูลป้องกันการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยอินเดียนา
<http://www.drugs.indiana.edu>: Cigarette Tax Burden-International 1997
29. เว็บไซต์ของกรมสรรพสามิต <http://www.excise.go.th>
30. เว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง <http://www.fpo.go.th>
31. เว็บไซต์ของกระทรวงการคลัง <http://www.mof.go.th>
32. เว็บไซต์ของกรมสรรพากร <http://www.rd.go.th>
33. เว็บไซต์ของโรงงานยาสูบ <http://www.thaitobacco.or.th/>

“แม้ว่าภาษีสรรพสามิตบุหรี่จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลในการจำกัดหรือลดการบริโภคบุหรี่ แต่ภาษีสรรพสามิตบุรียังถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์อื่นๆของรัฐด้วย

ทั้งนี้ ภาษีไม่ใช่ยาวิเศษที่ใช้แก้ปัญหาทุกอย่างได้ การจำกัดปริมาณการบริโภคหรืออย่างมีประสิทธิภาพ

จำเป็นที่รัฐต้องใช้เครื่องมือ และมาตรการอย่างอื่นควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีบุหรี่ด้วย”



สจย.
TBC



สสส.
กรมส่งเสริมสุขภาพ

ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.)

วิทยาเขตราชวิถี มหาวิทยาลัยมหิดล

420/1 ถนนราชวิถี เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400

โทรศัพท์ 0-2354-5346 โทรสาร 0-2354-5347 website : www.trc.or.th