



โครงการวิจัย



เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบ เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบ ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก
กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

ที่ปรึกษาโครงการ
ร้อยโทบรรพชัย พุทฒิบัณฑิต

คณะผู้วิจัย

ดร.มณีขวัญ จันทรร

นายณัฐพล ศรีพจนารถ

นายณัฐพล สุภาดุลย์

ดร.นภา วรราชกูร

นางสาวจงรัก ก้องกำชัย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โครงการวิจัย

เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบ
เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบ
ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก
กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

ที่ปรึกษาโครงการ

ร้อยโทบรรพชัย พุทธิบัณฑิต

คณะผู้วิจัย

ดร.มณีขวัญ จันทรร

นายณัฐพล ศรีพจนารถ

นายณัฐพล สุภาดุลย์

ดร.นภา วรรางกูร

นางสาวจงรัก ก้องกำชัย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กิตติกรรมประกาศ

ผลงานวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบ เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งเป็นงานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับคำแนะนำ คำปรึกษา และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จากทั้งผู้บริหารสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้าราชการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ดร.กุลยา ตันติเตมิท ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คุณสุภัค ไชยวรรณ รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการเงิน คุณกาญจนา ตั้งปกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายภาษี และร้อยโทบรรพชัย พุทสมบัติติ ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน สำนักนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน ที่ปรึกษาโครงการวิจัย ที่สนับสนุนและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมแก่คณะผู้วิจัยในการเสนอแนะนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ

ขอขอบพระคุณคณะกรรมการกำกับและพิจารณาตรวจรับงานวิจัยทุกท่านโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณฤทธิ ศยามานนท์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สำนักนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดร.อัศรพล ฮวบเจริญ ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า คุณอัศรราชย์ บุญญาศิริ นักวิชาการภาษีชำนาญการพิเศษ กรมสรรพากร คุณนรพัชร อัสวาลลภ ผู้อำนวยการส่วนวิเทศและสถาบันสัมพันธ์ สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค คุณสิริกัลยา เรืองอำนาจ ผู้อำนวยการศูนย์บริหารงานวิจัยและบรรณสารสนเทศ ศูนย์บริหารงานวิจัยและบรรณสารสนเทศ ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ปรับปรุง แก้ไข จนกระทั่งผลงานวิจัยฉบับนี้มีความครบถ้วนสำเร็จได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณผู้วิพากษ์และผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงงานวิจัยในการสัมมนาเผยแพร่ งานวิจัยฉบับนี้ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.อิทธิพร มุทิตาเจริญ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ ผู้เชี่ยวชาญด้านการติดตามประเมินผล องค์การกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) และ ดร.อัศรพล ฮวบเจริญ ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และขอขอบคุณนักวิชาการและผู้เข้าร่วมการสัมมนาทุกท่านที่ได้เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นกันอย่างแพร่หลาย

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมที่ได้เล็งเห็นความสำคัญของโครงการวิจัยนี้ และคณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้เสนอแนะนโยบายของรัฐ นักวิชาการ และผู้สนใจในการพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบและการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

บทสรุปผู้บริหาร

ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2560 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 (พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ) ได้มีผลบังคับใช้ โดยใน พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ ฉบับใหม่นี้ ได้มีการปรับโครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบซึ่งรวมถึง บุหรี่ซิการ์เรต ทำให้มีการแบ่งอัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบออกเป็นฐานปริมาณและฐานมูลค่า โดยให้จัดเก็บทั้งสองฐานจากเดิมที่จัดเก็บเพียงอัตราใดอัตราหนึ่งที่สูงกว่า และได้แบ่งอัตราภาษีฐานมูลค่าออกเป็น 2 อัตรา ได้แก่ (1) บุหรี่ซิการ์เรตที่ราคาไม่เกิน 60 บาทต่อซอง จะชำระภาษีที่ร้อยละ 20 ของราคาขายปลีกแนะนำ และ (2) บุหรี่ซิการ์เรตที่ราคาสูงกว่า 60 บาทต่อซอง จะชำระภาษีที่ร้อยละ 40 ของราคาขายปลีกแนะนำ

จากการแบ่งอัตราภาษีสรรพสามิตฐานมูลค่าออกเป็น 2 อัตราข้างต้น ส่งผลให้ผู้นำเข้าบุหรี่ยาสูบต่างประเทศ ปรับลดราคาขายปลีกแนะนำลงให้ไม่เกิน 60 บาทต่อซอง เพื่อจะได้ชำระภาษีร้อยละ 20 ของราคาขายปลีกแนะนำ ซึ่งทำให้บุหรี่ยาสูบที่ผลิตในประเทศไทยโดยการยาสูบแห่งประเทศไทยสูญเสียส่วนแบ่งตลาดจากเดิมที่เคยมีถึงร้อยละ 80 ลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 60 และส่งผลกระทบต่อเนื้อไปสู่อุตสาหกรรมยาสูบ ผู้ประกอบการโรงบ่มใบยา และแรงงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด คิดเป็นจำนวนประมาณ 50,000 คน รวมถึงยิ่งไปกว่านั้น การปฏิรูปภาษีสรรพสามิตข้างต้นยังส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลังด้วย เนื่องจากภายหลังจากการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบหดตัวอย่างต่อเนื่อง จากในปี 2560 จัดเก็บได้ 68,603 ล้านบาท ลดลงเหลือ 62,905 ล้านบาท ในปี 2563

การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทยฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยผลการศึกษาที่สำคัญ พบว่า 1) การมีระบบภาษียาสูบที่ซับซ้อนมีต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บสูง ก่อให้เกิดการเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) นำไปสู่การหนีภาษี (Tax Evasion) ที่เพิ่มขึ้น 2) เมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น มูลค่าที่แท้จริงของภาษีสรรพสามิตยาสูบจะลดลง ส่งผลให้รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบที่แท้จริงลดลง และประสิทธิภาพของภาษียาสูบในการลดการบริโภคย่อมลดลง 3) ระบบภาษี 2 อัตรา ไม่ได้ลดแรงจูงใจในการบริโภคยาสูบของประชาชน และสร้างผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหลายมิติ และ 4) ภาษีสรรพสามิตยาสูบ 2 อัตรา ส่งผลต่อการตอบสนองของอุตสาหกรรม คือ บริษัทบุหรี่ยาสูบใหญ่ของต่างประเทศปรับลดราคามาแข่งขันกับบุหรี่ยาสูบในประเทศ

จากผลการศึกษาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในภาพรวม ดังนี้ 1) สำหรับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานมูลค่า ควรมีระบบภาษีอัตราเดียว (Single Uniform Tax) เพื่อส่งสัญญาณว่า บุหรี่ทุกยี่ห้อเป็นอันตรายต่อสุขภาพเช่นเดียวกัน (Equally Harmful) 2) สำหรับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานปริมาณ ควรพัฒนากลไกการปรับอัตราตามปริมาณให้สามารถเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อได้ 3) ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดภาษีสรรพสามิตยาสูบในระยะต่อไป ได้แก่ รายได้ภาษีสรรพสามิตในภาพรวมของประเทศ รายได้ของเกษตรกรและชาวไร่ยาสูบ การลดแรงจูงใจในการบริโภคยาสูบของประชาชน

การลดและป้องกันการลักลอบนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบอย่างผิดกฎหมาย และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และกลยุทธ์ของผู้ผลิตยาสูบรายใหญ่ในต่างประเทศ และ 4) การยาสูบแห่งประเทศไทยควรพึงพากลยุทธ์ทางการตลาดและการพัฒนาคุณภาพที่เข้มข้นมากขึ้นแทนการใช้กลยุทธ์ด้านราคาและภาษี

ในส่วนของการเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทยงานวิจัยฉบับนี้ได้มีข้อเสนออัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมใน 3 มิติ ได้แก่ (1) อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมในมิติด้านผลกระทบภายนอก (Externalities) พบว่า ยาสูบควรมีภาระภาษีอย่างน้อยที่ 2.1593 บาทต่อมวน/กรัม เพื่อให้ครอบคลุมต้นทุน Externalities โดยในกรณีบุหรี่ซิการ์เรต ปัจจุบันมีภาระภาษีรวมทั้งสิ้น 2.37 บาทต่อมวน ซึ่งครอบคลุมต้นทุน Externalities อยู่แล้ว ส่วนกรณียาเส้น ยังมีภาระภาษีต่ำกว่าต้นทุน Externalities มาก จึงควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาเส้นเพิ่มให้เท่ากับ 2.1593 บาทต่อกรัม ซึ่งจะต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตฐานปริมาณในอัตราคงที่ที่ 1.838 บาทต่อกรัม และ (2) อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมในมิติด้านรายได้ เพื่อให้ภาครัฐจัดเก็บรายได้ได้สูงสุด เสนอให้ปรับอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบมาตรฐานมูลค่าให้เหลืออัตราเดียวที่ร้อยละ 24 ของราคาขายปลีกแนะนำ มิใช่อัตราที่ร้อยละ 40 ในปีงบประมาณ 2565 ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากอัตราที่สูงเกินไปจะส่งผลให้ราคาสินค้าบุหรี่ยาสูบเพิ่มสูงขึ้นจนฐานภาษีหดตัวลงและทำให้รัฐจัดเก็บรายได้ลดลง รวมทั้งกรมจัดเก็บยังจะเผชิญปัญหาบุหรี่ยาสูบเพิ่มขึ้นด้วย โดยอัตราดังกล่าวสามารถปรับได้ตามความเหมาะสมขึ้นกับบริบทของตลาด ในช่วงร้อยละ 19.5 – 30.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ และ (3) อัตราภาษีที่เหมาะสมในเชิงผลกระทบภายนอก รายได้และบริบทสังคมที่ต้องการให้มีการบริโภคสินค้ายาสูบลดลง โดยมีอัตราที่เหมาะสมในช่วงร้อยละ 24.5 – 30.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ โดยอัตราดังกล่าวสามารถปรับได้ตามความเหมาะสมขึ้นกับบริบทสังคมและตลาด

Executive Summary

The Excise Tax Act B.E. 2560 (2017) has been effective since September 16, 2017. In this new Act, the new tobacco excise tax structure has been introduced by collecting excise tax on cigarettes from both two bases (1) ad-valorem (price-based tax) and (2) specific tax (quantity-based tax) compared to previously that only collected from either ad-valorem or specific tax whichever was higher. Moreover, the Two-Tier ad-valorem tax has been implemented: (1) 20% of Suggested Retail Price (SRP) for cigarettes not exceed 60 Baht per carton and (2) 40% of SRP for cigarettes exceed 60 Baht per carton.

Since then, major international cigarette companies have reduced their SRP to below 60 Baht per carton in order to capture the benefit of lower tax rate at 20% of SRP. As a result, the Tobacco Authority of Thailand (TAOT) has lost over 20% of its market share, from 80% to less than 60%, which effects tobacco farmers, tobacco leaf curing entrepreneurs and all related labors of over 50,000 households. Moreover, tobacco excise tax revenue has been continuously declining from 68,603 million Baht in 2007 to 62,905 million Baht in 2020.

In this regard, this research aims to suggest the tobacco excise tax structure that is appropriated for Thailand. Our major findings are as follows: (1) Tobacco excise tax structure with more complexity will have higher cost in tax administration, which results in higher tax avoidance and tax evasion, (2) Inflation will reduce the real value of tobacco excise tax, which results in less tobacco excise tax revenue and less impact in reducing smoking, (3) The Two-Tier tax has not been effective in reducing smoking yet negatively affected stakeholders in many ways, and (4) The industry has shown a substantial response to the Two-Tier tax via the reduction of SRP by the international cigarette companies.

With those findings, this research has four overall policy recommendations: (1) Single Uniform Tax for all cigarettes should be used for ad-valorem tax in order to signal the smokers that they are equally harmful, (2) Inflation adjusted specific rate should be introduced for specific tax, (3) In determining future tobacco excise tax structure the following factors must be considered: overall tobacco excise tax revenue, income of tobacco farmers,

impact in reducing smoking, tax evasion and smuggling, and the shift in industry response and strategies of major international companies, and (4) The TAOT should rely more on marketing strategies and product quality improvement instead of price strategies.

For the recommendations on the tobacco excise tax structure, we propose three major recommendations. First, in terms of tax structure to cover externality cost, cigarette tax should be at least 2.1593 Baht per roll/gram to cover externality cost, which current total tax on cigarette is already higher at 2.37 Baht per roll. While, roll-your-own tobacco has much lower excise tax than 2.1593 Baht per gram externality cost, which should increase the specific tax rate to 1.838 Baht per gram. Second, in terms of tax structure that maximize revenue, excise tax on cigarettes should become 1-Tier at 24% of SRP (or can be adjusted as appropriate between 19.5 – 30.5% of SRP), instead of 40% of SRP that legally announced to be effective in fiscal year 2022, as too high tax rate will raise the price of cigarettes, drive down tax revenues, and increase tax evasion. Lastly, in term of tax structure that cover externality cost, maximize revenue, and social preference for reducing smoking, excise tax on cigarettes should be adjusted as appropriate between 24.5 – 30.5% of SRP.

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ	(1)
บทสรุปผู้บริหาร	(2)
Executive Summary	(4)
สารบัญ	(6)
สารบัญภาพ	(8)
สารบัญตาราง	(9)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	2
1.3 ขอบเขตของงานวิจัย	2
1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย	2
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
1.6 โครงร่างของรายงานการวิจัย	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 แนวคิดทฤษฎีของภาษีอากร	4
2.2 หลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ดี.....	17
2.3 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดเก็บภาษียาสูบ	18
2.3.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ Laffer Curve และการจัดเก็บภาษี สรรพสามิตบุหรี่.....	18
2.3.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบภายนอก (Externalities) และการจัดกลุ่มของต้นทุน การสูบบุหรี่และผลลัพธ์	20
2.3.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (Elasticity of Demand).....	24

บทที่ 3	โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย	25
3.1	ประวัติการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย	25
3.2	โครงสร้างตลาดและราคายาสูบ	28
3.3	โครงสร้างภาษียาสูบ	31
3.4	ภาษีสรรพสามิตยาสูบและการจัดเก็บรายได้	37
3.5	ผลกระทบจาก พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง	39
บทที่ 4	การศึกษาตัวอย่างการจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ	42
4.1	สหราชอาณาจักร	43
4.2	สิงคโปร์	46
4.3	ออสเตรเลีย	50
4.4	ฟิลิปปินส์	53
4.5	อินโดนีเซีย	60
4.6	มาเลเซีย	64
4.7	การเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษียาสูบของประเทศที่ศึกษา	67
บทที่ 5	บทวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ	69
5.1	การวิเคราะห์ผลกระทบเชิงปริมาณจากการปรับโครงสร้างภาษี สรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรต	69
5.2	การพิจารณาแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ	81
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	87
6.1	บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในภาพรวม	87
6.2	ข้อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย	90
บรรณานุกรม		95
ภาคผนวก สรุปผลจากการสัมมนา		1033

สารบัญภาพ

แผนภาพที่ 1 ผลกระทบของการเก็บภาษีการบริโภครายสินค้ากับภาระส่วนเกิน	7
แผนภาพที่ 2 เส้นโค้งลาฟเฟอร์ (Laffer Curve)	11
แผนภาพที่ 3 การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพตามหลักของ Pareto	14
แผนภาพที่ 4 ภาระภาษีอื่นของสินค้ายาสูบ	33
แผนภาพที่ 5 ตัวอย่างการคำนวณภาระภาษีบุหรี่ซิการ์เรต	37
แผนภาพที่ 6 สัดส่วนรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ	38
แผนภาพที่ 7 รายได้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบระหว่างปีงบประมาณ 2551 – 2563	39
แผนภาพที่ 8 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศสหราชอาณาจักร ปี 2552 – 2563	44
แผนภาพที่ 9 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศสิงคโปร์ ปี 2552 – 2563	48
แผนภาพที่ 10 ส่วนแบ่งตลาดยาสูบ ประเทศสิงคโปร์ ปี 2562	49
แผนภาพที่ 11 ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศออสเตรเลีย ปี 2552 – 2563	51
แผนภาพที่ 12 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2552 – 2563	57
แผนภาพที่ 13 ส่วนแบ่งตลาดยาสูบ ประเทศฟิลิปปินส์ ปี พ.ศ. 2562	58
แผนภาพที่ 14 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศอินโดนีเซีย ปี 2552 – 2563	62
แผนภาพที่ 15 ส่วนแบ่งตลาดยาสูบ ประเทศอินโดนีเซีย ปี 2560	63
แผนภาพที่ 16 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศมาเลเซีย ปี 2555 – 2561	65
แผนภาพที่ 17 ส่วนแบ่งตลาดยาสูบ ประเทศมาเลเซีย ปี 2562	66
แผนภาพที่ 18 รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรต จำแนกประเภทบุหรี่ยี่ห้อนำเข้าและบุหรี่ในประเทศ ปี 2558 – 2563	69
แผนภาพที่ 19 รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ห้อซิการ์เรต และการเปลี่ยนแปลง ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2563	70
แผนภาพที่ 20 ปริมาณการชำระภาษีบุหรี่ยี่ห้อซิการ์เรต 2558 - 2564	70
แผนภาพที่ 21 แนวโน้มอัตราการสูบบุหรี่ของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป จำแนกตามเพศ ปี 2547 - 2560	71
แผนภาพที่ 22 สัดส่วนปริมาณการชำระภาษีบุหรี่ยี่ห้อซิการ์เรตนำเข้าและในประเทศ ปี 2558 - 2563	72
แผนภาพที่ 23 อัตราการเปลี่ยนแปลงปริมาณการชำระภาษีบุหรี่ยี่ห้อซิการ์เรตนำเข้า และในประเทศ ปี 2558 – 2563	72
แผนภาพที่ 24 สัดส่วนปริมาณการชำระภาษีบุหรี่ยี่ห้อซิการ์เรต จำแนกตามผู้เสียภาษี	73
แผนภาพที่ 25 สัดส่วนปริมาณการชำระภาษีบุหรี่ยี่ห้อซิการ์เรต จำแนกตามยี่ห้อ	74

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 การจัดกลุ่มของต้นทุนการสูบบุหรี่ (Externalities of Smoking)	22
ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซีกาเรต ภายใต้พระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช 2509	27
ตารางที่ 3 โครงสร้างตลาดยาสูบ ปี 2562	29
ตารางที่ 4 โครงสร้างตลาดแบ่งตามผู้ชำระภาษีบุหรี่ซีกาเรต ปี 2562	29
ตารางที่ 5 โครงสร้างราคาบุหรี่ซีกาเรต ปี 2562	30
ตารางที่ 6 อัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบตาม พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ	32
ตารางที่ 7 การบริโภคยาสูบต่อหัวประชากร ปี 2559	42
ตารางที่ 8 อัตราภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ ประเทศสหราชอาณาจักร ปี 2560 – 2563	43
ตารางที่ 9 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซีกาเรต ประเทศสิงคโปร์ ปี 2515 – 2563	47
ตารางที่ 10 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซีกาเรต ประเทศออสเตรเลีย ปี 2563 เป็นต้นไป	50
ตารางที่ 11 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซีกาเรต ประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2555	53
ตารางที่ 12 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซีกาเรต ประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2556 เป็นต้นไป ตาม RA 10351	54
ตารางที่ 13 เปรียบเทียบอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซีกาเรต ประเทศฟิลิปปินส์ ที่จัดเก็บตาม RA 10963 และ RA 11346	55
ตารางที่ 14 เปรียบเทียบอัตราภาษีสรรพสามิตซิการ์ ประเทศฟิลิปปินส์ ก่อนและหลังการบังคับใช้ RA 10351 ในปี 2555	55
ตารางที่ 15 อัตราภาษีสรรพสามิตซิการ์ ประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2556 เป็นต้นไป	56
ตารางที่ 16 อัตราภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ ประเทศอินโดนีเซีย ปี 2560 – 2563	61
ตารางที่ 17 การเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษียาสูบของประเทศที่ศึกษา	67
ตารางที่ 18 โครงสร้างราคาบุหรี่ซีกาเรตก่อนหลังปรับโครงสร้างภาษี	75
ตารางที่ 19 การจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบและปริมาณยาสูบ ที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบปีงบประมาณ 2558 – 2563	78
ตารางที่ 20 แนวทางการประเมินภาษีต่าง ๆ ราคาขายปลีก และองค์ประกอบอื่น ๆ ของบุหรี่ซีกาเรตก่อนและหลังที่จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ ต่อของ	79
ตารางที่ 21 การประเมินค่าความยืดหยุ่นฯ จากช่วงเวลาก่อนและหลังปฏิรูปฯ	80
ตารางที่ 22 การพิจารณาค่าความยืดหยุ่นฯ แบบ Scenario Analysis	81

ตารางที่ 23 สรุปอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์มาตรฐานมูลค่าเฉลี่ยที่ทำให้รัฐบาล สามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงที่สุด โดยแบ่งกรณีตามค่าความยืดหยุ่นฯ (ร้อยละ)	86
ตารางที่ 24 สรุปข้อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย	92
ตารางที่ 25 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย	93

บทที่ 1

บทนำ

สาระสำคัญในบทนี้ประกอบด้วยที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตของงานวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และโครงสร้างของรายงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปี 2560 กรมสรรพสามิตได้มีการปฏิรูปกฎหมายภาษีสรรพสามิต โดยรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตจำนวน 7 ฉบับ เข้าด้วยกัน และจัดทำเป็นพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 (พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560 โดยให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 16 กันยายน 2560

การปฏิรูปภาษีสรรพสามิตข้างต้นมีการปรับโครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบซึ่งรวมถึง บุหรี่ซิการ์แรต ทำให้มีการแบ่งอัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบออกเป็นฐานปริมาณและฐานมูลค่า โดยให้จัดเก็บทั้งสองฐานจากเดิมที่จัดเก็บเพียงอัตราใดอัตราหนึ่งที่สูงกว่า และได้แบ่งอัตราภาษีฐานมูลค่าออกเป็น 2 อัตรา ได้แก่ (1) บุหรี่ซิการ์แรตที่ราคาไม่เกิน 60 บาทต่อซอง จะชำระภาษีที่ร้อยละ 20 ของราคาขายปลีกแนะนำ และ (2) บุหรี่ซิการ์แรตที่ราคาสูงกว่า 60 บาทต่อซอง จะชำระภาษีที่ร้อยละ 40 ของราคาขายปลีกแนะนำ จากการแบ่งอัตราภาษีสรรพสามิตฐานมูลค่าออกเป็น 2 อัตราข้างต้นส่งผลให้ผู้นำเข้าบุหรี่ยาสูบต่างประเทศ ปรับลดราคาขายปลีกแนะนำลงให้ไม่เกิน 60 บาทต่อซอง เพื่อจะได้ชำระภาษีร้อยละ 20 ของราคาขายปลีกแนะนำ ซึ่งทำให้บุหรี่ยาสูบที่ผลิตในประเทศโดยการยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) สูญเสียส่วนแบ่งตลาดจากเดิมที่เคยมีถึงร้อยละ 80 ลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 60 และส่งผลกระทบต่อเนื่องไปสู่เกษตรกรชาวไร่ยาสูบ ผู้ประกอบการโรงบ่มใบยา และแรงงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด คิดเป็นจำนวนประมาณ 50,000 คน

ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิรูปภาษีสรรพสามิตข้างต้นยังส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลังด้วย เนื่องจากการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบหดตัวลงอย่างต่อเนื่องจากในปี 2560 จัดเก็บได้ 68,603 ล้านบาท ลดลงเหลือ 62,905 ล้านบาท ในปี 2563 ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

จากผลกระทบของการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบต่ออุตสาหกรรมยาสูบและการจัดเก็บรายได้ในเบื้องต้น จึงเกิดคำถามว่า โครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบหลังปฏิรูปนั้นมีความเหมาะสมกับตลาดยาสูบในประเทศหรือไม่ ดังนั้น จึงเห็นควรศึกษาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อเสนอแนะนโยบายภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ยั่งยืนและเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1.2.1 เพื่อจัดทำฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบสำหรับการวิเคราะห์โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.2.3 เพื่อเสนอแนะนโยบายในการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยพิจารณาประเด็นสำคัญต่าง ๆ อาทิ ภาษี และหลักการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้อง มิติด้านรายได้จากการจัดเก็บภาษี มิติด้านต้นทุนผลกระทบภายนอกจากการสูบบุหรี่ มิติด้านบริบทของสังคมที่ต้องการลดการบริโภคยาสูบ เป็นต้น

1.3 ขอบเขตของงานวิจัย

การวิจัยนี้จะเสนอแนะนโยบายในการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยจะศึกษาครอบคลุมสินค้าบุหรี่ยาสูบและยาเส้น ตาม พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ ซึ่งจะศึกษาแนวคิด ภาษี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย และตัวอย่างประสบการณ์การจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ เพื่อจัดทำบทวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัยของงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์จากข้อมูลทุติยภูมิและจากฐานข้อมูลที่คณะผู้วิจัยจัดทำขึ้น โดยใช้การศึกษาวิเคราะห์ 2 รูปแบบ ทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเชิงปริมาณ (Quantitative Research) แบ่งออกได้เป็น 4 ส่วนหลักๆ ดังนี้

1.4.1 การทบทวนแนวคิด ภาษี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย การศึกษาตัวอย่างประสบการณ์การจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ โดยเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารทางวิชาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 การจัดทำฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างตลาดยาสูบก่อนและหลังที่จะมีการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบ

1.4.3 การศึกษาการประเมินผลกระทบสุทธิจากการบริโภคบุหรี่ ซึ่งได้แก่ ต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อมที่จะเกิดกับตัวผู้สูบเอง บุคคลรอบข้าง สังคม และรัฐบาล เช่น รายได้หรือผลผลิตที่ต้องเสียไปเนื่องจากการเจ็บป่วยหรือตายก่อนวัยอันสมควร รายได้ที่ต้องเสียไปจากการเป็นคนติดบุหรี่ ต้นทุนค่ารักษาพยาบาล ต้นทุนการซื้อประกันสุขภาพที่แพงขึ้น ต้นทุนค่าเดินทาง ต้นทุนความทุกข์ทางใจ ต้นทุนค่าเสียเวลา เป็นต้น เพื่อนำไปวิเคราะห์และพัฒนาแนวทางในการประเมินผลกระทบสุทธิจากการบริโภคบุหรี่

1.4.4 การพิจารณานำข้อมูลที่ได้ข้างต้นมาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 มีฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ

1.5.2 ทราบถึงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.5.3 มีข้อเสนอแนะและแนวนโยบายในการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย เช่น ข้อเสนอแนะในการกำหนดระบบภาษียาสูบที่เหมาะสม เพื่อลดความซับซ้อนและต้นทุนในการบริหารจัดการเก็บภาษี พัฒนากลไกการปรับอัตราภาษีให้สามารถเปลี่ยนตามสภาพเศรษฐกิจได้ รวมถึงพิจารณาผลกระทบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเทศ ข้อเสนอแนะในการพิจารณาอัตราภาษีที่เหมาะสมที่ทำให้ภาครัฐจัดเก็บรายได้สูงสุด รวมถึงสามารถกำหนดอัตราภาษีที่ครอบคลุมต้นทุนของผลกระทบภายนอก (Externalities) จากการสูบบุหรี่ได้ เป็นต้น

1.6 โครงร่างของรายงานการวิจัย

รายงานการวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 6 บท **บทแรก**เป็นบทนำซึ่งระบุถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาวัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตของงานวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และโครงร่างของรายงานการวิจัย **บทที่ 2** เป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง **บทที่ 3** จะเป็นโครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย **บทที่ 4** เป็นการศึกษาตัวอย่างการจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ **บทที่ 5** เป็นบทวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ และสุดท้าย**บทที่ 6** บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วย บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในภาพรวม และข้อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 จะเป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมของประเทศไทย โดยการศึกษาในบทนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ (1) แนวคิดทฤษฎีของภาษีอากร (2) หลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ดี และ (3) การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดเก็บภาษียาสูบ โดยมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีของภาษีอากร

2.1.1 หลักการจัดเก็บภาษีที่ดี

1) หลักการจัดเก็บภาษีที่ดีของ Adam Smith

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักการการจัดเก็บภาษี พบว่า หลักการการจัดเก็บภาษีที่ดี ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของการจัดเก็บภาษีของ Adam Smith ซึ่งครอบคลุมหลักการเฉพาะภาษีสรรพสามิต โดยหนังสือ The Wealth of Nation เมื่อปี 2319 โดย Adam Smith ได้กล่าวถึงหลักการการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี 4 ประการ ได้แก่

1.1) หลักความเป็นธรรม (Equality) กำหนดว่าพลเมืองของรัฐทุกคนมีหน้าที่ในการชำระภาษี เพื่อสนับสนุนรัฐบาล ในการดำเนินงานสาธารณประโยชน์ให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ โดยภาระภาษีควรอยู่บนหลักการจ่ายตามน้อย ตามกำลังความสามารถในการชำระภาษี (Ability to Pay) ของแต่ละคน กล่าวคือ จะต้องยึดหลักว่าผู้ที่มีรายได้มากควรจะต้องเสียภาษีมาก คนมีรายได้น้อยควรเสียภาษีน้อย

1.2) หลักความแน่นอน (Certainty) รัฐบาลต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บให้รัดกุม และแน่นอน มีความชัดเจนในช่วงเวลาการจ่าย มีความแน่นอนชัดเจนในวิธีการจ่าย และต้องมีบทลงโทษที่ชัดเจนหากผู้เสียภาษีละเลย หลีกเลียง หรือชำระภาษิล่าช้า

1.3) ความสะดวกในการจัดเก็บภาษี (Convenience of Payment) รัฐบาลต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษี เช่น การพิจารณากำหนดระยะเวลาในการชำระภาษีที่เหมาะสม การกำหนดแนวทางการชำระภาษีที่เข้าใจได้ง่าย เป็นต้น

1.4) หลักความประหยัดในการจัดเก็บภาษี (Economy of Payment) ต้องถือหลักจัดเก็บในอัตราต่ำแต่เก็บได้มากและทั่วถึง ดีกว่าที่จะเก็บในอัตราสูงแต่เก็บได้น้อย โดยยึดหลักให้ประชาชนผู้เสียภาษีมีภาระน้อย และเมื่อมีภาระน้อย ประชาชนจะเต็มใจที่จะจ่าย

2) หลักการจัดเก็บภาษีของ David Ricardo

อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) ได้วิจารณ์ความเห็นของ Adam Smith เกี่ยวกับหลักการการจัดเก็บภาษีที่ได้มองข้ามหลาย ๆ ความจริงที่สำคัญ ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน (Community) ผ่านทฤษฎีวิภาคกรรม (Distribution) หรือการกำหนดสัดส่วนของผลประโยชน์ของชาติ (National Dividend) ที่ได้รับการจัดสรรให้แตกต่างกันไปในสามชนชั้นของชุมชน (The Three Classes of Community) ได้แก่ เจ้าของที่ดิน (ค่าเช่า) นายทุน (กำไร) และผู้ใช้แรงงาน (ค่าจ้าง)

ริคาร์โดมีความเห็นเกี่ยวกับการเก็บภาษีโดยทั่ว ๆ ไปว่า ถ้าการเก็บภาษีนั้นมีผลทำให้การบริโภคลดลง การเก็บภาษีก็น่าจะก่อให้เกิดภาระต่อรายรับโดยที่ทุนไม่ถูกระทบกระเทือน แต่ถ้าหากการเก็บภาษีมียุทธศาสตร์ทำให้การผลิตไม่เพิ่มขึ้นแล้วการเก็บภาษีก็น่าจะก่อให้เกิดภาระต่อทุนและทำให้มีผลกระทบต่อกำไร ซึ่งจะใช้ไปในการบริโภคที่ก่อให้เกิดผลผลิต (Productive Consumption) ดังนั้น เขาจึงเสนอแนะว่า นโยบายภาษีของรัฐบาลนั้นไม่ควรที่จะเรียกเก็บภาษีที่มีผลกระทบต่อทุน เพราะมิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเงินทุนซึ่งจะต้องใช้จ่ายไปในการว่าจ้างคนงาน อันจะนำมาซึ่งการลดลงในการผลิตของประเทศในอนาคต ดังนั้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีนั้น David Ricardo ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาษีกับการสะสมทุน กล่าวคือ ประเทศที่มีการผลิตที่สูงกว่าการบริโภคที่เกิดขึ้นในแต่ละปี ประเทศนั้นก็จะมีทุนเพิ่มขึ้น ดังนั้นทุนของประเทศจะเพิ่มขึ้นโดยการเพิ่มขึ้นในการผลิต และจะลดลงโดยการบริโภคที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (Unproductive Consumption) ด้วยเหตุนี้ดังนั้น Ricardo จึงเสนอแนะว่า นโยบายภาษีของรัฐบาลนั้นไม่ควรที่จะเรียกเก็บภาษีที่มีผลกระทบต่อทุน เพราะมิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเงินทุนซึ่งจะต้องใช้จ่ายไปในการว่าจ้างคนงาน อันจะนำมาซึ่งการลดลงในการผลิตของประเทศในอนาคต

3) หลักการจัดเก็บภาษีของอริญุ ธรรมโน (2512)

จากหลักการข้างต้น อริญุ ธรรมโน (2512) ได้มีการตีความเพิ่มเติมในรายละเอียดของหลักการการจัดเก็บภาษีที่ดี และได้เสนอหลักการการจัดเก็บภาษีที่ดีเพิ่มเติม อีก 4 ประการ ดังนี้

3.1) หลักการยอมรับกันทั่วไป (Acceptability)

ภาษีทุกชนิดที่จะจัดเก็บจากประชาชนต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ การบริหารจัดการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทจึงจะทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งการที่ประชาชนจะให้การยอมรับมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีของรัฐ นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีคาดว่าจะได้รับจากรัฐด้วย หากรัฐสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเงินที่เก็บภาษีไปจะกลับคืนเป็นผลประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีในอนาคต ย่อมมีส่วนช่วยให้ประชาชนยอมรับการเสียภาษีมากขึ้น และทำให้ความสำนึกในการเสียภาษี (Tax Consciousness) ของประชาชนมีมากยิ่งขึ้นด้วย

3.2) หลักความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability)

ภาษีอากรทุกประเภทที่จะจัดเก็บจะต้องสามารถทำการบริหารจัดการจัดเก็บอย่างไรให้ได้ผลในทางปฏิบัติภาษีอากรบางอย่างแม้จะมีเหตุผลดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติการจัดเก็บเป็นไปได้ยากภาษีนั่นจะถือเป็นภาษีที่ดีไม่ได้

3.3) หลักการด้านรายได้ (Productivity)

ภาษีที่ดีควรเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐเป็นอย่างดี เช่น เป็นภาษีที่มีฐานใหญ่ และฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศ

3.4) หลักความยืดหยุ่น (Flexibility)

ภาษีที่ดีควรจะเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าในกรณีที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัว รายได้ของประชาชนจะเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันภาระภาษีก็เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งจะช่วยลดภาวะเงินเฟ้อได้ เป็นต้น

2.1.2 กฎของแรมเซย์ (Ramsey's Rule)

“กฎของแรมเซย์” หรือ “กฎการเก็บภาษีบริโภคตามราคาสินค้าอรรถุณภาพ” (Optimal Commodity Tax Rule) รัฐบาลควรเก็บภาษีต่อสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสูง (ต่ำ) ในอัตราที่ต่ำ (สูง) เพื่อให้เข้าใจได้ง่าย คณะผู้วิจัยขออธิบายโดยอ้างอิงจาก วรเวชม์ สุวรรณระดา (2557) ซึ่งเริ่มจากการอธิบายถึงผลกระทบของการจัดเก็บภาษีการบริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น การจัดเก็บภาษีเหล่านี้เป็นการจัดเก็บกับผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้ผลิตผู้ขาย หรือผู้ให้บริการจะผลักภาระภาษีนั้น ๆ ไปยังผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการ โดยแฝงไว้ในราคาของสินค้าหรือบริการ และท้ายที่สุดภาระภาษีดังกล่าวอาจตกไปอยู่กับผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปผู้ผลิตหรือผู้ขายหรือผู้ให้บริการไม่สามารถผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภคได้ทั้งหมด เนื่องจากการจัดเก็บภาษีทำให้ราคาของสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น จึงอาจทำให้ความต้องการซื้อสินค้าหรือบริการลดลงได้ ดังนั้น ผู้ผลิตหรือผู้ขายหรือผู้ให้บริการจะพิจารณาว่าสามารถผลักภาระภาษีให้แก่ผู้บริโภคหรือผู้ซื้อหรือผู้รับบริการได้ทั้งหมดหรือไม่ ภาระภาษีที่แท้จริงนั้นตกอยู่กับใคร ประเด็นลักษณะนี้เรียกว่า “อุปติการณของภาระภาษี” หรือ Tax Incidence

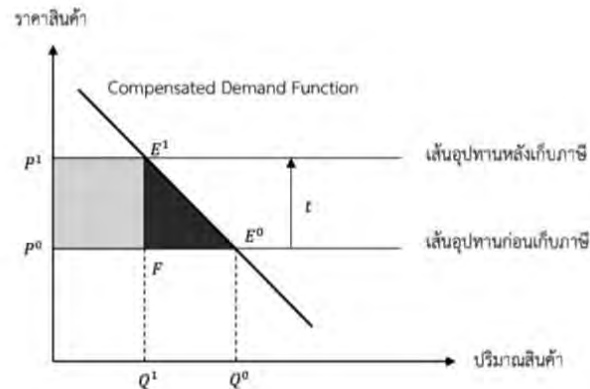
ในการวิเคราะห์ว่าใครคือผู้แบกภาระภาษีที่แท้จริง สามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบส่วนเกินผู้บริโภคและส่วนเกินผู้บริโภคนที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการเก็บภาษีบริโภคตามราคาสินค้านอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีการบริโภคตามราคาสินค้าทำให้เกิดภาระส่วนเกิน (Extra Burden: EB) หรือส่วนที่สูญเสียไปจากระบบเศรษฐกิจโดยไม่ตกอยู่ในมือของใครอีกด้วย

ขนาดของภาระส่วนเกินสามารถทำได้โดยการวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วน (Partial Equilibrium) ของตลาดสินค้าเพียงชนิดเดียว เพื่อวิเคราะห์เฉพาะการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ที่เกิดจากการที่ผู้บริโภคหันไปบริโภคสินค้าที่ถูกลงกว่าโดยเปรียบเทียบแทน (Substitution Effect)

ในการวิเคราะห์ภาระส่วนเกินและขนาดของภาระส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีสินค้า บุหรืสามารถทำได้โดยการนำ “เส้นอุปสงค์ชดเชย” (Compensated Demand Curve) และเส้นอุปทานที่เป็นเส้นนอนขนานกับแกนปริมาณสินค้า (ความยืดหยุ่นของอุปทานต่อราคาเป็นอนันต์) มาใช้ในการวิเคราะห์ส่วนเกินผู้บริโภค ดังแผนภาพที่ 1 ซึ่งสมมติว่า ก่อนการจัดเก็บภาษีสินค้าบุหรื ดุลยภาพของตลาดอยู่ที่ E^0 เมื่อ

รัฐบาลจัดเก็บภาษีตามปริมาณในอัตรา t ต่อหน่วยการบริโภค ดุลยภาพของตลาดเปลี่ยนมาอยู่ที่ E^1 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้บริโภค โดยลดลงเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยมคางหมู $p^0 E^0 E^1 p^1$ รัฐบาลได้รับเงินภาษีเท่ากับพื้นที่ $p^0 F E^1 p^1$ ดังนั้น ภาระส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีหรือเท่ากับพื้นที่ $F E^0 E^1$

แผนภาพที่ 1 ผลกระทบของการเก็บภาษีการบริโภครายสินค้ากับภาระส่วนเกิน



ที่มา: รรเวชม์ สุวรรณระดา (2557)

ขนาดของภาระส่วนเกิน หรือ EB ในแผนภาพที่ 1 เป็นพื้นที่สามเหลี่ยมมุมฉาก ซึ่งคำนวณได้จากสมการที่ 1

สมการที่ 1

$$EB = \frac{1}{2} * t * (Q^0 - Q^1)$$

$$EB = \frac{1}{2} * t * \Delta Q$$

จากนิยามของความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (ε); $\varepsilon = \left(\frac{\Delta Q}{Q}\right) / \left(\frac{\Delta p}{p}\right)$

เนื่องจาก $\Delta p = t$ ดังนั้น

สมการที่ 2

$$Q^1 = \varepsilon * t * \frac{Q}{p}$$

แทนสมการที่ 2 ในสมการที่ 1 และสมมติว่า $\tau = \frac{t}{p}$ จะได้

สมการที่ 3

$$EB = \frac{1}{2} * \varepsilon * \tau^2 * p^0 Q^0$$

จากสมการที่ 3 จะเห็นได้ว่า ขนาดของภาระส่วนเกินจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสมการที่ 1 ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (สมการที่ 2) อัตราภาษียกกำลังสอง และ มูลค่าเดิมของการบริโภคสินค้านั้นของผู้บริโภค (สมการที่ 3) เนื่องด้วยขนาดของภาระส่วนเกินสะท้อนระดับความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็จำเป็นที่จะต้องหารายได้เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาจัดเก็บภาษีในอัตราที่เหมาะสม ในกรณีที่รัฐบาลต้องการรายได้คงที่ระดับหนึ่ง รัฐบาลจะต้องพิจารณาว่าควรเก็บภาษีแต่ละสินค้าในอัตราใดจึงจะทำให้เกิดภาระส่วนเกินน้อยที่สุด ซึ่งอัตราภาษีที่ก่อให้เกิดภาระส่วนเกินน้อยที่สุดนี้เรียกว่า อัตราอุดมภาพของการเก็บภาษีการบริโภครายสินค้า (Optimal Commodity Tax Rate)

เราสามารถวิเคราะห์หาอัตราอุปสงค์ของภาษีการบริโภค รายสินค้าโดยการสมมติว่า รัฐบาลต้องการรายได้ที่แน่นอนจำนวนหนึ่งหรือ R จากแผนภาพที่ 1 เราทราบว่า สมการรายได้จากการเก็บภาษีของรัฐบาล และเพื่อให้สอดคล้องกับการคำนวณขนาดของภาระส่วนเกินตามสมการที่ 3 ที่ประเมินโดย p^0 และ Q^0 จะเห็นได้ว่า $Q^1 = Q^0 - \Delta Q$ ดังนั้นเราสามารถแปลงสมการรายได้ ดังนี้

$$R = t * Q$$

$$\bar{R} = t * Q^1$$

$$\bar{R} = t * (Q^0 - \Delta Q)$$

$$\bar{R} = \tau * p^0 Q^0 - \tau * p^0 \Delta Q$$

จากนิยามของความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (ε); $\varepsilon = \left(\frac{\Delta Q}{Q}\right) / \left(\frac{\Delta p}{p}\right)$

$$\text{สมการที่ 4} \quad \bar{R} = \tau * p^0 Q^0 - \tau^2 \varepsilon * p^0 Q^0$$

ดังนั้น ปัญหาการกำหนดอัตราอุปสงค์ของภาษีการบริโภค รายสินค้าสามารถเขียนได้ ดังนี้

$$\text{สมการที่ 3} \quad \text{Minimize} \quad EB = \frac{1}{2} * \varepsilon * \tau^2 * p^0 Q^0$$

$$\text{สมการที่ 4} \quad \text{Subject to} \quad \bar{R} = \tau * p^0 Q^0 - \tau^2 \varepsilon * p^0 Q^0$$

ตัวแปรที่รัฐบาลเลือกคือ τ ดังนั้น ฟังก์ชัน Lagrange ของปัญหานี้คือ

$$\text{สมการที่ 5} \quad L = \frac{1}{2} * \varepsilon * \tau^2 * p^0 Q^0 + \lambda (\tau * p^0 Q^0 - \tau^2 \varepsilon * p^0 Q^0)$$

ดังนั้น เงื่อนไขของการกำหนดอัตราภาษีที่ทำให้ภาระส่วนเกินที่เกิดขึ้นในสังคมน้อยที่สุด ภายใต้เงื่อนไขรัฐบาลต้องการรายได้ภาษี $\bar{R}$ คือ $\frac{\varepsilon \tau}{(1-2\varepsilon \tau)} = \lambda$

จะเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราภาษีเพื่อให้เกิดภาระส่วนเกินน้อยที่สุดต้องเป็นส่วนกลับกับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (ε) เสมอ

อย่างไรก็ดี มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการตั้งสมมติฐานบางประการของ “กฎของแรมเซย์” เช่น Aytaç (2018) เห็นว่า “กฎของแรมเซย์” ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าทุกคนในสังคมคล้ายคลึงกัน (Resemble) แต่การจัดเก็บภาษีโดยใช้ “กฎของแรมเซย์” มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรปันส่วนรายได้ใหม่ (Income Redistribution) ซึ่งการจัดเก็บภาษีแบบเหมาจ่าย (Lump-sum Taxation) และการจัดเก็บภาษีวิธีอื่น ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ ดังนั้น หากตั้งสมมติฐานว่าทุกคนในสังคมคล้ายคลึงกัน ก็ไม่มีเหตุผลที่จะไม่ใช้การจัดเก็บภาษีแบบเหมาจ่าย เนื่องจากไม่ต้องจัดสรรปันส่วนรายได้ใหม่ให้แก่คนในสังคม

นอกจากนี้ โดยทั่วไปมองว่าสินค้าจำเป็นมักมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาต่ำและสินค้าฟุ่มเฟือยมักมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสูง “กฎของแรมเซย์” ให้จัดเก็บภาษีสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาต่ำในอัตราที่สูงและจัดเก็บสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสูงในอัตราที่ต่ำ จะทำให้มีการจัดเก็บภาษีสินค้าจำเป็นในอัตราที่สูงและจัดเก็บสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราที่ต่ำ และ “กฎของแรมเซย์” ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าทุกคนในสังคมคล้ายคลึงกันนั้น ไม่ตรงกับสิ่งที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง คนในสังคมมีรายได้และความต้องการสินค้าที่แตกต่างกัน ดังนั้นการจัดเก็บภาษีโดยใช้ “กฎของแรมเซย์” จะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบในด้านความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการนำไปใช้กับประเทศกำลังพัฒนา Stiglitz (2015) เห็นว่า การนำ “กฎของแรมเซย์” มาใช้ในการจัดเก็บภาษีบริโภคสินค้าอัตรภาพ ควรคำนึงถึงข้อจำกัดของการจัดเก็บภาษี ได้แก่ ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ ความยืดหยุ่นของอุปทาน และโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมด้วย

Aytaç (2018) เห็นว่า การวิพากษ์วิจารณ์ “กฎของแรมเซย์” ที่ให้จัดเก็บภาษีสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาต่ำซึ่งมักจะเป็นสินค้าจำเป็นในอัตราที่สูง และให้จัดเก็บสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสูงซึ่งมักจะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราที่ต่ำ ขัดกับหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีนั้น ควรมีการคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรมหภาคและตัวแปรจุลภาค (Macroeconomic and Microeconomic Variables) ต่อการเปลี่ยนแปลงความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสินค้าเมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไปด้วย

Lipsey (1999) เห็นว่า ความเป็นไปได้ในการทดแทนกันของสินค้าเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาของสินค้า เนื่องจากการทดแทนกันของสินค้า จำเป็นต้องใช้เวลา สินค้าบางชนิดอาจมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาที่สูงขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีการขึ้นราคาน้ำมันดิบขององค์การกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (Organization of Petroleum Exporting Countries: OPEC) ในช่วงปี 2513 – 2522 (ค.ศ. 1970 – 1979) ในระยะสั้น ผู้บริโภคยังคงบริโภคน้ำมันดิบในปริมาณเท่าเดิมแม้ว่าราคาจะสูงขึ้นมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไปและมีการพัฒนาเทคโนโลยีให้สามารถผลิตสินค้ามาทดแทนน้ำมันดิบ ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาน้ำมันดิบก็เปลี่ยนแปลงสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม Pindyck and Rubinfeld (2013) เห็นว่า สินค้าอุปโภคบริโภคแบบคงทนถาวร (Durable Consumer Goods) มีโครงสร้างความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาที่แตกต่างกันจากสินค้าอื่นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และสินค้าอุปโภคบริโภคแบบคงทนถาวรมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาในระยะสั้นไม่เท่ากับในระยะยาว โดยจะสูงในระยะสั้นและลดลงในระยะยาว

เมื่อย้อนกลับไปดูแบบจำลองของแรมเซย์ ซึ่งกำหนดภายใต้เงื่อนไขรัฐบาลต้องการรายได้ภาษี $\bar{R}$ และสรุปว่าอัตราภาษีเพื่อให้เกิดภาระส่วนเกินน้อยที่สุดต้องเป็นส่วนกลับกับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (ϵ) เสมอ สินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสูงขึ้นควรถูกจัดเก็บในอัตราที่ลดลง หากเป็นเช่นนั้น รัฐบาลก็จะไม่สามารถจัดเก็บรายได้ภาษี $\bar{R}$ ดังที่วางแผนไว้

Head and Ries (1999) เห็นว่า การพาณิชย์เสรี (Commerce Liberalization) ทำให้มีการจัดเก็บอัตราอากรขาเข้าลดลง และผู้บริโภคมีการซื้อสินค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการให้บริการนำเข้าส่งออกสูงขึ้น การค้าขายที่ไร้พรมแดนทำให้มูลค่าการซื้อขายที่สูงขึ้น และ Tybout, Melo and Corbo (1991) เห็นว่า แม้การพาณิชย์เสรีจะทำให้ผู้ผลิตสินค้าเผชิญกับการแข่งขันที่สูงขึ้น ขนาดของตลาดที่ใหญ่ขึ้นทำให้มีจำนวนผู้ผลิตสินค้ารายใหญ่เพิ่มมากขึ้น และผู้ผลิตสินค้ารายเล็กจะผลิตสินค้าในปริมาณที่มากกว่าที่เคยผลิตเมื่อครั้งได้รับการปกป้องทางการค้า

Aytaç (2018) เห็นว่า การขยายตลาดรองรับสินค้าทำให้มีการผลิตสินค้าที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มโอกาสในการคิดค้นและผลิตสินค้าและบริการทดแทนสินค้าที่มีอยู่ในตลาด จากการเพิ่มขึ้นของทางเลือกให้แก่ผู้บริโภค ส่งผลให้ทั้งสินค้าจำเป็นและสินค้าฟุ่มเฟือยมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาที่สูงขึ้น

Bucklin, Gupta and Siddarth (1998) เห็นว่า แม้การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรมหภาค เช่น โครงสร้าง ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาในระยะสั้นและระยะยาว การพาณิชย์เสรี การแข่งขันทางการค้า ขนาดของตลาดรองรับสินค้า การคิดค้นและผลิตสินค้าใหม่ๆ เป็นต้น จะทำให้ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสูงขึ้น แต่ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบมากนักต่อผู้ผลิตสินค้า หากผู้ผลิตสินค้าสามารถสร้างตราสินค้า (Brand) และเพิ่มความภักดีในตราสินค้า (Brand Loyalty) ได้

จากการศึกษาของ Palumbo และ Herbig (2003) ความภักดีในตราสินค้ามีค่าจำกัดความมากมาย แต่โดยทั่วไปมักหมายความว่า ผู้บริโภคจะยังคงซื้อสินค้าที่ตนเองภักดีแม้ว่าคู่แข่งของสินค้านั้นจะเสนอขายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าและมีการส่งเสริมการขายก็ตาม และ Tranberg and Hansen (1986) พบว่า ความภักดีในตราสินค้ามีมากในกลุ่มสินค้าราคาสูง ซึ่งสนับสนุนโดยการศึกษาของ Aytaç (2018) ซึ่งพบว่า ความภักดีในตราสินค้าจะทำให้ผู้บริโภคอ่อนไหวต่อการขึ้นราคาลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าในกลุ่มเทคโนโลยีและยานยนต์

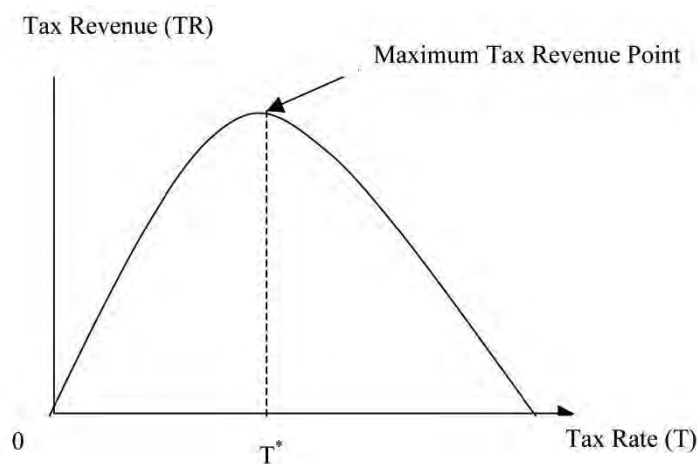
Aytaç (2018) ได้สรุปว่า การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรมหภาคและตัวแปรจุลภาค มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสินค้าเมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป สินค้าจำเป็น ซึ่งเป็นสินค้าที่คนรายได้น้อยใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเป็นสัดส่วนที่มากกว่าคนรายได้สูง มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสูงขึ้นเมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากความเป็นไปได้ในการทดแทนกันของสินค้า การพาณิชย์เสรี การแข่งขันทางการค้าที่สูงขึ้น ดังนั้น ตาม “กฎของแรมเซย์” สินค้าเหล่านี้จะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำ ในขณะที่สินค้าฟุ่มเฟือยซึ่งมีความภักดีในตราสินค้าสูง ทำให้มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาต่ำ จะถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูง ดังนั้น อาจจะต้องมอง “กฎของแรมเซย์” ที่ว่าไม่ตอบโจทย์เรื่องความเป็นธรรมของการจัดเก็บภาษีเสียใหม่

อย่างไรก็ดี “กฎของแรมเซย์” ไม่ได้คำนึงถึงประเด็นความล้มเหลวของตลาด เช่น ผลกระทบภายนอก (Externalities) เป็นต้น ดังนั้น ในการออกแบบนโยบายการจัดเก็บภาษีสินค้าที่ควรคำนึงถึงผลกระทบภายนอก อาจพิจารณาหลักในการจัดเก็บภาษีอื่น ๆ ร่วมด้วย

2.1.3 เส้นโค้งลาฟเฟอร์ (Laffer Curve)

ในปี 2517 Arthur Laffer เศรษฐกรชาวอเมริกันได้คิดค้นเส้นโค้งลาฟเฟอร์ (Laffer Curve) จากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอุปทานแรงงานและภาษีเงินได้ โดยพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ (Tax Revenue) และอัตราภาษี (Tax Rate) มีลักษณะเป็นเส้นโค้งพาราโบลา (Parabola) ซึ่งเมื่ออัตราภาษีที่จัดเก็บสูงเกินอัตราหนึ่ง ฐานภาษี (Tax Base) จะลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจนจนทำให้รายได้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ลดลง ดังแสดงตามแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 เส้นโค้งลาฟเฟอร์ (Laffer Curve)



ที่มา: Nor, Abdullah, Rampal and Noor (2013)

Laffer Curve สนับสนุนตรรกะด้านอุปทาน (Supply Side) กล่าวคือ หากอัตราภาษีเท่ากับศูนย์ รัฐบาลจะไม่มีรายได้ภาษี การขึ้นอัตราภาษีจะทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น จนกระทั่งสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีได้สูงสุดเมื่ออัตราภาษีที่จัดเก็บเท่ากับ t^* (Optimal Tax) การขึ้นอัตราภาษีที่สูงเกิน t^* จะทำให้รายได้ภาษิลดลง

รายได้ภาษีเท่ากับผลคูณของอัตราภาษี (t) และฐานภาษี (B) และฐานภาษีมีความสัมพันธ์กับอัตราภาษีในทางลบการเปลี่ยนแปลงของอัตราภาษีสร้างผลกระทบต่อรายได้ภาษี 2 ทาง คือผลกระทบทางคณิตศาสตร์ (Arithmetic Effect) และผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Effect) ซึ่งผลกระทบทางคณิตศาสตร์เป็นผลกระทบที่ไม่ซับซ้อน คือเมื่ออัตราภาษีลดลง รายได้ภาษีที่เกิดจากฐานภาษีนั้นจะลดลงตามสัดส่วนของอัตราภาษีที่ลดลง และเมื่ออัตราภาษีเพิ่มขึ้น รายได้ภาษีที่เกิดจากฐานภาษีนั้นจะเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้น ส่วนผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์นั้น การลดอัตราภาษีจะทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นและมีผลิตผลมากขึ้น ในขณะที่การขึ้นอัตราภาษีจะเท่ากับการลงโทษคนที่ทำงานเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ผลกระทบทางคณิตศาสตร์และผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นมักมีทิศทางตรงกันข้าม จึงทำให้ไม่สามารถทราบทิศทางของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อรายได้ภาษีทั้งหมด หากไม่ทำการคำนวณ

ในการอธิบายแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ของ Laffer Curve และการคำนวณหาอัตราภาษีสินค้ายาสูบที่จะทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ภาษีได้มากที่สุด (Optimal Tax) คณะผู้วิจัยขออ้างอิงจาก Nor, Abdullah, Rampal and Noor (2013) และสรุปได้ ดังนี้

สมการที่ 6
$$R = t \times B$$

โดย R คือรายได้ภาษี t คืออัตราภาษี และ B คือฐานภาษี

สมการที่ 7
$$B = \alpha - \beta t, \beta > 0$$

เมื่อนำสมการที่ 2 แทนในสมการที่ 1 จะได้

สมการที่ 8
$$R = t(\alpha - \beta t) = \alpha t - \beta t^2$$

จากจุดประสงค์คือการจัดเก็บรายได้ภาษีให้ได้มากที่สุด ดังนั้น การ differentiate สมการที่ 8 เมื่อเทียบกับ t จะได้เงื่อนไขลำดับที่ 1 (First Order Condition):

สมการที่ 9
$$\frac{\partial R}{\partial t} = \alpha - 2\beta t = 0$$

และเงื่อนไขลำดับที่ 2 (Second Order Condition):

สมการที่ 10
$$\frac{\partial^2 R}{\partial t^2} = -2\beta < 0$$

ซึ่งสมการที่ 9 และสมการที่ 10 เป็นเงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Condition) และเงื่อนไขที่เพียงพอ (Sufficient Condition) สำหรับการจัดเก็บรายได้ภาษีให้ได้มากที่สุด ตามลำดับ ดังนั้น ในการคำนวณหาอัตราภาษีที่จะทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ภาษีได้มากที่สุด (Optimal Tax) หรือ t^* จะได้

สมการที่ 11
$$t^* = \frac{\alpha}{2\beta}$$

ในการคำนวณหาอัตราภาษีที่จะทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ภาษีได้มากที่สุดตาม Laffer Curve จะอ้างอิงจากสมการที่ 8 ดังนั้นสมการ Laffer Curve ที่ใช้ในการหาอัตราภาษีที่จะจัดเก็บจากสินค้าใดสินค้าหนึ่งและทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ภาษีได้มากที่สุด คือ

สมการที่ 12
$$R_t = \alpha_0 + \delta_1 T_t + \delta_2 T_t^2 + \delta_4 Y_t + \varepsilon_t$$

ซึ่ง t แทนปีของข้อมูล R คือ รายได้ภาษีที่แท้จริง (Real Tax Revenue) จากสินค้าบุหรื T คือ อัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรืหนึ่งมวน T^2 คือ อัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรืหนึ่งมวนยกกำลังสอง Y คือ รายได้ต่อหัวที่แท้จริงซึ่งอยู่ในรูปลอการิทึมธรรมชาติ (Natural Logarithm) และ ε คือค่าความคลาดเคลื่อนโดยมีการปรับรายได้ภาษีและอัตราภาษีจากผลของเงินเฟ้อให้เป็นรายได้ภาษีและอัตราภาษีที่แท้จริงด้วยดัชนี

ราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) และการให้มีทั้ง T และ T^2 ในสมการถดถอยนี้ เพื่ออนุญาตให้อัตราภาษีและรายได้ภาษีสามารถมีความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นเส้นตรง (Non-linear) ได้เช่นเดียวกับสมการที่ 3

ทั้งนี้ มีการทดสอบความนิ่ง (Stationarity) ของรายได้ภาษีที่แท้จริง อัตราภาษีที่แท้จริง อัตราภาษีที่แท้จริงยกกำลังสอง และรายได้ต่อหัวที่แท้จริงซึ่งอยู่ในรูปลอการิทึมธรรมชาติ ด้วยการทดสอบ 3 วิธี ได้แก่ 1) The Augmented Dickey Fuller (ADF) Test 2) The Phillips-Peron (PP) Test และ 3) The Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) Test เพื่อที่จะพิสูจน์ว่ามีความสัมพันธ์เชิงดุลยภาพระยะยาว (Cointegration) ระหว่างตัวแปรที่เป็น $I(1)$ หรือไม่ เนื่องจากเงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขจำเป็นในการประมาณการค่าตัวแปรในระยะยาวโดยใช้วิธีการประมาณการแบบกำลังสองน้อยที่สุดที่มีการปรับปรุงเต็มรูปแบบ (Fully Modified Ordinary Least Squares: FMOLS) ซึ่งพัฒนาโดย Phillips & Hansen (1990) และสามารถแก้ไขปัญหา Endogeneity ของตัวแปรในแบบจำลองของอุปสงค์อันเกิดจาก Cointegration รวมทั้งปรับปรุงการประมาณการแบบกำลังสองน้อยที่สุดเพื่อให้เห็นถึงผลกระทบของความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน (Serial Correlation Effects)

ในการประมาณการผลกระทบของการขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรีต่อรายได้การจัดเก็บภาษีสินค้าบุหรีที่จะเกิดขึ้นของรัฐบาล เราสามารถใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ของ Van Walbeck (2000)

$$\text{สมการที่ 13} \quad \frac{d(R)}{dR} = \frac{d(T)}{dT} \left[1 + \left(\mu_\mu \times \frac{T}{P} \right) \right]$$

ซึ่ง $\frac{d(R)}{dR}$ คือ ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงรายได้ของรัฐบาล

$\frac{d(T)}{dT}$ คือ การเปลี่ยนแปลงของอัตราภาษีสรรพสามิต และ μ_μ คือความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา

$\frac{T}{P}$ คือ สัดส่วนของภาษีต่อราคาขายปลีกของบุหรี

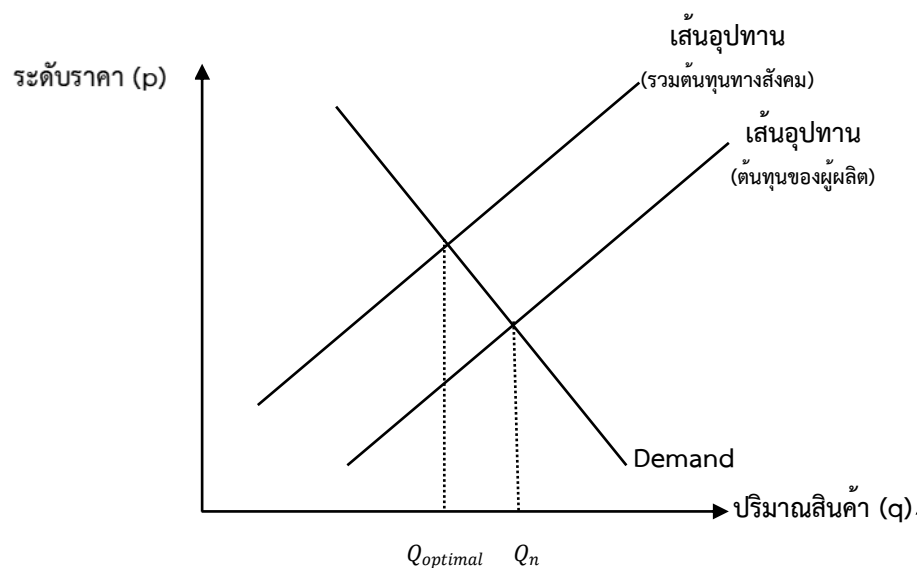
โดยสมการที่ 13 แสดงให้เห็นว่า รายได้ภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นจากการขึ้นอัตราภาษีเป็นสัดส่วนกลับกันของขนาดของค่าสัมบูรณ์ (Absolute Size) ของความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา ดังนั้นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาค่อนข้างต่ำ (สูง) จะมีแนวโน้มทำให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้น (ลดลง) มากกว่าสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาค่อนข้างสูง (ต่ำ)

2.1.4 ภาษีพิกูเวียน (Pigouvian tax)

ภาษีพิกูเวียน (Pigouvian tax) เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางภาษีของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาดจากการมีผลกระทบภายนอกด้านลบของสังคม (Negative Externality) ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เพียงสร้างต้นทุนต่อผู้ผลิตหรือผู้บริโภคที่เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรงแล้ว แต่ยังส่งผลกระทบภายนอกต่อผู้อื่นที่อยู่ในสังคมด้วย กล่าวคือ ต้นทุนทางสังคม (Social Cost) ที่เกิดขึ้นสูงกว่าต้นทุนของผู้ผลิตหรือผู้บริโภคโดยตรง (Private Cost)

หากพิจารณาถึงปริมาณสินค้าที่ได้จากการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักของอรรถภาพแบบพาเรโต (Pareto Optimality) แล้ว ปริมาณสินค้าที่เหมาะสมตามกลไกตลาดที่ผู้ผลิตไม่คำนึงถึงต้นทุนทางสังคม (Social Cost) จะส่งผลให้ปริมาณสินค้าที่ผลิตออกมาจะอยู่ที่ระดับ Q_n ซึ่งมากกว่าปริมาณที่เหมาะสมตามหลักอรรถภาพแบบพาเรโต (Pareto Optimality) ที่ระดับ $Q_{optimal}$ เนื่องจากผู้ผลิตหรือผู้บริโภคที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกไม่ต้องจ่ายต้นทุนทางสังคมที่ตัวเองเป็นผู้ก่อขึ้น ดังนั้น คนเหล่านี้จึงเลือกปริมาณการผลิตหรือการบริโภคที่มากกว่าระดับที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ปริมาณสินค้าในดุลยภาพของตลาดมีมากเกินไปกว่าระดับที่ทำให้สวัสดิการในสังคมสูงสุด ดังแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพตามหลักของ Pareto
(Pareto Efficient Allocation)



ที่มา: Carlton and Loury (1980)

ในการนี้ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นในการจัดเก็บภาษี เพื่อจำกัดความไม่มีประสิทธิภาพของกลไกตลาดจากการมีผลกระทบภายนอก ซึ่งหากรัฐมีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับต้นทุนผลกระทบภายนอกดังกล่าวว่าใครเป็นผู้ก่อผลกระทบภายนอกขึ้น และต้นทุนจากผลกระทบภายนอกเป็นเท่าไร ก็สามารถเรียกเก็บภาษีได้ถูกต้อง ซึ่งหากพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์พบว่า การกำหนดอัตราภาษีแบบ Pigouvian เป็นการแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกได้ ผ่านการกำหนดอัตราภาษีที่ตายตัวและแน่นอน ไม่ขึ้นอยู่กับมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ขึ้นอยู่กับปริมาณของการปล่อยของเสียหรือปริมาณของความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น

Carlton, D.W. and Loury, G.C. (1980) ได้นำเสนอแบบจำลองดุลยภาพบางส่วน (Partial Equilibrium) ในการคำนวณอัตราภาษีพิกูเวียน (Pigouvian Tax) ที่เหมาะสมไว้บนสมมติฐานที่กำหนดให้ตลาดอื่น ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง และอุตสาหกรรมมีการแข่งขันสมบูรณ์ที่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งไม่มีอำนาจในการควบคุมตลาดทั้งหมด โดยในอุตสาหกรรมนั้นมีผู้ผลิตสินค้าที่เหมือนกัน จำนวน n ราย โดยกำหนดให้จำนวนผู้ผลิตในอุตสาหกรรมไม่เปลี่ยนแปลง และมีฟังก์ชันต้นทุนการผลิต คือ $c(q)$ สำหรับการผลิตสินค้าจำนวน q หน่วย มีต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตสินค้า 1 หน่วยเท่ากับ $\frac{c(q)}{q}$ โดยการผลิตสินค้าในอุตสาหกรรมนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกด้านลบเพิ่มเติมต่อสังคม (Negative Externalities) คือ ฟังก์ชัน $e(q)$ ซึ่งต้นทุนของผลกระทบภายนอกต่อสังคม เปลี่ยนแปลงตามจำนวนผลผลิตของสินค้าในอุตสาหกรรม จากข้อสมมติฐานข้างต้นสามารถคำนวณอัตราภาษีพิกูเวียน (Pigouvian Tax) ตามแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ได้ ดังนี้

จุดดุลยภาพของราคาที่ผู้ประกอบการจะได้รับกำไรสูงสุด ภายใต้เงื่อนไขที่จำเป็นหรือเงื่อนไขอันดับที่หนึ่ง (First-Order Condition: FOC) คือ จุดที่รายรับเพิ่ม (Marginal Revenue: MR) เท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้าย หรือต้นทุนเพิ่ม (Marginal Cost: MC) คำนวณได้จากสมการกำไรของผู้ผลิตซึ่งไม่รวมต้นทุนทางสังคม (Social Cost: SC) ได้แก่

สมการที่ 14
$$\pi_n(q) = pq - c(q)$$

โดย $\pi_n(q)$ คือ กำไรจากการผลิตสินค้าจำนวน q ชิ้น และขายที่ระดับราคา p บาท

ดังนั้น FOC ของสมการที่ 14 คือ $MR = MC$ เขียนได้ดังนี้

สมการที่ 15
$$\frac{d\pi_n(q)}{dq} = p - c'(q) = 0$$

โดย $\frac{d\pi_n(q)}{dq}$ คือ จุดดุลยภาพของราคาที่ผู้ประกอบการจะได้รับกำไรสูงสุด คือ จุดที่ $MR = MC$

p คือ รายรับที่เพิ่มขึ้นจากการขายสินค้าเพิ่มขึ้น 1 หน่วย

$c'(q)$ คือ ต้นทุนเพิ่มจากการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น 1 หน่วย

ส่งผลให้ระดับราคาสำหรับผู้ประกอบการได้รับกำไรสูงสุด สำหรับกรณีที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบภายนอก คือ

สมการที่ 16
$$p = c'(q)$$

อย่างไรก็ดี ระดับราคาที่เหมาะสมที่จะทำให้สวัสดิการในสังคมอยู่ในระดับสูงสุด (Maximum Social Welfare: MSW) ต้องรวมต้นทุนของผลกระทบภายนอกต่อสังคม ได้แก่ ฟังก์ชัน $e(q)$

สมการที่ 17
$$\text{Social Welfare} = pq - c(q) - e(q)$$

ดังนั้น FOC ของสมการที่ 17 คือ $\max(\text{Social Welfare}) = \frac{d(\text{Social Welfare})}{dq} = 0$
ดังนี้

สมการที่ 18
$$\frac{d(\text{Social Welfare})}{dq} = p - c'(q) - e'(q) = 0$$

ดังนั้น ระดับราคาที่เกิดสวัสดิการสังคมสูงสุด คือ

สมการที่ 19
$$p = c'(q) + e'(q)$$

โดย $e'(q)$ คือ ผลรวมของต้นทุนส่วนเพิ่มของสังคม (Marginal Social Cost)

ดังนั้น จากสมการที่ 19 สรุปได้ว่า เพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ที่รวมต้นทุนของสังคมส่วนเพิ่มแล้ว (MSC) รัฐบาลจะต้องจัดเก็บภาษีพิกูเวียน (Pigouvian Tax) ที่อัตรา $t = e'(q)$ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกจากการผลิตได้

2.2 หลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ดี

ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีการขายที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการบางประเภทที่มีเหตุผลสมควรต้องรับภาระภาษีสูงกว่าปกติ เช่น สินค้าที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี สินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือย หรือสินค้าที่ได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากรัฐ หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดภาระต่อรัฐบาลในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้บริการผู้บริโภค หรือเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยผู้มีหน้าที่ในการชำระ คือ ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ ผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการ และผู้นำเข้าสินค้า ซึ่งภาระในการเสียภาษีจะเกิดขึ้นเมื่อนำสินค้าออกจากโรงงานผลิต เมื่อมีการชำระค่าบริการ หรือเมื่อมีการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ทั้งนี้ หลักการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสามารถสรุปได้ 6 ข้อ ดังนี้

2.2.1 ภาษีทางอ้อม การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะเรียกเก็บจากผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือบริการ หรือผู้นำเข้า โดยไม่ได้เรียกเก็บจากประชาชนโดยตรง

2.2.2 ภาษีการขายเฉพาะการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะเรียกเก็บจากสินค้าหรือบริการบางประเภท

2.2.3 ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าในประเทศและสินค้านำเข้า

2.2.4 อัตราภาษีสรรพสามิตของสินค้าและบริการในแต่ละประเภทจะแตกต่างกัน

2.2.5 เป็นสินค้าและบริการที่มีเหตุผลสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีที่สูงกว่าสินค้าและบริการอื่น เนื่องจากมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือมีหลายลักษณะ ดังนี้ (1) เป็นสินค้าหรือบริการที่ฟุ่มเฟือย (2) เป็นสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ (3) เป็นสินค้าหรือบริการที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี (4) เป็นสินค้าหรือบริการที่ต้องจำกัดการบริโภคเนื่องจากก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคม (5) เป็นสินค้าหรือบริการที่ได้รับผลประโยชน์พิเศษจากการลงทุนของรัฐ (6) เป็นสินค้าหรือบริการที่ทำลายสิ่งแวดล้อม และ (7) รัฐมีเหตุผลนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น เช่น รัฐมีความจำเป็นในด้านการเพิ่มรายได้ เพื่อใช้ในประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น

2.2.6 เป็นการจัดเก็บภาษีทอดเดียว โดยจะจัดเก็บจากแหล่งผลิตหรือสถานที่นำเข้า ผู้เสียภาษีหลักภาระภาษีที่ตนเสียไปให้กับผู้บริโภคได้

2.3 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดเก็บภาษียาสูบ

2.3.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ Laffer Curve และการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่

Karsovsky *et al.* (2011) ใช้แบบจำลองของ Laffer ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่และรายได้ภาษีที่รัฐบาลยูเครนจัดเก็บได้จากบุหรี่ในปี 2544 และสามารถหาค่าอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่จะทำให้รัฐบาลยูเครนจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้สูงที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 11.3 โดยได้ใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคปี 2540 ในการปรับผลกระทบของเงินเฟ้อ อย่างไรก็ตาม อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ในประเทศยูเครนเมื่อปี 2544 ต่ำกว่าร้อยละ 11.3 ดังนั้น การขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่จะทำให้จัดเก็บรายได้ภาษีจากบุหรี่ได้เพิ่มขึ้น

Van Walbeck (2000) ใช้แบบจำลองของ Laffer และข้อมูลปี 2541 และ 2542 ของประเทศแอฟริกาใต้ พบว่า หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีบุหรี่ในอัตราที่ทำให้รายได้ภาษีสูงสุด จะทำให้รัฐบาลมีรายได้ภาษีเพิ่มขึ้น 700 และ 300 ล้านแรนด์ (Rand) ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ

Nor, Abdullah, Rampal and Noor (2013) ใช้ข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของประเทศมาเลเซียรายไตรมาสตั้งแต่ปี 2523 ถึงปี 2552 ในการคำนวณหาอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่จะทำให้รัฐบาลประเทศมาเลเซียจัดเก็บภาษีจากสินค้าบุหรี่ได้สูงสุด โดยการใช้แบบจำลองถดถอยระหว่างรายได้ภาษีที่แท้จริงจากสินค้าบุหรี่ (R) อัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่หนึ่งมวน (T) อัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับบุหรี่หนึ่งมวนยกกำลังสอง (T^2) รายได้ต่อหัวที่แท้จริงซึ่งอยู่ในรูปลอการิทึมธรรมชาติ (Natural Logarithm) Y และค่าความคลาดเคลื่อน ε หรือสมการที่ 7 และมีการทดสอบความนิ่ง (Stationarity) ของทั้ง 4 ตัวแปรดังกล่าว รวม 3 วิธี ได้แก่ 1) The Augmented Dickey Fuller (ADF) Test 2) The Phillips-Peron (PP) Test และ 3) The Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) Test ซึ่งถึงแม้ทั้ง 3 วิธีจะไม่ได้ผลการทดสอบที่เป็นเอกฉันท์ แต่สามารถสรุปได้ว่า ทุกตัวแปรมีข้อมูลที่เป็นไปตามกระบวนการ (1) ทำให้สามารถใช้วิธี FMOLS ในการประมาณการเพื่อหาอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่ทำให้จัดเก็บรายได้ภาษีได้สูงสุด โดยอัตราภาษีที่ได้จากการคำนวณนี้เท่ากับร้อยละ 21.56 ซึ่งสูงกว่าอัตราที่จัดเก็บในปี 2552 ถึงร้อยละ 16.5 นอกจากนี้ ยังได้มีการทดสอบแล้วว่า หากขึ้นอัตราภาษีเกินร้อยละ 21.56 ซึ่งสูงกว่าอัตราที่จัดเก็บในปี 2552 จะทำให้รายได้ภาษีทั้งหมดลดลง ดังนั้น อัตราภาษีย่อยละ 21.56 จึงเป็นอัตราภาษีสูงสุดที่จัดเก็บได้และไม่ทำให้รายได้ภาษีของรัฐบาลลดลง

นอกจากนี้ Nor, Abdullah, Rampal and Noor (2013) ยังได้ใช้ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาและค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อภาษีที่หาได้จากการศึกษาของ Norashidah (2012) ซึ่งพบว่าค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคาเท่ากับ -0.199 และ -0.930 ในระยะสั้นและระยะยาวตามลำดับ และค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อภาษีเท่ากับ -0.390 และ -0.704 ในระยะสั้นและระยะยาวตามลำดับ ดังนั้น เมื่อนำค่าดังกล่าวไปใช้ในการประมาณการสมการที่ 8 และกำหนดให้อัตราภาษีสูงขึ้นร้อยละ 16.5 จะพบว่า รายได้ภาษีจากบุหรี่ของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 18 และร้อยละ 23.6 ในระยะสั้นและระยะยาว

ตามลำดับ จากการที่สัดส่วนของภาษีต่อราคาขายปลีกของบุหรี่ในปี 2552 เท่ากับร้อยละ 46.4 ส่งผลให้ คาดว่า การบริโภคบุหรี่จะลดลงร้อยละ 6.4 และร้อยละ 11.6 ในระยะสั้นและระยะยาวตามลำดับ

Rodriguez-Iglesias et al (2017) ประเมินการหาอุปสงค์ของสินค้าน้ำบุหรี่ในประเทศ อาร์เจนตินา และศึกษาว่านโยบายการขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซึ่งจำลองขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมาย ในการลดการบริโภคบุหรี่ของประชาชนมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ภาษีบุหรี่ของรัฐบาลอย่างไร โดยการศึกษาพบว่า ความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคาในระยะยาวเท่ากับ -0.279 กล่าวคือ หากราคาที่แท้จริงของสินค้าน้ำบุหรี่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จะทำให้ปริมาณการบริโภคบุหรี่ลดลงร้อยละ 2.79 และความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อรายได้ในระยะยาวเท่ากับ 0.411 กล่าวคือ หากรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้น ร้อยละ 10 จะทำให้ปริมาณการบริโภคบุหรี่เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.11 ต่อไตรมาส

จากนั้นได้นำค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคาในระยะยาวที่ประมาณการได้ ไปใช้ในการประมาณการผลกระทบของการขึ้นภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อปริมาณการบริโภคบุหรี่และรายได้ ภาษีบุหรี่โดยใช้ข้อมูลปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ ราคาขายปลีกบุหรี่เฉลี่ย โครงสร้างการจัดเก็บภาษีบุหรี่ และปริมาณการบริโภคบุหรี่ต่อปีของประชากรทั้งหมดและประชากรที่มีอายุมากกว่า 15 ปี ในเดือนธันวาคม ปี 2557 และแบ่งการศึกษาผลกระทบดังกล่าวออกเป็น 3 สถานการณ์จำลอง ได้แก่ 1) “Neutral Scenario” หรือสถานการณ์ที่เป็นไปตามค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคาในระยะยาวที่ประมาณการได้ ซึ่งเท่ากับ -0.282) “High-Revenue Scenario” หรือสถานการณ์ที่ประชาชนมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ ต่อราคาในระยะยาวต่ำกว่าค่าที่ประมาณการได้ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้มากกว่า “Neutral Scenario” โดยในกรณีนี้ใช้ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคาในระยะยาวเท่ากับ -0.18 [มาจากความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคาในระยะยาวที่ประมาณการได้ (-0.28) บวกกับ 2 เท่าของ ค่าความแปรปรวนที่ได้รับจากการประมาณการหาค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคา (Standard Error) (0.047)] และ 3) “Low-Revenue Scenario” หรือสถานการณ์ที่ประชาชนมีความยืดหยุ่น ของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคาในระยะยาวสูงกว่าค่าที่ประมาณการได้ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้น้อยกว่า “Neutral Scenario” โดยในกรณีนี้ใช้ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคาในระยะยาวเท่ากับ -0.37 [มาจากความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคาในระยะยาวที่ประมาณการได้ (-0.28) ลบกับ 2 เท่า ของค่าความแปรปรวนที่ได้รับจากการประมาณการหาค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่อราคา (Standard Error) (0.047)] นอกจากนี้ ยังได้ตั้งสมมติฐานว่าราคาขายปลีกบุหรี่จะเพิ่มขึ้นเท่ากับภาษีที่จัดเก็บเพิ่มขึ้น

การศึกษานี้พบว่า ในกรณี “Neutral Scenario” หากราคาขายปลีกบุหรี่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ปริมาณการบริโภคบุหรี่จะลดลงร้อยละ 2.8 ต่อปี หรือผู้สูบบุหรี่จะซื้อบุหรี่ลดลงจากปีละ 64.97 ของ เหลือปีละ 63.02 ของ และรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น 2.21 พันล้านเปโซอาร์เจนตินา หรือเพิ่มขึ้น ประมาณ 160 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับการหาอัตราภาษีที่จะทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้สูงที่สุดนั้น ในกรณี “Low-Revenue Scenario” จะเกิดขึ้นหากรัฐบาลจัดเก็บภาษีต่อซองเพิ่มขึ้นร้อยละ 146 หรือทำให้ราคาที่แท้จริงของบุหรี่ เพิ่มขึ้นเท่าตัว ในขณะที่อีก 2 กรณีที่เหลือ อัตราภาษีสูงสุดที่จะทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้สูงที่สุด จะเกิดขึ้น

หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีต่อซองเพิ่มขึ้นร้อยละ 212 หรือทำให้ราคาที่แท้จริงของบุหรี่ยเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 145 ในกรณีของ “Neutral Scenario และทำให้ราคาที่แท้จริงของบุหรี่ยเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 237 ในกรณีของ “High-Revenue Scenario”

Blecher (2018) ได้ต่อยอดจากการศึกษาของ Rodriguez-Iglesias et al. (2017) และพบว่า หากเพิ่มภาษีสรรพสามิตจนทำให้สัดส่วนของภาษีต่อราคาของบุหรี่ยเท่ากับร้อยละ 87 จะทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นสูงสุด หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 1.6 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีรายได้ภาษีเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 82.5 ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าวทำให้รัฐบาลประเทศอาร์เจนตินาขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยเมื่อเดือนพฤษภาคม 2559 โดยทำให้สัดส่วนของภาษีต่อราคาของบุหรี่ยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 68.6 เป็นร้อยละ 79.1 (ซึ่งต่ำกว่าอัตราภาษีร้อยละ 87 ที่คำนวณได้ว่าจะทำให้จัดเก็บรายได้ภาษีได้สูงสุด) ทั้งนี้ ในการเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตดังกล่าวได้มีการประมาณการว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีบุหรี่ยได้เพิ่มขึ้นปีละ 1 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ หลังจากขึ้นภาษีสรรพสามิตดังกล่าว รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยเพิ่มขึ้นถึง 716 ล้านดอลลาร์สหรัฐในช่วง 8 เดือนสุดท้ายของปี 2559 และจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 1.1 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐในปี 2560

2.3.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบภายนอก (Externalities) และการจัดกลุ่มของต้นทุนการสูบบุหรี่ยและผลลัพธ์

Comes, R. and Sandler, T. (1996) ได้อธิบายว่าในทางเศรษฐศาสตร์ผลกระทบภายนอก (Externalities) หมายถึง ผลกระทบที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำของตนเอง แต่เกิดจากการกระทำของผู้อื่น โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นไม่มีส่วนในการกระทำ หรือการที่ระบบเศรษฐกิจมีส่วนต่างระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดแก่สังคม (Social Benefits and Social Costs) กับประโยชน์และต้นทุนที่เกิดแก่กิจการเอกชน (Private Benefits and Private Costs) โดยการเกิดผลกระทบภายนอกนี้เป็นสาเหตุหนึ่งของความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ซึ่งกลไกราคาไม่สามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถนำไปสู่สวัสดิภาพหรือความพึงพอใจแก่คนส่วนใหญ่ในสังคมได้อย่างเต็มที่ โดยผลกระทบภายนอกทางลบ (Negative Externalities) หมายถึง การที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นสร้างต้นทุนของสังคมที่สูงกว่าต้นทุนเอกชน โดยสำหรับกรณีการสูบบุหรี่ย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจกรรมมีอันตรายอย่างเห็นได้ชัดทั้งต่อผู้สูบบุหรี่ยและผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ย (Second Hand Smoking) ในกรณีนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบภายนอกจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นข้อมูลให้รัฐบาลใช้ประกอบการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อลดผลกระทบภายนอกทางลบที่สร้างผลเสียแก่สังคมข้างต้น

Abedian et al. (1998) ได้แบ่งกลุ่มต้นทุนการสูบบุหรี่ยออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผลกระทบภายนอกที่วัดหรือประเมินออกมาเป็นมูลค่าได้ (Tangible Costs) และผลกระทบภายนอกที่ วัดหรือประเมินออกมาเป็นมูลค่าไม่ได้ (Intangible Costs) โดยมีการยกตัวอย่างต้นทุนของการสูบบุหรี่ยของแต่ละกลุ่มไว้ ดังนี้

1) ผลกระทบภายนอกที่วัดหรือประเมินออกมาเป็นมูลค่าได้ (Tangible Costs)

1.1) ต้นทุนทางสุขภาพ คือ ต้นทุนในการรักษาพยาบาลโรคที่มีการพิสูจน์แล้วว่าสาเหตุมาจากพฤติกรรมการสูบบุหรี่ เช่น โรคมะเร็งปอด โรคหลอดเลือดหัวใจ โรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง เป็นต้น โดยประเมินต้นทุนจากการนำค่าสัดส่วนความเกี่ยวข้องกับการพฤติกรรมการสูบบุหรี่ไปคูณกับต้นทุนค่ารักษาพยาบาลของโรคนั้น ๆ ซึ่งสามารถจัดกลุ่มต้นทุนค่ารักษาพยาบาลที่สามารถประเมินมูลค่าออกมาได้ประกอบด้วย

(1) ต้นทุนการบริการทางการแพทย์ (Medical Services) เพื่อรองรับผู้ป่วยที่มีอาการจากการบริโภคยาสูบโดยตรง และบริการทางการแพทย์ที่เกี่ยวข้องกับโรคอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริโภคยาสูบโดยตรง แต่เกี่ยวข้องกับการสูบบุหรี่ (Second Hand Smoking)

(2) ต้นทุนยารักษาโรค (Prescription Drug) ที่เกิดจากสถานะพื้นฐานหรือสถานะแทรกซ้อนที่เกิดจากการสูบบุหรี่โดยตรง ส่งผลทำให้การใช้ยาบางประเภทมีประสิทธิภาพน้อยลง หรือมีความจำเป็นจะต้องใช้ยาที่ออกฤทธิ์ซับซ้อน รุนแรง และมีราคาสูงมากขึ้น

(3) ต้นทุนด้านบริการโรงพยาบาล (Hospital Services) ความต้องการนอนโรงพยาบาลที่เพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลมาจากอาการเจ็บป่วยที่เกิดจากการสูบบุหรี่ หรือความเจ็บป่วยอื่น ๆ แต่ผู้ป่วยมีความจำเป็นต้องอยู่ในโรงพยาบาลนานกว่าปกติเมื่อเทียบกับผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลที่ไม่มีสถานะแทรกซ้อนจากการสูบบุหรี่ อันเป็นผลเนื่องมาจากสภาพร่างกายที่อ่อนแอจากการสูบบุหรี่

(4) บริการอื่น ๆ ของสถาบันทางการแพทย์ เช่น ต้นทุนการจัดให้มีบ้านพักคนชรา และบ้านพักรับรองผู้ป่วย เป็นต้น เพื่อรองรับอาการที่เกิดจากการสูบบุหรี่ที่ส่งผลให้ร่างกายอ่อนแอ หรือต้องได้รับการรักษาที่ต้องใช้กำลังคนและทรัพยากรมากขึ้น หรือการที่ผู้ป่วยนั้นอยู่ในสถานะที่ต้องการการพิทักษ์มากขึ้น

(5) บริการด้านสุขภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น นักกายภาพ นักบำบัด นักกำหนดโภชนาการสำหรับภาวะที่เกิดหรือรุนแรงขึ้นจากการสูบบุหรี่ เป็นต้น

1.2) การสูญเสียอัตราการผลิต (Production Losses) จากการเสียชีวิต หรืออาการเจ็บป่วยของกำลังแรงงานที่มีปัญหาสุขภาพจากการสูบบุหรี่ ส่งผลต่อผลผลิตโดยรวมของระบบเศรษฐกิจ

1.3) ต้นทุนในการจัดสวัสดิการของสังคม (Social Welfare) ที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้สำหรับการดูแลรักษาผู้ป่วยที่เป็นโรคที่เกี่ยวข้องกับการสูบบุหรี่ หรือสวัสดิการสำหรับผู้ว่างงานที่มีปัญหาสุขภาพจากการสูบบุหรี่

1.4) อุบัติเหตุเพลิงไหม้จากบุหรี่ (Fires and Accidents) สร้างความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินมหาศาล รวมถึงไฟไหม้ป่าทำลายพืชพันธุ์และสัตว์ป่าบางชนิดให้สูญพันธุ์ไป

1.5) การสูบบุหรี่ ก่อให้เกิดมลพิษและขยะ (Pollution, Litter, and Environmental Degradation) ที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการทิ้งบรรจุภัณฑ์และก้นบุหรี่ ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการทำ ความสะอาด นอกจากนี้ ในบางประเทศที่ผลิตใบยาสูบโดยใช้ฟืนในการบ่มใบยาสูบ อาจทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งนำไปสู่การกัดเซาะและคุณภาพของที่ดินที่ลดลง

1.6) ต้นทุนในการวิจัยและการศึกษา (Research and Education) ในหลายประเทศ มีการจัดสรรทรัพยากรจำนวนมากให้กับโครงการด้านสาธารณสุขที่ทำการศึกษากับผลเสียของการสูบบุหรี่และการวิจัยด้านสุขภาพและการแพทย์เกี่ยวกับการสูบบุหรี่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นต้นทุนที่เกิดจากการตัดสินใจเชิงนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ หากไม่มีค่าใช้จ่ายเหล่านี้ อาจจะมีการจัดสรรงบประมาณส่วนนี้เพื่อใช้สำหรับการดำเนินนโยบายประเภทอื่น ๆ ได้ เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อศึกษาแนวทางการรักษาโรคมะเร็งชนิดต่าง ๆ เป็นต้น

2) ผลกระทบภายนอกที่วัดหรือประเมินออกมาเป็นมูลค่าไม่ได้ (Intangible Costs)

2.1) การสูญเสียชีวิตก่อนวัยอันควร (Loss of Life) ได้แก่ การเสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากการสูบบุหรี่ที่ไม่สามารถวัดเป็นตัวเงินหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการสูญเสียทรัพยากรทางการแพทย์และด้านสุขภาพในสัดส่วนที่มาก เพื่อยืดอายุและลดความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมานของคนในวัยทำงานที่เกิดจากการบริโภคยาสูบ

2.2) ความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมาน (Pain and Suffering) ที่เกิดจากผู้สูบบุหรี่และคนอื่น ๆ โดยวิเคราะห์จากต้นทุนอรรถประโยชน์ในชีวิตด้านต่าง ๆ เช่น การสูญเสียปีสุขภาวะ (The Disability-Adjusted Life Year :DALY) จากจำนวนปีที่มีชีวิตอยู่ที่ปรับคุณภาพชีวิตแล้ว (The Quality-Adjusted Life Year: QALYs) ซึ่งเป็นการประเมินคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ทั้งในมุมของปริมาณและคุณภาพ เนื่องจากการมองเพียงการมีอายุที่ยืนยาวขึ้น อาจไม่เพียงพอ โดยจะต้องมีการประเมินการเจ็บปวดจากการรักษาหรือการไม่สามารถดูแลตนเองได้ อันเป็นผลมาจากอาการเจ็บป่วยจากการสูบบุหรี่ร่วมด้วย

ตารางที่ 1 การจัดกลุ่มของต้นทุนการสูบบุหรี่ (Externalities of Smoking)

ผลกระทบภายนอกที่วัดหรือประเมินออกมาเป็นมูลค่าได้ (Tangible Costs)	ผลกระทบภายนอกที่วัดหรือประเมินออกมาเป็นมูลค่าไม่ได้ (Intangible Costs)
● ต้นทุนทางสุขภาพ ✓ ต้นทุนค่าบริการทางการแพทย์ ✓ ต้นทุนค่ายารักษาโรค ✓ ต้นทุนค่าบริการโรงพยาบาล ✓ ต้นทุนค่าบริการอื่น ๆ ของสถาบันทางการแพทย์ ✓ ต้นทุนค่าบริการด้านสุขภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ● การสูญเสียอัตราการผลิตของกำลังแรงงาน ● ต้นทุนในการจัดสวัสดิการของสังคม ● อุบัติเหตุเพลิงไหม้จากบุหรี่ ● การสูบบุหรี่ก่อให้เกิดมลพิษและขยะ ● ต้นทุนในการวิจัยและการศึกษา	● ต้นทุนจากการสูญเสียชีวิตก่อนวัยอันควร ● ความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมานของการสูญเสียปีสุขภาวะ

ที่มา: Abedian et al. (1998)

นอกจากนี้ จากรายงาน “การประเมินต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสูบบุหรี่ในประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2560” (ผศ.ดร.ธัชนันท์ โกมลไพศาล, 2563) ซึ่งเป็นงานวิจัยที่ศึกษาประเมินตัวเลขต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสูบบุหรี่ด้วยวิธีอัตราความชุก Prevalence-based Approach โดยจะเป็นการคำนวณมูลค่าของทรัพยากรที่ถูกใช้ไปเพื่อรักษาความเจ็บป่วยหรือมูลค่าจากการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรซึ่งเกี่ยวข้องกับการเสพติดที่เกิดขึ้นในปี 2560 ได้มีการประเมินต้นทุนจากการสูบบุหรี่ คิดเป็นมูลค่า 87,250 ล้านบาท ในปี 2560 โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

(1) ต้นทุนทางตรง (Direct Costs)

ต้นทุนทางตรง (Direct Costs) จะหมายถึง ต้นทุนที่อยู่ในรูปมูลค่าของทรัพยากรที่ผู้สูบบุหรี่ไม่ต้องรับผิดชอบเองโดยตรง แต่เป็นบุคคลอื่นที่ต้องร่วมรับผิดชอบต้นทุนส่วนนี้ โดยคิดเป็น 8,957 ล้านบาท ในปี 2560 ซึ่งประกอบด้วย

(1.1) ต้นทุนทางตรงจากค่ารักษาพยาบาล (Medical Costs attributable to Tobacco Smoking) ซึ่งจะคำนวณมาจากผลคูณของ “ค่าสัดส่วนความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมสูบบุหรี่ (Smoking-Attributable-Fraction: SAF) ของแต่ละโรค” และ “ต้นทุนค่ารักษาพยาบาลโรคนั้น ๆ ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด” โดยคิดเป็น 8,891 ล้านบาท ในปี 2560

(1.2) ต้นทุนมูลค่าความเสียหายต่อทรัพย์สินจากเหตุการณ์อัคคีภัยที่มีสาเหตุจากการสูบบุหรี่ ซึ่งคำนวณมาจากผลคูณของ “ค่าสัดส่วนความเกี่ยวข้องของเหตุการณ์อัคคีภัยกับพฤติกรรมสูบบุหรี่” และ “ต้นทุนความเสียหายจากการเกิดเพลิงไหม้” โดยคิดเป็น 66 ล้านบาท ในปี 2560

(2) ต้นทุนทางอ้อม (Indirect Cost)

ต้นทุนทางอ้อม (Indirect Costs) จะหมายถึงต้นทุนที่อยู่ในรูปของค่าเสียโอกาส (Opportunity Costs) โดยคิดเป็น 78,293 ล้านบาท ในปี 2560 ซึ่งประกอบด้วย

(2.1) มูลค่าของผลิตภาพที่สูญเสียไปจากการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากการสูบบุหรี่ (Premature Deaths) ซึ่งจะคำนวณมาจากผลคูณของ SAF และ “ค่าต้นทุนค่าเสียโอกาสทั้งหมดจากการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร” (ผลคูณของจำนวนผู้เสียชีวิตด้วยโรคต่างๆ และมูลค่าชีวิตในแต่ละช่วงอายุ) โดยคิดเป็น 77,173 ล้านบาท ในปี 2560

(2.2) มูลค่าของผลิตภาพที่สูญเสียไปจากการเจ็บป่วยจากการสูบบุหรี่ (Indirect Morbidity Costs) ซึ่งจะคำนวณมาจากผลคูณของ “จำนวนครั้งที่เข้ารับการรักษายาแบบผู้ป่วยนอกด้วยโรคที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมสูบบุหรี่ทั้งหมดกับค่าแรงเฉลี่ยรายวันของแรงงานแต่ละกลุ่ม” “จำนวนวันที่เข้ารับการรักษายาแบบผู้ป่วยใน (จำนวนวันที่นอนโรงพยาบาล) ด้วยโรคที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมสูบบุหรี่ทั้งหมด” และ “ค่าแรงเฉลี่ยรายวันของแรงงานแต่ละกลุ่ม” โดยคิดเป็น 1,120 ล้านบาท ในปี 2560

2.3.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (Elasticity of Demand)

จากรายงานของชลธาร วิศรุตวงศ์ และคณะ (2553) เรื่อง ผลของการเปลี่ยนแปลงมาตรการภาษีและไม่ใช้ภาษีต่อพฤติกรรมการบริโภคยาสูบของประเทศไทย พ.ศ. 2553 ได้มีการใช้เศรษฐมิติในการสร้างแบบจำลองอุปสงค์ของสินค้ายาสูบเพื่อประเมินค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของสินค้ายาสูบ โดยในส่วนของบุหรี่ยาสูบแบบจาลองดังกล่าวมีการกำหนดตัวแปรตาม คือ ปริมาณการบริโภคบุหรี่ยาสูบ (มวนต่อเดือน) ในส่วนตัวแปรต้นประกอบด้วย (1) ราคาขายปลีกเฉลี่ยของบุหรี่ยาสูบ (2) รายได้ของผู้บริโภคบุหรี่ยาสูบ (3) จำนวนการบริโภคบุหรี่ยาสูบในอดีต (4) เพศ (5) ระดับการศึกษา และ (6) มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีต่าง ๆ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ของค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของสินค้าบุหรี่ยาสูบที่ผลิตในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ อยู่ที่ -0.0258 และ -0.0574 ตามลำดับ

นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษา “ภาระภาษีบุหรี่ของประชากรไทย พ.ศ. 2550” ที่ใช้เศรษฐมิติในการสร้างแบบจำลองอุปสงค์ของสินค้ายาสูบเพื่อประเมินค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของสินค้ายาสูบ เช่นเดียวกันกับงานศึกษาข้างต้น โดยมีตัวแปรต้นและตัวแปรตามที่เกี่ยวข้องกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ผลลัพธ์ของค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของสินค้าบุหรี่ยาสูบและยาเส้นอยู่ที่ -1.15 และ 0.76 ตามลำดับ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของสินค้ายาสูบของงานศึกษาทั้ง 2 ฉบับ มีความขัดแย้งกันอย่างชัดเจน เนื่องจากงานศึกษาแรกแสดงให้เห็นว่าปริมาณการบริโภคยาสูบไม่ยืดหยุ่นต่อราคา แต่งานศึกษาที่ 2 แสดงให้เห็นว่าปริมาณการบริโภคยาสูบมีความยืดหยุ่นต่อราคา ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะแบบจำลองของงานศึกษาแรกมีการจัดผลกระทบจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีต่าง ๆ ออกก่อน จึงทำให้ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของสินค้ายาสูบต่ำกว่างานศึกษาที่ 2

ดังนั้น ระเบียบวิธีการวิจัยของงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เช่น การประเมินผลกระทบภายนอก (Externalities) ตามหลักการ Pigouvian Tax และหลักการของ Ramsey Rule การพิจารณากำหนดอัตราภาษีที่ทำให้ภาครัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงที่สุดตามหลักการ Laffer Curve การสร้างแบบจำลองอุปสงค์ของสินค้ายาสูบเพื่อประเมินค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของสินค้ายาสูบ เป็นต้น การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การศึกษาตัวอย่างประสบการณ์การจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ การจัดทำฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างตลาดยาสูบก่อนและหลังที่จะมีการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบ การศึกษาการประเมินผลกระทบสุทธิจากการบริโภคบุหรี่ยาสูบ (Externalities) เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

บทที่ 3

โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย

สาระสำคัญในบทนี้ประกอบด้วยประวัติการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย โครงสร้างตลาดและราคายาสูบ โครงสร้างภาษียาสูบ และผลกระทบจาก พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ประวัติการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการจัดเก็บภาษียาสูบครั้งแรกในสมัยรัตนโกสินทร์ อันเป็นผลเนื่องมาจากการที่รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินในการบริหารราชการมากขึ้น สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีสินค้าประเภทใหม่ขึ้น 38 รายการ โดยมีภาษียาสูบเป็น 1 ใน 38 รายการสินค้าใหม่ที่จะต้องถูกจัดเก็บภาษี การจัดเก็บภาษีอยู่ในรูปแบบภาษีสินค้าขาเข้าหรือภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากการนำเข้ายาสูบจากต่างประเทศ โดยการนำระบบเจ้าภาษีนายอากรมาใช้ กล่าวคือ ให้เอกชนเป็นผู้ผูกขาดการจัดเก็บภาษี เอกชนผู้ใดประสงค์จะรับเหมาผูกขาดการจัดเก็บภาษีประเภทใด จะต้องเข้าร่วมประมูลการจัดเก็บภาษี เอกชนผู้ให้ราคาสูงสุดจะเป็นผู้ผูกขาดจัดเก็บภาษีประเภทนั้น ๆ และเมื่อถึงเวลากำหนด ผู้ประมูลได้จะต้องนำเงินภาษีอากรที่จัดเก็บมาส่งให้ครบจำนวนตามที่ประมูลไว้ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏหลักฐานลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับอัตราการจัดเก็บภาษียาสูบว่าอยู่ที่อัตราใด แต่ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (The Bowring Treaty) กับสหราชอาณาจักร ในปี 2398 โดยมีข้อความของสนธิสัญญาทางด้านภาษีที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ให้มีการจัดเก็บภาษีขาเข้าและให้เก็บในอัตราร้อยละ 3 ของมูลค่าสินค้า (กนกวรรณ บุญเดช, 2562)

ต่อมาในปี 2416 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรของแผ่นดิน เพื่อให้การจัดเก็บรายได้ภาษีให้เป็นไปอย่างรัดกุม เงินรายได้ไม่รั่วไหล โดยปรับระบบการจัดเก็บภาษีจากระบบเจ้าภาษีนายอากรที่แบ่งให้เอกชนเป็นผู้จัดเก็บภาษีมาเป็นการรวมบัญชีผลประโยชน์แผ่นดินไว้ในที่แห่งเดียว โดยให้หน่วยงานราชการทุกแห่งเป็นผู้จัดเก็บรายได้ภาษีเอง และนำส่งเงินผลประโยชน์เข้าสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสำนักงานกลางสำหรับเก็บเงินผลประโยชน์รายได้ภาษีอากรของแผ่นดิน

ในปี 2481 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช 2481 ขึ้น เพื่อบำรุงการเพาะปลูกต้นยาสูบให้เป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ คุ้มครองสิทธิในเรื่องราวราคา ควบคุมอุตสาหกรรมยาสูบ การจำหน่ายยาสูบ และให้รางวัลแก่ผู้ที่ส่งออกยาสูบไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร โดยมีการปรับวิธีการเสียภาษียาสูบไปเป็นรูปแบบการเสียค่าแสตมป์ยาสูบ แล้วนำแสตมป์ไปปิดบนซองยาเส้นหรือยาสูบก่อนนำยาสูบออกจากโรงอุตสาหกรรม (กรณีเป็นยาสูบที่ผลิตในประเทศไทย) และปิดแสตมป์ยาสูบก่อนรับมอบจากเจ้าพนักงาน

ศุลกากร (กรณียาสูบที่นำเข้ามาในประเทศไทย) นอกจากนี้ มีการปรับฐานการคำนวณภาษียาสูบจากฐานมูลค่าสินค้าเป็นการจัดเก็บแบบอัตราตามสภาพ (Specific Tax Rate) ใช้อัตราตามสภาพ 0.2 บาทต่อกรัม สำหรับทั้งบุหรี่ผลิตในประเทศและบุหรี่ยานำเข้า มีผู้มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบในประเทศไทย และผู้นำเข้ายาเส้นหรือยาสูบ

ต่อมาในปี 2486 ได้มีการตราพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช 2486 โดยมีการปรับอัตราภาษีให้แตกต่างกันระหว่างบุหรี่ในประเทศและบุหรี่ยานำเข้า รวมถึงมีการกำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรมชิกาแรตเป็นอุตสาหกรรมผูกขาดของรัฐ การผลิตและการนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกชนิดรวมถึงบุหรี่ยาสูบต้องอยู่ภายใต้การดำเนินงานของโรงงานยาสูบแต่เพียงผู้เดียว

เพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศ รัฐบาลจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราค่าแสตมป์ยาสูบให้สูงขึ้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช 2509 โดยมีสินค้าที่ต้องเสียภาษี 2 ประเภท คือ ยาเส้น (หมายถึง ใบยาหรือยาอัดซึ่งได้หั่นเป็นเส้นและแห้งแล้ว) และยาสูบ (หมายถึง บุหรี่ชิกาแรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ๆ ยาเส้นปรุง และให้รวมถึงยาเคี้ยวด้วย) ใช้วิธีการเสียภาษีเดิม คือ การเสียค่าแสตมป์ยาสูบ ที่จะต้องชำระค่าแสตมป์ยาสูบและปิดแสตมป์ยาสูบก่อนนำออกจากโรงอุตสาหกรรม หรือก่อนรับมอบจากเจ้าพนักงานศุลกากร อย่างไรก็ตาม มีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บค่าแสตมป์ยาสูบเป็นรูปแบบ “ภาษีอัตราสองเล็กหนึ่ง” กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีในอัตราตามมูลค่า (Ad Valorem Tax Rate) หรืออัตราตามปริมาณ (Specific Tax Rate) โดยเมื่อคิดคำนวณค่าแสตมป์ยาสูบอัตราใดออกมาเป็นตัวเงินสูงกว่าจะใช้ตัวเงินสูงกว่านั้นเป็นฐานในการจัดเก็บภาษี โดยอัตราตามมูลค่าคำนวณฐานภาษีจากราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมยาสูบ (กรณีเป็นยาสูบที่ผลิตในประเทศไทย) หรือคำนวณฐานภาษีจากราคายาเส้นหรือยาสูบที่บวกด้วยค่าประกันภัยและค่าขนส่งถึงด่านศุลกากร (Cost Insurance Freight: CIF) (กรณียาสูบที่นำเข้ามาในประเทศไทย) และอัตราตามสภาพหรือตามปริมาณคำนวณฐานภาษีจากปริมาณยาสูบตามน้ำหนักเป็นกรัม ในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช 2509 มีผลบังคับใช้ (ระหว่างปี 2509 – 2560) มีการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบรวม 11 ครั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) หารายได้เข้ารัฐ และ (2) เพื่อกำจัดและควบคุมการบริโภคยาสูบ เพราะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยปรับจากอัตราภาษีร้อยละ 55 มาเป็นร้อยละ 90 ของราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมยาสูบ ในช่วงปี 2533 – 2559 ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ 2

**ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ
ภายใต้พระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช 2509**

การปรับอัตราภาษีครั้งที่	ปีงบประมาณ	อัตราภาษี (ร้อยละ)
	2533	55
1	2537	60
2	2538	62
3	2539	68
4	2541	70
5	2543	71.5
6	2544	75
7	2549	79
8	2550	80
9	2552	85
10	2555	87
11	2559	90

ที่มา: กรมสรรพสามิต

อย่างไรก็ดี การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช 2509 มีข้อจำกัดในเรื่องความชัดเจนของหลักการในการจัดเก็บระหว่างหลักการความฟุ่มเฟือยและหลักสุขภาพ เนื่องจากเป็น “ภาษีอัตราสองเลือกหนึ่ง” และการประเมินภาษีฐานมูลค่ายังคำนวณมาจากราคาหน้าโรงงานหรือราคาศุลกากร (CIF) ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาราคาสินค้าที่ใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษี อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าสรรพสามิตมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น จึงได้มีการปรับปรุงและรวบรวมกฎหมายภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 7 ฉบับ ให้เป็นฉบับเดียวภายใต้ พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ และมีผลบังคับใช้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2560 โดยมีการปรับปรุงหลักการจัดเก็บภาษีจากหลักการภาษีอัตราสองเลือกหนึ่ง มาเป็นการจัดเก็บภาษีแบบระบบผสม ทั้งในอัตราตามมูลค่าเพื่อสะท้อนถึงความฟุ่มเฟือย และอัตราตามปริมาณเพื่อสะท้อนถึงหลักสุขภาพ โดยในระยะแรกจะจัดเก็บภาษีตามมูลค่าใน 2 อัตราที่แตกต่างกัน ระหว่างบุหรี่ยาสูบที่มีราคาขายปลีกไม่เกิน 60 บาทต่อซอง และเกิน 60 บาทต่อซองเป็นเวลา 2 ปีเพื่อให้เวลาในการปรับตัวของอุตสาหกรรมบุหรี่ยาสูบ หลังจากนั้นจะจัดเก็บภาษีตามมูลค่าในอัตราที่เท่ากัน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการบริโภคบุหรี่ยาสูบราคาถูก โดยมีฐานภาษีจากราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม ราคาขายส่งช่วงสุดท้ายเป็นราคาขายปลีกแนะนำ ซึ่งจะประเมินจากฐานนิยมของราคาสินค้าที่ผู้บริโภคได้รับทราบได้

โดยตรงในท้องตลาด และในส่วนของภาษีสรรพสามิตยาสูบมีการกำหนดให้จัดเก็บจากฐานมูลค่ารวมกับฐานปริมาณไวซ์ต์เจนด้วย

3.2 โครงสร้างตลาดและราคายาสูบ

รายงานกรณีศึกษาภาษียาสูบในประเทศไทย โดยบริษัท แกรนท์ ธอนตัน เซอร์วิสেস จำกัด เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 ได้ระบุว่า บุหรี่ซิการ์เรตและยาเส้นเป็นประเภทผลิตภัณฑ์ยาสูบหลักในประเทศไทย ยอดขายบุหรี่ซิการ์เรตที่ถูกกฎหมายรวมทั้งสิ้น 34,000 ล้านมวน ในขณะที่ยอดขายยาเส้นอยู่ที่ 26,000 ล้านกรัม

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้พัฒนาฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตขึ้น โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแบ่งตามมิติต่าง ๆ เช่น ประเภทสินค้าจำเป็นตามพิกัดสรรพสามิต การผลิตในประเทศ/นำเข้า เป็นต้น ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2563 โดยในปีงบประมาณ 2562 สามารถสรุปโครงสร้างตลาดยาสูบและโครงสร้างราคาบุหรี่ซิการ์เรตได้ ดังนี้ (ตารางที่ 3 และ 4)

3.2.1 ภาพรวมโครงสร้างตลาดยาสูบ

โครงสร้างตลาดยาสูบในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นบุหรี่ยาสูบ ซึ่งยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตมีจำนวน 33,662 ล้านกรัม/มวน โดยมีบุหรี่ยาสูบเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบหลักจำนวน 32,837 ล้านมวน หรือร้อยละ 98 ของยาสูบทั้งหมด รองลงมาเป็นยาเส้นซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดจำนวน 823 ล้านกรัม หรือร้อยละ 2 ของยาสูบทั้งหมด และยาสูบประเภทที่เหลืออื่น ๆ มีส่วนแบ่งตลาดน้อยกว่าร้อยละ 0.3 (ตารางที่ 3)

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากโครงสร้างตลาดบุหรี่ยาสูบแบ่งตามผู้ชำระภาษีสรรพสามิตแล้ว พบว่าการยาสูบแห่งประเทศไทยจะผูกขาดการจำหน่ายบุหรี่ยาสูบที่ผลิตในประเทศทั้งหมด โดยมีจำนวนมวนที่ชำระภาษีสรรพสามิตคิดเป็นร้อยละ 56.6 ของทั้งหมด และที่เหลืออีกร้อยละ 43.4 เป็นบุหรี่ยาสูบนำเข้า ซึ่งประกอบด้วย 4 บริษัทหลัก ได้แก่ (1) ฟิลลิป มอร์ริส เทรดิง (ไทยแลนด์) (2) เจที อินเตอร์เนชันแนล (ไทยแลนด์) (3) สีดอน ดิสทริบิวชัน (ประเทศไทย) และ (4) ฟิลลิป มอร์ริส (ไทยแลนด์) ลิมิเตด ซึ่งทั้ง 4 บริษัทข้างต้นนี้ มีจำนวนมวนที่ชำระภาษีสรรพสามิตคิดเป็นร้อยละ 99 ของบุหรี่ยาสูบนำเข้า (ตารางที่ 4)

อนึ่ง ข้อมูลจำนวนยาเส้นจากฐานการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตข้างต้นแตกต่างจากจำนวนยาเส้นที่ระบุในรายงานกรณีศึกษาภาษียาสูบในประเทศไทย โดยบริษัท แกรนท์ ธอนตัน เซอร์วิสেস จำกัด ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุหลักจากการหลีกเลี่ยงการชำระภาษีของยาเส้น

ตารางที่ 3 โครงสร้างตลาดยาสูบ ปี 2562

หน่วย: มวน หรือ กรัม

รายการ	ผลิตในประเทศ	นำเข้า	รวม
1. บุหรี่ซิการ์เรต (มวน)	18,577,660,000	14,259,770,000	32,837,430,000
1.1 ราคาขายปลีก ≤ 60 บาท	15,944,000,000	12,805,460,000	28,749,460,000
1.2 ราคาขายปลีก > 60 บาท	2,633,660,000	1,454,310,000	4,087,970,000
2. บุหรี่อื่น (มวน)	1,152,474		1,152,474
3. ยาเคี้ยว (กรัม)	876,600		876,600
4. ยาเส้นปรุง (กรัม)	16,080		16,080
5. ยาเส้น (กรัม)	823,239,718	-	823,239,718
5.1 ยาเส้นที่เป็นวัตถุดิบ	89,781,838		89,781,838
5.2 ยาเส้นอื่น	733,457,880		733,457,880
6. รวม	19,402,944,872	14,259,770,000	33,662,714,872

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

รวบรวมโดย: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 4 โครงสร้างตลาดแบ่งตามผู้ชำระภาษีบุหรี่ยิการ์เรต ปี 2562

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	ผลิตในประเทศ	นำเข้า
1. การยาสูบแห่งประเทศไทย	56.6	-
2. ฟิลลิป มอริส เทรดิง (ไทยแลนด์)	-	28.8
3. เจที อินเตอร์เนชั่นแนล (ไทยแลนด์)	-	5.7
4. ลีตอง ดิสทริบิวชัน(ประเทศไทย)	-	4.4
5. ฟิลลิป มอริส (ไทยแลนด์) ลิมิเตด	-	4.3
6. อื่น ๆ	-	0.2

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

รวบรวมโดย: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.2.2 ราคาบุหรีชิกาแรต

บุหรีชิกาแรตจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มราคาตามอัตราภาษี (ตารางที่ 5) ดังนี้

1) บุหรีชิกาแรตที่ราคาน้อยกว่าหรือเท่ากับ 60 บาท บุหรีที่ผลิตในประเทศจะมีราคาขายรวมภาษีมูลค่าเพิ่มที่ 60 บาทต่อซอง และในกรณีที่เป็นการนำเข้าจะมีราคาเฉลี่ยใกล้เคียงกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ อย่างไรก็ดี ราคาต่ำสุดของสินค้านำเข้าจะอยู่ที่ 46 บาทต่อซอง

2) บุหรีชิกาแรตที่ราคาสูงกว่า 60 บาท บุหรีที่ผลิตในประเทศจะมีราคาขายรวมภาษีมูลค่าเพิ่มที่ 95 บาทต่อซอง และในกรณีที่เป็นการนำเข้าจะมีราคาเฉลี่ยสูงกว่าที่ 125 บาทต่อซอง ในขณะที่ราคาสูงสุดและต่ำสุดอยู่ที่ 150 และ 109 บาทต่อซอง ตามลำดับ

ตารางที่ 5 โครงสร้างราคาบุหรีชิกาแรต ปี 2562

รายการ	ราคารวมภาษีมูลค่าเพิ่ม (บาทต่อซอง)				
	ผลิตในประเทศ	นำเข้า			
		เฉลี่ย	สูงสุด	ต่ำสุด	ค่ากลาง
1. บุหรีชิกาแรตที่ราคาขายปลีก $\leq$ 60 บาท	60	59.9	60	46	59.6
2. บุหรีชิกาแรตที่ราคาขายปลีก $>$ 60 บาท	95	124.7	150	108.7	124.7

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

รวบรวมโดย: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.3 โครงสร้างภาษียาสูบ

โครงสร้างภาษียาสูบประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

3.3.1 ภาษีสรรพสามิตยาสูบ

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบของประเทศไทยเป็นไปตาม พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ ซึ่งจัดเก็บบนฐานมูลค่าร่วมกับฐานปริมาณ เพื่อสะท้อนหลักการด้านความฟุ่มเฟือยและหลักการด้านสุขภาพ โดยการประเมินภาษีฐานมูลค่าจะคำนวณจากราคาขายปลีกแนะนำ ทั้งนี้ มีการแบ่งประเภทยาสูบออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้ (ตารางที่ 6)

1) บุหรี่ซิการ์เรต

1.1) อัตราภาษีตามมูลค่า (Ad Valorem Tax Rates)

1.1.1) ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2560 จนถึง 30 กันยายน 2564 บุหรี่ที่มีราคาขายปลีกไม่เกิน 60 บาทต่อซอง และเกิน 60 บาทต่อซอง จัดเก็บในอัตราร้อยละ 20 และ 40 ของราคาขายปลีกแนะนำ ตามลำดับ

1.1.2) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2564 เป็นต้นไป จะจัดเก็บที่ร้อยละ 40 ของราคาขายปลีกแนะนำ

1.2) อัตราภาษีตามปริมาณ (Specific Tax Rate) จัดเก็บที่ 1.20 บาทต่อมวน

2) บุหรี่ซิการ์

2.1) อัตราภาษีตามมูลค่า จัดเก็บที่ร้อยละ 10 ของราคาขายปลีกแนะนำ

2.2) อัตราภาษีตามปริมาณ จัดเก็บที่ 1.20 บาทต่อหนึ่งกรัม

3) บุหรี่อื่น จัดเก็บภาษีฐานปริมาณที่ 0.50 บาทต่อมวน (จัดเก็บภาษีฐานมูลค่าที่ร้อยละ 0)

4) ยาเคี้ยว จัดเก็บภาษีฐานปริมาณที่ 0.10 บาทต่อหนึ่งกรัม (จัดเก็บภาษีฐานมูลค่าที่ร้อยละ 0)

5) ยาเส้นปรุง

5.1) อัตราภาษีตามมูลค่า จัดเก็บที่ร้อยละ 10 ของราคาขายปลีกแนะนำ

5.2) อัตราภาษีตามปริมาณ จัดเก็บที่ 1.20 บาทต่อหนึ่งกรัม

6) ยาเส้น

6.1) ยาเส้นที่ผลิตเพื่อขายเป็นวัตถุดิบให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบโดยตรงหรือขายผ่านผู้ค้าคนกลาง จัดเก็บในอัตรา 0 ทั้งฐานมูลค่าและฐานปริมาณ

6.2) ยาเส้นอื่นที่ผู้ผลิตผลิตไม่เกิน 12,000 กิโลกรัมต่อปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 จนถึง 30 กันยายน 2564 ให้จัดเก็บภาษีฐานปริมาณที่ 0.025 บาทต่อหนึ่งกรัม (จัดเก็บภาษีฐานมูลค่าที่ร้อยละ 0)

6.3) ยาเส้นอื่น จัดเก็บภาษีฐานปริมาณที่ 0.1 บาทต่อหนึ่งกรัม (จัดเก็บภาษีฐานมูลค่าที่ร้อยละ 0)

ตารางที่ 6 อัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบตาม พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ

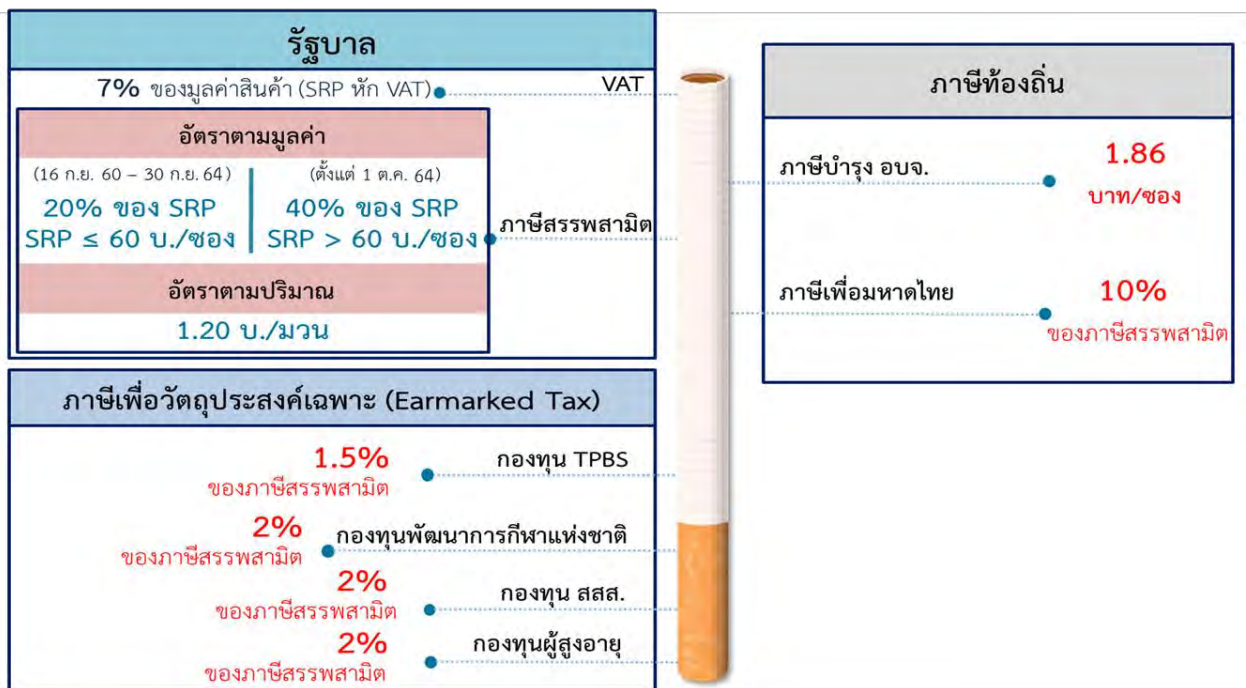
ประเภทยาสูบ	อัตราภาษี	
	ฐานมูลค่า (ร้อยละ)	ฐานปริมาณ (บาท)
1. บุหรี่ซิการ์		
1.1 ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2560 ถึง 30 กันยายน 2564		
1.1.1 ราคาขายปลีก $\leq$ 60 บาท	20	1.20 ต่อมวน
1.1.2 ราคาขายปลีก $>$ 60 บาท	40	
1.2 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2564 เป็นต้นไป	40	
2. บุหรี่ซิการ์	10	1.20 ต่อกรัม
3. บุหรี่อื่น	0	0.50 ต่อมวน
4. ยาเคี้ยว	0	0.10 ต่อกรัม
5. ยาเส้นปรุง	10	1.20 ต่อกรัม
6. ยาเส้น		
6.1 ยาเส้นที่ผลิตเพื่อขายเป็นวัตถุดิบให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบโดยตรงหรือขายผ่านผู้ค้าคนกลาง	0	0 ต่อกรัม
6.2 ยาเส้นอื่น		
6.2.1 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 ถึง 30 กันยายน 2564 ปริมาณผลิตไม่เกิน 12,000 กิโลกรัมต่อปี	0	0.025 ต่อกรัม
6.2.2 อื่น ๆ	0	0.1 ต่อกรัม

ที่มา: กรมสรรพสามิต

3.3.2 ภาระภาษีอื่น

นอกจากภาษีสรรพสามิตยาสูบแล้วโครงสร้างราคายาสูบยังประกอบด้วยภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น และภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) โดยมีรายละเอียด (แผนภาพที่ 4) ดังนี้

แผนภาพที่ 4 ภาระภาษีอื่นของสินค้ายาสูบ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บที่ร้อยละ 7 ของราคาขายปลีกแนะนำ

2) ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

2.1) ภาษีมหาดไทย จัดเก็บที่ร้อยละ 10 ของภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ต้องชำระ

2.2) ภาษีบำรุงองค์กรปกครองส่วนจังหวัด จัดเก็บที่ 0.093 ต่อมวน หรือ 1.86 บาทต่อซอง

3) ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) เป็นการเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมภายใต้กฎหมายอื่น ในสัดส่วนร้อยละของจำนวนภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ต้องชำระ โดยกรมสรรพสามิตได้รับมอบหมายให้จัดเก็บภาษีเฉพาะและนำส่งให้หน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารภาษีแต่ละรายการต่อไป ซึ่งปัจจุบันมีทั้งสิ้น 4 รายการ คิดเป็นร้อยละ 7.5 ของภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ต้องชำระ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1) เงินบำรุงกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ซึ่งให้อำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้ผลิตและนำเข้าสุรา

และยาสูบในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ต้องชำระ โดยไม่มีการจำกัดเพดานรายได้สูงสุดของกองทุนในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อนำรายได้ไปใช้ในการดำเนินงานสร้างเสริมสุขภาพสู่สังคมสุขภาวะ เช่น แผนการควบคุมยาสูบ แผนการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และสิ่งเสพติด แผนควบคุมปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพ เป็นต้น

3.2) เงินบำรุงกองทุนผู้สูงอายุ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งให้อำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้ผลิตและนำเข้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ต้องชำระ เพื่อนำรายได้ไปใช้เป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีศักยภาพ ความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมถึงสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง

3.3) เงินบำรุงองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท. หรือไทยพีบีเอส (Thai PBS)) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 โดยพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งให้อำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้ผลิตและนำเข้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 1.5 ของภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ต้องชำระ โดยมีการจำกัดเพดานรายได้สูงสุดของกองทุนในแต่ละปีงบประมาณไม่เกิน 2,000 ล้านบาท เพื่อนำรายได้ไปใช้ในการดำเนินการผลิตรายการให้บริการข่าวสาร ความรู้ สารบันเทิง ที่มีคุณภาพและมาตรฐาน ตามข้อบังคับด้านจริยธรรมขององค์กรเผยแพร่ผ่านสื่อทุกแขนง โดยยึดถือผลประโยชน์สาธารณะและความคุ้มค่าเป็นสำคัญ

3.4) เงินบำรุงกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ซึ่งให้อำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้ผลิตและนำเข้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ต้องชำระ โดยมีการจำกัดเพดานรายได้สูงสุดของกองทุนในแต่ละปีงบประมาณไม่เกิน 4,000 ล้านบาท เพื่อนำรายได้ไปใช้ในการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา คุ้มครอง ช่วยเหลือ และสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา

3.3.3 ตัวอย่างการคำนวณภาระภาษีบุหรี่ยิกาแรตและยาเส้น

เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงโครงสร้างภาษียาสูบอย่างเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอตัวอย่างการคำนวณภาระภาษีบุหรี่ยิกาแรตทั้ง 2 อัตรา และภาระภาษียาเส้น ดังนี้

1) บุหรี่ยิกาแรต (แผนภาพที่ 5)

1.1) **กรณีราคาขายปลีกแนะนำบุหรี่ยิกาแรตที่ 60 บาทต่อซอง** (จำนวนบุหรี่ยิกาแรต 20 มวนต่อซอง) จะมีภาระภาษีรวมทั้งสิ้น 47.15 บาทต่อซอง คิดเป็นอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate: ETR) เท่ากับร้อยละ 78.53 ของรายได้รวม โดยแบ่งเป็น

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 3.93 บาท $((60 \text{ บาท} \times (1 - (100/107)))$

ส่งผลให้ราคาขายปลีกแนะนำที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ที่ 56.07 ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการคำนวณภาระภาษียาสูบอื่น ๆ ได้ ดังนี้

(2) ภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานมูลค่า (Ad Valorem Tax) อัตราภาษีร้อยละ 20 ของราคาขายปลีกแนะนำที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 11.215 บาท ($56.07 \text{ บาท} \times 20\%$)

(3) ภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานปริมาณ (Specific Tax) อัตราภาษี 1.20 บาทต่อมวน คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 24 บาท ($1.20 \text{ บาทต่อมวน} \times 20 \text{ มวน}$)

รวมภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานมูลค่าและฐานปริมาณ ทั้งสิ้น 35.21 บาท

(4) เงินบำรุงกองทุน สสส. ในอัตราร้อยละ 2 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.70 บาท ($35.21 \text{ บาท} \times 2\%$)

(5) เงินบำรุงกองทุนผู้สูงอายุ ในอัตราร้อยละ 2 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.70 บาท ($35.21 \text{ บาท} \times 2\%$)

(6) กองทุน TPBS ในอัตราร้อยละ 1.5 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.53 บาท ($35.21 \text{ บาท} \times 1.5\%$)

(7) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ในอัตราร้อยละ 2 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.70 บาท ($35.21 \text{ บาท} \times 2\%$)

(8) ภาษีเพื่อมหาดไทย ในอัตราร้อยละ 10 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 3.52 บาท ($35.21 \text{ บาท} \times 10\%$)

(9) ภาษีบำรุง อบจ. อัตราภาษี 1.86 บาทต่อซอง คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 1.86 บาท ($1.86 \text{ บาทต่อซอง} \times 1 \text{ ซอง}$)

1.2) กรณีราคาขายปลีกแนะนำบุหรี่ซิการ์แรตที่ 95 บาทต่อซอง (จำนวนบุหรี่ยี่ 20 มวนต่อซอง) จะมีภาระภาษีรวมทั้งสิ้น 77.99 บาทต่อซอง คิดเป็น ETR เท่ากับร้อยละ 82.09 ของรายได้รวม โดยแบ่งเป็น

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 6.21 บาท ($(95 \text{ บาท} \times (1 - (100/107)))$)

ส่งผลให้ราคาขายปลีกแนะนำที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ที่ 88.79 ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการคำนวณภาระภาษียาสูบอื่น ๆ ได้ ดังนี้

(2) ภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานมูลค่า (Ad Valorem Tax) อัตราภาษีร้อยละ 40 ของราคาขายปลีกแนะนำที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 35.51 บาท ($88.79 \text{ บาท} \times 40\%$)

(3) ภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานปริมาณ (Specific Tax) อัตราภาษี 1.20 บาทต่อมวน คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 24 บาท ($1.20 \text{ บาทต่อมวน} \times 20 \text{ มวน}$)

รวมภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานมูลค่าและฐานปริมาณ ทั้งสิ้น 59.51 บาท

(4) เงินบำรุงกองทุน สสส. ในอัตราร้อยละ 2 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 1.19 บาท ($59.51 \text{ บาท} \times 2\%$)

(5) เงินบำรุงกองทุนผู้สูงอายุ ในอัตราร้อยละ 2 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 1.19 บาท ($59.51 \text{ บาท} \times 2\%$)

(6) กองทุน TPBS ในอัตราร้อยละ 1.5 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.89 บาท ($59.51 \text{ บาท} \times 1.5\%$)

(7) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ในอัตราร้อยละ 2 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 1.19 บาท ($59.51 \text{ บาท} \times 2\%$)

(8) ภาษีเพื่อมหาดไทย ในอัตราร้อยละ 10 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 5.95 บาท ($59.51 \text{ บาท} \times 10\%$)

(9) ภาษีบำรุง อบจ. อัตราภาษี 1.86 บาทต่อซอง คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 1.86 บาท ($1.86 \text{ บาทต่อซอง} \times 1 \text{ ซอง}$)

2) ยาเส้น กรณีผลิตกันต์ยาเส้นมวนเอง บรรจุ 30 กรัม/ซอง ราคาของละ 10 บาท
จะมีภาระภาษีรวมทั้งสิ้น 3.405 บาทต่อซอง คิดเป็น ETR เท่ากับร้อยละ 34.05 ของรายได้รวม โดยแบ่งเป็น

2.1) ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 0.65 บาท ($10 \text{ บาท} \times (1 - (100/107)))$
ส่งผลให้ราคาขายปลีกแนะนำที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ที่ 9.35 ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการคำนวณภาระภาษียาสูบอื่น ๆ ได้ดังนี้

2.2) ภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานปริมาณ (Ad Valorem Tax) อัตราภาษี 0.025 บาทต่อกรัม คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 0.75 บาท ($0.025 \text{ บาทต่อกรัม} \times 30 \text{ กรัม}$)

รวมภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานมูลค่าและฐานปริมาณ ทั้งสิ้น 0.75 บาท

2.3) เงินบำรุงกองทุน สสส. ในอัตราร้อยละ 2 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.02 บาท ($0.75 \text{ บาท} \times 2\%$)

2.4) เงินบำรุงกองทุนผู้สูงอายุ ในอัตราร้อยละ 2 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.02 บาท ($0.75 \text{ บาท} \times 2\%$)

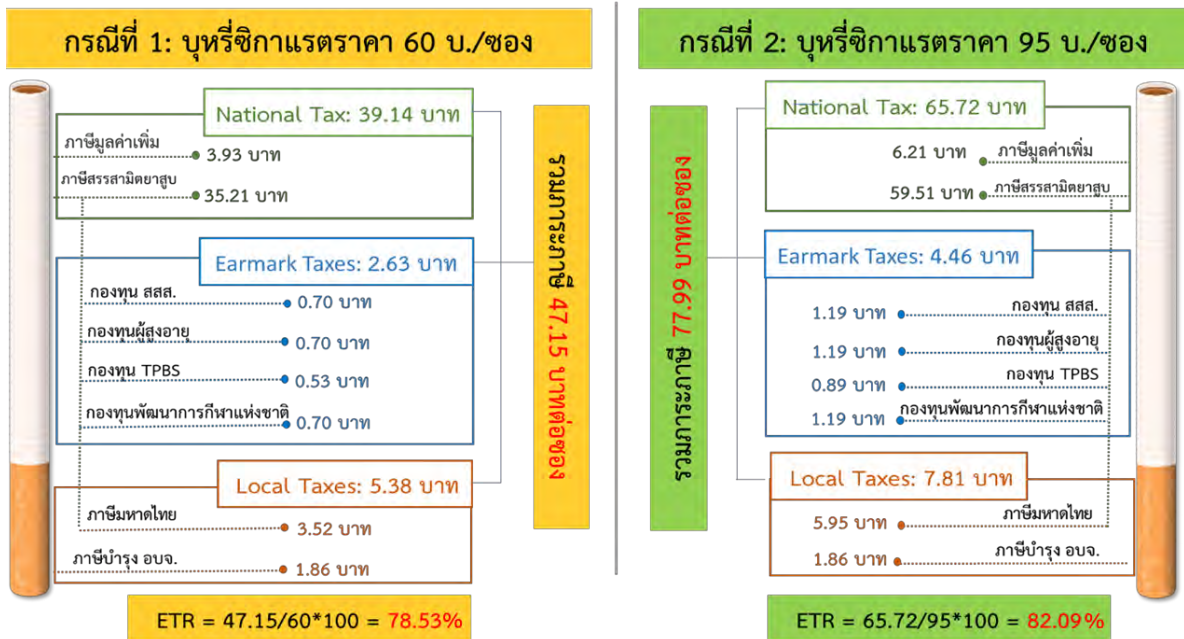
2.5) กองทุน TPBS ในอัตราร้อยละ 1.5 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.01 บาท ($0.75 \text{ บาท} \times 1.5\%$)

2.6) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ในอัตราร้อยละ 2 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.02 บาท ($0.75 \text{ บาท} \times 2\%$)

2.7) ภาษีเพื่อมหาดไทย ในอัตราร้อยละ 10 ของภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด คิดเป็นมูลค่า 0.075 บาท ($0.75 \text{ บาท} \times 10\%$)

2.8) ภาษีบำรุง อบจ. อัตราภาษี 1.86 บาทต่อซอง คิดเป็นภาระภาษีมูลค่า 1.86 บาท ($1.86 \text{ บาทต่อซอง} \times 1 \text{ ซอง}$)

แผนภาพที่ 5 ตัวอย่างการคำนวณภาระภาษีบุหรืซิกาแรต



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.4 ภาษีสรรพสามิตยาสูบและการจัดเก็บรายได้

ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ในช่วงปี 2551 – 2563 มีทิศทางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยค่าเฉลี่ยย้อนหลังของสัดส่วนรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมดอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 13.65 และสัดส่วนรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ภาษีสุทธิต่ออยู่ที่ร้อยละ 2.81 (แผนภาพที่ 6)

ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างภาษีในช่วงปี 2551 – 2563 สามารถเปรียบเทียบผลที่เกิดต่อการจัดเก็บรายได้ สามารถสรุปได้ ดังนี้ (แผนภาพที่ 7)

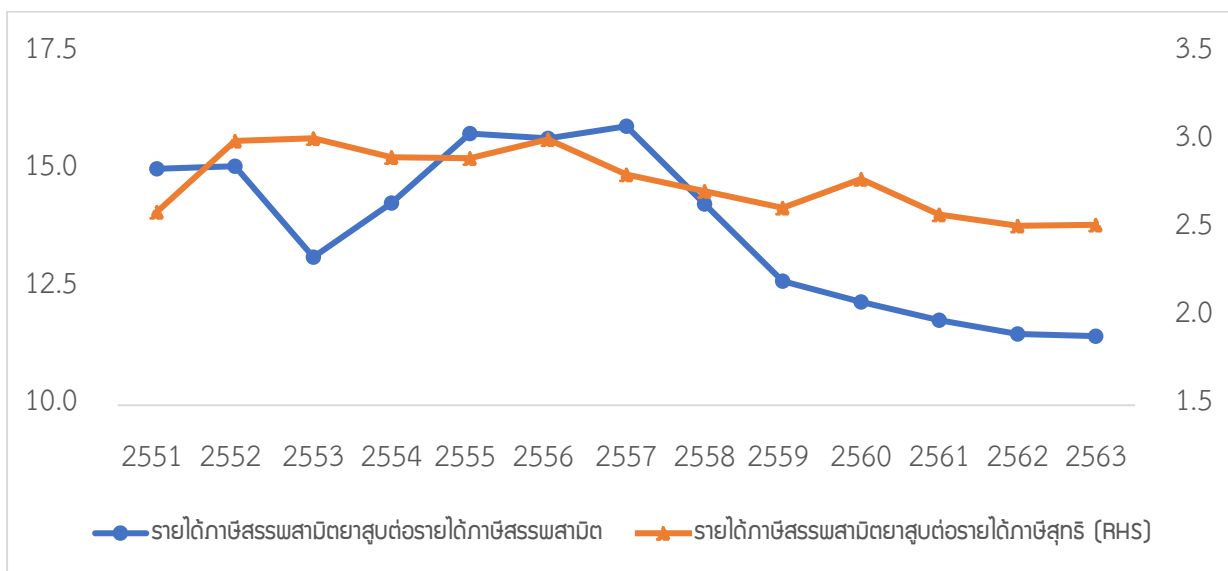
3.4.1 ปี 2552 ได้มีการปรับอัตราภาษียาสูบจากอัตราตามมูลค่าร้อยละ 80 เป็นร้อยละ 85 และเมื่อพิจารณาการจัดเก็บรายได้ในปีต่อมาแล้วพบว่า ในปีงบประมาณ 2553 จัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น 9,445 ล้านบาท หรือร้อยละ 21.59 จากปีก่อน โดยมีจำนวนยาสูบที่ชำระภาษีเพิ่มขึ้นประมาณ 75 ล้านซอง เมื่อเทียบกับจำนวนยาสูบที่ชำระภาษีในปีก่อนหน้า

3.4.2 ปี 2554 ได้มีการปรับอัตราภาษียาสูบจากอัตราตามมูลค่าร้อยละ 85 เป็นร้อยละ 87 และเมื่อพิจารณาการจัดเก็บรายได้ในปีต่อมาแล้วพบว่า ในปีงบประมาณ 2555 จัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น 2,718 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.75 จากปีก่อน โดยมีจำนวนยาสูบที่ชำระภาษีเพิ่มขึ้นประมาณ 130 ล้านซอง เมื่อเทียบกับจำนวนยาสูบที่ชำระภาษีในปีก่อนหน้า

3.4.3 ปี 2559 ได้มีการปรับอัตราภาษียาสูบจากอัตราตามมูลค่าร้อยละ 87 เป็นร้อยละ 90 และเมื่อพิจารณาการจัดเก็บรายได้ในปีต่อมาแล้วพบว่า ในปีงบประมาณ 2560 จัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น 3,165 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.83 จากปีก่อน โดยมีจำนวนยาสูบที่ชำระภาษีเพิ่มขึ้นประมาณ 24 ล้านซอง เมื่อเทียบกับจำนวนยาสูบที่ชำระภาษีในปีก่อนหน้า

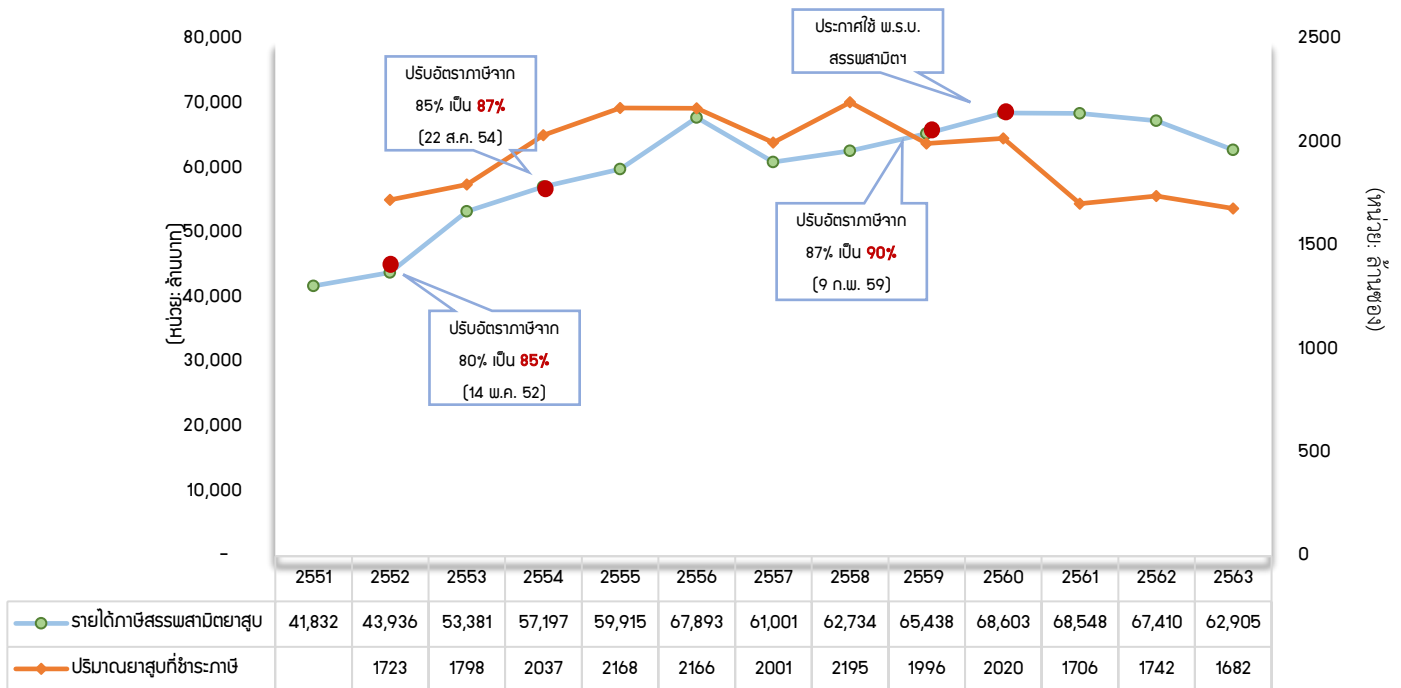
3.4.4 ปี 2560 มีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบตามข้อ 2.1 และเมื่อพิจารณาการจัดเก็บรายได้ในปีต่อมาแล้วพบว่า ในปีงบประมาณ 2561 จัดเก็บภาษีได้ลดลง 55 ล้านบาท และลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2563 สามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบได้จำนวน 62,905 ล้าน ลดลงจากปีก่อนหน้าร้อยละ 7 นอกจากนี้ จำนวนยาสูบที่ชำระภาษีมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2561 หลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ จำนวนยาสูบที่ชำระภาษีลดลงประมาณ 315 ล้านซอง เมื่อเทียบกับจำนวนยาสูบที่ชำระภาษีในปีงบประมาณ 2560 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบเมื่อปี 2560 ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

แผนภาพที่ 6 สัดส่วนรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 7 รายได้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบระหว่างปีงบประมาณ 2551 – 2563



ที่มา: http://www.ertc.econ.tu.ac.th/images/Cigaret_tax.pdf

รวบรวมโดย: คณะผู้วิจัย

3.5 ผลกระทบจาก พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.5.1 ผลกระทบต่อโครงสร้างราคาบุหรี่ต่างประเทศ

การประกาศใช้ พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ ซึ่งได้มีการปรับโครงสร้างภาษีใหม่ใช้วิธีการจัดเก็บภาษีแบบผสม ได้แก่ การเก็บภาษีทั้งตามมูลค่าและตามปริมาณรวมกัน โดยใช้ “ราคาขายปลีกแนะนำ” เป็นฐานคำนวณภาษีด้านมูลค่า และแบ่งการจัดเก็บภาษีออกเป็น 2 อัตรา มีเกณฑ์ราคา 60 บาท เป็นตัวกลางในการแบ่งกลุ่ม กล่าวคือ หากตั้งราคาขายปลีกสูงกว่า 60 บาทต่อซอง จะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 40 ของราคาขายปลีก (โดยไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) แต่ถ้ากำหนดราคาขายปลีกไม่เกิน 60 บาทต่อซอง ให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 20 ของราคาขายปลีกส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์การทุ่มตลาด (Dumping) ของราคาบุหรี่ที่นำเข้าจากต่างประเทศ ได้แก่ การปรับลดราคาขายปลีกของบุหรี่ต่างประเทศ เช่น บุหรี่ตรา L&M 7.1 ปรับลดราคาขายปลีกจาก 72 บาท เป็น 60 บาท บุหรี่ตราวินสตัน ปรับลดราคาขายปลีกจาก 70 บาท เป็น 60 บาท และบุหรี่ยี่ห้อคามาเมล ปรับลดราคาขายปลีกจาก 98 บาท เป็น 60 บาท

3.5.2 ผลกระทบต่อโรงงานยาสูบแห่งประเทศไทย

จากการปรับลดราคาขายปลีกของราคาดุหรืนำเข้าจากต่างประเทศตามโครงสร้างภาษีใหม่ ส่งผลทำให้ราคาขายปลีกของบุหรืนำเข้าจากต่างประเทศมีราคาขายปลีกใกล้เคียงกับผลิตภัณฑ์ของ ยสท. ผู้บริโภคเปลี่ยนไปบริโภคบุหรืนำเข้าจากต่างประเทศที่มีความได้เปรียบทางคุณภาพและมีความเป็นแบรนด์ต่างประเทศ (International Brand) มากขึ้น ปัจจัยดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อรายได้ของ ยสท. อย่างมาก โดยในปี 2562 ยสท. มีกำไรสุทธิรวมลดลง 330 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 39.12 จากกำไรสุทธิในปี 2561 นอกจากนี้ สถานการณ์ดังกล่าวจะเกิดผลกระทบต่อส่วนแบ่งทางการตลาดบุหรืภายในประเทศระยะยาว ที่คาดว่าจะมีแนวโน้มปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งคาดว่าจะส่วนแบ่งทางการตลาดบุหรืภายในประเทศของ ยสท. จะค่อย ๆ ปรับลดลงอย่างต่อเนื่อง สูญเสียทางการตลาดจากเดิมที่เคยมีถึงร้อยละ 80 ลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 60

3.5.3 ผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ

ตามระเบียบการยาสูบแห่งประเทศไทยว่าด้วยการจัดหาและซื้อใบยาในประเทศ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดระเบียบการจัดหาและซื้อใบยาในประเทศกับเกษตรกรที่เพาะปลูกยาสูบในสังกัดของ ยสท. หรือชาวไร่ในสังกัดไว้ ตั้งแต่การควบคุมดูแลและส่งเสริมชาวไร่ยาสูบในการพัฒนาคุณภาพใบยา การกำกับดูแลการตรวจสอบระบบในกระบวนการผลิตให้โปร่งใสตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำคือระบบการจัดจำหน่ายไปยังลูกค้า รวมถึงการจัดสรรโควตาในการช่วยรับซื้อใบยาส่วนเกินจากชาวไร่ผู้เพาะปลูกยาสูบ ดังนั้น ยอดจำหน่ายบุหรืของ ยสท. ที่ลดลง นอกจากจะส่งผลถึงองค์กรแล้ว ยังขยายตัวไปถึงผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกใบยาสูบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การชะลอการรับซื้อใบยาในประเทศ การปรับลดปริมาณการจัดหาใบยาในฤดูกาลผลิต การปรับลดโควตาการเพาะปลูกยาสูบในฤดูกาลผลิต เป็นต้น

3.5.4 ผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ยาสูบ

จากการที่กรมสรรพสามิตได้ปรับวิธีการจัดเก็บภาษีสินค้ายาสูบใหม่ส่งผลกระทบต่อรายได้ยาสูบของรัฐบาล 2 ส่วน ดังนี้

1) เงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจ

จากผลกระทบด้านลบต่อรายได้ของ ยสท. ส่งผลให้ ยสท. มีเงินรายได้นำส่งคลังลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ ในปีงบประมาณ 2561 2562 และ 2563 ยสท. มีเงินรายได้นำส่งแผ่นดินจำนวน 50 ล้านบาท 703 ล้านบาท และ 336 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งลดลงจากเงินรายได้นำส่งแผ่นดินในปีงบประมาณ 2560 ที่จำนวน 6,935 ล้านบาท อย่างมีนัยสำคัญ อันเป็นผลเนื่องมาจากส่วนแบ่งทางการตลาดบุหรืภายในประเทศของ ยสท. ที่ปรับตัวลดลงจากการปรับลดราคาขายปลีกของราคาดุหรืนำเข้าจากต่างประเทศตามโครงสร้างภาษีใหม่ที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3.5.1 และ 3.5.2

2) เงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ

จากการรายงานตัวเลขมูลค่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ พบว่า จำนวนรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบโดยรวมไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบด้านการจัดเก็บภาษีที่เห็นได้ชัด คือ สัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ระหว่างยาสูบภายในประเทศและยาสูบนำเข้าจากต่างประเทศ โดยก่อนช่วงเวลาประกาศใช้ พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ สัดส่วนรายได้ทางภาษีสรรพสามิตยาสูบระหว่างภาษียาสูบในประเทศและยาสูบนำเข้าจากต่างประเทศ อยู่ที่สัดส่วนร้อยละ 70:30 อย่างไรก็ตาม หลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ ซึ่งก่อให้เกิดการปรับลดราคาขายปลีกบุหรี่นำเข้าจากต่างประเทศ ผู้บริโภคเปลี่ยนไปบริโภคบุหรี่นำเข้าจากต่างประเทศมากขึ้น ส่งผลทำให้สัดส่วนรายได้ภาษีระหว่างยาสูบในประเทศและยาสูบนำเข้าจากต่างประเทศ ปรับตัวอยู่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ที่สัดส่วนประมาณ ร้อยละ 51:49

3.5.5 ประเด็นการจัดเก็บภาษีบุหรี่ไฟฟ้า

แม้ว่า พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ ได้เปิดช่องให้มีการขยายฐานภาษียาสูบให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า บารากู่ บารากู่ไฟฟ้า เป็นต้น แต่ในปัจจุบันบุหรี่ไฟฟ้ายังไม่สามารถซื้อขายกันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายประเทศไทย อันเป็นผลมาจากกฎหมายควบคุมบางฉบับ ได้แก่ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากู่และบารากู่ไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 ได้มีการกำหนดให้บารากู่และบารากู่ไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร และตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 กำหนดระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท สำหรับการสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ที่กำหนด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายควบคุมการนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้า แต่ในปัจจุบันยังคงพบการลักลอบนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้ามาจำหน่ายแบบผิดกฎหมาย ทั้งในตลาดมืดและอินเทอร์เน็ต ดังนั้น การพิจารณากำหนดให้มีการเปิดช่องขยายฐานภาษีดังกล่าว เพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีจากฐานอื่น ๆ ได้เพิ่มขึ้น จะต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศในมีความสอดคล้องกันด้วย เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินการของรัฐบาล

3.5.6 จำนวนบุหรี่หนีภาษี

จากการประกาศใช้ พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ ได้ส่งผลให้บุหรี่ซิการ์เรตที่ไม่ได้ชำระภาษีมีราคาต่ำกว่าของละประมาณ 30 – 40 บาท และจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในปี 2561 มีสัดส่วนบุหรี่ซิการ์เรตหนีภาษีคิดเป็นร้อยละ 5.2 ของบุหรี่ซิการ์เรตทั้งหมด และในปี 2562 สัดส่วนดังกล่าวขยายตัวเป็นร้อยละ 6.6 โดยพื้นที่ที่มีสัดส่วนบุหรี่ไม่เสียภาษีสูงที่สุดในประเทศคือภาคใต้ โดยเฉพาะจังหวัดสงขลา สตูล พัทลุง และระนอง

บทที่ 4

การศึกษาตัวอย่างการจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในบทที่ 4 การศึกษาตัวอย่างการจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศเป็นการศึกษาโครงสร้างการจัดเก็บภาษียาสูบ รายได้จากการจัดเก็บภาษียาสูบ ผลกระทบของการจัดเก็บภาษียาสูบต่ออุตสาหกรรมและเกษตรกร รวมถึงประเด็นเชิงนโยบายอื่น ๆ ของประเทศที่เป็นกรณีศึกษา จำนวน 6 ประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาการจัดเก็บภาษียาสูบของประเทศไทย ทั้งนี้ การกำหนดประเทศที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้พิจารณาจากข้อมูลปริมาณการบริโภคยาสูบต่อหัวประชากร สำหรับประเทศที่มีการบริโภคยาสูบต่อหัวประชากรใกล้เคียงกับประเทศไทย 3 ประเทศ และประเทศที่มีการบริโภคยาสูบต่อหัวประชากรสูงกว่าประเทศไทย 2 ประเทศ และประเทศที่มีการบริโภคยาสูบต่อหัวประชากรต่ำกว่าประเทศไทย 1 ประเทศ ดังนี้ (ตารางที่ 7)

ทั้งนี้ การวิเคราะห์กรณีศึกษาต่างประเทศจะแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อย่อย ได้แก่ 1) โครงสร้าง/อัตราการจัดเก็บ 2) รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ 3) ผลกระทบอุตสาหกรรม/เกษตรกร และ 4) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษียาสูบอื่น ๆ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า เป็นต้น โดยมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 การบริโภคยาสูบต่อหัวประชากร ปี 2559

ประเทศ		การบริโภคยาสูบต่อหัวประชากร (มวนต่อหัวคนต่อปี)
ประเทศไทย		837.4
ประเทศที่มีการบริโภคต่อหัวประชากรใกล้เคียงกับประเทศไทย	สหราชอาณาจักร	827.7
	สิงคโปร์	851.2
	ออสเตรเลีย	917.0
ประเทศที่มีการบริโภคต่อหัวประชากรสูงกว่าประเทศไทย	ฟิลิปปินส์	1,132.2
	อินโดนีเซีย	1,675.5
ประเทศที่มีการบริโภคต่อหัวประชากรต่ำกว่าประเทศไทย	มาเลเซีย	441.2
ค่าเฉลี่ยทั่วโลก		1,083

ที่มา: World Health Organization, World Cancer Report 2016.

4.1 สหราชอาณาจักร

4.1.1 โครงสร้าง/อัตราการจัดเก็บ

ประเทศสหราชอาณาจักรมีการผลิตยาสูบในประเทศ แต่ส่วนใหญ่เป็นการนำเข้ายาสูบจากต่างประเทศ โดยใช้โครงสร้างระบบภาษีสรรพสามิต 2 แบบ แบบตามปริมาณ (Specific Excise Tax) หรือคิดเป็นจำนวนภาษีต่อมวน และแบบตามมูลค่า (Ad valorem) หรือคิดเป็นร้อยละของราคาขาย โดยที่มีการกำหนดอัตราภาษีขั้นต่ำ (Minimum Excise Duty) เอาไว้ด้วย กรณีที่คำนวณภาษีแบบตามปริมาณ และแบบตามมูลค่ารวมกันแล้วยังต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำนี้ จะต้องจ่ายอัตราขั้นต่ำดังกล่าวแทน ซึ่งยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 20 โดยมีรายละเอียดของอัตราภาษีในตารางที่ 8 ดังนี้

ตารางที่ 8 อัตราภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ ประเทศสหราชอาณาจักร ปี 2560 – 2563

ประเภทของผลิตภัณฑ์ยาสูบ		อัตราภาษี สรรพสามิต ตั้งแต่วันที่ 22 พ.ย. 2560	อัตราภาษี สรรพสามิต ตั้งแต่วันที่ 29 ต.ค. 2561	อัตราภาษี สรรพสามิต ตั้งแต่วันที่ 11 มี.ค. 2563	อัตราภาษี สรรพสามิต ตั้งแต่วันที่ 16 พ.ย. 2563
บุหรี่	(หน่วย: ปอนด์ต่อพันมวน)	217.23	228.29	237.34	244.78
	ร้อยละของราคาขายปลีก (หน่วย: ปอนด์ต่อพันมวน)	16% (หรืออัตราภาษีขั้นต่ำ 280.15)	16% (หรืออัตราภาษีขั้นต่ำ 293.95)	16% (หรืออัตราภาษีขั้นต่ำ 305.23)	16.5% (หรืออัตราภาษีขั้นต่ำ 320.90)
ซิการ์ (หน่วย: ปอนด์ต่อกิโลกรัม)		270.96	284.76	296.04	305.32
ยาเส้นมวนมือ (Hand Rolling Tobacco) (หน่วย: ปอนด์ต่อกิโลกรัม)		221.18	234.65	253.33	271.40
ยาสูบอื่น ๆ และยาสูบสำหรับเคี้ยว (หน่วย: ปอนด์ต่อกิโลกรัม)		119.13	125.20	130.16	134.24
ยาสูบแบบให้ความร้อน (Tobacco for Heating) (หน่วย: ปอนด์ต่อกิโลกรัม)		NA	234.65 (ตั้งแต่ 1 ก.ค. 19 เป็นต้นไป)	243.95	251.60

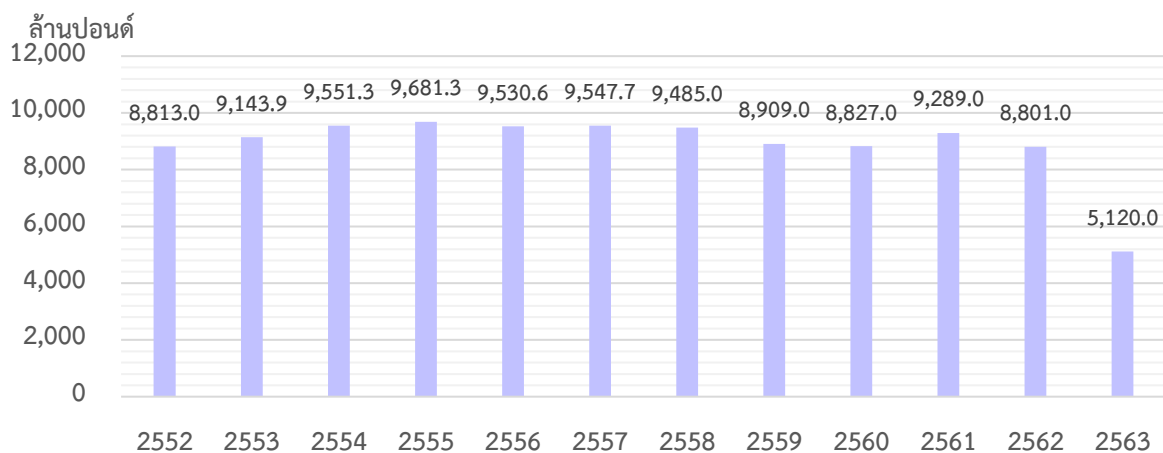
ที่มา: GOV.UK. (2020)

ทั้งนี้ สหราชอาณาจักรวางแผนปรับขึ้นอัตราภาษีตามปริมาณ ปีละร้อยละ 3 - 5 ของอัตราเดิม ส่วนอัตราตามมูลค่าอยู่ที่ร้อยละ 16.5 ของราคาขายปลีก ไม่เปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ปี 2553 หรือมากกว่า 10 ปีแล้ว และจากข้อมูลขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 2017) พบว่า สัดส่วนของภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ต่อซองสูงถึงร้อยละ 80.5 ในปี 2560

4.1.2 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบของประเทศสหราชอาณาจักรเป็นแหล่งรายได้อันดับที่ 2 ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งหมด รองลงมาจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมัน (Hydrocarbon oil) โดยในปี 2562 รัฐบาลจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบได้ 8,802.8 ล้านปอนด์ คิดเป็นร้อยละ 18.18 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมด 48,391.0 ล้านปอนด์ และคิดเป็นร้อยละ 1.3 ของรายได้ภาษีทั้งหมด 634,642 ล้านปอนด์ นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรยังสามารถจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากยาสูบได้อีกประมาณ 2.5 พันล้านปอนด์ รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 8

แผนภาพที่ 8 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศสหราชอาณาจักร ปี 2552 – 2563



หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2563 เป็นตัวเลขการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตช่วง 6 เดือนแรกของปี. (เมษายน – กันยายน 2563)

ที่มา: 1. OECD.stat (2020) 2. GOV.UK (2020)

4.1.3 ผลกระทบอุตสาหกรรม/เกษตรกร

ตลาดผลิตภัณฑ์ยาสูบภายในประเทศสหราชอาณาจักร ส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากต่างประเทศ ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ 3 ราย ได้แก่ 1) Imperial Tobacco International (ITL) 2) Japan Tobacco International (JTI) และ 3) Philip Morris International (PMI) ซึ่งครองส่วนแบ่งตลาดรวมกันถึงประมาณร้อยละ 70 ของทั้งตลาด ซึ่งมีผู้ประกอบการประมาณ 30 ราย นอกจากนี้ จากรายงานของธนาคารโลก พบว่า การดำเนินกลยุทธ์ต่อต้านการลักลอบนำเข้ายาสูบผิดกฎหมาย (Anti-Smuggling Strategy) และการค้าผิดกฎหมาย (Illicit Trade) อย่างเข้มข้นของประเทศสหราชอาณาจักรตั้งแต่ ปี 2543

เป็นต้นมา ส่งผลให้การปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบมีประสิทธิภาพในการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล และลดปริมาณการบริโภคของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม FCTC เชื่อว่า ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ลักลอบนำเข้า บุหรี่ของแบรนด์ตนเองอย่างผิดกฎหมาย และใช้เป็นข้ออ้างกับรัฐบาลในการลดอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบ ทั้งนี้ จากรายงาน Measuring Tax Gaps ของ HM Revenue & Customs คาดการณ์ว่า การสูญเสียรายได้ ภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่มจากการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายในปี 2562 อยู่ที่ประมาณ 1,900 ล้านปอนด์ ประกอบด้วย การสูญเสียรายได้จากการค้าบุหรี่ที่ผิดกฎหมาย 900 ล้านปอนด์ และการค้ายาเส้นมวนมือ (Hand Rolling Tobacco) ที่ผิดกฎหมาย ประมาณ 1,000 ล้านปอนด์

4.1.4 ประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดเก็บบุหรี่อื่น ๆ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า เป็นต้น

ในปี 2561 คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (The Science and Technology Committee) รัฐสภาอังกฤษ ได้เผยแพร่รายงานการตรวจสอบผลการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และนโยบาย ในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า (e-Cigarettes) โดยสรุปว่า การใช้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นอันตรายน้อยกว่าการสูบบุหรี่ จากใบยาสูบแบบปกติถึงร้อยละ 95 และบุหรี่ไฟฟ้าควรได้รับการสนับสนุนให้ใช้ผ่านคำสั่งของแพทย์ เพื่อช่วยให้ผู้สูบบุหรี่เลิกบุหรี่ได้มากขึ้น อีกทั้งยังเรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนปรนกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้บุหรี่ ไฟฟ้า เพื่อให้ผู้สูบบุหรี่เปลี่ยนมาใช้มากขึ้น ทั้งนี้ ในประเทศอังกฤษมีผู้ใช้บุหรี่ไฟฟ้าเกือบ 3 ล้านคน โดยกว่า 470,000 คนใช้เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยเลิกบุหรี่ และผลที่ตามมา คือ ผู้ที่เลิกบุหรี่สำเร็จได้น้อยกว่า 20,000 คนต่อปี (House of Commons Science and Technology Committee, 2018)

4.2 สิงคโปร์

4.2.1 โครงสร้าง/อัตราการจัดเก็บ

ประเทศสิงคโปร์ ไม่มีผลิตภัณฑ์ยาสูบภายในประเทศ ผลิตภัณฑ์ยาสูบส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศทั่วโลก การจัดเก็บภาษียาสูบเป็นการจัดเก็บในลักษณะอากรขาเข้า (Excise Duty) โดยเริ่มมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบครั้งแรกในปี 2526 โดยใช้ระบบภาษีสรรพสามิตแบบตามปริมาณ (Specific Excise Tax) ซึ่งเป็นระบบที่คำนวณภาษีจำนวนเงินมูลค่าหนึ่งต่อหนึ่งหน่วยวัดอยู่ที่ 14 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อกิโลกรัม จนกระทั่งในปี 2546 สิงคโปร์เปลี่ยนมาจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบตามปริมาณในหน่วยอัตราภาษีต่อมวนที่มีน้ำหนักไม่เกิน 1 กรัม เนื่องจากปรากฏการณ์การนำเข้า บุหรี่ซิการ์แรตที่มีราคาต่ำ ปริมาณยาสูบต่ำ และมีน้ำหนักเบา ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2543 ถึงร้อยละ 25 ซึ่งทำให้เยาวชนในประเทศติดการสูบบุหรี่มากขึ้น

ตั้งแต่ปี 2561 จนถึงปัจจุบัน การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจำแนกตามฐานจากประเภทของผลิตภัณฑ์ มีอัตราการจัดเก็บ ดังนี้

- ซิการ์ เซอรูต ซิการ์โล่ จัดเก็บภาษีอยู่ที่ 427 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อกิโลกรัม หรือ 42.7 เซนต์ต่อมวน (ทุกกรัมหรือเศษของกรัม)
- ยาสูบที่ไม่ผ่านกระบวนการผลิต (Unmanufactured Tobacco) และยาสูบตัด (Cut Tobacco) มีการเก็บภาษีสรรพสามิตที่ 388 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อกิโลกรัม
- บุหรี่ซิการ์แรตที่ใช้ยาสูบ (Cigarettes Containing Tobacco) หรือของที่ใช้แทนยาสูบ (Tobacco Substitutes) จัดเก็บภาษีอยู่ที่ 43 เซนต์ต่อมวน (ทุกกรัมหรือเศษของกรัม)

การปรับอัตราภาษีในปี 2561 ดังกล่าวเป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 10 ของอัตราเดิม โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีในรอบ 4 ปี หลังจากการปรับขึ้นอัตราครั้งก่อนในปี 2557 ในอัตราร้อยละ 10 ของอัตราเดิมเช่นกัน (รายละเอียดตามตารางที่ 9) ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์คาดการณ์ว่า การปรับขึ้นอัตราภาษีจะส่งผลให้การบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบของประชาชนลดลงร้อยละ 5 ตาม Article 6 ของกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (WHO Framework Convention on Tobacco Control: WHO FCTC) ปี 2546 ซึ่งคำนวณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสินค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบไว้อยู่ที่ 0.5 โดยรัฐบาลสิงคโปร์ขึ้นอัตราภาษีเพื่อมุ่งหวังที่จะลดการสูบบุหรี่ของกลุ่มประชาชนผู้สูบบุหรี่ช่วงอายุ 18 - 29 ปี ทั้งนี้ สัดส่วนอัตราภาษีโดยรวมเมื่อคิดเป็นร้อยละของราคาขายปลีกอยู่ที่ 65.3 นอกจากนั้น ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 7 ทั้งนี้ สัดส่วนของภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ต่อซองสูงถึงร้อยละ 67.5 ในปี 2561 (Southeast Asia Tobacco Control Alliance, 2019)

4.2.2 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบเป็นแหล่งรายได้อันดับที่ 1 ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งหมด โดยในปี 2562 รัฐบาลจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบได้ 1,259.40 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ คิดเป็นร้อยละ 38.9 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมด 3,396.3 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ และคิดเป็นร้อยละ 1.9 ของรายได้ภาษีทั้งหมด 69,273.40 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 9

ตารางที่ 9 อัตราภาษีสรรพสามิตบุรี่ซิการ์เรต ประเทศสิงคโปร์ ปี 2515 – 2563

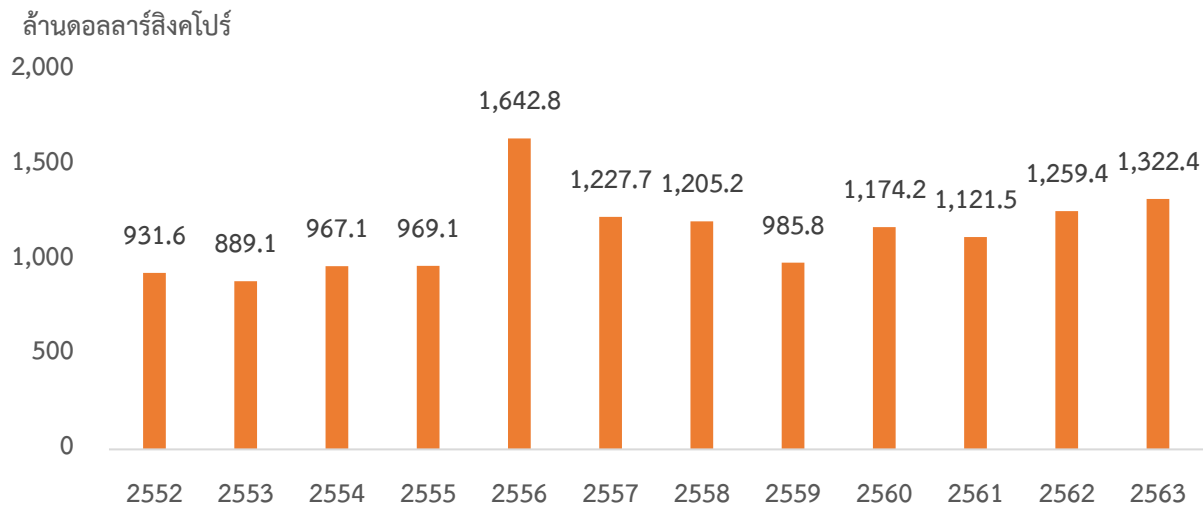
ปี ค.ศ.	อัตราภาษีสรรพสามิต (ดอลลาร์สิงคโปร์)	ราคาขายปลีกต่อซอง (ดอลลาร์สิงคโปร์)
2526	14 ต่อκιโลกรัม	-
2530	34 14 ต่อκιโลกรัม	2.8
2533	42 14 ต่อκιโลกรัม	3.3
2534	50 14 ต่อκιโลกรัม	3.7
2536	60 14 ต่อκιโลกรัม	4.9
2538 - 2541	115 14 ต่อκιโลกรัม	5.5
2541 - 2542	130 14 ต่อκιโลกรัม	6.8
2543	150 14 ต่อκιโลกรัม	6.4
2544	180 14 ต่อκιโลกรัม	6.9
2545	210 14 ต่อκιโลกรัม	6.5
มี.ค. 2546	255 14 ต่อκιโลกรัม	7.7
ก.ค. 2546	0.255 ต่อมวน ทุกกรัมหรือเศษของกรัม	8.5
2547	0.293 ต่อมวน ทุกกรัมหรือเศษของกรัม	9.6
2548 - 2556	0.352 ต่อมวน ทุกกรัมหรือเศษของกรัม	11.9
2557 - 2559	0.388 ต่อมวน ทุกกรัมหรือเศษของกรัม	12.04
ก.พ. 2562	0.427 ต่อมวน ทุกกรัมหรือเศษของกรัม	13.08

หมายเหตุ: อัตราภาษีสรรพสามิตเป็นอัตราของผลิตภัณฑ์ยาสูบประเภทที่มีอัตราสูงสุด

ที่มา: 1. Southeast Asia Tobacco Control Alliance (2016)

2. Statista (2019)

แผนภาพที่ 9 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศสิงคโปร์ ปี 2552 – 2563



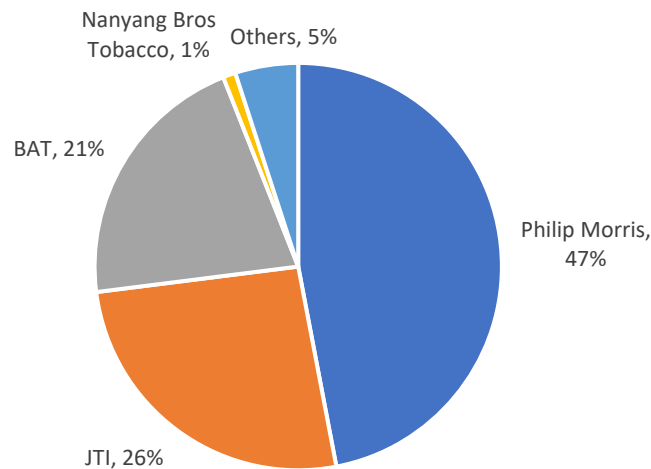
หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2563 เป็นตัวเลขจากการคาดการณ์

ที่มา: 1. OECD.stat (2020) 2. Ministry of Finance (Singapore) (2021)

4.2.3 ผลกระทบอุตสาหกรรม/เกษตรกร

ประเทศสิงคโปร์ไม่มีการผลิตยาสูบภายในประเทศ การปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบ จึงไม่มีผลกระทบต่อเกษตรกรภายในประเทศ การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบภายในประเทศ เป็นการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากต่างประเทศ ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ 3 ราย ได้แก่ 1) Philip Morris Singapore ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 47 2) Japan Tobacco International Singapore (JTI) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 27 และ 3) British American Tobacco Singapore (BAT) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 21 โดยทั้ง 3 รายครองส่วนแบ่งตลาดรวมกันถึงร้อยละ 94 (รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 10) ถึงแม้ว่าการขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิต และนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนาดใหญ่ แต่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่สามารถตอบโต้ทางการสิงคโปร์ได้ผ่านกลไกการค้าระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น การขยายขนาดของคำเตือนอันตรายของการสูบบุหรี่ (Health Warning) เป็นการละเมิดกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) และข้อตกลงเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS) เป็นต้น

แผนภาพที่ 10 ส่วนแบ่งตลาดยาสูบ ประเทศสิงคโปร์ ปี 2562



ที่มา: Southeast Asia Tobacco Control Alliance (2019)

4.2.4 ประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดเก็บบุหรี่อื่น ๆ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า เป็นต้น

หนึ่งในนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ (Tobacco Control) ของประเทศสิงคโปร์ คือ การบังคับใช้กฎหมายห้ามนำเข้า จัดจำหน่าย แจกจ่าย หรือเสนอขายผลิตภัณฑ์ผลิตภัณฑ์ที่คล้ายยาสูบ (Imitation Tobacco Products) ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ปล่อยไอหรือควัน (Vaporiser) เช่น บุหรี่ไฟฟ้า (E-Cigarette) บุหรี่ไฟฟ้าทรงไปป์ (E-Pipes) และบุหรี่ไฟฟ้าทรงซิการ์ (E-Cigars) เป็นต้น และผลิตภัณฑ์อาหาร ขนม และของเล่น ที่สามารถใช้กับยาสูบได้ แม้จะใช้งานในพื้นที่ส่วนตัว เช่น ที่อยู่อาศัย ก็ตาม หากผู้ใดฝ่าฝืน มีโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ส่งผลให้สิงคโปร์เป็นหนึ่งในประเทศที่มีกฎหมายควบคุมสินค้าประเภทบุหรี่ไฟฟ้าเข้มงวดที่สุดในโลก นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังประกาศห้ามจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (Harmful Tobacco Product) เช่น ใบยาสูบแห้งแต่งกลิ่นรสสำหรับเคี้ยว (Loose Leaf Chewing Tobacco) ยาสูบชนิดฉุนสำหรับเคี้ยว (Plug Chewing Tobacco) ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่สามารถละลายได้ (Dissolvable Tobacco) เป็นต้น

4.3 ออสเตรเลีย

4.3.1 โครงสร้าง/อัตราการจัดเก็บ

ประเทศออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่จริงจังกับความพยายามลดจำนวนผู้สูบบุหรี่ โดยมีการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ขึ้นอย่างมากและต่อเนื่องตั้งแต่เดือนเมษายน 2553 จนปัจจุบันจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่มีน้ำหนักไม่เกิน 0.8 กรัมต่อมวนที่อัตรา 1.10360 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อมวน และจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ที่มีน้ำหนักเกิน 0.8 กรัมต่อมวนและยาสูบที่อัตรา 1576.57 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อกิโลกรัม ซึ่งสามารถสรุปการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ในปี 2563 ได้ตามตารางที่ 10

จากโครงสร้างอัตราภาษีปัจจุบันทำให้บุหรี่มีราคาต่อซองสูงมาก เช่น บุหรี่มาโบโร โกลด์ (Marlboro Gold) จำนวนบุหรี่ 25 มวนต่อซอง มีราคาขายปลีกอยู่ที่ ซองละ 48.50 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ในขณะที่บุหรี่ทั่วไปที่มีจำนวนบุหรี่ 20 มวนต่อซอง จะมีราคาขายปลีกเฉลี่ยอยู่ที่ซองละ 35 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ดังนั้น หากสูบบุหรี่วันละ 1 ซอง จะมีค่าใช้จ่ายในการซื้อบุหรี่เท่ากับ 12,500 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี (Dean, 2020) หรือประมาณ 287,610 บาทต่อปี (อัตราแลกเปลี่ยนเท่ากับ 23.00875 บาทต่อดอลลาร์ออสเตรเลีย ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562) จากข้อมูลขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development, 2017) พบว่า สัดส่วนของภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ต่อซองสูงถึงร้อยละ 58.89 ในปี 2560

ตารางที่ 10 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิกาแรต ประเทศออสเตรเลีย ปี 2563 เป็นต้นไป

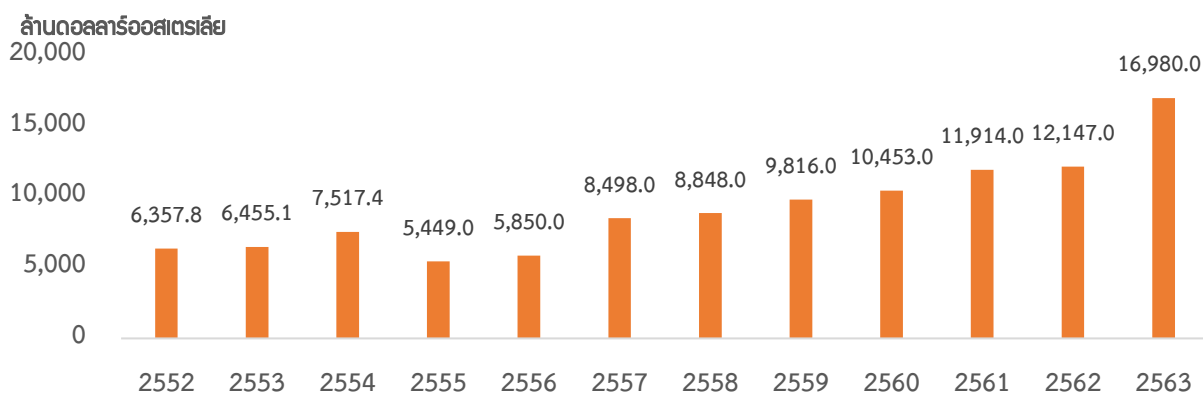
พิกัดภาษี	รายการ	หน่วย	1 มี.ค. – 31 ส.ค. 2563	1 ก.ย. 2563
5.1	น้ำหนักยาสูบไม่เกิน 0.8 กรัมต่อมวน	ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อมวน	0.94964	1.10360
5.5	- น้ำหนักยาสูบเกิน 0.8 กรัมต่อมวน - ยาสูบไม่อยู่ในรูปของมวน	ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อกิโลกรัม	1,309.85	1,576.57
5.8	ผลิตภัณฑ์ยาสูบปรุงกลิ่น	--	คำนวณตามมาตรา 6AAC	คำนวณตามมาตรา 6AAC

ที่มา: Australian Taxation Office (2020)

4.3.2 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ

ในปี 2560 รัฐบาลจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศได้ 10,453 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย คิดเป็นร้อยละ 44.16 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมด 23,673 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และคิดเป็นร้อยละ 1.98 ของรายได้ภาษีทั้งหมด 527,184 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย¹ รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 11

แผนภาพที่ 11 ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศออสเตรเลีย ปี 2552 – 2563



หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2563 เป็นตัวเลขคาดการณ์

ที่มา: Tobacco in Australia (2020)

4.3.3 ผลกระทบอุตสาหกรรม/เกษตรกร

ประเทศออสเตรเลียไม่มีการปลูกยาสูบและไม่มีการผลิตยาสูบภายในประเทศ การปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบจึงไม่มีผลกระทบต่อเกษตรกรภายในประเทศ การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบภายในประเทศเป็นการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากต่างประเทศ ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ 3 ราย ได้แก่ 1) British American Tobacco Australia (BATA) 2) Philip Morris International Australia (PMA) และ 3) Imperial Tobacco Australia (ITA) ซึ่งครองส่วนแบ่งตลาดคิดเป็นร้อยละ 47.6 ร้อยละ 22.8 และร้อยละ 12.4 ตามลำดับ โดยถือครองตลาดรวมกันถึงร้อยละ 82.8

ถึงแม้ว่าการขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตและนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่จะส่งผลให้ความต้องการบุหรี่ที่มวนด้วยเครื่องจักรลดลงกว่า 1,000 ล้านมวนในปี 2560 เมื่อเทียบกับปี 2559 หรือลดลงประมาณร้อยละ 6.7 แต่มูลค่าของบุหรี่ที่จำหน่ายกลับสูงขึ้นร้อยละ 67 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 781 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย โดยในช่วงปี 2560 – 2561 BATA PMA และ ITA มีกำไรสุทธิหลังจ่ายภาษีแล้วเท่ากับ 694.1 113.0 และ 31.1 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียตามลำดับ

ที่มา: ¹ ข้อมูลรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมดและข้อมูลรายได้ภาษีทั้งหมดนำมาจาก OECD.Stat (2020)

4.3.4 ประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดเก็บบุหรี่อื่น ๆ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า เป็นต้น

แม้ประเทศออสเตรเลียจะมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นรัฐ จำนวน 6 รัฐ (New South Wales: NSW, Queensland: Qld, South Australia: SA, Tasmania, Victoria และ Western Australia: WA) เขตการปกครองหลัก จำนวน 2 เขต (Australian Capital Territory: ACT และ Northern Territory: NT) และเขตการปกครองรอง จำนวน 3 เขต (Norfolk Island Christmas Island และ Cocos Keeling Islands) กฎหมายการจำหน่าย การซื้อ และการสูบบุหรี่ไฟฟ้า รวมทั้งนโยบายการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้าและข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ

จากการศึกษาข้อมูลประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุหรี่ไฟฟ้าของรัฐทั้ง 6 รัฐและ ACT แล้ว พบว่า โดยภาพรวมแล้วการสูบบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศออสเตรเลียไม่ผิดกฎหมาย หากไม่มีสารนิโคติน ในบุหรี่ไฟฟ้านั้น การห้ามจำหน่ายบุหรี่ให้แก่ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี การห้ามสูบบุหรี่ไฟฟ้าในสถานที่ที่ห้ามการสูบบุหรี่แบบปกติ การห้ามโฆษณา การห้ามส่งเสริมการขาย การห้ามแสดงสินค้าในร้านค้าปลีก การห้ามให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นรางวัลในการแข่งขัน รวมทั้งการห้ามจำหน่ายบุหรี่ไฟฟ้าและของเหลวสำหรับบุหรี่ไฟฟ้าที่มีสารนิโคติน ยกเว้นรัฐ WA ที่ออกกฎหมายว่าการสูบบุหรี่ไฟฟ้าในรัฐนั้นผิดกฎหมาย และประชาชนของรัฐ Victoria และรัฐ Tasmania สามารถใช้บุหรี่ไฟฟ้าที่มีสารนิโคตินได้ตามปริมาณที่อนุญาตหากแพทย์เป็นผู้สั่งให้ใช้เพื่อการบำบัดรักษา อย่างไรก็ตาม บางรัฐ มีนโยบายที่เข้มงวดกว่ารัฐอื่นเกี่ยวกับการลงโทษผู้สูบบุหรี่ไฟฟ้าในที่ห้ามสูบและปรับผู้สูบบุหรี่ไฟฟ้าทันที เช่น รัฐ SA คิดค่าปรับ 105 – 750 ดอลลาร์ออสเตรเลีย รัฐ NSW คิดค่าปรับ 300 ดอลลาร์ออสเตรเลีย เป็นต้น สำหรับการลงโทษผู้ที่จำหน่ายบุหรี่ไฟฟ้าให้แก่ผู้ที่มีอายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้น รัฐ SA จริงจังมากในประเด็นนี้ เจ้าของธุรกิจจำหน่ายบุหรี่ไฟฟ้าจะถูกปรับ 20,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียหากถูกจับเป็นครั้งแรก และถูกปรับ 40,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียหากถูกจับครั้งถัดไป ส่วนผู้ที่จำหน่ายจะถูกปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

ในด้านการให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายของการสูบบุหรี่ไฟฟ้านั้น ประเทศออสเตรเลียให้ข้อมูลชัดเจนว่าการสูบบุหรี่ไฟฟ้าไม่ปลอดภัย ผู้สูบและผู้สูบบุหรี่ไฟฟ้ามือสองอาจได้รับอันตรายจากสารเคมีที่ใช้ในบุหรี่ไฟฟ้า การผลิตบุหรี่ไฟฟ้าอาจจะไม่ได้มาตรฐาน อาจมีการรั่วไหลของสารเคมีหรือแบตเตอรี่ อันจะก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้สูบบุหรี่ไฟฟ้า กลิ่นที่ใช้เติมในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าอาจจะเป็นพิษเมื่อโดนความร้อน แม้ว่าสารเหล่านั้นจะปลอดภัยเมื่อใช้เติมในอาหารก็ตาม นอกจากนี้ ยังไม่มีการรับรองว่าการสูบบุหรี่ไฟฟ้าจะสามารถช่วยลดการติดบุหรี่ได้

4.4 ฟิลิปปีนส์

4.4.1 โครงสร้าง/อัตราการจัดเก็บ

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการลดปริมาณคนสูบบุหรี่ โดยการปฏิรูปภาษียาสูบในปี 2555 ของประเทศฟิลิปปินส์ เป็นหนึ่งในแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างประเทศ (International Best Practice) ของอาเซียน และของโลก เนื่องจากฟิลิปปินส์ปรับอัตราภาษีบุหรี่ซิการ์เรตจากระบบ 4 อัตรา เป็น อัตราเดียว พร้อมกับขึ้นอัตราภาษีอย่างมาก มีผลกระทบในการลดความสามารถที่จะซื้อบุหรี่ (Affordability) ลดปัญหาการบริโภคบุหรี่ราคาถูก (Down Trading) แทนบุหรี่ ที่ราคาแพงขึ้นจากการปรับขึ้นอัตราภาษีได้ ส่งผลให้สัดส่วนของผู้ใหญ่ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป สูบบุหรี่ลดลงจากร้อยละ 28.3 ในปี 2552 เหลือร้อยละ 22.7 ในปี 2558 (The Campaign for Tobacco-Free Kids, 2017)

ก่อนที่จะมีการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตเมื่อปลายปี 2555 ระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตของประเทศฟิลิปปินส์มีความซับซ้อนเนื่องจากมีการจัดเก็บตามราคาขายปลีกสุทธิถึง 4 อัตรา และจัดเก็บภาษี “บุหรี่ซิการ์เรตที่บรรจุด้วยเครื่องจักร” ในอัตราที่ต่างจาก “บุหรี่ซิการ์เรตที่บรรจุด้วยมือ” รวมทั้งการกำหนดอัตราภาษีเฉพาะสำหรับบุหรี่ซิการ์เรตบางยี่ห้อเพื่อปกป้องผู้ผลิตบางกลุ่มจากคู่แข่งรายอื่น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 11

ตารางที่ 11 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรต ประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2555

บุหรี่ซิการ์เรตที่บรรจุด้วยเครื่องจักร*		บุหรี่ซิการ์เรตที่บรรจุด้วยมือ**
ราคาขายปลีกต่อซอง	อัตราภาษีต่อซอง (เปโซ)	อัตราภาษีต่อซอง (เปโซ)
น้อยกว่า 5 เปโซ	2.72	2.72
ตั้งแต่ 5 เปโซถึง 6.5 เปโซ	7.56	
ตั้งแต่ 6.51 เปโซถึง 10 เปโซ	12.00	
มากกว่า 10 เปโซขึ้นไป	28.30	

หมายเหตุ: *บรรจุซองละ 20 มวน **บรรจุซองละ 30 มวน

ที่มา: บริษัท ฟิลลิป มอริส เทรดิง ไทยแลนด์ (จำกัด) (2562)

เมื่อสภาองเกรสของประเทศฟิลิปปินส์ปฏิรูปภาษีสรรพสามิต เมื่อเดือนธันวาคม 2555 โดยมีมติเห็นชอบกฎหมายปฏิรูปภาษีบาป (Sin Tax Reform Act) ภายใต้พระราชบัญญัติสาธารณรัฐ 10351 (Republic Act No. 10351: RA 10351) โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่มีความซับซ้อนและเหลื่อมล้ำระหว่าง “บุหรี่ซิการ์เรตที่บรรจุด้วยเครื่องจักร” และ “บุหรี่ซิการ์เรตที่บรรจุด้วยมือ” ไปเป็นการจัดเก็บตามปริมาณแบบอัตราเดียวภายในระยะเวลา 5 ปี ซึ่งอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตใหม่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12 อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบที่บรรจุภาชนะ ประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2556 เป็นต้นไป
ตาม RA 10351

วันที่กฎหมาย มีผลบังคับใช้ (ค.ศ.)	บุหรี่ยาสูบที่บรรจุด้วยเครื่องจักร*		บุหรี่ยาสูบที่บรรจุด้วยมือ**
	ราคาขายปลีกต่อซอง (เปโซ)	อัตราภาษีต่อซอง (เปโซ)	อัตราภาษีต่อซอง (เปโซ)
1 มกราคม 2556	> 11.5	25	12
	<=11.5	12	
1 มกราคม 2557	> 11.5	27	15
	<=11.5	17	
1 มกราคม 2558	> 11.5	28	18
	<=11.5	21	
1 มกราคม 2559	> 11.5	29	21
	<=11.5	25	
1 มกราคม 2560	ไม่มีเงื่อนไข	30	30
1 มกราคม 2561 เป็นต้นไป	ไม่มีเงื่อนไข	เพิ่มขึ้นร้อยละ 4 จากปีก่อนหน้า	เพิ่มขึ้นร้อยละ 4 จากปีก่อนหน้า

ที่มา: บริษัท ฟิลลิป มอริส เทอร์ตี้ ไทแลนด์ (จำกัด) (2562)

จากตารางที่ 12 จะเห็นว่า ในปี 2556 มีการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตให้สูงขึ้นถึงร้อยละ 340 (สำหรับบุหรี่ยาสูบที่บรรจุด้วยมือ และบุหรี่ยาสูบที่บรรจุด้วยเครื่องจักรราคาน้อยกว่า 5 เปโซต่อซอง: ภาษีจาก 2.72 เปโซต่อซอง เป็น 12 เปโซต่อซอง) และมีการปรับอัตราภาษีให้สูงขึ้นทุกปี โดยบุหรี่ยาสูบที่บรรจุด้วยเครื่องจักรจะมีช่องว่างระหว่างอัตราภาษีของบุหรี่ยาสูบที่มีราคาต่อซอง “สูง” (มากกว่า 11.5 เปโซต่อซอง) และ “ต่ำ” (น้อยกว่าหรือเท่ากับ 11.5 เปโซต่อซอง) แคบลงทุกปี และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2560 อัตราภาษีสำหรับบุหรี่ยาสูบที่บรรจุด้วยเครื่องจักรไม่ขึ้นอยู่กับราคาต่อซอง และมีอัตราเดียวกันกับบุหรี่ยาสูบที่บรรจุด้วยมือ โดยอัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 จากปีก่อนหน้าทุกปีเพื่อปรับตามอัตราเงินเฟ้อ

การสำรวจจำนวนผู้สูบบุหรี่ในปี 2558 พบว่ามีจำนวนผู้สูบบุหรี่ลดลงถึง 1 ล้านคน ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตในปี 2555 สภาองเกรสของฟิลิปปินส์จึงได้มีการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตอีก 2 ครั้ง เมื่อเดือนธันวาคม 2560 ภายใต้พระราชบัญญัติสาธารณรัฐ 10963 (Republic Act No. 10963: RA 10963) และเมื่อเดือนมิถุนายน 2562 ภายใต้พระราชบัญญัติสาธารณรัฐ 11346 (Republic Act No. 11346: RA 11346) และสัดส่วนของภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ยาสูบต่อซองสูงถึงร้อยละ 56.2 ในปี 2561 (Southeast Asia Tobacco Control Alliance, 2018) โดยสามารถสรุปอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบที่บรรจุภาชนะตามการปรับของกฎหมาย ซึ่งไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 12 ได้ดังตารางที่ 13

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์แรต ประเทศฟิลิปปินส์
ที่จัดเก็บตาม RA 10963 และ RA 11346

กฎหมาย	อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์แรตต่อซอง (เปโซ) ในปี พ.ศ.							
	2560	2561	2562	2563	2564	2565	2566	2567 เป็นต้นไป
RA 10963	30.00	32.50/ 35.00	35.00	37.50	37.50	40.00	40.00	เพิ่มขึ้น ร้อยละ 4 ต่อปี
RA 11346	--	--	--	45.00	50.00	55.00	60.00	เพิ่มขึ้น ร้อยละ 5 ต่อปี

ที่มา: Southeast Asia Tobacco Control Alliance (2018)

นอกจากพระราชบัญญัติสาธารณรัฐ 10351 เมื่อปี 2555 จะปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์แรตแล้ว อัตราภาษีสรรพสามิตซิการ์ก็ถูกปรับขึ้นเช่นกัน โดยสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงของอัตราภาษีสรรพสามิตซิการ์ตามตารางที่ 14 และแสดงอัตราภาษีสรรพสามิตซิการ์ที่จัดเก็บตั้งแต่ 2556 เป็นต้นมาได้ตามตารางที่ 15

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบอัตราภาษีสรรพสามิตซิการ์ ประเทศฟิลิปปินส์
ก่อนและหลังการบังคับใช้ RA 10351 ในปี 2555

ก่อนการบังคับใช้ RA 10351		หลังการบังคับใช้ RA 10351	
ราคาขายปลีกสุทธิ	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557 เป็นต้นไป
น้อยกว่าหรือเท่ากับ 500 เปโซ	ร้อยละ 10 ของ ราคาขายปลีกสุทธิ	ร้อยละ 20 ของ ราคาขายปลีกสุทธิ	ร้อยละ 20 ของ ราคาขายปลีกสุทธิ
มากกว่า 500 เปโซขึ้นไป	50 เปโซ บวกร้อยละ 15 ของราคาขายปลีกสุทธิ ที่เกิน 500 เปโซ	บวก 5 เปโซ	และเพิ่มอัตราตามสภาพ ที่จัดเก็บในปีก่อนหน้า อีกร้อยละ 4

ที่มา: Southeast Asia Tobacco Control Alliance (2016)

ตารางที่ 15 อัตราภาษีสรรพสามิตชิการ์ ประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2556 เป็นต้นไป

อัตราภาษีสรรพสามิตชิการ์	ปี ค.ศ.					
	2556	2557	2558	2559	2560	2561 เป็นต้นไป
ตามราคา: ราคาขายปลีกสุทธิของชิการ์ 1 มวน (ไม่รวมภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม)	ร้อยละ 20	ร้อยละ 20	ร้อยละ 20	ร้อยละ 20	ร้อยละ 20	ร้อยละ 20
ตามสภาพ: ต่อชิการ์ 1 มวน	5.00 เปโซ	5.20 เปโซ	5.41 เปโซ	5.62 เปโซ	5.85 เปโซ	เพิ่มขึ้นร้อยละ 4 จากปีก่อนหน้า

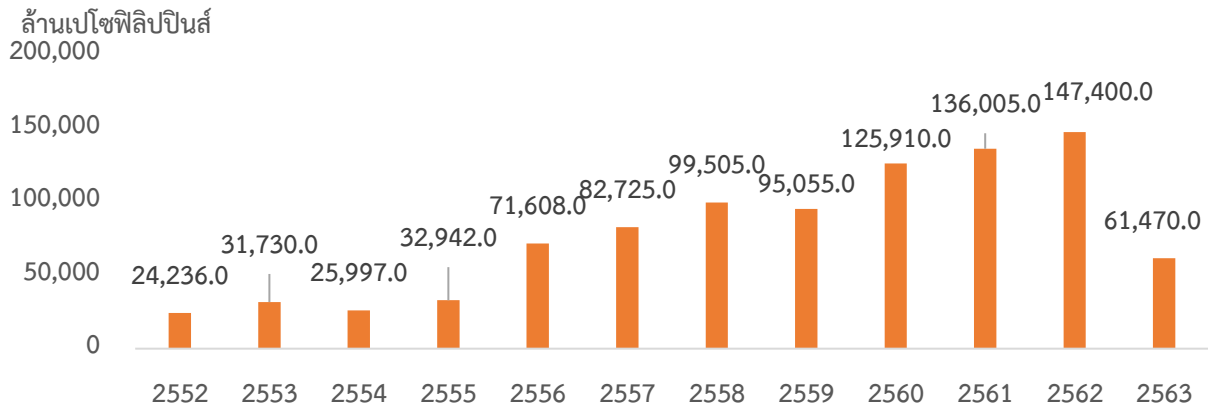
ที่มา: Bureau of Internal Revenue - Republic of the Philippines (2020)

4.4.2 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ

แม้ประเทศฟิลิปปินส์จะปรับอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบขึ้นอย่างมากตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติ 10351 เมื่อปี 2555 จนทำให้จำนวนประชากรที่สูบบุหรี่ลดลงถึง 1 ล้านคนหลังจากการบังคับใช้อัตราภาษีตามพระราชบัญญัติ 10351 ได้เพียง 2 ปี รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังสามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบได้เกินเป้าหมายที่ตั้งไว้ทุกปี² ตั้งแต่ 2556 และในปี 2562 ภาษีสรรพสามิตยาสูบเป็นแหล่งรายได้อันดับที่ 1 ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งหมดของประเทศ โดยสามารถจัดเก็บได้ถึง 147.4 พันล้านเปโซฟิลิปปินส์ คิดเป็นร้อยละ 54.8 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมด 269.1 พันล้านเปโซฟิลิปปินส์ และคิดเป็นร้อยละ 6.75 ของรายได้ภาษีทั้งหมด 2,182.1 พันล้านเปโซฟิลิปปินส์

หมายเหตุ: ² ทั้งนี้ ร้อยละ 15 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นจะถูกนำไปใช้ในโครงการส่งเสริมให้เกษตรกรและแรงงานที่ปลูกยาสูบหันไปปลูกพืชที่สร้างรายได้ชนิดอื่นแทน ส่วนอีกร้อยละ 85 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน โดยร้อยละ 80 จะถูกนำไปใช้ในโครงการประกันสุขภาพทั่วไป .การดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาสหัสวรรษ (The Millennium Development Goals) และโครงการสร้างความตระหนักในการรักษาสุขภาพ ส่วนอีกร้อยละ 20 จะถูกนำไปจัดสรรสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์และการซื้อเครื่องมือแพทย์ที่จำเป็นตามที่กรมสุขภาพ (Department of Health: DOH) ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับกระทรวงสาธารณสุขเห็นสมควร

แผนภาพที่ 12 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2552 – 2563



หมายเหตุ: 1. ข้อมูลปี 2552 – 2561 ที่มา: OECD.Stat (2020)

2. ข้อมูลปี 2562 ที่มา: Padin, M. G. (2020)

3. ข้อมูลปี 2563 เป็นตัวเลขการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตช่วง 6 เดือนแรกของปี. (ม.ค. – มิ.ย. 2563)

ที่มา: Department of Finance (2020)

4.4.3 ผลกระทบอุตสาหกรรม/เกษตรกร

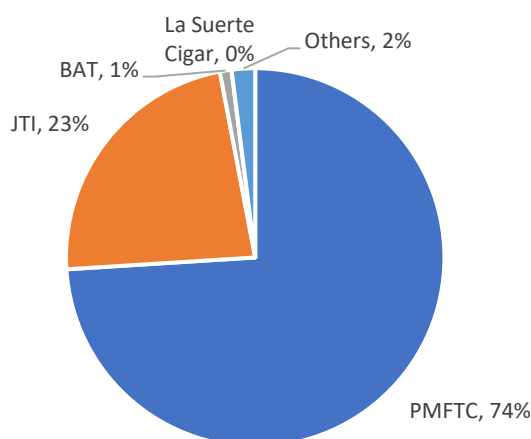
ประเทศฟิลิปปินส์มีการผลิตยาสูบภายในประเทศ การปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบทำให้ความต้องการยาสูบลดลง แต่เกษตรกรรายเล็กในประเทศฟิลิปปินส์ยังคงปลูกยาสูบ นักวิจัยจากมหาวิทยาลัย McGill ซึ่งนำโดย Dr. Adriana Appau นักวิจัยจากมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย และทีมวิจัยด้านนโยบายเศรษฐศาสตร์และสุขภาพ (The Economic and Health Policy Research Team) จากสมาคมโรคมะเร็งแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Cancer Society) ได้ทำวิจัยเพื่อหาคำตอบสำหรับข้อสงสัยนี้ และพบว่าเกษตรกรเข้าใจว่าการปลูกยาสูบก่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าพืชเศรษฐกิจอื่น แต่เป็นความเข้าใจที่ผิดเนื่องจากเกษตรกรไม่ได้รวมต้นทุนด้านแรงงานซึ่งเป็นต้นทุนหลักในการคำนวณผลตอบแทนของการปลูกยาสูบ นอกจากนี้ แม้จะมีโครงการส่งเสริมให้เกษตรกรหันไปปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นแทนยาสูบ เกษตรกรก็อาจจะไม่เปลี่ยนไปปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นแทนยาสูบเนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน และการปลูกยาสูบสามารถทำให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบได้ด้วย (Appau, A. & Drope, J., 2019)

ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จำหน่ายในประเทศฟิลิปปินส์มีทั้งที่ผลิตภายในประเทศและที่นำเข้า โดยตลาดยาสูบประเทศฟิลิปปินส์มีผู้ประกอบการขนาดใหญ่ 2 ราย ได้แก่ 1) Philip Morris Fortune Tobacco Corporation Inc (PMFTC Inc)³ ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 74 และ 2) Japan Tobacco International (JTI) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 23 ซึ่งสองรายใหญ่นี้ครองส่วนแบ่งตลาดรวมกันถึงร้อยละ 97 (รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 13) องค์การอนามัยโลก (Weiler, G. A., 2019) ได้ให้ข้อมูลในปี 2562 ว่าผู้ประกอบการผลิตยาสูบ

หมายเหตุ: ³ ซึ่งเป็นพันธมิตรกับ Philip Morris International

มีความพยายามที่จะยับยั้งการพิจารณาปรับขึ้นภาษีสรรพสามิตยาสูบอีกครั้งของรัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยให้ความเห็นว่าการขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบไม่มีความจำเป็น พร้อมทั้งอ้างอิงข้อมูลขององค์การอนามัยโลกที่ว่า การสูบบุหรี่เป็นสาเหตุของการเสียชีวิตอันดับที่ 3 ที่ห่างไกลจากอากาศเป็นพิษและการไม่ออกกำลังกายของประชาชน ซึ่งองค์การอนามัยโลกแจ้งว่าเป็นการตีความข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากในความเป็นจริงนั้นการสูบบุหรี่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเสียชีวิตด้วยโรคมะเร็ง โรคหัวใจ โรคหลอดเลือดสมอง และโรคไม่ติดต่อ (Non-Communicable Diseases: NCDs) มากที่สุดในประเทศฟิลิปปินส์ องค์การอนามัยโลกจึงขอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกกฎหมายเพื่อปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบใช้หลักฐานเชิงประจักษ์เป็นหลักในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

แผนภาพที่ 13 ส่วนแบ่งตลาดยาสูบ ประเทศฟิลิปปินส์ ปี พ.ศ. 2562



ที่มา: Southeast Asia Tobacco Control Alliance (2019)

4.4.4 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บบุหรี่อื่น ๆ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า เป็นต้น

เมื่อเดือนธันวาคม 2562 ประธานาธิบดี โรดริโก ดูแตร์เต (Rodrigo Duterte) ได้สั่งห้ามการใช้และการนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้า เนื่องจากมีการยืนยันจากกรมสุขภาพ (Department of Health: DOH) ว่ามีผู้ป่วยโรคปอดเนื่องมาจากการสูบบุหรี่ไฟฟ้า (E-Cigarette or Vaping Product Use-Associated Lung Injury: EVALI) แล้ว 1 ราย และเมื่อเดือนสิงหาคม 2563 ประเทศฟิลิปปินส์ได้เห็นชอบร่างกฎหมายซึ่งกำหนดแนวทางในการผลิตและการนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้า อายุของผู้ที่จะสูบบุหรี่ไฟฟ้าจะต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี การจัดทำคำเตือนจากการสูบบุหรี่ไฟฟ้าบนพื้นผิวหลักของผลิตภัณฑ์ และสถานที่ที่สามารถสูบบุหรี่ไฟฟ้าได้ เนื่องจากเห็นด้วยกับรัฐบาลของประเทศทั่วโลกและสถาบันชั้นนำด้านสาธารณสุขว่า การสูบบุหรี่ไฟฟ้าแทนการสูบบุหรี่ปกติจะทำให้ผู้สูบบุหรี่ได้รับสารนิโคตินซึ่งตนเสพติดโดยไม่ต้องเสี่ยงอันตรายจากน้ำมันดินที่เกิดขึ้นจากการเผาไหม้ของบุหรี่ปกติ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ร่างกฎหมายดังกล่าวจะออกเป็นกฎหมายชื่อว่า The Non Combustible Nicotine Delivery System Regulation Act of 2020 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ภายหลังประกาศแล้ว 18 เดือน

กรมการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) จะหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (Food and Drug Administration) เพื่อกำหนดมาตรฐานของกลิ่นและสารปรุงแต่งที่ใช้ในการผลิตน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า Refills และส่วนประกอบอิเล็กทรอนิกส์ของบุหรี่ไฟฟ้าด้วย (Caruana, 2020a)

4.5 อินโดนีเซีย

4.5.1 โครงสร้าง/อัตราการจัดเก็บ

จากการศึกษาของธนาคารโลก (World Bank, 2017b) เปิดเผยว่า ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตซับซ้อนที่สุดในโลก โดยปัจจุบันใช้ระบบโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบแบบหลายอัตรา (Multi-Tiered System) ปัจจุบันแบ่งออกเป็น 10 อัตรา (Tier) ลดลงจากปี 2560 ซึ่งแบ่งออกเป็น 12 อัตรา เป็นการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามปริมาณ (Specific Excise Tax) ในหน่วยอัตราภาษีต่อมวน โดยอัตราภาษีจะขึ้นอยู่กับ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ประเภทของผลิตภัณฑ์ 2) ปริมาณการผลิต และ 3) ราคาขายปลีกต่อหน่วย ทั้งนี้ ปัจจุบันมีการผลิตบุหรี่อยู่ 3 ประเภท ได้แก่ 1) บุหรี่ที่ผลิตด้วยเครื่องจักร (Machine-Made Kreteks: SKM) 2) บุหรี่ขาวที่ผลิตด้วยเครื่องจักร (Machine-Made White Cigarettes: SPM) และ 3) บุหรี่ทำด้วยมือ (Hand-Rolled Kreteks: SKT) ระบบภาษีสรรพสามิตหลายอัตราดังกล่าวเป็นระบบภาษีที่สนับสนุนผู้ประกอบการขนาดเล็กให้มีภาระภาษีที่น้อยลง โดยเฉพาะผู้ผลิตขนาดเล็กประเภทบุหรี่ยาสูบทำด้วยมือ (SKT) และช่วยให้ผู้ประกอบการขนาดใหญ่สามารถขยายการผลิตประเภทยาสูบที่มีภาระภาษีต่ำกว่าได้ ทั้งนี้ สำหรับบุหรี่ยาสูบที่ผลิตด้วยเครื่องจักร (SKM) และบุหรี่ยาสูบขาวที่ผลิตด้วยเครื่องจักร (SPM) จัดกลุ่มอยู่ในประเภท 1 หากมีการผลิตมากกว่า 3 พันล้านมวนต่อปี และอยู่ในประเภท 2 หากมีการผลิตน้อยกว่า 3 พันล้านมวนต่อปี ในขณะที่ บุหรี่ SKT อยู่ในประเภท 1 หากมีการผลิตมากกว่า 2 พันล้านมวนต่อปี จัดอยู่ในประเภท 2 หากมีการผลิต 500 ล้านมวนแต่ไม่เกิน 2 พันล้านมวน และจัดอยู่ในประเภท 3 หากมีการผลิตต่ำกว่า 500 ล้านมวนต่อปี นอกจากนี้ ยังมีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 8.70

Tobacconomics (2019) รายงานว่า ในเดือนกันยายนปี 2562 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ประกาศขึ้นอัตราภาษียาสูบ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือนมกราคม 2563 เป็นต้นไป โดยปรับขึ้นอัตราภาษียาสูบสูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ โดยอัตราภาษีปรับเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 23 ของอัตราเดิม อัตราภาษีอยู่ที่ตั้งแต่ 110 - 740 รูเปียห์อินโดนีเซียต่อมวน บุหรี่ที่ปรับขึ้นอัตราภาษีสูงที่สุดคือ บุหรี่ขาวที่ผลิตด้วยเครื่องจักร (SPM) ปรับเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 22.1 - 32.4 อยู่ในช่วง 470 - 790 เปียห์อินโดนีเซียต่อมวน รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 16

ทั้งนี้ จากข้อมูลของ Southeast Asia Tobacco Control Alliance พบว่า สัดส่วนของภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ต่อซองสูงถึงร้อยละ 56.2 ในปี 2561

ตารางที่ 16 อัตราภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ ประเทศอินโดนีเซีย ปี 2560 – 2563

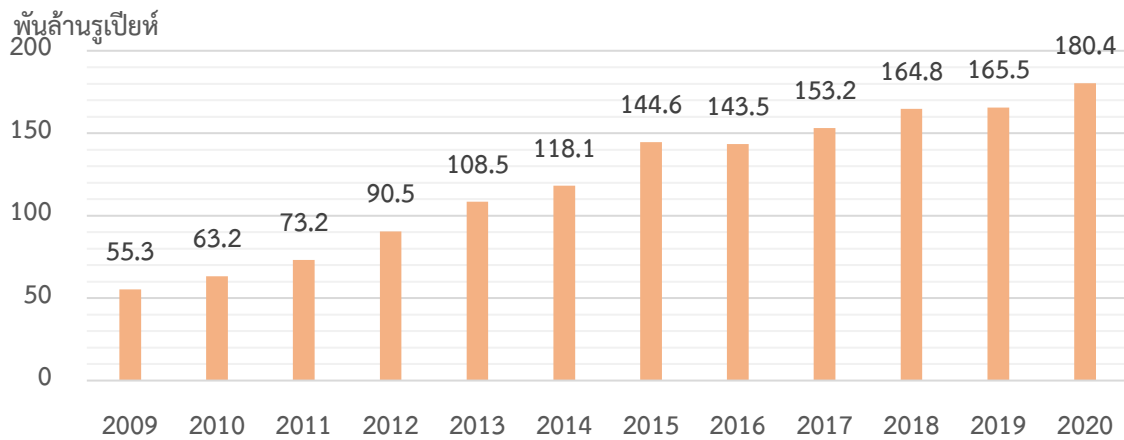
ประเภทยาสูบ	ประเภท	ปริมาณ การผลิต (พันล้านมวน)	ราคาขายปลีก รูเปียห์ต่อมวน หรือต่อกรัม	อัตราภาษี (รูเปียห์ต่อมวน)		
				2560	2561- 2562	2563
บุหรี่ยี่ห้อผลิตด้วย เครื่องจักร Machine-made Kretek (SKM)	1	≥ 3	$\geq 1,120.00$	530	590	740
	2A	< 3	> 895.00	365	385	470
	2B		≥ 715.00 up to Rp.895.00	335	370	455
บุหรี่ยี่ห้อ White Cigarette (SPM)	1	≥ 3	$\geq 1,130.00$	355	625	790
	2A	< 3	$\geq 1,130.00$	330	370	485
	2B		≥ 935.00	290	355	470
บุหรี่ยี่ห้อทำด้วยมือ Hand-made Kretek (SKT)	1A	≥ 2	> 935.00	345	365	425
	1B		≥ 640.00 up to Rp.935.00	265	290	330
	2A	0.5-2	≥ 470.00	165	180	200
	2B		≥ 400.00	155		
	3A	< 0.5	≥ 470.00	100	100	110
	3A		≥ 400.00	80		

ที่มา: 1. World Bank (2017) 2. Tobacconomics (2020) 3. Global Tobacco Control (2020)

4.5.2 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ

การจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบของประเทศอินโดนีเซียในปี 2561 อยู่ที่ 164.8 พันล้านรูเปียห์ โดย Statista (2020) คาดการณ์ว่า ในปี 2562 และ 2563 รัฐบาลอินโดนีเซียจะจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 165.5 พันล้านรูเปียห์ และ 180.4 พันล้านรูเปียห์ (รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 14) โดยในปี 2563 เป็นปีที่มีการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบสูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ ซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้ราคาขายปลีกบุหรี่ปรับตัวสูงขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 โดยที่ปัจจุบันราคาขายปลีกของบุหรี่ยี่ห้ออยู่ในช่วง 10,000 – 76,000 รูเปียห์ต่อซอง ดังนั้น บุหรี่ราคาซองละ 20,000 รูเปียห์จะปรับเพิ่มราคาขึ้นเป็น 27,000 รูเปียห์ ในปี 2563 อย่างไรก็ดี รัฐบาลอินโดนีเซียคาดว่า ผู้บริโภคอาจซื้อบุหรี่ยี่ห้อคุณภาพมากขึ้น และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภคได้มากนัก

แผนภาพที่ 14 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศอินโดนีเซีย ปี 2552 – 2563



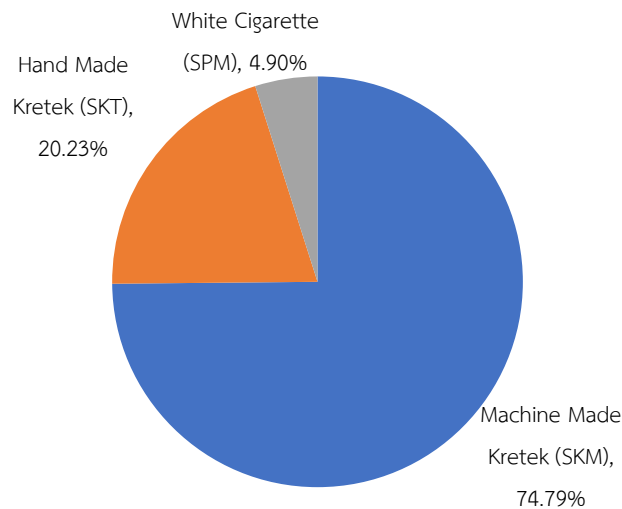
หมายเหตุ: ข้อมูลปี พ.ศ. 2562 และ 2563 เป็นตัวเลขคาดการณ์

ที่มา: 1. Statista (2020) 2. Hidayat, A. & Surjono, N. D. (2016)

4.5.3 ผลกระทบอุตสาหกรรม/เกษตรกร

จากข้อมูลขององค์การอนามัยโลก พบว่า ในปี 2560 ส่วนแบ่งตลาดการผลิตบุหรี่ในประเทศอินโดนีเซีย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท โดยอันดับที่ 1 คือ บุหรี่ที่ผลิตด้วยเครื่องจักร (SKM) ครองส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 74.79 รองลงมาเป็นอันดับที่ 2 คือ บุหรี่ทำด้วยมือ (SKT) ครองส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 20.23 และสัดส่วนน้อยที่สุด คือ บุหรี่ขาวที่ผลิตด้วยเครื่องจักร (SPM) ครอบส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 4.9 (รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 15) ทั้งนี้ ธนาคารโลก (World Bank) (2017) เปิดเผยว่า การจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ในประเทศอินโดนีเซียคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.3 ของการจ้างแรงงานทั้งระบบ ซึ่งน้อยกว่าอุตสาหกรรมที่สำคัญอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรมอาหาร ร้อยละ 27.43 อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม ร้อยละ 11.43 อุตสาหกรรมสิ่งทอ ร้อยละ 7.9 อย่างไรก็ตาม ครอบคลุมแรงงานในอุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ มีรายได้จากการผลิตบุหรี่ยังคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 60 ของรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน สำหรับผลกระทบของการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตต่อเกษตรกร ธนาคารโลกคาดว่า ผลกระทบจะไม่มากเท่าใดนัก เนื่องจากเกษตรกรในประเทศอินโดนีเซียมักจะมีการปลูกพืชหลายชนิด และสามารถสร้างรายได้จากพืชประเภทอื่น ๆ ได้ เช่น ข้าวโพด มันหวาน และผักใบเขียวอื่น ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โดยเปรียบเทียบแล้ว พืชยาสูบยังถือเป็นพืชที่ทำกำไรสูงกว่าพืชหรือผักชนิดอื่น (Appau, A. & Drope, J., 2019) นอกจากนี้ เกษตรกรอินโดนีเซียยังคงสามารถปลูกพืชยาสูบด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า และสร้างรายได้ที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

แผนภาพที่ 15 ส่วนแบ่งตลาดยาสูบ ประเทศอินโดนีเซีย ปี 2560



ที่มา: World Health Organization (2020)

4.5.4 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บบุหรี่อื่น ๆ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า เป็นต้น

จากรายงานของ National Health Indicator Survey (Bigwanto, M., 2019) พบว่า ในปี 2561 การใช้บุหรี่ไฟฟ้าในประเทศอินโดนีเซีย นอกจากจะเป็นการใช้เพื่อทดแทนการสูบบุหรี่แบบปกติแล้ว ยังเป็นการใช้โดยเยาวชนที่ไม่เคยสูบบุหรี่แบบปกติด้วย โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนอายุตั้งแต่ 10 – 18 ปี และ Global Tobacco Control (Global Tobacco Control, 2020) เปิดเผยว่า ประกาศกระทรวงการคลัง ประเทศอินโดนีเซียในปี 2562 กำหนดให้สารนิโคตินสำหรับบุหรี่ไฟฟ้าจัดอยู่ในประเภทยาสูบที่ผ่านกระบวนการผลิตอื่น ๆ (Other Processed Tobacco) หรือผลิตภัณฑ์ที่ประกอบด้วยส่วนประกอบหรือส่วนผสมของยาสูบ อย่างไรก็ตาม อุปกรณ์ที่ใช้ร่วมกับสารดังกล่าวไม่ถือเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบ และน้ำยาของบุหรี่ไฟฟ้า (E-Liquid) ถูกจัดเก็บภาษีแบบตามมูลค่า (Ad Valorem) อยู่ที่ร้อยละ 57 ของราคาขายปลีก ทั้งนี้ ปัจจุบัน กระทรวงสาธารณสุขประเทศอินโดนีเซียอยู่ระหว่างพิจารณาและต้องการที่จะกำหนดให้การใช้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย (Caruana, 2019)

4.6 มาเลเซีย

4.6.1 โครงสร้าง/อัตราการจัดเก็บ

ในปี 2558 ประเทศมาเลเซียมีสัดส่วนของผู้ใหญ่ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป และยังคงสูบบุหรี่อยู่ที่ร้อยละ 22.8 โดยคิดเป็นร้อยละ 43 ของเพศชาย และร้อยละ 1.4 ของเพศหญิง

โครงสร้างภาษีสรรพสามิตของประเทศมาเลเซียเป็นแบบตามปริมาณเท่านั้น และมีความพยายามจัดเก็บบุหรี่และยาสูบอื่น ๆ ในอัตราที่เท่าเทียมกัน ตั้งแต่ปี 2548 ประเทศมาเลเซียมีการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อมวน โดยอยู่ที่มวนละ 0.081 มาเลเซียริงกิต และเพิ่มขึ้นเป็นมวนละ 0.12 0.15 0.18 และ 0.225 มาเลเซียริงกิต ในปี 2552 2553 2554 และ 2555 ตามลำดับ (Nor, N. M., et al., 2013) จนกระทั่งในปัจจุบันมีการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ในอัตรา 0.40 มาเลเซียริงกิตต่อมวน ซึ่งไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 10 ส่วนการเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นมวนจะคิดตามน้ำหนัก โดยให้น้ำหนัก 1 กิโลกรัม เท่ากับบุหรี่ 1,100 มวน หรือเท่ากับกิโลกรัมละ 440 มาเลเซียริงกิตในปี 2563

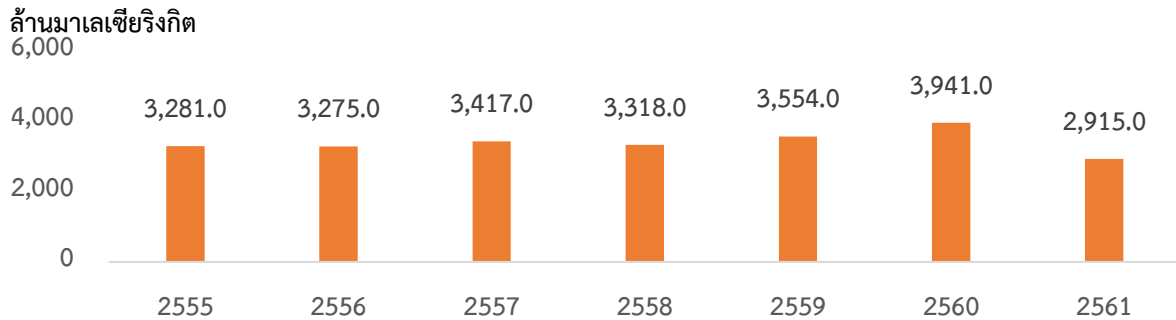
โดยเฉลี่ยอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบของประเทศมาเลเซียมีการปรับขึ้นแต่ไม่มาก และไม่มี การกำหนดแผนในการปรับอัตราภาษีที่ชัดเจน โดยประเทศมาเลเซียเป็นตัวอย่างของกรณีภาคอุตสาหกรรม/ผู้ประกอบการจับมือกับสื่อมวลชน อ้างการเติบโตของตลาดบุหรี่เถื่อน (Illicit Trade) เป็นเหตุผลในการต่อต้านการปรับขึ้นอัตราภาษีบุหรี่ ครั้งสุดท้ายที่มีการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบคือเมื่อปี 2558 และสัดส่วนของภาษีต่อราคาขายปลีกบุหรี่ต่อซองสูงถึงร้อยละ 53 – 58 อย่างไรก็ตาม ราคาขายปลีกบุหรี่ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงได้ การปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบอีกจะสร้างความต้องการบริโภค บุหรี่ของผู้ใหญ่และเยาวชนลดลง (Southeast Asia Tobacco Control Alliance, 2018)

อย่างไรก็ดี ในการแถลงงบประมาณปี 2564 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของมาเลเซีย ได้ประกาศจะเก็บอัตราภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบตามราคาในอัตราร้อยละ 10 โดยจะให้มีผลตั้งแต่เดือน มกราคม 2564 เป็นต้นไป (Caruana, 2020b)

4.6.2 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ

ในปี 2561 รัฐบาลจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศได้ 234 ล้านมาเลเซียริงกิต และจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบนำเข้าได้ 2,681 ล้านมาเลเซียริงกิต รวมเป็น 2,915 ล้านมาเลเซียริงกิต คิดเป็นร้อยละ 27.04 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมด 10,779 ล้านมาเลเซียริงกิตและคิดเป็นร้อยละ 1.61 ของรายได้ภาษีทั้งหมด 180,707 ล้านมาเลเซียริงกิต รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 16

แผนภาพที่ 16 รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศมาเลเซีย ปี 2555 – 2561



ที่มา: 1. Statista (2020) (ข้อมูลปี 2555 – 2560)

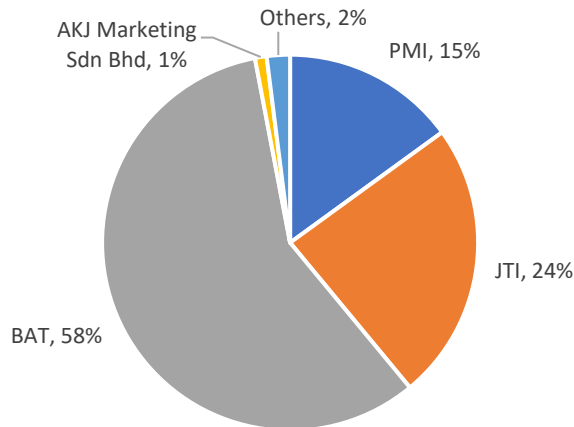
2. OECD.Stat (2020) (ข้อมูลปี 2561)

4.6.3 ผลกระทบอุตสาหกรรม/เกษตรกร

ประเทศมาเลเซียมีการปลูกยาสูบน้อยมาก ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จำหน่ายในประเทศมาเลเซียส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ที่นำเข้า โดยตลาดยาสูบประเทศมาเลเซียมีผู้ประกอบการขนาดใหญ่ 3 ราย ได้แก่ 1) British American Tobacco Malaysia 2) Japan Tobacco International (JTI) และ 3) Philip Morris International (PMI) ซึ่งทั้งสามรายนี้ครองส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 58 ร้อยละ 24 และร้อยละ 15 ตามลำดับ หรือครองส่วนแบ่งตลาดรวมกันถึงร้อยละ 97 (รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 17)

ปัญหาที่ส่งผลกระทบกับการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบของประเทศมาเลเซียมากที่สุดคือการลักลอบนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย ประเทศมาเลเซียจะมีประชากรเพียง 36 ล้านคน แต่จำหน่ายยาสูบที่ผิดกฎหมายมากถึง 12 พันล้านมวน หรือคิดเป็นร้อยละ 62 ของผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จำหน่ายทั่วโลกอย่างผิดกฎหมาย นาย Cormac O'Rourke กรรมการผู้จัดการใหญ่ของ JTI ได้ให้ข้อมูลว่าประเทศมาเลเซียสูญเสียรายได้ภาษีจากการนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายสูงถึงปีละ 5 พันล้านมาเลเซียริงกิต จึงเห็นว่านโยบายภาษีสรรพสามิตของประเทศมาเลเซียและนโยบายการควบคุมและกำกับผลิตภัณฑ์ยาสูบของภาครัฐประสบความสำเร็จพอสมควร และเป็นช่องว่างให้ธุรกิจการนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายเจริญรุ่งเรือง (New Straits Times, 2020) นอกจากนี้ยังเห็นว่าการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบในปี 2564 จะยิ่งทำให้ราคายาสูบที่ถูกกฎหมายแพงกว่ายาสูบที่ผิดกฎหมายมากขึ้นอีก อันจะยิ่งเป็นการซ้ำเติมผู้ค้ารายย่อยจำนวนกว่า 60,000 รายที่จำหน่ายยาสูบถูกกฎหมายในช่วงเวลาที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินนี้ (Vaping Post, 2020)

แผนภาพที่ 17 ส่วนแบ่งตลาดยาสูบ ประเทศมาเลเซีย ปี 2562



ที่มา: Southeast Asia Tobacco Control Alliance (2019)

4.6.4 ประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดเก็บบุหรี่อื่น ๆ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า เป็นต้น

ประเทศมาเลเซียเป็นอีกหนึ่งประเทศที่เลือกที่จะใช้มาตรการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ไฟฟ้า แทนมาตรการห้ามใช้และห้ามนำเข้า โดยตั้งแต่เดือนมกราคม 2564 บุหรี่ไฟฟ้าจะถูกเก็บภาษีสรรพสามิตตามราคาในอัตราร้อยละ 10 และน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าจะถูกเก็บภาษีสรรพสามิตตามสภาพในอัตรา 40 เซ็นต์ต่อมิลลิลิตร ดังนั้น หากน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าบรรจุในขวดที่มีปริมาตร 30 มิลลิลิตร จะมีภาระภาษีสรรพสามิต 12 มาเลเซียริงกิต เป็นต้น

4.7 การเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษียาสูบของประเทศที่ศึกษา

จากการศึกษาการจัดเก็บภาษียาสูบในประเทศสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และออสเตรเลีย ตามข้อมูลข้างต้น คณะผู้วิจัยสามารถเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษียาสูบในประเทศต่าง ๆ ของทั้ง 6 ประเทศ โดยสรุปได้ตามตารางที่ 17

ตารางที่ 17 การเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษียาสูบของประเทศที่ศึกษา

ประเด็น	ไทย	สหราชอาณาจักร	สิงคโปร์	ออสเตรเลีย	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย
การจัดเก็บภาษีตามปริมาณเท่านั้น	N	N	Y	Y	Y (บุหรี)	Y	Y
การจัดเก็บภาษีตามราคาเท่านั้น	N	N	N	N	N	N	N
การจัดเก็บภาษีทั้งปริมาณและราคา	Y	Y	N	N	Y (ซิการ์)	N	N
อัตราภาษีบุหรีและยาสูบใกล้เคียงกัน	N	Y	Y	Y	Y	N	Y
การจัดเก็บภาษีอื่นนอกเหนือจากภาษีสรรพสามิต	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
การกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตล่วงหน้าชัดเจน	Y	Y	Y	N	Y	Y	N
สัดส่วนภาษีต่อราคาบุหรี 1 ของ (ปีของข้อมูล)	ร้อยละ 78.53 (2563)	ร้อยละ 80.5 (2560)	ร้อยละ 67.5 (2561)	ร้อยละ 58.9 (2560)	ร้อยละ 56.2 (2561)	ร้อยละ 56.2 (2561)	ร้อยละ 53-58 (2561)
สัดส่วนรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรีต่อรายได้ภาษีสรรพสามิต (ปีของข้อมูล)	ร้อยละ 11.5 (2562)	ร้อยละ 18.18 (2562)	ร้อยละ 38.9 (2562)	ร้อยละ 44.16 (2560)	ร้อยละ 54.8 (2562)	N.A.	ร้อยละ 27.04 (2561)
สัดส่วนรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรีต่อรายได้ภาษีทั้งหมด (ปีของข้อมูล)	ร้อยละ 2.5 (2562)	ร้อยละ 1.3 (2562)	ร้อยละ 1.9 (2562)	ร้อยละ 1.98 (2560)	ร้อยละ 6.75 (2562)	N.A.	ร้อยละ 1.61 (2561)
ผลกระทบของการขึ้นภาษียาสูบต่อผู้ประกอบการ	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
ผลกระทบของการขึ้นภาษียาสูบต่อเกษตรกรภายในประเทศ	Y	N	N	N	Y (น้อย)	Y (น้อย)	Y (น้อยมาก)

ประเด็น	ไทย	สหราชอาณาจักร	สิงคโปร์	ออสเตรเลีย	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย
การสูบบุหรี่ไฟฟ้าที่ไม่มีนิโคติน ถูกกฎหมายสำหรับผู้ที่มีอายุเกิน กว่าที่กฎหมายกำหนด	N	Y	N	Y ยกเว้น รัฐ WA	Y	Y	Y

ที่มา: รวบรวมจากข้อมูลของประเทศไทยในบทที่ 2 และข้อมูลของต่างประเทศในบทที่ 3

ในประเด็นอัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ ประเทศไทยและประเทศสหราชอาณาจักรเป็นเพียง 2 ประเทศที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตทั้งตามปริมาณและตามราคา โดยประเทศที่เหลือจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามปริมาณเท่านั้น ยกเว้นประเทศฟิลิปปินส์ที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตชิการ์ทั้งตามปริมาณและตามราคา นอกจากนี้ ทุกประเทศยกเว้นประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่และยาสูบในอัตราที่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ดี ทุกประเทศมีการจัดเก็บภาษีอื่นนอกเหนือจากภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้ายาสูบด้วย

สำหรับการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตล่วงหน้า ทุกประเทศยกเว้นออสเตรเลียและมาเลเซียมีการกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตล่วงหน้าที่ชัดเจน

จากประเทศทั้ง 7 สัดส่วนของภาษีต่อราคาบุหรี่ 1 ซองสูงที่สุดคือประเทศสหราชอาณาจักรคิดเป็นร้อยละ 80.5 (ข้อมูลปี 2560) รองลงมาคือประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์คิดเป็นร้อยละ 78.53 (ข้อมูลปี 2563) และร้อยละ 67.5 (ข้อมูลปี 2561) ตามลำดับ โดยประเทศอื่นๆ มีสัดส่วนของภาษีต่อราคาบุหรี่ 1 ซองใกล้เคียงกัน และอยู่ในช่วงร้อยละ 53 – 58.9 (ข้อมูลปี 2560 และปี 2561) สำหรับสัดส่วนรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมดนั้น ประเทศที่จัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่เมื่อเทียบกับรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วนสูงที่สุดคือประเทศฟิลิปปินส์ โดยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 54.8 (ข้อมูลปี 2562) รองลงมาคือประเทศออสเตรเลียและประเทศสิงคโปร์ โดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 44.16 (ข้อมูลปี 2560) และร้อยละ 38.9 (ข้อมูลปี 2562) ตามลำดับ โดยประเทศไทยมีสัดส่วนดังกล่าวต่ำที่สุดคือ ร้อยละ 11.5 (ข้อมูลปี 2562)

บทที่ 5

บทวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ

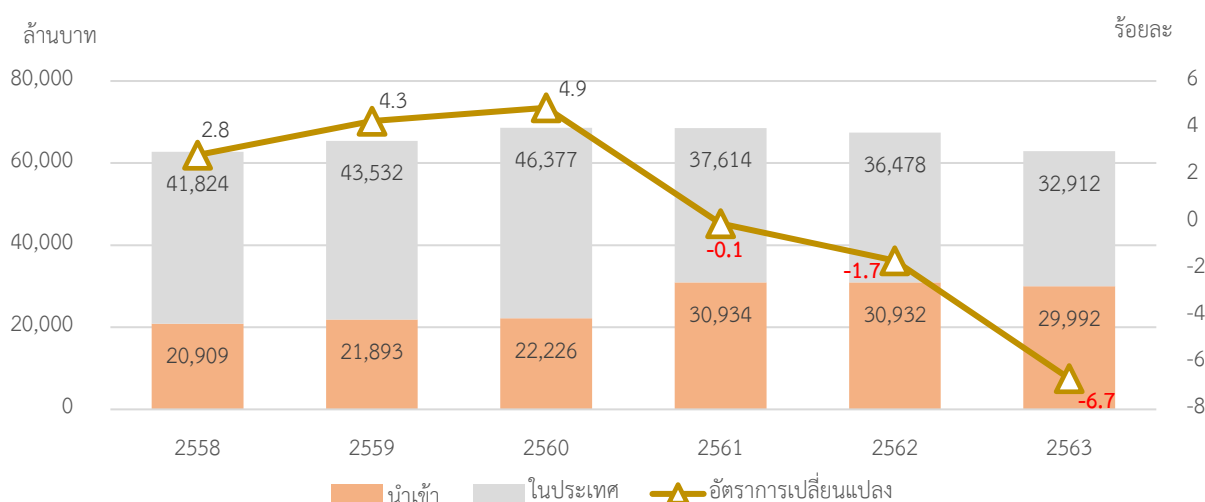
ในบทที่ 5 จะเป็นวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ โดยการศึกษาในบทนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ การวิเคราะห์ผลกระทบเชิงปริมาณจากการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ และการพิจารณาแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ โดยมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

5.1 การวิเคราะห์ผลกระทบเชิงปริมาณจากการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ

5.1.1 แนวโน้มการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบกรณีเปรียบเทียบกับก่อนปี 2560 และหลังปี 2560

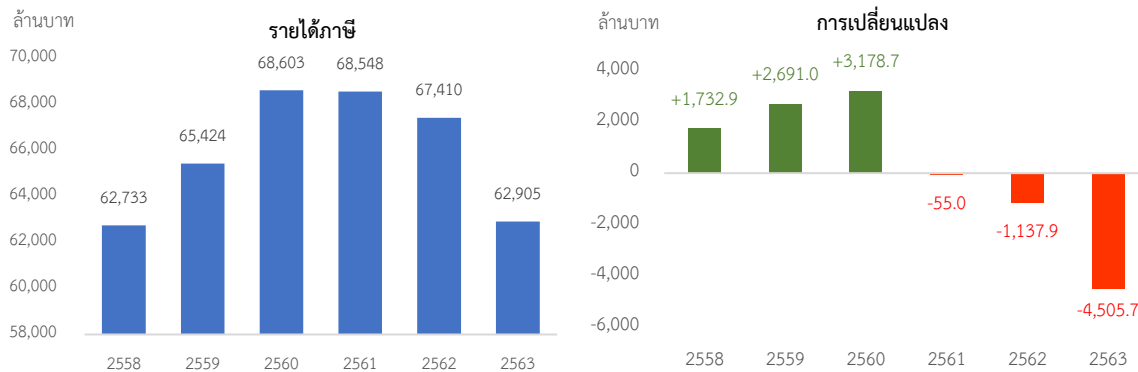
จากการพิจารณารายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2563 จะเห็นได้ว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2560 รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจาก 62,733 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็น 68,603 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4 ต่อปี โดยส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มขึ้นของบุหรี่ยาสูบในประเทศ ต่อมาหลังการปรับโครงสร้างภาษี ในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2563 รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบกลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจาก 68,603 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 เป็น 68,548 ในปี 2561 และลดลงเป็น 62,905 ล้านบาท ในปี 2563

แผนภาพที่ 18 รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ
จำแนกประเภทบุหรี่ยาสูบนำเข้าและในประเทศ ปี 2558 – 2563



ที่มา: กรมสรรพสามิต

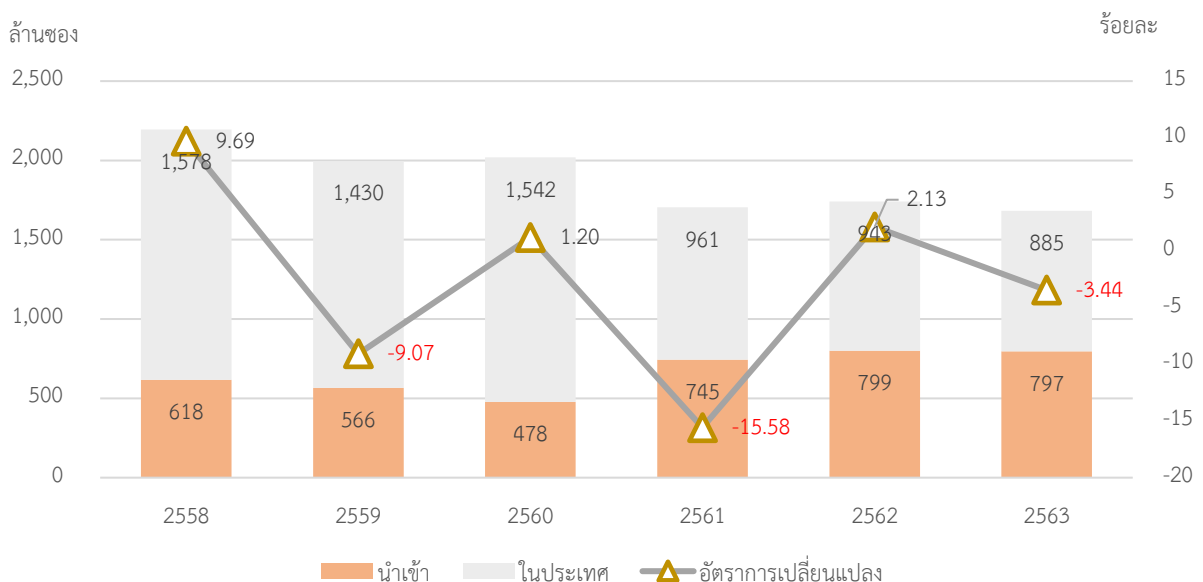
แผนภาพที่ 19 รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ และการเปลี่ยนแปลง
ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2563



ที่มา: กรมสรรพสามิต

เมื่อพิจารณาปริมาณการชำระภาษีบุหรี่ยาสูบในช่วงปี 2558 – 2563 จะเห็นได้ว่า ปริมาณการชำระภาษีในประเทศ มีแนวโน้มลดลง ซึ่งสอดคล้องตามอัตราการสุบหรีของประชากรที่ลดลง โดยหลังการปรับโครงสร้างภาษี ในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2563 ปริมาณการชำระภาษีในประเทศลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ปริมาณการชำระภาษีนำเข้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

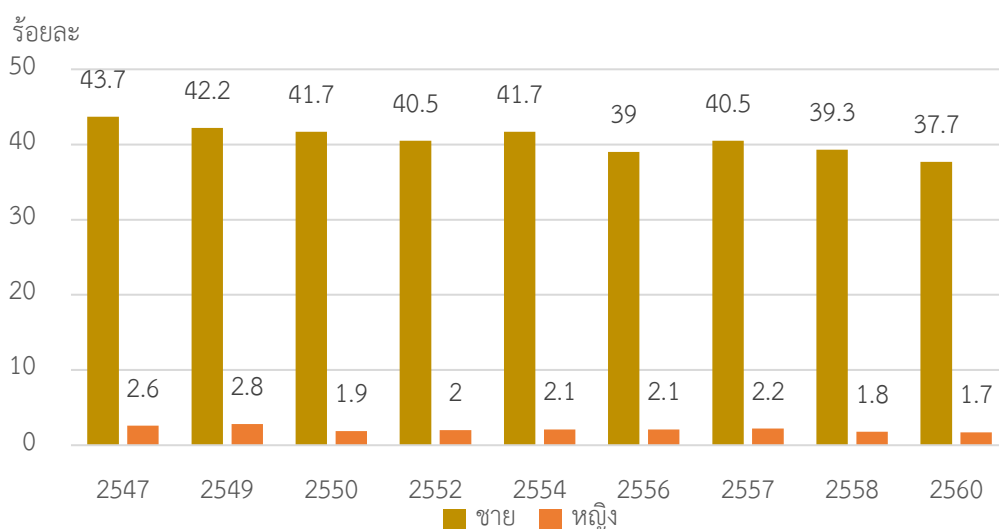
แผนภาพที่ 20 ปริมาณการชำระภาษีบุหรี่ยาสูบ 2558 – 2563



ที่มา: กรมสรรพสามิต

จากข้อมูลผลสำนักงานสถิติฯ เผยผลสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2560 พบว่า อัตราการสูบบุหรี่ (Smoking rate) เป็นประจำ และนาน ๆ ครั้ง มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง อัตราการสูบบุหรี่ในเพศชายลดลงมากกว่าเพศหญิง โดยลดลงจากร้อยละ 39.3 ในปี 2558 เป็นร้อยละ 37.7 ในปี 2560 ลดลงถึงร้อยละ 4.07

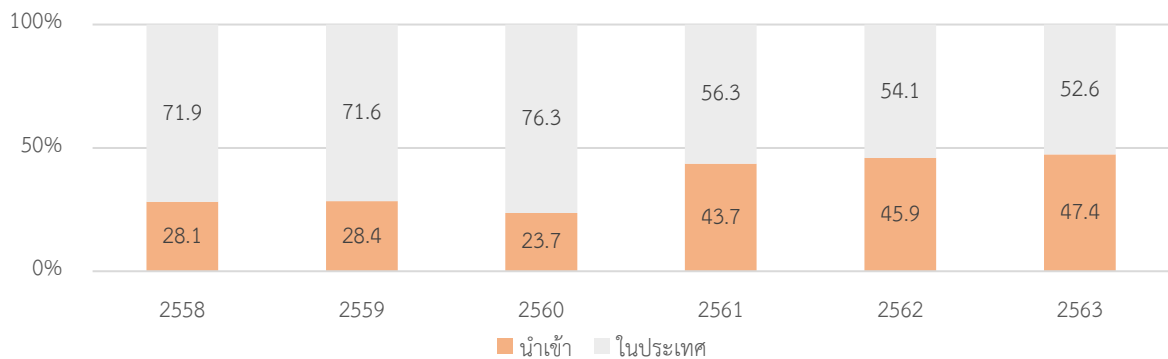
แผนภาพที่ 21 แนวโน้มอัตราการสูบบุหรี่ของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป
จำแนกตามเพศ ปี 2547 - 2560



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาสัดส่วนปริมาณการชำระภาษีในประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการชำระภาษีนำเข้าในช่วงปี 2558 – 2563 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนปริมาณการชำระภาษีในประเทศต่อปริมาณการชำระภาษีนำเข้าเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 71.9:28.1 ในปีงบประมาณ 2558 เป็นร้อยละ 76.3:23.7 ในปีงบประมาณ 2560 โดยมีปัจจัยสนับสนุนจากกรณีที่โรงงานยาสูบประสบความสำเร็จจากการออกสินค้าใหม่ คือ บุหรี่ยี่ห้อ line 7.1 ซึ่งขายในราคาซองละ 40 บาท เพื่อแข่งขันกับสินค้านำเข้าในตลาดล่าง อาทิ ยี่ห้อ Iscore และยี่ห้อ Break (บริษัท ลีทอน ดิสทริบิวชั่น) เป็นต้น ต่อมาหลังการปรับโครงสร้างภาษีในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2563 สัดส่วนปริมาณการชำระภาษีในประเทศต่อปริมาณการชำระภาษีนำเข้าลดลงจากร้อยละ 76.3:23.7 ในปีงบประมาณ 2560 เป็นร้อยละ 56.3:43.7 ในปีงบประมาณ 2561 และลดลงเป็น 52.6:47.4 ในปีงบประมาณ 2563

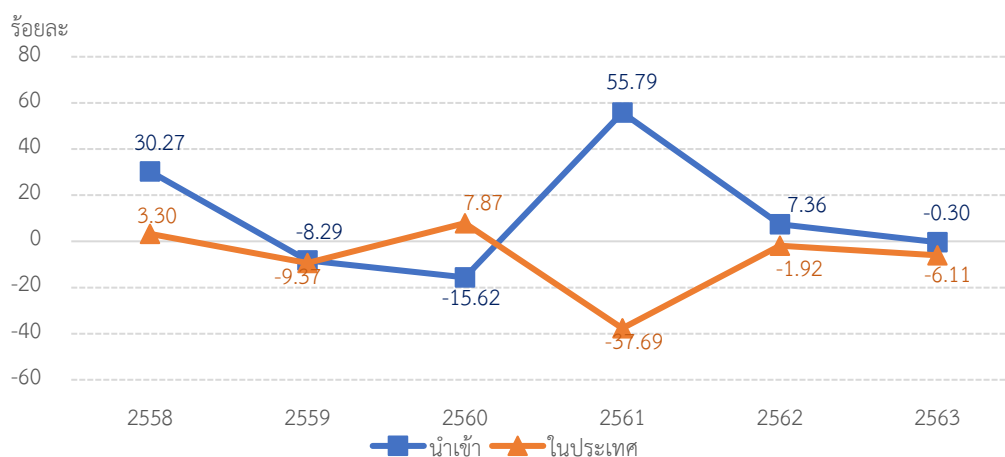
แผนภาพที่ 22 สัดส่วนปริมาณการชำระภาษีบุหรืซิกาแรตนำเข้าและในประเทศ
ปี 2558 - 2563



ที่มา: กรมสรรพสามิต

เมื่อพิจารณาอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการชำระภาษีในประเทศและปริมาณการชำระภาษีนำเข้าในช่วงปี 2558 - 2563 จะเห็นได้ว่า หลังการปรับโครงสร้างภาษี ปริมาณการชำระภาษีในประเทศมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่ลดลง โดยในช่วงปี 2561 - 2563 ลดลงถึงร้อยละ 37.69 ในปีงบประมาณ 2561 ลดลงร้อยละ 1.92 ในปีงบประมาณ 2562 และลดลงร้อยละ 6.11 ในปี 2563 ในขณะที่หลังการปรับโครงสร้างภาษี ปริมาณการชำระภาษีนำเข้ากลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2561 - 2562 โดยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 55.79 ในปีงบประมาณ 2561 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.36 ในปี 2562

แผนภาพที่ 23 อัตราการเปลี่ยนแปลงปริมาณการชำระภาษีบุหรืซิกาแรตนำเข้าและในประเทศ
ปี 2558 - 2563



ที่มา: กรมสรรพสามิต

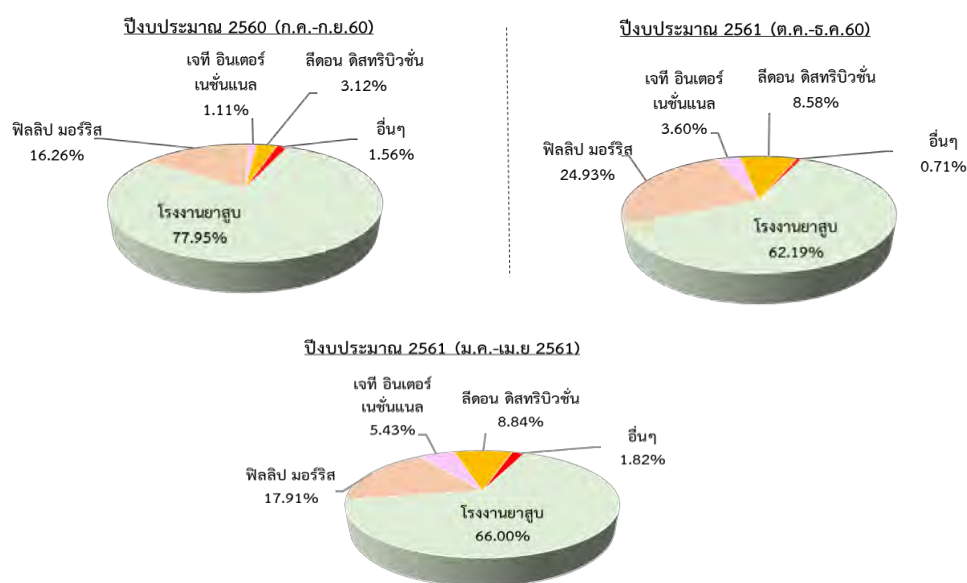
ช่วงเวลาหลังการปรับโครงสร้างภาษียาสูบ มีการเปลี่ยนแปลงปริมาณการชำระภาษีของโรงงานยาสูบอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งการวิเคราะห์ได้ เป็น 3 ช่วง ดังนี้

- 1) ช่วงก่อนการปรับโครงสร้างภาษียาสูบ (กรกฎาคม – กันยายน 2560)
- 2) ช่วงปรับโครงสร้างภาษียาสูบ (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)
- 3) ช่วงหลังปรับโครงสร้างภาษี (มกราคม – เมษายน 2561)

ช่วงก่อนการปรับโครงสร้างภาษียาสูบ (กรกฎาคม – กันยายน 2560) ปริมาณการชำระภาษีของโรงงานยาสูบและนำเข้ามีสัดส่วน 78 : 22 โดยสัดส่วนยาสูบในประเทศค่อนข้างสูงเนื่องจากเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของการปรับโครงสร้างซึ่งผู้ประกอบการเพิ่มการซื้อแสตมป์มากกว่าช่วงปกติ โดยช่วงปกติสัดส่วนอยู่ที่ 76 : 24

ช่วงปรับโครงสร้างภาษียาสูบ (ตุลาคม – ธันวาคม 2560) สัดส่วนปริมาณการชำระภาษีของโรงงานยาสูบและนำเข้าเปลี่ยนเป็น 62 : 38 โดยในเดือนตุลาคม 2560 โรงงานยาสูบชำระภาษีเพียง 690 ล้านบาท จากปกติเฉลี่ยประมาณเดือนละ 3,300 ล้านบาท ส่งผลให้สัดส่วนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากปริมาณบุหรี่ของโรงงานยาสูบยี่ห้อ Wonder ลดจากร้อยละ 10 เหลือเพียงร้อยละ 2 จากการที่โรงงานยาสูบปรับขึ้นราคา Wonder จาก 63 บาท เป็น 90 บาทต่อซอง รวมทั้งการหยุดการผลิตบุหรี่ยี่ห้อ Line ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2560 อีกด้วย โดยยี่ห้อ Line ลดจากร้อยละ 6 เหลือเพียงร้อยละ 1 ในขณะที่บุหรี่ยี่ห้อ L&M 7.1 ลดราคาลงจาก 72 บาท เหลือเพียง 60 บาท ทำให้บุหรี่ยี่ห้อ L&M 7.1 สามารถช่วงชิงปริมาณจากบุหรี่ยี่ห้อ Wonder และ Line ส่งผลให้ปริมาณบุหรี่ยี่ห้อ L&M 7.1 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 19 อย่างไรก็ตาม บุหรี่ยี่ห้อ SMS ซึ่งเป็น Brand หลักของโรงงานยาสูบมีสัดส่วนสูงขึ้นร้อยละ 1 หลังจากที่มีการปรับโครงสร้างภาษี จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ปริมาณการชำระภาษีของโรงงานยาสูบและนำเข้าเปลี่ยนจาก 78 : 22 เป็น 62 : 38

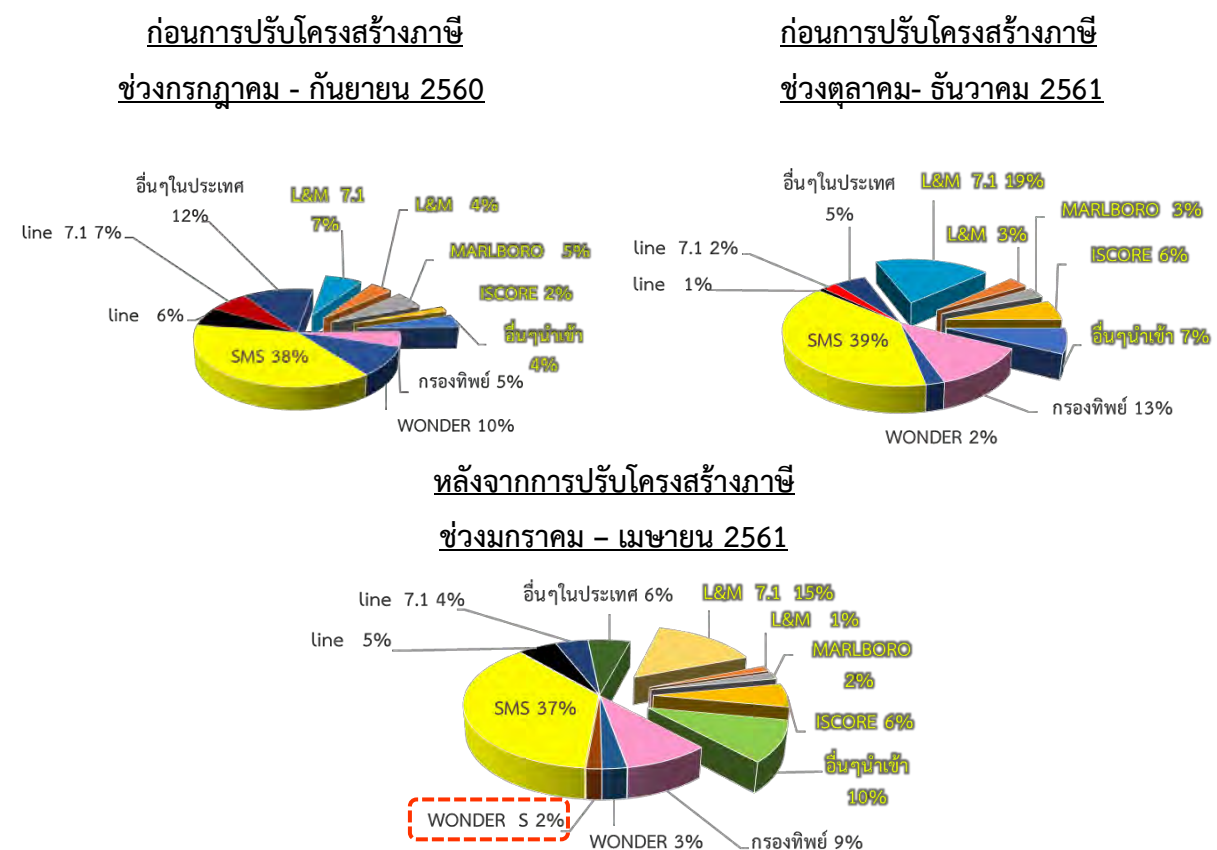
แผนภาพที่ 24 สัดส่วนปริมาณการชำระภาษีบุหรี่ยี่ห้อจากรายการ จำแนกตามผู้เสียภาษี



ที่มา: กรมสรรพสามิต

ช่วงหลังปรับโครงสร้างภาษี (มกราคม - เมษายน 2561) หลังจากการปรับโครงสร้างภาษี 3 เดือน กรมสรรพสามิตได้ออกมาตรการการซื้อแสตมป์ล่วงหน้าและไม่สามารถขอคืนแสตมป์ที่สูญเสียและเสียหายได้ รวมทั้งโรงงานยาสูบได้ปรับกลยุทธ์ทางการตลาดโดยออกบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S เพื่อแข่งขันกับบุหรี่ยี่ห้ออื่น โดยจำหน่ายในราคา 60 บาท เพื่อแข่งขันกับ L&M 7.1 ซึ่งก่อนหน้านี้ตั้งราคาขาย 60 บาท ต่อซองส่งผลให้สัดส่วนบุหรี่ในประเทศต่อบุหรี่ยี่ห้ออื่นเพิ่มขึ้นจากเดิม 62 : 38 เป็น 66 : 34 โดยบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S สามารถช่วงชิงปริมาณกลับคืนมาได้ร้อยละ 2 และ Wonder มีสัดส่วนปริมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 โดยที่บุหรี่ยี่ห้อ L&M 7.1 มีสัดส่วนลดลง ร้อยละ 4

แผนภาพที่ 25 สัดส่วนปริมาณการชำระภาษีบุหรี่ยี่ห้อต่าง จำแนกตามยี่ห้อ



ที่มา: กรมสรรพสามิต

หลังจากการปรับโครงสร้างภาษี จะเห็นได้ว่า เมื่อโรงงานยาสูบปรับลดราคาบุหรี่ยี่ห้อวันเดอร์ (Wonder) ซึ่งเป็นโปรดักต์แชมป์ของโรงงานยาสูบเหลือซองละ 63 บาท เหลือซองละ 60 บาท เพื่อแข่งขันกับบุหรี่ยี่ห้ออื่นจากต่างประเทศ ส่งผลให้บริษัทบุหรี่ยี่ห้อใหญ่ของต่างประเทศปรับลดราคา โดยบริษัท ฟิลลิป มอร์ริส (ไทยแลนด์) (Philip Morris Trading (Thailand)) ปรับลดราคาขาย L&M 7.1 จากซองละ 72 บาท เหลือซองละ 60 บาท และบริษัท เจแปน โทแบ็คโค อิงค์ (Japan Tobacco Inc.: JTI) ลดราคาบุหรี่ 2 ยี่ห้อ ได้แก่ บุหรี่ยี่ห้อคาเมล เดิมซองละ 98 บาท ลดเหลือซองละ 60 บาท และยี่ห้อวินสตัน คอมแพคต์ เดิมซองละ 70 บาท ลดเหลือ 60 บาท

ทั้งนี้ หากมีการบริโภคบุหรี่นำเข้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อการผลิตและการรับซื้อใบยาสูบภายในประเทศที่ลดลง จึงอาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและชาวไร่ยาสูบในประเทศ

ตารางที่ 18 โครงสร้างราคาบุหรี่ซิการ์แรกก่อนหลังปรับโครงสร้างภาษี

ราคาขายปลีกแนะนำ อัตราภาษีตามมูลค่า 2 ระดับ (2 tiers)	เปลี่ยนแปลง	บุหรี่ยิการ์แรกในประเทศ	บุหรี่ยิการ์แรกนำเข้า
ราคาเกิน 60 บาทต่อ ซอง	ขึ้นราคา	กรองทิพย์ (86 ↑ 95) กรงทอง (86 ↑ 95) สายฝน (86 ↑ 95) กรองทิพย์ 7.1 (68 ↑ 90) Wonder (63 ↑ 90)	เมเวียส (130 ↑ 150) มาร์ลโบโร (125 ↑ 145) มาร์ลโบโร เซเว่น (98 ↑ 115) ไอสเกอร์ 5.0 (59 ↑ 100) L&M (87 ↑ 99) ไอสเกอร์ แม็กซ์ (69 ↑ 99)
	ลดราคา	ไม่มี	ไม่มี
	ไม่ปรับราคา	ไม่มี	วินสตัน แคปซูล (125) คาเมล แคปซูล (138) มาร์ลโบโร แคปซูล (165) เมเวียส แคปซูล (165)
ราคาไม่เกิน 60 บาท ต่อซอง	ขึ้นราคา	Line 7.1 (40 ↑ 60) Line ตัวใหญ่ (43 ↑ 60) Goal (45 ↑ 60) SMS (51 ↑ 60)	เพลย์ ออฟ (45 ↑ 58) ไอสเกอร์ คิงไซด์ (50 ↑ 58) เบรต (Break) (54 ↑ 60) ไอสเกอร์ บลู (55 ↑ 60)
	ลดราคา		วินสตัน คอมแพกต์ (70 ↓ 60) L&M 7.1 (72 ↓ 60) คาเมล (Camel) (98 ↓ 60)
	ไม่ปรับราคา	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา: กรมสรรพสามิต

ทิศทางในอนาคต สามารถวิเคราะห์ได้ เป็น 2 ช่วง ดังนี้

ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2562 ผู้ประกอบการบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S มีการปรับกลยุทธ์ทางการตลาด เพื่อสนองตอบการปรับโครงสร้างภาษียาสูบ โดยเฉพาะบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S ที่มีการแข่งขันกันอย่างมากระหว่างการยาสูบแห่งประเทศไทย (การยาสูบฯ) กับผู้ประกอบการนำเข้า โดยการยาสูบฯ ออกบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S เข้าสู่ตลาดและจำหน่ายในราคาของละ 60 บาท เพื่อแข่งขันกับบุหรี่ยี่ห้อ L&M 7.1 ที่ลดราคาลงจาก 72 เหลือ 60 บาท ส่งผลให้ปริมาณชำระภาษีของบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S ที่เคยลดลงในช่วงปรับโครงสร้างภาษียาสูบมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น กลยุทธ์ของการยาสูบฯ ในการออก Wonder S และช่องทางการขายที่มีทั่วประเทศซึ่งเป็นจุดแข็งของการยาสูบฯ ทำให้การยาสูบฯ เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และสามารถช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดที่เคยลดลงกลับมาจากคู่แข่งได้ โดยคาดการณ์ว่าการยาสูบฯ จะสามารถกลับมามีส่วนแบ่งตลาดได้ใกล้เคียงกับช่วงก่อนการปรับโครงสร้างภาษียาสูบ

หลังวันที่ 1 ตุลาคม 2562 บุหรี่ยี่ห้อ Wonder S ในปัจจุบันราคาของละ 60 บาท จะปรับราคาสูงขึ้นเป็นของละ 80 - 85 บาท ทำให้ราคาบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S ในประเทศมีราคาไม่แตกต่างกันมากโดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับราคา 80 - 85 บาท และระดับราคา 100 - 125 บาท ต่อของ ด้วยเหตุนี้ กลยุทธ์การแข่งขันในอุตสาหกรรมบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S อาจจะต้องปรับเปลี่ยนจากกลยุทธ์ด้านราคาเป็นกลยุทธ์ทางการตลาดและการพัฒนาคุณภาพที่เข้มข้นมากขึ้น ซึ่งการยาสูบฯ มีความได้เปรียบในการแข่งขันมากอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นความได้เปรียบในช่องทางการจำหน่ายที่มีอยู่ทั่วประเทศ ผลผลิตกัญชาที่มีรสชาดเป็นเอกลักษณ์ และการบริหารต้นทุนเป็นต้น นอกจากนี้ อาจจะมีผู้เล่นรายใหม่โดยเฉพาะผู้ประกอบการจากประเทศจีนนำบุหรี่ยี่ห้อต่างเข้ามาเปิดตลาดในประเทศไทยในอนาคต ดังนั้นการยาสูบฯ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2561 ที่ผ่านมามีจะต้องอาศัยช่วงเวลานี้ เพิ่มความได้เปรียบที่มีอยู่แล้วให้มากขึ้นโดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพผลผลิตกัญชาและการบริหารจัดการต้นทุนเพื่อรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

5.1.2 การประเมินค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ยี่ห้อ Wonder S ต่ออัตราภาษี (ค่าความยืดหยุ่น)

คณะผู้วิจัยไม่ได้สร้างแบบจำลองอุปสงค์เพื่อประเมินค่าความยืดหยุ่นฯ แต่จะพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างตลาด ราคา และอัตราภาษีใน 2 ช่วงเวลาแทน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) หลักการและแนวคิด

ในการประเมินค่าความยืดหยุ่นฯ จะพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราภาษีทุกประเภทที่นอกเหนือจากต้นทุน กำไรและภาษีมูลค่าเพิ่ม ในช่วงก่อนที่จะมีการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบ 2560 (พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ มีผลใช้บังคับในวันที่ 16 กันยายน 2560) กับหลังจากที่มีการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบ 2560 ไปแล้ว เนื่องจากการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบ 2560 ได้ส่งให้อัตราภาษีเฉลี่ยหรือ Effective Tax Rate: ETR ของบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S ปรับตัวสูงขึ้นทันที ซึ่งกระทบต่อราคาขายปลีกของบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S และโครงสร้างตลาดของบุหรี่ยี่ห้อ Wonder S ในปัจจุบันอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น จึงเห็นว่า การพิจารณาเปรียบเทียบเพียง 2 ช่วงเวลาที่สามารถประเมินค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ยี่ห้อ Wonder S ต่ออัตราภาษีได้

2) ขอบเขต ข้อจำกัด ในการประเมิน

2.1) ในการพิจารณา ETR ของบุหรืชิกาแรตจะครอบคลุมถึง (1) ภาษีสรรพสามิต (2) ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น และ (3) ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes)

2.2) เนื่องด้วยข้อจำกัดของข้อมูล คณะผู้วิจัยจึงไม่ได้จัดทำแบบจำลองทางเศรษฐมิติของอุปสงค์บุหรืชิกาแรตเพื่อใช้ในการประเมินค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรืชิกาแรตต่ออัตราภาษีและเป็นการประเมินค่าความยืดหยุ่นฯ จากการเปรียบเทียบอุปสงค์บุหรืชิกาแรตและอัตราภาษีที่เปลี่ยนแปลงไปใน 2 ช่วงเวลาเท่านั้น จึงทำให้ผลลัพธ์การประเมินค่าความยืดหยุ่นฯ มีลักษณะเดียวกันกับค่าความไหวตัวของอุปสงค์บุหรืชิกาแรตต่ออัตราภาษี (Buoyancy) ที่ผลลัพธ์จะรวมถึงผลกระทบอื่น ๆ ด้วย เช่น ผลกระทบด้านรายได้ (Income Effect) มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีต่าง ๆ ระดับการศึกษาของผู้สูบ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงเลือกพิจารณาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงอุปสงค์บุหรืชิกาแรตและอัตราภาษีใน 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงเวลาก่อนที่มีการปฏิรูปฯ หรือปี 2559 – 2560 และช่วงหลังที่มีการปฏิรูปฯ หรือปี 2561 – 2562 เท่านั้น เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่มีการปรับขึ้นอัตราภาษีอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้า ซึ่งจะทำให้คณะผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ผลกระทบจากการปรับขึ้นอัตราต่ออุปสงค์ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องขจัดผลกระทบจากปัจจัยอื่นออก จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อัตราความไหวตัวของอุปสงค์บุหรืชิกาแรตต่ออัตราภาษี (Buoyancy) อาจมีความใกล้เคียงกับ “ค่าความยืดหยุ่นฯ”

นอกจากนี้ เพื่อลดความเสี่ยงในการประเมินค่าความยืดหยุ่นฯ คาดเคลื่อน คณะผู้วิจัยจึงจะพิจารณาโดยแบ่งออกเป็นหลายกรณี (Scenario Analysis) ด้วย

3) สมมติฐาน

3.1) ราคาบุหรืประกอบด้วย (1) ภาษีสรรพสามิต (2) ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น (3) ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) และ (4) ต้นทุนและกำไร

3.2) กำหนดให้ในปีงบประมาณ 2559 และ 2562 ไม่มีผลกระทบอื่นที่จะกระทบปริมาณการบริโภคนอกจากการเปลี่ยนแปลงของ (1) ภาษีสรรพสามิต (2) ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น และ (3) ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes)

3.3) สำหรับบุหรืนำเข้าจะไม่ได้มีการแยกภาษีศุลกากรออกมา โดยจะรวมอยู่ในต้นทุนและกำไรเลย ทั้งนี้ เพื่อลดความซับซ้อนในการคำนวณ

3.4) กำหนดให้อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรืชิกาแรตในปี 2559 อยู่ที่ร้อยละ 90 ของราคาหน้าโรงงาน

3.5) กำหนดให้ช่วงก่อนที่จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ คือ ปีงบประมาณ 2559 – 2560 และช่วงหลังที่จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ คือปีงบประมาณ 2561 – 2562

ทั้งนี้ จะไม่นำข้อมูลปีงบประมาณ 2563 มาพิจารณา เนื่องจากเป็นปีงบประมาณที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 โดยตรง ซึ่งอาจทำให้ผลลัพธ์มีความคลาดเคลื่อนไปได้

4) ข้อมูล

4.1) ข้อมูลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบและปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2563

ตารางที่ 19 การจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบและปริมาณยาสูบ
ที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบปีงบประมาณ 2559 – 2563

ปีงบประมาณ	ยอดจัดเก็บ (ล้านบาท)	ปริมาณที่จัดเก็บ (ล้านซอง)
2559	65,424	1,996
2560	68,603	2,020
2561	68,548	1,706
2562	67,410	1,742
2563	62,905	1,682

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงกว่าปีก่อนร้อยละ 5 แต่มีปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.2 เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากการกักตุนแสตมป์สินค้ายาสูบที่มีราคาสูง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิรูปฯ อย่างไรก็ตามในปี 2561 รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้ลดลงเล็กน้อยร้อยละ 0.1 แต่มีปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบลดลงถึงร้อยละ 15.6 ทั้งนี้ เป็นผลมาจากผลกระทบจากการปฏิรูปฯ และการกักตุนแสตมป์สินค้ายาสูบในปีก่อนหน้า

ปีงบประมาณ 2563 รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 6.7 และมีปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบลดลงร้อยละ 3.4 ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการแพร่ระบาดของ COVID-19

4.2) ข้อมูลโครงสร้างราคายาสูบแบ่งรายยี่ห้อในปี 2558

4.3) ข้อมูลโครงสร้างภาษีสรรพสามิตก่อนและหลังที่จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ

5) การประเมินค่าความยืดหยุ่นฯ

5.1) ใช้ข้อมูลปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2562 ในการประเมิน ซึ่งมีมูลค่าอยู่ที่ 1,996 2,020 1,706 และ 1,742 ล้านซอง

5.1.1) สูตรในการคำนวณ ETR ของบุหรี่ซิการ์ตามสมการที่ 1

$$\text{สมการที่ 1} \quad ETR = \frac{\text{ภาษีสรรพสามิต} + \text{ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น} + \text{ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes)}}{\text{ราคาขายปลีก}}$$

5.1.2) การประเมินภาษีต่าง ๆ ราคาขายปลีก และองค์ประกอบอื่น ๆ ของบุหรี่ยาสูบหรือบุหรี่ซิการ์ก่อนและหลังที่จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 20 แนวทางการประเมินภาษีต่าง ๆ ราคาขายปลีก และองค์ประกอบอื่น ๆ ของบุหรี่ยาสูบหรือบุหรี่ซิการ์ก่อนและหลังที่จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ ต่อของ

รายการ	ก่อน (ปีงบประมาณ 2559/2560)	หลัง (ปีงบประมาณ 2561/2562)
ภาษีสรรพสามิต	ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งหมด ปริมาณยาสูบที่มีการชำระภาษีสรรพสามิต	
ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น	1.86 บาท	ร้อยละ 10 ของภาษีสรรพสามิต + 1.86 บาท
ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes)	ร้อยละ 5.5 ของภาษีสรรพสามิต	ร้อยละ 7.5 ของภาษีสรรพสามิต
ต้นทุนและกำไร	$\frac{\text{ภาษีสรรพสามิต} \times (1 - \text{อัตราภาษี})}{\text{อัตราภาษี}}$	ราคาขายปลีกแนะนำ หัก - ภาษีสรรพสามิต
ต้นทุนอื่น ๆ	15 บาท*	- ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น - ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes)
ราคาขายปลีก	ภาษีสรรพสามิต รวม + ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น + ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ + ราคาสินค้าที่รวมกำไร + ต้นทุนอื่น ๆ	ภาษีสรรพสามิต - อัตราภาษี สรรพสามิตบุหรี่ยาสูบหรือซิการ์ ฐานปริมาณ ** อัตราภาษีสรรพสามิต บุหรี่ยาสูบหรือซิการ์ฐานมูลค่าเฉลี่ย ***
อัตราภาษีสรรพสามิต	ร้อยละ 90 ของราคาหน้าโรงงาน (ราคาสินค้าที่รวมกำไร + ภาษีสรรพสามิต)	ร้อยละภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบหรือซิการ์ฐาน มูลค่าเฉลี่ย*** ของราคาขายปลีกแนะนำ + อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบหรือซิการ์ฐาน ปริมาณ **

หมายเหตุ:

*จากข้อมูลโครงสร้างราคาบุหรี่ยาสูบหรือซิการ์ในแต่ละปีห่อในปี 2555 และ 2558 สามารถสรุปได้ว่าต้นทุนอื่น ๆ ของบุหรี่ยาสูบหรือซิการ์ในช่วงก่อนที่จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ มีค่าเฉลี่ยที่ 15 บาทต่อซอง

**อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบหรือซิการ์ฐานปริมาณที่ 24 บาทต่อซอง

***อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรืชิกาเรตฐานมูลค่าเฉลี่ย คำนวณจากค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของอัตราภาษีบุหรืชิกาเรตที่มีราคาขายปลีกแนะนำรวมภาษีมูลค่าเพิ่มไม่เกิน 60 บาทต่อซอง และสูงกว่า 60 บาทต่อซอง โดยใช้ข้อมูลในปีงบประมาณ 2562 ที่ร้อยละ 24 ต่อซอง

ที่มา: คณะผู้วิจัย

5.1.3) ETR ของบุหรืชิกาเรตปีงบประมาณ 2559 - 2562 อยู่ที่ร้อยละ 66.2 66.7 72.7 และ 77.2 ของราคาขายปลีกก่อนภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามลำดับ

5.2) สมการค่าความยืดหยุ่น

สมการค่าความยืดหยุ่น คือ สัดส่วนระหว่างอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบและอัตราการเปลี่ยนแปลงของ ETR ของบุหรืชิกาเรต ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏดังสมการที่ 2

$$\text{สมการที่ 2} \quad \text{ค่าความยืดหยุ่น} = \frac{\left(\frac{\text{ปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีในปีงบประมาณ 2562}}{\text{ปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีในปีงบประมาณ 2559}} \right)^{-1}}{\left(\frac{ETR \text{ ปีงบประมาณ 2562}}{ETR \text{ ปีงบประมาณ 2559}} \right)^{-1}}$$

5.3) ค่าความยืดหยุ่น

การประเมินค่าความยืดหยุ่นจะพิจารณาเปรียบเทียบปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีและ ETR ก่อนและหลังปฏิรูปฯ ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2562 จึงทำให้สามารถแบ่งค่าความยืดหยุ่นฯ ออกมาได้ 4 ชุด โดยมีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 21 การประเมินค่าความยืดหยุ่นฯ จากช่วงเวลาก่อนและหลังปฏิรูปฯ

ปีงบประมาณ		ก่อนปฏิรูปฯ	
		2559	2560
หลังปฏิรูปฯ	2561	-1.47	-1.74
	2562	-0.76	-0.88

ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากตารางเบื้องต้นเห็นว่า หากประเมินค่าความยืดหยุ่นฯ กรณีที่หลังปฏิรูปฯ เป็นปีงบประมาณ 2561 พบว่าอุปสงค์จะมีความยืดหยุ่นต่ออัตราภาษี แต่หากพิจารณาค่าความยืดหยุ่นฯ กรณีที่หลังปฏิรูปฯ เป็นปีงบประมาณ 2562 พบว่าอุปสงค์จะไม่มีค่าความยืดหยุ่นต่ออัตราภาษี รวมทั้งในกรณีที่ก่อนปฏิรูปฯ เป็นปีงบประมาณ 2560 ค่าความยืดหยุ่นจะมากกว่าในกรณีที่ก่อนปฏิรูปฯ เป็นปีงบประมาณ 2559 ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากปริมาณการชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบในปีงบประมาณ 2560 และ 2561 ถูกกระทบจากการกักตุนแสตมป์ยาสูบก่อนที่จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิตฯ ทำให้ปริมาณการชำระภาษี

สรรพสามิตยาสูบในปีงบประมาณ 2560 (ปีก่อนปฏิรูปฯ) สูงกว่าปี 2559 ในขณะที่ปริมาณการชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบในปีงบประมาณ 2561 (ปีแรกหลังปฏิรูปฯ) ต่ำกว่าปีอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ

เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสงค์ในปีงบประมาณ 2560 – 2561 ได้รับผลกระทบจากการกักตุนสินค้ายาสูบ คณะผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ค่าความยืดหยุ่นฯ ดังนี้ (1) วิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะช่วงเวลาที่เราคาดว่าไม่มีการกักตุนสินค้า ซึ่งก็คือปีงบประมาณ 2559 และปีงบประมาณ 2562 ซึ่งค่าความยืดหยุ่นฯ ในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ที่ -0.76 และ (2) ใช้ค่าความยืดหยุ่นฯ เฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2562 ซึ่งมีค่าอยู่ที่ -1.21

อย่างไรก็ดี เพื่อลดความเสี่ยงในการคำนวณค่าความยืดหยุ่นฯ คลาดเคลื่อน คณะผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ค่าความยืดหยุ่นฯ ในรูปแบบของ Scenario Analysis โดยจะแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ (1) กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับสูง ซึ่งเป็นค่าความยืดหยุ่นฯ เฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2562 ซึ่งมีค่าอยู่ที่ -1.21 (2) กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับกลาง ซึ่งเป็นค่ากลางของ กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับสูงและต่ำ ซึ่งมีค่าอยู่ที่ -0.99 และ (3) กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับต่ำ ซึ่งเป็นค่าความยืดหยุ่นฯ ในช่วงที่ไม่มีการกักตุนสินค้า ซึ่งมีค่าอยู่ที่ -0.76 ทั้งนี้ สามารถสรุปค่าความยืดหยุ่นทั้ง 3 กรณีได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 22 การพิจารณาค่าความยืดหยุ่นฯ แบบ Scenario Analysis

	กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับต่ำ	กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับกลาง	กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับสูง
ค่าความยืดหยุ่นฯ	-0.76	-0.99	-1.21

ที่มา: คณะผู้วิจัย

5.2 การพิจารณาแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ

ด้วยสินค้ายาสูบเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีต้นทุนแอบแฝงจากการบริโภค (Externalities) และการกำหนดราคาโดยใช้กลไกของโครงสร้างตลาดเพียงอย่างเดียว นั้น จะทำให้ราคาสินค้ายาสูบต่ำเกินไปกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจาก ผู้ผลิตจะพิจารณาเฉพาะราคาจากต้นทุนการผลิตและกำไรเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนอื่น ๆ เกี่ยวข้องกับการบริโภคยาสูบ ซึ่งเรียกสถานการณ์นี้ว่าความล้มเหลวทางตลาด (Market Failure) ดังนั้น แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบจึงไม่สามารถนำหลักการของ Ramsey Rule มาประยุกต์ใช้ได้ เนื่องจากหลักการของ Ramsey Rule จะพิจารณาบนพื้นฐานที่กลไกตลาดสามารถสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงได้ทั้งหมด เพราะฉะนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรพิจารณาแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมบนหลักการของภาษีพิกูเวียน (Pigouvian Tax) ซึ่งเป็นแนวคิดของการจัดเก็บอัตราภาษีตามผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของผู้บริโภคและผู้ผลิต โดยจะประเมินต้นทุนแอบแฝง (Externalities Cost) จากการสูบบุหรี่เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการพิจารณาอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตที่ครอบคลุมต้นทุนที่แท้จริงต่อไป

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยจะนำหลักการของ Laffer Curve มาใช้ในการประเมินอัตราภาษีที่ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาแรตได้สูงสุดรวมด้วย

ทั้งนี้ การพิจารณาแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบโดยการประเมินต้นทุนแอบแฝง และอัตราภาษีที่ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาแรตได้สูงสุด มีรายละเอียด ดังนี้

5.2.1 การประเมินต้นทุนแอบแฝง (Externalities Cost) จากการสูบบุหรี่

1) หลักการและแนวคิด

ด้วยหลักการของภาษีพิกูเวียน (Pigouvian tax) ที่มองว่ากลไกตลาดยาสูบมีความล้มเหลว เนื่องจากผู้ผลิตและผู้บริโภคไม่ต้องจ่ายต้นทุนทางสังคมที่ตนเป็นผู้ก่อขึ้น (Negative Externalities) ทำให้มีการผลิตและบริโภคมกกว่าระดับที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มต้นทุนจากภายนอกเข้าไปให้กับผู้ผลิตโดยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ ทั้งนี้ ในการพิจารณาอัตราจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ครอบคลุมถึงต้นทุนที่แอบแฝงนั้น มีความจำเป็นต้องทราบถึงต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสูบบุหรี่ที่นอกเหนือจากมูลค่ายาสูบโดยตรง เพื่อใช้ในการประเมินอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมต่อไป

2) ขอบเขตและข้อจำกัดในการประเมิน

2.1) เนื่องด้วยข้อจำกัดในด้านข้อมูลสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับการสูบบุหรี่ คณะผู้วิจัยจึงพิจารณาต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสูบบุหรี่ โดยจากศึกษาข้อมูลทุติยภูมิและศึกษางานวิจัยต่าง ๆ เป็นหลัก โดยไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลขึ้นมาเพื่อประเมินโดยตรง

2.2) ข้อมูลต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสูบบุหรี่ที่ได้มาจากการศึกษาวิจัยข้างต้นนั้น อาจมีประเด็นด้านความอคติของข้อมูล (Bias) เนื่องจาก งานวิจัยมีการใช้ข้อมูลการสูบบุหรี่ภายใต้ตลาดที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบแล้วทั้งสิ้น ซึ่งอาจจะทำให้ข้อมูลต้นทุนดังกล่าวมีค่าต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

3) สมมติฐาน

3.1) กำหนดให้ต้นทุนจากการสูบบุหรี่มาจากงานวิจัย “การประเมินต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสูบบุหรี่ในประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2560” ที่คิดเป็น 87,250 ล้านบาท ในปี 2560 สามารถสะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์การสูบบุหรี่ของประเทศไทยได้ โดยเหตุผลที่คณะผู้วิจัยอ้างอิงข้อมูลดังกล่าวจากงานวิจัยฉบับนี้ เนื่องจาก มีการประเมินต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์จากการสูบบุหรี่ของประเทศไทยไว้อย่างละเอียด โดยมีการใช้ต้นทุนจริงที่ใช้ในการรักษาโรคที่เกิดจากการสูบบุหรี่ รวมทั้งต้นทุนมูลค่าความเสียหายอื่น ๆ ที่เกิดการสูบบุหรี่ในประเทศไทยปี 2560 รวมทั้งยังเป็นงานวิจัยปีล่าสุดที่คณะผู้วิจัยสามารถสืบค้นไว้ได้ในเบื้องต้น

อนึ่ง คณะผู้วิจัยไม่ได้มีการนำอัตราเงินเฟ้อมาปรับมูลค่าต้นทุนใด ๆ เพื่อให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อในช่วงปี 2560 – 2562 มีค่าน้อยกว่าร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งอาจไม่กระทบต่อผลลัพธ์การประเมินอย่างมีนัยสำคัญ

3.2) ให้ข้อมูลปริมาณยาสูบที่ข้าราชการสรรพสามิตยาสูบเฉลี่ยปีงบประมาณ 2560 สามารถสะท้อนปริมาณการบริโภคยาสูบของประเทศไทยได้ โดยเหตุผลที่คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลปีงบประมาณ 2560 ก็เพื่อให้สอดคล้องกับผลการประเมินต้นทุนยาสูบในปี 2560 จากงานวิจัยข้างต้น

4) ข้อมูล

4.1) ข้อมูลต้นทุนจากการสูบบุหรี่มาจากการวิจัย “การประเมินต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสูบบุหรี่ในประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2560” ซึ่งคิดเป็น 87,250 ล้านบาท ในปี 2560

4.2) ข้อมูลปริมาณการบริโภคยาสูบจากค่าเฉลี่ยของปริมาณยาสูบที่ข้าราชการสรรพสามิตในช่วงปีงบประมาณ 2560 ซึ่งมีมูลค่า 2,020 ล้านซอง

5) การประเมินต้นทุนแอบแฝง (Externalities Cost) จากการสูบบุหรี่

การประเมินต้นทุนแอบแฝง (Externalities Cost) จากการสูบบุหรี่จะพิจารณาในรูปแบบต้นทุนต่อซอง โดยคำนวณจากต้นทุนจากการสูบบุหรี่ในปี 2560 ซึ่งมีมูลค่า 87,250 ล้านบาทหารด้วยปริมาณยาสูบที่ข้าราชการสรรพสามิตในช่วงปีงบประมาณ 2560 ซึ่งมีมูลค่า 2,020.33 ล้านซอง ซึ่งมีค่าอยู่ที่ 43.19 บาทต่อซอง หรือที่ 2.1593 บาทต่อมวน (สมการที่ 3)

$$\text{สมการที่ 3} \quad \text{Externalities Cost} = \frac{\text{ต้นทุนการสูบบุหรี่ในปี 2560}}{\text{ปริมาณยาสูบที่ข้าราชการสรรพสามิตในปีงบประมาณ 2560}}$$

5.2.2 การพิจารณาอัตราภาษีที่ทำให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงสุด

1) หลักการและแนวคิด

ด้วยหลักการ Laffer Curve ที่ชี้ให้เห็นว่า หากมีการขึ้นอัตราภาษีเลยจุดใดจุดหนึ่งแล้วจะทำให้รายได้รัฐบาลลดลง กล่าวคือ เมื่อมีการขึ้นอัตราภาษีจากสินค้าใดสินค้านั้นจนทำให้สินค้านั้นมีราคาสูงขึ้นและทำให้ปริมาณการบริโภคลดลงไปมากกว่ารายได้ที่ได้เพิ่มจากการขึ้นอัตราภาษี ซึ่งหมายถึงว่ารัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ต่อชิ้นได้มากขึ้นแต่ฐานภาษีหดตัวลงจนทำให้รายได้ภาษีจากสินค้านั้นลดลงไป ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงอัตราภาษีที่ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงสุด

2) ขอบเขตและข้อจำกัดในการประเมิน

2.1) ข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่จะนำมาใช้นั้น เป็นข้อมูลที่มีการเผยแพร่เป็นการทั่วไป ซึ่งไม่สามารถแยกย่อยในประเภทของสินค้ายาสูบได้

2.2) ในการพิจารณาอัตราภาษีที่ทำให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงสุด จะพิจารณาเฉพาะการปรับอัตราภาษีฐานมูลค่าของเท่านั้น เนื่องจากปัจจุบันมีข้อโต้แย้งว่าอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์มาตรฐานมูลค่าที่ร้อยละ 40 ของ SRP นั้นสูงเกินไป จึงเห็นควรพิจารณากำหนดอัตราในส่วนนี้ให้มีความเหมาะสมต่อไป

2.3) จะพิจารณาโครงสร้างอัตราภาษีในอัตราเดียวเท่านั้น เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์กระทบต่อโครงสร้างตลาดบุหรี่ซิการ์แต่น้อยที่สุด

3) สมมติฐาน

3.1) กำหนดให้ปริมาณการบริโภคสินค้ายาสูบแปรผันตามปัจจัยด้านราคาเท่านั้น

3.2) กำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณและราคามีลักษณะเป็นเส้นตรง

3.3) กำหนดให้ข้อมูลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบและปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบในช่วงปีงบประมาณ 2562 เป็นข้อมูลของสินค้าบุหรี่ยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบที่มาใช้เป็นข้อมูลที่มีการเผยแพร่โดยทั่วไปซึ่งไม่สามารถแยกย่อยในประเภทของสินค้ายาสูบได้ อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบบนฐานอื่น พบว่าตลาดยาสูบส่วนใหญ่เป็นสินค้าบุหรี่ยาสูบทั้งสิ้น

3.4) กำหนดให้อัตราภาษีฐานปริมาณอยู่ที่ 24 บาทต่อซอง

3.5) กำหนดให้ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) อยู่ที่ร้อยละ 7.5 ของภาษีสรรพสามิต

3.6) กำหนดให้ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ร้อยละ 10 ของภาษีสรรพสามิต และ 1.86 บาทต่อซอง

3.7) กำหนดให้ราคาขายปลีกแนะนำที่เป็นฐานภาษีต้องรวมถึงภาระภาษีสรรพสามิตด้วย

4) ข้อมูล

4.1) ข้อมูลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบและปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบในช่วงปีงบประมาณ 2562

4.2) ข้อมูลค่าความยืดหยุ่นฯ จากการคำนวณข้างต้น

5) การพิจารณาอัตราภาษีที่ทำให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงสุด

ในการประเมินอัตราภาษีสรรพสามิตฐานมูลค่าที่ทำให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงสุด คณะผู้วิจัยจะสร้างสมการรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ (R) ที่มีตัวแปรเป็นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบมูลค่าขึ้นก่อน แล้วจึงจะคำนวณหาอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบมูลค่าที่ทำให้อนุพันธ์ของรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานมูลค่ามีค่าเท่ากับศูนย์ ซึ่งสมการมีรายละเอียด ดังนี้

สมการที่ 4

$$R = \theta \times Q$$

โดย R คือ รายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ

θ คือ ภาระภาษีต่อหน่วย

Q คือ จำนวนของที่มีการชำระภาษี

สมการที่ 5

$$\theta = P \times \tau + T^*$$

โดย P คือ ราคาขายปลีกแนะนำ

τ คือ อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานมูลค่าเฉลี่ย

T^* คือ อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบอัตราฐานปริมาณต่อซอง
 * $T = 24$ บาทต่อซอง

สมการที่ 6
$$Q = c^* + \alpha^{**} \theta$$

โดย $c^* = Q_t - \alpha \theta_t c$
 $\alpha^{**} = \frac{\text{ค่าความยืดหยุ่น } (\varepsilon) \times Q_t}{\theta_t}$
 t หมายถึงช่วงเวลาที่กำหนด

สมการที่ 7
$$P = \frac{28.2 \times \tau + 1.86 + \text{ต้นทุนทั้งหมดและกำไร } (Z_t)^*}{1 - 1.175 \times \tau}$$

การคำนวณ P

$$P = 1.175 \times (P \times \tau + T^*) + 1.86 + \text{ต้นทุนทั้งหมดและกำไร } (Z_t)$$

โดย P คือ ราคาขายปลีกแนะนำ

τ คือ อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบอัตราฐาน มูลค่าเฉลี่ย

T^* คือ อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบอัตราฐานปริมาณต่อซอง

* $T = 24$ บาทต่อซอง

1.86 คือ ภาษีบำรุง อบจ. อัตราภาษี 1.86 บาทต่อซอง

ทั้งนี้ เมื่อแทนค่าสมการที่ 4 – 6 ลงในสมการรายได้ภาษีสรรพสามิตหรือสมการที่ 3 พร้อมทั้งนำข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในปีงบประมาณ 2562 (ช่วงเวลาที่กำหนด หรือ t) มาแทนค่าลงในสมการข้างต้นจะสามารถสรุปสมการรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบได้ ดังนี้

สมการที่ 8

$$R = \left(\left(\frac{30.06 + Z}{1 - 1.175 \times \tau} \right) \times \tau + 24 \right) \times (c + \alpha \times \left[\left(\frac{30.06 + Z}{1 - 1.175 \times \tau} \right) \times \tau + 24 \right])$$

เมื่อ $c = 3060.842$

$\alpha = -34.08$

$Z = 13.91$

เมื่อสามารถแสดงสมการภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบโดยมีตัวแปรเป็นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานมูลค่าเฉลี่ย (T) แล้ว คณะผู้วิจัยจะคำนวณหาอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานมูลค่าเฉลี่ยที่ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงที่สุด (T^*) โดยใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ (อนุพันธ์ของรายได้ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบเทียบกับอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานมูลค่า) ซึ่งสามารถสรุปผลลัพธ์ได้ ดังนี้ (ตารางที่ 23)

5.1) กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับต่ำ

มีค่าความยืดหยุ่น ϵ อยู่ที่ -0.76 ค่า T^* จะอยู่ที่ร้อยละ 30.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบได้สูงที่สุดที่ 68,723 ล้านบาทต่อปี

5.2) กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับกลาง

มีค่าความยืดหยุ่น ϵ อยู่ที่ -0.98 ค่า T^* จะอยู่ที่ร้อยละ 24.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบได้สูงที่สุดที่ 67,412 ล้านบาทต่อปี

5.3) กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับสูง

มีค่าความยืดหยุ่น ϵ อยู่ที่ -1.21 ค่า T^* จะอยู่ที่ร้อยละ 19.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบได้สูงที่สุดที่ 68,041 ล้านบาทต่อปี

อนึ่ง รายได้ปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ 67,410 ล้านบาท โดยมี T อยู่ที่ร้อยละ 24 ของราคาขายปลีกแนะนำ ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นจึงควรพิจารณาปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานมูลค่าให้สอดคล้องกับทั้ง 3 กรณีข้างต้น

ตารางที่ 23 สรุปอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานมูลค่าเฉลี่ยที่ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงที่สุด โดยแบ่งกรณีตามค่าความยืดหยุ่น ϵ (ร้อยละ)

รายการ	กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับต่ำ	กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับกลาง	กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับสูง
1. ค่าความยืดหยุ่น	-0.76	-0.98	-1.21
2. อัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบฐานมูลค่าที่ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงที่สุด	30.5	24.5	19.5
3. รายได้จัดเก็บ (ล้านบาท)	68,723	67,412	68,041

*รายได้ปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ 67,410 ล้านบาท โดยมี T อยู่ที่ร้อยละ 24 ของราคาขายปลีกแนะนำ

ที่มา: คณะผู้วิจัย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

6.1 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในภาพรวม

6.1.1 แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบจากประสบการณ์ของต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์หลักในการลดการบริโภคยาสูบ เพื่อลดจำนวนผู้ป่วยจากการสูบบุหรี่ด้วยเหตุผลด้านการรักษาสุขภาพของประชาชน และเพื่อให้ภาษีที่จัดเก็บครอบคลุมต้นทุนภายนอกของการบริโภคยาสูบ (External Costs of Tobacco) ซึ่งสอดคล้องกันทุกประเทศและเป็นไปตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ในส่วนของโครงสร้างระบบภาษียาสูบจากประสบการณ์ของต่างประเทศ มีทั้งประเทศที่ไม่มีการผลิตในประเทศ ซึ่งใช้ภาษีสกุลการยาสูบเป็นเครื่องมือภาษีหลัก และประเทศที่มีการผลิตภายในประเทศ ซึ่งใช้ทั้งเครื่องมือภาษีสรรพสามิตและภาษีสกุลการร่วมกัน โดยหลายประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตใช้ระบบภาษีสรรพสามิตที่แตกต่างกัน มีทั้งการจัดเก็บภาษีแบบตามปริมาณ (Specific Tax) การจัดเก็บภาษีแบบตามมูลค่า (Ad-Valorem Tax) และการผสมผสาน ซึ่งเป็นการออกแบบระบบภาษีสรรพสามิตยาสูบให้เหมาะสมกับตลาดยาสูบในแต่ละประเทศ ทำให้ระบบภาษียาสูบของบางประเทศมีความซับซ้อน โดยเฉพาะประเทศที่มีการผลิตภายในประเทศ ซึ่งต้องการปกป้องอุตสาหกรรมและภายในประเทศ เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งกำหนดอัตราตามราคาขายปลีก ปริมาณการผลิต และประเภทของยาสูบ มากถึง 12 อัตรา (Multiple-Tier) เป็นต้น ส่วนประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบภาษีสรรพสามิตแบบผสมผสาน โดยทั้งแบบตามปริมาณและตามมูลค่า และใช้อัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบ 2 อัตรา (2-Tier) จำแนกตามราคาขายปลีก ในขณะที่คำแนะนำขององค์การอนามัยโลก (WHO) เสนอแนะให้ใช้โครงสร้างระบบภาษียาสูบที่มีความง่ายต่อการบริหารจัดการจัดเก็บ (Simplifying) การมีระบบภาษียาสูบที่ซับซ้อนมีต้นทุนในการบริหารจัดการจัดเก็บสูง ก่อให้เกิดการเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) นำไปสู่การหนีภาษี (Tax Evasion) ที่เพิ่มขึ้น และสร้างแรงจูงใจที่จะออกแบบและสร้างผลิตภัณฑ์ที่เสียภาษีต่ำเพื่อทดแทนผลิตภัณฑ์ที่ต้องเสียภาษีในอัตราภาษีสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาด และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การบริโภค

ดังนั้น จึงควรมีระบบภาษียาสูบอัตราเดียว โดยเฉพาะกรณีที่กำหนดอัตราภาษีตามราคาขายปลีกสำหรับยาสูบประเภทเดียวกัน (Single Uniform Tax) หรือวางแผนในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบภาษีอัตราเดียว โดยอาจกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันสำหรับยาสูบต่างประเภทกันได้ โดยการกำหนดอัตราภาษียาสูบอัตราเดียวเป็นการส่งสัญญาณว่ายาสูบทุกยี่ห้อเป็นอันตรายต่อสุขภาพเท่ากัน (Equally Harmful)

ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการการจัดเก็บภาษีที่ดี ไม่ว่าจะเป็นหลักการของ Adam Smith ที่ยึดหลักความง่าย การอำนวยความสะดวก และหลักความเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษี และทฤษฎี Pigouvian Tax ที่เสนอการจัดเก็บภาษีให้สะท้อนผลกระทบภายนอก (Externalities)

6.1.2 เหตุผลความจำเป็นของการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบในหลายประเทศ ส่วนใหญ่อาศัยเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเฟ้อของประเทศ เนื่องจากเมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น มูลค่าที่แท้จริงของภาษีสรรพสามิตยาสูบจะลดลง ส่งผลให้รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบที่แท้จริงลดลง และประสิทธิภาพของภาษียาสูบในการลดการบริโภคย่อมลดลง โดยองค์การอนามัยโลกได้ให้คำแนะนำว่า การปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบควรมีกลไกการเปลี่ยนแปลงอัตราที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราเงินเฟ้อ โดยที่ปัจจุบันมีเพียง 2 ประเทศเท่านั้น ที่มีกลไกดังกล่าว ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย และ นิวซีแลนด์ ซึ่งใช้อัตราตามปริมาณ (Specific Tax) โดยมีการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตตามการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) ทุก 6 เดือน กรณีของประเทศไทยซึ่งจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแบบผสมผสานทั้งอัตราตามมูลค่า (Ad-Valorem Tax) และอัตราตามปริมาณ (Specific Tax) โดยอัตราตามปริมาณเปรียบเสมือนภาระภาษีขั้นต่ำ (Minimum Tax Floor) ในขณะที่อัตราตามมูลค่ากำหนด 2 อัตรา (2-Tier) ตามราคาขายปลีก *ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรพัฒนากลไกการปรับอัตราตามปริมาณ ให้สามารถเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อได้ ควบคู่ไปกับการกำหนดอัตราตามมูลค่าอัตราเดียว (Single-Tier)*

6.1.3 จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหลังจากการปรับอัตราภาษีตามมูลค่า (Ad-Valorem) ออกเป็น 2 อัตรา (2-Tier) ซึ่งส่งผลให้บริษัทบุหรี่รายใหญ่ของต่างประเทศปรับลดราคา เพื่อให้เสียภาษีในอัตราต่ำกว่า (ร้อยละ 20) โดยขยับลงมาแข่งขันกับผลิตภัณฑ์ที่ราคาต่ำกว่า (ไม่เกิน 60 บาทต่อซอง) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นยาสูบภายในประเทศ ส่งผลให้มีการบริโภทยาสูบต่างประเทศมากขึ้น ส่วนแบ่งตลาดของยาสูบภายในประเทศลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาษีนำเข้ายาสูบ ส่งผลกระทบต่อรายได้เกษตรกร และชาวไร่ยาสูบภายในประเทศ รวมถึงส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิต โดยระบบ 2 อัตราดังกล่าว ไม่ได้ลดแรงจูงใจในการบริโภทยาสูบของประชาชน และสร้างผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหลายมิติดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

นอกจากนี้ จากมุมมองของต่างประเทศระบบอัตราภาษียาสูบหลายอัตรา เกิดจากเหตุผลของความพยายามกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันตามลักษณะผลิตภัณฑ์ที่มีความแตกต่างกันและสามารถแบ่งกลุ่มได้อย่างชัดเจน เช่น ความเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และระดับความพรีเมียมของแบรนด์ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับภาพรวมผลิตภัณฑ์ยาสูบทั้งหมดในประเทศเป็นอย่างดี และคาดการณ์การตอบสนองของอุตสาหกรรม (Industry Response) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนระบบภาษีสรรพสามิตยาสูบในระยะต่อไป ควรพิจารณาประเด็นสำคัญ 5 เรื่อง ได้แก่ 1) รายได้ภาษีสรรพสามิตในภาพรวมของประเทศ 2) รายได้ของเกษตรกรและชาวไร่ยาสูบ 3) การลดแรงจูงใจในการบริโภคยาสูบของประชาชน 4) การลดและป้องกันการลักลอบนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบอย่างผิดกฎหมาย และ 5) การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและกลยุทธ์ของผู้ผลิตยาสูบรายใหญ่ในต่างประเทศ

6.1.4 จากการตอบสนองของอุตสาหกรรมต่อระบบอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบ 2 อัตรา ซึ่งทำให้บริษัทบุหรี่รายใหญ่ของต่างประเทศปรับลดราคามาแข่งขันกับบุหรี่ภายในประเทศ แสดงให้เห็นว่า เครื่องมือภาษีและกลยุทธ์ด้านราคา อาจไม่ใช่แนวทางที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรสำหรับการยาสูบแห่งประเทศไทย แม้ว่า การปรับเปลี่ยนในระยะต่อไปจะคำนึงถึงประเด็นการควบคุมพฤติกรรมในการกำหนดราคาของบริษัทบุหรี่รายใหญ่ของต่างประเทศ ก็จะไม่สอดคล้องกับข้อพิพาททางกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรมตามมา การยาสูบแห่งประเทศไทยจึงควรพิจารณาทางเลือกยุทธศาสตร์ทางการตลาดและการพัฒนาคุณภาพที่เข้มข้นมากขึ้น ซึ่งการยาสูบแห่งประเทศไทยมีความได้เปรียบในการแข่งขันมากอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นความได้เปรียบในช่องทางการจำหน่ายที่มีอยู่ทั่วประเทศ ผลิตภัณฑ์บุหรี่ที่มีรสชาติเป็นเอกลักษณ์ และการบริหารต้นทุนเพื่อรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น

6.2 ข้อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

งานวิจัยฉบับนี้นำเสนอข้อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย ใน 3 มิติ ได้แก่ อัตราภาษีที่เหมาะสมในมิติด้านผลกระทบภายนอก อัตราภาษีที่เหมาะสมในมิติด้านรายได้ อัตราภาษีที่เหมาะสมในมิติด้านผลกระทบภายนอก รายได้ และบริบทสังคม

6.2.1 อัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมในมิติด้านผลกระทบภายนอก (Externalities) ตามหลักการ Pigouvian Tax จากบริบทที่ว่าสินค้ายาสูบเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีต้นทุนแอบแฝงจากการบริโภค ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ต้นทุนการรักษาโรคที่เกิดจากการสูบบุหรี่ ต้นทุนการสูญเสียประสิทธิภาพการทำงาน ต้นทุนความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นจากความสูญเสียหากเกิดกรณีไฟไหม้ เป็นต้น *ดังนั้น จึงควรมีการจัดเก็บภาษีจากต้นทุนการผลิตและกำไรของสินค้ายาสูบทุกประเภทในอัตราเดียวกัน* เนื่องจากสินค้ายาสูบทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นบุหรี่ซิการ์เรต หรือยาเส้นก็ล้วนก่อให้เกิดต้นทุน Externalities ทั้งสิ้น กล่าวคือ ควรมีการพิจารณาตั้งเป้าหมายในการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบให้จัดเก็บในอัตราเดียวกันสำหรับทุกผลิตภัณฑ์ *โดยภาระภาษีที่จัดเก็บเพิ่มจากต้นทุนการผลิตและกำไรจะต้องครอบคลุมต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่*

ทั้งนี้ จากการประเมินต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่ในบทที่ 5 พบว่า ในปี 2560 มีต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่รวมทั้งสิ้นอยู่ที่ 87,250 ล้านบาท หรือ 43.19 บาทต่อซอง ซึ่งคิดเป็น 2.1593 บาทต่อมวน/กรัม เพราะฉะนั้น *จึงควรจัดเก็บภาษียาสูบอย่างน้อยที่ 2.1593 บาทต่อมวน/กรัม เพื่อให้ครอบคลุมต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่*

เมื่อพิจารณาข้อเสนอข้างต้นร่วมกับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตและยาเส้นในปัจจุบันแล้วพบว่า

(1) ปัจจุบันสินค้าบุหรี่ยิการ์เรตมีภาระภาษีสรรพสามิตทั้งฐานมูลค่าและฐานปริมาณโดยเฉลี่ย ในปี 2562 อยู่ที่ 1.93 บาทต่อมวน อย่างไรก็ตาม เมื่อรวมภาษีอื่น ๆ ได้แก่ ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) และภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น ที่นอกเหนือจากภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วพบว่า มีภาระภาษีรวมทั้งสิ้น 2.37 บาทต่อมวน ซึ่งสูงกว่าต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่ซึ่งอยู่ที่ 2.1593 บาทต่อมวน ดังนั้น จึงอาจไม่มีความจำเป็นในการพิจารณาปรับโครงสร้างภาษีจากสินค้าบุหรี่ยิการ์เรตภายใต้บริบทด้านต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่แต่อย่างใด

(2) ปัจจุบันสินค้ายาเส้นมีภาระภาษีสรรพสามิตเพียงฐานปริมาณที่ 0.025 – 0.1 บาทต่อกรัม เท่านั้น และเมื่อรวมกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) และภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น ที่นอกเหนือจากภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วพบว่า มีภาระภาษีที่ 0.0294 – 0.1175 บาทต่อกรัมซึ่งยังต่ำกว่าต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่ ดังนั้น จึงควรมีการปรับภาระภาษีที่รวมถึงภาษีสรรพสามิต ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) และภาษีท้องถิ่นของสินค้าดังกล่าวให้เท่ากับ 2.1593 บาทต่อกรัม ซึ่งอาจจะต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตฐานปริมาณในอัตราคงที่ที่ 1.838 บาทต่อกรัม หรือจะทำให้ภาระภาษีสรรพสามิต

เพิ่มขึ้น 1.738 – 1.813 บาทต่อกรัม อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปรับขึ้นภาษีของสินค้ายาเส้นควรต้องคำนึงถึงบริบทด้านการดำเนินการ ผลกระทบและการบังคับใช้ที่เหมาะสมด้วย

6.2.2 อัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมในมิติด้านรายได้ เห็นควรพิจารณาอัตราภาษีที่ทำให้ภาครัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงที่สุดตามหลักการ Laffer Curve ข้อเสนอในส่วนนี้จะจำกัดเฉพาะกลุ่มสินค้าบุหรี่ยาสูบเท่านั้น เนื่องจากสินค้าดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้หลักของภาษีสรรพสามิตยาสูบ ทั้งนี้ ปัจจุบันมีข้อถกเถียงกันในประเด็นการเลื่อนการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบตามฐานมูลค่าให้เหลืออัตราเดียวที่ร้อยละ 40 ของราคาขายปลีกแนะนำ ในปีงบประมาณ 2565 ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องแทนการจัดเก็บใน 2 อัตรา ซึ่งคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า *ไม่ควรปรับอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบตามฐานมูลค่าให้เหลืออัตราเดียวที่ร้อยละ 40 ในปีงบประมาณ 2565 ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากจะส่งผลให้ราคาสินค้าบุหรี่ยาสูบเพิ่มสูงขึ้นจนฐานภาษีหดตัวลงและทำให้รัฐจัดเก็บรายได้ได้ลดลง รวมทั้งกรมจัดเก็บยังจะเผชิญปัญหาบุหรี่ยาสูบหนีภาษีเพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้ เห็นควรปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบตามฐานมูลค่าให้เหลืออัตราเดียวที่ร้อยละ 24 ของราคาขายปลีกแนะนำ* เนื่องจากเป็นอัตราที่จะทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงสุด รวมทั้งยังลดความซับซ้อนในโครงสร้างภาษีลงและทำให้หน่วยงานจัดเก็บสามารถลดต้นทุนการบริหารการจัดเก็บภาษีลงได้

อย่างไรก็ดี ข้อเสนออัตราภาษีในเบื้องต้นนั้นขึ้นกับตัวแปรสำคัญคือ ค่าความยืดหยุ่นฯ ซึ่งจะแปรผันไปตามช่วงเวลาและบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ในการบังคับใช้จริงจึงต้องมีความจำเป็นต้องนำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาผลกระทบในรายละเอียดกับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ประเมินถึงความผันผวนของค่าความยืดหยุ่นฯ ในเบื้องต้นแล้วพบว่า อัตราภาษีที่จะทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงสุดอาจจะอยู่ในช่วงร้อยละ 19.5 – 30.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ กล่าวคือ ข้อเสนอให้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบอัตราเดียวที่ร้อยละ 24.5 ของราคาขายปลีกแนะนำข้างต้นนั้น เป็นข้อเสนอในเบื้องต้นเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการดำเนินการ โดยอัตราดังกล่าวสามารถปรับได้ตามความเหมาะสมในช่วงร้อยละ 19.5 – 30.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ

6.2.3 อัตราภาษีที่เหมาะสมในมิติด้านผลกระทบภายนอก รายได้ และบริบททางสังคม

เมื่อพิจารณาอัตราภาษีที่เหมาะสมทั้งในมิติของผลกระทบภายนอกและรายได้ ร่วมกับบริบทของสังคมที่ต้องการให้มีการบริโภคสินค้ายาสูบในสังคมลดลง นั้น คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอให้พิจารณาปรับโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานปริมาณจากเดิมใน 2 อัตรา เป็นอัตราเดียว ในช่วงร้อยละ 24.5 – 30.5 ทั้งนี้ เพื่อให้ยังครอบคลุมต้นทุนหรือผลกระทบภายนอก และสร้างรายได้ให้กับภาครัฐ รวมทั้งยังเป็นการลดปริมาณการบริโภคสินค้ายาสูบลงด้วย

อนึ่ง จากข้อเสนออัตราภาษีที่เหมาะสมใน 3 มิติ ข้างต้น คณะผู้วิจัยสามารถสรุปผลกระทบต่อ (1) ราคาสินค้ายาสูบ (2) ปริมาณสินค้ายาสูบที่มีการชำระภาษีสรรพสามิตยาสูบ และ (3) มูลค่าการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบได้ ดังนี้

ตารางที่ 24 สรุปข้อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

รายการ	ปีงบประมาณ 2562	ข้อเสนอที่ 1 มิติด้าน ผลกระทบ ภายนอก	ข้อเสนอที่ 2 มิติด้านรายได้			ข้อเสนอที่ 3 มิติด้านผลกระทบ ภายนอก รายได้ และบริบททางสังคม	
			ขอบล่าง	กลาง	ขอบบน	ขอบล่าง	ขอบบน
1. หลักการ		อัตราภาษี สรรพสามิต ยาสูบที่ เหมาะสม ในเชิง ผลกระทบ ภายนอก	อัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมในเชิงรายได้			อัตราภาษีที่เหมาะสมทั้งในมิติ ของผลกระทบภายนอกและรายได้ ร่วมกับบริบทของสังคมที่ต้องการ ให้มีการบริโภคสินค้ายาสูบในสังคม ลดลง	
2. ค่าความ ยืดหยุ่น		ไม่มี	-1.21	-0.99	-0.76	-0.99	-0.76
3. อัตรา ภาษี	- ฐานปริมาณ: 1.2 บาทต่อมวน - ฐานมูลค่า: เฉลี่ยที่ร้อยละ 24	คงเดิม	- ฐานปริมาณ: คง เดิม - ฐานมูลค่า: ร้อยละ 19.5	- ฐานปริมาณ: คงเดิม - ฐานมูลค่า: ร้อย ละ 24.5	- ฐานปริมาณ: คงเดิม - ฐานมูลค่า: ร้อยละ 30.5	- ฐานปริมาณ: คงเดิม - ฐานมูลค่า: ร้อยละ 24.5	- ฐานปริมาณ: คงเดิม - ฐานมูลค่า: ร้อยละ 30.5
4. ปริมาณ	1,742 ล้านซอง	คงเดิม	1,937 ล้านซอง (เพิ่มขึ้นร้อยละ 11)	1,723 ล้านซอง (ลดลงร้อยละ 1)	1,531 ล้านซอง (ลดลงร้อยละ 12)	1,723 ล้านซอง (ลดลงร้อยละ 1)	1,531 ล้านซอง (ลดลงร้อยละ 12)
5. ราคา	61.3 บาทต่อซอง	คงเดิม	57 บาทต่อซอง (ลดลงร้อยละ 7)	61.7 บาทต่อซอง (เพิ่มขึ้นร้อยละ 1)	68.5 บาทต่อซอง (เพิ่มขึ้นร้อยละ 12)	61.7 บาทต่อซอง (เพิ่มขึ้นร้อยละ 1)	68.5 บาทต่อซอง (เพิ่มขึ้นร้อยละ 12)
6. รายได้	67,410 ล้านบาท	คงเดิม	68,041 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 1)	67,412 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.002)	68,723 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 2)	67,412 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.002)	68,723 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 2)

ที่มา: คณะผู้วิจัย

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้งหมดในบทสุดท้ายนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญ ได้ดังตารางที่ 25 ดังนี้

ตารางที่ 25 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ประเด็นสำคัญ	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในภาพรวม	
1. การมีระบบภาษียาสูบที่ซับซ้อนมีต้นทุนในการบริหาร การจัดเก็บสูง ก่อให้เกิดการเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) นำไปสู่การหนีภาษี (Tax Evasion) ที่เพิ่มขึ้น ตามคำแนะนำของ WHO การจัดเก็บของประเทศต่าง ๆ และหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีที่เน้นความง่ายและความ เป็นธรรมในการจัดเก็บ	1. สำหรับอัตราภาษีฐานมูลค่า ควรมีระบบภาษียาสูบอัตราเดียว โดยเฉพาะกรณีที่ทำแนกอัตราภาษีตามราคาขายปลีก สำหรับ ยาสูบประเภทเดียวกัน (Single Uniform Tax) หรือวางแผน ในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบภาษีอัตราเดียว โดยอาจกำหนด อัตราภาษีที่แตกต่างสำหรับยาสูบต่างประเภทกันได้ โดยการ กำหนดอัตราภาษียาสูบอัตราเดียวเป็นการส่งสัญญาณว่า ยาสูบทุกยี่ห้อเป็นอันตรายต่อสุขภาพเท่ากัน (Equally Harmful)
2. เมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น มูลค่าที่แท้จริงของภาษีสรรพสามิต ยาสูบจะลดลง ส่งผลให้รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ที่แท้จริงลดลง และประสิทธิภาพของภาษียาสูบในการลด การบริโภคย่อมลดลง	2. สำหรับอัตราภาษีฐานปริมาณ ควรพัฒนากลไกการปรับอัตรา ตามปริมาณให้สามารถเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อได้
3. ระบบภาษี 2 อัตรา ไม่ได้ลดแรงจูงใจในการบริโภค ยาสูบของประชาชน และสร้างผลกระทบต่อผู้มีส่วน เกี่ยวข้องในหลายมิติ	3. ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดภาษีสรรพสามิตยาสูบ ในระยะต่อไป ได้แก่ รายได้ภาษีสรรพสามิตในภาพรวม ของประเทศ รายได้ของเกษตรกรและชาวไร่ยาสูบ การลดแรงจูงใจในการบริโภคยาสูบของประชาชน การลด และป้องกันการลักลอบนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบอย่างผิด กฎหมาย และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและกลยุทธ์ ของผู้ผลิตยาสูบรายใหญ่ในต่างประเทศ
4. จากการตอบสนองของอุตสาหกรรมต่อระบบอัตราภาษี สรรพสามิตยาสูบ 2 อัตรา ส่งผลให้บริษัทบุหรี่รายใหญ่ ของต่างประเทศปรับลดราคามาแข่งขันกับบุหรี่ ภายในประเทศ	4. การยาสูบแห่งประเทศไทยควรพึงพากกลยุทธ์ทางการตลาด และการพัฒนาคุณภาพที่เข้มข้นมากขึ้นแทนการใช้กลยุทธ์ ด้านราคาและภาษี

ประเด็นสำคัญ	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
ข้อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย	
1. ในมิติด้านผลกระทบภายนอก (Externalities) ตามหลักการ Pigouvian Tax อัตราภาษียาสูบจะต้องครอบคลุมต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่ โดยคณะผู้วิจัย พบว่า ในปี 2560 มีต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่รวมทั้งสิ้นอยู่ที่ 87,250 ล้านบาท หรือ 43.19 บาทต่อซอง ซึ่งคิดเป็น 2.1593 บาทต่อมวน/กรัม	1. ควรจัดเก็บภาษียาสูบอย่างน้อยที่ 2.1593 บาทต่อมวน/กรัม เพื่อให้ครอบคลุมต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่ - กรณีบุหรี่ซิการ์เรต ปัจจุบันมีภาระภาษีรวมทั้งสิ้น 2.37 บาทต่อมวน ซึ่งครอบคลุมต้นทุน Externalities อยู่แล้ว - กรณียาเส้น ปัจจุบันมีภาระภาษี 0.0294 – 0.1175 บาทต่อกรัม จึงควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาเส้นเพิ่มให้เท่ากับ 2.1593 บาทต่อกรัม ซึ่งจะต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตฐานปริมาณในอัตราคงที่ที่ 1.838 บาทต่อกรัม
2. ในมิติด้านรายได้ควรพิจารณาอัตราภาษีที่ทำให้ภาครัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงที่สุดตามหลักการ Laffer Curve	2. ควรปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตฐานมูลค่าให้เหลืออัตราเดียวที่ร้อยละ 24.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ โดยอัตราดังกล่าวสามารถปรับได้ตามความเหมาะสมในช่วงร้อยละ 19.5 – 30.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ
3. ในมิติผลกระทบภายนอก รายได้ และบริบทสังคมที่ต้องการให้มีการบริโภคยาสูบลดลง	3. ควรปรับโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานปริมาณจากเดิมใน 2 อัตรา เป็นอัตราเดียว ในช่วงร้อยละ 24.5 – 30.5 ทั้งนี้ เพื่อให้ยังครอบคลุมต้นทุนหรือผลกระทบภายนอก และสร้างรายได้ให้กับภาครัฐ รวมทั้งยังเป็นการลดปริมาณการบริโภคสินค้ายาสูบลงด้วย

สำหรับแนวทางการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิตยาสูบในระยะต่อไป (Future Research Direction) สามารถขยายการศึกษาของการวิจัยฉบับนี้ไปให้ครอบคลุมถึงประเด็นการวิจัยต่าง ๆ อาทิ แนวทางการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตยาเส้นและบรรเทาผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรเงินจากภาษีสรรพสามิต การวิเคราะห์ Tax Incidence ของผู้บริโภทยาสูบลักษณะต่าง ๆ การศึกษามาตรการป้องกันด้านอุปสงค์ การศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบประเภทใหม่ๆ การประเมินผลกระทบภายนอกของยาสูบแต่ละประเภทที่มีคุณภาพแตกต่างกัน เป็นต้น

บรรณานุกรม

กนกวรรณ บุญเดช. (2562). การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 19 การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสนธิสัญญาคังฮวาของโชซอน (ค.ศ. 1876 - 1907) กับสนธิสัญญาเบาว์ริงของสยาม (ค.ศ. 1855 - 1910). วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัย รังสิต, 15 (1), 45-58.

กรมสรรพากร. (2560). การจัดเก็บภาษีอากรในสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2311 - พ.ศ. 2324) และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1- รัชกาลที่ 3 ระหว่าง พ.ศ. 2325 - พ.ศ. 2394).

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 183-186.

บริษัท ฟิลิป มอร์ริส เทรดิง ไทยแลนด์ (จำกัด). (2562). กรณีศึกษาภาษียาสูบในประเทศไทย.

ผศ.ดร.ธัชนันท์ โกมลไพศาล (2563). การประเมินต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการสูบบุหรี่ในประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2560. ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อควบคุมยาสูบ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). การสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และการดื่มสุราของประชากร พ.ศ. 2560. เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2564 จากเว็บไซต์ URL: <<http://www.nso.go.th/sites/2014en/Survey/social/health/SmokingDrinking/2017/Full%20Report.pdf>>

ACT Government. (2016, August 1). Regulations on e-cigarettes come into effect today. เข้าถึงเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2564 จากเว็บไซต์ URL: <https://www.cmtedd.act.gov.au/open_government/inform/act_government_media_releases/meegan-fitzharris-mla-media-releases/2016/regulations-on-e-cigarettes-come-into-effect-today>

- Appau, A. & Drope, J. (2019, August 7). Why do farmers grow tobacco? Evidence from farmers in Indonesia and the Philippines. *The Tobacco Atlas*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://tobaccoatlas.org/2019/08/07/why-do-farmers-grow-tobacco/>>
- Australian Government. (2020). States, Territories and Local Governments. เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ URL: < <https://info.australia.gov.au/about-government/states-territories-and-local-government>>
- Australian Taxation Office. (2020). Excise Duty Rates for Tobacco. เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2563 จากเว็บไซต์ URL: < <https://www.ato.gov.au/Business/Excise-on-tobacco/Excise-obligations-for-tobacco/Excise-duty-rates-for-tobacco/>>
- Aytaç, D. (2018, June 12). Optimal taxation of consumption in the scope of changing. *J. Iwin-Garzynska (Ed.), Taxes and taxation trends*, 123-138. เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2564 จากเว็บไซต์ URL: <<http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.74378>>
- Bigwanto, M. (2019, December 12). The challenges of e-cigarette regulation in Indonesia. *Degruyter*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ URL: <https://blog.degruyter.com/challenges-e-cigarette-regulation-indonesia/>
- Blecher, E. (2018). *Increasing tobacco taxes significantly will increase revenues, A Tobacconomics Policy Brief*. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago.
- Bucklin, R., Gupta, S., & Siddarth, S. (1998). Determining segmentation in sales response across consumer purchase behaviours. *Journal of Marketing Research*, 35(2), 189-197. เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2564 จากเว็บไซต์ URL: <[doi:10.2307/3151847](https://doi.org/10.2307/3151847)>
- Caruana, D. (2019, December 19). Indonesia may implement a total ban on e-Cigarettes. *Vaping Post*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.vapingpost.com/2019/12/19/indonesia-may-implement-a-total-ban-on-e-cigarettes/>>

Caruana, D. (2020a, September 3). Philippines: Joint House Committees approve Vape and Heated Tobacco Bill. *Vaping Post*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.vapingpost.com/2020/09/03/philippines-joint-house-committees-approve-vape-and-heated-tobacco-bill/>>

Caruana, D. (2020b, November 23). Malaysia to impose excise duty on vaping and tobacco products. *Vaping Post*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.vapingpost.com/2020/11/23/malaysia-to-impose-excise-duty-on-vaping-and-tobacco-products/>>

Dean, L. (2020, September 1). Cigarette prices leap higher from today. *Yahoo Finance*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://au.finance.yahoo.com/news/tobacco-tax-september-1-2020-021835221.html>>

Department of Finance. (2020, July 13). Excise tax collections from large taxpayers surpass 1H target. เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ URL: <<https://www.dof.gov.ph/excise-tax-collections-from-large-taxpayers-surpass-1h-target/>>

Global Tobacco Control. (2020). Countries that Regulate Heated Tobacco Products December, 2020. เข้าถึงเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2564 จากเว็บไซต์ URL: <https://globaltobaccocontrol.org/sites/default/files/2021-04/http_v3_clean.pdf>

GOV.UK. (2020, October 21). National Statistics HMRC tax receipts and National Insurance contributions for the UK. เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ URL: <<https://www.gov.uk/government/statistics/hmrc-tax-and-nics-receipts-for-the-uk>>

GOV.UK. (2020, July 30). Measuring tax gaps 2020 edition: Tax gap estimates for 2018 to 2019. เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2563 จากเว็บไซต์ URL: <<https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>>

GOV.UK. (2020, November 13). Tobacco products duty rates. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563 จากเว็บไซต์ URL: <<https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>>

- Head, K., & Ries, J. (1999). Rationalization effects of tariff reductions. *Journal of International Economics*, 47(2), 295-320.
- Hidayat, A. & Surjono, N. D. (2016). Impact of specific excise rate simplification on cigarette consumption and government revenue in Indonesia. *World Customs Journal Volume 10, Number 1*.
- House of Commons Science and Technology Committee (2018, August 17) *E-Cigarettes*, 7th Report of Session 2017-19. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563 จากเว็บไซต์ URL: <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmsctech/505/50502.htm>>
- Krasovsky, K., Andreeva, T., Krisnov, D., Masliakivsky, M. & Rud, G. (2011). Economics of Tobacco control in Ukraine from the public perspective. *Alcohol and Drug Information Centre (ADIC)*, Ukraine.
- Lipsey, R. G., Courant, P. N., & Ragan, C. T. (1999). *Economics*. 12th ed. New York: Addison-Wesley.
- Ministry of Finance (Singapore). (2021). Total estimated receipts for FY 2021 by object class. เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2564 จากเว็บไซต์ URL: <<https://www.mof.gov.sg/docs/default-source/policies/fiscal/revenue-and-expenditure-estimates-for-fy2020-2021.pdf>>
- New Straits Times. (2020, October 1). Smoking gun: Malaysia world centre of illegal cigarette trade. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ URL: <<https://www.nst.com.my/news/nation/2020/10/628752/smoking-gun-msia-world-centre-illegal-cigarette-trade>>
- Nor, N. M., Abdullah, N. M. R., Rampal, L. & Noor, Z. M. (2013). An optimal cigarette tax in Malaysia. *International Journal of Economics and Management*, 7(2), 205-220.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2020), Tax burden as a share of total price for cigarettes (2018). *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. Paris: OECD Publishing. สามารถเข้าถึงจากเว็บไซต์ <https://doi.org/10.1787/9d767dcb-en>

OECD.Stat. (2020). Details of Tax Revenue. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ URL: <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78518>>

Padin, M. G. (2020, February 26). Tobacco excise tax collection rises 8% to P147 billion in 2019. *The Philippine Star*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.philstar.com/business/2020/02/26/1996010/tobacco-excise-tax-collection-rises-8-p147-billion-2019>>

Palumbo, F. & Herbig, P. (2000). The multicultural context of brand loyalty. *European Journal of Innovation Management*. 3(3), 116-124.

Pindyck, R. & Rubinfeld, D. (2013). *Microeconomics*. 8th ed. New York: Pearson.

Rodriguez-Iglesias, G., Schoj, V., Chaloupka, F., Champagne, B., Gonzalez-Rozada, M. (2017). Analysis of cigarette demand in Argentina: The impact of price changes on consumption and government revenues. *Salud Publica de Mexico* 59(1):95. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ URL: <DOI:10.21149/7861>

Southeast Asia Tobacco Control Alliance. (2016). *ASEAN tobacco tax report card: Regional comparisons and trends*. Bangkok. Thailand.

Southeast Asia Tobacco Control Alliance. (2018). *SEATCA Tobacco Tax Index: Implementation of WHO Framework Convention on Tobacco Control Article 6 in ASEAN Countries, 2018*. Bangkok. Thailand.

Southeast Asia Tobacco Control Alliance. (2019). *A snapshot of the tobacco industry in the ASEAN region*. Bangkok. Thailand.

- Southeast Asia Tobacco Control Alliance. (2019). *SEATCA Tobacco Tax Index: Implementation of WHO Framework Convention on Tobacco Control Article 6 in ASEAN Countries, 2019*. Bangkok. Thailand.
- Statista. (2019). Average retail price of cigarettes in Singapore 2010 to 2019. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.statista.com/statistics/1066174/singapore-average-retail-price-of-cigarettes/>>
- Statista. (2020). Tax revenue from tobacco excise in Indonesia from 2013 to 2018, with forecasts for 2019 and 2020. เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.statista.com/statistics/1053523/indonesia-tax-revenue-tobacco-excise/>>
- Statista. (2020). Total Revenue from the Sin Tax on Cigarettes and Tobacco Products in Malaysia from 2012 to 2017. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.statista.com/statistics/979069/sin-tax-revenue-cigarettes-tobacco-products-malaysia/>>
- Stiglitz, J. (2015). In praise of Frank Ramsey's contribution to the theory of taxation. *The Economic Journal, Royal Economic Society*, 125(583), 235-268.
- The Campaign for Tobacco-Free Kids. (2017). Tobacco tax success story: Philippines. เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <https://www.tobaccofreekids.org/global-resource/tobacco_tax_success_story_philippines>
- Tobacco in Australia. (2020). Revenue from tobacco taxes in Australia. เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.tobaccoinaustralia.org.au/chapter-13-taxation/13-6-revenue-from-tobacco-taxes-in-australia>>
- Tobacco in Australia. (2020). The manufacturing and wholesaling industry in Australia: Major international companies. เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.tobaccoinaustralia.org.au/chapter-10-tobacco-industry/10-3-the-manufacturing-and-wholesaling-industry-in-australia>>

- Tobacconomics. (2020, January 9). Starting the New Year out right: Tobacco tax increase in Indonesia is set to raise tobacco prices. เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://tobacconomics.org/blog/starting-the-new-year-out-right-tobacco-tax-increase-in-indonesia-is-set-to-increase-tobacco-prices-by-an-average-of-35/>>
- Tranberg, H., & Hansen, F. (1986). Patterns of brand loyalty: Their determinants and their role for leading brands. *European Journal of Marketing*. 20(3-4), 81-109.
- Tybout, J., Melo, J., & Corbo, V. (1991). The effects of trade reforms on scale and technical efficiency: New evidence from Chile. *Journal of International Economics*. 31(3-4), 231-250.
- Van Walbeek, C. P. (2000). The Economics of Tobacco Control in South Africa. Paper presented at 11th Conference OR Health. Applied Fiscal Research Centre, Cape Tpw. n.
- Weiler, G. A. (2019, February 19). Increase tobacco tax now. *World Health Organization*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2563 จากเว็บไซต์ <<https://www.who.int/philippines/news/commentaries/detail/increase-tobacco-tax-now>>
- World Bank. (2017a). Cigarette affordability in Indonesia: 2002-2017. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank. (2017b). The economics of tobacco taxation and employment in Indonesia. World Bank Policy Note. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank. (2019). Confronting illicit trade in tobacco: A global review of country experiences. Editor: Sheila Dutta. Washington, D.C.: World Bank Group
- World Health Organization. (2020). Raising tobacco taxes and prices for a healthy and prosperous Indonesia. Indonesia: WHO.

ภาคผนวก

สรุปผลจากการสัมภาษณ์

รายงานข้อวิพากษ์จากการประชุมสัมมนาโครงการวิจัย
เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบ
เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย
เมื่อวันศุกร์ที่ 30 กรกฎาคม 2564 เวลา 10.30 – 12.30 น.
ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

หน่วยงานที่เข้าร่วม ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย อาทิ กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร กรมศุลกากร หน่วยงานภาควิชาการ อาทิ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ศูนย์พัฒนาศักยภาพกำลังคนด้านการควบคุมยาสูบ มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง รวมทั้งสิ้น 75 คน

ผู้วิพากษ์ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลงานวิจัยฯ

1. รศ.ดร.อิทธิพร มุกิตาเจริญ ตำแหน่ง อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ ตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญด้านการติดตามประเมินผล
องค์การกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF)

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลงานวิจัยฯ

1. ดร.อัศรพล ฮวบเจริญ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการต่างประเทศ
สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

เริ่มการประชุมสัมมนาฯ เวลา 10.30 น.

กล่าวเปิดประชุมสัมมนา โดยนางสาวสุภัค ไชยวรรณ รองผู้อำนวยการสัมมนาเศรษฐกิจการคลัง รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ที่ปรึกษาโครงการร้อยโทบรรพชัย พุฒธิบัณฑิต ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน สำนักนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กล่าวต้อนรับผู้เข้าร่วมสัมมนา

1. สรุปเนื้อหาบรรยาย (พร้อมแนบเอกสารการนำเสนอประกอบการบรรยาย)

โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบสำหรับการวิเคราะห์โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย วิเคราะห์โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยพิจารณาประเด็น

สำคัญต่าง ๆ อาทิ ทฤษฎีและหลักการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้อง มิติด้านรายได้จากการจัดเก็บภาษี มิติด้านต้นทุน ผลกระทบภายนอกจากการสุบบุหรี่ มิติด้านบริบทของสังคมที่ต้องการลดจำนวนการบริโภคยาสูบ เป็นต้น โดยมีขอบเขตงานวิจัยครอบคลุมสินค้าบุหรี่ยาสูบและยาเส้น ตาม พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ ซึ่งงานวิจัยจะศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย และตัวอย่างประสบการณ์การจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ ซึ่งเป็นการรวบรวมและศึกษาจากข้อมูล ทฤษฎีและจากฐานข้อมูลที่คณะผู้วิจัยจัดทำขึ้น ทั้งในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เพื่อจัดทำวิเคราะห์แนวโน้มแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ รวมถึง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยคณะผู้วิจัยคาดว่า งานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะสามารถใช้ข้อมูลจากงานวิจัยในการจัดทำข้อเสนอแนะและแนวนโยบายในการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทยได้

สำหรับแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ดี แนวคิดและทฤษฎีภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ (กฎของแรมเซย์) การจัดการกับต้นทุนทางสังคมที่เป็นลบ (ภาษีพิกูเวียน) และการอำนวยการด้านรายได้ (เส้นโค้งลาฟเฟอร์) รวมทั้งได้ทบทวนวรรณกรรมที่ได้นำหลักการ แนวคิด และทฤษฎีเหล่านี้ไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหา อัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ

โดยผลการศึกษาที่สำคัญ พบว่า 1) การมีระบบภาษียาสูบที่ซับซ้อนมีต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บสูง ก่อให้เกิดการเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) นำไปสู่การหนีภาษี (Tax Evasion) ที่เพิ่มขึ้น 2) เมื่ออัตราเงินเพื่อสูงขึ้น มูลค่าที่แท้จริงของภาษีสรรพสามิตยาสูบจะลดลง ส่งผลให้รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบที่แท้จริงลดลง และประสิทธิภาพของภาษียาสูบในการลดการบริโภคยาลดลง 3) ระบบภาษี 2 อัตรา ไม่ได้ลดแรงจูงใจในการบริโภคยาสูบของประชาชน และสร้างผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหลายมิติ และ 4) ภาษีสรรพสามิตยาสูบ 2 อัตรา ส่งผลต่อการตอบสนองของอุตสาหกรรม คือ บริษัทบุหรี่รายใหญ่ของต่างประเทศปรับลดราคามาแข่งขันกับบุหรี่ภายในประเทศ

จากผลการศึกษาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในภาพรวม ดังนี้ 1) สำหรับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบและยาเส้น ควรมีระบบภาษีอัตราเดียว (Single Uniform Tax) เพื่อส่งสัญญาณว่าบุหรี่ยาสูบทุกยี่ห้อเป็นอันตรายต่อสุขภาพเช่นเดียวกัน (Equally Harmful) 2) สำหรับภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบและยาเส้น ควรพัฒนากลไกการปรับอัตราตามปริมาณให้สามารถเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเพื่อได้ 3) ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดภาษีสรรพสามิตยาสูบในระยะต่อไป ได้แก่ รายได้ภาษีสรรพสามิตในภาพรวมของประเทศ รายได้ของเกษตรกรและชาวไร่ยาสูบ การลดแรงจูงใจในการบริโภคยาสูบของประชาชน การลดและป้องกันการลักลอบนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบอย่างผิดกฎหมาย และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและกลยุทธ์ของผู้ผลิตยาสูบรายใหญ่ในต่างประเทศ และ 4) การยาสูบแห่งประเทศไทยควรพึงพากลยุทธ์ทางการตลาดและการพัฒนาคุณภาพที่เข้มข้นมากขึ้นแทนการใช้กลยุทธ์ด้านราคาและภาษี

ในส่วน of ข้อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย งานวิจัยฉบับนี้ได้มีข้อเสนออัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมใน 3 มิติ ได้แก่ (1) อัตราภาษีสรรพสามิต

ที่เหมาะสมในมิติด้านผลกระทบภายนอก (Externalities) พบว่า ยาสูบควรมีภาระภาษีอย่างน้อยที่ 2.1593 บาทต่อมวน/กรัม เพื่อให้ครอบคลุมต้นทุน Externalities โดยในกรณีบุหรี่ซิการ์เรต ปัจจุบันมีภาระภาษีรวมทั้งสิ้น 2.37 บาทต่อมวน ซึ่งครอบคลุมต้นทุน Externalities อยู่แล้ว ส่วนกรณียาเส้น ยังมีภาระภาษีต่ำกว่าต้นทุน Externalities มาก จึงควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาเส้นเพิ่มให้เท่ากับ 2.1593 บาทต่อกรัม ซึ่งจะต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตฐานปริมาณในอัตราคงที่ที่ 1.838 บาทต่อกรัม และ (2) อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมในมิติด้านรายได้ เพื่อให้ภาครัฐจัดเก็บรายได้ได้สูงสุด เสนอให้ปรับอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตฐานมูลค่าให้เหลืออัตราเดียวที่ร้อยละ 24 ของราคาขายปลีกแนะนำ มิใช่อัตราที่ร้อยละ 40 ในปีงบประมาณ 2565 ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากอัตราที่สูงเกินไปจะส่งผลให้ราคาสินค้าบุหรี่ซิการ์เรตเพิ่มสูงขึ้นจนฐานภาษีหดตัวลงและทำให้รัฐจัดเก็บรายได้ลดลง รวมทั้งกรมจัดเก็บยังจะเผชิญปัญหาบุหรี่หนีภาษีเพิ่มขึ้นด้วย โดยอัตราดังกล่าวสามารถปรับได้ตามความเหมาะสมขึ้นกับบริบทของตลาดในช่วงร้อยละ 19.5 – 30.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ และ (3) อัตราภาษีที่เหมาะสมในเชิงผลกระทบภายนอก รายได้ และบริบทสังคมที่ต้องการให้มีการบริโภคสินค้ายาสูบลดลง โดยมีอัตราที่เหมาะสมในช่วงร้อยละ 24.5 – 30.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ โดยอัตราดังกล่าวสามารถปรับได้ตามความเหมาะสมขึ้นกับบริบทสังคมและตลาด

2. ประเด็นข้อเสนอแนะของผู้วิพากษ์ (รศ.ดร.อิทธิกร มุทิตาเจริญ)

2.1 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาพรวมของงานวิจัย

โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย เป็นงานวิจัยที่รวบรวมข้อมูลภาพรวมของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่มีความครบถ้วน มีการดำเนินการด้านการวิเคราะห์ผลกระทบต่อปริมาณการจัดเก็บภาษี การประเมินความยืดหยุ่นของอุปสงค์บุหรี่ต่ออัตราภาษี โดยการวางแผนการศึกษาเป็นไปอย่างระมัดระวัง และการวิเคราะห์ตั้งอยู่บนหลักวิชาการที่ถูกต้อง รวมถึงมีการจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีบนหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based Policy Recommendation) ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางนโยบายภาษีสรรพสามิตยาสูบในอนาคต

2.2 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิ่งที่ควรเพิ่มเติมในงานวิจัย

2.2.1 ควรเพิ่มรายละเอียดของความลึกลับในการปรับปรุงโครงสร้างภาษี เพื่อบรรลุ 2 เป้าหมายที่ไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกันได้ ได้แก่ (1) เป้าหมายในการลดการสูบบุหรี่/ยาเส้น และ (2) เป้าหมายในการช่วยเหลือผู้ผลิตและเกษตรกรภายในประเทศ ดังนั้น งานวิจัยควรอธิบายเพิ่มเติมถึงความเป็นไปได้ว่าเป้าหมายทั้ง 2 ด้านข้างต้นสามารถดำเนินไปพร้อมกันได้หรือไม่ในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม และหากเป้าหมายทั้ง 2 ด้าน ไม่สามารถดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ในอนาคตจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายภาษีหรือไม่ อย่างไร และต้องดำเนินการบรรลุเป้าหมายด้านใดก่อนและด้วยเหตุผลใด

2.2.2 การปรับอัตราภาษีฐานมูลค่าให้เป็นอัตราเดียว จะช่วยในเรื่องของอุปทานค่อนข้างดี และหากปรับแล้วอาจไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านเงินเพื่อ เนื่องจากฐานภาษีขยายตามการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าอยู่แล้ว

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยรับทราบและจะนำความเห็นและข้อเสนอแนะข้างต้นไปปรับปรุงในงานวิจัยฉบับนี้ หรือใช้สำหรับการศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ชี้แจงถึงประเด็นข้อเสนอแนะในการพัฒนากลไกอัตราภาษีให้สามารถปรับเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อได้ ว่าข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยจะเป็นการมุ่งพัฒนากลไกดังกล่าวในการจัดเก็บอัตราฐานตามปริมาณที่ปัจจุบันยังเป็นอัตราคงที่ ซึ่งเป็นข้อเสนอเชิงวิชาการที่ศึกษาจากกลไกระบบภาษีของประเทศออสเตรเลีย โดยประเทศไทยยังไม่มี การบังคับใช้กลไกดังกล่าวกับภาษีของประเทศไทยตัวใด ดังนั้น หากมีการปรับปรุงกลไกตามข้อเสนอข้างต้น จะถือว่าภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานปริมาณจะเป็นภาษีตัวแรกที่สามารถปรับตามอัตราเงินเฟ้อได้

2.3 ประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับงานวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับงานวิจัยในอนาคต หากคณะผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลการสูบบุหรี่ระดับจุลภาค และสามารถเข้าใจความอ่อนไหวของอุปสงค์ต่อราคาจากชุดข้อมูลดังกล่าวได้ จะทำให้สามารถวิเคราะห์เพิ่มเติมได้ว่าผู้บริโภคที่มีลักษณะแตกต่างกันในมิติต่าง ๆ เช่น รายได้ อายุ อาชีพ เป็นต้น มีการตอบสนองต่อการปรับโครงสร้างภาษีแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะสามารถช่วยทำให้เข้าใจในส่วนของการปฏิบัติการณ์ของภาระภาษี (Tax Incidence) รวมถึงสามารถใช้ประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอย่างสุบได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต

3. ประเด็นข้อเสนอแนะของผู้วิพากษ์ (ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ)

3.1 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาพรวมของงานวิจัย

โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย เป็นงานวิจัยที่มีคำถามวิจัยที่ชัดเจนและมองปัญหาได้ในทุกมิติ ทั้งปัญหาเชิงความสามารถในการหารายได้ของรัฐ การบิดเบือนของตลาดและผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ผลิตยาสูบ มีการวางกรอบแนวคิดด้านภาษีสรรพสามิตได้ดีเหมาะสมและครอบคลุม รวมถึงเป็นงานวิจัยที่นอกเหนือจากการคำนึงถึงหลักทฤษฎีการจัดเก็บภาษีทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ยังคำนึงถึงแง่มุมในภาคการปฏิบัติด้วย โดยการนำข้อมูลจากภาคปฏิบัติมาใช้ในการกำหนดปัญหาและเหตุผลในการจัดทำข้อเสนอแนะ ทำให้ได้ผลวิจัยและข้อเสนอแนะมีความชัดเจน และสามารถตอบช่องว่างการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้

3.2 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิ่งที่ควรเพิ่มเติมในงานวิจัย

3.2.1 ควรเพิ่มเติมนายละเอียดในด้านความมีประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมยาสูบที่นอกเหนือจากด้านอุปทาน ผ่านการปรับโครงสร้างภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการเชิงป้องกันด้านอุปสงค์ที่ลดการบริโภคยาสูบ

3.2.2 การพิจารณาปรับปรุงระบบภาษีควรพิจารณาประเด็นความอันตรายต่อสุขภาพว่า ยาสูบแต่ละประเภทมีอันตรายต่อสุขภาพเช่นเดียวกัน (Equally Harmful) เพื่อลดปริมาณการบริโภคยาสูบ ในภาพรวม โดยได้ชี้ถึงช่องว่างระหว่างอัตราตามปริมาณระหว่างยาสูบและยาเส้น ที่ยังมีภาระภาษีครอบคลุม ต้นทุนผลกระทบภายนอก (Externalities) ไม่เท่ากัน ซึ่งจากการนำเสนอในงานสัมมนา เห็นว่าคณะผู้วิจัย ได้มีการพูดถึงประเด็นว่าการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะได้คำนึงถึงปัจจัยว่ายาสูบแต่ละประเภทมีอันตราย ต่อสุขภาพเช่นเดียวกัน (Equally Harmful) แล้ว

3.2.3 การพิจารณานำข้อมูลในปีที่มีความผิดปกติออกจากการใช้วิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลในปี 2560 ที่เกิดเหตุการณ์กักตุนสินค้าก่อนมีการปรับใช้ พ.ร.บ. สรรพสามิตฯ

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยรับทราบและจะนำความเห็นและข้อเสนอแนะข้างต้นไป ปรับปรุงในงานวิจัยฉบับนี้ หรือใช้สำหรับการศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ชี้แจงเพิ่มเติม เกี่ยวกับประเด็นการคำนวณค่าความยืดหยุ่นว่างานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เป็นหลัก ไม่ได้เป็นมุ่งเน้นการคำนวณหาความยืดหยุ่นโดยใช้สมการทางเศรษฐมิติ นอกจากนี้คณะผู้วิจัย ได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับค่าความยืดหยุ่นของนักวิจัยท่านอื่น ๆ พบว่าค่าความยืดหยุ่น ที่คำนวณได้มีค่าใกล้เคียงกับผลการคำนวณของคณะผู้วิจัยในรายงานฉบับอื่น และได้ชี้แจงเกี่ยวกับการไม่ได้ มีการใช้ข้อมูลในช่วงการกักตุนสินค้า (ปี 2560 – 2561) มาใช้คำนวณค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์สินค้า ในวิจัยฉบับนี้

3.3 ประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับงานวิจัยครั้งต่อไป

3.3.1 ควรเพิ่มเติมข้อมูลเกี่ยวกับผลของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคยาสูบ จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี ไปบริโภคสินค้ายาสูบประเภทอื่นที่มีราคาต่ำกว่า (Trade Down Effect) หรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามยุคสมัย เช่น บุหรี่ไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากการประเมินค่าความยืดหยุ่น ของอุปสงค์ต่อราคา ยาสูบแต่ละประเภท (Own-Price Elasticity of Demand) แต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่สะท้อน การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคยาสูบที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงได้ทั้งหมด

3.3.2 ควรเพิ่มเติมข้อเสนอในการทบทวนประเภทของกิจกรรมที่ควรได้รับประโยชน์จาก การเก็บภาษีในรูปแบบภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) โดยอาจเชื่อมโยงแนวทางการ จัดสรรงบประมาณ โดยพิจารณาจากข้อมูลผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Investment) ทั้งนี้ ได้ ยกตัวอย่างการศึกษาของ Heckman, 2007 ที่ได้แสดงให้เห็นว่าการลงทุนในด้านการศึกษาของประชากรวัย 0 - 5 ปี สามารถสร้างผลตอบแทนจากการลงทุนได้มากกว่าการลงทุนในประชากรในวัยที่สูงขึ้น

4. ประเด็นของเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ (ดร.อัศรพล ฮวบเจริญ)

4.1 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาพรวมของงานวิจัย

โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อเสนอ แนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย เป็นงานวิจัยที่มีคำถามวิจัยที่ชัดเจน

และสามารถจัดผลงานวิจัยที่มีคำตอบที่ชัดเจน สามารถตอบได้ตรงคำถาม การวิเคราะห์โครงสร้างภาษี ที่ความเหมาะสมครอบคลุมมิติในด้านต่าง ๆ

4.2 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิ่งที่ควรเพิ่มเติมในงานวิจัย

4.2.1 ควรพิจารณาเพิ่มเติมถึงผลของการปรับโครงสร้างภาษีหรือการจำกัดปริมาณ การบริโภคยาสูบโดยคำนึงถึงปัจจัยด้านสุขภาพ ว่ามีผลกระทบต่อผู้ผลิตยาสูบในประเทศและเกษตรกรยาสูบ อย่างไร เนื่องจากการบรรลุเป้าหมายการจำกัดปริมาณการบริโภคยาสูบ อาจส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้ผลิตยาสูบ และเกษตรกรยาสูบภายในประเทศ

4.2.2 ควรคำนึงถึงความอ่อนไหวในการใช้สูตรความยืดหยุ่นของอุปสงค์แบบจุด (Point Elasticity of Demand) ในการพิจารณากำหนดอัตราภาษี เนื่องจากค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ตามวิธีการ ดังกล่าวมีความอ่อนไหวและสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจส่งผลให้ผลของการปรับโครงสร้าง ภาษีไม่เป็นไปตามการคาดการณ์ของงานวิจัย

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยรับทราบข้อความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และจะนำไปใช้ ประกอบการปรับปรุงโครงการวิจัยต่อไป

4.3 ประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับงานวิจัยครั้งต่อไป

ควรพิจารณาถึงประเด็นความไม่เท่ากันของต้นทุนผลกระทบภายนอก (Externalities) ของบุหรี่แต่ละประเภท เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงสร้างภาษีที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ ของยาสูบประเภท โดยเฉพาะการยาสูบแห่งประเทศไทย ให้มีแรงจูงใจ (Incentives) ในการวิจัยและพัฒนา สินค้าให้มีคุณภาพสูงขึ้นและสร้างต้นทุนต่อสังคมที่ต่ำลง

5. ประเด็นข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่ได้รับจากงานสัมมนา

5.1 การคำนวณค่าความยืดหยุ่น สำหรับงานวิจัยต่อยอดฉบับอื่น ๆ ว่าสามารถพิจารณา เปรียบเทียบใช้ค่าความยืดหยุ่นของ Socio-Economic Status (SES) ซึ่งจะมีการคำนวณอย่างละเอียดทุก 10 ปี รวมถึงการหาความยืดหยุ่นแบบไขว้ระหว่างยาสูบแต่ละประเภทโดยใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูล อาทิต ฐานข้อมูลของ TOWNSEND THAI DATA ที่จัดเก็บในรูปแบบ Panel Data ซึ่งจะช่วยขจัดปัญหาเรื่องความ บิดเบือนของข้อมูล (Biased) ได้มากขึ้น

5.2 การกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) นั้น ควรคำนึงถึงว่า ภาษีที่จัดเก็บไปแล้วนั้น สามารถนำไปใช้ประโยชน์และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการ บริโภคยาสูบได้หรือไม่ด้วย

5.3 ควรมีการพิจารณาถึงกลไกที่เหมาะสมในการวางแผนสร้างรายได้ให้เกษตรกรยาสูบ โดย พิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกลไกส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง

5.4 สำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป ควรคำนึงถึงแนวโน้มของทิศทางการบริโภคยาสูบประเภท ใหม่ ๆ ที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค แต่ปัจจุบันยังไม่มีฐานข้อมูลการบริโภค ดังกล่าวที่สมบูรณ์ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า บุหรี่ลักลอบนำเข้าอย่างผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจ

อธิบายได้ว่าทำไมค่าความยั่งยืนที่คำนวณได้ในงานวิจัยฉบับนี้ที่มีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษีค่อนข้างมาก (ระหว่าง 0.76 - 0.99)

5.5 อยากทราบความเห็นคณะวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลการจัดเก็บภาษีอาสภท้องถิ่น ที่ปัจจุบันยังมีหน่วยงานท้องถิ่นบางส่วนไม่ได้จัดเก็บภาษีตามกฎหมายฉบับดังกล่าว เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

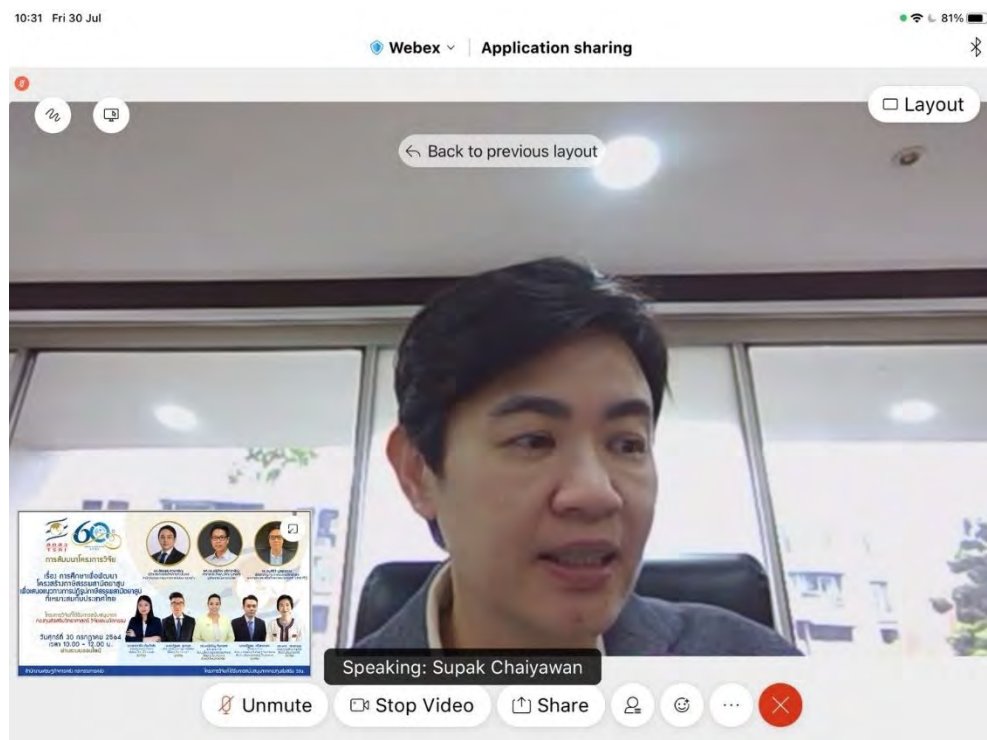
5.6 การพิจารณาศึกษาโครงสร้างการจัดเก็บภาษีอาสภในต่างประเทศควรพิจารณาครอบคลุมถึงประเทศที่มีรัฐวิสาหกิจด้านยาสูบด้วย

5.7 เห็นควรให้มีการนำเสนอผลการวิจัยสู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กว้างขึ้น

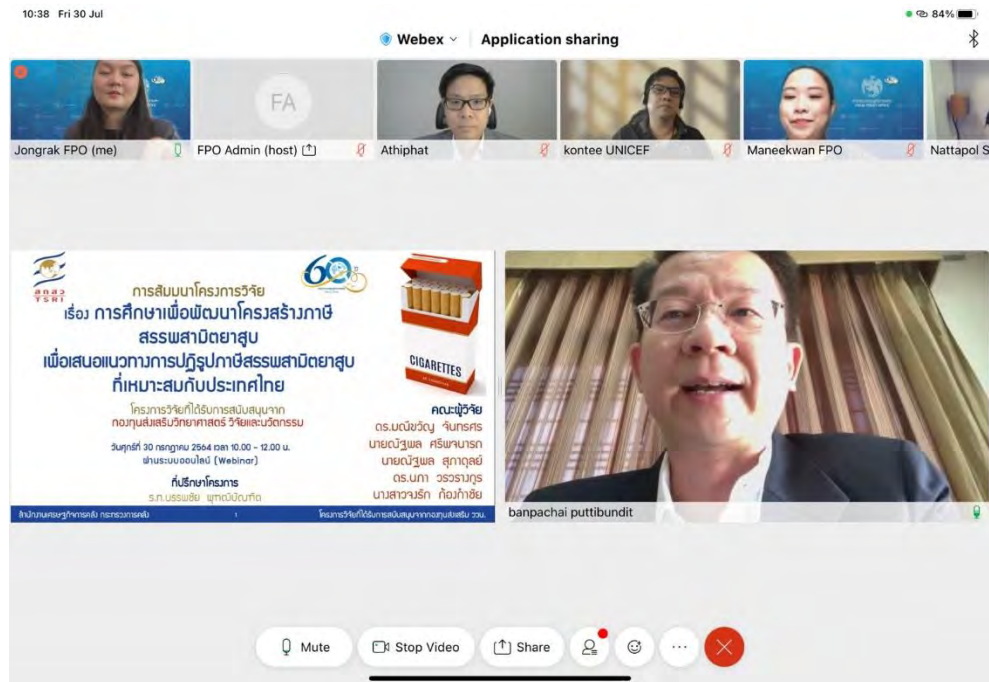
คณะผู้วิจัยได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้วิพากษ์ และผู้เข้าร่วมสัมมนา ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับปรุงให้งานวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และรวบรวมเป็นแนวทางการวิจัยในระยะต่อไป (Future Research Direction)

6. รูปภาพการจัดสัมมนาโครงการวิจัยเพื่อเผยแพร่ผลงาน

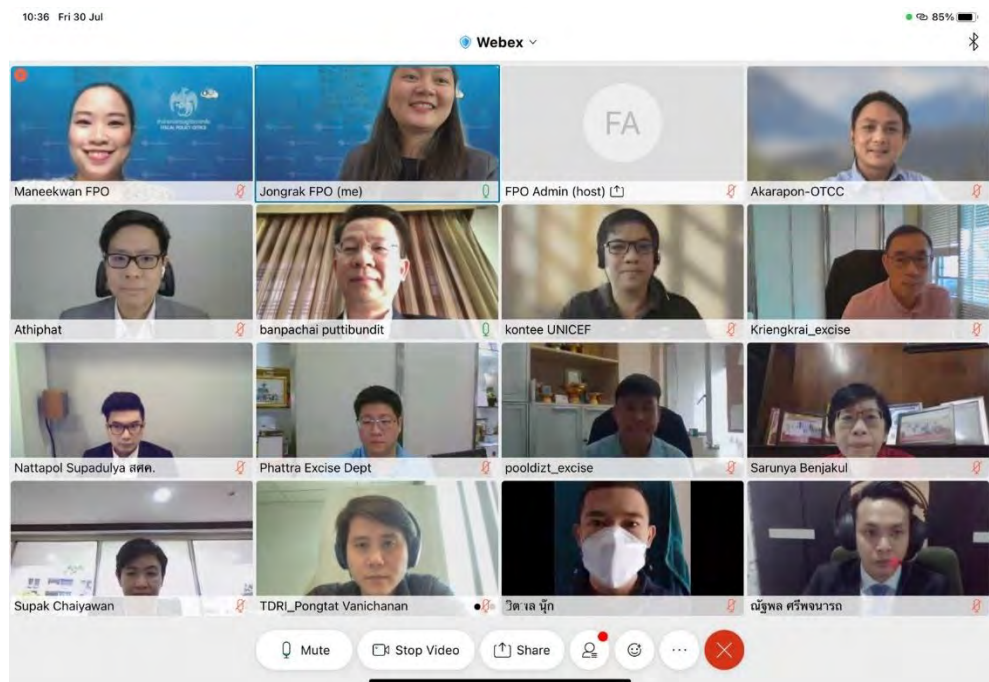
6.1 รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการเงิน เป็นประธานกล่าวเปิดงานสัมมนา



6.2 ร้อยโทบรรพชัย พุทฒิบัณฑิต ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน สำนักนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน กล่าวแนะนำโครงการวิจัย



6.3 ผู้เข้าร่วมสัมมนาถ่ายภาพร่วมกัน



6.6 นายณัฐพล สุภาตุลย์ นักวิจัย นำเสนอบทวิเคราะห์การจัดเก็บภาษี

12:19 Fri 30 Jul Webex Application sharing

Maneeewan FPO Akarapon-OTCC Athiphat kontee UNICEF TDRL_Pongtat Vanichanan ณัฐพล ศรีวิ

6 การวิเคราะห์อัตราภาษีที่เหมาะสมเชิงปริมาณ

6.1 การวิเคราะห์ต้นทุนจากการขนส่ง (Externalities) (1/2)

- หลักการ: Pigouvian Tax
- แนวคิด: ต้นทุนภายนอก (externalities) มาจากหน่วย "การปรับต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อสังคมและต้นทุนจากการขนส่งในภาคไทยประจำปี พ.ศ. 2560" ที่ 87,250 ล้านบาท ในปี 2560
- เปรียบเทียบต้นทุนการขนส่งในปี 2560 ที่ 2,020 ล้านบาท
- External Costs = $\frac{\text{ต้นทุนการขนส่งในปี 2560}}{\text{ปริมาณการขนส่งที่ขาย: ภาษีรถพาณิชย์ในปี 2560}}$
- ผลลัพธ์: ภาษีต้นทุนการขนส่ง (Externalities Cost) อยู่ที่ **43.19 บาทต่อขอม** หรือ **2,1593 บาทต่อขอม**

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

นโยบายภาษีที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

Nattapol Supadulya สศศ.

Unmute Stop Video Share

6.7 ดร.นภา วรรางกูร นักวิจัย นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

10:47 Fri 30 Jul Webex Application sharing

Jongrak FPO (me) FPO Admin (host) ไพศาล ลิ้มสถิตย์ Akarapon-OTCC Athiphat kontee UN

2 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีของภาษี

หลักการพื้นฐานของภาษี (The wealth of Nation ค.ศ. 1776 โดย Adam Smith ไว้ว่า)

- ผู้มีหน้าที่จ่ายภาษีคือผู้มีรายได้
- ผู้มีหน้าที่จ่ายภาษีคือผู้มีทรัพย์สิน
- ผู้มีหน้าที่จ่ายภาษีคือผู้มีรายได้
- ผู้มีหน้าที่จ่ายภาษีคือผู้มีทรัพย์สิน
- ผู้มีหน้าที่จ่ายภาษีคือผู้มีรายได้
- ผู้มีหน้าที่จ่ายภาษีคือผู้มีทรัพย์สิน

Laffer Curve

แนวคิดของ Laffer Curve คือแนวคิดที่ว่าหากเราเก็บภาษีมากเกินไป จะทำให้เศรษฐกิจฝ่อตัวลง และถ้าเราเก็บภาษีน้อยเกินไป ก็จะทำให้รัฐบาลไม่ได้รับเงินที่ควรจะได้

การคำนวณ (Pigouvian Tax)

- การคำนวณต้นทุนการขนส่ง (Transportation Cost)
- การคำนวณต้นทุนการขนส่ง (Transportation Cost)
- การคำนวณต้นทุนการขนส่ง (Transportation Cost)
- การคำนวณต้นทุนการขนส่ง (Transportation Cost)
- การคำนวณต้นทุนการขนส่ง (Transportation Cost)
- การคำนวณต้นทุนการขนส่ง (Transportation Cost)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

นโยบายภาษีที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

นภา วรรางกูร สศศ.

Unmute Stop Video Share

6.10 ดร.อิทธิพร มุทิตาเจริญ ให้ข้อเสนอแนะแก่งานวิจัย

11:49 Fri 30 Jul

Webex Application sharing

Jongrak FPO (me) FPO Admin (host) Akarapon-OTCC kontee UNICEF Maneekwan FPO Nattapol S

พัฒนาการโครงสร้างภายในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

แสดงการเปลี่ยนแปลง (ปี 2000-2020)

ปี	2000	2005	2010	2015	2020
โครงสร้างพื้นฐาน	20%	25%	30%	35%	40%
บริการสาธารณะ	15%	20%	25%	30%	35%
การบริการ	10%	15%	20%	25%	30%
การบริการ	5%	10%	15%	20%	25%

Athiphat

Speaking: Athiphat

Mute Start Video Share

6.11 ดร.กนต์ธี นุชสุวรรณ ให้ข้อเสนอแนะแก่งานวิจัย

12:05 Fri 30 Jul

Webex Application sharing

Jongrak FPO (me) FPO Admin (host) Akarapon-OTCC Athiphat Maneekwan FPO Nattapol S

Specific Suggestions

- การวิเคราะห์มิติด้านรายได้ โดยใช้ ETR นำเสนอให้ ทบเพิ่มมีการเลือก Elasticity ในการคำนวณ Scenario อย่างไร เป็นข้อมูลจาก literature หรืออย่างไร
- การนำค่าความยืดหยุ่นแบบ Own-price elasticity แต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่สะท้อน ปรากฏการณ์ที่พบจริงประจักษ์ คือ ปรากฏการณ์ trade down effect / การที่ผู้บริโภค ราคาถูกลงแล้วหันมาซื้อส่วนแบ่งตลาดในประเทศ
- ผนวกการคำนวณ Expendability ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรด้านปริมาณและราคา (ไม่ binding) และอสังหาริมทรัพย์พิจารณาอัตราที่ต่างกัน โดยลดอัตราค่าเช่าและเพิ่มอัตราของที่ดินหรือไม่ เพื่อลดปริมาณการเช่าในภาพรวม

kontee UNICEF

Unmute Stop Video Share

7. สไลด์การนำเสนอของคณะผู้วิจัย (หน้าถัดไป)

การสัมมนาโครงการวิจัย

เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบ เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก
กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

วันศุกร์ที่ 30 กรกฎาคม 2564
เวลา 10.00 – 12.00 น.
ผ่านระบบออนไลน์

ดร.วิเศษ ชวนเจริญ
ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดร.ดร.อภิเดช บุคคาเจริญ
รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย

ดร.ณัฐ ภูมิจิต
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย
ศูนย์วิจัยนโยบายการคลัง (UNICED)

นางสาวเล็ก กุลมาตย์
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

นางสาววิมล สุภาวดี
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ดร.มณีนันท์ จันทนเศรษฐ์
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

นางสาววิมล สุภาวดี
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ดร.นภาพร วัฒนสุว
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

การสัมมนาโครงการวิจัย

เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างภาษีสรรพสามิตยาสูบ เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก
กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

วันศุกร์ที่ 30 กรกฎาคม 2564 เวลา 10.00 – 12.00 น.
ผ่านระบบออนไลน์ (Webinar)

ผู้บริหารโครงการ
ร.น.บรพชัย พุฒินันท์

คณะผู้วิจัย
ดร.มณีนันท์ จันทนเศรษฐ์
นายณัฐพล ศรีพานิช
นายณัฐพล สุภาวดี
ดร.นภาพร วัฒนสุว
นางสาววิมล สุภาวดี

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

โครงร่างการนำเสนอ

Presentation Outline

1. แนะนำโครงการวิจัย
2. แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
3. โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย
4. การศึกษาตัวอย่างการจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ
5. การวิเคราะห์ผลกระทบจาก พ.ร.บ. สรรพสามิตยาสูบ พ.ศ. 2560
6. การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมกับปริมาณ
7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

1

แนะนำโครงการวิจัย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

1 แนะนำโครงการวิจัย

ที่มาและความสำคัญขอมูลปัญหา

- 16 ก.ย. 2560 พรบ ภาษีสรรพสามิต 2560
- แนวการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 2 อัตรา
1) 20% สำหรับมูลค่าเพิ่มเกิน 60 บาทต่อซอง และ
2) 40% สำหรับมูลค่าเพิ่มเกิน 60 บาทต่อซอง
- ส่งผลให้โครงสร้างการลดภาษีเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลยาสูบ และเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบได้รับผลกระทบ รายได้รัฐลดลง

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- เพื่อจัดทำฐานข้อมูล
- เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสม
- เพื่อเสนอแนะนโยบายในการปฏิรูปภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ขอบเขตของงานวิจัย

- ครอบคลุมกับสินค้าบุหรี่และยาสูบ และยาสูบ ตาม พ.ร.บ. สรรพสามิต และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

ระเบียบวิธีการวิจัย

- ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรม
- ศึกษาตัวอย่างการลดภาษีตามประเทศ
- จัดทำฐานข้อมูลและวิเคราะห์ผลกระทบ
- จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- มีข้อเสนอแนะการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในหลายมิติ อาทิ รายได้ externalities

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

2

แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

2 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีของภาษีอากร

หลักการจัดเก็บภาษี ที่เสนอโดย Adam Smith

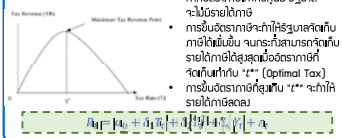
หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี 4 ประการ ตามหนังสือ The Wealth of Nation ค.ศ. 1776 โดย Adam Smith ได้แก่

- ต้องมีความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี
- ต้องกำหนดหน้าที่การเสียภาษีที่ชัดเจนและแน่นอน
- ต้องมีความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี
- ต้องมีความโปร่งใสในอัตราค่าเก็บได้แก่ทุกฝ่าย

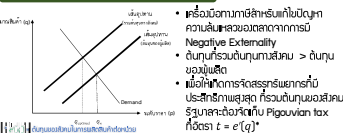
กฎของเรมซีย์ (Ramsey's Rule)

- หากมีอัตราภาษีที่ต่างกันกับมูลค่า หรือมูลค่าสินค้า หรือมูลค่าบริการ (Tax Incidence) ให้มีมูลค่าที่ต่างกัน หรือมูลค่าที่ต่างกัน (การกำหนดให้ต่างกันในระดับของมูลค่า)
- การกำหนดอัตราภาษีที่ต่างกันทำให้มูลค่าที่ต่างกัน (Extra Burden) หรือส่วนที่สูญเสียไปจากระบบเศรษฐกิจโดยไม่ได้ตกอยู่ในมือของรัฐ แต่จะตกอยู่กับผู้เสียภาษี
- กรณีที่รัฐบาลต้องการรายได้ที่แน่นอน รัฐควรจะต้องพิจารณาว่าควรเก็บภาษีใดและสินค้าใดในอัตราใดจะทำให้เกิดการเสียภาษีที่น้อยที่สุด ยิ่งไปกว่านี้ อัตราการเสียภาษีที่ต่างกัน การเสียภาษีที่ต่างกัน (Optimal Commodity Tax Rule)
- ควรเก็บภาษีที่ต่างกันตามอัตราที่ต่างกันของมูลค่าที่ต่างกัน (ถ้า) ในอัตราที่ต่างกัน (สูง)

Laffer Curve



ภาษีพิภพ (Pigouvat Tax)



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

6

โครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

2 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2 หลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ดี



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

7

โครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

2 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.3 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดเก็บภาษีอากร

2.3.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ Laffer Curve และการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ดี

ผู้วิจัย	ข้อมูล	การนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการเก็บภาษีสรรพสามิต
Karovsky et al (2544)	ยุโรป	การขึ้นอัตราภาษีในอัตรา 11.3 จะทำให้รายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นเป็น 700 และ 300 ล้านเยน (Rand) ในปี พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2542 ตามลำดับ
Van Walbeek (2543)	แอฟริกาใต้	หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีในอัตรา 16.5 จะทำให้รายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นเป็น 700 และ 300 ล้านเยน (Rand) ในปี พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2542 ตามลำดับ
Nor, Abdullah, Rampal and Noor (2556)	มาเลเซีย	การขึ้นอัตราภาษีในอัตรา 16.5 จะทำให้รายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นเป็น 700 และ 300 ล้านเยน (Rand) ในปี พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2542 ตามลำดับ
Rodriguez-Iglesias et al. (2560)	อาร์เจนตินา	การขึ้นอัตราภาษีในอัตรา 14.6 จะทำให้รายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นเป็น 700 และ 300 ล้านเยน (Rand) ในปี พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2542 ตามลำดับ
Blecher (2561)	ข้อมูลจากการศึกษาของ Rodriguez-Iglesias et al. (2560)	การขึ้นอัตราภาษีในอัตรา 14.6 จะทำให้รายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นเป็น 700 และ 300 ล้านเยน (Rand) ในปี พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2542 ตามลำดับ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

8

โครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

2 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.3 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดเก็บภาษีอากร

2.3.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบภายนอก (Externalities) และการจัดกลุ่มของต้นทุนการสูญบุหรณ์ (1/2)

Abedian, Iraj, et al. (1998) ได้แบ่งกลุ่มต้นทุนการสูญบุหรณ์ออกเป็น (1) ผลกระทบภายนอกที่วัดหรือประเมินออกมาเป็นมูลค่าได้ (Tangible Costs) และ (2) ผลกระทบภายนอกที่วัดหรือประเมินออกมาเป็นมูลค่าไม่ได้ (Intangible Costs) โดยมีรายละเอียดของต้นทุนการสูญบุหรณ์แต่ละกลุ่มไว้ ดังนี้

ต้นทุนที่วัดเป็นมูลค่าได้	ต้นทุนที่วัดเป็นมูลค่าไม่ได้
• ต้นทุนทางสุขภาพ - ต้นทุนค่ารักษาพยาบาล - ต้นทุนค่าเสียโอกาส - ต้นทุนค่าเสียชื่อเสียง - ต้นทุนค่าเสียเวลา - ต้นทุนค่าเสียความสะดวกสบาย • ต้นทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบ • ต้นทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบ • ต้นทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบ • ต้นทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบ	• ต้นทุนจากการสูญเสียชีวิตก่อนวัยอันควร • ความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมานของครอบครัว

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

9

โครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

2 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.3 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดเก็บภาษีอากร

2.3.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบภายนอก (Externalities) และการจัดกลุ่มของต้นทุนการสูญบุหรณ์ (2/2)

รายงาน “การประเมินต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐกิจจากมาตรการลดการสูบบุหรี่ในประเทศไทยประจำปี

พ.ศ. 2560” โดย พ.ศ. ดร.ธวัชชัย โทณกุล (2563)

แนวคิด: Expected loss = ค่าความน่าจะเป็น x ค่าความเสียหาย

การคำนวณ:

1. ต้นทุนทางตรง (Direct Cost) = ต้นทุนทางตรงจากการรักษาพยาบาล + ต้นทุนมูลค่าความเสียหายต่อทรัพย์สินจากเหตุการณ์อุบัติเหตุ

2. ต้นทุนทางอ้อม (Indirect Cost) = มูลค่าของผลิตภาพที่สูญเสียไปจากการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากการสูบบุหรี่ + มูลค่าของผลิตภาพที่สูญเสียไปจากการเจ็บป่วยจากการสูบบุหรี่

ผลลัพธ์: ต้นทุนภายนอก (ทางตรงและอ้อม) = 87,250 ล้านบาท/ปี

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

10

โครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

11

โครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

สำนักมนุษยวิทยาการคลัง กระทรวงการคลัง	12	โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.
---------------------------------------	----	--

สำนักบริหารการคลัง กระทรวงการคลัง 13 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

สำนักบทละครเวทีและการคลั่ง กระบวนการคลั่ง	14	โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.
---	----	--

สำนักบาทเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 15 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

สำนักบาทเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง	16	โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.
--	----	--

สำนักบริหารเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง	17	โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.
---	----	--



4

การศึกษาตัวอย่างการจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
18
โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.



4

การศึกษาการจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ

สิงคโปร์

- บริโภคยาสูบ 851.2 มวนต่อคนต่อปี
- ภาษีจากต่างประเทศที่เก็บ
- จัดเก็บอัตราตามปริมาณ (Specific Excise Tax) SGD 0.427 ต่อมวน
- ปรับขึ้นอัตรา 10% ทุก 4 ปี
- ปรับขึ้นอัตราครั้งสุดท้าย ปี 2561
- การขึ้นภาษีไม่ทำให้อัตราการบริโภคยาสูบเพิ่มขึ้นได้เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

สหราชอาณาจักร

- บริโภคยาสูบ 827.7 มวนต่อคนต่อปี
- ภาษีจากต่างประเทศที่เก็บ
- จัดเก็บอัตราตามปริมาณ (Specific Excise Tax) 4.57 ปอนด์ต่อซองบรรจุ 20 มวน และอัตราตามมูลค่า (VAT 20%) 16.5% ของราคาขายปลีก
- วางแผนปรับขึ้นอัตราตามปริมาณ ปีละ 3-5%
- อนุญาตให้ใช้ภาษีไม่ผูกพันสำหรับซองแพคเกจการศึกษาบุหรี่

อินโดนีเซีย

- บริโภคยาสูบ 1,675.5 มวนต่อคนต่อปี
- ผลิตในประเทศ และนำเข้าจากต่างประเทศ
- จัดเก็บอัตราตามปริมาณ 10 ดอลลาร์ (ไทย) อัตราภาษีเงินได้ (1) ปริมาณของผลิตภัณฑ์ 3 ประเภท ภาษี 50% บุหรี่ 50% และบุหรี่ไฟฟ้า 50% (2) ปริมาณของผลิตภัณฑ์ 3 ประเภท ภาษี 50%
- ปี 2563 ปรับขึ้นอัตราภาษี 23%
- ปี 2564 ปรับขึ้นอัตราภาษี 12.5%
- อนุญาตให้มีการนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้า

ฟิลิปปินส์

- บริโภคยาสูบ 1,132.2 มวนต่อคนต่อปี
- ผลิตในประเทศ และนำเข้าจากต่างประเทศ
- จัดเก็บอัตราตามปริมาณ (Specific Excise Tax) บุหรี่ซิการ์ 37.5 เปโซต่อซอง และภาษีเงินได้ 40 เปโซต่อซอง ในปี 2022
- การบริโภคยาสูบปี 2565 ลดจาก 4 ดอลลาร์ต่อซองต่อปี เป็น International Best Practice
- ตั้งเป้าการขึ้นภาษีเงินได้ 4% ทุกปี
- อนุญาตให้ใช้ภาษีไม่ผูกพัน (อายุ 18 ปี+)

มาเลเซีย

- บริโภคยาสูบ 4,412 มวนต่อคนต่อปี
- ผลิตในประเทศ และนำเข้าจากต่างประเทศ
- จัดเก็บอัตราตามปริมาณ (Specific Excise Tax) บุหรี่ซิการ์ 0.40 มาเลเซียริงกิตต่อซอง
- ไม่ปรับขึ้นอัตราตั้งแต่ ปี 2558
- อนุญาตให้ใช้ภาษีไม่ผูกพัน โดยเก็บภาษีอัตรา 10% ต่อซอง และนำเข้าจากต่างประเทศ 10% และอัตราภาษีเงินได้ 4% ทุกปี
- 40 มวนต่อซอง

ออสเตรเลีย

- บริโภคยาสูบ 917.0 มวนต่อคนต่อปี
- ผลิตในประเทศ และนำเข้าจากต่างประเทศ
- จัดเก็บอัตราตามปริมาณ (Specific Excise Tax) บุหรี่ซิการ์ 0.8 กรัมต่อซอง บุหรี่ 1.10360 กรัม
- ปรับขึ้นอัตราภาษี 12.5% ทุก 4 ปี
- การขึ้นภาษีไม่ทำให้อัตราการบริโภคยาสูบเพิ่มขึ้นได้เกิน 10%

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
19
โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.



4

การศึกษาตัวอย่างการจัดเก็บภาษียาสูบในต่างประเทศ

ตารางเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษียาสูบของประเทศไทยที่ได้ศึกษา

เปรียบเทียบ	ไทย	สหราชอาณาจักร	สิงคโปร์	ออสเตรเลีย	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย
การจัดเก็บภาษีตามปริมาณ	N	N	Y	Y	Y (บุหรี่)	Y	Y
การจัดเก็บภาษีตามมูลค่า	N	N	N	N	N	N	N
การจัดเก็บภาษีเงินได้	Y	Y	N	N	Y (ซิการ์)	N	N
อัตราภาษีเงินได้	N	Y	Y	Y	Y	N	Y
การจัดเก็บภาษีเงินได้	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
การกำหนดอัตราภาษีเงินได้	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
ค่า/ราคาบุหรี่ 1 ซอง (ปี 2022)	78.53% (2563)	80.8% (2560)	67.5% (2561)	58.9% (2560)	71.32% (2562)	63.5% (2562)	53% (2561)
รายได้ภาษีเงินได้	11.5% (2562)	18.18% (2562)	38.9% (2562)	44.16% (2560)	64.8% (2562)	N.A.	27.04% (2561)
รายได้ภาษีเงินได้	2.5% (2562)	1.3% (2562)	1.9% (2562)	1.98% (2560)	6.78% (2562)	N.A.	1.6% (2561)
การกำหนดอัตราภาษีเงินได้	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
การกำหนดอัตราภาษีเงินได้	Y	N	N	N	N	N	N
การขึ้นภาษีเงินได้	N	Y	N	Y	Y	Y	Y
การขึ้นภาษีเงินได้	N	Y	N	Y	Y	Y	Y

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
20
โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.



5

การวิเคราะห์ผลกระทบจาก พ.ร.บ. สรรพสามิตยาสูบ พ.ศ. 2560

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
21
โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.



5

การวิเคราะห์ผลกระทบจาก พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต 2560

ผลกระทบต่อการบริโภคยาสูบ

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%

ผลกระทบต่อการบริโภคยาสูบ

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%

ผลกระทบต่อการบริโภคยาสูบ

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Income Tax) อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 10% บุหรี่ 10% บุหรี่ซิการ์ 10% บุหรี่ซิการ์ 10%

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
22
โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.



5

การวิเคราะห์ผลกระทบจาก พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต 2560

แนวโน้มการบริโภคยาสูบของประเทศไทยปี 2558-2563 และปี 2560 (1/4)

ปริมาณการบริโภคยาสูบของประเทศไทยปี 2558-2563

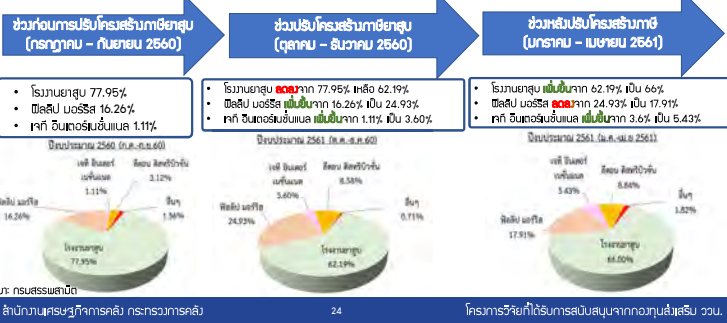
ปริมาณการบริโภคยาสูบของประเทศไทยปี 2558-2563

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
23
โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

5 การวิเคราะห์ผลกระทบจาก พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต 2560

แนวโน้มการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่จากมาตรการเปรียบเทียบก่อนปี 2560 และหลังปี 2560 (2/4)

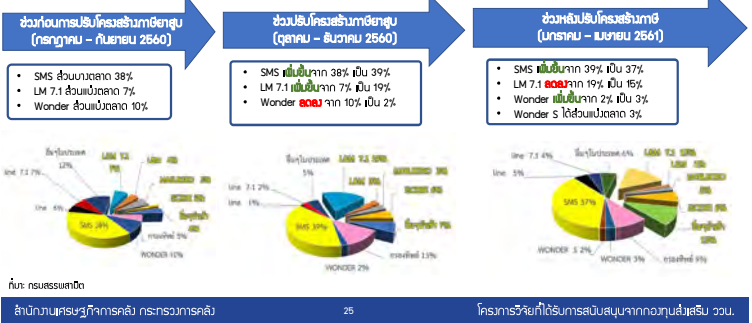
การเปลี่ยนแปลงปริมาณการชำระภาษีของโรงงานยาสูบ **จำแนกตามผู้เสียภาษี**



5 การวิเคราะห์ผลกระทบจาก พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต 2560

แนวโน้มการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่จากมาตรการเปรียบเทียบก่อนปี 2560 และหลังปี 2560 (3/4)

การเปลี่ยนแปลงปริมาณการชำระภาษีของโรงงานยาสูบ **จำแนกตามยี่ห้อ**



5 การวิเคราะห์ผลกระทบจาก พ.ร.บ. ภาษีสรรพสามิต 2560

แนวโน้มการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่จากมาตรการเปรียบเทียบก่อนปี 2560 และหลังปี 2560 (4/4)

โครงสร้างราคาบุหรี่จากมาตรการหลังปรับโครงสร้างภาษี

ราคาขายปลีกแนะนำ ต่อซอง (บาท)	ผู้ขาย	ผู้ซื้อ	ผู้ขาย
ราคาเกิน 60 บาท ต่อซอง	ผู้ขาย	ผู้ซื้อ	ผู้ขาย
	ผู้ขาย	ผู้ซื้อ	ผู้ขาย
	ผู้ขาย	ผู้ซื้อ	ผู้ขาย
	ผู้ขาย	ผู้ซื้อ	ผู้ขาย
ราคาไม่เกิน 60 บาท ต่อซอง	ผู้ขาย	ผู้ซื้อ	ผู้ขาย
	ผู้ขาย	ผู้ซื้อ	ผู้ขาย
	ผู้ขาย	ผู้ซื้อ	ผู้ขาย
	ผู้ขาย	ผู้ซื้อ	ผู้ขาย

ที่มา: กรมสรรพสามิต
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

6 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ

6.1 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ (1/2)

- หลักการ: Pigouvian Tax
- แนวคิด: อ้าวต้นทุน externalities มาจากงานวิจัย "การประเมินต้นทุนผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อครัวเรือนและการก่อมลพิษจากการสูบบุหรี่ในประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2560" ที่ 87,250 ล้านบาท ในปี 2560
 - ปริมาณยาสูบที่ชำระภาษีสรรพสามิตปี 2560 ที่ 2,020 ล้านซอง
- External Costs = $\frac{\text{ต้นทุนจากการสูบบุหรี่ในปี 2560}}{\text{ปริมาณยาสูบที่ชำระ}} = \frac{87,250}{2,020} = 43.19$ บาทต่อซอง

• ผลลัพธ์: ยาสูบต้นทุนภายนอก (Externalities Cost) อยู่ที่ **43.19 บาทต่อซอง** หรือ **2,159.3 บาทต่อซอง**

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

6 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ

6.1 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ (2/2)

Key Takeaways

การจัดเก็บภาษียาสูบอย่างน้อยที่ **2,159.3 บาทต่อซอง/กรัม** เพื่อให้ครอบคลุมต้นทุน Externalities จากการสูบบุหรี่

- กรณีบุหรี่จากต่างประเทศ: ปัจจุบันมีการหักภาษี VAT (Excise + ท้องถิ่น + Earmark) รวมทั้งสิ้น 2.37 บาท/ซอง
ขึ้นครอบคลุมต้นทุน Externalities อยู่แล้ว

- กรณียาสูบ: ปัจจุบันมีการหักภาษี VAT รวมที่ 0.0294 - 0.1175 บาทต่อกรัม (Excise + ท้องถิ่น + Earmark)
จึงควรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบเพิ่มขึ้นให้เท่ากับ 2,159.3 บาทต่อกรัม

โดยอาจจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในรูปแบบใดก็ได้ตามที่ 1,838 บาทต่อกรัม*

*หมายเหตุ: 1,838 = ต้นทุน Externalities ต่อซอง / อัตราภาษีท้องถิ่นและ Earmark = 2,159.3 / 1.175

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

6 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ

6.2 การวิเคราะห์มิติฐานรายได้รัฐบาล (1/3)

- **หลักการ:** Laffer Curve
- **แนวคิด:** ประเมิน Elasticity of Demand ขวดยาสสูบ เพื่อนำไปประเมินในสมการ Laffer Curve ต่อไป

การคำนวณ Elasticity of Demand ขวดยาสสูบ

- Point of time elasticity โดยไม่ได้พิจารณาถึงข้อบกพร่องในการคำนวณ (Buoyancy)
- สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการบริโภคยาสูบหลังและก่อนการปฏิรูป

และ การเปลี่ยนแปลงของ ETR ยาสูบหลังและก่อนการปฏิรูป*

$$\left(\frac{\text{ปริมาณยาสูบ หลัง} / \text{ปริมาณยาสูบ ก่อน}}{\text{ETR ยาสูบ หลัง} / \text{ETR ยาสูบ ก่อน}} \right) - 1$$

	ปีงบประมาณ		ก่อนปฏิรูป	
	หลังปฏิรูป	2561	2559	2560
		2562	-1.47	-1.74
			-0.76	-0.88

Scenario Analysis:	กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับต่ำ	กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับปานกลาง	กรณีที่มีความยืดหยุ่นในระดับสูง
ค่าความยืดหยุ่น (ε)	-0.76	-0.99	-1.21

* หมายเหตุ: ก่อนปฏิรูปภาษี = ปี 59 - 60, หลังปฏิรูปภาษี = ปี 61 - 62

ETR = อัตราภาษีเงินได้รวม VAT (Excise + ก่อนใบ + Earmark)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 30 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

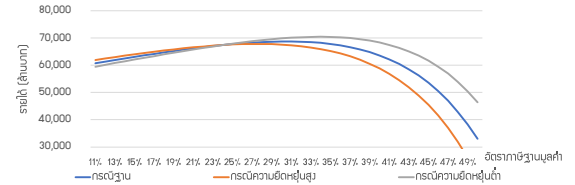
6 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ

6.2 การวิเคราะห์มิติฐานรายได้รัฐบาล (2/3)

- การวิเคราะห์อัตราสรรพสามิตบุหรี่อีกาตรฐานมูลค่าที่ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้สูงสุด (Laffer Curve)

รายการ	กรณี 1 ต่ำ	กรณีฐาน	กรณี 2 สูง
1. ค่าความยืดหยุ่น (ε)	-0.76	-0.99	-1.21
2. อัตราภาษีฐานมูลค่า	30.5% ของราคาขายปลีกแนะนำ (Suggested Retail Price: SRP)	24.5% ของราคาขายปลีกแนะนำ (Suggested Retail Price: SRP)	19.5% ของราคาขายปลีกแนะนำ (Suggested Retail Price: SRP)
3. รายได้ทั้งหมด (ล้านบาท)	68,723	67,412	68,041

หมายเหตุ: ปีงบประมาณ 2562 ภาษีสรรพสามิตยาสูบ 67,410 ล้านบาท อัตราภาษีเฉลี่ยฐานมูลค่าที่ 24% ของ SRP



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 31 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

6 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ

6.2 การวิเคราะห์มิติฐานรายได้รัฐบาล (3/3)

Key Takeaways

เสนอให้พิจารณาปรับโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานมูลค่าจากเดิมใน 2 อัตรา
ให้เหลืออัตราเดียวที่ร้อยละ **19.5 - 30.5 ของ SRP**
โดยขึ้นกับบริบทของตลาด

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 32 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

6 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ

6.3 การวิเคราะห์มิติฐานต้นทุนแบบแฟร็กการสูบบุหรี่ รายได้รัฐบาล และด้านสังคม (1/3)

หลักการ: กำเนิด

1. วัตถุประสงค์ต้นทุนแบบแฟร็ก
2. วัตถุประสงค์เก็บรายได้รัฐบาลสูงสุด
3. วัตถุประสงค์ของการให้ทุนการบริโภคสินค้าสุขภาพลดลง

แนวคิด: พิจารณาผลลัพธ์จากการวิเคราะห์ในมิติต้นทุนแบบแฟร็ก และมิติการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสูงสุด โดยต้องไม่เป็นการบริโภคยาสูบ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 33 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

6 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ

6.3 การวิเคราะห์มิติฐานต้นทุนแบบแฟร็กการสูบบุหรี่ รายได้รัฐบาล และด้านสังคม (2/3)

- เสนอเฉพาะโครงสร้างภาษีบุหรี่อีกาตรฐาน

รายการ	ปีงบประมาณ 2562	อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม	อัตราภาษีสูงสุด			อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	
			กรณี 1 สูง	กรณี 2 กลาง	กรณี 3 ต่ำ	กรณี 1	กรณี 2
1. หลักการ		หลักการทางเศรษฐศาสตร์	รายได้รัฐบาล				
2. ค่าความยืดหยุ่น		ไม่มี	-1.21	-0.99	-0.76	-0.99	-0.76
3. อัตราภาษี		กรณี	- ฐานภาษี: 19.5% - ฐานภาษี: 24%	- ฐานภาษี: 24.5% - ฐานภาษี: 30.5%	- ฐานภาษี: 30.5%	- ฐานภาษี: 24.5% - ฐานภาษี: 30.5%	- ฐานภาษี: 30.5%
4. ปริมาณ	1,742 ล้านซอง	กรณี	1,937 ล้านซอง (+11%)	1,723 ล้านซอง (-1%)	1,531 ล้านซอง (-12%)	1,723 ล้านซอง (-1%)	1,531 ล้านซอง (-12%)
5. ราคา	61.3 บาทต่อซอง	กรณี	57 บาทต่อซอง (-7%)	61.7 บาทต่อซอง (+1%)	68.5 บาทต่อซอง (+12%)	61.7 บาทต่อซอง (+1%)	68.5 บาทต่อซอง (+12%)
6. รายได้	67,410 ล้านบาท	กรณี	68,041 ล้านบาท (+1%)	67,412 ล้านบาท (+0.002%)	68,723 ล้านบาท (+2%)	67,412 ล้านบาท (+0.002%)	68,723 ล้านบาท (+2%)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 34 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

6 การวิเคราะห์อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเชิงปริมาณ

6.3 การวิเคราะห์มิติฐานต้นทุนแบบแฟร็กการสูบบุหรี่ รายได้รัฐบาล และด้านสังคม (3/3)

Key Takeaways

เสนอให้พิจารณาปรับโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานมูลค่าจากเดิมใน 2 อัตรา
เป็นอัตราเดียว ในช่วงร้อยละ **24.5 - 30.5 ของ SRP**
โดยขึ้นกับบริบททางสังคมและตลาด

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 35 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 36 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ (1/3)

ประเด็นสำคัญ

1) การมีระบบภาษีอาสขที่ซับซ้อนมีต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บสูง ก่อให้เกิดการเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) นำไปสู่การหนีภาษี (Tax Evasion) ที่เพิ่มขึ้น

2) เมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น มูลค่าที่แท้จริงของภาษีสรรพสามิตยาสูบจะลดลง ส่งผลให้รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบที่แท้จริงลดลง และประสิทธิภาพของภาษีอาสขในการลดการบริโภคยอลดลง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ในฐานะมูลค่าควรมีระบบภาษีอาสขอัตราเดียว (Single Uniform Tax) สำหรับบุหรืประเภทเดียวกัน เพื่อส่งสัญญาณว่าบุหรืทุกยี่ห้อเป็นอันตรายต่อสุขภาพเช่นเดียวกัน (Equally Harmful)

2) ควรพัฒนากลไกการปรับอัตราตามปริมาณให้สามารถเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อได้

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 37 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ (2/3)

ประเด็นสำคัญ

3) ระบบภาษี 2 อัตรา ไม่ได้ลดแรงจูงใจในการบริโภคยาสูบของประชาชน และสร้างผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหลายมิติ

4) ภาษีสรรพสามิตยาสูบ 2 อัตรา ส่งผลต่อการตอบสนองของอุตสาหกรรม คือ บริษัทบุหรืรายใหญ่ของต่างประเทศปรับลดราคายาสูบแข่งขันกับบุหรืภายในประเทศ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3) ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดภาษีสรรพสามิตยาสูบในระยะต่อไป

- รายได้ภาษีสรรพสามิตในภาพรวมของประเทศ
- รายได้ของภาคธุรกิจและชาวไร่ยาสูบ
- การลดแรงจูงใจในการบริโภคยาสูบของประชาชน
- การลดและป้องกันการลักลอบนำเข้ามาซึ่งยาสูบอย่างผิดกฎหมาย
- การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและกลยุทธีของผู้นิยดยาสูบรายใหญ่ในประเทศ

4) การยาสูบแห่งประเทศไทยควรพิจารณาการลดราคาและการพัฒนาคุณภาพที่แข่งขันมากขึ้น แทนการใช้กลยุทธ์ด้านราคาและภาษี

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 38 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ (3/3)

ประเด็นสำคัญ

5) ข้อเสนอแนะโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบที่เหมาะสมกับประเทศไทย ใน มิติผลกระทบภายนอก + รายได้รัฐบาล + บริบทของสังคมที่ต้องการให้มีการบริโภคสินค้ายาสูบในสังคมลดลง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5) เสนอให้พิจารณาปรับโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบฐานมูลค่าจากเดิม 2 อัตรา เป็นอัตราเดียว ในช่วง 24.5 - 30.5%

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 39 โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริม ววน.

Q&A



**โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก
กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม**