

TAX POLICY JOURNAL

Tax Policy Bureau, Fiscal Policy Office
Edition 2, Volume 25, December 2022



แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต สินค้ากัญชา กัญชง



“ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2565 เป็นต้นมา พืชกัญชา กัญชง ถูกปลดล็อกจากยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปสามารถนำพืชกัญชา กัญชงมาใช้ประโยชน์ในครัวเรือนและผลิตเป็นสินค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ อาหาร เครื่องสำอาง และตำรับยาและสมุนไพร อย่างไรก็ตาม การบริโภคสินค้าที่ผลิตจากพืชกัญชา กัญชงอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพกาย สุขภาพจิต และก่อให้เกิดปัญหาสังคมได้ ซึ่งในต่างประเทศได้มีการควบคุม กำกับดูแล รวมถึงจัดเก็บภาษีจากสินค้ากัญชาและกัญชงสำเร็จรูปเพิ่มเติม ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพืชกัญชา กัญชง และเสนอแนะแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้ากัญชา กัญชงในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ราคาสินค้ากัญชา กัญชงสะท้อนต้นทุนราคาที่เหมาะสมและนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคในการบริโภคสินค้ากัญชา กัญชงต่อไป”

Inside This Issue

โดย

นายศราวุธ พรหมพันธ์

เศรษฐกรชำนาญการ กองนโยบายภาษี
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้เขียนขอขอบคุณ

นางสาวกาญจนา ตั้งปกรณ์

ผู้อำนวยการกองนโยบายภาษี

นางสาวศุภนันท์ ชุ่มใจ

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

นโยบายภาษี

นายณัฐพล สุภาดุลย์

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีสรรพสามิต

สำหรับข้อแนะนำ

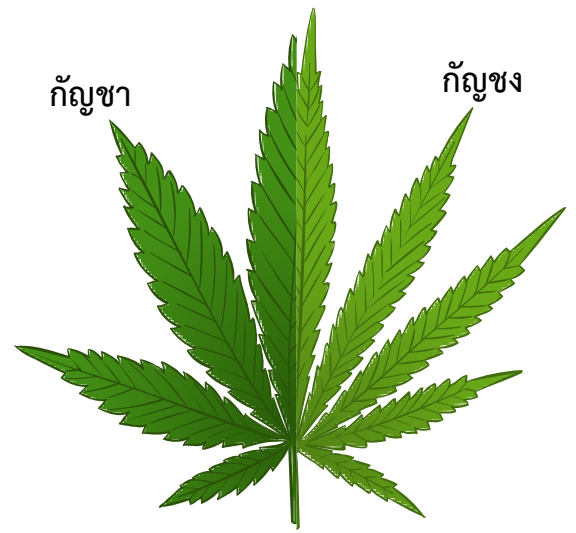
ที่ผ่านมาประมวลกฎหมายยาเสพติดได้กำหนดให้พืชกัญชา (Marijuana) และกัญชง (Hemp) เป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 โดยผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองพืชกัญชา กัญชงจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแล อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2565 รัฐบาลได้ประกาศถอดพืชกัญชา กัญชงออกจากยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ภายใต้ประมวลกฎหมายยาเสพติด ทำให้ประชาชนสามารถนำพืชกัญชา กัญชงมาใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ ได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตาม การปลดล็อกดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการใช้บริโภคสินค้ากัญชา กัญชงของประชาชนจนนำไปสู่ปัญหาทางด้านสุขภาพและปัญหาต่อสังคมในอนาคตได้ ดังนั้น ในบทความนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมความรู้เกี่ยวกับพืชกัญชา กัญชง ตั้งแต่ความเป็นมาของพืชกัญชา กัญชงในประเทศไทย ความแตกต่างระหว่างพืชกัญชา กัญชง ประโยชน์และโทษของกัญชา กัญชง การควบคุม กำกับดูแล และการจัดเก็บภาษีสินค้ากัญชา กัญชง ในต่างประเทศ รวมถึงการเสนอแนะทางในการจัดเก็บภาษีสินค้ากัญชา กัญชงในประเทศไทย

ความเป็นมาของพืชกัญชา กัญชงในประเทศไทย

ตั้งแต่ปี 2522 จนถึงวันที่ 8 มิถุนายน 2565 พืชกัญชา กัญชง ถูกจัดให้เป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้พืชกัญชา กัญชงได้อย่างอิสระ แต่สามารถนำพืชกัญชา กัญชงมาใช้ประโยชน์เฉพาะเพื่อการแพทย์ การศึกษาวิจัย และอื่น ๆ ภายใต้การควบคุมจากหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2565 กระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศเพื่อกำหนดให้ทุกส่วนของพืชกัญชา กัญชง ไม่เป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 แต่ยังคงกำหนดให้สารสกัดพืชกัญชา กัญชง ที่มีสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol: THC) ปริมาณเกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก เป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2565 เป็นต้นมา และปัจจุบันรัฐบาลได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพืชกัญชา กัญชง โดยมีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย ดำเนินมาตรการ ตลอดจนการควบคุม กำกับดูแล และให้ความรู้แก่ประชาชน ในระหว่างที่รัฐบาลกำลังพิจารณา ร่างกฎหมายการควบคุม กำกับและดูแลพืชกัญชา กัญชง

ความเหมือนหรือแตกต่างกันของพืชกัญชา กัญชง

พืชกัญชา กัญชงมีลักษณะทางกายภาพที่คล้ายคลึงกันแต่มีปริมาณสาร THC และ สารแคนนาบิไดโอล (Cannabidiol: CBD) ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พืชกัญชามีสาร THC มากกว่าพืชกัญชง ในขณะที่พืชกัญชงมีสาร CBD มากกว่าพืชกัญชา โดยสาร THC เป็นสารที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ซึ่งจะทำให้ผู้เสพมีอาการเมา เคลิบเคลิ้ม เกิดปัญหาด้านความทรงจำ และส่งผลต่อระบบภูมิคุ้มกัน ซึ่งจะทำให้ร่างกายเกิดการอักเสบได้ง่าย ในขณะที่สาร CBD จะทำให้ผู้เสารู้สึกผ่อนคลาย อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีรายงานการศึกษาถึงผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจจากการได้รับสาร CBD



รูปความแตกต่างระหว่างใบกัญชา กัญชง

ประโยชน์และโทษของพืชกัญชา กัญชง

ประโยชน์: พืชกัญชา กัญชง สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในครัวเรือนและผลิตเป็นสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุข มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ในการกำหนดหลักเกณฑ์การผลิตสินค้ากัญชา กัญชง ที่คำนึงถึงปริมาณสาร THC และสาร CBD ที่กำหนด เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง อุตสาหกรรมอาหาร และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ตำรับยาและสมุนไพร

โทษ: พืชกัญชา กัญชง มีสาร THC ซึ่งส่งผลให้เกิดโทษใน 2 มิติ ดังนี้

1. **ผลต่อด้านสุขภาพ:** หากมีการบริโภคสาร THC ที่องค์ประกอบสูงกว่าร้อยละ 15 โดยน้ำหนัก จะทำให้ผู้เสามีความเสี่ยงที่จะป่วยด้วยอาการจิตเภทเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า อีกทั้งยังเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดโรคต่างๆ เช่น โรคหัวใจและหลอดเลือด มะเร็งหรือเกิดอาการอักเสบในช่องปาก หลอดลม กล้องเสียง และปอด เป็นต้น
2. **ผลต่อด้านสังคม:** ก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบหรือละเมิดต่อศีลธรรมอันดีงามในสังคมได้ เช่น ทำให้มีอัตราการเกิดอุบัติเหตุทางรถยนต์บนถนนเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า จากกรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

	  	  	  	  				
	กัญชา สหรัฐอเมริกา*	กัญชง	กัญชา แคนาดา	กัญชง	กัญชา เนเธอร์แลนด์	กัญชง	กัญชา สหราชอาณาจักร	กัญชง
 การควบคุม กำกับดูแล	- การศึกษาและการวิจัย - การแพทย์ - สันทนาการ - เชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม - ปลุกในครัวเรือน	- การศึกษาและการวิจัย - สันทนาการ - เชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม	- การศึกษาและการวิจัย - การแพทย์ - สันทนาการ - เชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม - ปลุกในครัวเรือน	- การศึกษาและการวิจัย - เชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม	- การแพทย์ - สันทนาการ - ปลุกในครัวเรือน	- เชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม	- การแพทย์	- เชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม
 การจัดเก็บภาษี	- ภาษีการเพาะปลูก จัดเก็บจากยอดขาย (ร้อยละ 7) /ฐานปริมาณ (1.41 – 10.08 ดอลลาร์สหรัฐ/ออนซ์)/ฐานเพาะปลูก (48 – 900 ดอลลาร์สหรัฐ/ตร.ฟุต/ปี) /ฐานมูลค่า (ร้อยละ 7) - ภาษีสรรพสามิต จัดเก็บจากฐานมูลค่าในอัตราร้อยละ 10 - 25	- ภาษีสรรพสามิต จัดเก็บจากฐานมูลค่า ในอัตราร้อยละ 3	- ภาษีสรรพสามิต จัดเก็บจากฐานมูลค่า ในอัตราร้อยละ 2.5/ฐานปริมาณ (0.075 – 0.25 ดอลลาร์แคนาดา/กรัม)/ฐานปริมาณ THC (0.0025 ดอลลาร์แคนาดา/มิลลิกรัม)	-	-	-	-	-

หมายเหตุ* นโยบายกัญชา-กัญชงในสหรัฐฯ ประกอบด้วย 6 รัฐ ได้แก่รัฐแคลิฟอร์เนีย รัฐเนวาดา รัฐอิลลินอยส์ รัฐโคโลราโด รัฐแมสซาชูเซตส์ และรัฐลุยเซียนา

ตัวอย่างต่างประเทศในการกำกับดูแลพืชกัญชา กัญชง

จากรายงานขององค์กร *Cannabit Addict* ในปี 2562 ที่ได้ศึกษากฎหมายการใช้กัญชาจำนวน 193 ประเทศ พบว่ามีจำนวน 69 ประเทศ ที่พืชกัญชา กัญชงถูกกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลเฉพาะประเทศที่พืชกัญชาถูกกฎหมายทั้งการใช้พืชกัญชา กัญชงเพื่อการแพทย์และ/หรือเพื่อสันทนาการ จำนวน 4 ประเทศที่มีการเผยแพร่ข้อมูลที่ชัดเจน ได้แก่ (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (2) ประเทศแคนาดา (3) ประเทศเนเธอร์แลนด์ และ (4) สหราชอาณาจักร ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา มีการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมจากสินค้ากัญชา กัญชง ควบคู่ไปกับการควบคุมกำกับดูแลการปลูกและการใช้ประโยชน์พืชกัญชา กัญชง ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ จะเป็นการควบคุม กำกับดูแลการปลูกและการใช้ประโยชน์พืชกัญชา กัญชง โดยไม่มีการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม
2. การจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมจากสินค้ากัญชา จะจัดเก็บบนวัตถุประสงค์เพื่อการสันทนาการเป็นหลัก โดยส่วนใหญ่จะจัดเก็บบนฐานมูลค่า และมีเพียงรัฐแคลิฟอร์เนียและประเทศแคนาดาที่จัดเก็บจากฐานพื้นที่เพาะปลูกและฐานปริมาณน้ำหนัก

3. ประเทศโดยส่วนใหญ่รัฐบาลอนุญาตใช้พืชกัญชาภายใต้วัตถุประสงค์หลายประการ เช่น การแพทย์ สันทนาการ เป็นต้น มีเพียงสหราชอาณาจักรที่ใช้พืชกัญชาเฉพาะเพื่อการแพทย์ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาอนุญาตใช้พืชกัญชงเพื่อการศึกษาและการวิจัย รวมถึงเพื่อเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ประเทศเนเธอร์แลนด์และสหราชอาณาจักรใช้พืชกัญชงเพื่อเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม

การกำกับดูแลพืชกัญชา กัญชงในประเทศไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะปลดล็อกพืชกัญชา กัญชงแล้ว แต่สารสกัดจากพืชกัญชา กัญชงที่มี THC มากกว่าร้อยละ 0.2 ยังคงเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ดังนั้น การอนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครอง จะต้องขออนุญาตภายใต้กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ โดยมีหน่วยงานควบคุมและกำกับดูแลพืชกัญชา กัญชง เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

แต่ในส่วนของการสกัดจากทุกส่วนของพืชกัญชา กัญชง ที่มีปริมาณสาร THC น้อยกว่าร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก การอนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครอง ให้ปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำพืชกัญชา กัญชงมาใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐบาลได้ออกประกาศควบคุมการใช้กัญชา ได้แก่การห้ามจำหน่ายช่อดอกกัญชา ซึ่งมีสารเสพติดในปริมาณสูง โดยเฉพาะนำมาใช้ในการปรุงอาหาร และร้านอาหารที่มีกัญชาเป็นส่วนผสมต้องแจ้งให้ผู้บริโภคทราบ รวมถึงห้ามใช้กับเด็กและหญิงตั้งครรภ์ ห้ามจำหน่ายเพื่อสูบในสถานที่ประกอบการ อีกทั้งยังกำหนดห้ามไม่ให้มีกลิ่นหรือควันจากกัญชาในอาคารและสถานที่สาธารณะ ตลอดจนห้ามนำพืชกัญชา กัญชง อาหารหรือเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของพืชกัญชา กัญชง เข้ามาใช้หรือบริโภคในสถานศึกษา ส่วนราชการ หรือหน่วยงานในสังกัดหรือกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ

แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้ากัญชา กัญชง ในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการจัดเก็บภาษีจากสินค้ากัญชา กัญชง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การบริโภคสินค้ากัญชา กัญชงมีต้นทุนต่อสุขภาพและสังคมดังกล่าวข้างต้น กอปรกับในต่างประเทศได้นำเครื่องมือทางภาษีมาใช้ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภคสินค้ากัญชา กัญชงของผู้บริโภค ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้ากัญชา กัญชงในประเทศไทย โดยได้พิจารณาถึงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีที่สำคัญ ใน 4 มิติ ดังนี้

1. ผู้มีหน้าที่เสียภาษี อาจพิจารณาจัดเก็บจากทั้งเกษตรกรหรือผู้ประกอบการ

แหล่งอ้างอิง

- สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ (2565). ห้ามใช้กัญชา-กัญชงในโรงเรียน. สืบค้นจาก <https://thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG220617112519671>
- ไทยรัทน์ออนไลน์ (2565). อัปเดตประกาศใหม่คุมช่อดอกกัญชา ห้ามรถเร่เปิดห้องสูบ ห่วงช่องโหว่ปลูกใช้เอง. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/2553013>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2565). การศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้ากัญชา กัญชง.

2. การจัดเก็บ/ยกเว้นการจัดเก็บภาษี ควรจัดเก็บสินค้ากัญชา กัญชงทั้งรูปแบบสินค้าสำเร็จรูปหรือสินค้าเกษตร แต่ควรยกเว้นการจัดเก็บภาษีสินค้ากัญชาที่ใช้สำหรับเพื่อทางการแพทย์และการศึกษาวิจัย และไม่ได้ใช้ในการบริโภคในรูปแบบของสาร THC เข้าสู่ร่างกายโดยตรง เช่น เครื่องแต่งกายที่ใช้พืชกัญชา กัญชง เป็นต้น

3. ฐานภาษี อาจพิจารณาจัดเก็บทั้งในรูปของมูลค่าสินค้า หรือฐานปริมาณน้ำหนักหรือปริมาณสาร แต่การจัดเก็บภาษีจากปริมาณ THC จะสะท้อนหลักการด้านสุขภาพได้มากที่สุด

4. อัตราภาษี การกำหนดอัตราภาษีไม่ควรสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการมากจนเกิดตลาดสินค้ากัญชา กัญชง ผิดกฎหมาย

บทสรุป

พืชกัญชา กัญชง เป็นพืชที่ให้คุณประโยชน์และโทษต่อผู้บริโภคในเวลาเดียวกัน ซึ่งการจัดเก็บภาษีสินค้ากัญชา กัญชง เป็นหนึ่งในแนวทางการส่งเสริมให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภคสินค้ากัญชา กัญชงให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บสรรพสามิตสินค้ากัญชา กัญชงยังคงต้องรอความชัดเจนจากทางนโยบายของภาครัฐ เนื่องจากพืชกัญชา กัญชง ได้รับการปลดล็อกจากการเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2565 จึงทำให้ภาครัฐอยู่ระหว่างการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการควบคุม กำกับ ดูแลสินค้ากัญชา กัญชงภายในประเทศ ดังนั้น แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้ากัญชา กัญชงจึงเป็นแนวทางที่ควรดำเนินการหลังจากมีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับสินค้ากัญชา กัญชงที่ชัดเจนแล้ว โดยจะต้องพิจารณากำหนดโครงสร้างภาษีอย่างเหมาะสมต่อไป