

Tax Policy Journal

Tax Policy Bureau

Edition 2 Volume 30 March 2024



โครงสร้างภาษีสรรพสามิตน้ำมันเชื้อเพลิงที่เหมาะสม

ประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสม แล้วหรือยัง ?

ปัจจุบันโลกกำลังเผชิญกับสภาวะโลกร้อน (Global Warming) และการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักของปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงฟอสซิล ทำให้เกิดก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas: GHG) ซึ่งส่งผลให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้นโดยตรง สำหรับประเทศไทย ในปี 2559 ภาคพลังงานมีส่วนการปล่อย GHG คิดเป็นร้อยละ 71.6 ของทั้งหมด (ภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมอยู่ที่ร้อยละ 14.7 ของทั้งหมด และร้อยละ 8.9 ของทั้งหมด ตามลำดับ) โดยเป็นการพึ่งพิงพลังงานฟอสซิลหลัก 4 ประเภท ได้แก่ น้ำมันสำเร็จรูป ไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน อย่างไรก็ตาม โครงสร้างราคาสินค้าพลังงานในปัจจุบันยังไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนที่ทำให้เกิดสภาวะโลกร้อน (Global Warming) ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าราคาเชื้อเพลิงฟอสซิลในประเทศไทยยังไม่สะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งภาครัฐให้ความสำคัญในมาตรการรักษาเสถียรภาพของราคาพลังงาน เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจ จึงมีการตรึงราคาให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้เกิดการใช้สินค้าเชื้อเพลิงสูงกว่าในระดับที่เหมาะสมเมื่อคำนึงถึงต้นทุนในภาพรวม (Social Costs)

ผู้เขียนเห็นว่า โครงการวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่อง “การศึกษาแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างภาษีสรรพสามิตน้ำมันเชื้อเพลิงที่เหมาะสม” เป็นงานศึกษาที่เสนอการจัดเก็บภาษีสินค้าพลังงานบนฐานปริมาณการปล่อย GHG ที่จะทำให้อาสาสินค้าพลังงานในประเทศไทยสามารถสะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม มีความน่าสนใจ ผู้เขียนจึงได้สรุปสาระสำคัญของงานศึกษานี้ โดยหวังว่าจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านระบบภาษีอากรและต้นทุนแอบแฝงจากการใช้สินค้าพลังงานแก่ผู้อ่านต่อไป (งานวิจัยฉบับเต็มปรากฏตาม QR Code ท้ายบทความฉบับนี้)

Inside This Issue

จัดทำโดย

นางสาวพัทธธรรณ สุภนิมิตตระกูล
(อดีต) เศรษฐกร กองนโยบายภาษี
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้เขียนขอขอบคุณ

นางสาวกาญจนา ตั้งปกรณ์
ผู้อำนวยการกองนโยบายภาษี

นางสาวศุภนันท์ ชุ่มใจ
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายภาษี

นายณัฐพล สุภาดุลย์
ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีสรรพสามิต

นายศราวุธ พรหมพันห้า
เศรษฐกรชำนาญการ กองนโยบายภาษี

สำหรับข้อเสนอแนะ

*ข้อคิดเห็นใด ๆ ในวารสารเป็นความเห็น
ส่วนตัวของผู้เขียนไม่ถือเป็นความเป็นของ
หน่วยงานแต่อย่างใด*





หลักการ เนื่องด้วยสินค้าพลังงานมีต้นทุนแอบแฝงด้านสิ่งแวดล้อม (Negative Externalties) งานวิจัยฉบับนี้จึงได้ประเมินอัตราภาษีสรรพสามิตสินค้าพลังงานที่คำนึงถึงต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการจัดเก็บภาษีพิกูเวียน (Pigouvian Tax) ที่ระบุให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องเสียภาษีโดยกำหนดอัตราจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปล่อยมลพิษ

ขอบเขตงานศึกษา จะจำกัดสินค้าพลังงาน 7 ประเภท ได้แก่ (1) น้ำมันเบนซิน (2) น้ำมันดีเซล (3) น้ำมันเครื่องบิน (4) น้ำมันเตา (5) ก๊าซหุงต้ม (LPG) (6) ก๊าซธรรมชาติ และ (7) ถ่านหิน

แนวทางการประเมินอัตราภาษีสรรพสามิตสินค้าพลังงาน คำนวณจากผลคูณของ “ปริมาณการปล่อย GHG ต่อหน่วย (Emission Factors) ของสินค้าพลังงานแต่ละประเภท” และ “ต้นทุนการปล่อย GHG ต่อหน่วย” เช่น ในกรณีน้ำมันเตา 600 (คุณภาพสูง) มีการปล่อย GHG ที่ 3.22 KgCO₂ ต่อลิตร ในขณะที่ต้นทุนของ GHG (โดยใช้ราคาในปี 2566) อยู่ที่ 2.934 บาทต่อ KgCO₂ ทำให้อัตราภาษีสรรพสามิตอยู่ที่ 9.447 บาทต่อลิตร ซึ่งรายละเอียดโครงสร้างอัตราภาษีของสินค้าพลังงาน 7 ประเภทมีดังนี้

ตารางแสดงผลการศึกษาการประเมินอัตราภาษีสรรพสามิต

สินค้าพลังงาน	อัตราภาษี ในปัจจุบัน	อัตราภาษีตามผลการศึกษา
1. น้ำมันเบนซิน (บาทต่อลิตร)*	0.975 - 6.500	0.985 - 6.570
2. น้ำมันดีเซล (บาทต่อลิตร)**	5.153 - 5.990	6.432 - 7.477
3. น้ำมันเครื่องบิน (บาทต่อลิตร)	4.726	7.236
4. น้ำมันเตา 600 (คุณภาพสูง) และ น้ำมันเตา 1500 (มีความหนืดปานกลาง) (บาทต่อลิตร)	0.640	9.447 (น้ำมันเตา 600) 9.522 (น้ำมันเตา 1500)
5. ก๊าซหุงต้ม (LPG) (กิโลกรัมต่อลิตร)	2.170	9.134
6. ก๊าซธรรมชาติ (กิโลกรัมต่อลิตร)	นอกพิกัด ภาษีสรรพสามิต	10.985
7. ถ่านหิน (กิโลกรัมต่อลิตร)	นอกพิกัด ภาษีสรรพสามิต	6.559

ที่มา: คณะผู้วิจัย โครงการวิจัยการศึกษาแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างภาษีสรรพสามิตน้ำมันเชื้อเพลิงที่เหมาะสม

* น้ำมันเบนซิน ในการศึกษาประกอบด้วย น้ำมันเบนซิน E0, แก๊สโซฮอล์ 95 E10, แก๊สโซฮอล์ 91, แก๊สโซฮอล์ 95 E20, แก๊สโซฮอล์ 95 E85 โดยมีอัตราภาษีแปรผันไปตามปริมาณการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล

** น้ำมันดีเซล ในการศึกษาประกอบด้วย น้ำมันไบโอดีเซล B7, น้ำมันไบโอดีเซล B10, ไบโอดีเซล B20 โดยมีอัตราภาษีแปรผันไปตามปริมาณการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล

การวิเคราะห์ผลกระทบ

หากมีการปรับโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตตามตารางข้างต้นจะส่งผลกระทบ ดังนี้

1. **ราคาสินค้าพลังงานสะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมยิ่งขึ้น** แม้ว่าการจัดเก็บภาษีในรูปแบบดังกล่าวจะไม่ใช่อำนาจจัดเก็บ Carbon Tax เนื่องจากฐานภาษีคือปริมาณการใช้สินค้าพลังงาน อย่างไรก็ตามก็ยิ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจบริโภคสินค้าพลังงานในระดับที่เหมาะสมยิ่งขึ้นและอาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้พลังงานไปสู่พลังงานทางเลือกอื่น ๆ

2. **รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มสูงขึ้น** จากงานศึกษาประมาณการว่า หากมีการจัดเก็บในอัตราข้างต้นจากสินค้าทั้ง 7 รายการ จะทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตและภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นประมาณ 4 แสนล้านบาท

3. **ราคาสินค้าพลังงานปรับเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะถ่านหินและก๊าซธรรมชาติ** เนื่องจากไม่เคยมีการะภาษีสรรพสามิตมาก่อน

ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต



การศึกษานี้ได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างภาษีสรรพสามิตให้อัตราภาษีสามารถสะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมและไม่กระทบต่อประชาชนมากนัก โดยแบ่งระยะการจัดเก็บภาษีออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

- (1) ระยะที่ 1 ประเภสินค้าที่อยู่ในพิกัดภาษีสรรพสามิตในปัจจุบัน ให้ปรับใช้อัตราภาษีสะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยอยู่ในระดับที่ประชาชนสามารถยอมรับได้ และค่อยๆปรับใช้อัตราภาษีที่สะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมในตารางดังกล่าว สำหรับก๊าซธรรมชาติและถ่านหินซึ่งเป็นสินค้าพลังงานที่อยู่นอกพิกัดภาษีสรรพสามิตเห็นควรให้มีการกำหนดพิกัดภาษีเพิ่มเติมและเริ่มจัดเก็บในอัตรา 0 บาท
- (2) ระยะที่ 2 ปรับใช้อัตราภาษีที่สะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมกับประเภทถ่านหิน
- (3) ระยะที่ 3 ปรับใช้อัตราภาษีที่สะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมกับประเภทก๊าซธรรมชาติ

ข้อคิดเห็นของผู้เขียน

จากการศึกษางานวิจัยฉบับนี้ พบว่า

- (1) โครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตของสินค้าพลังงานในปัจจุบันนั้นยังไม่สะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม
- (2) สินค้าพลังงานนั้นมีต้นทุนจากการปล่อย GHG
- (3) ประเทศไทยยังสามารถปรับอัตราภาษีเพื่อให้สะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นได้อีก
- (4) อาจจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในภาคอุตสาหกรรมด้วย เนื่องจากการปล่อย GHG นั้น ไม่ได้เกิดจากสินค้าพลังงานเพียงอย่างเดียว ในภาคอุตสาหกรรมก็มีส่วนในการปล่อย GHG เช่นเดียวกัน
- (5) อาจจะต้องมีการพิจารณาช่วงระยะเวลาที่จะเริ่มจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อภาคส่วนต่าง ๆ มากเกินไป



QR Code

รายงานวิจัย เรื่องการศึกษาแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างภาษีสรรพสามิตน้ำมันเชื้อเพลิงที่เหมาะสม

อ้างอิง

ณัฐพล สุภาดุลย์ และคณะ. (2566). การศึกษาแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างภาษีสรรพสามิตน้ำมันเชื้อเพลิงที่เหมาะสม (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

