

Guidelines on the Collection System of Tobacco Tax for the Local Maintenance of Bangkok

Vasin Pipattanachat¹ *Wanapa Naravage² Duangkamon Sritabutra³

(Received: 12 April 2022 ; Revised: 30 April 2022; Accepted: 1 May 2022)

Abstract

Bangkok Metropolitan Administration (BMA) began to have the concept of collecting tobacco tax for local maintenance, similar to Provincial Government Administration, since 2012. At present, in 2022, BMA has not implemented tobacco tax collection at all. BMA should start local tobacco tax collection as soon as possible, by issuing a local ordinance, or an amendment of the Bangkok Administrative Regulations Act, should be enacted in accordance with the Act of Determining Plans and Procedures for Decentralization of Powers to Local Administrative Organizations, B.E. 2542. The rate per one cigarette is supposed to be not over 10-cent per cigarette stick. Currently the tax collection exercised by the Provincial Administrative Organization is up to 9.30-cent per cigarette, or 1.86 bath per pack of cigarettes. By not collecting tobacco tax for the Bangkok Metropolitan area, may cause tax evasion problems for trans-national tobacco industry, which transports imported cigarettes into the Bangkok area. For the purpose of data collection on taxes collected by the Excise Department, it is advisable to separate the data on licences for domestically produced cigarettes, and imported cigarettes, with the collection of data on the number of cigarette sticks. By this method, the license numbers would be useful for the estimation, or useful for any other necessary studies.

Keywords: Tobacco tax, Tobacco tax for local maintenance, tax estimates

1 Faculty of Public Health, Thammasat University

2 Faculty of Public Health, Thammasat University

3 Thai Health Promotion Foundation (ThaiHealth)

* Corresponding author: hidedz99@hotmail.com

แนวทางการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษียาสูบเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ของกรุงเทพมหานคร

วศิน พิพัฒน์ฉัตร¹ * วรรณภา นาราเวช² ดวงกมล สิตบุตร์³

(วันรับบทความ 12 เม.ย.2565; วันแก้ไขบทความ 30 เม.ย. 2565; วันตอบรับบทความ 1 พค. 2565)

บทคัดย่อ

กรุงเทพมหานครเริ่มมีแนวคิดในการจัดเก็บภาษียาสูบเพื่อท้องถิ่นเหมือนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ปี 2555 จนถึงปัจจุบันปี 2565 พบว่ากรุงเทพมหานครยังไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีนี้แต่อย่างใด ซึ่งกรุงเทพมหานครสมควรมีการจัดเก็บภาษียาสูบเพื่อการบำรุงท้องถิ่นโดยเร็ว โดยอาจออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดอัตราภาษีไม่เกินมวณละ 10 สตางค์ ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ จัดเก็บที่มวณละ 9.30 สตางค์ หรือของละ 1.86 บาท ซึ่งการที่ไม่จัดเก็บภาษียาสูบเพื่อท้องถิ่นกรุงเทพมหานครยังอาจก่อให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีของอุตสาหกรรมยาสูบต่างชาติที่มีการนำเข้าบุหรี่มาไว้ในพื้นที่กรุงเทพมหานครด้วย ตลอดจน การจัดเก็บข้อมูลของกรมสรรพสามิตในเรื่องใบอนุญาตยาสูบ ไม่สมควรเก็บข้อมูลแบบรวมใบอนุญาตทั้งบุหรี่ผลิตในประเทศและบุหรืนำเข้าเป็นข้อมูลเดียวในการจัดเก็บ สมควรมีการแยกการเก็บข้อมูลใบอนุญาตทั้งบุหรืผลิตในประเทศและบุหรืนำเข้า โดยมีการเก็บข้อมูลจำนวนมวนด้วย เพื่อสามารถนำตัวเลขใบอนุญาตไปใช้ในการประมาณการณ์หรือประกอบการศึกษาในเรื่องอื่นๆที่จำเป็นได้

คำสำคัญ: ภาษียาสูบ, ภาษียาสูบเพื่อการบำรุงท้องถิ่น, ประมาณการภาษี

1 คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2 คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ (สสส.)

* ผู้รับผิดชอบบทความ ติดต่อ: hidedz99@hotmail.com

บทนำ (Introduction)

ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 (United Nations, 2003) ซึ่งมีพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี คือ มาตรการลดอุปสงค์ทางด้านราคาและภาษีตามมาตรา 6 สำหรับประเทศไทยการปฏิบัติตามกรอบอนุสัญญาใน 2 เรื่องนี้ บทบาทหลักจะเป็น กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ที่ทำหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 แต่ทั้งนี้ในระบบการจัดเก็บภาษียาสูบของประเทศไทย นอกจาก พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 แล้วยังมีการจัดเก็บเพื่อท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจการจัดเก็บให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการจัดเก็บโดยจะอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 64 ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พาเกียรติ สมานบุตรและคณะ, 2553) ซึ่งแต่เดิม กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินจัดสรรจาก ภาษีสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติ จัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 แต่ไม่มีการจัดเก็บจาก ยาสูบ เป็นการเรียกเก็บจาก สินค้าอื่นๆ เช่น น้ำมัน หรือ ซีเมนต์ สำหรับกรุงเทพมหานครมีความพยายามจัดเก็บภาษียาสูบเพื่อท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 โดย ปลัดกรุงเทพมหานคร ในขณะที่นั้น ได้มีการเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย ขอให้ปรับปรุงกฎหมายเพื่อเก็บภาษีบุหรี่ท้องถิ่นของพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการเสนอขอเก็บภาษี 5 สตางค์ต่อมวน ซึ่ง ศ.นพ.ประกิจ วาทีสาธกิจ เลขาธิการมูลนิธิรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ สนับสนุนข้อเสนอของปลัดกรุงเทพมหานคร ที่จะให้กระทรวงมหาดไทยแก้กฎหมายเพื่อเก็บภาษีบุหรี่ท้องถิ่นให้แก่กรุงเทพมหานคร แต่ควรให้เก็บมวนละ 9.3 สตางค์ แทนที่จะเสนอเก็บเพียง 5 สตางค์ต่อมวน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศได้เก็บภาษีบุหรี่ซีกาแรตท้องถิ่นมานานแล้ว และอัตราการจัดเก็บล่าสุดเท่ากับมวนละ 9.3 สตางค์หรือ 1.86 บาทต่อซอง (บุหรี 20 มวน) ทั่วประเทศไทย กรุงเทพฯซึ่งมีมาตรฐานการครองชีพที่สูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศ จึงไม่ควรที่ภาษีบุหรี่ท้องถิ่นจะเก็บในอัตราที่ต่ำกว่าจังหวัดอื่น ๆ (สสส, 2555) ในปี พ.ศ. 2555 นี้ มูลนิธิรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ เคยสนับสนุนให้ กทม.จัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่น สถาบันส่งเสริมสุขภาพไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ มีการถกแถลงในหมู่นักวิชาการควบคุมยาสูบในเรื่องนี้อยู่เป็นระยะ

ในปี พ.ศ. 2560 ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) ได้เคยมีการนำเสนอข่าว “หนุนแก้ กม.ให้ กทม.เก็บภาษีค่าปลิกยาสูบได้เหมือน อปท.อื่น” (H Focus, 2560) และในปีเดียวกัน มีความพยายามอีกครั้ง ในการเสนอญัตติ โดย นพ.พรเทพ ศิริวนารังสรรค์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ปรากฏตาม หนังสือที่ ญ. 22/2560 ลงวันที่ 27 กันยายน 2560 เรียน

ประธานสภากรุงเทพมหานคร เรื่อง เสนอญัตติขอให้กรุงเทพมหานครเร่งดำเนินการผลักดันขับเคลื่อนการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ยาสูบในกรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 4 (ครั้งที่ 1) เรื่อง ขอให้กทม.เร่งดำเนินการผลักดันขับเคลื่อนการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ยาสูบใน กทม. และมาในปี พ.ศ. 2563 นายชจิต ชีวานิชย์ รองปลัด กทม. ได้กล่าวว่า “กทม.อยู่ระหว่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่...) พ.ศ. ...ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 เพื่อให้กทม.มีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้จากภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบ โดยกำหนดอัตราภาษีไม่เกินมวลละ 10 สตางค์ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ และได้แก้ไขมาตรา 116 ให้กรุงเทพมหานครสามารถมอบให้การยาสูบแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเรียกเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบที่ผลิตในราชอาณาจักรได้” (ไทยรัฐ, 2563) ทั้งนี้ผลจากปัญหาของการที่ กรุงเทพมหานครไม่มีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่น นอกจาก กรุงเทพมหานครจะขาดรายได้ อันเป็นงบประมาณที่กรุงเทพมหานครสมควรได้รับแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อการใช้กลไกช่องว่างทางกฎหมายนี้หลีกเลี่ยงการเสียภาษียาสูบในพื้นที่กรุงเทพมหานครด้วย ดังจะเห็นได้จาก การให้ข้อมูลของ นพ.พรเทพ ศิริวนารังสรรค์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ปรากฏตาม หนังสือที่ ญ. 22/2560 ลงวันที่ 27 กันยายน 2560 เรียบประธานสภากรุงเทพมหานคร เรื่อง เสนอญัตติขอให้กรุงเทพมหานครเร่งดำเนินการผลักดันขับเคลื่อนการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ยาสูบในกรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 4 (ครั้งที่ 1) เรื่อง ขอให้ กทม.เร่งดำเนินการผลักดันขับเคลื่อนการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ยาสูบใน กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร, 2560) อีกประเด็นหนึ่งคือ พื้นที่กรุงเทพมหานคร ยังถูกใช้เป็นพื้นที่ในการเลี่ยงภาษีของ บุหรืนำเข้าได้ด้วย ซึ่งนพ.พรเทพ ศิริวนารังสรรค์ ยังกล่าวต่อสื่อมวลชนว่า “วิธีการจัดเก็บภาษีนี้นั้น โรงงานยาสูบและผู้นำเข้าจะจ่ายภาษียาสูบ 1.86 บาทต่อซองส่งให้ส่วน อบจ. ทันทิแต่ส่วนนี้กทม.ไม่เคยได้ โดยเฉพาะบุหรืนำเข้าจากต่างประเทศพบว่า บริษัทต่างประเทศจะนำสินค้ามาพักในพื้นที่กรุงเทพฯ เพราะไม่ถูกเก็บภาษียาสูบ ก่อนที่ร้านค้าในกทม.จะกระจายสินค้าไปยังต่างจังหวัดเพื่อนำขายต่อไป ทำให้กทม.ได้รับผลกระทบจากบุหรืต่างประเทศสองแดง คือ ไม่ได้ภาษียาสูบของละ 1.86 บาทและผู้นำเข้ายังมาฝากขายบุหรือีก” บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจถึงวิธีการหลีกเลี่ยงภาษีของอุตสาหกรรมยาสูบ โดยการใช้พื้นที่กรุงเทพมหานคร และเพื่อประมาณการรายได้เริ่มต้นจาก ปี 2555 ถ้ามีการจัดเก็บภาษียาสูบบำรุงท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครจนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุที่มาของปัญหาดังที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ จึงเป็นที่มาของบทความวิชาการฉบับนี้ เพื่อสนับสนุนการผลักดันนโยบาย ให้ข้อเสนอแนะในการจัดเก็บภาษียาสูบเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้กับกรุงเทพมหานครต่อไป

ประเด็นระบบการจัดเก็บภาษียาสูบเพื่อบำรุงท้องถิ่น

การทำความเข้าใจเรื่องระบบการจัดเก็บภาษียาสูบเพื่อบำรุงท้องถิ่นนั้น ต้องเข้าใจใน 2 ประเด็นหลักที่เป็นสาระสำคัญ คือ 1) บุหรี่ 1 มวน มีภาระภาษี อะไรบ้าง และ 2) ระบบใบอนุญาตยาสูบของกรมสรรพสามิต เพื่อนำไปสะท้อนให้เห็นถึงตัวเลขของผู้ประกอบการค้ายาสูบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และอาจนำไปใช้ในการประเมินจำนวนรายได้ที่กรุงเทพมหานครพึงได้รับถ้ามีการจัดเก็บภาษีเพื่อบำรุงท้องถิ่นด้วย

1) บุหรี่ 1 มวน มีภาระภาษี ดังนี้

1. ภาษีสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งจะทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmark Tax) ภาษีโทรทัศน์ ตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มาตรา 12 (ร้อยละ 1.5 ของสรรพสามิตจากสุราและยาสูบ) กำหนดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดหาเงินทุนสำหรับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ทีวียไทย) เงินบำรุง สสส. ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 (มาตรา 11 ร้อยละ 2 ของภาษีสรรพสามิตจากสุราและยาสูบ) กำหนดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดหาเงินทุนสำหรับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ส่งเงินบำรุงกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 (มาตรา 17 ร้อยละ 2 ของภาษีสรรพสามิตจากสุราและยาสูบ) ส่งเงินบำรุงให้กองทุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 (มาตรา 15/1 ร้อยละ 2 ของภาษีสรรพสามิตจากสุราและยาสูบ) และ การจัดเก็บเงินภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่ 15 มาตรา 150-151 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งขณะนี้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 โดยให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตเสียภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับสินค้าหรือบริการในอัตราร้อยละสิบของภาษี

2. ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประมวลรัษฎากร (ร้อยละ 7 ของราคาขายปลีกสูงสุด) โดยจัดเก็บในขั้นตอนเดียวโดยผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า คิดตาม “จำนวนเต็มของราคา”

3. เงินบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ชองละ 1.86 บาท) มีผลบังคับใช้กับพื้นที่ใน 75 จังหวัดและกรมสรรพสามิตเป็นตัวแทนในการจัดเก็บในนามองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ (แต่ไม่รวมถึง กรุงเทพมหานคร) โดยในปี พ.ศ. 2543 โรงงานยาสูบมีหน้าที่เสียภาษีเงินได้แทนผู้ขายสินค้าทอดหนึ่งทอดใดหรือทุกทอดที่ซื้อยาสูบของโรงงานยาสูบตามวิธีการ อัตรา และ

ประเภทยาสูบตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ เฉพาะสำหรับเงินได้จากการขายยาสูบนั้น ตาม มาตรา 48 ทวิ และมาตรา 65 จัตวา แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 134 (พ.ศ. 2516) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 158 (พ.ศ. 2526) กำหนดว่า โรงงานยาสูบจะต้องเสียภาษีเงินได้แทนผู้ขาย ยาสูบทุกทอดที่ซื้อยาสูบของโรงงานยาสูบ ทั้งกรณีผู้ขายทุกทอดเป็นบุคคลธรรมดาและบริษัทหรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 12.5 ของกำไรของผู้ขายส่งไม่ว่าทอดใด และ ในอัตราร้อยละ 10.0 ของกำไรของผู้ขายปลีก กรมสรรพสามิตได้ออกประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดราคายาสูบ (ฉบับที่ 7/2542) ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2542 กำหนดราคายาสูบปลีกสำหรับผู้ รับอนุญาตขายยาสูบประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นราคาเดียวกันทั่วประเทศไม่ว่าร้านค้าจะตั้งอยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ก็ตาม และเป็นราคาเดียวกันกับราคายาสูบปลีกที่โรงงานยาสูบ ประกาศกำหนด (กรมสรรพากร, 2543) โดยประเด็นนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การยาสูบแห่ง ประเทศไทยทำหน้าที่เพียงแต่ยื่นแบบให้ผู้ค้านั้น โดยภาระทางภาษียังคงผลักให้กับผู้ค้า ซึ่ง ปัจจุบันมีการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ได้ให้เห็นชอบตามข้อเสนอของ กระทรวงการคลังเกี่ยวกับมาตรการการปรับปรุงแก้ไขการเสียภาษีเงินได้ออกแทนให้ผู้ขายส่งและ ผู้ขายปลีกสินค้ายาสูบของการยาสูบแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2562 การยาสูบแห่งประเทศไทย จะไม่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ออกแทน ให้ผู้ขายส่งและผู้ขายปลีกสินค้า ยาสูบแล้ว ดังนั้น ผู้ขายสินค้ายาสูบทั้งที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลธรรมดานั้นมีหน้าที่นำเงินได้จากการ ขายสินค้ายาสูบมารวมคำนวณและยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ประจำปี ซึ่งก่อนหน้านี้การยาสูบ แห่งประเทศไทย มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้แทนผู้ขายสินค้ายาสูบ ในอัตรา 12.5% ของกำไรของผู้ขายส่ง ไม่ว่าทอดใด และในอัตรา 10% ของกำไรของผู้ขายปลีก โดยผู้ขายสินค้ายาสูบที่เสียภาษีเงินได้นิติ บุคคล ให้ถือว่าภาษีเงินได้ที่การยาสูบออกแทนนั้นถือเป็นเครดิตภาษีของผู้ขายสินค้ายาสูบ และ กรณีผู้ขายสินค้ายาสูบที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินได้จากการขายสินค้ายาสูบที่การยาสูบแห่ง ประเทศไทยได้ออกภาษีเงินได้แทนนั้นจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ผู้ประกอบการที่ขายสินค้ายาสูบของการยาสูบแห่ง ประเทศไทยมีการเสียภาษีเงินได้เช่นเดียวกับการขายสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไป และยังเป็นการสร้าง ความเท่าเทียมในการแข่งขันทางการค้าระหว่างผู้ผลิตสินค้าบุหรี่ยในประเทศและผู้นำเข้าสินค้าบุหรี่ จากต่างประเทศ (เดลินิวส์, 2562) แต่ในประเด็นนี้ รศ.ดร.สุชาติา ตั้งทางธรรม มีข้อสังเกตว่า มติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พ.ค. 2562 ที่เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง เรื่อง การเก็บภาษี เงินได้จากผู้ค้ายาสูบ อาจส่งผลกระทบต่อ การยาสูบแห่งประเทศไทย และเอื้อต่ออุตสาหกรรมยาสูบ ต่างชาติ เพราะ ความเป็นจริง การยาสูบแห่งประเทศไทย ไม่ได้รับภาระภาษีแทนผู้ค้า แต่คำนวณและ

เก็บภาษีเงินได้จากผู้ค้าแล้วตั้งแต่ต้นทาง จากนั้นจึงคืนเงินส่วนดังกล่าวกลับไปให้ผู้ค้าเพื่อจ่ายภาษีเอง ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2562 เป็นต้นไป แต่จากข่าวที่นำเสนอ กลับกล่าวว่า การยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) หรือโรงงานยาสูบเดิม รับภาระภาษีโดยจ่ายภาษีเงินได้ให้แก่กรมสรรพากรแทนผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีกมาโดยตลอดและปัจจุบันกำลังจะไม่รับภาระนี้อีกต่อไปจุดที่เป็นข้อสังเกตของ รศ.ดร.สุชาติ ตังทางธรรม ต่อกรณีปัญหานี้ คือ ระบบเดิมที่ถือปฏิบัติกันมาแต่เดิม คือการเก็บภาษีเงินได้ตั้งแต่ต้นทาง โดย ยสท. นำส่งภาษีนี้นี้ให้กรมสรรพากรแทนผู้ค้าส่งค้าปลีก จะทำให้ผู้ค้าไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีได้ ซึ่งเป็นระบบปฏิบัติที่ได้อยู่แล้วและควรใช้กับบุหรี่นำเข้า ด้วยเพื่อลดช่องทางการเลี่ยงภาษี แต่มติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะทำให้ผู้ค้าอาจเลิกจำหน่ายบุหรี่ไทย เพราะกระบวนการเสียภาษีมีความยุ่งยาก ซึ่งเอื้อต่อบุหรี่ต่างชาติที่นำเข้ามาในประเทศ (ผู้จัดการออนไลน์, 2562)

4. กรณีบุหรี่ซิการ์นำเข้า นำเข้าอากรขาเข้า ตามภาษีศุลกากรผันแปรไปตามประเทศ แหล่งกำเนิดที่ส่งสินค้ามาขายในประเทศไทย (หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง)

ทั้งนี้ วิธีการจัดเก็บภาษียาสูบ เพื่อบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 64 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการค้าในเขตจังหวัด สำหรับยาสูบจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวลละสิบสตางค์ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดราชบุรีเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้ค้ายาสูบ พ.ศ.2555 (องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี, 2555) หรือ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2553 (องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา, 2553)

ประเด็นวิเคราะห์ภาษียาสูบเพื่อการบำรุงท้องถิ่น

เจตนารมณ์ของการจัดเก็บไม่แตกต่างกัน คือ เพื่อสนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่น แต่ข้อต่างกัน จะมี 2 ประเด็นกล่าวคือ

ประเด็นที่ 1 ในเรื่องของ การใช้อำนาจในการบริหารจัดการ กรณีถ้าให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บตาม พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 คำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” ไม่มีการบัญญัติไว้โดยตรงในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ตลอดจน พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ดังนั้น การตีความคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” จึงต้องอาศัยความหมายจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เข้ามาร่วมในการตีความ ซึ่งสะท้อนให้เห็น

ถึงหลักการรวมอำนาจ แต่การจัดเก็บภาษียาสูบ เพื่อบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งให้อำนาจ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เท่านั้น ในการจัดเก็บภาษียาสูบได้เอง โดยไม่ต้องผ่านการจัดเก็บจากกรมสรรพสามิต แต่ถ้าพิจารณาจากคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” จะมีหลายระดับด้วยกันตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนด ซึ่งไม่เจาะจงในการให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีโดยตรงแก่ราชการส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ 2 การจัดเก็บภาษียาสูบ เก็บจากบุคคลที่แตกต่างกัน ถ้าเป็น พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 จะเก็บจาก ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ซึ่งสำหรับยาสูบ จะจัดเก็บจาก ผู้ผลิตและผู้นำเข้า แต่ถ้าเป็นการจัดเก็บของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะจัดเก็บจาก ผู้ค้าส่งหรือค้าปลีกในเขตจังหวัด เว้นแต่ผู้ประกอบการค้าหรือค้าปลีกที่มีหลักฐานแสดงว่าได้ซื้อหรือรับยาสูบชนิดบุหรี่ยี่ห้อจาก ผู้ประกอบการที่ได้จดทะเบียนสถานการค้าและเสียภาษีแล้ว

2) ระบบใบอนุญาตยาสูบของกรมสรรพสามิต ในเรื่องใบอนุญาตยาสูบนั้น ขอแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก เป็นใบอนุญาตก่อนจะมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 โดยจะบังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (2534) แยกเป็น 3 ประเภท (ฉัตรสมน พดุมิภิญโญ, 2558) กล่าวคือ

- ประเภทที่ 1 ขยายบุหรี่ยี่ห้อโดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเป็น (1) โรงอุตสาหกรรมยาสูบของรัฐ หรือ (2) ผู้นำเข้าที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนจำหน่าย หรือได้รับแต่งตั้งจาก (1) และ (2)

- ประเภทที่ 2 ขายครั้งละไม่เกิน 20,000 มวน ต้องได้รับการแต่งตั้งจากผู้ขายประเภท 1 หรือเรียกว่า ผู้ขายส่งแบบจำกัดจำนวน ถ้าเป็นยาเส้นปรุงหรือยาเคี้ยว ครั้งละไม่เกิน 10 กิโลกรัม

- ประเภทที่ 3 ขายครั้งละไม่เกิน 1,000 มวน ถ้าเป็นยาเส้นปรุงหรือยาเคี้ยว ครั้งละไม่เกิน 200 กรัม หรือที่เรียกว่า ผู้ค้าปลีก ซึ่งต้องพิจารณาสถานที่ขายด้วย กล่าวคือ ไม่ตั้งอยู่ในสถานศึกษา รวมทั้งบริเวณต่อเนื่องที่ติดกับสถานศึกษา ศาสนสถาน ไม่ว่าจะมีรั้วหรือไม่ รวมทั้งบริเวณต่อเนื่องที่ติดกับศาสนสถาน หรือ สถานที่ขายยาสูบที่ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตขยายบุหรี่ยี่ห้อตั้งแต่ที่พ้นเวลา 5 ปี กล่าวคือ เป็นใบอนุญาตตาม พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เดิม เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2555 ที่ได้ข้อมูลจาก ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมสรรพสามิต การบังคับใช้เรื่องการ

อนุญาตจะยังคงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และมีการแยกจัดเก็บข้อมูลอย่างชัดเจนในส่วนของใบอนุญาตบุหรี่ยี่ห้อที่ผลิตในประเทศและบุหรี่ที่นำเข้ามาในพื้นที่กรุงเทพมหานครแต่ในส่วนข้อมูลใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ไม่มีการแยกการจัดเก็บข้อมูลบุหรี่ยี่ห้อที่ผลิตในประเทศและบุหรี่ยี่ห้อที่นำเข้า ดังนั้น ในส่วนของการวิเคราะห์รายได้ที่กรุงเทพมหานครพึงได้รับโดยอาศัยจากการประมาณการณจึงจำกัดขอบเขตตั้งแต่ปี 2555 ถึง 2560

ประมาณการของภาษียาสูบเพื่อบำรุงท้องถิ่นของพื้นที่กรุงเทพมหานคร

เนื่องด้วยไม่มีข้อมูลจำนวนผู้บริโภคในพื้นที่ กรุงเทพมหานครและจำนวนมวนเฉลี่ยในการสูบได้ ดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลจึงใช้วิธีการนำจำนวนบุหรี่ยี่ห้อที่เสียภาษีของทั้งประเทศ มาคูณด้วย ภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จัดเก็บจำนวน 1.86 บาทต่อซอง และนำมาลบกับ ภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดเก็บได้ โดยข้อมูลจำนวนของบุหรี่ยี่ห้อที่เสียภาษีได้มาจาก ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) และ ข้อมูล ภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มาจาก สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดยการประมาณการเริ่มต้นจาก ปี พ.ศ. 2555 ปีที่ กรุงเทพมหานคร เริ่มต้นแนวคิดที่จะจัดเก็บภาษียาสูบ

ตารางที่ 1 การประมาณการภาษียาสูบในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร

ปี	จำนวนของบุหรี่ยี่ห้อที่มีการจัดเก็บภาษี (ล้านซอง)	ภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1.86 บาทต่อซอง (ล้านบาท)	ภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ล้านบาท)	ประมาณการภาษียาสูบในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร (ล้านบาท)
2555	2,156.70	4,011.46	3,027.39	984.07
2556	2,182.00	4,058.52	3,062.28	996.24
2557	2,003.67	3,726.83	3,131.17	595.66
2558	2,164.04	4,025.11	3,401.80	623.32
2559	1,923.74	3,578.16	3,060.29	517.87
2560	1,950.95	3,628.77	3,130.14	498.63
รวม				4,215.79

**จำนวนใบอนุญาตในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จากข้อมูลศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ
กรมสรรพสามิต จำนวนใบอนุญาตที่มีอายุ 1 ปี ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร**

ตารางที่ 2 จำนวนใบอนุญาตยาสูบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ปี	ใบอนุญาต	บุหรี่ผลิตในประเทศ จำนวน (ใบ)	บุหรี่นำเข้า จำนวน (ใบ)
2555	ประเภทที่ 1	9	35
	ประเภทที่ 2	129	83
	ประเภทที่ 3	37,443	36,045
2556	ประเภทที่ 1	7	34
	ประเภทที่ 2	134	110
	ประเภทที่ 3	40,840	35,558
2557	ประเภทที่ 1	9	40
	ประเภทที่ 2	129	111
	ประเภทที่ 3	37,443	32,755
2558	ประเภทที่ 1	14	41
	ประเภทที่ 2	133	117
	ประเภทที่ 3	40,238	35,236
2559	ประเภทที่ 1	15	53
	ประเภทที่ 2	131	111
	ประเภทที่ 3	33,804	30,153
2560	ประเภทที่ 1	16	56
	ประเภทที่ 2	133	113
	ประเภทที่ 3	37,225	32,841

จากข้อมูล ใบอนุญาต ประเภท 1 ในพื้นที่กรุงเทพมหานครจะเห็นได้ว่า มีจำนวนมากกว่า ใบอนุญาตประเภท 1 ของบุหรี่ผลิตในประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง ช่องว่างและโอกาสในการที่ บริษัทที่นำเข้าบุหรี่อาจใช้กลไก การไม่เสียภาษีเพื่อบำรุงท้องถิ่นของ กรุงเทพมหานครจึงอาจเป็นช่องทางหนึ่งในการเลี่ยงภาษีได้ โดยผ่านกลไกรูปแบบการค้าสมัยใหม่ (Modern Trade) ซึ่งสอดคล้อง

กับความเห็นของ นพ.พรเทพ ศิริวนารังสรรค์ ที่ได้กล่าวในตอนต้น และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนผู้ค้าส่งบุหรี่ผลิตในประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ กรมสรรพสามิตควรมีการเก็บข้อมูลจำนวนมวนบุหรี่แบบแยกบุหรี่ยี่ห้อเข้าและบุหรี่ภายในประเทศด้วย เพื่อสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการวิเคราะห์เพิ่มเติมในประเด็นที่สำคัญได้ เช่น รัฐจะสูญเสียรายได้เท่าไรจากการไม่จัดเก็บภาษียาสูบนำเข้าในพื้นที่กรุงเทพมหานครของ อุตสาหกรรมยาสูบต่างชาติ

สรุปและขอเสนอแนะ (Conclusion and Recommendations)

1. วิธีการหลีกเลี่ยงภาษีของอุตสาหกรรมยาสูบที่นำเข้าบุหรี่ยี่ห้อกรวด โดยการใช้พื้นที่กรุงเทพมหานคร จากข้อมูลการสัมภาษณ์ตัวแทนผู้ค้าส่ง และค่าปลีกของบุหรี่ยี่ห้อผลิตในประเทศให้ความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่ อุตสาหกรรมยาสูบที่นำเข้าบุหรี่ยี่ห้อกรวด อาจใช้พื้นที่กรุงเทพมหานครในการเลี่ยงภาษีได้ โดยเป็นการกระทำที่อาศัยช่องว่างของการที่กรุงเทพมหานคร ไม่จัดเก็บภาษีท้องถิ่น เหมือนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสอดคล้องไปกับข้อมูลของ กรมสรรพสามิต ที่จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึง 2560 ใบอนุญาตประเภทที่ 1 ของบุหรี่ยี่ห้อนำเข้าจะมากกว่า ใบอนุญาตประเภทที่ 1 ของบุหรี่ยี่ห้อผลิตในประเทศ และรายได้ถ้ามีการจัดเก็บจากบุหรี่ยี่ห้อนำเข้าจะสูงกว่าบุหรี่ยี่ห้อผลิตในประเทศ

2. การประมาณการรายได้เริ่มต้นจาก ปี 2555 ถ้ามีการจัดเก็บภาษียาสูบบำรุงท้องถิ่นของ กรุงเทพมหานครจนถึงปี 2560 จะได้รายได้ประมาณ 4,215.79 ล้านบาท แต่ทั้งนี้ข้อมูลที่มีขณะนี้ยังไม่สามารถประมาณการจำนวนรายได้แบบแยกบุหรี่ยี่ห้อผลิตในประเทศกับบุหรี่ยี่ห้อนำเข้าได้ กรมสรรพสามิต สมควรมีการจัดเก็บข้อมูลจำนวนมวนหรือจำนวนของ แบบแยกบุหรี่ยี่ห้อผลิตในประเทศ กับนำเข้า ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อสะดวกต่อการประมาณการรายได้ ที่กรุงเทพมหานครพึงได้รับ

3. จากข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีไม่เห็นว่าเป็นภาระเพิ่มเนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องมีการทำตามกฎหมายอยู่แล้ว ในส่วนของการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครที่มีร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่เสนอต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย วันที่ 8 ตุลาคม 2563 ที่กังวลต่อหลักการขัดต่อหลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นจริงๆแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ามันขัดต่อหลักการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เนื่องจากเป็นการใช้หลักการบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างกัน การจัดเก็บภาษีเพื่อท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจตามหลักการกระจายอำนาจ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดเก็บเอง และผู้ที่ถูกจัดเก็บภาษีจะมีความแตกต่างกัน ซึ่งการจัดเก็บภาษีเพื่อท้องถิ่นจะเป็น

การจัดเก็บจากผู้ค้าในพื้นที่เท่านั้น ไม่ได้มีการจัดเก็บให้ทั่วไปเหมือนกับการจัดเก็บของกรมสรรพสามิต

บทความนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. กรุงเทพมหานครต้องจัดเก็บภาษีอาสูบเพื่อการบำรุงท้องถิ่นโดยเร็ว โดยอาจออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยนำตัวอย่างจาก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาเป็นแนวทาง โดยกำหนดอัตราภาษีไม่เกินมวลละ 10 สตางค์ ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ จัดเก็บที่มวลละ 9.30 สตางค์ หรือของละ 1.86 บาท

2. การจัดเก็บข้อมูลของ กรมสรรพสามิตในเรื่องใบอนุญาตอาสูบ ไม่สมควรเก็บข้อมูลแบบรวมใบอนุญาตทั้งบุหรี่ผลิตในประเทศและบุหรี่ยำเข้าเป็นข้อมูลเดียวในการจัดเก็บ สมควรมีการแยกการเก็บข้อมูลใบอนุญาตทั้งบุหรี่ผลิตในประเทศและบุหรี่ยำเข้า ตลอดจนการจัดเก็บจำนวนของบุหรี่ในประเทศและบุหรี่ยำเข้า เพื่อสามารถนำตัวเลขใบอนุญาตไปในการประมาณการณหรือประกอบการศึกษาในเรื่องอื่นๆที่จำเป็นได้

เอกสารอ้างอิง (References)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

กรมสรรพากร. (2543). ภาษีเงินได้ชำระแทนผู้ประกอบการค้ายาสูบที่มีข้อบัญญัติให้เก็บภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.). [ออนไลน์]. (วันที่สืบค้น 1 มีนาคม 2565).จาก

<https://www.rd.go.th/23830.html>

กรุงเทพมหานคร. (2560). หนังสือที่ ญ. 22/2560 ลงวันที่ 27 กันยายน 2560. (วันที่สืบค้น 1 มีนาคม

2565). จาก <http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000110/News/Motion/motion60-04-01-3.pdf>

ฉัตรสุมน พงศ์ภิณฺญ. (2558). กฎหมายและนโยบายการควบคุมยาสูบอย่างครอบคลุม. วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข. 1(3): 259-260.

เดลินิวส์. (2562). ค่าส่ง-ค่าปลีกบุหรี่ย่อม สรรพากรออกกฎหมายให้จ่ายภาษีเพิ่ม. [ออนไลน์]. (วันที่สืบค้น 3 มีนาคม 2565).จาก <https://d.dailynews.co.th/economic/708944/>

