

การศึกษาประสิทธิภาพของนโยบายอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทย

อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์*

คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มานา ปัจฉิมนันท์

คณะนิเทศศาสตร์, มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

วันที่รับบทความ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2564

วันที่แก้ไขบทความ 7 กรกฎาคม พ.ศ.2564

วันที่ตอบรับบทความ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2564

บทคัดย่อ

การวิจัยด้านการศึกษาประสิทธิภาพจากโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบในประเทศไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะ เมื่อองค์กรรัฐวิสาหกิจอย่าง การยาสูบแห่งประเทศไทย หรือ ยสท. เผชิญสถานะการขาดทุน เช่น ในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นปีแรกหลังปรับโครงสร้างภาษีบุหรี่ ยอดขายบุหรี่ทั้งหมดลดลงร้อยละ 15 แต่ยอดขาย ยสท. ลดลงถึงร้อยละ 36 แสดงว่าบุหรี่ของ ยสท. ไม่มีศักยภาพในการแข่งขันได้ดีเหมือนก่อน โดย ยสท. สูญเสียยอดขายไป 10,300 ล้านบาท นอกจากนั้น สัดส่วนทางการตลาดของ ยสท. ลดลงจากร้อยละ 79 ในปี 2560 เหลือร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2561 และยังคงลดลงเรื่อยๆ ทุกปี เหลือร้อยละ 58 ในปี พ.ศ. 2562 และร้อยละ 55 และปี พ.ศ. 2563 ดังนั้น การนำเสนอแนวทางของนโยบายที่ถูกต้องซึ่งสะท้อนถึงผลดีต่อการจัดเก็บรายได้ภาครัฐอย่างแท้จริงจะช่วยก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใต้รายได้ที่จัดเก็บสูงขึ้น ซึ่งการศึกษาชิ้นนี้จะขยายผลจากงานวิจัยยาสูบที่สำคัญภายใต้ผลทางเศรษฐกิจ เพื่อเสนอการออกแบบโครงสร้างและแผนทางภาษีอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: อัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบ, ปริมาณการบริโภค

A Study of Efficient Formulation of Excise Tax Policy on Tobacco in Thailand

Attakrit Patchimnan*

Faculty of Political Science, Thammasat University

Mana Patchimnan

School of Communication Arts, University of Thai Chamber of Commerce

Received 30 May 2021

Received in revised 7 July 2021

Accepted 8 July 2021

Abstract

The study of the effectiveness from the excise tax structure for tobacco in Thailand is a particular significance. The Tobacco Authority of Thailand (TOAT) as a state-owned enterprise suffered a loss of sales. For instance, in 2018 as the first year after the cigarette tax restructuring, the total cigarette sales fell 15%, but the sales dropped 36%. This situation indicating that this decline in sales was about 10,300 millions of cigarettes. In addition, the Tobacco Authority of Thailand's market share had consecutively declined from 79% in 2017 to 60% in 2018, 58% in 2019, and 55% in 2020. Therefore, a correct policy formulation that truly reflects the positive effects on government revenue collection will contribute to economic development. This study extends the results of important tobacco research under econometric effects in order to propose a truly efficient design of tax structures.

Keywords: Excise duty rate, Tobacco consumption

*Corresponding author: attakritp219@gmail.com

DOI: 10.14456/tujournal.2022.2

บทนำ

แนวคิดของนโยบายภาษีเพื่อสุขภาพมีความสำคัญอย่างมากกับการตัดสินใจของภาครัฐ โดยเฉพาะ เมื่อรัฐบาลนำภาษีดังกล่าวมาพัฒนาประเทศ ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ปัจจุบัน ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างมากโดยเฉพาะ ภาษีที่มีผลต่อสุขภาพของประชาชนเชิงลบและนำมาซึ่งการใช้งบประมาณทางด้านสาธารณสุขเพิ่มขึ้นในระยะยาว เช่น เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และ น้ำหวาน เป็นต้น ถ้าพิจารณาจากภาษีเพื่อสุขภาพที่เป็นประเด็นปัญหาต่อเนื่องในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะภาษียาสูบซึ่งอาจน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้วิเคราะห์นโยบาย การปฏิรูปภาษีสรรพสามิต โดยเฉพาะเมื่อเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2560 ระบบภาษียาสูบของประเทศไทยมีความเป็นสากลมากขึ้น ด้วยการนำระบบภาษีแบบผสมมาใช้ โดยตามแผนเดิมนั้นกำหนดให้มีอัตราภาษีตามปริมาณมูลค่า 1.2 บาท และอัตราภาษีตามมูลค่า 2 อัตรา คือร้อยละ 20 และร้อยละ 40 ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2560 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2562 เป็นต้น (กรมสรรพสามิต, 2563)

อย่างไรก็ตาม รัฐอาจจะยุบอัตราภาษีตามมูลค่าเหลือเพียงร้อยละ 40 เพียงอัตราเดียว เพื่อให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ดีที่เป็นสากลนิยมและเป็นไปตามคำแนะนำจากองค์การอนามัยโลก และธนาคารโลก ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่มีคำตอบ องค์การรัฐวิสาหกิจอย่าง การยาสูบแห่งประเทศไทย หรือ ยสท. เผชิญสภาวะการขาดทุน เช่น ในปี พ.ศ. 2561 เป็นปีแรกหลังปรับโครงสร้างภาษีบุหรี 2 อัตรา จากข้อมูลกรมสรรพสามิต (2563) ยอดขายบุหรีทั้งหมดลดลงร้อยละ 15 แต่ยอดขายยสท. ลดลงถึงร้อยละ 36 แสดงว่าบุหรีของ ยสท. ไม่มีศักยภาพในการแข่งขันได้ดี เหมือนก่อน โดย ยสท. สูญเสียยอดขายไป 10,300 ล้านบาท โดยสัดส่วนทางการตลาดของ ยสท. ลดลงจากร้อยละ 79 ในปี พ.ศ. 2560 เหลือร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2561 และยังคงลดลงเรื่อยๆ ทุกปี เหลือร้อยละ 58 และร้อยละ 55 ในปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2563 ดังนั้น การนำเสนอแนวทางของนโยบายที่ถูกต้องซึ่งสะท้อนถึงผลดีต่อการจัดเก็บรายได้ภาครัฐอย่างแท้จริงจะช่วยก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใต้รายได้ที่จัดเก็บสูงขึ้น (แนวคิดประสิทธิภาพเชิงนโยบาย) ซึ่งการศึกษาชิ้นนี้ยังจะขยายผลจากงานวิจัยยาสูบที่สำคัญภายใต้ผลทางเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น การปฏิรูปภาษีในครั้งนั้นทำให้สินค้าทดแทนอย่างยาเส้นได้รับความนิยมมากขึ้นเพราะยังคงเสียภาษีต่ำมาก ทำให้ราคาถูกกว่าบุหรีถึง 6 เท่าตัว โดยข้อมูลขององค์การอนามัยโลกระบุว่า ยาเส้นขนาด 20 กรัมมีราคาเพียงห่อละ 8.57 บาท ในปี พ.ศ. 2561 สร้างความระส่ำระสายต่อเกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่ขายใบยาเพื่อใช้ผลิตบุหรีตลอดช่วง 2 ปีที่ผ่านมาจนเกษตรกรกลุ่มนี้ได้ออกมาเรียกร้องตั้งแต่ช่วงก่อนการเลือกตั้งเมื่อต้นปี พ.ศ. 2562 ให้พรรคการเมืองต่างๆ ช่วยดูแลปัญหาความเดือดร้อนจากนโยบายภาษียาสูบ (อรรถกฤต, 2563)

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยชิ้นนี้ จะนำผลงานของการศึกษาวิจัยจาก การศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบของนโยบายการเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตยาเส้น¹ มาวิเคราะห์โดยเป็นการศึกษาผ่านข้อมูลเชิงตัวเลข และพยายามหาคำตอบว่ารัฐควรมีแผนและยุทธศาสตร์อย่างไรที่ทำให้ผู้เล่นเกมอย่าง ยาสูบแห่งประเทศไทยและ กลุ่มเกษตรกรชาวยาสูบ ได้ผลประโยชน์ร่วมกัน และที่สำคัญที่สุด (non-zero sum game) คือ รัฐสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นภายใต้ระบบภาษียาสูบกลายเป็นแบบอัตราเดียวตามแนวทางสากลซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงองค์การอนามัยโลกด้วย

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ คือ วิเคราะห์ประโยชน์ที่อาจมีต่อการยาสูบแห่งประเทศไทย ในกรณีที่มีการปรับโครงสร้าง ภาษีสรรพสามิตบุหรี่เป็นอัตราเดียว โดยมีแนวทางการวิเคราะห์ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ **ส่วนที่ 1** คือ การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันจากความสามารถทางการแข่งขัน ความสามารถในการทำกำไรและ **ส่วนที่ 2** คือ การประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นกับ ยสท. หากปรับโครงสร้างภาษีบุหรี่เป็นอัตราเดียว²

ทบทวนวรรณกรรม

อรรถกฤต ปัจฉินันท์. (2563). ได้ทำการวิจัยทางเศรษฐมิติโดยเสนอแนวทางของการกำหนดนโยบายภาษียาเส้นให้มีความเหมาะสมภายใต้การศึกษาภาษีบุหรี่ควบคู่กัน และแนวทางของนโยบายที่สะท้อนถึงผลดีต่อการจัดเก็บรายได้ภาครัฐอย่างแท้จริง โดยผลการศึกษาสามารถสรุปได้ คือ การออกแบบนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องคำนึงถึงการเพิ่มระดับภาษีที่สูงขึ้นเพียงเท่านั้น เพื่อลดปริมาณการบริโภค โดยเฉพาะสินค้ายาเส้น ที่มีปริมาณการบริโภคที่ลดลงไม่มากจากระดับภาษีในปัจจุบัน และถือว่าเป็นนโยบายที่เร่งด่วน โดยการใช้ภาษีแบบขั้นบันไดอาจจะต้องนำรายได้ประชาชาติมาเป็นเครื่องมือในการจัดการ ซึ่งรายได้ประชาชาติมีผลต่อ ปริมาณการขยายยาเส้น ดังนั้น เมื่อประเทศมีรายได้ประชาชาติที่สูงขึ้น ภาครัฐมีความจำเป็นในการเพิ่มอัตราภาษีที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดปริมาณการบริโภคอย่างต่อเนื่องเช่นกัน นอกจากนั้น De Freitas, Jenny (June 2012) ได้สรุปแนวคิดเรื่อง “Inequality, the Politics of Redistribution and the Tax Mix” ในวารสาร *Public Choice* ว่า แนวคิดการกระจายอำนาจจากนโยบายภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม (ภาษีสรรพสามิต) เพื่อลดระดับ

¹ งานวิจัยการศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบของนโยบายการเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตยาเส้น

² **หมายเหตุ:** ในส่วนที่ 1. คือ ข้อมูล เฉพาะที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ในส่วนที่ 2. คือ ข้อจำกัด การคาดการณ์สามารถใช้เป็นแนวทางการพิจารณาได้ แต่รายละเอียดอาจมี ความคลาดเคลื่อนบ้าง เนื่องจากมีข้อมูลที่ จำกัด เช่น ไม่มีข้อมูลยอดขาย กำไร ต้นทุน ของบุหรี่ทุกยี่ห้อ/ทุกช่วงราคา เป็นต้น

ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม อาจไม่มีความสัมพันธ์ในรูปแบบของสมการถดถอย เนื่องจากระบบภาษีเป็นเครื่องมือที่สำคัญของภาครัฐ โดยภาครัฐจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมือง และกลุ่มประชาชนที่สามารถโหวตคะแนนในช่วงที่มีการเลือกตั้งให้กับพรรคการเมืองเป็นสำคัญ ดังนั้นระบบภาษีจึงไม่สะท้อนจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ De Freitas, Jenny กล่าวว่า “...unequal society relies more heavily on indirect taxes to finance redistribution.” (p.611) นั้นหมายความว่า สังคมที่มีความเหลื่อมล้ำในด้าน การเมือง เศรษฐกิจและสังคมอาจต้องขึ้นอยู่กับการใช้ระบบภาษีทางอ้อม เนื่องจากระบบภาษีทางอ้อมแสดงถึง ภาครัฐมีความจำเป็นในการตั้งระดับการจัดเก็บภาษีที่ต้องนำมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อสำหรับบริการยกระดับความเท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในระยะสั้น แต่ไม่ได้รวมถึงการใช้ระบบภาษีทางตรงอย่างจริงจังเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้าเป็นภาษีที่มีประสิทธิภาพต่อเมื่อมีจำนวนแรงงานในตลาดนอกระบบมีจำนวนไม่มาก ซึ่งไม่เหมาะกับกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนาและกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา เนื่องจากระดับการหลีกเลี่ยงภาษีมีระดับที่สูง ดังนั้นเมื่อใช้สมการถดถอยเพื่อหาความสัมพันธ์ก็อาจไม่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจเชิงนโยบายและระดับความเหลื่อมล้ำ

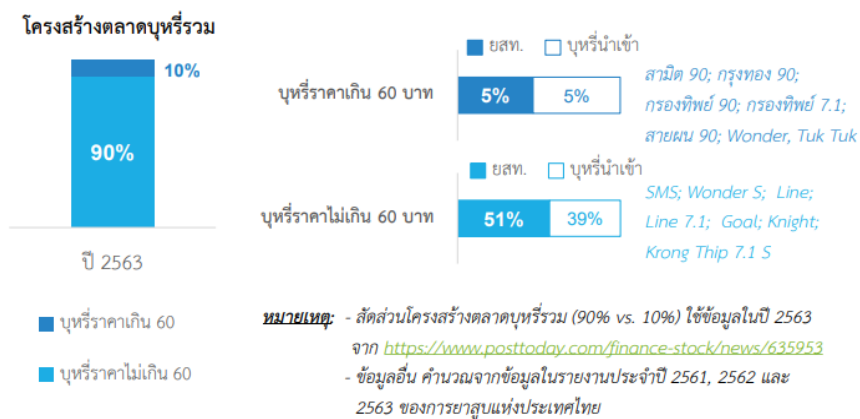
นอกจากนั้น De Freitas, Jenn ยังเสนอแนวคิดว่าการลดระดับความเหลื่อมล้ำจะขึ้นอยู่กับผลกระทบจากพฤติกรรมและระบบภาษีสรรพสามิตเป็นหลัก โดยเฉพาะถ้าสามารถเลือกระบบภาษีที่เหมาะสมกับบริบททางสังคมและพฤติกรรมของประชาชน “Tax-base effect” (p.630) De Freitas, Jenn ยังได้กล่าวถึงว่าระดับความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นจะขึ้นอยู่กับการนำระบบภาษีแบบทางอ้อมมาใช้มากกว่าระบบภาษีทางตรง โดยเฉพาะการใช้ระบบภาษีทางอ้อมแบบอัตราถดถอย หรือ regressive tax โดยระบบดังกล่าวจะมีผลต่อการจัดเก็บรายได้

บัวพันธ์ (2553) ได้ศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมยาเส้นในพื้นที่ 7 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และพบว่า เกษตรกรผู้ปลูกยาเส้นกระจายตัวตามจังหวัดต่าง ๆ โดยมีการทำมาเนืนนานจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของเกษตรกร ในขณะที่โรงงานยาเส้นมีขนาดแตกต่างกันไป และมีการตั้งโรงงานใหม่เป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของการบริโภคยาเส้น นอกจากนี้ การผลิตยาเส้นยังไม่ซับซ้อน และยังไม่มีความหมายควบคุมมาตรฐาน ส่วนผู้บริโภคนั้นจะเป็นคนกลุ่มวัยกลางคน มีการศึกษาน้อย มีรายได้น้อย และบางส่วนยังมิรู้มองว่ายาเส้นมีอันตรายน้อยกว่าบุหรี่โรงงาน ทั้งนี้ รายงานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอให้มีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับเกษตรกรยาเส้น โรงงานผลิต นโยบายภาษียาเส้น โดยควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับยาเส้นโดยใช้มาตรการอื่นนอกจากมาตรการด้านราคาเพียงด้านเดียว

ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันจากความสามารถทางการแข่งขันด้านกำไร

ในบริบทของประเทศไทย หากมองในแง่ผู้ประกอบการที่มีรัฐวิสาหกิจของรัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาด และเป็นผู้ขายรายใหญ่สุด ทำให้ระบบภาษียาสูบไทยไม่พัฒนาเท่าที่ควร เพราะหนึ่งในเป้าหมายของระบบภาษีคือ การปกป้องผู้ประกอบการในประเทศ เช่น ในเดือน กันยายน พ.ศ. 2560 ประเทศไทยใช้ระบบภาษีมูลค่าเป็นส่วนใหญ่โดยมีฐานภาษี คือราคาต้นทุน ได้แก่ ราคาหน้าโรงงานและราคานำเข้า ทำให้ผู้ประกอบการพยายามลดราคาต้นทุนลงทุกครั้งที่มีการขึ้นภาษี เพื่อให้เสียภาษีลดลง จนส่งผลกระทบต่อรายได้และนโยบายด้านสุขภาพในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2560

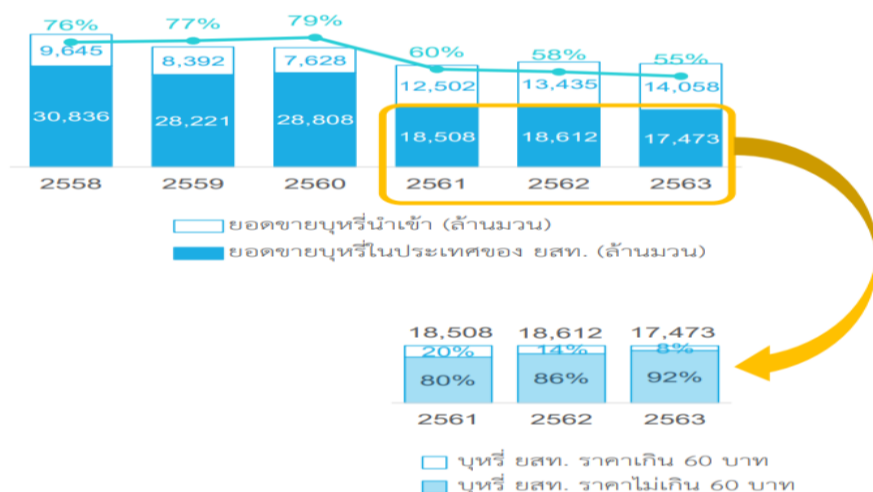


แผนภูมิ 1 ความสามารถในการแข่งขันของ ยสท.ของการยาสูบแห่งประเทศไทย

ที่มา: ผู้วิจัยจัดทำ โดยดัดแปลงจาก รายงานประจำปี และงบการเงินปี 2560 - 2563

แผนภูมิ 1 แสดงถึงการวิเคราะห์ความสามารถทางการแข่งขันของ ยสท. จากยอดขายและสัดส่วนทางการตลาดจะเห็นได้ว่า 1) กลุ่มบุหรี่ยาไม่เกิน 60 บาท ยสท. มีบุหรี่ 7 ยี่ห้อ สามารถครองสัดส่วนทางการตลาดได้ร้อยละ 51 (จากทั้งหมดร้อยละ 90) หรือเกินครึ่งของกลุ่มนี้ในปี พ.ศ. 2563 และ ยอดขายบุหรี่ยาในกลุ่มนี้สร้างรายได้หลักให้ ยสท. 2) กลุ่มบุหรี่ยาเกิน 60 บาท ยสท. มีบุหรี่ 7 ยี่ห้อ สามารถครองสัดส่วนทางการตลาดได้ร้อยละ 5 (จากทั้งหมดร้อยละ 10) หรือราวครึ่งหนึ่งของกลุ่มนี้ในปี 2563 และ 3) บุหรี่ของ ยสท. ไม่มีความหลากหลายด้านราคา ทำให้ต้องแข่งขันเองโดยไม่รวมถึงการแข่งขันกับบุหรี่ยานำเข้าซึ่งมีความหลากหลายในด้านราคา ทำให้ ยสท. เสียเปรียบทางการแข่งขันเมื่อบริษัทนำเข้าสามารถกำหนดราคาที่ต่ำกว่าและมีความแตกต่างกันในด้านระดับราคา โดยเฉพาะบุหรี่ที่มีราคาไม่เกิน 60 บาท ทำให้ บุหรี่ของ ยสท.

ไม่สามารถแข่งขันได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจสรุปได้ว่า เมื่อกรมสรรพสามิตกลับมากำหนดอัตราภาษีมูลค่า 2 อัตรา เพื่อช่วยการยาสูบแห่งประเทศไทยที่เป็นผู้ประกอบการในประเทศ จนกลายเป็นจุดบอดของโครงสร้างภาษีบุหรี่ในปัจจุบัน นอกจากนั้น การใช้ภาษีหลายอัตรา ส่งผลให้ผู้บริโภคหันมาสูบบุหรี่ที่เสียภาษีต่ำเพราะราคาถูกกว่า และยังส่งเสริมผู้ประกอบการบุหรี่ให้ใช้กลยุทธ์การลดราคาบุหรี่เพื่อเสียภาษีในอัตราที่ต่ำลง ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา

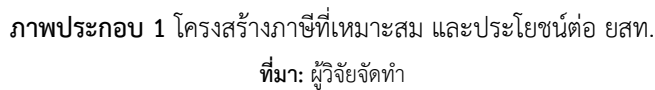


แผนภูมิ 2 ยอดขายบุหรี่นำเข้าและยอดขายบุหรี่ในประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2558-2563

ที่มา: ผู้วิจัยจัดทำ โดยดัดแปลงจาก รายงานประจำปี และงบการเงินปี 2560 - 2563 ของการยาสูบแห่งประเทศไทย

แผนภูมิ 2 แสดงถึง หลังปรับโครงสร้างภาษีบุหรี่ในปี พ.ศ. 2561 ยอดขายบุหรี่ทั้งหมดลดลงร้อยละ 15 แต่ยอดขาย ยสท. ลดลงร้อยละ 36 แสดงว่าบุหรี่ของ ยสท. ไม่สามารถแข่งขันได้ดี เหมือนก่อน โดย ยสท. สูญเสียยอดขายไป 10,300 ล้านมวน ซึ่งแบ่งสาเหตุได้ คือ บุหรี่นำเข้า บางยี่ห้อลดราคามาแข่งที่ 60 บาท ทำให้ผู้นำเข้าบุหรี่มียอดขายเพิ่มขึ้น 4,874 ล้านมวน หรือคิดเป็นร้อยละ 50 ของยอดขายสูญเสียไป โดยร้อยละ 50 ที่หายไป เกิดจากการที่ราคาบุหรี่ของ ยสท. ปรับเพิ่มเป็น 60 บาท ทำให้ ลูกค้าของ ยสท. อาจเลิกสูบหรือเปลี่ยนไปสูบบุหรี่เถื่อนแทน (substitution effects)

นอกจากนั้น สัดส่วนทางการตลาดของ ยสท. ลดลงจากร้อยละ 79 ในปี พ.ศ. 2560 เหลือร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2561 และยังคงลดลงเรื่อยๆ ทุกปี เหลือร้อยละ 58 และร้อยละ 55 ในปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2563 ตามลำดับ ยสท. ยังต้องพึ่งพายอดขายกลุ่มบุหรี่ราคาถูกมากขึ้น จากเดิมที่เคยมีสัดส่วนร้อยละ 80 ของ ยอดขาย แต่ในปี พ.ศ. 2561 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 86 ในปี พ.ศ. 2562 และร้อยละ 92 ในปี พ.ศ. 2563 ตามลำดับ



วารสารธรรมศาสตร์ 45

ตาราง 1 สรุปด้านความสามารถทางการแข่งขันและความสามารถในการทำกำไร

	ด้านความสามารถทางการแข่งขัน				ด้านความสามารถในการทำกำไร			
	สินค้า	ราคา	ปริมาณ	สัดส่วนทาง การตลาด	รายได้	ภาระภาษีบุหรี	ต้นทุนและค่าใช้จ่าย	กำไรสุทธิ
สถานการณ์ปัจจุบัน ความสามารถทางการ แข่งขันและ ความสามารถในการ ทำกำไรลดลง	หลากหลาย	ไม่หลากหลาย บุหรี เกือบทุกยี่ห้อ อยู่ใน กลุ่มราคาเดียวกัน (60 และ 95) ต้อง แข่งขันกันเอง	ลดลงมาก ขณะที่ บุหรีนำเข้าเพิ่มขึ้น โดยมีปริมาณบุหรี ราคาไม่เกิน 60 บาท เพิ่มขึ้น	ลดลงต่อเนื่อง แต่ ยังคงเป็นผู้นำตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน กลุ่มบุหรีราคาเกิน 60 บาท	ลดลงต่อเนื่อง เพราะ ยอดขายลดลงและ บุหรีราคาถูกมีส่วน เพิ่มขึ้น	เพิ่มขึ้นอย่างก้าว กระโดดในปี 2561	เพิ่มขึ้นหากคิดเป็น % ของรายได้ นั่นคือ ไม่สามารถควบคุม ต้นทุนและค่าใช้จ่าย ได้	ลดลงต่อเนื่องจน เหลือเพียง 1% ของ รายได้ในปี 2562
แนวทางปรับปรุง	-	#1 ช่วยให้ ยสท. สามารถกำหนดราคา ให้หลากหลายได้ เพื่อ ลดการแข่งขันกันเอง และเพิ่มโอกาสในการ สนองผู้บริโภคในช่วง กำลังซื้อที่หลากหลาย	#2 กำหนดอัตราภาษี ที่ไม่สูงมาก เพื่อมิให้ ต้องขึ้นราคามาก เกินไป ซึ่งจะมีผล ย้อนกลับมาสู่ปริมาณ ยอดขายในที่สุด ทำ #1 ควบคู่กันไป	#3 ให้ผู้ประกอบการ กำหนดราคาบุหรีที่ หลากหลาย เพื่อเปิด โอกาสให้ ยสท. ขาย ในราคาถูกกว่าบุหรี นำเข้า ทำ #1 และ #2 ไปควบคู่กัน	ทำ #1, #2 และ #3	ทำ #1 เพื่อให้ภาระ ภาษีมีมูลค่าและ สัดส่วนที่เหมาะสม ไม่สูงจนเกินไป	ทำ #1 และ #2 เพื่อ ช่วยใ้บุหรี ยสท. แข่งขันได้ดีขึ้น จะได้ ลดความจำเป็นในการ ใช้จ่ายเพื่อส่งเสริม การขายต่างๆ	ทำ #1, #2 และ #3
แนวทางการปรับ โครงสร้างภาษีบุหรี เพื่อช่วย ยสท. ปรับปรุง	• ปรับโครงสร้างภาษีให้เป็นอัตราภาษีขั้นเดียว → เพื่อสนับสนุนแนวทางปรับปรุง #1 และ #3 • โดยอัตราภาษีใหม่ต้องไม่สูงมาก เพื่อมิให้บุหรี ยสท. ต้องขึ้นราคามากเกินไป → เพื่อสนับสนุนแนวทางปรับปรุง #2							

ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิ 1 และ 2 และตาราง 1 จะเห็นได้ว่า แนวทางการปรับปรุงภาษีควรเป็นอัตราเดียว ซึ่งจะทำให้ส่วนแบ่งในตลาดเพิ่มขึ้นจากปัจจัยความสามารถทางการแข่งขันและความสามารถในการทำกำไร เนื่องจาก อัตราเดียวจะทำให้บริษัทนำเข้าบุหรี่ปริมาณที่สูงขึ้นเพื่อจะสามารถทำกำไรต่อของเพิ่มขึ้น โดยไม่ปรับราคาที่ต่ำลงเพื่อเน้นขายปริมาณ (อธิบายอัตราภาษีที่เหมาะสมในส่วนที่ 2)

ส่วนที่ 2 คือ การประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นกับ ยสท. หากปรับโครงสร้างภาษีบุหรี่ป็นอัตราเดียว

การนำผลวิจัยมาเป็นพื้นฐานเบื้องต้นสำหรับการหาข้อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญ โดยเฉพาะการคำนวณกรณีที่มีการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตของบุหรืซิกาแรตจาก 20% เป็น 25% 30% และ 40% เนื่องจากการปรับดังกล่าวจะสามารถบ่งชี้เบื้องต้นว่าอัตราดังกล่าวมีผลกระทบอย่างไรต่อการจัดเก็บรายได้ และถ้าแนวทางของการปรับเป็นอัตราเดียวเป็นอัตราที่สูงไปอาจกระทบต่อรายได้ของภาครัฐหรือไม่ ซึ่งแสดงในตาราง 2³

³ ค่าปริมาณขายเฉลี่ย (ซอง) จะถูกกำหนดให้ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาเท่ากับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อภาษีสรรพสามิต ในส่วนของกำไรเบื้องต้นเฉลี่ยของผู้ประกอบการ (บาท) นั้นได้คำนวณโดยอ้างอิงโครงสร้างค่าใช้จ่าย ภาษี และค่าธรรมเนียมอื่นๆ จากบทความของ Thai Publica และปรับปรุงการคำนวณเพิ่มเติมโดยคณะผู้วิจัย นอกจากนั้น ผลกระทบต่อภาษีอื่น ๆ และเงินบำรุงทั้งหมด ได้คำนวณภาษีอื่นๆ ประกอบด้วยภาษีมหาศไทย ภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาษี Earmarked ได้แก่ เงินบำรุง สสส. เงินบำรุงกองทุนกีฬา เงินบำรุงผู้สูงอายุ และเงินบำรุง Thai PBS ส่วนของเงินนำส่งรัฐของ ยสท. แสดงถึงโรงงานยาสูบต้องนำส่งเงิน ร้อยละ 88 ของกำไรสุทธิให้แก่รัฐบาล (รายงานผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง - โรงงานยาสูบ, 2560) ทั้งนี้ ระหว่างปี 2561-2562 ยสท. ขอยกเว้นการนำส่งเงินรายได้จากการดำเนินงาน เพื่อรักษาสภาพคล่องทางการเงินให้มีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอ

ตารางที่ 2 ผลกระทบจากการขึ้นอัตราภาษีตามมูลค่าของภาษีสรรพสามิต เป็น 25%, 30%, และ 40% ของราคาขายปลีกแนะนำ

ตัวแปร	ก่อนขึ้นภาษี	หลังขึ้นเป็น 25%	หลังขึ้นเป็น 30%	หลังขึ้นเป็น 40%
ราคาขายปลีกเฉลี่ย (บาท/ซอง)	60	66	73	93
ปริมาณขายเฉลี่ย (ซอง)	1,644,369,264.10	1,394,212,354.58	1,102,362,626.80	326,996,531.24
มูลค่าขายเฉลี่ยต่อปี (บาท)	98,662,155,846.17	92,018,015,402.04	80,472,471,756.08	24,971,082,338.8
มูลค่าขายเฉลี่ยต่อปี ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม (บาท)	92,199,784,638.24	85,990,835,393.21	75,201,524,856.05	23,335,476,445.6
กำไรเบื้องต้นเฉลี่ยของ ผู้ประกอบการ (บาท)	345,317,545.46	962,006,524.66	1,201,575,263.21	639,044,902.86
ผลกระทบต่อภาษีสรรพสามิต				
รายได้ภาษีสรรพสามิตเฉลี่ยต่อ ปี (บาท)	68,180,470,755.97	56,465,600,360.34	50,598,444,569.92	16,432,583,216.
ผลกระทบต่อภาษีสรรพสามิต		(11,714,870,395.6)	(17,582,026,186.)	(51,747,887,539)
ผลกระทบต่อภาษีมูลค่าเพิ่ม				
รายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (บาท)	6,462,371,207.92		5,270,946,900.02	1,635,605,893.19
ผลกระทบต่อรายได้ ภาษีมูลค่าเพิ่มต่อปี หลังขึ้นภาษีสรรพสามิต (บาท)		(435,191,199.09)	(1,191,424,307.90)	(4,826,765,314.7)
ผลกระทบต่อภาษีอื่น ๆ และเงินบำรุงทั้งหมด				
รายได้ภาษีอื่น ๆ เฉลี่ยต่อปี (บาท)	118,312,368,552.2	110,344,936,802	96,499,905,714.16	29,944,489,571
ผลกระทบต่อรายได้ภาษีอื่น ๆ และเงินบำรุงต่อปี หลังขึ้นภาษี สรรพสามิต (บาท)		(7,967,431,749.25)	(21,812,462,838.0)	(88,367,878,980)
ผลกระทบต่อเงินนำส่งรัฐของ ยสท. (กำหนดให้ รยส. มีส่วนแบ่งการตลาดคงที่ที่ 60%)				
เงินนำส่งรัฐของ ยสท.	182,327,664.00	507,939,445.02	634,431,738.97	337,415,708.71
ผลกระทบต่อเงินนำส่งรัฐของ ยสท. หลังขึ้นภาษีสรรพสามิต (บาท)		325,611,781.02	155,088,044.71	155,088,044.71

ที่มา: อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์. (กันยายน-ธันวาคม 2563).

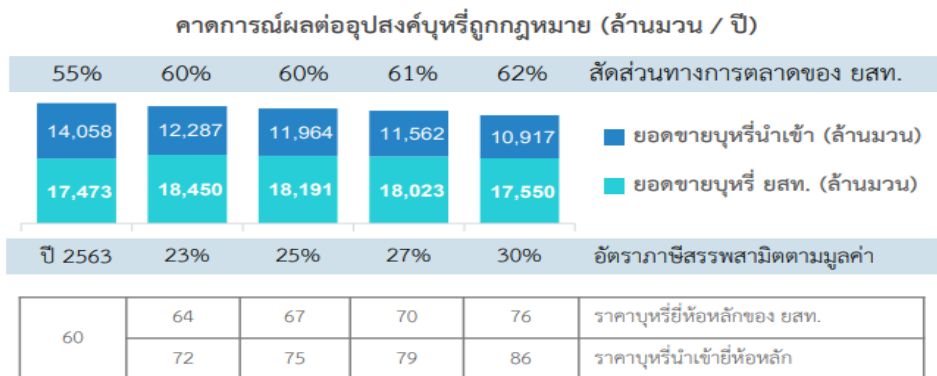
นอกจากนั้น ตาราง 3 แสดงถึงการคำนวณในกรณีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิตของยาเส้น โดยจะคำนวณในกรณีที่ภาษีสรรพสามิตปรับเพิ่มขึ้น จาก 0.1 บาท/กรัม เป็น 0.2 บาท/กรัม (+200%), 0.5 บาท/กรัม (+500%) และ 1.0 บาท/กรัม (+1,000%) ตามลำดับ สามารถสรุปผลได้ดังตารางที่ 3 ทั้งนี้ ผลลัพธ์การวิเคราะห์ไม่ครอบคลุมผลกระทบต่อกำไรเบื้องต้น เงินส่งคืนรัฐของ รยส. และรายได้ภาษีนิติบุคคล เนื่องจากมีข้อมูลไม่เพียงพอสำหรับประมาณการดังกล่าว

ตาราง 3 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิตต่ออุตสาหกรรมยาเส้น

ตัวแปร	ก่อนขึ้นภาษี (0.1 บาท/กรัม)	หลังขึ้นภาษีเป็น 0.2 บาท/กรัม	หลังขึ้นภาษีเป็น 0.5 บาท/กรัม	หลังขึ้นภาษีเป็น 1.0 บาท/กรัม	หลังขึ้นภาษีเป็น 1.2 บาท/กรัม
ราคาขายปลีกเฉลี่ย (บาท/ถุง 30 กรัม)	15	19	28	43	50
ปริมาณขายเฉลี่ย (กิโลกรัม)	26,663,595.39	24,780,790	20,544,478	13,483,957.94	10,189,048.58
มูลค่าขายเฉลี่ยต่อปี (บาท)	13,331,797,693.3	15,694,500,357	19,174,846,135	19,327,006,386	16,981,747,639
ผลกระทบต่อภาษีสรรพสามิต					
รายได้ภาษี สรรพสามิตเฉลี่ยต่อปี (บาท)	2,666,359,538	4,956,158,007	10,272,239,001	13,483,957,944	12,226,858,300
ภาระที่ผู้บริโภคต้อง จ่ายเพิ่มขึ้นต่อปี หลัง ขึ้นภาษีสรรพสามิต (บาท)		2,289,798,468	7,605,879,462	10,817,598,405	9,560,498,761
ผลกระทบต่อภาษีอื่น ๆ และเงินบำรุงทั้งหมด					
รายได้ภาษีอื่น ๆ เฉลี่ยต่อปี (บาท)	462,168,986	515,440,432	640,987,713.68	654,421,425.56	565,152,561.45
ผลกระทบต่อรายได้ ภาษีอื่น ๆ และเงิน บำรุงต่อปี หลังขึ้น ภาษีสรรพสามิต (บาท)		53,271,446	178,818,726.98	192,252,438.86	102,983,574.74

ที่มา: อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์. (กันยายน-ธันวาคม 2563).

จากตาราง 2 และตาราง 3 จะเห็นได้ว่าผลกระทบจากการขึ้นอัตราภาษีตามมูลค่าของภาษีสรรพสามิตเป็น 25%, 30%, และ 40% ของราคาขายปลีกแนะนำทำให้รายได้ภาษีสรรพสามิตเฉลี่ยต่อปี (บาท) ลดลง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิตของยาเส้นกลับส่งผลต่อรายได้ภาษีสรรพสามิตเฉลี่ยต่อปี (บาท) เพิ่มขึ้น เนื่องจาก ระดับภาษีก่อนปรับมีระดับที่ต่ำมาก ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อปริมาณการบริโภคเท่าที่ควร แต่กลับเพิ่มการบริโภคยาเส้น เนื่องจากเป็นสินค้าทดแทนที่สำคัญสุด

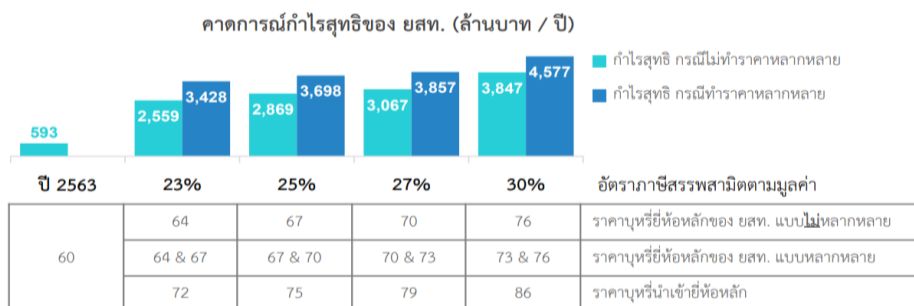


แผนภูมิ 3 คาดการณ์ผลจากการปรับโครงสร้างอัตราภาษีต่ออุปสงค์บุหรี่ของ ยสท

ที่มา: ผู้วิจัยจัดทำ

แผนภูมิ 3 แสดงถึง การเก็บภาษีอัตราเดียวที่เริ่มจากร้อยละ 23 จะช่วยสร้างช่องว่างทางราคา ระหว่างบุหรี่ ยสท. และบุหรี่นำเข้าทำให้ ยสท. และจะช่วยให้การแข่งขันได้ดีขึ้น โดย ยสท. จะมีปริมาณยอดขายมากขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2563 รวบรวมร้อยละ 6 นอกจากนั้น ยสท. จะมีสัดส่วนทางการตลาดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 55 ปี พ.ศ. 2563 เป็นร้อยละ 60 การคาดการณ์เฉพาะในกรณีค่อย ๆ ขึ้นภาษี ไม่รวมถึงการเริ่มอัตรา เดียวที่ร้อยละ 30 ทั้งนี้ เพราะ จะทำให้ราคาบุหรี่ยี่ห้อหลักส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นเร็วกว่าการฟื้นตัวของกำลังซื้อ (ค่า PE จริงอาจสูงกว่าที่ใช้) และจะทำให้บุหรี่นำเข้าพยายามไม่ตั้งราคาที่แตกต่างจากบุหรี่ของ ยสท. เพราะ ราคา 86 บาท สูงไปในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน⁴

⁴ หมายเหตุ 1. ใช้ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (PE) ที่ -0.63 โดยยังมิได้ประเมินผลจากการเจริญเติบโตของกำลังซื้อตาม สภาพเศรษฐกิจที่ต้องใช้ค่าความยืดหยุ่นของปริมาณต่อรายได้ ซึ่งไม่มีข้อมูล 2. คาดการณ์ปรับราคาบุหรี่ยี่ห้อหลักของ ยสท. โดยคงสัดส่วนของต้นทุน+ค่าใช้จ่าย+กำไร ที่ ร้อยละ 21 ของราคาขายปลีก 3. คาดการณ์ปรับราคาบุหรี่นำเข้ายี่ห้อหลัก โดยคงสัดส่วนของต้นทุน+ค่าใช้จ่าย+กำไร ที่ 26% ของราคาขายปลีก



แผนภูมิ 4 คาดการณ์ผลจากการปรับโครงสร้างอัตราภาษีต่อกำไรสุทธิของ ยสท.

ที่มา: ผู้วิจัยจัดทำ

แผนภูมิ 4 แสดงถึง การใช้อัตราภาษีเดียวจะช่วยให้สามารถกำหนดราคาบุหรี่ยี่ห้อหลักขึ้น ทั้งนี้ ยสท. สามารถเลือกได้ว่า จะปรับราคาบุหรี่ยี่ห้อหลักที่ราคา 60 บาทในปัจจุบันทั้ง 7 ยี่ห้อ ให้หลากหลายขึ้น หรือไม่ ซึ่งจะช่วยเพิ่มกำไรสุทธิได้มากน้อยต่างกัน 1. หากไม่ต้องการปรับให้ราคาหลากหลายขึ้น: ยสท. อาจปรับราคา บุหรี่ทุกยี่ห้อที่ราคา 60 บาทในปัจจุบันให้เป็นราคาเดียวกันที่ 64 บาท, 67 บาท, 70 บาท หรือ 76 บาท ตามลำดับ 2. หากต้องการปรับให้ราคาหลากหลายขึ้น: ยสท. อาจกำหนดราคา บุหรี่กลุ่มนี้ให้ต่างกัน 3 บาท เช่น ให้บางยี่ห้อมีราคา 64 บาท และบางยี่ห้อมีราคา 67 บาท และขยับเช่นนี้ไปเรื่อยๆ เมื่อมีการปรับอัตราภาษีครั้งต่อไป

นอกจากนั้น การเก็บภาษีอัตราเดียวที่เริ่มจากร้อยละ 23 จะช่วยเพิ่มกำไรสุทธิให้ ยสท. เนื่องจาก ปริมาณยอดขายของ ยสท. จะเพิ่มขึ้น ด้วยราคาที่แตกต่างจากบุหรี่ยี่ห้อหลัก โดย ยสท. สามารถขึ้นราคาบุหรี่ยี่ห้อหลักจาก 60 บาทในปัจจุบัน เพื่อทำกำไรเพิ่มขึ้นได้ และภาระภาษีของบุหรี่ยี่ห้อหลัก 60 บาทของ ยสท. จะลดลง (ราว ร้อยละ 66 ของมูลค่ากำไรสุทธิที่จะเพิ่มขึ้นในปีแรก จะได้จากการลดภาระภาษีให้กลุ่มบุหรี่ยี่ห้อหลักในตลาดที่มีราคาสูง ที่ปัจจุบันราคาเกิน 60 บาท) อย่างไรก็ตาม หาก ยสท. ปรับราคาบุหรี่ยี่ห้อหลักของตนให้หลากหลายขึ้นได้ จะช่วยเพิ่มกำไรสุทธิประมาณ 700-800 ล้านบาทต่อปี ภายใต้สมมติฐานร้อยละ 50 ของยอดขายบุหรี่ยี่ห้อหลักของ ยสท. ที่มีราคาของละ 64 บาท และ อีกร้อยละ 50 ที่มีราคาของละ 67 บาท ในปีแรก และขยับราคาโดยคงส่วนต่าง 3 บาทไว้เช่นนี้เมื่อมีการปรับภาษีอีกครั้ง

อภิปรายผล

การพิจารณาหลักการและแนวทางกำหนดโครงสร้างภาษียาสูบที่ดีเป็นประเด็นที่สำคัญในงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งสามารถอธิบายได้ คือ⁵

1.1 ควรใช้อัตราภาษีอัตราเดียว (Uniform tax rate) สำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบประเภทเดียวกัน เพื่อความเรียบง่าย ซึ่งจะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการบุหรืลดราคาบุหรืหรือออกสินค้าใหม่ที่มีราคาถูกลง เพื่อจะได้เสียภาษีในอัตราที่ต่ำลงได้เหมือนในระบบภาษีที่มีหลายชั้นอัตราภาษีสำหรับสินค้าชนิดเดียวกัน

1.2 ควรให้ความสำคัญกับภาษีตามปริมาณมากกว่าภาษีตามมูลค่า (relying more on specific tax) เนื่องจากง่ายต่อการจัดเก็บภาษีและลดแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการแข่งขันผลิตบุหรืราคาถูก และคำนึงถึงอันตรายของบุหรืทุกราคาที่ส่งผลต่อสุขภาพเหมือนกัน โดยประเทศที่ใช้ระบบภาษีผสมระหว่างภาษีมูลค่า และปริมาณควรหันมาเพิ่มน้ำหนักกับภาษีตามปริมาณเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ รายงาน WHO⁶ ระบุว่าในช่วงปี พ.ศ. 2551 ถึง ปี พ.ศ. 2561 มีประเทศที่ให้ความสำคัญกับภาษีตามปริมาณเพิ่มขึ้นจาก 79 ประเทศ เป็น 99 ประเทศ

1.3 ควรเก็บภาษีในสินค้าทดแทนที่มีอันตรายเหมือนกันในอัตราที่เท่าเทียมกัน (equally taxing substituted tobacco products) เพื่อป้องกันพฤติกรรม การเปลี่ยนไปสูบบุหรี่ทดแทนอื่นที่มีราคาถูกกว่าเพราะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่า เช่น ยาเส้น เป็นต้น

1.4 ควรมีการปรับขึ้นอัตราภาษียาสูบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ผลิตภัณฑ์ยาสูบมีราคาแพงขึ้นตามกำลังซื้อของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของรายได้ (inflation adjustment)

หากพิจารณาตามหลักการ คือ การปรับโครงสร้างภาษีในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 โดยได้ให้ความสำคัญกับภาษีตามปริมาณมากขึ้นตามหลักการในข้อ 1.2 ภายใต้ระบบภาษีแบบผสมจากเดิมที่คิดแต่ภาษีมูลค่าเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความท้าทายทั้งในด้านนโยบายด้านรายได้ นโยบายด้านสุขภาพ และผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยาสูบ ดังนี้

1. การกำหนดอัตราภาษีตามมูลค่าแบบ 2 อัตราที่ร้อยละ 20 และร้อยละ 40

การกำหนดอัตราภาษีมูลค่าแบบ 2 อัตรา ได้สร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการหันมากำหนดราคาบุหรืไม่ให้เกิน 60 บาทต่อซอง เพื่อไม่ต้องจ่ายอัตราภาษีร้อยละ 40 และส่งผลกระทบต่อยอดขายของการยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) และชาวไร่ยาสูบตามมา โดยนอกจากจะได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคบางส่วนที่ไม่เลิกสูบบุหรืแต่หันไปหา

⁵ Jin Yi, Dae. (June 2012). No taxation, no democracy? "Taxation, income inequality, and democracy." *Journal of Economic Policy Reform*, 15 (2), 71-92.

⁶ WHO Report on the Global Tobacco Epidemic (2011)

สินค้าทดแทนราคาถูก (บุหรี่ยี่ห้ออื่นและยาเส้น) ยังต้องแข่งขันกับบุหรี่ต่างประเทศที่ปรับราคามาขายในราคาที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ สถานการณ์ข้างต้นเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกที่มีการใช้อัตราภาษีหลายอัตราและไม่เป็นไปตามหลักการในข้อ 1.1 (ควรใช้อัตราภาษีอัตราเดียว ; Uniform tax rate)

2. สัดส่วนภาษีมูลค่าจะสูงเกินไปหากปรับขึ้นภาษีบุหรี่ยี่ห้อเป็นร้อยละ 40 ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2564

บุหรี่ยี่ห้อใหญ่ในตลาดขายในราคา 60 บาทต่อซองนั้น มีสัดส่วนภาษีตามปริมาณร้อยละ 63 ของภาระภาษีทั้งหมด แต่หากมีการปรับขึ้นภาษีเป็นร้อยละ 40 สำหรับบุหรี่ยี่ห้อทุกราคาจะทำให้สัดส่วนภาษีปริมาณลดลงเหลือเพียงร้อยละ 39 ของภาระภาษีทั้งหมด ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการในข้อ 1.2 (ควรให้ความสำคัญกับภาษีตามปริมาณมากกว่าภาษีตามมูลค่า) และเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการทั้งในและต่างประเทศหันมาแข่งขันผลิตสินค้าราคาถูกเพิ่มขึ้น

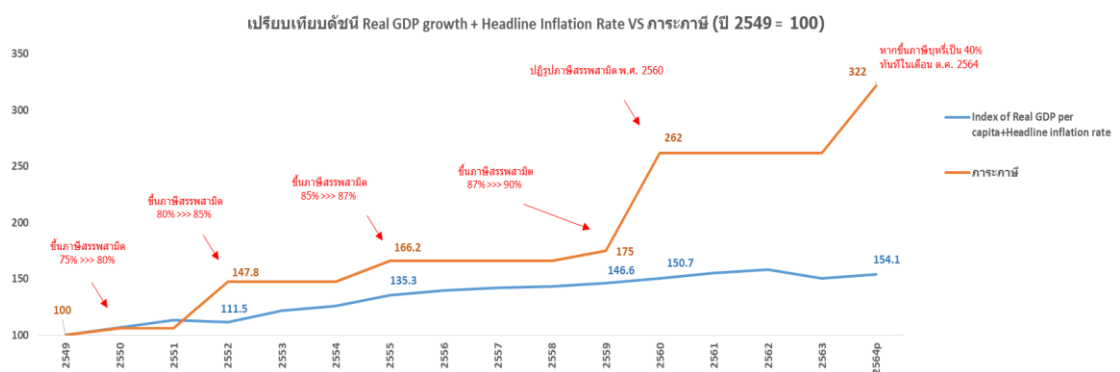
2.1 อัตราและภาระภาษีระหว่างยาเส้นและบุหรี่ยี่ห้อต่างกันมาก

แม้ว่ากระทรวงการคลังและกรมสรรพสามิตได้ทราบถึงปัญหาช่องว่างทางภาษีระหว่างบุหรี่ยี่ห้อและยาเส้นจนนำมาซึ่งการขึ้นภาษียาเส้นในปี พ.ศ. 2562 แต่ปัจจุบันช่องว่างทางภาษีระหว่างบุหรี่ยี่ห้อและยาเส้นยังคงอยู่ในระดับที่สูงมาก โดยแตกต่างกันถึง 17 เท่า และไม่เป็นไปตามหลักการในข้อ 1.3 (ควรเก็บภาษีในสินค้าทดแทนที่มีอันตรายเหมือนกันในอัตราที่เท่าเทียมกัน) ทั้งนี้ โดยหากมีการขึ้นอัตราภาษีบุหรี่ยี่ห้อร้อยละ 1 จำเป็นต้องมีการขึ้นอัตราภาษียาเส้นร้อยละ 15.3 เป็นอย่างน้อยไปพร้อมกัน เพื่อลดพฤติกรรมกรรมการบริโภคสินค้าทดแทน มิเช่นนั้นแล้วการขึ้นอัตราภาษีบุหรี่ยี่ห้อจะมิได้ช่วยให้เกิดผลในการลดการบริโภคยาสูบ

2.2 ภาระภาษีบุหรี่ยี่ห้อเพิ่มขึ้นเร็วกว่าการขยายตัวของกำลังซื้อของผู้บริโภคหลายเท่าตัว

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 ภาระภาษีของบุหรี่ยี่ห้อราคาถูกในตลาดเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 90 ในระยะเวลาเพียง 1 ปีกว่า ๆ นับจากการขึ้นภาษีครั้งก่อนหน้า ต่างจากที่เคยเพิ่มขึ้นร้อยละ 20-30 ทุก ๆ 3 ปี จนส่งผลให้บุหรี่ยี่ห้อราคาถูกที่สุดในตลาดต้องขึ้นราคาถึงร้อยละ 50 ในขณะที่การขยายตัวของกำลังซื้อของผู้บริโภค (Real GDP + Inflation) อยู่ในระดับเพียงร้อยละ 5 ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังแสดงให้เห็นในรูปภาพที่ 2.2 ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของอัตราภาษีบุหรี่ยี่ห้อเป็นสิ่งที่จำเป็นตามหลักการข้อ 1.4 (ควรมีการปรับขึ้นอัตราภาษียาสูบอย่างสม่ำเสมอ) แต่การเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วจนเกินพอดี ได้ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมกรรมการเปลี่ยนไปสู่อุปกรณ์ทดแทนที่ยังคงมีราคาถูกมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ อัตราภาษีบุหรี่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยที่สูงถึงร้อยละ 78.6 ของราคาขาย ส่งผลต่อกระทบต่ออุตสาหกรรมยาสูบรวมถึงการยาสูบแห่งประเทศไทยทั้งๆ ที่การบริโภคยาสูบในภาพรวมของประเทศไทยมิได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการเปลี่ยนไปบริโภคสินค้าทดแทนเพิ่มขึ้นดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้ พฤติกรรมเปลี่ยนไปสูบบุหรี่ทดแทนราคาถูก (Substitution effect) เป็นปกติของวิวัฒนาการของระบบภาษียาสูบที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรและเยอรมนี ทำให้กลุ่มประเทศเหล่านี้มีการกำหนดแผนภาษีเพื่อปรับอัตราภาษีของบุหรี่และยาเส้นให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันยิ่งขึ้น (tax equalization)



ภาพประกอบ 2 การขยายตัวของกำลังซื้อของผู้บริโภค (Real GDP + Inflation)

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563)

2.3 กำหนดโครงสร้างภาษีมูลค่าแบบบุหรี่อัตราเดียว

2.3.1 ควรรวมอัตราภาษีตามมูลค่าของบุหรี่เป็นอัตราเดียวทันที โดยอัตราภาษีตามมูลค่าอัตราเดียวใหม่ไม่ควรสูงถึงร้อยละ 40 ที่กำหนดไว้เมื่อ 4 ปีที่แล้ว และไม่เหมาะสมกับกำลังซื้อของผู้บริโภคในช่วงสถานการณ์ที่โรคโควิด 19 แพร่ระบาด โดยจากการคำนวณจากข้อมูลปริมาณบุหรี่ที่จำนวน 1,700 ล้านซอง⁷ และค่าความยืดหยุ่นต่อราคาบุหรี่ที่ 0.63⁸ อัตราภาษีตามมูลค่าอัตราเดียวที่ร้อยละ 23 น่าจะมีความเหมาะสม เพราะจะทำให้รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบเพิ่มขึ้น ราคาบุหรี่เพิ่มขึ้นตามหลักการในข้อ 1.4 แต่ไม่มากจนเกินไปจนส่งผลต่อพฤติกรรมหันไปหาสินค้าทดแทนราคาถูก

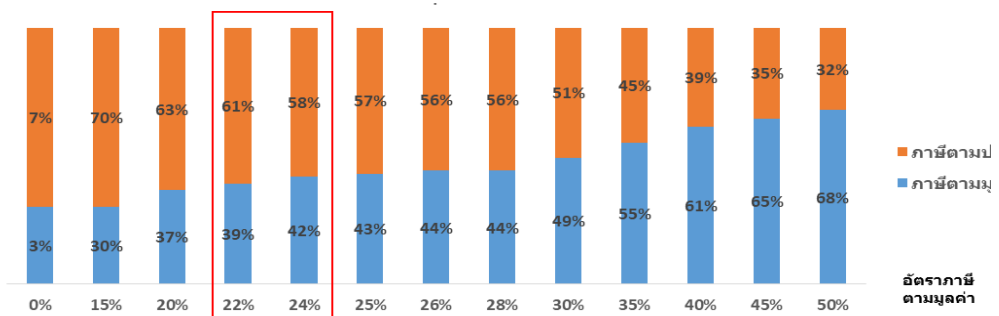
⁷ สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/business/1500366>

⁸ อ้างอิงจากงานวิจัย อัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมของบุหรี่ซิการ์และบุหรี่สำหรับประเทศไทย. สืบค้นจาก https://www.stou.ac.th/schoolsweb/sec/UploadedFile/161_NIFpKgNsJjDwJvB.pdf

2.3.2 การกำหนดภาษีตามมูลค่าอัตราเดียวยังจะช่วยเพิ่มความหลากหลายด้านราคาของบุหรี่ให้ผู้บริโภคได้เลือกกันมากขึ้น ลดการกระกระจุยตัวที่บุหรี่ราคา 60 บาทต่อซอง และส่งผลดีต่อการขายใบยาสูบของชาวไร่ยาสูบที่ขายให้กับ ยสท. และผลการดำเนินงานของ ยสท. ด้วย เพราะสามารถกำหนดระดับราคานูหรีได้หลากหลายและไม่ต้องให้มีภาระภาษีต่อของสูงจนเกินไป โดยระดับภาระภาษีที่เหมาะสมควรอยู่ในระดับร้อยละ 70-75 ต่อราคาขาย ซึ่งเป็นระดับที่องค์การอนามัยโลกแนะนำว่าเหมาะสม

2.4 เพิ่มสัดส่วนภาษีปริมาณในระยะปานกลางถึงยาว

นอกจากการรวมอัตราภาษีตามมูลค่าเป็นอัตราเดียวจะสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีและตามหลักสากลในข้อ 1.1 แล้ว ยังจะทำให้สัดส่วนภาษีตามมูลค่าของไทยไม่อยู่ในระดับที่สูงจนเกินครึ่งหนึ่งของภาระภาษีนูหรีทั้งหมด ทั้งนี้ หากพิจารณาสัดส่วนภาษีตามปริมาณต่อภาษีตามมูลค่าแล้วจะพบว่า อัตราภาษีตามมูลค่าของไทยไม่ควรอยู่ในระดับที่เกินร้อยละ 30 เพราะจะทำให้ภาระภาษีตามมูลค่านั้นมีสัดส่วนเกินครึ่งหนึ่งของภาระภาษีทั้งหมด ดังนั้น การปรับขึ้นภาษีนูหรีในระยะต่อไปหลังจากที่รวมอัตราภาษีมูลค่าเป็นอัตราเดียวแล้ว กระทรวงการคลังควรพิจารณาปรับขึ้นอัตราภาษีปริมาณเป็นหลัก เพื่อเพิ่มสัดส่วนของอัตราภาษีปริมาณต่อภาระภาษีทั้งหมดยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักการข้อ 1.2



แผนภูมิ 5 สัดส่วนของอัตราภาษีมูลค่าและภาษีตามปริมาณต่อภาษีทั้งหมดของบุหรี่ 1 ของที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย โดยใช้ราคาที่มีระดับกำไรเดียวกันกับปัจจุบันและอ้างอิงข้อมูล ตามข่าวของการยาสูบแห่งประเทศไทย

2.5 กำหนดแผนการปรับขึ้นภาษียาสูบระยะยาว

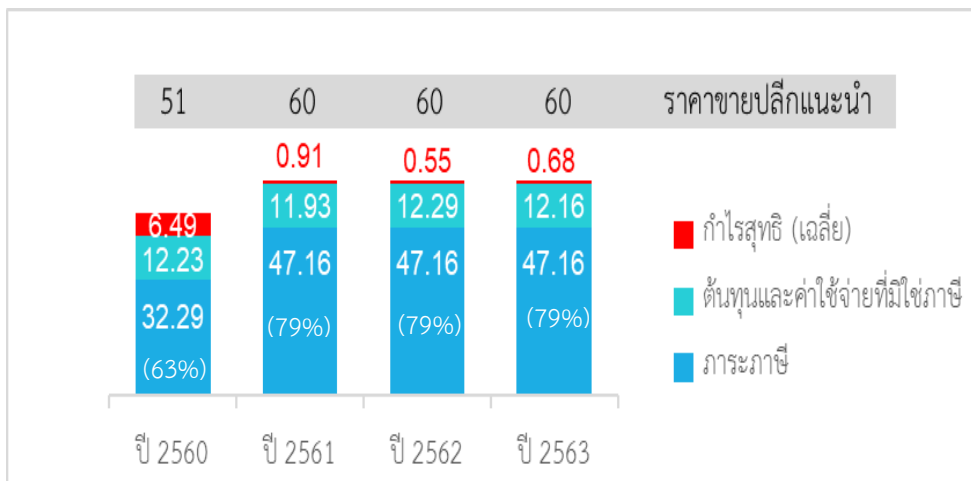
2.5.1 ควรกำหนดแผนการปรับขึ้นภาษีนูหรีและยาเส้นให้เป็นขั้นเป็นตอน โดยหาจุดสมดุลระหว่างนโยบายด้านสุขภาพและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมยาสูบ และไม่เพิ่มภาระภาษีแบบรวดเร็วเกินไปดังเช่นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 แต่ใช้การปรับขึ้นอัตราภาษีนูหรีให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและกำลังซื้อของผู้บริโภค ในขณะที่มีการปรับภาษียาเส้นในอัตราที่

มากกว่าภาษีบุหรี่เพื่อลดช่องว่างทางภาษีลง โดยแผนภาษีระยะยาวจะช่วยให้ทั้งชาวไร่ยาสูบและยาเส้นได้ทราบล่วงหน้าและมีความเข้าใจว่าต้องปรับตัวในการหาพืชทดแทนหรือปรับเปลี่ยนอาชีพอย่างจริงจัง รวมทั้งมีระยะเวลาปรับตัวเพียงพอ

2.5.2 ปัจจุบันรัฐบาลอยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ซึ่งแน่นอนว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีการหดตัวลงในปี พ.ศ. 2563 ดังนั้น กระทรวงการคลังอาจพิจารณาแผนระยะยาวการปรับขึ้นอัตราภาษีบุหรี่ตามตัวอย่างแผนภาษี โดยแผนดังกล่าวไปเป็นตามหลักการข้อ 1.4 ที่ได้มีการแนะนำให้ขึ้นภาษีบุหรี่ตามการขยายตัวของดัชนีเงินเฟ้อ และมีการใช้ในหลายประเทศ เช่น นิวซีแลนด์และอังกฤษ เป็นต้น ทั้งนี้ ตัวอย่างแผนภาษีต้องตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า เมื่อสถานการณ์โควิด 19 ได้ทุเลาลง กำลังซื้อของผู้บริโภคกลับมาสู่ภาวะปกติแล้ว โดยอาจพิจารณาปรับขึ้นภาษีในราคา 3-4 บาท หรือร้อยละ 4-5 ทุก ๆ 3 ปี ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางการปรับขึ้นภาษีที่มีความสมดุล ช่วยลดช่องว่างความแตกต่างระหว่างราคาบุหรี่และเพิ่มการเติบโตของกำลังซื้อในช่วงปี พ.ศ. 2560 ลดช่องว่างภาษีระหว่างบุหรี่และยาเส้นลงได้ และรวมทั้งช่วยให้ชาวไร่ยาสูบและยาเส้นมีระยะเวลาปรับตัวได้เพียงพอ

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1) กำหนดโครงสร้างภาษีมูลค่าแบบบุหรี่อัตราเดียวแทนการใช้อัตราภาษีมูลค่า 2 อัตรา โดยอัตราภาษีมูลค่าอัตราเดียวที่เหมาะสมกับกำลังซื้อของผู้บริโภคในปัจจุบัน เนื่องจาก อัตราภาษีมูลค่า 2 อัตราส่งผลต่อกำไรสุทธิเฉลี่ยต่อซองของบุหรี่ ยสท. ลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 6.49 บาท เมื่อปี พ.ศ.2560 เหลือเพียง 0.68 บาท ในปี พ.ศ.2563 (ลดลงร้อยละ 90) แม้จะขึ้นราคาบุหรี่ยี่ห้อหลักไปถึง ร้อยละ 20 จากซองละ 51 บาท เป็น 60 บาท ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากภาระภาษีต่อซองของบุหรี่ยี่ห้อราคา 60 บาท เพิ่มขึ้นสูงมาก (ร้อยละ 79 ของราคาขาย) และโครงสร้างภาษี 2 อัตราไม่เปิดโอกาสให้ ยสท. ขายบุหรี่ยี่ห้ออื่น โดยยอดขายบุหรี่ยี่ห้ออื่นไม่เกิน 60 บาท มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (แสดงในแผนภูมิที่ 6)



แผนภูมิ 6 โครงสร้างราคาบุหรี่ห่อ SMS ของ ยสท. (บาท)⁹

ที่มา: ผู้วิจัยจัดทำ โดยดัดแปลงจากรายงานประจำปี และงบการเงินปี 2560 -2563 ของการยาสูบแห่งประเทศไทย

ดังนั้น อัตราภาษีร้อยละ 23 จะทำให้รายได้ภาษีสรรพสามิตยาสูบเพิ่มขึ้น และยังทำให้ราคาบุหรี่ปรับเพิ่มขึ้น 3-4 บาท ไม่มากจนเกินไป สอดคล้องกับกับกำลังซื้อของผู้บริโภคในช่วงสถานการณ์โควิด-19 รวมทั้งจะช่วยเพิ่มความหลากหลายด้านราคาของบุหรี่ ลดการกระกระจุยตัวที่ราคา 60 บาทต่อซอง และส่งผลดีต่อการขายใบยาสูบของชาวไร่ยาสูบที่ขายให้กับการยาสูบฯ

2) เพิ่มสัดส่วนภาษีปริมาณ โดยการขึ้นภาษีบุหรี่ในระยะต่อไปหลังจากที่รวมอัตราภาษีมูลค่าเป็นอัตราเดียวแล้ว กรมสรรพสามิตควรพิจารณาขึ้นอัตราภาษีปริมาณเป็นหลัก เพื่อเพิ่มสัดส่วนของภาษีปริมาณต่อภาระภาษีทั้งหมด เนื่องจากง่ายต่อการจัดเก็บภาษีและมีประสิทธิภาพในการควบคุมการบริโภคมากกว่าภาษีมูลค่า

3) การปรับโครงสร้างต้องอิงหลักสากลหรือดูตัวอย่างประเทศที่มีระบบภาษียาสูบที่ดีแล้วเอามาประยุกต์ใช้บริบททางเศรษฐกิจและสังคมของไทยให้เหมาะสม กระทรวงการคลังควรกำหนดแผนการปรับขึ้นภาษีบุหรี่และยาเส้นระยะยาวให้เป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้มีการปรับขึ้นภาษี

⁹ หมายเหตุ

1. ใช้ราคาบุหรี่ห่อ SMS ในการคำนวณ โดยใช้ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมเป็นฐานการคำนวณภาษีในปี 2560 และราคาขายปลีกแนะนำเป็นฐานการคำนวณภาษีในปี 2561-2563
2. กำไรสุทธิต่อซอง คำนวณโดยใช้กำไรสุทธิจากงบกำไรขาดทุน หารด้วย ปริมาณยอดขายบุหรี่ของ ยสท.
3. ต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่มีใช้ภาษี คำนวณโดยใช้ราคาขายปลีกแนะนำหักด้วยภาระภาษีและกำไรสุทธิเฉลี่ย

ยาสูบได้อย่างสม่ำเสมอ และลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมยาสูบ รวมทั้งช่วยให้เกษตรกรมีเวลาในการปรับตัวเพิ่มขึ้นด้วย

4) กำหนดแผนการปรับขึ้นอัตราภาษียาเส้นควบคู่ไปกับการปรับขึ้นภาษีบุหรี่ โดยอัตราภาษียาเส้นควรอยู่ในระดับที่เท่ากับอัตราภาษีบุหรี่ เพื่อส่งผลให้สามารถควบคุมการบริโภคยาสูบได้มีประสิทธิภาพ และเพิ่มรายได้รัฐตามมาด้วย โดยใช้โครงสร้างภาษีอัตราเดียว ที่อัตราตามมูลค่าร้อยละ 23 แล้วค่อยๆ ปรับต่อไปจนเป็นร้อยละ 30 นั้น ซึ่งจะสะท้อนถึงประโยชน์ต่อ ยสท. ดังนี้

4.1. ช่วยสร้างช่องว่างราคา ระหว่างบุหรี่ ยสท. และบุหรือนำเข้า ทำให้ ยสท. แข่งขันได้ดีขึ้น โดย ยสท.จะมีปริมาณยอดขายมากขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2563 รวบรวมร้อยละ 6 และ ยสท.จะมีสัดส่วนทางการตลาดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 55 ปี ในปีพ.ศ. 2563 เป็นร้อยละ 60

4.2. ช่วยเพิ่มความสามารถของ ยสท. ในการทำกำไร จากการที่สามารถ กำหนดราคาที่หลากหลายขึ้นสำหรับบุหรี่ที่ราคาไม่เกิน 60 บาท ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันก็ลดภาระภาษีต่อของให้บุหรี่ ยสท. ที่ปัจจุบันราคาเกิน 60 บาท ด้วย โดย ยสท. จะมีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ. 2563 ถึงราว 2,000-3,000 ล้านบาทต่อปี (หรือคิดเป็นร้อยละ 330 ถึงร้อยละ 480)

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

การยาสูบแห่งประเทศไทย. (2560). รายงานประจำปี และงบการเงินของการยาสูบแห่งประเทศไทย. การยาสูบแห่งประเทศไทย. (2561). รายงานประจำปี และงบการเงินของการยาสูบแห่งประเทศไทย. การยาสูบแห่งประเทศไทย. (2562). รายงานประจำปี และงบการเงินของการยาสูบแห่งประเทศไทย. การยาสูบแห่งประเทศไทย. (2563). รายงานประจำปี และงบการเงินของการยาสูบแห่งประเทศไทย. กรมสรรพมิติ. (2563). *การบริหารจัดเก็บภาษีสินค้ายาสูบ*. Retrieved from

<https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/mjaw/mdyx/edisp/webportal16200061655.pdf>

ไทยรัฐออนไลน์. (2562). 1 ต.ค.นี้ ไม่มีบุหรี่ต่ำกว่า 60 บาทขาย “สิงห์อมควัน” แพ้พ่ายยอดลดหด วบ. Retrieved from <https://www.thairath.co.th/news/business/1500366>

เจนจิรา ศิลาโคตร, พัฒน์ พัฒนรังสรรค์, ศรีอร สมบูรณ์ทรัพย์ และ อภิญา วนเศรษฐ. (2561). *งานวิจัยอัตราภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมของบุหรี่ซิการ์และตสำหรับประเทศไทย*.

Retrieved from https://www.stou.ac.th/schoolsweb/sec/Uploaded/161_NlFpKgNsJjDwJvB.pdf

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค*.

Retrieved from nesdc.go.th

บัวพันธ์ พรหมพักพิง. (2553). *เส้นทางยาเส้น เกษตรกรผู้ปลูก ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้บริโภคบุหรื มวนเอง, ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ*; 2-179.

อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์. (กันยายน-ธันวาคม 2563). การศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบของ นโยบายการเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตยาเส้น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 18(3), 102-121.

ภาษาอังกฤษ

Dae, J.Y. (June 2012). No taxation, no democracy? Taxation, income inequality and democracy. *Journal of Economic Policy Reform*, 15(2), 71-92.

WHO Report on the Global Tobacco Epidemic. (2019).