

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้า Excise Tax on Electronic Cigarettes

จัสมีน รี้กัก*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

Jasmin Rueegg

Faculty of law, Thammasat University

2 Prachan Road, Pranakorn, Bangkok 10200

Email: Jasmin_1994meen@hotmail.com

Received: July 21, 2021

Revised: August 20, 2021

Accepted: August 31, 2021

บทคัดย่อ

ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต้องได้รับการควบคุมดูแลเป็นพิเศษจากรัฐเพราะผลิตภัณฑ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้บริโภคและบุคคลอื่น ๆ ได้หากไม่มีมาตรการในการควบคุมดูแลที่เหมาะสม หนึ่งในผลิตภัณฑ์ดังกล่าวซึ่งเป็นที่รู้จักและใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ บุหรี่และยาสูบชนิดอื่น ๆ เช่น ยาเส้น เป็นต้น ซึ่งมาตรการในการควบคุมยาสูบที่สำคัญและประเทศไทยได้มีการใช้บังคับมาเป็นเวลาช้านานกว่า 83 ปี คือ มาตรการด้านราคาและภาษี กล่าวคือ ใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการลดปริมาณการบริโภคผลิตภัณฑ์ดังกล่าว แต่เนื่องจากปัจจุบันนั้นมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์รูปแบบใหม่ๆออกมา เช่น บุหรี่ไฟฟ้า บารากูไฟฟ้า ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับสินค้าดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้น จึงมีความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนกฎหมายให้มีความทันสมัยและครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ อยู่เสมอ

คำสำคัญ: บุหรี่ไฟฟ้า, ผลิตภัณฑ์ยาสูบ, ภาษีสรรพสามิต

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

The products that cause harm to health require special supervision from the state because they can cause maltreatment to the consumers and others without regulatory measures. A product that is widely known and used is a cigarette and other types of baccy such as tobacco. The key tobacco control measure that has been in force for more than 83 years in Thailand are the price and tax measure. In other words, an excise tax is a regulation to reduce the amount of those consumptions. However, there is a development of new products such as electronic cigarettes and electric hookahs, which the current laws are unable to effectively apply to electronic cigarettes. Therefore, in order to collect tax efficiently, the laws need to be up-to-date and also apply with new products.

Key words: Electronic Cigarettes, Tobacco Products, Excise Tax

1. บทนำ

ภาษีสรรพสามิต¹ เป็นภาษีทางอ้อมที่เรียกเก็บจากสินค้าบางชนิดและมีภาระภาษีสูงกว่าปกติ โดยมีขึ้นเพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมปริมาณของสินค้าชนิดนั้น ๆ ภายในประเทศ กลุ่มสินค้าส่วนใหญ่ที่จะถูกเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตได้แก่ สินค้าหรือบริการฟุ่มเฟือยหรือไม่มีความจำเป็น สินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค (Sumptuary Excise) เป็นต้น

บุหรี่ไฟฟ้า (Electronic cigarette) จัดเป็นสินค้าประเภทหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภคซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางและได้รับความนิยมน้อยกว่าหลายในประเทศทั่วโลก โดยบุหรี่ไฟฟ้ามักมีลักษณะแตกต่างจากบุหรี่ธรรมดา คือ เป็นอุปกรณ์สูบบุหรี่ซึ่งใช้กลไกไฟฟ้า แทนกระบวนการเผาไหม้แบบบุหรี่ธรรมดา² การบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าจึงไม่ก่อให้เกิดควันซึ่งเป็นสาเหตุของโรคมะเร็งอย่างเช่นบุหรี่ทั่วไป อย่างไรก็ตามแม้การบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าจะสามารถลดความเสี่ยงในการเกิดการโรคมะเร็ง แต่เนื่องจากบุหรี่ไฟฟ้ามีส่วนประกอบของนิโคติน (Nicotine) ซึ่งเป็นสารที่ก่อให้เกิดการเสพติดและส่งผลกระทบต่อร่างกายเช่นเดียวกับบุหรี่ทั่วไป ดังนั้น บุหรี่ไฟฟ้าจึงถือเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค อันจัดเป็นสินค้าที่อยู่ในข่ายต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเช่นเดียวกับบุหรี่ทั่วไป

จากการศึกษาพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการบังคับจัดเก็บภาษีจากสินค้ายาสูบ พบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดนิยามคำว่า “ยาสูบ” ให้หมายถึงสินค้าชนิดต่าง ๆ ได้แก่บุหรี่ยีคาเรต ยาเส้น ยาปรุง และยาเคี้ยว แต่มิได้มีการกล่าวถึงบุหรี่ไฟฟ้าหรือมีข้อความตอนใดอันจะตีความให้หมายรวมถึงบุหรี่ไฟฟ้าได้แต่อย่างใด ดังนั้นนิยามของคำว่า “ยาสูบ” ที่มีอยู่จึงยังขาดความครอบคลุมเนื่องจากไม่สามารถครอบคลุมถึงสินค้าประเภทบุหรี่ไฟฟ้าได้ การกำหนดนิยามของคำว่ายาสูบเช่นนี้จึงมีผลทำให้บุหรี่ไฟฟ้าไม่ถือเป็นสินค้าประเภทยาสูบตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งที่บุหรี่ไฟฟ้านั้นมีความปลอดภัยมากกว่าบรรดาผลิตภัณฑ์ยาสูบแบบอื่น

นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้า กล่าวคือ ภายใต้บริบทกฎหมายของประเทศไทย บุหรี่ไฟฟ้าถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายเนื่องจากมีกฎหมายควบคุมอย่างเด็ดขาด โดยประเทศไทยนั้นมีการออกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า 3 ฉบับได้แก่ 1. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บาราเก้และบาราเก้ไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามานิราชาอาณาจักร พ.ศ. 2557 2. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องสินค้าต้องห้ามนำเข้ามานิราชาอาณาจักร พ.ศ. 2559 และ 3. คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า “บาราเก้ บาราเก้ไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า หรือตัวยาบาราเก้ น้ำยาสำหรับเติมบาราเก้ไฟฟ้า

¹ นิราภัทร ชาตินาน, “กระบวนการระงับข้อพิพาททางภาษีสรรพสามิตโดยฝ่ายปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 8.

² พิชญ์เนตร เรชะวิชัยดิษฐ์, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 7.

หรือบุหรี่ไฟฟ้า” กฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวทำให้บุหรี่ไฟฟ้ามีสถานะเป็นสินค้าห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักรตั้งแต่ปี 2557 รวมทั้งห้ามจำหน่ายหรือให้บริการในประเทศตั้งแต่ปี 2558 แต่ปัจจุบันยังพบเห็นผู้ใช้บุหรี่ไฟฟ้ากันอย่างแพร่หลายทั่วไปและมีแนวโน้มผู้ใช้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

สถานการณ์บุหรี่ไฟฟ้าทั่วโลกในปัจจุบันนั้นพบว่ากว่า 160 ประเทศทั่วโลกอนุญาตให้ใช้บุหรี่ไฟฟ้าได้อย่างถูกกฎหมายโดยมีมาตรการควบคุมที่เหมาะสมและบางประเทศมีการสนับสนุนให้ประชาชนบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าแทนบุหรี่ธรรมดาเพื่อลดอันตรายจากการบริโภคบุหรี่แบบธรรมดา³ เช่น ประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศที่มีนโยบายให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามซื้อขายเด็ดขาดมักพบในภูมิภาคตะวันออกกลางและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น บราซิล อูรุกวัย อินเดีย สิงคโปร์ และรวมถึงประเทศไทย⁴ โดยพบว่า มีการห้ามจำหน่ายบุหรี่ไฟฟ้าใน 30 ประเทศทั่วโลกโดยประมาณซึ่งถือเป็นส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่กฎหมายให้การยอมรับบุหรี่ไฟฟ้า

จากการศึกษาแนวทางในการเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศพบว่ามีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับนโยบายในการจัดเก็บภาษีของแต่ละประเทศ โดยพบว่าประเทศส่วนใหญ่มีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบฐานตามปริมาณ (specific base) แต่เพียงอย่างเดียว บางประเทศมีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบผสม (ปัจจุบันประเทศไทยใช้รูปแบบดังกล่าว) และมีประเทศส่วนน้อยที่มีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบตามมูลค่าแต่เพียงอย่างเดียว

จากการศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และแนวทางในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยมีข้อจำกัดหรือปัญหาในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้า 3 ประการ ประการแรก คือ ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบุหรี่ไฟฟ้าซึ่งปัจจุบันบุหรี่ไฟฟ้ายังถือเป็นสินค้าผิดกฎหมายทำให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐและไม่สามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้ ปัญหาประการที่สอง คือ นิยามคำว่ายาสูบตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ยังขาดความครอบคลุม ทำให้ไม่สามารถนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับจัดเก็บภาษีแก่สินค้าชนิดใหม่ๆอย่างเช่นบุหรี่ไฟฟ้าได้ ปัญหาประการสุดท้ายคือปัญหารูปแบบการจัดเก็บภาษีซึ่งประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบในรูปแบบผสม กล่าวคือ คิดคำนวณภาษีโดยใช้ทั้งฐานภาษีตามมูลค่าและฐานภาษีตามปริมาณควบคู่กันไปโดยให้ความสำคัญกับฐานตามมูลค่าเป็นหลักซึ่งไม่สอดคล้องวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีในปัจจุบัน และไม่สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบการจัดเก็บภาษีตามปริมาณแต่เพียงอย่างเดียวหรือตามปริมาณเป็นหลัก

³ Jorn Britton, *Public Health England* (England: PHE publication, 2014), 11.

⁴ Lorraine Martin, and James Rehill, “Here Are All The Valid Health Reasons Why So Many Countries Are Banning Vapes,” <https://www.sciencealert.com/more-and-more-countries-are-banning-e-cigarettes>, accessed November 14, 2020.

จากสภาพปัญหาทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านความไม่เป็นธรรม ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริโภค การคลังของประเทศ และความเป็นสากล จึงนำมาสู่การศึกษาโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย รวมถึงมาตรการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจาก บุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี สรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยและหาแนวทางที่อาจนำมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับยุคสมัย

2. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้า

2.1 ความหมายของบุหรี่ไฟฟ้า

บุหรี่ไฟฟ้า (Electronic cigarette) เป็นสินค้าเลียนแบบผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยมีลักษณะ คล้ายคลึงกับยาสูบจริงแต่บุหรี่ไฟฟ้าเป็นยาสูบที่ใช้พลังงานความร้อนจากไฟฟ้าทำให้สารใน ผลิตภัณฑ์กลายเป็นไอสำหรับสูดดมโดยมีจุดเด่นคือไอที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้เกิดจากการเผาไหม้ ดังนั้นไอของบุหรี่ไฟฟ้าจึงไม่มีสารพิษที่เกิดจากการเผาไหม้แบบบุหรี่ทั่วไป บุหรี่ไฟฟ้าจึงมักถูก เรียกว่าเป็น “harm reduction product” หรือผลิตภัณฑ์ช่วยลดอันตรายต่อสุขภาพ

2.2 ภาพรวมตลาดบุหรี่ไฟฟ้า

รายได้จากตลาดบุหรี่ไฟฟ้าทั่วโลกมีมูลค่าประมาณ 683,199 ล้านบาทในปี 2564 โดย รายได้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา คิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 3 ของมูลค่าตลาดบุหรี่ ไฟฟ้าทั่วโลก นอกจากนี้อัตราการเติบโตของบุหรี่ไฟฟ้าทั่วโลกโดยเฉลี่ยอาจเติบโตถึงร้อยละ 17 ต่อปีและคาดว่าจะมีมูลค่าสูงถึง 1,428,772 ล้านบาทภายในปี 2569⁵

สำหรับตลาดบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยมีมูลค่าประมาณ 6,480 ล้านบาทต่อปีและมี อัตราการเติบโตแบบเท่าตัว คือ ร้อยละ 100 ต่อปี โดยหากนำมูลค่าตลาดบุหรี่ไฟฟ้า เปรียบเทียบกับมูลค่าของตลาดยาสูบไทยจะคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 3.78-4.25⁶ จาก สัดส่วนดังกล่าวหากประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ยไฟฟ้าก็จะสามารถ จัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้สูงขึ้นประมาณ 2,762 ล้านบาทต่อปี

2.3 แนวคิดด้านสุขภาพเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้า

2.3.1 ความปลอดภัยต่อสุขภาพ

เนื่องจากบุหรี่ไฟฟ้าไม่มีควันจากกระบวนการเผาไหม้เหมือนบุหรี่ปกติทั่วไปจึง เป็นการลดความเสี่ยงที่จะได้รับสารที่เป็นอันตรายจากการเผาไหม้บางตัว เช่นทาร์ (Tar) และ

⁵ Facts & Factors, “Global E-Cigarette Market Share Will Reach USD 45 Billion by 2026: Facts & Factors,” <https://www.globenewswire.com/news-release/2021/01/04/2152687/0/en/Global-E-Cigarette-Market-Share-Will-Reach-USD-45-Billion-by-2026-Facts-Factors.html>, accessed March 3, 2021.

⁶ อุ่นกั๋ง แซ่ลิ้ม, “การศึกษาลักษณะและตลาดบุหรี่ไฟฟ้า : กรณีประเทศไทย,” (รายงานการประชุมวิชาการของ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ครั้งที่ 56, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560).

คาร์บอนมอนอกไซด์ (Carbon Monoxide) ซึ่งเป็นสาเหตุของโรคมะเร็ง นอกจากนี้กระทรวงสาธารณสุขประเทศอังกฤษ (Public Health England) เปิดเผยว่าจากการตรวจสอบของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า บุหรี่ไฟฟ้ามีความปลอดภัยมากกว่าบุหรี่ธรรมดามากถึงร้อยละ 95⁷ อย่างไรก็ตาม บุหรี่ไฟฟ้ามีส่วนประกอบของนิโคตินซึ่งเป็นสารตัวการที่ก่อให้เกิดการเสพติดเช่นเดียวกับบุหรี่ทั่วไปซึ่งเมื่อเข้าสู่ร่างกายจะส่งผลทำให้ความดันเลือดสูงและหัวใจเต้นเร็วขึ้น⁸

2.3.2 ปราศจากควันบุหรี่มือสอง (no secondhand smoke)

ควันบุหรี่มือสองหมายถึงควันที่เกิดจากการเผาไหม้ที่ปลายมวนบุหรี่หรือควันที่พ่นออกมาทางลมหายใจของผู้สูบบุหรี่โดยไม่ผ่านตัวกรองสารพิษใดๆ⁹ ควันชนิดนี้ประกอบด้วยสารก่อมะเร็งกว่า 60 ชนิด ผลการวิจัยต่างชี้ชัดว่าการสูดดมควันบุหรี่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อบุคคลใกล้ชิดและในแต่ละปียังมีคนที่ไม่สูบบุหรี่หลายแสนคนต้องเสียชีวิตด้วยโรคที่เกิดจากการได้รับควันบุหรี่มือสอง ในส่วนของบุหรี่ไฟฟ้าเนื่องจากบุหรี่ไฟฟ้าปราศจากควันจึงไม่เป็นอันตรายต่อคนรอบข้างและไอระเหยจะคงอยู่ในอากาศเป็นเวลาเพียง 30 วินาทีก่อนสลายหมดไป¹⁰

2.3.3 ประสิทธิภาพในการช่วยเลิกบุหรี่ (Smoking Cessation)

ปัจจุบันการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้ามีปริมาณมากขึ้นเนื่องจากผู้บริโภคต้องการสินค้าที่ปลอดภัยกว่าและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยเลิกบุหรี่ได้ โดยประสิทธิภาพในการช่วยเลิกบุหรี่จากงานวิจัยพบว่าบุหรี่ไฟฟ้ามีประสิทธิภาพในการช่วยเลิกบุหรี่ไม่แตกต่างจากแผ่นแปะนิโคติน โดยผู้ใช้บุหรี่ไฟฟ้ามีโอกาสเลิกบุหรี่ได้สำเร็จมากกว่าผู้ใช้แผ่นแปะนิโคตินคิดเป็นร้อยละ 1.51¹¹ นอกจากนี้จากงานวิจัยประเทศอังกฤษได้ทำการทดลองการเลิกบุหรี่ด้วยการสูบบุหรี่ไฟฟ้าและการเลิกบุหรี่ด้วยการใช้ยา พบว่า กลุ่มที่ใช้บุหรี่ไฟฟ้าเลิกบุหรี่ได้ 18% และกลุ่มที่ใช้ยาเลิกบุหรี่ได้ 9.9%¹² ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าบุหรี่ไฟฟ้าเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้สูบในการช่วยเลิกบุหรีมวน โดยเป็นการใช้เพื่อป้องกันความทรมานจากการขาดนิโคติน นำไปสู่การค่อย ๆ ลดปริมาณนิโคตินในน้ำยาที่ใช้ไปจนถึงการเลิกขาดในที่สุด

⁷ Hajek P and McRobbie H, *E-cigarettes: an evidence update A report commissioned by Public Health England* (England: PHE publications, 2015), 76.

⁸ Neal L. Benowitz, "Safety of Nicotine in Smokers With Hypertension," *American Journal of Hypertension* 14, No.7 (July 2001): 731.

⁹ อนุกุล มนะทอน, สมคิด จุฑาวั และรุ่ง วงศ์วัฒน์, *การบริโภคยาสูบและการสูบบุหรี่มือสองในกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวในบริบทนโยบายการควบคุมยาสูบไทย : กลุ่มแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวรับจ้างตัดอ้อย จังหวัดสุโขทัย*, (รายงานการวิจัย), ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ, 2553, 8.

¹⁰ จารุวรรณ เกษมทรัพย์, "บุหรี่ไฟฟ้าในมิติของสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย กฎหมายและเศรษฐกิจในประเทศไทย," *Kasem Bundit Journal* 19, No.2 (2562): 93.

¹¹ อธิพร ทิพย์พยอม, และปิยะรัตน์ นิมิตพิทักษ์พงศ์, "บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์," *วารสารสาธารณสุขศาสตร์* 44, ฉ.3 (2557): 313.

¹² ALLWELLHEALTHCARE, "วิธีเลิกบุหรี่ด้วยตัวเองง่ายๆ ให้เห็นผล แบบไม่กลับไปสูบบุหรี่อีก," <https://allwellhealthcare.com/cigarette/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2564.

3. แนวคิดในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบ

3.1 สินค้าที่อยู่ในข่ายต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

สินค้าที่อยู่ในข่ายต้องจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแบ่งออกเป็น 5 ประเภทดังนี้¹³

1. สินค้าที่บริโภคแล้วอาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี (Sumptuary Excises) เนื่องจากเป็นสินค้าที่หากบริโภคมากเกินไปจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ และก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคม การจัดเก็บภาษีตามหลักเกณฑ์นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการลดการบริโภคสินค้าดังกล่าวลงและเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐมากขึ้น

2. สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย (Luxury Excises) เพื่อเป็นการสะท้อนถึงความสามารถในการใช้จ่าย ผู้ที่บริโภคสินค้าคุณภาพสูงหรือฟุ่มเฟือยก็ควรต้องเสียภาษีมากกว่า ผู้ที่บริโภคสินค้าที่จำเป็น

3. สินค้าหรือบริการบางประเภทที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากรัฐ (Benefit Based Excises) กิจการบางอย่างของรัฐเป็นการให้ประโยชน์กับกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และผู้ได้รับผลประโยชน์ก็ควรจะต้องเสียภาษีเป็นพิเศษให้แก่รัฐ

4. สินค้าหรือบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Excise) กิจกรรมใดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควรได้รับการจำกัดหรือถูกกลงโทษเพื่อให้เกิดความตระหนักต่อผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

5. หลักเกณฑ์อื่น ๆ (Other Excise) ในบางโอกาสรัฐอาจมีความจำเป็นต้องหารายได้ หรือต้องการจำกัดการผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะคราว รัฐก็อาจจัดให้มีการเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้านั้นได้¹⁴

3.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบ

1. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บง่าย เนื่องจากจัดเก็บจากผู้ผลิตและผู้นำเข้าซึ่งเป็นการควบคุมการจัดเก็บจากต้นทาง และมีผู้ผลิตน้อยรายซึ่งง่ายต่อการจัดเก็บภาษีถือเป็นแหล่งรายได้ที่มีประสิทธิภาพ

2. เพื่อควบคุมการบริโภค กล่าวคือ ภาษีสรรพสามิตทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นและลดระดับการบริโภคนยาสูบลงได้ ในกรณีนี้ภาษีสรรพสามิตจึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมพฤติกรรมการบริโภคของประชาชน เพราะสินค้าเหล่านี้มีผลทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาผู้สูบบุหรี่โดยการผลิตแพทย์และสถานพยาบาลเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้เกิดปัญหาในครอบครัว ตลอดจนก่อให้เกิดอุบัติเหตุและอาชญากรรมได้อีกด้วย¹⁵

¹³ วันชัย ตั้งจิตร, “การแก้ไขปรับปรุงฐานภาษีตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เพื่อรองรับการเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียน,” (รายงานส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7, กระทรวงต่างประเทศ, 2558)

¹⁴ เอกลักษณ์ วิสัยหงษ์, “มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตและภาษีศุลกากรเพื่อส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558), 34.

¹⁵ พีรเดช เดชคุ้ม, “การจัดเก็บภาษีการบริโภคจากอาหารและเครื่องดื่มที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 43-44.

3. เพื่อควบคุมกระบวนการผลิตและจำหน่ายให้ได้คุณภาพ เนื่องจากยาสูบเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อให้กระบวนการผลิตมีคุณภาพและได้มาตรฐาน

ทั้งนี้เหตุผลหลักของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบของรัฐในอดีตคือเพื่อการหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก¹⁶ แต่ในระยะหลังที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันรัฐได้ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบเพื่อการสาธารณสุขและสังคมมากกว่าการหารายได้เข้ารัฐอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550¹⁷

3.3 ฐานภาษีสรรพสามิตจากยาสูบ

3.3.1 รูปแบบของฐานภาษี

ฐานในการคำนวณภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจำแนกได้ 3 รูปแบบคือ¹⁸ ฐานตามปริมาณ ฐานตามมูลค่า และฐานแบบผสม มีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁹

1. ฐานตามปริมาณ (Specific Base) ฐานตามปริมาณอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าปริมาณทางกายภาพเท่ากันก็ควรมีภาษีเท่ากัน เช่น บุหรี่หนึ่งซองไม่ว่าจะมีมูลค่าเท่าใด ก็ให้ใช้ภาษีในอัตราที่กำหนด กล่าวคือฐานตามปริมาณอยู่เหนือกว่าฐานตามมูลค่า ฐานตามปริมาณใช้หน่วยของสินค้าเป็นฐานในการคำนวณภาษี อาจกำหนดเป็นน้ำหนัก เช่น กรัม กิโลกรัม ลูกบาศก์เซนติเมตร เป็นต้น

2. ฐานตามมูลค่า (Ad valorem Base) เป็นฐานที่ถือมูลค่าของสินค้าและบริการเป็นฐานในการคำนวณภาษี โดยกำหนดอัตราภาษีเป็นร้อยละของมูลค่าหรือราคาของสินค้าและบริการนั้น ๆ

3. ฐานแบบผสม (Mixed) เป็นการคำนวณร่วมกันทั้งฐานตามปริมาณและฐานตามมูลค่า ซึ่งสัดส่วนของฐานภาษีแต่ละแบบว่าจะมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์และนโยบายของรัฐแต่ละประเทศ โดยอาจกำหนดให้คิดภาษีรวมกันจากทั้งสองฐานและนำมูลค่าภาษีที่ได้มารวมกัน หรือคิดภาษีจากอัตราใดอัตราหนึ่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าก็ได้

3.3.2 เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของฐานภาษีแต่ละรูปแบบ

1) ฐานตามปริมาณ

ข้อดี

1. เป็นการเก็บภาษีที่มีความยุติธรรม เนื่องจากเป็นการระบุงถึง “อันตราย” ของสินค้าโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนการผลิต ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิตถูกออกแบบมาเพื่อให้สะท้อน

¹⁶ ชลธาร วิศรุตวงศ์, *การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการสูบบุหรี่ซีกาเรต*, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ, 2526), 39-40.

¹⁷ กฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติยาสูบ 2509 ฉบับที่ 29 (2550).

¹⁸ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต 2560, มาตรา 16.

¹⁹ จิตธาดา ชนะโสภณ, “ภาษีสรรพสามิต: วิเคราะห์แนวคิดและหลักการการจัดเก็บในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545), 25.

ผลกระทบต่อด้านลบ ดังนั้นการคำนวณภาษีสรรพสามิตจึงไม่ควรคำนึงถึงปัจจัยอื่น เช่น แหล่งกำเนิดสินค้า ราคาสินค้า เป็นต้น

2. เกิดความมั่นคงทางรายได้ ฐานภาษีตามปริมาณทำให้เกิดความมั่นคงทางรายได้ซึ่งจะเติบโตตามปริมาณการบริโภค ภาษีตามปริมาณมักเชื่อมโยงกับการบริโภคและไม่ได้รับผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ เช่น เศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น

3. ไม่ถูกกระทบจากการปรับราคาหรือการแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งการกระทำดังกล่าวสามารถทำได้ง่ายเมื่อใช้มูลค่าเป็นฐานภาษี เช่น ส่วนลดเมื่อซื้อสินค้าปริมาณมาก การลดราคาเมื่อจ่ายเงินล่วงหน้า เป็นต้น

4. สะดวกในการจัดเก็บ ภาษีตามปริมาณสามารถบริหารจัดการเก็บได้ง่ายกว่าไม่ซับซ้อนและสะดวกในการคำนวณภาษี เนื่องจากการเก็บภาษีจากตัวสินค้าที่สามารถจับต้องได้ เจ้าหน้าที่จะจัดเก็บตามจำนวนสินค้าซึ่งเป็นงานที่ง่ายและสะดวก เช่น จำนวนสุรากลั่น จำนวนบุหรี่ซีกาเรต เป็นต้น

5. ไม่มีปัญหาการลดคุณภาพของสินค้า เนื่องจากไม่ว่าคุณภาพของสินค้าเป็นอย่างไรก็ไม่มีผลต่อการคำนวณภาษี เพราะคุณภาพของสินค้ามิได้ทำให้ต้องมีการเสียภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลง ไม่ว่าสินค้าจะมีมูลค่าสูงเพียงใดจำนวนภาษีที่ต้องเสียยังคงเท่าเดิม²⁰

ข้อเสีย

รายได้จากภาษีไม่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ กล่าวคือ ระดับราคาของสินค้ามักมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลา และหากระดับราคาสินค้าสูงขึ้นแล้ว การเก็บภาษีตามปริมาณก็ไม่ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

2) ฐานตามมูลค่า

ข้อดี

1. รัฐเก็บภาษีได้สูงขึ้น เนื่องจากการเก็บภาษีอิงกับมูลค่าของสินค้า เป็นการสะท้อนราคาที่เป็นจริงเนื่องจากฐานภาษีสะท้อนเงินเพื่อซึ่งเพิ่มขึ้นจากวัตถุดิบและต้นทุนอื่น

2. ไม่ได้รับผลกระทบจากอัตราเงินเฟ้อ ฐานภาษีตามมูลค่าจะก้าวทันไปกับภาวะเงินเฟ้อ ทำให้รายได้ภาษีแปรผันไปตามภาวะเศรษฐกิจเมื่อราคาสินค้าสูงขึ้น²¹

ข้อเสีย²²

1. รายได้ไม่มีความแน่นอน ภาษีตามมูลค่ามักได้รับผลกระทบจากความไม่แน่นอนในการจัดเก็บรายได้ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ รัฐไม่สามารถประมาณการรายได้ได้แน่นอนหากราคาสินค้าหรือยาสูบมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างรวดเร็ว

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

²¹ จิตราดา ธนะโสภณ, ภาษีสรรพสามิต: วิเคราะห์แนวคิดและหลักการการจัดเก็บในประเทศไทย, 26.

²² ไอร์วิ้น ทองอร่าม, “ปัญหาการกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีสรรพสามิตสินค้าบุหรี่ปัญหาคอมพิวเตอร์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), 9-10.

2. บริหารจัดการยากขึ้น เนื่องจากต้องตรวจสอบทั้งปริมาณและมูลค่าของสินค้า อีกทั้งยังมีจุดที่ต้องตรวจสอบให้รัดกุมมากยิ่งขึ้นว่าผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าแสดงราคาสินค้าต่ำกว่าความเป็นจริงหรือไม่ เพื่อลดมูลค่าภาษีที่ต้องรับผิดชอบ

3. เปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคนยาสูบ ฐานภาษีตามมูลค่าจะเสียในอัตราร้อยละของราคาสินค้า ก่อให้เกิดความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างบุหรี่ยี่ห้อราคาสูงกับบุหรี่ยี่ห้อราคาถูก ซึ่งมีส่วนในการเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้สูบทันไปบริโภคบุหรี่ยี่ห้อที่ถูกกว่าซึ่งจะนำไปสู่การแข่งขันด้านราคาของผู้ประกอบการมากขึ้น

จากข้อดีและข้อเสียของฐานภาษีตามมูลค่าและตามปริมาณที่ได้กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปเป็นตารางได้ ดังนี้

ตาราง 1 ตารางเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของฐานภาษีตามปริมาณและฐานภาษีตามมูลค่า

ฐานภาษี	ข้อดี	ข้อเสีย
1. ฐานตามปริมาณ	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีความยุติธรรม สะท้อนผลกระทบต่อด้านลบของการบริโภคบุหรี่ 2. รายได้มีความเสถียร สามารถคาดการณ์ได้ 3. ไม่มีปัญหาการแจ้งราคาสินค้าต่ำกว่าความเป็นจริง 4. มีความสะดวกในการจัดเก็บ 5. ไม่มีการลดคุณภาพของสินค้า 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ฐานภาษีไม่อิงตามราคาสินค้า จึงไม่ยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจ
2. ฐานตามมูลค่า	<ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐจัดเก็บภาษีได้สูงขึ้น 2. มีความยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป 	<ol style="list-style-type: none"> 1. รายได้ไม่มีความเสถียร 2. จัดเก็บยากขึ้น 3. มีปัญหาการแจ้งราคาสินค้าต่ำกว่าความเป็นจริง 4. เปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคโดยหันไปใช้บุหรี่ที่มีราคาถูกกว่า 5. เกิดการแข่งขันด้านราคาหรือลดคุณภาพสินค้าของผู้ประกอบการ

ภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ในทุกประเทศคำนวณจากฐานภาษี x อัตรากาฬิ ซึ่งการใช้ฐานภาษีแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศ จากข้อมูลขององค์การอนามัยโลก

พบว่าจาก 188 ประเทศทั่วโลกมี 65 ประเทศคิดภาษีจากฐานตามปริมาณ 47 ประเทศคิดภาษีจากฐานตามมูลค่าและ 61 ประเทศคิดจากทั้งสองฐานรวมกัน²³

4. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับบุหรี่ไฟฟ้า

4.1 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า

นโยบายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ²⁴ 1. การกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้านั้นถือเป็นสินค้าผิดกฎหมาย และ 2. การกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้านั้นเป็นสินค้าควบคุม โดยวิธีนี้มักใช้ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และในสหภาพยุโรป เป็นต้น สำหรับประเทศไทยบุหรี่ไฟฟ้าถือเป็นสินค้าผิดกฎหมาย โดยประเทศไทยมีการออกมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าดังนี้

4.1.1 ห้ามส่งออกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายหลักในการออกประกาศกระทรวงพาณิชย์อันเป็นมาตรการในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า โดยประกาศกระทรวงพาณิชย์ที่ใช้เป็นมาตรการในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้ามี 2 ฉบับดังต่อไปนี้

1. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องกำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 ออกตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกไปและนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2522 มาตรา 5(1) เป็นประกาศกระทรวงที่มีเหตุผลในการประกาศใช้เป็นการกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อป้องกันไม่ให้มีการนำเอาสินค้าดังกล่าวไปบริโภค เนื่องจากเห็นว่าบุหรี่ไฟฟ้านั้นก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพ, สุขอนามัย, สังคม, ความมั่นคงของประเทศ, ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน

2. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องสินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 เป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์อันเนื่องจากเหตุผลเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ตามความในมาตรา 5/1 ซึ่งประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับนี้มีใจความสำคัญเป็นการกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร หากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมได้รับการลงโทษตามกฎหมาย

²³ "Tobacco taxes and prices," https://apps.who.int/tobacco/global_report/2017/appendix-en/index.html, accessed March 18, 2021.

²⁴ อรรถพล มณีโชติ, "ปัญหากฎหมายในการมีบุหรี่ไฟฟ้าไว้ในครอบครอง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2562), 44.

ทั้งนี้ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวได้มีการนำโทษตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าพ.ศ. 2522 มาบังคับใช้ในกรณีที่มีการปฏิบัติฝ่าฝืนประกาศกระทรวงพาณิชย์ทั้งสองฉบับดังกล่าวโดยกำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนนั้นจะต้องมีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีหรือปรับเป็นเงิน 5 เท่าของราคาสินค้าหรือทั้งจำทั้งปรับ

4.1.2 ห้ามขายหรือให้บริการ

บุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ห้ามขายหรือให้บริการตามคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า “บารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี ไฟฟ้า” เป็นคำสั่งที่ออกมาเพื่อควบคุมการบริโภคบุหรีไฟฟ้า เนื่องจากมีการขายหรือให้บริการสินค้าประเภทบุหรีไฟฟ้ากันอย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับโดยเฉพาะในกลุ่มวัยรุ่น อีกทั้งยังมีการให้บริการตามสถานบันเทิงต่าง ๆ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้วเห็นว่าบุหรีไฟฟ้านั้นเป็นสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคจึงมีมติให้มีคำสั่งห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้าบุหรีไฟฟ้ารวมไปถึงน้ำยาสำหรับบุหรีไฟฟ้าโดยการประกาศคำสั่งนี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ทั้งนี้คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ 9/2558 ได้มีการนำเอาโทษตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคพ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่การฝ่าฝืนคำสั่งด้วย อย่างไรก็ตามจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าทั้งในส่วนของมาตรการห้ามส่งออกหรือนำเข้าและมาตรการห้ามขายหรือให้บริการมิได้มีการกำหนดความผิดในลักษณะของการมีบุหรีไฟฟ้าไว้ในครอบครองแต่อย่างใด ดังนั้น มาตรการในการควบคุมบุหรีไฟฟ้าดังกล่าวจึงยังเป็นมาตรการที่ขาดความครบถ้วนเนื่องจากการสั่งห้ามนำเข้า จำหน่าย และให้บริการแต่กลับไม่มีมาตรการและบทลงโทษเกี่ยวกับการห้ามครอบครองแต่อย่างใด

4.2 การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

4.2.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแบ่งออกเป็น 2 กรณีได้แก่ 1. กรณียาสูบที่ผลิตภายในประเทศให้ผู้ผลิตมีหน้าที่เสียภาษี โดยในปัจจุบันการผลิตบุหรีซิการ์และตุ๊กตาดูดบุหรี่โดยรัฐบาลไทยเพียงผู้เดียว²⁵ 2. กรณียาสูบนำเข้าให้ผู้นำเข้าของเข้ามีหน้าที่เสียภาษี²⁶

4.2.2 ฐานภาษี

ฐานภาษียาสูบตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตพ.ศ. 2560 แยกพิจารณาได้ 2 กรณีดังนี้

²⁵ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต 2560, มาตรา 164.

²⁶ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต 2560, มาตรา 4.

1. กรณีใช้ฐานภาษีตามสภาพ คิดตามปริมาณของยาสูบโดยบุหรี่ซิการ์แต่ละใช้หน่วยเป็นมวน ส่วนยาสูบชนิดอื่นเช่น ยาเคี้ยว ยาเส้น ใช้หน่วยเป็นกรัม
2. กรณีใช้ฐานตามมูลค่า คิดตามราคาของยาสูบ โดยทั้งยาสูบที่ผลิตในราชอาณาจักรและยาสูบที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรจะใช้ราคาขายปลีกแนะนำเป็นฐานภาษี

4.2.3 อัตราภาษี

อัตราภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากยาสูบนั้นได้กำหนดอัตราสูงสุดไว้ในพิกัดภาษีสรรพสามิต โดยกำหนดไว้ทั้งตามมูลค่าและตามปริมาณ โดยบุหรี่ซิการ์หรือบุหรี่ทั่วไปที่บริโภคอยู่ในปัจจุบันนั้นได้กำหนดอัตราภาษีออกเป็น 2 อัตรา โดยบุหรี่ปริมาณไม่เกินซองละ 60 บาท เสียภาษีร้อยละ 20 ส่วนบุหรี่ปริมาณเกินซองละ 60 บาท เสียภาษีร้อยละ 40

5. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศ

เนื้อหาส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศจำนวน 2 ประเทศได้แก่ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการศึกษาจะให้ความสำคัญกับส่วนของฐานภาษีและอัตราภาษีที่ใช้ในแต่ละประเทศเนื่องจากอาจนำมาปรับใช้กับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยในอนาคตได้

5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐคอนเนตทิคัต)

รัฐคอนเนตทิคัตนั้นไม่ได้กำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ประเภทยาสูบอย่างเช่น บุหรี่ทั่วไป แต่กำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็น “Electronic cigarette Products”²⁷ หรือผลิตภัณฑ์ประเภทบุหรี่ไฟฟ้าไว้โดยเฉพาะและมีการจัดเก็บภาษีแยกต่างหากออกจากภาษียาสูบอื่น ๆ โดยรัฐคอนเนตทิคัตมีหลักการในการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าดังนี้

5.1.1 ฐานภาษี

รัฐคอนเนตทิคัตเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าโดยใช้ฐานภาษีแบบผสมคือคิดทั้งฐานตามปริมาณและฐานตามมูลค่ารวมกัน โดยฐานภาษีตามปริมาณคิดจากปริมาณน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่ถูกบรรจุสำเร็จในตลับน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่ไม่สามารถเติมน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าเพื่อใช้ซ้ำได้อีกหรือที่เรียกอีกอย่างว่าหลอดบรรจุแบบระบบปิด (Closed System Cartridge) ส่วนฐานภาษีตามมูลค่าคือราคาขายส่งของผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าอื่น ๆ เช่น ตัวเครื่องบุหรี่ไฟฟ้า หลอดบรรจุน้ำยาและน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าชนิดใช้เติม²⁸ เป็นต้น

5.1.2 อัตราภาษี

กำหนดให้เก็บภาษีสรรพสามิตโดยใช้อัตราตามมูลค่าร้อยละ 10 ของราคาขายส่ง ส่วนอัตราตามปริมาณให้เก็บในอัตรา 40 เซ็นต์หรือประมาณ 13 บาทต่อน้ำยาในระบบปิด ปริมาตร 1 มิลลิลิตร²⁹

²⁷ House Bill No 7424, Public Act No.19-114, Section 351(a).

²⁸ House Bill No 7424, Public Act No.19-114, Section 351(b)(1)(A) – (B).

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

5.2 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ เริ่มมีการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าเป็นครั้งแรกในปีค.ศ. 2019 โดยได้มีการสร้างหมวดภาษีสรรพสามิตใหม่สำหรับสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์สูบบุหรี่โคตินโดยใช้ไอ (Vaping Product)³⁰ หรือบุหรี่ไฟฟ้าโดยมีหลักการในการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้านี้

5.2.1 ฐานภาษี

ประเทศฟิลิปปินส์มีการใช้ฐานภาษีแบบเดียวคือฐานตามปริมาณ³¹ โดยคิดจากปริมาณของน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า ทั้งนี้ไม่ว่าน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าดังกล่าวจะบรรจุอยู่ในตลับบรรจุรูปแบบใดก็ตาม สำหรับปริมาณของน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าจะมีการกำหนดฐานภาษีเป็นช่วงของปริมาณคือ ปริมาณ 0.1-10 มิลลิลิตรแรก ปริมาณ 10.01-20 มิลลิลิตร ปริมาณ 20.01-30 มิลลิลิตร เป็นต้น

5.2.2 อัตราภาษี

อัตราภาษีที่เรียกเก็บจะขึ้นอยู่กับช่วงของปริมาณน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่มีอยู่ในตลับบรรจุน้ำยา คือ ปริมาณ 0-10 มิลลิลิตรแรกจะต้องเสียภาษีในอัตราสิบเปอร์เซ็นต์ ปริมาณระหว่าง 10.01-20 มิลลิลิตรเสียภาษีในอัตรายี่สิบเปอร์เซ็นต์ โดยบวกเพิ่มอีกสิบเปอร์เซ็นต์สำหรับทุก ๆ 10 มิลลิลิตรที่เพิ่มขึ้น³² โดยจะเห็นได้ว่าปริมาณน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละขั้นนั้นไม่ได้ส่งผลให้อัตราภาษีเพิ่มขึ้นในอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ จำนวนภาษีที่ต้องจ่ายในแต่ละขั้นนั้นมีอัตราการเพิ่มขึ้นแบบคงตัวในทุก ๆ ขั้นนั่นเอง

6. ปัญหาการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย

ประเทศไทยมีปัญหาในจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าบุหรี่ไฟฟ้าแบ่งเป็น 3 ปัญหาใหญ่ ๆ ดังนี้

6.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบุหรี่ไฟฟ้า

การที่บุหรี่ไฟฟ้าถือเป็นสินค้าผิดกฎหมายในประเทศไทยนั้นก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญ 5 ประการมีรายละเอียดดังนี้

1. ก่อให้เกิดการเติบโตของตลาดบุหรี่ไฟฟ้าใต้ดิน ปัจจุบันตลาดการซื้อขายบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยมีมูลค่าสูงถึง 6,000 ล้านบาทต่อปีและมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว สาเหตุสำคัญประการหนึ่งย่อมเป็นผลมาจากการที่บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าผิดกฎหมายทำให้การซื้อขายบุหรี่ไฟฟ้าย่อมไม่สามารถกระทำได้เฉกเช่นการซื้อขายบุหรี่แบบปกติทั่วไปเนื่องจากถือเป็นความผิดและมีบทลงโทษตามกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการแบนบุหรี่ไฟฟ้าเป็นการส่งเสริมให้เกิดการซื้อขายบุหรี่ไฟฟ้าในตลาดผิดกฎหมายมากขึ้น

³⁰ Philip Gambaccini, "Congress approves vapor products taxes in the Philippines,"

<https://vaporproductstax.com/congress-approves-vapor-products-taxes-in-the-philippines/>, accessed May 22, 2020.

³¹ Republic Act No.11346, Section 144 (C).

³² เรื่องเดียวกัน.

2. ก่อให้เกิดการขาดรายได้ทางภาษี เนื่องจากบุงหรีไฟฟ้ามีสถานะเป็นสินค้าผิดกฎหมายจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายที่จะเรียกเก็บภาษีใด ๆ ได้ มูลค่าของตลาดบุงหรีไฟฟ้าได้ดินซึ่งคิดเป็นหลายพันล้านบาทต่อปีนั้นรัฐกลับไม่สามารถจัดเก็บได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐขาดรายได้ทางภาษีอันพึงจะได้รับจากผลิตภัณฑ์บุงหรีไฟฟ้าซึ่งเป็นสินค้าที่ควรต้องจัดเก็บภาษีตามหลักแนวคิดของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

3. รัฐไม่สามารถควบคุมการเข้าถึงของเยาวชนได้ จากการสำรวจการบริโภคยาสูบของเยาวชนไทยอายุ 13-15 ในปีพ.ศ. 2558 พบว่า เยาวชนชายสูบบุหรี่ไฟฟ้าร้อยละ 4.7 และเยาวชนหญิงสูบบุหรี่ไฟฟ้าร้อยละ 1.9 ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และจากการสำรวจเว็บไซต์ซื้อขายบุงหรีออนไลน์พบว่าเยาวชนสามารถสั่งซื้อบุงหรีไฟฟ้าจากอินเทอร์เน็ตเองได้ถึงร้อยละ 91 เนื่องจากไม่มีการดูแลตามอายุตามที่กฎหมายกำหนด³³ การกำหนดให้บุงหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามจึงไม่สามารถขจัดปัญหาการดำเนินธุรกิจจำหน่ายบุงหรีไฟฟ้าทางอินเทอร์เน็ตได้ ทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมเข้าถึงของเยาวชนได้อย่างแท้จริง

4. ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะนำมาบังคับใช้แก่กรณีการมีบุงหรีไฟฟ้าไว้ในครอบครอง เมื่อมีการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นจะต้องนำเอาความผิดฐานอื่นอันเกี่ยวข้องกับบุงหรีไฟฟ้ามาปรับใช้แทน ซึ่งแม้บทบัญญัติที่นำมาบังคับใช้แทนจะมีวัตถุประสงค์กระทำความผิดเป็นบุงหรีไฟฟ้า แต่ลักษณะและเจตนาในการกระทำความผิดนั้นไม่ใช่อย่างเดียวกัน

จากผลกระทบสี่ประการที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่านโยบายควบคุมบุงหรีไฟฟ้าในปัจจุบันไม่สามารถแก้ปัญหาบุงหรีไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังส่งผลกระทบต่อด้านลบหลายประการ หากประเทศไทยยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงนโยบายการควบคุมบุงหรีไฟฟ้าดังกล่าวย่อมส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถเข้ามาดูแลควบคุมได้อย่างเป็นรูปธรรม

6.2 ปัญหานิยามคำว่ายาสูบที่ขาดความครอบคลุม

ปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีจากสินค้ายาสูบยังมีข้อจำกัดกล่าวคือ ไม่สามารถนำมาใช้บังคับเรียกเก็บภาษีจากบุงหรีไฟฟ้าได้ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 159 ซึ่งเป็นบทบัญญัตินิยามของคำว่า “ยาสูบ” ยังมีความหมายที่ไม่ครอบคลุมถึงสินค้าประเภทบุงหรีไฟฟ้า ทำให้บุงหรีไฟฟ้าไม่ถือเป็นสินค้าประเภทยาสูบตามคำนิยามที่ได้กำหนด และย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเรียกเก็บภาษีจากบุงหรีไฟฟ้าได้เช่นเดียวกับบุงหรีทั่วไป ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านทางการคลังและด้านการบริโภคของประชาชนดังนี้

1. รัฐขาดรายได้ทางภาษี ตลาดบุงหรีไฟฟ้ามีมูลค่ากว่าหลายพันล้านบาทต่อปี แต่จำนวนเงินดังกล่าวกลับมิได้รับการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตแต่อย่างใด เหตุดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิด

³³ นรา เทียมคลี, ปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์ และชรูณี พิชญกุลมงคล, “การสำรวจการขายบุงหรีออนไลน์ในประเทศไทย,” วารสารสาธารณสุขศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล 42, ฉ.3 (2555): 32-33.

การขาดรายได้ของรัฐ เนื่องจากมีได้นำรายได้จากการซื้อขายบุหรี่ไฟฟ้ามารวมเป็นฐานในการคำนวณภาษียาสูบ

2. รัฐไม่สามารถควบคุมการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าของประชาชนได้ เมื่อไม่มีการจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าแล้ว รัฐย่อมไม่สามารถใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกราคาเพื่อลดปริมาณการบริโภค ทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้บุหรี่ไฟฟ้าในตลาดผิดกฎหมายอาจเป็นสินค้าที่มีคุณภาพต่ำเนื่องจากเป็นสินค้าที่ปราศจากการควบคุมคุณภาพโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่าล้วนมีการให้คำนิยามของสินค้าประเภทบุหรี่ไฟฟ้าไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดนิยามของคำว่าบุหรี่ไฟฟ้าไว้ดังนี้ “any liquid solution or gel which contains nicotine that transforms into an aerosol without combustion through the employment of a mechanical heating element, battery or circuit that can be used to heat such solution or gel...”³⁴ เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศกับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตของไทยแล้วจึงมีความแตกต่างกันเนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตไม่มีการกล่าวถึงหรือให้คำนิยามที่มีความหมายครอบคลุมถึงบุหรี่ไฟฟ้าอันจะทำให้สามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าดังกล่าวได้แต่อย่างไร

6.3 ปัญหาฐานภาษียาสูบที่ไม่เหมาะสม

ปัจจุบันประเทศไทยเก็บภาษียาสูบทั้งจากฐานตามมูลค่าและฐานตามปริมาณ ซึ่งการจัดเก็บภาษีตามมูลค่านั้นไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของรัฐในปัจจุบันที่มุ่งควบคุมการบริโภคเป็นหลัก เนื่องจากฐานภาษีตามมูลค่าถือมูลค่าของสินค้าเป็นฐานในการคำนวณภาษีโดยไม่ได้คำนึงถึงปริมาณการบริโภคนอกจากความไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐแล้วการเก็บภาษีตามมูลค่ายังส่งผลกระทบต่อหลายประการดังนี้

1. เปิดช่องว่างให้บุหรี่ต่างประเทศลดราคาลงเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่า ภาษีสรรพสามิตตามมูลค่าก่อให้เกิดปัญหาในกรณีสินค้านำเข้า กล่าวคือมีการแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริงโดยบุหรี่ยี่ห้อต่างประเทศมีการลดราคาลงเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่า ปัจจุบันมีบุหรี่ต่างประเทศ 3 ยี่ห้อที่มีการปรับราคาได้แก่³⁵ L&M วินสตัน และคาเมล โดยทุกยี่ห้อลดราคาเฉลี่ย 60 บาทเท่ากันทั้งนี้เพื่อให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 20 แทนที่จะเป็นร้อยละ 40 ของราคาขายปลีกแนะนำซึ่งถือเป็นการหลีกเลี่ยงภาษีอย่างหนึ่ง ในทางกลับกันหากมีการจัดเก็บภาษียาสูบโดยใช้ฐานตามปริมาณแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการหลีกเลี่ยงภาษีดังกล่าว

³⁴ Republic Act No.11346, Section 5.

³⁵ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง, รายงานผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตพ.ศ.2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, (กรุงเทพฯ: โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง, 2560), 2.

2. ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริโภคของประชาชน การจัดเก็บภาษีโดยใช้ฐานตามมูลค่านั้นไม่ทำให้การบริโภคยาสูบลดน้อยลงจากเดิม ในทางกลับกันทำให้แนวโน้มการบริโภคยาสูบสูงขึ้นและยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมในการบริโภค กล่าวคือ ทำให้ผู้สูบเปลี่ยนไปบริโภคบุหรี่ราคาถูกรหรือยาเส้นแทนบุหรี่ราคาแพงเพื่อทดแทนสินค้าเดิมที่เคยใช้เนื่องจากภาษีสูงขึ้น การเก็บภาษีโดยใช้ราคาสินค้าเป็นฐานภาษีจึงเปรียบเสมือนการลดโทษสินค้าคุณภาพสูงที่มีราคาแพง นอกจากนี้ยังส่งผลให้ผู้บริโภคหันไปใช้ยาสูบผิดกฎหมายมากขึ้น เนื่องจากยาสูบผิดกฎหมายมีราคาถูกกว่าถึงเท่าตัว

จากพฤติกรรมกรรมการบริโภคข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าไม่ใช่รูปแบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและตอบเจตน์เนื่องจากไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบที่มุ่งควบคุมการบริโภคได้แต่อย่างใด

3. ไม่สะท้อนผลกระทบต่อสุขภาพภายนอกอันมีผลมาจากการบริโภคยาสูบ ยาสูบเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของผู้บริโภคเองและก่อให้เกิดต้นทุนสังคมทำให้รัฐต้องให้บริการและเสียค่าใช้จ่ายในด้านการรักษาพยาบาล การจัดเก็บภาษียาสูบตามมูลค่านั้นไม่สะท้อนกับผลกระทบต่ออันมีผลมีจากการบริโภคยาสูบ เนื่องจากการเก็บภาษีตามมูลค่าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐที่มุ่งจำกัดหรือลดการบริโภคยาสูบเป็นสำคัญ กล่าวคือ ปริมาณยาสูบที่บริโภคทำให้เกิดต้นทุนต่อสังคม ยิ่งบริโภคมากขึ้นเท่าใดก็ย่อมก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคมมากขึ้นไปด้วยเช่น ดังนั้นหากมีการบริโภคมามากก็ควรเสียภาษีมากและหากบริโภคน้อยก็ควรเสียภาษีน้อย แต่ระบบภาษีในปัจจุบันยังคงใช้ราคาสินค้าเป็นฐานในการคำนวณภาษีซึ่งไม่สะท้อนกับผลกระทบต่ออันเกิดจากการบริโภคยาสูบ ดังนั้น การใช้ฐานภาษีตามปริมาณหรือจำนวนบุหรี่จึงเป็นฐานที่มีความเหมาะสมกว่าเนื่องจากการจัดเก็บภาษีควรคำนึงปริมาณยาสูบเป็นสำคัญไม่ใช่คำนึงถึงราคาของยาสูบ ทั้งนี้ยังเป็นการเก็บภาษีที่มีความยุติธรรมเพราะเป็นการระบู่ถึง “อันตราย” ของสินค้าโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนการผลิต เนื่องจากภาษีสรรพสามิตถูกออกแบบมาเพื่อให้สะท้อนผลกระทบต่ออันลบ ดังนั้น การคำนวณภาษีสรรพสามิตจึงไม่ควรคำนึงถึงปัจจัยอื่นอีก

จากปัญหาดังที่ได้กล่าวไป หากประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีตามปริมาณแต่เพียงอย่างเดียวหรือให้ความสำคัญกับสัดส่วนฐานตามปริมาณมากกว่าฐานตามมูลค่าย่อมทำให้การจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐและปราศจากปัญหาผลกระทบดังกล่าวข้างต้น ซึ่งการจัดเก็บภาษีตามปริมาณนั้นควรนำมาใช้บังคับแก่ทั้งบุหรี่ไฟฟ้าและยาสูบทั่วไป สำหรับสินค้าประเภทบุหรี่ไฟฟ้าซึ่งประเทศไทยไม่เคยมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตมาก่อน รัฐอาจนำแนวทางในการจัดเก็บจากกฎหมายต่างประเทศมาเป็นต้นแบบในการบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อจัดเก็บภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าได้

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมาเกิดความนิยมในการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าอย่างแพร่หลายทั่วโลกรวมถึงประเทศไทยเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บุหรี่ไฟฟ้ามีผู้บริโภคนั้นเนื่องมาจาก

เหตุผลทางด้านสุขภาพซึ่งปัจจุบันมีงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์มารองรับจำนวนมากถึงความปลอดภัยที่มีมากกว่าบุหรี่ธรรมดา การมีฐานผู้บริโภคจำนวนมากนี้ทำให้ตลาดบุหรี่ไฟฟ้าทั่วโลกมีมูลค่ามหาศาลและมีอัตราการเติบโตแบบทวีคูณ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าทั้งในประเทศไทยต่างประเทศ พบว่ากฎหมายของประเทศไทยเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าว โดยสามารถแบ่งปัญหาทางกฎหมายที่พบได้ 3 ปัญหาใหญ่ๆดังที่ได้กล่าวไปแล้วคือ ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบุหรี่ไฟฟ้า ปัญหาปริมาณค่าว่ายาสูบที่ขาดความครอบคลุม และปัญหาฐานภาษียาสูบที่ไม่เหมาะสม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยอาจใช้แนวทางต่อไปนี้

1. เปลี่ยนบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าควบคุม ที่มาของหลักการและเหตุผลของข้อบังคับที่ออกโดยกระทรวงพาณิชย์นั้น ควรอยู่บนพื้นฐานที่มีการพิสูจน์และรับรองแล้วทางวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ บุหรี่ไฟฟ้าแม้เป็นผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพแต่ข้อมูลวิจัยและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์จำนวนมากยืนยันว่าบุหรี่ไฟฟ้าเป็นอันตรายน้อยกว่า การประกาศให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามจึงขัดแย้งกับหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในปัจจุบัน ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าควบคุมถูกต้องตามกฎหมาย โดยจะต้องมีกฎหมายมารองรับเพื่อการจัดเก็บภาษีตลอดจนควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าอย่างเหมาะสม อันยอมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สูบบุหรี่มีทางเลือกที่ปลอดภัยกว่าสำหรับตนเองและคนรอบข้าง ในขณะที่รัฐบาลก็สามารถควบคุมการบริโภคบุหรี่ไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. แก้ไขนิยามคำว่ายาสูบให้มีความครอบคลุม ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตพ.ศ. 2560 มาตรา 159 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดค่านิยามของคำว่ายาสูบ ให้มีความหมายที่ครอบคลุมถึงสินค้าประเภทบุหรี่ไฟฟ้าเพื่อให้รัฐสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากบุหรี่ไฟฟ้าได้ โดยให้นำพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ซึ่งได้ให้นิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ที่มีความหมายครอบคลุมถึงบุหรี่ไฟฟ้ามาเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนนิยามคำว่ายาสูบใหม่ โดยเห็นควรกำหนดค่านิยามใหม่ดังนี้

จากค่านิยามเดิมซึ่งกำหนดให้ “ยาสูบ” หมายความว่า “บุหรี่ยิกาแรต บุหรี่ยีการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุง ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ปรับเปลี่ยนค่านิยามใหม่เป็น “ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ยิกาแรต บุหรี่ยีการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุง ยาเคี้ยว หรือผลิตภัณฑ์ที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบและให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากข้างต้นจะเห็นว่าคำนิยามใหม่มีการเพิ่มเติมข้อความบางส่วน คือ “...หรือผลิตภัณฑ์ที่มีนิโคตินเป็นส่วนประกอบ” เพื่อให้คำนิยามใหม่ดังกล่าวสามารถใช้อุดช่องว่างผลิตภัณฑ์ยาสูบในรูปแบบของบุหรี่ไฟฟ้าได้

3. การปรับปรุงแก้ไขฐานภาษียาสูบ การจัดเก็บภาษีตามมูลค่านั้นก่อให้เกิดปัญหาหลายประการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จึงควรมีการออกแบบระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ โดยสมควรมีการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตพ.ศ. 2560 ในส่วนของบัญชีภัทอัตรภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติตอนที่ 14 ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดอัตรภาษีของสินค้าประเภทยาสูบไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบเป็นรูปแบบตามปริมาณหรือต่อหน่วยภาษีเป็นหลัก ในส่วนของการคิดภาษีตามมูลค่าให้ยังคงวิธีการคิดภาษีโดยวิธีนี้ไว้ โดยให้กำหนดฐานภาษีหรือมูลค่าเริ่มต้นของสินค้าที่ต้องเสียภาษีให้สูงกว่าราคาสินค้าทั่วไปในท้องตลาดเพื่อควบคุมสินค้าที่มีราคาสูง

หากมีการคิดภาษีจากบุหรี่ไฟฟ้าตามที่คุณเขียนแนะนำแล้วการจัดเก็บภาษีย่อมเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี และยังเป็นไปตามหลักความแน่นอน หลักความประหยัด และหลักประสิทธิภาพอันเป็นลักษณะของภาษีอากรที่ดี

บรรณานุกรม

- จารุวรรณ เกษมทรัพย์. “บุหรี่ไฟฟ้าในมิติของสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย กฎหมายและเศรษฐกิจในประเทศไทย.” *Kasem Bundit Journal*, ฉ.2 (2562): 93.
- จิตธาดา ธนะโสภณ. “ภาษีสรรพสามิต: วิเคราะห์แนวคิดและหลักการการจัดเก็บในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545.
- ชลธาร วิศรุตวงศ์. *การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการสูบบุหรี่ซีกาเรต*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ, 2550.
- ธีรพล ทิพย์พยอม, และปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์. “บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์.” *วารสารสาธารณสุขศาสตร์* 44, ฉ.3 (2557): 313.
- นรา เทียมคลี, ปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์, และชรูณี พิชญกุลมงคล. “การสำรวจการขายบุหรี่ออนไลน์ในประเทศไทย.” *วารสารสาธารณสุขศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล* 42, ฉ.3 (2555): 32-33.
- นิราภัทร ชาตธานี. “กระบวนการระงับข้อพิพาททางภาษีสรรพสามิตโดยฝ่ายปกครอง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- พิชญ์เนตร เรชะวิชัยดิษฐ์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- พีรเดช เดชคุ้ม. “การจัดเก็บภาษีการบริโภคจากอาหารและเครื่องดื่มที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง. *รายงานผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง, 2560.
- อนุกุล มะโนทน, สมคิด จูหว่า, และรุ่ง วงศ์วัฒน์. *การบริโภคยาสูบและการสูบบุหรี่มือสองในกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวในบริบทนโยบายการควบคุมยาสูบไทย : กลุ่มแรงงานย้ายถิ่นชั่วคราวรับจ้างตัดอ้อย จังหวัดสุโขทัย*. (รายงานการวิจัย). ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ. 2553, 8.
- อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์, และมานา ปัจฉิมนันท์. “การศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบของนโยบาย การเพิ่มอัตราภาษี สรรพสามิตยาเส้น Study on the Suitability and Impact of the Policy of Increasing Excise Tax on Rolling Tobacco.” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, (2563): 116.
- อรรถพล มณีโชติ. “ปัญหากฎหมายในกรณีการมีบุหรี่ไฟฟ้าไว้ในครอบครอง.” สาระนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2562.

- เอกลักษณ์ วิสัยหงส์. “มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตและภาษีศุลกากรเพื่อส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.
- ไอรวิณ ทองอร่าม. “ปัญหาการกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีสรรพสามิตสินค้าบุหรี่ปั้วเพื่อควบคุมการบริโภค.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- ALLWELLHEALTHCARE. “วิธีเลิกบุหรี่ด้วยตัวเองง่ายๆ ให้เห็นผล แบบไม่กลับไปสูบบุหรี่อีก.” 2563. <https://allwellhealthcare.com/cigarette/>. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2564.
- Facts & Factors. “Global E-Cigarette Market Share Will Reach USD 45 Billion by 2026: Facts & Factors.” 2021. <https://www.globenewswire.com/news-release/2021/01/04/2152687/0/en/Global-E-Cigarette-Market-Share-Will-Reach-USD-45-Billion-by-2026-Facts-Factors.html>. accessed March 3, 2021.
- Hajek P, and McRobbie H. *E-cigarettes: an evidence update A report commissioned by Public Health*. England: PHE publications, 2015.
- Jorn Britton. *Public Health England*. England: PHE publication, 2014.
- Lorraine Martin, and James Rehill. “Here Are All The Valid Health Reasons Why So Many Countries Are Banning Vapes.” 2019. <https://www.sciencealert.com/more-and-more-countries-are-banning-e-cigarettes>. accessed November 14, 2020.
- Neal L. Benowitz. “Safety of Nicotine in Smokers With Hypertension.” *American Journal of Hypertension* 14, No.7 (July 2001): 731.
- Philip Gambaccini. “Congress approves vapor products taxes in the Philippines.” 2019. <https://vaporproductstax.com/congress-approves-vapor-products-taxes-in-the-philippines/>. accessed May 22, 2020.
- “Tobacco taxes and prices.” 2017. https://apps.who.int/tobacco/global_report/2017/appendix-ix/en/index.html. accessed March 18, 2021.

