

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต จากผลิตภัณฑ์ยาสูบ

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ยาสูบมีอยู่ในเกือบทุกประเทศ ซึ่งแนวคิดและระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความเป็นมาและนโยบายภาษีของประเทศนั้นๆ สำหรับประเทศไทยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ยาสูบใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 โดยแนวคิดในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบของไทยในระยะเริ่มแรก มีวัตถุประสงค์ด้านรายได้ และเพื่อควบคุมกระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐานเป็นสำคัญ แต่ปัจจุบันแนวคิดในการจัดเก็บภาษียาสูบได้เปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลตระหนักดีว่าค่าใช้จ่ายด้านสังคมและด้านสาธารณสุขที่ต้องจ่ายไปกับการบริโภคยาสูบของประชาชนนั้นมีมากกว่าจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้จากยาสูบ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในปัจจุบันจึงมีวัตถุประสงค์ด้านสาธารณสุขและสังคมเข้ามาประกอบด้วย

ประเทศสมาชิกองค์การอนามัยโลก ภายใต้ธรรมนูญองค์การอนามัยโลก รวมถึงประเทศไทย จึงได้ร่วมกันพัฒนารอบอนุสัญญาองค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (WHO: FCTC) ขึ้นด้วยความเชื่อที่ว่า FCTC จะเป็นปัจจัยเสริมของประเทศต่างๆทั่วโลกในการควบคุมการบริโภคยาสูบอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อที่จะคุ้มครองมนุษย์ในยุคปัจจุบันและในอนาคตให้ปลอดภัยจากผลร้ายของการบริโภคยาสูบและการสูดดมควันจากยาสูบไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อด้านสุขภาพ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านเศรษฐกิจ โดยจัดให้มีกรอบมาตรการในการควบคุมยาสูบซึ่งภาคีสมาชิกจะใช้มาตรการต่างๆทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ เพื่อที่จะลดการแพร่ขยายของการใช้ยาสูบและการสูดดมควันยาสูบให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและอยู่ในระดับที่สูง มาตรการต่างๆที่ FCTC กำหนดให้ภาคีสมาชิกนำไปอนุวัติใช้เพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบมีอยู่หลายมาตรการ แต่ในบรรดามาตรการต่างๆเหล่านั้น มาตรการทางภาษีและมาตรการด้านราคาถือเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดในการควบคุมการบริโภคยาสูบให้ได้ผล

สำหรับประเทศไทยการจัดเก็บภาษียาสูบอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานถึงกว่า 40 ปีแล้ว รูปแบบการจัดเก็บภาษีตามกฎหมาย

ดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในอดีต ซึ่งมีได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ด้านสาธารณสุขและสังคมมากนัก อีกทั้งปัจจุบันสภาพการณ์เกี่ยวกับยาสูบได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้การจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ไม่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการอำนวยความสะดวกแก่รัฐและในด้านการควบคุมการบริโภคยาสูบ

การศึกษานี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ในส่วนที่ทำให้การจัดเก็บภาษียาสูบไม่มีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบ โดยในการศึกษาจะทำการศึกษาปัญหาการจัดเก็บภาษียาสูบของไทยตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เปรียบเทียบกับกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษียาสูบของต่างประเทศ และมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายภาษีตามที่กำหนดไว้ใน FCTC โดยจากการศึกษาพบว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ยาสูบตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโครงสร้างภาษียาสูบในประเทศไทย

โครงสร้างอัตราภาษียาสูบของประเทศไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 กำหนดให้ใช้โครงสร้างอัตราภาษีแบบผสม กล่าวคือ ใช้ทั้งอัตราภาษีตามมูลค่าและอัตราภาษีตามสภาพ (ตามปริมาณ) แล้วแต่อย่างใดจะคำนวณได้เป็นเงินมากกว่ากัน กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษียาสูบได้ไม่เกินอัตราตามที่กำหนดไว้ ปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศกำหนดให้บุหรี่ซิการ์เรตใช้อัตราภาษีตามมูลค่าเพียงอย่างเดียว ส่วนผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นใช้อัตราภาษีแบบผสมระหว่างอัตราตามสภาพ (ตามปริมาณ) และอัตราตามมูลค่า โดยให้เสียภาษีในอัตราที่คิดเป็นเงินได้สูงกว่า¹ การกำหนดฐานภาษีถ้าเป็นบุหรี่ซิการ์เรตจะกำหนดฐานภาษีโดยถือเอาราคาขาย ณ โรงงานอุตสาหกรรมยาสูบ (กรณีบุหรีซิการ์เรตผลิตในราชอาณาจักร) หรือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. (กรณีบุหรีซิการ์เรตนำเข้า)เป็นฐานภาษี ส่วนผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นซึ่งกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีแบบผสมใช้ทั้งอัตราภาษีตามมูลค่าและตามสภาพ หากเป็นฐานภาษีตามมูลค่าจะใช้ราคาขาย ณ โรงงานอุตสาหกรรมยาสูบ และราคาซี.ไอ.เอฟ.เป็นฐานในการคำนวณภาษี กรณีใช้อัตราภาษีตามสภาพจะใช้น้ำหนัก(กรัม)ของยาสูบเป็นฐานในการคำนวณภาษี

ในการกำหนดมูลค่าฐานภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผลิตในราชอาณาจักรกฎหมายให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดมูลค่าของยาเส้นและยาสูบที่ผลิตในราชอาณาจักร เพื่อถือเป็นเกณฑ์

¹ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509. มาตรา 5 ทวิ.

ในการคำนวณค่าแสดมปียาสูบได้² กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบต้องแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาขายยาเส้นหรือยาสูบต่ออธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายตามแบบและภายในระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด แต่ผลิตภัณฑ์ยาสูบนำเข้า กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาขายยาเส้นหรือยาสูบแต่อย่างใด ผู้นำเข้ามีหน้าที่เพียงสำแดงราคา ซี.ไอ.เอฟ. ตามกฎหมายศุลกากรในขั้นตอนนำเข้าเท่านั้น

โครงสร้างอัตราภาษียาสูบของไทยในปัจจุบันเป็นการออกแบบ โครงสร้าง โดยอาศัยรูปแบบของการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบในอดีต ปัจจุบันรูปแบบการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้โครงสร้างตลาดยาสูบภายในประเทศมีความซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้การบริหารจัดการเก็บภาษียาสูบมีความยุ่งยากตามไปด้วย การกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีตามมูลค่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทำให้การเก็บภาษียาสูบไม่มีประสิทธิภาพ

กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารกำหนดราคา ณ โรงงานอุตสาหกรรมยาสูบอันเป็นฐานในการคำนวณภาษีสรรพสามิต การที่กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกำหนดราคาจำหน่ายยาสูบได้เองโดยทำเป็นกฎกระทรวง ไม่ต้องตราเป็นกฎหมายผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้มีปัญหาว่าการกำหนดฐานภาษีในลักษณะดังกล่าวอาจขัดกับหลักความยินยอมทางภาษี ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ระบบภาษีจะต้องถูกกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น การกำหนดโครงสร้างกฎหมายภาษีอากรต้องตราเป็นกฎหมาย(พระราชบัญญัติ) ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดวิธีการบังคับใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปที่จำเป็นเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายภาษีอากรแต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากร ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญของหลายๆประเทศ³ สำหรับประเทศไทยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แม้มิได้บัญญัติไว้ชัดเจนเช่นอย่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศว่าในการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และวิธีการจัดเก็บภาษีต้องตราเป็นกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว สามารถตีความได้ว่าการจัดตั้ง ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนหรือวางระเบียบ การบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากรเกี่ยวกับการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี และการจัดเก็บภาษีต้องเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่สามารถกำหนดบทบัญญัติกฎหมาย เว้นแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจกระทำได้ เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

จากหลักการที่กล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 มาตรา 5 ตี

² พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509. มาตรา 5 ตี.

³ สุกัลยชัย พินิจภูวดล. (2547). *คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 77-80.

ซึ่งให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจในการกำหนดราคาขายสุบที่ผลิตในราชอาณาจักรเป็นฐานในการคำนวณภาษีสรรพสามิตยาสูบแล้ว ยังให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดฐานภาษีอันเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักความยินยอมทางภาษีดังที่กล่าวข้างต้น

นอกจากนี้การกำหนดราคาขายเส้นหรือยาสูบที่ผลิตในราชอาณาจักรเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ยังกำหนดหน้าที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบต้องแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาขายยาเส้นหรือยาสูบต่ออธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย เพื่อใช้ในการกำหนดราคาขายเส้นหรือยาสูบ แต่เมื่อพิจารณากรณีฐานภาษีสำหรับยาเส้นหรือยาสูบนำเข้า ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้ราคา ซี.ไอ.เอฟ. เป็นฐานในการคำนวณภาษีแล้ว จะเห็นว่า กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้นำเข้าต้องแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาขายเส้นหรือยาสูบแต่อย่างใด ข้อกำหนดที่แตกต่างกันเกี่ยวกับยาสูบดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางภาษีของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบในประเทศและนำเข้า นอกจากนี้การที่กรมสรรพสามิตไม่มีอำนาจกำหนดราคาขายสุบนำเข้าได้ ยังทำให้การเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากราคา ซี.ไอ.เอฟ. ที่ผู้นำเข้าต้องแจ้งขณะนำเข้าจะมีผลต่อภาระภาษี หากผู้นำเข้าแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริงจะทำให้ภาระภาษีที่ต้องชำระมีจำนวนลดต่ำลงไปด้วย เมื่อกฎหมายมิได้ให้อำนาจกรมสรรพสามิตซึ่งเป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยตรงและมีความเชี่ยวชาญสามารถพิจารณาตรวจสอบการแจ้งราคาขายสุบมีอำนาจตรวจสอบการแจ้งราคาได้ด้วยแล้ว จึงส่งผลให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากยาสูบนำเข้าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การกำหนดมูลค่าฐานภาษีโดยใช้ฐานราคา ณ โรงงานอุตสาหกรรมยาสูบและราคา ซี.ไอ.เอฟ. มีความยุ่งยากซับซ้อนในการกำหนดมูลค่าฐานภาษีมากและเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีใช้ดุลพินิจในการกำหนดฐานภาษีเป็นอย่างมาก ทำให้ฐานภาษีมีความไม่แน่นอน ก่อให้เกิดภาระในการจัดเก็บภาษีทั้งในส่วนของหน่วยงานจัดเก็บภาษีและภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้เสียภาษีมากขึ้นกว่าปกติ การกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีตามมูลค่าโดยใช้ราคาซี.ไอ.เอฟ. เป็นฐานในการคำนวณภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบนำเข้า ส่งผลให้ผู้นำเข้าใช้มาตรการต่างๆทำให้ราคาซี.ไอ.เอฟ. ลดต่ำลงเพื่อประโยชน์ในด้านภาษี เช่นผู้นำเข้าอาจใช้วิธีแจ้งราคาซี.ไอ.เอฟ.ต่ำกว่าความเป็นจริง หรือใช้วิธีการถ่ายโอนราคาระหว่างผู้ผลิตและจำหน่ายหรือผู้นำเข้าซึ่งมีความสัมพันธ์กัน มาตรการต่างๆดังกล่าวส่งผลให้ราคาซี.ไอ.เอฟ.ต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้ภาระภาษีที่ผู้นำเข้าจะต้องชำระลดต่ำลงไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่เป็นปัญหาตามข่าวในสื่อ ดังนี้

“สุรา-ยาสูบ ถือเป็นสินค้าบาปที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างมีนโยบายไม่สนับสนุนการบริโภค จึงมีความพยายามใช้มาตรการภาษีเป็นตัวสกัด หรือลดการบริโภคมาโดยตลอด ล่าสุดคณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเห็นชอบการแก้ไขพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ยาสูบ ตามข้อเสนอของ

กระทรวงการคลัง แต่การแก้ไขร่างพ.ร.บ.ยาสูบต้องใช้เวลา โดยเฉพาะการผ่านกระบวนการของรัฐสภา ขณะที่รัฐบาลกำลังนับถอยหลังยุบสภา ซึ่งนายมัน พิชโนทัย รมช.คลัง ในฐานะที่กำกับดูแลกรมสรรพสามิต ก็ยอมรับว่าคงนำเข้าสู่สภาไม่ทันรัฐบาลนี้ ก็ได้แต่คาดหวังว่ารัฐบาลใหม่จะมาสานต่อ เพราะการแก้ไขกฎหมายยาสูบถือมีความจำเป็น⁴

ก่อนหน้านี้เคยมีผู้เสนอให้ออกเป็น พ.ร.ก. เพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยเร็วและยังช่วยแก้ปัญหาการกักตุนบุหรี่หรือปรับราคาใหม่ แต่นายกรณ์ จาติกวณิช รมว.คลัง มองว่าการแก้ไข พ.ร.บ.ยาสูบถือเป็นเรื่องใหญ่ ไม่ควรเร่งออกเป็น พ.ร.ก. เพราะอาจถูกมองเป็นการทิ้งทวนของรัฐบาล แนวคิดการออกกฎหมายเร่งด่วนจึงมีอันพับไป แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่ารัฐบาลใหม่ที่เข้ามาจะผลักดันต่อ ดังนั้น หากใครกักตุนบุหรี่ไว้รอขายหลังมีการปรับราคาใหม่คงต้องคิดดูให้ดี เพราะอย่างน้อยก็ไม่น่าจะต่ำกว่า 6 เดือน ขณะที่บุหรี่เก็บไว้นานเกินไปก็จะเสื่อมคุณภาพ⁵

ชำแหละ โครงสร้างภาษียาสูบ

สำหรับการแนวคิดการแก้ไข พ.ร.บ.ยาสูบ ที่ใช้มานานตั้งแต่ปี 2509 ที่คิดอัตราภาษีตามมูลค่าและการคิดอัตราภาษีตามปริมาณ หรือเรียกว่าระบบ 2 เลือก 1 (ระบบไหนได้ภาษีมากกว่าก็เลือกเก็บระบบนั้น) แต่ที่ผ่านมามีไทยจะเน้นไปทางใช้อัตราภาษีตามมูลค่า โดยมีเพดานภาษีที่ระดับ 90% แต่อัตราใช้จริงปัจจุบันอยู่ที่ 85% โดยใช้ฐานภาษีคิดตามราคาซีไอเอฟ หรือราคาแจ้งนำเข้า และคิดตามราคาขาย ณ โรงงานอุตสาหกรรมยาสูบ หรือราคาหน้าโรงงาน⁶

นอกจากอัตราภาษีดังกล่าวแล้ว องค์ประกอบการจัดเก็บภาษียังมีความยุ่งยากและซ้ำซ้อนหลายตัว หรือเรียกว่าภาษีสรรพสามิต ประกอบด้วย 1.ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บ 7% ของราคาขายปลีกสูงสุด 2.ภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ชองละ 1.86 บาท 3.ภาษีโทรทัศน์ (ไทยทีบีเอส) จัดเก็บ 1.5% ของภาษีสรรพสามิต 4.เงินบำรุง สสส. อัตรา 2% ของภาษีสรรพสามิต 5.ภาษีสรรพสามิต (ค่าแสดมภ์ยาสูบ) คิดอัตรา 567% ของฐานภาษี 6.อากรนำเข้า จัดเก็บ 60% ของราคาซีไอเอฟ (อากรขาเข้า ขึ้นอยู่กับความตกลงการค้าเสรี ซึ่งปัจจุบันในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่ใช้สิทธิภาษี 0% ที่มีผลมาตั้งแต่ 1 มกราคม 2553) และ 7.กองทุนส่งเสริมคุณภาพการเรียนรู้ในอัตราอีก 1.5% ของภาษีสรรพสามิต (ยังไม่มีผลบังคับใช้) ทั้งนี้ ฐานภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ คือ ราคาขาย ณ โรงงาน หรือราคาซีไอเอฟ (ราคาขายสูบ+ค่าประกันภัย+ค่าขนส่งถึงด่านศุลกากร) บวกด้วยอากร

⁴ คมชัดลึก. (2013). *ฝ่าโครงสร้างภาษียาสูบไทยเอกชนติงควรปรับให้สอดคล้องสากล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.komchadluek.net/detail/20110425/95641/ฝ่าโครงสร้างภาษียาสูบไทยเอกชนติงควรปรับให้สอดคล้องสากล.html> [2014, 1 ธันวาคม]

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ คมชัดลึก. อ่างแล้ว เจริญรถที่ 4.

นำเข้า โดยพบว่าทั่วโลกมีเพียงไทยกับกัมพูชาเท่านั้น ส่วนที่คิดตามราคาขายปลีก มีบังกลาเทศและเวียดนาม ขณะที่ปีประมาณ 20 ประเทศจะคิดอัตราตามปริมาณ เช่น ฮองกง ญี่ปุ่น เกาหลี เนปาล สิงคโปร์ ออสเตรเลีย อินเดีย ลาว เนปาล เป็นต้น และอีกหลายประเทศจะคิดระบบผสม (ใช้ทั้ง 2 ระบบควบคู่กัน) เช่น จีน ปากีสถาน มาเลเซีย และยุโรปอีกเกือบทุกประเทศ⁷

ปรับฐานคำนวณจากราคาขายปลีก

นายพงษ์ภาณุ เศวตรุนทร์ อธิบดีกรมสรรพสามิต ยอมรับว่า การคิดภาษีตามมูลค่านั้นในอดีตกลไกการทำงานไม่ได้ทำให้เกิดผลเสียกับระบบ เพราะราคาบุหรี่ค่อนข้างแพง และยังมีกำแพงภาษีนำเข้า แต่ปัจจุบันนอกจากไม่มีการเสียภาษีนำเข้าแล้ว บุหรี่บางยี่ห้อยังต่ำแฉะราคาหน้าโรงงานที่ต่ำมาก เช่น แจ๊งราคาซองละ 2-3 บาท แม้จะเก็บภาษีในปัจจุบันสูงถึง 567% ก็ยังทำให้ราคาขายปลีกในตลาดต่ำมาก จึงเกิดการบิดเบือนของกลไกราคาที่เป็นเท็จ จึงเป็นที่มาของการเสนอให้มีการแก้ไขพ.ร.บ.ยาสูบเพื่อเปลี่ยนฐานการจัดเก็บภาษีเชิงราคาจากการคำนวณราคาหน้าโรงงานเป็นการจัดเก็บตามราคาขายปลีกเพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความบิดเบือนสำหรับบุหรี่ยุคและบุหรี่แพง นอกจากนี้ เห็นว่าที่ผ่านมากลไกของภาษีที่คิดอัตราเชิงปริมาณยังไม่ได้ทำงานอย่างแท้จริง จึงถือโอกาสปรับฐานภาษีเชิงปริมาณจากเดิมที่คิดการจัดเก็บเป็นบาทต่อกรัม มาเป็นบาทต่อมวนหรือกรัม โดยจะกำหนดกำแพงเพดานการจัดเก็บไว้ที่มวนละ 3 บาท ซึ่งจะสามารถควบคุมการแข่งขันของบุหรี่ทั้งในตลาดบนและตลาดล่างได้ โดยการกำหนดเพดานราคาการจัดเก็บนี้ส่วนหนึ่งจะช่วยป้องกันการคัมภ์ราคาของผู้นำเข้าที่หากโดนเก็บราคาขายปลีกแพงแล้วจะเล็งมาจ่ายภาษีเชิงปริมาณแทน⁸

ประเด็นการจัดเก็บที่เสนอแก้ไขนี้ น่าจะครอบคลุมได้ทั้งตลาดบนและตลาดล่าง อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งในการลดการบริโภคบุหรี่ยุค การทำลายสุขภาพของประชาชนลงด้วย ส่วนรายละเอียดอัตราพิภคและเพดานการจัดเก็บต่างๆ จะประกาศใช้อีกครั้งหลังจากที่กฎหมายได้มีการแก้ไขและมีผลบังคับใช้ก่อน โดยยืนยันว่าไม่ได้ทำเพราะหวังเก็บภาษีได้มากขึ้นแต่เพื่อความเป็นธรรมและสร้างความเท่าเทียมกันในตลาด⁹

คืนเก็บภาษีขั้นต่ำ 22 บาทต่อซอง

ค่านายมั่นระบุว่า การปรับฐานภาษีเชิงปริมาณจากเดิมที่คิดการบาทต่อกรัม มาเป็นบาทต่อมวนหรือกรัม โดยกำหนดกำแพงเพดานการจัดเก็บไว้ที่มวนละ 3 บาทนั้น ในส่วนของการออกประกาศอัตราการใช้จริงยังต้องรอให้กฎหมายมีผลใช้บังคับก่อน ซึ่งคงไม่ทันรัฐบาลชุดปัจจุบัน

⁷ คมชัดลึก. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4.

⁸ คมชัดลึก. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4.

⁹ คมชัดลึก. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4.

คงต้องรอหลังการเลือกตั้ง แต่เบื้องต้นที่หารือกันมีการกำหนดอัตราใช้จริงไว้แล้วที่ 1.10 บาทต่อ มวน โดยคำนวณจากบุหรี่ระดับล่างที่มีการขายมากที่สุดของโรงงานยาสูบ คือ วันเดอร์ ซึ่งหากใช้อัตราเชิงปริมาณจะทำให้มีภาระภาษีที่ 22 บาท รวมกับราคาบุหรี่ปัจจุบันที่ 42 บาท ทำให้ราคาบุหรี่ หลังใช้อัตราใหม่จะอยู่ที่ 64 บาท¹⁰

เป้าหมายเพื่อทำให้บุหรี่ราคาถูกที่นำเข้ามามีราคาเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด เพื่อไม่ให้ตลาด เดิบโตสูงเหมือนที่ผ่านมา แต่ที่ยังไม่เสนอเข้าครม.คราวก่อนเป็น เพราะมีหลายคนเป็นห่วงว่าจะทำ ให้บุหรี่ราคาถูกอภราคาขึ้นมาใกล้เคียงกับบุหรี่แพงและจูงใจให้คนหันไปสูบบุหรี่แพงแทนที่จะลด การสูบลงก็คงต้องติดตามต่อไปว่าจากจำนวนบุหรี่ในระบบ 1,400 ล้านซองนั้นจะมีผลให้จำนวน การบริโภคลดลงหรือไม่¹¹

อย่างไรก็ตาม การปรับวิธีการจัดเก็บภาษีใหม่ของกรมสรรพสามิตนั้นแน่นอนว่าทั้งผู้ได้ ประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงงานยาสูบในฐานะผู้ผลิตและจำหน่ายบุหรี่ใน ประเทศเพียงรายเดียวออกมาระบุว่า จะทำให้บุหรี่ตลาดล่างของโรงงานต้องเสียภาษีเพิ่มและมีราคา ขายปลีกสูงขึ้นอย่างแน่นอน¹²

นายอานวย ปริมวงษ์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานอำนวยการ โรงงานยาสูบ ยอมรับว่า ปัจจุบันยาสูบต่างประเทศเข้ามาตีตลาดมากขึ้น โดยมีส่วนแบ่งเพิ่มจาก ไม่ถึง 1% เป็น 4% ในปัจจุบันเพราะผู้บริโภคหันไปนิยมบุหรี่ราคาถูกมากขึ้น และหากเก็บภาษีจากราคาขายปลีกจะยิ่งทำให้แข่งขันยาก เพราะ โรงงานยาสูบยังมีภาระต้นทุนบางอย่างที่บุหรี่นำเข้าไม่มี ในอนาคตมองว่ารายได้ของโรงงานยาสูบน่าจะถูกระทบค่อนข้างมากจากปัจจุบันที่มียอดขาย 6 หมื่นล้านบาทต่อปีและนำส่งรายได้เข้ารัฐประมาณ 88% หรือกว่า 5 หมื่นล้านบาทก็จะลดลงตาม ไปด้วย¹³

ถ้ามีการปรับภาษีใหม่บนเปอร์เซ็นต์ของราคาขายปลีก จะกระทบต่อโรงงานยาสูบมาก บุหรี่ต่างประเทศจะได้เปรียบมากขึ้น เพราะ โรงงานยาสูบต้องรับภาระภาษีเงินได้ร้านค้าแทน ตัวแทนจำหน่ายทุกชั้น 700 ล้านบาทต่อปี หากเพิ่มภาษีจะยิ่งทำให้ต้นทุนเราสูงขึ้น ถ้าต่างประเทศ คัมพ์ราคาขายปลีกกลงเราก็จะยิ่งแข่งขันในตลาดล่างได้ยาก¹⁴

¹⁰ คมชัดลึก. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 4.

¹¹ คมชัดลึก. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 4.

¹² คมชัดลึก. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 4.

¹³ คมชัดลึก. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 4.

¹⁴ คมชัดลึก. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 4.

ขณะที่บริษัทฟิลิปมอริส ผู้นำเข้าบุหรี่ตลาดบนรายใหญ่ ระบุว่า ในตลาดยาสูบประเทศไทย จะมีผู้นำเข้ารายใหญ่เพียงฟิลิปมอริสกับเจแปนโทแบคโก้ แต่หลังจากที่ภาษีนำเข้า 0% พบว่ามีบุหรี่ยี่ห้อใหม่ๆ นำเข้ามาอีกกว่า 13 ราย แต่ส่วนใหญ่เป็นบุหรี่ที่เน้นเจาะตลาดล่างและมีราคาถูก ทำให้ฟิลิปมอริสไม่ได้รับผลกระทบในด้านส่วนแบ่งตลาดมากนัก โดยปัจจุบันมีส่วนแบ่งตลาดประมาณ 20%¹⁵

ส่วนการปรับวิธีการคิดภาษีใหม่นั้น อยากให้มีความชัดเจนมากกว่านี้ โดยเฉพาะการคิดภาษีจากราคาขายปลีก ได้เสนอกรมสรรพสามิตว่าควรให้อิสระผู้ประกอบการกำหนดราคาขายปลีกเอง จากปัจจุบันที่กรมกำหนดเพดานราคาขายปลีกไว้ เช่น มาร์ลโบโรกำหนดไว้ 83 บาท แต่ในความเป็นจริงบริษัทแนะนำราคาขายที่ช่องละ 78 บาท ทำให้ต้องแบกรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งส่วนนี้บริษัทเสียเปรียบทางโรงงานยาสูบ ซึ่งจริงๆ แล้วอยากให้ไทยใช้ระบบภาษีแบบผสมเหมือนประเทศอื่นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น¹⁶

นอกจากนั้น มองว่ารัฐบาลควรให้ความสำคัญกับตลาดยาเส้นมากกว่า เพราะมีสัดส่วนในตลาดที่สูงถึง 53.9% มากกว่าบุหรี่มวนด้วยซ้ำ ปัจจุบันมีการจัดเก็บภาษีที่ต่ำมาก ขณะที่ยาสูบพันธุ์พื้นเมืองได้รับการยกเว้นทำให้ส่วนใหญ่เลี้ยงมาใช้พันธุ์พื้นเมืองแทน¹⁷

อย่างไรก็ตาม ประเด็นของยาเส้นนั้น มีการถกเถียงมานานแล้ว แต่ที่ยังไม่สามารถปรับภาษีได้ เพราะมีหลายฝ่ายเกรงว่าจะกระทบกับชนชั้นรากหญ้าที่นิยมใช้ยาเส้นมวนบุหรี่เอง และจะกระทบต่อผู้ปลูกใบยาและอุตสาหกรรมใบยาในประเทศ ดูแล้วจึงน่าจะเกิดยากทำให้กรมสรรพสามิตตัดสินใจผลักดันเฉพาะการปรับระบบการจัดเก็บบุหรี่มวนออกมาก่อน¹⁸

จากการศึกษาลักษณะการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษียาสูบของต่างประเทศ กรณีของประเทศออสเตรเลียพบว่า ประเภทสินค้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตและอัตราภาษีสรรพสามิตจะถูกกำหนดโดยสภา (Parliament) ในปัจจุบันการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตของประเทศออสเตรเลียจะใช้โครงสร้างอัตราภาษีตามสภาพ โดยบุหรี่ซิการ์แรตและซิการ์จัดเก็บจากฐานภาษีตามสภาพต่อมวน (Per Stick) ส่วนผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นจัดเก็บตามสภาพต่อน้ำหนัก (Per Kilogram) นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดมาตรฐานของมวนบุหรี่ไว้ว่า บุหรี่หรือซิการ์หนึ่งมวนต้องมีน้ำหนัก

¹⁵ คมชัดลึก. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 4.

¹⁶ คมชัดลึก. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 4.

¹⁷ คมชัดลึก. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 4.

¹⁸ คมชัดลึก. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 4.

ไม่เกิน 0.8 กรัม¹⁹ สำหรับอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ค.ศ. 1921 ซึ่งกำหนดอัตราตามสภาพต่อมวน กรัมบุหรี่ซิการ์แรตหรือซิการ์และต่อน้ำหนักกรณีผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น ปัจจุบันอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ต่อมวนซึ่งบรรจุยาสูบ 0.8 กรัมเท่ากับ 0.25450 เหรียญออสเตรเลียต่อมวน ส่วนผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นที่มีปริมาณยาสูบมากกว่า 0.8 กรัม เสียภาษีสรรพสามิตตามน้ำหนักที่ 318.14 เหรียญออสเตรเลียต่อปริมาณยาสูบ 1 กิโลกรัม ลักษณะการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษียาสูบของประเทศออสเตรเลียซึ่งกำหนดตามสภาพต่อมวนหรือต่อน้ำหนักยาสูบและใช้อัตราภาษีอัตราเดียวกันทั้งยาสูบที่ผลิตในประเทศและยาสูบนำเข้า เป็นผลให้สินค้ายาสูบทุกยี่ห้อต้องรับภาระภาษีเท่ากัน จึงทำให้ฐานภาษีมีความแน่นอน และไม่ประสบปัญหาการแจ้งฐานภาษีต่ำกว่าจริงหรือการถ่ายโอนเหมือนอย่างของประเทศไทย เนื่องจากราคาไม่มีผลต่อภาระภาษี การที่กฎหมายกำหนดมาตรฐานยาสูบโดยการกำหนดว่า บุหรี่ซิการ์แรตหนึ่งมวนต้องมีน้ำหนักไม่เกิน 0.8 กรัม ช่วยป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีโดยการเพิ่มหรือลดน้ำหนักของบุหรี่ต่อมวน พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ค.ศ. 1921 ของประเทศออสเตรเลียกำหนดให้มีการปรับอัตราภาษีตามดัชนีผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) ทุก 6 เดือนเพื่อให้คงไว้ซึ่งราคาที่แท้จริงของบุหรี่ไม่ให้ลดลงตามอัตราเงินเฟ้อ²⁰ จึงสามารถจัดการกับปัญหาฐานภาษีไม่ยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจเนื่องจากการใช้อัตราภาษีตามสภาพ อีกทั้งการกำหนดอัตราภาษีของประเทศออสเตรเลียจึงสอดคล้องกับหลักทฤษฎีความยินยอมทางภาษีอากร

สำหรับประเทศแคนาดา ลักษณะการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีกำหนดให้ใช้โครงสร้างอัตราภาษีตามสภาพทั้งกรณีของบุหรี่ซิการ์แรตและผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นเช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย แต่จะกำหนดรูปแบบแตกต่างกันไปตามประเภทของยาสูบ ส่วนอัตราภาษีตามกฎหมายสรรพสามิตของประเทศแคนาดา กำหนดอัตราภาษีแตกต่างกันตามประเภทสินค้า และแตกต่างกันระหว่างสินค้ายาสูบที่ผลิตในประเทศและนำเข้า²¹ ซึ่งลักษณะโครงสร้างดังกล่าวจะให้ผลไม่ต่างกันมากนักกับของประเทศออสเตรเลีย สิ่งที่แตกต่างกันคือ ประเทศแคนาดาจะมีการจัดเก็บอากรพิเศษเพิ่มเติมจากผลิตภัณฑ์ยาสูบนำเข้า ทำให้ผลิตภัณฑ์ยาสูบนำเข้าต้องรับภาระภาษีมากกว่ายาสูบที่ผลิตในประเทศ

¹⁹ The Australian Taxation Office. (2014). *Excise guidelines for the tobacco industry: Introduction*. (online). Available : <http://law.atolaw.gov.au/atolaw/view.htm?DocID=SAV%2FTOBACCO%2F00002>

²⁰ The Australian Taxation Office. *Ibid*.

²¹ The Canada Revenue Agency. (2014). *Excise Duty Memoranda Series: Rates of Excise Duty*. (online). Available : <http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/em/edm2-1-1/edm2-1-1-e.pdf>

ข้อกำหนดใน FCTC มิได้กำหนดว่าแต่ละประเทศจะต้องใช้โครงสร้างฐานภาษีแบบใดเป็นการเฉพาะ เพียงแต่แนะนำภาษีสมาชิกควรใช้มาตรการทางภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้การควบคุมการบริโภคยาสูบได้ผล²² จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงประสบปัญหาอยู่

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบใบอนุญาตในการบริหารจัดการเก็บภาษียาสูบ

ระบบใบอนุญาตเป็นเครื่องมือที่หลายๆประเทศใช้ในการบริหารจัดการเก็บภาษียาสูบ เพื่อกำกับ ควบคุม การดำเนินกิจกรรมต่างๆอันเกี่ยวข้องกับยาสูบ เนื่องจากแนวคิดที่ว่ายาสูบเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษแตกต่างจากสินค้าที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคประเภทอื่น นอกจากนี้ระบบใบอนุญาตยังใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเก็บภาษียาสูบเพื่อให้จัดเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รัฐสามารถควบคุมมาตรฐานการผลิตยาสูบ ควบคุมปริมาณการผลิตและการนำเข้า การกำกับควบคุมและการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยาสูบ ผ่านทางระบบใบอนุญาตจะใช้วิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต การตรวจสอบผู้ได้รับอนุญาต กำหนดให้การใดๆ เกี่ยวกับยาสูบต้องขออนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ หากดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตถือเป็นความผิด และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วหากรัฐตรวจสอบพบว่าผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด จะมีบทลงโทษ ได้แก่ ปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต

ประเทศไทยใช้ระบบใบอนุญาตในการบริหารจัดการเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 กำหนดมาตรการควบคุมกิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับยาสูบตั้งแต่ก่อนจะเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบอันได้แก่ กระบวนการเพาะปลูกยาสูบ การแปรรูปใบยาสูบ การประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ จนกระทั่งกระบวนการสุดท้ายคือการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ²³ จากการศึกษาพบว่า มาตรการควบคุมผ่านทางระบบใบอนุญาตของประเทศไทยมีแนวคิดไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดใน FCTC

²² กรอบอนุสัญญาองค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ มาตรา 5.

²³ รัฐบาลมีแนวคิดว่ายานสูบนั้นเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมการบริโภคเพราะการบริโภคยาสูบมิได้ก่อให้เกิดผลเสียเพียงแก่ตัวผู้บริโภคนั้น แต่ยังก่อให้เกิดผลเสียแก่บุคคลข้างเคียงด้วย รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อรักษาผู้ป่วยด้วยโรคอันเกิดจากยาสูบ รัฐบาลจึงมุ่งที่จะควบคุมการบริโภคยาสูบอย่างจริงจัง จึงได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว คือ กระทรวงสาธารณสุข กฎหมายดังกล่าวมุ่งควบคุมการบริโภคยาสูบโดยตรง ซึ่งรวมถึงการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบด้วย

ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบโดยกำหนดให้รัฐบาลของภาคีสมาชิกพิจารณาใช้มาตรการทางนิติบัญญัติ มาตรการทางบริหาร มาตรการทางปกครอง หรือมาตรการอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การใช้มาตรการควบคุมกิจกรรมต่างๆของการผลิตและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยผ่านการออกใบอนุญาตเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะทำให้การควบคุมการบริโภคยาสูบได้ผล โดยจากการศึกษาพบว่า การใช้ระบบใบอนุญาตเพื่อควบคุมการผลิต และการจำหน่ายยาสูบตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ยังไม่ตอบสนองต่อนโยบายควบคุมการบริโภคยาสูบ ยังไม่ครอบคลุมทุกการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับยาสูบ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ได้กำหนดมาตรการควบคุมการดำเนินกิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับยาสูบเริ่มตั้งแต่ก่อนจะเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบจนกระทั่งการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการควบคุมดังกล่าวยังไม่สามารถทำให้การควบคุมกิจกรรมต่างๆเกี่ยวกับยาสูบได้ผลเต็มที่ เนื่องจากรัฐไม่สามารถตรวจสอบปริมาณและการเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ โดยเฉพาะสินค้ายาสูบนำเข้าในกรณีเดียวกันนี้ ประเทศออสเตรเลียจะทำการควบคุมการขนย้ายผลิตภัณฑ์ยาสูบผ่านทางระบบการออกใบอนุญาต²⁴ โดยกฎหมายบัญญัติให้การขนย้ายจะต้องมีการขออนุญาตก่อนจึงจะทำได้

บทกำหนดโทษกรณีปฏิบัติผิดเงื่อนไขในใบอนุญาตยังไม่สามารถป้องปรามการกระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 กำหนดบทลงโทษสำหรับการปฏิบัติผิดเงื่อนไขของใบอนุญาตแต่ละประเภทไว้ โดยให้อธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดไม่เกิน 6 เดือน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต²⁵ ซึ่งเป็นการกำหนดให้ใช้โทษทางปกครองในการลงโทษผู้ได้รับอนุญาตที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขของใบอนุญาต จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่า ในการกำหนดโทษของประเทศแคนาดา กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขต้องถูกลงโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก (ระหว่าง 1,750,000 – 3,500,000 บาท) และยังกำหนดโทษจำคุกระหว่าง 18 เดือน - 5 ปีด้วย ขึ้นอยู่กับประเภทของความผิด ส่วนของประเทศออสเตรเลียใช้วิธีการกำหนดโทษเป็นแบบหักคะแนนและเมื่อหักคะแนนหมดแล้วจะถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

จะเห็นได้ว่า การกำหนดโทษของประเทศไทยเป็นการกำหนดโทษที่ต่ำและไม่เหมาะสม ไม่อาจป้องปรามการกระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²⁴ The Australian Taxation Office. (2014). *Excise guidelines for the tobacco industry: licensing*. (online). Available : <http://law.ato.gov.au/atolaw/view.htm?DocID=SAV%2FTOBACCO%2F00005>

²⁵ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509. มาตรา 33.

4.3 ปัญหาการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมาย

บุหรี่ยี่ห้อเป็นสินค้าที่มีการลักลอบนำเข้าผิดกฎหมายที่กว้างขวางมากที่สุด โดยมีการลักลอบนำเข้าในเกือบทุกประเทศในโลก ในปี ค.ศ. 1995 ได้มีการลักลอบนำเข้าบุหรี่ยี่ห้อประมาณ 4 แสนล้านมวน ซึ่งเท่ากับประมาณ 1 ใน 3 ของบุหรี่ยี่ห้อนำเข้าถูกกฎหมายทั้งหมด¹⁹ ซึ่งบุหรี่ยี่ห้อเหล่านี้ทำให้เกิดโทษมากมาย เช่น บุหรี่ยี่ห้อราคาถูกทำให้คนสามารถซื้อได้ง่ายขึ้น และทำให้รัฐสูญเสียรายได้มหาศาลเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเหล่านี้และปัญหาเรื่องการซื้อขายยาสูบโดยรวม ทางองค์การอนามัยโลกได้มีการพัฒนากรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมบุหรี่ยี่ห้อ (Framework Convention on Tobacco Control หรือ FCTC) ซึ่งมีมาตราในเรื่องของการต่อต้านบุหรี่ยี่ห้อด้วย

การลักลอบผลิตและนำเข้ายาสูบโดยผิดกฎหมายมิใช่เพียงทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้จากภาษีอากรที่พึงเก็บได้จากยาสูบผิดกฎหมายนั้น แต่ยาสูบผิดกฎหมายยังก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อปริมาณการบริโภคยาสูบ เนื่องจากราคาขายยาสูบผิดกฎหมายจะต่ำกว่ายาสูบที่เสียภาษีโดยถูกต้องมาก อีกทั้งยาสูบที่มีการลักลอบค้าโดยผิดกฎหมายส่วนมากจะเป็นยาสูบต่างประเทศที่ห้อยอดนิคม ทำให้เยาวชนในประเทศกำลังพัฒนาสามารถหาซื้อได้ง่ายและรู้สึกว่าการสูบบุหรี่ยี่ห้อเป็นการสร้างภาพพจน์ให้กับตนเอง ดังนั้น แม้รัฐจะใช้มาตรการในการควบคุมการบริโภคอย่างดีแล้วก็ตาม หากไม่สามารถควบคุมการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายได้ การควบคุมการบริโภคก็อาจไม่ได้ผล นอกจากนี้ยาสูบผิดกฎหมายยังก่อให้เกิดผลเสียแก่สุขภาพผู้บริโภคมากกว่ายาสูบถูกกฎหมาย เนื่องจากยาสูบผิดกฎหมายนั้นไม่ผ่านการควบคุมตรวจสอบโดยข้อบังคับทางกฎหมายและสุขภาพ

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการลักลอบผลิตและนำเข้ายาสูบผิดกฎหมาย คือ ราคาขายปลีกยาสูบมีความแตกต่างกันระหว่าง 2 ประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันอันเป็นผลมาจากการกำหนดอัตราภาษีของรัฐบาลประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อให้ราคาขายปลีกยาสูบในประเทศสูงขึ้นเมื่อถึงมือผู้บริโภค โดยอาจเป็นเหตุผลเพื่อควบคุมการบริโภคหรือเหตุผลด้านรายได้

ประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ การลักลอบนำเข้ายาสูบผิดกฎหมายจำเป็นต้องพึ่งพาการรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่รัฐ ในกาขนถ่ายสินค้า และความหย่อนยานในการควบคุมการขนถ่ายยาสูบระหว่างประเทศ บุหรี่ยี่ห้อลักลอบมักเป็นที่รู้จักกันดีและเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาลทั้งผู้ผลิตและผู้ค้า ทำให้มีความคุ้มค่าที่จะกระทำผิดกฎหมาย

สำหรับการค้ายาสูบผิดกฎหมายในประเทศไทย พบว่า การลักลอบผลิตและจำหน่ายยาสูบผิดกฎหมายในประเทศไทย เริ่มต้นมาตั้งแต่สงครามเกาหลีและสงครามเวียดนาม ในช่วงเวลา

ดังกล่าวมีการลักลอบนำบุหรี่ต่างประเทศมาจำหน่ายตามแหล่งท่องเที่ยวและจังหวัดที่มีกองทัพสหรัฐอเมริกาตั้งอยู่ ยาสูบที่มีการลักลอบค้าในช่วงนั้นนำเข้ามาเพื่อสนองความต้องการของทหารอเมริกันเป็นหลัก²⁶ ปัจจุบันการลักลอบค้ายาสูบในประเทศไทยมีอยู่ 3 ประเภท ประเภทแรกเป็นการลักลอบนำยาสูบปลอมยี่ห้อต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศ ประเภทที่สอง เป็นการนำเข้ายาสูบยี่ห้อต่างประเทศโดยไม่เสียภาษี และประเภทที่สาม เป็นการผลิตยาสูบยี่ห้อขออนุญาตในประเทศจากต่างประเทศ และลักลอบนำเข้ามาจำหน่ายในประเทศ ปัญหาการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายเป็นปัญหาระดับนานาชาติ ซึ่งการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายในบางกรณี จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหลายประเทศในการแก้ปัญหา กรอบอนุสัญญาองค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบจึงกำหนดเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการลักลอบค้ายาสูบไว้ โดย FCTC ยอมรับว่าการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย การลักลอบขนส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น การผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยผิดกฎหมาย และการทำผลิตภัณฑ์ยาสูบปลอม เป็นองค์ประกอบสำคัญในการควบคุมยาสูบ และกำหนดให้ภาคีแต่ละฝ่ายกำหนดและบังคับใช้มาตรการทางนิติบัญญัติ มาตรการทางบริหาร มาตรการทางปกครองหรือมาตรการอื่นๆที่มีประสิทธิภาพ เพื่อควบคุมการค้ายาสูบผิดกฎหมาย โดยกำหนดให้ใช้มาตรการต่างๆเพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าซองละหีบห่อของผลิตภัณฑ์ยาสูบทั้งหมด และบรรจุภัณฑ์ภายนอกของผลิตภัณฑ์เหล่านั้นมีเครื่องหมายซึ่งช่วยให้ภาคีทุกฝ่ายสามารถบ่งชี้ถึงแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ และการใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าได้เสียภาษีเรียบร้อยแล้ว บนผลิตภัณฑ์ยาสูบ การพิมพ์ตัวเลขอนุกรมเอกลักษณ์บนซองของผลิตภัณฑ์ยาสูบ ตลอดจนช่วยให้ภาคีสามารถกำหนดจุดของการเปลี่ยนแปลง ติดตาม บันทึกลง และควบคุมการเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยการควบคุมเส้นทางยาสูบ การจัดระบบการติดตามเพื่อแก้ปัญหา การออกใบอนุญาตให้กับบริษัทยาสูบ ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า พ่อค้าส่ง คลังสินค้า ผู้ดำเนินการด้านการขนส่ง การขายปลีก และการเพิ่มบทลงโทษกับผู้ค้ายาสูบผิดกฎหมาย²⁷

แนวทางตาม FCTC มุ่งเน้นที่การควบคุมการกระจายสินค้ายาสูบผิดกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมวงจรการค้ายาสูบผิดกฎหมายทั้งระบบ โดยต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ และกำหนดให้ประเทศภาคีต้องปรับปรุงกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเพื่อให้การควบคุมการค้ายาสูบระหว่างประเทศได้ผล เมื่อพิจารณาแนวทางที่ FCTC แนะนำดังกล่าวจะเห็นว่าประเทศไทยมีมาตรการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ อันได้แก่พระราชบัญญัติยาสูบ

²⁶ สังคิต พิริยะรังสรรค์, รัตนพงษ์ สอนสุภาพ, ศรีณชัย ธิติลักษณ์, และประจักษ์ น้าประสานไทย. (2547). **ขบวนการค้าบุหรี่ปลอมในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง. หน้า 69.

²⁷ กรอบอนุสัญญาองค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ มาตรา 15.

พ.ศ. 2509 จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติหลายมาตราตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ของประเทศไทยไม่อาจทำให้การควบคุมการค้ายาสูบผิดกฎหมายมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

โครงสร้างตลาดยาสูบของประเทศไทยสำหรับการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศจะผูกขาดโดยโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ทั้งการผลิตบุหรี่ซิการ์แรตเพื่อจำหน่ายในประเทศและเพื่อการส่งออก แต่สำหรับการนำเข้ายาสูบจากต่างประเทศซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ แต่ผู้นำเข้าจะต้องยื่นขออนุญาตต่อกรมสรรพสามิต และทั้งการนำเข้าและส่งออกยาสูบกฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าและส่งออกต้องปฏิบัติหลายประการ²⁸ สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศ นอกจากกฎหมายจะกำหนดว่าเป็นกิจกรรมที่ต้องขออนุญาตแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบในประเทศมีหน้าที่ต้องจัดทำเอกสารหลักฐานทางบัญชีหลายประเภท²⁹ ในกรณีของผู้นำเข้าแม้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตเหมือนกับการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศและกำหนดเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าต้องปฏิบัติตาม แต่ข้อกำหนดการปฏิบัติต่อผู้นำเข้าจะไม่เข้มงวดเหมือนกับการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศ กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้นำเข้าต้องจัดทำเอกสารหลักฐานทางบัญชีเช่นเดียวกับผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศ

ในปัจจุบันผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายที่ลักลอบค้าในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบนำเข้า และปรากฏหลักฐานที่น่าเชื่อถือว่าบริษัทผู้นำเข้ายาสูบรายใหญ่มีส่วนรู้เห็นและได้รับประโยชน์จากการลักลอบนำเข้ายาสูบ โดยผิดกฎหมาย การที่กฎหมายวางมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการนำเข้ายาสูบแตกต่างกับผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศ นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคทางภาษีระหว่างผู้เสียภาษีทั้งสองกรณีแล้ว ยังทำให้การจัดเก็บภาษีจากสินค้ายาสูบนำเข้าไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถป้องกันการลักลอบนำเข้ายาสูบผิดกฎหมายอย่างได้ผล

สำหรับการส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร กฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องส่งออกไปภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และเมื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วให้นำหนังสือรับรองของเจ้าพนักงานศุลกากรตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนดส่งให้เจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมาย

²⁸ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกไปอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้นหรือยาสูบนำเข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร

²⁹ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องจัดทำบัญชี 1) บัญชีแสดงจำนวนยาเส้น ยาสูบหรือยาอัด ที่ผลิตขึ้นจำหน่ายโดยลงรายการทุกวันที่มีการผลิตและจำหน่าย และ 2) บัญชีงบเดือนแสดงจำนวนยาเส้นยาสูบหรือยาอัดที่ผลิตและจำหน่าย

ภายในเวลาที่กำหนด เพื่อแสดงว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ถูกส่งออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ถ้าผู้ได้รับอนุญาตมิได้ส่งออกไปภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ให้ถือว่าใบอนุญาตได้ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย³⁰ จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบในขั้นตอนสุดท้ายเพียงถึงด่านศุลกากรเท่านั้น ส่วนขั้นตอนหลังจากผลิตภัณฑ์ยาสูบได้พ้นจากด่านศุลกากรไปแล้ว กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมตรวจสอบได้เลยว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ถูกส่งไปถึงปลายทางตามที่ได้ออกใบอนุญาตส่งออกหรือไม่ กรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาได้ เนื่องจากปัจจุบันการลักลอบค้ายาสูบระหว่างประเทศจากประเทศต้นทางไปยังประเทศปลายทาง พบว่ามียาสูบส่งออกจำนวนมากถูกส่งไปไม่ถึงประเทศปลายทาง เนื่องจากยาสูบถูกซื้อขายระหว่างทางโดยมีกระบวนการลักลอบค้ายาสูบที่เรียกว่า “นุหรีแบบไป-กลับ” ซึ่งยาสูบจำนวนดังกล่าวแม้จะมีการบันทึกไว้ในบัญชีของทางการว่าได้ส่งออกไปยังต่างประเทศแล้ว แต่ยาสูบจำนวนดังกล่าวกลับถูกส่งกลับเข้ามาในประเทศต้นทางและมีการจำหน่ายในราคาที่ต่ำกว่าเดิมมากโดยไม่เสียภาษี

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากกฎหมายให้อำนาจควบคุมตรวจสอบการส่งออกยาสูบเพียงถึงด่านศุลกากร ส่วนขั้นตอนการขนส่งจากด่านศุลกากรจนถึงประเทศปลายทาง กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานภาษีตรวจสอบหรือกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องแสดงหลักฐานเพื่อยืนยันว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ส่งถึงประเทศปลายทางจริงตามที่ขออนุญาตส่งออก กรณีของประเทศออสเตรเลียกฎหมายยาสูบกำหนดมาตรการควบคุมการประกอบกิจกรรมต่างๆเกี่ยวกับยาสูบไว้ค่อนข้างเข้มงวดซึ่งรวมทั้งการกำหนดให้การขนย้ายยาสูบเป็นกิจกรรมที่ต้องถูกควบคุมตรวจสอบ โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะขนย้ายยาสูบต้องขออนุญาตก่อนขนย้าย มาตรการดังกล่าวจึงช่วยแก้ปัญหาการลักลอบนำเข้ายาสูบผิดกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง

ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ปัญหาเรื่องนุหรีเถื่อนยังเป็นปัญหาที่สำคัญคือเรื่องคอร์รัปชัน (Corruption) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นปัจจัยเอื้อที่สำคัญที่ทำให้เกิดการลักลอบ³¹และเป็นช่องทางให้ขบวนการอาชญากรขนส่งลำเลียงนุหรีเถื่อนผ่านชายแดนประเทศโดยหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งอาจเป็นนุหรีของจริงหรือนุหรีปลอมก็ได้

ข้อกำหนดในกฎหมายยาสูบเกี่ยวกับการนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบข้ามพรมแดนโดยไม่ต้องเสียภาษีถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา 28 โดยยกเว้นให้ผู้เดินทางสามารถ

³⁰ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการนำ เมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้นหรือยาสูบนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

³¹ Joosens, L. (1999). *Smuggling and cross-border shopping of tobacco products in the European Union*. London. Health Education Authority.

นำผลิตภัณฑ์ยาสูบติดตัวเข้าในราชอาณาจักร โดยไม่ต้องเสียภาษีและไม่ต้องขออนุญาตสำหรับบุหรี่ยิกาเรตนำติดตัวได้ไม่เกิน 200 มวน ส่วนผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นสามารถนำติดตัวได้ไม่เกิน 500 กรัม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509³² บัญญัติเช่นเดียวกับกฎหมายของต่างประเทศ โดยของประเทศออสเตรเลียโดยไม่ต้องเสียภาษีได้ไม่เกิน 250 มวน และสามารถนำบุหรี่ยิกา 1 ซองที่เปิดแล้วมีจำนวนบุหรี่ยิกาไม่เกิน 25 มวนติดตัวได้ สำหรับของประเทศแคนาดา อนุญาตให้นำบุหรี่ยิกาติดตัวเข้าในประเทศได้โดยไม่ต้องเสียภาษีจำนวน 200 มวน

จะเห็นได้ว่า กฎหมายยาสูบทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศที่ยกขึ้นมาพิจารณาเปรียบเทียบต่างมีการยกเว้นให้มีการนำยาสูบติดตัวเข้ามาในประเทศโดยไม่ต้องเสียภาษีทำนองเดียวกัน ในประเทศไทยการลักลอบนำยาสูบเข้ามาในประเทศพบว่า จะมีขบวนการค้ายาสูบผิดกฎหมายใช้วิธีการในลักษณะของ “กองทัพนมด” กล่าวคือใช้คนจำนวนมากขนยาสูบจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศครั้งละน้อยๆ และใช้ประโยชน์จากข้อยกเว้นตามกฎหมายทำให้ไม่ต้องเสียภาษียาสูบ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากความแตกต่างของราคาขายปลีกยาสูบระหว่างในประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงเป็นเหตุจูงใจให้เกิดพฤติกรรมกรณานำเข้ายาสูบปลอดภาษีในลักษณะดังกล่าวเกี่ยวกับการนำยาสูบปลอดภาษีข้ามพรมแดน ยังมีปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ กรณีของร้านค้าปลอดอากร โดยในทางปฏิบัติพบว่า มีการซื้อขายยาสูบปลอดอากรและภาษีสรรพสามิตจากคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรตามกฎหมายศุลกากรซึ่งตั้งอยู่ในราชอาณาจักรไทยเข้ามาในประเทศเพื่อบริโภคโดยไม่ต้องเสียอากรเป็นจำนวนมาก และมีการยกเว้นอากรให้ทั้งแก่ผู้อยู่ในประเทศไทยและชาวต่างประเทศ คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว และสงวนไว้ซึ่งเงินตราต่างประเทศให้ผู้เดินทางซึ่งเป็นชาวต่างประเทศซื้อของจากร้านปลอดอากรในราชอาณาจักรไทยแทนการซื้อมาจากต่างประเทศ ดังนั้น การซื้อขายยาสูบจากร้านปลอดอากรโดยผู้อยู่ในประเทศไทยเข้ามาในประเทศไทยจึงไม่ควรได้รับยกเว้นอากรและภาษีสรรพสามิต

บทกำหนดโทษทางภาษีที่ใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 จะกำหนดโทษใน 2 ลักษณะ คือ โทษทางอาญาและโทษทางปกครอง โดยส่วนของโทษทางอาญาจะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษจำคุกหรือโทษปรับ ส่วนโทษทางปกครองจะให้การเพิกถอนหรือระงับใช้ใบอนุญาต ส่วนบทกำหนดโทษของต่างประเทศ ทั้งกรณีของประเทศออสเตรเลียและประเทศแคนาดา กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญาและโทษทางปกครองเมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายยาสูบเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ประเทศ

³² ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง ผ่อนผันให้ผู้เดินทางนำยาเส้นหรือยาสูบติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร โดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงาน

ออสเตรเลีย มีการกำหนดคะแนนให้ผู้ได้รับใบอนุญาตดำเนินกิจกรรมต่างๆ และหากคิดเงื่อนไขการให้ใบอนุญาตจะหักคะแนน และหากคะแนนหมดจะพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต โดยการลงโทษโดยวิธีหักคะแนนใช้กับความผิดที่ไม่รุนแรง

สำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายยาสูบของประเทศไทย กำหนดให้เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ทั้งการมีไว้ในครอบครองซึ่งผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่เสียภาษีการจำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่เสียภาษี และการลักลอบนำเข้าหรือส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่เฉพาะความผิดฐานลักลอบนำเข้าหรือส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบเท่านั้นที่ต้องระวางโทษถึงจำคุก ส่วนความผิดฐานอื่นกฎหมายกำหนดโทษปรับไว้เพียงสถานเดียว ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากยาสูบผิดกฎหมายนั้นในบางครั้งยากต่อการพิสูจน์ว่าผู้ครอบครองได้นำเข้ามาโดยถูกต้องหรือไม่ แต่ทั้งการลักลอบนำเข้าและการมีไว้ในครอบครองซึ่งยาสูบผิดกฎหมายเห็นได้ชัดว่าผู้กระทำมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีอย่างชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายของประเทศไทยออสเตรเลียกำหนดทั้งโทษจำคุกและโทษปรับทั้งการลักลอบนำเข้าและการมีไว้ในครอบครองซึ่งยาสูบที่ไม่เสียภาษี นอกจากนี้ อัตราโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 กำหนดโทษจำคุกสำหรับความผิดเกี่ยวกับการลักลอบนำเข้าหรือส่งออกยาสูบผิดกฎหมายไว้เพียง 6 เดือน และกำหนดโทษขั้นต่ำสำหรับการจำหน่ายหรือครอบครองยาสูบผิดกฎหมายไว้เพียงไม่น้อยกว่า 100 บาท ส่วนกฎหมายของประเทศไทยออสเตรเลียจะกำหนดโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายไว้ในอัตราสูงพอสมควร โดยกำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ถึง 2 ปี จึงเห็นได้ว่าอัตราโทษตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 สำหรับความผิดที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายของประเทศไทยยังต่ำอยู่มากและไม่อาจป้องปรามผู้กระทำความผิดได้ อัตราโทษปรับขั้นต่ำควรจะปรับให้สูงพอสมควร เนื่องจากการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายแสดงให้เห็นว่าผู้กระทำมีเจตนากระทำความผิดชัดเจนอยู่แล้ว การกำหนดโทษให้สูงขึ้นจะช่วยลดแรงจูงใจในการกระทำความผิดได้ เนื่องจากหากอัตราโทษสูงพอสมควรผู้กระทำผิดจะไม่กล้ากระทำผิดเพราะกลัวถูกลงโทษไม่คุ้มค่าที่จะกระทำผิด บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ใช้เพียงโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับภาษียาสูบ แต่กฎหมายมิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานภาษีทำการประเมินภาษีที่ผู้เสียภาษีชำระไม่ถูกต้องครบถ้วนไว้ด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาว่า เจ้าพนักงานภาษีจะใช้อำนาจประเมินภาษียาสูบแก่ผู้เสียภาษียาสูบแก่ผู้เสียภาษีที่ชำระไม่ถูกต้องครบถ้วนได้หรือไม่ เมื่อพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีจากสินค้านำเข้ายาสูบมิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานภาษีประเมินภาษีได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเจ้าพนักงานภาษีจึงไม่มีอำนาจทำ

การประเมินให้ผู้เสียหายชำระภาษีได้ อย่างไรก็ตามปัญหานี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่ หนี้ค่าภาษีสรรพสามิตนั้น แม้กฎหมายจะไม่ให้อำนาจเจ้าพนักงานทำการประเมินให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระเพิ่มเติมได้ก็ตาม แต่หนี้ดังกล่าวก็ยังคงถือเป็นสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากรซึ่งหน่วยงานจัดเก็บ คือ กรมสรรพสามิตอาจใช้สิทธิฟ้องร้องผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นคดีแพ่งได้ภายในอายุความ 10 ปี เหตุผลที่พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ใช้การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว เนื่องจากรูปแบบการบริหารจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เป็นระบบประเมินโดยเจ้าหน้าที่ และใช้การตรวจสอบภาษีโดยเจ้าหน้าที่ก่อนมีการชำระภาษี (Pre-Audit) จึงทำให้ปัญหาการชำระภาษีไม่ถูกต้องมีน้อย ระบบตรวจสอบภาษีของประเทศไทยดังกล่าวเหมือนกับของประเทศแคนาดา ซึ่งใช้การตรวจสอบภาษีโดยเจ้าหน้าที่ก่อนมีการชำระภาษี (Pre-Audit) แต่กฎหมายยาสูบของประเทศแคนาดา ให้อำนาจเจ้าพนักงานภาษีมี่อำนาจทำการประเมินภาษีได้หากตรวจสอบพบว่าผู้เสียหายชำระภาษีไม่ถูกต้องครบถ้วน ส่วนประเทศออสเตรเลีย ระบบการตรวจสอบภาษีใช้ระบบประเมินตนเองและใช้การตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ภายหลังการชำระภาษี (Post-Audit) และกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานภาษีทำการประเมินภาษีได้ เห็นได้ว่าในต่างประเทศไม่ว่าจะใช้ระบบการตรวจสอบภาษีก่อนหรือหลังการชำระภาษี กฎหมายจะให้อำนาจเจ้าพนักงานภาษีทำการประเมินภาษีได้เสมอ

การที่พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ใช้การดำเนินคดีอาญาในการลงโทษผู้เสียหายที่ชำระภาษีไม่ถูกต้องเพียงอย่างเดียว อาจทำให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาต้องปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่า ผู้เสียหายมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษี เช่นการลักลอบนำบุหรี่เข้ามาในราชอาณาจักร แต่หากเป็นกรณีผู้เสียหายมิได้มีเจตนาจะหลีกเลี่ยงภาษี เช่นกรณีผู้เสียหายนำเข้าบุหรี่โดยถูกต้องแต่มีการยื่นแบบเสียภาษีผิดพลาด กรณีเช่นนี้ไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มาลงโทษผู้เสียหายได้ จึงเป็นผลให้ผู้เสียหายที่ชำระภาษีไม่ถูกต้องกรณีนี้ไม่ต้องรับผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และเจ้าพนักงานภาษีก้ไม่อาจประเมินภาษีแก่ผู้เสียหายได้เนื่องจากพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มิได้ให้อำนาจไว้