

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาในเรื่องมาตรการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ตามปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษียาสูบ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบใบอนุญาตในการบริหารจัดการเก็บภาษี และปัญหาการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมาย ทำให้ผู้ศึกษาเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบที่มีประเด็นปัญหาที่กระทบถึงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ จากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายในบทก่อนหน้า ทำให้ทราบถึงถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ในบทนี้จึงสามารถที่จะทำการสรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายตามที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานนับถึงปัจจุบันกว่า 40 ปีแล้วรูปแบบการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในอดีต ซึ่งมีได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ด้านสาธารณสุขและสังคมมากนัก อีกทั้งในปัจจุบันสภาพการณ์เกี่ยวกับยาสูบได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้การจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีทั้งในด้านการอำนวยความสะดวกแก่รัฐและในด้านการควบคุมการบริโภคยาสูบ จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติยาสูบที่สำคัญ คือ ปัญหาการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษียาสูบ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบใบอนุญาตในการบริหารจัดการเก็บภาษี และปัญหาการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์สภาพของปัญหาและมาตรการในการเยียวยาแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้อง

5.1.1 ปัญหาการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษียาสูบ

โครงสร้างอัตราภาษีสรรพสามิตของไทยในปัจจุบัน ใช้โครงสร้างฐานภาษีตามมูลค่า (ราคา) สำหรับบุหรี่ยาสูบ และอัตราแบบผสมทั้งอัตราตามมูลค่าและอัตราตามสภาพ (ปริมาณ) สำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น จากการศึกษาพบว่า การกำหนดรูปแบบโครงสร้างฐานภาษีของไทย ประสบปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ การใช้ฐานภาษีตามมูลค่าโดยถือเอาราคาเป็นฐานภาษี ทำให้เกิดความไม่แน่นอนของฐานภาษี อีกทั้งในการกำหนดมูลค่าฐานภาษียังมีความยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เกิดข้อโต้แย้งในการจัดเก็บภาษี ในส่วนของยาสูบนำเข้านั้น เมื่อมีการนำเข้าจะมีการสำแดงราคาสินค้านำเข้าเพื่อเสียภาษีต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการสำแดงราคาสินค้านำเข้าไว้ต่ำ ส่งผลทำให้ฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณนั้นต่ำตามไปด้วยและทำให้คิดภาษีได้น้อยกว่าความเป็นจริง ซึ่งในกรณีของยาสูบนำเข้าใช้ราคา ซี.ไอ.เอฟ.เป็นฐานการคำนวณภาษียังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้นำเข้าจะใช้มาตรการต่างๆ เพื่อให้ราคา ซี.ไอ.เอฟ.ที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีต่ำลง ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งราคา ซี.ไอ.เอฟ.ต่ำกว่าความเป็นจริง หรือใช้การถ่ายโอนราคาระหว่างผู้ผลิต และผู้นำเข้าที่มีความสัมพันธ์กันเป็นผลให้การจัดเก็บภาษีโดยใช้ฐานภาษีตามมูลค่าไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้ให้แก่รัฐได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

นอกจากนี้ ฐานในการคิดคำนวณภาษีตามมูลค่านั้นเป็นการคิดภาษีจากฐานภาษีที่มีการภาษีสรรพสามิตเข้ามาเป็นฐานด้วย ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการคำนวณและทำความเข้าใจ ต้องมีการใช้สูตรทางคณิตศาสตร์มาคำนวณ ซึ่งหากเป็นผู้ที่ไม่รู้จักภาษีสรรพสามิตมาก่อนจะเกิดความสับสนในการทำความเข้าใจเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังขัดต่อหลักการของภาษีอากรที่ดีด้วยที่ต้องมีความแน่นอนและชัดเจน

ปัญหาในเรื่องฐานภาษีกรณีสินค้านำเข้า เมื่อมีการนำเข้าจะมีการสำแดงราคาสินค้านำเข้าเพื่อเสียภาษีต่างๆ โดยกรมศุลกากรจะมีหน้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตแทนกรมสรรพสามิต แต่ทั้งนี้ในทางปฏิบัติพบว่าการสำแดงราคาสินค้านำเข้าไว้ต่ำ ส่งผลทำให้ฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณนั้นต่ำตามไปด้วยและทำให้คิดภาษีได้น้อยกว่าความเป็นจริง ซึ่งในเรื่องของราคาสินค้านำเข้านั้นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินราคาคือกรมศุลกากร หากกรมศุลกากรไม่ได้ทำการประเมินราคาใหม่ กรมสรรพสามิตก็ไม่สามารถทำอะไรได้เนื่องจากไม่มีอำนาจประเมินราคาจึงจำต้องใช้ราคาที่ผู้นำเข้าได้สำแดงเอาไว้ต่ำนั่นเอง ส่งผลทำให้กรมสรรพสามิตเก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดราคา ยาสูบ ณ โรงงานอุตสาหกรรมยาสูบเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณสำหรับสินค้านำเข้าที่ผลิตในประเทศ เนื่องจากการกำหนดฐานภาษีเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเกี่ยวกับภาษีก็เพียงการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติยาสูบ

พ.ศ. 2509 ให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพสามิตเป็นผู้ประกาศกำหนดราคายาสูบ¹ เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีบัพัญญัตติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักความยินยอมทางภาษีอากร

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบใบอนุญาตในการบริหารจัดการเก็บภาษี

การใช้ระบบใบอนุญาตในการบริหารจัดการเก็บภาษียาสูบโดยสภาพปัญหาเกิดจากกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตกรณีต่างๆไม่เข้มงวดและไม่ค่อยมีการควบคุมผู้ได้รับอนุญาตมากนัก เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐในอดีตที่ต้องการสนับสนุนให้มีการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อวัตถุประสงค์ด้านรายได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายการควบคุมการบริโภคยาสูบในปัจจุบัน

นอกจากนี้ บทลงโทษกรณีปฏิบัติผิดเงื่อนไขใบอนุญาต ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 กำหนดบทลงโทษสำหรับการปฏิบัติผิดเงื่อนไขในใบอนุญาตแต่ละประเภทไว้ โดยกำหนดเป็นโทษทางปกครองให้ผู้มีอำนาจ สามารถสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจากการศึกษาพบว่า การกำหนดโทษของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำและไม่เหมาะสม ไม่อาจป้องปรามไม่ให้เกิดการปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.1.3 ปัญหาการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมาย

บุหรี่นั้นถือเป็นสินค้าที่มีการลักลอบนำเข้าผิดกฎหมายที่กว้างขวางมากที่สุด โดยมีการลักลอบนำเข้าในเกือบทุกประเทศในโลก ในปี ค.ศ. 1995 ได้มีการลักลอบนำเข้าบุหรี่ ประมาณ 4 แสนล้านมวน ซึ่งเท่ากับประมาณ 1 ใน 3 ของบุหรี่ยาสูบที่ถูกกฎหมายทั้งหมด² ซึ่งบุหรี่เถื่อนทำให้เกิดโทษมากมาย เช่น บุหรี่มีราคาถูกลง ทำให้คนสามารถซื้อได้ง่ายขึ้น และทำให้รัฐสูญเสียรายได้มหาศาลเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและปัญหาเรื่องการซื้อขายยาสูบโดยรวม ทางองค์การอนามัยโลกได้มีการพัฒนากรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (WHO Framework Convention on Tobacco Control หรือ WHO FCTC)

กรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (WHO FCTC)²

อนุสัญญานี้สมาชิกของ WHO ได้ทำสัตยาบันและลงนามในอนุสัญญานี้ร่วมกัน โดยอนุสัญญานี้ได้ถูกรับรองโดยสมัชชาสุขภาพโลก (World Health Assembly) และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2003 เนื้อหาของข้อตกลงฉบับนี้กำหนดให้รัฐบาลประเทศที่ยอมรับปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ เช่น ห้ามหรือจำกัดอย่างเข้มงวดต่อการโฆษณา การโปรโมชัน และการเป็นผู้อุปถัมภ์กิจกรรมต่างๆ ของบริษัทบุหรี่ บังคับให้บริษัทบุหรี่ต้องติดคำเตือนถึงอันตรายต่อสุขภาพอย่างชัดเจนบนซองบุหรี่ ฯลฯ ข้อตกลงนี้ยังมีมาตราซึ่งมุ่งหมายที่จะป้องกันการขายบุหรี่

¹ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509 มาตรา 23.

² WHO World Health Organization. (2003). *WHO Framework Convention on Tobacco Control*. Geneva.

ให้แก่เด็ก การใช้มาตรการภาษีเพื่อทำให้บุหรี่มีราคาแพงขึ้น และการคุ้มครองประชาชนจากการได้รับควันบุหรี่โดยตนเองมิได้สูบ

อนุสัญญาฯ นี้ยังมีมาตราในเรื่องของการต่อต้านบุหรี่เถื่อนอีกด้วย โดยในมาตรานี้มีใจความสำคัญดังนี้

- การต่อต้านบุหรี่เถื่อนจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาในเรื่องนี้ทุกๆ ด้าน ทั้งในเรื่องการลักลอบนำเข้าและการค้าบุหรี่ปลอม และต้องมีการพัฒนากฎหมายในระดับชาติ และข้อตกลงอื่นๆ ในระดับภูมิภาคและระดับโลก

- การให้ความสำคัญต่อเรื่องความสามารถในการตรวจสอบต้นทางของสินค้ายาสูบ การเก็บข้อมูลเรื่องการค้ายาสูบระหว่างประเทศ (ทั้งถูกและผิดกฎหมาย) การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ และการทำลายของกลางที่ยึดได้ทั้งหมด ซึ่งทั้งหมดนี้มีความสำคัญในการต่อต้านบุหรี่เถื่อน

- การประสานงานระหว่างหน่วยงานในประเทศและการประสานงานของรัฐบาลในแต่ละประเทศมีความสำคัญในการต่อต้านบุหรี่เถื่อน โดยอาศัยการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเบาะแสและกระบวนการอื่นๆ

- การออกไปอนุญาตถือเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ทางรัฐสามารถใช้ควบคุมการผลิตและการแจกจ่ายเพื่อต่อต้านบุหรี่เถื่อน

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ยังไม่อาจทำให้การควบคุมการค้ายาสูบผิดกฎหมายมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกี่ยวกับการนำเข้ายาสูบซึ่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มิได้กำหนดให้ผู้นำเข้ายาสูบต้องจัดทำเอกสารหลักฐานทางบัญชี เช่นเดียวกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศ และมีได้ให้อำนาจหน่วยงานจัดเก็บภาษีตรวจสอบได้เช่นเดียวกับผู้ประกอบการยาสูบภายในประเทศ ทำให้การจัดเก็บภาษีจากสินค้ายาสูบนำเข้าไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถป้องกันการลักลอบนำเข้ายาสูบผิดกฎหมายอย่างได้ผล

นอกจากนี้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์ยาสูบปลอดภาษีข้ามพรมแดน ซึ่งยกเว้นให้ผู้เดินทางสามารถนำผลิตภัณฑ์ยาสูบติดตัวเข้าไปในราชอาณาจักร โดยไม่ต้องเสียภาษีและไม่ต้องขออนุญาต ทำให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์จากข้อยกเว้นของกฎหมายดังกล่าว โดยใช้คนจำนวนมากขนยาสูบจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาจำหน่ายในประเทศโดยไม่ต้องเสียภาษี

สำหรับการส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบออกไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร ซึ่งกฎหมายได้ควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบได้พ้นจากด่านศุลกากรไปแล้ว กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมตรวจสอบได้ว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ส่งไปถึงปลายทางตามที่ได้ออกอนุญาตส่งออก

หรือไม่ ทำให้เกิดปัญหาขาดส่งออกจำนวนมากถูกส่งไปไม่ถึงประเทศปลายทาง เนื่องจากยาสูบถูกซื้อขายระหว่างทางและถูกส่งกลับเข้ามาในประเทศไทยในราคาที่ต่ำกว่าเดิมมากโดยไม่เสียภาษี

บทบัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดกรณีลักลอบค้ายาสูบโดยผิดกฎหมายของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้ว จะเห็นว่า บทลงโทษอันเกี่ยวข้องกับการลักลอบค้ายาสูบโดยผิดกฎหมาย เฉพาะความผิดฐานลักลอบนำเข้าหรือส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบเท่านั้นที่ต้องระวางโทษถึงจำคุก ส่วนความผิดฐานอื่นที่อื่น ได้แก่การครอบครองยาสูบไม่เสียภาษีและการจำหน่ายยาสูบไม่เสียภาษีกฎหมายกำหนดโทษปรับไว้เพียงสถานเดียว การที่กฎหมายกำหนดโทษปรับไว้เพียงสถานเดียวสำหรับการกระทำความผิดฐานมีไว้ในครอบครองซึ่งผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่เสียภาษี และการจำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายซึ่งผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่เสียภาษี ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากยาสูบผิดกฎหมายนั้นในบางครั้งยากต่อการพิสูจน์ว่าผู้ครอบครองได้นำเข้ามาโดยถูกต้องหรือไม่ แต่ทั้งการลักลอบนำเข้าและการมีไว้ในครอบครองซึ่งยาสูบผิดกฎหมายเห็นได้ชัดว่าผู้กระทำมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีอย่างชัดเจน และนอกจากนี้เมื่อพิจารณาอัตราโทษขั้นต่ำสำหรับความผิดฐานลักลอบค้ายาสูบโดยผิดกฎหมายซึ่งกำหนดโทษจำคุกไว้เพียง 6 เดือน และอัตราโทษขั้นต่ำสำหรับการจำหน่ายหรือการครอบครองยาสูบผิดกฎหมาย ซึ่งกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้เพียงไม่น้อยกว่า 100 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าอัตราโทษตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ยังต่ำอยู่และไม่อาจป้องปรามการลักลอบค้ายาสูบโดยผิดกฎหมายได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ใช้เพียงโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับภาษียาสูบ แต่กฎหมายมิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานภาษีทำการประเมินภาษีที่ผู้เสียภาษีชำระไม่ถูกต้องครบถ้วนไว้ด้วย จึงทำให้เจ้าพนักงานภาษีไม่มีอำนาจทำการประเมินให้ผู้เสียภาษีชำระภาษีได้ การกำหนดบทลงโทษในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากการดำเนินคดีอาญานั้นจะใช้ได้เพียงกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่า ผู้เสียภาษีมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีแต่หากเป็นกรณีที่ผู้เสียภาษีมิได้มีเจตนาจะหลีกเลี่ยงภาษีไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มาลงโทษผู้เสียภาษีได้ จึงเป็นผลให้ผู้เสียภาษีที่ชำระภาษีไม่ถูกต้องกรณีนี้ไม่ต้องรับผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และเจ้าพนักงานภาษีย่อมไม่อาจประเมินภาษีแก่ผู้เสียภาษีได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มิได้ให้อำนาจไว้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีมาตรการในการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าบุหรี่เถื่อนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง แต่การกระทำความผิดก็ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากทุกปี โดยในปีหนึ่งๆค่าปรับอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดที่ปรากฏตามสถิติของ

กรมสรรพสามิต มีมูลค่านับร้อยล้านบาทขึ้นไป และจำนวนผู้กระทำผิดในแต่ละปีก็มีเป็นจำนวนนับพันราย อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของชาติเป็นอย่างมาก

5.2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ยาสูบ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องและใช้บังคับได้จริงกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน และเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบมีประสิทธิภาพเพื่อเกิดสภาพบังคับที่รัดกุมเพียงพอ และเพื่อให้ปัญหาดังกล่าวนั้นได้รับการแก้ไขหรือมีแนวทางในการแก้ไข โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ตามกฎหมายต่างประเทศแล้ว ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามที่ได้ทำการศึกษาดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษียาสูบ

รัฐควรใช้ภาษีสรรพสามิตเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม จำกัดการบริโภค เป็นการสะท้อนต้นทุนผลกระทบภายนอกเป็นสำคัญโดยใช้อัตราภาษีตามสภาพและการหารายได้เข้ารัฐโดยใช้อัตราภาษีตามมูลค่า แต่ไม่ควรใช้ภาษีสรรพสามิตเพื่อกระจายรายได้ และปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ให้ใช้ภาษีรายได้อัตราก้าวหน้า และภาษีศุลกากรแทน ตามลำดับ รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษียาสูบ ดังนี้

5.2.1.1 ควรมีการจัดเก็บภาษียาสูบทุกชนิดในอัตราตามสภาพต่อกรัม/มวน และให้มีการปรับอัตราตามสภาพทุกๆ ละครั้งตามอัตราเงินเฟ้อ ยกเว้นกรณีบุหรี่ซิการ์ และบุหรี่ยี่ห้อ ให้จัดเก็บภาษีอัตราตามมูลค่า (ร้อยละต่อราคาขายปลีกแนะนำ) รวมกับอัตราภาษีตามสภาพต่อมวน (กำหนดมาตรฐานขนาดและน้ำหนักต่อมวน) ผลทำให้อัตราภาษีตามสภาพจะเป็นภาระภาษีขั้นต่ำที่สะท้อนต้นทุนภายนอกของการบริโภคยาสูบ และช่วยรักษาเสถียรภาพทางรายได้ภาษี แก้ไขปัญหาการประเมินมูลค่าและการถ่ายโอนราคา ภายใต้กฎหมายยาสูบปัจจุบันที่มีอัตราภาษีแบบสองขาให้เลือกระหว่างอัตราภาษีตามมูลค่าและอัตราภาษีตามสภาพ อัตราใดให้มูลค่าภาษีสูงกว่าให้จัดเก็บภาษีอัตรานั้น แต่ปัจจุบัน บุหรี่ซิการ์กำหนดให้จัดเก็บแต่อัตราภาษีตามมูลค่า และยาสูบอื่นๆ มีอัตราภาษีตามสภาพและอัตราภาษีตามมูลค่าที่ค่อนข้างต่ำ รัฐบาลควรปรับเพิ่มอัตราภาษียาสูบตามสภาพของบุหรี่ยี่ห้อ และยาสูบอื่นๆ โดยเร็ว โดยค่อยๆ ปรับเพิ่มภาษีอย่างต่อเนื่องให้

สอดคล้องกับความสามารถในการซื้อ ระดับราคายาสูบในประเทศเพื่อนบ้าน และระดับภาษีสรรพสามิตโดยรวม

5.2.1.2 การปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษียาสูบ ควรเป็นไปในลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากระหว่างประเภทของผลิตภัณฑ์ยาสูบ เนื่องจากผลิตภัณฑ์ยาสูบประเภทต่างกันสามารถทดแทนกันได้ หากมีภาระภาษีที่แตกต่างกันมากจะทำให้เกิดการย้ายการบริโภคจากสินค้ายาสูบที่มีราคาแพงไปสู่สินค้ายาสูบที่มีราคาต่ำ ควรใช้ระบบโครงสร้างอัตราภาษีแบบเดียวกับของประเทศออสเตรเลีย คือ การใช้โครงสร้างอัตราภาษีตามสภาพทั้งบุหรี่ซิการ์เรตและผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น โดยในส่วนของบุหรี่ซิการ์เรตให้ใช้ฐานภาษีตามสภาพต่อมวน และให้กำหนดมาตรฐานของมวนบุหรี่โดยให้มีน้ำหนักไม่เกินจำนวนที่กำหนด ส่วนผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นให้ใช้ฐานภาษีตามสภาพต่อน้ำหนัก เนื่องจากการใช้ฐานภาษีตามสภาพต่อน้ำหนักบุหรี่ ทำให้การจัดเก็บภาษีมียุทธประสิทธิภาพ และง่ายต่อการบริหารจัดการเก็บภาษี อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักความยินยอมทางภาษีอากรอีกด้วย

5.2.1.3 ควรกำหนดฐานภาษีใหม่สำหรับกรณีสินค้านำเข้า โดยเปลี่ยนจากการใช้ราคาซี.ไอ.เอฟ. มาเป็นราคาศุลกากร เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความเหมาะสมแก่กรณีต่างๆ มากกว่าเดิม เนื่องจากว่าราคาศุลกากรมีอยู่ด้วยกันถึง 6 ราคา หรืออีกแนวทางหนึ่ง อาจจะมีการกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตในการที่จะประเมินราคาได้เช่นเดียวกับกรมศุลกากร

5.2.1.4 ควรมีการปรับปรุง พ.ร.บ. ประกาศกระทรวงฯ กฎ หรือระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาสูบ พัฒนาศักยภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่งานควบคุมยาสูบ ซึ่งแจ้งมาตรการทางกฎหมายแก่ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายควบคุมยาสูบ และมีการรณรงค์ เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์กฎหมายควบคุมยาสูบ

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบใบอนุญาตในการบริหารจัดการเก็บภาษี

เมื่อพระราชบัญญัติยาสูบพ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาตรฐานใบอนุญาตในการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ คือ

5.2.2.1 การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเก็บภาษี ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานยาสูบ (จำนวนบุหรี่ต่อซอง น้ำหนักต่อซอง การห้ามแบ่งขาย ขนาดบุหรี่ ส่วนประกอบฯ) จุดการจัดเก็บภาษี ระบบใบอนุญาต ใบขน รายงาน และการชำระภาษี เพื่อให้รองรับการค้าเสรี ไม่เป็นภาระในการแข่งขันทางการค้า สร้างความเป็นธรรม และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษี กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดให้ชัดเจน ตรวจสอบ การวางประกัน มาตรฐานทางบัญชี มาตรฐานการควบคุมภายใน

5.2.2.2 การปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดมาตรการควบคุมเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมทุกการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับยาสูบ เนื่องจากมาตรการควบคุมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถควบคุมกิจกรรมต่างๆเกี่ยวกับยาสูบได้ทั้งระบบและไม่สามารถตรวจสอบปริมาณและการเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ โดยเฉพาะสินค้ายาสูบนำเข้า จึงควรกำหนดให้ผู้ครอบครองผลิตภัณฑ์ยาสูบจะต้องขออนุญาตก่อนมีการเคลื่อนย้ายยาสูบทุกครั้ง และจะต้องให้อำนาจหน่วยงานจัดเก็บภาษีมียาสูบเข้าตรวจสอบปริมาณของผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะทำการเคลื่อนย้ายในแต่ละครั้งได้ และเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตต่างๆ ควรมีการปรับค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตต่างๆเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดปริมาณการผลิตหรือการจำหน่ายยาสูบให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และจะต้องมีการทบทวนอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตอย่างสม่ำเสมอ

5.2.2.3 ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตและตรวจสอบผู้ขออนุญาตก่อนออกใบอนุญาต และให้เจ้าหน้าที่สามารถกำกับและควบคุมห่วงโซ่อุปทานได้อย่างรัดกุมครบถ้วน กำหนดใบอนุญาตให้ทราบการเคลื่อนไหวของสินค้า การขนย้าย การเก็บรักษา การเสื่อมหรือทำลายฯ รายงานต่างๆ เพื่อทราบผลประกอบการ การนำเข้าและส่งออกฯ ทั้งนี้ ต้องมีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อสินค้าภายในประเทศและที่นำเข้าอีกทั้งกำหนดกฎระเบียบให้สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะประเด็นปัญหาการถ่ายโอนราคา

5.2.2.4 ควรมีการปรับปรุงกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับบทลงโทษกรณีปฏิบัติผิดเงื่อนไขในใบอนุญาต โดยควรใช้การกำหนดโทษทั้งทางอาญาและโทษทางปกครอง โดยกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขจะต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ และต้องถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตด้วย เหมือนอย่างเช่นประเทศออสเตรเลียและประเทศแคนาดา

5.2.3 ปัญหาการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมาย

5.2.3.1 รัฐบาลไทยควรมีการปรับเปลี่ยนอัตรากาฬิยาสูบให้ชัดเจน ค่อยเป็นค่อยไป และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดแรงจูงใจในการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมาย และลดการบริโภคยาสูบโดยรวม

5.2.3.2 การใช้ระบบประเมินภาษีโดยเจ้าหน้าที่ (Authoritative Assessment) ซึ่งยังคงมีอยู่ในกาฬิยาสูบเป็นระบบเก่าใช้ในขณะทีประเทศไทยยังมีระดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจไม่มากนัก ตลาดเป็นระบบปิดหรือผูกขาด มีจำนวนผู้เสียภาษีไม่มาก รัฐจึงเข้าไปกำกับควบคุมและประเมินภาษีให้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี แต่เมื่อระดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยสูงขึ้นมากแล้ว และมีผู้มีหน้าที่เสียภาษีจำนวนมาก ตลาดยาสูบเปิดมากขึ้นจึงควรเปลี่ยนระบบภาษีเป็นระบบประเมินภาษีด้วยตนเอง (Self-Assessment) เพื่อให้เอื้อต่อการค้าเสรีมากขึ้น และสามารถตรวจสอบ

ภาษีย้อนหลังได้กล่าวคือ ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีประเมินภาษีและ ขึ้นแบบชำระภาษีด้วยตนเอง และ รัฐตรวจสอบภาษีภายหลัง

5.2.3.3 ควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบ ออกไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร โดยกำหนดให้การขออนุญาตส่งออกจะต้องระบุประเทศ ปลายทางของสินค้า และหลังจากส่งออกพ้นจากศุลกากรแล้วจะต้องกำหนดให้ผู้ส่งออกแสดง หลักฐานจากประเทศปลายทางของผลิตภัณฑ์ยาสูบ เพื่อยืนยันว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ส่งถึงประเทศ ปลายทางตามจำนวนที่ได้ขออนุญาตส่งออกภายในกำหนดเวลาตามสมควร

5.2.3.4 การกำกับและควบคุมร้านปลอดภาษีสินค้าสรรพสามิต โดยกำหนดจำนวน วันเวลา ผู้มีสิทธิให้ชัดเจน และมีการตรวจสอบอย่างรัดกุม อาทิ การลดการผ่อนผันการยกเว้นผู้ เดินทางนำยาเส้นหรือยาสูบไม่เกิน 500 กรัมเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ต้องปิด แสดมปียาสูบ ลดข้อกำหนดยกเว้นอากรของส่วนตัวที่ผู้เดินทางนำเข้ามาพร้อมกับตนนำบุหรี่ 200 มวนหรือซิการ์หรือยาเส้นอย่างละ 250 กรัมหรือหลายชนิดรวมกันมีน้ำหนักทั้งหมด 250 กรัม แต่ ทั้งนี้บุหรี่ต้องไม่เกิน 200 มวน โดยควรจำกัดปริมาณการนำเข้าต่อวัน/คนสำหรับด่านชายแดนที่ติด กับประเทศไทยด้วย ลดการยกเว้นอากรสำหรับบุหรี่ปริมาณไม่เกิน 200 มวนหรือซิการ์หรือยาเส้น ปริมาณไม่เกินอย่างละ 250 กรัม หรือหลายชนิดรวมกันปริมาณไม่เกิน 250 กรัม แต่ทั้งนี้ปริมาณ บุหรี่ต้องไม่เกิน 200 มวนที่ผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งจากคลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับ แสดและขายของที่เก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนที่ตั้งอยู่ในสนามบินศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วย ศุลกากร เป็นต้น ซึ่งหากกำหนดไม่ชัดเจน จะเกิดใครก็ได้ ขนบุหรี่ซิการ์แต่ไม่เสียภาษีข้ามชายแดน เข้ามาวันละหลายคาร์ตั้น (Carton) ต่อวัน ต่อคน (Cross Border Shopping) และนำมาจำหน่ายขาย ต่อเพื่อหากำไรต่อ บันทอนการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ที่เสียภาษีถูกต้อง และบันทอนรายได้ภาษีของ รัฐ บางประเทศได้จำกัดจำนวนบุหรี่ปลอดภาษีให้แก่นักท่องเที่ยวเพียง ต่ำกว่า 1 ซอง (เช่น 19 มวน) ต่อคนเท่านั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบนำบุหรี่ผ่านชายแดนแบบกองทัพบก

5.2.3.5 การบริหารความเสี่ยงของภาษี โดยการทำความเข้าใจกับธรรมชาติของธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้ระบบภาษี จัดแบ่งกลุ่มผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามความเสี่ยงของภาษี มีการ บริหารจัดการภาษีตามกลุ่มลูกค้าระดับต่างๆ ตลอดจนการให้ความรู้และความช่วยเหลือ และ บริหารจัดเก็บภาษีเพื่อสร้างความสมัครใจในการเสียภาษี อาทิ หากเป็นลูกค้าที่สมัครใจเสียภาษีเป็น ลูกค้าชั้นดี ควรลดความถี่ในการตรวจสอบภาษี การวางประกันที่ไม่ต้องเป็นตัวเงิน การยืดเวลาการ ชำระภาษีฯ ส่วนลูกค้าชั้นเลว ควรมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวด มีบทลงโทษสูง ตามจัดเก็บหนี้ภาษี ดำเนินคดียึดทรัพย์ ฯ และเพื่อให้ภารกิจตรงกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ควรปรับเปลี่ยนให้งานการ กำกับและควบคุมสินค้าสรรพสามิตนำเข้ากลับมาเป็นงานที่ดำเนินการรับผิดชอบ โดยกรม

สรรพสามิตแทนที่จะให้กรมสรรพสามิตมอบหมายให้กรมศุลกากรดำเนินการทางอ้อมต่อไปนั้น หมายถึง ต้องมีคลังสินค้าทัณฑ์บนสรรพสามิตสำหรับสินค้านำเข้าสรรพสามิต โดยอาจไม่ต้องสร้างคลังสินค้าใหม่ แต่ให้ต้องมาขออนุญาตเปิดคลังสินค้าทัณฑ์บนกับกรมสรรพสามิต และให้เจ้าหน้าที่สรรพสามิตเข้าไปบริหารจัดการ กำกับและควบคุมสินค้าสรรพสามิตนำเข้าภายในคลังสินค้าได้คลังสินค้าดังกล่าวอาจเป็นคลังสินค้าทัณฑ์บนศุลกากร โดยมีกรมศุลกากรรับผิดชอบ แต่หากมีสินค้าสรรพสามิตเข้าไปเก็บรักษา หรือผลิตภายในคลังดังกล่าว ก็ต้องมาขออนุญาตเป็นคลังสินค้าสรรพสามิตทัณฑ์บนด้วย ลักษณะนี้มีการนำมาใช้ในประเทศออสเตรเลีย การยกเว้นภาษีภายใต้กฎหมายนี้เป็นสิทธิพิเศษ ไม่ใช่สิทธิทั่วไป

5.2.3.6 ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ในส่วนที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษ โดยกำหนดทั้งกรณีฐานมียาสูบไม่เสียภาษีไว้ในครอบครอง ความผิดฐานจำหน่ายยาสูบซึ่งไม่เสียภาษี และความผิดฐานนำเข้ายาสูบโดยผิดกฎหมายต้องระวางโทษทั้งปรับและจำคุกเช่นเดียวกัน มีการเพิ่มโทษสำหรับผู้ลักลอบและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และในขณะเดียวกัน ควรมีการใช้สิ่งจูงใจในรูปแบบของรางวัลนำจับ ที่มีมูลค่ามากเพียงพอเพื่อเป็นการจูงใจ กำหนดคนโยบาย มาตรการและแผนในการป้องกันและปราบปรามผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย รวมถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบที่มีการหลบเลี่ยงภาษี รวมทั้งกำกับติดตามการดำเนินงานในภาพรวม จัดให้มีการกำกับติดตามและแก้ไขสถานการณ์ปัญหาผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย จัดให้มีการประสานงานกับหน่วยงานและบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย พัฒนาระบบการสำรวจผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายที่ขายในท้องตลาด เพื่อสำรวจสถานการณ์ปัญหาผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย โดยมีการสุ่มตรวจเป็นระยะๆ จัดให้มีแนวทางการดำเนินงานในระยะยาว โดยปรับแก้กฎหมายที่เอื้อต่อการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย

5.2.3.7 กรมศุลกากร ควรมีการตรวจจับอย่างเคร่งครัดตามด่านชายแดนที่มีเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นช่องทางลักลอบนำหรือเถื่อนเข้ามาในประเทศไทย มีมาตรการลงโทษอย่างจริงจัง รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานตรวจจับให้สังคมรับทราบ โดยทั่วกัน และควรจัดให้มีการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านถึงความร่วมมือในการตรวจจับนำหรือเถื่อนอย่างเคร่งครัด

5.2.3.8 ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานภาษีทำการประเมินภาษียาสูบได้เช่นเดียวกับของประเทศออสเตรเลียและประเทศแคนาดา ซึ่งจะช่วยให้การจัดเก็บภาษียาสูบมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี มีการแบ่งแยกชัดเจนระหว่างผู้เสียภาษีที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีกับผู้เสียภาษีที่ไม่มีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษี ทำ

ให้ผู้มีเจตนาหลีกเลี่ยงการเสียภาษีต้องรับโทษหนักกว่าผู้เสียภาษีที่ไม่มีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษี อันจะเป็นผลให้ปัญหาการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายลดลงได้อีกทางหนึ่ง