

มาตรการภาษีเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีผลิตภัณฑ์พลาสติก¹

รัชเดช สุวรรณนุ่ม²

จากการศึกษามาตรการภาษีเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาเฉพาะกรณีผลิตภัณฑ์พลาสติก มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับภาษีที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม และนำความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับการเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์พลาสติก ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นกัน ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงระบบพื้นฐานของการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากนโยบายทางภาษี ซึ่งประกอบด้วยหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาสนับสนุนแนวความคิดในการจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก โดยหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่มักจะถูกนำมาใช้ในการเก็บภาษีเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้รับผิดชอบ (polluter-pays principle) กล่าวคือ ผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษ เพื่อให้สภาพแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดี โดยการดำเนินการตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด ซึ่งเป็นการการผลักค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนในการผลิต ให้สะท้อนอยู่ในราคาของสินค้าและบริการ เห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวเป็นการใช้หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และหลักการทางเศรษฐศาสตร์ มากำหนดเป็นกฎหมาย โดยมีการบังคับใช้กฎหมายควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการผลิตและการบริโภค เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ภาษีสิ่งแวดล้อมเมื่อพิจารณาจากวิธีการจัดเก็บ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางภาษีของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมถึงการจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในทางสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก การกำหนดโครงสร้างสำคัญเมื่อมีการจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก การกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการจัดเก็บภาษีอากรเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ หน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีอำนาจในการบังคับจัดเก็บ ซึ่งการบัญญัติโครงสร้างกฎหมายภาษีอากรนั้น เป็นการแจกแจงขอบเขตของการจัดเก็บภาษี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการภาษีเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีผลิตภัณฑ์พลาสติก โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รตทอง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีตร เลิศธรรมเทวีและผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผลิตภัณฑ์พลาสติก ที่ผู้กำหนดนโยบายภาษีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องวางแผนตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญ อันประกอบด้วยสาระสำคัญ เช่น สิ่งที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีบุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษี การกำหนดอัตราภาษีที่ต้องชำระ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีการนำเข้าได้จากภาษีไปใช้ประโยชน์ และการบรรเทาภาระ เป็นต้น

ปัญหาประการที่สอง คือ การพิจารณาจัดเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์พลาสติก สามารถกล่าวได้ว่าการพิจารณาว่าสิ่งใดนั้นจะเข้าข่ายเป็นการกระทำหรือกิจกรรมที่จะอยู่ในบังคับของการจัดเก็บภาษีอากร ถือเป็น ส่วนหนึ่งของโครงสร้างภาษี ซึ่งแยกมาพิจารณาโดยละเอียดว่าสิ่งใดควรอยู่ในบังคับจัดเก็บ และสิ่งใดควรได้รับการบรรเทาภาระภาษีอากร เนื่องจาก การจัดเก็บภาษีทำให้ต้นทุนสินค้ามีราคาที่สูงขึ้นจึงทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และประชาชนอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ส่งผลให้ศักยภาพในการแข่งขันของประเทศถูกลดทอนลง ดังนั้นจึงต้องมีการบรรเทาภาระภาษีในกิจกรรมที่มีความจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งจะเป็นการลดผลกระทบที่เป็นอุปสรรคในการประกอบกิจการหรือดำรงชีวิตของผู้ประกอบการและประชาชน

ปัญหาประการสุดท้าย คือ มาตรการในการสร้างแรงจูงใจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาสนับสนุนแนวความคิดในการจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก ก่อให้เกิดมาตรการการจูงใจทางภาษีอากร โดยผู้กำหนดนโยบายภาษีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องวางแผนตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดจะใช้ในการจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือ โดยควรจะต้องมีการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่มากกว่าในอัตราที่สูงกว่าพลาสติกที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่น้อยกว่า เพื่อลดปริมาณของผลิต นำเข้า หรือใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติก และควรกำหนดนโยบายส่งเสริมให้มีการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกทดแทน กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มากกว่า หรือเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่มากกว่า เช่น พลาสติกชีวภาพ (Bioplastic) หรือพลาสติกชีวภาพย่อยสลายได้ (Biodergradable plastic) หมายถึง พลาสติกที่ผลิตขึ้นจากวัสดุธรรมชาติเป็นพืชที่สามารถย่อยสลายได้ในธรรมชาติ ช่วยลดปัญหาหมลพิษในสิ่งแวดล้อมวัสดุธรรมชาติที่สามารถนำมาผลิตเป็นพลาสติกชีวภาพมีหลายชนิด

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางภาษีที่จัดเก็บจากผลิตภัณฑ์พลาสติก โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ จึงมีข้อเสนอแนะโดยแยกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ และการแก้ไข เพิ่มเติม และยกเลิกข้อความในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

1. การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ โดยตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งจะจัดเก็บภาษีจากกิจกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทกิจกรรม และ

กำหนดให้ผลิตภัณฑ์พลาสติกเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติดังกล่าว ภาษีจากผลิตภัณฑ์ กำหนดสาระสำคัญของโครงสร้างภาษีที่จะกล่าวในบทนี้ ได้แก่ การกำหนดความหมาย สิ่งที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษี หมายความว่า รวมถึงการบรรเทาภาระภาษี บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษี และอัตราภาษี โดยตราเป็นบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

1.1 การกำหนดความหมาย บัญญัติว่า

“ในส่วนนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ภาษีผลิตภัณฑ์ หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการ หรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์หรือชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตราย หรือของเสียอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเกิดระหว่างใช้งาน ใช้งานแล้ว หรือเมื่อเป็นของเสีย

พลาสติก หมายความว่า สารประกอบอินทรีย์ที่สังเคราะห์ขึ้น ใช้แทนวัสดุธรรมชาติ และหมายความรวมถึงการได้มาสารได้มาซึ่งสารประกอบอินทรีย์ที่สังเคราะห์ขึ้นดังกล่าว

ผู้ประกอบการ หมายความว่า บุคคลซึ่งขายสินค้าในทางธุรกิจหรือวิชาชีพ ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ หรือได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ และไม่ว่าจะได้จดทะเบียนภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติกแล้วหรือไม่”

1.2 สิ่งที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษี กิจกรรมใดอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีในส่วนนี้ และกิจกรรมใดควรต้องบรรเทาภาระภาษี โดยบัญญัติว่า

“ความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีตามความในส่วนนี้ เกิดขึ้นเมื่อมีการขายหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์พลาสติกเข้ามาในราชอาณาจักร”

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ความมั่นคงในทางสาธารณสุขรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกพระราชกฤษฎีกาลดอัตราภาษี หรือยกเว้นภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ได้”

1.3 บุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษี โดยบัญญัติว่า

“การกระทำกิจการดังต่อไปนี้ในราชอาณาจักร ให้อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติกตามบทบัญญัติในหมวดนี้

- (1) การขายสินค้าโดยผู้ประกอบการ
- (2) การนำเข้าโดยผู้นำเข้า
- (3) กิจการอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

1.4 การกำหนดอัตราภาษีที่ต้องชำระ โดยบัญญัติว่า

“ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามมูลค่าหรือตามปริมาณของสินค้า หรือทั้งตามมูลค่าและตามปริมาณของสินค้า โดยกำหนดอัตราภาษีที่ต้องชำระ ให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์ในการนำไปใช้
- (2) ความสมดุลระหว่างประโยชน์กับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- (3) ประเภทของผลิตภัณฑ์พลาสติก
- (4) ระยะเวลาในการจัดการขยะมูลฝอยจากผลิตภัณฑ์พลาสติก
- (5) วัตถุประสงค์ที่นำมาใช้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก
- (6) การใช้อัตราภาษีที่แตกต่างโดยคำนึงถึง (1) – (5)
- (7) อัตราภาษีต้องมีลักษณะเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

ในทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม”

2. การแก้ไข เพิ่มเติม และยกเลิกข้อความในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดในแต่ละภาษดังนี้

2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม เสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น เพื่อแก้ไขพระราชกฤษฎีกาที่บังคับใช้อยู่เดิม โดยจะทำให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มมี 3 อัตรา ได้แก่ ร้อยละ 0 ร้อยละ 7 และร้อยละ 10 โดยบัญญัติว่า

“พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.” โดยกำหนดสาระสำคัญดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ พ.ศ. เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 724) พ.ศ. 2564 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 4 ให้ลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 80 แห่งประมวลรัษฎากร และคงจัดเก็บในอัตราร้อยละหกจุดสาม สำหรับการขายสินค้า การให้บริการ หรือการนำเข้า เว้นแต่ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ความมั่นคงในทางสาธารณสุขรัฐมนตรีตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกานี้ได้ซึ่งความรับผิดชอบในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ถึงวันที่”

2.2 ภาษีสรรพสามิต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือยกเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นที่มีความประสงค์ให้เสียภาษีในคอนนั้น ๆ

ส่วนการจะเพิ่มตอนบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตนั้น สามารถทำได้โดยการออกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะจัดเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์พลาสติกหรือผลิตภัณฑ์อื่น ๆ อีกตอนหนึ่งต่างหากจากตอนที่มิได้อยู่เดิมสามารถทำได้

ปัจจุบันในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต มีทั้งสิ้น 21 ตอน ควรมีการเพิ่มรายการตอนที่ 22 ผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยบัญญัติว่า

ประเภท ที่	รายการ	อัตราภาษี		
		ตาม มูลค่า ร้อยละ	ตามปริมาณ	
			หน่วย	หน่วยละ-บาท
๒๒.๐๑	ตอนที่ ๒๒ ผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม “ผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม พลาสติก แต่ไม่รวมถึง (ก) พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (ข) พลาสติกชนิดใช้คงทนถาวร อื่น ๆ ตามที่กำหนดใน (ค) อุปกรณ์ทางการแพทย์			
๒๒.๕๐	กฎกระทรวง			

อัตราภาษีที่ต้องชำระฐานตามมูลค่าสินค้าหรือตามปริมาณ หรือตามมูลค่าและปริมาณ ให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์ในการนำไปใช้
- (2) ความสมดุลระหว่างประโยชน์กับผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม
- (3) ประเภทของผลิตภัณฑ์พลาสติก
- (4) ระยะเวลาในการจัดการขยะมูลฝอยจากผลิตภัณฑ์พลาสติก
- (5) วัตถุประสงค์ที่นำมาใช้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก

(6) การใช้อัตราภาษีที่แตกต่างโดยคำนึงถึง (1) – (5)

(7) อัตราภาษีต้องมีลักษณะเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

2.3 อากรศุลกากร ปัจจุบันอากรศุลกากรมีบทบาทในการหารายได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากรัฐบาลได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศโดยการส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกไปยังต่างประเทศ และมาตรการภาษีอากรตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงแบบทวิภาคี เช่น เขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย เขตการค้าเสรีไทย-เปรู เป็นต้น หรือข้อตกลงระหว่างประเทศแบบพหุภาคี เช่น ความตกลงระหว่างประเทศอาเซียน-จีน ความตกลงระหว่างประเทศอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ เป็นต้น ได้มีการลดกำแพงทางการค้าเพื่อให้การค้าเป็นไปโดยเสรีมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงไม่ควรกำหนดมาตรการในการจัดเก็บภาษีจากอากรศุลกากร ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

อย่างไรก็ดี ศุลกากรยังมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีอื่นๆ แทนกรมสรรพากร หรือกรมสรรพสามิต หรือกรมสรรพากร และกรมสรรพสามิต แล้วแต่กรณี

เอกสารอ้างอิง

กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. “ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย : ศึกษาแนวทางการใช้ มาตรการกฎหมายภาษีคาร์บอน.” คุยฎินิพนธ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ชุติมา คีรีรัฐพิศาล. “มาตรการทางภาษีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีขยะอิเล็กทรอนิกส์.”

วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

นัทมน คงเจริญ, “กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม.” ฉบับที่ 1 (2561).