

ปัญหามาตรการทางกฎหมายในจัดเก็บภาษีจากกัญชา¹

ศาสตรา จันทรมณี²

จากการที่ได้ศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายในจัดเก็บภาษีจากกัญชาการที่ได้ศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบของการจัดเก็บภาษีในประเทศไทย โครงสร้างทางภาษีอากร ทฤษฎีการจัดเก็บภาษีที่ดี ศึกษาถึงการกำหนดฐานภาษี ทฤษฎีการกำหนดอัตราภาษี ศึกษาถึงระบบระบบภาษีในอเมริกา ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ยอมรับเรื่องกัญชาเสรี และบางรัฐของสหรัฐอเมริกาก็มีกฎหมาย รัฐที่กัญชาถูกกฎหมายจะมีการเรียกจัดเก็บภาษีจากกัญชา ซึ่งการจัดเก็บภาษีอากรของสหรัฐอเมริกา³ มีหลักภาษีอากรและมีวิธีหลักในการเก็บภาษีกัญชาเพื่อการของรัฐที่อนุญาตให้ใช้กัญชา 3 วิธี คือ 1.เก็บภาษีกัญชาตามเปอร์เซ็นต์ของราคากัญชา การเก็บภาษีกัญชาแบบเปอร์เซ็นต์ของราคา โดยทั่วไป ระบบภาษีจะคล้ายกับภาษีสรรพสามิต โดยภาษีจะคำนวณเป็นเปอร์เซ็นต์ของราคาขายปลีก ผู้บริโภคจะเป็นผู้จ่ายในภาระภาษีนอกเหนือจากการซื้อเมื่อชำระเงิน และส่งไปยังรัฐบาล โดยผู้ค้าปลีก อัตราภาษีกัญชาจะสูงกว่าอัตราภาษีการขายทั่วไปของรัฐบาล อัตราภาษีกัญชาของรัฐมีตั้งแต่ 6 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งในรัฐมิสซูรีถึง 37 เปอร์เซ็นต์ในวอชิงตัน 2 เก็บภาษีกัญชาตามน้ำหนัก เป็นรัฐออลาสก้า โคโลราโด เมน เนวาดา และนิวเจอร์ซีย์ ที่ใช้ภาษีกัญชาตามน้ำหนัก การคำนวณภาษีจะแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ แต่ในทุก รัฐ ผู้เพาะปลูก มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำส่งภาษีให้กับรัฐบาล และในทุกรัฐยกเว้นรัฐนิวเจอร์ซีย์ ส่วนต่าง ๆ ของพืชจะต้องเสียภาษีในอัตราที่แตกต่างกัน เช่น ช่อดอก เสียภาษีในอัตราสูงสุดเพราะเป็นส่วนที่มีอำนาจมากที่สุด 3.เก็บภาษีกัญชาตามศักยภาพ ภาษีตามศักยภาพจะคำนวณตามระดับของ Tetrahydrocannabinol (THC) ของผลิตภัณฑ์กัญชา ซึ่งเป็นสารประกอบออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทหลักในกัญชา ภาษีประเภทนี้จะมีอัตราภาษีที่สูงกว่าอัตราภาษีที่ใช้กับผลิตภัณฑ์ที่มีแอลกอฮอล์เข้มข้นสูงกว่า พูดได้ว่า อัตราภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อแกลลอนของรัฐจะสูงกว่าสำหรับสุรามากกว่าไวน์ และไวน์สูงกว่าเบียร์ แต่ก็มีอัตราภาษีที่น้อยกว่า อัตราภาษีในการคำนวณกับ THC ซึ่งปัจจุบันที่รัฐบาลมีนโยบายปลดล็อกกัญชาออกจากยาเสพติดแล้ว ทำให้ผู้ที่ใช้กัญชาสามารถใช้กัญชาได้โดยไม่ผิดต่อกฎหมาย กัญชาจึงกลายเป็นสินค้าที่หาซื้อได้ง่าย โดยทั่วไปในสังคมไทย ซึ่งก็เป็นผลดีต่อผู้ที่ใช้กัญชาที่จำเป็นต้องใช้กัญชาในทางการแพทย์เพื่อรักษาสุขภาพ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหามาตรการทางกฎหมายในจัดเก็บภาษีจากกัญชา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รตทอง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริศา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ URBAN INSTITUTE. State and Local Backgrounders [Online], Available URL

ของตนเอง เป็นอีกหนึ่งทางเลือกของการรักษาหรือบำบัดของผู้ป่วย นโยบายปลดล็อกกัญชายังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับประเทศ เป็นการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรอีกช่องทางหนึ่ง แต่ด้วยตัวกัญชาเองแล้วนั้นมีทั้งประโยชน์และเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายหากมีการใช้กัญชาในปริมาณมากเกินไป เพราะกัญชามีสาร THC จะออกฤทธิ์ต่อระบบประสาทส่วนกลาง คือ มีฤทธิ์ต่อสมองและทำให้ร่างกายอ่อนแอ และจิตใจเปลี่ยนแปลงไป⁴ อาการข้างเคียงจากฤทธิ์ของกัญชาจะเป็นปัญหากับร่างกายของผู้ใช้ กัญชาเกินปริมาณในระยะสั้นและระยะยาว กัญชาจะส่งผลกระทบต่อคนรอบข้างคนในครอบครัว ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้ผู้อื่น ทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยกับสังคมในวงกว้าง จนนำไปสู่การเป็นภาระของสังคม รัฐจึงควรหาบบัญชามาใช้จัดเก็บภาษีจากกัญชาเพื่อควบคุมปริมาณการใช้กัญชา ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้า พระราชบัญญัติ สุลการ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 บัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ประมวลรัฐกรแล้ว เมื่อเทียบกับกฎหมายภาษีกัญชาของประเทศไทยอเมริกา ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาและวิเคราะห์ประกอบกับปัญหาดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกเกี่ยวกับไม่มีกฎหมายบัญญัติให้จัดเก็บภาษีจากกัญชา กล่าวคือ ระบบของกฎหมายที่ใช้จัดภาษีอากรของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีจากกัญชาเมื่อดูตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรนั้นอาจแบ่งได้ออกเป็น 4 ระบบประเภทภาษีใหญ่ๆ คือ ภาษีสุลการตามพระราชบัญญัติภาษีสุลการพ.ศ 2560 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร และภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งแต่ละภาษิด้วยบทบัญญัตินั้นจำเป็นจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีจากกัญชา ซึ่งเห็นได้ว่าภาษีสุลการนั้นได้มีการจัดเก็บภาษีจากผู้ที่น่าเข้ากัญชาในประเทศไทยโดยมีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสุลการ ในส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหากผู้มีรายได้ซึ่งถือเป็นเงินได้พึงประเมินจากการขายกัญชาและเงินได้ดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทยก็จะต้องมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อให้รัฐหักภาษีจากเงินได้ที่มีการจำหน่ายกัญชาหรือมีเงินได้เพราะนำกัญชาไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และกัญชาหากเป็นสินค้าที่มีการนำไปจำหน่ายซื้อขายกันก็จะต้องมีภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับสินค้าที่เป็นกัญชา นั้น ในส่วนของภาษีสรรพสามิตเมื่อมองจากวัตถุประสงค์ของ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแล้วนั้นภาษีควรจะต้องการจัดเก็บภาษีจากกัญชาเพราะด้วยกัญชาเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพการขายของผู้ใช้กัญชาเองซ้ายังส่งผลกระทบต่อคนรอบข้างหรือไม่สามารถควบคุมสติจากการใช้กัญชาเป็นต้นเหตุของการเกิดปัญหาสังคมก่อให้เกิดปัญหาในสังคม แต่ปัจจุบันรัฐไม่มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกัญชาเลย ด้วย

⁴ กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข. สังเกตอาการ“แพ้-เมา”กัญชา”ที่ผิดปกติควรไปพบแพทย์. [Online], Available URL: https://www.bangpakok3.com/care_blog/view/183, 2565 (กรกฎาคม,21)

กัญชาไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในบัญชีพืชอันตรายภายใต้สารเสพติด เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรของประเทศไทยที่บัญญัติใช้เพื่อจัดเก็บภาษีจากกัญชาในปัจจุบันแล้วบทบัญญัติของกฎหมายภาษีทั้ง 3 ประเภะนั้นไม่สามารถที่จะจัดเก็บภาษีจากกัญชาได้โดยตรงโดยที่เก็บได้เป็นเพียงการจัดเก็บภาษีตามหลักโดยทั่วไปไม่เป็นการเพิ่มภาระภาษีให้กับผู้ใช้กัญชาโดยตรง ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยเกี่ยวกับกัญชาที่สามารถใช้จัดเก็บรายได้โดยตรง

ประการต่อมาเป็นปัญหาด้านการเกี่ยวกับการกำหนดฐานภาษีกัญชาซึ่งตามระบบการจัดเก็บภาษีในประเทศไทย ตามทฤษฎีของการจำแนกประเภทฐานภาษีอากรจะแบ่งประเภทภาษีอากรได้ 3 ฐานภาษี 1) ฐานรายได้ (Income) เป็นฐานภาษีที่มีความนิยมมากในระบบภาษีของ ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลาย เพราะมีแนวคิดว่ารายเป็นเครื่องวัดความสามารถในการเสียภาษีอากรของบุคคลได้ดีที่สุด (ability-to-pay) ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บจากเงินได้ (Income Taxes) ระบบกฎหมายภาษีอากรของประเทศไทยที่ได้กำหนดฐานภาษีจะฐานรายได้มีอยู่หลายภาษีด้วยกัน 2) ฐานการบริโภค (Consumption) คือ การที่รัฐนำค่าใช้จ่ายในการบริโภคสินค้าหรือบริการ (goods and services) มาใช้เป็นฐานในการคำนวณเพื่อเรียกเก็บภาษีอากรจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี จึงเป็นภาษีที่เก็บจากการบริโภค (Consumption Taxes) 3) ฐานความมั่งคั่ง (Wealth) หรือภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน (Property Taxes) เก็บจากการใช้ทรัพย์สิน ซึ่งรัฐมองว่าบุคคลใดมีทรัพย์สินหรือความมั่งคั่งมากย่อมแสดงว่ามีอำนาจซื้อมากจึงสมควรเสียภาษีส่วนนั้นเป็นฐานภาษีที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จากการจำแนกฐานภาษีดังกล่าวรัฐควรเลือกฐานภาษีที่เหมาะสมเพื่อใช้จัดเก็บภาษีจากกัญชา

ประการที่สามปัญหาเกี่ยวกับมาตรการกำหนดอัตราภาษีกัญชาว่าสาระสำคัญของกัญชาอยู่ที่สารที่เป็น องค์ประกอบที่พบเจอในกัญชา ซึ่งกัญชาแต่ละสายพันธุ์หรือส่วนต่างๆของกัญชา จะมีสารเหล่านี้ที่แตกต่างกันไม่เท่ากันการซึ่งสายผลกระทบต่อการนำกัญชาไปใช้ในส่วนที่ต่างกันหรือสถาบันที่ต่างกัน รัฐจึงควบคุมปริมาณการใช้กัญชา จากสารที่เป็นองค์ประกอบในกัญชา โดยนำระบบของภาษีอากรมาใช้ในการควบคุมสารดังกล่าว เพื่อให้มีการลด ปริมาณการใช้สารดังกล่าว หรือใช้สารดังกล่าวให้เป็นไปตามความจำเป็น การควบคุมโดยใช้ระบบของกฎหมายภานึงจะนำเรื่องของอัตราภาษีมาใช้กำหนดปริมาณของการใช้สารที่เป็นองค์ประกอบของกัญชา คือ สารแคนนาบินอยด์ (Cannabinoid)⁵ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสารที่เป็นที่นิยมของผู้ใช้กัญชาแบ่งออกเป็น สองชนิดคือ Tetrahydrocannabinol (THC) และ Cannabidiol (CBD) ทั้งสองสารนี้มีสรรพคุณและโทษที่ต่างกันแม้จะเป็นสารที่ออกมาจากกัญชาด้วยกัน การกำหนดอัตราภาษีเมื่อใช้เรียกเก็บภาษีในกัญชารัฐจำเป็นต้องพิจารณานำเรื่องสารที่เป็นองค์ประกอบของกัญชามาใช้กำหนดอัตราภาษีกัญชา

⁵ ผศ. นพ.สทนต์ ศรีสุขะ.สถานีสสุขภาพ สังคมไทยทางไปของกัญชา, [Online], Available URL <https://shorturl.asia/pHeiR>

ประการสุดท้ายเกี่ยวกับมาตรการกำหนดบทยกเว้นไม่ต้องจัดเก็บภาษีจากภาษีจากการที่รัฐบาลได้มีการปลดล็อกกัญชาให้สามารถใช้กัญชาได้อย่างเสรีนั้น ก็เพื่อให้สามารถนำกัญชามาใช้ประโยชน์ได้ในทางการแพทย์เป็น การที่รัฐจะนำระบบของการจัดเก็บภาษีอากรมาใช้ควบคุมปริมาณการใช้กัญชาของผู้ใช้กัญชาอาจส่งผลกระทบต่อผู้ใช้กัญชาทางการแพทย์หรือนำไปศึกษาวิจัยอย่างอื่นเพื่อประโยชน์กับสังคมส่วนใหญ่ หากมีการไปจัดเก็บภาษีจากการใช้กับผู้ที่ใช้กัญชาทางการแพทย์หรือนำกัญชาไปใช้ศึกษาวิจัยดังกล่าวจะเป็นการส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีจากกัญชาเพื่อควบคุมปริมาณของผู้ใช้กัญชาและเป็นการขัดวัตถุประสงค์หลักที่รัฐได้ปลดล็อกกัญชาเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ จึงควรมีมาตรการที่ยกเว้นการจัดเก็บภาษีจากกัญชาด้วย เพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้ใช้กัญชาที่รัฐไม่ได้มีวัตถุประสงค์จากควบคุมปริมาณการใช้กัญชา

จากการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในจัดเก็บภาษีจากกัญชา ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1 ปัญหาเกี่ยวกับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้จัดเก็บภาษีจากกัญชา

1.1 ปัจจุบันบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรของประเทศไทยที่บัญญัติใช้เพื่อจัดเก็บภาษีจากกัญชาในบทบัญญัติของกฎหมายภาษีทั้ง 3 ประเภทนั้นไม่สามารถที่จะจัดเก็บภาษีจากกัญชาได้โดยตรง โดยที่เก็บได้เป็นเพียงการจัดเก็บภาษีตามหลักโดยทั่วไปไม่เป็นการเพิ่มภาระภาษีให้กับผู้ใช้กัญชาโดยตรง ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยเกี่ยวกับกัญชาที่สามารถใช้จัดเก็บรายได้โดยตรงด้วยระบบของภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นระบบทางภาษีอากรที่รัฐสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ควบคุมสินค้าที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยหรือใช้ควบคุมสินค้าซึ่งรัฐมองว่าจำเป็นจะต้องควบคุม ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรนำบทบัญญัติของภาษีสรรพสามิตมาใช้จัดเก็บภาษีจากกัญชาโดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ออกกฎกระทรวงไว้ กำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าและบริการ ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ใหม่ โดยมีการเพิ่มกัญชาหรือสินค้าที่มีส่วนผสมของสาร สารแคนนาบินอยด์ (Cannabinoid) ผสมอยู่ ลงไปในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อ สามารถจัดเก็บภาษีจากกัญชาได้

2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการกำหนดฐานภาษีกัญชา

2.1 การกำหนดฐานภาษีเพื่อให้เหมาะสมกับการจัดเก็บภาษีจากกัญชา ผู้ศึกษาเห็นสมควรกำหนดฐานภาษีกัญชาจากฐานการบริโภค เมื่อวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีจากกัญชานั้นเป็นการควบคุมการบริโภคกัญชาของผู้ใช้กัญชาไม่ให้มีการใช้กัญชามากจนเกินควร โดยใช้ฐานภาษีในลักษณะเดียวกับฐานภาษีของภาษีสรรพสามิต $\text{ภาษีสรรพสามิต} = \text{ปริมาณสินค้า} \times \text{อัตราภาษีสรรพสามิต}$

3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการกำหนดอัตราภาษีกัญชา

3.1 การกำหนดอัตราภาษีกัญชา จะเป็นอีกระบบของภาษีอากรมาใช้ในการควบคุมปริมาณการใช้กัญชา ซึ่งการใช้สารที่เป็นองค์ประกอบของกัญชา คือ สารแคนนาบินอยด์ Cannabinoid) จะเห็นได้ว่าสารที่เป็นที่นิยมของผู้ใช้กัญชาแบ่งออกเป็น สองชนิดคือ Tetrahydrocannabinol (THC) และ Cannabidiol (CBD) ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐจึงควรกำหนดอัตราภาษีของกัญชาจากปริมาณสาร Tetrahydrocannabinol (THC) และ Cannabidiol (CBD) ที่ผสมอยู่ในกัญชาหรือสินค้าอื่น คู่อัตราภาษีของสารทั้ง 2 สารจะต้องไม่เท่ากัน ด้วย Tetrahydrocannabinol (THC) มีอันตรายต่อสุขภาพมากกว่าและเมื่อใช้ไปเป็นเวลานานก็จะเกิดการเสพติดได้

4 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการกำหนดบทยกเว้น ไม่ต้องจัดเก็บภาษีจากภาษีกัญชา

4.1 เพื่อเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายที่รัฐได้ปลดล็อกให้สามารถใช้อัญชงได้อย่างเสรี ผู้ศึกษาเห็นว่าต้องมีบทบัญญัติยกเว้นการจัดเก็บภาษีจากผู้ใช้อัญชงทางการแพทย์หรือผู้นำบัญชามาใช้เพื่อศึกษาวิจัย ซึ่งการใช้กัญชาในวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นปัจจัยหลักที่รัฐเลือกที่จะปลดล็อกกัญชจากการเป็นยาเสพติด จึงไม่ควรมีการจัดเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่นำความชอบไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

URBAN INSTITUTE. State and Local Backgrounders [Online], Available URL

กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข. สังเกตอาการ“แพ้-เมา”กัญชา”ที่ผิดปกติควรไปพบแพทย์. [Online], Available URL: https://www.bangkok3.com/care_blog/view/183, 2565 (กรกฎาคม,21)

ผศ. นพ.สทนต์ ศรีสุขะ.สถานีสภาพ สังคมไทยทางไปของกัญชา, [Online], Available URL <https://shorturl.asia/pHeiR>

พระราชบัญญัติ ศุลกากร พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

บัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

ประมวลรัษฎากร