



ภาษีความหวาน



สิทธิกร นิพพะยะ

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในปัจจุบัน ความนิยมบริโภคเครื่องดื่มเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะการดื่มน้ำอัดลมเพื่อดับกระหาย การดื่มชาเขียวแช่เย็นเพิ่มความสดชื่นยามบ่าย การดื่มกาแฟกระป๋องแช่เย็นแก้ง่วง หรือการดื่มเครื่องดื่มเกลือแร่หรือเครื่องดื่มให้พลังงานต่าง ๆ หลังการออกกำลังกาย อย่างไรก็ตาม การบริโภคเครื่องดื่มดังกล่าวที่มากเกินไป อาจทำให้ร่างกายได้รับน้ำตาลเกินปริมาณที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีรายงานว่าคนไทยบริโภคน้ำตาลถึง 28 ช้อนชาต่อวัน ซึ่งสูงกว่าปริมาณน้ำตาลที่เหมาะสมเกือบ 5 เท่าตัว การบริโภคน้ำตาลที่มากเกินไปนี้ ส่งผลให้ผู้บริโภคน้ำหนักเกิน โรคอ้วน โรคเบาหวาน ภาวะดุกพรุณ และโรคหัวใจ เพิ่มขึ้น¹

แม้ว่ายังมีข้อโต้แย้งว่า ผู้บริโภคได้รับน้ำตาลจากการรับประทานอาหารอื่น ๆ ที่หวานเกินไป นอกเหนือจากการดื่มน้ำหวานเท่านั้น การจัดเก็บภาษีกับน้ำหวานไม่ส่งผลต่อพฤติกรรมการบริโภคของประชาชนที่ติดการดื่มน้ำหวานเท่าใดนัก จะส่งผลต่อการบริโภคของประชาชนที่ดื่มน้ำหวานเพียงครั้งคราวมากกว่า อีกทั้งการจัดเก็บภาษีจากการบริโภค ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อม ทำให้คนยากคนจนแบกรับภาระภาษีมากกว่าคนที่ร่ำรวยก็ตาม แต่ด้วยผลกระทบต่อสุขภาพจากการดื่มน้ำหวานดังกล่าว ประกอบกับการเก็บภาษีกับน้ำหวานยังเป็นช่องทางหารายได้ให้ภาครัฐ และช่วยลดภาระงบประมาณรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขลง อีกทั้ง สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคน้ำหวานของวัยรุ่นได้² องค์การอนามัยโลกจึงได้แนะนำให้ประเทศต่าง ๆ เรียกเก็บภาษีกับน้ำหวาน เพื่อลดปริมาณการบริโภคน้ำหวานลง ในปัจจุบัน มีกว่า 26 ประเทศ³ ที่เก็บภาษีความหวาน เช่น เม็กซิโก ในปี 2557 บรูไนดารุสซาลัม ในปี 2560 ฟิลิปปินส์ ในปี 2561 และมาเลเซีย ในปี 2562⁴

ไทยเองก็เป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่ได้เริ่มเรียกเก็บภาษีความหวาน นับจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขสู่ด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อเดือนเมษายน 2559⁵ จนนำไปสู่การเก็บภาษีความหวาน ตามกฎหมายสรรพสามิต ปี 2560

การเก็บภาษีสรรพสามิตกับเครื่องดื่มตามกฎหมายสรรพสามิตฉบับใหม่นี้ เปลี่ยนแปลงจากเดิมอย่างน้อย 4 ประการ คือ (1) ประเภทเครื่องดื่ม (2) ประเภทภาษี (3) ฐานภาษี และ (4) อัตราภาษี รายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

1) ประเภทเครื่องดื่ม

กฎหมายสรรพสามิตฉบับใหม่เพิ่มประเภทเครื่องดื่มที่ถูกเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต จากเดิมเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตกับเครื่องดื่มที่ไม่เติมน้ำตาลหรือสารให้ความหวานอื่น ๆ น้ำอัดลม และน้ำผลไม้ กฎหมายฉบับใหม่นี้ได้ขยายการเก็บภาษีสรรพสามิตกับหัวเชื้อเข้มข้นที่ใช้กับเครื่องผลิตเครื่องดื่ม และผลิตภัณฑ์ที่ใช้เป็นเครื่องดื่มที่มีลักษณะเป็นผง เกล็ด หรือเครื่องดื่มเข้มข้นที่สามารถละลายน้ำได้

2) ประเภทภาษี

เดิมกฎหมายเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตกับเครื่องดื่มตามมูลค่า (Ad valorem tax) หรือตามปริมาณ (Specific tax) แต่กฎหมายสรรพสามิตฉบับใหม่นี้เรียกเก็บทั้งภาษีตามมูลค่าและภาษีตามปริมาณ

3) ฐานภาษี

กฎหมายสรรพสามิตฉบับใหม่นี้ได้เปลี่ยนแปลงฐานภาษีทั้งส่วนของภาษีตามมูลค่าและภาษีตามปริมาณ ในส่วนของภาษีตามมูลค่า เดิมเรียกเก็บภาษีตามมูลค่าจากราคาหน้าโรงงานอุตสาหกรรม เปลี่ยนมาเป็นเรียกเก็บจากราคาขายปลีกแนะนำ และในส่วนของภาษีตามปริมาณ ได้เปลี่ยนจากการเรียกเก็บตามปริมาตรขวดเครื่องดื่ม เป็นตามสัดส่วนน้ำตาลในเครื่องดื่ม

4) อัตราภาษี

แม้ว่าภาษีตามมูลค่ายังคงใช้อัตราภาษีคงที่ (Proportional tax rate) แต่ภาษีตามปริมาณเปลี่ยนเป็นอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive tax rate) กล่าวคือ หากมีสัดส่วนน้ำตาลในเครื่องดื่มเพิ่มขึ้น ก็จะถูกเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่สูงขึ้น

¹ “เก็บภาษีความหวาน ช่วยคนไทยรักษาสุขภาพได้จริงหรือ?”, The Standard, (5/9/2560)

² “Sin Taxes- eg, on tobacco – are less efficient than they look”, The economist, (26/7/2018)

³ “Sugar tax: why health experts want it but politics and industry are resisting”, The guardian, (9/1/2019)

⁴ “Southeast Asia sugar taxes: Bitter pills for better health”, Asia.Nikkei, (12/3/2019)

⁵ “เก็บภาษีความหวาน ช่วยคนไทยรักษาสุขภาพได้จริงหรือ?”, The Standard, (5/9/2560)

ประเทศไทยได้เริ่มเรียกเก็บภาษีความหวานนี้กับเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมน้ำตาล ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2560 เป็นต้นมา แล้วการเรียกเก็บภาษีความหวานนี้ จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภคอย่างไร

1 ภาระกับผู้ประกอบการ

แม้ว่าจะมีการเรียกเก็บภาษีตามปริมาณจากสัดส่วนน้ำตาลในเครื่องดื่มในอัตราก้าวหน้า เพิ่มเติมจากการเก็บภาษีตามมูลค่า แต่ภาษีสรรพสามิตอาจยังไม่เพิ่มขึ้นมากนักในช่วงแรก ด้วยเหตุอย่างน้อย 3 ประการ

- ภาษีสรรพสามิตได้ลดอัตราภาษีตามมูลค่าลง เช่น จากเดิมที่เรียกภาษีน้ำอัดลมในอัตราร้อยละ 20 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 14

- แม้ว่าอัตราภาษีตามมูลค่าจะลดลงดังที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่ได้เปลี่ยนฐานภาษีใหม่ จากการคิดภาษีตามมูลค่าจากราคาหน้าโรงงานเป็นราคาขายปลีกแนะนำ โดยทั่วไปแล้ว ราคาขายปลีกแนะนำย่อมสูงกว่าราคาหน้าโรงงาน ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าอัตราภาษีตามมูลค่าจะมีอัตราลดลง แต่ฐานภาษีมีราคาเพิ่มมากขึ้น จึงไม่แน่ชัดว่า ผู้ประกอบการจะเสียภาษีสรรพสามิตตามมูลค่าส่วนนี้เพิ่มขึ้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

- แม้ว่าจะได้มีการเรียกเก็บภาษีตามปริมาณเพิ่มเติมจากภาษีตามมูลค่า แต่การเรียกเก็บภาษีตามปริมาณนี้ จะทยอยเพิ่มอัตราภาษีขึ้นตามลำดับ เช่น น้ำอัดลมกระป๋องที่มีปริมาณน้ำตาล 10-14 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตร จะถูกเรียกเก็บภาษีตามปริมาณอีกลิตรละ 0.50 บาท ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2560 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2562 เป็นลิตรละ 1 บาท ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2562 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2564 เป็นลิตรละ 3 บาท ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2564 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2566 และเป็นลิตรละ 5 บาท ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2566 เป็นต้นไป

นอกจากผลกระทบต่อผู้ประกอบการผลิตเครื่องดื่มแล้ว ภาษีความหวานยังอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการอื่น ๆ ในอุตสาหกรรมน้ำตาล ทั้งส่วนของโรงงานน้ำตาลและชาวไร้อ้อย จากการใช้น้ำตาลเป็นส่วนผสมในอุตสาหกรรมเครื่องดื่มลดลง⁶

2 ภาระกับผู้บริโภค

การเก็บภาษีความหวานจะทำให้ราคาเครื่องดื่มเพิ่มขึ้น จนผู้บริโภคซื้อเครื่องดื่มลดลงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการปรับตัวของผู้ประกอบการผลิตเครื่องดื่ม หากผู้ประกอบการปรับลดน้ำตาลในสูตรเครื่องดื่มลง ราคาเครื่องดื่มอาจไม่เพิ่มขึ้น การปรับลดการใช้น้ำตาลไม่เพียงแต่จะช่วยลดภาษีความหวานที่เรียกเก็บกับเครื่องดื่มแล้ว ยังลดต้นทุนการผลิตจากการใช้น้ำตาลลงด้วย ในช่วงที่ผ่านมา ผู้ประกอบการผลิตเครื่องดื่มหลายรายในไทยไม่เพียงปรับสูตรเครื่องดื่มให้มีสัดส่วนน้ำตาลลดลงเท่านั้น แต่ยังออกเครื่องดื่มใหม่ที่มีความหวานน้อย การปรับตัวของผู้ประกอบการนี้อาจเป็นผลทั้งจากการเก็บภาษีความหวาน และพฤติกรรมของผู้บริโภคสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับสุขภาพและลดการบริโภคอาหารหวานลง⁷

ในทางตรงกันข้าม หากผู้ประกอบการต้องการคงรสชาติของเครื่องดื่มไว้ ผู้ประกอบการก็ต้องเสียภาษีความหวานเพิ่มมากขึ้น เช่น น้ำอัดลมกระป๋องจะต้องเสียภาษีกระป๋องละ 16 สตางค์ในช่วงแรก และเพิ่มเป็นกระป๋องละ 1.6 บาท เมื่อถูกเก็บภาษีตามปริมาณในอัตราสูงสุดในปี 2566

ในกรณีข้างต้น แม้ว่าผู้ประกอบการจะมีต้นทุนการผลิตจากภาษีความหวานเพิ่มขึ้น แต่ผู้ประกอบการอาจตัดสินใจไม่เพิ่มราคาสินค้าขึ้นก็ได้ หากเป็นเช่นนี้แล้ว การเก็บภาษีความหวาน ก็ไม่ได้ทำให้ราคาเครื่องดื่มเพิ่มมากขึ้น จนทำให้ผู้บริโภคลดการซื้อลง อย่างไรก็ตาม หากผู้ประกอบการขึ้นราคาเครื่องดื่ม ราคาเครื่องดื่มที่เพิ่มขึ้นอย่างน้อยก็เพิ่มขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ลักษณะตลาด สภาพการผลิต และพฤติกรรมของผู้บริโภค

ในกรณีที่ราคาเครื่องดื่มแพงขึ้น หลังการเก็บภาษี ตามกฎหมายด้วยอุปสงค์ หากราคาสินค้าแพงขึ้น ผู้บริโภคก็จะซื้อสินค้านั้นลดลง จำนวนการบริโภคสินค้าจะลดลงอย่างน้อยก็เห็น ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้บริโภค หากผู้บริโภคติดเครื่องดื่มนั้นมาก จำนวนการบริโภคสินค้าจะลดลงไม่มากนัก ในทางตรงกันข้าม หากผู้บริโภคไม่ติดเครื่องดื่มนั้น จำนวนการบริโภคก็จะลดลงมากขึ้น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา (แคลิฟอร์เนีย) เก็บภาษีความหวาน 1 เซนต์กับเครื่องดื่มน้ำตาลปริมาณ 1 ออนซ์ ในปี 2558 ทำให้ยอดขายเครื่องดื่มลดลงร้อยละ 9.6 เช่นเดียวกับเม็กซิโกที่เก็บภาษีความหวาน 1 เปโซกับเครื่องดื่มน้ำตาลขนาด 1 ลิตร ตั้งแต่เดือนมกราคม ปี 2557 ทำให้ยอดขายลดลงร้อยละ 5.5 ในปีนั้น และทำให้ยอดขายลดลงร้อยละ 9.7 ในปีต่อมา⁸ ขณะที่รายงานขององค์การอนามัยโลกพบว่า ยอดขายและปริมาณการบริโภคน้ำตาลลดลง หากการเก็บภาษีความหวานทำให้ราคาเครื่องดื่มเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20⁹

ถ้าวัตถุประสงค์หนึ่งของการเก็บภาษีความหวาน คือ เพื่อป้องกันปัญหาสุขภาพจากการบริโภคน้ำตาลเกินปริมาณที่เหมาะสมแล้ว ในกรณีของไทย การเก็บภาษีความหวานจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ น่าจะเป็นผลจากผู้ประกอบการยอมเปลี่ยนแปลงสูตรการผลิตที่ลดการใช้น้ำตาลลง มากกว่าการลดการบริโภคเครื่องดื่มลง เนื่องจากราคาเครื่องดื่มแพงขึ้นตามการเก็บภาษีความหวาน การเก็บภาษีความหวานจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ ยังคงต้องมีการศึกษาติดตามกันต่อไป

⁶ “Brink exports help Thai sugar sector swallow drink tax”, Asia.nikkei, (11/3/2018)

⁷ “Nestle cuts sugar out of Milo—Asia’s favorite chocolate drink”, Asia.nikkei, (13/3/2019)

⁸ “Sin Taxes- eg, on tobacco – are less efficient than they look”, The economist, (26/7/2018)

⁹ “World Health Organization urges all countries to tax sugary drinks”, The guardian, (11/10/2016)

