

สัมภาษณ์พิเศษ
ดร.อรรณู ธรรมโน
อธิบดีกรมศุลกากร

เรื่อง ภาษีศุลกากร กับการนำเข้า และส่งออก



โดย : กองบรรณาธิการ



ดร.อรัญ ธรรมโน

เกิด 10 กุมภาพันธ์ 2477

การศึกษา - เศรษฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยมิชิแกน สหรัฐอเมริกา

- เศรษฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

มหาวิทยาลัยออเรกอน

สหรัฐอเมริกา

อดีต

- อธิบดีกรมสรรพสามิต

- อธิบดีกรมธนารักษ์

- ประธานตลาดหลักทรัพย์

แห่งประเทศไทย

- กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

- กรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย

- กรรมการบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด

- กรรมการบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

- ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ปัจจุบัน - อธิบดีกรมศุลกากร

■ นโยบายของกรมศุลกากรในด้านการนำเข้าและส่งออกสินค้าต่าง ๆ เป็นอย่างไร เช่น สินค้าอุปโภคบริโภค และสินค้าประเภทอุตสาหกรรม

□ ศุลกากรเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีกับสินค้าเข้าและสินค้าออก รวมตลอดจนต้องดูแลให้ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ส่วนราชการอื่นกำหนดไว้สำหรับการนำสินค้าเข้าและส่งออก เช่น สินค้าที่กระทรวงพาณิชย์หรือหน่วยงานอื่นกำหนดให้ต้องขออนุญาตก่อนการนำเข้าหรือส่งออก กรมศุลกากรก็ต้องดูแลให้ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกปฏิบัติให้ถูกต้องก่อนที่จะนำของเข้าหรือส่งของออก การปฏิบัติหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีก็ดี การดูแลตรวจสอบให้ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ส่วนราชการอื่นกำหนดไว้ก็ดี ล้วนเป็นภาระในด้านเวลาและภาระด้านอื่น ๆ ของผู้นำสินค้าเข้าและผู้ส่งสินค้าออกทั้งสิ้น และภาระเหล่านี้ก็คือต้นทุนส่วนหนึ่งของสินค้านั้นเอง ดังนั้นนโยบายของกรมศุลกากรจะต้องมุ่งลดต้นทุนในส่วนนี้ลงเหลือน้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสินค้าส่งออก โดยลดขั้นตอนการปฏิบัติงานลงเหลือน้อยที่สุด อำนวยความสะดวกให้มากที่สุด กฎระเบียบปฏิบัติที่ใช้บังคับได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความโปร่งใสและชัดเจน

■ ภาษีศุลกากรในการนำเข้าและส่งออก สามารถเอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจ

□ คำถามในข้อนี้ขอแยกตอบเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1. อากรศุลกากรที่เก็บกับสินค้านำเข้า

อากรศุลกากรที่เก็บกับสินค้านำเข้าโดยทั่วไปมีอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 30 ซึ่งเป็นอัตราค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในอาเซียน ประเทศเกาหลีใต้และญี่ปุ่น แต่เป็นอัตราค่อนข้างต่ำถ้าเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มอื่น

โครงสร้างอัตราอากรขาเข้าที่ปรากฏในปัจจุบันได้กำหนดขึ้นตามนโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนที่ 3 และ 4 จึงจำเป็นต้องกำหนดอัตราอากรขาเข้าในระดับที่จะสนับสนุนคุ้มครองการผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศให้สามารถแข่งขันกับสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศได้ เพื่อเป็นการลดการนำเข้าลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอุปโภคบริโภค แต่เมื่ออุตสาหกรรมภายในประเทศได้รับการพัฒนาและนโยบายเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โครงสร้างอัตราอากรขาเข้าได้รับการปรับลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องเพื่อเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ เปิดตลาดภายในประเทศให้มีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงการใช้ทรัพยากรไปในด้านที่มีประสิทธิภาพและผลตอบแทนสูงสุด และเสริมให้สินค้าส่งออกของไทยมีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกเพิ่มขึ้น เช่น การปรับลดอัตราอากรขาเข้าของเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการอุตสาหกรรม การปรับลดอัตราอากรขาเข้าของวัตถุดิบบางประเภท การปรับลดอัตราอากรขาเข้าของสินค้าอุปโภคบริโภคบางประเภท เช่น เครื่องดนตรี กล้องถ่ายรูป เครื่องคอมพิวเตอร์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์บางชนิด รถยนต์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้ที่ผ่านมาจะได้ปรับปรุงโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าลงไปมาก แล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่ว่าถึงและเพียงพอที่จะเร่งรัดการใช้ทรัพยากรและการปรับปรุงการผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศไปสู่ระดับประสิทธิภาพทัดเทียมกับตลาดโลกได้ ดังนั้นการปรับปรุงโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าจึงจะต้องดำเนินต่อไปภายใต้สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่จะอำนวยให้ทำได้

2. อากรศุลกากรที่เก็บกับสินค้าส่งออก

ในปัจจุบันสินค้าส่งออกทั้งหมดได้รับการยกเว้นอากรขาออกเว้นแต่ไม้ซุง ไม้แปรรูป และหนังดิบเท่านั้นที่ต้องเสียอากรขาออก ด้วยเหตุผลเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้ภายในประเทศและการสงวนวัตถุดิบที่ขาดแคลนไว้ใช้

ภายในประเทศ ดังนั้นหากพิจารณาอากรศุลกากรที่กำหนดกับสินค้าส่งออก ในขณะนี้แล้วจะเห็นว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจการส่งออกแต่อย่างไร

□ นโยบายภาษีศุลกากรตามที่กล่าวมาแล้ว ท่านเห็นว่ามีเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

□ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าโครงสร้างอัตราอากรศุลกากรที่ปรากฏในขณะนี้ยังไม่สอดคล้องเต็มที่กับนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงกันต่อไป

■ ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มจะส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของกรมศุลกากร และรายได้ของประเทศได้มากขึ้นเพียงใด กรุณายกตัวอย่างให้ชัดเจนว่าสินค้าใดที่มีผลมากน้อยในการจัดเก็บรายได้

□ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีที่นำมาใช้แทนภาษีการค้า และการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราอากรศุลกากรแต่อย่างใด จึงขอตอบคำถามดังนี้

1. การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ไม่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บอากรศุลกากร เพราะอัตราอากรไม่เปลี่ยนแปลง
2. สำหรับรายได้ของประเทศที่ได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มในปี 2535 คาดว่าจะต่ำกว่าที่ได้จ่ายภาษีการค้า 2534 ด้วยสาเหตุสำคัญ เช่น

- ภาษีมูลค่าเพิ่มเรียกเก็บในอัตราเดียวคือร้อยละ 7 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของภาษีการค้า กล่าวคือ ภาษีการค้าที่เรียกเก็บกับสินค้าอุปโภคบริโภคโดยเฉลี่ยร้อยละ 9.0

- ภาษีการค้าขึ้นเก็บกับเครื่องจักร เครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับใช้ในโรงงานผู้ประกอบการขอคืนไม่ได้ แต่ภายใต้ระบบภาษีการค้าผู้ประกอบการขอคืนได้

- ภายใต้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มได้ให้การยกเว้นภาษีแก่สินค้าทางการเกษตรอย่างกว้างขวาง ทั้งที่ใช้เป็นอาหารและที่ใช้เป็นวัตถุดิบในทางอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นระบบภาษีที่ผู้

ประกอบธุรกิจจะตรวจสอบดูแลผลประโยชน์กันเอง ซึ่งเป็นระบบภาษีที่มีฐานกว้าง ดังนั้นในระยะยาว รายได้จากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจะสูงขึ้นตามอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ

■ ภาษีการนำเข้ารถยนต์มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร

- อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ภายในประเทศ เป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการปกป้องคุ้มครองทางอากรศุลกากรจากรัฐบาลที่สูงที่สุดถึงอัตราร้อยละ 300 และได้รับการคุ้มครองอย่างต่อเนื่องมานานกว่า 20 ปี บนภาระของผู้บริโภค การปรับลดอัตราอากรของรถยนต์ลงเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2534 เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามนโยบายเปิดกว้างทางเศรษฐกิจให้มีการค้าและการแข่งขันที่เสรีขึ้น อันจะมีผลไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนได้ใช้รถยนต์ในราคาถูกและคุณภาพดี

■ กรณียกยความและยกตัวอย่างเกี่ยวกับสินค้าที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านภาษีของศุลกากร

- ในหลักการรัฐบาลไม่อาจจะนำภาษีอากรไปอุดหนุนสินค้าหนึ่งสินค้าใดได้ เว้นแต่จะเป็นการคืนภาษีที่แฝงอยู่ในสินค้าส่งออก
- การคืนภาษีที่แฝงอยู่ในสินค้าส่งออก ในทางปฏิบัติขณะนี้ มี 2 มาตรการ คือ
 1. คืนภาษีแก่วัตถุดิบที่นำเข้าซึ่งได้เสียภาษีไว้แล้วตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 กล่าวคือ วัตถุดิบที่นำเข้าและได้เสียภาษีไว้แล้ว หากนำไปใช้ผลิตสินค้าแล้วส่งออก ภาษีวัตถุดิบที่เสียไว้จะได้รับคืน
 2. การคืนภาษีอีกรูปแบบหนึ่งแก่สินค้าส่งออก คือ การคืนในรูปชดเชยภาษีตามพระราชบัญญัติชดเชย

ค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2521 ซึ่งอัตราการชดเชยภาษีได้กำหนดขึ้นเป็นตารางตามประเภทของสินค้า สินค้าต่างประเภทกันจะได้รับอัตราชดเชยต่างกัน และเม็ดเงินที่ได้รับอาจจะเท่ากันสูงหรือต่ำกว่าภาระภาษีที่แฝงอยู่ อัตราชดเชยนี้คำนวณจาก Input-Output Table ภาษีที่แฝงอยู่ในสินค้าส่งออกอาจจะเป็นอากรศุลกากรในวัตถุดิบบางชนิดที่ผู้ส่งออกไม่สามารถจะขอคืนได้ หรือเป็นภาษีการค้าที่แฝงอยู่ในวัตถุดิบที่ซื้อหาภายในประเทศซึ่งภายใต้ระบบภาษีการค้าไม่มีกลไกปลดปล่อยภาษีเหล่านี้ได้

อย่างไรก็ตามมาตรการชดเชยภาษีแก่สินค้าส่งออกไม่ใช่มาตรการที่สากลยอมรับ เพราะบอกไม่ได้ว่าเงินชดเชยที่ให้นั้นเท่ากับภาระภาษีที่แฝงอยู่ จึงมักจะถูกมองว่าเป็นมาตรการให้เงินอุดหนุนการส่งออก ซึ่งขัดกับหลักการค้าระหว่างประเทศ เป็นผลให้สินค้าส่งออกบางตัวถูกตอบโต้ด้วย Counter vailing duty (CVD) เช่น กรณีส่งออก Miniature Ball Bearing ถูกสหรัฐอเมริกากล่าวหาว่าไทยให้เงินอุดหนุนในรูปชดเชยภาษีในอัตราร้อยละ 0.49 และสหรัฐฯ ตอบโต้ด้วยการเรียกเก็บ CVD

ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมีกลไกที่สามารถปลดปล่อยภาระภาษีที่แฝงอยู่ในสินค้าส่งออก ดังนั้นมาตรการชดเชยภาษีแก่สินค้าส่งออกอาจจะมีผลลดลงหรือหมดความจำเป็นไปในที่สุด

■ รัฐบาลใหม่มีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงนโยบายของกรมศุลกากรหรือไม่ อย่างไร

- หากรัฐบาลยังคงแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการส่งออก การเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ สนับสนุนการค้าและการแข่งขันเสรี นโยบายเกี่ยวกับศุลกากรคงจะไม่เปลี่ยนแปลง

