

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรตามกฎหมายศุลกากรของประเทศไทย” ใช้วิธีการศึกษาเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้ากฎหมายภายในต่างๆ บทความทางกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา กฎหมายต่างประเทศ ความตกลงระหว่างประเทศ แล้วนำมาศึกษาวิจัยทางกฎหมายโดยพรรณนาและวิเคราะห์ และโดยวิธีเปรียบเทียบ

วัตถุประสงค์และผลการวิเคราะห์มีดังนี้

1. ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกและแนวปฏิบัติของประเทศต่างๆ พบว่าการส่งเสริมการส่งออกมีทั้งในรูปแบบที่ศุลกากรของแต่ละประเทศรับผิดชอบ ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิและประโยชน์ทางอากรศุลกากร เช่น การคืนอากรแก่ของนำเข้าที่ผลิตแล้วส่งออกไปยังต่างประเทศ การยกเว้นอากรแก่ของที่นำเข้ามาในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิต และในรูปแบบของกฎหมายการลงทุน เพื่อให้มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ จึงมีทั้งสิทธิและประโยชน์ทางด้านอากรและสิทธิและประโยชน์ที่ไม่ใช่ทางด้านอากร เช่น การอนุญาตให้ผู้ลงทุนนำคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร

2. ศึกษาอนุสัญญาเกี่ยวกับ (ฉบับแก้ไข) ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากร พบว่ามีหลายเรื่องที่เป็นประโยชน์และกฎหมายศุลกากรมิได้บัญญัติไว้ เช่น กรณีที่ศุลกากรอาจจะยกเว้นการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีการขายแก่ของที่นำเข้ามาเพื่อจะดำเนินการภายใต้พิธีการคืนอากรได้ หรือกรณีการส่งออกไปชั่วคราวเพื่อผ่านกระบวนการผลิตนอกราชอาณาจักรแล้วนำกลับเข้ามาใหม่ โดยได้รับยกเว้นอากรทั้งหมดหรือบางส่วน

3. ศึกษามาตรการส่งเสริมการส่งออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายการลงทุน เพื่อดึงดูดการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ ดังนี้ กฎหมายดังกล่าวนอกจากจะมีบทบัญญัติส่งเสริมการลงทุนด้วยมาตรการทางอากรแล้ว ยังมีสิทธิและประโยชน์อื่นที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร เช่น สิทธิและประโยชน์ในเรื่องการเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าว สิทธิและประโยชน์ในเรื่องการนำหรือส่งเงินออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนสิทธิและประโยชน์ในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ลงทุน ส่วนพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายช่วยเหลือผู้ส่งสินค้าออก โดยลดภาระภาษีอากรทางอ้อมซึ่งมีอยู่ในต้นทุนการผลิต โดยการจ่ายเงินชดเชยค่าภาษีอากรให้ในรูปแบบของบัตรภาษี

4. ศึกษานโยบายและมาตรการส่งเสริมการส่งออกในประเทศไทยพบว่ามีการใช้การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร เช่น ใช้การเจรจาการค้าในการเปิด

ตลาดและแก้ไขปัญหาการกีดกันทางการค้าในทุกระดับและทุกเวที การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางการเงินหรือนโยบายทางการเงิน โดยการให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออกในอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษหรือให้สินเชื่อเพื่อเตรียมการส่งออก ส่วนการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางการคลังหรือนโยบายการคลังปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งให้สิทธิและประโยชน์ทางภาษีอากรแตกต่างกันไป กฎหมายดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พระพุทธศักราช 2482 พระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กฎหมายสองฉบับหลังนี้เป็นกฎหมายการลงทุนเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ดังนี้ นอกจากจะให้สิทธิและประโยชน์ทางอากรแล้ว ยังให้สิทธิและประโยชน์ที่ไม่ใช่อากรด้วย เช่น สิทธิและประโยชน์ในเรื่องการเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 เป็นการช่วยเหลือผู้ส่งสินค้าออก โดยลดภาระภาษีอากรทางอ้อมที่มีอยู่ในต้นทุนการผลิต โดยการจ่ายเงินชดเชยค่าภาษีอากรให้ในรูปของบัตรภาษี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ถึง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2510-2554) พอสรุปได้ว่า ใช้ทั้งมาตรการหรือนโยบายทางการเงิน การคลัง และที่ไม่เกี่ยวกับการเงินการคลัง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2 เป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า แผนพัฒนาฯ ฉบับต่อมา จึงได้เน้นการส่งเสริมการส่งออกมากขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10 มีได้กล่าวถึงการส่งเสริมการส่งออกไว้โดยเฉพาะเจาะจง

สหภาพศุลกากรเป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ โดยไม่เก็บภาษีศุลกากรระหว่างกันและเก็บภาษีศุลกากรสำหรับประเทศนอกกลุ่มในอัตราเดียวกัน จึงเป็นการส่งเสริมการส่งออกระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพศุลกากร

องค์การการค้าโลกเกิดจากความตกลงมาร์ราเกซจัดตั้งองค์การการค้าโลก ซึ่งมีภาคผนวกต่างๆ ที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม คือ เรื่องการทุ่มตลาดตามความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ 6 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1994 และความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกจึงต้องออกกฎหมายอนุวัติการความตกลงมาร์ราเกซฯ โดยการตราพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 และแก้ไขกฎหมายภายในโดยการตราพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 ให้สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้

5. ศึกษากระบวนการส่งเสริมการส่งออกและระบบการส่งเสริมการส่งออกด้วยอากรศุลกากร ที่เป็นอุดมคติว่าเป็นอย่างไร พบว่าอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) มีระบบการส่งเสริมการส่งออกด้วยอากรศุลกากรที่ใกล้เคียงกับอุดมคติ

6. ศึกษากฎหมายศุลกากรของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออก พบว่า

6.1 กฎหมายศุลกากรของประเทศไทยมีข้อบกพร่อง เช่น ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 บัญญัติรูปแบบการนำของออกจากเขตปลอดอากรแคบไป คือบัญญัติให้ปล่อยของจากเขตปลอดอากรจำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พระพุทธศักราช 2482 จึงไม่คลุมถึงกรณีตามมาตรา 19 และมาตรา 19 ตริ แห่งกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พระพุทธศักราช 2482 มาตรา 19 จัตวา ให้ของตามมาตรา 19 ทวิ โอนเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บน แต่ไม่คลุมถึงกรณีมาตรา 19 และมาตรา 19 ตริ

6.2 มีประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2549 ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ที่ให้ลดอัตราอากรหรือยกเว้นอากรแก่ของนำเข้า โดยประกาศกระทรวงบางข้อขัดต่อพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 และบางข้อขัดต่อพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พระพุทธศักราช 2469 และบางข้อขัดแย้งกับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

ควรแก้ไขปัญหาของการใช้บังคับกฎหมายศุลกากรดังกล่าว โดยยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังข้อที่ขัดต่อกฎหมายศุลกากรหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติศุลกากรฉบับต่างๆ ดังกล่าว โดยการตรากฎหมาย ซึ่งผู้เขียนเสนอร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ดังกล่าวและนำส่วนดีของประกาศกระทรวงการคลังที่เสนอให้ยกเลิกและส่วนดีของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ที่กฎหมายศุลกากรมิได้บัญญัติไว้มารวมไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย

ปัจจุบันนี้การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรของประเทศไทย มีข้อบกพร่องประมาณ 30% แต่เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ดังกล่าวก็จะขจัดข้อบกพร่องไปได้ และเทียบได้กับการส่งเสริมการส่งออกตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ที่นับว่าใกล้เคียงกับอุดมคติ

6.3 สำหรับข้อเสนอแนะ ผู้เขียนเห็นว่ากรมศุลกากรควรขยายขอบเขตความรับผิดชอบให้กว้างขึ้น โดยใช้แนวความคิดของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 โดยทำการปรับปรุงแก้ไขและใช้แนวความคิดดังกล่าว ดังนั้นกรมศุลกากรก็จะใช้ระบบสิทธิประโยชน์ใหม่ควบคู่กับระบบ

การให้สิทธิประโยชน์ด้วยมาตรการทางด้านอากรตามกฎหมายศุลกากรในปัจจุบัน ซึ่งควรจะแก้ไข
ตามข้อเสนอของผู้เขียน

Abstract

The study of “Problem Concerning Export Promotion with Duty Measures under the Customs Laws of Thailand” researches the documents, domestic laws, Supreme Court’s decisions, legal articles, foreign laws, international agreements and analyzes them by descriptive and analytical method and by comparative methods.

The purposes and the results of analysis are as follows.

1. Studying the concept of export promotion and practice of many countries indicates that there is export promotion being in the responsibility of customs authorities. This covers customs duty benefit such as the refund of import duty already paid on such goods for producing and being exported or exempting import duty for goods being brought into a bonded warehouse of manufacturing plant type. Export promotion is also in the form of investment law for foreign direct investment. Thus, it provides both tax benefit and non – tax benefit such as permitting the investor to bring into the Kingdom of Thailand the foreign nationals.

2. Studying the Revised Kyoto Convention in the part of export promotion with customs duty measures indicates that there are some useful issues not being written in Customs laws. For example, the case that customs authority may exempt the collection of value added tax or sale tax for good brought into the country to follow drawback procedure or the case that temporary export for being produced abroad and bring back with duty exemption for all or part.

3. Studying export promotion measures according to the Investment Promotion Act B.E.2520 and the Industrial Estate Authority of Thailand Act B.E.2522 indicates that both are investment laws for attracting foreign direct investment. Thus, these laws have both export promotion provisions with duty measures and non - tax benefit such as benefit concerning foreign nationals to enter and work in Thailand, benefit of sending foreign currency to other countries, and benefit of owning land for investment purpose. The Act on compensating Tax and Duty Paid on Exported Goods Produced in Thailand, B.E.2524 is to assist exporter by reducing indirect duty being in the production cost by compensating tax in the form of tax card.

4. Studying export promotion policy and measures states that there is the usage of export promotion with non – tax measure such as using trade negotiation to open the market and solving trade barrier in every level and forum. Export promotion with monetary measure or policy by giving special low rate of interest to exporter or giving credit for export preparation. Export promotion with fiscal measure or policy are written in many laws by giving different tax or duty benefit. Such laws are Customs Act B.E.2469, Customs Act (No.9) B.E.2482, the Customs Tariff Decree B.E. 2530, the Investment Promotion Act B.E. 2520 and the Industrial Estate Authority of Thailand Act B.E. 2522. The two latter laws are investment laws for attracting foreign direct investment. Thus, the laws give tax benefit and also give non – tax benefit such as benefit to bring foreign nationals to enter Thailand and work. The Act on Compensating Tax and Duty Paid on Exported Goods Produced in Thailand B.E.2524 has the purpose as stated in no.3 of this abstract above.

The National Economic Development Plan, No.1 (B.E. 2504 – 2509) and the National Economic and Social Development Plan, No.2 to No.10 (B.E. 2510 – 2554) use all fiscal, monetary, and other measures or policies. The Development Plans, no.1 and no.2, protect import substitution industries. The Development Plans, no.3 and others emphasize export promotion. The Development Plans, no.9 and no.10, do not specifically state about export promotion.

Customs Union is the economic integration by not collecting customs duty among member countries and collecting customs duty from other countries that are not member of the Union. This is the export promotion among member countries.

World Trade Organization arises from the Marakesh Agreement Establishing the World Trade Organization having many annexes that member countries must follow. These are anti – dumping according to the Agreement of Article VI of the General Agreement on Tariff and Trade 1994 and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. As a member of World Trade Organization, Thailand must implement the Marakesh Agreement by enacting the Act on Countervailing the Anti – Dumping and Subsidized Imported Goods B.E. 2542 and amend domestic law by enacting the Industrial Estate Authority of Thailand Act (no.4) B.E. 2550.

5. Studying the ideal export promotion system and the ideal export promotion system with customs duty indicates that the Revised Kyoto Convention is close to the ideal system.

6. The results of studying customs laws concerning export promotion are the following.

6.1 According to Customs Act B.E.2469, there are some deficiencies because the form of bringing goods out of a duty free zone is too narrow. Such goods will dispose to importer of section 19 bis of Customs Act (No.9) B.E. 2482. Hence, a duty free zone does not cover the case of section 19 and section 19 ter of Customs Act (No.9) B.E. 2482. Section 19 ter allows goods of section 19 bis transfer to a bonded warehouse but does not cover the case of section 19 and section 19 ter.

6.2 There is a Notification of the Ministry of Finance dated 31 December B.E.2549 that reduces tariff rate or exempts customs duty for imported goods. Some numbers of the notification contradict Customs Act B.E. 2469, or Customs Act (No.9) B.E. 2482 or Customs Act B.E. 2469 and the Investment Promotion Act B.E. 2520.

It should solve the problems of such customs laws application by abrogating the numbers of the notification that contradict Customs laws or the laws concerned and solving the deficiencies of customs laws just mentioned by enacting Customs Act (No...) B.E. as proposed by the writer. The law will include the good points of the notification and of the Revised Kyoto Convention not written in the present Customs laws.

Though the present export promotion system with customs duty has the deficiencies approximately 30%, the deficiencies will be solved by the proposed draft of Customs Act (No...) B.E. and the system will be comparable to the Revised Kyoto Convention which is the ideal export promotion system with customs duty.

6.3 For recommendation, Customs Department should extend the role of customs by using the concept of the Investment Promotion Act B.E. 2520 and improving it and using it to compete with foreign systems. Thus, Customs Department will use new benefit system along with benefit system that provides customs duty measure according to the present Customs laws which should be amended as proposed by the writer.