

การประเมินราคาทางสุทธการ การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก
และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า

**การประเมินราคาทางสุทธการ การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก
และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า**

โดย

อิศรา ศานติศาสน์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตุลาคม 2539

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	1
1. ความนำ.....	3
2. วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล	5
3. การประเมินราคาทางศุลกากร.....	6
3.1 ภาษีศุลกากร ราคาประเมิน และการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ.....	8
3.2 วิธีประเมินราคาทางศุลกากร	14
3.3 วิธีการประเมินราคาในปัจจุบันของประเทศไทย.....	14
3.4 ปัญหาที่เกิดจากระบบปัจจุบัน	18
3.5 GATT กับการประเมินราคาทางศุลกากร	22
3.6 ปัญหาของระบบราคา GATT.....	26
4. การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก	33
4.1 GATT กับการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก.....	34
4.2 ปัญหาของข้อตกลงเกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้าของ GATT	35
5. อุปสรรคทางด้านเทคนิค.....	37
5.1 การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิค.....	38
5.2 การตรวจสอบ และการจัดลำดับในการตรวจสอบมาตรฐาน	40
5.3 กรณีศึกษา.....	41
5.4 ผลกระทบของข้อตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิค	44

6. หอสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	46
6.1 ชีวเวลาที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากร.....	46
6.2 วางมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริง	46
6.3 พิจารณาเปลี่ยนกฎเกณฑ์การประเมินราคาจากการใช้ราคา C.I.F. เป็นราคา F.O.B....	47
6.4 การลดลงของรายได้ของรัฐจากภาษี	47
6.5 การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ.....	47
6.6 ให้มีการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการประเมินราคาของ GATT	48
6.7 อุปสรรคทางด้านเทคนิค.....	48
 บทแทรกที่ 1 : ราคาประเมินและราคานำเข้า	54
 บทแทรกที่ 2 : ราคา C.I.F. และราคา F.O.B.....	58

การประเมินราคาทางศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า

อิศรา ตานติศาสน์

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงการประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation, CV) มีผลกระทบที่สำคัญในเชิงการคุ้มกันทางการค้าหลาย ๆ ประการ คล้ายคลึงกับมาตรการทางภาษีศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-Shipment Inspection, PSI) มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ราคาซื้อขายมีความเป็นธรรมมากขึ้น และอุปสรรคทางด้านเทคนิค (Technical Barriers to Trade, TBT) เกิดจากการกำหนดมาตรฐานสินค้าที่อาจจะแปรเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ

ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรของประเทศไทยในปัจจุบันวางรากฐานอยู่บนการเลือกใช้ราคาสูงสุดจากหลาย ๆ ราคา ซึ่งเทียบได้กับการเพิ่มอัตราภาษีศุลกากร จึงมีบทบาทในเชิงการเพิ่มระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการผลิตเพื่อการทดแทนการนำเข้าและการเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งส่งผลในเชิงประสิทธิภาพ สร้างช่องโหว่ในการปฏิบัติงานและทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการอุทธรณ์ราคาซึ่งส่งผลต่อต้นทุนในการนำเข้าสินค้าและส่งผลกระทบต่อข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนรายได้ของรัฐบาลจากภาษีนำเข้า ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการประเมินราคาของแอกต์ซึ่งให้มีการประเมินราคาศุลกากรจากราคาซื้อขายจึงน่าจะลดความรุนแรงของผลกระทบดังกล่าวลง อย่างไรก็ตาม การนำราคาซื้อขายมาใช้ในการประเมินราคาก็ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำนวนหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น รายละเอียดหลาย ๆ ประการที่มีอยู่ในวิธีการประเมินราคาทางศุลกากรของแอกต์ก็เป็นประเด็นที่มีผลกระทบที่น่าสนใจ

การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก แม้จะไม่ใช่ประเด็นปัญหาของประเทศไทย แต่ก็เป็
ประเด็นที่สำคัญสำหรับประเทศด้อยพัฒนาหลาย ๆ ประเทศที่ต้องการความมั่นใจว่าสินค้านำเข้า
มาจากประเทศที่พัฒนาแล้วมีคุณภาพตามที่ได้ตกลงไว้และมีราคาซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ยิ่งไปกว่า
นี้ ประเทศเหล่านั้นยังต้องการใช้การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้
เงินตราต่างประเทศ การไหลออกของเงินทุนที่มีอยู่จำกัด และระดับราคาสินค้านำเข้า ซึ่งได้รับ
การได้เปรียบจากประเทศที่พัฒนาแล้วว่าการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกจะทำให้เกิดความเสียหายต่อเสรี
ภาพในการประกอบธุรกิจและกระทบกระเทือนต่อกลไกราคา อย่างไรก็ตาม แม้แกดต์จะมีข้อดกลง
เกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ก็มีประเด็นที่ชี้ให้เห็นว่าความหวังของประเทศด้อยพัฒนาที่จะใช้การตรวจสอบสิน
ค้าก่อนส่งออกเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและควบคุมราคาสินค้านำเข้าอาจไม่เป็นผลดังที่ได้คาด
หวังไว้

ข้อดกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคมิได้ห้ามการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะกำหนด
มาตรฐานทางเทคนิคขึ้นมา แต่สนับสนุนการสร้างมาตรฐานที่เป็นสากลและเน้นการเผยแพร่ราย
ละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานให้เป็นที่รู้ในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้มีโอกาส
ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรฐานดังกล่าว นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ประเทศผู้กำหนดมาตร
ฐานยินยอมให้มีช่วงระยะเวลาหนึ่งสำหรับประเทศอื่นในการปรับตัวในการผลิตสินค้าให้ได้ตามมาตร
ฐาน โดยทั่วไปแล้ว ข้อดกลงนี้จึงช่วยให้ผลเสียของการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและกระบวนการ
ตรวจสอบมาตรฐานที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศลดน้อยลง บทสรุปนี้ได้รับการยืนยันด้วยข้อมูล
ความคิดเห็นของผู้ประกอบการส่งออกสินค้าของไทยบางประเภท

การประเมินราคาทางศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก

และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า

อิศรา ตานติศาสน์

1. ความนำ

โดยทั่วไปแล้วระดับการคุ้มกัน (Degree of Protection) ของไทยถูกวัดออกมาโดยใช้มาตรการทางภาษีศุลกากรและมาตรการอื่น ๆ เช่น ภาษีเทศบาล ภาษีการค้า และกำไรมาตรฐานที่มีส่วนขยายระดับการคุ้มกันของภาษีศุลกากร ซึ่งเห็นได้ว่ายังไม่ครอบคลุมข้อปฏิบัติและกฎเกณฑ์ทางศุลกากรอีกหลาย ๆ อย่างที่ไม่ได้อยู่ในรูปของมาตรการทางภาษี หากแต่ข้อปฏิบัติและกฎเกณฑ์ทางศุลกากรเหล่านี้สามารถแปรสภาพเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่ามาตรการทางภาษี ตัวอย่างของข้อปฏิบัติและระเบียบกฎเกณฑ์ทางศุลกากรที่ได้ถูกละเลยมาโดยตลอด เมื่อมีการศึกษาและประมาณค่าระดับการคุ้มกันภายในประเทศไทย คือ การประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation, CV) การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-Shipment Inspection, PSI) และอุปสรรคทางด้านเทคนิค (Technical Barriers to Trade, TBT)

การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงข้อปฏิบัติและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบที่สำคัญในเชิงการคุ้มกันทางการค้าหลาย ๆ ประการ คล้ายคลึงกับมาตรการทางศุลกากรอื่นๆ เช่น ภาษีศุลกากรและโควตาที่ได้รับการกล่าวถึงในวรรณกรรมมาแล้วอย่างกว้างขวาง การประเมินราคาศุลกากรที่ผิดไปจากราคาที่แท้จริงย่อมมีผลต่ออัตราและมูลค่าภาษีที่ต้องชำระจริง จึงมีสภาพเหมือนการกำหนดภาษีซ้อนไว้ และการจัดสินค้าไว้ในประเภทที่ไม่ถูกต้องมีผลทำให้ผู้นำเข้าต้องชำระภาษีนำเข้าในอัตราที่ไม่ควรเป็น ซึ่ง-จะโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม-ย่อมมีผลกระทบต่อระดับการคุ้มกันทางการค้าและระบบการค้าระหว่างประเทศ มาตรการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกและอุปสรรคทางด้านเทคนิคซึ่งเกิดจากการมาตรฐานสินค้าของประเทศผู้นำเข้าก็มีผลที่คล้ายคลึงกัน อาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศทั้งในแง่ของเวลาในการตรวจสอบสินค้า ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ และการปรับปรุงคุณภาพสินค้าให้ได้ตามมาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานสินค้าที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดไว้สูงหรือแตกต่างจากสากลจนเกินไป อาจกีดกันสินค้านำเข้าจากบางประเทศได้โดยสิ้นเชิง

เมื่อพิจารณาจากความสำคัญของข้อปฏิบัติและกฎเกณฑ์เหล่านี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการศึกษาดัง
ผลกระทบที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินราคาทางศุลกากร กระบวนการตรวจสอบสินค้า
ก่อนส่งออก และการสร้างอุปสรรคทางด้านเทคนิค จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในเชิงนโยบายของ
ประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ยิ่งเมื่อพิจารณาจากความจริงที่ว่างานศึกษาวิจัยในหัวข้อ
เหล่านี้อยู่ในสถานะที่ขาดแคลน งานวิจัยชิ้นนี้ยังจะช่วยพัฒนาและเสริมความรู้ความเข้าใจทางการ
ค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

ถัดจากบทนี้ซึ่งเป็นนำ งานวิจัยนี้ประกอบด้วยบทอื่น ๆ อีก 5 บท บทที่สองอธิบายวิธีการ
ศึกษาและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา บทที่สามกล่าวถึงการประเมินราคาทางศุลกากรซึ่งเป็น
ประเด็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกแม้จะไม่ใช่ประเด็นที่สำคัญ
สำหรับประเทศไทยแต่ก็ได้กล่าวถึงไว้โดยสังเขปในบทที่สี่ บทที่ห้ากล่าวถึงข้อตกลงเกี่ยวกับ
อุปสรรคทางเทคนิค บทที่หกเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา บทแทรกที่ 1 และ 2
แสดงผลของความแตกต่างระหว่างราคาประเมินกับราคานำเข้า และระหว่างราคา c.i.f. กับราคา f.o.b.
ตามลำดับ

2. วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล

แม้ว่าการศึกษาวิจัยในสามหัวข้อดังกล่าวนี้จะมีความสำคัญเพียงใด แต่เนื่องจากไม่เคยมีการเก็บรวบรวมหรือสำรวจข้อมูลที่เป็นต้องใช้ในการศึกษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลสำหรับการศึกษาทางด้านการประเมินราคาทางศุลกากรซึ่งมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และไม่ได้มีการรายงานไว้อย่างเป็นระบบ ยิ่งกว่านี้ข้อมูลบางประเภทก็ไม่ใช่ที่เปิดเผย ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเท่าที่จะได้รับการอนุเคราะห์จากกรมศุลกากร และเพื่อเป็นการเปรียบเทียบ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์และการสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลจากผู้ประกอบการนำเข้าและส่งออกสินค้าจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้รับความร่วมมือตอบแบบกลับมามีทั้งสิ้น 31 ราย และได้ทำการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจากผู้ประกอบการที่ยินดีให้สัมภาษณ์อีก 3 ราย ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคนั้น ได้เลือกกรณีศึกษาของเล่นเด็กและปลั๊กไฟฟ้า โดยทำการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในแต่ละกรณี ๆ ละ 3 ราย เมื่อพิจารณาจากความยากลำบากในการรวบรวมข้อมูลและความจำเป็นที่จะต้องปกปิดข้อมูลบางประเภทโดยหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าค่าประมาณต่าง ๆ ที่แสดงไว้ในงานวิจัยนี้มีคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างครบถ้วนสำหรับการวิเคราะห์ทางสถิติ การนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ในที่นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อจะชี้ให้เห็นแนวโน้มหรือความเป็นไปได้เท่านั้น

งานวิจัยนี้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินราคาทางศุลกากร ข้อกำหนดการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และข้อกำหนดเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิค ที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศภายในกรอบของทฤษฎี โดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณวิเคราะห์ในการสถิติให้เห็นถึงทิศทาง และระดับความรุนแรงของผลกระทบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบของการประเมินราคาทางศุลกากรต่อระดับราคาสินค้าเมื่อราคาประเมินแตกต่างไปจากราคาซื้อขาย ผลกระทบต่อระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ต่อรายได้ของรัฐ และต่อมูลค่าการนำเข้า ซึ่งได้แสดงรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 และมีผลการจำลองอย่างง่ายโดยใช้ตัวแปรเชิงกลุ่มเพื่อเปรียบเทียบราคาประเมินของสินค้านำเข้าบางประเภทกับราคาซื้อขาย

8. การประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation)

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่าการค้าระหว่างประเทศก่อให้เกิดประโยชน์มากมายทั้งในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศก็ได้ใช้นโยบายหลายรูปแบบเพื่อควบคุมระดับการค้าระหว่างประเทศและปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การให้เงินอุดหนุน การจัดสรรโควตาการส่งออกหรือนำเข้า ข้อกำหนดการใช้วัตถุดิบที่ผลิตภายในประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลของประเทศด้อยพัฒนาหลายประเทศ โดยอ้างว่านโยบายเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ การควบคุมดุลบัญชีเดินสะพัด การเพิ่มการจ้างงาน และการกระจายรายได้ดีขึ้น

ในความคิดที่ผ่านมานักศึกษาหลายชั้นได้ให้ความสำคัญแก่นโยบายเหล่านี้ โดยเฉพาะในประเด็นที่สามารถส่งผลทางด้านการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยการทำให้ราคาภายในประเทศของสินค้านำเข้าสูงขึ้น เป็นการช่วยให้อุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันยังคงดำเนินการต่อไปได้ แม้จะไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ โดยผู้บริโภคมักต้องแบกรับภาระราคาสินค้าที่สูงขึ้นดังกล่าว ระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศมักถูกวัดออกมาในรูปของอัตราการคุ้มกันทางราคา (Nominal Rate of Protection) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอัตราความแตกต่างระหว่างราคาภายในประเทศของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งกับราคาในตลาดโลก (Free Trade Price) ของสินค้าชนิดนั้น หรืออัตราการคุ้มกันที่แท้จริง (Effective Rate of Protection) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอัตราความแตกต่างระหว่างมูลค่าเพิ่มของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่ราคาภายในประเทศกับมูลค่าเพิ่มของสินค้าชนิดเดียวกันที่ราคาตลาดโลก ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินราคาทางศุลกากรกับอัตราการคุ้มกันทางราคาและอัตราการคุ้มกันที่แท้จริงจึงเกิดจากการที่ราคาประเมินได้ทำให้ราคาภายในประเทศสินค้านำเข้าและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าชนิดเดียวกับสินค้านำเข้าเปลี่ยนไปจากราคาในตลาดโลก

การประเมินราคาทางศุลกากรและอัตราภาษีศุลกากรเป็นนโยบายที่สามารถใช้ทดแทนกันได้ เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เดียวกันไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ทางด้านรายได้ของรัฐบาลจากภาษีศุลกากร การคุ้มกันอุตสาหกรรม การจ้างงาน หรือการกระจายรายได้ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐสามารถใช้การประเมินราคาทางศุลกากรมาทดแทนการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรได้โดยที่มิผู้สามารถสังเกตเห็นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมากนัก ทั่วไปแล้วระบบการประเมินราคาทางศุลกากรอาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศได้แบบขบถยิ่งกว่าเครื่องมืออื่นใด

ทั้งในแง่ของความเฉียบพลันในการใช้ อำนาจในการตัดสินใจซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจในระดับบริหารของประเทศ และสามารถนำมาใช้ในเชิงเลือกปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกัน (Discrimination) ต่อผู้นำเข้าหรือประเทศคู่ค้าแต่ละรายได้ง่ายกว่ามาตรการทางภาษี ยิ่งไปกว่านั้นการวัดระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เกิดจากการประเมินราคาทางศุลกากรก็ทำได้ยาก เนื่องจากต้องใช้ข้อมูลในรายละเอียด ซึ่งส่วนใหญ่มิได้มีการบันทึกไว้อย่างเป็นระบบและไม่ได้มีการเผยแพร่แก่สาธารณะ

งานศึกษาในอดีตหลายชิ้น ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของการประเมินราคาทางศุลกากรในการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่ในแวดวงการค้าระหว่างประเทศ de Wulf (1979) หลังจากศึกษาวิธีการประเมินราคาทางศุลกากรของประเทศต่าง ๆ แล้ว ชี้ว่ามีหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เม็กซิโก และบราซิล ได้เคยใช้การประเมินราคาทางศุลกากรเป็นเครื่องมือคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศมาแล้ว ในทำนองเดียวกัน Pangestu and Boediono (1986) ก็ได้ชี้ให้เห็นบทบาทของราคาประเมินทางศุลกากรทั้งในเชิงการคุ้มกันทางราคา การคุ้มกันที่แท้จริง และการเลือกปฏิบัติ โดยกล่าวถึงระบบการประเมินราคาของอินโดนีเซียที่มีการตั้งราคานำเข้าต่ำสุดที่ผู้นำเข้าสามารถสำแดงกับศุลกากรได้ (Import Check Price) ว่าเป็นระบบที่ทางรัฐบาลอินโดนีเซียได้สร้างขึ้น โดยมีเจตนาที่จะลดปัญหาการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับภาระภาษีนำเข้าที่ผู้นำเข้าจะต้องจ่าย เพื่อจะช่วยให้กระบวนการทางศุลกากรเร็วขึ้น ซึ่งการที่กระบวนการทางศุลกากรเร็วขึ้นนี้น่าจะเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะช่วยลดระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศลงได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในอดีตอินโดนีเซียเคยใช้การเพิ่มราคานำเข้าต่ำสุดเพื่อขจัดระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยไม่ต้องเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรมาแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น Pangestu and Boediono ยังกล่าวไว้อีกด้วยว่า ผู้ผลิตในอินโดนีเซียได้แสดงความกังวลกับปัญหาการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศซึ่งเกิดจากการที่ Import Check Price ของปัจจัยการผลิตได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่า Import Check Price ของสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และปัญหาการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากการที่ Import Check Price ของสินค้าที่ถูกนำเข้าโดยผู้นำเข้ารายหนึ่งเพิ่มขึ้นเร็วกว่า Import Check Price ของสินค้าที่คล้ายคลึงกันแต่ถูกนำเข้าโดยผู้นำเข้ารายอื่น ในกรณีของประเทศไทย การศึกษาในเรื่องนี้มีน้อยมาก เท่าที่ค้นพบ ณรงค์ชัย และคณะ (2534) ได้กล่าวไว้ในการศึกษาแนวทางปรับปรุงเครื่องมือกลไกของรัฐเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าว่า ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรของไทยทำให้ราคาที่ใช้ในการประเมินอาจผิดจากความเป็นจริง สร้างความสูญเสียจากเวลาที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ในการตรวจสอบและภาระดอกเบี้ยที่เกิดจากการรอคอยของผู้ประกอบการ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าน่าจะมีผลทางการค้าบ้างไม่มากนักน้อย จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาในรายละเอียดต่อไปว่าบทบาทของการประเมินราคาทางศุลกากรเป็นอย่างไร

3.1 ภาษีศุลกากร ราคาประเมิน และการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ

ก. มาตรการทางภาษีศุลกากร (Tariff Measure)

ในประเทศไทยมาตรการทางภาษีศุลกากรถูกนำมาใช้ในการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศมากที่สุด ภาษีศุลกากรอาจถูกจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ภาษีที่มีการเรียกเก็บตามราคา (Ad Volarem Rate) และภาษีที่มีการเรียกเก็บตามสภาพ (Specific Rate) ในกรณีภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอัตราค่าไถ่มาตรฐาน ที่มีฐานในการคำนวณจากราคานำเข้าบวกภาษีศุลกากร ก็มีบทบาททางการคุ้มกันอุตสาหกรรมในประเทศที่ไม่แตกต่างกันนัก จึงขอขยี้ว่นไม่นำมากล่าวถึงในที่นี้

ภาษีที่เรียกเก็บตามราคา คือ ภาษีที่ถูกกำหนดเป็นสัดส่วนของราคานำเข้า เช่น ร้อยละ 5 หรือร้อยละ 10 ของราคานำเข้า ทำให้ราคาภายในประเทศ (P_d) เท่ากับราคาดตลาดโลก (ราคานำเข้า, P_w) บวกกับผลคูณของอัตราภาษี (i) กับราคานำเข้า ดังสมการที่ (1) ซึ่งผู้นำเข้ามีภาระที่จะต้องภาษีจำขยี้ว่นน้อยเพียงไรจึงขึ้นอยู่กับราคานำเข้าและอัตราภาษี

$$\begin{aligned} P_d &= P_w + iP_w \\ &= P_w (1 + i) \end{aligned} \quad (1)$$

ในกรณีภาษีที่เรียกเก็บตามสภาพ ภาษีที่ผู้นำเข้าจะต้องจ่ายถูกกำหนดไว้เป็นมูลค่าต่อหน่วยสินค้า ($\frac{N}{I}$) ราคาภายในประเทศ (P_d) จึงเท่ากับราคาดตลาดโลก (ราคานำเข้า, P_w) บวกกับภาษีดังสมการ (2)

$$P_d = P_w + \frac{N}{I} \quad (2)$$

ดังนั้นในกรณีนี้ผู้นำเข้าจะสำแดงราคาอย่างไรก็จะมีผลต่อภาระภาษีนำเข้าที่จะต้องจ่าย โดยทั่วไป การเก็บภาษีในลักษณะนี้จึงไม่สร้างแรงจูงใจให้ผู้นำเข้าปลอมแปลงราคาในใบสั่งซื้อเพื่อลดภาระภาษีแต่อย่างไร¹

ภาษีเหล่านี้จะเรียกเก็บอย่างไร และผู้เสียภาษีจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้างนั้นได้มีกำหนดไว้ในมาตรา 10 พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ส่วนหลักเกณฑ์การเก็บภาษีและหลักเกณฑ์การตีความ สามารถดูได้จากพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร ซึ่งมีบัญชีแนบท้ายระบุพิกัดอัตราศุลกากร ตลอดจนสินค้าที่ได้รับการยกเว้นอากร

เมื่อพิจารณาจากพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 และการลดและการยกเว้นตามประกาศกระทรวงการคลัง จนถึง พ.ศ. 2532 แล้วจะเห็นว่าประมาณร้อยละ 80 ของรายการสินค้านำเข้าที่จำแนกตามระบบฮาร์โมนไนซ์ จะมีพิกัดอัตราศุลกากรตามราคา อีกประมาณร้อยละ 20 จะมีพิกัดอัตราศุลกากรทั้งตามราคาและตามสภาพ มีเพียงสินค้าไม่กี่ประเภทเท่านั้นที่มีพิกัดอัตราศุลกากรตามสภาพเพียงอย่างเดียว ในกรณีสินค้าที่พิกัดอัตราศุลกากรถูกระบุไว้ทั้งตามราคาและตามสภาพ ให้เสียอากรในอัตราที่สูงกว่า ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างที่เป็นอยู่จะเห็นว่าสินค้านำเข้าส่วนใหญ่ของประเทศไทยจะเสียภาษีศุลกากรตามราคา และเมื่อคิดถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าซึ่งมักจะปรับตามภาวะเงินเฟ้อในแต่ละปีแล้ว สินค้าที่พิกัดอัตราศุลกากรถูกระบุไว้ทั้งสองแบบมีแนวโน้มที่จะต้องชำระภาษีศุลกากรตามราคามากขึ้นเรื่อย ๆ จึงเห็นได้ว่าประเภทสินค้านำเข้าที่มีแรงจูงใจที่จะให้มีการปลอมแปลงราคาในใบสั่งซื้อเพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษีมีมากขึ้นโดยลำดับเช่นกัน

การประเมินราคาทางศุลกากรมีขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาการปลอมแปลงราคาเพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษีที่ต้องเสียอากรตามราคา ซึ่งในการประเมินอากรของของหรือสินค้านำเข้านั้นจะใช้ราคาประเมินทางศุลกากรเป็นฐานในการประเมินภาษี โดยอธิบดีกรมศุลกากรจะประกาศเป็นครั้งคราวว่า ราคาในตลาดที่เป็นราคาเฉลี่ยสำหรับของประเภทใดประเภทหนึ่งกำหนดเป็นเงินเท่าใด และให้ถือว่าราคานี้เป็นเกณฑ์ในการประเมินเงินตราในประเภทของที่ประกาศขึ้นแทนราคาอันแท้จริงในตลาด (มาตรา 9 พระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากร พ.ศ. 2530) ราคาประเมินดังกล่าวนี้ นอกจากจะมีบทบาทสำคัญต่อรายได้ของรัฐแล้ว ยังมีบทบาทที่สำคัญในเชิงการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศอีกด้วย

¹ ในบางกรณีข้อได้เปรียบในการประเมินราคาอาจไม่เกิดจากตัวราคาโดยตรง แต่เกิดจากความเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องหมวดของสินค้า ในกรณีนี้ไม่ว่าจะเป็นตามราคาหรือตามสภาพ ความแตกต่างในภาระภาษีระหว่างหมวดสินค้าที่มีการได้เปรียบขึ้นได้

ข. การคุ้มกันทางราคาและการประเมินราคาทางศุลกากร

การคุ้มกันทางราคาที่รัฐให้กับอุตสาหกรรมภายในประเทศประเภทใดประเภทหนึ่ง สามารถดูได้จากความแตกต่างระหว่างราคาภายในประเทศ (P_d) และราคาตลาดโลก (P_f) ถ้าราคาภายในประเทศสูงกว่าราคานำเข้ามาก อัตราการคุ้มกันก็สูง และในทางตรงกันข้าม อัตราการคุ้มกันต่ำ ถ้าราคาภายในประเทศใกล้เคียงกับราคานำเข้า

โดยทั่วไปแล้วเราสามารถวัดการคุ้มกันทางราคาได้จากอัตราภาษีที่รัฐเรียกเก็บ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะภาษีที่ใช้ดังนี้

ถ้าภาษีนำเข้าเป็นภาษีที่เรียกเก็บตามราคา (Ad Valorem Rate, t)

$$NRP = \frac{P_w(1+t) - P_w}{P_w} = t \quad (3)$$

ถ้าภาษีนำเข้าเป็นภาษีที่เรียกเก็บตามสภาพ (Specific Rate, t^N)

$$NRP = \frac{P_w + t^N - P_w}{P_w} = \frac{t^N}{P_w} \quad (4)$$

ในกรณีของประเทศไทยระดับการคุ้มกันทางราคาอาจถูกขยายขึ้น เนื่องจากอัตราค่าโงมาตรฐาน ภาษีการค้า ภาษีเทศบาล และภาษีอื่น ๆ ถูกคำนวณขึ้นโดยใช้ราคานำเข้าบวกภาระภาษีนำเข้าเป็นฐาน รายละเอียดในเรื่องนี้สามารถดูได้จากงานศึกษาเกี่ยวกับระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมในประเทศไทย เช่น Paitoon (1989) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้จะไม่กล่าวถึงบทบาทของตัวแปรเหล่านี้

สำหรับการคุ้มกันที่แท้จริง (Effective Protection) นั้นให้ความสนใจทั้งราคาสินค้าและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า ซึ่งอาจได้รับการคุ้มกันด้วย โดยอาศัยตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศ การคำนวณมีความยุ่งยากขึ้นและไม่อยู่ในขอบข่ายของงานวิจัยนี้ จึงไม่ขอกล่าวถึงโดยละเอียดในที่นี้

ในอดีตที่ผ่านมา ไม่เคยมีการนำราคาประเมินทางศุลกากรเข้ามารวมไว้ในการวัดระดับการคุ้มกันเลข อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า เมื่อนำการประเมินราคาทางศุลกากรเข้ามาเกี่ยวข้อง การวัดระดับการคุ้มกันทางราคาก็จะไม่สามารถวัดได้ด้วยสมการ (3) และ (4) โดยตรงอีกต่อไป จะต้องมีการแก้ไขดังนี้

ถ้ากำหนดให้ $\hat{P}_w$ เป็นราคาประเมินทางศุลกากร อัตราการคุ้มกันทางราคาที่ถูกต้อง (NRP^*) เมื่อมีการเรียกเก็บภาษีนำเข้าตามราคา คือ

$$NRP^* = \frac{P_w + t \hat{P}_w - P_w}{P_w} = t \frac{\hat{P}_w}{P_w} \quad (5)$$

อัตราการคุ้มกันทางราคาที่ถูกต้อง (NRP^*) เมื่อมีการเรียกเก็บภาษีนำเข้าตามสภาพ คือ

$$NRP^* = \frac{P_w + t^N - P_w}{P_w} = \frac{t^N}{P_w} \quad (6)$$

ซึ่งจะเห็นได้ว่าอัตราการคุ้มกันทางราคาที่ถูกต้อง (NRP^*) จะไม่เท่ากับอัตราการคุ้มกันที่วัดได้ (NRP) เมื่อมีการเรียกเก็บภาษีนำเข้าตามราคา แต่จะเท่ากันเมื่อมีการเรียกเก็บภาษีตามสภาพ

ดังนั้นในกรณีที่ภาษีศุลกากรถูกกำหนดไว้เป็นอัตราตามราคา (Ad Volarem Rate) ซึ่งเป็นกรณีส่วนใหญ่ของไทย เราสามารถประเมินความสัมพันธ์ระหว่าง NRP^* และ NRP ได้ดังนี้

$$NRP^* = \frac{t \hat{P}_w}{P_w} = NRP \left(\frac{\hat{P}_w}{P_w} \right) \quad (7)$$

ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงราคาประเมินทางศุลกากรมีค่าเทียบได้กับการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรและบทบาทของราคาประเมินในการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในจะขึ้นอยู่กับว่า อุตสาหกรรมดังกล่าวได้รับการคุ้มกันจากระบบภาษีหรือไม่ ราคาประเมินทางศุลกากรจะเพิ่มอัตรา การคุ้มกัน (Degree of Protection) ได้ ถ้าราคาประเมินสูงกว่าราคาซื้อขายจริง จะลดอัตราการคุ้มกัน ได้ ถ้าราคาประเมินต่ำกว่าราคาซื้อขายจริง และอัตราการคุ้มกันจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงถ้าราคาซื้อขายจริงถูกใช้ในการประเมินอากร อย่างไรก็ตาม ถ้าอัตราการคุ้มกันเป็นศูนย์ (ไม่มีการคุ้มกัน) จะไม่มีความหมายใด ๆ เลยไม่ว่าวิธีการประเมินราคาจะเป็นอย่างไร

ค. ราคานำเข้า : f.o.b หรือ c.i.f.

แม้จะเป็นที่รู้กันดีว่าประเทศไทยใช้ราคา c.i.f. เป็นราคาสำหรับประเมินภาษีนำเข้า แต่ประเด็นความแตกต่างระหว่างการเลือกใช้ราคา f.o.b. หรือ c.i.f. ในการประเมินอากรก็มีความสำคัญที่สมควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์ไว้บ้าง เพื่อเป็นแนวคิดในการพิจารณาต่อไปว่าจะยังคงใช้ราคา c.i.f. เป็นฐานในการประเมินภาษีศุลกากรต่อไป หรือเปลี่ยนมาใช้ราคา f.o.b. แทน

Johnson (1966) ได้ศึกษาความแตกต่างระหว่างการใช้ราคา f.o.b. หรือ c.i.f. และชี้ว่าประเทศผู้ส่งออกที่อยู่ห่างไกลจะเสียเปรียบ เมื่อมีการเลือกใช้ราคา c.i.f. (เนื่องจากภายใต้อัตราภาษีศุลกากรเดียวกัน ภาระค่าขนส่งและประกันภัยซึ่งเพิ่มขึ้นตามระยะทางจะมีส่วนขยายภาระภาษี ตลอดจนระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ผู้เขียน) ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับกรณีประเทศผู้นำเข้าที่มีอาณาเขตกว้างขวางและเมืองท่าหลายแห่ง (เช่น สหรัฐอเมริกา) ภาระภาษีที่เกิดจากความแตกต่างของค่าขนส่งและประกันภัยบนสินค้าชนิดเดียวกันที่นำเข้าจากประเทศผู้ส่งออกเดียวกันมายังเมืองท่าต่าง ๆ ของประเทศผู้นำเข้า จะทำให้ปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างทางราคาในระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศผู้นำเข้าขยายตัวเพิ่มขึ้น

ประเด็นดังกล่าวนี้จะมีผลสำคัญต่อประเทศไทยหรือไม่อย่างไร คงไม่อาจหาข้อมูลมายืนยันได้ในที่นี้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ขอเสนอแนะให้พิจารณาก็คือ การใช้ราคา f.o.b แทนที่จะใช้ราคา c.i.f. เป็นฐานในการคำนวณภาษีนำเข้าจะมีผลกระทบดังต่อไปนี้

(1) รายได้ของรัฐจากภาษีศุลกากรจะเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ ประการแรก เนื่องจากราคา f.o.b. ต่ำกว่า c.i.f. ภาวะภาษีที่เรียกเก็บตามราคาย่อมลดลง ถ้าปริมาณการนำเข้าคงที่ ประการที่สอง เนื่องจากภาวะภาษีนำเข้าที่น้อยลง ราคาภายในประเทศของสินค้านำเข้าจึงลดลงด้วยและกระตุ้นให้มีการนำเข้าเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยรวมแล้ว การเปลี่ยนมาใช้ราคา c.i.f. แทนราคา f.o.b. จะทำให้รายได้ของรัฐจากภาษีนำเข้าเพิ่มขึ้นหรือลดลงจึงขึ้นอยู่กับผลประการแรกกับผลประการที่สองว่ากรณีใดจะมีความรุนแรงกว่ากัน

(2) ระดับราคาสินค้าภายในประเทศและระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศจะลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มสินค้านำเข้าที่มีมูลค่าสูงที่มักจะต้องจ่ายค่าระวางในอัตราสูง (รายละเอียดในบทแทรกที่ 2)

(3) การใช้ราคา f.o.b. จะทำให้การค้าระหว่างประเทศของไทยมีความเป็นเสรียิ่งขึ้น ภายใต้โครงสร้างภาษีเดียวกัน การเลือกปฏิบัติโดยแอบแฝงที่ทำให้ประเทศส่งออกที่อยู่ไกลประเทศไทยมากต้องเสียเปรียบจะลดลง การแลกเปลี่ยนทางการค้ากับประเทศในภูมิภาคอื่นจะมีมากขึ้น

(4) ผลกระทบต่อภาคการขนส่งภายในประเทศ ในอนาคตเมื่อประเทศไทยมีเมืองท่าหลายแห่งกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงจากการใช้ราคา c.i.f. มาเป็นราคา f.o.b. จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปริมาณสินค้าที่จะถูกนำเข้าในแต่ละเมืองท่า เพื่อให้เห็นรูปธรรมจะขอใช้กรณีท่าเรือน้ำลึกที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและชายฝั่งทะเลภาคใต้ การใช้ราคา f.o.b. จะทำให้มีการนำเข้าสินค้าที่ทำเรือชายฝั่งทะเลภาคใต้มีน้อยกว่าการใช้ราคา c.i.f. ส่งผลต่อเนื่องถึงความแตกต่างในระดับราคาสินค้าและอุปสงค์ของการขนส่งทางบกระหว่างภาคใต้และภาคตะวันออก

(5) ผลดีอื่น ๆ นอกจากนี้แล้วเรายังอาจคาดหวังได้ถึงผลดีต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการค้าเสรียิ่งขึ้น เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงานที่เพิ่มขึ้น และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการนำเข้าโดยส่วนใหญ่ก็ได้ให้การสนับสนุนแนวคิดนี้ เนื่องจากผลดีที่จะเกิดจากการลดลงของภาษีนำเข้า

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่ขอกล่าวถึงโดยละเอียดในที่นี้ เช่น ผลการศึกษาของ Diamond and Mitchell (1971) ที่ชี้ว่าการเลือกใช้ราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. เป็นฐานในการคำนวณภาษีนำเข้า จะส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้นำเข้าที่จะเลือกขนส่งสินค้าทางอากาศหรือทางทะเล

8.2. วิธีประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation Method)

วิธีการประเมินราคาทางศุลกากรที่ดีควรเป็นระบบที่สะท้อนให้เห็นถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจของสินค้านำเข้าที่แท้จริง และไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายใด ๆ ทั้งสิ้น นั่นคือเป็นระบบที่วางรากฐานอยู่บนราคาคาดอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แม้เป้าหมายของการประเมินราคาจะชัดเจน แต่หลาย ๆ ประเทศก็ยังคงใช้ระบบการประเมินราคาที่แตกต่างกัน เช่น ระบบ BDV (Brussel Definition of Value) ที่ใช้กันมากในประเทศในยุโรปตะวันตก ญี่ปุ่น และลาตินอเมริกา ระบบของ GATT ซึ่งมีประเทศต่าง ๆ นำมาใช้มากขึ้นเรื่อย ๆ และระบบของประเทศในเอเชียซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

ในปัจจุบันมีปัญหาสำคัญที่เกิดจากการประเมินราคาทางศุลกากรอยู่ 2 ประการ ปัญหาแรกเกิดจากระบบวิธีการประเมินราคาทางศุลกากรซึ่งไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ ทำให้ราคาที่ใช้ในการประเมินภาระภาษีแตกต่างกัน ดังนั้น แม้จะเป็นสินค้าชนิดเดียวกันที่มีลักษณะการซื้อขายเหมือนกันทุกประการและประเทศคู่ค้าใช้อัตราภาษีเดียวกันก็ตาม ภาระภาษีที่ผู้นำเข้าต้องจ่ายและระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เกิดขึ้นก็ไม่เท่ากัน ปัญหาที่สองเกิดจากระบบวิธีการประเมินราคาของแต่ละประเทศดังได้กล่าวมาแล้ว ทั้งสองปัญหาได้เพิ่มการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศที่ไม่เสรีอยู่แล้วให้ไม่เสรียิ่งขึ้น และสร้างความสงสัยในการนำเอาข้อมูลการค้าระหว่างประเทศต่าง ๆ มาเปรียบเทียบ งานวิจัยนี้จะพยายามชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากระบบวิธีการประเมินราคาทางศุลกากรในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากวิธีการที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการนำระบบการประเมินราคาของ GATT มาใช้

8.3. วิธีการประเมินราคาในปัจจุบันของประเทศไทย

ตามมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ราคาที่แท้จริงในท้องตลาดหรือราคาแห่งของอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นหมายความว่าราคาขายส่ง(ในส่วนของขาเข้าไม่รวมอากร) ซึ่งจะพึงขายของประเภทและชนิดเดียวกันได้โดยไม่ขาดทุน ณ เวลา และที่ที่นำเข้าหรือส่งออกแล้วแต่กรณี โดยไม่มีหักทอนหรือลดหย่อนราคาแต่อย่างใด” โดยนัยนี้ประเทศไทยจึงถือราคา c.i.f. เป็นราคาสำหรับสินค้านำเข้าและราคา f.o.b. เป็นราคาสำหรับสินค้าส่งออก ในการประเมินราคาทางศุลกากรเพื่อประเมินอากรนั้น ในปัจจุบัน ประเทศไทยใช้หลักการของ BDV ที่กล่าวไว้ว่าสินค้าชนิดเดียวกัน มีสภาพเหมือนกัน มาจากแหล่งเดียวกัน และนำเข้าในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน ควรมีราคานำเข้าเดียวกัน ซึ่งการประเมินราคาในระบบนี้ได้ให้ความหมายของราคาไว้ว่าจะต้องเป็น

ราคาที่มีการซื้อขายกันในตลาดที่เปิด (Open Market Price) ที่รวมเอาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติศุลกากรนั่นเอง

การที่ประเทศไทยใช้ราคา c.i.f. เป็นฐานในการคำนวณภาษีนำเข้านั้น ในกรณีที่พิกัดอัตราภาษีศุลกากรถูกกำหนดไว้ตามราคา (Ad Volarem Rate) ภาระภาษีที่ลดลงจากการแจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริงได้เป็นแรงจูงใจให้ผู้นำเข้าที่ไม่สุจริตปลอมแปลงเอกสารสั่งซื้อ (Faking of Invoice) กรณีแรกการแจ้งราคานำเข้าที่ต่ำกว่าความเป็นจริง (Under-Invoicing) เพื่อลดภาระภาษีนำเข้า เกิดขึ้นเมื่ออัตราภาษีนำเข้าสูง ทั้งนี้ผู้แจ้งราคาเท็จจะมีการเปรียบเทียบภาระภาษีนำเข้าที่ลดลงให้คู่กับการภาษีเงินได้ที่เพิ่มขึ้นจากตัวเลขทางกำไรที่สูงขึ้น ในอีกกรณีหนึ่ง อาจมีการแจ้งราคานำเข้าสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งกรณีนี้เป็นปัญหา Transfer Pricing และ Capital Flight กรณีหลังนี้อาจเกิดขึ้นได้เมื่ออัตราภาษีนำเข้าต่ำมาก อย่างไรก็ตามเป็นสิ่งที่ยากที่จะหาหรือพิสูจน์ได้ว่ามีการปลอมแปลงราคาและ “ราคาอันแท้จริงในท้องตลาด” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 นั้นมีค่าเท่าใด เนื่องจากการหาราคาสินค้าที่เป็นชนิดเดียวกันจริง ๆ ไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ง่าย และแม้จะทำได้ราคาของสินค้าก็ยังขึ้นอยู่กับลักษณะการซื้อขาย เช่น ปริมาณที่ซื้อ เวลาที่ซื้อ และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของกรมศุลกากร ซึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อการเปรียบเทียบราคาได้ จึงยากที่จะหาบรรทัดฐานที่คืบมาบอกว่าราคาใดเป็นราคาที่แท้จริง ด้วยสาเหตุดังกล่าว จึงต้องมีการกำหนดหลักปฏิบัติในการประเมินราคาทางศุลกากรขึ้น

ก่อนวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 การพิจารณาประเมินราคาเพื่อใช้ในการคำนวณอากรของกรมศุลกากร ได้ถูกกำหนดไว้ตามประเภทของของหรือสินค้า ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นหลักเกณฑ์ 6 ข้อ² ดังนี้คือ

1. ของที่มีหลักเกณฑ์เฉพาะ ได้แก่

1.1 ของที่มีประกาศราคาเฉลี่ยของกรมศุลกากร ซึ่งผู้นำเข้าจะต้องสำแดงราคาซื้อขายไว้ในบรรทัดแรกของใบขนสินค้า และสำแดงราคาประกาศของกรมฯไว้ในบรรทัดต่อมา เพื่อกรมศุลกากรจะได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินค่าภาษีอากรแทนราคาซื้อขายจริง โดยไม่คำนึงว่าราคาซื้อขายจริงจะสูงหรือต่ำกว่าราคาประกาศของกรมฯ สินค้าที่ประกาศราคาเฉลี่ยนี้ มักเป็นสินค้าส่งออกประเภทแร่ต่าง ๆ เช่น ยาง ไม้ หรือข้าว

² สรุปจากเอกสารของกรมศุลกากรและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ของที่มีประกาศราคาของกองวิเคราะห์ราคาไว้เป็นราคาขั้นต่ำสำหรับการประเมินภาษีสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นรายเดือน ถ้าราคานำเข้าต่ำกว่าราคาประกาศของกองฯ ก็ให้ใช้ราคาประกาศของกองฯ เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษี ถ้าราคานำเข้าสูงกว่าก็ให้ถือเป็นราคาที่พอใจและใช้ในการประเมินภาษี แต่จะไม่ใช้ราคานำเข้าที่สูงกว่าเป็นราคาประเมินสำหรับผู้นำเข้าสินค้าเดียวกันรายอื่น ๆ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วประกาศราคาของกองฯ ก็จะขึ้นอยู่กับราคาสูงสุดที่มีผู้นำเข้านั่นเอง

1.3 ของที่มี Price List ซึ่งหมายถึงรายการราคาสินค้าที่ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายในต่างประเทศจัดทำขึ้น เพื่อแจ้งให้ผู้นำเข้า (ผู้ซื้อ) ทราบ โดยมีความผูกพันที่จะขายสินค้าตามราคาดังกล่าวไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในกรณีนี้ผู้นำเข้าจะต้องยื่น Price List ให้กองพิธีการและประเมินอากรตรวจสอบและรับรองราคา ทุกปีหรือทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง Price List ซึ่งการตรวจสอบและรับรองราคานี้จะใช้ Price List เดิมเป็นคำเปรียบเทียบกับด้านราคาและระยะเวลาระหว่าง Price List เก่าและใหม่ แนวโน้มของราคาสินค้าประเภทเดียวกัน ตลอดจนความน่าเชื่อถือของ Price List ดังกล่าว (เช่น ประวัติและชื่อเสียงของผู้ส่งออกและผู้นำเข้า) อย่างไรก็ตามในทำนองเดียวกันกับ 1.2 ถ้ามี Price List ของสินค้าชนิดเดียวกันที่แตกต่างกัน Price List (ราคา) ที่สูงกว่าจะถูกนำมาใช้ในการประเมินอากรต่อไป

2. ของที่รับราคาตามสำแดง เนื่องจากราคานำเข้าไม่มีผลต่อภาระภาษีที่ผู้นำเข้าจะต้องชำระได้แก่

2.1 ของที่ชำระอากรตามสภาพ (Specific Tariff Rate)

2.2 ของที่ไม่ต้องชำระอากรขาเข้า (Tariff Rate = 0)

3. ของที่ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 1 เดือนก่อนการนำเข้าของดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่ค่อนข้างน้อยมีสินค้าไม่มากนักที่อยู่ในกรณีนี้ เช่น

3.1 ของที่ซื้อโดยตรงจากเมืองกำเนิดที่เป็นประเทศที่ค้าโดยรัฐ เช่น ประเทศสังคมนิยมต่าง ๆ

3.2 ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและของเหลวที่นำเข้าเป็น Bulk Cargo

3.3 ของที่มีราคาเคลื่อนไหวเร็ว ซึ่งมีอยู่เพียงไม่กี่ชนิด

3.4 ของที่เป็นเคมีภัณฑ์และของจำพวกวัตถุระเบิด

4. ของอื่น ๆ นอกจากของตาม 1, 2 และ 3 แล้ว ให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 3 เดือน สินค้าในกลุ่มนี้นักเป็นสินค้าสำเร็จรูป

5. ของที่ไม่พียงนำราคามาใช้ในการประเมิน ได้แก่ ของที่มีการนำเข้ามาเพียง 1-2 ครั้ง หรือนำเข้ามาในปริมาณและมูลค่าน้อยเมื่อเทียบกับรายอื่น ๆ ที่นำเข้ามาเป็นประจำ

6. ของตามคำสั่งซื้อเก่า ซึ่งนำเข้ามาในเวลาเดียวกันกับของตามคำสั่งซื้อใหม่หรือมาภายหลัง ไม่เกินระยะเวลาหนึ่งเดือน และถ้าใช้ราคาตามคำสั่งซื้อเก่าเป็นราคาประเมินอยู่แล้ว ก็ให้ใช้ราคาดังกล่าวเป็นราคาประเมินได้เลย

โดยทั่วไปแล้ว สินค้านำเข้าประมาณ 80 % ตกอยู่ในกรณีที่ 3 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ 4 กล่าวคือ ใช้ราคานำเข้าสูงสุดในช่วง 1 เดือน หรือ 3 เดือน ที่ผ่านมา จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้ว่า ราคานำเข้าสูงสุดในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมาได้ถูกนำมาใช้ค่อนข้างมากกว่ากรณี 1 เดือน

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าราคาประเมินอาจถูกปรับและเปลี่ยนแปลงได้เป็นช่วง ๆ หากราคาประเมินใหม่ต่ำกว่าราคาประเมินเดิม ก็อาจมีการปรับราคาประเมินใหม่ได้ โดยอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ มีอำนาจในการตัดสินใจได้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจและช่วยเร่งรัดขั้นตอนการประเมินราคาให้รวดเร็วขึ้น ทั้งนี้อำนาจในการตัดสินใจปรับราคาประเมินของเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับขึ้นอยู่กับร้อยละของความแตกต่างระหว่างราคาประเมินใหม่และราคาประเมินเก่า (ดู กฎฎา ทองธรรมชาติ, 2536) ยิ่งร้อยละของความแตกต่างมากยิ่งต้องใช้เจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นในการตัดสินใจปรับราคาประเมิน กล่าวคือ

ถ้าความแตกต่างไม่เกิน 10% ของราคาประเมินเดิม เจ้าหน้าที่ประเมินอากรสามารถตัดสินใจอนุมัติได้

ถ้าความแตกต่างอยู่ระหว่าง 10-20% ต้องให้หัวหน้าฝ่ายอนุมัติ

ถ้าความแตกต่างอยู่ระหว่าง 20-30% ต้องให้ผู้อำนวยการกองพิธีการและประเมินอากรเป็นผู้อนุมัติ

ถ้าความแตกต่างเกินกว่า 30% ต้องให้มีการพิจารณาร่วมกันกับกองวิเคราะห์ราคา

อย่างไรก็ตาม ได้มีคำสั่งกรมศุลกากรที่ 4/2539 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2530 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 เป็นต้นไป คำสั่งดังกล่าวมีประเด็นสำคัญที่สามารถสรุปได้เป็นสองประการคือ ประเด็นแรก ให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 30 วันแทนการใช้ราคาสูงสุด 1 เดือนหรือ 3 เดือนที่ใช้อยู่เดิม ประเด็นที่สอง การกำหนดราคาประเมินใหม่ต่ำกว่าราคาประเมินเดิม ได้กำหนดไว้ว่าถ้าราคาประเมินใหม่ต่ำกว่าราคาประเมินเดิม

ไม่เกินร้อยละ 15 ให้เจ้าหน้าที่ประเมินอากรสามารถตัดสินใจดำเนินการได้

เกินร้อยละ 15 แต่ไม่เกินร้อยละ 30 ต้องรายงานให้หัวหน้างานทราบ

เกินร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 ต้องรายงานให้หัวหน้าฝ่ายทราบ

เกินร้อยละ 50 ต้องรายงานให้ผู้อำนวยการส่วนหรือหัวหน้าส่วนราชการทราบ

3.4. ปัญหาที่เกิดจากระบบปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบการประเมินราคาของไทยวางรากฐานอยู่บนการเลือกใช้ราคาสูงสุดจากราคาหลาย ๆ ราคา เช่น ราคาประกาศ ราคาสูงสุดในรอบ 1 เดือน หรือ 3 เดือน ซึ่งมาตรการนี้ แม้จะเป็นการป้องกันการทุจริต และการสูญเสียรายได้ของรัฐ ตลอดจนสร้างความเป็นธรรม แต่ก็มีความแตกต่างจากการประเมินราคาของแอกดต์ที่ให้ใช้ราคาซื้อขาย (Transaction Value) และอาจทำให้ผู้นำเข้าหลายรายต้องรับภาระภาษีสูงกว่าที่ควรจะต้องจ่ายถ้ามีการประเมินอากรหรือคำนวณภาษีจากราคาซื้อขาย (Transaction Value) จริงตามวิธีของแอกดต์ ระบบการประเมินราคาปัจจุบันจึงน่าจะมีผลกระทบที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. **ผลทางด้านข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ** ถึงแม้ว่าวิธีการประเมินราคาและภาระภาษีจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้นำเข้าที่ไม่สุจริตบางรายแจ้งราคานำเข้าที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แต่เนื่องจากข้อมูลการนำเข้าสินค้าของไทยเป็นข้อมูลตามราคา c.i.f. ซึ่งได้ปรับด้วยราคาประเมินแล้ว เมื่อมองจากความเป็นจริงที่ว่าผู้นำเข้าบางรายอาจซื้อสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาประเมินจริง ไม่ว่าจะเป็นเพราะความสัมพันธ์ในเชิงการค้า เวลา และวิธีการซื้อก็ตาม รายงานข้อมูลมูลค่าการนำเข้าสินค้าแต่ละชนิดของกรมศุลกากรจึงถูกปรับให้สูงขึ้นตามราคาประเมินและมีค่ามากกว่ามูลค่าในราคาซื้อขายจริง ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ

2. ผลทางด้านมูลค่าการนำเข้าและรายได้ของรัฐ วิธีการประเมินราคาดังกล่าวมีผลสองด้านคือ ในด้านหนึ่ง ราคาประเมินที่สูงกว่าราคาซื้อขายทำให้รายได้ของรัฐจากภาษีศุลกากรสูงกว่าที่ควรจะเป็น ถ้ามีการใช้ราคาซื้อขายเป็นฐานในการคำนวณภาษี ในอีกด้านหนึ่ง การใช้ราคาประเมินเป็นฐานในการคำนวณภาษีก็นำให้ต้นทุนของผู้นำเข้ามากขึ้น ส่งผลให้ราคาภายในประเทศสูงขึ้น สร้างแรงกดดันให้อุปสงค์ของสินค้านำเข้าและรายได้จากภาษีศุลกากรลดลงในระดับหนึ่ง ผลทางอุปสงค์นี้ขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา สินค้าที่มีความยืดหยุ่นสูง(ต่ำ)การลดลงของอุปสงค์ก็จะมีมาก(น้อย) โดยรวมแล้ว ราคาประเมินจะทำให้มูลค่าการนำเข้าและรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลงจึงขึ้นอยู่กับว่าผลทางภาษีจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่าผลทางอุปสงค์ อย่างไรก็ตาม ถ้าความแตกต่างระหว่างราคาประเมินเป็นอัตราเดียวกันและความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสินค้าเท่ากัน การประเมินราคาศุลกากรที่สูงกว่าราคาซื้อขายจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐมากถ้าสินค้าอยู่ในพิภคอัตราภาษีศุลกากรต่ำ

จากการสัมภาษณ์ผู้นำเข้าจำนวนหนึ่ง ได้ทราบว่าในบางรายราคาประเมินของกรมศุลกากรสูงกว่าราคานำเข้าที่ผู้นำเข้าสำแดงกว่า 100%-500% ในขณะที่ข้อมูลจากกรมศุลกากรชี้ให้เห็นว่าราคาประเมินอาจสูงกว่าราคาซื้อขายถึง 1%-144% (ตารางที่ 3) ถ้าใช้ข้อสมมติว่าอุปสงค์ต่อสินค้ามีความยืดหยุ่นต่อราคาเท่ากับ -0.75 ปรากฏว่ามูลค่าการนำเข้าจะเพิ่มขึ้น 0.2%-30% ในกรณีที่ใช้ข้อมูลกรมศุลกากร แต่ถ้าใช้ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้นำเข้า ปรากฏว่ามูลค่านำเข้าเพิ่มขึ้น 9%-339% (ดูตารางที่ 4)

3. ผลทางการคุ้มกันอุตสาหกรรม ระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศถูกขยายขึ้น (สมการ 7) เนื่องจากราคาประเมินมีแนวโน้มที่จะมากกว่าราคาซื้อขายเสมอ ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2 ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ได้รับการคุ้มกันอยู่แล้วให้ได้รับการคุ้มกันมากยิ่งขึ้น ขยายผลเสียของการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศให้มากยิ่งขึ้นไปอีก ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่าการประเมินราคาทำให้อัตราคุ้มครองเพิ่มขึ้นระหว่าง 0%-380% แต่ส่วนใหญ่่อตราคุ้มครองจะเพิ่มขึ้นประมาณ 10%-15%

4. ระบบช่วยเหลือส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ตามหลักเกณฑ์การใช้ราคาสูงสุด ซึ่งกำหนดไว้ 1 เดือนสำหรับสินค้าประเภทเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบต่าง ๆ และกำหนดไว้ 3 เดือนสำหรับสินค้าสำเร็จรูป ช่วงเวลาที่แตกต่างกัน 2 เดือนนี้จะเพิ่มความเป็นไปได้ที่ราคาประเมินของสินค้าสำเร็จรูปจะสูงกว่าราคานำเข้า ทำให้แนวโน้มที่จะทำให้เกิดการคุ้มกันทางราคาที่ให้กับสินค้าประเภทเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบมีค่าต่ำกว่าการคุ้มกันทางราคาที่ให้กับสินค้าสำเร็จรูป ดังนั้นวิธีการประเมินราคาในลักษณะนี้จึงมีส่วนส่งเสริมการนำเข้าเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบเข้ามาผลิตสินค้าภายในประเทศ มากกว่าที่

จะให้นำเข้าสินค้าสำเร็จรูปโดยตรง ผลจากการจำลอง¹ โดยใช้ตัวแปรเชิงสุ่มชี้ให้เห็นว่าอัตราส่วนระหว่างราคาประเมินกับราคาซื้อขายของสินค้าสำเร็จรูปอาจสูงกว่าอัตราส่วนระหว่างราคาประเมินกับราคาซื้อขายของสินค้าประเภทเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบถึงประมาณร้อยละ 4-12 ในขณะที่ข้อมูลที่ได้จากกรมศุลกากรชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างดังกล่าวมีค่าประมาณร้อยละ 3

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรตามคำสั่งกรมศุลกากรที่ 4/2539 ที่ให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 30 วัน ได้ลดปัญหาดังกล่าวนี้นลง

5. ปัญหาการเลือกปฏิบัติ ในระหว่างผู้นำเข้าหลาย ๆ รายที่นำเข้าสินค้าชนิดเดียวกัน โดยผู้ที่สามารถนำเข้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าต้องแบกรับภาระภาษีสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น (อัตรา $\frac{P_w}{P_u}$ แทนที่จะเป็นอัตรา e) ซึ่งเป็นระบบที่ให้โทษกับผู้ที่มีความสามารถในการหาซื้อสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่า ยิ่งไปกว่านั้นอาจเป็นช่องโหว่ให้ผู้นำเข้าบางรายสามารถหลีกเลี่ยงภาระภาษีเงินได้ หรือใช้ระบบการประเมินราคาที่เป็นอยู่เป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งคู่แข่งทางธุรกิจได้

ในอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีแนวโน้มของปัญหา Transfer Pricing เช่น อุตสาหกรรมยาและเคมีภัณฑ์ ซึ่งบริษัทภายในประเทศนำเข้าวัตถุดิบจากบริษัทแม่ในต่างประเทศด้วยราคาที่สูงกว่าปกติ ได้ทำให้ข้อมูลราคาปรับตัวสูงขึ้นเกินกว่าที่ควรจะเป็น สร้างปัญหาให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศที่นำเข้าวัตถุดิบในราคาปกติ ต้องแบกรับภาระภาษีมากกว่าที่ควรจะเป็น ระบบการประเมินราคาในปัจจุบันจึงเป็นเสมือนเครื่องมือรีดถอนความสามารถในการแข่งขันและพัฒนาของผู้ผลิตภายในประเทศที่ไม่มีความสัมพันธ์กับธุรกิจข้ามชาติ

6. ความสูญเสียจากการอุทธรณ์ราคา ความขัดแย้งระหว่างผู้นำเข้าและกรมศุลกากรเกี่ยวกับราคาประเมินจะต้องมีการอุทธรณ์ราคา อาจก่อให้เกิดความสูญเสียอันไม่จำเป็นต่อผู้นำเข้าและกรมศุลกากร ทั้งในแง่เวลาที่ต้องรอคอยผลการอุทธรณ์และค่าใช้จ่ายทางด้านบริหารอื่น ๆ เกี่ยวกับการอุทธรณ์ราคา ความสูญเสียเหล่านี้ไม่เคยมีการประเมินออกมา มีรายงานจากผู้นำเข้าหลายรายว่าการอุทธรณ์ไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้นำเข้าเลย โดยเฉพาะเวลาในการอุทธรณ์ราคาซึ่งไม่เร็วกว่า 6 เดือน หรือในบางกรณีอาจใช้เวลาหลายปี ช่วงเวลาที่ยาวนานดังกล่าวทำให้การติดตามผลการอุทธรณ์ยุ่งยากขึ้น โดยเฉพาะในบางกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในระหว่างนั้น

¹ การจำลองอย่างง่ายโดยสมมติให้ราคาสินค้านำเข้าในแต่ละวันมีรูปแบบการกระจาย (Distribution Function) เป็นแบบ Normal และ Uniform

อย่างไรก็ตาม การที่กรมศุลกากรได้มีคำสั่งที่ 4/2539 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร ให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 30 วันนั้น ได้ช่วยลดความสูญเสียที่เกิดจากการปัญหาการอุทธรณ์ราคาลงได้บ้าง

7. การกำหนดราคาสินค้าภายในประเทศ จากปัญหาความยุ่งยากที่เกิดจากการวางพิกัดการประเมินราคาสินค้าหรือปัญหารายจ่ายนอกกรอบ ส่งผลให้ผู้นำเข้าไม่สามารถต้นทุนของสินค้าเพื่อกำหนดราคาภายในประเทศที่เหมาะสมได้ และอาจทำให้จำเป็นต้องกำหนดราคาภายในประเทศให้สูงไว้ก่อนเพื่อป้องกันการขาดทุน ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของสินค้านำเข้าลดลง และผู้ซื้อภายในประเทศต้องรับภาระราคาสินค้าที่สูงขึ้น เป็นการเพิ่มอัตราการค้ากีดกันอุตสาหกรรมภายในประเทศขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง

8. ช่องโหว่ในการปฏิบัติงาน หลักเกณฑ์การตีความพิกัดอัตราศุลกากรและการอนุมัติราคาประเมินใหม่ ขอมให้เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนราคาประเมินใหม่ให้ต่ำกว่าราคาประเมินเก่าได้ ในด้านหนึ่งวิธีการนี้เป็นการกระจายอำนาจ ช่วยให้ขั้นตอนทางศุลกากรคล่องตัวและรวดเร็วขึ้นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการนำเข้า ในอีกด้านหนึ่งอาจเป็นช่องทางให้มีการทุจริต เพื่อช่วยผู้นำเข้าให้มีการระบายสินค้าน้อยลง และทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ ดังมีรายงานจากผู้นำเข้าหลายราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างราคาประเมินใหม่กับราคาประเมินเก่าเป็นเกณฑ์ในการให้อำนาจในการตัดสินใจปรับราคาประเมินแก่เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ แทนที่จะใช้มูลค่าภาษีหรือรายได้ของรัฐที่เปลี่ยนไปจากการที่ราคาประเมินใหม่แตกต่างไปจากราคาประเมินเก่า

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรตามคำสั่งกรมศุลกากรที่ 4/2539 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ไม่ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้อย่างใด เพราะยังคงคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างราคาประเมินใหม่กับราคาประเมินเก่าเป็นเกณฑ์ในการให้อำนาจในการดำเนินการปรับราคาประเมินแก่เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ แทนที่จะใช้ความแตกต่างระหว่างมูลค่าภาษีที่เกิดจากราคาประเมินใหม่กับราคาประเมินเก่าเป็นเกณฑ์

9. หน่วยของสินค้า ปัญหาในการประเมินราคาศุลกากรที่เกิดจากข้อขัดแย้งหรือความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างผู้นำเข้ากับศุลกากรเกี่ยวกับหน่วยของสินค้าซึ่งส่งผลถึงราคาประเมิน ในกรณีเช่นนี้ไม่ว่าการเก็บภาษีจะเป็นการเรียกเก็บตามราคาหรือตามสภาพ และไม่ว่าวิธีการประเมินราคาจะเป็นเช่นไร ราคาประเมินทางศุลกากรก็ยังคงแตกต่างไปจากราคาที่แท้จริง ปัญหาการประเมินราคาทางศุลกากรจะยังคงมีอยู่ต่อไป

จากการสัมภาษณ์ผู้นำเข้าหลายรายแจ้งว่า ราคาประเมินของกรมศุลกากรสูงกว่าราคานำเข้ามาก และอาจสูงกว่า 50% งานวิจัยนี้ได้รวบรวมข้อมูลทางด้านราคาประเมินและราคานำเข้าจากกรมศุลกากรมาด้วย รายละเอียดเหล่านี้ได้แสดงไว้ในบทแทรกที่ 1 รวมถึงตัวอย่างผลกระทบต่อระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ รายได้ของรัฐ และมูลค่าการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ

3.5. GATT กับการประเมินราคาทางศุลกากร

Wu (1979) ชี้ว่านานาประเทศได้ให้ความสนใจกับปัญหาการประเมินราคาทางศุลกากรมาตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1920 แล้ว แต่ยังมีได้มีการดำเนินการใด ๆ ให้เป็นผลในช่วงเวลานั้น จนกระทั่งปี ค.ศ.1947 ที่ปัญหาดังกล่าวถูกนำเข้ามาเป็นหัวข้อเจรจาในแกตต์ และส่งผลให้มีการกำหนดร่างหลักการประเมินราคาทางศุลกากรของแกตต์ขึ้นมา โดยมีหลักการว่าประเทศสมาชิกจะต้องไม่ใช้การประเมินราคาเป็นเครื่องมือลดรอนสิทธิใด ๆ ที่ประเทศอื่นพึงได้รับจากข้อตกลงแกตต์ ทั้งนี้วิธีการประเมินราคาจะต้องชัดเจน มีการเผยแพร่ให้ผู้นำเข้าได้ทราบ เพื่อที่จะได้สามารถประเมินภาระภาษีของตนเองได้ ทั้งนี้จะต้องนำมาใช้โดยเสมอเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นผู้นำเข้ารายใด ซึ่งการประเมินราคาจะต้องทำจากราคาที่แท้จริงซึ่งหมายถึงราคาที่มีการซื้อขายกันในตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์หรือราคาสินค้าที่มีมูลค่าที่ใกล้เคียงกันที่สุด และให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่จัดพิมพ์เผยแพร่โดย IMF ในการแปรราคาเป็นเงินสกุลท้องถิ่นเพื่อประเมินอากร

อย่างไรก็ตามหลักการประเมินราคาของแกตต์ดังกล่าวนี้ก็ยังขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง ทำให้ไม่สามารถที่จะนำมาใช้เป็นวิธีการประเมินราคาที่เหมาะสมได้ เนื่องจากมีอีกหลายประเด็นที่ยังเป็นที่โต้แย้งกันในหมู่สมาชิก โดยเฉพาะในระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา ประเด็นสำคัญที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์คือ ก) ร่างดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีข้อปฏิบัติพิเศษสำหรับประเทศด้อยพัฒนา ข) ร่างดังกล่าวมิได้แยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติในกรณีที่คู่ค้าทางธุรกิจมีความสัมพันธ์กันกับการปฏิบัติในกรณีที่คู่ค้าทางธุรกิจไม่มีความสัมพันธ์กัน ค) ร่างดังกล่าวมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์กับผู้ประกอบการของประเทศที่พัฒนาแล้ว และ ง) ร่างดังกล่าวมิได้กำหนดวิธีปฏิบัติที่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาการลดราคาให้ลูกค้าบางรายอย่างมีเงื่อนไข หรือปัญหาให้สิทธิในการจัดจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียวแก่ผู้ใดคนหนึ่ง ซึ่งมีผลให้ผู้ขายสามารถกำหนดราคาในท้องตลาดได้

Wu (1979) ชี้ว่าข้อขัดแย้งดังกล่าวนี้ยังคงมีอยู่ จนกระทั่งมีการลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาเมื่อวันที่ 12 เมษายน 1979 จึงทำให้ต้องมีการจัดทำร่างข้อตกลงออกเป็น 2 ชุด ซึ่งรัฐบาลของประเทศสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติตามร่างใดร่างหนึ่งก็ได้ ความแตกต่างที่สำคัญระหว่าง 2 ร่างดังกล่าวคือ ข้อกำหนด 6 ประการที่ปรากฏอยู่ในร่างที่เป็นที่ยอมรับในหมู่ประเทศด้อยพัฒนา

ข้อกำหนดดังกล่าวคือ 1) ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาสามารถยืดเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปได้อีก 10 ปี หลังจากลงนามในสัญญา 2) ผู้นำเข้ารับภาระที่จะต้องพิสูจน์ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีอิทธิพลต่อราคา 3) ผู้นำเข้ามีสิทธิที่จะเลือกลำดับก่อนหลังในการใช้ราคาหักลด และราคาคำนวณในขั้นตอนการประเมินราคาได้ต่อเมื่อกรมศุลกากรให้ความยินยอม¹ 4) ให้มีการพิจารณาเพิ่มเติมค่าใช้จ่ายบางอย่างซึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อราคาไว้ในราคาประเมินได้ เช่น ค่าโฆษณา และให้มีการพิจารณาปัญหาการลดราคาเป็นพิเศษแก่ลูกค้าอย่างมีเงื่อนไข 5) ให้มีการปรับค่านิยามของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันให้ครอบคลุมกรณีที่มีการมอบหมายให้บุคคล หรือหน่วยงานเป็นตัวแทนหรือผู้จัดจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียว และ 6) ให้มีการผ่อนปรนข้อตกลงได้ถ้าทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องยินยอม เช่น ยินยอมให้มีการกำหนดราคาค่ำสุดสำหรับประเมินอากร

อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นประเด็นต่าง ๆ ที่มีการโต้แย้งก็ได้รับการแก้ไขไปบ้างแม้ไม่ทุกประเด็น กล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์หลักของระบบการประเมินราคาทางศุลกากรของ GATT ที่มีการลงนามไปเมื่อวันที่ 15 เมษายน 1994 คือ การกำหนดระเบียบวิธีในการประเมินราคาทางศุลกากรที่เป็นธรรม (Fair) เสมอเหมือนกัน (Uniform) และเป็นกลาง (Neutral) เพื่อหลีกเลี่ยงราคาที่ประเมินขึ้นเอง โดยมีได้วางรากฐานอยู่บนหลักการที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้นำเข้ามีสิทธิอันชอบธรรมในการอุทธรณ์ราคาประเมินได้โดยไม่ถูกลงโทษ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายทางธุรกิจ

ข้อตกลงจากการเจรจารอบอุรุกวัย ได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทางศุลกากรไว้โดยละเอียด ในข้อตกลงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตราที่ 7 ของ GATT 1994 ซึ่งมี Grace Period ที่ประเทศด้อยพัฒนาจะสามารถยืดเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปได้อีก 5 ปี และหลังจากนั้น เมื่อระบบราคาของ GATT มีผลบังคับแล้วก็จะยังสามารถยืดเวลาการปฏิบัติตาม Paragraph 2 (b) (iii) Article 1 และ Article 6 ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ราคาคำนวณ (Computed Value) มาเป็นราคาประเมินทางศุลกากรออกไปได้อีก 3 ปี

โดยทั่วไปแล้ว ในกรณีของประเทศไทย ระบบการประเมินราคาของ GATT ซึ่งให้ใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินจะช่วยลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากระบบประเมินราคาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่ใช้ราคาสูงสุดเป็นหลัก อย่างไรก็ตามระบบการประเมินราคาของแอดดักก็ไม่นำเอาราคาซื้อขายมาใช้ได้โดยอัตโนมัติ ยังคงมีลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ในการตรวจสอบความเหมาะสมในการนำเอาราคาซื้อขายมาใช้ในการประเมิน และถ้าไม่ใช้ราคาซื้อขายก็ยังมีขั้นตอนอีกมากในการแสวงหาราคาอื่นมาใช้ในการประเมินแทน ขั้นตอนเหล่านี้สามารถสรุปได้ดังนี้

¹ ประเด็นนี้จะกล่าวถึงใน พะเยาต่อไป ในบทที่เกี่ยวกับระบบราคาของ GATT

1. ในขั้นแรก GATT ให้ถือเอาราคาซื้อขาย (Transaction Value) เป็นราคาประเมิน ซึ่งราคาซื้อขายดังกล่าวได้รวมถึงค่านายหน้า (Commission) หรือค่าตัวแทน (Brokerage) ที่ไม่ใช่ค่านายหน้าในการซื้อ ค่าคอนเทนเนอร์ ค่าแรงและวัสดุในการหีบห่อ ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น Royalty และ License การใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขจำนวนหนึ่งซึ่งถูกกำหนดขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่จะมีอิทธิพลใด ๆ ต่อราคาซื้อขาย (Paragraph 4 Article 15) เมื่อไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ราคาซื้อขายดังกล่าวจึงจะถือว่าเป็นราคาที่กำหนดโดยสภาวะตลาดอย่างแท้จริง (Article 1) ราคาซื้อขายดังกล่าวนี้ GATT ยินยอมให้ประเทศสมาชิกเลือกใช้ราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคาใด ๆ ที่มีค่าในระหว่างราคา c.i.f. และราคา f.o.b. ได้ (Paragraph 2 Article 8) นอกจากนี้แล้วยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่ต้องประกาศโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในช่วงเวลาที่มีการซื้อขายเท่านั้น

ความสัมพันธ์ที่อาจทำให้ไม่สามารถนำราคาซื้อขายมาใช้ในการประเมินราคาได้คือ

ก. การเป็นพนักงานหรือผู้บริหารในธุรกิจซึ่งกันและกัน

ข. การเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจซึ่งกันและกันตามกฎหมาย

ค. การเป็นนายจ้างและลูกจ้างกัน

ง. การที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของหรือมีหุ้นส่วนที่มีสิทธิออกเสียงทั้งในทางตรงหรือทางอ้อมไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นของทั้งสองฝ่าย

จ. การที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถควบคุมอีกฝ่ายหนึ่งได้ทั้งในทางตรงหรือทางอ้อม

ฉ. การที่ทั้งสองฝ่ายอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งทั้งในทางตรงหรือทางอ้อม

ช. การที่ทั้งสองฝ่ายร่วมกันควบคุมฝ่ายที่สามทั้งในทางตรงหรือทางอ้อม

ซ. การที่ทั้งสองฝ่ายเป็นสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน

2. ในกรณีที่เงื่อนไขเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ และเป็นเหตุให้ไม่สามารถใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินได้ Article 2 ของข้อตกลงได้กำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกัน ที่มีการซื้อขายในสภาวะที่เหมือนกัน (เช่น ประเทศผู้นำเข้าเดียวกัน ระยะเวลาใกล้เคียงกัน ขนาดหรือปริมาณซื้อขายเท่ากัน) หรือนำเอาราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกัน แต่อาจซื้อขายในสภาวะที่แตกต่างกันมาปรับด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถี่ถ้วน เพื่อใช้เป็นราคาประเมิน

3. ถ้าไม่สามารถประเมินราคาจากสินค้าชนิดเดียวกันได้ ราคาซื้อขายของสินค้าที่คล้ายคลึงกัน
ก็จะถูกนำมาใช้ในลำดับถัดไป ด้วยวิธีการในทำนองเดียวกันกับข้อ 3 (Article 3)

4. ในกรณีที่ไม่สามารถใช้ราคาซื้อขายของสินค้าดังกล่าว หรือไม่สามารถประเมินราคาจากสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่เหมือนกันได้ ข้อตกลงได้กำหนดให้นำเอาราคาภายในประเทศผู้ซื้อของสินค้านำเข้าดังกล่าวหรือสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าที่เหมือนกันเมื่อมีการซื้อขายในปริมาณที่มากที่สุด ในระยะเวลาเดียวกัน และในสถานะตลาดที่มีการแข่งขันกันจริงมาหักลดด้วยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าขนหน้า กำไร ค่าขนส่งและประกันภัยภายในประเทศ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาษีต่าง ๆ (และค่าขนส่งและประกันภัยระหว่างประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ถ้าใช้ราคา f.o.b. เป็นฐานในการประเมินภาษี) ราคาประเมินที่ได้จากวิธีที่กล่าวมานี้เรียกว่าราคาหักลด (Deducted Value)

5. ในกรณีที่ไม่สามารถหาราคาสินค้าภายในประเทศจากราคาหักลดได้ดังที่กล่าวมาก็ให้ใช้ราคาคำนวณ (Computed Value) ซึ่งเป็นผลรวมของค่าวัตถุดิบ ค่าใช้จ่ายในการผลิต กำไร ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อนำมาปรับให้ตรงตามราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคาในระหว่างราคา c.i.f. และราคา f.o.b. แล้วแต่กรณี

6. อย่างไรก็ตาม Article 4 ของข้อตกลงได้ขั้ดหย่อนให้สมาชิกโดยผู้นำเข้าสามารถที่จะร้องขอให้ใช้ราคาคำนวณ (Computed Value) ก่อนที่จะใช้ราคาหักลด (Deducted Value)

7. ถ้าในท้ายที่สุดแล้วไม่สามารถใช้วิธีการประเมินตามที่ได้กล่าวมาได้ GATT ได้กำหนดให้ใช้การประเมินจากข้อมูลที่ประเทศผู้นำเข้ามีอยู่ภายใต้หลักการของ GATT แต่อย่างไรก็ตาม ห้ามมิให้นำเอาสิ่งต่อไปนี้มาใช้เป็นหลักในการประเมิน

- ก. ราคาขายภายในประเทศผู้ซื้อของสินค้าที่ผลิตภายในประเทศดังกล่าว
- ข. วิธีการที่ให้มีการเลือกเอาราคาที่สูงที่สุดจากหลาย ๆ ราคา¹
- ค. ราคาภายในประเทศผู้ขายของสินค้าดังกล่าว
- ง. ค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าอื่นใด นอกจากสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าเหมือนกัน
- จ. ราคาสินค้าดังกล่าวที่มีการส่งออกไปยังประเทศผู้นำเข้ารายอื่น ๆ
- ฉ. ราคาประเมินต่ำสุด
- ช. ราคาที่กำหนดขึ้นเอง

¹ ข้อนี้ชี้ให้เห็นก่อนข้างชัดเจนว่า ระบบการประเมินราคาทุกการในปัจจุบันของไทยไม่สอดคล้องกับระบบการประเมินระบบราคาของ GATT

ทั้งหมดแล้วอาจสรุปได้ว่าระบบราคาของ GATT จะช่วยให้ขั้นตอนการนำเข้าไม่ติดขัด เพราะปัญหาความขัดแย้งในราคาประเมิน เนื่องจากผู้นำเข้ามีสิทธิที่จะขอทราบราคาประเมินและวิธีการที่ใช้ในการประเมินราคาได้ ตลอดจนสามารถอุทธรณ์ราคาได้โดยไม่เสียค่าปรับ ข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการประเมินจะต้องไม่ได้รับการเปิดเผยนอกเสียจากจะได้รับความยินยอมจากบุคคลและหน่วยงานผู้จัดหาข้อมูลดังกล่าว หรือเป็นการร้องขอเพื่อดำเนินการทางกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว GATT ยังได้กำหนดให้ผู้นำเข้าสามารถนำสินค้าออกไปจากศุลกากรได้ โดยให้มีการวางเงินค้ำประกัน ในมูลค่าที่เพียงพอแก่ภาระภาษีที่อาจจะต้องจ่าย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา ยังไม่ได้รับการคลี่คลายไปทั้งหมด ยกเว้นประเด็นที่ประเทศด้อยพัฒนาขอยืดเวลาปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปได้ 10 ปี ได้รับการยินยอมเพียงบางส่วน กล่าวคือ ให้ยืดเวลาออกไปได้ 5 ปี และประเด็นค่าใช้จ่าอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อราคาซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ใน Article 4 ส่วนปัญหาโต้แย้งอื่น ๆ รวม 6 ประการ ยังคงมีอยู่และเห็นได้ชัดเจนดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.6. ปัญหาของระบบราคา GATT

ระบบราคา GATT มีความแตกต่างจากระบบการประเมินราคาของไทยในปัจจุบันอย่างเด่นชัด ความแตกต่างที่สำคัญคือ วิธีการของไทยที่เลือกใช้ราคาสูงสุดระหว่างหลายราคามาใช้ในการประเมินอากร กับวิธีการของ GATT ที่จะให้ใช้ราคาซื้อขาย (Transaction Value) ของสินค้าที่นำเข้าเป็นราคาประเมิน ซึ่งโดยนัยแล้วทำให้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ราคาประเมินมาเป็นเครื่องมือคุ้มกัน

อุตสาหกรรมภายในประเทศหมดไป ($\frac{P_w}{P_w} = 1$) ซึ่งเป็นข้อดีที่เห็นได้ชัดเจนของการใช้ระบบราคา

GATT ส่วนปัญหาการปลอมแปลงราคาในเอกสารตั้งซื้อ (Over-Invoicing and Under-Invoicing) ถูกกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-shipment Inspection) ดังนั้นรากฐานสำคัญของระบบราคา GATT จึงตั้งอยู่บนข้อสมมติที่ว่าทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาทางศุลกากร และผู้นำเข้ามีเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ การแข่งขันทางการตลาดเป็นไปอย่างเปิดเผย (ซึ่งมิได้หมายถึง การแข่งขันอย่างสมบูรณ์ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์) แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้น เพราะระบบราคา GATT ยังมีผลข้างเคียงและปัญหาสำคัญที่ไม่ควรมอง