

ร่วมเรียนรู้...ก่อนเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

จัดทำโดย

อนุสรรา อนุวงศ์

ธันวาคม 2557

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีปัญหาในปัจจุบันได้รับการพิจารณาให้มีการปรับปรุงใหม่เพื่อให้ทันสมัยและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยได้มีร่างเกี่ยวกับ พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพ.ศ. ขึ้นมา ดังนั้นบทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยวิเคราะห์ถึงปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนกับภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ตลอดจนสรุปข้อวิเคราะห์ของร่างพรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพ.ศ. จากหลายแหล่ง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปและผู้สนใจทราบและเข้าใจถึงสถานการณ์ปัจจุบันของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้

ภาษีคือ คือ เงินที่เรียกเก็บจากประชาชน โดยขึ้นอยู่กับลักษณะการจัดเก็บ ซึ่งการจำแนกประเภทภาษีสามารถจำแนกได้หลายแบบ หากจำแนกตามระดับการจัดเก็บจะสามารถแบ่งออกเป็นสองระดับคือระดับประเทศซึ่งมีกรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ โดยมีทั้งหมด 5 ประเภทคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีสรรพสามิตพิเศษ และระดับท้องถิ่นจัดเก็บ ประกอบไปด้วย ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น โดยภาษีจะเป็นงบประมาณที่นำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศรวมถึงภาษีบางประเภทสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ในส่วนของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บและเป็นประโยชน์ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ช่วยในการควบคุมการพัฒนาของเมืองตามความต้องการ ช่วยให้เกิดการจัดสรรที่ดินอย่างเป็นประโยชน์และลดการกระจุกตัวของที่ดิน

ในปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาภาษีที่ดินและโรงเรือนเป็นเรื่องที่สะสมมายาวนาน ซึ่งปัญหาที่สำคัญตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 สามารถสรุปได้ดังนี้ 1) ฐานการจัดเก็บภาษีที่ดิน

ซึ่งเป็นการจัดเก็บจาก “รายได้ค่าเช่า” ซึ่งไม่ได้เป็นการจัดเก็บจากฐานทรัพย์สิน (Property Base)¹ แต่เป็นการจัดเก็บจากฐานรายได้ (Income Base)² ทำให้ซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้² ในส่วนของอัตราภาษีที่จัดเก็บร้อยละ 12.5 เป็นอัตราภาษีที่สูงเกินควรทำให้มีแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงภาษีและรัฐทำให้จัดเก็บได้น้อยลง³ นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีเป็นการจัดเก็บจากการใช้ประโยชน์จากโรงเรียนและที่ดิน ทำให้ผู้ใช้บ้านอยู่อาศัยและโรงเรียนที่ปิดว่างไม่ถูกเก็บ ซึ่งทำให้รัฐจัดเก็บได้น้อยอีกทั้งไม่สามารถพิสูจน์ว่าโรงเรียนที่ปิดว่างมิได้ทำประโยชน์⁴ ค่าเช่ารายปี ไม่ได้มี “ฐานค่ารายปี” ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการคำนวณภาษีแต่จะถูกประเมินโดยการใช้อุบายพินิจพนักงานซึ่งทำให้จัดเก็บได้น้อยอีกทั้งเป็นการเสี่ยงต่อการทุจริตในการเก็บภาษี ในส่วนของภาษีบำรุงท้องที่พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 มีปัญหาคือ 1) ไม่มีความทันสมัยเนื่องจากฐานภาษีนั้นคำนวณจากราคากลางที่ดิน ซึ่งเป็นราคาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521-2524 2) โครงสร้างอัตราภาษีเป็นแบบถดถอย (Regressive Taxation) ทำให้ที่ดินที่มีมูลค่าสูงถูกเก็บน้อยกว่าที่ดินที่มีมูลค่าต่ำสร้างความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บ 3) มีการยกเว้นภาษีให้แก่โรงเรียนและที่อยู่อาศัยอีกทั้งลดหย่อนให้แก่ที่ดินตั้งแต่ 50 ตารางวาถึง 5 ไร่ ทำให้มีผู้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลทำให้มีการจัดเก็บภาษีได้น้อย 4) หลักการยกเว้นที่ดินทางการเกษตรอาจไม่สอดคล้องกับความมั่งคั่ง เนื่องจากเกษตรกรมีระดับรายได้ที่แตกต่างกัน ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บ ดังตารางที่ 1

¹โครงสร้างของการเก็บภาษีแบ่งออกเป็น 3 ฐานภาษี ฐานรายได้ (income - based taxation) เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฐานการบริโภค (consumption - based taxation) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และฐานทรัพย์สิน (property - based taxation) เช่น ภาษีที่ดินและภาษีมรดกและโรงเรียน

² ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล

ตารางที่ 1 สรุปปัญหาภาษีภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ในประเทศไทย

ปัญหา	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	ภาษีบำรุงท้องที่
ฐานภาษี	เก็บจากประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งฐานภาษีซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ ที่เก็บจากรายได้ค่าเช่า	ล้ำสมัยเนื่องจากมูลค่าที่ดินประเมินจากราคากลางที่ดิน ปี 2521-2524
อัตราภาษี	ร้อยละ 12.5 ต่อปี ผู้ประกอบการร้องเรียนว่าอัตราภาษีสูงเกินไป	โครงสร้างอัตราภาษีเป็นแบบถดถอย (Regressive Taxation)
การยกเว้นหรือเสียภาษี	ผู้ใช้โรงเรือนอยู่อาศัยเองและโรงเรือนที่ปล่อยว่างไม่ถูกเก็บ	ยกเว้นให้แก่โรงเรือนและที่อยู่อาศัย และลดหย่อนให้แก่ที่ดินตั้งแต่ 50 ตารางวาถึง 5 ไร่
อื่น ๆ	ค่าเช่ารายปี ถูกประเมินโดยการใช้ดุลยพินิจพนักงานนำไปสู่การทุจริตได้ง่าย	ปัญหาการนิยามที่ดินทางการเกษตร และหลักการยกเว้นที่ดินทางการเกษตรอาจไม่สอดคล้องกับความมั่งคั่ง เนื่องจากเกษตรกรรมระดับรายได้ที่แตกต่างกัน

ที่มา : ปรับปรุงจากกรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทำให้มีร่างเกี่ยวกับ พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพ.ศ. ขึ้นมาเพื่อปรับการจัดเก็บให้เหมาะสม ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ซึ่งพรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพ.ศ. ได้ยุบรวมภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งสาระสำคัญในการแก้ไขจากปัญหา (ตารางที่ 2) มีดังนี้ การปรับแก้ฐานภาษี ในภาษีโรงเรือนและที่ดินจากเดิมที่เก็บจากรายได้ค่าเช่าและการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ใช้ราคาากลางที่ดินในประเมินปรับเป็นการยุบรวมให้เป็นฐานภาษีเดียวกันคือ เก็บจากราคาประเมินทุนทรัพย์ (Capital Value) หรือมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างร่วมกัน และใช้ราคาที่เป็นฐานภาษีปัจจุบันโดยปรับเปลี่ยนทุก 4 ปีเพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของราคาให้ทันสมัย ในส่วนของอัตราภาษี มีการปรับปรุงอัตราภาษีไม่ให้สูงเกินไปและปรับเป็นแบบก้าวหน้าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยปรับเปลี่ยนเป็น 3 ระดับ คือ ที่ดินว่างเปล่าไม่เกินร้อยละ 0.5 ที่อยู่อาศัยไม่เกินร้อยละ 0.10 เกษตรกรรมไม่เกินร้อยละ 0.05 ส่วนของการยกเว้นหรือเสียภาษี ได้ขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้นโดยจัดเก็บโรงเรือนและที่อยู่อาศัยด้วย

ตารางที่ 2 สรุปข้อแก้ไขที่นำเสนอในร่างเกี่ยวกับ พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพ.ศ.

ปัญหา	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	ภาษีบำรุงท้องที่	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
ฐานภาษี	ฐานภาษีซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ ที่เก็บจากรายได้ค่าเช่า	ล้ำสมัยเนื่องจากมูลค่าที่ดินประเมินจากราคากลางที่ดิน ปี 2521-2524	เปลี่ยนฐานการจัดเก็บจากรายได้เป็นเก็บจากราคาประเมินทุนทรัพย์ (Capital Value) หรือมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมกัน โดยราคาที่ใช้เป็นฐานภาษีเป็นปัจจุบัน
อัตราภาษี	ร้อยละ 12.5 ต่อปี ผู้ประกอบการร้องเรียนว่าอัตราภาษีสูงเกินไป	โครงสร้างอัตราภาษีเป็นแบบถดถอย (Regressive Taxation)	ปรับเปลี่ยนอัตราภาษีออกเป็น 3 ระดับ 1) ที่ดินว่างเปล่าไม่เกินร้อยละ 0.50 2) ที่อยู่อาศัยไม่เกินร้อยละ 0.10 3) เกษตรกรรมไม่เกินร้อยละ 0.05
การยกเว้นหรือเสียภาษี	ผู้ใช้โรงเรือนอยู่อาศัยเอง และโรงเรือนที่ปล่อยว่างไม่ถูกเก็บ	ยกเว้นให้แก่โรงเรือนและที่อยู่อาศัยและลดหย่อนให้แก่ที่ดินตั้งแต่ 50 ตารางวาถึง 5 ไร่	ขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้นโดยจัดเก็บโรงเรือนและที่อยู่อาศัยด้วย
อื่น ๆ	ค่าเช่ารายปี ถูกประเมินโดยการใช้ดุลยพินิจพนักงานนำไปสู่การทุจริตได้ง่าย		สร้างมาตรฐานในการประเมินฐานภาษี โดยยกเลิกการประเมินค่าเช่ารายปีซึ่งเป็นฐานรายได้และใช้ดุลพินิจของพนักงาน

ที่มา : ปรับปรุงจากกรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล

อย่างไรก็ตาม ร่างพรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ยังไม่มีความสมบูรณ์เนื่องจากยังมีการถกเถียงบางประการโดยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับร่างพรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เพราะถือเป็นปฏิรูปการจัดเก็บภาษีที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการคือ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และช่วยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยลดภาระจุกตัวของภาระถือครองทรัพย์สิน ลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและช่วยเพิ่มการกระจายรายได้ ขณะที่นักวิชาการหลายฝ่ายต่างให้ความเห็นว่าร่างพรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ดังกล่าวยังไม่มีความสมบูรณ์ เนื่องจาก ยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนหลายประการทั้งรูปแบบวิธีการในการจัดเก็บโดยเฉพาะที่ดินว่างเปล่า ระดับอำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมากเกินไป รวมถึงกลไกในการในการจัดเก็บและ

ควบคุมในการจัดเก็บ ความสมบูรณ์และทันสมัยของแผนที่การจัดเก็บ หน่วยงานและข้อกำหนดที่ชัดเจนในการจัดเก็บ ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร

จากที่กล่าวมาทั้งหมดอาจสรุปได้ว่า การมีพรบ.ภาษาที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ถือเป็นโอกาสดีในการเปลี่ยนแปลงระบบภาษาในเมืองไทยให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยมากยิ่งขึ้น ในฐานะประชาชนทั่วไปที่อาจจะได้รับผลกระทบของการจัดเก็บภาษีดังกล่าว จึงต้องศึกษาติดตามข่าวสารและรายละเอียดของพรบ.นี้ เพื่อที่สามารถเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ และอีกแง่หนึ่งที่น่าสนใจคือ บทบาทหน้าที่ของรัฐในแต่ละองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่จะต้องจัดเก็บภาษี หน่วยงานที่กำหนดฐานมูลค่าสินทรัพย์ หน่วยงานที่มีส่วนในการวางผังเมืองต่าง ๆ ตลอดจนการวางแผนที่ดีจิทัล เป็นต้น จะเป็นหน่วยงานที่ได้รับภาระหนักในการจัดการ ดังนั้นพรบ.ภาษาที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. จะสำเร็จและสมบูรณ์ได้จะต้องมีการศึกษาบทเรียนและรูปแบบวิธีการจากต่างประเทศและประยุกต์ให้เหมาะสมกับเมืองไทยรวมถึงรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่ายรวมถึงผู้ได้รับผลกระทบ เพราะภาษาที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นสิ่งใหม่ในเมืองไทยซึ่งจะต้องร่วมกันเรียนรู้ต่อไป