

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562¹

ณัฐวัชร ชุมผาง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ทำให้ทราบถึง ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในการชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่มุ่งปฏิรูปโครงสร้างระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยให้มีความทันสมัยและเป็นสากลและเป็นการแก้ไขปัญหาโครงสร้างภาษีแบบเดิมที่ใช้บังคับมานาน ลดการถือครองหรือเป็นการกระจายการถือครองที่ดิน รวมทั้งเกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ไม่มีการบัญญัติเอาไว้ในส่วนของการครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของนิติบุคคลและมีการบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมหลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาในประเด็นการครอบครองของนิติบุคคลเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในกรณีที่นิติบุคคลนั้นสามารถที่จะครอบครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้หรือไม่ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว นิติบุคคลอาจจะใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างบางส่วนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ทั้งในส่วนของหุ้นส่วนของนิติบุคคลนั้น หรือแม้แต่การแบ่งพื้นที่บางส่วนเพื่อปลูกสร้างที่พักอาศัยสำหรับพนักงานของนิติบุคคลใช้เป็นที่อยู่อาศัย ดังนั้นจึงควรที่จะมีการบัญญัติให้ครอบคลุมถึงการครอบครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของนิติบุคคล ที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยด้วย

ประเด็นปัญหาที่สองเป็นการที่นิติบุคคลครอบครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมแต่กฎหมายบัญญัติให้เสียภาษีในอัตราเดียวกับบุคคลธรรมดาเป็นการบัญญัติเพื่อให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากอัตรากาที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตรากาสำหรับการใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์อื่นของนิติบุคคล ซึ่งอัตรากาของธุรกิจหรือการพาณิชย์อื่นเริ่มต้นเก็บต่ำที่สุดที่อัตราการ้อยละ 0.3 และสูงที่สุดในอัตราร้อยละ 0.7 แต่นิติบุคคลที่ครอบครองที่ดินเพื่อการเกษตรนั้นกำหนดอัตรากาสูงสุดเพียงร้อยละ 0.1 ซึ่งถือว่าต่ำมากจึงควรมีการกำหนดอัตรากาของนิติบุคคลที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเรือง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ครอบครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมให้เสียภาษีในอัตราเดียวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพาณิชย์อื่น

ประเด็นปัญหาที่สามของกฎหมาย เป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นการเก็บภาษีในกรณีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของเป็นบุคคลธรรมดาใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่มีราคาประเมินไม่เกิน 50 ล้านบาท เป็นการเปิดช่องให้นายทุนหรือผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากในหลายๆองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับประโยชน์ไม่ต้องชำระภาษีในทุก ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินมีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ในความครอบครองที่มีราคาประเมินของฐานภาษีไม่เกิน 50 ล้านบาท ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะกำหนดให้ได้รับยกเว้นการเก็บภาษีในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวโดยให้เจ้าของหรือผู้ที่ครอบครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้เลือกให้ได้รับยกเว้นการเก็บภาษีเพียงเขตพื้นที่เดียว โดยให้ยื่นแสดงความจำนงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนประสงค์จะได้รับยกเว้นการเก็บภาษี แล้วควรที่จะลดมูลค่าของฐานภาษีจากไม่เกิน 50 ล้านบาทมาเป็นไม่เกิน 10 ล้านบาท เพื่อให้ผู้มีหรือครอบครองที่ดินได้เสียภาษีบ้าง เพราะบุคคลที่มีทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาท ซึ่งในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือตามชนบทนั้นมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีราคาประเมินไม่สูงดังนั้นบุคคลคนเดียวจึงสามารถครอบครองได้เป็นจำนวนเกือบร้อยไร่หรืออาจจะมากกว่านั้นตามความเจริญของพื้นที่และผู้ที่ครอบครองได้จำนวนมากย่อมแสดงว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีฐานะร่ำรวยหรือมีรายได้มากพอจึงควรที่จะมีการเสียภาษีให้กับรัฐบาลบ้าง ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียหายหรือมีผลกระทบต่อบุคคลผู้นั้นมากนัก

ประเด็นปัญหาที่สี่ปัญหาการไม่กำหนดพื้นที่หรือสัดส่วนที่เหมาะสมของที่อยู่อาศัยและบริเวณที่อยู่อาศัยให้ชัดเจน ในกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าที่อยู่นั้นจะรวมพื้นที่โดยรอบของตัวอาคารที่อยู่นั้นมีพื้นที่อย่างไร ขนาดเท่าใด ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความว่าที่อยู่นั้นมีพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่นั้นควรมีเนื้อที่เท่าใดจึงจะเหมาะสมสำหรับการนำมาคำนวณเป็นฐานภาษีเนื่องจากว่าที่อยู่นั้นแต่ละแห่งนั้นมีพื้นที่แตกต่างกัน บางแห่งมีพื้นที่รอบ ๆ ตัวอาคารเยอะแต่บางที่อาจจะไม่มีพื้นที่รอบ ๆ น้อยหรืออาจจะไม่มีพื้นที่ว่างรอบ ๆ ที่อยู่อาศัยเลย จึงเกิดปัญหาว่าพื้นที่เท่าไรจึงจะคิดประเมินมูลค่าของฐานภาษีสำหรับที่อยู่อาศัย ดังนั้นจึงควรที่จะกำหนดถึงที่อยู่นั้นว่าให้หมายถึงเฉพาะตัวอาคารโดยการวัดขนาดพื้นที่ใช้สอยของตัวอาคารเท่านั้น ส่วนพื้นที่รอบ ๆ ตัวอาคารก็คิดตามการใช้ประโยชน์ของพื้นที่นั้น

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาจึงควรที่จะมีการแก้ไขให้ชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงมีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของนิติบุคคลจะเป็นการถือครองประเภทใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้หรือไม่ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะคือ ให้มีการบัญญัติให้นิติบุคคลสามารถถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประเภทใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้และให้คิดคำนวณมูลค่าของฐานภาษีตามสัดส่วนของการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 38 โดยเพิ่มเป็นวรรคสองว่า “ในกรณีนิติ

บุคคลที่มีการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยให้เสียภาษีในส่วนที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยในอัตราภาษีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 (2)”

2. ปัญหาการถือครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมของนิติบุคคล จะเป็นในรูปของธุรกิจหรือเชิงพาณิชย์มากกว่าเพราะมุ่งหวังผลกำไรจากการประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก จึงควรที่จะกำหนดให้นิติบุคคลนั้นเสียภาษีในอัตราเดียวกับที่ดินเพื่อการพาณิชย์อื่น จะได้สอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดินในเรื่องของหลักความสามารถและหลักความเสมอภาคทางภาษี ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 37 วรรค 2 โดยเพิ่มข้อความดังนี้ “ในกรณีนิติบุคคลที่ประกอบเกษตรกรรมตาม (1) นั้นให้เสียภาษีในอัตราเดียวกับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นตามที่บัญญัติไว้ใน (3)”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเว้นภาษีให้สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของเป็นบุคคลธรรมดาใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่มีมูลค่าของฐานภาษีไม่เกิน 50 ล้านบาท จากการพิจารณาเห็นได้ว่า เป็นการให้ได้รับยกเว้นภาษีในทุกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรที่จะแก้ไขให้ได้รับยกเว้นเพียงเขตเดียวหรือแห่งเดียว และควรที่จะกำหนดมูลค่าของฐานภาษีให้ต่ำลงอีกเป็นไม่เกิน 10 ล้านบาท เพราะบุคคลที่มีทรัพย์สินเกินกว่า 10 ล้านบาทย่อมเป็นผู้ที่มีรายได้สูงหรือร่ำรวย จึงควรต้องเสียภาษีบ้าง ตามหลักของความสามารถในการเสียภาษี ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 40 วรรคหนึ่ง เป็น “ในกรณีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีในเขตท้องถิ่นนั้นรวมกันไม่เกินสิบล้านบาทและให้เลือกรับการยกเว้นภาษีดังกล่าวนั้นในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมกันเฉพาะที่ตั้งอยู่ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพียงแห่งเดียว โดยให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นแจ้งความประสงค์ในการรับการยกเว้นภาษีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการยกเว้นภาษีนั้นก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะประกาศราคาประเมินและอัตราภาษี หากพ้นกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าไม่ประสงค์ที่จะได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในปีนั้น”

4. ปัญหาการไม่กำหนดพื้นที่หรือสัดส่วนที่เหมาะสมของที่อยู่อาศัยและบริเวณที่อยู่อาศัยให้ชัดเจนว่าที่อยู่อาศัยนั้นมีพื้นที่อย่างไร ขนาดเท่าใด จะรวมพื้นที่รอบ ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับที่อยู่อาศัยด้วยเท่าใดอย่างไร ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นปัญหาเพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่าควรที่จะบัญญัติให้มีความชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความหมายของที่อยู่อาศัยจึงควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 37 วรรคสาม ดังนี้ คือ “การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตาม (2) ให้วัดขนาดของที่อยู่อาศัยนั้น โดยวัดตามแนวหลังคาของอาคารที่อยู่อาศัย ส่วนพื้นที่ที่เหลือก็ให้คิดตามการใช้ประโยชน์ของพื้นที่นั้น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38”

เอกสารอ้างอิง

สมหมาย จันทรเรือง และคณะ . “ความท้าทายของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในประเทศไทย”

วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช (2563) : 105-106

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม,การคลังว่าด้วยการจัดสรรและกระจายรายได้.กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2532 , หน้า 223-225