

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กรณีการใช้ประโยชน์สิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน¹

แสงชัย ดันทัพไทย²

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ถือเป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างภาษีของประเทศไทย เนื่องจากภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือที่จะช่วยส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินถือเป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างภาษีของประเทศไทย เนื่องจากภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐทั้งในระดับประเทศ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รวมทั้งยังเป็นเครื่องมือที่จะช่วยส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จึงเป็นกฎหมายที่ปฏิรูปโครงสร้างภาษีของประเทศไทยให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และจะช่วยแก้ไขปัญหาระบบภาษีแบบเดิมตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและไม่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบันมีข้อจำกัดด้านฐานภาษี อัตราภาษี และการลดหย่อนภาษี จึงมีการตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม 2562 และให้เริ่มเก็บภาษีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 เป็นต้นไป เพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาจากฐานทรัพย์สิน มีอัตราภาษีที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีให้มีความโปร่งใส และลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการเก็บภาษีที่ดินของประเทศ

การจัดเก็บภาษีที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2566) ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นการเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินที่เป็นภาษีทางตรง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยประเมินฐานภาษีจากมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจำแนกตามประเภทของทรัพย์สิน การใช้ประโยชน์และผู้เสียภาษี (บุคคลธรรมดา/นิติบุคคล) โดยกำหนด

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กรณีการใช้ประโยชน์สิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อัตราภาษีเป็นอัตราก้าวหน้าแบบขั้นบันไดตามมูลค่าของฐานภาษีแต่ละขั้น ซึ่งทำให้ทรัพย์สินที่มีมูลค่าไม่สูงมีภาระภาษีที่ต่ำ ขณะที่ทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงจะมีภาระภาษีที่สูงขึ้นจึงก่อให้เกิดปัญหาประเด็นทางกฎหมายดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทสิ่งปลูกสร้างและราคาประเมินสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน

1.1 ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 5 “สิ่งปลูกสร้าง” หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ดิ็ก หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม และให้ความหมายรวมถึงห้องชุด หรือแพที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยได้หรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย

มาตรา 35 ฐานภาษีเพื่อการคำนวณภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การคำนวณมูลค่าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดิน ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ
- (2) สิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์สิ่งปลูกสร้างเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ
- (3) สิ่งปลูกสร้างที่เป็นห้องชุด ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดเป็นเกณฑ์ในการ

คำนวณ

มาตรา 37 ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้จัดเก็บภาษีตามอัตรา ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละศูนย์จุดหนึ่งห้าของฐานภาษี

(2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละศูนย์จุดสามของฐานภาษี

(3) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่น นอกจาก (1) หรือ (2) ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละหนึ่งจุดสองของฐานภาษี

(4) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามเกณฑ์ภาพให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละหนึ่งจุดสองของฐานภาษี

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในมาตรา 5 ของความหมายของคำว่า สิ่งปลูกสร้าง มีความหมายครอบคลุมเฉพาะ โรงเรือน อาคาร ดิ็ก หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมและให้ความหมายรวมถึงห้องชุดหรือแพที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยได้หรือมีไว้เพื่อหาประโยชน์ด้วย ซึ่งจากคำนิยาม “สิ่งปลูกสร้าง” ดังกล่าวไม่รวมถึงทรัพย์สินอื่นที่ใช้เพื่อการพาณิชย์หรือการอุตสาหกรรม เครื่องจักรขนาดใหญ่ ท่าเรือ หรือทรัพย์สินเพื่อการทำเหมืองแร่ ทรัพย์สินเพื่อทำ

โรงไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งการให้คำนิยาม “สิ่งปลูกสร้าง” ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เป็นการบัญญัติคำนิยามอย่างแคบ ก่อให้เกิดฐานภาษีที่กำหนดตามคำนิยามของสิ่งปลูกสร้างข้างต้น ไม่ครอบคลุมไปถึงมูลค่าของเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ภายในสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ที่ใช้ในโรงงานเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม และกิจการในเหมืองแร่ ทำให้ฐานภาษีของการคิดภาษีสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทย จัดเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์กฎหมาย

1.2 ตามพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562

“สิ่งปลูกสร้าง” หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ดิگ หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่บุคคล อาจเช่าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม หรือพาณิชยกรรม แต่ไม่หมายความรวมถึงห้องชุด และให้หมายความรวมถึงแพที่บุคคลอาจเช่าอยู่อาศัยได้หรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ

“คณะกรรมการประจำจังหวัด” หมายความว่า คณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัด

ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมของสิ่งปลูกสร้าง กล่าวคือ

“สิ่งปลูกสร้าง” หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ดิگ ห้องชุด แพ หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดที่มีลักษณะให้บุคคลใช้เพื่อการอยู่อาศัย

เมื่อพิจารณาตามข้อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ประกอบกับพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562 แล้วจะเห็นได้ว่า ในรูปแบบของการประเมินราคาจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ หรือคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัดจะเป็นผู้ประเมิน หลังจากนั้นในส่วนของการจัดเก็บองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ประเมินและจัดเก็บตามอัตราที่กรมธนารักษ์ หรือธนารักษ์จังหวัดประกาศกำหนด และถึงแม้จะมีประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2563 การให้ความหมายก็ยังไม่ครอบคลุมถึงสิ่งปลูกสร้างชนิดอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องจักรที่ใช้ในการประกอบกิจการ ทางด้านอุตสาหกรรม กิจการเหมืองแร่ อุตสาหกรรม เครื่องจักรขนาดใหญ่ และในบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง ที่ใช้สำหรับในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (พ.ศ. 2566-2569) ซึ่งการประเมินดังกล่าวมิได้หมายความรวมถึงประเภทสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวทั้งหมด

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์สิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน

ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 35 บัญญัติว่า ฐานภาษีเพื่อการคำนวณภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ มูลค่าทั้งหมดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การคำนวณมูลค่าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดิน ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ
- (2) สิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์สิ่งปลูกสร้างเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ
- (3) สิ่งปลูกสร้างที่เป็นห้องชุด ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

กรณีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่มีราคาประเมินทุนทรัพย์ การคำนวณมูลค่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นห้องชุดให้เป็นไป ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายที่ดินที่คณะกรรมการประจำจังหวัดกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์

มาตรา 37 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้จัดเก็บภาษีตามอัตรา ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมให้มีอัตราภาษี ไม่เกินร้อยละศูนย์จุดหนึ่งห้าของฐานภาษี
- (2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละศูนย์จุดสามของฐานภาษี
- (3) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจาก (1) หรือ (2) ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละหนึ่งจุดสองของฐานภาษี
- (4) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละหนึ่งจุดสองของฐานภาษี

อัตราภาษีที่ใช้เก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีอัตราภาษีในการเก็บ อยู่เพียง 4 ลักษณะ เท่านั้นกล่าวคือ 1. อัตราการเก็บภาษีที่ดินที่ทำประโยชน์เกษตรกรรม 2. อัตราการเก็บภาษีที่ดินที่ทำประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย 3. อัตราการเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ คือ ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า 4. อัตราการเก็บภาษีที่ดินที่ทำประโยชน์โดยประกอบการค้า พาณิชยกรรม หรือที่อื่น ๆ จากการศึกษาแล้ว พบว่า ฐานการเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีฐานการเก็บภาษีที่น้อยมาก กล่าวคือ ประเภทในการใช้ประโยชน์สิ่งปลูกสร้างในประเทศไทยถูกกำหนดไว้แคบเกินไป การตีความของกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยมีความคลาดเคลื่อนเป็น

อย่างมาก เช่น การให้เช่าที่อยู่อาศัยหอพัก หรือคอนโดมิเนียม หรือบ้านพัก อันเป็นที่อยู่อาศัย ควรจะตีความการใช้ประโยชน์เป็นทางด้านการค้า หรือการพาณิชย์ หรือ การใช้ประโยชน์ในด้านการเป็นที่อยู่อาศัย

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างและช้อยกเว้นการเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินบางประเภท

มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า ให้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ได้รับการยกเว้นจากการจัดเก็บภาษี ตามพระราชบัญญัตินี้

(1) ทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ หรือในกิจการสาธารณะ ทั้งนี้ โดยมีได้ใช้หาผลประโยชน์

(2) ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ซึ่งประเทศไทยมีข้อผูกพันที่ต้องยกเว้นภาษีให้ตามสนธิสัญญาหรือความตกลงอื่นใด

(3) ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลของต่างประเทศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักการถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน

(4) ทรัพย์สินของสภากาชาดไทย

(5) ทรัพย์สินที่เป็นศาสนสมบัติไม่ว่าของศาสนาใด ที่ใช้เฉพาะเพื่อการประกอบศาสนกิจหรือกิจการสาธารณะ หรือทรัพย์สินที่เป็นที่อยู่ของสงฆ์ นักพรต นักบวช หรือบาทหลวง ไม่ว่าในศาสนาใดหรือทรัพย์สินที่เป็นศาลเจ้า ทั้งนี้ เฉพาะมิได้ใช้หาผลประโยชน์

(6) ทรัพย์สินที่ใช้เป็นสุสานสาธารณะหรือ฼าปนสถานสาธารณะ โดยมีได้รับประโยชน์ตอบแทน

(7) ทรัพย์สินที่เป็นของมูลนิธิ หรือองค์การหรือสถานสาธารณกุศลตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด ทั้งนี้ เฉพาะมิได้ใช้หาผลประโยชน์

(8) ทรัพย์สินของเอกชนเฉพาะส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด

(9) ทรัพย์สินส่วนกลางที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วมตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(10) ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

(11) ที่ดินอันเป็นพื้นที่สาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(12) ทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การยกเว้นหรือการลดหย่อนภาษีสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินของประเทศไทย ไม่ได้ให้การยกเว้นหรือลดหย่อนต่อ หรือภาคเอกชน หรือประชาชน ผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหา

ถ้าไรแต่ได้ประกอบกิจการบางอย่างเพื่อหาประโยชน์และนำมาเป็นรายได้บริหารภายในหน่วยงานรัฐนั้น หรือยกเว้นสิ่งปลูกสร้างที่สร้างบนที่ดิน เช่นเดียวกับประเทศเกาหลีได้มีการลดหย่อนภาษีให้กับผู้สูงอายุ ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และสหรัฐอเมริกา มลรัฐอินิออนส์มีการยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับคนพิการ ผู้สูงอายุ ทหารผ่านศึก

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้ตาม พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ทั้งสามประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษา ขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทสิ่งปลูกสร้างและราคาประเมินสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน

เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ความหมายของคำนิยามว่า “สิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน” จากบทบัญญัติเดิม “สิ่งปลูกสร้าง” หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ดึก หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม และให้หมายความรวมถึงห้องชุดหรือแพที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดคำนิยามหรือความหมายของมาตรา 5 ในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ควรให้คำนิยามให้ครอบคลุมถึงสิ่งปลูกสร้างทุกประเภทที่เป็นทรัพย์สินที่สามารถก่อให้เกิดรายได้ หรือทรัพย์สินที่สามารถทำประโยชน์ให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่มีกรรมสิทธิ์

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์สิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน

เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 37 (2) ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติว่า

มาตรา 37 (2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ ศูนย์จุดสามของฐานภาษี

เพิ่มเติมเป็น มาตรา 37 (2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่ตามประเพณี ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ ศูนย์จุดสามของฐาน

เนื่องจากประเด็นปัญหาลักษณะสิ่งปลูกสร้างที่ใช้หลักเกณฑ์เพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์การค้าขาย เพื่อใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เพื่อใช้ในอุตสาหกรรม โรงงานขนาดใหญ่ และสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือสิ่งปลูกสร้างที่รกร้างว่างเปล่า หากมีการแก้ไขความในมาตรา 37 (2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จะส่งผลให้การจัดเก็บการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เพื่อการอาศัยแยกต่างหากชัดเจน กับการจัดเก็บการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เพื่อสาธารณูปโภค สัมปทาน ร้านค้า โกดังสินค้า โรงแรม และที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้อย่างชัดเจน

รวมถึงได้แยกอัตราการเสียภาษีสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์การค้า หรือการใช้ประโยชน์เพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อหารายได้หรือเพื่อให้เช่า การใช้ประโยชน์สิ่งปลูกสร้างในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และการใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ การแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ในกรณีดังกล่าวข้างต้นจะทำให้ประชาชนทั้งประเทศได้อย่างประโยชน์ในการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่แบ่งตามบทบัญญัติที่มีความแน่นอนชัดเจน ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐผู้ประเมินภาษีมีดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งก่อให้เกิดความสนใจในการเสียภาษีสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างและข้อยกเว้นการเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินบางประเภท

3.1 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในหมวดการยกเว้นและการลดหย่อนแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยเห็นควรเพิ่มเติมในบทบัญญัติมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยควรเพิ่มบทบัญญัติกฎหมายให้เข้ากับสังคมของประเทศไทย ในการเพิ่มการยกเว้นและลดหย่อนแก่ผู้มีรายได้น้อย คือ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ผู้เสมือนไร้ความสามารถ โดยเป็นมาตรการทางภาษีในการลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษีให้แก่บุคคลดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค ของผู้มีรายได้น้อยหรือมีรายได้มาก และเป็นประโยชน์แก่บุคคลดังกล่าว เพราะเหตุเป็นบุคคลที่มีรายได้น้อย เนื่องจากไม่มีการจ้างงาน ไม่มีเงินเดือนประจำ และบุคคลดังกล่าวยังมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการดูแลและการดำรงชีวิตสูงกว่าบุคคลที่มีงานทำ หรือมีรายได้บุคคลในวัยทำงาน

3.2 ควรเปลี่ยนแปลงตามหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ อัตราการเสียภาษี การใช้ประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือ อัตราการเสียภาษีการใช้ประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างเพื่อเป็นเชิงพาณิชย์ที่มีการประเมินมูลค่าต่ำ ควรมีอัตราใกล้เคียงกัน หากมีอัตราที่แตกต่างกันมากจนเกินไป อย่างเช่น พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในมาตรา 37 (2) มาตรา 37 (3) และมาตรา 37 (4)

ดังนั้นจากปัญหาและอุปสรรคข้างต้น จึงได้มีข้อเสนอแนะที่หลากหลายในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและบริบทสังคมไทยในปัจจุบัน อันจะทำให้การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินโดยสรุปได้ดังนี้

1. การปรับปรุงแก้ไขระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ควรคำนึงถึงการส่งเสริมให้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพ เพื่อให้ใช้ที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและขจัดปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมที่ผ่านมา เช่น การใช้ที่ดินในย่านธุรกิจไปทำเกษตรกรรมเพื่อหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น

2. การกำหนดอัตราภาษีควรมีแรงจูงใจเพียงพอที่จะลดสัดส่วนที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพให้มากที่สุด และอาจพิจารณาการดำเนินงานร่วมกับกลไกอื่นที่จะส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม เช่น การซื้อการเช่าระยะยาวในที่ดินของ/เอกชนมาจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรและผู้ไร้ที่ดินทำกินภายใต้การดำเนินการของธนาคารที่ดิน เป็นต้น

3. ควรพิจารณาให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนผู้เสียภาษีครบถ้วนตามกำหนด เช่น การลดหย่อนต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้มากขึ้น

4. ควรมีอัตราการประเมินหรืออัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในบริเวณที่ใกล้เคียงกัน

5. ควรกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดและเด็ดขาดจากการเลี่ยงภาษี

6. ควรชะลอการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างออกไปก่อน โดยเริ่มเก็บภาษีในอัตรา 50% ในปี พ.ศ. 2567 ภาษีในอัตรา 70% ในปี พ.ศ. 2568 ภาษีในอัตรา 100% ในปี 2569 ของฐานภาษีแต่ละประเภท เนื่องจากสถานการณ์โควิด-19 ทำให้เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัว

7. ควรยกเลิกให้กับบ้านหลังหลักสำหรับผู้ที่กำลังการจ่ายภาษีน้อย ควรอยู่ที่ 3-5 ล้านบาท เพราะเป็นมูลค่าที่อยู่อาศัยที่คนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเจ้าของ และไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำกับผู้ที่มีบ้านมากกว่า 1 หลัง แต่ต้องเสียภาษีสำหรับบ้านหลังถัดไป การแก้ปัญหาดังกล่าวควรลดเพดานราคาบ้านหลังแรกลง ส่วนอาคารพาณิชย์ ต้องกำกับให้ชัดเจนเพื่อการค้าขายหรือที่อยู่อาศัย ควรแยกหมวดหมู่ให้ชัดเจน เช่น โรงแรม ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น ควรเก็บภาษีแยกออกจากหมวดที่พักอาศัย โดยการกำหนดอัตราที่สูงขึ้น

8. ควรจัดให้มีการยื่นแบบเสียภาษีผ่านระบบออนไลน์เชื่อมโยงกับประชาชนผู้เสียภาษีเพื่อสร้างความสะดวกในการเสียภาษีให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังพบประเด็นปัญหาอยู่หลายประการ เช่น รัฐยังคงจัดเก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นการหลีกเลี่ยงภาษี การประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ยังไม่เป็นธรรม เป็นต้น ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทางภาษี ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

คณาธิป ไกยชน. **ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง** [Online]. Available URL: <https://library.parliament.go.th/th/radioscript/rr2565-sep3>, 2566 (กรกฎาคม, 17).

“พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 136 ตอน 30 ก (12 มีนาคม 2562): 21.

มติชนออนไลน์. **วิพากษ์ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง** [Online]. Available URL: https://www.matichon.co.th/columnists/news_2907736, 2566 (สิงหาคม, 8).

อำนวย สังข์ช่วย. “ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีตาม พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น.” **วารสารวิชาการและวิจัย มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** 11, 3 (2564): 288 [Online]. Available URL: <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/neuarj/article/view/253160/173986>, 2566 (มกราคม, 12).