

ปัญหาการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตาม พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562¹

กัญญาวิรุ์ สุพมาตร²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมายความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ ตลอดจนกฎหมายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในส่วนที่ได้มีการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย โดยในส่วนของกฎหมายต่างประเทศได้ทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้และความเข้าใจว่า พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นภาษีทรัพย์สินประเภทหนึ่งนั้น ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและลดการสะสมทรัพย์สินจำพวกที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมิให้กระจุกอยู่กับกลุ่มบุคคลผู้มีฐานะมั่งคั่งแต่เพียงกลุ่มเดียว ทั้งพระราชบัญญัตินี้ยังมุ่งหวังให้การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่สามารถกระตุ้นให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีนำที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ไปใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจด้วย โดยพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้จัดเก็บภาษีโดยจำแนกอัตราภาษีออกตามประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยก็เป็นหนึ่งในประเภทการใช้ประโยชน์ที่ได้มีการกำหนดไว้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ยังมีข้อบกพร่องและไม่ครอบคลุมชัดเจนอยู่หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาประการแรกซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีให้แก่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเจ้าของเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นอยู่อาศัยแล้วพบว่า จำนวนมูลค่าฐานภาษี 50 ล้านบาทที่มาตรา 41 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 บัญญัติยกเว้นให้แก่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นอยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รุททอง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และอาจารย์ ดร.ปริดา ไชติมานนท์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วันที่ 1 มกราคมของปีภาษีใด ๆ นั้นเป็นจำนวนที่สูงมากเกินสมควรเมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนที่ต้องนำไปหักออกจากฐานภาษีในกรณีของภาษีการคำนวณรวมอสังหาริมทรัพย์ของสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งมีจำนวนเท่ากับราคาบ้าน โดยเฉลี่ยในกรุงโซลซึ่งเป็นเมืองหลวงของสาธารณรัฐเกาหลี อันจะส่งผลให้ นอกจากปัญหาในเรื่องของความเหลื่อมล้ำและการสะสมทรัพย์สินจะไม่ได้รับการแก้ไขแล้ว ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลผู้มีฐานะมั่งคั่งอีกด้วย นอกจากปัญหาในเรื่องของจำนวนมูลค่าที่กำหนดให้ได้รับยกเว้นแล้ว ในเรื่องของการยกเว้นมูลค่าฐานภาษียังมีปัญหาในเรื่องของความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่จะได้รับยกเว้นมูลค่าฐานภาษีด้วย เนื่องจากมาตรา 41 วรรคหนึ่งและวรรคสองมิได้บัญญัติว่าการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่จะได้รับสิทธิยกเว้นมูลค่าฐานภาษีนั้นจะต้องมีชื่ออยู่ในฐานะใด ทั้งในกรณีที่มิบ้านหลายหลังในบริเวณเดียวกันซึ่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 บัญญัติให้มีเลขประจำบ้านเพียงเลขเดียว นั้น มาตรา 41 ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ก็มีได้บัญญัติว่าจะให้ถือเอาหลังใดเป็นหลังที่ได้รับสิทธิยกเว้นตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติตามมา

ประเด็นปัญหาประการที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับอัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เนื่องจากอัตราภาษีสูงสุดไม่เกินร้อยละ 0.3 ของฐานภาษีที่กำหนดไว้สำหรับการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 นั้นเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลีที่จัดเก็บภาษีการคำนวณรวมอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 3.2 ของฐานภาษี และภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บในอัตราร้อยละ 0.4 ของฐานภาษีในส่วนที่เกิน 570 ล้านบาท บวกกับ 570 ล้านบาทในกรณีของภาษีทรัพย์สิน การบัญญัติเพดานอัตราภาษีที่จะจัดเก็บได้ไว้ต่ำมากเช่นนี้ย่อมส่งผลให้หากในอนาคตมีความจำเป็นต้องแก้ไขโดยกำหนดอัตราภาษีสูงขึ้น การจะไปแก้ไขเพดานอัตราภาษีให้สูงขึ้นก็อาจจะไม่ทันต่อความต้องการรายได้ของรัฐ เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติจะต้องแก้ไขโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมีขั้นตอนเป็นจำนวนมากและใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน อย่างไรก็ตาม อัตราภาษีสูงสุดในการจัดเก็บไม่เกินร้อยละ 0.3 ของฐานภาษีสำหรับที่อยู่อาศัยนั้นก็ยังสามารถเห็นได้ว่าเป็นอัตราที่สูงกว่าเพดานอัตราภาษีกรณีของการประกอบเกษตรกรรมซึ่งมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (1) กำหนดไว้ให้จัดเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 0.15 ของฐานภาษี ทั้งที่ที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในสิ่งปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และเป็นทรัพย์สินที่มีได้ก่อให้เกิดรายได้ ในขณะที่การประกอบเกษตรกรรมเป็นเพียงการประกอบอาชีพอย่างหนึ่งซึ่งสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรด้วย

นอกจากนี้ เนื่องจากมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และข้อ 3 ของประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย มิได้บัญญัติไว้ว่าการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยต้องเป็นการใช้โดยบุคคลใด ทำให้

กระทรวงการคลังได้ออกแนวทางเกี่ยวกับบุคคลที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยออกมา โดยให้ถือว่าการให้บุคคลอื่นเช่าเพื่ออยู่อาศัยเป็นการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยซึ่งอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.3 ของฐานภาษีด้วย การตีความเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความเป็นธรรมตามมา เนื่องจากการให้เช่าทรัพย์สินเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดรายได้เช่นเดียวกันกับการประกอบธุรกิจในลักษณะอื่น ๆ แล้ว ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องเสียภาษีในอัตราไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษี

ประเด็นปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ในระหว่างที่มีการก่อสร้างหรือปรับปรุงต่อเติม เนื่องจากข้อ 4 ของประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย บัญญัติให้การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยที่จะต้องเสียภาษีในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.3 ของฐานภาษีนั้นหมายความว่ารวมถึง ช่วงเวลาระหว่าง การก่อสร้างหรือปรับปรุงต่อเติมสิ่งปลูกสร้างที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอยู่อาศัย แต่มิได้บัญญัติถึงระยะเวลาสูงสุดที่จะอนุญาตให้ทำการก่อสร้างหรือปรับปรุงต่อเติมไว้ กรณีนี้ย่อมส่งผลให้ไม่ว่าจะใช้ระยะเวลาในการก่อสร้างหรือปรับปรุงต่อเติมนานเพียงใด สิ่งปลูกสร้างนั้นก็ถือว่าได้ถูกใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยแล้ว ทั้งที่เมื่อพิจารณาตามความเป็นจริงแล้วจะเห็นได้ว่า ช่วงเวลาระหว่างที่มีการก่อสร้างหรือปรับปรุงต่อเติม สิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ย่อมไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยอย่างแท้จริง เนื่องจากโดยสภาพไม่สามารถเข้าไปอยู่หรือพักอาศัยได้ หากแต่ถูกทิ้งร้างไม่มีการใช้ประโยชน์ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เวลาก่อสร้างนานเกินสมควรโดยสภาพแล้วจะเข้าลักษณะเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าตามข้อ 1 (2) ของกฎกระทรวงกำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562 ที่ควรต้องเสียภาษีในอัตราไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษี ตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (4) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันกับกรณีอื่นของสิ่งปลูกสร้างทั่ว ๆ ไป ทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกระตุ้นให้มีการนำสิ่งปลูกสร้างไปใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

ประเด็นปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่ใช้จัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย โดยในประเด็นปัญหานี้จะเป็นความไม่ชัดเจนที่เกิดขึ้นจากถ้อยคำสองถ้อยคำในกฎหมาย ถ้อยคำแรกคือคำว่า “ที่อยู่อาศัย” ซึ่งเป็นถ้อยคำสำคัญในการพิจารณาสิทธิที่จะได้รับยกเว้นมูลค่าฐานภาษีตามมาตรา 41 วรรคหนึ่งและวรรคสองของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในเรื่องนี้กฎหมายมิได้มีการให้นิยามแก่ถ้อยคำดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาในการตีความถ้อยคำดังกล่าวตามมาว่าเรื่องที่บุคคลอาศัยอยู่เป็นประจำซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “บ้าน” ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 จะถือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ด้วยหรือไม่ หากให้ถือเป็นที่อยู่อาศัย การที่สิ่งปลูกสร้างอย่างใด ๆ จะเป็นที่อยู่อาศัยได้ย่อมต้องผ่านหลักเกณฑ์ของการเป็นสิ่งปลูกสร้างมาก่อน ในเรื่องนี้เมื่อไปพิจารณานิยามคำว่า “สิ่งปลูกสร้าง” ที่พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

ให้ไว้แล้วจะเห็นว่าไม่ได้มีการบัญญัติให้สิ่งปลูกสร้างหมายความว่ารวมถึงเรือที่บุคคลอาจใช้อยู่อาศัย ในขณะที่แพซึ่งมีลักษณะทางกายภาพคล้ายกับเรือนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวกลับบัญญัติให้ถือเป็นสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งถ้าได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยด้วยแล้วก็จะอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.3 ของฐานภาษี กรณีนี้จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในระหว่างเจ้าของเรือและเจ้าของแพ

ถ้อยคำที่สองคือคำว่า “อสังหาริมทรัพย์หรือการขาย” ซึ่งข้อ 3 (5) ของประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยได้บัญญัติให้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอสังหาริมทรัพย์หรือการขายของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ แม้จะได้ถูกใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอยู่อาศัย ก็ไม่ให้ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยที่จะต้องถูกจัดเก็บภาษีในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.3 ของฐานภาษี แต่ประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าวกลับไม่ได้มีการให้นิยามความหมายถ้อยคำนี้ไว้โดยชัดเจนแต่อย่างใด ในเรื่องนี้จึงก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนเป็นอย่างมากทั้งกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีหน้าที่เสียภาษี เนื่องจากหากมีการตีความไปในแนวทางที่ไม่สอดคล้องกันแล้วก็จะก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างกันได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีให้แก่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเจ้าของเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะคือ

1.1 แก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดมูลค่าฐานภาษีที่ได้รับยกเว้นไว้เป็นมูลค่าที่สูงเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนระหว่างราคาบ้านในกรุงโซลกับจำนวนมูลค่าที่พระราชบัญญัติภาษีการคำนวณรวมอสังหาริมทรัพย์ของสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดไว้ให้นำไปหักออกจากมูลค่าที่อยู่อาศัยที่ต้องนำไปคำนวณฐานภาษี ทั้งมาตรา 41 วรรคหนึ่งและวรรคสองก็มิได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการมีชื่อในทะเบียนบ้านไว้ ดังนั้นจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเป็น “ในกรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรไม่ว่าจะในฐานะใดในวันที่ 1 มกราคมของปีภาษีนั้น ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในการคำนวณภาษีไม่เกินสิบห้าล้านบาท

ในกรณีบุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน และใช้สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรไม่ว่าจะในฐานะใดในวันที่ 1 มกราคมของปีภาษีนั้น ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในการคำนวณภาษีไม่เกินสิบห้าล้านบาท”

2. ปัญหาเกี่ยวกับอัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะคือ

2.1 แก้ไขอัตราภาษีในมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เพื่อให้พระราชบัญญัตินี้มีความยืดหยุ่นรับกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเหมาะสมในระหว่างผู้มีหน้าที่เสียภาษี โดยแก้ไขเป็น “ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้จัดเก็บภาษีตามอัตราดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละศูนย์จุดแปดห้าของฐานภาษี

(2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละศูนย์จุดเจ็ดของฐานภาษี”

2.2 เพิ่มเติมข้อ 3 ของประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยเป็น “การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ให้หมายถึง การใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอยู่อาศัย รวมถึงที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งใช้ประโยชน์ต่อเนื่องด้วยเว้นแต่กรณีดังนี้ (6) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ให้เช่าเพื่อการอยู่อาศัย” เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างการให้เช่าเพื่อการอยู่อาศัยและกับการประกอบธุรกิจลักษณะอื่น ๆ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยในระหว่างที่มีการก่อสร้างหรือปรับปรุงต่อเติม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะคือ

3.1 เพิ่มเติมข้อความว่า “ระยะเวลาการก่อสร้างหรือปรับปรุงต่อเติมสิ่งปลูกสร้างตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร” โดยอ้างอิงจากอายุสูงสุดของใบอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นวรรคสองของข้อ 4 ของประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยว่า เพื่อให้ในเรื่องของระยะเวลาในการก่อสร้างหรือปรับปรุงต่อเติมสิ่งปลูกสร้างที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

3.2 แก้ไขข้อ 3 (1) ของกฎกระทรวงกำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562 เป็น “ความในข้อ 1 และข้อ 2 มิให้ใช้บังคับกับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ดังต่อไปนี้ (1) ที่ดินที่อยู่ระหว่างเตรียมการทำประโยชน์ หรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ระหว่างก่อสร้างไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร” เพื่อให้กรณีการก่อสร้างหรือปรับปรุงต่อเติมที่ใช้ระยะเวลานานเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ในวรรคสองของข้อ 4 ของประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปข้างต้น เข้าหลักเกณฑ์ของการเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าซึ่งจะต้อง

ถูกจัดเก็บภาษีในอัตราไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษีตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

4. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่ใช้จัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะคือ

4.1 แก้ไขมาตรา 41 วรรคหนึ่งและวรรคสองของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2564 โดยเปลี่ยนจากคำว่า “ที่อยู่อาศัย” เป็นคำว่า “บ้าน”

4.2 เพิ่มเติมนิยามคำว่า “บ้าน” ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2564 เพื่อให้การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 41 วรรคหนึ่งและวรรคสองมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยอ้างอิงจากนิยามคำว่า “บ้าน” ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

4.3 แก้ไขมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในส่วนที่เป็นนิยามของคำว่า “สิ่งปลูกสร้าง” โดยแก้ไขเป็น “สิ่งปลูกสร้าง หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ดิ็ก หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม และหมายความรวมถึงห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดที่ได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุดแล้ว หรือเรือและแพที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยได้หรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย” เพื่อให้เรือซึ่งจอดเป็นประจำและใช้เป็นที่อยู่ประจำเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในบังคับต้องถูกจัดเก็บภาษีและได้รับยกเว้นมูลค่าฐานภาษีตามมาตรา 41 วรรคสองเช่นเดียวกันกับกรณีของแพ

4.4 เพิ่มเติมนิยามคำว่า “อสังหาริมทรัพย์รอการขาย” ไว้ในข้อ 2 ของประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย โดยบัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์รอการขาย หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินได้มาจากการชำระหนี้ และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเดิมใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจหรือสำหรับพนักงานและลูกจ้างของสถาบันการเงิน และให้หมายความรวมถึงอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินยังไม่ได้จำหน่ายเพราะได้รับการผ่อนผันการถือครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินด้วย” เพื่อให้หลักเกณฑ์ในเรื่องของการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยมีความครบถ้วนและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยอ้างอิงจากนิยามและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำหน่ายและการผ่อนผันการถือครองอสังหาริมทรัพย์รอการขายที่ปรากฏอยู่ในประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 22/2552 เรื่อง อสังหาริมทรัพย์รอการขาย

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สรุปคำถาม – คำตอบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

พ.ศ. 2562 [Online]. Available URL: <http://www.dla.go.th/work/faq1.pdf>, 2565 (กุมภาพันธ์, 28).

พิสิษฐ์ เมลานนท์. การภาษีอากรเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด, 2553.

สกล ธีโนทัย. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2563.