



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

แนวคิดภาษีที่ดินและทรัพย์สิน: กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง

เบ็ญจก์ งามอรุณโชติ และคณะ



แนวคิดทฤษฎีที่ต้นและกราฟฟิซึน :
กรณีศึกษาสร้าง
พระราชบัญญัติทฤษฎีที่ต้น
และสิ่งปลูกสร้าง

ชุดหนังสือ

การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

แนวคิดภาษีที่ดินและทรัพย์สิน: กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง

ISBN:

ที่ปรึกษา : นพ.สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์
ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
ยุวดี คาคการณ์ไกล
บรรณาธิการ : ปกป้อง จันวิทย์
กองบรรณาธิการ : สกลฤทธิ จันทรพุ่ม
ภัททชา ด้วงกลัด

หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการการสำรวจ
องค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น
สถาบันบาราศนราดรุร ช.ติวานนท์ 14 ถ.ติวานนท์
อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2965-9531-3 โทรสาร 02-965-9534

www.reform.or.th

แนวคิดภาษีที่ดินและทรัพย์สิน: กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง

เบ็ญจ์ งามอรุณโชติ และ คณะ¹

1. บทนำ

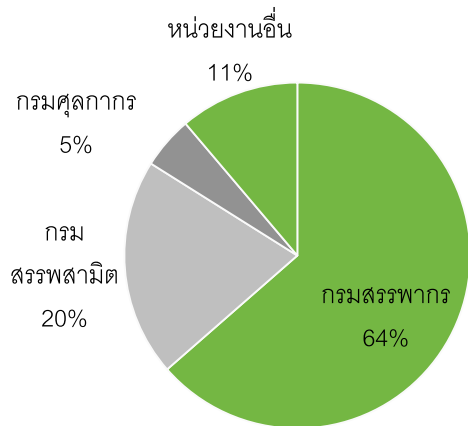
ในส่วนของบทนำนี้จะเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการภาษี
ข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับภาษีของประเทศไทยและต่างประเทศ
เพื่อเชื่อมโยงให้เข้าใจถึงปัญหาการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยที่เป็น
ปัจจัยสนับสนุนให้เกิดร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้น

ภาษี หมายถึง การโยกย้ายผลผลิตที่เอกชนผลิตขึ้นได้หรือรายได้
ของเอกชน ไปสู่มือของรัฐบาล (Say, 1964 อ้างถึงใน Hoppe, 2006)
เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์หลากหลาย เช่น การสร้างความเป็นธรรมทาง
สังคม การหารายได้เข้ารัฐเพื่อจัดสวัสดิการสาธารณะ การสร้างความ
มั่นคงให้แก่รัฐ เป็นต้น โดยเราอาจแบ่งภาษีออกเป็นชนิดต่างๆ ได้หลาย
วิธีด้วยกัน เช่น แบ่งตามหน่วยจัดเก็บ แบ่งตามการจัดเก็บต่อรายได้ หรือ
แบ่งตามฐานภาษี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ
งานศึกษาชิ้นนี้จะยึดเอาวิธีการแบ่งตามหน่วยจัดเก็บเป็นสำคัญ

¹ พิษณุตม์ ฤกษ์ศุภสมพล, นายธงชาติ บวรธำรงชัย และ นายพงศ์สันต์ พงศ์บางลี่

หากพิจารณาภาษีของประเทศไทยที่ถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลส่วนกลาง จะพบว่า ภาษีส่วนใหญ่ที่จัดเก็บได้นั้น มาจากการจัดเก็บโดย กรมสรรพากร โดยมีมูลค่ากว่าร้อยละ 64 ของมูลค่าการจัดเก็บภาษีโดยรวมที่ได้ในปี พ.ศ. 2553 (ดู ภาพที่ 1) ตัวเลขการจัดเก็บสูงสุดสามอันดับแรกของหน่วยงานนี้ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม คิดเป็นมูลค่า 502,245.07 ล้านบาท ภาษีเงินได้นิติบุคคลคิดเป็นมูลค่า 454,533.07 ล้านบาท และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคิดเป็นมูลค่า 208,222.64 ล้านบาท

ภาพที่ 1: โครงสร้างการจัดเก็บภาษีโดยหน่วยงานรัฐบาล



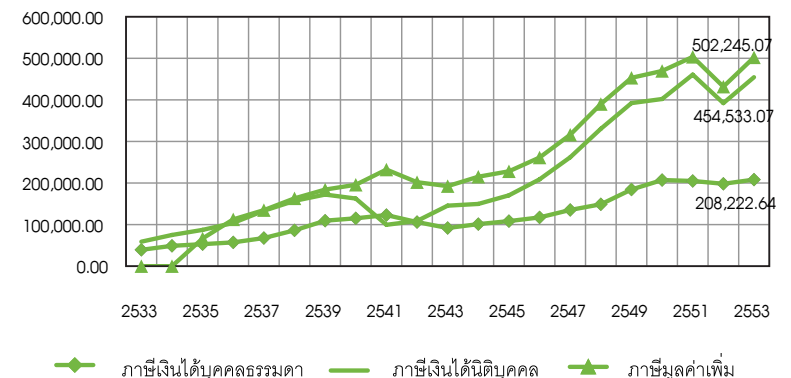
ที่มา: ข้อมูลจากศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร, กระทรวงการคลัง (2554)

ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างภาษีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าประเทศไทยพึ่งพิงภาษีทางอ้อมอย่างภาษีมูลค่าเพิ่มในระดับสูง ซึ่งถือว่าขัดกับโครงสร้างรายรับทางภาษีในประเทศพัฒนาแล้ว ที่การจัดเก็บภาษีทางตรงอย่างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามักจะมากกว่าภาษีเงินได้นิติบุคคลและมากกว่าภาษีมูลค่าเพิ่ม นอกจากนี้ยังขัดกับทฤษฎีการจัดเก็บภาษีที่เชื่อว่า

ภาษีเงินได้นิติบุคคลควรต่ำกว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีอสังหาริมทรัพย์ควรจัดเก็บสูงสุด (J. V. Van Sickle, 1927)

ตัวอย่างการจัดเก็บภาษีในประเทศสหรัฐอเมริกาสอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีตามทฤษฎีดังกล่าว โดยมีตัวเลขการจัดเก็บสูงสุดสามอันดับแรก ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคิดเป็นมูลค่า 1,184.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ภาษีมูลค่าเพิ่มคิดเป็นมูลค่า 368.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และภาษินิติบุคคลคิดเป็นมูลค่า 184.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นต้น² จึงสามารถสรุปปัญหาประการแรกของการจัดเก็บภาษีในประเทศไทยได้ว่า ประเทศไทยมีโครงสร้างการพึ่งพิงภาษีทางอ้อมที่มากจนเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วและทฤษฎีการจัดเก็บภาษีนั่นเอง

ภาพที่ 2: การเปลี่ยนแปลงของมูลค่าการจัดเก็บภาษี 3 ประเภทที่มีมูลค่าการจัดเก็บสูงสุดระหว่าง พ.ศ.2533 - 2553



ที่มา: ข้อมูลจากศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร, กระทรวงการคลัง (2554)

² ข้อมูลจาก <http://www.usgovernmentrevenue.com/> เข้าดูเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2554

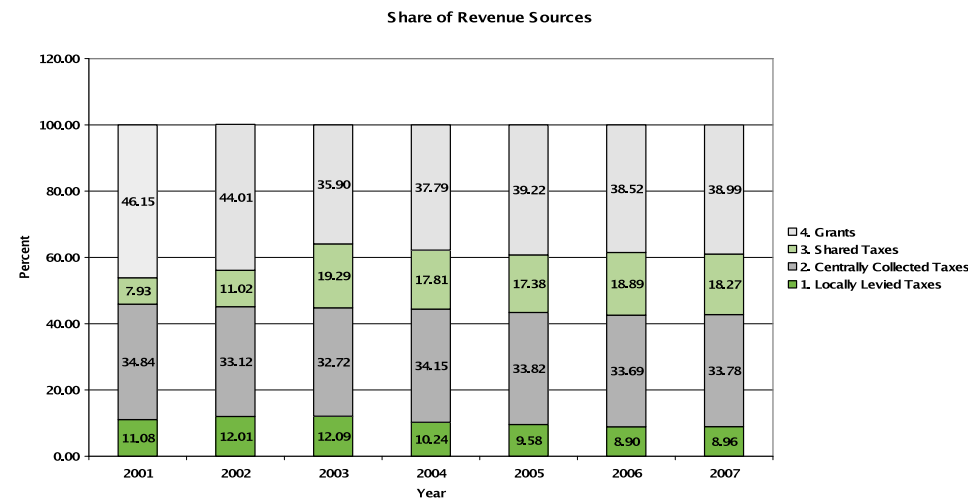
นอกจากปัญหาเรื่องการพึ่งพิงภาษีทางอ้อมอย่างมากแล้ว หากพิจารณาในแง่ของการออกแบบระบบภาษีเพื่อการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะพบว่า ในกรณีของประเทศไทยยังดำเนินการไปได้ไม่มากนัก ทั้งนี้ ดูได้จากมูลค่าการจัดเก็บภาษีจากท้องถิ่น อาทิ ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ที่สามารถจัดเก็บได้น้อยเมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค (ดูตารางที่ 1) และเมื่อเทียบกับมูลค่าของงบประมาณในส่วนอื่นๆ ที่เป็นแหล่งรายได้ของท้องถิ่นจะพบว่า รายได้ที่จัดเก็บโดยท้องถิ่นเอง (Locally levied taxes) ซึ่งรวมรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ คิดเป็นเพียงร้อยละ 8.9 ของรายได้ทั้งหมดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้รับในปี พ.ศ. 2550 เท่านั้น (ดูภาพที่ 3) ข้อมูลในส่วนนี้จึงสะท้อนว่า รัฐบาลท้องถิ่นสามารถพึ่งพิงภาษีที่ตนเองจัดเก็บได้น้อยมากเมื่อเทียบกับแหล่งรายได้ที่โอนถ่ายมาจากส่วนกลาง

ตารางที่ 1: สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเทียบกับบางประเทศในภูมิภาค

ประเทศ	สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ต่อรายได้รวมของท้องถิ่น (ร้อยละ)
เวียดนาม	59.07
ญี่ปุ่น	40
เกาหลีใต้	34.41
ไทย	9.2

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2553)

ภาพที่ 3: ร้อยละของรายได้แต่ละชนิดที่ท้องถิ่นได้รับ



ที่มา: สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (ไม่ปรากฏปี)

สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นแหล่งรายได้ไม่มากนักเมื่อเทียบกับแหล่งรายได้อื่นๆ ที่ท้องถิ่นได้รับ ก็เพราะพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีปัญหาอยู่ด้วยกันหลายประการ กระทั่งนำมาซึ่งแนวคิดที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงโดยรวมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเข้าด้วยกันเป็นพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อย่างไรก็ตาม แม้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะถูกผลักดันมาตลอดนับตั้งแต่ พ.ศ. 2537 กระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) แต่การผลักดันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ออกมาเป็นกฎหมายก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ โดยตารางที่ 2 แสดงถึงลำดับการผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าว

ตารางที่ 2: ตารางสรุปเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับการผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

วันที่	เหตุการณ์สำคัญ
พ.ศ. 2537	รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ครั้งที่ 1) ให้ความเห็นชอบในหลักการยุบรวมภาษีโรงเรือน (ตาม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475) และ ภาษีบำรุงท้องที่ (ตาม พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508) เข้าด้วยกัน โดยให้เรียกว่า “ภาษีบำรุงท้องที่” และให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการยกร่างและนำเสนอ
24 กุมภาพันธ์ 2541	รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ครั้งที่ 2) กระทรวงการคลังได้นำเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ....” ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติอนุมัติในหลักการ พร้อมทั้งส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา
8 กันยายน 2541	คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะ7) ได้เสนอปรับปรุงข้อกำหนดใหม่เป็น “ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ....” และได้มีการนำเสนอรายละเอียดแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการลงมติเห็นชอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกานำไปตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับ โครงสร้างภาษี การบรรเทาภาระภาษี และการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นประเด็นสำคัญพร้อมกันนี้ กระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแก้ไขแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาตามข้อสังเกตดังกล่าวด้วย

1 กรกฎาคม 2546	คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะ3) พิจารณาแก้ไข “ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ....” ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2541 เป็นที่แล้วเสร็จ พร้อมกับส่งร่างฉบับดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลังพิจารณา
29 กรกฎาคม 2547	กระทรวงการคลังได้แจ้งประเด็นที่ขอแก้ไขในร่างพระราชบัญญัติกลับไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในภายหลังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขแล้วเสร็จในวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 และความเห็นเพิ่มเติมของกระทรวงการคลังและมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แม้ว่าจะมีความขัดกันอยู่ระหว่างร่างพระราชบัญญัติและความเห็นของกระทรวงก็ตาม
30 พฤศจิกายน 2547	คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี (คณะที่ 1.2) มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยหารือในประเด็นที่มติดูแลไม่สอดคล้องให้ได้ข้อยุติ
4 พฤษภาคม 2548	ภายหลังจากที่คณะกรรมการ 3 ฝ่ายตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องฯ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2547 ได้ประชุมกัน 2 ครั้ง (22 ธันวาคม 2547 และ 19 มกราคม 2548) ก็สามารถหาข้อยุติได้ และได้นำเสนอแก้ไขที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

15 กุมภาพันธ์ 2549	คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติให้กระทรวงการคลัง รับไปพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินของต่าง ประเทศ การหักค่าเสื่อมราคา และความพร้อมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการจัดเก็บภาษีตามร่าง พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ....
20 พฤษภาคม 2551	กระทรวงการคลังได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับปรับปรุง เสนอแก่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ หลังจาก ประชุม หารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม 4 ครั้ง และได้มีการแนบ ผลการศึกษาตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่น กรองฯ และการพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการ การคลังและการธนาคาร ไปพร้อมกันด้วย
8 สิงหาคม 2551	ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างผ่านการ พิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ
17 พฤศจิกายน 2551	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ส่งเรื่องดังกล่าวคืนมาสู่ กระทรวงการคลัง โดยแจ้งว่ารองนายกรัฐมนตรี (นาย ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม) มีคำสั่งให้กระทรวงการคลังพิจารณา ทบทวนร่างพระราชบัญญัติอีกครั้ง โดยได้ส่งความเห็นของ กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีให้แก่เกษตรกร ซึ่งใช้ที่ดินของตนเพื่อการเกษตรไม่เกินมูลค่าที่กำหนด
16 กุมภาพันธ์ 2552	กระทรวงการคลังหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเสร็จใน ส่วนของข้อสังเกตตามคำสั่งรองนายกฯ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2551

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2553)³

³ สรุปจากเอกสารงานสัมมนาเรื่อง “ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ลดความเหลื่อมล้ำ สร้าง
ความเป็นธรรมในสังคมได้จริงหรือไม่?” 17 พฤศจิกายน 2553 โดยสถาบันกฎหมายภาษี
ศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ทั้งนี้ ตารางที่ 2 ยังไม่รวมถึงความ
เคลื่อนไหวภาคประชาชนในการผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าว

เพื่อถอดองค์ความรู้ที่สะสมมาตลอดระยะเวลากว่า 16 ปี ของการ
ผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง งานศึกษาชิ้นนี้จึง
พยายามที่จะรวบรวมสาระสำคัญหลัก 3 ประการด้วยกันคือ (1) ที่มาและ
พัฒนาการของการผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
(2) วิวาทะว่าด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทั้งเหตุผลของฝ่ายสนับสนุน
และคัดค้านพร้อมข้อเสนอสนับสนุนทางทฤษฎี (3) การสำรวจกรณีศึกษาของ
การบังคับใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในต่างประเทศ

2. ที่มาและประวัติย่อของการพลัดต้นร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ... ถูกร่างขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีแนวคิดที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติเก่าทั้ง 2 ฉบับ และรวมเป็นพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ... เพียงฉบับเดียว เนื่องจากการจัดเก็บรายได้จากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติฉบับเก่านั้นมีประเด็นปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติมากมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่ระบุในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 หมายถึง ภาษีที่เก็บจาก มูลค่าผลตอบแทนที่ได้รับจากการให้เช่าหรือใช้สอยที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือที่ดินนั้น โดยประโยชน์ของโรงเรือนและที่ดินที่เจ้าของได้รับเรียกว่า “ค่ารายปี” ดังนั้นส่วนใหญ่ผู้ที่มิภาระต้องจ่ายภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงมักเป็นเจ้าของที่ให้เช่า อสังหาริมทรัพย์และเจ้าของกิจการที่ใช้โรงเรือนและที่ดินในการประกอบธุรกิจ โดยนัยนี้ ภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงสามารถนับเป็นภาษีทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์ (Commercial property tax) รูปแบบหนึ่ง (ชัยรัตน์ เขียมกุลวัฒน์, 2541)

ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีอัตราจัดเก็บร้อยละ 12.5 จากค่ารายปีหรือค่าเช่ารายปีซึ่งผู้ประกอบการได้รับ แต่เนื่องจากมีโรงเรือนและที่ดินจำนวนมากที่เจ้าของกิจการเป็นเจ้าของเอง และพระราชบัญญัติภาษี

โรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ได้ยกเว้นภาษีให้แก่ โรงเรือนที่เจ้าของใช้เป็นที่อยู่อาศัยและโรงเรือนที่ปิดว่างไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ จึงก่อให้เกิดปัญหาอย่างน้อย 3 ประการดังนี้คือ

- 1) ฐานภาษี: ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานภาษีคือค่าเช่ารายปี จึงซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ที่จัดเก็บจากรายได้ค่าเช่าและในกรณีที่ไม่มีค่าเช่า การประเมินค่าเช่ารายปีจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการทุจริตประพฤติมิชอบได้ง่าย
- 2) อัตราภาษี: ภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่าเช่ารายปี ซึ่งผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมเรียกร้องว่าจัดเก็บภาษีสูงไป
- 3) การยกเว้นหรือเสียภาษี: เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินยกเว้นการจัดเก็บจากโรงเรือนที่ใช้อยู่อาศัยเองและโรงเรือนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ทำให้เก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

2.2 ภาษีบำรุงท้องที่

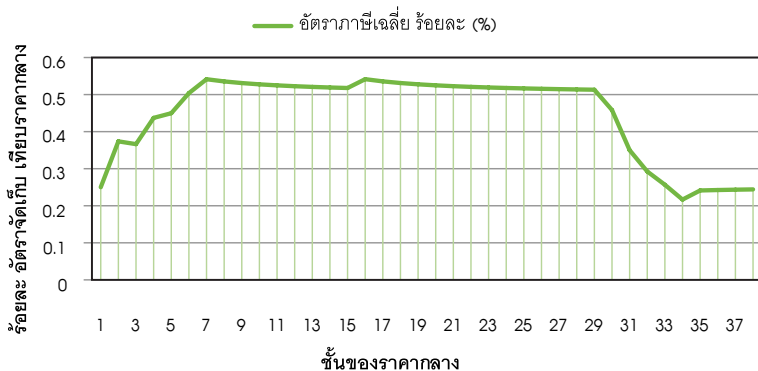
ที่ดินซึ่งต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 คือที่ดินทุกประเภท ไม่ว่าจะมียกเว้นสิทธิหรือไม่มีเอกสิทธิ์ เป็นที่ว่างเปล่าหรือสิ่งปลูกสร้าง ใช้เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ อยู่อาศัย ให้ผู้อื่นเช่า หรือใช้ประโยชน์เองก็ตาม ที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่นั้น นอกจากพื้นที่ที่ดินทั่วๆ ไปแล้ว ยังหมายความรวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูเขาและแม่น้ำด้วย

ภาษีบำรุงท้องที่มีจุดประสงค์เพื่อนำรายได้ไปบำรุงท้องที่นั้นโดยตรง ฐานภาษี คือ ราคาปานกลางที่ดิน ซึ่งจะถูกกำหนดทุกๆ 4 ปี อัตราภาษีมีหลายอัตราขึ้นอยู่กับราคาปานกลางที่ประเมิน โดยแบ่งราคาปานกลางออกเป็น 34 ชั้น จากชั้นราคาไร่ละ 0-200 บาท คิดภาษีไร่ละ 0.5 บาท

จนถึงขั้นสุดท้ายที่ราคาสูงกว่า 30,000 บาทต่อไร่ คิดภาษีไร่ละ 70 บาท และเพิ่มขึ้น 25 บาททุกๆ 10,000 บาทต่อไร่ (ดู ภาคผนวก ก)

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนวณอัตราภาษีต่อไร่ พบว่า อัตราภาษีมีลักษณะไม่คงเส้นคงวา กล่าวคือในชั้นราคากลางที่ดิน ช่วงแรกจะเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ในชั้นราคากลางที่ดินสูงกว่า 1,400 บาทต่อไร่ขึ้นไป อัตราภาษีจึงเริ่มเป็นอัตราคงที่ และในชั้นราคากลางที่ดินสูงกว่า 10,000 บาท จะเก็บภาษีในอัตราดลดลง โดยนัยนี้ อัตราภาษีมีลักษณะไม่เป็นธรรม เพราะใช้ใช้อัตราก้าวหน้ากับที่ดินราคาถูกซึ่งอาจถือครองโดยคนจน ใช้ใช้อัตราคงที่สำหรับที่ดินราคาปานกลาง ซึ่งอาจถือครองโดยคนชั้นกลาง และใช้ใช้อัตราดลดลงสำหรับที่ดินราคาสูงซึ่งอาจถือครองโดยคนรวย (ดู ภาพที่ 4)

ภาพที่ 4: อัตราภาษีบำรุงท้องที่เฉลี่ยจัดเก็บตามราคากลาง อ้างอิงอัตราภาษีท้ายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508



นอกจากนี้ ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งมีการลดหย่อนตามหมวด 3 มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 เป็นจำนวนตารางวา ตั้งแต่ 50 ถึง 2,000 ตารางวา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเขตพื้นที่และความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น โดยพื้นที่ที่มีความหนาแน่นมากของกรุงเทพมหานคร จะได้รับการลดหย่อนน้อยสุด กล่าวคือ ได้รับการลดหย่อนระหว่าง 50 ตารางวา ถึง 100 ตารางวาเท่านั้น ในขณะที่พื้นที่ห่างไกลจากตัวเมืองหรือพื้นที่ในเขตกรุงเทพที่มีความหนาแน่นต่ำได้รับการลดหย่อนมากที่สุดถึง 2,000 ตารางวา หรือ ราว 5 ไร่ (ดู ตารางที่ 3) อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ได้รับการลดหย่อนคือ ต้องเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในจังหวัดเดียวกันและใช้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ของตนหรือประกอบกิจการของตนเท่านั้น

ตารางที่ 3: การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ตามความหนาแน่น

พื้นที่	ขั้นต่ำ (ตารางวา)	ขั้นสูง (ตารางวา)	กฎหมายรองรับ
นอกเขตเทศบาล	1,200	2,000	ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับตำบล
เขตเทศบาลตำบล หรือ เขตสุขาภิบาล	200	400	เทศบัญญัติ หรือ ข้อบังคับ
เขตเมืองพัทยา และ เทศบาลอื่นนอกเทศบาล ตำบล	50	100	เทศบัญญัติ หรือ ข้อบัญญัติ
เขตกรุงเทพมหานคร (หนาแน่นมาก)	50	100	กฎกระทรวง
เขตกรุงเทพมหานคร (หนาแน่นปานกลาง)	100	400	กฎกระทรวง
เขตกรุงเทพมหานคร (หนาแน่นน้อย)	1,200	2,000	กฎกระทรวง

ที่มา: สรุปจาก หมวด 3 มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติ ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

นอกจากนี้ สำหรับที่ดินเพื่อการเกษตรจะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราพิเศษ โดยให้เสียภาษีไม่เกินไร่ละ 5 บาท หากเป็นที่ดินที่ให้เช่าสำหรับปลูกพืชล้มลุกจะเสียภาษีเพียงครึ่งหนึ่งจากที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีบทลงโทษที่ดินที่ปล่อยให้ว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ตามแก่สภาพของที่ดิน โดยต้องเสียภาษีเป็นสองเท่าของอัตราภาษีบำรุงท้องที่ อย่างไรก็ตาม รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่กลับต่ำมากและภาพรวมของการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งได้กล่าวมาทั้งหมดนี้นำมาสู่ปัญหาสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- 1) ฐานภาษี: ตามกฎหมายต้องมีการตีราคาปานกลางที่ดินทุก 4 ปี แต่ฐานภาษีที่ใช้ในปัจจุบันไม่ได้มีการปรับปรุงใหม่นับตั้งแต่มีการประเมินราคาในปี 2521-2524 จึงไม่สะท้อนราคาตลาดที่เป็นจริง ทำให้ฐานภาษีบำรุงท้องที่ต่ำเกินจริง⁴ ส่งผลให้จัดเก็บรายได้ได้น้อย
- 2) อัตราภาษี: ภาษีบำรุงท้องที่มีโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย นั่นคือ เจ้าของที่ดินราคาประเมินสูงถูกเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าเจ้าของที่ดินราคาประเมินต่ำ ทำให้ไม่ตอบโจทยด้านความเป็นธรรม
- 3) การยกเว้นหรือเลียงภาษี: ภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีที่เก็บจากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน แต่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นส่วนใหญ่กลับไม่ต้องเสียภาษี เนื่องจาก มีการลดหย่อนให้แก่เจ้าของที่ดินอย่างน้อย 50 ตารางวาขึ้นไปจนถึง 5 ไร่ ดังนั้น บ้านพักอาศัย

⁴ จากการสุ่มตัวอย่างของที่ดินซึ่งถูกจัดเก็บภาษี พบว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินปี 2547-2550 เพิ่มขึ้นสูงจากราคาปานกลางของที่ดินปี 2521-2524 ค่อนข้างมาก โดยเพิ่มขึ้นมากที่สุดถึง 4,137 เท่า (สถาบันกฎหมายภาษีศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 2553)

ส่วนใหญ่จึงได้รับการยกเว้นการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่แทบทั้งหมด ส่งผลให้ฐานภาษีแคบและไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีที่ไม่ได้รับการลดหย่อนในส่วนนี้

2.3 ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

จากรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และพระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ข้างต้น สามารถสรุปปัญหาสำคัญของกฎหมายดังกล่าวได้ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4: สรุปปัญหาโครงสร้างการจัดเก็บภาษีแบบเก่า

ปัญหา	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	ภาษีบำรุงท้องที่
ฐานภาษี	เก็บจากประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งฐานภาษีซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ ที่เก็บจากรายได้ค่าเช่า	เก็บจากมูลค่าของที่ดิน ซึ่งราคากลางที่ใช้ไม่ได้มีการปรับปรุงตั้งแต่ปี 2521-2524
อัตราภาษี	ร้อยละ 12.5 ต่อปี ผู้ประกอบการร้องเรียนว่าอัตรากำไรสูงเกินไป	มีลักษณะถดถอย ไม่เป็นธรรม
การยกเว้นหรือเลียงภาษี	เพราะจัดเก็บจากการใช้ประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดิน ผู้ใช้โรงเรือนอยู่อาศัยเองและโรงเรือนที่ปล่อยให้ว่างจึงไม่ถูกเก็บ	มีการลดหย่อนตั้งแต่ 50 ตารางวาถึง 5 ไร่ โรงเรือนที่ใช้อยู่อาศัยจึงได้รับการยกเว้นไม่ถูกจัดเก็บ
อื่นๆ	ค่าเช่ารายปี ถูกประเมินโดยการให้ดุลยพินิจพนักงานนำไปสู่การทุจริตได้ง่าย	ปัญหาการนิยามที่ดินทางการเกษตร และ หลักการยกเว้นที่ดินทางการเกษตรอาจไม่สอดคล้องกับความมั่นคง (เกษตรกรรมที่ทั้งจนและรวย)

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นความพยายามปฏิรูปกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว เพื่อลดปัญหาเกี่ยวกับฐานภาษี อัตราภาษี การยกเว้นเกินควร และปัญหาอื่นๆ โดยเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2554 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (ดูรายละเอียดที่ ภาคผนวก ข.)

- 1) ฐานภาษี: ฐานภาษีคือมูลค่าทั้งหมดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยการคำนวณมูลค่าของที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ กรณีที่ไม่มีราคาทุนทรัพย์การคำนวณมูลค่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (ร่างมาตรา 26) (ดูตารางที่ 5)
- 2) อัตราภาษี: อัตราภาษีจัดเก็บทั้งหมด 3 อัตรา ได้แก่ อัตราไม่เกินร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี สำหรับที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบเกษตรกรรมในเวลาเดียวกัน โดยมีพื้นที่เกษตรกรรมไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของพื้นที่ทั้งหมด อัตราไม่เกินร้อยละ 0.1 ของฐานภาษีสำหรับที่ดินใช้เป็นที่อยู่อาศัย และอัตราไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษีสำหรับที่ดินทั่วไป (ร่างมาตรา 28) ซึ่งอัตราภาษีจะถูกประเมินใหม่ทุก 4 ปี โดยคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดแต่ละจังหวัด
- 3) การยกเว้นหรือเสียภาษี: กำหนดเกณฑ์และวิธีการคำนวณการลดหย่อนภาษี โดยเกณฑ์ขนาดพื้นที่ ไม่เกินห้าสิบลีตารางวาสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และไม่เกินห้าสิบลีตารางเมตร

สำหรับห้องชุด และเกณฑ์ฐานภาษี ไม่เกินหนึ่งล้านบาทสำหรับฐานภาษีที่คำนวณได้รวมกันของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือห้องชุด (ร่างมาตรา 30)⁵

นอกจากประเด็นหลักทั้งสามประการข้างต้น ที่เชื่อมโยงโดยตรงอยู่กับปัญหาของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่แล้ว พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินยังมีมาตรการที่จะเป็นประโยชน์เฉพาะอีก เช่น กำหนดให้มีการจัดสรรเงินภาษีที่จัดเก็บได้และนำส่งให้แก่ธนาคารที่ดิน เพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งบัญญัติไว้ แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรเงินภาษีที่จัดเก็บได้และนำส่งให้แก่สถาบันบริหารจัดการจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบันดังกล่าว โดยสถาบันบริหารจัดการจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ต้องแยกบัญชีสำหรับเงินดังกล่าวต่างหากจากการดำเนินกิจการอื่นด้วย และเมื่อสถาบันบริหารจัดการจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ยุบเลิกเนื่องจากมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินแล้ว การนำส่งเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสิ้นสุดลง และให้โอนเงินเท่าที่เหลืออยู่ให้แก่ธนาคารที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา 71 และมาตรา 72) เป็นต้น

⁵ <http://www.nyf9.com/s/cabt/1133413> เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 26 เมษายน 2554

ตารางที่ 5: อัตราภาษีตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปรับปรุงใหม่ เปรียบเทียบประเทศเกาหลี

	ไทย		เกาหลี	
	ระบบ	อัตรา	ระบบ	อัตรา
ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั่วไป	ไม่ชัดเจน	ไม่เกิน 0.5	ไม่ได้จัดเก็บ	
ที่ดินมูลค่าสูง	ไม่ได้จัดเก็บ		คงที่	5
ที่อยู่อาศัย	ไม่ชัดเจน	ไม่เกิน 0.1	ไม่ได้จัดเก็บ	
ที่อยู่อาศัยและเชิงกำไร	ไม่ได้จัดเก็บ		ก้าวหน้า	0.2 - 5
เกษตรกรรม	ไม่ชัดเจน	ไม่เกิน 0.05	คงที่	0.1
ภาคอุตสาหกรรม	ไม่ได้จัดเก็บ		คงที่	0.3
การพาณิชย์	ไม่ได้จัดเก็บ		ก้าวหน้า	0.3 - 2

ที่มา: ปรับปรุงจาก จรินทร์ และคณะ (2553)

ที่กล่าวว่าระบบภาษีที่ดินของไทยยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะใช้ อัตราภาษีแบบก้าวหน้า คงที่ หรือถดถอยนั้น ก็เพราะว่า ในตัวร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินสิ่งปลูกสร้างฉบับล่าสุดกำหนดไว้เพียงเพดานของอัตราภาษี ทว่า ยังมิได้กำหนดลักษณะการจัดเก็บว่าจะเป็นอัตราภาษีคงที่ ก้าวหน้า หรือถดถอย (ดู มาตรา 28) อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของผู้ร่างกฎหมายดังกล่าว อัตราภาษีที่คิดแตกต่างกันตามลักษณะการใช้งานของพื้นที่ ทำให้เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน เหมือนกันเสียภาษีในอัตราเดียวกันจะช่วยส่งเสริมความเป็นธรรมได้ในระดับหนึ่ง สำหรับที่ดินว่างเปล่าที่มีได้นำไปใช้ประโยชน์ตามแก่สภาพ

ที่ดิน จะเสียภาษีตามอัตราทั่วไปใน 3 ปีแรก หลังจากนั้นจะต้องเสียเพิ่ม 1 เท่าทุกๆ 3 ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 2 ของฐานภาษี ซึ่งตารางที่ 6 จะอธิบายถึงบทบาทของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นภายใต้กฎหมายเก่าได้อย่างไร

ตารางที่ 6: สรุปการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ประเด็น	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	ภาษีบำรุงท้องที่	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
ฐานภาษี	เก็บจากประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งฐานภาษีซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ ที่เก็บจากรายได้ค่าเช่า	เก็บจากมูลค่าของที่ดิน ซึ่งราคากลางที่ใช้ไม่ได้มีการปรับปรุงตั้งแต่ปี 2521-2524	เก็บจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมกัน โดยราคาที่ใช้เป็นฐานภาษีเป็นปัจจุบัน และมีการปรับทุกๆ 4ปี
อัตราภาษี	ร้อยละ 12.5 ต่อปี ผู้ประกอบการร้องเรียนว่าอัตราภาษีสูงเกินไป	อัตราภาษีแบบถดถอย ไม่เป็นธรรม	อัตราภาษีแบ่งออกเป็น 3 ระดับตามความสามารถในการจ่าย โดยอัตราภาษีที่ไม่สูงเกินไป และเป็นอัตราภาษีแบบก้าวหน้า จึงมีความเป็นธรรมในแง่ที่ว่า ผู้ครอบครองสินทรัพย์ราคาแพง จ่ายภาษีในอัตราที่สูงกว่า ผู้ครอบครองสินทรัพย์ราคาถูก
การยกเว้นหรือ เลี่ยงภาษี	เนื่องจากเก็บจากประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดิน ผู้ใช้โรงเรือนอยู่อาศัยเองและโรงเรือนที่ปล่อยว่างจึงไม่ถูกเก็บ	มีการลดหย่อนตั้งแต่ 50 ตารางวา ถึง 5 ไร่ โรงเรือนที่อยู่อาศัย จึงได้รับการยกเว้นไม่ถูกจัดเก็บ	มีการขยายฐานภาษี ทำให้ทั้งโรงเรือนที่อยู่อาศัยเองและโรงเรือนปล่อยว่างเข้ามาอยู่ในระบบภาษี ฐานภาษีจึงกว้างขึ้น และการเลี่ยงภาษีทำได้น้อยลง

อื่นๆ	ฐานค่าเช่ารายปีขึ้นอยู่กับดุลยพินิจพนักงาน	จัดเก็บรายได้ได้น้อยมาก	ไม่มีการตีฐานค่าเช่าโดยดุลยพินิจเจ้าพนักงานอีกต่อไป และจากการที่ฐานภาษีกว้างขึ้น ย่อมทำให้เก็บภาษีได้มากขึ้น
-------	--	-------------------------	--

ที่มา: จากการรวบรวมโดยเอกสารหลักในส่วนข้อดีจาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2553) และอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (2553)

3. ข้ออภิปรายเกี่ยวกับการสนับสนุนและคัดค้านร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและข้อสนับสนุนทางทฤษฎี

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จะวางอยู่บนหลักการซึ่งต้องการที่จะจัดการกับปัญหาของพระราชบัญญัติฉบับเดิมซึ่งถือเป็นเจตนารมณ์ที่ดี ทว่ายังคงมีข้อโต้แย้งมากมายในรายละเอียดของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในส่วนนี้จะรวบรวมข้ออภิปรายดังกล่าวมาสรุปให้เข้าใจโดยง่ายว่า ประเด็นซึ่งยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่สำหรับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีประเด็นใดบ้าง

3.1) ประเด็นถกเถียงด้านเป้าหมายและประโยชน์จากการออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

การพิจารณาถึงเป้าหมายของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถือเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะการตั้งเป้าหมายแตกต่างกันย่อมกระทบถึงรายละเอียดของข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน จากการสำรวจเอกสารว่าด้วยการอภิปรายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน

และสิ่งปลูกสร้างในประเทศไทยพบว่า เราอาจแบ่งแนวคิดเกี่ยวกับเป้าหมายของการผลักดันได้เป็น 3 กลุ่มเป้าหมายหลักๆ ได้แก่ 1) เพื่อเพิ่มรายได้การจัดเก็บเข้ารัฐและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 2) เพื่อเพิ่มการใช้ประโยชน์เนื้อที่ดิน 3) เพื่อลดการกระจุกตัวของที่ดินที่ถือครองที่ดิน โดยจะแสดงให้เห็นถึงข้อสนับสนุนและข้อคัดค้านการใช้ภาษีที่ดินเพื่อบรรลุเป้าหมายต่างๆ ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่หนึ่ง: เป้าหมายเพื่อเพิ่มรายได้และกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีบทบาทอย่างสำคัญในการเพิ่มรายได้เข้าสู่รัฐ โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการจัดเก็บและเพิ่มมูลค่าของภาษีฐานทรัพย์สินที่จัดเก็บได้ให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นบทบาทที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังคาดหวังมากที่สุดประการหนึ่ง

บทบาทของภาษีในแง่นี้พบได้ทั่วโลก อาทิ ข้อเสนอของ Henry George (1879) ที่เสนอให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินทั่วประเทศเพื่อมาสนับสนุนงบประมาณให้แก่รัฐบาลในการทำโครงการต่างๆ เพราะในความเห็นของ George การเก็บภาษีที่ดินจะไม่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเท่าไรนัก และผู้แบกรับภาระภาษีโดยส่วนใหญ่คือผู้ครอบครองที่ดิน (Coulson and Li, 2010)

การจัดเก็บภาษีที่ดินในประเทศอังกฤษก็จัดอยู่ในกลุ่มนี้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในช่วงปีค.ศ.1700 เป็นช่วงเวลาซึ่งชนชั้นปกครองเป็นทั้งเจ้าของที่ดิน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องภาษีด้วย ดังนั้น การเก็บภาษีที่ดินจึงเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศ

เข้าสู่ภาวะสงครามกับฝรั่งเศส มีความต้องการใช้เงินฉุกเฉิน จึงได้มีการนำภาษีที่ดินมาใช้ กระทั่งปัจจุบันภาษีที่ดินก็ยังคงถูกใช้ในประเทศอังกฤษในฐานะแหล่งรายได้ของรัฐบาลที่มีเสถียรภาพกว่าภาษีฐานทรัพย์สินตัวอื่น (Beverly McAnear, 1940)

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ให้ข้อมูลที่น่าสนใจไว้ในงานสัมมนา เรื่อง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับ (ค่าทางถาม) ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ว่า “ในฝรั่งเศส ทุกคนต้องส่งข้อมูลทรัพย์สินที่มีทั้งหมด(รวมถึงที่ดินด้วย)ให้กับภาครัฐและนำไปลดด้วยหนี้สิน เหลือเท่าไรก็จะมีอัตราการจัดเก็บตั้งแต่ 0 -1.8% โดยมูลค่าที่รัฐบาลจัดเก็บได้คิดเป็น 10% ของรายได้ทั้งหมดของภาษีทั่วประเทศ” กรณีตัวอย่างดังกล่าวนี้ชี้ว่าการพยายามจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นส่วนหนึ่งของการหารายได้เข้ารัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้อัตราภาษีที่เหมาะสม

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีผลในการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น จึงอาจกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เพิ่มอำนาจหรืออิสระทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองได้มากขึ้นด้วย ทั้งยังสอดคล้องกับหลักที่ว่าภาษีจัดเก็บจากพื้นที่ใดก็ใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่นั้น^๑ ซึ่งประมาณการรายได้ที่ท้องถิ่นจะสามารถจัดเก็บเพิ่มได้จากการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังแสดงในตารางที่ 7

^๑ จรูญศรี ขายหาต จาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และ อิศระ บุญยัง นายกสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร ให้ความเห็นสอดคล้องกัน ในงานสัมมนา เรื่อง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับ (ค่าทางถาม) ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน, 2553

ตารางที่ 7: รายได้ส่วนเพิ่มจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามสมมติฐานอัตราภาษี

รายได้ที่เพิ่มขึ้นหลังบรรเทาภาระภาษี (ล้านบาท)		
ปี 2 (จัดเก็บ 50%)	ปี 3 (จัดเก็บ 75%)	ปี 4 (จัดเก็บ 100%)
+ 45,124	+ 67,686	+ 90,249
	ส่วนเพิ่มอัตราการจัดเก็บโดยท้องถิ่น เอง (ร้อยละ)	+ 21.78
	ส่วนเพิ่มจากมูลค่าการจัดเก็บเดิม (ร้อยละ)	+ 232.92

ที่มา: กลุ่มนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อ้างถึงใน รายงานการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2550)

ตารางที่ 7 แสดงถึงรายได้ส่วนเพิ่ม (Marginal revenue) ที่ท้องถิ่นควรสามารถจัดเก็บได้จากการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยประเมินว่าหากจัดเก็บในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราจัดเก็บเดิมตามที่กฎหมาย ท้องถิ่นจะมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณ 45,124 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 67,686 ล้านบาท และ 90,249 ล้านบาท เมื่อจัดเก็บในอัตราร้อยละ 75 และ 100 ตามลำดับ

กลุ่มที่สอง: เป้าหมายเพื่อเพิ่มการใช้ประโยชน์เหนือที่ดิน

ในกลุ่มที่สองนี้ มีกรณีตัวอย่างมากมายที่สนับสนุนแนวคิด อาทิ (1) กรณีประเทศญี่ปุ่น เกษตรกรต้องเสียภาษีร้อยละ 30 แก่รัฐบาล ส่งผลให้

เกษตรกรต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร ในขณะที่รัฐบาลก็เอาเงินภาษีที่จัดเก็บได้กลับมาช่วยพัฒนาสวัสดิการ (2) ในกรณีสหรัฐอเมริกา บางมลรัฐมีการจัดเก็บภาษีที่ดินในเมืองใหญ่ที่อัตราภาษีสูง จึงมีผลให้เจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ต้องหารายได้พัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์ เช่น กรณีเพนซิลวาเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา มีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์กว่า 8,000 แห่ง หลังการจัดเก็บภาษีที่ดิน ส่งผลให้ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวลดเหลือเพียง 100 กว่าแห่ง และก่อให้เกิดกิจกรรมในทางเศรษฐกิจจำนวนมาก⁷

การเพิ่มพูนการใช้ประโยชน์ของที่ดินโดยใช้ภาษีที่ดินนั้น ปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วโลกโดยกรณีที่มีความน่าสนใจเป็นพิเศษได้แก่ การนำภาษีที่ดินมาใช้ควบคู่กับภาษีตัวโรงเรือนแต่จัดเก็บแยกกัน (Split rate tax property) ของรัฐเพนซิลวาเนีย สหรัฐอเมริกา ซึ่งขัดแย้งกับกรณีการบูรณาการภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ของประเทศไทยเข้ามาเป็นพระราชบัญญัติเดียวกัน และจัดเก็บรวมกันตามชนิดการใช้ประโยชน์เหนือที่ดิน โดยระบบ Split rate tax property จะเก็บภาษี 2 อัตรา สำหรับภาษีใน “ตัวโรงเรือน” จะเก็บในอัตราที่ต่ำเพื่อจูงใจให้มีการสร้างตึกมากขึ้นซึ่งจะช่วยทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นแล้วจึงเก็บ “ภาษีที่ดิน” ในอัตราที่สูง ทั้งนี้สัดส่วนระหว่างภาษีที่ดินกับภาษีโรงเรือนในเพนซิลวาเนียนั้นอยู่ระหว่าง 1.23 เท่าจนถึง 16.2 เท่า แล้วแต่เมือง (Alanna Hartzok, 1997)

แนวคิดเรื่องการใช้ภาษีที่ดินเป็นเครื่องมือในการบรรลุลการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เพิ่มขึ้นนี้ ได้ถูกตอบรับจากนักการเมืองและข้าราชการประจำค่อนข้างมาก อาทิ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล⁸ ระบุว่า “ที่ผ่านมา

⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ให้ความเห็นสอดคล้องกัน ในงานสัมมนา เรื่อง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับ (คำทวงถาม) ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน, 2553

นักลงทุนต่างประเทศพยายามเข้ามาทำธุรกิจทางด้านพลังงานทำให้ขาดแคลนพื้นที่ หากพบว่าพื้นที่ได้มีการปรับเปลี่ยนตัวอย่างเช่น เดิมเป็นพื้นที่ทำการเกษตรแต่ปรับเปลี่ยนสภาพไปใช้ในเชิงที่ต้องเสียภาษีก็ควรมีการเก็บภาษีมากขึ้น รวมทั้งใครครอบครองที่ดินจำนวนมากแต่ไม่ได้ทำอะไร ก็ควรถูกเก็บภาษีเพิ่ม” โดยนัยนี้ดูเหมือนว่า แนวคิดของสมศักดิ์ สนับสนุนให้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีการยกเว้นตามสาขาอาชีพ โดยอาชีพเกษตรกรรมควรได้รับการจัดเก็บน้อยกว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบอื่น

นอกจากแนวคิดของสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล ยังมีข้าราชการและนักการเมืองสำคัญ อาทิ สาธิต รังคสิริ ผู้อำนวยการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)⁹ และ อภิสสิทธิ์ เวชชาชีวะ¹⁰ ให้ความเห็นเกี่ยวกับเป้าหมายของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างว่า เจตนารมณ์ของการปฏิรูปกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคือ รัฐบาลต้องการจะให้มีการนำที่ดินที่ทิ้งรกร้างว่างเปล่ามาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นถ้าผู้ครอบครองไม่ได้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์หรือทิ้งรกร้างว่างเปล่าก็ควรมีมาตรการลงโทษคือเก็บภาษีสูง ซึ่งจะช่วยเพิ่มความเป็นธรรมช่วยเหลือท้องถิ่นและทำให้การใช้ทรัพยากรของประเทศมีเหตุมีผลมากขึ้น

⁸ บทสัมภาษณ์ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล. เรื่อง สมศักดิ์ หนุนออกกฎหมายเก็บภาษีที่ดิน. สำนักข่าวไทย ใน <http://news.impactmsn.com/articles.aspx?id=246260&ch=pl2> ดูเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2554

⁹ สัมภาษณ์ใน ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 ปีที่ 33 ฉบับที่ 4184. http://www.prachachat.net/view_news.php?newsid=02p0101150253. ดูเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553

¹⁰ กล่าวในรายการ เชื่อมมันประเทศไทย กับนายอภิสสิทธิ์ ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยและสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ในวันที่ 24 พฤษภาคม 2552

กลุ่มที่สาม: เป้าหมายเพื่อลดการกระจุกตัวของที่ดิน

ประเด็นการลดการกระจุกตัวของที่ดินนั้นถูกอภิปรายกันอย่างมากมาย มีความสัมพันธ์กับการกระจุกตัวของทรัพยากรอื่นๆ และเป็นส่วนหนึ่งของความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมักจะถูกอ้างถึงในฐานะเครื่องมือประการหนึ่งที่จะเข้ามาช่วยลดการกระจุกตัวของที่ดินลง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังคงไม่สามารถช่วยเหลือในประเด็นนี้ได้มากเท่ากับวัตถุประสงค์ 2 กลุ่มแรก หรือหากจะช่วยให้ดีขึ้นเงินไขเพิ่มเติมบางประการ ยกตัวอย่างเช่น ความเห็นของ ดวงมณี วงศ์ประทีป¹¹ ชี้ว่า “เป้าหมายหลักของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับนี้คือเรื่องการกระจายการถือครองที่ดิน แต่อาจจะไม่ได้ประโยชน์เรื่องการกระจายการถือครองที่ดินมากนัก แต่จะเป็นประโยชน์เรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินได้มากขึ้น”

ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้การกระจายการถือครองที่ดินไม่สัมฤทธิ์ผลนั้น อาจเกิดได้จากหลายปัจจัย อาทิ ปัจจัยด้านอัตราภาษีที่ยังมีความก้าวหน้าไม่เพียงพอตามความเห็นของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์¹² ที่ว่า “ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างควรที่จะเข้ามาช่วยลดแรงจูงใจการสะสมและถือครองที่ดิน ทำให้คนเหล่านั้นปล่อยที่ดินออกมาเพื่อให้คนจำนวนมากไม่

¹¹ ในงานสัมมนา เรื่อง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับ (คำทรงถาม) ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน, 2553

¹² ในงานสัมมนา เรื่อง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับ (คำทรงถาม) ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน, 2553

ต้องบุกrukเข้าไปอยู่ในป่าหรือบุกrukที่รัฐ แต่ถามว่าเครื่องมือทางภาษีนี้นี้จะเกิดสิ่งเหล่านี้หรือไม่ ขณะนี้ก็ยังมียอดถกเถียงกันอยู่หากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฯเก็บในอัตราแบบที่ร่างไว้ คนรวยก็ยังคงถือครองที่ดินต่อ เพราะไม่ได้ไปถึงกระตุกให้คนมีที่ดินจำนวนมาก ๆ ปล่อยที่ดินออกมา ดังนั้นเพื่อให้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฯทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน การเก็บภาษีต้องเก็บแบบสร้างภาระแต่ภาษีนี้นี้ยังไม่ใช่ภาระ”

นอกจากนี้ มาตรการส่งเสริมประกอบก็มีความสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้เกิดการกระจายตัวของที่ดิน อาทิ ความเห็นของ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)¹³ ที่ว่า “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเป็นนโยบายระดับชาติ มาตรการด้านภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าเพียงด้านเดียวไม่อาจจะทำให้เกิดประสิทธิภาพทั้งระบบได้ ควรมีการพิจารณาเพิ่มเติมคือการจำกัดการถือครองที่ดิน การจำแนกที่ดินและกองทุนที่ดินเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน ทั้งนี้การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าทำให้ต้นทุนการเก็บที่ดินไว้สูงขึ้นจะส่งผลให้ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ต้องขายที่ดินซึ่งจะช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองรวมทั้งจะช่วยให้ราคาที่ดินลดลงด้วย”

ความเห็นของทั้งจากดวงมณี วงศ์ประทีป และอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ สอดคล้องกับความเห็นของผาสุก พงษ์ไพจิตร¹⁴ คือ “พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอาจจะช่วยเรื่องการกระจายตัวของที่ดินได้บ้าง แต่น้อย ใช้เวลานาน และไม่ใช่ว่าเหตุผลหลัก ประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินได้ผล

¹³ ในงานสัมมนา เรื่อง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับ (คำทรงถาม) ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน, 2553

¹⁴ เพิ่งอ้าง และ เพิ่มวงเล็บโดยผู้เขียน

คือ ได้หวั่น เกาหลีใต้ โดยรัฐบาลจะไม่ได้ยึดมาจากคนรวยแต่ตั้งเกณฑ์ว่ามีได้ 5 ไร่ ใครมีเกินรัฐบาลจะขอซื้อ โดยจ่ายเป็นพันธบัตรและดอกเบี้ย และเอาที่ดินที่รัฐบาลมีอยู่ในมือในรูปแบบต่างๆ ไปกระจายการถือครองที่ดิน และมีธนาคารที่ดินเป็นมาตรการเสริมอีกอันหนึ่ง นอกจากนี้สำหรับการจัดเก็บภาษีที่ดินขณะนี้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่ดินเหมือนเป็นเรื่องลึกลับ เป็นความลับสุดยอด ไม่มีใครรู้ว่าการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศเป็นอย่างไรจริงๆ ทั้งที่ตรงนี้เป็นข้อมูลหลักเพื่อที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินได้จริง”

จากข้อมูลข้างต้น จะพบว่า การอภิปรายเกี่ยวกับภาษีที่ดินในประเทศไทยนั้นยังเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และประโยชน์ของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในภาพรวมจะพบว่า โดยส่วนใหญ่เห็นว่าการได้รับรายได้เพิ่มการใช้ประโยชน์เหนือที่ดินมากยิ่งขึ้นและการกระจายอำนาจทางการคลังน่าที่จะสามารถบรรลุได้ หรือมีสถานะที่ดีขึ้นด้วยร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับล่าสุด ทว่า ในส่วนของการกระจายการถือครองที่ดิน แม้ทุกฝ่ายจะคิดว่าเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ หากไม่น่าที่จะประสบความสำเร็จมากนัก หรือต้องการนโยบายอื่นๆ เพิ่มเติมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

3.2) ประเด็นถกเถียงด้านอัตราภาษี

หลักคิดเรื่องการกำหนดอัตราภาษีนั้น มีแนวคิดหลักๆ อยู่ด้วยกัน 2 แนวคิดคือ อัตราภาษีคงที่ (Flat rate) และอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive rate) โดยจะขอล่าวถึงตามลำดับ

อัตราภาษีแบบคงที่ มีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ เช่น Jonathan Skinner (1991) ชี้ว่าการจัดเก็บภาษีคงที่เป็นระยะเวลาหนึ่งและทบทุนตามกรอบเวลาที่เหมาะสมจะช่วยลดต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative factors cost) ได้ค่อนข้างมาก นอกจากนี้ คาดว่าการใช้อัตราภาษีแบบคงที่นี้จะช่วยให้สามารถผลักดันกฎหมายได้ง่ายกว่าการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า โดยมีข้อเสนอให้จัดเก็บภาษีอัตราคงที่ในระดับสูงแทน อย่างไรก็ตาม วิธีการเก็บภาษีในอัตราคงที่ดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาทางทฤษฎีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

- (1) การเก็บภาษีอัตราคงที่ตามขนาดของที่ดิน มีโอกาสที่จะกลายเป็นอัตราดกอดยได้เมื่อมองในแง่รายได้ผู้ถือครองที่ดิน กล่าวคือคนรวยถือครองที่ดินมากอาจมีภาระภาษีน้อยลงเรื่อยๆ เมื่อเทียบเป็นร้อยละต่อรายได้ที่เพิ่มขึ้น
- (2) การเก็บภาษีในอัตราคงที่ที่สูงนั้น (หากยกเว้นให้แก่คนที่มีรายได้น้อยโดยส่วนใหญ่) มีโอกาสที่จะทำให้คนที่มีรายได้ปานกลางต้องขายที่ออกมาเร็วกว่าคนที่มีรายได้สูง เนื่องจากคนที่มีรายได้ปานกลางมีความอดทนต่ออัตราภาษีน้อยกว่าคนที่มีรายได้สูง ในกรณีนี้เช่นนี้ที่ดินจะไปกระจุกตัวที่ผู้มีรายได้สูงมากขึ้นตามแนวคิด Sunk cost advantage หรือ คนที่มีสายป่านยาวกว่าจะเอาชนะได้ของ Mushtaq Khan และการผูกขาดที่ดินที่เพิ่มขึ้นอาจส่งผลให้ผู้มีรายได้สูงสามารถเรียกเก็บผลประโยชน์เหนือที่ดินซึ่งตนผูกขาดได้มากยิ่งขึ้นเพื่อชดเชยรายจ่ายทางภาษีที่เพิ่มขึ้นได้ในที่สุด

ประเด็นโต้แย้งตามแนวคิด Sunk cost advantage นี้สอดคล้องกับที่ Sickie (1927) ชี้ว่าควรจัดเก็บภาษีที่ดินจากรายได้ที่ได้รับจากที่ดินมาก

กว่าที่จะจัดเก็บจากตัวมูลค่าปัจจุบัน เพราะหากจัดเก็บจากตัวมูลค่าจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีพลังในการรอดทนรอเพื่อให้ประโยชน์จากที่ดินน้อย หรือมีความสามารถในการใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพน้อย ต้องขายที่ออกไปก่อนและจะก่อให้เกิดการกระจายตัวของที่ดินในกลุ่มผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายภาษีมาก

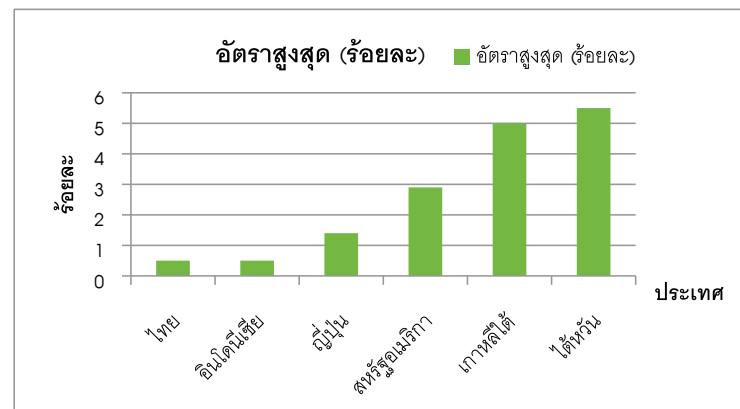
อัตราภาษีแบบก้าวหน้า ถือเป็นอัตราภาษีที่ในทางทฤษฎีและกลุ่มผู้มีส่วนผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเห็นพ้องกันว่า จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการกระจายที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพหากอัตราดังกล่าวมีความเหมาะสมไม่มากหรือน้อยจนเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถือครองที่ดินมูลค่าสูงมีภาระภาษีที่สูงตามไปด้วย โดยเฉพาะที่ดินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงจะถูกกระจายออกไป

ทว่า ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับปัจจุบัน มิได้ระบุความก้าวหน้าของอัตราภาษีเอาไว้เป็นที่แน่ชัด หากกำหนดเอาไว้เพียงอัตราภาษีเพดาน ซึ่งอัตราภาษีเพดานดังกล่าวก็ยังเป็นที่ถกเถียงต่อไปว่า เป็นอัตราเพดานที่สูงมากพอหรือไม่ มุมมองต่ออัตราภาษีเพดานตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะความเห็นคือ

- (1) อัตราเพดานต่ำเกินไป: (ดู ภาพที่ 5) นักวิชาการที่แสดงทัศนะในกลุ่มนี้ เช่น ดวงมณี วงศ์ประทีป อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และประทีน เวคะวากยานนท์ (ผู้แทนเครือข่ายปฏิรูประบบที่ดินแห่งประเทศไทย) เป็นต้น ประเด็นสำคัญของผู้ที่ให้ความเห็นในกลุ่มนี้คือ หากไม่มีการเก็บอัตราภาษีที่สูงจนกระทั่งเป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดิน เจ้าของที่ก็จะไม่ยอมกระจายที่ดินออกมา ในนัยนี้

อาจกล่าวได้ว่าในกลุ่มของผู้ที่แสดงทัศนะต้องการให้จัดเก็บอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระดับสูง ก็เพื่อการใช้ภาษีที่ดินเป็นเครื่องมือการกระจายการถือครองที่ดินนั่นเอง

ภาพที่ 5: แสดงอัตราภาษีที่ดินสูงสุดที่พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพยายามจะจัดเก็บ เทียบกับประเทศอื่นๆ



ประเทศ	อัตราสูงสุด (ร้อยละ)
ไทย	0.5
อินโดนีเซีย	0.5
ญี่ปุ่น	1.4
สหรัฐอเมริกา	2.9
เกาหลีใต้	5
ไต้หวัน	5.5

ที่มา: ปรับปรุงจาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2553)

(2) อัตราเพดานสูงเกินไป: จากการศึกษาของ จรินทร์ เทศวานิช, อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์ และ ศิริพร สัจจามันท์ (2553) พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (เฉพาะในส่วนของภาษีบ้านเรือนและที่ดิน) เพราะจัดเก็บในอัตราเพดานที่สูงเกินไป แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพึงพอใจในภาพรวมของอัตราภาษีก็ตาม

3.3) ประเด็นอื่นๆ และเงื่อนไขส่งเสริมความสำเร็จของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ประเด็นที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความสำเร็จของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ถูกตั้งข้อสังเกตไว้หลายประการ ได้แก่

- 1) ควรพิจารณาการที่รัดกุมเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี หรือการใช้เงื่อนไขยกเว้นต่างๆ ในการแสวงประโยชน์ ยกตัวอย่างเช่น เงื่อนไขการคิดอัตราภาษีต่ำสำหรับพื้นที่เพื่อการเกษตร กรณีดังกล่าวมีปัญหาในสองลักษณะเป็นอย่างน้อย ได้แก่ (1) ผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งที่รวยและยากจน การลดหย่อนภาษีเพื่อสนับสนุนหรือให้ประโยชน์แก่อาชีพเกษตรกร อาจทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมต่ออาชีพอื่นๆ และ (2) หากเจ้าของที่ดินปลูกพืชเพื่อเลี้ยงภาษีและที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่น้ำท่วมถึงหรือมีการประกาศเขตภัยพิบัติบ่อยครั้ง อาจทำให้เจ้าของที่ได้รับการชดเชยจากงบภัยพิบัติทั้งที่ไม่ได้มีเจตนาทำการเกษตรจริง เป็นต้น
- 2) ควรมีการศึกษามาตรการทางภาษีครบวงจร ทั้งนี้เพราะที่ดินไม่ใช่สินทรัพย์เดียวที่สามารถเก็บความมั่งคั่งไว้ได้ การจัดเก็บ

ภาษีในอัตราที่สูงเกินไปในที่ดินอาจทำให้คนรวยโยกย้ายสินทรัพย์ที่ถือครองไปเก็บความมั่งคั่งไว้ที่สินทรัพย์อื่น ซึ่งส่งผลให้มาตรการทางภาษีดังกล่าวไม่สามารถเก็บรายได้เข้ารัฐได้มากเท่าที่ควร (ดู คำอภิปราย ภาสุก พงษ์ไพจิตร, 2553)¹⁵ อย่างไรก็ตาม อาจบรรลุซึ่งเป้าหมายการกระจายถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ได้ไม่มากนักเลย บนสมมติฐานที่ว่า การถือครองที่ดินโดยผู้แทน (Nominee) มีข้อจำกัดไม่สามารถกระทำได้ง่าย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Sickie (1927) ที่ชี้ว่า การเก็บภาษีตามประเภทของที่ดินอาจจะทำให้เกิดการเปลี่ยนการสะสมที่ดินเป็นสังหาริมทรัพย์แทน และรัฐที่มีการเก็บภาษีดังกล่าวจะมีความก้าวหน้าทางสังคมสูงขึ้น

- 3) การจัดทำข้อมูลที่ครบวงจรด้านที่ดินยังมีอุปสรรคอีกมากซึ่งกระทบกับการจัดการที่เกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ยกตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) บางพื้นที่มีการทำ “แผนที่ภาษี” เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินภาษีของที่ดินทั้งหมดในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ทว่าท้ายสุดข้อมูลดังกล่าวก็ถูกลบทำให้ไม่สามารถใช้งานได้ภายหลังที่ อบต. ชุดใหม่เข้ามาทำงาน เป็นต้น ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความพยายามปิดบังข้อมูลโดยกลุ่มการเมืองและกลุ่มทุนท้องถิ่นเอง (สัมภาษณ์ สมลักษณ์ หุตานุวัตร, 2554)
- 4) กระบวนการทำความเข้าใจถึงสาระและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ทั่วถึง และการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อความ

¹⁵ ในเอกสารสรุปการสัมมนา พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับ (คำทวงถาม) ความ เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน (2553)

โปร่งใสและประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น ถือเป็นประเด็นสำคัญมากอีกประการหนึ่งที่จะชี้ขาดความสำเร็จ ทั้งในระดับการผลักดันกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เพราะจากการศึกษาของ จรินทร์ เทศวานิช, อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์ และ ศิริพร สัจจามันท์ (2553) พบว่าสัดส่วนของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทางฝั่งประชาชน (450 คน จาก 15 อำเภอ ใน 5 จังหวัด) มีมากกว่าผู้ที่เห็นด้วยประมาณ 42.7: ต่อ 31.6 (อีก ร้อยละ 25.7 ยังไม่แน่ใจ) โดยให้เหตุผลการไม่สนับสนุนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างว่า รัฐไม่ควรเก็บภาษีที่ดินซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย ไม่แน่ใจว่าภาษีดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นจริง และไม่แน่ใจเกี่ยวกับความถูกต้องของการประเมินภาษี ซึ่งจะพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้ว เหตุผลที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นเรื่องความไม่เชื่อมั่นในความโปร่งใสและประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น

- 5) ปกิต แพร่ชินวงศ์ (2552) เสนอว่า การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างพระราชบัญญัติ (ปีพ.ศ.2552) มีประเด็นต้องแก้ไขอยู่อย่างน้อย 5 ประการคือ (1) นิยามผู้เสียภาษียังไม่ครอบคลุมถึงผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ (2) ควรมีการแก้บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน หากไม่สามารถแก้ไขได้ทันการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ก็ควรจัดตั้งสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินในส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อนเพื่อแก้ไขข้อจำกัดในการประเมินมูลค่า (3) ควรมีการ

ปรับปรุงอัตราภาษีให้สูงขึ้น (4) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์บรรเทาภาระภาษีให้แก่เจ้าของที่อยู่อาศัยซึ่งมีรายได้น้อยและ (5) ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางภาษีของ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีหลายประการ เช่น ขั้นตอนมากไป ระยะเวลายื่นคัดค้านสั้นไป และบทบัญญัติในการฟ้องคดีต่อศาลไม่ชัดเจน

4. บทเรียนการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สิน และ ภาษีที่ดินในต่างประเทศ

ในบทนี้จะเริ่มจากการให้รายละเอียดตามตารางที่ 6 และ 7 เพื่อแสดงให้เห็นการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินและภาษีที่ดินในต่างประเทศรวม 10 ประเทศ ประกอบไปด้วย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ออสเตรเลีย อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา โดยจะมีรายละเอียดของแต่ละประเทศใน 11 หัวข้อคือ (1) ชื่อภาษีที่จัดเก็บ (2) ทรัพย์สินที่เป็นฐานสำหรับคำนวณภาษี (3) ฐานภาษี (4) รอบการประเมินภาษี (5) อัตราภาษี (6) สัดส่วนการประเมินภาษี (7) การยกเว้นทรัพย์สินให้อยู่อาศัย (8) หน่วยงานประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (9) หน่วยงานจัดเก็บภาษี (10) หน่วยงานกำหนดอัตราภาษี และ (11) การรับเงินภาษี หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ร่วมกันโดยแบ่งเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การแบ่งภาษีฐานทรัพย์สิน ฐานภาษีที่จัดเก็บ และระดับอัตราภาษี โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 6: แสดงรายละเอียดสำคัญของการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สิน และ ภาษีที่ดินในต่างประเทศ (10 ประเทศ)

ประเทศ	ภาษี	ทรัพย์สินที่เสียภาษี	ฐานภาษี	รอบการประเมิน	อัตรา	สัดส่วนประเมิน (Assessment Ratio)
อินโดนีเซีย	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (Land and Building Tax)	ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (Land and Building)	ราคาประเมินทุนทรัพย์ (Capital Market Value) ที่ดิน: ราคาตลาด สิ่งปลูกสร้าง: วิธีคิดต้นทุนทดแทน (Replacement Cost)	3 ปี	0.50%	20-100% เกิน 1 พันล้าน RP เท่ากับ 40% ต่ำกว่า 1 พันล้าน RP หรือเพิ่มองแรกเท่ากับ 20%
ฟิลิปปินส์	ภาษีทรัพย์สิน (Real Property Tax)	ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และ เครื่องจักร	ราคาประเมินทุนทรัพย์ ใช้ราคาตลาด (Fair Market value)	3 ปี	จังหวัดไม่เกิน 1% เมืองและเทศบาลไม่เกิน 2%	ที่ดิน 20-50% สิ่งปลูกสร้าง 0-80% เครื่องจักร 40-80%
สิงคโปร์	ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)	ทรัพย์สินเคลื่อนย้ายไม่ได้ (Immovable Properties) เช่นที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	ค่าเช่าหรือค่ารายปี (Annual Value)	ไม่มีข้อมูล	ที่อยู่อาศัย 4% ที่ดินเปล่า 5% ทรัพย์สินอื่น ๆ 10%	ไม่มีข้อมูล

ประเทศ	ภาษี	ทรัพย์สินที่เสียภาษี	ฐานภาษี	รอบการประเมิน	อัตรา	สัดส่วนประเมิน (Assessment Ratio)
ญี่ปุ่น	(1) ภาษีทรัพย์สิน (Fixed Asset tax) (2) ภาษีการวางผังเมือง (City Planning Tax)	(1) ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และ ทรัพย์สินถาวร (2) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตเจริญสูง	ราคาประเมินทุนทรัพย์ ที่ดิน : ราคาตลาด สิ่งปลูกสร้าง: ต้นทุนทดแทน	3 ปี	(1) 1.4-2.1% มาตรฐานคือ 1.4 (ใช้ > 90% ของอปท.) ส่วน 2.1 คืออัตราสูงสุด (2) ไม่เกิน 0.3%	หลากหลาย แต่โดยเฉลี่ยแล้ว ประมาณ 36%
เกาหลีใต้	(1) ภาษีที่ดิน (Aggregate Land Tax) (2) ภาษีสิ่งปลูกสร้าง (Property tax on Building)	(1) ที่ดิน (2) สิ่งปลูกสร้าง และ เครื่องมือ	(1) ราคาตลาด (2) ต้นทุนทดแทน และราคาตลาด	ทุกปี	(1) ที่ดินตามขนาดและการใช้ประโยชน์ ปกติ 0.3-2% การท่นำ 0.2-5% เกษตรและป่าไม้ 0.1% สนามบิน 5% (2) สปส. 0.3-7% เรือและเครื่องบิน 0.3% เรือสำราญ 5%	ทั่วไป 15-20%

ประเทศ	ภาษี	ทรัพย์สินที่เสียภาษี	ฐานภาษี	รอบการประเมิน	อัตรา	สัดส่วนประเมิน (Assessment Ratio)
ไต้หวัน	(1) ภาษีที่ดินที่ดินทั่วไป(ภาษีถือครอง) ที่ดินทำการเกษตร ส่วนต่างราคาซื้อขาย (2) ภาษีโรงเรือน	(1) ที่ดิน (2) สิ่งปลูกสร้างอาศัย ทำการค้า	ประเมินตามราคาตลาด	3 ปี	(1) แบ่งเป็นปกติและพิเศษ ปกติ 1-5.5% พิเศษตามการใช้ประโยชน์ (2) แบ่งเป็นที่อยู่อาศัย 1.2-2% การค้า 3-5% โรงพยาบาล 1.5-2.5%	ไม่มีข้อมูล
ออสเตรเลีย	ภาษีที่ดิน	ที่ดิน	ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน (Unimproved Value of Land)	แต่ละรัฐแตกต่างกัน ต่างกันเช่น NSW ทุกปี Victoria 4-6ปี S/A ทุก7ปี	แต่ละรัฐแตกต่างกัน NSW ถัดกว่า 4% AS เก็บ 0.4% 4-5% 0.6% เกิน 5% 1.4%	ไม่มีข้อมูล

ประเทศ	ภาษี	ทรัพย์สินที่เสียภาษี	ฐานภาษี	รอบการประเมิน	อัตรา	สัดส่วนประเมิน (Assessment Ratio)
ฝรั่งเศส	(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (Property Tax) (2) ภาษีที่ดิน (Land Tax) (3) ภาษีบ้านที่อยู่อาศัย (Housing Tax)	(1) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหักค่าเช่า 50% (2) ที่ดินหักค่าเช่า 20% (3) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	(1) ค่าเช่า (2) ค่าเช่า (3) ค่าเช่า	ประเมินใหม่ ทุก 6 ปี และปรับปรุง ทุก 3 ปี	ขึ้นกับความต้องการงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นแต่ไม่เกินที่รัฐบาลกลางกำหนด	ไม่มีข้อมูล
อังกฤษ	(1) ภาษีท้องถิ่น (Council Tax) (2) ภาษีสถานประกอบการ (Business Rate)	(1) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (2) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	(1) ราคาประเมินทุนทรัพย์ (2) ค่าเช่า	5 ปี	(1) คงที่ (2) มีอัตรา Small business Rate relief 42.6% Standard Multiplier 43.3%	(1) หลากหลาย (2) หลากหลาย
สหรัฐอเมริกา	ภาษีทรัพย์สินท้องถิ่น (Local Property tax)	ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	มูลค่าตามราคาตลาด (Fair Market Value) โดยวิธีเปรียบเทียบราคาตลาดเป็นวิธีที่นิยมมากที่สุด	ส่วนใหญ่ ระหว่าง 1-5 ปี	ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่น (บางรัฐมีการกำหนดอัตราเพดานภาษี)	แตกต่างกันใน แต่ละรัฐ

ตารางที่ 7: แสดงรูปแบบการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินและภาษีที่ดินในประเทศไทยต่าง ๆ (10 ประเทศ)

ประเทศ	ภาษี	การยกเว้นทรัพย์สินที่อยู่อาศัย	การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน	การจัดเก็บภาษี	การกำหนดอัตราภาษี	การรับเงินภาษี
อินโดนีเซีย	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (Land and Building Tax)	ลดหย่อนตามมูลค่าทรัพย์สิน - สูงสุด 12 ล้านรูเปียะ เมื่อปี 44 - อปท. ร้อยละ 61 ลดหย่อน 8 ล้าน RP และ อปท. ร้อยละ 33 ลดหย่อนน้อยกว่า 8 ล้าน RP	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลกลาง	อปท. ทั้งนี้ รัฐบาลคิดค่าใช้จ่ายจัดเก็บ ประมาณ 10%
ฟิลิปปินส์	ภาษีทรัพย์สิน (Real Property Tax)	ลดหย่อนตามมูลค่าทรัพย์สินและสัดส่วนประเมิน - ที่ดินใหม่ปลูกบ้านประเมิน 20% - บ้านราคาต่ำกว่า 175000 เปโซ ไม่ต้องเสียภาษี ถ้าสูงกว่าคิด สัดส่วนประเมิน 10-60%	รัฐบาลกลาง	อปท.	รัฐบาลกลาง	อปท.

ประเทศ	ภาษี	การยกเว้นทรัพย์สินที่อยู่อาศัย	การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน	การจัดเก็บภาษี	การกำหนดอัตราภาษี	การรับเงินภาษี
สิงคโปร์	ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)	ไม่ยกเว้น	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลกลาง
ญี่ปุ่น	(1) ภาษีทรัพย์สิน (2) ภาษีการวางผังเมือง	ลดหย่อน - ที่ดินปลูกบ้านที่ดินน้อยกว่า 200 ตร.ม. ประเมิน 25% ถ้าเกิน ประเมิน 50% ยกเว้น - ที่ดินมูลค่าไม่เกิน 3 แสนเยน - สบส. มูลค่าไม่เกิน 2 แสนเยน - พ/ส. การรวมมูลค่าไม่เกิน 1.5 ล้านเยน	รัฐบาลกลาง และ อปท.	อปท. (เทศบาล)	รัฐบาลกลาง และ อปท.	อปท.

ประเทศ	ภาษี	การยกเว้นทรัพย์สินที่อยู่อาศัย	การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน	การจัดเก็บภาษี	การกำหนดอัตราภาษี	การรับเงินภาษี
เกาหลีใต้	(1) ภาษีที่ดิน (2) ภาษีสิ่งปลูกสร้าง	ไม่ยกเว้น	อปท.	อปท.	รัฐบาลกลาง	อปท.และจังหวัด
ไต้หวัน	(1) ภาษีที่ดิน (2) ภาษีบ้านอยู่อาศัย	ไม่ยกเว้น	อปท.	อปท.	อปท.	อปท.
ออสเตรเลีย	ภาษีที่ดิน (Land Tax)	บางรัฐลดหย่อนตามมูลค่าที่ดิน เช่น W/A 1 แลน AS Victoria AS 174999	รัฐบาลมลรัฐ (State)	รัฐบาล มลรัฐ (State)	รัฐบาลมลรัฐ (State)	รัฐบาลมลรัฐ (State)
ฝรั่งเศส	(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2) ภาษีที่ดิน (3) ภาษีบ้านอยู่อาศัย	ไม่ยกเว้น	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลกลาง และ อปท.	รัฐบาลกลางและ อปท.

ประเทศ	ภาษี	การยกเว้นทรัพย์สินที่อยู่อาศัย	การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน	การจัดเก็บภาษี	การกำหนดอัตราภาษี	การรับเงินภาษี
อังกฤษ	(1) ภาษีท้องถิ่น (2) ภาษีสถานประกอบการ	ไม่ยกเว้น	รัฐบาลกลาง หรือ อปท.	อปท.	(1) อปท. (2) รัฐบาล	อปท.
สหรัฐอเมริกา	ภาษีทรัพย์สินท้องถิ่น (Local Property tax)	แต่ละรัฐแตกต่างกัน บางรัฐให้ลดหย่อนขณะบางรัฐไม่มีการยกเว้น	มลรัฐและ อปท.	อปท.	มลรัฐและ อปท.	อปท.

ที่มา: รายงานการศึกษา กรมการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2550)

4.1) การแบ่งภาษีฐานทรัพย์สิน

การแบ่งภาษีฐานทรัพย์สินในการจัดเก็บใน 10 ประเทศมีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่งเป็นแบบเก็บรวมกันหมดในภาษีตัวเดียว ประเทศที่เข้าข่ายกรณีนี้คือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และออสเตรเลีย โดยรวมแล้วกล่าวได้ว่า 4 จาก 10 ประเทศเลือกที่จะใช้ภาษีตัวเดียวในการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สิน¹⁶ ในขณะที่อีก 6 ประเทศที่เหลือจัดเป็นกลุ่มที่สอง คือ เก็บภาษีแบบแยกส่วน เช่นญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน ฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

จากการพิจารณาเบื้องต้นพบว่า ประเทศในกลุ่มที่มีการจัดเก็บภาษีแบบแยกย่อยนั้น จัดอยู่ในกลุ่มที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงทั้งสิ้น ในขณะที่กลุ่มซึ่งใช้ภาษีฐานทรัพย์สินรวมเป็นภาษีตัวเดียวไม่มีลักษณะที่ปรากฏชัด การเกาะกลุ่มในลักษณะเช่นนี้อาจเกิดได้จากหลายปัจจัยประกอบกัน ทว่าหนึ่งในเหตุผลสำคัญได้แก่ ประเทศพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงมักมีต้นทุนในการดำเนินงานภาครัฐต่ำ (Low administrative cost) การแยกชนิดของภาษีและฐานทรัพย์สินที่มีความชัดเจนจะทำให้ประโยชน์ที่ได้รับสูงกว่ากรณีประเทศที่มีต้นทุนการบริหารภาครัฐสูง

โดยนัยนี้ การจัดเก็บภาษีโดยใช้ภาษีฐานทรัพย์สินเพียงฐานเดียว จึงอาจช่วยให้ประเทศที่มีต้นทุนการดำเนินงานภาครัฐสูงจัดเก็บภาษีได้ง่าย หรือมีประสิทธิภาพมากกว่าการแยกภาษีออกเป็นหน่วยย่อย ซึ่งอาจก่อให้เกิด

¹⁶ แม้ว่า สหรัฐอเมริกา จะเก็บภาษีทรัพย์สินท้องถิ่น เพียงรายการเดียวโดยอ้างอิงจากรายงานของ กรมการศรัทธา ตามตาราง 4.1 ทว่า จากรายงานของ Alanna Hartzok (1997) ชี้ว่า บางรัฐของสหรัฐฯ มีการจัดเก็บภาษี ฐานทรัพย์สิน 2 ตัวคือ ส่วนหนึ่งเก็บจากที่ดิน และ อีกส่วนเก็บจากสิ่งปลูกสร้าง จึงน่าจะจัดอยู่ในกลุ่มที่มีการจัดเก็บภาษีแบบแยกส่วนมากกว่า

เกิดต้นทุนการตรวจสอบและดำเนินการต่างๆ ที่อาจสูงถึงกว่าร้อยละ 50 ของภาษีที่จัดเก็บได้ (Skinner, 1991) อย่างไรก็ตาม แทบทุกประเทศมีการจัดเก็บภาษีทั้งจากส่วนของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ต่างเพียงแค่บางประเทศเลือกที่จะประเมินรวมกันและจัดเก็บในอัตราเดียว ในขณะที่บางประเทศเลือกที่จะแยกออกออกมามีเกณฑ์การประเมินภาษีและอัตราภาษีเฉพาะแยกจากกัน

4.2) ฐานภาษีที่จัดเก็บ

ในส่วนของฐานภาษีนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ กลุ่มแรก เก็บภาษีจากราคาตลาด ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มระบบผสมระหว่างมูลค่าปัจจุบันของสินทรัพย์ (อังกฤษ) และใช้ฐานค่าเช่าในการประเมิน (ฝรั่งเศส และ สิงคโปร์) ซึ่งจะพบว่าโดยส่วนใหญ่ราคาตลาดคือฐานภาษีที่ได้รับความนิยมมากที่สุด กล่าวคือ 7 ประเทศจาก 10 ประเทศเลือกที่จะใช้ฐานภาษีเช่นนี้ ในขณะที่ฐานค่าเช่าหรือฐานแบบผสมระหว่างค่าเช่ากับราคาปัจจุบันมีเพียง 3 ประเทศเท่านั้นที่ใช้งาน

ส่วนสำคัญซึ่งทำให้ฐานค่าเช่าได้รับความนิยมน้อยกว่าการจัดเก็บจากตัวมูลค่าปัจจุบันของที่ดินก็เพราะ (1) เป็นการจัดเก็บภาษีที่ซับซ้อนกับภาษีรายได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีนิติบุคคล และ (2) ไม่จูงใจให้เกิดการใช้ประโยชน์ของที่ดิน เพราะการใช้ประโยชน์เหนือที่ดินย่อมเกิดรายได้และรายได้ดังกล่าวทำให้เจ้าของที่เสียภาษี ดังนั้น ที่ดินจำนวนมากที่ยังไม่มีโครงการซึ่งสร้างรายได้ที่มากเพียงพอจะลงทุนและจ่ายภาษีก็จะไม่ถูกใช้ประโยชน์ จึงส่งผลให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการใช้งานที่ดิน ประเด็นนี้ น่าที่จะมีผลค่อนข้างน้อยในประเทศที่พื้นที่มีขนาดเล็กอย่าง

ประเทศสิงคโปร์ ฝรั่งเศส หรืออังกฤษ เพราะเป็นไปได้อย่างสูงที่ความต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินจะสูงกว่าปริมาณที่ดินที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม การใช้ฐานภาษีจากตัวค่าเช่านั้นมีข้ออภิปรายสนับสนุนอยู่เช่นเดียวกัน อาทิ เหตุผลของ Livingston ที่ชี้ว่า การเก็บภาษีที่ดินที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือใช้ประโยชน์นั้นไม่ควรกระทำ เพราะการเก็บภาษีทั้งหมดควรมาจากรายได้ (Beverly McAnear, 1940) หรือกรณีของ Sickie (1927) ที่ชี้ว่าการเก็บภาษีที่ดินในส่วนของมูลค่าปัจจุบันจะทำให้ผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายภาษีเพื่อที่ดินน้อย (คนจน) สูญเสียที่ดินรวดเร็วกว่าผู้ที่มีความอดทนต่อภาระภาษีมาก (คนรวย) ดังนั้นที่ดินอาจจะกระจุกตัวมากยิ่งขึ้นหากอัตราภาษีที่คิดในตัวมูลค่าปัจจุบันไม่เหมาะสม เป็นต้น

4.3) อัตราภาษี

ส่วนของอัตราภาษีนี้นับพบว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้า ประเทศในกลุ่มนี้ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และออสเตรเลีย รวม 5 ประเทศ โดยมักมีการกำหนดอัตราเพดานหรือช่วงไว้เพื่อไม่ให้ภาษีของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันมากเกินไปและ กลุ่มสอง คือกลุ่มประเทศที่ใช้อัตราภาษีแบบคงที่ โดยประเทศที่ใช้อัตราภาษีแบบนี้มักมีการเก็บอัตราภาษีแตกต่างกันตามชนิดสินทรัพย์ หรือวัตถุประสงค์การใช้ เช่น แบ่งตามการใช้งานในภาคเกษตร พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม เป็นต้น ชื่อน่าสังเกตคือ ภาคเกษตรมักถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าภาคอื่น ๆ ส่วนหนึ่งเพราะเกษตรกรเป็นผู้ที่ไม่ชอบความเสี่ยง (Undesirable risk characteristic) การเก็บภาษีที่ดินทำให้เกิดความไม่แน่นอนของรายได้หลังหักภาษีแล้ว

(Skinner, 1991) และความไม่แน่นอนดังกล่าว จะส่งผลร้ายต่อสวัสดิการสังคมของเกษตรกร ประเทศไทยซึ่งให้ความสำคัญกับภาคเกษตรค่อนข้างสูง อาจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดลักษณะนี้มาพอสมควร จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับล่าสุด ระบุอัตราภาษีเพดานของการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเอาไว้ต่ำกว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยหรือเพื่อกิจการทั่วไป

5. unสรุป

งานศึกษาชิ้นนี้เริ่มต้นด้วยการฉายภาพให้เห็นถึงโครงสร้างทางภาษีของระบบเศรษฐกิจไทยซึ่งยังคงมีความไม่สอดคล้องกับรูปแบบในอุดมคติอยู่มาก อาทิ การที่ประเทศไทยจัดเก็บรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา น้อยกว่าภาษีนิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งสะท้อนประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และความรับผิดชอบในการสมทบทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศของประชากรว่ายังคงต่ำอยู่มาก นอกจากนี้ ภาษีที่ถูกจัดเก็บโดยท้องถิ่นเองยังคงมีส่วนไม่มากนักเมื่อเทียบกับรายได้ต่อปีที่ท้องถิ่นได้รับทั้งหมด ซึ่งสะท้อนถึงภาระทางการคลังที่กระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลกลาง

ปัญหาเหล่านี้ โดยเฉพาะปัญหาของการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้น้อยส่วนหนึ่งเกิดจากพระราชบัญญัติโรงเรียนและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 มีปัญหาหลายประการ ทั้งยังประกาศใช้มาเป็นระยะเวลายาวนาน อาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ราคาของที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว เป็นต้น ดังนั้นในช่วง พ.ศ.2537 รัฐบาลจึงได้นำพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมาทบทวนเพื่อปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น กระทั่งปัจจุบันการผลักดันพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นผล

มาจากการปรับปรุงพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับข้างต้นก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ

ปัญหาสำคัญที่ถูกกล่าวถึงในกรณีของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้แก่ 1. อัตราภาษีที่สูงเกินไป (ร้อยละ 12.5) ซึ่งก่อให้เกิดการหนีภาษี 2. ฐานภาษีจัดเก็บจากค่าเช่าและมีการยกเว้นให้แก่พื้นที่ซึ่งไม่มีการใช้สอย ปัญหาข้อสองนี้นำมาสู่การประโยชน์เหนือที่ดินต่ำ และการผูกขาดสะสมที่ดินไม่มีต้นทุนหรือไม่มีกลไกที่จะผลักดันให้ผู้ถือผูกขาดที่ดินกระจายที่ดินออกมาจึงทำให้จัดเก็บภาษีได้น้อย

ในส่วนของปัญหาพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 มีปัญหาโดยรวมคือ 1. ราคากลางซึ่งใช้เป็นฐานในการประเมินภาษีไม่มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับราคาปัจจุบัน 2. เมื่อนำเอาเงินที่ต้องจ่ายต่อราคาที่ดินในแต่ละช่วงขึ้น ตามตารางบัญชีภาษีแบบท้ายพระราชบัญญัติมาคำนวณอัตรา จะพบว่า พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่เก็บภาษีอัตราก้าวหน้าสำหรับที่ดินราคาถูก อัตราคงสำหรับที่ดินราคาปานกลาง และอัตราลดถอยสำหรับที่ดินราคาสูง โดยนัยนี้อาจกล่าวได้ว่า ภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีที่ดินมีความมั่งคั่งน้อยจ่ายมากและคนมีความมั่งคั่งมากจ่ายน้อยจึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง

เมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้นมาบังคับใช้แทนภาษีทั้งสองฉบับ ร่างกฎหมายใหม่นี้พยายามจะแก้ไขปัญหาก็ได้กล่าวมาข้างต้น โดยการเปลี่ยนฐานภาษีจากการคำนวณโดย “ค่ารายปี” ของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน และ “ราคาปัจจุบัน” (ที่ไม่เป็นปัจจุบัน เพราะไม่มีการประเมินราคาใหม่อย่างสม่ำเสมอ) ของพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ มาสู่การใช้ระบบราคาปัจจุบันเพียงอย่างเดียวในการประเมินทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งกำหนดการทบทวนราคาประเมินให้กระทำทุก 4 ปี

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกำหนดให้แบ่งกลุ่มของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างออกเป็น 3 กลุ่ม และคิดภาษีในอัตราแตกต่างกันคือ กลุ่มเกษตร จ่ายภาษีต่ำที่สุด (ร้อยละ 0.05), กลุ่มที่ดินทั่วไป (ร้อยละ 0.5) และกลุ่มที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย (ร้อยละ 0.1) ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเดียวกันแบกรับภาระภาษีเท่า ๆ กัน นอกจากนี้ยังมีมาตรการที่จะบังคับให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ โดยการระบุให้ที่ดินซึ่งไม่มีการใช้ประโยชน์ต้องจ่ายภาษีมากขึ้น 1 เท่าตัว ทุกๆ สามปีหลังจากสามปีแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติผ่านพ้นไป

รายละเอียดของภาษีตามกฎหมายข้างต้น ถูกอภิปรายอย่างกว้างขวางในหลายมิติด้วยกันอาทิ เรื่องของเป้าหมายของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยมากเห็นว่า น่าที่จะช่วยในเรื่องจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเพิ่มเติม และการกระจายอำนาจ รวมถึงการเพิ่มอัตราใช้สอยที่ดินได้พอสมควร ทว่า ประเด็นการกระจายที่ดิน น่าที่จะมีผลบวกเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้น อาจต้องการมาตรการหรือชุดนโยบายอื่นเพิ่มเติมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น ธนาคารที่ดิน เป็นต้น

แง่มุมเกี่ยวกับอัตราภาษียังมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง อาทิ ผู้สนับสนุนอัตราภาษีแบบคงที่มีประเด็นอยู่ว่า อัตราภาษีแบบคงที่จะช่วยให้การผลักดันกฎหมายทำได้ง่ายกว่าภาษีอัตราก้าวหน้า ทว่าการใช้อัตราภาษีแบบคงที่มีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินมากยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังมีประเด็นปลีกย่อยอีกมากที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เช่น การสร้างระบบฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ หรือการศึกษาถึงอัตราภาษีที่เหมาะสมแก่วัตถุประสงค์ ยกตัวอย่างเช่น หากมุ่งต้องการให้เกิดการกระจายที่ดิน การเก็บภาษีในอัตราที่สูงและก้าวหน้าอาจช่วยได้ ทว่าจะไม่ได้เพิ่มรายได้ให้รัฐมากนัก

เพราะคนรวยมีทางเลือกที่จะเปลี่ยนสินทรัพย์ในการดำรงความมั่งคั่งจากที่ดินไปสู่สินทรัพย์อื่นแทน เป็นต้น

ส่วนสุดท้ายของงานศึกษาชิ้นนี้พยายามที่จะรวบรวมงานวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินและภาษีที่ดินในต่างประเทศมาประมวลไว้ และมีการตั้งข้อสังเกตขึ้นต้นถึงลักษณะโดยรวมและจุดเด่นบางประการที่สามารถนำมาประยุกต์กับการพิจารณาออกแบบพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยได้ อาทิ การจัดเก็บภาษีแบบรวมอาจะใช้ในประเทศที่มีต้นทุนการบริหารจัดการภาครัฐสูง ในขณะที่แบบแยกย่อยจะถูกใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว (ซึ่งคาดว่าจะมีต้นทุนในการบริหารจัดการภาครัฐต่ำ) หรือการใช้ฐานภาษีจากมูลค่าปัจจุบันนับเป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมค่อนข้างมากกว่าการใช้ฐานภาษีจากตัวค่าเช่าหรือค่ารายปี แม้ว่าจะมีหลักการและข้อดีข้อเสียเฉพาะตัวด้วยกันทั้งคู่ก็ตาม

ท้ายสุดนี้ การสำรวจพรมแดนความรู้เกี่ยวกับภาษีที่ดินฉบับนี้ เป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการทำความเข้าใจพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทั้งในระดับประเทศไทยและในระดับนานาชาติบางส่วน ยังคงมีประเด็นที่ควรทำการศึกษาเพิ่มเติมอีกค่อนข้างมาก อาทิ ผลกระทบของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค หรืองานวิจัยเกี่ยวกับข้อเสนอทางเลือกอื่นๆ เช่น การสร้างระบบสะสมทุนอื่นขึ้นมาเป็นแรงจูงใจทางเลือกแทนการแสวงประโยชน์จากที่ดิน และมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีที่ดินทั้งในระบบที่ดินและการสะสมทุนอื่น เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมการคลัง การธนาคาร และ สถาบันการเงิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานการศึกษา พิจารณาร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง. 2550.
- จรินทร์ เทศวานิช, อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์, และ ศิริพร สัจจามันท์. โครงการประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดิน และ สิ่งปลูกสร้างในรูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน ใน วารสาร สุโขทัยธรรมมาธิราช. ปีที่ 23 ฉบับที่ 1 มกราคม — มิถุนายน 2553.
- ชนกนาด ภูมิภาค. ความคิดเห็นของผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน ต่อการนำราคาประเมินทุนทรัพย์ไปเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง. วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. 2548.
- ชัยรัตน์ เขียมกุลวัฒน์. ภาษีรัฐบาลท้องถิ่น ใน เศรษฐศาสตร์การคลังสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2542.
- ศุภย์เทคนิโกลีสารสนเทศ และ การสื่อสาร กระทรวงการคลัง. ข้อมูลนโยบายการคลังมหภาค การจัดเก็บภาษี. 2554
- สกนธ์ วรัญญูวัฒนา. เอกสารประกอบการเรียน รายวิชา การจัดการการเงินการคลัง. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2551

สถาบันกฎหมายภาษีศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์. เอกสารงานสัมมนา ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคมได้จริงหรือ?. 2553

สมศักดิ์ ทุนนอกกฎหมายเก็บภาษีที่ดิน. สำนักข่าวไทย. เข้าถึงข้อมูลใน <http://news.impact.com/articles.aspx?id=246260&ch=pl2>. สำนักข่าวไทย, (24 มกราคม 2552).

สมลักษณ์ หุตานุวัต. อนุกรรมการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 9 มกราคม พ.ศ. 2554.

ณัฐพัชร์ ทิศนรุ่งเรือง. ยูรัลลยถอนขนท่น เก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แบบให้เป็น"ภาวะ". ศูนย์ข้อมูลข่าวสารปฏิรูปประเทศไทย (ออนไลน์). เข้าถึงข้อมูลใน <http://www.thaireform.in.th/news-national-strategy/2282--qq.html>, (17 พฤศจิกายน 2553).

ปกิต แพร่ชินวงศ์. ปัญหาบางประการในการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาแทนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และบำรุงท้องที่. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552.

ผลการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน. เอกสารสรุปผลการประชุม เวทีรับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน (ออนไลน์). เข้าถึงใน http://www.ryt9.com/s/nesd/1827_10, (2542)

พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับ (คำทวงถาม) ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน. เอกสารรวบรวมคำอภิปราย ในหัวข้อเรื่อง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับ (คำทวงถาม) ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน (ออนไลน์). เข้าถึงใน <http://www.biothai.net/news/5246>, (2553).

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. รายการ เชื่อมประเทศไทย กับนายอภิสิทธิ์ ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยและสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. วันที่ 24 พฤษภาคม 2552.

ภาษาอังกฤษ

Alanna Hartzok. Pennsylvania's Success with Local Property Tax Reform: The Split Rate Tax in American Journal of Economics and Sociology. (Apr., 1997).

Attiat F. Ott . Land taxation and tax reform in the republic of Estonia in Working Paper by Lincoln Institute of Land Public. 1999.

Beverly McAnear. Mr. Robert R. Livingston's Reasons against a Land Tax in The Journal of Political Economy. (Feb, 1940).

Coulson and Li. The Effect of Rick on the Effect of a Land Tax: A Simulation in Regional Science and Urban Economics. (Nov., 2010).

Jonathan Skinner. If Agricultural Land Tax Is so Efficient, Why Is It so Rarely Used? In The World Bank Economic Review. (Jan., 1991).

US government revenue in <http://www.usgovernmentrevenue.com/> available in 4 February 2011

ภาคผนวก ก

ตารางแสดงการคำนวณอัตราภาษีเฉลี่ย (ร้อยละต่อมูลค่าที่ดิน) ซึ่งคำนวณจากบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

ขั้น	ราคาปานกลาง ของที่ดิน		ภาษีไร่ละ		อัตราภาษีต่อ ราคากลาง ต่ำสุด	อัตราภาษีต่อ ราคากลาง สูงสุด	อัตราภาษี เฉลี่ย
	เกิน ไร่ละ (บาท)	ถึง ไร่ละ (บาท)	บาท	สตางค์	ร้อยละ (%)	ร้อยละ (%)	ร้อยละ (%)
1	0	200	0	50	-	0.25	0.25
2	200	400	1	0	0.497512438	0.25	0.373756219
3	500	600	2	0	0.399201597	0.333333333	0.366267465
4	600	800	3	0	0.499168053	0.375	0.437084027
5	800	1000	4	0	0.49937578	0.4	0.44968789
6	1000	1200	5	50	0.549450549	0.458333333	0.503891941
7	1200	1400	7	0	0.582847627	0.5	0.541423813
8	1400	1600	8	0	0.5710207	0.5	0.53551035
9	1600	1800	9	0	0.562148657	0.5	0.531074329

10	1800	2000	10	0	0.555247085	0.5	0.527623542
11	2000	2200	11	0	0.549725137	0.5	0.524862569
12	2200	2400	12	0	0.545206724	0.5	0.522603362
13	2400	2600	13	0	0.541441066	0.5	0.520720533
14	2600	2800	14	0	0.538254517	0.5	0.519127259
15	2800	3000	15	0	0.535523027	0.5	0.517761514
16	3000	3500	17	50	0.583138954	0.5	0.541569477
17	3500	4000	20	0	0.571265353	0.5	0.535632676
18	4000	4500	22	50	0.56235941	0.5	0.531179705
19	4500	5000	25	0	0.555432126	0.5	0.527716063
20	5000	5500	27	50	0.549890022	0.5	0.524945011
21	5500	6000	30	0	0.54535539	0.5	0.522677695
22	6000	6500	32	50	0.541576404	0.5	0.520788202
23	6500	7000	35	0	0.538378711	0.5	0.519189355
24	7000	7500	37	50	0.535637766	0.5	0.517818883
25	7500	8000	40	0	0.533262232	0.5	0.516631116

26	8000	8500	42	50	0.531183602	0.5	0.515591801
27	8500	9000	45	0	0.529349488	0.5	0.514674744
28	9000	9500	47	50	0.527719142	0.5	0.513859571
29	9500	10000	50	0	0.526260394	0.5	0.513130197
30	10000	15000	55	0	0.549945005	0.366666667	0.458305836
31	15000	20000	60	0	0.399973335	0.3	0.349986668
32	20000	25000	65	0	0.324983751	0.26	0.292491875
33	25000	30000	70	0	0.2799888	0.233333333	0.256661067
34	30000	34999.75	70	0	0.233325556	0.200001429	0.216663492
34	34999.75	44999.75	95	0	0.271422755	0.211112284	0.24126752
35	44999.75	54999.75	120	0	0.266662222	0.21818281	0.242422516
36	54999.75	64999.75	145	0	0.263632769	0.223077781	0.243355275
37	64999.75	74999.75	170	0	0.261535444	0.226667422	0.244101433

ภาคผนวก ข

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...
ซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2554

ในส่วนแรกของพระราชบัญญัติ (มาตรา 1-6) จะกล่าวถึงชื่อของพระราชบัญญัติ วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ กฎหมายอื่นที่ต้องยกเลิกไปจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติ และนิยามศัพท์ซึ่งจะปรากฏในพระราชบัญญัติ ซึ่งถือเป็นส่วนมาตรฐานสำหรับพระราชบัญญัติทั่วไป

ในหมวดที่หนึ่ง มาตรา 7 จะกล่าวถึงหน่วยงานที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีที่ดิน ซึ่งในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างระบุให้อำนาจจัดเก็บเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งจะนำส่งรัฐบาลกลาง ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งจะเป็นรายได้ของปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ทั้งนี้ มีทรัพย์สินตามมาตรา 8 อยู่ทั้งสิ้น 10 ชนิดที่ได้รับการยกเว้นภาษี มาตราที่ 9-14 โดยรวมจะเป็นการกล่าวถึง กระบวนการจัดเก็บภาษี อาทิ กำหนดเวลาชำระภาษี (มาตรา 9) กระบวนการถ่ายโอนและการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ถึงการเปลี่ยนมือของกรรมสิทธิ์ต้องจ่ายภาษีตามพระราชบัญญัติ

(มาตรา 10) อำนาจการแต่งตั้งพนักงานประเมินภาษีและตัวแทนจัดเก็บภาษี (มาตรา 11-12) การแจ้งภาระภาษีและการขอขยายเวลาชำระภาษี (มาตรา 13-14)

หมวดที่สอง กล่าวถึง คณะกรรมการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำจังหวัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนาารมณ์ที่ต้องการให้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ มูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นฐานคำนวณภาษี ตลอดจนปัญหาและข้อเสนอแนะจากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยประมวลส่งต่อให้แก่กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ (มาตรา 16-17) โดยคณะกรรมการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจังหวัดจะมีอยู่ในทุกจังหวัดเว้นแต่กรุงเทพมหานคร ทว่ามีได้ระบุหน่วยงานชัดเจนว่าหน่วยงานใดของกรุงเทพมหานครที่จะเข้ามาทำหน้าที่นี้

หมวดที่สาม กล่าวถึง การสำรวจและจัดทำบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะแสดงรายละเอียดการจัดทำข้อมูลที่ดินและรายการสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องถูกประเมินภาษี ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นไร (มาตรา 18) อาทิ การเข้าสำรวจที่ดินจะต้องประกาศล่วงหน้ากี่วัน (มาตรา 19) ระยะเวลาที่เจ้าพนักงานมีอำนาจสำรวจเข้าไปในที่ดินของเอกชน (มาตรา 21) การร้องขอให้มีการทบทวนมูลค่าประเมิน (มาตรา 23-24) เป็นต้น

หมวดที่สี่ กล่าวถึง ฐานภาษี อัตราภาษี และการคำนวณภาษี ซึ่งจะพบว่า ฐานภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ระบุให้คำนวณจากมูลค่าปัจจุบันของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ซึ่งอิงนิยามตามพระราชบัญญัติ) โดยกรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่มีราคาประเมินทุนทรัพย์

ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 26) ทั้งนี้ โดยกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ เป็นผู้จัดส่งบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 27)

(มาตรา 28) อัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บจะกำหนดเพียงอัตราเพดาน โดยแบ่งออกเป็นสามอัตรา ได้แก่ (1) อัตราสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใช้ประกอบเกษตรกรรม ไม่เกินร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี (2) อัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใช้เป็นที่อยู่อาศัย ไม่เกินร้อยละ 0.1 ของฐานภาษี (3) อัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนอกจากกลุ่ม (1) และ (2) ให้คิดที่ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี นอกจากนี้ยังมีการระบุอัตราลงโทษสำหรับพื้นที่ซึ่งไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ โดยให้เก็บในอัตราสูงสุด ได้แก่ ร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี และหากยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องก็ให้เก็บเพิ่มขึ้นหนึ่งเท่าตัวทุกๆ สามปี ทั้งนี้มูลค่าต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของฐานภาษี (มาตรา 32)

หมวดที่ห้า กล่าวถึง การประเมินภาษี การชำระภาษี และการคืนภาษี ซึ่งระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งการประเมินภาษีภายในเดือนกุมภาพันธ์ให้แก่ผู้ชำระภาษี (มาตรา 33) เจ้าพนักงานประเมินจะต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนเข้าไปประเมินหรือเรียกผู้มีภาระภาษีเข้ามาชี้แจง (มาตรา 34) ผู้เสียภาษีต้องชำระภาษีภายในเดือนเมษายนของทุกปี (มาตรา 35) นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงกรณีผู้ชำระภาษีแทน การแบ่งภาระรับผิดชอบระหว่างความเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หน่วยงานที่เป็นผู้จัดเก็บภาษี การผ่อนชำระภาษี และการทบทวนประเมินภาษี (มาตรา 35-43)

หมวดที่หก กล่าวถึง การลดและยกเว้นภาษี โดยมาตรา 44 ระบุให้สามารถตราพระราชกฤษฎีกาลดหย่อนภาระภาษีได้ ทว่าไม่สามารถลดได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนภาษีที่จะต้องเสีย ทว่าหากต้องการที่จะงดเว้นภาระภาษีอันเนื่องมาจากเหตุอันพันวิสัยที่จะป้องกันได้โดยทั่วไป หรือมีเหตุอันทำให้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างชำรุดเสียหายอย่างสำคัญ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นระเบียบงดเว้นภาระภาษีเป็นระยะเวลาหนึ่งได้ (มาตรา 45-46)

หมวดที่เจ็ด กล่าวถึง ภาษีค้างชำระ ซึ่งหมายถึงภาษีที่ไม่ได้ชำระตามระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 47) ภาระภาษีที่ค้างชำระอยู่นั้น จะส่งผลให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไม่สามารถโอนย้ายกรรมสิทธิ์ได้ (มาตรา 48) โดยรายการค้างชำระจะถูกแจ้งแก่สำนักงานที่ดินสาขาซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างค้างชำระตั้งอยู่ ภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี (มาตรา 49) โดยจะมีมาตรการการ ปรับ ยึด อาศัย ขายทอดตลาดต่อไป หากผู้ค้างชำระภาษีไม่ได้มาชำระภาษีภายหลังจากที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำการแจ้งภาษีภาษีไปแล้วตามมาตรา 50 (มาตรา 51) โดยในหมวดนี้ยังได้ระบุถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกผู้ค้างชำระภาษีมาให้ถ้อยคำ (มาตรา 52) มีอำนาจเพิกถอนการอาศัย (มาตรา 53) และยังคงกล่าวถึงขอบเขตของอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกระทำได้ อาทิ ไม่สามารถขายทอดสินทรัพย์ได้หากการพิจารณาวินิจฉัยคดีด้านหรืออุทธรณ์ตามมาตรา 61 และ 70 ยังไม่ถึงที่สุด (มาตรา 54)

หมวดที่แปด กล่าวถึง เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม ในหมวดนี้จะกล่าวถึงเบี้ยปรับที่จะต้องคิดเพิ่มเติมในกรณีที่มีผู้มีหน้าที่ต้องชำระภาษี ค้างจ่ายภาษี ซึ่งมาตรา 56 ระบุให้ผู้ค้างชำระภาษีต้องจ่ายเบี้ยปรับอีกจำนวนหนึ่ง เท่าของมูลค่าภาษีค้างจ่าย เว้นแต่มาชำระก่อนที่จะได้รับหนังสือแจ้งเตือน เบี้ยปรับจะถูกลดเหลือเพียงร้อยละ 25 ของจำนวนภาษีค้างชำระ ทว่าหากผู้ค้างชำระภาษี ชำระภาษีภายในระยะเวลาซึ่งกำหนดตามหนังสือแจ้งเตือนในมาตรา 56 เบี้ยปรับที่ต้องจ่ายจะมีมูลค่าร้อยละ 50 ของภาษีค้างจ่าย (มาตรา 57) นอกจากนี้ หากผู้ค้างชำระภาษีเกินกว่าระยะเวลาตามหนังสือแจ้งเตือน นอกเหนือจากเบี้ยปรับแล้วจะต้องเสีย เงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือนของจำนวนภาษีค้างชำระโดยคิดเศษเดือนเป็น 1 เดือน โดยมีให้นำเบี้ยปรับมาคำนวณเข้าไปด้วย (มาตรา 58) โดยให้ถือว่า เบี้ยปรับและเงินเพิ่มนี้เป็นภาษี (มาตรา 60)

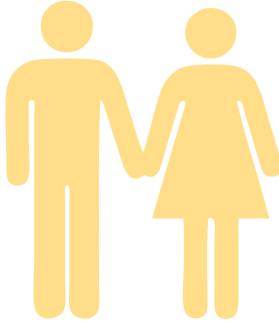
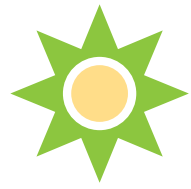
หมวดที่เก้า กล่าวถึง การคัดค้านและการอุทธรณ์การประเมินภาษี ซึ่งจะเน้นหนักไปที่การให้รายละเอียดของขั้นตอนกระบวนการ การคัดค้านการประเมินภาษี ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 61 ระบุให้ผู้ได้รับแจ้งภาษีสามารถคัดค้านและขอให้มีการทบทวนการประเมินหรือเรียกเก็บภาษีได้ตามแบบที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยประกาศ ภายในสามสิบวันหลังจากได้รับแจ้ง และผู้บริหารท้องถิ่นต้องพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามสิบวันนับจากได้รับคำร้อง ซึ่งในกรณีนี้หากผู้บริหารท้องถิ่นเห็นชอบตามคำร้อง ผู้ชำระภาษีก็สามารถที่จะมารับคืนภาษีได้ภายในห้าสิบวัน ในขณะที่หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับคำร้อง ผู้ชำระภาษีก็สามารถที่จะยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์การประเมินภาษีได้ภายในระยะเวลาสามสิบวันหลังจากได้รับหนังสือแจ้ง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์การประเมินภาษี มีองค์ประกอบและวาระดำรงตำแหน่ง

ตาม มาตรา 62-65 และมีรายละเอียดอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 66-69 โดยผู้อุทธรณ์มีสิทธิ์ที่จะยื่นฟ้องต่อศาลได้ภายในระยะเวลาสามสิบวันหลังจากทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ (มาตรา 70)

หมวดที่สิบ กล่าวถึง การจัดสรรเงินภาษีแก่ธนาคารที่ดิน (มาตรา 71) ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีธนาคารที่ดิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเงินให้แก่สถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อใช้ในกิจการของสถาบันไปพลางก่อน โดยให้แยกบัญชีดังกล่าวออกจากบัญชีดำเนินการอื่นด้วย (มาตรา 72)

หมวดที่สิบเอ็ด กล่าวถึง บทกำหนดโทษในกรณีต่างๆ เช่น ในมาตรา 73 ระบุให้ การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 74 ระบุให้ผู้ไม่ทำตามหนังสือเรียกของพนักงานสำรวจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 75 ผู้ไม่แจ้งเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ยังมีกรณีอื่นอีกมากมาย ซึ่งจะปรากฏในมาตราที่ 76-80

ส่วนสุดท้ายจะเป็นบทเฉพาะกาล ซึ่งจะอนุญาตให้นำเอากฎหมายซึ่ง พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.... ประกาศให้ยกเลิกไปแล้วตามมาตรา 3 สามารถบังคับใช้ได้โดยอนุโลมต่อภาษีค้างจ่าย ซึ่งต้องชำระก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ....



ISBN-13: 978-6167374239



9 786167 374239

