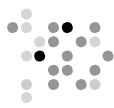




ภาษีทรัพย์สินจะตอบโจทก์ “ความเป็นธรรมในสังคม” ได้หรือไม่ ?



ผู้เขียน โดย ผศ.ดร. ดวงมณี เลาวกุล
อ้างอิง หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ
วันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๕๑๒๖ คอลัมน์เศรษฐศาสตร์



เมื่อพูดถึงการจัดเก็บภาษี โดยทั่วไปจะมีการจัดเก็บจาก ๓ ฐานภาษีด้วยกัน ได้แก่ ฐานรายได้ ฐานการบริโภค และฐานทรัพย์สิน การจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินหรือที่เรียกกันว่า "ภาษีทรัพย์สิน" ในนานาอารยประเทศมีการจัดเก็บมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ประเทศไทยยังไม่มีมีการเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินอย่างแท้จริง ในปัจจุบันภาษีที่มีความใกล้เคียงกับภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สินมากที่สุดคือภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่คืออะไร

หลายคนอาจจะยังไม่ทราบด้วยซ้ำไปว่า ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บอย่างไร และภาษี ๒ ประเภทนี้มีข้อบกพร่องอย่างไร จึงควรจะยกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บในอัตราร้อยละ ๑๒.๕ ของ "ค่ารายปี" หรือค่าเช่ารายปีของโรงเรือนและที่ดินที่ใช้เพื่อการพาณิชย์ ข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดินคือ **หนึ่ง** การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ได้คำนวณภาษีบน "ฐานความมั่งคั่ง" แต่คำนวณภาษีบน "ฐานรายได้" เนื่องจากเป็นการคำนวณภาษีจาก "ค่ารายปี" มิใช่เป็นการคำนวณภาษีจากมูลค่าหรือราคาตลาดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น **สอง** การจัดเก็บภาษีมิได้มี "ฐานค่ารายปี" ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการคำนวณภาษี การคำนวณภาษีจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดการรั่วไหลของภาษีได้ง่าย **สาม** จากแง่มุมของความเท่าเทียมกัน ไม่ควรยกเว้นภาษีให้กับโรงเรือนและที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย เนื่องจากเพราะเจ้าของมักจะเป็นผู้มีรายได้สูง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ **สี่** การยกเว้นการเก็บภาษีที่อยู่อาศัย และโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่ปิดไว้ตลอดปี มิได้ทำประโยชน์ นำมาซึ่งช่องโหว่ทางภาษี เพราะยากที่จะแยกแยะว่าโรงเรือนใดใช้เป็นที่อยู่อาศัยอย่างแท้จริง และโรงเรือนใดมิได้

ทำประโยชน์ตามที่เจ้าของรายงาน และ **ห้า** การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินอัตรา ร้อยละ ๑๒.๕ ของค่ารายปี นับว่าเป็นอัตราที่สูง ทำให้ผู้ประกอบการต้องรับภาระภาษี ที่สูง อีกทั้งอาจก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีอีกด้วย

ภาษีบำรุงท้องที่ จัดเก็บจากราคापานกลางที่ดินโดยมีการเก็บภาษีทั้งหมด ๓๔ อัตรา ข้อบกพร่องของภาษีบำรุงท้องที่คือ **หนึ่ง** โครงสร้างอัตราภาษีเป็นแบบถดถอย เมื่อเทียบกับมูลค่าที่ดิน คือภาระภาษีจะตกอยู่กับที่ดินที่มีราคาสูง น้อยกว่าที่ดิน ที่มีราคาต่ำ **สอง** ราคาปานกลางที่ดินที่ใช้คำนวณภาษีเป็นราคาปานกลางที่ดิน ปี ๒๕๒๑-๒๕๒๔ (๓๐ ปีที่แล้ว) ทำให้จัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินที่ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง อยู่มาก เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มีใช้ภาษีทรัพย์สินที่แท้จริง ตลอดจนมีข้อบกพร่องดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงได้มีการเสนอให้จัดเก็บภาษีจาก ฐานทรัพย์สินที่เรียกกันว่า "ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง" แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่

รัฐบาลของคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้แสดง จุดยืนให้ประชาชนรับทราบตั้งแต่เข้ามาเป็นรัฐบาลใหม่ ๆ จนตราบถึงทุกวันนี้ว่า จะผลักดัน พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้างให้มีการบังคับใช้ให้จงได้ รวมทั้งรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลังเองก็ให้การสนับสนุนเช่นกัน



ภาษีอากรรพ

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมิได้เป็นข้อเสนอทางภาษีที่ใหม่อะไร เพราะมีความพยายามที่จะนำร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเข้าสู่การพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎรมาหลายยุคหลายสมัย นับย้อนไปได้เป็นเวลานานับ ๑๐ ปี แต่ยังไม่มีการชุดไหนทำสำเร็จ เพราะต้องเกิดอุบัติเหตุทางการเมืองทุกครั้งไป จนถูกเรียกว่าเป็น "ภาษีอากรรพ" พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงยังไม่มีโอกาสคลอดออกมาสักที จนมาถึงในปัจจุบัน รัฐบาลของคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้แสดงจุดยืนให้ประชาชน รับทราบตั้งแต่เข้ามาเป็นรัฐบาลใหม่ ๆ จนตราบถึงทุกวันนี้ว่า จะผลักดัน พ.ร.บ. ภาษี ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีการบังคับใช้ให้จงได้ รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เองก็ให้การสนับสนุนเช่นกัน นับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีสำหรับร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้

มารู้จักกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกันก่อน

ภาษีที่ดินฯ เป็นการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ฐานภาษี) ซึ่งเรียกว่า "ราคาประเมินทุนทรัพย์" และให้มีการหักค่าบำรุงรักษาสิ่งปลูกสร้างและ ห้างชุดได้ โดยอัตราภาษีที่จัดเก็บจะแตกต่างกันตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน



และสิ่งปลูกสร้างนั้น อัตราภาษีสำหรับการประกอบเกษตรกรรมไม่เกินร้อยละ ๐.๐๕ ของฐานภาษี อัตราภาษีสำหรับที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่เกินร้อยละ ๐.๑ ของฐานภาษี และอัตราภาษีทั่วไปหรือที่ใช้ในเชิงพาณิชย์ไม่เกินร้อยละ ๐.๕ ของฐานภาษี ในกรณีของที่ดินที่ทิ้งร้างไว้ มิได้มีการทำประโยชน์ ในสามปีแรกจะต้องเสียภาษี ไม่ต่ำกว่าอัตราภาษีทั่วไป และถ้ามิได้มีการทำประโยชน์อีกให้เสียภาษีเพิ่มอีกหนึ่งเท่า ทุกสามปี แต่ไม่เกินร้อยละ ๒ ของฐานภาษี และมีการทบทวนอัตราภาษีและราคาประเมิน ทุนทรัพย์ทุก ๔ ปี นอกจากนั้นจะมีการยกเว้นภาษีให้กับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มี มูลค่าน้อยด้วย

ในกรณีที่ อปท.มีความจำเป็นพัฒนาท้องถิ่น ของตน อปท. ก็สามารถกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นจาก อัตราภาษีที่คณะกรรมการกลางกำหนดได้ แต่ต้องไม่เกิน อัตราสูงสุดที่ได้กำหนดไว้



ทำไมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นผู้เก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีที่ดินฯ จะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และในกรณีที่ อปท. มีความจำเป็นพัฒนาท้องถิ่นของตน อปท. ก็สามารถกำหนด อัตราภาษีเพิ่มขึ้นจากอัตราภาษีที่คณะกรรมการกลางกำหนดได้ แต่ต้องไม่เกินอัตรา สูงสุดที่ได้กำหนดไว้

ในปัจจุบันสัดส่วนภาษีที่ อปท. จัดเก็บเองมีไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ของรายรับ ทั้งหมดของ อปท. การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะทำให้ อปท. มีรายรับ ที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้น จากเดิมที่เคยจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ได้รวมกันประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาทเท่านั้น (โดยที่ครึ่งหนึ่งเป็นการจัดเก็บ ของกทม.) สืบเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการเมืองของไทยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นควบคู่กับ การกระจายอำนาจทางการเมือง ดังนั้นการจัดเก็บภาษีเองของ อปท. จึงเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะทำให้เกิดความมีอิสระทางการเมืองของ อปท. เนื่องจาก อปท. จะสามารถนำ เงินภาษีเหล่านี้มาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ตามความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน การจัดเก็บภาษีเองของ อปท.ยังทำให้เกิดกระบวนการรับผิดชอบระหว่างผู้บริหาร อปท. กับประชาชน เพราะถ้าผู้บริหารจัดเก็บภาษีจากประชาชนแล้วมิได้นำเงินไปใช้ ประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนหรือสนองตอบความต้องการของประชาชน ก็จะมีผลต่อคะแนนเสียงสนับสนุนทางการเมืองได้ ซึ่งนับว่าเป็นการสร้างกระบวนการ ประชาธิปไตยและการตรวจสอบภาคประชาชนระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากขึ้น

ประโยชน์ของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และท้องถิ่น หลายประการคือ **หนึ่ง** ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี คือเจ้าของทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงก็ต้องเสียภาษีมากกว่าเจ้าของทรัพย์สินที่มีมูลค่าต่ำ ภาระภาษีจะตกอยู่กับคนระดับบนมากกว่าคนระดับล่าง **สอง** การคำนวณภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินและมีหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ชัดเจน ก็จะมีต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการประเมิน นับว่าเป็นการลดการรั่วไหลของภาษีลงไปได้ **สาม** การจัดเก็บภาษีจะไม่มีลักษณะอัตราภาษีถดถอยเหมือนภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากเป็นการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น **สี่** ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (ปัจจุบันมีที่ดินถูกทิ้งร้างเป็นจำนวนมาก เช่น ปี ๒๕๕๐-๕๑ กทม. มีที่ดินทิ้งร้าง ๗๑,๓๐๒ ไร่) และลดการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร เพราะผู้กักตุนที่ดินจะมีต้นทุนเกิดขึ้นในการถือครองที่ดิน เนื่องจากมีภาระภาษีและ**ห้า** เป็นการขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น ทำให้ อปท. มีรายรับจากภาษีที่จัดเก็บเองได้มากขึ้น และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังและการพัฒนาท้องถิ่น

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและการกระจายการถือครองที่ดิน

ปัญหาที่ดินที่ทำกินของเกษตรกรและปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยของคนยากจน เป็นปัญหาสำคัญที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนอกจากจะเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญให้กับ อปท. แล้ว จะมีส่วนช่วยกระจายการถือครองที่ดินและเป็นความหวังให้กับคนยากจนและเกษตรกรไร้ที่ดินได้มากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ

ปัจจัยหนึ่งก็คือ อัตราภาษีที่จัดเก็บกับที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพมีอัตราสูงพอที่จะเพิ่มต้นทุนการถือครองที่ดินได้มากน้อยเพียงไร トラบไคที่อัตราการเพิ่มของราคาที่ดินยังคงสูงกว่าอัตราภาษีอยู่มาก ความหวังที่จะลดการกักตุนที่ดินของเหล่านายทุนก็จะยังคงเลื่อนราง ดังนั้นจึงต้องมีข้อเสนอจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยให้จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน และเพื่อให้การจัดเก็บภาษีที่ดินฯ มีส่วนแก้ไขปัญหาที่ดินที่ทำกินของประชาชน จึงเสนอให้แบ่งภาษีที่จัดเก็บได้ร้อยละ ๒ สมทบเข้ากองทุนธนาคารที่ดิน (ตามนโยบายของรัฐบาล) เพื่อจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินต่อไป

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. ภาษีที่ดินฯ ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี ที่ทำให้ประเทศไทยก้าวไปข้างหน้าอีกหนึ่งก้าว ความหวังเหล่านี้จะเป็นจริงได้มากน้อยเพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายว่าจะคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่ และการสร้างรากฐานทางการคลังที่สำคัญให้ประเทศไทย หรือยังคงปกป้องประโยชน์ส่วนตนเหมือนในอดีตที่ผ่านมา **๑**