

ภาษีทรัพย์สินจะตอบโจทย์ “ความเป็นธรรมในสังคม” ได้หรือไม่?

-ดวงมณี เลาวกุล-

duangmanee@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐฯ ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

เมื่อพูดถึงการจัดเก็บภาษี โดยทั่วไปจะมีการจัดเก็บจาก 3 ฐานภาษีด้วยกัน ได้แก่ ฐานรายได้ ฐานการบริโภค และฐานทรัพย์สิน การจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินหรือที่เรียกกันว่า “ภาษีทรัพย์สิน” ในนานาอารยประเทศมีการจัดเก็บมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ประเทศไทยยังไม่มีภาษีจากฐานทรัพย์สินอย่างแท้จริง ในปัจจุบันภาษีที่มีความใกล้เคียงกับภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สินมากที่สุดคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่คืออะไร

หลายคนอาจจะยังไม่ทราบด้วยซ้ำไปว่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ จัดเก็บอย่างไร และภาษี 2 ประเภทนี้มีข้อบกพร่องอย่างไร จึงควรจะยกเลิก ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บในอัตราร้อยละ 12.5 ของ “ค่ารายปี” หรือค่าเช่ารายปี ของโรงเรือนและที่ดินที่ใช้เพื่อการพาณิชย์ ข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดินคือ *หนึ่ง* การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ได้คำนวณภาษีบน “ฐานความมั่งคั่ง” แต่คำนวณภาษีบน “ฐานรายได้” เนื่องจากการคำนวณภาษีจาก “ค่ารายปี” มิใช่เป็นการคำนวณภาษีจากมูลค่าหรือราคาตลาดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น *สอง* การจัดเก็บภาษี มิได้มี “ฐานค่ารายปี” ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการคำนวณภาษี การคำนวณภาษีจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดการรั่วไหลของภาษีได้ง่าย *สาม* จากแง่มุมของความเท่าเทียมกัน ไม่ควรยกเว้นภาษีให้กับโรงเรือนและที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย เนื่องจากเจ้าของมักจะเป็นผู้มีรายได้สูง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ *สี่* การยกเว้นการเก็บภาษีที่อยู่อาศัยและโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่ปิดไว้ตลอดปี มิได้ทำประโยชน์ นำมาซึ่งช่องโหว่ทางภาษี เพราะยากที่จะแยกแยะว่าโรงเรือนใดใช้เป็นที่อยู่อาศัยอย่างแท้จริง และโรงเรือนใดมิได้ทำประโยชน์ตามที่เจ้าของรายงาน และ *ห้า* การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี นับว่าเป็นอัตราที่สูง ทำให้ผู้ประกอบการต้องรับภาระภาษีที่สูง อีกทั้งอาจก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีอีกด้วย

ภาษีบำรุงท้องที่ จัดเก็บจากราคาปานกลางที่ดิน โดยมีการเก็บภาษีทั้งหมด 34 อัตรา ข้อบกพร่องของภาษีบำรุงท้องที่คือ *หนึ่ง* โครงสร้างอัตราภาษีเป็นแบบถดถอย เมื่อเทียบกับมูลค่าที่ดิน คือภาระภาษีจะตกอยู่กับที่ดินที่มีราคาสูง น้อยกว่าที่ดินที่มีราคาต่ำ *สอง* ราคาปานกลางที่ดินที่

ใช้คำนวณภาษี เป็นราคาปานกลางที่ดินปี 2521-2524 (30 ปีที่แล้ว) ทำให้จัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินที่ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงอยู่มาก

เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มีใช้ภาษีทรัพย์สินที่แท้จริง ตลอดจนมีข้อบกพร่องดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงได้มีการเสนอให้จัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน ที่เรียกกันว่า “**ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง**” แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่**ภาษีอากรรพ**

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มิได้เป็นข้อเสนอทางภาษีที่ใหม่อะไร เพราะมีความพยายามที่จะนำ ร้าง พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาหลายยุคหลายสมัย นับย้อนไปได้เป็นเวลานาน 10 ปี แต่ยังไม่มีการชดเชยไหนทำสำเร็จ เพราะต้องเกิดอุบัติเหตุทางการเมืองทุกครั้งไป จนถูกเรียกว่าเป็น “**ภาษีอากรรพ**” พรบ. ฉบับนี้จึงยังไม่มีโอกาสคลอดออกมาสักที จนมาถึงในปัจจุบัน รัฐบาลของคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้แสดงจุดยืนให้ประชาชนรับทราบตั้งแต่เข้ามาเป็นรัฐบาลใหม่ ๆ จนตราไปถึงทุกวันนี้ว่า จะผลักดัน พรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้มีการบังคับใช้ให้จงได้ รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเองก็ให้การสนับสนุนเช่นกัน นับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีสำหรับ ร้าง พรบ. ฉบับนี้

มารู้จักกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกันก่อน

ภาษีที่ดินฯ เป็นการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ฐานภาษี) ซึ่งเรียกว่า “**ราคาประเมินทุนทรัพย์**” และให้มีการหักค่าบำรุงรักษาสสิ่งปลูกสร้างและห้องชุดได้ โดยอัตราภาษีที่จัดเก็บจะแตกต่างกันตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น อัตราภาษีสำหรับการประกอบเกษตรกรรมไม่เกินร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี อัตราภาษีสำหรับที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่เกินร้อยละ 0.1 ของฐานภาษี และอัตราภาษีทั่วไปหรือที่ใช้ในเชิงพาณิชย์ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี ในกรณีของที่ดินที่ทิ้งร้างไว้มิได้มีการทำประโยชน์ ในสามปีแรก จะต้องเสียภาษีไม่ต่ำกว่าอัตราภาษีทั่วไป และถ้ามิได้มีการทำประโยชน์อีกให้เสียภาษีเพิ่มอีกหนึ่งเท่าทุกสามปี แต่ไม่เกินร้อยละ 2 ของฐานภาษี และมีการทบทวนอัตราภาษีและราคาประเมินทุนทรัพย์ทุก 4 ปี นอกจากนั้นจะมีการยกเว้นภาษีให้กับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าน้อยด้วย

ทำไมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นผู้เก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีที่ดินฯ จะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และในกรณีที่ อปท. มีความจำเป็นพัฒนาท้องถิ่นของตน อปท. ก็สามารถกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นจากอัตราภาษีที่คณะกรรมการกลางกำหนดได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราสูงสุดที่ได้กำหนดไว้

ในปัจจุบัน สัดส่วนภาษีที่ อปท. จัดเก็บเองมีไม่ถึงร้อยละ 10 ของรายรับทั้งหมดของ อปท. การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะทำให้ อปท. มีรายรับที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นจากเดิมที่เคยจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ไว้รวมกันประมาณ 20,000 ล้านบาท เท่านั้น

(โดยที่ครั้งหนึ่งเป็นการจัดเก็บของ กทม.) สืบเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการเมืองของไทย นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 40 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นควบคู่กับการกระจายอำนาจทางการเมือง ดังนั้นการจัดเก็บภาษีเองของอปท. จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความมีอิสระทางการเมืองของอปท. เนื่องจาก อปท. จะสามารถนำเงินภาษีเหล่านี้มาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ตามความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน การจัดเก็บภาษีเองของอปท. ยังทำให้เกิดกระบวนการรับผิดชอบระหว่างผู้บริหาร อปท. กับประชาชน เพราะถ้าผู้บริหารจัดเก็บภาษีจากประชาชนแล้วมิได้นำเงินไปใช้ประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนหรือสนองตอบความต้องการของประชาชน ก็จะมีผลต่อคะแนนเสียงสนับสนุนทางการเมืองได้ ซึ่งนับว่าเป็นการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยและการตรวจสอบภาคประชาชนระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากขึ้น

ประโยชน์ของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่นหลายประการคือ **หนึ่ง** ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี คือเจ้าของทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง ก็ต้องเสียภาษีมากกว่าเจ้าของทรัพย์สินที่มีมูลค่าต่ำ ภาระภาษีจะตกอยู่กับคนระดับบน มากกว่าคนระดับล่าง **สอง** การคำนวณภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินและมีหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ชัดเจน ก็จะมีต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการประเมิน นับว่าเป็นการลดการรั่วไหลของภาษีลงไปได้ **สาม** การจัดเก็บภาษีจะไม่มีลักษณะอัตราภาษีถดถอย เหมือนภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น **สี่** ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (ปัจจุบันมีที่ดินถูกทิ้งร้างเป็นจำนวนมาก เช่น ปี 50-51 กทม. มีที่ดินทิ้งร้าง 71,302 ไร่) และลดการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร เพราะผู้กักตุนที่ดินจะมีต้นทุนเกิดขึ้นในการถือครองที่ดิน เนื่องจากมีภาระภาษี และ **ห้า** เป็นการขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น ทำให้อปท. มีรายรับจากภาษีที่จัดเก็บเองได้มากขึ้น และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและการกระจายการถือครองที่ดิน

ปัญหาที่ดินที่ทำกินของเกษตรกรและปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยของคนยากจน เป็นปัญหาสำคัญที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนอกจากจะเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญให้กับอปท. แล้ว จะมีส่วนช่วยกระจายการถือครองที่ดินและเป็นความหวังให้กับคนยากจนและเกษตรกรไร้อาชีพที่ดินได้มากขึ้นอยู่บ้างกับปัจจัยหลายประการ

ปัจจัยหนึ่งก็คือ อัตราภาษีที่จัดเก็บกับที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพ มีอัตราสูงพอที่จะเพิ่มต้นทุนการถือครองที่ดินได้มากขึ้นอยู่บ้าง ควบคู่ไปกับการเพิ่มของราคาที่ดินยังคงสูงกว่าอัตราภาษีอยู่มาก ความหวังที่จะลดการกักตุนที่ดินของเหล่านายทุนก็จะยังคงเลื่อนราว ดังนั้น

จึงได้มีข้อเสนอจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยให้จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน และเพื่อให้การจัดเก็บภาษีที่ดินฯ มีส่วนแก้ไขปัญหาที่ดินที่ทำกินของประชาชน จึงเสนอให้แบ่งภาษีที่จัดเก็บได้ร้อยละ 2 สมทบเข้ากองทุนธนาคารที่ดิน (ตามนโยบายของรัฐบาล) เพื่อจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินต่อไป

อย่างไรก็ตาม พรบ. ภาษีที่ดินฯ ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี ที่ทำให้ประเทศไทยก้าวไปข้างหน้าอีกหนึ่งก้าว ความหวังเหล่านี้จะเป็นจริงได้มากน้อยเพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายว่าจะคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่ และการสร้างรากฐานทางการคลังที่สำคัญให้ประเทศไทย หรือยังคงปกป้องประโยชน์ส่วนตนเหมือนในอดีตที่ผ่านมา