

บทคัดย่อ

กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่และวางหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จากการศึกษากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยซึ่งเป็นการจัดเก็บจากภาษีทรัพย์สิน เฉพาะอย่าง พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีความบกพร่องในด้านโครงสร้างภาษี ซึ่งทำให้กฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ภาษีที่ดี อย่างไรก็ตามการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ด้วยการตรากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้นใช้แทนนี้ก็เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาที่มีอยู่ ซึ่งจากการวิเคราะห์สรุปผลได้ว่ากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแก้ไขข้อบกพร่องในด้านโครงสร้างภาษีของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้บางส่วน ตลอดจนบทบัญญัติที่ปรับปรุงนี้ได้แก้ไขปัญหากับหลักเกณฑ์ภาษีอากรที่ดีเฉพาะในด้านการหลีกเลี่ยงภาษีและทำให้การจัดเก็บภาษีมีความแน่นอน ดังนั้นเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงคาดหมายได้ว่ารัฐยังคงประสบปัญหาในด้านความไม่เป็นธรรมและรายได้ภาษีต่ำ

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงศึกษาถึงร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ....ฉบับปรับปรุงแก้ไขใหม่โดยเริ่มจากการศึกษาถึงข้อความคิดทั่วไปของกฎหมายภาษีอากร ศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ ศึกษากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในต่างประเทศ วิเคราะห์กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จะแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ ศึกษาถึงปัญหาของกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในด้านโครงสร้างภาษี ตลอดจนเสนอแนวทางในการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ... ในส่วนของโครงสร้างภาษี ผู้เขียนเห็นว่าข้อบกพร่องบางประการและขอเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขดังนี้

(1) กฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้คำนึงถึงผู้อาจเข้ามาเกี่ยวข้องในหนี้ภาษี จึงบัญญัติค่านิยาม“ผู้เสียภาษี” ตามหลักการเดิม คือเจ้าของทรัพย์สินและผู้ร่างได้กำหนดให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเป็น

ผู้เสียภาษีด้วยแต่บทบัญญัติยังไม่มีความชัดเจน จึงเสนอให้ปรับปรุงคำนิยามของผู้มีหน้าที่เสียภาษี เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้บุกรุกที่ดิน

(2) แม้ว่ากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะได้แก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องฐานภาษี โดยกำหนดให้ใช้มูลค่าทรัพย์สินเป็นฐานภาษีแทนการใช้ค่ารายปีและราคาปานกลางที่ดินสำหรับการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ตามลำดับ มูลค่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นฐานภาษีที่เหมาะสมหรือไม่ขึ้นอยู่กับการประเมินราคาทรัพย์สินแต่ราคาประเมินทุนทรัพย์ในปัจจุบันยังไม่มี ความเหมาะสมพอที่จะใช้เป็นฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากยังมีข้อจำกัดในการกำหนดมูลค่า ของที่ดินและโรงเรือน อยู่หลายประการ ได้แก่ หน่วยงานการประเมินราคาทุนทรัพย์ ข้อมูลที่ใช้ในการ ประเมินราคาและเครื่องมือการประเมินราคาทุนทรัพย์ ทั้งนี้จึงเสนอให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติ กฎหมายว่าด้วยการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ โดยกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานกลางประเมินราคา ทรัพย์สิน (Valuation Department) อย่างไรก็ตามหากไม่สามารถจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวได้ทันกับ การประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในระยะแรกควรจัดตั้งสำนักงานประเมิน ราคาทรัพย์สินในส่วนท้องถิ่นและพัฒนาบุคลากรในสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน โดยส่งไปอบรม ศึกษานเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินในต่างประเทศและส่งเสริมให้มีการเปิดหลักสูตรการประเมิน ราคาทรัพย์สินในระดับอุดมศึกษาต่างๆ และจูงใจให้บริษัทประเมินราคาทรัพย์สินเอกชนที่มีผลงานที่มี คุณภาพเข้ามาช่วยอีกทั้งควรจัดทำระบบฐานข้อมูลการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งควรจัด ให้มีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่นที่จำเป็นต้องนำฐานข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ไปใช้

(3) อัตราภาษีตามกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกำหนดให้ใช้อัตราคงที่ในอัตรา ที่ต่ำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บ ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหนึ่งอัตราโดยให้มีอัตราไม่เกินร้อยละ 0.1 ของฐานภาษี อย่างไรก็ตามอัตราที่ต่ำและกำหนดโดยไม่คำนึงถึงลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินจะทำให้รัฐ ประสบปัญหารายได้ภาษีต่ำ จึงเสนอให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีโดย แบ่งตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ดังนี้ทรัพย์สินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้ครองทรัพย์สินเอง ใช้อัตราแบบก้าวหน้าตามมูลค่าของทรัพย์สิน ได้แก่ร้อยละ 0.1, 0.3, 0.5 และ 1.0 ตามลำดับ ทรัพย์สินประเภทที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมใช้อัตราร้อยละ 0.1 ทรัพย์สินประเภทที่ใช้ในการอุตสาหกรรม และเพื่อการเช่าใช้อัตราร้อยละ 0.3 และทรัพย์สินประเภทที่ใช้ในการพาณิชย์กรรมใช้อัตราร้อยละ 0.5

(4) การบรรเทาภาระภาษีโดยการยกเว้นและการลดหย่อนมากเกินไปตามกฎหมายภาษีที่ใช้บังคับในปัจจุบันทำให้ฐานภาษีแคบจึงมีผลต่อจำนวนรายได้ภาษี อย่างไรก็ตามการบรรเทาภาระภาษีโดยการยกเลิกการยกเว้นภาษีให้แก่โรงเรียนและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นการเพิ่มภาระภาษีให้แก่เจ้าของที่อยู่อาศัยมากขึ้นด้วยเช่นกัน เนื่องจากแต่เดิมเจ้าของบ้านอยู่อาศัยได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน ทั้งนี้จึงเสนอให้กำหนดให้มีการยกเว้นภาษีแก่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยมีราคาประเมินทุนทรัพย์ต่ำกว่า 500,000 บาท ได้รับการยกเว้นภาษีเนื่องจากที่อยู่อาศัยนั้นไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การบรรเทาภาระภาษีให้แก่เจ้าของโรงเรียนและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสมเพราะความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษีนั่นต่างกัน สมควรต้องมีแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบรรเทาภาระภาษีให้แก่เจ้าของที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้มีรายได้น้อย

(5) ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางภาษีของกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีหลายประการ ได้แก่ จำนวนขั้นตอนซึ่งมากเกินไป กำหนดเวลาการยื่นคัดค้านและการอุทธรณ์การประเมินภาษีสั้นเกินไปและไม่มีการขยายกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีปัญหาทั้งองค์กรเดียวและองค์กรกลุ่ม กำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไม่เหมาะสม และบทบัญญัติในการฟ้องคดีต่อศาลไม่ชัดเจนจึงเสนอให้ปรับปรุงโดยควรกำหนดจำนวนขั้นตอนการระงับข้อพิพาททางภาษีในชั้นปกครองไว้เพียงขั้นตอนเดียว โดยให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งควรเพิ่มกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์การประเมินภาษีเป็น 90 วัน นับแต่วันที่ผู้เสียภาษีรับแจ้งหรือให้ถือว่าได้รับแจ้งการประเมินภาษีหรือเรียกเก็บภาษี แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ควรมีการกำหนดเรื่องการขยายกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์ด้วย โดยกำหนดเวลาที่จะขยายนั้นให้เป็นไปตามจำเป็นแต่กรณี แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 30 วันนับจากวันที่สิ้นสุดการยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมาย และควรเพิ่มกำหนดให้ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และในกรณีที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์มีเหตุจำเป็น ให้ผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจ ขยายกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันครบกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้พิจารณาอุทธรณ์ยกอุทธรณ์ โดยผู้อุทธรณ์สามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลภาษีอากรได้ทันที

Abstract

Land and Building Tax Law has been enacted to improve the defects and problems of Building and Land Tax Law and Local Development Tax Law, and to set a proper and effective tax collecting system for immovable property. In studying Thai Land and Building Tax Law, which is a Selective Property Tax, it was found that the law has some imperfections in the tax structure. Nevertheless, replacing Building and Land Tax Law and the Local Development Tax Law with the Land and Building Tax Law is intended to improve the defects and problems caused by the Building and Land Tax Law. However, in analyzing the Land and Building Tax Law, it was found that this law could partly improve the errors of the law that is presently enforced. In addition, this amended purview can only reduce tax avoidance and create accurate tax collecting. When the Land and Building Tax Law is enforced, it can be expected that the state might still face the problems of injustice and low tax revenue.

This thesis, therefore, intends to study the amendment Draft Land and Building Tax Act B.E., starting with studying the general idea of tax law, the Building and Land Tax Law and the Local Development Tax Law, the foreign property tax law. In addition, this thesis also aims to analyze Land and Building Tax Law which is the new purview helped in amending the flaws and problems of Building and Land Tax Law and Local Development Tax Law, to study the problems of Land and Building Tax Law in tax structure, and to offer suggestions to improve Draft Land and Building Tax Act B.E.

In studying Draft Land and Building Tax Act B.E. focusing on tax structure, there are several defects and suggestions as follow:

(1) This act does not consider people who might be involved in the tax obligation. The act defines a “taxpayer” as an owner of a property while it also assigns that the state property invaders have to pay tax. The act should redefine a “taxpayer” to include the state property invaders.

(2) Even though, Land and Building Tax Law is intended to amend the imperfections in the tax base by using the real property's value as the tax base instead of using the Annual Rental Value in collecting Building and Land Tax, and the Land site Value in collecting Local Development Tax, the capital value which has been used presently is still improper to use as the tax base of the Land and building Tax because of the limitations of land and building valuation, which are the valuation units, the data of the properties, and the valuation equipment.

The state should, therefore, improve purview of the act of property auction through founding of the Valuation Department. In case the Valuation Department can not be found before the enforcing of Land and Building Tax Act, at the beginning the state should find the local valuation units along with developing the staffs of the Valuation Department by sending the officers to be trained in the valuation department in other countries, encouraging universities and colleges to teach the property valuation causes, outsourcing effective property valuation companies, establishing Property Valuation Database that can be intercommunicated with others state units.

(3) The Land and Building Tax rate is based on a low stable rate. A local authority has the right to enact the local acts determining that local tax rate but must not be more than 0.1% of tax base. This low tax rate that has been assigned without concerning the using of that property. This causes low tax revenue problem. The state should, therefore, improve the purview about tax rate by considering the use of the properties as follow: the property used as a residency of the owner is based on the progressive rate which are 0.1%, 0.3%, 0.5% and 1.0%, the rate for the property used for agriculture is 0.1%, the rate for the property used for industry and rental is 0.3% rate, and the rate for the property used for trade and commerce is 0.5.

(4) Tax reduction by too many exemptions and deductions according to the present law leads to the narrow tax base, which affects the total amount of tax revenue. Nonetheless, relieving tax burden by denouncing the Building and Land Tax Exemption for

a residency also increases tax burden of the residency's the owner. In this regard, the government should exempt the Land and Building Tax for the lands and buildings that are used for residences and have the appraised value of less than 500,000 Baht. Since there is no tax reduction for owners of land and building used as residency, there should also be a law of tax reduction for low-income owner.

(5) There are many problems concerning tax appeals in Land and Building Tax Law. There are numbers of procedures, short and inextensible period for tax valuation appeals, both of the single and the group units that have authority on decision of Commission of appeal, improper period of tax adjudication appeals, and the unclear purview of filing a case. The researcher, therefore, suggest to reduce the administrative progress of tax appeals to one step which will authorize the local authorities as the Commission of appeal. Moreover, the government should extend the period for tax valuation appeals to 90 days after the date that a taxpayer has received tax valuation or has been regarded as the taxpayer who has received tax valuation. The government should, furthermore, define that the extending of the tax valuation appeals period must depend on each case but must not be more than 30 days after the ending date of appeal, and that the Commission of appeal must make the decision in 60 days after the date of receiving an appeal. In case that the Commission has necessary cause, the jury has the right to extend the period of appeal adjudication but not more than 60 days after the ending date of the previous appeal adjudication. In case that the Commission of appeal can not make the decision before the ending date, it must be regarded that the Commission of appeal has dismissed the appeal. The appellant can, however, immediately file the case to the Tax Courts.