

บทคัดย่อ

กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่และวางหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จากการศึกษากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยซึ่งเป็นการจัดเก็บจากภาษีทรัพย์สินเฉพาะอย่าง พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีความบกพร่องในด้านโครงสร้างภาษี ซึ่งทำให้กฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ภาษีที่ดี อย่างไรก็ตามการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ด้วยการตรากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้นใช้แทนนี้ก็เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาที่มีอยู่ ซึ่งจากการวิเคราะห์สรุปผลได้ว่ากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแก้ไขข้อบกพร่องในด้านโครงสร้างภาษีของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้บางส่วน ตลอดจนบทบัญญัติที่ปรับปรุงนี้ได้แก้ไขปัญหากับหลักเกณฑ์ภาษีอากรที่ดีเฉพาะในด้านการหลีกเลี่ยงภาษีและทำให้การจัดเก็บภาษีมีความแน่นอน ดังนั้นเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงคาดหมายได้ว่ารัฐยังคงประสบปัญหาในด้านความไม่เป็นธรรมและรายได้ภาษีต่ำ

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงศึกษาถึงร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ....ฉบับปรับปรุงแก้ไขใหม่โดยเริ่มจากการศึกษาถึงข้อความคิดทั่วไปของกฎหมายภาษีอากรศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ ศึกษากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จัดเก็บจากทรัพย์สินในต่างประเทศ 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