

บทคัดย่อ

“การศึกษาอัตราภาษีที่แท้จริงของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และแนวทาง การปรับโครงสร้างภาษีเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”

จิตติ มงคลชัยอรัญญา, พรพรรณ วีระปรียากร และ เศรษฐภูมิ บัวทอง

สนับสนุนการวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

แนวคิดในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของภาครัฐในประเทศไทยมีเป้าประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน โดยหวังว่าจะนำเงินภาษีดังกล่าวไปใช้สนับสนุนการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีการศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเสียภาษีอย่างชัดเจน ซึ่งการศึกษาที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า การจัดเก็บภาษีจำนวนที่สูงขึ้นตามมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคือความเป็นธรรมแล้ว ทั้งๆที่ความเป็นธรรมที่แท้จริงอาจต้องพิจารณาจัดเก็บภาษีจากรายได้ของเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างด้วยเพื่อให้มาตรการภาษีสร้างความลำบากให้แก่เจ้าของที่มีรายได้ไม่มาก การศึกษาครั้งนี้ จะวิเคราะห์ความเป็นธรรมของหลักการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยอิงแนวคิดของ W. Bartley Hildreth ที่ว่า “ภาษีจะเกิดความเป็นธรรมเมื่อครัวเรือนที่มีรายได้สูงเสียอัตราภาษีที่แท้จริงมากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ” ผ่านการวัดความเป็นธรรมในลักษณะความเป็นธรรมตามแนวตั้ง (Vertical Equity) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับ พ.ศ. 2554 มีความสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ และโครงสร้างภาษีดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรใน 10 ปีข้างหน้า รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการปรับโครงสร้างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ผลการศึกษา พบว่า โครงสร้างภาษีดังกล่าวขัดแย้งกับหลักความเป็นธรรมแนวตั้ง หรือ มีความสัมพันธ์ทางลบกับรายได้ และเมื่อประมาณการความเป็นธรรมในอนาคตโดยไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษี ภายใต้สมมติฐานอัตราการเติบโตของรายได้ที่ร้อยละ 7 และอัตราการเติบโตของฐานภาษีร้อยละ 18 พบว่า เมื่อเวลาผ่านไป ความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษียิ่งลดลง และแต่มาตรการการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่เจ้าของที่มีรายได้น้อย จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแนวตั้งมากขึ้น ในขณะที่มาตรการด้านรายจ่ายมาหักภาษีจากภาระภาษีที่ดินกลับไม่ช่วยให้เกิดความเป็นธรรมแนวตั้งเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้ (1) ภาครัฐควรมีความชัดเจนในหลักคิดเรื่องความเป็นธรรม ซึ่งส่งผลในการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อนำไปใช้ให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น รวมทั้งสร้างความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต (2) การตรากฎหมายด้านการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานภาษีทรัพย์สิน ควรนำปัจจัยด้านรายได้มาพิจารณาประกอบด้วย เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อเจ้าของผู้มีรายได้น้อยมากเกินไปจนรับไหว (3) การกำหนดอัตราจัดเก็บภาษี ควรบูรณาการการทำงาน และใช้ข้อมูลมิติต่างๆ จากหน่วยงานอื่นๆ เพื่อทำให้อัตราภาษีมีความเหมาะสมมากขึ้น (4) ภาครัฐควรมีมาตรการดูแลและบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้ที่มีความสามารถจ่ายต่ำ ผ่านมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีในรูปแบบต่างๆ ด้วยและ (5) ภาครัฐควรศึกษาข้อมูลความต้องการและความจำเป็นของประชาชนทุกกลุ่ม เพื่อจัดลำดับความสำคัญและแนวทาง

Abstract

“The study on effective property tax rates and guideline for tax restructure to achieve vertical equity : case study of Bangkok Metropolitan”

Jitti Mongkolnchaiarunya, Pornphan Verapreyagura and Setthapoom Buathong

Financed by Thailand Research Fund (TRF)

The purpose of property tax levy in Thailand are to increase income for local government administration as well as to redistribute land tenure by using this collected tax to finance the operation of the land bank. Seemingly, comprehensive studies on effective property tax rates pursuing for social justice did not exist in Thailand. Nowadays the property tax rates is calculated on the basis of land and building values, without considering the income level of those asset owners. This study employs Hildreth's concept (higher income asset owner pays higher tax amount) and aims to find out whether the present drafted asset taxation bill (submitted to the parliament in 2011) coincides with vertical equity concept, to foresee the alternation of property tax structure in next 10 years and to recommend how to adjust the tax structure in order to achieve vertical equity goal.

Research finding shows that the drafted tax structure is in contradiction to vertical equity principle. Assuming income level is growing at 7 percent and tax rate is at 18 percent during the next 10 years, the vertical equity scenario is worsening. The situation will be improved, positive correlation to owners' income, if various exemptions or tax deduction incentives were introduced except expenditure deduction measure.

Research team would like to suggest the following policy proposals. They are (1) Thai government shall focus on clarity and flexibility of the property tax act to suit incoming contextual changes. especially its tax structure, (2) property tax threshold should be based on value of the property and amount of income of owners, (3) tax rate calculation and enactment of this law should be synchronized between various concerned agencies to ensure high suitability, (4) Government shall introduce tax relief measurement (tax exemption, and/or tax compensation) for low income asset owners and (5) Government shall hear voices of various stakeholders and use collected tax accordingly for the sake of majority of people.