



TAX POLICY JOURNAL

“การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย”

ปัจจุบันคนต่างด้าวหรือบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และมีนิติบุคคลต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่ถือหุ้นโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน สามารถเข้ามาถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมการลงทุนในประเทศและเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ยั่งยืน โดยมีเงื่อนไข ดังนี้

กฎหมายปัจจุบัน

ประมวลกฎหมายที่ดิน



- ✓ นำเงินเข้ามาลงทุน 40 ล้านบาท ในธุรกิจหรือกิจการตามที่กำหนด และมีระยะเวลาลงทุนไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ที่ดินเป็นที่ยั่งยืนขนาด 1 ไร่ ภายในพื้นที่ที่กำหนด

พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก



- ✓ ผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษมีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ที่ดินภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต

พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน



- ✓ ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

พ.ร.บ. ปิโตรเลียม



- ✓ ผู้รับสัมปทานถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าที่จำเป็น

พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม



- ✓ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรม อาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรี แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้

พ.ร.บ. อาคารชุด



- ✓ ถ้าเป็นคนต่างด้าวตามเงื่อนไข เช่น ต้องได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เป็นต้น สามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น



ตัวอย่างการเปิดเสรีในการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ



บุคคลธรรมดา สามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

นิติบุคคล ต้องลงคะแนนในนิติบุคคลต่างด้าวที่ Companies House และระบุผู้รับผลประโยชน์ก่อน จึงจะสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้



- มลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจในการออกกฎหมายการควบคุมการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวภายในมลรัฐของตนเอง เช่น **มลรัฐ Pennsylvania** : คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ไม่เกิน 5,000 เอเคอร์ ขณะที่นิติบุคคลไม่มีเพดานกำหนดไว้
- **กรณีที่ดินเกษตรกรรม** ต้องมีการรายงานการใช้ประโยชน์ ยกเว้นที่ดินที่น้อยกว่า 10 เอเคอร์หรือมีผลผลิตที่มูลค่าได้เป็นเงินต่ำกว่า 1,000 เหรียญสหรัฐ



- คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่มีเงื่อนไขในบางกรณี เช่น **พื้นที่ตรวจสอบและพื้นที่ตรวจสอบพิเศษ** : เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นคนต่างด้าวอาจต้องส่งข้อมูลการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์หรือจัดทำรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง **พื้นที่เกษตรกรรม** : ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมที่จัดตั้งในท้องถิ่น



- คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ต้องแสดงรายงานวัตถุประสงค์ จำนวนเงินลงทุนและแหล่งที่มาของเงินลงทุนในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ต่อธนาคารกลางหรือกระทรวงการคลัง ยกเว้นกรณีเป็นการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เกิน 15 ล้านยูโร ไม่ต้องแสดงรายการดังกล่าว

ส่วนการวิเคราะห์

จากตัวอย่างประเทศที่มีการเปิดเสรีในการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวข้างต้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลัก คือ

1. ด้านขนาดเศรษฐกิจและสภาพภูมิประเทศที่มีขนาดใหญ่ และมีกำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่สูง
2. มีโครงสร้างและการจัดเก็บภาษีจากอสังหาริมทรัพย์ที่สูง

เมื่อเทียบกับประเทศไทยที่มีขนาดเศรษฐกิจและขนาดพื้นที่ที่เล็กกว่า มีกำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์และการจัดเก็บภาษีที่ต่ำกว่า ดังนั้น หากประเทศไทยเปิดให้คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อย่างเสรี อาจทำให้คนต่างด้าวเข้ามาถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ง่ายกว่าและอาจกระทบต่อการเข้าถึงอสังหาริมทรัพย์ของคนในประเทศ

ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยอาจเปิดให้คนต่างด้าวเข้าถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างเสรีแต่ควรคำนึงถึงประเด็น ดังนี้

1. **ความพร้อมของประเทศไทย** โดยพิจารณาจากขนาดเศรษฐกิจ สภาพภูมิประเทศ และกำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ของคนในประเทศ
2. **ผลกระทบและประโยชน์** ที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศไทย เช่น ด้านรายได้ของรัฐบาล การเข้าถึงทรัพยากรและแหล่งเงินทุนของนักลงทุนในประเทศ หรือความมั่นคงของประเทศ

จัดทำโดย นางสาวธัญญา มาศเย็ดทุ่งคา

(อดีต) นักศึกษาฝึกงานกองนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

TAX POLICY JOURNAL

TAX POLICY BUREAU, FISCAL POLICY OFFICE EDITION 2, VOLUME 34, MARCH 2025

“การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย”

ปัจจุบันได้มีแนวคิดในการผ่อนปรนเงื่อนไขการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยของคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อส่งเสริมให้ชาวต่างชาติที่มีที่อยู่อาศัย เพื่อรองรับนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล โดยบทความนี้จะศึกษาเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์และสถานการณ์การโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าวในปัจจุบัน ตัวอย่างการเปิดเสรีในการถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ การวิเคราะห์ความแตกต่างบางประการของประเทศที่เปิดเสรีในการถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์กับประเทศไทย และข้อดีข้อเสียเบื้องต้นต่อประเทศที่เปิดเสรีในการถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ และข้อเสนอแนะ

การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายปัจจุบัน

ปัจจุบันคนต่างด้าวหรือบุคคลธรรมดาซึ่ง**ไม่มีสัญชาติไทย** และนิติบุคคลต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่**ถือหุ้นโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน** สามารถเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมการลงทุนในประเทศและการมีที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว ดังนี้

• ประมวลกฎหมายที่ดิน



กรณีคนต่างด้าว**นำเงินเข้ามาลงทุน 40 ล้านบาท** ในธุรกิจหรือกิจการตามที่กำหนด เช่น พันธบัตรรัฐบาลไทย ลงทุนในหุ้นเรือนหุ้นของนิติบุคคลที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น มี**ระยะการลงทุนไม่น้อยกว่า 5 ปี** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อที่ดินใช้เป็น**ที่อยู่อาศัยขนาด 1 ไร่** ทั้งนี้ ที่ดินดังกล่าวต้องอยู่ภายในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา หรือเขตเทศบาล หรืออยู่ภายในบริเวณที่กำหนดเป็นเขตที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและต้องอยู่นอกเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร

• พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520



ผู้**ได้รับการส่งเสริม**จะได้รับอนุญาตให้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน**เพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน**¹ ตามจำนวนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ หากภายหลังมีการเลิกกิจการที่ได้รับการส่งเสริมหรือโอนกิจการนั้นให้แก่ผู้อื่น กรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือครองกรรมสิทธิ์**ภายใน 1 ปี**นับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ²



• พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ให้คณะกรรมการปิโตรเลียมมีอำนาจอนุญาตให้ผู้**รับสัมปทาน**ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าที่จำเป็น³



• พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522

ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชย์กรรม (ผู้ประกอบการ) อาจ**ได้รับอนุญาตให้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรี** แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเห็นสมควร กรณีผู้ประกอบการฯ เป็นคนต่างด้าวมีการเลิกกิจการหรือโอนกิจการให้แก่ผู้อื่น ผู้ประกอบการฯ ต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือครองกรรมสิทธิ์และส่วนควบกับที่ดินนั้นให้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือผู้รับโอนกิจการ แล้วแต่กรณี **ภายใน 3 ปี**นับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ⁴

1 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว พ.ศ. 2545

2 มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

3 มาตรา 65 ประกอบกับมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

4 มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

• พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561



ผู้ประกอบการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษมีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต โดยได้รับการยกเว้นจากการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด⁵ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกประกาศกำหนด

• พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522



คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว อาจถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ ถ้าเป็นคนต่างด้าวตามเงื่อนไข เช่น ต้องได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือ ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น⁶

สถานการณ์การโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าวในปัจจุบัน

สัดส่วนจำนวนหน่วย

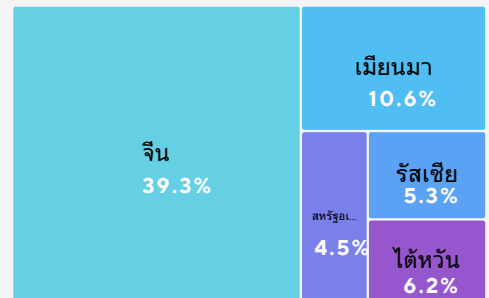
สัดส่วนมูลค่า



จากข้อมูลของศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) พบว่า ในช่วงไตรมาส 3 ของปี พ.ศ. 2567 มีการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าว 3,756 หน่วย หรือคิดเป็นมูลค่า 18,571 ล้านบาทโดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.6 และร้อยละ 8.9 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน โดยเมื่อพิจารณาสัดส่วนจำนวนหน่วย และมูลค่าการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าวเทียบกับจำนวนการโอนกรรมสิทธิ์ทั้งหมดพบว่า มีสัดส่วนร้อยละ 12.0 และร้อยละ 23.4 ตามลำดับ ซึ่งจำนวนหน่วยการโอนกรรมสิทธิ์ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากไตรมาส 3 ปี 2566

ที่มา : ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ธอส.
ณ ไตรมาส 3 ของปี 2567

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาสัญชาติของคนต่างด้าวที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดพบว่า คนต่างด้าวที่มีสัญชาติจีนมีสัดส่วนมูลค่าการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดสูงสุด (ร้อยละ 39.3) รองลงมา คือ เมียนมา (ร้อยละ 10.6) ไต้หวัน (ร้อยละ 6.2) รัสเซีย (ร้อยละ 5.3) และสหรัฐอเมริกา (ร้อยละ 4.5) ตามลำดับ ซึ่งจังหวัดที่มีจำนวนหน่วยโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าว 5 อันดับแรก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ชลบุรี ภูเก็ต เชียงใหม่ และสมุทรปราการ ตามลำดับ



ที่มา : ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ธอส.
ณ ไตรมาส 3 ของปี พ.ศ. 2567

ตัวอย่างการเปิดเสรีในการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ



มลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจในการออกกฎหมายการควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวภายในมลรัฐของตนเอง ภายใต้มาตรการทางกฎหมายของรัฐบาลกลาง เช่น

1. มลรัฐ Pennsylvania : คนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ไม่เกิน 5,000 เอเคอร์ ขณะที่นิติบุคคลไม่มีเพดานกำหนดไว้
2. มลรัฐ New York : ไม่มีข้อกำหนดห้ามในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน สำหรับคนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล⁷

ทั้งนี้ กรณีที่ดินเกษตรกรรมต้องมีการรายงานการใช้ประโยชน์ โดยที่ดินที่ต้องรายงานหมายความว่าที่ดินที่มีการใช้ภายใน 5 ปี สำหรับการทำไร่ นา ปศุสัตว์ ป่าไม้ หรือผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ แต่ไม่รวมถึงที่ดินที่น้อยกว่า 10 เอเคอร์ หรือมีผลผลิตที่มูลค่าได้เป็นเงินต่ำกว่า 1,000 เหรียญสหรัฐ⁸

⁵ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

⁶ มาตรา 19 ประกอบกับมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

⁷ สืบค้นจาก จร จารุวงศ์สันติ. (2551). การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างชาติ.

⁸ กฎหมาย The Agricultural Foreign Investment Disclosure Act (AFIDA)



- ✓ บุคคลธรรมดาที่เป็นคนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด
- ✓ นิติบุคคลต่างด้าวต้องลงทะเบียนในนิติบุคคลต่างด้าวที่ Companies House และระบุผู้รับผลประโยชน์ก่อน จึงจะสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้⁹

รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงข้อจำกัดในกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนต่างด้าว¹⁰



- ✓ คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่มีเงื่อนไขในบางกรณี เช่น
 1. พื้นที่ตรวจสอบและพื้นที่ตรวจสอบพิเศษ¹¹: เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นคนต่างด้าวอาจต้องส่งข้อมูลการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์หรือจัดทำรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามกฎหมายว่าด้วยการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและการค้าต่างประเทศหรือกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้ การโอนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติโดยรัฐบาลญี่ปุ่น¹²
 2. พื้นที่เกษตรกรรม : ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมที่จัดตั้งในท้องถิ่น (คณะกรรมการฯ) ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ กำหนด¹³



- ✓ คนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ต้องแสดง รายงานวัตถุประสงค์ จำนวนเงินลงทุนและแหล่งที่มาของเงินลงทุนในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ต่อธนาคารกลางหรือกระทรวงการคลัง ยกเว้นกรณีเป็นการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เกิน 15 ล้านยูโร ไม่ต้องแสดงรายการดังกล่าว¹⁴

การวิเคราะห์ความแตกต่างบางประการของประเทศที่เปิดเสรีในการถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์กับประเทศไทย

					
GDP (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)	0.545	3.73	3.28	4.39	30.34
GDP/CAPITA (ดอลลาร์สหรัฐ)	7,750	54,280	49,530	35,610	89,680
ขนาดพื้นที่ (กิโลเมตร)	513,120	243,610	551,695	377,975	9,631,420

ที่มา : IMF (October 2024)
15 Indicators, 1980 - 2029

เมื่อพิจารณาถึงตัวอย่างประเทศอื่นได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ที่เปิดให้คนต่างด้าวสามารถเข้าถือกรรมสิทธิ์ได้อย่างเสรี สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

ประเด็นแรก ด้านขนาดเศรษฐกิจ รายได้ต่อหัวซึ่งสะท้อนกำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ของคนในประเทศ และสภาพทางภูมิประเทศ โดยพิจารณาจาก GDP GDP/CAPITA และขนาดพื้นที่ ตามลำดับ พบว่า สหรัฐอเมริกามีขนาดเศรษฐกิจและภูมิประเทศที่ใหญ่ มี GDP ที่ 30.34 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และขนาดพื้นที่ประมาณ 9,631,420 กิโลเมตร รวมถึง GDP/CAPITA ที่สูงถึง 89,680 ดอลลาร์สหรัฐ (อันดับที่ 6 ของโลก) นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น มี GDP/CAPITA ที่สูง เช่นเดียวกัน โดยเป็นอันดับที่ 20 22 และ 36 ของโลก ตามลำดับ เมื่อเทียบกับประเทศไทยที่มีขนาดเศรษฐกิจและภูมิประเทศที่เล็กกว่า โดยมี GDP ที่ 0.545 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และขนาดพื้นที่ประมาณ 513,120 กิโลเมตร ประกอบกับ GDP/CAPITA ที่ต่ำอยู่ที่ 7,750 ดอลลาร์สหรัฐ (อันดับที่ 30 ของโลก จาก 192 ลำดับ)

⁹ สืบค้นจาก chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://tile.loc.gov/storage-services/service/II/IgIrd/2023555905/2023555905.pdf

¹⁰ สืบค้นจากเว็บไซต์ <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/8058/iid/93778>

¹¹ พื้นที่ตรวจสอบ หมายถึง พื้นที่ภายในระยะประมาณ 1,000 เมตรจากสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกของกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น เป็นต้น รวมถึงพื้นที่หมู่เกาะที่อยู่ห่างไกล กรณีพื้นที่ตรวจสอบพิเศษ หมายถึง พื้นที่ที่ถูกกำหนดมาจากพื้นที่ตรวจสอบให้เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญพิเศษ

¹² สืบค้นจากเว็บไซต์ <https://iclg.com/practice-areas/real-estate-laws-and-regulations/japan>

¹³ สืบค้นจากเว็บไซต์ <https://www.loc.gov/resource/IIgIrdppub.2019670185/?sp=1&st=slideshow#slide=18>

¹⁴ สืบค้นจาก สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (ม.ป.ป.). ข้อมูลกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ...

ประเด็นที่สอง โครงสร้างและการจัดเก็บภาษีจากอสังหาริมทรัพย์ พบว่า ประเทศต่าง ๆ มีการจัดเก็บภาษีในการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่สูง ยกตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น มีการเก็บภาษีสำหรับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้ (1) ภาษีทรัพย์สินถาวรที่ร้อยละ 1.4 ของราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ราคาประเมินฯ) (2) ภาษีการวางผังเมืองที่ร้อยละ 0.3 ของราคาประเมินฯ และภาษีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้ (1) ภาษีการจดทะเบียนที่ร้อยละ 0.4 - 2 ของราคาซื้อขาย (2) ภาษีการได้รับอสังหาริมทรัพย์ แบ่งเป็นที่อยู่อาศัยร้อยละ 3 และประเภทอื่น ๆ ที่ร้อยละ 4 ของราคาซื้อขาย (3) ภาษีการเปลี่ยนมืออสังหาริมทรัพย์ร้อยละ 8 ของราคาซื้อขาย (เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง) (4) ภาษีกำไรจากการขายอสังหาริมทรัพย์ที่ร้อยละ 15 หรือร้อยละ 30 ของราคาซื้อขายให้แก่ส่วนกลางและร้อยละ 5 หรือร้อยละ 9 ของราคาซื้อขายให้แก่ท้องถิ่น แล้วแต่กรณี และผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ต้องนำรายได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ไปคำนวณภาษีเงินได้ โดยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเสียที่ร้อยละ 5 - 40 ของรายได้สุทธิ และกรณีภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ร้อยละ 19 หรือร้อยละ 23.2 ของกำไรสุทธิ ขึ้นกับขนาดธุรกิจ เมื่อเทียบกับประเทศไทยที่มีการเก็บอัตราภาษีอยู่ในระดับต่ำ ประกอบด้วย (1) ภาษีแสตมป์ร้อยละ 0.5 ของราคาซื้อขายหรือราคาประเมินฯ ขึ้นกับมูลค่าได้สูงกว่า หรือภาษีธุรกิจเฉพาะที่ร้อยละ 3.3 ของราคาซื้อขาย แล้วแต่กรณี (2) ค่าจดทะเบียนการโอนที่ร้อยละ 2 ของราคาประเมินฯ (3) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แบ่งตามประเภทการใช้ประโยชน์ เช่น เกษตรกรรมอยู่ที่ร้อยละ 0.01 - 0.1 ของราคาประเมินฯ เป็นต้น และผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ต้องนำรายได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ไปคำนวณภาษีเงินได้ โดยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเสียที่ร้อยละ 0 - 35 ของรายได้สุทธิ และกรณีภาษีเงินได้นิติบุคคลเสียที่ร้อยละ 20 ของกำไรสุทธิ¹⁵

จากการวิเคราะห์ตามข้อมูลดังกล่าวไปข้างต้นในประเด็นของขนาดเศรษฐกิจและการจัดเก็บภาษี หากประเทศไทยเปิดให้คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อย่างเสรี อาจทำให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ง่ายกว่าและอาจกระทบต่อการเข้าถึงอสังหาริมทรัพย์ของคนในประเทศ เมื่อเทียบกับประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

การวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสีย หากประเทศไทยอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้โดยเสรี

ข้อดี	ข้อเสีย
- สร้างการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ผ่านการใช้จ่ายและการลงทุนของชาวต่างชาติที่เข้ามาถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หรือประกอบกิจการในประเทศ - ส่งเสริมให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ อันส่งผลดีต่อภาคการจ้างงาน รวมถึงเกิดการแพร่กระจายความรู้การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ นำไปสู่การพัฒนาความรู้และอุตสาหกรรมในประเทศ - รัฐบาลมีรายรับภาษีที่สูงขึ้นจากกำไรที่เกิดขึ้นจากนักลงทุนต่างชาติ ทำให้มีงบประมาณในการพัฒนาประเทศที่สูงขึ้น แม้ในระยะสั้นมีการออกมาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีต่าง ๆ ให้แก่นักลงทุนต่างชาติ - รัฐบาลมีรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้น จากเดิมที่มีการทำธุรกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย - เป็นการกระตุ้นให้เกิดการนำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศ ส่งผลให้ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศดีขึ้น และหากนักลงทุนต่างชาติมีการผลิตเพื่อส่งออก ทำให้บัญชีเดินสะพัดปรับตัวเพิ่มขึ้น	- อาจเกิดการซื้อเพื่อการเก็งกำไรและค้าอสังหาริมทรัพย์ อันส่งผลให้ราคาอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสูงกว่าความเป็นจริง ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศแคนาดา ทำให้รัฐบาลประกาศยกเลิกให้คนต่างด้าวเข้าถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ชั่วคราว¹⁶ เนื่องจากพื้นที่อสังหาริมทรัพย์มีจำกัด ทำให้ผู้มีรายได้น้อยในประเทศไม่สามารถเข้าถึงการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ได้ จนเกิดเป็นการเช่าอยู่อาศัยกับเจ้าของชาวต่างชาติ - อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติเข้าถึงพื้นที่ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ - อาจมีการใช้ประโยชน์เพื่อการอพยพของคนต่างถิ่น กระทบต่อโครงสร้างประชากรในประเทศ - บรรษัทข้ามชาติหลายรายมักกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนในประเทศที่จะมาลงทุน ทำให้เกิดการแย่งทรัพยากรจากนักลงทุนในประเทศ ซึ่งอาจส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น

¹⁵ สืบค้นจาก ศิริพร สัจจานันท์ และคณะ. (2552). โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย ระยะที่2.

¹⁶ สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-64082923>

จากการพิจารณาถึงความแตกต่างบางประการของประเทศที่เปิดเสรีในการถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์กับประเทศไทย และ ข้อดีและข้อเสียต่อประเทศไทย หากมีการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้โดยเสรี ผู้เขียนมีความเห็น ดังนี้ ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้สิทธิคนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งแบบมีเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอาจเปิดให้คนต่างด้าวเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ได้อย่างเสรีหากแต่ควรคำนึงถึง (1) ความพร้อมของประเทศไทย โดยพิจารณาจากขนาดเศรษฐกิจและสภาพภูมิประเทศ รวมถึง GDP/CAPITA ที่สะท้อนกำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ของคนในประเทศ เนื่องจากการเข้ามาซื้ออสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว อาจส่งผลให้ภาคอสังหาริมทรัพย์และเศรษฐกิจในภาพรวมมีความผันผวนที่สูง ซึ่งอาจทำให้ภาคอสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศ ปรับตัวสูงขึ้น กระทั่งต่อการเข้าถึงอสังหาริมทรัพย์ของคนในประเทศ ดังที่เกิดในประเทศแคนาดา จนทำให้รัฐบาลต้องประกาศยกเลิก ให้คนต่างด้าวเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ชั่วคราว (2) ผลกระทบและประโยชน์ที่จะได้รับ ควรคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น ต่อประเทศไทย เช่น เกิดการใช้จ่ายและการลงทุนภายในประเทศมากขึ้น อันส่งผลดีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไทย รัฐบาลมีรายได้ มากขึ้นจากภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น รวมถึงผลกระทบ ในบางประเด็น เช่น อาจเป็นการเปิดโอกาสให้คนต่างถิ่นอพยพเข้ามาในประเทศไทยหรือมีการแย่งทรัพยากรและแหล่งเงินทุนจากนักลงทุน ในประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้ อาจมีการกำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงอสังหาริมทรัพย์ในบางพื้นที่ เช่น พื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมและการประมง พื้นที่ชายทะเล พื้นที่ป่าไม้ แนวพรมแดน เป็นต้น เพื่อลดผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและความมั่นคง ของประเทศ หรือ จำกัดการใช้ประโยชน์ เพื่อไม่ให้กระทบกับการประกอบอาชีพของคนไทย หรืออาจมีมาตรการในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ คนต่างด้าวสามารถเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ดังกล่าวได้ แต่ต้องมีการรายงานต่อหน่วยงานที่ตั้งจัดเพื่อรับผิดชอบ ในด้านนั้นโดยเฉพาะ รวมถึงมีการออกแบบกฎเกณฑ์ให้สามารถติดตามการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ดังกล่าวในทุก ๆ ปี เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผล รวมถึงเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงของประเทศในอนาคตต่อไป

***ข้อคิดเห็นใด ๆ ในวารสารเป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ไม่ถือเป็นความเห็นของหน่วยงาน**

โดย : นางสาวธัญญมาศ เอียดทุ่งคา

(อดีต) นักศึกษาฝึกงาน กองนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้เขียนขอขอบคุณ

นายปณณ	อนันตภิบุตร	ผู้อำนวยการกองนโยบายภาษี
นางสาวเอม	เจริญทองตระกูล	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาโครงสร้างระบบภาษี
นายพงศกร	แก้วเหล็ก	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น

สำหรับคำแนะนำ