

NHỮNG BẤT CẬP TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI NGUỒN THU TIỀN SỬ DỤNG ĐẤT VÀ THUẾ ĐẤT Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thế Chinh*

Đặt vấn đề.

Đất đai là một nguồn tài nguyên quan trọng của mỗi quốc gia, việc sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên này phụ thuộc vào chính sách thu tiền sử dụng đất và chính sách thuế sử dụng đất.

Chính sách thu tiền sử dụng đất thường có các mục đích tạo nguồn thu cho ngân sách quốc gia và tạo thị trường đất đai lành mạnh, hạn chế tình trạng đầu cơ lũng đoạn đất: Bảo tồn, duy trì và phát triển quỹ đất; Huy động đất đai vào phát triển kinh tế ở nhiều lĩnh vực theo yêu cầu của nền kinh tế.

Các quốc gia trên thế giới thường áp dụng hai hình thức thu thuế đối với đất đai, *một là* thuế đánh vào quyền sở hữu đất đai (Việt Nam gọi là quyền sử dụng). Đối với hình thức này, thuế suất thường áp dụng theo hình thức lũy tiến, giá trị tài sản càng lớn thì mức thuế phải nộp càng cao, thông thường có các tỷ lệ thuế suất cơ bản 0,5%, 1%, 1,5%..., *hai là* thuế đánh vào thu nhập phát sinh từ chuyển quyền sở hữu/sử dụng đất hoặc thu nhập phát sinh từ việc sử dụng đất, chẳng hạn như thu nhập phát sinh từ khách quan mang lại, như: tác động của quy hoạch mới, mở đường, đầu tư kết cấu hạ tầng làm tăng giá trị sử dụng của đất. Loại thuế này được tính trên cơ sở giá bán trừ đi giá mua và chi phí tạo dựng

giá trị sử dụng mới của đất. Bản chất của thuế này là đánh vào phần thu nhập thêm từ đất mà không phải do người sử dụng tạo ra. Trên thực tế đối với loại thuế này thường áp dụng mức thuế suất cao khoảng từ 40%-60%/ giá trị tăng thêm do sự thay đổi của đất đai do đầu tư mới tạo theo hình thức thuế lũy tiến.

Ngoài hai sắc thuế cơ bản đã nêu, ở một số nước còn áp dụng một số loại thuế khác như thuế đăng ký đất hoặc thuế trước bạ, thuế quà biếu, thuế di sản, thuế thừa kế...

Ở Việt Nam, việc thực hiện các hình thức thu thuế đối với đất đai đã được áp dụng vào thực tiễn những năm vừa qua đã tạo ra nguồn thu lớn cho ngân sách và đã điều chỉnh các mối quan hệ đất đai theo hướng thị trường tích cực, nhưng cũng đang thể hiện nhiều vướng mắc và bất cập.

Bài viết này sẽ trình bày khái quát về tình hình thực hiện các hình thức thu thuế đối với đất đai đã được áp dụng vào thực tiễn những năm vừa qua và chỉ ra những bất cập trong quá trình thực hiện các chính sách này.

1. Khái quát chính sách thuế đất và thu tiền sử dụng đất ở Việt Nam.

Chính sách thuế đất và thu tiền sử dụng đất ở nước ta hiện nay về cơ bản dựa vào

* Nguyễn Thế Chinh, Phó giáo sư, Tiến sĩ, Phó Viện trưởng Viện Chiến lược Chính sách Tài nguyên và Môi trường - Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Luật Đất đai 2003, trong đó một số chính sách đã áp dụng theo các văn bản trước đó, như thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế nhà, đất. Khái quát lại có sáu loại: *Thứ nhất* là thuế sử dụng đất nông nghiệp; *Thứ hai* là thuế nhà, đất; *Thứ ba* là thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; *Thứ tư* là thu tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất; *Thứ năm* là thu tiền thuê đất khi Nhà nước cho thuê đất, thuê mặt nước và *Thứ sáu* là thu từ lệ phí trước bạ khi đăng ký quyền sử dụng đất.

- *Đối với chính sách thu thuế sử dụng đất nông nghiệp*

Chính sách thu thuế đối với việc sử dụng đất nông nghiệp, được hình thành từ năm 1951 theo sắc lệnh số 131/SL ngày 11/5/1951. Đến năm 1983, theo ủy quyền của Quốc hội khóa VII, kỳ họp thứ tư ngày 28/12/1982, Hội đồng Nhà nước đã ban hành pháp lệnh thuế Nông nghiệp mới thay thế Điều lệ thuế nông nghiệp của sắc lệnh 131/SL. Đến năm 1993, thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ V-BCHTW khóa VII, đến ngày 10/6/1993 Quốc Hội đã thông qua Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp. Trong Luật Thuế này, định suất thuế (mức thuế) một năm được tính trên cơ sở số kilogam thóc/hec-ta của từng hạng đất. Bắt đầu từ năm 2003, Quốc hội có Nghị quyết số 15/2003/QH11 ngày 17/6/2003 về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp từ năm 2003 đến 2010, do vậy so với trước đây số tiền thu từ thuế sử dụng đất nông nghiệp đã giảm mạnh. Tiếp đến có Nghị quyết 55/2010/QH12 ngày 24/11/2010 của Quốc hội về tiếp tục miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp đến hết ngày 31/12/2020.

- *Đối với chính sách thuế nhà, đất*

Thuế nhà, đất được thực hiện từ những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX. Từ năm 1991 đến 1994 Pháp lệnh về thuế nhà, đất được ban hành, thay đổi và bổ sung ba

lần. Hiện tại thuế nhà, đất đang thực hiện theo quy định của Pháp lệnh thuế nhà, đất ngày 31/7/1992 và pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thuế nhà, đất ngày 19/5/1994. Theo đó thuế nhà, đất là khoản thu ngân sách đối với sử dụng nhà và đất ở, đất xây dựng công trình. Riêng thuế đối với sử dụng nhà ở cho đến hiện nay tạm thời chưa quy định và chưa thu vì vấn đề đang được thảo luận.

- *Đối với chính sách thuế thu thập từ chuyển quyền sử dụng đất*

Loại thuế này có thể được chia thành hai giai đoạn. Giai đoạn một từ năm 1994-2003, theo đó thuế suất được xác định theo 2 loại đất, đối với đất sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối có mức thuế suất là 2%; Đối với đất ở, đất xây dựng công trình và các loại đất khác có mức thuế suất là 4%. Giai đoạn từ năm 2004-2008, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất (SDD) đối với tổ chức được áp dụng theo Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, theo đó thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất được tính trên cơ sở thu thập thực tế của hoạt động này (chênh lệch đầu ra trừ đi đầu vào) nhân với thuế suất 28%. Từ ngày 01/01/2009 với việc áp dụng Luật thuế thu nhập doanh nghiệp 2008 kết hợp với Luật Thuế thu nhập cá nhân 2007 đã tạo nên khuôn khổ pháp lý thống nhất giữa 2 nhóm đối tượng là hộ gia đình, cá nhân và tổ chức sản xuất kinh doanh, mức thuế suất áp dụng chung là 25%.

Ngoài ba loại thuế cơ bản như đã phân tích, nguồn thu ngân sách còn được thực hiện trên cơ sở chính sách thu tiền sử dụng đất (SDD) và chính sách thu tiền cho thuê đất, thuê mặt nước; Tiền thu từ lệ phí trước bạ nhà, đất trên cơ sở hướng dẫn của các nghị định và thông tư do Chính phủ, Bộ Tài chính và Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành, bổ sung, sửa đổi từ năm 2005-2010.

- Chính sách thu tiền sử dụng đất

Đối với chính sách thu tiền SDD đã và đang thực hiện theo quy định tại các văn bản gồm Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 17/2006/NĐ-CP; Nghị định số 84/2007/NĐ-CP, Nghị định số 44/2008/NĐ-CP ngày 09/04/2008 và Nghị định số 120/2010NĐ-CP ngày 31/12/2010 của Chính phủ).

- Chính sách thu tiền cho thuê đất, thuê mặt nước

Chính sách thu tiền thuê đất hiện hành đang được thực hiện theo Nghị định số 142/2005/NĐ-CP ngày 14/11/2005; Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 23/8/2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và Nghị định số 121/2010/NĐ-CP ngày 31/12/2010 của Chính phủ.

- Lệ phí trước bạ nhà, đất

Đối với nguồn thu từ lệ phí trước bạ nhà, đất từ trước đến nay thực hiện theo Nghị định số 176/1999/NĐ-CP ngày 21/12/1999 và Nghị định số 80/2008/NĐ-CP ngày 29/7/2008 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 176/1999/NĐ-CP; Thông tư số 68/2010/TT-BTC ngày 26/4/2010 của Bộ Tài Chính. Năm 2011 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 45/2011/NĐ-CP ngày 17/6/2011 về lệ phí trước bạ thay thế cho Nghị định 176/1999/NĐ-CP và Nghị định số 80/2008/NĐ-CP và bắt đầu có hiệu lực từ ngày 01/09/2011.

2. Những bất cập

- Thứ nhất, đối với chính sách thuế thu nhập chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Với quy định cũ 2% và 4% tùy theo từng loại đất cho thấy đất có giá trị lớn phải nộp thuế cao hơn đất có giá trị thấp, dẫn đến sự bất hợp lý là đất có giá trị cao chưa hẳn thu nhập ròng từ chuyển nhượng cao hơn đất có thu nhập thấp.

Thứ hai, Thông tư 69/2006/TT-BTC sửa đổi Thông tư số 116/2004/TT-BTC hướng dẫn trái với Nghị định của Chính phủ số 142/2005/NĐ-CP và Nghị định số 197/2004/NĐ-CP về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Sự bất cập giữa các Nghị định và thông tư dẫn đến có những hiểu sai và khó thực hiện trong triển khai thực tế.

Thứ ba, Chính sách thu tiền SDD, thu tiền cho thuê đất và chính sách bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất còn có sự phân biệt đối xử giữa Nhà đầu tư nước ngoài với Nhà đầu tư trong nước. Đây là một bất cập lớn, cần phải có những chỉnh sửa sớm để tạo nên một mặt bằng cạnh tranh bình đẳng phù hợp với hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường.

Thứ tư, quy định thuế suất đã và đang thực hiện đối với thu tiền sử dụng đất đã gây ra thất thu cho ngân sách Nhà nước, nhất là đối với giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành thấp đối với những trường hợp giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá.

Thứ năm, chưa có chính sách phù hợp để tăng nguồn thu điều tiết phần giá trị tăng thêm của đất do Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng, quy hoạch khu thương mại, đô thị. Những Nghị định đã ban hành như Nghị định 198/2004/NĐ-CP quy định đơn giá thấp và có nhiều bất cập về mức thu đối với thời hạn sử dụng đất.

Thứ sáu, việc quy định thuế và thu tiền sử dụng đất chưa phù hợp với diễn biến quan hệ đất đai ở Việt Nam đang vận hành trong bối cảnh của nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Cụ thể, giá tính thuế thu tiền sử dụng đất do Nhà nước quy định chưa sát với giá trao đổi trên thị trường dẫn đến thất thu cho ngân sách Nhà nước.

Thứ bảy, sự bất cập trong quy định thu thuế bằng hiện vật (thóc) và bằng tiền

dẫn đến những khó khăn và bất hợp lý khi mất mùa, được mùa, biến động của giá cả, lạm phát. Đối với giao dịch thị trường thuốc do giá trị là tiền tệ chứ không phải là hiện vật.

- *Thứ tám*, quy định thuế và thu tiền sử dụng đất cũng như các loại lệ phí trước bạ còn phức tạp, bất hợp lý, dẫn đến hiện tượng trốn thuế. Trường hợp này xảy ra khi người dân tự chuyển quyền SDD với nhau không khai báo với cơ quan chức năng của Nhà nước gây thất thu cho NSNN và không kiểm soát được thị trường bất động sản.

- *Thứ chín*, Luật Thuế SDD nông nghiệp ban hành từ những năm 90 đến nay sau 21 năm vận hành đã thể hiện quá lạc hậu, chậm đổi mới không phù hợp với Luật Đất đai 2003, dẫn đến không khuyến khích SDD tiết kiệm, hiệu quả và ngăn ngừa đầu cơ đất đai.

Cuối cùng, để thu thuế hiệu quả, tăng thu cho NSNN, UBND cấp tỉnh thường ban hành giá đất thấp hơn so với giá giao dịch trên thị trường, chẳng hạn ở khu vực đô thị như thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, thường thấp hơn khoảng 30-40%, từ đó tạo ra những kẽ hở cho tham nhũng từ đất đai cũng như tống khả năng kiếm lợi nhuận không minh bạch cho doanh nghiệp đầu tư vào bất động sản.

3. Đề xuất hướng giải quyết

Hướng giải quyết mối quan hệ thu tiền sử dụng đất và thuế đất trong thời gian tới trong cần xem xét tới các vấn đề sau:

Thứ nhất, cần phải ban hành một Luật Thuế ruộng về sử dụng đất là "Luật Thuế sử dụng đất", để khắc phục những bất cập của hai sắc thuế "thuế sử dụng đất nông nghiệp" và "thuế nhà đất" (bao gồm thuế đất ở, đất xây dựng công trình). Hai sắc thuế này ra đời từ những năm đầu của thập niên 90, đến nay đã quá lỗi thời,

không còn phù hợp với sự vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Bên cạnh đó còn tồn tại nhiều quy định về thu tiền sử dụng đất, cho thuê cũng như các loại phí, lệ phí, gây ra nhiều khoản thu và bất cập, khó phân biệt dẫn đến rối trong thực hiện.

Luật Thuế sử dụng đất chung sẽ đảm bảo được đơn giản hóa hệ thống thuế hiện hành, người dân dễ thực hiện và xóa bỏ được tâm lý người dân phải nộp nhiều khoản tiền thuế, lệ phí và phí liên quan đến đất đai. Trong Luật này cũng cần quy định rõ đối tượng không phải nộp thuế và đối tượng chịu thuế.

- *Thứ hai*, đối tượng chịu thuế, nên theo quy định của Luật Thuế 2003 gồm hai nhóm đất là nhóm đất nông nghiệp và nhóm đất phi nông nghiệp, trong mỗi nhóm đó nên chỉ rõ các mức thuế cho từng loại đất, điều đáng lưu ý là các loại đất chịu thuế tùy thuộc vào giá trị của các loại đất đó sử dụng cho mục đích gì, nếu thuộc về đất ở, đất kinh doanh mức thuế sẽ khác với các loại đất khác và thường có giá trị cao hơn. Giá đất để tính thuế phải sát với giá đất giao dịch trên thị trường và không cứng nhắc.

- *Thứ ba*, về khung giá đất để tính thuế, Chính phủ nên quy định mức thuế (%) so với thị trường, thống nhất trên toàn quốc, trên cơ sở đó, các địa phương chủ động căn cứ vào thị trường hoạt động bình thường tại địa phương để xác định giá đất. Thực tế cho thấy việc quy định khung giá như hiện nay không còn phù hợp, thị trường đất đai của Việt Nam chưa ổn định, còn mang yếu tố tâm lý, do vậy nên "quy định mặt bằng giá" bằng 70% giá thị trường bình quân là phù hợp.

Chính phủ nên yêu cầu các địa phương xây dựng cơ sở dữ liệu giá thị trường chuyển nhượng để xây dựng giá và giải quyết nhiều mục đích liên quan tài chính

cũng như nghiên cứu thị trường. Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng thống nhất thảo thuận “mặt bằng giá” của các địa phương và quy định “trường hợp” phải điều chỉnh. Trường hợp các địa phương điều chỉnh “mặt bằng giá” so với biến động của thị trường phải có sự thỏa thuận với các Bộ, ngành trung ương và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Để có căn cứ xác định giá Nhà nước ban hành khung giá sát với giá thị trường, nên có cơ quan xác định giá đất độc lập làm căn cứ cho địa phương và Trung ương để thỏa thuận về giá đất sử dụng cho mục đích thu thuế sát với giá thị trường.

Thứ tư, không nên coi nguồn thu nghĩa vụ tài chính từ đất đai là mục tiêu của quản lý, thay vào đó cần có quan điểm xây dựng thuế phải đặt lên hàng đầu là phát triển *quỹ đất*, định hình, quy hoạch hợp lý, xã hội ổn định, tạo cơ chế cho doanh nghiệp hoạt động tốt cạnh tranh lành mạnh, tạo công ăn việc làm ổn định cho xã hội, giảm hẳn khiếu kiện, tạo ra thể công bằng hợp lý có ý thức đầu tư dài hạn.

Thứ năm, quy định thuế đất không nên theo tỷ lệ bình quân như nhau, nên áp dụng hình thức thu thuế sử dụng đất theo lũy tiến đối với các loại đất phi nông nghiệp, nhất là đất ở các đô thị để hạn chế đầu cơ và tích lũy đất đai, áp dụng nguyên tắc diện tích sử dụng đất càng nhiều thì tỷ lệ % thu càng cao. Trên cơ sở thu như vậy sẽ tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước và phát triển mạnh quỹ đất để đầu tư trở lại cho phát triển hạ tầng và phát triển *quỹ đất*.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Nguyễn Đình Bồng (2011), “*Nhận diện những bất cập về cơ chế tài chính trong thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của pháp luật đất đai hiện hành ở Việt Nam*”, Bài viết cho Hội thảo “Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế chính sách trong bối thường, hỗ trợ, tái định cư. Hà Nội 12/7/2011.

Chu Thị Thủy Chung (2010), *Hoàn thiện Chính sách thu đối với đất đai ở Việt Nam*, Học viện tài chính, Luận án tiến sỹ - 2010.

Hoàng Văn Cường (2010), “*Giá đất và chính sách phân phối địa tô trong quản lý đất đai theo cơ chế thị trường*”.

Nguyễn Văn Hồng (2011), “*Đánh giá thực trạng giá đất do Nhà nước quy định và giải pháp*”, Bài viết cho Hội thảo “Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế chính sách trong bối thường, hỗ trợ, tái định cư, Hà Nội 12/7/2011.

Ngô Trí Long (2011), “*Giá đất trong nền kinh tế thị trường Việt Nam và những vấn đề liên quan*”, Bài viết cho Hội thảo “Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế chính sách trong bối thường, hỗ trợ, tái định cư, Hà Nội 12/7/2011.

Luật Đất đai, NXB Chính trị Quốc gia, 2008.

Nguyễn Văn Phụng (2011), “*Hệ thống chính sách thu tài chính liên quan đến đất đai và thị trường bất động sản*”, Bài viết đăng trong kỷ yếu Hội thảo khoa học “*Động viên tài Chính từ đất đai để đầu tư phát triển hạ tầng cơ sở*”, Hà Nội, 12/2011.