

# Bất cập trong chính sách thu tiền sử dụng đất và thuế đất

○ PGS.TS. NGUYỄN THẾ CHINH

Phó Viện trưởng, viên Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường



**Đ**ất đai là một nguồn tài nguyên quan trọng của mỗi quốc gia, việc sử dụng nguồn tài nguyên đó như thế nào cho hiệu quả trong hoạt động kinh tế phụ thuộc rất lớn vào thu tiền sử dụng đất và chính sách thuế, hai nội dung này có mối quan hệ và phụ thuộc lẫn nhau. Nguồn thu tài chính từ đất phụ thuộc vào mục đích thu thuế, cụ thể mục đích chính của việc thu thuế là tăng thu ngân sách; ổn định thị trường đất đai; hạn chế tích tụ đầu cơ, lũng đoạn đất đai; bảo tồn, duy trì và phát triển quỹ đất; huy động quỹ đất vào phát triển kinh tế hiệu quả... và cũng có thể là đa mục tiêu. Ở Việt Nam, nhìn lại các hình thức thu thuế những năm vừa qua, nhất là từ khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực, chúng ta có thể nhận dạng và phát hiện được những bất cập để từ đó có những hướng giải quyết phù hợp với sự vận hành của nền kinh tế theo cơ chế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa.

ngiệp; thuế nhà, đất. Như vậy, chính sách thuế đất và thu tiền sử dụng đất cho ngân sách Nhà nước cơ bản có sáu loại: Thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế nhà, đất; thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; thu tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất; thu tiền thuê đất khi Nhà nước cho thuê đất, thuê mặt nước và thu lệ phí trước bạ khi đăng ký QSDĐ.

*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, 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/ha của từng hạng đất. Bắt đầu từ năm 2003, Quốc hội có Nghị quyết số 15/2003/QH11 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 của Quốc hội về tiếp tục miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp đến hết ngày 31/12/2020.

## Hiện trạng chính sách thuế đất và thu tiền sử dụng đất

Hiện trạng chính sách thuế đất và thu tiền sử dụng đất ở nước ta cơ bản vẫn dựa vào Luật Đất đai năm 2003, tuy nhiên một số chính sách vẫn áp dụng theo quy định trước khi có Luật Đất đai năm 2003 như: Thuế sử dụng đất nông

### **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 và pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thuế nhà, đất. Theo đó, thuế nhà, đất là thuế thu đối với nhà và đất ở, đất xây dựng công trình. Riêng thuế đối với nhà cho đến hiện nay tạm thời chưa quy định và chưa thu thuế nhà, đất vẫn đang được thảo luận.

### **Đối với chính sách thuế thu nhập 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 QSDĐ đối với tổ chức áp dụng theo Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, theo đó thu nhập từ chuyển QSDĐ được tính trên cơ sở thu thập tệ 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%. Với những quy định mới mức thu đã được tăng lên đáng kể qua các năm.

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, thuế 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 TN&MT ban hành, bổ sung, sửa đổi từ năm 2005-2010.

### **Những vấn đề bất cập**

Nguồn thu từ thuế tài nguyên đất và chính sách thu tiền sử dụng đất trong thời gian vừa qua bên cạnh những mặt ưu điểm, đã bộc lộ nhiều bất cập, những bất cập đó thể hiện như sau.

**Thứ nhất,** đối với chính sách thuế thu nhập chuyển nhượng QSDĐ với cách quy định cũ 2% và 4% tùy theo từng loại đất đã nêu cho thấy, đất có giá trị lớn phải nộp thuế cao hơn đất có giá trị thấp, điều đó cho thấy sự bất hợp lý ở chỗ đất có giá trị cao chưa hẳn thu nhập ròng từ chuyển nhượng cao hơn đất có thu nhập thấp

**Thứ hai,** chính sách thu đối với đất đai và chính sách bồi thường, thể hiện từ các nghị định, thông tư đưa ra thiếu đồng bộ, không thống nhất và chậm so với yêu cầu thực tế, khi sửa đổi bất cập thậm chí dẫn đến tình trạng thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính trái với nghị định của Chính phủ. Chẳng hạn như Thông tư số 69/2006/TT-BTC sửa đổi Thông tư số 116/2004/TT-BTC hướng dẫn trái với Nghị định số 142/2005/NĐ-CP và Nghị định số 197/2004/NĐ-CP. 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 chính sách để loại bỏ nên một mặt bằng cạnh tranh bình đẳng phù hợp với hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường.

**Thứ tư,** với quy định thuế suất đã và đang thực hiện và các Nghị định đã có 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,** việc quy định thuế và thu tiền SDD chưa phù hợp với diễn biến kinh tế đất đai ở Việt Nam và thực tiễn đang vận hành trong bối cảnh của nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Giá tính thuế thu tiền SDD vẫn do Nhà nước quy định, chưa sát với giá trao đổi trên thị trường dẫn đến nhiều hệ lụy mà kết quả là thất thu cho ngân sách nhà nước.

**Thứ sáu,** 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 thước đo giá trị là tiền tệ chứ không thể là hiện vật, do vậy, đây là những bất cập trong chính sách thu không phù hợp với xu thế phát triển của thể chế và thể chế kinh tế thị trường.

**Thứ bảy,** trong quy định thuế và thu tiền SDD cũng như các loại lệ phí như lệ phí trước bạ còn phức tạp, bất hợp lý, dẫn đến kê hồ đơn đến hiện tượng trốn thuế. Trường hợp này xảy ra khi người dân từ

chuyển QSDĐ với nhau không khai báo với cơ quan chức năng của Nhà nước dẫn đến thất thu NSNN và khó kiểm soát thị trường bất động sản.

*Thứ tám*, so với sự vận hành của nền kinh tế và sự tăng thu nhập của xã hội, luật thuế SDD nông nghiệp ban hành từ những năm 90 đến nay sau một thời gian dài đã 21 năm quá lạc hậu. Chậm đổi mới đã gây ra nhiều hệ lụy và không phù hợp với Luật Đất đai năm 2003, ngay cả Luật Đất đai năm 2003 đến nay cũng đã xuất hiện nhiều sự bất cập, dẫn đến chưa khuyến khích SDD tiết kiệm, hiệu quả và ngăn ngừa đầu cơ đất đai.

*Thứ chín*, để thu thuế hiệu quả, tăng thu cho NSNN, liên quan đến giá đất, hiện nay giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành thường thấp hơn so với giá giao dịch trên thị trường, chẳng hạn ở khu vực đô thị như TP. Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, thường thấp hơn khoảng 30-40%. Từ đó tạo ra những kẽ hở cho tham nhũng từ đất đai cũng như tăng siêu lợi nhuận cho doanh nghiệp đầu tư vào bất động sản.

### Để xuất hướng giải quyết

Từ thực trạng cũng như những bất cập đã phân tích ở trên, hướng giải quyết trong thời gian tới trong mối quan hệ thu tiền SDD và thuế đất cần xem xét tới các vấn đề sau:

*Thứ nhất*, cần phải ban hành một luật thuế SDD chung gọi là "Luật Thuế sử dụng đất", bởi lẽ hiện nay chúng ta đang tồn tại hai sắc thuế là, thuế SDD 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, tồn tại nhiều nghị định thu tiền SDD, cho thuê cũng như các loại phí, lệ phí, gây ra nhiều khoản thu và bất cập, khó phân biệt dẫn đến rối rong thực hiện. Với một luật thuế SDD chung sẽ bảo đảm 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 đang 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, việc quy định khung giá như hiện nay không còn phù hợp, thị trường đất đai của nước ta 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

cho 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 TN&MT chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng thống nhất thảo luận "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 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 thế công bằng hợp lý có ý thức đầu tư dài hạn.

*Thứ năm*, Quy định thuế đất không nên theo lý 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, điều này có nghĩa diện tích SDD càng nhiều thì tỷ lệ % thu càng cao. 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. ■