

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ ƯU ĐÃI NGHĨA VỤ TÀI CHÍNH ĐẤT ĐAI TRONG ĐẦU TƯ NÔNG NGHIỆP: BẮT CẬP VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

PHẠM THỊ TUYẾT GIANG (*)

Tóm tắt: Quy định pháp luật về ưu đãi nghĩa vụ tài chính khi sử dụng đất trong đầu tư nông nghiệp không chỉ là một phần quan trọng trong tổng thể của chính sách khuyến khích đầu tư ở Việt Nam mà còn có ý nghĩa đối với việc thu hút vốn tư nhân đầu tư phát triển lĩnh vực này. Trong phạm vi bài viết, tác giả chỉ ra một số hạn chế, bất cập của quy định pháp luật hiện hành về các ưu đãi nghĩa vụ tài chính đất đai trong đầu tư nông nghiệp và đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về vấn đề này.

Từ khóa: Ưu đãi nghĩa vụ tài chính đất đai; đầu tư nông nghiệp; ưu đãi đầu tư nông nghiệp.

Abstract: Laws on incentives in land financial obligations in agricultural investment are not only an important part of investment incentive policies but are also crucial to investment attraction from the private sector. In this article, the author pointed out some limitations in current laws on incentives in land financial obligations in agricultural investment and proposed solutions to improve existing laws.

Keywords: Incentives on land financial obligations; agricultural investment; agricultural investment incentives.

Ngày nhận bài: 24/10/2019, Ngày sửa bài: 18/12/2019; Ngày duyệt đăng bài: 10/02/2020.

1. Đặt vấn đề

Trong thời gian qua, chính sách tài chính về đất đai ở Việt Nam đã từng bước được thể chế hóa theo nguyên tắc thị trường, đảm bảo tính minh bạch và bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Mặc dù vậy, thực tiễn áp dụng các quy định của pháp luật về chính sách tài chính đất đai vẫn còn tồn tại những hạn chế, từ đó làm phát sinh vướng mắc. Điều này đã ảnh hưởng đến chính sách thu hút vốn đầu tư vào nông nghiệp ở nước ta. Theo nhận định của ông Nguyễn Đỗ Anh Tuấn - Viện trưởng Viện Chính sách và Phát triển nông nghiệp, nông thôn tại diễn đàn Đối thoại với doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn: “đất đai và tín dụng là những rào cản chính của doanh nghiệp

khi đầu tư vào nông nghiệp. Cụ thể, về đất đai có đến 63% doanh nghiệp kêu khó khăn, 46% rất khó khăn; về tín dụng, có đến 70% doanh nghiệp kêu khó khăn khi tiếp cận. Các lĩnh vực khác như bảo hiểm cũng có đến 82,5% doanh nghiệp chưa tiếp cận được; khoa học công nghệ có 77% doanh nghiệp cho biết gặp khó khăn trong việc tiếp cận các chính sách⁽¹⁾. Ngoài ra, cũng trong báo cáo của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế, của Trung tâm Thông

^(*) Trường Đại học Đồng Tháp.

Email: tuyetgiang luatk34@gmail.com;

⁽¹⁾ Xem thêm Trung tâm Thông tin và Dự báo kinh tế - xã hội quốc gia (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), Các vấn đề cần trở thu hút đầu tư nước ngoài vào nông nghiệp, <http://ncif.gov.vn/Pages/NewsDetail.aspx?newid=19417>, (ngày truy cập: 17/03/2019).

tin và Dự báo kinh tế - xã hội quốc gia (Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng chỉ ra "cần tháo gỡ các trở lực trong quy định về chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam để tạo cú hích cho phát triển nền nông nghiệp bền vững, nâng cao giá trị gia tăng nông sản"⁴²). Từ những vấn đề trên, đã đặt ra yêu cầu các nhà lập pháp cần phải tiếp tục nghiên cứu, điều chỉnh những quy định này cho phù hợp với bối cảnh mới, nhất là xu thế phát triển sản xuất nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp công nghệ cao ở nước ta hiện nay.

2. Quy định pháp luật về ưu đãi nghĩa vụ tài chính đất đai trong đầu tư nông nghiệp

Nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư và tăng cường thu hút nguồn vốn tư nhân đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp, Nhà nước đã ban hành các quy định về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất và các nghĩa vụ tài chính khác về đất đai đối với các đối tượng sử dụng đất cần ưu đãi theo pháp luật về đầu tư. Theo quy định của Luật Đầu tư năm 2014, nhà đầu tư vào nông nghiệp có ngành, nghề thuộc danh mục ưu đãi đầu tư hoặc thực hiện dự án đầu tư tại địa bàn được ưu đãi được miễn, giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất, thuế sử dụng đất⁴³; hay Nghị định số 37/2015/NĐ-CP ngày 17-04-2015 của Chính phủ quy định về cơ chế, chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn; Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg ngày 25-10-2013 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn cũng có những quy định ưu đãi về đất đai tương tự dành cho

nhà đầu tư và theo các quy định của Nghị định số 98/2018/NĐ-CP ngày 05-07-2018 về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết trong sản xuất và tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp; Nghị định số 109/2018/NĐ-CP ngày 29-08-2018 của Chính phủ về nông nghiệp hữu cơ. Trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã cụ thể hóa quy định này bằng những hình thức ưu đãi cụ thể. Đó là quy định miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh thuộc lĩnh vực ưu đãi đầu tư hoặc địa bàn ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư, trừ dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại⁴⁴. Nhìn chung, các ưu đãi tài chính về đất đai dành cho nhà đầu tư trong nông nghiệp nói chung, theo quy định pháp luật hiện hành bao gồm ba hình thức cơ bản là: (i) miễn, giảm tiền thuê đất, thuế mặt nước, (ii) miễn, giảm tiền sử dụng đất và (iii) miễn, giảm thuế sử dụng đất.

2.1. Miễn, giảm tiền thuê đất, thuế mặt nước

Miễn, giảm tiền thuê đất, thuế mặt nước là việc nhà đầu tư không phải nộp toàn bộ hoặc một phần số tiền thuê đất, thuế mặt nước đáng lẽ phải nộp trong suốt thời hạn thuê hoặc chỉ trong một khoảng thời gian xác định khi đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật về đầu tư và đất đai.

* Miễn tiền thuê đất, thuế mặt nước

⁴² Xem thêm Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (2015), *Chính sách nông nghiệp Việt Nam*, Báo cáo ra mắt Nông nghiệp và Lương thực, Nxb. PECD, Paris, tr.181.

⁴³ Điều c, Khoản 1, Điều 15 của Luật Đầu tư năm 2014.

⁴⁴ Điều a, Khoản 1, Điều 110 Luật Đất đai năm 2013.

Nghĩa vụ tài chính về đất đai là một trong những nghĩa vụ cơ bản mà chủ thể sử dụng đất phải thực hiện theo quy định pháp luật. Luật Đất đai ở Việt Nam⁽¹⁾ Nhằm hiện thực hóa những cam kết trong chính sách thu hút đầu tư, nhất là đối với lĩnh vực đầu tư nông nghiệp, pháp luật quy định ưu đãi về miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước kể từ ngày dự án đi vào hoạt động đối với nhà đầu tư nông nghiệp có dự án đầu tư thuộc các trường hợp sau⁽²⁾:

Miễn tiền thuê mặt đất, thuê mặt nước đối với dự án nông nghiệp đặc biệt ưu đãi đầu tư kể từ ngày Nhà nước cho thuê đất, thuê mặt nước;

Miễn tiền thuê mặt đất, thuê mặt nước trong 15 năm đầu đối với dự án nông nghiệp ưu đãi đầu tư được;

Miễn tiền thuê mặt đất, thuê mặt nước trong 11 năm đầu đối với dự án nông nghiệp khuyến khích đầu tư;

- Miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước trong 05 năm đầu kể từ ngày dự án hoàn thành đi vào hoạt động đối với doanh nghiệp nông nghiệp nhỏ và vừa mới thành lập.

Ngoài ra, đối với dự án nông nghiệp đặc biệt ưu đãi đầu tư, dự án nông nghiệp ưu đãi đầu tư và dự án nông nghiệp khuyến khích đầu tư mà được Nhà nước cho thuê đất xây dựng nhà ở cho người lao động của dự án, đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp (đất xây dựng nhà xưởng, kho chứa, sân phơi, đường giao thông, cây xanh) kể cả đất được phép chuyển mục đích sang các loại đất quy định theo quy định này để phục vụ dự án đó thì được miễn tiền thuê đất.

Bên cạnh được hưởng ưu đãi theo quy định trên, dự án đầu tư vào nông nghiệp gắn với việc Nhà nước cho thuê đất mới, chuyển từ giao đất không thu tiền sử dụng

đất sang thuê đất (không thuộc các trường hợp đầu tư xây dựng cải tạo, mở rộng cơ sở sản xuất kinh doanh và tái canh vườn cây trên đất đang được Nhà nước cho thuê) còn được miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước trong thời gian xây dựng cơ bản tối đa không quá 03 năm kể từ ngày có quyết định cho thuê đất, thuê mặt nước. Trường hợp dự án đầu tư vào mục đích sản xuất nông nghiệp là trồng cây lâu năm thì thời gian xây dựng cơ bản vườn cây được miễn tiền thuê đất áp dụng đối với từng loại cây thực hiện theo quy trình kỹ thuật trồng và chăm sóc cây lâu năm do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quy định⁽³⁾.

Như vậy nhìn chung, thời hạn được miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước theo các quy định trên phụ thuộc vào mức độ ưu đãi của dự án. Theo đó có ba mức độ ưu đãi là: (i) dự án nông nghiệp đặc biệt ưu đãi, (ii) dự án nông nghiệp ưu đãi và (iii) dự án nông nghiệp khuyến khích ưu đãi. Căn cứ xác định từng loại dự án nông nghiệp nêu trên được thực hiện theo quy định tại Điều 3 của Nghị định số 57/2018/NĐ-CP. Cách phân nhóm các dự án đầu tư nông nghiệp theo quy định này góp phần làm cho chính sách khuyến khích đầu tư hiệu quả, hạn chế tình trạng ưu đãi dàn trải. Đồng thời, qua đó Nhà nước chủ động hơn trong phân bổ nguồn vốn đầu tư vào các ngành, nghề nông nghiệp và địa bàn

⁽¹⁾ Điều 170 Luật Đất đai năm 2013.

⁽²⁾ Điều 6 Nghị định số 57/2018/NĐ-CP ngày 17-04-2018 của Chính phủ quy định về cơ chế, chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.

⁽³⁾ Khoản 6, Điều 3 Nghị định số 135/2016/NĐ-CP ngày 09-09-2016 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.

phù hợp với từng thể mạnh của sản xuất nông nghiệp Việt Nam⁷¹.

Mặc dù vậy, qua thực tiễn thì hành các quy định trên làm phát sinh một số vướng mắc như: xác định thời hạn miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước đối với dự án nông nghiệp đặc biệt ưu đãi đầu tư; thời hạn miễn tiền thuê đất đối với diện tích đất xây dựng nhà ở cho người lao động của dự án, đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp (đất xây dựng nhà xưởng, kho chứa, sân phơi, đường giao thông, cây xanh), đất được phép chuyển mục đích sang các loại đất quy định nêu trên để phục vụ dự án chưa cụ thể, rõ ràng, chưa thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước hiện nay.

* Giảm tiền thuê đất, thuê mặt nước

Theo quy định của Luật Đầu tư năm 2014 và Luật Đất đai năm 2013, đối với dự án đầu tư vào nông nghiệp sau thời gian được hưởng ưu đãi về miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước thì được hưởng ưu đãi về giảm tiền thuê đất, thuê mặt nước. Theo đó, đối với dự án nông nghiệp ưu đãi đầu tư sẽ được giảm 50% tiền thuê đất, thuê mặt nước trong 07 năm tiếp theo; dự án nông nghiệp khuyến khích đầu tư được giảm 50% tiền thuê đất, thuê mặt nước trong 05 năm tiếp theo và đối với doanh nghiệp nông nghiệp nhỏ và vừa mới thành lập giảm 50% tiền thuê đất, thuê mặt nước trong 10 năm tiếp theo⁷².

2.2. Miễn, giảm tiền sử dụng đất

Tiền sử dụng đất là số tiền mà người sử dụng đất phải trả cho Nhà nước khi được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất⁷³. Như vậy, nghĩa vụ tài chính về đất theo quy định

này chỉ đặt ra đòi hỏi chủ thể sử dụng đất trong trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất không còn áp dụng đối với các chủ thể sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp⁷⁴. Điều này đồng nghĩa với việc kể từ ngày Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thì hành (ngày 01-07-2014), nhà đầu tư nông nghiệp chỉ có thể có quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư chủ yếu thông qua hình thức được Nhà nước cho thuê đất. Như vậy, hình thức miễn, giảm tiền sử dụng đất theo quy định tại Điều 5 của Nghị định số 57/2018/ND-CP với Điều 55 Luật Đất đai năm 2013 là không thống nhất. Khi đó, hình thức ưu đãi về miễn tiền sử dụng đất đối với nhà đầu tư nông nghiệp chỉ áp dụng đối với các dự án đầu tư đã được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất trước ngày Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực. Đối với trường hợp này, Luật Đất đai hiện hành quy định nhà đầu tư được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn sử dụng đất còn lại mà không phải chuyển sang thuê đất và khi hết thời hạn sử dụng đất, nếu được cho phép gia hạn thì phải chuyển

⁷¹ Xem thêm Trần Thị Minh Châu (2007), *Thực trạng và giải pháp tiếp tục hoàn thiện chính sách khuyến khích đầu tư ở Việt Nam*, Báo cáo tổng quan đề tài khoa học cấp Bộ, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, tr.18.

⁷² Điều 6 Nghị định số 57/2018/ND-CP ngày 17-04-2018 của Chính phủ quy định về cơ chế, chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.

⁷³ Khoản 21, Điều 3 Luật Đất đai năm 2013

⁷⁴ Điều 55 Luật Đất đai năm 2013.

sang hình thức thuê đất¹¹²⁾. Quy định loại bỏ trường hợp sử dụng đất thông qua hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện hoạt động sản xuất trong lĩnh vực nông nghiệp có thể nhằm vào những mục tiêu hoạch định kinh tế - xã hội khác nhau của Nhà nước. Tuy nhiên, với quy định thu hẹp phạm vi áp dụng như trên có thể sẽ ảnh hưởng đến chính sách thu hút vốn đầu tư vào nông nghiệp nhất là khi Việt Nam đang đẩy mạnh thực hiện “Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững”.

2.3. Miễn, giảm thuế sử dụng đất

Bên cạnh được hưởng ưu đãi về miễn, giảm tiền thuê đất, thuế mặt nước; tiền sử dụng đất; nhà đầu tư nông nghiệp còn được ưu đãi về miễn, giảm thuế sử dụng đất. Theo đó, nhà đầu tư nông nghiệp sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh để thực hiện dự án đầu tư thuộc các trường hợp sau được miễn thuế sử dụng đất phi nông nghiệp¹¹³⁾:

- Dự án đầu tư thuộc lĩnh vực đặc biệt khuyến khích đầu tư (đặc biệt ưu đãi đầu tư);

- Dự án đầu tư thuộc lĩnh vực khuyến khích đầu tư (ưu đãi đầu tư) tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn;

Quy định này đã mở rộng tối đa khả năng nhà đầu tư vào nông nghiệp được hưởng ưu đãi về miễn thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Khi đó tiêu chí áp dụng hình thức ưu đãi trên chia thành nhiều trường hợp khác nhau: (1) điều kiện về lĩnh vực đầu tư; (2) điều kiện về địa bàn đầu tư và (3) điều kiện về tỷ lệ % sử dụng lao động là thương binh, bệnh binh. Mặc dù vậy, nhưng việc xác định dự án thuộc lĩnh vực đặc biệt ưu đãi đầu tư hay lĩnh

vực ưu đãi đầu tư theo quy định tại Điều 8 của Nghị định số 53/2011/NĐ-CP ngày 01-07-2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (sau đây gọi tắt là Nghị định số 53/2011/NĐ-CP) và Điều 10 của Thông tư số 153/2011/TT-BTC ngày 11-11-2011 của Bộ Tài chính hướng dẫn về thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (sau đây gọi tắt là Thông tư 153/2011/TT-BTC) không còn phù hợp theo quy định của Luật Đầu tư năm 2014. Bởi lẽ, việc xác định ưu đãi đầu tư theo Phụ lục I, II của Nghị định số 118/2015/NĐ-CP dựa trên tiêu chí ngành, nghề đầu tư và địa bàn địa đầu tư. Mặt khác, quy định miễn thuế sử dụng đất phi nông nghiệp theo quy định của Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2011 chưa xác định rõ thời hạn áp dụng miễn thuế là bao lâu. Từ những phân tích trên, vấn đề được đặt ra là pháp luật cần phải được sửa đổi, bổ sung theo hướng thống nhất tiêu chí trong việc xác định đối tượng được ưu đãi đầu tư.

Ngoài ra, nhằm khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư trong quá trình thực hiện dự án, nhất là đối với các dự án đầu tư nông nghiệp không đáp ứng điều kiện để được miễn thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Pháp luật còn quy định giảm 50% số thuế sử dụng đất phi nông nghiệp phải nộp đối với đất của dự án đầu tư thuộc lĩnh vực khuyến khích đầu tư (ưu đãi đầu tư)¹¹⁴⁾.

¹¹²⁾ Khoản 1, Điều 60 Luật Đất đai năm 2013.

¹¹³⁾ Điều 9 Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010

¹¹⁴⁾ Điều 10 Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010.

3 Một số bất cập của quy định pháp luật về ưu đãi nghĩa vụ tài chính đất đai trong đầu tư nông nghiệp - Kiến nghị hoàn thiện

3.1. vướng mắc và đề xuất trong việc xác định thời hạn miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước theo quy định tại Khoản 2, Khoản 5 Điều 6 của Nghị định số 57/2018/NĐ-CP

Theo quy định tại Điều 6 của Nghị định số 57/2018/NĐ-CP, dự án nông nghiệp đặc biệt ưu đãi đầu tư được miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước kể từ ngày dự án hoàn thành đi vào hoạt động. Bên cạnh đó, nhà đầu tư còn được miễn tiền thuê đất đối với diện tích đất xây dựng nhà ở cho người lao động của dự án, đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp (đất xây dựng nhà xưởng, kho chứa, sân phơi, đường giao thông, cây xanh), đất được phép chuyển mục đích sang các loại đất quy định tại quy định này để phục vụ dự án đầu tư.

Như vậy, thời hạn miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước theo quy định trên phụ thuộc vào mức độ mà dự án được Nhà nước khuyến khích đầu tư. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng quy định này đã phát sinh vướng mắc. Bởi lẽ, thời hạn miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước đối với các trường hợp được nêu tại quy định trên chưa được xác định rõ ràng, cụ thể là bao lâu và tính từ thời điểm nào. Và không có căn cứ pháp lý nào mặc nhiên cho rằng các dự án được quy định tại Khoản 2, Khoản 5 Điều 6 của Nghị định số 57/2018/NĐ-CP được miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước trong suốt thời gian thực hiện dự án đầu tư. Tương tự trường hợp này tại Khoản 5 Điều 6 của Nghị định số 57/2018/NĐ-CP cũng chưa xác định rõ thời điểm để tính thời gian mà

nhà đầu tư được miễn tiền thuê đất đối với diện tích đất xây dựng nhà ở cho người lao động của dự án, đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp (đất xây dựng nhà xưởng, kho chứa, sân phơi, đường giao thông, cây xanh), đất được phép chuyển mục đích sang các loại đất quy định tại khoản này để phục vụ dự án đầu tư. Và đến nay các văn bản hướng dẫn thi hành Nghị định số 57/2018/NĐ-CP cũng chưa quy định cụ thể nội dung này. Thiết nghĩ, cần sớm có văn bản hướng dẫn cụ thể quy định trên. Qua đó góp phần tạo sự minh bạch trong quá trình quản lý của Nhà nước về ưu đãi đầu tư và tránh tình trạng không thống nhất trong áp dụng quy định giữa các địa phương khác nhau.

3.2. Bất cập và hướng hoàn thiện trong quy định miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với dự án đầu tư nông nghiệp

Như đã trình bày ở những phần trên, việc áp dụng miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với dự án đầu tư nông nghiệp theo quy định của Nghị định số 57/2018/NĐ-CP không còn phù hợp với yêu cầu thực tiễn của chính sách khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp, chưa thống nhất với quy định của Luật Đất đai năm 2013. Bởi lẽ, theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất không còn áp dụng đối với các chủ thể sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp¹³⁹. Do đó, hình thức miễn, giảm tiền sử dụng đất dành cho nhà đầu tư nông nghiệp theo quy định tại Điều 5 của Nghị định số 57/2018/NĐ-CP đã không còn phù hợp với quy định của Luật Đất đai và quy định này không thể áp dụng được trên thực tế.

¹³⁹ Điều 55, Luật Đất đai năm 2013.

Mặt khác, cũng tại điều này, quy định “doanh nghiệp có dự án nông nghiệp (đặc biệt ưu đãi đầu tư, ưu đãi đầu tư và khuyến khích đầu tư) được chuyển mục đích đất để làm nhà ở cho người lao động theo quy định tại Điều 55 Luật Đất đai được miễn tiền chuyển mục đích sử dụng đất đối với diện tích đất được chuyển mục đích để xây dựng nhà ở cho người lao động làm việc tại dự án; được miễn tiền sử dụng đất đối với diện tích đất dõ sau khi được chuyển đổi” thực tế là không có căn cứ; bởi khi dẫn chiếu đến Điều 55 Luật Đất đai năm 2013 không có quy định về đối tượng này. Việc quy định một đối tượng diều chỉnh không tồn tại của một luật chuyên ngành như quy định trên là diều vi pháp. Điều này dẫn đến bất cập về tính đồng bộ trong thực tiễn thực thi hành quy định của pháp luật về ưu đãi đầu tư đối với nhà đầu tư nông nghiệp. Từ thực trạng này, đặt ra yêu cầu sớm xem xét để ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới sửa đổi, bổ sung Nghị định số 57/2018/NĐ-CP phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

3.3. Bất cập và đề xuất trong quy định về tiêu chí xác định dự án nông nghiệp được miễn, giảm thuế sử dụng đất phi nông nghiệp và thời hạn được miễn thuế sử dụng đất phi nông nghiệp

Bên cạnh được miễn, giảm tiền thuế đất, pháp luật còn quy định nhà đầu tư nông nghiệp được ưu đãi miễn thuế sử dụng đất. Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp quy định cụ thể các trường hợp nhà đầu tư được miễn, giảm tiền thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Tuy nhiên, quy định pháp luật về vấn đề này vẫn còn tồn tại một số bất cập cần được hoàn thiện:

Một là, cần phải sửa đổi quy định về tiêu chí xác định dự án nông nghiệp được miễn, giảm thuế sử dụng đất phi nông nghiệp tại Điều 9, Điều 10 của Luật sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010

Hiện tại Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp quy định đất của dự án đầu tư thuộc lĩnh vực đặc biệt khuyến khích đầu tư; dự án đầu tư thuộc lĩnh vực khuyến khích đầu tư tại địa bàn có diều kiện kinh tế - xã hội khó khăn... được miễn, giảm tiền thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Theo quy định này thì danh mục lĩnh vực khuyến khích đầu tư, lĩnh vực đặc biệt khuyến khích đầu tư thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư. Việc xác định danh mục lĩnh vực khuyến khích đầu tư, lĩnh vực đặc biệt khuyến khích đầu tư như trên so với quy định của Luật Đầu tư năm 2014 đã không còn phù hợp. Bởi lẽ, theo Phụ lục I của Nghị định số 118/2015/NĐ-CP việc xác định dự án được ưu đãi đầu tư dựa vào tiêu chí ngành, nghề đầu tư mà không phải là lĩnh vực đầu tư. Vì vậy, thiết nghĩ nên sửa đổi diều luật này, có thể theo một trong hai hướng sau để phù hợp với quy định của Luật Đầu tư năm 2014: (i) các văn bản hướng dẫn Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp cần giải thích thêm “lĩnh vực đặc biệt khuyến khích đầu tư, lĩnh vực khuyến khích đầu tư bao gồm những ngành, nghề đặc biệt ưu đãi đầu tư, ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp Luật Đầu tư” hoặc (ii) không sử dụng từ “lĩnh vực đặc biệt khuyến khích đầu tư, lĩnh vực khuyến khích đầu tư” mà quy định “dự án thuộc ngành, nghề đặc biệt ưu đãi đầu tư, ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp Luật Đầu tư”.

Hai là, cần phải bổ sung và quy định cụ thể thời hạn được miễn, giảm thuế sử dụng đất phi nông nghiệp tại Điều 9, Điều 10 của Luật Sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010

Trong điều kiện hội nhập nền kinh tế giới, sự cạnh tranh trong thu hút vốn đầu tư giữa các quốc gia vô cùng gay gắt. Nhằm đảm bảo cho tiến trình cải thiện môi trường đầu tư trong nước, góp phần tăng cường thu hút vốn đầu tư trong và ngoài nước vào Việt Nam, đồng thời đảm bảo cho việc áp dụng quy định của pháp luật trong chính sách ưu đãi đầu tư nông nghiệp được thuận lợi, công khai, minh bạch. Quy định hiện hành chưa xác định cụ thể thời hạn miễn, giảm thuế sử dụng đất phi nông nghiệp được nêu tại Điều 9 và Điều 10 của Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010 đã làm nhà đầu tư không biết rõ dự án đầu tư của mình được miễn, giảm thuế sử dụng đất phi nông nghiệp trong thời hạn bao lâu hay chỉ được miễn, giảm tiền thuế tùy vào từng năm. Và cơ quan thực thi quy định này cũng không có cơ sở pháp lý rõ ràng để hướng dẫn, giải thích khi nhà đầu tư có thắc mắc. Điều này có thể ảnh hưởng đến tính công khai, sự minh bạch khi áp dụng quy định trong thực tiễn. Vì vậy, cần sớm có văn bản hướng dẫn cụ thể quy định trên nhằm tạo điều kiện thuận lợi để nhà đầu tư dễ tiếp cận các thông tin liên quan đến quyền lợi của mình theo luật định và đảm bảo quá trình áp dụng pháp luật được thuận lợi, minh bạch. Cụ thể, cần sửa đổi theo hướng quy định cụ thể thời hạn miễn, giảm thuế sử dụng đất phi nông nghiệp

phân hóa theo từng nhóm dự án đầu tư tương tự như quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp hiện hành.

3.4. Hạn chế và kiến nghị về quy định áp dụng chung những ưu đãi đầu tư nông nghiệp khác cho đầu tư nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao và vấn đề ưu đãi thuế sử dụng đất nông nghiệp hiện nay

Là một trong các lĩnh vực pháp luật có liên quan trực tiếp đến chính sách thu hút vốn đầu tư vào nông nghiệp, các ưu đãi theo quy định của pháp luật về đất đai có nhiều đổi mới với nhiều chính sách ưu đãi, khuyến khích doanh nghiệp đầu tư phát triển vào lĩnh vực này. Mặc dù vậy, trong bối cảnh thực hiện Nghị quyết số 26-NQ/TW về nông nghiệp, nông dân, nông thôn⁽¹⁶⁾ và "Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững" đã đặt ra yêu cầu mới trong chính sách ưu đãi các nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với đầu tư nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp công nghệ cao ở Việt Nam. Trên cơ sở phân tích, đánh giá hiệu quả của chính sách này đối với việc thu hút vốn đầu tư vào sản xuất nông nghiệp hữu cơ đã chỉ ra hai vấn đề còn tồn tại đó là:

Thứ nhất, các quy định về ưu đãi nghĩa vụ tài chính về đất đai hiện hành chỉ phù hợp với doanh nghiệp đầu tư kinh doanh nông nghiệp nói chung mà chưa thực sự phù hợp với các doanh nghiệp đầu tư vào sản xuất nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp công nghệ cao. Mặc dù hiện nay đã có

⁽¹⁶⁾ Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 05-08-2008 của Ban chấp hành Trung ương khóa X về nông nghiệp, nông dân và nông thôn.

hiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động đầu tư vào nông nghiệp hữu cơ¹⁷¹ nhưng nhìn chung những văn bản này vẫn chưa có quy định đặc thù về nghĩa vụ tài chính đất đai đối với sản xuất nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp công nghệ cao mà chủ yếu hướng nhiều đến các hình thức hỗ trợ nhà đầu tư. Bởi lẽ, đặc điểm của sản xuất nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp công nghệ cao nguồn vốn đầu tư ban đầu lớn, đòi hỏi áp dụng nhiều ứng dụng khoa học kỹ thuật tiến bộ cũng như để đáp ứng được các tiêu chuẩn công nhận là sản xuất nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp công nghệ cao là rất khắt khe... Do đó, nếu áp dụng những ưu đãi này cho lĩnh vực đầu tư nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp công nghệ cao thì chưa tạo được điểm hấp dẫn đối với nhà đầu tư, chưa tương xứng với tiềm năng phát triển của lĩnh vực sản xuất này, đặc biệt là thu hút nguồn vốn FDI. Về vấn đề này, nếu có thể các cơ quan chủ quản cần sớm đề xuất ban hành quy định các hình thức ưu đãi riêng sao cho phù hợp với đặc thù của lĩnh vực sản xuất nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp ứng cao.

Thứ hai, theo nhận định của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) "quy định không áp dụng hình thức ưu đãi miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với nhà đầu tư nông nghiệp theo quy định Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp là chưa phù hợp, chưa đáp ứng được nhu cầu của nhà đầu tư"¹⁷². Bởi khi căn cứ vào quy định của Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp năm 1993 chỉ áp dụng hình thức miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp cho ba nhóm chủ thể là: (i) hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất, công nhận đất để sản xuất nông

nghiệp, nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp; (ii) hộ gia đình, cá nhân là thành viên hợp tác xã sản xuất nông nghiệp, nông trường viên, lâm trường viên đã nhận giao khoán ổn định của hợp tác xã, nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh và hộ gia đình, cá nhân nhận đất giao khoán ổn định của công ty nông, lâm nghiệp để sản xuất nông nghiệp theo quy định của pháp luật; (iii) hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp góp quyền sử dụng đất nông nghiệp của mình để thành lập hợp tác xã sản xuất nông nghiệp theo quy định của pháp luật¹⁷³. Nền tảng, pháp luật cần áp dụng hình thức ưu đãi này đối với cả nhà đầu tư kinh doanh trong nông nghiệp, nhằm góp phần thu hút nguồn vốn đầu tư tư nhân, nhất là nguồn vốn đầu tư FDI vào lĩnh vực nông nghiệp. Cụ thể, vấn đề này các nhà lập pháp nên xây dựng và triển khai thực hiện theo lộ trình, với hình thức, mức ưu đãi phù hợp với chính sách đất nông nghiệp của Việt Nam.

¹⁷¹ Nghị định số 98/2018/NĐ-CP ngày 05-07-2019 của Chính phủ về chính sách khuyến khích phát triển, hợp tác trong sản xuất và phát triển sản phẩm nông nghiệp. Nghị định số 109/2018/NĐ-CP ngày 29-08-2018 của Chính phủ về nông nghiệp hữu cơ, Quyết định số 738/2017/QĐ-TTg ngày 24-04-2017 của Thủ tướng Chính phủ về tiêu chí xác định chương trình, dự án nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, nông nghiệp sạch, danh mục công nghệ cao ứng dụng trong nông nghiệp.

¹⁷² Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (2015). *ltd.*, tr.383.

¹⁷³ Điều 3, Khoản 1, Điều 1 Nghị định số 21/2017/NĐ-CP ngày 24-02-2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 26/2011/NĐ-CP ngày 23 tháng 03 năm 2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 24-11-2010 của Quốc hội về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp.

4. Kết luận

Nông nghiệp là một lĩnh vực sản xuất đặc thù bởi phụ thuộc rất lớn vào nguồn tài nguyên đất, mặt nước và các yếu tố tự nhiên. Vì vậy, việc tìm hiểu và hoàn thiện hơn các quy định pháp luật về ưu đãi nghĩa vụ tài chính đất đai trong đầu tư nông nghiệp không chỉ tạo ra điều kiện và môi trường các nguồn vốn trong dân cư, đặc biệt là các doanh nghiệp đầu tư vào ngành, nghề này mà còn góp phần đảm bảo cho tiến trình cải thiện môi trường đầu tư trong nước. Tuy nhiên, pháp luật về ưu đãi nghĩa vụ tài chính đất đai trong đầu tư nông nghiệp được xem là một chế định phức tạp trong khoa học pháp lý. Trong phạm vi bài viết tác giả tóm lược một số bất cập và vướng mắc cơ bản của quy định pháp luật hiện hành về vấn đề này; qua đó, góp phần thực hiện Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chấp hành Trung ương khóa X (2008), *Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 05-08-2008 về nông nghiệp, nông dân và nông thôn*.

2. Chính phủ (2016), *Nghị định số 135/2016/NĐ-CP ngày 09-09-2016 sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước*.

3. Chính phủ (2017), *Nghị định số 21/2017/NĐ-CP ngày 24-02- sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 20/2011/NĐ-CP ngày 23 tháng 03 năm 2011 của Chính phủ quy định chi tiết và*

hướng dẫn thi hành Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 24-11-2010 của Quốc hội về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp.

4. Chính phủ (2018), *Nghị định số 57/2018/NĐ-CP ngày 17-04-2018 quy định về cơ chế, chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn*.

5. Quốc hội (2010), *Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp*.

6. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*.

7. Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư*.

8. Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg ngày 25-10-2013 về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn*.

9. Trần Thị Minh Châu (2007), *Thực trạng và giải pháp tiếp tục hoàn thiện chính sách khuyến khích đầu tư ở Việt Nam*, Báo cáo tổng quan đề tài khoa học cấp Bộ, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

10. Trung tâm Thông tin Tư liệu, *Kinh tế nông thôn ở Việt Nam - Vai trò và định hướng phát triển trong thời gian tới (2018)*, Nxb. Trung tâm Thông tin - Tư liệu, Hà Nội.

11. Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (2015), *Chính sách nông nghiệp Việt Nam*, Báo cáo rà soát Nông nghiệp và Lương thực, Nxb. PECD, Paris.

12. Trung tâm Thông tin và Dự báo kinh tế - xã hội quốc gia (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), *Các vấn đề cản trở thu hút đầu tư nước ngoài vào nông nghiệp*, <http://ncif.gov.vn/Pages/NewsIDetail.aspx?newid=19417>, (ngày truy cập: 17/03/2019).