

GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG NGUỒN THU TỪ ĐẤT Ở VIỆT NAM THEO CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG

GS.TS. Ngô Thế Chi*

Đất đai là nguồn tài nguyên, tài sản quan trọng của quốc gia, là tư liệu sản xuất đặc biệt cho mọi hoạt động sản xuất và đời sống. Trong cơ chế thị trường, quản lý kinh tế đất đai được coi là vấn đề trọng tâm của quản lý Nhà nước về đất đai nhằm đảm bảo nguồn tài nguyên đất thực sự trở thành động lực cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo hài hòa về lợi ích, tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước (NSNN). Bài viết phân tích các giải pháp tăng cường nguồn thu từ đất ở Việt Nam theo cơ chế thị trường.

• Từ khóa: nguồn thu từ đất; quản lý kinh tế đất; cơ chế thị trường; chính sách đất đai.

Land is an important resource and asset of the nation, a special means of production for all production activities and life. In the market mechanism, economic management of land is considered a central issue of State management of land in order to ensure that land resources really become the driving force for the process of socio-economic development, ensure harmonization of interests, increase revenue for the state budget. The article analyzes solutions to increase revenue from land in Vietnam according to the market mechanism.

• Keywords: income from land; land economic management; market mechanism; land policy.

Ngày nhận bài: 15/11/2021

Ngày gửi phản biện: 20/11/2021

Ngày nhận kết quả phản biện: 30/11/2021

Ngày chấp nhận đăng: 30/12/2021

1. Quan điểm về tăng cường khai thác nguồn thu từ đất

Ngày 06/9/2018, Bộ Chính trị đã ban hành kết luận số 36/KL/TW về việc tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đã đề ra, trong đó “tiếp tục hoàn thiện chính sách tài chính về đất đai, chủ động điều tiết thị trường BĐS thông qua chính sách thuế, thực hiện chính sách thuê lũy tiến đối với các dự án đầu tư chậm hoặc bỏ hoang...”. Xuất

phát từ quan điểm của Đảng, việc quản lý kinh tế đất, tăng cường khai thác nguồn thu từ đất cần quán triệt các vấn đề sau:

Một là, tăng cường vận hành quan hệ đất đai theo cơ chế thị trường, tiến tới xóa bỏ hoàn toàn cơ chế bao cấp trong quản lý, sử dụng đất đai;

Hai là, các chính sách và công cụ quản lý Nhà nước về kinh tế đất phải đảm bảo phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế;

Ba là, tăng cường nguồn thu từ đất, đồng thời tạo điều kiện ổn định chi phí đầu vào cho các tổ chức kinh tế;

Bốn là, các công cụ pháp luật về kinh tế đất và các công cụ tài chính về đất đai phải đặt trong mối quan hệ chặt chẽ với việc hoàn thiện tổng thể hệ thống pháp luật đất đai và các lĩnh vực khác có liên quan.

2. Giải pháp tăng cường khai thác nguồn thu từ đất

Các giải pháp tăng cường khai thác nguồn thu từ đất sẽ được trình bày trên 2 góc độ: (i). Giải pháp tăng cường quản lý Nhà nước về kinh tế đất và (ii). Giải pháp tăng cường công cụ tài chính để khai thác nguồn thu từ đất.

2.1. Giải pháp tăng cường quản lý Nhà nước về kinh tế đất

Thứ nhất, quản lý giá đất theo cơ chế thị trường: Để giá đất phù hợp với cơ chế thị trường, góp phần phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 và các Nghị định có liên quan.

* Học viện Tài chính

Theo đó, khi định giá đất trong trường hợp đất thu hồi phải có sự thỏa thuận của bên có đất bị thu hồi. Nghĩa là người có đất bị thu hồi phải là một bên trong quy trình định giá đất bị thu hồi; tách biệt thẩm quyền quyết định về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và thẩm quyền quyết định giá đất khi thu hồi để đảm bảo khách quan; xây dựng chế tài phù hợp để xác định trách nhiệm của các tổ chức trong việc xác định, định giá đất khi giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất... nhằm nâng cao trách nhiệm của các tổ chức này; mở rộng các biện pháp đấu giá, đấu thầu quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất nhằm phù hợp với giá thị trường; nâng cao trình độ, năng lực chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp của cán bộ định giá thông qua việc bồi dưỡng, cập nhật kiến thức, mở các hội thảo liên quan đến lĩnh vực định giá; quy định trách nhiệm rõ ràng trong thẩm định giá đất; Nên bỏ khung giá đất, chỉ quy định nguyên tắc, phương pháp xác định giá đất để UBND cấp tỉnh quyết định giá đất theo cơ chế thị trường. Bảng giá đất phải được công bố hàng năm đảm bảo sát thực với giá thị trường và là cơ sở để xác định giá đất cụ thể của từng thửa đất thay vì công bố 5 năm như hiện nay.

Thứ hai, xác định giá đất thông qua đấu giá theo cơ chế thị trường

Có thể bổ sung quy định về đấu giá đất chưa bồi thường và chưa giải phóng mặt bằng; quy định công khai kết quả bán đấu giá quyền sử dụng đất thông qua việc công bố rộng rãi thay vì chỉ công khai trong phạm vi những người tham gia phiên đấu giá và một số ít người có liên quan.

Thứ ba, bổ sung, sửa đổi quy định về sử dụng đất đối với những thửa đất gắn với các dự án đầu tư

Các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng sẽ làm thay đổi điều kiện, lợi thế, hình thành địa tô chênh lệch đối với những thửa đất liền kề dự án. Vì vậy, để tránh tình trạng sử dụng đất phân tán và đảm bảo sự công bằng giữa những người bị thu hồi đất với những người không bị thu hồi đất tại các khu vực này, Nhà nước cần thiết phải có kế hoạch thu hồi tất cả diện tích đất nằm trong các vùng gần dự án để quy hoạch lại một cách đồng bộ, tạo mặt bằng tái định cư cho người dân tại chỗ, tạo quỹ đất sạch để đấu giá nhằm chọn được những hoạt động khai thác hiệu quả nhất

các lợi thế mang lại từ các dự án đầu tư. Đồng thời, giúp cho việc điều tiết tập trung nguồn thu vào NSNN phân giá trị tăng thêm từ địa tô chênh lệch do Nhà nước đầu tư phát triển hạ tầng.

Thứ tư, hoàn thiện chính sách thu hồi đất, đền bù khi thu hồi đất, tái định cư

Quy định về thu hồi đất và bồi thường khi đất bị thu hồi cần được sửa đổi theo hướng thống nhất một chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và thu hồi đất để thực hiện các dự án SXKD vì mục tiêu phát triển. Việc thực hiện thu hồi đất cho các mục đích đều phải do Nhà nước thực hiện.

Về nguyên tắc bồi thường đất khi nhà nước thu hồi đất: Người sử dụng cùng loại đất như nhau phải được hưởng cùng chế độ bồi thường như nhau không phân biệt đất được thu hồi vào mục đích gì thay vì hiện nay có sự phân biệt giữa đất thu hồi cho mục đích quốc phòng, an ninh và đất thu hồi cho dự án thương mại dịch vụ. Tạo điều kiện thuận lợi về tái định cư cho những người bị thu hồi đất, đảm bảo cho họ có chỗ ở mới phù hợp. Đối với đất đô thị thu hồi để làm đường hoặc làm các công trình công cộng, các hộ dân phía bên trong phần đường mới sẽ hưởng lợi do lợi thế thương mại nên cần phải có cơ chế điều tiết phân giá trị tăng thêm từ việc này.

Thứ năm, điều tiết giá trị tăng thêm từ đất đối với các dự án đầu tư có sử dụng đất

Cần phải xác định giá đất trước khi thực hiện dự án và giá đất sau khi thực hiện dự án nhằm xác định được phân giá trị tăng thêm của đất đai. Qua đó, có chính sách điều tiết phù hợp để đảm bảo công bằng và tăng nguồn thu cho NSNN.

Thứ sáu, hoàn thiện quản lý hệ thống thông tin về kinh tế đất

Cần xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu thông tin về đất đai, bao gồm xây dựng cơ sở dữ liệu về giá đất, bản đồ giá đất; từng bước xây dựng bảng giá đất theo vùng giá trị trên cơ sở giá đất chuẩn của từng vùng giá trị; ứng dụng công nghệ thông tin hỗ trợ định giá đất trong việc xây dựng bảng giá đất và định giá đất cụ thể; xây dựng và cập nhật thường xuyên hệ thống cơ sở dữ liệu đầy đủ, kịp thời về các giao dịch trên

thị trường BĐS và thị trường quyền sử dụng đất cả ở Trung ương và địa phương; từng bước áp dụng công nghệ thông tin trong việc hỗ trợ xây dựng bảng giá đất theo vùng giá trị đất tại các đô thị. Dữ liệu thông tin về kinh tế đất trong HTTT đất đai như thông tin về xác định giá tính thuế, thông tin về người nộp thuế, về khung giá đất, cách tính giá đất... cần phải được tích hợp trong cơ sở dữ liệu số. Trang bị cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin hiện đại và thường xuyên bồi dưỡng, cập nhật kiến thức chuyên môn đối với người vận hành hệ thống thông tin về kinh tế đất.

2.2. Giải pháp tăng cường công cụ tài chính để khai thác nguồn thu từ đất

Một là, thực hiện công cụ thuế đất theo cơ chế thị trường

Để tăng cường khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường, Chính phủ cần thiết rà soát chính sách thuế để điều chỉnh thuế suất hoặc mở rộng cơ sở thuế song song với việc nâng cao hiệu quả hành thu thuế.

Đối với thuế đất nông nghiệp: Nếu thu loại thuế này cũng chỉ tăng thêm khoảng 10.000 tỷ đồng/năm, không đáng kể so với các khoản thu của NSNN. Vì vậy, cần tiếp tục kéo dài thời gian miễn thuế trong một thời gian ít nhất là 5 năm tiếp theo đến 2025, sau đó Bộ tài chính và Bộ Tài nguyên môi trường cần có sự phối hợp tổng kết đánh giá tác động của chính sách thuế sử dụng đất nông nghiệp trong thực tiễn làm cơ sở trình Quốc hội sửa đổi cho phù hợp. Giải pháp này vừa đảm bảo thực hiện được chủ trương của Đảng và pháp luật của nhà nước trong việc thúc đẩy nông nghiệp, nông thôn phát triển và tái cơ cấu nông nghiệp, vừa đảm bảo có được cái nhìn tổng thể đầy đủ, toàn diện hơn kể cả những kết quả đạt được và những hạn chế tồn tại của chính sách trong bối cảnh mới.

Đối với thuế đất phi nông nghiệp: Theo quy định hiện hành, mức thuế suất cơ sở của thuế sử dụng đất phi nông nghiệp là 0,03% và mức thuế suất cao nhất là 0,2% áp dụng đối với đất lấn chiếm. Các mức thuế suất này thấp hơn nhiều so với mức thuế suất của các nước trong khu vực và trên thế giới. Tại Indonesia, mức thuế suất quy định cho đất phi nông nghiệp là 0,5%. Tuy nhiên, đối với Việt Nam, giai đoạn đầu cải cách

thuế, có thể áp dụng mức thuế suất 0,1% đối với đất phi nông nghiệp là phù hợp. Mức thuế suất này sẽ dần được tăng lên hợp lý cùng với tốc độ phát triển của nền kinh tế - xã hội để đảm bảo cho người đóng thuế quen dần, sau đó có thể tăng lên bằng với mức thuế suất của các nước. Từ đó, nguồn thu từ thuế đất sẽ tăng lên đáng kể, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

Đối với cơ sở thuế: Việc mở rộng cơ sở thuế có thể được tiến hành theo hai hướng: (i) Tăng giá đất tính thuế và (ii) Mở rộng đối tượng chịu thuế đối với công trình trên đất, đồng thời thu hẹp đối tượng miễn, giảm thuế; xây dựng chính sách thuế đánh vào phần giá trị tăng thêm từ đất theo hướng xác định mức thuế tính theo tỷ lệ % giá trị thửa đất tăng lên khi thay đổi điều kiện hạ tầng làm tăng giá trị địa tô chênh lệch. Mặt khác, cần bổ sung chính sách thuế điều tiết phần chênh lệch giá giữa hai lần giao dịch đất đai liên kế có tính đến khoảng thời gian giữa hai lần mua và bán.

Về thuế thu nhập cá nhân: Sửa đổi, bổ sung pháp luật thuế TNCN đối với hoạt động kinh doanh BĐS, trong đó có chuyển quyền sử dụng đất theo hướng quy định căn cứ tính thuế TNCN phải dựa trên thu nhập từ kinh doanh BĐS của người nộp thuế chứ không phải từ doanh thu kinh doanh BĐS như hiện nay. Bổ sung thêm đối tượng chịu thuế là các khoản thu nhập từ cho thuê quyền sử dụng đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuê, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất, nhận tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, thu nhập từ việc được cho, tặng, thừa kế quyền sử dụng đất trừ các trường hợp người sử dụng đất hiến tặng đất cho Nhà nước hay các tổ chức từ thiện xã hội.

Về thuế thu nhập doanh nghiệp: Sửa đổi, bổ sung các quy định về thuế TNDN đối với hoạt động kinh doanh BĐS theo hướng điều chỉnh giá vốn BĐS khi tính thuế TNDN đối với hoạt động kinh doanh BĐS dựa trên chỉ số giá do cơ quan thẩm quyền công bố nhằm đảm bảo sự công bằng và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp khi thực hiện nghĩa vụ nộp thuế TNDN. Mặt khác, cần bổ sung quy định và có văn bản hướng dẫn thi hành đối với hoạt động chuyển nhượng BĐS được hưởng ưu đãi thuế đối với các công trình nhà ở xã hội; đổi mới kế toán

về hoạt động kinh doanh BĐS, nhất là phương pháp tính giá vốn, doanh thu và lợi nhuận kinh doanh bất động sản...

Hai là, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra và giám sát việc thực hiện chính sách đất đai nói chung và chính sách tài chính về đất đai nói riêng.

Công tác kiểm tra, thanh tra và giám sát việc thực hiện chính sách đất đai nói chung và chính sách tài chính đất đai nói riêng cần được tăng cường hơn nữa và có sự phối, kết hợp chặt chẽ giữa cơ quan thuế với các cơ quan chức năng khác như Bộ Tài nguyên Môi trường, cơ quan thanh tra, kiểm toán, quản lý thị trường, công an điều tra, viện kiểm sát nhân dân... nhằm đảm bảo cho công tác quản lý Nhà nước về đất đai được đưa vào nề nếp và tránh thất thoát nguồn thu từ đất. Cần có sự kiểm tra chặt chẽ về phương pháp tính giá vốn của BĐS kinh doanh của các doanh nghiệp kinh doanh BĐS để đảm bảo tính đúng, tính đủ chi phí vào giá vốn, tránh những trường hợp tính giá vốn cao hơn để giảm thu nhập chịu thuế, gây thất thoát cho nhà nước.

Đối với cơ quan thuế, phải trên cơ sở tình hình thực tế đề xuất và thực hiện đồng bộ các giải pháp như đôn đốc thu nợ đọng thuế, nếu cần thiết có thể thực hiện việc cưỡng chế đối với những đối tượng chây ỳ dây dưa nợ thuế; kiện toàn bộ máy ngành thuế và thường xuyên cập nhật, bồi dưỡng kiến thức chuyên môn cho cán bộ thuế, nhất là cán bộ thực hiện hành thu đối với các khoản thu từ đất; tăng cường áp dụng công nghệ thông tin trong công tác thu và kiểm tra giám sát thu từ đất;

Ngoài ra, cần phải thực hiện tốt trong việc cải cách hành chính trong lĩnh vực thuế nói chung và thuế, phí, lệ phí đất đai nói riêng.

3. Kiến nghị

Một là, cần có sự phân biệt và làm rõ hơn khái niệm về giá cả thị trường và giá thị trường.

Hai là, nên bỏ quy định khung giá đất, xây dựng bảng giá đất và giá đất cụ thể phản ánh đúng giá cả thị trường đất đai.

Ba là, cần thành lập một cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm định giá đất và quản lý thông tin giá đất trên phạm vi toàn quốc; không cần thiết phải do UBND cấp tỉnh quyết định giá

đất cụ thể và Hội đồng thẩm định giá đất cũng không nhất thiết phải tồn tại.

Bốn là, bổ sung, sửa đổi các quy định nhằm điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất.

Năm là, bổ sung thêm quy định về thuế điều tiết giá trị tăng thêm giữa giá mua và giá bán đất

Sáu là, rà soát lại tất cả các chính sách tài chính đất đai, phát hiện những hạn chế để kịp thời bổ sung đổi mới chính sách thuế, phí, lệ phí về đất đai và các công cụ tài chính khác nhằm đảm bảo sự phù hợp của các chính sách này trong bối cảnh thực hiện giá đất theo kinh tế thị trường.

Tài liệu tham khảo:

Ban chỉ đạo Trung ương về tổng kết Nghị quyết Trung ương bảy, khóa IX- Báo cáo nghiên cứu khảo sát quản lý đất đai Hàn Quốc (tháng 4/2012)

Bộ Tài chính (2012), “Đề án khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai và tài sản Nhà nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020.

Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai.

Bộ Tài nguyên và Môi trường (2017), Thông tư số 05/2017/TT-BTNMT ngày 25/4/2017 quy định về quy trình xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai.

Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), Hội thảo Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế chính sách bồi thường, hỗ trợ tái định cư”, Hà Nội tháng 7/2011.

Bộ Tài nguyên và Môi trường, “Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai”

Baotainguyenmoitruong.vn/dong-bo-hoa-cac-cong-cu-quan-ly-dat-dai-296209.html

Chính phủ (2017), Nghị định số 73/2017/NĐ-CP ngày 14/6/2017 về thu thập quản lý, khai thác và sử dụng thông tin, dữ liệu tài nguyên và môi trường quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai.

Hoàng Văn Cường (2020), “Nghiên cứu cơ sở khoa học và đề xuất các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế đất nhằm khai thác nguồn thu từ đất theo cơ chế thị trường ở Việt Nam” chương trình khoa học - công nghệ cấp quốc gia, mã số BDKH/16-20

Tổng cục Thuế (2020), Báo cáo tình hình thu lệ phí trước bạ

Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT ngày 30 tháng 6 năm 2021 sửa đổi các Thông tư hướng dẫn Luật Đất đai

Đặng Hùng Võ (2014), “Thuế đất - công cụ thông minh để quản lý đất đai”.

Đặng Hùng Võ (2021), Vốn hóa đất đai- nguồn lực kép, Tạp chí Kinh tế tài chính Việt Nam, số 4[37] tháng 8/2021.

Quốc hội 13, Luật Đất đai 2013.