

MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ PHÁP LUẬT THUẾ SỬ DỤNG ĐẤT VÀ ĐỀ XUẤT KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

*Nguyễn Quang Tuyền**

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành trung ương Khoá IX đã khẳng định: “Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là nguồn nội lực và nguồn vốn to lớn của đất nước”¹. Chính sách tài chính đối với đất đai không chỉ là công cụ quan trọng để huy động, khai thác nguồn lực to lớn về kinh tế từ đất đai mà còn góp phần thúc đẩy việc quản lý, sử dụng nguồn tài nguyên đất đai một cách tiết kiệm, có hiệu quả. Theo quy định hiện hành, chính sách tài chính đối với đất đai gồm có 9 khoản thu, được sắp xếp thành 3 nhóm theo trình tự các khâu: giao đất, cho thuê đất; sử dụng đất (SDD); chuyển nhượng quyền sử dụng đất (QSDD); cụ thể: (i) Nhóm 1 - Các khoản thu khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất; cấp giấy chứng nhận QSDD hợp pháp; cho phép chuyển mục đích SDD; (ii) Nhóm 2 - Các khoản thu liên quan đến SDD; (iii) Nhóm 3 - Thuế chuyển QSDD. Như vậy, thuế SDD nằm trong nhóm các khoản thu liên quan đến SDD.

Bài viết này tập trung đi sâu phân tích, đánh giá các quy định hiện hành về thuế SDD nông nghiệp, thuế đất (thuế nhà, đất) và đề xuất một số kiến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này.

1. Thực trạng thi hành pháp luật về thuế sử dụng đất

a. Những kết quả đạt được khi thi hành pháp luật về thuế sử dụng đất

Thực hiện công cuộc đổi mới trong quản lý, sử dụng đất đai theo tinh thần Nghị quyết Đại hội lần thứ VII của Đảng, ngày 10/7/1993, Quốc hội khoá IX kỳ họp thứ 3

đã thông qua Luật Thuế SDD nông nghiệp có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/1994 thay thế cho Pháp lệnh Thuế nông nghiệp năm 1983; ngày 29/6/1991, Hội đồng Nhà nước cũng đã ban hành Pháp lệnh Thuế nhà, đất có hiệu lực từ ngày 15/7/1991 thay thế thuế thổ trạch trước đây.

Luật thuế SDD nông nghiệp ban hành năm 1993 đã có một bước đổi mới trong chính sách động viên đối với nông nghiệp là: Thực hiện phân hạng đất làm căn cứ tính thuế; mức thuế đã giảm 30% so với trước đây góp phần khoan sức dân; thuế thu hàng năm với mức thuế thu bằng thóc ổn định trong 10 năm (sau khi lập sổ bộ thuế), giá thóc để tính thuế do chính quyền địa phương quy định thấp hơn 10% giá thị trường; mở rộng diện miễn, giảm thuế để góp phần thực hiện một số chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước;

Pháp lệnh thuế nhà, đất quy định chỉ thu thuế đất, tạm thời chưa thu thuế nhà. Tháng 5/1994, Pháp lệnh được sửa đổi bổ sung, hạ mức thuế đối với đất ở nông thôn, nâng mức thuế đối với đất ở đô thị. Thuế đất được tính trên các căn cứ là diện tích, hạng đất và mức thuế bằng từ 1 đến 32 lần của mức thuế SDD nông nghiệp. Việc phân hạng đất được căn cứ vào từng vùng, loại đô thị và vị trí đất.

Qua hơn 10 năm thực hiện Luật Thuế SDD nông nghiệp và Pháp lệnh Thuế nhà, đất đã đạt được các kết quả chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, về huy động thu ngân sách: Tổng số thu về thuế SDD nông nghiệp và thuế nhà, đất bình quân mỗi năm đạt gần 2.000 tỷ đồng² (sau khi đã trừ số thuế miễn, giảm). Trong đó số thu về thuế SDD nông nghiệp, năm cao nhất thu được 1.973 tỷ đồng

* TS Luật học, Đại học Luật Hà Nội

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành trung ương khoá IX, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội 2003, tr.61.

² Số liệu của Bộ Tài chính

tiền thuế; thuế nhà, đất thu được 342 tỷ đồng/năm. Thuế SDD tuy chiếm tỷ lệ nhỏ so với GDP và tổng thu ngân sách nhà nước nhưng là nguồn thu rất quan trọng trong cân đối của ngân sách địa phương, đáp ứng nhu cầu chi thường xuyên và chi đầu tư trở lại cho phát triển cơ sở hạ tầng, kiên cố hoá kênh mương, giao thông, thuỷ lợi phục vụ cho sản xuất và đời sống của cư dân sống ở khu vực nông nghiệp, nông thôn;

Thứ hai, với mức thuế đã được điều chỉnh giảm so với trước đây và được duy trì ổn định trong 10 năm; đồng thời thực hiện chính sách miễn, giảm kịp thời giải quyết khó khăn của thực tế, thuế SDD đã góp phần thúc đẩy sản xuất phát triển, khuyến khích tăng vụ, nâng cao năng suất cây trồng;

Thứ ba, việc thu thuế SDD hàng năm đã góp phần nâng cao việc quản lý đất đai chặt chẽ, có hiệu quả và khuyến khích việc SDD tiết kiệm, đúng mục đích.

b. Một số tồn tại phát sinh trong quá trình thực thi pháp luật về thuế sử dụng đất

Bên cạnh những kết quả đã đạt được trên đây, qua quá trình thi hành pháp luật về thuế SDD đã bộc lộ một số tồn tại cơ bản như sau:

Thứ nhất, trước đây, khi thị trường bất động sản (BDS) dường như chưa được xác lập đồng bộ, đất đai dường như chưa được xác định đúng với giá trị ban đầu vốn có của nó, nên thuế SDD nông nghiệp được tính dựa vào việc phân hạng đất theo 5 yếu tố (chất lượng đất, vị trí, địa hình, điều kiện khí hậu và thời tiết, điều kiện tưới tiêu) là phù hợp. Tuy nhiên, việc xác định đúng các yếu tố để phân hạng đất chưa đủ điều kiện thực hiện và thực tế không thực hiện được. Trên thực tế, nhiều địa phương chỉ dựa vào kết quả canh tác (sản lượng thóc/1 ha/1 năm) hoặc từ kế hoạch thu được giao mà phân bổ nhiệm vụ cho từng huyện, từng xã để tính ra hạng đất nên thực chất việc tính thuế SDD nông nghiệp là chưa chính xác, khoa học.

Đối với thuế nhà, đất, căn cứ tính thuế được xác định theo số lần của thuế SDD nông nghiệp nên vừa phức tạp, vừa thiếu cơ

sở khoa học. Hơn nữa, đất ở, đất xây dựng tại đô thị lại không liên quan đến đất nông nghiệp nên việc xác định mức thuế theo số lần thuế SDD nông nghiệp là rất khó khăn; Ở một khía cạnh khác, hạng đất tính thuế SDD nông nghiệp được xây dựng từ năm 1992 đến nay đã trở nên quá lạc hậu so với quá trình đô thị hoá, nhiều vùng nông thôn đã trở thành đô thị nhưng tiêu chuẩn điều chỉnh mức thu thuế nhà, đất không được hướng dẫn rõ ràng và cụ thể, gây nhiều lúng túng trong tổ chức thực hiện.

Thứ hai, việc tính thuế SDD nông nghiệp bằng hiện vật (kg thóc/1 ha/ 1 năm), song việc thu thuế lại được thực hiện bằng tiền dẫn đến việc điều tiết chưa công bằng, chưa phù hợp với cơ chế thị trường. Tính theo giá trị thì mức thu đối với đất nông nghiệp cao hơn thu đối với đất phi nông nghiệp, lúc mất mùa tỷ lệ động viên thu vào ngân sách nhà nước cao hơn lúc được mùa; thu đối với đất trung du, miền núi cao hơn đất đồng bằng; tỷ lệ động viên thu từ đất có giá trị kinh tế cao thấp hơn đất có giá trị kinh tế thấp, dẫn đến sự bất hợp lý giữa các địa phương có giá thóc khác nhau (đặc biệt ở khu vực giáp ranh). Trong một số trường hợp, việc thu thuế SDD phi nông nghiệp còn thấp, chưa phù hợp với cơ chế thị trường.

Trong khi đó, đối với việc thu thuế nhà đất, diện tích đất tính thuế còn thấp so với thực tế do thiếu tài liệu đo đạc của cơ quan quản lý đất đai, chủ yếu dựa theo số liệu tự kê khai của người nộp thuế. Mặt khác, chính quyền cấp phường tại các đô thị chưa thực hiện đầy đủ vai trò trong quản lý đất đai và phối hợp chỉ đạo công tác thu thuế; nên việc thực thi Pháp lệnh về thuế nhà, đất cũng gặp không ít khó khăn, trở ngại.

Thứ ba, thuế SDD nông nghiệp còn có sự phân biệt về mức thuế suất khác nhau giữa đất trồng cây hàng năm với đất trồng cây lâu năm, đất trồng cây công nghiệp; nên chưa thật sự khuyến khích việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong nông nghiệp, nông thôn theo hướng sản xuất hàng hoá.

Thứ tư, việc tính thuế đất ở, đất xây dựng căn cứ vào mức thuế SDD nông nghiệp và nhân với hệ số là không còn phù hợp với điều kiện thị trường BĐS đang hình thành ở nước ta hiện nay. Mức thu thuế đối với đất ở tại đô thị chưa tương xứng với lợi ích nhận được từ xã hội mang lại do Nhà nước thực hiện quy hoạch phát triển đô thị (giá đất đô thị thực tế cao gấp hàng trăm lần đất nông nghiệp, đất ở tại nông thôn nhưng sự chênh lệch cao nhất về mức thuế sử dụng giữa đất nông nghiệp và đất ở mới chỉ là 32 lần). Hơn nữa, việc quy định mức thuế nhà, đất cao nhất bằng 32 lần mức thuế SDD nông nghiệp về hình thức dễ gây ấn tượng là thuế nhà, đất được quy định quá cao. Tuy nhiên nếu so sánh mức thuế với giá trị đất thì mức động viên đối với đất ở, đất xây dựng công trình vào ngân sách nhà nước thấp hơn so với đất nông nghiệp; mức động viên ở đồng bằng thấp hơn ở trung du, thấp hơn ở miền núi; mức thuế đối với đất ngoại thành cao hơn mức thuế thu của đất đô thị.

Thứ năm, việc tính thuế SDD nông nghiệp bằng hiện vật không giúp cho người dân, nhất là nông dân nhận thức được giá trị thực sự của đất đai, chưa khuyến khích SDD tiết kiệm và có hiệu quả.

Thứ sáu, do có quá nhiều chính sách miễn, giảm thuế SDD nông nghiệp quy định tại nhiều văn bản khác nhau nên gây khó khăn, phức tạp trong việc tính và thu thuế.

2. Một số kiến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về thuế sử dụng đất

Trên cơ sở phân tích, đánh giá kết quả đã đạt được cũng như chỉ ra những mặt tồn tại của việc thi hành pháp luật về thuế SDD, người viết đề xuất một số kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về lĩnh vực này. Theo đó, cần sớm ban hành Luật Thuế SDD thay thế cho Luật Thuế SDD nông nghiệp và Pháp lệnh Thuế nhà, đất hiện hành, cụ thể:

Thứ nhất, mở rộng phạm vi áp dụng so với 2 sắc thuế hiện hành; bổ sung đối tượng nộp thuế SDD đối với đất Nhà nước cho

thuê; đất mặt nước ven sông, ven biển nuôi trồng thủy sản và đất làm muối.

Thứ hai, chỉ thu thuế SDD với mức thu phù hợp và giao cho UBND cấp xã tiến hành thu; toàn bộ số tiền thuế SDD thu được để lại cho ngân sách địa phương sử dụng cho các mục đích đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, quy hoạch, kế hoạch SDD; bồi bổ, cải tạo đất đai ... Trên cơ sở kết quả thu được từ SDD sẽ nghiên cứu để từng bước tiến hành việc áp dụng thu thuế thu nhập từ SDD cho đồng bộ với chính sách cải cách hệ thống thuế của Nhà nước.

Thứ ba, nâng mức thuế suất thuế SDD đối với đất phi nông nghiệp; đồng thời giảm mức thu đối với đất nông nghiệp. Mặt khác, cần tính thuế theo tỷ lệ % trên giá đất do Nhà nước quy định sát với giá thị trường trong điều kiện bình thường; có thể lựa chọn một trong hai phương án sau đây:

(i) Sử dụng hai hoặc nhiều mức thuế suất áp dụng đối với từng loại đất. Phương án này đảm bảo được sự động viên công bằng đối với việc sử dụng các loại đất; nhưng việc áp dụng trên thực tế sẽ phức tạp, dễ tạo kẽ hở cho việc trốn, tránh nộp thuế SDD;

(ii) Sử dụng một loại thuế suất áp dụng chung cho tất cả các loại đất. Áp dụng phương án này sẽ đơn giản, thuận tiện trong việc kê khai tính thuế SDD, nhưng cần xây dựng một cơ chế điều chỉnh phù hợp để bảo đảm việc điều tiết công bằng giữa các loại đất.

Thứ tư, bãi bỏ việc xác định mức thuế suất của thuế SDD nông nghiệp hiện hành bằng hiện vật (tính bằng kg thóc/1ha/1năm) và chuyển sang việc tính thuế SDD theo giá trị sử dụng của từng thửa đất cho phù hợp với điều kiện nền kinh tế chuyển sang cơ chế thị trường.

Thứ năm, thực hiện việc miễn thuế SDD đối với đất nông nghiệp trong hạn mức của hộ gia đình, cá nhân theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 đến năm 2010 theo Nghị quyết số 15 của Đảng.