

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

---

NGUYỄN THỊ THANH XUÂN

**PHÁP LUẬT VỀ NGHĨA VỤ TÀI CHÍNH CỦA  
NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC  
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

HÀ NỘI - 2020

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

-----  
NGUYỄN THỊ THANH XUÂN

**PHÁP LUẬT VỀ NGHĨA VỤ TÀI CHÍNH CỦA  
NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC  
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**Ngành: Luật Kinh tế**

**Mã số: 9380107**

**LUẬN ÁN TIỀN SĨ LUẬT HỌC**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:**

- 1. PGS.TS PHẠM THỊ GIANG THU**
- 2. PGS. TS NGUYỄN THỊ NGÀ**

**HÀ NỘI - 2020**

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của tôi dưới sự hướng dẫn của Pgs.Ts Phạm Thị Giang Thu và Pgs.Ts Nguyễn Thị Nga. Các số liệu, minh chứng trong luận án đều được trích dẫn nguồn trung thực. Những kết luận của luận án chưa được ai công bố trong công trình khoa học nào.

Tác giả luận án

Nguyễn Thị Thanh Xuân

## MỤC LỤC

MỞ ĐẦU .....	1
Chương 1 .....	7
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT ..... 7	7
CỦA LUẬN ÁN.....	7
1.1 Tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án .....	7
1.2. Đánh giá kết quả các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án và các vấn đề luận án cần nghiên cứu .....	17
1.3 Cơ sở lý thuyết của luận án .....	21
1.4 Về hướng tiếp cận của luận án.....	25
Chương 2 .....	27
LÝ LUẬN VỀ NGHĨA VỤ TÀI CHÍNH CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT VÀ VỀ PHÁP LUẬT NGHĨA VỤ TÀI CHÍNH CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC .....	27
2.1. Lý luận về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước.	27
2.2. Lý luận pháp luật về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước .....	46
2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước .....	55
Chương 3 .....	69
THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGHĨA VỤ TÀI CHÍNH CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT .....	69
ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	69
3.1 Thực trạng pháp luật về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước ở Việt Nam hiện nay.....	69
3.2 Thực tiễn thực hiện pháp luật về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước ở Việt Nam hiện nay .....	116
Chương 4 .....	128

ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGHĨA VỤ TÀI CHÍNH CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT ĐỐI VỚI NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	128
4.1 Quan điểm và định hướng hoàn thiện pháp luật về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước ở Việt Nam hiện nay.....	128
4.2 Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước.....	133
KẾT LUẬN.....	149
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	151

## DANH MỤC VIẾT TẮT

BDS	: Bất động sản
GCNQSĐĐ	: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất
KTTT	: Kinh tế thị trường
NSĐĐ	: Người sử dụng đất
NVTC	: Nghĩa vụ tài chính
QSĐĐ	: Quyền sử dụng đất
SHTĐ	: Sở hữu toàn dân
UBND	: Ủy ban nhân dân
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Đất đai là nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế của các quốc gia. Ở Việt Nam, đất đai là tài sản công và quyền quản lý, thu lợi của Nhà nước đối với tài sản công được chế định bằng pháp luật đất đai. Đất đai được khai thác, sử dụng hiệu quả hay không phụ thuộc vào mức độ vốn hóa để chuyển tài nguyên thành tài sản, thành vốn. Đảm bảo quyền bình đẳng trong việc tiếp cận, sử dụng tài sản công của mọi chủ thể trong nền kinh tế chính là đảm bảo công bằng cả về kinh tế và xã hội của các chủ thể trong quan hệ đất đai. Trong bốn công cụ quản lý của các lý thuyết về quản lý đất đai hiện nay [14], công cụ tài chính đất đai giữ vai trò cân bằng lợi ích của các bên một cách trực tiếp nhất.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) - Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 đã xác định hoàn thiện pháp luật về tài chính đất đai là một nội dung cần thực hiện trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Tiếp tục thực hiện mục tiêu này, Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017 Hội nghị Trung ương 5 Khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam đã định hướng yêu cầu cải cách với những tiêu chí rõ ràng; cụ thể “cải cách mạnh mẽ chính sách tài chính về đất đai theo hướng đơn giản, ổn định, công khai, minh bạch và công bằng”[26] là một trong các nhiệm vụ trước mắt.

Tính đến hết 31/12/2018, diện tích đất đưa vào sử dụng ở nước ta là 93.7% tổng diện tích đất tự nhiên [88]. Thu ngân sách từ đất giai đoạn 2013 – 2018, chiếm tỉ trọng trung bình khoảng 14,4% thu nội địa. Từ sau khi Luật đất đai 2013 có hiệu lực, tỉ lệ thu ngân sách từ đất trên tổng thu nội địa tăng đáng kể cả về tổng thu lẫn tỉ lệ phần trăm; Cụ thể từ 11,1% (năm 2013), 11,4% (năm 2014) lên 13.3% (năm 2015), 15,9% (năm 2016), 16,8% (năm 2017) và 17,9% (năm 2018). Nội dung thu ngân sách từ đất hiện tập trung chủ yếu vào nghĩa vụ tài chính (NVTC) của người sử dụng đất (NSDD) đối với Nhà nước. Mặc dù kết quả thu ngân sách từ đất luôn tăng cao trong những năm gần đây nhưng nguồn thu mang yếu tố quyết định lại không ổn định, thiếu bền vững. Thuế thu từ đất có cơ sở thu ổn định nhưng mức thu lại thấp, tỉ trọng thu thuế đất trên tổng thu từ đất chưa đến 1,3%, thấp hơn chi phí quản lý thuế. Theo một nghiên cứu của Ngân hàng thế giới thì chi phí hoạt động quản lý thuế của Việt Nam chiếm đến 2% tổng thu từ thuế [29]. Như vậy, thuế đất

đai hiện nay không đủ để bù đắp chi phí hành thu. Ngược lại, tiền sử dụng đất là khoản thu ngân sách từ đất chiếm tỉ trọng lớn nhất, trung bình khoảng 70% nguồn thu ngân sách từ đất nhưng cơ sở thu không bền vững. Gần đây nhất, báo cáo số 42/BC-KTNN ngày 11 tháng 5 năm 2020 của Kiểm toán Nhà nước về quyết toán ngân sách năm 2018 cho thấy thu ngân sách năm 2018 bằng 110,7% năm 2017, song kết quả tăng thu nội địa chủ yếu từ thu tiền sử dụng đất. Tiền sử dụng đất chỉ thu được một lần cho một diện tích đất cụ thể, không thu hàng năm. Với tỉ lệ đất tự nhiên đã đưa vào sử dụng cao như hiện nay, tương lai thu từ đất trong tương lai sẽ giảm mạnh, không bảo đảm quyền kinh tế của chủ sở hữu đất.

Tình hình hoạt động quản lý, sử dụng đất tại các địa phương từ năm 2013 đến năm 2020 [102] qua thanh tra của Thanh tra Chính phủ và kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước [101] cho thấy tồn tại những hạn chế trong quy định về NVTC của NSDD và sai phạm trong thực thi pháp luật. Hầu hết các địa phương đều xảy ra tình trạng thất thu ngân sách từ đất, phổ biến là xác định không đúng NVTC của NSDD đối với Nhà nước, tính không đúng, không đủ, chậm thu, chậm nộp mà không phạt chậm nộp... Nguyên nhân của tình trạng trên xuất phát từ thực trạng pháp luật NVTC của NSDD đối với Nhà nước chưa hoàn thiện. Quy định về xác định NVTC như loại đất, đơn giá, chu kỳ giá, thuế suất... còn nhiều bất cập. Thực trạng pháp luật về NVTC của NSDD đối với Nhà nước vẫn còn nhiều kẽ hở và khoảng trống pháp lý dẫn tới gian lận, trốn và tránh thực hiện pháp luật. Thực hiện pháp luật còn tồn tại tình trạng không tuân thủ, không thi hành pháp luật từ phía NSDD và áp dụng pháp luật không chính xác từ phía cơ quan quản lý đất đai, cơ quan thuế. NSDD trốn và tránh thực hiện NVTC đất đai, tự ý chuyển mục đích sử dụng đất, không làm thủ tục hợp pháp để trốn nghĩa vụ nộp tiền sử dụng đất, thuế thu nhập. Cơ quan quản lý đất đai và cơ quan thuế áp dụng pháp luật còn nhiều sai phạm như: không ký hợp đồng thuê đất, không làm phiếu chuyển thông tin địa chính nên không thể xác định NVTC của NSDD, tính không đúng, không đủ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế, áp dụng quy định miễn giảm không đúng đối tượng... Tất cả thực trạng trên đã và đang gây thất thu ngân sách Nhà nước từ đất ở Việt Nam.

Nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về *Nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước ở Việt Nam* hiện nay là rất cấp thiết. Nghiên cứu này sẽ góp phần giải quyết những tồn tại trong thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật về tài chính đất đai. Công cụ tài chính trong quản lý đất đai được hoàn thiện sẽ phát huy tốt nguồn lực đất đai, thúc đẩy quá trình vốn hóa đất đai được hiệu quả.



## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### ***2.1. Mục đích nghiên cứu***

Mục đích nghiên cứu của luận án nhằm hoàn thiện pháp luật về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước và đưa ra các giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật ở Việt Nam.

### ***2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu***

*Thứ nhất*, hệ thống hóa và làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về nghĩa vụ tài chính và lý luận về pháp luật về NVTC của NSDD đối với Nhà nước: Cụ thể phân tích làm rõ các cơ sở lý thuyết về nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước của NSDD; vai trò của tài chính về đất trong quản lý đất đai, đặc điểm pháp luật về NVTC của NSDD; tiêu chí, nguồn luật, cơ cấu nội dung của pháp luật về NVTC của NSDD đối với Nhà nước.

*Thứ hai*, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất trong bối cảnh cải cách tài chính đất đai để hướng tới hoàn thiện thể chế KTTT định hướng XHCN. Luận án tập trung phân tích nội dung các quy định về thời điểm phát sinh nghĩa vụ, phạm vi nghĩa vụ, thời điểm đến hạn thực hiện nghĩa vụ, trình tự thủ tục thực hiện từng loại tiền trong nhóm NVTC của NSDD đối với Nhà nước.

*Thứ ba*, trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật và những khó khăn, hạn chế, nguyên nhân, yêu cầu điều chỉnh pháp luật, luận án đưa ra định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về NVTC của NSDD đối với Nhà nước.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án**

### ***3.1. Đối tượng nghiên cứu***

*Thứ nhất*, nghiên cứu các lý thuyết kinh tế về địa tô của Karl Marx, lý thuyết về đánh thuế đất đai của Adam Smith, Henry George để làm tiền đề cho lý luận về pháp luật NVTC của NSDD đối với Nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

*Thứ hai*, nghiên cứu các quy định pháp luật về NVTC của NSDD từ Luật đất đai năm 1987 đến pháp luật hiện hành và thực trạng pháp luật.

*Thứ ba*, nghiên cứu thực tiễn thực hiện pháp luật NVTC của NSDD đối với Nhà nước ở một số tỉnh thành và kết quả hành thu tài chính đất đai trên phạm vi cả nước.

### ***3.2. Phạm vi nghiên cứu***

Do tính chất phức tạp và rộng lớn của đề tài, luận án giới hạn phạm vi nghiên cứu ở việc đi sâu phân tích, tìm hiểu các quy định hiện hành về nghĩa vụ tài chính

của NSDD đối với Nhà nước, gồm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, thuế sử dụng đất và lệ phí trước bạ.

Về không gian: nghiên cứu việc thực hiện pháp luật trên phạm vi cả nước;

Về thời gian: Do quyết toán ngân sách Nhà nước được thực hiện chậm hơn so với năm hành thu khoảng hai (02) năm nên số liệu thu ngân sách từ đất được sử dụng trong khoảng thời gian từ 2013 đến 2018.

#### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu như: phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp hệ thống hóa và phương pháp luật học so sánh.

- Phương pháp tổng hợp được sử dụng khi đánh giá thực trạng pháp luật về NVTC của NSDD đối với Nhà nước để rút ra những kết luận, nhận định tổng quát; làm cơ sở cho xây dựng quan điểm và đề xuất giải pháp hoàn thiện.

- Phương pháp hệ thống hóa được sử dụng trong toàn bộ các chương của luận án nhằm trình bày các nội dung, vấn đề theo một bố cục hợp lý, gắn kết.

- Phương pháp phân tích được sử dụng ở tất cả các chương trong luận án để luận giải các vấn đề đặt ra từ lý luận đến thực tiễn về NVTC của NSDD đối với Nhà nước.

- Phương pháp luật học so sánh được sử dụng vào chương 2 và chương 4 của luận án. Trên cơ sở quy định của các quốc gia trên thế giới về NVTC của chủ đất đối với Nhà nước, luận án rút ra những điểm tương đồng, khác biệt, so sánh để đánh giá được những ưu, nhược điểm của pháp luật về NVTC của NSDD đối với Nhà nước ở Việt Nam; trên cơ sở đó xây dựng giải pháp hoàn thiện pháp luật.

#### **5. Những điểm mới của luận án**

Trên cơ sở kế thừa có chọn lọc các kết quả nghiên cứu liên quan đến NVTC của NSDD đối với Nhà nước, với sự nghiên cứu độc lập và nghiêm túc, luận án có những đóng góp khoa học sau đây:

- *Thứ nhất*, luận án đã tổng hợp và xây dựng một cách hệ thống những vấn đề lý luận về nghĩa vụ tài chính và lý luận pháp luật về NVTC của NSDD đối với Nhà nước. Các lý thuyết kinh tế về địa tô của K. Mark, lý thuyết về đánh thuế đất đai của Adam Smith và Henry Goerge được phân tích để luận giải cơ sở thu, cơ sở hình thành nghĩa vụ tài chính của NSDD đối với Nhà nước. Bên cạnh đó, luận án còn làm rõ đặc điểm, cơ cấu nội dung pháp luật, tiêu chí, nguồn của pháp luật và các yếu tố tác động đến việc xây dựng và thực hiện pháp luật về NVTC của NSDD đối với Nhà nước. Dựa trên cơ sở lý thuyết, luận án đề xuất cơ sở xây dựng cấu trúc nội dung pháp luật về NVTC của NSDD, xác định nội hàm thuật ngữ “thu tài chính