

Số: **7994**/STNMT-KTĐ

Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 08 tháng 8 năm 2017

Về việc xác định các khoản  
khấu trừ vào tiền sử dụng đất.

Kính gửi: Sở Tài chính.

Sở Tài nguyên và Môi trường có nhận được Công văn số 7941/VP-ĐT ngày 19 tháng 6 năm 2017 của Văn phòng Ủy ban nhân dân thành phố, truyền đạt ý kiến chỉ đạo của Ủy ban nhân dân thành phố về việc nghiên cứu, góp ý đối với ý kiến của Sở Tài chính tại Công văn số 3677/STC-BVG ngày 12 tháng 5 năm 2017 và dự thảo văn bản gửi Bộ Tài chính (đính kèm) về các khoản được khấu trừ vào tiền sử dụng đất.

Qua nghiên cứu ý kiến của Sở Tài chính tại Công văn số 3677/STC-BVG và tài liệu có liên quan, Sở Tài nguyên và Môi trường có ý kiến như sau:

### **I. VỀ XÉT KHẤU TRỪ, CẢN TRỪ KHI THAY ĐỔI NHÀ ĐẦU TƯ**

Đối với trường hợp nhà đầu tư A nhận quyền sử dụng đất hợp pháp, hợp lệ để làm dự án nhưng sau đó không thực hiện dự án mà chuyển nhượng lại để nhà đầu tư B thực hiện dự án, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép thì quan điểm của Sở Tài nguyên và Môi trường là cần xem xét nghĩa vụ tài chính về đất đai để nhà đầu tư B thực hiện với nhà nước theo hướng kế thừa quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư A

### **II. MỘT SỐ TỒN TẠI, VƯỚNG MẮC, BẤT CẬP**

Có thể nói hiện nay việc xác định các khoản mà tổ chức kinh tế được cản trừ vào tiền sử dụng đất trở nên khá phức tạp, bởi nhiều vấn đề tồn tại lần phát sinh khi triển khai các quy định hiện hành của pháp luật để xử lý những hồ sơ đất đai đã được giải quyết từ nhiều năm trước đó theo quy định và cách thức cũ. Có thể khái quát tình hình qua một số nội dung sau:

#### **1. Có độ vênh về mức cản trừ trong quy định hiện hành**

Theo quy định hiện hành thì trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất sẽ tính khoản chênh lệch giữa 2 mục đích sử dụng đất để doanh nghiệp sử dụng đất thực hiện nghĩa vụ tài chính với nhà nước. Còn trường hợp chủ đầu tư bồi thường cho chủ sử dụng đất trước đó để làm dự án thì được khấu trừ số tiền bồi thường, hỗ trợ tương ứng với trường hợp Nhà nước thu hồi đất theo quy định của pháp luật.

Theo Khoản 1, Điều 5 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP thì: “- *Khoản tiền tổ chức kinh tế đã trả để nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất được trừ vào số tiền sử dụng đất phải nộp khi chuyển mục đích. Khoản tiền này được xác định theo giá đất của mục đích sử dụng đất nhận chuyển nhượng tại thời điểm được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nhưng không vượt quá số tiền bồi thường, hỗ trợ tương ứng với trường hợp Nhà nước thu hồi đất theo quy định của pháp luật.*”

Quy định trên có cơ sở để suy luận nguyên tắc xử lý là: đối với một dự án, nếu nhà nước ban hành quyết định thu hồi, giao đất cho doanh nghiệp thực hiện dự án (trường hợp trước đó doanh nghiệp nhận quyền sử dụng đất dưới hình thức bồi thường cho người sử dụng đất) hay quyết định cho doanh nghiệp chuyển mục đích sử dụng đất (trường hợp trước đó doanh nghiệp đã nhận quyền sử dụng đất thông qua hợp đồng chuyển nhượng có công chứng và đăng ký theo quy định hoặc đã được nhà nước công nhận quyền sử dụng đất) thì khoản tiền được xét khấu trừ cũng sẽ tương đồng với giá trị quyền sử dụng đất trước khi được chuyển mục đích sử dụng. Nói cách khác, trong một dự án hoặc nhiều dự án tương đồng (tương đồng về nguồn gốc đất, về chỉ tiêu quy hoạch kiến trúc của dự án, về thời điểm định giá, về quy mô, vị trí...) thì nghĩa vụ tài chính phải cũng phải tương đồng cho dù quyết định của Ủy ban nhân dân thành phố là thu hồi, giao đất hay chuyển mục đích sử dụng đất.

Tuy nhiên, trên thực tế thì việc áp dụng những quy định của pháp luật có liên quan để xác định nghĩa vụ tài chính cho doanh nghiệp thực hiện trong cùng một dự án hoặc những dự án tương đồng lại cho những kết quả khác biệt giữa trường hợp quyết định là thu hồi, giao đất với trường hợp quyết định là chuyển mục đích sử dụng đất. Sự khác biệt (bất bình đẳng) này khó có thể lý giải với các doanh nghiệp.

Cả hai trường hợp nêu trên xét về mặt **bản chất thì giống nhau**, đó là: chủ đầu tư bỏ tiền ra để nhận quyền sử dụng đất (đất đã có giấy chứng nhận, đất chưa có giấy chứng nhận nhưng đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận) nhằm triển khai dự án. Tuy nhiên, do thủ tục về đất đai khác nhau (quyết định chuyển mục đích sử dụng đất hoặc quyết định thu hồi, giao đất) nên thủ tục xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai cũng khác nhau (xác định chênh lệch giữa hai mục đích hoặc khấu trừ tiền bồi thường), dẫn tới **mức nộp nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với nhà nước cũng khác nhau không nhỏ**. Theo Sở Tài nguyên và Môi trường thì bất hợp lý này là vấn đề có tính thực tiễn và đã không được các cơ quan có thẩm quyền tiên liệu khi xây dựng chính sách.

## 2. Một số tồn tại trong quá trình thực hiện thủ tục pháp lý khi giải quyết hồ sơ đất đai trước đây và vướng mắc phát sinh hiện nay

Về thủ tục đất đai lại phát sinh những vướng mắc như: Quy định của pháp luật đất đai qua các thời kỳ liên quan đến điều kiện, trình tự, thủ tục chuyển nhượng, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi, giao đất khá rõ ràng. Tuy nhiên, do hồ sơ pháp lý đất đai đối với các dự án đầu tư trong nhiều trường hợp khá phức tạp, nguồn gốc cũng như tình trạng pháp lý đất đai đa dạng (nhiều mục đích, nhiều chủ, có giấy chứng nhận, chưa có giấy chứng nhận, đất do nhà nước trực tiếp quản lý...), nên trên thực tiễn triển khai các thủ tục này tại thành phố **trước đây** đã có những vận dụng nhất định nhằm đơn giản hóa thủ tục hành chính, và cũng từ đó việc sử dụng thuật ngữ pháp lý đất đai trong từng trường hợp cũng có sự tùy nghi vận dụng. Điều này đã làm phát sinh những vướng mắc trong công tác xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai theo đúng các quy định **hiện hành**, vì các quyết định về sử dụng đất đã ban hành **trước đó** đòi hỏi phải tuân thủ đúng pháp luật cả về hình thức lẫn nội dung: **Trình tự thủ tục và thuật ngữ sử dụng phải chính xác.**

Để có thể xem xét điều chỉnh quyết định về đất đai trước đây cho phù hợp với quy định hiện hành về xác định nghĩa vụ tài chính đất đai, Sở Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban nhân dân quận, huyện sẽ phải tốn khá nhiều thời gian rà soát kỹ lưỡng về pháp lý đất đai ban đầu, nhưng vấn đề đặt ra là sẽ có những trường hợp không thể tái lập thủ tục theo đúng quy định vào thời điểm trước đây để có thể áp dụng để tính toán nghĩa vụ tài chính theo đúng quy định hiện nay được. Có thể minh họa bởi tình huống sau:

Đất nông nghiệp mà chủ cũ đã có giấy chứng nhận và tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng để làm dự án thương mại về nguyên tắc thì Tổ chức kinh tế phải thực hiện cho hoàn tất công đoạn đăng ký để đứng tên trên giấy chứng nhận đất nông nghiệp, sau đó diện tích này sẽ giải quyết theo thủ tục về chuyển mục đích sử dụng đất. Nhưng có thời điểm thì việc chuyển nhượng chỉ dừng ở hợp đồng công chứng rồi nộp thuế, lệ phí; hoặc chỉ là 02 bên thanh toán tiền và bàn giao đất cùng giấy chứng nhận, được chính quyền địa phương xác nhận đã hoàn tất bồi thường, sau đó diện tích đất này tùy theo nhận định, quan điểm của người trình, duyệt hồ sơ mà sẽ giải quyết theo thủ tục thu hồi, giao đất (do 02 bên chưa hoàn tất thủ tục chuyển nhượng đất nông nghiệp) hoặc thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất (do bản chất thì 02 bên đã chuyển nhượng xong) nay nếu buộc phải tái lập thủ tục chuyển nhượng, chuyển mục đích cho phù hợp sẽ hết sức phức tạp, chưa kể sẽ phát sinh tranh chấp, khiếu nại kéo dài gây thiệt hại về kinh tế cũng như bất ổn xã hội. Tuy nhiên, với tình huống này, nếu không phải xét lại về thủ tục đất đai thì có những trường hợp sẽ gặp

phải sự bất cập như đã nêu trên khi cùng nguồn gốc pháp lý đất nhưng lại khác nhau về mức cần trừ (giữa 02 dự án tương đồng hoặc trong cùng một dự án).

Một số vấn đề quan trọng cũng cần đặt ra để xem xét trong nội dung này là: Trường hợp buộc phải điều chỉnh các quyết định về đất đai cho phù hợp thì thời điểm xác định giá đất có phải xét lại hay không? Việc xử lý phạt chậm nộp có còn cơ sở để thực hiện hay không? Trường hợp không phải điều chỉnh quyết định về sử dụng đất (thừa nhận quá khứ), nhưng tổ chức kinh tế vẫn yêu cầu phải điều chỉnh các quyết định về sử dụng đất cho đúng với quy định của pháp luật thì có cơ sở để từ chối hay không?...

### **3. Một số bất cập, khiếm khuyết của pháp luật**

#### **3.1. Đối với đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp đưa vào làm dự án nhà ở thương mại**

Theo quy định tại khoản 1, Điều 5 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP thì:

*“Trường hợp được Nhà nước cho thuê đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở theo hình thức trả tiền thuê đất hàng năm, khi được chuyển mục đích sang đất ở đồng thời với chuyển từ thuê đất sang giao đất thì nộp 100% tiền sử dụng đất theo giá đất ở tại thời điểm được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.”*

Trên thực tế thì phổ biến trường hợp tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất hình thức trả tiền thuê đất hàng năm nhưng nguồn gốc là đất nông nghiệp hợp pháp, hợp lệ, được tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân nhận chuyển nhượng, bồi thường với giá khá cao. Và do giá trị sử dụng thực tế của đất nông nghiệp đã được chuyển mục đích nên giá chuyển nhượng thực tế cũng cao hơn khá nhiều so với đất nông nghiệp chưa chuyển mục đích, dù hình thức trả tiền thuê đất hàng năm. Tuy nhiên, các quy định của pháp luật thời gian qua đã đối xử đối với những trường hợp này không khác gì những trường hợp thuê đất do nhà nước trực tiếp quản lý. Theo đó chi phí tạo lập đất cũng như giá trị thực tế của đất đã bị phủ nhận một cách hết sức bất hợp lý, gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Để khắc phục khiếm khuyết này, Sở Tài nguyên và Môi trường thấy rằng cần vận dụng những quy định của Thành phố về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất. Điều này cũng phù hợp với nguyên tắc tại Điểm d, Khoản 1, Điều 5 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 của Chính phủ Quy định về thu tiền sử dụng đất, đó là:

*“d) Chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất hợp pháp theo pháp luật đất đai để thực hiện dự án đầu tư mà phải chuyển mục đích sử dụng đất thì thu tiền sử dụng đất như sau:*

.....  
- Khoản tiền tổ chức kinh tế đã trả để nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất được trừ vào số tiền sử dụng đất phải nộp khi chuyển mục đích. Khoản tiền này được xác định theo giá đất của mục đích sử dụng đất nhận chuyển nhượng tại thời điểm được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nhưng không vượt quá số tiền bồi thường, hỗ trợ tương ứng với trường hợp Nhà nước thu hồi đất theo quy định của pháp luật.”

### **3.2. Đối với đất ở có nguồn gốc được công nhận, nay đưa vào làm dự án**

Đối với trường hợp trong dự án có một phần đất mà nguồn gốc là đất ở của hộ gia đình, cá nhân được nhà nước công nhận quyền sử dụng đất do doanh nghiệp nhận chuyển nhượng để đưa vào làm dự án nhà ở thương mại thì về nguyên tắc phần diện tích đất ở này không làm thủ tục thu hồi – giao đất hay chuyển mục đích sử dụng đất, nên trong một trường hợp cụ thể (Công ty CP XD - TM – DV – Đất Phương Nam khi làm dự án nhà ở thương mại tại phường Tân Thuận Tây – Quận 7) Sở Tài chính - Thường trực Hội đồng Thẩm định giá đất thành phố - có văn bản xin hướng dẫn, thì tại Công văn số 3907/BTC-QLCS ngày 27/3/2017, Cục Quản lý công sản - Bộ Tài chính đã hướng dẫn áp dụng điểm d, khoản 1, Điều 5 và khoản 5 điều 14 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP

*“5. Trường hợp căn cứ tính tiền sử dụng đất có thay đổi thì cơ quan thuế phải xác định lại tiền sử dụng đất phải nộp, thông báo cho người có nghĩa vụ thực hiện.*

*Trường hợp đang sử dụng đất đã hoàn thành nghĩa vụ tài chính về tiền sử dụng đất nếu người sử dụng đất đề nghị điều chỉnh quy hoạch xây dựng chi tiết làm phát sinh nghĩa vụ tài chính đất đai (nếu có) thì phải nộp bổ sung tiền sử dụng đất vào ngân sách nhà nước.”*

Qua nghiên cứu thì Sở Tài nguyên và Môi trường nhận thấy quy định mà Bộ Tài chính hướng dẫn không thể áp dụng đối với trường hợp này vì 2 lý do:

+ Điều 5 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP hướng dẫn đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất, trong khi trường hợp nêu trên thì trước đó đã có diện tích đất ở, nay gộp với phần đất có mục đích sử dụng khác để làm dự án nhà ở;

+ Khoản 5, Điều 14 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP hướng dẫn đối với trường hợp chủ dự án đã hoàn thành nghĩa vụ tài chính về đất đai theo chỉ tiêu quy hoạch kiến trúc được duyệt, sau đó chủ dự án đề nghị điều chỉnh quy hoạch xây dựng chi tiết làm phát sinh nghĩa vụ tài chính đất đai. Còn trường hợp nêu trên là đất ở của hộ gia đình, cá nhân, được nhà nước cấp giấy chứng nhận về đất ở theo chế định công nhận mà không đặt ra vấn đề về hoạch xây dựng chi tiết.

Theo Sở Tài nguyên và Môi trường thì pháp luật đã không tiên liệu đến trường hợp này để xử lý. Do đó, quan điểm của Sở Tài nguyên và Môi trường là cần vận

dụng để khấu trừ theo nguyên tắc tại Điểm d, Khoản 1, Điều 5 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 của Chính phủ Quy định về thu tiền sử dụng đất, đó là:

*“- Khoản tiền tổ chức kinh tế đã trả để nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất được trừ vào số tiền sử dụng đất phải nộp khi chuyển mục đích. Khoản tiền này được xác định theo giá đất của mục đích sử dụng đất nhận chuyển nhượng tại thời điểm được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nhưng không vượt quá số tiền **bồi thường, hỗ trợ** tương ứng với trường hợp Nhà nước thu hồi đất theo quy định của pháp luật.”*

(Trong một trường hợp cụ thể - Dự án của Công ty Cổ phần Đầu tư - Phát triển Sông Đà chủ dự án Khu dân cư Sông Đà IDC Tower tại phường 15, quận Gò Vấp), Sở Tài nguyên và Môi trường thành phố đã có kiến nghị theo hướng trên và đã được Tổng cục Quản lý Đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường chấp thuận tại Công văn số 560/TCQLĐĐ-CKTPTQĐ ngày 05 tháng 4 năm 2017. Sau đó các cơ quan có liên quan đã họp để triển khai thực hiện.

Như trên đã đề cập, đây là nội dung chứa đựng khá nhiều vấn đề phức tạp với những bất cập, vướng mắc liên quan đến các quy định của pháp luật và thực tiễn triển khai công tác về giá đất, thủ tục pháp lý về đất đai, bồi thường và hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất qua các thời kỳ trước đây và hiện nay mà văn bản này chưa thể chuyển tải đầy đủ, nên Sở Tài nguyên và Môi trường thấy rằng Sở Tài chính cần chủ trì họp với các Sở ngành có thành viên tham gia Hội đồng Thẩm định giá đất thành phố và một số Ủy ban nhân dân Quận, huyện để bàn bạc, thảo luận kỹ lưỡng trước khi trình Ủy ban nhân dân thành phố văn bản xin ý kiến Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường.

**Nơi nhận:**

- Như trên;
  - Bộ TN&MT (Đề báo cáo); ✓
  - UBND TP (Đề báo cáo);
  - Các thành viên HĐĐGD TP;
  - GD, Phó GD khối đất đai;
  - Lưu: VT, P.KTĐ, P.QLĐ.
- ĐT: N.Bình

**KT. GIÁM ĐỐC  
PHÓ GIÁM ĐỐC**



**Nguyễn Văn Hồng**