

THUẾ BẤT ĐỘNG SẢN Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ VIỆT NAM NHỮNG GỢI Ý ĐỔI MỚI THUẾ BẤT ĐỘNG SẢN TẠI VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI

GS.TS. DƯƠNG THỊ BÌNH MINH* & ThS. NGUYỄN THỊ MỸ LINH**

Thuế bất động sản (BDS) là một trong những nguồn thu quan trọng của ngân sách nhà nước (NSNN), là công cụ góp phần quản lý và điều hành thị trường BDS. Ngoài ra, so với các sắc thuế khác thì thuế BDS là loại thuế đảm bảo được tính công bằng cao, khả năng trốn thuế thấp hơn do tính không chuyển dịch của đối tượng chịu thuế, sắc thuế này đã và đang được sử dụng rộng rãi hầu hết ở các nước trên thế giới. Tuy nhiên, đối với VN luật thuế BDS hiện nay còn nhiều bất cập. Trong bối cảnh thực hiện cam kết quốc tế nói chung, cam kết thuế nói riêng, thuế BDS cần thiết phải thay đổi hợp lý hơn theo chiều hướng mở rộng đối tượng chịu thuế, tái cấu trúc cơ cấu thu thuế... Do đó việc nghiên cứu, tham khảo và học hỏi kinh nghiệm thu thuế đối với BDS ở một số các quốc gia và thực tiễn chính sách thuế BDS hiện hành tại VN là điều cần thiết, từ đó đưa ra những gợi ý sửa đổi chính sách thuế BDS VN từng bước tương đồng và phù hợp với thông lệ quốc tế.

1. Giới thiệu

Thuế BDS là một hình thức thu thuế tài sản hàng năm dựa trên cơ sở tổng giá trị BDS và thuế suất. Mục tiêu kỳ vọng khi Chính phủ thực hiện chính sách thu thuế này là tăng nguồn tài chính quốc gia, đặc biệt là chính quyền địa phương và tối đa hóa năng suất hoạt động của BDS, đồng thời ngăn chặn lũng đoạn, đầu cơ đất đai, BDS nhằm phát triển thị trường BDS ổn định, bền vững. Tuy nhiên, thực tế tại VN cho thấy thị trường BDS nước ta hiện nay theo đánh giá chung là thiếu minh bạch, tiềm ẩn nhiều rủi ro, bất ổn và có những tác động không thuận lợi đến phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, trong đó nguyên nhân quan trọng là chính sách thuế đối với sở hữu, sử dụng BDS ở nước ta còn nhiều bất cập. Cụ thể là mức thu thuế BDS hiện rất thấp, chưa đủ để thúc đẩy các chủ thể sử dụng

BDS có hiệu quả, tình trạng đầu cơ, kích cầu ảo để nâng giá BDS còn phổ biến, tạo nên các cơn sốt giá và đẩy giá cả BDS tăng đến mức kỷ lục. Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực hiện nay, cải cách chính sách thuế BDS tại VN là tất yếu, trong đó cần thiết nghiên cứu và vận dụng kinh nghiệm điều hành chính sách thuế BDS của các nước đi trước. Với lý do đó, bài viết đi sâu vào nghiên cứu chính sách thuế BDS ở một số nước trên thế giới và rút ra kinh nghiệm xây dựng chính sách thuế BDS cho VN với mục tiêu tăng thu ngân sách nhà nước và phát triển bền vững thị trường BDS tại VN.

2. Cơ sở dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

Các tác giả lựa chọn 4 quốc gia có các điều kiện về kinh tế, xã hội và hệ thống chính sách thuế BDS khác nhau để nghiên cứu. Trong đó: Indonesia là nước đang phát triển, có điều kiện kinh tế tương đồng với VN, chính sách thuế BDS

* Trường Đại học Kinh tế TP.HCM

** Trường Đại học Công nghiệp TP.HCM

vận dụng ở Indonesia được đánh giá là khá thành công; Đài Loan (Trung Quốc) đại diện châu Á, có chính sách thuế BĐS từ rất lâu, có văn hóa, tập quán và thị hiếu rất gần với VN; Pháp là quốc gia châu Âu có hệ thống thuế tiên tiến và hiện đại; Mỹ một nước phát triển có hệ thống thuế phức tạp, được điều chỉnh bởi hệ thống thuế Liên bang, thuế tiểu bang... Qua 4 quốc gia đại diện trên sẽ rút ra những kinh nghiệm bổ ích về chính sách thu thuế BĐS cho VN. Ngoài ra, các dữ liệu thứ cấp sử dụng trong nghiên cứu được thu thập từ Bộ Tài chính, Tổng cục Thống kê, Ngân hàng Thế giới (World Bank - WB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (International Monetary Fund - IMF) v.v. nhằm mục đích phục vụ cho quá trình nghiên cứu.

Phương pháp nghiên cứu được vận dụng và kết hợp từ nhiều phương pháp, trong đó phương pháp so sánh được sử dụng chủ yếu để đánh giá, kế thừa và chọn lọc các quy định từ chính sách thuế BĐS của các nước có thể áp dụng cho VN.

3. Thuế BĐS ở một số nước trên thế giới

3.1 Indonesia

Cải cách toàn diện hệ thống thuế của Indonesia bắt đầu từ năm 1980, trong đó có cải cách luật thuế BĐS. Các cán bộ ngành thuế của Indonesia đã mất 6 năm để hoàn thiện chính sách và cơ chế thu thuế BĐS trên cơ sở hợp nhất từ 7 luật thuế khác nhau liên quan đến BĐS; theo đó, Luật thuế BĐS đã chuyển đổi cơ sở tính thuế từ giá trị thuê hàng năm sang giá trị trên thị trường, đơn giản hóa cơ cấu thuế suất, áp dụng một mức thuế suất thống nhất đối với tất cả các BĐS, mở rộng cơ sở thuế, đồng thời giảm các trường hợp miễn giảm thuế. Thành công nhất của chương trình cải cách thuế BĐS Indonesia là mô hình quản lý thu thuế theo hệ thống điểm nộp thuế (Sistem Tempat Pembaya - SISTEP) và hiệu quả thu thuế tăng từ 65% đến 79% ngay từ năm đầu thực hiện.

Đối tượng chịu thuế là tất cả đất đai và công trình xây dựng trên toàn quốc, trừ các BĐS sử dụng làm hàng hóa công và tôn giáo phi lợi nhuận. Giá tính thuế là giá đất đai và công trình xây dựng được định giá trên cơ sở giá trị trên thị

trường, đó là giá trung bình ghi nhận theo mua bán thông thường trên thị trường hoặc giá thị trường của BĐS tương đương, được ổn định 3 năm một lần, trừ các khu vực phát triển nhanh giá được xác định hàng năm. Thuế suất áp dụng chung là 0,5% đối với tất cả đất đai và công trình xây dựng. Tuy nhiên, tỷ lệ giá trị BĐS chịu thuế chỉ bằng 20% giá trị thị trường của BĐS, đối với các BĐS có giá trị cao hơn 1 tỷ Rupiah [1] thì tỷ lệ giá trị BĐS chịu thuế là 40%. Nền thuế suất thực vào khoảng 0,1% đến 0,2% giá trị thị trường BĐS.

Phần miễn thuế hay còn gọi là phần khấu trừ được quy định tại Luật thuế năm 1985 là 2 triệu Rupiah đầu tiên trong tổng giá trị công trình xây dựng, giá trị phần miễn trừ được điều chỉnh lên 3,5 triệu, 7 triệu, 8 triệu và 12 triệu Rupiah vào các năm 1990, 1992, 1994 và 2001. Ngoài ra, việc khấu trừ được tính trên tổng giá trị đất đai và công trình xây dựng thay vì chỉ dựa vào tổng giá trị công trình xây dựng, việc định giá khấu trừ cũng được sửa đổi từ việc áp dụng cho từng tài sản sang áp dụng cho từng chủ sở hữu tài sản.

Mức thu thuế BĐS được tính theo công thức sau:

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Thuế BĐS} & = & \text{Giá trị BĐS} & \times & \text{Tỷ lệ giá} & \times & \text{Thuế} \\ \text{phải nộp} & & \text{chịu thuế} & & \text{trị BĐS} & & \text{suất} \\ & & & & \text{chịu thuế} & & \end{array}$$

Trong đó:

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Giá trị BĐS} & = & \text{Giá BĐS} & \times & \text{Diện tích} & - & \text{Phần} \\ \text{chịu thuế} & & \text{đơn vị (m}^2\text{)} & & \text{(m}^2\text{)} & & \text{miễn thuế} \\ & & \text{(đất/công} & & \text{(đất/công} & & \\ & & \text{trình xây} & & \text{trình xây} & & \\ & & \text{dựng)} & & \text{dựng)} & & \end{array}$$

Mức thu thuế BĐS tại Indonesia giai đoạn 2004 – 2009 trung bình chiếm 0,55% so với GDP (Bảng 1).

3.2 Vùng lãnh thổ Đài Loan

Đài Loan không thu thuế đối với đất sản xuất nông nghiệp, do việc quản lý thu thuế này phức tạp, chi phí lớn, kết quả thu thuế không nhiều.

Bảng 1. Mức thu thuế bất động sản/GDP của Indonesia qua các năm

Năm	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tỷ lệ % thu thuế BĐS/GDP	0,51	0,58	0,63	0,61	0,51	0,43

Nguồn: Mof Indonesia & economywatch.com

Mặt khác, Đài Loan muốn khuyến khích sản xuất nông nghiệp, tăng thêm thu nhập cho nông dân nên ngày nay sắc thuế này đã được bãi bỏ. Thu thuế đất tại Đài Loan chỉ áp dụng đối với các loại đất không dùng vào sản xuất nông nghiệp gồm đất xây dựng công trình, nhà ở, nhà kho, văn phòng... Ngoài ra, Đài Loan còn có chính sách thu thuế đối với nhà.

Căn cứ tính thuế đất là giá tính thuế và thuế suất, trong đó giá tính thuế được xác định theo giá thị trường ở từng khu vực, do Hội đồng định giá đất ở các địa phương xác định và công bố công khai hoặc do chủ đất khai nhưng không thấp hơn 80% giá đất do chính quyền địa phương công bố. Thuế suất thông thường được thiết kế lũy tiến từng phần với thuế suất từ 1,5% đến 7% tùy vào giá trị đất so với mức giá khởi điểm chịu thuế.

Đối với nhà, giá tính thuế được tính trên cơ sở giá trị thị trường, tùy vào các tiêu chuẩn về loại nhà và cấp nhà ở từng địa phương và do Hội đồng định giá BĐS cấp tỉnh thống nhất và quy định, giá này sẽ được điều chỉnh lại nếu chỉ số giá tăng (giảm) 30%. Thuế suất do luật quy định khung thuế suất, trên cơ sở đó chính quyền địa phương quy định mức thuế suất cụ thể áp dụng cho từng địa phương, cụ thể đối với nhà ở thuế suất 1,38% đến 2% trị giá nhà; đối với nhà dùng làm nơi kinh doanh thuế suất từ 3% đến 5%; đối với nhà sử dụng làm các văn phòng không vì mục đích kinh doanh thuế suất từ 1,5% đến 2,5%.

3.3 Cộng hòa Pháp

Pháp là một trong các quốc gia có hệ thống thuế tiến bộ trên thế giới, các sắc thuế cơ bản thu từ BĐS tại Pháp bao gồm: thuế đất nông nghiệp; thuế đất ở và đất xây dựng; thuế nhà.

Thuế đất nông nghiệp của Pháp thực chất là thuế sử dụng đất nông nghiệp, căn cứ tính thuế là diện tích đất, giá đất và thuế suất. Trong đó,

giá đất được xác định là thu nhập ròng tùy từng hạng đất (được xác định bằng 80% giá trị lợi tức cho thuê của năm tính thuế) và quan hệ cung cầu về đất trên thị trường do

cơ quan thuế và Hội đồng cấp chính quyền địa phương ấn định, được điều chỉnh mỗi 5 năm một lần. Thuế suất đối với từng hạng đất do chính quyền địa phương quy định nhưng không quá 20%.

Đối với thuế đất ở và đất xây dựng, giá tính thuế đất cũng được xác định là thu nhập ròng của chủ sở hữu đất, được xác định bằng 50% giá trị lợi tức cho thuê đất hàng năm, được khoán cố định trong nhiều năm và điều chỉnh lại giá tính thuế nếu lợi tức cho thuê thực tế tăng hoặc giảm trên 10%. Thuế suất được xây dựng theo từng địa phương và được thay đổi hàng năm tùy thuộc vào số thu và nhu cầu chi tiêu của ngân sách địa phương.

Tương tự như thuế đất, cơ sở tính thuế nhà ở tại Pháp cũng được xác định dựa trên giá trị cho thuê hàng năm của nhà ở khu dân cư.

Mức thu thuế tài sản của Pháp (thuế đất tại VN như là thuế tài sản) qua các năm (Bảng 2).

Bảng 2. Mức thu thuế tài sản/GDP của Pháp qua các năm

Năm	2004	2005	2006	2007	2008	2009
% thu thuế tài sản/GDP	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4

Nguồn: OECD, Revenue statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics.

3.4 Mỹ

Mỹ là quốc gia có nền kinh tế thị trường hàng đầu thế giới, thị trường BĐS ở Mỹ phát triển mạnh và hoàn thiện, chính sách thuế cho thị trường này cũng rất thoáng và linh hoạt theo từng địa phương (tiểu bang), nhưng vẫn dựa trên nền tảng của Cục thuế Liên bang.

Chính sách thuế BĐS được Mỹ áp dụng từ năm 1916 nhằm bù đắp sự suy giảm thu thuế quan do ảnh hưởng bởi chiến tranh thế giới lần

Bảng 3. Thuế sở hữu nhà (BDS) tại Mỹ qua các năm

Năm	Thuế trung bình (USD)	Giá trị nhà bình quân (USD)	Tỷ lệ % thuế trên giá trị nhà	Thu nhập bình quân/ người sở hữu (USD)	Tỷ lệ % thuế trên thu nhập	Bình quân tổng thu thuế BDS trên GDP (%)
2009	1.917	185.200	1,04	63.306	3,03	3,3
2008	1.897	197.600	0,96	65.385	2,90	3,2
2007	1.838	194.300	0,95	63.059	2,91	3,1
2006	1.742	185.200	0,94	60.483	2,88	3,1
2005	1.614	167.500	0,96	57.843	2,79	3,0
2004	1.485	151.366	0,98	55.572	2,67	3,1

Nguồn: U.S. Census Bureau; Tax Foundation calculations và OECD, Revenue statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics

thứ nhất. Các nhà lập pháp đã thay đổi thuế BDS rất nhiều lần nhằm nâng tỷ lệ thu thuế. Luật thuế điều chỉnh được áp dụng luật thuế chung của Liên bang, nhưng mỗi tiểu bang có luật thuế riêng phù hợp với từng địa phương, thuế được điều tiết 100% cho chính quyền địa phương nhằm trang trải các chi phí về giáo dục, cảnh sát, cứu hỏa... Khác với Pháp, Mỹ thu thuế BDS thống nhất cho cả đất và nhà thông qua luật thuế BDS. Số thuế phải nộp được xác định theo công thức:

$$\text{Thuế BDS phải nộp} = \text{Giá tính thuế BDS} \times \text{Thuế suất}$$

Trong đó: Giá tính thuế được các địa phương định giá lại hàng năm, do một hội đồng tư vấn mà các thành viên của hội đồng này được các văn phòng mua bán BDS cử đại diện tham gia hàng năm hoặc do các cơ quan tư vấn tư nhân nghiên cứu thị trường cho ra giá, cơ quan thuế địa phương tham khảo giá này kết hợp với giá trị BDS thông qua giá gốc (giá mua) để quyết định giá tính thuế. Thuế suất quy định tùy từng tiểu bang, bình quân cả nước khoảng 1,38%, trong đó cao nhất là tiểu bang Texas 2,57%, thấp nhất là Hawaii 0,4%. Điều đó dẫn đến mức thu thuế trên giá trị BDS của các bang cũng khác nhau, bình quân năm 2009 của cả nước: Thuế thu trung bình 1.917 USD, giá trị nhà bình quân 185.200 USD, % thuế trên giá trị nhà 1,04% và % thu thuế trên GDP đạt 3,3% (Bảng 3)

4. Diễn biến thị trường BDS các nước nghiên cứu thời gian qua

Thị trường BDS của một nước chịu sự tác động của nhiều cơ chế, chính sách khác nhau. Trong đó, chính sách thuế là một trong những chính sách tài chính của một quốc gia, nhằm mục tiêu quản lý và điều tiết thị trường BDS. Sự phát triển ổn định và bền vững của thị trường BDS không thể thiếu vai trò của chính sách thuế. Qua 4 nước nghiên cứu nêu trên, có thể nhìn lại tình hình biến động của thị trường BDS của các nước trong các năm qua bằng thước đo % thay đổi giá nhà (năm sau so với năm trước).

Nhìn chung, giá nhà của các nước nghiên cứu thay đổi không nhiều qua các năm. Trong đó, Indonesia có tỷ lệ lạm phát trung bình giai đoạn nghiên cứu cao nhất trong 4 nước nghiên cứu nên giá nhà thực và giá danh nghĩa có sự chênh lệch nhau, giá danh nghĩa xem như tăng không đáng kể, giá thực giảm từ 0,5% đến 8%. Với điều kiện kinh tế - xã hội như Indonesia hiện nay so với biến động của giá nhà như vậy được xem là một thành công lớn của Indonesia trong quản lý giá nhà ở nói riêng và thị trường BDS nói chung. Đài Loan và Pháp với mức lạm phát trung bình rất thấp nên giá nhà danh nghĩa và giá nhà thực xem như tương đồng nhau, giai đoạn 10 năm từ năm 2000 đến 2010 giá nhà hai nước này dao động trung bình vào khoảng $\pm 16\%$. Riêng đối với Mỹ, số liệu công bố thu thập được từ hai cơ quan

Bảng 4. Thay đổi giá nhà của các nước nghiên cứu qua các năm

Nước	Tỷ lệ lạm phát giai đoạn thấp nhất và cao nhất (%)	Tỷ lệ % thay đổi giá nhà		Giai đoạn
		Danh nghĩa	Thực	
Indonesia	+4,9; +10,31	(2; 3)	(- 8; - 0,5)	2008 - 2010
Đài Loan	-0,86; +3,5		(- 15; 20)	1999 - 2010
Pháp	-0,7; +3,5		(- 12; 17)	2001 - 2010
Mỹ (theo chỉ số OFHEO [2])	+0,2; +5,7	(1; 8)	(- 4; 6)	1991 - 2004
	-2,1; +5,5	(- 7; 12)	(- 9; 8)	2004 - 2010
Mỹ (theo chỉ số Case-Shiller [3])	+0,2; +5,7	(- 3; 12)	(- 8; 10)	1991 - 2004
	-2,1; +5,5	(- 18; 16)	(- 22; 12)	2004 - 2010

Nguồn: Các tác giả tổng hợp và tính toán từ các nguồn Bank Indonesia; Sinyi Property Inc; The National Federation of Real Estate (Fédération nationale de l'Immobilier - FNAIM); Federal Housing Finance Agency; Standard and Poor's/Case-Shiller; www.tradingeconomics.com

khác nhau tính toán dựa trên hai cơ sở dữ liệu độc lập nhau (chỉ số OFHEO và chỉ số Case-Shiller), nên giá nhà thay đổi có sự chênh lệch giữa hai nguồn thông tin này, nhưng không quá lớn. Giai đoạn từ năm 1991 đến 2004, giá nhà ở Mỹ ổn định, dao động trung bình $\pm 12,5\%$. Từ năm 2004 đến 2010 là giai đoạn sốt giá nhà đất ở Mỹ (đỉnh điểm vào năm 2005, 2006), sau đó dẫn đến khủng hoảng kinh tế xuất phát từ khủng hoảng thị trường BĐS, giá nhà tụt giảm (thấp nhất vào năm 2008, 2009), giá nhà dao động trung bình của giai đoạn này là $\pm 26\%$.

Như vậy, nếu bỏ qua tác động của khủng hoảng tài chính tại Mỹ làm giá nhà tăng giảm trung bình $\pm 26\%$, giá nhà của các nước nghiên cứu dao động khá ổn định trong thời gian dài. Đạt được kết quả này không thể bỏ qua sự đóng góp của chính sách thuế trong tổng thể các chính sách quản lý và phát triển thị trường BĐS của các nước. Điều này cũng cho thấy tính ưu việt của chính sách thuế BĐS của các nước, VN có thể nghiên cứu, chọn lọc và vận dụng phù hợp với điều kiện phát triển của thị trường BĐS VN.

5. Thực trạng thu thuế BĐS tại VN thời gian qua

Thực trạng thu thuế BĐS thời gian qua tại VN cho thấy mức thu thuế quá thấp chưa đủ để thúc đẩy sử dụng đất có hiệu quả và tạo nguồn thu bền

vững cho NSNN. Cụ thể, thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế nhà đất tại VN tương tự như thuế BĐS ở các nước, nhưng hiện nay nhà vẫn chưa được đưa vào đối tượng thu thuế. Thuế sử dụng đất nông nghiệp được miễn giảm từ năm 2003 và tiếp tục miễn giảm đến năm 2020, nguồn thu còn lại chỉ còn phụ thuộc vào quỹ đất phi nông nghiệp. Tuy nhiên, nguồn thu từ tiền giao đất, cho thuê đất và bán nhà thuộc sở hữu nhà nước là đại diện cho nguồn thu lớn có nguồn gốc từ đất, và nguồn thu này không được xem là bền vững, vì khoản thu chỉ nhận được một lần khi giao dịch, tất nhiên quỹ đất sẽ ngày càng hạn hẹp và giảm dần trong tương lai. Còn đối với thuế đất phi nông nghiệp (thuế nhà đất ngày nay), nguồn thu được xem là bền vững và ổn định cho ngân sách nhà nước thì mức thu quá thấp. Cụ thể mức thu thuế đất hàng năm trung bình chỉ chiếm 2,81% trong tổng thu từ BĐS; 0,28% trong tổng thu NSNN và 0,08% GDP giai đoạn 2003 - 2010 (Bảng 5).

So với các nước, mức thu thuế này còn quá thấp. Theo thống kê của IMF cho thấy mức thu thuế tài sản bình quân thập niên 2000 các nước phát triển là 1,46%/GDP; các nước đang phát triển là 0,53%/GDP; và các nước đang chuyển đổi là 0,72%/GDP (Hình 1). Ở VN, thuế đất xem như là thuế tài sản, mức thu còn quá xa so với mức trung bình của các nước. Nguyên nhân chính là

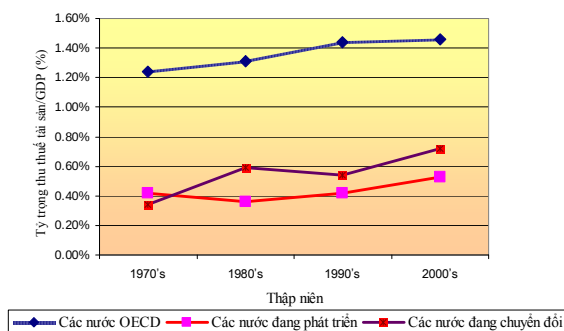
Bảng 5. Thu thuế đất hàng năm so với tổng thu từ bất động sản, tổng thu ngân sách và GDP

ĐVT: Tỷ đồng

Chỉ tiêu	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Thu thuế đất	510	568	647	705	824	999	1.531	1.325
Tổng thu từ BĐS	12.513	20.390	20.891	24.350	42.133	47.785	51.788	51.030
Tổng thu NSNN	158.057	198.614	238.687	289.170	336.273	434.761	442.340	461.500
GDP	613.443	715.307	839.211	974.266	1.143.715	1.477.717	1.679.200	1.951.174
Tỷ trọng thuế đất/tổng thu từ BĐS	4,08%	2,79%	3,10%	2,90%	1,96%	2,09%	2,96%	2,60%
Tỷ trọng thuế đất/NSNN	0,32%	0,29%	0,27%	0,24%	0,25%	0,23%	0,35%	0,29%
Tỷ trọng thuế đất/GDP	0,08%	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	0,09%	0,07%

Nguồn: Bộ Tài chính, Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả.

chính sách thu thuế đối với BĐS ở nước ta chưa hợp lý; chưa theo kịp sự phát triển của thị trường đất đai và BĐS; mức thu còn thấp; chưa bao quát hết các đối tượng nộp thuế; cơ sở tính thuế chưa phù hợp với điều kiện thực tế, căn cứ tính thuế nhà đất còn phụ thuộc vào căn cứ tính thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế suất được xác định bằng giá thóc (giá thóc ngày càng có xu hướng giảm nhờ áp dụng khoa học kỹ thuật hiện đại, nâng cao năng suất thu hoạch thóc, làm cho mức thu thuế đất thấp và có tính lũy thoái).



Hình 1. Tỷ trọng thu thuế tài sản/GDP của các nhóm nước trên thế giới

Nguồn: International Monetary Fund Government Finance Statistics Yearbook, various issues.ss và Richard Bird and Enid Slack, 2006.

6. Diễn biến thị trường BĐS VN thời gian qua

Như phân tích ở trên, mức thu thuế đối với đất đai tại VN quá thấp và còn nhiều bất cập nên hiệu quả sử dụng BĐS tại VN được các chuyên gia đánh giá là chưa cao. Hiện tượng đất bỏ hoang, quy hoạch treo, dự án kéo dài còn phổ biến, nhất là đối với đất đô thị. Tại các thành phố lớn như Hà Nội và TP.HCM, do ảnh hưởng bởi hiện tượng đầu cơ nhà đất nên dẫn đến rất nhiều nhà còn bỏ hoang, không đưa vào sử dụng, gây lãng phí quỹ đất. Đến nay vẫn chưa có cơ quan thống kê hoặc nghiên cứu nào đưa ra con số về nhà, đất và dự án BĐS bỏ hoang tại VN, chưa đưa vào khai thác sử dụng. Tuy nhiên, theo khảo sát của Bộ Tài chính năm 2008 cho biết, 38% - 70% các căn hộ mới tại Hà Nội được thực hiện bởi các nhà đầu cơ, nhiều nhà chung cư, căn hộ và biệt thự bỏ trống trong thời gian dài, thậm chí cả 10 năm. Tại TP.HCM, giai đoạn năm 2004 đến 2010, thành phố đã thực hiện thu hồi 80/1.437 dự án do triển khai chậm hoặc không triển khai, chiếm khoảng 10% diện tích đất được giao. Còn theo báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, có tới gần 300.000 ha đất của 4.120 tổ chức được giao, thuê nhưng chưa sử dụng, trong đó số diện tích còn để hoang hoá lên tới hơn

250.000 ha, còn lại gần 49.000 ha là đầu tư, xây dựng chậm tiến độ [4].

Bên cạnh đó, thị trường BĐS phát triển không ổn định, giá cả BĐS tăng giảm bất thường làm ảnh hưởng đến phát triển chung của nền kinh tế. Các chỉ số đo lường sự phát triển của thị trường BĐS như chỉ số giá BĐS (RPI); chỉ số giao dịch của thị trường (RAI); chỉ số đánh giá chung thị trường (ARMI) ... đến nay chưa được công bố mang tầm quốc gia, chỉ thực hiện cục bộ tại một số sàn giao dịch BĐS, nên rất khó để đánh giá chung cho toàn thị trường. Theo nghiên cứu tại một số tập đoàn kinh doanh BĐS cho thấy, giá BĐS qua ba “con sốt” giá vào năm 1994, năm 2001 và cơn sốt thứ ba vào cuối năm 2007 đầu năm 2008 đã đẩy giá BĐS đến mức cao kỷ lục, sau cơn sốt giá lần thứ 3 thì giá căn hộ và đất nền khu vực Hà Nội và TP. HCM tăng từ 50% đến 300% so với cuối năm 2006, cao gấp 4 – 6 lần so với Trung Quốc, Thái Lan, các quốc gia có thu nhập bình quân đầu người gấp 10 lần VN. Giá thuê văn phòng cũng cao không kém, theo kết quả từ cuộc điều tra thị trường giá thuê văn phòng toàn cầu tại 176 thành phố trên toàn thế giới hoàn thành năm 2007 vừa qua của tập đoàn kinh doanh BĐS CB Richard Ellis (CBRE), TP.HCM xếp thứ 14/50 thị trường có giá thuê văn phòng tăng nhanh nhất trên toàn thế giới và đứng thứ 45/50 nơi có giá thuê văn phòng đất đỏ nhất.

7. Kinh nghiệm xây dựng thuế BĐS cho VN

Qua nghiên cứu chính sách thuế BĐS và sơ lược về thị trường BĐS tại một số nước trên thế giới, cụ thể là 4 nước đã nghiên cứu ở trên, đại diện cho 4 khu vực có các điều kiện kinh tế - xã hội và mức sống dân cư khác nhau. Có thể kết luận rằng, một chính sách thuế BĐS phù hợp sẽ là công cụ tài chính hữu hiệu nhằm điều tiết và quản lý vĩ mô thị trường BĐS. Bên cạnh việc nghiên cứu chính sách thuế BĐS tại một số nước, các tác giả còn đi vào phân tích thực trạng thu thuế BĐS tại VN hiện nay cũng như tác động của chúng đến thị trường BĐS. Từ đó có thể rút ra một số kinh nghiệm về sử dụng chính sách thuế BĐS nhằm tăng thu ngân sách, đồng thời quản lý và phát triển thị trường BĐS đối với VN như sau:

Một là, thuế BĐS nói chung là sắc thuế mang tính địa phương sâu sắc, nên tùy theo tình hình kinh tế, xã hội, tập quán... của mỗi nước mà chính sách thu thuế trên BĐS được quy định khác nhau, mức thu cũng khác nhau. VN có nền kinh tế, xã hội gần với Indonesia, chính sách thuế BĐS của Indonesia được đánh giá là cải cách khá thành công; văn hóa VN, phong tục, tập quán VN có nhiều nét tương đồng với Đài Loan, hệ thống thuế BĐS của Đài Loan được hình thành và phát triển với bề dày lịch sử lâu đời. Hai chính sách thuế này sẽ là bài học quý giá cho VN tham khảo trong tiến trình cải cách chính sách thuế BĐS.

Hai là, trên thế giới hiện nay có hai xu hướng thu thuế đối với BĐS: Một là có chính sách thuế BĐS riêng áp dụng cho tất cả các BĐS gồm cả đất và công trình xây dựng như Indonesia, Mỹ; hai là gồm một hệ thống nhiều sắc thuế, mỗi sắc thuế nhằm vào một số đối tượng chịu thuế cụ thể như Đài Loan, Pháp. Thu thuế BĐS theo xu hướng nào là tùy thuộc vào mục đích của nhà nước, điều kiện thực tế cũng như tập quán của nước đó. Tuy nhiên đối với điều kiện của VN hiện nay, cùng một đối tượng chịu thuế là đất nhưng được điều chỉnh bởi hai luật thuế khác nhau là thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế nhà đất, nên nghiên cứu xây dựng Luật thuế BĐS thay thế cho hai luật thuế này, vừa thống nhất về căn cứ tính thuế cũng như thuế suất, vừa đơn giản và tiết kiệm chi phí trong quá trình hành thu, khắc phục được tâm lý phải nộp nhiều loại thuế của người dân. Đặc biệt, đối với các vùng nông thôn, hầu hết các hộ gia đình vừa có đất ở, vừa có đất làm nông nghiệp nên chỉ cần một sổ đất, một hóa đơn thuế đất hàng năm.

Ba là, hướng xây dựng sắc thuế BĐS tại VN

- Về đối tượng chịu thuế: Nên đưa nhà vào đối tượng chịu thuế, vì hiện nay tại VN cả đất và nhà đều đã được kiểm soát. Thông thường trong nền kinh tế hiện đại, thuế BĐS được áp dụng cho cả đất và các tòa nhà, nhưng VN chỉ áp dụng đối với đất, công trình xây dựng trên đất hiện nay vẫn chưa đưa vào đối tượng chịu thuế. Một nghịch lý tại xã hội VN hiện nay và đặc biệt là các thành phố lớn tập trung chủ yếu phát triển các tòa cao ốc cao cấp (nhà đầu tư tối đa hóa lợi nhuận bằng cách nâng cao năng suất đất), nhưng thuế đất chỉ thu từ tầng thứ 3 trở xuống.

Như vậy, phần lớn các tòa nhà được miễn thuế BDS, tuy giá các cao ốc cao cấp hiện nay không phải dành cho đối tượng có thu nhập trung bình và thấp. Vì vậy, việc đưa nhà ở vào đối tượng chịu thuế tại thời điểm hiện nay là cần thiết nhằm tăng cường công tác quản lý, từng bước kiểm soát, điều tiết hợp lý nguồn thu từ nhà ở vào NSNN.

- *Về căn cứ tính thuế:* Hầu hết các nước có cơ sở tính thuế là “giá trị tài sản tính thuế” và “thuế suất”. Trong đó, giá trị BDS tính thuế được xác định theo giá thị trường của BDS để đảm bảo công bằng, giảm thất thu thuế; thuế suất phải phù hợp với giá trị kinh tế do BDS mang lại. Ở các nước tiên tiến, hầu như thuế suất được áp đặt theo từng địa phương, do chính quyền địa phương quy định tùy vào tình hình thực tế của địa phương mình (Pháp, Mỹ), các nước khác (Indonesia, Đài Loan) thu thuế thống nhất đối với tất cả các BDS trên toàn lãnh thổ của mình. Mức thuế suất tương đối thấp, do thu thuế mang ý nghĩa quản lý tài sản nói chung và BDS nói riêng, giúp chủ sở hữu sử dụng tài sản đúng mục đích, không lãng phí, hạn chế tình trạng đầu cơ, đồng thời tạo nguồn thu cho chính quyền địa phương.

- *Miễn giảm thuế:* Đối với thuế sử dụng đất nông nghiệp, chi phí hành thu lớn, bộ máy cán bộ công kênh, ngoài cán bộ thuế xã, phường, còn phải sử dụng cán bộ uỷ nhiệm thu và Hội đồng tư vấn thuế các cấp, nhưng số thuế thu được lại không lớn. Bên cạnh đó, sản xuất nông nghiệp còn gặp nhiều khó khăn, nông dân vẫn là đối tượng thu nhập thấp hiện nay. Do vậy, việc miễn thuế trong hạn mức thời gian tới là cần thiết nhằm cải thiện đời sống nông dân, góp phần hạn chế tình trạng chuyển đổi đất nông nghiệp, đảm bảo quỹ đất phát triển nông nghiệp. Tuy nhiên, trong lâu dài cần thiết phải thu thuế đối với việc sử dụng đất nông nghiệp vì việc sử dụng tài nguyên đất đai thì phải thực hiện nghĩa vụ thuế đối với Nhà nước.

- *Quản lý thu thuế:* Mô hình quản lý thu thuế của Indonesia được đánh giá là khá thành công, nỗ lực cải cách thu thuế BDS và in hóa đơn thuế tại Indonesia bắt đầu từ năm 1989, đến năm 2003 mọi đối tượng nộp thuế BDS có thể nộp thông qua thẻ ATM, điều kiện kinh tế - xã hội của Indonesia lúc bấy giờ tương đồng với VN hiện nay. Vì vậy,

bài học về cải cách thu thuế của Indonesia rất có giá trị với VN.

8. Một số gợi ý về xây dựng chính sách thuế BDS tại VN trong thời gian tới

Thứ nhất, Nhà nước ban hành bảng giá đất hàng năm sát với giá trị thị trường của BDS, giá này được sử dụng làm giá tính thuế BDS, đồng thời cũng là căn cứ tính thuế thu nhập từ chuyển nhượng đất, tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, lệ phí trước bạ và tính giá bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất... Quy định này nhằm đảm bảo thống nhất giữa chính sách thu thuế BDS với các chính sách tài chính khác, đảm bảo lợi ích của các bên tham gia thị trường BDS. Tuy nhiên, việc xác lập giá trị trường đòi hỏi phải xác lập quyền sở hữu (sử dụng) tài sản, xác lập bản đồ địa chính khu đất, đăng ký BDS... VN cũng như một số nước dữ liệu này thường không đầy đủ, hạn chế hoặc không thể tiếp cận được, việc thiết lập một hệ thống giá trị thị trường phải mất nhiều thời gian và được thực hiện theo lộ trình.

Thứ hai, mức thuế đất và nhà có thể xác định riêng biệt, sau đó kết hợp để hình thành thuế BDS. Mức thu thuế BDS dựa trên khả năng chi trả thuế, mức độ tiêu thụ các dịch vụ công cộng như khả năng cung ứng dịch vụ công. Thuế BDS được tính như sau:

Thuế BDS = Thuế đất + Thuế công trình xây dựng (nhà)

Trong đó:

Thuế đất = Diện tích đất chịu thuế x Giá tính thuế đất (m^2) x Thuế suất

Thuế nhà = Diện tích nhà chịu thuế x Giá trị nhà xây dựng (m^2) x Thuế suất

Với giá tính thuế đất là giá do Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh ban hành hàng năm; giá tính thuế nhà: đối với nhà mới xây dựng là đơn giá $1m^2$ nhà xây dựng mới của nhà ở cùng loại do Bộ Xây dựng công bố suất vốn đầu tư hàng năm, hoặc do UBND cấp tỉnh công bố tại địa phương mình cho phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương. Đối với nhà đã sử dụng, căn cứ theo đơn giá nhà xây dựng mới của nhà ở cùng loại do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, trừ phần khấu hao theo quy định tính lệ phí trước bạ do Bộ Tài chính ban hành tùy vào cấp nhà

và thời gian sử dụng. Thuế suất xác định tùy theo vào mục đích sử dụng đất, đối với đất ở vừa không có khả năng sinh lợi, vừa đáp ứng nhu cầu thiết yếu của con người và không đòi hỏi mức sử dụng dịch vụ công quá cao như: công an, chiếu sáng, vệ sinh... nên mức điều tiết thuế đối với đất ở thấp hơn so với đất sử dụng vào kinh doanh; đất sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp điều tiết thuế cao hơn đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản... Trong đó cần thiết phải thu thuế cao hơn đối với đất bỏ hoang nhằm tránh tình trạng sử dụng đất lãng phí, đồng thời khi đất bỏ hoang không đưa vào sử dụng sẽ không tạo ra sản phẩm cũng như việc làm, Nhà nước sẽ thất thu một phần thuế (chẳng hạn không thu được thuế nhà). Để có đủ ngân sách duy trì mức chi tiêu tương tự và mức độ cung cấp dịch vụ công tương tự, không có yếu tố bù trừ bởi những nơi khác, thuế đất trống phải tăng lên nhằm bù đắp nguồn thu do đất không đưa vào sử dụng. Riêng đối với đất sử dụng sai mục đích, không nên thu thuế mà quy định hình thức phạt, mức thu gồm phần thuế theo mục đích sử dụng hiện tại và mức phạt.

Thứ ba, do tình trạng nhà ở VN hiện nay tồn tại nhiều dạng nhà khác nhau, đa số các vùng nông thôn nhà ở kiên cố còn rất hạn chế, mục đích thu thuế nhà nhằm điều tiết vào nhà có giá trị cao đồng thời hạn chế đầu cơ, tích tụ nhà đất nên chỉ thu thuế đối với nhà và các loại công trình xây dựng kiên cố, có giá trị cao.

9. Kết luận

Ngân sách trung ương và địa phương VN ngày nay phải đối mặt với những trách nhiệm nặng nề, đó là nhu cầu gia tăng ngân sách nhằm tiếp tục phục vụ phát triển đất nước, đồng thời nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng BĐS trong thời gian tới. Những hạn chế về ngân sách và hiệu quả trong quản lý BĐS, thuế BĐS được xem là ưu tiên hàng đầu, dẫn đến đòi hỏi phải sửa đổi những quy định đang ngày càng trở nên bất cập của pháp luật thuế BĐS hiện hành trên cơ sở có nghiên cứu và chọn lọc kinh nghiệm quốc tế, để sắc thuế này thực sự thể hiện vai trò quan trọng của mình trong hệ thống pháp luật thuế VN cũng như góp phần cải cách hệ thống thuế VN phù hợp với thông lệ quốc tế■

CHÚ THÍCH

[1] Rupiah (IDR), tỷ giá IDR/VND = 2,3995 (cập nhật ngày 17/06/2011)

[2] Chỉ số OFHEO: Do “Federal Housing Finance Agency” là Cơ quan Tài chính Nhà ở Liên bang (thành lập bởi sự sáp nhập của Federal Housing Finance Board (FHFB) và Office of Federal Housing Enterprise Oversight (OFHEO)) công bố điều chỉnh giá theo mùa, sử dụng dữ liệu từ các khoản thế chấp để mua nhà và tài trợ thông qua Fannie Mae and Freddie Mac.

[3] Chỉ số Case-Shiller: Sử dụng số liệu dựa trên giá mua của gia đình, giá nhà ở riêng lẻ tại 20 khu vực đô thị chính.

[4] Theo báo cáo của Bộ Tài nguyên & Môi trường gửi Thủ tướng Chính phủ về kết quả kiểm kê quỹ đất năm 2008.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Atrayee Ghosh Roy, John E. Anderson and James R. Schmidt (2006), ‘Housing Tax Deductions and Single-Family Housing Demand’, *International Journal of Applied Economics*, 3(2), March 2006, 48-64.
2. Blane D. Lewis, Research Triangle Institute, *Revisiting the Property Tax in Indonesia: Current Practices, Recent Performance, and Near-Term Potential*.
3. Bài đọc tài chính công, *Tình huống nghiên cứu về Indonesia*, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright niên khóa 2007-2008, bản dịch từ *Property Tax Reform in Developing Countries*, Jay K. Rosengard (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998).
4. Chính phủ (2009), *Thuyết minh chi tiết về dự án Luật thuế nhà, đất*.
5. Jane H. Malme and Joan M. Youngman (2001), *The Development of Property Taxation in Economies in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy.
6. Jay K. Rosengard (1998), *Property Tax Reform in Developing Countries*, International Tax Program Harvard University, Kluwer Academic Publishers.
7. Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp năm 1993 và các văn bản hướng dẫn thi hành.
8. Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010.
9. Louis Phil, *Lex Mundi Deskbook: Tax-Taiwan, The Information on the Taxing Regime of the above Country is Intended to be Accurate and Current*, 18/08/2003.
10. Pháp lệnh thuế nhà, đất năm 1992, sửa đổi năm 1994 và các văn bản hướng dẫn thi hành.
11. *State Real Estate Transfer Taxes*, FTA (Federation of Tax Administrators) compilation based on CCH, *State Tax Handbook* (2006), data from the US Bureau of the Census, Governments Division and information from individual states.
12. Ting – An Chen, President - Chunghua Association of Public Finance, Taipei, Taiwan, *Introduction to Taiwan's Taxation System: Major Problems and Reform*, January 19, 2008.