

Việt Nam 2023:

**Phương án cải cách thuế
bất động sản**

Adam McCarty & Pier Ferdinando Cinotto

BD@MEKONGECONOMICS.COM



Tháng 3, 2023

Mục lục

1. Giới thiệu	8
2. Vấn đề về nguyên tắc	9
3. Thuế suất và đối tượng chịu thuế? Quan điểm quốc tế	10
3.1 Tổng thu ngân sách từ thuế	10
3.2 Cơ cấu nguồn thu thuế	11
3.3 Mức thuế bất động sản và GDP	11
4. Thuế bất động sản ở Việt Nam: Tổng quan và nguyên tắc lý thuyết	14
4.1 Tổng quan về thuế bất động sản ở Việt Nam	14
4.2 Nguyên tắc lý thuyết về cải cách bất động sản ở Việt Nam	17
5. Các vấn đề và phương án thu thuế bất động sản	18
5.1 Đất và công trình trên đất	18
Hộp 1: Hệ thống thuế bất động sản của Trung Quốc đang chuyển sang mô hình mới	19
5.2 Biến động thuế suất và miễn thuế	20
5.3 Các phương án có hiệu suất kinh tế	21
5.4 Vai trò của chính quyền địa phương	21
6. Phương pháp và phương án định giá bất động sản	22
6.1 Phương thức định giá bất động sản ở Việt Nam	22
6.2 Quan điểm quốc tế	24
Hộp 2: Cơ sở dữ liệu trực tuyến về giao dịch bất động sản của Đài Loan	25
7. Chuyển sang đánh thuế thường xuyên đối với thuê đất thương mại, dịch vụ	26
7.1 Giới thiệu	26
7.2 Cơ sở lý luận cho mô hình đánh thuế mới đối với đất thương mại, dịch vụ	27
7.3 So sánh với các nước ASEAN và trong khu vực	28
7.4 Mô hình thu thuế định kỳ hàng năm có đặc điểm gì?	29
7.5 Quá trình chuyển đổi sang mô hình thu thuế định kỳ hàng năm	32
8. Khuyến nghị chính sách đối với Việt Nam	33
8.1 Khuyến nghị về thuế suất	33
8.2 Khuyến nghị về định giá bất động sản	35
8.3 Khuyến nghị về cho thuê đất	36
9. Nhận xét kết luận	37
10. Phụ lục	38
Hộp 3: Hệ thống thuế đất đặc biệt ở Campuchia, Malaysia và Úc	38
11. Tài liệu tham khảo	40

Bảng chú giải thuật ngữ

Thuật ngữ	Thuật ngữ tiếng Việt	Định nghĩa
Land use certificates (LUCs) or Red Books	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) hoặc Sổ đỏ	Luật Đất đai 1993 trao năm quyền cho người sử dụng: quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thế chấp, thừa kế và cho thuê đất. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được gọi là “sổ đỏ” và liên quan đến tất cả các loại đất không được sử dụng để ở. Từ năm 2009, sổ hồng thay thế các chức năng của sổ đỏ (xem bên dưới), nhưng những sổ đỏ vẫn còn hiệu lực thì không cần phải cấp đổi.
Pink Books	Sổ hồng	“Sổ hồng” là mẫu do Bộ Xây dựng ban hành từ năm 1994, có bìa màu hồng, nội dung về quyền sở hữu nhà ở nên có tên gọi là “Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất”. Trước năm 2009, sổ hồng chỉ liên quan đến đất ở, sau đó, sổ hồng kiêm luôn chức năng của sổ đỏ (xem ở trên) và trở thành giấy tờ chính thức duy nhất đối với mọi loại hình sử dụng đất. Từ năm 2009, màu sắc của sổ cũng được đổi thành màu pha trộn giữa đỏ và hồng, được gọi là “hồng cánh sen”.
Appraised (assessed) value	Giá trị thẩm định (định giá)	Một đánh giá (ước tính) về giá trị thị trường của một bất động sản do một thẩm định viên bất động sản thực hiện.
Land use tax (annual; Vietnam)	Thuế sử dụng đất (hàng năm)	Đây là một sắc thuế bất động sản chỉ đánh vào đất đai chứ không đánh vào bất kỳ công trình kiến trúc nào gắn liền với đất. Thuế sử dụng đất là khoản nộp định kỳ hàng năm. Thuế đất là khoản nộp bổ sung hàng năm sau khi đã nộp phí sử dụng đất. Số tiền thuế đất = (Diện tích đất tính thuế x Định giá m ²) x Thuế suất. Nếu một người nộp tiền thuê đất hoặc phí sử dụng đất, người đó vẫn phải nộp thuế sử dụng đất. Loại thuế này thuộc danh mục “Thuế nhà đất” của Tổng cục Thuế.
Land Rent (Vietnam)	Tiền thuê đất	Đây là tiền thuê do người sử dụng đất cho mục đích ở, thương mại, dịch vụ hoặc các hoạt động chuyên môn khác nộp cho chính quyền địa phương thay vì chính quyền trung ương. Giá thuê được cố định từ thời điểm bắt đầu sử dụng đất. Đây là khoản thu một lần, hoặc người sử dụng cũng có thể nộp tiền thuê cho toàn bộ hợp đồng thuê theo định kỳ hàng năm (McCluskey và Trinh, 2013). Loại thuế này thuộc danh mục “Thuế nhà đất” của Tổng cục Thuế.
Land use charge/ Land use fee	Tiền sử dụng đất	Đây là khoản thu một lần khi thay đổi mục đích sử dụng đất. Từ năm 2013, tiền sử dụng đất chỉ áp dụng đối với trường hợp giao đất có thu tiền đối với đất ở và đất nghĩa trang, còn các loại đất khác đều phải cho thuê.



Land Use Right Transfer Tax	Thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất	Đây là loại thuế thu một lần để đăng ký quyền sở hữu của cá nhân hoặc pháp nhân khác và được nộp cho cơ quan thuế cấp tỉnh nơi cá nhân đó cư trú hoặc nơi pháp nhân đó đăng ký (KPMG, 2020). Loại thuế này thuộc lệ phí trước bạ. Loại thuế này không thuộc danh mục “Thuế nhà đất” của Tổng cục Thuế.
Market value	Giá trị thị trường	Số tiền mà mọi người sẵn sàng trả để sở hữu một bất động sản nếu bất động sản đó được bán trên thị trường mở. Giá trị thị trường chính xác được biết khi thực sự được bán.
Property	Bất động sản	Bất động sản bao gồm đất đai, nhà cửa và bất kỳ công trình kiến trúc nào gắn liền với đất.
Non recurrent tax (OECD)	Thuế không thường xuyên (OECD)	Thuế không thường xuyên là thuế chỉ thu một lần duy nhất. Các ví dụ cụ thể về việc áp dụng định nghĩa này là: các loại thuế phải nộp đối với trường hợp gia tăng giá trị đất do chính phủ cho phép xây dựng hoặc cung cấp thêm cơ sở vật chất tại địa phương, các khoản thuế phải nộp đối với trường hợp định giá lại vốn và các loại thuế thu một lần duy nhất đối với những hạng mục bất động sản cụ thể.
Non tax [property] revenue (OECD)	Thu nhập [từ bất động sản] không chịu thuế (OECD)	OECD phân loại "cho thuê tòa nhà và trang thiết bị" là "thu nhập từ bất động sản" thuộc "doanh thu từ hàng hóa và dịch vụ". Thu nhập từ bất động sản có thể ở dạng cổ tức, tiền lãi, đất đai và các khoản tiền thuê khác, tiền bản quyền hoặc tiền rút ra từ thu nhập kinh doanh. Tiền thuê là khoản thu tạo ra từ tài nguyên thiên nhiên, chẳng hạn như đất, khai khoáng hoặc tài nguyên dầu mỏ, khi cơ quan chính phủ cho phép các tổ chức tư nhân hoặc nước ngoài sử dụng.
Property tax	Thuế bất động sản	Một loại thuế định kỳ đánh vào giá trị được thẩm định của một bất động sản (đất và/hoặc công trình trên đất). Thuế bất động sản thường được nộp định kỳ hàng năm cho chính quyền địa phương.
Vacant land	Đất trống	Đất trống được giao (sở hữu) và chỉ định cho một mục đích sử dụng đất cụ thể, nhưng vì lý do nào đó vẫn bỏ trống và chưa được phát triển.
Unused land	Đất chưa sử dụng	Đất chưa sử dụng là đất chưa đủ tiêu chuẩn hoặc chưa được xác định để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, lâm nghiệp, không được xác định là đất ở nông thôn, đất ở đô thị, đất chuyên dùng, và Nhà nước chưa giao cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài.
Public land	Đất sử dụng vào mục đích công cộng	Đất sử dụng cho các công trình công cộng là đất công được sử dụng để xây dựng các công trình, hệ thống hạ tầng phục vụ cộng đồng, cụ thể là các công trình công cộng.



Tóm tắt nội dung

Việt Nam đang có kế hoạch sửa đổi Luật Đất đai vào năm 2023, và tại Quyết định số 2161/QĐ-TTg ngày 22 tháng 12 năm 2021, Thủ tướng Chính phủ đề nghị nghiên cứu trong lĩnh vực cải cách thuế bất động sản. Nghiên cứu này đóng góp vào cuộc thảo luận về thuế này, và đưa ra các khuyến nghị dựa trên lý thuyết kinh tế, tài liệu học thuật liên quan và kinh nghiệm so sánh quốc tế. Dựa trên kinh nghiệm của các nước trong khu vực, nghiên cứu này đề xuất ba cải cách chính sách rất quan trọng cho Việt Nam: thứ nhất, chuyển đổi từ hình thức thu tiền một lần đối với các hợp đồng thuê đất dài hạn như hiện nay sang hình thức mới là thu tiền định kỳ hàng năm, có thể dự đoán và ổn định; thứ hai, xây dựng các phương pháp hiện đại để định giá bất động sản dựa trên thị trường, phần nào được mô phỏng theo cơ sở dữ liệu giao dịch trực tuyến của Đài Loan; và thứ ba, tăng thuế suất bất động sản lên mức 0,5%-0,75% giá trị định giá.

Việc phân tích và đề xuất các phương án đánh thuế "tốt" sẽ không khả thi nếu không có sự thống nhất trong các nguyên tắc lý thuyết về "một hệ thống thuế hiệu quả". Do đó, nghiên cứu này xem xét bốn nguyên tắc chính của một hệ thống thuế hiệu quả: thu đủ chi, khả thi hành chính, hiệu quả kinh tế và công bằng trên lý thuyết. Trong suốt quá trình phân tích, bốn nguyên tắc này thường xuyên được tham chiếu để xác định "các lựa chọn chính sách tốt" cho việc đánh thuế bất động sản ở Việt Nam, và cả ba đề xuất cải cách chính sách được đều xây dựng sao cho tạo ra được nhiều cải thiện nhất có thể theo bốn nguyên tắc đó.

Hệ thống thuế bất động sản hiện tại ở Việt Nam là kết quả của việc sửa đổi Luật Đất đai năm 2013, và mặc dù đã từng thành công trong việc đẩy nhanh tốc độ phát triển đất đai và mở rộng đầu tư trong nước và nước ngoài, hệ thống này hiện đang bộc lộ những bất cập lớn. Thứ nhất, hệ thống này không thu đủ thuế: trên thực tế, năm 2017, thu ngân sách từ thuế bất động sản của Việt Nam chỉ chiếm 0,09% GDP, thấp hơn nhiều so với mức 0,3% đến 1% GDP của các nền kinh tế có thu nhập trung bình khác trong khu vực. Thứ hai, sự thiếu hụt thu ngân sách này chủ yếu là do các đặc thù của hệ thống thuế bất động sản ở Việt Nam, chẳng hạn như việc Nhà nước lựa chọn chỉ đánh thuế đất chứ không đánh thuế tài sản, và sự phụ thuộc quá mức vào tiền thu một lần đối với hợp đồng cho thuê đất dài hạn, chiếm 82% tổng thu ngân sách từ thuế liên quan đến bất động sản trong năm 2018. Thứ ba, các phương pháp định giá đất chưa rõ ràng của Việt Nam tiếp tục định giá đất thấp đáng kể khiến cho hai điểm bất cập này trở nên nghiêm trọng hơn.

Nhận thức được những bất cập này, nghiên cứu này đề xuất ba cải cách chính sách quan trọng. Cải cách chính đầu tiên là chuyển đổi từ hệ thống thu tiền một lần cho cả thời gian thuê đất dài hạn như hiện nay sang hệ thống mới là thu tiền định kỳ hàng năm. Hệ thống hiện tại ở Việt Nam có một số bất cập lớn, chẳng hạn như thu ngân sách từ thuế thấp, phương pháp thu thuế chưa chính xác và tính bất định trong kinh doanh đối với các nhà phát triển bất động sản thương mại, dịch vụ, đặc biệt là vào thời điểm hết hạn thuê và đàm phán lại. Vì những lý do này và hơn thế nữa, mô hình cho thuê đất hiện tại của Việt Nam không phổ biến trong khu vực, không được áp dụng tại các quốc gia ASEAN khác. Quốc gia duy nhất áp dụng hệ thống thu tiền một lần là Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, tuy nhiên, quốc gia này từ lâu đã gặp phải vấn đề về tính bền vững của hệ thống cho thuê đất thu tiền một lần, và do đó gần đây đã thực

hiện chương trình cải cách cho thuê đất thu tiền định kỳ hàng năm. Nghiên cứu này cho rằng Việt Nam cũng có thể cân nhắc việc chuyển đổi sang hệ thống thu tiền thuê đất định kỳ.


Cải cách chính thứ hai là sửa đổi các phương pháp định giá bất động sản hiện đang áp dụng tại Việt Nam. Hiện nay, chính quyền cấp tỉnh/thành phố xác định giá trị bất động sản thông qua việc công bố bảng giá đất định kỳ 5 năm một lần, và phương pháp xác định bảng giá đất này là chưa rõ ràng, chưa được chuẩn hóa và chưa phù hợp với giá trị thị trường. Trên thực tế, điều này dẫn đến tình trạng định giá bất động sản thấp đáng kể và bất trắc trong kinh doanh đối với các nhà phát triển bất động sản, cả hai điều này đều làm giảm thu ngân sách từ thuế. Để giải quyết vấn đề này, nghiên cứu này đề xuất một loạt cải cách về định giá bất động sản: (1) thành lập (các) cơ quan có năng lực về định giá đất; (2) nâng cấp và chuẩn hóa hệ thống định giá đất hiện hành để đáp ứng “Tiêu chuẩn Định giá Quốc tế”; và (3) hiểu và áp dụng các giải pháp công nghệ để định giá bất động sản dựa trên thị trường. Đối với cải cách thứ hai, nghiên cứu này sử dụng trường hợp về cơ sở dữ liệu giao dịch bất động sản trực tuyến của Đài Loan để minh họa một giải pháp chính sách dựa trên nền tảng công nghệ rất đơn giản, chi phí thấp và hiệu quả cao có thể áp dụng tại Việt Nam để định giá bất động sản.

Cải cách thứ ba là tăng thuế suất bất động sản của Việt Nam lên mức 0,5% - 0,75% giá trị được đánh giá của bất động sản, sẽ được đánh thuế lũy tiến. Điều này không chỉ giúp thuế suất của Việt Nam tương đồng với phần lớn các quốc gia ASEAN như được trình bày trong bảng bên dưới, mà còn hỗ trợ thúc đẩy thu ngân sách từ thuế bất động sản. Thật vậy, nếu Việt Nam áp dụng thuế suất bất động sản và chính sách miễn thuế tương tự như các quốc gia tương đương ở ASEAN, thu ngân sách từ thuế bất động sản sẽ tăng lên bằng với các mức trong khu vực, là một động lực rất cần thiết đối với thu ngân sách địa phương. Từ đó, việc đưa ra các thay đổi về thuế suất, chẳng hạn như đối với đất bỏ trống và nhà ở, sẽ củng cố các cân nhắc về tính hiệu quả và công bằng trên lý thuyết, đồng thời góp phần chống đầu cơ đất.

Thuế suất đối với đất thương mại, dịch vụ của 5 quốc gia ASEAN + Trung Quốc

Quốc gia	Thuế suất đất (Thương mại, dịch vụ)	Cổ định/Lũy tiến
Việt Nam	0,03%	Cổ định
Indonesia	0,1% - 0,2%	Lũy tiến
Thái Lan	0% - 1,2%	Lũy tiến
Campuchia	1%	Cổ định
Philippines	0,5% - 1%	Cổ định
Trung Quốc	0,6 – 30 RMB/m ²	Lũy tiến

Để thực hiện cải cách thuế bất động sản thứ hai và thứ ba, cần xác định và thực hiện một kế hoạch toàn diện trong giai đoạn chuyển tiếp kéo dài 15 năm (Ngân hàng Thế giới, 2022). Các chỉ số hiệu suất cơ bản, chẳng hạn như đạt thu ngân sách từ thuế bất động sản bằng 1% GDP vào năm 2035, nên là một phần của kế hoạch toàn diện này. Giống như ở Trung Quốc, có thể



bắt đầu triển khai các hệ thống định giá mới và các mức thuế suất mới, có phân loại ở các trung tâm đô thị lớn dưới dạng các đề án thí điểm chính sách, sau đó từng bước mở rộng ra các địa phương còn lại.

Ngoài ra, cần áp dụng phương thức chuyển đổi dần dần khi chuyển sang hệ thống thu tiền thuê đất thương mại, dịch vụ theo định kỳ hàng năm. Để không làm mất khoản thu thuế rất cần thiết của chính phủ, cần duy trì hệ thống thu tiền một lần đối với các hợp đồng thuê mới (đất chưa xây dựng) trong giai đoạn chuyển tiếp, trong khi đó, đối với các trường hợp thuê đã quá 50% thời gian thỏa thuận, cần chuyển ngay sang hệ thống mới là thu thuế bất động sản định kỳ hàng năm ở mức 0,5-0,75% giá trị dựa trên giá thị trường với thời hạn quyền sử dụng đất được kéo dài mà không cần chờ đợi gia hạn. Bằng cách này, ngoài số tiền sử dụng đất đã thu một lần trước đây, chính phủ có ngay một khoản thu bổ sung hàng năm từ thuế bất động sản. Chỉ nên áp dụng hệ thống mới này đối với các trường hợp thuê đất chưa xây dựng sau khi hoàn tất các cải cách về phương pháp định giá bất động sản để có thể áp dụng giá trị thị trường phù hợp trong việc tính thuế bất động sản hàng năm.

Với hệ thống định giá bất động sản dựa trên dữ liệu thị trường mở và thuế suất bất động sản theo định kỳ hàng năm ở mức 0,5% - 0,75% giá trị bất động sản, Việt Nam sẽ hiện đại hóa các cơ chế thu thuế bất động sản và đảm bảo thu ngân sách ổn định từ thuế bất động sản.

Việt Nam 2023: Các phương án Cải cách Thuế bất động sản

1. Giới thiệu

Việt Nam đang có kế hoạch sửa đổi Luật Đất đai vào năm 2023, và tại Quyết định số 2161/QĐ-TTg ngày 22 tháng 12 năm 2021, Thủ tướng Chính phủ đề nghị nghiên cứu trong lĩnh vực đánh thuế bất động sản. Nghiên cứu này nhằm đóng góp vào cuộc thảo luận về thuế này. Trọng tâm của nghiên cứu này là bất động sản phi nông nghiệp (đất và công trình trên đất), và đưa ra các khuyến nghị dựa trên lý thuyết kinh tế và kinh nghiệm quốc tế bằng cách so sánh cách đánh thuế bất động sản của Việt Nam với thông lệ của các nước OECD và của các nước châu Á khác.

Luật Đất đai của Việt Nam được ban hành lần đầu tiên vào năm 1988 và lần sửa đổi gần đây nhất là vào năm 2013. Việc ban hành Luật Đất đai đầu tiên là một sự kiện quan trọng trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường ở Việt Nam. Luật đã phân loại rõ ràng giữa đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp, đồng thời trao quyền sử dụng lâu dài cho nông dân. Việc áp dụng cho thuê đất dài hạn đã tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động đầu tư trong nước và nước ngoài trong quá trình công nghiệp hóa nhanh chóng. Sau đó, ngành bất động sản trở thành một động lực tăng trưởng mạnh mẽ của nền kinh tế, đẩy nhanh quá trình đô thị hóa, gia tăng tầng lớp trung lưu và mở rộng các ngành khác thông qua kích cầu tiêu dùng và đóng vai trò cầu nối tín dụng.

Luật Đất đai đã được sửa đổi nhằm đáp ứng yêu cầu của quá trình chuyển đổi kinh tế - xã hội diễn ra nhanh chóng ở Việt Nam trong những thập kỷ gần đây. Việt Nam cũng đã sửa đổi các công thức tính thuế cho phù hợp hơn với thông lệ quốc tế, và sau đó chính phủ đã chú trọng hơn vào việc sử dụng thông tin thị trường để ước tính giá trị bất động sản.

Việc sửa đổi Luật Đất đai năm 2023 sẽ phải đáp ứng những yêu cầu thực tiễn và xu hướng kinh tế đang thay đổi trong thập kỷ qua, bao gồm số lượng các tòa chung cư lớn không ngừng tăng lên, diện tích đất phi nông nghiệp và số lượng tòa nhà ngày càng tăng với giá trị ngày càng lớn, và thu ngân sách từ cho thuê đất ngày càng khó xác định. Tuy nhiên, dự thảo ban đầu của Luật Đất đai 2023 dường như không có nhiều thay đổi trong lĩnh vực thuế bất động sản: trên thực tế, Nhà nước vẫn không được thu các khoản giá trị gia tăng của đất bắt nguồn từ hoạt động đầu tư của người sử dụng đất (tức là bất động sản) và hệ thống định giá đất vẫn giữ nguyên không đổi đối với việc tính thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Nếu dự thảo Luật Đất đai không được sửa đổi thêm, Việt Nam có thể đánh mất một cơ hội lớn để giải quyết các vấn đề căn bản của hệ thống thuế đất hiện hành như được chỉ ra trong nghiên cứu này.

Trong nghiên cứu này, chúng tôi chủ yếu tập trung vào ba câu hỏi về thuế bất động sản phi nông nghiệp trong bối cảnh của Việt Nam hiện nay: (1) Đối tượng đánh thuế, (2) Thuế suất, và (3) Phương pháp định giá bất động sản. Ngoài ra, chúng tôi cũng xem xét vấn đề cho thuê đất dài hạn, biện luận cho việc chuyển đổi từ hệ thống thu tiền một lần như hiện nay sang hình thức thu tiền định kỳ. Sau đó, nghiên cứu này đưa ra mười khuyến nghị khả thi đối với việc cải cách hệ thống đánh thuế bất động sản của Việt Nam nhằm hướng tới một chế độ thuế hiệu quả, bền vững và công bằng cho Việt Nam.

2. Vấn đề về nguyên tắc

Chúng ta không thể phân tích các phương án thuế nếu không có sự thống nhất về các nguyên tắc của “một hệ thống thuế hiệu quả”. Các nguyên tắc của một hệ thống thuế hiệu quả là thu đủ chi, khả thi hành chính, hiệu quả kinh tế và công bằng trên lý thuyết (Grant Thornton, 2016). **Thu đủ chi** có nghĩa là các nguồn thu của chính phủ phải đáp ứng đủ các khoản chi tiêu của chính phủ. **Khả thi hành chính** đòi hỏi thực thi luật thuế hiệu quả, ít gây áp lực nhất đối với người nộp thuế, đồng thời giảm thiểu rủi ro tham nhũng và lạm thu. Ngoài ra, nếu chế độ thuế đơn giản và minh bạch thì sẽ làm tăng tính khả thi hành chính. **Hiệu quả kinh tế** đạt được nhờ một hệ thống thuế giảm thiểu sự bóp méo tín hiệu giá thị trường, đồng thời khuyến khích phát triển và tăng trưởng bất động sản, bao gồm giảm thiểu đầu cơ đất. **Công bằng trên lý thuyết** có nghĩa là một hệ thống thuế hiệu quả phải dựa trên khả năng chi trả của người nộp thuế và nói chung được đại đa số người nộp thuế coi là hợp lý và không thiên vị: tức là công bằng.

Một nguyên tắc bổ sung xuyên suốt có thể là “**đảm bảo tính đơn giản**”. Không ai muốn nộp thuế nên họ thường tìm cách trốn tránh, và tất cả các loại thuế đều không khích lệ đầu tư (CIT: thuế thu nhập doanh nghiệp), làm việc (PIT: thuế thu nhập cá nhân) và tiêu dùng (VAT: thuế giá trị gia tăng). Thật vậy, để đạt được các mục tiêu chính sách khác nhau, các chế độ thuế thường trở nên quá phức hợp. Tuy nhiên, chi tiêu chính phủ có thể hỗ trợ các mục tiêu chính sách giống nhau, điều này có xu hướng dễ dàng hơn và minh bạch hơn. Do đó, chi tiêu chính phủ nên phức hợp để các sắc thuế có thể đơn giản, đồng bộ và có ít trường hợp ngoại lệ.

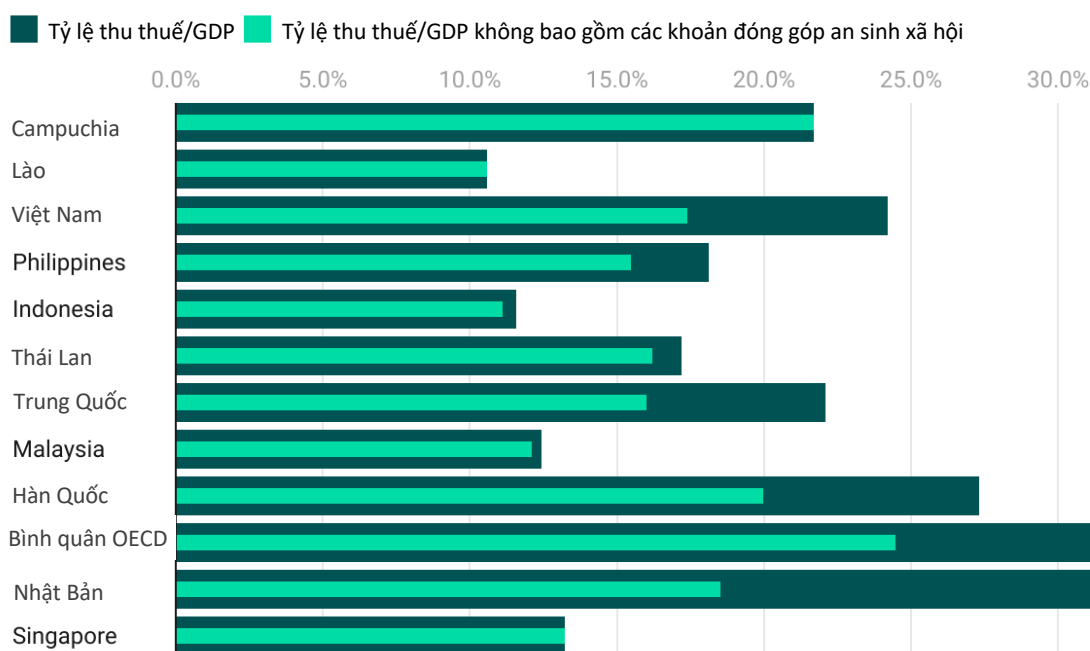
Trong phần phân tích dưới đây, chúng tôi thường xuyên tham chiếu bốn nguyên tắc này để xác định “các lựa chọn chính sách tốt”. Bên cạnh các xu hướng và kinh nghiệm quốc tế đã được công nhận, những nguyên tắc này sẽ là những tiêu chí cơ bản được sử dụng để xác định định hướng chính sách về thuế bất động sản của Việt Nam trong tương lai.

3. Thuế suất và đối tượng chịu thuế? Quan điểm quốc tế

3.1 Tổng thu ngân sách từ thuế

Tỷ lệ thu thuế trên GDP của Việt Nam tương đối cao so với các nước ASEAN và các nước được so sánh khác (Hình 1). Như thường thấy ở một quốc gia xã hội chủ nghĩa, chính phủ là một phần quan trọng của nền kinh tế, và điều đó được phản ánh trong tổng thu ngân sách từ thuế bằng 24% GDP – mức cao đối với một nền kinh tế có thu nhập trung bình,¹ nhưng dưới mức trung bình 33% của tất cả các nền kinh tế OECD (thu nhập cao). Do đó, chúng ta có thể kỳ vọng rằng tổng thu ngân sách từ thuế của Việt Nam sẽ tăng dần trong tương lai. Vì vậy, vấn đề chính sách cần được xem xét là liệu rằng một phần trong mức tăng dự kiến này có bắt nguồn từ tăng thuế bất động sản không?

Hình 1: Việt Nam có tỷ lệ thu thuế/GDP phù hợp



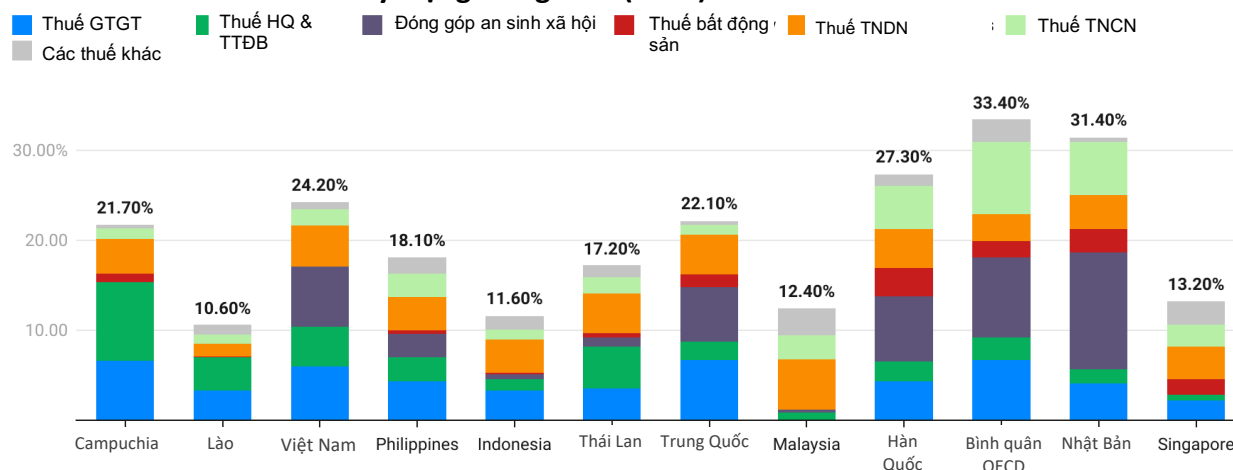
Ghi chú: Các quốc gia đã được sắp xếp theo GDP bình quân đầu người (quốc gia có thu nhập bình quân đầu người thấp nhất ở phía trên).

¹ Phân loại thu nhập của Ngân hàng Thế giới cho năm tài chính 2023. Những số liệu này được tính toán bằng [phương pháp Atlas của Ngân hàng Thế giới](#). Năm 2021, các quốc gia có thu nhập thấp có Tổng thu nhập quốc dân (GNI) bình quân đầu người từ 1.085 USD trở xuống. Các quốc gia có thu nhập trung bình thấp có GNI bình quân đầu người từ 1.086 USD đến 4.255 USD. Các quốc gia có thu nhập trung bình cao có GNI bình quân đầu người từ 4.256 USD đến 13.205 USD. Các quốc gia có thu nhập cao có GNI bình quân đầu người từ 13.205 USD trở lên.

3.2 Cơ cấu nguồn thu thuế

Hình 2 cho thấy sự tương đồng về các nguồn thu thuế của Việt Nam với các nước giàu có hơn ở châu Á và mức trung bình của OECD. Tức là, phần lớn thu ngân sách từ thuế bắt nguồn từ các khoản đóng góp an sinh xã hội, thuế TNDN và GTGT. Thuế TNCN cũng góp phần vào thu ngân sách, nhưng ít hơn so với các nền kinh tế phát triển hơn, và chúng ta có thể kỳ vọng tỷ trọng thuế TNCN sẽ tăng theo thời gian. Tuy nhiên, điều đáng chú ý là Việt Nam còn thiếu nguồn thu từ thuế bất động sản. Thật vậy, thuế bất động sản đóng góp khoảng 1-3% GDP ở các nền kinh tế phát triển (1,4% ở Trung Quốc, 1,8% mức trung bình của OECD), trong khi ở Việt Nam, như sẽ được trình bày ở Chương 4, loại thuế này thực tế không đáng kể. Tại Việt Nam, mặc dù có bằng chứng cho thấy thu ngân sách liên quan đến đất đai tại địa phương trong lịch sử đã bị đánh giá thấp (Shukla và nnk., 2011), vẫn có một luận điểm rõ ràng cho việc tăng thuế bất động sản ở Việt Nam, đặc biệt nếu tính đến các ví dụ so sánh trong khu vực.

Hình 2: Cấu trúc thuế theo tỷ trọng trong GDP (2019)



Ghi chú: Các quốc gia đã được sắp xếp theo GDP bình quân đầu người.

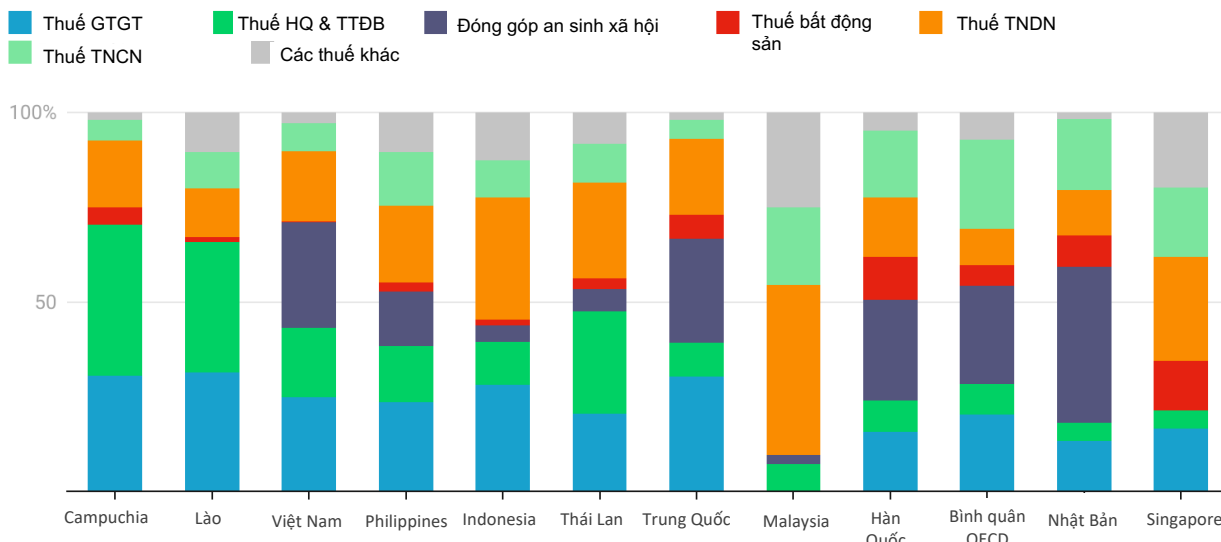
3.3 Mức thuế bất động sản và GDP

Thu ngân sách từ thuế bất động sản của Việt Nam vẫn thuộc hàng thấp nhất châu Á và thế giới. Năm 2017, thuế và phí liên quan đến bất động sản chỉ chiếm 0,09% GDP. Điều đó khiến Việt Nam xếp ở vị trí gần như thấp nhất trong Hình 3 (phần trăm tổng thu thuế bất động sản trong GDP), bên cạnh hầu hết các nước nghèo đang phát triển. Các nền kinh tế có thu nhập trung bình có xu hướng thu được khoảng 0,3% đến 1% GDP (Trung Quốc 1,4%), trong khi các nền kinh tế phát triển thu được khoảng 2% đến 3% GDP tương đương từ thuế bất động sản. Có những trường hợp ngoại lệ (ví dụ: Malaysia không đánh thuế bất động sản và Campuchia đã thu được 1% GDP),² nhưng xu hướng chung có vẻ rõ ràng: đánh thuế bất động sản trở thành một phần quan trọng hơn trong thu ngân sách của chính phủ khi các quốc gia phát triển về kinh tế. Điều này một lần nữa được khẳng định như được minh họa trong Hình 4, trong đó nhấn mạnh mối tương quan rõ ràng giữa mức thuế bất động sản và mức GDP bình quân đầu người cao hơn. Hơn nữa, rõ ràng là Việt Nam nằm dưới đường hồi quy, điều này thể hiện Việt

²Những ngoại lệ này được trình bày ở phần phụ lục, Hộp 2.

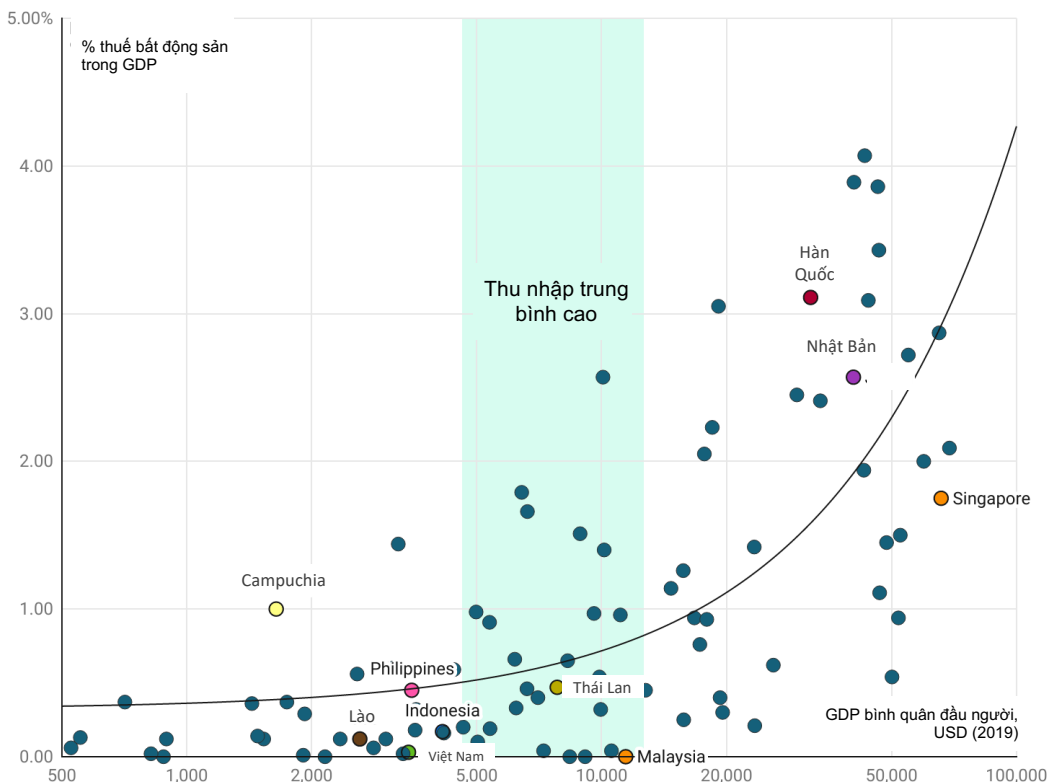
Nam đang chậm chân trong việc tăng thu ngân sách từ thuế bất động sản, và cho thấy cần áp dụng các mức thuế bất động sản cao hơn.

Hình 3: Thuế theo tỷ trọng trong tổng thu thuế năm 2019



Ghi chú: Các quốc gia đã được sắp xếp theo GDP bình quân đầu người.

Hình 4: Tăng thuế bất động sản cùng với phát triển kinh tế



Created with Datawrapper

Về mặt lý thuyết, thuế bất động sản thay thế các loại thuế khác khi các quốc gia phát triển vì thị trường bất động sản trở nên minh bạch hơn và ngành định giá chuyên nghiệp phát triển, cho phép cơ sở dữ liệu có thể ước tính chính xác giá trị thị trường của đất hoặc công trình trên đất cụ thể. Điều này làm cho việc đánh thuế công bằng đối với bất động sản trở nên khả thi về mặt hành chính - lúc đó phù hợp với khái niệm “công bằng trên lý thuyết”. Trên thực tế, thuế bất động sản là sắc thuế đánh vào của cải, và do đó thậm chí có thể có tác động phân bổ nhiều hơn bằng cách áp dụng mức thuế suất thấp hơn hoặc bằng không đối với nhà được chủ sở hữu sử dụng để ở.

Một hệ thống thuế bất động sản công bằng và được áp dụng đồng bộ cũng là một phương pháp hiệu quả về mặt kinh tế để đạt được mục tiêu thu đủ chi vì điều đó làm giảm thiểu tình trạng bóp méo tín hiệu giá thị trường. Vì lý do này, các nước phát triển có xu hướng giảm đánh thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế nhập khẩu (Bảng 1). Thuế bất động sản có xu hướng thay thế các sắc thuế thương mại khi các quốc gia trở nên giàu có hơn vì thu thuế bất động sản thường xuyên (ví dụ: hàng năm) chiếm tỷ trọng ngày càng tăng trong tổng thu thuế của các nước phát triển. Thuế thu định kỳ hàng năm đối với đất và công trình trên đất cũng được ưu tiên hơn đối với cho thuê dài hạn, đặc biệt là đối với các hoạt động thương mại, vì điều này làm tăng đáng kể sự chắc chắn trong kinh doanh. Ví dụ, ở Việt Nam, nhà đầu tư nước ngoài có thể có hợp đồng thuê đất 30 năm nhưng lại băn khoăn về chi phí gia hạn và gặp vấn đề về dòng tiền do chế độ thu một lần hiện đang áp dụng.

Bảng 1. Xu hướng toàn cầu về đánh thuế bất động sản và hàng nhập khẩu

Mức thu nhập (năm tài chính 2023)	GDP bình quân đầu người năm 2019 (USD)	Bình quân thuế bất động sản	Bình quân thuế thường xuyên đánh vào bất động sản	Bình quân thuế không thường xuyên đánh vào bất động sản	Bình quân thuế bất động sản khác	Bình quân thuế hải quan và thuế nhập khẩu	Tỷ trọng thuế thường xuyên trong thuế bất động sản (%)
Thu nhập thấp	730	0,12%	0,05%	0,00%	0,07%	1,80%	50%
Thu nhập trung bình thấp	2.830	0,30%	0,11%	0,00%	0,19%	1,32%	38%
Thu nhập trung bình cao	8.130	0,67%	0,27%	0,01%	0,39%	0,99%	38%
Thu nhập cao	43.143	1,80%	1,09%	0,04%	0,67%	0,36%	60,80%

Nguồn: OECD

4. Thuế bất động sản ở Việt Nam: Tổng quan và nguyên tắc lý thuyết

4.1 Tổng quan về thuế bất động sản ở Việt Nam

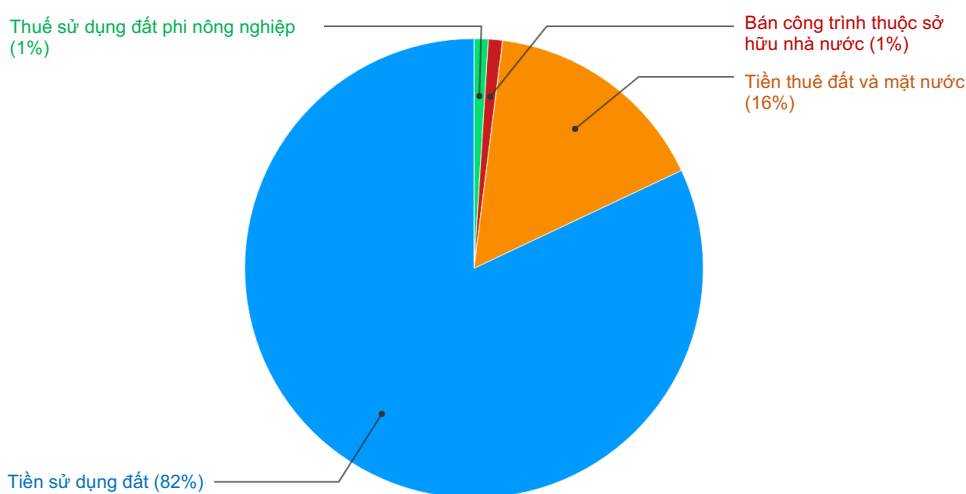
Ở Việt Nam, sắc thuế bất động sản chủ yếu hiện đang áp dụng là “thuế sử dụng đất phi nông nghiệp”. Sắc thuế này được đưa ra lần đầu tiên vào năm 1991 với việc ban hành Pháp lệnh thuế nhà, đất. Quốc hội đã thông qua cải cách thuế gần đây nhất thành luật vào năm 2010, có hiệu lực từ ngày 01/01/2012 và được áp dụng cho đến nay.

Theo Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp 2010, như được trình bày dưới đây, có ba yếu tố để xác định nghĩa vụ thuế đất: diện tích đất, đơn giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh công bố và thuế suất theo mục đích sử dụng và diện tích đất. Người nộp thuế có thể là cá nhân, hộ gia đình hoặc tổ chức kinh doanh được cấp quyền sử dụng đất ở và đất thương mại, dịch vụ. Các trường hợp được miễn giảm thuế là các dự án đầu tư thuộc một số lĩnh vực, người nộp thuế ở địa bàn có tỷ lệ nghèo đói cao và thương binh, bệnh binh.

Tại Việt Nam, thuế liên quan đến bất động sản được phân loại là thuế địa phương, do chính quyền địa phương thu, giữ lại và tái đầu tư. Trong nhóm thuế bất động sản, thuế sử dụng đất là loại thuế duy nhất yêu cầu người nộp thuế phải nộp định kỳ. Do thu thuế bất động sản định kỳ còn hạn chế nên chính quyền địa phương phụ thuộc nhiều hơn vào các khoản thu một lần, đặc biệt là tiền sử dụng đất để đảm bảo đủ ngân sách. Điều này không chỉ làm giảm khả năng tăng thu ngân sách từ đất (McCluskey và Trinh, 2013) mà còn tạo ra sự không chắc chắn cho hoạt động kinh doanh trong dài hạn khi các nhà đầu tư phải đàm phán các hợp đồng thuê kéo dài hàng thập kỷ với rất ít thông tin về giá trị của đất hoặc về phương pháp thẩm định của chính quyền địa phương.

Củng cố luận điểm nêu trên, Hình 5 dưới đây cho thấy các khoản thuế thu định kỳ chiếm tỷ trọng rất nhỏ – chỉ 1% – trong tổng thu thuế và phí từ đất đai và nhà ở của Việt Nam trong năm 2018. Thay vào đó, các khoản thuế phí thu một lần chiếm tỷ trọng rất lớn, trong đó riêng tiền sử dụng đất thu một lần chiếm 82% tổng thu ngân sách từ đất đai và nhà ở tại Việt Nam.

Hình 5: Thu ngân sách từ đất đai và nhà ở năm 2018
(không bao gồm thuế sử dụng đất nông nghiệp)



Created with Datawrapper


Như đã đề cập ở trên, thuế suất sử dụng đất phi nông nghiệp do Chính phủ Việt Nam quy định và áp dụng chung cho cả nước. Bảng 2 trình bày tóm tắt biểu thuế.

Bảng 2. Thuế suất sử dụng đất phi nông nghiệp

Mục đích sử dụng đất	Thuế suất (%)
Đất ở	
Diện tích trong hạn mức	0,03
Phần diện tích vượt không quá 3 lần hạn mức	0,07
Phần diện tích vượt trên 3 lần hạn mức	0,15
Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp	0,03
Đất sử dụng không đúng mục đích hoặc chưa sử dụng theo đúng quy định	0,15
Đất lấn, chiếm bất hợp pháp	0,20

Nguồn: Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp 2010 (Số 48/2010/QH12)

Nhìn chung, nếu thửa đất có diện tích hợp lý, được sở hữu hợp pháp, sử dụng đúng mục đích thì áp dụng mức thuế suất 0,03%, không phân biệt mục đích sử dụng. Cụ thể hơn, đối với đất ở, nếu diện tích vượt quá hạn mức theo quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực



thuộc trung ương thì áp dụng mức thuế suất cao hơn. Chẳng hạn, tại Hà Nội, theo quy định, hạn mức đất ở đô thị là 120 m², nghĩa là những thửa đất có diện tích vượt quá ngưỡng này sẽ áp dụng mức thuế suất cao hơn. Lưu ý rằng đất của các dự án đầu tư theo đăng ký của nhà đầu tư được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì không coi là “đất chưa sử dụng”. Đất ở nhà nhiều tầng nhiều hộ ở, nhà chung cư và công trình xây dựng dưới mặt đất đều áp dụng mức thuế suất 0,03%.

Căn cứ vào cơ sở tính thuế hiện hành, các mức thuế suất như trên là quá thấp, vì vậy thu ngân sách từ thuế sử dụng đất phi nông nghiệp là không đáng kể. Sự thiếu hụt thu ngân sách từ nguồn này là một thách thức đối với chính quyền địa phương trong việc đảm bảo đủ kinh phí để cung cấp hàng hóa, dịch vụ công.

Ngoài ra, cơ cấu thuế suất còn thiếu đa dạng. Chẳng hạn, hiện nay đất thương mại, dịch vụ và đất ở (theo ngưỡng nhất định) đều áp dụng mức thuế suất 0,03%. Tuy nhiên, trong khi đất thương mại, dịch vụ tạo ra thu nhập định kỳ cho chủ sở hữu, đất ở lại không như vậy. Ngoài sử dụng đất, hệ thống thuế hiện tại không áp dụng mức thuế suất khác nhau giữa các địa bàn. Quy định như vậy có nghĩa là nếu chính quyền địa phương muốn tăng thu ngân sách từ thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, cách duy nhất là điều chỉnh bảng giá cho đến khi đạt được mức mong muốn, điều này mâu thuẫn với ý định của chính phủ là đảm bảo giá trị thẩm định phù hợp với sự thay đổi của thị trường.

Cuối cùng, mức thuế suất đối với đất trống và đất chưa sử dụng hiện đang quá thấp nên khó có thể ngăn chặn hành vi đầu cơ một cách hiệu quả. Theo báo cáo của Hội Môi giới Bất động sản Việt Nam, giá bất động sản ở Việt Nam đã tăng bình quân 10% mỗi năm trong giai đoạn 2014-2020. Điều này có nghĩa là khoản thu kỳ vọng từ việc nắm giữ bất động sản cao hơn ít nhất 300 lần so với chi phí phát sinh từ việc nộp thuế sử dụng đất, điều này thể hiện triển vọng đầu tư hấp dẫn cho các nhà đầu cơ. Thật vậy, dữ liệu gần đây từ một công ty bất động sản cho thấy 80% người mua trên thị trường bất động sản đang tích lũy bất động sản như một hình thức đầu tư chứ không phải là để sử dụng trực tiếp.

Mặc dù gần đây chính phủ đã thực hiện thắt chặt tín dụng để hạn chế dòng vốn chảy vào bất động sản, chính sách này có thể khiến thị trường đang bùng nổ đột ngột dừng lại và có nguy cơ gây ra khủng hoảng ngân hàng. Thay vào đó, nhiều nhà kinh tế đã lên tiếng ủng hộ một sắc thuế bất động sản mới như một công cụ để chống đầu cơ, đặc biệt là thuế đánh vào đất bỏ trống hoặc đất chưa sử dụng.

4.2 Nguyên tắc lý thuyết về cải cách bất động sản ở Việt Nam

Từ phân tích của chúng tôi về hệ thống thuế hiện hành của Việt Nam và các mô hình thuế khác nhau trên thế giới, chúng tôi khuyến nghị Chính phủ Việt Nam áp dụng một cơ sở toàn diện hơn đối với loại thuế thường xuyên đánh vào bất động sản phi nông nghiệp. Thay vì chỉ tập trung vào đất, chúng tôi khuyến nghị xem xét giá trị vốn kết hợp của cả đất và tài sản gắn liền với đất dựa trên ba nguyên tắc được đề cập trong Chương 2: **thu đủ chi, hiệu quả kinh tế và công bằng trên lý thuyết**.

Một cơ sở tính thuế bao gồm đất và những cải tạo đối với cả đất và tài sản trên đất sẽ làm tăng thu ngân sách từ thuế bất động sản tỷ lệ thuận với gia tăng dân số và đầu tư vào cơ sở hạ tầng địa phương. Do đó, chính quyền địa phương có thể giảm bớt sự phụ thuộc vào các khoản ngân sách trung ương cấp cho địa phương và các khoản thu một lần. Những khoản thu này ít có tiềm năng tăng trưởng và sẽ không ổn định do phụ thuộc vào tình hình kinh tế. Như vậy, giải pháp này đáp ứng nguyên tắc **thu đủ chi**.

Tại Việt Nam, mặc dù chính quyền địa phương đã nỗ lực định giá đất bằng các phương pháp dựa trên vốn, giá đất quy định chưa bao giờ sát với giá thị trường. Vấn đề này sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong Chương 6. Mở rộng cơ sở tính thuế bất động sản từ chỉ thu thuế đối với đất sang thu thuế đối với cả đất và tài sản đầu tư trên đất sẽ giúp người định giá dễ dàng áp dụng thông tin thị trường hơn, và do đó hạn chế việc sử dụng các tính toán thiếu cơ sở hợp lý. Một ưu điểm khác là thuế suất dựa trên giá thị trường sẽ hạn chế đầu cơ bất động sản quá mức và ngăn chặn sự đổ vỡ ngân hàng. Khuyến nghị này đáp ứng nguyên tắc **hiệu quả kinh tế**.

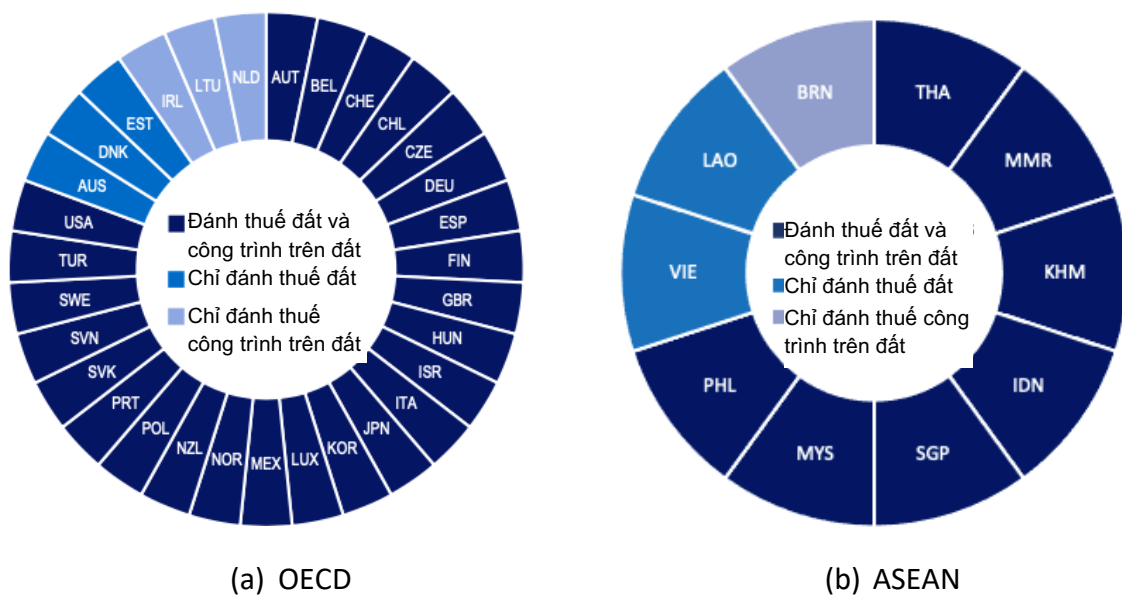
Khi nhu cầu về nhà ở và bất động sản thương mại, dịch vụ ở các thành phố lớn tăng nhanh cùng với dòng người lao động di cư từ các địa phương khác, giá trị bất động sản ở khu vực thành thị đã tăng đáng kể, mang lại lợi ích cho chủ sở hữu. Tuy nhiên, điều này có nghĩa là sự tăng giá này có nhiều khả năng là do quá trình đô thị hóa tự nhiên chứ không phải là do hoạt động đầu tư phát triển đất của các chủ sở hữu. Do đó, nhiều nhà kinh tế học đã coi thuế bất động sản là một sắc thuế đánh vào tài sản: bằng cách tăng tài trợ cho hàng hóa, dịch vụ công, thuế bất động sản phân phối lợi ích cá nhân từ những người sở hữu bất động sản sang những người không sở hữu bất động sản thông qua các hành động tập thể của cộng đồng. Do phần lớn giá trị bất động sản nằm trong các công trình kiến trúc gắn liền với đất, sắc thuế này sẽ thúc đẩy công bằng hơn khi các công trình kiến trúc này được đưa vào cơ sở tính thuế. Do đó, việc đánh thuế đất và công trình trên đất phản ánh nguyên tắc **công bằng trên lý thuyết**.

5. Các vấn đề và phương án thu thuế bất động sản

5.1 Đất và công trình trên đất

Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, và không giống như luật pháp hiện hành ở Việt Nam, thuế bất động sản quy định thu thuế đối với cả đất và công trình trên đất. Thật vậy, như minh họa ở Hình 6, 80% (25/31) các nước OECD và 60% (6/10) các nước ASEAN thu thuế đối với cả đất và công trình trên đất, trong khi chỉ có Úc, Đan Mạch, Estonia và Lào áp dụng theo mô hình đặc thù của Việt Nam là chỉ thu thuế đối với đất.


Hình 6. Quy định thu thuế bất động sản của OECD và ASEAN



Nguồn: Biểu đồ của OECD tham khảo tài liệu OECD (2021). Biểu đồ của ASEAN do tác giả tạo ra dựa trên dữ liệu của báo cáo McCluskey, Bahl và Franzsen (2022).

Mặc dù việc chỉ thu thuế đối với đất có những lợi thế nhất định như ưu tiên đầu tư và chi phí hành chính thấp nhưng việc dựa vào cơ sở thuế hẹp như vậy cũng có những hạn chế lớn. Trên thực tế, số thu ngân sách hàng năm từ thuế sử dụng đất phi nông nghiệp ở Việt Nam luôn ở mức thấp, trung bình chỉ chiếm 0,03% GDP và khoảng 0,13% ngân sách quốc gia trong giai đoạn 2016-2018. Đây là những đóng góp khiêm tốn so với vai trò của thuế bất động sản ở các nền kinh tế Đông Nam Á khác có cùng mức độ phát triển. Ví dụ, năm 2008, ở Indonesia, thuế thu định kỳ từ nhà đất chiếm 0,28% GDP, trong khi ở Philippines, tỷ lệ này ước tính là 0,35% GDP (McCluskey, Bahl và Franzen, 2022). Khoảng cách này càng lớn hơn khi so sánh với các hệ thống thuế phát triển hơn ở châu Á. Ví dụ: năm 2008, tại Singapore, thuế thu định kỳ từ bất động sản chiếm 0,92% GDP (đã dẫn, 2022). Tuy nhiên, cần lưu ý rằng Singapore chưa phải là một ví dụ chính sách tốt cho Việt Nam do nước này có trình độ phát triển kinh tế cao và bản chất là một quốc gia thành phố thu nhỏ, hoàn toàn là đô thị.

Việc quy định cơ sở tính thuế chỉ thu đối với đất cũng phát sinh một vấn đề khác liên quan đến định giá đất. Vì đất và công trình cải tạo đất thường được bán cùng nhau, đặc biệt là ở



các khu vực đô thị nên rất khó để xác định giá trị thị trường của đất tách biệt với tài sản trên đất. Ở nhiều quốc gia, các nhà thẩm định sẽ phải dựa vào việc bán đất trống, vốn ngày càng khan hiếm ở Việt Nam, hoặc xác định giá trị của đất như là một phần tùy ý quyết định trong tổng giá trị bất động sản. Trong cả hai trường hợp, việc quy định cơ sở tính thuế chỉ thu đối với đất sẽ cần có một số thỏa hiệp về định giá đất, điều này có thể dẫn đến sự bất mãn của người nộp thuế.

Mặc dù vẫn đang trong quá trình phát triển và cải cách, hệ thống thuế bất động sản của Trung Quốc là một nghiên cứu điển hình thú vị về mô hình đánh thuế và định giá đất tương tự như của Việt Nam. Như được trình bày chi tiết ở Hộp 1, hệ thống thuế bất động sản của Trung Quốc bao gồm năm loại thuế liên quan đến đất, và hệ thống cho thuê đất công chiếm hơn 40% tổng thu thuế địa phương. Thận trọng trước những rủi ro của việc phụ thuộc quá mức vào các hợp đồng thuê đất dài hạn, Chính phủ Trung Quốc đã bắt đầu tiến hành cải cách hướng tới hệ thống thu thuế bất động sản định kỳ hàng năm theo giá thị trường, và Việt Nam nên quan sát kết quả của những cải cách đó.

Hộp 1: Hệ thống thuế bất động sản của Trung Quốc đang chuyển sang mô hình mới

Trung Quốc có năm loại thuế thu vào tài sản liên quan đến đất. Thuế chiếm dụng đất nông nghiệp và Thuế giá trị gia tăng của đất (LVAT) được thu một lần ở giai đoạn mua bán và giao dịch đất. Ở giai đoạn sở hữu, Thuế sử dụng đất đô thị và thị trấn và Thuế bất động sản được thu hàng năm, trong khi Thuế chứng thư được thu một lần khi chuyển nhượng bất động sản. Năm 2016, tại Trung Quốc, thu ngân sách từ năm loại thuế này chiếm 23,2% tổng thu ngân sách từ thuế, một kết quả khá tiêu cực khi so sánh với tỷ trọng thu từ cho thuê đất công là hơn 40% (Liu, 2019). Thuế bất động sản ở Trung Quốc không căn cứ vào giá trị thẩm định của bất động sản mà được cố định ở mức 1,2% giá mua lần đầu, hoặc 15% thu nhập cho thuê từ bất động sản. Nhà ở do chủ sở hữu sử dụng để ở được miễn tất cả các loại thuế bất động sản.

Năm 2010, mỗi tỉnh được yêu cầu lựa chọn một thành phố và thử nghiệm những cách thức thực thi thuế bất động sản mới. Mặc dù không cải cách nguyên tắc định giá bất động sản dựa trên giá mua, các tỉnh đã áp dụng các biện pháp bổ sung để thu thuế đối với bất động sản không được chủ sở hữu dùng để ở cùng với các chính sách kết nối việc đánh thuế bất động sản với giá bình quân của thị trường địa phương. Hai dự án thí điểm chính được tiến hành ở Thượng Hải và Trùng Khánh.

Tùy thuộc vào giá bán căn hộ, Thượng Hải quy định thí điểm thu thuế định kỳ hàng năm từ 0,4% đến 0,6%, áp dụng đối với toàn bộ nhà ở thuộc sở hữu của những người không phải là cư dân của thành phố này và nhà ở thứ hai thuộc sở hữu của cư dân Thượng Hải. Tương tự, Trùng Khánh quy định thu thuế định kỳ hàng năm từ 0,5% đến 1,2%, tùy thuộc vào giá mua căn hộ và tương quan với giá bình quân của thị trường địa phương. Điều này khiến chủ sở hữu căn hộ phải trả nhiều thuế hơn nếu nhà của họ đắt hơn nhiều so với giá thị trường trung bình trong khu vực (BOFIT, 2011).

Hơn nữa, tại thời điểm này, Trung Quốc đang xem xét việc đánh thuế các căn hộ được mua để đầu tư (do đó, không được chủ sở hữu dùng để ở), do rất nhiều tiền của đã được đầu tư vào việc xây dựng căn hộ trong những thập kỷ gần đây. Cách này có thể làm giảm đầu tư và xây dựng, đồng thời tăng thu ngân sách từ thuế (công bằng). Việt Nam gặp phải những vấn đề tương tự, vì vậy có thể học hỏi từ các thử nghiệm của Trung Quốc nếu thành công.

5.2 Biến động thuế suất và miễn thuế

Ngoài ra, ở hầu hết các quốc gia được xem xét trong nghiên cứu này, ngoại trừ Việt Nam, chính phủ đều cân nhắc mục đích sử dụng bất động sản khi quy định thuế suất. Trên thực tế, cách làm phổ biến nhất là đánh thuế bất động sản thương mại, dịch vụ và công nghiệp ở mức cao hơn so với bất động sản để ở nhằm thúc đẩy nhà ở giá rẻ.

Ở Thái Lan, chính quyền trung ương quy định mức thuế suất trần đối với bất động sản nhà ở là 0,3%, trong khi đó mức thuế suất tối đa đối với bất động sản thương mại, dịch vụ cao gấp bốn lần (1,2%). Ở Đài Loan, đất và công trình trên đất được đánh thuế riêng biệt, và cả hai đều áp dụng các mức thuế suất khác nhau tùy thuộc vào loại hình sử dụng. Đối với đất, mức thuế suất đối với đất ở tự sử dụng là 0,2% (nếu đáp ứng một số điều kiện) và đối với đất sản xuất công nghiệp là 1%. Thay vào đó, đối với công trình trên đất, mức thuế suất đối với công trình thương mại, dịch vụ là từ 3% đến 5% giá trị được định giá, trong khi mức thuế suất đối với nhà ở chỉ từ 1,2% đến 3,6%.

Ở Singapore, hệ thống thuế bất động sản của không chỉ phân biệt giữa bất động sản thương mại và phi thương mại (được đánh thuế ở mức cố định là 10% giá trị hàng năm) mà còn phân biệt giữa bất động sản nhà ở được chủ sở hữu dùng để ở và không dùng để ở. Bắt đầu từ năm 2023, mức thuế suất áp dụng cho bất động sản nhà ở được chủ sở hữu sử dụng để ở dao động từ 0% đến 23%, trong khi đó, mức thuế suất áp dụng cho bất động sản nhà ở không được chủ sở hữu sử dụng để ở là từ 10% đến 27%.

Do thuế bất động sản được coi là thuế đánh vào tài sản nên những người giàu có hơn về tài chính phải chịu thuế cao hơn. Có nhiều cách khác nhau để tích hợp ý định này vào thiết kế thuế bất động sản.

Ví dụ: Thái Lan quy định miễn thuế hoàn toàn đối với bất động sản nhà ở mà chủ sở hữu có tên trong sổ đăng ký nhà và tổng giá trị bất động sản không vượt quá 50 triệu THB. Singapore không thu thuế đối với 8.000 SGD đầu tiên của giá trị bất động sản hàng năm. Giá trị còn lại được chia thành nhiều bậc và bị đánh thuế theo biểu thuế lũy tiến. Ví dụ: bắt đầu từ ngày 1 tháng 1 năm 2023, một bất động sản trị giá 50.000 SGD sẽ chịu mức thuế suất 0% cho 8.000 SGD đầu tiên, 4% cho 22.000 SGD tiếp theo, 5% cho 10.000 SGD tiếp theo, và cuối cùng là 7% cho 10.000 SGD còn lại.

Cần lưu ý rằng các quốc gia có xu hướng không áp dụng biểu thuế lũy tiến đối với các bất động sản thương mại, dịch vụ và công nghiệp để hạn chế nguy cơ tạo ra tác động bất lợi đối với lợi thế kinh tế theo quy mô.



5.3 Các phương án có hiệu suất kinh tế

Vì một trong những mục đích của việc đánh thuế bất động sản là nhằm thúc đẩy hiệu suất sử dụng đất, nhiều quốc gia đã áp dụng chính sách thu thuế đối với đất bỏ trống, chưa phát triển cao hơn so với đất đang được sử dụng.

Tại Đài Loan, theo Đạo luật thuế đất đai, các thửa đất trống phải chịu khoản thuế bổ sung tương đương 2-5 lần số tiền thuế cơ bản đánh vào các thửa đất đã được sử dụng có cùng đặc điểm. Ở Thái Lan, mức thuế suất tối đa đối với đất trống và công trình trên đất bỏ không là 1,2%, bằng với mức thuế suất áp dụng đối với bất động sản phi nhà ở và phi nông nghiệp. Tuy nhiên, nếu không sử dụng một bất động sản trong 3 năm liên tiếp, thuế suất đối với bất động sản đó sẽ tăng thêm 0,3% sau mỗi 3 năm cho đến khi đạt 3%. Tại các khu vực tàu điện ngầm ở Philippines, nếu một bất động sản bị để trống thì có thể phải chịu một khoản phụ phí lên tới 5% giá trị được định giá của bất động sản đó. Ví dụ: Thành phố Quezon quy định mức thuế đối với chủ sở hữu đất cạnh quốc lộ không sử dụng là 3% mỗi năm (Hass và Kopanyi, 2017).

5.4 Vai trò của chính quyền địa phương

Ở nhiều quốc gia mà chúng tôi nghiên cứu, tính "địa phương" của thuế bất động sản không chỉ thể hiện ở cách thức thu và chi thuế, mà còn ở cách thức chính quyền địa phương được giao quyền lựa chọn mức thuế suất và thông qua đó xác định thu ngân sách từ thuế của họ. Thông thường, chính quyền trung ương giám sát quá trình này bằng cách quy định mức thuế suất trần để tránh lạm thu thuế ở các địa phương.

Ví dụ: ở Thái Lan, theo Đạo luật thuế đất và công trình trên đất được ban hành vào năm 2019, chính quyền địa phương quyết định thuế suất, nhưng không được vượt quá 1,2% đối với bất động sản thương mại, dịch vụ và 0,3% đối với nhà ở đầu tiên. Tại Indonesia, Luật thuế và trừng phạt khu vực quy định các mức thuế suất khác nhau theo khu vực, nhưng tối đa là 3% đối với tất cả các loại hình bất động sản. Trong khi đó, ở Đài Loan, hội đồng quận hoặc thành phố có thể quyết định thuế suất nhưng cần được Hội đồng Nhân dân địa phương phê chuẩn trước.

6. Phương pháp và phương án định giá bất động sản

Thách thức trong việc định giá là một vấn đề phức hợp. Tại các nền kinh tế có thu nhập cao, định giá bất động sản là một quy trình phức hợp, đòi hỏi cơ sở dữ liệu chất lượng và các chuyên gia có kinh nghiệm. Do đó, đây là điều mà Việt Nam cần hướng tới thực hiện một cách có hệ thống, từng bước một. Trong chương này, chúng tôi trình bày sơ lược về hệ thống định giá hiện tại của Việt Nam và xem xét các phương án để xây dựng một hệ thống theo thị trường nhiều hơn, bao gồm việc tham khảo các phương pháp định giá của Trung Quốc và các nước ASEAN.

6.1 Phương thức định giá bất động sản ở Việt Nam

Tại Việt Nam, giá trị đất đai được xác định và ghi nhận chủ yếu ở cấp tỉnh nhưng phải căn cứ vào "Khung giá đất" quy định giá đất từ tối thiểu đến tối đa do chính phủ ban hành để ấn định giá đất. Theo Luật Đất đai 2013, Ủy ban nhân dân tỉnh công bố bảng giá đất mới định kỳ 5 năm một lần, cụ thể hoá đơn giá trên mỗi mét vuông của chính phủ. Sau đó, bảng giá đất này được sử dụng để làm căn cứ tính thuế bất động sản và tính tiền đền bù khi thu hồi đất cho các dự án đầu tư. Tuy nhiên, phương pháp cụ thể để tính giá trị đất là chưa rõ ràng. Có bằng chứng cho thấy các tỉnh áp dụng các phương pháp định giá khác nhau, và giá trị mà chính quyền địa phương ước tính chỉ bằng 20-30% giá thị trường. Chẳng hạn, theo hồ sơ đất đai của chính quyền cấp tỉnh, thành phố, tại Hà Nội, trong giai đoạn 2020-2024, giá đất cao nhất chỉ là 188 triệu đồng. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, trong giai đoạn 2020-2024, giá đất cao nhất chỉ là 162 triệu đồng, trong khi giá thị trường cao nhất là từ 0,8 đến 1,2 tỷ đồng.

Điều này có nghĩa là gánh nặng thuế và số tiền đền bù của chính phủ thấp hơn mức thực tế, từ đó làm giảm đáng kể thu ngân sách từ thuế. Bảng dưới đây tóm tắt các vấn đề chính liên quan đến hệ thống định giá hiện tại của Việt Nam.

Bảng 3. Các vấn đề chính đối với hệ thống định giá bất động sản hiện nay của Việt Nam

Vấn đề	Giải thích
Thiếu áp dụng tiêu chuẩn định giá và phương pháp nhất quán	Chưa có quy định pháp lý rõ ràng về các phương pháp định giá, các tỉnh, thành phố và các cơ quan nhà nước áp dụng các phương pháp khác nhau. Cả "Khung giá đất" của chính phủ và Bảng giá đất của Ủy ban nhân dân tỉnh đều chưa dựa trên các phương pháp định giá đất hàng loạt được chuẩn hoá. Các văn bản chính thức và tài liệu đào tạo còn thiếu thông tin chi tiết và chưa trình bày cụ thể các phương pháp.
Thiếu dữ liệu thị trường đáng tin cậy	Chưa có dữ liệu mua bán đáng tin cậy để xác định chính xác giá trị thị trường của bất động sản, mặc dù điều này đang dần được cải thiện.
Chất lượng chuyên gia định giá thấp	Tính đến năm 2021, cả nước có 411 công ty thẩm định với 2.353 thẩm định viên, nhưng chỉ một số ít được đào tạo theo tiêu chuẩn quốc tế. Hiệp hội chuyên gia thẩm định giá chuyên nghiệp quy định trình độ chuyên môn và đạo đức ở mức rất thấp đã dẫn đến một số trường hợp sai phạm trong thẩm định giá (Ánh Tuyết, 2021).

Ngoài những vấn đề về định giá bất động sản nêu trên, Việt Nam còn gặp phải những thách thức trong hệ thống quản lý bất động sản. Nhìn chung, để đánh thuế bất động sản, hệ thống quản lý bất động sản phải xác định chính xác đối tượng chịu thuế; tuy nhiên, ở Việt Nam, nhiều trường hợp đất không được đứng tên chính chủ mà đứng tên các thành viên trong gia đình họ, và hệ thống quản lý bất động sản hiện tại chưa thể phát hiện và giải quyết một cách tỉ mỉ những bất cập này. Do đó, để có thể chuyển đổi sang hệ thống thuế bất động sản tương tự như các nền kinh tế phát triển, điều quan trọng là phải có một hệ thống quản lý bất động sản đồng bộ và minh bạch trong cả nước.

6.2 Quan điểm quốc tế

Tổ chức thể chế

Theo thông lệ của các nước khác, cần ưu tiên thành lập các Cơ quan hoặc Hội đồng định giá đất cấp quốc gia và cấp tỉnh. Các hội đồng hoặc cơ quan này chuyên thẩm định giá đất do các nhà cung cấp dịch vụ định giá xác định, quy định trình độ chuyên môn cần thiết để hành nghề định giá đất, cấp giấy phép hành nghề định giá đất và giải quyết tranh chấp, khiếu nại về giá đất. Cần nỗ lực đảm bảo duy trì tính độc lập và khách quan của các hội đồng thẩm định này bằng cách giảm thiểu sự can thiệp của bộ máy hành chính Nhà nước vào các hội đồng này.

Tổ chức thực hiện

Về mặt thực hiện, theo thông lệ, cần xây dựng các phương pháp định giá và quy định pháp luật liên quan một cách rõ ràng và nhất quán. Cần chuẩn hóa các phương pháp này trên cả nước và cần duy trì tính minh bạch trong lưu trữ và xử lý dữ liệu. Tỷ suất vốn hóa thị trường là thước đo giá trị đất đai được áp dụng phổ biến trên toàn thế giới vì tỷ suất này được điều chỉnh trong khoảng thời gian vài năm và được dùng để chứng thực giá bán hiện tại. Ví dụ: ở Anh, thuế bất động sản căn cứ vào một đánh giá đất đai trên diện rộng hoàn thành vào năm 1993. Giá trị hiện tại được tính toán từ mức cơ sở này và sau đó được theo dõi bằng cách sử dụng bản đồ GIS và các chuyến đi thực địa trực tiếp. Ở Đan Mạch, đất đai được định giá theo quy trình bốn bước:

Bước 1: thu thập và chỉ số hoá dữ liệu giao dịch thị trường của 6 năm. Thu thập dữ liệu từ hồ sơ địa chính, dữ liệu GIS, dữ liệu về tòa nhà và khu đất.

Bước 2: tìm những người sống xung quanh và tính giá trung bình của khu vực lân cận dựa trên giao dịch mua bán tại địa phương và giao dịch mua bán của chính họ.

Bước 3: hiệu chỉnh các yếu tố đặc thù của bất động sản, bao gồm thời gian sử dụng, kích thước và cấu trúc.

Bước 4: định giá từng thửa đất.

Phương pháp tiếp cận kỹ thuật này chú trọng tính minh bạch, và do đó cho phép chủ sở hữu đất phản biện một giá trị định giá nào đó trong vòng ba tháng sau khi đánh giá.

Như được trình bày tại Hộp 2, cơ sở dữ liệu trực tuyến về giao dịch bất động sản của Đài Loan cho thấy một phương pháp tiếp cận tương tự, có tính năng tùy chỉnh hơn hướng tới tính minh bạch trong định giá bất động sản. Một trong những ưu điểm chính của phương pháp này là sử dụng công nghệ có chi phí thấp và dễ tiếp cận, đảm bảo lợi ích của thị trường và sự minh bạch của chính phủ, điều mà Việt Nam không chỉ thực sự cần mà còn có thể thực hiện. Do đó, phương pháp của Đài Loan là một ví dụ thích hợp cho Việt Nam, và các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam nên chú ý đến thành công của hệ thống định giá bất động sản dựa trên dữ liệu thị trường mở này.

Tổ chức nhân sự

Theo thông lệ, cần chú trọng đào tạo đội ngũ chuyên gia định giá độc lập. Ở Thái Lan, trước cuộc khủng hoảng bất động sản năm 1997, Nhà nước đã giao cho “Hiệp hội Thẩm định giá Thái Lan” nhiệm vụ xây dựng một đội ngũ chuyên nghiệp gồm những thẩm định viên, định giá viên có trình độ cao, đạo đức nghề nghiệp tốt. Thật vậy, Việt Nam sẽ cần những nỗ lực tương tự để chuyển đổi sang một hệ thống định giá vững mạnh hơn.

Hộp 2: Cơ sở dữ liệu trực tuyến về giao dịch bất động sản của Đài Loan

Để đối phó với tình trạng đầu cơ nhà ở tràn lan và lo ngại về sự thiếu minh bạch của chính phủ trong thị trường bất động sản, năm 2012, Cục Quản lý Đất đai thuộc Bộ Nội vụ **Đài Loan** đã giới thiệu một cơ sở dữ liệu giao dịch bất động sản do chính phủ vận hành. Cơ sở dữ liệu này có sẵn trực tuyến trên trang web của Bộ, cho phép người dân truy cập vào tất cả các giao dịch bất động sản diễn ra ở Đài Loan, cho phép người dùng sắp xếp bất động sản theo địa chỉ. Người dùng truy cập trực tuyến miễn phí nhưng phải trả tới 2.000 Đài tệ nếu tải xuống dữ liệu ngoại tuyến. Do các quy định về quyền riêng tư, tất cả dữ liệu được đăng tải với độ trễ một tháng kể từ khi giao dịch, và tất cả thông tin cá nhân có liên quan đều được biên tập; đồng thời, tất cả các hoạt động đăng tải dữ liệu liên quan đến "giao dịch đặc biệt" (nghĩa là giao dịch có giá trị mua quá sai lệch) đều bị trì hoãn lâu hơn để chính phủ đối chiếu và điều tra.

Phương pháp tiếp cận cơ sở dữ liệu công cộng này của Đài Loan có một số lợi ích rõ ràng. Lợi ích đầu tiên và quan trọng nhất là tăng cường tính minh bạch của thị trường bất động sản và hoạt động quản trị của Đài Loan vì phương pháp này cho phép công dân Đài Loan cũng như các chuyên gia phân tích truy cập tự do và dễ dàng vào tất cả dữ liệu liên quan đến giao dịch bất động sản trong nước, do đó cũng giảm nguy cơ hành vi phạm pháp. Thứ hai, cách tiếp cận này giảm chi phí vận hành giao dịch trên thị trường nhà ở của Đài Loan do tạo dựng được niềm tin vào hiệu quả và sự lành mạnh của thị trường bất động sản. Thứ ba, cách tiếp cận này nhằm vào vấn đề đầu cơ bất động sản vì điều này cho phép nhà nước tăng cường giám sát và điều tra các hành vi lạm dụng tiềm ẩn.

Xét về những hạn chế của phương pháp tiếp cận này, có ý kiến cho rằng những hệ thống như vậy chỉ khả thi ở các nền kinh tế phát triển và giàu có. Lập luận đó trở nên thiếu vững chắc trong bối cảnh hiện nay. Việt Nam rất có năng lực về công nghệ với những tiến bộ nhanh chóng về chính phủ điện tử. Một tính năng quan trọng của chính phủ điện tử mạnh là cơ sở dữ liệu để sử dụng nội bộ hoặc công cộng. Ở Việt Nam, việc truy cập công cộng vào những dữ liệu như vậy thường không phổ biến, nhưng điều này cần trở nên phổ biến hơn như đã phân tích ở ví dụ trên.



7. Chuyển sang đánh thuế thường xuyên đối với thuê đất thương mại, dịch vụ

7.1 Giới thiệu

Một trong những đặc trưng cơ bản của Luật Đất đai 1988 của Việt Nam là duy trì quyền sở hữu công đối với toàn bộ đất đai ở Việt Nam với việc áp dụng tương ứng các hợp đồng thuê quyền sử dụng đất dài hạn. Thông qua sự kết hợp chính sách như vậy, nhà nước Việt Nam đã có thể nắm toàn quyền sở hữu đối với đất đai - phù hợp với hệ tư tưởng xã hội chủ nghĩa - đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư (tư nhân) trong và ngoài nước nhằm đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa. Thông qua việc cho phép cho thuê dài hạn (20-30 năm) với mức phí thu một lần khiêm tốn, Chính phủ Việt Nam đã thúc đẩy sự phát triển nhanh chóng của đất công nghiệp và thương mại, dịch vụ, từ đó góp phần vào thành tựu tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong 30 năm qua.

Tuy nhiên, năm 2023, tình hình rất khác biệt. Việt Nam đã tiếp tục thực hiện cải cách thị trường tự do, tỷ lệ đô thị hóa đã tăng lên trên cả nước, và lĩnh vực bất động sản hiện là một phần phức hợp và quan trọng của nền kinh tế. Đồng thời, điều quan trọng nhất là nguồn cung đất mới của nhà nước để cho thuê đang cạn kiệt. Tuy nhiên, dù đã ban hành Luật Đất đai sửa đổi 2013 và công bố dự thảo Luật Đất đai 2023, các quy định của nhà nước về cho thuê quyền sử dụng đất dài hạn hoàn toàn không thay đổi, và chính quyền cấp tỉnh vẫn yêu cầu các nhà phát triển bất động sản trả một lần theo mức phí do địa phương xác định đối với hợp đồng thuê đất chưa xây dựng và hợp đồng gia hạn thuê đất công dài hạn ở Việt Nam. Trong chương này, chúng tôi trình bày các lý do và phương án chuyển từ hình thức thu tiền một lần đối với các hợp đồng thuê bất động sản thương mại, dịch vụ dài hạn sang mô hình thu thuế định kỳ hàng năm. Chúng tôi cũng thảo luận về các lợi ích và chi phí trên lý thuyết của quá trình chuyển đổi và cách thức các quốc gia ASEAN+ cho thuê và thu thuế đối với loại đất này.



7.2 Cơ sở lý luận cho mô hình đánh thuế mới đối với đất thương mại, dịch vụ

Khi chúng ta xem xét các nguyên tắc chính của mô hình thuế tốt (thu đủ chi, khả thi hành chính, hiệu quả kinh tế và công bằng trên lý thuyết), cách tiếp cận hiện tại của Việt Nam đã rất hiệu quả trong việc khuyến khích các nhà đầu tư vào những năm 1990 (thuế thấp, hợp đồng thuê dài hạn, tương đối dễ thực hiện), nhưng lại yếu về mặt “thu đủ chi” (tức là thu được rất ít). Tuy nhiên, hiện tại khi các hợp đồng thuê sắp được gia hạn, một số vấn đề phức tạp xuất hiện. Nếu Việt Nam muốn tăng thu ngân sách lên mức cao hơn, phần lớn các nhà đầu tư sẽ gặp khó khăn lớn về dòng tiền khi phải trả một lần nhiều tiền cho cả thời hạn thuê 20-30 năm. Việc thu phí cao hơn theo định kỳ hàng năm trong 20-30 năm sẽ loại bỏ khó khăn về dòng tiền cho nhà đầu tư, mang lại khoản thu ngân sách thường xuyên hàng năm cho chính phủ và tổng thu ngân sách cao hơn trong toàn bộ thời gian thuê. Quá trình chuyển đổi sẽ là từ cho thuê dài hạn giá rẻ thu một lần với số tiền ít sang tăng thu đáng kể theo định kỳ hàng năm đối với các nhà đầu tư sử dụng đất công nghiệp và đất thương mại, dịch vụ. Trên thực tế, đây là sự chuyển đổi từ chính phủ trợ cấp để kích thích phát triển vào những năm 1990 sang yêu cầu nhà đầu tư trả một “khoản hợp lý” ổn định để tiếp cận đất đai ở Việt Nam, quốc gia có thu nhập trung bình.

Việc gia hạn hợp đồng thuê cũng có một vấn đề về định giá đất: Làm thế nào để định giá các hợp đồng thuê đất công nghiệp và thương mại, dịch vụ để thu nhiều tiền một lần đối với trường hợp gia hạn từ 20 đến 30 năm? Nếu không căn cứ vào giá thị trường, những trường hợp thuê đất hiện tại có thể phải trả các khoản phí gia hạn quá lớn trong một lần, tạo cơ hội cho các hành vi tham nhũng và làm giảm thu ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, căn cứ vào các hướng dẫn từ trung ương kết hợp với việc cho phép các tỉnh thực hiện linh hoạt, có thể chuyển từ thu tiền một lần trước đây sang mô hình mới là thu thuế định kỳ hàng năm một cách suôn sẻ. Điều này làm tăng thu ngân sách nhà nước, giảm bất trắc trong kinh doanh và mang lại thu nhập định kỳ hàng năm cho chính quyền cấp tỉnh. Các hướng dẫn từ trung ương cần dựa trên các tín hiệu giá thị trường như giá thuê hàng năm tại các khu công nghiệp và khu chế xuất để xác định mức thuế hàng năm hợp lý.



7.3 So sánh với các nước ASEAN và trong khu vực

Theo báo cáo năm 2020 về “Quyền sở hữu đất đai trong ASEAN” (Zico Law, 2020), tất cả các quốc gia thuộc ASEAN, ngoại trừ Việt Nam và CHDCND Lào, đều cho phép sở hữu tư nhân về đất đai. Như vậy, công dân của các quốc gia này và trong hầu hết các trường hợp là nhà đầu tư nước ngoài có thể mua đất để kinh doanh và sở hữu vĩnh viễn.

Hệ thống của Lào cũng tương tự như của Việt Nam khi cho phép công dân có quyền sử dụng đất vĩnh viễn, đồng thời cho phép cả công dân và người nước ngoài được chuyển nhượng hoặc thuê đất tạm thời. Tuy nhiên, khi chuyển nhượng hoặc cho thuê tạm thời, thời hạn thường là từ 20 đến 50 năm, chính phủ Lào quy định thu phí định kỳ hàng năm chứ không thu một lần (Wellmann, 2012). Điều này dựa trên luận cứ về sự ổn định trong thu ngân sách và sự chắc chắn trong kinh doanh để cả chính quyền địa phương và các nhà phát triển bất động sản ở Lào có thể tiếp tục hoạt động lâu dài mà không phải lo lắng về sự gián đoạn ngoài dự kiến đối với hợp đồng thuê dài hạn của họ (đã dẫn, 2012).

Quốc gia duy nhất khác ở châu Á áp dụng hệ thống thu tiền một lần đối với các hợp đồng thuê quyền sử dụng đất dài hạn là Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (Trung Quốc). Giống như Việt Nam, tại Trung Quốc, nhà nước quy định sở hữu công đối với toàn bộ đất đai, do đó bắt buộc các bên tư nhân phải mua quyền sử dụng đất tạm thời từ chính quyền cấp tỉnh. Trung Quốc cũng quy định thu tiền một lần đối với các hợp đồng thuê quyền sử dụng đất (Stein, 2017). Cho đến nay, các chính sách này đã trở thành một chủ đề tranh luận quan trọng không chỉ về tính bền vững tài chính (Liu, 2020) mà còn về thất bại rõ ràng của các chính sách này trong việc lập kế hoạch cho “vấn đề gia hạn hợp đồng” sắp tới (Stein, 2017). Việt Nam cũng gặp phải những thách thức như vậy, và Chính phủ Việt Nam nên nghiên cứu những tranh luận chính sách đang diễn ra ở quốc gia láng giềng này.

7.4 Mô hình thu thuế định kỳ hàng năm có đặc điểm gì?

Trong quá trình chuyển sang thu tiền định kỳ hàng năm đối với quyền sử dụng đất thương mại, dịch vụ dài hạn, cần xác định một mô hình mới, bao gồm các chi tiết về cách thức chuyển đổi từ mô hình cũ sang mô hình mới. Chúng ta có thể tham khảo trường hợp của Indonesia, Thái Lan, Campuchia và Philippines để có định hướng về hệ thống mới.

Xác định “khoản hợp lý” đối với thu phí định kỳ hàng năm

Hiện nay, chính quyền cấp tỉnh xác định khoản thu một lần đối với trường hợp thuê đất một cách chưa minh bạch. Trong bối cảnh có ít hợp đồng thuê đất và thiếu thông tin về giá thị trường, việc định giá mang tính chủ quan. Do những người thuê đất hiện tại đã thực hiện đầu tư nên khó tổ chức đấu thầu rộng rãi. Xác định một khoản thu định kỳ hàng năm “hợp lý” đối với hợp đồng thuê dài hạn là việc dễ dàng hơn.

Việt Nam quy định thuế suất đất thương mại, dịch vụ cố định ở mức 0,03% giá trị định giá. Tuy nhiên, như đã thảo luận ở trên, mức thuế suất này là quá thấp, và thu từ thuế này đóng góp rất ít vào thu ngân sách địa phương. Để có thông tin rõ ràng hơn, hãy tham khảo một số quốc gia ASEAN. Bảng 4 dưới đây tóm tắt thuế suất đối với đất tại năm quốc gia ASEAN, phân theo chế độ thuế cố định hoặc lũy tiến (ví dụ: áp dụng mức thuế suất cao hơn đối với diện tích đất lớn hơn).

Bảng 4. Thuế suất đối với đất thương mại, dịch vụ tại năm quốc gia ASEAN

Quốc gia	Thuế suất đất (Thương mại, dịch vụ)	Cố định/Lũy tiến
Việt Nam	0,03%	Cố định
Indonesia	0,1% - 0,2%	Lũy tiến
Thái Lan	0% - 1,2%	Lũy tiến
Campuchia	1%	Cố định
Philippines	0,5% - 1%	Cố định

Mức thuế suất này của Việt Nam rõ ràng là thấp, và giá trị định giá của đất được ước tính thận trọng. Mức thuế suất từ 0,5% đến 0,75% giá trị đất được định giá có vẻ hợp lý khi so sánh với các nước ASEAN. Các mục tiêu chính sách có thể là căn cứ để áp dụng thuế lũy tiến. Ví dụ: thuế suất 0,75% đối với đất ở các thành phố và các tỉnh lân cận và thuế suất 0,5% đối với các tỉnh còn lại.

Thẩm định giá trị đất

Cần xây dựng một hệ thống định giá đất công bằng, nhất quán và minh bạch để đảm bảo thu ngân sách hợp lý và giảm tham nhũng. Hiện nay, Việt Nam áp dụng phương pháp tính thuế

sử dụng đất phi nông nghiệp dựa trên bảng giá đất được công bố định kỳ 5 năm một lần. Phương pháp lập bảng giá đất này là chưa rõ ràng và trung ương không quản lý việc này. Hệ thống của Việt Nam từ lâu đã định giá đất thấp hơn giá trị thực tế. Theo các nghiên cứu, tại một số khu vực đô thị, ước tính của chính phủ chỉ bằng 20-30% giá thị trường.

Như được trình bày ở Bảng 5 dưới đây, tại ASEAN, chúng ta thấy có rất nhiều cách thẩm định giá trị đất, mặc dù hầu hết các quốc gia khác có xu hướng giao cho các cơ quan chính phủ cấp trung ương thẩm định giá trị đất (ví dụ: Cục Kho bạc ở Thái Lan, Bộ Kinh tế và Tài chính ở Campuchia, và Ủy viên Thuế vụ Nội địa ở Philippines). Cách tiếp cận này đảm bảo áp dụng thống nhất một phương pháp. Điều này tránh được tình trạng cạnh tranh phá giá, hay còn gọi là động thái “chạy đua xuống đáy”, trong đó các tỉnh đưa ra mức giá sử dụng đất rất thấp để thu hút các nhà đầu tư từ tỉnh khác đến. Ngoài ra, ngoại trừ Campuchia, các quốc gia khác trong Bảng 5 đều quy định chu kỳ cập nhật thẩm định giá trị đất ngắn hơn so với Việt Nam, từ đó đảm bảo định giá sát với giá thị trường hơn.

Bảng 5. Cơ quan thẩm định và chu kỳ cập nhật tại 5 quốc gia ASEAN

Quốc gia	Cơ quan thẩm định	Chu kỳ cập nhật thẩm định
Việt Nam	Chính quyền cấp tỉnh	5 năm
Indonesia	Cơ quan thuế vụ địa phương	3 năm
Thái Lan	Cục Kho bạc	4 năm
Campuchia	Bộ Kinh tế và Tài chính	5 năm
Philippines	Ủy viên Thuế vụ Nội địa	3 năm

Căn cứ vào thực tiễn khu vực được trình bày ở bảng trên, chúng tôi khuyến nghị rằng Chính phủ Việt Nam cần hướng dẫn về thẩm quyền và trách nhiệm thẩm định giá trị đất ở Việt Nam để có một phương pháp định giá chung cho mục đích tính thuế. Có thể tiến hành cập nhật thẩm định giá thường xuyên hơn, mặc dù đây là vấn đề ít cấp bách hơn.

Trước khi chuyển sang phần tóm tắt các đặc điểm của “mô hình tốt” đã được mô tả cho đến thời điểm này, sẽ thật thiếu sót nếu chúng tôi không giải thích lý do không đưa Trung Quốc vào phân tích ở trên. Trên thực tế, Trung Quốc không được đưa vào phần thảo luận về thuế suất đất thương mại, dịch vụ và về cơ quan định giá đất là vì giống như Việt Nam, quốc gia này có một hệ thống thuế đất không chính thống.

Trước hết, hệ thống thuế đất của Trung Quốc không quy định thuế suất đối với đất, kể cả đất thương mại, dịch vụ và đất ở. Tuy nhiên quốc gia này lại có “thuế sử dụng đất đô thị và thị trấn” quy định thuế suất không dựa trên giá trị bất động sản mà dựa trên diện tích và vị trí của bất động sản. Tuy nhiên, đây là một mô hình thu thuế phức tạp, mang lại rất ít thu ngân sách cho chính quyền cấp tỉnh và địa phương, do đó chính quyền địa phương phải phụ thuộc vào việc cho thuê đất công để tài trợ chi tiêu (Liu, 2019).

Hơn nữa, Trung Quốc cũng không có hệ thống thẩm định giá trị đất tập trung hoặc phân cấp. Mặc dù đã có nhiều thảo luận về cải cách kéo dài từ lâu nhưng trên thực tế, Trung Quốc sử dụng diện tích và vị trí đất (như trong trường hợp trên) hoặc giá trị bán đất (như trong trường hợp thuế bất động sản) thay cho giá trị thẩm định (PWC, 2022).

Tóm tắt các đặc điểm của mô hình tốt

Tóm lại, dựa trên những kinh nghiệm và thông lệ tốt nhất của các nước láng giềng trong khu vực, chúng tôi đề xuất các đặc điểm sau đây như là một phần của “mô hình tốt” cho hệ thống thu thuế định kỳ thường xuyên mới của Việt Nam:

Mô hình khả thi đối với thu thuế sử dụng đất công nghiệp và thương mại, dịch vụ dài hạn theo định kỳ hàng năm ở Việt Nam	
Thuế suất	0,5% - 0,75% giá trị thẩm định, thu thuế lũy tiến và định kỳ hàng năm.
Miễn thuế	Có thể cân nhắc đối với các trường hợp sử dụng vì mục đích phi lợi nhuận và các trường hợp đặc biệt khác.
Định giá đất	Cơ quan thẩm định cấp trung ương quy định phương pháp để các tỉnh áp dụng, và cuối cùng, chu kỳ cập nhật thẩm định giá trị đất là 3 năm.



7.5 Quá trình chuyển đổi sang mô hình thu thuế định kỳ hàng năm

Tại Việt Nam, do hệ thống thuế địa phương phụ thuộc vào hệ thống thu tiền một lần hiện nay, hệ thống mới cần được triển khai dần dần. Ví dụ: cần áp dụng hình thức thu tiền một lần đối với các hợp đồng thuê mới trong giai đoạn chuyển đổi kéo dài khoảng 15 năm (theo khuyến nghị của Ngân hàng Thế giới, 2022), trong khi đó, cần chuyển ngay sang hệ thống thu tiền định kỳ thường xuyên mới đối với các hợp đồng thuê quá 50% thời hạn thỏa thuận mà không cần chờ gia hạn. Chỉ áp dụng hệ thống thu thuế mới đối với các hợp đồng thuê đất chưa xây dựng sau khi hoàn thiện cải cách phương pháp định giá bất động sản như đã trình bày ở trên để có thể sử dụng giá trị thị trường phù hợp trong việc tính thuế bất động sản hàng năm.

Quá trình chuyển đổi dần dần nhưng hiệu quả sẽ cho phép Việt Nam tránh được những tác động tiêu cực của “vấn đề gia hạn” hiện đang xảy ra ở Trung Quốc (Stein, 2017). Các hợp đồng gia hạn yêu cầu nộp tiền một lần gây ra các vấn đề về dòng tiền cho nhà đầu tư và tạo ra sự không chắc chắn vì họ vẫn không biết sẽ phải nộp bao nhiêu tiền cho đến năm cuối cùng. Các nhà đầu tư đánh giá cao sự chắc chắn và sẵn sàng trả nhiều tiền hơn, miễn là chi phí được trải đều theo thời gian và mức thuế hợp lý so với các nước trong khu vực.

8. Khuyến nghị chính sách đối với Việt Nam

8.1 Khuyến nghị về thuế suất

Trong chương này, chúng tôi tập trung vào mười phương án chính sách thuế bất động sản cho Việt Nam trong thời gian tới. Đáng chú ý, các khuyến nghị này phù hợp với khuyến nghị của chính Ngân hàng Thế giới đối với việc sửa đổi Luật Đất đai 2013 như được trình bày trong tài liệu của Ngân hàng Thế giới (2022). Hơn nữa, do được đặt trong bối cảnh chuyển đổi sang thu thuế đối với cả đất và các tài sản đầu tư khác, các khuyến nghị này cũng vượt ra ngoài nội dung được đề cập trong dự thảo Luật Đất đai 2023 gần đây nhất. Một khuyến nghị chung cuối cùng là cần tăng thuế bất động sản tính theo tỷ lệ phần trăm của tất cả các loại thuế từ mức gần bằng 0 hiện nay lên khoảng 6% (hoặc khoảng 1% GDP) vào năm 2035 (Ngân hàng Thế giới, 2022). Cần tăng tất cả các loại thuế đất, và cần thay thế các hợp đồng thuê đất dài hạn bằng hợp đồng thuê đất hàng năm. Sau đó, có thể bắt đầu thu thuế bất động sản đối với nhà ở không được chủ sở hữu sử dụng để ở bằng cách thí điểm trước ở các khu vực đô thị như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh.


1. Tăng thuế đối với đất trống và đất chưa sử dụng

Như đã thảo luận trong Mục 3.1, có một khoảng cách lớn giữa chi phí và lợi ích tiềm năng của việc nắm giữ đất đai, đôi khi khiến cho đầu cơ trở thành một hoạt động kinh doanh siêu lợi nhuận. Do đó, tất nhiên, để không khuyến khích đầu cơ, chi phí nắm giữ đất mà không có ý định phát triển phải tương đối cao để lợi nhuận từ bán đất sẽ không còn đủ hấp dẫn mọi người theo đuổi đầu cơ. Áp dụng thuế suất cao hơn đối với đất chưa sử dụng và chưa phát triển là phương án để thực hiện mục tiêu này, đồng thời tạo thêm các tác động ngoại lai tích cực, chẳng hạn như khiến giá cả nhà ở phải chăng hơn và cải thiện việc lưu trữ hồ sơ địa chính. Do đó, việc thu thuế đối với đất trống hoặc đất chưa sử dụng tuân thủ nguyên tắc **“hiệu quả kinh tế”**.

2. Cho phép thay đổi thuế suất

Chúng tôi đề xuất chính phủ áp dụng các mức thuế suất khác nhau dựa trên giá trị định giá của một bất động sản và mục đích sử dụng bất động sản đó. Đối với sự khác biệt về địa lý, mặc dù dường như các loại thuế bất động sản được xác định theo địa phương đang vận hành tốt ở các quốc gia khác, trong ngắn hạn, Việt Nam có thể chưa sẵn sàng thực hiện chính sách tương tự do chính quyền địa phương thiếu kinh nghiệm trong việc thiết kế các loại thuế của riêng họ và thiếu các cơ chế để ngăn thu thuế quá ít hoặc quá nhiều. Do đó, chúng tôi khuyến nghị cần nghiên cứu thêm về lĩnh vực này để hiểu rõ hơn liệu rằng có nên quy định thuế suất bất động sản ở cấp địa phương hay không và cách thức thực hiện điều này một cách hiệu quả nhất ở Việt Nam.

Đối với đất ở, Việt Nam hiện đã có sẵn một hệ thống thuế suất tăng theo độ giàu có của chủ sở hữu. Tuy nhiên, thay vì sử dụng diện tích đất làm đại diện cho sự giàu có, chúng tôi đề xuất sử dụng giá trị thẩm định của đất, với điều kiện là giá trị thẩm định không chênh lệch quá nhiều so với giá trị thị trường. Việc áp dụng các giá trị thẩm định là phù hợp hơn với ý định sử



dụng giá trị vốn làm cơ sở tính thuế và những nỗ lực không ngừng để cải thiện các kỹ thuật định giá đất của chính phủ. Ngoài ra, chính phủ có thể cân nhắc sử dụng nhiều hơn 3 khung thuế để phản ánh rõ hơn khoảng cách giữa các tầng lớp giàu nghèo khác nhau, đồng thời áp dụng chính sách ưu đãi đối với các dân tộc thiểu số (Ngân hàng Thế giới, 2022).

3. *Phân biệt bất động sản nhà ở và phi nhà ở*

Như đã thảo luận trong Mục 3.2.2, thuế sử dụng đất hiện tại hoặc bất kỳ sắc thuế bất động sản trong tương lai sẽ trở nên công bằng hơn nếu việc tính toán nghĩa vụ thuế có xét đến tiềm năng tạo doanh thu của từng loại bất động sản. Điều này đòi hỏi chủ sở hữu bất động sản thương mại, dịch vụ và công nghiệp phải chịu gánh nặng thuế lớn hơn chủ sở hữu nhà ở miễn là quy mô của bất động sản nhà ở nằm trong ngưỡng hợp lý. Theo thông lệ trong khu vực, mức chênh lệch giữa hai loại bất động sản này là gấp khoảng 2-4 lần thuế suất áp dụng đối với bất động sản nhà ở. Việc đưa quy định này vào luật sẽ thể hiện nguyên tắc “**công bằng trên lý thuyết**”.

4. *Điều chỉnh dần thuế suất*

Mặc dù chúng tôi khuyến nghị Việt Nam nên áp dụng mức thuế suất cao hơn đối với bất động sản thương mại, dịch vụ, công nghiệp và bỏ trống, nhưng nếu được phê duyệt, cần tiến hành thay đổi thuế suất ở mức độ vừa phải và dần dần, đặc biệt là đối với bất động sản đang sử dụng. Khi lập kế hoạch cải cách thuế, chúng tôi đề xuất Chính phủ Việt Nam xem xét mô hình của Thái Lan, trong đó có một giai đoạn chuyển tiếp kéo dài hai năm tính từ khi kết thúc hệ thống cũ đến khi bắt đầu hệ thống mới. Trong giai đoạn chuyển tiếp này, Thái Lan áp dụng mức thuế suất giảm mạnh đối với chủ sở hữu bất động sản: thuế suất tối đa thấp hơn một nửa so với mức trần đối với bất động sản thương mại, dịch vụ, và chỉ bằng một phần ba đối với đất và công trình trên đất dùng để ở. Cách tiếp cận như vậy sẽ ngăn chặn những thay đổi đột ngột của thị trường và cho phép người nộp thuế có thời gian thích nghi với tình hình mới.

8.2 Khuyến nghị về định giá bất động sản

5. *Đổi mới thể chế, tổ chức quản lý của các cơ quan Nhà nước về định giá đất thông qua việc thành lập các cơ quan có năng lực về định giá đất ở cấp quốc gia và cấp tỉnh*

Trách nhiệm của các cơ quan định giá đất không chỉ bao gồm quản lý việc định giá đất mà còn cấp giấy phép hành nghề cho các thẩm định viên/định giá viên, triển khai các hệ thống được chuẩn hóa và giải quyết tranh chấp, khiếu nại liên quan đến định giá đất. Việc phân công vai trò và tổ chức hoạt động của các hội đồng thẩm định phải bảo đảm tính độc lập, khách quan và hạn chế tối đa sự can thiệp của bộ máy hành chính nhà nước. Trên thực tế, điều này đòi hỏi trên 50% thành viên hội đồng phải đến từ khu vực ngoài nhà nước. Việc áp dụng giải pháp này đáp ứng nguyên tắc “**công bằng trên lý thuyết**”.

6. *Các bộ, ngành, đoàn thể Trung ương cần phối hợp chặt chẽ để nâng cấp và chuẩn hóa hệ thống định giá đất hiện hành*

Pháp luật phải minh bạch về cách thức thực hiện đánh giá việc định giá. Mỗi cơ quan tài phán nên có một sổ tay quy định rõ ràng cách thức thực hiện đánh giá và đưa ra một cách tiếp cận sẽ được các tòa án chấp nhận. Điều này nhằm mục tiêu áp dụng các "Tiêu chuẩn Định giá Quốc tế". Như vậy, cách làm này đáp ứng nguyên tắc “**khả thi hành chính**”, trong đó nêu rõ rằng các luật và quy định về thuế phải giảm thiểu cơ hội cho các hành vi tham nhũng.

7. *Nâng cao kiến thức và hiểu biết về các giải pháp công nghệ phục vụ đánh giá giá trị bất động sản dựa trên thị trường*

Việc ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông và các hệ thống lập bản đồ GIS có thể hỗ trợ việc quản lý đất đai được xác định theo không gian và dữ liệu liên quan đến các công trình xây dựng, đặc biệt nếu liên quan đến thông tin giao dịch. Điều này sẽ làm cho các phương pháp định giá trở nên đáng tin cậy và hiệu quả hơn. Trong trường hợp này, Việt Nam có thể học hỏi được nhiều kinh nghiệm từ cơ sở dữ liệu trực tuyến về giao dịch bất động sản của Đài Loan, đây cần được xem là một điển hình thành công về nâng cao tính minh bạch trong định giá bất động sản.

8. *Nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo chuyên môn cho các thẩm định viên/định giá viên*

Việt Nam cần ưu tiên đào tạo các thẩm định viên/định giá viên theo tiêu chuẩn quốc tế để xây dựng một đội ngũ thẩm định viên/định giá viên cao cấp được chứng nhận về năng lực chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp. Các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước nên hỗ trợ giới thiệu các chương trình thẩm định giá đã được công nhận trong các trường đại học và cao đẳng (Ánh Tuyết, 2021).



8.3 Khuyến nghị về cho thuê đất

9. *Chuyển đổi từ hệ thống thu tiền một lần sang mô hình thu thuế định kỳ hàng năm*

Như đã trình bày chi tiết trong Chương 7, việc chuyển đổi từ hệ thống thu tiền một lần đối với các hợp đồng thuê đất dài hạn như hiện nay sang mô hình thu thuế định kỳ hàng năm sẽ rất có lợi cho Việt Nam. Vì vậy, chúng tôi khuyến nghị chuyển đổi từ chế độ thu tiền một lần sang chế độ thu tiền định kỳ thường xuyên, sẽ áp dụng dần dần đối với các hợp đồng thuê hiện đang có hiệu lực và trong thời gian chuyển tiếp kéo dài 15 năm đối với các hợp đồng thuê đất chưa xây dựng để tránh những cú sốc quá lớn đối với hệ thống thuế của Việt Nam.

10. *Áp dụng các “đặc điểm của mô hình tốt” cho hệ thống cho thuê hàng năm mới*

Trong quá trình chuyển đổi sang mô hình thu thuế định kỳ hàng năm, Việt Nam sẽ cần đưa ra các quy tắc thuế mới cho hệ thống mới vì những quy định hiện tại chưa đạt tiêu chuẩn. Do đó, nghiên cứu này khuyến nghị hệ thống cho thuê hàng năm mới cần áp dụng các “đặc điểm của mô hình tốt” như được tổng kết ở trên thông qua việc xem xét các kinh nghiệm tương đương trong khu vực. Các đặc điểm này bao gồm áp dụng mức thuế suất lũy tiến từ 0,5% đến 0,75%, chế độ miễn thuế đối với bất động sản nắm giữ vì mục đích phi lợi nhuận và hệ thống định giá đất tập trung với tần suất cập nhật giá trị là định kỳ 3 năm một lần.

9. Nhận xét kết luận

Dựa trên phân tích của chúng tôi về hệ thống thuế sử dụng đất hiện hành và các ví dụ về các thông lệ tốt nhất trên thế giới, chúng tôi đã đưa ra một số khuyến nghị chính sách mà Chính phủ Việt Nam có thể cân nhắc cho đợt cải cách sắp tới. Các khuyến nghị này dựa trên ba khía cạnh chính của thuế bất động sản, bao gồm định nghĩa về cơ sở tính thuế, thuế suất và định giá bất động sản. Ngoài ra, chúng tôi cũng đưa ra các khuyến nghị về việc chuyển đổi từ hệ thống thu tiền một lần hiện nay đối với các hợp đồng thuê đất dài hạn sang mô hình thu thuế định kỳ hàng năm để giải quyết những thách thức ngày càng tăng của việc gia hạn hợp đồng thuê thiếu chắc chắn.

Về cơ sở tính thuế, chúng tôi khuyến nghị mở rộng đối tượng chịu thuế từ chỗ chỉ đánh thuế đất sang đánh thuế cả đất và các công trình gắn liền với đất. Đối với thuế suất, chúng tôi đề xuất tăng nghĩa vụ thuế đối với chủ sở hữu đất bỏ trống, chưa xây dựng và chưa sử dụng để kiểm soát đầu cơ. Ngoài ra, cần áp dụng mức thuế suất khác nhau đối với các loại hình bất động sản thương mại, dịch vụ, nhà ở và hỗn hợp. Đối với định giá bất động sản, chúng tôi khuyến nghị tăng cường ứng dụng công nghệ (như ví dụ điển hình về cơ sở dữ liệu trực tuyến của Đài Loan), bổ sung chương trình đào tạo cho thẩm định viên chuyên nghiệp, phối hợp tốt hơn giữa chính phủ và chính quyền địa phương, tổ chức cải cách hành chính trong các cơ quan Nhà nước và đảm bảo tính độc lập và khách quan của hội đồng thẩm định đất thông qua việc hạn chế tối đa sự can thiệp của bộ máy hành chính Nhà nước. Cuối cùng, đối với các hợp đồng thuê đất thương mại, dịch vụ, chúng tôi khuyến nghị nhanh chóng chuyển đổi sang hệ thống đánh thuế định kỳ hàng năm mà sẽ được xây dựng theo “các đặc điểm của mô hình tốt” được trình bày trong nghiên cứu này. Các đặc điểm này bao gồm áp dụng mức thuế suất lũy tiến từ 0,5% đến 0,75%, miễn thuế đối với bất động sản nắm giữ vì mục đích phi lợi nhuận và hệ thống định giá đất tập trung với tần suất cập nhật giá trị là định kỳ 3 năm một lần.

Xét về trình tự thực hiện, trước tiên, có thể tăng thuế suất đối với các loại bất động sản nói trên vì việc này có thể tác động trực tiếp đến các động cơ đầu cơ. Tuy nhiên, cần thực hiện dần dần việc chuyển đổi sang hệ thống thu thuế định kỳ thường xuyên đối với thuê đất, trong đó nhanh chóng cải cách các hợp đồng thuê hiện tại và áp dụng thời gian chuyển tiếp kéo dài 15 năm đối với các hợp đồng thuê mới. Tiếp theo, cần sửa đổi định nghĩa cơ sở tính thuế, từ đó có thể xác định quy trình định giá. Tuy nhiên, trước khi thực hiện bất kỳ thay đổi cơ bản nào, chúng tôi khuyến nghị chính phủ trước tiên nên thí điểm ở một số địa phương để hiểu rõ hơn về tác động có thể có của thay đổi này đối với các cá nhân nộp thuế và toàn bộ thị trường. Căn cứ vào kết quả thí điểm, cần tiếp tục điều chỉnh để tăng cường tính hiệu quả và công bằng của hệ thống này.

10. Phụ lục

Hộp 3: Hệ thống thuế đất đặc biệt ở Campuchia, Malaysia và Úc

Campuchia là một trường hợp thú vị khi có thu ngân sách từ thuế bất động sản khá cao đối với một quốc gia đang phát triển. Điều này chứng tỏ có thể tăng thu thuế trước khi có các hệ thống và năng lực đặc biệt mạnh.


Tại Campuchia, năm 2017, tổng thu thuế bằng 17% GDP, chủ yếu là từ thuế GTGT. Năm 2017, thuế bất động sản chiếm khoảng 5% tổng thu thuế, lên tới 97 triệu USD. Đây là số tiền thu một lần từ chuyển quyền sở hữu và thu thuế định kỳ hàng năm đối với đất công nghiệp và nhà ở. Năm 2017, tất cả giá đất được định giá (để tính thuế) đều tăng 30%. Tiếp đó, trong những năm gần đây, Campuchia đã tăng cường huy động nguồn lực địa phương bằng cách cải thiện quản lý thu ngân sách và thu thuế thông qua các kỹ năng và hệ thống hiệu quả hơn thay vì áp dụng thuế suất mới hoặc tăng thuế suất. Điều này bao gồm việc quy định đăng ký đất đối với tất cả bất động sản, đặc biệt là bất động sản có giá trị cao, đồng thời cải thiện hệ thống quản lý và thu thuế.

Tại **Malaysia**, thuế bất động sản áp dụng đối với tất cả các loại bất động sản, bao gồm cửa hàng, nhà xưởng và đất nông nghiệp. Cơ quan có thẩm quyền của địa phương chịu trách nhiệm thu thuế bất động sản, tùy thuộc vào phạm vi quyền hạn. Chính quyền địa phương xác định thuế bất động sản địa phương dựa trên giá trị cho thuê hàng năm của một bất động sản, thường ở mức 6% đối với bất động sản nhà ở và có thể nộp định kỳ hai đợt mỗi năm. Đáng chú ý là trong trường hợp chủ sở hữu hoặc người thuê bất động sản nợ thuế và số tiền này được xác định theo hoàn cảnh cá nhân của người sử dụng, OECD phân loại các loại thuế đó là thuế thu nhập chứ không phải thuế bất động sản. Do đó, theo số liệu của OECD, Malaysia không có thu nhập từ thuế bất động sản.

Ngoài ra, quốc gia này quy định áp dụng thuế lợi nhuận từ bất động sản đối với bất động sản bán lại trong thời hạn dưới 5 năm sau khi mua. Những bất động sản bán lại trong thời hạn dưới 2 năm sau khi mua phải chịu mức thuế suất 10% và những bất động sản bán lại trong thời hạn từ 2 đến 5 năm sau khi mua phải chịu mức thuế suất 5%. Trong trường hợp thu thuế trước bạ đối với chuyển nhượng quyền sở hữu, đối với 100.000 RM (33.333 USD) đầu tiên, mức thuế trước bạ là 1%. Đối với 400.000 RM (133.333 USD) tiếp theo, mức thuế trước bạ là 2%, và đối với số tiền trên 500.000 RM (166.667 USD), thuế trước bạ là 3% (Pornchokchai, 2015).

Úc áp dụng thu thuế bất động sản ở cả cấp tiểu bang và hội đồng (thành phố). Người nộp thuế là chủ sở hữu bất động sản chứ không phải người thuê.

Tùy thuộc vào mỗi chính quyền địa phương, thuế hội đồng địa phương thường được nộp theo quý và được gọi là "thuế hội đồng". "Thuế hội đồng" được xác định hàng năm dựa trên giá trị của bất động sản. Ngoại trừ Lãnh thổ Thủ đô Úc (ACT), chính quyền mỗi tiểu bang có thể thu thuế bất động sản đối với chủ sở hữu nhà ở bằng cách kết hợp *giá trị đất chưa cải*



tạo; giá trị đất hoặc giá trị địa điểm; giá trị đất và công trình trên đất đã cải tạo; giá trị cho thuê đất và công trình trên đất. Ở ACT, chỉ áp dụng thu thuế đất.

Theo chế độ thuế đất của các tiểu bang, nơi ở chính hoặc chủ yếu của chủ sở hữu nhà đều được miễn thuế. Việc miễn thuế này (và sự phụ thuộc nặng nề của chính quyền tiểu bang vào thuế trước bạ) từ lâu đã được coi là không hiệu quả và không công bằng khi nhìn từ góc độ chính sách thuế và nhà ở, đồng thời làm suy yếu các mục tiêu về mật độ đô thị và khả năng chi trả nhà ở.

Đối với đất được mua để sử dụng trong hoạt động kinh doanh hoặc sinh lời liên quan đến đất đai, mọi khoản tiền bán được đều được coi là thu nhập thông thường và cũng có thể phải chịu Thuế hàng hóa và dịch vụ (GST). Mặt khác, đất đai thường được coi là tài sản vốn có thể phải chịu Thuế thu nhập từ vốn (CGT). Nơi ở chính hoặc nơi ở chủ yếu của chủ sở hữu nhà được miễn CGT.

11. Tài liệu tham khảo

Ánh Tuyết (2021). “Nhức nhối” thẩm định giá, Bộ Tài chính quyết ra tay [Wrongdoings in price appraisals force the Ministry of Finance to intervene]. VnEconomy.

BOFIT (Ngân hàng Phần Lan) (2021). BOFIT Weekly - Niên giám thống kê 2011. Xem tại: <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/8587/169677.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Grant Thornton (2016, ngày 20 tháng 12). Taxation of ‘passed-on’ GRT. Xem tại: <https://www.grantthornton.com.ph/insights/articles-and-updates1/lets-talk-tax/taxation-of-passed-on-grt/>.

Hass, A.R.N. & Kopanyi, M. (2017). Taxation of Vacant Urban Land: From Theory to Practice. Policy Note July 2017. London: International Growth Center.

KPMG (2020). Vietnam Tax & Legal Handbook. Xem tại: kpmg.com.vn.

Liu, Z. (2019). Land-based finance and property tax in China. *Area Development and Policy*, 4(4), 367-381.

Liu, Z. (2020). Municipal finance and property taxation in China. *OECD Fiscal Federalism Studies Local Public Finance and Capacity Building in Asia*. Issues and Challenges: Issues and Challenges, 175.

McCluskey, W. J., & Trinh, HL. (2013). Property tax reform in Vietnam: Options, direction and evaluation. *Land Use Policy*, 30(1), 276-285.

McCluskey, W., Bahl, R. & Franzen, R. (2022). *Strengthening Property Taxation Within Developing Asia*. Asian Development Outlook 2022: Mobilizing Taxes for Development. Manila: Asian Development Bank.

Pornchokchai, S. (2015). *Recent Theories and Practices of Real Estate Assessment (for tax purposes) and Appeal Mechanism in the ASEAN Region*. Presented at the 2015 PRRES Congress, January 18-21, 2015, Kuala Lumpur, Malaysia.

PWC (2022). *Corporate - Other taxes, People's Republic of China*. PWC Tax Summaries.

Shukla, G. P., Pham, D. M., Engelschalk, M., & Le, T. M. (2011). *Tax Reform in Vietnam: Toward a more efficient and equitable system* (No. 26851). The World Bank Group.

Stein, G. M. (2017). *What Will China Do When Land Use Rights Begin to Expire*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 50, 625.



Wellmann, D. (2012). Discussion paper on the legal framework of state land leases and concessions in the Lao PDR. *Vientiane, Integrated Rural Development in Poverty Regions of Laos (IRDP) under the Northern Upland Development Programme (NUDP), under IIZ IRDP.*

World Bank (2022). *Draft World Bank Group's Recommendations on Revision of the Land Law 2013 for Sustainable Development (2022 Version).* World Bank Group.

Zico Law, (2020). *Land Ownership in ASEAN.* ASEAN Insiders Series, September 2020.