

LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG THUẾ BẤT ĐỘNG SẢN Ở VIỆT NAM

1. Đặc điểm và xu hướng cải cách thuế bất động sản trên thế giới

Thuế bất động sản (BDS) là một trong những loại thuế xuất hiện sớm nhất và đang được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới, bao gồm cả các nước phát triển và đang phát triển. So với các loại thuế khác, thuế BDS có những ưu điểm trong việc tạo nguồn thu ngân sách địa phương do đây là một khoản thu ổn định, cơ sở tính thuế ít biến động. Đối với nhiều quốc gia, thu ngân sách từ thuế BDS đã trở thành một nguồn thu quan trọng cho địa phương. Mức độ đóng góp ngân sách từ thuế BDS của các nước đã có xu hướng tăng dần trong những thập niên vừa qua, từ mức bình quân 0,77% GDP những năm 1970 lên 1,04% GDP những năm 2000 và khoảng trên 1,2% GDP từ những năm 2015 trở lại đây¹. Các quốc gia có thu nhập càng cao thì mức độ đóng góp từ thuế BDS có xu hướng càng cao.

Thực tiễn ở một số quốc gia cho thấy, thuế BDS có thể có các tên gọi khác nhau, nhưng nhìn chung được hiểu là loại thuế đánh trên đất và/hoặc nhà dưới hình thức là một khoản thu định kỳ hàng tháng, hàng quý hoặc hàng năm. Mức thu loại thuế này thường được xác định dựa trên giá trị của BDS hoặc giá trị tương ứng với giá trị BDS. Thuế BDS cũng có thể thu theo diện tích BDS và theo mức thu tuyệt đối. Phương thức thu này tuy đơn giản nhưng được cho là không công bằng vì có xu hướng tạo ra gánh nặng lớn hơn cho các BDS có diện tích lớn nhưng giá trị thấp. Đây cũng là lý do phương thức thu theo diện tích BDS hiện nay không được nhiều quốc gia áp dụng.

Nhằm phân biệt thuế bất động sản với các loại thuế khác, lý thuyết tài chính công đã đưa ra một số đặc điểm như sau:

Thứ nhất, thuế BDS là sự kết nối giữa nghĩa vụ thuế với những lợi ích mà người nộp thuế được hưởng, đảm bảo nguyên tắc “lợi ích” trong việc đánh thuế. Những nơi BDS có giá trị cao cũng thường là những nơi mà hạ tầng phát triển, được ngân sách nhà nước đầu tư nhiều. Hay nói cách khác, áp dụng thuế BDS sẽ kết nối được các lợi ích cơ bản của các dịch vụ công do chính quyền địa phương cung ứng như trường học, cây xanh, vệ sinh công cộng với nghĩa vụ thuế mà người sử dụng BDS phải thực hiện, điều tiết được một phần giá trị tăng thêm của giá

¹ Jonh Norregard, Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implement Challenges, IMF Working Paper, 2013

BĐS từ hoạt động đầu tư hạ tầng cơ sở của Nhà nước. Ngoài ra, khi được thiết kế phù hợp, thuế BĐS cũng là sắc thuế công bằng khi nhìn nhận từ phương diện công bằng theo chiều dọc do người sở hữu BĐS có giá trị lớn cũng thường là những người có thu nhập cao trong xã hội.

Thứ hai, thuế BĐS được cho là một sắc thuế hiệu quả, có nguồn thu tương đối ổn định và sắc thuế phù hợp nhất để phân cấp cho chính quyền địa phương. Khác với thuế đánh vào thu nhập hay hàng tiêu dùng, nguồn thu từ thuế BĐS không chịu nhiều ảnh hưởng của các biến động kỳ của nền kinh tế. Bên cạnh đó, do BĐS là hữu hình và không thể di dời hay che giấu nên nghĩa vụ thuế BĐS được cho là khó trốn, tránh. Thuộc tính này cũng làm cho thuế BĐS được cho là hiệu quả hơn các sắc thuế khác, hạn chế được các ảnh hưởng đối với quá trình phân bổ các nguồn lực.

Thứ ba, thuế BĐS là một loại thuế mà nghĩa vụ thuế công khai. Khác với các loại thuế gián thu như thuế GTGT hay thuế TTĐB, khi số thuế phải nộp khó có thể thấy trong giá bán của hàng hóa và dịch vụ hay thuế thu nhập chỉ được thu khi đối tượng nộp thuế có phát sinh thu nhập chịu thuế, nghĩa vụ thuế BĐS thường không gắn với bất kỳ một giao dịch hay hoạt động có thu nhập nào của người nộp thuế. Đặc điểm này cũng đã làm cho thuế BĐS trở thành vấn đề được tranh luận nhiều khi nhìn nhận từ “khả năng nộp thuế” do BĐS chịu thuế có thể được hình thành từ thu nhập trong quá khứ.. Đây cũng là lý do làm cho cải cách thuế BĐS ở bất kỳ quốc gia nào cũng là một quá trình khó khăn, ngay cả khi các biện pháp cải cách đó được xây dựng trên cơ sở vững chắc.

Thứ tư, dưới góc độ hành lang pháp lý, thuế BĐS thường được cho là sắc thuế đơn giản hơn so với các sắc thuế khác do các quy định pháp luật về thuế BĐS thường không quá phức tạp. Tuy vậy, ở phương diện thực hiện thuế BĐS thường khó thực thi. Thuế BĐS thường có đối tượng chịu thuế rộng, tác động đến một số lượng lớn người nộp thuế, trong khi lại không áp dụng được các phương thức thu hiệu quả như cơ chế “khấu trừ tại nguồn”. Việc định giá BĐS có thể là một quá trình tốn kém do cần phải thu thập nhiều thông tin cũng như một cơ chế phối hợp có hiệu quả giữa các chủ thể có liên quan.

Hiện nay, cải cách thuế BĐS đã trở thành một nội dung quan trọng trong lộ trình cải cách thuế ở nhiều nước, nhất là trong nỗ lực nhằm tăng cường tiềm lực tài khóa cho chính quyền địa phương. Nhiều nước đã đưa ra các nỗ lực cải cách

khác nhau để điều tiết được một phần giá trị tăng thêm của BĐS từ quá trình đô thị hóa và hoạt động đầu tư vào hạ tầng cơ sở của Nhà nước, trong đó có việc gia tăng vai trò của thuế BĐS. Tuy nhiên, phương thức áp dụng thuế BĐS các nước hiện cũng rất khác nhau². Qua khảo sát kinh nghiệm một số nước có thể khái quát một số đặc điểm của thuế BĐS hiện đang áp dụng như sau:

Với các hình thức khác nhau, thuế BĐS được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới, kể cả các nước phát triển, đang phát triển, các nền kinh tế chuyển đổi. Tùy theo quốc gia mà tên gọi của sắc thuế này có thể là “thuế BĐS”, “thuế nhà, đất”, “thuế giá trị đất”, “thuế BĐS đô thị”, “thuế tài sản”.. nhưng nhìn chung đều thu vào đối với nhà và/hoặc đất với hình thức là một khoản thu định kỳ thời gian tùy thuộc vào quy định của các nước.

Xu hướng cải cách thuế BĐS ở các nước là hướng tới việc xây dựng và áp dụng một chính sách thuế “BĐS” đơn giản, cơ sở tính thuế rộng, bao gồm cả nhà và đất, trong đó áp dụng cho cả nhà, văn phòng sử dụng cho sản xuất - kinh doanh. Nhiều nước đã gộp cả nhà và đất thành một đơn vị tài sản để thu thuế, về đối tượng chịu thuế, có nước chỉ thu thuế đối với đất, có nước chỉ thu riêng nhà, cũng có nước chỉ thu thuế BĐS ở đô thị, không thu ở khu vực nông thôn, nhưng nhìn chung phần lớn các nước thu đồng thời vào cả giá trị nhà và đất.

Phần lớn các nước thu theo giá trị của cả nhà và đất, song, cũng có nước tách riêng giá trị nhà và giá trị đất để áp dụng các mức thuế suất riêng. Một số quốc gia áp dụng cơ chế ngưỡng giảm trừ, theo đó phần giá trị BĐS dưới ngưỡng sẽ không chịu thuế. Mục tiêu của việc áp dụng mức giảm trừ xuất phát từ cả yếu tố kỹ thuật cũng như kinh tế - xã hội, trong đó, về kỹ thuật là để đơn giản hóa việc thu thuế thông qua loại bỏ các BĐS có giá trị thấp ra khỏi diện chịu thuế; về ý nghĩa kinh tế - xã hội là để hỗ trợ cho người nghèo vốn là các chủ thể nắm giữ các BĐS có giá trị thấp, song, vẫn đảm bảo điều tiết được đối với các BĐS có giá trị cao.

Bên cạnh đó, các quy định về thuế suất thuế BĐS của các nước trên thế giới cũng khác nhau. Có nước thuế suất do chính quyền địa phương quy định như: Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a, Nhật Bản, U-crai-na, Chi lê, Thái Lan và mức thuế suất được quy định cụ thể trong luật, song, cũng có nước do chính quyền địa

² Bird, Richard M., and Enid Slack, *Lanh danh Property Taxation in 25 Countries: A Comparative Review*, Research Reports, 2010

phương quy định mức thuế suất cụ thể trong khung do địa phương quy định. Tuy nhiên, cũng có nước mức thuế suất BĐS do chính quyền Trung ương toàn quyền quy định mức thuế suất như: Ca-na-đa, Ê-ny-a, Ác-hen-ti-na. Có quốc gia áp dụng mức thuế suất thống nhất đối với cả nhà và đất, có quốc gia áp dụng nhiều mức phân biệt theo loại hình nhà, đất (đất để ở, đất xây dựng công trình công nghiệp, đất thương mại...). Ở phần lớn các quốc gia, mức thuế suất danh nghĩa ở trong khoảng từ 0,5 - 2%, song, chủ yếu là thấp hơn 1%. Một số quốc gia áp dụng biểu thuế lũy tiến theo giá trị BĐS như: Ác-hen-ti-na, Đài Loan, cũng có một số quốc gia áp dụng thuế suất cao hơn đối với đất chưa đưa vào sử dụng, đất bỏ không.

Qua thực tiễn các nước cũng cho thấy, mục tiêu của thuế BĐS cần phải được gắn với các chức năng mà sắc thuế này có thể thực hiện, không nên quá rộng vì khó đảm bảo tính khả thi. Các chức năng như điều tiết thu nhập, chống đầu cơ nhà, đất không nhất thiết được xem là mục tiêu chủ đạo của thuế BĐS. Mặc dù trên phương diện lý thuyết cho thấy, thuế BĐS có góp phần điều tiết thu nhập, nhưng không nên xem đây là mục tiêu thứ yếu. Việc lồng ghép quá mức chức năng điều tiết thu nhập vào thuế BĐS sẽ làm cho sắc thuế này thêm phức tạp, trong khi đó tác dụng của việc điều tiết là chưa rõ. Về đầu cơ BĐS, thực tế nhiều quốc gia phát triển có thuế BĐS hoạt động bề nổi, bong bóng BĐS vẫn diễn ra, ví dụ: Thị trường Hoa Kỳ trước giai đoạn khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008 hay Nhật Bản những năm của thập niên 1980.

Lợi ích của việc áp dụng thuế BĐS được chứng minh là rất lớn, song, việc xây dựng và áp dụng thuế BĐS có thể gặp phải nhiều thách thức, đặc biệt là trong việc thu hút được sự đồng thuận về cải cách. Sự không đồng thuận này có thể xuất phát nhiều lý do, trong đó có các lý do từ tập quán xã hội, các quan điểm chính trị. Yêu cầu đặt ra là phải có sự hiện diện của các điều kiện cần thiết, phải làm rõ cho những chủ thể có liên quan hiểu được các lợi ích đem lại từ thuế BĐS, đồng thời phải đảm bảo sự minh bạch của thị trường BĐS, hệ thống thông tin quản lý nhà, đất được cập nhật và quản lý thống nhất. Ngoài ra, công tác định giá BĐS cũng là một vấn đề rất phức tạp và để thực hiện tốt đòi hỏi phải có sự hiện diện của nhiều yếu tố như thông tin, năng lực định giá, sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan.

2. Một số vấn đề về chính sách động viên ngân sách từ bất động sản ở Việt Nam

Cùng với quá trình cải cách hệ thống chính sách thuế nói chung, chính sách động viên ngân sách từ BĐS ở Việt Nam cũng liên tục được sửa đổi, bổ sung. Trong hệ thống chính sách thu ngân sách hiện nay ở Việt Nam, có 6 khoản thu khác nhau liên quan đến BĐS và được chia thành 3 nhóm là: Các chính sách thu liên quan đến việc xác lập quyền sở hữu, quyền sử dụng BĐS (thu tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất, cho thuê đất; lệ phí trước bạ); Các chính sách thu liên quan đến quá trình sử dụng, BĐS (thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp); Các chính sách thu liên quan đến thu nhập từ chuyển nhượng BĐS (thuế TNDN và thuế TNCN...).

Trong số 6 khoản thu nói trên, chỉ có hai loại thuế là: Thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp được xem là có chứa đựng một số tính chất của thuế BĐS dưới phương diện là khoản thuế thu hàng năm. Có thể nói, chính sách thu thuế sử dụng đất nông nghiệp được hình thành từ năm 1951. Đến năm 1993, Quốc hội đã thông qua Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, từ năm 2003, với chủ trương hỗ trợ nông dân, khuyến khích phát triển sản xuất nông nghiệp, Quốc hội đã có Nghị quyết số 15/2003/QH11 ngày 17/6/2003 về việc miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp đến năm 2010. Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 24/11/2010 của Quốc hội tiếp tục kéo dài chính sách này đến năm 2020. Tuy nhiên, Nghị quyết số 28/2016/QH14 được Quốc hội ban hành năm 2016 nhằm sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 55/2010/QH12. Nghị quyết này mở rộng các chủ thể được miễn thuế SDĐNN đến hết năm 2020, trừ trường hợp diện tích đất nông nghiệp được Nhà nước giao cho tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, đơn vị sự nghiệp và các đơn vị khác nhưng các chủ thể này không trực tiếp sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp. Như vậy, có thể thấy, về cơ bản thuế sử dụng đất nông nghiệp hiện không còn được áp dụng.

Bên cạnh đó, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp đang được thực hiện theo Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp ngày 17/6/2010, có hiệu lực từ ngày 01/01/2012. So với Pháp lệnh thuế nhà, đất trước đây, việc thực hiện Luật này đã đem đến một số thay đổi quan trọng trong chính sách thuế đối với đất của Việt Nam, trong đó đối tượng nộp thuế bao gồm: Đất ở tại nông thôn, đất ở tại đô thị; đất sản xuất - kinh doanh phi nông nghiệp; đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích kinh doanh. Mức thuế suất được quy định theo biểu thuế lũy tiến từng phần trong khoảng từ 0,03% đến 0,15%. Tuy nhiên, quá trình thực hiện cũng cho thấy, chính

sách thuế sử dụng đất phi nông nghiệp ở Việt Nam khá phức tạp và chưa hiệu quả. Cơ sở tính thuế còn hẹp do chưa điều tiết đối với nhà như thông lệ ở nhiều nước. Các mức thuế suất quy định trong Luật quá thấp, nên mức độ động viên gần như chỉ mang tính hình thức, quy mô thu ngân sách không tương xứng với các chi phí liên quan đến công tác tổ chức thu thuế. Có thể thấy, nhiều nội dung đề ra khi ban hành Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp đến nay là không thực hiện được.

Quy mô thu ngân sách nhà nước (NSNN) từ các khoản thu liên quan đến nhà, đất ở Việt Nam trong tổng thu NSNN tuy có giảm những năm gần đây, nhưng nhìn chung vẫn là nguồn thu khá quan trọng, đặc biệt đối với ngân sách địa phương. Có thể thấy, trong giai đoạn từ 2016-2019 tỷ trọng thu từ thuế sử dụng đất phi nông nghiệp đạt khoảng 0,12% so với tổng thu NSNN và khoảng 0,15% so với tổng thu từ thuế, phí và lệ phí (thấp hơn so với tương ứng 0,17% và 0,19% trong giai đoạn 2011 - 2015). Tuy nhiên, phải khẳng định rằng số tiền thu từ thuế sử dụng đất phi nông nghiệp trong những năm qua là nguồn thu ổn định, tạo nguồn thu cho ngân sách địa phương (NSDP) theo quy định của Luật NSNN về phân cấp ngân sách nhằm thực hiện tốt các nhiệm vụ chi của NSDP, đồng thời tăng thêm nguồn vốn đầu tư vào lĩnh vực quản lý đất đai. Năm 2019, số thu từ tiền sử dụng đất đạt gần 90 nghìn tỷ đồng, tăng gấp 2 lần so với năm 2011; mặt khác, số thu từ tiền thuê đất năm 2019 ước đạt 27,3 nghìn tỷ đồng, tăng hơn 4 lần so với năm 2011³.

Trên thế giới việc thu ngân sách từ thuế BĐS có xu hướng tăng theo tốc độ phát triển kinh tế nhưng ở Việt Nam những năm gần đây lại đang diễn biến theo xu hướng ngược lại. Quy mô thu NSNN từ thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (trước đây là thuế nhà, đất) đã giảm từ mức 0,1% GDP năm 2000 xuống còn 0,07% GDP năm 2009 và đến năm 2018 ước chỉ còn 0,03% GDP. So với nhiều quốc gia trên thế giới thì số thu từ thuế đất của Việt Nam thấp hơn nhiều lần, kể cả khi so sánh với các nước đang phát triển trong khu vực. Mức động viên quá thấp như hiện nay đã triệt tiêu hầu hết các chức năng và vai trò mà sắc thuế này có thể phát huy, chưa thể hiện được sự tương quan giữa lợi ích được hưởng và nghĩa vụ đóng góp của người nộp thuế. Trong khi đó nguồn lực mà Nhà nước đã bỏ ra để thực hiện thu không phải là nhỏ. Mức thu ngân sách bình quân cho một

³ Kết quả thực hiện thu ngân sách nhà nước theo Chiến lược Tài chính đến năm 2020, cổng thông tin Bộ Tài chính, <https://www.mof.gov.vn/>

đối tượng nộp thuế sử dụng đất phi nông nghiệp hiện nay chỉ vào khoảng 85 nghìn đồng/ năm (tương đương khoảng 7.000 đồng/tháng).

3. Xây dựng và áp dụng thuế bất động sản ở Việt Nam

Trong gần 30 năm qua, Việt Nam đã thực hiện nhiều biện pháp cải cách mạnh mẽ hệ thống thu ngân sách, nhờ đó, quy mô thu NSNN của Việt Nam liên tục tăng nhanh. Tuy nhiên, bắt đầu từ năm 2011, mức độ đóng viên NSNN của Việt Nam đã thể hiện xu hướng giảm rõ nét. Theo thống kê của tổng cục thống kê thì tổng thu NSNN bình quân đạt 26,34% GDP trong giai đoạn 2006 - 2010 (mục tiêu kế hoạch là 20 - 21% GDP) và đạt bình quân 23,56% GDP trong giai đoạn 2011 - 2015 (mục tiêu kế hoạch là 22 - 23% GDP). Trung bình 3 năm (2016 - 2018), tổng thu đạt 24,5% GDP.

Có thể thấy rằng, nếu như tỷ lệ đóng viên NSNN năm 2011 còn ở mức 25,3% GDP thì những năm gần đây đã giảm xuống còn 23-24,5% GDP. Sự mở rộng của nguồn thu NSNN trong những năm của thập niên 2000 đã tạo điều kiện cho việc thực hiện tăng chi NSNN. Tổng chi NSNN ở Việt Nam đã tăng từ 26,5% GDP năm 2001 lên khoảng 30,1% GDP năm 2010. Tuy nhiên, giai đoạn 2006-2010 quy mô chi NSNN đạt bình quân 29,8% GDP, tăng trên 20%/năm; giai đoạn 2011-2015, bình quân ở mức 29,4% GDP. Theo đó, để đảm bảo động viên đủ nguồn lực cho chi NSNN, thời gian tới, cùng với việc điều chỉnh lại một số chính sách thuế hiện hành và đẩy mạnh quá trình cơ cấu lại chi NSNN, Việt Nam cần cân nhắc xây dựng và áp dụng những sắc thuế mới như thuế BĐS.

Thực tế, các định hướng về hoàn thiện hệ thống chính sách thu đối với đất đai ở Việt Nam đã được nêu ra trong nhiều văn kiện của Đảng. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 – 2020 và định hướng tiếp tục miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp đã đề ra định hướng: "Hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, chính sách về đất đai bảo đảm hài hòa các lợi ích của Nhà nước, của người sử dụng đất, của người giao lại quyền sử dụng đất và của nhà đầu tư, tạo điều kiện thuận lợi để sử dụng có hiệu quả nguồn lực đất đai cho phát triển; khắc phục tình trạng lãng phí và tham nhũng đất đai". Đặc biệt, Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2013 của Hội nghị Trung ương 6, khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới... đã nhấn mạnh đến yêu cầu về nghiên cứu và áp dụng thuế BĐS ở Việt Nam: "... Nhà nước chủ động điều tiết thị trường BĐS thông qua việc đổi mới chính sách tài chính về đất đai, nhất

là chính sách thuế... Rà soát các chính sách ưu đãi về thuế, bảo đảm công bằng, thống nhất, đơn giản, thuận tiện, chống thất thu thuế. Có chính sách, mức thu hợp lý để nuôi dưỡng nguồn thu, khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả. Nhà nước thực hiện chính sách thuế lũy tiến đối với các dự án đầu tư chậm hoặc bỏ hoang không đưa đất vào sử dụng đúng thời hạn theo quy định của pháp luật. Nghiên cứu ban hành thuế BĐS (đối tượng chịu thuế phải bao gồm cả đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất). Người sử dụng nhiều diện tích đất, nhiều nhà ở, đất bỏ hoang, đất đã giao, đã cho thuê, nhưng chậm đưa vào sử dụng thì phải chịu mức thuế cao hơn...

Như đã đề cập, trên thực tế Việt Nam có 6 khoản thu khác nhau liên quan đến nhà và đất nhưng vẫn chưa có một sắc thuế mang đầy đủ bản chất của thuế BĐS. Theo đó, cải cách thuế BĐS ở Việt Nam thời gian tới cần hướng tới việc củng cố, hợp lý hóa và hiện đại hóa các khoản thu liên quan đến nhà, đất hiện đang áp dụng. Việt Nam nên xem xét bỏ thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp và thay bằng chính sách thuế BĐS phù hợp với các nguyên tắc được thừa nhận và áp dụng rộng rãi ở nhiều nước trên thế giới.

Như vậy, mục tiêu cải cách thuế BĐS trước hết là phải đảm bảo tạo ra được các nguồn lực tài chính ổn định cho địa phương. Để đạt được mục tiêu này, chính sách thuế BĐS phải hạn chế thấp nhất ảnh hưởng đến quyết định đầu tư, sản xuất - kinh doanh, tạo nguồn thu ổn định với chi phí quản lý và tuân thủ thấp. Việc ban hành chính sách thuế BĐS ở Việt Nam phải thực hiện theo hướng cơ sở tính thuế rộng, quản lý đơn giản, đảm bảo đóng góp của chủ sở hữu nhà và người sử dụng đất. Đồng thời, phải hình thành các luận cứ phù hợp trong việc xác định mức thuế suất, cơ sở tính thuế và phương thức thu thuế để tạo sự đồng thuận trong xã hội. Trong đó, đối với điều chỉnh lớn cần phải được thực hiện theo một lộ trình, tạo điều kiện cho người nộp thuế, đặc biệt là các doanh nghiệp có đủ thời gian để điều chỉnh sản xuất - kinh doanh.

Muốn thực hiện mục tiêu đó cần phải hoàn thiện khung pháp lý cho thuế BĐS, cụ thể như;

Về đối tượng chịu thuế: Trên phương diện pháp lý, khái niệm BĐS khá rộng. Theo quy định của Bộ Luật dân sự, BĐS là các tài sản bao gồm: Đất đai; nhà, công trình xây dựng gắn liền với đất đai, kể cả các tài sản gắn liền với nhà, công trình xây dựng đó; Các tài sản khác gắn liền với đất đai; Các tài sản khác do

pháp luật quy định. Mặt khác, Luật kinh doanh BĐS quy định các loại BĐS được đưa vào kinh doanh bao gồm: Các loại nhà, công trình xây dựng theo quy định của pháp luật về xây dựng; Quyền sử dụng đất được tham gia thị trường BĐS theo quy định của pháp luật về đất đai; Các loại BĐS khác theo quy định của pháp luật. Theo đó, việc xác định đối tượng chịu thuế BĐS cần đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống pháp luật. Cụ thể, đối tượng chịu thuế BĐS bao gồm tất cả loại đất và công trình xây dựng trên đất như kinh nghiệm ở nhiều nước. Đồng thời, việc thu thuế BĐS nên thực hiện trên cơ sở kết hợp cả đất và công trình xây dựng trên đất, không nên đặt vấn đề tách riêng từng phần đất và công trình xây dựng trên đất để đánh thuế theo các biểu thuế riêng. Kinh nghiệm của một số nước cho thấy, cách làm này sẽ làm cho chính sách thuế BĐS phức tạp, trong khi rất khó đạt được các mục tiêu đề ra. Việc gộp chung giá trị nhà và đất cũng sẽ tạo điều kiện dễ dàng hơn trong việc thu thuế BĐS đối với nhà chung cư đang có xu hướng tăng ở các đô thị lớn của Việt Nam những năm gần đây.

Về người nộp thuế: Người nộp thuế BĐS nên được quy định là người sở hữu BĐS và trường hợp không xác định được người sở hữu thì người sử dụng sẽ là người nộp thuế. Điều này phù hợp với bản chất của thuế BĐS là loại thuế thu vào nhà, đất, bất luận ai là người sở hữu hay sử dụng nó. Đồng thời, cần quy định rõ về người nộp thuế đối với trường hợp nhà, đất có sự tranh chấp hoặc chưa xác định được quyền sở hữu nhà, quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, khác với nhiều loại thuế khác, đối với thuế BĐS, nghĩa vụ thuế phải nộp được tính theo giá trị tài sản, không phải dựa trên thu nhập hiện hành của người nộp thuế (khả năng nộp thuế), nên trong thiết kế chính sách cũng phải có những ngoại lệ như đối với những người đang gặp khó khăn trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế do sở hữu các BĐS có giá lớn nhưng không có đủ nguồn thu nhập để nộp thuế.

Về giá tính thuế: Giá trị tính thuế BĐS chịu thuế cần được quy định là giá thị trường, bao gồm cả giá trị của đất và công trình xây dựng trên đất. Qua tham khảo kinh nghiệm một số nước cho thấy, việc thực hiện theo giá thị trường có nhiều ưu điểm nhất, phản ánh được đúng nguyên tắc lợi ích trong việc đánh thuế BĐS, nhất là trong bối cảnh hầu hết BĐS đều có thể định giá bằng các kỹ thuật thẩm định giá phù hợp. Đồng thời, giá trị tính thuế cũng nên được duy trì ổn định trong một số năm (có thể là từ 3 - 5 năm) để một mặt góp phần giảm thiểu các chi phí hành chính thuế, đảm bảo thuận lợi trong tổ chức thực hiện, mặt khác đảm bảo

được tính ổn định nguồn thu, nhất là khi nguồn thu từ thuế BĐS được phân cấp để lại cho NSDP.

Ngoài ra, trên cơ sở kinh nghiệm của các nước trên thế giới, Việt Nam nên cân nhắc áp dụng ngưỡng giá trị BĐS chịu thuế. Việc quy định ngưỡng chịu thuế sẽ góp phần đảm bảo sự đơn giản cho việc áp dụng sắc thuế này, giảm thiểu được các chi phí tuân thủ, trong khi đó vẫn có thể đảm bảo được sự điều tiết với những BĐS có giá trị cao. Đây là cách thức cũng được nhiều nước trên thế giới áp dụng, đặc biệt là các nước trong khu vực châu Á như: In-đô-nê-xi-a hay Phi-líp-pin. Ở phần lớn các nước, số thu từ thuế BĐS đều xuất phát từ BĐS ở khu vực đô thị. Tuy nhiên, việc xác định ngưỡng này là vấn đề mang tính chính trị và xã hội cần được cân nhắc và tính toán. Trường hợp không áp dụng ngưỡng thì có thể quy định theo hướng là chỉ thu thuế BĐS ở khu vực thành thị, không thu ở nông thôn như đang áp dụng ở một số nước (như Trung Quốc). Tuy nhiên, việc chỉ thu thuế BĐS ở thành thị, không thu ở nông thôn cũng có nhiều điểm bất hợp lý.

Về thuế suất: Áp dụng thuế BĐS nên phân biệt thuế suất ghi trong luật (thuế suất danh nghĩa) và thuế suất thực tế (gánh nặng thuế thực tế mà người nộp thuế phải nộp). Thuế suất danh nghĩa là thuế suất do pháp luật quy định ghi trong luật thuế, trong khi thuế suất thực tế chỉ ra gánh nặng thuế thực tế đối với những người nộp thuế, được tính bằng số thuế thực trả. Ở nhiều quốc gia, mức thuế suất danh nghĩa được quy định khá cao nhưng mức thuế suất thực tế lại thấp hơn đáng kể do trong chính sách thuế có các quy định khác nhau về mức giảm trừ hay về giá tính thuế. Theo đó, việc chỉ tham khảo mức thuế suất ghi trong luật của các nước có thể đưa đến các khuyến nghị chính sách không phù hợp mà cần phải cân nhắc thêm các yếu tố khác.

Đối với Việt Nam, mức thuế suất thuế BĐS nên được quy định đơn giản, nếu thực hiện phân biệt mức thuế suất thì chỉ nên phân biệt giữa thuế suất áp dụng cho BĐS để ở và BĐS sử dụng cho sản xuất - kinh doanh, không nên gán cho thuế BĐS bao gồm quá nhiều chức năng, ví dụ như chống đầu cơ, điều tiết thu nhập (mặc dù trên phương diện lý thuyết thuế BĐS có thể thực hiện được các chức năng này). Việc xác định mức thuế suất cụ thể cần được cân nhắc trên một số mặt như: Đảm bảo sự hài hòa về yêu cầu về động viên nguồn lực cho NSNN; hiệu quả trong hành thu (số thu đủ lớn so với chi phí thu thuế bỏ ra); khả năng nộp thuế của các nhóm đối tượng khác nhau và sự phát triển chung của nền kinh tế.

Về quản lý thuế: Thuế BĐS là sắc thuế mà công tác quản lý, thu thuế tương đối phức tạp. Theo đó, cần hình thành các quy định quản lý thuế phù hợp có ý nghĩa rất quan trọng trong việc đảm bảo cho sự thành công trong triển khai áp dụng sắc thuế này. Để áp dụng thuế BĐS cần phải có sự chuẩn bị chu đáo về cơ sở dữ liệu liên quan đến nhà, đất; đồng thời phải hình thành một cơ chế phối hợp có hiệu quả giữa các cơ quan có liên quan trong việc thu thập, cập nhật và chia sẻ các thông tin về nhà, đất. Bên cạnh đó, có cơ chế để khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho việc tuân thủ tự nguyện thông qua việc nâng cao hiểu biết của người nộp thuế, làm rõ mối liên kết giữa nghĩa vụ thuế mà người nộp thuế phải nộp với sự cải thiện về hạ tầng cơ sở và dịch vụ công từ sử dụng nguồn thu này.

Tài liệu tham khảo

1. Jonh Norregard, Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implement Challenges, IMF Working Paper, 2013;
2. Bird, Richard M., and Enid Slack, Lanh danh Property Taxation in 25 Countries: A Comparative Review, Research Reports, 2010;
3. Kết quả thực hiện thu ngân sách nhà nước theo Chiến lược Tài chính đến năm 2020, công thông tin Bộ Tài chính, <https://www.mof.gov.vn/>.

TTBD ĐBDC