
TỔNG QUAN VỀ THUẾ TÀI SẢN ĐỐI VỚI NHÀ ĐẤT VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

Phạm Thanh Lan

Học viện Nông nghiệp Việt Nam

Email: ptlan@vnua.edu.vn

Mã bài: JED-724

Ngày nhận: 08/06/2022

Ngày nhận bản sửa: 06/11/2022

Ngày duyệt đăng: 16/11/2022

Tóm tắt:

Thuế tài sản đối với nhà đất là nguồn thu chính cho ngân sách của các địa phương và là một loại thuế được đánh giá cao bởi tính hiệu quả và công bằng. Hiện nay ở Việt Nam chưa áp dụng thuế sử dụng nhà và các loại thuế sử dụng đất đóng góp một tỉ lệ rất nhỏ trong doanh thu thuế của Chính phủ. Bộ Tài chính đã hai lần đưa ra dự thảo Luật Thuế nhà, đất và Luật Thuế tài sản vào năm 2009 và 2018 nhưng đều chưa được Chính phủ và Quốc hội xem xét, thảo luận. Việc tìm hiểu lý luận và thực tiễn áp dụng thuế tài sản của các quốc gia trên thế giới nhằm rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam là rất quan trọng. Bài viết này cung cấp khái niệm, phân loại, chức năng, các thành phần của chính sách thuế tài sản, chính sách thuế liên quan đến nhà đất ở Việt Nam, các khó khăn thường gặp và đưa ra bốn đề xuất nhằm hướng tới xây dựng và thực thi chính sách thuế tài sản đối với nhà đất ở Việt Nam đảm bảo nguồn thu ngân sách, công bằng, khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm và hạn chế đầu cơ.

Từ khóa: Thuế nhà đất, thuế tài sản, Việt Nam

Mã JEL: E61, H71

Review of property tax on land and house and policy implications for Vietnam

Abstract

Property tax on land and house is a principal source of local budget revenue and highly appreciated for its efficiency and fairness. Currently, there is no tax on the usage of house in Vietnam and land use taxes contribute a very small percentage of the governmental tax revenue. The Ministry of Finance composed two drafts of the Law on House and Land Tax and the Law on Property Tax in 2009 and 2018 respectively but both were not considered and discussed by the Government and the National Assembly. It is very important to review theoretical and practical foundations of property tax around the world in order to draw lessons for Vietnam. This study provides the concepts, types, functions, main components of property tax, tax policies related to land and house in Vietnam, some difficulties, and gives recommendations towards the development and implementation of property tax policy for house and land in Vietnam ensuring tax revenue, equity, sparing use of land and preventing speculation.

Keywords: Property tax, tax on land and house, Vietnam

JEL Codes: E61, H71

1. Đặt vấn đề

Thuế tài sản là một sắc thuế được đánh giá cao bởi tính hiệu quả, công bằng và là nguồn thu chính cho ngân sách của các địa phương (Beal-Hodges & cộng sự, 2016; Reschovsky, 2013). Đối với các nước phát triển, thuế tài sản đóng góp từ 2-4% GDP, ví dụ như Mỹ 3%, Hàn Quốc 3,9% và Canada 4,2% (OECD, 2022). Trong khi đó, loại thuế này chỉ chiếm 0,6% và 0,3% đối với các nước có thu nhập trung bình và thu nhập thấp. Thuế tài sản có vai trò quan trọng ở cấp địa phương, đóng góp từ 20-38% ngân sách địa phương (Kelly & cộng sự, 2020).

Ở Việt Nam, doanh thu thuế từ sử dụng đất còn rất hạn chế. Năm 2020, tổng số thuế sử dụng đất nông

nghiệp và đất phi nông nghiệp là 2.073 tỷ đồng (Bộ Tài Chính, 2022), chiếm 0,137% tổng thu ngân sách nhà nước và 0,026% GDP. Sắc thuế hiện áp dụng cho nhà đất bao gồm Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp 1993 và Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp 2010. Cuối năm 2009, Dự thảo Luật Thuế nhà, đất gồm 15 điều đã được Bộ Tài chính đưa ra lấy ý kiến công luận tuy nhiên chưa được Chính phủ và Quốc hội xem xét, thảo luận. Vấn đề thuế nhà đất nhiều lần được đưa vào các nghị quyết của Đảng. Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đưa ra định hướng về “nghiên cứu ban hành thuế bất động sản”. Trong Nghị quyết số 25/2016/QH14 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016 – 2020 yêu cầu “nghiên cứu bổ sung thuế tài sản phù hợp với điều kiện thực tế của Việt Nam”. Đầu năm 2018, Bộ Tài chính công bố dự án Luật Thuế tài sản đánh vào đất ở, nhà ở, đất sản xuất kinh doanh và bất động sản với hai phương án đánh thuế nhà từ 700 triệu hoặc 1 tỷ đồng trở lên. Dự thảo lần hai này cũng chưa được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội. Mới đây, Quyết định số 508/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 23 tháng 4 năm 2022 về việc phê duyệt chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2030 đã đặt ra giải pháp đối với các loại thuế liên quan đến tài sản cần phải “hoàn thiện theo hướng tăng mức điều tiết đối với đất và bổ sung thu thuế đối với nhà nhằm khuyến khích sử dụng nhà, đất có hiệu quả, góp phần hạn chế đầu cơ nhà, đất, đảm bảo động viên nguồn thu hợp lý, ổn định cho ngân sách nhà nước..., đồng bộ với quy định của pháp luật về đất đai và quy định của pháp luật có liên quan”.

Có thể nói, các loại thuế liên quan đến nhà đất là phức tạp và tác động đến mọi mặt về chính trị, kinh tế, xã hội của một quốc gia. Việc nghiên cứu để xây dựng chính sách thuế tài sản hiệu quả, công bằng, minh bạch, đồng bộ, đơn giản về mặt hành chính là rất quan trọng. Bài viết này tổng quan một số vấn đề lý luận và thực tiễn về vai trò của thuế tài sản, các thành phần chính của thuế tài sản và đưa ra một số đề xuất cho việc xây dựng và thực thi chính sách thuế tài sản đối với nhà đất ở Việt Nam.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết này dựa trên việc tổng quan các tài liệu và thông tin thứ cấp liên quan đến thuế tài sản đối với nhà đất. Tác giả sử dụng các cụm từ khóa “thuế tài sản”, “thuế nhà đất”, “thuế nhà”, “thuế đất” và “thuế bất động sản” bằng cả tiếng Việt và tiếng Anh để tìm kiếm trong cơ sở dữ liệu ProQuest và công cụ Google scholar. Các tài liệu được sử dụng bao gồm các báo cáo chính thức của Chính phủ, báo cáo của các tổ chức quốc tế như World Bank và OECD và các cơ quan nghiên cứu, các công bố trên tạp chí khoa học và sách tham khảo.

3. Khái niệm, phân loại và chức năng của thuế tài sản đối với nhà đất

Thuế tài sản hiện được áp dụng tại 174 quốc gia trên thế giới với những tên gọi khác nhau như thuế tài sản, thuế bất động sản, thuế đất, thuế nhà và đất ... (Viện chiến lược và chính sách tài chính, 2018). Theo định nghĩa rộng của OECD (2022), thuế tài sản là các loại thuế định kỳ và thuế không định kỳ đánh vào việc sử dụng, sở hữu hoặc chuyển nhượng tài sản. Thuế tài sản được phân loại thành 6 nhóm: (i) thuế định kỳ đánh vào việc sử dụng hoặc sở hữu bất động sản của cá nhân, tổ chức; (ii) thuế định kỳ đánh vào của cải ròng bao gồm cả bất động sản, tài sản di động và nợ ròng; (iii) thuế đánh vào tài sản thừa kế và quà tặng; (iv) thuế đánh vào giao dịch vốn và giao dịch tài chính; (v) các loại thuế không định kỳ khác đánh vào tài sản; và (vi) các loại thuế định kỳ khác đánh vào tài sản như lâu đài, trang sức (OECD, 2021). Ở Mỹ, tồn tại cả thuế tài sản và thuế bất động sản. Thuế tài sản đánh vào giá trị của bất động sản, bao gồm giá trị của đất và các công trình xây dựng trên đất. Thuế bất động sản là thuế đánh vào tài sản thừa kế (Gruber, 2016). Ở các nước khác, thuế tài sản thường được dùng cho loại thuế đánh vào việc sở hữu và sử dụng đất và công trình trên đất, hoặc chỉ đánh vào đất, hoặc chỉ đánh vào nhà. Ở Việt Nam hiện nay chưa có định nghĩa chính thức về thuế tài sản hay thuế bất động sản.

Thuế tài sản đối với nhà đất có các chức năng chính như sau:

Thứ nhất, thuế tài sản là nguồn thu quan trọng của ngân sách, đặc biệt là ở các nước phát triển và ngân sách ở các địa phương. Ở Mỹ vào năm 2019, doanh thu từ thuế tài sản của chính quyền trung ương là 18 tỷ đô la, tương đương 1% tổng doanh thu ngân sách. Còn chính quyền các địa phương thu được 559 tỷ đô la tiền thuế tài sản, tương đương 30% tổng doanh thu của địa phương (Urban Institute, 2022). Nhà đất thuộc nhóm bất động sản với vị trí cố định. Đặc tính này hàm chứa tính địa phương của thuế bất động sản. Với nguồn thu này, các địa phương sẽ đầu tư cho các chương trình chi tiêu công cộng và cơ sở hạ tầng phục vụ cho cư dân của mình (Kelly & cộng sự, 2020). Do vậy, thuế tài sản được coi là loại thuế đánh dựa vào lợi ích nhận được. Ngoài ra, thuế tài sản thường tính ổn định, ít chịu tác động của chu kỳ kinh doanh hơn so với thuế thu nhập, hay thuế hàng hoá (Bahl & Martinez-Vazquez, 2007).

Thứ hai, thuế tài sản có tính hiệu quả hơn so với thuế thu nhập và thuế hàng hoá. Lý thuyết về thuế chỉ ra rằng khi đối tượng chịu thuế có thể thay đổi hành vi để thay đổi số thuế phải nộp sẽ tạo ra mất trắng của xã hội. Mất trắng phụ thuộc vào độ co giãn của cung và cầu theo giá (Stiglitz & Rosengard, 2015). Khi thuế tăng, người tiêu dùng có thể giảm lượng hàng hoá tiêu thụ, còn người lao động giảm số giờ làm và từ đó giảm số tiền thuế phải nộp. Chủ sở hữu nhà đất có thể chuyển đến nơi có thuế suất thấp để thay đổi mức thuế. Tuy nhiên, quyết định này khó và ít xảy ra so với quyết định giảm mua hàng hay giảm giờ làm việc. Như vậy, thuế tài sản ít làm sai lệch hành vi của người chịu thuế và ít tạo ra mất trắng xã hội.

Thứ ba, thuế tài sản đem lại công bằng xã hội. Nói đến tính công bằng của thuế là nói đến tính lũy tiến hay lũy thoái của chính sách thuế. Mặc dù còn nhiều tranh luận nhưng đa số các nhà kinh tế đều cho rằng đối với thuế tài sản gánh nặng của thuế chủ yếu do người có thu nhập trung bình và cao phải chịu (Ali & cộng sự, 2017; Reschovsky, 2013). Như vậy, thuế tài sản là một loại thuế lũy tiến có tác dụng phân phối lại. Khi chính phủ và các địa phương sử dụng ngân sách thu được từ thuế tài sản để đầu tư cho các chương trình và hạ tầng công cộng thì những người có thu nhập thấp cũng sẽ được hưởng lợi.

Thứ tư, thuế tài sản có tác dụng điều tiết thị trường bất động sản, giảm đầu cơ, ổn định giá, giảm lãng phí. Khi chính phủ đánh thuế nhà đất, những người đầu cơ sẽ phải chịu thêm một khoản chi phí. Nếu khoản chi phí này đủ lớn làm cho lợi nhuận thu được từ đầu cơ bất động sản kém hấp dẫn hơn so với các kênh đầu tư khác thì người chủ vốn sẽ chuyển hướng sang lĩnh vực khác, làm giảm đầu cơ nhà đất. Xét tác động của thuế đối với giá nhà đất, trong ngắn hạn khi các yếu tố khác không đổi, đánh thuế sẽ làm tăng giá nhà đất. Trong dài hạn, về lý thuyết, khi các nhà đầu cơ chuyển khỏi kênh bất động sản, cung nhà đất đối với người thực sự có nhu cầu sử dụng sẽ tăng lên và giá hàng hoá sẽ giảm. Trên thực tế, giá nhà đất giảm không đáng kể (Tajani & cộng sự, 2017) và thậm chí tăng ngay cả ở một số nước đã áp dụng thuế suất cao đối với bất động sản. Oliviero & cộng sự (2019) đã chỉ ra mối quan hệ tỉ lệ nghịch giữa doanh thu thuế tài sản và giá nhà khi nghiên cứu số liệu của 34 nước OECD trong giai đoạn 1970-2014. Mặc dù vậy, thuế tài sản có tác dụng ổn định và hạn chế sự gia tăng quá mức của giá nhà đất (Poghosyan, 2016). Bên cạnh đó, nếu áp dụng mức thuế suất cao đối với nhà đất bỏ hoang cũng sẽ góp phần đưa nhà đất vào sử dụng, giảm lãng phí tài nguyên.

4. Các thành phần chính của chính sách thuế tài sản đối với nhà đất

Khi xây dựng một chính sách thuế tài sản các thành phần chính bao gồm: đối tượng chịu thuế và căn cứ tính thuế (tax base), thuế suất (tax rate) và định giá tài sản (property valuation).

4.1. Đối tượng chịu thuế và căn cứ tính thuế

Đối tượng chịu thuế phổ biến nhất của thuế tài sản là đất và nhà ở, tiếp theo là đất và các công trình dùng cho mục đích thương mại như văn phòng cho thuê, cửa hàng, khách sạn... và cho mục đích công nghiệp như đất khai thác mỏ, đất xây dựng nhà máy, đất cảng... (Viện chiến lược và chính sách tài chính, 2018).

Các nước có thể đánh thuế đất và nhà như một khối thống nhất hoặc như hai tài sản riêng biệt; đánh thuế toàn bộ nhà đất hoặc chỉ đánh thuế căn nhà, mảnh đất thứ hai như thí điểm ở Trung Quốc. Một số quốc gia chỉ đánh thuế đất, không đánh thuế nhà như Jamaica, Kenya, New Zealand hoặc ngược lại chỉ đánh thuế nhà, không đánh thuế đất như Tanzania, Ghana, Haiti. Về lý thuyết, đánh thuế đất sẽ hiệu quả hơn thuế nhà

Hình 1: Đối tượng và căn cứ tính thuế tài sản

Đối tượng chịu thuế	Đối tượng miễn thuế	Căn cứ tính thuế
- Đất và công trình xây dựng - Đất - Công trình xây dựng	Đất và công trình sử dụng cho mục đích: - Quốc phòng, an ninh - Trụ sở công và công trình công cộng - Tôn giáo - Giáo dục, y tế - Nông nghiệp - Du lịch	- Diện tích - Giá trị: Giá trị vốn hoặc giá thuê hàng năm

Nguồn: Tác giả tổng hợp (2022).

vì cung đất ít co dẫn sẽ hạn chế được mất trắng do thuế. Một số quốc gia chỉ đánh thuế đất nhằm mục đích hạn chế bỏ hoang và không tạo thêm gánh nặng với người sở hữu nhà. Các quốc gia khác chỉ đánh thuế nhà do đất thuộc sở hữu nhà nước đã tạo ra nguồn thu lớn từ việc cho thuê đất thay vì thu thuế sử dụng hoặc thiếu cơ sở dữ liệu để đánh thuế nhà. Đánh thuế cả nhà và đất không có nghĩa là doanh thu thuế sẽ lớn hơn so với chỉ đánh thuế đất hoặc nhà bởi vì doanh thu thuế còn phụ thuộc vào thuế suất (Kelly & cộng sự, 2020).

Sau khi xác định đối tượng chịu thuế, chính sách thuế cần phải quy định rõ các đối tượng không phải chịu thuế hay đối tượng miễn thuế. Đa số các nước miễn thuế đối với nhà đất dành cho quốc phòng an ninh, tôn giáo, giáo dục, y tế, đất xây dựng trụ sở của các cơ quan thuộc khối công, các công trình công cộng như thủy lợi, đường giao thông, đất nghĩa trang... Một số nước có chính sách riêng nhằm hỗ trợ một số ngành kinh tế nên miễn thuế đất nông nghiệp và đất dành cho du lịch (Hình 1).

Căn cứ để tính thuế tài sản là dựa trên diện tích hoặc/và giá trị của nhà đất. Khi chọn ngưỡng đánh thuế, các quốc gia có thể chọn diện tích, ví dụ đánh thuế đất có diện tích từ 60m² trở lên hay chọn giá trị, ví dụ đánh thuế nhà có giá trị từ 1 tỷ đồng. Tuy nhiên, khi chọn căn cứ để tính số tiền thuế phải nộp đa số các nước kết hợp giữa diện tích và giá trị, tức là căn cứ trên diện tích nhà đất và điều chỉnh các yếu tố giá trị như vị trí, đặc điểm của nhà, mục đích sử dụng. Một số quốc gia áp dụng đánh thuế dựa vào giá trị của tài sản, có thể là giá trị vốn hoặc giá trị quy đổi của tài sản nếu cho thuê theo năm ví dụ như Singapore. Rất hiếm quốc gia đánh thuế đơn thuần chỉ dựa trên diện tích, vì mặc dù thực hiện đơn giản nhưng đánh thuế dựa trên diện tích đánh đồng giá trị của tài sản và không đảm bảo mục tiêu công bằng.

4.2. Thuế suất

Cơ cấu thuế suất đối với tài sản rất đa dạng ở các quốc gia khác nhau. Một số nước áp dụng thuế suất thống nhất cho các loại nhà đất hoặc thuế suất lũy tiến với tỉ lệ thuế ngày càng cao khi diện tích hoặc giá trị của tài sản tăng (Hàn Quốc, Anh). Đa số các quốc gia còn lại sử dụng biểu thuế suất phân loại với mức thuế suất khác nhau cho các loại tài sản khác nhau. Các nước có thể áp dụng biểu thuế suất thống nhất cho cả nước hoặc cho phép các địa phương tự quy định biểu thuế suất riêng. Thuế suất đối với tổng giá trị tài sản dao động từ 0,5 đến 1,0%, với thuế suất cao ở Hoa Kỳ và các nước Đông Á (Kelly & cộng sự, 2020). Thuế suất đối với giá trị tài sản cho thuê từ 6-20%, như ở Anh, Singapore.

Đất ở, nhà ở thường chịu mức thuế ở thấp hơn so với các loại đất, nhà sử dụng cho các mục đích kinh doanh. Để hạn chế tình trạng lãng phí đất đai và đầu cơ đất, các nước cũng đánh thuế cao đối với nhà đất bỏ hoang (Viện chiến lược và chính sách tài chính, 2018). Một số quốc gia tập trung đánh thuế từ nhà thứ hai trở đi hoặc nhà đất đạt một mức giá trị nhất định vừa để tránh đầu cơ vừa hạn chế gánh nặng của thuế đối với nhóm người có thu nhập thấp.

Cần phải phân biệt giữa thuế suất theo luật và thuế suất thực tế. Thuế suất thực tế được tính bằng tỉ lệ giữa số thuế phải nộp và giá trị thị trường của tài sản. Thuế suất thực tế quyết định doanh thu thuế của chính phủ cũng như tính hiệu quả và tính công bằng của sắc thuế (Kelly & cộng sự, 2020). Sự chênh lệch giữa thuế suất thực tế và thuế suất theo luật chủ yếu là do việc định giá tài sản phải chịu thuế có sát với giá trị trường hay không.

4.3. Định giá tài sản

Định giá tài sản là một khâu quan trọng và phức tạp nhất khi xây dựng và thực hiện chính sách thuế tài sản dựa trên giá trị. Các quốc gia có thể sử dụng một trong hai chỉ tiêu giá trị tài sản: giá trị vốn (giá mà tài sản có thể được mua và bán) hoặc giá trị cho thuê (giá mà một tài sản có thể được thuê). Các nước thuộc Khối thịnh vượng chung thường áp dụng giá trị cho thuê. Giá trị cho thuê thường phản ánh chính xác giá trị của tài sản đang sử dụng, phù hợp những thị trường cho thuê sôi động và có đủ dữ liệu về tài sản cho thuê. Đa số các quốc gia khác sử dụng giá trị vốn. Giá trị vốn cho phép thể hiện giá trị cao nhất của tài sản và tránh bị tác động bởi các chính sách kiểm soát tiền thuê nhà nếu có (Kelly & cộng sự, 2020).

Có ba phương pháp định giá tài sản: định giá tài sản riêng lẻ, định giá hàng loạt, định giá nhóm tài sản. Đối với phương pháp định giá tài sản riêng lẻ, mỗi tài sản sẽ được định giá dựa trên các thông tin chủ tài sản cung cấp, thông tin khảo sát của cán bộ phụ trách hoặc tư vấn ngoài kết hợp với thông tin thứ cấp. Nếu có đủ thông tin thì việc định giá tài sản riêng lẻ sẽ chính xác và công bằng, tuy nhiên đòi hỏi phải xử lý một lượng thông tin rất khổng lồ dẫn đến chi phí hành chính lớn. Định giá hàng loạt là sự ước tính về giá trị của các đối tượng đất đai đồng thời tại một thời điểm, theo một loại hình sử dụng đất nào đó trên khu vực định giá (Trịnh Hữu Liên & Hoàng Văn Hùng, 2013). Định giá hàng loạt sử dụng các phương pháp thống kê, các

chương trình máy tính cùng với sự hỗ trợ của hệ thống thông tin địa lý. So với định giá riêng lẻ, định giá hàng loạt tiết kiệm chi phí, đơn giản và thuận tiện hơn về mặt hành chính vì nó dựa vào một số thông tin thị trường dễ nội suy. Tuy nhiên, định giá hàng loạt có nhược điểm là gán giá trị cho những thuộc tính có thể không chính xác mà bỏ qua việc trực tiếp khảo sát tài sản. Định giá nhóm tài sản (property banding) là một phiên bản đơn giản hoá của định giá hàng loạt được áp dụng ở Anh khi giá trị của mỗi bất động sản được đánh giá và xếp vào một trong tám nhóm. Các tài sản trong cùng một nhóm phải chịu cùng một mức thuế. Giá trị được gán cho tài sản không phải giá trị thực tế của tài sản đó. Ngay cả khi giá nhà thay đổi cũng có thể không ảnh hưởng đến nhóm của tài sản. Ưu điểm của phương pháp này là tính đơn giản, tiết kiệm chi phí, khả thi và dễ hiểu đối với người nộp thuế nhưng hạn chế về tính công bằng và khả năng tăng doanh thu (McClusky & cộng sự, 2002).

5. Thực tiễn về chính sách thuế liên quan đến nhà đất ở Việt Nam

Ở Việt Nam hiện nay, chính sách thuế đối với nhà đất bao gồm ba nhóm: thuế sử dụng đất nông nghiệp; (ii) thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; và (iii) thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng nhà đất của doanh nghiệp và của cá nhân. Tuy nhiên, số thuế sử dụng đất thu được chỉ chiếm tỉ trọng rất nhỏ trong tổng thu ngân sách nhà nước, từ 1,33-1,37% trong giai đoạn 2018-2020 (Bảng 1).

Thuế sử dụng đất nông nghiệp được thực hiện theo Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp số 23/L-CTN ban hành ngày 10/07/1993. Tuy nhiên kể từ năm 2003 đến nay, Quốc hội đã ban hành các nghị quyết miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp cho hầu hết các đối tượng. Gần đây nhất, Quốc hội khóa XIV thông qua Nghị quyết 107/2020/QH14 ngày 10/6/2020 về kéo dài thời hạn miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp đến hết ngày 31/12/2025. Trong gần 20 năm thực hiện chính sách miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp, tổng số thuế miễn, giảm giai đoạn 2003 - 2010 là khoảng 3.268,5 tỷ đồng/năm; giai đoạn từ 2011 - 2016 trung bình khoảng 6.308,3 tỷ đồng/năm; và giai đoạn 2017 - 2020 khoảng 7.438,5 tỷ đồng/năm (Viện chiến lược và chính sách tài chính, 2020).

Bảng 1: Các khoản thu từ đất đai cho ngân sách nhà nước giai đoạn 2018-2020

STT	Khoản mục	2018	2019	2020
1	Tổng thu ngân sách nhà nước	1.431.662	1.553.611	1.510.579
2	Thuế sử dụng đất nông nghiệp	27	20	6
3	Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp	1.874	2.040	2.067
4	Thu tiền cho thuê đất, thuê mặt nước	28.437	33.829	36.538
5	Thu tiền sử dụng đất	147.815	153.738	172.987
6	Thu tiền cho thuê và bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước	2.627	3.710	1.372
7	% thuế sử dụng đất/tổng thu ngân sách nhà nước	0,133	0,133	0,137

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Tài chính (2020, 2021, 2022).

Đối với đất phi nông nghiệp, Việt Nam áp dụng Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp có hiệu lực từ ngày 01/01/2012. Số tiền thuế được tính bằng giá tính thuế nhân với thuế suất. Giá tính thuế đất theo mục đích sử dụng do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định ổn định theo chu kỳ 5 năm. Thuế suất sử dụng đất phi nông nghiệp là biểu thuế lũy tiến với các mức 0,03%; 0,07% và 0,15% tương ứng với phần diện tích trong hạn mức, vượt từ trên 1 lần hạn mức và trên 3 lần hạn mức đất ở. Riêng đất lần chiếm áp dụng thuế suất 0,2% (Lê Xuân Trường & Nguyễn Đình Chiến, 2021).

Thu nhập đối với chuyển quyền sử dụng nhà đất của các doanh nghiệp được coi là một bộ phận thu nhập doanh nghiệp, chịu mức thuế suất 20% và không được ưu đãi thuế. Đối với cá nhân, Luật Thuế thu nhập cá nhân số 04/2007/QH12 ngày 21/11/2007 quy định thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất của cá nhân áp dụng mức thuế suất 2% tính trên giá chuyển nhượng và không thấp hơn giá quy định bởi UBND tỉnh, thành phố. Đối tượng được miễn thuế thu nhập cá nhân từ chuyển nhượng bất động sản bao gồm chuyển nhượng giữa những người ruột thịt và chuyển nhượng của cá nhân chỉ có một nhà ở/quyền sử dụng đất duy nhất ở Việt Nam.

Chính sách thuế liên quan đến nhà đất còn tồn tại một số hạn chế chính như sau. Thứ nhất, doanh thu thuế từ nhà đất còn rất thấp, chưa tương xứng với khả năng có thể đem lại từ nhóm tài sản này. Thứ hai, giá tính thuế nhà đất do UBND tỉnh thành quy định và thường thấp hơn giá thị trường làm giảm tính phân phối lại

của thuế và giảm thu ngân sách. Thứ ba, chính sách thuế đối với đất đai chưa khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm và chưa có tác dụng hạn chế đầu cơ bất động sản.

6. Một số khó khăn khi xây dựng và thực thi chính sách thuế tài sản đối với nhà đất

Mặc dù được coi là một chính sách thuế hiệu quả và công bằng, thuế tài sản vẫn ít phổ biến hơn so với thuế thu nhập và thuế hàng hoá do ba khó khăn chính sau: Hạn chế của hệ thống thông tin địa chính và định giá tài sản; hạn chế về nguồn lực; thái độ của người nộp thuế và quyết tâm chính trị

Hạn chế của hệ thống thông tin địa chính và định giá tài sản

Khó khăn lớn nhất mà các nước, đặc biệt là các nước có thị trường bất động sản kém phát triển đó là hệ thống thông tin địa chính không chính xác, không đầy đủ và không cập nhật, thiếu sự chia sẻ liên kết giữa các cơ quan quản lý đất đai và cơ quan quản lý thuế và giữa các cấp quản lý (Kelly & cộng sự, 2020). Điều này dẫn đến khó khăn trong việc thu thập các thông tin về đặc điểm của bất động sản, số lượng và giá trị của các giao dịch nhà đất. Kết quả là việc định giá tài sản không chính xác và thấp hơn nhiều so với giá của thị trường.

Hạn chế về nguồn lực

Tính chất phức tạp của thuế tài sản đòi hỏi các nước phải đầu tư nguồn lực tài chính cho cơ sở vật chất và nguồn lực con người để thực thi chính sách thuế. Đặc biệt việc quản lý thuế và định giá tài sản thường cần đến sự hỗ trợ của công nghệ thông tin. Việc thiếu vắng chuyên viên kỹ thuật hay các chuyên gia có kinh nghiệm quản lý là một rào cản đối với việc áp dụng thuế tài sản (Babawale, 2013).

Thái độ của người nộp thuế và quyết tâm chính trị

Mặc dù đa số người tiêu dùng khi mua hàng hoá đều phải chịu một mức thuế nhất định. Tuy nhiên, thuế hàng hoá là một loại thuế gián thu, người tiêu dùng thường không nhận ra hoặc không biết rõ số thuế mà mình phải nộp. Đối với thuế tài sản, người nộp thuế thường phải chịu phần lớn gánh nặng thuế. Như vậy, thuế tài sản là rõ ràng và minh bạch hơn đối với người chịu thuế. Khi áp dụng thuế tài sản, đa số người sở hữu nhà đất sẽ “cảm nhận” được tác động của chính sách thuế này đối với mình, tạo ra những phản ứng nhất định trong xã hội. Thuế tài sản đôi khi không nhất thiết tương ứng với thu nhập của người nộp thuế, ví dụ những người về hưu không có thu nhập nào khác nhưng lại sở hữu nhà. Trong một số trường hợp doanh thu thuế không tương ứng với đầu tư công để cải thiện cơ sở hạ tầng và các dịch vụ ở địa phương. Vì những lý do trên, người dân có thể không sẵn sàng nộp thuế tài sản.

Do việc thiếu thông tin, thiếu nguồn lực tài chính và nguồn lực con người cùng với việc thiết kế thuế suất thấp, doanh thu thuế tài sản ở các nước đang và kém phát triển thường rất thấp. Thuế tài sản chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ trong cơ cấu thu ngân sách cộng với sự không sẵn sàng của người dân thường làm cho chính phủ và các nhà lập pháp thiếu quyết tâm trong việc xây dựng và thực hiện chính sách thuế tài sản (Bahl & Martinez-Vazquez, 2007).

7. Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Dựa trên những tổng quan về lý luận và thực tiễn về thuế tài sản đối với nhà đất, tác giả đưa ra 4 đề xuất hướng tới việc xây dựng và thực thi chính sách thuế tài sản đối với nhà đất ở Việt Nam như sau:

Xây dựng chính sách thuế tài sản đối với nhà đất cần phải thống nhất và đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành. Như vậy, cần phải rà soát, điều chỉnh hoặc hợp nhất hai sắc thuế liên quan đến đất đai là Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp và Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp.

Thuế tài sản là một chính sách phức tạp và nhạy cảm, vì vậy cần có lộ trình thực hiện cụ thể tránh tạo ra các cú sốc đối với không chỉ đối với lĩnh vực kinh tế mà cả các vấn đề chính trị và xã hội; Cần thí điểm tại các địa phương có tốc độ đô thị hoá trung bình đến cao để đánh giá và rút kinh nghiệm áp dụng cho cả nước; Cần thảo luận và xin ý kiến tất cả các bên liên quan để đảm bảo rằng quy định là khả thi, hiệu quả và công bằng; Trước và trong khi thực hiện cần tuyên truyền để người dân hiểu rõ và ủng hộ chính sách.

Để có thể áp dụng giá tính thuế nhà đất gần với giá thị trường nhằm thu đúng và đủ số thuế cho ngân sách, cần cải thiện hệ thống cơ sở dữ liệu địa chính để thu thập và lưu trữ thông tin một cách chính xác, đầy đủ và cập nhật. Lựa chọn phương pháp định giá tài sản đơn giản, minh bạch, có kết quả nhất quán và gần với giá thị trường. Nghiên cứu thay thế định giá riêng lẻ thông qua cá nhân tự khai báo bằng định giá hàng loạt. Chuẩn bị kế hoạch nhân sự, đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ của cán bộ thực thi chính sách thuế tài sản đối với đất đai.

Để hạn chế đầu cơ và đảm bảo công bằng, khi thiết kế chính sách thuế, nên chọn ngưỡng đánh thuế theo giá trị. Không đánh thuế với nhà đất có giá trị thấp sẽ ít tạo ra gánh nặng đối với người nghèo. Xem xét áp dụng mức thuế suất cao hơn đối với nhà thứ hai trở lên và nhà đất có thời gian giữa hai lần chuyển nhượng ngắn, ví dụ dưới 3 tháng. Bên cạnh đó, cần áp dụng thuế suất cao đối với nhà đất bỏ hoang hoặc nhà đất chậm đưa vào sử dụng để hạn chế lãng phí và nạn đầu cơ nhà đất.

Tài liệu tham khảo

- Ali, M., Fjeldstad, O. & Katera, L. (2017), 'Property Taxation in Developing Countries', *CIM Brief*, 16(1), 2-4.
- Babawale, G. K. (2013), 'Designing appropriate valuation model for sustainable property tax system in developing countries', *International Journal of Law and Management*, 55(3), 226-246.
- Bahl, R. & Martinez-Vazquez, J. (2007), 'The property tax in developing countries: Current practice and prospects', *Lincoln Institute of Land Policy*, Working paper WP07RB1, 1-26.
- Beal-Hodges, M., Borg, M. O. & Stranahan, H. A. (2016), 'A re-examination of the property tax burden', *Journal of Business & Economics Research*, 14(2), <https://doi.org/10.19030/jber.v14i2.9627>.
- Bộ Tài Chính, (2022), *Quyết định về công bố công khai quyết toán ngân sách nhà nước năm 2020*, Số 1420/QĐ-BTC, ban hành ngày 15 tháng 7 năm 2022.
- Bộ Tài Chính, (2021), *Quyết định về công bố công khai quyết toán ngân sách nhà nước năm 2019*, Số 1592/QĐ-BTC, ban hành ngày 19 tháng 8 năm 2021.
- Bộ Tài Chính, (2020), *Quyết định về công bố công khai quyết toán ngân sách nhà nước năm 2018*, Số 1108/QĐ-BTC, ban hành ngày 24 tháng 7 năm 2020.
- Gruber, J. (2016), *Public Finance and Public Policy*, Fifth edition, Worth Publishers, New York, USA.
- Kelly, R., White, R. & Anand, A. (2020), *Property Tax Diagnostic Manual*, World Bank Group, Washington D. C.
- Lê Xuân Trường & Nguyễn Đình Chiến (2021). 'Hoàn thiện chính sách thuế đối với đất đai, nâng cao hiệu quả sử dụng đất'. *Tạp chí Tài chính*, kỳ 1 tháng 10/2021, 61-66.
- McClusky, W. J., Plimmer, F. & Connellan, O. (2002), 'Property tax banding: a solution for developing countries', *The Assessment Journal*, 9(2), 37-47.
- Oliviero, T., Sacchi, A., Scognamiglio, A. & Zazzaro, A. (2019), 'House prices and immovable property tax: Evidence from OECD countries', *Metroeconomica* 70(2), 776-792.
- Poghosyan, T. (2016), 'Can Property Taxes Reduce House Price Volatility? Evidence from U.S. Regions', *IMF Working Papers*, DOI:10.5089/9781475552799.001.
- OECD (2021), 'Revenue Statistics Interpretative Guide', retrieved on October 12th 2022, from <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-classification-taxes-interpretative-guide.pdf>.
- OECD (2022), 'Tax on property (indicator)', retrieved on May 29th 2022, from doi: 10.1787/213673fa-en.
- Reschovsky, A. (2013), 'Usually the Best Available Tax, but It's a Complex Question', *Cityscape*, 15(1), 247-254.
- Stiglitz, J. E. & Rosengard, J. K. (2015), *The economics of the public sector*, Fourth Edition, W.W. Norton Company, Inc., New York, USA.
- Tajani, F., Morano, P., Torre, C. M., Di Liddo, F. (2017), 'An Analysis of the Influence of Property Tax on Housing Prices in the Apulia Region (Italy)', *Buildings*, 7(3), 1-15.
- Trịnh Hữu Liên & Hoàng Văn Hùng, (2013), *Xây dựng vùng giá trị đất đai*, Nhà xuất bản Bộ Nông nghiệp, Hà Nội.
- Urban Institute (2022), 'Property Tax', retrieved on October 12th 2022, from <https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/projects/state-and-local-backgrounders/property-taxes>.
- Viện chiến lược và chính sách tài chính (2018), *Các nước áp dụng thuế tài sản thế nào?*, truy cập ngày 20 tháng 5 năm 2022, từ <https://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-quoc-te/cac-nuoc-ap-dung-thue-tai-san-the-nao-146201.html>.
- Viện chiến lược và chính sách tài chính (2020), *Chính phủ đề xuất tiếp tục miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp 5 năm tới*, truy cập ngày 16 tháng 10 năm 2022, từ https://mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/pages_r/l/chi-ti-et-tin?dDocName=MOFUCM177222