

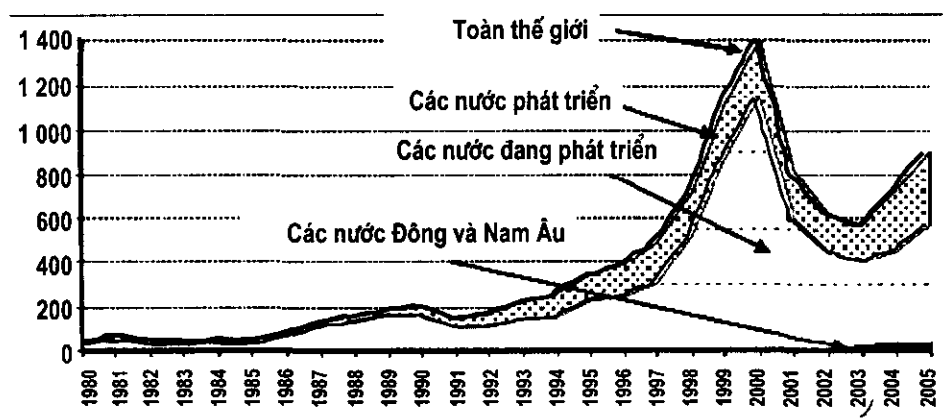
Cạnh tranh thuế toàn cầu và đối sách của Việt Nam

NGUYỄN VĂN HIỆU

Từ những năm cuối thế kỷ XX, nhân loại đã không còn xa lạ với khái niệm toàn cầu hóa và cạnh tranh thuế giữa các nước trên thế giới. Toàn cầu hóa với sự trợ giúp của tiến bộ vượt bậc trong lĩnh vực công nghệ cao, đặc biệt là công nghệ thông tin là nguyên nhân dẫn đến sự hội nhập sâu sắc chưa từng thấy không chỉ trong lĩnh vực kinh tế mà còn cả trong các lĩnh vực văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng.

Trong lĩnh vực kinh tế, khi nói đến toàn cầu hóa, người ta thường nghĩ ngay đến sự di chuyển linh hoạt theo xu hướng tự do hóa của các luồng vốn, lao động, công nghệ, kỹ thuật và hàng hóa. Tính đến năm 2000, tổng luồng vốn FDI toàn thế giới đã tăng trên 20 lần so với năm 1980. Từ năm 2000 đến 2003, luồng đầu tư FDI có giảm khoảng một nửa, sau đó lại tăng lên nhanh chóng ở những năm tiếp theo, trong đó luồng vốn đổ vào các nước đang phát triển có quy mô ngày càng tăng (hình 1).

HÌNH 1: Luồng vốn FDI, phân theo nhóm nước và toàn thế giới (1980-2005)



Nguồn: UNCTAD, based on its FDI/TNC database (www.unctad.org/fdi statistics)

Tương tự như vậy, nguồn vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài (FPI) cũng tăng nhanh trong thời gian gần đây. Theo báo cáo của IMF, lượng FPI trên thế giới đã tăng gần gấp 2 lần trong vòng chỉ 4 năm (từ 2001 - 2004) và sẽ tiếp tục tăng mạnh trong những năm sau. Đáng chú ý là nguồn vốn đầu tư nước ngoài (cả trực tiếp và gián tiếp và các hình thức khác) đổ vào các nước đang phát triển gia tăng nhanh chóng trong vòng 5 năm qua. Nếu như năm 2000, tổng vốn đầu tư vào các nước đang phát triển chỉ đạt trên 200 tỷ

USD thì đến năm 2005, con số này đã tăng lên gần 500 tỷ USD (hình 2).

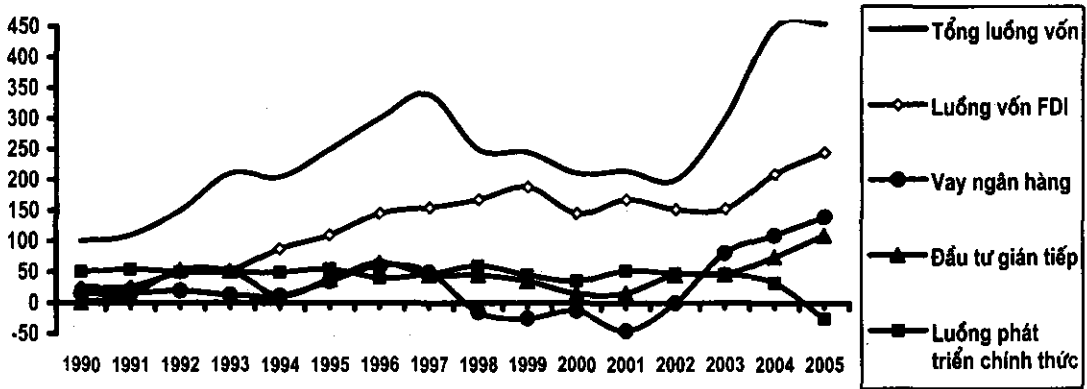
Một nghiên cứu của IMF đã kết luận có bằng chứng rõ ràng rằng chính sách thuế có tác động tới các luồng vốn đầu tư nước ngoài, đặc biệt là nguồn vốn đầu tư trực tiếp. Nghiên cứu đã chỉ ra trong số các nước được quan sát, những nước có mức thuế thấp hơn thu hút được nhiều FDI hơn các nước có mức thuế cao hơn. Chẳng hạn, trong giai đoạn

Nguyễn Văn Hiệu, TS, Học viện Tài chính.

1996 - 2000, bốn nước châu Âu là Ireland, Hà Lan, Lucxambua và Thụy Sĩ, mặc dù chỉ chiếm 9% GDP của Châu Âu nhưng lại thu hút được tới 38% FDI của Mỹ vào Châu Âu do những nước này áp dụng mức thuế suất thấp hơn. Tượng tự như vậy, một nghiên cứu gần đây của James Hines - Đại học

Michigan kết luận rằng "Đã có những bằng chứng xác thực chỉ ra sự tác động đáng kể của chính sách thuế trong việc thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, vay nợ của các doanh nghiệp, giá cả chuyển giao, chi trả cổ tức, bản quyền, các hoạt động nghiên cứu và phát triển"¹.

HÌNH 2: Tổng luồng vốn đầu tư thuần vào các nước đang phát triển phân theo loại vốn (tỷ USD)



Nguồn: UNCTAD - dựa trên báo cáo của Ngân hàng Thế giới - 2006

Trong lĩnh vực lao động cũng đã xuất hiện xu hướng ngày càng rõ nét về việc di chuyển lao động có trình độ và kỹ thuật cao giữa các nước trên bình diện toàn cầu. Những phân tích của OECD đã cho thấy hiện tượng di cư vì lý do kinh tế ngày càng phổ biến hơn. Có thể thấy rằng, trong điều kiện chi phí cũng như các rào cản đối với việc di chuyển lao động ngày càng giảm, thì việc các công dân của một nước nào đó không bằng lòng với chính sách thuế của nước mình có thể dễ dàng lựa chọn một nơi cư trú và làm việc thuận lợi hơn là điều dễ hiểu. Ví dụ về nạn chảy máu chất xám có thể có ở hầu hết các châu lục. Chẳng hạn, vào những năm 2000 người ta đã chỉ ra rằng mặc dù có những rào cản về ngôn ngữ và văn hóa đối với những lao động di cư, những dòng lao động có kỹ năng vẫn liên tục đổ về các thành phố như Luân Đôn, nơi có nhiều cơ hội việc làm và chế độ thuế thấp hơn, đặc biệt trong lĩnh vực công nghệ và tài chính. Theo ước tính, lực lượng lao động của Luân Đôn có tới 23% là người nước ngoài, trong đó

một phần không nhỏ đến từ nước Pháp - nước có mức thuế cao hơn². Ai Len và một ví dụ khác về tác động của thuế đối với việc di cư lao động. Trước đây, các thanh niên Ai Len có trình độ tốt thường tìm cơ hội sống và làm việc tốt hơn tại Anh hoặc Mỹ. Tuy nhiên, bắt đầu từ những năm cuối thế kỷ XX, khi thuế thu nhập công ty và thuế thu nhập cá nhân được cắt giảm đáng kể thì mô hình di cư lao động của nước này đã đảo ngược lại hoàn toàn. Hiện Ai Len có số lượng nhập cư thuần khoảng 20.000 người/năm do số lượng nhập cư tăng đáng kể, trong khi số người di cư giảm do việc thay đổi chính sách thuế đối với người lao động.

Rõ ràng là chính sách thuế của một nước có tác động không nhỏ tới việc phân bổ nguồn lực tài chính và lực lượng lao động

1. James Hines, Introduction to International Taxation and Multinational Activity (Chicago: University of Chicago Press, 2001).

2. Jean Francois - Poncet, "chảy máu chất xám: huyền thoại hay thực tế", 7-2000.

cũng như các yếu tố linh hoạt khác trên phạm vi toàn cầu. Hiện tượng này đã đặt Chính phủ các nước trên thế giới vào một sức ép mới - đó là sức ép cạnh tranh thuế toàn cầu.

1. Cạnh tranh thuế toàn cầu: lợi và hại?

Có nhiều cách hiểu khác nhau về cạnh tranh thuế toàn cầu. Tuy nhiên, một cách hiểu chung nhất đó là *việc một nước ban hành chính sách thuế có lợi thế so sánh nhằm thu hút nguồn lực, lao động và các yếu tố kinh tế khác từ bên ngoài vào nước mình, hoặc (đồng thời) để hạn chế sự di chuyển các nguồn lực từ trong nước ra nước ngoài*. Cạnh tranh thuế có thể được thực hiện dưới hai hình thức cơ bản. *Một là*, thiết lập các chính sách nhằm thu hút việc đặt địa điểm thực tế diễn ra các hoạt động kinh tế của các công ty nước ngoài; *hai là*, thiết lập các chính sách nhằm thu hút địa điểm cư trú của công ty. Cả hai hình thức này đều có thể được thực hiện bằng cách ban hành mức thuế suất thấp hơn những nước khác nhằm tạo ra những "nơi ẩn thuế", hoặc áp dụng cùng mức thuế suất với các nước khác nhưng sử dụng nhiều hình thức ưu đãi như miễn thuế, giảm thuế, hoặc các biện pháp ưu đãi khác để thu hút các nguồn đầu tư nước ngoài.

Như một phản ứng tự nhiên, việc một nước thu hút được nhiều hơn các nguồn lực từ bên ngoài trong khi hạn chế sự di chuyển các nguồn lực từ nước mình ra nước ngoài chắc chắn sẽ có ảnh hưởng tới quyền lợi kinh tế của các nước khác. Đây có thể coi là tác động ngoại ứng tiêu cực của chính sách thuế cạnh tranh của một nước đối với các nước khác - mặc dù hành vi cắt giảm thuế này không nhằm vào một nước cụ thể nào cả. Khi tác động ngoại ứng tiêu cực diễn ra với mức độ nghiêm trọng và ảnh hưởng hầu hết tới các nước xung quanh, người ta có thể gọi đó là "sự cạnh tranh tai hại" (Harmful Tax Competition) và nếu hiện tượng này diễn ra có tính dây chuyền, người ta lo ngại là sẽ có một "cuộc chạy đua xuống đáy" làm hạn chế nguồn lực chi tiêu của các Chính phủ.

Tuy nhiên, xét cả về mặt lý luận và thực tiễn, cạnh tranh thuế toàn cầu có thể tạo ra cả lợi thế và thách thức đối với mỗi nước. Vấn đề là mỗi quốc gia cần có những đối sách thích hợp nhằm phát huy tối đa những lợi thế và hạn chế những hệ quả phát sinh từ quá trình này nhằm phục vụ tốt nhất cho đường lối phát triển của mình.

Xét trên khía cạnh tích cực, cạnh tranh thuế toàn cầu có thể mang đến những mặt lợi sau đây:

Thứ nhất, việc cắt giảm thuế suất và cung cấp các biện pháp khuyến khích thông qua ưu đãi, miễn, giảm thuế là tín hiệu tốt của nước chủ nhà đối với các luồng vốn đầu tư nước ngoài. Nếu các điều kiện khác tương đồng thì chế độ thuế trở thành một nhân tố cạnh tranh tốt thu hút nhiều doanh nghiệp nước ngoài rót vốn đầu tư. Bên cạnh đó, các doanh nghiệp và cá nhân trong nước cũng sẽ yên tâm bỏ vốn đầu tư trong nước, nhờ đó mà hạn chế được các dòng vốn và nhân lực có thể chảy ra nước ngoài.

Thứ hai, cạnh tranh thuế làm cho các Chính phủ mất thế độc quyền và phải quan tâm nhiều hơn đến chính sách, thông lệ quốc tế. Trên cơ sở đó thúc ép các Chính phủ phải quan tâm nhiều hơn đến việc cải cách hệ thống thuế, làm minh bạch hóa các chính sách tài chính và làm lành mạnh nền hành chính thuế, tiến tới việc thực thi một hệ thống bộ máy hoạt động hiệu quả hơn. Mặt khác do nguồn thu từ thuế bị hạn hẹp do sức ép cắt giảm thuế suất, Chính phủ buộc phải thực thi một chính sách chi tiêu hiệu quả hơn, hạn chế thất thoát lãng phí, xã hội có thêm nguồn lực để phát triển kinh tế.

Thứ ba, thuế suất thấp sẽ làm giảm gánh nặng phụ trội do thuế gây ra. Thuế suất được giảm nhẹ sẽ khuyến khích các doanh nghiệp và cá nhân tự nguyện chấp hành, tuân thủ các quy định của luật thuế mà không cần phải tìm mọi biện pháp trốn thuế, hoặc tránh thuế. Chi phí hành thu nhờ đó có thể giảm thiểu, đồng thời nạn tham nhũng cũng sẽ bị hạn chế. Hơn nữa, trong

nhiều trường hợp số thu của ngân sách có thể không bị giảm, mà thậm chí còn có cơ hội tăng hơn trước do cơ sở đánh thuế được mở rộng hơn nhờ sự gia tăng của các nguồn đầu tư và hiệu quả hành thu.

Bên cạnh những khía cạnh tích cực, *cạnh tranh thuế toàn cầu cũng đặt ra những thách thức lớn đối với Chính phủ của các nước, nhất là những nước nghèo.*

Trước hết, cạnh tranh thuế thông qua việc cắt giảm thuế suất và tăng cường áp dụng các ưu đãi thuế diễn ra đồng loạt ở các nước là nguy cơ thu hẹp cơ sở đánh thuế của mỗi nước và do đó làm hạn hẹp nguồn thu của Chính phủ. Hiệu ứng thu hút vốn đầu tư nước ngoài và hạn chế sự chảy máu vốn và chất xám ra bên ngoài chỉ xảy ra đối với những nước có chế độ thuế ưu việt hơn so với mặt bằng của các nước khác. Tuy nhiên, nếu việc cắt giảm thuế diễn ra đồng loạt ở tất cả các nước thì hiệu ứng này bị trung hòa và có thể ở trạng thái số không. Vì thế cái gọi là nguy cơ của "một cuộc chạy đua xuống đáy" không phải là không có cơ sở. Hệ quả kéo theo của việc thu hẹp nguồn thu của Chính phủ là sẽ không đủ nguồn lực để cung cấp các dịch vụ công cần thiết cho người dân. Vai trò và sức mạnh của Nhà nước có thể bị thu hẹp và nguy cơ bất ổn trong nền kinh tế có thể dự đoán trước. Đối với các nước nghèo, nguy cơ này ngày càng gia tăng, vay nợ sẽ ngày càng nhiều và môi trường đầu tư ngày càng sa sút, dẫn đến sự sụt giảm về tính hấp dẫn đối với các nhà đầu tư.

Mặt trái thứ hai của cạnh tranh thuế toàn cầu là nguy cơ gia tăng bất bình đẳng trong xã hội. Một ví dụ dễ thấy nhất là do sức ép của cạnh tranh thuế toàn cầu, các nước buộc phải cắt giảm mức thuế suất biên cao nhất (đặc biệt là thuế thu nhập cá nhân) và giảm bớt độ lũy tiến của thuế. Vì vậy, khả năng phân phối lại thu nhập của hệ thống thuế đã bị thu hẹp. Hơn thế nữa, gánh nặng thuế sẽ dần bị chuyển sang cho các yếu tố sản xuất khác không hoặc ít có khả năng di chuyển, như tầng lớp lao động

có trình độ thấp, đất đai, bất động sản. Gánh nặng thuế đối với thu nhập từ vốn sẽ giảm, thuế đối với việc di chuyển vốn và thu nhập bị thu hẹp và dần được bãi bỏ. Thông thường, những người có thu nhập cao thì thu nhập chủ yếu là thu nhập lãi vốn, người có thu nhập thấp thì nguồn chủ yếu lại là từ lao động. Vì vậy, việc chuyển gánh nặng thuế từ vốn sang lao động, từ lao động có trình độ cao sang lao động có trình độ thấp cũng đồng nghĩa với việc chuyển gánh nặng thuế từ người có thu nhập cao sang người có thu nhập thấp. Nguy cơ phân hóa giàu nghèo trong xã hội sẽ ngày càng sâu sắc và nguy cơ gia tăng bất ổn và bất công trong xã hội là có thực.

Cuối cùng, nhìn từ khía cạnh kinh tế học, cạnh tranh thuế toàn cầu có thể làm suy giảm hiệu quả chung của nền kinh tế thế giới. Do những ưu đãi thái quá, quyết định đầu tư có thể bị bóp méo. Vốn và nhân lực có thể chảy nhiều vào những nước có mức thuế thấp, nhưng có thể nơi đó không phải là nơi có năng suất và hiệu quả sử dụng vốn và nhân lực cao hơn. Hiệu quả phân bổ nguồn lực kinh tế tối ưu khó mà đạt được. Tương tự như vậy, các ưu đãi, miễn giảm thuế thường gây ra những méo mó trong quyết định đầu tư. Thêm vào đó, cạnh tranh thuế dưới hình thức cung cấp những ưu đãi, miễn, giảm thuế làm tăng cơ hội cho tham nhũng, tăng gánh nặng cho cơ quan thuế. Đây là những bất lợi dễ hiển hiện nhất ở các nước kém phát triển.

2. Xu thế cạnh tranh thuế toàn cầu trong một số thập kỷ gần đây

Xu thế cạnh tranh thuế toàn cầu đã bắt đầu xảy ra khá phổ biến từ những năm 80 của thế kỷ XX. Khởi đầu là sự cắt giảm liên tục mức thuế suất thuế thu nhập công ty và sau đó là thuế thu nhập cá nhân. Nếu như năm 1986, mức thuế thu nhập công ty trung bình của 26 nước trong khối OECD là 41%, thì đến năm 2006, mức thuế trung bình của các nước này chỉ còn ở mức 27%, (mức giảm bình quân 14% - bảng 1). Tương tự như vậy,

năm 2005, mức thuế suất biên cao nhất trung bình thuế thu nhập cá nhân của các nước

trong khối OECD là 63% thì đến năm 2005 chỉ còn 35% (mức giảm bình quân 28%- bảng 2).

BẢNG 1: Mức thuế thu nhập công ty cao nhất ở các nước OECD

Nước \ Năm	1986	1991	1996	2001	2006	Thay đổi từ 1986 - 2006
Australia	49	39	36	30	30	-19
Austria	30	30	34	34	25	-5
Belgium	45	39	40	40	34	-11
Canada	36	29	29	28	22	-14
Denmark	50	38	34	30	28	-22
Finland	33	23	25	29	26	-7
France	45	42	33	36	34	-11
Germany	56	50	45	38	38	-18
Greece	49	46	40	37	29	-20
Iceland	51	45	33	30	18	-33
Ireland	50	43	40	20	12	-38
Italy	36	36	36	36	33	-3
Japan	43	38	38	27	27	-16
Korea	30	34	32	28	25	-5
Luxembourg	40	33	33	28	22	-18
Mexico	34	34	34	35	29	-5
Netherlands	42	35	35	35	29	-13
New Zealand	45	33	33	33	33	-12
Norway	28	27	19	28	28	0
Portugal	47	36	36	32	25	-22
Spain	35	35	35	35	35	0
Sweden	52	30	28	28	28	-24
Switzerland	10	10	10	8	8	-2
Turkey	46	49	25	33	30	-16
United Kingdom	35	34	33	30	30	-5
United States	46	34	35	32	32	-14
Trung bình	41	35	33	31	27	-14

Nguồn: OECD database - 2006

BẢNG 2: Mức thuế suất thuế thu nhập cá nhân ở các nước OECD

Nước \ Năm	1985	1990	1995	2000	2005	Thay đổi từ 1985 - 2005
Australia	60	49	47	47	47	-13
Austria	62	50	50	50	50	-12
Belgium	76	55	58	58	50	-26
Canada	50	44	44	29	29	-21
Denmark	73	68	64	28	26	-47
Finland	64	63	55	37	33	-31
France	65	53	51	53	48	-17
Germany	65	65	66	51	42	-23
Greece	63	50	45	45	40	-23
Iceland	56	40	47	33	26	-30
Ireland	65	58	48	44	42	-23
Italy	81	66	67	45	43	-38
Japan	70	65	65	37	37	-40
Korea	65	60	48	40	35	-30
Luxembourg	57	56	50	46	38	-19
Mexico	55	40	35	40	30	-25
Netherlands	72	72	60	60	52	-20
New Zealand	66	33	33	39	39	-27
Norway	64	54	42	29	27	-37
Portugal	69	40	40	40	40	-29
Spain	66	56	56	39	29	-37
Sweden	80	72	58	25	25	-55
Switzerland	33	33	35	12	12	-21
Turkey	63	50	55	40	35	-28
United Kingdom	60	40	40	40	40	-20
United States	50	33	42	39	35	-15
Trung bình	63	53	50	40	35	-28

Nguồn: Chris Edwards, 2002 và OECD database - 2006

Có thể nói ở hầu hết các nền kinh tế chủ chốt của thế giới đang thực hiện một cuộc chạy đua giảm thuế suất nhằm đạt lấy ưu thế cạnh tranh trong việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài và hạn chế tình trạng chảy máu chất xám, vốn và nhân lực ra nước ngoài. Trước đây, khi các thủ tục hành chính chưa được nới lỏng và môi trường đầu tư khác biệt với những quy định có tính chất đặc biệt theo vùng miền, thì thuế suất không phải là nhân tố chính quyết định các luồng đầu tư quốc tế. Tuy nhiên, trong điều kiện môi trường và thông lệ đầu tư ngày càng thông thoáng và tiệm tiến đến độ tiêu chuẩn hóa thì thuế suất lại là nhân tố quan trọng có ảnh hưởng đến quyết định đầu tư. Thuế suất cao làm giảm nỗ lực của các nhà đầu tư, đồng thời kích thích các

nhà đầu tư áp dụng các thủ pháp kỹ thuật nhằm làm giảm nghĩa vụ thuế phải nộp như: định giá chuyển giao các yếu tố đầu vào cao, doanh thu đầu ra thấp để chuyển lợi nhuận ra nước ngoài một cách hợp pháp. Thuế suất cao thậm chí còn kích thích các nhà đầu tư thay đổi cấu trúc vốn theo hướng nâng cao tỷ trọng vốn vay để được khấu trừ lãi phải trả vào chi phí nhằm làm giảm lợi nhuận chịu thuế. Ngược lại, thuế suất thấp hơn sẽ là nhân tố khuyến khích các nhà đầu tư tích cực bỏ vốn đầu tư mới hoặc đầu tư mở rộng nhằm tăng cường năng lực kinh doanh. Mức thuế suất danh nghĩa thấp là tín hiệu cho thấy Chính phủ nước chủ nhà thực sự có thiện chí trong việc khuyến khích đầu tư và không áp dụng các biện pháp hành chính can thiệp sâu vào

hoạt động kinh doanh của các nhà đầu tư. Thuế suất thấp có thể làm giảm nguồn thu của Chính phủ trong ngắn hạn, nhưng về lâu dài có thể nó sẽ được bù đắp bởi cơ sở tính thuế rộng hơn nhờ việc tăng cường thu hút thêm các khoản đầu tư từ nơi khác.

Mặc dù có thể có nhiều ý kiến khác nhau về tác động của thuế suất đến quyết định đầu tư, kết quả điều tra gần đây của Ngân hàng Thế giới đã cho thấy, thuế suất là một trong những nhân tố quan trọng tác động đến quyết định đầu tư của họ (bảng 3).

BẢNG 3: Doanh nghiệp coi thuế suất là một trong những nhân tố quan trọng quyết định đầu tư

Nhóm nước	Tỷ lệ các nước trong đó doanh nghiệp coi thuế suất là một trở ngại chính		
	Trở ngại lớn nhất	Một trong ba trở ngại lớn nhất	Một trong năm trở ngại lớn nhất
Tất cả các nước	18	56	82
Các nước có thu nhập trung bình cao	40	90	100
Các nước có thu nhập trung bình thấp	12	35	71
Các nước thu nhập thấp	11	56	83
Đông Âu và Trung Á	14	62	86
Châu Phi (dưới sa mạc Sahara)	33	67	83
Châu Á	14	29	71
Châu Mỹ Latinh	50	50	50

Nguồn: World Development Report 2005.

Thuế suất danh nghĩa là một trong những nhân tố nhân tiền có sức thu hút đối với các nguồn lực đầu tư. Tuy nhiên, không chỉ có thế, các hình thức ưu đãi thuế là một nhân tố khác cũng có sức hấp dẫn không kém ấn định đằng sau mức thuế suất danh nghĩa. Đối với các nhà đầu tư, mối quan tâm cuối cùng không phải mức mức thuế suất danh nghĩa mà là mức thuế suất hiệu quả, đặc biệt là mức thuế suất hiệu quả sau khi đã khấu đi các ưu đãi, miễn giảm thuế.

Đôi khi, có những nước công bố mức thuế suất danh nghĩa và mức thuế suất hiệu quả khá cao, nhưng mức thuế suất thực lại khá thấp do có nhiều chế độ ưu đãi, miễn hoặc giảm thuế theo những tiêu chuẩn và điều kiện nhất định. Chẳng hạn, mức thuế suất hiệu quả của thuế thu nhập doanh nghiệp sau khi đã khấu đi miễn, giảm thuế của Thái Lan chỉ còn 7%, trong khi mức thuế suất hiệu quả trước miễn giảm là 46% (bảng 4).

BẢNG 4: Thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp trước và sau ưu đãi

	Philippine	Malaysia	Thailand
Thuế suất hiệu quả trước ưu đãi	47	30	46
<i>Giảm thuế suất hiệu quả do:</i>			
- Miễn thuế kỳ hạn	19	0	28
- Nhượng bộ thuế gián thu	7	8	11
Thuế suất hiệu quả sau ưu đãi	21	22	7

Nguồn: World Development Report 2005.

Nghiên cứu chính sách thuế của các nước cho thấy có rất nhiều các hình thức ưu đãi, miễn, giảm thuế khác nhau được áp dụng. Tuy nhiên, các hình thức này có thể được xếp vào 5 nhóm chủ yếu sau đây: (1) áp dụng thuế

suất ưu đãi thấp đối với thuế thu nhập công ty theo các điều kiện ưu đãi đầu tư; (2) miễn thuế hoặc giảm thuế trong một thời hạn nhất định hoặc kết hợp cả hai; (3) khấu trừ thuế và trợ cấp (tín dụng) thuế đầu tư (giảm thuế trên

cơ sở vốn đầu tư mới hoặc đầu tư mở rộng); (4) khấu hao nhanh (trì hoãn thuế); và (5) miễn hoặc giảm các loại thuế gián thu.

Ngay vào giữa những năm 90 của thế kỷ XX, hơn 100 quốc gia đã cung cấp các ưu đãi thuế nhằm thu hút FDI và xu hướng này vẫn đang tiếp tục diễn ra. Một nghiên cứu của UNCTAD (năm 2000) tại 45 nước đang phát triển cho thấy 85% các nước đưa ra các hình thức như ưu đãi, miễn thuế hoặc giảm thuế thu nhập cho các doanh nghiệp FDI. Quy mô của các ưu đãi này là khá lớn. Ở Tuynidi, các ưu đãi cho FDI lên đến trên 20% tổng vốn đầu tư tư nhân. Ở Việt Nam, ước tính thiệt hại về số thu ngân sách nhà nước do áp dụng các ưu đãi như vậy đạt tới 0,7% GDP (Theo WB 2005).

Như vậy, cạnh tranh thuế toàn cầu thông qua việc cắt giảm thuế suất và tiếp tục duy trì hay đẩy mạnh các biện pháp ưu đãi, miễn giảm thuế là một xu hướng hiện thực trong nhiều thập kỷ qua ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Cạnh tranh thuế có cả những mặt lợi và mặt hại xét trong điều kiện cụ thể của mỗi nước. Đối với các nước chậm phát triển, cạnh tranh thuế thường đi liền với tình trạng thiếu hụt nguồn thu, giảm quy mô cung cấp dịch vụ công, tăng chi phí cho hành chính, tạo điều kiện cho tham nhũng và trục lợi... Tuy nhiên, khi các nước trong khu vực và thế giới chưa thống nhất được khuôn khổ để có giải pháp giải quyết hài hòa lợi ích của các quốc gia thành viên, thì từng quốc gia riêng lẻ vẫn tiếp tục áp dụng việc cắt giảm thuế và duy trì các ưu đãi nhằm tạo ra lợi thế cạnh tranh, hoặc đơn giản là chỉ để khỏi rơi vào tình trạng nguồn thu bị sới mòn. Vì vậy, việc thường xuyên xem xét đánh giá thực trạng hệ thống thuế của mình trong mối quan hệ so sánh với các nước khác để có đối sách điều chỉnh thích hợp là cần thiết đối mỗi quốc gia.

3. Nhìn lại chính sách thuế của Việt Nam

Việt Nam thực hiện cải cách thuế bước I vào đầu những năm 1990 với việc ban hành 9 sắc thuế chủ yếu đó là: thuế doanh thu, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu - nhập khẩu, thuế lợi tức, thuế thu nhập đối với người có

thu nhập cao, thuế tài nguyên, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế nhà đất và thuế sử dụng đất nông nghiệp. Đây có thể coi là một hệ thống thuế hoàn chỉnh đầu tiên của Việt Nam sau thời kỳ đổi mới. Với sự cải cách căn bản này, nguồn thu từ thuế đã trở thành nguồn chủ yếu của ngân sách nhà nước (chiếm trên 80% tổng thu ngân sách). Tuy nhiên, xét về mặt cấu trúc có thể thấy rõ rằng một số sắc thuế vẫn mang tính chất kế thừa từ chế độ thu trước đó. Vì vậy, tính thông lệ và hội nhập chưa thể hiện rõ nét. Điều này được thể hiện rõ nhất ở chế độ thuế phân biệt giữa các doanh nghiệp và cá nhân trong nước với các doanh nghiệp và cá nhân nước ngoài. Công cuộc cải cách thuế bước hai bắt đầu từ giữa những năm 1990 và bắt đầu từ 1-1-1999, hệ thống thuế mới được ban hành với hai sắc thuế được cải cách căn bản là thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp. Hệ thống thuế này tiếp tục được bổ sung sửa đổi vào những năm 2003 - 2004 và tiếp tục có những điều chỉnh ở một số nội dung khi Việt Nam trở thành thành viên chính thức của WTO vào tháng 11-2006. Một trong những mục tiêu của quá trình cải cách nói trên là nhằm làm cho hệ thống thuế của Việt Nam dần phù hợp với thông lệ quốc tế và đảm bảo năng lực cạnh tranh cần thiết trong việc thu hút các luồng đầu tư quốc tế. Mục tiêu này đặc biệt được thể hiện ở hai sắc thuế thu nhập có tính nhạy cảm cao, đó là thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân.

a. Thuế thu nhập doanh nghiệp.

Trước năm 1999, Việt Nam áp dụng chế độ thuế lợi tức riêng cho các doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Đối với các doanh nghiệp trong nước, mức thuế suất thuế lợi tức áp dụng phân biệt theo ngành nghề sản xuất kinh doanh: các ngành công nghiệp nặng, xây dựng, khai khoáng: mức thuế suất 25%, các ngành công nghiệp nhẹ, chế biến: 35% và các ngành thương mại, dịch vụ: 45%. Đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, mức thuế suất áp dụng chung là 25%. Mục tiêu của việc ban hành thuế suất phân biệt theo hướng ưu

đãi các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là nhằm tạo sức hấp dẫn đối với các doanh nghiệp đầu tư từ nhiều nước trên thế giới phục vụ cho công cuộc đổi mới và phát triển kinh tế.

Sau năm 1999, điều kiện kinh tế xã hội đã có nhiều thay đổi, nên không cho phép duy trì chế độ thuế quá phân biệt giữa các doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp đã được ban hành áp dụng chung cho cả hai loại đối tượng. Tuy nhiên, mức thuế suất vẫn còn có sự phân biệt. Đối với các doanh nghiệp trong nước, mức thuế suất chung được áp dụng là 32% (không còn phân biệt theo tính chất ngành nghề như chế độ thuế lợi tức trước đó). Ngoài ra các doanh nghiệp trong nước có thể được áp dụng mức thuế suất ưu đãi 25%, 20%, 15% trong một khoảng thời gian nhất định tùy theo ngành nghề hoặc địa bàn được ưu đãi. Đối với các doanh nghiệp có thu nhập cao do lợi thế khách quan mang lại, ngoài việc nộp thuế theo mức thuế suất phổ thông còn phải nộp thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung với mức thuế suất 25% tính trên phần thu nhập còn lại vượt quá 12% giá trị vốn chủ sở hữu. Trong khi đó, đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, mức thuế suất phổ thông vẫn duy trì ở mức 25%. Mức thuế suất ưu đãi đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được quy định là 20%, 15%, và 10% tùy theo điều kiện ưu đãi. Ngoài ra, nếu các doanh nghiệp thực hiện chuyển lợi nhuận ra nước ngoài phải chịu mức thuế suất chuyển lợi nhuận 7% hoặc 10%.

Từ ngày 1-1-2004, thuế thu nhập doanh nghiệp được sửa đổi theo hướng giảm thuế suất xuống mức 28% và áp dụng chung cho cả doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Bãi bỏ chế độ thuế bổ sung đối với các doanh nghiệp trong nước, bãi bỏ chế độ thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài. Mức thuế suất ưu đãi 20%, 15% và 10% trong thời hạn nhất định được duy trì áp dụng đối với cả doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tùy theo danh mục ngành nghề và địa bàn cần khuyến khích ưu đãi đầu tư.

b. Thuế thu nhập cá nhân.

Ở Việt Nam, thuế thu nhập cá nhân mới chỉ được ban hành dưới dạng thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao. Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao được ban hành lần đầu vào năm 1991. Biểu thuế được áp dụng riêng cho người Việt Nam và người nước ngoài làm việc tại Việt Nam và phân biệt theo thu nhập thường xuyên và thu nhập không thường xuyên. Biểu thuế thu nhập thường xuyên đối với người Việt Nam là biểu thuế suất lũy tiến gồm 7 bậc với mức thuế suất biên cao nhất là 80%. Đối với người nước ngoài làm việc tại Việt Nam, biểu thuế lũy tiến gồm 6 bậc với mức thuế suất biên cao nhất là 50%. Thu nhập chịu thuế là thu nhập vượt trên mức khởi điểm quy định riêng cho người Việt Nam và người nước ngoài (không chiết trừ gia cảnh và chi phí cá nhân).

Đến năm 1995, cảm nhận về mức thuế suất biên khá cao đối với người Việt Nam, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao được điều chỉnh giảm độ lũy tiến và nâng cao khởi điểm chịu thuế, giãn khoảng cách thu nhập giữa các bậc chịu thuế. Mức thuế suất biên cao nhất của người Việt Nam được điều chỉnh giảm xuống còn 60%. Biểu thuế đối với người nước ngoài không điều chỉnh thuế suất nhưng cũng điều chỉnh nâng cao khởi điểm chịu thuế và giãn khoảng cách thu nhập giữa các bậc thuế, giữa bậc cao nhất và bậc thấp nhất.

Năm 2001, biểu thuế suất thu nhập thường xuyên đối với người Việt Nam tiếp tục được điều chỉnh. Mức thuế suất biên cao nhất được điều chỉnh xuống còn 50% (bằng mức thuế suất biên cao nhất của người nước ngoài).

Năm 2004, biểu thuế suất thu nhập thường xuyên đối với người Việt Nam và người nước ngoài tiếp tục được điều chỉnh giảm. Cả hai biểu thuế được rút xuống còn 5 bậc, với mức thuế suất biên cao nhất chỉ còn 40%. Khoảng cách thu nhập giữa người Việt Nam và người nước ngoài (khởi điểm chịu thuế và khoảng thu nhập chịu thuế) đã được rút ngắn nhằm hướng tới mục tiêu áp dụng chung một biểu thuế đối với người Việt Nam và người nước ngoài.

Như vậy, có thể nói trong suốt gần hai thập kỷ qua, chính sách thuế thu nhập của Việt Nam đã luôn có sự điều chỉnh giảm nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách và đảm bảo tính cạnh tranh so với mặt bằng chung của quốc tế và khu vực. Nếu so sánh thuế suất của một số

loại thuế cơ bản với các nước thuộc khu vực Châu Á-ASEAN và mức trung bình của các nước trong khối OECD thì có thể thấy mức thuế của Việt Nam ở vào mức tương đương, thậm chí có phần thấp hơn một số nước như Trung Quốc, Phillipin, Indônêxia (bảng 5).

BẢNG 5: So sánh thuế suất của một số loại thuế chính giữa Việt Nam và một số nước

Nước	Thuế TNDN	Thuế TNCN	Thuế GTGT
Việt Nam	28% ³	5 - 40% ⁴	5%, 10%
Trung Quốc	33%	5 - 45%	17%
Indonesia	30%	5 - 35%	10%, 15%
Philippin	32%	5 - 32%	10%
Thailand	30%	5 - 37%	7%
Trung bình OECD	27%	35%	17.6%

Nguồn: Tổng hợp

Với so sánh trên đây, có thể thấy Việt Nam đã bắt nhịp tương đối đồng điệu với xu hướng cải cách và trào lưu cạnh tranh thuế toàn cầu. Đây có lẽ là một trong những nguyên nhân cơ bản mang đến sự thành công của Việt Nam trong việc thu hút nguồn vốn đầu tư nước ngoài trong một số năm qua. Tuy nhiên, để đảm bảo tính bền vững của lợi thế cạnh tranh và hạn chế những mặt trái của cạnh tranh thuế toàn cầu, theo chúng tôi cần duy trì và đẩy mạnh các hoạt động sau đây:

1. Tăng cường sự hợp tác giữa các nước trong khu vực về việc tránh đánh thuế trùng thông qua các hiệp định tránh đánh thuế trùng, thiết lập chế độ khấu trừ hoặc miễn trừ thuế thích hợp đối với thu nhập phát sinh ở nước ngoài của doanh nghiệp và cá nhân.

Hầu hết thuế thu nhập của các nước trên thế giới hiện nay đều được thiết lập dựa trên nguyên tắc cư trú, trong đó nguồn thu nhập phát sinh ở mọi nơi trên thế giới đều là đối tượng chịu thuế của đối tượng cư trú. Nếu việc đánh thuế trùng không được xử lý triệt để sẽ dẫn đến tình trạng vô hiệu của các biện pháp ưu đãi, khuyến khích đối với các nguồn lực tài chính và nguồn nhân lực dễ di chuyển. Vì vậy, phương châm là Chính phủ các nước cần phối hợp chặt chẽ trong việc xử lý tình trạng đánh thuế trùng với mục đích đảm bảo hài hòa quyền đánh thuế của mỗi Chính phủ đồng thời đảm bảo quyền lợi của đối tượng đánh thuế.

2. Phối hợp, trợ giúp, trao đổi thông tin giữa các cơ quan quản lý thu của các nước trong quản lý thu thuế nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và chống trốn, lậu thuế.

Việc cạnh tranh thuế thường đi kèm với sự nổi lỏng các quy định về cơ chế quản lý nguồn thu nhập. Vì vậy, đối tượng nộp thuế dễ có điều kiện trốn, lậu và tránh thuế. Do vậy, sự phối hợp, trợ giúp và chia sẻ thông tin quản lý thu thuế giữa các nước, giữa các khu vực là rất cần thiết trong điều kiện nguồn lực dễ dàng di chuyển và điều kiện thông tin liên lạc hiện đại. Khối các nước OECD đã khởi động chương trình trợ giúp quản lý thuế giữa các nước thành viên từ những năm cuối thập kỷ 90 của thế kỷ trước. Tuy nhiên, chương trình hợp tác trao đổi trợ giúp quản lý toàn diện hầu như chưa được khởi xướng ở khối các nước khu vực khác, ngoại trừ một số hợp tác trong khuôn khổ thuế quan ở một số nước trong một số khu vực mậu dịch tự do. Trong tương lai, các nước cần chuẩn bị sẵn sàng cho sự hợp tác toàn diện trong lĩnh vực quản lý thuế giữa các nước nhằm hạn chế các hiện tượng tránh thuế và trốn thuế tinh vi trên bình diện quốc tế.

3. Cần chủ động phối hợp với các nước trong khu vực, đặc biệt là khối các nước có cùng

3. Dự kiến mức thuế thu nhập doanh nghiệp của Việt Nam trong những năm tới giảm xuống còn 25%.

4. Việt Nam mới chỉ áp dụng thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao.

quyền lợi kinh tế trong khuôn khổ các hiệp định chung đã ký kết nhằm hợp tác hạn chế sự cạnh tranh không lành mạnh trong lĩnh vực thuế. Khối các nước OECD đã khởi xướng dự án hợp tác chống sự cạnh tranh không lành mạnh của các thành viên từ năm 1996 và đã có báo cáo trước Hội nghị Bộ trưởng các nước thành viên vào năm 1998. Mục tiêu của dự án là tìm biện pháp khống chế lẫn nhau để gánh nặng thuế được phân bổ ở mức hợp lý và để đảm bảo rằng thuế không thể là nhân tố quyết định việc phân bổ nguồn lực giữa các nước. Sự hợp tác này còn nhằm để đảm bảo rằng sự cạnh tranh thuế giữa các nước không thể biến thành hiện tượng "cùng dốt nhau xuống đáy" như lo ngại của nhiều chuyên gia kinh tế. Xét trên khía cạnh này, các nước ở khu vực Châu Á bị bỏ lại khá xa vì hầu như chưa có một chương trình nào tương tự được khởi xướng. Vì thế, các nước trong khu vực Châu Á và các vùng lân cận cần nghiên cứu và đặt kế hoạch khởi xướng dự án hợp tác nhằm giải quyết những mâu thuẫn phát sinh trong xu hướng cạnh tranh thuế toàn cầu hiện nay.

4. Trong tương lai, ý tưởng về một hệ thống thuế hợp nhất giữa các nước trong khu vực và thế giới có thể trở thành hiện thực. Trong hệ thống thuế mang tính khu vực và toàn cầu này, các Chính phủ riêng lẻ sẽ không còn quyền ban hành chính sách thuế và thu thuế một cách độc lập. Việc xác định thu nhập, xác định cơ sở tính thuế, phương thức phân bổ thuế giữa các khu vực và các quốc gia... sẽ được thực hiện dựa trên những chuẩn mực chung mang tính quốc tế. Đây có thể coi là sự hòa nhập và hợp tác triệt để việc đánh thuế của Chính phủ từng nước riêng lẻ với phần còn lại của khu vực và thế giới. Việc hợp nhất chính sách thuế giữa các nước thành viên có trở thành hiện thực hay không là vấn đề còn gây nhiều tranh cãi. Tuy nhiên, có một điều chắc chắn là sự hợp tác và hòa nhập sẽ được tiến hành từng bước ở nhiều cấp độ khác nhau từ thấp đến cao. Hiệu quả của sự hợp tác này phần lớn phụ thuộc vào thiện ý và quyết tâm của các chính phủ thành viên. Vì thế, mỗi

nước thành viên cần sẵn sàng chuẩn bị điều kiện đạt được sự thỏa thuận, hợp tác toàn diện trong lĩnh vực đánh thuế.

Trên đây là những vấn đề cơ bản về xu hướng cạnh tranh thuế giữa các quốc gia trên thế giới và khu vực trong một số thập kỷ vừa qua. Sự cắt giảm liên tục thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập công ty là một hiện tượng phổ biến mang tính quy luật diễn ra ở hầu hết các nước trên thế giới, kể cả các nước phát triển và đang phát triển. Có vẻ như không một nước nào có thể nằm ngoài tầm ảnh hưởng của cuộc cạnh tranh thuế toàn cầu. Là một nước đang phát triển, Việt Nam cũng không nằm ngoài quy luật nói trên. Thật đáng mừng là cải cách thuế của Việt Nam dường như đã bắt đúng nhịp và theo sát với diễn biến của xu hướng cải cách thuế cạnh tranh trên thế giới. Tuy nhiên, cần phải nhận thức rằng, cạnh tranh thuế toàn cầu có cả những mặt lợi và mặt hại. Điều quan trọng là cải cách chính sách thuế cần phải đi đôi và kết hợp với việc cải cách các chính sách và thể chế kinh tế khác nhằm vừa giữ được thể cạnh tranh vừa tránh được những hệ quả tiêu cực của cạnh tranh thuế gây ra. Nhận thức được điều này là nhân tố quan trọng đưa đến sự thành công trong việc phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam trong quá trình hội nhập quốc tế./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chris Edwards and Veronique de Rugy, *International Tax Competition A 21st Century Restraint on Government*, Policy Analysis, No.431, April 12, 2002.
2. Haruhiko Kuroda, *Economic Intergration and Tax Harmonization in Asia and Oceania*, Speech at the First International Convention of the Asia- Tax Consultants Association, Tokyo, 2002.
3. World Development Report 2005
4. Jean Francois - Poncet, "Chảy máu chất xám: huyền thoại hay thực tế", 7/2000.
5. James Hines, *Introduction to International Taxation and Multinational Activity* (Chicago: University of Chicago Press, 2001).
6. Unctad - Báo cáo của Ngân hàng Thế giới - 2006.
7. WWW.OECD.org/ database.