

HƯỚNG TỚI PHÁT TRIỂN ASEAN BỀN VỮNG

Cải thiện Môi trường Kinh doanh là Chìa khóa để Thu hút Đầu tư Trực tiếp từ Nước ngoài, không phải Cạnh tranh Ưu đãi Thuế và Đất đai

11 Tháng 11, 2020



HƯỚNG TỚI PHÁT TRIỂN ASEAN BỀN VỮNG

Cải thiện môi trường kinh doanh là chìa khóa để thu hút đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, không phải cạnh tranh ưu đãi thuế và đất đai

Đã đến lúc các nước thành viên ASEAN cần cùng hợp tác và đồng thuận trong cải thiện môi trường kinh doanh cũng như đặt ra những tiêu chuẩn tối thiểu chung đối với ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) và ưu đãi phi thuế trong khu vực. Điều này sẽ giúp ngăn chặn các thực hành có hại đang ảnh hưởng tiêu cực tới các nguồn thu thiết yếu của ngân sách và tạo ra sự cạnh tranh không cần thiết giữa các nước thành viên, từ đó hướng tới mục tiêu chung xây dựng một ASEAN bền vững và tự cường.

TÓM TẮT CHÍNH SÁCH

Dòng vốn FDI vào các nước châu Á đang phát triển được dự đoán sẽ giảm khoảng 30-40% do hậu quả của suy thoái kinh tế toàn cầu, dẫn đến giảm nguồn thu từ thuế TNDN.¹ Hơn nữa, cuộc khủng hoảng kinh tế và y tế bắt nguồn từ dịch COVID-19 đặt ra những thách thức lớn ảnh hưởng tới sự phát triển bền vững của khu vực ASEAN. Khi mà bất bình đẳng kinh tế đã ở mức khá cao, tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng được ước tính sẽ còn trầm trọng hơn do dịch COVID-19. Phân tích mới được công bố bởi Viện Nghiên cứu Kinh tế Phát triển Thế giới thuộc Đại học Liên hợp quốc (UNU-WIDER) ước tính với mức thu nhập/tiêu dùng giảm 20%, khu vực Châu Á Thái Bình Dương sẽ có thêm 214,1 triệu người rơi vào cảnh nghèo đói với mức sống chỉ 5,50 USD một ngày.²

Nhu cầu chi tiêu ngân sách tăng cao để giải quyết tình trạng đói nghèo và bất bình đẳng, cộng với dòng vốn FDI giảm đã đặt ra thách thức lớn đối với ngân sách các quốc gia ASEAN. Bối cảnh này càng thúc giục khu vực ASEAN phải cùng nhau nhất trí về việc ngăn chặn cuộc đua xuống đáy và cải thiện môi trường kinh doanh của các nước thành viên để thu hút dòng vốn FDI có tính dài hạn và bền vững, đồng thời đủ nguồn lực tài chính để đối phó với đại dịch.

1. UNCTAD (2020). Investment flows to developing Asian countries to fall 30% to 45% due to COVID-19, says UN report.
2. United Nations University. WIDER Working Paper 2020/77. <https://www.wider.unu.edu/publication/precarity-and-pandemic>.

Vào tháng 6 năm nay, Oxfam và các đối tác đã công bố một nghiên cứu mang tên 'Hướng Tới Chính Sách Thuế Bền Vững trong Khối ASEAN', và gần đây chúng tôi đã hoàn thiện một nghiên cứu khác về dòng vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, môi trường kinh doanh, và các ưu đãi phi thuế trong khu vực ASEAN. Trong cả hai nghiên cứu, chúng tôi nhận thấy rằng:

1. BẤT BÌNH ĐẲNG KINH TẾ, CHI NGÂN SÁCH CHO DỊCH VỤ CÔNG THIỂU HIỆU QUẢ VÀ ÁP LỰC TÀI KHÓA TẠI ASEAN

Khu vực ASEAN đang phải đối mặt với tình trạng bất bình đẳng kinh tế chưa từng có; trong khi đó, một số quốc gia thành viên vẫn có tỷ lệ nghèo ở mức cao nhất trên thế giới và chính phủ của hầu hết các nước chưa có sự đầu tư đúng mức vào các dịch vụ công thiết yếu.

Trước đại dịch COVID-19, ước tính khoảng 73,6 triệu trong số 653,9 triệu người (11,3%) ở khu vực ASEAN sống trong cảnh nghèo đói năm 2018.³ Dưới tác động của đại dịch, Myanmar, Indonesia, Việt Nam và Philippines nằm trong số 20 quốc gia có mức tăng tỷ lệ nghèo cao nhất trên thế giới.⁴ Các nước ASEAN cũng có mức độ bất bình đẳng kinh tế cao - Philippines, Malaysia và Singapore có chỉ số Gini lần lượt là 0,45, 0,42 và 0,40 trong giai đoạn 2010-2017, trong khi chỉ số của Indonesia là 0,39, Thái Lan là 0,38, Campuchia là 0,37, Lào và Việt Nam là 0,36. Bất bình đẳng tài sản thậm chí đang ở mức đáng báo động, với chỉ số Gini là 0,85 ở Thái Lan và Lào, 0,84 ở Philippines và Indonesia, 0,82 ở Malaysia, 0,74 ở Việt Nam và 0,70 ở Campuchia.⁵ COVID-19 được dự đoán sẽ làm gia tăng tình trạng bất bình đẳng, vốn đã đáng lo ngại do sự cách biệt trong khả năng đảm bảo việc làm và mức độ tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe trong thời kỳ đại dịch.⁶ Nghiên cứu của IMF về năm đợt bùng phát dịch lớn, bao gồm SARS (2003), H1N1 (2009), MERS (2012), Ebola (2014) và Zika (2016), cho thấy hệ số Gini ước tính tăng gần 1,5% trong năm năm sau đại dịch.⁷

Hệ thống thuế lũy tiến và chi ngân sách cho các dịch vụ công thiết yếu như y tế, giáo dục, và an sinh xã hội là những biện pháp hiệu quả nhất để chống lại nghèo đói và giảm bất bình đẳng.⁸ Tuy nhiên, hầu hết chính phủ của các quốc gia trong khu vực ASEAN chưa đầu tư đúng mức vào những dịch vụ công thiết yếu này. Tại nhiều nước như Campuchia, Lào, Việt Nam, Malaysia và Myanmar, tình hình này đang khá nghiêm trọng khi Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) cảnh báo rằng: nếu các nước này không thể gia tăng nguồn thu ngân sách trong những

3. VEPR và cộng sự. (2020). *Towards Sustainable Tax Policies in the ASEAN Region*.

4. UNU-WIDER (2020). *Precaarity and the pandemic*.

5. VEPR và cộng sự. (2020). *Towards Sustainable Tax Policies in the ASEAN Region*.

6. Susantono, B., Sawada, Y., & Park, C. Y. (2020). *Navigating COVID-19 in Asia and the Pacific*.

7. Furceri, D., Loungani, P., & Ostry, J. D. (2020). *How Pandemics Leave the Poor Even Farther Behind*. *IMF Blog, May, 11*.

8. Oxfam. (2019). *Public good or private wealth*.

năm tới, các nước này sẽ không thể đạt được các Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDGs) mà các chính phủ đã cam kết.

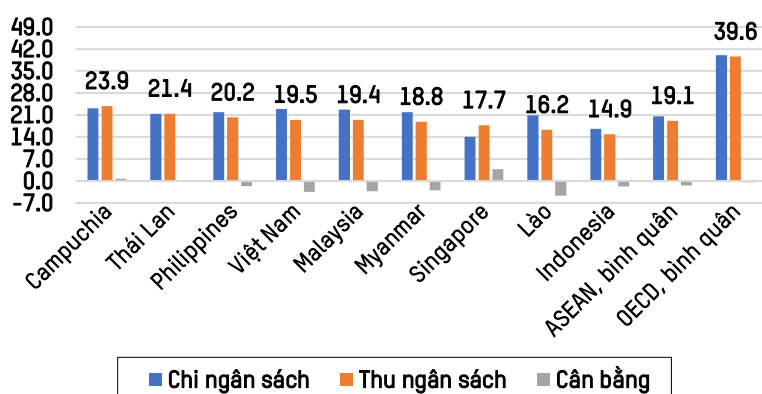
Bảng-1: Áp lực tài khóa trong việc đáp ứng chương trình bảo trợ tại các quốc gia ASEAN, năm 2018⁹

Mức độ áp lực tài khóa dự kiến thấp hoặc bằng không	Mức độ áp lực tài khóa dự kiến trong mức kiểm soát	Mức độ áp lực tài khóa dự kiến cao
= áp lực tương đối <10%	= áp lực tương đối 10–20%	= áp lực tương đối >20%
Indonesia	Malaysia	Campuchia
Philippines	Việt Nam	Lào
Thái Lan		Myanmar

Lưu ý: Dữ liệu không bao gồm Singapore và Brunei.

Thực tế đáng lo ngại nhất là việc áp lực lên tài khóa gia tăng, ngay tại thời điểm nhu cầu chi tiêu ngân sách cho các dịch vụ công thiếu yếu là cấp thiết nhất. Hầu hết các nước thành viên ASEAN đều có mức thâm hụt ngân sách trong một thời gian dài. Chỉ tính riêng năm 2018, sáu quốc gia thành viên ASEAN có mức thâm hụt ngân sách lớn và một số quốc gia ghi nhận mức nợ công cao. Thâm hụt ngân sách trung bình của toàn khu vực ASEAN là 1,5% GDP năm 2018. Tình trạng thâm hụt ngân sách kéo dài và nợ công cao sẽ tiếp tục gia tăng đáng kể khi các nước tăng chi tiêu để giải quyết cuộc khủng hoảng kinh tế và y tế do đại dịch COVID-19 gây ra. Cả chín nước ASEAN (không xét tới Brunei do không có dữ liệu) dự kiến phải đối mặt với thâm hụt ngân sách với tỷ lệ trung bình 4,2% GDP năm 2020.¹⁰

Hình-1: Các Chỉ tiêu Ngân sách Ước tính ở các nước ASEAN, 2018 (% GDP)¹¹



Trong khu vực ASEAN, tỷ lệ thu ngân sách trên GDP còn rất thấp. Tỷ lệ trung bình ở ASEAN là 19,1% GDP năm 2018, chưa bằng một nửa so với mức trung

9. ADB (2018). Asia's Fiscal Challenge: Financing the Social Protection: Agenda of the Sustainable Development Goals. Asian Development Bank.

10. Dựa trên Cơ sở Dữ liệu Giám sát Tài khóa của IMF, không có dữ liệu sẵn có của Brunei để tính toán thâm hụt ngân sách.

11. Tính toán của các tác giả dựa trên Cơ sở Dữ liệu Giám sát Tài khóa của IMF. Dữ liệu được thu thập ở cấp chính phủ và không có sẵn dữ liệu cho Brunei.

binh ở các nước OECD.¹² Điều này dẫn đến khả năng đáp ứng hạn chế của ngân sách và tiếp tục gây ra thâm hụt ngân sách. Mức thâm hụt này tạo ra nhiều hệ lụy lớn cho khả năng đầu tư nâng cao chất lượng dịch vụ công, cơ sở hạ tầng, và quản trị tốt.

Ngay cả trước khi có đại dịch COVID-19, tình trạng thuế và chi ngân sách cho dịch vụ công thiết yếu ở các nước ASEAN đã thiếu bền vững. Hiện tại, tính bền vững ngày càng đáng báo động. Ước tính ban đầu từ OECD¹³ cho thấy những tác động tiêu cực của đại dịch COVID-19 đến thu thuế. Hơn nữa, gánh nặng ngân sách tăng lên đáng kể trong bối cảnh các chính phủ nỗ lực triển khai các gói hỗ trợ để đối phó với đại dịch COVID-19. Singapore và Thái Lan lần lượt chi khoảng 13% và 9% GDP cho các biện pháp kích thích tài khóa trên quy mô rộng, trong khi con số này ở Philippines, Indonesia và Việt Nam ước khoảng 3% GDP.¹⁴

Ngay cả khi không tính tới ảnh hưởng bởi COVID-19, có rất nhiều nguyên nhân dẫn tới mức thu ngân sách từ thuế thấp mặc dù ASEAN đạt được tăng trưởng kinh tế cao và thu hút được dòng vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI) dồi dào trong những năm gần đây. Một trong số các nguyên nhân đó là thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) là nguồn thu chính ở nhiều quốc gia thành viên; tuy nhiên, các nước này đang mất đi một khoản lớn trong nguồn thu khổng lồ này thông qua việc đưa ra các ưu đãi thuế và phi thuế lớn cho cả những nhà đầu tư trong nước và nước ngoài, gây tổn hại đến cơ sở thuế trong khu vực.

2. CUỘC ĐUA XUỐNG ĐÁY VỀ ƯU ĐÃI THUẾ VÀ PHI THUẾ TẠI ASEAN

Cạnh tranh Thuế giữa các Quốc gia ASEAN¹⁵

Cạnh tranh thuế giữa Philippines, Việt Nam, Thái Lan, và Indonesia đã và đang diễn ra; trong đó, bốn quốc gia này sử dụng ưu đãi thuế như một công cụ nhằm cạnh tranh thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào lĩnh vực sản xuất.

Năm 1996, nhằm thu hút khoản đầu tư của General Motors, Philippines đã đưa ra mức miễn thuế TNDN trong tám năm trong khi Thái Lan đưa ra điều kiện miễn trừ tương tự với một khoản bổ sung tương đương USD15 triệu. Ngoài ra, vào năm 2001, để thu hút Canon đầu tư vào nước mình, Việt Nam đã đề nghị miễn thuế TNDN trong 10 năm, nhưng sau đó Philippines đã cạnh tranh với Việt Nam bằng cách miễn thuế TNDN từ 8 đến 12 năm. Vào năm 2014, nhằm lôi kéo Samsung vào đầu tư, Indonesia đã áp dụng miễn thuế TNDN trong vòng 10 năm cho doanh nghiệp này trong khi Việt Nam đưa ra một khoản miễn thuế lên đến 15 năm.

12. Dựa trên Cơ sở Dữ liệu Giám sát Tài khóa của IMF, không có dữ liệu sẵn có của Brunei để tính toán thâm hụt ngân sách.

13. OECD (2020), Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis.

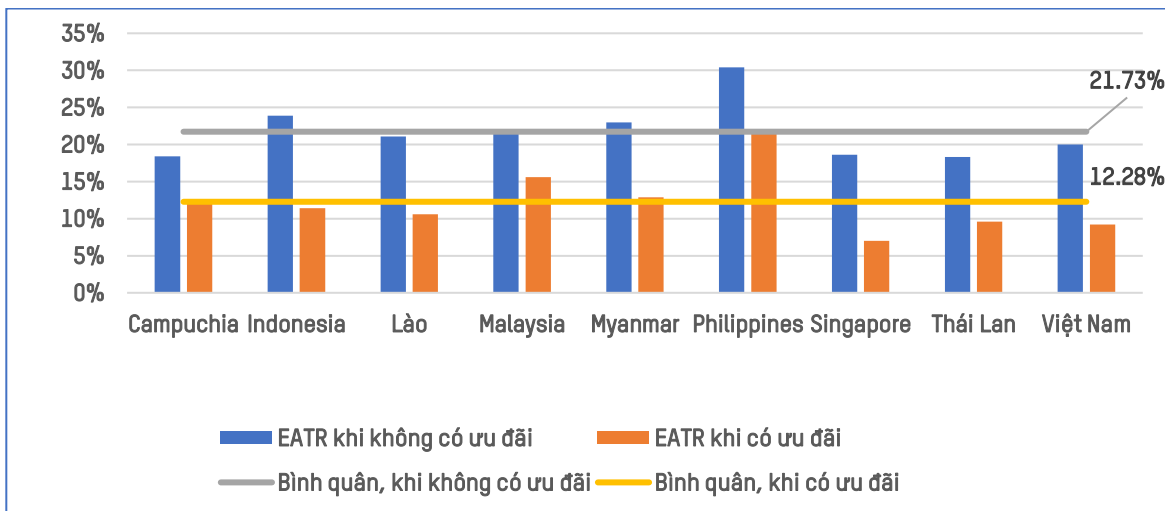
14. Hayat, R. (2020), How COVID-19 will impact ASEAN: Deep recessions and a weak recovery. RaboResearch - Economic Research

15. Budiantoro, S. (2015), Anticipating Tax War in the ASEAN Economic Integration Era. *PRAKARSA Policy Review*, 2–4.

Cũng giống như nhiều khu vực khác trên thế giới, các nước thành viên ASEAN đang cạnh tranh với nhau trong một cuộc đua xuống đáy bằng cách hạ thấp mức thuế TNDN và liên tục đưa ra các ưu đãi thuế rất lớn đối với các nhà đầu tư.

Trong mười năm qua, thuế suất thuế TNDN trung bình của ASEAN đã giảm từ mức 25.1% vào năm 2010 xuống còn 21.7% vào năm 2020. Ngoài việc cắt giảm thuế suất thuế TNDN, việc áp dụng các ưu đãi lớn khác dựa trên lợi nhuận để thu hút FDI, như ân hạn thuế, cũng rất phổ biến ở quốc gia ASEAN. Thuế suất thuế TNDN thực nộp trung bình ở ASEAN ước tính giảm 9,4 điểm phần trăm nếu tính đến chính sách ân hạn thuế lên tới 20 năm và những ưu đãi dựa trên lợi nhuận khác. Singapore và Indonesia cung cấp lượng ưu đãi thuế lớn nhất trong khu vực, với khoảng chênh lệch thuế suất thuế TNDN giữa có và không có ưu đãi lên đến trên 11 điểm phần trăm. Cũng vì lẽ đó, cùng những chính sách ưu đãi khổng lồ khác, Singapore đã trở thành thiên đường thuế,¹⁶ thu hút một lượng lớn vốn FDI ‘ảo’ từ những công ty đa quốc gia tìm cách giảm hóa đơn thuế tại các nền kinh tế sở tại.¹⁷

Hình-2: Thuế suất thuế TNDN thực nộp trung bình (TB) khi áp dụng và không áp dụng ưu đãi thuế tại các nước ASEAN, 2015 (%)¹⁸



Ghi chú: EATR: tỷ lệ thuế thực nộp trung bình

Hơn nữa, chi phí của các ưu đãi tài khóa không cần thiết có khả năng vượt quá lợi ích mà FDI mang lại. Việc cắt giảm thuế TNDN quá mức gây ra mối đe dọa đối với thu ngân sách quốc gia dưới hình thức chi qua thuế. Thất thu ngân sách do ưu đãi thuế doanh nghiệp ước tính bằng

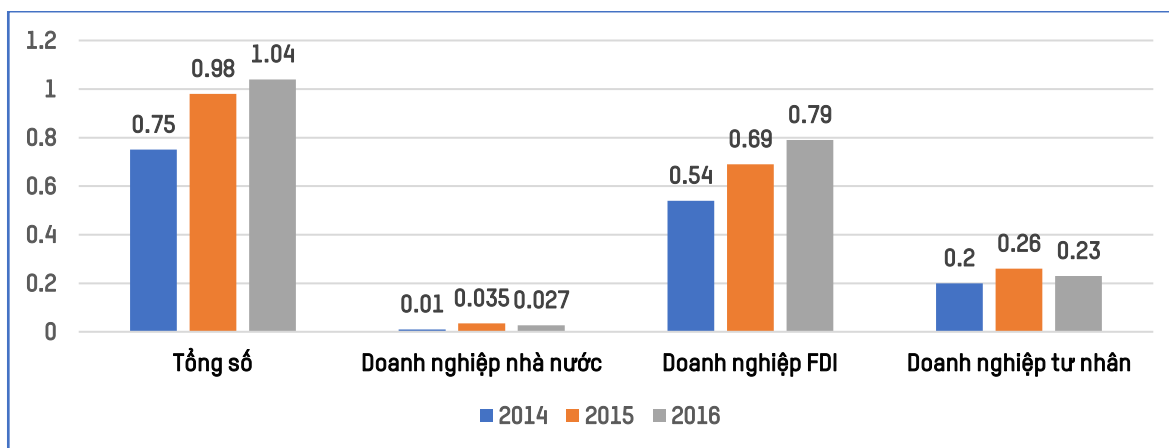
16. Berkhout, E. (2016). *Tax Battles: the dangerous global race to the bottom on corporate tax*. Oxfam Policy Brief.

17. Damgaard, J. và T. Elkjaer. (2017). *The Global FDI Network: Searching for ultimate investors*. IMF Working Papers No. 17/258.

18. Wiedemann, V. và K. Finke. (2015). *Taxing investments in the Asia- Pacific region: The importance of cross-border taxation and tax incentives*. Discussion Paper No. 15-014.

6% GDP ở Campuchia và 1% GDP ở Việt Nam và Philippines.¹⁹ Philippines đã mất đi một khoản thu nhập được ước tính là 1,12 nghìn tỷ PHP (tương đương 22,17 tỷ USD) do các ưu đãi thuế và miễn thuế cho một nhóm 3.150 công ty từ năm 2015 đến năm 2017. Tại Việt Nam, tổng tác động tới doanh thu từ các ưu đãi thuế dành cho những doanh nghiệp nộp thuế trong năm 2016 là 46,83 nghìn tỷ đồng (tương đương khoảng 2,06 tỷ USD), trong đó 75,5% đến từ các nhà đầu tư nước ngoài.

Hình-3: Ưu đãi thuế TNDN trên GDP ở Việt Nam, giai đoạn 2014-2016 (%)²⁰



Các ưu đãi về thuế có thể tạo ra các ngoại ứng tiêu cực, gây ảnh hưởng xấu tới hiệu quả kinh tế. Việc thực thi các ưu đãi thuế sẽ khiến các công ty tìm cách tối thiểu hóa số thuế phải nộp hơn là mở rộng sản xuất. Môi trường đầu tư không công bằng cũng có thể là hệ quả của các chính sách ưu đãi về thuế mà chỉ các nhà đầu tư nước ngoài mới được hưởng lợi. Những nước cung cấp lượng lớn ưu đãi thuế đang có những dấu hiệu đáng cảnh báo về việc tránh thuế thông qua chuyển dịch lợi nhuận²¹. Ước tính rằng việc dịch chuyển lợi nhuận làm mất đi ít nhất 6-9 điểm phần trăm doanh thu từ thuế TNDN tiềm năng ở các nước như Thái Lan, Indonesia và Malaysia.²² Ở Singapore, việc sử dụng các công ty phục vụ mục đích đặc biệt (SPV) ngày phổ biến, khiến vai trò thước đo hoạt động kinh tế của FDI trở nên giảm sút. Các tổ chức này mở ra cơ hội đầu tư cho các công ty đa quốc gia, nhưng chúng cũng có thể được sử dụng cho mục đích trốn hoặc tránh thuế thông qua các hiệp định thuế, bao gồm các ưu đãi thuế lớn.

Bên cạnh các ưu đãi về thuế, việc sử dụng các ưu đãi phi thuế cũng phổ biến ở các nước ASEAN và góp phần làm trầm trọng thêm cuộc đua xuống đáy. Cạnh tranh trong việc cung cấp

19. OECD (2019), *OECD Investment Policy Reviews: Southeast Asia*. www.oecd.org/investment/oecd-investment-policy-review-southeast-asia.htm (Accessed 6 May 2020).

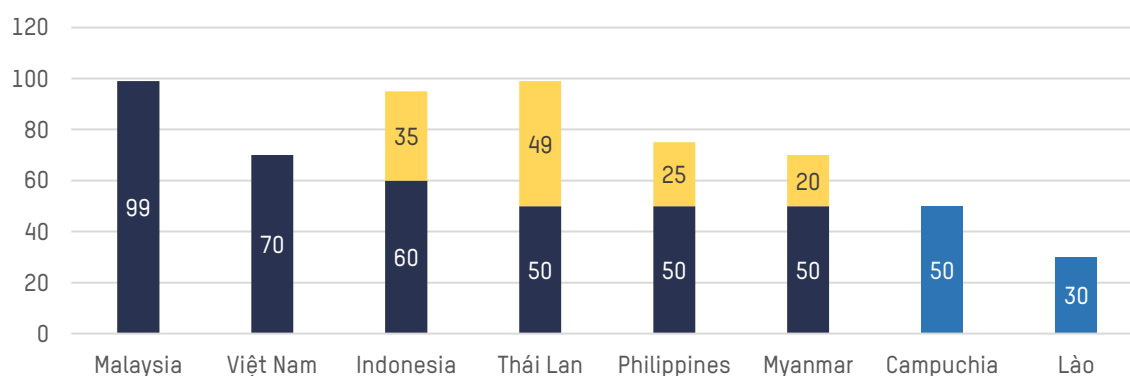
20. Dữ liệu từ Tổng cục Thống kê Việt Nam.

21. VEPR và công sự (2020). *Towards Sustainable Tax Policies in the ASEAN Region*.

22. Xem chi tiết tại: <https://missingprofits.world/>

các ưu đãi phi thuế được thể hiện rõ nét ở các ưu đãi về đất đai.²³ Các doanh nghiệp nước ngoài ở tất cả các nước ASEAN đều được thuê đất dài hạn ở tất cả các nước ASEAN. Malaysia, Thái Lan và Indonesia đưa ra thời gian cho thuê đất dài hạn, kéo dài gần 100 năm (Hình 4). Thêm vào đó, một số quốc gia trong khu vực thực hiện giảm và miễn tiền thuê đất. Tại Việt Nam và Lào, miễn tiền thuê đất có thể lên tới 15 năm từ thời điểm bắt đầu dự án, áp dụng cho các dự án ở vùng ưu tiên hoặc vùng gặp nhiều khó khăn. Cạnh tranh về ưu đãi đất đai giữa các nước ASEAN đang làm gia tăng sự bất bình đẳng về mặt kinh tế-xã hội, và cơ chế không minh bạch trong việc cấp ưu đãi đất đai ở Campuchia, Lào và Myanmar đang mở ra cơ hội cho tham nhũng và trục lợi.²⁴ Cần lưu ý rằng ưu đãi về đất đai chỉ đứng thứ 17, trợ cấp đào tạo xếp thứ 13 và ưu đãi tài chính đứng thứ 10 trong số 20 ưu đãi có trong bảng xếp hạng mức độ hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nước ngoài.²⁵

Hình-4: Thời hạn cho thuê đất tối đa (tính cả thời gian gia hạn) tại các nước (năm)²⁶



Lưu ý: Gia hạn đất đã hết hạn cho thuê tại Cambodia và Lào được phê duyệt theo từng trường hợp cụ thể.

3. MÔI TRƯỜNG KINH DOANH LÀ YẾU TỐ THEN CHỐT TRONG CÁC QUYẾT ĐỊNH LỰA CHỌN ĐỊA ĐIỂM FDI

Sức hút ngày càng tăng của ASEAN với tư cách một điểm đến năng động và đầy tính cạnh tranh cho FDI ngày càng hiện hữu trong thời gian gần đây. Trong giai đoạn 2014-2016, dòng vốn FDI của ASEAN giảm 12,5%, dấu hiệu cho thấy khu vực này đang dần mất đi sức hút đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, bắt đầu từ năm 2016, dòng vốn FDI vào ASEAN tăng trở lại với tốc độ tăng trưởng hàng năm đạt 13,65% và ở mức 116 tỷ USD vào năm 2019. Đáng chú ý, tỷ trọng dòng vốn vào ASEAN so với toàn cầu tăng gấp ba lần chỉ trong ba năm kể từ năm 2016.²⁷

²³ Xem thêm phân tích tại VEPR và PRAKARSA (sắp xuất bản). *Towards Sustainable FDI Attraction in ASEAN: Business Environment as the Key Driver*.

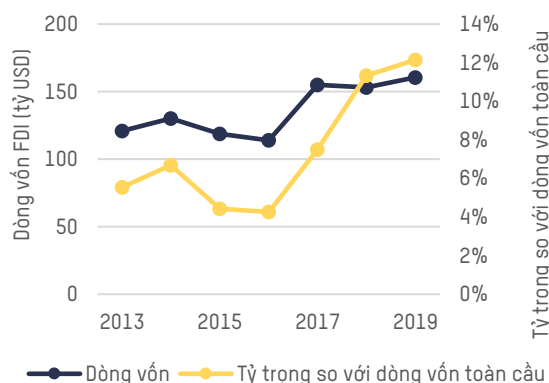
²⁴ OECD. (2019). *OECD Investment Policy Review of Southeast Asia*.

²⁵ Rolfe, R., Ricks, D., Pointer, M., và McCarthy, M. (1993). Determinants of FDI Incentive Preferences of MNEs. *Journal of International Business Studies*, 24(2), 335-355. Retrieved October 18, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/155225>

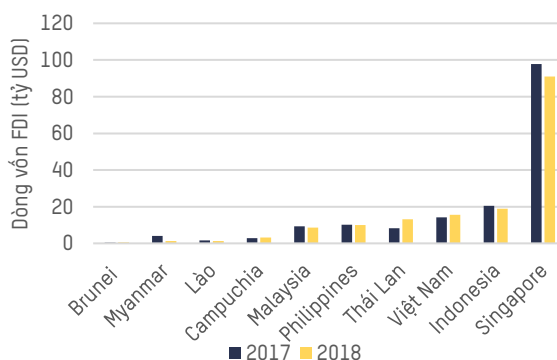
²⁶ Theo thu thập và phân loại của tác giả.

²⁷ Theo tính toán của các tác giả dựa trên Chỉ số Phát triển Thế giới của World Bank .

Hình-5.1: Dòng vốn FDI vào ASEAN, 2013-9²⁸



Hình-5.2: Dòng vốn FDI vào ASEAN theo từng nước, 2017-8²⁹



Đầu tư nội khối chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI vào ASEAN năm 2018, khoảng 15,90%. Năm 2018, hơn 15,5 tỷ USD trong tổng số 24 tỷ USD đầu tư nội khối ASEAN đến từ Singapore.³⁰ Cho đến cuối năm 2018, Indonesia là nước ASEAN nhận được dòng vốn FDI lớn nhất từ Singapore với hơn 48 tỷ USD, tiếp theo là Malaysia với 35,4 tỷ USD và Thái Lan với gần 20 tỷ USD. Thú vị hơn nữa, Singapore sở hữu cả dòng vốn FDI và tỉ trọng FDI so với GDP lớn nhất khu vực, chiếm hơn một nửa tổng dòng chảy vào ASEAN.

Tuy nhiên, *một phần lớn dòng vốn FDI vào Singapore là FDI ‘ảo’, hay ‘đầu tư đi qua lớp vỏ doanh nghiệp rỗng’³¹, vốn sẽ sớm được tái đầu tư vào các nước khác để các doanh nghiệp hưởng những ưu đãi lớn về thuế mà Singapore đưa ra.* Vào giai đoạn 2010-2018, trung bình có khoảng 60% dòng vốn FDI vào Singapore được tái đầu tư vào các nước khác, trong đó Trung Quốc là nước tiếp nhận nhiều nhất với hơn 21% tổng vốn đầu tư trực tiếp ra nước ngoài của Singapore, và tiếp theo là Indonesia với tỉ trọng 10%. *Singapore với tư cách là nhà đầu tư trung gian có thể gây tổn hại đến cơ sở thuế của các quốc gia khác vì nó tạo cơ hội cho các nhà đầu tư dịch chuyển lợi nhuận và tối thiểu hóa số thuế phải nộp ở các nước tiếp nhận vốn.³²*

28. Dữ liệu từ ASEANStatsDataPortal and the World Bank.

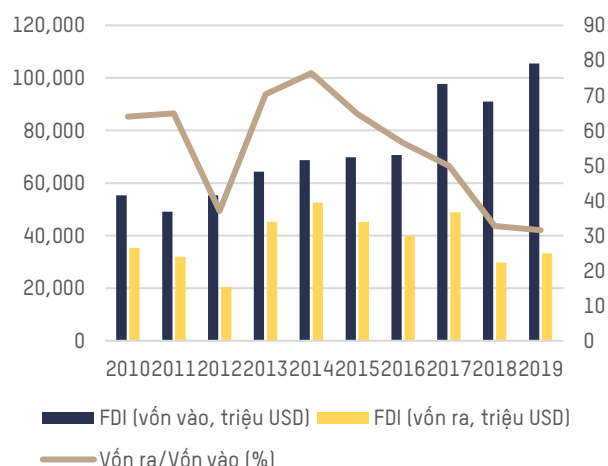
29. Theo tính toán của các tác giả dựa trên Chỉ số Phát triển Thế giới của World Bank.

30. Dựa trên ASEANStatsDataPortal.

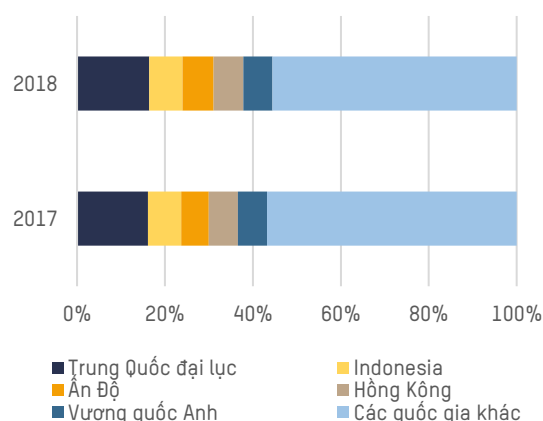
31. Xem định nghĩa trong Damgaard, J., T. Elkjaer, và N. Johannesen. (2019). *The Rise of Phantom Investments. Finance & Development*, 56(3), trang 12.

32. Damgaard, Elkjaer, và Johannesen. (2019). *The Rise of Phantom Investments*.

Hình-6.1: FDI và OFDI tại Singapore, 2010-2018³³



Hình-6.2: 5 quốc gia nhận giá trị FDI lớn nhất từ Singapore, 2017-2018³⁴



Lưu ý: Không có sẵn dữ liệu về dòng vốn FDI từ các nước khác tới Singapore.

Nghiên cứu thực nghiệm cho thấy các chỉ số môi trường kinh doanh là yếu tố quan trọng quyết định lựa chọn địa điểm đầu tư FDI. Ổn định kinh tế, ổn định chính trị, chi phí nguyên liệu, thị trường nội địa, tính minh bạch của khung pháp lý và sự sẵn có của lao động có tay nghề cao đóng vai trò then chốt nhất trong quyết định địa điểm đầu tư của các công ty đa quốc gia.³⁵ Cắt giảm các rào cản về thể chế đối với FDI cũng là một bước quan trọng để tăng dòng vốn FDI vào khu vực. Vốn nhân lực, chất lượng lao động và năng suất lao động của nước sở tại được các nhà đầu tư nước ngoài đánh giá là tương đối quan trọng, đặc biệt là khi so sánh với giá nhân công rẻ.³⁶ Các quốc gia thực thi quyền sở hữu trí tuệ hiệu quả có nhiều khả năng thành công hơn trong việc khuyến khích FDI, đặc biệt là FDI liên quan đến tài sản dựa trên nguồn vốn tri thức.³⁷ Tuy nhiên, cũng với việc đảm bảo bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, các chính phủ nên khuyến khích đổi mới sáng tạo trong nước, lấp đầy khoảng trống công nghệ, để tránh tạo rào cản cho sự lan tỏa công nghệ trong nước.³⁸ Chất lượng cơ sở hạ tầng, đặc biệt là mật độ các con đường chất lượng cao, cũng là một trong những yếu tố chính quyết định FDI.³⁹

33. Dữ liệu từ Singapore Department of Statistics.

34. Dữ liệu từ Singapore Department of Statistics.

35. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2011a). "Africa Investor Report: Towards evidence-based investment promotion strategies". Available from https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/AIS_Report_A4.pdf

36. Hoang, H. H. (2012). Foreign direct investment in South-East Asia.

37. Adams, S. (2010). Intellectual property rights, investment climate and FDI in developing countries. *International Business Research*, 3(3), 201.

38. Yi, X., và Naghavi, A. (2017). Intellectual property rights, FDI, and technological development. *The Journal of International Trade & Economic Development*, 26(4), 410-424. doi:10.1080/09638199.2016.1266380

39. Goodspeed, T., Martinez-Vazquez, J., và Zhang, L. (2011). Public policies and FDI location: Differences between developing and developed countries. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 6(2), 171-191.

Kết quả phân tích mối tương quan giữa môi trường kinh doanh và thu hút FDI cũng chỉ ra mối liên hệ tích cực giữa các quyết định về địa điểm FDI và các động lực về môi trường kinh tế vĩ mô, chất lượng thể chế và mức độ phát triển thị trường.

Bảng-2: Các yếu tố môi trường kinh doanh được lựa chọn và mối tương quan với dòng vốn FDI⁴⁰

Yếu tố	Tương quan tuyến tính với dòng vốn FDI		Yếu tố	Tương quan tuyến tính với dòng vốn FDI	
	Mạnh, tích cực	Vừa phải, tích cực		Mạnh, tích cực	Vừa phải, tích cực
Môi trường vĩ mô			Phát triển thị trường		
Môi trường vĩ mô và đầu tư		✓	<i>Quy mô thị trường</i>	✓	
Tự do kinh tế		✓	Các yếu tố khác		
<i>Mở cửa kinh tế</i>	✓		Cơ sở hạ tầng		✓
Chất lượng thể chế			Khả năng tiếp thu công nghệ		✓
Quản trị*		✓	<i>Chỉ số phát triển nhân lực</i>	✓	
<i>Chỉ số thuận lợi kinh doanh</i>	✓		Giáo dục và đào tạo đại học		✓

Lưu ý: *Gồm ba khía cạnh được kiểm định riêng: Hiệu quả chính phủ, Nhận thức tham nhũng, Chất lượng pháp lý. Tương quan được xếp vào nhóm mạnh và dương nếu hệ số tương quan Pearson đạt ít nhất 0,65, và xếp vào nhóm vừa phải và dương nếu hệ số tương quan rơi vào khoảng 0,3 đến 0,65.

Ở ASEAN, các điều kiện về môi trường kinh doanh giữa các quốc gia thành viên có sự khác nhau rất lớn. Ngoại trừ Singapore và Brunei, môi trường kinh doanh tại ASEAN còn tương đối kém hấp dẫn. Do nhiều điều kiện về môi trường kinh doanh là yếu tố quyết định đến việc lựa chọn địa điểm đầu tư, những yếu tố này cần được cải thiện đáng kể để các nước ASEAN thu hút FDI. Campuchia, Lào và Myanmar thường bị đánh giá thấp nhất về các yếu tố môi trường kinh doanh, đặc biệt là chất lượng thể chế. Các quốc gia này nhận được điểm số âm cho cả hiệu quả chính phủ lẫn chất lượng pháp lý, và xếp hạng trong số các quốc gia tham nhũng

40. Theo tính toán và phân loại của các tác giả.

nhất thế giới, với Campuchia đứng thứ 161 trong số 180 quốc gia được đánh giá trong bảng xếp hạng thế giới về nhận thức tham nhũng.⁴¹

Các quốc gia khác trong khu vực, bao gồm Indonesia, Malaysia, Thái Lan, Philippines và Việt Nam có môi trường đầu tư tương đối thuận lợi so với Campuchia, Lào và Myanmar, nhưng vẫn còn một chặng đường dài để các quốc gia này có thể bắt kịp các quốc gia được xếp hạng cao nhất thế giới. Tỷ trọng của lĩnh vực sản xuất so với tổng dòng FDI vào năm quốc gia này lớn là nhờ thành công trong việc phát triển lực lượng lao động có kỹ năng và trình độ giáo dục.

4. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Dòng vốn FDI vào các nước châu Á đang phát triển được dự đoán sẽ giảm khoảng 30-40% do hậu quả của suy thoái kinh tế toàn cầu, dẫn đến giảm nguồn thu từ thuế TNDN. Hơn nữa, cuộc khủng hoảng kinh tế và y tế bắt nguồn từ đại dịch COVID-19 đã đặt ra những thách thức lớn ảnh hưởng tới sự phát triển bền vững của khu vực ASEAN. Khi mà bất bình đẳng kinh tế đã ở mức khá cao, tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng được ước tính sẽ còn trầm trọng hơn do dịch COVID-19. Nhu cầu chi tiêu ngân sách tăng cao để giải quyết tình trạng đói nghèo và bất bình đẳng, cộng với dòng vốn FDI giảm đã đặt ra thách thức lớn đối với ngân sách các quốc gia ASEAN.

Bối cảnh này càng thúc giục khu vực ASEAN phải cùng nhau nhất trí về việc ngăn chặn cuộc đua xuống đáy và cải thiện môi trường kinh doanh của các nước thành viên để thu hút dòng vốn FDI có tính dài hạn và bền vững, đồng thời đủ nguồn lực tài chính để đối phó với đại dịch. ***Các nước thành viên ASEAN cần phải cùng nhau để ngăn chặn cuộc đua xuống đáy. Không có bằng chứng nào cho thấy ưu đãi thuế và phi thuế, đặc biệt là ưu đãi đất đai, được các nhà đầu tư nước ngoài coi là yếu tố then chốt trong quá trình họ đưa ra quyết định. Trên thực tế, ưu đãi thuế thậm chí còn có thể trở thành trở ngại trong một số trường hợp nhất định.***⁴²

Dựa trên những cơ sở lập luận trên, tóm tắt chính sách đưa ra những khuyến nghị sau:

KHUYẾN NGHỊ 1: LẬP DANH SÁCH TRẮNG VÀ ĐEN VỀ ƯU ĐÃI THUẾ

ASEAN cần quy định các loại hình ưu đãi thuế không được phép sử dụng và đưa chúng vào danh sách đen, đồng thời đưa ra lộ trình loại bỏ những ưu đãi này trong khu vực với thời hạn

41. Dựa trên Chỉ số Quản trị Toàn cầu của World Bank và Chỉ số Nhận thức Tham nhũng của Transparency International.

42. James, S. (2014). *Tax and non-tax incentives and investments: Evidence and Policy Implications*. Investment Climate Advisory Services. World Bank Group.

nhất định. Đồng thời, ASEAN nên thống nhất một danh sách trắng quy định những ưu đãi thuế có thể được cho phép và chấp nhận áp dụng trong khu vực. Danh sách đen nên bao gồm các ưu đãi thuế dựa trên lợi nhuận, ví dụ: các ưu đãi thuế tạo ra mức thuế suất thấp cho lợi nhuận chịu thuế như ân hạn thuế, miễn thuế, chuyển lỗ, và thuế suất ưu đãi. Các học giả và tổ chức quốc tế bao gồm OECD đã kêu gọi các nước ASEAN bỏ các loại ưu đãi này do bản thân chúng có tác động tiêu cực đối với nền kinh tế trên nhiều mặt. Danh sách trắng nên bao gồm các ưu đãi thuế dựa trên đầu tư, đó là những ưu đãi loại ưu đãi tập trung vào hỗ trợ hoạt động đầu tư của doanh nghiệp. Những ưu đãi này được chứng minh có hiệu quả cao hơn nhiều so với ưu đãi dựa trên lợi nhuận. Tính hiệu quả của những ưu đãi thuế này vẫn cần được giám sát để tránh các hành vi lạm dụng quá mức các khoản khấu trừ thuế, hoặc siêu tín dụng thuế.

Cần áp dụng một cơ chế khu vực giám sát các chính sách thuế và cùng đồng thuận những ưu đãi nào nên được liệt kê vào danh sách đen hoặc danh sách trắng. Cơ chế này cần minh bạch và có sự tham gia thực chất của đại diện của các chính phủ, chuyên gia quốc tế, tổ chức xã hội, và giới học thuật tại ASEAN.

KHUYẾN NGHỊ 2: NGĂN CHẶN CUỘC CẠNH TRANH TRONG VIỆC ĐƯA RA CÁC ƯU ĐÃI ĐẤT ĐAI

Các nước ASEAN cần ngăn chặn cuộc cạnh tranh trong việc cung cấp các ưu đãi về đất đai để thu hút FDI, bởi chúng gây ra những tác động tiêu cực đối với cộng đồng bản địa tạo ra xung đột đất đai và bất bình đẳng trong thu nhập.⁴³ Miễn tiền thuê đất nên được loại bỏ dần khỏi các gói ưu đãi đất đai. Các Quốc gia Thành viên cũng nên áp dụng cách tiếp cận vùng đối với tiêu chuẩn chuyển nhượng đất, đặc biệt là nhất trí về thời hạn thuê đất tối đa là 50 năm cho khu vực. Chính phủ nên cho phép điều chỉnh giá thuê theo chu kỳ năm năm thay vì ấn định giá thuê cho cả thời gian thuê.

Thay vì đưa ra các ưu đãi về đất đai, các nước ASEAN cần phối hợp sử dụng nguồn lực và ngân sách để phát triển cơ sở hạ tầng như đường và các tiện ích dịch vụ, đặc biệt trong các khu công nghiệp và kinh tế, nhằm mục đích thu hút FDI.

KHUYẾN NGHỊ 3: THỐNG NHẤT MỘT MỨC THUẾ SUẤT TỐI THIỂU CHO TOÀN KHU VỰC

Để ngăn chặn cuộc đua xuống đáy, các nước ASEAN cần quy định một mức thuế TNDN tối thiểu và đảm bảo không đưa ra các ưu đãi thuế TNDN khiến cho thuế trung bình thực nộp hạ xuống dưới mức thuế suất tối thiểu. Tỷ lệ thích hợp được đề xuất nằm trong khoảng 12,5% đến 20%.

43. Prachvuthy, M. (2011). Land acquisition by non-local actors and consequences for local development: Impacts of economic land concessions on the livelihoods of indigenous communities in Northeast provinces of Cambodia.

Điều này sẽ bảo vệ nguồn thu từ thuế của các quốc gia và ngăn chặn vấn đề hoạch định chính sách có lợi cho nước mình nhưng có hại cho các nước láng giềng vẫn đang tồn tại hiện nay.

KHUYẾN NGHỊ 4: XÂY DỰNG CÁC QUY TẮC ĐỂ QUẢN TRỊ TỐT CÁC ƯU ĐÃI ĐẦU TƯ

Các nước ASEAN nên có thống nhất về các quy tắc ưu đãi bao gồm thời hạn và tiêu chí lựa chọn người nhận rõ ràng cho từng ưu đãi thay vì cung cấp ưu đãi cho các công ty một cách tùy tiện. Các quốc gia thành viên cũng cần tạo dựng một cơ chế minh bạch và có trách nhiệm giải trình để báo cáo lại các ưu đãi đã cấp nhằm củng cố sự hợp tác trong toàn khu vực. Họ cần quy định đầy đủ tất cả các ưu đãi thuế trong đạo luật thuế và công khai báo cáo chi tiêu thuế cùng với báo cáo ngân sách hàng năm. Vì mục tiêu quản trị tốt và minh bạch, các chính phủ nên thực hiện phân tích chi phí và lợi ích trước khi phê duyệt bất kỳ ưu đãi thuế hoặc phi thuế nào, đồng thời cần có những cuộc đánh giá giữa kỳ cho các ưu đãi đã được cấp.

KHUYẾN NGHỊ 5: ĐỒNG THUẬN TRONG VIỆC CẢI THIỆN MÔI TRƯỜNG KINH DOANH, TẬP TRUNG VÀO CÁC YẾU TỐ QUAN TRỌNG

Các quốc gia thành viên ASEAN cần thống nhất danh sách các yếu tố môi trường kinh doanh quyết định trong việc thu hút FDI. Các quốc gia cũng nên xếp hạng hoặc phân loại các yếu tố theo mức độ quan trọng của chúng. Những ưu tiên hàng đầu mà tóm tắt này đề xuất là (i) độ mở của nền kinh tế, (ii) giảm gánh nặng hành chính trong kinh doanh, và (iii) phát triển nguồn nhân lực.

Song song với đó, các quốc gia cần có những hành động thiết thực để cải thiện các chỉ số khác về môi trường kinh tế vĩ mô và chất lượng thể chế như tự do kinh tế, hiệu quả chính phủ, chất lượng pháp lý, chất lượng cơ sở hạ tầng và khả năng hấp thụ công nghệ.

Oxfam ủy nhiệm VEPR và PRAKARSA thực hiện tóm tắt chính sách này. Tóm tắt này là một phần trong loạt bài viết về các vấn đề liên quan đến chính sách phát triển. Để biết thêm thông tin chi tiết, vui lòng gửi email tới địa chỉ: thai.nguyenquang@oxfam.org. Trong bất kỳ trường hợp nào, nếu muốn sao chép, tái sử dụng trong các ấn phẩm khác, dịch hoặc chỉnh sửa, phải được sự cho phép và trả phí, vui lòng liên hệ qua e-mail: huong.nguyenthu@oxfam.org.