



HỎI ĐÁP:

Hướng tới Chính sách Thuế Bền vững trong khối ASEAN: Trường hợp Ưu đãi Thuế Thu nhập Doanh nghiệp

Nội dung

Thông tin chính và khuyến nghị	2
Chỉ số về ngân sách và vĩ mô	5
Ưu đãi thuế TNDN và chi phí đối với nền kinh tế ASEAN	7

Thông tin chính và khuyến nghị

Ai thực hiện nghiên cứu này?

Oxfam uỷ nhiệm cho Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR), tổ chức PRAKARSA tại Indonesia, và Mạng lưới Thuế và Công bằng Tài chính châu Á (TAFJA) cùng thực hiện nghiên cứu này. Nhóm nghiên cứu xây dựng khung rà soát nghiên cứu nhằm xem xét các vấn đề vĩ mô và thực tiễn sử dụng ưu đãi thuế tại 10 quốc gia ASEAN để viết báo cáo riêng cho từng nước. Các báo cáo đó được Oxfam và VEPR tổng hợp lại để viết báo cáo cuối cùng.

Tại sao ưu đãi thuế TNDN lại là một vấn đề cần được quan tâm tại khu vực ASEAN?

Khu vực ASEAN đang phải đối mặt với tình trạng bất bình đẳng kinh tế chưa từng có; thêm vào 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. Trong khi đó, 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 giải quyết nghèo đói và bất bình đẳng.

Mặc dù các quốc gia thành viên ASEAN đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và ổn định trong nhiều thập kỷ; tuy nhiên, hầu hết lại có mức thu ngân sách tương đối thấp. Điều này là do trong khi phụ thuộc lớn vào nguồn thu từ thuế TNDN, các nước này đang dần mất đi nhiều khoản thu ngân sách thông qua việc đưa ra ưu đãi thuế lớn cho cả nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Các nước ASEAN đang cạnh tranh với nhau bằng cách hạ thấp mức thuế suất thu nhập doanh nghiệp (TNDN) và không ngừng đưa ra các ưu đãi thuế cho các nhà đầu tư. Các tổ chức quốc tế như Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và Hội nghị Liên hiệp quốc về Thương mại và Phát triển (UNTACD) đã nhiều lần cảnh báo khu vực ASEAN nên ngừng cung cấp nhiều loại ưu đãi thuế không cần thiết do những chi phí mà chúng gây ra liên quan tới thu ngân sách, xói mòn cơ sở thuế, và tạo lỗ hổng cho hành vi trốn tránh thuế.

Mặt khác, chưa có bằng chứng thực nghiệm nào cho thấy ưu đãi thuế giúp các nước thu hút được đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tại ASEAN, thậm chí thực tế còn ngược lại. Hầu hết các ưu đãi thuế TNDN hiện tại ở ASEAN không nhằm thu hút nguồn vốn đầu tư dài hạn, mà thay vào đó được sử dụng để khóa lấp cho những yếu kém trong năng lực quản trị, cơ sở hạ tầng, và đáp ứng mong muốn ngắn hạn của các nhà đầu tư bằng cách cắt giảm thuế TNDN xuống mức tối thiểu. Bên cạnh đó, ưu đãi thuế thậm chí đã tạo ra môi trường đầu tư không công bằng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ như ví dụ về Việt Nam mà báo cáo đã phân tích.

Các ưu đãi thuế không cần thiết, thậm chí là có hại trong khu vực làm thất thoát nhiều khoản thu thiết yếu mà có thể giúp cải thiện cuộc sống của hàng triệu người dân nghèo. Thực hành thuế này nuôi dưỡng mầm mống của sự bất công và tạo ra sự cạnh tranh gây thiệt hại cho tất cả các quốc gia thành viên.

Tuy nhiên, cạnh tranh thuế trong khu vực vẫn đang diễn ra và khiến tỉ lệ thu ngân sách so với GDP ở các nước ASEAN đã thấp lại càng thấp hơn. Các nước ASEAN phải đối mặt với khả năng ngân sách hạn hẹp, thâm hụt ngân sách dai dẳng và hầu như không đầu tư đầy đủ vào các dịch vụ công cộng thiết yếu. Tình hình trong khu vực đã không còn bền vững. Áp lực tài khóa lại tiếp tục gia tăng khi gánh nặng ngân sách tăng thêm nhằm khắc phục khó khăn từ cuộc khủng hoảng kinh tế và y tế hiện nay trong đại dịch COVID-19.

Nếu các nước ASEAN thực sự mong muốn vượt qua các thách thức về phát triển bền vững như biến đổi khí hậu, bất bình đẳng ngày càng gia tăng, và tỷ lệ nghèo cao, các nước này cần chấm dứt cuộc đua xuống đáy với những cam kết chính trị mạnh mẽ nhằm cải thiện việc huy động nguồn thu nội địa, điều càng đặc biệt quan trọng trong bối cảnh phục hồi kinh tế hậu COVID-19.

Báo cáo chỉ ra rằng tình hình ưu đãi thuế TNDN tại ASEAN hiện nay có tính nghiêm trọng hơn trong bối cảnh dịch COVID-19. Làm thế nào để chứng minh điều đó?

Ước tính ban đầu từ OECD (xem: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis) cho thấy những tác động tiêu cực của đại dịch COVID-19 đến thu thuế. Hơn nữa, chi tiêu 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.

Ở các nước ASEAN, các khoản chi tiêu ngân sách dự kiến để đối phó với COVID-19 là rất lớn. 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. Thất thoát thuế do ưu đãi thuế TNDN lẽ ra đã có thể được dùng để trang trải phần lớn các khoản chi ngân sách cho COVID-19. Ví dụ, sử dụng ước tính của OECD về thất thu thuế tại Philippines và Việt Nam, số thất thu này có giá trị tương đương với 1/3 những khoản chi ngân sách nhằm ứng phó với đại dịch của hai nước này.

Các nước ASEAN có thể làm gì để ngăn cuộc đua xuống đáy về ưu đãi thuế TNDN?

Cộng đồng các nước ASEAN cần chung tay chấm dứt cuộc đua xuống đáy về thuế ở cấp độ khu vực. ASEAN nên đưa ưu đãi thuế vào thảo luận trong Hội nghị Thượng đỉnh sắp tới để cùng bắt đầu quá trình loại bỏ các ưu đãi thuế không cần thiết và thiết lập quy tắc rõ ràng cho các ưu đãi thuế trong khu vực. ASEAN cần đảm bảo rằng các chính sách thuế trong khu vực phục vụ lợi ích tập thể và tạo dựng một môi trường tài khóa ổn định.

Tại sao ASEAN cần hợp tác thay vì tự mình giải quyết vấn đề này?

ASEAN là một trong những khu vực có mức thuế suất thu nhập doanh nghiệp thực nộp thấp nhất trên thế giới dành cho các công ty nước ngoài. Cạnh tranh thuế cũng là mảnh đất màu mỡ cho hoạt động dịch chuyển lợi nhuận. Các quốc gia như Thái Lan, Indonesia và Malaysia ước tính đã mất ít nhất từ 6-9 điểm phần trăm doanh thu thuế TNDN do dịch chuyển lợi nhuận năm 2017.

Cuộc đua xuống đáy là một vấn đề mang tính khu vực, hay thậm chí là mang tính toàn cầu. Nếu chỉ có một quốc gia ASEAN loại bỏ các ưu đãi thuế không cần thiết, các công ty đa quốc gia sẽ sử dụng các thủ thuật tài chính như các khoản đầu tư “giả mạo” và chuyển dịch lợi nhuận ra nước ngoài nhằm tránh thuế. Bằng cách đó, họ tối đa hóa được lợi nhuận sau thuế. Tuy nhiên, quyền đánh thuế của các quốc gia, mà tại đó các doanh nghiệp đa quốc gia này thực tế hoạt động, không được đảm bảo.

Tại khu vực ASEAN, mỗi quốc gia đang thực hiện chính sách tài khóa nhằm phục vụ lợi ích riêng và thường có xu hướng cạnh tranh hơn là đưa ra quyết định chung và một cơ chế vì lợi ích tập thể. Cuộc đua về thuế của các quốc gia ASEAN đang tiếp tục gây ra những thất thoát lớn cho thu ngân sách và làm thiếu hụt nguồn lực tài chính cho các dịch vụ công thiết yếu.

Việc ngăn chặn sự cạnh tranh này đòi hỏi một cơ chế điều phối giữa các quốc gia: OECD đã chủ trì các cuộc đàm phán về Thỏa thuận hợp tác Chống xói mòn cơ sở thuế và Dịch chuyển lợi nhuận (BEPS), hướng tới áp dụng cùng một mức thuế suất thực nộp tối thiểu chung cho các công ty đa quốc gia tại mỗi quốc gia. Theo những tính toán ban đầu của OECD, mức thuế tối thiểu này sẽ giúp tăng nguồn thu cho các chính phủ thêm 100 tỉ đô la Mỹ trong một năm, tương đương với mức tăng 4% nguồn thu thuế TNDN toàn cầu.

Các quyết sách quốc tế cần phải được áp dụng tương ứng với trong khu vực. ASEAN không nên chờ đợi tham gia thỏa thuận toàn cầu một cách bị động mà cần đặt ra những tiêu chuẩn riêng cho khu vực để bảo vệ cơ sở thuế của mình và có các quy định tốt hơn. Một tiêu chuẩn thuế tối thiểu cho khu vực ASEAN cần được cân nhắc và thảo luận một cách nghiêm túc, ít nhất là giống như cách BEPS 2.0 đang được thảo luận hiện giờ.

ASEAN cần làm gì để có thể cùng giải quyết vấn đề này?

Báo cáo đưa ra 03 khuyến nghị:

Thứ nhất, ASEAN cần cùng nhau lập danh sách trắng và danh sách đen các loại ưu đãi thuế. 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, các khoản miễn thuế lớn, và thuế suất ưu đãi. Danh sách trắng nên bao gồm các ưu đãi thuế dựa trên đầu tư, đó là những ưu đãi tập trung vào hỗ trợ hoạt động đầu tư của chính doanh nghiệp.

Thứ hai, giống như BEPS, ASEAN cần thống nhất mức thuế TNDN thực nộp của từng nước không được thấp hơn mức thuế suất thuế TNDN thực nộp tối thiểu của khu vực. Mức thuế suất thực nộp tối thiểu này nên được ASEAN thảo luận một cách kỹ lưỡng và nên quanh mức từ 12,5% đến 20%. Bằng cách đó, ASEAN sẽ củng cố nguồn thu thuế tại và ngăn chặn việc các nước thành viên xây dựng các chính sách có lợi cho nước mình nhưng lại có hại cho nước láng giềng.

Thứ ba, khu vực ASEAN cần xây dựng các quy định về quản trị tốt các ưu đãi thuế, bao gồm các điều khoản ưu đãi rõ ràng và công bằng trong một đạo luật thống nhất tại một quốc gia, cùng với phân tích chi phí-lợi ích trước khi thực hiện áp dụng một loại ưu đãi thuế và công bố báo cáo chi qua thuế hàng năm cho mỗi quốc gia trong khu vực.

Tại sao báo cáo khuyến nghị mức thuế TNDN thực nộp tối thiểu cho khu vực ASEAN nên trong khoảng từ 12.5% đến 20%?

Mức thuế suất nên được các quốc gia thành viên ASEAN thảo luận kỹ lưỡng và thống nhất với cách tiếp cận toàn cầu của vấn đề này. Phạm vi mà chúng tôi đề xuất nhằm cân bằng giữa thông lệ toàn cầu và mức thâm hụt nguồn thu tài chính mà các nước ASEAN đang phải đối mặt.

Dựa trên những khuyến nghị của báo cáo này, mỗi nước trong khu vực ASEAN nên làm gì?

Thứ nhất, các nước ASEAN cần tham gia tích cực vào các thảo luận trong khu vực về tiêu chuẩn tối thiểu chung cho các ưu đãi thuế TNDN nhằm ngăn chặn các thực hành thuế có hại làm thất thoát nguồn thu công thiết yếu và tạo ra sự cạnh tranh không cần thiết giữa các nước thành viên.

Thứ hai, các nước ASEAN nên chủ động loại bỏ các ưu đãi thuế dựa trên lợi nhuận, thực hiện quản trị tốt trong việc cung cấp các ưu đãi thuế và công bố báo cáo chi tiêu thuế hàng năm.

Chỉ số ngân sách và vĩ mô

Các quốc gia trong khu vực ASEAN đang có những sự khác biệt gì? Tại sao chúng ảnh hưởng đến cuộc đua xuống đáy?

Các nước ASEAN có sự khác biệt lớn về dân số, mức thu nhập, và chỉ số phát triển con người, cũng như nhiều vấn đề vĩ mô khác.

Khoảng cách thu nhập giữa quốc gia có mức thu nhập bình quân đầu người cao nhất (Singapore) và thấp nhất (Myanmar) là hơn 63.000 USD và trên 48 lần trong năm 2018. Singapore và Brunei là hai nước có thu nhập bình quân đầu người cũng như Chỉ số Phát triển Con người (HDI) cao nhất và dân số thấp nhất trong khu vực này. Thu nhập bình quân đầu người (theo sức mua tương đương) ở hai quốc gia này cũng thuộc nhóm cao nhất thế giới, trên 70.000 USD vào năm 2018; trong khi đó, tám quốc gia ASEAN khác có mức thu nhập đầu người thấp hơn 30.000 USD.

Thêm vào đó, tám quốc gia còn lại cũng tồn tại những sự khác biệt đáng kể về dân số. Malaysia, Lào và Campuchia có dân số ít hơn 32 triệu người vào năm 2018 trong khi 05 nước còn lại đều có dân số lớn hơn 50 triệu người, đặc biệt Indonesia có dân số là 268 triệu người.

Chỉ số vĩ mô của các nước ASEAN khác biệt trên nhiều phương diện, và thực trạng này khiến khác nước càng khó gắn kết, làm gia tăng cuộc đua xuống đáy về thuế. Đây là thách thức lớn đối với ASEAN để đoàn kết và giải quyết các vấn đề phức tạp đang nổi lên ở cấp độ khu vực, đặc biệt là ưu đãi thuế TNDN. Tuy nhiên, nếu ASEAN muốn duy trì sự gắn kết, ASEAN cần phải tìm ra một điểm chung.

Bản tóm tắt báo cáo cho thấy tỉ lệ đói nghèo và bất bình đẳng ở mức cao trong khu vực ASEAN, làm thế nào để tính toán được điều đó?

Về tỉ lệ đói nghèo, báo cáo sử dụng dữ liệu tỉ lệ đầu người theo chuẩn nghèo quốc gia (tỉ lệ % dân số) từ Chỉ số Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới để ước lượng tỉ lệ nghèo trong khu vực ASEAN trong năm 2018, sử dụng trung bình nhân của thay đổi trong tỉ lệ đói nghèo (năm này qua năm khác) để ước lượng tỷ lệ nghèo năm 2018 tại các quốc gia không có số liệu cập nhật tới năm 2018. Tính toán của báo cáo cho thấy ước tính khoảng 73,6 triệu (11,3%) trong số 653,9 triệu dân ASEAN đang sống trong nghèo đói tại thời điểm năm 2018.

Đối với bất bình đẳng, báo cáo sử dụng chỉ số Gini để đo lường mức độ bất bình đẳng. Chỉ số Gini bằng 0 thể hiện sự bình đẳng hoàn hảo, trong khi giá trị bằng 1 hàm ý sự bất bình đẳng hoàn hảo. Báo cáo thu thập các chỉ số Gini về tài sản và thu nhập từ Chỉ số Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới và báo cáo của Diễn đàn Kinh tế Thế giới: Tóm tắt Chỉ số Phát triển 2018 và các dữ liệu nổi bật. Tính trung bình, chỉ số Gini theo thu nhập của tất cả các nước ASEAN đều lớn hơn 0,35 trong giai đoạn 2010-2017, với Philippines (0,45); Malaysia (0,42); Singapore (0,40); Indonesia (0,39); Myanmar và Thái Lan (0,38); Campuchia (0,37); và Lào và Việt Nam (0,36). Bất bình đẳng về tài sản thậm chí còn đáng báo động hơn với chỉ số Gini ở mức 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.

Dựa vào mức chuẩn nào để nói tất cả các nước ASEAN đều có mức thu ngân sách thấp?

Báo cáo sử dụng tỷ lệ trung bình của thu ngân sách ở cấp chính phủ tổng thể (general government) trên GDP ở các quốc gia OECD làm chuẩn so sánh. Tỷ lệ trung bình của khu vực ASEAN là 19,1% GDP năm 2018, chưa bằng một nửa so với mức trung bình thu được ở các nước OECD (39,6%). Tỷ lệ cao nhất là ở Campuchia (23,9%) và thấp nhất ở Indonesia (14,9%).

Tại sao báo cáo cho rằng các nước ASEAN đang phụ thuộc lớn vào nguồn thu từ thuế TNDN?

Báo cáo sử dụng dữ liệu từ World Revenue Longitudinal Dataset của IMF nhằm tính toán cấu trúc thuế của các nước ASEAN.

Chính phủ tại một số quốc gia phụ thuộc lớn từ nguồn thu từ thuế TNDN: Nguồn thu này chiếm khoảng 28% tổng thu ngân sách ở Malaysia, và 27% ở Indonesia năm 2017. Trung bình, khoảng 20% nguồn thu ngân sách tại bảy nước ASEAN đến từ thuế TNDN (không tính tới Myanmar, Brunei, và Lào do không có dữ liệu trong bộ dữ liệu của IMF.)

Báo cáo cho thấy hầu hết các nước ASEAN có thâm hụt ngân sách liên tục trong một thời gian dài. Làm thế nào để khẳng định điều này?

Báo cáo trích xuất dữ liệu về thu chi ngân sách (% GDP) ở cấp chính phủ tổng thể trong giai đoạn 2000-2020 từ Cơ sở dữ liệu Giám sát tài chính của IMF để tính số năm thâm hụt ngân sách. Do không có dữ liệu có sẵn cho Brunei, chúng tôi ước tính thâm hụt ngân sách ở chín nước ASEAN.

Bảy quốc gia ASEAN chịu thâm hụt ngân sách trong một thời gian dài: Malaysia, Myanmar, và Lào dự kiến sẽ chịu thâm hụt trong suốt giai đoạn 2000-2020; Việt Nam, Campuchia, Indonesia và Philippines sẽ có thâm hụt trong 17-20 năm trong giai đoạn đó (21 năm).

Chỉ tính riêng năm 2018, 6 trong số 9 quốc gia có thâm hụt ngân sách đáng kể. Trung bình khu vực ASEAN có mức thâm hụt ngân sách là 1,5% GDP.

Do tác động của đại dịch COVID-19, dự kiến tất cả chín nước ASEAN sẽ phải đối mặt với thâm hụt ngân sách vào năm 2020 với mức trung bình là 4,2% GDP.

Tại sao báo cáo chỉ ra một số quốc gia có mức nợ công cao?

Bốn nước thành viên ASEAN có tỉ lệ nợ công trên GDP cao nhất khu vực là Singapore (105%), Lào (62%), Việt Nam (58%) và Malaysia (57%) trong năm 2015. Đặc biệt, áp lực nợ công của Lào đang gia tăng do tỷ lệ thâm hụt ngân sách lớn – ước tính đạt mức 4,7% GDP năm 2018. Ngoài ra, nợ công nước ngoài của Lào vẫn lớn, đạt 51% GDP vào năm 2018, mức độ cao nhất trong số các nước ASEAN.

Dữ liệu về nợ công được thu thập từ Cơ sở dữ liệu Nợ Toàn cầu của IMF, dữ liệu về nợ nước ngoài được thu thập từ Các Chỉ số Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới.

Tại sao báo cáo chỉ ra rằng các nước ASEAN đều có các mức độ cam kết thấp trong việc giảm bất bình đẳng? Ưu đãi thuế TNDN ảnh hưởng gì tới mức độ cam kết bất bình đẳng?

DFI và Oxfam đã xây dựng Chỉ số Cam kết Giảm Bất bình đẳng (CRII) để nhấn mạnh vai trò quan trọng của thuế lũy tiến, chi tiêu công cho y tế, giáo dục, an sinh xã hội, và các quy định về lao động trong việc giải quyết bất bình đẳng. Tất cả các nước ASEAN đều nằm trong nửa dưới trên bảng xếp hạng của chỉ số này (có 157 quốc gia được đánh giá).

Dựa vào số liệu CRII năm 2018, báo cáo tính tỷ lệ chi tiêu chính phủ cho các dịch vụ công thiết yếu trên tổng chi tiêu chính phủ ở các nước OECD là mức chuẩn (63%), tỷ lệ trung bình của các nước ASEAN (33.6%) thấp hơn một nửa mức chuẩn. Tỷ lệ thấp nhất (của Myanmar, 18.7%) chỉ bằng khoảng 1/3 mức chuẩn.

Ưu đãi thuế TNDN ảnh hưởng tiêu cực tới hệ thống thuế lũy tiến và gia tăng các thực hành thuế có hại, đây là các yếu tố làm giảm cam kết bất bình đẳng của các chính phủ trong CRII.

Ưu đãi thuế TNDN và chi phí đối với nền kinh tế ASEAN

Cuộc đua xuống đáy diễn ra như thế nào ở các nước ASEAN?

Trong mười năm qua, trung bình thuế suất thuế TNDN của khu vực đã giảm từ mức 25,1% năm 2010 xuống còn 21,7% năm 2020. Không có nước nào ở ASEAN tăng thuế suất thuế TNDN trong giai đoạn này.

Thêm vào đó, mức thuế suất thuế TNDN thực nộp sau khi áp dụng ưu đãi thấp hơn 9,4 điểm phần trăm so với mức chưa ưu đãi. Thuế suất thực nộp trung bình sau ưu đãi trong ASEAN thấp hơn 4 điểm phần trăm so với mức trung bình ở một nước khác trong khu vực châu Á và Thái Bình Dương. Singapore đưa ra mức thuế TNDN thấp nhất trong khu vực ASEAN ở mức 17% vào năm 2020 và thuế suất thuế doanh nghiệp thực nộp sau khi áp dụng các ưu đãi thấp hơn 11,6 điểm phần trăm so với trước khi áp dụng ưu đãi thuế.

Trong Hộp 1 của báo cáo tổng và báo cáo tóm tắt, chúng tôi đưa ra nhiều trường hợp cho cuộc đua về thuế giữa Philippines, Việt Nam, Thái Lan, và Indonesia, trong đó, bốn quốc gia này đã phải cạnh tranh với nhau và sử dụng ưu đãi thuế làm công cụ thu hút FDI trong lĩnh vực sản xuất.

Làm thế nào để tính toán mức thuế suất thuế TNDN thực nộp đã có và chưa có ưu đãi?

Báo cáo sử dụng các kết quả tính toán từ báo cáo của Wiedemann, V. & Finke, K. (2015). Taxing investments in the Asia-Pacific region: The importance of cross-border taxation and tax incentives. *Discussion Paper No. 15-014*.

Tại Việt Nam, Liên minh công bằng thuế (VATJ) (2019) tính toán mức thuế suất thuế TNDN thực nộp dựa trên số liệu Tổng điều tra doanh nghiệp Việt Nam (VEC). Theo đó, các ưu đãi thuế đã tạo ra một môi trường đầu tư không công bằng đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong nước – nhóm có quyền và xứng đáng ít nhất nhận được các lợi ích công bằng. Tại Việt Nam, thuế suất thuế TNDN thực nộp đối với các công ty nước ngoài trong lĩnh vực sản xuất là 8% trong năm 2016, nhưng ở mức 14,5% đối với các doanh nghiệp trong nước và thậm chí là hơn 16% đối với các doanh nghiệp nhà nước lớn.

Tại sao báo cáo nói rằng các ưu đãi thuế TNDN dựa trên lợi nhuận nên bị loại bỏ?

Các học giả và các tổ chức quốc tế như OECD đã kêu gọi các nước trong ASEAN ngừng cung cấp các ưu đãi dựa trên lợi nhuận, bao gồm ân hạn thuế và giảm thuế suất do bản thân chúng tạo ra các tác động tiêu cực tới nền kinh tế trên nhiều mặt.

Các ưu đãi thuế TNDN hiện tại ở ASEAN không nhằm thu hút nguồn vốn đầu tư dài hạn, mà thay vào đó được sử dụng để khóa lấp cho những yếu kém trong năng lực quản trị, cơ sở hạ tầng, và đáp ứng mong muốn ngắn hạn của các nhà đầu tư bằng cách cắt giảm thuế TNDN xuống mức tối thiểu. Bên cạnh đó, những ưu đãi như vậy thường đi kèm với mức độ dư thừa cao và thất thu thuế; trong khi đó, không thúc đẩy các mục tiêu phát triển và hiệu ứng lan tỏa của đầu tư.

Báo cáo chỉ ra rằng các nước ASEAN cung cấp nhiều ưu đãi thuế dựa trên lợi nhuận khác nhau. Làm sao để xác minh được thực trạng này?

Nhóm nghiên cứu rà soát tất cả các loại ưu đãi thuế TNDN ở các nước ASEAN. Tất cả các nước ASEAN đều cung cấp ưu đãi thuế TNDN dựa trên lợi nhuận. Các nước này đưa ra ân hạn thuế từ 5 đến 20 năm, trung bình là 12 năm; sử dụng ưu đãi thuế với mức giảm thuế TNDN từ 50 - 100%. Bốn quốc gia: Campuchia, Thái Lan, Indonesia, và Malaysia cung cấp mức thuế suất ưu đãi hấp dẫn nhất (100%).

Các nước ASEAN cung cấp ưu đãi thuế với kỳ vọng thu hút đầu tư nước ngoài. Tại sao báo cáo chỉ ra rằng không có bằng chứng thực nghiệm nào cho thấy ưu đãi thuế giúp tăng đầu tư trực tiếp nước ngoài?

Báo cáo của James, S. (2014), *Tax and non-tax incentives and investments: Evidence and Policy Implications. Investment Climate Advisory Services* cho thấy có mức độ dư thừa ưu đãi thuế TNDN cao ở các nước ASEAN mà báo cáo đánh giá. Ví dụ, một nghiên cứu của Dịch vụ Tư vấn Đầu tư Nước ngoài (FIAS) cho thấy 81% các khoản đầu tư sẽ được thực hiện ngay cả khi không có ưu đãi ở Thái Lan.

Bên cạnh đó, chúng tôi sử dụng kỹ thuật OLS để hồi quy FDI/GDP theo quản trị tốt và chênh lệch giữa thuế suất thực nộp có và không có ưu đãi trong khu vực ASEAN để xem xét mối tương quan giữa các yếu tố này trong khu vực ASEAN. Chúng tôi cho thấy rằng có một mối tương quan dương và có ý nghĩa thống kê giữa FDI/GDP và quản trị tốt; tuy nhiên, chưa thể khẳng định có mối tương quan dương giữa FDI/GDP và chênh lệch do ưu đãi.

Phân tích từ UNTACD cũng chỉ ra rằng các tập đoàn đa quốc gia (MNCs) luôn đặt chất lượng quản trị và môi trường đầu tư là tiêu chí tiên quyết khi lựa chọn địa điểm đầu tư. Để thu hút các khoản đầu tư dài hạn, các nước ASEAN nên tập trung vào cải thiện quản trị tốt và môi trường đầu tư, ví dụ: chất lượng cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực, ổn định kinh tế vĩ mô và quyền sở hữu trí tuệ (xem thêm Oxfam, 2016 và OECD, 2019).

Khi đại dịch Covid-19 diễn ra, nhiều ưu đãi thuế bổ sung được áp dụng. Đây có phải là thực hành tốt trong các nền kinh tế?

Trong bối cảnh đại dịch COVID-19, các ưu đãi thuế bổ sung do các nước ASEAN áp dụng không thay thế cho các ưu đãi thuế sẵn có; do đó, báo cáo kỳ vọng chúng chỉ là giải pháp tạm thời để cứu trợ các nền kinh tế.

Hỗ trợ doanh nghiệp thông qua một số loại ưu đãi thuế TNDN đóng một vai trò quan trọng trong bối cảnh nguy cấp như đại dịch COVID-19; tuy nhiên, các ưu đãi đó nên được dành cho những doanh nghiệp bị ảnh hưởng nặng nề nhiều và dễ bị tổn thương nhất thay vì được tung ra một cách thiếu kế hoạch và đánh giá phù hợp. Việc này có thể lại tạo ra một cuộc đua xuống đáy “bình thường mới” sau dịch COVID-19.

Cần nhắc lại theo khuyến nghị ba của báo cáo, yếu tố minh bạch và các phân tích chi phí-lợi ích cần được thực hiện một cách kỹ lưỡng khi đưa ra các ưu đãi thuế.

Báo cáo chỉ ra tổn thất về thuế do ưu đãi thuế TNDN là 6% GDP ở Campuchia và 1% GDP ở Philippines và Việt Nam. Làm thế nào để tính toán ra số liệu đó?

Những con số này được tính toán bởi OECD (2019) www.oecd.org/investment/oecd-investment-policy-review-southeast-asia.htm.

Bên cạnh đó, VATJ (2019) sử dụng dữ liệu từ VEC và kỹ thuật Cân bằng tổng thể khả toán (CGE) để ước tính chi qua thuế từ thuế TNDN tại Việt Nam. Kết quả cho thấy, chi qua thuế của Việt Nam từ ưu đãi thuế doanh nghiệp được ước tính là 2,7 tỷ USD trong năm 2016, tương đương 7% thu ngân sách nhà nước, 30% thu thuế TNDN, 5% tổng chi ngân sách và lớn hơn chi ngân sách cho y tế.

Và làm thế nào để báo cáo tính toán tổn thất thuế hoặc chi qua thuế từ thuế TNDN ở các nước ASEAN khác?

Cho đến nay, các chính phủ ASEAN không công bố số liệu chi qua thuế; do đó, chúng tôi không có dữ liệu chính thức về chi qua thuế ở các quốc gia này. Các nghiên cứu điển hình và giá trị chi qua thuế của chúng tôi được thu thập và trích dẫn từ các tài liệu nghiên cứu khác như VATJ (2019), OECD (2019), và DOF (2019).

Các ưu đãi thuế TNDN dẫn đến thất thu thông qua dịch chuyển lợi nhuận ở một số quốc gia như thế nào?

Về nguyên tắc, các tập đoàn đa quốc gia dịch chuyển lợi nhuận của họ từ các quốc gia có thuế suất thuế TNDN thực nộp cao sang các quốc gia có thuế suất thấp nhằm tránh thuế. Chúng tôi sử dụng số liệu thất thu ngân sách do dịch chuyển lợi nhuận từ tính toán tại <https://missingprofits.world/>. Các quốc gia như Thái Lan, Indonesia, và Malaysia ước tính sẽ mất ít nhất từ 6-9 điểm phần trăm nguồn thu thuế doanh nghiệp do dịch chuyển lợi nhuận.

Tại sao báo cáo chỉ ra rằng sự minh bạch trong việc đưa ra ưu đãi thuế là cần thiết?

Sự thiếu minh bạch trong quá trình đưa ra các ưu đãi thuế TNDN là một trong những nguyên nhân làm tăng trầm trọng thêm chi phí của việc áp dụng các ưu đãi này. Ví dụ, các ưu đãi của Lào đối với các khoản đầu tư được đàm phán theo từng trường hợp và không có chi tiết nào về thỏa thuận cuối cùng được đưa ra để công bố công khai. Điều này có thể làm tăng rủi ro tham nhũng và làm xói mòn các mục tiêu quản trị tốt, là điều kiện cơ bản đảm bảo một môi trường đầu tư hấp dẫn. Bên cạnh đó, nó cũng có thể mang lại nhiều quyền lực hơn cho các nhà đầu tư trong giai đoạn đàm phán và tạo cơ hội để họ trục lợi.

Báo cáo cho biết ưu đãi thuế TNDN tạo ra sự thiếu hiệu quả về kinh tế. Làm thế nào để chứng minh điều đó?

Shukla và cộng sự. (2011) chỉ trích các ưu đãi thuế vì sự thiếu hiệu quả kinh tế của các ưu đãi đó trong việc phân bổ nguồn lực vì thay vì tập trung vào việc mở rộng sản xuất, người nộp thuế tìm cách giảm thiểu số tiền thuế phải trả. Do đó, các ngoại ứng tiêu cực tới xã hội có thể được tạo ra như kết quả của việc áp dụng các ưu đãi thuế.

Tại Việt Nam, do ưu đãi thường dành cho các công ty có vốn đầu tư nước ngoài, ưu đãi thuế tạo ra môi trường đầu tư không công bằng: Thuế suất thuế TNDN thực nộp đối với các công ty có vốn đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực sản xuất năm 2016 là 8%, nhưng là 14,5% cho các công ty trong nước, thậm chí là 16% cho những doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn.

Nước nào là nước thắng cuộc trong cuộc đua về thuế?

Không có nước nào chiến thắng trong số các nước ASEAN cho cuộc đua này.

Một số quốc gia có thể thu hút được một số nhà đầu tư nước ngoài khi cung cấp nhiều ưu đãi hơn các quốc gia khác, một số quốc gia có thể có nhiều lợi nhuận chảy về hơn các quốc gia khác thông qua việc dịch chuyển lợi nhuận của các công ty đa quốc gia.

Tuy nhiên, tất cả các nước ASEAN đều thua trong cuộc đua này. Các nước đang làm xói mòn các cơ sở thuế, thực hiện các thực hành thuế có hại và không có đủ nguồn lực để đầu tư vào các dịch vụ thiết yếu nhằm giải quyết bất bình đẳng. Tất cả các nước ASEAN đều nằm trong nửa cuối của bảng xếp hạng về Chỉ số Cam kết Giảm Bất bình đẳng (trong 157 quốc gia được đánh giá).

Tất cả các nước ASEAN phải đối mặt với tỷ lệ thu ngân sách thấp so với GDP, bao gồm cả các nước thu nhập cao như Singapore. Ngay cả khi Singapore không phải đối mặt với thâm hụt ngân sách dai dẳng trong giai đoạn 2000-2020, quốc gia này cũng chứng kiến tỷ lệ nợ công cao so với GDP (hơn 100%).