

Chương 1

GIỚI THIỆU TỔNG QUÁT

Dịch từ nguyên bản *Property Tax Reform in Developing Countries*, Jay K. Rosengard, (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998)

KHUÔN KHỔ KHÁI NIỆM

Tóm tắt

Ở các nước đang phát triển, thường người ta không hiểu thấu đáo những ưu và nhược điểm của thuế bất động sản về mặt nguyên tắc. Do vậy, Chính phủ cố sử dụng thuế này với những mục tiêu chính sách không thực tế. Đồng thời, họ cũng bỏ lỡ nhiều cơ hội hứa hẹn tốt để khai thác thuế bất động sản một cách có hiệu quả.

Mặc dù chính phủ các nước không tối ưu hóa được tiềm năng tài chính của thuế bất động sản nhưng họ cố gắng sửa chữa nhiều căn bệnh kinh tế, chính trị và xã hội bằng cách cải cách sắc thuế này. Người ta thường tưởng rằng thuế bất động sản là một nhân tố quan trọng trong các quyết định đầu tư và tiêu dùng - nhưng thực ra thuế bất động sản có ảnh hưởng không đáng kể - chứ họ không coi nó như là một phương tiện hiệu quả để tài trợ cho việc cung cấp hàng hóa công.

Cái giá phải trả cho những sai lầm về mặt nhận thức càng nặng nề hơn khi các nhà kỹ trị và các nhà tư vấn nước ngoài cố gắng cải tổ hệ thống thuế bất động sản mà bản thân họ cũng không hiểu đầy đủ bằng cách phân bổ lệch lạc nguồn lực khan hiếm để đạt được những mục tiêu không phù hợp. Sự hạn chế về tầm nhìn thường dẫn đến việc hướng vào các chỉ tiêu không sát thực tế nên khuyến khích sử dụng các kỹ thuật định giá và thẩm định phức tạp, tốn kém, không khả thi và không bền vững, coi chúng như là thuốc tiên cho quá trình cải tổ thuế. Người ta quy nguyên nhân thất bại của hệ thống thuế bất động sản là do dữ liệu của danh sách đối tượng nộp thuế lạc hậu và không đầy đủ, và như vậy họ theo đuổi việc cải cách thuế bất động sản như là một cách để tìm kiếm câu trả lời cho tất cả những gì bạn luôn muốn biết về tài sản nhưng chưa bao giờ hỏi được.

Các chiến lược cải tổ thay thế khác đã không được xem xét. Những nhược điểm liên quan đến việc phát hiện đối tượng chịu thuế, duy trì danh sách tài sản chịu thuế, độ nổi của cơ sở thuế và thu thuế lại không được đề cập đến. Tính khả thi về mặt quản lý không được đánh giá một cách tường tận. Không xem xét đúng mức khía cạnh kinh tế chính trị của thuế. Không nhận thấy được tầm quan trọng của sự thay đổi hành vi. Không điều chỉnh cho thích nghi với những đặc điểm riêng có của môi trường các nước đang phát triển.

Kết quả đạt được không khả quan. Nguồn thu tạo được thường không đáp ứng đủ cho nhu cầu. Các mục tiêu phụ khác cũng hiếm khi đạt được. Cơ sở thuế hẹp và bị xói mòn nhanh chóng. Phạm vi thu thuế (coverage) không công bằng. Công tác quản lý tùy tiện và tham nhũng. Chi tiêu quá mức cho các hoạt động thu thập dữ liệu phức tạp và hoạt động định giá tài sản. Mức độ tuân thủ của người nộp thuế rất thấp. Tâm lý ghét thuế trong công chúng cao.

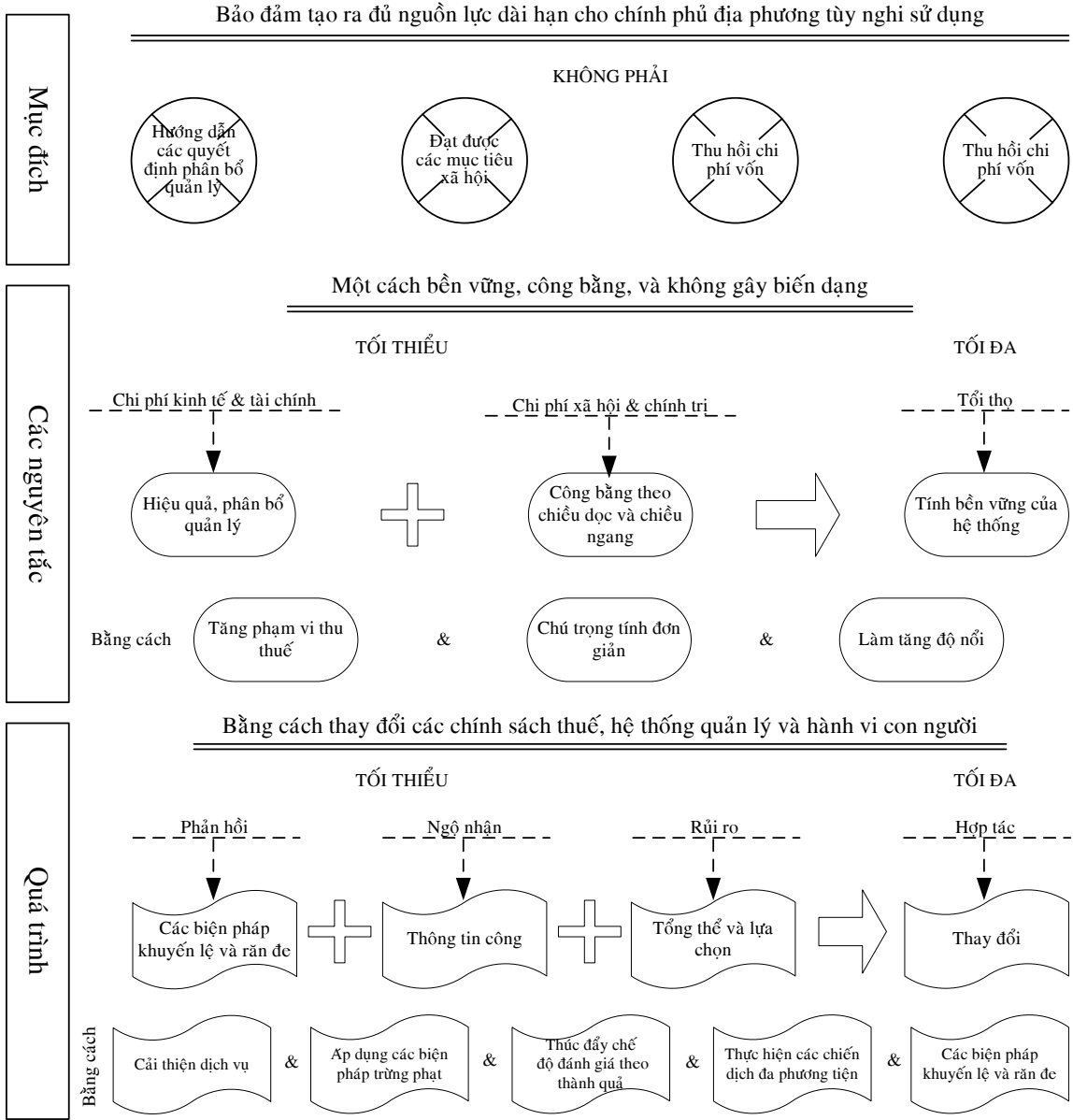
Trong bối cảnh đó, khung khái niệm dành cho cải tổ thuế bất động sản tại các nước đang phát triển đã được xây dựng (xem hình 1):

Mục đích của cải tổ thuế bất động sản tại các nước đang phát triển là cần phải bảo đảm việc tạo ra đủ nguồn lực dài hạn cho chính phủ địa phương tùy nghi sử dụng. Yêu cầu này tạo nhiều nguồn thu hơn cho chính quyền địa phương và tăng cường khả năng phát triển trong tương lai của thuế bất động sản bằng cách cải thiện tính hiệu quả về mặt chi phí quản lý, tính trung lập kinh tế, và sự công bằng trong tác nghiệp. Thuế bất động sản là một công cụ chính sách không phù hợp và một cơ chế quản lý kém trong việc làm kim chỉ nam cho các quyết định phân bổ, đạt được những mục tiêu xã hội, thu hồi chi phí vốn đầu tư hoặc định giá hàng hóa tư nhân.

Theo đó, các **nguyên tắc** cơ bản trong cải tổ thuế bất động sản tại các nước đang phát triển đó là hiệu quả phân bổ và quản lý, công bằng theo chiều dọc hoặc chiều ngang, và tính bền vững của hệ thống. Điều này sẽ bảo đảm tạo ra được nguồn thu một cách bền vững về mặt tài chính, không làm méo mó kinh tế, công bằng chính trị xã hội, và bền vững theo thời gian. Những người thực hiện cải cách có thể giảm thiểu các chi phí và tối đa hóa độ bền của cải cách bằng cách: tăng phạm vi thu thuế với việc xây dựng và duy trì cơ sở thuế (tax base) rộng; chú trọng tính đơn giản thông qua việc thúc đẩy sự minh bạch trong chính sách và rõ ràng về hành chính; và nâng cao độ nổi thông qua việc chỉ số hóa (indexing) và định kỳ tiến hành định giá mới.

Để đưa các nguyên tắc này vào trong thực tiễn tác nghiệp, **quá trình** cải tổ thuế bất động sản tại các nước đang phát triển phải nhấn mạnh đến việc sử dụng các biện pháp khuyến khích dành cho cá nhân và tổ chức, tuyên truyền thông tin cho công chúng, thể hiện được tầm nhìn tổng thể và áp dụng một cách có chọn lọc. Điều này sẽ tạo thuận lợi cho những thay đổi về chính sách thuế, cơ chế hành chính, và hành vi con người. Để giảm thiểu sự chống đối từ phía công chúng, chính phủ và giới chính trị, sự ngộ nhận, và rủi ro nhằm tối đa hóa sự hợp tác thì những người thực hiện cải cách có thể thực hiện những việc sau: cải thiện dịch vụ; áp dụng các biện pháp trừng phạt; thúc đẩy chế độ đánh giá theo thành quả (meritocracy); tiến hành các chiến dịch tuyên truyền trên nhiều phương tiện truyền thông; liên kết giữa chính sách với thực tiễn cũng như tất cả các hệ thống vận hành tại chỗ; thực hiện theo từng giai đoạn; và nâng cấp các cơ chế hiện hành.

Hình 1: Khuôn khổ khái niệm về cải cách thuế bất động sản



Diễn giải

Mục đích của cải tổ thuế bất động sản

Yếu tố đầu tiên của khung khái niệm này chính là thuế bất động sản thích hợp nhất đối với việc tạo nguồn thu để tài trợ cho các chi tiêu công, và do vậy, *mục đích của cải tổ thuế bất động sản là bảo đảm việc tạo ra đủ nguồn lực dài hạn cho chính phủ địa phương tùy nghi sử dụng.*

Thuế bất động sản tại các nước đang phát triển là thuế đánh vào tài sản cố định để giúp tài trợ chính quyền địa phương trong việc cung cấp các dịch vụ và tiện ích công cộng. Cũng giống như các loại thuế khác, đây chỉ là “sự chuyển nhượng tiền có tính bắt buộc... từ các cá nhân, tổ chức hay các nhóm về cho chính phủ...[như là] một trong các biện pháp chính để từ đó chính phủ có thể tài trợ cho các chi tiêu của mình.”¹ Thuế bất động sản không thể làm hơn thế được, nhưng hoàn toàn có thể thua xa mức trên rất nhiều.²

Các bằng chứng hỗ trợ cho tiền đề này có tính lịch sử. Thông thường thuế bất động sản chính là cơ chế tạo nguồn thu chủ yếu cho chính quyền địa phương nhằm cung cấp các dịch vụ công cộng, chẳng hạn như việc vận hành và bảo trì cơ sở vật chất cứng và mềm. Trái lại, thuế bất động sản là một công cụ kém cỏi trong việc hướng dẫn các quyết định phân bổ, đạt được các mục tiêu xã hội, thu hồi chi phí vốn đầu tư, hoặc định giá hàng hóa tư nhân.

Bảng 1: Mức phụ thuộc vào thuế bất động sản

Quốc gia/Thành phố	Tỷ trọng thuế bất động sản trong	
	Tổng thu thuế	tổng nguồn thu
BRAZIL	40%	8%
Sao Paulo	38%	16%
Rio de Janero	31%	12%
COLOMBIA	46%	6%
Bogota	32%	18%
INDIA	40%	24%
Bombay	22%	17%
Calcutta	92%	36%
Madras	82%	41%
INDONESIA	43%	12%

¹ Graham Bannock, R.E. Baxter, và Evan Davis, Từ điển Kinh tế học Penguin, ấn bản lần 4 (London: Penguin Books, 1987), 398.

² Thuế bất động sản thường được định nghĩa là khoản đánh theo giá trị (thuế “tương ứng với giá trị” khác với thuế đơn vị), và đối vật (thuế “tính dựa vào hiện vật”, khác với thuế cá nhân, tức thuế đối nhân) đánh vào quyền sở hữu, chiếm hữu hoặc phát triển đất và/hoặc các công trình xây dựng (buildings). Thông thường, thuế bất động sản được tính hàng năm trên giá trị của tài sản, hoặc các hình thức thay thế cho giá trị chẳng hạn như thu nhập thật sự hoặc ước tính từ tiền cho thuê. Loại thuế nào không gắn với bất động sản, chẳng hạn như thuế bất động sản ròng và thuế lãi từ vốn chung, thường không được xếp vào loại thuế bất động sản.

	Jakarta	10%	5%
KENYA		99%	36%
	Nairobi	92%	36%
KOREA		27%	19%
	Seoul	21%	18%
MEXICO		55%	12%
	Mexico (DF)	59%	6%
NIGERIA		n.a.	n.a.
	Lagos	70%	22%
	Ibadan	13%	3%
PAKISTAN		8%	6%
	Karachi	13%	12%
	Lahore	13%	12%
PERU		n.a.	n.a.
	Lima	57%	17%
PHILIPPINES		70%	20%
	Manila	59%	36%

Nguồn: Dillinger, *Thuế bất động sản thành thị tại các nước đang phát triển*, 3; tài liệu gốc không trích dẫn năm số liệu

Hầu hết các nước đang phát triển đều có hình thức thuế bất động sản nào đây, chủ yếu để tài trợ cho các chi tiêu của chính quyền địa phương.³ Mặc dù mức độ phụ thuộc vào thuế bất động sản của các địa phương khác nhau khá nhiều nhưng thuế bất động sản thường chiếm đa số, nếu không muốn nói là đại đa số, khoản thu từ thuế cùg đô thị tại các nước đang phát triển.⁴ Thuế bất động sản chiếm 40 đến 50% tổng thu từ thuế của đô thị tại bốn trong số các nước đang phát triển đông dân nhất: Mexico, Brazil, Ấn Độ, và Indonesia (xem bảng 1). Mức độ phụ thuộc vào thuế bất động sản có khuynh hướng rõ nét hơn đối với các đô thị cấp hai và thị trấn nhỏ. Tuy nhiên, khi được đo bằng tỉ lệ phần trăm/ tổng nguồn thu của đô thị thì mức đóng góp của thuế bất động sản tương đối nhỏ hơn, chủ yếu là do vai trò nổi bật của chính phủ trung ương trong việc tài trợ các dịch vụ chủ yếu của đô thị.⁵

Thuế bất động sản hấp dẫn với chính phủ các nước phát triển bởi vì: sắc thuế này rất khó tránh một cách hợp pháp, do tính hiển thị cao và tính cố định tương đối của tài sản; hiệu quả về kinh tế, một lần nữa là do tính cố định của tài sản – ví như một cỗ máy tạo nguồn thu đầy tiềm năng, mặc dù độ co giãn theo thu nhập của sở hữu tài sản tại các nước phát triển là cao; tương

³ Vito Tanzi, “Các đặc điểm định lượng của các cơ chế thuế tại các nước đang phát triển”, trong Lý thuyết thuế dành cho các nước đang phát triển, biên tập David Newbery và Nicholas Stern (New York: Nhà Xuất bản Đại học Oxford, 1987), 206-17.

⁴ William Dillinger, *Thuế bất động sản thành thị tại các nước đang phát triển*, WPS 41 (Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới, Văn phòng của Phó Tổng thống, Kinh tế học phát triển, 08/1988), 2.

⁵ Dillinger, *Thuế bất động sản đô thị tại các nước đang phát triển*, 3; trong tài liệu gốc không trích dẫn năm của số liệu.

đổi ổn định, cũng như ít chịu ảnh hưởng khi có điều chỉnh nhỏ và thay đổi thuế suất; mang tính cường chế rõ ràng với việc tịch thu và thanh lý tài sản; một công cụ nâng cao mức độ tự chủ địa phương với việc kêu gọi hưởng ứng mạnh hơn trước những ưu tiên của địa phương mình; thay thế cho thuế thu nhập địa phương do mối quan hệ chặt chẽ giữa giá trị tài sản và mức thu nhập dài hạn; có mối tương quan nhất định với các lợi ích nhận được khi sử dụng thuế bất động sản để tài trợ cho các hàng hóa công; và nhìn chung thuế bất động sản lũy tiến đối với tài sản có tính cư trú⁶ (xem bảng 2). Thuế bất động sản cũng có nhiều điểm yếu nổi bật: rất nhiều người nộp thuế theo luật định phóng đại tác động chính trị của việc tăng thuế dù tăng rất ít; tính hiển hiện cao của loại thuế này cộng với cơ chế nộp thuế chủ động (không giống như việc giữ lại thuế thu nhập) và tiền nộp thuế lớn (trái với khoản tiền nộp nhỏ bé của thuế doanh thu), tất cả làm tăng nhận thức và tâm lý thù ghét đối với gánh nặng thuế; cơ sở định giá tài sản thường được cho là tùy tiện và không đáng tin cậy; đôi khi thuế bất động sản lại không gắn với khả năng chi trả do khác biệt giữa của cải bằng bất động sản và thu nhập; nhiều nước cho phép chính quyền địa phương quyết định mức thuế suất và chi tiêu của mình, điều này thường làm trầm trọng chênh lệch về giàu có giữa các vùng khi mà những địa bàn vốn đã giàu lại trở nên giàu hơn trong khi những địa bàn vốn đã nghèo lại trở nên nghèo hơn; và ngay cả sự tồn tại của loại thuế này cũng thường được coi là một mối đe dọa đối với tính chất thiêng liêng của của sở hữu tài sản tư nhân, do vậy gây nên những phản ứng thù nghịch – một cách tự nhiên - vượt hơn độ lớn của chính sách thuế đó (xem bảng 2).⁷

⁶ Ngày nay, hầu hết các nhà kinh tế học đều lập luận rằng: 1) phần thuế bất động sản đánh vào đất do chủ đất hiện tại nộp với giá đất thấp hơn vì quỹ đất là hữu hạn và cố định, và phần thuế này có tính lũy tiến với tình trạng sở hữu đất phân bố theo nhóm thu nhập; 2) nếu có thuế suất thống nhất trên toàn quốc thì phần thuế bất động sản đánh vào các cải tiến đất do người sở hữu vốn nộp (xem phần dưới) - người sở hữu vốn hưởng mức lợi tức thấp hơn so với lợi tức do thuế lợi nhuận doanh nghiệp tạo ra, và phần thuế này cũng có tính lũy tiến do sở hữu vốn cũng phân bố theo nhóm thu nhập; và 3) nếu không có thuế suất quốc gia và vốn có tính lưu động thì các mức thuế suất chênh lệch giữa các địa bàn tác động đến giá sản phẩm và lợi nhuận yếu tố giống như thuế tiêu thụ đặc biệt, và do vậy có tính lũy thoái. Gánh nặng thuế cũng phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: loại tài sản, bản chất và cơ cấu của xuất khẩu và ngành công nghiệp tại địa phương, các đặc điểm về độ co giãn và tính lưu động, và liệu có sử dụng các tiêu chuẩn thu nhập suốt đời hay thu nhập tính theo năm hay không. Chẳng hạn, nếu người sở hữu vốn không phải là người tiêu dùng dịch vụ chịu thuế, giống như bất động sản công nghiệp được sử dụng để sản xuất hàng hóa xuất nhập khẩu, thì thuế thường có tính lũy thoái do mức lương đã giảm.

⁷ Phần tóm tắt trên về những điểm mạnh và điểm yếu chung của loại thuế bất động sản chủ yếu dựa vào kinh nghiệm thực tiễn của tác giả cũng như dựa vào: Jensen, Thuế bất động sản tại Mỹ; và Netzer, Kinh tế học về thuế bất động sản. Việc huy động vốn bằng thuế bất động sản, gánh nặng thuế và hiệu quả được nghiên cứu kỹ lưỡng trong: Peter Mieszkowski, “Thuế bất động sản: đó là thuế lợi nhuận hay thuế tiêu thụ đặc biệt”, *Tạp san Kinh tế công* 1 (4/1972): 73-96; Dick Netzer, “Đánh giá lại gánh nặng thuế của thuế bất động sản”, *Tạp san Thuế Quốc gia* 26 (12/1973): 515-35; Henry Azron, “Một cách nhìn mới về Gánh nặng thuế bất động sản”, *Tạp san Kinh tế Hoa Kỳ* 64 (5/1974): 212-21; và Charles E. MrLure, Jr., “Sự thích hợp của cách nhìn mới về gánh nặng thuế của thuế bất động sản tại các nước kém phát triển”, trong *Thuế bất động sản thành thị tại các nước kém phát triển*, biên tập Roy W. Bahl (Madison: Nhà xuất bản Đại học Wisconsin, 1976) 51-76.

Bảng 2: Đặc điểm chung của thuế bất động sản**Ưu điểm**

- Khó trốn thuế một cách hợp pháp. Tài sản thể hiện rõ ràng và tương đối cố định, do vậy không thể dễ dàng che giấu hoặc di dời trong ngắn hạn sang một địa điểm khác nhằm trốn thuế.
- Có hiệu quả về kinh tế. Tính cố định của tài sản giảm thiểu sự can thiệp vào quá trình phân bổ nguồn lực.
- Là nguồn thu tiềm năng. Với độ co giãn cao theo thu nhập của sở hữu tài sản tại các nước phát triển, thuế bất động sản có thể là một công cụ tạo nguồn thu rất lớn cho ngân sách.
- Tương đối ổn định. Thuế bất động sản ít chịu ảnh hưởng khi có điều chỉnh nhỏ và thay đổi thuế suất, do vậy giảm sự căng thẳng thuế (tax tension) và nâng cao khả năng dự báo trước về nguồn thu.
- Có tính cưỡng chế cao. Tài sản có thể bị tịch thu và bán để bù đắp cho số tiền nợ thuế.
- Hỗ trợ tính tự chủ của địa phương. Thuế bất động sản nâng cao mức độ hưởng ứng đối với những ưu tiên của địa phương, và trợ giúp trong công tác dự thảo ngân sách khi gắn các khoản chi tiêu tăng thêm với chi phí thuế của chúng.
- Thay thế cho thuế thu nhập địa phương. Mối quan hệ gần gũi giữa giá trị tài sản với mức thu nhập dài hạn của các căn nhà do chủ hộ cư trú [không cho thuê: ND] cho phép thuế bất động sản thay cho thuế địa phương đánh vào thu nhập trung bình trong nhiều năm.
- Có mối tương quan với lợi ích nhận được. Khi sử dụng thuế bất động sản để tài trợ cho hàng hóa công trên địa bàn thì sắc thuế này phần nào tương ứng với mức độ tiêu dùng hàng hóa công đó.
- Nhìn chung có tính lũy tiến. Với việc phân bổ sở hữu vốn và đất đai theo nhóm thu nhập, gánh nặng thuế có tính lũy tiến là chủ yếu, trừ các tác động tiêu thụ đặc biệt do chênh lệch mức thuế suất giữa các địa phương khác nhau, và các trường hợp mà người chủ sở hữu vốn không phải là người tiêu dùng dịch vụ chịu thuế.

Nhược điểm

- Có nhiều người phải nộp thuế theo luật định. Mặc dù cơ sở thuế rộng sẽ nâng cao tính công bằng và hiệu quả phân bổ nhưng nó cũng làm tăng tác động chính trị và sự chống đối của dân chúng khi tăng thuế cho dù rất ít.
- Tính hiển hiện cao. Cơ chế nộp thuế chủ động (thay vì giữ lại giống như thuế thu nhập trên bảng lương) và tiền nộp thuế lớn (thay vì trả theo các khoản tăng không đáng kể giống như thuế doanh thu) làm tăng nhận thức và tâm lý thù ghét đối với gánh nặng thuế bất động sản.
- Cơ sở định giá tài sản không khách quan. Các ước tính về giá trị tiền thuê thường được cho là tùy tiện và không đáng tin cậy, và công tác quản lý thuế kém thường dẫn đến tình trạng bất bình đẳng theo chiều ngang.
- Không có mối quan hệ trực tiếp với khả năng chi trả. Sự không tương ứng giữa thu nhập với tình trạng giàu có thể hiện bằng bất động sản có thể dẫn đến việc người nộp thuế giàu có về tài sản nhưng lại nghèo tiền mặt.
- Khả năng làm trầm trọng sự chênh lệch về của cải giữa các vùng. Tại các nước mà địa phương có thẩm quyền quyết định mức thuế suất và chi tiêu thì những địa phương vốn giàu thường trở nên giàu hơn trong khi địa phương đã nghèo thì càng nghèo hơn.
- Nguy cơ đe dọa đến tính thiêng liêng của sở hữu tài sản tư nhân. Người ta thường coi chính sự tồn tại của thuế bất động sản là một mối đe dọa đối với khoản đầu tư vốn quan trọng cả đời của một gia đình, do vậy gây nên những phản ứng thù nghịch bản năng vượt hơn độ lớn của chính thuế bất động sản.

Nguồn: Chủ yếu dựa vào kinh nghiệm thực tiễn của tác giả và: Jens P. Jensen, *Thuế bất động sản tại Hoa Kỳ* (Chicago: Nhà xuất bản Đại học Chicago, 1931); Dick Netzer, *Kinh tế học của thuế bất động sản* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1966); và William A. Doebele, “Sự tương tác giữa thuế dựa vào đất đai và chính sách đất: Góc nhìn từ công tác hoạch định”, trong *Hội nghị quốc tế về thuế bất động sản và sự tương tác của nó đối với chính sách đất: Các bài tham luận trong phiên toàn thể* (Cambridge, Mass.: Viện Chính sách Đất Lincoln, 09/1991), 101-12.

Thuế bất động sản tại các nước đang phát triển có nhiều điểm riêng biệt, thể hiện ở những khuynh hướng sau đây: nó được xác định thống nhất trên toàn quốc, không bao gồm nhiều phiên bản khác nhau ở từng địa phương, điều này giảm thiểu biến dạng kinh tế và đơn giản hóa công tác quản lý, nhưng làm giảm mức độ tự chủ ở từng địa phương; thuế bất động sản gồm nhiều cơ chế định giá khác nhau: tính theo giá trị tiền thuế, vốn và địa điểm. Chính điều này làm cho những đề xuất cải cách dựa trên phân boai theo truyền thống không thích hợp; thuế bất động sản có vẻ như không quan trọng bởi vì nó chiếm tỉ trọng khiêm tốn trong tổng nguồn thu ngân sách quốc gia, nhưng thực tế nó lại có vai trò cực kỳ quan trọng đối với các địa phương vì thông thường đó là một nguồn thu chính cho chính quyền địa phương tùy nghi sử dụng; thuế bất động sản không đáp ứng tốt với sự gia tăng thu nhập do khả năng quản lý yếu kém và áp lực chính trị lớn; thuế bất động sản nhắm đến nhiều mục tiêu mà thường chúng mâu thuẫn nhau, chẳng hạn như mục tiêu vừa tối đa hóa tạo nguồn thu ngân sách vừa thay thế cho hệ thống đăng ký và cấp chủ quyền sở hữu tài sản chính thức; và thuế bất động sản được xây dựng trên cơ sở thuế bị thiên lệch nhiều, tương ứng với tình trạng phân bổ quyền sở hữu tài sản rất không đồng đều - vốn là đặc điểm tại nhiều nước đang phát triển (xem Bảng 3).⁸

Do vậy, những đặc điểm chung của thuế bất động sản, kết hợp với những điều chỉnh cho phù hợp với môi trường của các nước đang phát triển, làm cho thuế bất động sản trở thành một nguồn thu chính cho chính quyền địa phương tùy nghi sử dụng trong việc cung cấp hàng hóa công tại địa phương mình, nhưng nó lại là một công cụ kém hiệu quả để đạt được các mục tiêu rộng lớn hơn như định giá, tài trợ, xã hội và phân bổ nguồn lực.

Dĩ nhiên cần phải theo đuổi nhiều trong số các mục tiêu chính sách công trên để điều chỉnh các thất bại và biến dạng thị trường, giảm nhẹ bất công xã hội, thúc đẩy các hoạt động phát triển có khả năng sinh lợi về tài chính, và khuyến khích sản xuất và sử dụng cẩn trọng các nguồn lực khan hiếm. Tuy nhiên, trước đây thuế suất thuế bất động sản thường quá thấp để kích thích tạo ra hành vi mong đợi, và dường như những vấn đề nhạy cảm chính trị, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến những hạn chế của dòng tiền mặt đối với nhiều người sở hữu tài sản thuộc tầng lớp trung lưu, đã ngăn cản việc tăng cao thuế suất đến mức mà chúng có thể làm thay đổi đáng kể các quyết định đầu tư và tiêu dùng. Hơn nữa, cho dù nếu các nhà hoạch định chính sách có thể tăng thuế suất thuế bất động sản lên nhiều thì họ sẽ chấp nhận rủi ro một cách không cần thiết: số thu thuế ròng sẽ giảm và kéo theo cho những biến dạng kinh tế không mong đợi, kết quả là làm giảm phúc lợi và kìm hãm tăng trưởng, trong khi các công cụ chính sách khác có thể cũng đạt được những mục tiêu trên một cách công bằng và hiệu quả hơn.⁹

⁸ Dựa vào kinh nghiệm thực tiễn của tác giả, cũng như Bahl, Thuế bất động sản đô thị tại các nước kém phát triển.

⁹ Nhiều bài tham luận trình bày tại Hội nghị quốc tế về thuế và sự tương tác của nó đối với chính sách đất đai (Cambridge, Mass., Tháng 9 22-28, 1991) đề cập đến các tác động của thuế bất động sản đối với các mục tiêu chính sách khác ngoài tạo nguồn thu cho ngân sách, với nhiều quan điểm khác nhau: William a. Doebele, “Sự tương tác của thuế dựa vào đất đai và chính sách đất đai: Quan điểm về hoạch định”; Oliver Oldman, “Sự tương tác của thuế dựa vào đất đai và chính sách đất đai: Quan điểm về thuế”; Karl E. Case, “Thuế và hành vi đầu cơ trên thị trường đất và bất động sản”; Koichi Mera, “Cải tổ thuế đất đai năm 1991 tại Nhật Bản: các tác động dự kiến và đánh giá”; Vincent Renard, “Tác động đến giá đất thông qua thuế: Góc nhìn từ kinh nghiệm của Pháp”; Pekka Virtanen, “Thuế liên quan đến đất tại Phần Lan và tác động của nó đối với chính sách đất đai”; và Connie Hughes, “Chính sách thuế và tác động của nó đối với việc sử dụng đất thành thị”.

Bảng 3: Đặc điểm thuế bất động sản tại các nước đang phát triển

Tính thống nhất	Thường là một hệ thống thuế bất động sản quốc gia được tiêu chuẩn hóa với các thuế suất thống nhất trên toàn quốc, do chính quyền địa phương quản lý, trái với hơn 75.000 địa hạt pháp lý và hệ thống thuế bất động sản tại Mỹ. Điều này giảm thiểu biến dạng và đơn giản hóa công tác quản lý, nhưng làm giảm tính tự chủ của địa phương.
Tính hỗn hợp	Sự phân chia kinh điển của các loại thuế bất động sản (giá trị hàng năm/ tiền thuê, giá trị vốn, giá trị địa điểm/ đất) đơn giản quá mức các loại cơ chế thuế thật sự có trong thực tế mà thông thường là kết hợp giữa các loại trên. Hơn nữa, nhiều quốc gia và đô thị hoặc đang chuyển từ cơ chế giá trị hàng năm sang cơ chế giá trị vốn, hoặc đang sử dụng, ở mức độ đáng kể, cơ chế định giá theo giá trị vốn. Sự phức tạp này đôi khi không được tính đến khi xây dựng các chương trình cải cách.
Thu ngân sách địa phương	Thuế bất động sản thường đóng góp tương đối khiêm tốn vào tổng nguồn thu thuế quốc gia nhưng lại là một nguồn thu chính cho chính quyền địa phương tùy nghi sử dụng. Điều này thường làm cho các nhà hoạch định chính sách đánh giá sai lầm về tầm quan trọng chiến lược của thuế bất động sản đối với các địa phương.
Tính chất tĩnh	Tăng trưởng về số thu thuế tương đối không có giãn với thu nhập, chủ yếu là do yếu kém thiếu năng lực quản lý và sự ngăn ngại về chính trị trong việc duy trì cách định giá tài sản theo mức giá trị thị trường hiện hành, và thu thuế đối với các khoản thu trong danh sách tài sản chịu thuế.
Tính đa mục tiêu	Thường được điều chỉnh từng phần một để đạt được các mục tiêu công bằng và phân bổ nguồn lực, cùng với nhiều kết quả không mong đợi và mâu thuẫn lẫn nhau. Việc đã nộp thuế bất động sản thường được sử dụng như là một cơ sở để khẳng định quyền chiếm hữu, do sự vận hành kém cỏi của hệ thống đăng ký và cấp quyền sở hữu tài sản chính thức.
Tính thiên lệch	Thông thường, một tỉ trọng rất nhỏ các tài sản, thường là các tòa nhà có giá trị cao tại đô thị, cũng đã đem về số thu thuế bất động sản rất lớn, tương ứng với sự phân phối sở hữu tài sản không đồng đều vốn có tại nhiều nước đang phát triển. Do vậy, đối với đại đa số các tài sản chịu thuế khác, chi phí cho hành thu tổn kém hơn số tiền thuế thu được.

Nguồn: Dựa vào kinh nghiệm thực tiễn của tác giả, cũng như *Thuế bất động sản thành thị tại các nước kém phát triển*.

Thuế bất động sản là một công cụ kém cỏi và không hiệu quả để mang tính hướng dẫn đối với các quyết định phân bổ, chẳng hạn:

- Xây dựng nhà máy công nghiệp tại những vùng xa;
- Lựa chọn địa điểm kinh doanh tại những đô thị thứ cấp đã định;
- Thúc đẩy ngành chiến lược hoặc các địa điểm đặc biệt;
- Tăng cường việc sử dụng đất đô thị; và
- Khuyến khích việc sở hữu nhà của tư nhân.

Bất lợi so sánh của một địa phương ít phụ thuộc vào thuế bất động sản mà phụ thuộc chủ yếu vào chất lượng và vị trí của cơ sở hạ tầng, khoảng cách và khả năng tiếp cận thị trường, tính sẵn có của các nhân tố đầu vào và chi phí của chúng, lợi tức từ các hình thức đầu tư thay thế. Tất cả chúng là những cản trở chính đối với sự tăng trưởng thương mại và công nghiệp tại những vùng tương đối xa ở các nước đang phát triển. Tương tự như vậy, việc thiếu khả năng sinh lợi tài chính của một ngành kinh tế nào đó do giá cao hoặc chất lượng sản phẩm của ngành đó kém chính là một cản trở quan trọng để có thể vực dậy các doanh nghiệp thiếu khả năng cạnh tranh.

Thuế suất thuế bất động sản ít khi được các nhà đầu tư đánh giá như là một rào cản quan trọng cho sự thành công tiềm năng của khoản đầu tư mạo hiểm như thế.¹⁰

Tuy với ý tưởng khá hấp dẫn nhưng việc áp mức thuế suất cao hơn tại các khu đất trống ở đô thị hoàn toàn không chắc chắn sẽ có hiệu quả trong thực tế. Chính sách như thế thường kéo theo sự đánh đổi trực tiếp giữa mục tiêu hoặc sử dụng đất hoặc tạo nguồn thu thuế. Nếu thuế đánh vào đất chưa khai phá đủ cao để khuyến khích các chủ đất đưa đất trống vào sử dụng tích cực hơn thì số thu thuế thường giảm đi do mức chênh lệch thuế suất thông thường khá lớn đối với đất trống và đất đã đưa vào khai thác. Nếu thuế không làm thay đổi hành vi thì số thu thuế có thể tăng nhưng đất trống vẫn sẽ không được sử dụng. Hơn nữa, thuế đánh vào đất trống thường không cưỡng chế được. Nó không chỉ tạo ra sự thách thức ngấm ngầm đối với các chủ sở hữu những địa điểm tối ưu trong đô thị -những người có nhiều sức mạnh chính trị - mà nó còn có khuynh hướng bị lạm dụng đáng kể bởi vì sự phân biệt giữa đất trống và đất đã đưa vào sử dụng thường bị lu mờ đến mức cho phép phát triển đất mang tính *tạm bợ*, cho có hình thức hơn là đầu tư phát triển đất một cách đàng hoàng.¹¹

Thuế suất thuế bất động sản ưu đãi dành cho các tài sản do người cư trú sở hữu là một tập quán thông thường để khuyến khích tư nhân sở hữu nhà và để giảm nhẹ những khó khăn của dòng tiền mặt liên quan đến thuế bất động sản. Mặc dù thông lệ này khá được ưu chuộng về mặt chính trị nhưng tác động kinh tế thực tế của thuế bất động sản như là một hình thức khuyến khích sở hữu nhà có khuynh hướng nhỏ hơn nhiều so với các hình thức tài trợ mua nhà và cách xử lý tiền lãi đối với khoản tiền mua nhà còn nợ; và những hạn chế dòng tiền mặt có thể được giải quyết tốt đẹp hơn bằng cách giảm cách nộp thuế một lần, hơn là chấp nhận các mức thuế suất khác biệt.¹² Thuế bất động sản cũng không hiệu quả trong việc đạt được các mục tiêu xã hội khác như:

- Tái phân bổ thu nhập;
- Giảm tình trạng đầu cơ đất;
- Giảm suy thoái môi trường; và
- Hợp pháp hóa việc chiếm hữu đất.

Thuế bất động sản, ở một mức độ nào đó, có tính lũy tiến do tình trạng sở hữu đất và nhà ở phân phối theo các nhóm thu nhập. Các nỗ lực tăng thêm tính lũy tiến của các mức thuế suất thuế bất động sản thường gây phản tác dụng: thay vì đẩy mạnh quá trình tái phân bổ thu nhập và thu được nhiều thuế hơn thì chúng lại khuyến khích người nộp thuế và các quan chức ngành thuế lợi dụng cách phân loại giá trị tài sản của chủ sở hữu bất động sản giàu có để họ hưởng mức thuế

¹⁰ Điều này đúng ở Châu Á, Châu Phi và Châu Mỹ Latinh, như ở phía đông Indonesia, đông bắc Thái Lan, bắc Nigeria, tây Kenya, bắc Chilê, và đông bắc Brazil. Các bài viết lý thuyết và nghiên cứu tình huống liên quan đến các tác động của thuế bất động sản đối với sự phát triển kinh tế được tập hợp trong: Authur P. Becker, biên tập, Thuế đất đai và công trình xây dựng: Tác động của chúng đối với sự phát triển kinh tế (Madison: Nhà xuất bản Đại học Wisconsin, 1969).

¹¹ Chẳng hạn, xem: W. A. Clark, Tác động của thuế bất động sản đối với sự phát triển không gian đô thị, Báo cáo số 187 của Viện Chính phủ và Công vụ (Los Angeles: Đại học California, 1974); và Frederick D. Stocker, “Thuế bất động sản, sử dụng đất và tính hợp lý trong chính sách tăng trưởng thành thị”, trong Thuế bất động sản, sử dụng đất và chính sách công, biên tập Authur D. Lyno, Jr. (Madison, Nhà xuất bản đại học Wisconsin, 1969), 187-94.

¹² Chẳng hạn, xem: Netzer, Kinh tế học của thuế bất động sản, 67-85.

suất hiệu dụng thấp hơn, và do vậy, giảm nghĩa vụ thuế. Điều này làm giảm thay vì làm tăng tính lũy tiến.¹³

Tình trạng đầu cơ đất thường tăng mạnh do lợi nhuận hấp dẫn từ giá đất tăng nhanh, đi kèm với đó là sự xuất hiện của các cơ chế cấp vốn với lãi suất phải chăng để mua và trao đổi bất động sản. Sự kém hiệu quả của việc ngăn chặn đầu cơ đất thông qua các chính sách thuế bất động sản không chỉ có ở các thành phố tại nước đang phát triển như Bangkok và Jakarta; Tokyo và Vancouver là hai ví dụ gần đây về tình trạng tương tự tại các nước phát triển.¹⁴

Các cơ chế định giá và quản lý nhà nước là cách tốt nhất để đối phó với suy thoái môi trường, chẳng hạn như ô nhiễm không khí và nước, phá rừng, và xói mòn đất. Chẳng hạn, hiện Mỹ đang rất chú ý đối với đề xuất đưa ra mức giới hạn ô nhiễm chung và cho phép những người gây ra ô nhiễm trao đổi hạn ngạch ô nhiễm của mình trong phạm vi giới hạn trên.¹⁵

Thỉnh thoảng cũng có những thành công tương đối trong các nỗ lực sử dụng thuế bất động sản như là một cơ chế thiết lập các quyền sử dụng đất nhưng những nỗ lực như vậy đã làm ảnh hưởng lớn đến tính hiệu quả về mặt chi phí trong việc tạo ra số thu thuế. Có mối tương quan đồng biến giữa giá trị tài sản với tính chắc chắn của quyền sử dụng, dẫn đến việc chi tiêu các nguồn lực quản lý khan hiếm đối với những tài sản ít có khả năng nhất trong việc tạo ra số thu thuế nhiều.¹⁶

Tạo nguồn thu để tài trợ xây dựng cơ sở hạ tầng với quy mô lớn là một mục tiêu chính sách không thích hợp khác đối với thuế bất động sản. Số thu thuế bất động sản không thể bù đắp phần lớn các khoản đầu tư vào hệ thống tưới tiêu nông thôn hoặc vào cơ sở hạ tầng giao thông, tiện ích công cộng và y tế đô thị, cho dù các cơ quan cho vay và nước vay nợ thiết tha mong muốn điều đó xảy ra. Các cơ chế tái điều chỉnh đất, cũng như các chi phí cải thiện [giá trị tài sản tăng do cải thiện môi trường chung quanh: ND] (betterment charge) đã thành công nhiều trong việc đạt được các mức cần thiết để nhắm đến các mục tiêu thu hồi chi phí vốn.¹⁷

Cuối cùng, thuế bất động sản là một công cụ yếu kém trong việc xác định giá cả và khối lượng của hàng hóa tư nhân do nhà nước tài trợ chẳng hạn như các dịch vụ nước, điện, và điện thoại.¹⁸ Cho dù các dịch vụ trên do tư nhân hay nhà nước cung cấp thì các mục tiêu như bảo tồn

¹³ Xem các nghiên cứu tình huống đối với Jamaica (Chương Hai) và Philippines (Chương Ba) để có những ví dụ sinh động về hiện tượng này.

¹⁴ Chẳng hạn xem: “Tài chính Nhật Bản”, Economist, điều tra đặc biệt, 08/12/1990; và loạt bài tham luận tại Hội nghị quốc tế về thuế bất động sản và tương tác của nó với chính sách đất đai đã tham chiếu ở phần trên.

¹⁵ Các chính sách có tính truyền thống hơn được xem xét trong: Douglas N. Jones, “Thuế bất động sản, sử dụng đất, và chính sách môi trường: Trường hợp Alaska,” trong Thuế bất động sản, sử dụng đất và chính sách công, biên tập Lynn, 167-85; và Frederick D. Stocker, biên tập, Vai trò của thuế má trong kiểm soát ô nhiễm, Loạt bài viết về thuế bất động sản trong Bàn tròn chính sách thuế số TPR-15 (Cambridge, Mass.: Viện Chính sách đất Lincoln, 1987).

¹⁶ Xem các nghiên cứu tình huống về Jamaica (Chương Hai) và Indonesia (Chương Năm) mô tả chi tiết về điều này.

¹⁷ Chẳng hạn xem: William A. Doebele, biên tập, Tái điều chỉnh đất: Một phương pháp tiếp cận khác đối với việc tài trợ cho quá trình đô thị hóa (Lexington: Lexington Books, 1982); W. A. Doebele, O.F. Grimes, và J.F. Lion, “Sự tham gia của những người hưởng lợi trong việc tài trợ cho các dịch vụ thành thị: Chi phí nâng cao giá trị tại Bogota, Colombia”, Kinh tế học đất đai 55 (02/1979): 73-92; Jorge Macon và Jose Merino Manon, Tài trợ phát triển đô thị và nông thôn thông qua các khoản đánh thuế cải thiện: Kinh nghiệm của Châu Mỹ Latinh (New York: Praeger, 1977); và Roger S. Smith, “Tài trợ cho các thành phố tại các nước đang phát triển”, bài viết của chuyên viên Quỹ Tiền tệ Quốc tế, số 21 (Washington, D.C.: IMF, 07/1974), 329-88.

¹⁸ Trái với hàng hóa tư nhân, nguồn tài trợ cho hàng hóa công tốt nhất được lấy từ nguồn thu chung bởi vì không có đối thủ trong tiêu dùng loại hàng hóa này và các lợi ích mà chúng đem lại không có tính loại trừ lẫn nhau. Hàng hóa

và thu hồi vốn được đáp ứng tốt hơn thông qua phí người sử dụng bằng mức chi phí biên khi cung cấp thêm một đơn vị dịch vụ, hơn là thông qua thuế bất động sản. Phí người sử dụng khi được xác định hợp lý không chỉ làm tăng nguồn thu một cách công bằng và có hiệu quả hơn mà còn có thể là một phương tiện tốt hơn để khuyến khích việc cung cấp và sử dụng hiệu quả các nguồn lực khan hiếm.¹⁹

Tóm lại, có nhiều công cụ chính sách công khác có hiệu quả hơn là thuế bất động sản để hướng dẫn các quyết định phân bổ, đạt được các mục tiêu xã hội, thu hồi chi phí, và định giá hàng hóa tư như: các khoản đầu tư vào cơ sở hạ tầng có định hướng, luật lệ về quy hoạch có tính cưỡng chế và chọn lọc, thuế cá nhân và thuế công ty, lãi suất, tín dụng, hỗ trợ kỹ thuật cho phát triển sản phẩm, quản lý nhà nước về môi trường và các cơ chế định giá, đơn giản hóa hệ thống đăng ký và cấp quyền sở hữu tài sản, tái điều chỉnh đất đai, định mức thuế đặc biệt, phí liên kết, và phí người sử dụng.²⁰

Các nguyên tắc cải cách thuế bất động sản

Yếu tố thứ hai trong khuôn khổ khái niệm này là *những nguyên tắc như tạo nguồn thu cho ngân sách địa phương một cách hiệu quả, công bằng và bền vững có thể đạt được bằng cách mở rộng phạm vi thu thuế, đơn giản hóa và tối đa độ nổi của thuế bất động sản*.

Bằng chứng cho lập luận trên dựa vào lô-gích và quan sát.

Hiệu quả phân bổ và quản lý là điều quan trọng để duy trì mối quan hệ hợp lý giữa nguồn thu tạo ra được với chi phí kinh tế và tài chính để huy động được số thu đó. Mặc dù việc tăng số thu thuế gộp là khá phổ biến khi dành nhiều nguồn lực cho nhiệm vụ này nhưng sẽ khó hơn nhiều để tăng số thu thuế ròng, cả theo ý nghĩa chặt chẽ về tài chính và sau khi đã tính toán hết các mất mát do những biến dạng kinh tế bất đắc dĩ gây ra.²¹ Tóm lại, tại các nước đang phát triển, hầu hết các tài sản khi đánh thuế chúng sẽ gây tổn kém nhiều hơn là số tiền thuế ròng thu được.²²

công do địa phương cung cấp thích hợp nhất là do nguồn thu từ thuế bất động sản tài trợ do mối quan hệ mật thiết giữa giá trị tài sản với mức thu nhập dài hạn, cũng như mối tương quan giữa nghĩa vụ thuế bất động sản với lợi ích nhận được từ chi tiêu của nhà nước tại địa phương.

¹⁹ Chẳng hạn, xem: Richard E. Wagner, biên tập, *Tính thuế cho chính phủ: Phí người sử dụng và thuế đặc định, nguyên tắc và thực tiễn* (New York: Routledge, 1991); và Ngân hàng Thế giới, *Những bài học từ cải tổ thuế* (Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới 1991), 20.

²⁰ Nhiều công cụ chính sách này được xem xét chi tiết trong: Harold B. Dunkerly, biên tập, *Chính sách đất thành thị: Các vấn đề và cơ hội* (New York: Nhà xuất bản Đại học Oxford cho Ngân hàng Thế giới, 1983); và Richard A. Musgrave và Peggy B. Musgrave, *Tài chính công – Lý thuyết và thực tiễn*, ấn bản lần 5 (New York: Công ty Sách McGraw-Hill, 1989).

²¹ “Các chi phí hiệu quả kinh tế”, đôi khi còn được gọi là “gánh nặng thặng dư” hoặc “mất mát vô ích”, nhằm nói đến những biến dạng do thuế gây ra cho nền kinh tế làm giảm thu nhập thực của những người nộp thuế nhiều hơn so với số tiền thuế mà chính phủ thu được. Chi phí này phát sinh khi các doanh nghiệp và hộ gia đình đưa ra các quyết định không có hiệu quả xã hội bởi vì chúng dựa nhiều vào các ý nghĩa thuế hơn là dựa vào các đặc tính kinh tế vốn có để xem xét, chẳng hạn như thay đổi hành vi nhằm giảm gánh nặng thuế hoặc chi tiêu nhiều nguồn lực để trốn thuế. Để có phần giải thích chi tiết hơn, xem: Ngân hàng Thế giới, *Những bài học trong cải cách thuế*, 21-22.

²² Bởi vì điều này chắc chắn chính xác về khía cạnh tài chính nên việc đền bù các chi phí hiệu quả kinh tế chỉ làm tăng quy mô của mất mát mà thôi. Trong khi không có các ước tính đáng tin cậy về chi phí phân bổ của thuế tại các nước đang phát triển thì một nghiên cứu gần đây đối với Mỹ kết luận rằng trong những năm đầu 1980, khi tăng 1% thuế suất đối với tất cả các loại thuế có thể dẫn đến chi phí hiệu quả tăng từ 17 đến 56 xu đối với mỗi đôla tiền thuế

Giống như Adam Smith viết cách đây hơn 200 năm:

*Tất cả mọi loại thuế cần phải được thiết kế sao cho việc lấy tiền ra khỏi túi của người dân càng ít càng tốt, bên cạnh những gì mà loại thuế đó đem lại cho ngân sách của nhà nước. Một loại thuế có thể lấy khỏi túi tiền của người dân nhiều hơn rất nhiều so với những gì mà nó đem lại cho ngân khố nhà nước, theo bốn cách. Trước hết, việc đánh loại thuế này có thể đòi hỏi sử dụng nhiều cán bộ mà lương của họ không thôi đã ngốn phần lớn hơn số thuế thu được và những bổng lộc của họ có thể là một loại thuế khác áp đặt lên người dân. Thứ hai, nó có thể cản trở sự siêng năng của con người... Thứ ba, những biện pháp tước quyền sở hữu hay trừng phạt mà cá nhân không may phải gánh chịu khi cố gắng trốn thuế nhưng thất bại, có thể hủy hoại họ... Thứ tư, việc các nhân viên thu thuế bắt mọi người phải chịu các lần kiểm tra thường xuyên cộng với công tác thanh tra nặng nề của họ có thể làm cho người dân phải gánh chịu rắc rối, sách nhiễu và áp chế một cách quá mức không cần thiết ...*²³

Công bằng theo chiều dọc và chiều ngang là điều tối quan trọng nếu muốn giải quyết yếu tố kinh tế và chính trị của cải cách thuế bất động sản. Hệ quả chính trị – trong đó mọi người cảm nhận là bất công – của cơ chế thuế bất động sản có thể lớn hơn rất nhiều so với lợi ích kinh tế của cơ chế thuế đó. Thật khó để truyền đạt tính cường chế về mặt đạo đức để mọi người chấp hành một cách tự nguyện khi, nói theo cách của George Orwell, một số người nộp thuế công bằng hơn những người khác.²⁴

Nguyên tắc khả năng chi trả, tức năng lực kinh tế, được sử dụng thường xuyên nhất để đánh giá tính công bằng của thuế bất động sản. Theo nguyên tắc này, gánh nặng thuế bất động sản gắn chặt với giá trị của bất động sản của người nộp thuế.

Công bằng theo chiều dọc và chiều ngang thể hiện ở chỗ các tài sản tương tự cần có nghĩa vụ thuế được xác định và thanh toán tương tự nhau, trong khi đó sự khác biệt tương đối về giá trị tài sản cần phải được phản ánh trong các mức khác biệt tương đối có thể so sánh được trong giá trị tài sản chịu thuế và phần nộp thuế.²⁵

Sự công bằng cũng đòi hỏi phải áp dụng một cách rõ ràng, nhất quán và khách quan các chính sách và thủ tục được hiểu và chấp nhận rộng rãi:

thu thêm được. Xem: Charles L. Ballard, John B. Shoven, và John Whalley, “Tính toán cân bằng tổng thể về chi phí biên phúc lợi của thuế tại Mỹ”, Tạp chí Kinh tế học Mỹ 75 (03/1985): 128-38.

²³ Adam Smith, Bàn về bản chất và các nguyên nhân tạo nên của cải của các quốc gia, ấn bản lần 2 (London: W. Strahan và T. Cadell, 1778)778-79.

²⁴ Trong Nông trại Gia súc của George Orwell, “Tất cả các động vật đều bình đẳng, nhưng một số con vật lại bình đẳng hơn những con khác”.

²⁵ Định nghĩa này về tính công bằng chiều dọc hoàn toàn khác với khái niệm truyền thống về tính lũy tiến dựa vào thu nhập, theo đó thu nhập của một người càng lớn thì gánh nặng thuế theo tỉ lệ càng lớn. Định nghĩa về tính công bằng chiều dọc được sử dụng trong toàn bộ bài nghiên cứu này dựa trên quan sát thực nghiệm đối với hầu hết các hệ thống thuế bất động sản thành công nhất tại các nước phát triển và đang phát triển mặc dù không có lời giải thích rõ ràng tại sao dường như người nộp thuế yêu cầu thuế thu nhập lũy tiến nhưng lại chống đối thuế bất động sản lũy tiến. Nguyên tắc căn bản công dân “giàu hơn” trả nhiều thuế hơn so với đồng hương “nghèo hơn” của mình vẫn còn được áp dụng nhưng cơ sở thuế được xác định theo giá trị bất động sản theo lô hơn là thu nhập theo người, và gánh nặng thuế được cho là công bằng khi mức thuế đánh vào bản thân giá trị của tài sản là thống nhất, chứ không sử dụng các mức thuế suất khác biệt tùy vào mức tổng thu nhập.

Để công bằng, cần đánh thuế theo các quy tắc chung và khách quan được thừa nhận là hợp lý và công bằng. Tổng số tiền thuế phải nộp cần chắc chắn và không nên được xác định thông qua thương lượng hoặc yêu sách một cách tùy tiện.²⁶

Nguyên tắc chắc chắn để bảo đảm tính công bằng trong đánh thuế và những hậu quả của tính không chắc chắn được Adam Smith thể hiện sinh động hơn như dưới đây:

*Thuế mà mỗi cá nhân phải trả cần rõ ràng không được tùy tiện. Thời gian nộp, cách thức nộp, lượng thuế cần nộp tất cả cần phải rõ ràng và minh bạch đối với người nộp thuế và với tất cả những người khác. Nếu không được như vậy thì mỗi người chịu thuế phải chịu ảnh hưởng ít nhiều bởi quyền lực ít nhiều của nhân viên thu thuế - người có thể tăng thuế vào bất kỳ người nộp thuế nào đáng ghét, hoặc vùi vĩnh, đe dọa sẽ thực hiện tăng thuế, hoặc phải có quà cáp hoặc bổng lộc nào đó dành cho họ. Tính bất định của thuế khuyến khích sự xáo láo và tạo thuận lợi cho tham nhũng trong một nhóm người vốn không được mọi người ưa thích, thậm chí ngay cả khi họ không xáo láo và tham nhũng ...*²⁷

Tính bền vững của hệ thống là điều cần thiết vì chi tiêu thường xuyên của chính quyền địa phương thường lấy từ nguồn thu thuế bất động sản: chính quyền địa phương yêu cầu một nguồn thu thuế ổn định nhằm phát triển và duy trì mức độ cung cấp dịch vụ và cơ sở hạ tầng tại địa phương như mong muốn. Để bảo đảm tính bền vững thì hệ thống thuế bất động sản phải cân bằng giữa tính năng động và uyển chuyển với tính ổn định và nhất quán để cho nó vừa có khả năng thay đổi thích nghi với tình hình, đồng thời có thể dự báo trước trong quá trình áp dụng. Yếu tố then chốt nhất của tính bền vững là hệ thống thông tin quản lý phải vận hành tốt để giảm thiểu khoảng cách giữa chính sách và thực tiễn.

Phạm vi thu thuế rộng là điều thiết yếu nếu muốn thuế bất động sản phát huy hiệu quả, công bằng, và bền vững.²⁸ Phạm vi thu thuế quan trọng bởi vì những trường hợp bất công nhất và thất thu thuế nhiều nhất là do cơ sở thuế hẹp, bất kể “hẹp” là do luật định hoặc do cách quản lý trong thực tế. Danh mục tài sản chịu thuế thường chỉ bao gồm một tỉ lệ nhỏ tài sản chịu thuế, và do vậy, khi nhu cầu tiền thuế tăng mà lại không mở rộng được danh mục tài sản chịu thuế thì xuất hiện cái vòng tròn lẩn quẩn từ định giá tài sản chịu thuế cao hơn, giảm mức độ tuân thủ nộp thuế, cơ sở thuế hiệu dụng nhỏ hơn, số thu thuế thấp hơn, và lại tiếp tục định giá tài sản chịu thuế cao hơn. Tuy nhiên, thậm chí khi danh sách tài sản chịu thuế đầy đủ và chính xác đi chăng nữa thì sẽ không tạo ra cơ sở thuế rộng trong thực tiễn nếu không có cơ chế hành thu hữu hiệu.

Cơ sở để đánh thuế bất động sản thường được luật quy định khá hẹp đến mức cản trở thuế bất động sản trở thành một nguồn thu quan trọng. Điều này là do: nhiều khu vực hoặc loại tài sản đặc biệt được miễn thuế hoàn toàn hoặc không chịu thuế nếu nằm dưới giá trị tối thiểu nào đấy; tỉ lệ định thuế (assessment ratio) thấp sẽ tạo khoảng cách lớn giữa thuế suất danh nghĩa và thuế suất hiệu dụng; và quá nhiều tỉ lệ định thuế và thuế suất làm tăng tính phức tạp và sự tùy tiện thường khuyến khích tình trạng phân loại tài sản chịu thuế không đúng trong thực tế.

²⁶ Richard Goode, Tài chính nhà nước tại các nước đang phát triển (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1984), 77.

²⁷ Smith, Sự giàu có của các quốc gia, 778.

²⁸ Phạm vi thu thuế rộng rõ ràng góp phần tăng công bằng thể hiện bằng việc mở rộng lưới thuế. Hơn nữa, mặc dù trái với những gì trực giác có thể nhận thức được, một mục tiêu rõ ràng về phạm vi thu thuế rộng cũng có thể làm tăng hiệu quả bằng cách loại bỏ các thủ tục hành chính phức tạp và tốn kém để có thêm nhiều tài sản chịu thuế với cùng nguồn lực như cũ.

Ngoài ra, cơ sở thuế hẹp làm tăng nhu cầu cần có mức thuế suất tương đối cao. Điều này không chỉ không có hiệu quả về mặt kinh tế do mất mát vô ích từ cải thiện đất tăng theo bình phương thuế suất mà nó còn không có công bằng xã hội bởi vì nó làm tăng gánh nặng thuế của các công dân khi tài sản của họ không bị loại bỏ khỏi cơ sở thuế.

Thậm chí khi có cơ sở thuế bất động sản rộng theo luật định, công tác quản lý kém thường dẫn đến cơ sở thuế hiệu dụng hẹp hơn nhiều. Danh sách đối tượng nộp thuế vốn “nổi tiếng” là thiếu sót hoặc thiếu chính xác. Hơn nữa, phạm vi thu thuế và giá trị thường có quan hệ nghịch biến với nhau.

Những vấn đề trên càng trầm trọng thêm với các chiến lược nhằm xây dựng và duy trì bản đồ địa chính cho ngân sách. Các chiến lược như vậy không chỉ tốn tiền mà còn tốn thời gian, mà chúng còn phụ thuộc rất nhiều vào các nhà thầu bên ngoài, họ có nhiều động cơ để kéo dài nhiệm vụ vô thời hạn, trong khi lại “bỏ qua” những phần đặc biệt nhạy cảm.

Tuy nhiên, với mức độ tập trung của cải cao tại một số ít khu vực đô thị, các viên chức thuế có thể nhận biết hầu hết các tài sản có giá trị cao mà không cần tới bản đồ. Đồng thời, cộng đồng địa phương có thể tập hợp đầy đủ cơ sở dữ liệu có liên quan đến tài sản đối với loại tài sản có giá trị từ thấp đến trung bình để tạo ra phạm vi thu thuế dù còn căn bản nhưng toàn diện, mà không gây tổn kém nhiều chi phí và độ trễ thời gian đáng kể thường có trong hầu hết các dự án lập bản đồ.

Cần chú trọng đến việc lấp đầy các lỗ trống lớn trong phạm vi thu thuế trước khi tiến hành điều chỉnh các sai sót nhỏ khác; với thuế suất hiệu dụng thấp, thì bất công lớn nhất về thuế bất động sản chính là từ việc bỏ sót hoặc cố ý cung cấp thông tin sai lệch, không phải là các ước tính đáng tin cậy.

Cũng cần một nỗ lực tương tự để cải thiện quá trình thu thuế nếu không muốn phạm vi thu thuế bị xói mòn vào giai đoạn cuối cùng của quản lý thuế bất động sản. Thực hiện tốt công tác hành thu phụ thuộc vào độ tin cậy của việc phân phát hóa đơn tiền thuế (tax bill), nộp thuế đúng hạn và xử lý có hiệu quả các nghĩa vụ thuế, và thường xuyên áp đặt các biện pháp trừng phạt nếu người nộp thuế không tuân thủ một cách tự nguyện.

Tính đơn giản phải được thể hiện trong cả khâu thiết kế và điều chỉnh thực để hạn chế sự chủ quan, võ đoán và tình trạng tham nhũng trong công tác quản lý thuế.

Tính đơn giản trong thiết kế thuế bất động sản đòi hỏi việc đánh thuế phải dựa trên cơ sở rộng với các mức thuế suất thống nhất cho các loại tài sản. Mặc dù điều này trái ngược hoàn toàn với lý thuyết thuế tối ưu nhưng thuế tối ưu lẫn thống nhất đều nỗ lực nâng cao hiệu quả kinh tế – chúng chỉ khác nhau ở phương thức nhằm đạt được mục tiêu này mà thôi.²⁹

“Thuế tối ưu” cố gắng tối thiểu hóa gánh nặng thuế quá mức bằng các mức thuế suất khác nhau dựa vào các hàm phúc lợi xã hội dựa vào thu nhập và những phản ứng tương quan dự kiến của người nộp thuế đối với những thay đổi về giá tương đối do thuế tạo ra – chú trọng vào các mức thuế suất lũy tiến và công bằng theo chiều dọc.

Trái lại, “thuế thống nhất” phản đối thuế tối ưu cả về lý thuyết có tính suy đoán và cả phương pháp tiếp cận mà sản phẩm của nó quá phức tạp không thể thực hiện được cho dù nó dựa vào phân phân tích đúng đắn:

²⁹ Phân bình luận chi tiết về lý thuyết thuế tối ưu nằm trong: Joel Slemrod, “Thuế tối ưu và các hệ thống thuế tối ưu”, Tạp chí Quan điểm Kinh tế 4 (Đông 1990), 157-78.

... nó bỏ qua hoàn toàn bộ phận quản lý thuế của quá trình cải cách thuế bằng cách giả định rằng công tác quản lý thuế là hoàn hảo, điều đó cũng tương đồng với việc giả định của nhà vật lý về một thế giới không có ma sát.³⁰

Do vậy, thuế thống nhất cố gắng hạn chế các chi phí của thuế bằng cách khuyến cáo sử dụng các cấu trúc đơn giản của thuế cơ sở rộng cho phép sử dụng thuế suất biên *hiệu dụng* thấp hơn, do vậy giảm mức độ biến dạng do thuế gây ra.³¹

Thuế thống nhất thường khai thác mức bổ sung cao giữa hiệu quả phân bổ đạt được từ tính trung lập kinh tế, từ lợi ích xã hội của công bằng chiều ngang với những thuận lợi về mặt quản lý do tính đơn giản trong thiết kế:

Nếu cơ sở thuế rộng hơn, thuế suất thấp hơn và thống nhất hơn thì có nhiều khả năng các hộ gia đình có cùng hoàn cảnh kinh tế trước khi áp dụng thuế sẽ tiếp tục giống nhau sau khi thuế được áp dụng. Thuế suất thấp hơn giảm phần lợi ích nếu trục lợi, trốn thuế và miễn thuế, do vậy làm tăng khả năng những người có cùng hoàn cảnh như nhau được đối xử công bằng với nhau. Hơn nữa, nếu loại bỏ việc đối xử thuế có phân biệt đối với những người nộp thuế và nguồn thu nhập khác nhau thì có thể thực hiện công tác đơn giản và hợp lý hóa hoạt động của hệ thống thuế.

Tính đơn giản trong quản lý thuế bất động sản làm gia tăng tính hiệu quả về mặt chi phí và sự công bằng khi thực thi chính sách thuế. Các thủ tục thuế bất động sản đơn giản sẽ được các cán bộ thuế và người nộp thuế nhanh chóng nắm bắt, do vậy việc quản lý sẽ tương đối dễ dàng và ít tốn kém – nếu có tình trạng lạm dụng thì cả hai bên đều dễ dàng biết được. Hơn nữa các tác nghiệp khi đã được hợp lý hóa cho phép mở rộng phạm vi thu thuế chỉ với nguồn lực hạn chế và khuyến khích người nộp thuế tự nguyện tuân thủ do dịch vụ được cải thiện.

Độ nổi của thuế - tức số thu thuế bất động sản tăng tương ứng với sự gia tăng giá trị thực của bất động sản tăng cũng như những thay đổi chủ quan của chính sách thuế – có vai trò quan trọng để duy trì và nâng cao giá trị thực của số thu thuế bất động sản theo thời gian. Việc giá trị đất tăng nhanh và tỉ lệ lạm phát cao – như thường thấy tại nhiều nước đang phát triển – sẽ nhanh chóng làm xói mòn giá trị của số thuế bất động sản thu được nếu không áp dụng các kỹ thuật đơn giản như định giá lại tài sản hoặc chỉ số hóa. Thông thường người ta dành nhiều nỗ lực để cập nhật từng chút từng chút một cơ sở dữ liệu liên quan đến tài sản - một hoạt động đem lại lợi nhuận thấp, tốn kém và mất nhiều thời gian, nhưng ít để ý đến việc duy trì giá trị của các dữ liệu một cách tương đối chính xác. Thực hiện điều này tương đối dễ dàng trong khi vẫn đem lại lợi ích đáng kể và ngay tức thì. Một lần nữa, phương châm cần phải đúng tương đối hơn là sai một cách chính xác.

Có những đánh đổi không thể tránh được giữa các nguyên tắc cải cách trên. Mặc dù phân tích lợi ích – chi phí biên có thể cho thấy rằng việc tập trung vào những người nộp thuế lớn đem lại hiệu quả nhất về mặt quản lý nhưng một cơ sở thuế rộng bao gồm nhiều tài sản có giá trị thấp thường là điều cần thiết để đáp ứng với cảm nhận công bằng trong công chúng. Tính đơn giản có thể làm giảm chi phí, sai sót và lạm dụng nhưng cũng có thể làm giảm tính chính xác,

³⁰ Wayne Thirsk, Những bài học từ cải tổ thuế: Tổng quan, loạt bài viết về các vấn đề chính sách, nghiên cứu và đối ngoại 576 (Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới, 01/1991), 4.

³¹ Xin nhấn mạnh ở đây là thuế suất biên hiệu dụng chứ không phải là danh nghĩa. Đôi khi thuế suất danh nghĩa cao kết hợp với các tỉ lệ định thuế thấp tăng mức độ chấp nhận chính trị của thuế bất động sản. Do vậy, thuế suất hiệu dụng vẫn còn thấp, thúc đẩy hiệu quả kinh tế, trong khi những người đóng thuế có khuynh hướng tập trung vào giá trị “định giá thấp hơn thực tế” của tài sản.

kéo theo phải đánh đổi giữa hiệu quả quản lý, công bằng chung và những trường hợp có tính chất cá biệt. Gắn kết giá trị của tài sản với chỉ số giá tiêu dùng có thể làm tăng độ nổi chung của thuế nhưng nếu không nắm bắt được những thay đổi về giá tương đối có thể làm giảm công bằng theo chiều ngang và chiều dọc. Cân bằng thích hợp giữa các nguyên tắc đôi khi xung đột lẫn nhau không phải là tuyệt đối và nó có tính động. Đúng hơn, nó phụ thuộc vào bối cảnh chính trị, xã hội, kinh tế và thể chế cụ thể.

Quá trình cải tổ thuế bất động sản

Yếu tố thứ ba của khuôn khổ khái niệm đó là cần phải *sử dụng các biện pháp khuyến khích, tuyên truyền thông tin cho mọi người, có một tầm nhìn tổng thể và thực thi có tính lựa chọn để tạo thuận lợi nhất cho những thay đổi đối với chính sách thuế, hệ thống quản lý hành chính và hành vi con người.*

Việc sử dụng *đúng đắn* các biện pháp khuyến khích và trừng phạt rất quan trọng đối với quá trình thúc đẩy tạo thay đổi. Phải thưởng cho cá nhân và tổ chức khi họ có đóng góp mang tính xây dựng cho công tác cải cách và trừng phạt họ nếu cố gắng cản trở quá trình cải cách. Các biện pháp mang tính tích cực và tiêu cực dành cho cá nhân và tổ chức là chìa khóa để tạo hành vi mong muốn và hạn chế những hành vi không như mong muốn.³²

Cải thiện dịch vụ là động cơ khuyến khích hữu hiệu nhất dành cho những người nộp thuế để họ hợp tác với các biện pháp cải cách thuế. So với trước khi có cải tổ, sự cải thiện đó cần làm cho người nộp thuế tốn kém ít thời gian, nỗ lực và tiền bạc hơn để tuân thủ theo các yêu cầu về báo cáo và thủ tục nộp thuế. Nên làm nản lòng người nộp thuế không tuân thủ bằng những cảnh báo có cơ sở rằng họ sẽ chịu các biện pháp trừng phạt đích đáng nếu họ không thực hiện nghĩa vụ của mình đúng lúc.

Cũng cần các biện pháp khuyến khích và răn đe đối với cán bộ thuế để họ thực hiện công việc của mình đúng như những gì người thực hiện cải cách mong muốn. Phải đền bù cho họ ít nhất một phần khoản thu nhập cá nhân bị mất do quá trình quản lý trong sạch hơn, và cần phải coi thành công trong việc đạt được những mục tiêu quan trọng của cải cách là tiêu chí quan trọng để được đề bạt hoặc thăng chức sau này. Tương tự như vậy, cần phải trừng phạt những vi phạm luật dân sự hay không hoàn thành nhiệm vụ. Cần phải phát huy chế độ đánh giá theo thành quả theo đó cơ quan thuế và cán bộ thuế được giám sát và đánh giá theo các mục tiêu chung của tổ chức: thu thuế đạt được doanh số phản ánh tính hiệu quả, công bằng, và bền vững.

Cần phải theo đuổi các nguyên tắc tương tự liên quan đến các cán bộ nhà nước ngoài cơ quan thuế, đặc biệt là những người chịu trách nhiệm điều hành chính quyền địa phương. Không chỉ cần chế độ đãi ngộ xứng đáng hoặc ưu tiên bổ nhiệm cho họ vì gánh nặng quản lý thuế bất động sản mà chính họ phải cho các cử tri thấy được những lợi ích đem lại cho cộng đồng thông qua chi tiêu từ tiền thu thuế. Cũng như đối với các cán bộ thuế, hối lộ và tham nhũng cần phải nghiêm trị.

Thông tin công khai là một công cụ quan trọng nhằm tránh ngộ nhận về các mục tiêu, thủ tục và kết quả cải cách. Mỗi người đều có quan niệm về công bằng khác nhau. Mặc dù các nhà hoạch định chính sách của chính phủ có thể tin rằng họ đang thực hiện một cơ chế thuế bất động

³² Có nhiều tài liệu liên quan đến sự tuân thủ của người đóng thuế, dưới nhiều góc độ khác nhau: tối đa hóa độ thỏa dụng kỳ vọng; lý thuyết trò chơi; trừng phạt xã hội; mạng lưới xã hội; và vô hiệu hóa tội phạm. Cho tới hiện nay phần tổng kết đầy đủ nhất về sự tuân thủ thuế là: Jeffrey A. Roth, John R. Scholz, và Ann Dryden Witte, biên tập, *Tuân thủ thuế*, quyển số 2 (Philadelphia: Nhà xuất bản Đại học Pennsylvania, 1986).

sản công bằng về xã hội và chính trị nhưng công tác chuyển tải thông điệp đó một cách kém cỏi cho các cán bộ nhà nước tại địa phương, viên chức thuế và người nộp thuế có thể dẫn đến tâm lý ghét bỏ do hiểu sai chính sách hay dẫn đến những như cảm nhận cho rằng việc đánh thuế như vậy là chủ quan, tùy tiện và không công bằng. Những quan điểm tiêu cực như vậy thường làm tăng tình trạng phá hoại về hành chính và sự không tuân thủ của những người nộp thuế.

Các quan chức hành pháp và lập pháp cao cấp, công nhân viên nhà nước và quảng đại quần chúng phải hiểu được bản chất và mục đích của các sáng kiến cải cách thuế bất động sản. Ngoài ra người nộp thuế phải hiểu được quyền lợi và nghĩa vụ của mình bao gồm quyền được khiếu kiện và khả năng bị trừng phạt nếu không tuân thủ. Các chiến dịch sử dụng phương tiện truyền thông như báo chí và mạng, cũng như sự xuất hiện bằng xương bằng thịt của các nhân vật có ảnh hưởng về chính trị là điều tối cần thiết để cho phép những người thực hiện và tham gia cải cách có thể đưa ra các quyết định sau khi có đầy đủ thông tin liên quan đến các chính sách thuế mới.

Tầm nhìn tổng thể là điều quan trọng bởi vì chính sách thuế và việc thực thi trong thực tế không thể tách rời nhau, và công tác quản lý thuế là một chuỗi phức tạp của các hệ thống con phụ thuộc lẫn nhau mà sức mạnh của chuỗi này chỉ bằng với mắt xích yếu nhất của toàn bộ hệ thống.

Các biện pháp cải cách phải chú trọng cả vấn đề chính sách lẫn vận hành. Tăng mức độ luật định và tăng hiệu quả của thuế bất động sản có tính bù trừ lẫn nhau, nếu giải quyết hạn chế này trong khi bỏ qua hạn chế kia sẽ phản tác dụng. Cải cách chính sách thường là điều cần thiết để biến tiềm năng thu đầy đủ tiền thuế bất động sản thành hiện thực, nhưng chỉ phát huy tác dụng tốt với giả định rằng đã có đủ khả năng quản lý và ý chí chính trị để bảo đảm việc thực thi trung thành theo luật – nếu không, luật lệ nhằm cải thiện nguồn thu thuế chỉ tổ làm trầm trọng thêm tình hình bất công hiện tại mà thôi. Tương tự, cải thiện quá trình thực thi một hệ thống luật thuế bất động sản yếu kém có thể không tạo ra đủ số thu bù đắp cho các chi phí quản lý thuế.³³

Hầu hết các nỗ lực cải cách trong đó chú trọng đến công tác thực hiện đều hướng vào việc tăng chất lượng và số lượng của dữ liệu liên quan đến tài sản, nhưng do sao lãng công tác thu thuế và cưỡng chế thi hành nên chỉ tạo ra được số thu thuế mới không đáng kể dù danh sách đối tượng chịu thuế rất ấn tượng. Ngược lại nếu cuối cùng cơ sở dữ liệu và các thủ tục định giá không được cải tiến thì cải tổ thuế sẽ chỉ gói gọn ở việc hành thu có hiệu quả trong khi đó khoản tiền thuế chẳng đáng là bao. Điều cần thiết là phải chú trọng hoàn thiện hệ thống thuế, từ chính sách thuế chung đến công tác quản lý thuế trong thực tế, đối với tất cả các giai đoạn của quá trình thực hiện.

Thông qua việc tiến hành thay đổi từng bước và nâng cấp các cơ chế thuế hiện hành, *thực hiện có chọn lọc* chú trọng sử dụng các nguồn lực khan hiếm; cho các cán bộ thuế và những người nộp thuế thời gian để thích nghi với tình hình đã thay đổi; và tạo cơ hội để điều chỉnh các biện pháp cải cách nhằm thích ứng với các phản ứng và điều kiện ngoài dự kiến.

³³ Với “Cải tổ thuế: Những bài học”, trong Các hệ thống kinh tế cải tổ tại các nước đang phát triển, biên tập Dwight H. Perkins và Michael Roemer (Cambridge, Mass.: Viện Phát triển Quốc tế Harvard 1991), 305, Glenn P. Jenkins đã lưu ý như sau: “Mặc dù chúng ta đã học được rất nhiều về cách thức thiết kế một cơ cấu thuế hiện đại nhưng kiến thức chúng ta về các làm thế nào để cải tổ công tác điều hành thuế cũng chỉ, cho dù lạc quan lắm, ở cấp độ rất non nớt. Có thể tóm tắt ngắn gọn nhận xét đối với nhiều nỗ lực cải tổ thuế trong những năm 1960 và 1970 là “Chết ngay khi công bố”. Vào thời điểm hiện nay, tôi e rằng trong một số trường hợp nhận xét này đang chuyển thành “Chết thông qua quản lý”.

Cải cách thuế theo từng giai đoạn với việc nhân rộng dần dần các dự án thí điểm sẽ giảm rủi ro và tăng khả năng thích ứng của các nỗ lực cải cách trong các môi trường khác nhau về kinh tế, chính trị, xã hội, sắc tộc và điều kiện tự nhiên.

Việc nâng cấp hệ thống thuế bất động sản hiện tại làm giảm chi phí cải cách, rủi ro và thời gian chuyển tiếp. Sự chuyển đổi căn bản của hệ thống gặp nhiều rào cản về mặt tâm lý đối với người thu thuế và người nộp thuế, bởi vì dù sao tất cả chúng ta đều là bị thói quen chi phối.

Do vậy, thời gian chuyển tiếp cần thiết dài hơn, chi phí hành chính chuyển đổi tốn kém hơn, và những mất mát và lợi ích bất ngờ do phản ứng trước sự thay đổi của kỳ vọng tăng lên khi những người thực hiện cải tổ cố gắng thay hệ thống thuế có lỗi bằng một hệ thống hoàn toàn mới.

Ngoài trừ những nơi hầu như không có quyền sở hữu tài sản tư nhân, ở hầu hết tất cả các nước đều có hình thức thuế nào đây đối với bất động sản với các yếu tố từ đó có thể xây dựng được một hệ thống hoàn thiện, và không có một hệ thống thuế bất động sản nào cho thấy bản thân nó tốt hơn hệ thống khác. Các cơ chế định giá trên tiền thuê, giá trị vốn, giá trị địa điểm cũng như phiên bản kết hợp của các cơ chế trên nếu vượt hơn sự kỳ vọng thì thực sự là thảm họa, bởi vì thành công thường phụ thuộc vào mức độ đúng đắn của công tác thiết kế và thực thi, hơn là những điểm mạnh hoặc yếu cố hữu của kỹ thuật.³⁴

Do vậy, trong hầu hết các trường hợp, những người thực hiện cải cách cần chú ý đến lời khuyên của Plautus (*Trinummus* I.ii.): “Hãy giữ gìn những gì bạn đang có; điều tệ hại nhưng mình biết rõ là tốt nhất”. Mục tiêu chính của cải cách thuế bất động sản cần phải tương tự như thế, bất kể xuất phát điểm ở đâu: đó là nhằm bảo đảm tạo ra đủ số thu thuế trong dài hạn cho chính quyền địa phương một cách hiệu quả, công bằng và bền vững.

PHƯƠNG PHÁP LUẬN VÀ CÁCH TRÌNH BÀY

Tổng quan

Đây là loại khuôn khổ khái niệm không thể chứng minh một cách toàn diện. Do vậy, ý định ở đây là đưa ra lập luận thuyết phục nhất có thể để độc giả hiểu về giá trị của nó. Đúng hơn, *mô hình cải tổ thuế bất động sản tại các nước đang phát triển ở đây được rút ra từ việc kết tinh những kinh nghiệm thực tiễn thành lý thuyết*.

Mô hình được xây dựng thành bốn bước:

1. Trước hết độc giả được giới thiệu về mô hình – mô hình được xây dựng với một loạt các giả thuyết dựa trên sự tổng hợp các tài liệu phổ biến và quan sát thực tiễn.
2. Thứ hai mô hình này được áp dụng để nghiên cứu các tình huống về cải cách thuế bất động sản.

³⁴ Có thể thấy phần đánh giá tuyệt vời về những điểm yếu và ưu điểm tương đối của từng hệ thống trong Alan R. Prest, “Thuế đất đai và tài chính đô thị tại các nước kém phát triển”, trong Hội nghị Thế giới về chính sách đất, 1980, biên tập Mathew Cullen và Sharon Woolery (Lexington: Lexington Books, 1982), 369-406.

3. Thứ ba, chỉ ra các điểm tương đồng và dị biệt giữa mô hình và các tình huống nghiên cứu để xác định những điểm yếu của mô hình hoặc những phần mà các trường hợp nghiên cứu đã vượt ra khỏi phạm vi của mô hình.
4. Thứ tư, mô hình được xây dựng lại dựa trên các trường hợp vừa nghiên cứu.³⁵

Mặc dù sử dụng các yếu tố của nhiều phương pháp nghiên cứu khác nhau nhưng nghiên cứu này *không* phải là: chương trình để đánh giá lại về các nỗ lực cải cách hiện hành tại bất kỳ một nước nào đó; mô tả, tường thuật và kể lại lịch sử về bản chất và tiến trình phát triển của thuế bất động sản; nghiên cứu về mặt lý thuyết các mô hình thuế tối ưu; hoặc điều tra các phương pháp thay thế khác để tài trợ cho hoạt động của chính quyền địa phương.

Mục tiêu chính của nghiên cứu này là nhằm - thông qua logic, lý thuyết, và quan sát thực tiễn – làm rõ: cái gì, trong điều kiện như thế nào, tạo nên một hệ thống thuế bất động sản tốt, và hệ thống thuế dành cho ai; tại sao một hệ thống như thế hoạt động có hiệu quả; và làm thế nào có thể nâng cấp các hệ thống yếu kém lên gần giống như các hệ thống vận hành tốt.

³⁵ Phần thảo luận chi tiết các cách tiếp cận khác đối với phương pháp luận so sánh, xin xem: Adam Przeworski và Henry Teune, *Lô-gích của nghiên cứu xã hội so sánh*, tái bản (Malabar: Công ty xuất bản Robert E. Krieger, Inc. 1982); Charles C. Ragin, *Phương pháp so sánh: Vượt qua khỏi các chiến lược định tính và định lượng* (Berkeley: Nhà xuất bản Đại học California, 1987); và Authur L. Stinchcombe, *Xây dựng các lý thuyết xã hội* (Chicago: Nhà xuất bản Đại học Chicago, 1986).

Các nghiên cứu tình huống

Tác giả đã đến thăm các nước trong nghiên cứu tình huống từ tháng 5 đến tháng 9, 1991 để có:

- Thêm tài liệu về các nỗ lực cải cách, bao gồm sự hiểu biết thấu đáo hơn về các động thái cải cách; và
- Thông tin cập nhật về tình hình hiện tại của thuế bất động sản.

Tác giả đã tiến hành phỏng vấn các cán bộ thuế, cán bộ nhà nước tại địa phương, và người nộp thuế. Ngoài ra, tác giả cũng đã xem xét lại các tài liệu đã được công bố và thu thập thêm thông tin hỗ trợ.

Jamaica, Philippines, Chilê, và Indonesia tạo thành nhóm so sánh về địa lý, dân số, kinh tế, và chính trị của các nước đang phát triển (xem bảng 4).³⁶

Về phân bố địa lý, bài nghiên cứu bao gồm Châu Á (Philippines, Indonesia), Châu Mỹ Latinh (Chilê), và vùng Caribê (Jamaica); Châu Phi và Trung Đông là vùng địa lý lớn duy nhất có nước đang phát triển nhưng không được thể hiện ở đây.³⁷ Về quy mô diện tích, từ một đảo quốc chỉ rộng 11.000 km² (Jamaica) cho đến quần đảo rộng 1,9 triệu km² (Indonesia), và bao gồm nhiều hệ sinh thái khác nhau, từ các dãy núi và vùng sa mạc tại Chilê cho đến rừng mưa nhiệt đới và ruộng bậc thang tại Indonesia và Philippines.

Bảng 4: So sánh điều kiện giữa các nước nghiên cứu

Số liệu	Jamaica	Philippines	Chilê	Indonesia
1. Tổng diện tích (ngàn km²)	11	300	757	1.905
2. Dân số 1989				
a. Tổng cộng (triệu người)	2.4	60	13	178.2
b. Thành thị (%)	52	42	85	30
c. < 15 tuổi (%)	34	40	31	37
3. GNP đầu người				
a. 1989 (US\$)	1,260	710	1,770	500
b. 1965-1989 (tăng trưởng trung bình năm - %)	-1.3	1.6	0.3	4.4
4. Mức lạm phát trung bình năm				
a. 1965-80 (%)	1,260	710	1,770	500
b. 1980-89 (%)	-1.3	1.6	0.3	4.4
5. Viện trợ phát triển 1989				
a. Tổng số (triệu US\$)	258	831	61	1,830
b. Đầu người (US\$)	8.3	13.8	4.7	10.3

³⁶ Các số liệu thống kê của nhóm này thu thập từ: Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Phát triển Thế giới 1991: Thách thức phát triển (New York: Nhà xuất bản Đại học Oxford, 06/ 1991), 193-290.

³⁷ Điều này chủ yếu là do thiếu những nỗ lực lâu dài trong việc thu thập tài liệu về cải tổ thuế bất động sản trên toàn quốc tại các nước Trung Đông và Châu Phi.

c. Tỉ trọng trong GNP (%)	6.6	1.9	0.2	1.9
6. Nợ nước ngoài 1989				
a. Tổng số (tỉ US\$)	4.3	28.9	18.2	53.1
b. Tỉ trọng trong GNP (%)	133.8	65.3	78.3	59.4
c. Tỉ lệ trả nợ nước ngoài/ xuất khẩu (%)	26.4	26.3	27.5	35.2
7. Cơ chế chính trị trong quá trình cải tổ	Dân chủ	Quân luật; Dân chủ	Quân luật; Dân chủ	“Dân chủ có định hướng”

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Báo cáo Phát triển Thế giới 1991: Thách thức phát triển* (New York: Nhà xuất bản Đại học Oxford, 09/1991), 193-290.

Về khía cạnh dân số học, dân số thay đổi từ 2,4 triệu (Jamaica) cho đến 178 triệu (Indonesia) và từ 70% dân số là nông thôn (Indonesia) cho đến 85% dân thành thị (Chilê). Dân số các nước này có sự đa dạng về chủng tộc, sắc tộc và tôn giáo; ngoài ra, tại bốn nước có hơn 30% dân số dưới 15 tuổi.

Về kinh tế, Indonesia được xếp vào loại có “thu nhập thấp: trong khi ba nước còn lại được xếp là “thu nhập trung bình – thấp”³⁸. Indonesia cũng là một thành viên của Tổ chức Xuất khẩu Dầu mỏ (OPEC). Tổng sản phẩm quốc dân (GNP) tính theo đầu người từ US\$500 (Indonesia) đến US\$1.770 (Chilê), và tăng trưởng GNP bình quân đầu người hàng năm từ năm 1965 đến 1989 thay đổi từ -1,3% (Jamaica) đến 4,4% (Indonesia). Tỉ lệ lạm phát trung bình từ năm 1965 đến 1980 thay đổi từ 11,7% (Philippines) đến 129,9% (Chilê); các con số so sánh tương ứng từ năm 1980 đến 1989 từ 8,3% (Indonesia) đến 20,5% (Chilê).

Mức độ lệ thuộc vào viện trợ phát triển khác nhau đáng kể giữa bốn nước nghiên cứu. Năm 1989, Chilê chỉ nhận được \$61 triệu trong khi đó Indonesia nhận được \$1,8 tỉ. Khác biệt cũng khá lớn khi tính theo quy mô dân số và kinh tế của từng nước: Chilê nhận ở mức thấp \$4,7/người trong khi Jamaica nhận được tới \$108,3/người; viện trợ phát triển chỉ chiếm 0,2% GNP của Chilê nhưng chiếm đến 6,6% GNP của Jamaica.

Cũng có khác biệt về gánh nặng nợ nước ngoài trong bốn trường hợp nghiên cứu. Năm 1989, tổng nợ nước ngoài từ \$4,3 tỉ (Jamaica) đến \$53,1 tỉ (Indonesia), và từ 59,4% GNP (Indonesia) đến 133,8% GNP (Jamaica). Tuy nhiên, tỉ lệ tiền trả nợ nước ngoài/ xuất khẩu năm 1989 nằm trong khoảng giữa 20% đối với cả ba nước trừ Indonesia tỉ lệ này là 35,2%. Cuối cùng, nói về hệ thống chính trị quốc gia trong suốt giai đoạn cải cách thuế bất động sản, từ cơ chế dân chủ nghị viện của Jamaica sau khi giành độc lập, “dân chủ có định hướng” do hành pháp chủ đạo tại Indonesia cho đến sự chuyển đổi qua lại giữa chế độ dân chủ và thiết quân luật tại Philippine và Chilê.

Tóm lại, các nước nghiên cứu tình huống tương tự nhau ở chỗ chúng đều được xếp vào loại hoặc các nước đang phát triển có thu nhập trung bình-thấp hoặc thấp với tình hình kinh tế hiện tại. Ngoài điểm đó ra, chúng có nhiều điểm khác nhau hơn điểm tương đồng, cho dù xét ở khía cạnh gì đi nữa: vị trí địa lý và diện tích, hệ sinh thái tự nhiên và con người; dân số và phân

³⁸ Phân loại này được sử dụng trong: Ngân hàng Thế giới, *Báo cáo Phát triển Thế giới 1991*, 193-290. Tiêu chuẩn chủ yếu của Ngân hàng để phân loại các nền kinh tế là tổng sản phẩm quốc dân đầu người: “các nền kinh tế thu nhập thấp có thu nhập bình quân đầu người là \$580 hoặc ít hơn vào năm 1989; “nền kinh tế thu nhập trung bình – thấp” có thu nhập bình quân đầu người nhiều hơn \$580 nhưng ít hơn \$2.355 vào năm 1989.

bỏ dân số; các chỉ số kinh tế; mức độ phụ thuộc vào viện trợ phát triển, hoặc chế độ chính trị quốc gia.

Những khác biệt trên thể hiện rõ hơn tầm quan trọng của việc nghiên cứu nỗ lực cải cách thuế bất động sản trong bối cảnh môi trường địa lý, sinh thái, xã hội, dân số, kinh tế và chính trị cụ thể. Một kiến nghị thích hợp với một nền cộng hòa ở đảo quốc Jamaica có thể không thích hợp trong quản lý đối với một đất nước rộng lớn và đa dạng như Indonesia; một giải pháp có hiệu quả tại nơi có dân số đô thị hóa cao như Chilê nhưng có thể không thích hợp với một nước như Philippines với dân số chủ yếu ở nông thôn.

Tuy nhiên, những trái ngược trên không loại bỏ nhu cầu cần tìm ra những yếu tố chung của công tác cải cách thuế bất động sản bất chấp những dị biệt về quốc gia: tất cả các nỗ lực thành công trong việc làm cho hành vi thay đổi đều có nhu cầu giống nhau là sử dụng các biện pháp khuyến khích thích hợp, cả trong khâu thiết kế lẫn thực hiện, để tạo ra những phản ứng như mong đợi.

Các tình huống nghiên cứu sẽ tạo thuận lợi cho việc nghiên cứu sâu hơn hành vi và động cơ của các cán bộ thuế và người nộp thuế tại nước đang phát triển phản ứng trước các hoạt động cải cách thuế bất động sản: nỗ lực cải cách của nước này khác với nước kia xét về mục tiêu cải cách, các nguyên tắc và quá trình cải cách hoặc cả hai (xem hình 2).

Hình 2: Phân loại tình huống nghiên cứu về thuế bất động sản

	Mục đích chính của cải cách: Tạo nguồn thu khả dụng cho chính quyền địa phương	Mục đích chính của cải cách: Khác với mục tiêu tạo nguồn thu cho chính quyền địa phương
Các nguyên tắc và quy trình cải cách: giống như khuôn khổ khái niệm	INDONESIA	CHILE
Các nguyên tắc và quy trình cải cách: khác so với khuôn khổ khái niệm	PHILIPPINES	JAMAICA

Nguồn: Tác giả tự đánh giá

Kinh nghiệm của Indonesia, cho đến hiện nay, là gần nhất với một mô hình thích hợp cho cải cách thuế bất động sản tại các nước đang phát triển. Rõ ràng mong muốn của những người thực hiện cải cách tại Indonesia - cải thiện thuế bất động sản như là một cách nhằm cải thiện công tác tạo nguồn thu cho ngân sách chính quyền địa phương – là một mục tiêu thích hợp cho quá trình cải cách thuế bất động sản, và trong hầu như toàn bộ thời gian thực hiện cải cách, họ đã trung thành với các nguyên tắc cải cách và các quy trình đã được mô tả trong khung khái niệm được trình bày ở phần trước.

Các nỗ lực cải cách ở Philippines cho thấy một mục tiêu cải cách thích hợp nhưng cách tiến hành lại không hợp lý; trong khi các hoạt động cải cách tại Chilê thể hiện điều ngược lại – nỗ lực tuyệt vời nhằm theo đuổi một mục tiêu không bao giờ đạt được. Những người cải cách tại Philippines đã cố gắng để tạo nguồn thu ngân sách cho chính quyền địa phương bằng một phương thức vô tình lại không tạo ra hiệu quả, bất công và không bền vững. Trái lại, những người cải cách ở Chilê chấp nhận rủi ro khi làm suy yếu hệ thống thuế bất động sản đang vận hành tốt của mình với nỗ lực làm cho nó hoàn thiện hơn.

Kinh nghiệm cải cách của Jamaica cho thấy ô thứ tư không may mắn trong ma trận cải cách thuế bất động sản. Tạo nguồn thu không phải là mục đích chính của các nhà hoạch định

chính sách Jamaica và quá trình thực hiện cải cách thuế bất động sản được thiết kế khá phức tạp, tốn kém và không công bằng.

TRÌNH BÀY

Bài nghiên cứu được trình bày thành ba phần chính. Đầu tiên, khuôn khổ khái niệm được thể hiện trong phần 1 về việc xây dựng, thực hiện và đánh giá cải cách thuế bất động sản tại các nước đang phát triển. Khuôn khổ khái niệm này dựa vào các tài liệu lý thuyết liên ngành, tài liệu thực nghiệm và kinh nghiệm thực tiễn của tác giả.

Thứ hai, xem xét chi tiết các nỗ lực cải tổ thuế bất động sản tại bốn nước đang phát triển. Các bài nghiên cứu tình huống được trình bày nghiên cứu tập trung vào ba vấn đề chính: cơ cấu và cách thức vận hành của hệ thống thuế bất động sản của một nước; các nỗ lực thay đổi thiết kế và công tác thực hiện của hệ thống; và kết quả của những nỗ lực cải cách này.

Phần trình bày về hệ thống thuế bất động sản thường ngắn gọn và mô tả là chủ yếu trong khi đó phần tường thuật các hoạt động cải tổ, về cơ bản, theo trình tự thời gian và nêu bật vai trò và động cơ của các diễn viên chính (những đối tượng có liên quan – ND). Tất cả những tình huống nghiên cứu đều được thể hiện dưới lăng kính của khung khái niệm được trình bày trong phần 1, và phần trình bày những tình huống có cấu trúc song song để dễ đối chiếu. Điều này bảo đảm tạo ra sự tập trung mạnh và thống nhất khi cùng chú trọng vào các chủ đề cốt lõi và các ưu tiên trong quá trình nghiên cứu, và cấu trúc song song cũng làm tăng giá trị phần đánh giá cuối cùng giữa các nước với việc sử dụng các tiêu chí và thuật ngữ có tính so sánh.

Phần cuối cùng sẽ đánh giá kết quả của những nỗ lực cải tổ được mô tả trong bốn tình huống nghiên cứu và đưa ra các khuyến nghị. Phần này đánh giá kết quả cải cách dựa theo các mục tiêu đã công bố, và ở mức độ chúng cải thiện công tác tạo nguồn thu cho chính quyền địa phương một cách hiệu quả, công bằng và bền vững. Các tham số chủ chốt tạo nên thành công được xem xét bao gồm: mức độ mà các hoạt động cải cách thuế bất động sản làm tăng phạm vi thu thuế, nhấn mạnh đến các chính sách và thủ tục đơn giản, tăng độ nổi; và mức độ mà quá trình cải cách sử dụng các biện pháp khuyến khích, tăng cường hiểu biết của dân chúng, nhấn mạnh đến tầm nhìn tổng thể, và theo đuổi các hoạt động thực thi một cách có chọn lọc. Bài nghiên cứu đi đến kết luận bằng một số kiến nghị cụ thể cho công tác cải tổ hệ thống thuế bất động sản tại các nước đang phát triển dựa trên khung khái niệm và các bài học được tổng hợp từ các tình huống nghiên cứu. Bây giờ chúng ta bắt đầu nghiên cứu các nỗ lực cải thiện thuế bất động sản tại Jamaica, Philippines, Chilê và Indonesia và luôn ghi nhớ câu mà Thomas Fuller lặp đi lặp lại trong *Gnomologia*: “Chịu đựng cái sai lầm còn dễ dàng hơn là tiến hành cải tổ sai lầm đó”./.