

HÀI HÒA HÓA PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ HƯỚNG ĐẾN NỀN TẢNG PHÁP LÝ CHUNG TRONG KHUÔN KHỔ ASEAN

NGUYỄN QUỲNH ANH

Trường Đại học Luật Hà Nội

Hanoi Law University

Email: anhng.hlu@gmail.com

NGUYỄN NHẬT QUANG

Công ty Luật TNHH MTV FBLAW

FBLAW Co. Ltd.

Email: nhatquang792001@gmail.com

Tóm tắt

Trong tiến trình hội nhập và phát triển của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), hài hòa hóa pháp luật nói chung và pháp luật đầu tư trở thành xu thế tất yếu, nổi riêng trong khuôn khổ ASEAN. Pháp luật về đầu tư của các nước thành viên cũng đã có những điểm hội tụ nhất định, song do khác biệt về thể chế chính trị, truyền thống pháp luật, văn hóa và chênh lệch trình độ phát triển kinh tế nên hài hòa hóa pháp luật cũng đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức. Bài viết này đề cập (i) khung pháp lý chung về đầu tư của ASEAN; (ii) pháp luật đầu tư của một số quốc gia ASEAN trên cơ sở so sánh, từ đó đánh giá mức độ hài hòa hoá pháp luật về đầu tư, mức độ tương thích với khuôn khổ pháp lý chung của ASEAN về đầu tư, những thuận lợi, khó khăn trong tiến trình này và kiến nghị.

Từ khóa: ASEAN, hài hòa hoá, pháp luật đầu tư

Abstract

The harmonization of laws in general, and investment laws in particular, has become an inevitable trend within ASEAN. Investment laws of member States have shown certain common points, but due to differences in political institutions, legal traditions, cultures, and disparities in intra-regional development, the harmonization of laws faces numerous challenges. This article analyzes (i) the common legal framework on investment in ASEAN; (ii) the investment laws of some ASEAN countries based on comparative analysis, thereby assessing the degree of harmonization, the advantages and disadvantages in this process while providing recommendations for improvement.

Keywords: ASEAN, harmonization, investment laws

Ngày nhận bài: 15/10/2024

Ngày duyệt đăng: 30/11/2024

Việc cộng đồng kinh tế ASEAN (ASEAN Economic Community, AEC) được thành lập vào cuối năm 2015 không chỉ là một bước đột phá trong quá trình tăng cường và hợp tác kinh tế khu vực mà còn là nền tảng cho việc thúc đẩy đầu tư trong khuôn khổ pháp lý ASEAN. Khi đề cập hài hòa hóa pháp luật, khuôn khổ các điều ước quốc tế của ASEAN đều hướng tới mục tiêu chung “thống nhất trong đa dạng”, trong đó các quốc gia thành viên (QGTV) xây dựng các nguyên tắc chung, sau đó sẽ điều chỉnh pháp luật quốc gia để đạt được các mục tiêu đã thống nhất bằng cách loại bỏ hay thu hẹp sự khác biệt về thể chế và những rào cản khác, đồng thời tìm ra những điểm có thể hội tụ để từ đó tạo thuận lợi cho việc xây dựng hệ thống pháp luật chung ASEAN.¹ Hài hòa hóa pháp luật cũng được hiểu là nỗ lực

¹ Nguyễn Thanh Tú, “Thuận lợi, khó khăn và lợi ích đối với Việt Nam trong tiến trình hài hòa hóa pháp luật của khu vực ASEAN”, 2015, https://thuvien.quochoi.vn/sites/default/files/07_nguyenthanthtu_thuanloikhoikhon.pdf, truy cập ngày 03/4/2024.

của các QGTV trong xây dựng một khung pháp lý chung có quy định tương tự nhau, từ đó bảo vệ lợi ích chung của các bên và đảm bảo tính minh bạch và công bằng trong việc áp dụng pháp luật.²

Hài hòa hóa pháp luật về đầu tư cũng được xem là một nhiệm vụ quan trọng trong nội dung hợp tác giữa các cơ quan tư pháp và pháp luật ASEAN. Điều này được thể hiện thông qua việc: (i) ASEAN đã thiết lập nhiều cơ chế và khuôn khổ hợp tác nhằm thúc đẩy sự hài hòa hóa pháp luật về đầu tư từ khá sớm như Hiệp định khuyến khích và bảo hộ đầu tư ASEAN (*ASEAN Investment Guarantee Agreement*, IGA) năm 1987, sau đó là Hiệp định khung về khu vực đầu tư ASEAN (*Framework Agreement on the ASEAN Investment Area*, AIA) năm 1998 và gần đây là Hiệp định đầu tư toàn diện ASEAN (*ASEAN Comprehensive Investment Agreement*, ACIA) năm 2009 cùng với các hiệp định đầu tư song phương giữa các QGTV trong khu vực (*Bilateral Investment Treaty*, BIT); (ii) các QGTV ASEAN luôn chia sẻ những kinh nghiệm, thực tiễn thông qua các diễn đàn và hội nghị khu vực; (iii) các QGTV cùng đồng thuận mục tiêu tăng cường thu hút đầu tư từ bên ngoài vào ASEAN nên môi trường đầu tư nhất quán trong khu vực thu hút nhà đầu tư nước ngoài (ĐTNN). Tuy nhiên, sự chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế xã hội, thể chế chính trị và hệ thống pháp luật giữa các QGTV đã tạo ra những thách thức đối với tiến trình hài hòa hóa pháp luật trong ASEAN.

1. Thực trạng pháp luật đầu tư của quốc gia thành viên ASEAN

Nền tảng pháp luật thực định về đầu tư của các nước thành viên ASEAN khá phức tạp. Đến nay, ASEAN có mười nước thành viên là Brunei, Lào, Campuchia, Indonesia, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thái Lan và Việt Nam. Hệ thống pháp luật của các nước ASEAN khác nhau và chịu nhiều ảnh hưởng của các học thuyết kinh tế và pháp luật đầu tư của các nước công nghiệp phát triển. Trong bài viết này, nhóm tác giả lựa chọn một số QGTV ASEAN như Singapore, Indonesia, Philippines, Thái Lan và Việt Nam (đại diện tiêu biểu cho từng nền kinh tế và thể chế chính trị của khu vực ASEAN) để khảo cứu và so sánh hệ thống pháp luật về đầu tư.

1.1. Quy định về lĩnh vực đầu tư

Pháp luật của Singapore, Indonesia, Philippines, Thái Lan và Việt Nam đều có những điểm tương đồng rõ nét trong việc khuyến khích và hạn chế các lĩnh vực ĐTNN với chiến lược phát triển kinh tế từng giai đoạn và nhu cầu thu hút vốn ĐTNN của từng quốc gia. Điểm mấu chốt để nhận diện những điểm chung là (i) các QGTV ban hành danh mục các lĩnh vực được khuyến khích, cấm hoặc hạn chế đầu tư. Tùy thuộc vào nhu cầu quản lý và trình độ lập pháp của từng quốc gia, việc ghi nhận danh mục các lĩnh vực được khuyến khích, hạn chế và cấm đầu tư có thể được thể hiện trong các

2 Junji Nakagawa, *International harmonization of economic regulation*, Oxford University Press, 2011, tr. 1.

đạo luật về đầu tư hoàn chỉnh hoặc nằm rải rác trong một số đạo luật chuyên ngành. Thông qua ký kết các cam kết về tự do hóa đầu tư, mỗi quốc gia đều đồng thuận về cách thức quản lý và những chiến lược ưu tiên đầu tư về phát triển bền vững như các ngành công nghiệp xanh, năng lượng tái tạo và công nghệ sạch gắn với bảo vệ môi trường.

Mặc dù Singapore không có một danh mục thống nhất về các lĩnh vực hạn chế và cấm đầu tư, song nhà lập pháp đã tạo ra một môi trường kinh doanh cởi mở trong hầu hết các lĩnh vực. Tuy nhiên, vẫn có một số lĩnh vực cụ thể bị hạn chế như viễn thông, truyền thông trong nước, dịch vụ tài chính, dịch vụ pháp luật, dịch vụ kế toán và thuế, cảng, sân bay và sở hữu đất với mục đích đảm bảo trật tự công.³ Ngược lại, Indonesia quản lý ĐTNN thông qua danh mục khuyến khích và danh mục hạn chế đầu tư theo Quy định số 49 năm 2021 của Tổng thống về tự do hóa lĩnh vực kinh doanh cho ĐTNN, trong đó liệt kê hơn 200 lĩnh vực, đặc biệt ưu tiên đầu tư vào lĩnh vực vận tải, năng lượng và viễn thông.⁴ Ngoài lĩnh vực đầu tư được ưu tiên, các lĩnh vực đầu tư khác hạn chế đầu tư liên quan tới tỷ lệ sở hữu vốn hoặc các quy định khác. Quan trọng nhất, có một số ngành nghề mở cửa cho doanh nghiệp có vốn ĐTNN nhưng cần phải hợp tác với doanh nghiệp vừa và nhỏ trong nước.⁵ Đồng thời, Indonesia cũng mở cửa hoàn toàn cho 17 lĩnh vực được phép ĐTNN và yêu cầu giấy phép cho hầu hết các lĩnh vực đầu tư kinh doanh.⁶ Trong khi đó, Thái Lan đã ban hành Luật Kinh doanh nước ngoài năm 1999 quy định 3 danh mục bị cấm hoặc hạn chế đầu tư. Danh mục thứ nhất là cấm đầu tư hoàn toàn như báo chí, phát thanh, truyền hình, nông nghiệp, chăn nuôi, khai thác gỗ, đánh bắt thủy sản, khai thác thảo dược, kinh doanh và đấu giá đồ cổ, sản xuất tượng Phật và bất cứ đường và mua bán đất. Hai danh mục còn lại nằm trong danh mục hạn chế đầu tư thuộc thẩm quyền lần lượt là Bộ trưởng Bộ Thương mại và Cục Phát triển kinh doanh cấp phép.⁷

Tương tự với Singapore, người không mang quốc tịch Philippines được đầu tư trong hầu hết các lĩnh vực mà không cần sự chấp thuận trước. Điều này được quy định tại Điều 5, Điều 6 và Điều 7 Luật Đầu tư nước ngoài năm

3 Aw Wen Hao, “2023 Investment Climate Statements: Singapore”, website of the United States Government, 2011, <https://www.state.gov/reports/2023-investment-climate-statements/singapore/>, truy cập ngày 04/4/2024.

4 Ayman Falak Medina, “Indonesia’s Positive Investment List: Sectors Open and Restricted to Foreign Businesses”, ASEAN Briefing, 2024, <https://www.aseanbriefing.com/news/indonesias-positive-investment-list-and-the-sectors-open-restricted-to-foreign-businesses/>, truy cập ngày 04/4/2024.

5 Bill Sullivan, “New Negative Investment List - Definitely Less Negative But Still Not Truly Positive”, Christian Teo & Partners, 2021, https://www.cteolaw.com/home/images/newsletter/202103_New_Negative_Investment_List_Feb-Mar_2021.pdf, truy cập ngày 04/4/2024.

6 Hoàng Phước Hiệp, “Thực tiễn hài hòa hóa pháp luật về đầu tư trong khuôn khổ ASEAN”, Tạp chí Luật học, số 12, 2008, tr. 3.

7 Santhapat Periera, David Beckstead & Luxsiri Supakijjanusorn, “Foreign Direct Investment: A View from the Inside”, Tilleke & Gibbins, 2016, https://www.tilleke.com/wp-content/uploads/2017/02/2017_Feb_Foreign_Direct_Investment_Thailand.pdf, truy cập ngày 04/4/2024.

1991 của Philippines.⁸ Điểm khác biệt lớn nhất so với các quốc gia trong khối là danh mục lĩnh vực bị cấm và hạn chế ở Philippines được cập nhật hai năm một lần để tránh việc các ngành công nghiệp được bảo vệ quá mức, không còn hấp dẫn ĐTNN và trở nên quá phụ thuộc vào Chính phủ.⁹ Bản thân Việt Nam cũng đã tạo ra “sân chơi” đa dạng và hấp dẫn với nhiều lĩnh vực ưu tiên cùng với các quy định cụ thể để bảo vệ và khuyến khích ĐTNN. Luật đầu tư năm 2020 và các văn bản liên quan của Chính phủ đã quy định 08 ngành nghề cấm đầu tư kinh doanh và 227 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện vì lý do quốc phòng – an ninh, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng nhằm bảo đảm quyền tự do kinh doanh cũng như góp phần gỡ bỏ rào cản trong quá trình gia nhập thị trường đầu tư.

1.2. Quy định về hình thức đầu tư

Cả năm quốc gia đều có những quy định tương đồng về hình thức đầu tư, đặc biệt về hình thức đầu tư sở hữu.¹⁰ Việc lựa chọn các loại hình doanh nghiệp cũng được quy định rõ ràng tại luật đầu tư hay luật chuyên ngành của các quốc gia đó dựa trên trách nhiệm của chủ sở hữu đối với nghĩa vụ của công ty và sự tách biệt giữa quyền sở hữu và điều hành. Các quốc gia trên cũng quy định phổ biến bốn loại hình doanh nghiệp gồm: doanh nghiệp tư nhân, công ty hợp danh, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần. Tuy nhiên, các QGTV ASEAN đều có cơ chế thực hiện quá trình sàng lọc nguồn vốn đầu tư, đặc biệt việc kiểm soát vốn sở hữu và tỷ lệ tham gia sở hữu của nhà ĐTNN sẽ phụ thuộc vào lĩnh vực đầu tư cụ thể.

Do sự khác biệt về điều kiện kinh tế, pháp luật một số QGTV cũng có những đặc trưng riêng về lựa chọn loại hình doanh nghiệp hay tỷ lệ góp vốn và quy trình cấp phép. Chẳng hạn, Singapore quy định ba hình thức đầu tư cho các nhà đầu tư muốn thành lập công ty, bao gồm: (i) thành lập công ty mới với vốn 100% từ nhà đầu tư (quy định tại Điều 17 và Điều 18 Đạo luật Công ty năm 1967); (ii) liên doanh với cá nhân hoặc tổ chức tại Singapore để thành lập công ty; và (iii) góp vốn, mua cổ phần hoặc phần vốn góp của một công ty đã thành lập tại Singapore. Ngược lại, theo Điều 5 của Luật số 25/2007 về đầu tư của Indonesia, nhà ĐTNN bắt buộc chỉ được thành lập duy nhất công ty trách nhiệm hữu hạn có trụ sở tại lãnh thổ Indonesia để thực hiện quá trình đầu tư. Khác với Indonesia, pháp luật đầu tư của Philippines có nhiều lựa chọn đa dạng với nhiều loại hình doanh nghiệp như doanh nghiệp tư nhân, công ty hợp danh, công ty (công ty cổ phần và công ty không cổ phần); tuy nhiên mức vốn góp còn tùy thuộc vào từng tiêu chí liên quan đến kết hợp với doanh nghiệp

8 Điều 5 Luật Đầu tư nước ngoài năm 1991.

9 Bing Baltazar C. Brillo, “Bureaucracy-Legislature Dynamics in Policy Making: The Case of the Foreign Investment Act of the Philippines”, *UP Los Banos Journal*, Vol 8(1), 2015, tr. 38.

10 Hình thức đầu tư sở hữu là cách thức nhà đầu tư có thể nắm giữ quyền sở hữu hay quản lý doanh nghiệp và có hai hình thức cụ thể được các quốc gia công nhận gồm (i) thành lập doanh nghiệp mới hoặc (ii) mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp hiện có.

vừa và nhỏ hay hướng tới thị trường nội địa nếu có hoạt động liên quan đến mua hàng trong nước đối với doanh nghiệp xuất khẩu, sử dụng công nghệ tiên tiến hoặc công ty tuyển dụng ít nhất 50 người lao động.¹¹ Hình thức đầu tư sở hữu ở Thái Lan được áp dụng gồm doanh nghiệp tư nhân, công ty hợp danh và công ty trách nhiệm hữu hạn tư nhân. Nếu thuộc điều kiện ngành nghề hạn chế kinh doanh, nhà ĐTNN chỉ được góp ít hơn 50% vốn trong công ty trách nhiệm hữu hạn tư nhân trừ khi nhận được ưu đãi đặc biệt hoặc được miễn trừ.¹² Tương tự với các quốc gia trên, Việt Nam quy định nhà ĐTNN có thể đầu tư vào Việt Nam dưới hình thức sau: thành lập tổ chức kinh tế (có giới hạn tỷ lệ sở hữu vốn đối với các ngành nghề kinh doanh có điều kiện), thông thường áp dụng đối với trường hợp là công ty hợp danh, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần; mua cổ phần, phần vốn góp; theo hình thức đối tác công tư; theo hợp đồng hợp tác kinh doanh.

1.3. Quy định về bảo hộ đầu tư

Biện pháp bảo hộ đầu tư là những quy định được thiết lập nhằm bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư trong quá trình thực hiện các dự án đầu tư. Bản chất của các biện pháp này là cụ thể hóa quy chuẩn đối xử tối thiểu từ quy định trong các hiệp định đầu tư của ASEAN và trong các hiệp định đầu tư quốc tế, qua đó đảm bảo rằng nhà đầu tư được hưởng các quyền lợi cơ bản và được bảo vệ khỏi các rủi ro từ phía nước tiếp nhận đầu tư. Các QGTV ASEAN đã cụ thể hóa nội dung pháp luật bảo vệ quyền và lợi ích của nhà đầu tư trong pháp luật quốc gia như sau: đối xử công bằng và thỏa đáng; bảo hộ an toàn và đầy đủ; bồi thường trong các trường hợp xảy ra xung đột vũ trang; tự do chuyển vốn ra khỏi nước nhận đầu tư; không tước quyền sở hữu và bồi thường khi tước quyền sở hữu.¹³ Singapore cũng đã thiết lập một khung pháp lý toàn diện tạo điều kiện thuận lợi cho ĐTNN. Tuy nhiên, Điều 3 Đạo luật Sở hữu nhà ở năm 1976 đã hạn chế quyền của người nước ngoài trong việc mua nhà ở công cộng và phải có sự chấp thuận trước từ Cơ quan Đất đai Singapore để mua bất động sản nhà ở hoặc đất để xây nhà ở. Đối với phương thức giải quyết tranh chấp, từ năm 2014, Singapore đã tự định vị mình là trung tâm giải quyết tranh chấp quốc tế bằng trọng tài ngoài phương thức khác nhau gồm thương lượng, hòa giải và tòa án.

Đối với Indonesia, Luật Đầu tư số 25 năm 2007 đã ban hành một loạt quyền lợi cho cả nhà đầu tư trong và ngoài nước. Các quyền này bao gồm

11 ZICO Law, “Amendments to Philippine Foreign Investments Act Passed”, *ZICO Law Resources*, 2024, https://www.zicolaw.com/resources/alerts/amendments-to-philippine-foreign-investments-act-passed/#_ftn4, truy cập ngày 05/4/2024.

12 U.S. Department of State, “Custom Report Excerpts: Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam”, *U.S. State Department Reports*, 2021, <https://2017-2021.state.gov/report/custom/fa20bd61ca/>, truy cập ngày 07/4/2024.

13 Andras Lakatos, “A Guidebook to the ASEAN Comprehensive Investment Agreement”, *European Trade Policy and Investment Support Project (EU-MUTRAP)—Support to Vietnam’s participation to ASEAN Economic Community*, 2014, tr. 40–41

quyền được bồi thường theo “giá thị trường” trong trường hợp tài sản của nhà đầu tư bị quốc hữu hóa và quyền chuyển nhượng vốn ra khỏi Indonesia.¹⁴ Ngoài các biện pháp bảo đảm đầu tư, Luật Đầu tư cũng quy định một loạt nghĩa vụ mà nhà đầu tư phải tuân thủ. Chẳng hạn, nhà đầu tư phải ưu tiên sử dụng lao động là người Indonesia, cung cấp nguồn lực cho lao động địa phương, cho phép chuyển giao công nghệ giữa người lao động nước ngoài và người lao động Indonesia và phải tuân thủ quy định về quản trị doanh nghiệp, trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp và tôn trọng các truyền thống văn hóa và kinh doanh tại địa phương.¹⁵ Ngoài tranh chấp giải quyết theo thông lệ, Indonesia còn có Tòa án chuyên trách về thuế như Tòa án hành chính với thẩm quyền cao nhất trong giải quyết tranh chấp về thuế.¹⁶ Trái lại, Luật Đầu tư Philippines dành riêng một chương về bảo hộ đầu tư trong Bộ luật Đầu tư Omnibus, trong đó không ghi nhận chuẩn mực bảo vệ thường công nhận trong các hiệp định đầu tư như đối xử công bằng và bình đẳng hay tiêu chuẩn bảo vệ tối thiểu. Điểm duy nhất khiến Philippines nổi bật so với các quốc gia còn lại là đã tiên phong xây dựng nguyên tắc cơ bản để cơ quan hành chính có trách nhiệm ban hành, hướng dẫn chi tiết và rõ ràng về chế độ ưu đãi theo hướng có lợi cho nhà đầu tư và không thực hiện bất kỳ hành động nào mâu thuẫn với Đạo luật căn cứ theo Điều 12 Luật Đầu tư nước ngoài năm 1991. Ngoài ra, phương thức giải quyết tranh chấp ưu tiên cho các bên lựa chọn khi thẩm quyền trọng tài có phạm vi rộng. Các tranh chấp ĐTNN chủ yếu được giải quyết tại các tòa án sơ thẩm khu vực.¹⁷

Quy định của Thái Lan về bảo hộ đầu tư cũng có sự khác biệt so với các quốc gia trên khi các bảo đảm về đối xử khác chỉ áp dụng cho những nhà đầu tư có giấy chứng nhận khuyến khích từ Ủy ban Đầu tư (*Board of Investment, BOI*) được quy định trong Luật Khuyến khích Đầu tư năm 1977 (sửa đổi năm 2017).¹⁸ Các dự án được BOI khuyến khích sẽ hưởng bảo đảm đối xử khác nhau theo quy định tại Điều 31 Luật Khuyến khích đầu tư. Quy định này chỉ dành cho các nhà đầu tư đủ điều kiện, bao gồm các ưu đãi về thuế, miễn giảm thuế nhập khẩu, quyền sở hữu đất đai và bảo hộ đầu tư trong một số lĩnh vực ưu tiên. Điểm khác biệt trong phương thức giải quyết tranh chấp ở Thái Lan là trọng tài tồn tại gồm Viện trọng tài thuộc Bộ Tư pháp và trọng tài thương mại phi chính phủ giải quyết các tranh chấp đầu tư có yếu tố nước ngoài.¹⁹

14 U.S. Department of State, *tlđđ*.

15 OECD, “Investment protection and dispute resolution”, *OECD Investment Policy Reviews: Indonesia 2020*, 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2e464f9e-en/index.html?itemId=/content/component/2e464f9e-en#section-d1e9116>, truy cập ngày 06/4/2024.

16 Điều 2 Luật số 14/2002 về Tòa án về thuế.

17 Hoàng Phước Hiệp, *tlđđ*, tr. 7.

18 OECD, “Domestic legal framework for investment protection and dispute settlement”, *OECD Library*, 2024, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3eaf23d2-en/index.html?itemId=/content/component/3eaf23d2-en>, truy cập ngày 10/4/2024.

19 Institute of Developing Economies, “Alternative Dispute Resolution in Thailand”, *Institute of Developing Economies Publications*, 2002, <https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Als/pdf/19.pdf>, truy cập ngày 12/4/2024.

Trong khi đó, Việt Nam đã và đang cố gắng thực hiện tốt cam kết của mình khi ban hành quy định về biện pháp bảo đảm trong cùng một đạo luật hoàn chỉnh (Luật Đầu tư năm 2020). Tương đồng với quy định của Philippines, quy định về bảo đảm đầu tư kinh doanh trong trường hợp thay đổi pháp luật là một biện pháp quan trọng cho phép họ hưởng các ưu đãi đầu tư mới hoặc duy trì các ưu đãi cũ khi văn bản pháp luật thay đổi.

1.4. Quy định về chính sách ưu đãi và hỗ trợ đầu tư

Chính sách ưu đãi và hỗ trợ đầu tư của cả 5 quốc gia ASEAN đều thể hiện những nét đặc trưng nổi bật trong ban hành các chính sách miễn, giảm thuế và hỗ trợ chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật kết nối với nhà máy của doanh nghiệp, cũng như chi phí vận hành. Các quốc gia này đều áp dụng ưu đãi phi thuế như cung cấp dịch vụ tư vấn kỹ thuật, chuyển giao công nghệ và đào tạo nhân lực. Nhà đầu tư được hỗ trợ tiếp cận công nghệ tiên tiến và hiện đại hóa sản xuất, cải thiện cơ sở hạ tầng và xây dựng các khu công nghiệp, khu công nghệ cao với các tiện ích đồng bộ. Không chỉ dừng lại ở đó, các quốc gia này còn cấp các khoản vay ưu đãi, quỹ hỗ trợ đầu tư hoặc bảo lãnh vay vốn, cũng như hỗ trợ tài chính cho các hoạt động nghiên cứu và phát triển. Hơn nữa, các QGTV đều tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động nước ngoài vào lãnh thổ để nghiên cứu cơ hội hoặc đưa người lao động có tay nghề và chuyên môn cao vào để thực hiện dự án đầu tư.

Đạo luật Khuyến khích mở rộng kinh tế năm 1967 của Singapore đề cập khoản khấu trừ thuế cho chi phí vốn trong một “dự án được phê duyệt” do Ban Phát triển kinh tế quản lý. Công ty tiên phong được miễn thuế 27% đối với lợi nhuận phát sinh từ hoạt động tiên phong và thời gian giảm thuế là 5-10 năm. Luật Đầu tư năm 2007 của Indonesia quy định các biện pháp ưu đãi thuế hấp dẫn như miễn thuế nhập khẩu đối với máy móc và nguyên vật liệu trong một khoảng thời gian nhất định cho các lĩnh vực ưu tiên, khấu trừ thuế thu nhập, kỳ nghỉ thuế nhập khẩu và khấu hao nhanh. Về các vấn đề ưu đãi thuế tại Philippines, Đạo Luật Khuyến khích đầu tư năm 1967 và OIC năm 1987 đã ghi nhận những nội dung quan trọng như miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp; miễn giảm thuế xuất nhập khẩu; khấu hao tài sản cố định; chuyển lỗ. Trong các khu kinh tế và cảng tự do tại Philippines, các doanh nghiệp có thể xuất khẩu 100% sản phẩm mà không bị ràng buộc bởi quyền sở hữu hoặc địa vị công ty. Ưu đãi đầu tư cũng dành cho các dự án tại các khu vực kém phát triển, cho các doanh nghiệp đã đăng ký với Cơ quan quản lý khu chế xuất và cho các doanh nghiệp đa quốc gia thành lập trụ sở chính tại Philippines. Một số ưu đãi này có điều kiện, ví dụ phải đáp ứng các yêu cầu về hiệu suất như tỷ lệ vốn – lao động được quy định trong Bộ luật.

Thái Lan áp dụng nhiều chương trình khuyến khích thuế hấp dẫn để thu hút đầu tư, bao gồm miễn giảm thuế nhập khẩu đối với máy móc, thiết bị và nguyên liệu thô; giảm thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế lợi tức; và bổ sung

25% khấu trừ chi phí xây dựng và lắp đặt cơ sở hạ tầng của doanh nghiệp. Đặc biệt, Thái Lan miễn thuế nhập khẩu đối với nguyên liệu thô và nguyên liệu thiết yếu sử dụng để sản xuất hàng xuất khẩu. Mức độ ưu đãi được cấp tùy thuộc vào địa điểm của các dự án nhằm thực hiện chính sách phân cấp ngành. Đặc biệt, các biện pháp khuyến khích phi thuế quan trọng cũng được áp dụng như cho phép sở hữu đất đai trong một số trường hợp.²⁰ Chẳng hạn, đối với các dự án thuộc BOI và IEAT, các công ty nước ngoài được phép sở hữu đất để kinh doanh và làm nơi cư trú cho quản lý và nhân viên. Việt Nam có những chính sách ưu đãi và hỗ trợ đầu tư riêng biệt nhằm thúc đẩy các dự án có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội. Các ưu đãi này được áp dụng cho từng dự án cụ thể, với mức độ và thời hạn ưu đãi được quy định theo Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp và pháp luật về đất đai.

1.5. Quy định về thủ tục đầu tư

Điểm chung về thủ tục đầu tư dễ nhận thấy ở các quốc gia ASEAN là có cơ quan nhà nước thống nhất về quản lý nhà nước về hoạt động ĐTNN. Cơ quan Kế toán và Doanh nghiệp Singapore (*Accounting and Corporate Regulatory Authority*, ACRA) là cơ quan chính chịu trách nhiệm hỗ trợ và hướng dẫn nhà đầu tư. Thái Lan và Philippines đều có Hội đồng Đầu tư làm đầu mối. Indonesia có Ban Điều phối đầu tư Indonesia (*Badan Koordinasi Penanaman Modal*, BKPM) để quản lý và hỗ trợ các nhà đầu tư thông qua hệ thống dịch vụ trực tuyến. Tại Việt Nam, cơ quan chịu trách nhiệm quản lý hoạt động đầu tư là Bộ Kế hoạch và đầu tư. Tuy nhiên, điểm khác biệt lớn nhất về thủ tục đầu tư của các quốc gia này là về mức độ đơn giản hóa thủ tục. Quy trình đầu tư ở Singapore được xử lý nhanh chóng nhờ vào sự hỗ trợ của cơ quan ACRA và Ban Phát triển kinh tế Singapore.²¹ Indonesia cũng đã nỗ lực cải thiện môi trường đầu tư bằng cách đơn giản hóa thủ tục thông qua BKPM. Việc xin cấp giấy phép nhập khẩu cho nhà sản xuất, thủ tục xin miễn thuế, thủ tục công nhận thuế cũng được thực hiện tại bộ phận một cửa của BKPM thông qua hệ thống dịch vụ trực tuyến.²² Quy trình thành lập doanh nghiệp có vốn ĐTNN tại Thái Lan trải qua hai bước bao gồm đăng ký giấy phép kinh doanh nước ngoài và đăng ký thành lập doanh nghiệp. Thái Lan đã thực hiện nhiều biện pháp để đơn giản hóa thủ tục đầu tư thông qua Ủy ban Đầu tư Thái Lan. Dịch vụ một cửa là một tổ hợp cổng thông tin gồm nhiều cơ quan đại diện khác nhau tại một nơi đăng ký kinh doanh đầu tư.²³ Tùy thuộc vào quy mô của công ty, quy trình thành lập tại Philippines được thực hiện khác nhau:

20 Natthapat Teerananta and Wanno Fongsuwan, "Foreign Real Estate Holdings in Thailand's Special Autonomous Systems (SAS) Bangkok and Pattaya: A Structural Equation Model", *Res. J. Bus. Manag.*, Vol. 8(4), 2014, tr. 542-543.

21 ASEAN Briefing, "Why Singapore", *ASEAN Briefing*, 2024, <https://www.aseanbriefing.com/doing-business-guide/singapore/why-singapore>, truy cập ngày 09/4/2024.

22 Imam Muazansyah, "Application of online single submission (OSS) innovation in the integrated investment and service of Bulungan District", *DIA: Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 18(1), 2020, tr. 92-93.

23 Investment Experts' Group, *Guide to Investment Regimes of APEC Member Economies*, APEC Secretariat, 2010, tr. 189.

đăng ký trên Hệ thống đăng ký điện tử một ngày và Hệ thống đăng ký đơn giản hóa trực tuyến. Trong khi đó, thủ tục đầu tư ở Việt Nam cũng được thực hiện theo cơ chế một cửa, thông qua tài khoản đăng ký doanh nghiệp đối với trường hợp thành lập doanh nghiệp theo quy định của Luật Doanh nghiệp, và thông qua cổng dịch vụ công quốc gia đối với thủ tục cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư năm 2020.

2. Khung pháp lý chung của ASEAN về đầu tư

Việc xây dựng một nền tảng pháp lý chung về đầu tư cho Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á bắt đầu từ Bộ luật Khuyến khích và Bảo hộ Đầu tư Tư nhân của các nước ASEAN, được đề cập trong Tuyên bố Bali năm 1976. Tuy nhiên, phải đến năm 1987, sáu thành viên ASEAN mới ký kết IGA, với các quy định cơ bản về đầu tư tư nhân trong khu vực. Nhận thấy cần mở rộng và hoàn thiện, ASEAN đã ký kết AIA vào năm 1998, nhằm tạo môi trường đầu tư minh bạch và tăng tính cạnh tranh của khu vực.

Khi AEC được thành lập, IGA và AIA không còn đáp ứng nhu cầu hội nhập, các quốc gia thành viên ASEAN đã nhất trí soạn thảo ACIA. ACIA kế thừa các quy định của IGA và AIA, đồng thời bổ sung quy định mới về tự do hóa, bảo hộ, xúc tiến và thuận lợi hóa đầu tư. Cụ thể, Hiệp định có 7 nguyên tắc hướng dẫn chung cho các thành viên, theo đó khi thực hiện nghĩa vụ mà mình đã cam kết các nước thành viên phải tuân thủ các nguyên tắc này nhằm đảm bảo tính khả thi của Hiệp định bao gồm: quy định đầy đủ các nội dung về tự do hóa đầu tư, bảo hộ đầu tư, xúc tiến và thuận lợi hóa đầu tư; không ngừng tự do hóa đầu tư nhằm đạt được môi trường đầu tư tự do và mở cửa trong khu vực; luôn bảo đảm lợi ích của nhà đầu tư và khoản đầu tư của họ; đảm bảo các nguyên tắc đối xử trong đầu tư như nguyên tắc đối xử quốc gia, nguyên tắc đối xử tối huệ quốc, nguyên tắc đối xử công bằng và thỏa đáng, nguyên tắc bảo hộ đầy đủ và an ninh; không áp dụng hồi tố quy định của AIA và IGA khi ACIA có hiệu lực; đối xử đặc biệt và khác biệt và mở rộng phạm vi điều chỉnh của Hiệp định sang các lĩnh vực và ngành nghề khác trong tương lai.

3. Đánh giá mức độ hài hòa hóa pháp luật về đầu tư của các quốc gia thành viên ASEAN và mức độ tương thích với khung pháp lý chung của ASEAN về đầu tư

Thứ nhất, mức độ hài hòa hóa pháp luật về đầu tư giữa các quốc gia thành viên ASEAN.

Có thể thấy mức độ hài hòa hóa pháp luật đầu tư giữa các quốc gia ASEAN đã đạt sự hội tụ tương đối, dù vẫn tồn tại sự khác biệt trong khung pháp luật vi mô. Các điểm chung làm nền tảng cho quá trình này bao gồm hệ thống quản lý đầu tư quốc tế tập trung tại các cơ quan nhà nước như Bộ Kế hoạch và Đầu tư ở Việt Nam, Cơ quan Điều phối Đầu tư ở Indonesia, hay Ủy ban Phát triển Kinh tế ở Singapore. Khung pháp luật vi mô của các quốc gia này tập trung vào

việc xác định các khái niệm đầu tư quốc tế, tiêu chuẩn đối xử tối thiểu, cơ chế tiếp nhận vốn đầu tư và quy trình giải quyết tranh chấp, cũng như các quy định về thuế, quốc hữu hóa, bảo vệ người tiêu dùng, cạnh tranh và môi trường. Tuy nhiên, quy định vẫn còn phân tán và thiếu nhất quán, đặc biệt trong các chính sách ưu đãi đầu tư và thuế tối thiểu toàn cầu, gây khó khăn cho quá trình hài hòa. Các hạn chế về đất đai và lĩnh vực kinh doanh bị cấm cũng là rào cản lớn cho việc thống nhất khung pháp lý giữa các quốc gia ASEAN.

Thứ hai, về mức độ tương thích giữa pháp luật đầu tư của các quốc gia thành viên với khung pháp lý chung của ASEAN về đầu tư, pháp luật đầu tư của các quốc gia thành viên ASEAN đạt mức tương thích tương đối với ACIA, qua các cam kết trong bốn trụ cột chính: tự do hóa, thuận lợi hóa, bảo hộ, và xúc tiến đầu tư. Ví dụ, khoản 3 Điều 3 của ACIA nêu danh mục các lĩnh vực tự do hóa đầu tư, dù vẫn có hạn chế ở ngành chiến lược như năng lượng, viễn thông, và tài chính. Tuy nhiên, trong bảo hộ đầu tư, nhiều quốc gia ASEAN chưa nội luật hóa đầy đủ các chuẩn mực ACIA.

4. Những thuận lợi, khó khăn của các quốc gia ASEAN trong tiến trình hài hòa hóa pháp luật về đầu tư

4.1. Thuận lợi của các quốc gia ASEAN trong tiến trình hài hòa hóa pháp luật về đầu tư

Thứ nhất, các quốc gia thành viên ASEAN đều ủng hộ tiến trình hài hòa hóa pháp luật, đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư, nhằm xây dựng một nền tảng pháp lý chung giúp tạo ra môi trường đầu tư thuận lợi, ổn định và thu hút FDI vào khu vực. Dù ASEAN đa dạng về văn hóa, kinh tế và chính trị, các quốc gia thành viên có chung mục tiêu tăng cường hội nhập khu vực và quốc tế, do đó, hài hòa hóa pháp luật trở thành yêu cầu cấp thiết. *Thứ hai*, so với các lĩnh vực khác như chính trị - an ninh hay văn hóa - xã hội, hài hòa hóa pháp luật trong kinh tế, đặc biệt là đầu tư, thuận lợi hơn do yếu tố chủ quyền mềm dẻo hơn. Các quy định về đầu tư thường xoay quanh tài chính và thương mại, dễ chuẩn hóa và đồng bộ hơn. Trong bối cảnh hội nhập kinh tế, hài hòa hóa pháp luật đầu tư là bước chiến lược để ASEAN duy trì và nâng cao vị thế quốc tế. *Thứ ba*, việc tổ chức các diễn đàn, hội nghị trong ASEAN giúp chia sẻ kinh nghiệm và định hướng chính sách đầu tư, nâng cao năng lực quản lý của các cơ quan nhà nước qua trao đổi kiến thức và hỗ trợ chuyên môn.

4.2. Khó khăn của các quốc gia ASEAN trong tiến trình hài hòa hóa pháp luật về đầu tư

Thứ nhất, sự khác biệt về thể chế chính trị giữa các quốc gia thành viên (QGTV) ASEAN dẫn đến quan điểm và lập trường không đồng nhất, gây khó khăn trong việc đồng thuận về các quy định pháp luật chung. Bên cạnh đó, mục tiêu phát triển kinh tế, khả năng tài chính và chiến lược

quốc gia của từng nước cũng khác nhau, đặc biệt là trong các ngành kinh tế mũi nhọn và cơ cấu thuế, khiến việc đồng bộ hóa chính sách đầu tư trở nên phức tạp. *Thứ hai*, hệ thống pháp luật của các quốc gia ASEAN được xây dựng dựa trên các nền tảng và văn hóa pháp lý riêng: Singapore theo thông luật, trong khi Philippines, Indonesia và Thái Lan áp dụng dân luật, Việt Nam mang ảnh hưởng của cả hệ thống dân luật và xã hội chủ nghĩa. Sự khác biệt trong kỹ thuật lập pháp và quy trình xây dựng luật cản trở tiến trình hài hòa hóa và gây khó khăn cho nhà đầu tư, nhất là khi pháp luật một số quốc gia thay đổi liên tục, tạo ra môi trường đầu tư thiếu ổn định. *Thứ ba*, mỗi QGTV có quyền tự quyết trong việc xây dựng luật phù hợp với lợi ích quốc gia; việc hài hòa hóa đòi hỏi sự nhượng bộ và điều chỉnh luật quốc gia, có thể ảnh hưởng đến quyền tự chủ của từng nước. Ngoài ra, các quy định chuyên ngành và cam kết mở cửa thị trường của mỗi quốc gia cũng khác biệt, một số quốc gia tự do hóa thị trường mạnh mẽ trong khi các quốc gia khác duy trì nhiều biện pháp bảo hộ để bảo vệ các ngành nội địa.

5. Một số kiến nghị nhằm nâng cao mức độ hài hòa hóa pháp luật đầu tư giữa các quốc gia thành viên ASEAN

Một là, để nâng cao mức độ hài hòa hóa pháp luật về đầu tư trong ASEAN cần đẩy mạnh sự hợp tác, chia sẻ chuẩn mực ứng xử, thông tin và đối thoại thường xuyên giữa các QGTV. Để đạt được mục tiêu này, các quốc gia ASEAN cần tổ chức các hội nghị thường niên giữa các bộ trưởng nhằm thảo luận về các vấn đề về đầu tư.²⁴ Đối thoại công - tư cũng là một yếu tố không thể thiếu, khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân trong quá trình xác định các rào cản và cơ hội trong xây dựng chính sách pháp luật về đầu tư. Đồng thời, việc thiết lập các diễn đàn chuyên ngành và nhóm công tác tập trung vào các lĩnh vực cụ thể sẽ giúp thúc đẩy hợp tác và đối thoại mang tính thời sự, thường xuyên. ASEAN có thể học hỏi từ kinh nghiệm EU trong việc xây dựng một khung pháp lý chung cho các QGTV.

Hai là, các quốc gia cũng cần có cách nhìn cởi mở hơn về vấn đề chủ quyền quốc gia khi tham gia vào các quan hệ thương mại và đầu tư. Tự do hoá, mở cửa đầu tư sẽ giúp các quốc gia tối đa hóa được lợi ích về kinh tế, chính trị và xã hội.

Ba là, vấn đề hài hòa hóa pháp luật đầu tư cần được nhìn nhận rộng hơn trong tổng thể một hệ thống pháp luật của các lĩnh vực liên quan tới đầu tư như luật quản lý ngoại hối, luật đất đai, luật nhà ở, luật quản lý tài nguyên, luật thuế... Các hệ thống pháp luật chuyên ngành có liên quan cũng cần được hài hòa hóa thì mới phát huy tối đa hiệu quả của việc hài hòa hóa pháp luật về đầu tư.

Bốn là, để đảm bảo tiến trình hài hòa hóa pháp luật đầu tư trong khu vực

24 Candra Irawan, "Legal Harmonization In Asean Economic Communities (Looking For The Best Legal Harmonization Model)", *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol. 3(2), 2018, tr. 138.

ASEAN hiệu quả, cần nâng cao năng lực và cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho cơ quan nhà nước. Có thể thông qua sự hỗ trợ từ các tổ chức quốc tế và khu vực bằng việc cung cấp các công cụ đánh giá, phân tích chính sách, tài liệu hướng dẫn để nâng cao năng lực của các cơ quan chức năng, giúp cơ quan quản lý nhà nước theo dõi, đánh giá hiệu quả của các biện pháp đã triển khai và đề xuất các điều chỉnh cần thiết để đảm bảo tiến trình diễn ra thuận lợi và hiệu quả.

Năm là, cần thiết lập cơ chế giám sát và đánh giá tiến trình hài hòa hóa pháp luật đầu tư trong khu vực ASEAN. Nên, xây dựng cổng thông tin chung của ASEAN về đầu tư gồm tình hình đầu tư, thủ tục đầu tư của từng quốc gia và thông tin liên hệ của các cơ quan đầu mối trả lời các vướng mắc trong quá trình đầu tư của nhà đầu tư. Bên cạnh những yêu cầu trên, các QGTV cần triển khai cơ chế báo cáo định kỳ đến cơ quan đầu mối của ASEAN và các ban, hội đồng chuyên trách trong lĩnh vực đầu tư, đồng thời công khai việc thực thi các quy định pháp luật đầu tư theo hiệp định đầu tư khu vực và công bố rộng rãi giúp cộng đồng nhà đầu tư có thể giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động quản lý của cơ quan nhà nước. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Bing Baltazar C. Brillo, “Bureaucracy-Legislature Dynamics in Policy Making: The Case of the Foreign Investment Act of the Philippines”, *UP Los Banos Journal*, Vol 8(1), 2015
- [2] Investment Experts’ Group, *Guide to Investment Regimes of APEC Member Economies*, APEC Secretariat, 2010
- [3] Aw Wen Hao, “2023 Investment Climate Statements: Singapore”, *website of the United States Government*, 2011,
- [4] Hoàng Phước Hiệp, “Thực tiễn hài hòa hóa pháp luật về đầu tư trong khuôn khổ ASEAN”, *Tạp chí Luật học*, số 12, 2008 [trans: Hoang Phuoc Hiep, “The practice of harmonizing investment laws within the ASEAN framework”, *Journal of Legal Studies*, No. 12, 2008]
- [5] Investment Experts’ Group, *Guide to Investment Regimes of APEC Member Economies*, APEC Secretariat, 2010
- [6] Candra Irawan, “Legal Harmonization In Asean Economic Communities (Looking For The Best Legal Harmonization Model)”, *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol. 3(2), 2018
- [7] Andras Lakatos, “A Guidebook to the ASEAN Comprehensive Investment Agreement”, *European Trade Policy and Investment Support Project (EU-MUTRAP) - Support to Vietnam’s participation to ASEAN Economic Community*, 2014
- [8] Ayman Falak Medina, “Indonesia’s Positive Investment List: Sectors Open and Restricted to Foreign Businesses”, *ASEAN Briefing*, 2024
- [9] Imam Muazansyah, “Application of online single submission (OSS) innovation in the integrated investment and service of Bulungan District”, *DIA: Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 18(1), 2020
- [10] Junji Nakagawa, *International harmonization of economic regulation*, Oxford University Press, 2011
- [11] Natthapat Teerananta and Wanno Fongsuwan, “Foreign Real Estate Holdings in Thailand’s Special Autonomous Systems (SAS) Bangkok and Pattaya: A Structural Equation Model”, *Res. J. Bus. Manag.*, Vol. 8(4), 2014
- [12] Nguyễn Thanh Tú, “Thuận lợi, khó khăn và lợi ích đối với Việt Nam trong tiến trình hài hòa hóa pháp luật của khu vực ASEAN”, 2015 [trans: Nguyen Thanh Tu, “Advantages, Challenges, and Benefits for Vietnam in the ASEAN Regional Legal Harmonization Process”, 2015]