

Ảnh hưởng của sự thay đổi cam kết thuế quan đến thu ngân sách - một số khuyến nghị trong điều hành chính sách

LÊ THỊ DIỆU HUYỀN

Học viện Ngân hàng

Trong kỷ nguyên toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế, các nhà làm chính sách không thể xây dựng các chính sách thuế mà không xem xét đến các ý nghĩa tác động quốc tế của chúng. Các cam kết thuế quan được xây dựng trên nền tảng tốt sẽ là hành lang pháp lý vững mạnh để giảm thiểu tác động của quá trình này. Hội nhập kinh tế quốc tế càng sâu rộng, tác động mạnh mẽ của các cam kết quốc tế, đặc biệt cam kết về thuế quan sẽ càng ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế, hoạt động của các doanh nghiệp và nguồn thu ngân sách. Tuy nhiên, hiện nay điều lo ngại lớn nhất đối với các Chính phủ khi tham gia quá trình đàm phán cam kết thuế quan trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế là nguồn thu ngân sách từ hoạt động này sẽ ra sao. Liệu các cam kết cắt giảm thuế quan có làm giảm thật sự nguồn thu ngân sách hay không và bằng cách nào để Chính phủ ứng phó với trường hợp này. Chính vì vậy, đánh giá được mức ảnh hưởng từ cắt giảm thuế suất đến thay đổi cơ sở tính thuế và chế độ ưu đãi thuế đến nguồn thu ngân sách là đòi hỏi cấp thiết.

Trong các nghiên cứu lý thuyết, khi thực hiện các cam kết thuế quan, trong đó, những thay đổi thuế suất có ảnh hưởng trực tiếp đến thu nhập của Chính phủ thông qua: (i) Thay đổi số thuế đánh trực tiếp vào hàng hóa xuất nhập khẩu; (ii) làm thay đổi cơ sở tính thuế (thuế GTGT, thuế TTĐB) đối với hàng hóa xuất nhập khẩu. Tuy nhiên, trên thực tế, mức độ ảnh hưởng

phụ thuộc vào mức độ áp dụng các mức thuế suất khác nhau sẽ ảnh hưởng đến cơ cấu hàng nhập khẩu và kết quả sẽ chi phối đến số tiền thuế thu được từ hoạt động này. Việc thực hiện cam kết cắt giảm thuế quan có vẻ như chắc chắn sẽ làm giảm nguồn thu từ thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu. Tuy nhiên, một phần lớn thiệt hại sẽ có thể được bù đắp bởi chính việc cắt giảm này



Bảng 1. Diễn giải mức thuế cam kết bình quân

Đơn vị: %

Bình quân chung theo ngành	Thuế suất MFN hiện hành	Thuế suất cam kết gia nhập WTO	Thuế suất cam kết vào cuối lộ trình	Mức giảm so với thuế MFN hiện hành	Mức cắt giảm Thuế suất tại vòng Uruguay	
					Nước phát triển	Nước đang phát triển
Sản phẩm nông nghiệp	23,5	25,2	21,0	10,6	40	30
Sản phẩm công nghiệp	16,6	16,1	12,6	23,9	37	24
Chung toàn biểu	17,4	17,2	13,4	23,0		

Nguồn: Ủy ban Quốc gia về Hợp tác kinh tế quốc tế

lại khuyến khích xuất khẩu hay tăng kim ngạch xuất khẩu, khiến tăng nguồn thu từ hoạt động này. Bên cạnh đó, việc cắt giảm thuế quan sẽ làm giảm giá nguyên vật liệu nhập khẩu và dẫn tới giảm chi phí đầu vào sản xuất trong nước, qua đó, sức cạnh tranh của hàng hoá nội địa tăng lên. Đây chính là động lực lâu dài, có tính bền vững cho sự phát triển kinh tế vì tăng năng lực và hiệu quả kinh doanh đồng nghĩa với tăng ngân sách hay tăng nguồn thu nhập của Chính phủ.

Ngoài ra, các cam kết quốc tế yêu cầu phải chuyển đổi dần để xoá bỏ quy định miễn hoặc tạm ngừng thu một phần các loại thuế trực thu đánh vào doanh nghiệp đã trả hay phải trả liên quan đến hàng xuất khẩu; hoặc cho phép những hàng hoá xuất khẩu cao hơn các khoản được phép khấu trừ tương tự đối với hàng hoá trong nước... Do đó, những chế độ miễn giảm về thuế sẽ dần bị xoá bỏ, cùng với sự đa dạng hóa của các hoạt động kinh doanh sẽ gia tăng nguồn thu nhập cho Chính phủ nếu có cách quản lý thuế một cách chặt chẽ hơn đối với hoạt động này.

Khái quát về mức cắt giảm thuế quan theo WTO

K h i
đàm phán
gia nhập
Tổ chức
T h ư ơ n g
mại Thế
g i ớ i
(W T O) ,
Việt Nam
tham gia

các Hiệp định tự do hóa theo ngành để cắt giảm toàn bộ thuế áp dụng cho một số ngành xuống mức thuế suất 0% hoặc hài hòa thuế suất ở mức thấp. Một số nội dung mà Việt Nam đã cam kết về thuế nhập khẩu như sau: (i) *Số dòng thuế có cam kết*, Việt Nam cam kết ràng buộc với toàn bộ biểu thuế nhập khẩu hiện hành với 10.600 dòng thuế; (ii) *Số dòng thuế cam kết giảm* là khoảng 3.800 dòng thuế, chiếm 35,5% số dòng thuế thuộc biểu thuế trong đó mặt hàng có cam kết giảm thuế nhiều nhất chủ yếu hàng dệt may, cá, sản phẩm cá, gỗ và giấy, hàng chế tạo khác, máy móc thiết bị điện tử, thịt lợn, bò...; (iii) *Số dòng thuế giữ ở mức hiện hành*, tức là cam kết không tăng thêm với khoảng 3.700 dòng thuế, chiếm 34,5% số dòng thuế thuộc biểu thuế; (iv) *Số dòng thuế ràng buộc theo mức thuế trần* (cao hơn mức thuế hiện hành) là 3.170 dòng thuế, chiếm 30% số dòng thuế thuộc biểu thuế, chủ yếu là đối với các nhóm hàng như xăng dầu, kim loại, hóa chất...

Bảng 1 cho thấy, mức thuế suất cam kết cuối lộ trình (2019) trung bình là 13,4%, với mức mức giảm thuế bình quân toàn biểu thuế là giảm 23% so với mức thuế bình quân hiện hành bất

Bảng 2. Mức thuế cam kết theo một số ngành

Hiệp định tự do hoá theo ngành	Số dòng thuế	Thuế suất MFN khi gia nhập (%)	Thuế suất cam kết cuối cùng (%)
Công nghệ thông tin ITA (tham gia 100%)	330	5,2	0
Hài hòa hóa chất CH (tham gia 81%)	1.300/1.600	6,8	4,4
Máy bay dân dụng CA (tham gia hầu hết)	89	4,2	2,6
Dệt may TXT (tham gia 100%)	1.170	37,2	13,2
Thiết bị y tế ME (tham gia 100%)	81	2,6	0

Nguồn: Ủy ban Quốc gia về Hợp tác kinh tế quốc tế



đầu từ thời điểm gia nhập WTO (2007) trung bình là 17,4%, thời gian ân hạn được thực hiện dần trong vòng 5- 7 năm. Trong khi đó, mức cắt giảm khi gia nhập đối với sản phẩm công nghiệp (23,9%) lớn hơn so với mức cắt giảm sản phẩm nông nghiệp (10,6%) cho đến cuối lộ trình.

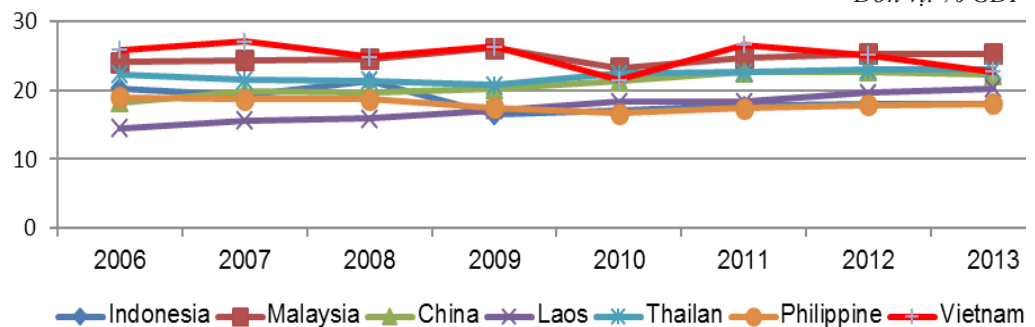
Bên cạnh đó, Việt Nam cũng cam kết tham gia Hiệp định tự do hoá theo ngành, với mức tham gia toàn bộ như sản phẩm công nghệ thông tin (ITA), dệt may và thiết bị y tế... Những ngành Việt Nam tham gia một phần là các thiết bị máy bay, hoá chất và thiết bị xây dựng, với thời gian ân hạn để giảm thuế từ 3-5 năm (Bảng 2).

Thực trạng thu ngân sách giai đoạn 2006-2013

Quy mô thu ngân sách cao, tốc độ tăng thu nhanh: Tỷ lệ động viên ngân sách của Việt Nam giai đoạn 2006- 2013 xoay quanh mức 26- 28% GDP. Với tỷ lệ này, Việt Nam sẽ trở thành nước

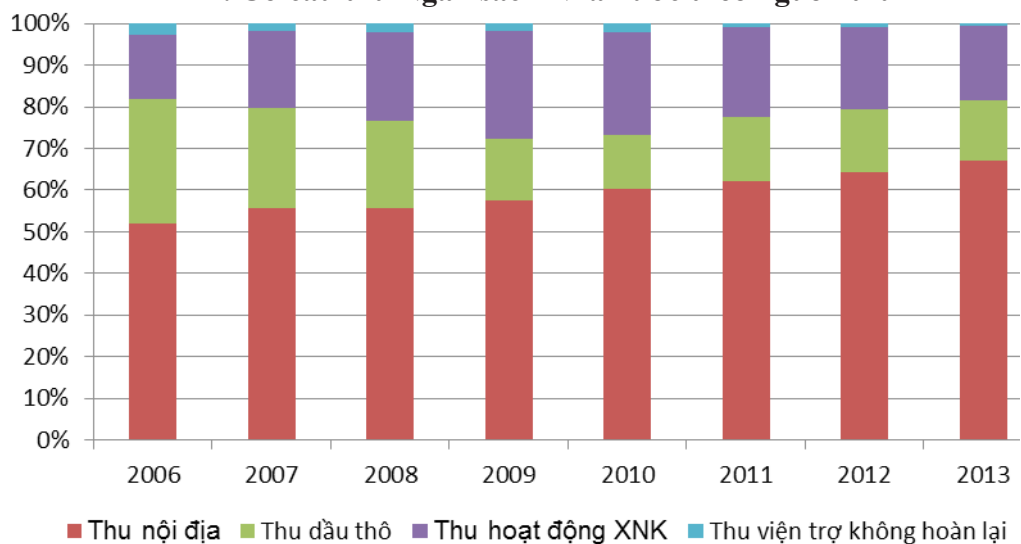
Hình 1. Thu ngân sách của Việt Nam và một số quốc gia trong khu vực

Đơn vị: % GDP



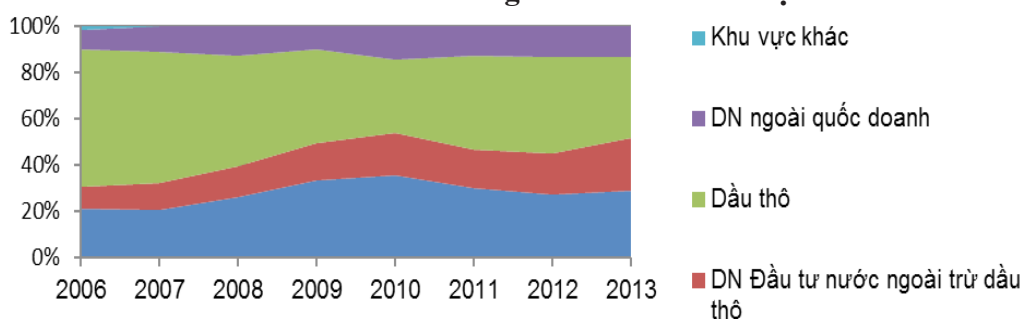
Nguồn: [1]

Hình 2. Cơ cấu thu Ngân sách Nhà nước theo nguồn thu



Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo ngân sách hàng năm của Bộ Tài chính

Hình 3. Cơ cấu thu ngân sách theo khu vực



Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo ngân sách hàng năm của Bộ Tài chính

có tỷ lệ động viên cao nhất so với các quốc gia trong khu vực và các quốc gia có thu nhập trung bình: Tỷ lệ này của Malaysia là 22- 23% GDP, Thái Lan dao động khoảng 21-22% GDP, Indonexia và Philipin khoảng 17-18% GDP. So với các quốc gia có cùng điều kiện và cùng mức phát triển thì tỷ lệ thu ngân sách của Việt Nam



cao hơn khoảng 8-10%. Cùng với qui mô thu ngân sách cao, tốc độ tăng thu ngân sách nhanh, trung bình vào khoảng 15-17% giai đoạn 2006-2013.

Cơ cấu thu ngân sách thiếu bền vững

Thứ nhất, tỷ lệ thu từ các nguồn tài nguyên không thể tái tạo như đất đai và dầu thô bình quân trong giai đoạn 2006-2013 vẫn chiếm khoảng 20% tổng thu cân đối ngân sách. Tỷ lệ này có xu hướng giảm trong thời gian gần đây nhưng vẫn ở mức cao, chiếm khoảng 15% so với tổng thu ngân sách. Điều đó cho thấy đó, nguồn thu cân đối ngân sách dựa vào nguồn khó có khả năng tái tạo trong tương lai, tạo ra tính thiếu bền vững đối với những khoản thu của ngân sách.

Thứ hai, cấu trúc thu chưa phù hợp, đối với thu nội địa dựa chủ yếu trên thuế thu nhập doanh nghiệp nhưng trong bối cảnh suy giảm kinh tế, nhiều doanh nghiệp giải thể, phá sản khiến cho nguồn thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp suy giảm nhanh chóng, trong khi đó, thuế gián thu (thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt) chiếm tỷ lệ nhỏ. Kết quả dẫn tới nguồn thu nội địa giảm mạnh. Thu từ thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu (bao gồm cả thuế GTGT và thuế TTĐB đối với hàng nhập khẩu) khoảng từ 15%- 20% tổng thu ngân sách giai đoạn 2006-2013 và là đối tượng sẽ giảm trong tương lai khi Việt Nam phải tuân thủ lộ trình cắt giảm thuế theo cam kết WTO và AFTA.

Thứ ba, cơ cấu nguồn thu đối với các thành phần kinh tế cũng bắt đầu có sự thay đổi. Vai trò của doanh nghiệp Nhà nước trong nền kinh tế giảm dần khi Việt Nam chuyển sang nền kinh tế thị trường và hội nhập sâu rộng, cùng với đó là sự xuất hiện của khu vực kinh tế tư nhân đầy năng động đã làm thay đổi nhanh chóng số đối

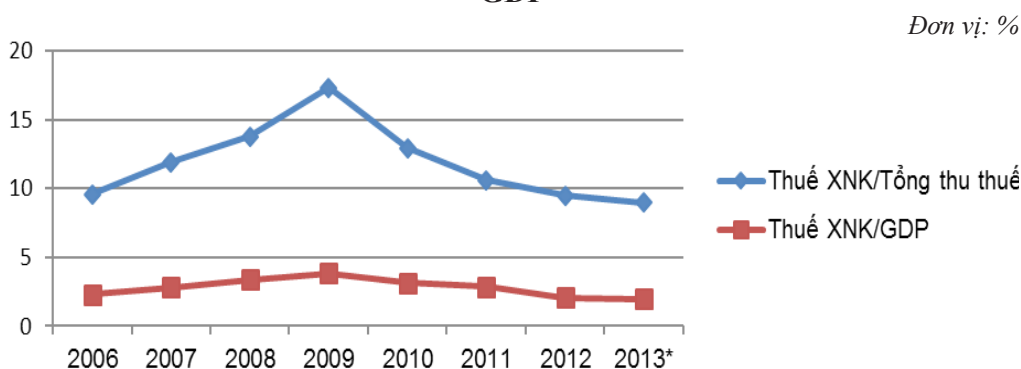
tượng nộp thuế, khiến cơ cấu nguồn thu giữa các khu vực kinh tế cũng thay đổi. Nguồn thu từ khu vực doanh nghiệp ngoài quốc doanh và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tăng nhanh, sự sụt giảm nguồn thu từ khu vực kinh tế Nhà nước do hoạt động sản xuất kinh doanh trong bối cảnh khủng hoảng sụt giảm nhanh chóng. Dịch chuyển cơ cấu nguồn thu đòi hỏi quản lý chặt chẽ hơn đối với nguồn thu của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh.

Ảnh hưởng thay đổi thuế quan đến thu ngân sách giai đoạn 2006-2013

Mức độ ảnh hưởng từ cắt giảm thuế suất đã giảm nguồn thu nhưng phản ứng sau đó nguồn thu được bù đắp bởi chính những cam kết này đem lại đó là: (i) Tăng được lượng giao dịch thương mại quốc tế; (ii) gia tăng năng suất của các thuế khác do lợi thế về cơ sở tính thuế (đối với một số loại thuế như thuế GTGT, thuế TTĐB từ hoạt động xuất nhập khẩu); (iii) giảm được những miễn giảm không cần thiết hay xóa bỏ hàng rào phi thuế. Do đó, cắt giảm thuế quan ảnh hưởng đến thu ngân sách trên một số phương diện sau:

Thứ nhất, ảnh hưởng đến tổng thu ngân sách. Với cam kết cắt giảm thuế quan từ khi Việt Nam tham gia vào khu vực tự do thương mại ASEAN (AFTA) năm 2006, gia nhập WTO năm 2007, nguồn thu ngân sách từ thuế xuất khẩu và nhập khẩu đã có sự thay đổi đáng kể. Vào thời điểm năm 2001, thu từ thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu (chưa bao gồm thuế GTGT và thuế TTĐB từ hoạt động xuất nhập khẩu) chiếm khoảng 19%

Hình 4. Mức đóng góp của thuế xuất khẩu, nhập khẩu so tổng thuế và GDP



Nguồn: Tổng cục Hải Quan



Bảng 4. Trị giá xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam giai đoạn 2003-2013

Đơn vị tính: Triệu USD

Năm	Tổng xuất nhập khẩu	Xuất khẩu	Nhập khẩu
2006	84.717	39.826	44.891
2007	111.244	48.561	62.682
2008	143.399	62.685	80.714
2009	127.045	57.096	69.949
2010	157.075	72.237	84.839
2011	203.656	96.906	106.750
2012	228.310	114.529	113.780
2013 (sơ bộ)	264.260	132.135	132.125

Nguồn: Tổng cục Hải Quan

tổng thu ngân sách, nhưng đến năm 2007 tham gia vào WTO, nguồn thu này bị giảm sút nhanh chóng chỉ còn 9,57%, trung bình cả giai đoạn 2006- 2013, chiếm khoảng 11% so với tổng thu và 2,8% so với GDP (Hình 4).

Tuy nhiên, ngay sau thời điểm gia nhập WTO, tổng thu từ thuế xuất nhập khẩu giảm mạnh, nhưng cũng tại thời điểm này giá trị hàng nhập khẩu bắt đầu tăng khá lớn (Bảng 4) khiến tổng nguồn thu không bị giảm sút. Kết quả sau 3 năm thực hiện lộ trình cắt giảm thuế suất, mức thu từ thuế xuất khẩu và thuế nhập khẩu tăng trở lại, đạt cao nhất vào năm 2009 là 17,43% so với tổng thu thuế (Hình 4).

Thứ hai, ảnh hưởng đến cơ cấu thu ngân sách. Hiện nguồn thu ngân sách chủ yếu dựa vào thu thuế nội địa (chủ yếu là thuế thu nhập doanh nghiệp) đang có xu hướng giảm, hơn nữa, thuế suất thuế TNDN cắt giảm còn 22% từ năm 2014, do đó, tình trạng hụt thu sẽ tiếp tục xảy ra. Trong điều kiện chi tiêu ngân sách tăng lên để đầu tư cho phát triển kinh tế đòi hỏi phải có nguồn thu để bù đắp. Thực tế, việc cắt giảm thuế quan cùng với thay đổi cơ sở tính thuế trong hoạt động xuất nhập khẩu đã giúp kết quả thu thuế GTGT và thuế TTĐB trong hoạt động này gia tăng và bù đắp bớt được phần giảm thu hoạt động xuất nhập khẩu do cắt giảm thuế suất. Điều này dẫn đến cơ cấu nguồn thu sẽ có sự thay đổi trong tương lai, các khoản thu từ thuế GTGT và thuế TTĐB, thuế bảo vệ môi trường từ hoạt động xuất nhập khẩu sẽ có xu hướng gia tăng và bù đắp sự sụt

giảm nguồn thu nội địa.

Thứ ba, ảnh hưởng đến quản lý thu ngân sách. Cùng với cắt giảm thuế quan, Chính phủ thực hiện cải cách mạnh mẽ về thủ tục hải quan. Các thủ tục hành chính về thuế quan được quy định và thực hiện theo hướng đơn giản, rõ ràng, minh bạch hơn. Việc quy định cơ chế người nộp thuế tự khai, tự tính, tự nộp, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật, ân hạn thuế gắn với yêu cầu chấp hành tốt pháp luật được thực hiện đã khuyến khích doanh nghiệp tích cực tuân thủ pháp luật về hải quan. Quy định về quản lý rủi ro giúp cho cơ quan hải quan ứng xử phù hợp với từng trường hợp, không kiểm tra tràn lan, tránh lãng phí nguồn lực và áp lực lên doanh nghiệp. Việc hoàn thiện cơ chế quản lý thu ngân sách hiện đại đã góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách, đặc biệt thu từ hoạt động xuất nhập khẩu thông qua việc cải tiến qui trình quản lý thu tiên tiến.

Một số kiến nghị

Áp lực cắt giảm thuế quan là điều tất yếu, gây ảnh hưởng đến qui mô, cơ cấu cũng như cách thức tổ chức nguồn thu từ hoạt động xuất nhập khẩu. Do vậy, cần có những biện pháp ứng phó và tận dụng lợi thế từ quá trình này để đảm bảo nguồn thu cho ngân sách:

Thứ nhất, cần quản lý chặt nguồn thu thông qua tiếp tục triển khai, mở rộng kết nối với các ngân hàng thương mại để tạo thuận lợi tối đa cho việc thu và nộp thuế; tăng cường cơ chế phối hợp, trao đổi thông tin với ngân hàng thương mại, Kho bạc Nhà nước nhằm tạo thuận lợi cho hoạt động xuất nhập khẩu, thu hồi nợ đọng thuế; kết nối với các bộ ngành có liên quan để tăng cường kiểm tra, giám sát hoạt động đối với doanh nghiệp xuất nhập khẩu. Qua đó, tạo điều kiện giúp quản lý nguồn thu từ hoạt động hải quan chặt chẽ và minh bạch hơn.

Thứ hai, đẩy mạnh công tác chống thất thu từ hoạt động xuất nhập khẩu thông qua công tác tham vấn giá, xác định trị giá, xác định mã số tính thuế, kiểm tra sau thông quan để ngăn ngừa và phát hiện các hành vi gian lận thương mại qua xuất xứ hàng hóa, xác định chính xác các mặt hàng có dấu hiệu kim ngạch bất thường, thuế suất cao để xử lý nghiêm minh các trường hợp



vi phạm.

Thứ ba, tăng cường ngăn chặn hành vi xuất khẩu hàng hóa nhằm chiếm đoạt tiền thuế GTGT, thuế TTĐB thông qua khấu trừ, hoàn thuế. Điều này sẽ góp phần tăng thêm nguồn thu từ hoạt động xuất nhập khẩu thông qua việc tăng cơ sở tính thuế khiến nguồn thu từ thuế GTGT và thuế TTĐB từ hoạt động xuất nhập khẩu tăng. Do đó, giảm bớt ảnh hưởng từ cắt giảm thuế quan đối với nguồn thu của ngân sách và cơ cấu ngân sách dựa vào nguồn thu bền vững hơn.

Thứ tư, nâng cao nhận thức cho cán bộ, công chức về vai trò, trách nhiệm trong tổ chức nguồn thu từ hoạt động này. Khi càng hội nhập sâu rộng, các đối tượng nộp thuế càng gia tăng cùng với các yếu tố nước ngoài đòi hỏi người làm công tác hải quan phải có trình độ nhất định, cũng như có phẩm chất đạo đức nghề nghiệp sẽ góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách. ■

Tài liệu tham khảo

1. IMF (2013), *Fiscal Monitors, Taxing time, World economic and financial surveys*.
2. Tổng cục Hải quan (2013), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Hải quan giai đoạn 2002-2013*.
3. Quyết toán Ngân sách Nhà nước Việt Nam qua các năm 2006-2013.
4. Gangadha Prasad Shukla và cộng sự (2011), *Cải cách thuế ở Việt Nam: Hướng tới hệ thống thuế công bằng và hiệu quả hơn*, Ban Quản lý kinh tế và xóa đói giảm nghèo khu vực Châu Á và Thái Bình Dương.

tiếp theo trang 29

thực tế trên cơ sở so sánh với cấu trúc vốn mục tiêu; (iii) tăng cường mức độ minh bạch về thông tin của doanh nghiệp để thu hút các nguồn vốn đầu tư phù hợp, kể cả từ các quỹ đầu tư mạo hiểm nếu phù hợp với chiến lược phát triển của doanh nghiệp; (iv) nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, thực hiện nghiêm túc các cam kết với nhà tài trợ vốn...

Thứ ba, về giải pháp mang tính hỗ trợ. Chính phủ và các Bộ, ban ngành cần chỉ đạo, nỗ lực hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường

cạnh tranh bình đẳng, xóa bỏ tình trạng độc quyền doanh nghiệp, các cơ chế chính sách bất bình đẳng trong kinh doanh và cải cách hành chính; từ đó nâng cao năng lực cạnh tranh của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam, khơi thông nguồn vốn tín dụng trong các TCTD, đẩy mạnh đầu tư góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đất nước. Bên cạnh đó, các nhiệm vụ nhằm tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế cũng cần được các Bộ, ngành nỗ lực thực hiện, đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, tạo điều kiện cho mọi thành phần kinh tế bao gồm cả hệ thống TCTD và doanh nghiệp phục hồi và phát triển. ■

Tài liệu tham khảo

1. Các Nghị quyết của Chính phủ và Chỉ thị của NHNN.
2. Báo cáo tài chính, báo cáo thường niên của các NHTM.
3. Học viện Ngân hàng (2012), *Bức tranh toàn cảnh 2011 và khuyến nghị chính sách 2012*.
4. Học viện Ngân hàng (2013), *Bức tranh toàn cảnh 2012 và khuyến nghị chính sách 2013*.
5. Học viện Ngân hàng (2014), *Bức tranh toàn cảnh 2013 và khuyến nghị chính sách 2014*.
6. Website: Tổng cục Thống kê, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, IMF World Economic Outlook.

tiếp theo trang 24

Nam.

3. Công ty Chứng khoán Bảo Việt (2013), *Báo cáo trái phiếu*.
4. CIEM (2013), *Đầu tư công, nợ công và mức độ bền vững ngân sách Việt Nam*.
5. Phó Thị Kim Chi, Trần Thị Kim Dung, Đỗ Văn Lâm (2013), *Hiệu quả đầu tư công Việt Nam từ các công cụ định lượng*.
6. Tô Kim Ngọc, *Bài giảng môn Tiền tệ - Ngân hàng*.
7. Website: <http://www.mpi.gov.vn/> (Bộ Kế hoạch Đầu tư); www.mof.gov.vn/ (Bộ Tài chính); www.sbv.gov.vn/ (Ngân hàng Nhà nước); www.gso.gov.vn (Tổng cục Thống kê); www.Bloomberg.com