

Ảnh hưởng của hội nhập quốc tế đến cơ cấu thuế Việt Nam và hướng đi cho tương lai

TS. Đặng Văn Dân

Trường Đại học Ngân hàng TP. Hồ Chí Minh

Quá trình hội nhập có thể nói là một yếu tố hoàn toàn hiển nhiên giúp Việt Nam dần phát huy năng lực, khẳng định vị thế quốc gia mình và vươn ra thị trường quốc tế nhằm tiếp cận với nền kinh tế hiện đại, tiên tiến trên thế giới.

Trong chính quá trình ấy, Việt Nam phải đối mặt với nhiều thay đổi trong xu hướng tự do di chuyển về nguồn vốn, lao động giữa các quốc gia, xu hướng phân công lao động toàn cầu, tham gia các cam kết quốc tế về mở cửa thị trường nội địa, ký kết các Hiệp định song phương và đa phương... Rõ ràng là cùng với những cơ hội nhận được Việt Nam sẽ cũng phải đối mặt với những thách thức ảnh hưởng đến nhiều mặt của nền kinh tế. Cũng chính từ đây mà chính sách cũng như nguồn thu ngân sách Nhà nước (NSNN) bị tác động, trong đó thuế là nhân tố chịu ảnh hưởng nhiều nhất. Theo định hướng của tác giả, bài viết sẽ tập trung vào phân tích cơ cấu các nguồn thu thuế của Việt Nam trong quá trình hội nhập kinh tế thế giới từ trước đến nay, trong đó chủ yếu hướng vào thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) — đại diện cho loại thuế trực thu đánh lên thu nhập và thuế xuất nhập khẩu (XNK) — đại diện cho thuế gián thu đánh lên hàng hoá, với đầy đủ góc nhìn từ cơ sở lý luận, các cam kết thuế của Việt Nam, thực trạng cơ cấu thuế diễn ra và cả xu hướng phát triển trong tương lai. Bên cạnh đó bài viết còn đưa ra một số đánh giá về con đường đi trong lĩnh vực thuế của Việt Nam so với thế giới để từ đó làm nền tảng cho việc nêu ra những kiến nghị cần thiết.

1. Các cam kết thuế của Việt Nam trong quá trình hội nhập kinh tế thế giới

Từ những năm 90 của thế kỷ trước, Việt Nam đã bắt đầu mở cửa nền kinh tế, đẩy mạnh thông thương với bên ngoài, tính đến nay chúng ta đã trải qua 25 năm tham gia vào hội nhập. Nhiều Hiệp định kinh tế song phương và đa phương đã được Việt Nam ký kết, cho thấy hiện nay Việt Nam đã và đang hội nhập ngày càng sâu vào nền kinh tế thế giới trên nhiều cấp độ. Về mặt lý thuyết, các cấp độ hội nhập được nâng lên từ những vấn đề về điều tiết thuế quan và tự do hóa thương mại thuần túy, đến khía cạnh về giải quyết hài hòa các vấn đề chính sách trong biên giới quốc gia, xây dựng chính

sách chung cho toàn nhóm thành viên và hình thành thể chế khu vực có tính chất cao hơn thể chế các quốc gia thành viên. Khi liên hệ với mô hình năm cấp độ vừa nêu thì Việt Nam đã đạt được Thỏa thuận thương mại ưu đãi được thể hiện qua Hiệp định thương mại song phương Việt - Mỹ (USBTA), Việt Nam - EU (EVFTA)..., cấp độ kế tiếp là thực hiện Khu vực mậu dịch tự do (AFTA), xét ở cấp cao hơn là Liên minh thuế quan thì Việt Nam đã tham gia vào Khu vực mậu dịch tự do ASEAN - Trung Quốc, ASEAN - Ấn Độ, ASEAN - Nhật Bản, ASEAN - Úc, New Zealand... Những Khu vực mậu dịch tự do này đã biến ASEAN thành thị trường chung thông qua các liên minh thuế quan với các đối tác ngoài khu vực. Những cam kết WTO, tham dự vào diễn đàn APEC và sắp sửa chính thức ký kết TPP sẽ tạo điều kiện hình thành và phát triển các liên kết kinh tế sâu hơn. Đặc biệt khoảng cuối năm 2015, việc Việt Nam tham gia vào Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC), theo đó hàng hoá, dịch vụ, đầu tư, vốn và lao động được dịch chuyển tự do. Sự kiện này tạo tiền đề để hình thành Khu vực mậu dịch tự do thống nhất cho toàn khu vực Đông Á, vốn có thể được xem như cấp độ hội nhập cao nhất, trở thành một Liên minh kinh tế.

Những Hiệp định mà Việt Nam tham gia đa phần đều quy định những cam kết về xóa bỏ hàng rào thuế quan, phi thuế quan bằng việc cắt giảm thuế suất nhập khẩu của các nhóm hàng hoá nhập vào Việt Nam mà hầu như không đề cập đến những vấn đề về thuế nội địa. Nhưng đối với những điều khoản phải thực hiện khi gia nhập WTO thì vẫn có một số quy tắc ngầm về thuế nội địa, cụ thể WTO không quy định các thành viên phải cam kết ràng buộc về thuế nhưng có thể điều chỉnh để điều tiết nền kinh tế miễn là tuân thủ nguyên tắc đối xử quốc gia và các quy tắc liên quan đến trợ cấp. Trong điều kiện hội nhập quốc tế sâu rộng, các quốc gia khi tham gia ký kết các hiệp định đều cam kết cắt giảm thuế suất trong thời gian nhất định để đảm bảo phù hợp với các ràng buộc về thuế, trong đó xu hướng được thấy rõ nhất là cắt giảm thuế suất thuế TNDN.

2. Ảnh hưởng của cam kết thuế trong hội nhập kinh tế đối với nguồn thu thuế TNDN và XNK

Vậy các cam kết cắt giảm thuế đó đã và sẽ làm

thay đổi thu nhập thật sự của Nhà nước như thế nào và từ đó, bằng cách nào để Nhà nước ta ứng phó với trường hợp này? Sau đây tác giả xin phân tích cụ thể tác động của các cam kết thuế vừa nêu đến nguồn thu NSNN dựa trên đánh giá toàn diện mức ảnh hưởng từ việc: thuế suất bị cắt giảm, đối tượng đánh thuế và chế độ ưu đãi thuế có thay đổi.

Thứ nhất, chúng ta sẽ đi vào tìm hiểu mối quan hệ giữa cắt giảm thuế suất theo cam kết trong hội nhập kinh tế và số thu từ thuế. Xét riêng thuế XNK, khi thuế suất đối với hàng hoá XNK có xu hướng bị cắt giảm sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến số thu thuế từ XNK và qua đó lại làm thay đổi cơ sở để tính các loại thuế gián thu khác. Hơn nữa, việc cắt giảm thuế suất thuế XNK sẽ làm giảm giá nguyên vật liệu có được do nhập khẩu và qua đó sẽ làm giảm chi phí đầu vào cho sản xuất trong nước. Còn với thuế TNDN, hiển nhiên việc cắt giảm thuế suất sẽ giảm trực tiếp số thuế thu được tính trên đối tượng đánh thuế nhưng đây chỉ là ảnh hưởng diễn ra trong ngắn hạn, vì khi cắt giảm thuế suất sẽ giúp cho các doanh nghiệp có thể tiết kiệm được nguồn vốn đáng kể để tái đầu tư và mở rộng hoạt động trong tương lai. Đây hoàn toàn là động lực lâu dài, có tính bền vững cho sự phát triển kinh tế và gia tăng ngân sách mà Nhà nước ta đã chủ động hướng tới.

Thứ hai, đối với thuế XNK, rõ ràng quá trình hội nhập kinh tế thế giới sẽ song hành với việc cánh cửa dành cho thị trường hàng hoá ra vào đã được mở rộng hơn, từ đó hàng hoá giao thương không chỉ gia tăng về số lượng mà chủng loại cũng phong phú hơn rất nhiều. Chính điều này làm gia tăng đối tượng chịu thuế đối với thuế XNK, cùng với sự điều chỉnh cơ cấu ngành hàng, gia tăng kim ngạch XNK sẽ khiến số thuế từ hoạt động XNK tăng lên. Đối với thuế TNDN, hoạt động kinh doanh ngày càng trở nên sôi động, các quan hệ kinh tế phát sinh ngày càng nhiều và tính phức tạp của nó cũng ngày càng tăng, xuất hiện thêm nhiều hơn các hình thức kinh doanh mới như kinh doanh bán quyền sở hữu trí tuệ, kinh doanh chuyển giao công nghệ, bí quyết... Điều này một lần nữa cho thấy xu hướng gia tăng nhanh đối tượng nộp thuế và do đó sẽ là yếu tố ảnh hưởng đến nguồn thu ngân sách.

Thứ ba, lần này là mối quan hệ giữa ưu đãi thuế và số thu từ thuế. Theo cam kết thuế trong hội nhập, những chính sách ưu đãi thuế nào được cho là có hành vi mang tính chất trợ cấp cho chủ thể nước mình sẽ bị xóa bỏ nhằm tạo ra sân chơi đề cao tính bình đẳng của hoạt động kinh doanh quốc tế. Để thấy với các quy định này, các điều khoản miễn hoặc giảm thuế, đặc biệt là thuế TNDN cần phải được xem xét dựa trên nguyên tắc là loại bỏ các khoản miễn, giảm thuế TNDN cho các trường hợp ưu đãi hàng hoá xuất khẩu, tiếp theo là các khoản miễn, giảm do ưu đãi đầu tư theo ngành và vùng, bởi vì đây cũng được coi là hành vi mang tính trợ cấp. Kết quả sau cùng, đi đến xóa bỏ dần những ưu đãi thuế mang tính trợ cấp nội

địa và nếu quản lý tốt thì hoàn toàn có thể tăng thêm nguồn thu cho ngân sách.

3. Thực trạng cơ cấu thu thuế của Việt Nam

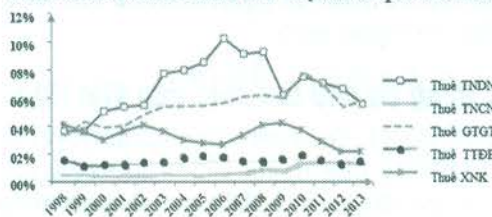
Ngày 17/5/2011, Thủ tướng ban hành Quyết định số 732/2011/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2020, giai đoạn 3 trong tổng thể quy trình cải cách thuế của Việt Nam. Triển khai thực hiện Chiến lược của Thủ tướng, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định số 2162/QĐ-BTC ngày 8/9/2011 về Kế hoạch cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2015 và các đề án triển khai thực hiện Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2020. Theo đó, Bộ Tài chính chỉ đạo Tổng cục Thuế tổ chức triển khai thực hiện chiến lược cả giai đoạn 2011-2020 cho cơ quan thuế địa phương.

Chính sách thuế TNDN trong chiến lược cải cách giai đoạn 3 có xác định: thực hiện giảm mức thuế suất chung theo lộ trình phù hợp để thu hút đầu tư trong và ngoài nước, tạo điều kiện để doanh nghiệp có thêm nguồn lực tài chính, tăng tích lũy để đẩy mạnh đầu tư mở rộng; chính sách thuế TNDN phải bao quát đối tượng chịu thuế mới phát sinh trong nền kinh tế thị trường mở cửa và phù hợp với thông lệ quốc tế. Với thuế XNK có nêu: thẩm quyền ban hành thuế suất ưu đãi đặc biệt đối với các khu vực mậu dịch tự do được phân định rõ; nghiên cứu chi tiết lộ trình điều chỉnh giảm số lượng mức thuế suất, lộ trình cắt giảm thuế, sửa đổi quy định về miễn thuế XNK để đảm bảo thực hiện các cam kết kinh tế thế giới.

Các mục tiêu vừa nêu đã được cụ thể hóa qua việc thay đổi các quy định trong chính sách thuế những năm gần đây, điển hình với thuế TNDN là Luật số 71/2014/QH13 ngày 26/11/2014 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật về thuế và có liên quan tới cả thuế TNDN và XNK. Nổi bật trong các sửa đổi này phải kể đến sự thay đổi về thuế suất. Rất nhiều mặt hàng XNK được đưa vào diện được miễn, giảm thuế XNK theo hướng đi phù hợp với cam kết hội nhập. Còn theo theo lộ trình cắt giảm thuế suất TNDN, trước đó áp dụng thuế suất thuế TNDN phổ thông là 25% nhưng theo quy định Luật thuế TNDN sửa đổi 2013, thuế suất thuế TNDN phổ thông là 22% có hiệu lực từ ngày 1/1/2014 và từ ngày 1/1/2016 tới đây là 20%.

Dựa trên Hình 1 trên và thêm với tính toán của tác giả thì trong số các loại sắc thuế chính, thuế GTGT đã có tầm quan trọng ngày càng tăng sau khi đạt mức đỉnh 7,8%/GDP năm 2010, tuy nhiên theo Quyết toán thuế 2013 thì loại thuế này đang giảm xuống bằng với mức đóng góp của thuế TNDN, đây có thể được xem là mức đóng góp đáng kể đối với một sắc thuế với mức thuế suất chỉ bằng 10% như thuế GTGT. Tiếp đến khi đề cập đến thuế XNK thì chúng ta có thể ghi nhận một sự suy giảm trong số thu từ hơn 4%/GDP vào cuối những năm 1990 đến xuống còn khoảng 2%/GDP vào thời điểm 2013. Tình huống này có thể lý giải dễ dàng

Hình 1. Cơ cấu thu thuế của Việt Nam qua các năm



Nguồn: Bộ Tài chính, WB và tính toán của tác giả

bởi việc dù cho lượng hàng hoá XNK của Việt Nam tăng rất nhanh so với GDP, tuy nhiên đi kèm với đó là tốc độ suy giảm nhanh chóng của thuế XNK bình quân do cắt giảm thuế cho các nước trong quá trình hội nhập. Nguồn thu thuế khác cần nhắc đến là từ thuế thu nhập doanh nghiệp, trong đó trước tiên ta xét số thu có được từ thuế TNDN chiếm khoảng hơn 10% GDP vào năm 2006 và đa phần số thu này đến từ khu vực sản xuất công nghiệp quốc doanh — một khu vực hiện đang chiếm tỷ trọng ngày càng giảm trong GDP do chủ trương của Nhà nước ta hướng đến. Nhìn chung, đóng góp chính vào cơ cấu thu thuế của Việt Nam vẫn là các loại thuế gián thu, phù hợp với thực trạng chung của hệ thống thuế các nước đang phát triển.

4. Hướng đi trong tương lai và kiến nghị

Về mặt tổng thể, tình hình gánh nặng thuế ở Việt Nam là tỷ số có giá trị được tính trên tổng số thuế thu được so với GDP tổng trong năm, có ý nghĩa nội địa như là chỉ số tác động các quyết định về sản xuất, tiêu dùng và tiết kiệm, còn về phương diện quốc tế nó biểu hiện cho sự hấp dẫn cho đầu tư từ nước ngoài. Trong giai đoạn 2006 - 2012, tỷ số gánh nặng thuế của Việt Nam rất cao với mức trung bình là 22,6%. Các cường quốc phát triển như Mỹ trong cùng giai đoạn trung bình của tỷ số này là 9,97%, Nhật Bản là 9,76%, hay nước trong khu vực như Singapore là 13,14%. Điều này chứng tỏ gánh nặng thuế ở Việt Nam quá cao, chúng ta đã quá đặt nặng vào thu ngân sách để đảm bảo chi, mà trong đó thuế là nòng cốt. Vì thế khuynh hướng trong tương lai là gánh nặng thuế của Việt Nam cần giảm xuống để hội tụ với xu hướng các nước trong khu vực và thế giới.

Hình 2. Tổng thu thuế/GDP của các nước qua từng năm



Nguồn: WB và tính toán của tác giả

Căn cứ vào những nghiên cứu, phân tích thực trạng vừa thực hiện và dự kiến hướng đi của nguồn thu thuế ở Việt Nam, bài viết xin nêu ra một số kiến nghị dựa trên quan điểm tác giả như sau:

Thứ nhất, gánh nặng thuế lên nền kinh tế Việt Nam

hiện ở mức cao so với các nước phát triển hội nhập trước và vì thế giảm gánh nặng này cũng đồng nghĩa số thu từ thuế sẽ giảm đi. Điều này sẽ đặt cân cân NSNN dưới áp lực thâm hụt. Do đó trong tương lai cần phải có kế hoạch rõ ràng, cụ thể hướng vào việc giảm bớt những khoản chi tiêu chưa hợp lý để giảm bớt thâm hụt NSNN.

Thứ hai, cần phải có cải cách và giải pháp cụ thể, học hỏi kinh nghiệm, chính sách hoạch định chi tiết của các nước nhằm vào cơ cấu thu thuế của Việt Nam, trong đó đi theo định hướng tăng dần tỷ trọng đóng góp của thuế trực thu, giảm tỷ trọng đóng góp của thuế gián thu. Ngoài ra, tác giả đặc biệt kiến nghị cần phải có nhiều đổi mới trong luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp để bao quát được nguồn thu thuế từ bất động sản, bởi vốn dĩ đây là nguồn thu tiềm năng và ổn định cho ngân sách với một quốc gia “đất rộng người đông” như Việt Nam.

Thứ ba, trong bối cảnh hội nhập có nhiều tác động đến nguồn thu thuế TNDN và nổi bật lên vấn đề chuyển giá của khối doanh nghiệp FDI trong dư luận gần đây thì chiến lược đảm bảo nguồn thu thuế TNDN theo đúng lộ trình tiệm cận với các nước cần được quan tâm chặt. Để có thể thích ứng với những thay đổi trong cơ cấu thu thuế TNDN, quản lý tốt các doanh nghiệp FDI chống tình trạng chuyển giá cần thực hiện một số chính sách, trong đó Tổng cục thuế cần rà soát, điều chỉnh theo hướng thu hẹp khoảng cách về các ưu đãi thuế giữa các ngành, lĩnh vực và vùng miền, địa phương.

5. Kết luận

Thuế vẫn luôn được xem là nguồn thu chủ yếu và bền vững của NSNN khi so sánh với các nguồn thu khác từ tài nguyên, từ hoạt động kinh tế Nhà nước hay công tác thu hành chính. Tốc độ thu ngân sách từ thuế cần phải được duy trì sao cho không thể vượt quá cao so với tỷ lệ tăng trưởng GDP, bởi nếu vượt qua giới hạn này thì sẽ xảy ra tình hình tận thu và có thể dẫn tới nguồn thu từ thuế sẽ giảm và việc quản lý không hiệu quả. Việt Nam trong tương lai cần phải quan tâm và giải quyết hiệu quả được vấn đề này.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài chính (2003-2013), Số liệu công khai Ngân sách nhà nước, Số liệu quốc tế hàng năm.
2. Haughton, Jonathan (2011), “Hệ thống thuế ở Việt Nam: Các đối tượng nộp thuế và sắc thuế”, Ngân hàng Thế giới WB.
3. Thủ tướng Chính phủ (2011), Quyết định 732/QĐ-TTg Về việc phê duyệt chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011 - 2020, Hà Nội.