

Công tác thu phí, lệ phí ở Việt Nam và những điểm đổi mới

Đặng Văn Dân

Đại học Ngân hàng TP. Hồ Chí Minh

Tóm tắt: Trên cơ sở Luật phí và lệ phí vừa được Quốc hội thông qua vào ngày 25/11/2015, bài viết qua đây sẽ điểm lại quá trình cải cách chính sách phí, lệ phí ở Việt Nam từ lúc hình thành gắn với việc cung cấp một số cơ sở lý luận, sau đó sẽ chỉ ra những điểm mới, cũng như đánh giá những mặt tích cực đạt được thực sự của Luật phí, lệ phí sắp đưa vào

Từ khoá: Cải cách, luật, phí và lệ phí

1. Mở đầu

Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 17/05/2011 tại Quyết định số 732/QĐ-TTg có chỉ ra: “Xây dựng và thực hiện chính sách huy động từ thuế, phí, lệ phí hợp lý nhằm thúc đẩy phát triển sản xuất, tăng khả năng cạnh tranh của hàng hóa, dịch vụ sản xuất trong nước. Hệ thống chính sách thuế, phí, lệ phí được sửa đổi, bổ sung phù hợp với định hướng phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước”. Trên tinh thần đó, liên quan đến quy định về phí và lệ phí, Quốc hội khóa XIII đã cho thông qua Luật phí, lệ phí vào ngày 25/11/2015, thay thế cho Pháp lệnh phí và lệ phí trước đó. Luật mới ra đời được cho là đã có nhiều tiến bộ với các quy định phù hợp với tình hình mới, giúp tháo gỡ khó khăn và giải quyết bức xúc cho người dân, doanh nghiệp.

Cùng là những khoản thu không thể thiếu đóng góp vào ngân sách Nhà nước và điều tiết các hoạt động kinh tế xã hội của đất nước, nhưng so với thuế thì phí, lệ phí thường có số thu không đáng kể bằng, mang tính chất đối giá rõ ràng và hoàn trả trực tiếp. Theo đó, phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả nhằm cơ bản bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công được quy định trong danh mục phí. Còn trong khi đó lệ phí là khoản tiền được ấn định mà tổ chức, cá nhân phải nộp khi được cơ quan Nhà nước cung cấp dịch vụ công, phục vụ công việc quản lý Nhà nước được quy định trong danh mục lệ phí. Và danh mục phí, danh mục lệ phí đều được ban hành kèm theo Luật phí và lệ phí mới của Quốc hội.

2. Quá trình phát triển và cải cách công tác thu phí, lệ phí tại Việt Nam

Tại Việt Nam, việc thu phí và lệ phí được triển khai

từ khi đất nước còn duy trì nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung và sau đó tiếp tục được phát triển lên khi đất nước chuyển mình sang cơ chế kinh tế thị trường. Dưới thời kỳ bao cấp, khi mà Nhà nước cung cấp miễn phí các dịch vụ công thì các khoản mục thu phí, lệ phí còn rất ít, mức thu nhỏ nên tạo ra nguồn thu hạn hẹp. Tuy nhiên khi nền kinh tế chuyển sang cơ chế thị trường thì các nhu cầu về sản xuất, kinh doanh hàng hoá, dịch vụ nhằm phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội ngày càng tăng, khiến cho số đầu phí, lệ phí được thu cũng nhiều hơn và cũng gia tăng quy mô nguồn thu đáng kể hơn cho ngân sách.

Giai đoạn đầu triển khai thực hiện thu phí, lệ phí, do chưa có chính sách về phí, lệ phí được ban hành dưới hình thức văn bản pháp luật nên còn thiếu hành lang pháp lý để điều chỉnh hoạt động thu phí, lệ phí. Trước tình hình này thì vào ngày ngày 28/07/1992, Thủ tướng Chính phủ (khi đó còn là Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng) đưa ra Chỉ thị số 276-CT về việc thống nhất quản lý các loại phí, lệ phí và điều này đã tạo nền tảng hình thành hệ thống pháp luật về phí, lệ phí trên cả nước. Căn cứ vào nội dung của Chỉ thị, từ ngày 01/10/1992 đến hết ngày 30/11/1992, các hoạt động thu phí, lệ phí phải được đăng ký với cơ quan thuế cùng cấp; các cơ quan thu phí, lệ phí phải sử dụng chứng từ thu do Tổng cục Thuế, Bộ Tài chính phát hành; mức thu phí được tính toán trên nguyên tắc đảm bảo bù đắp chi phí và điều tiết một phần cho ngân sách Nhà nước. Có thể nói bên cạnh những kết quả đạt được thì công tác thu phí, lệ phí lúc bấy giờ có những tồn tại nhất định, điển hình như việc còn nhiều khoản thu chưa được pháp luật quy định; thu trùng lặp, nhất là các khoản phí, lệ phí do cấp chính quyền địa phương thiết kế; đa số các khoản phí, lệ phí không đăng ký, kê khai với cơ quan thuế hay khi thu không sử dụng chứng từ theo quy định,...

Nhằm đưa ra các giải pháp cải thiện, Chính phủ sau đó cho ban hành Nghị định số 04/1999/NĐ-CP vào

ngày 30/01/1999 về phí, lệ phí thuộc ngân sách Nhà nước, qua đó đã hình thành hệ thống chính sách phí, lệ phí ở Việt Nam mà trong đó: (i) Các khoản thu phí phục vụ sự nghiệp, hoạt động công cộng hoặc lợi ích công cộng không mang tính kinh doanh theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân; (ii) Các khoản thu lệ phí phục vụ công việc quản lý hành chính Nhà nước theo quy định của pháp luật hoặc theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân. Biểu danh mục phí, lệ phí giai đoạn này gồm 20 loại phí và 35 loại lệ phí. Mức thu phí, lệ phí được quy định là mức thu tuyệt đối hoặc theo tỷ lệ phần trăm tương ứng trên trị giá vốn, tài sản và căn cứ vào chi phí cần thiết, tính chất của từng loại hoạt động sự nghiệp, từng công việc quản lý hành chính Nhà nước nhằm bù đắp một phần chi phí của ngân sách Nhà nước đã bỏ ra đầu tư xây dựng, bảo dưỡng và quản lý tài sản phục vụ nhu cầu và lợi ích công cộng. Nghị định về phí, lệ phí được triển khai lần này có một hạn chế được ghi nhận là mới chỉ quy định về phí, lệ phí thuộc ngân sách Nhà nước, trong khi về bản chất vẫn tồn tại các khoản thu nằm ngoài ngân sách cần có văn bản hướng dẫn điều tiết chặt chẽ.

Gắn với quá trình chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, hoạt động cung cấp dịch vụ công có thu phí, lệ phí do cơ quan Nhà nước thực hiện ngày càng phát triển dẫn đến phát sinh nhiều loại phí, lệ phí, trong khi các quy định trong Nghị định như vừa đề cập đã bộc lộ thiếu sót, hạn chế. Do đó vào ngày 28/08/2001, Ủy ban thường vụ Quốc hội khóa X đã cho ban hành Pháp lệnh số 38/2001/PL-UBTVQH10 về phí, lệ phí nhằm quy định thống nhất các vấn đề liên quan đến phí, lệ phí trên toàn quốc cho mọi thành phần kinh tế. Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về phí, lệ phí được giao cho: Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Bộ Tài chính (hoặc liên bộ), đồng thời giao Chính phủ quy định chi tiết danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Pháp lệnh và quy định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về từng khoản phí, lệ phí cụ thể cho phù hợp. Theo đó, Bộ Tài chính theo thẩm quyền đã ban hành các văn bản quy định các khoản phí, lệ phí chi tiết dưới hình thức Quyết định, Thông tư hoặc Thông tư liên tịch của Bộ Tài chính với các Bộ khác. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cũng có thẩm quyền với 20 loại phí theo Nghị định số 57/2002/NĐ-CP, điều này cho thấy quyền chủ động của địa phương trong công tác quyết định và tổ chức thu phí, lệ phí.

Sau khoảng 14 năm áp dụng vào thực tế cuộc sống, Pháp lệnh phí và lệ phí năm 2001 cũng đã bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế trong việc đảm bảo mức độ tương xứng với tình hình phát triển kinh tế xã hội quốc gia và cả sự đồng thuận của người dân. Vì vậy, tại kỳ họp thứ 10 của Quốc hội khóa XIII, Luật phí, lệ phí đã được thông qua ngày 25/11/2015 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2017, đồng thời chính thức bãi bỏ Pháp lệnh phí và lệ phí số 38/2001/PL-UBTVQH10.

3. Những điểm mới của Luật phí, lệ phí

Luật phí, lệ phí được xây dựng với mục tiêu là thiết lập khung pháp lý đầy đủ, đồng bộ về quản lý phí, lệ phí, hướng tới đảm bảo thống nhất với quy định tại Luật Ngân sách Nhà nước (sửa đổi) và các văn bản pháp luật có liên quan; từng bước phản ánh kịp thời, đầy đủ nguồn thu từ phí, lệ phí, khắc phục hạn chế trong quản lý nguồn thu; đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hình dịch vụ công phù hợp với sự vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; góp phần thúc đẩy cải cách hành chính trong các ngành, lĩnh vực cung cấp dịch vụ có thu phí, lệ phí. Luật phí, lệ phí gồm 6 chương, 25 điều với một số nội dung thay đổi đáng lưu ý có thể kể ra:

Thứ nhất, về phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng. Trước hết về phạm vi điều chỉnh, Luật quy định cụ thể về danh mục phí, lệ phí; người nộp phí, lệ phí; tổ chức thu phí, lệ phí; nguyên tắc xác định mức thu; miễn, giảm, chế độ thu, nộp, quản lý, sử dụng phí, lệ phí; thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước, tổ chức trong quản lý phí, lệ phí. Về đối tượng áp dụng, Luật quy định áp dụng đối với cơ quan Nhà nước (bao gồm cả cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài), đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức, cá nhân liên quan đến thu, nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí. Như vậy, so với Pháp lệnh thì Luật không điều chỉnh đến các dịch vụ do doanh nghiệp cung cấp.

Thứ hai, về danh mục phí, lệ phí. Nhằm khuyến khích xã hội hóa, một số khoản phí trong danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Pháp lệnh phí và lệ phí được chuyển sang cơ chế giá (các sản phẩm, dịch vụ chuyển từ phí sang giá dịch vụ do Nhà nước định giá). Như vậy, danh mục phí, lệ phí được ban hành kèm theo Luật bao gồm 213 khoản phí, 103 khoản lệ phí và 17 dịch vụ chuyển từ phí sang giá dịch vụ do Nhà nước định giá.

Thứ ba, về quy định miễn, giảm phí, lệ phí. Các trường hợp thuộc diện miễn, giảm phí, lệ phí gồm: trẻ em, hộ nghèo, người cao tuổi, người khuyết tật, người có công với cách mạng, đồng bào dân tộc thiểu số ở các xã đặc biệt khó khăn theo quy định pháp luật và một số trường hợp đặc biệt khác,... Đồng thời, Luật đã bổ sung thêm về thẩm quyền khi giao cho Chính phủ quy định cụ thể đối tượng được miễn, giảm đối với từng loại phí, lệ phí thuộc thẩm quyền; Bộ Tài chính và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể đối tượng được miễn, giảm đối với từng loại phí, lệ phí được phân cấp. Trong khi đó theo Pháp lệnh trước đây, chỉ có Chính phủ quy định miễn giảm phí, lệ phí trong những trường hợp cần thiết.

Thứ tư, về nội dung quản lý, sử dụng phí, lệ phí. Yếu tố này đã được cụ thể hóa trong Luật và đảm bảo thống nhất với Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi, cụ thể quy định rõ: phí thu từ các hoạt động dịch vụ do cơ quan Nhà nước thực hiện phải nộp vào ngân sách

Nhà nước; trường hợp cơ quan Nhà nước được khoán chi phí hoạt động từ nguồn thu phí thì được khấu trừ. Phí thu từ các hoạt động dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện, được để lại một phần hoặc toàn bộ số tiền phí thu được để trang trải chi phí hoạt động cung cấp dịch vụ, thu phí; phần còn lại nộp ngân sách Nhà nước theo quy định. Phí thu từ các hoạt động dịch vụ do tổ chức được cơ quan có thẩm quyền giao thực hiện được để lại một phần hoặc toàn bộ số tiền phí thu được để trang trải chi phí hoạt động cung cấp dịch vụ, thu phí; phần còn lại nộp ngân sách Nhà nước.

3. Một số đánh giá

Luật phí, lệ phí ban hành tuy chưa đi vào giai đoạn thực hiện nhưng bản thân văn bản này cũng đã cho thấy được nhiều điểm tiến bộ. Sau đây tác giả bài viết xin đưa ra một số đánh giá về các quy định mới này.

Theo như Hiến pháp năm 2013 có quy định: “các khoản thu, chi ngân sách Nhà nước phải được dự toán và do luật định”. Chính nguyên tắc này của Hiến pháp đã nêu bật được quyền lực tối cao của Quốc hội, cụ thể trong lĩnh vực tài chính công thì Quốc hội phải là chủ thể đứng ra ban hành các nội dung liên quan đến công tác thu phí, lệ phí của người dân trong toàn xã hội. Chính vì thế, việc nâng Pháp lệnh thành Luật là một động tác hết sức cần thiết, giúp nâng cao tính chất pháp lý của các khoản thu phí, lệ phí, nâng cao vị thế của chúng thành một nguồn thu quan trọng và đảm bảo tăng cường khả năng tuân thủ.

Trong bối cảnh vẫn còn tồn tại nhiều loại văn bản pháp quy chồng lấn, thẩm quyền quyết định về việc thu phí, lệ phí chưa thống nhất trong khi trên thực tế lại đang tồn tại tình trạng tự ý thực hiện việc thu phí, lệ phí của một số đơn vị, địa phương dẫn đến có quá nhiều loại phí, lệ phí phải thu gây gánh nặng đối với doanh nghiệp và người dân. Luật mới ban hành đã quy định danh mục thu cụ thể, rõ ràng và mang lại sự thống nhất, cùng với đó là phân cấp chi tiết thẩm quyền của 4 cơ quan là Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tài chính và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với từng khoản phí, lệ phí nằm trong danh mục cho phép thu. Việc phân định cụ thể, rõ ràng nội dung thu và đối tượng thu giúp công tác thu trở nên hiệu quả, minh bạch hơn và góp phần đẩy lùi tình trạng lạm thu gây khó khăn và bức xúc cho người dân và doanh nghiệp.

Luật phí, lệ phí mới cũng đã thể hiện rõ chủ trương xã hội hoá của Nhà nước, thu hút nguồn lực tham gia cung cấp dịch vụ công, tạo sự bình đẳng giữa Nhà nước và cơ quan được uỷ nhiệm cung cấp dịch vụ, từ đó cũng giảm thiểu phần nào áp lực khiến Nhà nước phải “ôm đồm” quá nhiều thứ mà lại triển khai không có hiệu quả. Đã có 17 sản phẩm, dịch vụ chuyển từ phí sang giá dịch vụ do Nhà nước định giá và trong số này có những khoản không còn phù hợp nằm trong danh mục phí và có xu hướng chuyển sang cơ chế giá

dịch vụ từ lâu như: phí trông giữ xe, phí vệ sinh, phí qua đò, qua phà, phí chợ,... Việc chuyển một số loại dịch vụ công sang cơ chế giá mà khu vực tư nhân có thể tham gia sẽ phục vụ tốt hơn cho người dân trên cơ sở phát huy tốt yếu tố thị trường. Tuy nhiên, Luật chỉ chuyển sang cơ chế giá đối với một số khoản phí mà Nhà nước không cần phải nắm giữ và xuất hiện sự cạnh tranh nhằm góp phần giảm giá, nâng cao chất lượng dịch vụ cho người dân. Riêng đối với các dịch vụ gắn với nhiệm vụ quản lý Nhà nước vẫn được quy định trong danh mục phí, lệ phí do Nhà nước cung cấp, mang tính chất phục vụ người dân.

Cuối cùng, quy định trong Luật phí, lệ phí đã giúp phân cấp rõ ràng giữa việc thu và sử dụng từ Trung ương đến địa phương. Cụ thể, theo quy định của Luật thì việc thu, nộp, quản lý và sử dụng phí được phân biệt theo cơ quan Nhà nước (bao gồm trường hợp không được khoán chi phí hoạt động và được khoán chi phí hoạt động), đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giao thực hiện. Trên cơ sở này, Chính phủ đã cho rà soát, phân loại chặt chẽ các chủ thể có trách nhiệm từ Trung ương đến địa phương, để qua đó công tác thu và sử dụng nguồn thu phí, lệ phí được diễn ra khoa học và hiệu quả nhất.

4. Kết luận

Việc sửa đổi quy định liên quan đến thu phí, lệ phí như vừa qua về cơ bản được dư luận ủng hộ, tuy nhiên nay vấn đề mà người ta quan tâm hơn là liệu các quy định mới này sẽ được triển khai trong thực tế như thế nào, áp dụng ra sao, để qua đó Luật đi sâu sát vào đời sống, giảm thiểu gánh nặng và cả các thủ tục phiền hà cho doanh nghiệp và người dân./

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Viết Lợi (2015), Chính sách phí và lệ phí qua 30 năm đổi mới, Tạp chí Tài chính kỳ 1 số tháng 12/2015.
2. Quốc hội (2015), Luật phí và lệ phí số 97/2015/QH13 ban hành ngày 25/11/2015.
3. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2001), Pháp lệnh về phí, lệ phí số 38/2001/PL-UBTVQH10 ban hành ngày 28/08/2001.