

So sánh cấu trúc thuế của Việt Nam và của các nước ASEAN: một số gợi mở chính sách

PHẠM SỸ AN

NGUYỄN VÕ KHÁNH VIỆT

Từ phân tích cấu trúc thuế của Việt Nam và so sánh với nhóm nước ASEAN, bài viết đưa ra một số đánh giá sơ bộ và gợi mở chính sách thuế cho Việt Nam trong giai đoạn tới.

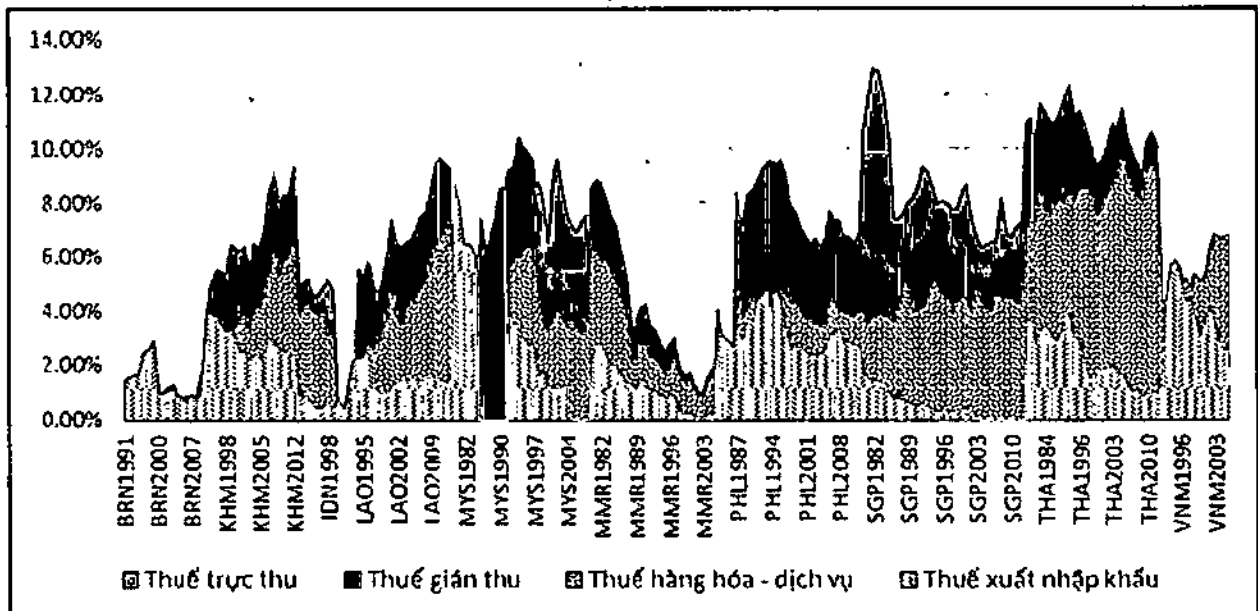
Từ khóa: cấu trúc thuế, chính sách thuế, ASEAN, Việt Nam.

1. Cơ cấu thuế của các nước trong ASEAN

Cơ cấu thuế của các nước ASEAN tập trung chủ yếu vào thuế gián thu, với 2 cấu phần chính là thuế đánh vào hàng hóa - dịch vụ (GS) và thuế xuất nhập khẩu (ngoài ra còn các loại thuế khác) (hình 1). Chỉ có 3 nước có nguồn thu từ thuế trực thu cao hơn là Singapore (SGP) cao gấp đôi, Malaixia

(MYS) và Indônêxia (IDN) nhỉnh hơn. Điều này phù hợp với xu hướng chung của toàn thế giới khi ở các nước phát triển, đóng góp từ thuế trực thu cao hơn thuế gián thu. Các nước đang phát triển có nguồn thu thuế gián thu cao hơn do việc quản lý thuế gián thu ít phức tạp hơn thuế trực thu, phù hợp với hệ thống thuế còn đang phát triển ở các quốc gia này (Tanzi và Zee, 2001).

HÌNH 1: Tỷ trọng thu các loại thuế ở các nước ASEAN (% GDP)



Nguồn: ICTD Government Revenue Dataset 2016 và tính toán của tác giả.

Thu từ thuế gián thu ở các nước ASEAN cũng có xu hướng giảm dần, trừ 2 ngoại lệ là Lào (LAO) và Campuchia (KHM). Bù đắp cho phần giảm này là phần tăng lên đến từ thuế đánh vào hàng hóa - dịch vụ.

Một điều khác có thể nhận thấy là thu từ thuế xuất nhập khẩu có xu hướng ngày càng

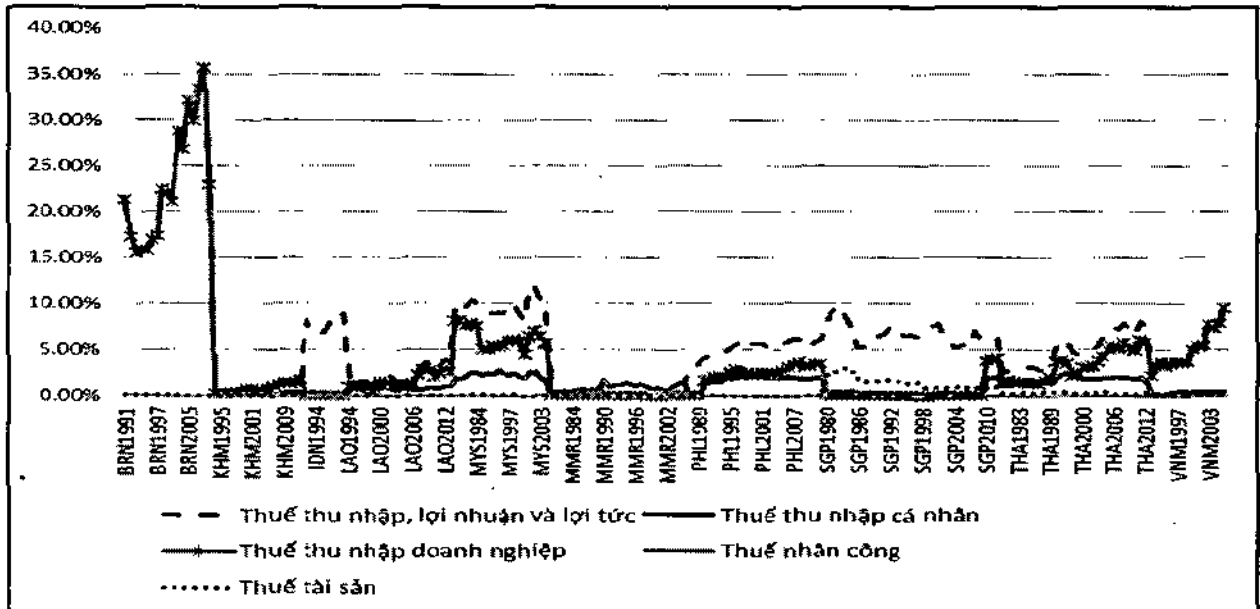
Phạm Sỹ An, TS.; Nguyễn Võ Khánh Việt, Viện Kinh tế Việt Nam.

So sánh cấu trúc thuế ...

giảm ở hầu hết các nước ASEAN. Với việc các quốc gia ngày càng ký kết và gia nhập nhiều hơn các hiệp định thương mại khi hội nhập

quốc tế thì đây là điều dễ hiểu. Thu từ thuế xuất nhập khẩu chỉ còn chiếm không tới 2% GDP ở các nước ASEAN.

HÌNH 2: Tỷ trọng các nguồn thu trong thuế trực thu ở các nước ASEAN (% GDP)



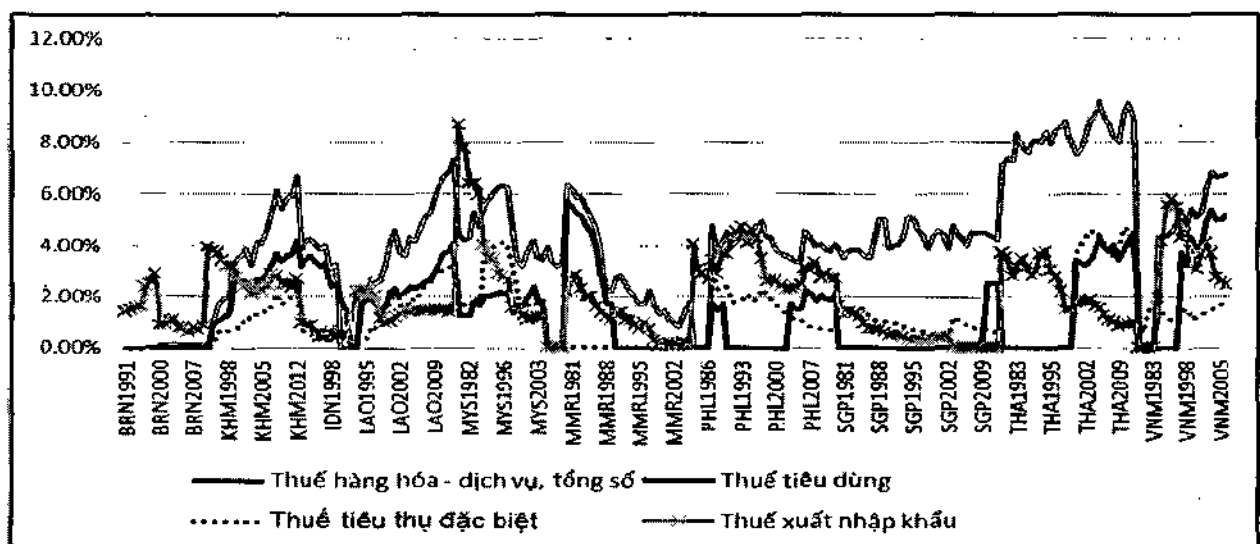
Nguồn: ICTD Government Revenue Dataset 2016 và tính toán của tác giả.

Trong cơ cấu thuế trực thu (hình 2), thuế đánh vào thu nhập, lợi nhuận và lợi tức chiếm tỷ trọng cao nhất. Thu từ thuế thu nhập cá nhân của các nước ASEAN chiếm tỷ trọng thấp (dưới 3%). Trong khi đó thuế tài sản đóng góp không đáng kể.

dùng và thuế xuất nhập khẩu đóng góp chủ yếu vào nguồn thu. Thuế tiêu thụ đặc biệt chiếm tỷ lệ thấp hơn. Một điều đáng lưu ý là trong khi nguồn thu từ thuế tiêu thụ đặc biệt giảm dần ở các nước Malaixia, Philippin (PHIL), Xingapo (nhóm ASEAN 4) thì ngược lại, tăng ở Campuchia, Lào, Việt Nam (VNM) (nhóm CLMV).

Về cơ cấu thuế gián thu (hình 3), thuế tiêu

HÌNH 3: Tỷ trọng các nguồn thu trong thuế gián thu ở các nước ASEAN (% GDP)



Nguồn: ICTD Government Revenue Dataset 2016 và tính toán của tác giả.

Tóm lại, cơ cấu nguồn thu của các nước ASEAN thể hiện được một phần nào trình độ phát triển giữa các quốc gia khi hầu hết đều có tỷ trọng thuế gián thu cao hơn thuế trực thu (ngoại trừ Xingapo, Malaixia và Indônêxia). Xu hướng giảm dần thu thuế từ hoạt động xuất nhập khẩu cũng phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế.

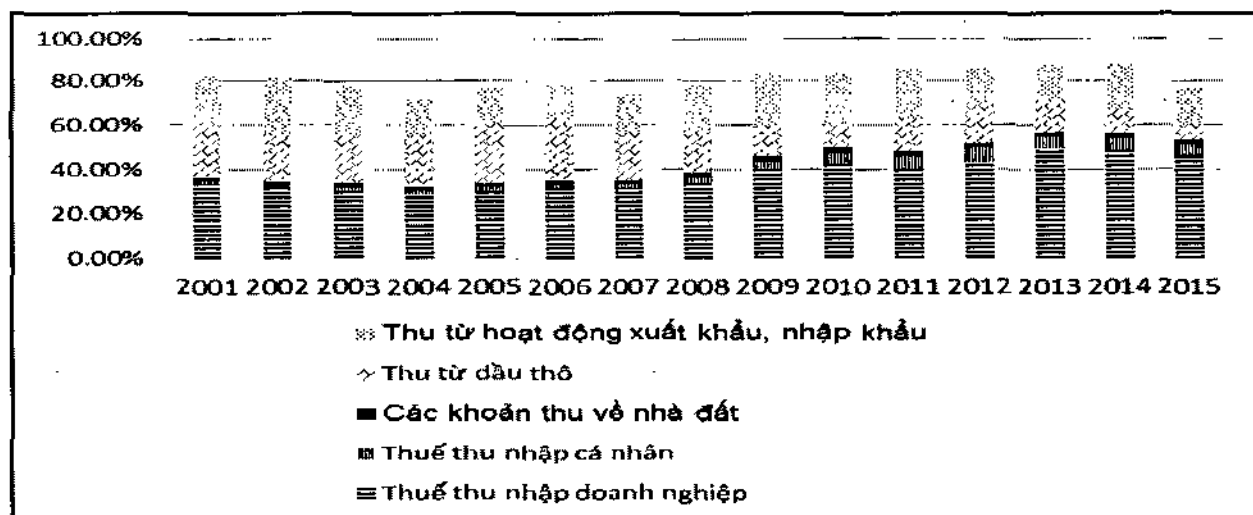
2. Chính sách thuế của Việt Nam: so sánh với các nước ASEAN

2.1. Chính sách thuế của Việt Nam

Kể từ sau Đổi mới năm 1986, Việt Nam đã trải qua 2 giai đoạn cải cách hệ thống thuế. Giai đoạn đầu tiên bắt đầu năm 1990 với thay đổi lớn nhất là thống nhất các loại thuế áp dụng cho khu vực quốc doanh, ngoài quốc doanh và nông nghiệp, gộp thành các loại thuế chủ yếu và chuẩn hóa hơn, đó là thuế

doanh thu và thuế lợi nhuận. Giai đoạn 2 bắt đầu từ năm 1998, sau khi tham gia Hiệp định Thương mại tự do ASEAN (1996) với việc áp dụng thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp. Đến hiện tại, cơ cấu thuế tiếp tục thay đổi, bao gồm các loại thuế như thuế tài nguyên, thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất khẩu, nhập khẩu, và một vài loại thuế, phí và lệ phí nhỏ khác; cùng với đó là sự giảm thiểu các thủ tục hành chính trong lĩnh vực thuế. Tính đến hết năm 2015, lĩnh vực thuế chỉ còn 385 thủ tục hành chính. Khảo sát của VCCI năm 2014 cũng cho thấy có hơn 71% doanh nghiệp được hỏi hài lòng với cải cách thủ tục hành chính thuế (năm 2016 là 75%) và 92% doanh nghiệp cho rằng các quy định về thuế đã có chuyển biến tích cực trong 5 năm gần nhất (VCCI, 2015; VCCI, 2017).

HÌNH 4: Cơ cấu thu một số loại thuế trong tổng thu thuế (%)



Nguồn: MOF và tính toán của tác giả.

Việt Nam đã tham gia hội nhập ngày càng sâu rộng với nhiều đối tác trên thế giới như tham gia Khu vực tự do thương mại ASEAN (AFTA) năm 1996, ký Hiệp định Thương mại song phương với Hoa Kỳ (BTA) năm 2001, gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) năm 2007 và các hiệp định song phương, đa phương khác. Điều này dẫn đến việc các rào cản thuế quan và phi thuế quan dần được gỡ bỏ. Do vậy nguồn thu từ hoạt động xuất nhập

khẩu cũng giảm theo (từ 21,79% năm 2001 xuống còn 16,59% năm 2015). Thu từ dầu thô đã giảm mạnh, từ mức chiếm 24,82% năm 2001 xuống chỉ còn 6,32% tổng thu thuế năm 2015. Cùng với giảm sự lệ thuộc vào dầu thô là tăng sự đóng góp của nguồn thu trong nước, cụ thể là thuế thu nhập cá nhân và thu nhập doanh nghiệp (hình 4).

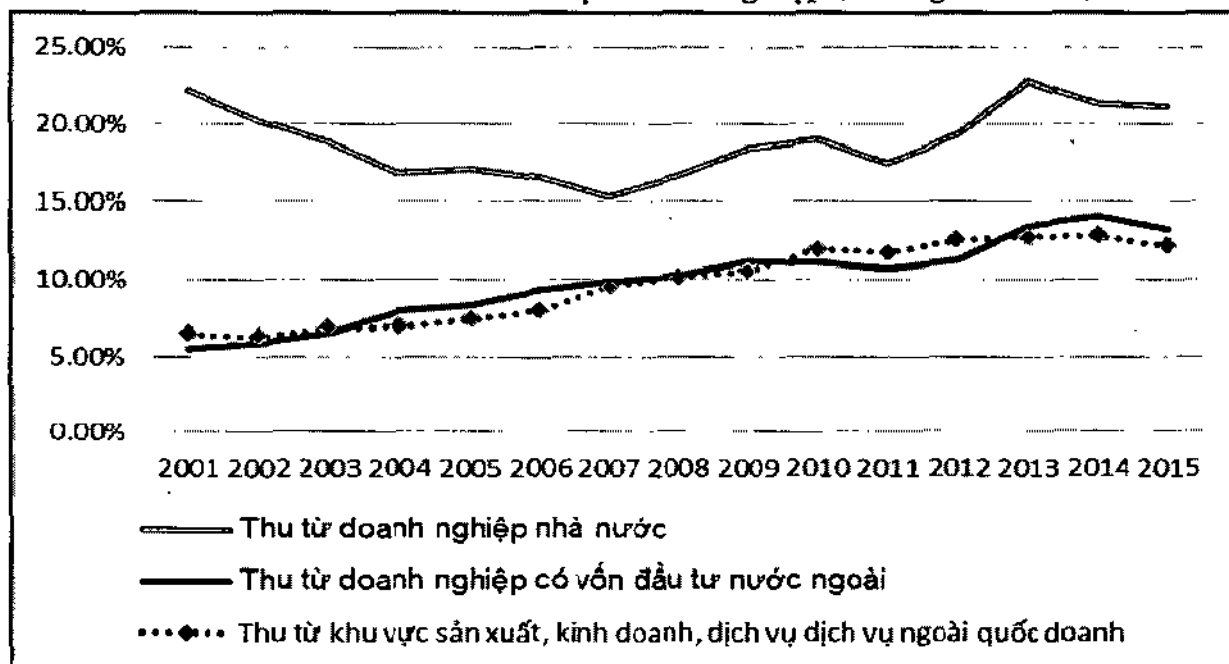
Một vấn đề còn hạn chế là nguồn thu từ đất và tài sản gắn liền trên đất ở Việt Nam

còn quá thấp, chưa đáp ứng được vai trò là nguồn thu chính và ổn định, trong khi đối với các nước, đây là nguồn thu ngân sách quan trọng (Bahl và Martinez-Vazquez, 2008; McCluskey và Franzsen, 2013).

Thu từ doanh nghiệp nhà nước vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng thu thuế (hình 5). Đến năm 2015 tỷ trọng này thay đổi không đáng kể so với năm 2001 mặc dù đã có thời gian sụt giảm mạnh (2001-2007).

Trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, khu vực ngoài quốc doanh ngày càng đóng vai trò quan trọng khi tỷ trọng đóng góp ngày càng tăng. Tuy nhiên trong gian đoạn gần đây đóng góp của khu vực này có dấu hiệu chững lại (2012-2015). Khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, tuy đạt được nhiều ưu đãi nhưng đóng góp vào ngân sách cũng tương đương như khu vực tư nhân.

HÌNH 5: Cơ cấu thu khu vực doanh nghiệp (% tổng thu thuế)



Nguồn: MOF và tính toán của tác giả.

Tóm lại, sự thay đổi cơ cấu thuế tại Việt Nam bao gồm 3 đặc trưng sau đây: (i) giảm sự lệ thuộc vào thu nhập từ dầu thô và thuế xuất, nhập khẩu; (ii) tăng tỷ trọng thu từ nguồn khu vực ngoài quốc doanh trong tổng thu; và (iii) tăng tỷ trọng thu thuế trực thu.

2.2. So sánh với các nước ASEAN

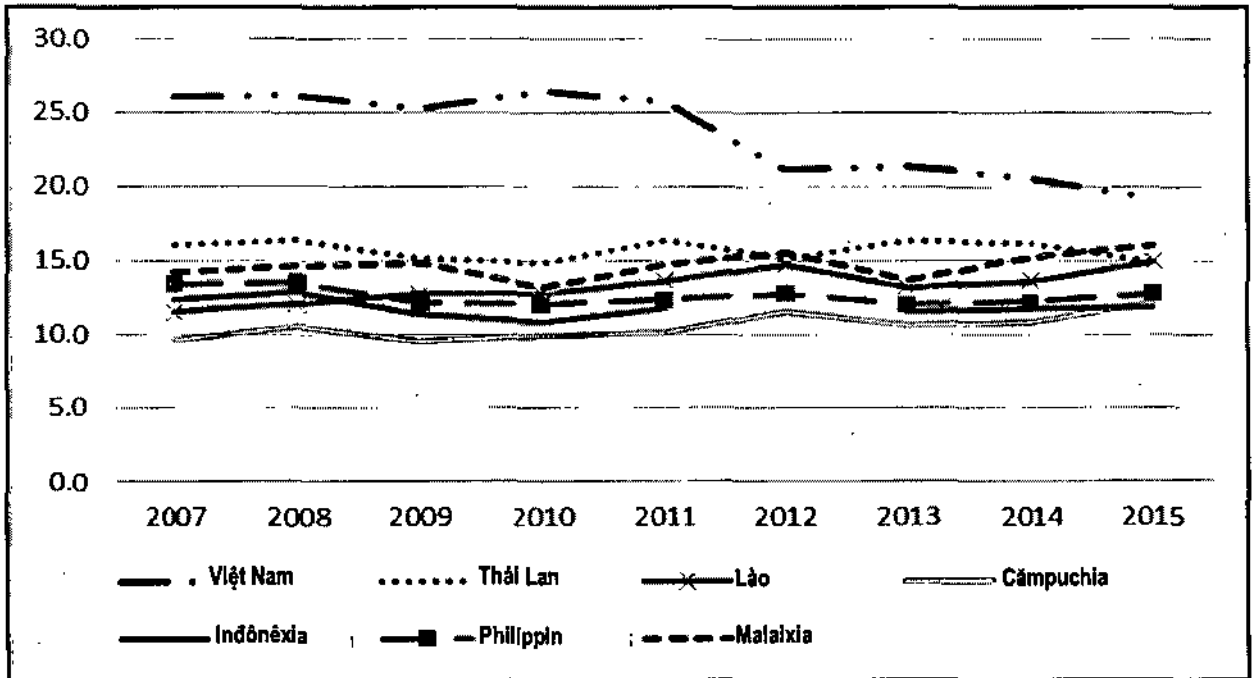
Từ năm 2009, nhằm ứng phó với cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu 2008-2009, Chính phủ chủ trương kích cầu đầu tư và tiêu dùng, ngăn chặn suy giảm kinh tế, tháo gỡ khó khăn đối với doanh nghiệp, thể hiện qua 2 văn bản là Quyết định số 16/2009/QĐ-TTg ngày 21-01-2009 và

Quyết định số 58/2009/QĐ-TTg ngày 16-4-2009 quy định việc giảm thuế giá trị gia tăng và giảm một số loại phí. Đến giai đoạn 2011-2013, hàng loạt các giải pháp nhằm tháo gỡ khó khăn, hỗ trợ thị trường của Chính phủ được đưa ra, trong đó có chính sách thuế, đặc biệt là việc ban hành Chiến lược cải cách hệ thống thuế Việt Nam trong giai đoạn tới năm 2020 (Quyết định số 732/QĐ-TTg ngày 17-5-2011). Với những nỗ lực cải cách liên tục, tỷ lệ thu thuế của Việt Nam đã có sự sụt giảm rõ rệt. Nếu so với các nước trong khu vực thì tỷ lệ này vẫn còn cao, tuy nhiên xét trong bối cảnh tình hình ngân sách ngày càng khó khăn và nợ công liên tục tăng cao như hiện

So sánh cấu trúc thuế ...

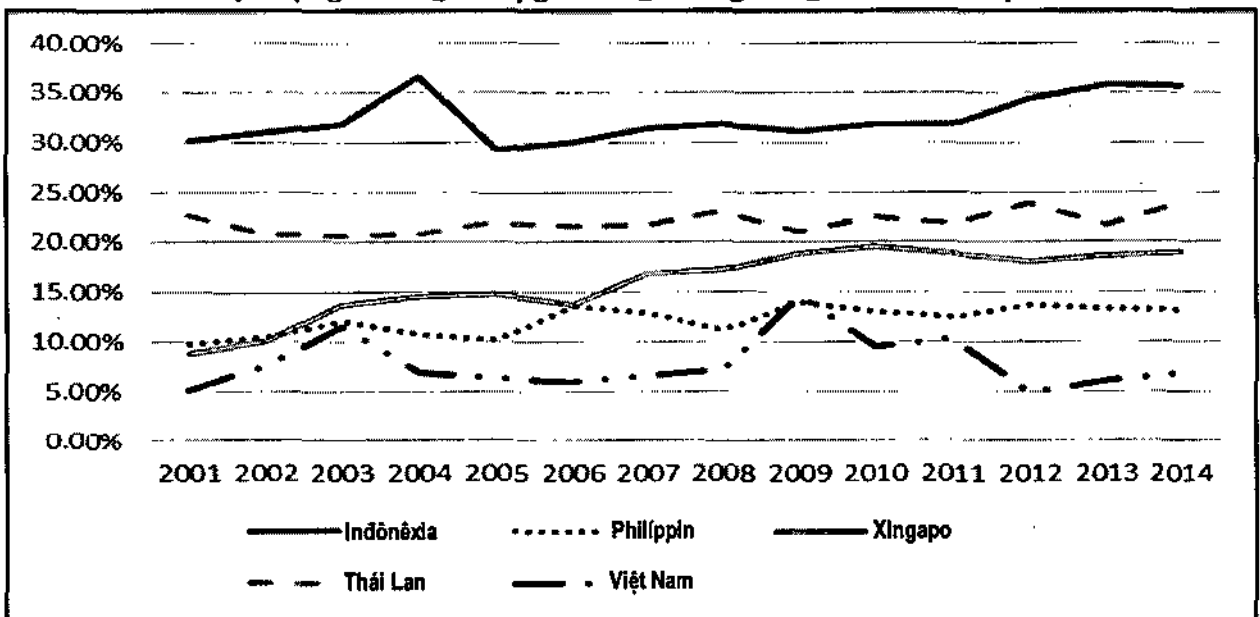
tại, những nỗ lực của ngành thuế là rất đáng ghi nhận (hình 6).

HÌNH 6: Tỷ lệ thu thuế, phí/GDP của Việt Nam và một số nước trong khu vực giai đoạn 2007-2015 (%)



Nguồn: WB, Trading Economics, The Heritage Foundation, GSO, MOF và tính toán của tác giả.

HÌNH 7: Tỷ trọng thuế giá trị gia tăng trong tổng thu thuế một số nước (%)



Nguồn: Ministry of Finance of Republic of Indonesia, MOF, OECD.Stat và tính toán của tác giả.

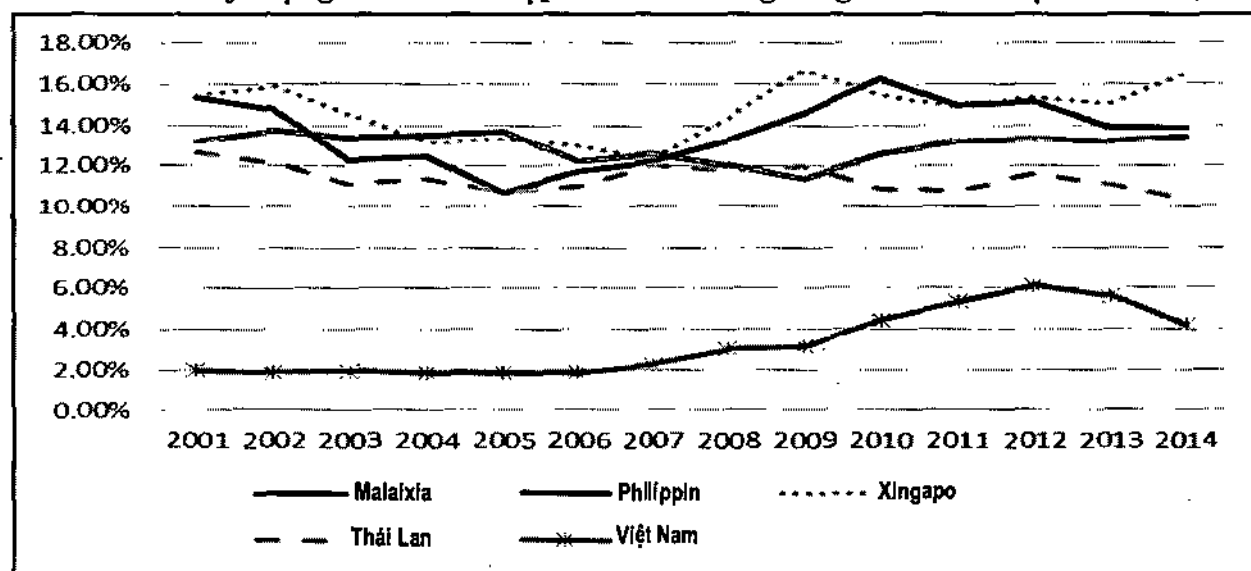
Thu từ thuế giá trị gia tăng của Việt Nam ở mức rất thấp trong khu vực, từ năm 2009 trở lại đây còn có xu hướng giảm dần

(hình 7). Nguyên nhân là do từ năm 2009 đã có nhiều văn bản được Chính phủ ban hành nhằm miễn giảm thuế và thuế giá trị

So sánh cấu trúc thuế ...

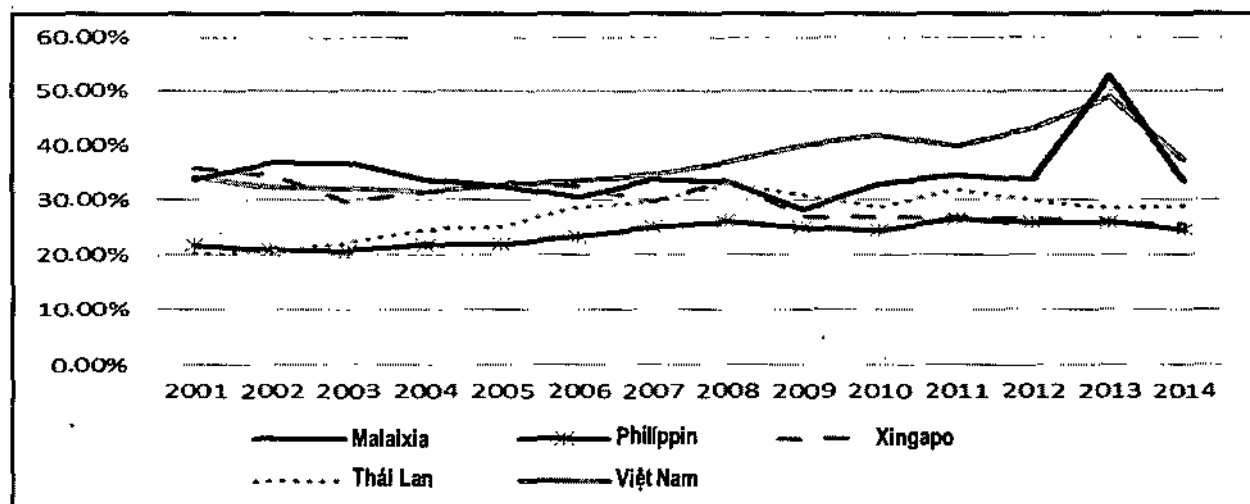
gia tăng là một sắc thuế được miễn giảm rất nhiều.

HÌNH 8: Tỷ trọng thuế thu nhập cá nhân trong tổng thu thuế một số nước (%)



Nguồn: Ministry of Finance Malaysia, MOF, OECD.Stat và tính toán của tác giả.

HÌNH 9: Tỷ trọng thuế thu nhập doanh nghiệp trong tổng thu thuế một số nước (%)



Nguồn: Ministry of Finance Malaysia, MOF, OECD.Stat và tính toán của tác giả.

Xingapo, Malaixia là các nước có thu nhập cao và trung bình cao, tỷ trọng đóng góp của thuế thu nhập cá nhân trong tổng thu thuế cũng cao hơn các nước khác (hình 8). Điều này cũng lý giải tại sao tỷ lệ đóng góp của thuế trực thu ở 2 nước này cao hơn thuế gián thu như đã phân tích ở trên. Ngược lại, Thái Lan có tỷ lệ đóng góp của thuế gián thu cao hơn, cùng với đó là đóng góp của thuế thu nhập cá nhân trong tổng thu thuế thấp hơn.

Việt Nam cũng tương tự như Thái Lan, nhưng lại ở mức thấp hơn. Tuy nhiên, việc sắc thuế này có xu hướng gia tăng tỷ trọng đóng góp trong những năm gần đây là một tín hiệu tốt, cho thấy hướng đi đúng đắn của công cuộc cải cách thuế.

Về tỷ trọng đóng góp của thuế thu nhập doanh nghiệp, Xingapo lại là nước có tỷ lệ thấp và đang giảm dần (hình 9). Điều này rất dễ lý giải khi Xingapo là nước có thuế suất thuế thu

nhập doanh nghiệp thấp nhất trong khu vực. Đối với Việt Nam, ngược lại tỷ lệ này rất cao và có xu hướng gia tăng, đây là điều khá khó hiểu khi thuế suất của Việt Nam trong giai đoạn vừa qua nằm trong xu thế chung của khu vực là liên tục giảm.

3. Chính sách thuế và tăng trưởng kinh tế: đánh giá sơ bộ và gợi mở chính sách

Johansson và cộng sự (2008) phân tích tác động của cấu trúc thuế đến tăng trưởng kinh tế tại các nước OECD cho thấy thuế thu nhập doanh nghiệp có hại cho tăng trưởng kinh tế nhất, sau đó là thuế thu nhập cá nhân và cuối cùng là thuế tiêu dùng. Thuế đánh vào bất động sản có ít tác động nhất đến tăng trưởng. Cải cách thuế hướng tới tăng trưởng là sự dịch chuyển phân cơ sở doanh thu từ thuế thu nhập sang thuế ít méo mó hơn như thuế đánh vào bất động sản hay tiêu dùng.

Acosta-Ormaechea và Yoo (2012) nghiên cứu mối quan hệ giữa thay đổi trong cấu trúc thuế và tăng trưởng kinh tế. Các tác giả sử dụng cơ sở dữ liệu bao quát nhiều quốc gia với các mức thu nhập khác nhau, cụ thể, có 69 quốc gia trong cơ sở dữ liệu với 20 năm quan sát tổng thu nhập thuế cho giai đoạn 1970-2009, 21 nước thu nhập cao, 23 nước thu nhập trung bình và 25 nước thu nhập thấp. Các tác giả phát hiện ra rằng, tăng thuế thu nhập trong khi giảm thuế tiêu dùng và thuế tài sản tương ứng với tăng trưởng kinh tế chậm hơn trong một khoảng thời gian dài. Nghiên cứu rút ra một số kết luận sau: *thứ nhất*, trong số thuế thu nhập, đóng góp an sinh xã hội và thuế thu nhập cá nhân có mối tương quan ngược chiều mạnh hơn so với tăng trưởng hơn là thuế thu nhập doanh nghiệp; *thứ hai*, một sự dịch chuyển từ thuế thu nhập sang thuế tài sản có mối quan hệ thuận chiều mạnh với tăng trưởng kinh tế; *thứ ba*, một sự giảm trong thuế thu nhập trong khi tăng thuế giá trị gia tăng và thuế bán hàng tương ứng với tăng trưởng nhanh hơn.

Ramot và Ichihashi (2012) phân tích tác động của cấu trúc thuế đến tăng trưởng kinh

tế và bất bình đẳng thu nhập cho 65 quốc gia trong giai đoạn 1970-2006. Liên quan đến tăng trưởng kinh tế, nghiên cứu của các tác giả cho thấy thuế thu nhập doanh nghiệp có hại cho tăng trưởng. Tuy nhiên, thuế thu nhập cá nhân không có tác động đến tăng trưởng kinh tế.

McNabb và LeMay-Boucher (2014) phân tích mối quan hệ giữa cấu trúc thuế và tăng trưởng kinh tế cho 100 nước – cả phát triển và đang phát triển – trong giai đoạn 1980-2010. Nghiên cứu phân tích tác động của thay đổi trung tính với doanh thu trong cấu trúc thuế đến tăng trưởng kinh tế. Kết quả cho thấy tăng thuế thu nhập, nhất là thuế thu nhập cá nhân và được bù đắp bởi giảm thuế thương mại hay thuế tiêu dùng có tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế.

Sanzo, S. D., Bella, M., và Graziano, G. sử dụng mô hình VAR phân tích tác động của cấu trúc thuế đến tăng trưởng kinh tế của 20 nước trong OECD cho giai đoạn 1970-2012. Nghiên cứu cho thấy thuế tài sản ít có tác động gây hại nhất đến tăng trưởng kinh tế, trong khi đó thuế thu nhập và thuế tiêu dùng tác động tiêu cực đáng kể đến tăng trưởng kinh tế.

Shinohara (2014) đã khảo sát những phân tích thực nghiệm về mối quan hệ giữa cấu trúc thuế và tăng trưởng kinh tế. Cuộc khảo sát cho thấy một số kết luận đáng lưu ý: *thứ nhất*, phần lớn những nghiên cứu cho thấy cấu trúc thuế có tác động đến tăng trưởng kinh tế; *thứ hai*, không phải luôn có mối quan hệ tiêu cực giữa thuế thu nhập (thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp, đóng góp an sinh xã hội) và tăng trưởng kinh tế; *thứ ba*, việc đánh thuế làm méo mó phân bổ nguồn lực có mối quan hệ tiêu cực với tăng trưởng kinh tế; *thứ tư*, căn cứ vào tính trung tính trong doanh thu thuế, giảm thuế thu nhập và tăng thuế tiêu dùng và thuế đánh vào bất động sản sẽ thúc đẩy tăng trưởng.

Các nghiên cứu cho trường hợp quốc tế, cả cho nhóm nước phát triển và đang phát triển hầu như thống nhất ở nhận định thuế thu nhập doanh nghiệp có tác động tiêu cực đến

tăng trưởng kinh tế, trong khi đó thuế tài sản và thuế tiêu dùng ít có tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế hơn. Trong một số trường hợp, thuế thu nhập cá nhân tác động bất lợi cho tăng trưởng.

Từ phân tích cấu trúc thuế và so sánh với nhóm nước ASEAN, có thể thấy cấu trúc thuế của Việt Nam có một số đặc điểm có thể tác động đến tăng trưởng kinh tế. *Thứ nhất*, thu từ dầu thô đang có xu hướng giảm vì giá dầu thế giới liên tục giảm và nằm ở mức thấp trong những năm qua. *Thứ hai*, thu từ hoạt động xuất nhập khẩu cũng có xu hướng giảm vì quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi phải giảm thuế xuất nhập khẩu, giảm các loại phí thương mại để quá trình giao thương thuận lợi. Hai loại thu này giảm sẽ có ảnh hưởng nhất định đến thu ngân sách. Và để bù đắp vào xu hướng giảm này đòi hỏi có sự gia tăng thuế từ các loại khác, tuy nhiên, việc tăng này không được gây hại cho tăng trưởng của nền kinh tế. *Thứ ba*, thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập doanh nghiệp tăng. Sự tăng này có sự góp phần của việc mở rộng cơ sở thu thuế. Tuy nhiên, trong bối cảnh hội nhập khu vực diễn ra mạnh mẽ, khu vực doanh nghiệp trong nước gặp nhiều khó khăn thì việc giảm thuế suất đối với các doanh nghiệp là cần thiết. *Thứ tư*, thu từ đất và tài sản gắn liền với đất ở Việt Nam tương đối thấp, trong khi việc tăng loại thuế này – hầu hết các nghiên cứu chỉ ra – có tác động ít gây hại nhất đến tăng trưởng kinh tế.

Từ các công trình nghiên cứu quốc tế và các đặc điểm trong cấu trúc thuế của Việt Nam, chúng tôi đưa ra 3 gợi ý mở chính sách như sau:

Thứ nhất, cần thay đổi cấu trúc thu thuế theo hướng giảm dần tỷ trọng thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp sang tăng thu từ thuế đánh vào tài sản, vào tiêu dùng. Sự chuyển đổi này sẽ nâng cao năng lực cạnh tranh cho nền kinh tế nói chung và khu vực doanh nghiệp nói riêng.

Thứ hai, để gia tăng thu từ thuế đánh vào tài sản, cần đơn giản hóa việc kê khai thông tin tài sản nhà, đất; thường xuyên phối hợp

với cơ quan tài nguyên môi trường, xây dựng cơ sở dữ liệu để trao đổi và đối chiếu thông tin kê khai của người dân, doanh nghiệp. Bên cạnh đó cần có hệ số định giá tài sản tiệm cận với giá thị trường và được rà soát điều chỉnh định kỳ khi thị trường có biến động, đặc biệt là ở các đô thị lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Điều này nhằm tăng tỷ trọng nguồn thu từ nhà đất.

Thứ ba, đối với thuế thu nhập doanh nghiệp cần giảm các ưu đãi đầu tư, để tạo công bằng giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài. Giảm dần tỷ lệ thuế đối với các doanh nghiệp./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Acosta-Ormaechea, S. và Yoo, J. (2012), Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective, IMF Working Paper WP/12/257, International Monetary Fund.
2. Bahl, R.W. và Martinez-Vazquez, J. (2008), The Determinants of Revenue Performance in Bahl, R.W., Martinez-Vazquez, J. và Youngman, J.M., Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
3. Johansson, A, Heady, C., Arnold, J., Brys, B., và Vartia, L. (2008), Tax and Economic Growth, Working Paper No. 620, Economics Department, Organisation for Economic Co-operation and Development.
4. McCluskey, W.J. và Franzsen, R.C.D (2013), Property Taxes in Metropolitan Cities, In Bahl, R.W., Linn, J.F. và Wetzel, D.L. (eds.) *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy, 159-181.
5. McNabb, K. và LeMay-Boucher, P. (2014), Tax Structures, Economic Growth and Development, Working Paper 22, The International Centre for Tax and Development, Institute of Development Studies.
6. Ramot, I.A.L. và Ichihashi, M. (2012), The Effects of Tax Structure on Economic Growth and Income Inequality, IDEC Discussion paper 2012, Hiroshima University, Japan.
7. Sanzo, S.D., Bella, M., và Graziano, G., Tax structure and economic growth: A panel cointegrated VAR analysis.
8. Shinohara, M. (2014), Tax Structure and Economic Growth: A Survey of Empirical Analyses, Discussion Paper No. 217, Institute of Economic Research, Japan.
9. Tanzi, V. và Zee, H. (2001), Tax Policy for Developing Countries, Economic Issues No. 27, IMF Publishing.
10. VCCI (2015), Đánh giá cải cách thủ tục hành chính thuế: mức độ hài lòng của doanh nghiệp năm 2014, Hà Nội.
11. VCCI (2017), Đánh giá cải cách thủ tục hành chính thuế: mức độ hài lòng của doanh nghiệp năm 2016, Hà Nội.