

**Phân cấp nguồn thu ngân sách và ưu đãi tài chính
tại đặc khu kinh tế**

Kinh nghiệm từ Trung Quốc và hàm ý cho Việt Nam

P hát triển đặc khu kinh tế đã trở thành xu hướng tại nhiều quốc gia, trong đó có Trung Quốc. Một trong những chính sách góp phần tạo nên thành công ở các đặc khu là chính sách quản lý và phân cấp nguồn thu. Những kinh nghiệm từ Trung Quốc, quốc gia có khá nhiều điểm tương đồng về kinh tế - xã hội với Việt Nam, có giá trị tham khảo cho Việt Nam trong quá trình hình thành và phát triển đặc khu kinh tế.

1. Phân cấp nguồn thu ngân sách tại đặc khu kinh tế tại Trung Quốc

1. Phân cấp nguồn thu

Moberg (2015)¹ cho rằng, phần lớn các khu kinh tế tự do ở Trung Quốc đã thành công nhờ quá trình phân cấp ngân sách, qua

1 Moberg, L (2015), *The Political Economy of Special Economic Zones*, Journal of Institutional Economics.

đó chính quyền địa phương thực sự quan tâm và hỗ trợ sự thành công của các khu kinh tế tự do vì họ được hưởng nguồn thu thuế chia sẻ từ loại thuế thu nhập có được từ các doanh nghiệp hoạt động trong khu kinh tế.

Trong giai đoạn 1979 - 1989, đặc khu kinh tế Thẩm Quyển được giữ lại toàn bộ các khoản thu năm 1979 làm hệ số cơ sở để xác định tỷ lệ phân bổ, tiến tới tự chi trả các khoản chi. Bắt đầu từ năm 1990, Chính phủ trung ương áp dụng phương pháp BaoGan², theo đó tỷ lệ thành phố Thẩm Quyển phải giao nộp cho trung ương là 9% số thu. Đặc khu kinh tế Chu Hải áp dụng cơ chế tài chính giống như đặc khu kinh tế Thẩm Quyển. Đặc khu kinh tế Sán Đầu áp dụng cơ chế tài chính tự thu, tự chi. Đặc khu kinh tế Hạ Môn áp dụng cơ chế tài chính “giao nộp một số tiền cố định” trong giai đoạn đầu. Từ năm 1991 - 1993, phương pháp “phân chia thu chi”³ được áp dụng, theo đó tỷ lệ giao nộp cho Trung ương là 7% số thu, cố định trong 3 năm. Thành phố Hạ Môn giao nộp cho tỉnh Phúc Kiến 9% số thu.

Đặc khu kinh tế Hải Nam áp dụng cơ chế hỗ trợ cố định, nghĩa là chính quyền địa phương sau khi được giao dự toán phải tự chịu trách nhiệm, nếu bội chi phải tự bù, nếu dư được quyền giữ lại, chính quyền trung ương sẽ hỗ trợ cho địa phương một phần ngân sách cố định.

-
- 2 Chính quyền trung ương căn cứ tình hình của địa phương những năm gần đây quyết định tỷ lệ nộp ngân sách của địa phương, nếu thu nhập của địa phương vượt quá tỷ lệ giao nộp, địa phương được phép giữ lại toàn bộ phần thừa còn lại; nếu thu nhập địa phương không đủ tỷ lệ giao nộp, địa phương phải tự bù.
 - 3 Theo phương pháp này, chính quyền trung ương chịu trách nhiệm chi đối với những sản phẩm công cộng mang tính chất toàn quốc, chính quyền địa phương chịu trách nhiệm chi đối với những sản phẩm công cộng mang tính chất khu vực. Đối với trách nhiệm thu, căn cứ trên tiêu chuẩn thu ngân sách hợp lý, đảm bảo các cấp chính quyền có đủ nguồn lực tài chính thực hiện trách nhiệm của mình.

Trong giai đoạn 1991 - 1995, Tân Khu Phố Đông được giữ lại toàn bộ thu nhập. Giai đoạn 1996 - 2000, nguồn thu từ thuế giá trị gia tăng (GTGT) và thuế tiêu thụ⁴ của Tân khu Phố Đông được chia thành 2 phần: (i) 15% giao nộp cho chính quyền trung ương sẽ được đưa vào làm “Quỹ phát triển Phố Đông”; (ii) Trong số 85% còn lại, 50% giao nộp cho chính quyền trung ương, 50% đưa vào Quỹ phát triển Phố Đông.

Đặc khu Trung Quốc - Singapore (SIP) ở Tô Châu được phép giữ tất cả các khoản thu thuế trong thời gian đầu mới thành lập (cách đây 15 năm). Do vậy, cấp chính quyền địa phương không có động cơ hỗ trợ cho đặc khu, không những vậy, họ còn đầu tư vào các dự án phát triển công nghiệp cạnh tranh trực tiếp với đặc khu kinh tế. Kết quả là, chính quyền trung ương đã phải đưa ra những quy định về tỷ lệ chia sẻ nguồn thu thuế cho các khu vực kinh tế tự do nhằm tạo sự cân bằng giữa chính quyền địa phương và cấp trung ương cũng như các cơ quan chức năng của đặc khu kinh tế⁵.

Khi SIP mới đi vào hoạt động, nguồn thu thuế GTGT được để lại cho SIP, nhưng hiện nay nguồn thu này được chia sẻ giữa các cấp chính quyền và Trung tâm quản lý hành chính cấp huyện của SIP (SIPAC) theo tỷ lệ: Chính quyền trung ương hưởng 75%, chính quyền tỉnh Giang Tô hưởng 12,5%, chính quyền thành phố Tô Châu hưởng 10% và SIPAC hưởng 2,5%. Nguồn thu chủ yếu mà SIP có được là từ thuế TNDN và thuế TNCN với tỷ lệ được hưởng là 60%. SIPAC cũng được phép giữ lại toàn bộ nguồn thu từ việc bán đất. Những cư dân gốc được di dời đến các thị trấn

-
- 4 Trước đây chính quyền địa phương được giữ 75% thuế GTGT và 100% thuế tiêu thụ, hiện nay phải nộp lại cho chính quyền trung ương.
 - 5 Thomas Farole and Lotta Moberg (2014), *The Political Economy Challenge of Special Economic Zones*.

khác trong SIP và họ được thanh toán chi phí cư trú và trợ cấp hằng tháng. SIPAC còn có vai trò như một cơ quan phát triển đất. Văn phòng xúc tiến đầu tư được thành lập và SIPAC đã tập trung thu hút cả đầu tư trong và ngoài nước. Đất công nghiệp và nhà xưởng được thuê với giá thị trường cạnh tranh, trong khi đất thương mại và đất ở được đem bán đấu giá. Nguồn thu từ việc bán đất được sử dụng để đầu tư cơ sở hạ tầng.

2. Phân cấp thẩm quyền quản lý thuế

Cơ quan thuế của đặc khu kinh tế có quyền phê duyệt miễn, giảm thuế thu nhập đối với doanh nghiệp nước ngoài tại đặc khu kinh tế có thời gian hoạt động trên 10 năm; phê duyệt miễn thuế 2 năm đầu, giảm 50% thuế năm thứ 3. Chính phủ nhân dân đặc khu kinh tế được quyền miễn, giảm thuế thu nhập cấp địa phương đối với doanh nghiệp đầu tư nước ngoài tại đặc khu. Ngoài ra, các khoản lợi tức, lãi tức, chi phí sử dụng giấy phép đặc biệt và các khoản thu nhập khác có nguồn gốc từ đặc khu kinh tế được miễn thuế. Chính phủ nhân dân đặc khu kinh tế có quyền miễn, giảm thuế thu nhập từ các hoạt động như cung cấp điều kiện ưu đãi về thiết bị, chuyển nhượng kỹ thuật tiên tiến.

Các sản phẩm do các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài tại đặc khu kinh tế sản xuất và tiêu thụ tại đặc khu, ngoại trừ các sản phẩm hóa dầu, thuốc lá, rượu... thông thường đều được miễn thuế công thương. Tuy nhiên, chính phủ nhân dân đặc khu kinh tế được quyền quy định một nhóm sản phẩm cần thu hoặc thu một phần thuế công thương; quyết định kỳ hạn miễn, giảm thuế công thương đối với các công ty đầu tư nước ngoài tại đặc khu kinh tế hoạt động trong lĩnh vực thương mại, giao thông vận tải, phục vụ và bảo hiểm ngân hàng.

Tại Thâm Quyến, Chính phủ nhân dân đặc khu kinh tế được quyền quyết định cấp phép, miễn giảm thuế sản phẩm và thuế

GTGT đối với các sản phẩm do các doanh nghiệp trong nước tại đặc khu kinh tế sản xuất và được tiêu thụ trong đặc khu kinh tế (trừ sản phẩm hóa dầu, thuốc lá và rượu). Chính phủ nhân dân đặc khu kinh tế được quyền quyết định điều chỉnh thuế suất, tăng hạng mục thuế kinh doanh đối với các doanh nghiệp trong nước tại đặc khu kinh tế hoạt động trong các lĩnh vực thương mại, cung cấp vật tư, giao thông vận tải, xây dựng, bảo hiểm tiền tệ, bưu chính, viễn thông, sự nghiệp công, xuất bản, giải trí và các lĩnh vực phi sản xuất khác.

Tại khu kinh tế Hải Nam, chính quyền quyết định miễn giảm thuế thu nhập cấp địa phương đối với các doanh nghiệp trên đảo Hải Nam (bao gồm doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước). Chính quyền nhân dân tỉnh Hải Nam có quyền quyết định giảm 50% thuế sản phẩm hoặc thuế GTGT của 1 nhóm sản phẩm đối với các doanh nghiệp trên đảo Hải Nam thực hiện sản xuất và tiêu thụ trên đảo (trừ các sản phẩm hóa dầu, thuốc lá, rượu).

SIP cũng được hưởng nhiều đặc quyền. Tại thời điểm bắt đầu dự án năm 1994, thuế doanh nghiệp trong SIP đã giảm còn 15% so với mức thông thường là 30%. Chính quyền địa phương SIPAC được ủy quyền phê duyệt các khoản đầu tư theo bất kỳ quy mô nào (không có giới hạn tổng số tiền đầu tư vào SIP). Ngoài các chính sách thuế ưu đãi, Chính phủ đã hỗ trợ khu vực này bằng cách tinh giản các thủ tục pháp lý và phê duyệt cho các doanh nghiệp. Thâm Quyển và Hạ Môn được phân cấp nhiều quyền quản lý và hành chính cấp tỉnh hơn các khu vực khác của Trung Quốc, nhờ đó mở rộng các hoạt động kinh tế với nước ngoài. Cấp chính quyền trung ương trao cho cấp chính quyền tỉnh Thâm Quyển và Hạ Môn quyền tổ chức sản phẩm, vật tư cho các dự án có vốn đầu tư dưới 100 triệu CNY trong khi tại các khu vực khác thì dự án bị giới hạn có vốn đầu tư là 30 - 50 triệu CNY. Ngoài

ra, chính quyền cấp tỉnh duy trì ổn định các chính sách tài chính trong các khu kinh tế tự do trong 5 năm⁶.

Với sự hỗ trợ của chính quyền trung ương, SIP đã thực hiện nhiều cải tiến trong quản trị công. Tháng 01/1995, khoảng 19 phòng ban, Văn phòng Khu kinh tế đặc biệt của Hội đồng nhà nước được thành lập tại SIP để tạo thuận lợi cho việc cấp phép, quản lý và quản trị điều hành đối với các công ty. Từ năm 2002, trung tâm dịch vụ một cửa này đã được trao quyền đầy đủ và hoạt động như một cấp chính quyền độc lập. Chính phủ Trung Quốc cũng đẩy mạnh cắt giảm thủ tục hải quan và tạo thuận lợi về cảng biển để giúp SIP kết nối thông suốt với đất liền. Một tiểu ban hải quan đã được thành lập chính thức trong năm 1999, khi đó SIP hoạt động như một công ảo và được phép xử lý thủ tục hải quan đối với hàng xuất khẩu và nhập khẩu trực tiếp. Các công ty trong SIP được thụ hưởng một “làn đường xanh” hiệu quả và giám sát hải quan độc lập, hoạt động 24/7 kể từ năm 2003.

3. Bài học cho Việt Nam

Do đặc khu kinh tế có những điều kiện và đặc thù riêng cho phát triển kinh tế vùng, nên cơ chế phân cấp nguồn thu ngân sách ở đặc khu kinh tế có sự khác biệt, tùy thuộc vào mục đích phát triển của từng đặc khu, cũng như các quy định phân cấp ở các cấp chính quyền địa phương.

Với các đặc khu kinh tế mới bắt đầu hình thành, cơ quan chức năng cần xác định nguồn thu từ thuế phù hợp để hỗ trợ sự phát triển của đặc khu (thông thường là để lại toàn bộ nguồn thu hoặc phần lớn). Khi đặc khu đã có sự phát triển và ổn định, tỷ lệ phần trăm nguồn thu để lại cho đặc khu cần được điều chỉnh cho phù hợp.

6 African Development Bank Group (2016), *Chinese Special Economic Zones: Lessons for Africa*, AEB Volume 7, Issue 6, 2018.

Việt Nam cần xác định các nguồn thu chủ đạo nơi có đặc khu kinh tế là nguồn thu nào, từ đó xác định tỷ lệ chia sẻ nguồn thu giữa các cấp chính quyền cho phù hợp. Kinh nghiệm một số quốc gia cho thấy, nguồn thu mà đặc khu kinh tế chủ yếu có được là từ nguồn thu thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, tiền bán đất và một số khoản phí, lệ phí mà cấp chính quyền địa phương có thẩm quyền ban hành quyết định. Bên cạnh đó, Việt Nam cần xác định phân cấp thẩm quyền quản lý thuế cho cấp chính quyền nơi có đặc khu sao cho hợp lý và giúp phát huy được vai trò của cấp chính quyền đó.

Phạm Thị Thu Hồng - Đinh Ngọc Linh

Tài liệu tham khảo

1. <http://baoquocte.vn/kinh-nghiem-quoc-te-phat-trien-dac-khu-kinh-te-72426.html> .
2. Thomas Farole (2011), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges and Future Directions*, World Bank 2011.
3. Thomas Farole and Lotta Moberg (2014), *The Political Economy Challenge of Special Economic Zones*.
4. Moberg, L (2015), *The Political Economy of Special Economic Zones*, Journal of Institutional Economics.
5. African Development Bank Group (2016), *Chinese Special Economic Zones: Lessons for Africa*, AEB Volume 7 Issue 6, 2018.
6. Davia Wall (1993), *Special Economic Zones in China: The Administrative and Regulatory Framework*, The Journal of East Asian Affairs, Vol. 7, No. 1 (Winter/Spring 1993), Published by Institute for National Security Strategy.