

Cánh cửa WTO đã dần hé mở cho VN. Theo đánh giá của nhiều chuyên gia kinh tế trong và ngoài nước nếu các vòng đàm phán tiếp theo trong năm 2005 diễn ra thuận lợi, thì cuối năm 2005 VN sẽ chính thức gia nhập vào tổ chức này. Sự hội nhập buộc Chính phủ VN phải làm nhiều nỗ lực trong việc cải cách chính sách, đặc biệt là chính sách thuế. Bởi lẽ, chính sách này liên quan đến nhiều mặt kinh tế xã hội, không những đến sự củng cố nguồn lực tài chính công, kích thích tăng trưởng kinh tế mà còn góp phần tăng cường khả năng cạnh tranh và hội nhập của nền kinh tế. Bài viết này, tác giả sẽ phân tích những nét cơ bản về định hướng cải cách chính sách thuế của VN trong thời gian tới.

1. Thuận lợi và khó khăn trong cải cách chính sách thuế

1.1. Những thuận lợi:

- Hệ thống chính trị ổn định, Đảng và Nhà nước quyết tâm đổi mới chính sách và kiện toàn hệ thống tài chính – tiền tệ nhằm thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng bền vững; “Tích cực đổi mới và hoàn thiện hệ thống chính sách tài chính – tiền tệ quốc gia, động viên hợp lý và phân phối có hiệu quả mọi nguồn lực nhằm thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế xã hội. Thực hiện nguyên tắc công bằng, hiệu quả trong phân phối và phân phối lại nguồn thu nhập trong xã hội. Tạo lập môi trường tài chính lành mạnh, thông thoáng nhằm giải phóng và phát triển các nguồn tài chính và tiềm năng sản xuất của các doanh nghiệp, các tầng lớp dân cư; bồi dưỡng nguồn thu ngân sách, thu hút các nguồn bên ngoài” (Văn kiện Đại hội Đảng lần IX – Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội 2001-2010)

- VN đã đạt được thành tựu quan trọng trong điều hành kinh tế vĩ mô trong thời gian qua là kiểm soát lạm phát, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng ổn định trên cơ sở phối hợp đồng bộ các chính sách tài chính – tiền tệ. Từ chỗ chặn đứng lạm phát phi mã trong những năm cuối của thập niên 80 bằng những giải pháp thắt chặt tiền tệ đến quá trình vượt qua giai đoạn thiếu hụt ở những năm cuối thập niên 90 bằng những chủ trương kích cầu kịp thời đã là minh chứng cho thành công của Chính phủ trong điều hành kinh tế.

Định hướng cải cách chính sách thuế của Việt Nam

TS. Sừ Đình Thành



Điều này không chỉ góp phần tạo môi trường kinh tế ổn định mà còn củng cố lòng tin của người dân vào sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước trong việc cải cách chính sách tài chính – tiền tệ nói chung và chính sách thuế nói riêng).

- Sự thành công của các lần cải cách chính sách thuế trong thời gian qua đã cung cấp cho Chính phủ có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực cải cách chính sách thuế. Việc cải cách chính sách thuế từ năm 1990 cho đến nay đã có tác dụng tích cực trong việc mở rộng và tập trung kịp thời nguồn thu cho NSNN. Qua các năm số thu từ thuế không ngừng tăng lên và chiếm tỷ lệ đáng kể trong tổng thu NSNN, do vậy góp phần đưa ngân sách từ chỗ thu trong nước không đủ chi thường xuyên tiến tới không những đảm bảo đủ nhu cầu chi thường xuyên mà còn có phần tiết kiệm để tạo nguồn vốn đầu tư phát triển của Nhà nước ngày một tăng lên.

- Là một nước đi sau trong tiến trình hội nhập quốc tế, VN có thể rút ra nhiều bài học kinh nghiệm quý báu của các nước đi trước trong việc đổi mới chính sách thuế.

1.2. Những khó khăn và thử thách:

Theo yêu cầu phát triển của nền

kinh tế, việc nghiên cứu hoàn thiện hệ thống chính sách thuế phải nhằm thiết lập một hệ thống thuế công bằng và hiệu quả, có khả năng tài trợ nhu cầu chi cần thiết của tiêu công. Đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế hội nhập vào kinh tế thế giới, thì chính sách thuế đóng vai trò nhạy cảm đặc biệt. Như vậy, hệ thống thuế cần: (1) gia tăng đầy đủ nguồn thu để tài trợ nhu cầu chi tiêu cần thiết mà không phải viện đến sự vay mượn quá mức của khu vực công; (2) gia tăng nguồn thu trong cách thức đảm bảo công bằng và giảm thiểu những ảnh hưởng tiêu cực đến các hoạt động kinh tế; (3) gia tăng nguồn thu trong cách thức không làm chệch hướng đáng kể những thông lệ và tiêu chuẩn quốc tế.

Với một nền đang chuyển đổi như VN, việc thiết lập một hệ thống thuế có hiệu quả và hiệu lực gặp phải không ít những khó khăn nhất định:

- Một là, cơ cấu kinh tế không đồng bộ làm cho việc thu thuế và đánh thuế có những khó khăn nhất định. Cơ cấu kinh tế nông nghiệp vẫn còn chiếm tỷ trọng lớn trong GDP; đối với khu vực tư nhân mặc dù sự đóng góp vào GDP ngày càng tăng, song phần lớn là những cơ sở kinh doanh nhỏ và ẩn nấp nhiều hoạt động phi chính thức, không ổn định; tỷ lệ tiền

lượng còn chiếm trong tổng thu nhập quốc gia nhỏ. Tất cả những đặc điểm này làm giảm đi khả năng xây dựng một hệ thống thuế dựa vào những loại thuế hiện đại như thuế thu nhập và ở chừng mực nhất định là thuế VAT.

- Hai là, hạn chế về khả năng quản lý thuế. Một phần là do cơ cấu kinh tế, một phần là do nguồn lực cán bộ quản lý thuế yếu kém, tiền lương thấp đã tạo ra rất nhiều khó khăn để tiến đến thiết lập một hệ thống quản lý thuế tốt.

- Ba là, hệ thống thông tin yếu kém, nghèo nàn về cơ sở dữ liệu làm hạn chế hiệu quả công tác quản lý thuế. Sự trỗi dậy của khu vực tư nhân trong phát triển kinh tế là đáng ghi nhận, nhưng do quy mô hoạt động của khu vực này còn nhỏ và phân tán cho nên những yêu cầu về báo cáo thống kê không được thiết lập một cách có hệ thống. Hơn nữa do những hạn chế về tài chính, các cơ quan thuế và thống kê có gặp phải nhiều khó khăn trong việc tổng hợp và đưa ra những số liệu thống kê một cách chi tiết và đáng tin cậy. Thiếu số liệu tin cậy và cung cấp không kịp thời làm cho những người ra quyết định chính sách gặp phải nhiều khó khăn trong việc đánh giá sự ảnh hưởng tiềm năng của những thay đổi cơ bản đến hệ thống thuế hiện hành.

Những thử thách của việc cải cách chính sách thuế:

- Thử thách về nguồn thu: Sự hội nhập vào kinh tế thế giới yêu cầu phải gia tăng nguồn thu thuế để Nhà nước đảm nhận vai trò như chính phủ của các nền công nghiệp phát triển. Nhưng làm thế nào gia tăng được nguồn thu, đặc biệt là gia tăng nguồn thu từ thuế thu nhập cá nhân và không làm giảm đi những động lực kinh tế trong khi nền kinh tế sẽ phải giảm đi nhiều sự dựa vào nguồn thu thuế từ các hoạt động thương mại quốc tế. Để vượt qua những thử thách này, đòi hỏi những người ra quyết định chính sách phải đưa ra các ưu tiên chính sách đúng đắn và phải có cam kết chính trị để thực hiện cải cách cần thiết.

- Thử thách về quản lý thuế: Với sự hội nhập vào kinh tế toàn cầu, hàng rào thương mại bị tháo dỡ và sự di chuyển vốn quốc tế gia tăng trong khi năng lực quản lý thuế còn hạn chế và nguồn thu của nền kinh tế chủ yếu phụ thuộc nhiều vào thuế thương mại quốc tế. Sự thay thế thuế thương mại quốc tế bằng hệ thống

thuế nội địa và đi kèm theo đó là những chuyển hướng lợi nhuận thông qua các hoạt động chuyển giá của các nhà đầu tư nước ngoài đó là những thử thách rất lớn trong quá cải cách thuế của VN. Hiện tại những điều khoản chống lạm dụng thuế trong các đạo luật thuế cũng như sự đào tạo kỹ thuật cho đội ngũ cán bộ kiểm toán thuế ở VN nói chung là chưa đủ để ngăn chặn và phát hiện những thực tế như vậy.

- Về hiệu quả kinh tế và cạnh tranh thuế: Sự cạnh tranh thuế trong quá trình thu hút vốn là một thử thách không nhỏ trong bối cảnh vốn tự do chu chuyển. Nhận thức được sức ép này VN cũng sẽ tăng cường mở rộng phạm vi khuyến khích thuế để cạnh tranh và thu hút vốn đầu tư nước ngoài. Chính điều này sẽ làm cho chính sách thuế trở nên phức tạp, không trung lập do có nhiều trường hợp miễn giảm. Một hệ thống thuế với nhiều điều khoản khuyến khích sẽ tạo ra nhiều kẽ hở và đó là mảnh đất màu mỡ cho những hoạt động trốn thuế. Hơn nữa, những khuyến khích của thuế mà thiếu đi những nền tảng hỗ trợ cần thiết khác thì hiệu lực của nó không cao. Điều quan trọng ở đây, cần phải giới hạn mục tiêu của thuế và giới hạn sự khuyến khích của thuế, đồng thời phải kết hợp với nhiều công cụ kinh tế để cạnh tranh và thu hút vốn.

2. Định hướng cải cách chính sách thuế của VN trong thời gian tới

2.1. Mục tiêu:

Là một công cụ của chính sách quản lý kinh tế, chính sách thuế phải hướng vào thực hiện các mục tiêu tổng thể của chính sách kinh tế mà Đại hội Đảng lần thứ IX của VN đề ra: "Đưa đất nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển; nâng cao rõ rệt đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Nguồn lực con người, năng lực khoa học và công nghệ, kết cấu hạ tầng, tiềm lực kinh tế, quốc phòng, an ninh được tăng cường; thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được hình thành về cơ bản; vị thế của nước ta trên trường quốc tế được nâng cao".

Tuy nhiên, với tư cách là một công cụ trọng tâm của chính sách tài chính quốc gia, liên quan đến việc huy động và

phân bổ các nguồn lực tài chính của xã hội, nên vấn đề xuyên suốt của chính sách thuế là phải thực hiện các mục tiêu có tính đặc thù, đó là:

• Giữ kỷ luật tài chính tổng thể để lãnh mạnh hóa nền tài chính quốc gia, ổn định kinh tế vĩ mô. Nguồn thu từ thuế phải có khả năng tài trợ các nhu cầu chi tiêu cần thiết ngày càng tăng của Chính phủ mà không phải viện đến sự vay mượn quá mức của khu vực công. Theo tính toán của Bộ tài chính được xác định trong chiến lược phát triển tài chính đến năm 2010, thì tỷ lệ thu NSNN phải ở mức bình quân năm vào khoảng 20-21% GDP, trong đó thuế, phí và lệ phí đạt 18-19% GDP. Trên cơ sở đó, đảm bảo quy mô chi ngân sách nhà nước vào khoảng 24-25% GDP, không chế bội chi ngân sách nhà nước 4-5% GDP; bù đắp bội chi ngân sách bằng nguồn vốn trong nước khoảng 3-5% GDP và vay nước ngoài 1-1,5% GDP.

• Nâng cao năng lực cạnh tranh và thu hút vốn đầu tư của nền kinh tế trong bối cảnh hội nhập và cam kết quốc tế nhằm thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng bền vững và thực hiện thành công chiến lược giảm nghèo.

• Thuế phải là công cụ quản lý kinh tế vĩ mô của Nhà nước có hiệu quả và hiệu lực. Thuế đi vào trong đời sống kinh tế - xã hội trên cơ sở thực thi một chính sách thuế minh bạch, công bằng, có tính luật pháp cao.

2.2. Các quan điểm cải cách chính sách thuế:

- Cải cách chính sách thuế cần quán triệt quan điểm của Đảng và Nhà nước về đổi mới chính sách thuế "...Tiếp tục cải cách hệ thống thuế phù hợp với tình hình đất nước và cam kết quốc tế. Bổ sung, hoàn thiện, đơn giản hóa các sắc thuế, từng bước áp dụng hệ thống thuế thống nhất, không phân biệt doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau, doanh nghiệp VN và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Áp dụng thuế thu nhập cá nhân thống nhất và thuận lợi cho mọi đối tượng chịu thuế, bảo đảm công bằng xã hội và tạo động lực phát triển. Hiện đại hóa công tác thu thuế và tăng cường quản lý của Nhà nước." (Văn kiện Đại hội Đảng lần IX – Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội 2001-2010).

- Chính sách động viên của thuế

cần tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể. Nguồn lực tài chính của nền kinh tế là giới hạn, do vậy mức huy động của thuế cũng phải có sự giới hạn. Với thực trạng là một quốc gia đang phát triển, nhu cầu chi tiêu của ngân sách rất lớn và áp lực cân đối ngân sách là không nhỏ, nhưng không phải thế là tận thu để bao chi. Làm như vậy sẽ phá vỡ tính kỷ luật tài chính tổng thể, gây kìm hãm, không kích thích đầu tư, tiết kiệm của khu vực doanh nghiệp và dân cư. Thuế không vì mục tiêu cân đối ngân sách trước mắt, mà quan trọng phải hướng vào mục tiêu cao hơn và xa hơn đó là thúc đẩy đầu tư, vực dậy nền kinh tế, thoát khỏi tình trạng yếu kém và đuổi kịp các nước trong khu vực.

Đối với một quốc gia, mức thu của thuế bao nhiêu là hợp lý. Thật ra cho đến nay, lý thuyết thuế tối ưu cung cấp rất ít hướng dẫn thực tế để xác định mức thuế hợp lý cho một quốc gia. Nhưng thay vào đó, bằng những phương pháp thống kê, các nhà kinh tế tiến hành phân tích các dữ liệu và so sánh mức thuế của một quốc gia cụ thể với gánh nặng thuế trung bình của một số nhóm đại diện các quốc gia phát triển và đang phát triển, đồng thời quan tâm đến một vài tham số kinh tế - xã hội giống nhau và khác nhau của những quốc gia này. Kết quả là hầu hết các dữ liệu cho thấy mức thuế của các quốc gia OECD gấp đôi các nước đang phát triển.

So sánh mức thuế của các quốc gia (1985-1997)

	1985-1987	1995-1997
1. Các nước OECD	36,6	37,9
Châu Mỹ	30,6	32,6
Thái Bình Dương	30,7	31,6
Châu Âu	38,2	39,4
2. Các nước đang phát triển	17,5	18,2
Châu Phi	19,6	19,8
Châu Á	16,1	17,4
Trung Đông	16,5	18,1
Tây Bán cầu	17,6	18

Nguồn: IMF (www.imf.org)

Trên cơ sở đó, chúng tôi dự báo giai đoạn 2001 -2010 tỷ suất thu thuế chỉ vào khoảng 17 -18% GDP (giai đoạn 1991-2000: 16,2% GDP). Trong giai đoạn này do phải cắt giảm thuế xuất

khẩu, thuế nhập khẩu theo cam kết của các hiệp định thương mại cho phù hợp với xu hướng hội nhập vào khu vực và thế giới; đồng thời thực hiện chính sách khuyến khích thu hút vốn đầu tư, nên phải có sự điều chỉnh, cắt giảm thuế thu vào nội địa. Với mức thu thuế thấp trong giai đoạn tạo đà cho công nghiệp hóa, nhưng lại kích thích sự phát triển của khu vực doanh nghiệp và dân cư, góp phần thúc đẩy nền kinh tế cất cánh, làm tăng thêm nguồn thu thuế cho ngân sách trong giai đoạn tiếp theo.

- Chính sách phải hình thành một cơ cấu thuế hợp lý nhằm tăng cường nguồn thu và vai trò điều tiết vĩ mô của nhà nước. Cải cách thuế cần tập trung vào việc thu hẹp những bóp méo của thuế, đi đôi với việc mở rộng cơ sở thuế và hạ thấp thuế suất. Đồng thời, chính sách thuế phải bao quát hết tất cả nguồn thu, cần đưa vào áp dụng các loại thuế mới để quản lý nguồn thu và nâng cao vai trò điều tiết: như thuế tài sản, thuế môi trường.

Cơ cấu của hệ thống thuế phải có những thay đổi thích hợp cho phù hợp với sự phát triển kinh tế. Trong xu hướng hội nhập, thuế đánh vào thương mại quốc tế sẽ giảm dần, thay vào đó chính sách thuế cần nỗ lực gia tăng thuế thu nhập cá nhân để tạo nguồn thu ổn định cho ngân sách nhà nước. Đồng thời thuế GTGT cần được tăng cường và kết hợp với thuế TTĐB để điều tiết sản xuất - tiêu dùng và đảm trách tối vai trò bảo hộ sản xuất trong nước.

- Chính sách thuế phải góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh, tăng cường đầu tư đổi mới công nghệ đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa trong điều kiện VN hội nhập vào khu vực và thế giới. Thực hiện cải cách thuế, từng bước áp dụng hệ thống thuế thống nhất, minh bạch, trung lập, không phân biệt các thành phần kinh tế; đồng thời tháo dỡ dần chính sách bảo hộ bằng việc xóa bỏ hàng rào phi thuế quan, cắt giảm thuế nhập khẩu sẽ là những bước đi quan trọng nhằm gây sức ép, buộc các doanh nghiệp VN tăng cường đổi mới công nghệ, nâng cao khả năng cạnh tranh. Hiện nay các doanh nghiệp VN đang phải đối mặt với sự cạnh tranh ngày càng khốc liệt trên thị trường trong nước lẫn quốc tế. Nhu cầu tích tụ vốn để phát triển và đổi mới công nghệ của các doanh

nh nghiệp là rất lớn và cấp bách. Vì vậy, chính sách thuế cần được điều chỉnh cho hợp lý hơn nhằm khuyến khích các doanh nghiệp tăng cường tích tụ vốn và đầu tư thay đổi công nghệ, hiện đại hóa sản xuất, hạ thấp giá thành, nâng cao chất lượng sản phẩm, mở rộng thị trường tiêu thụ, bồi dưỡng nguồn thu, tăng thu nội địa cho NSNN.

- Hệ thống thuế phải đơn giản, ổn định, mang tính luật pháp cao và có sự tương đồng với khu vực và thông lệ quốc tế. Thuế phải được phân nhiệm rõ ràng theo hướng chuyên môn hóa chức năng và thống nhất hóa mục tiêu nhằm khắc phục tình trạng đa mục tiêu trong một sắc thuế. Theo đó, cần đi sâu hoàn thiện các kỹ thuật thu thuế một cách thích hợp và đồng bộ nhằm đảm bảo hiệu quả tối ưu của mỗi loại thuế cũng như cả hệ thống thuế. Các quy định của luật thuế cần đơn giản, rõ ràng phù hợp với trình độ của bộ máy quản lý thuế cũng như người nộp thuế, đảm bảo tính dễ hiểu, dễ chấp hành và dễ kiểm tra. Đồng thời, trong bối cảnh hội nhập, hệ thống thuế VN phải có sự tương đồng với quốc tế về một số loại thuế có liên quan đến thương mại và đầu tư quốc tế.

- Không ngừng hoàn thiện cơ chế hành thu, tạo ra sự chuyển biến về chất trong chính sách thuế và tương đồng với khu vực về trình độ quản lý. Từng bước hiện đại hóa công nghệ quản lý thuế, qua đó xác lập hệ thống dữ liệu về thuế liên tục, chính xác, kịp thời. Tiêu chuẩn hóa cán bộ thuế gắn liền với chế thưởng phạt nghiêm minh. Kiện toàn bộ máy quản lý thuế cho phù hợp với yêu cầu đổi mới chính sách thuế, trong đó xác lập cơ chế phối hợp đồng bộ giữa cơ quan thuế và các cơ quan công quyền để nâng cao hiệu quả công tác hành thu. Tăng cường sự giáo dục tuyên truyền; nâng cao ý thức của công chúng về ý thức chấp hành chính sách thuế; từng bước đưa thuế trở thành chuẩn mực đạo đức trong cuộc sống xã hội. Trên cơ sở đó, tiến tới thay đổi cơ chế hành thu thuế theo hướng nâng cao tính tự chịu trách nhiệm của người nộp thuế trong việc kê khai và nộp thuế cho Nhà nước, đi đôi là kiên quyết thực hiện các biện pháp xử lý về vi phạm nộp thuế để giảm bớt những xói mòn của thuế. Cơ quan hành thu có đầy đủ quyền lực để tăng cường thực thi luật thuế ■