

Để thực hiện chính sách kinh tế mở, VN đã từng bước cải cách kinh tế, trong đó cải cách trên lĩnh vực tài chính - tiền tệ có những ảnh hưởng hết sức quan trọng: vừa thúc đẩy vừa hỗ trợ cho mọi lĩnh vực kinh tế khác. Đặc biệt là những cải cách căn bản hệ thống chính sách thuế cho phù hợp bước phát triển mới của nền kinh tế và sự mở rộng quan hệ hợp tác kinh tế khu vực và thế giới. Bước một của cải cách thuế đã kết thúc vào năm 1996. Bước cải cách thứ hai đã khởi động với mục tiêu gắn chặt thuế vào hoạt động kinh tế và đưa hệ thống thuế VN ngày càng phù hợp chuẩn chung của các quốc gia trong khu vực.

CẢI CÁCH THUẾ ĐỂ HỘI NHẬP CÁC KHỐI KINH TẾ KHU VỰC VÀ THẾ GIỚI

1. Diễn biến

Trước 1990, hệ thống thu ngân sách nhà nước có sự phân biệt giữa thành phần kinh tế quốc doanh và các thành phần kinh tế còn lại. Doanh nghiệp nhà nước không nộp thuế mà nộp: (i) thu quốc doanh và (ii) lợi nhuận trích nộp. Các khoản thu này vừa được miễn và giảm nhiều, vừa được tính trên giá (giá bán buôn công nghiệp) thấp hơn mặt bằng giá thị trường. Do vậy, mặc dù tỷ lệ trích nộp thu quốc doanh và tỷ lệ trích nộp lợi nhuận khá cao, song số thu vào ngân sách nhà nước không đáng kể. Đối với khu vực kinh tế ngoài quốc doanh, hệ thống thuế ngoài mục tiêu ngân sách còn mang tính cải tạo xã hội chủ nghĩa; cho nên thành phần này phải nộp nhiều khoản thuế cho nhà nước.

Để đảm bảo công bằng giữa các thành phần kinh tế, động viên khu vực kinh tế ngoài quốc doanh và tăng cường tính hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước, cải cách thuế bước một đã được tiến hành từ năm 1990. Thông qua bước cải cách này, hệ thống thuế VN đã có những thay đổi cơ bản, toàn diện và sâu sắc. *Toàn diện*, bởi hệ thống thuế giờ đây bao trùm mọi hoạt động kinh doanh và mọi doanh nghiệp thuộc tất cả thành phần kinh tế. *Sâu sắc* vì thuế được ban hành dưới dạng luật mở đường cho tăng cường tính cạnh tranh của thuế;

bộ máy hành thu được cải tổ sâu sắc. *Căn bản*, cải cách thuế mở ra hướng mới trong việc dùng thuế điều chỉnh hoạt động kinh tế vĩ mô.

Từ năm 1990, Quốc hội khóa VIII và khóa IX đã ban hành các loại thuế, bao gồm:

- (Luật) Thuế doanh thu.
- (Luật) Thuế tiêu thụ đặc biệt.
- (Luật) Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.
- (Luật) Thuế lợi tức.
- (Luật) Thuế sử dụng đất nông nghiệp.
- (Luật) Thuế chuyển quyền sử dụng đất.
- (Pháp lệnh) Thuế tài nguyên.

phương nên dân chúng ở các địa phương khác nhau đóng góp khác nhau, gây thất mắc, khó chịu trong dân chúng. Điều này chứa đựng nguy cơ xói mòn căn bản của thuế, khiến cho việc thu thuế lẫn thu phí và lệ phí gặp khó khăn.

2. Thành tựu và thiếu sót.

a. Thành tựu

- Về thu ngân sách nhà nước. Tỷ lệ động viên GDP bằng con đường thu thuế và phí tăng đều hàng năm

Tỷ lệ động viên GDP vào ngân sách nhà nước từ thuế và phí

Năm	Tỷ lệ	Năm	Tỷ lệ
1991	13,1	1995	21,8
1992	18,2	1996	22,1
1993	22,4	1997	20,4
1994	23,3		

Tỷ trọng thuế và phí trong thu ngân sách nhà nước từ năm 1990 đến 1997

Năm	Tỷ trọng (%)	Năm	Tỷ trọng (%)
1990	59,11	1994	80,7
1991	65,86	1995	87,86
1992	66,88	1996	88,2
1993	64,53	1997	88,4

- Thuế đã có tác dụng điều chỉnh kinh tế vĩ mô

(i) Tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp, từ đó thúc đẩy sản xuất, mở rộng lưu thông, kích thích xuất khẩu và khuyến khích đầu tư trực tiếp từ nước ngoài.

(ii) Thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu đầu tư và cơ cấu kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng của công nghiệp và dịch vụ trong GDP.

(iii) Sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước, tăng cường chế độ hạch toán chống hiện tượng lãng phí, lỗ thủng sao cho thích ứng với kinh tế thị trường.

(iv) Khuyến khích có định hướng mọi doanh nghiệp và cá nhân bỏ vốn đầu tư.

- Về mặt xã hội, hệ thống thuế được áp dụng thống nhất cho các thành phần kinh tế và các tầng lớp dân cư, tạo bình đẳng về nghĩa vụ nộp thuế. Thuế lợi tức và thuế thu nhập ngày càng gia tăng cả về số tuyệt đối lẫn tỷ trọng trong tổng số thuế thu được, góp phần điều tiết hợp lý thu nhập xã hội.

- Tính pháp lý của thuế được nâng lên rõ rệt bởi đa số thuế được ban hành dưới dạng luật hoặc pháp lệnh.

b. Thiếu sót

- Hệ thống chính sách thuế còn để sót nhiều điểm quan trọng, như: giá trị tài sản thuộc sở hữu cá nhân, giá trị tài sản chuyển nhượng...

- Kỹ thuật thu và các quy định về miễn giảm thuế còn phức tạp. Ví dụ: quy định về xác định thuế thu nhập bổ sung; quy định về miễn thuế, giảm thuế trong thuế lợi tức (hoặc thuế thu nhập

doanh nghiệp sau ngày 1.1.1999).

- Còn một số loại thuế phải gánh nhiều mục tiêu, nên không những kém hiệu quả trong hành thu mà còn gây tâm lý thuế trốn lậu và chống chéo. Ví dụ, thuế doanh thu hiện nay (hoặc thuế giá trị gia tăng từ 1.1.1999) không đánh vào các mặt hàng thuộc diện chịu thuế tiêu thụ đặc biệt ở khâu sản xuất; điều này đồng nghĩa với việc thừa nhận thuế tiêu thụ đặc biệt đảm nhận thêm mục tiêu của thuế doanh thu đối với những mặt hàng này.

3. Một số quan điểm có tính nguyên tắc trong cải cách thuế khi hội nhập các khối kinh tế khu vực và thế giới

Ngày nay, thuế không còn là một vấn đề mang tính quốc gia mà còn mang tính quốc tế. Một trong những tiêu chuẩn gia nhập các khối kinh tế trên thế giới là phải cải cách hệ thống chính sách thuế phù hợp các chuẩn mực của khu vực. Sau đây là một số quan điểm có tính nguyên tắc khi bàn đến phương hướng cải cách thuế.

a. Cải cách thuế phải khuyến khích mở rộng hợp tác kinh tế quốc tế và thế giới, cho phép học tập và ứng dụng thành tựu phát triển kinh tế của thế giới.

Thuế được xem là một công cụ sắc bén và linh hoạt trong tay nhà nước khi can thiệp vào kinh tế. Những tác động của thuế mang tính trực tiếp, toàn diện và rất nhạy cảm. Với cơ cấu mới hình thành và đang được hoàn thiện, hệ thống thuế VN có một cơ cấu gần tương tự cơ cấu thuế của các nước phát triển Châu Á. Điều này chứng minh khuynh hướng hội nhập của kinh tế VN nói chung và thuế nói riêng vào khu vực.

Cải cách thuế VN phải tăng cường sức cạnh tranh về mặt thuế với các nước trong khu vực để hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài. Muốn vậy, hệ thống thuế phải cập nhật các thông lệ quốc tế và những cam kết khi tham gia các tổ chức quốc tế.

b. Phát huy nội lực của nền kinh tế và đóng góp nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

Ở nước ta, tỷ trọng thuế và phí trong tổng thu ngân sách nhà nước ngày càng lớn, đáp ứng về cơ bản nhu cầu chi thường xuyên của ngân sách, góp phần giảm tỷ lệ bội chi ngân sách, kiểm soát lạm phát và đã dành được một phần chi cho tích lũy. Trong cơ cấu nguồn thu, tỷ trọng thuế lợi tức và thuế thu nhập cá nhân lớn dần qua từng năm chứng tỏ hiệu quả gia tăng của toàn nền kinh tế và sự tăng lên tương ứng trong đời sống vật chất của dân chúng. Như vậy, thuế nước ta đã trở thành chỗ dựa lớn nhất cho tài chính nhà nước, tạo tiền đề thuận lợi cho liên doanh với nước ngoài. Mở rộng hợp tác quốc tế, không mâu thuẫn với quan điểm tự lực, tự cường. Thật ra, chúng thống nhất, ràng buộc và thúc đẩy nhau.

Khi hội nhập các khối thương mại, điều kiện đầu tiên là phải giảm thấp thuế nhập khẩu. Đây là một khó khăn đối với nước ta bởi số thu từ thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu chiếm khoảng 25,1% tổng thu (năm 1997) lớn nhất trong toàn hệ thống thuế. Vì vậy, việc mở rộng phạm vi điều chỉnh của thuế giá trị gia tăng vào hàng nhập khẩu vừa phù hợp thông lệ quốc tế vừa gánh đỡ một phần sụt giảm của thuế xuất khẩu, nhập khẩu. Điều đó càng khẳng định một vấn đề có tính nguyên tắc là: cải cách thuế không được làm giảm nguồn thu ngân sách nhà nước, trái lại, phải góp phần khơi thông nội lực nền kinh tế.

c. Cải cách phải tăng sức cạnh tranh cho các doanh nghiệp VN

Hội nhập các khối thương mại trên thế giới cần phải chú ý đến khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp nội địa. Nhìn lại quá khứ, các doanh nghiệp VN chịu ảnh hưởng không nhỏ của cơ chế kế hoạch hóa tập trung, nên kinh nghiệm tham gia thương trường và linh cảm thị trường chưa thể đến kịp. Thêm nữa, trình độ quản trị chưa được đào tạo một cách bài bản theo mô hình kinh tế thị trường - tức là chưa thấm vào máu từ thể hệ này sang thế hệ khác. Vậy là, bất lợi thuộc về doanh nghiệp VN khi tự do hóa thương mại với các nước trong khu vực.

4. Phương hướng cải cách thuế.

a. Nâng cao tính pháp lý của hệ thống thuế bằng cách luật hóa toàn hệ thống thuế

Hiện nay 50% thuế ở nước ta đã được ban hành dưới dạng luật, còn lại được ban hành dưới dạng pháp lệnh. Để tăng cường tính pháp lý cho hệ thống thuế và tạo sự ổn định đáng kể đối với cơ sở kinh doanh, cần nâng cao toàn bộ pháp lệnh về thuế thành luật. Điều này đòi hỏi một trình độ nhất định của các đại biểu Quốc hội về tài chính nhà nước nói chung và về thuế nói riêng. Do đó, nhân đây, cũng xin kiến nghị Quốc hội xem xét chế độ làm việc của đại biểu Quốc hội theo hình thức chuyên nghiệp: có lương riêng; có kinh phí lập văn phòng, trả lương cho các thư ký và chuyên viên giúp việc...

Khi xây dựng một luật thuế không nên nhằm vào quá nhiều mục tiêu, vì như thế sẽ làm công kênh từng sắc thuế và gây khó khăn không nhỏ trong hành thu. Các mục tiêu thường hay mâu thuẫn nhau là (i) thúc đẩy sản xuất phát triển, (ii) đảm bảo số thu cho ngân sách nhà nước và (iii) thực hiện công bằng trong việc phân phối gánh nặng công chi. Để tránh mâu thuẫn, nên phân đều các mục tiêu cho các loại thuế cụ thể.

Để đảm bảo tính nghiêm khắc và chặt chẽ của luật và pháp lệnh, các quy định về miễn thuế, giảm thuế phải được xem xét cẩn thận và thống nhất khi hành thu.

b. Nâng cao tính hệ thống trong chính sách thuế.

Tính thống nhất sẽ giúp hệ thống thuế kín và bao phủ trọn mọi căn bản của thuế, cho phép ngăn ngừa hiệu quả những hành vi gian lận thương mại của các doanh nghiệp nhằm trốn thuế. Muốn vậy, cần xây dựng và ban hành từng loại thuế một cách đồng bộ nhau; giới hạn và phân định rõ mục tiêu cụ thể của từng loại thuế. Hai loại thuế thường lẫn lộn mục tiêu của nhau là thuế doanh thu (sau này là thuế giá trị gia tăng) và thuế tiêu thụ đặc biệt. Loại thuế thứ nhất phải gói gọn trong chức năng tạo nguồn thu vừa dồi dào vừa ổn định cho ngân sách nhà nước và quản lý kinh doanh. Loại thứ hai phải thực hiện tốt chức năng hạn chế tiêu dùng và điều tiết hợp lý thu nhập của người tiêu dùng. Và tuyệt đối không được dùng hai loại thuế này thay cho thuế trực thu.

c. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ thuế

Sự thành công hoặc thất bại của thuế phụ thuộc không nhỏ vào chất lượng đội ngũ cán bộ, nhân viên thuế. Họ đóng vai trò người chuyển tải tinh thần thuế đến từng người nộp thuế. Việc nâng cao trình độ của cán bộ thuế ngoài việc tránh những sai sót trong hành thu, còn góp phần đáng kể cho công tác phổ biến, tuyên truyền thuế xuống tận cơ sở kinh doanh.

Để nâng cao chất lượng cán bộ thuế, vấn đề cơ bản là chuẩn hóa trình độ văn hóa, ít nhất, phải có bằng trung cấp về kinh tế hoặc trung cấp pháp lý. Hàng năm, chỉ cục và cục thuế phải xây dựng kế hoạch bồi dưỡng cán bộ về lý luận cơ bản và nghiệp vụ. Thường xuyên kiểm tra trong nội bộ ngành và kiểm tra chéo về nghiệp vụ thu thuế. Cá nhân nào không đạt sẽ bị trừ thu nhập. Nếu nhiều lần không đạt thì chuyển sang công tác văn phòng hoặc cho thôi việc. Đối lại, cần dài ngoẵng đáng và trang bị hợp lý phương tiện làm việc cho cán bộ thuế, như: đồng phục, trợ cấp đi lại, trợ cấp nguy hiểm...

d. Giáo dục ý thức công dân về nghĩa vụ nộp thuế

Một hệ thống thuế chỉ trở nên lý tưởng khi nó được người nộp thuế hiểu thấu đáo. Cần loại bỏ quan điểm cho rằng dân chúng biết càng nhiều về thuế càng khó thu. Chính sự hiểu biết tường tận của dân chúng về thuế càng tạo môi trường cảm giữa người thu thuế và người nộp thuế, tức là hành thu thuế càng dễ dàng, và góp phần ngăn chặn hiệu quả mọi hiện tượng nhũng nhiễu của cán bộ thuế. Chúng ta hoàn toàn có thể đưa giáo dục thuế vào phần giáo dục ý thức công dân ở bậc tiểu học. Ví dụ: một trong các tiêu chuẩn cơ bản để trở thành công dân là phải hoàn thành đầy đủ nghĩa vụ nộp thuế cho nhà nước; trốn thuế là gian dối, không tốt... ■