

Xăng dầu vừa là vật tư chiến lược vừa là mặt hàng tiêu dùng thiết yếu. Do đó, cho đến nay Nhà nước vẫn quản lý việc nhập khẩu và kinh doanh xăng dầu theo qui chế của một ngành hàng kinh doanh có điều kiện. Một trong những yếu tố quan trọng được Nhà nước quản lý là giá bán. Trong những năm qua, Nhà nước đã từng bước hoàn thiện cơ chế điều hành giá và phụ thu, nhờ đó mà đã đạt được những mục tiêu cơ bản là giá bán lẻ trong nước tương đối bình ổn, tránh được những cú sốc giá mạnh khi giá thế giới biến động với biên độ rộng. Tuy nhiên, cơ chế quản lý giá và phụ thu cũng đã bộc lộ những nhược điểm lớn cần sớm được hoàn thiện để góp phần thúc đẩy ngành xăng dầu phát triển theo định hướng của Nhà nước.

Xét trên phạm vi toàn thế giới nói chung, ở Việt Nam nói riêng, ngành xăng dầu là ngành thiếu số độc quyền. Hơn nữa, kinh nghiệm quá khứ đã cho thấy các công ty dầu lớn thường có xu hướng liên kết thành những cartel nhằm tối đa hóa lợi nhuận độc quyền, nên việc các nước, nhất là ở các nước mà nơi đó Nhà

xăng dầu đầu vào của các cơ sở sản xuất.

Ở Việt Nam, thực hiện Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng số 137/HĐBT ngày 27.4.1992 về vấn đề quản lý giá, từ năm 1993, Ban Vật giá chính phủ và Bộ Thương mại đã ban hành giá bán buôn bán lẻ khống chế tối đa (giá trần) đối với các mặt hàng xăng dầu; đồng thời cho quyền các doanh nghiệp chủ động quyết định giá kinh doanh cụ thể thống nhất cho các đối tượng, trong từng thời điểm, ở từng khu vực phù hợp với giá vốn và giá thị trường, nhưng không được vượt quá giá trần qui định. Theo các qui định về giá trần khống chế này, toàn bộ các thị trường trong nước được chia thành hai khu vực, từ Bình Thuận trở ra Bắc là khu vực 2 có mức giá trần cao hơn các khu vực còn lại (khu vực 1) là 100 đ/lít xăng dầu do các yếu tố chi phí của khu vực này cao hơn.

Để giá bán thực tế ở một chừng mực nào đó có quan hệ nhất định với giá trần, Nhà nước còn thực hiện phụ thu đối với một số mặt hàng nếu có phát sinh chênh lệch giá khi giá nhập khẩu CIF thấp hơn giá nhập khẩu bình quân dự kiến để xác định

giá trần. Mức phụ thu do Ban Vật giá Chính phủ công bố trong từng thời điểm và được xác định bằng một tỷ lệ phần trăm trên giá CIF. Cơ cấu giá thành của các doanh nghiệp nhập khẩu và kinh doanh xăng dầu được xác định như sau:

Giá thành = giá CIF + Thuế NK + Thuế tiêu thụ đặc biệt (đối với xăng) + Thuế VAT đầu vào + Phụ thu + Chi phí lưu thông.

Trong đó:

- Thuế NK = $(0 - 150\%) \times \text{trị giá CIF}$;

- Thuế VAT = $10\% \times \text{giá CIF}$, trừ mặt hàng xăng và các chế phẩm tương tự có chịu thuế tiêu thụ đặc biệt.

- Thuế tiêu thụ đặc biệt = $(0 - 25\%) \times (\text{CIF} + \text{Thuế NK})$;

- Phụ thu = $(0 - X\%) \times \text{CIF}$;

- Chi phí lưu thông từ 10% - 15% giá vốn hàng nhập kho

Cơ cấu giá bán của các doanh nghiệp nhập khẩu và kinh doanh là:

Giá bán (giá thanh toán) = Giá bán thuần + Lệ phí giao thông + Thuế VAT đầu ra.

Trong đó:

- Lệ phí giao thông đối với xăng = 500 đ/l, dầu diesel = 300 đ/l;

- Thuế VAT = 10% (giá bán thuần - giá CIF); đối với các chế phẩm tương tự thuế VAT = 5% giá bán thuần.

Giá bán nêu trên không được vượt quá mức giá trần.

Với cơ chế giá như vậy, thực tế quản lý đã cho thấy có một số vướng mắc sau: Thứ nhất, ở những thị trường khu vực nơi có mức độ độc quyền còn cao, như miền Bắc và các tỉnh duyên hải miền Trung, các doanh nghiệp điều hành giá kinh doanh trên cơ sở giá bán thuần chủ quan. Trong khi đó, ở thị trường phía

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ GIÁ VÀ CƠ CHẾ PHỤ THU ĐỐI VỚI NGÀNH XĂNG DẦU

VÕ TẤN PHONG

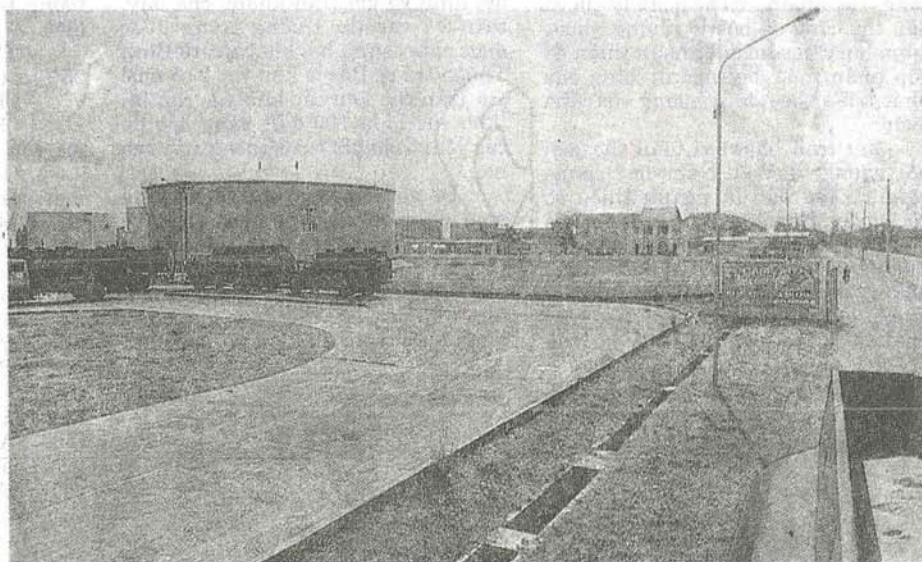
nước can thiệp sâu đến hoạt động kinh tế, thực hiện việc điều tiết giá kinh doanh xăng dầu là hiện tượng phổ biến. Ngoài ra, việc quản lý giá của Nhà nước không chỉ nhằm khống chế giá trần, mà đôi khi các nước còn quản lý cả giá bán tối thiểu (giá sàn). Mục tiêu cơ bản của việc khống chế giá sàn là để cân đối giá xăng dầu với giá của một số sản phẩm thay thế khác vì mục tiêu phát triển một ngành năng lượng nào đó, thí dụ ngành than, ngành khí đốt...; hoặc nhằm hạn chế cạnh tranh giá theo kiểu dumping của các công ty đa quốc gia, gây phương hại đến lợi ích của các công ty dầu trong nước (thí dụ như ở Malaysia). Ngoài ra, việc quản lý giá sàn và giá trần còn có ý nghĩa là giới hạn biên độ dao động giá thị trường, ổn định chi phí nguyên liệu



Nam, nơi cạnh tranh gay gắt hơn, các doanh nghiệp phải xác định giá bán theo thị trường và trên cơ sở giá thành. Từ đó, giá bán buôn giữa miền Nam và miền Bắc, Trung có xu hướng chênh lệch nhau rất nhiều so với dự kiến; mức chênh lệch giữa giá bán buôn và bán lẻ có những nơi cao hơn 2 lần so với dự kiến là 200 đ/l; giá bán lẻ ở thị trường các tỉnh phía Nam lại thấp hơn giá bán lẻ tại trung tâm tỉnh, thành phố có cảng đầu nguồn. Cơ chế quản lý giá này đã dẫn đến một hiện tượng mà theo các nhà thiết lập chính sách cho là "ngịch lý" vì những vùng có thu nhập thấp hơn (miền Bắc, miền Trung) lại phải chịu mua xăng dầu với giá cao hơn rất nhiều so với miền Nam. Thứ hai, trong cơ cấu giá thành, hầu như tất cả các yếu tố đều bị phụ thuộc tỷ lệ thuận với giá CIF, trong khi đó giá CIF nhập xăng dầu thường xuyên dao động với biên độ rộng, nên sự biến động của giá thành đã bị khuếch đại lên rất nhiều. Có những mặt hàng khi giá CIF tăng 1% thì giá thành lại tăng từ 1,5 đến 2%. Để xử lý hậu quả của những biến động giá, Nhà nước phải thường xuyên xem xét để điều chỉnh phụ thu hoặc có khi tăng giá trần. Hậu quả của các đợt điều chỉnh phụ thu và giá là xuất hiện hiện tượng đầu cơ trục lợi. Thứ ba, quan điểm Nhà nước khi xác định giá trần là nhằm tạo một mặt bằng giá thống nhất trên các khu vực thị trường với phương thức "lấy gần bù xa". Tuy nhiên, giá "lý tưởng" này chỉ có thể thực hiện được nếu trên một khu vực chỉ có một nhà cung cấp ở khâu phân phối đầu tiên và hàng được giao tận kho người mua để tránh hiện tượng người mua mua cho thị trường xa, nhưng lại bán ngay tại thị trường gần. Với thị trường có cạnh tranh, mặc dù chỉ là cạnh tranh của thiếu số độc quyền, thì cơ chế này khó có thể vận động được, vì nó trái với qui luật của thị trường. Thứ tư, phụ thu được qui định là phần chênh lệch giá phát sinh với mức thu tối đa là 70% của khoản chênh lệch này đối với hàng nhập và mục tiêu đầu tiên của phụ thu là hình thành quỹ bình ổn giá. Trong khi đó, cách hành thu được thực hiện là thu ngay tại cửa khẩu với tỷ lệ phần trăm trên giá CIF (gần như một khoản thuế nhập khẩu bổ sung). Như vậy, cách thu này là mâu

thuẫn với mục tiêu vì phụ thu đã được thực hiện trước khi phát sinh chênh lệch giá do tiêu thụ hàng hoá, và thậm chí kinh doanh lỗ cũng đã phải nộp phụ thu; mức thu được tính trên tỷ lệ phần trăm của giá CIF sẽ làm khuếch đại thêm phần biến động giá thành khi giá CIF tăng. Như thế phụ thu không thực hiện được chức năng quan trọng của nó là bình ổn giá, mà góp phần tăng thu cho ngân sách nhà nước là chính. Cuối cùng, cơ chế cấp bù lỗ từ quỹ bình ổn giá còn bất hợp lý. Khi xác định giá trần và phụ thu, Nhà nước dựa vào một mức giá bình quân dự kiến, nhưng Nhà nước lại không dựa vào giá dự kiến này để cấp

khác nhau, nhưng Thông tư lại chỉ qui định có 4 mức chiết khấu dẫn tới nơi thừa, nơi thiếu. Thứ hai, chiết khấu được qui định khi giao hàng từ kho đầu nguồn và các kho ở các tỉnh là bất hợp lý, đã làm cho hiện tượng cạnh tranh giá tại các kho đầu nguồn gay gắt hơn trước (hậu quả của cơ chế lấy gần bù xa). Thứ ba, Nhà nước dành cho Petrolimex một chức năng quản lý nhà nước, đã tạo nên sự bất bình đẳng trong kinh doanh và cạnh tranh. Cuối cùng, cơ chế giá sàn như thế, xét cho cùng, là không bảo vệ quyền lợi cho người tiêu dùng. Nó làm cho phương thức mua sắm thông qua đấu thầu của các cơ sở công nghiệp,



bù khi giá nhập cao hơn, mà Nhà nước chỉ cấp bù nếu doanh nghiệp bị lỗ và cấp theo số lỗ thực tế phát sinh. Cơ chế cấp bù như thế có thể sẽ mất công bằng vì doanh nghiệp nào có chi phí lưu thông cao hơn sẽ được cấp bù nhiều hơn; chưa nói có trường hợp các doanh nghiệp bị lỗ không phải vì giá nhập khẩu thực tế cao hơn giá dự kiến, mà vì cạnh tranh giảm giá, bán dưới giá thành như trường hợp cấp bù lỗ cho Petrolimex 100 tỷ năm 1996.

Để xử lý các bất hợp lý về giá bán giữa các vùng, giá bán buôn và bán lẻ... Ban Vật giá Chính phủ đã ban hành Thông tư 07/1998/TT/BVGCP ngày 01.10.1998 về hướng dẫn thực hiện giá xăng dầu. Nội dung cơ bản của Thông tư là Nhà nước qui định mức chiết khấu bán lẻ tối đa cho các khu vực tùy theo vị trí kho xuất hàng; tức ngầm định một mức giá sàn bán buôn cho các khu vực trên cơ sở giá bán lẻ do Petrolimex công bố. Tuy nhiên, cơ chế vừa ban hành đã bộc lộ nhiều nhược điểm. Đó là: Thứ nhất, cả nước hình thành 61 thị trường với các điều kiện về chi phí

quốc phòng... trở nên vô nghĩa.

Do có quá nhiều nhược điểm, nên sau chưa đầy 1 năm thực hiện, Ban Vật giá Chính phủ đã phải ra quyết định hủy bỏ Thông tư nêu trên.

Vừa qua, để giải quyết những vướng mắc của cơ chế hiện nay, Bộ Thương mại cũng đã đề xuất với Chính phủ một cơ chế phụ thu linh hoạt như một "cái van" để điều tiết kịp thời nguồn thu cho ngân sách nhà nước và khống chế lợi nhuận của các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu ở mức hợp lý. Theo cơ chế này, phụ thu sẽ được xác định theo tỷ lệ phần trăm trên giá CIF như hiện nay và Chính phủ duyệt các mức phụ thu tương ứng với từng khung giá CIF nhập khẩu cho từng loại xăng dầu cụ thể để áp dụng cho một thời gian dài nhất định khi Nhà nước không thay đổi tỷ giá ngoại tệ hoặc giá trần. Bộ Thương mại cũng đề xuất giá CIF chuẩn ứng với đó phụ thu bằng 0%. Theo Bộ Thương mại, với cơ chế này, khi được Chính phủ ủy nhiệm, Bộ Thương mại hoặc Ban Vật giá Chính phủ có thể công bố tức thời phụ thu trong vòng 7

- 10 ngày khi có sự biến động về giá nhập CIF. Tuy vậy, cơ chế được đề xuất cũng có nhiều vấn đề cần cân nhắc. *Thứ nhất*, trên thực tế rất khó thực hiện, bởi lẽ, lấy giá nhập khẩu của doanh nghiệp nào, thời điểm nào, lô hàng nào... để so với giá nhập khẩu CIF chuẩn, vì giá nhập khẩu CIF phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố như kích cỡ lô hàng, thời điểm lập B/L, công thức xác định giá theo Platt's (bình quân bao nhiêu ngày xung quanh ngày B/L), thị trường nhập khẩu,...; chưa nói, khung điều chỉnh mức phụ thu từ đây giá CIF này qua đây giá CIF theo bảng tính do Bộ Thương mại đề xuất chỉ cách nhau 1 USD/m³, tức khoảng 20 cent một thùng - là mức giá có thể biến động hằng ngày, thậm chí giữa lúc thị trường giao dịch paper về xăng dầu của Singapore đóng cửa và mở cửa, nhưng mức phụ thu như để xuất có thể chênh lệch nhau từ 9% đến 17% giá CIF đối với mặt hàng xăng và từ 8% đến 14% đối với diesel,... *Thứ hai*, cơ chế phụ thu như vậy vẫn không giải quyết được các nhược điểm cơ bản của cơ chế thuế và phụ thu hiện nay là tác động khuếch đại khoảng dao động giá thành mỗi khi giá nhập khẩu CIF tăng hoặc giảm, và cơ chế phụ thu vẫn được thực hiện trước khi có phát sinh chênh lệch giá thực tế. *Thứ ba*, cơ chế điều hành hoàn toàn mang tính chất vi mô hơn là vĩ mô, chỉ phi điều hành tốn kém vì phải có một bộ phận cập nhật, theo dõi thông tin hằng ngày. *Cuối cùng*, cơ chế phụ thu như trên chỉ nhằm mục đích tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước, hơn là tạo sự ổn định giá thực sự.

Chúng tôi cho rằng, để thực hiện mục tiêu bình ổn giá xăng dầu, Nhà nước cần thay đổi cơ bản cơ chế điều hành giá và phụ thu theo các hướng sau: *Thứ nhất*, Nhà nước cần thực hiện cơ chế phụ thu thế nào để đạt được những mục tiêu cơ bản là san bằng những dao động của giá thành nhập khẩu bằng một cơ chế tự động điều chỉnh; phụ thu phải thực sự là một khoản thu từ chênh lệch giá phát sinh và lợi nhuận siêu ngạch, và mức phụ thu tối đa chỉ bằng 70% mức chênh lệch giá phù hợp với Quyết định số 151-TTg ngày 12.4.1993 của Thủ tướng Chính phủ; phần 30% còn lại để hình thành quỹ bình ổn giá cho doanh nghiệp nhằm tự bù đắp chi phí khi giá nhập CIF cao hơn giá CIF chuẩn. *Ngoài ra*, khi xác định giá trần bán lẻ, bán buôn, cần thực hiện cơ chế chỉ phí cộng tới, không nên dựa trên cơ chế lấy gần bù xa, vì cơ chế này không còn phù hợp với điều kiện kinh doanh hiện nay. Nhà nước nên dành một phần từ nguồn phụ thu để bù giá trực tiếp cho các đối tượng được hưởng chính sách xã hội. Với chi

phí cộng tới, sẽ giảm bớt sự xáo trộn giá bán buôn tại các thị trường gần kho cảng đầu nguồn và trung tâm thành phố, tỉnh,... *Cuối cùng*, để tránh việc cạnh tranh giá giữa các doanh nghiệp nhà nước bằng cách sử dụng các khoản chênh lệch giá phát sinh, gây nên tổn thất; giảm bớt những lợi thế độc quyền của các doanh nghiệp, thúc đẩy cạnh tranh tăng năng suất lao động, tiết giảm giá thành,... cơ chế điều hành giá phải thực hiện thế nào để cho các doanh nghiệp chỉ có thể cạnh tranh nhau trên phần chiết khấu bán buôn, bán lẻ định mức cho khâu lưu thông, phân phối.

Để thực hiện được các yêu cầu trên, theo chúng tôi, nên thực hiện một cơ chế giá trần và phụ thu như sau:

Thứ nhất, Nhà nước cần xác định một mức giá trần, có xét đến các mục tiêu chính trị, kinh tế và xã hội. Trên cơ sở giá trần đã xác định cho một thời gian dài, sẽ xác định giá CIF chuẩn, cần quản lý:

Giá CIF chuẩn = Giá trần - Lệ phí giao thông - Thuế VAT (đầu ra - đầu vào) - Chiết khấu lưu thông định mức - Thuế NK (Giá CIF chuẩn x thuế suất) - thuế tiêu thụ đặc biệt ((giá CIF + thuế nhập khẩu) x thuế suất) - Thuế VAT đầu vào (giá CIF chuẩn x thuế suất).

Khi giá CIF chuẩn cao hơn giá nhập khẩu thực tế của từng lô hàng sẽ phát sinh chênh lệch giá; doanh nghiệp sẽ nộp vào ngân sách nhà nước 70%, phần còn lại doanh nghiệp nhập khẩu sẽ hạch toán riêng vào một tài khoản gọi là "Quỹ bình ổn giá". Khi giá CIF thực tế từng lần cao hơn giá CIF chuẩn thì doanh nghiệp sẽ hạch toán giảm quỹ bình ổn. Quỹ này sẽ được bù trừ trong năm đến cuối niên độ thì sẽ được xử lý (trừ những trường hợp có số âm quá lớn cần được xử lý ngay) theo hai hướng: nếu số dư dương - hạch toán vào thu nhập; số dư âm, Nhà nước xem xét để cấp bù.

Thứ hai, để khuyến khích các doanh nghiệp làm ăn có hiệu quả, khuyến khích nhập khẩu với giá thấp và tách rời hiệu quả hoạt động SXKD với yếu tố chênh lệch giá do độc quyền, khoản thu nhập từ quỹ bình ổn giá không được phép bù trừ các khoản lỗ trong kinh doanh. Sau khi thực hiện nghĩa vụ về thuế thu nhập, khoản thu nhập sau thuế còn lại từ quỹ bình ổn giá này sẽ được bổ sung vào quỹ phát triển SXKD để đầu tư phát triển doanh nghiệp, phát triển ngành; không dùng làm nguồn để trích lập 2 quỹ khen thưởng và phúc lợi tập thể. Nhà nước chỉ cấp bù từ quỹ bình ổn giá của Nhà nước được hình thành từ nguồn phụ thu khi tổng số dư của các quỹ bình ổn giá của các

doanh nghiệp nhập khẩu là âm. Việc cấp bù sẽ thực hiện đủ cho số âm của tổng số quỹ bình ổn và theo nguyên tắc bù cho mỗi doanh nghiệp theo tỷ lệ đóng góp vào quỹ bình ổn trong năm, không quan tâm đến số dư của quỹ bình ổn của từng doanh nghiệp. Tỷ lệ đóng góp phụ thu của mỗi doanh nghiệp còn là cơ sở để xem xét phân hạn ngạch nhập khẩu theo cơ chế có thưởng phạt.

Thứ ba, thuế nhập khẩu, VAT đầu vào, thuế tiêu thụ đặc biệt,... cần được xác định trên giá CIF chuẩn, thay vì trên giá CIF thực tế như hiện nay. Với phương thức nhập khẩu này, ngân sách sẽ có nguồn thu ổn định (có xu hướng cao hơn thu theo giá thực tế); khi giá CIF thực tế tăng hay giảm thì giá thành nhập khẩu (kể cả các loại thuế đã nộp) của các lô hàng, của các doanh nghiệp sẽ không thay đổi, nếu Nhà nước chưa điều chỉnh giá CIF chuẩn. Từ đó, các doanh nghiệp chỉ cạnh tranh nhau trên khoản chiết khấu lưu thông định mức, không sử dụng khoản chênh lệch giá để cạnh tranh giá như hiện nay.

Thứ tư, với cơ chế phụ thu như trên, Nhà nước chỉ nên ban hành một mức giá trần bán lẻ thống nhất trên phạm vi cả nước, và mức chiết khấu lưu thông định mức cần được tính đủ cho mọi khu vực, nhằm thực hiện cơ chế giá với chỉ phí cộng tới.

Cuối cùng, đối với các lô hàng tạm nhập tái xuất, Nhà nước chỉ nên cho phép thực hiện trong vòng 30 ngày kể từ ngày mở tờ khai, nếu chậm sẽ phải nộp thuế như các lô hàng kinh doanh nội địa; sau khi tái xuất, chủ hàng sẽ làm thủ tục thoái thu. Trong trường hợp này, do tính chất hàng lỏng và nhằm tiết giảm chi phí cho doanh nghiệp, các lô hàng tạm nhập tái xuất không cần thiết phải lưu giữ riêng, không cần phải còn tồn kho nếu tờ khai tái xuất còn giá trị, vì trách nhiệm thuế và các khoản phải nộp khác đã được các doanh nghiệp thực hiện đầy đủ như hàng kinh doanh nội địa.

Chúng tôi cho rằng, cơ chế giá và phụ thu như đề xuất sẽ giải quyết được cơ bản các vướng mắc của cơ chế hiện hành. Tuy nhiên, nó đòi hỏi sự tăng cường trách nhiệm của các doanh nghiệp trong khâu hạch toán và kê khai nộp phần phụ thu từ chênh lệch giá và Nhà nước cần tăng cường quản lý công tác thu phụ thu. Đồng thời, Nhà nước cần nhanh chóng giải quyết cấp bù kịp thời cho các doanh nghiệp hoặc điều chỉnh giá trần, giá CIF chuẩn, nếu quỹ bình ổn giá của các doanh nghiệp bị âm và không tự cải thiện được khi giá xăng dầu thế giới có chiều hướng tiếp tục tăng.