

THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM TRONG THỜI KỲ ĐỔI MỚI

Nguyễn Thị Nguyệt*

Hơn hai thập kỷ qua Việt Nam đã thực hiện nhiều chính sách năng động khác nhau để kích thích kinh tế, thoát khỏi khủng hoảng cũng như giải quyết các khó khăn về kinh tế, đẩy mạnh tự do hóa hệ thống tài chính và phát triển thị trường tài chính năng động... đặc biệt với các biện pháp kích thích bằng chính sách tài khóa thông qua thu ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, hiện nay nguồn thu ngân sách nhà nước đang đứng trước nhiều khó khăn, cũng như còn tồn tại nhiều hạn chế cần khắc phục, đó cũng là vấn đề cấp thiết đặt ra trước nhu cầu tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, tìm hướng giải quyết hàng tồn kho và hỗ trợ phát triển thị trường hiện nay, góp phần giải quyết tốt hơn nhiệm vụ kinh tế xã hội, nâng cao tiềm lực kinh tế của nhà nước, cũng như ngày càng ổn định kinh tế vĩ mô và phát triển kinh tế xã hội bền vững.

Từ khóa: Chính sách tài chính, nguồn thu ngân sách, ổn định kinh tế vĩ mô.

1. Thực trạng thu ngân sách nhà nước trong hai thập kỷ qua

1.1 Thu ngân sách nhà nước

Thu ngân sách nhà nước (NSNN) là một trong hai công cụ chính của chính sách tài khóa - chính sách thông qua chế độ thu và chi tiêu của Nhà nước để tác động tới nền kinh tế. Nhìn chung, chính sách tài khóa của Việt Nam với những điều chỉnh trong thu NSNN, trong những năm qua đã đi theo hướng phù hợp với cam kết và thông lệ quốc tế trong quá trình toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời vẫn duy trì bảo hộ ở một mức độ nhất định nhằm nâng cao nội lực ngành hàng, thúc đẩy xuất khẩu, đầu tư và thực hiện công bằng xã hội.

Ở Việt Nam, theo Luật NSNN hiện hành, “thu ngân sách nhà nước bao gồm các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí; các khoản thu từ hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật” (Điều 2).

Thu NSNN chỉ bao gồm những khoản tiền Nhà nước huy động vào ngân sách mà không bị ràng

buộc bởi trách nhiệm hoàn trả trực tiếp cho đối tượng nộp. Cũng theo quy định hiện hành, các khoản thu mang tính chất hoàn trả như vay nợ và viện trợ có hoàn lại không tính vào thu NSNN. Do đó, các văn bản hướng dẫn Luật NSNN (Nghị định 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ và Thông tư 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003 của Bộ Tài chính) cũng như các báo cáo thu chi ngân sách nhà nước chính thống chỉ tính vào thu NSNN các khoản viện trợ không hoàn lại; còn các khoản viện trợ có hoàn lại thực chất là các khoản vay ưu đãi thì không được tính.

Một cách khái quát, thu NSNN được hiểu là sự phân chia nguồn tài chính quốc gia giữa nhà nước với chủ thể trong xã hội dựa trên quyền lực Nhà nước, nhằm giải quyết hài hòa các lợi ích kinh tế, xuất phát từ yêu cầu tồn tại và phát triển của bộ máy Nhà nước cũng như yêu cầu thực hiện các chức năng nhiệm vụ kinh tế xã hội của Nhà nước.

1.2. Chính sách thu NSNN

Chính sách thu NSNN một mặt đóng vai trò quyết định đến mức huy động vào NSNN, một mặt

tạo cơ sở để bảo đảm khuyến khích tích tụ vốn cho doanh nghiệp và dân cư, từ đó tạo điều kiện phát triển sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế. Nguyên tắc chung của chính sách thu NSNN của Việt Nam là bảo đảm thu đúng, đủ, và kịp thời các khoản thu vào NSNN theo quy định hiện hành. Nhìn chung, chính sách thu NSNN trong thời gian qua được điều chỉnh theo bối cảnh của nền kinh tế, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong từng giai đoạn, trong đó nổi bật là quá trình cải cách chính sách thuế.

Trong giai đoạn 1991– 2010, Việt Nam đã có những bước tiến rõ nét trong việc cải cách hệ thống thuế, tạo hành lang pháp luật trong chính sách thuế, quản lý thuế, nâng cao trách nhiệm nộp thuế cũng như khuyến khích tăng trưởng sản xuất kinh doanh của nền kinh tế. Cải cách thuế được thực hiện phù hợp với nền kinh tế thị trường cũng như lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam. Điều thể hiện rõ nét là đã loại bỏ sự phân biệt nghĩa vụ thu nộp giữa các thành phần kinh tế, đồng thời tạo môi trường kinh doanh cạnh tranh lành mạnh, nâng cao năng lực cạnh tranh, cũng như giá trị gia tăng của nền kinh tế.

Có thể nói cho đến nay, hệ thống thuế Việt Nam được cải cách khá hoàn thiện và phù hợp với các quy định quốc tế. Cụ thể là hai cuộc cải cách chính sách thuế quan trọng đầu tiên với mục đích đổi mới phù hợp với quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, được thực hiện vào năm 1990 và năm 1998. Hai cuộc cải cách này đã thực sự làm một cuộc cách mạng tái cấu trúc hệ thống thuế trong nền kinh tế chỉ huy tập trung cũ, hình thành nên một

khung pháp lý tổng thể trong đó các loại thuế trước áp cho khu vực quốc doanh, ngoài quốc doanh và nông nghiệp được gộp lại thành các loại thuế chính và chuẩn hóa hơn, gồm thuế doanh thu và thuế lợi nhuận. Tiếp đó các loại thuế này tiếp tục được chuyển đổi thành thuế GTGT và thuế Thu nhập doanh nghiệp (TNDN). Không dừng lại ở đó, việc cải cách thuế áp dụng trong thực tế đã tiếp tục phân loại 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 thuế, phí và lệ phí nhỏ khác. Sự thay đổi cơ cấu hệ thống thuế tại Việt Nam mang đặc trưng khuyến khích phát huy sự phát triển cũng như vai trò và đóng góp của khu vực tư nhân, một trong những cơ sở được chú trọng để thu thuế là dựa trên giá trị tăng thêm của nền kinh tế, cụ thể:

- Giảm dần sự lệ thuộc của thu NSNN vào thu nhập từ dầu thô và lệ phí thuế nhập khẩu;
- Giảm tỷ trọng thu từ khu vực nhà nước mà tăng tỉ trọng thu từ nguồn khu vực ngoài nhà nước trong tổng thu;
- Tăng cường và khuyến khích vai trò của thuế Giá trị gia tăng (GTGT).

Ở bảng 1 cho thấy cơ cấu thuế đã thay đổi theo hướng hợp lý hơn nhiều qua một thập kỷ. Phần lớn tỷ lệ của các loại thuế khác đều giảm, đặc biệt là thuế thu từ hoạt động nông nghiệp và thu nhập cá nhân (TNCN), chuyển cơ cấu phần lớn sang thuế GTGT, và một phần nhỏ sang thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) thể hiện rõ sự khuyến khích tăng trưởng bền vững từ những giá trị tăng thêm, ưu tiên xóa đói giảm nghèo giảm tỷ lệ thuế từ những hoạt động mà

Bảng 1: Thay đổi cơ cấu thu thuế ở Việt Nam giai đoạn 2000 – 2010 (%)

Thuế	2000	2010
Thuế nông nghiệp	2,2	0,01
Thuế TNCN	2,4	1
Thuế tiêu thụ đặc biệt	6,7	7,8
Thuế tài nguyên	9,6	5,7
Thuế thu nhập doanh nghiệp	37,2	32,4
Thuế xuất – nhập khẩu	17,2	15,6
Thuế GTGT	21,9	32,4

Nguồn: Bộ Tài chính

đại bộ phận dân số có thu nhập thấp đó là từ hoạt động nông nghiệp.

Bên cạnh cơ cấu thuế, thuế suất cũng có nhiều thay đổi, một phần phù hợp với chủ trương đổi mới và cải tổ nền kinh tế trong nước, một phần không thể thiếu đó là từ áp lực toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế từ bên ngoài. Thuế suất giảm xuống, đồng thời các rào cản phi thuế quan và hạn chế thương quyền cũng dần được gỡ bỏ do các hoạt động hội nhập mạnh mẽ của Việt Nam, điển hình là Hiệp định Thương mại song phương với Hoa Kỳ (USFTA) năm 2001, tham gia Khu vực tự do thương mại ASEAN (AFTA) năm 2006, và gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) năm 2007. Tuy nhiên cũng nhờ quá trình hội nhập nguồn thu NSNN một phần được bù đắp từ nguồn thuế xuất nhập khẩu nhờ giao dịch thương mại quốc tế tăng mạnh mẽ. Trong thời kỳ 2001- 2009, tổng mức thu thuế bình quân của Việt Nam đạt 22% GDP, là mức tương đối cao khi so với các nước khác trong khu vực (Gangadha Prasad Shukla và cộng sự, 2011).

Đóng góp chủ yếu cho thu NSNN trong giai đoạn này là nhờ có hệ thống thuế GTGT rất hiệu quả với năng suất thuế GTGT xấp xỉ 0,6- cao hơn cả mức trung bình tại các nước công nghiệp. Bên cạnh đó thu NSNN cũng tăng do một nguồn thu chủ lực khác là thuế TNDN với lượng thu xấp xỉ 6% GDP (Theo Ngân hàng thế giới (WB), năng suất thuế GTGT (năng suất thuế được định nghĩa bằng điểm phần trăm GDP trong thu nhập chia cho điểm phần trăm thuế suất cơ bản) của Việt Nam gần bằng 0,6, cao hơn trung bình của các quốc gia công nghiệp (Richard M. Bird và Pierre-Pascal Gendron, 2005). Bên cạnh đó, cũng phải thừa nhận một trong những nguồn thu chủ yếu của thu NSNN đó là thu từ dầu thô, tuy nhiên nguồn thu này không bền vững do phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên có hạn, từ 29,2% năm 2005 xuống còn 13,4% năm 2010.

Nhìn chung, thu NSNN từ nguồn phi dầu thô tăng khá đều từ 50,9% năm 2000 lên 55,1% năm 2008. Có thể nói đây là kết quả mà một phần không nhỏ do cơ cấu đối tượng nộp thuế thay đổi với thành

Bảng 2: Thu NSNN giai đoạn 1991- 2010

Năm	Thu NSNN (Tỷ đồng)	GDP Danh nghĩa (Tỷ đồng)	Tỷ lệ thu NSNN/GDP (%)	Tốc độ tăng trưởng kinh tế
1991	10,613	76,707	13.84	5.81
1992	21,023	110,532	19.02	8.7
1993	32,199	140,258	22.96	8.08
1994	41,440	178,534	23.21	8.83
1995	53,374	228,892	23.32	9.54
1996	62,387	272,036	22.93	9.34
1997	69,326	313,623	22.10	8.15
1998	73,000	361,017	20.22	5.76
1999	74,200	399,942	18.55	4.77
2000	90,749	441,646	20.55	6.79
2001	103,888	481,295	21.59	6.89
2002	123,860	535,762	23.12	7.08
2003	152,274	613,443	24.82	7.34
2004	190,928	715,307	26.69	7.79
2005	228,287	839,211	27.20	8.44
2006	279,472	974,266	28.69	8.23
2007	315,915	1,143,715	27.62	8.48
2008	416,783	1,485,038	28.07	6.18
2009	442,340	1,658,389	26.67	5.32
2010	559,170	1,980,914	28.23	6.78

Nguồn: Tổng cục Thống kê

phần doanh nghiệp ngoài nhà nước ngày càng tăng. Trong vòng 10 năm qua, nhìn chung giá trị tuyệt đối của nguồn thu NSNN từ các khu vực kinh tế tăng song tỉ trọng thu từ khu vực nhà nước đã giảm dần nhường chỗ cho khu vực tư nhân và khu vực đầu tư nước ngoài. Có thể nói đây là xu thế tất yếu và còn tiếp diễn trong khi Việt Nam chuyển sang nền kinh tế thị trường.

Nhờ vậy, số thu thuế hàng năm đều tăng, luôn trở thành nguồn thu chủ yếu của NSNN.

Bảng 2 cho thấy tỷ lệ thu NSNN còn khiêm tốn trong năm đầu tiên cải cách bước đầu phát huy hiệu quả thực tế đối với nền kinh tế, khi các chính sách thu ngân sách nói chung và thuế nói riêng còn đang hình thành và đang hoàn thiện. Trong năm 1991, tỷ lệ thu NSNN cũng chỉ đạt 13,84% GDP với tăng trưởng ở mức 5,81%.

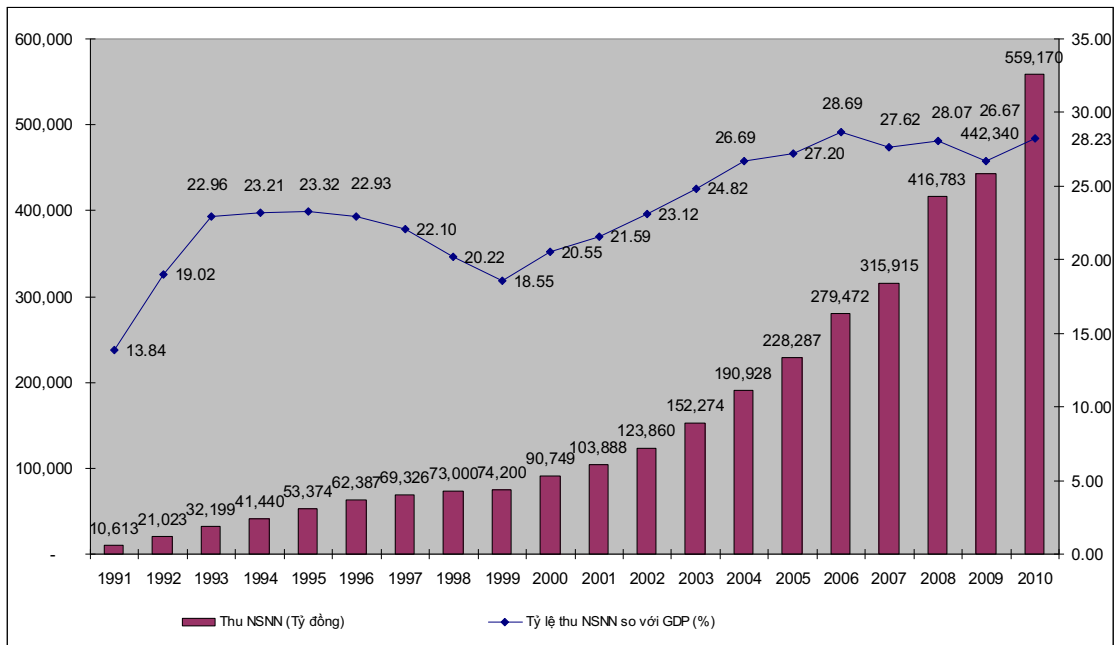
Tuy nhiên, những năm liền sau đó, giai đoạn 1992-1996, đã ngày càng thể hiện sự đúng đắn của công cuộc đổi mới nói chung cũng như đổi mới trong chính sách thu NSNN nói riêng với tỷ lệ thu NSNN theo đà tăng trưởng kinh tế liên tục tăng. Năm 1992 tỷ lệ thu NSNN tăng vọt lên 19,02% GDP, tăng trưởng đạt 8,7%. Từ 1993 đến 1997, thu NSNN cũng ở mức khá cao bình quân đạt 22,82% GDP.

Tuy nhiên khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997 đã kéo theo tốc độ tăng trưởng kinh tế tụt dốc. Mặc dù Nhà nước đã thực thi nhiều chính sách nhằm chặn đà suy giảm, tăng thu NSNN, như kích cầu và nới lỏng tài khoá song tỷ lệ thu NSNN so với GDP vẫn giảm khá nhiều. Trong giai đoạn 1998-2001, bình quân tỷ lệ thu NSNN đạt 20,3%GDP.

Song từ năm 2002, khi nền kinh tế đã hồi phục, được công hưởng giữa bối cảnh kinh tế trong và ngoài nước với nhiều thuận lợi, thu NSNN cùng tăng trưởng kinh tế cũng đạt mức kỷ lục. Bình quân giai đoạn 2002- 2006, tăng trưởng kinh tế đạt gần 8%/năm kéo theo tỷ lệ thu NSNN đạt gần 28% GDP. Đặc biệt, có nhiều năm tỷ lệ thu NSNN tăng vượt bậc vào các năm 2005, 2006, 2007 với các mức tương ứng là 27,2%, 28,96% và 27,62% GDP. Như vậy, tỷ lệ thu NSNN cao nhất (2006 đạt 28,96%) đã cao hơn 10,13 điểm phần trăm GDP nếu so với năm thấp nhất sau khủng hoảng tài chính, khi tỷ lệ thu NSNN chỉ đạt 18,55%GDP (1998- 1999). Nhìn chung trong cả giai đoạn 1991- 2010, tỷ lệ thu NSNN đã tăng gấp đôi từ 13,84% GDP lên xấp xỉ 28,23% GDP. Thực tế cho thấy tăng trưởng kinh tế là một trong những yếu tố chính góp phần cho tăng trưởng thu NSNN Việt Nam.

Tuy nhiên, phân tích ảnh hưởng của các yếu tố khác cho thấy tỷ lệ thu tăng cao trong giai đoạn này

Hình 1: Tổng thu NSNN (Tỷ đồng) và tỷ lệ thu NSNN so với GDP giai đoạn 1991 – 2010



còn là do giá dầu thô tăng mạnh, đặc biệt trong những năm 2004 đến 2007, cùng với yếu tố chính sách thuế hiệu quả hơn với cơ sở chịu thuế được mở rộng, tăng trưởng kinh tế đang đà tăng, môi trường kinh doanh thuận lợi với nhiều doanh nghiệp mới ra đời, cả thu nhập, cả tổng lượng tiêu dùng và kim ngạch nhập khẩu chịu thuế đều tăng, đã ảnh hưởng tích cực đến nguồn thu NSNN.

Nhìn vào giai đoạn tiếp theo, từ 2007 trở đi, có thể lại thấy tác động của khủng hoảng tài chính đến thu NSNN cũng như tăng trưởng nói chung trở lại chu kỳ như năm 1997. Điều đó cho thấy bối cảnh kinh tế có ảnh hưởng lớn đến diễn biến thu NSNN. Tỷ lệ thu NSNN sụt giảm rõ rệt vào năm 2007, tiếp tục dao động, đáng chú ý là năm 2009 chỉ còn khoảng 26,6% GDP, sau đó bắt đầu có dấu hiệu phục hồi vào năm 2010.

Tóm lại, trong giai đoạn 1991- 2010, dù chịu ảnh hưởng của hai cuộc khủng hoảng tài chính, song với chính sách cải cách thu NSNN đã đem lại thành tựu đáng kể với xu hướng vận động của tỷ suất thu NSNN theo chiều hướng tăng.

Đến những năm gần đây, tình hình thu NSNN ngày càng bộc lộ tính bất ổn. Về tổng số thu năm 2011 là 962.982 tỉ đồng, vượt dự toán 21,3% song nguồn tăng chủ yếu là do giá cả tăng, cùng điều chỉnh tăng thuế nhập khẩu đối với một số mặt hàng không khuyến khích nhập khẩu, tăng thu từ tài nguyên (dầu thô), còn yếu tố tăng thu do sản xuất kinh doanh chỉ chiếm khoảng 20%. Do đó có thể kết luận là tăng thu NSNN năm này là tăng không bền vững và không thể hiện tăng trưởng kinh tế về chất của cả nền kinh tế.

Trầm trọng hơn, ngân sách nhà nước năm 2012 và tình hình triển khai thực hiện dự toán năm 2013 cho thấy thu ngân sách không những đang gặp khó khăn ở hầu hết các chỉ tiêu mà còn có nguy cơ lớn bị hụt thu “thu quý 1/2013 chỉ đạt 20,6% dự toán, chi ngân sách đạt 22,3% dự toán”. Nguyên nhân là do một trong những nguồn thu lớn nhất của thu NSNN là từ thuế TNDN, và thuế GTGT trong khi các doanh nghiệp thậm chí đang khó tồn tại chứ chưa nói phát triển để có thể nộp thuế “năm 2012 có 46/90 nghìn doanh nghiệp thua lỗ”, kéo theo giá trị gia tăng sụt giảm nghiêm trọng. Trong khi đó thu NSNN càng bị hạn chế nguồn thu do chính sách giảm, miễn thuế nhằm giảm bớt khó khăn cho cộng

đồng doanh nghiệp. Kết quả là năm 2012 ngân sách giảm thu 13.300 tỷ đồng, còn 4 tháng đầu năm nay giảm thu 9.070 tỷ đồng. Cùng lúc, nguồn thu từ dầu thô cũng khó có thể là cứu cánh do diễn biến giá dầu thô thế giới từ đầu năm 2013 đến nay đang xu hướng đi xuống cùng sản lượng khai thác giảm. Có thể nói hiện tại nguồn thu NSNN là một trong những nguồn hy vọng tháo gỡ khó khăn cho cộng đồng doanh nghiệp cũng như tháo gỡ khó khăn cho nền kinh tế, song cũng đang trong bế tắc khó tăng nguồn huy động.

2. Những hạn chế về thu NSNN của Việt Nam trong hai thập kỷ vừa qua

Thực tế thu NSNN trong những năm vừa qua nhìn chung còn tồn tại những hạn chế và bất cập sau:

Một là, thu NSNN chưa cao trong khi nhu cầu chi tiêu lại lớn, xét chung cả nước cũng như tính tổng thể tất các khoản thu thì tỷ lệ thu NSNN Việt Nam chỉ đạt mức trung bình (chỉ khoảng 30%GDP), tỷ lệ thu NSNN bình quân 5 năm gần đây, giai đoạn 2006– 2010, chỉ đạt 27,85% GDP (Trên thực tế trừ các nước lớn như Mỹ, Nhật, Trung Quốc, Nga, Ấn Độ, Hàn Quốc,... là những nước tuy tỷ lệ thu trên GDP thấp nhưng ngân sách vẫn tài trợ đủ cho chi NSNN vì cơ sở thu lớn, mỗi % GDP của họ có giá trị tuyệt đối rất lớn. Còn lại, đại đa số các nước đang phát triển quy mô NSNN ở dưới mức 20% GDP là thấp, trên 30% là cao và dưới 30% GDP chỉ đạt mức trung bình) trong khi nước ta là nước đang phát triển, nhu cầu đầu tư lại lớn.

Hai là, nguồn huy động của thu NSNN ở Việt Nam hàm chứa tính bất ổn, nếu loại trừ các khoản thu từ dầu thô và viện trợ thì tỷ lệ thu NSNN Việt Nam lại ở mức rất thấp so với mặt bằng chung của thế giới. Bình quân giai đoạn 2003- 2007, tỷ lệ này chỉ còn lại 19% GDP, chỉ bằng với các nước có truyền thống thu thấp, điển hình như Mỹ, Nhật, Trung Quốc, Malaysia, Indonesia, Philippines, và Thái Lan.

Ba là, ngay cả xét về cơ cấu, thu NSNN của Việt Nam là chưa bền vững, thu NSNN hiện không có được cơ cấu với phần lớn là từ các nguồn thu từ thuế nội địa. Điều đó cho thấy, thu NSNN không thể hiện được năng lực của toàn bộ nền kinh tế, chưa dựa trên nền tảng tăng trưởng sản xuất kinh doanh và phát triển kinh tế trong nước mà phụ thuộc vào các

Bảng 3: Tính bền vững ngân sách qua kết cấu thu NSNN (2001 - 2009)

Nguồn thu	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Thu trong nước*	50,6	50,4	51,7	54,8	52,5	52	55,4	55,13	60,96
Thu từ XNK*	22,3	25,9	22,2	18,3	16,7	15,3	19,6	21,82	23,89
Thu từ dầu thô	25,1	21,8	24,1	25,4	29,2	29,8	23,8	21,31	13,68
Tiếp nhận viện trợ	1,9	1,8	1,9	1,5	1,7	2,8	1,2	1,74	1,47

Nguồn: Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê

*Ghi chú: *: Không kể thu từ dầu thô*

nguồn thu không bền vững khác như dầu mỏ, thu từ các hoạt động xuất khẩu, hay thu từ bán và cho thuê các nguồn lực khác như nhà, đất và các nguồn thu ngoài thuế, phí khác.

Bốn là, nguồn thu NSNN dễ bị tổn thương trước các cú sốc kinh tế trong và ngoài nước do không chủ yếu xuất phát cũng như phản ánh thực trạng năng lực kinh tế hay nguồn và cơ cấu không bền vững. Do đó nguồn thu NSNN chưa thể là cứu cánh cho khối doanh nghiệp cũng như là bệ đỡ vững vàng cho khó khăn suy thoái.

Diễn biến nguồn thu nội địa không đồng điệu với tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế chứng tỏ rằng *chính sách thu NSNN chưa được điều hành dựa trên nền tảng kinh tế nội địa*. Bằng chứng cho thấy trong gần 20 năm qua, xu hướng vận động của các khoản thu từ thuế nội địa lại có hướng đi xuống, ngược với xu hướng của thế giới. Trong nhiều năm, đặc biệt giai đoạn 1998 đến 2004, các nguồn thu nội địa đều giảm dù nền kinh tế vẫn luôn đạt tăng trưởng dương ở mức khá cao.

Bảng 3 cho thấy trong một số năm (từ 1991 đến 1998), tỷ trọng thu nội địa đã đạt trung bình khoảng 54% tổng thu NSNN, song lại giảm mạnh xuống ở mức bình quân 40% trong giai đoạn 2003- 2006. Không những thế liên tục trong giai đoạn này, mức độ giảm tỷ trọng thu nội địa trở nên nghiêm trọng. Ngay cả khi vào những năm 2007, 2008 tỷ trọng này mới được cải thiện khá hơn, đạt xấp xỉ 50% tổng thu NSNN thì sự gia tăng này cũng chưa hoàn toàn phản ánh tính bền vững về kết cấu các nguồn thu NSNN do tỷ trọng thu nội địa tăng chủ yếu từ phần giảm đi của tỷ trọng thu từ dầu thô. Thực tế, do tài nguyên dần cạn kiệt, sản lượng dầu thô giảm mạnh dẫn đến tỷ trọng thu từ dầu thô giảm sút. Điều đó cho thấy tính chất thiếu bền vững và mức độ rủi ro cao nếu để thu NSNN có kết cấu phụ thuộc vào nguồn thu không bền vững như từ dầu thô.

Thêm vào đó, thì tổng số các nguồn thu không có tính ổn định, bền vững lại chiếm tỷ lệ cao, bình quân giai đoạn 2001- 2007 lên tới 57,9% tổng thu NSNN. Các nguồn thu không có tính ổn định hay ngắn hạn này bao gồm thu từ dầu thô, các khoản thu liên quan đến đất đai, tài sản nhà nước; các khoản thu ngoài thuế, phí, thu từ viện trợ, và thu khác,... Tỷ trọng này phản ánh rất rõ rệt mức độ thiếu bền vững trong kết cấu thu NSNN. Song, mặt khác của tỷ suất thu thuế, phí trực tiếp từ các hoạt động kinh tế nội địa thấp cho thấy chính sách thuế hệ thống thuế ‘nuơng nhẹ’ đối với các doanh nghiệp.

Thứ năm, sự thiếu quan tâm đến thuế môi trường trong kết cấu thu NSNN có nguy cơ dẫn đến sự thiếu bền vững kép: i) không góp phần bảo vệ môi trường, dễ gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường,.. dẫn đến tăng trưởng không bền vững, từ đó làm mất tính bền vững của thu NSNN; ii) không làm tăng một cách hợp lý thu NSNN, cải thiện phần tỷ trọng nguồn thu mang tính bền vững trong kết cấu thu NSNN. Trong hệ thống thuế hiện hành, thuế môi trường còn chưa được chú trọng thỏa đáng, mới chỉ được thực hiện thông qua các hình thức phí và chiếm tỷ trọng vô cùng nhỏ.

Thứ sáu, hiệu quả quản lý thuế còn thấp, dẫn đến tình trạng thất thoát còn nhiều. Tình trạng trốn thuế, như thuế TNDN, thuế TNCN, thuế GTGT là vấn nạn mà hệ thống quản lý thuế còn đang còn chưa giải quyết triệt để. Vấn đề chuyển giá của các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài đã gây ra thất thoát thuế không nhỏ. Với 60% doanh nghiệp có FDI báo lỗ (theo báo cáo của cơ quan thuế), điển hình số lỗ lũy kế của Coca-Cola từ khi hoạt động vào năm 1994 đến năm 2011 lên khoảng 3.700 tỉ đồng (Cục Thuế TP.HCM). Và không ít hiện tượng nâng khống giá trị góp vốn, giá trị đầu vào, đầu ra, chuyển nhượng vốn... nhằm tạo tình trạng lỗ giả, lãi thật, đã gây thất thu ngân sách, đồng thời ảnh hưởng đến tình

hình sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nội địa khi bên Việt Nam không thể tiếp tục liên doanh. Bên cạnh đó tình trạng nhập, xuất khẩu lậu, như trong năm 2012 phát hiện lên đến gần 9.000 vụ buôn lậu, trị giá trên 200 tỷ đồng, đã dẫn đến tình trạng thất thu thuế không nhỏ cho thu NSNN.

Ngoài ra, còn nhiều tiềm lực của nền kinh tế chưa được động viên trong thu NSNN. Số thu từ thuế thu nhập đối với những người có thu nhập cao hiện chỉ chiếm hơn 3% tổng thu NSNN. Trong đó nhiều hoạt động sản xuất kinh doanh và chuyển đổi tài sản, bất động sản còn chưa chịu thuế. Đồng thời các khoản thu từ phí, lệ phí là không nhỏ, trong đó bao gồm cả những khoản phí có thể đổi thành thuế liên quan tới nhiều đối tượng nộp thuế lại chưa được nghiên cứu.

Tóm lại, tính không bền vững của thu NSNN đưa ra đòi hỏi cần có những đổi sách tiếp tục cải cách mạnh mẽ và hiệu quả hơn về chính sách thu.

3. Giải pháp tăng thu NSNN ở Việt Nam trong thời gian tới

Để khắc phục những hạn chế nêu trên về thu NSNN trong thời gian tới, cần phối hợp đồng bộ các giải pháp, cùng sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp chính quyền trung ương và địa phương cũng như ý thức của người dân, theo quan điểm thu đúng và thu đủ, theo hướng tăng thu NSNN bền vững.

3.1. Điều chỉnh cơ cấu thu hợp lý

Cần điều chỉnh cơ cấu thuế theo hướng khuyến khích tăng trưởng kinh tế nội địa, để từ đó tăng dự địa nguồn thu thuế từ hoạt động sản xuất kinh doanh nội địa. Cần khai thác hài hòa và có hiệu quả các nguồn thu từ tài nguyên môi trường nhằm đảm bảo hài hòa lợi ích kinh tế, xã hội và môi trường.

Đồng thời cần tăng thuế suất từ những nhóm thuế có ảnh hưởng tới phát triển bền vững như: thuế môi trường, thuế thu nhập cao, thuế khai thác tài nguyên môi trường. Bên cạnh đó từng bước giảm dần thuế suất và mở rộng cơ sở tính thuế đối với các loại thuế thu nhập. Xây dựng hệ thống thuế theo hướng huy động đầy đủ, chủ động, hợp lý cho nguồn ngân sách giữa thuế gián thu, trực thu và thuế đánh vào tài sản.

3.2. Cải thiện hệ thống thuế

Cần phải hoàn thiện chính sách thuế trên cơ sở xây dựng hệ thống thuế đơn giản đồng bộ, có cơ cấu hợp lý theo hướng tăng trưởng bền vững chứ là không phải với mục đích tận thu. Đồng thời hệ

thống thuế phải phù hợp với thông lệ quốc tế, nhằm tạo điều kiện thu hút nguồn đầu tư tài trợ cho phát triển kinh tế từ nước ngoài.

Trong đó, thuế thu nhập là công cụ có tính tự ổn định cao. Mức đánh thuế phải hợp lý với mức sống, theo kịp với động thái của lạm phát, giá cả, vừa có tính kích thích nền kinh tế tăng trưởng, phân bổ đúng đối tượng bị tổn thương dưới cú sốc kinh tế, vừa tăng nguồn thu bền vững cho ngân sách.

3.3. Xử lý dứt điểm tình trạng nợ đọng thuế

Nhằm đẩy mạnh việc xử lý dứt điểm các khoản nợ đọng thuế, có hình thức xử lý nghiêm đối với những trường hợp này; công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán thuế phải khách quan, chính xác nhằm kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm trong lĩnh vực quản lý thuế. Quá trình này cần sự tham gia chủ động tích cực và sát sao của chính quyền địa phương nhằm tăng thu và thu hồi nợ đọng để có thể duy trì đồng thời các chương trình chính sách miễn, giảm, giãn thuế cho các đối tượng có hoạt động kinh doanh có tỷ suất lợi nhuận cao.

3.4. Xử lý nghiêm tình trạng trốn thuế và các hình thức chuyển giá

Cần tăng hình phạt nhằm xử lý nghiêm tình trạng trốn thuế của đối tượng nộp thuế cũng như những hành vi bao che, đồng lõa hay hối lộ trong quá trình thực thi chính sách thu NSNN. Một mặt tạo điều kiện cho kinh doanh linh hoạt, cạnh tranh lành mạnh theo cơ chế thị trường, một mặt tăng cường giám sát, kiểm tra kết quả hoạt động kinh doanh cùng với những qui định chặt chẽ hơn nhằm giảm thiểu khả năng trốn thuế. Bên cạnh đó cần tăng cường sự tham gia của người dân trong việc phòng, chống và trốn thuế, tuyên truyền, phổ biến nguy cơ thiệt hại cũng như hình thức xử lý khi tiếp tay cho các hoạt động trốn thuế.

Về xử lý các hành vi chuyển giá, cần phối hợp và tăng cường hiệu quả và chất lượng của hoạt động thẩm định, giải quyết tình trạng làm giả giá. Đồng thời chuẩn hóa các điều kiện ràng buộc đầu tư nước ngoài gắn với sử dụng đầu vào, nhân công nội địa. Cũng như áp dụng chính sách ưu đãi tỷ lệ thuận với đóng góp vào nguồn thu NSNN từ hiệu quả sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

3.5. Tổ chức quản lý thu

Tăng hiệu quả thu ngân sách, chính phủ cần cải thiện hệ thống thuế thông qua tổ chức triển khai thực hiện tốt các luật thuế, nhất là các luật thuế mới, song hành là thực hiện quyết liệt và nghiêm ngặt các biện pháp chống thất thu (đặc biệt là các khoản thu liên quan đến đất đai, chống gian lận thuế và chuyển giá, trốn thuế trong tất cả các loại hình doanh nghiệp). Công tác thu thuế một mặt phải thực hiện các biện pháp cắt giảm, hoãn tạo điều kiện duy trì và phát triển sản xuất kinh doanh, mặt khác phải thực hiện quyết liệt, phối hợp đồng bộ hơn, để chống thất thoát, nợ đọng thuế. Đây chính là dư địa để tăng thu trong điều kiện hiện nay.

Ngoài ra có thể đề giải quyết khó khăn đúng thời điểm, thu NSNN có thể đánh đổi lợi ích trước mắt lấy lợi ích lâu dài. Để thu đủ cần thu đúng. Trong ngắn hạn có thể chấp nhận giảm thu, thông qua

giảm thuế thậm chí miễn thuế, cho nợ thuế trung hạn cho những ngành có tiềm năng phát triển mạnh song đang gặp khó khăn. Mặt khác phối hợp với chính sách chi NSNN để điều chỉnh cơ cấu chi hiệu quả, chi đúng, hiệu quả và tiết kiệm để tận dụng nguồn lực vực dậy nền kinh tế.

Tóm lại, các biện pháp tăng thu NSNN, dù trong mọi trường hợp, vẫn là để kích thích kinh tế. Những giải pháp chính là khuyến khích người dân tự nguyện nộp thuế, như tập trung hạ thấp thuế suất, mở rộng diện nộp thuế một cách hợp lý, đồng thời có chế tài thích đáng để đặc biệt giảm thiểu thất thu thuế, có như vậy thì thu NSNN mới vừa tăng lâu dài, vừa góp phần tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, giúp ổn định kinh tế vĩ mô và kích thích tăng trưởng kinh tế bền vững. □

Tài liệu tham khảo:

Bộ Tài chính, Quyết toán NSNN (nhiều năm).

Tổng cục thống kê, Số liệu thống kê thu chi ngân sách nhà nước theo các năm.

Gangadha Prasad Shukla, Phạm Minh Đức, Michael Engelschal và Lê Minh Tuấn (2011), Cải cách Thuế ở Việt Nam: Hướng tới một hệ thống Hiệu quả và Công bằng hơn.

Richard M. Bird và Pierre-Pascal Gendron (2005), VAT Revisited - A New Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries, International Tax Program, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.

Revenues of the state budget during the renovation period in Vietnam

Abstract:

During last two decades, Vietnam has undertaken many appropriate policies to stimulate the economy, overcoming crises as well as clearing many economic difficulties, liberalizing the financial system, developing stock market. Particularly, fiscal policies through national budget taken by Vietnam to promote the economy. However, national budget is exposing to difficulties. The urgent measures that need to be taken are: supporting business sectors, inventory clearance, supporting the market development.

Thông tin tác giả:

***Nguyễn Thị Nguyệt**, tiến sĩ

- Nơi công tác: Viện Quản lý Kinh tế trung ương.

- Lĩnh vực nghiên cứu chuyên sâu của tác giả: Ngân sách quốc gia, chính sách kinh tế.

- Một số tạp chí tiêu biểu mà tác giả đã từng đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế phát triển, tạp chí Quản lý kinh tế

Email: nguyetnt@mpi.gov.vn