



Giải pháp hướng tới quy mô và cơ cấu thu ngân sách nội địa hợp lý

Các khoản thu ngân sách nội địa lõi được kết tinh từ 5 sắc thuế chính là TNCN, TNDN (không kể dầu thô), GTGT, TTĐB và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Thu thuế nội địa lõi luôn là "linh hồn" của NSNN không chỉ vì chiếm tỷ trọng lớn nhất, mà còn phản ánh chính xác nguồn lực đóng góp của các hoạt động SXKD trong nền kinh tế. Vì vậy, việc xây dựng cơ cấu thu hợp lý bền vững là hết sức quan trọng đối với ngân sách quốc gia.

► ThS. Nguyễn Thị Hoa - Trưởng ĐH Tài chính Marketing, TPHCM

Tầm quan trọng của thuế nội địa trong tổng thu ngân sách

Theo số liệu của Bộ Tài chính, tổng số thuế nội địa từ 5 sắc thuế TNCN, TNDN, GTGT, TTĐB và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (thuế nội địa lõi) trong giai đoạn 1991-2020 trung bình chiếm đến 43,23% tổng thu NSNN. Trong đó, thuế GTGT hàng trong nước có tỷ trọng cao nhất (15,91%), kế đến là thuế TNDN (không kể dầu thô) (15,78%), thứ ba là thuế TTĐB hàng trong nước 6,65%, thuế TNCN đứng ở vị trí thứ tư, với 4,68% và thấp nhất là thuế sử dụng đất phi nông nghiệp với tỷ trọng 0,22%.

Phân tích kỹ hơn, thống kê của Bộ Tài chính cho thấy, số thu từ thuế TNDN (không kể dầu thô) giai đoạn 1991-2020 có xu hướng không ổn định, bấp bênh và những

năm gần đây chỉ đạt trong khoảng trên dưới 15% trong tổng thu NSNN. Trong khi đó, số thu từ thuế TNCN có sự tăng trưởng rõ rệt. Đặc biệt là giai đoạn 2011-2015, sắc thuế này đã có mức tăng trưởng mạnh mẽ, mang tính "đột phá" khi đạt 5,64%. Trong 5 năm trở lại đây, thuế TNCN vẫn tăng bền vững, đến năm 2020 lên tới 7,64% tổng thu NSNN. Riêng đối với thuế GTGT, thời gian qua đã phát huy khá tốt vai trò đảm bảo số thu cho NSNN, khi luôn đóng góp khoảng 16% vào tổng thu ngân sách.

Với sắc thuế TTĐB, số thu chiếm trung bình 7% tổng thu NSNN. Tỷ trọng của thuế TTĐB mang tính ổn định, không có sự thay đổi nhiều qua các năm và luôn đạt trên dưới 6% qua các thời kỳ. Tương tự, số thu từ

thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, mặc dù không chiếm tỷ trọng lớn nhưng có vai trò quan trọng đến sự phát triển của đất nước. Trong 5 năm trở lại đây, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp giữ ở mức ổn định, chiếm 0,13% - 0,14% tổng thu NSNN.

Thời gian qua, các chính sách miễn giảm thuế trong giai đoạn trước đã tạo tiền đề cho việc tăng tỷ trọng nguồn thu thuế nội địa trong các năm tiếp theo. Giai đoạn 2011-2015, tỷ trọng thu thuế nội địa lõi so với tổng thu NSNN đã tăng lên, đạt mức 46,38% và cho đến nay, mặc dù trải qua những lúc khủng hoảng về kinh tế, sự tranh chấp kinh tế trên thế giới, thì nguồn thu từ thuế nội địa lõi cũng không bị ảnh hưởng nhiều. Đặc biệt, trong năm 2019-2020, đại dịch Covid diễn ra trên toàn cầu, các nguồn thu từ thu thuế xuất nhập khẩu bị ảnh hưởng nghiêm trọng, nhưng nguồn thu từ thuế nội địa lõi mặc dù ít nhiều bị giảm, nhưng vẫn đạt mức 46,11% vào năm 2020. Qua đó cho thấy, Nhà nước có thể thu ngân sách từ nhiều nguồn khác nhau, nhưng không có nguồn thu nào ổn định và bền vững bằng nguồn thu từ thuế nội địa lõi.

Tuy nhiên, dù đã đóng góp một tỷ trọng cao và ngày càng có xu hướng tăng lên trong tổng thu ngân sách, nhưng các sắc thuế nội địa vẫn còn những tồn tại cần sửa đổi bổ sung để đảm bảo có cơ cấu thu hợp lý và bền vững, tạo tiềm lực vững chắc cho ngân sách quốc gia. Cụ thể, với thuế thu TNDN, do mức thuế suất được ưu đãi trong một thời gian khá dài và không hợp lý dẫn đến tạo lỗ hồng gây thất thu NSNN. Tuy gần đây với sự ra đời của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế TNDN, những lỏng lẻo trong xác định thuế suất ưu đãi đã được siết lại, song các ưu đãi còn khá nhiều và phức tạp.

Với thuế TNCN, với quy định tại Nghị quyết 954/2020/UBTVQH14 mức giảm trừ cho bản thân người nộp thuế và đối tượng phụ thuộc đã được điều chỉnh tăng lên, song xét về giá trị thực tế (sau khi loại trừ yếu tố trượt giá), mức giảm trừ mới

Tỷ trọng từng sắc thuế nội địa trong tổng thu NSNN

Năm	Thuế TNCN	Thuế thu TNDN (không kể dầu thô)	Thuế GTGT hàng trong nước	Thuế TTĐB hàng trong nước	Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp	TỔNG
1991-1995	0,73%	19,93%	14,94%	6,63%	0,36%	42,59%
1996-2000	2,27%	20,25%	15,42%	6,71%	0,48%	45,12%
2001-2005	1,91%	13,65%	13,55%	6,27%	0,26%	35,64%
2006-2010	2,95%	15,41%	15,22%	5,89%	0,23%	39,70%
2011-2015	5,64%	16,11%	18,19%	6,27%	0,17%	46,38%
2016	5,89%	14,50%	17,67%	7,83%	0,13%	46,02%
2017	6,09%	13,58%	16,11%	6,58%	0,13%	42,48%
2018	6,59%	14,08%	15,98%	6,71%	0,13%	43,50%
2019	7,05%	14,75%	15,93%	6,88%	0,13%	44,75%
2020	7,64%	15,49%	16,13%	6,70%	0,14%	46,11%
Bình quân 1991-2020	4,68%	15,78%	15,91%	6,65%	0,22%	43,23%

(Nguồn: Bộ Tài chính và tính toán của tác giả)

không tăng nhiều so với trước nên ở chừng mực nào đó chưa thật sự hợp lý với cuộc sống người dân.

Đối với thuế TTĐB, phạm vi áp dụng còn hẹp, thuế suất thuế TTĐB đối với một số mặt hàng như thuốc lá còn thấp, chưa tương xứng với yêu cầu điều tiết đối với mặt hàng này. Bên cạnh đó, việc quy định thuế suất thuế TTĐB đối với một số mặt hàng chưa thực sự phù hợp, chưa có nhiều tác dụng định hướng tiêu dùng và hướng tới bảo vệ môi trường.

Đối với thuế GTGT, đối tượng không chịu thuế còn quá rộng, đồng nghĩa với cơ sở thuế hẹp, ảnh hưởng đến số thu từ thuế GTGT, điều này làm đứt đoạn tính liên hoàn của thuế GTGT, gây ra những bất lợi trong quản lý thuế.

Đối với thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, mức thuế suất thuế sử dụng đất phi nông nghiệp hiện hành là rất thấp, nằm trong khoảng 0,03% đến 0,15%, chưa kể nhiều trường hợp được miễn và giảm 50% số thuế phải nộp đối với địa bàn có điều kiện khó khăn. Do vậy, tỷ trọng thu từ sắc thuế này ngày càng thu hẹp.

Giải pháp để có quy mô và cơ cấu thu nội địa hợp lý

Xuất phát từ thực tiễn, để xây dựng cơ cấu thu hợp lý bền vững, đối với thuế TNDN cần thực hiện

chính sách suất thuế hợp lý trong từng giai đoạn, nhằm thu hút đầu tư, khuyến khích phát triển sản xuất kinh doanh. Việc giảm thuế suất TNDN phải được thực hiện từng bước để tránh mất cân đối đột ngột trong thu chi ngân sách. Nếu thực hiện giảm thuế suất thuế TNDN từng bước một, trong vài năm đầu có thể làm giảm nguồn thu trong NSNN, nhưng sẽ đảm bảo ổn định và tăng trưởng nguồn thu trong trung và dài hạn (3-5 năm) do môi trường đầu tư, kinh doanh được cải thiện, các DN có thể tăng thêm nguồn lực tài chính, tích lũy để tái đầu tư. Cùng với đó, áp dụng chính sách hỗ trợ “tín dụng thuế” đối với các DN vừa và nhỏ, đặc biệt trong thời điểm ảnh hưởng của dịch Covid như hiện nay. Tín dụng thuế là hình thức Nhà nước cho phép các DN (hoạt động trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh) được giữ lại tiền thuế phải nộp để đầu tư trở lại phát triển sản xuất kinh doanh; giảm bớt đối tượng được hưởng ưu đãi thuế theo thời hạn, thay vào đó là sử dụng các biện pháp khác như chiết khấu đầu tư, khấu trừ thuế đầu tư...

Đối với thuế TNCN, không nên tăng thu nhập khởi điểm tính thuế và không tăng mức giảm trừ gia cảnh, bởi điều này cộng với sự tăng trưởng của nền kinh tế sẽ làm tăng người thuộc diện chịu thuế. Thay

vào đó, nên điều chỉnh ngưỡng khởi điểm tính thuế TNCN theo một tỷ lệ phần trăm nhất định so với mức tiền lương, tiền công tối thiểu. Đồng thời, Luật Thuế TNCN nên quy định ngưỡng khởi điểm tính thuế theo một tỷ lệ phần trăm nhất định so với mức tiền lương, tiền công tối thiểu. Có như vậy, khi Nhà nước điều chỉnh tiền lương, tiền công tối thiểu sẽ không ảnh hưởng đến Luật Thuế TNCN. Đồng thời, hoàn thiện pháp luật về thuế TNCN theo hướng đơn giản, minh bạch, tạo điều kiện cho người nộp thuế và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Đối với thuế GTGT nên mở rộng cơ sở thuế theo hướng giảm bớt nhóm hàng hóa, dịch vụ không chịu thuế, đặc biệt là các hàng hóa như thiết bị phụ tùng, vật tư thuộc loại trong nước chưa sản xuất được cần nhập khẩu để sử dụng trực tiếp cho hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ.

Đối với thuế TTĐB, cần mở rộng đối tượng chịu thuế đối với hàng hóa, dịch vụ xa xỉ, cao cấp, không có lợi cho sức khỏe và không phải là nhu cầu thiết yếu. Đồng thời, điều chỉnh tăng mức thuế TTĐB đối với thuốc lá và sử dụng phương thức đánh thuế hỗn hợp vừa theo tỷ lệ vừa theo mức tuyệt đối cho một đơn vị sản phẩm ■