

Cơ cấu thu ngân sách nhà nước bền vững thúc đẩy tăng trưởng kinh tế

Tôn Thu Hiền
Lê Thu Huyền
Học viện Tài chính

Trong thời gian qua, các giải pháp cơ cấu lại thu ngân sách đã và đang được triển khai với các kết quả bước đầu nhất định. Tuy nhiên, cơ cấu ngân sách hiện nay còn chưa bền vững; có tác động không nhỏ tới nền kinh tế trên nhiều phương diện, cả về quy mô, phạm vi ngân sách; mức độ thuận tiện, minh bạch; về chi phí tuân thủ; về hiệu quả, hiệu lực cung cấp dịch vụ công... Việc nghiên cứu thực trạng tái cơ cấu thu ngân sách nhằm đưa ra những gợi ý chính sách trong việc đổi mới cơ cấu thu ngân sách nhà nước hướng tới cân đối ngân sách bền vững và sự phát triển bền vững của nền kinh tế.

1. Thực trạng cơ cấu thu Ngân sách nhà nước của Việt Nam

Trong thời gian qua, công tác quản lý thu ngân sách nhà nước đã đáp ứng yêu cầu đổi mới và hội nhập kinh tế quốc tế. Quy mô tổng thu NSNN giai đoạn 2011-2019 tăng gấp gần 2 lần so với giai đoạn 2006 - 2010, bình quân đạt trên 24% GDP, trong đó thu thuế và phí bình quân đạt khoảng 20,8% GDP.

Xét theo lĩnh vực thu chủ yếu, các khoản thu nội địa có quy mô lớn nhất và có xu hướng tăng mạnh nhất. Năm 2019, khoản thu này dự kiến đạt mức 1.173 nghìn tỷ, cao gấp 3 lần so với năm 2011. Nguồn thu từ dầu thô đạt mức cao nhất vào năm 2013, gần 100 nghìn tỷ đồng, và có xu hướng giảm còn một nửa trong những năm gần đây. Nguồn thu từ xuất nhập khẩu chỉ tăng nhẹ trong cả giai đoạn và giảm đi về tỷ trọng.

Trong cơ cấu thu nội địa, thu từ sản xuất kinh doanh tăng tương ứng từ 65% lên 68,5%; còn lại là các khoản thu về nhà đất, thu thuế thu nhập cá nhân, thu phí xăng dầu (thuế bảo vệ môi trường), thu tại xã, khoản thu cổ tức được chia cho phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần và lợi nhuận còn lại của các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước.

Xét theo thành phần kinh tế, tỷ trọng thu từ khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) có xu hướng giảm, tỷ trọng thu từ khu vực ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài (FDI) tăng, phản ánh thực tế tăng trưởng nhanh của khu vực ngoài nhà nước và khu vực FDI, gắn với việc cải thiện môi trường kinh doanh, khuyến khích mọi thành phần kinh tế bỏ vốn đầu tư, phát triển sản xuất và thực hiện tái cơ cấu khu vực DNNN. Tỷ trọng thu khu vực DNNN trong tổng thu nội địa giảm từ 29% giai đoạn 2011-2015 xuống còn 20% giai đoạn

2016-2020; trong khi đó tỷ trọng thu này của hai khu vực còn lại tăng từ 35,7% lên 38,7%.

Xét theo sắc thuế, tỷ trọng thuế gián thu (thuế tiêu dùng) trong tổng số thu thuế ngày càng tăng, từ 52% so với tổng thu từ thuế ở giai đoạn 2011-2015 lên mức trên 55% từ 2014 đến nay. Tỷ trọng nhóm thuế trực thu (chủ yếu gồm thuế Thu nhập doanh nghiệp và Thu nhập cá nhân) giảm dần, năm 2017, chỉ chiếm 32% trên tổng số thu từ thuế.

Xét theo phân cấp ngân sách, thu ngân sách địa phương (NSĐP) có xu hướng tăng cả về quy mô và tỷ trọng. Thu NSĐP giai đoạn 2011- 2015 tăng khoảng 2,5 lần so với 5 năm trước, cao hơn mức tăng thu NSNN nói chung (khoảng 2 lần). Tỷ trọng thu NSĐP trong tổng thu NSNN tăng từ 36,2% giai đoạn 2011-2015 lên mức 41% trên tổng thu NSNN. Số lượng các địa phương có số thu NSNN trên địa bàn vào các nhóm có số thu xếp hạng cao ngày càng tăng qua các năm.

2. Đánh giá thực trạng tái cơ cấu thu ngân sách với vấn đề phát triển kinh tế

Trong bối cảnh nền kinh tế thế giới ảnh hưởng bởi những làn sóng khủng hoảng liên tiếp phục hồi chậm, kinh tế Việt Nam cũng gặp những khó khăn, thách thức mới, tạo áp lực mạnh lên NSNN. Điều này cho thấy cần thiết phải tái cơ cấu nguồn thu, tạo sự bền vững cho ngân sách.

Hệ thống chính sách thuế được bổ sung xây dựng theo hướng phù hợp với thực tiễn và xu hướng quốc tế. Trong các khoản thu nội địa, cơ cấu thu được điều chỉnh theo hướng hợp lý hơn. Trong đó, tỷ trọng thu từ thuế giá trị gia tăng tăng nhanh, và là nguồn thu ngân sách quan trọng nhất. Chính sách thuế Giá trị gia tăng được sửa đổi theo hướng thu hẹp đối tượng không chịu thuế, thu hẹp nhóm thuế

suất 5%, thực hiện khấu trừ thuế đầu vào chặt chẽ hơn. Thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) phổ thông giảm từ 25% xuống còn 22% và 20%. Thuế suất thuế TNDN ưu đãi (áp dụng đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa - DNNVV, tổ chức kinh tế vi mô...) giảm từ 20% xuống còn 17%.

Chính sách thuế được cải cách theo hướng mở rộng diện thu. Cụ thể đã triển khai Thuế bảo vệ môi trường; Thu xử phạt vi phạm hành chính; Phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản; Thu cấp quyền khai thác khoáng sản; Thu cổ tức được chia và lợi nhuận còn lại tại công ty cổ phần có vốn nhà nước do Bộ, ngành, địa phương đại diện chủ sở hữu...

Để kích cầu tiêu dùng trong nước, chính sách thuế thu nhập cá nhân cũng được điều chỉnh theo hướng điều tiết hợp lý hơn thu nhập. Từ ngày 1/7/2013 đã nâng mức giảm trừ đối với đối tượng thuế từ mức 4 triệu đồng/tháng lên 9 triệu đồng/tháng và nâng mức chiết trừ gia cảnh cho người phụ thuộc từ mức 1,6 triệu đồng/tháng lên 3,6 triệu đồng/tháng. Miễn giảm thuế đối với một số trường hợp, trong đó giảm 50% số thuế thu nhập cá nhân phải nộp đối với thu nhập từ tiền lương, tiền công của các cá nhân nhân lực công nghệ cao làm việc trong lĩnh vực công nghệ thông tin (CNTT), dịch vụ công nghệ cao...

So sánh quy mô thu ngân sách của một số sắc thuế chính, như thuế Giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân của Việt nam với một số nước trong khu vực cho thấy tỷ trọng các khoản thu này so với GDP của Việt Nam đều ở mức trung bình, có khoản thu ở mức thấp trong khu vực, như thuế nhà đất.

Bảng 1: So sánh qui mô thu trên GDP của một số sắc thuế, khoản thu chính so với một số nước trong khu vực (%)

	Việt Nam (BQ 2011-2015)	Trung Quốc (2013)	Thái Lan (2014)
Thuế giá trị gia tăng	4,28%	5,06%	3,70%
Thuế thu nhập doanh nghiệp	3,57%	3,94%	5%
Thuế tiêu thụ đặc biệt	1,48%	1,45%	2,90%
Thuế nhà đất	0,04%	1,16%	
Thuế thu nhập cá nhân	1,32%	1,15%	1,80%

Nguồn: Tổng hợp từ trang thống kê ngân sách của các nước

Cơ cấu thu ngân sách bền vững hơn, giảm sự phụ thuộc vào nguồn thu từ bên ngoài. Hệ thống chính sách thuế đã được chuyển theo hướng ít phụ thuộc hơn vào các nguồn bên ngoài (thu từ dầu thô và xuất nhập khẩu). Kể từ năm 2005, cơ sở thu từ thuế đã được mở rộng và thuế suất từng bước được hợp lý hóa, khiến cho cơ chế thuế nhìn chung đảm bảo hiệu suất hơn. Cơ cấu thu từ thuế đã thay đổi tích cực, theo hướng dựa vào các nguồn thu bền vững hơn. Việc tăng tỷ trọng thu nội địa trên tổng thu đã giúp bù đắp cho số thu xuất nhập khẩu và thu từ dầu thô và giảm sự phụ thuộc vào nguồn thu này. Từ đó tăng tính ổn định của ngân sách, tăng tính chủ động của công cụ tài khóa trong quản lý, điều tiết nền kinh tế.

Cơ cấu thu theo phân cấp cũng đã góp phần tích cực vào cân đối ngân sách. Cơ chế phân cấp thu các khoản gắn với địa phương đã tạo động lực cho việc khai thác kịp thời nguồn thu, góp phần tăng thu ngân sách, nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ chi. Đặc biệt với quy định tăng thu ngân sách địa phương ưu tiên sử dụng chi cải cách tiền lương, chi đầu tư phát triển, chi trả nợ, đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện các ưu tiên của nền kinh tế, phát triển hạ tầng, thúc đẩy đầu tư, sản xuất, kinh doanh.

3. Những vấn đề nảy sinh của tái cơ cấu thu ngân sách

Cơ cấu thu mặc dù đã được hoàn thiện đáng kể thời gian qua, tuy nhiên ngày càng bộc lộ các hạn chế có tác động không nhỏ tới phát triển kinh tế - xã hội.

Quy mô thu ngân sách có xu hướng giảm dần, trong khi nhu cầu chi vẫn rất lớn, dẫn tới những căng thẳng trong cân đối ngân sách.

Quy mô thu ngân sách trên GDP của Việt Nam vẫn cao so với các quốc gia đang phát triển cũng như các nước ASEAN. Năm 2018, quy mô thu ngân sách trên GDP trung bình của các nước thu nhập thấp chỉ là 15,1%, các nước khu vực châu Á cùng thời gian này là 17,3%. Quy mô thu ngân sách cao sẽ ảnh hưởng đến việc tiết kiệm của khu vực tư nhân, làm giảm đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh của khu vực này. Không những thế, thuế cao có thể dẫn đến các hành vi gian lận, trốn thuế, gây thất thu thuế. Ngoài ra, quy mô thu ngân sách cao không chỉ khiến Chính phủ có ít khả năng để tăng thuế mà còn phải chịu thêm áp lực do giảm thuế.

Một số khoản thu quan trọng chưa được khai thác như thuế tài sản, các khoản phí dịch vụ đô thị, các khoản thu do chênh lệch giá gắn với phát triển hạ tầng... vẫn chưa được khai thác. Điều này dẫn đến những hạn chế về tính đa dạng, bền vững của quy mô thu; vừa hạn chế vai trò của chính sách thu trong quản lý, điều tiết nền kinh tế, khuyến khích sử dụng hiệu quả tài sản, dịch vụ công phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

Cơ cấu thu theo phân cấp cũng chưa phù hợp với thông lệ; chưa gắn được quyền hạn với trách nhiệm của cấp chính quyền địa phương (theo nguyên tắc nên gắn thu trên địa bàn với chi trên địa bàn để tăng cường trách nhiệm giải trình, hiệu quả, hiệu lực của các quyết định thu - chi).

Hệ thống thuế còn phức tạp, lồng ghép quá nhiều ưu đãi miễn giảm, chưa đảm bảo tính trung lập của chính sách. Các sắc thuế được giao quá nhiều chức năng nhiệm vụ khi vừa phải điều tiết thu nhập, kích thích sản xuất, điều tiết vĩ mô nền kinh tế, vừa bảo vệ sản xuất trong nước, tăng sức cạnh tranh về thuế

đối với các nước khác. Các sắc thuế đối với tài sản, tài nguyên, thuế môi trường chưa thực sự phát huy được hiệu quả trong việc huy động nguồn thu, thúc đẩy việc khai thác, sử dụng hiệu quả tài sản, tài nguyên, kiểm soát, ngăn chặn các hoạt động tàn phá môi trường.

Cơ cấu thu nội địa chưa thực sự đảm bảo sự bền vững. Trong các khoản thuế trực thu, tỷ trọng các sắc thuế Thu nhập cá nhân hay thuế tài sản (thuế nhà, đất) vẫn khiêm tốn. Đáng chú ý, tỷ lệ thu thuế Thu nhập cá nhân đang trong xu thế giảm, trong khi mức sống và thu nhập người dân tiếp tục được cải thiện. Mặc dù thu NSNN của Việt Nam đang dựa vào chủ yếu vào thuế Thu nhập doanh nghiệp và các sắc thuế gián thu, nhưng dự báo khả năng để tiếp tục tăng mức độ động viên từ những sắc thuế này rất hạn chế, do quy mô đã cận ngưỡng, gây cản trở đến sự phục hồi, duy trì tăng trưởng của nền kinh tế.

4. Một số giải pháp cơ bản

Trong thời gian tới, củng cố mức huy động vào ngân sách sẽ là một trong những nội dung cốt lõi nhằm đảm bảo các khoản chi tiêu quan trọng cho các lĩnh vực an sinh xã hội và đầu tư phát triển. Đối với thuế TNDN, rà soát, bãi bỏ những ưu đãi, miễn, giảm không còn phù hợp với yêu cầu phát triển, hội nhập quốc tế theo địa bàn, lĩnh vực sản xuất - kinh doanh; thực hiện ưu đãi thuế TNDN đối với doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ. Đối với thuế Giá trị gia tăng, thực hiện giảm dần mức thuế 5%, tiến tới cơ bản chỉ còn một mức thuế (khoảng 10%), rà soát các đối tượng không thu thuế Giá trị gia tăng; hoàn thuế Giá trị gia tăng đối với hàng hóa xuất khẩu có giá trị gia tăng lớn; Điều chỉnh mức thuế và cơ sở tính thuế Tiêu thụ đặc biệt đối với hàng hóa, dịch vụ cần điều tiết do ảnh hưởng không tốt đến sức khỏe người dân (thuốc lá, rượu bia, casino...) hoặc gây ô nhiễm môi trường (xăng dầu, than, khai thác khoáng sản...). Nghiên cứu bổ sung vào diện chịu thuế bảo vệ môi trường đối với pin, ắc quy, các loại thuốc bảo quản thực vật... là những hàng hóa có quá trình sản xuất và sử dụng gây ô nhiễm môi trường.

Nghiên cứu ban hành các sắc thuế mới mang tính ổn định; xây dựng thuế tài sản với mục tiêu chiến lược góp phần tạo sự công bằng xã hội, khuyến khích đầu tư vào sản xuất - kinh doanh, điều tiết đầu tư vào lĩnh vực phi sản xuất - kinh doanh, đầu cơ... Cơ quan thuế tăng cường thanh tra, kiểm tra, đôn đốc thu hồi nợ thuế, ngăn chặn và xử lý các hành vi gian lận, trốn thuế, chống thất thu thuế; giảm hoặc bỏ việc chuyển lỗ đối với những lĩnh vực không khuyến khích đầu tư; thực hiện các tiêu chuẩn phòng, chống chuyển giá quốc tế, chống xói mòn nguồn thu.

Tăng cường công tác tuyên truyền, hỗ trợ và cung cấp dịch vụ cho đối tượng nộp thuế. Nâng cao năng lực hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật của đối tượng nộp thuế; giảm thời gian doanh nghiệp thực hiện thủ tục hành chính thuế.

Tăng cường phân cấp thu ngân sách đối với các địa phương. Có thể trao quyền tự chủ hơn cho một số chính quyền địa phương có trình độ KT-XH tương đối phát triển tự quyết định thuế suất ở các sắc thuế phân cấp 100% cho địa phương, hoặc được phép thu thêm một khoản phụ thu nào đó đối với các sắc thuế được phân chia cho địa phương; hoặc được thu các khoản liên quan tới lợi ích có được từ việc đầu tư cơ sở hạ tầng công cộng... Điều này có thể tạo ra các nguồn lực có tính linh hoạt hơn với các điều kiện kinh tế- xã hội, nhân tố có ảnh hưởng chi phối tới hoạt động của chính quyền địa phương.

Như vậy, muốn có nguồn thu bền vững, không phải chỉ có giải pháp thuế, mà thay vào đó là các chính sách hỗ trợ (từ chính sách thuế, phí cho đến công tác cải cách hành chính, cắt giảm điều kiện đầu tư kinh doanh...) để doanh nghiệp phát triển bền vững, quay trở lại sẽ có đóng góp vào ngân sách./.

Tài liệu tham khảo

Bộ Tài chính, số liệu công khai NSNN các năm 2011 - 2020;

Nghị quyết số 25/2016/QH14 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính 5 năm 2016 - 2020;

Nghị quyết số 51/NQ-CP của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp tái cấu trúc NSNN, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững;

Quốc hội, Luật NSNN 2002, 2015 và các văn bản hướng dẫn; Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp tái cấu trúc NSNN, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững;

Nguyễn Minh Tân, Thực trạng cơ cấu ngân sách nhà nước hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội, Tạp chí Tài chính, Số tháng 4/2019.

Thủ tướng Chính phủ (2012), Chiến lược Tài chính đến năm 2020;

Thủ tướng Chính phủ (2011), Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011 - 2020