

TĂNG MỨC THUẾ ĐỐI VỚI CÁC LOẠI THUẾ NỘI ĐỊA ĐÁNH VÀO HÀNG HOÁ NHẬP KHẨU - NHỮNG VẤN ĐỀ KINH TẾ VÀ PHÁP LÝ

ĐINH KHƯƠNG DUY*

Tóm tắt: Trong bối cảnh hội nhập, việc cắt giảm thuế nhập khẩu đem lại nhiều lợi ích cho nền kinh tế. Tuy nhiên, việc mức thuế nhập khẩu giảm dần theo lộ trình trong các cam kết quốc tế lại là thách thức lớn đối với nhiều quốc gia như Việt Nam - nơi số thu từ thuế nhập khẩu chiếm tỉ trọng lớn trong ngân sách nhà nước. Tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu được xem là biện pháp hữu hiệu giúp bù đắp nguồn thu ngân sách nhà nước, song nó cũng tiềm ẩn những rủi ro nhất định cả về kinh tế và pháp lý. Để góp phần làm rõ vấn đề này, bài viết phân tích ảnh hưởng của việc tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu trong một nền kinh tế nhỏ mở cửa; đánh giá tính phù hợp của biện pháp chính sách này với quy định của Tổ chức Thương mại quốc tế; đưa ra kiến nghị cho các cơ quan quản lý nhà nước của Việt Nam trong công tác ban hành và thực thi chính sách.

Từ khoá: Hàng hoá nhập khẩu; pháp lý; tăng mức thuế; thuế nội địa; vấn đề kinh tế

Nhận bài: 30/10/2017

Hoàn thành biên tập: 06/5/2019

Duyệt đăng: 15/5/2019

INCREASING THE RATE OF DOMESTIC TAXES IMPOSED ON IMPORTED GOODS – SOME ECONOMIC AND LEGAL ISSUES

Abstract: In the context of integration, cutting import taxes has brought the economy many benefits. The gradual reduction of the rate of import taxes in accordance with the route stated under international commitments is, however, still a big challenge for many countries including Vietnam where the revenue of import taxes accounts for a large part of the state budget. Increasing the rate of domestic taxes imposed on imported goods is considered as an effective measure to recover the reduced revenue but it also faces potential risks, in both economic and legal aspects. To clarify this issue in question, the paper offers an analysis of the impact of increasing the rate of taxes imposed on imported goods in a small open economy; it assesses the relevance of this policy measure to the rules of the World Trade Organisation and offers recommendations on policy making and implementation of state management agencies of Vietnam.

Keywords: Imported goods; legal; increasing the tax rate; domestic tax; economic issue

Received: Oct 30th, 2017; Editing completed: May 6th, 2019; Accepted for publication: May 15th, 2019

1. Đặt vấn đề

Tự do hoá thương mại là xu thế lớn của thời đại, đã diễn ra mạnh mẽ trong suốt gần một thế kỉ vừa qua. Xu thế này đem lại những

lợi ích rất lớn cho các quốc gia vì nó góp phần thúc đẩy hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, tăng cường tính cạnh tranh, đổi mới sản phẩm, công nghệ. Hơn thế nữa, nhờ tự do hoá thương mại, người tiêu dùng được tiếp cận với một tập hợp hàng hoá đa dạng hơn với mức giá phải chăng hơn. Đây chính là lí do khiến các quốc

* Giảng viên, Trường đại học ngoại thương
E-mail: khuongduy@ftu.edu.vn

gia trên toàn cầu gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO) và tích cực kí kết hàng trăm hiệp định thương mại tự do (FTA). Không đứng ngoài xu thế đó, Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên WTO từ năm 2007 và tham gia vào nhiều FTA cả với tư cách thành viên ASEAN và tư cách độc lập.⁽¹⁾

Tuy nhiên, bên cạnh các lợi ích đó, một vấn đề lớn cũng phát sinh từ quá trình tự do hoá thương mại: việc cắt giảm thuế nhập khẩu theo lộ trình làm giảm sút nguồn thu ngân sách nhà nước. Đây là vấn đề phổ biến trên toàn thế giới chứ không ở riêng quốc gia nào. Tuy vậy, đối với các quốc gia đang và kém phát triển, vấn đề này trở thành bài toán nan giải hơn vì tỉ trọng của thuế nhập khẩu trong ngân sách nhà nước của những quốc gia này thường cao hơn so với các quốc gia phát triển.⁽²⁾

Đáng chú ý, gần đây ở Việt Nam, trên các diễn đàn chính thức và không chính thức đã diễn ra cuộc tranh luận sôi nổi về vấn đề tăng thuế suất thuế bảo vệ môi trường áp dụng với xăng dầu nhập khẩu để bù đắp nguồn thu ngân sách nhà nước khi mức thuế nhập khẩu đối với mặt hàng này sẽ giảm dần về 0% theo lộ trình trong các cam kết tự do hoá thương mại. Cuộc tranh luận đã nhận được các ý kiến đa chiều từ phía cơ quan quản lý cũng như người dân. Tuy nhiên, việc tăng thuế suất đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu là một biện pháp chính sách phức tạp, bao hàm các yếu

tố về kinh tế, chính trị và pháp lý, vì thế rất khó để hiểu rõ vấn đề nếu thiếu sự nghiên cứu thấu đáo. Đáng tiếc là cho đến nay trên các diễn đàn chính sách và học thuật vẫn chưa có nhiều tiếng nói từ các chuyên gia trong lĩnh vực thương mại quốc tế.

Trong khuôn khổ của bài viết, tác giả làm rõ vấn đề tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu từ hai phương diện kinh tế và pháp lý. Đầu tiên, bài viết trình bày một số tác động kinh tế chủ yếu khi một nền kinh tế nhỏ mở cửa như Việt Nam tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu. Tiếp theo, bài viết đi sâu vào phân tích một số nội dung thuộc về pháp luật thương mại quốc tế có liên quan trực tiếp tới vấn đề nghiên cứu. Sau cùng, bài viết đưa ra một số đề xuất đối với các cơ quan ban hành chính sách nhằm hướng tới sự hài hoà lợi ích giữa các bên.

2. Tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu và vấn đề phân bổ lợi ích kinh tế

Theo quan điểm của WTO, thuế nội địa bao gồm tất cả các sắc thuế đánh vào các chủ thể và sản phẩm của hoạt động sản xuất, kinh doanh, trừ thuế nhập khẩu, thuế xuất khẩu, thuế chống bán phá giá và thuế đối kháng. Thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế giá trị gia tăng hay thuế thu nhập doanh nghiệp là ví dụ điển hình về thuế nội địa.⁽³⁾ Cần lưu ý rằng, thuế nội địa là khái niệm có nội hàm rất rộng, bài viết này chỉ xét tới trường hợp thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu. Tại

(1). Theo số liệu của Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), hiện nay Việt Nam là thành viên của 16 FTA, <https://aric.adb.org/fta-country>, truy cập 15/3/2019.

(2). Tham khảo thêm số liệu của Ngân hàng thế giới (WB) về tỉ trọng của thuế quan trong tổng thu về thuế của các quốc gia (1972-2015): <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.IMPT.ZS>, truy cập 15/3/2019.

(3). <http://www.trungtamwto.vn/chuyen-de/1449-cac-cau-hoi-lien-quan-den-cam-ket-thue-noi-dia-doi-voi-hang-hoa-nhap-khau-trong-wto>, truy cập 15/3/2019.

thời điểm nhập khẩu, thương nhân thường phải kê khai nhiều loại thuế cùng lúc nên nhiều người lầm tưởng các loại thuế này đều là thuế quan. Thực tế, trong phần lớn trường hợp, thuế nhập khẩu là loại thuế quan duy nhất mà hàng hoá nhập khẩu phải chịu, còn các loại thuế khác đều là thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu.

Để hiểu vì sao khi thuế suất thuế nhập khẩu giảm theo cam kết, vấn đề tăng mức thuế của các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu lại được đặt ra, trước hết cần làm rõ cơ chế tác động của việc giảm thuế suất thuế nhập khẩu lên ngân sách nhà nước. Ở khía cạnh trực tiếp, số thuế nhập khẩu thu được phụ thuộc vào thuế suất và giá tính thuế nhập khẩu. Vì thế, nếu lượng hàng hoá nhập khẩu tăng lên do thuế nhập khẩu giảm không đủ để bù đắp mức thuế giảm đi theo cam kết (nhất là khi thuế suất giảm về 0%), số thu thuế nhập khẩu sẽ giảm xuống. Ở khía cạnh gián tiếp, sự cắt giảm thuế nhập khẩu sẽ làm giảm số thu thuế từ các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu như thuế giá trị gia

tăng, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế bảo vệ môi trường (nếu mặt hàng nhập khẩu thuộc đối tượng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt hay thuế bảo vệ môi trường). Vì trị giá giao dịch của hàng hoá nhập khẩu cộng thêm thuế nhập khẩu là căn cứ tính thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu nên khi cắt giảm mức thuế suất thuế nhập khẩu, số thuế nhập khẩu cũng giảm xuống, khiến trị giá tính thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu sẽ nhỏ hơn. Do đó, nếu thuế suất của các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu giữ nguyên thì số thuế thu được từ các loại thuế này sẽ giảm xuống.

Ví dụ, trước năm 2018, xe ô tô từ chín (09) chỗ ngồi trở xuống nhập khẩu từ các nước ASEAN vào Việt Nam chịu thuế nhập khẩu (thuế suất 30%); thuế tiêu thụ đặc biệt (thuế suất 40%) và thuế giá trị gia tăng (thuế suất 10%). Từ ngày 01/01/2018, việc thuế suất thuế nhập khẩu đối mặt hàng này giảm về 0% có tác động như sau đến số thuế thu được từ mỗi chiếc xe (giả sử giá tính thuế nhập khẩu của mỗi chiếc xe ô tô là 300 triệu đồng):

| Trước năm 2018 | Từ 01/01/2018 |
|---|--|
| Thuế nhập khẩu là: $300 \times 30\% = 90$ (triệu đồng) | Thuế nhập khẩu là 0 (đồng) khi thuế suất thuế nhập khẩu giảm về 0% |
| Thuế tiêu thụ đặc biệt ở khâu nhập khẩu là: $(300 + 90) \times 40\% = 156$ (triệu đồng) | Thuế tiêu thụ đặc biệt ở khâu nhập khẩu là: $300 \times 40\% = 120$ (triệu đồng) |
| Thuế giá trị gia tăng ở khâu nhập khẩu là: $(300 + 90 + 156) \times 10\% = 54,6$ (triệu đồng) | Thuế giá trị gia tăng ở khâu nhập khẩu là: $(300 + 120) \times 10\% = 42$ (triệu đồng) |
| Tổng số thuế Nhà nước thu được từ 01 ô tô ở khâu nhập khẩu là: $90 + 156 + 54,6 = 300,6$ (triệu đồng) | Tổng số thuế Nhà nước thu được từ 01 ô tô ở khâu nhập khẩu là: $120 + 42 = 162$ (triệu đồng) |
| Số thu thuế Nhà nước thu giảm: $300,6 - 162 = 138,6$ triệu đồng (trong đó có 90 triệu đồng là thuế nhập khẩu và 48,6 triệu đồng là các loại thuế nội địa đánh vào hàng nhập khẩu) | |

Khi nguồn thu từ thuế đánh vào hàng hoá nhập khẩu giảm xuống trực tiếp hay gián tiếp do các cam kết cắt giảm thuế quan, nhiều quốc gia sẽ cần tìm nguồn thu thay thế cho ngân sách nhà nước. Một nguồn thu thay thế quan trọng đến từ các loại thuế nội địa không gắn với hàng hoá nhập khẩu, chẳng hạn thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập doanh nghiệp. Tuy nhiên, việc thu các loại thuế nội địa không gắn với hàng nhập khẩu không hề dễ dàng, thậm chí đòi hỏi rất nhiều thời gian và chi phí để hoàn thiện hệ thống thuế. Tại Việt Nam, các loại thuế trực thu đánh trực tiếp vào thu nhập và tài sản của người nộp thuế, đặc biệt là thuế thu nhập cá nhân, vẫn còn nhiều bất cập dù đã được triển khai khá lâu. Kiểm soát thu nhập của người dân trong một nền “kinh tế tiền mặt” với nhiều hoạt động kinh tế phi chính thức thực sự là bài toán khó. Bởi vậy, thuế thu nhập cá nhân chỉ phát huy hiệu quả với các cá nhân có thu nhập dễ kiểm soát và còn bỏ sót nhiều đối tượng khác.

Trong khi đó, việc áp thuế nội địa lên hàng hoá nhập khẩu lại tương đối hiệu quả vì nó được quản lý một cách chặt chẽ và tập trung ở khâu làm thủ tục hải quan. Nhu cầu duy trì nguồn thu ngân sách nhà nước cùng sự khó khăn khi triển khai các loại thuế nội địa không gắn với hàng hoá nhập khẩu dẫn tới nhiều nước, nhất là các nước đang và kém phát triển, không muốn mất đi số thuế thu được từ các sắc thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu. Để tháo gỡ khó khăn cho ngân sách nhà nước khi mức thuế nhập khẩu giảm dần, các nước này có thể chọn

giải pháp tăng mức thuế với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu.⁽⁴⁾ Lưu ý rằng, khác với thuế nhập khẩu, thuế nội địa áp dụng với hàng hoá nhập khẩu về cơ bản ít chịu sự ràng buộc của các cam kết quốc tế. Bởi vậy, việc tăng mức thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu cũng sẽ gặp ít trở ngại hơn.

Xét về mặt kinh tế, theo các lý thuyết về thương mại quốc tế, khi một quốc gia nhỏ với nền kinh tế mở tăng thuế suất của các loại thuế nội địa đánh vào một mặt hàng nhập khẩu, mức giá quốc tế của mặt hàng đó hầu như không bị ảnh hưởng. Biện pháp chính sách này tác động trực tiếp nhất tới người tiêu dùng: lẽ ra họ sẽ được hưởng lợi từ sự cắt giảm thuế nhập khẩu, song rốt cuộc vẫn phải mua hàng hoá nhập khẩu với mức giá cao hơn kỳ vọng. Một ví dụ điển hình là việc nhiều người Việt kỳ vọng khi mức thuế nhập khẩu giảm theo cam kết, giá bán ô tô nhập khẩu sẽ giảm mạnh. Tuy nhiên, động thái tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với ô tô nhập khẩu có thể triệt tiêu lợi ích của việc giảm thuế nhập khẩu, khiến giá bán mặt hàng này không giảm hoặc giảm không đáng kể.⁽⁵⁾

(4). Xem thêm phát biểu của nguyên Bộ trưởng Bộ thương mại Trương Đình Tuyển và Chủ tịch Hiệp hội xăng dầu Việt Nam Trương Thế Ruệ, <http://cafef.vn/ong-truong-dinh-tuyen-tang-thue-moi-truong-doi-voi-xang-dau-de-thay-doi-co-cau-thu-ngan-sach-20170525132325525.chn>, truy cập 15/3/2019.

(5). Xem thêm phát biểu của Bộ tài chính: <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/bo-tai-chinh-tang-thue-tieu-thu-dac-biet-voi-o-to-khong-phai-de-bu-ngan-sach-20151109152249144.htm>, truy cập 15/3/2019.

Có thể thấy, lượng thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu sẽ giúp chính phủ bù đắp một phần hoặc toàn bộ phần ngân sách nhà nước bị mất đi do thuế nhập khẩu giảm xuống. Điều đó có nghĩa là phần lợi ích mà lẽ ra người tiêu dùng được hưởng sẽ chuyển thành nguồn thuế bổ sung chò ngân sách nhà nước. Các nhà kinh tế xem đây là sự phân bổ lợi ích từ người tiêu dùng sang cho nhà nước, song đây không phải sự phân bổ qua lại có tổng bằng không (0) hay đem lại lợi ích dương. Các mô hình kinh tế chỉ ra rằng khi tăng thuế suất của các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu, tổng lợi ích của xã hội sẽ giảm xuống.⁽⁶⁾

Kết luận này hoàn toàn có thể lí giải được. Việc cắt giảm thuế nhập khẩu giúp giá bán hàng hoá nhập khẩu trở nên rẻ hơn, thúc đẩy tiêu dùng xã hội, nhờ đó làm tăng số thu ngân sách nhà nước từ các loại thuế nội địa ở khâu phân phối. Quan trọng hơn, khi thuế nhập khẩu giảm, các doanh nghiệp có cơ hội giảm chi phí đầu vào cho sản xuất, kinh doanh do giá nguyên vật liệu, máy móc, thiết bị đều giảm. Điều này cho phép họ cung cấp hàng hoá, dịch vụ có giá cả hợp lí, kích thích tiêu dùng, nhờ đó doanh thu của doanh nghiệp cũng sẽ tăng. Chi phí sản xuất, kinh doanh giảm trong khi thu nhập của doanh nghiệp tăng sẽ làm tăng số thu ngân sách nhà nước từ thuế thu nhập doanh nghiệp. Những lợi ích trên sẽ mất đi nếu chính phủ tăng mức

thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu để bù đắp ngân sách nhà nước khi thuế nhập khẩu giảm.

Trong dài hạn, việc tăng mức thuế với các loại thuế nội địa đánh vào hàng nhập khẩu có thể có ảnh hưởng tiêu cực tới thương mại quốc tế: do giá cả không giảm (thậm chí tăng lên) nên lượng cầu của người tiêu dùng trong nước với một mặt hàng nhập khẩu nhất định cũng sẽ không tăng lên (thậm chí giảm xuống). Một cách gián tiếp, nhà xuất khẩu ở nước ngoài sẽ bán được ít hàng hoá hơn so với dự tính ban đầu của họ khi thuế nhập khẩu ở thị trường tiềm năng giảm xuống theo cam kết.

Tất nhiên, nhu cầu thu thuế cho ngân sách là chính đáng để giúp bộ máy nhà nước vận hành, đồng thời duy trì những khoản đầu tư cho cơ sở hạ tầng và các hoạt động kinh tế, xã hội. Tuy nhiên, như đã chỉ ra ở trên, việc tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu tiềm ẩn rủi ro về lợi ích kinh tế trong dài hạn. Chưa kể, biện pháp này còn tạo ra sự mâu thuẫn về mặt chính sách. Một mặt, các chính phủ tốn rất nhiều chi phí để đàm phán thành lập và tham gia các liên kết kinh tế quốc tế nhằm hướng tới mục tiêu thúc đẩy tự do hoá thương mại. Trong khi đó, việc tăng mức thuế với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu lại đi ngược với mục tiêu này. Sự mâu thuẫn này khiến cho nỗ lực đàm phán trước đó có phần bị lãng phí, đồng thời tạo ra thông điệp chính sách không nhất quán. Đây là điều bất lợi cho nền kinh tế trong bối cảnh hội nhập và mở cửa thị trường.

(6). Steven M. Suranovic (2010), *International Trade: Theory and Policy*, Flat World Knowledge, Inc, ISBN: 1936126443, <http://internationalecon.com/Trade/Tch95/T95-2B.php>, truy cập 15/3/2019.

3. Tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu và sự phù hợp với pháp luật Tổ chức thương mại thế giới

Khi tăng mức thuế với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu, bên cạnh khía cạnh kinh tế, nhà nước cũng cần lưu ý tới khía cạnh pháp lí.

Khi trở thành thành viên WTO, các quốc gia phải thực hiện một số nghĩa vụ nhất định về ban hành và thực thi chính sách thương mại quốc tế, trong đó có nghĩa vụ tuân thủ biểu cam kết thuế quan. Theo đó, mức thuế nhập khẩu mà một thành viên áp dụng không được vượt quá mức thuế trần mà thành viên đó đặt ra trong biểu cam kết.⁽⁷⁾ Ngoài ra, các thành viên còn phải tuân thủ nguyên tắc không phân biệt đối xử. Theo đó, mỗi thành viên phải đối xử bình đẳng giữa các hàng hoá nhập khẩu tương tự của các thành viên khác nhau (nguyên tắc tối huệ quốc) và đối xử bình đẳng giữa hàng hoá nhập khẩu và hàng hoá nội địa tương tự (nguyên tắc đối xử quốc gia).⁽⁸⁾

Trong các nghĩa vụ trên, nghĩa vụ đối xử quốc gia có liên quan trực tiếp tới việc tăng thuế suất đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu. Do WTO không trực tiếp điều chỉnh luật thuế nội địa của mỗi thành viên nên mỗi thành viên không có nghĩa vụ cam kết với WTO về trần thuế suất của các loại thuế nội địa. Tuy nhiên, nguyên tắc đối xử quốc gia đặt ra chuẩn mực cho việc ban hành và thực hiện các sắc thuế nội

địa áp dụng với hàng hoá nhập khẩu. Theo Điều III:2 của Hiệp định GATT 1994, một thành viên sẽ vi phạm nghĩa vụ đối xử quốc gia nếu thành viên đó:

(i) chỉ áp dụng thuế nội địa với hàng hoá nhập khẩu mà không áp dụng với hàng hoá nội địa tương tự hoặc hàng hoá nội địa có tính cạnh tranh;

(ii) áp dụng thuế nội địa với hàng hoá nhập khẩu theo cách bất lợi hơn (chẳng hạn mức thuế cao hơn) so với hàng hoá nội địa tương tự hoặc hàng hoá nội địa có tính cạnh tranh.

Cần lưu ý rằng pháp luật WTO không chỉ nghiêm cấm các hành vi phân biệt đối xử có tính hiển nhiên (sự phân biệt đối xử thể hiện trên bề mặt pháp luật) mà còn nghiêm cấm cả các hành vi phân biệt đối xử có tính trá hình (không thể hiện trên bề mặt pháp luật).⁽⁹⁾ Các vi phạm hiển nhiên rất dễ nhận diện, trong khi các vi phạm trá hình thường khó nhận diện hơn nhiều. Giả sử Việt Nam ban hành một điều luật quy định rằng thuế bảo vệ môi trường chỉ đánh vào thép nhập khẩu, không đánh vào thép nội địa thì đây sẽ là một vi phạm hiển nhiên. Còn nếu Việt Nam áp dụng cùng một mức thuế bảo vệ môi trường lên cả thép nhập khẩu và thép nội địa, kèm theo quy định rằng hàng hoá có thể được miễn thuế này khi chủ hàng cung cấp được giấy chứng nhận quy trình sản xuất an toàn do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp cho từng lô hàng cụ thể, rất có khả năng đó sẽ bị coi là một hành vi vi phạm trá hình. Vì mặc dù mức thuế là như nhau

(7). Điều II của Hiệp định chung về thuế quan và thương mại - GATT 1994, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf, truy cập 23/4/2019.

(8). Điều I và III của Hiệp định GATT 1994, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf, truy cập 23/4/2019.

(9). Lothar Ehring, "De Facto Discrimination in WTO Law: National and Most-Favored-Nation Treatment or Equal Treatment?", *Journal of World Trade* 36(5), 2002, pp. 921 - 977.

nhưng cơ chế miễn thuế lại tiềm ẩn điểm bất lợi cho hàng nhập khẩu: nhà sản xuất nước ngoài phải tốn nhiều thời gian, chi phí hơn so với nhà sản xuất nội địa nếu muốn có được giấy chứng nhận này.

Việc xác định một biện pháp chính sách vi phạm nguyên tắc không phân biệt đối xử, dù hiển nhiên hay trá hình, phụ thuộc nhiều vào tính tương tự của hàng hoá nhập khẩu và hàng hoá nội địa. Tuy vậy, WTO không đưa ra một định nghĩa cố định về hàng hoá tương tự hoặc hàng hoá có tính cạnh tranh mà các khái niệm này được giải thích thông qua án lệ. Một hàng hoá nội địa thoạt nhìn có thể không hề có tính tương tự hay cạnh tranh với hàng hoá nhập khẩu song vẫn có thể bị coi là hàng hoá tương tự hoặc cạnh tranh với hàng nhập khẩu trong tình huống cụ thể. Chẳng hạn, một nước áp thuế bảo vệ môi trường lên xe máy nhập khẩu và nước này cũng có ngành sản xuất xe máy nội địa thì tính tương tự của hàng hoá nội địa và hàng hoá nhập khẩu rất rõ ràng. Còn nếu nước này sản xuất xe đạp điện thì liệu đây có phải là sản phẩm tương tự hay cạnh tranh với hàng hoá nhập khẩu không? Câu trả lời tùy thuộc vào tình tiết của mỗi vụ việc và khả năng lập luận của các bên tranh chấp. Nếu bên nguyên đơn chứng minh được trong vụ việc này đây là hai hàng hoá có tính cạnh tranh thì việc áp thuế bảo vệ môi trường đối với xe máy nhập khẩu mà không áp lên xe đạp điện nội địa có thể bị xem là vi phạm trá hình nguyên tắc không phân biệt đối xử.

Trở lại đề xuất tăng mức thuế bảo vệ môi trường đối với mặt hàng xăng dầu được thảo luận trên đây, có thể kết luận nếu Việt Nam áp dụng mức thuế và có cơ chế thu thuế một

cách bình đẳng giữa xăng dầu nội địa và xăng dầu nhập khẩu thì việc tăng mức thuế sẽ ít có khả năng vi phạm Điều III:2 của Hiệp định GATT 1994. Song cũng cần lưu ý, theo một số chuyên gia về pháp luật WTO, tuy trường hợp cụ thể, mặt hàng nội địa có tính thay thế (như than đá) cũng có thể bị xem là sản phẩm cạnh tranh. Do đó, một thành viên WTO vẫn có thể khởi kiện Việt Nam nếu nước đó cho rằng việc tăng mức thuế bảo vệ môi trường khiến điều kiện cạnh tranh của xăng dầu nhập khẩu trở nên bất lợi hơn so với các nhiên liệu thay thế xăng dầu có xuất xứ nội địa.⁽¹⁰⁾

Nói chung, khi xây dựng và thực hiện các sắc thuế nội địa, việc tránh để chúng có tính phân biệt đối xử với hàng hoá nhập khẩu ngày càng cần được chú ý hơn. Bởi lẽ với tốc độ lớn mạnh của nền sản xuất, Việt Nam ngày càng có nhiều hàng hoá nội địa tương tự hoặc cạnh tranh với hàng hoá nhập khẩu, song tư duy bảo hộ ở một số ngành như ô tô, thép hay hoá dầu vẫn còn rất nặng nề. Nếu do áp lực cạnh tranh khi thuế nhập khẩu giảm xuống mà nhà nước áp các loại thuế nội địa một cách bất lợi cho hàng hoá nhập khẩu (diễn hình là cơ chế hoàn thuế có tính thiên vị hàng hoá nội địa), Việt Nam có nguy bị khởi kiện hoặc nhận cảnh báo xấu khi WTO tiến hành rà soát chính sách.

(10). Tác giả trực tiếp trao đổi với hai học giả Peter van den Bossche và Lothar Ehring về vấn đề này. Ngoài ra, cơ chế áp thuế khác biệt lên các nguồn năng lượng khác nhau và nguy cơ vi phạm pháp luật WTO đã được phân tích trong bài viết: Simonetta Zarilli, "Domestic Taxation of Energy Products and Multilateral Trade Rules: Is This a Case of Unlawful Discrimination?", *Journal of World Trade* 37(2), 2003, pp. 359 - 394.

Ngoài ra, có một quy định khác mà các thành viên WTO cần lưu ý khi ban hành, thực hiện các sắc thuế nội địa đánh vào hàng nhập khẩu. Điều XXIII:1(b) của Hiệp định GATT 1994 quy định về “khiếu nại không vi phạm” (non-violation claim), theo đó một biện pháp chính sách của một thành viên vẫn có thể bị khiếu nại dù không vi phạm pháp luật WTO, nếu nó gây ảnh hưởng tiêu cực tới lợi ích kì vọng của một thành viên khác.⁽¹¹⁾ Chẳng hạn, thành viên A kì vọng khi nước B gia nhập WTO, thuế nhập khẩu mà B áp lên X (mặt hàng xuất khẩu chủ lực của A) sẽ giảm xuống, nhờ đó A có thể đẩy mạnh xuất khẩu mặt hàng này sang B. Việc B tăng thuế suất của các loại thuế nội địa đánh vào X so với thời điểm gia nhập, mặc dù không vi phạm bất cứ quy định nào của WTO, vẫn khiến A mất đi lợi ích mà nước này lẽ ra nhận được. Do đó, A có thể khiếu nại B, thậm chí khởi kiện trước cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO. Dù trong thực tiễn giải quyết tranh chấp, đã có rất ít khiếu nại thuộc loại này song về nguyên tắc, quyền khiếu nại không vi phạm được WTO công nhận và rất có thể nó sẽ được vận dụng nhiều hơn trong tương lai.⁽¹²⁾

Tuy nhiên, cũng cần nhấn mạnh rằng, các phân tích trên đây chỉ có giá trị trong khuôn khổ WTO, trong khi các cam kết giảm thuế sâu, khiến các nước cần tăng thuế

suất đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu để bù đắp nguồn thu ngân sách chủ yếu lại đến từ các hiệp định thương mại tự do (FTA). Tới nay, cơ chế giải quyết tranh chấp của các FTA về cơ bản vẫn chưa hoàn thiện như trong WTO nên hầu như ít có khả năng xảy ra kiện tụng. Các thành viên FTA thông thường sẽ thương lượng, thảo luận để giải quyết các vấn đề phát sinh. Song khi một thành viên FTA tăng mức thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu, các thành viên FTA bị ảnh hưởng cũng có thể trả đũa bằng biện pháp tương tự. Do không có cơ quan giải quyết tranh chấp và trình tự pháp lí như trong WTO, biện pháp trả đũa trong các FTA thậm chí còn diễn ra nhanh chóng hơn.

4. Kết luận

Qua những phân tích trên đây, có thể thấy rằng khi tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu, một quốc gia cần cân nhắc cả yếu tố kinh tế và pháp lí vì biện pháp chính sách này tiềm ẩn nguy cơ gây ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế cùng rủi ro vi phạm pháp luật WTO. Về mặt kinh tế, dù trong ngắn hạn việc tăng thuế suất của các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu có thể góp phần bù đắp phần ngân sách nhà nước mất đi do cắt giảm thuế nhập khẩu, song trong dài hạn biện pháp này sẽ gây tổn hại sâu sắc cho người tiêu dùng cũng như nền sản xuất. Về mặt pháp lí, để biện pháp này không trái với quy định của WTO, cơ chế áp thuế cần được thiết kế bình đẳng, tránh phân biệt đối xử giữa hàng hoá nhập khẩu và hàng hoá nội địa.

Nhìn chung, ngay cả khi không có rủi ro vi phạm pháp luật WTO, nhà nước cũng cần

(11). Đọc thêm Điều 26, Thỏa thuận về Giải quyết tranh chấp trong WTO, https://www.wto.org/english/tratop_c/dispu_e/dsu_e.htm, truy cập 23/4/2019.

(12). Robert W. Staiger & Alan O. Sykes, “How Important Can the Non-Violation Clause Be for the GATT/WTO”, *American Economic Journal: Microeconomics* 9(2), 2017, pp. 149 - 187.

hết sức thận trọng khi quyết định tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu vì về bản chất đây là vấn đề phân phối lợi ích giữa nhà nước và người dân. Chấp nhận không tăng thậm chí giảm-thuế suất của các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu để thúc đẩy thương mại hay duy trì một nguồn thu ngân sách nhà nước có tính thuận tiện là một bài toán nan giải mà các quốc gia đang phát triển phải lựa chọn. Bài toán này không có đáp số chung bởi mỗi quốc gia có điều kiện kinh tế-chính trị và những mối ưu tiên khác biệt.

Đối với Việt Nam, trong thời gian qua, dường như gánh nặng về ngân sách khi nguồn thu từ thuế nhập khẩu giảm dần theo lộ trình khiến Nhà nước có xu hướng ưu tiên tăng mức thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu để bù đắp ngân sách nhà nước. Cần khẳng định rằng từ góc độ chính sách, đây chỉ nên được xem là giải pháp tình thế. Hội nhập kinh tế quốc tế dẫn tới việc cắt giảm thuế quan cùng các loại thuế, phí đánh vào hàng hoá nhập khẩu là xu thế không thể đảo ngược. Trong dài hạn, cần có các biện pháp khác để cân đối ngân sách nhà nước khi nguồn thu từ thuế nhập khẩu giảm chứ không nên bỏ lỡ những cơ hội mà việc cắt giảm thuế nhập khẩu đem lại. Vì xét đến cùng, lợi ích của người tiêu dùng và cơ hội phát triển bền vững của ngành sản xuất mới là mục tiêu dài hạn khiến Việt Nam chủ động hội nhập kinh tế quốc tế mạnh mẽ trong thời gian qua. Khó có thể đạt được mục tiêu ấy nếu Nhà nước liên tục dùng biện pháp tăng thuế suất của các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu nhằm triệt tiêu

ảnh hưởng của việc cắt giảm thuế nhập khẩu theo lộ trình lên ngân sách nhà nước.

Chưa kể, trong nhiều trường hợp việc tăng mức thuế của các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu thực chất là biện pháp đối phó để bảo vệ các nhà sản xuất trong nước trước áp lực cạnh tranh khi thuế nhập khẩu ngày một giảm dần. Đây là nguyên nhân khiến biện pháp chính sách này của Việt Nam rất dễ trở thành công cụ bảo hộ thương mại và hạn chế cạnh tranh. Không chỉ hàm chứa rủi ro vi phạm pháp luật WTO rất cao, việc tăng thuế nội địa đánh vào hàng nhập khẩu với mục đích bảo hộ còn khiến các chỉ số về môi trường kinh doanh của Việt Nam xấu đi, gây thiệt hại cho thương mại và đầu tư quốc tế.

Bên cạnh đó, trong ngắn hạn các cơ quan ban hành chính sách của Việt Nam cần lưu ý một số vấn đề sau:

- Về thông điệp chính sách: Bộ công thương và các bộ, ngành hữu quan cần tránh tuyên bố hay giải thích rằng biện pháp tăng thuế suất đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu là để bù đắp phần ngân sách nhà nước mất đi do lộ trình cắt giảm thuế nhập khẩu. Thông điệp này không tích cực vì nó ảnh hưởng tới tâm lý của người dân - vốn luôn kì vọng về những lợi ích chính đáng khi thuế nhập khẩu giảm.

- Về nội dung chính sách: Nhà nước cần tính toán để việc tăng thuế suất đối với các loại thuế nội địa đánh vào hàng hoá nhập khẩu không làm triệt tiêu lợi ích của lộ trình giảm thuế nhập khẩu. Bộ công thương và Bộ tài chính cần đảm bảo rằng sau khi tăng mức thuế đối với các loại thuế nội địa đánh vào

(Xem tiếp trang 29)