

Đòi hỏi cải cách thuế ở Việt Nam hiện nay

Đỗ Thiên Anh Tuấn

Thứ Ba, 13/4/2010, 10:11



Đại diện các doanh nghiệp kê khai thuế tại Cục Thuế TPHCM. Ảnh: Lê Toàn.

(TBKTSG) - Thâm hụt ngân sách cao và kéo dài trong nhiều năm chưa có triển vọng được cải thiện, trong khi lại phải thực hiện các gói kích thích kinh tế quy mô lớn, đã làm cho thâm hụt ngân sách ở Việt Nam hiện nay lớn hơn bao giờ hết. Bài này phân tích sự cần thiết phải tiến hành cải cách thuế, những trở ngại trong việc cải cách thuế ở Việt Nam hiện nay; đưa ra những nguyên lý cơ bản của cải cách thuế và một số bài học kinh nghiệm.

Động năng của cải cách thuế

Vấn đề tài khóa

Những động năng của cải cách thuế có thể được tập trung vào bốn khía cạnh: tài khóa, kinh tế, chính trị, và hành chính. Đối với khía cạnh tài khóa, hoạt động cải cách thuế là nhằm làm tăng thu ròng cho ngân sách. Các nhà kinh tế thường xem đây là một thước đo quan trọng nhất để đánh giá sự thành công hay thất bại của chiến lược cải cách thuế. Trong điều kiện Việt Nam, tình trạng thâm hụt ngân sách quá cao trong nhiều năm đã đặt ra một yêu cầu phải cơ cấu lại cán cân ngân sách, trong đó cải cách thuế trên cơ sở gia tăng nguồn thu là một nhánh của quá trình.

Tăng nguồn thu ròng cho ngân sách được định nghĩa bao gồm cả số tuyệt đối và số tương đối. Trong khi nhu cầu chi tiêu ngân sách của Việt Nam ngày càng tăng nhanh do yêu cầu của tiến trình phát triển kinh tế và quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa thì những nguồn tài trợ cho nhu cầu đó lại không tăng nhanh tương ứng.

Tình trạng bội chi ngân sách lớn và kéo dài đã làm cho không gian tài khóa trở nên chật hẹp, qua đó làm giảm tính chủ động của chính phủ trong các phản ứng chính sách, đặc biệt trong điều kiện thực hiện các gói kích thích kinh tế thời gian qua.

Việc hội nhập vùng và gia nhập WTO buộc Việt Nam phải cắt giảm các hạng mục thuế ngoại thương, trong khi cơ sở thuế của các sắc thuế khác không được mở rộng cho phù hợp với yêu cầu phát triển mới. Như vậy, tăng số thu ngân sách tuyệt đối phải phù hợp với nhu cầu chi tiêu ngân sách và những cơ sở để đảm bảo khả năng tăng thu.

Quy mô của hoạt động thu ngân sách cũng cần phải được so sánh với quy mô nền kinh tế từng thời kỳ. Không nhất thiết phải duy trì một tỷ lệ quá cao giữa tổng thu ngân sách so với GDP bởi như vậy quy mô của khu vực công có thể là quá lớn sẽ gây nên hiệu ứng chèn lấn đầu tư khu vực tư nhân, trong khi điều đáng nói là hiệu quả đầu tư của khu vực công luôn thấp hơn so với khu vực tư nhân. Tuy nhiên, một tỷ lệ quá thấp cũng gây áp lực lên các hoạt động chi tiêu công, giảm các phản ứng chủ động linh hoạt của chính phủ trước các bất ổn vĩ mô có thể phát sinh.

Tạo ra một cơ cấu thu ngân sách hợp lý và bền vững hơn cũng là một mục tiêu quan trọng của cải cách thuế. Hiện tại cơ cấu nguồn thu ngân sách của Việt Nam đang dần trở nên bất hợp lý, do quá phụ thuộc vào xuất khẩu dầu thô, ngoại thương, và doanh nghiệp nhà nước, trong khi những nguồn thu này lại thiếu tính bền vững. Chính vì vậy, chiến lược cải cách thuế còn phải hướng đến tái cấu trúc nguồn thu thuế, đảm bảo tính bền vững hơn cho ngân sách trong dài hạn.

Vấn đề tái phân phối thu nhập và công bằng xã hội

Động cơ của cải cách thuế còn liên quan đến các vấn đề chính trị và xã hội, đó là khả năng tái phân phối thu nhập, đảm bảo các tiến bộ và công bằng xã hội. Trong khi kinh tế ngày càng phát triển thì xã hội cũng ngày càng có sự phân hóa thu nhập, của cải và giàu nghèo sâu sắc hơn. Vai trò của chính phủ là giảm sự phân hóa đó bằng cách tái phân phối lại thu nhập của xã hội, tức cũng để đảm

bảo tính công bằng hơn cho phát triển. Khi mục tiêu này không đạt được sẽ có nguy cơ dẫn đến những bất mãn trong xã hội.

Tính chất công bằng trong một chính sách thuế liên quan đến cả công bằng dọc và công bằng ngang. Công bằng dọc tức là người có thu nhập cao hơn phải đóng góp nhiều hơn, trong khi công bằng ngang phải đảm bảo mức đóng góp như nhau cho những người có thu nhập ngang bằng nhau. Thế nhưng thực tế cho thấy Luật Thuế thu nhập cá nhân hiện nay vẫn chưa đảm bảo được yêu cầu này, trong khi Dự thảo Luật thuế nhà, đất thực chất đã thất bại nếu đánh giá trên các khía cạnh công bằng của nó.

Quá trình đổi mới kinh tế và cải cách thể chế ở Việt Nam đã tạo cơ hội cho một bộ phận người giàu lên nhanh chóng nhưng lại tạo ra một tầng lớp người nghèo mới. Thế nhưng, có một thực tế là không phải người nào giàu nhất cũng đang đóng thuế nhiều nhất nhưng lại có những nhóm người nghèo lại phải gánh những khoản thuế quá mức so với thu nhập và nhu cầu tối thiểu cho cuộc sống của họ. Cải cách cơ chế tiền lương theo hướng minh bạch, chẳng hạn như giảm các khoản phụ cấp không qua lương, cũng sẽ góp phần làm tăng tính hiệu quả cho công cuộc cải cách thuế hướng đến mục tiêu công bằng hơn và hiệu quả hơn.

Vấn đề hiệu quả trong phân bổ nguồn lực

Cải cách thuế còn phải làm tăng tính hiệu quả trong việc phân bổ nguồn lực vốn có tính hữu hạn của nền kinh tế. Do một chính sách thuế bất kỳ sẽ làm thay đổi hành vi của các thực thể trong nền kinh tế, nên việc cải cách thuế sẽ giúp điều chỉnh lại các khuynh hướng tiết kiệm và đầu tư của nền kinh tế, khuyến khích khởi nghiệp và tinh thần doanh nhân.

Thông qua các chính sách thuế, chính phủ có thể tạo ra các động cơ khuyến khích có tính kinh tế để khu vực tư nhân phân bổ vốn và các ngành nghề và lĩnh vực mục tiêu, hơn là các can thiệp hành chính gây méo mó các quan hệ thị trường. Một số dạng thức thị trường mới nổi ở Việt Nam như thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản rất cần có các chính sách thuế mới của Chính phủ để điều tiết và phân bổ lại nguồn lực thích hợp. Nguyên tắc quan trọng là cải cách thuế phải làm giảm tổn thất phúc lợi vô ích của xã hội bằng cách tạo ra một sắc thuế có mức thuế suất thấp nhưng có cơ sở thuế rộng hơn.

Vấn đề hành chính thuế

Hệ thống quản lý thu thuế ở Việt Nam được đánh giá là kém hiệu quả, trong khi mức độ tuân thủ của người nộp thuế thấp. Do vậy, khía cạnh hành chính thuế ở Việt Nam vừa mang tính mục tiêu, vừa mang tính hỗ trợ cho các cuộc cải cách thuế. Cải cách hành chính thuế phải tập trung vào ba lĩnh vực bao gồm giảm sự quá tải của hệ thống quản lý thuế, giảm chi phí tuân thủ thuế và giảm chi phí quản lý thu thuế.

Sự quá tải của hệ thống quản lý thuế hiện nay không chỉ cho thấy sự gia tăng về quy mô và tính phức tạp của hệ thống thuế mà còn là sự lạc hậu của mô hình quản lý thuế cũ không theo kịp với sự phát triển nhanh chóng của nền kinh tế. Thực trạng đó cho thấy sự cần thiết phải thay đổi một cách căn bản và toàn diện phương thức quản lý một hệ thống thuế mới phù hợp hơn, có tính động và hiệu quả hơn. Giảm chi phí tuân thủ thuế cũng là một mục tiêu quan trọng. Do hệ thống thuế hiện nay quá phức tạp và rườm rà trong các thủ tục hành chính đã làm tăng các chi phí tuân thủ thuế của người nộp thuế.

Một số điều tra cho thấy các doanh nghiệp hàng năm phải mất trên 1.000 giờ cho các thủ tục liên quan đến thuế. Nếu nhân con số này với số doanh nghiệp nộp thuế sẽ thấy được một sự lãng phí ghê gớm về mặt nguồn lực mà nền kinh tế phải bỏ ra hàng năm. Bên cạnh đó, việc giảm chi phí quản lý thu thuế cũng là một đòi hỏi cần thiết. Một phần lý do chi phí này quá cao nằm ở hệ thống quản lý thuế quá cồng kềnh lại không hiệu quả, phần khác do sự suy giảm về sức thu trong một số sắc thuế. Yêu cầu của cải cách thuế không chỉ là tái cơ cấu lại nguồn thu như đã đề cập ở trên mà còn phải tái cơ cấu lại cách thức quản lý hệ thống hành thu của các cơ quan thuế trên cơ sở giảm chi phí và tăng hiệu quả quản lý thuế.

Những trở ngại của cải cách thuế

Việc cải cách thuế chắc chắn sẽ gặp nhiều trở ngại do nó đụng chạm đến lợi ích của nhiều nhóm dân cư khác nhau. Thật không dễ để lấy thêm một phần lợi ích của ai đó mà không gây nên sự phản ứng hay chống đối. Các quyết tâm chính trị là quan trọng nhưng điều quan trọng hơn là phải dành được sự ủng hộ về mặt xã hội trên cơ sở những lợi ích có tính rõ ràng hơn hay có thể nhìn thấy

trước mà việc cải cách thuế mang lại. Các giới hạn về mặt nguồn lực như thông tin, con người, tài chính hay công nghệ cũng sẽ làm ảnh hưởng đến tiến trình cải cách thuế theo hướng kim hãm hay thúc đẩy.

Một trở ngại quan trọng mang tính tâm lý là mặc cảm “không thể thay đổi”. Khi khó khăn mới chỉ khởi phát thì người ta vẫn còn lạc quan, nhưng chính sự lạc quan đó lại dẫn đến chủ quan không làm gì để giải quyết sẽ dẫn đến khủng hoảng hệ thống. Lúc này, khó khăn quá lớn, lại liên quan đến nhiều khía cạnh khác nhau trong các quan hệ, khiến cho người ta có cảm giác thật khó để thay đổi để rồi chấp nhận sống chung với nó. Vượt qua trở ngại tinh thần này cũng không dễ nhưng bài học lịch sử nhắc lại rằng thời điểm khó khăn nhất chính là lúc dễ cải cách nhất. Một số lời khuyên từ bên ngoài là cần thiết và có thể lắng nghe nhưng không phải khi nào cũng thích hợp để thực hiện. Các lời khuyên theo kiểu quá tô hồng thành tích sẽ tạo nên tâm lý tự mãn, trong khi các đánh giá thái quá có thể làm triệt tiêu các động lực cải cách.

Các nguyên tắc và bài học của cải cách thuế

Sẽ không có một hệ thống thuế nào được xem là hoàn hảo và lý tưởng duy nhất cả. Để đánh giá một hệ thống thuế mới người ta thường đặt ra ba tiêu chí: Hệ thống thuế có hiệu quả kinh tế hơn hay không? Hệ thống thuế có công bằng về mặt xã hội hơn không? Hệ thống thuế có tạo nhiều nguồn thu ngân sách ròng hơn không? Trong khi những tiêu chí đánh giá vẫn không đổi thì điều gì là tốt nhất sẽ thay đổi theo thời gian phụ thuộc vào cấu trúc thu chi ngân sách của quốc gia, tức là một hệ thống thuế có tính động thay vì tĩnh.

Đứng trên phương diện hiệu quả kinh tế, việc cải cách thuế phải dựa trên nguyên tắc mức thuế suất thấp và cơ sở thuế rộng. Do mất mát xã hội vô ích tỷ lệ với bình phương thuế suất nên một mức thuế suất thấp hơn sẽ làm giảm tổn thất phúc lợi xã hội. Thuế suất giảm còn làm giảm các hành vi trốn, tránh thuế thông qua các hoạt động dịch chuyển thu nhập hay chuyển giá - những hành vi làm thất thu thuế, tăng chi phí quản lý và tuân thủ thuế. Việc giảm thuế suất phải đi đôi với định nghĩa lại cơ sở thuế trên cơ sở rộng hơn nhằm có thể tăng doanh thu thuế ròng. Bởi vì, mục đích chính của chiến lược cải cách thuế phải là tối đa hóa nguồn thu, trong khi vấn đề công bằng và phúc lợi xã hội còn được giải quyết thông qua chính sách chi tiêu của chính phủ.

Điều cũng cần lưu ý trong quá trình cải cách thuế là phải sắp xếp thứ tự ưu tiên sao cho mục tiêu thu ngân sách phải là thứ yếu trong giai đoạn đầu. Tuy nhiên, trong dài hạn, mục tiêu cuối cùng vẫn phải là tăng doanh thu thuế ròng. Có một số tiêu chí để đánh giá khả năng tạo nguồn thu thuế ròng. Chẳng hạn, nếu so với nền kinh tế người ta thường sử dụng các chỉ tiêu: tỷ số thuế, độ nổi thuế, độ co giãn của thuế, và tính ổn định của thuế; nếu so với tiềm năng: năng lực thuế, nỗ lực thuế; nếu so với hiệu quả hành chính: tỷ lệ thu, chi phí của tỷ lệ thu, thu nợ thuế. Bên cạnh đó, một chính sách thuế mới cũng phải trên cơ sở đơn giản hóa, từ vấn đề quy trình thủ tục đến công tác quản lý, tuân thủ và thực thi thuế.

Một số kinh nghiệm cho thấy, chiến lược cải cách thuế cần phải tính toán, cân nhắc một cách thận trọng và cụ thể. Các cuộc cải cách vội vã thường dẫn đến thất bại, gây khó khăn hơn cho những đợt cải cách trong tương lai. Các thành công bước đầu mặc dù ở một quy mô nhỏ nhưng tăng được doanh thu cũng sẽ tạo cơ sở cho việc mở rộng phạm vi cải cách thuế và làm tăng cơ hội thành công. Tăng tối đa khả năng thu tại nguồn, tức thiết kế một quai thuế vững chắc, sẽ đảm bảo hạn chế tối thiểu tình trạng thất thoát nguồn thu, tăng thuyết phục cho các trách nhiệm giải trình.