

Tác động của cải cách thương mại lên thu ngân sách của Việt Nam

ĐẶNG NHƯ VÂN

1. Mở đầu

Cải cách thương mại ở Việt Nam cũng như trên thế giới nhằm vào cải thiện hiệu quả bằng cách chuyển hoạt động kinh tế sang những lĩnh vực có lợi thế cạnh tranh và làm giảm những tổn thất không thu hồi được cho xã hội. Chúng ta đều biết rằng Chính phủ dùng công cụ thuế quan để bảo hộ nền công nghiệp trong nước hoặc để tạo nguồn thu cho ngân sách, hoặc cả hai. Quyết định cải cách thương mại của Việt Nam và giảm hàng rào thuế quan đồng nghĩa với việc Việt Nam cam kết giảm bảo hộ. Tuy nhiên, do tác động của nó lên thu ngân sách, cũng như các tác động khác, nên cải cách thuế quan cần phải được thực hiện dần dần. Thu từ thuế xuất nhập khẩu chiếm tới một phần tư trong tổng thu ngân sách của Chính phủ Việt Nam, nên khi giảm thuế quan phải tìm kiếm những nguồn thu khác. Trong điều kiện thuế quan sẽ còn được áp dụng trong một thời gian nữa, mặc dù với thuế suất thấp hơn, nên chúng ta cần nghĩ tới một lịch trình giảm thuế sao cho có hiệu lực nhất trong việc gây nguồn thu ngân sách, đồng thời vẫn giảm dần rào cản đối với thương mại.

Bằng cách so sánh biểu thuế nhập khẩu gần đây nhất với số liệu về thu ngân sách của Bộ Tài chính, bài viết này muốn tìm hiểu tác động có thể có của cải cách thương mại ở Việt Nam lên thu ngân sách, để xem liệu việc dựa vào thuế xuất nhập khẩu trong những năm tới có gì mâu thuẫn với các mục tiêu của cải cách thương mại hay không.

Phần 2 của bài viết điếm lại những tài liệu đã viết về quan hệ giữa thuế xuất nhập khẩu và tỷ lệ thu, mối liên hệ giữa cải cách

thuế quan và các cải cách kinh tế vĩ mô khác. Phần 3 bàn kỹ hơn đến cải cách thương mại ở Việt Nam và tác động của nó lên thu ngân sách, có khảo sát đến các tài liệu liên quan, và so sánh giữa hai biểu thuế gần đây nhất (năm 1998 và 2001). Phần 4 đưa ra kết luận về tính phù hợp trong quan hệ giữa cải cách thương mại và cải cách tài chính công.

2. Cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế trong tác động của cải cách thương mại lên thu ngân sách

2.1. Thuế xuất nhập khẩu và mức thu thuế

Tại Mỹ vào thế kỷ XIX, sau cuộc nội chiến, Chính phủ đã tích tụ được một khoản thặng dư ngân sách rất lớn và Quốc hội đã nhất trí cần phải làm giảm khoản thặng dư này. Nhưng hai đảng phái chính trị chính lại bất đồng về việc làm thế nào để giảm thu ngân sách. Sự kiện này được gọi là "Cuộc tranh cãi vĩ đại về thuế quan năm 1888" (Irwin, D.A., 1997). "Đảng Dân chủ đề nghị phải giảm thuế nhập khẩu, vì họ cho rằng như vậy sẽ làm giảm thu ngân sách. Ngược lại, Đảng cộng hòa lại lập luận rằng giảm thuế sẽ kích thích nhập khẩu và lại càng làm tăng thu ngân sách (Irwin, D.A., 1997, tr.1). Ví dụ này trong lịch sử của Mỹ cho thấy tồn tại cả hai lập luận về tác động tích cực và tiêu cực của việc giảm thuế quan lên thu ngân sách. Hơn nữa, giảm thuế quan không phải lúc nào cũng dẫn đến giảm thu cho chính phủ.

Tác động của tự do hóa thương mại lên thu ngân sách có thể tích cực, tiêu cực hay

Đặng Như Vân, Viện Kinh tế học.

trung tính, tùy vào cuộc cải cách, vào tình hình cụ thể của đất nước (IMF, 1998), vào độ co giãn theo giá của nhập khẩu, và có thể cả những yếu tố khác nữa. Trong các chương trình tự do hóa thương mại do IMF hỗ trợ, ngược lại với cách nghĩ thông thường, tỷ lệ thuế xuất nhập khẩu trên GDP có thể tăng lên trong khi cải cách thương mại, do những thay đổi về tỷ giá, tăng tỷ trọng nhập khẩu trong GDP, và cải thiện trong công tác hải quan (IMF, 1998). Có một vài yếu tố góp phần làm tăng thu thuế xuất nhập khẩu trong cải cách thương mại: i) Hạ những thuế suất cao (ví dụ, trên 100%) có thể khiến nhập khẩu tăng, và điều đó bù lại cho việc giảm thuế suất; ii) Thuế suất thấp hơn sẽ làm giảm động cơ buôn lậu, và do đó giảm thất thu; iii) Tự do hóa thương mại có bao gồm thuế hóa các hạn chế định lượng sẽ chuyển lợi nhuận từ những đơn vị được hưởng cô-ta sang thành nguồn thu cho chính phủ, và iv) Xoá bỏ việc miễn thuế nhập khẩu sẽ tạo thêm nguồn thu cho chính phủ.

Khi nghiên cứu về mức độ trốn thuế ở Trung Quốc, Fisman và Wei đã đo tác động của thuế suất lên tình trạng trốn thuế bằng cách khảo sát hiện tượng trốn thuế của hàng nhập khẩu từ Hồng Kông vào Trung Quốc. Sử dụng số liệu năm 1998, các tác giả phát hiện thấy rằng trung bình cứ tăng thuế suất lên 1% sẽ dẫn đến mức độ trốn thuế tăng 3%; mối quan hệ này là phi tuyến: độ co giãn của trốn thuế sẽ gia tăng ở những mức thuế cao (Fisman và Wei, 2001). Điều này càng củng cố lập luận rằng thuế thấp sẽ làm giảm nhập lậu và thất thu. Nó cũng gợi ý rằng thuế suất thấp là một công cụ tạo nguồn thu đặc lực hơn.

Pritchett và Sethi chứng minh được mối quan hệ lỏng lẻo giữa tỷ lệ thuế thực thu so với nhập khẩu - còn gọi là "tỷ lệ thực thu" - với thuế suất chính thức (Pritchett and Sethi, 1994). Lý tưởng mà nói, nếu thu được thuế nhập khẩu từ tất cả các hàng nhập khẩu với thuế suất quy định chính

thức, thì tỷ lệ thực thu phải bằng hoặc rất sát với thuế suất chính thức. Nhưng trên thực tế, dựa vào số liệu chi tiết về thu thuế và nhập khẩu của Jamaica, Kenya, và Pakistan, Pritchett và Sethi tiến hành phép hồi quy giữa tỷ lệ thực thu và thuế suất chính thức. Kết quả cho thấy tăng thuế suất lên 10% chỉ làm tăng tỷ lệ thực thu có 4,7% đối với Jamaica, 4,9% đối với Kenya, và 3,3% đối với Pakistan (Pritchett và Sethi, 1994, tr. 8). Mức độ miễn thuế, nỗ lực chạy chọt để được miễn thuế, và động cơ khai man nhập khẩu để được hưởng chế độ miễn thuế cũng gia tăng theo thuế suất, như các tác giả đã phân tích. Điều này giải thích vì sao có sự chênh nhau giữa tỷ lệ thực thu và thuế suất.

Hầu hết sách vở đều dẫn bằng chứng chống lại tác động tiêu cực của việc hạ thuế suất lên thu ngân sách. Nói cách khác, tự do hóa thương mại có bao gồm hạ thuế quan không nhất thiết dẫn đến giảm thu từ thuế quan cho chính phủ, như nhiều nước tiến hành cải cách thường dự kiến, hoặc sợ hãi.

2.2. Cải cách thuế quan và mối liên hệ với những cải cách khác

Cải cách thương mại thường được kiến nghị là phải đi kèm với những cải cách khác về kinh tế vĩ mô, như tự do hóa tỷ giá và cải cách tài chính công. Do có mối quan hệ chặt chẽ giữa thương mại và tỷ giá, nên hạn chế thương mại hay ngoại hối thường có những tác dụng giống nhau, và nếu chỉ tự do hóa một thứ sẽ không đem lại đầy đủ lợi ích (IMF, 1998). Thuế quan luôn gây ra sự méo mó, dù là công cụ bảo hộ hay công cụ ngân sách, vì nó chỉ đánh thuế vào hàng nhập khẩu. Do đó, các tổ chức tài chính quốc tế thường khuyên chính phủ các nước chuyển sang những loại thuế có diện thu rộng hơn, hữu hiệu hơn, đánh vào mọi hàng hóa, như thuế trị giá gia tăng và các loại thuế trực thu. Một cuộc cải cách thuế như vậy cần "đi trước cải cách thuế quan, như là một bộ phận trong lịch trình cải cách chính sách (Sewell và Thirsk, 1998).

Tác động của ...

Tuy nhiên, trình tự đúng đắn của cải cách còn tùy thuộc vào những điều kiện đặc thù của đất nước, những yêu cầu thu ngân sách, hiệu quả quản lý thuế và chi phí thu thuế. Theo lập luận của Kubota, khi những yêu cầu thu không lớn lắm, chính sách tốt nhất mà chính phủ nên áp dụng là đánh thuế vào một vài khu vực nào để đánh thuế trong nền kinh tế, mà thường đó là xuất nhập khẩu (Kubota, 2000). Giải pháp “dễ đánh thuế” này cũng phù hợp với những nước như Việt Nam, nơi mà quản lý thuế còn yếu kém, và phải tốn kém hơn nhiều

nếu thu những loại thuế khác. Về mặt này, lập luận ủng hộ sự tương hỗ giữa cải cách thương mại và tài chính công chính là việc giảm thuế quan phải đạt được hai mục tiêu: i) Làm cho chế độ thương mại tự do hơn, và do đó làm tăng hiệu quả của nền kinh tế; và ii) Làm cho thuế quan trở thành công cụ đặc lực hơn trong tạo nguồn thu. Trong trường hợp đó, chính phủ vẫn có thể dựa vào thuế xuất nhập khẩu như là một nguồn thu đáng kể, trong khi vẫn tiến hành tự do hóa thương mại, và dần dần mở rộng diện thu thuế trong nước ở những giai đoạn sau này.

BẢNG 1: Thu thuế theo loại thuế và nhóm nước (% trong tổng thu từ thuế)

Thu nhập đầu người (US\$ 1981)	Thuế thu nhập	Thuế trong nước		Ngoại thương		Thu từ thuế trên GDP
		Tiêu thụ & VAT	Môn bài	Thuế nhập khẩu	Thuế xuất khẩu	
Nước thu nhập thấp	28,9	17	13,2	25,9	3	14,9
Nước thu nhập trung bình thấp	24,1	21,3	13,4	15,5	0,2	19,9
Nước thu nhập trung bình cao	24,2	23,6	10,0	16,1	0,2	22,3
Các nước OECD	32,2	19,0	10,4	0,5	..	33,1
Tất cả các nước	27,3	20,2	11,7	14,5	0,9	22,5

Nguồn: Keiko Kubota, "Fiscal constraints, collection costs, and trade policies", The World Bank, Development Research Group, Trade, Policy Research Working Paper 2366, 6-2000, p. 4.

Các chỉ tiêu để đánh giá hệ quả của cải cách thuế quan lên ngân sách cũng như sự cần thiết phải có những cải cách đi kèm bao gồm: i) tỷ lệ thuế xuất nhập khẩu trong tổng thu từ thuế; ii) tỷ lệ thu từ thuế xuất nhập khẩu trên GDP; iii) tỷ lệ thu thuế trên GDP; và iv) chỉ tiêu tăng giảm trong thâm hụt ngân sách so với GDP (IMF, 1998). Một ngưỡng đánh dấu mức độ dựa nhiều vào thuế xuất nhập khẩu, do Burges và Stern tính toán cho các nước đang phát triển, là khi thuế xuất nhập khẩu chiếm 5,12% trong GDP và 29,4% trong tổng thu từ thuế (Burgess và Stern, 1993). Theo chuẩn này, Việt Nam không phải là nước dựa quá nhiều vào thuế xuất nhập khẩu để có nguồn thu. Mọi chỉ số của Việt Nam thấp hơn mức ngưỡng này nhiều: thuế xuất nhập khẩu

chiếm 3% GDP và 18% trong tổng thu thuế năm 2000⁽¹⁾. Dựa vào những con số này, Việt Nam tương đương với các nước có thu nhập trung bình thấp về mức độ dựa vào thuế xuất nhập khẩu trong tổng thu của Chính phủ (bảng 1).

Do không quá dựa dẫm nhiều vào thuế xuất nhập khẩu, cải cách thương mại ở Việt Nam có thể không gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến thu của chính phủ. Hơn nữa, việc thuế hóa một số hạn chế định lượng trong thương mại có thể bù đắp phần nào tác động của việc hạ thuế suất ở Việt Nam.

(1) Các con số này lấy từ Cơ sở dữ liệu thương mại của UNCTAD. Các nguồn số liệu khác có thể cho thấy tỷ trọng thu thuế xuất nhập khẩu trong GDP và trong tổng thu hơi cao hơn một chút.

3. Cải cách thương mại hiện tại ở Việt Nam và những ảnh hưởng có thể có đến ngân sách

Do không có đủ số liệu chi tiết về thu thuế theo từng mặt hàng nhập khẩu, nên hiện tại chưa thể áp dụng phương pháp của Pritchett và Sethi trong phân tích định lượng, để kiểm tra quan hệ giữa tỷ lệ thực thu vào thuế suất danh nghĩa ở Việt Nam. Ngay cả số liệu thu thuế phân theo xuất khẩu và nhập khẩu cũng không có, hoặc không được công bố. Chỉ có các số liệu thu ngân sách rất tổng hợp, chẳng hạn như tổng thu từ thuế xuất nhập khẩu. Trong bối cảnh như vậy, ta chỉ có thể so sánh tổng thu từ thuế xuất nhập khẩu với tổng trị giá nhập

khẩu, sau đó đối chiếu với thuế suất trung bình (bình quân đơn giản hoặc gia quyền theo nhập khẩu), để đo hiệu suất thu thuế. Số liệu của IMF cho thấy rằng: hiệu suất thu thuế của Việt Nam - tính bằng tỷ số giữa tỷ lệ thu thuế trên kim ngạch nhập khẩu với thuế suất danh nghĩa trung bình⁽²⁾ - chỉ bằng 0,34 (IMF, 2002). Nói cách khác, tổng thu từ thuế xuất nhập khẩu của Việt Nam chỉ bằng một phần ba so với mức lẽ ra phải thu được trên lý thuyết theo thuế suất danh nghĩa. So với các nước châu Á khác, hiệu suất của Việt Nam ở mức trung bình, rất giống với Trung Quốc, kém hơn so với Bangladesh và Ấn Độ, nhưng khá hơn nhiều so với Indônêxia và Sri Lanka (Bảng 2).

BẢNG 2. Hiệu suất thu thuế của một số nước châu Á

	Năm	Thuế suất trung bình (%)	Thu thuế trong kim ngạch nhập khẩu (%)	Hiệu suất (=Tỷ số thu từ thuế trên nhập khẩu /Thuế suất trung bình)
Việt Nam	2000	16,2	5,5	0,34
Bangladesh	1998/99	22,2	11,6	0,52
Trung Quốc	1999	14,4	4,7	0,33
Ấn Độ	1999/00	32,9	18,4	0,56
Indônêxia	1999/00	8,8	1,4	0,16
Philippin	2000	8,0	2,8	0,36
Sri Lanka	2000	16,0	3,8	0,24

Nguồn: IMF, Vietnam: Selected Issues and Statistical Appendix, 1- 2002, IMF Country Report No. 02/5, Table 1.3., p 14.

Mọi số liệu chính thức của Việt Nam cho thấy rằng tỷ trọng thu từ thuế xuất nhập khẩu trong GDP cũng như trong tổng thu của chính phủ giảm liên tục vào cuối những năm 90 và năm 2000 (Bảng 3). Thu của chính phủ trong GDP cũng giảm từ năm 1995, khiến càng có lý do để lo ngại về suy giảm thu ngân sách do cải cách thương mại. Điều thú vị là trong khi tỷ trọng thu thuế xuất nhập khẩu trong tổng kim ngạch nhập khẩu liên tục giảm từ năm 1994, thì thuế suất trung bình lại không giảm, mà lại tăng kể từ năm 1997. Điều này cho thấy hiệu suất thu thuế trong những năm gần đây đã giảm sút. Một điều

cần nhớ là mọi tính toán ở đây dựa trên tổng thu từ thuế xuất nhập khẩu, vì không có số liệu phân theo xuất khẩu và nhập khẩu. Nhưng do thu từ thuế xuất khẩu là rất nhỏ, nên các con số này vẫn thể hiện đúng xu hướng và sự phân tích ở đây. Nếu loại trừ thuế xuất khẩu ra, hiệu suất thu thuế sẽ còn thấp hơn nữa. Không có số liệu về tỷ trọng hàng miễn thuế trong nhập khẩu, nhưng với những quy định nhập khẩu hiện hành của Việt Nam, với quá nhiều trường hợp được miễn

(2) Tỷ số này = $\frac{\text{Thu từ thuế nhập khẩu/Tổng kim ngạch nhập khẩu}}{\text{Thuế suất nhập khẩu danh nghĩa trung bình}}$

Tác động của ...

thuế, nên miễn thuế và hoàn thuế cho hàng xuất khẩu là yếu tố chính gây ra hiệu suất thu thuế thấp. Trong khi miễn thuế sẽ được giảm trong những năm tới, với quá trình cải cách thương mại, thì hoàn thuế cho xuất khẩu sẽ không giảm, vì không có lý do gì để chính phủ lại quyết định đánh thuế lên đầu vào cho hàng xuất khẩu. Do đó, nguồn gốc để tăng hiệu suất thu thuế chỉ bằng cách xoá bỏ diện miễn thuế, chứ không phải hoàn thuế.

Do hiệu suất thu thuế vốn đã thấp nay lại càng thấp hơn, nên vẫn còn có cơ hội để cải thiện việc thu thuế thông qua cải cách thương mại và hợp lý hóa hệ thống thuế quan. Như vậy cải cách thương mại có thể đạt được hai mục tiêu: cải thiện hiệu quả phân bổ trong nền kinh tế và cải thiện việc thu thuế xuất nhập khẩu, trong khi không làm giảm thu ngân sách, như nhiều người thường nghĩ.

Bảng 3: Các chỉ số về mức độ dựa vào thuế quan của Việt Nam

Năm	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Thu của Chính phủ /GDP (%)	22	23	23	23	21	20	19	17
Thu thuế xuất nhập khẩu/GDP(%)	4,6	5,6	5,8	5,6	4,3	4,1	3,6	3,0
Thu từ thuế xuất nhập khẩu/tổng thu (%)	21	24	25	24	21	20	20	18
Thu từ thuế xuất nhập khẩu/kim ngạch nhập khẩu (%)	15,32	15,68	14,39	12,13	9,74	9,86	8,15	6,17
Thuế suất trung bình (%)*	11,80	12,30	12,30	12,90	13,40	13,60	16,30	16,20
Hiệu suất thu thuế**	1,30	1,27	1,17	0,94	0,73	0,73	0,50	0,38

Chú thích: * Tính toán của Viện Kinh tế học, 12-2001.

** Tính bằng tỷ số giữa tỷ lệ thực thu và thuế suất trung bình

Nguồn: *Tính toán của tác giả dựa trên số liệu của IMF, Tổng cục Hải quan, Ngân hàng Thế giới, Bộ Tài chính và Viện Kinh tế học.*

Một nghiên cứu của Donovan và McCarty về hệ quả thu ngân sách của việc Việt Nam gia nhập AFTA đã lập luận rằng: "Tác động tiêu cực trước mắt của việc trở thành thành viên AFTA sẽ được bù đắp lại bởi tác động lâu dài lên thu ngân sách của tăng trưởng thương mại trong khu vực, đi đôi với việc cơ cấu lại nền kinh tế trong nước của Việt Nam" (Donovan và McCarty, 2001). Các tác giả cũng kết luận rằng vì: "Miễn thuế thường phổ biến ở những dòng thuế cao, như ô tô, nên giảm thuế suất danh nghĩa đối với những mặt hàng này sẽ có tác động rất nhỏ đến thực thu từ thuế", và những dòng thuế cao này chỉ có tác dụng bảo hộ hơn là tạo nguồn thu (Donovan and McCarty, 2001). Các tác giả nhấn mạnh hơn vào tầm quan trọng của tăng trưởng nhập khẩu hơn là việc liệu Việt Nam có tham gia vào khối Thuế quan ưu đãi có hiệu lực chung (CEPT) hay không, khi xác định nguồn thu từ thuế quan.

Do những hạn chế về số liệu ngân sách chi tiết, nên các tác giả khác nhau nghiên cứu tác động lên ngân sách của tự do hóa thương mại ở Việt Nam đã dùng các mô hình và kịch bản khác nhau, kể cả mô hình cân bằng tổng thể (CGE) để mô phỏng các tác động. Bhide dùng một mô hình kinh tế vĩ mô để ước tính tác động của tự do hóa thương mại thông qua cắt giảm thuế quan lên các biến số kinh tế khác nhau. Một mô phỏng cho thấy rằng cứ cắt giảm thuế 1% đối với mọi hàng nhập khẩu sẽ làm tăng thâm hụt ngân sách lên 8,12%. Tuy nhiên, trong một mô phỏng khác, với giả định là hàng xuất khẩu của Việt Nam được tiếp cận với những thị trường tốt hơn, kết quả cho thấy là giá xuất khẩu cứ tăng 5% sẽ dẫn đến thâm hụt ngân sách chỉ tăng 4,9% (Bhide, 1997).

Một mô phỏng khác bằng mô hình CGE của Beard cho thấy rằng theo cam kết AFTA, thu từ thuế xuất nhập khẩu của Việt

Tác động của ...

Nam sẽ giảm 15,01% trong ngắn hạn và 13,66% trong dài hạn, lấy mức của năm 2000 làm mốc; nhưng tổng thu từ thuế chỉ giảm có 1,87%, thu từ phí chỉ giảm 0,67% (Beard, 2001). Điều này có nghĩa là giảm thu từ thuế xuất nhập khẩu lại được bù lại một cách đáng kể bằng sự gia tăng trong các nguồn thu khác.

Một yếu tố chưa được mô hình hóa hoặc đề cập phân tích trong các nghiên cứu cho đến nay - do không có thông tin - đó là nhập lậu. Dựa trên các thông tin từ báo chí và thực tế, hầu hết hàng nhập lậu là hàng tiêu dùng, nhất là hàng điện tử, đường và thuốc lá. Nhập khẩu những mặt hàng này bị đánh thuế rất nặng hoặc bị cấm. Việc xoá bỏ cấm nhập khẩu và giảm thuế nhập khẩu đối với những mặt hàng này có thể sẽ đem lại một nguồn thu nữa.

Như một phần trong quá trình tự do hóa, Chính phủ Việt Nam đã tiến hành một loạt các biện pháp từ cuối những năm 90 để làm cho chế độ thương mại cởi mở hơn, cơ cấu thuế hợp lý hơn, và dần dần loại bỏ những hạn chế định lượng. Bằng cách so sánh hai biểu thuế của năm 1998 và 2001, ta có thể thấy xu hướng tiến tới có ít thuế suất hơn và giảm

những thuế suất tối đa. Song cũng có những thuế suất mới và thuế suất cao áp dụng cho những hàng được bảo hộ mạnh, như ô tô chở khách và xe buýt (Bộ Tài chính, 1998, 2001). Ngoài ra, việc thuế hóa một số hạn chế định lượng cũng làm cho thuế suất trung bình của hầu hết những hàng nhập khẩu chính có tăng đôi chút (bảng 4). Thuế suất trung bình, gia quyền theo nhập khẩu, cũng liên tục tăng trong những năm 1990, từ 11,8% năm 1993 lên 16,2% năm 2000 (bảng 3). Có thể suy luận ra hai điều từ xu hướng này trong thuế quan:

i) Mặc dù hạ thấp những mức thuế tối đa đã làm cho chế độ thuế quan trở nên hợp lý hóa hơn, nhưng do thuế quan đối với một số mặt hàng lại tăng, và có thuế hóa những hạn chế định lượng, nên giảm một vài thuế suất cao chưa đủ để làm giảm thuế suất trung bình xuống;

ii) Nhập khẩu những mặt hàng bị đánh thuế cao một là có khối lượng không đáng kể, hoặc chủ yếu nhập qua đường miễn thuế, nên giảm thuế đối với những mặt hàng này không có tác động nhiều đến thu từ thuế xuất nhập khẩu.

BẢNG 4: Thuế suất trung bình đối với những mặt hàng nhập khẩu chủ yếu của Việt Nam (%)*

Nhóm mặt hàng nhập khẩu	Tỷ trọng trong tổng nhập khẩu 1998 (%)	Thuế suất năm 1998	Thuế suất năm 2001
Máy móc & phụ tùng	11	6,4	10,0
Thép	10	1,4	1,9
Xăng dầu	8	34,0	14,0
Xe cộ các loại	5	41,5	50,9
Sản phẩm nhựa	4	3,7	4,3
Phân bón	4	HCĐL**	0,7
Dược phẩm	3	5,5	4,6
Hoá chất	3	1,3	3,1
Sợi và nguyên phụ liệu dệt	1	20,5	19,8
Giấy	1	19,8	19,8

Chú thích: * Thuế suất trung bình được lấy gia trọng theo nhập khẩu của cả nhóm mặt hàng

** Hạn chế định lượng, chứ không phải thuế quan, được áp dụng cho phân bón nhập khẩu cho đến năm 2000.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu thương mại của Viện Kinh tế học, số liệu của Bộ Tài chính và tính toán của tác giả.

Khi so sánh hai biểu thuế năm 1998 và năm 2001, có thể phân loại những thay đổi trong biểu thuế mới thành 8 loại, xếp theo thứ

tự từ loại mang tính tự do hóa đến loại mang tính hạn chế: 1) Loại bỏ thuế; 2) Giảm thuế; 3) Gộp các thuế suất lại; 4) Sửa đổi thuế; 5)

Chia thành nhiều thuế suất hơn; 6) Tăng thuế; 7) , p dụng thuế mới; 8) loại khác. Theo như chúng ta hiểu, mục tiêu chính của thay đổi trong thuế quan là tiến hành tự do hóa thương mại theo cam kết AFTA. Nhưng do trọng tâm của bài này là về tác động lên ngân sách của những thay đổi này, nên ở đây chỉ phân tích khía cạnh ngân sách của những thay đổi trong thuế quan.

Loại thay đổi thứ nhất là loại bỏ thuế đối với một số mặt hàng vốn đã có thuế suất thấp - 5-10% - và nhập khẩu với số lượng không lớn. Do đó, loại thay đổi này không có tác động đáng kể lên thu thuế nhập khẩu.

Thứ hai, thuế đối với 114 dòng sản phẩm có thuế suất 100% đã được giảm mạnh xuống còn tối đa là 30%. Giảm mạnh nhất là đối với thuốc lá, ô tô, và khí đốt. Do những mặt hàng này được nhập với khối lượng đáng kể, nên giảm mạnh thuế có thể sẽ dẫn đến nhập khẩu càng nhiều hơn. Tác động lên thu thuế của việc hạ thuế suất còn tùy thuộc vào độ co giãn theo giá của cầu trong nước đối với những mặt hàng này. Ngoài ra, giảm thuế đối với những mặt hàng có độ co giãn lớn theo giá có thể gây thâm hụt thương mại lớn cho đất nước. Đây sẽ là một chủ đề thú vị để nghiên cứu trong tương lai.

Thứ ba, thuế đối với khoảng 100 nhóm mặt hàng có mã số HS ở mức 8 chữ số, có thuế suất 0-60%, được gộp lại để có chung một thuế suất ở cấp HS 6 chữ số. Khoảng một nửa số thuế suất mới đã được gộp là cao hơn trước đây, những thuế suất còn lại được giữ nguyên hoặc giảm. Thuế suất cao hơn được áp dụng cho xe máy, TV, băng và máy cassette, tủ lạnh, và hoa quả. Điều này phản ánh mục tiêu bảo hộ nhiều hơn là tự do hóa thương mại hay tạo nguồn thu. Tuy nhiên, xét về tác động lên thu thuế, việc gộp các thuế suất này sẽ làm giảm chi phí thu thuế, và tăng hiệu quả quản lý. Một vài thuế suất gộp cao hơn trước có thể nhằm bù lại những tác động tiêu cực lên nguồn thu do giảm thuế suất đối với những mặt hàng khác.

Thứ tư, sửa đổi thuế được áp dụng cho khoản 75 dòng thuế ở mức HS 8 chữ số. Đây tỏ ra là một bước hợp lý hóa cơ cấu thuế quan.

Việc sửa đổi này cũng nhằm tăng thuế suất đối với những mặt hàng mà Việt Nam nhập khẩu nhiều, để làm cho thuế quan trở thành công cụ hữu hiệu hơn trong việc đem lại nguồn thu. Do đó biện pháp này có khả năng có tác động tích cực đến thu từ thuế nhập khẩu.

Thứ năm, ngược lại với xu hướng tự do hóa thương mại và gộp thuế nêu trên, một số thuế suất trong biểu thuế cũ lại được chia ra thành nhiều thuế suất mới. Khoảng 94 dòng thuế ở mức HS 6 chữ số đã được chia ra thành 223 dòng thuế mới ở mức HS 8 chữ số, trong đó có hơn một phần ba là có thuế suất mới cao hơn thuế suất cũ, áp dụng cho những mặt hàng mà Việt Nam nhập khẩu nhiều. Sự thay đổi này nhằm bảo hộ mạnh hơn những sản phẩm liên quan, và tạo thêm nguồn thu từ những mặt hàng nhập khẩu với lượng đáng kể. Song nhiều thuế suất hơn cũng đi kèm với những yêu cầu quản lý phức tạp hơn và chi phí thu thuế cao hơn. Nhiều doanh nghiệp nhập khẩu cũng cho biết điều này tạo cơ hội để cán bộ hải quan dễ tùy tiện áp dụng mã thuế hơn cho những sản phẩm khác nhau. Mà một khi việc áp dụng thuế lại để tùy ý hải quan quyết định thì sẽ có nhiều nguy cơ câu kết giữa bên nộp thuế và bên thu thuế, nhằm khai man hàng nhập, tạo cơ hội để tham nhũng, làm thất thoát nguồn thu cho Nhà nước.

Thứ sáu, thuế suất trong biểu thuế mới của một số mặt hàng lại được nâng lên, hầu hết áp dụng cho những mức từ 1-20%. Các thuế suất mới thường cao hơn 10 điểm phần trăm so với thuế suất cũ, chủ yếu là đối với hàng công nghiệp chế tác. Sự thay đổi này dường như là một nỗ lực bảo hộ nhiều hơn là động cơ thu thuế.

Thứ bảy, thuế suất mới được đặt ra cho 128 dòng thuế, với thuế suất trong khoảng 1 đến 100%. Biện pháp này cũng tỏ ra nhằm bảo hộ các sản phẩm hữu quan hơn là gây nguồn thu. Một số thuế suất mới phản ánh việc thuế hóa những hạn chế định lượng. Hạn chế định lượng được loại bỏ đối với 8 nhóm mặt hàng vào năm 2000, và thêm 7 nhóm mặt hàng nữa trong năm 2001 (World Bank, 2002). Đây là một phần trong các nỗ lực tự do

Tác động của ...

hóa thương mại và thực hiện các cam kết AFTA. Việc thuế hóa dự kiến sẽ có tác động tích cực lên thu ngân sách, đồng thời làm cho chế độ thương mại minh bạch hơn.

Nhóm thay đổi *thổ địa* được xếp vào "loại khác", mà trong đó khó quan sát được mục tiêu của việc thay đổi. Ngoài ra, nhóm mặt hàng xăng dầu - nhóm hàng rất nhạy cảm, và thường xuyên chịu biến động do giá thế giới - thường có thuế suất thay đổi liên tục, có khi vài lần một năm, để điều chỉnh theo những biến động của thị trường thế giới.

Từ những gì mà những thay đổi trong biểu thuế mới cho thấy, chúng ta thấy rằng tác động tiềm năng của tự do hóa thương mại lên ngân sách có thể cả thuận lẫn nghịch. Và cải cách thương mại ở Việt Nam ít có khả năng gây ra nhiều vấn đề về ngân sách trong ngắn hạn. Điều này cho phép chính phủ có đủ thời gian để tiến hành cải cách thuế, để huy động thêm nguồn thu từ các nguồn khác về lâu dài, khi mà tỷ trọng của thuế xuất nhập khẩu dự kiến sẽ giảm trong tổng thu.

Cả số liệu thực tế và kế hoạch (cho đến 2002) của Bộ Tài chính cho thấy tỷ trọng thuế xuất nhập khẩu lại gia tăng trong tổng thu ngân sách ngắn hạn. Đây là một xu hướng đi ngược lại với những diễn biến về thu ngân sách của những năm trước đây. Mối thoạt nhìn, xu hướng này có thể cho thấy nghịch lý giữa việc dựa nhiều hơn vào thu từ xuất nhập khẩu trong khi tiến hành cải cách thương mại, hay là mâu thuẫn giữa chính sách ngân sách với chính sách thương mại. Song từ tất cả những bằng chứng từ các nghiên cứu khác cũng như so sánh biểu thuế trong bài này, có thể thấy dựa nhiều hơn vào thuế xuất nhập khẩu không nhất thiết có nghĩa là hạn chế thương mại nhiều hơn. Thu nhiều hơn từ thuế nhập khẩu có thể do nhập khẩu nhiều hơn sau khi giảm thuế, do thuế hóa các hạn chế định lượng, và quản lý hải quan tốt hơn. Đó có thể là những gì mà Bộ Tài chính dự trù được khi đặt chỉ tiêu tăng thuế xuất nhập khẩu lên 23% năm 2002, và tỷ trọng của thuế xuất nhập khẩu trong tổng thu từ 14,8% năm 2000 lên 19% năm 2002 (bảng 5).

BẢNG 5: Thu ngân sách nhà nước và tỷ trọng của thuế xuất nhập khẩu

Thu ngân sách nhà nước (tỷ đồng)				
	1999	2000	2001 ước tính	Chỉ tiêu 2002
Thu thuế hải quan	20 813	18 954	22 100	27 750
Trong đó:				
Thuế xuất nhập khẩu, thuế môn bài	14 441	13 437	16 200	20 000
VAT đối với nhập khẩu	5 422	5 386	5 700	7 550
Phụ thu nhập khẩu	950	131	200	200
Tổng thu	78 489	90 749	100 900	105 200
Tỷ lệ tăng thu (%)				
Thu thuế hải quan		-9	17	26
Trong đó:				
Thuế xuất nhập khẩu, thuế môn bài		-7	21	23
VAT đối với nhập khẩu		-1	6	32
Phụ thu nhập khẩu		-86	53	0
Tổng thu		16	11	4
Tỷ trọng thu từ xuất nhập khẩu trong tổng thu ngân sách				
Thu thuế hải quan	26,52	20,89	21,90	26,38
Trong đó:				
Thuế xuất nhập khẩu, thuế môn bài	18,40	14,81	16,06	19,01
VAT đối với nhập khẩu	6,91	5,94	5,65	7,18
Phụ thu nhập khẩu	1,21	0,14	0,20	0,19

Nguồn: Bộ Tài chính, "Ngân sách nhà nước, quyết toán năm 2000 và kế hoạch cho năm 2002", trang web: www.mof.gov.vn, và tính toán của tác giả.

4. Kết luận

Do thiếu số liệu chi tiết về thu ngân sách từ thuế xuất nhập khẩu, nên không thể đưa ra một phân tích định lượng về mối quan hệ giữa thuế suất và tỷ lệ thực thu theo mặt hàng nhập khẩu. Song số liệu tổng hợp cũng cho thấy nhiều điều về sự kém hiệu quả và bất hợp lý trong biểu thuế trước đây, mà điều này cần được khắc phục thông qua cải cách thương mại, nhất là bằng cách hợp lý hóa biểu thuế. Như vậy sẽ làm cho chế độ thương mại tự do hơn, hiệu quả phân bổ cao hơn trong nền kinh tế, đồng thời làm cho việc thu thuế đạt hiệu suất cao hơn.

Mặc dù có cải cách thương mại và những cải cách kinh tế vĩ mô khác trong những năm tới, Việt Nam có khả năng vẫn còn tiếp tục dựa vào thuế xuất nhập khẩu như là một nguồn thu quan trọng cho ngân sách, ít nhất là trong trung hạn. Do cần phải có thời gian để chuyển sang những loại thuế khác, như thuế thu nhập cá nhân và VAT, để huy động nhiều nguồn thu, nên điều khôn ngoan đối với Việt Nam là vẫn có thể dựa vào thuế xuất nhập khẩu, một cách ít tổn kém để tạo nguồn thu, bằng cách hợp lý hóa cơ cấu thuế, hạ thuế suất và gộp một số thuế suất. Mục tiêu thu ngân sách này không hề mâu thuẫn với các mục tiêu của cải cách thương mại, khi muốn làm cho chế độ thương mại cởi mở hơn, phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn theo hướng lợi thế cạnh tranh của đất nước, và thực hiện được các cam kết quốc tế trong việc giảm bảo hộ./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Tài chính, "Quyết toán ngân sách nhà nước năm 2000 và kế hoạch năm 2002".
- Bộ Tài chính, Quyết định 137/2001/QĐ/BTC, 18-12-2001.
- Bộ Tài Chính, Quyết định 1802/1998/QĐ/TCT, 11-12-1998.
- Bộ Tài chính, website, www.mof.gov.vn
- Beard, J., "The Application of the CGE Model for

Analyzing Import Tax Policy", workshop paper, 2001.

- Bhide, S., "Impact of Trade Liberalization in Vietnam: An Assessment Using a SAM Based Macroeconomic Model", ESCAP, Bangkok, 12-1997.
- Burgess, R and N. Stern, "Taxation and Development." *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, 1993, pp. 762-830.
- Donovan P. and Adam McCarty, "The Revenue Implications of AFTA for Vietnam", in Neal Foster and Adam McCarty, "Vietnam in ASEAN: Regional Integration Process and Challenges", 2001.
- Fisman, R. and Shang-Jin Wei, "Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from "Missing Imports" in China", National Bureau of Economic Research, 2001.
- IMF, "Trade Liberalization in IMF-Supported Programs", Washington D.C., February 1998.
- IMF, *Directory of Trade Statistics Yearbook*, 2001.
- IMF, Vietnam: Selected Issues and Statistical Appendix, January, 2002, IMF Country Report No. 02/5
- Irwin, D.A., "Higher Tariffs, Lower Revenues? Analyzing The Fiscal Aspects of The "Great Tariff Debate of 1888", 1997.
- Kubota, K, "Fiscal constraints, collection costs, and trade policies", The World Bank, Development Research Group, Trade, Policy Research Working Paper 2366, June 2000.
- Pritchett, L. and Sethi, G., "Tariff Rates, Tariff Revenue, and Tariff Reform: Some New Facts", *World Bank Economic Review*, Vol 8, No 1, January, 1994, p 1-16.
- Sewell, D. and Wayne Thirsk, 1998, "Tax reform in Morocco: gradually getting it right," in Thirsk 1998.
- Tổng Cục hải quan, Số liệu nhập khẩu các năm.
- Viện Kinh tế học, "The obstacles on the process of trade liberalization in Vietnam, An overview of the process of trade liberalization in Vietnam during the period 1986-2000", Dec 2001.
- World Bank, "Taking Stock, An update on Vietnam's Economic Reforms, Progress and Donor Support", Mid-year Consultative Group Meeting, HCM City, 23/24-5-2002.