



HUY ĐỘNG NGUỒN THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM THEO HƯỚNG BỀN VỮNG

PGS.,TS. VŨ SỸ CƯỜNG - Học viện Tài chính; Email: vscuong@gmail.com

Bài viết đánh giá thực trạng huy động nguồn lực vào ngân sách nhà nước ở Việt Nam qua việc phân tích quy mô và cơ cấu thu ngân sách những năm gần đây. Sự thay đổi về bối cảnh kinh tế trong và ngoài nước đặt ra yêu cầu cần phải cải cách, hoàn thiện chính sách động viên ngân sách cho phát triển. Để đảm bảo tính bền vững của ngân sách trong giai đoạn tới, Việt Nam buộc phải có những điều chỉnh về chính sách thuế đồng thời với chính sách chi ngân sách. Trong cơ cấu thu ngân sách, vai trò của các khoản thu nội địa, nhất là loại thuế tài sản, thuế tiêu dùng với hàng sản xuất nội địa (như thuế tiêu thụ đặc biệt), thuế thu nhập cá nhân sẽ ngày càng quan trọng hơn.

Từ khóa: Quy mô ngân sách, thuế, cơ cấu thu ngân sách, ngân sách nhà nước

The paper evaluates the practice of raising state budget revenue in Vietnam by means of analyzing the size and the structure of recent state budget revenue. The changes in both local and global economic prospects set forth the need to reform and improve the policies for development state budget. In order to ensure sustainability of state budget in coming period, Vietnam has to manage adjustments in tax and state budget policies. In state budget revenue mechanism, local revenues such as asset tax, consumption taxes on domestic goods and services (taxes on specific goods and services) and individual income tax play more important roles.

Keywords: State budget size, tax, state budget revenue mechanism, state budget

Ngày nhận bài: 6/9/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 21/9/2017

Ngày duyệt đăng: 22/9/2017

Thực trạng quy mô và cơ cấu thu ngân sách của Việt Nam

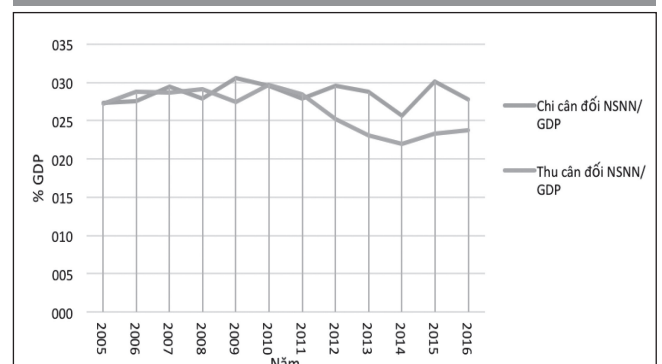
Chính sách tài khóa có vai trò quan trọng trong ổn định và tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên, luôn tồn tại những mâu thuẫn giữa nhu cầu chi tiêu và nguồn lực ngân sách. Trong khi khả năng thu ngân sách nhà nước (NSNN) luôn bị ràng buộc bởi nhiều yếu tố khác nhau và rất khó để tăng lên thì việc đảm bảo cân đối NSNN ngày càng trở thành thách thức lớn với Chính phủ Việt Nam.

Trong giai đoạn vừa qua áp lực về chi dẫn tới áp lực tăng thu để đảm bảo tính ổn định của NSNN. Tốc độ tăng chi cân đối NSNN trung bình giai đoạn 2007-2016 là 17,4% và chi thường xuyên là 18,3%, tốc độ tăng thu cân đối NSNN trung bình là 15%. Mặc dù, thu thường xuyên có tốc độ tăng khá cao là trung bình 14,5% nhưng vẫn thấp hơn so với chi thường xuyên. Điều này đe dọa tính bền vững của NSNN về dài hạn.

So sánh thu NSNN và GDP giai đoạn 2006-2016 cho thấy, quy mô danh nghĩa GDP tăng 4,78 lần nhưng quy mô thu NSNN chỉ tăng 3,94 lần, thu từ các khoản ngoài thuế tăng chậm hơn so với thu thuế.

Những cố gắng của Chính phủ nhằm giảm quy mô tương đối của ngân sách Việt Nam có thể thấy rõ trong vài năm gần đây. Chi tiêu ngân sách từ mức trên 30% GDP trong nhiều năm đã hạ xuống khoảng 27-28% trong giai đoạn 2012 - 2014, song lại tăng nhẹ vào 2015 trước khi giảm xuống vào

HÌNH 1: QUY MÔ THU CHI CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH SO VỚI GDP Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2005-2015



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính (nhiều năm), năm 2016 là ước thực hiện lần 2



BẢNG 1: SO SÁNH QUY MÔ THU NGÂN SÁCH/GDP CỦA VIỆT NAM VỚI MỘT SỐ QUỐC GIA (%)

	2006	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Trung bình các nước thu nhập thấp	26,5	22,0	23,5	23,6	23,4	23,3	23,1	23,0
Các nước có xuất khẩu dầu	33,9	25,5	26,3	25,9	25,0	24,7	24,2	24,0
Các nước khu vực châu Á	23,3	21,8	22,5	22,6	22,1	22,2	22,3	22,4
Các nước Mỹ La tinh	26,0	27,8	29,9	30,4	29,9	29,1	29,1	29,0
Các nước khu vực sa mạc Sahara	27,1	19,3	21,6	22,0	21,8	22,0	22,0	21,9
Các nước khác	28,9	24,8	25,5	25,7	25,7	24,9	24,3	23,9
Việt Nam	28,7	27,4	24,9	23,1	22,3	23,8	23,7	23,9

Nguồn : IMF 2017, số liệu 2016, 2017 là ước tính

năm 2016 (theo ước tính sơ bộ). Việc cắt giảm này một phần là do áp lực của việc giảm quy mô thu NSNN so với GDP trong vài năm gần đây nhằm có một quy mô NSNN/GDP ở mức hợp lý hơn. Số liệu bảng 1 cho thấy mặc dù quy mô thu NSNN/GDP của Việt Nam đã giảm đi rõ rệt trong vòng 5 năm qua, song vẫn cao hơn tương đối so với các quốc gia đang phát triển có thu nhập thấp.

Có nhiều ý kiến lo ngại về việc thực thi các cam kết theo các Hiệp định Thương mại tự do (FTA) sẽ làm giảm mạnh nguồn thu NSNN. Ví dụ với ô tô, theo Hiệp định thương mại hàng hóa ASEAN thì từ năm 2006, các loại xe ô tô chở người từ 10 chỗ trở lên và xe tải đều đã phải cắt giảm thuế nhập khẩu xuống mức 5%. Riêng đối với các loại xe chở người 9 chỗ trở xuống vào năm 2018 sẽ phải cắt giảm xuống 0%. Tuy nhiên, thực tế thu NSNN từ hoạt động ngoại thương có thể giảm, song không quá lớn vì các cam kết đều chỉ yêu cầu giảm thuế suất thuế nhập khẩu còn các thuế khác đánh trên hàng nhập khẩu như thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) hay thuế giá trị gia tăng (GTGT) trên hàng nhập khẩu thì lại không bị ảnh hưởng bởi các hiệp định này. Vì vậy, lượng nhập khẩu tăng lên có thể sẽ bù đắp một phần cho việc giảm thuế suất. Có thể thấy

điều này qua số liệu về tỷ lệ của thu từ hoạt động xuất nhập khẩu trong NSNN.

Áp lực giảm thu ngân sách trong giai đoạn tới chủ yếu sẽ đến từ việc chính sách liên quan đến thu ngân sách hiện nay là chưa tạo ra nguồn thu bền vững. Xét cả giai đoạn dài từ 1996-2016, số liệu tính toán cho thấy, mặc dù số thu từ thuế liên tục tăng lên ở giai đoạn 2011-2016 song tỷ lệ huy động từ thuế giai đoạn này cũng chỉ là 76,1% tổng thu NSNN, tương đương với tỷ lệ của giai đoạn 1996-2000.

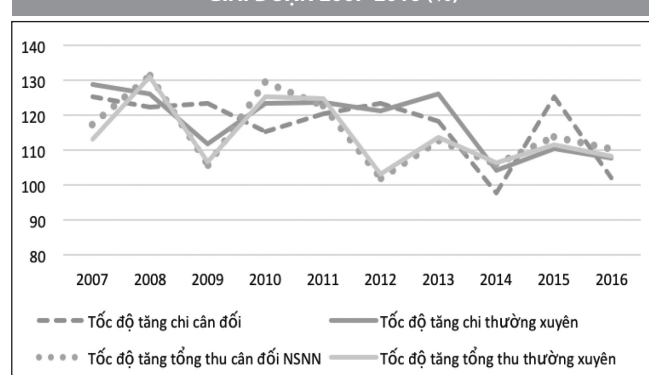
Số thu từ các nguồn tài nguyên không thể tái tạo như đất đai và dầu thô vẫn chiếm 20% thu cân đối NSNN trong giai đoạn 2009-2013 và khoảng 18% năm 2014. Giá dầu cao có thể giúp cho NSNN thu vượt dự toán như năm 2012 (đạt 166% dự toán), song cũng sẽ làm cho NSNN gặp khó khăn như hiện nay (năm 2015 ước chỉ đạt 65% dự toán thu từ dầu thô).

Trong thu nội địa có một nhóm các khoản thu giữ vai trò rất quan trọng là thu từ đất đai, chiếm tỷ lệ trung bình 9,6% số thu NSNN giai đoạn 2006-2011 và vẫn chiếm 6,3% năm 2014 và khoảng hơn 7% năm 2015. Tuy nhiên, chiếm tỷ lệ cao nhất trong nhóm này lại là một khoản thu có tính chất một lần là thu từ giao quyền sử dụng đất (chiếm trung bình 7,6%) trong khi thuế từ nhà đất chỉ chiếm 0,2% tổng thu NSNN. Cũng cần lưu ý là giai đoạn từ 2005-2015, thu NSNN từ đất đai luôn vượt dự toán rất nhiều, năm 2007 và năm 2010 còn đạt gấp hơn 2 lần dự toán và là một trong những lý do giúp thu NSNN vượt dự toán.

Thu NSNN vẫn còn trông chờ nhiều vào các nguồn tài nguyên không thể tái tạo. Dù thu NSNN Việt Nam không phụ thuộc quá lớn vào xuất khẩu tài nguyên, song nhiều tỉnh tập trung một nguồn lực lớn cho phát triển dựa vào đất đai, khoáng sản là điều đáng quan ngại.

Việc nguồn thu thiếu bền vững dẫn tới rủi ro vi phạm một trong những nguyên tắc căn bản về cân

HÌNH 2: TỐC ĐỘ TĂNG THU VÀ CHI CÂN ĐỐI NSNN GIAI ĐOẠN 2007-2016 (%)



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính (nhiều năm), năm 2016 là ước thực hiện lần 2



đối ngân sách là thu thường xuyên phải lớn hơn chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao cho chi đầu tư phát triển. Quy mô thu ngân sách giảm đi sẽ dẫn đến việc Chính phủ không có đủ nguồn ngân sách để tài trợ cho các hoạt động dịch vụ công. Điều này buộc các địa phương và một số cơ quan quản lý nhà nước phải tự tìm nguồn tài chính để bù đắp.

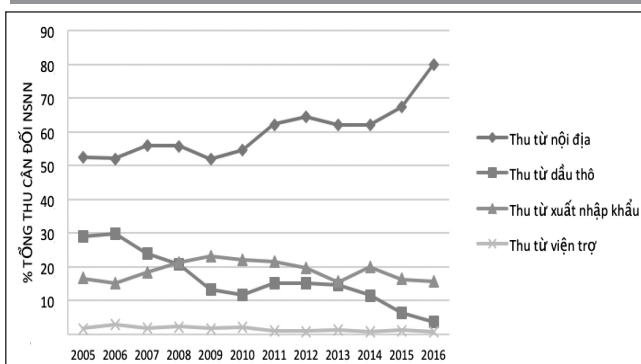
Chính sách thuế giai đoạn vừa qua cho thấy, có nhiều nguồn thu có xu hướng giảm (về tương đối) mà chưa có nguồn thu thay thế. Khi so sánh tốc độ tăng thu ngân sách hàng năm giai đoạn 2007-2016 cho thấy, có 2 loại thuế GTGT và TTĐB (với hàng tiêu dùng nội địa) là có tốc độ tăng trung bình hàng năm bằng với tốc độ tăng tổng thu NSNN. Một số loại thuế có tốc độ tăng trung bình cao hơn mức tăng trung bình tổng thu NSNN như thuế thu nhập cá nhân (TNCN), thuế bảo vệ môi trường. Ngược lại, số thu từ các loại thuế như xuất nhập khẩu, thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thuế tài nguyên, thuế sử dụng đất nông nghiệp có mức tăng trung bình thấp hơn.

Sự thay đổi thuế suất thuế TNDN là lý do quan trọng dẫn tới sự sụt giảm tốc độ tăng thu từ thuế này trong khi tốc độ tăng thu thuế tài nguyên giảm một phần do giá tài nguyên giảm và phần khác do sản lượng khai thác cũng giảm đi. Quy mô thu ngân sách giảm cũng dẫn đến việc Chính phủ buộc phải thực hiện xã hội hóa nhiều dịch vụ công. Tuy nhiên, mô hình được kỳ vọng nhiều nhất trong việc giải quyết tình trạng thiếu hụt ngân sách cho đầu tư là hợp tác công tư (PPP) cũng có nhiều mặt trái. Vì vậy, yêu cầu tìm nguồn thu thay thế để đảm bảo tính bền vững của ngân sách là rất quan trọng.

Xu hướng cải cách thuế trên thế giới và khả năng cải thiện nguồn thu thuế ở Việt Nam

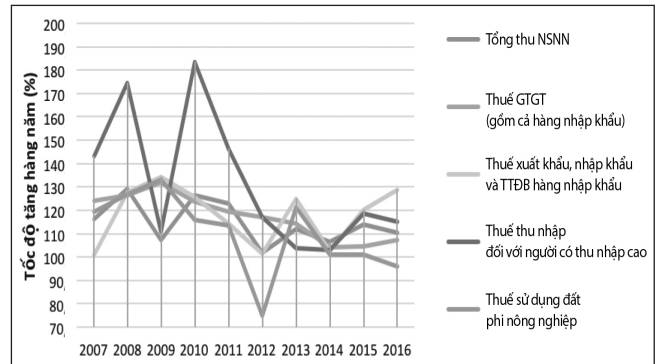
Trong vài năm gần đây, xu hướng cải cách

HÌNH 3: TỶ LỆ THU CÂN ĐỐI NSNN THEO NGUỒN THU (2005-2015)



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, 2016 là số ước thực hiện lần 2

HÌNH 4: THAY ĐỔI HÀNG NĂM TỐC ĐỘ TĂNG THU NGÂN SÁCH MỘT SỐ LOẠI THUẾ



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính

các khoản thu bắt buộc diễn ra mạnh mẽ ở nhiều nước nhất là các quốc gia phát triển (OECD, 2016). Một số xu hướng chính gồm:

Thứ nhất, các khoản thu liên quan đến sử dụng lao động như bảo hiểm xã hội, thuế lao động được cắt giảm ở nhiều quốc gia, nhất là các quốc gia phát triển như: Bỉ, Hungari, Mỹ. Tuy nhiên, ở một vài nước, các khoản thu này lại tăng lên như Israel, Thụy Điển.

Thứ hai, nhiều nước giảm nhẹ các khoản thu từ thuế TNDN và tăng các khoản thu từ thuế tiêu dùng và thuế môi trường. Giữa năm 2000 và 2015, đóng góp của thuế GTGT tăng lên ở hầu hết các nước châu Á như: Indonesia, Malaysia, Singapore.

Xu hướng chung của các nước trên thế giới hiện nay là tăng cường vai trò của thuế GTGT, đồng thời từng bước giảm dần thuế suất thuế thu nhập để tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư. Trong 3 năm gần đây (2009-2011) đã có 13/27 quốc gia trong Liên minh châu Âu (EU) điều chỉnh tăng mức thuế suất phổ thông thuế GTGT của mình.

Trong khu vực châu Á, chính sách thuế GTGT cũng đang được nhiều nước xem xét sửa đổi. Tháng 7/2012, Hạ viện Nhật Bản đã thông qua lộ trình điều chỉnh tăng thuế suất thuế GTGT từ 5% hiện hành lên 8% vào tháng 4/2014 và sau đó lên 10% vào tháng 10/2015. Thái Lan đang xem xét kế hoạch điều chỉnh tăng mức thuế suất thuế GTGT từ 7% lên 10%.

Thứ ba, các khoản thu từ thuế xuất nhập khẩu giảm ở hầu hết các quốc gia do quá trình tự do hóa thương mại dẫn đến việc cắt giảm thuế quan ở hầu hết các quốc gia (UNESCAP, 2014).

Cơ cấu thu thuế của Việt Nam cũng có một số điểm chung với xu hướng trên khi mà số thu từ xuất khẩu và từ thuế TNDN cũng giảm đi một cách tương đối. Ngoài ra, số thu từ đất đai, dầu thô cũng không ổn định và có rủi ro giảm mạnh



trong những năm tới. Liệu Việt Nam có thể kỳ vọng vào loại thuế nào để giúp đảm bảo nhu cầu thu NSNN?

So sánh cho thấy, tỷ trọng thu NSNN từ thuế GTGT, thuế TNDN và thuế xuất nhập khẩu của Việt Nam trong tổng thu NSNN đã ở mức cao. Tuy nhiên, có một số loại thuế mà tỷ lệ trong tổng thu NSNN vẫn thấp hơn mức trung bình các nước đang phát triển châu Á. Những sắc thuế mà Việt Nam có thể kỳ vọng tăng thu trong tương lai là thuế TNCN, thuế TTĐB, thuế tài nguyên và thuế với bất động sản:

- Với thuế tài nguyên, việc điều chỉnh tăng thuế sẽ vừa tăng thu NSNN và vừa góp phần hạn chế khai thác cạn kiệt tài nguyên. Tuy nhiên, việc tăng thuế cần hướng tới mục tiêu khuyến khích tinh chế tài nguyên và xem xét đến sức chịu đựng của DN.

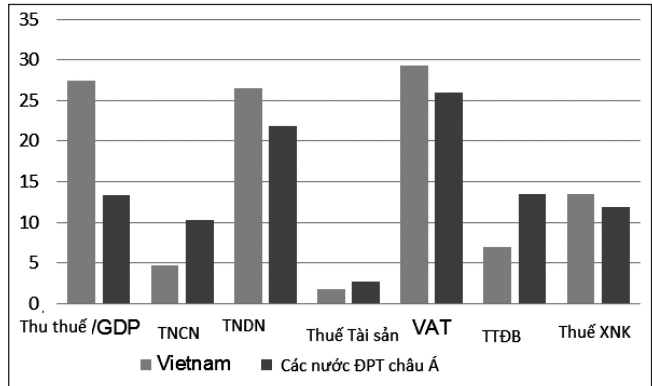
- Thu thuế từ đất đai (không tính lệ phí trước bạ và thuế thu nhập) hiện chỉ chiếm khoảng 0,17% tổng thu NSNN của Việt Nam so với mức trung bình trên 1% ở các nước đang phát triển trong khi đây là nguồn thu rất quan trọng cho ngân sách địa phương.

- Thuế TNCN cũng là nguồn thu thuế mà Việt Nam có thể kỳ vọng để thay thế cho các khoản thu bị sụt giảm. Những cố gắng của Bộ Tài chính về cải cách quản lý thuế đã góp phần tích cực cho việc tăng số thu thuế từ thuế TNCN năm 2015 lên gần 10%. Tuy nhiên, tỷ lệ thu từ thuế TNCN trong thu ngân sách bình quân giai đoạn 2010-2013 mới chỉ bằng khoảng 1/2 các quốc gia khác. Vì vậy, đây là khoản thu NSNN có thể góp phần cải thiện thiếu hụt nguồn thu NSNN trong giai đoạn tới. Song, trước khi có thể hy vọng nguồn thu này tăng lên thì cần phải có cơ chế để kiểm soát được các nguồn thu nhập và nhất là nâng cao thu nhập của người dân nhờ vào tăng trưởng kinh tế cao và ổn định.

- Thuế TTĐB cũng là loại thuế còn có dư địa để có thể xem xét điều chỉnh để tăng nguồn thu. Vì vậy, những điều chỉnh về thuế TTĐB cho giai đoạn tới cần được xem xét.

Bên cạnh đó, hiện mức đóng góp của Giá trị gia tăng so với GDP của Việt Nam 2016 là 5,8 % GDP nên sẽ không dễ dàng tăng nguồn thu. Vì vậy, dù sẽ cần điều chỉnh một số chính sách thuế để đảm bảo tính bền vững của ngân sách về dài hạn, song những điều chỉnh về chính sách thuế cần xem xét mức thuế suất phù hợp với khả năng chịu thuế cũng như những tác động tiêu cực của tăng thuế. Nguyên tắc chung là nên mở rộng đối tượng chịu thuế hơn là tăng gánh nặng thuế suất.

HÌNH 5: SO SÁNH CƠ CẤU THU THUẾ TRONG TỔNG THU NSNN VIỆT NAM VÀ CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN CHÂU Á (2012)



Nguồn : Tính toán từ số liệu IMF 2013

Trong những năm tới, nguồn thu NSNN vẫn có những rủi ro lớn. Những rủi ro này đến từ việc giảm nguồn thu từ thuế xuất nhập khẩu, sụt giảm nguồn thu từ dầu khí, đất đai cũng như thuế TNDN. Vì vậy, chính sách tài khóa đứng trước những áp lực lớn phải cải cách để duy trì quy mô thu NSNN ở mức hợp lý. Những phân tích trong bài viết cho thấy, đã đến lúc Việt Nam cần có sự đổi mới mạnh mẽ, toàn diện nhằm hướng tới việc xây dựng một hệ thống thu ngân sách bền vững, hiệu quả. Dù hiện nay quy mô nợ công của Việt Nam vẫn trong ngưỡng an toàn, song với việc duy trì thâm hụt ngân sách nhiều năm ở mức xấp xỉ 5% GDP trong khi hiệu quả chi tiêu công chưa được cải thiện thì nguy cơ mất ổn định tài khóa không chỉ là cảnh báo. Về nguyên tắc, mọi kế hoạch chi tiêu công phải được xây dựng trên cơ sở về nguồn lực từ thu ngân sách. Do vậy, ngay cả khi Luật Đầu tư công và Luật NSNN đã được thông qua với nhiều kỳ vọng tích cực, song nếu không có những cải cách mạnh mẽ trong chính sách thu NSNN thì Việt Nam sẽ vẫn tiếp tục phải đối mặt với những khó khăn lớn trong tương lai.



Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2002), Luật NSNN 2002;
2. Quốc hội (2015), Luật NSNN sửa đổi 2015;
3. Bộ Tài chính - Quyết toán và Dự toán NSNN (nhiều năm), Hà Nội;
4. Chính phủ (2012), Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011– 2020 và tầm nhìn 2030, Hà Nội;
5. Vũ Sỹ Cường (2013), “Bền vững và kỷ luật tài khóa” – Chương 4 sách “Thách thức còn ở phía trước – Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2013 – Nhóm tư vấn Ủy ban kinh tế Quốc hội;
6. IMF (2017), Fiscal monitor – Achieving more with less, IMF 4/2017;
7. OCDE (2016), Revenue Statistics in Asian Countries 2016 Trends in Indonesia, Japan, Korea, Malaysia, the Philippines and Singapore.