



ĐỔI MỚI CƠ CẤU THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM THEO HƯỚNG BỀN VỮNG

VƯƠNG THỊ THU HIỀN, VŨ THỊ TÂM THU

Cơ cấu thu ngân sách nhà nước ở Việt Nam thời gian qua đã có những chuyển biến tích cực, quy mô ngân sách nhà nước ngày càng mở rộng. Chính sách động viên ngân sách nhà nước tiếp tục được hoàn thiện, đã động viên hợp lý, kịp thời các nguồn lực từ sản xuất và tài nguyên, đất đai. Tuy nhiên, trong cơ cấu thu ngân sách nhà nước còn nhiều thách thức. Cơ cấu thu ngân sách nhà nước chưa hoàn toàn bền vững, việc thực hiện giảm thuế theo các cam kết hội nhập gây sức ép không nhỏ đối với nguồn thu ngân sách nhà nước trong tương lai; tốc độ thu ngân sách nhà nước giảm dần, do hiệu quả nền kinh tế chưa cao... Từ các kết quả phân tích định tính, bài viết đưa ra một số giải pháp nhằm góp phần đổi mới cơ cấu thu ngân sách nhà nước ở Việt Nam theo hướng bền vững.

Từ khóa: Ngân sách nhà nước, thuế, cơ cấu thu ngân sách, tính bền vững

RESTRUCTURING STATE BUDGET REVENUE IN VIETNAM TO TARGET SUSTAINABILITY

Wuong Thi Thu Hien, Vu Thi Tam Thu

The state budget revenue mechanism in Vietnam has experienced big changes in recent years, the state budget size has been expanded. The raising policy has been consolidated to attract effectively and timely the resources from materials, natural resources and land. However, the mechanism of budget revenue still shows certain challenges: the revenue structure has not been fully sustainable, the tax reduction routine under the integration commitments has put considerable pressure on future state budget revenue,... On the basis of qualitative analytic results, the paper recommends some measures to improve the restructure of state budget revenue in Vietnam to target at sustainable development.

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

Ngày nhận bài: 21/11/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 11/12/2019

Ngày duyệt đăng: 18/12/2019

1. Thực trạng cơ cấu thu ngân sách nhà nước ở Việt Nam

1.1. Những tác động tích cực của cơ cấu thu ngân sách nhà nước đến tính bền vững ngân sách nhà nước

Thứ nhất, cơ cấu thu ngân sách nhà nước (NSNN) đảm bảo nguyên tắc căn bản về cân đối ngân sách thu thường xuyên lớn hơn chi thường xuyên và góp phần tích lũy cho chi đầu tư phát triển.

Thứ hai, quy mô thu ngân sách ngày càng mở rộng. Quy mô thu ngân sách tăng cùng với sự phát triển nhanh chóng của nền sản xuất xã hội và cải cách hệ thống chính sách thu ngân sách, đạt mức 24% GDP trong những năm gần đây, góp phần quan trọng trong việc đảm bảo tăng chi ngân sách đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội.

Tổng thu NSNN bình quân đạt 26,34% GDP trong giai đoạn 2006 - 2010 (mục tiêu kế hoạch là 20 - 21% GDP) và đạt bình quân 23,56% GDP trong giai đoạn 2011 - 2015 (mục tiêu kế hoạch là 22 - 23% GDP). Trung bình 3 năm (2016 - 2018), tổng thu đạt 24,91% GDP, cao hơn so với mức bình quân 23,57% GDP của giai đoạn 2011 - 2015.

Thứ ba, cơ cấu thu NSNN dịch chuyển theo hướng bền vững hơn với sự tăng dần về tỷ trọng của thu nội địa; thu cân đối từ xuất, nhập khẩu (XNK) và thu từ dầu thô có xu hướng giảm. Chính sách động viên NSNN tiếp tục được hoàn thiện, đã động viên hợp lý, kịp thời các nguồn lực từ sản xuất và tài nguyên, đất đai. Cơ cấu thu NSNN ngày càng bền vững hơn theo hướng tăng tỷ trọng từ các nguồn thu từ sản xuất - kinh doanh, giảm dần sự phụ thuộc vào nguồn thu từ tài nguyên khoáng sản (dầu thô) và thu từ XNK. Tỷ trọng thu nội địa trong tổng thu NSNN đã tăng từ mức trung bình 67,7% giai đoạn 2011 - 2015 lên 80% giai đoạn 2016 - 2018, riêng năm 2018 đạt 81,67%. Tỷ trọng thu nội địa tăng do hoạt động sản xuất - kinh doanh của

người nộp thuế có hiệu quả hơn, số lượng doanh nghiệp (DN) mới thành lập gia tăng, Nhà nước áp dụng các ưu đãi thuế, đơn giản hóa thủ tục hành chính, cải thiện môi trường kinh doanh, tạo điều kiện cho sản xuất - kinh doanh phát triển thuận lợi.

Tỷ trọng thu đầu thô giảm còn 3 - 4% tổng thu NSNN, so với trung bình 13,4% của giai đoạn 2011 - 2015. Thu từ đầu thô giảm do giá đầu thô trong giai đoạn vừa qua ở mức thấp và nỗ lực cơ cấu nền kinh tế thông qua việc giảm phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên, trong đó có đầu thô. Tỷ trọng thu cân đối từ hoạt động XNK so với tổng thu NSNN giảm trung bình từ 20,06% giai đoạn 2006 - 2010, xuống còn 17,7% giai đoạn 2011 - 2015 và hơn 14% giai đoạn 2016 - 2018. Tỷ trọng thu từ hoạt động XNK trong các năm gần đây ngày càng giảm do Việt Nam đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế, thực hiện cắt giảm thuế quan theo lộ trình cam kết.

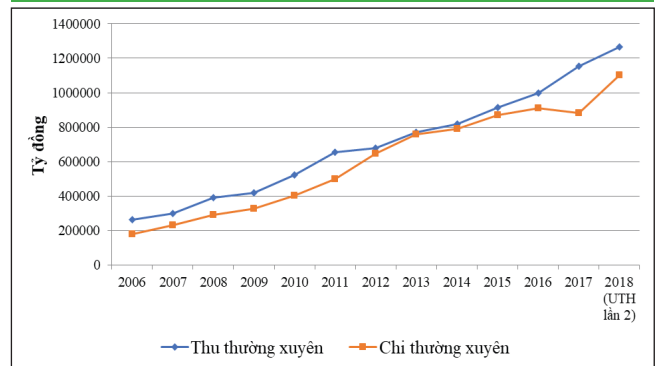
Thứ tư, trong cơ cấu thu NSNN theo các thành phần kinh tế, thu từ DN có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và thu từ doanh nghiệp nhà nước (DNNN) có xu hướng giảm, trong khi thu từ khu vực ngoài quốc doanh có xu hướng tăng lên và chiếm tỷ trọng ngày càng cao, trở thành khu vực có tỷ trọng cao nhất trong hai năm 2017 - 2018 cho thấy, hiệu quả của chính sách khuyến khích phát triển kinh tế tư nhân.

Thứ năm, trong các khoản thu nội địa, tỷ trọng nguồn thu từ thuế chiếm lớn nhất. Số thu từ thuế, phí, lệ phí (bao gồm cả đầu thô) trung bình giai đoạn 2006 - 2018 đạt 22,69% GDP; mức thu ngân sách từ thuế, phí, lệ phí (không bao gồm đầu thô) đạt trung bình 19,23% GDP trong cả giai đoạn và có xu hướng tăng trong những năm gần đây.

Thứ sáu, các khoản thu từ thuế cũng được cải thiện theo hướng hợp lý hơn. Thuế gián thu ngày càng đóng vai trò quan trọng, tỷ trọng các khoản thuế trực thu giảm dần trong thu ngân sách, nhằm thực hiện chính sách kiến tạo lại môi trường đầu tư, kinh doanh để thúc đẩy sự phát triển của DN. Bên cạnh các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí, nhờ đẩy mạnh việc quản lý, khai thác và sử dụng tài sản công, đặc biệt là đất đai, số thu từ việc khai thác nguồn lực tài sản công cũng tăng dần qua các năm. Số thu từ tiền sử dụng đất năm 2018 ước đạt 146,6 nghìn tỷ đồng, tăng gấp 3 lần so với năm 2011; số thu từ tiền thuê đất năm 2018 ước đạt 32 nghìn tỷ đồng, tăng hơn 5 lần so với năm 2011.

Thứ bảy, cơ cấu các khoản thu giữa ngân sách trung ương (NSTW) và ngân sách địa phương (NSDP) được phân định rành mạch theo quy định

HÌNH 1: THU THƯỜNG XUYÊN VÀ CHI THƯỜNG XUYÊN GIAI ĐOẠN 2006 - 2018 (tỷ đồng)



Nguồn: Quyết toán NSNN hàng năm

của Luật NSNN, tỷ trọng thu NSDP hưởng theo phân cấp có xu hướng tăng, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế tại địa phương và khuyến khích các địa phương tăng cường quản lý thu thuế. Thu NSDP có xu hướng tăng cả về quy mô và tỷ trọng, vai trò chủ đạo của NSTW được bảo đảm.

1.2. Những hạn chế của cơ cấu thu ngân sách nhà nước đến tính bền vững ngân sách nhà nước

- Cơ cấu thu NSNN chưa hoàn toàn bền vững, nhất là tỷ trọng thu từ XNK còn cao, khoảng 15% tổng thu NSNN. Việc thực hiện giảm thuế theo các cam kết hội nhập gây sức ép không nhỏ đối với nguồn thu NSNN trong tương lai.

- Cơ cấu thu không thường xuyên chiếm tỷ trọng khá cao trong tổng thu NSNN, (trung bình 10,52% trong giai đoạn 2016 - 2018). Mặc dù, thu ngân sách nhiều năm vượt dự toán, nhưng chủ yếu nhờ vào các khoản thu không thường xuyên. Trung bình giai đoạn 2011 - 2018, vượt thu không thường xuyên chiếm khoảng 62% tổng số vượt thu NSNN. Chiếm tỷ trọng lớn nhất trong thu không thường xuyên là thu tiền sử dụng đất. Khoản thu này luôn vượt dự toán nhiều và có tỷ trọng ngày càng cao trong tổng thu NSNN, tăng từ 6,5% năm 2014 lên 11,1% năm 2018. Điều này cho thấy, NSNN còn phụ thuộc nhiều vào các nguồn thu không bền vững. Hơn nữa, số liệu thu ngân sách thường xuyên bao gồm cả các khoản thu khác, trong khi những khoản này khó có thể coi là thu thường xuyên. Về bản chất, các khoản thu này là tiền bán tài sản (chủ yếu là đất), đây là nguồn thu không bền vững. Trong tương lai gần, nguồn thu này sẽ cạn kiệt và ảnh hưởng đến sự bền vững của cơ cấu thu NSNN.

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



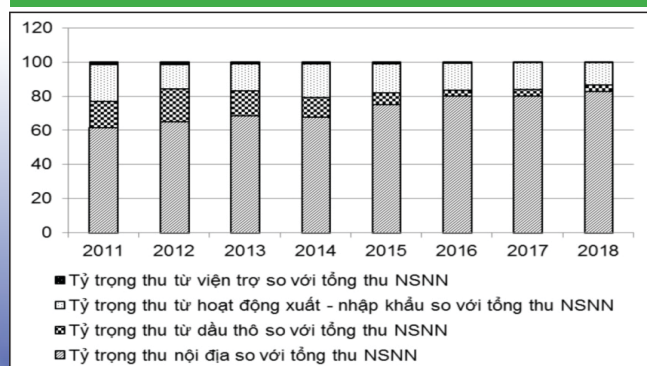
NSNN chưa thực sự bắt nguồn từ kết quả sản xuất - kinh doanh, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, một số khoản thu không ổn định như thu từ bán dầu thô, thu từ đất...

- Cơ sở nền tảng động viên nguồn thu vào NSNN chưa vững chắc. Tuy thu NSNN có sự tăng trưởng khá qua từng năm và cơ cấu nguồn thu đã có sự cải thiện, nhưng cơ cấu nguồn thu trong nước tăng chậm và chưa bù đắp được đủ nhu cầu chi do hiệu quả nền kinh tế còn thấp; nguồn thu NSNN chưa thực sự bắt nguồn từ kết quả sản xuất, kinh doanh, từ hiệu quả chuyển dịch cơ cấu nền kinh tế, còn phụ thuộc nhiều vào các yếu tố bên ngoài (như thu từ bán dầu thô, thu thuế xuất nhập khẩu...); NSDP phụ thuộc nhiều vào nguồn thu từ đất, từ xổ số kiến thiết và trợ cấp của ngân sách cấp trên. Tốc độ thu NSNN giảm dần, do hiệu quả nền kinh tế chưa cao. Nguồn thu NSNN chưa thực sự bắt nguồn từ kết quả sản xuất - kinh doanh, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, một số khoản thu không ổn định như thu từ bán dầu thô, thu từ đất...

- Trong cơ cấu thu NSNN theo thành phần kinh tế, đóng góp từ khu vực DNNN sụt giảm mạnh, tỷ lệ đóng góp của khu vực DN FDI cũng có xu hướng giảm (một phần do các hoạt động chuyển giá). Trong cơ cấu theo khu vực, tỷ trọng thu từ DN ngoài quốc doanh còn thấp. Trong giai đoạn 2013 - 2018, thu từ khu vực công thương nghiệp, dịch vụ ngoài quốc doanh chỉ chiếm tỷ trọng 17 - 19% tổng thu NSNN, chưa đạt 20% tổng thu NSNN. Do đặc trưng của khu vực kinh tế này phần lớn là các DN quy mô nhỏ và vừa, vốn mỏng, sức cạnh tranh yếu, nên kết quả sản xuất - kinh doanh phục hồi chậm.

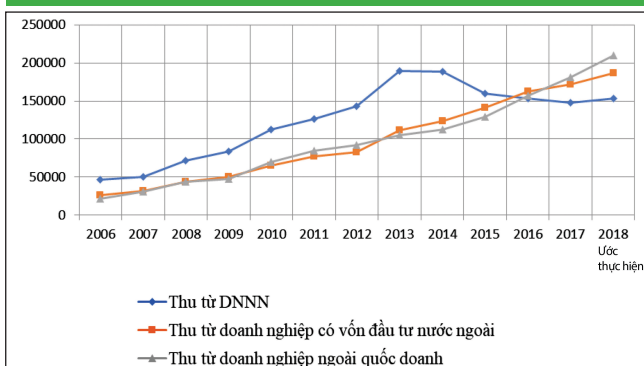
- Cơ cấu thu NSNN của Việt Nam theo sắc thuế còn chưa cân đối so với yêu cầu của một cơ cấu thu bền vững, chưa ổn định, thể hiện việc sử dụng chưa thật hiệu quả nguồn lực quốc gia. Tỷ

HÌNH 2: CƠ CẤU THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC THEO NGUỒN, GIAI ĐOẠN 2011 - 2018 (%)



Nguồn: Tính toán theo số liệu Bộ Tài chính

HÌNH 3: THU TỪ CÁC KHU VỰC KINH TẾ TRONG GIAI ĐOẠN 2006 - 2018 (tỷ đồng)



Nguồn: Quyết toán NSNN hàng năm

trọng thuế gián thu tuy khá tương đồng với các nước đang phát triển có thu nhập thấp song vẫn là khá cao xét theo xu thế phát triển; tỷ trọng thuế thu nhập cá nhân (TNCN) quá thấp; tỷ trọng thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) khá cao, thể hiện gánh nặng thuế đối với các DN còn lớn; tỷ trọng thuế tài sản còn thấp thể hiện chưa khai thác hết khả năng tăng thu...

- Trong cơ cấu thu NSNN theo phân cấp, tỷ trọng thu NSTW ngày càng giảm. Tỷ trọng thu ngân sách của các địa phương tăng lên đáng kể nhưng không xuất phát từ việc thay đổi phân cấp ngân sách theo hướng để lại nguồn thu nhiều hơn cho địa phương mà chủ yếu do các địa phương tập trung khai thác các nguồn thu được phân chia 100% cho NSDP. Cơ cấu thu theo phân cấp chưa phù hợp với thông lệ quốc tế, 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).

- Thu ngân sách có sự chênh lệch rất lớn giữa các vùng miền trên cả nước. Khu vực Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ là hai khu vực đóng góp nhiều nhất cho thu ngân sách.

Sự phát triển quá chênh lệch dẫn đến NSNN không tận dụng được hết tiềm năng phát triển kinh tế của các vùng, liên kết kinh tế trên cả nước chưa hiệu quả, phân phối nguồn lực không công bằng.

1.3. Nguyên nhân của những tác động hạn chế

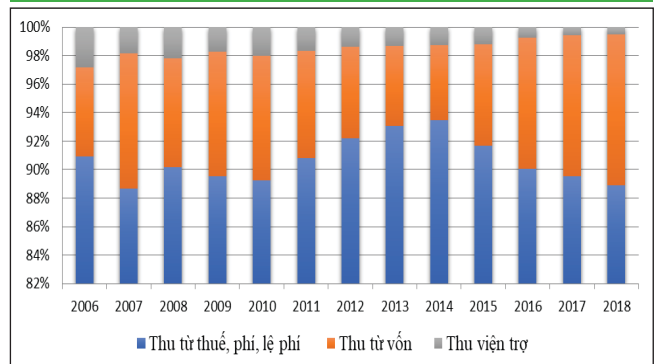
Một là, do nền kinh tế Việt Nam còn yếu cả về trình độ sản xuất, quản lý và năng lực cạnh tranh của các DN trong nước còn nhiều hạn chế. Đây là một trong những nguyên nhân sâu xa làm cho nguồn thu NSNN ở Việt Nam thời gian qua chưa đảm bảo cơ cấu thu theo hướng bền vững.

Hai là, hạn chế về năng lực cạnh tranh quốc gia. Báo cáo thường niên về năng lực cạnh tranh toàn cầu (2017 - 2018) được công bố tại Diễn đàn Kinh tế thế giới cho thấy, mặc dù vị thế của Việt Nam đã có nhiều cải thiện, nhưng so về mức độ và thứ hạng cải thiện thì Việt Nam chỉ trên Lào, Campuchia và Philippines. Môi trường kinh doanh của Việt Nam còn nhiều hạn chế, chủ yếu là: Tiếp cận tài chính, chất lượng nguồn nhân lực, vấn đề tham nhũng, đạo đức nghề nghiệp, quy định về thuế, cơ sở hạ tầng...

Ba là, trụ cột tăng trưởng chưa thực sự bền vững, tập trung vào một số ngành, một số DN có số thu ngân sách lớn, sản phẩm xuất khẩu cao, đóng góp cho tăng trưởng nhiều. Điều đó chưa làm nên tính bền vững của cả một nền kinh tế. Tính kết nối DN FDI và DN trong nước thực sự chưa hiệu quả. Những DN lớn chưa tạo ra hiệu ứng lan tỏa và kết nối một chuỗi giá trị tạo liên kết với DN trong nước.

Bốn là, quá trình chuyển đổi nhanh chóng của Việt Nam đang định hình lại những lựa chọn về chính sách tài khóa. Quá trình chuyển đổi của Việt Nam với đặc trưng là từng bước trở thành nước thu nhập trung bình, dân số già đi, mở cửa nhiều hơn, phân cấp nhanh hơn cũng đem lại những thách thức mới cho các vấn đề tài chính – ngân sách. Đồng thời, sự chuyển đổi này dẫn đến nhu cầu chi tiêu tăng cao, nguồn thu tăng chậm lại và dự địa ngân sách bị thu hẹp. Việt Nam mở cửa hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới dẫn đến nguồn thu từ hoạt động xuất nhập khẩu giảm, đồng thời cũng làm cho nền kinh tế dễ bị tổn thương trước các cú sốc bên ngoài. Chính sách tài khóa, bao gồm nhiều chính sách ưu đãi thuế nhằm đối phó tác động của các cú sốc, thúc đẩy đầu tư và tăng trưởng cũng tác động đến số thu trước mắt, dẫn đến tăng thu có xu hướng chậm lại trong những năm gần đây.

HÌNH 4: CƠ CẤU THU NSNN THEO KHOẢN THU GIAI ĐOẠN 2006 – 2018 (%)



Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bộ Tài chính các năm

Năm là, do hệ thống pháp lý và cơ chế chưa hoàn chỉnh, đồng bộ. Phạm vi điều tiết vĩ mô của các chính sách thu NSNN, nhất là các sắc thuế còn hẹp, chưa bao quát được các hoạt động của nền kinh tế. Diện chưa thu thuế, ưu đãi thuế còn nhiều. Việc có danh mục ưu đãi thuế nhiều, phức tạp có thể dẫn đến cạnh tranh không bình đẳng và gây khó khăn trong kiểm soát và quản lý thu thuế do phải xác định diện thu thuế và diện miễn thu thuế. Việc thực hiện miễn, giảm thuế, cắt giảm, bãi bỏ hàng trăm khoản phí, lệ phí, gia hạn thời hạn nộp thuế giá trị gia tăng (GTGT), TNDN, giảm thuế suất thuế TNDN cho các DN... đã phần nào ảnh hưởng đến nguồn thu NSNN trong ngắn hạn.

Sáu là, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam diễn ra ngày càng sâu rộng, trong đó việc thực hiện cắt giảm thuế suất theo các cam kết của các hiệp định thương mại tự do và các hiệp định đối tác kinh tế khu vực và thế giới, dẫn đến việc cắt giảm nhiều dòng thuế nhập khẩu, làm giảm mạnh nguồn thu NSNN.

Bảy là, do cơ chế phân phối thu nhập không đều, chưa đảm bảo sự cân bằng. Đây không phải là tình trạng riêng có ở Việt Nam mà ở các nước đang

phát triển nói chung. Phân phối thu nhập không đều dẫn đến hai điều cần lưu ý: (i) Phân phối đó đem lại nguồn thu thuế cao, những tầng lớp thu nhập cao bị đánh thuế cao hơn đáng kể so với tầng lớp thu nhập thấp. (ii) Do sức mạnh kinh tế, nhất là sức mạnh chính trị được tập trung vào

BẢNG 1: CƠ CẤU THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM PHÂN CHIA THEO VÙNG MIỀN GIAI ĐOẠN 2011 - 2016 (tỷ đồng)

Chỉ tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016
Miền núi phía Bắc	34.401	42.443	48.418	52.156	60.099	67.436
Đồng bằng sông Hồng	288.843	313.217	354.592	360.683	423.383	444.159
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	111.761	122.944	136.686	151.043	161.937	181.674
Tây Nguyên	19.102	22.716	21.902	21.009	20.824	24.255
Đông Nam Bộ	318.264	431.732	448.062	472.051	478.738	508.149
Đồng bằng sông Cửu Long	51.947	58.305	67.065	63.294	72.802	85.587

Nguồn: Quyết toán NSNN hàng năm



tầng lớp thu nhập cao nên những người đóng thuế giàu có có khả năng ngăn chặn những cải cách thuế ảnh hưởng không tốt đến họ. Hơn nữa, với đặc điểm là một nước nông nghiệp, 80% dân số là nông dân, thu nhập của dân cư còn thấp, thu nhập từ tiền lương chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng thu nhập quốc dân nên dẫn đến kết quả tất yếu là số lượng đối tượng nộp thuế thu nhập cá nhân còn ít. Đồng thời, hệ thống thanh toán chủ yếu ở Việt Nam còn dưới hình thức tiền mặt đã hạn chế đến khả năng kiểm soát thu nhập, chi phí và các yếu tố liên quan đến việc xác định doanh thu tính thuế/ thu nhập chịu thuế và số thuế phải nộp.

Tám là, tình trạng thất thu thuế, nợ đọng thuế còn tiếp diễn. Không ít DN gian lận thuế thông qua kê khai thu nhập giảm để nộp thuế ít, khai lỗ để trốn thuế. Tình trạng chuyển giá ngày càng tinh vi, hiện tượng DN có vốn đầu tư nước ngoài kê khai lỗ khá phổ biến, trong đó có nhiều DN kê khai lỗ liên tục nhưng vẫn tiếp tục mở rộng kinh doanh.

2. Giải pháp đổi mới cơ cấu thu ngân sách nhà nước ở Việt Nam theo hướng bền vững

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế trên, thời gian tới cần tập trung triển khai các giải pháp sau:

Một là, để cải cách cơ cấu thu NSNN cần tập trung vào vấn đề quan trọng là đẩy mạnh cải cách cơ cấu kinh tế, duy trì nhịp độ tăng trưởng kinh tế ở mức 7 - 8%, trong đó giá trị sản xuất công nghiệp tăng 14 - 15%, giá trị dịch vụ tăng 8%. Trong một thời gian nhất định, với chính sách thu và chất lượng công tác quản lý thu tương đối ổn định thì kinh tế sẽ tăng trưởng cao và phát triển bền vững. Đây là yếu tố cơ bản và quan trọng nhất để tăng thu và cải cách cơ cấu nguồn thu ngân sách. Tuy nhiên, chính sách động viên của thuế cần tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể. Nguồn lực tài chính của nền kinh tế là giới hạn, do vậy mức huy động của thuế cũng phải có giới hạn. Với thực trạng là một nước đang phát triển, nhu cầu chi tiêu của ngân sách rất lớn và áp lực cân đối ngân sách không nhỏ, nhưng không phải vì vậy mà tận thu để bù đắp chi. Như vậy sẽ phá vỡ tính kỷ luật tài chính tổng thể, gây kìm hãm, không kích thích đầu tư, tiết kiệm của DN và dân cư. Việc cải cách cơ cấu nguồn thu cần thực hiện từng bước theo định hướng.

Theo đó, để tái cơ cấu nền kinh tế hiệu quả, nhằm tác động đến nguồn thu NSNN bền vững, cần thực hiện các giải pháp cơ bản sau đây:

- Cải cách thể chế để tạo ra môi trường cạnh

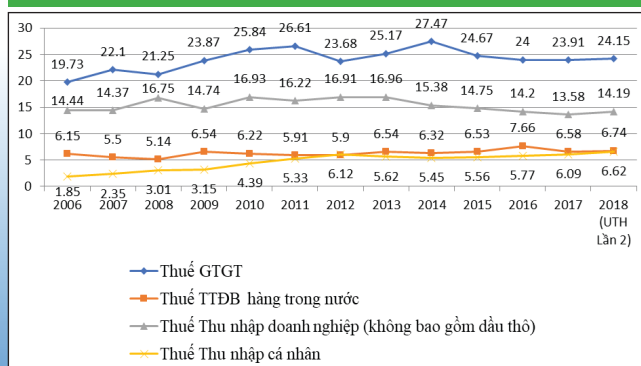
tranh hơn, sân chơi công bằng hơn, tránh tình trạng độc quyền. Cần có sự thay đổi quan điểm về vai trò của Nhà nước và khu vực Nhà nước trong nền kinh tế. Khu vực DNNN cần phải giảm thiểu và đi đến loại bỏ để nhường chỗ cho khu vực tư nhân đảm nhiệm vai trò chủ chốt tạo ra sản lượng.

- Tái phân bổ nguồn lực chuyển dịch lao động dư thừa sang các khu vực có năng suất cao hơn. Cải thiện năng suất lao động thông qua các chuyển dịch từ khu vực có năng suất kém sang khu vực có giá trị gia tăng cao hơn. Hiện nay, lao động dư thừa đang nằm nhiều trong lĩnh vực nông nghiệp, kinh tế cá thể, kinh tế hộ gia đình. Việc dư thừa này tạo điều kiện để tăng năng suất, tái phân bổ nguồn lực.

- Cải thiện và thúc đẩy tăng năng suất lao động là một trong những vấn đề cốt lõi đối với nền kinh tế Việt Nam để thúc đẩy dự phát triển kinh tế, tăng nguồn thu bền vững cho NSNN. Tăng năng suất lao động là yếu tố quyết định đến sức cạnh tranh của DN và của nền kinh tế, năng suất lao động cao đồng nghĩa với phát triển nhanh và bền vững, chống tụt hậu so với các nước trong khu vực. Sáng tạo là yếu tố then chốt thúc đẩy tăng trưởng và cần tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng, tích lũy vốn, phát triển nguồn nhân lực, định hướng xuất khẩu. Mọi sáng kiến cần được xã hội nuôi dưỡng và trân trọng mới có nền tảng để tăng năng suất lao động, thúc đẩy nền kinh tế phát triển bền vững.

- Phát triển khu vực tư nhân để trở thành cốt lõi của nền kinh tế. Việt Nam cần kiên trì theo đuổi mô hình tăng trưởng dựa trên nền tảng là năng suất lao động và đổi mới sáng tạo. Giải pháp nhanh và hiệu quả nhất là để tăng năng suất lao động là thu hút FDI vào các hoạt động dịch vụ, sản xuất công nghiệp và nông nghiệp có giá trị cao hơn. Kết nối

HÌNH 5: TỶ TRỌNG THUẾ TIÊU DÙNG VÀ THUẾ THU NHẬP TRONG CƠ CẤU THU NSNN (%)



Nguồn: Tính toán từ số liệu khai ngân sách của Bộ Tài chính

những DN nhỏ và vừa trong nước với các tập đoàn đa quốc gia thông qua trao đổi thông tin, cải tiến kỹ năng và chuyển giao công nghệ.

- Tạo ra hiệu ứng lan tỏa, kết nối một chuỗi giá trị tạo liên kết với giữa DN nước ngoài với DN trong nước, giữa DNNN và DN ngoài quốc doanh; giữa các DN lớn và DN nhỏ và vừa... đảm bảo sự phát triển kinh tế mang tính ổn định và bền vững.

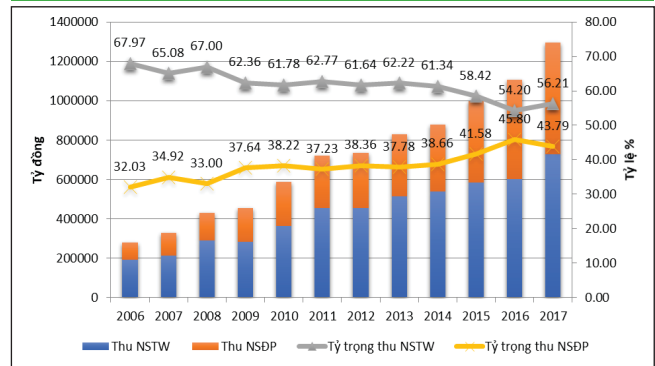
- Thay đổi theo hướng gia tăng yếu tố công nghệ để có thêm phần giá trị gia tăng và vị trí tốt hơn, cao hơn trong chuỗi giá trị sản phẩm; Có chiến lược phát triển công nghệ quốc gia rõ ràng với hệ thống các chính sách nhằm khuyến khích ứng dụng và phát triển công nghệ trong sản xuất. Điều này có ý nghĩa rất lớn, vì nó sẽ giải tỏa áp lực tăng trưởng phải dựa vào vốn, một nhược điểm lớn trong mô hình tăng trưởng hiện nay. Việc phát triển và ứng dụng công nghệ sẽ giúp cải thiện được cấu trúc của nền kinh tế dựa chủ yếu vào các lĩnh vực nguyên khai (khai khoáng và nông nghiệp), thay vào đó tạo dựng và phát triển được lĩnh vực công nghệ chế tạo, một cơ sở quyết định cho tăng trưởng bền vững trong tương lai.

- Chiến lược hướng về xuất khẩu theo hướng khai thác thị trường toàn cầu là yếu tố quan trọng để phát huy hết tiềm năng của nền kinh tế. Đầu tư công cần được thay đổi theo hướng giảm để nhường chỗ cho đầu tư tư nhân.

Hai là, tăng cường thu NSNN từ nội lực nền kinh tế, giảm dần sự phụ thuộc từ các nguồn thu từ dầu thô. Cải cách thuế cần tập trung vào việc thu hẹp những bóp méo của thuế, đi đôi với việc mở rộng cơ sở thuế và giảm thuế suất. Chính sách thuế phải bao quát hết tất cả nguồn thu, cần đưa vào áp dụng các loại thuế mới để quản lý nguồn thu và nâng cao vai trò điều tiết; rà soát lại các loại thuế đang áp dụng đối với từng lĩnh vực cụ thể để đảm bảo thu công bằng, thu nhiều hơn đối với những nhóm ngành nhiều lợi nhuận nhưng lại đóng góp thuế chưa tương xứng; chú trọng thuế môi trường, thuế tài nguyên...

- Mở rộng cơ sở thu thuế GTGT: Thông lệ quốc tế thường chỉ có một mức thuế suất GTGT duy nhất và diện miễn giảm rất hạn chế. Trong khi đó, Việt Nam hiện quy định 26 nhóm mặt hàng không chịu thuế GTGT, 15 nhóm mặt hàng chịu thuế 5%, các mặt hàng còn lại chịu thuế 10%. Điều này không chỉ làm hẹp cơ sở thuế mà còn làm ngắt chuỗi khấu trừ đầu vào đầu ra thuế GTGT, gây phức tạp cho công tác quản lý. Để xử lý các vấn đề này, cần cân nhắc từng bước thu hẹp danh mục các mặt hàng

HÌNH 6: CƠ CẤU THU NSNN THEO PHÂN CẤP GIAI ĐOẠN 2006 - 2017



Nguồn: Tính toán từ Quyết toán NSNN nhiều năm

không thuộc diện chịu thuế GTGT, chuyển các mặt hàng chịu thuế 5% sang 10%, tiến tới áp dụng thuế suất thuế GTGT duy nhất 10%. Các biện pháp này ước tính có thể giúp tăng thu thuế GTGT so hiện nay lần lượt là khoảng 1,3%, 0,4% và 11,1%.

- Mở rộng cơ sở thu thuế TNDN và rà soát các hình thức ưu đãi thuế: Việc rà soát và điều chỉnh hợp lý các quy định ưu đãi thuế là cần thiết nhằm phát huy đúng hiệu quả của các chính sách ưu đãi, tránh ưu đãi không phù hợp, dàn trải, gây lãng phí nguồn lực, đảm bảo công khai, minh bạch và tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng hơn giữa các DN mà không làm ảnh hưởng tới môi trường kinh doanh chung của Việt Nam, do mức thuế suất TNDN hiện nay đã giảm khá thấp và cạnh tranh so với các quốc gia khác. Ngoài sử dụng các công cụ ưu đãi thuế, tăng cường cải thiện môi trường kinh doanh cũng là biện pháp quan trọng giúp thu hút đầu tư dựa trên lợi thế cạnh tranh thực sự của Việt Nam. Kết quả đánh giá có hệ thống về tác động của các chính sách ưu đãi thuế đối với thu hút đầu tư và mở rộng cơ sở thuế cũng sẽ hỗ trợ cho các quyết định chính sách tài chính của Quốc hội và Chính phủ trong thời gian tới.

- Tăng thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB): So với các nước trên thế giới, ở Việt Nam, thuế suất thuế TTĐB còn tương đối thấp đối với một số mặt hàng không khuyến khích tiêu dùng (như thuốc lá, rượu, bia). Việc từng bước tăng thuế suất thuế TTĐB đối với những mặt hàng này không chỉ giúp huy động thu được cao hơn, mà còn hạn chế được những thói quen không lành mạnh. Từng bước mở rộng phạm vi áp dụng và tăng thuế suất thuế TTĐB đối với một số mặt hàng lựa chọn sẽ đem lại tác động tích cực đối với ngân sách về huy động thu, đồng thời thay đổi thói quen của người tiêu dùng theo hướng giảm tiêu dùng các mặt hàng



không có lợi cho sức khỏe và môi trường. Ví dụ, Ngân hàng Thế giới ước tính một mức tăng hợp lý nhưng mạnh hơn so với tốc độ tăng thuế suất thuế thuốc lá theo quy định hiện hành sẽ giúp tăng 12% số thu từ các sản phẩm thuốc lá chịu thuế TTĐB và giảm mức tiêu thụ thuốc lá trên mỗi người lớn khoảng 10%, từ năm 2016 tới năm 2020.

- Mở rộng cơ sở thu thuế TNCN phù hợp với thông lệ quốc tế: Quy định hiện nay về việc xác định số thuế phải nộp theo các bậc thuế suất hiện còn phức tạp, chính sách thuế TNCN chưa bao quát các nguồn thu nhập thuộc diện chịu thuế một cách hợp lý như thu nhập từ chuyển nhượng tài nguyên số, hoạt động thương mại điện tử hay thu nhập từ trúng thưởng xổ số với giá trị trúng thưởng lớn... Thời gian tới, chính sách thuế TNCN cần được điều chỉnh theo hướng mở rộng cơ sở thu thuế, điều chỉnh số lượng thuế suất phù hợp với thu nhập chịu thuế và đối tượng nộp thuế để nâng cao tính tuân thủ pháp luật, khuyến khích tổ chức hoạt động theo hình thức DN, tăng cường tính minh bạch và tạo thuận lợi cho công tác quản lý thuế.

- Xây dựng hệ thống thuế tài sản hiện đại, gồm: Nghiên cứu, xây dựng chính sách thuế tài sản thống nhất thay cho chính sách thuế sử dụng đất phi nông nghiệp và thuế sử dụng đất nông nghiệp hiện hành; mở rộng đối tượng thu thuế tài sản đối với tài sản gắn liền với đất và các tài sản có giá trị khác, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam và thông lệ quốc tế; đưa thuế tài sản trở thành một trong những nguồn thu quan trọng và ổn định cho NSNN, đặc biệt là nguồn thu này cần được phân cấp cho NSDP hưởng.

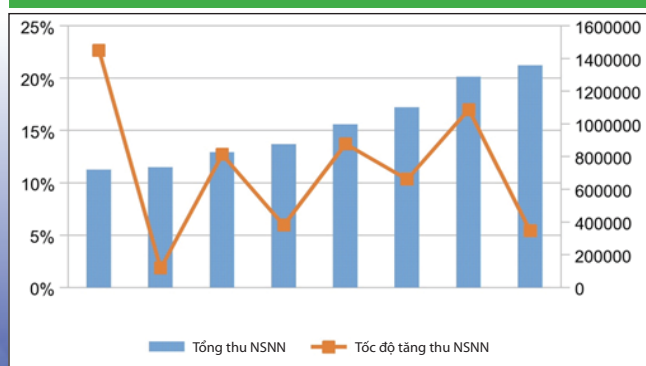
Hợp lý hóa các chính sách thu liên quan đến tài nguyên và bảo vệ môi trường: Đối với thuế tài nguyên, cần sửa đổi, bổ sung để phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ và sử

dụng hiệu quả nguồn tài nguyên, thúc đẩy khai thác tài nguyên gắn liền với chế biến sâu, bảo vệ môi trường, hạn chế tối đa xuất khẩu tài nguyên chưa qua chế biến, góp phần khuyến khích khai thác hiệu quả, hợp lý, tiết kiệm và bền vững nguồn tài nguyên khoáng sản quốc gia; Đối với thuế bảo vệ môi trường, cần nghiên cứu bổ sung đối tượng chịu thuế, thời điểm tính thuế, điều chỉnh khung, mức thuế suất đảm bảo phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn tới dựa theo mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hàng hóa và các thông lệ quốc tế, khuyến khích sản xuất, sử dụng, tiêu dùng hàng hóa thân thiện với môi trường, góp phần động viên nguồn thu cho NSNN.

Ba là, tăng cường các biện pháp quản lý của cơ quan thuế. Theo đó, tiếp tục rà soát có hệ thống và thực hiện tái thiết kế quy trình nghiệp vụ, chuyển sang các hoạt động quản lý thuế dựa trên thông tin minh bạch và áp dụng kiểm tra dựa trên rủi ro để quản lý tuân thủ tốt hơn. Nếu được triển khai đầy đủ các biện pháp trên không chỉ giúp tăng cường hiệu suất, hiệu quả quản lý thuế để tối đa hóa số thu mà còn giảm chi phí tuân thủ cho người nộp thuế và cải thiện môi trường kinh doanh một cách căn bản. Các biện pháp cải cách khác cần được tiến hành bao gồm nghiên cứu khả thi để thành lập một bộ phận quản lý DN lớn theo đúng nghĩa, theo thông lệ quốc tế tốt nhất. Đẩy mạnh hiện đại hóa công tác quản lý thu (mở rộng thực hiện hóa đơn điện tử, khai thuế qua mạng cho các DN, triển khai nộp thuế điện tử...), đơn giản hóa thủ tục, rút ngắn thời gian, vừa tạo thuận lợi tối đa cho người nộp thuế, vừa tập trung đầy đủ kịp thời nguồn thu vào NSNN.

Bốn là, nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng tài sản công. Tài sản công là một bộ phận quan trọng trong tổng nguồn của cải của mỗi quốc gia. Quản lý và khai thác tài sản công tốt sẽ góp phần chống lãng phí, thất thoát, tham nhũng, phát huy nguồn lực nhằm tái tạo tài sản và phát triển kinh tế - xã hội, giảm thiểu rủi ro tài khóa, đặc biệt trong bối cảnh tình hình tài khóa gặp nhiều khó khăn, quá trình chuyển đổi mục đích và quyền sử dụng tài sản đang diễn ra nhanh chóng. Thông lệ quốc tế cho thấy, khai thác tốt hơn một đồng từ tài sản công giúp giảm vay nợ, tăng chi hay hạn chế đánh thuế một đồng tương ứng. Đây là nội dung quan trọng góp phần thúc đẩy quá trình tái cấu trúc và chuyển đổi nền kinh tế theo hướng thị trường, khuyến khích đầu tư, tăng niềm tin của

HÌNH 7: QUY MÔ THU (tỷ đồng) VÀ TỐC ĐỘ TĂNG THU NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2011 - 2018 (%)



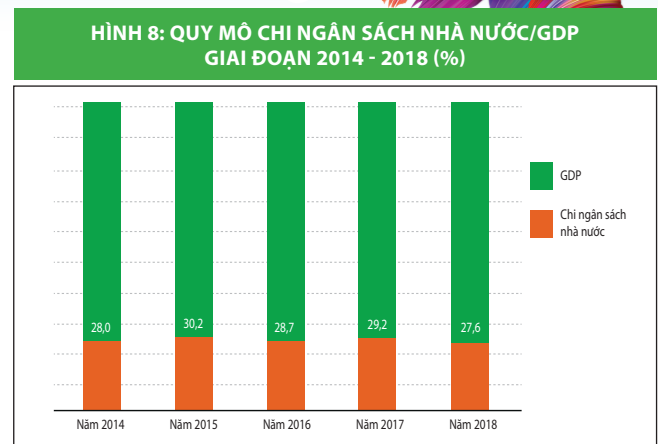
Nguồn: Bộ Tài chính

người dân và cộng đồng quốc tế vào khả năng quản lý của quốc gia.

Những nội dung cần chú trọng gồm: (i) Phân loại tài sản công làm cơ sở cho việc thiết kế chính sách quản lý cho phù hợp, từ đó cải thiện, chuyên nghiệp hóa công tác quản lý; (ii) Chuyên nghiệp hóa công tác quản lý đặc biệt với tài sản mang tính thương mại; (iii) Tạo một khuôn khổ pháp lý và thể chế đồng bộ làm nền tảng cho việc cải thiện, chuyên nghiệp hóa công tác quản lý tài sản; (iv) Gắn giao quyền với việc tăng cường trách nhiệm giải trình về hiệu quả sử dụng tài sản công; (v) Cải thiện, tăng cường các hệ thống thông tin quản lý và báo cáo tài sản công.

Năm là, chú trọng hơn đến việc nuôi dưỡng nguồn thu và nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống điều hòa ngân sách. Cần tạo ra các động lực mới để kích thích kinh tế phát triển, thông qua việc ưu tiên đầu tư hơn vào các ngành kinh tế có tiềm năng. Các biện pháp này giúp duy trì động lực tăng trưởng công bằng của quốc gia, đồng thời đem lại tác động tích cực qua các chính sách tái phân phối giữa các địa phương. Rủi ro hiện nay là khoảng cách giữa địa phương nghèo và địa phương khá giả ngày càng rộng ra, vì các địa phương nghèo kém phát triển về kinh tế do vậy có xu hướng thu kém hơn. Cần có cơ chế hợp lý hơn để các địa phương nghèo không trở nên phụ thuộc nhiều vào nguồn bổ sung của ngân sách trung ương. Đồng thời, cần nâng cao tự chủ về thu và tiềm năng thu của các địa phương. Trong giai đoạn 2011-2015, theo phân cấp ngân sách, có 13 trên 63 địa phương có khả năng chủ động cân đối được ngân sách của mình và có điều tiết về NSTW. Các địa phương còn lại (50 địa phương), mặc dù đã được giữ lại toàn bộ số thu trên địa bàn (trừ thu từ dầu thô và thu xuất nhập khẩu) nhưng vẫn phải nhận bổ sung cân đối từ NSTW để đảm bảo nhiệm vụ chi, bình quân lên đến 40% tổng chi của các địa phương đó.

Để nâng cao tự chủ về thu và tiềm năng thu của các địa phương cần chú trọng các giải pháp sau: (i) Cân nhắc tạo thêm cơ hội nâng cao tự chủ về thu cho các địa phương. Chẳng hạn, áp dụng thuế bất động sản hiện đại (là sắc thuế rất phổ biến ở cấp địa phương trên toàn thế giới), tạo điều kiện cho phép các địa phương áp dụng một cách thận trọng phụ thu trên một số sắc thuế (TNCN, TNDN, TTDB), nâng cao tự chủ cho các địa phương trong việc xác định mức phí trên địa bàn. Các biện pháp đó có thể giúp đem lại nguồn lực bổ sung, đặc



Nguồn: Bộ Tài chính

biệt ở các địa phương có tiềm năng tăng trưởng cao; (ii) Cơ chế phân chia nguồn thu đối với một số sắc thuế lớn cần được rà soát lại để công bằng và minh bạch hơn. Theo kinh nghiệm quốc tế, cơ chế phân chia nguồn thu công bằng hơn sẽ khuyến khích địa phương phát triển kinh tế đồng đều hơn. Theo Luật NSNN (2015), thuế gián thu (như thuế GTGT và TTDB) vẫn được phân chia ở địa phương có cơ sở sản xuất trong khi đó đây thực chất là thuế hàng hóa do người tiêu dùng (ở các địa phương) nộp. Khuyến nghị ở đây là cần tiếp tục nghiên cứu phương thức phân chia các nguồn thu này một cách hợp lý hơn. Theo kinh nghiệm quốc tế, một số nước phân chia nguồn thu từ thuế GTGT dựa trên công thức (ví dụ theo dân số ở địa phương, GDP và/hoặc mức tiêu dùng theo đầu người).

Tài liệu tham khảo:

1. Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững;
2. Bộ Tài chính, Báo cáo Dự toán/Quyết toán thu NSNN qua các năm 2006- 2018;
3. Bộ trưởng Bộ Tài chính Đinh Tiến Dũng (2019), Hoàn thiện hệ thống chính sách thuế để cơ cấu lại nguồn thu ngân sách bền vững, Tạp chí Cộng sản, số 924, tháng 8/2019;
4. Vụ Chính sách Thuế, Bộ Tài chính (2019), Cải cách chính sách thuế góp phần thúc đẩy đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế, Diễn đàn Tài chính Việt Nam tháng 9/2019;
5. Vương Thị Thu Hiền (2008), Cải cách hệ thống chính sách thuế ở Việt Nam trong điều kiện gia nhập WTO, Luận án Tiến sĩ kinh tế tại Học viện Tài chính.

Thông tin tác giả:

PGS., TS. Vương Thị Thu Hiền, Khoa Thuế và Hải quan, Học viện Tài chính
 Vũ Thị Tâm Thu, Kho bạc Nhà nước Hà Nội
 Email: vuongthuhienhvtc@gmail.com