

Cải cách Thuế và Nhiệm vụ thu Ngân sách ở Việt Nam



Jorge Martinez-Vazquez và Nguyễn Văn Minh

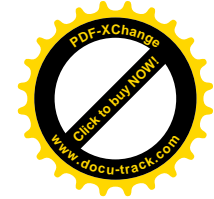
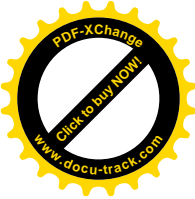
1. Giới thiệu

Cải cách thuế và cải cách phân cấp có một số mục tiêu giống nhau, song cũng có những mục tiêu độc lập riêng, nếu hai quy trình chính sách này không hài hoà với nhau thì các cải cách về quá trình phân cấp và cải cách chính sách thuế sẽ có thể có những mục đích trái ngược. Các mục tiêu quan trọng nhất của cải cách thuế là đơn giản về thủ tục và ít gây ra các tác động tiêu cực về kinh tế và hiệu suất kinh tế, cũng như công bằng, hợp lý trong việc phân chia gánh nặng thuế. Đối với cải cách phân cấp, những mục tiêu này cũng rất quan trọng, tuy nhiên vẫn đứng sau mục tiêu đảm bảo đủ nguồn thu cho ngân sách địa phương và nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương. Để đạt được những mục tiêu về phân cấp này đòi hỏi phải giao đáng kể thẩm quyền về thuế và phí cho chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, theo đuổi một hệ thống phân cấp giao nhiều nguồn thu thuế hơn cho chính quyền địa phương đồng nghĩa với việc toàn bộ hệ thống thuế của cả nước sẽ không đơn giản như trước, hơi lệch lạc méo mó một chút và thậm chí còn ít công bằng hơn. Tuy nhiên, sẽ là sai lầm nếu từ đó mà kết luận rằng không nên phân cấp thu ngân sách địa phương. Thay vào đó, điều cần thiết là phải phối hợp giữa những nỗ lực cải cách thuế với mức độ phân cấp thu ngân sách mong muốn cho cả nước. Sự phối hợp này đòi hỏi phải có sự thỏa hiệp giữa các mục tiêu phân cấp là nâng cao trách nhiệm giải trình và tăng tính tự chủ về thu ngân sách của chính quyền địa phương, với mục tiêu nâng cao tính đơn giản và hiệu quả của toàn bộ hệ thống thuế trên phạm vi toàn quốc. Kể cả khi các loại thuế ở địa phương có thể không lũy tiến như mong đợi, chúng ta cũng luôn phải nhớ rằng điều quan trọng xét trên phương diện công bằng trong phân phối chính là mức độ lũy tiến gộp lại của tất cả các loại thuế quốc gia và địa phương. Xác định giao thuế cho địa phương được quyết định tốt hơn thông qua áp dụng nguyên tắc lợi ích, có nghĩa là, sự tương ứng giữa số thuế phải trả và giá trị dịch vụ được nhận. Việc áp dụng nguyên tắc khả năng chi trả và thực hiện mục tiêu phân phối lại thu nhập sẽ hiệu quả hơn khi thực hiện ở tầm quốc gia. Suy cho cùng, những loại thuế có khả năng ít lũy tiến hơn ở cấp địa phương có thể được bù đắp bằng những loại thuế mang tính lũy tiến cao hơn ở cấp quốc gia.

Tóm lại, cần phải xem xét lại vấn đề giao nhiệm vụ thu ngân sách trong thiết kế phân cấp khi tiến hành các cải cách quan trọng về thuế. Việt Nam đang có những nỗ lực lớn trong cải cách thuế, nên hoàn toàn có lý do để có một cái nhìn sâu sắc về hệ thống giao nhiệm vụ thu ngân sách. Đây là động cơ chính của nghiên cứu này.

Là một phần của xu hướng phân cấp ở Việt Nam, các định mức phân bổ ngân sách chi thường xuyên và chi đầu tư đã được xây dựng. Các quy tắc giao nhiệm vụ thu bổ sung tất yếu cho các định mức này. Tuy nhiên, các tiêu chí giao nhiệm vụ thu ngân sách hiện nay, đặc biệt loại thuế nào mà số thu có thể giữ lại ở địa phương và việc phân chia đối với từng tỉnh về căn bản vẫn còn mang tính bất thường. Thời điểm cải cách lớn về thuế là một cơ hội tốt để đặt phân cấp nhiệm vụ thu ngân sách lên một nền tảng vững chắc hơn ở Việt Nam. Trong nghiên cứu này, chúng tôi xem xét, đánh giá hệ thống phân cấp thu thuế hiện tại và phân tích những phân cấp



này đối chiếu với các nguyên tắc tài chính công và thông lệ quốc tế tốt nhất. Nghiên cứu cũng đề xuất một số hướng đi cho cải cách thuế.²⁵

2. Đánh giá cơ chế giao nhiệm vụ thu hiện nay

Theo Luật Ngân sách Nhà nước Việt Nam 2002 có ba loại nguồn thu từ thuế. Thứ nhất là các loại thuế nguồn thu được giao 100% cho ngân sách trung ương, thứ hai là các loại thuế nguồn thu được giao 100% cho ngân sách địa phương và thứ ba là các loại thuế nguồn thu được phân chia theo tỷ lệ giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.²⁶

Nguồn thu giao cho ngân sách trung ương được hưởng 100% gồm thuế xuất nhập khẩu, Thuế GTGT và thuế tiêu thụ đặc biệt với một số hàng hóa nhập khẩu, thuế và các khoản thu khác từ dầu khí và thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành.

Nguồn thu giao ngân sách địa phương hưởng 100% bao gồm thuế nhà đất, thuế tài nguyên thiên nhiên phi dầu khí, thuế môn bài, thuế chuyển quyền sử dụng đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thu từ cho thuê và bán nhà thuộc sở hữu nhà nước, lệ phí trước bạ và phần lớn các loại phí khác.

Nguồn thu được phân chia theo tỷ lệ giữa trung ương và địa phương bao gồm thu từ thuế GTGT ngoại trừ thuế GTGT đối với hàng nhập khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp ngoại trừ các đơn vị hạch toán toàn ngành, thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt từ hàng hoá, dịch vụ trong nước và phí xăng dầu. “Tỷ lệ phân chia nguồn thu” được xác định, đây là tỉ lệ mà địa phương được phép giữ lại trong tổng thu từ nguồn thu phân chia giữa trung ương và địa phương.

Luật Ngân sách nhà nước không nêu rõ tỉ lệ phân chia nguồn thu giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Tỉ lệ phân chia này được giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định ổn định trong thời kỳ từ 3 đến 5 năm. Việt Nam có một phương thức phân chia nguồn thu khác với nhiều quốc gia trên thế giới. Như đã nêu trên, tỉ lệ phân chia đối với tất cả các loại thuế phân chia là cùng một tỷ lệ cho một tỉnh, nhưng tỉ lệ này lại khác nhau giữa các tỉnh.²⁷ Tỉ lệ phân chia nguồn thu được tính toán trong quá trình xây dựng ngân sách vào đầu thời kỳ, và giữ ổn định ít nhất là ba năm, bằng cách sử dụng một công thức tính toán. Công thức này căn cứ vào chênh lệch giữa nhu cầu chi tiêu (tính theo định mức) và khả năng thu.²⁸ Đối với nhóm các tỉnh tương đối nghèo hơn, tỉ lệ phân chia thuế là 100%. Bên cạnh nguồn

²⁵ Các phần của báo cáo này dựa trên Chương 6, Báo cáo ĐQ CTC và TNTCQG Việt Nam 2004 của Ngân hàng Thế giới và nghiên cứu của Martinez-Vazquez (sắp công bố).

²⁶ Luật ngân sách trao cho chính quyền cấp tỉnh quyền tự quyết đáng kể trong việc xác định giao nhiệm vụ thu cho cấp huyện và xã trong phạm vi quản lý của mình. Tuy nhiên, điều 34 trong Luật ngân sách năm 2002 nêu ra một số nguyên tắc chung và các tiêu chuẩn tối thiểu mà các tỉnh cần tuân thủ khi giao nhiệm vụ thu cho các chính quyền cấp dưới của mình.

²⁷ Cách tiếp cận phổ biến nhất trên thế giới là tỉ lệ phân chia khác nhau cho các sắc thuế song áp dụng giống nhau cho tất cả các địa phương.

²⁸ Dự tính các khoản thu của chính quyền cấp tỉnh do cục thuế của tỉnh xác định dựa trên cơ sở số thu thực tế trong các năm trước, có tính đến những thay đổi trong chính sách thuế được áp dụng trong năm kế hoạch và dự kiến tăng trưởng kinh tế trong năm. Nhu cầu chi tiêu tối thiểu của chính quyền tỉnh được xác định dựa trên cơ sở hệ thống định mức phân bổ ngân sách hiện hành, và bao gồm mọi khoản chi thường xuyên (lương, vận hành và duy tu bảo dưỡng, v.v.) và (một lượng tối thiểu) chi đầu tư. Định mức được điều chỉnh cho các vùng khác nhau tùy thuộc vào yếu tố địa lý và khoảng cách.

thu phân chia, các tỉnh nghèo nhất còn được hưởng thêm khoản bổ sung cân đối. Những tỉnh tương đối giàu hơn được hưởng tỉ lệ phân chia từ 100% đến 0%. Bảng 5.1 trình bày tỉ lệ phân chia nguồn thu cho các tỉnh trong các “giai đoạn ổn định” 2004-06 và 2007-10 và 2011-2015. Trong giai đoạn 2007-10, trong số 64 tỉnh thành có 11 tỉnh được coi là tỉnh có “thặng dư” với tỉ lệ phân chia dưới 100%. Số tỉnh được coi là có thặng dư đã giảm bớt đi 4 tỉnh so với giai đoạn ổn định 2004-2006. Ngoài ra, thay đổi về tỉ lệ phân chia giữa hai giai đoạn ổn định này là tương đối nhỏ và nhìn chung có xu hướng giảm. Gần đây Bộ Tài chính và các chính quyền địa phương thực hiện thỏa hiệp mở rộng giai đoạn ổn định từ 3 năm lên 5 năm. Các trao đổi của thỏa thuận sẽ ổn định hơn cho các tỉnh và khả năng của trung ương để có được phần cao hơn từ các tỉnh thặng dư. Kinh nghiệm cho thấy rằng các tỉnh giàu hơn, phát triển kinh tế năng động hơn dường như có lợi hơn khi giai đoạn ổn định càng dài. Từ cột cuối cùng ở bảng 5.1 cho thấy tỷ lệ phân chia đã giảm, ngoại trừ Hà Nội, bởi vì sáp nhập với Hà Tây, một tỉnh nghèo hơn, được phép giữ lại tỷ lệ thu cao hơn.

Bảng 5.1: Tỉ lệ phân chia nguồn thu cho các tỉnh giai đoạn ổn định 2004-06 và 2007-10 và 2011-2015

| | Tỉnh | Tỉ lệ phân chia – giai đoạn 2004-2006 | Tỉ lệ phân chia – giai đoạn 2007-2010 | Tỉ lệ phân chia –giai đoạn 2011- 2015 |
|----|-------------|---|---|---|
| 1 | Hà Giang | 100 | 100 | 100 |
| 2 | Tuyên Quang | 100 | 100 | 100 |
| 3 | Cao Bằng | 100 | 100 | 100 |
| 4 | Lạng Sơn | 100 | 100 | 100 |
| 5 | Lào Cai | 100 | 100 | 100 |
| 6 | Yên Bái | 100 | 100 | 100 |
| 7 | Thái Nguyên | 100 | 100 | 100 |
| 8 | Bắc Kạn | 100 | 100 | 100 |
| 9 | Phú Thọ | 100 | 100 | 100 |
| 10 | Bắc Giang | 100 | 100 | 100 |
| 11 | Hòa Bình | 100 | 100 | 100 |
| 12 | Sơn La | 100 | 100 | 100 |
| 13 | Lai Châu | 100 | 100 | 100 |
| 14 | Điện Biên* | | 100 | 100 |
| 15 | Hà Nội | 32 | 31 | 42 |
| 16 | Quảng Ninh | 98 | 76 | 70 |
| 17 | Hải Phòng | 95 | 90 | 88 |
| 18 | Vĩnh Phúc | 86 | 67 | 60 |
| 19 | Hải Dương | 100 | 100 | 100 |
| 20 | Hưng Yên | 100 | 100 | 100 |
| 21 | Bắc Ninh | 100 | 100 | 93 |
| 22 | Hà Tây** | 100 | 100 | |
| 23 | Hà Nam | 100 | 100 | 100 |
| 24 | Nam Định | 100 | 100 | 100 |
| 25 | Ninh Bình | 100 | 100 | 100 |



| | | | | |
|----|-----------------|-----|-----|-----|
| 26 | Thái Bình | 100 | 100 | 100 |
| 27 | Thanh Hóa | 100 | 100 | 100 |
| 28 | Nghệ An | 100 | 100 | 100 |
| 29 | Hà Tĩnh | 100 | 100 | 100 |
| 30 | Quảng Bình | 100 | 100 | 100 |
| 31 | Quảng Trị | 100 | 100 | 100 |
| 32 | Thừa Thiên-Huế | 100 | 100 | 100 |
| 33 | Đà Nẵng | 95 | 90 | 85 |
| 34 | Khánh Hòa | 52 | 53 | 77 |
| 35 | Quảng Nam | 100 | 100 | 100 |
| 36 | Quảng Ngãi | 100 | 100 | 61 |
| 37 | Bình Định | 100 | 100 | 100 |
| 38 | Phú Yên | 100 | 100 | 100 |
| 39 | Ninh Thuận | 100 | 100 | 100 |
| 40 | Bình Thuận | 100 | 100 | 100 |
| 41 | Đắk Lắk | 100 | 100 | 100 |
| 42 | Đắk Nông* | | 100 | 100 |
| 43 | Gia Lai | 100 | 100 | 100 |
| 44 | Kon Tum | 100 | 100 | 100 |
| 45 | Lâm Đồng | 100 | 100 | 100 |
| 46 | TP. HCM | 29 | 26 | 23 |
| 47 | Đồng Nai | 49 | 45 | 51 |
| 48 | Bình Dương | 44 | 40 | 40 |
| 49 | Bình Phước* | | 100 | 100 |
| 50 | Tây Ninh | 99 | 100 | 100 |
| 51 | Bà Rịa-Vũng Tàu | 42 | 46 | 44 |
| 52 | Bình Phước | 100 | 100 | |
| 53 | Long An | 99 | 100 | |
| 54 | Tiền Giang | 99 | 100 | |
| 55 | Vĩnh Long | 99 | 100 | |
| 56 | Cần Thơ | 95 | 96 | 91 |
| 57 | Bến Tre | 100 | 100 | |
| 58 | Trà Vinh | 100 | 100 | |
| 59 | Sóc Trăng | 100 | 100 | |
| 60 | An Giang | 100 | 100 | |
| 61 | Đồng Tháp | 100 | 100 | |
| 62 | Kiên Giang | 100 | 100 | |
| 63 | Bạc Liêu | 100 | 100 | |
| 64 | Cà Mau | 100 | 100 | |

*Các tỉnh mới tách.

**Sáp nhập vào Hà Nội

Nguồn: Tổng cục Thống kê



Hiện nay, ngoài phân cấp nguồn thu, Việt Nam đang bổ sung thêm ngân sách cho địa phương bằng hai hình thức bổ sung: “bổ sung cân đối” và bổ sung có mục tiêu. Bổ sung cân đối là một khoản bổ sung được thiết kế nhằm tăng năng lực tài chính của các tỉnh nghèo. Đây là những khoản bổ sung vô điều kiện, được xác định dựa vào công thức. Ngoài ra, các khoản bổ sung này có giá trị danh nghĩa không thay đổi trong một thời kỳ, giữ ổn định từ 3 đến 5 năm.²⁹ Có một vài loại hình bổ sung có mục tiêu. Một loại quan trọng là các khoản bổ sung để thực hiện các “Chương trình Mục tiêu Quốc gia”, ví dụ như chương trình quốc gia về y tế. Loại hình thứ hai là các khoản bổ sung có điều kiện được thiết kế riêng cho một tỉnh nhất định. Loại hình thứ ba là bổ sung được thiết kế để thực hiện các dự án phát triển kinh tế xã hội quan trọng. Ngoài ra còn có các khoản bổ sung khẩn cấp trong trường hợp thiên tai, v.v.³⁰

Ở Việt Nam, công tác thu thuế được tổ chức tập trung. Tổng Cục Thuế thu mọi khoản thuế nội địa thông qua hệ thống các cơ quan thuế nằm ở từng tỉnh và huyện, trong khi Tổng cục Hải quan thu các loại thuế xuất nhập khẩu. Chỉ một số loại phí và lệ phí nhỏ là do các cơ quan tài chính và cơ quan cung cấp dịch vụ thu.

²⁹ Công thức được sử dụng để quyết định bổ sung cân đối cho các tỉnh nghèo cũng là công thức được dùng để tính tỉ lệ chia sẻ nguồn thu cho các tỉnh giàu như đã bàn ở trên. Chủ yếu, các tỉnh thực hiện một hệ thống cân đối hay bổ sung điều hòa đối với các huyện, xã của mình tương tự như cơ chế mà trung ương áp dụng cho các tỉnh. Tuy nhiên, giữa cấp tỉnh và cấp thấp hơn, các tỉnh đặt ra các định mức riêng và qua đó quyết định cơ chế cân đối riêng của tỉnh mình.

³⁰ Hiện nay, ngân sách chi đầu tư ở Việt Nam là một phần của bổ sung điều tiết và được coi là bổ sung chung. Ngân sách chi đầu tư hiện nay được xác định bằng một công thức có tính đến yếu tố nghèo, mức độ phát triển kinh tế và các đặc điểm khác của mỗi tỉnh. Trước đó, không có một công thức nào để xác định số lượng bổ sung vốn, thay vào đó, bổ sung vốn được tính bằng cách sử dụng một hệ số tổng đối với nhu cầu chi tiêu được xác định để tính số bổ sung điều hòa.

Bảng 5. 2: Thu ngân sách của tỉnh theo nguồn thu và thống kê tóm tắt, 1997-2010 (triệu đồng Việt nam)

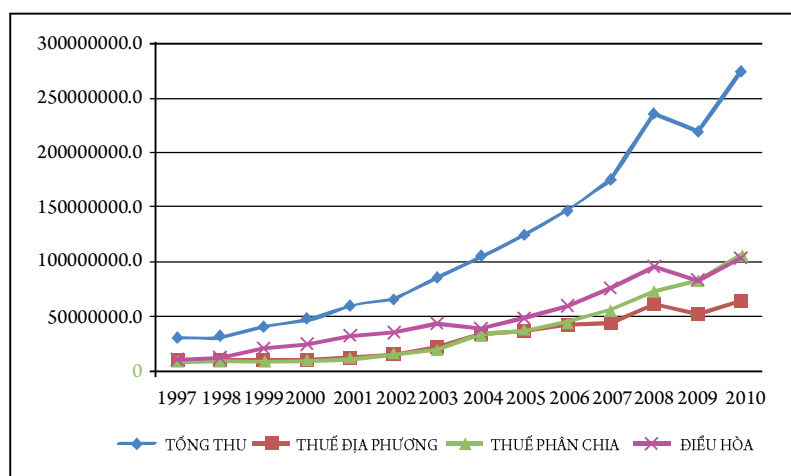
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010e |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TỔNG DOANH THU | | | | | | | | | | | | | | |
| Tổng (triệu VND) | 30.360.918 | 31.875.486 | 40.122.103 | 47.508.691 | 58.842.075 | 65.822.571 | 85.850.251 | 105.039.065 | 124.193.506 | 146.296.591 | 174.810.837 | 235.073.044 | 218.711.704 | 273.689.143 |
| Tối đa (triệu VND) | 3.795.677 | 3.652.867 | 3.876.337 | 4.482.944 | 6.173.867 | 7.593.201 | 10.163.321 | 12.346.213 | 13.024.259 | 14.439.759 | 15.065.902 | 26.684.144 | 23.474.893 | 32.830.801 |
| Tối thiểu (triệu VND) | 190.768 | 218.584 | 258.408 | 317.738 | 393.632 | 422.105 | 515.109 | 628.279 | 823.278 | 991.184 | 1.076.351 | 1.115.006 | 1.411.484 | 1.641.467 |
| Trung bình (triệu VND) | 497.720 | 522.549 | 657.739 | 778.831 | 964.624 | 1.079.059 | 1.407.381 | 1.641.235 | 1.940.524 | 2.285.884 | 2.731.419 | 3.673.016 | 3.471.614 | 4.344.272 |
| Lệch chuẩn | 511.995 | 483.147 | 530.261 | 601.639 | 807.217 | 1.014.225 | 1.350.802 | 1.651.534 | 1.793.452 | 2.086.635 | 2.205.545 | 3.693.735 | 3.622.196 | 5.065.666 |
| Hệ số biến đổi | 1,03 | 0,92 | 0,81 | 0,77 | 0,84 | 0,94 | 0,96 | 1,01 | 0,92 | 0,91 | 0,81 | 1,01 | 1,04 | 1,17 |
| NGUỒN THU GIAO 100% CHO ĐỊA PHƯƠNG | | | | | | | | | | | | | | |
| Total (triệu VND) | 10.663.832 | 10.188.870 | 10.897.540 | 11.438.666 | 12.855.610 | 15.809.860 | 22.817.136 | 33.720.219 | 35.757.399 | 41.827.070 | 43.819.223 | 60.477.542 | 52.029.040 | 64.455.744 |
| Tối đa (triệu VND) | 2.292.169 | 2.351.102 | 2.310.872 | 2.407.533 | 3.380.660 | 4.638.815 | 5.216.889 | 6.172.473 | 5.883.673 | 6.389.724 | 4.778.388 | 12.033.857 | 9.965.650 | 14.031.610 |
| Tối thiểu (triệu VND) | 11.167 | 10.967 | 13.806 | 17.020 | 18.967 | 25.365 | 30.628 | 16.579 | 38.470 | 37.672 | 53.960 | 39.583 | 55.413 | 64.183 |
| Trung bình (triệu VND) | 174.817 | 167.031 | 178.648 | 187.519 | 210.748 | 259.178 | 374.051 | 526.878 | 558.709 | 653.548 | 684.675 | 959.961 | 825.858 | 1.023.107 |
| Lệch chuẩn | 303.698 | 304.245 | 299.857 | 321.548 | 433.124 | 597.627 | 718.074 | 877.410 | 907.762 | 1.008.224 | 937.854 | 1.722.516 | 1.454.326 | 2.050.044 |
| Hệ số biến đổi | 1,74 | 1,82 | 1,68 | 1,71 | 2,06 | 2,31 | 1,92 | 1,67 | 1,62 | 1,54 | 1,37 | 1,79 | 1,76 | 2,00 |
| NGUỒN THU PHÂN CHIA | | | | | | | | | | | | | | |
| Tổng (triệu VND) | 9.739.476 | 9.397.695 | 8.713.205 | 11.147.368 | 13.000.372 | 14.735.167 | 19.927.159 | 31.770.783 | 39.446.837 | 45.463.862 | 55.429.802 | 73.488.958 | 82.627.357 | 104.928.015 |
| Tối đa (triệu VND) | 1.310.961 | 1.159.989 | 1.144.284 | 1.729.470 | 2.012.719 | 2.197.020 | 3.906.979 | 5.946.359 | 6.886.196 | 7.778.749 | 10.369.631 | 12.752.406 | 14.377.220 | 19.542.484 |
| Tối thiểu (triệu VND) | 8.219 | 8.094 | 9.677 | 8.826 | 10.631 | 11.941 | 13.646 | 16.721 | 29.275 | 3.265 | 5.710 | 9.349 | 8.150 | 8.955 |
| Trung bình (triệu VND) | 159.664 | 154.061 | 142.839 | 182.744 | 213.121 | 241.560 | 326.675 | 496.418 | 616.357 | 710.373 | 866.091 | 1.166.491 | 1.311.545 | 1.665.524 |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| Lịch chuẩn | 224.206 | 202.066 | 198.463 | 289.192 | 331.695 | 369.871 | 572.976 | 847.728 | 992.612 | 1148.415 | 1460.475 | 1901.030 | 2444.747 | 3343.462 |
| Hệ số biến đổi | 1,40 | 1,31 | 1,39 | 1,58 | 1,56 | 1,53 | 1,75 | 1,71 | 1,61 | 1,62 | 1,69 | 1,63 | 1,86 | 2,01 |
| ĐIỀU HÒA | | | | | | | | | | | | | | |
| Tổng (triệu VND) | 9.957.610 | 12.288.921 | 20.511.358 | 24.922.657 | 32.986.093 | 35.277.544 | 43.105.956 | 39.548.063 | 48.989.270 | 59.394.292 | 75.645.100 | 95.152.440 | 84055.307 | 104305.384 |
| Tối đa (triệu VND) | 461.193 | 567.523 | 863.980 | 1.060.089 | 1.362.348 | 1.798.383 | 1.913.027 | 1.971.745 | 2.625.883 | 4621.036 | 4074.251 | 10307.310 | 4815.793 | 6163.917 |
| Tối thiểu (triệu VND) | 8.796 | 29.626 | 153.418 | 61.008 | 242.473 | 215.737 | 264.586 | 61.724 | 44.342 | 141.446 | 58.131 | 87.863 | 56.133 | 56.000 |
| Trung bình (triệu VND) | 163.240 | 201.458 | 336.252 | 408.568 | 540.756 | 578.320 | 706.655 | 617.938 | 765.457 | 928.036 | 1181.955 | 1510.356 | 1334.211 | 1655.641 |
| Lịch chuẩn | 98.271 | 111.644 | 163.460 | 174.002 | 215.481 | 274.265 | 318.065 | 362.248 | 489.151 | 681.430 | 724.636 | 1406.175 | 871.686 | 1082.136 |
| Hệ số biến đổi | 0,60 | 0,55 | 0,49 | 0,43 | 0,40 | 0,47 | 0,45 | 0,59 | 0,64 | 0,73 | 0,61 | 0,93 | 0,65 | 0,65 |

Nguồn: Bộ Tài chính và tác giả

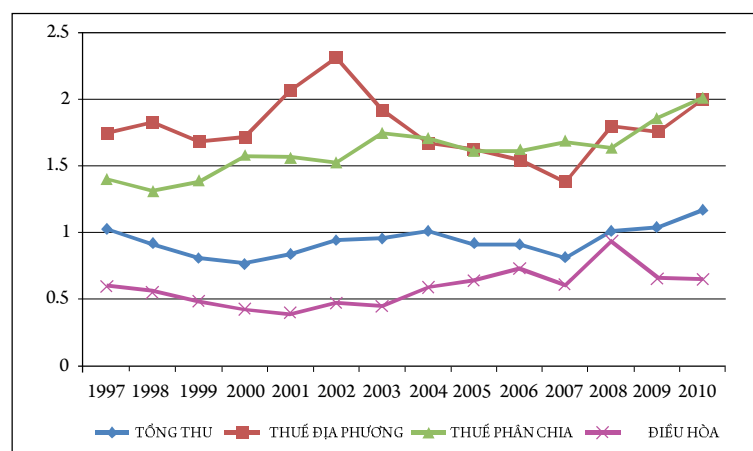
Tình hình thu thuế ở địa phương giai đoạn 1997-2010 được trình bày trong bảng 5.2, tính bằng triệu đồng. Bảng này còn cho thấy sự chuyển biến của ba hợp phần chính: “nguồn thu riêng”, hay các loại thuế được giao 100% cho địa phương, thuế phân chia, và các khoản bổ sung. Tổng số thu của tỉnh đã tăng đều đặn, lên gấp bốn lần trong suốt giai đoạn này. Như minh họa trong hình 5.1, một phần quan trọng trong tăng trưởng tổng số thu là nhờ các khoản bổ sung tăng nhanh. Tuy nhiên, ở đầu giai đoạn ổn định vào năm 2004, thu từ thuế phân chia, và ở mức độ ít hơn, thu từ các loại thuế địa phương được hưởng 100%, đã tăng rất đáng kể. Bước nhảy vọt về số thu từ các loại thuế phân chia chủ yếu là nhờ có thêm hai loại thuế (thuế tiêu thụ đặc biệt và lệ phí xăng dầu) được bổ sung vào danh sách các loại thuế phân chia, bắt đầu từ năm 2004. Nếu nói về số thu tuyệt đối, các tỉnh có thể có kết quả rất khác nhau; ví dụ như trong phân phối thu theo tỉnh năm 2005, sự khác biệt giữa tỉnh có số thu tối đa và tối thiểu là 15- 20 lần trong năm 2010; tuy nhiên, sự chênh lệch này và hệ số biến đổi cũng đã chùng phần nào giảm xuống trong các năm 2006- 2007 và sau đó có xu hướng tăng. (hình 5.2).

Hình 5.1: Thu ngân sách địa phương theo nguồn



Nguồn: Bộ Tài chính và tác giả

Hình 5.2: Hệ số biến đổi thu ngân sách địa phương, tính theo nguồn thu



Nguồn: Bộ Tài chính và tác giả

Hình 5.3 trình bày tình hình thu thuế (tổng số và theo ba hợp phần chính) tính bằng triệu đồng trên 1.000 dân, còn xu hướng bốn nhóm nguồn thu được minh họa trong hình 5.4. Tính theo đầu dân, sự khác biệt ngân sách ở Việt Nam đã tăng theo thời gian. Cách biệt giữa các tỉnh giàu nhất và nghèo nhất về doanh số thu trên đầu người đã tăng từ 4 lần năm 1997 lên 5 lần năm 2005, đồng thời hệ số biến đổi cũng tăng 25%. Tuy nhiên trong những năm gần đây (đến năm 2010) xu hướng này ổn định hoặc có giảm chút ít.

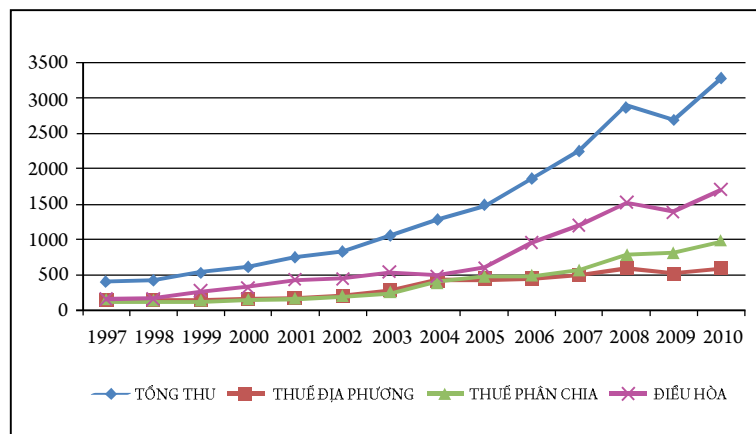
Theo minh họa trong hình 5.4, cách biệt ngân sách về số thu trên đầu người là do sự phân phối số thu từ thuế phân chia và cả các loại thuế của địa phương. Phân phối tổng thu cho thấy sự cách biệt nhỏ hơn so với thu từ thuế phân chia và thuế của địa phương, do tác động bù đắp hoặc điều hòa của các khoản bổ sung. Tuy nhiên, khác biệt đáng kể giữa các tỉnh về khả năng thu thuế vẫn tồn tại, kể cả sau khi đã có bổ sung điều hòa.

Bảng 5.3: Thu ngân sách địa phương trên 1000 dân và thống kê tóm tắt, tính theo nguồn thu, 1997-2010

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010e |
|---|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| TỔNG DOANH THU | | | | | | | | | | | | | | |
| Tối đa (Triệu VND) | 861 | 924 | 1.386 | 1.535 | 1.962 | 2.141 | 3.405 | 4.509 | 4.277 | 7.556 | 6.932 | 5.695 | 7.083 | 7083 |
| Tối thiểu (Triệu VND) | 228 | 240 | 286 | 329 | 392 | 446 | 576 | 540 | 760 | 1.026 | 1.088 | 1.394 | 1.647 | 1647 |
| Trung bình (Triệu VND) | 408 | 423 | 524 | 612 | 748 | 826 | 1.061 | 1.284 | 1.859 | 2.258 | 2.866 | 2.698 | 3.281 | 3281 |
| Lệch chuẩn | 155 | 168 | 220 | 254 | 335 | 398 | 543 | 669 | 751 | 1036 | 1319 | 1032 | 1.311 | 1311 |
| Hệ số biến đổi | 0,38 | 0,40 | 0,42 | 0,41 | 0,45 | 0,48 | 0,51 | 0,52 | 0,40 | 0,46 | 0,46 | 0,38 | 0,40 | 0,40 |
| NGUỒN THU GIAO 100% CHO ĐỊA PHƯƠNG | | | | | | | | | | | | | | |
| Tối đa (Triệu VND) | 472 | 474 | 456 | 461 | 629 | 972 | 2.238 | 2.981 | 2.918 | 2.389 | 5.638 | 4.615 | 2.586 | 3.112 |
| Tối thiểu (Triệu VND) | 33 | 31 | 35 | 31 | 36 | 37 | 50 | 52 | 92 | 54 | 73 | 106 | 59 | 74 |
| Trung bình (Triệu VND) | 143 | 135 | 142 | 147 | 163 | 198 | 282 | 412 | 430 | 432 | 499 | 585 | 509 | 594 |
| Lệch chuẩn | 89 | 83 | 83 | 94 | 110 | 170 | 306 | 406 | 395 | 367 | 724 | 645 | 438 | 549 |
| Hệ số biến đổi | 0,62 | 0,61 | 0,58 | 0,64 | 0,67 | 0,85 | 1,08 | 0,99 | 0,92 | 0,85 | 1,45 | 1,10 | 0,86 | 0,92 |
| THUẾ PHÂN CHIA | | | | | | | | | | | | | | |
| Tối đa (Triệu VND) | 503 | 410 | 466 | 676 | 972 | 1.408 | 1.795 | 2.086 | 2.246 | 2.456 | 2.759 | 5.770 | 5.227 | 5.661 |
| Tối thiểu (Triệu VND) | 23 | 20 | 22 | 25 | 27 | 29 | 37 | 52 | 95 | 11 | 16 | 25 | 22 | 24 |
| Trung bình (Triệu VND) | 131 | 125 | 114 | 144 | 165 | 185 | 246 | 388 | 475 | 485 | 567 | 774 | 804 | 987 |
| Lệch chuẩn | 91 | 82 | 83 | 127 | 155 | 204 | 263 | 351 | 416 | 492 | 524 | 902 | 828 | 1001 |
| Hệ số biến đổi | 0,69 | 0,66 | 0,73 | 0,88 | 0,94 | 1,10 | 1,07 | 0,90 | 0,88 | 1,02 | 0,92 | 1,16 | 1,03 | 1,01 |
| ĐIỀU HÒA | | | | | | | | | | | | | | |
| Tối đa (Triệu VND) | 646 | 736 | 1.050 | 1.307 | 1.617 | 1.793 | 2.007 | 2.136 | 3.083 | 3.197 | 3.862 | 5.410 | 5.256 | 6.605 |
| Tối thiểu (Triệu VND) | 5 | 16 | 86 | 52 | 145 | 138 | 187 | 39 | 37 | 42 | 42 | 56 | 36 | 37 |
| Trung bình (Triệu VND) | 134 | 163 | 268 | 321 | 419 | 442 | 533 | 483 | 589 | 944 | 1192 | 1507 | 1385 | 1700 |
| Lệch chuẩn | 148 | 165 | 210 | 252 | 307 | 337 | 404 | 504 | 693 | 755 | 898 | 1281 | 1137 | 1393 |
| Hệ số biến đổi | 1,10 | 1,01 | 0,79 | 0,78 | 0,73 | 0,76 | 0,76 | 1,04 | 1,18 | 0,80 | 0,75 | 0,85 | 0,82 | 0,82 |

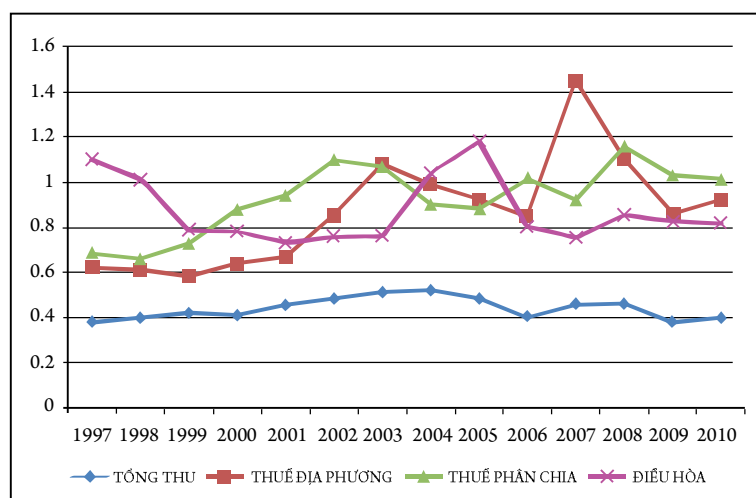
Nguồn: Bộ Tài chính và tác giả

Hình 5.3: Trung bình thu ngân sách địa phương trên 1000 dân, tính theo nguồn thu (Triệu VND)



Nguồn: Bộ Tài chính và tác giả

Hình 5.4: Hệ số biến đổi thu ngân sách địa phương trên 1000 dân, tính theo nguồn thu



Nguồn: Bộ Tài chính và tác giả

Về tổng số thu Ngân sách Nhà nước (kết hợp cả trung ương và địa phương), phần thu của chính quyền địa phương tăng từ 26% năm 2003 lên 47% năm 2005.³¹ Trong khi tỷ trọng thu của địa phương chỉ dao động trên dưới 25% trong suốt giai đoạn 1997-2003 (bảng 5.4), nhưng tỷ trọng này đã tăng đáng kể trong 2 năm 2004 và 2005. Như đã minh họa trong hình 5.5, giai đoạn ổn định tiếp theo bắt đầu từ năm 2004, khi có thêm hai loại thuế là thuế tiêu thụ đặc biệt và lệ phí xăng dầu được bổ sung thêm vào danh sách các loại thuế phân chia bắt đầu từ năm 2004, dẫn đến tỷ trọng cao hơn thu của các tỉnh ngân sách địa phương trong tổng thu ngân sách nhà nước. Trên góc độ quốc tế, theo thước đo này Việt Nam dường như có mức độ phân cấp lớn. Tuy nhiên, trong các năm sau đó, tỷ trọng số thu của ngân sách địa phương trong tổng thu ngân sách nhà nước giảm nhanh và ổn định ở tỷ trọng khoảng 30% trong giai đoạn 2008-2010.

³¹ Tất nhiên, số liệu này không bao gồm việc chuyển tiền từ chính phủ trung ương xuống các tỉnh

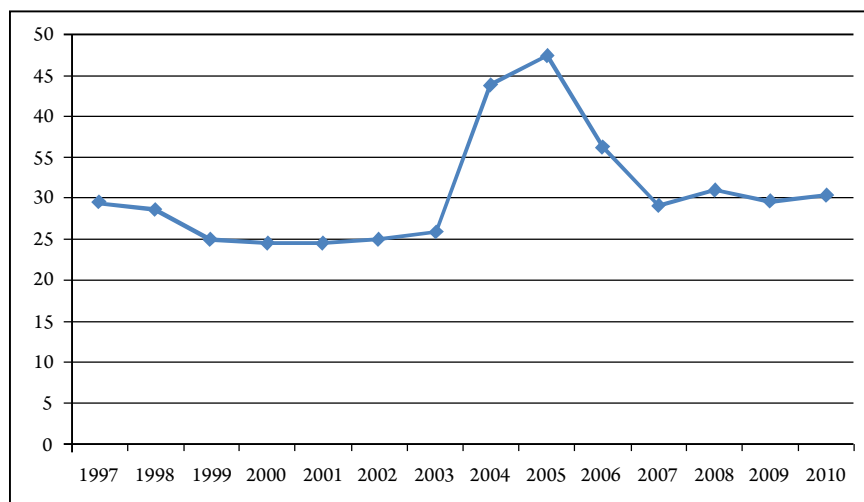
Bảng 5.4: Kết quả phân cấp thu ngân sách nhà nước ở Việt Nam
(Đơn vị: Tỷ đồng)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010e |
|---|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Tổng Doanh thu | 65.352 | 70.612 | 78.489 | 90.749 | 103.773 | 121.716 | 175.908 | 170.375 | 202.683 | 241.117 | 341.057 | 430.549 | 454.766 | 559.170 |
| Trong đó: thu ngân sách địa phương | 19.264 | 20.280 | 19.571 | 22.269 | 25.463 | 30.545 | 45.521 | 74.688 | 96.113 | 87.291 | 99.249 | 133.966 | 134.656 | 169.384 |
| Tỉ lệ trong tổng thu ngân sách nhà nước | 29,5 | 28,7 | 24,9 | 24,5 | 24,5 | 25,1 | 25,9 | 43,8 | 47,4 | 36,2 | 29,1 | 31,1 | 29,6 | 30,3 |
| Tốc độ tăng trưởng (năm trước= 100%) | | | | | | | | | | | | | | |
| Thu ngân sách nhà nước | 4,8 | 8 | 11,2 | 15,6 | 14,4 | 17,3 | 44,5 | -3,1 | 19,0 | 19,0 | 41,4 | 26,2 | 5,6 | 22,9 |
| Thu ngân sách địa phương | 8,5 | 5,3 | -3,5 | 13,8 | 14,3 | 20 | 49,0 | 64,1 | 28,7 | 9,1 | 13,7 | 34,9 | 0,5 | 25,8 |

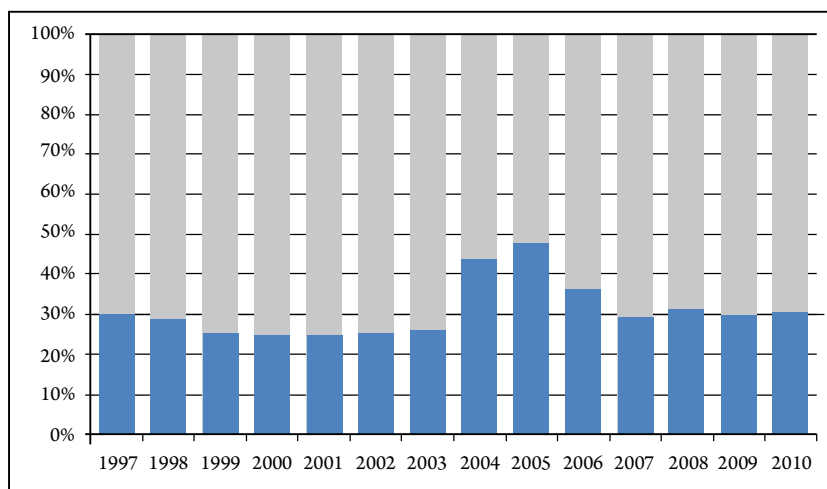
Ghi chú: “Thu ngân sách địa phương” không tính phần bổ sung.

Nguồn: Bộ Tài chính và tác giả

Hình 5.5: Tỉ lệ thu ngân sách địa phương ở Việt Nam



Hình 5.6: Tỷ lệ thu ngân sách địa phương ở Việt Nam



Nguồn: Bộ Tài chính và tác giả

3. Phân cấp nhiệm vụ thu ngân sách phải đạt được kết quả gì?

Kỳ vọng lớn về cải cách phân cấp quản lý để nâng cao hiệu suất chung của khu vực công, tăng cường các thể chế đại diện dân chủ, và cuối cùng là nâng cao phúc lợi kinh tế xã hội là lý do mà các quốc gia đã quyết định thực hiện phân cấp. Tuy nhiên, một giả định rất quan trọng để đạt được những lợi ích này là các chính quyền được phân cấp nhìn chung sẽ phải chịu trách nhiệm giải trình và đáp ứng nhanh được nhu cầu và ưu tiên của công dân. Đồng thời, phân cấp nhiệm vụ thu ngân sách cũng đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng các chính quyền địa phương có trách nhiệm giải trình cao. Nhìn chung, các chuyên gia về phân cấp đều cho rằng nâng cao trách nhiệm giải trình đi đôi với phân cấp chỉ được đảm bảo khi chính quyền địa phương có đủ mức độ tự chủ và quyền tự quyết trong thu ngân sách của địa phương mình. Như vậy, nếu như phân cấp ngân sách hiệu quả đòi hỏi phải có một mức độ tự chủ nguồn thu đáng kể ở cấp vùng và cấp địa phương, thì vấn đề đặt ra là cần phân chia loại thuế nào cho cấp này? Trong tài liệu về phân cấp ngân sách, vấn đề này được gọi là “vấn đề giao nhiệm vụ thu thuế.”³²

Ở đây, chúng ta cần nhớ rằng giao nhiệm vụ thu ngân sách chỉ là một yếu tố trong thiết kế tổng thể hệ thống phân cấp chính quyền, và nếu muốn thực sự đạt hiệu quả về tự chủ nguồn thu để nâng cao trách nhiệm giải trình thì sự tự chủ cần phải được đặt trong bối cảnh các thiết chế khác được thiết kế tốt trong một hệ thống phân cấp, bao gồm cả các vấn đề ngân sách khác (giao nhiệm vụ chi, bổ sung điều hòa, v.v.); và phân cấp chính trị, với các cán bộ dân bầu được bầu cử một cách dân chủ, và phân cấp hành chính – đặc biệt là các vấn đề liên quan đến bộ máy công vụ. Tất cả những yếu tố này đều rất quan trọng để đảm bảo phân cấp đạt kết quả tốt.

Bên cạnh nâng cao trách nhiệm giải trình, một chức năng cơ bản khác mà phân cấp nhiệm vụ thu ngân sách phải thực hiện là cung cấp đủ ngân sách để chính quyền địa phương thực hiện được các chức năng mà họ được giao.

³² Xem Martinez-Vazquez, McLure and và Vaillancourt (2006)

Tuy nhiên, yêu cầu thu đủ không đưa ra được một hướng dẫn cụ thể để cải cách phân cấp nhiệm vụ thu; trên thực tế, có thể đảm bảo đủ nguồn thu ngân sách bằng cách kết hợp các loại hình giao nhiệm vụ thu khác nhau, hoặc thông qua bổ sung điều hòa giữa các cấp chính quyền. Song trong trường hợp mọi nguồn ngân sách của chính quyền địa phương đều lấy từ các nguồn thu phân chia hay các hình thức bổ sung điều hòa khác từ chính quyền cấp cao hơn, sẽ có một rủi ro là chính quyền địa phương sẽ trở thành các đơn vị chi của trung ương đang trở nên ngày càng kém hiệu quả,³³ và điều này làm cho việc áp đặt một giới hạn ngân sách cứng đối với chính quyền địa phương sẽ trở nên khó khăn hơn.³⁴

Bên cạnh việc nâng cao trách nhiệm giải trình và cung cấp đủ ngân sách, giao nhiệm vụ thu ngân sách với tự chủ về thuế còn có các lợi ích khác. Tự chủ nguồn thu ở cấp địa phương là cách tốt nhất, nếu không phải là duy nhất, để giải quyết triệt để vấn đề khó khăn là mất cân đối theo chiều dọc, hoặc mất cân đối giữa nhu cầu chi và nguồn thu ở các cấp khác nhau. Tự chủ đầy đủ về thu ngân sách cũng là chỉ số then chốt về năng lực đi vay và mức độ tín nhiệm tín dụng của chính quyền địa phương. Có các bằng chứng cho thấy những nước có mức độ tự chủ nguồn thu ở cấp địa phương cao hơn cũng là những nước đạt được sự ổn định kinh tế vĩ mô cao hơn theo thời gian.³⁵

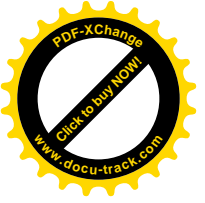
Mặt khác, mức độ tự chủ cao hơn trong phân cấp thu ngân sách cũng mang lại một số thách thức. Tùy theo phân phối địa lý hoạt động kinh tế và cơ sở thuế (diện chịu thuế), việc tự chủ thuế cao hơn của địa phương có thể dẫn đến mất cân đối ngân sách (hàng theo chiều ngang) lớn hơn giữa các địa phương với nhau. Các địa phương giàu hơn có thể tài trợ cho các nhu cầu chi tiêu của họ với mức nỗ lực thuế thấp hơn, trong khi đó các địa phương nghèo hơn phải nỗ lực nhiều hơn trong công tác thu thuế đối với người dân của mình để đáp ứng cùng một nhu cầu chi tiêu. Tuy nhiên, đây không phải là hậu quả tai hại của việc tự chủ thuế ở địa phương, vì những cách biệt ngân sách giữa các địa phương như thế này có thể được giải quyết tốt thông qua việc thiết kế chương trình cân đối điều hòa tốt hơn.

Do quyền tự chủ thuế có thể rất lớn, cần đặt câu hỏi vậy chúng ta cần tự chủ bao nhiêu là đủ. Liệu chính quyền địa phương có phải đảm bảo tự tài trợ toàn bộ chi tiêu của mình từ các nguồn thu tự chủ (tự chủ hoàn toàn)? Trên thực tế, việc chính quyền địa phương tự chủ tài chính hoàn toàn nhìn chung không khả thi, thậm chí không phải là điều nên làm. Thay vào đó, nguyên tắc được chấp nhận chung là chính quyền địa phương cần huy động ngân sách từ các khoản thu của mình để trang trải các nhu cầu chi tăng lên (hoặc giảm thu thuế khi nhu cầu chi giảm) và hoạt động với giới hạn ngân sách cứng, có nghĩa là nguồn thu phân chia và điều hòa

³³ Nhiều nghiên cứu gần đây (VD, Ter-Minassian 1997; Ebel và Yilmaz 2002) cho rằng kết quả của phân cấp chi tiêu phụ thuộc vào loại hình ngân sách được dùng cho các nội dung chi tiêu này, trong đó một khía cạnh quan trọng là mức độ kiểm soát mà chính quyền địa phương có thể thực hiện đối với các nguồn thu của họ.

³⁴ Giới hạn ngân sách cứng nghĩa là các chính quyền địa phương được giao quyền tự chủ sẽ được yêu cầu cân đối ngân sách của họ mà không được trông chờ vào sự hỗ trợ cuối năm của trung ương và hiểu rõ rằng sẽ không có “cứu trợ” vào cuối năm hay trong trường hợp không có khả năng trả nợ. Xem Rodden (2003).

³⁵ Từ trước đến nay người ta cho rằng tự chủ thu thuế ở địa phương có thể phải thỏa hiệp với khả năng thực hiện các chính sách bình ổn của trung ương; song trên thực tế dường như xảy ra điều ngược lại. Có thể là tự chủ lớn hơn về thu thuế của địa phương dẫn đến các chính sách ngân sách bảo thủ hơn và thâm hụt thấp hơn ở mọi cấp chính quyền. Xem Martinez-Vazquez và McNab (2006).



bổ sung chỉ dành cho các nhu cầu chi bắt buộc phải chi.³⁶ Chỉ có các địa phương giàu nhất mới đến gần với việc tự tài trợ hoàn toàn cho nhu cầu chi tiêu của mình từ các nguồn thu riêng.³⁷

Cho dù có sự thống nhất chung về tầm quan trọng của tính tự chủ về thuế ở cấp địa phương, trong thông lệ quốc tế nói chung, chúng ta thường quan sát thấy mức độ tự chủ thuế khá thấp. Một trong những lý do của hiện trạng này, như đã nói trên, là do chính quyền trung ương không muốn trao quyền thu thuế cho địa phương, do sợ phải cạnh tranh với chính quyền địa phương đối với một số cơ sở thuế và do lo sợ “mất quyền kiểm soát”. Điều hài hước là nhiều chính quyền địa phương cũng vui mừng vì không phải tự chủ về thuế, đơn giản là vì để đáp ứng được nhu cầu ngân sách họ không muốn phải gánh thêm trách nhiệm phải đưa ra những quyết định đánh thuế không được lòng dân. Dùng cơ chế điều hòa giữa các cấp chính quyền so với tự chủ nguồn thu tỏ ra là cách làm dễ dàng hơn cho tất cả các bên liên quan.

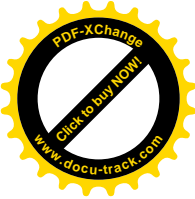
Ở một chừng mực nhất định, việc không đủ tự chủ về nguồn thu còn có thể là hệ quả của tình trạng thiếu năng lực quản lý ở một số chính quyền địa phương. Khi năng lực kém kết hợp với mong muốn trao cho tất cả các địa phương (bất kể quy mô và năng lực ra sao) cùng một quyền đánh thuế tự chủ về thuế như nhau, thì hệ quả có thể là mức độ tự chủ thuế thấp. Tình trạng (năng lực quản lý không đồng đều) này dẫn đến tình trạng tiến thoái lưỡng nan trong thiết kế phân cấp. Một hệ thống ngân sách thống nhất giữa các chính quyền trong đó tất cả các chính quyền địa phương đều phải hoạt động có sức hấp dẫn của nó. Nếu tất cả các chính quyền địa phương đều có cùng một trách nhiệm chi tiêu và quyền thu thuế như nhau, thì việc quản lý hệ thống và đánh giá thành công sẽ dễ hơn. Cách cư xử giống nhau đối với mọi địa phương nhìn chung cũng có vẻ công bằng hơn. Mặt khác, một lộ trình hiệu quả hơn để phân cấp hiệu quả có thể là áp dụng một cơ chế giao nhiệm vụ thu bất đối xứng, trong đó các địa phương lớn hơn với năng lực tốt hơn sẽ được tự chủ hơn, theo các tiêu chí khách quan, minh bạch, và để các địa phương nhỏ hơn từ từ “trưởng thành để đóng vai trò này”.³⁸

Mặc dù các hệ thống phân cấp ở một số nước phát triển có mức độ tự chủ thuế cao, song trên thực tế điều này cũng rất hiếm hoi, và ở các nước đang phát triển việc giao quyền thu thuế lớn cho chính quyền địa phương ngay giai đoạn đầu phân cấp là cực kỳ hãn hữu. Thông thường, chính quyền trung ương rất miễn cưỡng từ bỏ một phần quyền lực và kiểm soát thuế của mình, điều này là hợp lý vì cần phải tạo điều kiện cho cấp địa phương có được năng lực phù hợp. Tuy nhiên, những sự lưỡng lự, miễn cưỡng này thường kéo dài hàng nhiều năm sau khi đưa ra chương trình phân cấp. Cùng với thời gian, một văn hóa lệ thuộc tài chính đã ăn sâu vào

³⁶ Xem toàn bộ lập luận này trong nghiên cứu của McLure (1998).

³⁷ Để làm đúng điều này cần làm một vài việc. Thứ nhất, cần đưa ra một cách thức hợp lý để đánh giá nhu cầu chi tiêu của chính quyền địa phương và luôn cập nhật các thước đo này. Thứ hai, cần áp dụng nguyên tắc vàng về nhiệm vụ thu thuế: thu phải đủ để chi trả cho các nhu cầu chi tiêu (không tính phần bổ sung có điều kiện) của những địa phương giàu nhất. Tuy nhiên, đôi khi cần phá vỡ nguyên tắc này ở một chừng mực nhất định và để cho cả những tỉnh giàu nhất cũng một phần được tài trợ từ các khoản điều hòa từ trung ương. Điều này có thể là do một số yếu tố ngoại lai theo chiều dọc trong việc sử dụng cơ sở thuế, tính kinh tế theo quy mô trong công tác quản lý một số loại thuế, nhu cầu duy trì tính toàn vẹn (tính hài hòa) của một số loại thuế và một số vấn đề cần cân nhắc khác về công tác quản lý thuế được bàn luận dưới đây.

³⁸ See Xem Bird and và Ebel (2007) về trách nhiệm và các vấn đề về tài khóa bất đối xứng ở các quốc gia có thể chế liên bang.



các chính quyền địa phương, vốn ngày càng quen lệ thuộc hoàn toàn vào các khoản bổ sung điều hòa từ trung ương cho các nhu cầu ngân sách của mình.

4. Các hình thức tự chủ thuế mong đợi và không mong đợi

Với thực tế cần phải có sự tự chủ về thuế trong thiết kế nhiệm vụ thu cho các chính quyền địa phương, chúng ta phải trả lời hai câu hỏi: i) chúng ta cần hình thức tự chủ nguồn thu như thế nào? ii) cần phải sử dụng những công cụ thuế nào để có được sự tự chủ đó?

Về hình thức tự chủ thuế, có bốn khía cạnh đã được chỉ ra.³⁹ Thứ nhất là cấp chính phủ nào có quyền lựa chọn các loại thuế mà chính họ có thể quy định. Ví dụ, có những lý do chính đáng để loại trừ mọi khả năng các địa phương có thể đặt ra các loại thuế quan nội bộ. Với điều kiện những hạn chế chung này được đảm bảo, ta có thể lựa chọn giữa hai phương án: một *danh sách mở* các sắc thuế sẽ do địa phương xác định trong phạm vi giới hạn và hạn chế chung, hoặc một *danh sách cố định* các loại thuế được phép thu do trung ương quyết định và địa phương có thể lựa chọn. Nhìn chung, danh sách cố định các loại thuế địa phương được ưa chuộng hơn vì như vậy sẽ giúp tránh được tình trạng đưa ra các loại thuế phiền hà trong một số trường hợp, hoặc các loại thuế gây lệch lạc về kinh tế, thuế cao hơn và không hiệu quả, có thể cản trở phát triển và tăng trưởng kinh tế.⁴⁰

Dù áp dụng danh sách mở hay danh sách cố định, cũng phải đưa ra thêm một quyết định là liệu có nên để riêng cho mỗi cấp chính quyền được sử dụng diện đánh thuế của những sắc thuế cụ thể nào đó, hay các diện đánh thuế này có thể đồng thời sử dụng bởi một vài cấp chính quyền. Cách tiếp cận thứ hai có một điểm bất lợi tiềm tàng là sẽ tạo ra các tác động tiêu cực giữa các cấp chính quyền, do một thực tế là cấp chính quyền này sẽ không tính đến tác động mà các chính sách của họ có thể gây ra đối với diện đánh thuế và nguồn thu của cấp chính quyền kia.⁴¹ Tuy nhiên, có thể thực hiện một số chính sách để khắc phục tác động ngoại vi này như bổ sung điều hòa giữa các cấp chính quyền. Trên thực tế, khi lựa chọn cách tiếp cận danh sách mở, nhìn chung người ta thường cho phép tồn tại song song các cơ sở thuế. Ngược lại, cách tiếp cận danh sách cố định được áp dụng để triệt tiêu khả năng các cơ sở thuế cùng tồn tại.⁴²

³⁹ Xem Bird (2000); Bird và Ebel 2007; Broadway (1997); McLure (1998 và 2000); và Musgrave (1983)

⁴⁰ Kinh nghiệm quốc tế cho thấy giao cho địa phương tự lựa chọn các loại thuế riêng của mình (cách tiếp cận danh sách mở) có thể dễ gây phản tác dụng khi chính quyền địa phương áp dụng các hình thức đánh thuế không hiệu quả (bóp méo). Một ví dụ gần đây là ở Indonesia, khi áp dụng cách tiếp cận danh sách mở trong cải cách phân cấp năm 2001. Xem Alm và các tác giả khác (2004). Theo kinh nghiệm quốc tế, khi chính quyền địa phương được giao quyền tự quyết nhiều hơn theo hiến pháp như trong trường hợp một số quốc gia có thể chế liên bang thì phương thức phổ biến là danh sách mở đi kèm một số hạn chế chung. Danh sách cố định được áp dụng nhiều hơn ở những hệ thống chính phủ nhất thể.

⁴¹ Ví dụ, có thể xem phần bàn luận trong nghiên cứu của Broadway và các tác giả khác (1998).

⁴² Đôi khi Hiến pháp của quốc gia, kể cả trong trường hợp các quốc gia liên bang, cũng được sử dụng để xác định rõ loại thuế nào có thể được sử dụng ở các cấp địa phương khác nhau; ví dụ như Ấn Độ, Pakistan hay Thụy Sĩ.



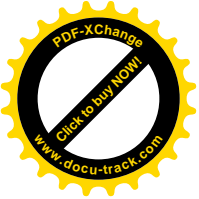
Trên thực tế, khi lựa chọn giữa các diện đánh thuế riêng biệt hay chia sẻ phải cân nhắc ưu điểm và nhược điểm của từng lựa chọn một. Như chúng ta vừa bàn, một nhược điểm của việc song song áp dụng diện đánh thuế là gây mất cân đối giữa các cấp chính quyền (theo chiều dọc). Nhược điểm quan trọng nhất của việc sử dụng riêng diện đánh thuế là thường thì các địa phương sẽ không có cơ hội nào để sử dụng những diện đánh thuế lớn (dù là về quy mô hay độ co giãn theo thời gian), do vậy ảnh hưởng rất nhiều đến mọi khả năng tự chủ thuế ở địa phương. Việc áp dụng các diện đánh thuế độc nhất cũng có thể làm cho cơ cấu thuế công kênh hơn. Khi cân nhắc mọi khía cạnh, một danh sách cố định cho phép các diện đánh thuế cùng tồn tại cho các cấp chính quyền khác nhau và sử dụng các khoản bổ sung giữa các cấp chính quyền để khắc phục tình trạng chênh lệch nguồn thu giữa các cấp chính quyền là cách tiếp cận được ưa chuộng hơn.

Khía cạnh thứ hai của vấn đề tự chủ thuế liên quan đến việc cấp chính quyền nào sẽ quy định về cơ cấu diện thu (cấu trúc cơ sở thuế) và cấp nào có quyền quyết định thuế suất. Trong hai hình thức tự chủ thuế trong việc xây dựng cơ cấu các loại thuế địa phương, sự tự chủ trong quyết định diện đánh thuế nhìn chung ít được mong muốn hơn là tự chủ quy định thuế suất.⁴³ Những biến thể trong việc xác định diện đánh thuế, có thể thông qua một số miễn trừ đặc biệt, giảm cơ sở thuế hay khấu trừ ghi có đối với nghĩa vụ thuế đều có thể dễ dàng dẫn đến tình trạng phức tạp và thiếu hài hòa giữa các địa phương. Hậu quả không mong muốn lớn nhất của việc thiếu sự hài hòa và phức tạp là chi phí quản lý thuế cao ở tất cả các địa phương tham gia, và chi phí tuân thủ cao hơn cho đối với đối tượng đóng nộp thuế, những người có nghĩa vụ đóng phải nộp thuế ở nhiều hơn một địa phương.

Tính tự chủ trong việc xác định thuế suất nhìn chung được ưa chuộng hơn vì nó đơn giản hơn đối với các địa phương, đối với cả các nhà cơ quan quản lý thuế lẫn người nộp thuế. Tập trung vào tính tự chủ quy định thuế suất còn có thêm một ưu điểm là mang lại trách nhiệm giải trình chính trị vì thuế suất là cái dễ nhìn thấy nhất của một sắc thuế. Quyền tự chủ xác định thuế suất cũng có thể được ưa thích hơn vì nó có tác động trực tiếp hơn đến khả năng thu và chi của các địa phương, và bởi vì các hộ gia đình và doanh nghiệp cũng dễ dàng hơn khi so sánh số thuế mà họ phải nộp với dịch vụ mà họ được nhận.

Khía cạnh thứ ba và cũng là khía cạnh cuối cùng của việc tự chủ thu thuế là cấp chính quyền nào có trách nhiệm quản lý các loại thuế khác nhau. Quản lý thuế tập trung kể cả đối với các sắc thuế địa phương có khả năng hiệu quả hơn nhờ quy mô kinh tế. Tuy nhiên, công tác quản lý của chính quyền địa phương đối với các sắc thuế của họ sẽ tăng cường được trách nhiệm giải trình ở cấp địa phương nếu như các đối tượng đóng thuế ý thức được tốt hơn về các sắc

⁴³ Khả năng thay đổi diện chịu thuế hay thuế suất mở ra khả năng cạnh tranh ngân sách giữa các địa phương. Ví dụ, xem Wilson (1999). Cạnh tranh ngân sách giữa các địa phương có thể có cả khía cạnh tốt, như cho người đóng thuế quyền lựa chọn và đòi hỏi các quan chức nhà nước có trách nhiệm giải trình cao hơn, cũng như khía cạnh xấu, như “hiệu ứng cạn kiệt nguồn thu” khi các địa phương cạnh tranh bằng cách giảm thuế ngày càng thấp cho tới khi thậm chí không có đủ nguồn thu để đảm bảo các dịch vụ cơ bản. Khả năng thay đổi cơ sở thuế cũng có thể làm nảy sinh các tác động ngoại vi giữa các địa phương, khi chính sách của một địa phương (ví dụ như nâng thuế suất) có thể tác động đến cơ sở thuế của địa phương khác (tăng cơ sở thuế của họ đối với những đối tượng đóng thuế di động). Bổ sung giữa các địa phương và các chính sách khác có thể được chính quyền trung ương thực hiện nhằm khắc phục những ảnh hưởng ngoại lai hàng theo chiều ngang như vậy.



thuế địa phương được quản lý ở đây. Sự lựa chọn giữa hiệu suất-hay-trách nhiệm giải trình này cũng sẽ khác nhau đối với các loại thuế khác nhau. Ví dụ, lợi ích về hiệu suất của quản lý tập trung đối với phụ thu thuế thu nhập cá nhân ở địa phương có thể vượt trội so với việc tăng cường trách nhiệm giải trình do việc quản lý phân cấp các loại thuế này mang lại. Ngược lại, có thể sẽ không có lợi ích đáng kể về mặt hiệu suất trong việc quản lý tập trung thuế bất động sản địa phương nếu ta so sánh với những thiệt hại về trách nhiệm giải trình địa phương mà việc quản lý tập trung các loại thuế này mang lại. Việc quản lý các loại thuế địa phương hay cả các loại thuế phân chia bởi cơ quan quản lý thuế trung ương có thể gây ra một vấn đề là làm giảm động cơ khuyến khích kể cả đối với các loại thuế phân chia, khi phần của cơ quan quản lý trung ương trong số thu thuế tương đối nhỏ. Điều này có nghĩa là khi những ưu điểm về chi phí làm cho người ta thiên về quản lý tập trung thì cần phải có cơ chế khuyến khích phù hợp giữa các cấp chính quyền trong công tác thu thuế⁴⁴

Cuối cùng, chúng ta cần nhắc tới vấn đề liệu những hình thức phân chia nguồn thu thuế nhất định trên cơ sở nguồn gốc có thể đóng góp cho sự tự chủ nguồn thu của các chính quyền địa phương hay không. Quan điểm được nhiều người chấp nhận là phân chia thuế không phải là một hình thức giao nhiệm vụ thu vì các địa phương không có vai trò trực tiếp trong cơ cấu và quản lý thuế; theo quan điểm này, chia sẻ nguồn thu chỉ nên coi là một hình thức bổ sung điều hòa khác. Theo quan điểm thiểu số, thì các loại thuế chia có thể được coi là một hình thức giao nhiệm vụ thu khi các tỉ lệ phân chia ổn định trong một thời kỳ vài nhiều năm và đặc biệt là khi chính quyền địa phương có thể ảnh hưởng đến mức độ quản lý thu và quy mô của diện chịu thuế. Vì những lý do này, thông thường ở nhiều nước đang phát triển, đặc biệt là ở những nước thuộc Liên Xô cũ, các loại thuế phân chia được coi là một phần của nguồn thu ngân sách riêng của các chính quyền địa phương.⁴⁵

5. Những vấn đề chính sách quan trọng về phân cấp nhiệm vụ thu ở Việt Nam

Mặc dù đã đạt được tiến bộ trên nhiều phương diện trong chính sách phân cấp, song hệ thống hiện nay của Việt Nam vẫn thiếu một cơ chế giao nhiệm vụ thu đầy đủ. Trong phần này, chúng tôi nêu những bất cập chính của hệ thống hiện hành.

Vấn đề quan trọng nhất liên quan đến giao nhiệm vụ thu hiện tại ở Việt Nam là thiếu tự chủ nguồn thu ở mức độ đáng kể, theo bất kỳ hình thức nào mà chúng ta đã điểm qua ở phần trên. Đặc biệt, chính quyền địa phương ở Việt Nam không có khả năng tăng thu nhờ áp dụng phụ thu. Hình thức tự chủ duy nhất đối với chính quyền huyện và xã là thẩm quyền quy định một số loại phí như phí dịch vụ vệ sinh và học phí. Chính quyền cấp tỉnh không có quyền quyết định hay tự chủ ở bất kỳ phương diện nào.

Phần lớn ngân sách cho các chính quyền địa phương Việt Nam là dưới hình thức thuế phân chia và các hình thức bổ sung khác. Mặc dù không hoàn toàn là vấn đề phân cấp nhiệm vụ thu, song cũng nên nhắc tới một thực tế là một số cơ chế hiện đang áp dụng để phân chia thuế là có vấn đề. Hiện nay, số thu đang được phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương nơi thực sự diễn ra hoạt động thu thuế (“nguyên tắc về nguồn gốc”). Điều này

⁴⁴ Xem Martinez-Vazquez và Timofeev (2005).

⁴⁵ Xem Martinez-Vazquez và Boex (2001) và Martinez-Vazquez et al. (2006).



làm nảy sinh những rắc rối về sự công bằng, đặc biệt là đối với thuế GTGT và thuế thu nhập doanh nghiệp. Đối với thuế GTGT, loại thuế này có thể được ghi có và ghi nợ ở địa phương nơi doanh nghiệp có trụ sở chính, chứ không nhất thiết phải là nơi phát sinh thuế. Điều này có lợi cho những thành phố lớn (như Hà Nội và TP Hồ Chí Minh) và một số tỉnh có công nghiệp phát triển hơn. Sử dụng nguyên tắc nguồn gốc trong chia sẻ thuế GTGT còn có thể dẫn đến một số hình thức bảo hộ thị trường, khi một số địa phương được coi là đã tạo ra những rào cản phi tự nhiên đối với thương mại trong nước.

Một vấn đề khác cần được nhắc tới là việc xóa bỏ nhiệm vụ thu ở cấp huyện và cấp xã trong Luật Ngân sách 2002, theo đó chính quyền cấp tỉnh sẽ quy định nhiệm vụ thu cho các chính quyền địa phương cấp dưới của mình. Cơ chế này giúp cho chính quyền tỉnh được linh hoạt về ngân sách và có khả năng thích ứng với các hoàn cảnh cụ thể của tỉnh. Nó cũng có thể dẫn đến mức độ điều tiết cao hơn so với trường hợp nhiệm vụ thu được quy định cụ thể hơn. Tuy nhiên, việc không giao nhiệm vụ thu cụ thể cũng làm tăng chi phí đối với chính quyền các địa phương cấp dưới vì nó có thể hạn chế đáng kể mức độ chắc chắn và khả năng đoán trước về nguồn thu.⁴⁶ Hệ quả của việc thay đổi nhiệm vụ thu đối với chính quyền địa phương áp dụng từ năm 2002 còn chưa được nghiên cứu kỹ cho đến năm 2007, mặc dù có những bằng chứng đầu đó cho thấy phần lớn chính quyền các tỉnh đã có trách nhiệm hơn, song đồng thời cũng tồn tại tình trạng lậm dụng. Một nghiên cứu mới đây của Học viện Tài chính (2007) cho thấy một số vấn đề liên quan đến thực tiễn nhiệm vụ thu chi của các tỉnh sau khi Luật Ngân sách sửa đổi 2002 có hiệu lực. Đối với nhiệm vụ chi, nghiên cứu của Học viện Tài chính cho thấy một số tỉnh đã thay đổi nhiệm vụ chi của họ giữa các thời kỳ ổn định. Ví dụ, trong thời kỳ ổn định 2004-06 tỉnh Hà Tĩnh đã giao toàn bộ chi tiêu giáo dục ở cấp tỉnh, song trong thời kỳ 2007-10 toàn bộ ngân sách chi cho giáo dục đã được giao xuống cho cấp huyện. Nghiên cứu cũng chỉ rõ rằng việc chuyển dịch nhiệm vụ chi diễn ra thường xuyên hơn ở cấp xã. Đối với nhiệm vụ thu, nghiên cứu của Học viện Tài chính cũng cho biết các tỉnh thường giao các loại thuế nhỏ hơn cho xã, trong khi giữ lại cho mình nguồn thu lớn hơn. Nghiên cứu cũng phát hiện được những trường hợp thay đổi nhiệm vụ ngay trong thời kỳ ổn định 2004-06; ví dụ như ở tỉnh Bắc Cạn. Dĩ nhiên, một số thay đổi như vậy có thể là dấu hiệu của sự bất cập trong việc sử dụng chính sách “thời kỳ ổn định”, đặc biệt vào thời điểm Việt Nam đang trải qua giai đoạn tăng trưởng kinh tế cao và chính sách thường xuyên thay đổi ở các lĩnh vực khác (ví dụ như tăng lương tối thiểu hàng năm, cầu chi tiêu cao hơn do lạm phát, v.v.). Các huyện và xã có điều kiện kinh tế khác nhau rất cuộc có khoảng cách khá xa. Do mức độ tự chủ về thuế hiện nay của cấp tỉnh còn hạn chế, nên các tỉnh nghèo rất khó có thể thu thêm được ngân sách để đáp ứng được nhu cầu của mình giữa các thời kỳ ổn định.⁴⁷ Mặt khác, các tỉnh có thặng dư nhìn chung ở vị thế tốt hơn trong việc đáp ứng nhu cầu chi tiêu vì họ có thể giữ được một lượng ngân sách khá lớn đã thu được trong thời kỳ phát triển kinh tế (vì số thu mà họ phải nộp cho trung ương đã được cố định ngay từ đầu thời kỳ, mức này giữ ổn định này cho toàn bộ giai đoạn). Dĩ nhiên, đây là những tỉnh sẽ bị giảm tỉ lệ phân chia thuế trong giai đoạn ổn định tiếp theo. Các kết quả nghiên cứu của Học viện Tài chính (2007) dường như chỉ ra một phương

⁴⁶ Ảnh hưởng tiêu cực này về tính chắc chắn và khả năng đoán trước phần nào được bù đắp bằng “thời kỳ ổn định”.

⁴⁷ Gần đây, chính phủ Việt Nam đã bỏ chế độ điều chỉnh theo tốc độ lạm phát và phát triển kinh tế trong các thời kỳ ổn định. Tuy nhiên, dường như có sự đồng ý từ Bộ Tài chính là cần đưa những điều chỉnh này trở lại vào đợt sửa đổi Luật Ngân sách sắp tới.

hướng cải cách là tạo ra sự ổn định và minh bạch hơn trong công tác giao trách nhiệm chi tiêu và nguồn thu cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, đây không phải là “phương thuốc” để giải quyết tất cả mọi vấn đề. Ví dụ, Đánh giá Trách nhiệm Tài chính Quốc gia (CFAA) 2007 cho thấy một số tỉnh như Hà Nam, đã gặp khó khăn trong tái phân phối nguồn lực từ các xã có số thu cao hơn nhờ bùng nổ thị trường bất động sản cho các xã có số thu thấp hơn, vì Luật Ngân sách hiện nay quy định thuế suất tối thiểu cụ thể mà trung ương giao cho cấp xã đối với thuế đất và nhà ở.

Như đã nói trên, ở Việt Nam công tác quản lý và thu mọi loại thuế đều theo cơ chế tập trung. Một vấn đề tiềm ẩn của việc thu thuế tập trung là bộ máy quan liêu ở trung ương (trong ngành thuế) thiếu động cơ khuyến khích trong việc huy động và thu thuế ở địa phương. Vấn đề này ở Việt Nam được khắc phục một phần nhờ có sự song trùng lãnh đạo trong quản lý thuế nghĩa là các cán bộ quản lý thuế đồng thời nằm dưới sự quản lý của cơ quan thuế trung ương và cơ quan chính quyền địa phương; có nghĩa là các cán bộ tỉnh và huyện có thể ảnh hưởng đáng kể đến quyết định và hoạt động của cán bộ của quản lý thuế. Ví dụ, việc chính quyền địa phương thường cho các cán bộ quản lý thuế thực hiện tốt công tác thu thuế không phải là chuyện bất thường. Chính quyền địa phương cũng thường cung cấp phương tiện làm việc, nhà ở và các phúc lợi khác cho thanh tra thuế và các cán bộ khác của cơ quan quản lý thuế trung ương. Tình trạng quản lý song trùng nói trên và vai trò của các cơ chế khuyến khích cho hoạt động thu thuế của các chính quyền địa phương đã được chính thức hóa trên thực tiễn bằng cách cho chính quyền địa phương được giữ lại phần thu vượt dự toán trong kế hoạch của chính quyền trung ương.⁴⁸ Mặt khác, ở một số nước đặc biệt là Trung Quốc (trước cuộc cải cách 1994 khi các cơ quan quản lý thuế trung ương và địa phương được tách rời) cũng như một số quốc gia đang trong thời kỳ chuyển đổi khác như Nga và các nước khác thuộc Liên Xô cũ, tình trạng quản lý song trùng đối với các cán bộ quản lý thuế trung ương là nguyên nhân gây ra vấn đề các cơ quan chức năng địa phương “lạm dụng” vị trí của họ để đặt lợi ích của tỉnh cao hơn lợi ích của trung ương.

Điều này có nghĩa là việc các cán bộ quản lý thuế của cơ quan trung ương trên thực tế chịu sự quản lý song trùng của các quan chức địa phương về lâu dài không phải là một giải pháp tốt để giải quyết vấn đề động cơ, đặc biệt nếu sau khi cải cách phân cấp nhiệm vụ thu ngân sách ở Việt Nam các địa phương được giao quyền tự chủ về thu đáng kể.

6. Định hướng cải cách phân cấp nhiệm vụ thu ở Việt Nam

6.1. Công cụ thuế nào là phù hợp nhất cho chính quyền địa phương?

Những tiêu chí hướng dẫn việc giao nhiệm vụ thu ngân sách được áp dụng khác nhau ở các cấp chính quyền của một quốc gia phản ánh vai trò kép của thuế. Thứ nhất, thuế đơn giản là phương tiện đảm bảo tài chính cho việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công, song thuế cũng được sử dụng như một công cụ để thực hiện các mục tiêu chính sách của chính quyền, như tái phân phối thu nhập thông qua đánh thuế lũy tiến. Khởi điểm kinh điển của các nguyên tắc giao nhiệm vụ thu là một nghiên cứu rất có ảnh hưởng của Musgrave (1959) lập luận rằng chính sách của chính phủ phải theo đuổi ba mục tiêu kinh tế căn bản: đảm bảo ổn định kinh

⁴⁸ Số thu “vượt kế hoạch” được giữ lại ở địa phương chỉ bao gồm các loại thuế được giao 100% cho địa phương và các loại thuế phân chia. Tỷ lệ giữ lại đối với số vượt thu giữa các tỉnh khác nhau, Hà Nội là 100%, TP Hồ Chí Minh là 79% và đối với các tỉnh khác là 30%.



tế vĩ mô; phân phối thu nhập bình đẳng hơn; và đảm bảo phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn khi thị trường không làm được điều đó. Mặc dù vẫn còn nhiều ý kiến tranh cãi về điều này, song các nhà kinh tế tài chính công hầu như đều thống nhất ý kiến với Musgrave, rằng quyết định chính sách về bình ổn kinh tế và phân phối thu nhập tốt nhất nên giao cho chính quyền trung ương, còn một số quyết định liên quan đến hiệu quả phân bổ (sử dụng nguồn lực sẵn có theo cách tốt nhất để cung cấp hàng hóa và dịch vụ công) thì có thể giao cho chính quyền địa phương.

Bên cạnh vai trò của chính phủ, theo hướng dẫn của Musgrave, có một số thuộc tính của thuế thường được công nhận là được mong muốn bất kể các loại thuế này được giao cho chính quyền trung ương hay địa phương. Những tính chất này bao gồm:

- i. Độ co giãn tăng trưởng về số thu, có nghĩa là nhìn chung số thu phải tăng tỉ lệ thuận với tăng trưởng kinh tế;
- ii. Công bằng, có nghĩa là các nguồn thu tốt phải “hợp lý” hay công bằng theo nghĩa công bằng theo chiều ngang - trong đó các đối tượng đóng thuế trong hoàn cảnh tương tự nhau phải được đối xử như nhau, và công bằng theo hàng dọc - trong đó đối tượng đóng thuế với thu nhập khác nhau phải đóng theo “khả năng chi trả” của họ;
- iii. Hiệu quả suất, có nghĩa là thuế có chi phí quản lý và chi phí tuân thủ phải tương đối thấp, gây mức độ tác động kinh tế tối thiểu; và
- iv. Chấp nhận chính trị, nghĩa là thuế phải nhạy cảm với bối cảnh lịch sử và khuôn khổ thể chế của quốc gia.

Bên cạnh đó, còn có một số thuộc tính khác cần có đối với các loại thuế nên giao cho địa phương.⁴⁹ Thứ nhất, nguyên tắc lợi ích gần nguồn thu với lợi ích thu được cần phải được thực hiện ở mức độ cao nhất trong khả năng có thể. Phí vệ sinh hay phí sử dụng nước là những ví dụ rõ ràng về việc áp dụng nguyên tắc này. Thứ hai, các nguồn thu địa phương phải có diện chịu thuế phân phối tương đối đồng đều giữa các địa phương. Điều này sẽ giúp giảm bớt mất cân đối ngân sách giữa các chính quyền địa phương và giảm gánh nặng bổ sung điều hòa, để cho phép đạt số lượng và chất lượng dịch vụ đồng đều hơn. Thứ ba, các nguồn thuế ở địa phương phải có diện chịu thuế “ổn định bất động” để giảm bớt khả năng và ảnh hưởng cạnh tranh thuế giữa các địa phương trong cuộc “cạnh tranh làm cạn nguồn thu”.⁵⁰ Thứ tư, thuế địa phương phải trung tính về địa lý, tức chúng không được ảnh hưởng đến thương mại trong nước hay quốc tế, không dẫn đến phân bổ không hiệu quả các hoạt động kinh tế trên toàn lãnh thổ quốc gia, và không được xuất khẩu vượt ra ngoài phạm vi của địa phương đó (tức là để thuế do chính quyền địa phương này quy định không do cư dân của địa phương khác gánh chịu). Thứ năm, thuế địa phương phải được thực hiện mà không gây những chi phí tuân thủ và quản lý không đáng có do có nhiều địa phương tham gia. Thứ sáu, thuế địa phương cần có diện chịu thuế nói chung ổn định trong suốt chu kỳ sản xuất kinh doanh; điều này có nghĩa là những nguồn thu nhạy cảm cao với các điều kiện kinh tế chung (như thuế lợi tức) phải được giao cho chính quyền trung ương, nơi có khả năng xử lý tốt hơn đối với những biến động nguồn thu theo chu kỳ bằng cách vay nợ hay cách khác. Thứ bảy, thuế địa phương phải rất rõ ràng, để người dân địa phương nhận

⁴⁹ Xem McLure (1998).

⁵⁰ Tuy nhiên, như chúng tôi đã nói trên, không phải mọi hình thức cạnh tranh thuế đều tiêu cực; cạnh tranh thuế có mức độ có thể giúp nâng cao trách nhiệm giải trình của các chính trị gia và công chức.



thức rõ được về gánh nặng thuế.⁵¹ Và thứ tám, giao nhiệm vụ thu cho địa phương cần phải ổn định theo thời gian; một vấn đề đặc thù của các nền kinh tế chuyển đổi là nhiệm vụ thu không ổn định, không được nêu rõ trong các luật định một cách chắc chắn mà chỉ được quyết định trong ngân sách hàng năm. Nhiệm vụ thuế được giao theo từng năm một còn có thể gây ra tình trạng thiếu nhất quán, phức tạp không cần thiết và ảnh hưởng đến động cơ thu ngân sách.

6.2. Lựa chọn công cụ thuế ở cấp địa phương

Do không có loại thuế nào là đáp ứng được toàn bộ các tiêu chí mong muốn liệt kê ở trên, nói chung cần phải có sự thỏa hiệp giữa các tiêu chí khác nhau. Trên thực tế, lẽ dĩ nhiên là sẽ có những bất đồng về một danh sách những yêu cầu tối thiểu để giao nhiệm vụ thuế ở cấp địa phương. Tuy nhiên, một trong những danh sách tối thiểu như vậy có thể bao gồm tự chủ nguồn thu ở một mức độ nhất định, nhiệm vụ thu ổn định theo thời gian, thu đủ để đáp ứng nhiệm vụ chi của các địa phương giàu nhất, và thuế phải dựa tối đa trên cơ sở nguyên tắc lợi ích, và tối thiểu vào các diện chịu thuế di động. Tuy nhiên, kể cả khi chúng ta không thể chọn một cơ chế giao nhiệm vụ tốt nhất, thì một điều rõ ràng là các tiêu chí sẽ cho phép chúng ta lựa chọn trong một loạt những phương án tốt xấu khác nhau.

6.2.1. Các loại thuế là lựa chọn tốt cho thuế ở địa phương

Phí và lệ phí:

Cách đơn giản nhất để thu ngân sách theo nguyên tắc lợi ích là thu phí để trang trải chi phí cung cấp những dịch vụ công cụ thể tại địa phương. Bên cạnh huy động nguồn thu cho chính quyền địa phương, phí sử dụng còn có chức năng như một cơ chế định giá, qua đó đảm bảo rằng hàng hóa cung cấp tại địa phương chỉ do người dân địa phương sử dụng chừng nào lợi ích của họ còn lớn hơn chi phí mà người sử dụng phải bỏ ra. Một đặc điểm của nguồn ngân sách địa phương này là nguồn thu từ phí và các nguồn thu phi thuế khác nhìn chung không để chi thu chung cho các dịch vụ hay hạ tầng cơ sở của địa phương.

Một lập luận chung đôi khi được đưa ra để phản đối quan điểm dựa vào thu phí ở cấp địa phương là: phí sử dụng có khả năng mang tính lũy thoái. Tuy nhiên, như chúng tôi đã khuyến nghị, cần phải thận trọng để không quá cường điệu tầm quan trọng của vai trò tái phân phối của chính quyền địa phương. Như đã nói trên, tính công bằng và vấn đề phân phối được giải quyết tốt hơn nhiều ở các cấp khác trong toàn bộ hệ thống ngân sách của đất nước.

Do mục đích chính của lệ phí cấp phép và phí sử dụng dịch vụ là để trang trải chi phí quản lý hành chính cho việc cấp phép hay chi phí cung cấp dịch vụ công cộng, nên cần phải định giá dịch vụ một cách đúng đắn. Yêu cầu chính quyền địa phương quy định mức phí thấp hơn chi phí thực của việc cung cấp dịch vụ có nghĩa là áp đặt một nhiệm vụ không được cấp kinh phí, và điều này có thể dễ dàng dẫn đến việc cung cấp dịch vụ tối.

Mặc dù phí sử dụng có những lợi ích quan trọng về hiệu quả, song cần phải cân đối giữa chi phí quản lý và thu phí với số tiền phí thu được; một số loại phí đòi hỏi quá nhiều giao dịch làm cho việc thu phí trở nên quá tốn kém. Cách làm được áp dụng trên thế giới là kết hợp thu một vài loại phí vào thành một khoản thanh toán có thể là một cách làm hay. Ví dụ, có

⁵¹ Tất nhiên, chính quyền địa phương thường nghĩ khác về vấn đề này và thường thích các loại thuế kém rõ ràng hơn.



thế thu phí vệ sinh hay phí chiếu sáng đường phố thành một khoản phụ thu đối với thuế bất động sản.

Thuế bất động sản và phụ thu đánh vào cơ sở hạ tầng được nâng cấp:

Những nghiên cứu về tài chính công có sự nhất trí cao là: thuế bất động sản là một trong những cách tốt nhất để cho chính quyền địa phương có quyền tự chủ về thuế. Một số đặc điểm nữa làm cho thuế bất động sản trở nên đặc biệt trong vấn đề giao nhiệm vụ thu. Nguyên tắc chung là nên giao thuế bất động sản cho cấp thấp nhất hơn là cho chính quyền cấp trung gian (cấp tỉnh hay cấp vùng).⁵²

Có một số đặc điểm làm cho thuế bất động sản trở nên hấp dẫn đối với các địa phương. Điều quan trọng nhất là thuế bất động sản là loại thuế rất rõ ràng, và do vậy có ích cho trách nhiệm giải trình chính trị; thêm vào đó, loại thuế này có diện chịu thuế hầu như không dịch chuyển. Tình trạng phân phối giá trị bất động sản và phân phối dân cư ở một địa phương càng đồng nhất, thì thuế bất động sản lại càng gần hơn với việc trở thành một loại thuế lợi ích.⁵³ Tuy nhiên, tùy theo cơ cấu của thuế bất động sản mà nó có thể dễ dàng đi xa khỏi liên kết lợi ích; ví dụ, khi gánh nặng thuế bất động sản chỉ rơi vào một số loại bất động sản, như bất động sản của người ngoài địa phương, thì khó có thể nói về thuế bất động sản như một loại thuế lợi ích.

Những ưu điểm khác của thuế bất động sản là tiềm năng về số thu và sự ổn định của nguồn thu. Cũng nên lưu ý rằng trên quan điểm công bằng theo chiều dọc, thuế bất động sản có thể lũy tiến, đặc biệt ở các nước đang phát triển, và do vậy có thể làm tăng tính công bằng theo chiều dọc nói chung của hệ thống thuế. Tuy nhiên, trên thực tế thuế bất động sản có thể lũy thoái nếu áp dụng các chính sách miễn trừ nhằm vào những gia đình giàu có hơn.⁵⁴ Thuế bất động sản cũng có một đặc điểm mong muốn là phần lớn gánh nặng thuế rơi vào người dân địa phương nơi cung cấp dịch vụ được trang trải từ thuế bất động sản. Thuế bất động sản còn có chi phí tuân thủ tương đối thấp đối với người đóng thuế, vì can thiệp của người đóng nộp thuế trong việc xác định nghĩa vụ thuế là rất nhỏ, ngoại trừ trường hợp có khiếu nại. Nhìn chung, thuế bất động sản không gây vấn đề nghiêm trọng về cạnh tranh diện chịu thuế với chính quyền trung ương, căn bản là vì đây không phải là loại thuế mà trung ương thường muốn có.⁵⁵ Cuối cùng, có thể nghĩ tới thuế đất như một phần của thuế bất động sản, điều này có thể dẫn đến cải thiện đáng kể chất lượng sử dụng đất.

⁵² Tuy nhiên, mặc dù có nhiều ý kiến thống nhất về ưu điểm của thuế bất động sản ở cấp địa phương, song chính quyền địa phương ở các quốc gia đang phát triển và chuyển đổi lại tương đối ít dùng loại thuế này. Trung bình các nước đang phát triển và chuyển đổi chỉ thu được thuế bất động sản vào khoảng 0,6% GDP. Xem Bahl và Martinez-Vazquez (2007) để tìm hiểu thêm về vấn đề này.

⁵³ Chênh lệch giữa dịch vụ mà chủ sở hữu bất động sản nhận được và thuế bất động sản mà họ phải trả thường có thể được vốn hóa vào giá bất động sản. Có nghĩa là, thuế bất động sản không làm giảm giá cả thị trường của nhà cửa nếu mọi người đều cho rằng dịch vụ do chính quyền địa phương cung cấp có chất lượng tốt.

⁵⁴ Xem Bahl và Linn (1992) hoặc Sennoga và các tác giả khác (2007).

⁵⁵ Tất nhiên, mức độ quan tâm thấp còn cho thấy một quan niệm là thuế bất động sản phức tạp và có tiềm năng thu thấp so với chi phí chính trị phải bỏ ra, mặc dù cũng có những ngoại lệ (như Trung Quốc, Indonesia và Jamaica.).

Nhược điểm chính của thuế bất động sản, có lẽ chính do tính rõ ràng của nó, là không được người đóng thuế ưa thích, và do vậy, công chức cũng không chuộng. Ngoài ra có những nhược điểm khác như nó có thể dẫn đến khó khăn về chi trả cho người sở hữu tài sản với những tài sản có giá trị cao nhưng thu nhập lại thấp.⁵⁶ Bên cạnh đó, công tác quản lý thuế bất động sản yêu cầu phải định giá tài sản thường xuyên là một việc tốn kém và khó thực hiện, vì tịch thu tài sản có thể bị coi là quá cực đoan do những hệ lụy về chính trị. Cuối cùng, thuế bất động sản thiếu độ khả năng tăng tương co giãn về số thu, có nghĩa là nguồn thu ít có khả năng tự động tăng trưởng.

Trên thực tế, có một số hình thức thuế bất động sản. Ví dụ, ở một số nước phân biệt giữa thuế đất và tài sản trên đất, một số nước khác chỉ đánh thuế giá trị đất hay tiền cho thuê đất. Mặc dù đánh thuế vào đất thường có hiệu suất cao hơn, song lại có tiềm năng thu thấp hơn và nhìn chung khó quản lý được một cách hiệu quả, ví dụ trong việc định giá hay đánh giá tài sản. Còn có một loại thuế bất động sản khác dưới hình thức phụ thu đánh vào cơ sở hạ tầng đã được nâng cấp hoặc một khoản thanh toán trọn gói phải trả trước mà chính quyền địa phương đánh vào các đơn vị phát triển đất và nhà ở và chủ sở hữu nhà đối với những cải thiện về dịch vụ công, như lát đường, làm cống rãnh, vỉa hè, chiếu sáng đường phố v.v., là những yếu tố có lợi rõ ràng đối với giá bất động sản. Loại phụ thu này có thể rất hữu ích giúp chính quyền địa phương có tiền đầu tư vào các cơ sở hạ tầng cần thiết; bên cạnh đó còn có ưu điểm là có tính giao kèo trực tiếp hơn thuế bất động sản và nhờ đó củng cố cho nguyên tắc lợi ích trong cơ chế đảm bảo tài chính của chính quyền địa phương.

Có nhiều mô hình quản lý thuế bất động sản khác nhau, bao gồm mô hình giám sát tập trung đối với các đơn vị địa chính và quy trình định giá, làm cho hình thức thuế này khả thi ở các nước đang phát triển. Lưu ý rằng quyền tự chủ về thuế còn được bảo vệ chừng nào chính quyền địa phương còn có quyền tự quyết định mức thuế ở chừng mực nào đó.⁵⁷

Thuế xe gắn máy và giao thông:

Đây là những loại thuế nói chung là hấp dẫn đối với địa phương vì có mối quan hệ chặt chẽ giữa một mặt là sở hữu xe cộ với mặt khác là sử dụng dịch vụ và hạ tầng của địa phương (đặc biệt là đường sá). Bên cạnh đó, thuế và phí ở địa phương đối với xe cộ có thể làm mất tác dụng của các tác động tiêu cực lan toàn do tắc nghẽn giao thông địa phương và ô nhiễm không khí trong vùng. Thuế xe gắn máy và giao thông còn có xu hướng có nguồn thu co giãn tăng trưởng. Có lẽ vì nguyên nhân này mà chính quyền trung ương ở một số nước đang phát triển đã sai lầm giữ loại thuế này hoàn toàn tập trung.⁵⁸ Thường thì thuế đăng ký xe gắn máy hàng năm được giao cho cấp địa phương. Tuy nhiên, thuế tiêu thụ đặc biệt đánh một lần khi mua xe gắn máy và phí xăng dầu thường được giao cho cấp trung ương. Thông thường nguồn thu từ thuế xăng dầu có thể dành cho quỹ đường bộ quốc gia. Trong một số trường hợp, số thu trong quỹ

⁵⁶ “Giàu về nhà và nghèo về thu nhập” có thể là vấn đề của những người già. Một số nước dùng các chương trình miễn giảm đặc biệt (“miễn thuế đất ở” hay chính sách “cầu dao”) để tăng tính công bằng trong việc thực hiện thuế bất động sản.

⁵⁷ Xem Bird và Slack (2004) và Bahl và Martinez-Vazquez (2007) để biết về kinh nghiệm quốc tế đối với thuế bất động sản.

⁵⁸ Tuy nhiên có một số loại thuế giao thông như thuế hàng không phân bổ cho trung ương là đúng, vì kiểm soát không lưu và các dịch vụ tương tự phải được cung cấp tập trung.



đường bộ được phân chia giữa trung ương và địa phương theo công thức với kinh phí dành để chi cho xây dựng và duy tu bảo dưỡng đường bộ.

Thuế tài nguyên (khi nguồn lực được phân phối đồng đều):

Ít nhất có mối liên hệ phần nào giữa thuế khai thác tài nguyên và nguyên tắc lợi ích ở cấp địa phương. Thuế tài nguyên đặt ở cấp địa phương có thể coi là hợp lý vì các hoạt động khai thác sử dụng hạ tầng của địa phương (ví dụ như đường sá cần thiết để chở máy móc nặng và tài nguyên khai thác được), gây áp lực đối với các hạ tầng cơ sở khác của địa phương (lấn trại tạm thời của công nhân, dịch vụ bệnh viện để điều trị thương tích của công nhân làm việc ở mỏ, v.v.) và – tùy theo hình thức khai thác – có thể gây ô nhiễm môi trường hoặc gây ra những tác động tiêu cực, làm tăng chi phí khám chữa bệnh của người dân địa phương. Các tài liệu nghiên cứu về phân cấp tài chính ngày càng quan tâm đến những ưu nhược điểm của việc giao thuế tài nguyên cho chính quyền địa phương.⁵⁹ Mặc dù có những lập luận ủng hộ thu thuế tài nguyên ở địa phương, song có hai luận điểm chính phản đối lại điều này. Thứ nhất đối với những tài nguyên có đặc điểm tập trung về mặt địa lý, thì thu thuế ở địa phương có thể gây mất cân đối ngân sách lớn theo chiều ngang (như những trường hợp gần đây ở In-đô-nê-xia, Ni-gê-ria và Nga). Những khác biệt về ngân sách này có thể dẫn đến tình trạng di cư và đặt địa điểm kinh doanh thiếu hiệu quả. Thứ hai, với tình trạng giá cả hàng hóa thế giới dễ biến động, thu thuế tài nguyên ở địa phương sẽ không phải là một nguồn thu ổn định.

Chính vì vậy, cần phải đạt được sự cân bằng nhất định, nhất là trong trường hợp tài nguyên phân phối không đồng đều theo địa lý, giữa thứ nhất là thu thuế tài nguyên tập trung để giải quyết vấn đề chênh lệch nguồn thu và tránh hoặc xử lý những tác động tiêu cực, với thứ hai là phân chia một phần số thu với cho chính quyền địa phương để bù đắp cho môi trường bị tổn hại do quá trình khai thác, v.v.

Thuế kinh doanh địa phương:

Cơ sở để phân cấp một số hình thức thuế kinh doanh hoặc thuế môn bài cho các chính quyền địa phương vì đây là cách gián tiếp nhưng về mặt quản lý thì dễ dàng hơn để đánh thuế thu nhập của các chủ kinh doanh (đặc biệt là thu nhập phi lương) và là một loại thuế lợi ích đối với dịch vụ và hạ tầng mà chính quyền địa phương cung cấp.

Khi việc bù đắp chi phí dịch vụ của chính quyền địa phương thông qua phương tiện phí sử dụng không khả thi thì một hình thức đánh thuế trên diện chịu thuế rộng đối với hoạt động kinh doanh nói chung được đảm bảo. Để tránh tác động tiêu cực kinh tế, lý tưởng nhất là thuế sẽ áp dụng đồng đều cho lao động (theo bảng lương) và vốn (tài sản) mà doanh nghiệp sử dụng.⁶⁰ Khi hình thức đánh thuế kinh doanh ở cấp địa phương không khả thi thì có thể sử dụng phí cấp phép kinh doanh khác nhau theo loại hình, quy mô hay địa điểm của doanh nghiệp.

⁵⁹ Xem McLure (1996) và Bahl và Tumennasan (2004).

⁶⁰ Ví dụ như thuế giá trị doanh nghiệp (GTDN) như trong nghiên cứu của Bird (2003) và được tính bằng cách cộng bảng lương, lãi suất, tiền thuê, lợi nhuận ròng trên cơ sở hạch toán hàng năm. Một ví dụ về BVT GTDN là thuế kinh doanh khu vực ở Ý (có tên là IRAP) trước khi loại bỏ yếu tố tiền lương ra khỏi cơ sở tính thuế vào năm 2003. IRAP được bàn tới trong nghiên cứu của Keen (2003).



Thuế tiêu thụ đặc biệt:

Tùy theo quy mô diện tích, hạn chế về buôn bán tiểu ngạch và buôn lậu, thuế tiêu thụ đặc biệt có tiềm năng tốt ở cấp địa phương, đặc biệt khi được thiết kế thành thuế phụ thu đối với các sắc thuế quốc gia. Một ưu điểm của thuế tiêu thụ đặc biệt là chúng dễ được chấp nhận hơn về mặt chính trị, có thể quản lý dễ dàng trong sự phối hợp với các nhà bán lẻ trên toàn quốc với tư cách là các đại lý, và cho phép các tỉnh áp dụng các mức khác nhau.⁶¹ Hơn nữa, nguyên tắc lợi ích cũng phù hợp với việc giao thuế tiêu thụ đặc biệt (trên cơ sở nơi đến) đối với rượu và thuốc lá cho cấp địa phương (vì địa phương chịu trách nhiệm về y tế) và xe máy và nhiên liệu (vì địa phương tham gia xây dựng và duy tu bảo dưỡng đường bộ). Khả năng áp dụng các mức thu khác nhau ở các địa phương tất nhiên bị hạn chế bởi khả năng buôn bán tiểu ngạch qua biên giới và buôn lậu. Mức độ sử dụng phụ thu thuế tiêu thụ đặc biệt ở cấp địa phương còn phụ thuộc vào công nghệ phân phối sản phẩm và điểm bán hàng.

Một khía cạnh thú vị của thuế tiêu thụ đặc biệt ở cấp địa phương là việc đánh thuế các đơn vị dịch vụ dịch vụ công. Một số dịch vụ này có tiềm năng thu đáng kể, ví dụ như ngành điện và dịch vụ điện thoại. Bên cạnh tiềm năng thu lớn và quản lý dễ dàng, thuế tiêu thụ đặc biệt ở địa phương đối với các dịch vụ công còn hấp dẫn bởi nguyên tắc lợi ích; ví dụ thuế tiêu thụ đặc biệt đánh vào tiêu thụ điện và dịch vụ điện thoại tương ứng với nhu cầu của hộ gia đình và doanh nghiệp đối với dịch vụ công của địa phương. So với các hàng hóa khác, đánh thuế dịch vụ công ích sẽ tương đối ít gây méo mó, vì hầu hết mọi dịch vụ công ích đều có cầu ít co giãn theo giá. Ngoài ra, nhu cầu sử dụng dịch vụ công ích co giãn theo thu nhập, như vậy sẽ mang lại thêm hai lợi ích cho hình thức thuế địa phương này là khả năng tăng thu và phân phối gánh nặng thuế công bằng hơn.

Phụ thu cố định đối với thuế thu nhập

Thuế thu nhập lũy tiến tốt nhất nên được giao cho cấp trung ương, vì như đã nói ở trên, phân phối lại thu nhập phải là mục tiêu mà chính quyền trung ương theo đuổi. Một lý do khác để giao cho trung ương là vì thuế thu nhập lũy tiến có xu hướng tự nhiên bình ổn kinh tế, và ổn định kinh tế vĩ mô cũng phải là chức năng hàng đầu của chính quyền trung ương.

Tuy nhiên, có một vài khả năng để chính quyền địa phương đánh thuế thu nhập cá nhân. Hình thức đánh thuế thu nhập ở địa phương được áp dụng phổ biến nhất trên thế giới là một mức thuế thu nhập cố định như một khoản phụ thu đối với thuế thu nhập cá nhân của chính quyền trung ương. Loại thuế này hầu như luôn luôn được cơ quan thuế trung ương thu và phân chia trên cơ sở nguồn gốc.⁶² Để tăng cường mức độ tự chủ về nguồn thu, chính quyền địa phương có thể được phép tự đặt ra mức thu cố định là bao nhiêu giữa hai giới hạn tối

⁶¹ Ví dụ, một số nước OECD cho phép địa phương được thu các khoản phụ thu đối với thuế tiêu thụ đặc biệt. Ở Hà Lan, các tỉnh áp dụng phụ thu đối với thuế xe gắn máy do chính quyền trung ương quy định. Các tỉnh được phép quy định mức phụ thu, dựa theo mức trần mà chính quyền trung ương đặt ra.

⁶² Nói chung một loại thuế thu nhập địa phương cần phải được đánh ở nơi cư trú vì đó là nơi hầu hết các đối tượng đóng thuế sử dụng các dịch vụ của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, để tiện quản lý, các loại phụ thu ở địa phương thường được giữ tại nguồn nơi làm việc của người lao động. Tuy nhiên, việc phân phối tiền thuế theo nơi cư trú của người lao động hoàn toàn khả thi.



thiểu và tối đa mà chính quyền trung ương đã quy định.⁶³ Một mức phụ thu cố định đối với thuế thu nhập dễ dàng thỏa mãn được nguyên tắc lợi ích, và do rất rõ ràng nên loại thuế này cũng thúc đẩy trách nhiệm và trách nhiệm giải trình chính trị ở cấp địa phương. Đây cũng là một loại thuế có độ co giãn về số thu tăng tương xứng với thu nhập, và khi nhu cầu đối với dịch vụ địa phương tăng lên cùng với thu nhập thì số thu cũng tăng theo.

6.2.2. Các loại thuế là lựa chọn không tốt để làm

Như chúng ta đã thấy, nguyên tắc giao nhiệm vụ thuế không cho chúng ta một danh sách định trước các loại thuế giao cho địa phương; tuy nhiên, những nguyên tắc này rất hữu ích trong việc xác định những lựa chọn tốt hơn và lựa chọn nào là không tốt. Như vừa bàn ở trên, thuế thu nhập cá nhân lũy tiến không phải là một lựa chọn tốt để giao cho cấp địa phương; rốt cuộc thì ít có cơ sở để phân phối lại thu nhập chỉ trong phạm vi một địa phương, vì những người đóng thuế giàu hơn thường sống ở những địa phương giàu hơn. Bên cạnh đó, sự di chuyển của những người đóng thuế và doanh nghiệp có thu nhập cao có thể dễ dàng dẫn đến phân bổ không hiệu quả các hoạt động kinh tế.

Một loại thuế khác cũng không nên áp dụng ở cấp địa phương, đó là thuế thu nhập doanh nghiệp hay thuế lợi tức. Đây là một sắc thuế giao cho trung ương thì phù hợp hơn bởi nó gắn với việc ổn định kinh tế vĩ mô, và vì chủ sở hữu các doanh nghiệp thường là do các doanh nghiệp là do các cá nhân giàu có sở hữu nên loại thuế này còn ảnh hưởng đến cả tái phân phối thu nhập. Có lẽ nó phù hợp còn là vì ngay cả khi chính quyền trung ương đánh thuế thì thuế thu nhập doanh nghiệp cũng khó có thể đáp ứng được các nguyên tắc tốt. Không có lý do rõ rệt giải thích vì sao các doanh nghiệp chính thức thành lập lại hưởng lợi nhiều hơn từ các dịch vụ công so với các doanh nghiệp không lập thành công ty, hay các lợi ích nhận được lại khác nhau theo lợi nhuận. Luận điểm biện minh chính cho thuế thu nhập doanh nghiệp là ngăn chặn việc trốn thuế thu nhập cá nhân thông qua thành lập doanh nghiệp; thuế thu nhập doanh nghiệp cũng có hiệu quả như một loại thuế tạm thu đối với các cổ đông nước ngoài, nếu không những người này chỉ phải đóng thuế ở nước mà họ cư trú. Rõ ràng, về mặt quản lý thì đánh thuế lợi tức tại nguồn dễ hơn so với đánh thuế thu nhập cá nhân sau khi lợi nhuận đã được chia cho các cổ đông.

Một cách thiết thực hơn, việc giao nhiệm vụ thu thuế lợi tức cho trung ương được biện minh bởi những khó khăn trong việc chia lợi nhuận của doanh nghiệp theo các địa phương mà doanh nghiệp hoạt động. Một số nước có thuế thu nhập doanh nghiệp giao cho cấp địa phương đã thử chia lợi nhuận của doanh nghiệp trên toàn quốc cho các địa phương bằng cách áp dụng một công thức. Công thức phân chia này nhìn chung sử dụng một hệ số có trọng số trong đó kết hợp ba yếu tố: bảng lương, tài sản và doanh số. Mặc dù có những công thức này nhưng việc phân bổ lợi nhuận (và do đó cả việc phân chia số doanh thu thuế) giữa các địa phương thường rất tùy tiện vì mối liên hệ không chính xác giữa địa điểm của các yếu tố này và việc tạo ra lợi nhuận. Ở một số nước khác nơi không sử dụng công thức phân chia thì cách làm phổ biến là chia sẻ nguồn thu giữa trung ương và địa phương trên cơ sở nguồn gốc, có nghĩa là theo địa phương nơi mà thuế được thu. Cách làm này dẫn đến việc phân phối số thu lại càng tùy tiện hơn, vì số thu được phân chia chỉ có ở một vài địa phương nơi

⁶³ Các hình thức tự chủ thuế khác không được ưa chuộng bằng song vẫn được áp dụng bao gồm khả năng điều chỉnh cơ sở thuế bằng cách tăng hay giảm mức miễn, giảm thuế.



các công ty đăng ký kinh doanh hay đặt trụ sở chính. Điều này có nghĩa là thủ đô và một số thành phố lớn khác nơi doanh nghiệp đặt trụ sở chính thường được hưởng lợi một cách không công bằng so với địa phương nơi doanh nghiệp có nhà máy và các loại hình hoạt động kinh tế khác, sử dụng nguồn lực và dịch vụ công của địa phương. Như chúng ta đã thấy ở trên, hiện nay đây đang là vấn đề trong hệ thống phân cấp của Việt Nam

Một sắc thuế khác trước đây vẫn được coi là một lựa chọn tối để giao cho địa phương là thuế GTGT. Khó khăn lớn nhất nằm ở chỗ việc ghi nợ và ghi có thuế GTGT thường diễn ra ở các địa phương khác nhau, đồng nghĩa với việc phân chia tùy tiện số thu từ thuế GTGT giữa các địa phương.⁶⁴ Điều này cũng làm cho việc chia sẻ số thu từ thuế GTGT với các chính quyền địa phương trên cơ sở nguồn gốc trở nên có vấn đề. Vấn đề là, cũng như trong trường hợp thuế lợi tức, doanh số thu thuế ở đây sẽ bị phân bổ tùy tiện cho chính quyền địa phương nơi công ty đóng trụ sở chứ không phải cho địa phương nơi mà hoạt động kinh tế thực sự diễn ra. Tuy nhiên, để giải quyết vấn đề tình trạng tùy tiện này, có những nước đã dùng công thức để phân chia số doanh thu từ thuế GTGT với các đơn vị địa phương.⁶⁵

7. Khuyến nghị cải cách

Để thu nhận được đầy đủ lợi ích của phân cấp ngân sách ở Việt Nam, sẽ đòi hỏi phải cải cách phân cấp nhiệm vụ thu ở cấp tỉnh và các cấp thấp hơn. Trong nghiên cứu này, chúng tôi đã lập luận rằng bên cạnh việc có nguồn thu ngân sách đủ để chi trả cho các nhu cầu chi tiêu công của chính quyền địa phương, điều mà chúng ta mong muốn nhất từ phân cấp nhiệm vụ thu ngân sách là tăng trách nhiệm giải trình của các cán bộ chính quyền địa phương đối với người dân ở địa phương mình. Điều này căn bản sẽ đạt được bằng cách trao cho chính quyền địa phương quyền tự chủ về thuế ở một mức độ đáng kể.

Trước khi đưa ra khuyến nghị về việc làm cách nào tốt nhất để đạt được mục tiêu tăng số thu và nâng cao tính tự chủ của chính quyền địa phương, cần phải vạch ra những đường nét chính của cuộc cải cách. Chúng ta phải nhận thức được rằng sẽ không thể đảm bảo trang trải toàn bộ chi tiêu chính quyền địa phương từ các nguồn thuế tự chủ. Thay vào đó, mục tiêu đặt ra là tất cả các chính quyền địa phương sẽ có khả năng tăng thêm cho ngân sách của mình bằng nỗ lực thu thuế lớn hơn. Ngân sách từ phân chia nguồn thu và bổ sung chỉ đủ để chi cho các nhiệm vụ chi bắt buộc. Đưa vào áp dụng trong thực tiễn, điều này sẽ được thể hiện bằng quy tắc là những nguồn thu riêng phải tài trợ cho nhu cầu chi tiêu (không tính phần bổ sung có điều kiện) của những chính quyền địa phương giàu có nhất, còn nhu cầu ngân sách của những chính quyền địa phương tương đối nghèo hơn phải được cân đối bằng các khoản bổ sung điều hòa. Nhiều cấu phần của công thức này hiện nay đã có ở Việt Nam. Cái còn thiếu trong hệ thống phân cấp của Việt Nam là sự tự chủ về thuế và việc trao quyền tự chủ thuế ở một mức độ đáng kể sẽ là động lực chính của cuộc cải cách nhiệm vụ thu ngân sách.

⁶⁴ Phân chia doanh số thu trên cơ sở nguồn gốc đối với thuế GTGT còn đồng nghĩa với việc, giống như trường hợp phân chia thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế có xu hướng được trả theo địa chỉ đăng ký kinh doanh hoặc nơi công ty đóng trụ sở chính.

⁶⁵ Ví dụ, thuế GTGT có thể được phân chia trên cơ sở dân số (như ở Đức hay Bê-la-rus), hoặc trên cơ sở phân chia theo vùng tổng số tiêu dùng (như ở các bang Maritime của Canada, Nhật Bản hay Tây Ban Nha). Trong trường hợp Thuế doanh thu tổng hợp của các tỉnh bang Maritime của Canada, cả ba tỉnh đều áp dụng một mức phụ thu thống nhất đối với thuế GTGT của liên bang.



Tuy nhiên, chúng ta đã thấy rằng không phải mọi hình thức tự chủ về thuế đều đáng hoan nghênh như nhau. Nếu cân nhắc hết mọi khía cạnh, thì cách tốt nhất để trao quyền tự chủ về thuế cho chính quyền địa phương là áp dụng một danh sách cố định các sắc thuế mà chính quyền địa phương có thể quy định thuế suất trong giới hạn tối thiểu và tối đa, do Quốc hội quy định. Chính quyền địa phương không được phép thay đổi các khía cạnh nào khác của thuế như xác định diện chịu thuế.

Những lựa chọn tốt để tăng cường tính tự chủ về nguồn thu ở cấp địa phương ở Việt Nam bao gồm:

- Áp dụng tốt hơn một cách có lựa chọn một số loại **phí và lệ phí** đối với các dịch vụ theo nguyên tắc lợi ích ở cấp tỉnh và các cấp thấp hơn; tuy nhiên, có thể áp dụng một số ngoại lệ đối với các hộ nghèo hoặc trong những vùng có tỉ lệ hộ nghèo cao và nơi cần bổ sung điều hòa để bổ sung cho nhu cầu ngân sách cần thiết.
- Giao **thuế bất động sản** cho chính quyền địa phương với quyền tự xác định thuế suất trong phạm vi tối đa và tối thiểu theo luật định. Mặc dù việc định giá tài sản có thể để cho cơ quan thuế trung ương thực hiện, song các chức năng quản lý khác (như thu thuế) có thể phân cấp một cách không đối xứng tùy theo năng lực quản lý của chính quyền địa phương. Một số chính quyền địa phương có thể được phép thu phí đối với điều kiện cơ sở hạ tầng được nâng cấp để xây thêm nhà ở mới và đô thị hóa.⁶⁶
- Giao cho địa phương thu **phí xe máy và phương tiện giao thông** với các mức phí khác nhau như đã quy định trong luật. Đây sẽ là một loại thuế đánh hàng năm đi kèm với việc đổi giấy phép sử dụng xe gắn máy hàng năm.
- Giao **phụ thu thuế thu nhập cá nhân với mức thu cố định** cho chính quyền địa phương. Loại thuế này cho phép chính quyền địa phương đưa ra một thuế suất cố định trong phạm vi tối thiểu và tối đa (ví dụ từ 1% đến 4%) đã quy định trong luật. Thuế này sẽ được đánh trên cùng một cơ sở thuế với thuế thu nhập áp dụng trên toàn quốc và được trả theo nơi cư trú

Chính phủ phải tìm hiểu tính khả thi của việc sử dụng các loại thuế phụ thu đối với thuế tiêu thụ đặc biệt với mặt hàng rượu và thuốc lá. Điều này sẽ cho phép chính quyền địa phương bổ sung thêm một khoản phụ thu đối với thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế này sẽ được giữ lại bởi nhà sản xuất hay nhà phân phối tùy theo địa chỉ (tỉnh) đến của chuyển hàng/nhà bán lẻ.

Nội dung lớn thứ hai của cải cách phân cấp nhiệm vụ thu ngân sách là cải thiện việc xác định tỉ lệ phân chia thuế giữa chính quyền trung ương và địa phương. Đối với thuế GTGT, số doanh thu thuế sẽ không còn được phân chia trên cơ sở nguồn gốc, mà phân chia theo công thức. Công thức này có thể tính theo đầu người, hay tương ứng với tỉ lệ tiêu dùng dự kiến của mỗi tỉnh. Đối với thuế lợi tức, số doanh thu thuế sẽ không được phân chia theo cơ sở nguồn gốc nữa mà sử dụng một công thức. Công thức này sẽ dựa trên cơ sở phân phối địa lý của bảng lương của doanh nghiệp, và trong chừng mực có thể, dựa trên phân phối địa lý của tài sản và doanh số bán hàng của doanh nghiệp. Việc phân chia số doanh thu thuế thu nhập cá nhân với chính quyền địa phương sẽ tùy theo nơi cư trú của người lao động, nơi mà người lao động sử

⁶⁶ Thuế đánh vào cơ sở hạ tầng được nâng cấp có thể thu một lần hay hàng năm, gắn với việc cải thiện điều kiện hạ tầng mà các nhà phát triển hạ tầng và các chủ hộ trực tiếp được hưởng, như cải thiện điều kiện chiếu sáng đường phố, vỉa hè, vv.



dụng hầu hết các dịch vụ địa phương, chứ không phải theo nơi làm việc như hiện nay đang áp dụng nữa.

Nội dung lớn thứ ba trong cải cách phân cấp nhiệm vụ thu ngân sách là **đưa ra một danh sách rõ ràng các loại thuế và nguồn thu khác cho chính quyền cấp huyện và cấp xã**. Cách tiếp cận linh hoạt bất thành văn như hiện nay đối với nhiệm vụ thu ngân sách của cấp huyện và cấp xã có những ưu điểm, song những nhược điểm về tính không chắc chắn và thiếu tính tiên liệu vượt quá những ưu điểm của việc cấp tỉnh được linh hoạt.

Về vấn đề **quản lý thuế**, chúng tôi khuyến nghị rằng trong lúc này **vẫn** nên thu các loại thuế địa phương theo cơ chế **tập trung**, vì cách này có những ưu điểm nhờ hiệu quả kinh tế quy mô lớn và trong hệ thống quản lý tập trung có thông tin về hầu hết các sắc thuế đã được đề nghị nhằm mang lại cho chính quyền địa phương quyền tự chủ cao hơn và nâng cao trách nhiệm giải trình về thuế. Tuy nhiên, trong tương lai gần cũng cần phải tìm hiểu xem nên đưa những hợp đồng “tương thích với động cơ” như thế nào cho cơ quan quản lý thuế trung ương và chính quyền địa phương để thu các loại thuế ở địa phương; có thể dưới hình thức trả phí theo mức có gắn với thành tích thu thuế. Về lâu dài, đối với một số sắc thuế nhất định như thuế bất động sản, một số chức năng quản lý bao gồm đăng ký và thu thuế cần phân cấp cho các cơ quan quản lý thuế địa phương. Việc phân quyền này nên được tiến hành theo lộ trình một cách thận trọng và theo phương thức phân quyền từng bước, có tính đến năng lực quản lý của chính quyền địa phương.