

MỘT VÀI Ý KIẾN VỀ MIỄN THUẾ NHẬP KHẨU

*Nguyễn Ngọc Sơn**

Miền thuế đối với hàng hóa nhập khẩu là vấn đề đang được sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu, các học giả, các cơ quan, tổ chức trong và ngoài nước, nhất là của cộng đồng doanh nghiệp trong bối cảnh Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của tổ chức kinh tế toàn cầu - Tổ chức Thương mại thế giới WTO - kể từ đầu năm 2007.

1. Một số nhận xét chung về miễn thuế nhập khẩu

Miền thuế nhập khẩu là những ngoại lệ áp dụng đối với hàng hóa nhập khẩu phải chịu các khoản thuế hải quan. Miễn thuế nhập khẩu có thể được thực hiện dưới hình thức miễn toàn bộ hay một phần số thuế phải nộp của hàng hoá nhập khẩu. Không giống như chế độ tạm miễn thuế, miễn thuế không liên quan gì đến việc xuất khẩu hay tái xuất khẩu hàng hoá đã nhập khẩu, quy định về miễn thuế áp dụng đối với hàng hoá nhập khẩu chỉ áp dụng đối với một số nhà nhập khẩu cụ thể mà nhà nước quy định đối xử ưu đãi do những nguyên nhân nào đó và với điều kiện là hàng hoá đó sẽ được sử dụng cho những mục đích cụ thể.

Các quy định về miễn thuế được hầu hết các nước sử dụng trong phạm vi nhất định. Ngay cả khi nếu nhà nước không có chính sách về các ngoại lệ đối với việc đánh thuế thì họ vẫn quy định một số khoản thuế được miễn, như các khoản thuế quy định trong các thoả ước quốc tế, trong Công ước Viên về ngoại giao và lãnh sự. Ở các nước đang phát triển có rất nhiều các khoản thuế được miễn, do các nước này muốn khuyến khích các khoản trợ giúp từ nước ngoài dưới dạng các

dự án đầu tư phát triển; do các chính sách khuyến khích đầu tư; do áp lực phải miễn thuế cho vô số các cơ quan liên quan đến giáo dục, từ thiện và hàng loạt các dự án xã hội khác.

Nếu nói rằng miễn thuế có nguyên nhân kinh tế thì là không chính xác. Việc miễn thuế hầu như đã được sử dụng một cách không hợp lý như một công cụ để đạt được các mục tiêu chính sách. Miễn thuế không chỉ ảnh hưởng đến số thu của nhà nước, miễn thuế có thể tạo ra những hình ảnh méo mó và chi phí không đáng có làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính minh bạch của chế độ thuế; tạo ra một sân chơi không bình đẳng giữa các nhà kinh doanh nước ngoài và trong nước; làm cho người sản xuất và người tiêu dùng không có được những lựa chọn đúng đắn và làm phức tạp hoá các công việc của hải quan.

Như vậy, về mặt kinh tế thì khó có thể giải thích được các khoản miễn thuế. Miễn thuế thường đưa đến chi phí quản lý cao và dễ bị lợi dụng. Để tránh lợi dụng thì cần phải giảm thiểu các khoản miễn thuế và áp dụng hệ thống quản lý hiệu quả. Không nên duy trì các khoản miễn thuế trừ những khoản do các điều ước quốc tế quy định và những khoản miễn thuế có tính truyền thống và phi thương mại, như hành lý của hành khách, người di cư...

Các quy định và nỗ lực quản lý hành chính đối với việc miễn thuế làm cho cơ quan hải quan phải chịu một gánh nặng và không thể tập trung vào các hoạt động kiểm soát hiệu quả hơn, thu đủ thuế và thực thi pháp luật. Hơn nữa, chính hàng loạt các trường hợp miễn thuế phải giải quyết đã làm cho năng lực kiểm soát miễn thuế hiệu quả của cơ quan hải quan bị giảm sút.

* Ths.Luật học, Chi cục trưởng Hải quan Vĩnh Phúc.

Trước mắt, do nhà nước không thể hạn chế hoàn toàn việc miễn thuế như đã trình bày ở trên nên cần duy trì sự kiểm soát để không làm cho các khoản miễn thuế tăng lên quá nhanh. Những nguyên nhân dẫn đến miễn thuế tăng nhanh là các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân không được hưởng ưu đãi miễn thuế sẽ cảm thấy bất công so với những đơn vị cạnh tranh được hưởng ưu đãi nên sẽ gia tăng áp lực đối với các cơ quan có thẩm quyền để cũng được hưởng miễn thuế, quyền cho phép miễn thuế của Bộ Tài chính và các Bộ khác. Trừ phi các điều kiện và giới hạn miễn thuế được nêu rõ trong các văn bản luật thì các Bộ vẫn phải chịu áp lực đòi hỏi được miễn thuế từ phía các nhà nhập khẩu. Để làm giảm áp lực này và để tránh sự gia tăng nhanh các khoản miễn thuế, cần thực hiện các giải pháp sau:

- Mọi khoản thuế được miễn đều phải được nêu rõ trong luật và các điều kiện miễn thuế phải được quy định trong những điều khoản cụ thể, bao gồm cả những đơn vị, cá nhân được miễn thuế, những loại hàng hoá được miễn thuế và những điều kiện cho phép miễn thuế. Quy định này sẽ loại trừ được tất cả những khoản miễn thuế tăng lên do các quan chức cấp cao hay các tổ chức ban hành.

- Các đề nghị hay yêu cầu miễn thuế cho hàng hoá khuyến khích đầu tư hay các dự án tài chính nước ngoài, do các nhà đầu tư thực hiện, đều phải được gửi đến để có sự cho phép của Bộ trưởng Tài chính. Trong hồ sơ đề nghị phải có cả mô tả hàng hoá, mã số hàng hóa (HS), số lượng, trị giá, số tiền thuế đề nghị được miễn.

2. Những loại hình hàng hóa nhập khẩu miễn thuế

a) Hàng nhập khẩu của các đối tượng ngoại giao

Hàng hoá loại này được quy định miễn thuế trong Công ước Viên về ngoại giao và lãnh sự. Khoản miễn thuế này thường chỉ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ trong toàn bộ hàng hoá được miễn thuế của quốc gia. Tuy nhiên,

trong đó vẫn chứa đựng sự lợi dụng các khoản miễn thuế này, đặc biệt là về số lượng hàng nhập khẩu được miễn thuế mà số hàng này thực ra là vượt quá nhu cầu sử dụng của một đại sứ quán hay một đoàn ngoại giao. Thực chất hàng hóa được nhập khẩu với mục đích thương mại nhưng lại lẫn lộn với hàng ngoại giao để được miễn thuế. Đối với cơ quan hải quan, việc xử lý các trường hợp này là rất khó vì hải quan chỉ có quyền hạn giới hạn đối với hàng ngoại giao và nếu tiến hành kiểm tra thì có thể lại là vấn đề ngoại giao nhạy cảm.

b) Hàng nhập khẩu của Chính phủ

Trước kia, nhiều nước đã miễn thuế cho hàng nhập khẩu của Chính phủ. Trong những năm gần đây, một số nước đã xoá bỏ các khoản miễn thuế này vì họ nhận thấy rằng nếu áp dụng miễn thuế cho hàng nhập khẩu của Chính phủ thì lợi bất cập hại. Người ta thường lý luận rằng, ngân sách sẽ không được lợi gì từ việc thu thuế đối với hàng do Chính phủ nhập khẩu bởi vì điều đó giống như người ta bỏ tiền của mình từ túi này sang túi khác.

Việc miễn thuế cho hàng hoá nhập khẩu của Chính phủ sẽ làm méo mó giá cả áp dụng cho các cơ quan nhà nước và tư nhân và có thể làm ảnh hưởng đến việc ra các quyết định, như việc xác định giá cả phù hợp của các xí nghiệp công ích. Hơn nữa, việc miễn thuế cho Chính phủ sẽ làm sai lệch chi phí thực tế của Chính phủ vì các khoản đó không được theo dõi trong các khoản chi ngân sách và vì thế che dấu chi phí thực tế của Chính phủ. Do đó, vì mục đích minh bạch và quản lý hiệu quả, không nên miễn thuế cho hàng hoá nhập khẩu của Chính phủ.

c) Hàng hóa nhập khẩu khuyến khích đầu tư

Nhằm thu hút đầu tư và khuyến khích phát triển kinh tế, chính sách ưu đãi về thuế, kể cả ưu đãi về thuế nhập khẩu và ưu đãi gián tiếp qua thuế nhập khẩu đã được đưa ra. Vấn đề liệu khuyến khích đầu tư và phát

triển kinh tế bằng ưu đãi thuế có phải là một nhân tố ảnh hưởng đến việc ra quyết định đầu tư hay không, điều này đã được nghiên cứu và thảo luận rất nhiều trên phương diện kinh tế, và người ta đã đi đến một thống nhất rằng các lợi ích tài chính này không đóng vai trò chủ yếu, vì các vấn đề cân cân nhắc khác còn đóng vai trò quan trọng hơn rất nhiều khi các nhà đầu tư ra quyết định đầu tư. Các khoản miễn thuế thường bị lợi dụng thông qua việc rò rỉ hàng miễn thuế ra thị trường của các doanh nghiệp tư nhân, hơn là được sử dụng vào các chương trình đầu tư có ích. Miễn thuế đồng thời cũng tạo ra cạnh tranh không bình đẳng giữa các đơn vị được ưu đãi thuế và các doanh nghiệp không được ưu đãi thuế. Dưới góc độ hải quan, các khoản miễn thuế này đòi hỏi cơ quan hải quan phải tập trung nhiều nguồn lực hơn để kiểm soát các khoản thuế được miễn và theo dõi các hoạt động đầu tư, trong khi đó lại có thể sử dụng các nguồn lực này vào những mục đích có lợi hơn nhiều. Vì thế, một chính sách thuế minh bạch cần được hướng dẫn để loại bỏ các khoản miễn thuế này, cùng với việc hợp lý hoá biểu thuế nhập khẩu. Một chế độ thuế nhập khẩu đơn giản và rõ ràng, với các mức thuế suất bằng 0% hay thuế suất thấp đối với hàng hóa đầu tư sẽ là một công cụ hữu hiệu để thu hút đầu tư hơn là sử dụng ưu đãi miễn thuế.

d) Hàng hoá liên quan đến dự án do nước ngoài tài trợ, hàng viện trợ của tổ chức phi Chính phủ

Các nhà tài trợ thường không cung cấp tài chính để thanh toán các khoản thuế đối với hàng hoá mà họ nhập khẩu để sử dụng cho các dự án cụ thể, vì người ta chỉ dự định dùng tiền vào các dự án đó mà thôi, chứ không để đóng góp vào ngân sách nhà nước thông qua nộp thuế nhập khẩu. Việc miễn thuế hàng hóa nhập khẩu của các dự án này, bên cạnh những mặt tích cực đó thì cũng nảy sinh nhiều vấn đề. Thứ nhất, số lượng nguyên liệu và hàng hoá cần thiết cho các dự

án không phải lúc nào cũng xác định đúng được. Ngay cả khi có thể xác định được thì cũng khó mà kiểm soát số lượng hàng đã được nhập khẩu và hàng được sử dụng đúng mục đích. Thứ hai, nhiều khi, hàng hoá cho các cá nhân làm việc trong dự án sử dụng vào mục đích tiêu dùng cũng được miễn thuế. Trong cả hai trường hợp, các hàng hoá được miễn thuế có thể dễ dàng được chuyển sang sử dụng vào mục đích không được miễn thuế.

Hàng viện trợ miễn thuế thông qua các tổ chức phi Chính phủ (NGO), thực phẩm, thuốc men và các hàng hoá nhập khẩu theo các chương trình trợ giúp của nước ngoài được hưởng chế độ miễn thuế với điều kiện là các hàng hoá đó sẽ được phân phát miễn phí cho những tổ chức, cá nhân có nhu cầu. Tuy nhiên, việc kiểm soát sự phân phát miễn phí này là rất khó khăn. Trong nhiều trường hợp, hàng nhập khẩu miễn thuế, đặc biệt là thực phẩm và dược phẩm thường bị thay đổi mục đích sử dụng ban đầu và được đưa ra bán trên thị trường. Đôi khi, thực trạng này là do sự bất cẩn của các tổ chức, hoặc do những tổ chức phi Chính phủ trá hình, lợi dụng chế độ miễn thuế đối với hàng nhập khẩu để sử dụng vào các mục đích không được miễn thuế. Song trong hầu hết các trường hợp, một vấn đề khác nảy sinh là cơ quan hải quan không được tham gia vào việc kiểm tra các hoạt động của các tổ chức phi Chính phủ, hoặc không được tham gia vào các thoả thuận giữa tổ chức phi Chính phủ và các cơ quan Chính phủ về kế hoạch, cung ứng sản phẩm, hợp tác hay bất cứ cơ quan nào khác có quyền cho phép hàng nhập khẩu miễn thuế. Cơ quan hải quan chỉ xuất hiện trong giai đoạn thực thi các thoả thuận chứ không vào thời điểm các cơ quan kiểm tra và thiết lập điều kiện cho phép miễn thuế hàng nhập khẩu.

Để tránh tình trạng lợi dụng làm thất thu thuế, việc áp dụng một hệ thống quản lý, theo đó sẽ nộp thuế nhập khẩu và thuế hải

quan khác bằng các chứng từ kho bạc dưới hình thức séc hay chứng từ có giá của kho bạc sẽ hiệu quả hơn.

e) Hàng nhập khẩu phi thương mại

Hàng hóa nhập khẩu phi thương mại thường dựa trên những thông lệ quốc tế hay truyền thống. Hàng nhập khẩu phi thương mại trong định mức miễn thuế là chế độ dễ bị lợi dụng, như những người lao động di cư, những người định cư hay tái định cư ở một nước (tài sản di chuyển) và những người thường xuyên xuất nhập cảnh mang hàng hóa nhiều hơn định mức hàng được miễn thuế. Chế độ miễn thuế này không mấy quan trọng, cơ quan hải quan hoàn toàn có thể kiểm soát nếu xây dựng được một hệ thống quy tắc và thủ tục công khai, đơn giản.

3. Xác lập hệ thống kiểm soát miễn thuế nhập khẩu hiệu quả

Muốn đảm bảo thực thi miễn thuế nhập khẩu có hiệu quả, cần chú ý các vấn đề sau:

- Cần phải quy định rõ quy trình đề nghị và cho phép miễn thuế cũng như việc nhập khẩu hàng miễn thuế. Trong các quy tắc này phải có những quy định về hồ sơ, thời hạn, định mức giá trị và số lượng, việc kiểm soát tại thời điểm nhập khẩu, thời hạn hiệu lực của điều kiện miễn thuế và các giải pháp xử phạt những trường hợp lợi dụng hay trốn thuế.

Các quy tắc phải bao gồm thông tin hoàn chỉnh về hàng hoá được nhập khẩu để vận hành một dự án (dự án đầu tư, dự án do nước ngoài tài trợ, hàng miễn thuế, hàng nhập khẩu của các tổ chức có mục đích từ thiện và tương tự). Các thông tin này phải được sắp xếp thành một danh mục đính kèm vào hồ sơ đề nghị miễn thuế, trong đó có thể hiện đầy đủ mô tả hàng hoá, mã HS của hàng hoá, số lượng và trị giá của hàng hoá.

- Cần thực hiện việc kiểm soát tại thời điểm nhập khẩu: Bao gồm kiểm tra tính hợp pháp của khoản thuế được miễn và kiểm tra loại hình, số lượng, trị giá của hàng hoá được

nêu trong giấy phép miễn thuế. Phương pháp kiểm tra phải được xây dựng nhằm giám sát hàng miễn thuế nhập khẩu thành nhiều chuyến và được thông quan ở nhiều cửa khẩu khác nhau. Tự động hoá có thể hỗ trợ rất nhiều cho công việc này.

- Thực hiện việc kiểm tra về mục đích sử dụng: Cơ quan hải quan cần phải kiểm tra để bảo đảm rằng hàng hoá được miễn thuế thực sự được sử dụng vào mục tiêu đã định. Công việc này có thể được thực hiện cùng với hoạt động kiểm toán định kỳ đối với các xí nghiệp hay tổ chức được hưởng miễn thuế, hoặc nếu cần thì thực hiện trong những lần kiểm tra bất thường tại các doanh nghiệp để kiểm tra xem hàng thực tế có thoả mãn các điều kiện về mục đích sử dụng không.

- Đơn vị kiểm soát và giám sát miễn thuế nhập khẩu: Cơ quan hải quan cần thành lập một bộ phận có trách nhiệm quản lý tất cả các vấn đề về mặt hành chính liên quan đến miễn thuế nhập khẩu. Đơn vị này sẽ kiểm tra, rà soát kỹ các hồ sơ đề nghị miễn thuế, giám sát về số lượng hàng nhập khẩu của các đại sứ quán, các xí nghiệp và tổ chức được hưởng miễn thuế, thực hiện kiểm tra sau thông quan tại các xí nghiệp hay tổ chức nêu trên, và giám sát xu hướng miễn thuế, chi phí hành chính và các vấn đề khác liên quan đến hoạt động miễn thuế. Đơn vị này sẽ thu thập các số liệu về hàng miễn thuế, báo cáo thống kê về miễn thuế, số thuế được miễn không phải nộp vào ngân sách.

- Hoàn thuế thay vì miễn thuế ngay: Hệ thống kiểm soát miễn thuế dựa trên việc trả thuế tại thời điểm nhập khẩu, và hoàn thuế sau khi kiểm tra sau thông quan đưa ra kết luận rằng mọi điều kiện miễn thuế đã được thoả mãn, được đưa vào áp dụng là phù hợp và thu được những thành công.

- Hệ thống chứng từ kho bạc: Cơ chế kiểm soát miễn thuế này được đưa vào áp dụng ở nhiều nước nhằm kiểm soát hàng nhập khẩu miễn thuế của các tổ chức phi Chính phủ và các dự án do nước ngoài tài

trợ, nhằm ngăn ngừa việc hàng nhập khẩu miễn thuế được đưa ra bán trên thị trường nội địa, mà không phải nộp các khoản thuế. Theo hệ thống này, các khoản thuế nhập khẩu và thuế gián thu khác đánh vào hàng nhập khẩu của dự án sẽ được thanh toán tại thời điểm nhập khẩu nhưng dưới hình thức các tờ séc hay chứng từ có giá của kho bạc, do nhà nước phát hành. Các nhà tài trợ và các tổ chức tài trợ sẽ phải yêu cầu những người được thụ hưởng tài trợ tính toán các khoản thuế. Hệ thống này đòi hỏi phải xác định cẩn thận loại hình và số lượng hàng hoá được nhập khẩu và ngân sách nhà nước sẽ là người trả các khoản thuế cho dự án. Khi đó, các cơ quan hay nhà tài trợ sẽ được cấp một khoản tín dụng về thuế với số lượng phù hợp, dưới dạng séc tín dụng. Các tờ séc này được dùng để thanh toán tiền thuế cho hàng nhập khẩu của dự án. Hệ thống giám sát ở đây là tự động và vận hành như sau: Nếu người dự toán tính toán số thuế cao hơn thực tế thì anh ta sẽ không ký được hợp đồng, ngược lại, nếu anh ta dự tính số thuế thấp hơn số thuế thực tế thì anh ta sẽ có hợp đồng, và khi đó anh ta sẽ phải chịu trách nhiệm về sự chênh lệch giữa số thuế thực tế và số thuế dự tính, bởi vì số tiền séc tín dụng được sử dụng chỉ đạt đến con số đã được cấp ban đầu mà thôi. Hệ thống này không đòi hỏi phải giám sát về số lượng hàng hoá. Trên thực tế, việc áp dụng hệ thống đưa đến nhiều kết quả khác nhau. Hệ thống này đã giúp nâng cao chất lượng công việc và giảm tình trạng lợi dụng miễn thuế gây thất thu thuế. Trong khi đó, về mặt kỹ thuật, đây là một hệ thống có lợi nhưng nó lại thất bại ở một số nước mà nguyên nhân chủ yếu là do sự phản ứng của các doanh nghiệp đối với hoạt động kiểm soát gắt gao và thiếu sự hỗ trợ của các cơ quan cấp cao hơn. Ở một số nước, do có sự

tác động của các tổ chức quốc tế nên hệ thống này đã được đưa vào sử dụng theo một cách thức không phù hợp. Công bằng mà nói, nếu các cơ quan cấp cao tán thành và hỗ trợ cho hệ thống này thì nó sẽ là giải pháp hiệu quả duy nhất nhằm loại trừ hay giảm thiểu tình trạng lợi dụng và gây thất thu thuế thông qua các hoạt động miễn thuế.

- Đối với hàng nhập khẩu của các Đại sứ quán: Việc lợi dụng miễn thuế dưới hình thức hàng hóa ngoại giao nhập khẩu thì hành động phù hợp nhất là phản ánh đến các đoàn ngoại giao, thông qua các kênh phù hợp, nhưng thông thường là qua Bộ Ngoại giao. Cơ quan hải quan phải luôn yêu cầu xuất trình danh sách các nhân viên sứ quán được hưởng chế độ miễn thuế. Nhiều nước thống nhất với các đoàn ngoại giao về hạn ngạch nhập khẩu hàng năm đối với các loại hàng hoá dễ bị lợi dụng, như đồ uống có cồn và sản phẩm thuốc lá.

Tóm lại, để có thể giới hạn được đối tượng hưởng chế độ miễn thuế như đã đề cập ở trên, đồng thời để duy trì chính sách đối với những đối tượng miễn thuế theo các điều ước quốc tế, như hàng hóa nhập khẩu của các đối tượng ngoại giao; những đối tượng miễn thuế theo thông lệ quốc tế mà hàng hóa mang tính chất phi thương mại, như hành lý, hàng hoá là tài sản di chuyển, pháp luật hải quan cần phải loại bỏ được hết những trường hợp miễn thuế khác hoặc phải đưa ra một cơ chế hợp lý, như việc đưa ra biện pháp kỹ thuật qua chứng từ kho bạc như đã trình bày ở trên, phù hợp với điều kiện hoàn cảnh của đất nước trong bối cảnh cần thiết tranh thủ nguồn vốn đầu tư tư nhân, vốn vay ưu đãi hỗ trợ phát triển... Đồng thời, cơ quan hải quan cần được đầu tư về nguồn nhân lực và công nghệ để hoạt động hải quan minh bạch, hiện đại.