

TÌNH HÌNH NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2008-2013 VÀ ĐỀ XUẤT

NGUYỄN VIỆT HÙNG - Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

LÃ THỊ PHƯƠNG MAI - Học viện Tài chính

Bài viết thực hiện phân tích thống kê mô tả về tình hình ngân sách tại Việt Nam trong giai đoạn 2008-2013, phân tích so sánh giữa ngân sách dự toán và ngân sách thực tế, từ đó chỉ ra hạn chế trong dự báo ngân sách. Bài viết còn đề cập hai phương pháp dự báo ngân sách thường được các cơ quan quản lý ngân sách các quốc gia trên thế giới sử dụng. Các tác giả cũng đã đưa ra đề xuất, để tiến hành dự báo ngân sách tốt hơn, cơ quan quản lý thuế Việt Nam cần tăng cường chất lượng hồ sơ thuế của các đối tượng nộp thuế để làm cơ sở phục vụ cho việc dự báo và phân tích tác động chính sách thuế sau này.

Từ khóa: tình hình ngân sách tại Việt Nam, ngân sách dự toán và ngân sách thực tế, dự báo ngân sách, cơ quan quản lý thuế.

THE VIETNAM'S STATE BUDGET SITUATION IN THE PERIOD OF 2008- 2013 AND SOME PROPOSALS

Summary

The article gives a descriptive statistical analysis of the Vietnam's state budget situation in the period of 2008-2013 and a comparative analysis between estimating and actual budgets; therefore, the authors indicate the limitations in budget forecasts. In the article, the authors not only mention two frequently used forecasting methods of budget agencies to manage the national budget in the world but also give some proposals to conduct better budget forecasting; to this end, Vietnam tax administration agencies should strengthen the tax record quality of taxpayer to serve as a basis for forecasting and analyzing the impact of tax policy later.

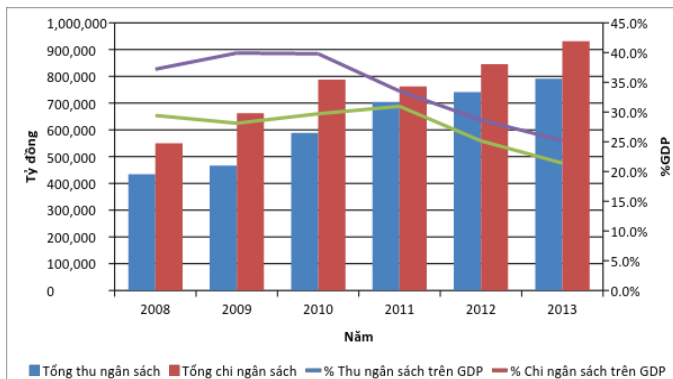
Keywords: Vietnam's budget situation, estimating and actual budgets, budget forecasts, tax administration agencies.

Mở đầu

Hoạt động dự toán ngân sách có vai trò quan trọng trong điều hành chính sách kinh tế vĩ mô. Nó không chỉ quyết định trực tiếp đến việc xây dựng chính sách tài khóa, bao gồm các quyết định về chính sách thuế và chính sách chi tiêu trong năm đó của chính phủ, mà nó còn ảnh hưởng tới cả việc điều hành chính sách tiền tệ, đặc biệt tại những quốc gia mà tính độc lập của ngân hàng trung ương tương đối thấp như ở Việt Nam. Việc dự toán ngân sách có độ chính xác càng cao sẽ giúp Chính phủ, thông qua Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước có thể đưa ra những lựa chọn chính sách chủ động, nhất quán, và có tính ổn định cao. Điều này không chỉ trực tiếp giúp đảm bảo các kế hoạch chi tiêu như xây dựng đường sá, trường học, duy trì mức cung tiền/lãi suất mục tiêu mà Ngân hàng nhà nước đã đề ra được thực hiện đúng kế hoạch, mà còn giúp tạo ra một môi trường kinh tế vĩ mô ổn định trong dài hạn, qua đó thúc đẩy hoạt động đầu tư và kinh doanh.

Đánh giá kết quả dự toán ngân sách Việt Nam giai đoạn 2008-2013

Trước khi đi vào phân tích so sánh giữa kết quả dự toán và thực tế của ngân sách, các tác giả xin tóm lược về tình hình ngân sách Việt Nam trong giai đoạn 2008-2013. Biểu đồ 1 cho biết tổng thu và chi ngân sách thực tế giai đoạn này, bao gồm cả số liệu tuyệt đối và số liệu tương đối tính trên GDP.

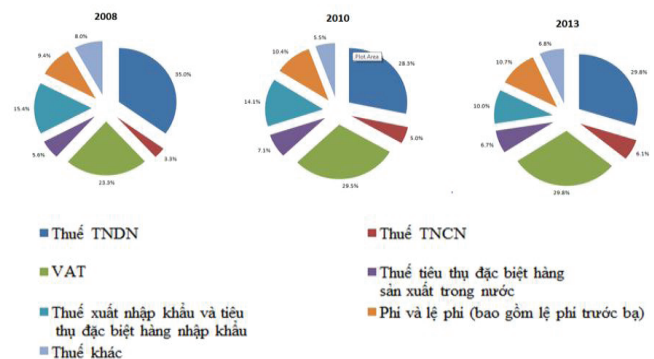


Biểu đồ 1: số liệu thu chi ngân sách thực tế giai đoạn 2008-2013
(nguồn: Bộ Tài chính, 2014)

Nhìn vào biểu đồ, chúng ta có thể thấy cán cân ngân sách nước ta liên tục bị thâm hụt trong 5 năm qua. Trong khi tổng thu ngân sách chiếm xấp xỉ khoảng 30% GDP trong giai đoạn, ngoại trừ năm 2012 giảm xuống còn 25%, thì tổng chi ngân sách vào khoảng 35-40% GDP trong những năm đầu, và sau đó giảm mạnh xuống dưới 30% GDP vào năm 2012. Tỷ lệ thâm hụt ngân sách trong các năm 2008-2010 tương đối cao, xấp xỉ trên dưới 10% GDP. Nguyên nhân là do Chính phủ thực hiện gói chính sách tài khóa nới lỏng nhằm kích thích tổng cầu trong bối cảnh kinh tế suy thoái, đi kèm với đó là tình trạng thất nghiệp bắt đầu tăng. Tuy nhiên, tỷ lệ thâm hụt ngân sách đã giảm mạnh xuống còn 2,6% và 3,5% trong hai năm 2011 và 2012. Trong năm 2013, tỷ lệ thâm hụt ngân sách trên GDP là 3,8%. Đây là kết quả của việc thắt chặt tài khóa nhằm đối phó với tình trạng lạm phát cao cũng như việc chuyển đổi từ trợ cấp sang vận hành theo cơ chế thị trường đối với một số mặt hàng như điện và xăng dầu nhằm hạn chế bớt chi trợ cấp của chính phủ. Bên cạnh đó, Chính phủ bắt đầu thực hiện chương trình tái cơ cấu nền kinh tế nhằm cải thiện hiệu quả hoạt động của các tập đoàn nhà nước, các dự án do Nhà nước thực hiện, nhờ đó các khoản chi tiêu của đã được kiểm soát tốt hơn và tỷ lệ chi ngân sách đã giảm khá mạnh.

Biểu đồ 2 cho biết về cơ cấu các nguồn thu trong tổng thu thuế và phí trong ba năm 2008, 2010 và 2013, trong đó, thuế thu nhập doanh nghiệp chiếm tỷ trọng cao nhất trong các sắc thuế và phí, khoảng 1/3 tổng thu thuế và phí. Thuế giá trị gia tăng cũng có tỷ lệ cao và có xu hướng tăng theo thời gian và chiếm tỷ lệ gần xấp xỉ với thuế thu nhập doanh nghiệp. Thuế thu nhập cá nhân mặc dù vẫn còn chiếm một tỷ lệ thấp (7% trong năm 2012 và giảm xuống 6% trong năm 2013), nhưng đây là sắc thuế có tốc độ tăng khá mạnh trong thời gian qua, trong

khi thuế xuất nhập khẩu lại có tỷ trọng ngày càng giảm (từ 15,4% năm 2008 xuống còn 10,6% năm 2012 và 10% trong năm 2013). Đây là sự thay đổi phù hợp với xu thế phát triển của nền kinh tế trong bối cảnh nước ta gia nhập ngày càng sâu hơn vào các tổ chức tự do thương mại khu vực và thế giới, do vậy thuế suất thuế nhập khẩu bắt đầu phải giảm theo các cam kết mà Việt Nam đã ký. Đồng thời, mức thu nhập của người dân cao hơn theo thời gian cùng hệ thống quản lý thu thuế thu nhập cá nhân tốt hơn, như yêu cầu thanh toán qua tài khoản, các đơn vị chi trả thực hiện khấu trừ tại nguồn... đã giúp tăng đáng kể nguồn thu từ sắc thuế này.

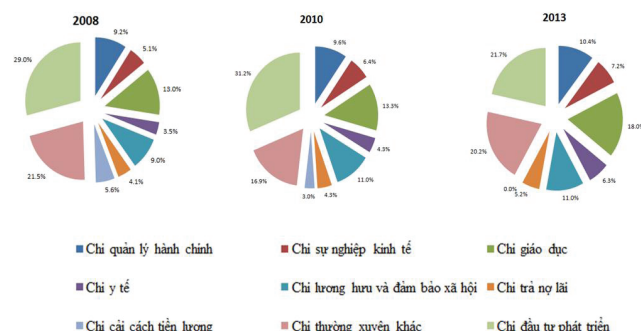


Biểu đồ 2: cơ cấu thu ngân sách trong các năm 2008, 2010 và 2013
(nguồn: Bộ Tài chính, 2013)

Các khoản thu phí và lệ phí cũng bị giảm xuống khá mạnh trong năm 2012, cả về số tuyệt đối lẫn tỷ trọng trên GDP, mặc dù trong các năm trước đó vẫn duy trì tốc độ tăng đều. Lý do là tình hình kinh tế bị suy giảm khá mạnh trong năm 2012 khiến cho các khoản chi tiêu phát sinh phí và lệ phí đã giảm mạnh, điển hình là chi mua ô tô, dẫn tới cơ sở phí và lệ phí giảm mạnh khiến cho nguồn thu này giảm từ khoảng 60 nghìn tỷ (năm 2011) xuống còn xấp xỉ 43 nghìn tỷ (năm 2012). Tuy nhiên, trong năm 2013, với các chính sách thu phí và lệ phí mới ban hành, nguồn thu đã tăng trở lại và đạt gần 80 nghìn tỷ.

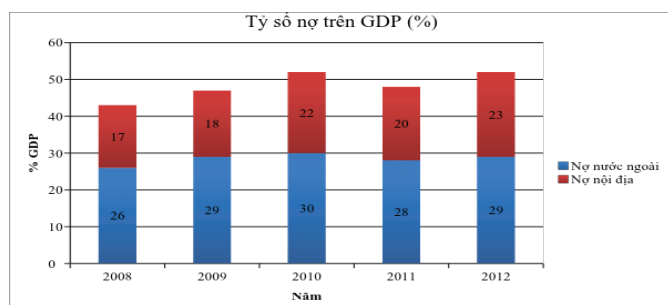
Biểu đồ 3 cho biết cơ cấu chi ngân sách cho một số khoản mục quan trọng trong các năm 2008, 2010 và 2013, trong đó chi đầu tư phát triển chiếm khoảng gần 30% (năm 2008) nhưng đã giảm xuống còn hơn 22% (năm 2012). Các khoản mục chi còn lại đều thuộc nhóm chi thường xuyên. Chi thường xuyên dành cho giáo dục và đào tạo đã có sự gia tăng mạnh trong giai đoạn này (từ 13% lên 18% tổng chi ngân sách). Nhằm đảm bảo mức thu nhập thực tế cho người lao động, đặc biệt là khối cán bộ công chức, viên chức và cán bộ hưu trí trong bối cảnh lạm

phát tăng cao, các khoản chi lương hưu cũng như chi cho cải cách tiền lương được thực hiện liên tục trong giai đoạn này cũng đã tăng đều, từ 9% năm 2008 lên hơn 11% tổng chi ngân sách trong năm 2012.



Biểu đồ 3: cơ cấu chi ngân sách trong các năm 2008, 2010 và 2013
(nguồn: Bộ Tài chính, 2013)

Xuất phát từ tình trạng thâm hụt ngân sách diễn ra liên tục, tỷ lệ nợ công trên GDP của Việt Nam cũng đã tăng lên tương đối nhanh trong thời gian qua. Vào năm 2008, tỷ lệ nợ công của chúng ta vào khoảng 43% GDP và năm 2012, con số này là 52%. Quy định về trần nợ công được xem là an toàn bằng 50% đã bị phá vỡ. Mặc dù chưa có những dấu hiệu về khủng hoảng nợ công trong thời gian trước mắt, nhưng việc để tỷ lệ nợ công tăng nhanh như vậy cùng với chất lượng các khoản chi tiêu công rất thấp đã ít nhiều làm giảm uy tín nợ của Việt Nam, và hệ số tín nhiệm mà các tổ chức xếp hạng tín nhiệm thế giới dành cho Việt Nam đã bị đánh tụt xuống, ví dụ Moody đã xếp hạng mức độ an toàn của trái phiếu chính phủ hiện nay là B2 (trước đó là B1). Trong trung và dài hạn, nếu như không có các biện pháp kiểm chế tỷ lệ nợ công cũng như cải thiện chất lượng các khoản chi tiêu công thì nguy cơ khủng hoảng nợ công sẽ trở nên rõ rệt hơn trước.



Biểu đồ 4: tỷ lệ nợ công trên GDP trong giai đoạn 2008-2012
(nguồn: Ngân hàng thế giới, 2013)

Sau khi xem xét một số thống kê cơ bản về tình hình thu chi ngân sách và nợ công thực tế của Việt

Nam trong giai đoạn 2008-2013, chúng ta tiếp tục tìm hiểu về chất lượng dự báo ngân sách của Việt Nam trong giai đoạn này bằng cách so sánh sai lệch giữa các chỉ tiêu ngân sách dự báo và ngân sách thực tế. Bảng 1 tóm tắt tỷ lệ phần trăm sai lệch giữa quyết toán và dự toán ngân sách trong giai đoạn 2008-2013.

Bảng 1: chênh lệch giữa dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách trong giai đoạn 2008-2013
(nguồn: tác giả tự tính toán dựa trên dữ liệu MOF công bố)

		Tổng thu ngân sách	Tổng chi ngân sách (không bao gồm trả nợ gốc)	Bội chi ngân sách (bao gồm cả nợ gốc)
2008	% chênh tuyệt đối ^a	34,6%	51,0%	-16,3%
	% chênh so với GDP ^b	5,3%	10,0%	0,6%
2009	% chênh tuyệt đối	19,6%	45,0%	16,4%
	% chênh so với GDP	6,6%	14,7%	-0,8%
2010	% chênh tuyệt đối	27,5%	46,8%	-37,2%
	% chênh so với GDP	5,8%	12,0%	1,5%
2011	% chênh tuyệt đối	18,4%	12,7%	-32,7%
	% chênh so với GDP	4,8%	3,8%	1,0%
2012	% chênh tuyệt đối	0,14%	-0,88%	-9,5%
	% chênh so với GDP	-0,22%	-0,54%	0,3%
2013	% chênh tuyệt đối	-3,09%	1,48%	23,05%
	% chênh so với GDP	-2,76%	-1,97%	-0,79%

^a: % chênh tuyệt đối được tính = (số quyết toán/số dự toán - 1)*100%. Dấu (+) hàm ý số quyết toán vượt số dự toán và ngược lại.

^b: % chênh so với GDP được tính = (số quyết toán/GDP - số dự toán/GDP dự kiến)

Nhìn vào số liệu ở bảng 1, chúng ta thấy trong giai đoạn từ 2008 tới 2011, sai lệch giữa ngân sách dự toán và ngân sách quyết toán là rất lớn. Ví dụ, năm 2008, trong khi số thu dự kiến là khoảng 323 nghìn tỷ, thì thực tế số thu lên tới 435 nghìn tỷ, tức là chênh lệch tới gần 35%. Tương tự, số chi ngân sách không bao gồm trả nợ gốc dự toán là 364 nghìn tỷ, thì thực tế số chi lên tới 550 nghìn tỷ, tức là chênh lệch khoảng 50%. Tuy nhiên, sai lệch giữa dự báo và thực tế không chỉ xảy ra ở tiêu chí con số tuyệt đối mà nó còn xảy ra ở cả tỷ lệ thu chi ngân sách trên GDP dự kiến và thực tế. Khi chúng ta đã sử dụng tỷ lệ thu chi ngân sách trên GDP, ảnh hưởng của sự thay đổi giá cả và thu nhập tới số thu/chi đã được loại bỏ đi một cách đáng kể, tuy nhiên con số sai lệch vẫn không hề nhỏ chút nào. Trong năm 2008, tỷ lệ thu ngân sách trên GDP dự kiến là 24,1% trong khi tỷ lệ thực tế lại là 29,4%. Tương tự, tỷ lệ chi ngân sách trên GDP dự kiến là 27,2% thì tỷ lệ thực tế lên tới 37,2%.

Một đặc điểm dễ thấy khác là các con số dự toán đều rơi vào tình trạng ước tính quá thấp một cách có hệ thống. Từ 2008 tới 2011, toàn bộ 100% các chỉ tiêu thu và chi ngân sách dự toán đều thấp hơn so với quyết toán thực tế. Những sai lệch này đặt ra một số giả thuyết là hoặc việc quản lý ngân sách chúng ta quá yếu kém khiến cho các kế hoạch ngân sách đặt ra đã không được thực hiện nghiêm túc, hoặc việc dự báo ngân sách chúng ta quá yếu kém khiến cho con số dự báo khác xa so với thực tế diễn ra, hoặc cả hai nguyên nhân này. Nếu nhìn từ góc độ quản lý yếu kém thì có lẽ giả thuyết này phù hợp với phía chi ngân sách hơn là phía thu ngân sách. Việc quản lý không tốt khiến cho chi ngân sách thực tế đã trội hơn rất nhiều so với dự toán ban đầu. Tuy nhiên, nếu cũng áp dụng nhận định này lên phía thu thì không hợp lý, bởi nếu như vậy thì số thu thực tế phải có xu hướng thấp hơn số thu dự toán, trong khi thực tế điều ngược lại xảy ra. Điều này cho thấy việc dự toán thu ngân sách của chúng ta đã không được thực hiện tốt. Lý do có thể bắt nguồn từ năng lực của người làm dự báo, hoặc cũng có thể bắt nguồn từ chủ định của các đơn vị dự toán cấp địa phương khi muốn giảm bớt mức thu ngân sách của địa phương mình nhằm giảm bớt mức đóng góp ngân sách cho trung ương và kêu gọi nhiều hơn sự hỗ trợ từ trung ương.

Như vậy, chênh lệch giữa dự toán và quyết toán thực tế ngân sách xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau. Nhưng dù đó là nguyên nhân, khả năng quản lý chi tiêu yếu kém, khả năng thu thuế yếu kém, khả năng dự báo yếu kém, hay những hành vi mang tính chủ định thì điều đó đều không có lợi cho nền kinh tế, đặc biệt là ở cấp độ hoạch định chính sách ở trung ương. Các lý do gắn với năng lực quản lý và tính trung thực trong việc dự toán thu chi ngân sách có thể được cải thiện dần thông qua việc cải cách hành chính, luật định và mối quan hệ phân cấp ngân sách giữa các cấp. Phần nội dung này chúng ta sẽ không bàn ở đây. Điều mà tác giả muốn hướng tới ở đây là làm thế nào để cải thiện năng lực dự báo ngân sách, mà cụ thể hơn là dự báo thu ngân sách.

Một số phương pháp dự báo thu ngân sách

Trong dự báo thu ngân sách, một vấn đề rất quan trọng là cần xác định được mối quan hệ giữa thuế suất, cơ sở thuế với số thuế thu được. Tuy nhiên, cơ sở thuế là một yếu tố tương đối động. Nó sẽ phản ứng trước những thay đổi trong cấu trúc thuế suất cũng như những thay đổi khác có liên quan. Chính vì vậy, để biết được số thuế thu được, chúng ta phải tính được những thay đổi trong hành vi của đối tượng chịu thuế, và từ đó tính ra được cơ sở thuế và số thuế thu được. Tuy

nhiên, việc dự báo thuế bằng phương pháp động như chúng ta vừa nêu là hết sức phức tạp và đòi hỏi nhiều thông tin, điều mà phần lớn các quốc gia, kể cả những quốc gia phát triển, không dễ dàng có được, hoặc nếu có được thì chi phí sẽ rất lớn.

Phần lớn các quốc gia trên thế giới thường sử dụng phương pháp tĩnh, tức là sử dụng những cơ sở thuế đã có sẵn, và nó sẽ bỏ qua tác động qua lại giữa những thay đổi trong cấu trúc thuế suất với cơ sở thuế. Tất nhiên, sau đó, người làm dự báo có thể dựa trên những kinh nghiệm sai lầm trong quá khứ để điều chỉnh con số dự báo bằng phương pháp tĩnh để có thể gián tiếp tính đến sự thay đổi của cơ sở thuế. Hai phương pháp mà chúng ta sẽ xem xét ở đây là (i) Dự báo thuế dựa trên cách tiếp cận vĩ mô, và (ii) Dự báo thuế dựa trên kỹ thuật mô phỏng vi mô.

Dự báo thuế dựa trên cách tiếp cận vĩ mô

Phương pháp này sử dụng dữ liệu về cơ sở thuế sẵn có từ các năm trước và được lấy từ bảng tài khoản quốc gia cũng như bảng cân cân thanh toán, ví dụ như thu nhập quốc dân, chi tiêu, nhập khẩu... Đồng thời, phương pháp này cũng sử dụng dữ liệu về những thay đổi số thu thuế do sự thay đổi cấu trúc thuế qua từng năm. Nó sẽ cố gắng phân tách những thay đổi số thu thuế bắt nguồn từ sự thay đổi của cơ sở thuế (thu nhập hay chi tiêu) với những thay đổi số thu thuế bắt nguồn từ những thay đổi chính sách hay hệ thống quản lý thuế nói chung. Ở đây, chúng ta sẽ có chuỗi dữ liệu sau:

- Số thu thuế qua các năm (cho từng sắc thuế khác nhau), và ký hiệu là $T_1, T_2, \dots, T_n$.

- Đồng thời, từ báo cáo đánh giá trong quá khứ, chúng ta cũng có được thông tin về sự thay đổi số thu thuế bắt nguồn từ những thay đổi chính sách thuế hay chất lượng hệ thống quản lý thu thuế, và ký hiệu là $D_1, D_2, \dots, D_n$... sẽ mang dấu dương nếu là sự thay đổi làm tăng số thu thuế và ngược lại.

- Chúng ta cũng có chuỗi số liệu GDP danh nghĩa, hoặc chi tiêu hộ gia đình, hoặc thu nhập quốc dân, thu nhập doanh nghiệp, thu nhập cá nhân... (là những cơ sở thuế mà chúng ta có thể sử dụng), ở đây chúng ta lấy ví dụ là chuỗi số liệu GDP danh nghĩa, ký hiệu là $GDP_1, GDP_2, \dots, GDP_n$.

Và chỉ số điều chỉnh GDP qua các năm, ký hiệu tương ứng là $Dgdp_1, Dgdp_2, \dots, Dgdp_n$. Marnara. Với bộ số liệu này, chúng ta có thể tiến hành các bước như sau:

1. Chuyển các chuỗi số liệu từ biến danh nghĩa về biến thực tế bằng cách chia cho chỉ số điều chỉnh GDP

rồi nhân với 100, và chúng ta có chuỗi biến thực tế là $\{T_1^*, T_2^*, \dots, T_n^*\}$, $\{D_1^*, D_2^*, \dots, D_n^*\}$, $\{GDP_1^*, GDP_2^*, \dots, GDP_n^*\}$

2. Ước tính số thu thuế đã được điều chỉnh để loại bỏ tác động của sự thay đổi chính sách theo công thức sau:

$$\begin{aligned} AT_n^* &= T_n^*; \\ AT_{n-1}^* &= T_{n-1}^* \cdot \frac{T_n^*}{(T_n^* - \Delta_n^*)}; \\ AT_{n-2}^* &= T_{n-2}^* \cdot \frac{T_{n-1}^*}{(T_{n-1}^* - \Delta_{n-1}^*)} \cdot \frac{T_n^*}{(T_n^* - \Delta_n^*)} \\ &\dots \\ AT_1^* &= T_1^* \cdot \frac{T_2^*}{(T_2^* - \Delta_2^*)} \cdot \dots \cdot \frac{T_{n-1}^*}{(T_{n-1}^* - \Delta_{n-1}^*)} \cdot \frac{T_n^*}{(T_n^* - \Delta_n^*)} \end{aligned}$$

Chúng ta sẽ giải thích ý nghĩa của việc điều chỉnh này. Ví dụ trong năm n , số thuế thực thu được là $T_n = 120$ tỷ. Nhưng trong năm này, có những sự thay đổi về chính sách thuế hay chất lượng hệ thống quản lý thu thuế và giúp cho khoản thuế thu được tăng thêm là $\Delta_n = 20$ tỷ. Như vậy, chính sách thuế mới đã giúp làm tăng nguồn thu thuế thêm $120/(120-20) = 1,2$ lần. Trong năm $(n-1)$, số thuế thực thu được $T_{n-1} = 90$ tỷ, như vậy nếu áp dụng chính sách thuế của năm n , số thuế năm $(n-1)$ thu được đáng ra sẽ phải là $90 \cdot 1,2 = 108$ tỷ. Sự thay đổi từ 108 tỷ lên 120 tỷ lúc này sẽ thuần túy bắt nguồn từ sự thay đổi cơ sở thuế, không phải do sự thay đổi của chính sách thuế. Tương tự, chúng ta sẽ tính được số thu thuế được điều chỉnh cho các năm còn lại.

Tính hệ số co giãn thuế đã loại bỏ ảnh hưởng của sự thay đổi chính sách (tax elasticity). Như vậy, lúc này chúng ta đã có hai chuỗi số liệu là $\{GDP_1^*, GDP_2^*, \dots, GDP_n^*\}$ và $\{AT_1^*, AT_2^*, \dots, AT_n^*\}$. Chúng ta chuyển chuỗi dữ liệu về dạng loga cơ sở tự nhiên, rồi chạy mô hình hồi quy sau:

$$\log(AT_t^*) = \beta_0 + \beta_1 \log(GDP_t^*) + \beta_2 Z_t^*$$

Trong đó, biến Z_t là một biến kiểm soát mà chúng ta tin tưởng rằng đã có ảnh hưởng tới số thuế thu được ngoài yếu tố cơ sở thuế và chính sách thuế, tất nhiên chúng ta phải có dữ liệu về biến Z_t .

Kết quả hồi quy sẽ cho chúng ta giá trị của Δ_1 là hệ số co giãn của số thuế thu được theo cơ sở thuế và các biến kiểm soát (nếu có). Hệ số co giãn thuế này thuần túy phản ánh mối quan hệ giữa sự thay đổi của cơ sở thuế với số thuế thu được, không bao hàm ảnh hưởng của sự thay đổi chính sách thuế. Khi biết được hệ số

Δ_1 , GDP thực dự báo cho năm $n+1$, và giá trị dự báo của các biến kiểm soát, chúng ta sẽ tính ra được số thuế thu được trong năm $n+1$, với giả định trong năm này không có sự thay đổi chính sách thuế nào. Để tính được số thu danh nghĩa, chúng ta phải dự báo được tỷ lệ lạm phát trong năm $n+1$, tức là chỉ số điều chỉnh GDP của năm này.

Nếu như có những thay đổi trong chính sách thuế của năm $n+1$, chúng ta có thể dựa vào kinh nghiệm trong quá khứ để ước tính sự thay đổi của số thu thuế, và lấy hệ số điều chỉnh đó nhân với số thuế dự báo vừa tính được ở trên để ra số dự báo thuế cuối cùng.

Dự báo thuế dựa trên kỹ thuật mô phỏng vi mô

Phương pháp mô phỏng vi mô có thể được sử dụng để dự báo số thu thuế, và quan trọng hơn nó có thể dùng để đánh giá tác động của các phương án về chính sách thuế đối với các nhóm chịu tác động. Không giống như cách tiếp cận vĩ mô trong dự báo thuế sử dụng dữ liệu tổng hợp từ các báo cáo thống kê quốc gia, cách tiếp cận mô phỏng vi mô sử dụng dữ liệu thuế ở cấp độ cá nhân đối tượng nộp thuế, ví dụ như người lao động hoặc doanh nghiệp.

Chính vì tiếp cận từ góc độ vi mô nên cơ sở dữ liệu phương pháp này đòi hỏi là tương đối lớn. Chúng ta sẽ cần có bộ cơ sở dữ liệu mà từng cá nhân, từng doanh nghiệp đã kê khai để làm cơ sở cho dự báo thuế. Những dữ liệu này một phần có thể có tại cơ quan thuế, nhưng cũng rất nhiều dữ liệu không có và do vậy, đòi hỏi chúng ta phải có những cuộc điều tra bổ sung.

Việc thu thập và phân tích toàn bộ số liệu tổng thể là hết sức tốn kém, và cũng không thật sự cần thiết, do vậy trong thực tế, phương pháp mô phỏng sẽ thực hiện việc điều tra lấy mẫu (trong trường hợp phải điều tra), hoặc chọn mẫu ngẫu nhiên từ cơ sở dữ liệu thuế đã có sẵn.

Việc chọn mẫu phải tuân theo các nguyên tắc thống kê để đảm bảo tính chất đại diện, để trên cơ sở số thu thuế tính được từ mẫu, chúng ta có thể suy ra tổng số thu thuế từ tổng thể. Một phương pháp lấy mẫu thường được sử dụng trong các nghiên cứu điều tra để thực hiện dự báo thuế là phương pháp lấy mẫu phân tầng (stratified sampling). Theo phương pháp này, tổng thể các tờ khai thuế đã có sẽ được phân ra thành các nhóm khác nhau theo những tiêu chí cụ thể mà người làm công tác dự báo lựa chọn, có thể là theo nguồn gốc thu nhập, khu vực sống, mức thu nhập đối với đối tượng là cá nhân, hoặc ngành kinh doanh, khu vực, quy mô doanh nghiệp đối với đối tượng là doanh

nghiệp. Sau khi đã phân thành các nhóm, mẫu sẽ được lựa chọn, có thể chọn ngẫu nhiên giản đơn hoặc chọn ngẫu nhiên có hệ thống. Việc chọn mẫu này sẽ có thể giúp đảm bảo tính đồng nhất cao hơn trong mỗi nhóm, và nhờ đó hiệu quả của việc suy diễn từ mẫu ra tổng thể sẽ tốt hơn.

Sau khi chọn được mẫu và kèm theo đó là trọng số của mỗi quan sát trong mẫu để làm cơ sở ngoại suy ra tổng thể, chúng ta sẽ phải thực hiện công việc làm việc mới dữ liệu, điều chỉnh cơ sở dữ liệu đã có từ năm trước để phù hợp với thực tế của năm dự báo trong tương lai. Các nhân tử tăng trưởng sẽ được xác định dựa vào kinh nghiệm trong quá khứ, hoặc dự kiến chính sách trong tương lai của chính phủ. Ngoài ra, chúng ta cũng cần có một bảng các tham số gắn với chính sách thuế như ngưỡng thu nhập chịu thuế, các loại thuế suất, các loại thu nhập được khấu trừ (đối với thuế thu nhập cá nhân), hoặc thuế thu nhập doanh nghiệp, các loại chi phí, cách tính khấu hao... (đối với thuế thu nhập doanh nghiệp).

Với dữ liệu về các tham số chính sách thuế, mẫu các đơn vị nộp thuế đã được cập nhật theo thời gian, chúng ta sẽ tính ra được số thuế mà các đơn vị trong mẫu phải nộp trong năm dự báo. Sau đó, dựa trên trọng số gán cho mỗi quan sát trong mẫu, chúng ta có thể suy ra tổng thể số thuế thu được cho từng sắc thuế.

Trên thực tế, việc thực hiện dự báo thuế theo phương pháp mô phỏng vi mô sẽ phức tạp hơn rất nhiều so với những trình bày tóm lược mà chúng ta nêu ở trên. Hơn nữa, những phân tích này vẫn đang là những phân tích tĩnh, tức là chúng ta vẫn đang giả định hành vi của các cá nhân không thay đổi theo thời gian, chỉ có sự thay đổi mang tính chất cơ học như là tăng thu nhập hay dân số.

Các nước trên thế giới, đặc biệt là tại các nước phát triển, cả hai phương pháp đều vẫn đang được sử dụng mang tính hỗ trợ nhau. Phương pháp theo cách tiếp cận vi mô có thể mạnh là đòi hỏi cơ sở dữ liệu ở mức độ không quá chi tiết và có thể đưa ra những dự báo nhanh hơn về nguồn thu ngân sách và mối tương quan giữa nguồn thu ngân sách với những biến vĩ mô quan trọng khác. Trong khi đó, phương pháp theo cách tiếp cận vi mô lại có ưu thế cho việc phân tích tác động của chính sách thuế tới từng nhóm cá nhân cụ thể, nhờ đó không chỉ giúp dự toán ngân sách một cách chính xác hơn mà còn làm cơ sở cho việc xây dựng các chính sách liên quan tới phân phối thu nhập nhằm đảm bảo mục tiêu công bằng. Tuy nhiên, hạn chế của phương pháp này, đặc biệt đối với các quốc gia đang phát triển

là nó đòi hỏi cơ sở dữ liệu cùng với quy trình thu thập và xử lý các dữ liệu cá nhân hết sức lớn. Và tất nhiên, thời gian để có dự báo thường sẽ lâu hơn cũng như tốn kém chi phí hơn.

Kết luận

Bài viết đã đề cập tới hoạt động thu chi ngân sách thực tế của Việt Nam trong giai đoạn 2008-2013. Qua phân tích cho thấy, tỷ lệ thu chi ngân sách tính trên GDP ở Việt Nam là tương đối cao (khoảng 30-40% GDP), tuy nhiên có xu hướng giảm trong hai năm 2011 và 2012 do ảnh hưởng của suy thoái kinh tế cùng các chính sách thắt chặt tài khóa mà Chính phủ sử dụng nhằm kiểm soát lạm phát. Tỷ lệ thâm hụt ngân sách trên GDP của Việt Nam là tương đối cao trong các năm 2008-2010 (xấp xỉ 10%) nhưng đã giảm mạnh xuống còn xấp xỉ 3% trong hai năm 2011 và 2012 và tăng nhẹ trở lại trong năm 2013 (xấp xỉ 4%). Phân tích so sánh giữa dự toán ngân sách và thực tế ngân sách cho thấy những sai lệch tương đối lớn và gần như tuyệt đối trong các năm, số dự toán luôn nhỏ hơn rất nhiều so với số thực tế. Một phần nguyên nhân của sự sai lệch này gắn với khả năng dự báo ngân sách. Hai phương pháp dùng để dự báo thu ngân sách là phương pháp theo cách tiếp cận vĩ mô và phương pháp mô phỏng vi mô đã được đề cập một cách tóm lược. Phương pháp thứ nhất đơn giản hơn về mặt kỹ thuật cũng như yêu cầu số liệu, trong khi phương pháp thứ hai có cơ sở lý thuyết vững chắc hơn và khả năng phân tích tác động chính sách sâu và rộng hơn. Để tăng cường khả năng dự báo thuế cũng như khả năng ứng dụng phương pháp mô phỏng vi mô, các cơ quan quản lý thuế cần tăng cường việc quản lý hồ sơ thuế của các đối tượng nộp thuế một cách đầy đủ và chính xác, góp phần phục vụ cho việc dự báo và phân tích tác động chính sách tốt hơn.

Tài liệu tham khảo

1. Bajrachaya R. and Kuo C.Y (2000). Tax revenue estimation in Ghana.
2. Bộ Tài chính (2008-2013). Báo cáo số liệu ngân sách nhà nước, Hà Nội.
3. Jenkins G., Kuo C., Shukla G (2000). Tax Analysis and Revenue Forecasting - Issues and Techniques.
4. Kyobe A. and Danninger S (2005). Revenue forecasting - How is it done? Results from a Survey of Low-Income Countries. IMF working paper.
5. Ngân hàng thế giới (2013). Báo cáo phát triển Việt Nam 2014, Hà Nội.
6. Tổng cục Thống kê. Niên giám thống kê 2013.