

A dark blue vertical bar on the left side of the page. A blue arrow points to the right from the bar, containing the text 'Hà Nội, 2020'.

Hà Nội, 2020

Tổng quan về hệ thống chính sách thuế đối với ngành sản xuất rượu và đề xuất kiến nghị

LỜI NÓI ĐẦU

Tại Việt Nam, rượu là loại thức uống được nhiều người quan tâm và sử dụng. Theo thống kê của Statista, trong giai đoạn từ 2010 đến 2018, lượng tiêu thụ rượu vang bình quân đầu người tại Việt Nam có xu hướng tăng nhẹ (0.13 lên 0.18 lít/người), còn tiêu thụ rượu mạnh thì giảm (3.99 xuống 3.46 lít/người). Tổ chức Y tế thế giới (2018) thống kê cho thấy mức tiêu thụ cồn nguyên chất của người trên 15 tuổi ở Việt Nam vẫn tăng đáng kể, từ 4,7 lít/người (năm 2010) lên 8,3 lít/người (năm 2016). Có ý kiến cho rằng tăng tiêu thụ cồn nguyên chất có nguyên nhân từ việc sử dụng các loại đồ uống có cồn chưa được ghi nhận/ không chính thức (unrecorded sector) và các sản phẩm buôn lậu, là các sản phẩm được bán và tiêu thụ ngoài các kênh chính thống do nhà nước quản lý và thống kê.

Thời gian qua, chính sách quản lý đối với ngành sản xuất rượu đã có nhiều sửa đổi, chẳng hạn như quy định về thuế tiêu thụ đặc biệt, quy định quảng cáo đồ uống có cồn. Cụ thể, trong vòng 15 năm qua, tại Việt Nam, ngành công nghiệp rượu vang và rượu mạnh đã chịu tác động của 5 lần thay đổi thuế tiêu thụ đặc biệt. Mới đây nhất, thuế suất loại này đã tăng từ 50% (năm 2015) lên 55% (năm 2016) và sau đó lên 65% (năm 2018); đồng thời, giá tính thuế cũng bị thay đổi từ giá nhập khẩu thành giá bán buôn. Ở góc độ của cơ quan quản lý nhà nước, những thay đổi này được lý giải nhằm mục đích chính là hạn chế tiêu thụ để bảo vệ sức khỏe người dân và giảm thiểu những tác động xã hội tiêu cực khác từ tiêu thụ đồ uống có cồn. Tuy nhiên, xung quanh nội dung này vẫn còn nhiều vấn đề cần quan tâm, chẳng hạn: phương thức đánh thuế mà Việt Nam đang tiếp cận, kinh nghiệm của các nước; sự phù hợp của cách tiếp cận này; tác động không cân xứng cho nhóm đối tượng khác nhau không mà tác động của chính sách thuế có thể tạo ra (đặc biệt giữa ngành sản xuất rượu chính thức và thủ công);....

Báo cáo nghiên cứu này nhằm rà soát, đánh giá các chính sách thuế đối với ngành đồ uống có cồn, phân tích sự ảnh hưởng của chính sách thuế trên ba góc độ: sự phù hợp, sự hiệu quả và sự công bằng; phân tích tác động của chính sách hiện tại đối với rượu bia khu vực phi chính thức và một số đề xuất, kiến nghị trong lựa chọn phương pháp tính thuế, thuế suất phù hợp và quản lý tốt khu vực đồ uống có cồn phi chính thức, rượu thủ công.

Báo cáo do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương thực hiện. Nhóm nghiên cứu do Ông Phan Đức Hiếu, Phó Viện trưởng, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương chủ trì, với sự tham gia của Ban Nghiên cứu Môi trường kinh doanh và Năng lực cạnh tranh (Ths. Nguyễn Việt Tùng, CN. Tô Ngọc Phan và Hoàng Thị Hải Yến).

Nhân dịp này, chúng tôi xin trân trọng cảm ơn Liên minh các doanh nghiệp rượu quốc tế tại Châu Á Thái Bình Dương (APISWA) và Đại sứ quán vương quốc Anh tại Việt Nam đã tài trợ xây dựng báo cáo.

Mọi đánh giá, quan điểm, ý kiến trình bày trong báo cáo này là của nhóm nghiên cứu, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương hay Liên minh các doanh nghiệp rượu quốc tế tại Châu Á Thái Bình Dương (APISWA) và Đại sứ quán vương quốc Anh tại Việt Nam.

TS. Trần Thị Hồng Minh

Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

MỤC LỤC

DANH MỤC BẢNG.....	iv
DANH MỤC HÌNH.....	v
DANH MỤC HỘP.....	vi
DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT	vii
NỘI DUNG TÓM TẮT	viii
I. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH VÀ HỆ THỐNG THUẾ HIỆN TẠI CHO NGÀNH ĐỒ UỐNG CÓ CỒN Ở VIỆT NAM VÀ XU HƯỚNG TƯƠNG LAI.....	1
1.1. Tổng quan về thị trường đồ uống có cồn và chính sách thuế	1
1.1.1. Tổng quan về sản xuất, tiêu thụ đồ uống có cồn.....	1
1.1.2. Tổng quan chính sách và cách tiếp cận của chính sách thuế	1
1.1.3. Mục tiêu của chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt ở Việt Nam	4
1.1.4. Phân tích về cách tiếp cận trong việc áp thuế tiêu thụ đặc biệt	4
1.2. Đánh giá ảnh hưởng của chính sách thuế	10
1.2.1. Về sự phù hợp	10
1.2.2. Về sự hiệu quả.....	13
1.2.3. Về sự công bằng.....	18
II. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH THUẾ QUỐC TẾ	20
2.1. Thuế suất.....	20
2.2. Phương pháp tính thuế	23
2.3. Xu hướng của chính sách thuế.....	25
2.4. Yếu tố thúc đẩy triển khai chính sách thuế hiệu quả	26
III. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU VỰC ĐỒ UỐNG CÓ CỒN PHI CHÍNH THỨC	30
3.1. Tổng quan về hiện trạng của đồ uống có cồn phi chính thức ở Việt Nam	30
3.1.1. Thế nào là đồ uống có cồn phi chính thức	30
3.1.2. Thực trạng sản xuất, tiêu dùng về đồ uống có cồn phi chính thức tại Việt Nam.....	31
3.2. Quản lý nhà nước đối với khu vực đồ uống có cồn phi chính thức.....	37
3.2.1. Quy định về điều kiện kinh doanh	37
3.2.2. Quy định về dán tem và ghi nhãn hàng hóa.....	46
3.2.3. Chính sách thuế	47
3.2.4. Chính sách làng nghề	48
3.2.5. Các biện pháp quản lý khác của Nhà nước	48

3.3. Ảnh hưởng của chính sách hiện tại đối với rượu bia khu vực phi chính thức.....	50
3.3.1. Tóm tắt các kết quả đánh giá.....	50
3.3.2. Thiệt hại đối với rượu thủ công.....	51
3.3.3. Thiệt hại đối với rượu bia nhập lậu và hàng giả, hàng trái phép	52
3.3.4. Tác động trên thực tiễn của chính sách quản lý đồ uống có cồn chưa được ghi nhận	53
3.4. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý nhà nước khu vực đồ uống có cồn phi chính thức ..	59
3.4.1. Chính sách về thuế	59
3.4.2. Chính sách về đăng ký	60
3.4.3. Chính sách khác	61
3.4.4. Một số vấn đề cần lưu ý	62
IV. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT	65
4.1. Lựa chọn phương pháp tính thuế và thuế suất phù hợp.....	65
4.2. Quản lý tốt khu vực đồ uống có cồn phi chính thức, rượu thủ công	66
TÀI LIỆU THAM KHẢO	68

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1: Biểu thuế suất tóm tắt đối với các loại rượu bia nhập khẩu ở Việt Nam	2
Bảng 2: Ước tính thu ngân sách từ việc tăng thuế TTĐB	16
Bảng 3: Mức thuế tiêu thụ đặc biệt của một số nước trên thế giới.....	21
Bảng 4: Số thuế phải nộp trong trường hợp giả định.....	22
Bảng 5: Chi phí (chính thức) để tổ chức, cá nhân xin cấp Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh	41
Bảng 6: Điều kiện kinh doanh rượu.....	44
Bảng 7: Một số thông số về thị trường rượu bia Việt Nam	51

DANH MỤC HÌNH

Hình 1: Tiêu thụ đồ uống có cồn tại Việt Nam (LPA)	1
Hình 2: Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với bia từ 1998 đến 2018	3
Hình 3: Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với rượu từ 1998 đến 2018	3
Hình 4: Thay đổi của đường cung khi áp dụng thuế tương đối	5
Hình 5: Thay đổi của đường cung khi áp dụng thuế tuyệt đối	7
Hình 6: So sánh giữa các hệ thống thuế.....	8
Hình 7: Thuế TTĐB đối với rượu bia ở Việt Nam (tỷ đồng)	11
Hình 8: Hệ thống thuế và GDP bình quân đầu người của một số quốc gia năm 2018.....	12
Hình 9: Tỷ lệ dân số chưa bao giờ uống rượu năm 2016	13
Hình 10: Tiêu thụ đồ uống có cồn tại Việt Nam.....	14
Hình 11: Tỷ lệ lạm dụng và không uống rượu bia tại Việt Nam.....	15
Hình 12: GDP và tỷ lệ người uống rượu bia.....	17
Hình 13: So sánh thuế suất mỗi đơn vị ethanol theo 4 cách tính thuế.....	24
Hình 14: Phân loại các loại đồ uống có cồn	30
Hình 15: Tiêu thụ đồ uống có cồn tại Việt Nam.....	32
Hình 16: Lượng đồ uống có cồn tiêu thụ giai đoạn 2015 – 2017 của các quốc gia Đông Thái Bình Dương	32
Hình 17: Tỷ lệ % lượng đồ uống có cồn tiêu thụ trung bình giai đoạn 2015 – 2017 ở các quốc gia Đông Thái Bình Dương.....	33
Hình 18: Nguồn gốc của khu vực đồ uống có cồn phi chính thức năm 2015 của một số quốc gia Đông Thái Bình Dương.....	34
Hình 19: Khối lượng và giá trị thị trường rượu bia Việt Nam	50
Hình 20: Giá trị và tổn thất tài chính của rượu sản xuất thủ công.....	52
Hình 21: Giá trị và tổn thất tài chính của hoạt động buôn lậu.....	53

DANH MỤC HỘP

Hộp 1: Tình hình sản xuất, quản lý rượu thủ công, đồ uống có cồn không chính thức tại Bắc Giang.....	55
Hộp 2: Tình hình sản xuất, quản lý rượu thủ công, đồ uống có cồn không chính thức tại Bắc Ninh	56

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

AEC	Cộng đồng kinh tế ASEAN
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
EU	Liên minh châu Âu
GDP	Tổng thu nhập quốc dân
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
TTDB	Tiêu thụ đặc biệt
WHO	Tổ chức Y tế Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

NỘI DUNG TÓM TẮT

Báo cáo này xem xét và đánh giá các chính sách hiện hành và hệ thống thuế đối với ngành đồ uống có cồn ở Việt Nam, phân tích tác động của các chính sách thuế và đề xuất một số khuyến nghị trong việc lựa chọn hệ thống thuế phù hợp đối với đồ uống có cồn và cơ chế quản lý nhà nước đối với khu vực đồ uống có cồn phi chính thức, rượu thủ công. Nội dung báo cáo được trình bày trong 4 phần, cụ thể như sau:

Phần 1: Tổng quan về chính sách và hệ thống thuế hiện tại cho ngành đồ uống có cồn ở Việt Nam và xu hướng tương lai

Phần này tổng quan về thị trường đồ uống có cồn và chính sách thuế cũng như cách tiếp cận của chính sách thuế tại Việt Nam. Trong hệ thống pháp luật về thuế của Việt Nam, có 3 loại thuế tác động trực tiếp đến đồ uống có cồn bao gồm thuế nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng và thuế tiêu thụ đặc biệt. Thuế nhập khẩu đối với rượu bia của Việt Nam được quy định tại Nghị định 122/2016/NĐ-CP và Nghị định 125/2017/NĐ-CP về biểu thuế xuất nhập khẩu. Theo đó, mức thuế suất dao động trong khoảng từ 17-50%. Mức thuế giá trị gia tăng đối với các loại rượu, bia là 10%, tương tự như phần lớn các loại hàng hóa khác. Hiện nay, thuế suất tiêu thụ đặc biệt đối với bia là 65% (tăng so với mức 45% của năm 2010). Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với rượu được chia làm 2 mức dựa trên nồng độ cồn trong rượu, bao gồm: thuế suất 65% đối với rượu trên 20 độ và 35% đối với rượu dưới 20 độ (tăng so với mức 45% và 25% trong năm 2010)

Trên thế giới hiện nay có 3 cách tiếp cận chính trong việc áp thuế tiêu thụ đặc biệt cho hàng hóa nói chung: thuế tương đối (ad valorem tax), thuế tuyệt đối (specific tax) và thuế hỗn hợp (compound). Các quốc gia châu Âu thường sử dụng thuế tuyệt đối đối với bia rượu. Ngược lại, một số quốc gia Đông Nam Á như Việt Nam, Lào, Campuchia và một số quốc gia châu Phi sử dụng thuế tương đối. Một số quốc gia khác như Thái Lan, Malaysia, Philippines sử dụng thuế hỗn hợp: kết hợp cả thuế tương đối và thuế tuyệt đối. Việc lựa chọn một hệ thống thuế thích hợp cho từng quốc gia là bài toán phức tạp đòi hỏi phải xác định rõ mục tiêu của chính sách thuế, đồng thời cân nhắc hài hòa nhiều yếu tố khác nhau về đặc điểm riêng của từng quốc gia trong sử dụng rượu bia, sự công bằng, tầm quan trọng của nguồn thu từ thuế tiêu thụ đặc biệt và đặc biệt là năng lực quản lý của nhà nước.

Nhằm đánh giá ảnh hưởng của chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt đối với mặt hàng đồ uống có cồn, nhóm tác giả dựa trên 3 tiêu chí đánh giá: (i) sự phù hợp (phù hợp với mục tiêu chính sách, phù hợp với hệ thống thuế trong khu vực và quốc tế, phù hợp với đặc điểm tiêu dùng); (ii) sự hiệu quả; và (iii) sự công bằng của chính sách thuế đối với nhà sản xuất, người tiêu dùng, chính phủ và các bên liên quan khác. Qua phân tích, nhóm tác giả nhận thấy chính sách thuế hiện tại chưa đảm bảo được 3 tiêu chí nói trên, cụ thể:

- Chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt áp dụng thuế tương đối không tác động trực tiếp làm giảm tiêu thụ cồn nguyên chất. Việc tăng thuế tiêu thụ đặc biệt trong hơn 10 năm trở lại đây chưa đạt hiệu quả mong muốn trong việc hạn chế sự lạm dụng đồ uống có cồn ở Việt Nam¹.

¹ Lượng tiêu thụ cồn nguyên chất theo đánh giá của WHO tăng hơn gấp đôi từ 3.8 lít/người/năm lên 8.3 lít/người/năm. Khu vực phi chính thức vẫn chiếm phần lớn, 63,8% tổng lượng tiêu thụ cồn nguyên chất. Tỷ lệ dân số lạm dụng rượu

- Thuế tương đối không đảm bảo công bằng giữa sản phẩm chất lượng cao và sản phẩm chất lượng thấp, thậm chí về dài hạn còn khuyến khích nhà sản xuất và người tiêu dùng sử dụng các sản phẩm giá rẻ hơn, lượng cồn nguyên chất cao hơn, chất lượng thấp. Bên cạnh đó, thuế tương đối cũng không đảm bảo sự ổn định đối với nguồn thu ngân sách so với hệ thống thuế tuyệt đối và chi phí quản lý nhà nước cũng cao hơn do dựa trên giá sản phẩm.

Phần 2: Tổng quan về chính sách thuế quốc tế

Phần này trình bày khái quát về thuế suất và phương pháp tính thuế tại một số quốc gia trên thế giới và xu hướng của chính sách thuế. Theo đó, nhóm nghiên cứu chỉ ra rằng thuế suất của các nước trên thế giới đều nhằm thực hiện các mục tiêu cơ bản của chính sách thuế, tuy nhiên có sự chênh lệch nhất định giữa các nước. Việc tăng mức thuế suất cần phải cân nhắc kỹ để tránh những tác động không mong muốn có thể phát sinh. So sánh giữa Việt Nam và các nước, có thể thấy mức thuế suất của nước ta không thấp hơn. Với việc chưa quản lý được hết việc sản xuất và kinh doanh rượu, điều này có thể dẫn đến tình trạng người sử dụng tìm đến các sản phẩm không phải chịu thuế có giá thành rẻ hơn để phù hợp với mức thu nhập của mình. Khi đó, mức thuế suất cao chỉ làm thiệt hại cho những doanh nghiệp chính thống.

Về phương pháp tính thuế, các nước trên thế giới chủ yếu sử dụng xoay quanh 3 phương pháp tính thuế cơ bản (ad valorem tax, specific tax and compound). Trong đó, phương pháp tính thuế tuyệt đối đang được nhiều nước quan tâm và được đánh giá là phương thức thu thuế tiên tiến, được đa phần các nước phát triển sử dụng. Xu hướng nổi bật gần đây trong chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt là đơn giản hóa phương pháp đánh thuế và chuyển sang thuế tuyệt đối với mức thuế suất hợp lý. Việc chuyển đổi này giúp các nước thu thuế hiệu quả hơn, giảm các gánh nặng tuân thủ hành chính không cần thiết.

Trong khi đó, phương pháp thuế tương đối đang dần trở nên lạc hậu, không làm giảm lượng tiêu thụ độc hại đến mức có tác động tiêu cực như mục tiêu của chính sách thuế và dẫn đến những hệ quả không mong muốn. Đây là một trong những lý do chính khiến phương pháp tiếp cận hiện tại ở Việt Nam (sử dụng giá bán làm căn cứ tính thuế duy nhất -ad valorem tax) không được ưa chuộng ở nhiều quốc gia. Do đó, việc chuyển đổi sang phương pháp tính thuế khác, kết hợp với các chính sách liên quan là điều cần được tính đến trong thời gian tới để quản lý, thu thuế hiệu quả khu vực đồ uống có cồn tại Việt Nam.

Phần 3: Đánh giá thực trạng chính sách và quản lý nhà nước đối với khu vực đồ uống có cồn phi chính thức

Phần này tổng quan về hiện trạng của đồ uống có cồn phi chính thức ở Việt Nam và quản lý nhà nước đối với khu vực này, đồng thời đánh giá và ước lượng giá trị khu vực đồ uống phi chính thức và rượu thủ công cũng như tổn thất về tài chính mà khu vực này gây ra cho thị trường Việt Nam. Ngoài các thiệt hại về thị trường cho các doanh nghiệp sản xuất chính thức và các tổn thất thuế cho Nhà nước, phần này cũng sẽ đánh giá một số quy định, chính sách đang thực hiện liệu có đạt được mục tiêu về chất lượng hay thúc đẩy chính

thức hóa sản xuất của khu vực phi chính thức hay không. Theo đó, nghiên cứu chỉ ra rằng khu vực đồ uống có cồn phi chính thức (chưa được ghi nhận) chiếm tỷ trọng cao, đến 63% tổng khối lượng LPA và 28% tổng giá trị thị trường đồ uống có cồn tại Việt Nam. Trong đó, rượu thủ công phi chính thức chiếm từ 70 – 90% tổng khối lượng LPA trong khu vực phi chính thức tương đương khoảng 1.156 triệu USD. Tồn thất về thuế đối với rượu thủ công gây ra vào khoảng 751,582 triệu USD, chiếm 29% tổng tồn thất về thuế từ khu vực phi chính thức.

Mặt khác, Việt Nam chưa có cách tiếp cận phù hợp đối với khu vực phi chính thức. Thay vì có chính sách khuyến khích tài chính hoặc đăng ký để chính thức hóa khu vực này, việc tăng thuế càng làm khu vực phi chính thức phát triển, chèn ép khu vực chính thức.

Bên cạnh đó, sản xuất và tiêu thụ rượu thủ công thường ở quy mô nhỏ, rất nhỏ khiến việc quản lý nhà nước gặp rất nhiều khó khăn. Hiện nay, số lượng cơ sở sản xuất rượu thủ công có giấy phép hoặc có hợp đồng bán rượu với doanh nghiệp chiếm tỷ lệ rất thấp so với thực tế. Quy trình đăng ký để được cấp giấy phép cũng tương đối phức tạp, chưa rõ ràng với nhiều giấy phép con và được thực hiện ở nhiều cơ quan khác nhau, yêu cầu trùng lặp về thông tin và chế độ báo cáo. Tất cả khiến chi phí tuân thủ tăng cao, dẫn đến việc thu thuế đầy đủ với sản xuất rượu thủ công rất khó khả thi. Không đảm bảo công bằng và gây thiệt hại về thị trường đối với các cơ sở chính thức, nộp thuế đầy đủ.

Do vậy, cần đặc biệt cân nhắc đến tác động tiêu cực của việc tăng thuế đối với đồ uống có cồn. Việc tăng thuế tiêu thụ đặc biệt có thể chỉ ảnh hưởng đến những doanh nghiệp, cơ sở làm ăn chân chính, gây tăng chi phí và giá rượu chính thức, dẫn đến làm giảm khả năng tiếp cận sản phẩm chính ngạch của người tiêu dùng trong khi không ảnh hưởng tới rượu bia khu vực phi chính thức. Thậm chí việc tăng thuế có thể làm khu vực phi chính thức vốn đã chiếm tỷ trọng lớn trở nên phình to và khó quản lý hơn, dẫn đến không đạt được cả mục tiêu hạn chế sử dụng rượu bia lẫn đảm bảo chất lượng của rượu bia.

Phần 4: Một số đề xuất, kiến nghị

Trên cơ sở phân tích trên, nghiên cứu đưa ra một số đề xuất kiến nghị trong lựa chọn mức thuế suất, phương pháp tính thuế phù hợp và quản lý một cách có hiệu quả khu vực đồ uống có cồn phi chính thức tại Việt Nam trong thời gian tới, cụ thể:

- Chính phủ nên thận trọng trong việc xem xét tăng thuế tiêu thụ đặc biệt trong thời gian tới, có thể cân nhắc đẩy mạnh các giải pháp khác ngoài thuế như tăng cường tuyên truyền, hạn chế quảng cáo hoặc tăng mạnh việc thực thi xử phạt hành vi sử dụng đồ uống có cồn gây ảnh hưởng đến xã hội. Mặt khác, Chính phủ nên có chính sách riêng khuyến khích khu vực sản xuất rượu thủ công chính thức hóa.

- Trong dài hạn, Chính phủ nên chuyển từ phương pháp thuế tương đối sang áp dụng hệ thống thuế tuyệt đối hoặc hỗn hợp đối với thuế tiêu thụ đặc biệt do 2 hệ thống thuế này có thể đáp ứng được các mục tiêu tốt hơn. Hệ thống thuế tuyệt đối đáp ứng được mục tiêu hạn chế lạm dụng đồ uống có cồn tốt hơn, đảm bảo công bằng hơn giữa các sản phẩm, ổn định nguồn thu ngân sách và cũng đòi hỏi chi phí quản lý nhà nước thấp hơn. Trong khi hệ thống hỗn hợp phức tạp hơn, chi phí quản lý cao hơn nhưng có thể đảm bảo thêm mục tiêu ngăn ngừa bắt đầu sử dụng rượu bia và tăng thu ngân sách. Theo đó, phương pháp thuế

hỗn hợp có thể được cân nhắc trong quá trình chuyển đổi, tiến tới sử dụng hoàn toàn thuế tuyệt đối. Phương pháp thuế hỗn hợp khắc phục những bất cập của từng cách tính thuế, dù việc thực hiện sẽ là không đơn giản. Trong quá trình chuyển đổi, phương pháp thuế hỗn hợp cũng giúp tránh tạo ra những cú sốc thuế cho các bên.

- Mức thuế suất phải được xây dựng hợp lý, phù hợp với mức sống của người dân. Thuế suất quá cao có thể cản trở người dân tiếp cận các sản phẩm chính ngạch, đóng thuế đầy đủ, và tìm kiếm, sử dụng các loại rượu không chính thức. Đây là hệ quả không mong muốn, làm thất thoát nguồn thu thuế của Nhà nước và ảnh hưởng đến các doanh nghiệp làm ăn chân chính.

- Chính sách thuế cần phải rà soát thường xuyên để phù hợp với tình hình lạm phát, khả năng chi trả của người dùng (affordability). Đồng thời, các chính phủ kết hợp với các chính sách quản lý khác có liên quan, đặc biệt là chính sách đối với khu vực đồ uống có cồn phi chính thức, để chính sách thuế đạt được hiệu quả như mong muốn và hạn chế tối đa các hệ quả tiêu cực có thể phát sinh.

- Cần chú trọng công tác thực thi, triển khai để chính sách thuế thu được hiệu quả như kỳ vọng. Đồng thời, đẩy mạnh hợp tác giữa cơ quan quản lý với các doanh nghiệp, tổ chức trong ngành để tăng cường trao đổi thông tin, phối hợp triển khai chính sách thuế có hiệu quả. Và đặc biệt, khi xây dựng chính sách thuế cần dựa trên bằng chứng thực tiễn, đi kèm với kế hoạch thực hiện tốt.

- Cơ quan quản lý cần phối hợp chặt chẽ từ các cấp ở những đơn vị hành chính nhỏ nhất để nắm rõ tình hình sản xuất, tiêu thụ rượu thủ công trên địa bàn. Cơ quan quản lý thị trường cũng cần tăng cường việc thanh tra, kiểm tra, xử phạt đặc biệt hướng tới kiểm soát tiêu thụ rượu bia phi chính thức tại các nhà hàng, quán ăn lớn, các dịp lễ hội, cưới xin. Các cấp cần liên tục tăng cường công tác tuyên truyền, thông tin cho người dân sử dụng các sản phẩm có nhãn mác, đảm bảo an toàn.

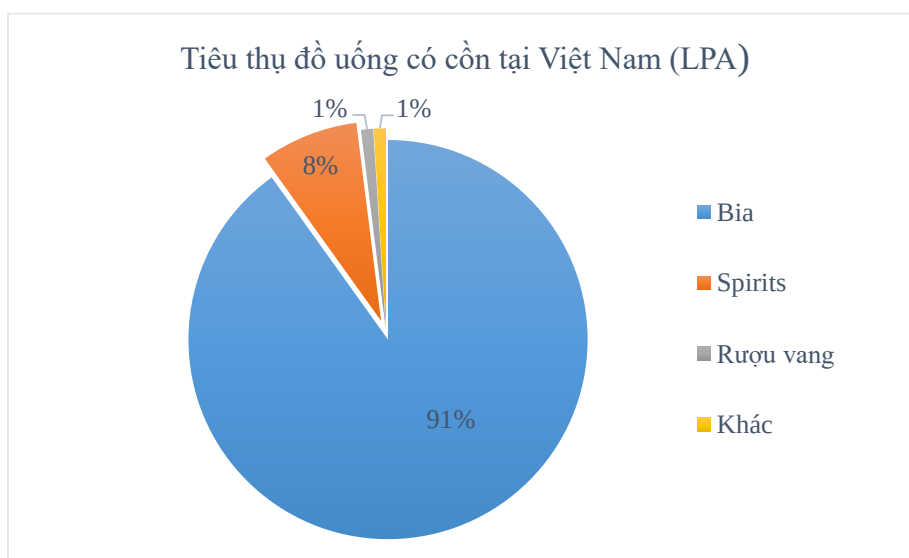
I. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH VÀ HỆ THỐNG THUẾ HIỆN TẠI CHO NGÀNH ĐỒ UỐNG CÓ CỒN Ở VIỆT NAM VÀ XU HƯỚNG TƯƠNG LAI

1.1. Tổng quan về thị trường đồ uống có cồn và chính sách thuế

1.1.1. Tổng quan về sản xuất, tiêu thụ đồ uống có cồn

Theo số liệu trong báo cáo của Bộ Y tế, năm 2017, Việt Nam sản xuất hơn 4 tỷ lít bia, 70 triệu lít rượu công nghiệp và 230 – 280 triệu lít rượu thủ công (Bộ Y tế, 2018). Còn theo số liệu của WHO, tổng lượng tiêu thụ cồn nguyên chất bình quân đầu người giai đoạn 2015 – 2017 vào khoảng 8.3 LPA, tăng gần gấp đôi so với trung bình giai đoạn 2009 – 2011 (WHO, 2018). Lượng LPA bình quân tại khu vực chính thức vào khoảng 3.1 LPA. Trong đó, bia chiếm đến 91%, spirits 8%, rượu vang và các đồ uống có cồn còn lại chiếm khoảng 2%.

Hình 1: Tiêu thụ đồ uống có cồn tại Việt Nam (LPA)



Nguồn: WHO, 2018.

Lượng tiêu thụ đồ uống có cồn tại khu vực phi chính thức của Việt Nam vẫn rất cao, bình quân đầu người khoảng 5.3 LPA, gấp hơn 1.5 lần lượng tiêu thụ phi chính thức. Ngoài ra, báo cáo của WHO còn cung cấp thêm thông tin về tỷ lệ lạm dụng rượu bia và tỷ lệ người chưa bao giờ uống rượu bia. Theo đó, tỷ lệ dân số trên 15 tuổi lạm dụng rượu bia vào khoảng 14.4% còn tỷ lệ chưa bao giờ uống rượu bia vào khoảng 38.6%.

1.1.2. Tổng quan chính sách và cách tiếp cận của chính sách thuế

a. Thuế nhập khẩu

Thuế nhập khẩu đối với rượu bia của Việt Nam được quy định tại Nghị định 122/2016/NĐ-CP và Nghị định 125/2017/NĐ-CP về biểu thuế xuất nhập khẩu. Giá cơ sở của thuế nhập khẩu là giá CIF đã bao gồm phí bảo hiểm và phí vận chuyển. Thuế suất của các loại rượu bia được quy định tóm tắt trong bảng sau.

Bảng 1: Biểu thuế suất tóm tắt đối với các loại rượu bia nhập khẩu ở Việt Nam

Loại bia rượu	Thuế suất
1. Bia sản xuất từ malt.	35
2. Rượu vang làm từ nho tươi, kể cả rượu vang cao độ; hèm nho trừ loại thuộc nhóm 20.09.	50
3. Rượu Vermouth và rượu vang khác làm từ nho tươi đã pha thêm hương liệu từ thảo mộc hoặc chất thơm.	50
4. Đồ uống đã lên men khác (ví dụ, vang táo, vang lê, vang mật ong, rượu sa kê); hỗn hợp của đồ uống đã lên men và hỗn hợp của đồ uống đã lên men với đồ uống không chứa cồn, chưa chi tiết hay ghi ở nơi khác.	55
5. Cồn ê-ti-lích chưa biến tính có nồng độ cồn từ 80% trở lên tính theo thể tích; cồn ê-ti-lích và rượu mạnh khác, đã biến tính, ở mọi nồng độ.	
Cồn ê-ti-lích chưa biến tính có nồng độ cồn từ 80% trở lên tính theo thể tích	40
Cồn ê-ti-lích đã biến tính, kể cả rượu mạnh đã methyl hóa:	17 - 20
Loại khác	40
6. Cồn ê-ti-lích chưa biến tính có nồng độ cồn dưới 80% tính theo thể tích; rượu mạnh, rượu mùi và đồ uống có rượu khác	45

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp.

b. Thuế giá trị gia tăng

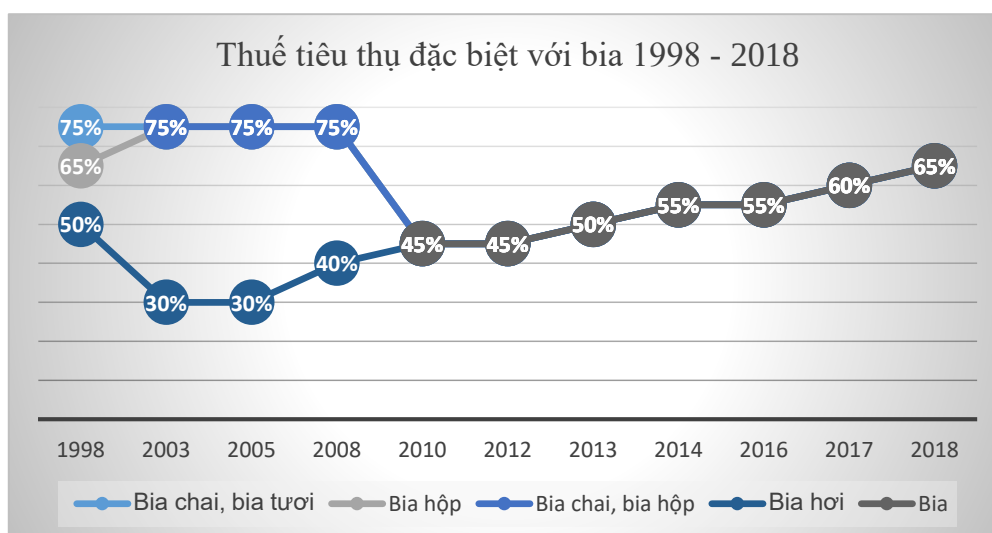
Thuế giá trị gia tăng là thuế gián thu đánh vào phần giá trị tăng thêm của hàng hóa, dịch vụ. Ở Việt Nam, theo quy định trong Điều 8 Luật Thuế giá trị gia tăng 2008 và Nghị định 209/2013/NĐ-CP, mức thuế giá trị gia tăng áp với tất cả các loại rượu, bia là 10%, tương tự như phần lớn các loại hàng hóa khác. Đối với rượu nhập khẩu, giá cơ sở tính thuế giá trị gia tăng là giá cơ sở tính thuế nhập khẩu cộng với thuế nhập khẩu.

c. Thuế tiêu thụ đặc biệt

Thuế tiêu thụ đặc biệt là loại thuế gián tiếp đánh vào một số hàng hóa và dịch vụ đặc biệt, thông thường với mục tiêu nhằm hạn chế việc sản xuất và tiêu dùng hàng hóa đó. Ở Việt Nam, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt hiện quy định áp thuế này với 17 loại hàng hóa và dịch vụ, trong đó có bia rượu. Hiện tại, thuế suất tiêu thụ đặc biệt đối với bia là 65%. Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với rượu được chia làm 2 mức dựa trên nồng độ cồn trong rượu, bao gồm: thuế suất 65% đối với rượu dưới 20 độ và 35% đối với rượu dưới 20 độ. Hình 2 dưới đây thể hiện mức thuế suất tiêu thụ đặc biệt đối với rượu bia qua các thời kỳ ở Việt Nam.

Có thể thấy xu hướng chung về đơn giản hóa việc phân loại đối với cả rượu bia trong cách thức áp thuế tiêu thụ đặc biệt. Nếu như Luật thuế tiêu thụ đặc biệt năm 1998 chia ra mức thuế suất khác nhau đối với các loại bia như: bia can, bia chai và bia hơi thì sau khi gia nhập WTO, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt năm 2008 đã thống nhất chỉ áp một mức thuế chung cho bia. Mức thuế cũng đã được điều chỉnh tăng dần qua các năm từ 45% (2010) lên 65% (2018).

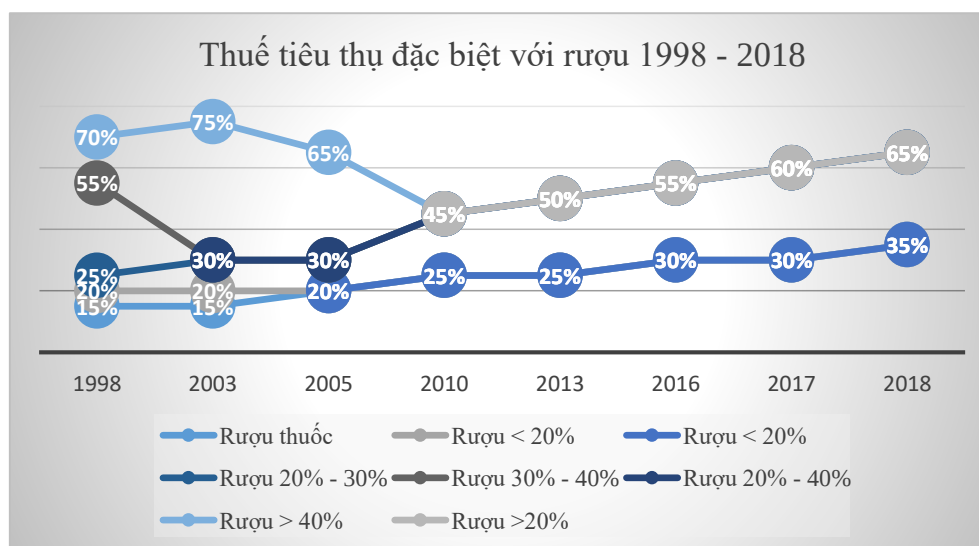
Hình 2: Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với bia từ 1998 đến 2018



Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp.

Tương tự đối với rượu, thuế tiêu thụ đặc biệt 1998 chia các mức thuế ra làm 5 nhóm dựa theo lượng nồng độ cồn và một nhóm đặc biệt là rượu thuốc. Sau khi gia nhập WTO, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt năm 2008 đã ghép các nhóm nói trên thành 02 nhóm lớn: dưới 20 độ và trên 20 độ. Nhìn vào Hình 3 cũng cho thấy, mức thuế đối với cả 2 loại rượu cũng tăng dần qua các năm, từ 25% và 45% (2010) lên 35% và 65% (2018) lần lượt với rượu có nồng độ cồn thấp hơn 20 độ và cao hơn 20 độ.

Hình 3: Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với rượu từ 1998 đến 2018



Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp.

Cách tính thuế tiêu thụ đặc biệt đối với bia rượu của Việt Nam hoàn toàn là thuế tương đối, tính tỷ lệ % dựa trên giá trị sản phẩm hay giá bán sản phẩm (ad valorem) chứ không dựa trên một mức thuế tuyệt đối, cố định cho từng sản phẩm (specific tax). Sự khác biệt cũng như những lợi thế và bất lợi của phương pháp đánh thuế này sẽ được phân tích rõ ở phần sau. Cụ thể, cách tính toán thuế tiêu thụ đặc biệt đối với bia rượu theo quy định của Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Nghị định 108/2015/NĐ-CP như sau:

Số thuế tiêu thụ đặc biệt = Giá tính thuế x Thuế suất thuế TTĐB

Theo đó, giá tính thuế được xác định theo công thức như sau:

$$\text{Giá tính thuế} = \frac{\text{Giá bán chưa có thuế GTGT} - \text{Thuế bảo vệ môi trường}}{1 + \text{Thuế suất thuế TTĐB}}$$

Các thông lệ tốt khuyến nghị là giữ thuế tiêu thụ đặc biệt được áp dụng sớm trong chuỗi cung ứng để đảm bảo tính minh bạch và đơn giản. Cơ sở tính thuế phải là giá trị “xuất xưởng” đối với hàng hóa trong nước và giá trị CIF đối với hàng hóa nhập khẩu.

1.1.3. Mục tiêu của chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt ở Việt Nam

Báo cáo Tổng kết, đánh giá Tình hình thực hiện Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt năm 2014 (là tài liệu kèm Tờ trình Quốc hội số 416/TTTr-CP ngày 17/10/2014) đã chỉ rõ các mục tiêu của chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt với các mặt hàng và dịch vụ như rượu bia, thuốc lá, ô tô... Theo đó, ô tô được xác định là mặt hàng dành cho những người có thu nhập cao và cần phải được điều tiết. Xăng gốc hóa thạch được xác định là mặt hàng cần tiêu dùng tiết kiệm. Thuốc lá, rượu bia được xác định là mặt hàng Nhà nước không khuyến khích tiêu dùng do có hại cho sức khỏe. Đồng thời, xuyên suốt trong báo cáo, mục tiêu duy nhất được chỉ ra để tăng thuế đối với rượu bia chỉ là nhằm hạn chế tiêu dùng và lạm dụng đồ uống có cồn.

Như vậy, ít nhất dựa trên văn bản chính thức, có thể hiểu đối với bia rượu, mục tiêu của chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt đối với mặt hàng này là nhằm giảm và hạn chế việc tiêu dùng và lạm dụng rượu bia ảnh hưởng tới sức khỏe.

Ngoài ra, hiện tại thành phố Hồ Chí Minh cũng đang dự kiến đề xuất tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với rượu bia dựa trên Nghị quyết 52/2017/QH14 về thí điểm cơ chế chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh. Theo đó, đề xuất tăng thuế của thành phố có 2 mục tiêu: (i) mục tiêu chính vẫn là giảm dần mức tiêu thụ trên địa bàn và (ii) tăng thu một phần cho ngân sách thành phố². Do đó, ngoài mục tiêu hạn chế việc lạm dụng rượu bia, mục tiêu khác tính đến là nhằm tăng thu cho ngân sách.

1.1.4. Phân tích về cách tiếp cận trong việc áp thuế tiêu thụ đặc biệt

Có 3 cách tiếp cận chính trong việc áp thuế tiêu thụ đặc biệt cho hàng hóa nói chung: thuế tương đối (ad valorem tax), thuế tuyệt đối (specific tax) và thuế hỗn hợp (compound). Trên thế giới, đối với bia rượu, các quốc gia châu Âu thường sử dụng thuế tuyệt đối. Ngược lại, một số quốc gia Đông Nam Á như Việt Nam, Lào, Campuchia và một số quốc gia châu Phi sử dụng thuế tương đối. Một số quốc gia khác như Thái Lan, Malaysia, Philippines sử dụng thuế hỗn hợp: kết hợp cả thuế tương đối và thuế tuyệt đối. Chi tiết về các phương pháp tiếp cận của các quốc gia trên thế giới sẽ được phân tích ở phần sau. Phần này sẽ tập trung phân tích kỹ các cách tiếp cận nhằm chỉ ra lợi thế và bất lợi và bối cảnh, đặc điểm để có thể sử dụng phù hợp và có hiệu quả nhất các cách tiếp cận trên.

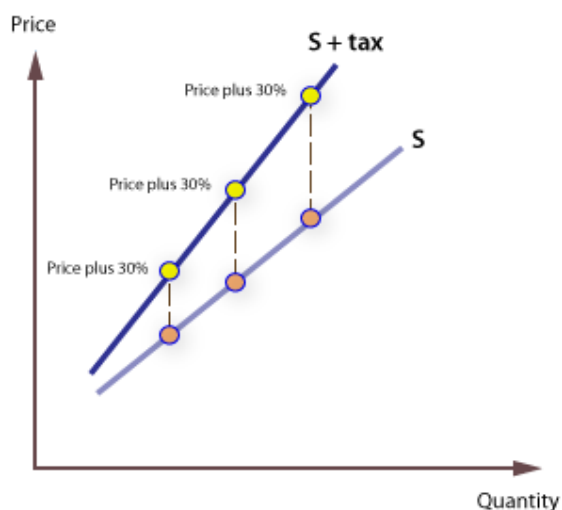
² <https://news.zing.vn/tphcm-co-co-so-de-tang-thue-voi-ruou-bia-tren-dia-ban-post933350.html>

a. Thuế tương đối (*ad valorem tax*)

Thuế tương đối (*ad valorem taxation*) là cách áp thuế tiêu thụ đặc biệt dựa trên giá trị của sản phẩm. Theo cách áp thuế này, chính phủ sẽ đưa ra mức thuế suất là tỷ lệ phần trăm cố định phải nộp trên giá bán của sản phẩm. Giá tính thuế có thể được xác định ở một trong những khâu trong chuỗi giá trị của sản phẩm: có thể dựa trên giá bán xuất xưởng, giá bán buôn hoặc giá bán lẻ. Ví dụ như trường hợp Việt Nam nói trên, Quốc hội quy định mức thuế suất 65% trên giá xuất xưởng đối với rượu có nồng độ trên 20 độ.

Thuế tương đối có một số lợi thế nhất định so với các loại thuế khác. Thứ nhất, thuế tương đối là một loại thuế lũy tiến. Đối với hàng hóa có giá càng cao, mức thuế thu được sẽ cao hơn. Hình 4 dưới đây thể hiện rõ tác động của thuế tương đối tới đường cung của sản phẩm. Sau khi áp thuế, đường cung sẽ không di chuyển về bên trái, song song với đường cung cũ mà dốc hơn, thể hiện mức thuế sẽ cao hơn nếu giá hàng hóa cao³. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong trường hợp hàng hóa bị áp thuế được coi là hàng hóa xa xỉ. Mục tiêu của thuế tiêu thụ đặc biệt trong trường hợp này có thể coi giống với thuế thu nhập lũy tiến: người tiêu dùng hàng hóa xa xỉ (có thu nhập cao) sẽ chịu thuế cao hơn.

Hình 4: Thay đổi của đường cung khi áp dụng thuế tương đối



Nguồn: www.economicsonline.co.uk

Thứ hai, thuế tương đối sẽ không chịu ảnh hưởng của lạm phát và do vậy nhà nước sẽ không phải điều chỉnh nhiều lần nếu tỷ lệ lạm phát cao. Ví dụ, nếu một quốc gia áp dụng thuế tuyệt đối là 10.000 đồng/1 sản phẩm. Nếu quốc gia này có tỷ lệ lạm phát cao, mức thuế tuyệt đối này sẽ phải điều chỉnh lại theo tỷ lệ lạm phát để tránh việc mức thuế thực tế (in real term) sẽ giảm đi do lạm phát.

Ngược lại, thuế tương đối cũng phát sinh nhiều hạn chế. Thứ nhất, nguồn thu từ thuế tương đối có thể không ổn định và khó dự đoán. Vì dựa trên giá sản phẩm, bất kỳ sự biến động về kinh tế vĩ mô hay về giá của các nguyên vật liệu đầu vào (bao bì, chai lọ...) cũng sẽ tác động đến giá xuất xưởng và tổng thu thuế tiêu thụ đặc biệt. Đối với một số quốc

³ Điều này không đồng nghĩa với việc tổng thu thuế sẽ cao hơn nếu áp dụng thuế tương đối.

gia đang phát triển, nguồn thu từ thuế tiêu thụ đặc biệt thường chiếm tỷ lệ cao hơn các quốc gia phát triển và đóng vai trò quan trọng trong thu ngân sách. Do vậy, yếu tố này cần phải được tính đến khi cân nhắc cách tiếp cận trong việc thu thuế tiêu thụ đặc biệt.

Một điểm hạn chế lớn khác của thuế tương đối là không quan tâm đến chất lượng của sản phẩm. Do cách thức tính nói trên, mức thuế tương đối sẽ cao hơn đối với sản phẩm có giá cao hơn. Tuy nhiên, trên thực tế, những hàng hóa có chất lượng cao, mùi vị đặc trưng và an toàn hơn thường có giá cao hơn các hàng hóa chất lượng thấp. Do vậy, việc áp thuế dựa trên giá sản phẩm sẽ gián tiếp khuyến khích người tiêu dùng và nhà sản xuất lựa chọn, sản xuất các sản phẩm có giá thấp, chất lượng thấp. Điều này vừa tạo ra sự không công bằng giữa các sản phẩm vừa không đảm bảo mục tiêu hướng tới bảo vệ sức khỏe của người tiêu dùng.

Cuối cùng, thuế tương đối thường được cho rằng sẽ có chi phí quản lý nhà nước cao hơn thuế tuyệt đối. Do dựa trên giá bán sản phẩm, cơ quan quản lý nhà nước phải dành nguồn lực giám sát nhiều hơn để đảm bảo hạn chế các hành vi chuyển giá, trốn thuế hay tránh thuế. Đây là một khoản chi phí quan trọng nhất là đối với các quốc gia đang phát triển, có nguồn lực và năng lực quản lý hạn chế.

b. Thuế tuyệt đối (specific tax)

Thuế tuyệt đối là cách áp thuế tiêu thụ đặc biệt dựa trên sản phẩm. Cơ quan nhà nước sẽ đưa ra một mức thuế tuyệt đối cố định sẽ được xác định trên một sản phẩm. Ví dụ, mức thuế cố định 10.000 đồng đối với một bao thuốc lá 20 điếu. Đối với rượu bia, có hai cách để áp thuế đặc biệt như sau.

Cách thức thứ nhất là áp thuế trên khối lượng sản phẩm. Ví dụ, 100.000 đồng trên mỗi lít rượu. Lợi thế của cách thức này là đơn giản và dễ thực hiện. Mức thuế tuyệt đối được áp chung cho tất cả các loại rượu mà không cần quan tâm đến lượng cồn trong sản phẩm hay giá cả, chất lượng. Tuy nhiên, do không phân biệt các mức thuế khác nhau dựa trên lượng cồn trong sản phẩm, cách thức này sẽ không hạn chế được việc sử dụng rượu bia có nồng độ cồn cao, gây ảnh hưởng đến sức khỏe hơn so với rượu bia có nồng độ cồn thấp. Thậm chí, cách thức này còn có thể khuyến khích người sử dụng sản phẩm có nồng độ cồn cao nhưng có giá thành sản xuất và giá bán rẻ.

Cách thức thứ hai là áp thuế tuyệt đối dựa trên lượng cồn nguyên chất (đánh thuế trên mỗi lít cồn nguyên chất - LPA). Các mức thuế tuyệt đối khác nhau đối với các loại sản phẩm sẽ được đặt ra. Ví dụ như Singapore đánh thuế chung S\$60 với mỗi LPA với bia và S\$88 với mỗi LPA với các loại rượu. Việc đánh thuế dựa trên LPA sẽ đảm bảo mức thuế tiêu thụ đặc biệt sẽ cao hơn đối với các loại đồ uống có nồng độ cồn cao. Nhà sản xuất sẽ được khuyến khích sản xuất các sản phẩm có nồng độ cồn thấp hơn để giảm mức thuế phải nộp. Người tiêu dùng cũng sẽ có thiên hướng sử dụng các sản phẩm có nồng độ cồn thấp hơn do giá sẽ rẻ hơn. Do vậy, trực tiếp làm giảm thiểu tác động có hại của rượu bia đến sức khỏe.

Như vậy, lợi thế đầu tiên và cơ bản của thuế tuyệt đối là việc trực tiếp giải quyết tác động ngoại sinh có hại của rượu bia. Việc đánh thuế sẽ đảm bảo công bằng hơn giữa các

loại đồ uống có cồn có nồng độ cồn khác nhau, thực hiện đúng nguyên tắc – sử dụng rượu bia nhiều hơn sẽ phải chịu thuế cao hơn.

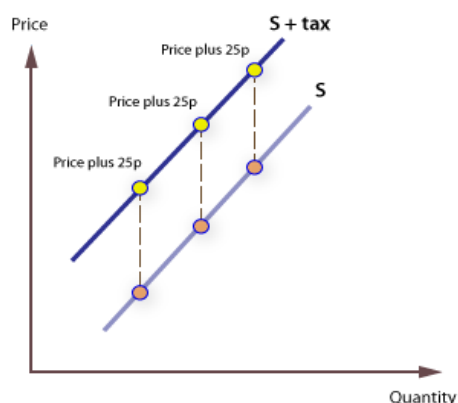
Lợi thế đáng kể thứ hai của thuế tuyệt đối là đảm bảo công bằng giữa sản phẩm có chất lượng cao – giá thành cao và sản phẩm có chất lượng thấp – giá thành thấp. Thuế tuyệt đối sẽ không phải chịu hạn chế của thuế tương đối, do vậy sẽ không khuyến khích người tiêu dùng chọn lựa các sản phẩm giá rẻ, chất lượng thấp hay khuyến khích nhà sản xuất cố gắng giảm giá và giảm chất lượng. Mục tiêu đảm bảo hạn chế tác động xấu của rượu bia sẽ được thực hiện tốt hơn.

Thuế tuyệt đối cũng sẽ mang lại sự ổn định và dễ dự đoán hơn đối với nguồn thu thuế. Do không phải chịu ảnh hưởng từ sự biến động của nền kinh tế như thuế tương đối, thuế tuyệt đối sẽ mang lại nguồn thu ổn định hơn cho chính phủ. Điều này tương đối quan trọng đối với những quốc gia có tỷ lệ thuế tiêu thụ đặc biệt trên tổng nguồn thu thuế lớn.

Lợi thế khác của thuế tuyệt đối là sự đơn giản hơn trong quản lý hành chính nhà nước. Do không dựa vào giá bán sản phẩm mà dựa trên LPA, quản lý nhà nước sẽ dễ dàng hơn rất nhiều do không phải giám sát sự thay đổi của giá bán cũng như các hành vi chuyển giá sản phẩm nhằm lách thuế, trốn thuế.

Tuy vậy, như đã nói ở trên, một điểm bất lợi của thuế tuyệt đối là không tự điều chỉnh nếu có sự biến động về lạm phát. Nhà nước sẽ phải thay đổi mức thuế tuyệt đối nếu lạm phát có sự biến động lớn. Tuy nhiên, một số quốc gia như Úc kết hợp yếu tố chỉ số CPI vào tỷ lệ cụ thể, do đó chính phủ không phải thay đổi tỷ lệ liên tục. Bên cạnh đó, quan trọng hơn, thuế tuyệt đối cũng không mang tính “lũy tiến”. Do vậy, nếu mục tiêu là đánh thuế vào hàng hóa xa xỉ, thuế tuyệt đối sẽ không đạt được mục tiêu này tốt như thuế tương đối. Hình 5 dưới đây cho thấy đường cung của sản phẩm sau khi đánh thuế sẽ dịch chuyển song song với đường cung cũ với độ dốc không đổi; thể hiện không có sự khác biệt về mức thuế khi giá khác nhau.

Hình 5: Thay đổi của đường cung khi áp dụng thuế tuyệt đối



Nguồn: www.economicsonline.co.uk

c. Thuế hỗn hợp (compound tax)

Ngoài cách tiếp cận chỉ dùng thuế tương đối hay thuế tuyệt đối. Một số quốc gia sử dụng kết hợp cả hai cách tiếp cận này đối với đồ uống có cồn. Các quốc gia ở Đông Nam

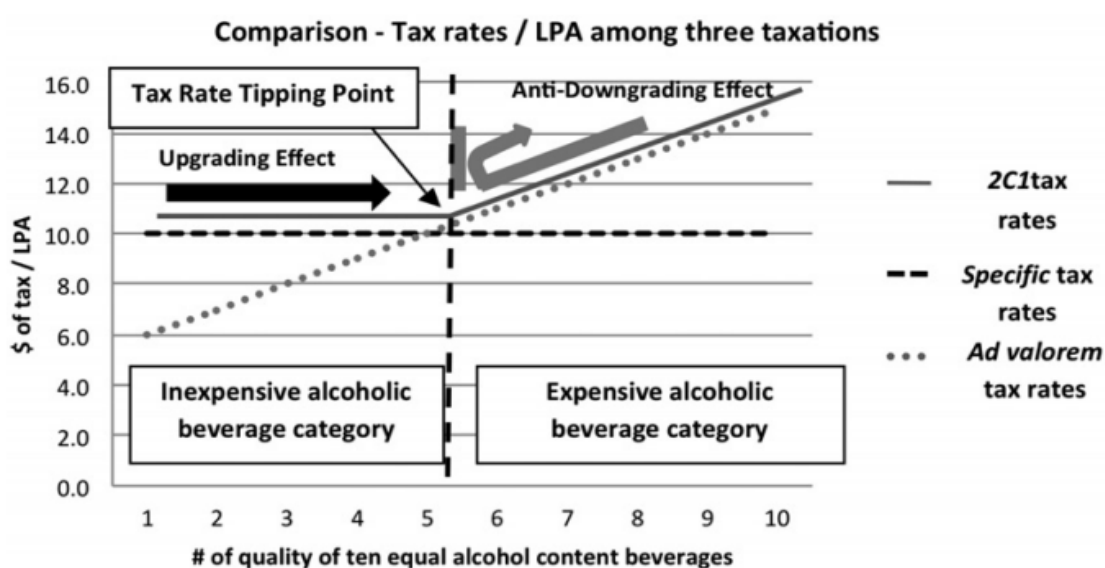
Áp dụng cách tiếp cận thuế hỗn hợp này có thể kể đến như Malaysia hay Thái Lan. Ví dụ, Thái Lan ban hành cả thuế tương đối và thuế tuyệt đối với rượu bia, người nộp thuế (doanh nghiệp, cơ sở sản xuất) phải tính toán theo cả hai cách và nộp thuế theo cách có **số thuế phải trả cao hơn**.

Vậy tại sao các quốc gia này áp dụng cả hai cách đánh thuế và những lợi thế, bất lợi của việc này là gì? Có thể lý giải các câu hỏi này qua việc phân tích trường hợp của Thái Lan. Sornpaisarn và cộng sự (2011) cho rằng hệ thống thuế “2 chọn 1” này đặc biệt phù hợp với đặc điểm riêng của việc sử dụng rượu bia của người Thái. Trong cơ cấu dân số của Thái Lan, tỷ lệ người dân sử dụng rượu bia tương đối thấp, chỉ khoảng 30% dân số, với 52.3% nam giới và 9.1% nữ giới. Đây là mức sử dụng thấp so với mức thu nhập trung bình và thấp hơn nhiều so với các nước phát triển ở Châu Âu. Do vậy, mục tiêu của Thái Lan không chỉ là làm giảm uống rượu bia của những người đang uống mà còn để ngăn chặn những người chưa tiêu dùng bắt đầu sử dụng rượu bia.

Như đã phân tích ở trên, thuế tương đối sẽ tạo động lực cho nhà sản xuất, người tiêu dùng sử dụng sản phẩm giá thấp, nồng độ cồn cao (downgrading effect). Ngược lại, thuế tuyệt đối sẽ tạo động lực cho nhà sản xuất, người tiêu dùng sử dụng sản phẩm có nồng độ cồn thấp và giá cao (upgrading effect). Vì thế nếu chỉ sử dụng thuế tương đối, Thái Lan lo ngại sẽ khuyến khích những người chưa tiêu dùng bắt đầu uống rượu bia do giá rẻ. Nếu chỉ sử dụng thuế tuyệt đối, lo ngại đến từ việc tăng cường sử dụng rượu bia nồng độ cồn thấp.

Do vậy, Thái Lan áp dụng cả hai cách tính thuế tương đối và tuyệt đối. Nếu nhà sản xuất giảm giá thành sản phẩm đến mức mà thuế tương đối nhỏ hơn thuế tuyệt đối, mức thuế tuyệt đối sẽ được áp dụng. Mức thuế tuyệt đối ở đây giống như một mức thuế sàn cho các sản phẩm giá rẻ. Ngược lại, đối với các sản phẩm giá cao, mức thuế sẽ cao hơn nhằm không khuyến khích người tiêu dùng sử dụng các sản phẩm này.

Hình 6: So sánh giữa các hệ thống thuế



Nguồn: Sornpaisarn và cộng sự, 2011.

Như vậy, nếu áp dụng theo cách thức nói trên, điểm lợi thế là: (i) sẽ khắc phục được điểm bất lợi của thuế tương đối về khuyến khích giảm giá thành sản phẩm bằng một mức thuế sàn tuyệt đối; (ii) thuế sẽ cao hơn với sản phẩm có giá trị cao hơn – đóng vai trò như thuế thu nhập; (iii) nguồn thu ổn định hơn và tự điều chỉnh theo lạm phát; và (iv) đảm bảo được các mục tiêu về hạn chế lạm dụng rượu bia, ảnh hưởng sức khỏe cộng đồng.

Mặc dù có vẻ như hệ thống thuế hỗn hợp sẽ giải quyết được những điểm hạn chế của cả 2 hệ thống thuế tuyệt đối hay tương đối. Tuy nhiên, trên thực tế, hệ thống thuế này cũng phát sinh những hạn chế nhất định cần được cân nhắc như sau:

Thứ nhất, thuế hỗn hợp vẫn không đảm bảo công bằng giữa các sản phẩm cùng LPA do mức thuế vẫn khác nhau với sản phẩm có giá khác nhau;

Thứ hai, một điểm hạn chế quan trọng khác là sẽ phát sinh chi phí quản lý nhà nước lớn do đây là một hệ thống phức tạp nhất so với các hệ thống khác. Việc quy định cả 2 mức thuế tuyệt đối và tương đối sao cho đảm bảo các mục tiêu nói trên cũng sẽ tương đối khó khăn, đòi hỏi hiểu biết sâu, toàn diện về thị trường. Chi phí còn phát sinh đối với cả các nhà sản xuất do phải tính toán cả hai cách thức, việc ra quyết định đối với chất lượng và giá bán sản phẩm cũng sẽ khó khăn hơn. Tất cả các khó khăn trên sẽ tạo ra sự bất định về nguồn thu và chi phí cho cả Chính phủ và nhà sản xuất.

Cuối cùng, hệ thống thuế hỗn hợp cũng tương quan với sự biến động trong giá cả lớn hơn so với thuế tuyệt đối, đồng nghĩa với việc cơ hội lớn hơn cho doanh nghiệp điều chỉnh giá để tránh thuế. Nghiên cứu của Ce Shang và cộng sự (2018) đối với hệ thống thuế hỗn hợp và tuyệt đối ở Mỹ chỉ ra rằng: so với thuế tuyệt đối, thuế hỗn hợp sẽ gây ra biến động giá bia lớn hơn 38% và biến động giá rượu lớn hơn 60 – 77%. Điều này càng khẳng định nhà nước sẽ gặp khó khăn hơn trong việc quản lý thuế, đảm bảo một sân chơi công bằng cho các doanh nghiệp.

Lựa chọn hệ thống thuế nào?

Các phân tích trên về lợi thế và hạn chế của các hệ thống thuế có thể được tóm lược vào bảng sau.

	Lợi thế	Hạn chế
Thuế tương đối	Thuế lũy tiến Tự điều chỉnh theo lạm phát, đóng vai trò như công cụ bình ổn nền kinh tế	Sự không ổn định, không dự báo trước về nguồn thu Không công bằng giữa các sản phẩm cùng LPA, dẫn đến khuyến khích sử dụng sản phẩm giá rẻ, chất lượng thấp Bị ảnh hưởng từ chiến lược giá của nhà sản xuất Chi phí quản lý nhà nước lớn do dựa trên giá

Thuế tuyệt đối	Đảm bảo công bằng giữa các sản phẩm cùng LPA Đảm bảo mục tiêu về sức khỏe cộng đồng Nguồn thu thuế ổn định, dễ dự đoán Chi phí quản lý nhà nước thấp hơn Không ảnh hưởng từ chính sách giá của nhà sản xuất	Không tự điều chỉnh khi lạm phát, nhà nước phải điều chỉnh, cập nhật thường xuyên hơn
Thuế hỗn hợp		Hệ thống thuế phức tạp dẫn đến phát sinh chi phí lớn cho cả quản lý nhà nước và các nhà sản xuất Không đảm bảo công bằng giữa các sản phẩm cùng LPA

Nhìn vào bảng trên, có thể thấy lựa chọn một hệ thống thuế thích hợp cho từng quốc gia là bài toán phức tạp đòi hỏi (i) phải xác định rõ mục tiêu của chính sách thuế, (ii) cân nhắc hài hòa nhiều yếu tố khác nhau về đặc điểm riêng của từng quốc gia trong sử dụng rượu bia, sự công bằng, tầm quan trọng của nguồn thu từ thuế tiêu thụ đặc biệt và đặc biệt là năng lực quản lý của Nhà nước. Ví dụ như phân tích ở trên cho thấy hệ thống thuế hỗn hợp xét về mặt lý thuyết có thể đáp ứng được nhiều mục tiêu khác nhau. Tuy nhiên, hệ thống thuế này đòi hỏi năng lực quản lý nhà nước cao và cũng phát sinh chi phí quản lý nhà nước cao. Do vậy, hệ thống thuế này sẽ không phù hợp với nhiều nước đang phát triển có năng lực quản lý nhà nước thấp.

1.2. Đánh giá ảnh hưởng của chính sách thuế

Phần này sẽ tập trung đánh giá ảnh hưởng của chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt đối với mặt hàng đồ uống có cồn dựa trên 3 tiêu chí: (i) sự phù hợp; (ii) sự hiệu quả; và (iii) sự công bằng của chính sách thuế đối với nhà sản xuất, người tiêu dùng, chính phủ và các bên liên quan khác.

1.2.1. Về sự phù hợp

Nghiên cứu này sẽ đánh giá sự phù hợp của cách tiếp cận trong chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt của Việt Nam đối với mục tiêu chính sách, phù hợp với hệ thống thuế trong khu vực và quốc tế.

Phù hợp với mục tiêu chính sách

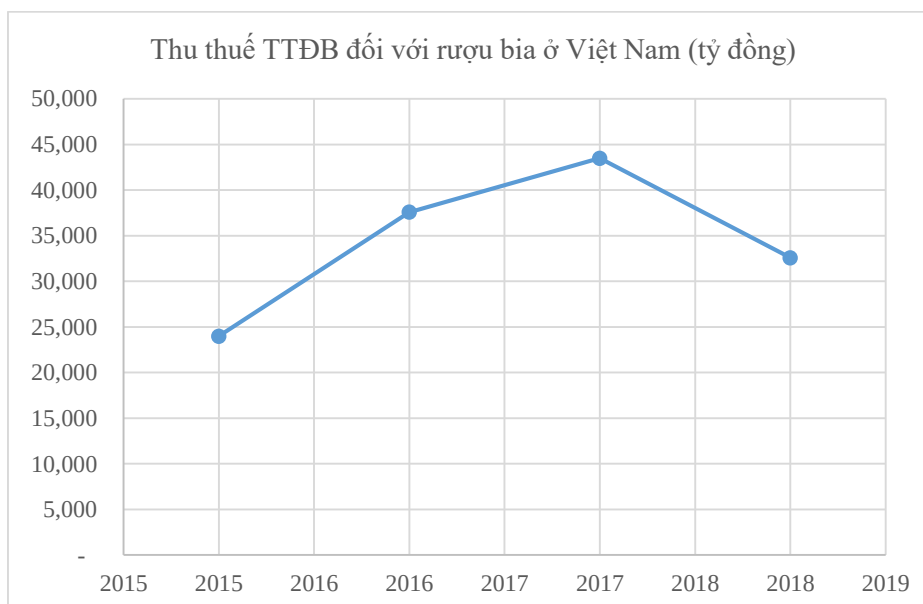
Như đã phân tích ở trên, mục tiêu chính của việc áp dụng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với đồ uống có cồn nhằm hạn chế việc lạm dụng rượu bia gây tổn hại đến sức khỏe và phát sinh chi phí khác cho xã hội. Trường hợp của thành phố Hồ Chí Minh cho thấy mục tiêu phụ của thuế có thể nhằm tăng thu ngân sách.

Như vậy, mục tiêu của thuế tiêu thụ đặc biệt đối với rượu bia không phải để điều tiết thu nhập hoặc hạn chế tiêu dùng hàng hóa xa xỉ. Rõ ràng việc coi rượu bia là hàng hóa

xa xỉ là điều không hợp lý nếu so sánh với các hàng hóa xa xỉ thông thường khác trong Luật như ô tô, tàu bay, du thuyền hoặc các sản phẩm ngoài danh sách có thể có giá cao hơn rất nhiều như đồng hồ, ví, túi xách... Nếu không có mục tiêu điều tiết thu nhập, việc áp dụng hệ thống thuế tương đối là không phù hợp do hệ thống thuế này có tính lũy tiến. Nói cách khác, thuế tương đối sẽ có ý nghĩa hơn khi mục tiêu nhằm điều tiết thu nhập với hàng hóa xa xỉ do các sản phẩm có giá cao sẽ chịu mức thuế cao hơn.

Đối với mục tiêu tăng thu ngân sách, nhìn chung thuế tương đối được đánh giá sẽ cung cấp nguồn thu ngân sách cao hơn so với thuế tuyệt đối do tính chất lũy tiến của thuế này (Sornpaisarn và cộng sự, 2017). Mặc dù vậy, do dựa vào giá bán sản phẩm, nguồn thu ngân sách từ thuế tương đối sẽ biến động nhiều hơn so với thuế tuyệt đối. Giá bán sản phẩm không chỉ chịu ảnh hưởng từ biến động kinh tế vĩ mô mà còn chịu ảnh hưởng từ giá các nguyên vật liệu đầu vào khác như chai lọ, bao bì... Ngoài ra, nguồn thu cũng có thể bị ảnh hưởng về dài hạn do có tính chất khuyến khích sản xuất và tiêu dùng các sản phẩm giá rẻ, chưa kể các chi phí xã hội có thể phát sinh do chất lượng sản phẩm thấp hơn.

Hình 7: Thuế TTĐB đối với rượu bia ở Việt Nam (tỷ đồng)



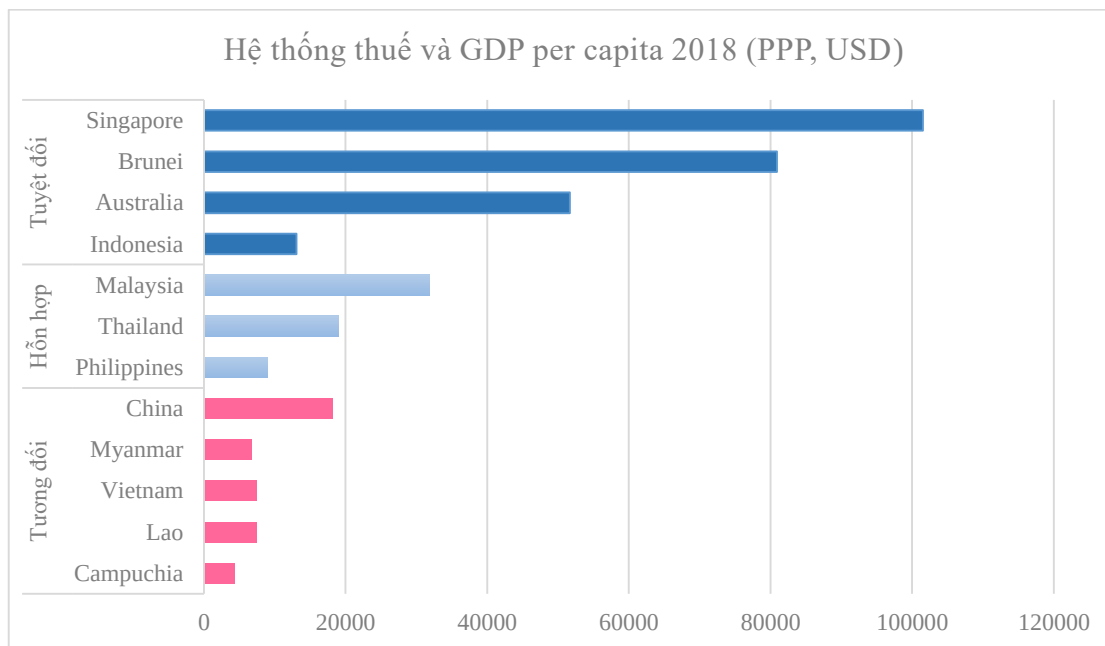
Nguồn: Hiệp hội bia rượu nước giải khát Việt Nam và news.zing.vn⁴

Phù hợp với hệ thống thuế trong khu vực và quốc tế

Xét riêng trong khu vực ASEAN, hiện có Việt Nam, Myanmar, Lào và Campuchia sử dụng thuế tương đối. Malaysia, Thái Lan và Philippines (spirit) sử dụng thuế hỗn hợp giữa tuyệt đối và tương đối. Còn lại Singapore, Brunei, Indonesia và Philippines (rượu, bia) sử dụng thuế tuyệt đối. Một số nước lân cận như Australia, Nhật Bản sử dụng thuế tuyệt đối, trong khi Trung Quốc sử dụng thuế tương đối như Việt Nam.

⁴ <https://news.zing.vn/tphcm-co-co-so-de-tang-thue-voi-ruou-bia-tren-dia-ban-post933350.html>

Hình 8: Hệ thống thuế và GDP bình quân đầu người của một số quốc gia năm 2018



Nguồn: World Bank, 2018 và tổng hợp của nhóm nghiên cứu.

Như vậy, có thể thấy hệ thống thuế giữa các quốc gia Đông Nam Á có sự đa dạng và khác biệt lớn với việc xuất hiện của cả 3 cách thức áp thuế tương đối, tuyệt đối và hỗn hợp. Ngoài sự khác biệt về phương pháp áp thuế, các quốc gia ASEAN còn có mức thuế (mức thuế tuyệt đối và tỷ lệ thuế tương đối), giá tính thuế khác nhau, đồng thời cách thức phân loại theo nồng độ cồn và loại bia rượu cũng khác nhau.

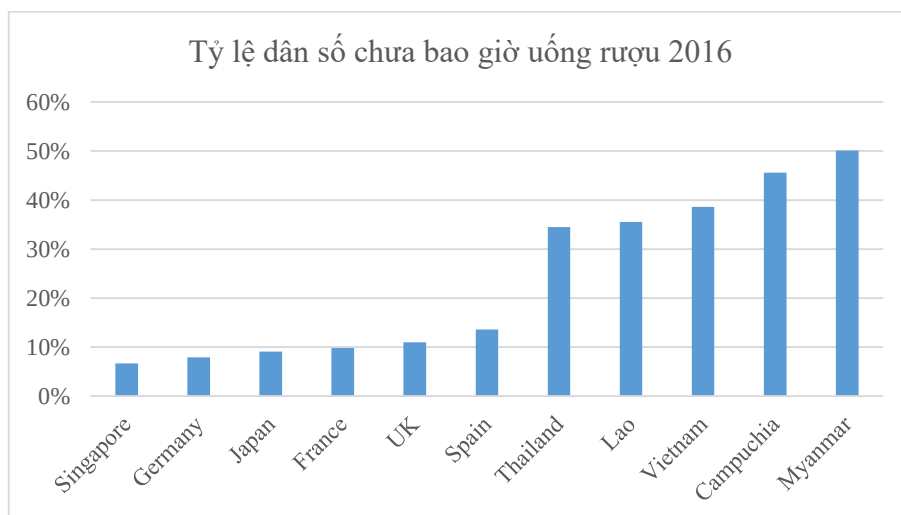
Trong bối cảnh hội nhập, đặc biệt với mục tiêu thiết lập một Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC), sự khác biệt tương đối lớn nói trên sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến cạnh tranh thu hút đầu tư giữa các quốc gia. Một trong những nội dung chính của AEC là xây dựng một thị trường chung và thống nhất thông qua các biện pháp dỡ bỏ rào cản đối với sự tự do lưu chuyển hàng hóa, dịch vụ, đầu tư, lao động và tạo sự do trong lưu chuyển dòng vốn. Với một thị trường chung như vậy, các nước ASEAN chắc chắn sẽ phải cân nhắc đến việc dịch chuyển địa điểm sản xuất trong nội bộ khối, từ các nước có hệ thống thuế phức tạp sang đơn giản hoặc từ các nước có mức thuế cao, chi phí sản xuất, tuân thủ pháp luật cao sang các nước có mức thuế và chi phí thấp.

Hệ thống thuế tuyệt đối sẽ có những lợi thế đáng kể với nhà sản xuất so với thuế tương đối và hỗn hợp do (i) chi phí tuân thủ thấp và dễ dự đoán và (ii) rủi ro biến động và chi phí có thể thấp hơn do chỉ đánh thuế đối với lượng cồn trong đồ uống mà không phải chịu thuế thêm cho các nguyên vật liệu khác. Đây sẽ là một điểm mà nhà sản xuất cân nhắc khi lựa chọn địa điểm đầu tư nếu các quốc gia giữa nguyên các cách tiếp cận như hiện nay.

Phù hợp với đặc điểm tiêu dùng

Hình 9 cho thấy tỷ lệ người chưa bao giờ uống rượu bia tại Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới theo thống kê của WHO năm 2016.

Hình 9: Tỷ lệ dân số chưa bao giờ uống rượu năm 2016



Nguồn: WHO, 2018.

Hình 9 cho thấy Việt Nam và các nước Đông Nam Á như Thái Lan, Lào, Campuchia đều có tỷ lệ người trên 15 tuổi chưa bao giờ sử dụng rượu bia là tương đối cao. Năm 2016, có đến 38.6% số người trên 15 tuổi tại Việt Nam chưa bao giờ sử dụng rượu bia. Tỷ lệ này cũng tương đối trùng khớp với tỷ lệ 60% số người được hỏi đang sử dụng rượu bia trong nghiên cứu của Lưu và cộng sự (2018). Trong khi đó, tỷ lệ số người trên 15 tuổi chưa bao giờ sử dụng rượu bia ở Thái Lan, Lào, Campuchia lần lượt là 34.5%, 35.5% và 45.6%. Ngược lại, Singapore, Đức, Pháp hay Tây Ban Nha đều có tỷ lệ số người chưa bao giờ sử dụng rượu bia rất thấp, chỉ khoảng từ 7% - 13%.

Như vậy, ngoài mục tiêu hạn chế việc lạm dụng tác hại rượu bia, Việt Nam hoàn toàn có thể đặt thêm một mục tiêu khác là: **ngăn chặn việc bắt đầu sử dụng đối với những người chưa tiêu thụ rượu bia**. Cả thuế tương đối và thuế tuyệt đối đều có thể không thực hiện được mục tiêu này. Thuế tương đối khuyến khích sản phẩm giá rẻ có thể khiến người chưa uống dễ dàng tiếp cận hơn. Mặt khác, thuế tuyệt đối khuyến khích sản phẩm nồng độ cồn thấp cũng hoàn toàn có thể khuyến khích người chưa sử dụng bắt đầu uống rượu bia.

Hệ thống thuế hỗn hợp tỏ ra ưu việt trong việc đáp ứng mục tiêu này ở Thái Lan mặc dù có thể phát sinh hạn chế về sự phức tạp và đòi hỏi năng lực quản lý nhà nước tốt. Tuy nhiên, nhóm nghiên cứu cho rằng cần thiết phải có thêm nhiều điều tra thực tiễn ở Việt Nam để tìm hiểu rõ nguyên nhân không uống rượu, lý do bắt đầu uống rượu, cách thức khi bắt đầu uống rượu bia⁵... trước khi đưa ra câu trả lời về một hệ thống thuế phù hợp để thực hiện mục tiêu trên.

1.2.2. Về sự hiệu quả

Trong 9 năm từ 2010 – 2018, thuế tiêu thụ đặc biệt đối với rượu bia đã được điều chỉnh liên tục tăng với mục tiêu chính là hạn chế việc lạm dụng rượu bia. Thuế tiêu thụ đặc biệt đối với bia và rượu có nồng độ cồn trên 20 độ đã tăng từ 45% lên 65%, và đối với rượu

⁵ Ví dụ như: khi bắt đầu uống rượu thì hay chọn những loại rượu, bia gì, nồng độ cồn như thế nào.

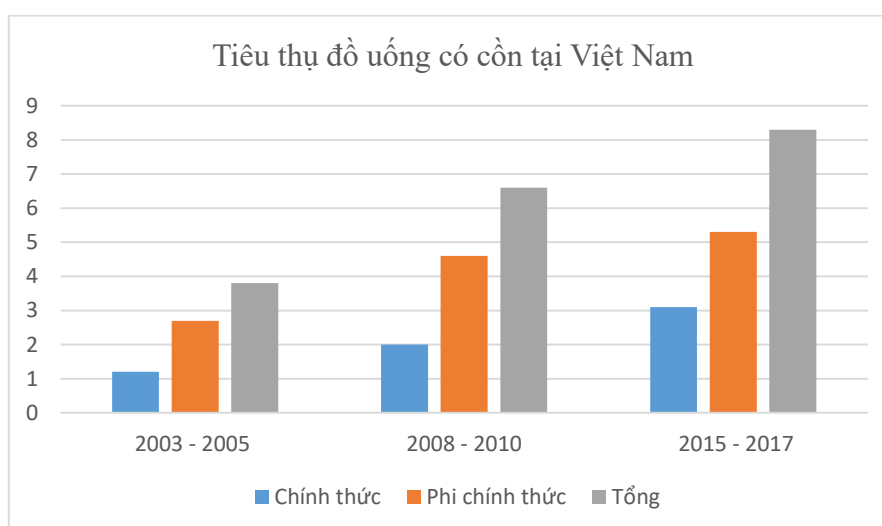
có nồng độ dưới 20 độ tăng từ 25% lên 35%. Tuy nhiên, hiệu quả của việc tăng thuế chưa cao nếu xem xét trên những góc độ dưới đây.

Lượng tiêu thụ tăng mạnh. khu vực không chính thức vẫn chiếm phần lớn

Theo báo cáo của WHO năm 2018, lượng tiêu thụ đồ uống có cồn bình quân đầu người của Việt Nam trung bình giai đoạn 2015 – 2017 là 8.3 lít cồn nguyên chất/năm. Trong đó, lượng rượu, bia tiêu thụ chính thức là 3.1 lít/người/năm còn lượng rượu, bia tiêu thụ không chính thức ước tính lên đến 5.3 lít/năm, chiếm 63.85% tổng lượng rượu, bia tiêu thụ. Nam giới là bộ phận tiêu thụ lượng đồ uống có cồn chủ yếu, trung bình lên tới 14.5 lít/năm, trong khi con số này ở nữ giới là 2.5 lít/năm.

Lượng đồ uống có cồn tiêu thụ ở Việt Nam, trong cả khu vực chính thức lẫn phi chính thức, có tốc độ tăng rất nhanh trong khoảng 10 năm trở lại đây. Đánh giá WHO cho thấy, giai đoạn 2003 – 2005, lượng đồ uống có cồn tiêu thụ ở Việt Nam chỉ đạt trung bình 3.8 lít/người/năm thì giai đoạn 2008 – 2010 đã lên tới 6.6 lít/người/năm và 8.3 lít/người/năm trong giai đoạn 2015 - 2017. Như vậy, trong khoảng 10 năm, lượng tiêu thụ bình quân một người trong năm đã tăng hơn gấp đôi với tốc độ tăng trung bình năm lên tới 8.1%.

Hình 10: Tiêu thụ đồ uống có cồn tại Việt Nam



Nguồn: WHO, 2014, 2018.

Đơn vị: lít/người/năm

Đáng lo ngại hơn, lượng tiêu thụ đồ uống có cồn ở khu vực không chính thức là rất cao với tỷ lệ không thay đổi đáng kể trong 10 năm trở lại đây. Lượng tiêu thụ ở khu vực phi chính thức là 2.7 lít/người/năm ở giai đoạn 2003 – 2005 đã tăng gấp đôi lên 5.3 lít/người/năm ở giai đoạn 2015 – 2017. Tỷ lệ khu vực phi chính thức có giảm dần qua các năm, từ 71% trong giai đoạn 2003 – 2005 xuống 69% giai đoạn 2008 – 2010 và 63.8% giai đoạn 2015 – 2017. Tuy nhiên, nếu so sánh với các quốc gia trong khu vực và trên thế giới, tỷ lệ tiêu thụ đồ uống có cồn ở khu vực phi chính thức của Việt Nam vẫn nằm trong nhóm cao nhất.

Tiêu thụ rượu bia ở khu vực phi chính thức sẽ được phân tích cụ thể trong phần sau của báo cáo. Tuy nhiên, các số liệu trên cho thấy mặc dù đã tăng thuế liên tục trong giai

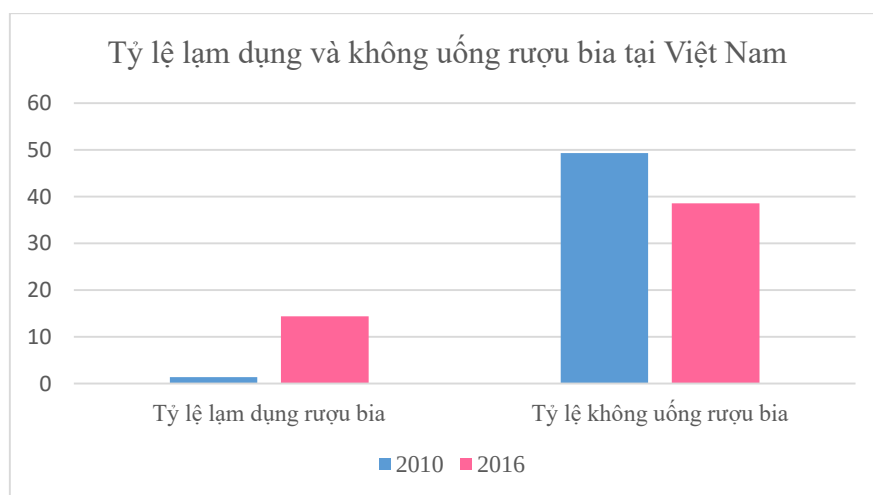
đoạn vừa qua, việc sử dụng rượu bia không có dấu hiệu giảm và đặc biệt tiêu thụ tăng trong khu vực phi chính thức.

Tỷ lệ người lạm dụng rượu bia tăng cao, tỷ lệ người không sử dụng giảm

Việc tiêu thụ đồ uống có cồn tăng không chỉ thể hiện qua các con số tuyệt đối ở trên mà kể cả các chỉ số tương đối thể hiện cách thức uống rượu bia.

Theo số liệu của WHO, tỷ lệ người lạm dụng rượu, bia trên tổng dân số (tiêu thụ ít nhất 60 gram cồn nguyên chất ít nhất 1 lần/tháng - HED) tăng mạnh từ 1.4% năm 2010 lên tới 14.4% năm 2016. Cả nam giới và nữ giới đều có xu hướng lạm dụng rượu bia nhiều hơn. Theo đó, tỷ lệ nam giới lạm dụng rượu bia tăng từ 2.6% lên tới 25.1% còn nữ giới tăng từ 0.8% lên 4.2% tổng dân số. Tỷ lệ nam giới lạm dụng rượu bia trên số người uống rượu năm 2016 là 50.2%. Điều này có nghĩa cứ 2 nam giới uống rượu bia thì có 1 người lạm dụng rượu bia.

Hình 11: Tỷ lệ lạm dụng và không uống rượu bia tại Việt Nam



Nguồn: WHO, 2014, 2018.

Ngược lại, tỷ lệ dân số chưa bao giờ uống rượu bia tại Việt Nam lại giảm. Năm 2010, có đến 49.3% tổng dân số chưa bao giờ sử dụng rượu bia. Tuy nhiên, đến năm 2016, tỷ lệ này giảm hơn 10% xuống còn 38.6%. Tỷ lệ chưa bao giờ uống rượu bia với nam giới giảm từ 34.9% xuống 24.1%, giảm từ 62.9% xuống 52.4% với nữ giới.

Như vậy, không chỉ khối lượng sử dụng đồ uống có cồn nhiều hơn và tần suất sử dụng và việc lạm dụng rượu bia ở Việt Nam cũng trở nên trầm trọng hơn trong thời gian qua. Tỷ lệ dân số chưa bao giờ uống rượu giảm cũng thể hiện Việt Nam trong thời gian tới cần bổ sung mục tiêu và những chính sách hướng tới các đối tượng cụ thể này.

Tổn thất kinh tế của việc tăng thuế đối với thị trường

Hiện tại ở Việt Nam, nghiên cứu đo lường độ co giãn của cầu theo giá đối với các sản phẩm đồ uống có cồn là rất hạn chế. Nguyên nhân chính có lẽ do việc thiếu hụt số liệu về cầu và giá của rượu, bia và số liệu có liên quan khác để việc ước lượng được chính xác nhất.

Cho đến thời điểm hiện tại, có duy nhất 1 nghiên cứu của Chelwa và cộng sự (2019) sử dụng số liệu mức sống hộ gia đình để ước tính độ co giãn của bia và rượu vang (wine). Do không có dữ liệu về giá sản phẩm, một số kỹ thuật kinh tế lượng được tiến hành để ước lượng chỉ số này. Kết quả nghiên cứu cho thấy độ co giãn của cầu theo giá của bia là 0.283, đồng nghĩa việc tăng 10% thuế sẽ khiến lượng cầu tiêu thụ của bia giảm 28.3%. Độ co giãn của cầu theo giá của rượu vang (wine) là 0.317, đồng nghĩa việc tăng 10% thuế sẽ khiến lượng cầu tiêu thụ của rượu vang giảm 31.7%. Nghiên cứu không cung cấp được độ co giãn của các loại đồ uống chưng cất (spirits).

Do rượu vang chỉ chiếm 1% tổng lượng cồn nguyên chất tiêu thụ ở khu vực chính thức tại Việt Nam trong khi bia chiếm đến 91%, nghiên cứu này sẽ ước lượng tác động kinh tế nếu tăng thuế 10% đối với bia.

Áp dụng độ co giãn nói trên, nếu giả định trong thời gian tới Chính phủ tăng thuế tiêu thụ đặc biệt thêm 10%, lượng cầu đối với bia giảm 28.3%. Con số này tương đương với thiệt hại khoảng **40,06 nghìn tỷ VND⁶** hay **1,74 tỷ USD** cho ngành công nghiệp bia chính thức của Việt Nam.

Ngược lại, dựa trên độ co giãn nói trên, có thể ước lượng chính phủ thu được thêm khoảng **4,93 nghìn tỷ VND⁷** hay **214 triệu USD** nếu tăng thuế thêm 10% đối với bia. Tuy nhiên con số trên chưa kể đến việc lượng tiêu dùng sẽ giảm do thuế tăng, dẫn tới thu thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp của Chính phủ cũng sẽ giảm đi. Ước tính, thu thuế giá trị gia tăng của Chính phủ sẽ giảm đi khoảng **1,49 nghìn tỷ VND⁸** hay **65 triệu USD**. Thu thuế thu nhập doanh nghiệp sẽ giảm đi khoảng **870 tỷ VND⁹** tương đương với **37 triệu USD**. Như vậy, thực tế số thuế thu được của Chính phủ trong trường hợp tăng thuế tiêu thụ đặc biệt lên 10% vào khoảng **2,57 nghìn tỷ VND**, tương đương **111 triệu USD**.

Bảng 2: Ước tính thu ngân sách từ việc tăng thuế TTĐB

STT	Số thuế nộp ngân sách	Ngành bia (nghìn tỷ VND)
1	Tăng thu từ việc tăng thuế tiêu thụ đặc biệt	+ 4.93
2	Giảm thuế giá trị gia tăng	- 1.49
3	Giảm thuế thu nhập doanh nghiệp	- 0.87
4	Tổng thu ngân sách	+ 2.57

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp.

Như vậy, việc tăng thuế TTĐB thêm 10% có thể khiến ngành công nghiệp chịu thiệt hại khoảng 1,74 tỷ USD trong khi nguồn thu thuế của Chính phủ tăng khoảng 111 triệu

⁶ Ước tính dựa trên số liệu thị trường đồ uống có cồn WHO, 2018.

⁷ Ước tính dựa trên số liệu thuế tiêu thụ đặc biệt của Hiệp hội bia rượu nước giải khát Việt Nam 2017

⁸ Ước tính dựa trên số liệu thuế GTGT của Hiệp hội bia rượu nước giải khát Việt Nam 2017. Giả định số thuế giảm đi từ việc tăng thuế tiêu thụ đặc biệt là từ thuế GTGT.

⁹ Tính toán dựa trên tỷ lệ số thuế thu nhập doanh nghiệp và số thuế GTGT mà doanh nghiệp phải nộp. Tỷ lệ ước tính là 0.58 dựa trên số liệu của Hiệp hội bia rượu nước giải khát Việt Nam 2017.

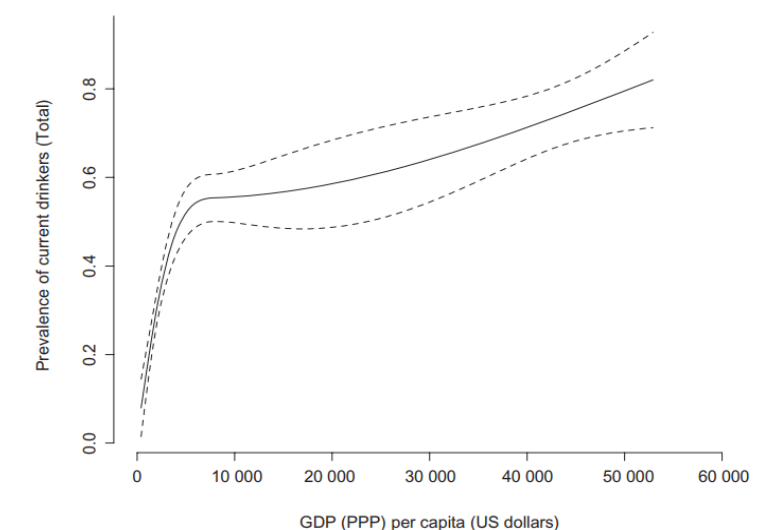
USD. Ước tính trên chưa kể các tổn thất tài chính khác đối với nền kinh tế nói chung khi sản lượng giảm có thể tác động đến thu nhập, việc làm và GDP của nền kinh tế.

Nguyên nhân

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến việc chính sách thuế không đạt được hiệu quả như mong muốn trong việc hạn chế sử dụng rượu bia.

Thứ nhất, nền kinh tế phát triển và thu nhập tăng là một trong những lý do chính dẫn đến việc sử dụng rượu bia tăng cao trong những năm vừa qua. Nhiều nghiên cứu trước đây đã chứng minh mối quan hệ tương quan giữa thu nhập và sử dụng rượu bia. Đối với nước càng phát triển, tỷ lệ sử dụng rượu bia sẽ càng tăng. Nhìn vào biểu đồ dưới đây có thể thấy, nếu một quốc gia có thu nhập bình quân đầu người dưới 10.000 USD, tăng thu nhập có thể dẫn tới tốc độ tăng rất nhanh đối với tỷ lệ người sử dụng rượu bia (độ dốc lớn).

Hình 12: GDP và tỷ lệ người uống rượu bia



Nguồn: Sornpaisarn và cộng sự, 2011.

Tuy nhiên, hình trên cũng cho thấy, đối với một nước có GDP bình quân đầu người vào khoảng hơn 7700 USD như Việt Nam, tỷ lệ người sử dụng rượu bia khoảng trên 60% vẫn là tương đối cao so với trung bình ở khoảng thu nhập này (~50%).

Thứ hai, nguyên nhân tiếp theo có thể đến từ việc hệ thống thuế tương đối không đảm bảo được mục tiêu hạn chế việc lạm dụng đồ uống có cồn. Trong dài hạn, thuế tương đối sẽ khuyến khích các nhà sản xuất giảm giá thành sản phẩm thông qua giảm chất lượng sản phẩm. Do thuế tương đối đánh trên giá trị xuất xưởng của sản phẩm, để giảm mức thuế phải chịu, nhà sản xuất có thể tính đến việc giảm thời gian chưng cất, sản xuất rượu hoặc giảm chất lượng vỏ chai, bao bì, đóng gói. Đặc biệt, nhà sản xuất sẽ có xu hướng tăng nồng độ cồn trong sản phẩm để làm giảm giá trị của các yếu tố khác trên một đơn vị cồn¹⁰. Người tiêu dùng cũng sẽ có xu hướng sử dụng các sản phẩm giá rẻ hơn nhằm tiết kiệm chi phí. Do vậy, thuế tương đối sẽ dẫn đến sản xuất và tiêu thụ các sản phẩm giá rẻ và nồng độ cồn cao, gây tác động ngược đến mục tiêu giảm lượng cồn gây hại cho sức khỏe.

¹⁰ Barzel, 1976; Smith, 2005; Keen, 1998; Myles, 1996.

Thứ ba, việc sử dụng rượu bia tăng cao mà phần lớn ở khu vực phi chính thức cho thấy hiện tại Việt Nam chưa có cách tiếp cận đúng đắn trong quản lý nhà nước đối với khu vực phi chính thức này.

Về lý thuyết, việc tăng thuế tiêu thụ đặc biệt có thể làm giảm lượng sử dụng thuế. Tuy nhiên, đối với một quốc gia đang phát triển, hạn chế về năng lực quản lý như Việt Nam, việc tăng thuế tiêu thụ đặc biệt trở nên kém hiệu quả hơn do có thể đồng thời khuyến khích cả nhà sản xuất và người tiêu dùng sản xuất và tiêu thụ bất hợp pháp nhằm giảm đi chi phí thuế. Tăng thuế TTĐB sẽ trực tiếp giới hạn sự phát triển của khu vực chính thức và càng làm khu vực phi chính thức phát triển.

Ngoài chính sách thuế thận trọng, các chính sách khác nhằm hỗ trợ chính thức hóa các cơ sở, hộ gia đình sản xuất, cung cấp rượu bia phi chính thức cũng rất quan trọng. Tuy nhiên, rà soát và phân tích về khu vực phi chính thức ở phần sau cho thấy, việc đăng ký sản xuất rượu thủ công còn phức tạp, nhiều thủ tục và chi phí cao càng làm cho người dân, cơ sở sản xuất không mặn mà với việc đăng ký và tuân thủ pháp luật. Việt Nam cũng không có chính sách chính thức để hỗ trợ đăng ký nào hoặc các khuyến khích về thuế đối với các đối tượng này. Các khuyến nghị và đề xuất chính sách đối với khu vực này sẽ được nêu cụ thể ở phần sau báo cáo.

1.2.3. Về sự công bằng

Thứ nhất, chính sách thuế hiện tại chưa đảm bảo sự công bằng giữa doanh nghiệp sản xuất chính thức với hộ gia đình, cơ sở sản xuất phi chính thức. 63% khối lượng cồn nguyên chất được tiêu thụ ở khu vực không chính thức cũng có nghĩa 63% khối lượng cồn này không phải chịu kiểm soát và chi phí về thuế, chất lượng, bao bì, tem nhãn và tiêu thụ so với hàng hóa chính thức. Điều này trực tiếp phản ánh việc giá các mặt hàng rượu bia không chính thức rẻ hơn, cạnh tranh hơn và gây thiệt hại trực tiếp cho ngành công nghiệp chính thức.

Thứ hai, chính sách thuế chưa đảm bảo sự công bằng giữa rượu bia chất lượng cao và rượu bia chất lượng thấp.

Thuế tương đối sẽ dẫn đến mức thuế càng cao cho những sản phẩm có giá cao: có thể đi cùng với chất lượng tốt và mẫu mã đẹp hơn, tạo ra sự không công bằng giữa sản phẩm chất lượng cao và chất lượng thấp. Doanh nghiệp sản xuất cũng phải chịu thuế cho cả các nguyên vật liệu đầu vào như nước, bao bì, vỏ chai... Điều này cũng tạo ra sự không công bằng do doanh nghiệp cung cấp các nguyên vật liệu không gây ảnh hưởng đến sức khỏe người tiêu dùng.

Đối với hệ thống thuế tuyệt đối, Chính phủ sẽ đánh thuế dựa trên hàm lượng cồn nguyên chất trong sản phẩm mà không đánh thuế dựa trên lượng nước hay các yếu tố giá trị gia tăng khác như vỏ chai, thương hiệu, mùi vị và các yếu tố làm tăng chất lượng sản phẩm. Điều này trực tiếp sẽ làm giảm nồng độ cồn trong sản phẩm, giảm việc tiêu thụ sản phẩm có nồng độ cồn cao và gây hại cho sức khỏe.

Kết luận

Qua phân tích kể trên, có thể thấy chính sách thuế hiện tại chưa đảm bảo được những yếu tố nói trên ở các điểm sau:

- Việc tăng thuế tiêu thụ đặc biệt trong hơn 10 năm trở lại đây chưa đạt hiệu quả mong muốn trong việc hạn chế sự lạm dụng đồ uống có cồn ở Việt Nam. Lượng tiêu thụ cồn nguyên chất theo đánh giá của WHO tăng hơn gấp đôi từ 3.8 lít/người/năm lên 8.3 lít/người/năm. Khu vực phi chính thức vẫn chiếm phần lớn, 63,8% tổng lượng tiêu thụ cồn nguyên chất. Tỷ lệ dân số lạm dụng rượu bia tăng từ 1.4% (2010) lên tới 14.4% (2016) tổng dân số trên 15 tuổi trong khi tỷ lệ người chưa bao giờ sử dụng rượu bia giảm từ 49.3% xuống 38.6%.

- Có nhiều nguyên nhân có thể dẫn đến tình trạng trên. Trong đó có thể kể ra 3 nguyên nhân chính. Thứ nhất, thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam tăng dẫn đến cơ hội sử dụng đồ uống có cồn cũng tăng theo. Thứ hai, Việt Nam chưa có cách tiếp cận phù hợp đối với khu vực phi chính thức. Thay vì có chính sách khuyến khích tài chính hoặc đăng ký để chính thức hóa khu vực này, việc tăng thuế càng làm khu vực phi chính thức phát triển, chèn ép khu vực chính thức. Thứ ba, chính sách thuế TTĐB áp dụng thuế tương đối không tác động trực tiếp làm giảm tiêu thụ cồn nguyên chất, thậm chí về dài hạn còn khuyến khích nhà sản xuất và người tiêu dùng sử dụng các sản phẩm giá rẻ hơn, lượng cồn nguyên chất cao hơn.

- Thuế tương đối không đảm bảo công bằng giữa sản phẩm chất lượng cao và sản phẩm chất lượng thấp, khuyến khích sản xuất sản phẩm giá rẻ, chất lượng thấp. Việc sử dụng giá tính thuế là giá xuất xưởng của sản phẩm cũng không công bằng với các nhà cung cấp nguyên vật liệu đầu vào khác như vỏ chai, bao bì...

- Thuế tương đối không đảm bảo sự ổn định đối với nguồn thu ngân sách so với hệ thống thuế tuyệt đối và chi phí quản lý nhà nước cũng cao hơn do dựa trên giá sản phẩm – yếu tố có tính chất biến động cao và khó quản lý hơn.

- Nghiên cứu này đề xuất Chính phủ nên thận trọng trong việc xem xét tăng thuế tiêu thụ đặc biệt trong thời gian tới, có thể cân nhắc đẩy mạnh các giải pháp khác ngoài thuế như tăng cường tuyên truyền, hạn chế quảng cáo hoặc tăng mạnh việc thực thi xử phạt hành vi sử dụng đồ uống có cồn gây ảnh hưởng đến xã hội. Mặt khác, Chính phủ nên có chính sách riêng khuyến khích khu vực sản xuất rượu thủ công chính thức hóa. Cụ thể sẽ được nêu ở phần sau.

- Nghiên cứu cũng đề xuất xem xét áp dụng hệ thống thuế tuyệt đối hoặc hỗn hợp đối với thuế tiêu thụ đặc biệt do 2 hệ thống thuế này có thể đáp ứng được các mục tiêu tốt hơn. Hệ thống thuế tuyệt đối đáp ứng được mục tiêu hạn chế lạm dụng đồ uống có cồn tốt hơn, đảm bảo công bằng hơn giữa các sản phẩm, ổn định nguồn thu ngân sách và cũng đòi hỏi chi phí quản lý nhà nước thấp hơn. Trong khi hệ thống hỗn hợp phức tạp hơn, chi phí quản lý cao hơn nhưng có thể đảm bảo thêm mục tiêu ngăn ngừa bắt đầu sử dụng rượu bia và tăng thu ngân sách.

II. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH THUẾ QUỐC TẾ

2.1. Thuế suất

Hiện nay, mức thuế suất đối với đồ uống có cồn tại các quốc gia có sự khác biệt rõ rệt. Một số nước không đánh thuế, nhưng một số nước lại áp thuế rất cao (chủ yếu là các nước có tôn giáo muốn hạn chế tối đa việc sử dụng rượu). Trong mỗi nước lại có thể có cách tính thuế suất khác nhau. Thông thường có 3 trường hợp: áp dụng mức thuế suất giống nhau cho tất cả các sản phẩm đồ uống có cồn; hoặc mức thuế suất khác nhau cho các danh mục khác nhau (sử dụng phương pháp tính thuế, căn cứ tính thuế giống nhau); hoặc mức thuế suất khác nhau cho các danh mục khác nhau (sử dụng phương pháp tính thuế, căn cứ tính thuế khác nhau). Tuy nhiên, đa phần các nước sử dụng mức thuế suất khác nhau cho các sản phẩm khác nhau vì: (1) để hạn chế lượng tiêu dùng một số sản phẩm nhất định (như tại Trung Quốc là hạn chế rượu rất nặng); (2) để sản phẩm có chi phí sản xuất rẻ hơn như rượu mạnh sẽ có giá tính trên mỗi lít còn ngang bằng với bia, rượu vang; (3) để đảm bảo thực hiện nguyên tắc tiến bộ là sản phẩm rượu mạnh thường được người dân một số nước phương Tây xem là sản phẩm cao cấp và được ưa chuộng bởi những người có thu nhập cao hơn (Sornpaisarn và cộng sự, 2017).

Ví dụ, tại Đông Nam Á, mức thuế suất của các nước cũng khá khác biệt, tùy vào phương pháp tính thuế và mức sống của mỗi nước. Ví dụ, mức thuế suất tại Singapore từ năm 2014 rơi vào khoảng từ 60-88 SGD/lít cồn nguyên chất tùy sản phẩm (tương đương khoảng 1.000.000-1.500.000 VNĐ). Mức thuế suất đối với rượu mạnh tại Malaysia là 150 RM/lít cồn nguyên chất (khoảng 850.000 VNĐ). Mức thuế của Indonesia là từ 13.000-80.000 IDR/lít tùy nhóm nồng độ cồn (tương đương 22.000-135.000 VNĐ). Tại Philippines, trước năm 2020, mức thuế đối với rượu vang dao động từ 37,96 pesos/lít (khoảng 17.000 VNĐ) tùy loại rượu và nồng độ cồn. Đối với rượu mạnh, Philippines đánh thuế 20% theo giá bán lẻ mỗi lít và 23,4 pesos/lít (khoảng 10.000 VNĐ). Tuy nhiên từ năm 2020, Chính phủ Philippines đã ban hành quy định mới, theo đó đối với các loại rượu lên men khác bao gồm bia, thuế tiêu thụ đặc biệt là 35,00 pesos/ lít; đối với tất cả các loại rượu, thuế tiêu thụ đặc biệt là 50 pesos/lít; và đối với rượu chưng cất, thuế tương đối là 22% theo giá bán lẻ và thuế tuyệt đối là 42,00 pesos/lít.

Đánh giá sơ bộ cho thấy các nước đều cố gắng đặt mức thuế suất hợp lý cho từng loại đồ uống có cồn. Như tại châu Âu, thuế suất thường được chú ý ở khía cạnh góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước, phản ánh các đặc điểm của việc sản xuất trong quốc gia đó và tiêu thụ (Angus, Holmes & Meier, 2019). Mặt khác, thuế suất cũng hạn chế tình trạng quá cao, dẫn đến tạo cơ hội cho các sản phẩm gian lận thuế, nhập lậu. Đối với một số nước, để khuyến khích một số sản phẩm cụ thể (ví dụ như rượu thủ công) và hạn chế tiêu dùng các mặt hàng nào đó (các loại rượu quá nặng) thì thuế suất mới có sự phân biệt đáng chú ý giữa các dòng sản phẩm. Bảng dưới đây cho thấy mức thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt tại một số nước trên thế giới.

Bảng 3: Mức thuế tiêu thụ đặc biệt của một số nước trên thế giới

Nước	Mức thuế	Phương pháp tính thuế
Pháp	Bia: tính trên mỗi 100 lít và mỗi độ cồn - Nồng độ cồn < 2,8%: 3,75€ - Nồng độ cồn > 2,8%: 7,49€ Rượu vang: tính trên mỗi 100 lít - Vang không bọt: 3,82€ - Vang sủi bọt: 9,44€ Rượu chưng cất: 1758,45€/100 lít cồn nguyên chất	Thuế tuyệt đối. Ngoài ra còn có khoản đóng góp an sinh xã hội.
Úc	Bia: tính trên mỗi lít cồn nguyên chất - Chai dưới 8 lít, nồng độ cồn < 3%: \$43,53 - Chai dưới 8 lít, nồng độ cồn > 3,5%: \$50,70 Rượu vang: thuế suất 29% tính trên giá bán buôn Rượu chưng cất: tính trên mỗi lít cồn nguyên chất - Brandy: \$80,20 - Các loại khác: \$85,87	Thuế tuyệt đối theo lượng cồn nguyên chất. Riêng rượu vang tính theo thuế tương đối.
Singapore	Bia: \$60/lít cồn nguyên chất Rượu vang: \$88/lít cồn nguyên chất Rượu chưng cất: \$88/lít cồn nguyên chất	Thuế tuyệt đối theo lượng cồn nguyên chất.
Philippines	Bia: 35 pesos/lít trong năm 2020 (tăng 2 pesos mỗi năm cho đến khi đạt đến 43 pesos/lít vào năm 2024. Sau đó, tỷ lệ sẽ tăng 6% mỗi năm) Rượu vang: 50 pesos/lít trong năm 2020 (Sau đó, tỷ lệ sẽ tăng 6% hàng năm) Rượu chưng cất: 22% giá bán lẻ thuần (loại trừ thuế TTĐB và thuế GTGT) + PHP 42 pesos/lít trong năm 2020 (47 pesos vào 2021; 52 pesos năm 2022; 59 pesos năm 2023; and 66 pesos năm 2024; và lập chỉ mục 6% sau đó)	Thuế hỗn hợp: thuế tuyệt đối theo số lít và thuế tương đối.
Hàn Quốc	Bia: 72% Rượu vang: 30% Rượu chưng cất: - Whisky và Brandy: 100% - Vodka, Gin and Rum: 80%	Thuế tương đối, tính theo giá xuất xưởng/nhập khẩu. Ngoài ra còn thu thêm thuế giáo dục (10-30% tùy loại đồ uống).

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp.

Như vậy, do sự khác biệt về cách tính thuế và mục tiêu chính sách nên phải tùy vào loại rượu với giá bán cụ thể mới có thể đánh giá mức thuế này khoảng bao nhiêu phần trăm, so với Việt Nam là cao hay thấp. So sánh trên sản phẩm rượu Generic Cognac nhập khẩu (700ml, 40% a/v, CIF VND 100,000), mức thuế của Việt Nam cao hơn các nước lân cận và trong khu vực (Preece, 2017).

Bảng 4: Số thuế phải nộp trong trường hợp giả định

Quốc gia	Thuế nhập khẩu	Thuế TTĐB	Tổng thuế	GDP bình quân đầu người (giá USD năm 2000)
Campuchia	35,000	47,000	82,300	1,310
Lào	30,000	78,000	108,000	2,050
Trung Quốc	10,000	29,880	29,880	8,480
Singapore	0	241,400	241,400	51,430
Việt Nam	45,000	260,000	305,000	2,310

Nguồn: Preece, 2017.

Cần chú ý là mức thuế suất cao hơn có thể dẫn tới các tác động không mong muốn về việc lựa chọn loại đồ uống thay thế và nguồn gốc của chúng. Các kết quả đó bao gồm:

- Thứ nhất là việc người dùng chuyển sang sử dụng các sản phẩm rẻ hơn, làm giảm số thuế thu được. Nghiên cứu tại Campuchia năm 2014 cho thấy, khi tăng thuế rượu vang và rượu chưng cất lên gấp đôi, trong khi thuế đối với bia không đổi, đã có tới 2 triệu lít đồ uống có cồn chuyển từ tiêu thụ sản phẩm đắt sang sản phẩm rẻ hơn, làm thất thu hàng triệu đô la tiền thuế.
- Thứ hai, người dùng có thể chuyển sang các sản phẩm rẻ do là đồ uống có cồn chưa được ghi nhận. Nhiều sản phẩm có giá rẻ hơn nhưng chưa được đảm bảo về an toàn vệ sinh thực phẩm. Đáng lo ngại nhất là các loại hàng giả, hàng nhái.
- Thứ ba, nó còn dẫn đến tình trạng nhập lậu hoặc mua rượu từ các nước có thuế thấp hơn, đặc biệt là trong bối cảnh việc kiểm soát tại khu vực biên giới còn hạn chế. Hệ quả là Nhà nước mất nguồn thu thuế đáng kể. Như tại Thổ Nhĩ Kỳ, hoạt động buôn lậu, bất hợp pháp có xu hướng tăng trở lại sau do thuế tăng lên và các quy định đối với sản phẩm chính thức ngày càng bó buộc hơn (Godden & Allen, 2017). Để hạn chế hành vi buôn lậu, trên thế giới, các nước đã đẩy mạnh kiểm tra và tăng mức phạt đối với đồ uống có cồn trái phép. Tại biên giới Mỹ - Canada, đồ uống có cồn trái phép sẽ bị đánh thuế 20%, qua đó góp phần tăng số thuế thu được lên 16%. Ngoài khu vực biên giới, việc kiểm tra, giám sát cũng được thực hiện mạnh trên thị trường và thông qua sự phối hợp với chính các doanh nghiệp trong ngành.

Tổng kết lại, thuế suất của các nước trên thế giới đều nhằm thực hiện các mục tiêu cơ bản của chính sách thuế, tuy nhiên có sự chênh lệch nhất định giữa các nước. Việc tăng mức thuế suất cần phải cân nhắc kỹ để tránh những tác động không mong muốn có thể phát sinh. So sánh giữa Việt Nam và các nước, có thể thấy mức thuế suất của nước ta không thấp hơn. Với việc chưa quản lý được hết việc sản xuất và kinh doanh rượu, điều này có thể dẫn đến tình trạng người sử dụng tìm đến các sản phẩm không phải chịu thuế có giá thành rẻ hơn để phù hợp với mức thu nhập của mình. Khi đó, mức thuế suất cao chỉ làm thiệt hại cho những doanh nghiệp chính thống.

2.2. Phương pháp tính thuế

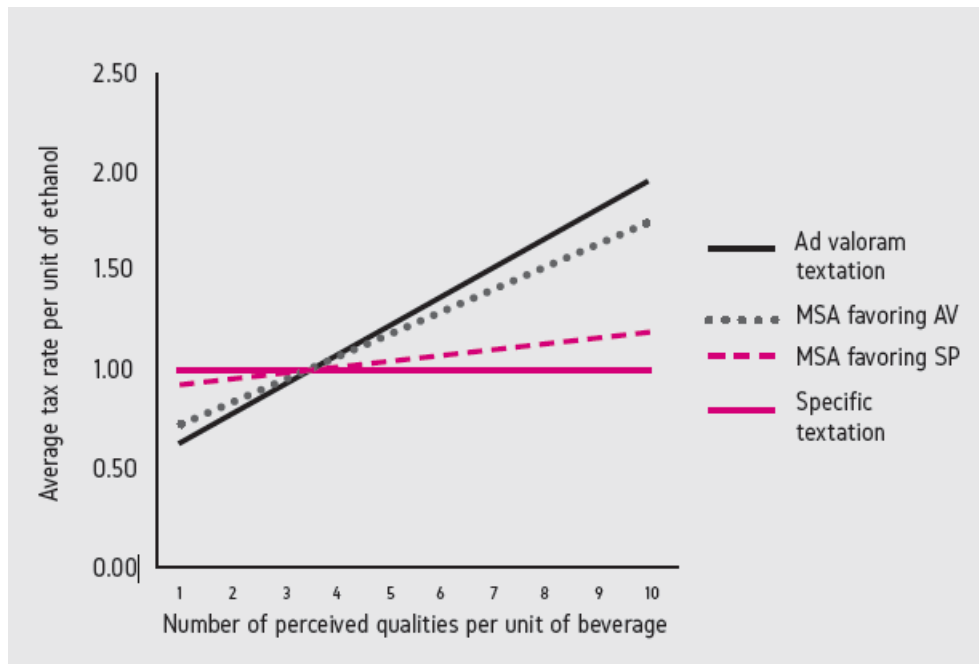
Hiện nay, phương pháp tính thuế của các nước dựa trên 3 phương pháp tiếp cận chính, bao gồm: tính thuế tuyệt đối theo số lít cồn nguyên chất (specific taxation), tính thuế tuyệt đối theo số lít chất lỏng (unitary taxation), tính thuế tương đối theo giá trị sản phẩm (ad valorem taxation). Mỗi nước có thể sử dụng một phương pháp hoặc kết hợp nhiều phương pháp (hybrid taxation).

Trên thế giới, các nước phát triển có xu hướng sử dụng thuế tuyệt đối theo số lít cồn nguyên chất, ví dụ như Úc, Canada, Nhật Bản, Mỹ, các nước thành viên Liên minh châu Âu. Hầu hết các nước OECD đều sử dụng cách tính thuế này (chỉ trừ một số ít quốc gia như Hàn Quốc, Mexico và Thổ Nhĩ Kỳ). Tại châu Âu, các nước Tây Âu ưa thích thuế tuyệt đối hơn, trong khi các nước Đông Âu lại thường sử dụng phương pháp hỗn hợp. WHO nghiên cứu và đánh giá phương pháp thuế tuyệt đối theo lượng cồn là cách thức hiệu quả nhất để đánh thuế đồ uống có cồn.

Cách tiếp cận của các nước ASEAN cũng phân thành 3 nhóm khác biệt. Một số nước sử dụng thuế tuyệt đối theo số lít cồn nguyên chất, tiêu biểu là Singapore. Một số nước sử dụng tính thuế tuyệt đối theo số lít chất lỏng như Indonesia và Brunei. Campuchia, Lào, Việt Nam, Myanmar thì sử dụng thuế tương đối (riêng Myanmar từ năm 2019 đã có kế hoạch kết hợp nhiều phương pháp tính thuế). Sử dụng phương pháp kết hợp có Philippines (kết hợp cách thứ hai và cách thứ ba); Thái Lan và Malaysia (kết hợp cả ba cách) (International Tax and Investment Center, 2014; Preece, 2019).

Thực tiễn đánh giá tại các nước cho thấy phương pháp tính thuế tuyệt đối có hiệu quả cao hơn trong việc tối ưu hóa việc quản lý thuế thông qua kiểm soát chuỗi cung ứng của các đơn vị được cấp phép, mang lại nguồn thu thuế ổn định và đảm bảo mục tiêu chính sách y tế công về giảm thiểu tác hại của sử dụng đồ uống có cồn (Sornpaisarn và cộng sự, 2017). Phương pháp này không quan tâm đến giá, vì thế không triệt tiêu động lực tăng giá sản phẩm của doanh nghiệp. Khi giá tăng thì người dùng sẽ tốn nhiều tiền hơn nên phải tiêu thụ ít đi, góp phần giảm tổng lượng tiêu thụ. Trong khi đó, phương pháp thuế tương đối thì dẫn đến giảm lượng cồn để giảm giá thành. Dù nồng độ cồn giảm, song người dùng có thể tiêu dùng nhiều hơn và tổng lượng tiêu thụ vẫn tăng. Hình dưới đây cho thấy hàm lượng cồn càng cao thì số thuế phải đóng càng nhiều.

Hình 13: So sánh thuế suất mỗi đơn vị ethanol theo 4 cách tính thuế



Nguồn: Sornpaisarn và cộng sự, 2017.

Ghi chú: thuế tuyệt đối (SP), thuế tương đối (AV), thuế hỗn hợp có giá trị phần thuế tuyệt đối cao hơn, thuế hỗn hợp có phần thuế tương đối cao hơn.

Để tận dụng lợi thế của hai cách tính thuế, có một phương pháp kết hợp đang được cân nhắc gần đây: thuế tương đối với mức thuế sàn theo cách tuyệt đối. Cụ thể, với các sản phẩm có nồng độ cồn thấp thì sử dụng một mức thuế sàn theo phương thức tuyệt đối (thường cao hơn nếu áp dụng thuế tương đối cho sản phẩm có cùng nồng độ cồn), từ một lượng nồng độ cồn trở lên thì áp dụng thuế tương đối. So với thuế tuyệt đối, phương pháp này vừa mang lại số thuế cao hơn, giảm lượng tiêu thụ, hạn chế ý định tiêu dùng, đặc biệt là ở những nước có nhiều người lệ thuộc vào đồ uống có cồn và nhiều người trẻ sử dụng rượu, bia. Ngược lại, nó cũng có hạn chế là làm giảm động lực của doanh nghiệp sản xuất các sản phẩm có giá trị cao, đắt tiền.

Ngoài ra, một số nước còn áp dụng thêm các chính sách khác có liên quan đến phương pháp thu thuế như: thay đổi thuế suất để phù hợp với lạm phát và mức thu nhập, áp dụng chính sách giá tối thiểu, cấm bán với giá thấp hơn chi phí hoặc giảm sản lượng. Ví dụ, Canada áp dụng thêm cả giá tối thiểu cho các sản phẩm rượu. Chính sách này ban đầu để hạn chế những người nghiện rượu và người thu nhập thấp sử dụng các loại rượu giá rẻ. Chính sách này đã giảm lượng tiêu thụ và các nguy cơ sức khỏe có liên quan. Nhưng đồng thời, nó cũng có tác động đáng kể đến kết quả thu thuế. Nga cũng áp dụng mức giá tối thiểu đối với rượu mạnh, rượu vodka từ năm 2014 (có điều chỉnh định kỳ để phù hợp với giá cả thị trường). Cùng với việc áp dụng tăng thuế theo lộ trình và các chính sách khác, kết quả tiêu thụ đồ uống có cồn và các tác động ngoại ứng tiêu cực tại Nga đã giảm đáng kể. Dù vậy, chưa đến 50% số nước đang áp dụng thuế tiêu thụ đặc biệt có các chính sách kết hợp này (WHO, 2018).

Tổng kết lại, các nước trên thế giới chủ yếu sử dụng xoay quanh 3 phương pháp tính thuế cơ bản. Trong đó, phương pháp tính thuế tuyệt đối đang được nhiều nước quan tâm hơn; và được đánh giá là phương thức thu thuế tiên tiến, được đa phần các nước phát triển sử dụng. Việt Nam hiện vẫn áp dụng phương pháp lấy giá bán làm căn cứ tính thuế duy nhất. Cách làm này không còn nhiều nước sử dụng do những hạn chế của nó đối với mục tiêu thuế và những ảnh hưởng không mong muốn đối với người sử dụng, doanh nghiệp sản xuất kinh doanh. Vì vậy, việc sử dụng phương pháp khác, kết hợp với các chính sách liên quan là điều cần được tính đến trong thời gian tới để quản lý, thu thuế hiệu quả khu vực đồ uống có cồn.

2.3. Xu hướng của chính sách thuế

Thứ nhất, trong những năm gần đây, các nước Đông Nam Á như Philippines, Indonesia, Thái Lan đã đơn giản hóa căn cứ tính thuế đồ uống có cồn để tăng hiệu quả của việc thu thuế. Trước hết, các nước đã hệ thống lại phân nhóm sản phẩm rượu theo độ mạnh (nồng độ cồn). Đây là căn cứ để áp dụng từng mức thuế suất, do đó vừa dễ thực hiện, bao gồm được hầu hết các sản phẩm, lại vừa minh bạch hơn.

Ví dụ, tại Indonesia đã giảm từ 5 xuống còn 3 phân nhóm sản phẩm: 5 độ cồn trở xuống, trên 5 độ cồn đến 20 độ cồn, trên 20 độ cồn. Philippines giảm từ 4 phân nhóm (theo đặc tính sản phẩm hoặc giá) xuống còn 1 phân nhóm duy nhất cho rượu mạnh, đồng thời đơn giản hóa hệ thống cơ sở áp dụng đối với rượu từ năm 2020. Điều này đáp ứng yêu cầu của WTO để không tạo ra các mức thuế phân biệt đối xử giữa hàng nội và hàng nhập. Thái Lan loại bỏ việc phân nhóm theo hỗn hợp và các đặc tính đặc biệt để thống nhất một hệ thống phân nhóm chung cho cả rượu mạnh sản xuất trong nước và nhập khẩu. Trước đó, một số nước ngoài khu vực Đông Nam Á như Australia cũng đã thực hiện đơn giản hóa phân nhóm sản phẩm đồ uống có cồn.

Những biện pháp này đã có những tác động tích cực cho tất cả các bên. Nó loại trừ những cách diễn giải khác nhau cho cùng một sản phẩm, vốn tạo khoảng trống để lách thuế và là tác nhân dẫn đến hành vi tham nhũng, thất thoát nguồn thu thuế. Đồng thời, biện pháp này làm giảm những phức tạp không cần thiết cho việc sản xuất hay thương mại sản phẩm (cả trong nước và qua biên giới). Các bên không cần phải trình báo những mô tả kỹ thuật chi tiết, qua đó giảm gánh nặng hành chính cho cả bên sản xuất và cơ quan quản lý thuế. Mặt khác, biện pháp cũng hạn chế những tác động tiêu cực đến xã hội và người sử dụng, ví dụ như buôn lậu qua các kênh không chính thức và không phải đóng thuế làm ảnh hưởng đến doanh nghiệp chân chính trong nước, hay sản xuất sản phẩm bất hợp pháp không đảm bảo chất lượng...

Thứ hai, nhiều nước đang dần chuyển đổi sang sử dụng phương pháp tính thuế tuyệt đối. Phương pháp này được WHO đánh giá là hiệu quả nhất để áp dụng thuế đúng đối tượng, và hiện đang được đa số các nước OECD, các nước thuộc EU sử dụng. Bên cạnh đó, nó cũng giúp hạn chế tình trạng thất thoát thuế khi mà cơ sở sản xuất/kinh doanh khai báo giá thành rẻ hơn để giảm thuế phải đóng nếu áp dụng thuế tương đối.

Một số nước Đông Nam Á trong thời gian cũng đang chuyển đổi dần sang phương pháp này. Ví dụ, năm 2010, Indonesia chuyển từ thuế tương đối (LST) sang thuế tuyệt đối

theo số lít chất lỏng. Philippines, sau khi chuyển từ 4 phân nhóm theo giá đối với rượu mạnh (gần giống với căn cứ để tính thuế tương đối) xuống còn một phân nhóm duy nhất, đã áp một mức thuế suất chung nên cách tính thuế cũng gần như đối với thuế tuyệt đối.

Có thể thấy là nhiều nước trên thế giới và cả trong khu vực Đông Nam Á đã và đang chuyển dần sang thuế tuyệt đối để tận dụng những ưu thế của nó và thực hiện mục tiêu tăng nguồn thu để hỗ trợ các chương trình an sinh xã hội. Mặt khác, việc chuyển đổi cũng nhằm thích nghi với các quy định của thị trường chung khu vực, và hạn chế những hệ quả tiêu cực có thể xảy ra (ví dụ như tình trạng buôn bán trái phép, nhập lậu từ nơi có thuế thấp hơn hoặc dễ dàng hơn...)

Tất nhiên, các nước triển khai chuyển đổi theo lộ trình dần dần, có công bố rõ ràng để hạn chế những cú sốc thuế. Ban đầu, các nước có thể sử dụng hệ thống thuế hỗn hợp, vẫn giữ cấu phần thuế tương đối (ad valorem) trong ngắn hạn. Sau đó họ mới dần dần loại bỏ phương pháp thuế tương đối và chuyển hẳn sang thuế tuyệt đối.

Nếu vẫn còn cấu phần thuế tương đối thì phương pháp xác định giá cũng được đơn giản nhất có thể, minh bạch và ổn định để không tạo ra những gánh nặng hành chính không cần thiết cho cả bên nộp thuế và thu thuế. Ngoài ra, các nước cũng cân nhắc kỹ các yếu tố liên quan đến việc sử dụng giá tính thuế là giá bán lẻ để người tiêu dùng không phải “gánh” thêm cả những chi phí không cần thiết đánh thuế nếu qua quá nhiều khâu trung gian.

Thứ ba, thuế suất được cân nhắc để đảm bảo công bằng giữa các sản phẩm, không quá cao đến mức có thể hạn chế việc tuân thủ pháp luật và chuyển sang các hành vi bất hợp pháp. Nếu thuế suất quá cao, người sử dụng rượu, bia sẽ tìm đến sang các sản phẩm đồ uống có cồn chưa được ghi nhận (unrecorded alcohol) với mức giá rẻ hơn do không bị quản lý và bị thu thuế. Việc dễ dàng tiếp cận các sản phẩm thay thế mà nhà nước chưa quản lý được được dẫn tới lượng tiêu dùng không giảm mà thuế thì thất thu.

Vì thế, các nước xem xét mức thuế hợp lý để tránh trường hợp cao không cần thiết, dẫn đến nó chỉ tác động tiêu cực đến khu vực sản xuất chính thống. Kết quả nghiên cứu thực tiễn tại một số nước cho thấy chính sách thuế làm giảm lượng tiêu thụ; nhưng tại những nước mà đồ uống có cồn chưa được ghi nhận lớn, hiệu quả lại thấp hơn. Tại những nước này, giải pháp tăng quy mô số lượng đồ uống phải thu thuế sẽ có hiệu quả hơn tăng thuế lên các sản phẩm đã bị đánh thuế (Sornpaisarn và cộng sự, 2017). Rõ ràng để có chính sách thuế hiệu quả thì cần cân nhắc kỹ đến tình hình quản lý khu vực đồ uống có cồn chưa được ghi nhận.

Tổng kết lại, xu hướng nổi bật gần đây trong chính sách thuế là đơn giản hóa phương pháp tính thuế, chuyển sang thuế tuyệt đối với mức thuế suất hợp lý. Việc chuyển đổi này giúp các nước thu thuế hiệu quả hơn, giảm các gánh nặng tuân thủ hành chính không cần thiết. Đây là những xu hướng mà Việt Nam có thể xem xét triển khai sớm trong thời gian tới.

2.4. Yếu tố thúc đẩy triển khai chính sách thuế hiệu quả

- Xây dựng hệ thống quản lý thuế hiệu quả.

Các nước trên thế giới hướng tới triển khai hệ thống thuế thúc đẩy sự tuân thủ của người đóng thuế nhưng đòi hỏi chi phí thủ tục hành chính thấp so với tổng số thuế thu được. Trước hết, các nước chú trọng xây dựng hệ thống thuế minh bạch, đơn giản với ít phân

nhóm hàng hóa phức tạp. Chính sách thuế này đảm bảo phù hợp với các mục tiêu trong từng thời kỳ.

Tiếp theo đó, các biện pháp hành chính cụ thể cũng được thực hiện để quản lý tốt tình hình sản xuất kinh doanh đồ uống có cồn trong nước. Nhiều nước đã có giải pháp thúc đẩy tất cả các cơ sở sản xuất kinh doanh đăng ký, có báo cáo định kỳ về tình hình sản xuất của mình theo mẫu và lưu giữ tài liệu ở tất cả các khâu để phục vụ các lần kiểm toán về sau (thông thường giải pháp này phù hợp với mô hình thuế tuyệt đối). Đồng thời họ cũng theo dõi chặt chẽ tình hình sản xuất kinh doanh, định kỳ có các đợt kiểm tra, kiểm toán để đảm bảo mức độ tuân thủ của các cơ sở kinh doanh. Đi kèm với đó là các chế tài nghiêm minh để xử phạt hành vi vi phạm.

Nhiều nước còn có những yêu cầu chặt chẽ về tem nhãn, sử dụng các mã vạch điện tử để kiểm soát việc sản xuất rượu trong chuỗi cung ứng (như tại EU). Ngoài ra, cơ quan quản lý cũng yêu cầu các cơ sở sản xuất kinh doanh phải thực hiện các nghĩa vụ thuế trong thời gian nhất định để hạn chế hành vi gian lận thuế. Đối với các cơ sở sản xuất nhỏ, kỳ nộp thuế có thể dài hơn để giảm gánh nặng hành chính cho cả người nộp thuế và cơ quan thuế nhưng không làm ảnh hưởng đến dòng tiền vào ngân sách.

Cùng với đó, năng lực kỹ thuật của cơ quan quản lý thuế được nâng cao để thực hiện tốt các nhiệm vụ của mình. Cơ cấu tổ chức của cơ quan thuế từ cấp quốc gia đến từng địa phương phải tinh gọn, đơn giản hóa các bước, quy trình và có đủ nguồn lực đáp ứng đủ các nhiệm vụ. Mỗi quốc gia cũng có những chính sách để phòng chống hành vi tham nhũng của cán bộ thuế, tổ chức đào tạo thường xuyên để bồi dưỡng năng lực chuyên môn của nhân viên.

Ngoài ra, chi phí tuân thủ hành chính từng bước được giảm bớt để tăng tính hiệu quả của mô hình quản lý thuế. Áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý, giám sát, thu thuế là một trong các giải pháp để giảm chi phí tuân thủ, đồng thời hạn chế tối đa chi phí không chính thức có thể phát sinh.

- Xây dựng chính sách thuế trên căn cứ thực tiễn, có kế hoạch thực hiện hiệu quả.

Đầu tiên là thực hiện tốt công tác đánh giá, dự báo để làm căn cứ ban hành chính sách thuế. Việc thống kê tình hình sản xuất, kinh doanh phải thực hiện đều đặn, bám sát thực tế. Từ đó mới có những đánh giá chính xác cơ giãn của giá và thói quen tiêu dùng khi có các chính sách thuế mới được ban hành, làm căn cứ để ban hành các chính sách thuế thích hợp.

Khi xây dựng chính sách thuế mới, các nước cũng cân nhắc đến các tác động thay thế, đặc biệt là trong trường hợp áp dụng các mức thuế suất khác nhau cho các loại sản phẩm. Nghiên cứu tại nhiều nước cho thấy cơ giãn của cầu theo giá đối với bia thường thấp hơn rượu, vì thế tăng thuế sẽ ảnh hưởng đến rượu nhiều hơn. Người dùng có thể chuyển sang các sản phẩm thay thế rẻ hơn, khiến cho mục tiêu giảm tổng lượng tiêu thụ có thể không đạt được. Do đó, nếu muốn chính sách thuế có tác động thực sự thì cần cân nhắc cả các tác động thay thế có thể xảy ra.

Ngoài ra, chính sách thuế cũng cần tính tới khả năng chi trả của người dùng. Tại một số nước, rượu ngày càng rẻ hơn không chỉ do giảm chi phí sản xuất mà còn do thuế bị

xói mòn bởi lạm phát. Đây là vấn đề đặc biệt lưu ý ở các nước có thu nhập trung bình thấp. Chính sách thuế có thể sẽ không có tác dụng nếu không bắt kịp với thay đổi trong thu nhập của người dùng.

Mặt khác, các chính sách thuế được cân nhắc đến tính kinh tế và xã hội, trong đó có vấn đề việc làm. Nghiên cứu tại Mỹ chỉ ra rằng giảm chi tiêu cho đồ uống có cồn cũng dẫn đến giảm doanh thu của các nhà hàng, siêu thị, quán bar... từ 0,5-8%. Điều này có thể ảnh hưởng đến số lao động đang làm việc trong ngành rượu, bia. Vì thế, khi xây dựng chính sách thuế, chính phủ các nước cân nhắc đến cả những tác động khác ngoài doanh thu thuế và việc tăng/giảm lượng tiêu thụ.

- Ngăn chặn các hành vi phạm chính sách thuế, trốn thuế, buôn bán bất hợp pháp và các hệ quả không mong muốn của chính sách thuế.

Nhiều nước đã chú trọng đến việc ngăn chặn các hành vi trốn thuế, buôn bán bất hợp pháp. Các hành vi này không chỉ làm thất thu thuế mà còn tạo ra những lỗ hổng trong quản lý thị trường. Ví dụ như hành vi doanh nghiệp khai báo giá, sản lượng không trung thực để tối thiểu hóa số thuế phải nộp; buôn lậu, sản xuất trái phép... Nhiều trường hợp, do thuế cao nên làm gia tăng nhập lậu sản phẩm qua biên giới, là hệ quả không mong muốn của chính sách thuế, khiến cho lượng tiêu thụ không giảm như kỳ vọng.

Các nước xây dựng một quy chế quản lý chặt chẽ tại tất cả các khâu phân phối và đưa ra một kế hoạch thực hiện hiệu quả. Trong đó, nhiều giải pháp cụ thể đã được triển khai bao gồm: kiểm tra chéo qua nhiều nguồn thông tin, quản lý chặt chẽ trên thị trường, áp dụng công nghệ để tăng cường chất lượng giám sát các hoạt động thương mại qua biên giới... Nhiều nước cũng có các giải pháp riêng để quản lý đồ uống có cồn phi chính thức, các cơ sở sản xuất nhỏ lẻ (được trình bày chi tiết ở phần 3).

- Hợp tác giữa cơ quan quản lý với các doanh nghiệp, tổ chức trong ngành.

Cơ quan quản lý thuế và các cơ quan liên quan tại một số nước như Anh, Mỹ, EU đã phối hợp với các đơn vị trong ngành để nắm thông tin thực tế trên thị trường, ngăn chặn các hành vi trái pháp luật như buôn lậu, phát hiện hàng giả, hàng nhái... Các bên có thể ký kết các biên bản ghi nhớ và thành lập các nhóm công tác chung để ghi nhận những ý kiến phản hồi cho chính sách thuế, cũng như hỗ trợ tuyên truyền, triển khai thực hiện chính sách.

Ngoài ra, việc phối hợp cũng có ý nghĩa cho quá trình đào tạo của các bên. Cơ quan quản lý cung cấp các tài liệu hướng dẫn về những thông tin, quy định mà người nộp thuế cần nắm được, công bố đường dây nóng, kênh thông tin điện tử để hỗ trợ người nộp thuế. Ngược lại, các đơn vị trong ngành sẽ cung cấp những kiến thức về thực tế sản xuất cho cơ quan quản lý thuế, viên chức thực hiện nhiệm vụ.

Kết luận

- Các nước đang đẩy mạnh cải cách, đơn giản hóa phương pháp thu thuế hướng đến sự hiệu quả. Căn cứ tính thuế và phân nhóm sản phẩm được hệ thống lại để hạn chế bớt những bất cập, chồng chéo và kẽ hở cho việc trốn thuế. Việt Nam nên cân nhắc việc chuyển đổi phương pháp tính thuế, thay thế phương pháp duy nhất là thuế tương đối như hiện nay.

- Phương pháp thuế tuyệt đối đang được nhiều nước sử dụng và là mục tiêu của xu hướng chuyển dịch trong thời gian tới. Thuế tuyệt đối có hiệu quả cao trong việc thực hiện các mục tiêu của chính sách thuế. Phương pháp thuế tương đối đang dần trở nên lạc hậu và dẫn đến những hệ quả không mong muốn, không làm giảm lượng tiêu thụ như mục tiêu của chính sách thuế.

- Phương pháp thuế hỗn hợp có thể được cân nhắc trong quá trình chuyển đổi, tiến tới sử dụng hoàn toàn thuế tuyệt đối. Phương pháp thuế hỗn hợp khắc phục những bất cập của từng cách tính thuế, dù việc thực hiện sẽ là không đơn giản. Trong quá trình chuyển đổi, phương pháp thuế hỗn hợp cũng giúp tránh tạo ra những cú sốc thuế cho các bên.

- Mức thuế suất phải được xây dựng hợp lý, phù hợp với mức sống của người dân. Thuế suất quá cao có thể cản trở người dân tiếp cận các sản phẩm chính ngạch, đóng thuế đầy đủ, và tìm kiếm, sử dụng các loại rượu không chính thức. Đây là hệ quả không mong muốn, làm thất thoát nguồn thu thuế của nhà nước và ảnh hưởng đến các doanh nghiệp làm ăn chân chính.

- Khi xây dựng chính sách thuế, mỗi quốc gia cần cân nhắc kỹ ba mục tiêu của chính sách (như phân tích trong phần 1) để lựa chọn các chính sách phù hợp với điều kiện của mình. Đặc biệt, chính sách thuế còn phải được rà soát thường xuyên để phù hợp với tình hình lạm phát, khả năng chi trả của người dùng (affordability). Đồng thời, các chính phủ kết hợp với các chính sách quản lý khác có liên quan, đặc biệt là chính sách đối với khu vực đồ uống có cồn phi chính thức, để chính sách thuế đạt được hiệu quả như mong muốn và hạn chế tối đa các hệ quả tiêu cực có thể phát sinh.

- Cần chú trọng công tác thực thi, triển khai để chính sách thuế thu được hiệu quả như kỳ vọng. Quan trọng nhất, mỗi nước cần xây dựng hệ thống quản lý thuế hiệu quả; có các biện pháp hữu ích để ngăn chặn các hành vi phạm chính sách thuế, trốn thuế, buôn bán bất hợp pháp... Đồng thời, đẩy mạnh hợp tác giữa cơ quan quản lý với các doanh nghiệp, tổ chức trong ngành để tăng cường trao đổi thông tin, phối hợp triển khai chính sách thuế có hiệu quả. Và đặc biệt, khi xây dựng chính sách thuế cần dựa trên bằng chứng thực tiễn, đi kèm với kế hoạch thực hiện tốt.

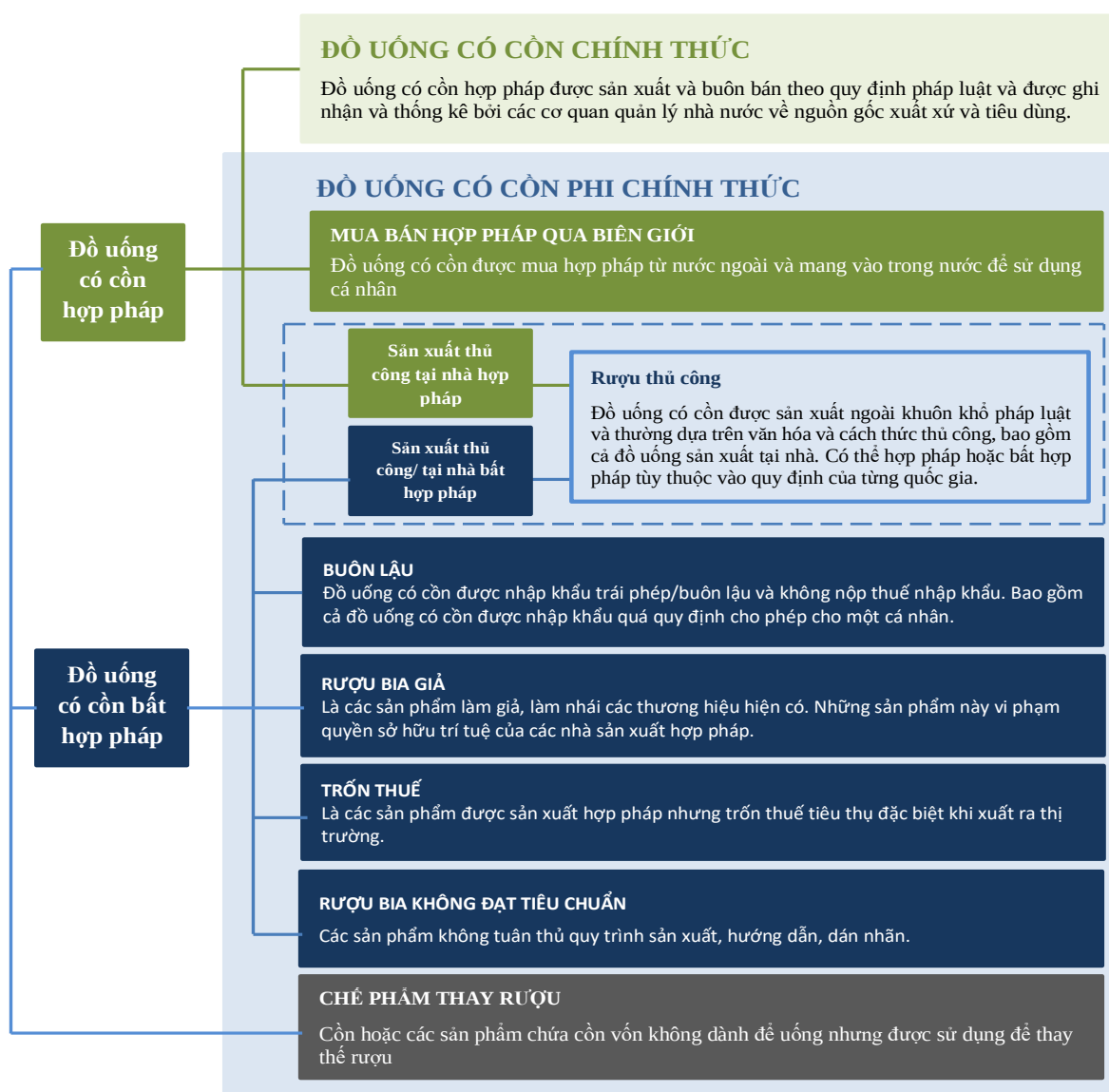
III. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU VỰC ĐỒ UỐNG CÓ CỒN PHI CHÍNH THỨC

3.1. Tổng quan về hiện trạng của đồ uống có cồn phi chính thức ở Việt Nam

3.1.1. Thế nào là đồ uống có cồn phi chính thức

Nghiên cứu này sử dụng khái niệm và cách thức phân loại về đồ uống có cồn phi chính thức của WHO cũng như IARD. Theo đó, đồ uống có cồn chính thức (recorded alcohol) được định nghĩa là lượng tiêu thụ đồ uống có cồn được thống kê chính thức bởi cơ quan quản lý của nước sở tại. Điều này có nghĩa, cơ quan quản lý nhà nước có thể quản lý, kiểm tra, giám sát việc sản xuất, phân phối, tiêu dùng của lượng đồ uống có cồn này.

Hình 14: Phân loại các loại đồ uống có cồn



Nguồn: IARD.

Ngược lại, đồ uống có cồn phi chính thức (unrecorded alcohol) là lượng đồ uống có cồn được tiêu dùng nằm ngoài các số liệu thống kê chính thức của cơ quan quản lý. Đồ

uống có cồn phi chính thức được tiêu dùng ở một quốc gia có thể bao gồm: (i) đồ uống có cồn được sản xuất tại gia đình, sản xuất thủ công (home-made, artisanal liquor); (ii) đồ uống có cồn được mang vào quốc gia đó từ nước ngoài kể cả hợp pháp (ví dụ như mang qua sân bay để tiêu dùng cá nhân – cross-border shopping), (iii) lẫn bất hợp pháp (như buôn lậu – smuggled alcohol); (iv) rượu, bia giả hoặc (v) rượu bia trốn thuế... Hình 1 trên đây phân loại chi tiết giữa đồ uống có cồn chính thức và phi chính thức.

Điểm quan trọng có thể rút ra từ cách thức phân loại trên là sự khác biệt giữa hai khái niệm rượu bia thủ công và đồ uống có cồn phi chính thức nói chung. Rượu, bia thủ công là đồ uống có cồn thường được sản xuất tại quy mô gia đình, dựa trên các phương pháp truyền thống và không sử dụng máy móc công nghiệp. Rượu, bia thủ công nếu không được đăng ký và kiểm soát bởi các cơ quan quản lý nhà nước thì là một cấu phần của đồ uống có cồn không chính thức. Ngược lại, nếu người sản xuất rượu bia thủ công đăng ký với cơ quan nhà nước thì họ sẽ thuộc khu vực chính thức. Ngoài rượu bia được sản xuất thủ công, khu vực đồ uống không chính thức còn bao gồm những loại rượu bia đến từ các nguồn khác như mang qua biên giới hợp pháp hay nhập lậu...

Việc làm rõ các khái niệm trên là cần thiết. Vì, đối với từng quốc gia, cấu phần tạo nên tiêu dùng ở khu vực đồ uống có cồn phi chính thức có thể khác nhau dẫn đến chính sách đối với khu vực này của từng quốc gia sẽ phải khác nhau.

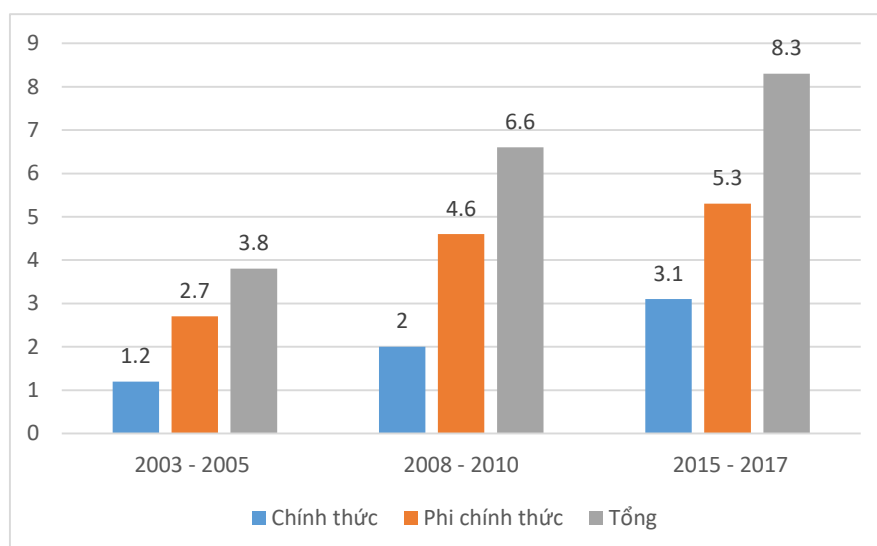
3.1.2. Thực trạng sản xuất, tiêu dùng về đồ uống có cồn phi chính thức tại Việt Nam

3.1.2.1. Tổng quan về lượng tiêu thụ đồ uống có cồn chính thức và phi chính thức ở Việt Nam

Theo Báo cáo của WHO năm 2018, lượng tiêu thụ đồ uống có cồn bình quân đầu người của Việt Nam trung bình giai đoạn 2015 – 2017 là 8.3 lít rượu nguyên chất/năm. Trong đó, lượng rượu, bia tiêu thụ chính thức là 3.1 lít/người/năm còn lượng rượu, bia tiêu thụ không chính thức ước tính lên đến 5.3 lít/năm, chiếm 63.85% tổng lượng rượu, bia tiêu thụ. Nam giới là bộ phận tiêu thụ lượng đồ uống có cồn chủ yếu, trung bình lên tới 14.5 lít/năm, trong khi con số này ở nữ giới là 2.5 lít/năm.

Lượng đồ uống có cồn tiêu thụ ở Việt Nam, trong cả khu vực chính thức lẫn phi chính thức, có tốc độ tăng rất nhanh trong khoảng 10 năm trở lại đây. Đánh giá WHO cho thấy, nếu như trong giai đoạn 2003 – 2005, lượng đồ uống có cồn tiêu thụ ở Việt Nam chỉ đạt trung bình 3.8 lít/người/năm thì giai đoạn 2008 – 2010 đã lên tới 6.6 lít/người/năm và 8.3 lít/người/năm trong giai đoạn 2015 - 2017. Như vậy, trong khoảng 10 năm, lượng tiêu thụ bình quân một người trong năm đã tăng hơn gấp đôi với tốc độ tăng trung bình năm lên tới 8.1%.

Hình 15: Tiêu thụ đồ uống có cồn tại Việt Nam

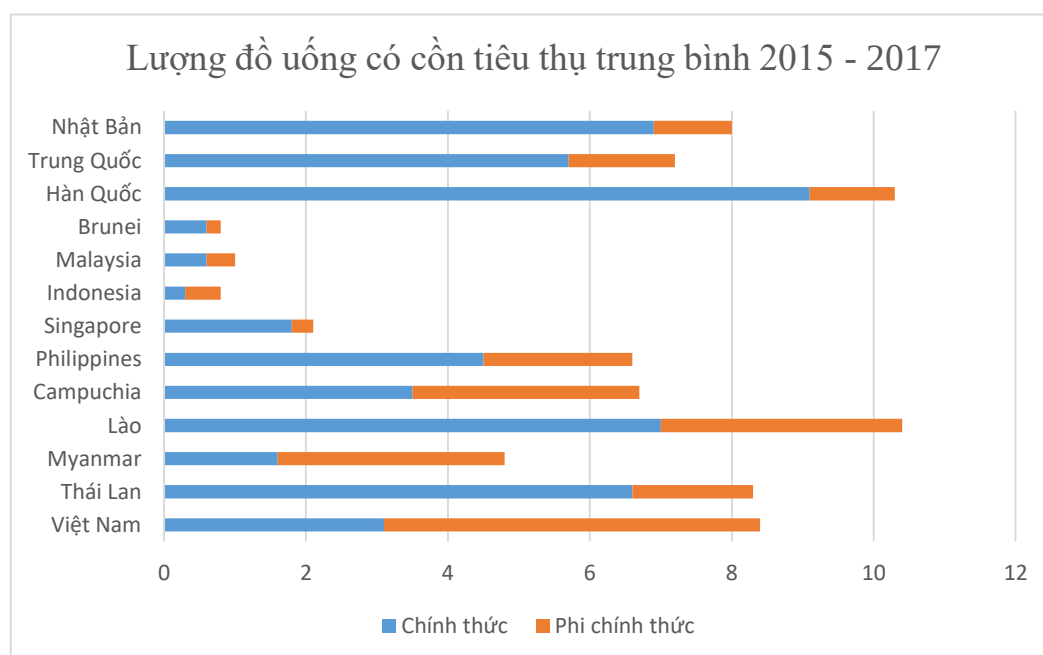


Nguồn: WHO, 2014, 2018.

Đơn vị: lít/người/năm

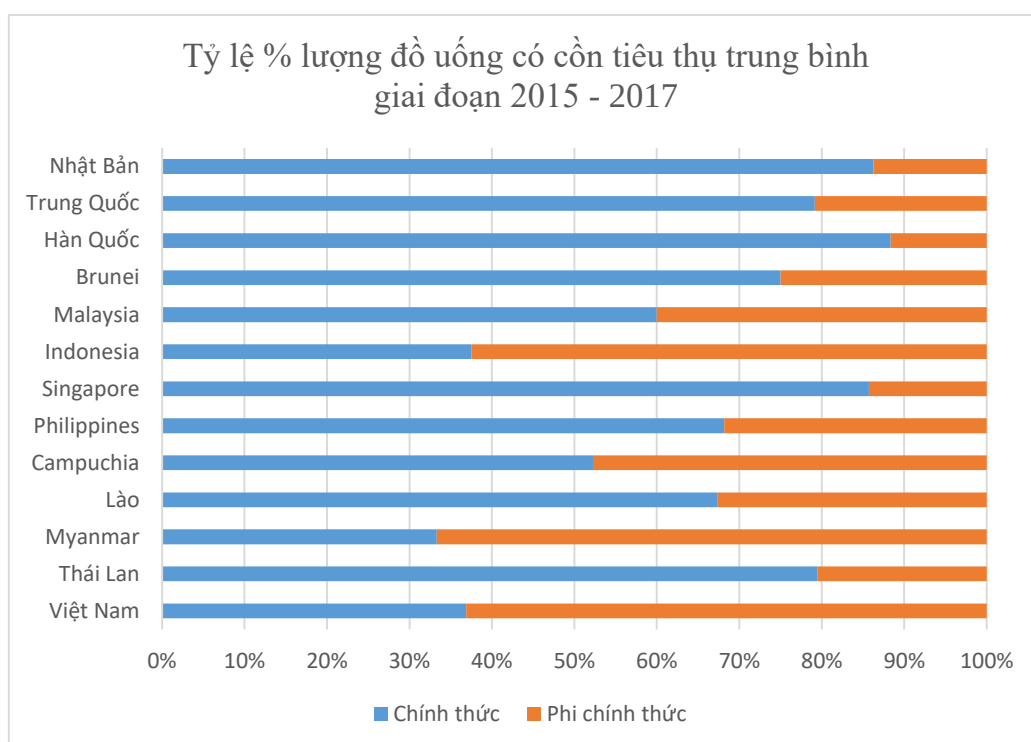
Đáng lo ngại hơn, lượng tiêu thụ đồ uống có cồn ở khu vực không chính thức là rất cao với tỷ lệ không thay đổi đáng kể trong 10 năm trở lại đây. Lượng tiêu thụ ở khu vực phi chính thức là 2.7 lít/người/năm ở giai đoạn 2003 – 2005 đã tăng gấp đôi lên 5.3 lít/người/năm ở giai đoạn 2015 – 2017. Tỷ lệ khu vực phi chính thức có giảm dần qua các năm, từ 71% trong giai đoạn 2003 – 2005 xuống 69% giai đoạn 2008 – 2010 và 63.8% giai đoạn 2015 – 2017. Tuy nhiên, tốc độ giảm chậm khiến tỷ lệ này vẫn tương đối cao so với các quốc gia khác.

Hình 16: Lượng đồ uống có cồn tiêu thụ giai đoạn 2015 – 2017 của các quốc gia Đông Thái Bình Dương



Nguồn: WHO, 2018

Hình 17: Tỷ lệ % lượng đồ uống có cồn tiêu thụ trung bình giai đoạn 2015 – 2017 ở các quốc gia Đông Thái Bình Dương



Nguồn: WHO, 2018.

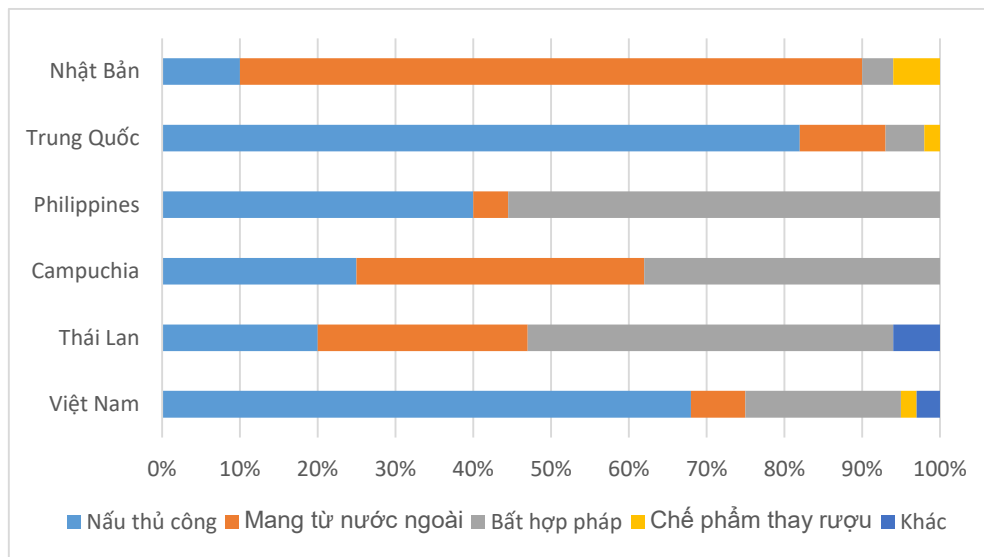
Xét trong khu vực Đông Nam Á, lượng tiêu thụ đồ uống có cồn tại Việt Nam cao hơn hẳn các quốc gia trong khu vực, chỉ kém Lào (hơn 10 lít/người/năm). Lượng tiêu thụ của Việt Nam thậm chí còn cao hơn cả Thái Lan, Nhật Bản và Trung Quốc. Theo quan sát của WHO, các quốc gia có thu nhập cao thường sẽ có lượng tiêu thụ rượu bia bình quân trên đầu người cao. Do vậy, việc Việt Nam có lượng tiêu thụ đồ uống có cồn cao hơn hoặc ngang bằng các nước có thu nhập cao như Thái Lan, Nhật Bản hay Trung Quốc là điều đáng lo ngại.

Tỷ lệ % khu vực không chính thức trên tổng lượng tiêu thụ của Việt Nam cũng đặc biệt cao hơn nhiều so với các quốc gia châu Á, chỉ kém mỗi Myanmar. Cụ thể, so với Thái Lan – quốc gia có nhiều đặc điểm về địa lý và xã hội tương đồng với Việt Nam, tỷ lệ khu vực không chính thức của Việt Nam cao hơn rất nhiều (64% so với 21%).

3.1.2.2. Cơ cấu khu vực đồ uống có cồn phi chính thức của Việt Nam

Nghiên cứu của Probst và cộng sự (2019) đã ước lượng nguồn gốc và cơ cấu trong khu vực phi chính thức tại các quốc gia trên thế giới. Theo đó, tại Việt Nam, các phương pháp ước lượng cho thấy có khoảng 70% rượu bia ở khu vực phi chính thức đến từ việc nấu thủ công ở các hộ gia đình. Cơ cấu rượu sản xuất thủ công chiếm tỷ trọng cao trong khu vực phi chính thức của Việt Nam và tương đồng với một số quốc gia như Trung Quốc, Italia hay Ukraine.

Hình 18: Nguồn gốc của khu vực đồ uống có cồn phi chính thức năm 2015 của một số quốc gia Đông Thái Bình Dương



Nguồn: Probst và cộng sự, 2019.

Ngoài rượu thủ công, khu vực sản xuất và nhập khẩu bất hợp pháp chiếm khoảng 20% tổng khối lượng khu vực phi chính thức. Những sản phẩm bất hợp pháp bao gồm các sản phẩm rượu mạnh, bia được buôn lậu từ biên giới và các sản phẩm được làm giả, pha chế. Thực tế, hàng giả và hàng nhập lậu qua biên giới luôn là vấn đề nhức nhối trong quản lý thị trường bia rượu ở Việt Nam. Theo đánh giá của Bộ Y tế, việc nhập lậu rượu, bia chủ yếu được thực hiện qua các tỉnh biên giới Tây Nam và miền Trung. Hàng loạt các vụ nhập lậu số lượng lớn vẫn đang bị phát hiện trong thời gian gần đây như vụ nhập lậu 2.400 chai bia ở Quảng Trị¹¹, hơn 3.000 chai rượu ngoại ở Quảng Bình¹², gần 2.000 chai bia rượu ở Lạng Sơn¹³... Đi kèm với đó là các vụ việc làm giả vỏ chai, nút và tem cũng được phát hiện. Tuy nhiên, một số nhận định cho rằng những vụ việc trên chỉ là bề nổi của tảng băng chìm và số lượng rượu bia giả, buôn lậu trên thực tế có thể lớn hơn nhiều.

Ước lượng của Probst và cộng sự cũng cho thấy có khoảng 6% lượng đồ uống có cồn phi chính thức là do người dân mang từ nước ngoài vào Việt Nam, qua đường “xách tay” với số lượng không lớn.

Lưu và Nguyễn (2018) đã tiến hành điều tra mẫu 5.206 người trên phạm vi cả nước về tình hình sử dụng đồ uống có cồn tại Việt Nam. Kết quả điều tra cho thấy số liệu tương đối tương đồng với nghiên cứu của Probst (2019) nói trên. Rượu nấu thủ công là loại đồ uống có cồn được tiêu thụ nhiều nhất tại Việt Nam với 78.4% số người được hỏi cho biết họ đang sử dụng đồ uống này. Tỷ lệ nam giới trả lời rằng họ có uống rượu thủ công lên tới 85.6% và 51.5% đối với nữ giới. Điều tra cũng cho thấy 58% số người từng uống rượu bia cho biết họ uống nhiều nhất là rượu thủ công (39.1% uống nhiều nhất các loại bia). Một số

¹¹ <https://www.thuongtruong.com.vn/tin-tuc/trong-nuoc/tich-thu-hang-ngan-chai-bia-ruou-ngoai-nhap-lau-15874.html>

¹² <https://bnews.vn/bat-hon-3-000-chai-ruou-ngoai-nhap-lau/139041.html>

¹³ <https://baotintuc.vn/chong-buon-lau-hang-gia/bat-giu-xe-o-to-van-chuyen-ruou-bia-nhap-lau-tu-trung-quoc-20180512174558419.htm>

thống kê đáng chú ý khác là tỷ lệ cao số người được phỏng vấn cho biết đã sử dụng rượu bia không nhãn mác, lên tới 78.7%. Cụ thể, 86% số nam giới và 51.9% nữ giới được phỏng vấn đã trả lời họ sử dụng rượu bia không nhãn mác.

Việc rượu thủ công chiếm phần lớn trong khu vực phi chính thức còn được thể hiện qua số lượng giấy phép được cấp cho rượu nấu thủ công. Theo số liệu từ Bộ Y tế (2018), hiện tại số cơ sở, hộ gia đình sản xuất rượu thủ công được cấp giấy phép chỉ là 599 cơ sở, hợp tác xã, làng nghề; chiếm chỉ từ 15 - 20% số hộ gia đình sản xuất rượu trên cả nước. Trong khi đó, chỉ có 100 cơ sở sản xuất bia công nghiệp và 167 cơ sở sản xuất rượu công nghiệp được cấp phép (Bộ Y tế, 2018). Việc bán lẻ rượu thủ công tại chỗ cho người tiêu dùng cũng không kiểm soát được và không có số liệu thống kê cụ thể.

3.1.2.3. Chất lượng rượu, bia ở khu vực phi chính thức

Các ước lượng ở trên cho thấy rượu bia nấu thủ công chiếm tỷ trọng rất lớn trong khu vực phi chính thức. Vậy chất lượng của rượu bia nấu thủ công thế nào sẽ là câu hỏi quan trọng tiếp theo.

Tuy nhiên, hiện tại chưa có nghiên cứu đánh giá toàn diện về chất lượng của rượu thủ công. Đề tài đánh giá thực trạng một số yếu tố liên quan đến mối nguy hóa học của rượu sản xuất thủ công ở Hà Nội và Hồ Chí Minh được thực hiện năm 2013 cho thấy 89% các mẫu rượu thủ công không đạt chỉ tiêu về methanol, hơn 54% số mẫu không đạt chỉ tiêu aldehyt và khoảng 87% không đạt về furfural¹⁴.

Một nghiên cứu khác của Huỳnh và cộng sự (2007) về chất lượng men làm rượu Xuân Thạnh ở các cơ sở sản xuất tại Trà Vinh cho thấy mặc dù rượu có hương vị rất đặc trưng, tuy nhiên chất lượng rượu sản xuất không ổn định và nhiều mẫu không đạt tiêu chuẩn nhà nước về chất lượng với các chỉ tiêu andehit, metanol hay ester.

Ngược lại, nghiên cứu của Lachenmeier và cộng sự (2009) trên 4 mẫu rượu thủ công và 7 mẫu rượu công nghiệp ở Việt Nam lại không tìm thấy bằng chứng về tác hại đến sức khỏe con người. 4 mẫu rượu thủ công được xét nghiệm trong nghiên cứu này bao gồm cả một mẫu rượu thuốc ngâm với rắn và bọ cạp và có nồng độ cồn tương đối cao. Mặc dù vậy, do số lượng mẫu nghiên cứu nhỏ, nghiên cứu không đưa ra được kết luận chung với chất lượng rượu thủ công ở Việt Nam.

Nghiên cứu của Lưu và cộng sự (2014) phỏng vấn hộ gia đình tại 3 tỉnh ở Việt Nam (Bắc Ninh, Quảng Bình và Tiền Giang) cũng cho kết quả trái ngược về cảm nhận của người dân đối với chất lượng và tác động rượu, bia thủ công. Nhiều người dân tham gia phỏng vấn cho rằng chất lượng rượu nấu thủ công tốt, hương vị phù hợp với khẩu vị riêng của từng vùng và an toàn hơn so với các sản phẩm thương mại khác. Thậm chí, người dân cảm nhận rượu thủ công còn mang lại lợi ích cho sức khỏe nếu sử dụng điều độ và an toàn nếu nấu rượu và uống tại nhà. Tất nhiên, cảm nhận của người dân mang tính định tính và không

¹⁴<http://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=37077>

phản ánh được tác động lâu dài của rượu đến sức khỏe. Tuy nhiên, đánh giá cũng cho thấy quan điểm của người dân đối với chất lượng rượu thủ công.

Quan điểm khác cho rằng vấn đề trong chất lượng rượu phi chính thức không đến từ sản xuất rượu thủ công. Nhiều vụ ngộ độc rượu xảy ra do không đảm bảo chất lượng ở khâu phân phối chứ không phải khâu sản xuất rượu. Tiêu biểu như một số vụ ngộ độc rượu tại Hà Nội năm 2017, khi kiểm tra xác định các mẫu rượu nấu tại cơ sở sản xuất không trùng với các mẫu rượu gây ngộ độc¹⁵. Các trường hợp gây ngộ độc thường gắn với việc người kinh doanh bán chế phẩm được pha từ nước lã và cồn nén hoặc mua rượu nồng độ thấp rồi pha cồn. Do đó, cần thiết phải có biện pháp quản lý, giám sát chặt chẽ hơn trong khâu phân phối trước khi rượu đến tay người tiêu dùng.

3.1.2.4. Đặc điểm rượu sản xuất thủ công ở Việt Nam

Rượu là sản phẩm chủ yếu được sản xuất thủ công tại các hộ gia đình ở Việt Nam. Việc sản xuất rượu thủ công được thực hiện chủ yếu ở khu vực nông thôn – khu vực chiếm 70% dân số Việt Nam. Rượu thủ công có nhiều lợi thế so với rượu bia chính thức hợp pháp ở khu vực này.

Thứ nhất, rượu thủ công có giá thành rẻ, rất cạnh tranh so với rượu bia chính thức. Giá của rượu bia thủ công có thể rất rẻ, chỉ từ 20.000 – 40.000 đồng/lít, do chi phí sản xuất rẻ và không phải chịu các loại thuế khi tiêu thụ. Thứ hai, do chỉ được sản xuất nhỏ hướng tới các đối tượng gia đình, người thân, hoặc trong cùng làng xã, việc mua rượu cũng rất tiện lợi, không tốn các chi phí vận chuyển hay phân phối. Rượu thủ công cũng được đánh giá là an toàn, xét trên góc độ người mua rượu trong cùng làng xã biết rõ người làm rượu và nguyên liệu làm rượu. Thứ ba, rượu sản xuất thủ công thường được người dân đánh giá cao cho phù hợp với khẩu vị từng vùng.

Khảo sát của Lưu và cộng sự (2014) cũng chia sẻ các quan điểm trên. Cảm nhận chung của người dân đối với rượu thủ công là tương đối tích cực. Thứ nhất, người dân cho rằng rượu thủ công là một phần của bản sắc văn hóa và truyền thống dân tộc. Việt nam có rất nhiều loại rượu truyền thống nổi tiếng mang hương vị và bản sắc riêng của từng vùng miền và thậm chí là sản phẩm thế mạnh mang lại thu nhập cho người dân địa phương. Thứ hai, quan niệm của người dân cho rằng rượu thủ công chất lượng tốt, hợp khẩu vị và tăng cường sức khỏe, nhất là đối với các loại rượu thuốc truyền thống. Thứ ba, rượu nấu thủ công là một cách thức tạo việc làm cho những người phụ nữ ở nông thôn và cung cấp bữa rượu để làm thức ăn chăn nuôi. Quan điểm của người dân về rủi ro từ rượu thủ công đến từ việc tham gia giao thông, bạo lực gia đình, mất trật tự làng xóm là có nhưng không quá trầm trọng.

Một điểm đáng chú ý khác là xu hướng giảm dần trong việc sản xuất rượu thủ công. Mặc dù có những lợi thế trong sản xuất rượu thủ công nói trên, một số khu vực chuyên sản xuất rượu từ xưa hiện đã ngưng sản xuất và kéo theo một số loại rượu ngon truyền thống cũng dần bị mai một. Có hai nguyên nhân chính lý giải cho xu hướng này. Đầu tiên là do

¹⁵ <https://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Phong-su-Ky-su/864552/bong-benh-nhu-ruou-thu-cong>

người dân không còn sử dụng bã rượu phục vụ cho chăn nuôi gia súc dẫn đến việc nấu rượu cũng không cần thiết. Thứ hai là việc thể hệ trẻ ngày càng ưa tiêu dùng các loại đồ uống có nồng độ cồn thấp như bia hơn rượu thủ công và rượu thuốc. Điều này dẫn đến sản xuất rượu thủ công có khả năng ngày càng giảm dần trong tương lai.

3.2. Quản lý nhà nước đối với khu vực đồ uống có cồn phi chính thức

Thời gian qua, Quốc hội và Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh rượu. Theo quy định tại Luật Đầu tư 2014, kinh doanh rượu là một trong những ngành nghề thuộc danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện. Các điều kiện về kinh doanh này đã được cụ thể hóa tại Nghị định 105/2017/NĐ-CP của Chính phủ (thay thế Nghị định số 94/2012/NĐ-CP về sản xuất kinh doanh rượu).

Mới đây nhất, Chính phủ đã ban hành Nghị định 17/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Công Thương, trong đó một chương riêng về kinh doanh rượu. Nghị định 17/2020/NĐ-CP đã phân thành hai nhóm sản phẩm rượu là rượu có độ cồn từ 5,5 độ trở lên và rượu có độ cồn từ 5,5 độ trở xuống, cùng với đó là điều kiện riêng áp dụng cho từng nhóm sản phẩm.

3.2.1. Quy định về điều kiện kinh doanh

3.2.1.1. Điều kiện kinh doanh đối với hoạt động sản xuất rượu

Nghị định 105/2017/NĐ-CP chia việc sản xuất rượu thành 2 nhóm chính: sản xuất công nghiệp và sản xuất thủ công. Trong đó sản xuất thủ công được định nghĩa là sản xuất bằng dụng cụ truyền thống, không sử dụng máy móc, thiết bị công nghiệp. Trong sản xuất rượu thủ công, Nghị định tập trung vào việc sản xuất nhằm mục đích kinh doanh và sản xuất để bán cho doanh nghiệp có giấy phép sản xuất công nghiệp để chế biến lại chứ không phải để tự tiêu dùng. Phần viết dưới đây sẽ chỉ tập trung phân tích điều kiện kinh doanh đối với sản xuất rượu thủ công.

Nghị định 17/2020/NĐ-CP chưa có các điều kiện kinh doanh cụ thể cho rượu thủ công. Các điều kiện kinh doanh rượu có độ cồn từ 5,5 độ trở lên chính là các điều kiện đối trong Nghị định 105/2017/NĐ-CP, chỉ có một số thay đổi nhỏ. Đối với nhóm các sản phẩm rượu có độ cồn từ 5,5 độ trở xuống, Nghị định 17/2020/NĐ-CP đã bổ sung một chương riêng (bao gồm 4 điều) để quản lý hoạt động kinh sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên các quy định không bổ sung điều kiện kinh doanh nào mới, chủ yếu dẫn chiếu tới các quy định hiện hành về thành lập chủ thể kinh doanh, tuân thủ quy định về an toàn thực phẩm và đăng ký với Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế và Hạ tầng thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện... Như vậy, nhìn chung thì các điều kiện kinh doanh đối với sản xuất rượu thủ công vẫn được giữ như trong Nghị định 105/2017/NĐ-CP và sẽ được phân tích tiếp theo đây.

a) Điều kiện đối với sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh

Điều 9 Nghị định 105/2017/NĐ-CP chỉ quy định rất ngắn gọn 2 điều kiện đối với sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh bao gồm: (i) là doanh nghiệp, hợp tác

xã, liên hiệp hợp tác xã hoặc hộ kinh doanh thành lập theo quy định pháp luật; và (ii) bảo đảm điều kiện an toàn thực phẩm và ghi nhãn hàng hóa rượu theo quy định.

Tuy nhiên, để thực hiện 2 điều kiện trên không dễ dàng và đơn giản. Cơ sở và cá nhân sản xuất cần phải có những giấy tờ sau:

- a1. Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã hoặc hộ kinh doanh
- a2. Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm
- a3. Giấy xác nhận kiến thức an toàn thực phẩm (giấy phép con)
- a4. Giấy tiếp nhận bản công bố hợp quy hoặc Giấy xác nhận công bố phù hợp quy định an toàn thực phẩm (đối với rượu chưa có quy chuẩn kỹ thuật)
- a5. Bản liệt kê tên hàng hóa rượu kèm theo bản sao nhãn hàng hóa rượu mà tổ chức, cá nhân sản xuất hoặc dự kiến sản xuất

Ngoài ra, nếu như trước đây theo quy định tại Nghị định 94/2012/NĐ-CP, tổ chức, cá nhân sản xuất rượu thủ công là thành viên thuộc làng nghề sản xuất rượu thủ công thì không phải xin cấp Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh. Việc xin cấp Giấy phép này do tổ chức, cá nhân đại diện làng nghề thực hiện và phải chịu trách nhiệm về các điều kiện sản xuất rượu áp dụng chung cho các thành viên thuộc làng nghề. Tuy nhiên, Nghị định 105/2017/NĐ-CP đã bãi bỏ quy định này, do đó tất cả cơ sở sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh đều phải xin cấp Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh, không phân biệt rượu được sản xuất tại làng nghề hay không tại làng nghề.

Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh do Phòng kinh tế hoặc Phòng Kinh tế và Hạ tầng của Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp và có hiệu lực trong vòng 05 năm.

Mức phí thẩm định điều kiện kinh doanh để cấp Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh là 1.100.000 đồng/lần thẩm định/hồ sơ (Thông tư số 299/2016/TT-BTC).

Đối với Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm

Có thể dễ dàng thấy một số các điều kiện còn chưa rõ ràng, gây khó khăn cho người dân bình thường hiểu và thực hiện như các quy định về địa điểm, hệ thống xử lý chất thải hay trang thiết bị. Ngoài ra, quy chuẩn kỹ thuật về nước cũng sẽ khiến thực tế một số cơ sở để thực hiện đúng pháp luật buộc phải mua nước tinh khiết để sản xuất và đa số cơ sở không phép không đáp ứng quy định này.

Một số điều kiện sẽ phát sinh thêm các giấy phép con khác như: (i) Giấy xác nhận đã được tập huấn kiến thức về an toàn thực phẩm/Giấy xác nhận kiến thức an toàn thực phẩm của chủ cơ sở và người trực tiếp sản xuất, kinh doanh thực phẩm và (ii) Giấy xác nhận đủ sức khỏe/Danh sách tổng hợp xác nhận đủ sức khỏe của chủ cơ sở và người trực tiếp sản xuất, kinh doanh thực phẩm do cơ sở y tế cấp huyện trở lên cấp.

Như vậy, để được cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm thì bước chuẩn bị đầu tiên mà cơ sở sản xuất, kinh doanh cần thực hiện đó là chủ cơ sở và nhân viên trực tiếp sản xuất, kinh doanh thực phẩm phải đi tập huấn và thi lấy Giấy xác nhận tập huấn kiến thức an toàn thực phẩm. Sau khi có Giấy xác nhận tập huấn kiến thức an toàn thực phẩm, cơ sở nộp bộ hồ sơ theo quy định để xin cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Đối với Giấy xác nhận kiến thức về an toàn thực phẩm

Việc tập huấn và xác nhận kiến thức về an toàn thực phẩm được quy định tại Thông tư liên tịch số 13/2014/TTLT-BYT-BNNPTNT-BCT của Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Công Thương về hướng dẫn việc phân công, phối hợp trong quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm. Rượu nằm trong danh mục sản phẩm hàng hóa thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Công Thương, do đó, chủ cơ sở và người trực tiếp sản xuất, kinh doanh rượu có trách nhiệm gửi hồ sơ đến cơ quan có thẩm quyền (Sở Công Thương hoặc một đơn vị hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp thực phẩm của ngành công thương được chỉ định bởi Bộ Công Thương) đề nghị cấp Giấy xác nhận kiến thức về an toàn thực phẩm.

Đối với công bố sản phẩm (công bố hợp quy)

Theo quy định tại Nghị định 105/2017/NĐ-CP, đối với rượu đã có quy chuẩn kỹ thuật thì cơ sở sản xuất phải thực hiện công bố hợp quy và đăng ký bản công bố hợp quy với cơ quan nhà nước có thẩm quyền trước khi đưa ra lưu thông trên thị trường. Đối với rượu chưa có quy chuẩn kỹ thuật phải được công bố phù hợp quy định an toàn thực phẩm và đăng ký bản công bố phù hợp quy định an toàn thực phẩm với cơ quan nhà nước có thẩm quyền trước khi đưa ra lưu thông trên thị trường cho đến khi quy chuẩn kỹ thuật tương ứng được ban hành và có hiệu lực.

Tuy nhiên, Nghị định số 15/2018/NĐ-CP đã có sửa đổi quan trọng đó là cho phép cơ sở sản xuất-kinh doanh được tự công bố sản phẩm (công bố hợp quy) cho các sản phẩm của mình (trong đó có nhóm thực phẩm đã qua chế biến bao gói sẵn, bao gồm rượu) trên phương tiện thông tin đại chúng, trang thông tin điện tử của mình hoặc niêm yết công khai tại trụ sở và công bố trên Hệ thống thông tin dữ liệu cập nhật về an toàn thực phẩm¹⁶. Ngay sau khi tự công bố sản phẩm, tổ chức, cá nhân được quyền sản xuất, kinh doanh sản phẩm và tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về công bố đó, thay vì gửi bản hồ sơ công bố tới các cơ quan Nhà nước để xác nhận. Cơ quan Nhà nước căn cứ vào hồ sơ tự công bố của doanh nghiệp sẽ tăng cường hậu kiểm, thanh tra, kiểm tra, xử phạt nếu phát hiện sai phạm.

Như vậy hiện nay đang có sự không thống nhất và sửa đổi kịp thời trong các quy định pháp luật. Điều này gây ra sự lúng túng và khó khăn không chỉ đối với các doanh

¹⁶ - Khoản 2 Điều 4 Nghị định 15/2018/NĐ-CP: Sản phẩm, nguyên liệu sản xuất, nhập khẩu chỉ dùng để sản xuất, gia công hàng xuất khẩu hoặc phục vụ cho việc sản xuất nội bộ của tổ chức, cá nhân không tiêu thụ tại thị trường trong nước được miễn thực hiện thủ tục tự công bố sản phẩm

- Điều 6 Nghị định 15/2018/NĐ-CP: Tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh thực phẩm không cần thực hiện tự công bố sản phẩm mà chỉ phải Đăng Ký Bản Công Bố Sản Phẩm đối với 3 nhóm sản phẩm gồm:

- + Thực phẩm bảo vệ sức khỏe, thực phẩm dinh dưỡng y học, thực phẩm dùng cho chế độ ăn đặc biệt;
- + Sản phẩm dinh dưỡng dùng cho trẻ đến 36 tháng tuổi;
- + Phụ gia thực phẩm hỗn hợp có công dụng mới, phụ gia thực phẩm không thuộc danh mục phụ gia được phép sử dụng trong thực phẩm hoặc không đúng đối tượng sử dụng do Bộ Y tế quy định.

ngiệp mà còn với cả các cơ quan quản lý trong quá trình thực thi. Một số Sở Công Thương cho biết họ không biết nên áp dụng theo nghị định nào. Giải pháp đưa ra là Sở Công Thương sẽ có văn bản xin ý kiến hướng dẫn của Bộ Công Thương đối với từng trường hợp cấp Giấy phép cụ thể.

Ngoài ra, nếu thực hiện như **Nghị định số 15/2018/NĐ-CP, cơ sở kinh doanh sẽ phải đi kiểm nghiệm sản phẩm rượu và tự công bố chất lượng**. Một khó khăn sẽ phát sinh là các cơ sở không biết được phải tự kiểm nghiệm, công bố các chỉ tiêu nào cho sản phẩm của mình?

Hiện nay trong hệ thống quy chuẩn quốc gia mới chỉ có Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia đối với các sản phẩm đồ uống có cồn QCVN 6-3:2010/BYT mà chưa có quy chuẩn riêng đối với sản phẩm rượu thủ công. Điều này gây khó khăn cho người sản xuất do khi chưa có bộ quy chuẩn về rượu thủ công, người sản xuất không có căn cứ để sản xuất những sản phẩm đạt chất lượng, cũng như không biết đăng ký theo tiêu chuẩn nào. Theo đó, phần lớn người sản xuất rượu thủ công mới chỉ làm giấy xét nghiệm nồng độ cồn. Hiện nay, tất cả các sản phẩm rượu dù là rượu sản xuất thủ công hay công nghiệp nếu phù hợp với tiêu chí nêu tại mục 3.6, phần I, Quy định chung của QCVN 6-3:2010/BYT¹⁷ thì phải đáp ứng các yêu cầu về:

(i) Chỉ tiêu cảm quan (trạng thái, mùi vị, tạp chất)

(ii) Chỉ tiêu hóa học (đối với rượu mạnh): mức tối đa của hàm lượng methanol tính theo đơn vị mg/l cồn 100° không lớn hơn 2.000¹⁸.

Trên thực tế, việc ban hành quy chuẩn riêng cho từng sản phẩm cụ thể là khó, tuy nhiên, trong hệ thống thống tiêu chuẩn quốc gia hiện đã có Tiêu chuẩn Việt Nam về rượu trắng TCVN 7043:2013. Tiêu chuẩn này áp dụng cho các loại rượu trắng chưng cất (đồ uống có cồn được chưng cất từ dịch lên men có nguồn gốc tinh bột hoặc các loại đường) và rượu trắng pha chế (đồ uống có cồn được pha chế từ cồn thực phẩm, nước và phụ gia thực phẩm). Theo đó người sản xuất rượu có thể căn cứ vào các tiêu chuẩn quy định tại TCVN 7043:2013 để thực hiện. Cụ thể, các chỉ tiêu hóa học của rượu trắng (chưng cất) được quy định như sau:

(i) Độ cồn, % thể tích ethanol ở 20°C: nhà sản xuất tự công bố

(ii) Hàm lượng metanol, mg/l etanol 100°: không lớn hơn 2.000.

(iii) Hàm lượng aldehyde, tính theo acetaldehyde, mg/l ethanol 100°: nhà sản xuất tự công bố

¹⁷ Mục 3.6, phần I, Quy định chung của QCVN 6-3:2010/BYT: 3.6. Rượu mạnh (spirit drinks) nội sinh.

Là đồ uống có cồn, độ rượu không dưới 15% tính theo thể tích. Sản phẩm thu được từ một trong các quá trình sau:

- Chưng cất các sản phẩm lên men tự nhiên (có thể bổ sung hoặc không bổ sung hương liệu);
- Bổ sung hương liệu, đường hoặc các sản phẩm tạo ngọt khác (mật ong, siro quả, các carbohydrat tự nhiên có vị ngọt) vào cồn thực phẩm hoặc các loại rượu thuộc nhóm rượu mạnh;
- Phối trộn một hoặc nhiều loại rượu mạnh với nhau và/hoặc với cồn thực phẩm và/hoặc đồ uống khác.

¹⁸ Rượu thủ công được nấu từ nguyên liệu gạo, ngô, khoai, sắn, ... Nếu đạt quy trình chuẩn, ngoài etanol thành phần chính của rượu, trong rượu thủ công vẫn còn chứa chất methanol (cồn công nghiệp) và aldehyd (chất độc, gây sốc rượu) và các độc tố khác với hàm lượng nhất định, có thể chưa đến ngưỡng gây ngộ độc cấp nhưng khó đào thải và được tích lũy dần trong cơ thể người.

Nhận xét:

Có thể thấy, để xin được Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh, tổ chức, cá nhân phải trải qua khá nhiều thủ tục. Mô tả quy trình chi tiết các thủ tục được thể hiện trong Bảng dưới đây. Các quy trình, thủ tục này được quy định trong nhiều văn bản khác nhau gây khó khăn cho một người dân bình thường tìm hiểu và thực hiện. Có thể liệt kê các khó khăn chủ yếu như sau:

- Các quy định yêu cầu nhiều loại giấy phép con khác nhau được thực hiện ở nhiều cơ quan quản lý khác nhau gây khó khăn trong việc làm thủ tục và phát sinh đáng kể chi phí đi lại, tìm hiểu và thực hiện thủ tục.

- Nhiều điều kiện được quy định không rõ ràng, gây khó khăn cho việc đáp ứng quy định này. Tiêu biểu như một số quy định chỉ ghi là “phù hợp”: địa điểm thích hợp, trang thiết bị phù hợp... Quy định về kiểm nghiệm không đưa ra các tiêu chí rõ ràng về chỉ tiêu cần phải kiểm nghiệm.

- Quy định còn mâu thuẫn chồng chéo lẫn nhau đặc biệt trong quy định về công bố hợp quy và tự công bố sản phẩm.

- Một số quy định về quy chuẩn rất khó khả thi trong thực tế. Quy chuẩn kỹ thuật về rượu cũng chưa được ban hành đầy đủ, gây khó khăn cho người thực hiện.

- Ngoài ra, qua tìm hiểu trang thông tin điện tử của một số Sở Công Thương cho thấy việc công khai, đăng tải các quy trình cấp phép này cũng chưa đầy đủ hoặc cập nhật theo các quy định mới. Chính điều này gây lúng túng, tốn kém thời gian cho các cơ sở sản xuất trong quá trình thực hiện.

- Ước tính, chi phí để tổ chức, cá nhân có được Giấy phép sản xuất rượu thủ công có thể lên tới khoảng 10 triệu đồng. Đây là một mức phí tương đối cao cho một cá nhân, chưa kể còn kể đến các nghĩa vụ báo cáo đến một loạt các cơ quan khác nhau trong quá trình hoạt động.

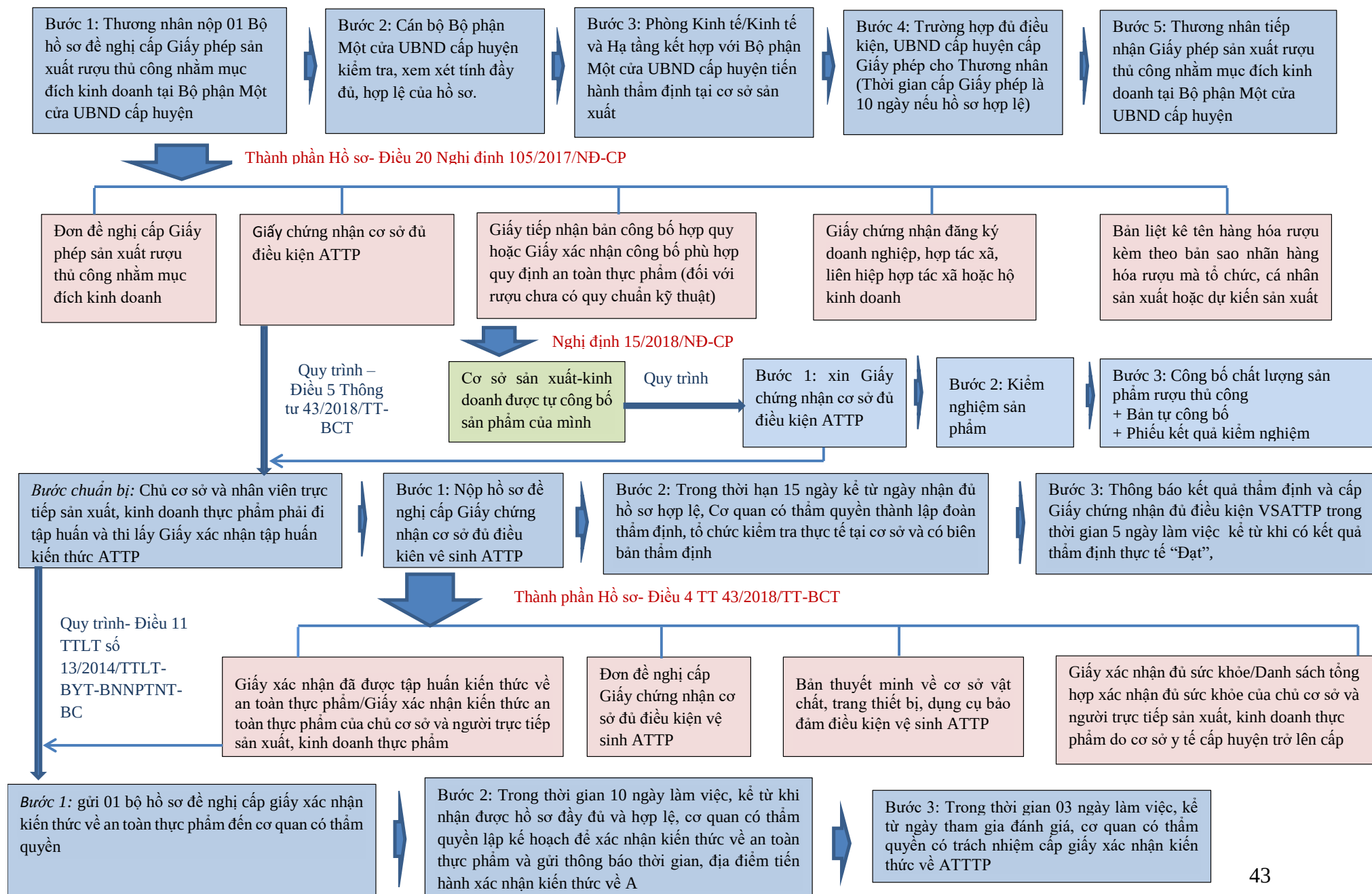
Bảng 5: Chi phí (chính thức) để tổ chức, cá nhân xin cấp Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh

TT	Nội dung	Đơn vị tính	Mức phí	Văn bản pháp quy
1	Phí thẩm định điều kiện kinh doanh để cấp Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh	đồng/lần thẩm định/hồ sơ	1.100.000	Thông tư số 299/2016/TT-BTC ngày 15/11/2016
2	Phiếu kết quả kiểm nghiệm an toàn thực phẩm của sản phẩm (được cấp bởi phòng kiểm nghiệm được chỉ định hoặc phòng kiểm nghiệm được		Tùy thuộc vào bảng giá của các phòng thẩm định	

	công nhận phù hợp ISO 17025)			
3	Phí thẩm định cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện an toàn thực phẩm đối với cơ sở sản xuất	đồng/lần/cơ sở	2.500.000	Thông tư 117/2018/TT-BTC sửa đổi Thông tư 279/2016/TT-BTC ngày 14/11/2016
4	Phí thẩm định xác nhận kiến thức an toàn thực phẩm	đồng /lần/người	30.000	Thông tư 279/2016/TT-BTC ngày 14/11/2016
5	Giấy xác nhận đủ sức khỏe (do cơ sở y tế cấp huyện trở lên cấp)			
6	Phí Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh	đồng/lần/cơ sở	100.000	

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp.

Quy trình xin cấp Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh



b) Điều kiện đối với sản xuất rượu thủ công để bán cho doanh nghiệp có Giấy phép sản xuất rượu công nghiệp để chế biến lại

Theo quy định tại Nghị định 105/2017/NĐ-CP, tổ chức, cá nhân sản xuất rượu thủ công để bán cho doanh nghiệp có Giấy phép sản xuất rượu công nghiệp để chế biến lại phải có Hợp đồng với doanh nghiệp sản xuất rượu công nghiệp, và chỉ cần đăng ký sản xuất với Ủy ban nhân dân cấp xã mà không cần phải xin Giấy phép.

Cơ sở sản xuất không được bán rượu cho các tổ chức, cá nhân không phải là Doanh nghiệp sản xuất rượu công nghiệp đã ký hợp đồng mua bán rượu. Bên cạnh đó, các quy định về công bố chất lượng hàng hóa, dán tem rượu, ghi nhãn hàng hóa rượu là không bắt buộc đối với trường hợp này.

3.2.1.2. Điều kiện kinh doanh đối với các hoạt động kinh doanh rượu

So với Nghị định số 94/2012/NĐ-CP, các điều kiện quy định đối với hoạt động kinh doanh phân phối, bán buôn, bán lẻ rượu quy định tại Nghị định 105/2017/NĐ-CP có nhiều thay đổi, như: mở rộng quyền phân phối cho thương nhân kinh doanh rượu; bỏ quy định về số lượng Giấy phép kinh doanh phân phối, bán buôn, bán lẻ sản phẩm rượu; xem xét cấp giấy phép phân phối rượu đối với các thương nhân có nhu cầu kinh doanh rượu tại địa bàn 02 tỉnh, thành phố trở lên; giảm bớt một số điều kiện đối với thương nhân phân phối, bán buôn, bán lẻ rượu;... đặc biệt, bổ sung quy định đối với hoạt động bán rượu tiêu dùng tại chỗ. Điều kiện kinh doanh đối với từng loại hình kinh doanh rượu được chi tiết ở bảng dưới đây:

Bảng 6: Điều kiện kinh doanh rượu

Phân phối rượu	Bán buôn rượu	Bán lẻ rượu	Bán rượu tiêu dùng tại chỗ
Là doanh nghiệp được thành lập theo quy định của pháp luật.	Là doanh nghiệp được thành lập theo quy định của pháp luật.	Là doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã hoặc hộ kinh doanh được thành lập theo quy định của pháp luật	Là doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã hoặc hộ kinh doanh được thành lập theo quy định của pháp luật.
Có quyền sử dụng hợp pháp kho hàng hoặc hệ thống kho hàng với tổng diện tích sàn sử dụng từ 150 m² trở lên	Có quyền sử dụng hợp pháp kho hàng hoặc hệ thống kho hàng với tổng diện tích sàn sử dụng từ 50 m² trở lên.	Có quyền sử dụng hợp pháp địa điểm kinh doanh cố định, địa chỉ rõ ràng.	Có quyền sử dụng hợp pháp địa điểm kinh doanh cố định, địa chỉ rõ ràng.

Rượu dự kiến kinh doanh phải bảo đảm điều kiện về an toàn thực phẩm theo quy định.	Rượu dự kiến kinh doanh phải bảo đảm điều kiện về an toàn thực phẩm theo quy định.	Rượu dự kiến kinh doanh phải bảo đảm điều kiện về an toàn thực phẩm theo quy định.	Rượu tiêu dùng tại chỗ phải được cung cấp bởi thương nhân có Giấy phép sản xuất, phân phối, bán buôn hoặc bán lẻ rượu.
Có hệ thống phân phối rượu trên địa bàn từ 02 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên; tại địa bàn mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải có ít nhất 01 thương nhân bán buôn rượu.	Có hệ thống bán buôn rượu trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nơi thương nhân đặt trụ sở chính với ít nhất 03 thương nhân bán lẻ rượu.		Trường hợp thương nhân tự sản xuất rượu để bán tiêu dùng tại chỗ thì phải có Giấy phép sản xuất rượu công nghiệp hoặc Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh theo quy định tại Nghị định này.
Có văn bản giới thiệu hoặc hợp đồng nguyên tắc của thương nhân sản xuất rượu, thương nhân phân phối rượu khác hoặc nhà cung cấp rượu ở nước ngoài.	Có văn bản giới thiệu hoặc hợp đồng nguyên tắc của thương nhân sản xuất rượu, thương nhân phân phối rượu hoặc thương nhân bán buôn rượu khác	Có văn bản giới thiệu hoặc hợp đồng nguyên tắc của thương nhân sản xuất rượu, thương nhân phân phối rượu hoặc thương nhân bán buôn rượu.	
Bảo văn bản giới thiệu văn bản giới thiệu hoặc hợp đồng nguyên tắc của thương nhân	Bảo đảm tuân thủ đầy đủ các yêu cầu điều kiện về phòng cháy chữa cháy, bảo vệ môi trường theo quy định.	Bảo đảm tuân thủ đầy đủ các yêu cầu điều kiện về phòng cháy chữa cháy, bảo vệ môi trường theo quy định.	Bảo đảm tuân thủ đầy đủ các yêu cầu điều kiện về phòng cháy chữa cháy, bảo vệ môi trường theo quy định.

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp.

Ghi chú: Các quy định gạch bỏ là do đã được Nghị định 17/2020/NĐ-CP bãi bỏ.

Theo Nghị định 105/2017/NĐ-CP, tất cả các hình thức kinh doanh rượu (phân phối, bán buôn, bán lẻ và bán rượu tiêu dùng tại chỗ) đều bắt buộc xin Giấy phép. Thẩm quyền cấp giấy phép phân phối rượu thuộc Bộ Công Thương, giấy phép bán buôn rượu

thuộc Sở Công Thương và giấy phép bán lẻ rượu, giấy phép bán rượu tiêu dùng tại chỗ do Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế và Hạ tầng thuộc Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp.

Đến Nghị định 17/2020/NĐ-CP, thương nhân bán rượu có độ cồn từ 5,5 độ trở lên tiêu dùng tại chỗ, thương nhân kinh doanh rượu có độ cồn dưới 5,5 độ không phải có giấy phép nhưng phải đăng ký với Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế và Hạ tầng cấp huyện (khoản 1 Điều 16 Nghị định 17/2020/NĐ-CP). Đây là một bước cải thiện đáng ghi nhận giảm bớt những thủ tục hành chính cho tổ chức, cá nhân kinh doanh.

Ngoài ra, Nghị định 17/2020/NĐ-CP cũng đã bãi bỏ những điều kiện kinh doanh không cần thiết (như bảng trên). Tuy nhiên, cá nhân, tổ chức kinh doanh vẫn phải đáp ứng các điều kiện về an toàn thực phẩm, phòng cháy chữa cháy... nên việc bãi bỏ các quy định này không có nhiều ý nghĩa thực chất cắt giảm các điều kiện kinh doanh cho doanh nghiệp.

3.2.2. Quy định về dán tem và ghi nhãn hàng hóa

Rượu sản xuất để tiêu thụ trong nước và rượu nhập khẩu phải được dán tem và ghi nhãn hàng hóa theo quy định, trừ trường hợp rượu được sản xuất thủ công để bán cho doanh nghiệp có Giấy phép sản xuất rượu công nghiệp để chế biến lại.

3.2.2.1. Về nhãn hàng hóa

Nghị định số 43/2017/NĐ-CP ngày 14/4/2017 về nhãn hàng hóa quy định tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm ghi nhãn hàng hóa tự xác định kích thước của nhãn hàng hóa, kích thước chữ và số thể hiện trên nhãn hàng hóa. Theo đó, nội dung bắt buộc phải có trên nhãn hàng hóa gồm:

- Tên hàng hóa;
- Tên và địa chỉ của tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm về hàng hóa;
- Xuất xứ hàng hóa;
- Các nội dung khác theo tính chất của mỗi loại hàng hóa, cụ thể đối với rượu:
 - + Định lượng;
 - + Hàm lượng etanol;
 - + Hạn sử dụng (nếu có); hướng dẫn bảo quản (đối với rượu vang); thông tin cảnh báo (nếu có); mã nhận diện lô (nếu có).

3.2.2.2. Về dán tem trên bao bì sản phẩm

Thông tư số 160/2013/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định tổ chức, cá nhân có Giấy phép sản xuất rượu (bao gồm Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh, Giấy phép sản xuất rượu công nghiệp)¹⁹ để tiêu thụ trong nước phải thực

¹⁹ Rượu sản xuất thủ công để bán cho các doanh nghiệp có Giấy phép sản xuất rượu để chế biến lại rượu không phải dán tem trên bao bì sản phẩm.

hiện dán tem đúng quy định cho sản phẩm rượu sản xuất tại địa điểm sản xuất sau khi rượu được đóng chai và trước khi đưa sản phẩm rượu đi tiêu thụ trong nước.

Căn cứ vào kế hoạch sản xuất rượu hàng năm, tổ chức, cá nhân sản xuất rượu trong nước phải gửi kế hoạch số lượng tem rượu cần mua gửi đến Cơ quan Thuế quản lý trực tiếp chậm nhất là ngày 30 tháng 11 của năm liền trước năm kế hoạch. Tổ chức, cá nhân sản xuất rượu trong nước không đăng ký kế hoạch sử dụng tem rượu coi như không có nhu cầu mua tem. Trường hợp quá trình sản xuất rượu có biến động, trong năm có sự thay đổi về nhu cầu mua tem, các tổ chức, cá nhân sản xuất phải đăng ký điều chỉnh số lượng tem cần mua thêm của năm kế hoạch đến Cơ quan Thuế quản lý trực tiếp trước ngày đề nghị mua tem ít nhất 10 ngày làm việc.

Tổng cục Thuế chịu trách nhiệm cấp tem rượu cho Cục Thuế các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Cục Thuế các tỉnh, thành phố, Chi cục Thuế có trách nhiệm tổ chức bán tem rượu sản xuất trong nước cho các tổ chức, cá nhân có Giấy phép sản xuất rượu (bao gồm Giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh, Giấy phép sản xuất rượu công nghiệp) để tổ chức, cá nhân tự dán tem rượu sản xuất trong nước theo quy định.

Ngoài ra, định kỳ hàng quý tổ chức, cá nhân sản xuất rượu tiêu thụ trong nước sử dụng tem phải lập và gửi Báo cáo tình hình sử dụng tem rượu đến Cơ quan Thuế quản lý trực tiếp (theo mẫu); thời hạn gửi báo cáo đến Cơ quan Thuế chậm nhất là ngày 30 của tháng đầu quý sau.

Tuy nhiên, Thông tư 160/2013/TT-BTC đã hết hiệu lực và hiện Bộ Tài chính đang sự thảo Thông tư hướng dẫn việc in, phát hành, quản lý và sử dụng tem đối với sản phẩm rượu nhập khẩu và rượu sản xuất để tiêu thụ trong nước.

3.2.3. Chính sách thuế

Nhìn chung, chính sách thuế đối với rượu thủ công không có khác biệt so với chính sách thuế chung của rượu bia. Các chính sách thuế đối với rượu thủ công bao gồm: (i) thuế tiêu thụ đặc biệt và (ii) thuế giá trị gia tăng.

Mức thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế giá trị gia tăng đối với rượu thủ công cũng giống với rượu thông thường. Về lý thuyết, lợi thế của việc này là đảm bảo công bằng giữa sản xuất rượu thủ công và rượu công nghiệp. Tuy nhiên trên thực tế, việc phần lớn rượu thủ công nằm trong khu vực phi chính thức – nhà nước không kiểm soát và thu thuế được dẫn đến mục tiêu công bằng nói trên không khả thi. Mục tiêu hạn chế tiêu dùng bằng thuế tiêu thụ đặc biệt cũng không đạt được.

Do đó, nhà nước nên có một cách tiếp cận “mềm” khác đối với khu vực này. Có thể xem xét một số biện pháp khuyến khích, kể cả về chính sách thuế nhằm mục tiêu trước tiên là chính thức hóa việc sản xuất thủ công phi chính thức nhằm quản lý rồi từng bước thực hiện chính sách thuế công bằng hơn giữa các thành phần kinh tế.

3.2.4. Chính sách làng nghề

Trước đây, Nghị định 94/2012/NĐ-CP có quy định về điều kiện được công nhận làng nghề sản xuất rượu thủ công. Theo đó, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định công nhận làng nghề sản xuất rượu trên địa bàn theo các quy định hiện hành về công nhận làng nghề, đảm bảo các điều kiện quy định. Tuy nhiên, Nghị định 94/2012/NĐ-CP đã hết hiệu lực, được thay thế bởi Nghị định 105/2017/NĐ-CP và không còn quy định này.

Hiện các quy định liên quan đến chính sách phát triển ngành nghề nông thôn và làng nghề được quy định tại Nghị định 52/2018/NĐ-CP ngày 12/4/2018 của Chính phủ về phát triển ngành nghề nông thôn. Theo đó, để được công nhận làng nghề phải đáp ứng 3 tiêu chí sau:

- Có tối thiểu 20% tổng số hộ trên địa bàn tham gia.
- Hoạt động sản xuất kinh doanh ổn định tối thiểu 02 năm liên tục tính đến thời điểm đề nghị công nhận.
- Đáp ứng các điều kiện bảo vệ môi trường làng nghề theo quy định.

Hồ sơ đề nghị công nhận làng nghề: (i) Danh sách các hộ tham gia hoạt động ngành nghề nông thôn; (ii) Bản tóm tắt kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động ngành nghề nông thôn trong 02 năm gần nhất; (iii) Văn bản bảo đảm điều kiện về bảo vệ môi trường theo quy định.

Ủy ban nhân dân cấp huyện lập hồ sơ đề nghị công nhận làng nghề theo tiêu chí quy định trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xét công nhận. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập Hội đồng xét duyệt, ra quyết định và cấp bằng công nhận làng nghề trong thời gian 30 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ hợp lệ

Các làng nghề được hưởng các chính sách khuyến khích phát triển ngành nghề nông thôn như về mặt bằng sản xuất, đầu tư, tín dụng, xúc tiến thương mại, khoa học công nghệ và đào tạo nhân lực quy định tại Nghị định 52/2018/NĐ-CP. Ngoài ra, các làng nghề cũng được hưởng các chính sách từ ngân sách địa phương như hỗ trợ kinh phí trực tiếp, trong đó Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định hình thức, định mức hỗ trợ cụ thể; hỗ trợ kinh phí đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng cho các làng nghề.

3.2.5. Các biện pháp quản lý khác của Nhà nước

Chế độ báo cáo (quy định tại Điều 32 Nghị định 105/2017/NĐ-CP, khoản 24 Điều 16 Nghị định 17/2020/NĐ-CP)

Các quy định về chế độ báo cáo hiện nay được áp dụng rượu có nồng độ cồn từ 5,5 độ trở lên. Cụ thể là:

- Đối với thương nhân sản xuất rượu công nghiệp, thương nhân sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh, thương nhân phân phối rượu, thương nhân bán buôn rượu, thương nhân bán lẻ rượu: trước ngày 20 tháng 01 hàng năm có trách nhiệm gửi báo cáo tình hình sản xuất, kinh doanh rượu năm trước của cơ sở mình về cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép. Cụ thể:

+ Cơ sở sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh, bán lẻ rượu là Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế và Hạ tầng thuộc Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

+ Cơ sở bán buôn rượu là Sở Công Thương.

+ Cơ sở phân phối rượu là Bộ Công Thương.

- Đối với Ủy ban nhân dân cấp xã: trước ngày 30 tháng 01 hàng năm có trách nhiệm gửi báo cáo tình hình sản xuất rượu thủ công để bán cho các doanh nghiệp có Giấy phép sản xuất rượu công nghiệp để chế biến lại trên địa bàn về Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế và Hạ tầng.

- Đối với Phòng Kinh tế hoặc Phòng Kinh tế và Hạ tầng thuộc Ủy ban nhân dân quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh: trước ngày 15 tháng 02 hàng năm có trách nhiệm gửi báo cáo tình hình sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh, sản xuất rượu thủ công để bán cho các doanh nghiệp có giấy phép sản xuất rượu công nghiệp để chế biến lại, tình hình bán lẻ rượu năm trước trên địa bàn về Sở Công Thương.

- Đối với Sở Công Thương: trước ngày 28 tháng 02 hàng năm có trách nhiệm gửi báo cáo tình hình sản xuất rượu, tình hình phân phối, bán buôn, bán lẻ rượu năm trước trên địa bàn về Bộ Công Thương.

Quản lý đối với sản xuất rượu thủ công không nhằm mục đích kinh doanh

Luật Phòng chống tác hại của rượu, bia 2019 quy định:

- Hộ gia đình, cá nhân sản xuất rượu thủ công không nhằm mục đích kinh doanh phải có bản kê khai gửi Ủy ban nhân dân cấp xã về lượng rượu được sản xuất, phạm vi sử dụng, cam kết bảo đảm an toàn thực phẩm và không bán rượu ra thị trường theo mẫu do Bộ trưởng Bộ Công Thương quy định. Việc kê khai không phải nộp phí, lệ phí.

- Ủy ban nhân dân các cấp hướng dẫn việc thực hiện các quy định của pháp luật về an toàn thực phẩm; báo cáo sản lượng và tình hình bảo đảm an toàn thực phẩm đối với sản xuất rượu thủ công không nhằm mục đích kinh doanh trên địa bàn.

- Nhà nước tổ chức tuyên truyền, vận động, hướng dẫn hộ gia đình, cá nhân sản xuất rượu thủ công làm thủ tục cấp giấy phép sản xuất, đăng ký với Ủy ban nhân dân cấp xã việc bán rượu cho cơ sở có giấy phép sản xuất rượu để chế biến lại, kê khai việc sản xuất rượu thủ công không nhằm mục đích kinh doanh.

Luật Quảng cáo: có quy định về cấm quảng cáo đối với các loại rượu có nồng độ cồn trên 15 độ.

Luật Thương mại: có các quy định cấm hoạt động khuyến mại sử dụng rượu có độ cồn từ 30 độ trở lên dưới mọi hình thức hoặc sử dụng rượu để khuyến mại cho người dưới 18 tuổi.

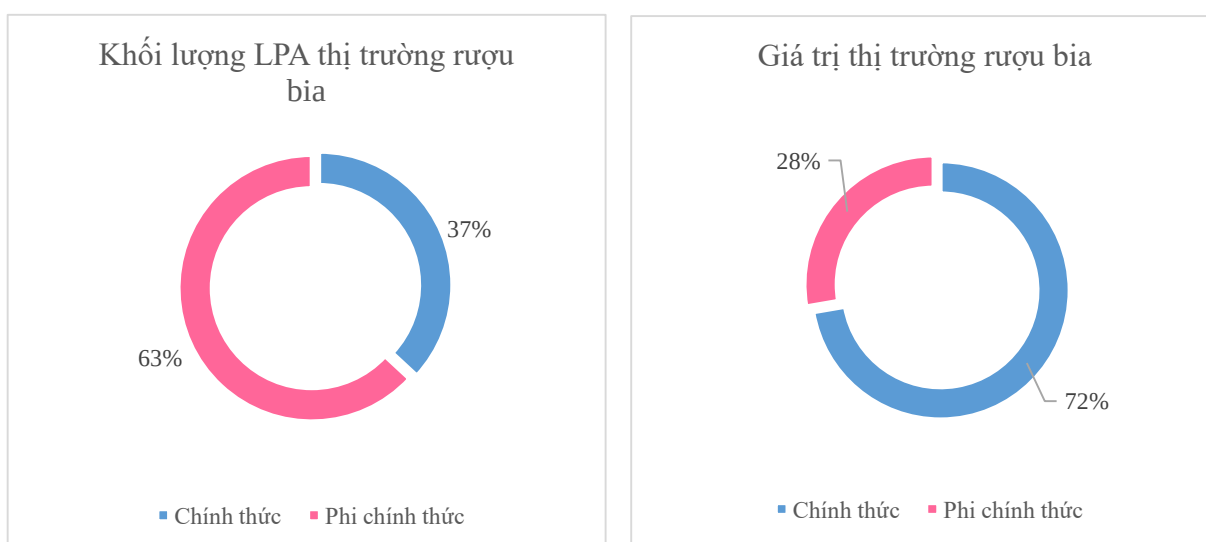
3.3. Ảnh hưởng của chính sách hiện tại đối với rượu bia khu vực phi chính thức

Mục tiêu của phần này nhằm đánh giá và ước lượng giá trị khu vực đồ uống phi chính thức và rượu thủ công cũng như tổn thất về tài chính mà khu vực này gây ra cho thị trường Việt Nam. Ngoài các thiệt hại về thị trường cho các doanh nghiệp sản xuất chính thức và các tổn thất thuế cho nhà nước, phần này cũng sẽ đánh giá một số quy định, chính sách đang thực hiện liệu có đạt được mục tiêu về chất lượng hay thúc đẩy chính thức hóa sản xuất của khu vực phi chính thức hay không.

3.3.1. Tóm tắt các kết quả đánh giá

Tổng lượng LPA của toàn thị trường năm 2016 ước đạt 610,865 triệu lít. Trong đó, lượng LPA của khu vực đồ uống có cồn chính thức vào khoảng 225,438 triệu lít, chiếm 63%. Lượng LPA phi chính thức ước đạt 385,426 triệu lít, chiếm 37% tổng lượng thị trường.

Hình 19: Khối lượng và giá trị thị trường rượu bia Việt Nam



Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu.

Mặc dù chiếm tỷ trọng lớn về khối lượng, xét theo giá trị, giá trị khu vực phi chính thức vào khoảng 3.171 triệu USD, chiếm 28% tổng giá trị thị trường rượu bia. Giá trị thị trường chính thức là 8.274 triệu USD chiếm 72% tổng giá trị thị trường, trong đó tiêu thụ bia chiếm phần lớn khối lượng và giá trị. Tổng giá trị thị trường rượu bia, do đó ước đạt 11.734 triệu USD.

Tổng tổn thất tài chính từ khu vực phi chính thức vào khoảng 2.816 triệu USD. Trong đó, tổn thất tài chính từ việc sản xuất rượu thủ công là 751 triệu USD, từ các hoạt động buôn lậu, rượu bia và sản xuất hàng giả, hàng nhái vào khoảng 2.015 triệu USD.

Bảng 7: Một số thông số về thị trường rượu bia Việt Nam

TỔNG KHỐI LƯỢNG THỊ TRƯỜNG	
610,865 triệu lít LPA	
Tổng khối lượng chính thức	Tổng khối lượng phi chính thức
225,438 triệu lít LPA	385,426 triệu lít LPA
Giá trị thị trường chính thức	Giá trị phi chính thức
8.274 triệu USD	3.171 triệu USD
Tồn thất tài chính	
2.548 triệu USD	

Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu.

3.3.2. Thiệt hại đối với rượu thủ công

Một số đặc điểm chính của khu vực sản xuất rượu thủ công có thể được tóm lược như sau.

- Rượu sản xuất thủ công tại các hộ gia đình theo Probst và cộng sự (2019) chiếm khoảng 70% khu vực rượu bia phi chính thức. Ngoài ra, đánh giá của Euromonitor (2015) cho thấy sản xuất thủ công chiếm khoảng 91% thị trường đồ uống có cồn trái phép²⁰. Qua khảo sát và đánh giá cũng cho thấy người dân chủ yếu nấu thủ công rượu và rất ít thực hiện nấu thủ công các loại bia.

- Rượu sản xuất tại nhà thường có giá thấp khoảng từ 1 USD đến 1.5 USD/lít và nồng độ cồn cao (khoảng 40% độ).

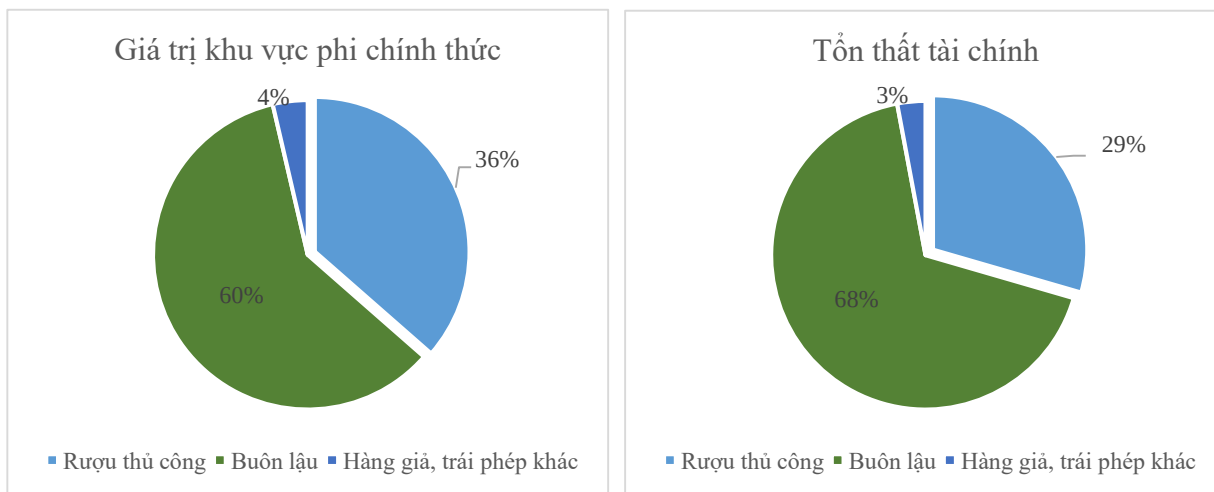
- Rượu thủ công thường được sản xuất quy mô nhỏ, chủ yếu được tiêu thụ ở khu vực nông thôn với việc bán cho người thân, họ hàng, người trong thôn, làng và việc sản xuất diễn ra không thường xuyên, tùy thuộc vào nhu cầu.

- Việc sản xuất rượu thủ công là do thói quen và truyền thống sản xuất từ lâu đời, sử dụng bã từ nấu rượu để chăn nuôi và tạo việc làm trong thời gian rảnh rỗi, nông nhàn. Xu hướng giảm trong sản xuất rượu thủ công do lãi không cao, việc chăn nuôi bằng bã rượu giảm và giới trẻ thường uống đồ uống có nồng độ thấp như bia.

²⁰ Nghiên cứu này lấy số trung bình của 2 ước lượng trên để phục vụ việc đánh giá.

Với việc rượu thủ công chiếm khoảng 70 – 90% thị trường khu vực phi chính thức, ước tính lượng tiêu thụ rượu thủ công vào khoảng 308,341 triệu lít LPA tương đương với 770 triệu lít rượu. Giá trị tiêu thụ của rượu thủ công là 1.156 triệu USD, chiếm khoảng 36% tổng giá trị khu vực phi chính thức. Tổn thất về thuế đối với khu vực này vào khoảng **751,582 triệu USD**, chiếm 29% tổng tổn thất về thuế của khu vực phi chính thức.

Hình 20: Giá trị và tổn thất tài chính của rượu sản xuất thủ công



Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu.

Hiện tại, qua khảo sát tại một số tỉnh thành, cơ quan quản lý nhà nước chủ yếu chỉ kiểm soát được rượu thủ công bán cho các doanh nghiệp để tiếp tục sản xuất do doanh nghiệp cần phải có hợp đồng với các cơ sở này. Tuy nhiên, con số các cơ sở sản xuất thủ công bán cho doanh nghiệp là rất khiêm tốn. Rượu thủ công sản xuất và tiêu thụ tại chỗ chiếm chủ yếu nhưng gần như không bị kiểm soát và ghi nhận.

3.3.3 Thiệt hại đối với rượu bia nhập lậu và hàng giả, hàng trái phép

Một số đặc điểm chính của hoạt động buôn bán rượu bia nhập lậu có thể kể đến như sau:

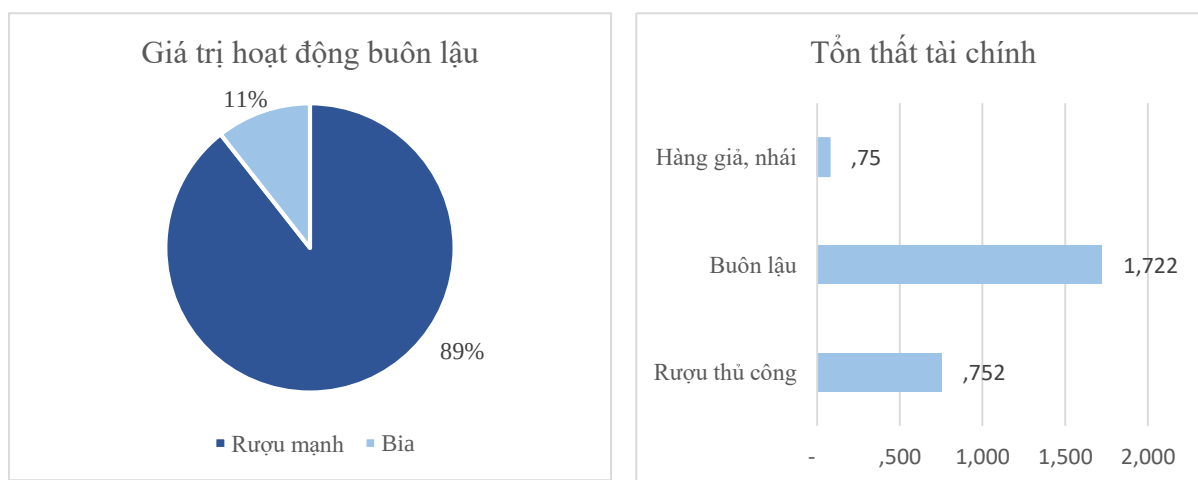
- Việc buôn lậu rượu bia diễn ra chủ yếu tại các tỉnh biên giới phía Tây Nam và miền Trung từ các quốc gia như Lào, Campuchia. Rượu mạnh của các thương hiệu nổi tiếng chiếm tỷ trọng lớn²¹ trong sản lượng và giá trị nhập lậu do lợi nhuận rất cao.
- Rượu mạnh và rượu của các thương hiệu nổi tiếng cũng là mục tiêu chính để các cơ sở, cá nhân làm giả, làm nhái. Cách thức làm giả thường được cơ sở, cá nhân áp dụng là tiến hành thu mua các vỏ chai rỗng và làm giả tem. Lợi nhuận cao từ hoạt động làm giả rượu vẫn là nguyên nhân chính thúc đẩy hành vi trái phép này.

Mặc dù xét về khối lượng, lượng LPA từ hoạt động buôn lậu và làm giả, làm nhái không cao, ước khoảng 38,542 triệu lít – tương đương với 10% tổng khối lượng LPA khu vực phi chính thức. Giá trị thị trường của rượu, bia buôn lậu, giả và nhái lại rất cao, ước khoảng 2.015 triệu USD, chiếm khoảng 64% tổng giá trị của khu vực phi chính thức.

²¹ Theo đánh giá của Euromonitor

Đặc biệt là giá trị của việc buôn lậu cao do sản phẩm buôn lậu chủ yếu là rượu có thương hiệu. Thiệt hại về thị trường cho các doanh nghiệp sản xuất và nhập khẩu hợp pháp lên đến 1.899 triệu USD, chiếm 60% tổng giá trị khu vực phi chính thức.

Hình 21: Giá trị và tổn thất tài chính của hoạt động buôn lậu



Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu.

Tổn thất thuế của nhà nước đối với hoạt động buôn lậu rất cao do thất thu thuế bao gồm cả thuế nhập khẩu và thuế tiêu thụ đặc biệt. Ước tính, riêng thất thu thuế cho hoạt động buôn lậu vào khoảng 1.722 triệu USD, chiếm 67% tổng tổn thất thuế của khu vực phi chính thức.

3.3.4. Tác động trên thực tiễn của chính sách quản lý đồ uống có cồn chưa được ghi nhận

Thứ nhất, việc thống kê, đăng ký, quản lý tình hình sản xuất và sử dụng đồ uống có cồn chưa được ghi nhận và rượu thủ công hiện nay chưa đạt kết quả như kỳ vọng, chưa sát sao và chưa có số liệu báo cáo chính xác. Cơ quan Trung ương và địa phương đã triển khai thống kê số lượng doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh rượu, tuy nhiên chủ yếu mới dừng lại ở số liệu về các cơ sở sản xuất công nghiệp, cơ sở kinh doanh và cơ sở sản xuất rượu thủ công có đăng ký. Rất ít nơi có khảo sát, đánh giá, thống kê về lượng đồ uống có cồn chưa được ghi nhận, nhất là đối với rượu thủ công. Chính quyền cấp xã, thôn chưa quyết liệt, nắm rõ tình hình sản xuất rượu tại địa phương mình.

Đã có những địa phương tìm cách thúc đẩy các cơ sở sản xuất đăng ký để có thông tin đầu vào chính xác, giúp việc quản lý tốt hơn và hạn chế những hoạt động trái phép. Có thể kể đến như các chính sách đăng ký thành làng nghề, đăng ký sản phẩm trong các chương trình ngành nghề nông thôn mới, mỗi xã một sản phẩm như tại Bắc Giang, Bắc Ninh. Một ví dụ đáng chú ý là Bắc Giang đã hình thành một số hợp tác xã để sản xuất loại rượu làng Vân nổi tiếng của tỉnh, thu mua đầu vào từ chính các hộ nấu rượu, chuẩn hóa việc sản xuất, chất lượng, đóng gói, nhãn mác và đưa ra thị trường. Cách làm này không chỉ giúp kiểm soát được số lượng các cơ sở đang sản xuất mà còn quản lý được cả chất lượng sản phẩm, thúc đẩy thương mại hóa.

Thứ hai, chính sách về quản lý, cấp phép sản xuất rượu thủ công vẫn còn những hạn chế, chưa thuận lợi và thúc đẩy cơ sở sản xuất đăng ký hợp pháp. Quy trình xin cấp giấy phép sản xuất rượu thủ công nhằm mục đích kinh doanh dù đã được đơn giản hóa (ví dụ như công bố hợp quy) nhưng vẫn có những bước có thể xem xét lồng ghép, rút ngắn thời gian mà vẫn tăng hiệu quả phối hợp quản lý giữa các cơ quan. Ngay cả thủ tục hợp quy cũng có những chông chéo. Mặt khác, điều kiện đối với sản xuất công nghiệp và sản xuất thủ công cũng có những điểm phân biệt, gây khó cho việc đảm bảo chất lượng an toàn thực phẩm đối với các sản phẩm rượu thủ công.

Ngoài ra, vẫn có những điểm chưa chặt chẽ trong quy định về quản lý các loại rượu thủ công. Hiện nay, có những sản phẩm mà chưa có cơ quan nào chịu trách nhiệm quản lý, ví dụ như các sản phẩm rượu ngâm tại nhà hàng. Nguyên nhân là bởi theo quy định, rượu trắng giao cho ngành Công Thương quản lý, các loại rượu ngâm thì giao ngành Y tế quản lý, nhưng các Sở Y tế chỉ được quản lý những sản phẩm rượu bảo vệ sức khỏe đã được Cục An toàn thực phẩm (Bộ Y tế) kiểm tra, công bố. Với những sản phẩm chưa công bố (như rượu tự ngâm tại các cửa hàng ăn uống) thì chưa rõ cơ quan nào chịu trách nhiệm quản lý. Như tại Bắc Giang, các cơ quan quản lý còn khá lúng túng, chưa có cách phối hợp hiệu quả để giải quyết. Vì thế, nên rà soát, thống nhất các quy định để giao cho một ngành chịu trách nhiệm quản lý.

Thứ ba, chính sách thuế hiện nay chưa đạt mục tiêu giảm tiêu thụ đồ uống có cồn, mà thay vào đó, chính sách tăng thuế tiêu thụ đặc biệt lại có nguy cơ kìm hãm sự phát triển của các doanh nghiệp, sản phẩm sản xuất chân chính, đúng quy định pháp luật. Các chính sách kiểm soát chặt hơn như giám sát, tăng thuế... hầu như mới hướng tới các cơ sở đăng ký, bỏ ngỏ những cơ sở chưa đăng ký, các sản phẩm bất hợp pháp nên người dùng vẫn có thể dễ dàng tiêu thụ rượu bất hợp pháp vốn vừa rẻ hơn lại vừa dễ mua. Hiện nay, số thuế thu được từ sản xuất rượu tại các địa phương như Bắc Giang, Bắc Ninh còn tương đối nhỏ so với tổng thu ngân sách (như tại Bắc Ninh chỉ thu được 84 tỷ trên tổng thu ngân sách là 21.000 tỷ); và tập trung toàn toàn ở các doanh nghiệp, cơ sở đã đăng ký. Đối với các loại đồ uống có cồn chưa đăng ký, rượu thủ công sản xuất mà chưa đăng ký hầu như không có cách nào kiểm soát được và thu thuế.

Rõ ràng, đối với tiêu thụ rượu thủ công chưa đăng ký, ngoài tác động của thuế, quan trọng nhất vẫn là ý thức sử dụng của người dân và đơn vị kinh doanh. Thực tế tại tỉnh Bắc Giang có những số cơ sở kinh doanh ăn uống quy định không cho phép mang sản phẩm không có nhãn mác vào cửa hàng, hoặc chỉ cho phép dùng các loại rượu thủ công địa phương như rượu làng Vân. Khi đó, các sản phẩm chính thống sẽ có “đất sống”, các sản phẩm không được ghi nhận sẽ dần dần không còn nơi tiêu thụ, buộc phải chuyển sang các loại hình hợp pháp hoặc biến mất.

Thứ tư, chính sách hỗ trợ, thúc đẩy phát triển doanh nghiệp sản xuất rượu thủ công bước đầu mang lại hiệu quả trong việc quản lý đồ uống có cồn. Chính sách hình thành hợp tác xã tại Bắc Giang đã giúp quản lý hàng nghìn hộ sản xuất thủ công. Chính sách khuyến công, đào tạo về an toàn thực phẩm... tại các tỉnh cũng đã góp phần nâng cao nhận thức của các cơ sở sản xuất và đảm bảo quy trình sạch hơn, an toàn hơn. Tuy

vậy, để được hưởng chính sách làng nghề cũng có những tiêu chí nhất định về tỷ lệ số lượng hộ tham gia, và điều này có thể ảnh hưởng đến quyền lợi của các cơ sở sản xuất nếu địa phương chỉ thiếu một ít phần trăm là đạt chỉ tiêu. Như tại Bắc Ninh, không có làng nào được công nhận là làng nghề vì lý do này, nên không ít hộ sẽ không thể tiếp cận với các chính sách hỗ trợ làng nghề.

Thứ năm, chính sách, công tác tuyên truyền về an toàn thực phẩm, sử dụng đồ uống có cồn tại nhiều nơi còn chưa cụ thể và hiệu quả. Người sử dụng vẫn chưa được tuyên truyền đủ thông tin để hiểu đúng, đầy đủ về tác hại của đồ uống có cồn không chính thức, không đảm bảo an toàn thực phẩm. Thói quen sử dụng rượu thủ công không rõ nguồn gốc vì thế vẫn diễn ra nhiều trong các dịp lễ, đám cưới..., đặc biệt tại các vùng quê. Trong khi đó, nhận thức của người dùng là một yếu tố quan trọng để giảm tiêu thụ các loại rượu chưa đăng ký, không đảm bảo an toàn.

Hộp 1: Tình hình sản xuất, quản lý rượu thủ công, đồ uống có cồn không chính thức tại Bắc Giang

Theo thống kê sơ bộ, Bắc Giang hiện có 3951 đầu mối sản xuất với sản lượng 3 triệu 382 nghìn lít mỗi năm, trong đó có 3 cơ sở sản xuất rượu công nghiệp, sản lượng trên dưới 1 triệu lít/năm và 63 cơ sở sản xuất rượu thủ công đã cấp phép (bao gồm 1 hợp tác xã làng nghề Vân Hà). Chính quyền tỉnh đã cấp 292 giấy phép cho 11 doanh nghiệp bán buôn và 281 cơ sở bán lẻ. Các cơ sở bán trực tiếp cho người tiêu dùng hầu như không có giấy phép. Nhìn chung, vẫn còn nhiều doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh chưa đăng ký, công tác quản lý gặp nhiều khó khăn.

Tính đến tháng 6/2019, trên địa bàn tỉnh tiêu thụ trên 3 triệu lít rượu, trên 24 triệu lít bia, trong đó người dân Bắc Giang khoảng 40%, còn lại là khách vãng lai. Hiện không có ước lượng chính xác đối với tiêu thụ rượu thủ công. Tuy nhiên, trên thực tế, tiêu thụ rượu thủ công không rõ nguồn gốc vẫn diễn ra phổ biến tại các hội hè, lễ hội, cưới hỏi...

Việc quản lý sản xuất rượu thủ công còn nhiều bất cập. Cơ quan quản lý cấp xã không có danh sách đăng ký các hộ sản xuất thủ công, không có đủ chế tài để xử lý các vi phạm. Cấp Sở ít nhân lực, nguồn lực để thực hiện tất cả các nhiệm vụ quản lý. Vì thế, việc thống kê chủ yếu vẫn qua các cơ sở sản xuất xem có bao nhiêu cơ sở đang sản xuất đầu vào cho họ.

Thời gian qua, Tỉnh đã đẩy mạnh phát triển các sản phẩm thủ công có nhãn hiệu, trong đó tiêu biểu là rượu làng Vân, để thúc đẩy người uống rượu chuyển sang sử dụng các sản phẩm có nhãn mác thay thế cho loại rượu nấu lậu. Đặc biệt, tỉnh có mô hình hợp tác xã để chuẩn hóa hoạt động sản xuất dòng rượu nổi tiếng là rượu làng Vân. Thông qua hợp tác xã, hàng nghìn hộ nấu thủ công đã đăng ký và cung cấp rượu để các cơ sở sản xuất lớn chọn lọc và đưa ra những sản phẩm tốt nhất, đảm bảo an toàn dưới một nhãn hiệu chung. Cũng từ đó, sản phẩm được đảm bảo quy trình sản xuất, chất lượng, an toàn, và cơ quan quản lý cũng nắm được thông tin sản xuất chính xác hơn, thu được thuế đầy đủ hơn.

Ngoài ra, tỉnh cũng thực hiện tốt các chính sách hỗ trợ sản xuất các sản phẩm rượu thủ công khác. Ví dụ như chính sách hỗ trợ khuyến công, cử cán bộ đến hỗ trợ, tập huấn chung cho cả làng nghề về an toàn thực phẩm, hỗ trợ thành lập hợp tác xã và các thủ tục liên quan. Như đối với rượu làng Vân, Sở Công Thương của Tỉnh đã có đề án hỗ trợ mua 8 máy lọc rượu. Tỉnh cũng lựa chọn một số sản phẩm rượu thủ công vào danh mục sản phẩm nông thôn tiêu biểu để thúc đẩy hình ảnh. Đối với chính sách làng nghề, Tỉnh đã ban hành và thực hiện theo Quyết định số 08/2018/QĐ-UBND ngày 2/5/2018 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Giang. Bên cạnh đó, Tỉnh triển khai chương trình mỗi xã một sản phẩm theo Quyết định số 1048/QĐ-TTg ngày 21/08/2018 của Thủ tướng Chính phủ, nâng cao chất lượng các sản phẩm, nhãn mác, bao bì... Nhìn chung, hướng đi đầy mạnh phát triển các sản phẩm rượu thủ công chính thống đã đăng ký để thu hẹp phạm vi tiêu dùng rượu bất hợp pháp, và mô hình thành lập các hợp tác xã làm đầu mối để tăng cường công tác quản lý đang cho thấy những kết quả tích cực.

Đối với chính sách thuế, số thu chủ yếu tập trung vào 3 cơ sở sản xuất công nghiệp, còn thu từ 63 cơ sở sản xuất nhỏ lẻ rất nhỏ. Một khó khăn đáng chú ý trong việc thu thuế là xác định độ cồn để áp dụng đúng mức thuế (tem dán có ghi độ nhưng không chính xác). Hiện nay, cơ quan thuế chưa có đủ nguồn lực để tự thực hiện đánh giá chính xác.

Hộp 2: Tình hình sản xuất, quản lý rượu thủ công, đồ uống có cồn không chính thức tại Bắc Ninh

Trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh hiện có 5 cơ sở sản xuất rượu do Sở Công Thương cấp phép và 1 doanh nghiệp do Bộ Công Thương cấp phép. Cả số hộ sản xuất thủ công và lượng tiêu thụ rượu thủ công đều chưa thể thống kê được.

Thuế tiêu thụ đặc biệt thu được từ sản xuất rượu trên địa bàn Tỉnh vào khoảng 84 tỷ, rất nhỏ so với tổng thu nội địa của tỉnh (21.000 tỷ), và chủ yếu là thu từ các cơ sở sản xuất. Thu từ các hộ sản xuất nhỏ lẻ chỉ được 48 triệu.

Thời gian qua, trên địa bàn Tỉnh giảm mạnh hoạt động nấu rượu thủ công vì hai nguyên nhân chính. Thứ nhất là do người dân giảm trồng lúa lúa, chăn nuôi nên giảm mạnh nguyên liệu đầu vào và động cơ sản xuất rượu. Thứ hai, các bất cập trong quy định hiện hành cũng làm hoạt động này dần mai một, ví dụ như: thiếu quy chuẩn rượu thủ công, thủ tục xét nghiệm khó thực hiện và tốn thời gian và chi phí, phải mua nước tinh khiết về để nấu rượu để tuân thủ điều kiện về nước sạch, không có quy trình cấp tem, nhãn mác... Những điều này khiến cho rượu chính thống phải gánh nhiều chi phí hơn so với rượu chưa đăng ký.

Đối với chính sách làng nghề, tỉnh Bắc Ninh Thực hiện theo Nghị định số 52/2018/NĐ-CP ngày 12/04/2018, tuy nhiên chưa có làng nào đủ tiêu chí để công nhận là làng nghề. Cụ thể là theo thống kê của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh, có khoảng 67/732 làng có hoạt động nấu rượu nhưng không có làng nào có số hộ tham gia chiếm đến 20%, vì thế không đủ điều kiện công nhận làng nghề. Tỷ lệ cao nhất chỉ rơi vào khoảng gần 15% (khu Cẩm Giàng thuộc phường Đồng Nguyên).

Việc khó được thụ hưởng các chính sách hỗ trợ làng nghề khiến cho nhiều nơi việc sản xuất rượu thủ công dần mai một. Tác động giảm lượng tiêu thụ chưa thấy rõ nhưng địa phương đã mất dần những thương hiệu quà quê truyền thống, có thương hiệu, đảm bảo an toàn. Ví dụ như thôn Đại Lam (Xã Tam Đa) hiện chỉ còn 30/1600 hộ còn duy trì hoạt động nấu rượu, chiếm 1,9% tổng số hộ.

Ngoài ra, Tỉnh cũng thực hiện các chính sách hỗ trợ khác theo Nghị quyết số 147/2018/NQ-HĐND ngày 06/12/2018 của Hội đồng nhân dân tỉnh về quy định hỗ trợ phát triển sản xuất nông nghiệp trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh, chương trình mỗi xã một sản phẩm để hỗ trợ nâng cao chất lượng, nhãn mác, bao bì, giới thiệu sản phẩm... Một số sản phẩm rượu thủ công đã được đưa vào giai đoạn 1 của chương trình (2019-2020) như: rượu nếp cái hoa vàng (thuộc huyện Lương Tài), rượu nếp trắng, rượu thượng hạng Kinh Bắc (thuộc huyện Gia Bình), rượu nếp cái hoa vàng hạ thổ (thuộc thị xã Từ Sơn).

Trên cơ sở đánh giá thực tế triển khai các chính sách liên quan tới rượu thủ công tại Việt Nam, để hạn chế tiêu dùng các sản phẩm phi chính thức, nên cân nhắc một số giải pháp như sau:

a) Chính sách thuế

Thứ nhất, rà soát, hoàn thiện phương pháp xác định giá căn cứ để tính thuế đối với rượu thủ công đã được đăng ký. Giá tính thuế hiện nay là giá bán lẻ sau khi xuất xưởng, phải chịu cả các chi phí về giá chai, giá tem... Kể cả nếu cơ sở sản xuất sử dụng các loại vỏ chai đất tiền nhập từ nguồn cung cấp thì cũng vẫn phải chịu thuế, gây ra những thiệt hại không đáng có. Vì thế, cần xem xét tính theo lượng rượu, không tính cả giá chai, giá tem hay các chi phí khác vào tổng mức giá để tính thuế tiêu thụ đặc biệt. Điều này đảm bảo sự công bằng cho cơ sở sản xuất, không khiến họ phải chịu những bất lợi lớn so với rượu chưa được ghi nhận (có thể trốn thuế).

Thứ hai, cân nhắc lộ trình thuế phù hợp để giảm động cơ tiêu thụ rượu chưa được ghi nhận. Bước đầu có thể giảm thuế để tạo thuận lợi cho người dùng ở cả mức thu nhập thấp có thể tiếp cận với những loại rượu thủ công chính thức, đảm bảo an toàn vệ sinh thực phẩm. Sau đó thì mới tăng thuế theo lộ trình. Cách làm này giúp người sử dụng rượu có thể tiếp cận hợp pháp các sản phẩm chính thức, dần thay đổi thói quen tiêu dùng, không sử dụng các sản phẩm bất hợp pháp nữa.

b) Chính sách đăng ký, quản lý, cấp phép

Thứ nhất, đơn giản hóa, giảm bớt các thủ tục không cần thiết hoặc trùng lặp để khuyến khích cơ sở sản xuất kinh doanh rượu thủ công đăng ký và hoạt động hợp pháp. Trước hết, cần làm rõ các quy định về hợp quy, các điều kiện và chứng chỉ cần có để xin giấy phép để đảm bảo việc thực hiện thông suốt, có hiệu quả. Đồng thời, giảm bớt các khâu trùng lặp, tăng cường sự phối hợp thẩm định, giải quyết hồ sơ và cấp phép giữa các cơ quan liên quan như đăng ký kinh doanh, công thương, y tế, nông nghiệp, thuế... Khuyến khích hình thành các hợp tác xã, làng nghề để đưa các hộ sản xuất nhỏ lẻ vào

cộng đồng chung, đảm bảo chất lượng sản phẩm cũng như loại bỏ dần các sản phẩm không được ghi nhận.

Thứ hai, phân cấp quản lý và yêu cầu các cơ quan quản lý từ các cấp nhỏ nhất (cấp xã, thôn) phải có trách nhiệm nắm rõ tình hình sản xuất, tiêu thụ rượu thủ công, rượu chưa được ghi nhận trên địa bàn. Yêu cầu chính quyền xã phải sâu sát, thường xuyên theo dõi, báo cáo tình hình tại địa phương để kịp thời phối hợp với các cơ quan chuyên môn hạn chế những hành vi vi phạm pháp luật hoặc có nguy cơ gây mất an toàn thực phẩm cho người tiêu dùng trên địa bàn. Mặt khác, cơ quan xây dựng chính sách cần sửa đổi, bổ sung các đầu mối chịu trách nhiệm với những loại rượu còn đang bị bỏ ngỏ việc giám sát, và có chế tài cho những hành vi buông lỏng quản lý.

Thứ ba, quản lý chặt các nguồn cung sản phẩm đến tay người tiêu dùng cuối cùng. Các địa phương nên công khai danh sách các đơn vị sản xuất, địa chỉ, nồng độ cồn... để người tiêu dùng nắm thông tin, theo dõi và lựa chọn. Tại mỗi địa phương, chính quyền cần yêu cầu các cơ sở cung cấp, kinh doanh không sử dụng các loại rượu chưa đăng ký. Ví dụ như nhà hàng muốn kinh doanh rượu phải có nguồn rượu chính thống, không cho mang vào hay sử dụng các sản phẩm rượu chưa được ghi nhận. Đồng thời, chính quyền cần nắm rõ tình hình thông tin, loại bỏ các sản phẩm chưa đăng ký trên địa bàn.

Thứ tư, mỗi địa phương nên lựa chọn các thương hiệu có uy tín để hỗ trợ phát triển, thương mại hóa. Cần khuyến khích phát triển các sản phẩm chính thống, được sản xuất theo quy trình đảm bảo an toàn vệ sinh thực phẩm. Khi có những thương hiệu nổi bật với độ phủ thị trường lớn và mức giá phải chăng sẽ giảm dần sự lựa chọn đối với các sản phẩm bất hợp pháp. Bên cạnh đó, cần khuyến khích các doanh nghiệp tuân thủ quy định, tiêu chuẩn trong việc đăng lý, sản xuất, báo cáo. Đặc biệt, yêu cầu tất cả cơ sở sản xuất đã đăng ký thì phải sử dụng tem đúng và đầy đủ để kiểm soát số lượng, thu thuế.

c) Chính sách quản lý chất lượng

Cơ quan quản lý cần hoàn thiện các tiêu chuẩn kỹ thuật cho tất cả các loại rượu thủ công để làm cơ sở đánh giá chất lượng sản phẩm, từ đó yêu cầu các cơ sở sản xuất phải tuân thủ đúng quy định. Chẳng hạn như với tiêu chuẩn rượu gạo trắng Việt Nam, bên cạnh yêu cầu về hàm lượng methanol, cần nâng cao các tiêu chuẩn khác để các cơ sở sản xuất hướng tới loại bỏ các nguyên tố khác có thể gây nguy hiểm, ví dụ như vi nấm.

d) Chính sách tuyên truyền, giáo dục

Cần tuyên truyền tới người dân, đặc biệt là ở những địa phương còn tiêu dùng nhiều rượu chưa được ghi nhận, những tác hại của việc sử dụng đồ uống có cồn chưa được ghi nhận, khuyến khích họ nếu sử dụng rượu thì nên dùng các sản phẩm có nhãn mác, chính thống. Cụ thể, có thể thông tin tới người dân việc uống các loại rượu thủ công có nhãn mác, an toàn, đã được kiểm nghiệm; không nên sử dụng ngay các loại rượu tự nấu mới sản xuất xong mà nên để một thời gian để giảm bớt hàm lượng các chất độc hại... Các địa phương cũng có thể phổ biến những mô hình kiểu mẫu (sử dụng đồ

uống có cồn chính thức, an toàn), kêu gọi không sử dụng các sản phẩm không chính thức, không rõ nguồn gốc trong các sự kiện lớn, hội hè, cưới hỏi... tại địa phương.

3.4. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý nhà nước khu vực đồ uống có cồn phi chính thức

Hiện nay trên thế giới, không ít quốc gia đã ban hành các chính sách, phương thức quản lý đối với đồ uống có cồn phi chính thức, song việc đánh giá hiệu quả các giải pháp đó khá khó khăn. Nguyên nhân là do mỗi chính sách đều có tác động hai mặt, trong khi tính sẵn có của dữ liệu để đo lường lại rất hạn chế, đồng thời có rất nhiều yếu tố khác có thể tác động đến việc sử dụng như tập quán văn hóa, thói quen tiêu dùng... Do đó có rất ít đánh giá về hiệu quả của các giải pháp đã được triển khai. Để chính sách thực sự hiệu quả thì cần phụ thuộc nhiều vào nguồn chính của các sản phẩm đồ uống có cồn phi chính thức đó.

3.4.1. Chính sách về thuế

3.4.1.1. Quản lý thuế theo lượng tiêu dùng quy định sẵn

Hungary áp dụng chính sách thuế theo lượng tiêu dùng được quy định sẵn đối với rượu thủ công Palinka để vừa đảm bảo kiểm soát được việc tiêu dùng cá nhân, vừa tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Cụ thể:

- Rượu thủ công được sử dụng cho mục đích tiêu dùng cá nhân, không phải mục đích thương mại. Nếu sản xuất để bán sẽ áp dụng mức thuế suất thương mại thông thường.
- Thuế đối với rượu thủ công dùng cho tiêu dùng cá nhân bằng 50% mức thuế suất thông thường. Có hai cách tiếp cận để tính thuế đối với rượu sản xuất thủ công vì mục đích tiêu dùng, cho kết quả gần tương đương nhau. Cách thứ nhất là không tính thuế 50 lít (cho tiêu dùng cá nhân). Vượt mức này, đơn vị sản xuất rượu thủ công phải đóng thuế theo quy định. Cách thứ hai, áp dụng từ năm 2016, cá nhân sản xuất thủ công có thể mua từ 5-86 “vé” từ cơ quan hải quan (mỗi “vé” tương đương 1 lít rượu 42% cồn đã hoàn thành việc sản xuất) với giá 700 HUF/lít.

Có thể thấy là chính sách này cơ bản mới chỉ mang lại mục đích về thu thuế, phần nào đó tạo điều kiện để tiêu dùng rượu thủ công trong một chừng mực nhất định với mức thuế thấp hơn, nhưng chưa thực sự khuyến khích các loại rượu thủ công phi chính thức chuyển sang chính thức, thậm chí còn có thể khiến cho việc sản xuất lậu diễn ra mạnh hơn. Bên cạnh đó, chưa có đánh giá chi tiết là chính sách quản lý thuế như vậy có tác động thế nào đến kết quả thu thuế và việc quản lý rượu thủ công, đồ uống có cồn khu vực phi chính thức.

Một yếu tố tác động không nhỏ tới hiệu quả của chính sách này là việc quản lý các cơ sở sản xuất rượu thủ công (về đăng ký, giấy phép...) thì còn tương đối lỏng lẻo, không kiểm soát được có chính xác cơ sở sản xuất nào, lượng tiêu thụ bao nhiêu để tính thuế đúng và đầy đủ. Cách tiếp cận thứ hai vì thế sẽ phù hợp hơn. Với cách tiếp cận thứ nhất sẽ đòi hỏi các sản phẩm rượu thủ công đã tương đối có thương hiệu, cơ quan quản

lý đã nắm được tình hình sản xuất trên thực tế để có thể áp dụng các mức thuế thích hợp. Việc quản lý, báo cáo đối với hoạt động sản xuất cũng cần diễn ra nghiêm túc, thường xuyên.

3.4.1.2. Áp dụng tính thuế theo nồng độ cồn với cả rượu thủ công, rượu phi chính thức

Đã có nhiều nghiên cứu về chính sách thuế tiêu thụ đặc biệt đối với đồ uống có cồn trên thế giới. Mỗi quốc gia có những phương pháp tiếp cận riêng, phù hợp với đặc điểm, tình hình của mình. Nhưng nhìn chung, các nước phát triển áp dụng phương pháp tính thuế theo nồng độ cồn, và phương pháp này cũng được cho là có hiệu quả hơn so với các phương thức khác. Nó đảm bảo vẫn tạo ra nguồn thu thuế ổn định cho ngân sách nhà nước, đồng thời góp phần thực hiện mục tiêu hạn chế việc tiêu dùng quá mức, có thể gây ra những tác động tiêu cực.

Nghiên cứu tại nhiều quốc gia Đông Nam Á chỉ ra rằng các nước nên thực hiện đánh thuế tiêu thụ đặc biệt theo nồng độ cồn để đơn giản hóa hệ thống thuế, thúc đẩy sản xuất và xuất nhập khẩu minh bạch (International Tax and Investment Center, 2014). Cách tính thuế này cũng hạn chế việc gian lận thuế bằng cách khai báo giá trị hàng hóa thấp hơn. Cụ thể, một số nước chia các nhóm nồng độ cồn để tính thuế thành 3 nhóm. Cách làm này sẽ giảm bớt những yêu cầu phức tạp về định nghĩa kỹ thuật cho từng sản phẩm đồ uống có cồn, và hạn chế việc “lách luật” để hưởng mức thuế suất thấp hơn.

Ngoài ra, khi thay đổi chính sách thuế, cũng cần thay đổi cả chính sách giá áp dụng để không gây ra những cú sốc giá, ảnh hưởng đến tính nhạy cảm về giá của người tiêu dùng và khiến họ chuyển sang sử dụng các sản phẩm của khu vực phi chính thức (Preece, ---). Mặt khác, trong trường hợp vẫn giữ nguyên cách tính thuế theo giá trị, có thể xem xét tận dụng các mức giá thương mại hiện hành (giá CIF hoặc giá bán sau khi đã ra khỏi nhà máy).

3.4.2. Chính sách về đăng ký

Nghiên cứu của Lachenmeier và cộng sự (2011) với trường hợp rượu thủ công tại Đức đưa ra một số giải pháp bao gồm: khuyến khích các tổ chức thương mại trung gian hoặc các hãng rượu cung cấp các hỗ trợ tài chính để thúc đẩy người sản xuất đi đăng ký, đồng thời tiến hành thu mua sản phẩm từ các cơ sở sản xuất thủ công, kiểm soát chất lượng và tái sử dụng các sản phẩm, cũng như quản lý việc đưa sản phẩm hoàn thiện đến tay người tiêu dùng cuối cùng. Những giải pháp này giúp đảm bảo chất lượng sản phẩm, quản lý được các cơ sở sản xuất, tạo đầu ra cho sản phẩm, tăng doanh thu chính thống cho người sản xuất. Tuy vậy, chưa có đánh giá hiệu quả đối với các chính sách này ngoài phạm vi nước Đức. Bối cảnh, điều kiện của Đức có những điểm thuận lợi cho những chính sách như vậy, chẳng hạn như các đề chế độc quyền lớn về sản xuất rượu.

Ngoài ra, cũng có thể xem xét miễn thuế trong một khoảng thời gian chuyển đổi để khuyến khích các hộ sản xuất rượu thủ công đăng ký với cơ quan quản lý và hoàn

thiện việc đảm bảo chất lượng cho sản phẩm của mình. Tuy nhiên, giải pháp này gần như chưa có đánh giá hiệu quả trên thực tế.

3.4.3. Chính sách khác

3.4.3.1. Quản lý nguyên liệu sản xuất đồ uống có cồn

Tại một số quốc gia có tình trạng đồ uống có cồn dễ dàng được tiêu thụ như Nga, Ba Lan, bên cạnh các chính sách thuế, chính phủ ban hành các các giải pháp khác liên quan đến chất lượng của các sản phẩm này. Nghiên cứu của Lachenmeier và cộng sự (2011) tổng hợp rằng các nước này có thể yêu cầu phải có một số hoạt chất để mùi vị của các sản phẩm này chua hơn, làm giảm mong muốn tiêu thụ của người uống.

Ngoài ra, chính phủ cũng ban hành lệnh cấm sử dụng một số nguyên liệu độc hại (ví dụ như methanol) trong các loại đồ uống có cồn để giảm các rủi ro trong quá trình sử dụng. Tại các nước này, giảm kích cỡ chai đựng so với các dòng sản phẩm khác cũng được tính đến để giảm bớt lượng tiêu thụ.

3.4.3.2. Sử dụng tem thuế

Tại một số nước như Nga, Latvia..., nơi mà tình trạng sản xuất đồ uống có cồn bất hợp pháp diễn ra phổ biến, việc áp dụng tem thuế đã được tính đến để quản lý tốt hơn, đồng thời thúc đẩy giảm lượng tiêu thụ. Tất nhiên, biện pháp này chỉ có tác dụng tốt nếu các bước quản lý khác cũng thống nhất, chặt chẽ. Các nước cần áp dụng thêm các chính sách đăng ký và quản lý chất lượng để đồng bộ từ khâu đầu vào đến đầu ra.

3.4.3.3. Công cụ kiểm soát hành chính

Các chính sách quản lý tại biên giới cũng được tính đến đối với các sản phẩm phi chính chức đến chủ yếu từ thương mại qua biên giới. Lachenmeier và cộng sự (2011) nhận định tại Thụy Điển, việc tăng các mức thuế nhập khẩu và quản lý thương mại qua biên giới chặt chẽ hơn là những giải pháp đã được tính đến. Tuy nhiên, cần đặc biệt cẩn trọng để không vi phạm các nguyên tắc trong các hiệp định thương mại.

Đối với rượu thủ công, sản xuất tại nhà thì quản lý chất lượng cần được đặc biệt chú ý. Ví dụ như các cơ quan quản lý địa phương cần tăng cường kiểm tra ngẫu nhiên, xác định nguồn gốc sản phẩm, thành phẩm, nguyên phụ liệu. Việc này sẽ giúp hạn chế việc sản xuất bất hợp pháp (Botham, 2009).

3.4.3.4. Tuyên truyền, giáo dục về tác hại của đồ uống có cồn không chính thức

Nhiều quốc gia đã đẩy mạnh giáo dục, tuyên truyền về tác hại của đồ uống có cồn không chính thức, bất hợp pháp đến sức khỏe người sử dụng. Qua đó, các chương trình đã giúp người tiêu dùng thay đổi nhận thức, thói quen, hạn chế sử dụng các sản phẩm không đảm bảo chất lượng. Đồng thời, chúng cũng thúc đẩy việc bài trừ các sản phẩm không an toàn, cung cấp thông tin cho các cơ quan quản lý về những cơ sở sản xuất trái phép, dần dần đẩy lùi tình trạng sản xuất, kinh doanh trái pháp luật.

Một giải pháp khác là đẩy mạnh tổ chức cuộc thi, trao tặng giải thưởng về chất lượng cho các cơ sở sản xuất rượu thủ công đã đăng ký để chứng nhận cho sản phẩm,

tăng nhận thức của chính cơ sở về việc duy trì chất lượng sản phẩm, đồng thời làm tăng sự tin tưởng của người dùng (Botha, 2009). Chính sách này có khả năng duy trì và thúc đẩy tăng chất lượng sản phẩm. Nhưng nếu nguồn lực của cơ quan quản lý có hạn, thì đối tượng bao phủ đến có thể tương đối nhỏ.

3.4.4. Một số vấn đề cần lưu ý

3.4.4.1. Chính sách cần có cơ chế thực thi, giám sát hiệu quả đi kèm

Tại nhiều quốc gia, chính quyền đã ban hành nhiều quy định về quản lý rượu nói chung, quản lý rượu phi chính thức, rượu thủ công nói riêng nhưng việc thực hiện trên thực tế không đạt như kỳ vọng.

Ví dụ như tại Hungary, chính quyền ban hành các quy định pháp luật quản lý đối với rượu thủ công. Tất cả việc sản xuất phải đăng ký với cơ quan địa phương có thẩm quyền. Các sản phẩm rượu thủ công, rượu truyền thống phải đăng ký bảo hộ thương hiệu, chỉ dẫn địa lý. Hàng năm, cơ sở kinh doanh phải đóng một khoản thuế cố định là 1000 HUF (tương đương khoảng 80.000 VNĐ). Các hộ gia đình được phép bán rượu với điều kiện thông báo cho cơ quan quản lý thuế và hải quan trước ít nhất 3 ngày và đóng thuế tiêu thụ đặc biệt theo quy định. Tuy nhiên, thời gian đầu, việc quản lý tương đối lỏng lẻo, không có danh sách thống nhất để quản lý cá nhân, đơn vị sản xuất. Người dân có thể dễ dàng đăng ký 50 lít miễn thuế cho cả nhiều hộ gia đình, thậm chí là cả những hộ không thực tế sản xuất. Điều này dẫn đến không chỉ thất thu thuế mà các sản phẩm rượu thủ công không được cấp phép vẫn tiếp tục được sản xuất và đưa đến người tiêu dùng. Rõ ràng, bên cạnh việc ban hành quy định pháp luật thì cơ chế thực thi hiệu quả cũng cần được tính đến ngay từ ban đầu.

Ngược lại, vào năm 2010, Bulgaria đã triển khai thanh tra trên diện rộng các cơ sở sản xuất kinh doanh rượu. Hàng nghìn các cuộc thanh tra diễn ra trong vòng 3 tháng, loại bỏ hàng chục nghìn sản phẩm không có nhãn mác, bất hợp pháp; qua đó hạn chế đáng kể tình trạng thất thoát thuế do các sản phẩm bất hợp pháp. Mặt khác, việc triển khai thực thi các chính sách quyết liệt cũng góp phần tăng dần số thu thuế tiêu thụ đồ uống có cồn (International Tax & Investment Center, ---).

3.4.4.2. Cần nhắc hiệu quả của chính sách thuế

Thay đổi chính sách thuế đối với đồ uống có cồn cần xem xét cả tác động đến khu vực phi chính thức lẫn tổng lượng tiêu thụ của người dân. Ví dụ, giảm thuế đối với đồ uống có cồn chính thức có thể làm giảm nhu cầu mua đồ uống có cồn phi chính thức. Bất kỳ cách tiếp cận nào cũng có thể dẫn đến những kết quả trái chiều, cần đánh giá mức độ để xem chính sách hiệu quả đến đâu. Tuy nhiên, vẫn chưa có nhiều những nghiên cứu chi tiết như vậy trước đây.

Cụ thể, năm 2007, Thái Lan quyết định tăng thuế tất cả các mặt hàng đồ uống có cồn để giảm tiêu thụ đồ rượu. Tuy nhiên, nghiên cứu của Chaiyasong và cộng sự (2011) lại cho thấy cách tiếp cận này chưa mang lại kết quả như kỳ vọng. Tiêu thụ đồ uống có cồn nhìn chung chỉ giảm ít do người dân có thể dễ dàng chuyển sang các loại rượu khu vực phi chính thức khác.

Nghiên cứu tại Nga cũng cho thấy từ năm 2010 - 2015 khi thuế tiêu thụ đặc biệt tăng 2,4 lần, số lượng sản phẩm rượu vodka và tổng lượng tiêu thụ đã giảm mạnh, nhưng tiêu thụ đồ uống có cồn phi chính thức lại tăng lên 28,1%. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng lưu ý rằng có những yếu tố kinh tế - xã hội khác có thể ảnh hưởng đến sự gia tăng này. Ví dụ như khủng hoảng kinh tế ảnh hưởng đến tiền lương của tầng lớp có thu nhập thấp, khiến họ có xu hướng lựa chọn các sản phẩm phi chính thức rẻ hơn.

Việc tăng thuế đối với đồ uống có cồn hợp pháp, hạn chế quá mức tính sẵn có của các sản phẩm này vô tình dẫn đến thị trường bất hợp pháp lại phát triển mạnh hơn (Respatiadi và Tandra, 2018; Razvodovsky, 2017). Việc tiêu thụ các sản phẩm phi chính thức, đặc biệt là mặt hàng bất hợp pháp, dẫn đến những tổn thất lớn cho kinh tế và xã hội (OECD, 2016).

Nghiên cứu tại vùng Greater Bandung (Indonesia), chính phủ cũng ban hành các quy định về hạn chế bán đồ uống có cồn (địa điểm, lứa tuổi), cấp phép (để hạn chế tại những địa điểm nhất định) và áp dụng các mức thuế nhập khẩu và tiêu thụ đặc biệt cao (áp dụng theo số lít rượu sản xuất/ tiêu dùng). Cụ thể, các siêu thị nhỏ và cửa hàng tiện lợi không được phép bán đồ uống có cồn, thanh thiếu niên dưới 21 tuổi cũng không được mua. Kết quả là, đa số việc bán đồ uống có cồn diễn ra tại các siêu thị, cửa hàng ăn..., nơi mà người có thu nhập thấp và người trẻ thường khó tiếp cận. Nhiều người dân quay sang mua rượu ở các điểm không được cấp phép, nơi mà thậm chí cả thanh thiếu niên cũng dễ dàng có thể mua được. Mặt khác, việc áp mức thuế cao đối với rượu phân phối chính thức nhưng lại không quản lý được rượu khu vực phi chính thức khiến cho tình trạng sử dụng rượu phi chính thức diễn ra mạnh, dẫn đến nhiều trường hợp ngộ độc rượu do sử dụng các sản phẩm không an toàn. Xu hướng chuyển từ đồ uống có cồn chính thức sang phi chính thức diễn ra ngày càng phổ biến.

Do đó, để hạn chế việc sử dụng đồ uống có cồn phi chính thức, có thể xem xét giảm các loại thuế, phí áp dụng lên người mua để người tiêu dùng có thể dễ dàng tiếp cận các sản phẩm đồ uống có cồn chính thức, vừa giảm bớt các nguy hại từ đồ uống có cồn không được kiểm soát, vừa làm tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Đồng thời, xem xét nới lỏng các quy định cấm bán rượu tại cửa hàng tạp hóa để người tiêu dùng có thêm kênh mua hàng chính thống, thuận tiện, và dễ dàng kiểm soát được độ tuổi của người mua hàng.

Kết luận

Nghiên cứu phân tích các chính sách quản lý nhà nước, đánh giá thị trường và tổn thất thuế và phân tích một số kinh nghiệm quốc tế về quản lý đồ uống có cồn chưa được ghi nhận, đặc biệt là rượu thủ công, có thể rút ra một số điểm đáng lưu ý sau mà Việt Nam cần cân nhắc:

- Khu vực đồ uống có cồn phi chính thức (chưa được ghi nhận) chiếm tỷ trọng cao, đến 63% tổng khối lượng LPA và 28% tổng giá trị thị trường đồ uống có cồn tại Việt Nam. Trong đó, rượu thủ công phi chính thức chiếm từ 70 – 90% tổng khối lượng LPA trong khu vực phi chính thức tương đương khoảng 1.156 triệu USD. Tổn thất về

thuế đối với rượu thủ công gây ra vào khoảng 751,582 triệu USD, chiếm 29% tổng tổn thất về thuế từ khu vực phi chính thức.

- Sản xuất và tiêu thụ rượu thủ công thường ở quy mô nhỏ, rất nhỏ khiến việc quản lý nhà nước gặp rất nhiều khó khăn. Quy trình đăng ký để được cấp giấy phép cũng tương đối phức tạp, chưa rõ ràng với nhiều giấy phép con và được thực hiện ở nhiều cơ quan khác nhau, yêu cầu trùng lặp về thông tin và chế độ báo cáo. Tất cả khiến chi phí tuân thủ tăng cao cho người dân và cơ sở. Hiện tại, số liệu thống kê các cơ sở sản xuất rượu thủ công có giấy phép hoặc có hợp đồng bán rượu với doanh nghiệp chiếm tỷ lệ rất thấp so với thực tế.

- Điều này dẫn đến việc thu thuế đầy đủ với sản xuất rượu thủ công rất khó khả thi. Không đảm bảo công bằng và gây thiệt hại về thị trường đối với các cơ sở chính thức, nộp thuế đầy đủ.

- Do vậy, cần đặc biệt cân nhắc đến tác động tiêu cực của việc tăng thuế đối với đồ uống có cồn. Việc tăng thuế tiêu thụ đặc biệt có thể chỉ ảnh hưởng đến những doanh nghiệp, cơ sở làm ăn chân chính, gây tăng chi phí và giá rượu chính thức, dẫn đến làm giảm khả năng tiếp cận sản phẩm chính ngạch của người tiêu dùng trong khi không ảnh hưởng tới rượu bia khu vực phi chính thức. Thậm chí việc tăng thuế có thể làm khu vực phi chính thức vốn đã chiếm tỷ trọng lớn trở nên phình to và khó quản lý hơn, dẫn đến không đạt được cả mục tiêu hạn chế sử dụng rượu bia lẫn đảm bảo chất lượng của rượu bia.

- Chính sách thuế áp dụng đối với rượu cũng cần minh bạch, rõ ràng; giá tính thuế hợp lý để cơ sở sản xuất rượu thủ công chính thức có thể cạnh tranh được với những đơn vị sản xuất trái pháp luật.

- Cơ quan quản lý cần phối hợp chặt chẽ từ các cấp ở những đơn vị hành chính nhỏ nhất để nắm rõ tình hình sản xuất, tiêu thụ rượu thủ công trên địa bàn. Một số chính sách khuyến khích như: hỗ trợ các hộ kinh doanh nhỏ lẻ tập hợp để đăng ký hợp tác xã, đăng ký làng nghề, nghề truyền thống, các chính sách khuyến công hỗ trợ làng nghề cần được cân nhắc áp dụng. Do những chính sách này giúp cung cấp thông tin chính xác hơn về tình hình sản xuất ở dưới cơ sở, thúc đẩy sản xuất kinh doanh chính thức, chuyên nghiệp, đảm bảo chất lượng sản xuất. Đặc biệt với những loại rượu đặc trưng của các địa phương, các chính sách hỗ trợ trên rất quan trọng để vừa giúp bảo tồn văn hóa, truyền thống, và đảm bảo kinh doanh bình đẳng giữa các cơ sở sản xuất.

- Bên cạnh chính sách hỗ trợ, cơ quan quản lý thị trường cũng cần tăng cường việc thanh tra, kiểm tra, xử phạt đặc biệt hướng tới kiểm soát tiêu thụ rượu bia phi chính thức tại các nhà hàng, quán ăn lớn, các dịp lễ hội, cưới xin.

- Các cấp cần liên tục tăng cường công tác tuyên truyền, thông tin cho người dân sử dụng các sản phẩm có nhãn mác, đảm bảo an toàn.

IV. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT

4.1. Lựa chọn phương pháp tính thuế và thuế suất phù hợp

- Việc tăng thuế tiêu thụ đặc biệt trong hơn 10 năm trở lại đây chưa đạt hiệu quả mong muốn trong việc hạn chế sự lạm dụng đồ uống có cồn ở Việt Nam. Lượng tiêu thụ cồn nguyên chất theo đánh giá của WHO tăng hơn gấp đôi từ 3.8 lít/người/năm lên 8.3 lít/người/năm. Khu vực phi chính thức vẫn chiếm phần lớn, 63,8% tổng lượng tiêu thụ cồn nguyên chất. Tỷ lệ dân số lạm dụng rượu bia tăng từ 1.4% (2010) lên tới 14.4% (2016) tổng dân số trên 15 tuổi trong khi tỷ lệ người chưa bao giờ sử dụng rượu bia giảm từ 49.3% xuống 38.6%.

- Có nhiều nguyên nhân có thể dẫn đến tình trạng trên. Trong đó có thể kể ra 3 nguyên nhân chính. Thứ nhất, thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam tăng dẫn đến cơ hội sử dụng đồ uống có cồn cũng tăng theo. Thứ hai, Việt Nam chưa có cách tiếp cận phù hợp đối với khu vực phi chính thức. Thay vì có chính sách khuyến khích tài chính hoặc đăng ký để chính thức hóa khu vực này, việc tăng thuế càng làm khu vực phi chính thức phát triển, chèn ép khu vực chính thức. Thứ ba, chính sách thuế TTĐB áp dụng thuế tương đối không tác động trực tiếp làm giảm tiêu thụ cồn nguyên chất, thậm chí về dài hạn còn khuyến khích nhà sản xuất và người tiêu dùng sử dụng các sản phẩm giá rẻ hơn, lượng cồn nguyên chất cao hơn.

- Thuế tương đối không đảm bảo công bằng giữa sản phẩm chất lượng cao và sản phẩm chất lượng thấp, khuyến khích sản xuất sản phẩm giá rẻ, chất lượng thấp. Việc sử dụng giá tính thuế là giá xuất xưởng của sản phẩm cũng không công bằng với các nhà cung cấp nguyên vật liệu đầu vào khác như vỏ chai, bao bì...

- Thuế tương đối không đảm bảo sự ổn định đối với nguồn thu ngân sách so với hệ thống thuế tuyệt đối và chi phí quản lý nhà nước cũng cao hơn do dựa trên giá sản phẩm – yếu tố có tính chất biến động cao và khó quản lý hơn.

- Nghiên cứu này đề xuất Chính phủ nên thận trọng trong việc xem xét tăng thuế tiêu thụ đặc biệt trong thời gian tới, có thể cân nhắc đẩy mạnh các giải pháp khác ngoài thuế như tăng cường tuyên truyền, hạn chế quảng cáo hoặc tăng mạnh việc thực thi xử phạt hành vi sử dụng đồ uống có cồn gây ảnh hưởng đến xã hội. Mặt khác, Chính phủ nên có chính sách riêng khuyến khích khu vực sản xuất rượu thủ công chính thức hóa.

- Nghiên cứu cũng đề xuất xem xét áp dụng hệ thống thuế tuyệt đối hoặc hỗn hợp đối với thuế tiêu thụ đặc biệt do 2 hệ thống thuế này có thể đáp ứng được các mục tiêu tốt hơn. Hệ thống thuế tuyệt đối đáp ứng được mục tiêu hạn chế lạm dụng đồ uống có cồn tốt hơn, đảm bảo công bằng hơn giữa các sản phẩm, ổn định nguồn thu ngân sách và cũng đòi hỏi chi phí quản lý nhà nước thấp hơn. Trong khi hệ thống hỗn hợp phức tạp hơn, chi phí quản lý cao hơn nhưng có thể đảm bảo thêm mục tiêu ngăn ngừa sử dụng đồ uống có cồn quá mức đến mức độc hại.

- Phương pháp thuế hỗn hợp có thể được cân nhắc trong quá trình chuyển đổi, tiến tới sử dụng hoàn toàn thuế tuyệt đối. Phương pháp thuế hỗn hợp khắc phục những

bất cập của từng cách tính thuế, dù việc thực hiện sẽ là không đơn giản. Trong quá trình chuyển đổi, phương pháp thuế hỗn hợp cũng giúp tránh tạo ra những cú sốc thuế cho các bên.

- Mức thuế suất phải được xây dựng hợp lý, phù hợp với mức sống của người dân. Thuế suất quá cao có thể cản trở người dân tiếp cận các sản phẩm chính ngạch, đóng thuế đầy đủ, và tìm kiếm, sử dụng các loại rượu không chính thức. Đây là hệ quả không mong muốn, làm thất thoát nguồn thu thuế của nhà nước và ảnh hưởng đến các doanh nghiệp làm ăn chân chính.

- Chính sách thuế cần phải rà soát thường xuyên để phù hợp với tình hình lạm phát, khả năng chi trả của người dùng (affordability). Đồng thời, các chính phủ kết hợp với các chính sách quản lý khác có liên quan, đặc biệt là chính sách đối với khu vực đồ uống có cồn phi chính thức, để chính sách thuế đạt được hiệu quả như mong muốn và hạn chế tối đa các hệ quả tiêu cực có thể phát sinh.

- Cần chú trọng công tác thực thi, triển khai để chính sách thuế thu được hiệu quả như kỳ vọng. Quan trọng nhất, mỗi nước cần xây dựng hệ thống quản lý thuế hiệu quả; có các biện pháp hữu ích để ngăn chặn các hành vi phạm chính sách thuế, trốn thuế, buôn bán bất hợp pháp... Đồng thời, đẩy mạnh hợp tác giữa cơ quan quản lý với các doanh nghiệp, tổ chức trong ngành để tăng cường trao đổi thông tin, phối hợp triển khai chính sách thuế có hiệu quả. Và đặc biệt, khi xây dựng chính sách thuế cần dựa trên bằng chứng thực tiễn, đi kèm với kế hoạch thực hiện tốt.

4.2. Quản lý tốt khu vực đồ uống có cồn phi chính thức, rượu thủ công

- Tiêu thụ đồ uống có cồn ở khu vực phi chính thức tăng nhanh trong khoảng 10 năm trở lại đây. Mặc dù tỷ lệ khu vực phi chính thức đã có xu hướng giảm dần nhưng vẫn còn ở mức cao so với nhiều quốc gia.

- Khu vực đồ uống có cồn phi chính thức (chưa được ghi nhận) chiếm tỷ trọng cao, đến 63% tổng khối lượng LPA và 28% tổng giá trị thị trường đồ uống có cồn tại Việt Nam. Trong đó, rượu thủ công phi chính thức chiếm từ 70 – 90% tổng khối lượng LPA trong khu vực phi chính thức tương đương khoảng 1.156 triệu USD. Tồn thất về thuế đối với rượu thủ công gây ra vào khoảng 751,582 triệu USD, chiếm 29% tổng tồn thất về thuế từ khu vực phi chính thức.

- Trong khu vực phi chính thức, rượu sản xuất thủ công chiếm tỷ trọng rất lớn, theo sau là rượu, bia giả và nhập lậu. Tuy nhiên, đã xuất hiện xu hướng giảm dần trong sản xuất rượu thủ công do thay đổi thói quen của người tiêu dùng, nhất là của giới trẻ hướng đến việc tiêu dùng các loại đồ uống nồng độ cồn thấp.

- Sản xuất và tiêu thụ rượu thủ công thường ở quy mô nhỏ, rất nhỏ khiến việc quản lý nhà nước gặp rất nhiều khó khăn. Quy trình đăng ký để được cấp giấy phép cũng tương đối phức tạp, chưa rõ ràng với nhiều giấy phép con và được thực hiện ở nhiều cơ quan khác nhau, yêu cầu trùng lặp về thông tin và chế độ báo cáo. Tất cả khiến chi phí

tuân thủ tăng cao cho người dân và cơ sở. Hiện tại, số liệu thống kê các cơ sở sản xuất rượu thủ công có giấy phép hoặc có hợp đồng bán rượu với doanh nghiệp chiếm tỷ lệ rất thấp so với thực tế.

- Chất lượng của rượu bia nấu thủ công tại nhà còn chưa rõ ràng với những đánh giá khác nhau từ các nghiên cứu kể cả định lượng lẫn cảm quan của người dân. Ngoài khâu sản xuất, việc kiểm soát cần phải chặt chẽ hơn, tập trung vào khâu phân phối để tránh các hành vi pha chế rượu kém chất lượng và các chế phẩm giả rượu.

- Điều này dẫn đến việc thu thuế đầy đủ với sản xuất rượu thủ công rất khó khả thi. Không đảm bảo công bằng và gây thiệt hại về thị trường đối với các cơ sở chính thức, nộp thuế đầy đủ.

- Lợi ích về kinh tế, xã hội, văn hóa của rượu thủ công cần được cân nhắc thận trọng trong việc ban hành các chính sách quản lý nhà nước đối với mặt hàng này. Chính sách của nhà nước phải đảm bảo đáp ứng và cân bằng nhiều mục tiêu khác nhau: đảm bảo công bằng giữa sản xuất khu vực chính thức và phi chính thức; đảm bảo chất lượng rượu sản xuất thủ công; đảm bảo các yếu tố văn hóa, truyền thống của rượu thủ công được duy trì, phát triển.

- Chính sách thuế áp dụng đối với rượu cũng cần minh bạch, rõ ràng; giá tính thuế hợp lý để cơ sở sản xuất rượu thủ công chính thức có thể cạnh tranh được với những đơn vị sản xuất trái pháp luật.

- Cơ quan quản lý cần phối hợp chặt chẽ từ các cấp ở những đơn vị hành chính nhỏ nhất để nắm rõ tình hình sản xuất, tiêu thụ rượu thủ công trên địa bàn. Một số chính sách khuyến khích như: hỗ trợ các hộ kinh doanh nhỏ lẻ tập hợp để đăng ký hợp tác xã, đăng ký làng nghề, nghề truyền thống, các chính sách khuyến công hỗ trợ làng nghề cần được cân nhắc áp dụng. Do những chính sách này giúp cung cấp thông tin chính xác hơn về tình hình sản xuất ở dưới cơ sở, thúc đẩy sản xuất kinh doanh chính thức, chuyên nghiệp, đảm bảo chất lượng sản xuất. Đặc biệt với những loại rượu đặc trưng của các địa phương, các chính sách hỗ trợ trên rất quan trọng để vừa giúp bảo tồn văn hóa, truyền thống, và đảm bảo kinh doanh bình đẳng giữa các cơ sở sản xuất.

- Bên cạnh chính sách hỗ trợ, cơ quan quản lý thị trường cũng cần tăng cường việc thanh tra, kiểm tra, xử phạt đặc biệt hướng tới kiểm soát tiêu thụ rượu bia phi chính thức tại các nhà hàng, quán ăn lớn, các dịp lễ hội, cưới xin.

- Các cấp cần liên tục tăng cường công tác tuyên truyền, thông tin cho người dân sử dụng các sản phẩm có nhãn mác, đảm bảo an toàn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Angus, C, Holmes, J. & Meier, P. S. (2019). Comparing alcohol taxation throughout the European Union. *Addiction*, 114, p.1489–1494.

Botha, A. (2009). Understanding alcohol availability. Noncommercial beverages. In M. Grant, & M. Leverton (Eds.), *Working together to reduce harmful drinking* (pp. 39–62). New York, NY: Routledge.

Bộ Y tế (2018). *Báo cáo số 916/BC-BYT ngày 6/9/2018 đánh giá tác động của chính sách trong Dự án Luật Phòng, chống tác hại rượu bia*.

Chaiyasong, S., Limwattananon, S., Limwattananon, C., Thamarangsi, T., Tangchareonsathien, V. & Schommer, J. (2011). Impacts of excise tax raise on illegal and total alcohol consumption: A Thai experience. *Drugs: education, prevention and policy*, 18(2), p.90–99.

Godden, D. & Allen, E. (2017). The development of modern revenue controls on alcoholic beverages. *World Customs Journal*, 11(2), p.3-22.

Health Bridge (2015). *Alcohol Taxation and Price Policies in Vietnam and in the World: Literature Review*.

Huỳnh Xuân Phong, Huỳnh Ngọc Thanh Tâm, Hà Thanh Toàn và Ngô Thị Phương Dung (2007). Khảo sát chất lượng men làm rượu và rượu Xuân Thạnh, Trà Vinh. *Tạp Chí Khoa học*, (7) p.121-129

International Tax and Investment Center (2011). *Guidebook to the Successful Introduction of a Specific Excise Tax on Alcohol Beverages*.

International Tax and Investment Center (2014). *ASEAN Excise Tax Reform: A Resource Manual*.

Lachenmeier, D., W., Hoanh Anh, P. T., Popova, S., Rehm, J. (2009). The Quality of Alcohol Products in Vietnam and Its Implication for Public Health. *International Journal of Environment Research and Public Health*, 2009 (6), p.2090-2101.

Lachenmeier, D. W., Taylor, B. J. & Rehm, J. (2011). Alcohol under the radar: Do we have policy options regarding unrecorded alcohol?. *International Journal of Drug Policy*, 22(2011), p.153-16.

Luu, B. N., Nguyen, T. T. & Newman, I. M. (2014). Traditional Alcohol Production and Use in Three Provinces in Vietnam: An Ethnographic Exploration of Health Benefits and Risks. *BMC Public Health* 2014, 14:731.

Lưu Bích Ngọc và Nguyễn Thị Thiềng (2018). *Tiêu dùng rượu bia ở Việt Nam: Một số kết quả Điều tra quốc gia*.

OECD (2016). *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*. OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris.

Pham, C. V., Tran, H. T. & Tran, N. T. (2018). Alcohol consumption and binge drinking among adult population: evidence from the CHILILAB health and demographic surveillance system in Vietnam. *Journal of Public Health Management and Practice*, 24: S67–73.

Preece, R. (2017). *Alcohol taxation Vietnam*.

Preece, R. (2019). Excise tax reforms across ASEAN since the start of its Economic Community. *World Customs Journal*, 13(1), p.9-26.

Probst, C., Fleischmann, A., Gmel, G., Poznyak, V., Rekve, D., Riley, L., Rylett, M., Shield, K. D. & Rehm, J. (2019). The global proportion and volume of unrecorded alcohol in 2015. *Journal of global health*, 9(1).

Razvodovsky, Y. E. (2017). The Effects of Alcohol Taxation and Pricing Policies on Unrecorded Alcohol Consumption in Russia. *Journal of Alcoholism & Drug Dependence*, 5(6), p.294.

Respatiadi, H. & Tandra, S. (2018). *Fighting Unrecorded Alcohol: A Policy Priority for Bandung, West Java*. The Center for Indonesian Policy Studies (CIPS).

Shang, Ce., Wang, X. & Chaloupka, F. J. (2018). The Association between Excise Tax Structures and the Price Variability of Alcoholic Beverages in the United States. *PLoS One*, 13(12): e0208509.

Sornpaisarn, B., Shield, K. D. & Rehm, Jürgen (2011). Alcohol taxation policy in Thailand: implications for other low- to middle-income countries. *Addiction*, 107, 1372–1384.

Sornpaisarn, B., Shield, K. D., Cohen, J. E., Schwartz, R. & Rehm, Jürgen (2017). The association between taxation increases and changes in alcohol consumption and traffic fatalities in Thailand. *Journal of Public Health*, 38(4), e48-e488.

Sornpaisarn, B., Shield, K. D., Österberg, E. & Rehm, Jürgen (2017). *Resource tool on alcohol taxation and pricing policies*. Geneva: World Health Organization.

WHO (2014). *Global Status Report on Alcohol and Health 2014*. Geneva: World Health Organization.

WHO (2018). *Global status report on alcohol and health 2018*. Geneva: World Health Organization.

Yongpisanphob, W. (2019). *Thailand industry outlook 2019-21: Beverage industry*.