

BUÔN LẬU - MỘT BÀI TOÁN NAN GIẢI, CẦN CÓ MỘT QUY TRÌNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CÓ HIỆU LỰC

PGS.TS VÕ KIM SƠN

Học viện Hành chính Quốc gia

Buôn lậu là một hiện tượng phổ biến trên toàn thế giới. Bản chất của buôn lậu là hoạt động nhằm thu lợi nhuận bất chính, vi phạm quy định của pháp luật. Có rất nhiều dạng của buôn lậu và mỗi một dạng đều có những đặc trưng khác nhau. Có thể tạm chia thành 2 nhóm:

- *Nhóm thứ nhất* là buôn hàng cấm - hàng hoá mà nhà nước cấm không được nhập khẩu, xuất khẩu. Ví dụ, hàng hoá ảnh hưởng đến sản xuất trong nước hoặc là hàng hoá khi nhập khẩu có thể ảnh hưởng đến an ninh chính trị, an toàn xã hội, ảnh hưởng đến thuần phong mỹ tục của dân tộc. Buôn lậu loại hàng hoá này có thể đem lại lợi nhuận rất cao. Do đó, hình thức buôn lậu này rất tinh vi và có nhiều thủ đoạn. Song mức độ rủi ro cũng lớn, vì khi bị phát hiện sẽ phải chịu mức án phạt tù rất nặng.

- *Nhóm thứ hai* là buôn lậu dưới hình thức trốn lậu thuế. Đó là những loại hàng hoá chịu thuế và trong nhiều trường hợp là mặt hàng chịu thuế suất cao. Nhiều nước muốn tăng thu nhập, đã đẩy thuế nhập khẩu lên rất cao, nên vô tình tạo ra môi trường "thu lợi bất chính" lớn cho người buôn lậu.

Với những loại hàng được phép nhập khẩu nhưng phải nộp thuế thì việc buôn lậu gắn liền với chính sách của nhà nước về nhập khẩu. Đây là một trong những vấn đề mang tính hai mặt:

Một mặt, tự do hoá thương mại sẽ làm cho các quốc gia có thể giảm thu nhập từ thuế nhập khẩu, nhưng đồng thời đây là

cách thức hạn chế buôn lậu.

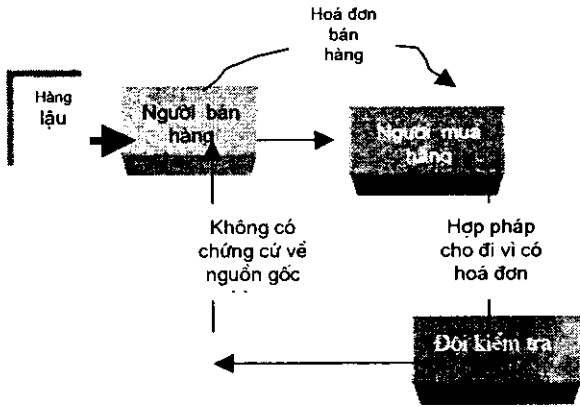
Mặt khác, chính sách cấm hoặc đánh thuế cao là nguyên nhân của buôn lậu. Trên thực tế, những mặt hàng thuế cao và cấm nhập khẩu đều là những loại hàng được các đối tượng "tập trung" buôn lậu.

Ở nước ta, *trước hết*, đó là buôn lậu những loại hàng hoá cấm nhập khẩu, cấm đưa vào Việt Nam và cũng kéo theo cấm không được sử dụng. Đối với loại hàng hoá này, không dễ tìm thấy kinh doanh công khai trên thị trường. Giữa người mua và người bán loại hàng cấm này liên hệ với nhau qua nhiều kênh thông tin. Chính vì vậy, hải quan, biên phòng của nhiều nước tập trung cuộc chiến chống buôn lậu hàng cấm ngay tại cửa khẩu - cửa ngõ ra vào của đất nước. *Thứ hai*, loại hàng hoá buôn lậu nhằm mục đích trốn thuế xuất, nhập khẩu. Những loại hàng này không bị cấm mua bán, kinh doanh trên thị trường nhưng khi đưa vào hay đưa ra qua cửa khẩu đều phải nộp thuế. Và do đó, khi đã đưa vào trong nội địa được bày bán rất công khai và không ít trường hợp các loại hàng hoá nhập khẩu lậu (trốn thuế) bày bán công khai cả một chợ.

Khi họ bán cho khách hàng (kể cả khách hàng mua lẻ hoặc mua buôn), nếu khách cần, đều được họ cấp hoá đơn. Nhưng nguồn gốc của hàng hoá đó lại không được chứng minh là từ đâu, do ai nhập. Nếu xem những hoá đơn này là đủ, thì vô tình lô hàng lậu này đã được hợp pháp hoá (*xem sơ*

đồ dưới đây).

Sơ đồ 1: Kiểm tra một lô hàng lậu, tưởng chặt nhưng lại lỏng?



Hàng hoá không cấm nhập khẩu, nhưng phải nộp thuế được rất nhiều người tham gia buôn lậu dưới nhiều hình thức khác nhau:

- Trực tiếp buôn lậu.
- “Vận chuyển” thuê cho những kẻ buôn lậu nhưng không chịu trách nhiệm khi bị bắt mất hàng.
- “Vận chuyển” ship¹, nghĩa là người vận chuyển phải chịu toàn bộ rủi ro trong quá trình vận chuyển, hay phải chịu trách nhiệm về việc mất hay còn hàng hoá. Do tính “mất - còn” nên nhóm người này là đối tượng chống đối lại lực lượng chống buôn lậu rất quyết liệt. Và những kẻ buôn lậu thật sự, dầu mặt, lợi dụng hình thức vận chuyển này để kiếm lợi nhuận cao mà không bị mất hàng.

Những người tham gia vào các đường dây vận chuyển đó rất đa dạng và họ tìm nhiều cách khác nhau để đưa được hàng lậu vào nội địa và đến tay các “đầu nậu buôn lậu”

Nếu với hình thức thứ nhất, để buôn lậu đòi hỏi một sự tinh vi, rất mạo hiểm và được tổ chức rất chặt chẽ, thì buôn lậu nhóm hàng thứ hai này “chỉ vì để trốn thuế”, không thuộc diện cấm, nên cách thức buôn lậu cũng đơn giản hơn và có sự

tham gia công khai của nhiều người. Nếu như coi đó là những mặt hàng không thuế, chắc rằng sẽ không mất nhiều thời gian và công sức để chống buôn lậu. Khu vực mậu dịch tự do AFTA có hiệu lực, với thuế nhập khẩu các mặt hàng có xuất xứ ASEAN sẽ chỉ còn có thuế suất từ 0-5% (và phần lớn sẽ có thuế suất bằng 0%), thì hiện tượng buôn lậu sẽ tự động giảm. Khi đó có thể chỉ là sự buôn bán hàng giả. Tuy nhiên, trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, nhiều mặt hàng vẫn chịu thuế suất cao, nên việc trốn thuế vẫn tiếp tục diễn ra. Chống buôn lậu hay chống thất thu thuế vẫn là nhiệm vụ quan trọng. Vì vậy, cần nghiên cứu kỹ quy trình “đi - đến” của hàng lậu, để từ đó xác định được trách nhiệm chính thuộc về ai.

Thực tế đã có những công trình nghiên cứu về cách thức kiểm tra “quy trình đi của hàng trốn thuế” một cách nghiêm túc để có thể chống. Hay liệu một quy trình quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn ISO 9001-2000 đang được ngành thuế nói đến có được áp dụng trong chống buôn bán “hàng trốn thuế nhập khẩu”² (xem sơ đồ 2 ở cuối bài).

Lộ trình của hàng “trốn thuế nhập khẩu” cũng giống như lộ trình của hàng nhập khẩu có nộp thuế. Chỉ khác nhau duy nhất có công đoạn nộp thuế hay không nộp thuế. Và điều đó phụ thuộc vào nơi hàng hoá ra vào - cửa khẩu.

Nếu hàng được đưa qua cửa khẩu, làm các thủ tục hải quan, nộp thuế đúng như quy định, đó là hàng nhập khẩu có thuế. Việc xác định đúng, đủ khối lượng nhập khẩu có nộp thuế và khối lượng không khai báo, không tính đủ để nộp thuế là công việc của hải quan cửa khẩu. Việc để sót hàng; khai không đủ khối lượng hoặc móc ngoặc để hạ thấp thuế nhập khẩu là việc của hải quan. Không ít chủ hàng nhập khẩu có hoá đơn thủ tục hải quan, nhưng khối lượng nhập đã khai báo và khối lượng đưa vào lưu thông chênh lệch nhau. Như vậy, một phần hàng này đã qua cửa hải quan hợp pháp, và có sự chia chác giữa các bên có liên quan³. Vậy, thực chất đây cũng là loại hàng nhập

khẩu trốn thuế.

Trách nhiệm của hải quan: Kiểm soát biên giới, các cửa khẩu để chống hàng nhập khẩu trốn thuế là một công việc rất phức tạp và thực tế đã chỉ ra rằng khó có thể kiểm soát hết được. Công việc kiểm soát chỉ là một yếu tố hạn chế và giúp cho những ai “luơng thiện, muốn khai báo” có thể nộp thuế. Ngay cả cửa khẩu cũng cho lọt hàng với khối lượng lớn do móc ngoặc. Vậy, hậu kiểm đối với khâu số 2 trên sơ đồ 2 sẽ là biện pháp quan trọng. Các loại chứng từ xuất, nhập, tôn hàng hoá của những người kinh doanh xuất, nhập khẩu này cần phải được siết chặt và có chế tài cụ thể. Nếu thiếu chế tài, sẽ không thể tịch thu được hàng trốn thuế nhập khẩu - hàng lậu, và biến hoá đơn “dorm” thành công cụ hợp pháp cho hàng lậu.

Trách nhiệm kiểm soát: Từ khâu 2 đến khâu 3, là quá trình vận chuyển hàng trốn thuế. Những kẻ buôn lậu có thể vận chuyển theo lối “du kích” loại hàng trốn thuế không qua cửa khẩu bằng những xe máy Minsk “cắm tử quân”, hay những chiếc ô tô “đặc chủng” chuyên chở hàng lậu cao cấp⁴. Lực lượng chống buôn lậu đã tổ chức nhiều cuộc kiểm tra các chuyến hàng lậu được vận chuyển bằng nhiều phương tiện khác nhau (đường hàng không, đường thủy, đường bộ, hay qua các bưu kiện, bưu phẩm bằng đường bưu điện) bằng nhiều biện pháp khác nhau, song đây là những kiểu vận chuyển được nguy trang tinh vi, tổ chức chặt chẽ, nên khó mà kiểm tra hết được.

Trách nhiệm kiểm soát thị trường: Qua các khâu, hàng hoá đi đến khâu 4 (các điểm bán buôn bán lẻ), tại đây hàng nhập khẩu trốn thuế và có thuế được trộn lẫn, và hàng lậu được bày bán công khai ở các điểm bán hàng. Có thể ngay trên đường phố (thị xã Cửa Lò có bán tất cả các loại hàng nhập khẩu trốn thuế bằng đường biển); ở các chợ lớn, nhỏ, các cửa hàng ngay trong thành phố (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, An Giang, Đông Hà...).

Do chính sách đóng thuế của những người kinh doanh này là khoán, nên khó có thể kiểm soát được việc bán hàng trốn thuế của họ. Thử hình dung, nếu kiểm soát chặt chẽ khâu thứ tư này, liệu lưu thông hàng nhập khẩu trốn thuế có thể giảm hay không (?). Cách đây gần 20 năm, khi chúng ta chống nhập khẩu các loại thuốc lá có khả năng gây chảy máu ngoại tễ và vàng, biện pháp tích cực đã được áp dụng là kiểm soát mạnh nơi bán hàng với các biện pháp kiên quyết, kết quả đạt được rất khả quan. Ngày nay, chúng ta chống nhiều, chống mạnh ở biên giới, nơi đưa hàng lậu vào, nhưng nếu sau khi hàng hoá đã qua biên giới, vào đất liền, nội địa mà được coi như hàng hợp pháp thì sẽ làm cho cuộc chiến chống buôn lậu khó hiệu quả. Kinh nghiệm của một số nước trong việc đấu tranh chống trộm cắp các loại phụ tùng xe máy, ô tô là kiểm soát chặt chẽ việc kinh doanh hàng đã qua sử dụng và vì thế nạn ăn cắp giảm đi rất nhiều⁵.

Từ khâu 4 đến khâu 5, như đã nói ở trên, rất khó có thể biết được có phải hàng trốn thuế hay không, nếu lô hàng có hoá đơn, vì theo quy định hiện hành, việc vận chuyển được coi là hợp pháp khi có hoá đơn chứng minh cho xuất xứ của hàng hoá trên đường vận chuyển⁶. Nếu không có những biện pháp kỹ thuật và liên hoàn, hàng trốn thuế đã được hợp pháp hoá. Hiện nay, hiện tượng hoá đơn trôi nổi trên thị trường của những công ty “ma” đang giúp các chủ “lậu” hợp thức hoá dễ dàng hàng trốn, lậu thuế.

Buôn bán hàng lậu bằng cách đưa hàng vào nội địa mà không qua cửa khẩu để không phải đóng thuế nhập khẩu (vận chuyển theo đường rừng núi như ở Hang Dơi là một ví dụ) cũng tương tự; chỉ khác là loại hàng này không qua khâu thứ hai, mà nó được vận chuyển đưa đến khâu thứ tư là điểm bán buôn, bán lẻ. Và, tại điểm bán buôn bán lẻ này, nếu thiếu một sự kiểm soát chặt chẽ, thì người kinh doanh hàng hoá nhập khẩu (lậu, không lậu), không cần biết

nguồn gốc của hàng hoá, chỉ cần mua được giá “hời” để bán lấy lãi “cao”. Hình thức này gần như “khuyến khích” bọn buôn lậu ở biên giới đưa hàng vào được sâu trong nội địa, nếu “đánh quả” hàng lậu mà không bị bắt trên đường vận chuyển thì sẽ “đổi đời”, cho nên chúng chống trả quyết liệt kể cả bằng vũ khí để thoát ở cửa khẩu, để đưa hàng vào sâu trong nội địa. Điều đó cũng cho chúng ta thấy sự khó khăn của việc chống hàng lậu, và đã được nêu thành khẩu hiệu là như “chống giặc”⁷.

Thiếu một quy trình liên kết “bốn khâu” trên sơ đồ 2 đã làm cho việc chống gian lận thương mại, trốn thuế không đạt được kết quả như mong muốn.

Chúng ta thường nêu “cải cách hành chính thay tiền kiểm bằng hậu kiểm như là một cách thức để đơn giản hoá, tạo thuận tiện cho dân và nâng cao hiệu lực quản lý”. Trong bốn khâu nêu trên cũng vậy, liệu hậu kiểm sẽ được tiến hành như thế nào, ai sẽ tiến hành hậu kiểm và tiến hành theo cách thức nào: định kì, đột xuất, hay khi có dấu hiệu vi phạm (theo cách quy định của thanh tra). Liệu các cơ quan quản lý dùng phương pháp nào để biết đích thực về cân đối giữa nhập - xuất của một nhà kinh doanh hàng nhập khẩu. Một chủ sạp ở chợ Đông Kinh có thực hiện ghi chép xuất - nhập và sự cân đối đó được kiểm tra, giám định? Nhưng liệu hoá đơn họ xuất ra có đúng là hàng hoá mà họ đã nhập khẩu có thuế? Nếu các khâu của quy trình đó không được thực hiện đúng như Tiêu chuẩn quản lý chất lượng theo ISO 9001-2000 đã khuyến nghị, khó có thể chống được buôn lậu.

Đối với người bán lẻ, hiện nay có quá nhiều loại hàng hoá mà họ bán. Trong đó có cả những loại hàng hoá trốn thuế. Những hình thức như dán tem nhập khẩu để chứng minh hàng hoá có nguồn gốc đều thể hiện tính khả thi không lớn. Trong khi đó lại đang thiếu một cơ chế để kiểm soát chúng từ mua bán của họ.

Trong điều kiện hiện nay, cần tạo cho

cộng đồng xã hội có ý thức cùng Nhà nước kiểm soát hoạt động kinh doanh hàng hoá trên thị trường. Mô hình “văn hoá hóa đơn” cần được khuyến khích⁸. Đó có thể là một hình thức cần có để kiểm soát đầu ra và đầu vào. Và cũng là hình thức để biết rõ loại hàng hoá nào có nguồn gốc và loại nào không có nguồn gốc. Cân đối giữa nhập - xuất (bán) sẽ buộc doanh nghiệp, nhà kinh doanh phải quan tâm đến nguồn gốc của hàng hoá.

Nếu ngành Thuế có biện pháp để kiểm soát hoá đơn giá trị gia tăng cũng như các loại hoá đơn khác, sẽ tạo ra được một hệ thống thích hợp để kiểm soát lưu thông hàng có thuế. Nếu có một quy trình để kiểm soát dòng “hoá đơn” trong kinh doanh hàng hoá nhập khẩu, có thể buôn lậu sẽ không có nhiều cơ hội dễ dàng như hiện nay. Thiếu những chế tài kiên quyết đối với những người kinh doanh hàng lậu và lợi nhuận lớn mà buôn lậu mang lại, đó chính là điều làm cho nhiều người muốn kinh doanh loại hàng này.

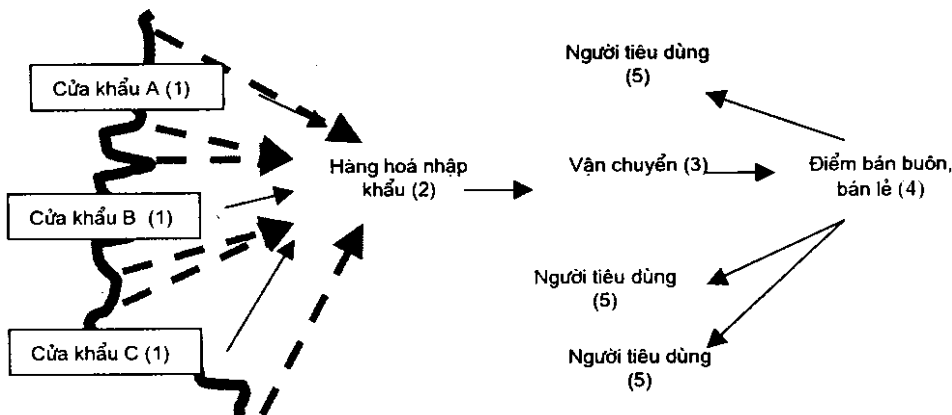
Cuộc chiến chống buôn lậu đòi hỏi phải theo một quy trình. Trong khi chúng ta đang gặp nhiều vấn đề về hiệu lực pháp luật thì sự thông thoáng của nhiều hoạt động cải cách cũng sẽ tạo cơ hội cho buôn lậu phát triển. Thông quan điện tử là một cách làm rất hiện đại, khoa học. Tuy nhiên, “văn hoá pháp luật” trong kinh doanh của doanh nghiệp Việt Nam còn thấp và Nhà nước cũng chưa có những biện pháp hữu hiệu để xử lý nên việc áp dụng các loại hình tiên tiến của các nước có thể lại là một kẽ hở rất lớn. Nhiều doanh nghiệp lợi dụng “trả chậm thuế nhập khẩu” đã ô ạt nhập khẩu hàng hoá phải chịu thuế. Sau khi nợ vài chục, thậm chí vài trăm tỉ đồng tiền thuế, họ đã biến mất khỏi thương trường và cơ quan hải quan, thuế không biết đâu để tìm. Hải quan chọn những doanh nghiệp “làm ăn đứng đắn, nghiêm chỉnh để cho thông quan điện tử” vậy lấy gì để có thể bảo đảm đó là những doanh nghiệp “đứng đắn” hay vì “chưa bị lộ” nên chưa bị tội.

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

“Tam nhập, tái xuất” là một hiện tượng thương mại phổ biến nhằm tạo cơ hội cho các doanh nghiệp hoạt động thuận lợi. Tuy nhiên, do tam nhập nên không phải nộp thuế nhập khẩu và chắc rằng thuế nhập khẩu chiếm tỉ trọng không nhỏ trong giá thành. Nhưng tam nhập mà “không tái xuất” nên thực tế là nhập lậu. Quy trình kiểm soát “tam nhập, tái xuất” giao cho cán bộ, công chức của nhiều ngành có liên quan. Và đó cũng là một kẽ hở của buôn lậu⁹.

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước thường đòi hỏi phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy trình hành chính. Buôn lậu, thất

Sơ đồ 2:



Tài liệu tham khảo:

1. Trong xuất, nhập khẩu, “Bán Ship” bao gồm trong đó cả vận tải. Mất mát hàng hoá người bán phải chịu.
2. Cũng là hàng lậu, song tác giả muốn sử dụng “hàng trốn thuế nhập khẩu” để nhấn mạnh đến đích cần chống.
3. Cục Cảnh sát điều tra tội phạm về quản lý kinh tế và chức vụ (C15) trong quá trình điều tra vụ án buôn lậu của Công ty cổ phần Xuất, nhập khẩu y tế TP. Hồ Chí Minh (Yteco) đã truy xét thu giữ được số “chung chi” ghi nhật ký các cuộc “dịch vụ phí” cho các nhân viên cán bộ hải quan khi làm hồ sơ nhập khẩu. Báo Tiền phong, số 122, ngày 21-6-2005.
4. “Hàng lậu đã và đang lọt về xuôi, mặc dù ở nơi hiểm yếu nhất của Quốc lộ 1A đã có trạm kiểm tra liên ngành Đốc Quyết trấn giữ 24/24 giờ trong ngày”. Báo Tiền phong, số 122, ngày 21-6-2005.
5. Việc kinh doanh hàng đồ cũ ở nước ta còn thiếu một cơ chế kiểm soát chặt chẽ, do đó, việc trộm cắp tại nhà dân, ngoài đường, bãi gửi xe... đang có xu hướng gia tăng: nhất là tệ nạn lấy cắp xe máy, phụ tùng ô tô, dây chuyền vàng, điện thoại di động...
6. Thông tư hướng dẫn số 94/2003/TTLT/ BTC-BTM-BCA liên bộ: Tài chính, Thương mại và Công an.
7. “Chống buôn lậu phải như chống giặc”. Bài phát biểu của ông Nguyễn Văn Đám, Phó Chủ tịch thường trực UBND tỉnh An Giang. Báo Quân đội nhân dân cuối tuần, ngày 12-6-2005.
8. Vận hoá “hoá đơn”. Người Việt Nam không có thói quen đòi hỏi hoá đơn và do đó, không thể giúp cho các nhà quản lý chống buôn lậu.
9. Xem “cán bộ nhà nước tiếp tay cho trùm buôn lậu Hùng “xítet”, Vnexpress 21-7-2005.