

TÁC ĐỘNG CỦA TĂNG THUẾ THUỐC LÁ ĐẾN VIỆC LÀM: TỔNG QUAN CÁC KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU QUỐC TẾ VÀ TẠI VIỆT NAM

GIANG THANH LONG*

NGUYỄN THỊ THU HIỀN**

Hầu hết các nghiên cứu quốc tế được công bố đều cho thấy, khi người tiêu dùng giảm chi tiêu cho các sản phẩm thuốc lá thì khoản chi tiêu này sẽ được chuyển sang mua những hàng hóa và dịch vụ thay thế làm tăng lợi ích tiêu dùng, khuyến khích sản xuất các sản phẩm thay thế đó, hoặc đầu tư trực tiếp vào sản xuất kinh doanh. Nghiên cứu ở nhiều nước, trong đó có Việt Nam cho thấy, ngay cả khi tăng thuế ở mức đủ lớn để có tác động giảm tiêu dùng thì số việc làm tạo ra ở các ngành khác do sự thay đổi cơ cấu tiêu dùng vẫn lớn hơn nhiều so với số việc làm có thể bị mất đi của ngành thuốc lá, do nhu cầu tiêu dùng thuốc lá giảm. Do vậy, ở những quốc gia này, tăng thuế thậm chí còn góp phần làm tăng ròng số việc làm trong nền kinh tế.

Ở nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, thực hiện các chính sách kiểm soát thuốc lá, trong đó có chính sách thuế đôi khi còn gặp phải trở ngại do còn những băn khoăn cho rằng, các chính sách này có thể có tác động tiêu cực đối với công ăn việc làm trong ngành công nghiệp thuốc lá và vì thế, có thể có tác động tiêu cực về mặt xã hội và kinh tế. Sự thật của vấn đề này ra sao?

1. Tác động của tăng thuế đối với việc làm

Quan ngại về tăng thuế làm giảm việc làm xuất phát từ lập luận cho rằng, khi chính phủ tăng thuế, cầu thuốc lá sẽ giảm và sẽ tác động xấu đến sản xuất và đến nền kinh tế. Quan ngại này dựa trên giả định sai lầm rằng việc tăng thuế sẽ làm giảm tiêu dùng thuốc lá và khi đó, các khoản chi tiêu cho thuốc lá

sẽ biến mất khỏi nền kinh tế mà không tính đến tác động của việc tăng thuế thuốc lá lên tiêu dùng các hàng hóa/dịch vụ khác.

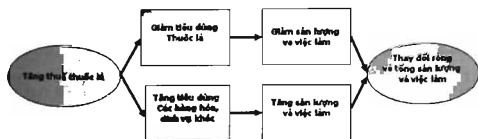
Phân tích toàn diện hơn, chúng ta nhận thấy rằng, tăng thuế thuốc lá sẽ tạo ra hai tác động đồng thời đối với tổng số việc làm trong nền kinh tế. *Một mặt*, tăng thuế thuốc lá (ở mức đủ lớn) sẽ làm giá thuốc lá tăng và giảm tiêu dùng thuốc lá và có thể dẫn đến giảm sản lượng và việc làm của ngành thuốc lá và các ngành liên quan. *Mặt khác*, người tiêu dùng khi giảm chi tiêu cho thuốc lá sẽ chuyển số tiền này sang chi tiêu cho các hàng hóa và dịch vụ khác trong nền kinh tế và/hoặc gia tăng tiết kiệm hoặc đầu tư vào sản xuất. Việc tăng chi tiêu cho các hàng hóa và dịch vụ khác sẽ làm tăng cầu với các sản phẩm và dịch vụ khác, tạo ra các cơ hội kinh

* PGS, TS. Viện trưởng Viện Chính sách công và quản lý, trường Đại học Kinh tế quốc dân.

** NCS, Trường Đại học Thương mại Hà Nội.

doanh trong các ngành này, do đó tạo thêm việc làm và thu nhập cho nền kinh tế. Trong trường hợp người tiêu dùng chuyển số tiền giảm chi tiêu cho thuốc lá sang tiết kiệm thì trên góc độ lý thuyết của kinh tế vĩ mô, lãi suất sẽ giảm và do đó, sẽ làm tăng đầu tư và thúc đẩy tăng trưởng sản lượng, tạo thêm việc làm cho nền kinh tế.

Tăng thuế cũng có thể dẫn đến sự thay đổi của khu vực chính phủ. Trước hết, tăng thuế dẫn đến thu ngân sách từ thuế thuốc lá tăng. Mức tăng thu ngân sách nhờ tăng thuế sẽ vượt mức hụt do lượng thuốc lá tiêu thụ giảm, bởi vì thuốc lá gây nghiện và cầu đối với sản phẩm này là kém co giãn (tăng giá bán lẻ 10% chỉ có khả năng giảm tiêu dùng khoảng 4-5%). Với số thu ngân sách gia tăng, chính phủ có thể thay đổi trong chính sách thuế hay chi tiêu của mình. Ví dụ: số thu ngân sách từ thuế thuốc lá tăng có thể khiến chính phủ giảm hoặc không đánh thuế ở các ngành/sản phẩm khác hoặc chính phủ cũng có thể tăng chi tiêu (điều này cũng sẽ tạo thêm việc làm cho nền kinh tế). Khi đó, số việc làm trong ngành thuốc lá và các ngành liên quan bị mất đi do giảm tiêu dùng thuốc lá sẽ được bù đắp bằng số việc làm mới ở các khu vực sản xuất khác do sự chuyển dịch cơ cấu chi tiêu của nền kinh tế. Mức độ thay đổi ròng về tổng số việc làm của nền kinh tế sẽ tùy thuộc vào tương quan về mức giảm việc làm trong ngành thuốc lá và các ngành liên quan với mức tăng việc làm trong các ngành khác. Kết quả này sẽ phụ thuộc rất lớn vào quyết định phân bổ lại chi tiêu của người tiêu dùng và của chính phủ cũng như đặc thù của các ngành sản xuất trong nền kinh tế.



Có thể mô hình hóa khung phân tích các hướng tác động của tăng thuế đến tổng việc làm của nền kinh tế thông qua sơ đồ dưới đây:

2. Nghiên cứu về tác động của tăng thuế đối với tổng số việc làm ở các nước

Để mô phỏng/đánh giá sự thay đổi về việc làm do tiêu dùng thuốc lá giảm, các nghiên cứu chủ yếu sử dụng mô hình phân tích tính đầu vào - đầu ra (I-O). Mô hình này dựa trên sự phụ thuộc hay mối quan hệ giữa các ngành trong nền kinh tế và cho phép mô phỏng tác động chính sách đến sự thay đổi sản lượng và việc làm của các ngành trong nền kinh tế. Dưới đây là tổng hợp các kết quả nghiên cứu tại các nước về tác động của tăng thuế đến tổng việc làm của nền kinh tế.

McNicoll và Boyle (1992) sử dụng mô hình I-O để ước lượng tác động của việc giảm tiêu dùng thuốc lá đối với việc làm của nền kinh tế Scotland vào năm 1989. Kết quả cho thấy, nếu tất cả mọi người dùng hút thuốc thì số việc làm sẽ tăng thêm 0,1% (tương đương với 8.000 việc làm tại nước này).

Nghiên cứu của Van der Merwe (1998a) cho Nam Phi và Bangladesh đưa ra kết luận rằng, hạn chế sử dụng thuốc lá sẽ có thể tạo thêm 50.236 việc làm (+0,4%) vào năm 1995 cho Nam Phi, và 1.098.919 việc làm (+2,0%) cho Bangladesh vào năm 1994. Một nghiên cứu khác của Barkat và cộng sự (2012) mới đây nhất cũng cho thấy, việc làm của ngành trồng cây thuốc lá chỉ chiếm chưa tới 0,5% lao động ngành nông nghiệp Bangladesh và việc làm toàn ngành sản xuất thuốc lá chiếm chưa tới 1% lao động ngành sản xuất. Như vậy, toàn ngành trồng và sản xuất thuốc lá chỉ chiếm chưa tới 0,4% lực

lượng lao động của cả nước. Nếu chính phủ đánh thuế 34 taka cho gói 10 điều (tức là bằng 70% giá bán lẻ) thì có thể tăng thêm doanh thu thuế

cho chính phủ là 15,1 tỷ *taka* (tương đương 200 triệu *đôla*). Các tác giả kết luận, việc tăng thuế thuốc lá sẽ không tác động đáng kể với việc làm của toàn bộ nền kinh tế. Khi tiền thuế thu được từ việc tăng thuế thuốc lá được sử dụng cho các khoản chi tiêu khác, đặc biệt là các ngành sử dụng nhiều lao động, nó sẽ kích thích tạo việc làm mới có thể bù đắp cho số việc làm bị mất đi trong ngành thuốc lá.

Nghiên cứu mới đây về chính sách thuế thuốc lá ở Indonesia, Ahsan và Wiyono (2007) sử dụng số liệu từ Điều tra Lực lượng lao động Quốc gia (NLFS) năm 2003 và bảng cân đối liên ngành năm 2003 để ước lượng tác động của tăng thuế thuốc lá tới việc làm. Kết quả cho thấy, việc tăng thuế thuốc lá có tác động tích cực đến việc làm của nước này. Tăng thuế sẽ tạo thêm việc làm cho 60 ngành khác, trong khi sẽ làm mất việc làm của 6 ngành trong nền kinh tế. Cụ thể, nếu tăng thuế 13 điểm % (tức là tăng 50% so với mức thuế hiện hành) thì tổng số việc làm mới tăng thêm cho nền kinh tế là 140.567. Nếu tăng thuế là 26 điểm % (tức là tăng 100% so với mức thuế hiện hành) thì tổng số việc làm sẽ tăng thêm là 281.135 (tương đương 0,3% tổng số việc làm của cả nước). Nghiên cứu này cũng cho thấy ngành sản xuất thuốc lá ở Indonesia chỉ đóng góp chưa đến 1% lực lượng lao động của nền kinh tế từ những năm 1970.

Buck và cộng sự (1995) áp dụng bảng cân đối liên ngành cùng với số liệu Điều tra Chi tiêu Hộ gia đình (FES) và Tổng Điều tra Hộ gia đình năm 1990 để tính toán tác động tăng thuế thuốc lá ở Anh. Kết quả cho thấy, giảm 40% mức tiêu dùng thuốc lá sẽ làm tăng tổng số việc làm từ 155.000 đến 165.000, phụ thuộc vào việc chính phủ tăng các loại thuế khác như thế nào.

PolEcon Research (2011) sử dụng số liệu từ Cục Dân số Mỹ và Cục Thống kê Lao động Mỹ trong giai đoạn 1998-2009 cùng với mô hình được xây dựng trên cơ sở bảng cân đối liên ngành để tính toán xem việc giảm thuế tiêu thụ đặc biệt cho thuốc lá ở Bang New Hampshire sẽ có những tác động như thế nào. Kết quả ước lượng cho thấy, có mối quan hệ chặt chẽ giữa chính sách này với số lượng việc làm ở bang. Cụ thể: việc giảm thuế tiêu thụ đặc biệt ở mức \$0,1/bao thuốc sẽ tăng thêm 39 việc làm cho bang, nhưng doanh thu ngân sách của chính phủ bang sẽ bị giảm và điều này quay trở lại tác động tiêu cực là có thể làm mất hơn 100 việc làm và tác động cuối cùng của chính sách này là làm mất tới 90 việc làm. Điều này có nghĩa là nếu tăng thuế tiêu thụ đặc biệt lên \$0,1/bao thuốc sẽ làm tăng ròng số việc làm của bang là 90 việc làm.

Irvine và Sims (1997) cũng sử dụng phương pháp phân tích I-O để đánh giá tác động của giảm tiêu dùng thuốc lá đến việc làm của Canada (một quốc gia có tỷ trọng của ngành thuốc lá trong nền kinh tế khá lớn). Kết quả là với mức giảm 20% trong mức chi tiêu cho thuốc lá sẽ làm giảm tổng số việc làm của nền kinh tế là 6.120 việc làm (chiếm ít hơn 0,1% số việc làm cả nước). Tuy nhiên, nghiên cứu này giả định rằng, khi tăng thuế thì chi tiêu của chính phủ cũng giảm. Trong khi đó, Allen (1993) lại cho rằng, sự thay đổi về công nghệ mới trong sản xuất thuốc lá mới là nguyên nhân cơ bản làm giảm việc làm trong ngành công nghiệp thuốc lá của nước này. Và rằng, khi tăng thuế sẽ làm tăng thu ngân sách, khi đó chính phủ có thể tăng chi tiêu vào các dịch vụ công cộng và tạo thêm việc làm mới¹.

Nhìn chung, các nghiên cứu đều cho thấy tác động tích cực của tăng thuế thuốc

1 Tham khảo từ: Ahsan, A., and Wiyono, I. N. 2007. *Analysis of higher tobacco prices on employment in Indonesia*. Jakarta: Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA); IARC (2011), Tác động về sức khỏe và kinh tế của thuế thuốc lá (Chương 9) trong *Effectiveness of Tax and Price Policy for Tobacco Control, Handbook*; Zhang Ping. 2013. "Công cụ 5: kiểm soát thuốc lá, Hiệu và Đánh giá tác động của chính sách kiểm soát thuốc lá đối với việc làm" trong Ayda Yurekli & Joy de Beyer (eds.), *The World Bank Economics of Tobacco Toolkit*.

là đối với tổng sản lượng và việc làm của nền kinh tế, ngoại trừ tại một số quốc gia ngành thuốc lá chiếm tỷ trọng khá lớn trong nền kinh tế.

3. Nghiên cứu về tác động của tăng thuế đối với việc làm ở Việt Nam

Tại Việt Nam, có hai nghiên cứu về tác động của tăng thuế thuốc lá đối với tổng số việc làm trong nền kinh tế. Nghiên cứu thứ nhất do nhóm nghiên cứu của Trường Đại học Thương mại thực hiện năm 2008 và nghiên cứu thứ hai do nhóm nghiên cứu của Viện Chính sách công và quản lý - Trường Đại học Kinh tế quốc dân thực hiện năm 2013². Cả hai nghiên cứu cùng sử dụng phương pháp I-O để ước tính tác động của tăng thuế thuốc lá đến sự thay đổi việc làm của các ngành và tổng số việc làm của nền kinh tế. Nghiên cứu của Trường Đại học Thương mại sử dụng Bảng I-O năm 2000 và nghiên cứu của Viện Chính sách công và quản lý sử dụng Bảng I-O năm 2007. Nghiên cứu của Viện Chính sách công và quản lý có thể được xem như là một nghiên cứu cập nhật số liệu cho nghiên cứu trước đó của Trường Đại học Thương mại. Cả hai báo cáo nghiên cứu đều kết luận rằng, tăng thuế thuốc lá có tác động tích cực đối với tổng số việc làm ở Việt Nam. Cụ thể như sau:

Nghiên cứu của Trường Đại học Thương mại kết luận, nếu chính phủ tăng thuế 100% (từ mức thuế 55% lên 110%) sẽ làm tổng sản lượng của nền kinh tế tăng thêm 1.004,7 tỷ đồng

và tổng số việc làm sẽ tăng 190.916. Nếu tăng thuế 50% (từ mức 55% lên 77,5%) sẽ làm tổng sản lượng của nền kinh tế tăng thêm 604,8 tỷ đồng và tổng số việc làm tăng 114.526 việc làm. Có 45 trong số 48 ngành của nền kinh tế có kết quả tác động ròng là dương về tổng sản lượng và việc làm, trong khi chỉ có 3 ngành có kết quả tác động ròng là âm, trong đó có ngành sản xuất thuốc lá điều.

Nghiên cứu của Viện Chính sách công và quản lý kết luận: Nếu chính phủ tăng thuế 30,76% (từ mức 65% hiện nay lên mức 85%) sẽ làm tổng sản lượng của nền kinh tế tăng thêm 0,09% (tương đương 1.979,3 tỷ đồng) và tổng số việc làm của nền kinh tế tăng thêm 0,12% (tương đương 60.278 việc làm). Nếu chính phủ tăng thuế 61,5% (từ mức 65% hiện nay lên mức 105%), tổng sản lượng của nền kinh tế sẽ tăng thêm 0,18% (tương đương 3.958,5 tỷ đồng) và tổng số việc làm của nền kinh tế tăng thêm 0,24%, tương đương 120.556 việc làm (xem Bảng 1). Có 21 trong tổng số 22 ngành của nền kinh tế có kết quả tác động ròng tích cực và chỉ có 1 ngành có đạt có kết quả tác động ròng tiêu cực từ chính sách tăng thuế, là ngành sản xuất thuốc lá điều.

Các kết quả nghiên cứu cũng cho thấy, mức tăng thuế cao hơn sẽ làm gia tăng tổng

Bảng 1: Tác động của tăng thuế thuốc lá đến sản lượng và việc làm của nền kinh tế Việt Nam

	Mức tăng thuế	Tăng thuế từ 65% lên 85%	Tăng thuế từ 65% lên 105%
Nghiên cứu của Trường Đại học Thương mại kết luận, nếu chính phủ tăng thuế 100% (từ mức thuế 55% lên 110%) sẽ làm tổng sản lượng của nền kinh tế tăng thêm 1.004,7 tỷ đồng	Thay đổi tổng sản lượng (tỷ đồng)	1.979,27	3.958,5
	Tỷ lệ thay đổi (%)	0,09	0,18
	Thay đổi tổng số việc làm	60.278	120.556
	Tỷ lệ thay đổi (%)	0,12	0,24

Nguồn: Giang Thanh Long và cộng sự³

1 Nguyễn Thị Thu Hiền và cộng sự (2008), Tác động của tăng thuế đến sản lượng và việc làm ở Việt Nam, Báo cáo nghiên cứu (SEATCA).

3 Giang Thanh Long và cộng sự (2013), Tác động của tăng thuế đến sản lượng và việc làm ở Việt Nam, Báo cáo nghiên cứu (HealthBridge Vietnam).

sản lượng và việc làm của nền kinh tế nhiều hơn.

4. Một số kết luận và nhận xét

Tác động của chính sách tăng thuế thuốc lá tới tổng việc làm của nền kinh tế là tích cực hay tiêu cực còn tùy thuộc vào sự dịch chuyển của tiêu dùng và đặc điểm nền kinh tế của mỗi quốc gia. Thông qua tổng quan các kết quả nghiên cứu về tác động của tăng thuế đến việc làm tại các nước, có thể rút ra hai kết luận sau đây:

Thứ nhất, nếu ngành thuốc lá chiếm tỷ trọng nhỏ trong nền kinh tế và có mối quan hệ ngành (theo cả chiều dọc và chiều ngang) với các ngành khác ở mức độ nhỏ thì việc tăng thuế để giảm nhu cầu tiêu thụ sẽ có tác động tích cực đến việc làm do việc chuyển dịch chi tiêu từ thuốc lá sang các hàng hóa, dịch vụ khác sẽ kích thích đầu tư, tạo việc làm.

Thứ hai, nếu ngành thuốc lá chiếm tỷ trọng lớn thì tăng thuế thuốc lá sẽ làm giảm số lượng việc làm trong ngắn hạn (và độ lớn tùy thuộc vào độ co giãn của sản lượng với giá cả) và vì thế mà tác động tới việc làm trong dài hạn - của ngành thuốc lá nói riêng và toàn bộ nền kinh tế nói chung - phụ thuộc nhiều vào những chính sách hỗ trợ từ chính phủ cho lao động và doanh nghiệp sản xuất thuốc lá.

Tại Việt Nam, kết quả nghiên cứu đã chỉ ra công ăn việc làm trong ngành công nghiệp thuốc lá chỉ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ trong toàn ngành kinh tế (khoảng 0,31% - 0,35%) và trong trường hợp này, tăng thuế thuốc lá có tác động làm gia tăng tổng sản lượng và việc làm của nền kinh tế nói chung. Vì vậy, chúng ta không cần lo ngại về việc tăng thuế sẽ làm giảm việc làm. Chính phủ

nên tiếp tục thực hiện các biện pháp tăng thuế thuốc lá mạnh mẽ hơn để hạn chế tiêu dùng và các tác hại của thuốc lá.

Đối với ngành công nghiệp thuốc lá, sẽ có ba nhóm bị ảnh hưởng là người nông dân trồng cây thuốc lá, lao động trong ngành sản xuất thuốc lá điếu và lao động trong lĩnh vực phân phối thuốc lá điếu. Tuy nhiên, theo Báo cáo tổng hợp dự án “Quy hoạch sản xuất sản phẩm thuốc lá và phát triển vùng nguyên liệu thuốc lá Việt Nam đến năm 2020”, hàng năm Việt Nam đang nhập khẩu một số nguyên liệu dạng lá từ Brazil, Zimbabwe, Mỹ, Trung Quốc, Lào và Campuchia (khoảng từ 15.000-30.000 tấn/năm). Do đó, nếu chính phủ tăng thuế thuốc lá ở mức cao làm giảm tiêu dùng thì cũng chưa thể ảnh hưởng đến giảm số lượng việc làm của người nông dân trồng cây thuốc lá trong những năm tới. Ngành thuốc lá có thể giảm mức nhập khẩu nguyên liệu và tăng sử dụng nguyên liệu sản xuất trong nước. Lao động trong ngành phân phối thuốc lá điếu được cho là có tính linh hoạt rất cao, tức là họ có thể chuyển đổi công việc khá dễ dàng và nhanh chóng. Hơn nữa, ở nước ta, ngoại trừ một số ít doanh nghiệp bán buôn, việc bán lẻ sản phẩm thuốc lá thường được thực hiện cùng với nhiều loại sản phẩm khác, nên ngay cả khi doanh số bán lẻ thuốc lá giảm thì cũng không ảnh hưởng đáng kể đến công việc hàng ngày của những người bán lẻ này. Lao động trong ngành sản xuất thuốc lá điếu sẽ gặp khó khăn hơn khi phải chuyển sang các công việc mới, nhưng số này lại chiếm tỷ trọng rất nhỏ trong tổng số lao động của ngành thuốc lá. Vì thế, nếu cần thiết thì có thể hỗ trợ về đào tạo lại để họ có thể thích nghi với những việc làm trong các ngành khác ■