

TIẾP CẬN VỚI NHỮNG ĐỐI TƯỢNG KHÓ THU THUẾ

Dịch từ nguyên bản Richard A. Musgrave, Reaching the Hard-to-Tax – Income Taxation of the Hard-to-Tax Group, chương 25, trang 297-230, trong cuốn Thuế ở các nước đang phát triển, Ấn bản lần 4, Richard M. Bird & Oliver Oldman biên soạn (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990)

Hiếm có những chuyên gia thuế nào trải qua hơn một ngày tại một đất nước đang phát triển mà không nghe những câu chuyện buồn về nỗi khó khăn to lớn người ta phải đương đầu trong việc thu thuế những người hành nghề chuyên môn (các bác sĩ, luật sư v.v...), những người kinh doanh nhỏ, và dĩ nhiên cả những chủ trại khảm khá rơi vào phạm vi pháp lý của thuế thu nhập (Taylor, 1967). Như một quy luật, những người này chủ yếu hoạt động trong một nền kinh tế tiền mặt. Họ không sẵn lòng cung cấp bất kỳ thông tin gì về hoạt động của họ cho cơ quan thuế, và cơ quan thuế thật khó khăn trong việc truy tìm những thông tin đó – đôi khi vì những lý do chính trị, nhưng đôi khi chỉ đơn thuần vì người nộp thuế thực sự không có hồ sơ lưu trữ thông tin. Hơn nữa, cơ quan thuế cũng gặp khó khăn tương tự trong việc xây dựng bất kỳ một cơ sở nào khác để dựa vào đó mà đưa thu nhập của những người khét tiếng là khó thu thuế này vào trong phạm vi điều chỉnh của thuế thu nhập. Kết quả là những người làm công ăn lương tại các nước đang phát triển nói chung sẽ cảm thấy bị đánh thuế thái quá, và rất thường xuyên bị đánh thuế thái quá so với những người tự làm chủ.

Một hành động phản ứng trước tình thế này là triển khai loại thuế thu nhập “lập biểu” đã được mô tả và phê phán trong chương 17. Một phản ứng khác nữa là ra sức cân đối sự rộng rãi không được mong đợi dành cho những người tự làm chủ bằng một sự rộng rãi đền bù cho những người làm công; ví dụ thông qua việc tạo ra một hệ thống dự phòng miễn thuế đặc biệt như từng thịnh hành ở Jamaica trước cuộc cải cách thuế gần đây (Alm và Bahl, 1985). Phương pháp thứ ba, được mô tả trong chương trước, là khôi phục thể cân bằng không phải bằng cách hạ thấp thuế đối với những người làm công ăn lương mà là tăng thuế đối với những người tự làm chủ (và những người hưởng thu nhập từ vốn) thông qua ban hành “thuế tối thiểu” tổng quát. Những khoản thuế như vậy đã tiến tới đóng một vai trò quan trọng ngay cả tại những nước phát triển như Hoa Kỳ và Canada trong những năm gần đây, và lập luận thiên về phía các loại thuế này xem ra mạnh hơn rõ ràng tại các nước phát triển.

Một phương pháp có liên quan nhưng tương đối khác biệt về nguyên tắc mà cũng đi đến cùng một mục đích sẽ được mô tả trong đoạn trích sau đây từ một báo cáo về Bolivia. Về cơ bản, phương pháp này cốt yếu là triển khai những kỹ thuật “hợp lý” đặc biệt để ước lượng thu nhập trong các ngành khác nhau. Phương pháp này, có lẽ đã được triển khai sâu rộng nhất ở Israel (Lapidoth, 1977), cũng đã được vận dụng trong những chừng mực khác nhau và với mức độ thành công khác nhau ở nhiều nước khác (Bird, 1983; Tanzi và Casanegra, 1987). Phần chọn lọc sau đây trình bày các ưu điểm – quả thật, gần như là sự cần thiết – của một phương pháp như thế tại một nước đang phát triển, và mô tả khá chi tiết cách thức tiến tới thực hiện phương pháp đó. Cho dù rõ ràng là các chi tiết cần phải thay đổi để phù hợp với tình huống, nhưng phương pháp chung trình bày ở đây xem ra đáng được chú ý kỹ lưỡng tại nhiều quốc gia.

Xem ra chúng ta cũng cần bổ sung thêm hai nhận xét chung về phương pháp hợp lý mà đã được tán thành ở đây. Thứ nhất, như đã đề cập trong lời giới thiệu của phần này, điều quan trọng là phân biệt rõ ràng phương pháp này với hệ thống “thuế khoán” có bề ngoài khá tương tự. Trong cả hai phương pháp này, thu nhập đều được ước lượng trên cơ sở những yếu tố “khách quan” như của cải hay doanh thu. Tuy nhiên, trong hệ thống thuế khoán, như được áp dụng tại hầu hết các thuộc địa trước đây của Pháp chẳng hạn, việc xác định nghĩa vụ thuế sau cùng được thương lượng giữa người nộp thuế và nhân viên thuế. Ngược lại, trong phương pháp hợp lý, nhiệm vụ của nhân viên thuế – cũng giống như người đánh giá thuế tài sản trong hệ thống thẩm định chung – chỉ đơn giản là ghi nhận các sự kiện về doanh thu hay sự kiện bất kỳ nào đó. Sau đó, nghĩa vụ thuế sau cùng được xác định trên cơ sở các chuẩn mực của ngành bởi một nhân viên hoàn toàn khác (có thể được cho là có năng lực kỹ thuật hơn cũng như ít có liên quan cá nhân hơn), hay một nhóm các nhân viên khác. Nói cách khác, phương pháp hợp lý là thuế trực thu tương đương, với sự tách biệt giữa các chức năng phân loại và đánh giá, mà một số người (như Carson, 1972) xem là cơ sở cho việc quản lý hải quan hiện đại. Dĩ nhiên, hệ thống vẫn có thể bị lũng đoạn bởi những nhân viên tham nhũng và những người nộp thuế kiên quyết, nhưng cơ hội của sự quản lý tồi rõ ràng đã giảm bớt.

Điểm thứ hai về hệ thống hợp lý là: thuế tính ra có thể được gọi là “thuế thu nhập” chỉ là một vấn đề về sự thuận tiện pháp lý mà thôi. Quả thật là thu nhập xác định được (ước lượng được) có thể được kết hợp với thu nhập từ những nguồn khác và phải chịu thuế suất thuế thu nhập thông thường, nhưng tác động thực sự của khoản thuế hợp lý rõ ràng là dành cho những đối tượng mà thu nhập đã được ước lượng (Morag, 1957). Điều này có cả khía cạnh xấu và khía cạnh tốt. Một mặt, những khoản thuế dựa trên sự thay thế lao động hay số người lao động rõ ràng có thể có những ảnh hưởng không đáng mong đợi – khuyến khích việc chông thuế và không khuyến khích việc tuyển dụng chẳng hạn. Mặt khác, vì người ta ước lượng thu nhập theo những yếu tố như vậy, và thuế suất được xác định theo các chuẩn mực của ngành ứng với mức thu nhập đó, cho nên thuế suất biên đối với sinh lợi trên mức bình quân là bằng không. Nói cách khác, những khoản thuế hợp lý, cũng như thuế đất nông nghiệp mà từ lâu đã được một số người đề xướng (Gandhi, 1966), phát huy áp lực đối với người nộp thuế khiến họ đạt thành quả hoạt động chỉ ít cũng phải trên tiêu chuẩn bình quân, và mang lại một động cơ khiến họ hoạt động nhiều hơn nữa. Dĩ nhiên, sự tương đương với một khoản thuế gộp có tính lũy tiến về lý thuyết này cũng sẽ gặp phải những vấn đề trên thực tế giống như thuế đất nông nghiệp (tìm đọc tài liệu của Bird, 1974 và chương 35 sau đây). Tuy nhiên, như Shoup đã đề xuất trong chương 3 trên đây, điều đáng chú ý là chúng ta sẽ xem thử sự bố trí quản lý được thôi thúc bởi một nhu cầu cấp thiết sẽ giúp ta tiến gần đến cái mà có thể được xem là một hình thức thu thuế lý tưởng đối với các quốc gia đang phát triển như thế nào.

Chương 25

ĐÁNH THUẾ THU NHẬP ĐỐI VỚI NHỮNG NHÓM NGƯỜI KHÓ THU THUẾ

Richard A. Musgrave

Các nhà quản lý thuế trên khắp thế giới nhận thấy khó mà đánh thuế các doanh nghiệp có qui mô vừa và nhỏ, những người hành nghề chuyên môn, và các chủ trang trại. Nhu cầu xử lý với một số đông những người nộp thuế cá nhân dẫn đến chi phí quản lý cao, mà cuối cùng có thể lớn hơn số tiền thực tế thu được. Hơn nữa, việc quản lý khó khăn vì phần đông những người nộp thuế này, đặc biệt là trại chủ và các doanh nghiệp nhỏ, cảm thấy thật phiền toái khi duy trì sổ sách kế toán. Ngay cả nếu có sổ sách kế toán, các viên chức thuế cũng không có bằng chứng để đánh giá tính chính xác của sổ sách.

Đứng trước những vấn đề này và với nguồn lực hạn chế, các nhà quản lý thuế có xu hướng bỏ qua nhóm người khó thu thuế này và cảm thấy có lợi hơn khi bỏ công sức vào một số lượng ít hơn những người nộp thuế nhiều. Cho dù thái độ này có thể lý giải được trên thực tế, nhưng tính công bằng và số thu ngân sách tiềm năng đòi hỏi phải có những nỗ lực nghiêm ngặt để thu thuế những người này.

Chúng tôi đề nghị rằng tất cả những người nộp thuế nên được chia thành những nhóm sau đây:

1. Những người nộp thuế rất nhỏ có thể được miễn thuế.
2. Những người nộp thuế nhỏ, nên chịu một khoản thuế *hợp lý* thay cho toàn bộ thuế thu nhập khác và thuế doanh thu.
3. Tất cả những người nộp thuế khác nên phụ thuộc vào hệ thống kê khai thuế thu nhập thông thường. Tuy nhiên, trong chủng loại này, nên phân biệt giữa:
 - a. Nhóm những người khó thu thuế; đối với họ, chúng tôi đề xuất một hệ thống xem xét dựa vào thu nhập *ước lượng*; và
 - b. Tất cả những người khác, những người này sẽ được yêu cầu lập tờ khai thuế phù hợp dựa vào việc ghi chép sổ sách và hồ sơ đầy đủ.

Phương pháp *hợp lý* (cho nhóm 2 trên đây) là phương pháp đơn giản nhất và do đó nên được áp dụng cho một số đông những người nộp thuế nhỏ. Phương pháp này chia số người nộp thuế nhỏ thành nhiều phân nhóm khác nhau rồi qui một khoản thu nhập cho từng phân nhóm này, và thu nhập được qui cho một phân nhóm nhất định sẽ được áp dụng cho toàn bộ thành viên của phân nhóm đó. Thu nhập ấn định này được qui ra ở mức độ dè dặt sao cho khi xét bình quân, thu nhập ấn định sẽ thấp hơn thu nhập thực tế.¹ Tính đơn giản của hệ thống này là nhằm hạn chế đến mức tối thiểu chi phí quản lý, đồng thời mang đến một số thu thuế tối thiểu hợp lý. Tuy nhiên, mục tiêu cuối cùng là chuyển nhóm người nộp thuế này vào hệ thống thu nhập ấn định và điều hoà hệ thống thuế thu nhập.

Trong phương pháp *ước lượng*, những người nộp thuế (trong nhóm 3 trên đây) được yêu cầu phải nộp tờ khai thuế và kê khai thu nhập của mình. Nếu khi xem xét tờ khai thuế và việc thanh toán thuế của người nộp thuế mà nhân viên thuế nhận thấy người nộp thuế kê khai thu nhập thấp hơn mức ước lượng, thì thuế được áp đặt trên cơ sở thu nhập ước lượng. Một lần nữa,

người nộp thuế cũng được chia thành các phân nhóm, nhưng không phải toàn bộ những người nộp thuế trong một phân nhóm đều phải nộp cùng một mức thuế như nhau. Những đặc điểm nhất định của từng phân nhóm có thể được áp dụng cho toàn bộ những người nộp thuế trong một phân nhóm, nhưng trong những khía cạnh khác, những tình huống cụ thể của từng người nộp thuế sẽ được xem xét để ước lượng thu nhập của từng người. Thông tin có được trong quá trình này sẽ rất hữu ích ngay cả trong trường hợp doanh nghiệp có lưu trữ sổ sách, vì nhân viên thuế thường không có bằng chứng để đánh giá tính chính xác của những sổ sách này.

PHƯƠNG PHÁP THU NHẬP HỢP LÝ ĐỐI VỚI NHỮNG NGƯỜI NỘP THUẾ NHỎ

Cơ chế thu nhập hợp lý chỉ dùng để áp dụng cho những người nộp thuế nhỏ không có hơn hai người lao động. Giới hạn dưới đối với nhóm thu nhập hợp lý (nghĩa là mức phân cách giữa những người được miễn thuế với những người phải nộp một khoản thu nhập hợp lý) được biểu thị theo doanh số gộp. Tuy nhiên, mức doanh số bắt đầu áp dụng thuế sẽ khác nhau giữa các phân nhóm khác nhau. Mức doanh số này sẽ được ấn định sao cho cân xứng với mức bắt đầu áp dụng thuế thu nhập cá nhân, nhưng cũng bảo đảm rằng số thu sẽ bù đắp được chi phí quản lý. Khi ấn định mức giới hạn trên cũng phải xem xét đến những yếu tố tương tự. Giới hạn trên là mức doanh số mà ở đó phương pháp thu nhập hợp lý sẽ ngưng áp dụng và hệ thống thuế thu nhập thông thường sẽ có hiệu lực.

Nên lập một biểu thuế mới bằng cách chia số người nộp thuế nhỏ ra căn cứ theo hai tiêu chí, như minh họa trong bảng 25.1. Đầu tiên là phân chia theo hoạt động ngành nghề và phản ánh sự kiện là tỷ số lợi nhuận trên doanh số (tỷ suất lợi nhuận) rất khác nhau giữa các ngành nghề hoạt động khác nhau. Tiếp theo, những người nộp thuế trong mỗi ngành nghề được phân loại dựa theo mức doanh số. Sau đó, mỗi người nộp thuế được yêu cầu nộp một khoản thuế như nhau (được xác định bằng cách áp dụng tỷ suất lợi nhuận thích hợp cho doanh số bình quân trong từng năm), được biểu thị trong bảng. Số tiền thuế này được ấn định để tính gần đúng nghĩa vụ thuế sẽ đạt được nếu áp dụng thuế suất thuế thu nhập cá nhân thông thường, thuế doanh nghiệp và thuế doanh thu. Cũng nên yêu cầu người nộp thuế duy trì sổ sách kế toán tối thiểu; yêu cầu này sẽ tạo thuận lợi cho việc chuyển tiếp sang một hình thức đánh giá cấp cao hơn sau này. Nên yêu cầu họ nộp một tờ khai ngắn vì điều này là cốt yếu để cơ quan thuế có được thông tin cần thiết nhằm xếp loại người nộp thuế một cách thích hợp.

Bảng 25.1 Số tiền thuế hợp lý phải nộp của những người nộp thuế nhỏ

Ngành nghề kinh doanh	Doanh số gộp											
	Dưới 75.000	75.000 – 100.000	100.000 – 120.000	120.000 – 160.000	160.000 – 200.000	200.000 – 250.000	250.000 – 300.000	300.000 – 350.000	350.000 – 400.000	400.000 – 500.000	500.000 trở lên	
Thương mại thực phẩm và nước giải khát	0	0	0	0	0	0	0	0	1.200	1.600	HTTT	
Thương mại quần áo, giày dép, vải sợi	0	0	1.200	1.800	2.400	3.600	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	
Thương mại hàng điện máy, đồ gỗ, và các hàng lâu bền khác	0	0	0	0	0	1.200	1.800	2.800	3.000	3.600	HTTT	
Cửa hàng nữ trang, đồ lưu niệm, đồng hồ và kính thuốc	0	1.200	2.400	3.600	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	
Dược phẩm, thương mại mỹ phẩm và các hàng tương tự	0	0	1.200	2.400	3.600	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	
Nhà hàng và bánh kẹo	0	1.200	1.500	1.800	2.400	3.000	3.600	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	
Tiệm cắt tóc, mỹ viện, thợ sửa chữa máy móc	0	2.500	3.600	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	
Thợ thủ công và thầu phụ xây dựng	0	0	1.200	2.400	3.600	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	HTTT	

Chú thích: HTTT = Hệ thống thông thường.

Cho dù việc phân loại người nộp thuế theo ngành nghề hoạt động không có gì khó khăn lắm và tỷ suất lợi nhuận tiêu biểu cũng có thể ước lượng được, nhưng khó khăn chính của phương pháp này nằm ở chỗ phân loại người nộp thuế theo doanh số gộp. Trong tờ khai ngắn, nên yêu cầu kê khai doanh số, nhưng mức doanh số kê khai sẽ không đáng tin cậy lắm; vì lẽ đó, tiến trình phân loại theo mức doanh số phải được triển khai. Vì mục đích này, ta nên sử dụng các chỉ báo thực tế mà ít nhiều tương tự với những chỉ báo sử dụng trong việc xây dựng mức thu nhập ước lượng (xem dưới đây). Tuy nhiên, tiến trình trong trường hợp này sẽ ít chi tiết và ít đòi hỏi hơn. Khi thông tin về doanh số đã được xây dựng, cơ sở của phương pháp thu nhập hợp lý sẽ tiến tới gần hơn so với phương pháp thu nhập ước lượng.

PHƯƠNG PHÁP THU NHẬP ƯỚC LƯỢNG CHO NHỮNG NGƯỜI NỘP THUẾ TƯƠNG ĐỐI LỚN HƠN

Bây giờ chúng ta chuyển sang nhóm người nộp thuế thứ ba, ấy là những người nộp thuế phụ thuộc vào hệ thống thuế thu nhập thông thường, cá nhân và doanh nghiệp, ngoại trừ những người mà tiến trình xem xét thông thường (dựa vào việc thẩm tra thỏa đáng sổ sách và các tờ kê khai) không thể áp dụng một cách hữu hiệu được. Nhóm này, bao gồm những người nộp thuế không thể duy trì sổ sách đầy đủ cũng như những người thực sự không duy trì sổ sách, hay những người có tiếng là tuân thủ thuế kém, là một nhóm quan trọng. Khi xử lý với một người nộp thuế thuộc nhóm này, viên chức thuế phải quyết định xem liệu thu nhập kê khai của người nộp thuế có phải là một giá trị gần đúng với thu nhập thực tế của họ không. Trừ khi viên chức thuế có một cơ sở rõ ràng để dựa vào đó mà đánh giá được điều này, các kết quả “thương lượng” có thể có hại cho tính thống nhất của hệ thống thuế. Việc để cho những yếu tố chủ quan tham gia vào quá trình đánh giá này có thể dẫn đến sự mâu thuẫn giữa người nộp thuế và nhân viên thuế. Để tránh những khó khăn này, chúng tôi đề nghị nên xây dựng một hệ thống *hướng dẫn ước lượng thu nhập (GEIS)* cho từng ngành nghề kinh doanh chính. Trên cơ sở của hệ thống hướng dẫn này, thu nhập ước lượng của người nộp thuế có thể được xác định một cách tương đối khách quan hơn.ⁱⁱ Phương pháp như vậy đã được triển khai thành công ở Israel, và được gọi là phương pháp *Takshiv* (thu nhập ấn định). Chúng tôi đã đề nghị rằng phương pháp này nên được áp dụng có điều chỉnh cho hợp với bối cảnh của Bolivia.

Nếu đi theo mô hình của Israel, hệ thống hướng dẫn ước lượng thu nhập nên được công bố để người nộp thuế và nhân viên thuế có thể sử dụng. Vì số tiền thu nhập mà người nộp thuế kê khai trong hầu hết các trường hợp sẽ phải ngang với số tiền suy ra khi áp dụng hệ thống hướng dẫn ước lượng thu nhập, cho nên nó cũng có thể trở thành một công cụ tự đánh giá. Trong bất kỳ trường hợp nào, phương pháp GEIS chỉ nên có tính tạm thời và nên được xem như một bước đi tiến tới việc lưu trữ sổ sách hoàn chỉnh và đầy đủ của toàn bộ những người nộp thuế. Mục tiêu cuối cùng là thu thuế tất cả các nhóm trên cơ sở sổ sách kế toán của họ mà thôi và qua đó từ bỏ việc sử dụng GEIS làm cơ sở xác định nghĩa vụ thuế tối thiểu trong quá trình xem xét.

Trong thời gian đó, GEIS sẽ mang đến cho các nhân viên thuế một sự trợ giúp vô giá trong việc tính toán thu nhập ước lượng căn cứ vào qui mô và ngành nghề kinh doanh và đặc tính của những hoạt động kinh tế cụ thể. Sự sẵn có GEIS cũng sẽ giúp nhân viên thuế trở nên quen thuộc với một ngành nghề/hoạt động kinh tế cụ thể trong một thời gian ngắn. Vì lẽ đó, sự thông thạo chuyên môn đạt được sẽ giúp cải thiện tính hiệu quả của nhân viên thuế khi xem xét các tờ khai thuế của người nộp thuế trong phạm vi ngành nghề đó vì nhân viên thuế sẽ thông hiểu những đặc điểm chính yếu và các lĩnh vực hoạt động của ngành nghề đó. Trong tiến trình này, GEIS cũng có thể hữu ích trong việc bảo toàn sự tuân thủ đã được cải thiện với thuế doanh thu và thuế dịch vụ.

Số người nộp thuế mà phương pháp này áp dụng phải có một mức doanh số trên mức đã cho trong bảng 25.1, là mức trần đối với nhóm người nộp thuế được áp dụng phương pháp thu nhập hợp lý. Đồng thời, không phải toàn bộ người nộp thuế có doanh số trên mức đó đều phải lệ thuộc vào phương pháp thu nhập ước lượng. Nên dành cho những người nộp thuế này một cơ hội để kê khai thu nhập thực tế dựa trên những ghi chép sổ sách đúng đắn và hoàn chỉnh.

Tiến trình ước lượng

Tiến trình ước lượng, vốn là cốt lõi của phương pháp thu nhập ước lượng, đối với một hoạt động kinh tế bất kỳ, liên quan đến ba bước sau:

1. Ước lượng doanh số gộp theo các chỉ báo.
2. Ước lượng thu nhập gộp bằng cách lấy doanh số gộp trừ đi các chi phí không thể hạch toán được.
3. Ước lượng thu nhập ròng bằng cách lấy thu nhập gộp trừ đi các chi phí có thể hạch toán được.

Doanh số gộp. Việc ước lượng doanh số gộp nên dựa vào một số chỉ báo. Theo cách này, tính chính xác của giá trị ước lượng sẽ được cải thiện hơn, và sẽ ngăn người nộp thuế không thể phản ứng thông qua thay đổi cách điều hành công việc kinh doanh thường xuyên – nghĩa là, không thể giảm nghĩa vụ thuế bằng cách ít sử dụng một chỉ báo cụ thể nào đó hơn. Một số chỉ báo chính để xác định doanh số gộp là:

1. Số người lao động
2. Trình độ kỹ năng của người lao động
3. Máy móc và thiết bị đã lắp đặt
4. Mức độ tồn kho
5. Nguyên vật liệu mua vào
6. Thông tin thu được từ các loại thuế khác.

Trên cơ sở các chỉ báo này và những chỉ báo khác, ta phải xác định mối quan hệ bình quân giữa các chỉ báo và doanh số gộp tiêu biểu cho nhóm người nộp thuế thuộc một chủng loại cụ thể và ngành kinh doanh bao quát. Sau đó các mối quan hệ bình quân này có thể được sử dụng để ước lượng doanh số gộp của những doanh nghiệp rơi vào chủng loại cụ thể đó. Đối với một người nộp thuế nhất định đang xem xét, việc xác định trực tiếp các khoản chi phí sẽ không được thực hiện. Có thể thực hiện các khoản khấu trừ cho những sản phẩm bị hư hỏng hay hàng tồn kho lỗi thời.

Thu nhập ròng và thuế doanh nghiệp. Để chuyển từ thu nhập gộp sang thu nhập ròng, ta phải trừ đi các khoản chi phí “có thể hạch toán”. Những chi phí này bao gồm chi phí lương và chi phí gián tiếp như tiền thuê nhà, tiền thuế, v.v... cũng như tiền mua nguyên vật liệu chính. Người nộp thuế chỉ được phép khấu trừ những chi phí có chứng từ hợp lệ. Các khoản lỗ không được chấp nhận trong tiến trình ước lượng thu nhập. Những người nộp thuế báo lỗ trong thời kỳ đang được xem xét phải cung cấp bằng chứng kế toán có thể chấp nhận được để chứng minh khai báo của họ. Một khi thu nhập ròng đã được thiết lập, có thể tính toán thuế doanh nghiệp.

Thuế thu nhập cá nhân. Thu nhập còn lại sau khi thanh toán thuế doanh nghiệp sẽ được cộng vào thu nhập khác của chủ doanh nghiệp để xác định tổng thu nhập chịu thuế thu nhập cá nhân. Trên nguyên tắc, chỉ có tiền lương cá nhân và lợi nhuận đã phân phối mới được tính. Tuy nhiên, sẽ có rất nhiều khó khăn về mặt quản lý của việc chấp nhận thu nhập giữ lại trong phương

pháp thu nhập ước lượng. Nếu người nộp thuế muốn loại trừ thu nhập giữ lại ra, nên yêu cầu họ nộp những chứng từ chứng minh đầy đủ.

Sự bác bỏ và những tờ khai xanh

Như chúng ta đã lưu ý trên đây, thu nhập ước lượng của người nộp thuế và thuế được tính dựa vào đó sẽ tạo thành nghĩa vụ thuế tối thiểu, cho dù nghĩa vụ thuế do người nộp thuế kê khai có thể thấp hơn. Việc bác bỏ thuế ước lượng chỉ có thể được phép thực hiện khi người nộp thuế có thể đáp ứng các tiêu chuẩn kế toán chính xác do Bộ Tài chính ban hành. Tuy nhiên, phải thận trọng lưu ý đừng để cơ sở ước lượng trở nên đóng vai trò như một giới hạn trên. Để tránh tình trạng này, nên tiến hành sử dụng “các tờ khai xanh” tương tự như đã được sử dụng ở Nhật Bản [Tanabe, 1973]. Người nộp thuế nên được khuyến khích tuân theo tiến trình này. Vì mục đích này, những đặc ân nhất định, như được khấu trừ lỗ và sử dụng các biện pháp khuyến khích đầu tư, có thể còn tùy thuộc vào việc nộp một tờ khai như thế.

Minh họa

Để minh họa phương pháp thu nhập ước lượng, bây giờ chúng ta xem một ví dụ được trình bày trong bảng 25.2 đối với các nhà hàng ở La Paz. Thu nhập ước lượng mẫu này đủ để ta thấy tiến trình phải tuân theo, nhưng nó không được soạn thảo với sự quan tâm đầy đủ để có thể áp dụng được dưới hình thức hiện tại. Bảng 25.2 trình bày các chỉ báo phù hợp. Dòng 1 – 6 của bảng 25.2 cho thấy những đặc điểm khác nhau được xem xét trong việc phân loại các nhà hàng vào tám nhóm được thể hiện trong các cột tiếp theo. Kế đến, doanh số gộp được tính toán cho một mẫu các nhà hàng trong từng nhóm. Việc tính toán này dựa trên công thức sau:

$$\begin{aligned} \text{Doanh số gộp} = &[(\text{Số thực khách trong một bữa trưa} \times \text{Giá một bữa ăn bình quân}) \\ &+ (\text{Số thực khách trong một bữa chiều} \times \text{Giá một bữa ăn bình quân}) \\ &+ (\text{Số thực khách ăn nhẹ} \times \text{Giá bữa ăn nhẹ bình quân})] \\ &\times \text{Số ngày mở cửa trong một năm} \times 1,23^{\text{iii}} \end{aligned}$$

Sau đó chúng ta nhận thấy trong mỗi nhóm, xem ra có những mối quan hệ tương đối ổn định giữa doanh số gộp và những chỉ báo nhất định. Trong ví dụ minh họa này, mức doanh số gộp ứng với nhân sự dịch vụ được sử dụng vì mục đích này, cho dù khi thực hiện ước lượng thu nhập trên thực tế, ta nên sử dụng một vài mối quan hệ. Chỉ báo này, được trình bày trong dòng 7 của bảng, có thể được sử dụng như cách làm tắt để ước lượng doanh thu gộp của một nhà hàng, sau khi đã được xếp loại vào một trong tám nhóm. Ta cũng sử dụng một tiến trình tương tự để ước lượng tỷ số bình quân của chi phí không thể hạch toán so với doanh số của từng nhóm trong tám nhóm. Tỷ lệ phần trăm này, được cho trong dòng 8, sau đó có thể được sử dụng như cách làm tắt để ước lượng những chi phí như thế đối với các doanh nghiệp. Trên cơ sở này, nghĩa vụ thuế đối với nhà hàng XX được tính trong bảng 25.3. Các đặc điểm của nhà hàng này phù hợp với nhóm thứ năm; doanh số và chi phí không thể hạch toán được ước lượng trên cơ sở các chỉ báo tương ứng được cho trong dòng 7 và dòng 8 của bảng 25.2.

Bảng 25.2 Phác thảo thông tin ước lượng thu nhập cho các nhà hàng ở La Paz

	Các nhà hàng chuyên biệt				Các nhà hàng bình dân									
	Phong cách Trung Hoa (1)		Phong cách châu Âu (2)		Các phong cách khác									
					(3)		(4)		(5)		(6)		(7)	(8)
Đặc điểm của nhóm														
(1) Giá bữa ăn bình quân														
(a) Thực đơn ấn định	--		--		--		--		\$b15		\$b14,50		*	*
(b) Gọi theo món	\$b70		\$b120		\$b75		\$b65		\$b45		\$b45,00		*	*
(2) Số ngày mở cửa trong năm	300		300		300		300		300		300		300	300
(3) Số người phục vụ bàn	1-2		2-3		2-3		1-2		4-5		2-4		*	*
(4) Số chỗ ngồi	40-50		60-80		60-100		30-60		150-200		80-100		*	*
(5) Loại thực khách	Du khách, tầng lớp trung lưu và thượng lưu		Du khách, các nhà chuyên môn, tầng lớp thượng lưu		Du khách, tầng lớp trung lưu và thượng lưu		Du khách, tầng lớp trung lưu và thượng lưu		Tầng lớp trung lưu, người lao động, nhà kinh doanh nhỏ		Người thu nhập trung bình và thấp, người hưu trí			
(6) Địa điểm	Đường phố chính, khu trung tâm		Đường phố chính, khu trung tâm, khu ngoại ô chuyên biệt		Khu trung tâm, khu ngoại ô chuyên biệt		Khu trung tâm, khu ngoại ô tầng lớp trung lưu							
Các chỉ báo then chốt														
(7) Doanh số gộp trên một người phục vụ bàn	\$b700.000	—	\$b850.000	—	\$b1.000.000	—	*		\$d420.000	—	\$b300.000	—	*	*
	900.000		1.300.000		1.500.000				450.000		400.000			
(8) Chi phí không thể hạch toán tính theo phần trăm doanh số	33-35%		25-28%		26-30%		30-35%		45-50%		45-50%		*	*

* Không được xác định.

Bảng 25.3 Nhà hàng XX (một trường hợp thực tế)

Mô tả	
Địa điểm:	Khu thương mại sầm uất
Loại thức ăn:	Địa phương
Số người phục vụ bàn:	Năm
Số nhân sự khác:	Mười bảy
Giá cả:	An trưa thực đơn ấn định \$b15; gọi theo món \$b45
Giờ làm việc chính:	11 giờ trưa đến 9 giờ tối
Phục vụ:	Quầy thức ăn nhẹ (salterias, hamburgers, hot dogs) với ba nhân viên Quầy bánh nướng, pizzas, v.v... Cho thuê mặt bằng đám tiệc Bánh mì và bánh nướng tại chỗ
Đánh giá	
Các đặc điểm mô tả phù hợp với một nhà hàng bình dân thuộc nhóm thứ năm (do giá cả, địa điểm, khách hàng và phong cách món ăn)	
Doanh số gộp từ nhà hàng XX (năm người phục vụ bàn x \$b420.000)	\$b2.100.000
Doanh số gộp từ các dịch vụ khác	
Bánh nướng	200.000
Đám tiệc	<u>200.000</u>
Tổng doanh số gộp	2.500.000
Chi phí không thể hạch toán (45%)	<u>1.125.000</u>
Chi phí gộp	1.375.000
Chi phí có thể hạch toán	
Tiền lương	264.000
Thuế 13%	113.000
Tiền thuê	42.000
Chi phí tiện ích điện nước	48.000
Khấu hao	50.000
Chi phí khác	<u>100.000</u>
	617.000
Thu nhập ròng	758.000
(Nếu người phục vụ bàn thực sự nhận được khoản phí dịch vụ 10% ngoài tiền lương, thì chấp nhận khấu trừ:)	94.000
Thuế	
Thu nhập chịu thuế ước lượng	\$b664.000
Thuế	199.200
Thu nhập chịu thuế đã kê khai năm 1974	45.244
Thuế đã nộp	13.573

Các khía cạnh quản lý

Khi thực hiện phương pháp thu nhập ước lượng còn có thêm một số xem xét khác nữa. Chúng ta sẽ nói thêm ở đây.

Số người nộp thuế tiềm năng chịu thuế theo phương pháp thu nhập ước lượng. Phương pháp thu nhập ước lượng sẽ rất hữu ích cho các doanh nghiệp có qui mô vừa, bao gồm những cơ sở kinh doanh không có tư cách pháp nhân công ty và các doanh nghiệp cá thể cũng như các công ty nhỏ. Mục tiêu lý tưởng là soạn thảo khoảng từ năm đến mười hệ thống hướng dẫn ước lượng thu nhập (GEIS) mỗi năm. Khi chọn các hoạt động kinh tế (nhà buôn hay cơ sở kinh doanh) để lập GEIS, cơ quan thuế nên ưu tiên cho những hoạt động nào mà (a) bao trùm một số đông các cơ sở kinh doanh; (b) trong đó yêu cầu phải có hơn một chỉ báo để tính thu nhập; (c) có một số nguồn thông tin hợp lý; (d) các chỉ báo của những hoạt động này liên quan đến các số đo về số lượng, chứ không phải về chất lượng, mà đối với các chỉ báo đó, khi đi từ một doanh nghiệp này sang một doanh nghiệp lớn hơn kế tiếp, không có sự mâu thuẫn sắc nét; (e) có doanh thu tiềm năng đáng kể; và (f) phát đạt một cách đáng lưu ý.

Khi lập công thức thu nhập ước lượng, nên bảo đảm việc hợp tác chặt chẽ của các tổ chức thương mại thích hợp, đặc biệt là ngay từ đầu. Để đạt được sự hợp tác như thế, nên cho các tổ chức này thấy rằng việc toàn bộ các thành viên của họ nộp thuế chính là có lợi cho họ; bằng không, nếu một số thành viên đóng thuế trong khi những thành viên khác không đóng thuế, sự biến dạng sẽ xảy ra và hậu quả là sẽ có sự cạnh tranh không công bằng.

Các nguồn thông tin. Để soạn thảo tài liệu hướng dẫn ước lượng thu nhập (GEI) cho một hoạt động bất kỳ, chúng ta sẽ xem xét một mẫu đại diện các doanh nghiệp bằng cách sử dụng cả những kỹ thuật thu thập thông tin trực tiếp lẫn gián tiếp. Thông tin về mua hàng và giá cả sẽ được so sánh với thông tin do các nhà bán sỉ và các nguồn bên ngoài khác cung cấp. Thêm vào đó, chúng ta sẽ thu thập số liệu phù hợp từ sổ sách của những doanh nghiệp có tiếng là lưu trữ sổ sách một cách đáng tin cậy và kê khai thu nhập một cách hợp lý. Sau đó, các thông tin thu thập được sẽ được kiểm tra chéo và được thẩm định bởi các viên chức thuế có kinh nghiệm, có năng lực trong việc xem xét rà soát các tờ khai thuế.

Phát hành. Tài liệu hướng dẫn ước lượng thu nhập cho từng hoạt động kinh tế sẽ được công bố dưới hình thức một cuốn sách mỏng bìa mềm. Tài liệu này nên chứa đựng những đặc điểm tổng quát của hoạt động và các bảng ước lượng thu nhập của những người nộp thuế tham gia vào hoạt động kinh tế này. Các tập tài liệu này nên được phân phát cho các nhân viên thuế, người nộp thuế và cho những người có quan tâm.

Đào tạo nhân viên thuế. Nên tổ chức các lớp học ngắn cho các nhân viên thuế để giải thích bản chất và mục tiêu của phương pháp GEI và việc thực hiện phương pháp này trong những tình huống khác nhau. Nếu có khó khăn phát sinh trong việc áp dụng một GEI, nhân viên thuế nên được trao đổi tham khảo ý kiến của những người soạn thảo GEI.

Đơn vị soạn thảo GEI. Để triển khai các tài liệu hướng dẫn ước lượng thu nhập cần thiết cho các hệ thống kinh tế chính, nên thành lập một đơn vị thuộc Bộ Tài chính. Chủ yếu bao gồm các nhà kinh tế học, đơn vị này nên được tách rời khỏi biên chế nhân viên đánh giá thuế để không bị lẫn lộn với những nhân viên thuế phụ trách công việc đánh giá. Sự phân biệt này đặc biệt quan trọng trong việc sử dụng các kỹ thuật điều tra gián tiếp, vì người ta sẽ thấy dễ dàng hơn khi thu thập thông tin cần thiết theo một cách thức kém chính thức hơn. Đồng thời, các thành viên của đơn vị này nên có thẩm quyền về pháp lý để họ đến gặp gỡ và kiểm toán các doanh nghiệp, đặc biệt là khi họ thực hiện công việc phỏng vấn trực tiếp. Các nhà kinh tế học phụ trách việc triển khai các tài liệu hướng dẫn ước lượng thu nhập nên làm việc trong sự hợp tác thường xuyên và chặt chẽ với các nhân viên thuế để thanh tra các doanh nghiệp, kiểm toán số dư tiền mặt, và thực hiện những cuộc khảo sát điều tra cần thiết. Nên thiết lập một hệ thống bồi hoàn chi phí trong quá trình triển khai GEI. GEI nên được cập nhật định kỳ – nếu có thể thì cập nhật mỗi năm – phù hợp với những thay đổi về giá cả và kỹ thuật sản xuất.

NHỮNG NGƯỜI HÀNH NGHỀ CHUYÊN MÔN

Nhóm những người khó thu thuế không chỉ bao gồm những doanh nghiệp nhỏ do chính chủ sở hữu điều hành, mà còn bao gồm những người hành nghề chuyên môn. Thuế thu nhập đối với nhóm người này chưa đạt được mức độ phổ cập một cách hoàn hảo, một phần là do thiếu hồ sơ ghi chép nên khó mà kiểm tra các tờ khai thuế một cách đầy đủ và một phần do sự tuân thủ cực kỳ yếu kém. Hơn nữa, các áp lực chính trị làm cho việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành đặc biệt khó khăn đối với cơ quan thuế. Tuy nhiên, những người hành nghề chuyên môn hoàn toàn có khả năng nộp các tờ khai thuế đầy đủ, và mức thu nhập của họ rơi vào khoảng giữa hay thậm chí phía bên trên trong thang thu nhập chịu thuế. Chúng ta cần có một cuộc tấn công hữu hiệu và cương quyết vào nhược điểm này về phạm vi phổ cập của hệ thống thuế thu nhập và nên ưu tiên cho những chiến dịch hướng tới cải thiện quản lý thuế.

Phương pháp đề xuất

Theo đánh giá của chúng tôi, vấn đề thu thuế những người hành nghề chuyên môn không thể được giải quyết bằng cách đưa ra cho họ một cơ chế thu thuế riêng biệt và ưu đãi. Chúng tôi đề nghị rằng nên để cho những người hành nghề chuyên môn chịu các mức thuế suất thu nhập thông thường và nên thực hiện những biện pháp áp dụng thuế này thông qua sử dụng GEIS mà về bản chất tương tự như những biện pháp đã được sử dụng để xử lý các doanh nghiệp nhỏ. Vì mục đích này, một lần nữa, điều cần thiết là xây dựng các chỉ báo và hướng dẫn cho từng nghề chuyên môn, trên cơ sở đó, thu nhập chịu thuế có thể được xem xét với sự hạn chế đến mức tối thiểu những phán xét chủ quan và những cuộc thương lượng. Một lần nữa, người nộp thuế nên nộp một tờ khai thuế thông thường, và sau đó cơ quan thuế sẽ sử dụng GEIS để xem xét tính chính xác của mức thu nhập kê khai và khoản thuế đã đóng.

Tiến trình ước lượng thu nhập

Như trong trường hợp thu nhập của các cơ sở kinh doanh, GEIS phải được xây dựng để ước lượng thu nhập của những người hành nghề chuyên môn. Một lần nữa, các tài liệu ước lượng thu nhập này nên được thiết kế trong mối liên hệ với đại diện của các hiệp hội của những người hành nghề chuyên môn, và nên được xem xét lại theo định kỳ. Về mặt thiết kế, bước đầu tiên là ước lượng thu nhập gộp. Vì mục đích này, thu nhập gộp bằng tổng thu nhập hàng năm trước khi tiền lương, tiền thuê, chi phí tiện ích điện nước, và các chi phí chung được khấu trừ. Nhằm mục đích ước lượng thu nhập gộp cho một nghề chuyên môn, chúng ta bắt đầu bằng cách ước lượng thu nhập gộp tối thiểu cơ bản. Kế đến, các yếu tố khác nhau ảnh hưởng đến thu nhập cơ bản sẽ được xác định, và chúng ta sẽ quy giá trị cho các yếu tố này. Nhằm ước lượng thu nhập gộp của những người hành nghề chuyên môn riêng lẻ, ta nên đưa vào những yếu tố này. Ví dụ, ta nên thêm một tỷ lệ phần trăm nhất định cho thu nhập tối thiểu cơ bản mỗi năm ứng với một kinh nghiệm cá nhân trong nghề chuyên môn.

Một khi thu nhập gộp của người nộp thuế đã được ước lượng, ta sẽ xác định thu nhập ròng. Vì mục đích này, ta bắt đầu bằng cách khấu trừ những chi phí không thể hạch toán; việc khấu trừ này được thực hiện bằng cách lấy thu nhập gộp trừ đi những tỷ lệ phần trăm quy định. Tuy nhiên, việc khấu trừ các chi phí có thể hạch toán chỉ nên được chấp nhận nếu nó có thể được chứng minh bằng những chứng từ hợp lệ. Những khoản mục cơ bản được xem như chi phí có thể hạch toán và được phép khấu trừ là như sau: tiền lương (miễn là thuế thu nhập đã được khấu trừ và đã nộp cho cơ quan thuế), khấu hao (căn cứ theo luật), chi phí tiện ích điện nước (nếu xuất trình các biên nhận), và chi phí tạp chí và sổ sách chuyên môn, hội thảo, hội nghị, v.v... (nếu cung cấp các biên nhận). Như trong trường hợp các doanh nghiệp nhỏ, thu nhập ròng ước lượng

được sẽ làm cơ sở cho việc xác định một khoản thuế tối thiểu. Việc bác bỏ thu nhập ước lượng này chỉ được thực hiện trên cơ sở những kê khai được chứng minh bằng hồ sơ kế toán đầy đủ.

Sau khi thu nhập ròng từ hoạt động nghề chuyên môn đã được xác định, thu nhập ròng từ các nguồn khác của người hành nghề chuyên môn cũng nên được bổ sung để xác định tổng thu nhập ròng. Kế đến, ta sẽ áp dụng các khoản khấu trừ chung được chấp nhận, và sẽ xác định thu nhập chịu thuế của người này. Thuế nên được tính toán trên cơ sở tổng thu nhập của người hành nghề chuyên môn, bao gồm thu nhập từ nghề chuyên môn cũng như thu nhập từ các nguồn khác. Việc tính toán thuế một cách tách biệt từ thu nhập nghề chuyên môn sẽ là một bước lùi hướng tới hệ thống lập biểu và sẽ phân biệt đối xử chống lại những người nộp thuế không phải từ hoạt động nghề chuyên môn.

Thực hiện

Việc thực hiện hệ thống xem xét thu nhập nghề chuyên môn này phải được đi trước một bước bằng công tác chuẩn bị các tài liệu hướng dẫn ước lượng thu nhập cần thiết; một lần nữa, chức năng này sẽ được thực hiện bởi một đơn vị kinh tế như đã đề cập trên đây. Đơn vị này nên làm việc với sự hợp tác chặt chẽ với các nhà kiểm toán từ cơ quan đánh giá thuế. Sau khi đã chuẩn bị tài liệu hướng dẫn ước lượng thu nhập, nên thực hiện việc xem xét các hồ sơ thuế của những người hành nghề chuyên môn, để sau một hay hai năm, toàn bộ các tờ khai thuế của những người hành nghề chuyên môn đã đăng ký với cơ quan thuế sẽ phải phụ thuộc vào các yêu cầu của hệ thống mới. Chúng tôi cũng đề nghị rằng những người hành nghề chuyên môn nên được yêu cầu nộp thuế trên cơ sở lịch trình hàng quý dựa vào việc nộp thuế của năm trước.

CHÚ THÍCH

ⁱ Chúng tôi đề xuất phương pháp thận trọng này, cho dù một mức thuế hợp lý cao sẽ hữu hiệu hơn trong việc khuyến khích lập các tờ khai thuế có chứng từ chứng minh đầy đủ.

ⁱⁱ Thông tin về doanh số ước lượng hình thành trong quá trình này cũng sẽ có ích trong việc quản lý doanh số và thuế tiêu thụ đặc biệt; tuy nhiên, thuế thu nhập ước lượng (phân biệt với thuế thu nhập hợp lý) sẽ không được sử dụng để thay cho thuế doanh thu.

ⁱⁱⁱ Các mức giá được sử dụng để ước lượng doanh số là giá chưa có thuế, cho nên doanh số gộp (bao gồm thuế) được ước lượng bằng cách nhân cho 1,23, vì thuế suất là 23 phần trăm.