

Mức độ Tuân thủ và Nguyên nhân Thất thoát nguồn thu: Khuôn khổ Lý thuyết và Đánh giá



Lê Minh Tuấn, Phạm Minh Đức, Gregory Kisunko, và G.P. Shukla

1. Tóm lược

Việt nam đang đối mặt với một thách thức tương tự như các nước phát triển khác là làm thế nào để hạn chế thất thoát nguồn thu và nhờ đó nâng cao mức độ tuân thủ. Nhiều tài liệu chỉ ra rằng mức tuân thủ thấp có ảnh hưởng bất lợi đến tăng trưởng và phát triển kinh tế: các nước có thể có ít nguồn lực hơn cho phát triển; hệ thống thuế có xu hướng trở nên méo mó hơn và ít công bằng hơn, và chính sách thuế sẽ dễ bị tác động do những thay đổi đột xuất. Nghịch lý tiêu biểu của việc thiếu các doanh nghiệp cỡ trung bình phản ánh thực tế ở Việt nam, một nước đang trong quá trình chuyển đổi, là có rất nhiều các doanh nghiệp kinh doanh cá thể và các doanh nghiệp nhỏ tồn tại song song với các doanh nghiệp lớn của nhà nước và các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, trong khi các doanh nghiệp cỡ trung bình mới chỉ đang dần nổi lên. Chương này đưa ra một khung khổ lý thuyết để đánh giá tuân thủ, và giới thiệu những cách tiếp cận thực tế để đo lường mức độ tuân thủ cho Việt Nam.

Trong khi khái niệm về tuân thủ hoặc không tuân thủ khá đơn giản, việc đo lường nó, đặc biệt là đo lường số thuế tiềm năng là khá khó khăn về mặt kỹ thuật. Về mặt lý thuyết, số thuế tiềm năng có thể được xác định theo ba cách khác nhau (i) dự báo số thu sử dụng những số liệu vi mô và áp dụng cho mỗi sắc thuế; (ii) phân tích dữ liệu quản lý thuế để đo lường mức độ tuân thủ trong các chức năng chủ chốt, đặc biệt là khai thuế, tính thuế và nộp thuế; và (iii) dựa trên báo cáo của người nộp thuế về tuân thủ. Tuy nhiên, người nộp thuế ít khi muốn tiết lộ những ước tính thực sự của họ và do đó số tiền thuế có khả năng thu được do người nộp thuế tính thường không quan sát được. Với số liệu sẵn có hạn hẹp cho Việt nam, chúng tôi áp dụng hai cách tiếp cận để đo lường mức độ tuân thủ ở một số sắc thuế và cho một số chức năng quản lý thuế. Kết quả cho thấy rằng thách thức chính đối với việc nâng cao tính tuân thủ còn tăng gấp đôi do vừa phải duy trì mức tuân thủ tương đối cao của các doanh nghiệp chính thức, quy mô lớn, và vừa phải nâng cao mức độ tuân thủ của các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Đây không phải là khó khăn duy riêng cho Việt Nam. Vì Việt Nam đang tiến hành cải cách chính sách thuế và cải cách quản lý thuế, một số bài học có thể rút ra từ kinh nghiệm quốc tế:

- *Cần nâng cao năng lực phân tích trong Tổng Cục Thuế để hỗ trợ cho các cải cách về quản lý số thu.* Nếu không có một cách tiếp cận hệ thống để xây dựng một cơ sở dữ liệu có chất lượng và đào tạo đủ cán bộ để dự báo số thu, thì Tổng Cục Thuế sẽ gặp phải một khó khăn lớn trong việc thu thập thông tin sâu về các rủi ro của việc không tuân thủ;
- *Cải cách quản lý thuế có hiệu quả đòi hỏi phải có các cải cách chính sách thuế thành công.* Việt Nam đang đi theo hướng này – vừa sửa đổi chính sách thuế vừa hiện đại hoá quản lý thuế;



- Các cải cách thuế cần phải được thực hiện song song với các cải cách khu vực công nói chung và cải cách quản lý tài chính công nói riêng. Cơ quan thuế không thể trở thành một cơ quan liên chính có tính chất như một “ốc đảo” trong toàn bộ khu vực công phải đối mặt với tham nhũng cao. Tương tự như vậy, tham nhũng hay việc chi tiêu lãng phí các khoản tài chính công sẽ làm giảm mức độ sẵn sàng của mọi người trong việc tuân thủ các nghĩa vụ thuế của mình;
- Bất kỳ sự tập trung vào một nhóm các đối tượng nộp thuế lớn như một nguồn thu ổn định chính cần được bổ sung bằng việc nâng cao mức độ tuân thủ của các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Mức độ tuân thủ tự nguyện của nhóm đối tượng khó đánh thuế là các doanh nghiệp nhỏ và vừa chỉ có thể đạt được nếu như chi phí tuân thủ thấp thông qua việc đơn giản hoá chế độ thuế, dựa nhiều hơn vào việc nộp tờ khai tự động, và một cách tiếp cận khác đối với việc quản lý tuân thủ, nhấn mạnh vào dịch vụ hơn là xử lý vi phạm.

2. Giới thiệu chung

Mức độ tuân thủ thuế cao cùng với diện chịu thuế rộng hơn tạo ra cơ hội để một nước có thể giảm thuế suất nói chung và làm cho chế độ thuế ổn định hơn, không chịu ảnh hưởng quá nhiều bởi sự biến động về cấu trúc trong nền kinh tế và ít phụ thuộc hơn vào những thay đổi bất thường trong cơ cấu thuế nhằm đạt được các chỉ tiêu thu thuế. Nhiều nước đang phát triển với chế độ quản lý nhà nước và trách nhiệm giải trình yếu kém, với khu vực kinh tế không chính thức quy mô lớn, và năng lực quản lý thuế yếu kém cũng gặp phải một thách thức tương tự - làm thế nào để hạn chế thất thoát nguồn thu và nhờ đó nâng cao mức độ tuân thủ. Việt Nam cũng đang gặp phải thách thức này. Rất nhiều các doanh nghiệp kinh doanh cá thể và các doanh nghiệp nhỏ tồn tại song song với các doanh nghiệp lớn của nhà nước và các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, trong khi các doanh nghiệp cỡ trung bình mới chỉ đang dần nổi lên. Mức độ tuân thủ của các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ trong nước được ước tính là rất thấp, trong khi chi phí cưỡng chế lại thường cao hơn so với số tiền thuế thu được, trong khi mức độ tuân thủ của các doanh nghiệp lớn lại tương đối cao.

Phân tích các yếu tố quyết định thất thoát nguồn thu sẽ tạo điều kiện cho việc hiểu biết về bản chất đặc thù và mô hình hệ thống trong không tuân thủ, điều này là cần thiết để phát triển triết lý mới về quản lý tuân thủ dựa trên rủi ro trong quản lý thuế. Chương này đưa ra một khung lý thuyết để đánh giá mức độ tuân thủ hay không tuân thủ, và giới thiệu những cách tiếp cận thực tế để đo lường mức độ tuân thủ và các nguyên nhân không tuân thủ trong trường hợp của Việt Nam.

Chương này có bố cục như sau. Phần 2 trình bày về khung khổ lý thuyết để làm rõ khái niệm tuân thủ hay không tuân thủ của các đối tượng nộp thuế. Các nguyên nhân không tuân thủ và tác hại của nó đối với nền kinh tế cũng sẽ được tìm hiểu và phân tích. Phần 3 trình bày về việc đo lường mức độ tuân thủ hay không tuân thủ. Hai cách tiếp cận - cụ thể là lập mô hình dự báo số thu và ước tính thuần túy dựa trên số liệu về quản lý thuế - được áp dụng để đo lường khả năng thu thuế và mức độ tuân thủ trong trường hợp của Việt Nam. Phần 4 là phần kết luận.

2.1. Mức độ tuân thủ và thất thoát nguồn thu thuế: Khung lý thuyết

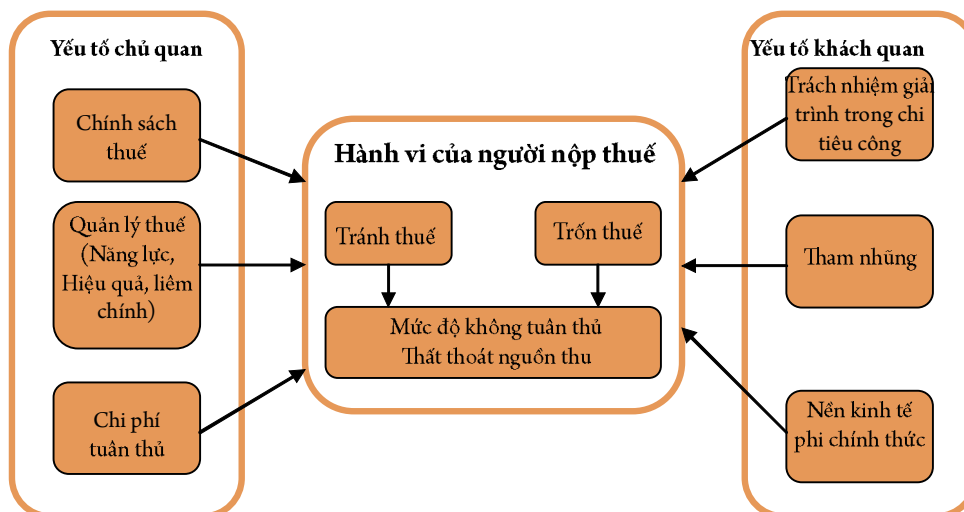
Khung lý thuyết trong đánh giá mức độ tuân thủ và thất thoát nguồn thu thuế

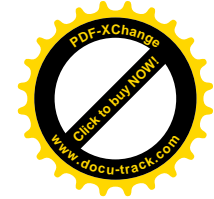
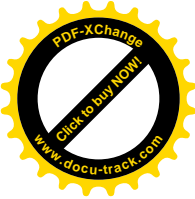
Nói một cách ngắn gọn, mức độ tuân thủ thuế được định nghĩa là tỉ lệ giữa số tiền thuế thực thu với số tiền thuế có thể thu được tiềm năng. Ngược lại, tỉ lệ không tuân thủ hay mức độ thất thoát nguồn thu thuế được tính bằng 1 trừ đi tỉ lệ tuân thủ. Vấn đề ở đây là làm thế nào để xác định chính xác được số thuế tiềm năng của nền kinh tế có thể thu được, và các nhà nghiên cứu vẫn còn chưa thống nhất tiếp tục tranh luận với nhau về việc những gì đang được đo lường. Ví dụ như, Hướng dẫn thực hành của tổ chức OECD về đo lường mức độ tuân thủ (2001) đã đặt ra câu hỏi sau: “thế nào là mức độ tuân thủ - đó có phải là sự tuân thủ theo cách diễn giải luật thuế và cách áp dụng luật theo của cơ quan thuế hay theo cách hiểu của người nộp thuế và áp dụng trên thực tế hay có thể hiểu theo một góc độ trung lập nào khác”. Các cơ quan thuế thường coi cách diễn giải luật thuế của người nộp thuế khác với cách diễn giải của họ là bằng chứng của việc không tuân thủ, mà không tính đến một thực tế rằng luật thuế - như đã thấy ở các nhiều nước đang phát triển - có thể thiếu tính thống nhất và minh bạch, hoặc trong luật có những quy định chưa rõ ràng và có thể hiểu theo nhiều cách khác nhau, tùy từng cơ quan thuế và người nộp thuế. Mặc dù cách định nghĩa mức độ tuân thủ (hay không tuân thủ) vẫn còn được tranh cãi nhiều, nhưng những nguyên nhân của sự không tuân thủ, và những lý do dẫn đến thất thoát nguồn thu lại tương đối rõ ràng về mặt lý thuyết.

Nguyên nhân và yếu tố ảnh hưởng thất thoát nguồn thu hoặc không tuân thủ

Việc trốn thuế và tránh thuế là hai nguyên nhân quan trọng nhất của việc không tuân thủ và làm thất thoát nguồn thu. Những biểu hiện hành vi này của người nộp thuế lại chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố có liên quan lẫn nhau, cả nguyên nhân chủ quan (chính sách thuế, năng lực của cơ quan thuế, tính hiệu quả và liêm chính, và chi phí tuân thủ), lẫn nguyên nhân khách quan (hệ thống khiếu nại, trách nhiệm giải trình trong chi tiêu công, tham nhũng, và quy mô của nền kinh tế phi chính thức). Hình 2.1 cho thấy một khung khổ lý thuyết để phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến việc không tuân thủ hay thất thoát nguồn thu.

Hình 2.1: Các yếu tố ảnh hưởng đến việc không tuân thủ và làm thất thoát nguồn thu





Về mặt lý thuyết, việc trốn và tránh thuế là khác nhau, nhưng cả hai đều dẫn đến việc thất thoát nguồn thu, khiến hệ thống thuế bị kém công bằng, và làm bóp méo khuôn khổ cạnh tranh của thị trường. Những người nộp thuế được coi là trốn thuế khi họ sử dụng những cách thức phi pháp để trốn nộp đầy đủ số nghĩa vụ thuế của mình. Những kẻ trốn thuế sẽ không khai báo, hoặc khai thiếu thu nhập, doanh thu, hay tài sản của họ, trong khi họ lại cố gắng khai quá lên những khoản chi tiêu được khấu trừ, hoặc thậm chí còn tham gia vào việc buôn lậu hay những âm mưu rửa tiền. Còn trong trường hợp tránh thuế, người nộp thuế lạm dụng những kẽ hở trong chế độ thuế hiện hành để giảm nghĩa vụ thuế.

Các yếu tố chủ quan dẫn đến không tuân thủ

Tính phức tạp của các luật thuế và các đặc điểm không mong muốn khác của chính sách thuế, ví dụ như cấu trúc thuế suất quá cao hay hệ thống xử phạt các hành vi không tuân thủ, vi phạm pháp luật thuế hoạt động không hiệu quả là những động lực để trốn và tránh thuế. Tổ chức OECD (2001) cho rằng pháp luật thuế ở nhiều nước còn chưa chính xác và chưa rõ ràng, và đây chính là mảnh đất màu mỡ cho các công ty tích cực lợi dụng để trốn hoặc tránh thuế. Điều này đặc biệt đúng ở các nước đang phát triển với công tác quản lý và trách nhiệm giải trình yếu kém, thiếu văn hoá thuế, và chế độ thuế rất phức tạp, “cơ quan thuế chính là chính sách thuế” (De Janscher, 1990).

Các chính sách thuế phức tạp, khung khổ pháp lý cho quản lý thuế nghèo nàn, quản lý thuế yếu kém hay tiêu cực, và việc thiếu chức năng dịch vụ người nộp thuế phù hợp dẫn đến chi phí tuân thủ cao cho người nộp thuế, và do đó khuyến khích các công ty, nhất là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, muốn hoạt động một cách phi chính thức (ví dụ, xem ITD, 2007; Johnson và các tác giả, 1997; Shneider và Enste, 2000). Một cuộc điều tra quy mô lớn gần đây đối với những người hoạt động trong lĩnh vực thuế ở Nam Phi⁶ và các cuộc điều tra chi phí tuân thủ thuế ở một số nước thuộc Liên xô cũ, gần đây nhất là ở Armenia và Uzbekistan,⁷ cũng cho thấy nhiều bằng chứng thực tiễn rằng gánh nặng để tuân thủ thuế đối với các doanh nghiệp nhỏ cao hơn nhiều (về mặt tương đối) so với các doanh nghiệp lớn. Bảng 2.1 dưới đây minh hoạ cho phát hiện này. Cũng đáng lưu ý rằng mặc dù hệ thống thuế ở Nam Phi rõ ràng là rất nặng nề (và do đó vẫn còn gắn liền với chi phí tuân thủ rất cao cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ), để lại khoảng

⁶ Theo yêu cầu của Kho bạc nhà nước và cơ quan thu của Nam Phi (SARS), Dịch vụ tư vấn đầu tư nước ngoài (FIAS, một cơ quan tài trợ đa phương của Ngân hàng thế giới) tài trợ cho các cuộc điều tra chi phí tuân thủ thuế đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Nam Phi. Mục tiêu của các cuộc điều tra là ghi nhận chi phí tuân thủ thuế cho các doanh nghiệp nhỏ ở Nam Phi, để xác định những gánh nặng tuân thủ nặng nề nhất, dựa trên các chi phí này như là mục tiêu cải cách quản lý thuế và trở thành một cơ sở dựa vào đó mà những tiến bộ trong tương lai có thể được đo lường. Cuộc điều tra đầu tiên với quy mô lớn, trên phạm vi toàn quốc, điều tra trên mạng các nhà thực hành thuế chuyên nghiệp, có công việc chính là giúp các doanh nghiệp vừa và nhỏ (theo quy định của pháp luật về thuế ở Nam Phi) tuân theo các quy định về thuế của nhà nước. Nó đã được bổ sung bởi cuộc điều tra trực tiếp các doanh nghiệp vừa và nhỏ và điều tra các hãng chính thức về nhận thức của họ về tuân thủ thuế. Báo cáo kết quả điều tra các nhà thực hành thuế chủ yếu tập trung vào các loại hàng hóa có doanh thu khác nhau, được FIAS xuất bản trong tháng 9 năm 2007, với tên: “Gánh nặng tuân thủ thuế cho các doanh nghiệp nhỏ: điều tra các nhà thực hành thuế ở Nam Phi” và có ở trang: [http://www.fias.net/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/FIAS_tax_practitioners_report_SA/\\$FILE/FIAS_Tax_Practitioners_Report_-_FINAL_29+Aug.pdf](http://www.fias.net/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/FIAS_tax_practitioners_report_SA/$FILE/FIAS_Tax_Practitioners_Report_-_FINAL_29+Aug.pdf)

⁷ Đối với Uzbekistan xem <http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksmc.nsf/Content/Home>

trống rất nhỏ cho việc diễn giải các luật của các cán bộ thuế; ví dụ năng lực và tính liêm chính của cơ quan thuế cao, và tình trạng tham nhũng trong hàng ngũ cán bộ thuế là thấp. Trong môi trường này, cách không tuân thủ phổ biến nhất đối với các doanh nghiệp nhỏ là trốn thuế - các doanh nghiệp không tham gia hệ thống, có nghĩa là họ hoạt động hoàn toàn hoặc một phần trong nền kinh tế phi chính thức. Không có gì đáng ngạc nhiên khi những người trả lời điều tra ước tính rằng tới 60% số doanh nghiệp trong nhóm có doanh thu thấp nhất thích hoạt động trong nền kinh tế phi chính thức hơn.

Tuy nhiên, đây là một trường hợp tương đối hiếm, phần lớn các nước đang phát triển đều có khung khổ pháp lý và quy định về thuế cho phép các cán bộ thuế được diễn giải chính sách thuế theo các cách thức khác nhau, hoặc quản lý cơ quan thuế hoạt động không hiệu quả hoặc/và có nhiều tiêu cực, hoặc cả hai. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở những nước này ít khi có đủ nguồn lực để thực hiện các kế hoạch tránh thuế phức tạp, do đó họ chọn cách hoạt động trong nền kinh tế phi chính thức, hay thông đồng với các cán bộ thuế để giảm bớt số tiền thuế phải nộp.

Bảng 2.1: Nam Phi: Chi phí thuế và chi phí kế toán thuế tính bằng phần trăm trên doanh thu (dựa trên mức doanh thu cao nhất trong mỗi nhóm doanh thu)

	R1– R300.000	R300.001– R1.000.000 R	R1.000.001 – R6.000.000 R	R6.000.001 – R14.000.000 R
Chi phí của các dịch vụ thuế tối thiểu	2,2	0,7	0,1	0,1
Chi phí các dịch vụ thuế và kế toán thuế	11,5	3,2	0,6	0,3

*Nguồn: FIAS.

Một số bằng chứng cho thấy rằng nguyên nhân của việc không tuân thủ ở Nam Phi có thể khác so với Việt Nam. Theo kết quả của cuộc Điều tra Doanh nghiệp do Ban Phân tích Doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới tài trợ, các doanh nghiệp Nam Phi được trông đợi phải tặng quà biếu xén cán bộ thuế trong 3.13 % trường hợp, trong khi ở Việt Nam thì việc này phổ biến hơn nhiều (33.68 %).⁸ Tuy nhiên, một số yếu tố trong thông lệ biếu xén tặng quà và liên quan đến thông lệ này (ví dụ như văn hoá xã hội) có thể là rất khác nhau giữa hai nước và không được tính đến trong các cuộc điều tra như vậy. Thực tế thông lệ không khác nhiều nếu chúng ta so sánh Việt Nam với các nước khác trong khu vực (ví dụ như, theo cuộc điều tra nói trên, gần 39% số doanh nghiệp ở Trung Quốc đều có cân nhắc đến việc biếu xén tặng quà cán bộ thuế (điều tra 2003), trong khi tỉ lệ này ở Philippin và Thái Lan là khoảng hơn 22% trong năm 2009).

Các yếu tố khách quan đằng sau không tuân thủ:

Các yếu tố chính có tính chủ yếu mang tính khách quan đối với hệ thống thuế có ảnh hưởng đến việc không tuân thủ hay thất thoát nguồn thu là: nhận thức của dân chúng về tính trách nhiệm

⁸ Số liệu về Nam Phi được lấy từ cuộc điều tra năm 2003, còn về Việt Nam được lấy từ cuộc điều tra năm 2009. Những số liệu này và các chỉ số liên quan khác có thể được tìm thấy tại trang web <http://www.enterprisesurveys.org/Custom/>.



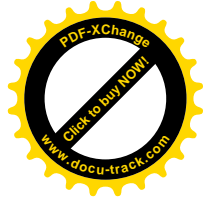
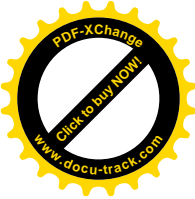
giải trình về chi tiêu công còn thấp, tham nhũng, và quy mô của nền kinh tế phi chính thức và hệ thống khiêu nại.

Tổ chức OECD (2007) đã theo dõi quá trình lịch sử phát triển của sự hình thành các nước quốc gia tình trạng có tính giải trình cao và có hiệu quả đều có sự liên quan chặt chẽ với hệ thống thuế. Khái niệm “hợp đồng xã hội tài khoá” (“fiscal social contract”) có liên quan đến một thực tế là các công dân đều sẵn lòng nộp thuế (và điều đó có nghĩa là mức độ tuân thủ cao hơn) nếu như đổi lại họ có quyền được đại diện trong các quy trình đưa ra quyết định về việc huy động và sử dụng các nguồn tài chính công. Sự tuân thủ về thuế có mối tương quan chặt chẽ với trách nhiệm giải trình và cách thức quản trị khu vực công. Sự tuân thủ thúc đẩy người nộp thuế tham gia chủ động hơn vào quá trình hình thành trách nhiệm giải trình và quản trị công. Đồng thời, trách nhiệm giải trình của chính phủ về sử dụng nguồn lực công góp phần nâng cao nhận thức của người nộp thuế về tính tuân thủ. Điều này chỉ ra rõ ràng rằng thuế và trách nhiệm giải trình có quan hệ qua lại. Thách thức ở nhiều nước đang phát triển không nhất thiết là đánh thuế nhiều hơn, mà là đánh thuế nhiều đối tượng cá nhân và doanh nghiệp hơn dựa trên sự kết hợp liên ứng giữa hai yếu tố mức độ sẵn sàng đóng thuế (của đối tượng nộp thuế) cao hơn và xu hướng đòi hỏi cao hơn đối với các dịch vụ công được cung cấp.

Các nguyên nhân khác gây thất thoát nguồn thu là tham nhũng, nền kinh tế phi chính thức, và mối tương quan giữa hai điều này, có xu hướng làm giảm diện chịu cơ sở thuế và tạo ra nhiều méo mó hơn trong chế độ thuế. Cuối cùng, nếu người nộp thuế nhận thức rằng việc khiêu nại và hệ thống xử lý khiêu nại là hiệu quả và hiệu suất, rằng việc đối xử, về xử phạt khi không tuân thủ, giữa những người nộp thuế là công bằng, không tính đến địa vị hay mức độ giàu có của họ, thì mức độ tuân thủ sẽ cao hơn. Do vậy, một yếu tố khách quan làm tăng hành vi tuân thủ là sự tồn tại hệ thống khiêu nại đủ năng lực để xử lý các tranh chấp giữa cơ quan thuế và người nộp thuế một cách công bằng và kịp thời (Gordon, 1996).

Không cần phải chỉ ra rằng việc không tuân thủ hay sự thất thoát nguồn thu có tác hại nghiêm trọng như thế nào đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế. Nó tạo ra thêm nhiều trở ngại tài khoá cho các quốc gia và đem lại ít nguồn lực hơn để các quốc gia đó có thể đạt được các mục tiêu phát triển của họ thông qua chi tiêu công và đầu tư công. Bên cạnh việc mất nguồn thu, hệ thống thuế có nguy cơ trở nên bị bóp méo nhiều hơn nữa, với cấu trúc thu nội địa kém bình đẳng hơn (Tanzi và Davoodi, 2000). Ngược lại, mức độ tuân thủ cao hơn hay giảm thất thoát sẽ có tác động trực tiếp đến việc nâng cao năng suất của thuế. Nó cho phép các nước thu được một số thuế nhất định mà không cần phải thường xuyên thay đổi chế độ thuế (thường là nâng thuế suất hay đưa vào áp dụng những sắc thuế mới, hay những khoản phí, lệ phí mới). Một chế độ thuế tương đối ổn định và toàn diện với mức thuế suất thấp sẽ góp phần làm giảm sự không chắc chắn đối với các doanh nghiệp (rủi ro thấp hơn trong kinh doanh, và do đó giảm rào cản thuế đối với các khoản đầu tư), và làm cho cơ quan quản lý thuế hoạt động hiệu quả và hiệu suất hơn. Ngoài ra, mức độ tuân thủ thuế còn có mối tương quan chặt chẽ với trách nhiệm giải trình và quản lý nhà nước.

Căn cứ trên các dữ liệu sẵn có, một số ước tính thực nghiệm có thể được đưa ra để minh hoạ cho những tác hại nghiêm trọng của hai yếu tố khách quan (tham nhũng và nền kinh tế phi chính thức) đối với việc thất thoát nguồn thu và mức độ tuân thủ thấp. Phần tiếp theo sẽ trình bày nội dung này.



Đánh giá tác động của tham nhũng và nền kinh tế phi chính thức đối với thất thoát nguồn thu

Mức độ tham nhũng và quy mô của nền kinh tế phi chính thức của một quốc gia là hai trong số các nhân tố chính có tác động đáng kể đến mức độ tuân thủ thuế. Đồng thời, điều không ngạc nhiên là hai nhân tố này có quan hệ chặt chẽ với nhau.

Tham nhũng và thu thuế

Các nhà kinh tế học nghiên cứu về thuế và những người hoạt động thực tiễn trong lĩnh vực thuế từ lâu đã nhận định rằng tham nhũng có liên quan đến việc trốn thuế, miễn thuế một cách bừa bãi, và công tác quản lý thuế kém hiệu quả. Những hành vi này trực tiếp làm giảm số thu thuế của chính phủ và dẫn đến một sự chênh lệch lớn giữa số tiền mà cơ quan thuế thu được với số tiền thực nộp vào ngân sách kho bạc. Tanzi và Davoodi (1997) đã dùng những số liệu thực tế để chỉ ra rằng mức độ tham nhũng cao làm giảm số thu của chính phủ.⁹

Sử dụng những số liệu chéo của các nước trong giai đoạn 1980-1995, họ nhận thấy rằng tham nhũng từ xưa đến nay luôn cho thấy có tác hại tiêu cực đến số thuế thu, ảnh hưởng đến GDP bình quân đầu người thực tế (là chỉ số gần đúng để biểu thị trình độ phát triển của một nước). Chúng tôi đã thử nghiệm những kết quả nghiên cứu của Tanzi và Davoodi (1997) bằng cách sử dụng chính cùng những biến số độc lập đó (GDP trên đầu người và tham nhũng), với một cơ sở dữ liệu được cập nhật cho giai đoạn 1992-2002. Chúng tôi cũng mở rộng nghiên cứu của Tanzi và Davoodi bằng cách khảo sát xem xét tác động của tham nhũng đối với số thu và tiền thuế thu được.

Phụ lục 10 mô tả các số liệu và tóm tắt những kết quả thống kê của các biến số đó. Để đảm bảo nhất quán, các số liệu được sử dụng được lấy từ cùng một nguồn: số liệu về thu hoặc tỷ lệ thuế trên GDP và thu nhập thực tế bình quân đầu người lấy từ cuốn Các Chỉ số Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới (WDI 2005) và số liệu về chỉ số tham nhũng lấy từ cuốn Hướng dẫn Rủi ro Quốc gia Quốc tế (ICRG). Cần lưu ý rằng chỉ số tham nhũng gốc của ICRG là từ 0 (tham nhũng nhiều nhất) đến 6 (tham nhũng ít nhất).¹⁰ Để cho thống nhất và dễ so sánh với kết quả nghiên cứu của Tanzi, Davoodi (1997), chúng tôi đã chia lại thang điểm của ICRG bằng cách nhân chỉ số đó với -10/6 để chỉ số đó có thang điểm từ -10 (ít tham nhũng nhất) đến 0 (tham nhũng nhiều nhất).

Các kết quả thực nghiệm của chúng tôi cũng tương tự như nhận định của Tanzi, Davoodi là tham nhũng có liên quan đến đi kèm với mức thu của chính phủ thấp hơn (bảng 2.2). Các kết quả cho thấy khi đã tính đến mức thu nhập, thì nếu tham nhũng tăng thêm một mức lệch

⁹ Áp dụng OLS trong kiểm tra thử nghiệm đầy đủ, Bird et al. (2004) cũng phát hiện rằng chất lượng thể chế, như tham nhũng hay sự ổn định chính trị, chỉ số chất lượng quản trị, có ảnh hưởng rất quan trọng đến thuế thu của một quốc gia. Họ sử dụng các biến khác nhau (bao gồm cả phần dân tộc, ngôn ngữ, và địa lý) và thử Hausman Chi-square để kiểm tra nhưng không phát hiện sự hiện diện của sự đồng thời về thuế, số thu và các biến thể chế.

¹⁰ Hướng dẫn Rủi ro Quốc gia Quốc tế (ICRG) cung cấp tiêu chuẩn đánh giá chất lượng thiết lập thể chế của một nước, đặc biệt là chỉ số tham nhũng và chất lượng quan liêu. Chỉ số tham nhũng xếp từ 1 đến 6, chỉ số cao hơn có nghĩa là tham nhũng thấp hơn. Chi tiết xem giới thiệu phương pháp luận của ICRG, xem <http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx>.

chuẩn (2.1) thì số thu và tỉ lệ số thu trên GDP sẽ giảm 0.164 điểm %, và số tiền thuế giảm 0.139 điểm %, hay hai con số này giảm lần lượt là 7 và 9% (phụ lục 10 và bảng 2.2).

Bảng 2.2: Tác hại làm giảm số thu do tham nhũng

Các biến độc lập	Tanzi và Davoodi (1997) ^a	Lê, Phạm, Kisunko và Shukla (2008) ^b	
	Biến phụ thuộc: Số thu/GDP (%)	Biến phụ thuộc: Số thu/GDP (%)	Biến phụ thuộc: Thu từ thuế/ GDP (%)
Hằng số	12,9 (13,7)	15,6565 (15,35)	11,0566 (14,30)
GDP thực tế trên đầu người/3^c	3,73 (5,34)	4,4570 (9,67)	1,4190 (4,24)
Chỉ số tham nhũng	-1,71 (-9,28)	-0,7789 (-3,71)	-0,6635 (-4,27)
R bình phương đã điều chỉnh	0,28	0,3085	0,1347
Quan sát	1.042	662	662

Nguồn: World Bank's World Development Indicators 2005; ICRG.

Lưu ý: t-stats được cho vào trong ngoặc. Các hệ số về GDP đầu người được nhân với 10,000.

a. / Tanzi và Davoodi (1997) sử dụng số liệu cho giai đoạn 1980-1995 từ các nguồn sau: IMF, *Government Finance Statistics*; *World Tables*; *Business International*; và *Political Risk Services* (ICRG).

b. Các số liệu cho giai đoạn 1992-2002.

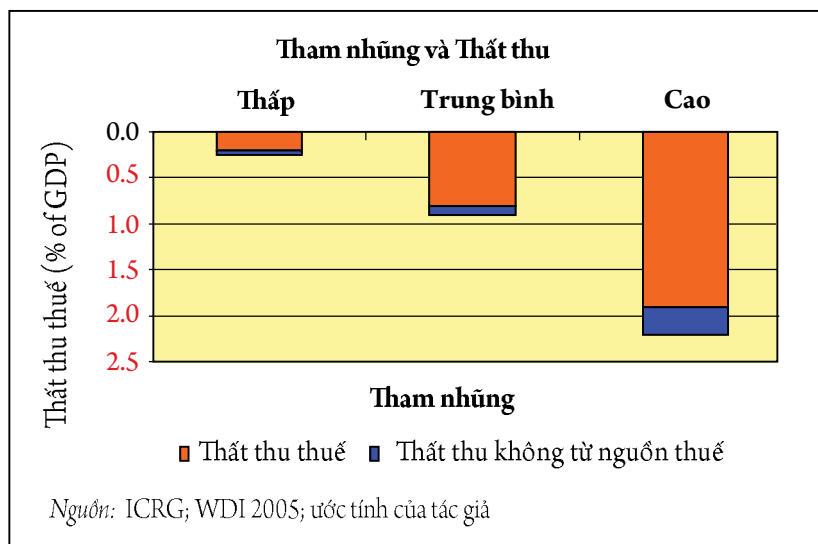
c. GDP đầu người là GDP thực tế theo ngang giá sức mua năm 2000.

Sử dụng các kết quả của phân tích hồi quy (bảng 2.2), chúng tôi ước tính những thất thoát cụ thể về số thu và tiền thu từ thuế do tham nhũng gây nên đối với những nước có chỉ số tham nhũng cao hơn mức trung bình (chỉ số tham nhũng được chia theo thang điểm mới điều chỉnh là -5.6, xem phụ lục 11). Tác động của tham nhũng là tỉ lệ nghịch và rất lớn. Ví dụ như ở Cộng hoà Dân chủ Công-gô, một nước có mức độ tham nhũng cao nhất trong mẫu nghiên cứu, sẽ mất 0,334% GDP về số thu và 0,284% về tiền thuế. Việt Nam với chỉ số tham nhũng vừa phải (mức tham nhũng gốc theo ICRG là 2.42, và mức đã điều chỉnh là -4.03) bị giảm số thu ít hơn, ở mức 0,1% số thu và 0,085% tiền thuế so với GDP. Phụ lục 11 phân tích chi tiết về mức thất thoát do tham nhũng theo từng nước như minh họa trong hình 2.2.¹¹ Hình 2.2 cho thấy mối quan hệ giữa tham nhũng và mức thất thoát số thu và tiền thuế. Trong hình 1, mức thất thoát số thu phi thuế và thất thoát thu từ tiền thuế được trình bày cho ba nhóm nước với mức độ tham nhũng thấp, trung bình và cao. Các nhóm tham nhũng cao và thấp là những nước ở nhóm 20% trên cùng và 20% cuối cùng của toàn bộ mẫu nghiên cứu (phụ lục 11). Mức thất thoát thu từ thuế và không từ thu số thuế số thu và tiền thuế là nhỏ đối với các nước có

¹¹ Mức thất thoát số thu và từ thất thoát tiền thuế và thu không từ thuế số thu và tiền thuế cho một nước cụ thể trong phụ lục 2 được ước tính là kết quả của các hệ số tham nhũng tương ứng (-0.78 và -0.66 trong bảng 3) và sự khác nhau trong chỉ số tham nhũng đã được chia theo thang điểm mới điều chỉnh đối với nước này và chỉ số tham nhũng trung vị (-5.6, phụ lục 10). Ví dụ như mức thất thoát của Công-gô sẽ là: $[-0.78] * [-1.02 - (-5.6)] = -3.3$ (phụ lục 11).

mức tham nhũng thấp (tương ứng 0.2 và 0.3%), nhưng mức thất thoát là rất đáng kể đối với những nước có mức độ tham nhũng cao (tương ứng gần 2 và 2.2% GDP).

Hình 2.2: Tham nhũng cao hơn gắn liền với thất thoát số thu và thất thoát số thuế nhiều hơn



Tanzi và Davoodi (2000) còn giả định thêm rằng về mặt thống kê, tham nhũng có tác hại nghiêm trọng đối với tính bình đẳng của hệ thống thuế. Họ thấy rằng tham nhũng có tác động tiêu cực nhiều đối với thuế trực thu hơn là thuế gián thu. Các kết quả nghiên cứu thực nghiệm của họ cho thấy rằng tham nhũng làm trầm trọng thêm sự mất cân đối trong số tiền thuế thu từ thuế trực thu và thuế gián thu; tham nhũng có thể làm giảm số tiền thuế thu từ một nhóm đối tượng nộp thuế nào đó (và thường là những nhóm doanh nghiệp ăn nên làm ra và có tiền để đút lót cán bộ thuế), và làm tăng số tiền thu (một cách tương đối) từ những nhóm đối tượng nghèo hơn. Tuy nhiên, chúng ta cần lưu ý rằng, dù có tham nhũng hay không, thì quản lý thu thuế trực thu về bản chất chất, về mặt kỹ thuật bao giờ cũng khó hơn so với thu thuế gián thu, đặc biệt là ở các nước đang phát triển.

Tham nhũng và nền kinh tế phi chính thức

Các nhà kinh tế học đã cố gắng phân tích mối tương quan ăn sâu bám rễ giữa tham nhũng và nền kinh tế phi chính thức, và cả hai điều này đều dẫn đến việc thu hẹp diện cơ sở chịu thuế và thất thoát nguồn thu. Nền kinh tế phi chính thức về mặt lý thuyết bao gồm những hoạt động không được ghi lại trong thống kê quốc gia. Theo định nghĩa của Schneider và Kinglmair (2004), nền kinh tế phi chính thức bao gồm tất cả các khoản thu nhập từ sản xuất các hàng hóa và dịch vụ hợp pháp nhưng không khai báo, hoặc từ các giao dịch tiền mặt hoặc giao dịch đối hàng, kể cả mọi hoạt động kinh tế có thể bị đánh thuế mà được khai báo cho cơ quan quản lý thuế.¹² Các tác

¹² Tổng cục Thống kê của Việt nam định nghĩa các hoạt động phi chính thức hoặc hoạt động của nền kinh tế phi chính thức bao gồm: (1) sản xuất của hộ gia đình ở khu vực nông thôn; các hoạt động không đăng ký ở khu vực thành thị; (3) thu nhập không khai báo để tránh thuế; (4) dịch vụ nội địa; (5) buôn lậu; (6) thuê nhà hoặc đồ đạc; (7) các hoạt động không khai báo hoặc hoạt động thứ cấp của các cơ quan quản lý, cơ quan quân đội, nhà tù, trại cải tạo, và trại mồ côi; (8) hoạt động của các tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức từ thiện, Hội chữ thập đỏ và các hội tương tự (Tenev et al., 2003, p14-5)



già Choi và Thum (2005) đã tìm hiểu mối quan hệ giữa tham nhũng và nền kinh tế phi chính thức cũng như ảnh hưởng của chúng đối với nền kinh tế chính thức. Thật đáng ngạc nhiên là họ thấy rằng nền kinh tế phi chính thức và nền kinh tế chính thức có thể bổ sung cho nhau nhưng không nhất thiết phải loại trừ, thay thế lẫn nhau. Họ giải thích rằng khả năng một doanh nhân có thể chạy trốn khỏi nền kinh tế chính thức sẽ hạn chế khả năng của các quan chức tham nhũng. Họ giải thích rằng nếu doanh nhân lựa chọn sự lẩn trốn nền kinh tế chính thức sẽ dẫn đến khả năng làm méo mó nền kinh tế bởi các quan chức tham nhũng vì lợi ích riêng. Và như vậy nền kinh tế phi chính thức làm giảm những bóp méo được đặt ra bởi chính phủ và dẫn đến hiệu quả cao hơn cho nền kinh tế chính thức. Tuy nhiên, quan niệm thông thường cho rằng nền kinh tế phi chính thức là một sự thay thế của nền kinh tế chính thức.

Ví dụ như Johnson và các đồng tác giả (1997) trong nghiên cứu của họ về mô thức của nền kinh tế phi chính thức tại Liên Xô cũ và các nước Đông Âu trước đây cho thấy rằng các chính sách công tối – bao gồm thuế khoá nặng nề và các quy định quan liêu rườm rà, và tham nhũng – có thể dẫn đến việc mở rộng của khu vực phi chính thức thay thế cho nền kinh tế chính thức, và do đó dẫn đến thất thoát trong số tiền thuế thu được của chính phủ, giảm chất lượng cung cấp hàng hoá công, và hiệu quả hoạt động kinh tế nói chung cũng giảm sút. Schneider và Enste (2000), và Johnson, Kaufmann, và Zoido-Lobaton (1998) cũng kết luận rằng tham nhũng và nền kinh tế phi chính thức có tính bổ sung: một nước có mức độ tham nhũng cao thường có nền kinh tế phi chính thức lớn; điều này ngụ ý rằng phải có một mối quan hệ tỉ lệ nghịch giữa nền kinh tế chính thức và không chính thức.

Trong bất cứ trường hợp nào, vì chúng ta đang nói đến những hoạt động kinh tế “ma”, nên chúng ta cũng thừa nhận rằng việc ước tính quy mô của nền kinh tế phi chính thức chỉ là gián tiếp và về mặt kỹ thuật là rất khó chính xác. Schneider và Enste (2000), và Schneider và Klinglmaier (2004) cũng đã tổng kết toàn diện về ba phương pháp luận được sử dụng rộng rãi nhất để ước tính quy mô của nền kinh tế phi chính thức: (i) các cách tiếp cận trực tiếp hay vi mô; (ii) các cách tiếp cận gián tiếp hay dùng chỉ số; và (iii) cách tiếp cận theo mô hình (Xem tóm tắt ở phụ lục 12 để thấy tóm tắt về ba phương pháp luận này).

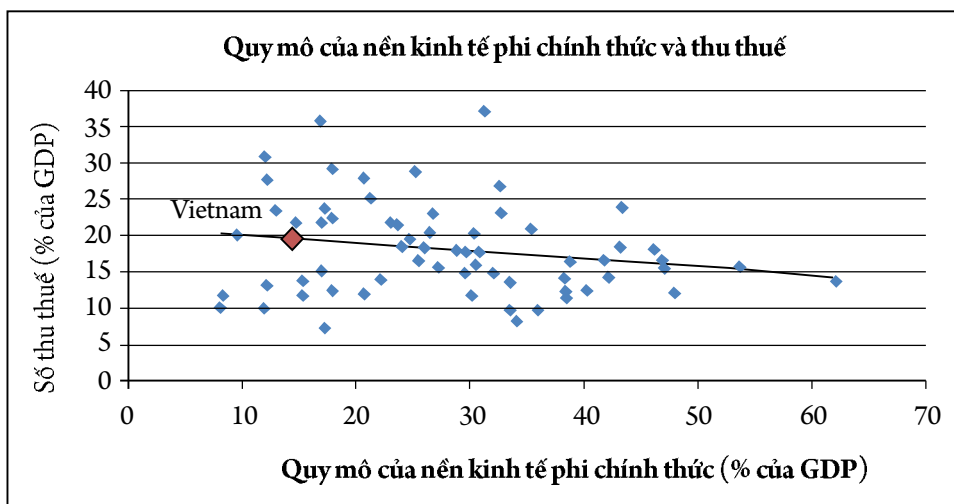
So sánh trên phạm vi toàn thế giới và tác động của nền kinh tế phi chính thức đối với việc thất thoát nguồn thu

Schneider và Klinglmaier (2004) đã áp dụng các thước đo thống kê khác nhau để ước tính quy mô của nền kinh tế phi chính thức trong giai đoạn 1999-2000 (phụ lục 13). Họ thấy có sự khác biệt rất lớn giữa các nhóm nước khác nhau về quy mô của nền kinh tế phi chính thức. Trong khi số trung bình của các nước OECD chỉ là 18%, thì con số này ở các nước phát triển lại rất cao (41%) và thấp hơn một chút ở các nước nền kinh tế đang chuyển đổi (38%). Quy mô của nền kinh tế phi chính thức của Việt Nam là tương đối nhỏ (dưới 16%).¹³ Kết hợp số liệu về kinh tế phi chính thức của Schneider và Klinglmaier (2004) với các số liệu về tỉ lệ thuế - GDP từ World

¹³ Dựa trên điều tra mẫu được thực hiện trong 4 năm khác nhau, 1989, 1992, 1994 và 1996, Tổng cục thống kê Việt nam ước tính quy mô của nền kinh tế phi chính thức Việt nam lớn hơn rất nhiều (hơn một nửa GDP của khu vực chính thức (Tổng cục thống kê 2001). Các ước tính nhạy cảm của các phương pháp áp dụng có thể tài khoản cho các kết quả khác nhau được. Để đảm bảo tính nhất quán của số liệu giữa các quốc gia cho việc nghiên cứu thực nghiệm, chúng tôi sử dụng mẫu quốc gia toàn diện như ước tính của Schneider và Klinglmaier (2010)

Development Indicators (WDI), chúng tôi nhận thấy rằng mối tương quan giữa quy mô của nền kinh tế phi chính thức và số thu từ tiền thuế là tỉ lệ nghịch và rất lớn (-0.23). (hình 2.3 và phụ lục 13.)

Hình 2.3: Mối tương quan tỉ lệ nghịch giữa quy mô của nền kinh tế phi chính thức và tỉ lệ thuế-GDP



Nguồn: Schneider và Klinglmaier (2010); WDI (2007)

Ước tính tác động ở cấp quốc gia của quy mô nền kinh tế phi chính thức đối với việc thất thoát thuế

Phụ lục 13 cho thấy những ước tính sơ bộ của chúng tôi về mức độ thất thoát thuế do nền kinh tế phi chính thức. Tỉ lệ nguồn thu từ thuế so với GDP của nền kinh tế phi chính thức cho thấy một ước tính gần đúng của thất thoát thuế. Việc ước tính dựa trên một giả định ngầm rằng không có sự khác biệt có hệ thống về bản chất của các doanh nghiệp hoạt động trong nền kinh tế phi chính thức so với nền kinh tế chính thức. Tuy nhiên, các doanh nghiệp trong nền kinh tế phi chính thức thường nhỏ hoặc tham gia vào những hoạt động bất hợp pháp, và do đó họ thường gắn với những rủi ro trốn thuế cao hơn và đặt ra những thách thức đáng kể cho cơ quan quản lý thuế. Do đó, con số ước tính nên được coi là mức thất thoát tối đa.

Bảng 2.3 cho thấy tóm tắt tác động của nền kinh tế phi chính thức đối với việc thất thoát thuế theo ba nhóm nước với quy mô nền kinh tế phi chính thức nhỏ, vừa và lớn. Sử dụng các số liệu của Schneider và Klinglmaier (2004), chúng tôi phân loại các nước thành 3 nhóm theo quy mô của nền kinh tế phi chính thức. Nhóm cao đại diện cho 20% nước có quy mô lớn nhất, và nhóm thấp đại diện cho tổng 2,40% trong ngũ phân vị trên và dưới của dữ liệu số nước có quy mô nhỏ nhất. Kết quả rất đáng chú ý - chuyển từ một nước có nền kinh tế phi chính thức nhỏ (trung bình chiếm 17,6% GDP) sang một nước có quy mô nền kinh tế phi chính thức lớn (trung bình khoảng 35,7% GDP) dẫn đến một khoản thất thoát đáng kể trong số tiền thu từ thuế: mức thất thoát tăng mạnh từ gần 3,5% GDP lên tới 6,1% GDP.

Bảng 2.3: Nền kinh tế phi chính thức càng lớn thất thoát thuế càng nhiều

Quy mô của nền kinh tế phi chính thức (% GDP)		Thất thoát số thu từ thuế (% GDP)
Thấp	17,6	3,5
Trung bình	28	4,9
Cao	35,7	6,1

Nguồn: Schneider và Klinglmaier (2010), WDI (2007), và ước tính của các tác giả.

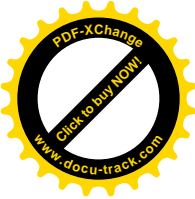
2.2. Các thước đo về mức độ tuân thủ và không tuân thủ

Như đã lưu ý ở trên, vấn đề mấu chốt nhất và cũng khó khăn nhất để đo lường mức độ tuân thủ là tính số tiền thuế có thể thu được. Về mặt lý thuyết, số tiền này có thể được đo theo ba cách khác nhau:

- Số tiền thuế có khả năng thu được được ước tính như là kết quả của việc dự báo số doanh số thu thuế sử dụng những số liệu vi mô. Các mô hình dự báo được áp dụng cho mỗi sắc thuế;
- Số tiền thuế có khả năng thu được sẽ được một cơ quan quản lý thuế xem xét. Chỉ số này có thể được suy ra từ mức độ tuân thủ được ước tính cho các chức năng quản lý thuế chủ yếu, cụ thể là kê khai, kế toán thuế, và nộp thuế. Các ước tính dựa chủ yếu vào mức độ toàn diện và chất lượng của cơ sở dữ liệu về quản lý thuế;
- Số tiền thuế có khả năng thu được dựa trên tính toán của người nộp thuế. Trên thực tế, nếu được điều tra, người nộp thuế ít khi muốn tiết lộ những ước tính thực sự của họ, và do đó số tiền thuế có khả năng thu được do người nộp thuế tính thường không quan sát được. Trong cơ chế tự khai tự nộp, họ thường nộp cho cơ quan thuế những tờ khai đã phản ánh cách hiểu của họ về những quy định còn chưa thật rõ ràng trong luật thuế theo cách có lợi cho họ.

Điều này ngụ ý rằng có hai cách tiếp cận thực tế khác nhau để đo lường mức độ tuân thủ hay ngược lại là không tuân thủ: (i) Xây dựng mô hình để dự báo số doanh thu thuế tiềm năng và sau đó so sánh với số mức thuế thực thu được; và (ii) Sử dụng số liệu quản lý thuế để ước tính sự chênh lệch giữa các con số tiềm năng và con số thực tế trong các quy trình chức năng chính trong quản lý thuế. Việc xây dựng mô hình thực nghiệm được tiến hành dựa trên các số liệu từ nhiều nguồn khác nhau, và có thể đưa ra một ước tính đầy đủ hơn về số tiền thuế có thể thu được. Nhưng cách này lại phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng của các số liệu hiện có, các giả định đưa ra, và các mô hình cụ thể được áp dụng. Cần đặc biệt chú ý rằng để đánh giá được số thu thuế tiềm năng sử dụng mô hình dự báo doanh số thu thuế vi mô, các dữ liệu, một cách lý tưởng, nên đến từ hai nguồn: (i) bộ dữ liệu quản lý thuế và (ii) cơ sở dữ liệu phi thuế, như các cuộc điều tra thương mại và công nghiệp, các tài khoản quốc gia và điều tra dân số. Dữ liệu quản lý thuế tự bản thân nó là không đầy đủ để dự trù thặng dư thuế, sử dụng phép mô phỏng vi mô trừ khi được đi kèm với cả dữ liệu bên ngoài.

Cách tiếp cận thứ hai dựa vào các số liệu về quản lý thuế có thể không ước tính hết được mức độ thất thoát do thiếu thông tin về diện chịu thuế tiềm năng hay khả năng tăng trưởng của



diện chịu thuế. Tuy nhiên, cách này phản ánh những ước tính thực tế tốt nhất mà các cơ quan thuế thực hiện; do đó nếu không có công tác dự báo số thu một cách thường xuyên, thì những số liệu về quản lý thuế sẽ là nguồn thông tin duy nhất được sử dụng để xây dựng những kế hoạch cưỡng chế tuân thủ.

Để xây dựng được các chiến lược tuân thủ, các cơ quan thuế ở những nước phát triển thường áp dụng cả hai cách tiếp cận nói trên. Dựa trên dữ liệu hạn chế, chúng tôi thử áp dụng hai cách tiếp cận khác nhau để ước tính mức độ tuân thủ và không tuân thủ của một số sắc thuế nhất định (GTGT và TNDN) và của một số các chức năng quản lý thuế khác.

Xây dựng mô hình tính toán số tiền doanh số thu thuế tiềm năng có khả năng thu được, mức độ tuân thủ và không tuân thủ cho thuế GTGT và thuế TNDN

Ước tính số thuế GTGT tiềm năng có thể thu được và mức độ tuân thủ

Việc ước tính khoảng cách thuế GTGT cho Việt Nam được tính toán bằng cách sử dụng Mô hình Đầu vào- Đầu ra.¹⁴ Mô hình được xây dựng và mô phỏng dựa trên cơ sở những số liệu từ các bảng I-O của Việt Nam năm 2005, cuộc Điều tra chi tiêu hộ gia đình, các số thống kê tài khoản quốc gia, và số liệu thu thuế GTGT từ Tổng Cục Thuế. Về bản chất, diện chịu thuế GTGT tiềm năng cho Việt Nam (B^v) có thể được biểu thị như sau:

$$B^v = \sum_i B_i^v \cdot \alpha_i^v + \sum_j K_j \quad (1)$$

trong đó:

B_i^v = diện cơ sở chịu thuế GTGT cho hàng hoá i

α_i^v = tỉ lệ chịu thuế GTGT cho hàng hoá i

K_j = các đầu vào cho kinh doanh được khu vực miễn thuế j mua

Số thu tiềm năng từ thuế GTGT có thể thu được cho nền kinh tế (R^v) bằng tổng của tất cả các diện cơ sở chịu thuế đã điều chỉnh cho tất cả các hàng hoá và các ngành, nhân với thuế suất thuế GTGT, tại mức tuân thủ cao nhất.

$$R^v = B^v \cdot \rho^v \cdot \theta^v \quad (2)$$

trong đó

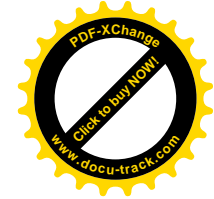
θ^v = mức tuân thủ thuế GTGT (bằng 100% khi ước tính số tiền thuế tiềm năng).

ρ^v = mức thuế suất thuế GTGT.

Cuối cùng, số thuế thiếu hụt (G^v) được tính như phần chênh lệch giữa số tiền thuế GTGT tiềm năng (R^v), và số tiền thuế GTGT thực tế thu được (TTR^v).

$$G^v = R^v - TTR^v. \quad (3)$$

¹⁴ Jenkins, Kuo, Shukla (2000) trình bày chi tiết phương pháp mô hình hoá theo I-O. Để có thêm thông tin phân tích về các phương pháp luận khác nhau để tính diện chịu cơ sở thuế GTGT và áp dụng cho trường hợp của Ru-ma-ni, xem Le (2007). Liên Hợp Quốc (1999) cũng đưa ra khuôn khổ để tính toán và phân tích các bảng I-O.



Trong mô hình thuế GTGT đang xem xét, giả sử có mức độ tuân thủ tối đa, GTGT thuế GTGT có tiềm năng thu là 48.980 tỉ đồng cho năm 2006, trong khi mức thu thực tế chỉ là 36.469 tỉ đồng. Điều này có nghĩa là mức độ tuân thủ thuế GTGT còn thấp và mức độ không tuân thủ có thể lên đến hàng chục phần trăm.

Ước tính số doanh thu tiềm năng từ thuế thu nhập doanh nghiệp tiềm năng và mức độ tuân thủ

Hạn chế của số liệu từ các tờ khai thuế riêng biệt cho thuế thu nhập doanh nghiệp khiến cho việc áp dụng trực tiếp phép mô phỏng vì mô không thực hiện được. Đối với trường hợp Việt Nam, chúng tôi dựa vào khái niệm thặng dư hoạt động trong hoạt động kinh doanh và áp dụng chuẩn mực kế toán quốc gia để ước tính số doanh thu tiềm năng từ thuế thu nhập doanh nghiệp tiềm năng và mức độ tuân thủ. Thặng dư hoạt động tổng (Gross Operating Surplus (- GOS)), được lấy từ các bảng đầu vào-đầu ra (2005), được sử dụng như là cơ sở để tính toán diện cơ sở chịu thuế thu nhập doanh nghiệp một cách gần đúng. Từ cách tiếp cận thu nhập, GDP được định nghĩa là:

$$GDP = \Sigma VA = W + GOS + TSP$$

Trong đó:

ΣVA = tổng các giá trị gia tăng trong tất cả các ngành kinh tế.

W = mức lương trả cho người lao động, bao gồm lương, và các chi phí lao động khác (phí bảo hiểm xã hội do người sử dụng lao động và người lao động đóng).

GOS = tổng thặng dư hoạt động tổng của doanh nghiệp (gồm lợi nhuận, tiền thuê tiền thuê, lãi, và khấu hao).

TSP = thuế, trừ đi trợ cấp đối với sản phẩm.

Thặng dư hoạt động ước tính (OS), đã trừ đi khấu hao, được sử dụng như một chỉ số gần đúng về diện chịu thuế thu nhập doanh nghiệp.¹⁵ Từ OS tổng (tính dựa trên cơ sở các bảng I-O năm 2005 và số liệu GDP chính thức theo từng ngành kinh tế), ước tính của phân phối OS theo loại hình doanh nghiệp (nhà nước, ngoài phi quốc doanh trong nước, và đầu tư trực tiếp nước ngoài) sẽ được tính ra (bảng 2.4).

Bảng 2.4: Ước tính thặng dư hoạt động theo ngành kinh tế (2005)
(tỉ đồng, giá hiện tại)

	GDP	Thặng dư hoạt động
DNNN	311.241	75.777
DN tư nhân trong nước	382.804	90.018
DN đầu tư nước ngoài	134.166	31.550
Tổng	839.211	197.345

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính và tính toán của các tác giả

¹⁵ Với một cơ sở dữ liệu toàn diện về các tờ khai thuế TNDN, là một trong những mục tiêu của quá trình cải cách quản lý thuế đang diễn ra hiện nay trong ngành thuế, Tổng Cục Thuế sẽ có thể tính diện chịu cơ sở thuế một cách trực tiếp hơn bằng cách sử dụng cách tiếp cận mô phỏng vì mô, hơn là dựa vào khái niệm OS.

Bảng 2.5 cho thấy ước tính mức tuân thủ thể TNDN và khoảng cách thu thuế, với số tiền số doanh thu tiềm năng từ thuế TNDN tiềm năng được ước tính dựa trên mức thuế suất chuẩn là 28%. Phép tính này không tính đến khu vực đầu tư nước ngoài do một loạt các quy định áp dụng cho khu vực này (ví dụ như các mức thuế suất khác nhau theo luật định và các đối xử đặc biệt cho đầu tư trực tiếp nước ngoài trong ngành tài nguyên - chủ yếu là ngành dầu mỏ - hay trong các loại hình doanh nghiệp khác nhau, như xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT) hay xây dựng - chuyển giao (BT)).

Bảng 2.5: Ước tính khoảng cách thuế thu nhập doanh nghiệp (2005)
(tỉ đồng, giá hiện tại)

	Thặng dư hoạt động	Thuế suất chung (%)	Doanh thu tiềm năng từ thuế TNDN	Doanh thu thực tế từ thuế TNDN	Mức độ tuân thủ thuế (%)	Số thuế thiếu hụt
	A	B	C=A*B	D	E=D/C	F=C-D
DNNN	75.777	28	21.217	15.107	71,2	6.110
DN ngoài quốc doanh	90.018	28	25.205	6.633	26,3	18.572

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính và tính toán của các tác giả

Khu vực ngoài quốc doanh nội địa, bao gồm chủ yếu các doanh nghiệp tư nhân nhỏ và vừa, là khu vực có nhiều yếu kém trong vấn đề tuân thủ. Thống kê cho thấy khu vực này chiếm hơn 90% số đối tượng nộp thuế TNDN nhưng chỉ đóng góp có gần 9% vào tổng số tiền thuế thu được.¹⁶ Bảng 2.4 khẳng định điều này: mức độ tuân thủ của khu vực này chỉ bằng khoảng một phần ba mức độ tuân thủ của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2008 cũng cho rằng các doanh nghiệp nhà nước vẫn là những đối tượng nộp thuế quan trọng nhất, chiếm gần 54% tổng số thuế TNDN thu được. Một phép phân tích nhạy cảm cho thấy nếu mức độ tuân thủ của khu vực trong nước ngoài quốc doanh tăng lên gần bằng so với mức của khu vực quốc doanh (70%), thì số thuế TNDN thu được có thể tăng thêm tới gần 0.3 điểm phần trăm của GDP.

Các ước tính mức độ tuân thủ dựa trên các số liệu về quản lý thuế

Trên cơ sở các số liệu về quản lý thuế, mức độ tuân thủ thường được ước tính cho ba giai đoạn chính hay cho các chức năng quản lý thuế chính (kê khai, tính thuế, và nộp thuế/thu thuế).

- *Tuân thủ về nộp tờ khai:* Mức độ tuân thủ về nộp tờ khai có thể được chia thành ba chỉ số khác nhau. Đầu tiên là tuân thủ trong nộp tờ khai của người nộp thuế. Chỉ số này đo lường tỉ lệ giữa số tờ khai được nộp và số người nộp thuế thực tế được đăng ký tại cơ quan thuế. Các tờ khai được nộp có thể bao gồm cả tờ khai nộp đúng hạn và tờ khai chậm nộp. Thứ hai, là tuân thủ trong việc nộp tờ khai đúng hạn, được đo bằng tỉ lệ giữa số tờ khai nộp đúng hạn trên tổng số tờ khai đã được nộp. Và thứ ba là mức độ tuân thủ trong nộp

¹⁶ Cần lưu ý rằng mức độ của việc thất thu là rất lớn, và một số yếu tố khác về chính sách như sự khác biệt, định nghĩa về khoản thu nhập chịu thuế của các doanh nghiệp quy mô nhỏ và các khoản không chịu thuế có thể góp phần vào việc thất thu.

tờ khai nói chung tổng hợp, là tỉ lệ giữa số tờ khai đã nộp đúng hạn chia cho tổng số người nộp thuế đã đăng ký. Mức độ tuân thủ kê khai nói chung tổng hợp này được ước tính là kết quả của hai chỉ số đầu tiên;

- *Tuân thủ về kê khai thuế:* Mức độ tuân thủ về kê khai thuế là nói đến việc kê khai trung thực các khoản thu nhập chịu thuế, doanh thu, và sản lượng liên quan đến thuế trực thu hay thuế gián thu. Tuân thủ về kê khai thuế được định nghĩa là tỉ lệ giữa số thu nhập hay doanh thu kê khai với số thu nhập/doanh số được chờ đợi sẽ kê khai mong đợi. Tuân thủ trong kê khai có thể được phát hiện trong quá trình tính và kế toán thuế;
- *Tuân thủ trong nộp thuế:* Mức độ tuân thủ trong nộp thuế là nói đến việc nộp thuế đúng hạn. Mức độ tuân thủ này được định nghĩa là tỉ lệ giữa số nghĩa vụ thuế được nộp đúng hạn và toàn bộ số nghĩa vụ thuế mà của người nộp thuế phải nộp.

Trong giai đoạn hiện nay, cơ quan thuế chưa có đủ thông tin để ước tính mức độ tuân thủ về kê khai hay tuân thủ về nộp thuế.¹⁷ Tuy nhiên, Tổng Cục Thuế đã cố gắng duy trì một cơ sở dữ liệu về nộp tờ khai, giúp cho việc phân tích mức độ tuân thủ trong nộp tờ khai. Bảng 2.6 cho ta thấy tóm tắt về mức độ tuân thủ trong nộp tờ khai của các sắc thuế chính (thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt, và thuế tài nguyên). Các ước tính cho thấy rằng mức tuân thủ tổng hợp về nộp tờ khai là rất khác nhau. Cũng giống như các nước đang phát triển khác, thuế thu nhập cá nhân có mức tuân thủ rất thấp (28%). Việc quản lý mức độ tuân thủ của thuế GTGT, thuế TNDN, và thuế tiêu thụ đặc biệt là tương đối tốt; đặc biệt, mức độ tuân thủ lên tới 84% đối với thuế GTGT, là sắc loại thuế không có bất kỳ ngưỡng thuế nào cả nào.

Bảng 2.6: Tuân thủ về nộp tờ khai theo các sắc thuế chính (2010)

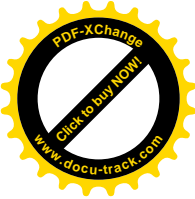
Sắc thuế	Tuân thủ về nộp tờ khai của các đối tượng nộp thuế đã đăng ký	Tuân thủ về nộp tờ khai đúng hạn	Tuân thủ tổng hợp về nộp tờ khai
Thuế TNDN (số liệu sơ bộ)	71	68	58
Thuế TNCN	44	36	16
Thuế GTGT	91	79	72
Thuế tiêu thụ đặc biệt	47	40	19

Nguồn: Tổng Cục Thuế và ước tính của các tác giả.

3. Kết luận

Việc không tuân thủ các quy định về thuế làm thu hẹp diện cơ sở chịu thuế và dẫn đến thất thoát nguồn thu. Các nước có mức độ tuân thủ thấp luôn phải đối mặt với việc thường xuyên thay đổi chế độ thuế để tăng duy trì số thu từ thuế ở một tỷ lệ nhất định so với GDP. Các thay đổi thường xuyên và thiếu hệ thống trong các chính sách thuế lại có nguy cơ khiến cho hệ

¹⁷ Một nội dung trong Dự án Hiện đại hoá Quản lý thuế là Tổng Cục Thuế đang thiết kế lại các quy trình và tin học hoá các nghiệp vụ quản lý thuế, góp phần phát triển các cơ sở dữ liệu đáng tin cậy để phân tích đầy đủ về mức độ tuân thủ.



thống thuế kém ổn định và kém bình đẳng hơn. Việc nâng cao mức độ tự nguyện tuân thủ đã trở thành một mục tiêu thể chế và vận hành của các cuộc cải cách thuế trên toàn thế giới.

Do hạn chế về chất lượng số liệu vì mô có chất lượng về hoạt động kinh doanh và các ngành nghề kinh tế, và do thiếu cơ sở dữ liệu quản lý thuế toàn diện, nên chỉ có một số ước tính sơ bộ về mức độ tuân thủ được đưa ra. Mặc dù các kết quả cho thấy rằng Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể về mức độ tuân thủ các sắc thuế chính, một số vấn đề vẫn còn tồn tại. Thách thức có hai mặt còn tăng gấp đôi do vừa phải duy trì mức tuân thủ tương đối cao của các doanh nghiệp chính thức, quy mô lớn, và vừa phải nâng cao mức độ tuân thủ của các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Chính phủ hiện nay đang tiến hành một chương trình hiện đại hoá ngành thuế với trọng tâm vào việc nâng cao tính liêm chính, nâng cao chất lượng dịch vụ người nộp thuế, và quản lý rủi ro để tăng mức độ tuân thủ và đạt được tính bình đẳng cao hơn.

Một số bài học có thể rút ra từ các cải cách khác về số thu từ thuế:¹⁸

1. Cần nâng cao năng lực phân tích trong Tổng Cục Thuế để hỗ trợ cho các cải cách về quản lý số thu.

Phương châm mới trong quản lý số thu từ thuế dựa trên tự nguyện tuân thủ đòi hỏi phải có các biện pháp tuân thủ hiệu quả và dịch vụ người nộp thuế với chất lượng tốt hơn. Tại giai đoạn hiện nay, Tổng Cục Thuế chưa có đủ năng lực phân tích để đánh giá mức độ tuân thủ theo sắc thuế hay theo ngành, lĩnh vực kinh tế. Nếu không có một cách tiếp cận hệ thống để xây dựng một cơ sở dữ liệu có chất lượng và đào tạo đủ cán bộ để dự báo số thu, thì Tổng Cục Thuế sẽ gặp phải một khó khăn lớn trong việc thu thập thông tin sâu về các rủi ro của việc không tuân thủ.

2. Cải cách ngành thuế có hiệu quả đòi hỏi phải có các cải cách chính sách thuế thành công

Chính sách thuế và quản lý thuế có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Ở những nước với năng lực quản lý thuế yếu kém, tạo ra một hạn chế thể chế lớn đối với các cải cách thuế, cải cách chính sách thuế cần phải tính đến năng lực quản lý và góp phần giảm các cơ hội tham nhũng. Các việc điều chỉnh thường xuyên về chế độ thuế có thể làm cho hệ thống thuế có vẻ năng động, nhưng không có một giải pháp ngắn hạn đáng tin cậy nào trong việc nâng cao mức độ tuân thủ lại xem xét chính sách thuế và quản lý thuế một cách độc lập với nhau. Hiện nay, Việt Nam đang cải cách nhiều chính sách thuế trực thu và gián thu trong khi hiện đại hoá ngành quản lý thuế.

3. Các cải cách thuế cần phải được thực hiện song song với các cải cách khu vực công nói chung và cải cách quản lý tài chính công nói riêng

Tham nhũng trong khu vực công nói chung và trong ngành thuế nói riêng là một trong những yếu tố quyết định quan trọng ảnh hưởng dẫn đến mức độ tuân thủ thấp. Xu hướng gần đây trong các cải cách thuế cho thấy rằng các dự án càng ngày càng tập trung nhiều vào quản trị tốt với trọng tâm là chống tham nhũng. Tuy nhiên, tính liêm chính không thể tồn tại đơn lẻ,

¹⁸ Những bài học này được nêu trong báo cáo của Ủy ban Phát triển Ngân hàng Thế giới về Chính sách tài khóa cho Tăng trưởng và Phát triển (2007). Để xem toàn bộ báo cáo, truy cập trang web: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21289619/DC2007-0004\(E\)-FiscalPolicy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21289619/DC2007-0004(E)-FiscalPolicy.pdf). Tương tự, kinh nghiệm của các nước về cải cách thu thuế và các bài học kinh nghiệm, xin tham khảo Casanegra de de Jantscher and Bird (1992)



đồng thời tham nhũng hay việc chi tiêu lãng phí các khoản tài chính công sẽ làm giảm mức độ sẵn sàng của mọi người trong việc tuân thủ các nghĩa vụ thuế của mình. Do đó, các cải cách thuế phải được thực hiện song song với các cải cách về hành chính công và các cải cách về ngân sách và chi tiêu công.

4. Bất kỳ sự tập trung vào một nhóm các đối tượng nộp thuế lớn như một nguồn thu ổn định chính cần được bổ sung bằng việc nâng cao mức độ tuân thủ của các doanh nghiệp nhỏ và vừa

Có nhiều lập luận đáng thuyết phục về việc gộp đưa những các doanh nghiệp nhỏ đối tượng nộp thuế nhỏ và vừa vào trong diện chịu thuế như là một cách trực tiếp để thu hẹp quy mô nền kinh tế phi chính thức và tăng tính bình đẳng của hệ thống thuế (ITD, 2007). Mặc dù một số lợi ích của việc đưa các doanh nghiệp nhỏ và vừa vào diện chịu thuế chính thức là rất lớn (ví dụ như dễ tiếp cận hơn với tài chính, hay khả năng có được những hợp đồng với các doanh nghiệp trong khu vực kinh tế chính thức), các chi phí tuân thủ của họ cũng cao một cách mất cân đối. Trong khi năng lực phân tích tốt về dự báo số thu từ thuế, các cải cách nhằm đơn giản hoá luật thuế và giảm cơ hội tham nhũng là cần thiết, nhưng là chưa đủ để thay đổi hành vi tuân thủ (đặc biệt là trong khu vực doanh nghiệp nhỏ và vừa), nếu như các nhu cầu và quan điểm của người nộp thuế không được tính đến.

Tuân thủ tự nguyện cho nhóm đối tượng này chỉ có thể đạt được nếu như chi phí tuân thủ thấp thông qua việc đơn giản hoá chế độ thuế, dựa nhiều hơn vào việc nộp tờ khai và nộp thuế tự động, và một cách tiếp cận khác đối với việc quản lý tuân thủ, nhấn mạnh vào dịch vụ hơn là xử lý vi phạm. Một nội dung trong chương trình cải cách toàn diện của Tổng Cục Thuế là tập trung các nguồn lực vào việc thiết lập một hệ thống hoạt động dựa trên cơ chế phản hồi và nâng cao năng lực của cán bộ ngành thuế, hoạt động dựa trên các kết quả của việc đánh giá phản hồi.