



HỢP TÁC QUỐC TẾ CHỐNG XÓI MÒN CƠ SỞ THUẾ VÀ CHUYỂN LỢI NHUẬN

THS. NGUYỄN QUANG TIẾN – Vụ trưởng, Phó trưởng Ban thường trực – Ban Cải cách và Hiện đại hóa – Tổng cục Thuế

Những năm gần đây, đa số các quốc gia trên thế giới đã có những thay đổi về chính sách thuế nhằm thích ứng với quá trình toàn cầu hóa và những thách thức từ sự phát triển của nền kinh tế số. Xói mòn cơ sở tính thuế và chuyển lợi nhuận là một thách thức lớn đối với chính phủ các nước, đặc biệt là các nước đang phát triển. Nhiều nước đã xây dựng các chuẩn mực mới để bảo vệ cơ sở tính thuế và nguồn thu ngân sách, đồng thời cũng tăng cường các hoạt động hợp tác quốc tế thực hiện các giải pháp chống xói mòn cơ sở thuế và chuyển lợi nhuận.

Từ khóa: Thuế, cơ sở thuế, lợi nhuận, hợp tác quốc tế, thu nhập doanh nghiệp, ngân sách nhà nước

In recent years, most of the countries have made changes in their tax policies to adjust to the globalization and challenges emerged from the development of digital economy. Base erosion and profit shifting are most challenging difficulties of the governments especially emerging countries. Many countries have constructed new standards to protect their tax bases and secure state budget. Simultaneously, these countries also enhance their international cooperation activities to conduct solutions to prevent base erosion and profit shifting.

Keywords: Tax, tax base, profit, international cooperation, corporate income, state budget

Ngày nhận bài: 4/7/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 29/7/2017

Ngày duyệt đăng: 30/7/2017

Yêu cầu thực tế đòi hỏi các giải pháp tổng thể trên cơ sở hợp tác đa phương

Theo thống kê của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), các giao dịch thương mại nội bộ của các tập đoàn đa quốc gia hiện chiếm trên 30% giá trị thương mại toàn cầu nên rủi ro trốn, tránh thuế rất cao. Kết quả điều tra của OECD cho thấy, thất thu ngân sách nhà nước (NSNN) từ thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) vào khoảng 4% đến 10% số thu ngân sách từ thuế TNDN toàn cầu, tức là từ 100 đến 240 tỷ USD mỗi năm. Nguyên nhân của thực trạng này là do xói mòn cơ sở tính thuế và chuyển lợi nhuận (BEPS).

BEPS được hiểu là hành vi “trốn thuế/tránh thuế” của người nộp thuế, do chi phí thuế chiếm tỷ trọng đáng kể trong lợi nhuận kinh doanh của các doanh nghiệp (DN), nên để tối thiểu hóa chi phí, nhiều DN đã lợi dụng “khoảng trống” và những bất cập, hạn chế trong chính sách thuế tại những nước nơi DN tiến hành hoạt động sản xuất, kinh doanh để chuyển lợi nhuận sang những quốc gia/vùng lãnh thổ có mức thuế thấp hoặc bằng không. Các kế hoạch này đang ngày càng trở nên phổ biến và được thiết lập thông qua hành vi chuyển giá, thương mại điện tử, vốn mỏng, hiệp định thuế, cơ sở thường trú hay thiên đường thuế. Điều này tác động không nhỏ đến môi trường kinh doanh và làm suy giảm sự minh bạch của hệ thống thuế, dẫn đến sự cạnh tranh không bình đẳng về thuế giữa các nước và làm tăng rủi ro tuân thủ pháp luật thuế của người nộp thuế.

Thực tiễn cho thấy, BEPS là một vấn đề mang tính toàn cầu, có tác động qua lại giữa các nước phát triển và các nước đang phát triển (giữa các nước đầu tư và các nước tiếp nhận đầu tư). Việc ngăn chặn BEPS bằng các biện pháp đơn phương của mỗi nước không thực sự khả thi trong khi các biện pháp song phương như hiện nay cũng đang mất dần tính hiệu lực, hiệu quả do số lượng các DN hoạt động đa quốc gia ngày càng tăng, quy mô lớn, giao dịch phức tạp. Do đó, để ngăn chặn BEPS đòi hỏi các giải pháp mang tính tổng thể trên cơ sở hợp tác đa phương.

Chính vì vậy, theo đề nghị của các nhà lãnh đạo nhóm các nền kinh tế lớn G20, các nước OECD/G20 đã hợp tác, đề xuất một gói giải pháp tổng thể gồm 15 hành động nhằm ngăn chặn BEPS (BEPS Package), giúp thu hẹp “khoảng trống thuế”, hạn chế những vướng mắc, bất cập trong hệ thống chính sách của



từng nước, đảm bảo việc áp dụng nhất quán và minh bạch theo các chuẩn mực và thông lệ quốc tế. Gói giải pháp này đã được lãnh đạo các nước G20 chính thức thông qua vào tháng 11/2015.

Diễn đàn hợp tác chung và yêu cầu đối với các nước đang phát triển

Để đảm bảo các giải pháp về BEPS được triển khai hiệu lực, hiệu quả, đồng thời để tiếp tục hoàn thiện các giải pháp này trong quá trình triển khai, theo khuyến nghị của các nhà lãnh đạo G20, OECD đã thiết lập một Diễn đàn hợp tác chung thực hiện các giải pháp chống xói mòn cơ sở tính thuế và chuyển lợi nhuận (Inclusive Framework - Diễn đàn IF) bao gồm các nước thành viên và không phải là thành viên của OECD và G20 cùng thực hiện triển khai Đề án BEPS trên phạm vi toàn cầu, trong đó có các nước đang phát triển.

Diễn đàn hợp tác chung

Điều kiện để các nước/vùng lãnh thổ tham gia vào Diễn đàn chung IF là phải thực hiện đầy đủ các giải pháp về BEPS. Từ khi Dự án BEPS được triển khai và tính đến nay đã có khoảng 100 quốc gia/vùng lãnh thổ là thành viên chính thức trực tiếp tham gia trao đổi về các thách thức về BEPS. Tháng 7/2017, Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên thứ 100 của Diễn đàn IF.

Bên cạnh các quốc gia/vùng lãnh thổ là thành viên và khách mời của Diễn đàn, các tổ chức quốc tế như: Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), OECD, Liên Hợp quốc (UN), Ngân hàng Thế giới (WB) cũng tham gia Diễn đàn với vai trò là quan sát viên nhằm thúc đẩy quan hệ hợp tác, trao đổi thông tin và chia sẻ kinh nghiệm giữa các nước trong quá trình triển khai BEPS, trao đổi và thảo luận về việc xây dựng và triển khai các chuẩn mực quốc tế về thuế và hỗ trợ, nâng cao năng lực cho các nước trong quá trình triển khai BEPS. Hiện nay, các tổ chức quốc tế này đã và đang thực hiện soạn thảo các báo cáo, sổ tay, hướng dẫn để hỗ trợ các nước đang phát triển trong quá trình triển khai các giải pháp ngăn chặn BEPS.

Các nước OECD/G20 đã thông qua gói giải pháp tổng thể ngăn chặn BEPS (gồm 15 hành động); một số nước cũng đã bước đầu triển khai các hành động trong gói giải pháp này, tùy thuộc vào trọng tâm ưu tiên trong công tác quản lý thuế của mỗi nước. Cụ thể, Vương quốc Anh đã và đang triển khai 14/15 hành động trong gói BEPS.

Trong khi đó, các nước ở châu Á như Trung Quốc đã thực hiện rà soát các quy định ưu đãi về thuế không phù hợp với thông lệ quốc tế, rà soát các quy

định của Hiệp định thuế, sửa đổi các quy định về xác định giá thị trường của các sản phẩm trong giao dịch liên kết (giá chuyển nhượng); Singapore thực hiện sửa đổi, bổ sung các quy định về giá chuyển nhượng liên quan đến nghĩa vụ chứng minh giá thị trường của người nộp thuế; Hồng Kông đã dự thảo các quy định điều chỉnh về các giao dịch tài chính phái sinh, quy định về nghĩa vụ cung cấp thông tin liên quan đến các kế hoạch tránh thuế chủ động, rà soát các quy định về giá chuyển nhượng...

Yêu cầu đối với các nước đang phát triển

Theo nhận định của OECD, BEPS có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với các nước đang phát triển vì thuế là nguồn thu chủ yếu của NSNN, đặc biệt là thuế TNDN. Việc tham gia vào Diễn đàn IF sẽ giúp các nước có được sự hỗ trợ cần thiết để triển khai các giải pháp ngăn chặn BEPS hiệu quả, giúp bảo vệ nguồn thu và cơ sở tính thuế.

Đối với các nước không phải là thành viên của OECD, điều kiện tham gia Diễn đàn IF là cam kết thực hiện tối thiểu 4 chuẩn mực (4 hành động trong gói giải pháp tổng thể gồm 15 hành động nhằm ngăn chặn BEPS), thời gian và lộ trình tùy thuộc vào điều kiện và hoàn cảnh của mỗi nước để đảm bảo việc triển khai các chuẩn mực này nhất quán trên phạm vi toàn cầu, tránh chồng chéo và mâu thuẫn chính sách giữa các nước. Các chuẩn mực này gồm:

Thứ nhất, áp dụng các quy định ngăn ngừa lợi dụng Hiệp định thuế (Hành động 6): Giải pháp này được áp dụng thông qua việc thành lập các công ty trung gian tại các nước/vùng lãnh thổ chỉ với mục đích hưởng lợi về thuế theo quy định của Hiệp định (các quy định về ưu đãi miễn giảm thuế);

Thứ hai, lập hồ sơ chứng minh giá thị trường và nghĩa vụ lập báo cáo liên quốc gia (Hành động số 13): Hoạt động này để đảm bảo cơ quan thuế có đủ thông tin cần thiết về lợi nhuận kinh doanh của các DN đa quốc gia, nghĩa vụ thuế của tập đoàn và việc sử dụng thông tin để phân tích giá thị trường của các sản phẩm trong giao dịch liên kết và các rủi ro khác phát sinh từ BEPS. Từ đó, giúp cơ quan thuế tập trung nguồn lực vào công tác thanh tra, kiểm tra giá chuyển nhượng hiệu lực, hiệu quả hơn.

Thứ ba, thực hiện rà soát chính sách ưu đãi, miễn giảm thuế thu hút vốn đầu tư nhưng không phù hợp với thông lệ quốc tế (Hành động 5): Theo OECD, việc thực hiện các quy định, hướng dẫn ưu đãi thiếu minh bạch cho từng đối tượng cụ thể sẽ làm cho nước nguồn (nước phát sinh thu nhập) gặp khó khăn trong việc áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo vệ cơ sở tính thuế. Đồng thời, đối với nước cư trú



(của nhà đầu tư), việc thực hiện quản lý thuế đối với đối tượng cư trú sẽ thiếu hiệu quả nếu nước nguồn không cung cấp các thông tin liên quan.

Để đảm bảo minh bạch, các quy định về ưu đãi thuế phải đáp ứng 2 điều kiện: (i) Chính sách ưu đãi cần quy định cụ thể, rõ ràng các điều kiện áp dụng đối với người nộp thuế; (ii) Các quy định ưu đãi áp dụng đối với từng đối tượng cụ thể cần được thông báo cho cơ quan thuế của nước liên quan. Các quy định ưu đãi không đáp ứng 2 điều kiện này được hiểu là không phù hợp với thông lệ quốc tế (vì dẫn đến sự cạnh tranh không bình đẳng giữa các nước trong việc thu hút vốn đầu tư, dẫn đến phân biệt đối xử giữa người nộp thuế).

Thứ tư, cam kết tăng cường giải quyết tranh chấp về thuế theo Hiệp định thuế (Hành động 14): Cam kết nhằm đảm bảo giải quyết tranh chấp hiệu quả và kịp thời các vấn đề về thuế thông qua đàm phán song phương giữa cơ quan thuế các nước.

Việt Nam và các giải pháp chống xói mòn cơ sở thuế và chuyển lợi nhuận

Trong nhiều năm qua Việt Nam đã đẩy mạnh hội nhập sâu, rộng vào nền kinh tế thế giới, từng bước gia nhập Khu vực thương mại tự do ASEAN (AFTA) năm 1996, Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007 và tham gia nhiều hiệp định thương mại tự do song phương và khu vực.

Việc trở thành thành viên của các tổ chức này và tham gia các FTA đã và đang đem lại cho Việt Nam các lợi ích như ưu đãi thuế quan, xóa bỏ các rào cản phi thương mại, mở rộng thị trường xuất khẩu. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng đã ban hành nhiều chính sách ưu đãi để thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) như miễn giảm tiền thuê đất, điều chỉnh giảm thuế thu nhập DN từ 32% (1997) xuống thấp dần theo lộ trình là 28% (2004), 25% (2009); 22% (2014) và 20% (2016). Các yếu tố này đã góp phần giảm chi phí đầu vào, tăng năng suất sản xuất, xuất khẩu, nâng cao sức cạnh tranh của các nhà đầu tư, đồng thời thu hút mạnh mẽ vốn FDI vào Việt Nam.

Trong giai đoạn 2016-2020, theo nhận định của Bộ Tài chính, nhiệm vụ thu ngân sách vẫn còn tiềm ẩn nhiều khó khăn, thách thức với những biến động phức tạp, khó lường do tác động của các yếu tố thiên tai, quá trình toàn cầu hóa, nền kinh tế số... Đặc biệt trong giai đoạn 2015- 2018, phần lớn các hiệp định thương mại mà Việt Nam đã ký kết sẽ bước vào giai đoạn cắt giảm và xóa bỏ thuế quan sâu. Thêm vào đó, FTA thế hệ mới như EVFTA (hiệp định thương mại giữa Việt Nam và EU) đặt ra yêu

cầu cao hơn các FTA khác về xóa bỏ thuế nhập khẩu. Những yếu tố nêu trên có tác động không nhỏ đến mức độ thâm hụt NSNN trong những năm tới. Do đó, việc nghiên cứu, triển khai các giải pháp cụ thể để hướng tới một hệ thống thu ngân sách bền vững, hiệu quả là hết sức cấp thiết.

Mặt khác, tại Việt Nam, trong thời gian qua, hành vi “trốn thuế/tránh thuế” được thể hiện rõ nhất là hành vi “chuyển giá” của các DN, tập trung chủ yếu vào khối DN có vốn đầu tư nước ngoài hay các giao dịch qua biên giới trong lĩnh vực thương mại điện tử, một số DN nước ngoài có hoạt động kinh doanh thương mại điện tử và có thu nhập phát sinh tại Việt Nam nhưng chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ thuế. Từ bối cảnh trên, để chủ động ngăn chặn BEPS, Việt Nam đã có các biện pháp tương đối mạnh để làm chủ, xử lý việc lạm dụng hiệp định thuế của Việt Nam với các nước.

Ngay từ năm 2015, Bộ Tài chính đã phối hợp với các chuyên gia quốc tế rà soát sơ bộ các nội dung trong chương trình hành động BEPS và đã xác định được các vấn đề có rủi ro cao về BEPS và cấp bách nhất đối với Việt Nam. Theo đó, ngành Thuế đã thành lập ban chỉ đạo và 3 tổ công tác tập trung nghiên cứu cơ chế chính sách trong nước theo tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế, các quy định về chuyển nhượng và hiệp định thuế, hợp tác hành chính thuế theo hiệp định thế hệ mới của OECD và Liên hợp quốc...

Tiếp theo những hoạt động trên, có thể nói việc Việt Nam tham gia Diễn đàn hợp tác triển khai BEPS (tháng 7/2017 nêu trên) là thực sự cần thiết. Với việc tham gia Diễn đàn Hợp tác triển khai BEPS, Việt Nam đã cam kết thực hiện tối thiểu 4 hành động trong gói giải pháp tổng thể gồm 15 hành động nhằm ngăn chặn BEPS (nêu trên) với thời gian và lộ trình tùy thuộc vào điều kiện yêu cầu phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế của Việt Nam. Về cơ bản, các chuẩn mực này phù hợp với các nhiệm vụ trọng tâm mà Bộ Tài chính Việt Nam triển khai trong giai đoạn 2016-2020. Cụ thể:

- Trong lĩnh vực thương mại điện tử: Giai đoạn 2016-2020, Bộ Tài chính sẽ soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn chung trên cơ sở tham khảo thông lệ các nước về phương thức quản lý, chính sách áp dụng, đặc biệt là đối với các giao dịch kinh doanh qua biên giới; Mức thuế áp dụng đối với các sản phẩm, dịch vụ điện tử; xem xét, nghiên cứu áp dụng các quy định về điều kiện tạo thành cơ sở thường trú trong lĩnh vực thương mại điện tử theo thông lệ quốc tế.

- Trong lĩnh vực hiệp định thuế: Xem xét, sửa đổi



và bổ sung các quy định để chống lợi dụng/tránh thuế theo Hiệp định; nghiên cứu, áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp theo thỏa thuận song phương; đề xuất ký kết đàm phán Hiệp định đa phương về thuế; báo cáo chính phủ tham gia Hiệp định đa phương về thuế quốc tế và tham gia các Diễn đàn đa phương về quản lý thuế và trao đổi thông tin.

- Trong lĩnh vực giá chuyển nhượng: Ngày 20/02/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định 20/2017/NĐ-CP quy định về quản lý thuế đối với DN có giao dịch liên kết. Bên cạnh đó, ngày 28/04/2017, Bộ Tài chính cũng đã ban hành Thông tư số 41/2017/TT-BTC hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 20/2017/NĐ-CP quy định về quản lý thuế đối với DN có giao dịch liên kết.

Về cơ bản, các văn bản quy phạm nêu trên được các chuyên gia quốc tế của OECD, WB đánh giá là phù hợp với định hướng triển khai Chương trình BEPS theo khuyến nghị của OECD/G20. Nhìn chung, việc kịp thời ban hành các văn bản này sẽ giúp cơ quan quản lý thuế có công cụ quản lý “mạnh mẽ hơn và linh hoạt hơn” để nâng cao hiệu quả quản lý thuế đối với các DN có giao dịch liên kết. Một mặt, tăng cường kiểm soát đối với giao dịch liên kết có quy mô lớn của các tập đoàn đa quốc gia thông qua quy định DN trong nước có nghĩa vụ cung cấp báo cáo lợi nhuận liên quốc gia, để cơ quan thuế làm cơ sở đánh giá rủi ro trước khi lập kế hoạch thanh tra giá chuyển nhượng. Mặt khác, giảm thiểu thủ tục kê khai đối với DN có quy mô giao dịch không đáng kể hoặc thuộc diện áp dụng thỏa thuận trước về phương pháp xác định giá tính thuế (APA) nhằm tiết kiệm thời gian và nguồn lực quản lý và thực hiện nghĩa vụ tuân thủ cho cả cơ quan thuế và người nộp thuế.

Với tư cách là thành viên thứ 100 tham gia Diễn đàn hợp tác thực hiện Chương trình BEPS, trong giai đoạn 2016-2020, ngành Thuế cần tiếp tục nghiên cứu, trao đổi, cập nhật định hướng sửa đổi chính sách theo khuyến nghị của OECD/G20 nhằm đảm bảo phù hợp với lộ trình cải cách, hội nhập và phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Trong lĩnh vực thuế TNDN: Rà soát lại các quy định về ưu đãi miễn giảm, xem xét, bổ sung quy định về tỷ lệ lãi vay trên vốn chủ sở hữu được tính vào chi phí được trừ khi tính thuế TNDN và đưa vào chương trình đề xuất sửa đổi Luật Thuế TNDN vào thời điểm thích hợp.

Việc tham gia triển khai BEPS được nhận định góp phần tăng cường hội nhập quốc tế của Việt Nam nói chung, của ngành Thuế nói riêng, cải cách hệ thống thuế theo hướng phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế. Đồng thời, việc triển khai BEPS

cũng giúp ngành Thuế thích ứng kịp thời với những tác động của quá trình hội nhập trên cơ sở đề xuất một số giải pháp về chính sách và quản lý thuế cũng như tăng cường hợp tác hành chính thuế quốc tế với các cơ quan thuế các nước nhằm ngăn chặn hiệu quả các hành vi trốn, tránh thuế của người nộp thuế thông qua hành vi chuyển giá, rủi ro thất thu thuế từ các giao dịch qua biên giới.

BEPS – Nỗ lực của APEC

Trong năm 2017, BEPS là một trong những “Sáng kiến hợp tác tài chính của Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) năm 2017”, được lựa chọn là một trong những chủ đề của Hội nghị Bộ trưởng Bộ Tài chính APEC năm 2017 do Việt Nam chủ trì dự kiến vào tháng 10/2017. Trước đó, sáng kiến BEPS trong khuôn khổ hợp tác tài chính APEC lần đầu tiên được đưa vào chương trình nghị sự tại Peru 2016. APEC 2016 tập trung vào khuyến khích các nền kinh tế thành viên áp dụng các chuẩn mực về minh bạch thuế và ký kết tham gia Công ước Hỗ trợ Hành chính về các vấn đề thuế (MAAC) và hiệp định giữa các cơ quan có thẩm quyền về trao đổi báo cáo giữa các quốc gia. Tuyên bố chung Hội nghị Bộ trưởng Tài chính APEC tại Peru năm 2016 đã nêu: “Chúng tôi cam kết với nỗ lực cao nhất để giải quyết vấn đề trốn thuế, lậu thuế trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương...”.

Trong tiến trình Bộ trưởng Bộ Tài chính APEC năm 2017 do Việt Nam chủ trì, đã có nhiều diễn đàn, hội thảo về BEPS diễn ra. Trong đó, các vấn đề được quan tâm tập trung thảo luận là các tiêu chuẩn tối thiểu ngăn chặn BEPS tại APEC. Các tiêu chuẩn này sẽ giúp các nền kinh tế đang phát triển học tập kinh nghiệm triển khai công cụ chính sách và hỗ trợ kỹ thuật trực tiếp từ các nhà hoạch định chính sách, các chuyên gia, các nhà quản lý thuế của các nền kinh tế phát triển có kinh nghiệm triển khai.

Có thể khẳng định, việc tham gia triển khai BEPS tại Việt Nam đã và đang góp phần cụ thể hóa chủ đề này, thể hiện nỗ lực quyết tâm của nước chủ nhà APEC 2017, đồng thời, hỗ trợ trực tiếp cho các nhiệm vụ đang triển khai về chống xói mòn cơ sở tính thuế của ngành Tài chính nói chung và ngành Thuế nói riêng trong giai đoạn 2016-2020.

Tài liệu tham khảo:

1. OECD (2015) “OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, 2015 Final Report”;
2. DP Sengupta (2015) *Developed countries erode BEPS Action Plan on Digital Economy*;
3. UNCTAD (2015), “World Investment Report 2015 - Reforming International Investment Governance”.