



THUẾ ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC

NGUYỄN VĂN PHỤNG

Đề án “Thống kê Khu vực kinh tế chưa được quan sát” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 146/2019/QĐ-TTg ngày 01/02/2019. Thực tế hiện nay, cả cơ quan thuế và thống kê đều đang tìm cách “quan sát” tận tường khu vực kinh tế “chưa được quan sát”/khu vực kinh tế phi chính thức nhằm đánh giá tổng thể và chính xác nền kinh tế. Từ đó, xác định được lĩnh vực nào là đối tượng có nghĩa vụ nộp thuế, lĩnh vực nào được khuyến khích phát triển như một kênh hỗ trợ cộng đồng? Bài viết này phân tích vấn đề thuế đối với khu vực kinh tế phi chính thức/khu vực kinh tế chưa được quan sát trên cả 2 mặt chính sách và quản lý mà dư luận đang quan tâm.

Từ khóa: Thuế, khu vực kinh tế phi chính thức, khu vực kinh tế chưa được quan sát

DISCUSSION ON TAX IN THE INFORMAL ECONOMIC ACTIVITIES

Nguyen Van Phung

The project “Statistics in unobserved economic sector” is approved by the Prime Minister under Decision No. 146/2019/QĐ-TTg on 01/02/2019. In fact, both tax and statistics authorities are trying to precisely “observe” the “unobserved” economic sector/informal economic sector in order to fully and accurately assess the economy. Therefore, determining which areas are subjects to be taxed or need to be encouraged to develop as a community support channel. This paper analyzes the tax issues for informal economic sector/unobserved economic sector on both aspects of policy and management interested by public.

Keywords: Tax, informal economic sector, unobserved economy

Ngày nhận bài: 18/7/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 9/8/2019

Ngày duyệt đăng: 13/8/2019

Các hình thái hoạt động của kinh tế phi chính thức

Có rất nhiều quan niệm khác nhau về kinh tế phi chính thức, nhưng tựu chung lại có thể hiểu, hoạt động kinh tế phi chính thức bao gồm các hoạt động kinh tế không có đăng ký, không được xã hội công nhận về mặt pháp lý, không được cơ quan quản lý

nhà nước tổng hợp vào hệ thống các chỉ tiêu chính thức của nền kinh tế quốc dân... Về phạm vi, khu vực kinh tế phi chính thức thường được phân loại thành 3 nhóm, đó là:

(i) Nhóm hoạt động kinh tế bất hợp pháp hay phi pháp là những hoạt động bị pháp luật cấm (như sản xuất và buôn bán ma túy, buôn bán vũ khí quân dụng, hoạt động cờ bạc, mại dâm...). Các hoạt động này nếu bị phát hiện sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật về hình sự hoặc xử lý hành chính ở mức độ cao như tịch thu tang vật, phương tiện có liên quan.

(ii) Nhóm hoạt động kinh tế ngầm là những hoạt động được pháp luật cho phép hoặc được thừa nhận hợp pháp nhưng lại được các chủ thể thực hiện không đúng quy định của pháp luật, hoặc cố ý gian lận nhằm trốn tránh nghĩa vụ với nhà nước, tránh các thủ tục hành chính. Điển hình cho kinh tế ngầm là buôn lậu, gian lận thương mại; cơ sở kinh doanh kê khai thiếu doanh thu, bỏ ngoài sổ sách kế toán để trốn thuế; người mua và người bán cùng thông đồng, gian lận về giá để trục lợi hoặc bòn rút tiền ngân sách; không thực hiện các quy định của Nhà nước về trích nộp bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế...

(iii) Hoạt động kinh tế tự sản tự tiêu của các hộ gia đình, cá nhân không kinh doanh hoặc quy mô nhỏ, người lao động vừa là thợ, vừa là chủ và thành quả lao động của mỗi hộ gia đình có sự đóng góp của các thành viên (trong đó, kể cả các thành viên chưa đến tuổi lao động và người trong độ tuổi lao động làm thường xuyên hoặc làm thêm tự do ngoài giờ làm việc chính hoặc kết hợp). Kinh tế hộ, kinh tế cá thể ở nước ta tồn tại từ lâu và rất đa dạng, với sự tham gia của hàng triệu hộ gia đình, đủ loại ngành nghề như: buôn bán nhỏ, sản xuất đồ thủ công, bán hàng rong, chạy xe ôm, sửa xe, rửa xe, đánh giày,



bán vé số, quán ăn vỉa hè, giúp việc gia đình, gia sư, môi giới nhà đất... và gần đây xuất hiện các hoạt động kinh tế chia sẻ, các hình thức kinh doanh qua các mạng xã hội (google, face book, youtube...).

Quy mô của khu vực kinh tế phi chính thức hay khu vực kinh tế chưa được quan sát ở mỗi quốc gia hoàn toàn phụ thuộc vào quy mô, trình độ, mức độ minh bạch của mỗi nền kinh tế cũng như trình độ quản trị nhà nước và mức độ can thiệp của Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế xã hội. Theo một nghiên cứu của Trường đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội (2018) thống kê từ 24 quốc gia và vùng lãnh thổ cho thấy, quy mô của khu vực kinh tế không chính thức ở Mỹ là 5,4% GDP, Thụy Điển (6,0%), Nhật Bản (8,6%), Đức (10,4%), Singapore (13,4%), Hàn Quốc (28,1%), Malaysia (31,6%), Philippines (44,5%), Thái Lan (53,3%).

Tại Việt Nam, các nhà khoa học và quản lý kinh tế xã hội cũng có những quan điểm khác nhau, có 2 cách gọi về khu vực kinh tế phi chính thức/khu vực kinh tế chưa được quan sát. Tuy nhiên, theo quan điểm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Tổng cục Thống kê) thì cần đặt tên gọi là khu vực kinh tế chưa được quan sát.

Số liệu về quy mô của khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam hiện nay còn rất khác nhau bởi chưa triển khai thống kê hoặc điều tra chính tắc. Các giao dịch kinh tế phi chính thức diễn ra không công khai trên thị trường cho nên việc xác định quy mô qua tính toán chỉ là ước lượng, phỏng đoán, hoặc phải quan sát thông qua hệ quy chiếu nào đó. Hiện nay, có ý kiến cho rằng, quy mô của khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam dao động từ 20% đến 30% GDP, trong khi đó, kết quả nghiên cứu của Đại học Fulbright đã cho thấy, quy mô khu vực “kinh tế ngầm” ở Việt Nam tương đương 25-30% GDP.

Theo Quyết định số 146/QĐ-TTg ngày 01/02/2019 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Thống kê Khu vực kinh tế chưa được quan sát” thì phạm vi của khu vực kinh tế chưa được quan sát sẽ bao gồm 5 hoạt động kinh tế sau:

(i) *Hoạt động kinh tế ngầm*: Là hoạt động kinh tế hợp pháp, nhưng bị giấu một cách có chủ ý nhằm trốn thuế; tránh thực hiện các thủ tục pháp lý, thủ tục hành chính theo yêu cầu quản lý nhà nước; và lẩn tránh các trách nhiệm xã hội.

(ii) *Hoạt động kinh tế bất hợp pháp*: Là hoạt động kinh tế bị pháp luật cấm và các hoạt động kinh tế hợp pháp nhưng hoạt động khi chưa được cấp phép, kinh doanh khi chưa đủ các điều kiện kinh doanh theo quy định của pháp luật.

(iii) *Hoạt động kinh tế phi chính thức chưa quan sát*

được: Là bộ phận kinh tế ngoài hoạt động kinh tế chính thức, chưa được thu thập thông tin thống kê về kết quả sản xuất kinh doanh.

(iv) *Hoạt động kinh tế tự sản, tự tiêu của hộ gia đình, cá nhân*: Là hoạt động sản xuất của hộ gia đình tạo ra sản phẩm để tiêu dùng và tích lũy cho chính các thành viên của gia đình đó.

(v) *Hoạt động kinh tế bị bỏ sót trong các chương trình thu thập dữ liệu thống kê*: Là hoạt động kinh tế lẽ ra phải được thu thập thông tin biên soạn các chỉ tiêu trong hệ thống tài khoản quốc gia và các chỉ tiêu thống kê khác nhưng bị bỏ sót trong quá trình thu thập thông tin đó.

Như vậy, so với quan niệm truyền thống về khu vực kinh tế phi chính thức thì quan niệm theo Đề án “Thống kê Khu vực kinh tế chưa được quan sát” có phạm vi thống kê rộng hơn. Nghĩa là, ngoài 3 hoạt động đã được phân loại theo quan niệm truyền thống (kinh tế ngầm; kinh tế bất hợp pháp; kinh tế tự sản tự tiêu), Việt Nam phải thống kê, tổng hợp được cả số liệu về kinh tế phi chính thức chưa quan sát được (nhóm iii) và số liệu về hoạt động kinh tế bị bỏ sót trong các chương trình thu thập dữ liệu thống kê (nhóm v).

Thuế đối với hoạt động kinh tế phi chính thức

Thuế là khoản đóng góp bắt buộc của mỗi tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật để hình thành quỹ tiền tệ tập trung là ngân sách nhà nước (NSNN), để Nhà nước có nguồn lực thực hiện chức năng quản lý, điều hành xã hội, phát triển kinh tế đất nước, bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia và an sinh xã hội. Thuế được áp dụng thống nhất, công bằng theo pháp luật đối với mọi tổ chức, cá nhân có hoạt động kinh doanh, có thu nhập hay thực hiện hành vi sử dụng thu nhập để tiêu dùng hoặc gia tăng tài sản tích lũy.

Thu thuế là hoạt động hợp pháp của Nhà nước và trong mọi trường hợp, thuế cũng chỉ áp dụng đối với các hoạt động kinh tế hợp pháp. Công tác quản lý thuế, bảo đảm cho việc thu thuế được đầy đủ, kịp thời, đúng pháp luật... thuộc trách nhiệm của toàn xã hội, của hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước, trong đó ngành Thuế giữ vai trò cơ quan thường trực, chịu trách nhiệm chính. Tuy nhiên, gây dựng, bồi dưỡng, tạo thuận lợi doanh nghiệp (DN) phát triển, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế phải được nhận thức thống nhất là giải pháp trọng tâm và căn bản để tăng thu NSNN trong dài hạn (bởi cơ sở kinh tế của thuế là hoạt động sản xuất kinh doanh, là hoạt động đầu tư của DN, cá nhân và hoạt động tiêu dùng của toàn xã hội và đây cũng chính là giải



pháp chủ yếu để mở rộng cơ sở thuế, bảo đảm cho sự phát triển bền vững của NSNN).

Với quan điểm của Đề án “Thống kê Khu vực kinh tế chưa được quan sát”, tác giả đề xuất áp dụng các cơ chế quản lý thuế cụ thể như sau:

Thứ nhất, đối với hoạt động kinh tế ngầm

Kinh tế ngầm là hoạt động kinh tế hợp pháp nhưng bị giấu một cách có chủ ý nhằm trốn thuế; tránh thực hiện các thủ tục pháp lý, thủ tục hành chính; và lẩn tránh các trách nhiệm xã hội. Pháp luật hiện hành đang quy định chung các hành vi trên đây là những hành vi trái pháp luật nhưng việc xử lý mới chỉ áp dụng được đối với các trường hợp đã được phát hiện. Vì vậy, cần phân định thành các trường hợp cụ thể như sau:

- Hành vi che giấu doanh thu, khai gian trị giá tính thuế, khai man sản lượng sản xuất hoặc số lượng hàng hóa nhập khẩu; hoặc kê khai khống chi phí thực tế phát sinh nhằm làm giảm thu nhập, giảm nghĩa vụ thuế đối với các cơ sở kinh doanh đang nộp thuế theo phương pháp kê khai: Pháp luật hiện hành đã có quy định phải thực hiện truy thu thuế và xử phạt 20% số thuế khai sai hoặc 1 đến 3 lần số thuế trốn lậu. Các chế tài này cần tiếp tục duy trì trong thời gian tới. Giải pháp quản lý đối với các đối tượng này là: Cải tiến phương pháp thanh tra, kiểm tra, thực hiện việc quản lý theo phương thức rủi ro trên cơ sở dữ liệu tập trung; Triển khai áp dụng hóa đơn điện tử bắt buộc, chuyển dữ liệu hóa đơn tập trung về cơ quan thuế. Đồng thời, có cơ chế chia sẻ thông tin giữa các cơ quan thuế, hải quan, quản lý thị trường, quản lý đất đai, đăng ký kinh doanh...; Kiểm soát dòng tiền trên cơ sở hạ thấp hạn mức thanh toán bằng tiền mặt xuống 5 đến 10 triệu đồng lần/hóa đơn mua vào (thay vì 20 triệu đồng như hiện nay) bởi các công cụ thanh toán hiện nay rất đa dạng, nhanh chóng và thuận tiện.

- Đối với các cơ sở kinh doanh đang nộp thuế khoán theo mức thuế do hội đồng thuế xã, phường quy định dựa trên cơ chế điều tra doanh thu, bình bầu, hiệp thương. Theo đó, cần tiến hành đồng thời 2 giải pháp đồng bộ: *Một là*, tạo thuận lợi về thủ tục hành chính, hỗ trợ về thông tin thị trường, đào tạo nguồn nhân lực, dạy nghề, quản trị, áp dụng hình thức kế toán đơn giản và các biện pháp ưu đãi thuế trong khuôn khổ của Luật Hỗ trợ DN nhỏ và vừa để các hộ kinh doanh chuyển lên mô hình DN để họ kinh doanh với quy mô lớn hơn, hiệu quả tốt hơn, trên cơ sở đó có tăng trưởng kinh tế nhiều hơn và có thể tăng quy mô thu ngân sách trong khi ổn định hoặc giảm mức thuế suất. *Hai là*, không áp dụng cơ chế hóa đơn đối với hộ kinh doanh không chuyển

đổi lên DN nhằm ngăn chặn tình trạng DN đối tác lợi dụng khai khống chi phí đầu vào thông qua việc mua hóa đơn của hộ kinh doanh thuộc diện nộp thuế khoán. Bên cạnh đó, cần thực hiện công khai mức thuế khoán của các hộ kinh doanh để tăng cường giám sát, tạo cơ sở cho việc điều chỉnh doanh thu và mức thuế khoán đối với các hộ thuộc diện khoán.

- Thực hiện cơ chế hậu kiểm hoặc cơ chế cơ quan cấp đăng ký DN ủy nhiệm cho cơ quan thuế hậu kiểm, kết hợp việc kiểm soát chi phí đầu vào, chi phí nhân công với nghĩa vụ trích nộp bảo hiểm của DN. Cần áp dụng thí điểm, tiến tới mở rộng diện liên thông mã số thuế cá nhân tích hợp với thông tin về tài khoản ngân hàng, yêu cầu ngân hàng định kỳ hàng năm cung cấp cho cơ quan thuế thông tin về giao dịch tài khoản cá nhân đến một mức nào đó (ví dụ trên 12 tỷ đồng/năm) nhằm ngăn chặn việc giấu doanh thu của DN thông qua chuyển tiền sang tài khoản cá nhân; việc người bán và người mua thông đồng giá để trục lợi. Hiện nay, không có quy định trách nhiệm giải trình biến động của giao dịch tài khoản cá nhân và cơ quan thuế cũng chưa được chia sẻ thông tin này, do vậy nếu cơ quan thuế và các ngân hàng có cơ chế chia sẻ thông tin thì sẽ góp phần tích cực vào hoạt động phòng chống tham nhũng.

Thứ hai, đối với hoạt động kinh tế bất hợp pháp

Hoạt động kinh tế bất hợp pháp là hoạt động kinh tế bị pháp luật cấm và các hoạt động kinh tế hợp pháp nhưng hoạt động khi chưa được cấp phép, kinh doanh khi chưa đủ các điều kiện kinh doanh theo quy định của pháp luật. Vấn đề đặt ra chủ yếu và trọng tâm không phải là tăng cường, kiểm tra, bắt, xử phạt hoặc ngăn cản DN và người dân trong thực hiện quyền tự do kinh doanh mà Hiến pháp và pháp luật đã quy định. Thay vào đó, ngành Thuế cần phối hợp với các bộ, ngành tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, rà soát lại các điều kiện kinh doanh, các điều khoản luật vô lý đang gây chông chéo hoặc cản trở quyền kinh doanh của DN, trên cơ sở đó đề xuất với Chính phủ sửa đổi hoặc bãi bỏ. Trong điều kiện hội nhập kinh tế ngày càng sâu rộng, các cam kết thuế quan và phi thuế quan phải gỡ bỏ triệt để từ năm 2023 không cho phép giữ lại các quy định chuyên ngành đang trói buộc DN, vì vậy cần đề xuất với Chính phủ chỉ cho giữ lại các quy định hạn chế các hoạt động kinh doanh gây ảnh hưởng thiệt hại đến quyền lợi quốc gia, hoặc ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh.

Bên cạnh đó, cần tiếp tục thực hiện việc mở rộng giao dịch hỗ trợ DN bằng phương thức điện tử như kê khai thuế qua mạng, nộp thuế điện tử, xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung về hóa đơn, dữ liệu thông



tin về DN. Cùng với chế độ bảo mật thông tin cho người nộp thuế, thực hiện phân quyền chia sẻ, phân cấp cho DN được truy cập vào kho thông tin của ngành Thuế để giảm thiểu rủi ro về đối tác, hạn chế rủi ro cho DN về hóa đơn bất hợp pháp.

Việc tăng cường và đổi mới phương pháp thanh tra, kiểm tra thuế trên cơ sở công khai kế hoạch, quy trình thanh tra, kiểm tra cũng là một trong những giải pháp đấu tranh đối với các đối tượng có hành vi kinh doanh bất hợp pháp, chuyển giá, trốn thuế. Ngành Thuế sẽ chuyển trọng tâm quản lý, hướng vào việc thu thập dữ liệu thương mại, nắm bắt thông tin về tái cấu trúc DN, chuyển dịch đầu tư, thông tin về mua bán, sáp nhập DN, về giao dịch liên kết...; Áp dụng các biện pháp phân tích, so sánh chi phí, lợi ích thực hiện khai thác dữ liệu về hóa đơn điện tử, đối chiếu giao dịch giữa các DN thông qua cơ sở dữ liệu tập trung cũng được nghiên cứu và áp dụng vào thực tế quản lý.

Thứ ba, đối với hoạt động kinh tế tự sản, tự tiêu của hộ gia đình, cá nhân

Cùng với sự phát triển và chuyển dịch cơ cấu kinh tế xã hội trong quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa cũng như chương trình xây dựng nông thôn mới của Đảng và Nhà nước trong những năm qua, hoạt động kinh tế hộ gia đình cũng đã có những bước tiến triển khá. Tuy nhiên, chính sách thuế không đặt trọng tâm vào đối tượng này vì chính sách ổn định kinh tế xã hội, xóa đói giảm nghèo bền vững cần được ưu tiên nhiều hơn là động viên vào đối tượng này. Với quan điểm đó, ngành Thuế cần tập trung giải quyết một số vấn đề sau:

- Cùng với việc đề xuất với Đảng và Nhà nước tiếp tục thực hiện chính sách miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với diện tích đất trong mức hạn điền và giảm 50% thuế đối với đất khác, kiên trì đề xuất với Bộ Tài chính, với Chính phủ một số cơ chế ưu đãi tài chính đối với nông dân. Ví dụ, cơ chế bảo lãnh của chính quyền địa phương để nông dân được góp cổ phần vào DN bằng quyền sử dụng đất, DN có diện tích đất đủ rộng để thực hiện kinh doanh nông nghiệp tập trung, chuyên canh cánh đồng mẫu lớn. Người nông dân sẽ vừa có việc làm, có tiền lương, có chế độ bảo hiểm, được chia cổ tức và quyền sử dụng đất vẫn được giữ ổn định.

- Tiếp tục hướng dẫn, tạo thuận lợi để áp dụng chính sách ưu đãi thuế đối với DN sản xuất kinh doanh nông nghiệp hoặc chế biến sản phẩm nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản theo Nghị định số 218/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013 của Chính phủ.

- Tiếp tục rà soát việc áp dụng ngưỡng miễn thuế đối với mức doanh thu năm đến 100 triệu đồng/năm đối với các hộ kinh doanh quy mô nhỏ. Đồng

thời, tăng cường phối hợp với các cơ quan quản lý chuyên ngành ở địa phương để xác định đúng mức doanh thu năm, trên cơ sở đó vừa bảo đảm công bằng trong thực hiện chính sách, vừa rà soát đúng doanh thu để hạn chế việc gian lận, tránh thất thu về số hộ cũng như thất thu về doanh thu. Đặc biệt, chú trọng đến hoạt động kinh doanh cho thuê nhà, mặt bằng, kinh doanh nhượng quyền của các hộ kinh doanh. Tích cực phối hợp với ngân hàng để nắm bắt giao dịch thanh toán của các hộ, cá nhân kinh doanh qua mạng có mức doanh số lớn, trên cơ sở đó thực hiện thông báo, áp dụng các chế tài cùng với việc tạo thuận lợi để cá nhân tự giác nộp thuế.

Thứ tư, đối với nhóm hoạt động kinh tế phi chính thức chưa quan sát được (nhóm iii) và hoạt động kinh tế bị bỏ sót trong các chương trình thu thập dữ liệu thống kê (nhóm v)

Sẽ phải mất nhiều thời gian và áp dụng nhiều phương pháp thu thập dữ liệu về nhóm hoạt động kinh tế phi chính thức chưa quan sát được và nhóm hoạt động kinh tế bị bỏ sót trong các chương trình thu thập dữ liệu thống kê. Nếu các hoạt động kinh tế này chưa được nhận diện rõ ràng thì ngành Thuế còn gặp khó khăn trong quản lý thu thuế.

Khi đã nhận diện rõ hoạt động kinh tế mới, cần chú trọng tạo điều kiện để xây dựng pháp luật, thể chế cũng như tạo thuận lợi tối đa cho hoạt động đó phát triển. Khi đã xác định được chủ thể phát sinh doanh thu, thu nhập và các đối tác liên quan, cơ quan Thuế sẽ áp dụng đúng các quy định pháp luật để quản lý thống nhất theo quy định của Luật Quản lý thuế.

(Nội dung đề cập trong bài viết thể hiện quan điểm riêng của cá nhân, không phản ánh quan điểm của Tổng cục Thuế, Bộ Tài chính – nơi người viết đang làm việc.)

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2008, 2013), Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, ngày 03/6/2008 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp ngày 19/6/2013;
2. Quốc hội (2017), Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa số 04/2017/QH14 ngày 12/6/2017;
3. Thủ tướng Chính phủ (2019), Quyết định số 146/QĐ-TTg ngày 01/02/2019 phê duyệt Đề án "Thống kê khu vực kinh tế chưa được quan sát";
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), Tờ trình Thủ tướng Chính phủ số 9047/TT-BKHĐT ngày 20/12/2018 về Đề án "Thống kê khu vực kinh tế chưa được quan sát";
5. Nguyễn Công Nghiệp (2018), Bàn về hoạt động kinh tế phi chính thức – Kỳ yếu hội thảo khoa học: "Nhận diện kinh tế phi chính thức ở Việt Nam và những khuyến nghị chính sách", Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội.

Thông tin tác giả:

Nguyễn Văn Phụng, Chuyên viên cao cấp

Vụ trưởng Vụ Quản lý thuế doanh nghiệp lớn, Tổng cục Thuế

Email: phungnga61@gmail.com