



KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ RỦI RO TRONG QUẢN LÝ THUẾ VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

BUI KHÁNH TOÀN

Thuế là nền tảng vững chắc của nguồn thu ngân sách nhà nước. Để nguồn thu được đảm bảo nhằm phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội thì cơ quan thuế phải bảo vệ cơ sở thuế nhằm đảm bảo nguồn thu luôn bền vững. Đồng thời cơ quan thuế cũng phải nỗ lực ngăn chặn và giảm thiểu hành vi không tuân thủ của người nộp thuế. Để đạt được mục tiêu này, hầu hết các cơ quan thuế trên thế giới đều áp dụng các mô hình quản lý rủi ro trong quản lý thuế. Bài viết phân tích kinh nghiệm của một số quốc gia trong công tác quản lý rủi ro trong lĩnh vực thuế. Trên cơ sở đó, tác giả rút ra bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam.

Từ khóa: Quản lý thuế, quản lý rủi ro, ngân sách nhà nước, tuân thủ

INTERNATIONAL EXPERIENCES IN TAX ADMINISTRATION RISK MANAGEMENT AND LESSONS FOR VIETNAM

Bui Khanh Toan

Taxes are a solid foundation of state revenues. In order for the revenue source to be guaranteed to develop socio-economic infrastructure, the tax office must protect the tax base to ensure that the revenue source is always sustainable. At the same time, tax authorities must make efforts to prevent taxpayers' non-compliance with tax laws. To achieve this goal, most tax authorities around the world apply risk management models in tax administration. This paper analyzes the experience of some countries in tax risk management. Based on that, the author draws lessons learned for Vietnam.

Keywords: Tax administration, risk management, state budget, compliance

Ngày nhận bài: 18/3/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 6/4/2020

Ngày duyệt đăng: 13/4/2020

Kinh nghiệm quản lý rủi ro trong quản lý thuế

Mô hình quản lý tuân thủ dựa trên rủi ro và kế hoạch đánh giá rủi ro tuân thủ toàn diện

Theo hướng dẫn của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) về quản lý rủi ro tuân thủ, mô hình quản lý rủi ro điển hình được nhiều nước sử dụng

trong đánh giá hành vi tuân thủ của người nộp thuế (NNT) và biện pháp xử lý của cơ quan thuế đối với các hành vi tuân thủ khác nhau. Mô hình tuân thủ của người nộp thuế (NNT) thể hiện tại Hình 1.

Theo OECD, việc áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế cần theo xu hướng chung của cơ quan thuế các nước là xây dựng kế hoạch, chương trình quản lý rủi ro tuân thủ toàn diện (TCP). Kế hoạch này sẽ giúp cơ quan thuế đưa ra bức tranh tổng thể về mức độ tuân thủ của NNT. TCP thực hiện đánh giá mức độ tuân thủ của toàn bộ NNT trong từng khâu, từng chức năng, từng phân đoạn NNT, trên cơ sở đó cơ quan thuế đưa ra được các giải pháp phù hợp nhằm thúc đẩy sự tuân thủ tự nguyện của NNT.

Các bước kiến nghị để cơ quan thuế xây dựng chương trình quản lý rủi ro tuân thủ toàn diện

Bước 1: Đánh giá kết quả của kế hoạch trước: so sánh các kết quả thực tế và kết quả mong muốn, đo lường mức độ tuân thủ hiện tại, các chỉ số kết quả;

Bước 2: Tìm hiểu và phân tích bối cảnh: Bao gồm phân tích sứ mệnh tầm nhìn của cơ quan thuế, những ưu điểm, nhược điểm, xác lập khoảng cách thuế, các rủi ro tuân thủ và xác định các giải pháp.

Các rủi ro tuân thủ và giải pháp cần được xác định trong bối cảnh các mục tiêu rộng hơn của cơ quan thuế như: các mục tiêu về chính sách, bối cảnh bên trong và bên ngoài tác động đến NNT, điểm mạnh và điểm yếu của cơ quan quản lý thuế.

Bước 3: Xác định rủi ro: Việc xác định rủi ro cần phải được cơ quan thuế xây dựng đối với từng phân đoạn NNT: theo quy mô, theo sắc thuế, theo các nghĩa

vụ thuế cơ bản...

Tại bước này, các rủi ro cần được xác định thông qua hệ thống phân tích rủi ro tự động căn cứ vào thông tin được lấy từ cơ sở dữ liệu trong ngành Thuế như: Tờ khai thuế, báo cáo tài chính, kết quả thanh tra, kiểm tra, và các thông tin trao đổi với cơ quan khác (hải quan, bảo hiểm xã hội và các cơ quan quản lý khác, ngân hàng, các tổ chức tài chính, từ cơ quan thuế nước ngoài...

Bước 4: Đánh giá và xếp thứ tự: Cơ quan thuế cần xếp hạng rủi ro có hệ thống nhằm bảo đảm việc phân bổ nguồn lực. Để thực hiện được bước này, phải xây dựng các bộ tiêu chí, bộ chỉ số đánh giá rủi ro để đánh giá và xếp thứ tự bằng cách gán điểm rủi ro cho từng tiêu chí đánh giá để cơ quan thuế có cái nhìn toàn diện để xác định chiến lược giải quyết.

Bước 5: Phân tích hành vi: Cần phải tìm hiểu nguyên nhân sâu xa đằng sau những rủi ro. Tại sao nhóm đối tượng đó không tuân thủ? Việc thực hiện bước này đòi hỏi phải thực hiện theo cách thức có hệ thống nhằm xác định các động cơ và thái độ đằng sau các hành vi không tuân thủ để từ đó cơ quan thuế đưa ra các chiến lược/biện pháp quản lý phù hợp.

Bước 6: Quyết định chiến lược: Quyết định chiến lược phải là chiến lược tổng thể, không nên đơn lẻ và cần theo nguyên tắc sau đây: Cân bằng giữa các giải pháp mang tính cưỡng chế thông qua thực hiện thanh tra, kiểm tra thuế và một bên là đẩy mạnh việc cung cấp dịch vụ hỗ trợ NNT. Chiến lược cần có tầm nhìn tổng thể về hệ thống thuế như thiết kế lại chính sách, thay đổi thủ tục về thuế; mức phạt đối với hành vi vi phạm pháp luật thuế; đẩy mạnh cung cấp dịch vụ hỗ trợ NNT; tăng cường năng lực quản lý của cơ quan thuế...

Bước 7: Ghi lại quá trình: Tài liệu hoá để thành một bức tranh tổng thể của một TCP toàn diện; Kết quả cuối cùng có được sẽ là một tài liệu hoàn chỉnh trong đó có mô tả rủi ro tuân thủ ở mức từ cao nhất đã được xác định trong hệ thống thuế và nêu rõ cách thức cơ quan thuế ứng phó đối với các rủi ro đó.

Bước 8: Giám sát, đánh giá: Cơ quan thuế tổng kết, đánh giá dựa trên cơ cấu tổ chức đủ mạnh, nhằm giám sát và đánh giá kế hoạch tuân thủ tổng thể.

Quản lý rủi ro trong quản lý thuế tại một số quốc gia trên thế giới

Australia

Cơ quan thuế Australia (ATO) áp dụng chương trình quản lý rủi ro tuân thủ tổng thể (TCP) để áp

dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế. Thông qua các chương trình hỗ trợ NNT theo từng phân đoạn NNT nhằm đảm bảo sự tuân thủ tự nguyện.

Cơ quan thuế Australia thực hiện quản lý rủi ro, bao gồm các bước: chia NNT thành nhiều phân đoạn có đặc thù đồng nhất; xác định rủi ro chính yếu cho từng phân đoạn NNT; phân tích và xác định các nguyên nhân chính dẫn đến việc không tuân thủ trong từng phân đoạn NNT đó; xây dựng chiến lược để giải quyết các nguyên nhân chính dẫn đến hành vi không tuân thủ; phân bổ nguồn lực; thực hiện; theo dõi, báo cáo và đánh giá; và các bước này được lặp lại hàng năm.

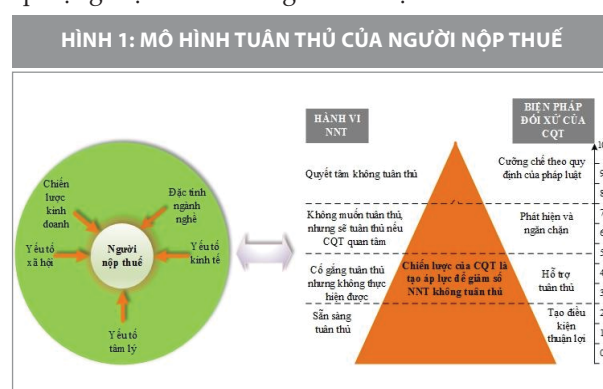
Cơ quan thuế Australia sử dụng 4 trụ cột xác định tuân thủ gồm: (i) Đăng ký; (ii) Thời hạn tuân thủ; (iii) Kế khai; (iv) Nộp thuế. Từ đó, xây dựng chiến lược để giải quyết các rủi ro tuân thủ cho từng phân đoạn liên quan đến từng trụ cột. Đối với phân đoạn NNT là DN nhỏ, vừa và phân đoạn NNT là DN lớn đều xác định theo 4 trụ cột tuân thủ, nhưng cách thức xác định rủi ro tại mỗi phân đoạn NNT là khác nhau.

Đối với phân đoạn NNT là DN nhỏ và vừa, kế hoạch tuân thủ của ATO dựa trên 4 trụ cột này như sau:

- Đăng ký: Hành vi rủi ro: Không đăng ký thuế TNDN và GTGT; Nguyên nhân: Thiếu hiểu biết về yêu cầu và quy định của chính sách; Cách xử lý: ATO quy định hướng dẫn chính sách thật đơn giản cho các DN nhỏ.

- Thời hạn tuân thủ: Rủi ro: Chậm nộp hoặc không nộp tờ khai thuế; Nguyên nhân: Thiếu thời gian làm hồ sơ khai thuế hoặc đang cố tình tránh việc chuyển đổi nghĩa vụ nợ; Cách xử lý: ATO tạo điều kiện bằng cách quy định thực hiện nộp tờ khai dễ dàng cho NNT

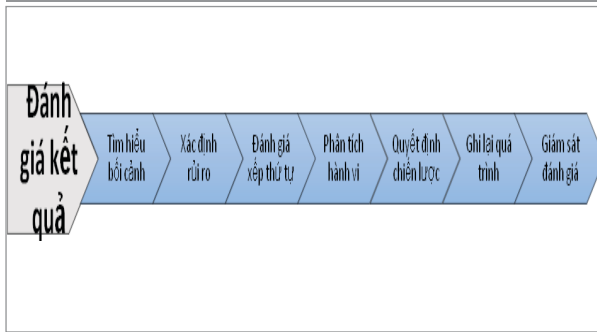
- Kế khai: Rủi ro: Về thuế TNDN, kê khai thấp thu thập hoặc kê khai quá mức chính sách giảm/ưu đãi thuế. Về thuế giá trị gia tăng: Kê khai thiếu doanh số bán, kê khai quá mức ưu đãi thuế đầu vào hoặc yêu cầu hoàn thuế giá trị gia tăng không chính xác; Nguyên nhân: DN hiểu sai về nghĩa vụ, đang tìm cách né tránh nghĩa vụ nộp thuế; Cách xử lý: ATO làm rõ với DN việc áp dụng luật đối với từng vấn đề cụ thể.



Nguồn: Tác giả tổng hợp



HÌNH 1: CÁC BƯỚC KIẾN NGHỊ ĐỂ XÂY DỰNG CHƯƠNG TRÌNH QUẢN LÝ RỦI RO TUÂN THỦ TOÀN DIỆN



Nguồn: Tác giả tổng hợp

Nộp thuế: Rủi ro là chậm nộp hoặc không nộp thuế; Nguyên nhân: DN đang gặp vấn đề về dòng tiền hoặc tránh việc chuyển đổi nghĩa vụ nợ thuế; Cách xử lý: ATO vào cuộc sớm cùng NNT. Áp dụng sớm các biện pháp thu nợ.

Đối với phân đoạn NNT là DN lớn, kế hoạch tuân thủ của ATO dựa trên 4 trụ cột sau:

- Đăng ký: Rủi ro, đối với phân đoạn DN lớn, rủi ro thường là thấp, ngoại trừ các công ty nước ngoài có thể thấy chưa hiểu đầy đủ hoặc thấy chưa rõ ràng quy trình đăng ký thuế nên có sai sót; Nguyên nhân: Yêu cầu đăng ký không rõ ràng và quy trình khó khăn; Cách xử lý: ATO bổ sung thêm nội dung làm rõ hơn quy trình đăng ký thuế.

- Thời hạn tuân thủ: Rủi ro: chậm nộp; Nguyên nhân: Thay đổi nhân sự công ty, có một số vấn đề tài chính khác; Cách xử lý: cán bộ ATO vào cuộc sớm. Đây cũng là dấu hiệu để thu hồi nợ tiềm năng.

- kê khai: Rủi ro, trong kê khai, phân đoạn DN lớn và mang tính chất quốc tế được ATO đánh giá rủi ro cao từ hậu quả của việc họ không tuân thủ (đối với thuế TNDN, GTGT và TTĐB); Nguyên nhân: việc không tuân thủ của họ có thể là do cách hiểu, cách diễn giải khác trong việc áp dụng luật quy định cho một vấn đề phức tạp. Cách xử lý: ATO tăng cường tìm hiểu sâu về tình hình tuân thủ và khung tuân thủ thuế của công ty.

Nộp thuế: Rủi ro: ưu tiên quản lý các khoản nợ thuế lớn; Cách xử lý: ATO liên tục vào cuộc nhằm đảm bảo nợ thuế phải nộp đúng hạn, có cơ chế giám sát, cưỡng chế đảm bảo thu hồi nợ.

Thái Lan

Quản lý rủi ro tại cơ quan thuế Thái Lan được thực hiện thống nhất từ Trung ương đến địa phương. Phòng giám sát và các tiêu chuẩn kiểm tra là một trong 4 phòng thanh tra thuộc Tổng cục Thuế thực hiện chức năng quản lý rủi ro tuân thủ NNT. Tại cơ quan thuế cấp dưới cũng có bộ phận quản lý rủi ro thuộc bộ phận

giám sát và các tiêu chuẩn kiểm tra.

Cơ quan thuế Thái Lan xây dựng nội dung về quản lý tuân thủ theo chức năng và theo phân đoạn NNT gồm: Rủi ro đăng ký; Rủi ro kê khai đúng hạn; Rủi ro kê khai đúng chỉ tiêu và đúng số thuế phải nộp và Rủi ro nộp thuế.

Cơ quan thuế Thái Lan sử dụng mô hình Tháp tuân thủ để hướng dẫn công việc tuân thủ và sử dụng công cụ, loại hình thanh tra phù hợp với mỗi mức độ rủi ro. Cơ quan thuế Thái Lan thực hiện quản lý rủi ro theo lộ trình trong từng giai đoạn. Từ năm 2001, đã triển khai xây dựng trung tâm giám sát, thanh tra với nhiệm vụ phải thu thập được thông tin từ NNT, hỗ trợ, kết nối NNT với cơ quan thuế; Phân công nhóm cán bộ thanh tra phụ trách nhóm NNT.

Năm 2006, xây dựng tiêu chí rủi ro một cách toàn diện được sử dụng để kiểm tra, thanh tra tại trụ sở NNT.

Năm 2008, phân loại NNT theo các cấp độ rủi ro. Qua việc phân loại tất cả NNT, cơ quan thuế thực hiện các biện pháp quản lý khác nhau với mỗi cấp độ rủi ro như: NNT tốt được hưởng các chính sách ưu đãi hơn với các cấp độ còn lại (như hoàn thuế ưu tiên NNT tốt).

Năm 2011-2012, hoàn thiện được kỹ năng quản lý theo rủi ro và hình thành lên Trung tâm Quản lý rủi ro (RMC) để xây dựng các biện pháp quản lý, thanh tra, kiểm tra theo rủi ro.

Năm 2013 – nay, xây dựng được khung cơ sở và thực hiện thanh tra dựa trên rủi ro, xây dựng hệ thống CNTT ứng dụng phân tích đánh giá rủi ro tổng thể. Việc xây dựng hệ thống CNTT đồng bộ và ứng dụng phân tích đánh giá rủi ro tổng thể là điều kiện quyết định để triển khai áp dụng quản lý rủi ro thành công.

Về thu thập thông tin đánh giá rủi ro: Thông tin phục vụ đánh giá rủi ro được tổng hợp trên cơ sở dữ liệu về NNT từ hệ thống hồ sơ về NNT đã kê khai và nộp và nguồn thông tin từ các tổ chức khác, thu thập thông tin từ bên thứ ba.

Hiện nay cơ quan thuế Thái Lan xây dựng bộ tiêu chí đánh giá rủi ro của DN theo các sắc thuế gồm 145 tiêu chí, từng tiêu chí đều có điểm số (từ 1 đến 5 điểm) và được gán trọng số (theo hệ số 1,2,3...).

Nam Phi

Cục Thu Nam Phi đã thành lập một đơn vị nghiên cứu và phân tích để cung cấp thông tin tình báo chiến thuật và chiến lược, từ đó hỗ trợ cho các chiến lược thực thi tuân thủ. Đơn vị này sẽ chuyển cho phòng thực thi tuân thủ hồ sơ phân tích rủi ro và phân tích theo từng phân ngành kinh tế. Đơn vị này sẽ chịu trách nhiệm thực hiện các công việc sau: Phát triển phương

pháp quản lý rủi ro chung cho toàn ngành; Cung cấp hồ sơ phân tích rủi ro cấp quốc gia và phân tích rủi ro theo từng phân ngành kinh tế; Thiết lập các mối quan hệ then chốt để đảm bảo thông tin được thu thập liên tục; Xây dựng hồ sơ phân tích rủi ro chung về NNT để phục vụ thanh tra và kiểm tra; Phân tích môi trường kinh doanh để chủ động xử lý các lĩnh vực có rủi ro cao; và Hỗ trợ kỹ thuật cho các đoàn thanh tra.

Đồng thời, để quản lý rủi ro hiệu quả, cơ quan thuế Nam Phi đã xây dựng hệ thống các quy trình. Quy trình lựa chọn hồ sơ, quy trình quản lý cơ sở dữ liệu, chương trình phân tích rủi ro, quy trình lựa chọn hồ sơ thanh tra, quy trình hoàn thuế, quy trình thanh tra đối với hồ sơ đề nghị hoàn thuế trên ngưỡng... Tất cả NNT đều được lập hồ sơ phân tích rủi ro. Mặc dù mọi NNT đều được chấm điểm, chỉ có những NNT có rủi ro cao mới được Cơ quan thuế đặt mục tiêu xử lý.

Kinh nghiệm đối với công tác quản lý thuế tại Việt Nam

Qua nghiên cứu kinh nghiệm về áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế của một số nước, có thể rút ra một số bài học cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, cần xây dựng Chương trình TCP: Kế hoạch TCP sẽ giúp cơ quan thuế xây dựng bức tranh tổng thể về mức độ tuân thủ của từng phân đoạn NNT. Việc đánh giá mức độ tuân thủ của từng phân đoạn NNT trong từng khâu, chức năng quản lý thuế, cơ quan thuế có các giải pháp thúc đẩy sự tuân thủ tự nguyện của NNT thông qua các chiến lược/biện pháp xử lý thích hợp như: tuyên truyền, giải thích, hỗ trợ thực hiện, thanh tra, kiểm tra.

Thứ hai, về cơ sở pháp lý: cần xây dựng khung cơ sở pháp lý đồng bộ, theo định hướng xây dựng TCP, tiếp tục hoàn thiện các quy định tại Luật Quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn chi tiết về việc thực hiện quản lý rủi ro tuân thủ trong tất cả các khâu, chức năng quản lý thuế, áp dụng đối với từng phân đoạn NNT.

Thứ ba, về tổ chức bộ máy và nguồn nhân lực: Tiếp tục kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý rủi ro tại cấp Tổng cục và các Cục Thuế. Tăng cường đào tạo, tập huấn nhằm nâng cao năng lực và trình độ cho đội ngũ

cán bộ làm công tác quản lý rủi ro.

Thứ tư, xây dựng và ban hành các bộ tiêu chí, chỉ số đánh giá rủi ro: Cơ quan thuế cần phải xây dựng các bộ tiêu chí, chỉ số đánh giá rủi ro đầy đủ trên tất cả các khâu, nghiệp vụ quản lý thuế đối với từng phân đoạn NNT.

Thứ năm, hoàn thiện cơ sở dữ liệu về NNT: Nghiên cứu mô hình thiết kế đối với kho cơ sở dữ liệu thuế đáp ứng 3 yêu cầu chính. Phục vụ các nhu cầu khai thác theo các chức năng quản lý thuế. Phục vụ nhu cầu cung cấp, trao đổi, đối chiếu chéo thông tin với các tổ chức, cơ quan theo quy định của pháp luật. Hỗ trợ sự tuân thủ của NNT.

Thứ sáu, ứng dụng CNTT: Để đáp ứng hiệu quả áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế một cách tổng thể, toàn diện tất cả các khâu, chức năng quản lý thuế đối với từng phân đoạn NNT sử dụng 4 trụ cột xác định tuân thủ là: Đăng ký, thời hạn tuân thủ, kê khai, nộp thuế.

Để đảm bảo các giải pháp trên có tính khả thi, cần thực hiện các điều kiện sau: Tăng cường sự phối hợp giữa cơ quan thuế với các cơ quan nhà nước liên quan; tăng cường trang bị cơ sở vật chất hiện đại đáp ứng yêu cầu phân tích; tăng cường sự hợp tác giữa NNT với cơ quan thuế.

Tài liệu tham khảo:

1. Thủ tướng Chính phủ (2011), Quyết định số 732/QĐ-TTg ngày 17/5/2011 về việc phê duyệt Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2020;
2. Bộ Tài chính, Quyết định số 20710/QĐ-BTC ngày 20/12/2016 về việc cải cách quản lý thuế giai đoạn 2016-2020;
3. Trung tâm Chính sách và quản lý thuế (2004), Sổ tay hướng dẫn của OECD về quản lý và nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật thuế;
4. Cơ quan thuế Australia (2003), Báo cáo về chương trình tuân thủ;
5. Cơ quan thuế Nam Phi (2004), Phân tích về cách tiếp cận tuân thủ của cơ quan thuế trên cơ sở lựa chọn hồ sơ và mức độ rủi ro;
6. Trung tâm Chính sách và quản lý thuế (2009), Quản lý tuân thủ của chức năng quản lý doanh nghiệp – Kinh nghiệm và thông lệ của 8 nước thành viên OECD.

Thông tin tác giả:

Bùi Khánh Toàn - Phó Cục trưởng Cục Thuế tỉnh Bình Định
Email: bktoan.gdt@gmail.com



**Tiền thuế là của dân,
do dân đóng góp
để phục vụ lợi ích của nhân dân**