

# VẬN DỤNG PHƯƠNG PHÁP PHÂN TÍCH CHI PHÍ LỢI ÍCH TRONG ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH ƯU ĐÃI ĐẦU TƯ TẠI VIỆT NAM

GS., TS. Nguyễn Thị Cành  
ThS. Cung Trần Việt \*

**T**rong khuôn khổ bài báo này chúng tôi muốn giới thiệu cách tiếp cận định lượng trong đánh giá chính sách dựa trên phương pháp phân tích chi phí-lợi ích. Bài báo này dựa trên kết quả nghiên cứu đề án “Nghiên cứu chính sách ưu đãi đầu tư qua thuế thu nhập doanh nghiệp cho các doanh nghiệp Việt Nam” do chúng tôi thực hiện năm 2004. Đề án này thuộc dự án “Sáng kiến cạnh tranh Việt Nam-VNCI” do cơ quan hỗ trợ phát triển (USAID) của Chính phủ Hoa Kỳ tài trợ. Trong bài báo này chúng tôi trình bày hai mục chính gồm: (1) giới thiệu một cách tổng quan về phương pháp phân tích chi phí-lợi ích được sử dụng trong xem xét dự án thuộc khu vực tư nhân và đánh giá dự án cũng như chính sách trong khu vực công; (2) kết quả vận dụng phân tích chi phí-lợi ích trong đánh giá chính sách ưu đãi đầu tư qua thuế thu nhập cho các doanh nghiệp Việt Nam.

## 1. Tổng quan về phương pháp phân tích chi phí-lợi ích và sử dụng phân tích chi phí-lợi ích trong tài chính công

**Phân tích chi phí - lợi ích** được vận dụng trong tài chính công như là tập hợp các quy trình đánh giá thực tiễn cho các hướng dẫn liên quan đến các quyết định chi tiêu công. Phân tích chi phí-lợi ích cho phép các nhà hoạch định chính sách biết nên cố gắng làm tốt những gì để phân bổ các nguồn lực cho các dự án với điều kiện là lợi ích biên tế xã hội lớn hơn chi phí biên tế xã hội.

Phân tích chi phí - lợi ích sẽ giúp đảm bảo cho việc ban hành một quyết định nhất quán nhằm mang lại hiệu quả tốt nhất. Phương pháp này đã được các Chính phủ của nhiều nước sử dụng khi ban hành chính sách hoặc quyết định đầu tư cho các dự án hay chi tiêu của Chính phủ. Tại Hoa Kỳ

suốt từ những năm 1930, Chính phủ Liên bang đã có chỉ thị rằng các loại dự án khác nhau đều phải được tiến hành phân tích chi phí- lợi ích. Các đời tổng thống Reagan, Bush cha, Clinton đã ban hành các quy định thi hành các phân tích chi phí - lợi ích đối với tất cả những chính sách chủ yếu của Chính phủ.

Vấn đề trung tâm trong phân tích chi phí-lợi ích là đánh giá các yếu tố đầu vào và đầu ra của các dự án của Chính phủ. Như vậy, chúng ta có thể xem xét vấn đề này từ quan điểm đánh giá như khi đánh giá việc thực hiện dự án của một công ty tư nhân.

Giả sử một công ty đang xem xét hai dự án để lựa chọn một trong hai X và Y. Lợi ích và chi phí thực tế của dự án X là  $B^X$  và  $C^X$ , tương tự lợi ích và chi phí của dự án Y là  $B^Y$  và  $C^Y$ . Đối với cả hai dự án lợi ích và chi phí có thể được nhận biết một cách nhanh chóng. Công ty cần phải trả lời hai câu hỏi: Thứ nhất, dự án nào trong hai dự án cần được tiến hành?; Các dự án có thể chấp nhận?. (Công ty có quan điểm thực hiện 1 trong hai dự án). Thứ hai, nếu cả hai dự án được chấp nhận thì dự án nào là ưa thích hơn?. Bởi vì trong cả hai dự án, lợi ích và chi phí xuất hiện ngay lập tức nên việc trả lời các câu hỏi này là đơn giản. Ta tính lợi tức ròng cho dự án X,  $B^X - C^X$ , và so sánh nó với dự án Y,  $B^Y - C^Y$ . Một dự án được thừa nhận chỉ khi nó có lợi tức ròng là số dương, đó là lợi ích lớn hơn chi phí. Nếu cả hai dự án được thừa nhận và công ty cần chọn một trong hai, thì dự án được chọn là dự án có lợi tức ròng cao hơn.

Trên thực tế, hầu hết các dự án kéo theo luồng lợi tức và lợi ích thực tế được xuất hiện theo khoảng thời gian hơn là tại một thời điểm. Giả sử rằng

*Khoa kinh tế Đại học Quốc gia TP.HCM (\*)*

những lợi ích và chi phí ban đầu của dự án X là  $B_0^X$  và  $C_0^X$ , giá trị này sau năm thứ nhất sẽ là  $B_1^X$  và  $C_1^X$ , và đến cuối năm cuối cùng sẽ là  $B_T^X$  và  $C_T^X$ . Chúng ta có thể mô tả đặc điểm dự án X như là dòng lợi tức thuần (một số chúng có thể là âm):

$$(B_0^X - C_0^X), (B_1^X - C_1^X), (B_2^X - C_2^X), \dots, (B_T^X - C_T^X)$$

Giá trị hiện tại của dòng thu nhập thuần ( $PV^X$ ) là:

$$PV^X = B_0^X - C_0^X + \frac{B_1^X - C_1^X}{(1+r)} + \frac{B_2^X - C_2^X}{(1+r)^2} + \dots + \frac{B_T^X - C_T^X}{(1+r)^T}$$

Trong đó  $r$  là tỷ lệ chiết khấu thích hợp đối với dự án của khu vực tư nhân.

Tương tự, giả sử rằng dự án Y sinh ra dòng lợi ích và chi phí  $B^Y$  và  $C^Y$  qua giai đoạn  $T'$  năm. ( $T$  và  $T'$  không nhất thiết phải như nhau). Giá trị hiện tại của dự án Y là:

$$PV^Y = B_0^Y - C_0^Y + \frac{B_1^Y - C_1^Y}{1+r} + \frac{B_2^Y - C_2^Y}{(1+r)^2} + \dots + \frac{B_{T'}^Y - C_{T'}^Y}{(1+r)^{T'}}$$

Khi cả hai dự án được đánh giá theo giá trị hiện tại, chúng ta có thể sử dụng cùng một quy tắc đã được vận dụng đối với dự án tức thời (là dự án mà tất cả các chi phí và lợi ích xuất hiện tại cùng một thời điểm) được mô tả trước đây. **Tiêu chuẩn giá trị hiện tại** của dòng thu nhập thuần để đánh giá dự án là:

- Một dự án được thừa nhận chỉ khi giá trị hiện tại của dòng thu nhập thuần là dương;
- Khi một trong hai dự án được lựa chọn, dự án được ưa thích hơn là dự án có giá trị hiện tại cao hơn.

Công cụ phân tích chi phí-lợi ích theo chỉ tiêu giá trị hiện tại của dòng thu nhập thuần của một dự án được sử dụng trong quá trình ra quyết định đầu tư một dự án của công ty tư nhân cũng như ra quyết định đầu tư một dự án của Chính phủ. Điểm khác biệt ở đây là tỷ lệ chiết khấu. Thường tỷ lệ chiết khấu của các công ty tư nhân dựa trên lãi suất thị trường, còn tỷ lệ chiết khấu trong dự án của Chính phủ được tính toán dựa trên suất sinh lời xã hội của dự án (thường thấp hơn tỷ lệ chiết khấu của khu vực tư nhân một tỷ lệ bằng tỷ lệ

thuế thu nhập doanh nghiệp, nghĩa là nếu thuế suất thuế TNDN là 28% và suất chiết khấu của khu vực tư nhân là 10% thì suất chiết khấu trong dự án của chính phủ là  $10\% - 28\% \times 10\% = 7,2\%$ ). Vấn đề vận dụng phương pháp phân tích chi phí-lợi ích trong thực hiện dự án tư nhân hoặc dự án công theo tiêu chuẩn giá trị hiện tại của dòng lợi tức thuần đã rõ, vậy khi vận dụng để đánh giá chính sách thì phải thực hiện theo tiêu chuẩn nào? Làm sao để đo lường được chi phí và lợi ích của một chính sách?

Dưới đây chúng tôi xin giới thiệu một cách tiếp cận đánh giá chính sách ưu đãi đầu tư qua thuế thu nhập doanh nghiệp dựa trên phân tích chi phí-lợi ích. Theo đó, chi phí của ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp được đo bằng tỷ lệ trợ thuế cho đầu tư thêm: tỷ lệ lượng thuế bị thất thu do ưu đãi trên một đồng vốn đầu tư. Phương pháp này do Wells and Allen (2001)<sup>1</sup> đưa ra dựa trên một công thức đơn giản, theo đó:

$T$  = Thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp

$Y$  = Tỷ suất lợi nhuận bình quân trên vốn (ROA)

$R$  = Tỷ lệ ưu đãi thừa (Tức tỷ lệ tăng đầu tư do nhà đầu tư thực hiện ngay cả khi không có ưu đãi thuế TNDN). Dư thừa là các ưu đãi thuế được đảm bảo cho công ty để khuyến khích một khoản đầu tư, nhưng khoản đầu tư này dù thế nào đi nữa vẫn sẽ được thực hiện ngay cả khi không có khoản ưu đãi nào mời chào. Các khoản dư thừa như vậy đưa đến kết quả có lợi cho các công ty có liên quan, và là một khoản trợ cấp từ chính phủ.

$N$  = Số năm đo khoảng thời gian nhận ưu đãi thuế TNDN

$I$  = Tổng vốn đầu tư

Từ đây cho thấy thuế được trợ cấp thừa cho các nhà đầu tư là  $R \times I \times Y \times T \times N$ .

Khoản đầu tư tăng thêm được thu hút do ưu đãi thuế TNDN là:  $(1 - R)I$ .

Vì vậy, khoản trợ cấp, giống như tỷ lệ tương ứng với khoản đầu tư tăng thêm (hay tổng số thu thuế phải từ bỏ để tạo ra khoản đầu tư tăng thêm này) có thể được tính theo công thức sau:

$$R \times I \times Y \times T \times N = R \times Y \times T \times N$$

$$(1 - R)I \quad (1 - R)$$

Theo các tác giả này thì tỷ lệ trợ thuế cho đầu tư thêm tính như sau:

Nếu ký hiệu:

T- Thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp

Y- Tỷ suất sinh lời bình quân trên vốn đầu tư (ROA-return on Asset)

R- Tỷ lệ ưu đãi thừa (tỷ lệ nhà đầu tư vẫn đầu tư cho dù không có ưu đãi thuế)

N- Số năm miễn thuế

I- Tổng vốn đầu tư

Thì:

Lượng thuế bị mất đi một cách không cần thiết do ưu đãi thuế (ưu đãi không cần thiết) bằng:

$$R \times I \times Y \times T \times N$$

Lượng đầu tư tăng thêm do tác dụng của ưu đãi thuế là  $(1-R) I$

Tỷ lệ trợ thuế cho đầu tư bằng:

$$\frac{R \times I \times Y \times T \times N}{(1 - R) I} = \frac{R \times Y \times T \times N}{(1 - R)}$$

Tỷ lệ trợ thuế cho đầu tư cho biết để tăng thêm một đồng đầu tư từ chính sách ưu đãi thuế TNDN, ngân sách thất thu một lượng là bao nhiêu do ưu đãi thuế TNDN.

Tỷ lệ này càng lớn chứng tỏ lượng thất thu từ thuế càng lớn và chính sách ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp càng không có tác dụng.

**2. Kết quả đánh giá hiệu quả chính sách ưu đãi đầu tư qua thuế thu nhập doanh nghiệp tại Việt Nam dựa trên cách tiếp cận phân tích chi phí-lợi ích... (xem tiếp kỳ sau) ■**

## Phát triển thanh toán thẻ... (tiếp theo trang 39)

của các cơ quan ban ngành về việc chi trả lương thông qua tài khoản và sử dụng phương tiện thanh toán không dùng tiền mặt cho các khoản chi tiêu công. Trên thế giới hiện đã có nhiều nước đưa ra qui định các khoản chi tiêu ngân sách phải sử dụng phương tiện thanh toán điện tử. Đó là việc làm hết sức cần thiết trong thời đại của công nghệ thông tin như hiện nay.

Ngoài ra để cho dịch vụ thẻ phát triển, trước hết cần hoàn thiện môi trường pháp lý cho mọi hoạt động của dịch vụ thẻ, trong đó có các giao dịch liên quan đến thương mại điện tử. Việc cần có các chính sách nhằm thúc đẩy thanh toán không dùng tiền mặt như thắt chặt và kiểm soát tiền mặt, tăng chi phí sử dụng tiền mặt để làm cho người dân chuyển sang hình thức thanh toán khác, bên cạnh đó có các

chế độ ưu đãi, khuyến khích cho các dịch vụ thanh toán không dùng tiền mặt.

Việc đặt các máy ATM và những điểm chấp nhận thanh toán bằng thẻ cũng cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng để làm cho người tiêu dùng cảm thấy thoải mái và tiện lợi khi sử dụng các dịch vụ này. Cuối cùng, một điểm quan trọng là ngay chính bản thân, nội bộ ngân hàng cần xúc tiến việc đẩy mạnh sự liên kết giữa các ngân hàng trong nước, cần phát triển các liên minh thẻ và kết nối hệ thống với nhau để cho việc sử dụng thẻ trở nên thật sự tiện lợi và dễ dàng. Về vấn đề này, VISA đang có kế hoạch hợp tác với các ngân hàng trong nước để làm sao cho tất cả những loại thẻ do các ngân hàng nội địa phát hành sẽ được sử dụng tương thích tại tất cả các máy ATM. Về cơ sở hạ tầng,

VISA sẽ tạo dựng sự liên thông giữa VisaNet (hệ thống mạng của Visa toàn cầu) với một số mạng của các ngân hàng địa phương như BankNet. Thông qua BankNet tất cả các ngân hàng đều có thể truy cập vào VisaNet, từ đó có thể xử lý tất cả giao dịch ngay tại trong nước.

Có thể nói rằng thị trường thẻ ở nước ta có một tiềm năng rất lớn, các ngân hàng cần tận dụng cơ hội này để khai thác một cách có hiệu quả nhất. Kịch thích và phát triển thẻ thanh toán trong đông đảo quần chúng nhân dân đang là câu hỏi đặt ra cho các ngân hàng, nhất là trong thời điểm hiện nay khi Việt Nam là một quốc gia đang phát triển, nếu không có cơ chế, chế tài quản lý linh hoạt việc thanh toán phi tiền mặt thì rất khó điều hành một cách có hiệu quả và triệt để chính sách tiền tệ quốc gia ■