



QUẢN LÝ RỦI RO TRONG QUẢN LÝ THUẾ Ở VIỆT NAM

NGÔ THUY LINH

Áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế là xu thế tất yếu khách quan và phù hợp với yêu cầu cải cách, hiện đại hóa ngành Thuế. Việc áp dụng quản lý rủi ro đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý thuế; khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để người nộp thuế tự nguyện tuân thủ tốt các quy định của pháp luật về thuế, đồng thời góp phần phòng chống, phát hiện, xử lý kịp thời và hiệu quả các hành vi vi phạm pháp luật về thuế.

Từ khóa: Quản lý, quản lý thuế, quản lý rủi ro, người nộp thuế

RISK MANAGEMENT IN TAX MANAGEMENT IN VIETNAM

Ngo Thuy Linh

Applying risk management in tax management is an inevitable and objective trend in line with the requirements of tax reform and modernization. Apply risk management to ensure the effectiveness and efficiency of tax management; encourage and create favorable conditions for taxpayers to comply with the provisions of the tax law, and at the same time contribute to the prevention, detection, and timely and effective handling of violations of the law on taxation. This article mentions the application trends, practical implementation and identification of the benefits achieved by tax management when applying risk management.

Keywords: Management, tax management, risk management, taxpayers

Ngày nhận bài: 3/8/2021

Ngày hoàn thiện biên tập: 10/8/2021

Ngày duyệt đăng: 17/8/2021

Xu hướng và mô hình áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế

Quản lý rủi ro (QLRR) đang trở thành xu thế và ngày càng được áp dụng rộng rãi trong công tác quản lý nói chung. Đối với cơ quan thuế, việc áp dụng mô hình quản lý thuế theo rủi ro là một yêu cầu khách quan và là giải pháp để giải quyết những vấn đề thực tiễn đặt ra nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác quản lý thuế.

Việc áp dụng QLRR không phải là vấn đề mới, đã được nhiều quốc gia trên thế giới như: Anh, Pháp, Mỹ, Canada, Ai-len, Australia, Hàn Quốc, Thái Lan ... áp dụng từ lâu nhưng chủ yếu áp dụng theo mô hình chung về QLRR tuân thủ do Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) xây dựng. Theo OECD, việc áp dụng QLRR trong quản lý thuế cần hướng tới xu hướng chung là xây dựng kế hoạch, chương trình QLRR tuân thủ tổng thể hiệu quả, trong đó, QLRR tuân thủ của người nộp thuế (NNT) sẽ được chia thành nhiều phân đoạn, xác định các rủi ro chính yếu cho từng phân đoạn, xác định các nguyên nhân chính dẫn đến việc không tuân thủ trong từng phân đoạn, từ đó có biện pháp xử lý phù hợp (Hình 1).

Mô hình tuân thủ (Hình 1) được nhiều nước áp dụng trong đánh giá hành vi tuân thủ của NNT và biện pháp xử lý của cơ quan thuế đối với các hành vi tuân thủ khác nhau. Hình kim tự tháp thể hiện chiến lược xử lý tuân thủ của cơ quan thuế, trong đó: Cạnh bên trái của kim tự tháp thể hiện hành vi tuân thủ của NNT, cạnh đối xứng bên phải thể hiện biện pháp ứng xử của cơ quan thuế đối với hành vi tuân thủ; mũi tên nằm trên đường trung tuyến thể hiện chiến lược xử lý của cơ quan thuế để nâng cao tính tuân thủ tự nguyện của NNT, cụ thể:

(i) Nếu hành vi của NNT là “sẵn sàng tuân thủ” thì biện pháp của cơ quan thuế sẽ là “tạo điều kiện thuận lợi” tốt nhất để NNT tuân thủ.

(ii) Nếu hành vi của NNT là “cố gắng tuân thủ nhưng không phải lúc nào cũng thành công” thì biện pháp của cơ quan thuế sẽ là “hỗ trợ” để NNT tuân thủ.

(iii) Nếu hành vi của NNT là “không muốn tuân thủ nhưng sẽ tuân thủ nếu cơ quan thuế quan tâm”



thì biện pháp của cơ quan thuế sẽ là “ngăn chặn thông qua các biện pháp phát hiện vi phạm” để NNT tuân thủ.

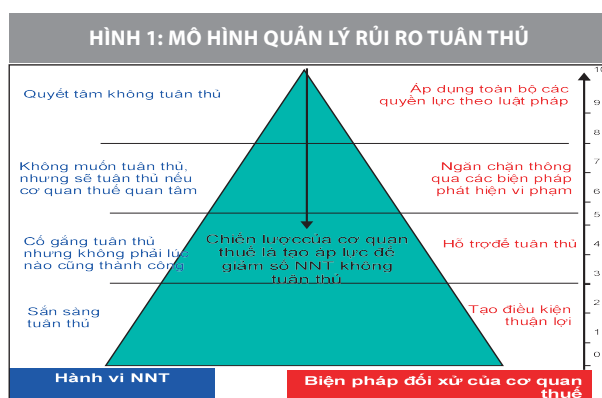
(iv) Nếu hành vi của NNT là “quyết tâm không tuân thủ” thì biện pháp của cơ quan thuế sẽ là “áp dụng toàn bộ các quyền lực theo pháp luật” để bắt buộc NNT tuân thủ.

Chiến lược xử lý tuân thủ tập trung vào việc nghiên cứu hành vi tuân thủ của NNT và đề xuất biện pháp xử lý phù hợp nhằm tạo áp lực để giảm số NNT không tuân thủ.

Cơ sở pháp lý và thực tiễn triển khai quản lý rủi ro trong quản lý thuế tại Việt Nam

Hiện nay, QLRR trong quản lý thuế là phương pháp quản lý thuế hiện đại, được áp dụng tại nhiều cơ quan thuế ở các nước trên thế giới. Tại Việt Nam, phương pháp áp dụng QLRR trong quản lý thuế chính thức được quy định tại Luật Quản lý thuế số 21/2012/QH13 ngày 20/11/2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành, nay là Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14. Đồng thời, Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 204/2015/TT-BTC ngày 21/12/2015 quy định về áp dụng QLRR trong quản lý thuế. Tiếp đó, Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 31/2021/TT-BTC ngày 17/5/2021 quy định về áp dụng QLRR trong quản lý thuế, thay thế Thông tư số 204/2015/TT-BTC. Theo đó, việc áp dụng QLRR được thực hiện để đánh giá việc tuân thủ pháp luật thuế đối với NNT xuyên suốt qua các chức năng quản lý thuế như: Đăng ký thuế; khai thuế; nộp thuế, nợ thuế và cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế; hoàn thuế; kiểm tra; thanh tra thuế; tạo, in, phát hành, quản lý và sử dụng ấn chỉ thuế. Các cơ chế, chính sách trên đã góp phần hoàn thiện khung khổ pháp lý về QLRR trong quản lý thuế, góp phần cải cách, hiện đại hóa công tác quản lý thuế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý thuế. Quy định này góp phần khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để NNT tuân thủ tốt các quy định của pháp luật, đồng thời phòng chống, phát hiện, xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật thuế trong quản lý thuế đối với NNT.

Trên cơ sở quy định tại Luật Quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành, Tổng cục Thuế đã xây dựng, nghiên cứu áp dụng cơ chế QLRR trong một số khâu, một số chức năng trong quản lý thuế. Việc áp dụng QLRR trong công tác lập kế hoạch thanh tra, kiểm tra thuế tại trụ sở NNT bắt đầu triển khai



Nguồn: OECD

từ năm 2012 với việc áp dụng thí điểm QLRR trong công tác lập kế hoạch thanh tra thuế, kiểm tra thuế tại trụ sở NNT tự động trên cơ sở ứng dụng hệ thống công nghệ thông tin (CNTT) tại Tổng cục Thuế và một số cục thuế địa phương. Cụ thể, năm 2016, Tổng cục Thuế áp dụng QLRR trên cơ sở ứng dụng CNTT trong công tác lập kế hoạch thanh tra thuế, kiểm tra thuế tại trụ sở NNT được áp dụng thống nhất trên toàn quốc. Bộ tiêu chí phân tích thông tin rủi ro phục vụ việc lập kế hoạch kiểm tra, thanh tra thuế được xây dựng trên các nguyên tắc sau:

- Đánh giá lịch sử tuân thủ pháp luật về thuế của NNT gồm: Lịch sử tuân thủ khai thuế, tính thuế; Lịch sử tuân thủ nộp thuế; Mức độ tuân thủ qua kết quả kiểm tra, thanh tra thuế.
- Đánh giá sự biến động về kê khai thuế của NNT qua các năm.
- Đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của NNT.

Từ kết quả bước đầu đạt được trong việc áp dụng QLRR để lập kế hoạch thanh tra tại trụ sở NNT, Tổng cục Thuế tiếp tục nghiên cứu và mở rộng việc triển khai áp dụng QLRR đối với các nội dung công tác quản lý thuế trọng tâm gồm: Lập kế hoạch thanh tra tại trụ sở NNT, phân loại hoàn thuế, thanh tra và quản lý hóa đơn. Trong năm 2016 và đầu năm 2017, Tổng cục Thuế đã trình Bộ Tài chính ban hành quyết định về Bộ tiêu chí, chỉ số đánh giá rủi ro áp dụng theo các nội dung sau: Xây dựng kế hoạch kiểm tra, thanh tra tại trụ sở NNT; phân loại giải quyết hồ sơ hoàn thuế giá trị gia tăng (GTGT) và lựa chọn doanh nghiệp có dấu hiệu rủi ro để xây dựng kế hoạch kiểm tra, thanh tra sau hoàn thuế GTGT; quản lý việc tạo, in, phát hành và sử dụng hóa đơn. Đồng thời, Tổng cục Thuế khẩn trương triển khai các nội dung, hoạt động liên quan như: Tập hợp, rà soát cơ sở dữ liệu; phân tích, xây dựng hệ thống ứng dụng CNTT tự động phân tích rủi ro NNT; tổ chức triển khai thực



hiện việc phân tích, đánh giá NNT theo các Bộ tiêu chí, chỉ số đã được ban hành để phục vụ công tác quản lý thuế.

Các quy định tại Thông tư số 31/2021/TT-BTC ngày 17/5/2021 về áp dụng QLRR trong quản lý thuế đã tạo cơ sở pháp lý cho việc tiếp tục đẩy mạnh áp dụng QLRR trong quản lý thuế, góp phần cải cách, hiện đại hóa công tác quản lý thuế và nâng cao hiệu quả quản lý thuế. Thông tư này quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành quy định về áp dụng QLRR tại Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14. Cụ thể:

- Việc phân luồng NNT theo các hành vi với các biện pháp kiểm soát, xử lý tương ứng giúp cơ quan quản lý phân bổ nguồn lực hợp lý, không bị dàn trải, giảm bớt áp lực về khối lượng công việc, chỉ tập trung nguồn lực vào NNT không tuân thủ, lĩnh vực rủi ro.

- Áp dụng QLRR đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của quản lý thuế; khuyến khích, tạo thuận lợi để NNT tuân thủ tốt các quy định của pháp luật, đồng thời phòng chống, phát hiện, xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật thuế trong quản lý thuế đối với NNT.

Những nội dung sửa đổi chính của Thông tư số 31/2021/TT-BTC gồm:

- Bộ tiêu chí được hướng dẫn công khai tại 03 Phụ lục ban hành kèm theo Thông tư và quy định Bộ chỉ số tiêu chí do Tổng cục Thuế hướng dẫn thay vì trước đây Bộ Tài chính ban hành cả tiêu chí, chỉ số. Việc cơ quan thuế có trách nhiệm ban hành các chỉ số tiêu chí để đảm bảo được tính linh hoạt, chủ động trong việc điều chỉnh các chỉ số tiêu chí cho phù hợp với thực tiễn công tác quản lý thuế từng địa phương.

- Bổ sung việc đánh giá tuân thủ pháp luật thuế và phân loại mức độ rủi ro NNT trong quản lý thuế được xem xét đánh giá theo thứ tự từ đánh giá tuân thủ pháp luật thuế đến đánh giá rủi ro tổng thể NNT, và theo yêu cầu công tác quản lý thuế trong từng thời kỳ, NNT là doanh nghiệp thuộc các mức rủi ro có thể tiếp tục được phân loại rủi ro trong các nghiệp vụ quản lý thuế. Trong đó, kết quả phân tích rủi ro mang tính kế thừa, kết quả đánh giá ở khâu trước là một phần của tiêu chí đánh giá ở khâu sau.

- Thông tư số 31/2021/TT-BTC phân loại mức độ tuân thủ pháp luật thuế thành 4 mức sau: (1) Tuân thủ cao; (2) Tuân thủ trung bình; (3) Tuân thủ thấp; (4) Không tuân thủ; trong đó đã bổ sung mức 4 theo tiếp cận tài liệu của OECD với mô hình tuân thủ có

4 tầng tương ứng 4 mức độ tuân thủ - là mô hình đã được áp dụng phổ biến ở cơ quan thuế của nhiều quốc gia trên thế giới.

- Quy định các biện pháp xử lý cụ thể đối với từng mức độ tuân thủ và mức độ rủi ro NNT nhằm thực hiện mục tiêu nâng cao tính tuân thủ tự nguyện của NNT và được xem xét một cách tổng thể thông qua việc xây dựng kế hoạch nâng cao tính tuân thủ tổng thể.

- Bổ sung quy định về các biện pháp nâng cao tuân thủ pháp luật thuế của NNT nhằm giúp NNT nâng cao tuân thủ pháp luật thuế. Bên cạnh các biện pháp mang tính xử lý và chế tài xử phạt thì cơ quan thuế cần áp dụng các biện pháp mang tính khuyến khích, hỗ trợ NNT thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước một cách thuận lợi nhất.

- Bổ sung và quy định rõ nội hàm QLRR: Việc áp dụng cơ chế QLRR trong hoạt động nghiệp vụ quản lý thuế bao gồm: Thu thập xử lý thông tin, dữ liệu liên quan đến NNT; xây dựng tiêu chí quản lý thuế; đánh giá việc tuân thủ pháp luật của NNT; phân loại mức độ rủi ro và tổ chức thực hiện các biện pháp quản lý thuế phù hợp. Cơ quan thuế ứng dụng hệ thống CNTT để tự động tích hợp, xử lý dữ liệu phục vụ việc áp dụng QLRR trong hoạt động quản lý thuế.

- Quy định rõ hơn về đánh giá tuân thủ đối với NNT: Cơ quan thuế đánh giá mức độ tuân thủ pháp luật của NNT để áp dụng các biện pháp quản lý thuế phù hợp theo từng mức độ tuân thủ. Việc đánh giá mức độ tuân thủ dựa trên hệ thống các tiêu chí về tần suất vi phạm pháp luật của NNT; lịch sử quá trình hoạt động của NNT; việc hợp tác với cơ quan thuế trong thực hiện đăng ký thuế, khai thuế, nộp thuế, hoàn thuế, thanh kiểm tra thuế, quản lý hoá đơn chứng từ của doanh nghiệp.

- Quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan thuế các cấp và các cơ quan, đơn vị, các tổ chức khác, cá nhân có liên quan trong việc phối hợp thực hiện các quy định về áp dụng QLRR trong quản lý thuế nhằm tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, thuận lợi cho việc đưa cơ chế áp dụng QLRR vào quản lý thuế một cách hiệu quả, đáp ứng yêu cầu cải cách của Chính phủ và Bộ Tài chính.

- Bổ sung và hoàn thiện các quy định về xây dựng, sử dụng hệ thống thông tin về NNT phục vụ đánh giá rủi ro, đánh giá tuân thủ pháp luật của NNT nhằm đảm bảo xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu đầy đủ, chính xác, kịp thời phục vụ QLRR tuân thủ tổng thể. Đặc biệt, trong thời gian tới, cơ



quan Thuế sẽ nghiên cứu áp dụng việc sử dụng các mô hình tăng cường khai thác, phân tích dữ liệu phục vụ QLRR như: hệ thống phân tích dữ liệu thông minh, hệ thống phân tích rủi ro bằng trí tuệ nhân tạo.

Nhìn chung, Thông tư số 31/2021/TT-BTC ngày 17/5/2021 của Bộ Tài chính ban hành nhằm đảm bảo thuận lợi cho công tác quản lý thuế, phù hợp với xu thế quốc tế, giúp cho việc quản lý thuế hiệu quả với chi phí thấp nhất; Đồng thời, giúp cho ý thức tuân thủ pháp luật của NNT được nâng cao thông qua việc đánh giá mức độ tuân thủ, phân loại rủi ro trong quản lý thuế.

Một số kết quả đạt được

Việc áp dụng QLRR trong quản lý thuế, phân tích thông tin NNT trong thời gian qua đã đem lại những kết quả tích cực, cụ thể:

Thứ nhất, việc áp dụng QLRR trong quản lý thuế góp phần nâng cao hiệu quả trong quá trình lập kế hoạch kiểm tra, thanh tra tại trụ sở NNT. Qua đó, giúp tiết kiệm thời gian và chi phí cho doanh nghiệp.

Thứ hai, việc áp dụng các tiêu chí để QLRR vào kiểm tra, thanh tra tại trụ sở NNT đã tiết kiệm đáng kể chi phí, nguồn lực con người; xác định đúng đối tượng cần kiểm tra, thanh tra thuế, ngăn ngừa các biểu hiện tiêu cực trong việc lựa chọn đối tượng, đảm bảo tính khách quan, sử dụng hiệu quả các nguồn lực phục vụ công tác kiểm tra, thanh tra tại trụ sở NNT.

Thứ ba, đã lựa chọn tương đối chính xác đối tượng cần thực hiện thanh tra, kiểm tra. Qua tổng hợp báo cáo cho thấy, số doanh nghiệp có rủi ro về thuế cao sẽ được đưa vào kế hoạch thanh tra, kiểm tra thuế đều phát hiện có vi phạm pháp luật về thuế và số thuế truy thu bình quân cho một cuộc thanh tra, kiểm tra thuế có xu hướng tăng lên.

Thứ tư, cơ quan thuế áp dụng QLRR trong lựa chọn trường hợp lựa chọn thanh tra, kiểm tra để đánh giá đúng mức độ rủi ro cũng như mức độ tuân thủ của NNT, tạo sự tin tưởng, công bằng cho mọi đối tượng nộp thuế hướng đến sự tự giác cao trong việc tuân thủ pháp luật về thuế; khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để NNT tuân thủ tốt các quy định pháp luật; hạn chế các hành vi vi phạm pháp luật thuế.

Thứ năm, việc áp dụng quản lý hoá đơn từng bước đã giúp cơ quan thuế kịp thời rà soát, phát hiện các trường hợp vi phạm trong quản lý hoá đơn, chứng từ của người nộp thuế.

Thứ sáu, việc áp dụng QLRR trong quản lý thuế chỉ có thể được thực hiện trên cơ sở ứng dụng CNTT và hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin tập trung về NNT. Do đó, để đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh áp dụng QLRR trong quản lý thuế thì hệ thống ứng dụng CNTT phải đảm bảo việc lưu trữ, cập nhật thông tin về NNT dưới dạng điện tử, tự động. Đồng thời, phải đáp ứng yêu cầu đánh giá, phân loại NNT trên cơ sở dữ liệu được cập nhật, bổ sung thường xuyên và đưa ra kết quả đánh giá tuân thủ, phân loại rủi ro NNT tự động, hỗ trợ cho các chức năng quản lý thuế một cách hiệu quả. Nhìn chung, việc thực hiện các quy định về QLRR trong quản lý thuế thời gian qua đã góp phần thúc đẩy việc ứng dụng CNTT phục vụ phân tích, đánh giá, phân loại NNT trên cơ sở thông tin, dữ liệu về NNT được thu thập từ trong và ngoài ngành thuế, góp phần hiện đại hóa công tác quản lý thuế, nâng cao tính tuân thủ của NNT.

Thứ bảy, thực hiện các quy định về QLRR trong quản lý thuế góp phần nâng cao nhận thức của cả cơ quan thuế, NNT và cộng đồng xã hội trong việc cải cách quản lý thuế theo hướng minh bạch, công khai, tạo điều kiện thuận lợi cho NNT chấp hành tốt pháp luật về thuế, góp phần nâng cao mức độ tuân thủ pháp luật thuế của NNT, giảm chi phí quản lý thuế và chi phí tuân thủ của NNT.

Trong thời gian tới, cơ quan thuế sẽ tiếp tục ban hành các bộ chỉ số tiêu chí, quy định cụ thể các biện pháp thu thập xử lý thông tin; xây dựng quy trình, quy chế, quy định hướng dẫn việc áp dụng QLRR trong quản lý thuế mang tính tổng thể trên cơ sở ứng dụng CNTT hiện đại, đảm bảo áp dụng triệt để, minh bạch, rõ ràng. Từ đó đánh giá mức độ tuân thủ của NNT để có biện pháp quản lý thuế phù hợp; Đồng thời, khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để NNT tuân thủ tốt các quy định của pháp luật về thuế, phòng chống, phát hiện, xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật về thuế.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, Luật số 21/2012/QH13 ngày 20/11/2012;
2. Quốc hội, Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14;
3. Bộ Tài chính (2015), Thông tư số 204/2015/TT-BTC ngày 21/12/2015 quy định về áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế;
4. Bộ Tài chính (2021), Thông tư số 31/2021/TT-BTC ngày 17/5/2021 quy định về áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế.

Thông tin tác giả:

Ngô Thùy Linh – Tổng cục Thuế
Email: ngothuthuylinh79@gmail.com