

Hạn chế trong chính sách và hoạt động kiểm soát chuyển giá ở Việt Nam

Nguyễn Đức Trọng
Trường Đại học Bách khoa Hà Nội

Hành vi chuyển giá sẽ gây ra nhiều thiệt hại cho nước nhận đầu tư như gây thất thu ngân sách, tăng nhập siêu, làm méo mó môi trường đầu tư, cạnh tranh không bình đẳng đối với các doanh nghiệp không thực hiện chuyển giá, bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp về thực hiện nghĩa vụ với ngân sách nhà nước... Do đó, từ góc độ quản lý nhà nước cũng như kinh tế chính trị, chuyển giá đang là vấn đề nóng, được nhiều quốc gia trên thế giới và khu vực quan tâm.

1. Đặt vấn đề

Chuyển giá được hiểu là "việc thực hiện chính sách giá đối với hàng hóa, dịch vụ và tài sản được chuyển dịch giữa các thành viên trong tập đoàn qua biên giới không theo giá thị trường nhằm tối thiểu hóa số thuế của các công ty đa quốc gia trên toàn cầu". Tuy nhiên, trên thực tế, chuyển giá không chỉ được thực hiện bởi các công ty đa quốc gia, các doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (doanh nghiệp FDI), mà nó còn được thực hiện bởi các công ty có nhiều công ty con chỉ hoạt động kinh doanh trong nước hoặc thậm chí được thực hiện bởi các công ty là các chủ thể kinh tế độc lập song chủ sở hữu của chúng lại có mối quan hệ thân nhân với nhau. Hoạt động chuyển giá đã gây ra rất nhiều thiệt hại như gây thất thu thuế, ảnh hưởng xấu đến uy tín của doanh nghiệp, tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh...

Do đó thời gian qua, ngành Tài chính đã chủ động thực hiện nhiều biện pháp hữu hiệu nhằm kiểm soát chặt chẽ tình trạng chuyển giá, báo lỗ, chuyển lợi nhuận ra nước ngoài của các doanh nghiệp (DN) liên doanh, DN nước ngoài. Đồng thời tăng cường trao đổi thông tin không chỉ giữa cơ quan Thuế và các tổ chức nước ngoài phục vụ cho phân tích rủi ro và thanh tra giá chuyển nhượng; đàm phán với cơ quan thuế nước ngoài có liên quan, mà còn với các ngành để xác định giá trị máy móc, thiết bị, nguyên vật liệu tại khâu nhập khẩu, ngăn chặn các DN khai báo cao giá nhập khẩu với mục đích tăng chi phí đầu vào, giảm lợi nhuận gây thất thu NSNN.

Tuy nhiên bên cạnh những thành tựu đạt được thì vẫn còn tồn tại nhiều bất cập khiến cho Việt Nam khó ứng phó trước hành vi chuyển giá đến từ các doanh nghiệp.

2. Những khó khăn, hạn chế về khả năng ứng phó với chuyển giá ở Việt Nam

Về chống chuyển giá của các ngành chức năng ở

Việt Nam, có một số hạn chế, bao gồm cả hạn chế khách quan và chủ quan, tập trung vào mấy vấn đề cơ bản sau:

Thứ nhất, quan điểm về chống chuyển giá của Việt Nam chưa rõ, một phần do Việt Nam chưa có nhiều kinh nghiệm trong vấn đề này, một phần do giải quyết mối quan hệ giữa chống chuyển giá với tạo môi trường thuận lợi để thu hút đầu tư. Nếu quyết liệt chống chuyển giá thì sẽ ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, làm cho các nhà đầu tư nước ngoài ngại đầu tư vào Việt Nam.

Thứ hai, bất cập và hạn chế về khung pháp lý. Chuyển giá là một vấn đề phức tạp và phức tạp, song cho đến nay, văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động này vẫn chỉ được ban hành dưới dạng thông tư của Bộ Tài chính, dẫn đến hiệu lực thi hành chưa cao.

Thông tư 66/2010/TT-BTC đưa ra hướng dẫn chi tiết về các phương pháp xác định giá chuyển giao theo nguyên tắc giá thị trường nhưng các hướng dẫn phần lớn mang tính lý thuyết này không dễ thực hiện do tính chất phức tạp và đa dạng của các giao dịch liên kết, cũng như khối lượng thông tin có liên quan khá lớn mà cán bộ thuế cần phải đối chiếu, xử lý. Việc ngành Thuế chưa thiết kế được các quy định có tính chất "đơn giản hóa" (chẳng hạn, quy định về các khung giá hay khung lợi nhuận hợp lý theo từng ngành để có thể xác định phương pháp định giá thích hợp) đã gây ra không ít khó khăn cho cả cơ quan Thuế và doanh nghiệp trong quá trình thực hiện.

Thông tư 66/2010/TT-BTC yêu cầu các tài liệu, chứng từ, dữ liệu sử dụng làm căn cứ phân tích phải là các thông tin công khai và có nguồn gốc xuất xứ được chấp thuận. Tuy nhiên, hiện nay ở Việt Nam, một doanh nghiệp không dễ tiếp cận được báo cáo tài chính, báo cáo thường niên của các doanh nghiệp khác. Do vậy, yêu cầu này, trong nhiều trường hợp, là không khả thi.

Hơn nữa, Thông tư 66/2010/TT-BTC còn yêu cầu lượng thông tin, tài liệu chứng từ mà doanh nghiệp cần lưu giữ và cung cấp quá rộng. Quy định về việc ấn định mức giá tính thuế không thật sự rõ ràng nên sẽ khó thực hiện vì hiện nay bản thân cơ quan thuế cũng không có số liệu so sánh. Trường hợp cơ quan thuế thu thập được thông tin dữ liệu thích hợp từ các tổ chức nước ngoài thì cũng không đủ cơ sở pháp lý đối với nguồn dữ liệu này để áp dụng ấn định giá.

Cho đến nay vẫn chưa có chế tài xử phạt đối với trường hợp doanh nghiệp chưa kê khai giao dịch liên kết theo quy định của Thông tư 66/2010/TT-BTC. Việc thiếu một chế tài nghiêm minh, mang tính răn đe đã làm giảm hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động chuyển giá. Chưa có quy định rõ ràng về các khoản chi ngân sách phục vụ chống chuyển giá cũng như quy chế phối hợp giữa các bên liên quan để giúp ngành thuế thu thập thông tin phục vụ cho quá trình đấu tranh, chứng minh, buộc doanh nghiệp có hành vi chuyển giá phải thừa nhận chuyển giá. Ngoài ra một quy trình để giải quyết việc đánh thuế trùng trong trường hợp cơ quan thuế thực hiện các điều chỉnh về giá cũng chưa được thiết kế và ban hành.

Thứ ba, pháp luật về thuế và liên quan đến chuyển giá thời kỳ trước đây chưa hoàn thiện, chưa theo kịp diễn biến của tình hình chuyển giá, đến nay vẫn còn những bất cập. Trong khi nhiều nước trên thế giới đã nâng các quy định về kiểm soát chuyển giá ở cấp độ “Luật” thì ở Việt Nam mới là Thông tư của Bộ Tài chính. Bản thân các thông tư cũng chưa sát tình hình thực tế, quá trình áp dụng còn nhiều vấn đề bất cập; phạm vi điều chỉnh vẫn còn nhiều khoảng trống nên doanh nghiệp lợi dụng những điểm đó để chuyển giá.

Thứ tư, ngành Thuế lúng túng trong chống chuyển giá do năng lực quản lý, kinh nghiệm thực tiễn về quản lý giá chuyển nhượng còn hạn chế. Bên cạnh đó, việc thu thập, sàng lọc thông tin trong bối cảnh các giao dịch quốc tế đa dạng, phức tạp trên phạm vi toàn cầu rất khó khăn, nếu không có thông tin thì không thể xác định được giá chuyển giao nên không thể có cơ sở để khẳng định doanh nghiệp chuyển giá.

Thứ năm, sự phối hợp giữa ngành Thuế với các ngành liên quan trong hoạt động chống chuyển giá chưa tốt. Nhìn chung, trong nhận thức của các cơ quan chức năng thì việc chống chuyển giá là nhiệm vụ của riêng ngành Thuế, nên sự phối hợp thiếu đồng bộ, chặt chẽ.

3. Kiến nghị nhằm khắc phục những hạn chế trong hoạt động kiểm soát chuyển giá ở Việt Nam

- Thứ nhất, chống chuyển giá được xem là một nhiệm vụ khó khăn, phức tạp liên quan đến mối

quan hệ lợi ích giữa nước tiếp nhận đầu tư với nhà đầu tư nước ngoài, gắn liền với việc thực thi các chính sách thu hút đầu tư nước ngoài. Chuyển giá là hiện tượng mang tính phổ biến toàn cầu, liên quan đến sự di chuyển các nguồn lực, hàng hóa xuyên quốc gia với mức độ cơ động ngày càng cao, trong bối cảnh các tập đoàn đa quốc gia ngày càng trở thành các thực thể kinh tế hùng mạnh, có khả năng dẫn dắt các hoạt động của nền kinh tế thế giới. Vì thế, việc đối phó với nó không phải là một nhiệm vụ dễ dàng và khó thành công nếu như không có phương pháp tiếp cận đúng đắn cũng như thiếu sự hợp tác, hiệp lực giữa các nước, giữa các cơ quan công quyền và các lực lượng khác trong xã hội. Thực tế chuyển giá ngay cả ở các nước phát triển cho thấy rõ điều này. Ở đây, khi chống chuyển giá, một mặt các quốc gia thực thi quyền đánh thuế hợp pháp của mình, nhằm bảo vệ lợi ích (nguồn thu thuế) và duy trì môi trường cạnh tranh công bằng giữa các doanh nghiệp FDI và các loại hình doanh nghiệp khác; mặt khác, hoạt động này phải được tiến hành sao cho không tạo ra sự đánh thuế trùng lặp giữa các quốc gia, gây khó khăn cho các hoạt động kinh doanh quốc tế hay ngăn cản sự di chuyển vốn, hàng hóa hay dịch vụ giữa các nước. Điều này càng đặc biệt quan trọng đối với các nước đang phát triển, đang phải cạnh tranh gay gắt với các nước khác trong việc thu hút vốn FDI. Các nước này nếu thực thi các biện pháp chống chuyển giá một cách khắt khe và thiếu linh hoạt có thể làm xấu đi môi trường đầu tư. Bối cảnh mới của cuộc chiến chống chuyển giá cho thấy cần có sự nỗ lực, phối hợp chung giữa các nước nhằm tạo ra sức mạnh có khả năng cân bằng hơn với quyền lực của các tập đoàn đa quốc gia, cũng như tạo ra những chuẩn mực thích hợp chung, phù hợp với điều kiện của nền kinh tế thế giới hiện nay. Trên bình diện quốc nội, chống chuyển giá khó thành công nếu không được đầu tư đúng mức cả về kinh phí lẫn con người, hoặc chỉ được xem là nhiệm vụ riêng của cơ quan thuế.

- Thứ hai, coi trọng việc hoàn thiện khung pháp lý ở các cấp độ khác nhau bao gồm cả luật và các văn bản dưới luật nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc ngăn chặn hành vi chuyển giá ngay từ đầu và tạo ra hành lang pháp lý để có thể triển khai dễ dàng công tác kiểm soát chuyển giá khi có nghi vấn song lại không gây ra những khó khăn cho hoạt động kinh doanh bình thường và hợp pháp của các doanh nghiệp. Kinh nghiệm các nước đều cho thấy đây là biện pháp quan trọng, cần thiết để triển khai các biện pháp chống chuyển giá một cách bài bản, minh bạch và hiệu quả. Trong lĩnh vực này, “Hướng dẫn của OECD” về xác định giá chuyển nhượng cho các công ty đa quốc gia và cơ quan thuế là những gợi ý tốt không chỉ về phương pháp kỹ thuật mà còn là chỉ dẫn hữu ích về phương diện pháp lý để các cơ quan

quản lý nhà nước có thể tham khảo khi thiết kế khung pháp lý phục vụ việc chống chuyển giá, phù hợp với các chuẩn mực quốc tế trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng hiện nay.

- Thứ ba, xem trọng và nâng cao hiệu quả của công tác thanh tra giá chuyển giao, xem đây là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của ngành thuế. Xác định, dự báo các khu vực có nguy cơ chuyển giá cao để tập trung nguồn lực và gia tăng hiệu quả của hoạt động thanh, kiểm tra.

- Thứ tư, có chế tài xử phạt thích đáng nhằm ngăn ngừa và trừng phạt các hành vi chuyển giá. Ngoài việc truy thu thuế, các nước còn có hình phạt bổ sung đối với các hành vi chuyển giá với các hình thức và mức phạt cao, thấp khác nhau (như ở Anh, mức phạt có thể lên đến 100% mức thuế bị truy thu; ở Mỹ, mức phạt được xác định theo quy mô giá trị sai lệch của giá chuyển giao so với mức giá đối chiếu cũng như theo số thuế phải truy thu; Trung Quốc còn áp dụng phạt đối với các hành vi chậm trễ trong việc cung cấp thông tin, chứng từ, hồ sơ cho các cơ quan chức năng nhằm đối phó với việc xác minh, thanh tra chuyển giá. Ngoài việc bị phạt, Anh còn cấm các công ty bị phát hiện chuyển giá tham gia đấu thầu các dự án công trong một thời gian nhất định).

- Thứ năm, chú trọng việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu và liên thông dữ liệu, thông tin về các tập đoàn đa quốc gia và các doanh nghiệp FDI, về các quan hệ liên kết và các hình thức giao dịch nội bộ phổ biến trong các tập đoàn và doanh nghiệp này, về hệ thống giá cả các hàng hóa, dịch vụ trên thị trường trong nước và quốc tế có thể tham chiếu, so sánh khi xác minh vấn đề chuyển giá, về các chính sách thuế của các quốc gia có liên quan... nhằm tạo ra hạ tầng thông tin cần thiết để nâng cao hiệu quả hoạt động kiểm soát chuyển giá của các cơ quan chức năng.

- Thứ sáu, tăng cường năng lực của cơ quan thuế thông qua việc đầu tư đúng mức cho cơ quan này, đặc biệt là trong lĩnh vực đào tạo, phát triển nguồn nhân lực chuyên trách, có trình độ và kỹ năng cao để chuyên theo dõi, kiểm soát và đấu tranh với các hành vi chuyển giá. Đây là điều mà các nước đều coi trọng. Việc xác minh, thẩm định các thông tin, hồ sơ, chứng từ... có liên quan đến hoạt động chuyển giá là một công việc phức tạp, bao quát một khối lượng thông tin có tính chất nghiệp vụ lớn và đa dạng, liên quan đến nhiều thủ tục, quy định thuế không giống nhau của nhiều quốc gia khác nhau. Các tài liệu cần thiết để xác minh, đối chiếu không dễ thu thập vì nó liên quan đến các giao dịch xuyên biên giới, và các hàng hóa, dịch vụ ít được giao dịch trên thị trường (hàng hóa, dịch vụ độc quyền). Tất cả những điều đó cho thấy hiệu quả của công tác chống chuyển giá phụ thuộc rất nhiều vào năng lực của đội ngũ chuyên gia đảm trách công tác này.

- Thứ bảy, áp dụng phương pháp thỏa thuận trước giá tính thuế (APA) và các phương pháp xác định giá chuyển giao phù hợp. Các loại hình và quy mô hoạt động khác nhau của các doanh nghiệp cần được áp dụng các phương pháp khác nhau, một cách thích hợp. Xu hướng chung mà các nước đều mong muốn triển khai là mở rộng đối tượng và tăng số lượng doanh nghiệp áp dụng phương pháp thỏa thuận trước giá tính thuế (APA), vì đây là phương pháp có nhiều ưu thế (nó cho phép người nộp thuế có thể dự báo trước được nghĩa vụ thuế của mình một cách đáng tin cậy hơn; APA có tính minh bạch cao hơn và vì thế, nó có thể tạo ra một môi trường thuế thuận lợi cho hoạt động đầu tư FDI; nó tạo ra khả năng hợp tác hơn là đối đầu giữa người nộp thuế và cơ quan thuế, giúp người nộp thuế và cơ quan thuế giảm thiểu các cuộc thanh tra, kiểm tra, hạn chế những tranh chấp, kiện tụng, khi áp dụng phương pháp APA song phương hoặc đa phương, khả năng đánh thuế trùng giữa các quốc gia tham gia được giảm thiểu hoặc loại trừ...). Tuy nhiên, do những vấn đề có thể phát sinh từ phương pháp này cũng như năng lực ban đầu hạn chế của cơ quan quản lý thuế, APA thường chỉ áp dụng thích hợp cho các doanh nghiệp lớn, có doanh thu cao và ổn định.

4. Kết luận

Thực tế cho thấy, hiện nay có rất nhiều thủ đoạn tinh vi để doanh nghiệp chuyển giá. Một số tập đoàn kinh tế trong nước và liên doanh đã lợi dụng chính sách ưu đãi thuế theo ngành nghề và địa bàn đầu tư, thành lập một số công ty con hoạt động tại nhiều địa bàn khác nhau để chuyển lợi nhuận trước thuế từ nơi không được ưu đãi thuế sang nơi được ưu đãi thuế, làm giảm hiệu quả chính sách quản lý nhà nước và méo mó thị trường. Chính vì thế các chính sách và hoạt động chống chuyển giá càng cần được xây dựng theo một lộ trình, có sự huy động tổng lực để nhằm hạn chế hành vi gian lận bằng chuyển giá./.

Tài liệu tham khảo

Tài liệu Hội nghị chuyên đề về chống thất thu thuế và nợ đọng thuế, Tổng cục Thuế tổ chức tháng 2/2012

Nguyễn Quang Tiến (2012), Quản lý thuế đối với hoạt động chuyển giá, thực trạng và giải pháp, Tạp chí Tài chính số 3/2012

Lê Xuân Trường(2012), Chống chuyển giá ở Việt Nam: Tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý và các điều kiện thực hiện, Tạp chí tài chính online, 18/6/2012

Ngô Thế Chi, Ngăn ngừa hành vi chuyển giá trong các doanh nghiệp ở Việt Nam góp phần chống thất thu thuế, Kỷ yếu hội thảo khoa học: Hoạt động chuyển giá - Những vấn đề lý luận, thực tiễn và biện pháp hạn chế, Học viện Tài chính, tháng 8/2012