

# KINH NGHIỆM QUẢN LÝ THUẾ CỦA OECD

## 1. Quản lý thuế của OECD

OECD là tên viết tắt của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (Organization for economic Cooperation and Development), thành lập năm 1961 trên cơ sở Tổ chức Hợp tác Kinh tế Châu Âu (OEEC) với 20 thành viên sáng lập gồm các nước có nền kinh tế phát triển trên thế giới như Mỹ, Ca-na-đa và các nước Tây Âu. Hiện nay, số thành viên OECD là 30 quốc gia. Mục tiêu ban đầu của OECD là xây dựng các nền kinh tế mạnh ở các nước thành viên, thúc đẩy và nâng cao hiệu quả kinh tế thị trường, mở rộng thương mại tự do và góp phần phát triển kinh tế ở các nước công nghiệp. Những năm gần đây, OECD đã mở rộng phạm vi hoạt động, chia sẻ kết quả nghiên cứu và kinh nghiệm phát triển cho các nước đang phát triển và các nền kinh tế đang chuyển đổi sang kinh tế thị trường. Qua nghiên cứu kinh nghiệm quản lý thuế của OECD, ta có thể rút ra được nhiều bài học kinh nghiệm quý giá cho Việt Nam.

### 1.1. Về tổ chức bộ máy, chức năng nhiệm vụ của cơ quan thuế

Thứ nhất, về cơ cấu tổ chức cơ quan thuế:

Các nước OECD thường lựa chọn một trong bốn mô hình tổ chức bộ máy quản lý thuế như sau:

- Trục thuộc duy nhất trong Bộ Tài chính: Chức năng quản lý thuế là trách nhiệm của một cơ quan duy nhất nằm trong cấu trúc của Bộ Tài chính.

- Trục thuộc nhiều nhánh trong Bộ Tài chính: Chức năng quản lý thuế là trách nhiệm của nhiều cơ quan nằm trong Bộ Tài chính.

- Cơ chế bán tự trị thống nhất: Chức năng quản lý thuế được thực hiện bởi một cơ quan bán tự trị thống nhất, lãnh đạo có thể báo cáo với Thủ tướng Chính phủ.

- Cơ chế bán tự trị thống nhất có ban giám sát: Chức năng quản lý thuế được thực hiện bởi một cơ quan bán tự trị thống nhất, người đứng đầu báo cáo với người đứng đầu Chính phủ và ban quản lý giám sát bao gồm các nhân viên bên ngoài.

Trong số 30 nước OECD có 13 nước áp dụng cơ chế bán tự trị thống nhất, 4 nước áp dụng cơ chế bán tự trị thống nhất có ban giám sát, 7 nước có mô hình tổ

chức trực thuộc duy nhất trong Bộ Tài chính, 6 nước có mô hình tổ chức trực thuộc nhiều nhánh trong Bộ Tài chính. Mô hình tổ chức của cơ quan thuế các nước OECD được minh họa qua Phụ lục 1.

Cơ chế bán tự trị thống nhất có ban giám sát là mô hình hiện đại và có tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao. Việc hình thành một cơ quan chuyên biệt cho quản lý thuế bao gồm tất cả các loại thuế (đôi khi cả khoản thu của hải quan), tách rời khỏi cấu trúc bên trong của Bộ Tài chính, kết hợp với một ban giám sát phản ánh sự phát triển lớn hơn của quản lý công và là xu hướng hợp lý. Là một tổ chức tự trị, nó có thể quản lý những vấn đề của nó theo cách giống như điều hành một tổ chức kinh doanh, không bị ràng buộc bởi những can thiệp chính trị trong những hoạt động hàng ngày, có thể tuyển dụng, duy trì hoặc sa thải đội ngũ nhân viên để đảm bảo tính hiệu quả của bộ máy hoạt động. Một số nước điển hình áp dụng cơ chế này có thể kể đến như:

- Ca-na-đa: Ban giám sát cơ quan thuế của Ca-na-đa được thành lập năm 1998 là một cơ quan thuộc chính phủ khá độc lập, quản lý thuế và khoản thu từ hải quan. Ban này bao gồm 15 thành viên được chỉ định bởi hội đồng thống đốc, 11 thành viên được đề cử bởi các tỉnh và các địa hạt. Ban này chịu trách nhiệm kiểm soát về mặt tổ chức và quản lý của cơ quan thuế Ca-na-đa. Người đứng đầu cơ quan thuế là 1 thành viên của ban.. Ban này không liên quan tới tất cả các hoạt động của cơ quan thuế Ca-na-đa. Đặc biệt, ban không có quyền quản lý và ban hành luật pháp. Ban này không được quyền tiếp cận những thông tin bí mật của khách hàng.

- Mỹ: Cục thu nội địa của Mỹ (IRS) có một ban giám sát gồm 9 thành viên được thành lập bởi Quốc hội theo đạo luật đổi mới và cấu trúc lại IRS năm 1998. Trách nhiệm của ban này là giám sát IRS trong các hoạt động của nó. Ban này phải đưa ra những tư vấn chuyên môn đặc biệt và dài hạn để giúp đỡ IRS phục vụ tốt nhất khu vực công và đáp ứng nhu cầu của người nộp thuế. 7 thành viên của ban được chỉ định bởi Tổng thống và được thông qua bởi Thượng viện trong vòng 5 năm. Các thành viên này có kinh nghiệm chuyên môn hoặc có khả năng trong lĩnh vực quản lý thuế và kinh doanh. Trong số 7 người này thì 1 người chắc chắn là một nhân viên của liên bang hoặc 1 đại diện trong các nhân viên của IRS. Bộ trưởng Bộ ngân khố và người đứng đầu IRS cũng là thành viên của ban. Ban hoạt động cũng gần giống như một ban giám đốc công ty nhưng nó thay đổi để phù hợp với một tổ chức khu vực công. Ban cung cấp cho IRS những hướng dẫn dài hạn và áp dụng

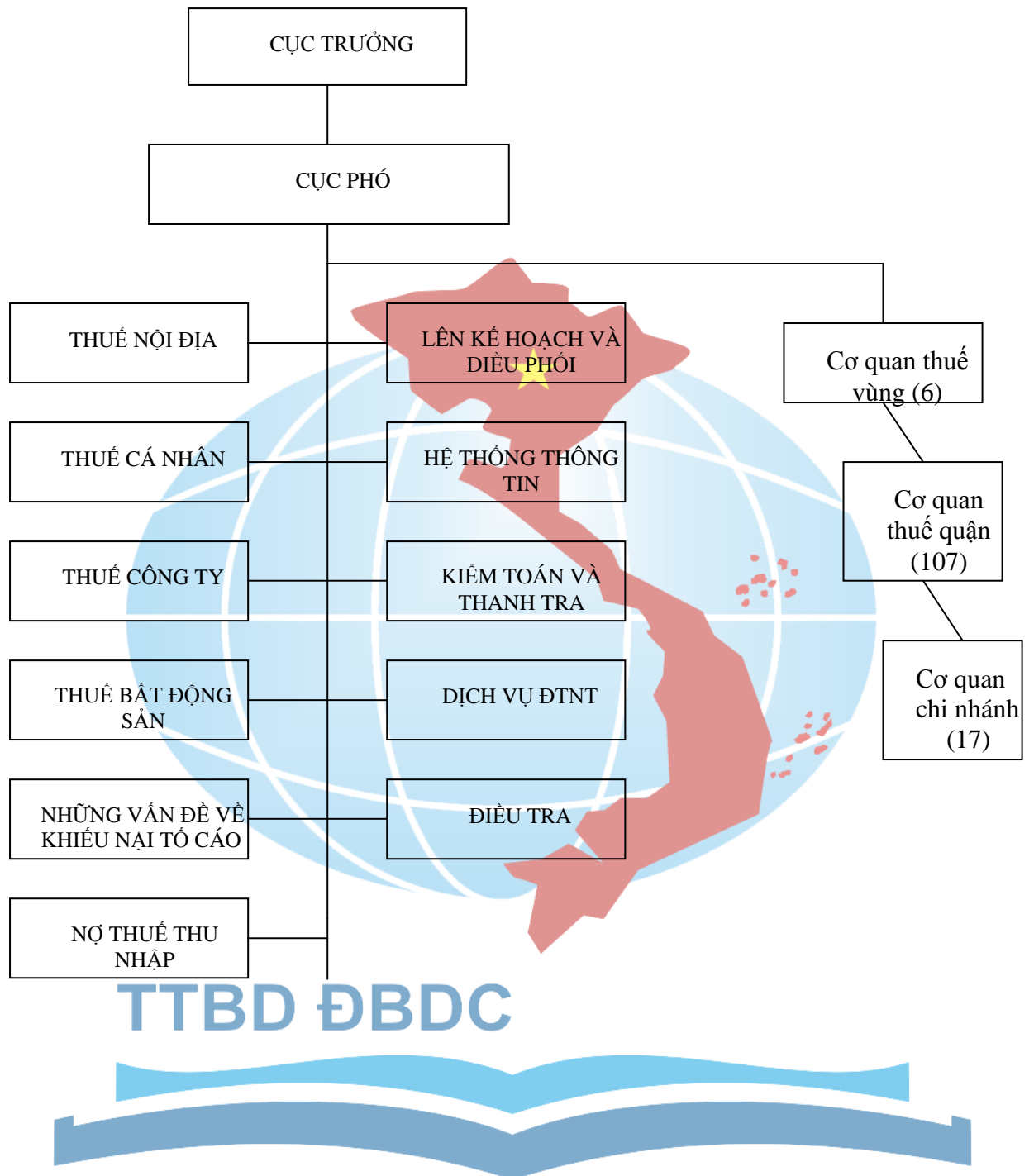
những kinh nghiệm khu vực tư của nó để IRS hoàn thiện hơn trong việc cung cấp các dịch vụ. Nó xem xét và thông qua kế hoạch chiến lược của IRS và những yêu cầu về ngân sách của IRS, đánh giá những nỗ lực của IRS trong điều hành hoạt động. Ban này xem xét việc thuê mướn những nhân viên cao cấp của IRS. Nó đề cử cho tổng thống ứng cử viên phụ trách IRS. Nó cũng xuất bản các báo cáo hàng năm. Theo luật, ban này không liên quan đến các hoạt động hành thu đặc biệt bao gồm hoạt động kiểm toán, hoạt động thu thuế hoặc điều tra thuế.

Ngoài ra, ở một số nước như Mỹ và Úc, Chính phủ còn thành lập cơ quan độc lập giám sát hệ thống quản lý thuế. Các cơ quan này độc lập với cơ quan thuế và cơ quan kiểm toán quốc gia. Ở Mỹ cơ quan này gọi tắt là TIGTA được thành lập vào tháng 1 năm 1999. Nó chủ yếu bao gồm các nhân viên kiểm toán và nhân viên điều tra, tập trung vào những vấn đề liên quan đến Cục thuế nội địa như: thúc đẩy tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực trong quản lý hệ thống thuế quốc gia, phát hiện các gian lận và tham ô trong các chương trình và hoạt động của Cục thuế nội địa. Ngoài ra, nó bảo vệ Cục thuế nội địa chống lại những nỗ lực từ bên ngoài hòng mua chuộc hoặc đe dọa nhân viên, thông báo cho bộ trưởng Bộ ngân khố và Quốc hội các vấn đề và những nỗ lực để giải quyết chúng.

Chính phủ nhiều nước còn thành lập cơ quan đặc biệt để giám sát và giải quyết các khiếu nại liên quan đến hoạt động của các cơ quan chính phủ (bao gồm cả cơ quan thuế quốc gia). Mỹ có Dịch vụ phục vụ người nộp thuế (viết tắt là TAS) được thành lập năm 1996. Nó là một tổ chức độc lập với Cục thuế nội địa. Những nhân viên của nó có trách nhiệm trợ giúp người nộp thuế giải quyết các rắc rối. Mỗi bang hoặc địa phương có ít nhất một TAS độc lập với văn phòng địa phương của IRS và báo cáo trực tiếp với Dịch vụ phục vụ người nộp thuế Quốc gia. Mục đích của nó là để bảo vệ quyền của người nộp thuế và giảm gánh nặng thuế.

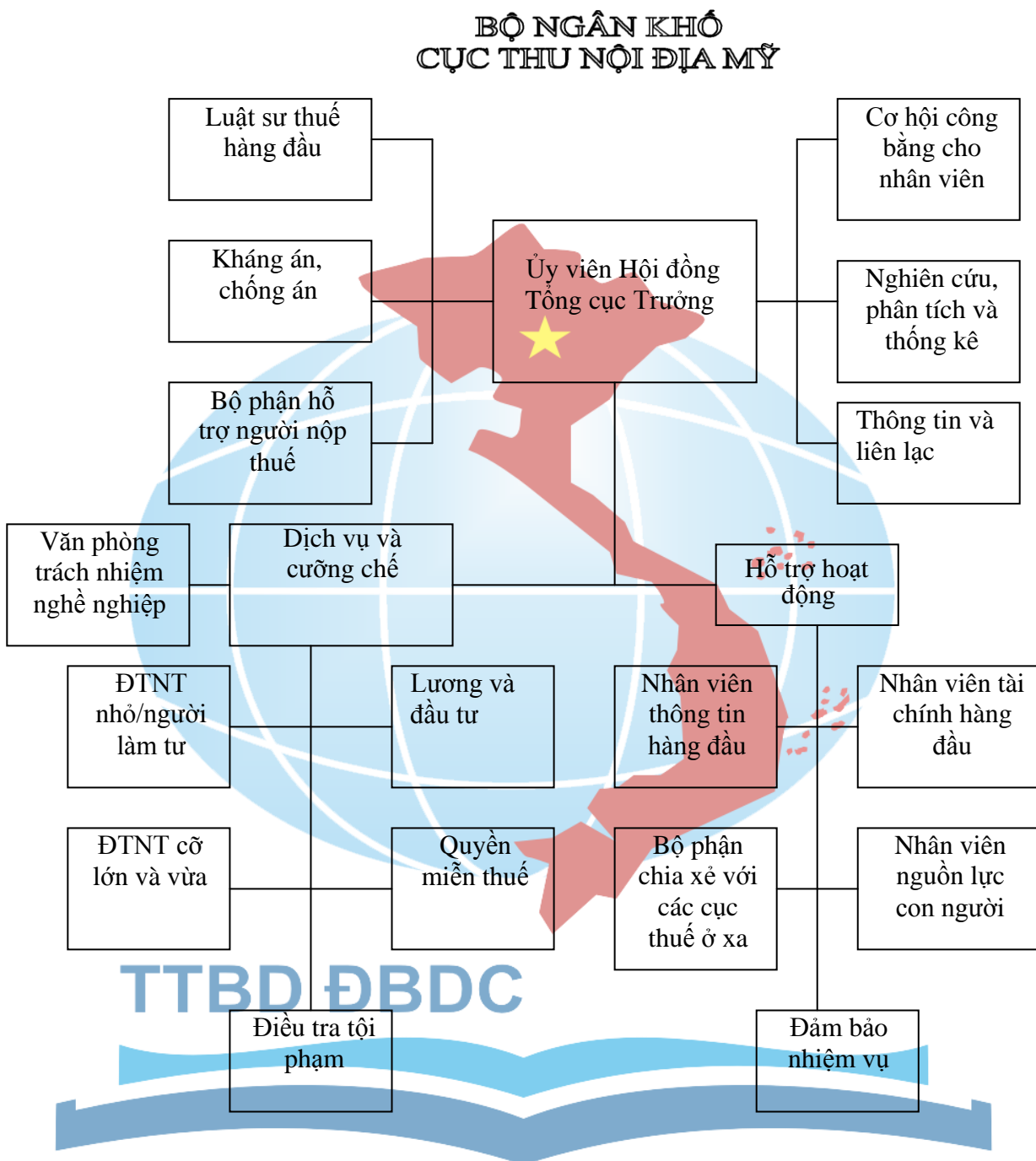
Cơ quan thuế có thể tổ chức theo mô hình từng sắc thuế, mô hình theo chức năng và mô hình tổ chức theo ĐTNT. Ví dụ: Hàn Quốc xây dựng mô hình tổ chức theo chức năng (Hình 1.1). Ở Mỹ, cơ quan thuế có mô hình tổ chức theo ĐTNT với 4 loại ĐTNT khác nhau: Loại quy mô lớn và vừa, loại nhỏ và tự kinh doanh, lương và đầu tư, miễn thuế và các tổ chức chính phủ. Cũng có một số các đơn vị được tổ chức theo mô hình chức năng ví dụ cơ quan điều tra tội phạm.

Mô hình này được đưa ra vào năm 2000 (Hình 1.2).



Hình 1.1: Cơ cấu tổ chức cơ quan thuế Hàn Quốc

Nguồn: Trang web của cơ quan thuế Hàn Quốc - [www.nts.go.kr](http://www.nts.go.kr).



### **Hình 1.2: Cơ cấu tổ chức Cục thu nội địa Mỹ**

*Nguồn: Trang web của Cục thu nội địa Mỹ - [www.irs.gov](http://www.irs.gov).*

Thứ hai, về chức năng nhiệm vụ quản lý thuế.

Nhiệm vụ quản lý của cơ quan thuế các nước OECD khá khác nhau. Có nước cơ quan thuế quản lý cả thuế trực thu, thuế gián thu và thuế tài sản. Có nước cơ quan thuế quản lý cả nguồn thu từ thuế xuất nhập khẩu. Có nước cơ quan thuế thu luôn BHXH. Phụ lục 2 cung cấp một cái nhìn tổng quát về các nguồn thu mà cơ quan thuế quản lý.

Đối với BHXH:

Ở nhiều nước OECD, bảo hiểm xã hội là nguồn thu lớn nhất của chính phủ, đặc biệt là Châu Âu. Nguồn thu này để tài trợ cho các dịch vụ chính phủ đặc biệt như chăm sóc sức khỏe, trợ cấp thất nghiệp và hưu trí. Phụ lục 2 chỉ ra rằng trong số 30 nước OECD, 17 nước quản lý BHXH thông qua một cơ quan BHXH riêng biệt, 11 nước thu BHXH kết hợp với thu thuế, 2 nước còn lại không có dữ liệu. Việc kết hợp thu BHXH với thu thuế có một số lợi thế sau:

*Thứ nhất, có chung thủ tục chính*

Người đóng BHXH và người nộp thuế sẽ sử dụng một mã số đăng ký duy nhất. Hệ thống thu thập thông tin là có sẵn, có hệ thống quản lý thu hiệu quả để bao quát những người chủ lao động. Thông qua việc sử dụng biện pháp kiểm toán dựa vào rủi ro hiện đại, sự chính xác của thông tin được đảm bảo.

*Thứ hai, sử dụng hiệu quả nguồn lực.*

Các nước chuyển sang mô hình hợp nhất BHXH với cơ quan thuế đều nhận thấy chi phí biên của mở rộng hệ thống sử dụng cho quản lý thuế bao gồm cả BHXH sẽ nhỏ đi. Vì vậy nhiều nước kết hợp thu, thanh toán và bồi thường BHXH với đóng góp y tế, đóng góp hỗ trợ cho trẻ em, thanh toán nợ của sinh viên vào quản lý thuế. Trong khi đặc điểm của chúng khá khác nhau, các nước nhìn thấy giá trị của việc sử dụng năng lực thu của quản lý thuế để giảm chi phí thu và hoàn thiện mức thu.

Thứ ba, giảm bớt chi phí quản lý của chính phủ. Số lượng nhân viên cần thiết giảm xuống làm giảm chi phí quản lý nguồn lực và đào tạo. Giảm bớt chi phí về cơ sở hạ tầng cho văn phòng làm việc, kết nối viễn thông và các chức

năng có liên quan, loại bỏ những chi phí trùng về phát triển công nghệ thông tin và giảm thiểu rủi ro trong phát triển và duy trì hệ thống.

Thứ tư, giảm bớt chi phí hành thu cho người trả thuế và người đóng góp BHXH. Ví dụ, Slo-va-ki-a năm 2008 sát nhập BHYT, BHXH với hoạt động quản lý thuế đã báo cáo là rất thành công. Cộng hòa Séc cũng đang lên kế hoạch sát nhập. Ở những nước mà các cơ quan vẫn tồn tại độc lập thì cần có sự hợp tác và trợ giúp lẫn nhau.

Đối với quản lý hải quan 10 nước OECD đã kết hợp hoạt động quản lý thuế và hải quan bằng cách đưa chúng vào một cấu trúc duy nhất. Ví dụ Áo (2003), Đan Mạch, Ai-len, Mê-hi-cô, Hà Lan, Tây Ban Nha. Cộng hòa Slo-va-ki-a thông báo sẽ sát nhập 2 cơ quan này vào 2012. Việc sát nhập này xuất phát từ một số nhân tố: cơ quan hải quan vốn thu một nguồn thu rất quan trọng là thuế GTGT hàng nhập khẩu, một nguồn thu chính của nhiều nước đang phát triển, sự sát nhập này sẽ tận dụng được lợi thế về quy mô (nguồn lao động và công nghệ thông tin).

Ngoài ra, một số nước OECD, cơ quan thuế còn thu các khoản thu phi thuế khác như đăng ký dân số, định giá tài sản, khoản vay sinh viên, lợi ích phúc lợi...

### ***1.2. Về quản trị chiến lược trong quản lý thuế***

Quản trị chiến lược trong quản lý thuế bao gồm một số nội dung như lên kế hoạch chiến lược về quản lý thuế cho cơ quan thuế, đánh giá việc thực hiện của cơ quan thuế.

Thứ nhất, lên kế hoạch chiến lược về quản lý thuế cho cơ quan thuế Cơ quan thuế được yêu cầu trả lời một số câu hỏi cơ bản như: Có đáp ứng những yêu cầu và mục đích nhất định phù hợp với mục tiêu ngân sách hàng năm? Cơ quan thuế có chuẩn bị và công bố công khai kế hoạch hoạt động (hàng năm hoặc cho nhiều năm)? Cơ quan thuế có chuẩn bị và xuất bản một báo cáo hàng năm về hoạt động của nó? Cơ quan thuế có xây dựng một tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ và công bố công khai? Cơ quan thuế có công khai kết quả cung cấp dịch vụ mà nó đạt được so với chuẩn đề ra? Cơ quan thuế có thường xuyên khảo sát ĐTNT về việc cung cấp dịch vụ của cơ quan thuế và việc quản trị luật thuế?

Các nước OECD thực hiện các hoạt động này như thế nào được mô tả cụ thể ở Phụ lục 3. Trong các nhiệm vụ được nêu lên ở trên thì xây dựng kế hoạch

chiến lược là một công việc rất quan trọng đối với cơ quan thuế. Ta sẽ nghiên cứu một ví dụ của Ca-na-đa khi cơ quan thuế nước này lập kế hoạch chiến lược cho một giai đoạn nhiều năm qua Bảng 1.1:

Bảng 1.1. Những nhân tố chính của kế hoạch chiến lược hoạt động từ năm 2008 đến 2011 của cơ quan thuế Ca-na-đa

Sứ mệnh	Quản lý thuế, lợi ích và các chương trình có liên quan để đảm bảo phù hợp với lợi ích của chính phủ Ca-na-đa, vì vậy đóng góp cho lợi ích kinh tế và xã hội của Ca-na-đa	
Tầm nhìn	Cơ quan thuế Ca-na-đa là một mô hình quản lý thuế và lợi ích đáng tin cậy, cung cấp những dịch vụ và giá trị cho khách hàng của nó, mang lại cho nhân viên những cơ hội nghề nghiệp tuyệt vời	
Các giá trị cốt lõi	Trong sạch, chuyên nghiệp, tôn trọng và hợp tác	
Kết quả chiến lược	<u>Dịch vụ thuế</u> Đáp ứng những yêu cầu của người nộp thuế và doanh thu thuế được bảo đảm	<u>Chương trình lợi ích</u> Hộ gia đình và các cá nhân nhận được những khoản thanh toán lợi ích chính xác và đúng hạn
Mục tiêu	<p>1. Phân phối chương trình hợp lý</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tăng cường dịch vụ - đảm bảo những thông tin hiện tại và có sẵn chính xác theo một cách phù hợp tốt nhất với nhu cầu, khả năng và sự ưa thích của người nộp thuế.</li> <li>- Tăng cường nỗ lực để điều chỉnh hành vi không tuân thủ pháp luật của người nộp thuế.</li> <li>- Củng cố niềm tin với ĐTNT – biểu hiện qua việc áp dụng luật pháp ngay thẳng có tính chuyên nghiệp và trách nhiệm trong công việc hàng ngày.</li> <li>- Duy trì mối quan hệ hiệu quả - duy trì mối quan hệ tốt với bạn hàng và khách hàng của nó, tăng tính hiệu quả và hiệu lực của quản lý thuế.</li> </ul> <p>2. Cam kết duy trì nơi làm việc tuyệt vời</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Đảm bảo công việc có những nhân viên thích hợp với những kỹ năng hợp lý, sự hiểu biết và đổi mới để công việc.</li> </ul>	
Chiến lược	Thận trọng cho mỗi mục đích trong kế hoạch hoạt động	
Các cách đo lường kết	Các chỉ số vĩ mô	



<p>quả</p>	<p>So sánh giữa thu nhập ròng của đối tượng kinh doanh không có tư cách pháp nhân được báo cáo với cơ quan thuế Ca-na-đa với thu nhập ròng của các đối tượng này được ước tính bởi cơ quan thống kê Ca-na-đa.</p> <p>So sánh giữa thu nhập cá nhân được báo cáo với cơ quan thuế Ca-na-đa và thu nhập cá nhân được ước tính bởi cơ quan thống kê Ca-na-đa.</p> <p>Các cách đo lường tính tuân thủ pháp luật của người nộp thuế</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tính tuân thủ trong đăng ký thuế: % đối tượng kinh doanh đăng ký theo yêu cầu của pháp luật</li> <li>- Tính tuân thủ trong điền hồ sơ: % người đóng thuế điền hồ sơ đúng hạn</li> <li>- Tính tuân thủ trong báo cáo thông tin: mức độ mỗi người nộp thuế báo cáo thông tin đầy đủ và chính xác</li> <li>- Tính tuân thủ trong nộp thuế: <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Tỷ lệ người đóng thuế trả thuế đúng hạn</li> <li>+ Tỷ lệ nợ thuế chưa trả trên tổng hóa đơn thuế</li> </ul> </li> </ul>
<p>Trách nhiệm</p>	<p>Báo cáo hàng năm của cơ quan thuế Ca-na-đa</p>

Nguồn: OECD (2009), Tax Administration in OECD and Selected Non – OECD

Countries: Comparative Information Series (2008), <http://www.oecd.org/document/>.

### **Thứ hai, đánh giá việc thực hiện của cơ quan thuế:**

Sau khi lên kế hoạch chiến lược, cần phải xây dựng các mục tiêu và đo lường nó. Nhờ đó, cơ quan thuế có mục tiêu rõ ràng để phân đầu thực hiện. Ta sẽ xem xét 2 trường hợp điển hình là Pháp và Mỹ qua bảng 1.2 và 1.3 dưới đây:

Bảng 1.2. Kế hoạch hoạt động 2006-2008 của Tổng Cục thuế Pháp

Mục đích chính	Chỉ số thực hiện	Mục tiêu
Đơn giản hóa thuế	Đạt được mục tiêu chất lượng dịch vụ (chỉ số)	> 90%
Giải quyết mau lẹ quyền của người nộp thuế	% VAT và thuế TNCT được hoàn trả trong 30	80%
	% khiếu nại của ĐTNT được giải quyết trong 1	93,7%
Thúc đẩy tính tự nguyện tuân thủ luật thuế	Tỷ lệ người nộp thuế có mã số thuế bảo mật	92,6%
	Người nộp thuế kinh doanh có số chứng minh	98%
	% thuế cá nhân nộp đúng hạn	97,9%
	% thuế GTGT nộp đúng hạn	89,5%
	% thuế kinh doanh nộp muộn hàng năm	< 1%
Chống trốn thuế và thu hồi thuế bị trốn	% hồ sơ cá nhân ở mức rủi ro cao	66%
	% kiểm toán tập trung vào những trường hợp	15%
	% kiểm toán cho điều tra tập trung vào trốn thuế nghiêm trọng	29%
	Tỷ lệ thu hồi thuế từ kiểm toán	42,5%

Nguồn: OECD (2009), Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD

Countries: Comparative Information Series (2008), <http://www.oecd.org/document/>

Bảng 1.3. Kế hoạch hoạt động 5 năm (2005-2009) của Cục thu nội địa Mỹ

Kế hoạch dài hạn	Giá trị mục tiêu	Ngày đạt được
Tỷ lệ tham gia điện tử	80%	2012 bắt đầu từ 2007
Chỉ số phản ánh mức độ hài lòng người nộp thuế cá nhân	69 (tối đa là 100)	2009
Mức độ chăm chỉ của nhân viên	4 (tối đa là 5)	2009
Tỷ lệ số thuế nộp tự nguyện và đúng hạn	86%	2009

Nguồn: OECD (2009), Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD

Countries: Comparative Information Series (2008), <http://www.oecd.org/document/>

## 2. Kinh nghiệm về quản lý nguồn lực của cơ quan thuế các nước

### *Về chi phí quản lý thuế:*

Chi phí quản lý thuế của OECD được phân tích cho thấy, chi lương có xu hướng giảm (nằm trong khoảng 65-85% tổng chi của cơ quan thuế các nước (OECD)). Một nhân tố giải thích chi lương tương đối thấp ở một vài cơ quan thuế là do sự gia tăng của việc cung cấp dịch vụ công nghệ thông tin (ví dụ Úc, Đan Mạch, Phần Lan, Lát-via, Cộng hòa Slo-va-ki-a và Vương quốc Anh). Bên cạnh đó, chi phí liên quan đến công nghệ thông tin (cả lương và chi phí quản lý khác) là một nhân tố đáng kể trong tổng chi của nhiều cơ quan thuế. Có trên 11 cơ quan thuế có tỷ lệ chi phí liên quan đến công nghệ thông tin vượt trên 15% và chi phí quản lý thuế lớn hay nhỏ còn thể hiện qua tỷ lệ chi phí quản lý thuế trên doanh thu thuế.

Ngoài ra, chi phí quản lý thuế có thể đo bằng cách so sánh với GDP. Cơ quan thuế các nước OECD đều công bố công khai những con số này. Để quản lý nguồn nhân lực, cơ quan thuế các nước OECD cũng theo dõi chặt chẽ số nhân viên làm việc cho cơ quan thuế với các chức năng khác nhau. Ta có thể tham khảo số liệu trong Phụ lục 6 để nắm được số lượng nhân viên sử dụng cho chức năng quản lý thuế ở các nước OECD năm 2007.

### *2.1. Kinh nghiệm về tổ chức quản lý thu thuế*

#### a) Đăng ký thuế

Hệ thống đăng ký thuế hỗ trợ rất lớn cho quản lý thuế và là nền móng của việc nộp hồ sơ, thu thuế và đánh giá. Đăng ký thuế liên quan đến việc duy trì những thông tin nhận dạng cơ bản của người nộp thuế như tên đầy đủ, địa chỉ, ngày sinh, số điện thoại, email... Ở nhiều nước, mã số được sử dụng không chỉ duy nhất bởi cơ quan thuế. Ví dụ: Chi-lê, Đan Mạch, Hàn Quốc và Na-uy, số chứng minh nhân dân cũng được sử dụng làm mã số thuế thu nhập cá nhân. Ở Ca-na-đa và Mỹ, số an sinh xã hội được sử dụng cho thuế thu nhập cá nhân. Ở Phần Lan và Thụy Điển, số an sinh xã hội được sử dụng cho thuế thu nhập cá nhân và thuế giá trị gia tăng cho cá nhân, số đăng ký kinh doanh sử dụng cho thuế thu nhập công ty và thuế GTGT. Bất kể cách nào, các cơ quan thuế cũng đều sử dụng số để quản lý và theo dõi ĐTNT, phát hiện những trường hợp tiềm năng không tuân thủ pháp luật về thuế, trao đổi thông tin giữa các cơ quan chính

phủ và cho nhiều hoạt động quản lý khác.

#### b) Hoạt động thu thuế

Gánh nặng về thuế rất đa dạng giữa các nước OECD. Sự đa dạng về tỷ lệ thuế/GDP cộng với sự đa dạng trong cấu trúc thuế trực thu và gián thu có nghĩa là có một gánh nặng quản lý thuế khác nhau và sự quan tâm chú trọng đến hoạt động quản lý thuế cũng khác nhau giữa các nước.

Trong năm 2006, 9 nước OECD có tỷ lệ thuế/GDP lớn hơn 40%, 7 nước có số thu thuế trên GDP nhỏ hơn 30%, 14 nước có tỷ lệ thuế trong khoảng 30 đến 40% so với GDP.

Đối với thuế thu nhập, để đánh giá và thu đầy đủ thuế này, các nước thường áp dụng cơ chế khấu trừ tại nguồn. Khấu trừ tại nguồn nói chung được xem như là một nền tảng của hệ thống thuế thu nhập hiệu quả. Theo điều tra của cơ quan thuế Mỹ, tuân thủ pháp luật về thuế là lớn nhất cho thu nhập phụ thuộc vào khấu trừ bắt buộc. Chỉ 1% thuế thu nhập tính trên lương là không được báo cáo với cơ quan thuế. Với thu nhập không phụ thuộc vào khấu trừ và được báo cáo cho cơ quan thuế bởi một bên thứ ba, tỷ lệ không tuân thủ là cao hơn chiếm đến 4,5% (cho thu nhập từ lãi suất, cổ tức, lợi ích an sinh xã hội, lương hưu và bảo hiểm thất nghiệp). Tỷ lệ không tuân thủ pháp luật thuế là lớn nhất đối với các thu nhập mà hoặc không phụ thuộc vào cơ chế khấu trừ hoặc không phụ thuộc vào cơ chế báo cáo của bên thứ ba. Khoảng 54% thu nhập ròng từ các chủ trang trại, tiền thuê và tiền bản quyền là không được báo cáo.

Có hai hình thức khấu trừ là khấu trừ cộng dồn và khấu trừ không cộng dồn. Khấu trừ cộng dồn: Mục đích của cách tiếp cận này là để đảm bảo tổng khối lượng thuế được khấu trừ trong năm phù hợp với nợ thuế của cả năm. Người lao động phải cung cấp cho chủ lao động những thông tin cần thiết để giúp họ quyết định khối lượng thuế được khấu trừ.

Khấu trừ không cộng dồn: Mục đích của cách tiếp cận này là để đảm bảo rằng khối lượng thuế được khấu trừ trên các quý của năm tài khóa xấp xỉ với nợ thuế trên thu nhập và như vậy nó là cách tiếp cận ít chính xác hơn so với khấu trừ cộng dồn.

Nói chung, cách tiếp cận khấu trừ cộng dồn được ưa thích hơn bởi vì nó loại bỏ những đòi hỏi về hoàn thuế. Áp dụng cách khấu trừ cộng dồn sẽ loại bỏ cho người lao động những gánh nặng thực thi thuế đáng kể trong khi cơ quan

thuế tránh được chi phí xử lý hoàn thuế. Cơ chế này phù hợp với nước có hệ thống thuế tương đối lớn. Tuy nhiên, cơ chế cộng dồn với mục đích đạt được chính xác số thuế được khấu trừ rõ ràng phức tạp và đắt đỏ hơn vì người chủ lao động gặp khó khăn trong quản lý. Thông qua việc áp dụng công nghệ thông tin hiện đại, một số nước sử dụng khấu trừ không cộng dồn đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc loại bỏ gánh nặng chi phí cho quản lý hoàn thuế hàng năm.

Ở những nơi không có yêu cầu về khấu trừ tại nguồn đối với thuế thu nhập, nhu cầu cần một cách tiếp cận thay thế để đảm bảo có nguồn thu đúng hạn và hợp lý cho chính phủ xuất hiện. Với mục đích này, chính phủ có hệ thống thanh toán thuế ứng trước cho cả thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập công ty. Việc thiết kế cơ chế thanh toán ứng trước cho cả thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập công ty có một số vấn đề phải quan tâm như gánh nặng áp dụng, tính hiệu quả và khối lượng công việc của cơ quan thuế, tính công bằng...

#### c) Quản lý thu thuế nợ đọng

Thu thuế nợ đọng là một trách nhiệm rất quan trọng của cơ quan thuế. Nguồn lực của cơ quan thuế các nước cũng tiêu hao đáng kể cho công việc này. Trung tâm Chính sách và Quản lý thuế CTPA của OECD đã tổng hợp và so sánh tỷ lệ nợ thuế hàng năm trên doanh thu ròng của các nước OECD cho giai đoạn từ 2005 đến 2007. Theo số liệu mà Trung tâm này công bố có 13 cơ quan thuế có tỷ lệ <5%, 6 cơ quan thuế có tỷ lệ nằm giữa 5 và 10%, 1 cơ quan có tỷ lệ nằm giữa 10 và 20% và 4 cơ quan có tỷ lệ trên 20%, 6 nước OECD không có số liệu. Có 3 cơ quan thuế tỷ lệ này gia tăng trong giai đoạn 2005-2007, 12 cơ quan có tỷ lệ tương đối ổn định và 9 cơ quan tỷ lệ này giảm xuống. Các cơ quan thuế có tỷ lệ nợ thuế tương đối thấp (nợ thuế cuối năm ít hơn 4% so với doanh thu ròng hàng năm) là Ác-hen-ti-na, Áo, Đan-Mạch, Đức, Ai-len, Nhật Bản, Hàn Quốc, Hà Lan, Na-uy, Slo-ve-ni-a, Vương Quốc Anh. Để ngăn ngừa và giải quyết nợ đọng thuế, các nước này đã làm như sau:

- Sử dụng khấu trừ tại nguồn. Ngoài thu nhập từ lao động, 9 trong số 11 nước trên yêu cầu phải khấu trừ tại nguồn đối với thu nhập từ cổ tức, 8 trong số 11 nước trên yêu cầu khấu trừ tại nguồn đối với thu nhập từ lãi suất
- Sử dụng mạnh công cụ cưỡng chế thuế hoặc phạt thuế.
- Nguồn lực: 6 trong số 11 nước báo cáo rằng trên 10% nguồn lực toàn ngành thuế của họ dành cho các hoạt động thu nợ thuế.

- Chính sách xóa nợ thuế: Xóa nợ thuế với những khoản thuế khó thu hồi.
- Phương pháp thanh toán hiện đại.

Một số nước không có quy định cho nợ thuế như Nhật Bản, Hoa Kỳ... Một số nước cho chậm nộp thuế nhưng phải có bảo lãnh và người bảo lãnh phải được cơ quan thuế chấp nhận (như Anh), hoặc cho chậm nộp với điều kiện có tài khoản do cơ quan thuế quản lý để đảm bảo việc nộp thuế (như Newzeland) [82].

Hầu hết các nước OECD ban hành các quyền lực truyền thống với việc thu nợ thuế như: cho phép người trả thuế thêm thời gian để sắp xếp sự thanh toán, thu thuế từ một bên thứ ba có nợ với người nộp thuế, nắm giữ tài sản của người nộp thuế hoặc yêu cầu ĐTNT tuyên bố phá sản. Những quyền lực khác ít phổ biến hơn bao gồm: giành được quyền giữ tài sản thế chấp, từ chối những thanh toán của chính phủ với con nợ thuế, đòi hỏi sự thanh toán xong về thuế trong các hợp đồng của chính phủ, nghiêm cấm ĐTNT ra nước ngoài, đóng cửa việc kinh doanh hoặc hủy giấy phép kinh doanh, từ chối cung cấp các dịch vụ của chính phủ, cho phép công bố công khai tên của đối tượng nợ thuế.

Hiện nay, các cơ quan thuế cũng đang khẩn trương đẩy mạnh tính hiệu quả của các hoạt động thu nợ thuế như phát triển các hình thức thanh toán mới: phone banking, internet banking, thanh toán qua thẻ trực tiếp và sử dụng rộng rãi hơn thẻ tín dụng; hoàn thiện hệ thống đánh giá rủi ro (sử dụng mô hình đánh giá rủi ro để tính toán mức độ rủi ro trong mỗi trường hợp nợ thuế); xóa nợ với những điều kiện ràng buộc nhất định...

#### d) Cung cấp dịch vụ hỗ trợ người nộp thuế

Cơ quan thuế các nước OECD khi cung cấp dịch vụ cho ĐTNT đã xây dựng các chuẩn mực và so sánh việc thực hiện với các chuẩn mực đó. Các dịch vụ chủ yếu mà cơ quan thuế cung cấp là: xử lý hoàn thuế TNCN (cả bằng văn bản và điện tử), hoàn thuế GTGT, trả lời các câu hỏi dưới dạng văn bản, giải đáp trực tiếp các thắc mắc, trả lời các câu hỏi qua điện thoại, giải đáp các than phiền của ĐTNT, đăng ký kinh doanh mới. Việc xây dựng chuẩn và đánh giá việc thực hiện vẫn là một hoạt động không phổ biến. Chuẩn được xây dựng chủ yếu trong các lĩnh vực: xử lý hoàn thuế GTGT, trả lời các thắc mắc bằng văn bản, trả lời các câu hỏi qua điện thoại và giải đáp các than phiền của người nộp thuế. Chuẩn ít được xây dựng trong các lĩnh vực xử lý hoàn thuế TNCN và đăng ký kinh doanh mới. Ở một số nước, việc thực hiện chênh lệch khá nhiều so

với tiêu chuẩn đưa ra. Phụ lục 7a và Phụ lục 7b sẽ cho ta một cái nhìn chi tiết về điều này.

Đồng thời, khi cung cấp các dịch vụ, cơ quan thuế thường hướng đến việc sử dụng dịch vụ điện tử hiện đại. Các hình thức dịch vụ điện tử được đưa ra bao gồm: điền hồ sơ điện tử, thanh toán nợ thuế điện tử, tiếp cận tài khoản của người nộp thuế qua mạng. Những lợi ích chủ yếu của việc tăng cường sử dụng dịch vụ điện tử hiện đại là thu thuế nhanh hơn, tăng tính chính xác của dữ liệu, loại bỏ những công việc chồng chéo, giảm thủ tục giấy tờ cho ĐTNT, đẩy nhanh việc hoàn thuế, nắm bắt nhanh hơn dữ liệu của ĐTNT. Tuy nhiên, cũng có một vài vấn đề mà cơ quan thuế cần quan tâm khi triển khai dịch vụ điện tử như phải có sự phát triển đồng bộ trên nhiều mặt của lĩnh vực kinh tế, có một chiến lược an ninh tốt để duy trì tính bảo mật, tính lương thiện và sự sẵn có của dữ liệu...

\* Điền hồ sơ điện tử: Các cơ quan thuế thực hiện tốt dịch vụ điền hồ sơ điện tử có một số kinh nghiệm sau: sử dụng nhiều kênh thông tin để khuyến khích việc sử dụng dịch vụ điền hồ sơ điện tử; các chuyên gia thuế là những người đóng vai trò quan trọng cho sự phát triển của dịch vụ điền hồ sơ điện tử; nên tập trung trước tiên vào các ĐTNT lớn rồi mở rộng dần ra; việc triển khai dịch vụ này càng nhanh càng đòi hỏi tiêu tốn một sự đầu tư lớn về thời gian, tiền bạc và nhân viên.

\* Thanh toán điện tử: Việc sử dụng thẻ ghi nợ và internet banking rất phổ biến ở các nước Châu Âu. Tuy nhiên ở một số nước như Mỹ, Ca-na-đa, Vương Quốc Anh, Hung-ga-ry, Bồ Đào Nha, phương pháp thanh toán không tự động vẫn là phương pháp chủ yếu như bằng séc, thanh toán cá nhân trực tiếp. Việc xử lý thanh toán không tự động rõ ràng đưa ra một gánh nặng đáng kể cho cơ quan thuế.

\* Dịch vụ điện tử khác: Các dịch vụ điện tử khác phổ biến là tiếp cận điện tử đối với các bản ghi và các cơ sở dữ liệu khác

#### e) Hoạt động thẩm tra

Hoạt động thẩm tra được hiểu là sự kết hợp tất cả các hoạt động thực hiện bởi cơ quan thuế để kiểm tra liệu người nộp thuế có báo cáo nợ thuế chính xác không. Hoạt động thẩm tra chủ yếu bao gồm hoạt động kiểm toán thuế và kiểm soát thuế. Hầu hết cơ quan thuế, giá trị của các hoạt động thẩm tra được thực hiện chiếm ít hơn 4% doanh thu thuế ròng hàng năm, 9 cơ quan thuế báo cáo kết

quả nhỏ hơn 2% của doanh thu thuế ròng. 10 cơ quan thuế báo cáo một con số trong khoảng từ 2 - 4%, 6 cơ quan thuế báo cáo kết quả vượt 4%.

## 2.2. Về xây dựng cơ sở pháp lý cho quản lý thuế

### a) Xây dựng quyền của người nộp thuế

Các nước OECD xây dựng quyền của ĐTNT có một số nội dung chung sau: Thứ nhất, quyền được thông báo, được giúp đỡ và được lắng nghe. Thứ hai, quyền chống án. Thứ ba, quyền không phải nộp vượt quá số thuế cần thiết. Thứ tư, quyền riêng tư. Thứ năm, quyền giữ bí mật.

### b) Các quy định về nộp phạt, giải quyết tranh chấp.

Theo số liệu tổng hợp của các nước OECD từ 3 loại thuế là thuế thu nhập công ty, thuế thu nhập cá nhân và thuế giá trị gia tăng, các hành vi vi phạm được chia ra làm 3 loại: không nộp tờ khai đúng hạn, không nộp thuế đúng hạn, không báo cáo chính xác nghĩa vụ thuế phải nộp.

Khi không nộp tờ khai đúng hạn, các nước thường áp dụng một trong 3 cách phạt như sau (nói chung các nước đều đưa ra mức phạt tối đa):

- Các nước phạt một tỷ lệ % nhất định của thu nhập hoặc nợ thuế, ví dụ Na-uy phạt 2% thu nhập ròng và 1% tài sản ròng nếu nộp chậm trong 1 tháng

- Các nước phạt một số tiền cụ thể, ví dụ: Úc phạt 110 đô la Úc nếu nộp chậm trong vòng 28 ngày.

- Các nước phạt một tỷ lệ % nhất định trên số thuế phải nộp tùy thuộc vào thời gian trì hoãn, ví dụ Pháp phạt 10% trên số thuế phải nộp cộng thêm lãi suất 0,4% một tháng.

Khi không nộp thuế đúng hạn, các nước phạt một tỷ lệ % nhất định trên số thuế chưa được trả. Tỷ lệ này là khác nhau giữa các nước và nó phụ thuộc vào các yếu tố như thị trường, lãi suất ngân hàng, lạm phát. Một số nước, tỷ lệ này được tính căn cứ vào tỷ lệ lãi suất chính thức cộng với một biên độ nhất định (ví dụ Ca-na-đa tỷ lệ này bằng 4% cộng với lãi suất trung bình của trái phiếu kho bạc Ca-na-đa thời gian 90 ngày). Tỷ lệ này được xem xét và điều chỉnh theo định kỳ. Việc điều chỉnh cũng rất khác nhau giữa các nước (từ thay đổi hàng ngày như Ailen đến hàng năm như Italy).

Khi không báo cáo chính xác nghĩa vụ thuế phải nộp, mức phạt thay đổi



phụ thuộc vào tính nghiêm trọng của việc vi phạm. Với những vi phạm ở mức độ thấp, tỷ lệ phạt khoảng 10-30% của thuế trốn. Những vi phạm với mức độ nghiêm trọng hơn, tỷ lệ phạt khoảng 40-100% của thuế trốn. Một ví dụ về quy định nộp phạt mà ta sẽ xem xét là ở cơ quan thuế và hải quan của Vương Quốc Anh. Điểm mới về quy định nộp phạt là quy định này liên quan đến hành vi phát sinh lỗi. Nếu người nộp thuế không đưa ra được lý do hợp lý, thời gian nộp phạt có thể kéo dài đến 2 năm. Nếu trong thời gian bị phạt, người nộp thuế đáp ứng được những điều kiện nhất định, việc trừng phạt sẽ bị hủy bỏ. Mức phạt được quy định bằng tỷ lệ % của thuế thu thêm. Tỷ lệ này tỷ lệ thuận với mức độ nghiêm trọng của hành vi phát sinh lỗi:

- Nếu có sự quan tâm hợp lý: không phạt. Nếu bất cẩn: phạt tối đa 30%, tối thiểu 0%.

- Nếu cố tình: phạt tối đa 70%, tối thiểu 20%. Nếu cố tình và giấu giếm: phạt tối đa 100%, tối thiểu 30%.

Ở một số nước OECD, mức phạt áp dụng giống nhau đối với cả 3 loại thuế thu nhập cá nhân, thu nhập công ty và giá trị gia tăng. Nhưng ở một số nước khác, mức phạt là khác nhau giữa các sắc thuế.

Giải quyết tranh chấp là một nội dung của quản lý thuế. Nó là một quá trình mà ĐTNT có thể thách thức quyết định của cơ quan thuế trước khi có sự can thiệp cao hơn về mặt pháp lý. Đa số các nước quá trình này được giải quyết bởi cơ quan thuế nhưng cũng có một số nước quá trình được thực hiện bởi các cơ quan thuộc Chính phủ khác như Bộ Tài chính. Thời gian mà người nộp thuế có thể kháng án với việc giải quyết tranh chấp khá khác nhau giữa các nước. Thời gian tối thiểu được báo cáo là 8 ngày, thời gian tối đa là 5 năm.

### 3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Qua nghiên cứu kinh nghiệm quản lý thuế của các nước OECD, ta có thể rút ra một số gợi ý cho công tác quản lý thuế ở Việt Nam như sau:

- \* Thứ nhất, kinh nghiệm về thành lập một cơ quan độc lập giám sát hệ thống quản lý thuế. Cơ quan này độc lập với cơ quan thuế và cơ quan kiểm toán quốc gia. Nhiệm vụ của cơ quan này là thúc đẩy tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực trong quản lý hệ thống thuế quốc gia, phát hiện các gian lận và tham ô, hối lộ trong các chương trình và hoạt động của cơ quan thuế, báo cáo với Quốc hội

các vấn đề phát sinh trong quản lý thuế và đề xuất các hướng giải quyết. Ngoài ra, kinh nghiệm các nước cho thấy có thể thành lập cơ quan đặc biệt để giám sát và giải quyết các khiếu nại liên quan đến hoạt động của cơ quan thuế. Các nhân viên của cơ quan này có nhiệm vụ trợ giúp người nộp thuế giải quyết các rắc rối. Cơ quan này có thể tổ chức đến cấp huyện và độc lập với cơ quan thuế. Mục đích của nó là bảo vệ quyền của người nộp thuế và giảm gánh nặng thuế, tránh những gian lận, tiêu cực trong quản lý thuế cả từ phía ĐTNT và cơ quan thuế.

\* Thứ hai, tăng cường phối hợp hoạt động giữa cơ quan thuế với cơ quan BHXH, cơ quan hải quan, các tổ chức tín dụng. Các cơ quan này có thể hỗ trợ nhau trên lĩnh vực cung cấp thông tin và dữ liệu hoặc các hoạt động khác như hoạt động thu thuế, thu BHXH, cưỡng chế thu nợ thuế...

\* Thứ ba, tăng cường công tác quản trị chiến lược trong quản lý thuế. Kế hoạch chiến lược về quản lý thuế là một kế hoạch rất quan trọng của cơ quan thuế. Nó bao gồm một số nội dung: xây dựng kế hoạch chiến lược hoạt động, công khai kế hoạch này, xuất bản báo cáo hàng năm về kết quả hoạt động, xây dựng và công bố công khai tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ, khảo sát ĐTNT về chất lượng dịch vụ cung cấp...

\* Thứ tư, kinh nghiệm về quản lý nguồn lực ở cơ quan thuế các nước cho thấy, để quản lý tốt, trước hết phải tính toán được các chỉ tiêu đo lường nó như tỷ lệ chi lương trên tổng chi, tỷ lệ chi phí liên quan đến công nghệ thông tin, chi phí quản lý thuế trên doanh thu thuế, tỷ lệ chi phí quản lý thuế trên GDP, xác định tổng số nhân viên sử dụng cho chức năng quản lý thuế, số nhân viên cho từng chức năng cụ thể.

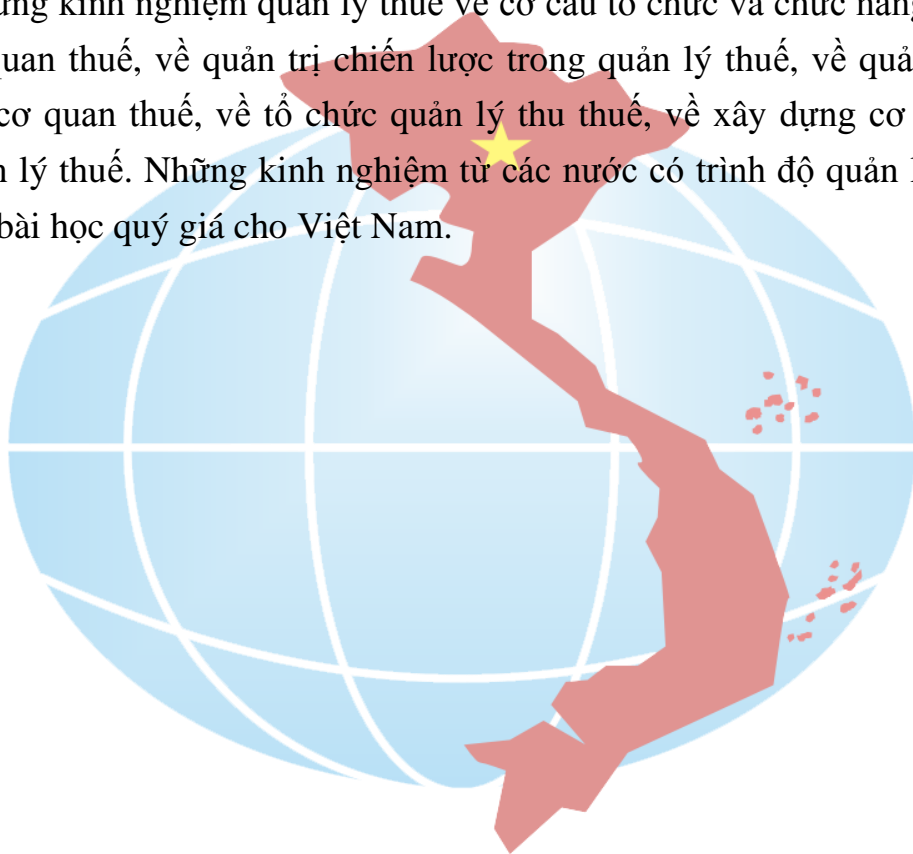
\* Thứ năm, tăng cường sử dụng phương pháp khấu trừ tại nguồn đối với thuế thu nhập. Đồng thời, sử dụng các dịch vụ điện tử hiện đại, bao gồm: điền hồ sơ điện tử, thanh toán nợ thuế điện tử, tiếp cận tài khoản của người nộp thuế qua mạng. Những lợi ích chủ yếu của việc tăng cường sử dụng dịch vụ điện tử hiện đại là thu thuế nhanh hơn, tăng tính chính xác của dữ liệu, loại bỏ những công việc chồng chéo, giảm thủ tục giấy tờ cho ĐTNT, đẩy nhanh việc hoàn thuế, nắm bắt nhanh hơn dữ liệu của ĐTNT. Khi cung cấp dịch vụ cho ĐTNT cần xây dựng tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ và thường xuyên đánh giá kết quả thực hiện với mức chuẩn xây dựng.

\* Thứ sáu, luật quản lý thuế là cơ sở pháp lý cho quản lý thuế cần có những

bổ sung chỉnh sửa hợp lý để bao quát hết các quan hệ kinh tế phát sinh trong quản lý thuế.

\* Thứ bảy, tạo điều kiện để người nộp thuế tuân thủ tốt các nghĩa vụ pháp lý. Việc tự nguyện tuân thủ đòi hỏi phải thiết lập một mối quan hệ đối tác giữa cơ quan thuế và người nộp thuế. Do đó, những mối quan hệ với người nộp thuế cần được cơ cấu theo một cách mới.

Những kinh nghiệm quản lý thuế về cơ cấu tổ chức và chức năng nhiệm vụ của cơ quan thuế, về quản trị chiến lược trong quản lý thuế, về quản lý nguồn lực của cơ quan thuế, về tổ chức quản lý thu thuế, về xây dựng cơ sở pháp lý cho quản lý thuế. Những kinh nghiệm từ các nước có trình độ quản lý thuế khá tốt sẽ là bài học quý giá cho Việt Nam.



**TTBD ĐBDC**

