

TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ THUẾ

1. Khái niệm quản lý thuế

Quản lý nhà nước đối với nền kinh tế là sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền của Nhà nước lên nền kinh tế quốc dân, nhằm sử dụng có hiệu quả nhất các nguồn lực kinh tế trong và ngoài nước, các cơ cấu có thể có để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế đất nước đặt ra, trong điều kiện hội nhập và mở rộng giao lưu quốc tế. Trong khi đó quản lý tài chính công là quá trình Nhà nước hoạch định, xây dựng chính sách, chế độ; sử dụng hệ thống các công cụ và phương pháp thích hợp tác động đến các hoạt động của tài chính công, làm cho chúng vận động phù hợp với yêu cầu khách quan của nền kinh tế-xã hội, nhằm phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện các chức năng do Nhà nước đảm nhận.

Quản lý thuế rõ ràng là một nội dung của quản lý nhà nước về kinh tế. Ngoài ra, nó là một nhánh quan trọng của quản lý tài chính công. Do vậy, khái niệm quản lý thuế cũng có một số nét tương đồng với hai khái niệm trên.

Trong cuốn “Tài chính công” của Khoa Tài chính Nhà nước Trường Đại học Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh (2005) thì “Quản lý thuế là những biện pháp nghiệp vụ do cơ quan có chức năng thu ngân sách nhà nước (NSNN) thực hiện”... “Đó là những hoạt động thường xuyên của cơ quan thu hướng về phía đối tượng nộp nhằm đảm bảo thu thuế đầy đủ, kịp thời và đúng luật định”. Với quan niệm như vậy, quản lý thuế là quản lý thu thuế. Nó bao gồm xây dựng kế hoạch thu thuế, tổ chức các biện pháp hành thu và tổ chức bộ máy ngành thuế. Tuy nhiên, thực tế cho thấy quản lý thuế không đồng nghĩa với quản lý thu thuế.

Theo tác giả, quản lý thuế là quá trình Nhà nước sử dụng hệ thống các công cụ và phương pháp thích hợp tác động lên đối tượng của quản lý thuế làm cho chúng vận động phù hợp với mục tiêu đặt ra.

Trong hoạt động quản lý, các vấn đề về chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, công cụ và phương pháp quản lý, mục tiêu quản lý là những yếu tố trung tâm đòi hỏi phải được xác định đúng đắn.

Khái niệm này đã chỉ rõ chủ thể quản lý là Nhà nước. Nhà nước ở đây có thể là cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp. Tùy theo tổ chức bộ máy của nền hành chính từng quốc gia, mỗi nước có cơ quan nhà nước

trực tiếp quản lý thuế phù hợp. Thông thường, đó là cơ quan thuế, cơ quan hải quan...

Đối tượng của quản lý thuế là các quan hệ phát sinh trước, trong và sau quá trình triển khai tổ chức thu nộp thuế cho nhà nước. Các quan hệ này có thể diễn ra giữa cơ quan thuế với người nộp thuế, giữa người nộp thuế với nhau, giữa nội bộ cơ quan thuế, thậm chí giữa cơ quan thuế trong nước với cơ quan thuế các nước khác... Vì vậy, nó hết sức đa dạng và phức tạp đòi hỏi phải có các công cụ và phương pháp quản lý thích hợp.

Công cụ của quản lý thuế là pháp luật, là kế hoạch, chính sách và một số công cụ khác. Pháp luật là công cụ quản lý thuế có tính định hướng và điều tiết quan trọng nhất. Nó tạo tiền đề để điều chỉnh các quan hệ kinh tế, duy trì sự ổn định lâu dài của nền kinh tế quốc dân nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế bền vững. Nó tạo cơ chế pháp lý hữu hiệu để thực hiện sự bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ về thuế giữa các chủ thể kinh tế. Pháp luật thể hiện chủ yếu ở các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân... ban hành. Đó có thể là Luật Quản lý thuế, các Luật thuế, Luật Hải quan, các văn bản dưới Luật... Kế hoạch cũng là một công cụ không thể thiếu trong quản lý thuế. Nếu quản lý thuế không lên kế hoạch ngắn hạn, trung và dài hạn một cách cụ thể thì không thể đánh giá so sánh được chất lượng hiệu quả của quản lý thuế qua các từng giai đoạn, không rút ra được những kinh nghiệm bổ ích phục vụ công tác quản lý thuế. Đặc biệt trong nền kinh tế thị trường hiện nay, với nhiều nhân tố tác động đến quản lý thuế từ trong và ngoài nước, công tác lập kế hoạch và quản trị chiến lược trong quản lý thuế càng trở nên quan trọng hơn bao giờ hết. Trong hệ thống các công cụ quản lý, các chính sách là bộ phận năng động nhất, có độ nhạy cảm cao trước những biến động trong đời sống kinh tế xã hội của đất nước. Các chính sách về kinh tế rất đa dạng nhiều loại, trực tiếp hoặc gián tiếp tác động tới quản lý thuế. Những chính sách chủ yếu tác động tới quản lý thuế gồm có chính sách kinh tế đối ngoại, chính sách cơ cấu kinh tế, chính sách thuế. Chính sách kinh tế đối ngoại thay đổi theo hướng mở cửa, hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới thì công tác quản lý thuế trở nên khó khăn, phức tạp hơn, phải đối mặt với những vấn đề mới phát sinh như thuế trùng, giá chuyển nhượng, cạnh tranh thuế... Chính sách cơ cấu kinh tế thay đổi theo hướng chuyển dịch từ nông nghiệp, công nghiệp sang dịch vụ thì cơ cấu nguồn thu từ thuế cũng có sự thay đổi. Chính sách thuế thay đổi để phù

hợp với yêu cầu của hội nhập như cắt giảm thuế quan và tuân theo các nguyên tắc quốc tế thì nguồn thu từ thuế xuất nhập khẩu cũng bị ảnh hưởng. Ngoài ra, nó có thể tác động tới bộ máy quản lý thuế, chu trình quản lý thuế. Bộ máy quản lý thuế phải hình thành thêm những phòng chức năng mới, chu trình quản lý thuế phải thiết kế phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Với những lý do trên, hệ thống các chính sách kinh tế là công cụ vô cùng quan trọng cần được xây dựng phù hợp với đặc điểm của nền kinh tế trong nước và xu thế toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế quốc tế đang ngày càng gia tăng.

Phương pháp quản lý thuế gồm có phương pháp hành chính, phương pháp kinh tế, phương pháp giáo dục... Phương pháp hành chính được sử dụng khi các chủ thể của quản lý thuế muốn các đòi hỏi của mình phải được khách thể quản lý tuân thủ một cách bắt buộc, vô điều kiện. Quản lý thuế bằng phương pháp hành chính cần tránh kiểu quản lý hành chính quan liêu, lạm dụng quyền hành. Sử dụng phương pháp này chỉ có hiệu quả khi các quyết định mà chủ thể quản lý thuế đưa ra có căn cứ khoa học, được luận chứng đầy đủ về mặt kinh tế. Sử dụng phương pháp hành chính phải gắn chặt quyền hạn và trách nhiệm của cấp ra quyết định, mỗi bộ phận, mỗi cán bộ khi sử dụng các quyền hạn đó. Phương pháp kinh tế được sử dụng thông qua việc dùng lợi ích vật chất để kích thích tính tích cực của các khách thể quản lý, tức là tác động tới các tổ chức và cá nhân đang thực hiện các hoạt động quản lý thuế. Phương pháp kinh tế trong quản lý thuế thể hiện dưới hình thức khoán, thưởng, ưu đãi... Phương pháp giáo dục trong quản lý thuế được sử dụng thông qua việc Nhà nước tác động vào nhận thức và tình cảm của khách thể quản lý nhằm nâng cao tính tự giác, tính tích cực của họ trong việc thực hiện các nghĩa vụ đối với Nhà nước. Nhà nước có thể sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng như sách, báo, đài phát thanh, truyền hình,... sử dụng các đoàn thể, các hoạt động có tính xã hội để thực hiện tuyên truyền, giáo dục.

Tùy vào đặc điểm của từng nước mà quản lý thuế sẽ có các mục tiêu khác nhau. Song nhìn chung quản lý thuế ở các nước thường nhằm vào các mục tiêu:

Một là, phải tập trung, huy động đầy đủ, kịp thời số thu cho NSNN trên cơ sở không ngừng nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu.

Thuế là nguồn thu chủ yếu của NSNN ở hầu hết các nước trên thế giới. Thuế tài trợ cho các hoạt động cơ bản của chính phủ. Vì vậy, quản lý thuế phải

hướng đến việc khai thác tối đa nguồn thu này. Tuy nhiên, để tăng trưởng và ổn định số thu của NSNN trong tương lai, công tác quản lý thuế cũng cần chú ý duy trì và phát triển các cơ sở tạo ra nguồn thu thuế. Không nên thu thuế với thuế suất quá cao, thu thuế bằng mọi giá. Xây dựng một chính sách thuế phải phối hợp với việc hoạch định các chính sách kinh tế vĩ mô khác. Các chính sách thuế của nhà nước, dù trực tiếp hay gián tiếp đều có tác động đến thu nhập của các tổ chức kinh tế và cá nhân, tác động đến các hoạt động kinh tế - cơ sở tạo ra nguồn thu thuế trong tương lai.

Hai là, phải tối thiểu hóa chi phí nâng cao hiệu quả quản lý thuế

Chi phí cho quản lý thuế trước hết là những chi phí của chính phủ liên quan đến quản lý thuế. Nó bao gồm chi phí trả lương cho đội ngũ cán bộ ngành thuế, chi phí in ấn tài liệu, ghi chép lưu giữ sổ sách hóa đơn chứng từ, chi cho cơ sở vật chất, trang thiết bị máy móc, chi phí tư vấn cho ĐTNT, chi phí khác...Ngoài ra chi phí cho quản lý thuế còn phải kể đến các chi phí tuân thủ của NNT. Nếu Nhà nước chỉ quan tâm đến tối thiểu hóa chi phí cho bộ máy hành thu, đẩy gánh nặng chi phí cho ĐTNT thì không giải quyết tốt được mối quan hệ giữa cơ quan thuế với NNT. NNT trước những chi phí tuân thủ cao sẽ tìm cách tránh thuế, trốn thuế gây khó khăn cho cơ quan thuế.

Ba là, phát huy tối đa vai trò của thuế trong nền kinh tế.

Vai trò của thuế mang tính toàn diện trên nhiều lĩnh vực. Thuế là nguồn thu chủ yếu của NSNN, là công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô, điều tiết thu nhập, giảm bớt chênh lệch giàu nghèo, thuế góp phần kiểm tra, giám sát các hoạt động sản xuất kinh doanh. Song, những vai trò đó không mang tính khách quan, mà nó là kết quả của những tác động từ phía con người. Những tác động này được thực hiện thông qua những nội dung, những công việc cụ thể của công tác quản lý thuế.

Bốn là, tăng cường ý thức chấp hành pháp luật cho các tổ chức kinh tế và dân cư.

Quản lý thuế là một trong những nội dung cơ bản của quản lý tài chính nhà nước. Giống như các hoạt động quản lý khác, quản lý thuế cũng phải thông qua công cụ luật pháp, chính sách để điều chỉnh hành vi của các cá nhân, các tổ chức kinh tế. Đồng thời, trong quá trình triển khai thực hiện các chính sách đó, bằng công tác thanh tra, kiểm tra đối tượng nộp thuế, ý thức chấp hành pháp luật

thuế của người dân được nâng cao. Ý thức chấp hành pháp luật biểu hiện một xã hội văn minh, hiện đại. Nhà nước phải quản lý bằng luật pháp, mọi người dân trong nước phải sống và làm việc theo hiến pháp và pháp luật

2. Nội dung cơ bản của quản lý thuế

Quản lý thuế là hoạt động quản lý tài chính nhà nước trên lĩnh vực thuế nên nội dung của quản lý thuế rất phong phú, đa dạng. Ngoài ra, nó còn phụ thuộc vào thể chế và cách tổ chức bộ máy nhà nước. Vì vậy, nội dung quản lý thuế ở mỗi nước sẽ có những nét khác nhau nhất định. Theo điều 3 Luật Quản lý thuế thì nội dung quản lý thuế được quy định căn cứ theo trình tự thời gian bao gồm các công việc sau:

- Đăng ký thuế, khai thuế, nộp thuế, ấn định thuế.
- Hoàn thuế, miễn thuế, giảm thuế.
- Xóa nợ tiền thuế, tiền phạt.
- Quản lý thông tin về người nộp thuế.
- Kiểm tra thuế, thanh tra thuế.
- Cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế.
- Xử lý vi phạm pháp luật về thuế.
- Giải quyết khiếu nại, tố cáo về thuế.

Đối tượng nộp thuế vốn rất đa dạng. Đó có thể là cá nhân, là hộ gia đình hoặc là một tổ chức kinh tế. Với mỗi đối tượng nộp thuế khác nhau thì quản lý thuế cũng có nét khác biệt nhất định. Tuy nhiên, những nội dung chủ yếu của quản lý thuế mà các nước trên thế giới đều triển khai thực hiện cho các ĐTNT khác nhau gồm:

- Đăng ký thuế.
- kê khai và nộp thuế.
- Xử lý hoàn thuế.
- Quản lý thu nợ thuế.
- Kiểm tra, thanh tra NNT.
- Giải quyết tranh chấp về thuế

2.1. Đăng ký thuế

Đăng ký thuế là việc người nộp thuế kê khai những thông tin của người nộp thuế theo mẫu quy định và nộp tờ khai cho cơ quan quản lý thuế để bắt đầu thực hiện nghĩa vụ về thuế với nhà nước theo các quy định của pháp luật. Đăng ký thuế là nội dung đầu tiên của quy trình quản lý thuế. Thông qua hoạt động này, cơ quan thuế sẽ nắm bắt được những thông tin ban đầu của đối tượng nộp thuế như tên đầy đủ, địa chỉ, ngày sinh, điện thoại, email...và từ đó tiến hành những hoạt động quản lý cụ thể. Tùy từng nước, đối tượng đăng ký thuế nộp hồ sơ đăng ký thuế cho cơ quan chịu trách nhiệm. Trong thời gian sớm nhất đối tượng đăng ký thuế sẽ nhận được giấy chứng nhận đăng ký thuế có mã số thuế riêng. Mã số thuế là một dãy các chữ số được mã hóa theo một nguyên tắc thống nhất để cấp cho từng đối tượng nộp thuế. Ở một số nước, mã số thuế còn gồm cả các ký tự alpha. Mã số thuế cũng bao gồm chữ số để kiểm tra. Mã số thuế để nhận biết, xác định từng người nộp thuế và có quy định khác nhau giữa các nước. Người nộp thuế phải sử dụng mã số thuế để thực hiện các thủ tục kê khai và nộp thuế với cơ quan thuế, cơ quan hải quan. Người nộp thuế phải ghi mã số thuế trên các giấy tờ giao dịch như: hóa đơn, chứng từ mua bán hàng hóa dịch vụ và phải sử dụng mã số thuế khi mở tài khoản tiền gửi tại ngân hàng hoặc tổ chức tín dụng khác. Người nộp thuế có trách nhiệm khai báo các thông tin thay đổi của mình cho cơ quan cấp Giấy chứng nhận đăng ký thuế. Cơ quan thuế sử dụng mã số thuế để quản lý người nộp thuế và ghi mã số thuế trên mọi giấy tờ giao dịch với người nộp thuế.

2.2 Kê khai và nộp thuế

Việc tính thuế có thể do cơ quan thuế hoặc đối tượng nộp thuế thực hiện. Tùy điều kiện từng nước, vấn đề này được quy định khác nhau. Và đôi khi trong một nước, cơ quan thuế vừa để cho ĐTNT tự tính thuế, vừa áp dụng ấn định thuế cho những đối tượng nhất định. Tiền thuế có thể nộp tại kho bạc nhà nước, tại cơ quan quản lý thuế nơi tiếp nhận hồ sơ khai thuế, thông qua tổ chức được cơ quan quản lý thuế ủy nhiệm thu thuế, thông qua ngân hàng thương mại, tổ chức tín dụng khác và tổ chức dịch vụ theo quy định của pháp luật. Ở các nước phát triển, hệ thống thanh toán hiện đại, việc khai thuế và nộp thuế được thực hiện qua mạng. Điều này giúp giảm bớt nhân lực của ngành thuế và cũng tạo điều kiện cho doanh nghiệp giảm thiểu thời gian giao dịch trực tiếp với cơ quan thuế. Ở nhiều nước hệ thống thanh toán kém hiện đại, cơ quan thuế tiếp nhận tờ

khai thuế trực tiếp và thu nộp thuế trực tiếp bằng tiền mặt nên áp lực công việc đè nặng lên cơ quan thuế. Việc tiếp nhận và xử lý hồ sơ tốn rất nhiều thời gian và nhân lực. Vì vậy, khai thuế điện tử và nộp thuế qua mạng là tiêu chí phấn đấu của tất cả các cơ quan thuế các nước.

2.3. Xử lý hoàn thuế

Tổ chức, cá nhân được xem xét hoàn thuế như thuế giá trị gia tăng, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt hoặc thuế nộp thừa. Ngoài ra, đối tượng nộp thuế là cá nhân còn có thể được hoàn thuế thu nhập cá nhân. Những đối tượng này phải lập hồ sơ hoàn thuế gửi cơ quan thuế hoặc cơ quan hải quan. Sau khi nhận hồ sơ, cơ quan quản lý thuế sẽ ra quyết định hoàn thuế hoặc thông báo lý do không hoàn thuế. Đối với hồ sơ thuộc diện hoàn thuế trước kiểm tra sau thì thời gian ra quyết định của cơ quan quản lý thuế sẽ nhanh hơn đối với hồ sơ thuộc diện kiểm tra trước hoàn thuế sau. Hoàn thuế thực chất là trả lại cho ĐTNT phần tiền thuế mà họ đã nộp nên việc xử lý càng nhanh càng tốt. Cơ quan thuế một mặt phải rút ngắn các thủ tục hành chính để đảm bảo hoàn thuế nhanh chóng cho người nộp thuế, một mặt phải đưa ra các phương pháp thu thuế thích hợp để thu hẹp khoảng cách giữa số thuế đã nộp và số thuế thực chất phải nộp. Xử lý hoàn thuế cũng tiêu tốn một nguồn lực đáng kể của cơ quan thuế trong việc tiếp nhận hồ sơ, phân loại hồ sơ, đặc biệt nếu hồ sơ được nộp trực tiếp và xử lý truyền thống... Trường hợp hồ sơ thuế được nộp thông qua giao dịch điện tử thì việc tiếp nhận, kiểm tra, chấp nhận hồ sơ hoàn thuế, cơ quan thuế sẽ thực hiện thông qua hệ thống xử lý dữ liệu điện tử nên nhanh chóng kịp thời hơn.

TTBD ĐBDC

2.4. Quản lý thu nợ thuế

Quản lý thu nợ thuế là công việc đòi hỏi khá nhiều nguồn lực của cơ quan thuế. Đây là hoạt động của cơ quan quản lý thuế nhằm đảm bảo huy động đầy đủ và kịp thời số tiền thuế cho NSNN. Quản lý thu nợ thuế gồm các công việc như gửi thông báo nợ thuế, tính phạt chậm nộp, thông báo số tiền phạt chậm nộp, phân tích tình trạng nợ thuế, tổng hợp, phân loại nợ, lập kế hoạch thu nợ, thực hiện các biện pháp thu nợ, cưỡng chế thuế, báo cáo kết quả thu nợ. Các công việc này nếu thực hiện thủ công sẽ tiêu tốn rất nhiều thời gian của cơ quan thuế nên việc triển khai áp dụng công nghệ thông tin vào quản lý nợ thuế là một nhu cầu khách quan. Cơ quan thuế các nước có thể sử dụng các phần mềm quản

lý nợ hiện đại để tiện phục vụ công tác quản lý thu nợ và cưỡng chế thuế. Các biện pháp cưỡng chế thuế được quy định cụ thể trong luật thuế từng nước. Các biện pháp cưỡng chế thuế truyền thống gồm có trích tiền từ tài khoản của đối tượng nộp thuế, yêu cầu phong tỏa tài khoản, khấu trừ một phần tiền lương hoặc thu nhập, kê biên tài sản, bán đấu giá tài sản kê biên, thu hồi mã số thuế, đình chỉ việc sử dụng hóa đơn, thu hồi giấy phép kinh doanh... Ở nhiều nước, trong cơ cấu tổ chức của cơ quan thuế có phòng chức năng riêng thực hiện quản lý thu nợ thuế. Phòng chức năng này có các nhiệm vụ như:

Xây dựng chương trình, kế hoạch thu nợ và cưỡng chế thu nợ. Hướng dẫn, chỉ đạo, kiểm tra công tác quản lý thu nợ và cưỡng chế nợ thuế. Trực tiếp theo dõi tình hình nợ, lập danh sách đối tượng nợ thuế và thực hiện phân loại nợ thuế, phân tích tình trạng nợ thuế của từng ĐTNT. Thu thập thông tin về người nộp thuế để phân tích nghiên cứu và đề xuất biện pháp đôn đốc thu nợ và cưỡng chế nợ thuế. Thực hiện các thủ tục thu tiền thuế nợ, tiền phạt, theo dõi, đôn đốc, tổng hợp kết quả thu hồi tiền thuế nợ, tiền phạt... Tổng hợp, báo cáo, đánh giá kết quả thực hiện công tác quản lý nợ, nghiên cứu đề xuất các biện pháp nâng cao hiệu quả công tác quản lý nợ.

2.5. Kiểm tra, thanh tra thuế

Kiểm tra, thanh tra thuế là hoạt động giám sát của cơ quan thuế đối với các hoạt động, giao dịch liên quan đến phát sinh nghĩa vụ thuế và tình hình thực hiện thủ tục hành chính thuế, chấp hành nghĩa vụ nộp thuế của người nộp thuế, nhằm đảm bảo pháp luật thuế được thực thi nghiêm chỉnh trong đời sống kinh tế xã hội. Kiểm tra, thanh tra thuế được thực hiện trên cơ sở phân tích thông tin, dữ liệu liên quan đến người nộp thuế, đánh giá việc chấp hành pháp luật của người nộp thuế, xác minh và thu thập chứng cứ để xác định hành vi vi phạm pháp luật về thuế.

Kiểm tra thuế được thực hiện tại trụ sở cơ quan quản lý thuế hoặc tại trụ sở của người nộp thuế. Kiểm tra tại trụ sở cơ quan quản lý thuế được thực hiện thường xuyên đối với các hồ sơ thuế nhằm đánh giá tính đầy đủ, chính xác của các thông tin, chứng từ trong hồ sơ thuế, sự tuân thủ pháp luật về thuế của người nộp thuế. Kiểm tra tại trụ sở của người nộp thuế được quy định cụ thể trong các trường hợp khác nhau ở từng nước.

Thanh tra thuế thường được thực hiện đối với các doanh nghiệp có ngành

ngành kinh doanh đa dạng, phạm vi kinh doanh rộng. Việc thanh tra thuế được thực hiện căn cứ vào kế hoạch thanh tra hàng năm. Kế hoạch thanh tra được lập dựa trên cơ sở phân tích thông tin về người nộp thuế, từ đó phát hiện, lập danh sách người nộp thuế có dấu hiệu bất thường trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế để lựa chọn đối tượng lập kế hoạch thanh tra. Kế hoạch thanh tra bao gồm các nội dung như đối tượng thanh tra, kỳ thanh tra, loại thuế thuộc diện thanh tra, thời gian dự kiến tiến hành thanh tra. Ngoài ra, thanh tra thuế được thực hiện khi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về thuế hoặc để giải quyết khiếu nại tố cáo.

2.6. Giải quyết tranh chấp về thuế

Cơ quan thuế giải quyết các tranh chấp về thuế khi có khiếu nại, tố cáo của ĐTNT. Người nộp thuế có quyền khiếu nại đối với các quyết định của cơ quan thuế như quyết định hoàn thuế, miễn thuế, giảm thuế, quyết định cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế, kết luận thanh tra thuế, quyết định giải quyết khiếu nại, Người nộp thuế có quyền khiếu nại đối với các hành vi hành chính của cơ quan thuế, công chức quản lý thuế, người được giao nhiệm vụ trong công tác quản lý thuế khi có căn cứ cho rằng hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Hành vi hành chính được thể hiện bằng hành động hoặc không hành động. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định cụ thể trong pháp luật từng nước.

3. Các tiêu chí để đánh giá một hệ thống quản lý thuế tốt

Việc hiểu rõ các tiêu chí của quản lý thuế tốt có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Nó sẽ định hướng cho hoạt động quản lý thuế của các nước. Trong một sách hướng dẫn “Các tiêu chí của quản lý thuế tốt” phát hành năm 2001, OECD đã đưa ra các tiêu chí sau: Thứ nhất, quan hệ với người nộp thuế. Quan hệ với người nộp thuế phải đáp ứng yêu cầu:

Đảm bảo tính tuân thủ của ĐTNT. Áp dụng pháp luật về thuế một cách công bằng, đáng tin cậy và minh bạch. Giải thích cho người nộp thuế về các quyền lợi và nghĩa vụ của họ cũng như những thủ tục về khiếu nại và kháng nghị. Cung cấp thông tin cho ĐTNT một cách thường xuyên, có chất lượng. Các thông tin được cung cấp liên quan đến văn bản chính sách, đến tình hình kê khai nộp thuế của ĐTNT với cơ quan thuế, giải đáp các vướng mắc của NNT...Chỉ được sử dụng thông tin người nộp thuế theo đúng phạm vi mà pháp luật cho phép.

Giảm thấp chi phí tuân thủ cho ĐTNT. Xử lý các câu hỏi, yêu cầu và khiếu nại của người nộp thuế một cách chính xác và kịp thời. Khi cần thiết, cho người nộp thuế có cơ hội được nhận xét về những thay đổi trong các thủ tục và chính sách thuế. Xây dựng và duy trì mối quan hệ làm việc tốt với các nhóm ĐTNT và với dân chúng nói chung.

Thứ hai, quan hệ với các nhân viên quản lý thuế. Quan hệ với nhân viên quản lý thuế phải thỏa mãn yêu cầu:

- Truyền đạt và đề cao các tiêu chuẩn đạo đức với nhân viên.
- Nhận biết và giải quyết các xung đột về lợi ích giữa nhiệm vụ chung và công việc riêng của cá nhân.
- Tuyển dụng và khuyến khích nhân viên trên tiêu chí công bằng, giá trị và bảo vệ họ chống lại sự sa thải độc đoán.
- Truyền đạt và đề cao tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ bằng cách đưa ra cơ hội đào tạo hiệu quả cho nhân viên, cho phép họ tiếp cận với những vấn đề thuế phức tạp phù hợp với tiến trình toàn cầu hóa.
- Trả lương và thưởng cho nhân viên thỏa đáng để thu hút và duy trì cạnh tranh cá nhân.

Thứ ba là những tiêu chí về lập pháp:

- Áp dụng các điều khoản của chính sách thuế một cách công bằng và kiên quyết.
- Khuyến khích sự chia sẻ công bằng về quyền đánh thuế trong các hiệp định thuế và thúc đẩy sự phát triển của luật thuế trong nước.
- Không thúc đẩy hoặc khuyến khích trốn thuế và tránh thuế từ các công dân ở các nước khác.
- Tăng cường tiếp cận với ngân hàng và các thông tin tài chính cho mục đích trao đổi về thuế.
- Đưa ra sự đối xử công bằng với người nộp thuế bất kể các quốc tịch khác nhau.
- Xử lý các thông tin nhận được từ ĐTNT hoặc từ các bên của hiệp định thuế với sự bảo mật cao.
- Cung cấp những gợi ý và trợ giúp cho người làm chính sách đưa ra

những thương lượng phù hợp khi xây dựng hiệp định thuế.

Thứ tư là những đặc điểm về quản lý:

- Chủ động trao đổi thông tin với các bên ký kết hiệp định, với ĐTNT.
- Chủ động cung cấp thông tin nhận được từ các hoạt động kiểm toán thường xuyên cho các bên ký kết hiệp định.
- Yêu cầu từ các bên ký kết hiệp định, từ ĐTNT chỉ những thông tin liên quan, có ý nghĩa, có thể tiếp cận được và có ích.
- Thông báo cho người nộp thuế những thủ tục của hiệp định và kết quả đàm phán.
- Ủng hộ nguyên tắc giao dịch độc lập và những hướng dẫn của OECD về giá chuyển nhượng.

Thứ năm, đảm bảo tính linh hoạt trong điều hành.

- Thường xuyên xem xét thực tiễn quản lý và đưa ra những đề xuất hoặc thực hiện những hành động phù hợp với sự thay đổi của môi trường thuế quốc tế và môi trường trong nước trước sự gia tăng của toàn cầu hóa nền kinh tế thế giới.
- Đảm bảo sự trao đổi hiệu quả và nhanh chóng các thông tin khi có sự thay đổi luật thuế và các vấn đề tránh thuế mới phát sinh.
- Ủng hộ và chủ động tham gia các diễn đàn thuế quốc tế để nhanh chóng tiếp cận, thiết lập và thực thi các chuẩn mực quốc tế.
- Quản lý những vấn đề liên quan đến cạnh tranh thuế và thiên đường thuế bằng cách nhận định rủi ro và xây dựng chiến lược quản lý công phu.
- Theo dõi và kiểm tra việc thực thi các chuẩn mực quản lý thuế của quốc tế và trong nước. Bất cứ khi nào cần có thể đánh giá và đo lường việc thực thi này.
- Cố gắng đảm bảo sự phối hợp giữa các hiệp định thuế và hiệp định thương mại.

Mặc dù có sự khác nhau đáng kể về luật thuế và thực tiễn quản lý thuế mỗi nước nhưng những tiêu chí mà OECD xây dựng là một kinh nghiệm tham khảo tốt cho các nước trong quản lý thuế.

4. Các nhân tố tác động đến quản lý thuế

Các nhân tố tác động đến quản lý thuế rất đa dạng, phong phú. Nó có thể là nhân tố trực tiếp, gián tiếp, nhân tố trong nước, nhân tố từ nước ngoài. Tổng hợp lại, ta có thể kể đến các nhân tố sau:

Thứ nhất, nhân tố thuộc Chính phủ, Quốc hội

Chính phủ, Quốc hội tác động đến quản lý thuế thông qua các văn bản quy phạm pháp luật, thông qua các định hướng về chính sách, thông qua thể chế chính trị và mô hình nhà nước... Chẳng hạn ở các nước có mô hình nhà nước liên bang thì bộ máy tổ chức của cơ quan thuế sẽ có sự khác biệt với mô hình nhà nước thống nhất. Các quốc gia có tình hình chính trị ổn định, bộ máy hành chính ít tham nhũng quan liêu thì quản lý thuế dễ dàng đạt được các mục tiêu đề ra. Các chính sách kinh tế mà Chính phủ xây dựng cũng có tác động trực tiếp và gián tiếp đến quản lý thuế, là một công cụ của quản lý thuế bên cạnh công cụ luật pháp. Cụ thể, các giải pháp tăng cường quản lý kinh tế xã hội như giải pháp tăng cường quản lý, giám sát hoạt động đầu tư, hoạt động của thị trường chứng khoán, các quy định về công khai minh bạch tài sản, các giải pháp tăng cường thanh toán không dùng tiền mặt trong nền kinh tế sẽ có tác động tích cực trong việc quản lý, giám sát thu nhập và từ đó tạo thuận lợi cho công tác quản lý thuế. Các văn bản quy phạm pháp luật là cơ sở pháp lý để hướng dẫn các tổ chức, cá nhân thực hiện nghĩa vụ thuế và là căn cứ để kiểm tra, xử phạt những trường hợp vi phạm. Nếu hệ thống các luật thuế và luật quản lý thuế rõ ràng, minh bạch, không chồng chéo đơn giản dễ hiểu, có tính ổn định tương đối sẽ tạo điều kiện cho NNT dễ dàng và tự giác tuân thủ pháp luật thuế.

Có thể nói, Chính phủ, Quốc hội tác động đến quản lý thuế ở tầm vĩ mô, thiết lập nền tảng cho quản lý thuế. Vì vậy đây là nhân tố vô cùng quan trọng.

Thứ hai, nhân tố thuộc cơ quan thuế

Cơ quan thuế được tổ chức như thế nào, vận hành ra sao có ảnh hưởng rất lớn đến quản lý thuế. Khi nghiên cứu nhân tố này, ta phải quan tâm đến cơ cấu tổ chức bộ máy ngành thuế, đội ngũ cán bộ công chức ngành thuế, cơ chế quản lý thuế.

Cơ cấu tổ chức bộ máy ngành thuế

Nói chung, cơ quan thuế ở các nước trên thế giới đều được tổ chức thành

một hệ thống, bao gồm nhiều cấp. Ở nhiều nước, hệ thống đó không hoàn toàn phù hợp với hệ thống chính quyền nhà nước và bao gồm: cơ quan thuế trung ương, cơ quan thuế vùng và cơ quan thuế các địa phương thuộc vùng (hệ thống thuế Thụy Điển, Nhật Bản, Hàn Quốc...). Ở một số nước khác, hệ thống ngành thuế lại được tổ chức hoàn toàn phù hợp với hệ thống chính quyền nhà nước và bao gồm: cơ quan thuế trung ương, cơ quan thuế cấp tỉnh, thành phố và cơ quan thuế cấp quận huyện (hệ thống thuế Trung Quốc, Việt Nam...).

Ở từng cấp, bộ máy cơ quan thuế có thể được tổ chức theo các mô hình sau:

*** Mô hình tổ chức theo sắc thuế**

Trong mô hình này, các phòng ban riêng biệt được thành lập để quản lý một số loại thuế cụ thể. Do vậy, mỗi phòng ban phải thực hiện tất cả các chức năng, các nghiệp vụ để quản lý các loại thuế mà nó được phân công. Có thể nói, đây là “mô hình quản lý khép kín” đối với mỗi loại thuế.

Từ thực tế tổ chức theo sắc thuế ở các quốc gia đã chỉ rõ, mô hình này có những ưu điểm chính là. Nó xác định rõ ràng trách nhiệm của các cán bộ quản lý trong mỗi bộ phận, phòng ban đến sự phát triển và hoàn thiện của từng sắc thuế. Do quản lý khép kín trong một phòng nên người ta có thể kịp thời và dễ dàng phát hiện ra những bất hợp lý trong từng sắc thuế để từ đó có những điều chỉnh, sửa đổi cho kịp thời. Mô hình này tỏ ra thích hợp trong điều kiện người ta sử dụng các vấn đề nghiệp vụ cụ thể và quy trình quản lý khác nhau cho mỗi sắc thuế.

Tuy nhiên, mô hình tổ chức theo sắc thuế cũng có một số hạn chế chủ yếu: Do không có sự chuyên môn hóa trong từng nghiệp vụ cụ thể nên hiệu quả của công tác quản lý thu thuế không cao. Hơn nữa, ở phòng nào cũng có các bộ phận nghiệp vụ như nhau, thực hiện các công việc như nhau nên biên chế quản lý thường lớn, dẫn đến chi phí quản lý thuế cao. Xét về phía đối tượng nộp thuế, họ có thể gặp phải những phiền hà và tốn nhiều thời gian do việc phải tiếp nhiều đoàn kiểm tra từ các phòng ban khác nhau, đến kiểm tra cùng một hệ thống sổ sách, chứng từ phục vụ cho công tác thu nộp nhiều loại thuế khác nhau, bởi vì trên thực tế, một đối tượng nộp thuế có thể phải nộp nhiều loại thuế khác nhau. Do tất cả các chức năng, nghiệp vụ quản lý một loại thuế được khép kín trong một phòng ban riêng biệt nên dễ tạo ra một sự thống nhất giữa các cán bộ trong

nội bộ phòng đó để thông đồng với đối tượng nộp thuế trong việc trốn lậu thuế. Giữa các phòng lại không có một sự liên kết nào, do vậy những hiện tượng này rất khó được phát hiện và xử lý.

Từ những phân tích trên đây, chúng ta thấy, mô hình này nên áp dụng ở cơ quan thuế trung ương. Vì nhiệm vụ chủ yếu của cơ quan này là nghiên cứu, đưa ra những đề nghị về cải tiến, sửa đổi hoặc ban hành một chính sách thuế mới. Với những nhiệm vụ này, mô hình tổ chức theo sắc thuế là phù hợp. Còn đối với các cơ quan thuế địa phương, nhiệm vụ chủ yếu của họ là quản lý thu thuế, trực tiếp tiếp xúc với các đối tượng nộp thuế thì mô hình này sẽ không mang lại những hiệu quả thiết thực.

*** Mô hình tổ chức theo chức năng**

Theo mô hình này, trong một cơ quan thuế, người ta tổ chức ra các phòng ban chức năng riêng rẽ, mỗi phòng ban thực hiện một công việc nghiệp vụ cụ thể có liên quan đến tất cả các sắc thuế. Mô hình này có một số ưu điểm. Do mỗi phòng ban được chuyên môn hóa thực hiện một công việc nghiệp vụ cụ thể trong quy trình quản lý thuế nên buộc họ phải có những mối quan hệ theo dây chuyền với nhau. Vì thế, mô hình này, có thể khắc phục được những nhược điểm của mô hình tổ chức theo sắc thuế. Ở các nước đang phát triển và các nền kinh tế đang chuyển đổi, những nơi mà tính tự giác chấp hành nghĩa vụ thuế của người dân và của các tổ chức kinh tế chưa cao, mô hình tổ chức theo chức năng có thể giúp giảm đáng kể tình trạng trốn lậu thuế và những thất thoát trong công tác quản lý thu thuế.

Mô hình tổ chức theo chức năng cũng có một số mặt hạn chế. Do mỗi phòng ban chức năng chỉ tập trung vào một khía cạnh hẹp của đối tượng nộp thuế, nên khi muốn có thông tin đầy đủ về một đối tượng nộp thuế thì phải tập hợp thông tin từ rất nhiều phòng ban chức năng khác nhau. Điều đó sẽ làm giảm tính thời sự của những thông tin về một đối tượng nộp thuế và làm giảm hiệu lực của việc cung cấp các dịch vụ cho đối tượng nộp thuế. Vấn đề này càng trầm trọng hơn khi giữa các phòng ban chưa thực hiện việc nối mạng hệ thống máy tính với nhau hoặc vận hành hệ thống máy tính không tương thích.

*** Mô hình tổ chức theo đối tượng nộp thuế**

Theo mô hình này, đối tượng nộp thuế được chia thành các nhóm, dựa trên quy mô hoạt động, hình thức sở hữu, hoặc ngành kinh tế... Mỗi phòng ban

chịu trách nhiệm quản lý và cung cấp những thông tin đầy đủ về từng nhóm đối tượng nộp thuế. Mô hình này có lịch sử tồn tại lâu dài ở các nước Ác-hen-ti-na, U-ru-goay, Úc...và phù hợp với những quốc gia công nghiệp hóa, những quốc gia mà cơ quan thuế đã có đủ bề dày kinh nghiệm trong quản lý thuế.

Ưu điểm chính của mô hình tổ chức theo đối tượng nộp thuế là: Nâng cao được trách nhiệm của các phòng ban trong việc quản lý thuế đối với đối tượng được giao. Khác với mô hình quản lý theo sắc thuế, mô hình này làm giảm được sự phiền hà cho các đối tượng nộp thuế do có quá nhiều bộ phận khác nhau cùng đến kiểm tra một đối tượng nộp thuế, có thể cung cấp kịp thời được những thông tin về các đối tượng nộp thuế. Mỗi nhóm đối tượng nộp thuế có những tính chất, đặc điểm kinh doanh giống nhau, nên nghĩa vụ thuế cũng giống nhau. Do vậy, mô hình này còn cho phép thực hiện chuyên môn hóa theo đối tượng, kết hợp với chuyên môn hóa theo sắc thuế, vì thế nâng cao được hiệu quả của công tác quản lý thuế.

Những nhược điểm của mô hình tổ chức theo đối tượng nộp thuế là: Có thể làm tăng chi phí quản lý thuế. Nạn tham nhũng và những tiêu cực có thể phát sinh, do mỗi đối tượng nộp thuế chỉ liên hệ với một phòng ban cụ thể. Đội ngũ cán bộ quản lý thuế đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn cao vì họ phải tiếp xúc và phải giải đáp được kịp thời các vấn đề liên quan đến tất cả các sắc thuế mà đối tượng nộp thuế đưa ra.

Chọn lựa mô hình nào trong số các mô hình trên tùy thuộc vào đặc điểm kinh tế chính trị xã hội từng nước. Tuy nhiên cơ cấu bộ máy ngành thuế vẫn có thể kết hợp sử dụng nhiều mô hình tổ chức cùng một lúc.

Đội ngũ cán bộ quản lý thuế

Đội ngũ cán bộ quản lý thuế tinh giản, có trình độ, có đạo đức sẽ là cơ sở nền tảng cho quản lý thuế tốt. Do vậy, xây dựng nguồn nhân lực cho tổ chức bộ máy ngành thuế là một công việc rất quan trọng. Xây dựng nguồn nhân lực gồm có các công việc phân tích đánh giá nhu cầu về nhân lực, tuyển dụng, bố trí nguồn nhân lực, đánh giá nguồn nhân lực, chế độ đãi ngộ, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực. Công tác xây dựng nguồn nhân lực lại phụ thuộc rất lớn vào mô hình tổ chức bộ máy ngành thuế, cơ chế quản lý thuế, khả năng ứng dụng khoa học công nghệ vào quản lý. Để đánh giá so sánh về nguồn nhân lực trong ngành thuế, người ta có thể sử dụng nhiều tiêu thức để so sánh như: tỷ lệ số cán bộ thuế

trên tổng số dân, tỷ lệ số công dân trên 1 cán bộ thuế, tỷ lệ giữa số lực lượng lao động trên 1 cán bộ thuế...

Cơ chế quản lý thuế

Cơ chế quản lý thuế quyết định sự vận hành của bộ máy ngành thuế. Có hai cơ chế quản lý thuế phổ biến trên thế giới:

* Cơ chế quản lý cơ quan thuế tính thuế và thông báo thuế: Là cơ chế quản lý trong đó cơ quan thuế đảm nhiệm toàn bộ trách nhiệm tính thuế và yêu cầu đối tượng nộp thuế theo thông báo của cơ quan thuế. Phương thức này có ưu điểm là cơ quan thuế hoàn toàn chủ động công việc. Tuy nhiên, nó cũng có nhược điểm là người nộp thuế thụ động, trách nhiệm của đối tượng nộp thuế không được đề cao, lãng phí nguồn nhân lực của cơ quan thuế, sự lệ thuộc vào cơ quan thuế có thể dẫn đến những hiện tượng tiêu cực. Vì vậy, cơ chế này chỉ phù hợp ở những nước có nền kinh tế kém phát triển, đối tượng nộp thuế ít, trình độ của đối tượng nộp thuế hạn chế nên khó có khả năng tự tính thuế.

* Cơ chế quản lý tự kê khai – tự nộp thuế: Đây là cơ chế mà đối tượng nộp thuế phải tự tính, tự kê khai và tự nộp thuế. Cơ quan thuế không can thiệp vào việc thực hiện nghĩa vụ của đối tượng nộp thuế. Tuy nhiên, cơ quan thuế có trách nhiệm tuyên truyền, hỗ trợ, hướng dẫn đối tượng nộp thuế hiểu rõ và thực hiện nghĩa vụ thuế. Đồng thời, cơ quan thuế cũng tăng cường giám sát việc chấp hành nghĩa vụ của người nộp thuế thông qua công tác thanh tra, kiểm tra. Phương thức này có ưu điểm là tăng tính tự giác tuân thủ pháp luật của người nộp thuế. Người nộp thuế được chủ động xác định số thuế phải nộp và thực hiện nộp, chủ động yêu cầu cơ quan thuế hướng dẫn thực hiện pháp luật thuế và cung cấp thông tin tài liệu liên quan đến việc thực hiện nghĩa vụ thuế hoặc giải thích việc tính thuế, ấn định thuế. Cơ quan thuế cũng không tốn kém nhiều về nguồn nhân lực. Hiện tượng tham nhũng hối lộ cũng giảm xuống đáng kể. Tuy nhiên, phương thức này chỉ phù hợp ở những nước đã tiếp cận đến quản lý thuế hiện đại.

Thứ ba, nhân tố thuộc về đối tượng nộp thuế

Ý thức tuân thủ của NNT là một nhân tố quan trọng quyết định đến hiệu quả quản lý thuế. Trong quản lý thuế hiện đại thì ý thức tuân thủ của NNT rất được quan tâm. Vì vậy, quản lý thuế lúc này phải phối hợp phương pháp hành chính với phương pháp kinh tế và phương pháp giáo dục để nâng cao ý thức

tuân thủ pháp luật của NNT. Đối tượng nộp thuế hiểu và có ý thức tôn trọng luật pháp thì làm giảm chi phí quản lý thuế, loại bỏ bớt hiện tượng trốn thuế và tránh thuế. Vì vậy việc giáo dục để người dân tự nguyện tuân thủ luật pháp trở nên hết sức cần thiết. Không chỉ dừng ở phương pháp giáo dục, cơ quan thuế cũng cần tạo điều kiện cho người nộp thuế thực hiện nghĩa vụ của mình, hỗ trợ và giải đáp các thắc mắc của NNT, tránh áp đặt các mệnh lệnh hành chính một cách máy móc lên NNT, đảm bảo công bằng, dân chủ cho mọi ĐTNT. Có thể nói đối tượng nộp thuế là nhân tố trung tâm của quản lý thuế.

Ở các nước đang phát triển, nguồn thu từ thuế thu nhập cá nhân chưa nhiều thì thuế chủ yếu do các doanh nghiệp đóng góp. Các nhân tố tác động đến ý thức tuân thủ của doanh nghiệp có thể kể đến gồm quy mô doanh nghiệp, loại hình sở hữu và mô hình tổ chức sản xuất kinh doanh, thời gian hoạt động kinh doanh, ngành nghề kinh doanh của doanh nghiệp.

Thứ tư, các nhân tố khác

Các nhân tố khác tác động đến quản lý thuế có thể kể đến là xu thế toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế, trình độ phát triển kinh tế, khoa học kỹ thuật công nghệ, mức độ hiện đại của hệ thống thanh toán... Hội nhập kinh tế quốc tế sẽ khiến các quốc gia phải có những hợp tác nhất định trên lĩnh vực thuế, phải có những thay đổi để phù hợp với cam kết chung đã ký kết, phải tuân thủ những nguyên tắc chung về thuế và quản lý thuế. Đồng thời, hội nhập kinh tế làm cho cơ sở tính thuế và đối tượng nộp thuế đa dạng, phức tạp, khó kiểm soát. Trình độ phát triển kinh tế sẽ quyết định đến tổng nguồn thu, đến cơ cấu nguồn thu. Ở các nước có nền kinh tế phát triển thì nguồn thu từ thuế thu nhập cá nhân thường chiếm tỷ trọng cao và ngược lại. Hệ thống thanh toán hiện đại sẽ góp phần giảm bớt các gian lận của NNT, đảm bảo tập trung đầy đủ kịp thời nguồn thu cho NSNN, giảm bớt các chi phí quản lý thuế. Việc ứng dụng công nghệ thông tin mạnh mẽ trong quản lý thuế vừa tạo điều kiện cho NNT dễ dàng thực hiện các nghĩa vụ của mình, vừa tạo điều kiện cho cơ quan thuế quản lý thuế một cách khoa học hiện đại.

Các nhân tố này thường vận động thay đổi liên tục nên sự tác động của nó đến quản lý thuế rất đa dạng, khó nắm bắt đòi hỏi các chủ thể quản lý thuế phải có kế hoạch chiến lược cụ thể đồng thời phải dự báo và phân tích ảnh hưởng của từng nhân tố đến quản lý thuế.