

## NHỮNG NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI THUẾ THU NHẬP CÁ NHÂN VÀ PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN

### 1. Sự cần thiết phải hoàn thiện quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân

Theo xu hướng toàn cầu hóa đã thúc đẩy quá trình hội nhập và phát triển của mọi nền kinh tế. Việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống thuế với khung chính sách, bộ máy và cơ chế thu được cải cách tích cực theo xu thế chung, từng bước dần hoàn thiện, phù hợp với những tiêu chí quốc tế, thể hiện tốt vai trò là công cụ quản lý và điều tiết kinh tế vĩ mô có hiệu quả của Nhà nước. Các chính sách thuế ngày càng được hoàn thiện đặc biệt là thuế thu nhập cá nhân. Lĩnh vực thuế thu nhập cá nhân đã bao quát được toàn bộ đối tượng nộp thuế, đối tượng chịu thuế góp phần đảm bảo công bằng xã hội, đảm bảo nguồn thu ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế do chưa phù hợp với thực tiễn, cùng với sự rườm rà về thủ tục hành chính chưa tạo thuận lợi cho người nộp thuế, gây khó khăn cho công tác quản lý thuế. Trong bối cảnh đó, hoàn thiện quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân trở thành nhu cầu cấp thiết nhằm hạn chế những thiệt hại có thể xảy ra do xu hướng suy thoái toàn cầu đã tác động đáng kể đến bối cảnh kinh tế trong nước và các quốc gia khác.

Vấn đề toàn cầu hóa nhằm đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế khu vực cũng như kinh tế thế giới với quy mô rộng lớn đòi hỏi các quốc gia phải đạt tới trình độ cao một cách toàn diện để được hội nhập và được đảm bảo công bằng. Để tạo đà cho việc hội nhập các chính sách liên quan đến quản lý xã hội, quản lý kinh tế cần phải được nhanh chóng giải quyết, bởi đó là lợi thế cho quốc gia đều có lợi thế khi bước vào hội nhập. Công tác quản lý nhà nước đối với thuế cần chuẩn bị được một đội ngũ cán bộ tinh thông chuyên môn nghiệp vụ, có trình độ công nghệ thông tin cao; hệ thống thuế và thuế thu nhập cá nhân phải hoàn thiện với những quy định phù hợp thông lệ quốc tế, bao quát những biến động mới nảy sinh trong đời sống kinh tế - xã hội v.v..

Hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi các quốc gia cần xây dựng một kế hoạch chiến lược có nội dung cụ thể, với hệ thống tổ chức chặt chẽ, chính sách thông thoáng cởi mở. Nguồn thu ngân sách ảnh hưởng đến khả năng thực hiện các chính sách, chương trình và cung cấp các dịch vụ công của chính phủ, song chất lượng quản lý thuế ảnh hưởng đến môi trường đầu tư và sự phát triển của các

khu vực kinh tế, đặc biệt là kinh tế tư nhân. Các nhà đầu tư đặc biệt quan tâm đến hệ thống thuế và việc nó vận hành thế nào. Một hệ thống quản lý thuế mang tính áp đặt và chỉ với mục đích tận thu sẽ làm hạn chế hoạt động đầu tư. Bên cạnh đó, khả năng tham nhũng cao tại cơ quan thuế ẩn chứa hậu quả rất lớn: Chính phủ sẽ mất nguồn thu đáng kể nếu các cán bộ thuế thông đồng để người nộp thuế trốn thuế, người nộp thuế tuân thủ sẽ bị những nhiễu, ấn định thuế cao, chi phí kiện tụng, tranh chấp lớn... Để loại bỏ điều đó cần có những nỗ lực tăng cường quản lý thu nhằm hạn chế tham nhũng.

Ngoài ra, cần phải có đội ngũ cán bộ làm công quản lý thuế có trình độ theo kịp các hoạt động nghiệp vụ, đủ khả năng bóc trần các thủ đoạn trốn thuế ngày càng phức tạp. Thực tế cho thấy, quá trình toàn cầu hoá với hàng hoá dịch vụ được sản xuất ở nhiều quốc gia khác nhau tạo ra nhiều cơ hội cho các doanh nghiệp dàn xếp các giao dịch để trốn thuế. Việc áp dụng các giao dịch điện tử trong quá trình nộp thuế cũng như việc ứng dụng công nghệ thông tin trong điều hành doanh nghiệp và hạch toán kế toán đặt ra những thách thức lớn trong việc thực thi các luật thuế. Cần phải có sự đối chiếu một cách chuyên nghiệp dưới sự hỗ trợ của công nghệ sẽ rất khó kiểm soát được các hoạt động chịu thuế và ngăn chặn việc trốn thuế.

Chính vì vậy, yêu cầu hoàn thiện quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân nhằm phát huy vai trò tích cực của thuế trong thực hiện mục tiêu công bằng xã hội trên nhiều phương diện: kinh tế, chính trị, pháp quyền, đạo đức... là yêu cầu tất yếu giúp nhà nước đảm bảo nguồn thu ngân sách cũng như đảm bảo về công bằng, bình đẳng trong xã hội. Xét về mặt kinh tế, là sự phù hợp tương xứng giữa lao động, đóng góp của cá nhân, nhóm xã hội vào quá trình sản xuất với sự hưởng thụ những kết quả của sản xuất. Xét về mặt chính trị xã hội, là sự tương xứng giữa công hiến của cá nhân với sự đánh giá, ghi công, đền đáp của xã hội, hoặc hoàn cảnh cần được sẻ chia từ xã hội. Chính vì vậy, chính sách thuế thu nhập cá nhân sẽ là một công cụ hiệu quả để nhà nước xử lý một cách hài hòa những mối quan hệ kinh tế, chính trị xã hội nảy sinh trong quá trình phân phối thu nhập cá nhân.

Với bất kỳ quốc gia nào thì việc hoàn thiện quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân nhằm nâng cao ý thức cộng đồng cho công dân bởi Nhà nước nào cũng cần có chi tiêu và thuế là một nguồn thu chủ yếu. Mỗi công dân cần ý thức được thuế là nghĩa vụ và quyền lợi của mình đối với xã hội.

Trong nền kinh tế thị trường, có sự định hướng của nhà nước thuế phải trở thành quyền lợi và nghĩa vụ của công dân. Nhà nước ban hành và hoàn thiện pháp luật về thuế thu nhập cá nhân đã tạo cơ hội cho mọi công dân thể hiện tình cảm, trách nhiệm, nghĩa vụ đối với cộng đồng thông qua việc đóng thuế. Đây thể hiện sự bình đẳng về mặt nghĩa vụ, người thu nhập cao san sẻ lợi ích của mình cho toàn xã hội sẽ là cách tốt nhất để nâng cao ý thức cộng đồng cho công dân.

Yêu cầu hoàn thiện quản lý nhà nước đối với Luật thuế thu nhập cá nhân nhằm bổ sung thêm nguồn thu cho Ngân sách Nhà nước, đáp ứng nhu cầu chi dùng cho xã hội, bởi những khoản thu của nhà nước chủ yếu dựa vào các khoản thuế và có tính chất thuế; những khoản vay trong và ngoài nước. Trong khi chính sách thuế và luật thuế tạo ra hành lang pháp lý để thu thuế, tổng thu sẽ được nộp vào ngân sách nhà nước, số thu phụ thuộc vào tính hiệu lực và hiệu quả quản lý thuế. Những yếu kém về quản lý thuế sẽ dẫn tới thu thiếu thuế. Việc xử lý thâm hụt ngân sách thông qua vay mượn hoặc tăng cung tiền có thể làm tăng nợ chính phủ hoặc gây ra lạm phát.

Chúng ta có thể nhận thấy, nguồn thu chính của ngân sách là từ các khoản thuế của nhân dân, các doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân là một nguồn quan trọng nhằm bổ sung thêm cho ngân sách nhà nước. Cần phải nhìn nhận rằng, người dân phải trả tiền cho các dịch vụ công thông qua việc đóng thuế, nên đóng thuế vừa là nghĩa vụ, vừa là trách nhiệm của mọi tổ chức và cá nhân.

## **2. Nội dung quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân**

Nhà nước quản lý toàn bộ hệ thống chính sách và cơ chế hoạt động của bộ máy thi hành. Các chính sách thuế thu nhập cá nhân cũng là một trong những đối tượng của quản lý Nhà nước nên luôn được kiểm tra, giám sát việc thực hiện, bởi chính sách thuế thu nhập cá nhân có phạm vi tác động rộng và cũng là một nguồn thu quan trọng cho ngân sách nhà nước. Xét về góc độ kinh tế, khoản thu từ thuế thu nhập cá nhân chiếm một tỷ trọng nhất định trong các nền kinh tế khác nhau do khả năng thu nhập dân cư của từng quốc gia khác nhau, nhưng xét về góc độ xã hội, tính dân chủ sẽ được phát huy khi người dân có ý thức trực tiếp bỏ tiền túi ra để đóng thuế.

### ***2.1. Ban hành luật pháp và chính sách thuế liên quan đến quản lý thuế***

## ***thu nhập cá nhân***

Thuế thu nhập cá nhân cần được quản lý ở tầm vĩ mô, nhà nước tiến hành hoạt động quản lý trên cơ sở xây dựng hệ thống pháp luật hoàn chỉnh trong đó phân định rõ các công việc thuộc các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp về thuế thu nhập cá nhân, đây là những hoạt động thường xuyên, ổn định của cơ quan quản lý nhà nước về thuế thu nhập cá nhân. Khung pháp lý về luật pháp và chính sách tạo cơ sở pháp lý để cơ quan thuế tổ chức bộ máy quản lý thuế, bảo đảm thực hiện có hiệu quả cơ chế quản lý thuế nhằm khuyến khích sự tuân thủ, tự nguyện thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế. Đồng thời, tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền thực thi các quy định, chế tài trong các lĩnh vực quản lý nhà nước nhằm đưa chính sách thuế nói chung và thuế thu nhập cá nhân nói riêng đi vào cuộc sống. Do đó để hoàn thiện luật pháp và chính sách thuế thu nhập cá nhân, đạt được thành công trong việc khuyến khích người dân chủ động tuân thủ thuế, ngoài việc phải nghiên cứu, khai thác kinh nghiệm từ các nước có những thành công trong cải cách hệ thống thuế và rút ra bài học kinh nghiệm đối với những hệ thống thuế chưa hoàn thiện, chưa đáp ứng những yêu cầu tối thiểu về thuận lợi cho người nộp thuế. Để đạt được yêu cầu trong việc hoàn thiện các chính sách thuế cần tiến hành đào tạo nguồn nhân lực để có thể hỗ trợ cho cơ quan chi trả và sử dụng tối đa công nghệ; tiếp tục nghiên cứu mở rộng cơ sở thuế và xác định rõ thu nhập chịu thuế; sửa đổi, bổ sung phương pháp tính thuế đối với từng khoản thu nhập theo hướng đơn giản, phù hợp với thông lệ chung, nâng cao tính tuân thủ của người nộp thuế, tạo môi trường thuận lợi cho công tác thu thuế; điều chỉnh mức thuế suất hợp lý nhằm động viên, khuyến khích cá nhân làm giàu hợp pháp.

Trong khung pháp lý, công tác hoạch định mục tiêu nắm giữ vai trò quan trọng, gắn liền với việc xác định chương trình hoạt động trong một thời gian nhất định (thường là hàng năm, 5 năm hoặc chiến lược dài hơn). Các mục tiêu đề ra thường được xác định bằng các chỉ tiêu cụ thể như: Số thuế TNCN/tổng thuế thu trong kỳ; tỷ lệ huy động nguồn thu từ thuế TNCN vào NSNN; tốc độ tăng trưởng về số thu so với thời kỳ trước; tỷ trọng thuế TNCN trong GDP, tỷ trọng thuế TNCN cần đạt được trong tổng thu ngân sách trong từng thời kỳ.v.v... Để hoạch định mục tiêu cần quan tâm đến các nội dung cơ bản sau:

Công tác hoạch định mục tiêu trong việc xác định chương trình hoạt động cụ thể nhằm đảm bảo các yêu cầu liên quan đến chính sách thuế thu nhập cá



nhân cần phải quan tâm tới những yêu cầu về phân tích, dự báo tình hình kinh tế, xã hội, các chính sách của Nhà nước có liên quan đến số thu; xác định hệ thống mục tiêu; xác định tốc độ phát triển; tỷ trọng thuế TNCN trong cơ cấu các nguồn thu hàng năm;

Bên cạnh đó, cần xây dựng chiến lược phát triển cho toàn bộ hệ thống quản lý thu thuế thu nhập cá nhân trong giai đoạn 5-10 năm. Đồng thời phải lập ra chính sách, giải pháp để thực hiện chiến lược, chương trình, dự án.

## **2.2. *Kiến toàn tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân***

Việc kiến toàn bộ máy quản lý thuế cũng như việc vận hành và xây dựng chương trình kế hoạch thực thi, giám sát chính sách thuế thu nhập cá nhân là rất quan trọng. Bộ máy quản lý thuế được tổ chức hợp lý, thực hiện đầy đủ các chức năng quản lý nhằm phát huy được tối đa hiệu lực, hiệu quả quản lý, tránh xây dựng một bộ máy tổ chức quản lý không phù hợp dẫn đến kìm hãm, làm suy yếu tổ chức và hạn chế tác dụng của bộ máy quản lý. Vì vậy, để thực hiện mục tiêu, chiến lược đã đề ra phải thiết lập một tổ chức bộ máy phù hợp, đảm bảo điều hành các hoạt động quản lý thuế, đây là nội dung then chốt, gồm nhiều hoạt động như căn cứ mục tiêu, năng lực cán bộ, khả năng ứng dụng công nghệ hiện đại vào quản lý để xây dựng, tổ chức bộ máy gọn nhẹ, hiệu quả bên cạnh sự chỉ đạo sự vận hành hiệu quả của bộ máy. Đồng thời, phải chú trọng đến công tác phối hợp hoạt động trong nội bộ ngành và với bên ngoài ngành để triển khai thực hiện nhiệm vụ và quản lý chặt chẽ, thường xuyên hoạt động của toàn ngành.

Mỗi bộ máy tổ chức Nhà nước và trình độ phát triển nền kinh tế xã hội của từng quốc gia, xu hướng cải cách hệ thống thuế sẽ được nghiên cứu thiết lập tổ chức bộ máy quản lý thuế độc lập với chính quyền địa phương, hoặc không theo địa giới hành chính. Tuy nhiên thời điểm và khả năng thực hiện của mỗi quốc gia có sự khác nhau phụ thuộc thể chế nhà nước; khả năng và điều kiện pháp lý của bộ máy tổ chức sẽ được thực hiện các chính sách thuế thu nhập cá nhân một cách hiệu quả.

Ngoài ra, việc lựa chọn con người phù hợp với các tiêu chuẩn chức danh mà các vị trí công việc yêu cầu trên cơ sở xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức thuế hiện đại, đáp ứng yêu cầu quản lý trong điều kiện hội nhập quốc tế. Công

tác đánh giá cán bộ, công chức thường xuyên, định kỳ, cũng như xây dựng các chế độ, chính sách đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ công chức. Cùng với đó cần đặt ra yêu cầu xác định mô hình tổ chức quản lý thuế là việc xây dựng cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý thuế theo một nguyên tắc chủ đạo nhất định, đồng thời xác định số lượng các bộ phận, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho từng bộ phận trong cơ cấu tổ chức đó; thực hiện phân bổ nguồn nhân lực một cách hợp lý nhằm hình thành bộ máy quản lý thuế phù hợp, đảm bảo tính thống nhất, thực hiện đầy đủ, có hiệu quả các chức năng quản lý thuế. Tùy thuộc trình độ phát triển và đặc điểm kinh tế xã hội, trên thế giới có các mô hình tổ chức quản lý thuế cơ bản sau:

Thứ nhất, mô hình tổ chức quản lý theo sắc thuế. Đây là mô hình bộ máy quản lý thuế được tổ chức thành từng bộ phận riêng biệt để quản lý một hoặc một số loại thuế cụ thể. Các đơn vị thực hiện tất cả các chức năng để quản lý sắc thuế được phân công quản lý thu đối với tất cả các đối tượng nộp thuế. Mô hình tổ chức quản lý theo sắc thuế tạo điều kiện để chuyên sâu quản lý từng sắc thuế, hiểu rõ phương pháp quản lý sắc thuế một cách hiệu quả nhất, cho phép từng đơn vị tự phát triển các chuyên đề phù hợp nhất theo yêu cầu quản lý. Đồng thời, phản ứng kịp thời với thay đổi của luật hay biện pháp quản lý. Khi một sắc thuế được bổ sung, sửa đổi hoặc thay đổi qui trình quản lý thì chỉ phải thay đổi trong một đơn vị quản lý hoặc khi có sắc thuế mới phát sinh thì chỉ cần thành lập thêm đơn vị mới để quản lý, các nơi khác không thay đổi. Ngoài ra, khi áp dụng mô hình quản lý từng sắc thuế, cơ quan quản lý thuế có thể tổng kết đánh giá được tính hiệu quả của từng sắc thuế, thấy rõ được ưu điểm, nhược điểm để kịp thời có sự điều chỉnh thích hợp. Tuy nhiên, mô hình này sẽ phải tiêu tốn nhiều chi phí nhưng hiệu suất quản lý mang lại thấp vì các chức năng chồng chéo. Mỗi bộ phận đều phải thực hiện đầy đủ các chức năng quản lý, có một hệ thống chương trình phần mềm riêng phục vụ quản lý trong khi có những chức năng có thể chỉ do một bộ phận quản lý, gây khó khăn trong việc tuân thủ của người nộp thuế, bởi vì để hiểu và thực hiện đầy đủ nghĩa vụ nộp nhiều loại thuế khác nhau, họ phải cần đến sự hỗ trợ của nhiều bộ phận, dẫn đến chi phí tuân thủ và chi phí quản lý thu đều cao. Mặt khác, nguy cơ thông đồng giữa người nộp thuế và cán bộ thuế do các bộ phận hoạt động độc lập với nhau, sự kiểm tra, giám sát kém hiệu quả cũng luôn tiềm tàng bên cạnh bộ máy quản lý thuế khá công kênh. Chính vì vậy, chỉ những nước đang phát triển, có môi trường tài chính nhiều

biến động và có các qui định khác nhau về thủ tục quản lý đối với từng loại thuế với có thể áp dụng mô hình này. Ở Việt Nam cũng áp dụng mô hình này từ những năm cuối thế kỷ 20, đây là giai đoạn nền kinh tế Việt Nam có nhiều đổi mới, nhiều chính sách thuế được điều chỉnh và hệ thống pháp luật ở giai đoạn này chưa thực sự hoàn thiện để điều chỉnh lĩnh vực thuế một cách hiệu quả. Các chính sách thuế đã được Nhà nước chú trọng điều chỉnh, trong đó Luật thuế thu nhập cá nhân luôn được chú trọng điều chỉnh cho phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế và yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế trong giai đoạn mới.

*Thứ hai, mô hình tổ chức bộ máy theo nhóm người nộp thuế trên cơ sở xây dựng các bộ phận cung cấp đủ các dịch vụ và quản lý một nhóm người nộp thuế nhất định, phân loại theo qui mô, ngành nghề kinh doanh hoặc hình thức sở hữu. Mỗi bộ phận thực hiện tất cả các chức năng để quản lý thu tất cả các sắc thuế sẽ đáp ứng yêu cầu quản lý thuế phù hợp đặc điểm từng loại đối tượng nộp thuế. Nắm rõ đặc điểm nhóm nên cơ quan thuế có thể áp dụng quy trình phù hợp, nâng cao và khuyến khích tính tuân thủ tự nguyện của người nộp thuế, tăng hiệu suất công việc của cán bộ thuế nhằm đạt được mục tiêu quản lý thuế hiệu quả nhất. Việc phân bổ nguồn lực phù hợp với những rủi ro về quản lý thuế đối với từng nhóm người nộp thuế. Phòng quản lý các đối tượng nộp thuế lớn có thể bố trí những cán bộ có năng lực, trình độ và kinh nghiệm quản lý cao giám sát chặt đối tượng nộp thuế có số thu lớn. Sự sắp xếp này tạo ra những biện pháp quản lý phù hợp với nhóm đối tượng nộp thuế đặc biệt, nâng cao hiệu quả quản lý các nguồn thu lớn. Ngoài ra, đây cũng là cơ sở giao nhiệm vụ rõ ràng và giám sát thực hiện, đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ thu đối với từng nhóm người nộp thuế.*

Tuy nhiên, mô hình tổ chức bộ máy theo nhóm người nộp thuế không đáp ứng được yêu cầu quản lý khi số lượng, qui mô của người nộp thuế thường xuyên tăng lên, hoạt động kinh doanh mở rộng, đa dạng, phức tạp với hình thức sở hữu khác nhau, luôn tiềm ẩn rủi ro không công bằng giữa những người nộp thuế, không thống nhất trong chỉ đạo thi hành luật thuế, biện pháp quản lý các nhóm người nộp thuế khác nhau. Bên cạnh đó, bộ máy quản lý công kênh, chi phí quản lý cao do mỗi bộ phận đều phải thực hiện đầy đủ các chức năng quản lý đối với nhóm người nộp thuế của mình, nếu không có cơ chế quản lý tốt dễ dẫn đến hiện tượng móc ngoặc, tham nhũng, tiêu cực. Chính vì vậy, mô hình tổ chức bộ máy quản lý thuế theo nhóm đối tượng chỉ phù hợp khi việc thực

hiện các chức năng cơ bản của cơ quan thuế đã đạt trình độ cao, đội ngũ cán bộ có kỹ năng. Cơ quan thuế cần tăng cường kiểm tra, giám sát nội bộ, giám sát quy trình thủ tục hành chính thống nhất và công bằng để mô hình đạt hiệu quả cao.

*Thứ ba, mô hình tổ chức bộ máy theo các bộ phận riêng thực hiện một hoặc một số chức năng nhất định trong qui trình quản lý như: bộ phận tuyên truyền và hỗ trợ đối tượng nộp thuế, bộ phận xử lý tờ khai và dữ liệu về thuế, bộ phận cưỡng chế và quản lý thu nợ, bộ phận thanh tra thuế....* Mỗi bộ phận thực hiện một hoặc một số chức năng liên quan để quản lý tất cả các đối tượng nộp thuế sẽ thích ứng với mọi sự thay đổi về chính sách thuế và người nộp thuế. Hiệu quả cao do được chuyên môn hoá theo từng chức năng. Cán bộ có kỹ năng đặc biệt sẽ xử lý các vấn đề mới phát sinh, các loại thuế mới, chuyên gia cao cấp tập trung xử lý vấn đề phức tạp, công việc thường ngày do cán bộ có trình độ thấp hơn xử lý. Đồng thời, nâng cao tính tự giác và giảm chi phí tuân thủ của người nộp thuế và cơ quan thuế và hạn chế tiêu cực, tham nhũng do sự kiểm tra, giám sát giữa các bộ phận cùng thực hiện qui trình quản lý.

Tuy nhiên, mô hình tổ chức bộ máy này không phù hợp trong điều kiện trình độ hiểu biết pháp luật thuế của người dân còn thấp, tính tự giác thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế chưa cao và trong cơ chế giao chỉ tiêu thu ngân sách. Bộ phận chức năng chỉ tập trung vào một khía cạnh tách biệt, nếu thiếu bộ phận tập hợp, điều phối hoạt động chung, và quản lý chặt chẽ, cán bộ thuế trách nhiệm không cao mà xảy ra thất thu hoặc không hoàn thành dự toán thì khó qui trách nhiệm, vì các khâu quản lý thuế đều liên quan đến việc hoàn thành nhiệm vụ thu ngân sách. Vì vậy, để áp dụng có hiệu quả mô hình này, bộ phận tuyên truyền, hỗ trợ phải giải quyết kịp thời các vướng mắc cho người nộp thuế, hệ thống thông tin phải kịp thời và thông suốt để các bộ phận chức năng khai thác tốt phục vụ công việc của mình.

Môi trường áp dụng mô hình quản lý thuế theo chức năng chỉ phù hợp với những nước đang phát triển, các nước có nền kinh tế chuyển đổi và mức độ tuân thủ pháp luật thuế còn thấp, đồng thời số lượng người nộp thuế tăng nhanh mà thiếu hụt cán bộ quản lý có kỹ năng. Trong quá trình áp dụng, các mô hình quản lý thuế được áp dụng đan xen tạo nên loại mô hình hỗn hợp.

Ngoài ra, còn có mô hình quản lý thuế hỗn hợp được áp dụng ở các nước



phát triển và đang phát triển trong cơ chế tự kê khai, tự tính thuế và nộp vào ngân sách nhà nước với điều kiện quản lý và giám sát hoàn thiện, trình độ hiểu biết pháp luật của người dân cao.

### ***2.3. Tổ chức quản lý thu thuế thu nhập cá nhân: tuyên truyền, hướng dẫn quy trình, các biện pháp nghiệp vụ với sự hỗ trợ của công nghệ thông tin (CNTT)***

Việc áp dụng thành công và hiệu quả Luật thuế thu nhập cá nhân một phần nhờ vào công tác tổ chức tuyên truyền, hướng dẫn quy trình, các biện pháp nghiệp vụ với sự hỗ trợ của công nghệ thông tin trong việc quản lý việc kê khai và kê toán thuế; quản lý nợ và cưỡng chế thu nợ thuế; kiểm tra, thanh tra thuế. Bên cạnh các bộ phận quản lý thuế theo chức năng của chính sách thuế thu nhập cá nhân lại có bộ phận quản lý riêng, độc lập, với các tiểu bộ phận quản lý theo chức năng. Các bộ phận quản lý, tuyên truyền hướng dẫn thực hiện nghiệp vụ thuế thu nhập cá nhân cần được ưu tiên hàng đầu trong tổ chức quản lý thu thuế là xây dựng và thực hiện các qui trình, qui chế cơ bản trong quản lý thuế bao gồm: đăng ký thuế, kê khai nộp thuế, tính thuế, thu thuế, quản lý nợ, hoàn thuế, thanh kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về thuế của người nộp thuế. Nội dung của quy trình, quy chế quản lý thu bao gồm nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của tổ chức, cá nhân trong cơ quan thuế; trình tự, thủ tục hành chính của các bước công việc; đảm bảo hoạt động đồng bộ cả về thời gian và các bước công việc; mối quan hệ phối hợp giữa các tổ chức cá nhân trong phối hợp ngang giữa các bộ phận trong cơ quan, phối hợp dọc giữa các cơ quan trong ngành để thực hiện nhiệm vụ; kết hợp các công việc của các cá nhân trong từng bộ phận.

Thông qua mệnh lệnh hành chính, quản lý bằng biện pháp kinh tế kết hợp khuyến khích vật chất hoặc chính trị thông qua khen thưởng, thi đua,..nhà nước tiến hành quản lý chính sách thuế thu nhập cá nhân nhằm tạo ra phương thức quản lý kinh tế, giám sát, kiểm tra chặt chẽ kết hợp thi đua, khen thưởng và xử phạt kịp thời đang được các nhà quản lý áp dụng, phát huy được tinh thần tự giác tuân thủ của người nộp thuế.

Đồng thời, thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về Thuế thu nhập cá nhân các cơ quan quản lý thực thi quyền hạn và trách nhiệm, đảm bảo huy động nguồn thu vào ngân sách kịp thời, đầy đủ, đúng quy định có sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng trong hoạt động quản lý thuế thu nhập

cá nhân. Đây là nội dung có vai trò rất quan trọng, giúp người lãnh đạo đánh giá lại quá trình quản lý thu thuế đối với cả cơ quan quản lý và người có nghĩa vụ nộp thuế thu nhập cá nhân.

Việc tổ chức đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu định kỳ, người lãnh đạo phải kiểm tra hoạt động quản lý của cơ quan thuế nhằm phát hiện sai sót vướng mắc trong quá trình quản lý để có giải pháp giải quyết vướng mắc; đồng thời, làm rõ những việc đã làm được, chưa làm được trong kế hoạch, chương trình công tác để khen thưởng và xử lý kịp thời.

Các tổ chức, cá nhân tuân thủ nghĩa vụ nộp thuế: kiểm tra, giám sát quá trình chấp hành luật thuế của người nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước theo các nội dung của quy trình quản lý thuế, thanh tra việc chấp hành nghĩa vụ khai nộp thuế của người nộp thuế đầy đủ và đúng hạn; việc chấp hành nghĩa vụ bắt buộc về chế độ lưu giữ số liệu, chứng từ, tài liệu kinh doanh, sổ sách kế toán, lập báo cáo tài chính và báo cáo thuế theo chế độ quy định thống nhất của Nhà nước.

Ngoài ra, việc ứng dụng công nghệ tin học nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế với việc lưu giữ đầy đủ các dữ liệu về đối tượng nộp thuế, tự động hóa theo lộ trình các bước công tác quản lý thuế, kết nối thông tin với các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức có liên quan đến quản lý thu; xây dựng hệ thống thông tin chuẩn hóa về đối tượng nộp thuế; kết quả sản xuất kinh doanh; tình hình tài chính; hạch toán kế toán; tình hình chấp hành nghĩa vụ thuế; thông tin về vi phạm pháp luật nói chung và vi phạm pháp luật thuế nói riêng và các thông tin kinh tế khác liên quan đến đối tượng nộp thuế. Số lượng các tổ chức, cá nhân kinh doanh ngày càng phong phú; hoạt động kinh doanh của các đối tượng nộp thuế đa dạng, phức tạp; quy mô kinh doanh phát triển thêm nhiều tập đoàn xuyên quốc gia, thu nhập của cá nhân phát sinh ở nhiều nơi,... ngành thuế không thể tăng biên chế lên mãi, cũng không thể sử dụng phương thức quản lý thuế thủ công kém hiệu quả. Vì vậy, nhu cầu hiện đại hóa quản lý thuế, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trở thành nhu cầu cấp thiết.

#### ***2.4. Thanh tra, kiểm tra đối tượng nộp thuế thu nhập cá nhân***

Thanh tra, kiểm tra người nộp thuế là thanh tra, kiểm tra quá trình chấp hành luật thuế của người nộp thuế. Các cơ quan quản lý thuế có quyền thanh, kiểm tra việc chấp hành các nhiệm vụ mà Nhà nước giao phó cho họ trong việc

thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước. Nội dung thanh, kiểm tra người nộp thuế tập trung vào việc chấp hành những quy định về đăng ký kê khai nộp thuế. Đăng ký kê khai nộp thuế là nghĩa vụ bắt buộc của các đối tượng nộp thuế khi ra kinh doanh, nếu các đối tượng nộp thuế khi kinh doanh mà không đăng ký thuế, hoặc kê khai không trung thực bị coi là hành vi vi phạm pháp luật cần phải có biện pháp chấn chỉnh kịp thời. Nội dung của công tác thanh, kiểm tra chấp hành những quy định đăng ký kê khai nộp thuế gồm thanh, kiểm tra việc chấp hành nghĩa vụ đăng ký kinh doanh, thanh, kiểm tra tính trung thực của các tài liệu, số liệu kê khai trong đăng ký kinh doanh và đăng ký thuế về vốn, địa điểm kinh doanh, ngành nghề kinh doanh, thời gian thực tế kinh doanh... nhằm chấn chỉnh các hiện tượng gian lận trong việc kê khai đăng ký thuế.

Bên cạnh đó, việc thanh tra, kiểm tra việc chấp hành chế độ lưu giữ số liệu, tài liệu kinh doanh nghĩa vụ bắt buộc của đối tượng nộp thuế. Đây là cơ sở pháp lý để xác định nghĩa vụ nộp thuế của người nộp thuế. Các cơ sở kinh doanh phải chấp hành lập chứng từ, sổ kế toán, lập báo cáo tài chính và báo cáo thuế theo chế độ quy định thống nhất của Nhà nước. Mọi hành vi vi phạm các chế độ quy định này đều bị coi là hành vi vi phạm pháp luật cần phải được ngăn chặn kịp thời. Nội dung thanh thuế trong lĩnh vực này tập trung vào kiểm tra tính hợp lý, hợp pháp của chứng từ ban đầu, kiểm tra việc chấp hành chế độ và quy trình hạch toán kế toán, việc tính thuế, xác định số thuế phải nộp, số thuế được khấu trừ, việc lập các báo cáo tài chính và báo cáo thu nộp ngân sách của các đối tượng nộp thuế... Đây là nội dung phức tạp nhất, tốn nhiều thời gian công sức nhất nhưng lại có tác dụng lớn nhất trong việc phát hiện và ngăn chặn các hành vi gian lận, khai man, trốn lậu thuế đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật và tính công bằng trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế của các đối tượng nộp thuế.

Cơ quan quản lý thuế tiến hành thanh tra, kiểm tra việc chấp hành nghĩa vụ nộp thuế của người nộp thuế. Nộp thuế đầy đủ và đúng hạn là nghĩa vụ của người nộp thuế. Mọi trường hợp cố tình dây dưa, chậm nộp hoặc chây ì đều là những hành vi vi phạm và có ảnh hưởng xấu đến kỷ luật thu nộp cần phải được chấn chỉnh. Việc dây dưa, chậm nộp tiền thuế kéo dài rất có thể là mầm mống của việc chiếm đoạt tiền thuế của Nhà nước, cho nên công tác thanh, kiểm tra thuế cần phải ngăn chặn những hiện tượng này, nhất là trong điều kiện các cơ sở kinh doanh tự kê khai, tính thuế và nộp thuế vào Kho bạc Nhà nước theo quy

trình quản lý thu thuế hiện nay.

Hiện nay, việc thực hiện phương pháp tính thuế do người nộp thuế tự tính, tự kê khai thuế đã phân rõ trách nhiệm giữa cơ quan thuế và người nộp thuế. Người nộp thuế chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc kê khai và nghĩa vụ nộp thuế của mình, cơ quan thuế có trách nhiệm quản lý việc thu nộp thuế, phát hiện những hành vi vi phạm các luật thuế và xử lý theo đúng quy định. Do bỏ chế độ thuế chuyên quản, ngành thuế đã tập trung nguồn lực để tăng cường công tác thanh, kiểm tra việc thu nộp thuế. Cơ quan thuế đã ban hành các quy trình nghiệp vụ thanh tra thuế, kiểm tra thuế; đồng thời, tiến hành sắp xếp bố trí cán bộ thuế theo hướng tăng số lượng cán bộ thuế làm công tác thanh tra, kiểm tra thuế, trình độ cán bộ cũng được nâng cao để đáp ứng với yêu cầu nhiệm vụ mới.

### **3. Những nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân**

#### ***3.1. Chính sách của Nhà nước và tính nghiêm minh của luật pháp***

Chính sách thuế thu nhập cá nhân là chính sách thuế nhạy cảm và phức tạp trong các sắc thuế, nó trực tiếp tác động đến túi tiền của người dân trong mọi điều kiện, dù là nơi có mức sống dân cư cao hay thấp, am tường hay không hiểu biết về luật pháp và thủ tục thuế, ý thức công dân ảnh hưởng nhiều hay ít đến văn hóa thuế khai báo thu nhập. Việc kiểm soát thu nhập của cá nhân rất khó khăn, đặc biệt ở khu vực hành nghề tự do và kinh doanh nhỏ lẻ. Đối tượng nộp thuế thường đa dạng, thu nhập tính thuế không đồng nhất, gồm cả tiền công, tiền lương của người lao động và lãi của nhà kinh doanh, nhà đầu tư,... Chính sách và biện pháp thực hiện phải rất thận trọng để tránh những sai sót không đáng có, gây ra những hiệu ứng bất lợi từ xã hội. Do đó, để một chính sách có thể thực hiện, cần phải có biện pháp triển khai khả thi, chi tiết, cụ thể và có sức thuyết phục. Những vướng mắc trong chính sách thuế cần đưa ra giải pháp xử lý phù hợp. Đối với những quốc gia áp dụng biện pháp quản lý thu theo phương thức khấu trừ tại nguồn, quản lý thu nhập từ tiền lương, tiền công của người lao động cần đưa ra được biện pháp quản lý đối với những người có thu nhập ở nhiều nơi, quy trình quyết toán và hoàn thuế đảm bảo đơn giản về thủ tục nhưng không thất thu, và cần nhất là phương thức giải quyết nhanh gọn, không được gây phiền hà cho người nộp thuế. Cơ chế quản lý thu nhập của cá nhân hành nghề tự do vừa phải đáp ứng yêu cầu đơn giản về thủ tục nhưng cơ quan thuế phải kiểm soát



được thu nhập. Hai mặt của vấn đề cần được giải quyết ổn thỏa. Với thu nhập của những nhà đầu tư phát sinh từ giao dịch qua thị trường chứng khoán, quy định khấu trừ tại nguồn, tức là qua công ty chứng khoán, sẽ buộc các công ty vừa phải thường xuyên thu thuế khi phát sinh mỗi lần chuyển nhượng, vừa phải quyết toán thuế cả năm cho từng khách hàng của mình. Phương thức quản lý của cơ quan thuế đối với nhà đầu tư mua bán thông qua nhiều công ty chứng khoán. Quản lý được kê khai, đăng ký giám trừ đối với người phụ thuộc cần có những giải pháp cụ thể cho ngành thuế. Quy định thủ tục phải vừa cụ thể vừa đơn giản, không gây phiền hà, vừa chống thất thu do khai trùng lặp người phụ thuộc. Chính sách vừa tác động đến quản lý nhà nước, vừa góp phần tháo gỡ và hoàn thiện quản lý nhà nước về thuế khi được triển khai bởi những biện pháp khả thi và hiệu quả.

Luật thuế thu nhập cá nhân được áp dụng hiệu quả và được thực hiện nghiêm minh bởi cơ quan thừa hành làm việc hiệu quả sẽ giúp cho các hành vi vi phạm giảm bớt. Người nộp thuế và cơ quan thuế cùng thực hiện nghiêm túc hơn các quy định trong luật thuế khi họ biết rằng những vi phạm sẽ bị phát hiện và bị trừng phạt nghiêm khắc. Thông qua công tác kiểm tra, thanh tra, hoạt động quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân nói chung, công tác quản lý thuế nói riêng sẽ đạt được hiệu quả. Các chính sách thuế nói chung, và Luật thuế thu nhập cá nhân nói riêng đã thể hiện qua chính sách và thể chế kinh tế, sự đồng bộ và thống nhất trong thừa hành pháp luật của các cơ quan quản lý nhà nước ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động quản lý thu.

### **3.2. Hiệu lực của bộ máy quản lý thuế**

Để quản lý nhà nước đối với Luật thuế thu nhập cá nhân có hiệu quả cần phải nghiên cứu và cải tiến bộ máy quản lý thuế gọn nhẹ chuyên nghiệp sẽ phát huy hiệu lực, thi hành đúng chính sách thuế thu nhập cá nhân và vận hành tốt cơ chế quản lý thu, các thể chế quản lý kinh tế và xã hội liên quan cũng phải được ban hành và triển khai thực hiện một cách đồng bộ như cơ chế quản lý kinh tế về đất đai, quản lý xuất nhập cảnh của cơ quan công an, đăng ký kinh doanh tại cơ quan kế hoạch và đầu tư, trách nhiệm pháp lý công tác kiểm toán, kế toán...

Cần sự phối kết hợp chặt chẽ của các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân đã được quy định trong Luật Quản lý thuế cũng tác động tới hiệu lực của công tác quản lý thuế. Tuy nhiên, thực tế hiện

nay, việc cung cấp thông tin và phối hợp chặt chẽ với cơ quan thuế trong điều tra quản lý đối tượng, quản lý thu nhập, xác định mức thuế, thực hiện cưỡng chế về thuế chưa đáp ứng được yêu cầu... Dù đã có sự phối hợp với các cơ quan chức năng, nhất là cơ quan công an, kiểm sát, quản lý thị trường trong việc chống buôn lậu, gian lận thương mại, chống làm hàng giả, chống trốn lậu thuế, chiếm đoạt tiền hoàn thuế... và có tác dụng nhất định trong việc phát hiện, xử lý kịp thời một số vi phạm pháp luật thuế, việc cơ quan thuế cần chủ động có kế hoạch triển khai tăng cường phối kết hợp với những bộ, ngành, địa phương theo từng phương án cụ thể là đòi hỏi cấp thiết để hoàn thiện quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân.

### ***3.3. Trình độ và phẩm chất đạo đức của đội ngũ lãnh đạo cán bộ thuế***

Cần nâng cao trình độ, chuyên môn của đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân. Chú trọng đến phẩm chất đạo đức đội ngũ công chức thuế. Tất cả các nội dung, từ ban hành chính sách, tổ chức thực hiện, tổ chức bộ máy quản lý, thanh kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm đều được thực hiện bởi đội ngũ này. Đội ngũ công chức thuế nói chung, đặc biệt là đội ngũ công chức lãnh đạo ở cấp cao, tầm hoạch định chính sách, cần phải có trình độ cao về kiến thức cơ bản và những kỹ năng thực tế liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước về thuế với có thể tham mưu cho cấp có thẩm quyền ban hành những chính sách thuế đúng đắn, đáp ứng được yêu cầu của những thay đổi kinh tế xã hội và đảm bảo được những mục tiêu của công tác quản lý thuế thu nhập cá nhân trong thời kỳ hội nhập.

### ***3.4. Cơ sở vật chất của ngành thuế***

Cần xây dựng và đầu tư cơ sở hạ tầng về công nghệ thông tin của cơ quan thuế phải có khả năng đáp ứng được thì những quy định trong chính sách về phương thức kê khai, nộp thuế, quyết toán thuế... mới có thể triển khai. Để quản lý thu nhập của người nộp thuế, phương thức thanh toán qua ngân hàng đòi hỏi sự phát triển của hệ thống ngân hàng ở một mức độ nhất định, cùng với đó là một hệ thống thông tin tích hợp sẽ là một nhân tố đảm bảo cho cơ quan thuế trong việc quản lý thu thuế hiệu quả, chính xác, kịp thời và tiết kiệm chi phí. Việc xây dựng hệ thống thông tin tích hợp để quản lý và khai thác cơ sở dữ liệu đòi hỏi chi phí đầu tư ban đầu rất lớn, và sẽ chỉ phát huy hiệu quả nếu xét về dài hạn. Nhưng hiệu quả hơn cả là khả năng quản lý thu nhập, quản lý đối tượng

được cải thiện, việc khai man những yếu tố về người phụ thuộc, về nhà ở, đất ở duy nhất, hay khai thiếu thu nhập từ những nguồn phát sinh từ các cơ quan chi trả khác nhau, từ những giao dịch ngoài thị trường chứng khoán khi bị phát hiện kịp thời, có hình thức xử lý nghiêm minh sẽ có tác động tích cực nâng cao tính tuân thủ của người nộp thuế.

### ***3.5. Tình hình kinh tế xã hội và phương thức thanh toán trong dân cư***

Cần triển khai hệ thống ngân hàng hiện đại, chất lượng dịch vụ án toàn và các khoản thu nhập của người nộp thuế được thanh toán qua hệ thống ngân hàng, mọi chi tiêu cũng sử dụng hình thức séc cá nhân rất thuận tiện cho cơ quan thuế trong việc giám sát thu nhập thông qua giám sát dòng tiền. Phương thức thu thuế thu nhập cá nhân thông qua ủy nhiệm thu là hệ thống ngân hàng vừa hiệu quả, tiết giảm chi phí tuân thủ cho cả cơ quan thuế và người nộp thuế, vừa thuận tiện cho người nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ, vừa giúp cơ quan thuế quản lý thu nhập. Sự phát triển của hệ thống ngân hàng kèm theo việc phát triển hình thức thanh toán chủ yếu qua tài khoản trở thành điều kiện quan trọng trong công tác quản lý thuế thu nhập cá nhân. Đời sống khá giả cũng khiến người nộp thuế dễ dàng thực hiện nghĩa vụ của mình với Nhà nước. Tuy nhiên, ở nước ta phương thức thanh toán trong cư dân đang là vấn đề đề ngỏ bởi cơ chế quản lý kinh tế của nhà nước ta chưa thật sự phù hợp, chưa có sự cải cách triệt để trong quản lý kinh tế của nhà nước.

### ***3.6. Tình trạng thu nhập, mức sống của người dân và trình độ dân trí***

Hiệu quả của hoạt động quản lý thu thuế thu nhập cá nhân bị tác động nhiều bởi mức độ phát triển kinh tế xã hội và đời sống dân cư. Cùng một đơn vị thu thuế trên một khu vực, số đối tượng nộp thuế thu nhập nhiều hơn với thu nhập cao hơn sẽ giảm bớt chi phí trên một đồng thuế thu được, ngược lại có ít đối tượng nộp thuế, với thu nhập thấp làm số thuế thu được ít đi thì chi phí cho một đồng thuế thu được sẽ tăng cao. Kinh tế phát triển giúp cho cơ sở hạ tầng có chất lượng phục vụ công tác quản lý nói chung và quản lý thuế nói riêng đơn giản và hiệu quả hơn.

Trình độ của người dân tác động mạnh mẽ đến ý thức chấp hành pháp luật. Dân trí càng cao, hiểu biết về nghĩa vụ với nhà nước, trách nhiệm với cộng đồng càng sâu sắc người nộp thuế càng có ý thức tuân thủ. Nếu nhận thức đúng đắn về nghĩa vụ thuế và quyền thụ hưởng lợi ích từ khoản tiền thuế mà mình

đóng góp; hiểu rõ về nội dung chính sách và nghiệp vụ tính thuế, kê khai và nộp thuế; nhận thức đúng trách nhiệm pháp luật về nghĩa vụ phải kê khai nộp thuế của mình thì người nộp thuế sẽ tự nguyện trong việc khai, nộp thuế.. Hành vi trốn thuế sẽ ít xảy ra, công tác quản lý thu thuế và thanh tra thuế sẽ gặp nhiều thuận lợi và đạt kết quả tốt hơn. Trình độ dân trí cao của dân cư là một nhân tố tích cực tác động tới hoạt động quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập cá nhân.

Mô hình hóa các nhân tố ảnh hưởng tới tuân thủ thuế: nhân tố về tình hình kinh tế xã hội, nhân tố về chính sách thuế, nhân tố thuộc về năng lực quản lý của CQT, nhân tố xuất phát từ bản thân NNT, nhận thức xã hội, trình độ dân trí.....).



**TTBD ĐBDC**

