

NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ THUẾ THU NHẬP CÁ NHÂN Ở VIỆT NAM

■ THS. NGUYỄN THỊ HỒNG NHẬT *

Tóm tắt: Hoàn thiện công tác quản lý đối với thuế thu nhập cá nhân là một yêu cầu cấp thiết để Nhà nước điều tiết kinh tế vĩ mô có hiệu quả. Bài viết này phân tích một số vấn đề lý luận và thực tiễn thực hiện pháp luật về quản lý thuế thu nhập cá nhân, từ đó, đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về quản lý thuế thu nhập cá nhân ở Việt Nam.

Abstract: Improving the management of personal income tax is an urgent requirement for the State to effectively regulate the macro-economy. This article analyzes a number of theoretical and practical issues in the implementation of the law on personal income tax management, thereby proposing some solutions to improve the efficiency of the implementation of the law on personal income tax management in Vietnam.

1. Thực trạng thực hiện pháp luật về quản lý thuế thu nhập cá nhân ở Việt Nam hiện nay

Thực hiện pháp luật quản lý thuế thu nhập cá nhân (TNCN) được hiểu là quá trình hoạt động có mục đích của các cơ quan có thẩm quyền nhằm hiện thực hóa các quy định pháp luật, đưa pháp luật về quản lý thuế TNCN vào cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể có năng lực hành vi pháp luật với mục đích làm cho các đối tượng có nghĩa vụ nộp thuế TNCN phải chấp hành một cách nghiêm túc và đầy đủ theo quy định của Nhà nước.

Quản lý thuế TNCN là một bộ phận của quản lý thuế, nội dung được quy định tại Luật Quản lý thuế năm 2019 bao gồm: Đăng ký thuế, khai thuế, nộp thuế, ấn định thuế; hoàn thuế, miễn thuế, giảm thuế; xóa nợ tiền thuế, tiền phạt; 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 thuế¹. Mỗi sắc thuế lại có những nét riêng trong cách quản lý để phù hợp với thực tiễn của công tác quản lý chống thất thu thuế. Vì vậy, thực hiện pháp luật trong quản lý thuế TNCN cần chú trọng các nội dung sau đây:

Một là, thực hiện quản lý các đối tượng nộp thuế, đối tượng tính thuế, các khoản được khấu trừ và quản lý thông tin theo quy định pháp luật

Theo quy định của pháp luật, đối tượng nộp thuế TNCN là cá nhân cư trú hoặc cá nhân không cư trú. Cá nhân cư trú là người có mặt tại Việt Nam từ 183 ngày trở lên tính trong một năm dương lịch hoặc tính theo 12 tháng liên tục kể từ ngày đầu tiên có mặt tại Việt Nam; có nơi ở thường xuyên tại Việt Nam, bao gồm có nơi ở đăng ký thường trú hoặc có nhà thuê để ở tại Việt Nam theo hợp đồng thuê có thời hạn. Cá nhân cư trú phải nộp thuế TNCN khi có thu nhập chịu thuế phát sinh trên lãnh thổ Việt Nam và ngoài lãnh thổ Việt Nam. Cá nhân không cư

trú là người không đáp ứng đủ các điều kiện của cá nhân cư trú và chỉ phải nộp thuế TNCN đối với những khoản thu nhập phát sinh trên lãnh thổ Việt Nam².

Một đặc trưng cơ bản của thuế TNCN là việc tính thuế phải nộp không dựa trên tổng thu nhập mà tính theo từng loại thu nhập mà cá nhân nhận được trong kỳ tính thuế. Theo quy định của pháp luật, thu nhập chịu thuế có thể chia thành hai nhóm: (i) Thu nhập thường xuyên là các khoản thu nhập phát sinh thường xuyên, có tính chất đều đặn và ổn định trong tháng, trong năm và có thể dự tính được như thu nhập từ hoạt động sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ; thu nhập từ hoạt động hành nghề độc lập của cá nhân có giấy phép hoặc chứng chỉ hành nghề theo quy định của pháp luật; thu nhập từ tiền lương, tiền công; (ii) Thu nhập không thường xuyên là các khoản thu nhập phát sinh theo từng lần, từng đợt riêng lẻ, không có tính chất đều đặn và được tính theo biểu thuế toàn phần, bao gồm thu nhập từ đầu tư vốn; thu nhập từ chuyển nhượng vốn; thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản; thu nhập từ trúng thưởng; thu nhập từ bản quyền; thu nhập từ nhượng quyền thương mại; thu nhập từ nhận thừa kế; thu nhập từ nhận quà tặng³... Trên thực tế, một trong những khó khăn cho cơ quan quản lý thuế hiện nay là vấn đề kiểm soát thu nhập của cá nhân. Cá nhân có được thu nhập từ nhiều nguồn khác nhau, đặc biệt thu nhập thông qua các hoạt động thương mại điện tử như bán lẻ hàng hóa qua hệ thống bán hàng trực tuyến; quảng cáo trực tuyến; kinh doanh các sản phẩm nội dung số; cung cấp dịch vụ trực tuyến. Điều này đòi hỏi, pháp luật về thuế TNCN cần có quy định bổ sung đối với

những nguồn thu nhập này, đồng thời, tăng cường vai trò quản lý của các cơ quan quản lý thuế hiện nay.

Đối với việc xác định các khoản giảm trừ để tính thuế, đây là một nội dung quan trọng để đảm bảo việc tuân thủ thực hiện pháp luật thuế TNCN có hiệu quả. Đối tượng tính thuế TNCN phải là thu nhập do người đóng thuế toàn quyền sử dụng theo quy định pháp luật. Điều đó cũng có nghĩa đối tượng tính thuế là thu nhập đã trừ đi các khoản chi phí cần thiết để tạo ra thu nhập đó. Về cơ bản, khi tính thuế TNCN cần tuân thủ nguyên tắc tất cả các chi phí trực tiếp liên quan đến việc tạo ra thu nhập đều được trừ để xác định thu nhập thực nhận được, sau đó trừ tiếp một số khoản mang tính chất xã hội trước khi tính thuế. Các khoản giảm trừ như: Thu nhập từ tiền lương, tiền công được trừ các khoản trả có tính chất lương như trợ cấp ốm đau, lương hưu, trợ cấp tai nạn lao động, trợ cấp thất nghiệp... trừ các khoản đóng góp bảo hiểm; khoản đóng góp từ thiện, nhân đạo, khuyến học và các khoản giảm trừ gia cảnh như chi phí nuôi người phụ thuộc mang tính chất gánh nặng gia đình cũng được quy định thành một khoản khấu trừ tùy theo quy định của Nhà nước. Nghị quyết số 954/2020/UBTVQH14 ngày 02/6/2020 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về điều chỉnh mức giảm trừ gia cảnh của thuế TNCN, theo đó, nâng mức giảm trừ đối với đối tượng nộp thuế là 11 triệu đồng/tháng (132 triệu đồng/năm); mức giảm trừ đối với mỗi người phụ thuộc là 4,4 triệu đồng/tháng.

Về quản lý thông tin người nộp thuế TNCN, theo quy định từ Điều 95 đến Điều 100 Luật Quản lý thuế năm 2019: “Thông tin về người

nộp thuế là cơ sở để thực hiện quản lý thuế đánh giá mức độ chấp hành pháp luật của người nộp thuế, ngăn ngừa, phát hiện vi phạm pháp luật về thuế”. Trong quản lý thuế hiện nay, thông tin về người nộp thuế được xác định là cơ sở, là xuất phát điểm cho mọi hoạt động quản lý thuế của cơ quan quản lý thuế. Tuy nhiên, để quản lý thuế có hiệu quả, nền tảng của quản lý thuế hiện đại chính là hướng đến và phát huy cao nhất tính tự giác tuân thủ pháp luật của người nộp thuế.

Hai là, thực hiện quản lý việc tuân thủ pháp luật về thuế thu nhập cá nhân của người nộp thuế

Thanh tra, kiểm tra là yêu cầu tất yếu trong quản lý nhà nước nói chung, trong quản lý thuế nói riêng. Hoạt động thanh tra, kiểm tra có vai trò đặc biệt quan trọng là tiến hành việc nghiên cứu, thu thập số liệu, đánh giá hoạt động quản lý và mục đích cuối cùng là tìm hiểu được kết quả tác động của chủ thể quản lý tới đối tượng quản lý. Hoạt động thanh tra, kiểm tra không phải là hoạt động trực tiếp chỉ huy, điều hành quản lý, không chỉ là hoạt động chuyên môn trong bộ máy quản lý, mà chính là hoạt động đảm bảo thực hiện chính sách pháp luật, giữ vững kỷ cương trong quản lý tài chính. Xử lý vi phạm pháp luật thuế là việc cơ quan có thẩm quyền tiến hành các hoạt động nhất định để áp dụng chế tài đối với các chủ thể vi phạm pháp luật thuế. Tùy vào mức độ vi phạm mà hành vi vi phạm pháp luật thuế có thể bị xử lý vi phạm hành chính hay xử lý hình sự. Việc thực hiện các hoạt động kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm về thuế nói chung và thuế TNCN nói riêng sẽ góp phần nâng cao ý thức của các cá

nhân, tổ chức tuân thủ quy định của pháp luật thuế TNCN, qua đó, đảm bảo nguồn thu cho ngân sách nhà nước và góp phần tăng hiệu quả quản lý xã hội.

Ba là, quản lý đăng ký và cấp mã số thuế thu nhập cá nhân

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 quy định của pháp luật. Tổng Cục thuế là cơ quan có trách nhiệm quản lý đăng ký thuế và cấp mã số thuế. Hiện nay, Việt Nam đang thực hiện theo cơ chế tự khai tự nộp thuế. Mỗi cá nhân cần có một mã số thuế riêng để cơ quan quản lý theo dõi. Người nộp thuế chỉ được cấp một mã số thuế duy nhất để sử dụng trong suốt quá trình hoạt động, từ khi đăng ký thuế cho đến khi không còn tồn tại. Mã số thuế được dùng để kê khai nộp thuế cho tất cả các loại thuế mà người nộp thuế phải nộp, kể cả trường hợp người nộp thuế kinh doanh nhiều ngành nghề khác nhau hoặc hoạt động sản xuất, kinh doanh tại các địa bàn khác nhau.

Bốn là, quản lý kê khai và quyết toán thuế thu nhập cá nhân

Để cơ quan thuế có thể thu thập được thông tin, kiểm soát thu nhập của các đối tượng nộp thuế theo những khoảng thời gian nhất định thì cần các đối tượng nộp thuế tiến hành kê khai thuế theo quy định pháp luật. Kê khai thuế là khâu rất quan trọng trong quá trình quyết toán thuế TNCN. Tùy thuộc vào mỗi đối tượng khác nhau thì yêu cầu kê khai thuế thu nhập khác nhau, nhằm thực hiện cho quá trình quản lý thu nộp thuế được dễ dàng hơn. Trình tự, thủ tục

của kê khai thuế tháng và khai hồ sơ quyết toán thuế được quy định chi tiết tại các mẫu biểu kèm theo Thông tư số 156/2013/TT-BTC; kê khai thuế tuân thủ theo nguyên tắc tại Điều 26 Thông tư số 111/2013/TT-BTC (được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 119/2014/TT-BTC) và các nội dung sửa đổi tại Điều 12 Thông tư số 151/2014/TT-BTC hướng dẫn thi hành Nghị định số 91/2014/NĐ-CP.

Khai quyết toán thuế là việc xác định số thuế phải nộp của năm tính thuế hoặc thời gian từ đầu năm tính thuế đến khi chấm dứt hoạt động phát sinh nghĩa vụ thuế hoặc thời gian tính từ khi phát sinh đến khi chấm dứt hoạt động phát sinh nghĩa vụ thuế theo quy định của pháp luật. Theo nguyên tắc, quyết toán thuế đối với thu nhập cá nhân được thực hiện theo năm dương lịch. Cuối năm hoặc sau khi hết hạn hợp đồng, cơ quan chi trả thu nhập cá nhân tổng hợp tất cả các nguồn thu nhập, thu nhập chịu thuế trong năm thực hiện kê khai thuế thu nhập và nộp tờ khai quyết toán. Trong đó, thu nhập tính thuế của cá nhân là thu nhập bình quân tháng trong năm hoặc tổng thu nhập trong cả năm, bất kể tháng có hay không có thu nhập, sau đó chia đều cho 12 tháng.

Năm là, thực hiện quản lý việc miễn thuế, hoàn thuế thu nhập cá nhân

Miễn thuế là không áp dụng nghĩa vụ nộp thuế đối với đối tượng nộp thuế do thỏa mãn các điều kiện được pháp luật quy định. Đối tượng được miễn thuế là tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ nộp thuế nhưng thỏa mãn điều kiện được miễn thuế. Quy định về miễn thuế được quy định tại Điều 4 Luật Thuế thu nhập cá nhân năm 2007, được sửa đổi, bổ sung năm 2012,

năm 2014 (Luật Thuế thu nhập cá nhân). Thực tiễn thi hành đã bộc lộ những hạn chế, vì vậy, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật về thuế năm 2014 đã quy định các khoản thu nhập sau được bổ sung là thu nhập miễn thuế: (i) Thu nhập từ tiền lương, tiền công của thuyền viên là người Việt Nam làm việc cho các hãng tàu nước ngoài hoặc các hãng tàu Việt Nam vận tải quốc tế; (ii) Thu nhập của cá nhân là chủ tàu, cá nhân có quyền sử dụng tàu và cá nhân làm việc trên tàu từ hoạt động cung cấp hàng hóa, dịch vụ trực tiếp phục vụ hoạt động khai thác, đánh bắt thủy sản xa bờ.

Hoàn thuế là trả lại số tiền thuế thu quá, thu sai quy định pháp luật. Việc hoàn thuế được áp dụng trong trường hợp đối tượng nộp thuế tạm nộp thuế nhưng sau khi cơ quan thuế quyết toán thì có số thuế nộp thừa; áp dụng sai quy định về đối tượng nộp thuế, mức thuế suất, về miễn, giảm thuế. Khi phát sinh việc hoàn thuế, cơ quan tài chính ra lệnh hoàn trả thuế, Kho bạc Nhà nước thực hiện thủ tục và trực tiếp hoàn trả cho đối tượng nộp. Các trường hợp cá nhân được hoàn thuế quy định tại Điều 70 Luật Quản lý thuế năm 2019 và Điều 8 Luật Thuế thu nhập cá nhân. Điều kiện và thủ tục hoàn thuế đối với cá nhân được hướng dẫn cụ thể tại Điều 28 Thông tư số 111/2013/TT-BTC và Điều 53 Thông tư số 156/2013/TT-BTC (được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 119/2014/TT-BTC). Theo đó, việc hoàn thuế TNCN chỉ áp dụng đối với những cá nhân đã có mã số thuế tại thời điểm đề nghị hoàn thuế.

2. Hạn chế, bất cập và giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về quản lý thuế thu nhập cá nhân ở Việt Nam

2.1. Một số hạn chế, bất cập trong thực hiện pháp luật về quản lý thuế thu nhập cá nhân ở Việt Nam

Thứ nhất, mặc dù hệ thống quy định pháp luật về quản lý thuế TNCN được ban hành tương đối kịp thời và khá đầy đủ, nhưng vẫn còn tồn tại một số hạn chế. Quy định của Luật Thuế thu nhập cá nhân có nhiều khoản thu nhập chịu thuế với những thuế suất khác nhau, dẫn đến khó khăn trong việc khai thuế, tính thuế, quyết toán thuế. Luật Thuế thu nhập cá nhân cũng chưa đánh thuế lũy tiến đối với thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản và chưa phân biệt mức độ điều tiết theo thời gian nắm giữ bất động sản. Đây là một trong các nguyên nhân dẫn đến tình trạng đầu cơ và “bong bóng” thị trường bất động sản hoành hành và gây thất thu cho ngân sách nhà nước. Ngoài ra, Luật Thuế thu nhập cá nhân cũng chưa quy định đối với nguồn thu nhập mà cá nhân có được từ hoạt động thương mại điện tử. Đây đang là một bài toán thách thức với cơ quan thuế hiện nay để kiểm soát những nguồn thu nhập này. Một bất cập nữa trong Luật Thuế thu nhập cá nhân là quy định về biểu thuế lũy tiến từng phần theo 7 bậc, mức thuế suất cao nhất là 35% thực sự chưa khuyến khích được những người có trình độ kỹ thuật cao, năng lực điều hành tốt, các chuyên gia giỏi tham gia lao động, cống hiến cho xã hội, hạn chế khả năng thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Thứ hai, mặc dù ngành Thuế đã có nhiều cố gắng trong việc triển khai hệ thống tin học và ứng dụng công nghệ thông tin, nhưng thực tế chưa đáp ứng yêu cầu. Việc quản lý thông

tin người nộp thuế chưa đồng bộ, ở một số chi cục và một số khâu chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra. Cơ sở dữ liệu, thông tin về người nộp thuế chưa đầy đủ, kịp thời, nên khâu lập kế hoạch, đánh giá rủi ro chưa sát, gây khó khăn cho công tác thanh tra, kiểm tra thuế. Hoạt động thanh tra, kiểm tra của ngành Thuế cũng chưa được đặt đúng tầm, các hình thức xử phạt về thuế còn nhẹ, chưa đủ mức răn đe, ngăn chặn các hành vi trốn thuế. Pháp luật quản lý thuế đã quy định cụ thể trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc phối hợp cung cấp thông tin, trao đổi trong quá trình thực hiện công tác quản lý thuế, nhưng chế tài xử lý trách nhiệm của từng cá nhân, tổ chức có liên quan chưa được phát huy trong quá trình phối kết hợp để cưỡng chế thuế giữa cơ quan thuế và cơ quan liên quan. Trình độ chuyên môn đội ngũ cán bộ, công chức ngành Thuế chưa thực sự đáp ứng nhu cầu quản lý thuế. Hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật về quản lý thuế chưa thực sự phát huy hiệu quả.

2.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật trong quản lý thuế thu nhập cá nhân

Một là, hoàn thiện quy định pháp luật về quản lý thuế

Mặc dù, Luật Quản lý thuế năm 2019 đã bổ sung một số quy định nhằm khắc phục những hạn chế trong quá trình thực hiện pháp luật quản lý thuế trên thực tế, tuy nhiên, vẫn cần bổ sung các quy định về hoàn thuế, xử lý số tiền thuế TNCN nộp thừa, đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch. Bên cạnh đó, cần rà soát, cắt giảm các thủ tục rườm rà, đơn giản hóa thủ tục

hành chính thuế, thực hiện cơ chế liên thông giữa thủ tục hành chính thuế với một số thủ tục hành chính khác có liên quan, đăng ký khai thuế cho người dân.

Hai là, hoàn thiện quy định pháp luật về thuế thu nhập cá nhân

Cần sửa đổi quy định về phạm vi, đối tượng chịu thuế trong Luật Thuế thu nhập cá nhân nhằm bao quát các khoản thu nhập để động viên nguồn lực vào ngân sách nhà nước (như thu nhập cá nhân từ hoạt động thương mại điện tử...) nhằm đồng bộ với Luật Quản lý thuế năm 2019 và những văn bản luật khác có liên quan; điều chỉnh biểu thuế lũy tiến từng phần cho phù hợp như mức thuế suất cao nhất và khoảng cách các bậc trong biểu thuế lũy tiến từng phần, bổ sung biểu thuế suất lũy tiến từng phần đối với thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản. Quy định giảm thuế cho người nộp thuế khi có người phụ thuộc phần nào đã làm tăng khả năng trốn thuế. Đối với quy định giảm trừ gia cảnh cho đối tượng là con nuôi, pháp luật chỉ nên quy định mỗi cá nhân nộp thuế chỉ được phép nhận tối đa 02 con nuôi. Những người cố ý nhận nhiều con nuôi trên thủ tục, giấy tờ sẽ được hạn chế. Các thủ tục hành chính liên quan đến đối tượng này cũng vì thế mà được giảm thiểu. Điều này vừa đảm bảo sự công bằng giữa các đối tượng nộp thuế, vừa tăng hiệu quả thu thuế.

Ba là, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra thuế và xử lý vi phạm

Cùng với việc hoàn thiện cơ chế tự khai tự nộp thuế thì công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật thuế TNCN cần được đẩy

mạnh; tập trung lực lượng vào việc tuyên truyền và thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật thuế. Cơ quan thuế phải phối hợp chặt chẽ với cơ quan công an, ngoại vụ, quản lý lao động..., để nắm bắt kịp thời thông tin về đối tượng nộp thuế, nguồn phát sinh thu nhập, có biện pháp phân loại đối tượng nộp thuế thành các nhóm khác nhau để thanh tra, kiểm tra hiệu quả.

Bốn là, tăng cường các biện pháp quản lý thông tin người nộp thuế

Để quản lý thuế TNCN có hiệu quả, cần phải quản lý tốt thông tin của người nộp thuế. Muốn vậy, cơ quan quản lý cần phải thu thập, khai thác từ nhiều kênh, nhiều nguồn và bằng nhiều hình thức khác nhau, như từ người nộp thuế, từ nội bộ cơ quan quản lý thuế, các cơ quan nhà nước và từ các tổ chức, cá nhân có liên quan. Điều đó, dẫn đến việc pháp luật cần quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong cung cấp thông tin về người nộp thuế, như trách nhiệm của người nộp thuế, của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Đồng thời, pháp luật quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý thuế trong việc tiếp nhận, quản lý, sử dụng thông tin về người nộp thuế, trách nhiệm phối hợp, cung cấp, trao đổi thông tin về người nộp thuế với các cơ quan liên quan nhằm phòng chống các hành vi trốn thuế □

1. Điều 4 Luật Quản lý thuế năm 2019.
2. Luật Thuế thu nhập cá nhân năm 2007 được sửa đổi, bổ sung năm 2012, năm 2014 (Luật Thuế thu nhập cá nhân).
3. Luật Thuế thu nhập cá nhân.