

Kinh nghiệm nâng cao tính tuân thủ thuế ở một số nước trên thế giới và bài học đối với Việt Nam

NGÔ THẾ CHI*
ĐINH THỊ KIM XUYẾN**

Tóm tắt

Nghiên cứu nhằm tổng hợp kinh nghiệm nâng cao tính tuân thủ thuế của người nộp thuế (NNT) ở một số quốc gia trên thế giới. Qua đó, chỉ ra những kết quả đạt được trong việc nâng cao tính tuân thủ của NNT tại các quốc gia này. Trên cơ sở đó, rút ra một số bài học cho Việt Nam trong việc nâng cao tính tuân thủ của NNT, đặc biệt là khi thực hiện cơ chế tự tính, tự khai, tự nộp thuế trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: người nộp thuế, cơ quan thuế, tuân thủ thuế

Summary

The study aims to synthesize experiences in improving tax compliance of taxpayers in several countries around the world. Thereby, pointing out the results achieved in improving taxpayer compliance in these countries. On that basis, the authors propose some lessons for Vietnam in improving taxpayer compliance, especially when implementing the mechanism of self-calculation, self-declaration, and self-payment of taxes in the current period.

Keywords: taxpayers, tax authorities, tax compliance

GIỚI THIỆU

Tuân thủ thuế theo cách hiểu đơn giản nhất là mức độ đối tượng nộp thuế chấp hành nghĩa vụ thuế được quy định trong luật thuế. Hiện nay, cơ chế tự tính, tự khai, tự nộp thuế được áp dụng ở nhiều nước có nền quản lý thuế hiện đại. Theo phương thức này, NNT tự kê khai, tự tính khoản thuế phải nộp trên cơ sở các kết quả kinh doanh trong kỳ tính thuế và tự thực hiện nộp số thuế đã kê khai vào ngân sách nhà nước. Để vận hành hệ thống này, điểm mấu chốt là yêu cầu sự tuân thủ tự nguyện của NNT. Đảm bảo sự tuân thủ tự nguyện của NNT là một trong những yêu cầu cơ bản, mục tiêu hàng đầu đặt ra cho hoạt động quản lý nhà nước trong đó có cơ quan thuế (CQT). Trong lĩnh vực thuế, khi NNT đạt sự tuân thủ tự nguyện cao thì các chính sách, quy định pháp luật về thuế sẽ được thực hiện nghiêm túc, đúng quy định, từ đó huy động được đúng và đủ số thu từ thuế cho NSNN. Tuy nhiên, để nâng cao tính tuân thủ của NNT cần có những định hướng, hỗ trợ và can thiệp

nhất định từ phía cơ quan quản lý nhà nước. Do vậy, trên góc độ quản lý thuế ở CQT, để nâng cao tính tuân thủ thuế của ngân sách nhà nước, CQT cần áp dụng đồng bộ nhiều giải pháp thích hợp trên các chức năng quản lý thuế. Việc nghiên cứu kinh nghiệm triển khai thực hiện hoạt động quản lý thuế của một số quốc gia phát triển, qua đó, rút ra bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam nhằm nâng cao tính tuân thủ thuế là rất cần thiết trong giai đoạn hiện nay.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Kinh nghiệm của Singapore

Singapore là một quốc đảo của khu vực Đông Nam Á, sau hơn 10 năm đổi mới, hệ thống quản lý thuế của Singapore là một hệ thống quản lý hiện đại, hiệu quả với tốc độ triển khai công nghệ thông tin hàng đầu trong khu vực và trên thế giới. Theo đó, Cục thu nội địa Singapore (IRAS) luôn là cơ quan đi đầu trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công và luôn được NNT đánh giá cao hoạt động của mình. Trong một cuộc điều tra năm 2000, 95% NNT là cá nhân, 83% NNT là doanh nghiệp (DN) được hỏi cho biết họ thực sự hài lòng với dịch vụ mà IRAS cung cấp (Brown và cộng sự, 2003). Các nội dung mà Singapore đã thực hiện hướng tới nâng cao tính tuân thủ của NNT bao gồm:

* GS, TS., Học viện Tài chính

** TS., Trường Đại học Kinh tế - Kỹ thuật Công nghiệp

Ngày nhận bài: 28/8/2023; Ngày phản biện: 26/9/2023; Ngày duyệt đăng: 31/10/2023

(1) Phân loại, xác định các nhóm tuân thủ và hướng xử lý

Căn cứ vào mức độ tuân thủ, NNT được chia thành 4 nhóm: 1) Nhóm tuân thủ tự nguyện; 2) Nhóm chưa nhận thức; 3) Nhóm bất cẩn; 4) Nhóm cố tình không tuân thủ. Ở Singapore, trong số những NNT, nhóm đối tượng tuân thủ tự nguyện chiếm đa số, chỉ một số ít sai phạm do không cẩn thận hoặc chây ì khi thực hiện nghĩa vụ thuế. Để nâng cao sự tuân thủ, CQT Singapore xây dựng các cách ứng xử đối với từng nhóm khác nhau và tạo ra sức ép đối với các nhóm thiểu số (chưa tuân thủ) bằng các quy tắc nhất định.

(2) Xây dựng khung chiến lược thúc đẩy sự tuân thủ tự nguyện

Để hình thành một môi trường tuân thủ thuận lợi và có thể khuyến khích những người tuân thủ tự nguyện, các hoạt động của cơ quan thuế (CQT) dựa trên 4 trụ cột là: Hệ thống thuế đơn giản; NNT được thông tin đầy đủ; Hệ thống quản lý thuế tin cậy; Cộng đồng cam kết. Cụ thể như sau:

Xây dựng hệ thống thuế đơn giản: Một hệ thống thuế đơn giản sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho mọi người tuân thủ, tối thiểu hóa chi phí tuân thủ. Sự đơn giản và minh bạch cũng làm giảm khả năng/cơ hội gian lận từ hệ thống thuế. Để làm được điều đó, CQT thực hiện việc rà soát một cách chủ động để đơn giản hóa các quy trình, thủ tục về thuế để NNT có thể tuân thủ một cách dễ dàng. Giảm thiểu yêu cầu báo cáo và đưa ra nhiều cách thuận tiện hơn để kê khai và nộp thuế cũng khuyến khích sự tuân thủ tốt hơn.

NNT được thông tin đầy đủ: NNT khi biết rõ số thuế họ phải nộp là bao nhiêu, thực hiện việc kê khai, nộp thuế như thế nào sẽ có trách nhiệm hơn và có nhiều khả năng thực hiện đúng nghĩa vụ thuế. Để làm được điều đó, CQT cần cung cấp các thông tin một cách chủ động và kịp thời qua nhiều kênh khác nhau. Các thông tin khá dễ hiểu để giúp NNT thực hiện đúng nghĩa vụ thuế của mình ngay từ đầu. Cùng với đó là việc cung cấp thông tin hướng dẫn thuế điện tử qua website được cập nhật liên tục, chính xác; đối thoại với các nhóm NNT mục tiêu; phân loại đối xử thuế; các dịch vụ hỗ trợ nộp thuế cần được thực hiện một cách chuyên nghiệp.

Việc quản lý thuế tin cậy và sự tin tưởng vào CQT: Khả năng của CQT trong việc đảm bảo sự tuân thủ của tất cả mọi NNT là điều cốt yếu để tạo ra sự tin tưởng và của công chúng với CQT. Để có được điều đó, một mặt, CQT hành động chủ động để khuyến khích sự tuân thủ, duy trì ở mức cao tỷ lệ người tự nguyện tuân thủ thuế thông qua giáo dục, tuyên truyền; mặt khác, cần có những hành động nghiêm minh đối với sự không tuân thủ như quy định các hình thức phạt đủ nặng đối với các hành vi vi phạm, truy tố những người có hành vi trốn thuế.

Cộng đồng cam kết: Niềm tin của người dân đối với việc nộp thuế là rất cần thiết và hỗ trợ cho CQT rất nhiều trong việc đảm bảo tất cả mọi người đều nộp

thuế một cách công bằng. Nó giống như một “cam kết ngầm” về sự tuân thủ. Vì vậy, việc khắc sâu một cảm giác mạnh về sự công bằng và chính đáng của việc nộp thuế là rất cần thiết để tạo dựng lòng tin trong cộng đồng. Ngoài ra, việc phát triển mạng lưới những người cung cấp thông tin rộng rãi hơn cũng như gắn kết các đối tác quan trọng (như: đại lý thuế, hiệp hội thương mại, hiệp hội thuế, các cơ quan khác của Chính phủ) là điều kiện cần thiết để tạo ra một cộng đồng gắn kết và tự nguyện tuân thủ.

(3) Triển khai các hoạt động quản lý hướng đến NNT

IRAS đã xây dựng chiến lược cải thiện hoạt động của CQT hướng đến NNT, tạo điều kiện cho họ có những hiểu biết về thuế và cung cấp các phương tiện để NNT đơn giản hóa việc thực hiện nghĩa vụ với nhà nước. Bước đi đầu tiên mà IRAS thực hiện là tăng cường việc kê khai thuế thông qua hệ thống điện thoại và kê khai điện tử. Bằng những nỗ lực trong việc cải thiện chất lượng dịch vụ và tăng cường tuyên truyền, quảng bá về các hình thức kê khai mới, đến nay, hầu hết 100% NNT thực hiện kê khai thuế điện tử¹.

Một bước đi quan trọng nữa mà IRAS đã thực hiện là việc xây dựng hệ thống phân tích thông tin tích hợp để phục vụ công tác tư vấn, hỗ trợ NNT. Sản phẩm của hệ thống này là dịch vụ trả lời điện thoại tự động và dịch vụ tư vấn thuế một cửa. Thông qua chương trình, kế hoạch phối hợp cung cấp thông tin với các cơ quan khác của Chính phủ, IRAS đang xây dựng chiến lược phát triển với mục tiêu dài hạn là xóa bỏ mọi hình thức yêu cầu NNT phải kê khai thuế, IRAS cùng với các cơ quan của Chính phủ sẽ kiểm soát mọi trường hợp đăng ký kinh doanh, kiểm soát các luồng tiền, thu nhập, từ đó tự xác định nghĩa vụ thuế cho từng NNT.

Kinh nghiệm của Vương quốc Anh

Cơ quan Thu nội địa Vương quốc Anh trực thuộc Bộ Ngân khố (Bộ Tài chính) của Anh chịu trách nhiệm quản lý thu các loại thuế trực thu. Cơ chế tự kê khai, tự nộp thuế được cơ quan thu nội địa Anh áp dụng từ năm 1996, tác động tới hơn 8 triệu NNT cá nhân, 700.000 tổ chức hợp danh và 300.000 quỹ tín thác. Việc áp dụng cơ chế tự khai, tự nộp của CQT đã tăng số thu khoảng 350 triệu Bảng

¹ <https://www.iras.gov.sg/taxes/individual-income-tax/basics-of-individual-income-tax/understanding-my-income-tax-filing/e-filing-your-income-tax-return>

trong năm 1999-2000 (Lederman, 2003; Torgler, 2007). Đây là kết quả của các giải pháp mà CQT thực hiện nhằm nâng cao tính tuân thủ pháp luật của NNT.

Về công tác tuyên truyền, hỗ trợ NNT: Đây được coi là nhiệm vụ cơ bản của CQT, nên được tăng cường cả cán bộ và cơ sở vật chất. Số cán bộ làm công tác này là rất lớn chiếm 28% số cán bộ toàn ngành thuế và 55% số cán bộ của các cục thuế và chi cục thuế. Tổng số chi cho công tác này chiếm đến 18% tổng số các khoản chi phí cho điều hành thu của cơ quan thu nội địa. Các phòng hỗ trợ NNT rất thuận tiện cho NNT, có nơi đón tiếp, có ghế ngồi chờ, có giá để tài liệu hướng dẫn và tờ khai về nhiều lĩnh vực, nhiều vấn đề và bằng nhiều ngôn ngữ; trang bị một số máy tính nối mạng để NNT có thể truy cập tìm hiểu chính sách thuế. Tính đến tháng 8/2004, ngành thuế nước Anh có 76.600 công chức nhưng được trang bị đến 90.000 máy tính cá nhân và 3.500 máy in, 750 máy chủ để hỗ trợ NNT (Torgler, 2007).

Các hoạt động tuyên truyền, hỗ trợ NNT được tiến hành dưới nhiều hình thức dịch vụ phong phú với phương châm phục vụ khách hàng tốt nhất: Duy trì hệ thống điện thoại hỗ trợ việc tự kê khai, tự nộp thuế (hệ thống này trả lời khoảng 1 triệu cuộc gọi/năm); Tiến hành các chiến dịch tuyên truyền toàn quốc nhằm nâng cao ý thức trong việc nộp tờ khai đúng hạn, cũng như quảng bá cho các dịch vụ internet và dịch vụ hỗ trợ của CQT.

Công tác thanh tra cũng được chú trọng với số lượng cán bộ làm công tác thanh tra chiếm khoảng 31% tổng số cán bộ toàn ngành thuế. Việc thanh tra được thực hiện theo kế hoạch với cơ cấu 40% là khối lượng công việc thanh tra từ CQT trung ương chỉ đạo xuống bên dưới thực hiện, 10% đối tượng thanh tra lựa chọn ngẫu nhiên, 50% đối tượng thanh tra là kế hoạch xây dựng của cục và chi cục (Torgler, 2007). Đối tượng thanh tra do các đội chuyên gia tiến hành đánh giá rủi ro và lựa chọn trên cơ sở sử dụng số liệu tờ khai thuế năm, hệ thống báo cáo tài chính, các thông tin trên hệ thống máy tính, kho dữ liệu lịch sử về đối tượng (kho dữ liệu lưu trữ về tình hình hoạt động kinh doanh của đối tượng trong 6 năm liên tục); thông tin của các bên thứ ba; phân tích dữ liệu đối với số thuế thu được từ các trường hợp thanh tra đã kết thúc.

Cán bộ làm công tác thanh tra thuế của Anh bắt buộc phải được đào tạo qua

đại học và phải có 2 bằng: 1 bằng đại học kinh tế hoặc đại học thuế và 1 bằng tốt nghiệp trường luật. Hàng năm đều mở các lớp đào tạo nghiệp vụ chuyên môn cho các ngạch thanh tra viên, thanh tra chính và thanh tra cao cấp.

Công tác thu nợ được thực hiện theo phương pháp rủi ro với các tiêu chí tuân thủ về thời gian kê khai, mức nợ thuế, mức thuế năm trước... Trong đó, nếu số tiền nợ nhỏ hơn 100 Bảng, có thể tự động bỏ ra khỏi hệ thống thu nợ vì không đáng chi phí thu. Các biện pháp thu nợ mạnh mẽ được áp dụng như là tịch biên tài sản hoặc có thể thực hiện tống tụng.

Mục tiêu của CQT là thông qua các hoạt động thu nợ cho phép NNT nộp khoản nợ để tránh việc khởi kiện hay qua các thủ tục tố tụng. Do vậy, CQT cho phép NNT có những thỏa thuận trả dần các khoản nợ thuế.

Kinh nghiệm của Australia

Năm 1994, CQT Australia (ATO) mới chỉ xây dựng và thực hiện chiến lược quản lý thuế cho các DN lớn, các DN nhỏ và những đối tượng nhận tiền lương và tiền công. Tuy nhiên, bắt đầu từ năm 2002, ATO đã xây dựng và thực thi chiến lược quản lý thuế theo cấp độ tuân thủ thuế của khách hàng. Thông qua việc chú trọng hơn vào các nhóm khách hàng hợp nhất, ATO tập trung vào việc tìm hiểu nhu cầu và hành vi của DN cũng như các nguyên nhân dẫn đến tình trạng tuân thủ hoặc không tuân thủ luật thuế, từ đó xác định các chiến lược thích hợp nhất cho việc tăng cường tuân thủ luật.

Mô hình tuân thủ là một công cụ để hoạch định chiến lược quản lý thuế của ATO. Mô hình này chia NNT theo từng nhóm căn cứ mức độ tuân thủ thuế, từ đó xác định các phương pháp quản lý, đối xử tương ứng của CQT. Mô hình này chỉ sử dụng trong nội bộ, không công bố cho NNT. Việc chia NNT theo các nhóm là vô cùng quan trọng để CQT tìm hiểu hành vi của NNT và có các cách ứng xử khác nhau. Cách ứng xử của CQT theo các cấp độ tuân thủ thuế của DN diễn ra ở tất cả các chức năng quản lý thuế như hỗ trợ thuế, thanh tra thuế, khởi kiện, hình phạt thuế.

Mặt khác, quản lý thuế đối với DN ở Australia là quá trình thường xuyên xác định những thay đổi mức độ tuân thủ của một nhóm đối tượng nhằm xây dựng các chiến lược thích ứng với đối tượng. Phân tích xu hướng thay đổi và đánh giá các nhân tố ảnh hưởng làm giảm hoặc tăng mức độ tuân thủ là điểm mạnh của quản lý thuế ở quốc gia này.

Về tuyên truyền và hỗ trợ NNT: để quản lý NNT theo mức độ tuân thủ, CQT đã thực hiện các biện pháp phổ biến các nội dung tuyên truyền ra bên ngoài qua sách, website, thông tin đại chúng về các cách xử lý, đối xử của CQT đối với từng loại NNT. Những nội dung phổ biến bao gồm cường chế nghiêm khắc, thẩm quyền về thuế có thể tin cậy; quản lý công bằng; tuyên truyền chuyên nghiệp...

ATO đã sử dụng các hình thức tuyên truyền hỗ trợ cho các nhóm NNT có mức độ tuân thủ thuế khác nhau như phát hành ấn phẩm cho các đối tượng có hành vi tuân thủ khác nhau qua phân biệt màu sắc và nội dung ấn phẩm.

Ngoài ra, ATO có quan hệ chặt chẽ với các trường học nhằm khuyến khích học sinh đăng ký thuế thu nhập cá nhân trước khi đi làm, điều này góp phần xây dựng văn hoá thuế cho người dân ngay trong môi trường học đường.

Điểm khác biệt lớn nhất của việc quản lý thuế ở Australia là tăng cường hỗ trợ phát triển mạnh mẽ các đại lý thuế nhằm tạo điều kiện cho NNT. Đại lý thuế được cấp giấy phép bởi một tổ chức độc lập là Hiệp hội Quản lý các đại lý thuế, cơ quan này phải đăng ký với CQT để được cấp mã số thuế dành cho đại lý thuế. Hiện nay, các đại lý thuế đã chuẩn bị tờ khai thuế cho khoảng 70% NNT.

Về thanh tra thuế và cưỡng chế thuế: Các hình thức thanh tra thuế linh hoạt tùy theo hành vi tuân thủ, như: xem xét lại lịch sử thuế, lịch sử tuân thủ, lịch sử kinh doanh của DN khi tiến hành thanh tra. ATO cũng tạo điều kiện cho DN tự giác kê khai để giảm số phạt thuế trước khi biện pháp thanh tra được thực hiện.

MỘT SỐ BÀI HỌC RÚT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM TRONG QUẢN LÝ THUẾ

Từ kinh nghiệm một số nước trên thế giới thành công trong việc nâng cao tính tuân thủ của NNT, có thể rút ra được một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, cụ thể:

Thứ nhất, trong quản lý thuế, CQT cần có các biện pháp và cách thức khác nhau đối với các nhóm NNT có mức độ tuân thủ thuế khác nhau. Kinh nghiệm các quốc gia nói trên cho thấy, mức độ tuân thủ của NNT khá đa dạng, vì vậy, trong công tác quản lý thuế, cần có các chiến lược quản lý thuế khác nhau đối với các nhóm NNT có mức độ tuân thủ thuế khác nhau nhằm phát hiện và khuyến khích sự tuân thủ thuế một cách tự nguyện và đầy đủ.

Thứ hai, cần phát huy vai trò của công tác tuyên truyền, hỗ trợ NNT, các hoạt động tuyên truyền phải được tiến hành dưới nhiều hình thức phong phú với phương châm phục vụ khách hàng tốt nhất; tiến hành các chiến dịch tuyên truyền toàn quốc nhằm nâng cao ý thức trong việc nộp tờ khai đúng hạn, cũng như quảng bá cho các dịch vụ hỗ trợ NNT. Ngoài ra, nên vận dụng việc lồng ghép đào tạo, phổ biến pháp luật về thuế trong học đường như ở Australia, hỗ trợ người nộp thuế bằng phương thức điện tử và nhắn tin qua điện thoại như Singapore...

Thứ ba, phải coi trọng và nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra thuế bằng nhiều biện pháp, chẳng hạn như: Nâng cao trình độ chuyên môn của cán bộ thuế làm công tác thanh tra, hàng năm đều mở các lớp đào tạo nghiệp vụ chuyên môn cho các ngạch thanh tra viên, thanh tra viên chính và thanh tra viên cao cấp; lập kế hoạch thanh tra sát đúng; Xây dựng chương trình, hoàn thiện quy trình thanh tra, kiểm tra thuế...

Thứ tư, công tác thu nợ thuế được thực hiện hiệu quả theo phương pháp quản lý rủi ro với các tiêu chí tuân thủ về thời gian kê khai, mức nợ thuế, mức thuế năm trước... Các biện pháp thu nợ thuế mạnh mẽ như: tịch biên tài sản hoặc thực hiện tố tụng chỉ áp dụng trong những trường hợp thật sự cần thiết; có thể thỏa thuận trả dần các khoản nợ.

Thứ năm, hiện đại hóa công tác quản lý thuế trên cơ sở áp dụng hệ thống công nghệ thông tin gắn với hiện đại hóa hạ tầng kỹ thuật. Tất cả các nội dung, phần hành quản lý thuế phải được trang bị đồng bộ hệ thống máy tính; xây dựng hệ thống tích hợp thông tin; dữ liệu từ DN, cá nhân; xây dựng hệ thống tiêu chí phục vụ kỹ thuật phân tích, đánh giá, quản lý rủi ro; thiết kế phần mềm ứng dụng hỗ trợ nghiệp vụ quản lý thuế... Bên cạnh đó, trong công tác quản lý thuế, cần coi trọng và xây dựng hệ thống các đại lý làm thủ tục về thuế, để các đại lý này vừa phát huy vai trò hỗ trợ NNT trong quá trình tuân thủ thuế, vừa là cầu nối quan trọng giữa CQT với NNT giúp nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế của CQT.

Thứ sáu, thường xuyên thu thập thông tin về NNT, trong đó, chú trọng các thông tin đánh giá mức độ tuân thủ thuế của NNT, tìm hiểu rõ những nguyên nhân, động cơ, mức độ, hành vi không tuân thủ để có biện pháp quản lý phù hợp. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Xuân Trường (2016), *Giáo trình Quản lý thuế*, Học viện Tài chính, Nxb Tài chính.
2. Brown, R. E., Mazur, M. J. (2003), IRS's comprehensive approach to compliance measurement, *National tax journal*, 56(3), 689-700.
3. Lederman, L. (2003), Interplay Between Norms and Enforcement in Tax Compliance, *Journal Ohio Statet Law Journal*, 64(6), 1453-1514.
4. Eriksen, K., Fallan, L. (1996), Tax knowledge and attitudes towards taxation; A report on a quasi-experiment, *Journal of Economic Psychology*, 17(3), 387-402.
5. Torgler, B. (2007), *Tax compliance and taxmorale: A theoretical and empirical analysis*, Cheltenham, England: Edward Elgar.