

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA KHI THỰC THI LUẬT THUẾ THU NHẬP CÁ NHÂN Ở VIỆT NAM

TS. LÊ THỊ THU THỦY *

Trên thế giới, thuế thu nhập cá nhân đã có lịch sử hàng trăm năm (được áp dụng đầu tiên ở Hà Lan năm 1797). Đối với các quốc gia phát triển, hiện thuế này là nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước (ở Mỹ mức thu này chiếm tới 56,11% tổng thu ngân sách của toàn liên bang). Tuy nhiên, ở Việt Nam hiện nay mức thu từ thuế này hoàn toàn không đáng kể (chiếm khoảng 4,1% trong tổng thu ngân sách).⁽¹⁾ Vậy làm thế nào để tăng thu ngân sách từ loại thuế trực thu này mà vẫn đảm bảo được công bằng xã hội, phù hợp với thông lệ quốc tế trong vấn đề này? Câu trả lời được thể hiện chính bằng việc thực thi Luật thuế thu nhập cá nhân (TNCN) ở Việt Nam. Luật này được Quốc hội khóa XII, kì họp thứ 2 thông qua ngày 21/11/2007 và có hiệu lực từ ngày 1/1/2009.

Trong bối cảnh nước ta đã là thành viên của WTO, hướng tới mục tiêu sau ngày 31/12/2018 thực sự trở thành nước có nền kinh tế thị trường với những cam kết về giảm tỉ trọng thuế gián thu, tăng tỉ trọng thuế trực thu thì có thể khẳng định đây là đạo luật tiên bộ, là cơ sở quan trọng để đổi mới cơ cấu thu ngân sách, hội nhập kinh tế quốc tế. Đặc biệt, Luật này đánh dấu bước ngoặt trong việc hoàn thiện hệ thống thuế thu nhập ở Việt Nam: thu nhập của cá nhân (kể cả cá nhân kinh doanh) được điều chỉnh bởi Luật thuế TNCN, thu nhập của doanh nghiệp

được điều chỉnh bởi Luật thuế thu nhập doanh nghiệp. Ngoài ra, mục tiêu của Luật thuế này cũng nhằm tiến tới đảm bảo công bằng xã hội, tạo điều kiện cho mọi người bình đẳng về nghĩa vụ thuế đối với đất nước, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo, điều tiết thu nhập trong xã hội. Tuy nhiên, vấn đề đảm bảo tính khả thi của Luật thuế TNCN trong thực tiễn luôn là điều khó, bởi xuất phát từ tính đặc thù của thuế TNCN - thuế trực thu, đánh trực tiếp vào thu nhập của mỗi cá nhân, khó thu và khó kiểm soát. Bài viết này đề cập một số vấn đề đặt ra khi thực thi Luật thuế TNCN ở Việt Nam.

1. Về nguyên tắc công bằng

Có thể nói thuế TNCN ra đời bắt nguồn từ yêu cầu và nguyên tắc đảm bảo sự công bằng trong phân phối thu nhập. Người có thu nhập cao phải nộp thuế nhiều hơn người có thu nhập trung bình, có thu nhập như nhau nhưng người có hoàn cảnh khó khăn hơn thì nộp thuế ít hơn. Tinh thần này luôn được quán triệt khi xây dựng Luật thuế TNCN, trước hết thông qua các quy định về đối tượng nộp thuế. Cá nhân dù là người nước ngoài hay trong nước, dù là kinh doanh hay không kinh doanh đều phải chịu sự điều chỉnh của cùng đạo luật thuế. Hơn nữa đạo luật khi có hiệu lực sẽ dẫn đến việc bãi bỏ

* Giảng viên Khoa luật
Đại học quốc gia Hà Nội

các quy định về thuế chuyển quyền sử dụng đất đối với cá nhân tại Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất. Ngoài ra, theo Luật thuế TNCN (Điều 19), chỉ những người có thu nhập lớn hơn tổng số tiền được giảm trừ gia cảnh mới phải chịu thuế. Mức giảm trừ với người nộp thuế là 4 triệu đồng/tháng, với mỗi đối tượng phụ thuộc người nộp thuế sẽ được trừ thêm 1,6 triệu đồng/tháng. Quy định này nhằm đem lại sự công bằng cho các đối tượng nộp thuế nhưng trên thực tế có thể có một số vấn đề cần phải xem xét lại vì nó tạo ra sự “phản cảm” cho chính những đối tượng này và nhiều khi tạo tâm lý muốn trốn thuế. *Ví dụ:* Hai gia đình đều nuôi một con nhỏ (dưới 18 tuổi), có tổng thu nhập như nhau (10 triệu đồng/tháng), mức thuế thu nhập cá nhân phải nộp có giống nhau không?

- Giả sử gia đình thứ nhất: chồng có thu nhập 4 triệu đồng/tháng, vợ có thu nhập 6 triệu đồng/tháng. Theo Luật thuế TNCN đưa con sẽ giảm trừ cho người vợ. Thu nhập tính thuế của người vợ là 400.000 đồng, mức thuế thu nhập gia đình này phải đóng mỗi tháng là 20.000 đồng.

- Giả sử gia đình thứ hai: chồng có thu nhập 9 triệu đồng/tháng, vợ có thu nhập 1 triệu đồng/tháng. Theo Luật thuế TNCN, đưa con sẽ giảm trừ cho người chồng. Thu nhập tính thuế của chồng sau khi giảm trừ gia cảnh là 3,4 triệu đồng. Khi đó mức thuế thu nhập gia đình này phải đóng mỗi tháng là 170.000 đồng, gấp 8,5 lần gia đình thứ nhất.

Vậy với thu nhập như nhau, hoàn cảnh như nhau nhưng trong trường hợp trên các mức thuế TNCN phải nộp lại chênh nhau quá lớn. Về vấn đề này, pháp luật các nước thường quy định cho phép người nộp thuế lựa chọn, tính thu nhập chung cho cả vợ lẫn chồng hay

tính riêng từng người. Mỗi trường hợp sẽ áp mức thuế suất khác nhau để đảm bảo công bằng. Hơn nữa, cần phân biệt mức giảm trừ đối với người phụ thuộc có sức khỏe bình thường và những người bị mắc chứng bệnh hiểm nghèo, từ đó giảm được sự bất công bằng khi xác định thu nhập tính thuế.

Ngoài ra, về giảm trừ gia cảnh Luật thuế TNCN cũng còn có những quy định cần hướng dẫn cụ thể khi triển khai thi hành. Theo điểm a khoản 1 Điều 19: Mức giảm trừ đối với đối tượng nộp thuế là 4 triệu đồng/tháng (48 triệu đồng/năm). Quy định này vô hình trung đã đánh đồng tất cả các đối tượng nộp thuế dù là mới thuộc diện nộp thuế trong mấy tháng cuối năm hay là thuộc diện nộp thuế từ đầu năm. Theo điều này, cá nhân có thể không phải nộp thuế thu nhập thậm chí họ có thu nhập bình quân hơn 4 triệu đồng/tháng nhưng nhỏ hơn 48 triệu đồng/năm. Đây là kẽ hở của Luật, gây thất thu cho ngân sách nhà nước. Hoặc Luật quy định: “*Mức giảm trừ đối với mỗi người phụ thuộc mà người nộp thuế có nghĩa vụ nuôi dưỡng là 1,6 triệu đồng/tháng*”. Tuy nhiên, thời điểm phát sinh và thời điểm chấm dứt nghĩa vụ nuôi dưỡng là thời điểm nào? Có cần xác nhận của cơ quan chính quyền không? Đây là vấn đề cũng tương đối nan giải, bởi lẽ sẽ phát sinh rất nhiều trường hợp kê khai, gian lận thuế khi người nuôi dưỡng đã chết hoặc đã chuyển đi nơi khác sinh sống nhưng vẫn thuộc diện được giảm trừ gia cảnh.

Bên cạnh vấn đề nêu trên, việc xác định mức giảm trừ gia cảnh đối với người phụ thuộc thực hiện theo nguyên tắc mỗi người phụ thuộc chỉ được tính giảm trừ một lần vào một đối tượng nộp thuế (khoản 2 Điều 19). Điều này có nghĩa là khi các đối tượng nộp

thuế có chung người nuôi dưỡng thì nguyên tắc thỏa thuận được áp dụng để xác định đăng ký giảm trừ gia cảnh cho một đối tượng nộp thuế. Vậy có thể xảy ra trường hợp một cá nhân trong gia đình có thu nhập đến hơn chục triệu/tháng-cao hơn hẳn người khác (mức thu nhập chỉ hơn 4 triệu/tháng) nhưng hai người thỏa thuận dồn hết số người phải nuôi dưỡng cho người thứ nhất để được đăng ký xét giảm trừ gia cảnh thì có thể người này không phải nộp thuế thu nhập. Tổng cộng gia đình đó phải nộp rất ít thuế cho Nhà nước. Vì vậy, đòi hỏi quy định phải thật chặt chẽ, tránh tình trạng chung chung, nếu không mục tiêu của đạo luật là tạo nguồn thu và công bằng xã hội sẽ không đạt được.

2. Về các chi phí khấu trừ để tính thu nhập chịu thuế

Theo thông lệ ở các nước và cũng là hợp lý khi xác định các khoản được khấu trừ để tính thu nhập chịu thuế bao gồm cả: chi phí nghề nghiệp, hoàn cảnh bản thân (có nhà ở, gia đình hay chưa, chi phí y tế, giáo dục... Luật thuế TNCN của Việt Nam không có quy định như vậy. Điều này là bất cập bởi lẽ muốn đóng góp thuế cho Nhà nước thì người dân phải có thu nhập nhưng để tạo ra thu nhập và đóng góp một phần chi ngân sách nhà nước thì bản thân họ phải khoẻ mạnh, nghề nghiệp, nơi ở phải đáng hoàng, khang trang... Thế nhưng trong trường hợp ốm đau, bệnh tật thì những khoản chi phí để chữa bệnh, điều trị lại không được khấu trừ.

Ngoài ra, do đặc thù nghề nghiệp ví dụ đối với ca sĩ, cầu thủ bóng đá... thường có tuổi thọ nghề nghiệp ngắn, hay gặp rủi ro, những người làm nghề này phải tự bỏ ra những khoản chi phí nhất định để nâng cao

tay nghề, để học hỏi kinh nghiệm, duy trì sự tồn tại và phát triển, thậm chí để hạn chế rủi ro do nghề nghiệp gây ra. Nên chăng cần có những hướng dẫn bổ sung về vấn đề này để tạo sự động viên, khích lệ người dân yêu nghề, tham gia tích cực vào sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước.

3. Về quy định thu nhập miễn thuế

Điều 4 Luật thuế TNCN quy định thu nhập từ chuyển nhượng nhà ở, quyền sử dụng đất ở và tài sản gắn liền với đất ở của cá nhân trong trường hợp cá nhân chỉ có một nhà ở, đất ở duy nhất là thu nhập được miễn thuế TNCN. Điều này cho thấy tính nhân đạo của Luật tuy nhiên hậu quả thực thi có thể rất nặng nề vì đây là cơ sở để các cá nhân “lách luật”, trốn thuế thông qua việc kê khai một nhà ở duy nhất nhưng trên thực tế lại không phải như vậy. Ngoài ra, việc hiện nay cho phép chuyển nhượng nhà riêng, đất riêng, thậm chí nhà có thể “di dời” được thì việc quy định như trên là bất hợp lý, rất khó kiểm soát, thể hiện sự bao cấp của Nhà nước không cần thiết, gây ra sự bất công trong nghĩa vụ thuế. Bên cạnh đó, cũng cần nhấn mạnh rằng hệ thống công nghệ thông tin để theo dõi vấn đề sở hữu nhà đất, “sổ đỏ” ở Việt Nam cũng chưa phải là tiên tiến, vấn đề minh bạch hoá tài sản cá nhân lại không được công khai và phức tạp, do vậy việc thực thi điều luật trên dễ dẫn đến hiện tượng tiêu cực, làm thất thu ngân sách nhà nước.

Bên cạnh việc quy định như trên, thu nhập từ nhận thừa kế, quà tặng là bất động sản giữa vợ với chồng; cha đẻ, mẹ đẻ với con đẻ; cha nuôi, mẹ nuôi với con nuôi; cha chồng, mẹ chồng với con dâu; cha vợ, mẹ vợ với con rể; ông nội, bà nội với cháu nội; ông ngoại, bà ngoại với cháu ngoại; anh, chị, em ruột với nhau cũng thuộc diện miễn thuế TNCN. Quy

định này không hợp lý bởi lẽ cùng là thu nhập nhưng thu nhập từ thừa kế giữa các đối tượng nêu trên lại được miễn thuế. Trong khi đó, luật thuế TNCN nhiều nước đều có quy định khoản thu nhập trên phải chịu thuế và tương ứng từng trường hợp có các cách tính thuế khác nhau. Mức thuế ở đây dựa vào giá trị tài sản thừa kế (khi nó vượt quá giới hạn nhất định) và người thừa kế - người nộp thuế thuộc hàng thừa kế nào (ví dụ, theo luật của Nga, Đức). Ở Đức (khi đồng EURO chưa lưu hành), nếu giá trị tài sản từ 50.000 DM, mức thuế phải nộp là 3% trên giá trị tài sản đó, nếu tài sản lớn hơn 100 triệu DM thì người thừa kế nộp 35% giá trị tài sản.⁽²⁾

Có thể thấy rằng TNCN quy định như trên làm cho Luật thuế khó đảm bảo tính công bằng. Ngoài ra, cũng tạo tâm lý ý lại, sống “nhờ” vào người khác bởi vì các tài sản thừa kế nhiều khi có giá trị không nhỏ. Thêm vào đó cũng có thể tạo kẽ hở cho việc “lách luật”, trốn thuế của những người chuyển nhượng khi họ sở hữu nhiều bất động sản và là điều kiện cho hiện tượng rửa tiền ở Việt Nam.

4. Về quy định thuế thu nhập đối với chứng khoán

Chứng khoán là loại hàng hoá đặc biệt trên thị trường chứng khoán đang dần trở nên thân thuộc đối với người dân Việt Nam. Tuy nhiên, không phải vì thế mà đối với các loại thuế đánh vào chứng khoán để thu (bao gồm thuế đánh vào thu nhập do sở hữu chứng khoán, thuế chuyển nhượng chứng khoán, thuế đánh vào giao dịch chứng khoán, thuế tài sản ròng). Loại thuế này mặc dù đã xuất hiện ở Anh từ thế kỉ XVII khi mà việc chuyển nhượng cổ phiếu được thực hiện trên giấy tờ và phải có con dấu của chính quyền nhưng ở Việt Nam đây là loại thuế hoàn toàn

mới.⁽³⁾ Xét về mặt tâm lý, nhà đầu tư trong giai đoạn hiện nay hoàn toàn không “tâm phục, khẩu phục” khi nộp loại thuế này. Điều này xuất phát từ nhiều nguyên nhân nhưng nguyên nhân chủ yếu là thị trường chứng khoán ở Việt Nam hiện nay trong thời kì quá non trẻ, số lượng người dân tham gia thị trường còn quá ít và chủ yếu là ở các thành phố lớn. Và lại, thị trường chứng khoán cũng chỉ thực sự sôi động vào năm 2006. Còn tại thời điểm hiện nay, thị trường lên xuống thất thường chứa đựng nhiều rủi ro... Hơn nữa, thu nhập hay việc “giàu lên” ở thị trường chứng khoán Việt Nam cũng không phải dễ dàng, bởi lẽ thị trường luôn chịu sự quản lí, điều tiết chặt chẽ của Nhà nước, nhiều lúc đến mức không cần thiết. Vì vậy, những nhà đầu tư chứng khoán “thực thụ” hiện rất ít mà chủ yếu họ ăn theo các đại gia, lướt sóng theo từng thời vụ. Thực tế đã chứng minh, “chơi” chứng khoán ở Việt Nam không phải lúc nào cũng có lãi nhưng luật lại không cho phép được bù lỗ (trong khi đó các nước, ví dụ Mỹ cho phép khấu trừ lỗ). Đây là điểm bất cập và tạo ra tâm lý không thoả đáng khi nộp thuế thu nhập đối với chuyển dịch chứng khoán. Không những thế, khó có thể đánh thuế thu nhập từ các giao dịch chứng khoán trao tay và chủ yếu bằng tiền mặt trên thị trường tự do, bởi lẽ rất khó kiểm soát. Có thể nói việc đánh thuế vào chứng khoán sẽ ảnh hưởng trực tiếp tới sự phát triển của thị trường chứng khoán, dẫn đến việc các nhà đầu tư có thể sẽ không tham gia thị trường giao dịch tập trung, làm cho thị trường bị suy thoái. Vì vậy để nuôi dưỡng thị trường này, đề nghị Chính phủ hướng dẫn lộ trình nhất định để có thể thu được loại thuế này, đảm bảo điều tiết thu nhập hợp lý.

5. Về những khó khăn của việc quản lý thuế thu nhập cá nhân

Điểm khác biệt quan trọng trong quản lý thuế thu nhập cá nhân so với thu nhập cao trước đây là ở chỗ thuế thu nhập cao chủ yếu dựa vào đơn vị chi trả thu nhập, không cần quan tâm đến việc giảm trừ gia cảnh. Ngược lại, giảm trừ gia cảnh lại là nội dung quản lý cơ bản theo Luật thuế TNCN. Để quản lý được thu nhập của cá nhân, phải quản lý theo địa bàn cư trú, bởi lẽ, ở địa bàn cư trú mới nắm được gia cảnh của người nộp thuế. Luật quy định cá nhân làm công ăn lương có thu nhập bình quân từ 4 triệu đồng/tháng không phải khai thuế tháng nhưng khi hết năm phải quyết toán thuế và nộp quyết toán thuế với cơ quan thuế tại nơi cư trú chứ không phải nộp vào nơi người đó làm việc. Việc này không phải dễ dàng bởi lẽ có những người cư trú nhưng không có giấy tạm trú và không sống ở nơi đăng ký hộ khẩu.

Ngoài ra, vấn đề khó khăn nhất trong quản lý thuế hiện nay là việc đăng ký thuế đối với người làm công ăn lương. Số lượng người làm công ăn lương ngày càng nhiều, gắn với các điều kiện dễ dàng gia nhập thị trường của các loại hình doanh nghiệp. Tuy nhiên, không phải ai cũng nhận thức được nghĩa vụ đăng ký, kê khai, nộp thuế thu nhập. Trong thời gian đầu thực thi, Luật dễ gây tâm lý không thoải mái cho người thực hiện.

Luật thuế TNCN chỉ khả thi khi công nghệ thông tin và các biện pháp quản lý thuế hiện đại được áp dụng. Điều này giúp ngành thuế không bỏ sót đối tượng nộp thuế khi đã được cấp mã số thuế. Tuy nhiên việc cấp mã số thuế cho tất cả các đối tượng nộp thuế, cho những người phụ thuộc đến cuối năm 2008 khó có thể đạt được ở Việt Nam. Kinh

nghiệm các nước phát triển cho thấy mỗi người đều có mã số công dân, vì vậy việc cấp mã số thuế trở nên đơn giản hơn nhiều.

Bên cạnh đó, để quản lý tốt thuế TNCN, cần sự hỗ trợ rất lớn của các thiết chế trung gian như ngân hàng, công ti chứng khoán, cơ quan chi trả thu nhập... Tuy nhiên, trên thực tế các tổ chức này không phải lúc nào cũng sẵn sàng phối hợp vì đây không phải là hoạt động chủ yếu của họ.

Nền kinh tế tiền mặt ở Việt Nam cũng là rào cản rất lớn đối với việc thực thi Luật này, dẫn tới tình trạng khó kiểm soát thu nhập. Các giao dịch liên quan đến chuyển nhượng bất động sản, các khoản thu nhập từ thừa kế, quà tặng là rất khó kiểm soát nếu không quản lý chặt.

Từ những vấn đề nêu trên cho thấy Luật thuế TNCN là luật thuế hết sức nhạy cảm và rất khó thực thi, tác động mạnh tới tâm lý, thu nhập của mọi người dân trong xã hội. Vì vậy đòi hỏi phải có sự hợp tác của tất cả các chủ thể: cơ quan thuế vụ, người dân (là chủ thể quan trọng nhất), các thiết chế tài chính, ngân hàng, cơ quan chi trả thu nhập, các tổ chức chính quyền và phải có lộ trình đối với một số khoản thuế thu nhập đánh vào đối tượng nhất định (ví dụ chứng khoán) thì phần nào mới có thể đạt được mục tiêu đặt ra của loại thuế này. Thêm vào đó, các chế tài pháp luật cũng cần phải đủ mạnh để áp dụng đối với những trường hợp vi phạm pháp luật thuế của các chủ thể nêu trên./.

(1).Xem: *Tài liệu tuyên truyền về Dự Luật thuế TNCN*, Nxb. Tài chính, Hà Nội, 2007, tr. 10.

(2).Xem: G.K. Dmitrieva, *Giáo trình tư pháp quốc tế* (Tiếng Nga), Nxb. Prospect, M. 2000, tr.512.

(3). Luật thuế TNCN ở Việt Nam chỉ quy định thuế đối với chuyển nhượng chứng khoán với mức thuế suất toàn phần là 0,1%.