**VAI TRÒ CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC TRONG KIỂM TOÁN THU NGÂN SÁCH TỪ THUẾ**

**ThS Nguyễn Thị Quỳnh Giao – Đại học Duy Tân**

**Đặt vấn đề**

Trong mọi thời đại, ngân sách nhà nước là một công cụ, là cơ sở đóng góp vào sự phát triển kinh tế của một quốc gia. Hiện tại, nguồn thu ngân sách lớn và đa dạng nhất phải kể đến đó là nguồn thu về thuế. Tuy nhiên trong thời gian vừa qua, mức độ vi phạm về thuế diễn ra ở nhiều doanh nghiệp và địa phương, vẫn còn tồn tại khá nhiều sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật về thuế. Việc gia tăng kiểm tra, kiểm soát, giám sát hoạt động là nhiệm vụ đặc ra của các cơ quan chức năng nhằm giúp cho nền tài chính quốc gia thực sự vững mạnh, đồng thời góp phần tạo niềm vào sự minh bạch của hệ thống tài chính của đất nước. Bài viết làm rõ vai trò của kiểm toán nhà nước trong kiểm toán thuế, kiểm toán nguồn thu ngân sách từ thuế.

**Kiểm toán nhà nước**

Theo khoản 5 điều 3 của Luật kiểm toán nhà nước số 81/ 2015/QH13: “Hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước là việc đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các thông tin tài chính công, tài sản công hoặc báo cáo tài chính liên quan đến quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công; việc chấp hành pháp luật và hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công”.

Điều 9 Luật KTNN 2015 đã quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán nhà nước: “Kiểm toán nhà nước có chức năng đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đối với việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công”.

Đồng thời, Luật KTNN cũng quy định đối tượng kiểm toán của KTNN: “Đối tượng kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước là việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động có liên quan đến việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công của đơn vị được kiểm toán” (Điều 4) và chức năng của KTNN là “đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đối với việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công” (Điều 9).

Như vây, kiểm toán nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua việc góp phần giám sát nguồn thu, sử dụng ngân sách và tài sản nhà nước. Hoạt động của kiểm toán nhà nước bảo đảm việc quản lý các nguồn thu, chi tiêu ngân sách và sử dụng tài sản công một cách trung thực, chính xác và đúng pháp luật. Thông qua hoạt động kiểm toán tài chính và kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động, kiểm toán nhà nước có thể phơi bày được hoạt động tài chính của các cơ quan nhà nước các cấp, các tổ chức thu và sử dụng ngân sách, các doanh nghiệp nhà nước. Bên cạnh đó, kiểm toán nhà nước có thể đánh giá được hiệu quả hoạt động của các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước. Thế nhưng, làm thế nào để cơ quan kiểm toán nhà nước phát huy được chức năng vai trò đó một cách tốt nhất vì các đối tượng chịu sự kiểm tra đánh giá đó lại là các tổ chức quyền lực như các cơ quan nhà nước ở trung ương hay các tập đoàn lớn của nhà nước. Đặc biệt, đối với công tác thu ngân sách như hoạt động quản lý và thu thuế của cơ quan thuế, cơ quan hải quan các cấp thì hiện nay vẫn còn một số điểm tồn tại nên Kiểm toán nhà nước cần phát huy nhiều hơn nữa chức năng kiểm tra, đánh giá của mình. Từ đó góp phần lành mạnh hơn trong công tác quản lý và thu thuế cho ngân sách nhà nước.

**Kiểm toán thuế**

**Theo** PGS.TS Đặng Văn Thanh, Chủ tịch Hội Kế toán và Kiểm toán Việt Nam: ‘Kiểm toán thuế là loại hình kiểm toán đặc biệt không chỉ thuần túy là kiểm tra, đánh giá, xác nhận độ tin cậy của thông tin về thuế phải nộp, số thuế đã nộp, số còn phải nộp. Điều quan trọng hơn là đánh giá và xác nhận sự tuân thủ luật pháp của các đối tượng nộp thuế, của người quản lý thuế và đánh giá tác động của các chính sách thuế đến kinh tế vĩ mô, đến các nhóm lợi ích, các quan hệ đa chiều trong đời sống kinh tế xã hội”

“Kiểm toán về thuế cần chú trọng nhiều hơn kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động. Kiểm toán cần đánh giá sự tuân thủ luật pháp trên tất cả các khía cạnh của thuế như đăng ký, kê khai, nộp thuế, hoàn thuế và quản lý thuế. Đồng thời, cần triển khai và đi sâu kiểm toán hoạt động, kiểm toán hiệu quả, đánh giá tác động của các sắc thuế đến đời sống kinh tế xã hội, ảnh hưởng và tác động của từng sắc thuế đến tăng trưởng và phát triển bền vững của nền kinh tế.”

Đối với hoạt động kiểm toán thu ngân sách thì luật quản lý thuế số **38/2019/QH14,** Điều 21 cũng nêu rõ vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán nhà nước trong hoạt động kiểm toán thuế là : “Thực hiện kiểm toán hoạt động đối với cơ quan quản lý thuế theo quy định của pháp luật về kiểm toán nhà nước, pháp luật về thuế và quy định khác của pháp luật có liên quan.”

Như vậy, với chức năng đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đối với việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công thì Kiểm toán nhà nước là cơ quan thực hiện hoạt động kiểm toán thuế, Kiểm toán thuế được hiểu là kiểm toán tại các cơ quan quản lý thuế ở các cấp bao gồm cơ quan thuế và cơ quan hải quan các cấp. Ngoài ra, kiểm toán thuế còn kiểm toán việc chấp hành các quy định về thuế đối với các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp gọi chung là người nộp thuế.

Nội dung kiểm toán chủ yếu tại cơ quan thuế là kiểm toán việc chấp hành chính sách, chế độ về thu ngân sách nhà nước của cơ quan thuế trong công tác quản lý thu thuế, như: Kiểm toán việc chấp hành chính sách, chế độ về thu ngân sách nhà nước khi kiểm tra – thanh tra thuế, miễn giảm thuế, tính và thu tiền sử dụng đất, quản lý thu tiền thuê đất, quản lý thu đối với hộ gia đình cá nhân kinh doanh, công tác quản lý nợ thuế, bên cạnh đó, ngoài nội dung kiểm toán việc chấp hành chính sách chế độ về thu ngân sách của cơ quan thuế, cần kiểm toán để đánh giá việc chấp hành chính sách thuế của người nộp thuế, từ đó có kiến nghị phù hợp đối với cơ quan thuế trong việc chấn chỉnh công tác quản lý thu thuế trên địa bàn.

**Thực trạng kiểm toán thuế trong những năm qua**

Sau nhiều năm xây dựng và phát triển, Kiểm toán nhà nước có tác động tích cực đến công tác quản lý nguồn thu ngân sách nhà nước, đặc biệt là nguồn thu từ thuế, bên cạnh đó cũng đóng góp lớn vào việc nâng cao ý thức thực thi pháp luật của người nộp thuế, các cơ quan quản lý và thu thuế. Kiểm toán nhà nước được xem là một công cụ quan trong trong việc quản lý, phát hiện và ngăn ngừa các hành vi sai phạm về thuế. Tuy nhiên, qua kiểm toán hằng năm của kiểm toán nhà nước về hoạt động kiểm toán thuế thì vẫn phát hiện rất nhiền các sai phạm. Theo phương thức quản lý thu nộp thuế được quy định tại Luật quản lý thuế hiện hành, đối tượng nộp thuế tự khai, tự nộp, tự chịu trách nhiệm về số liệu, nội dung kê khai và tuân thủ quy định của Luật thuế nhưng người nộp thuế vẫn kê khai không đúng về miễm giảm thuế, kê khai mức thuế suất không đúng quy định…Bênh cạnh đó, Các cơ quan quản lý thuế cũng còn bỏ sót nhiều sai phạm của doanh nghiệp, chất lượng thanh tra kiểm tra thuế còn hạn chế, một số các cán bộ thuế vẫn còn thiếu minh bạch trong việc thực thi pháp luật. Điều này làm ảnh hưởng lớn đến nguồn thu ngân sách, giảm thiểu tính lành mạnh của nền tài chính quốc gia.

Năm 2016, qua đối chiếu 1.563 người nộp thuế, KTNN đã kiến nghị các khoản phải nộp tăng thêm là 2.060,6 tỷ đồng. Năm 2017, đối chiếu 2.497 người nộp thuế, phát hiện 2.344 trường hợp có sai phạm, kiến nghị 1.351 tỷ đồng. Năm 2018, đối chiếu 2.605 người nộp thuế và kiến nghị 1.769,4 tỷ đồng.

Theo báo cáo của Kiểm toán Nhà nước gửi Quốc hội 2019. Tình trạng hạch toán và kê khai thiếu doanh thu, xác định sai chi phí, từ đó tính thiếu thuế GTGT, thuế TNDN và lợi nhuận còn lại phải nộp cho nhà nước vẫn xảy ra ở nhiều đơn vị được kiểm toán. Kết quả kiểm toán của KTNN xác định số thuế phải nộp tăng thêm 8.151 tỷ đồng. Trong đó qua đối chiếu thuế KTNN đã kiến nghị nộp NSNN tăng 861 tỷ đồng tài 1.778 doanh nghiệp. Ngoài ra KTNN còn phát hiện tỷ lệ để lại đối với các khoản phí, lệ phí không phù hợp với nhu cầu sử dụng.

Công tác quản lý thu, chống thất thu thuế tại một số cơ quan thuế còn tình trạng miễn giảm tiền thuê đất, ưu đãi thuế TNDN đối với một số dự ánh chưa đáp ứng điều kiện ưu đãi, một số cuộc thanh tra kiểm tra xử lý kết quả thanh kiểm tra không phù hợp với quy định về xử phạt vi phạm hành chính về thuế, xác định tiền chậm nộp, xác định thuế GTGT đầu vào, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thếu qua kết quả thanh tra kiểm tra chưa đầy đủ, chất lượng đánh giá rủi ro qua phân tích hồ sơ kê khai thuế để xác định doanh nghiệp cần kiểm tra chưa cao. Công tác quản lý nợ thuế của cơ quan thuế và cơ quan hải quan chưa cao,

Theo báo cáo của Kiểm toán Nhà nước gửi Quốc hội, tính đến ngày 30/9/2020 toàn ngành đã kiến nghị xử lý tài chính 52.970 tỷ đồng, trong đó: tăng thu 3.074,5 tỷ đồng, giảm chi ngân sách nhà nước 10.700 tỷ đồng, kiến nghị khác 39.195,5 tỷ đồng. Cũng trong 9 tháng đầu năm, KTNN đã chuyển Cơ quan Cảnh sát điều tra để điều tra, làm rõ và xử lý theo quy định của pháp luật đối với 05 vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật được phát hiện thông qua hoạt động kiểm toán. Trong đó có đến 4 vụ việc liên quan đến hoạt động trốn thuế của doanh nghiệp: hành vi trốn thuế Nguyễn Tài - Giám đốc Công ty TNHH Dịch vụ kho vận PTL và hành vi có dấu hiệu chuyển giá, trốn thuế của Công ty TNHH Nhôm Toàn Cầu tại Cục Thuế tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu (02 vụ việc), hành vi vi phạm trong quản lý và sử dụng hóa đơn của Công ty TNHH MTV Cao Su Bảo Long và Công ty TNHH Thương mại dịch vụ Thành Phước (02 vụ việc).

Qua quá trình kiểm toán, KTNN đã góp phần phát hiện và ngăn chặn các hành vi trốn thuế, các sai phạm về thuế. Tuy nhiên công tác kiểm toán quản lý thu ngân sách của KTNN vẫn còn hạn chế nhất định do tính chất phức tạp của công tác quản lý thuế cũng như tính đặc thù của các doanh nghiệp được kiểm toán, các doanh nghiệp cố tình kê khai và nộp không đúng số thuế thực phát sinh. Ở góc độ cơ quan quản lý thuế thì vẫn còn nhiều sai phạm về quy định quản lý và thu thuế, hàng loại cái sai phạm bị bỏ sót, áp dụng sai các chính sách ưu đãi về thuế. Chỉ ra những thiệt hại cho NSNN từ việc ưu đãi thuế tràn lan, ông Trần Minh Khương - Kiểm toán trưởng KTNN khu vực XIII dẫn ra số liệu hàng năm tổng số tiền mà NSNN đã ưu đãi cho các DN tương đương khoảng 5,5- 6% tổng thu ngân sách, trong đó ưu đãi về thuế chiếm tỷ trọng trên 80%. Ngoài ra, về công tác kiểm toán thuế của KTNN cũng còn nhiều trở ngại như việc xây dựng nội dung và phương pháp kiểm toán để hướng dẫn thống nhất cho đội ngũ kiểm toán thực hiện vẫn chưa được thực hiện, đội ngũ kiểm toán vẫn chưa nắm bắt sâu rộng về chính sách và cơ chế vận hành của thuế, quản lý thu thuế, chưa có kỹ năng nghiệp vụ sâu đối với hoạt động này.

**Giải pháp đề xuất**

Một là, cần nâng cao và thống nhất hơn nữa nhận thức nghĩa vụ đóng nộp thuế của các cá nhân, tổ chức. Với chức năng của mình, Kiểm toán nhà nước kiên quyết làm rõ cái sai phạm tồn đọng tại doanh nghiệp, đưa ra các biện pháp xử lý sai phạm cụ thể và kết hợp nâng cao ý thực thực thi pháp luật của các đơn vị về quy định kê khai, nộp thuế.

Thứ hai, theo như thực trạng về công tác quản lý và chống thất thu thuế thì cơ quan thuế, cán bộ quản lý thuế vẫn xảy ra nhiều trường hợp không thực hiện đúng quy định. Vẫn còn trường hợp cán bộ thuế cố tình bỏ qua các sai phạm về thuế của người nộp thuế nhằm tư lợi riêng cho cá nhân. Kiểm toán nhà nước không thể kiểm toán tất cả các đối tượng nộp thuế nên nhiệm vụ cần thiết chú trọng đó là phải kiểm toán các cơ quan quản lý thuế, nếu có phát hiện dấu hiệu gian lận, thất thu nguồn ngân sách thì cần kiểm tra hồ sơ của doanh nghiệp để chứng minh rõ sai phạm của cơ quan quản lý thuế từ đó yêu cầu đơn vị quản lý thuế cần chấn chỉnh công tác thu và quản lý thuế. Hơn nữa, nhà nước cần thiết phải ban hành các chế tài xử lý sai phạm đối với cán bộ thuế. Kiểm toán nhà nước thực hiện đúng các quy định trong việc phát hiện các sai phạm từ đó góp phần lành mạnh công tác quản lý và thu thuế cho NSNN

**Về phía kiểm toán nhà nước**

Phát huy vai trò của KTNN về công tác kiểm toán nguồn thu ngân sách từ thuế, KTNN cần phát triển nhiệm vụ kiểm toán theo các giải pháp:

Trước hết, cần xây dựng quy trình và phương pháp kiểm toán thuế phù hợp, hướng dẫn cập nhật, đào tạo cho các kiểm toán viên về công tác kiểm toán đặc thù này, nâng cao chất lượng của đội ngũ kiểm toán viên. Đó chính là cơ sở để KTNN có thể phát hiện các sai phạm tồn tại ở người nộp thuế, cơ quan quản lý và thu thuế.

Thứ hai, KTNN cần tập trung nâng cao chất lượng hoạt động kiểm toán thuế. Nên thực hiện các cuộc kiểm toán chuyên sâu, kiểm toán chuyên đề theo phạm vi toàn ngành và theo từng sắc thuế. Cần mở rộng quy mô kiểm toán để có thể đánh giá toàn diện về công tác nộp thuế của NNT, công tác quản lý và thu thuế của cơ quan thuế từ đó chấn chỉnh hoạt động thu nộp thuế, góp phần tăng thu ngân sách, lành mạnh nền tài chính quốc gia.

Thứ ba, ngoài việc phát hiện các sai phạm thì KTNN cũng chú trọng thực hiện chức năng tư vấn. Thông qua các phát hiện các sai phạm tồn tại trong các cuộc kiểm toán thì KTNN bày tỏ ý kiến về vấn đề thu nộp thuế, đưa ra các giải pháp khắc phục những sai phạm tồn tại của người nộp thuế và cơ quan quản lý thuế, từ đó hạn chế tối đa các sai phạm xảy ra trong tương lai.

Thứ tư, KTNN cần phối hợp với cơ quan thuế và cơ quan hữu quan trong quá trình thực hiện kiểm toán thuế vì cơ sở để thực hiện cuộc kiểm toán thuế cơ bản vẫn là dữ liệu của cơ quan thuế. Do đó KNTT cũng cần tăng cường xây dựng và ban hành các quy chế phối hợp với cơ quan thuế và cả các hiệp hội nghề nghiệp về thuế nhằm nâng cao chất lượng của hoạt động kiểm toán thuế

Thứ năm, KTNN cũng cần tham gia xem xét, đánh giá các chính sách ưu đãi về thuế. Thực trạng kiểm toán cho thấy có rất nhiều sai phạm liên quan đến các chính sách ưu đãi này. Chính sách ưu đãi về thuế thể hiện sự cân nhắc, ưu ái của nhà nước cho các hoạt nghiệp khó khăn hoạt các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực khuyến khích, đặc thù. Tuy nhiên nhiều doanh nghiệp hiện tại vẫn lợi dụng chính sách ưu đãi này để cắt giảm số thuế đóng nộp cho nhà nước. Chính sách miễn giảm thuế là cần thiết nhưng nhà nước cần xem xét thêm về đối tượng miễn giảm để hoạt động nộp thuế giữa các doanh nghiệp đảm bảo công bằng.

Để hoàn thành mục tiêu kiểm toán đến 2030 “Phát triển KTNN thành công cụ trọng yếu và hữu hiệu của Đảng và Nhà nước trong kiểm tra, kiểm soát việc quản lý và sử dụng tài chính công, tài sản công” thì kiểm toán nhà nước cần phát huy hơn nữa vai trò của mình trong công tác kiểm toán thuế, thực hiện quyết liệt công tác kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn của công tác quản lý thuế các cấp cũng như người nộp thuế. Từ đó góp phần phát triển một nền tài chính quốc gia lành mạnh, thể hiện trách nhiệm trước dân về một nhà nước công bằng, minh bạch.

**Tài liệu tham khảo**

*Quốc hội (2015), Luật kiểm toán nhà nước số 81/ 2015/QH13*

*Quốc hội ( 2019), Luật quản lý thuế số 38/2019/QH14*

*Kiểm toán nhà nước ( 2019), Kết quả kiểm toán nhà nước 2019*

*Kiểm toán nhà nước ( 2020), Báo cáo của tổng KTNN về công tác năm 2020*

*Trần Khánh Hoà (2019), Kết quả kiểm toán thuế của Kiểm toán Nhà nước: Mức độ vi phạm còn cao và diễn ra ở hầu hết các địa phương, doanh nghiệp, Theo Báo Kiểm toán số 22 ra ngày 30-5-2019*