

Số: 1700/BC-UBTCNS14

Hà Nội, ngày 13 tháng 9 năm 2019

BÁO CÁO

Thẩm tra sơ bộ về dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về xử lý tiền thuế nợ đối với người nộp thuế không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Thực hiện Thông báo số 2667/TB-TTKQH ngày 19/3/2019 của Tổng Thư ký Quốc hội về thông báo kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại phiên họp thứ 32, trong đó có nội dung về dự án Nghị quyết của Quốc hội về xử lý nợ tiền thuế, tiền phạt, tiền phạt chậm nộp của người nộp thuế đã phá sản, giải thể, không còn sản xuất kinh doanh và không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước, theo đó đề nghị Chính phủ rà soát, tiếp thu và báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019 để trình Quốc hội xem xét, quyết định vào kỳ họp thứ 8 (tháng 10/2019) theo trình tự, thủ tục rút gọn. Trên cơ sở tiếp thu ý kiến của Ủy ban TVQH, Chính phủ đã có Tờ trình số 316/TTr-CP ngày 06/8/2019 gửi Ủy ban TVQH về dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về xử lý tiền thuế nợ đối với người nộp thuế không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước. Thực hiện nhiệm vụ được phân công của Lãnh đạo Quốc hội, ngày 02/8/2019, Thường trực Ủy ban Tài chính - Ngân sách (TCNS) đã phối hợp với Bộ Tài chính tổ chức Hội thảo lấy ý kiến các chuyên gia, các nhà khoa học tại TP. Ninh Bình về dự án Nghị quyết này. Tiếp đó, ngày 07/9/2019, Thường trực Ủy ban TCNS đã họp phiên mở rộng để thẩm tra sơ bộ về dự án Nghị quyết. Tham dự Phiên họp có đại diện Ủy ban Pháp luật của Quốc hội; đại diện Lãnh đạo Bộ Tài chính, Kiểm toán nhà nước và đại diện một số cơ quan hữu quan.

Trên cơ sở Tờ trình số 316/TTr-CP ngày 06/8/2019 của Chính phủ, ý kiến của các đại biểu dự họp, Thường trực Ủy ban TCNS xin báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội như sau:

I. VỀ NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG

1. Về sự cần thiết ban hành Nghị quyết

Qua nghiên cứu Tờ trình của Chính phủ, Thường trực Ủy ban TCNS cơ bản nhất trí về sự cần thiết ban hành Nghị quyết như Tờ trình của Chính phủ và cho rằng:

(1) Theo Điều 65 của Luật Quản lý thuế hiện hành¹ quy định 3 trường hợp

¹ Điều 65. Trường hợp được xóa nợ tiền thuế, tiền chậm nộp, tiền phạt

được xóa nợ thuế, theo đó Chính phủ, Bộ Tài chính đã hướng dẫn xử lý xóa nợ tiền thuế, tiền phạt cho người nộp thuế kịp thời, đúng quy định của pháp luật. Tuy nhiên, số nợ đọng thuế không có khả năng thu hồi được xử lý xóa nợ theo quy định của Luật Quản lý thuế hiện hành rất thấp (chỉ bằng 0,51% số nợ không còn khả năng thu), trong khi các khoản nợ thuế này đều bị tính tiền chậm nộp (0,03%/ngày), dẫn đến số nợ đọng thuế không có khả năng thu ngày càng tăng cao qua các năm², tạo gánh nặng quản lý cho cơ quan thuế mặc dù đối tượng đã không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước và không còn đối tượng để thu các khoản nợ này.

(2) Luật Quản lý thuế hiện hành không quy định việc khoan nợ, trong khi việc thực hiện xóa nợ thuế đối với 3 nhóm đối tượng trong Luật Quản lý thuế hiện hành có nhiều bất cập, không thể thực hiện được, cụ thể như sau:

(i) Trong quá trình sản xuất, kinh doanh có nhiều doanh nghiệp mất khả năng thanh toán, chấm dứt hoạt động kinh doanh nhưng không làm thủ tục phá sản theo quy định của Luật Phá sản hoặc chỉ thông báo phá sản nhưng không hoàn thành các thủ tục phá sản. Do đó, cơ quan thuế không có hồ sơ để xử lý xóa nợ thuế theo quy định tại khoản 1 Điều 65 của Luật Quản lý thuế hiện hành.

(ii) Trường hợp xóa nợ cho người nộp thuế đã chết, mất tích mà không còn tài sản để nộp thuế, thực tế khi cá nhân đã chết thì không xác nhận được người nộp thuế còn tài sản hay không, trường hợp còn tài sản thì tài sản này còn thuộc quyền sở hữu chung của gia đình vợ hoặc chồng và các con và không thực hiện phân chia xử lý thừa kế theo quy định của pháp luật, dẫn đến tình huống không xác định được người nộp thuế không còn tài sản để xử lý xóa nợ theo quy định tại khoản 2 Điều 65 của Luật Quản lý thuế hiện hành.

(iii) Đối với trường hợp xóa nợ quá 10 năm, cơ quan thuế ***phải áp dụng tất cả các biện pháp cưỡng chế***, bắt buộc là phải thực hiện đầy đủ tuần tự 07 biện pháp cưỡng chế³, nhưng trên thực tế nhiều người nộp thuế nợ thuế, cơ quan thuế mới thực hiện cưỡng chế lần lượt bằng biện pháp trích tiền từ tài khoản, phong tỏa các tài khoản của người nộp thuế tại các ngân hàng thương mại, thông

1. Doanh nghiệp bị tuyên bố phá sản đã thực hiện các khoản thanh toán theo quy định của pháp luật phá sản mà không còn tài sản để nộp tiền thuế, tiền chậm nộp, tiền phạt.

2. Cá nhân được pháp luật coi là đã chết, mất tích, mất năng lực hành vi dân sự mà không có tài sản để nộp tiền thuế, tiền chậm nộp, tiền phạt còn nợ.

3. Các khoản nợ tiền thuế, tiền chậm nộp, tiền phạt của người nộp thuế không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1, khoản 2 Điều này mà cơ quan quản lý thuế ***đã áp dụng tất cả*** các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế quy định tại khoản 1 Điều 93 của Luật này và các khoản nợ tiền thuế, tiền chậm nộp, tiền phạt này đã quá mười năm, kể từ ngày hết thời hạn nộp thuế, nhưng không có khả năng thu hồi.

² Tổng số tiền nợ đọng tính đến ngày 31/12/2018 là 81.618 tỷ đồng, tăng 4% so với thời điểm 31/12/2017, trong đó số tiền thuế nợ không có khả năng thu ngân sách là 41.387 tỷ đồng (cơ quan thuế quản lý là 37.572 tỷ đồng, cơ quan quản lý hải quan là 3.815 tỷ đồng).

³ Trích tiền tài khoản, phong tỏa tài khoản, thu từ tiền lương, tiền công, dừng làm thủ tục hải quan, thông báo hóa đơn không còn giá trị sử dụng, kê biên tài sản, thu từ bên thứ 3, thu hồi giấy phép đăng ký kinh doanh.

báo hóa đơn không còn giá trị sử dụng. Sau những bước cưỡng chế này, hầu như các doanh nghiệp phá sản, giải thể, mất khả năng kinh doanh, không còn tài sản ở nơi đăng ký kinh doanh, nhiều người nộp thuế bỏ địa chỉ kinh doanh, chết, mất tích,... Do vậy, cơ quan thuế không thể thực hiện tiếp các biện pháp cưỡng chế còn lại theo quy định của Luật Quản lý thuế hiện hành. Hơn nữa, đối với doanh nghiệp ngừng hoạt động kinh doanh 01 năm mà không thông báo với cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế thì cũng bị cơ quan đăng ký kinh doanh thu hồi giấy phép. Do vậy, cơ quan thuế không thể xử lý xóa nợ theo đúng quy định tại khoản 3 Điều 65 của Luật Quản lý thuế hiện hành.

(iv) Ngoài ra, Luật Quản lý thuế hiện hành không bao quát đầy đủ các đối tượng cần khoan nợ, xóa nợ thuế đối với các đối tượng không có khả năng nộp NSNN, dẫn đến số nợ đọng thuế không có khả năng thu tăng cao và phát sinh thêm đối tượng nợ thuế, như trường hợp người nộp thuế đã bỏ địa chỉ kinh doanh, bị thu hồi giấy phép kinh doanh, các trường hợp bị thiên tai, bất khả kháng hoặc nợ thuế do chưa được Nhà nước thanh toán...

(3) Theo quy định tại Điều 152 của Luật Quản lý thuế số 38⁴ thì đối với các khoản thuế được miễn, giảm, không thu, xóa nợ phát sinh trước ngày 01 tháng 7 năm 2020 thì tiếp tục xử lý theo quy định của Luật Quản lý thuế hiện hành.

Vì lý do đó, Thường trực Ủy ban TCNS nhất trí về sự cần thiết ban hành Nghị quyết của Quốc hội để thực hiện việc khoan nợ tiền thuế, xóa nợ tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp đối với người nộp thuế không có khả năng nộp ngân sách theo đề nghị của Chính phủ. Đồng thời, tán thành bổ sung dự án Nghị quyết này vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019 và việc trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến vào nội dung của dự án Nghị quyết cùng với việc xem xét, quyết định bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

2. Về hồ sơ, trình tự thông qua

Tại Tờ trình số 597/TTr-CP ngày 20/12/2018 của Chính phủ trình Ủy ban TVQH cho ý kiến tại phiên họp tháng 3/2019 đã bao gồm đầy đủ các nội dung về Báo cáo đánh giá tác động của chính sách, Báo cáo đánh giá tổng kết công tác quản lý nợ thuế, thực hiện các quy định của xóa nợ thuế theo quy định của Luật Quản lý thuế; tiếp thu ý kiến của Bộ Tài chính đối với các ý kiến tham gia của các Bộ, ngành, địa phương và ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp... Trên cơ sở ý kiến của Ủy ban TVQH, ý kiến của cơ quan thẩm tra, Chính phủ đã tiếp thu, chỉnh lý nhiều nội dung trong dự thảo Nghị quyết trình Ủy ban TVQH cho ý kiến lần này. Do đó, Thường trực Ủy ban nhận thấy, Hồ sơ trình Nghị quyết đã đảm bảo phù hợp với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và nhất trí

⁴ Điều 152. Quy định chuyển tiếp

1. Đối với các khoản thuế được miễn, giảm, không thu, xóa nợ phát sinh trước ngày 01 tháng 7 năm 2020 thì tiếp tục xử lý theo quy định của Luật Quản lý thuế số 78/2006/QH11 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 21/2012/QH13, Luật số 71/2014/QH13 và Luật số 106/2016/QH13.
2. Đối với các khoản tiền thuế nợ đến hết ngày 30 tháng 6 năm 2020 thì được xử lý theo quy định của Luật này, trừ trường hợp quy định tại khoản 1 Điều này.

trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ 8 (tháng 10/2019) theo trình tự, thủ tục rút gọn như Tờ trình của Chính phủ.

II. VỀ MỘT SỐ NỘI DUNG CỤ THỂ

Qua nghiên cứu Tờ trình của Chính phủ và Dự thảo Nghị quyết, ngoài những nội dung nhất trí với Tờ trình của Chính phủ, Thường trực Ủy ban TCNS có ý kiến về một số nội dung cụ thể như sau:

1. Về tên gọi của dự thảo Nghị quyết

Thường trực Ủy ban TCNS cho rằng, khái niệm về “tiền thuế nợ” chưa được quy định tại Luật Quản lý thuế hiện hành và mới được quy định tại Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 năm 2019 nhưng Luật này có hiệu lực từ ngày 01/7/2020. Do đó, đề nghị Chính phủ nghiên cứu để sửa đổi lại tên của Nghị quyết phù hợp với Luật Quản lý thuế hiện hành, phù hợp với nội hàm của các điều, khoản trong dự thảo Nghị quyết. Theo đó đề nghị quy định theo hướng: “*Nghị quyết về xử lý tiền nợ thuế, tiền chậm nộp, tiền phạt chậm nộp đối với người nộp thuế không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước*” hoặc có thể quy định là: “*Nghị quyết về khoan tiền nợ thuế, xóa tiền chậm nộp, tiền phạt chậm nộp đối với người nộp thuế không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước*”.

2. Về nguyên tắc xử lý nợ (Điều 3)

Thường trực Ủy ban TCNS cơ bản nhất trí với Tờ trình của Chính phủ, tuy nhiên để bảo đảm minh bạch, gắn trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền khoan nợ, xóa nợ, đề nghị nghiên cứu bổ sung, chỉnh lý một số nội dung sau:

(1) Bổ sung vào cuối khoản 1 nguyên tắc quy định về trách nhiệm của người đứng đầu theo quy định của pháp luật và theo quy định của tổ chức Đảng.

(2) Tại khoản 4 Điều 3 quy định đối với trường hợp các đối tượng được xóa nợ tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp khi quay lại sản xuất kinh doanh thì phải hủy quyết định xóa nợ, khoan nợ (nếu có) và nộp vào ngân sách khoản nợ đã được xóa: Thường trực Ủy ban TCNS cho rằng, để khuyến khích, tạo điều kiện cho người dân, doanh nghiệp quay lại sản xuất kinh doanh, đề nghị chỉ thu hồi đối với các trường hợp được xóa do bỏ trốn, bỏ địa chỉ kinh doanh và trường hợp do vi phạm pháp luật (khoản 4 và 5 Điều 4).

3. Về đối tượng xử lý tiền thuế nợ (Điều 4)

Thường trực Ủy ban TCNS nhất trí với dự thảo Nghị quyết, tuy nhiên tại khoản 2 đề nghị sửa lại để đảm bảo chính xác, cụ thể: “hệ thống thông tin quốc gia về đăng ký **doanh nghiệp**” và tại khoản 6 đề nghị bỏ “trường hợp bất khả kháng khác theo quy định của Chính phủ”, vì việc xử lý nợ thuế tại Nghị quyết này là cho các đối tượng đã được xác định và hiện nay Chính phủ cũng chưa có quy định về các trường hợp bất khả kháng khác.

4. Về biện pháp xử lý nợ (Điều 5)

(1) *Xóa tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp còn nợ đến trước ngày*

01/01/2020 đối với các đối tượng quy định tại khoản 1, 2, 3, 4 và khoản 5 Điều 4 của dự thảo Nghị quyết (khoản 2)

Thường trực Ủy ban TCNS cơ bản nhất trí với dự thảo Nghị quyết, tuy nhiên đề nghị rà soát việc xóa nợ tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp đối với đối tượng: “*Người nộp thuế đã bị cơ quan quản lý thuế có văn bản đề nghị cơ quan có thẩm quyền hoặc đã bị cơ quan có thẩm quyền thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh hoặc giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp hoặc giấy chứng nhận đăng ký hợp tác xã hoặc giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh hoặc giấy phép thành lập và hoạt động hoặc giấy phép hành nghề*” tại nội dung của điểm d khoản 5 của dự thảo Nghị quyết, vì theo quy định tại Điều 211 của Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định về các trường hợp doanh nghiệp bị thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, bao gồm: (i) Nội dung kê khai trong hồ sơ đăng ký doanh nghiệp là giả mạo; (ii) Doanh nghiệp do những người bị cấm thành lập doanh nghiệp theo khoản 2 Điều 18 của Luật Doanh nghiệp 2014; (iii) ***Doanh nghiệp ngừng hoạt động kinh doanh 01 năm mà không thông báo với Cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế***; (iv) Doanh nghiệp không gửi báo cáo theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 209 của Luật Doanh nghiệp đến Cơ quan đăng ký kinh doanh trong thời hạn 06 tháng, kể từ ngày hết hạn gửi báo cáo hoặc có yêu cầu bằng văn bản; (v) Trường hợp khác theo quyết định của Tòa án.

Như vậy, về cơ bản đây là các trường hợp vi phạm pháp luật, không phải xuất phát từ các nguyên nhân khách quan; chỉ có trường hợp doanh nghiệp ngừng hoạt động kinh doanh 01 năm mà không thông báo với cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế có thể được xác định là tương đồng với trường hợp người nộp thuế bỏ địa chỉ kinh doanh. Do đó, đề nghị Chính phủ rà soát lại việc xóa nợ tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp đối với các đối tượng không tuân thủ theo quy định của pháp luật.

(2) *Tại tên khoản 3*: Để bảo đảm rõ ràng, tránh cách hiểu khác nhau khi thực hiện Nghị quyết, Thường trực Ủy ban TCNS đề nghị sửa lại như sau: “..., ***đảm bảo đồng thời các điều kiện sau***”.

(3) *Tại điểm a khoản 4*: đề nghị bổ sung có văn bản xác nhận của đơn vị sử dụng NSNN về ***thời gian chậm thanh toán*** cho người nộp thuế để làm căn cứ việc xóa nợ tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp.

5. Về thẩm quyền khoan nợ, xóa nợ và hồ sơ, trình tự thủ tục xử lý nợ (Điều 6)

Thường trực Ủy ban TCNS cơ bản nhất trí với dự thảo Nghị quyết, vì thẩm quyền việc khoan nợ, xóa nợ được quy định phù hợp với Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14. Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng, dự thảo Nghị quyết có nhiều đối tượng (759.319 đối tượng), với số tiền thuế được khoan nợ, xóa nợ lớn (11.895 tỷ đồng), có thể được xử lý cho cả nhóm đối tượng, do vậy cần thiết phải có Hội đồng tư vấn khoan nợ, xóa nợ để thực hiện việc tư vấn cho người

có thẩm quyền quyết định khoan nợ, xóa nợ, góp phần tăng cường cơ chế kiểm soát, bảo đảm công khai, minh bạch, song cần quy định rõ trách nhiệm quyết định là cá nhân người được giao thẩm quyền xóa nợ thuế. Đồng thời, giao Chính phủ quy định về cơ cấu, thành phần, chức năng và phương thức hoạt động của Hội đồng tư vấn về khoan nợ, xóa nợ thuế trong dự thảo Nghị quyết này.

6. Về điều khoản thi hành (Điều 8)

Dự thảo Nghị quyết quy định thời hạn thực hiện là 03 năm kể từ ngày có hiệu lực thi hành: Đa số ý kiến trong Thường trực Ủy ban TCNS nhất trí với dự thảo Nghị quyết. Tuy nhiên, một số ý kiến cho rằng, đối tượng và số tiền đề nghị xóa rất lớn, do đó, đề nghị không quy định về thời gian thực hiện Nghị quyết để bảo đảm thời gian cho Chính phủ triển khai, tổ chức thực hiện.

7. Một số vấn đề khác

Thường trực Ủy ban TCNS đề nghị Chính phủ nghiên cứu bổ sung, làm rõ một số nội dung sau:

(1) Bổ sung vào Điều 7 quy định về trách nhiệm của Kiểm toán nhà nước trong việc xây dựng kế hoạch kiểm toán hằng năm thực hiện việc kiểm toán việc khoan nợ, xóa nợ tiền chậm nộp, tiền phạt theo Nghị quyết này.

(2) Cần nhắc, làm rõ việc xử lý tiền nợ thuế đối với các doanh nghiệp nhà nước, vì doanh nghiệp nhà nước là pháp nhân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu và hiện nay đang trong tiến trình cổ phần hóa, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước. Do vậy, việc khoan nợ, xóa nợ tiền thuế cần được xử lý trong quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp.

(3) Rà soát, báo cáo rõ việc xử lý tiền thuế nợ đối với các khoản nợ liên quan đến tiền sử dụng đất, tiền thuê đất... trong dự thảo Nghị quyết này, theo đó sẽ khoan nợ, xóa nợ đối với các trường hợp cụ thể nào liên quan đến đất đai.

(4) Chính phủ chỉ đạo bổ sung, cập nhật các số liệu liên quan đến tình hình nợ thuế tại các phụ lục kèm theo đến thời điểm gần nhất, đồng thời rà soát để đảm bảo chính xác về các số liệu kèm theo.

Trên đây là Báo cáo thẩm tra sơ bộ của Thường trực Ủy ban TCNS về dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về xử lý tiền thuế nợ đối với người nộp thuế không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước. Trân trọng báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến.

Nơi nhận:

- Như trên;
- TTUBTCNS;
- Lãnh đạo Vụ TCNS;
- Lưu: HC, TCNS;
- Số E-pas: 75384

**TM. ỦY BAN TÀI CHÍNH - NGÂN SÁCH
CHỦ NHIỆM**

(Đã ký)

Nguyễn Đức Hải