

QUẢN LÝ THUẾ ĐỐI VỚI CÁ NHÂN KINH DOANH BẤT ĐỘNG SẢN

*Bùi Trang Kim Yến**

Tóm tắt: Bài viết trình bày thực trạng quản lý thuế đối với cá nhân kinh doanh bất động sản trên cơ sở phân tích tính hiệu quả, mặt hạn chế của cách thức điều tiết thuế hiện hành. Qua đó, gợi mở một số kiến nghị hướng đến hoàn thiện pháp luật về quản lý thuế đối với cá nhân kinh doanh bất động sản.

Từ khóa: Thuế, quản lý thuế, nghĩa vụ thuế, kinh doanh bất động sản.

Abstract: This article presents the current state of tax administration for individual real estate traders, based on an analysis of the effectiveness and limitations of existing tax regulatory mechanisms. On that basis, it offers proposals aimed at improving the legal framework governing tax administration for individuals engaged in real estate business activities.

Keywords: Taxation; Tax administration; Tax obligations; Real estate business.

1. Đặt vấn đề

Thị trường bất động sản được hình thành bởi hoạt động kinh doanh đa dạng của các chủ thể khác nhau. Mỗi một chủ thể đều có vị trí và tầm ảnh hưởng nhất định đối với thị trường thông qua các hành vi kinh tế của mình. Nếu chủ thể doanh nghiệp nắm giữ vị trí quan trọng trong việc hoạch định, thực hiện các dự án đầu tư bất động sản để đem lại nguồn cung hàng hóa cho thị trường thì chủ thể cá nhân lại là mắt xích quan trọng trong khâu luân chuyển hàng hóa bằng các giao dịch bất động sản. Việc lựa chọn tư cách chủ thể nào để thực hiện các hoạt động kinh doanh bất động sản không chỉ phụ thuộc vào nguồn lực tài chính, mục tiêu lợi nhuận mà còn bị chi phối bởi khung pháp lý của Nhà nước dành cho từng loại chủ thể, trong đó bao gồm quyền hạn lẫn các nghĩa vụ mà chủ thể phải thực hiện.

Nghĩa vụ thuế xét ở góc độ quản lý nhà nước được xem là công cụ để điều tiết vĩ mô thị trường, nhưng đối với chủ thể tham

gia vào thị trường bất động sản lại là một loại chi phí giao dịch có ý nghĩa quyết định đến hành vi kinh tế. Điều tiết thuế đối với cá nhân kinh doanh bất động sản một cách công bằng, hợp lý và quản lý thuế một cách hiệu quả không chỉ tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước mà còn tạo động lực để giao dịch bất động sản diễn ra minh bạch, an toàn và góp phần lành mạnh hóa thị trường bất động sản.

2. Cá nhân kinh doanh bất động sản theo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023

Dù xác định cá nhân kinh doanh bất động sản thuộc đối tượng áp dụng Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023 nhưng lại không có điều khoản định nghĩa hoặc giải thích khái niệm này. Nội hàm khái niệm cá nhân kinh doanh bất động sản được hiểu một cách gián tiếp qua các quy định khác nhau trong Luật Kinh doanh bất động sản.

Khái niệm kinh doanh bất động sản tại khoản 1 Điều 3 ghi nhận: “*Kinh doanh bất động sản là hoạt động nhằm tìm kiếm lợi nhuận thông qua việc bỏ vốn để tạo lập nhà ở, công trình xây dựng, quyền sử dụng*

* NCS., Trường Đại học Kinh Tế - Luật, Đại Học Quốc Gia Tp. Hồ Chí Minh.

đất đã có hạ tầng kỹ thuật trong dự án bất động sản để bán, chuyển nhượng; cho thuê, cho thuê lại, cho thuê mua nhà ở, công trình xây dựng; cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất đã có hạ tầng kỹ thuật trong dự án bất động sản; chuyển nhượng dự án bất động sản; kinh doanh dịch vụ bất động sản”. Khái niệm này cho thấy, bản thân các hoạt động được liệt kê đều có mục đích chung là tìm kiếm lợi nhuận (đặc điểm chung của hoạt động kinh doanh). Tuy nhiên, phạm vi hoạt động mà cá nhân được thực hiện bị giới hạn bởi Điều 9 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023. Theo quy định này, giới hạn hoạt động của cá nhân là **kinh doanh hàng hóa bất động sản và quy mô nhỏ** (nếu kinh doanh dịch vụ bất động sản hoặc không phải quy mô nhỏ thì phải thành lập doanh nghiệp và chuyển tư cách chủ thể từ cá nhân thành tổ chức).

Ở phạm vi kinh doanh hàng hóa bất động sản, hoạt động được phép thực hiện của cá nhân cũng hẹp hơn rất nhiều so với tổ chức. Cụ thể, cá nhân không thể trở thành chủ đầu tư thực hiện dự án tạo lập nhà ở thương mại bởi khoản 6 Điều 11 Luật Kinh doanh bất động sản đưa ra ràng buộc về việc dự án bất động sản phải tuân thủ các yêu cầu của pháp luật về nhà ở. Trong khi đó, Điều 35 Luật Nhà ở năm 2023 lại quy định chủ đầu tư chỉ có thể là doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã có chức năng kinh doanh bất động sản. Chủ thể cá nhân chỉ có thể tạo lập nhà ở xã hội hoặc nhà ở của cá nhân trên diện tích đất ở thuộc quyền sử dụng của mình¹. Như vậy, kinh doanh hàng hóa bất động sản dưới tư cách chủ thể là cá nhân chỉ được thực hiện thông

qua hình thức bán, cho thuê, cho thuê lại nhà ở, công trình xây dựng, quyền sử dụng đất đã có hạ tầng kỹ thuật có nguồn gốc từ việc cá nhân này bỏ vốn ra nhận chuyển nhượng, thuê hoặc tự xây dựng nhà ở cá nhân, nhà ở xã hội. Riêng cá nhân là người Việt Nam định cư ở nước ngoài không phải là công dân Việt Nam lại tiếp tục bị giới hạn hoạt động nhận chuyển nhượng bất động sản để bán lại, cho thuê, cho thuê lại².

Hiểu một cách gián tiếp từ các quy định trên, khái niệm cá nhân kinh doanh bất động sản dùng để chỉ chủ thể kinh doanh là cá nhân với phạm vi, hình thức kinh doanh cụ thể là bỏ vốn để nhận chuyển nhượng³, thuê bất động sản, tạo lập nhà ở cá nhân, nhà ở xã hội để bán, cho thuê, cho thuê lại nhằm mục đích tìm kiếm lợi nhuận ở quy mô nhỏ. Tiêu chí quy mô nhỏ cũng là một trong các tiêu chí nhận diện quan trọng, phân định ranh giới giữa cá nhân hoạt động kinh doanh bất động sản trên tư cách chủ thể của mình hay phải thông qua tư cách tổ chức (thành lập doanh nghiệp, hợp tác xã). Điều đáng chú ý là Nghị định số 96/2024/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Kinh doanh bất động sản ngày 24/7/2024 của Chính Phủ (Nghị định số 96/2024/NĐ-CP) đã đưa ra tiêu chí xác định quy mô nhỏ căn cứ vào số lần giao dịch không vượt quá 10 lần trong năm và khi giao dịch từ 02 lần trở lên thì không lần nào có giá trị hợp đồng vượt quá 300 triệu đồng. Trước đây, dự thảo Nghị định hướng dẫn cho Luật Kinh

¹ Xem thêm khoản 3 Điều 54 Luật Nhà ở năm 2023 quy định về phát triển nhà ở cá nhân và khoản 7 Điều 83 Luật Nhà ở năm 2023 quy định về phát triển nhà ở xã hội.

² Xem thêm Điều 10 Luật Kinh doanh bất động sản quy định về hình thức, phạm vi kinh doanh bất động sản của cá nhân trong nước và người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

³ Người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài không phải là công dân Việt Nam không được kinh doanh dưới hình thức nhận chuyển nhượng bất động sản để bán, cho thuê theo quy định tại khoản 2 Điều 10 Luật Kinh doanh bất động sản.

doanh bất động sản đã nhiều lần sửa đổi, tạo nên các luồng dư luận trái chiều xung quanh việc xác định tiêu chí quy mô nhỏ. Các phương án Bộ Xây dựng đưa ra trong dự thảo Nghị định về tiêu chí kinh doanh 3-5 bất động sản trong một năm hoặc diện tích bất động sản bán, cho thuê theo khu vực đều đã bị cho rằng không thuyết phục và bị đưa ra khỏi Dự thảo⁴. Việc lượng hóa tiêu chí quy mô nhỏ theo số lượng bất động sản giao dịch trong một năm hay doanh thu giao dịch vẫn chưa đạt được sự thống nhất trong dư luận.

Đến khi Nghị định số 96/2024/NĐ-CP được ban hành, tiêu chí quy mô nhỏ tuy đã được xác định nhưng lại thiếu quy định để đảm bảo thực thi. Điều này xuất phát từ việc Nghị định trên không đưa ra cơ chế và không xác định trách nhiệm kiểm soát số lượt giao dịch và giá trị giao dịch của cá nhân do cơ quan nào kiểm soát, dựa trên quy trình nào để kiểm soát. Hiện nay, hồ sơ giao dịch của cá nhân đối với các bất động sản đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền trên đất sẽ được nộp trực tiếp tại Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai. Theo cơ chế liên thông một cửa, hồ sơ được chuyển về cơ quan thuế để xác định nghĩa vụ tài chính xong sẽ chuyển Thông báo nộp thuế về lại cho Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai. Người nộp thuế theo quy trình liên thông một cửa sẽ không cần đến liên hệ tại cơ quan thuế mà chỉ chờ nhận kết quả tại Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai. Nếu không có quy định minh thị về trách nhiệm kiểm soát giao dịch để xác định tiêu chí quy

mô nhỏ, cả Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai đều không có cơ sở thực hiện. Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai không thể từ chối tiếp nhận hồ sơ của cá nhân với lý do số lần trong năm đã vượt quá 10 lần và cần thành lập doanh nghiệp để thực hiện giao dịch. Cơ quan thuế cũng không có cơ sở để từ chối tiếp nhận hồ sơ của Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai, càng không có cơ sở để tự xác định nghĩa vụ thuế ở đây không còn là nghĩa vụ thuế thu nhập cá nhân mà phải là nghĩa vụ thuế thu nhập doanh nghiệp. Sự lúng túng của các cơ quan có thẩm quyền do thiếu quy định hướng dẫn thực thi đã khiến cho việc phân định cá nhân kinh doanh quy mô nhỏ chỉ mới dừng lại ở quy định trên văn bản.

Mặt khác, việc cá nhân sở hữu nhiều bất động sản (hiện hữu lẫn hình thành trong tương lai) và giao dịch chuyển nhượng nhiều lần có được xem là cá nhân kinh doanh dưới mức quy mô nhỏ theo Nghị định số 96/2024/NĐ-CP và phải đăng ký kinh doanh (thành lập hộ kinh doanh) hay không vẫn đang bỏ ngỏ do tiêu chí “*nhằm tìm kiếm lợi nhuận*” hay “*không nhằm mục đích kinh doanh*” đều là yếu tố định tính. Trên thực tế, hộ kinh doanh có đăng ký ngành nghề kinh doanh bất động sản đều đang kê khai hoạt động chính là cho thuê bất động sản vì việc chuyển nhượng bất động sản là nhằm mục đích tìm kiếm lợi nhuận hay phục vụ đời sống dân sự rất khó để xác định.

Nhìn chung, việc nhận diện cá nhân kinh doanh bất động sản theo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023 trên thực tế rất khó thực hiện, ranh giới giữa cá nhân không kinh doanh, cá nhân kinh doanh dưới mức quy mô nhỏ vẫn chưa được phân định cụ thể. Ngay cả đối với cá nhân kinh doanh quy mô nhỏ, dù định lượng theo giá trị hợp đồng hay số lần giao dịch bất

⁴ Anh Tú, *Đề xuất quản lý doanh thu hàng năm với cá nhân bán, cho thuê bất động sản*, 17/6/2024, <https://vnexpress.net/de-xuat-quan-ly-doanh-thu-han-g-nam-voi-ca-nhan-ban-cho-thue-bat-dong-san-4759414.html>, truy cập ngày 25/06/2024.

động sản trong một năm thì việc kiểm soát trên thực tế cũng rất khó khăn. Bên cạnh việc thiếu cơ chế thực thi, việc kiểm soát còn gặp phải trở ngại xuất phát từ thực trạng giao dịch không trung thực của các cá nhân hiện nay mà bài viết sẽ phân tích ở phần tiếp theo.

3. Thực trạng quản lý thuế đối với cá nhân kinh doanh bất động sản

Theo quy định hiện hành, nghĩa vụ thuế của cá nhân kinh doanh bất động sản sẽ có sự điều tiết khác biệt trên cơ sở hoạt động kinh doanh mà cá nhân đó thực hiện. Cá nhân kinh doanh có đăng ký thành lập hộ kinh doanh hiện nay chủ yếu thực hiện hoạt động cho thuê bất động sản và bị điều tiết thuế dựa trên ngưỡng doanh thu. Nếu doanh thu trong năm dương lịch từ 100 triệu trở xuống sẽ không phải nộp thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân⁵. Ngược lại, doanh thu trong một năm dương lịch trên 100 triệu sẽ chịu thuế thu nhập cá nhân trực tiếp trên doanh thu với thuế suất là 2% nếu cho thuê dưới dạng lưu trú, nhà trọ cho công nhân, sinh viên (thuộc phân nhóm dịch vụ) và thuế suất là 5% nếu cho thuê vào mục đích khác như làm trụ sở doanh nghiệp, cơ sở sản xuất... (thuộc phân nhóm cho thuê tài sản). Ngoài ra, nghĩa vụ thuế giá trị gia tăng cho các hoạt động kinh doanh bất động sản này sẽ được xác định trực tiếp trên doanh thu với mức thuế suất 5%⁶.

Việc quản lý thuế, rà soát chống sót hộ (rà soát thực tế các trường hợp có hoạt động cho thuê nhưng không đăng ký hộ kinh

doanh) tuy phức tạp nhưng vẫn có cơ sở để thực hiện do đặc thù của hoạt động này thường dễ nhận diện trực quan. Trong quá trình khảo sát thực tế địa bàn quản lý, việc cho thuê bất động sản tại địa phương có thể kiểm tra, giám sát và đưa vào quản lý thuế. Thêm vào đó, thông qua các cuộc kiểm tra việc chấp hành nghĩa vụ thuế tại các doanh nghiệp, cơ quan thuế cũng dễ dàng phát hiện các trường hợp cho thuê bất động sản dùng làm trụ sở doanh nghiệp, kho bãi, mặt bằng sản xuất... nhưng chưa kê khai thuế và tiến hành các biện pháp xử lý kịp thời.

Trong khi đó, việc quản lý thuế đối với hoạt động chuyển nhượng bất động sản (hiện hữu lẫn hình thành trong tương lai) đều được thực hiện trên cơ sở không xem thu nhập này là thu nhập từ kinh doanh. Nói cách khác, cá nhân chuyển nhượng bất động sản đều chịu thuế suất 2% trên giá trị chuyển nhượng⁷, không phân biệt việc chuyển nhượng này có nhằm “tìm kiếm lợi nhuận” như Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023 đề cập hay không. Riêng hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ ngày Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực, cá nhân sẽ chịu thuế suất 2% tính trên giá đất trong bảng giá đất⁸. Hệ lụy của việc xác định nghĩa vụ thuế này gây ra các tác động tiêu cực như sau:

⁷ Xem thêm Điều 17 Thông tư số 92/2015/TT-BTC ngày 15/06/2015 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân đối với cá nhân cư trú có hoạt động kinh doanh; hướng dẫn thực hiện một số nội dung sửa đổi, bổ sung về thuế thu nhập cá nhân quy định tại Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của các Luật về thuế số 71/014/QH13 và Nghị định số 12/2015/NĐ-CP ngày 12/02/2015 của Chính phủ phủ quy định chi tiết thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của các Luật về thuế và sửa đổi, bổ sung một số Điều của các Nghị định về thuế (Thông tư số 92/2015/TT-BTC).

⁸ Xem thêm Điều 247 Luật Đất đai số 31/2024/QH15.

⁵ Xem thêm khoản 2 Điều 5 Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 01/06/2021 của Bộ Tài chính hướng dẫn thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh (sau đây gọi là Thông tư 40/2021/TT-BTC).

⁶ Xem thêm khoản 1 Điều 9, Điều 10 Thông tư 40/2021/TT-BTC.

Thứ nhất, cách xác định nghĩa vụ thuế này gây thất thu về thuế thông qua hoạt động ủy quyền định đoạt, chuyển nhượng để không phải kê khai thuế khi đầu cơ. Theo đó, thay vì lập hợp đồng mua bán, chuyển nhượng đúng với bản chất của giao dịch, các bên lại tiến hành lập hợp đồng ủy quyền với nội dung bên được ủy quyền sẽ được toàn quyền định đoạt, chiếm hữu, sử dụng bất động sản, được toàn quyền đưa bất động sản đi giao dịch và nhận toàn bộ tiền thanh toán. Mục đích của hợp đồng ủy quyền định đoạt này là nhằm không phải thực hiện kê khai thuế từ chuyển nhượng bất động sản vì bên mua chưa có nhu cầu đăng ký thay đổi chủ sở hữu trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và công trình trên đất. Thông thường, hoạt động mua bất động sản để bán lại nhằm kiếm lợi nhuận này là một trong những dạng thức phổ biến của đầu cơ. Lẽ ra hoạt động này phải bị điều tiết với mức thuế suất cao để kiểm soát đầu cơ, nhưng xuất phát từ khó khăn trong xác định việc ủy quyền này là giao dịch giả cách che dấu giao dịch mua bán hay đơn thuần là ủy quyền dân sự nên các quy định thuế hiện nay chưa thực sự đưa ra được cách điều tiết thuế thỏa đáng. Theo quy định hiện hành, thu nhập từ việc ủy quyền quản lý bất động sản mà người được ủy quyền có quyền chuyển nhượng bất động sản hoặc có quyền như người sở hữu bất động sản được coi là thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản⁹. Vì hợp đồng ủy quyền này sẽ không ghi

nhận giá trị giao dịch nên thuế suất 2% sẽ tính trên giá của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định¹⁰. Có thể thấy rằng, dù đưa hoạt động ủy quyền vào thu thuế vì nghi vấn đây thực tế là hoạt động chuyển nhượng thì số thuế thu được vẫn không trên cơ sở giá trị thực của giao dịch.

Quy định này được đưa ra nhằm phần nào tránh việc thất thu thuế từ các giao dịch giả cách, nhưng lại mâu thuẫn với chế định ủy quyền của Bộ luật Dân sự. Do đó, các công văn hướng dẫn của ngành thuế về xử lý vấn đề thuế thu nhập cá nhân từ hoạt động ủy quyền này cũng chưa nhất quán. Dù yêu cầu khi thu thuế đối với việc ủy quyền phải trên cơ sở xác minh với các cơ quan chức năng tại địa phương trước khi làm thủ tục chuyển quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà¹¹, nhưng việc xác minh này lại ít mang lại giá trị thực tiễn. Bởi lẽ, cơ quan chức năng tại địa phương cụ thể là cơ quan nào, trên cơ sở nào để khẳng định việc ủy quyền có phải chuyển nhượng hay không là một vấn đề nan giải. Mặt khác, việc xác minh kéo dài sẽ ảnh hưởng đến thời gian tiến hành thủ tục chuyển quyền nên trên thực tế người nộp thuế sẵn sàng nộp thuế cho hoạt động ủy quyền này để hoàn tất việc mua bán.

Nguy hiểm hơn, người nộp thuế thông qua việc thu thuế từ hoạt động ủy quyền hiểu rằng Nhà nước đang thừa nhận cho hình thức mua bán giả cách này. Hệ quả là phát sinh bài toán về việc người được ủy quyền lại chuyển quyền cho bên thứ ba có phát sinh quan hệ được miễn thuế với chính

⁹ Xem thêm điểm e khoản 5 Thông tư số 111/2013/TT-BTC ngày 15/08/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Luật Thuế thu nhập cá nhân, Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của Luật Thuế thu nhập cá nhân và Nghị định số 65/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số Điều của Luật Thuế thu nhập cá nhân, Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của Luật Thuế thu nhập cá nhân (Thông tư 111/2013/TT-BTC).

¹⁰ Xem thêm khoản 1 Điều 17 Thông tư số 92/2015/TT-BTC.

¹¹ Xem thêm công văn 3373/TCT-TNCN ngày 20/9/2011 của Tổng cục Thuế về việc thuế thu nhập cá nhân đối với chuyển nhượng BĐS thông qua hợp đồng ủy quyền.

người được ủy quyền. Trong trường hợp này, chủ sở hữu là A ủy quyền cho B toàn quyền định đoạt bất động sản của mình và B thực hiện chuyển nhượng cho người thân (thuộc trường hợp được miễn thuế) và đề nghị chỉ nộp thuế 2% trên giá của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cho hoạt động ủy quyền. Trong trường hợp khác, người được ủy quyền khi chuyển nhượng cho bên thứ ba lại đề nghị được áp dụng miễn thuế do người ủy quyền chỉ sở hữu duy nhất một bất động sản¹². Cơ quan thuế hiện đang chưa thống nhất trong việc đối với các giao dịch do người được ủy quyền thực hiện thì xem xét các yếu tố liên quan đến miễn thuế đối với người ủy quyền hay người được ủy quyền, dẫn đến nhiều khiếu kiện phát sinh.

Bản thân hoạt động “mua bán dưới hình thức ủy quyền” này cũng là trở ngại cho việc xác định tần suất giao dịch của bất động sản hoặc số lượng bất động sản một cá nhân sở hữu để điều tiết theo Dự thảo Luật Thuế bất động sản và tiêu chí xác định cá nhân kinh doanh bất động sản quy mô nhỏ. Vì thông qua hợp đồng ủy quyền, các bên trong giao dịch không tiến hành thủ tục kê khai thuế và chuyển quyền đối với bất động sản, đồng thời ghi nhận người được ủy quyền được phép ủy quyền lại cho bên thứ ba. Người được ủy quyền khi tiếp tục chuyển nhượng sang cho bên thứ ba mà khi này bên nhận chuyển nhượng cũng hướng đến mục đích kinh doanh, không có nhu cầu chuyển quyền thì các bên lại tiếp tục ký kết một hợp đồng ủy quyền cho bên thứ ba. Cứ như vậy, bất động sản dưới hình thức hợp đồng ủy quyền sẽ được giao dịch nhiều lần, nhưng không được kê khai và chuyển quyền

về mặt pháp lý. Chính vì vậy, tần suất giao dịch của bất động sản trong trường hợp này nếu xét trên thủ tục chuyển quyền sẽ không còn đúng với thực tế. Thêm vào đó, người mua dưới tư cách nhận ủy quyền này dù sở hữu về mặt thực tế bao nhiêu bất động sản thì về mặt pháp lý vẫn không được ghi nhận, tránh được sự điều tiết về thuế đối với việc sở hữu nhiều bất động sản. Từ đó, nhu cầu trốn tránh nghĩa vụ thuế bằng cách “mua bán dưới hình thức ủy quyền” không chỉ gây khó cho công tác quản lý nhà nước, gây thất thu thuế mà còn dẫn đến khả năng xảy ra nhiều tranh chấp dân sự từ hợp đồng giả cách này.

Thứ hai, điều tiết như nhau đối với thu nhập từ kinh doanh và giao dịch dân sự phục vụ đời sống cá nhân (mua bán bất động sản kiếm lợi nhuận và phục vụ nhu cầu an cư) dẫn đến thiếu tính công bằng trong điều tiết thuế. Bởi lẽ, về nguyên tắc công bằng, các chủ thể có điều kiện, hoàn cảnh khác nhau sẽ thực hiện các nghĩa vụ thuế khác nhau. Theo đó, chủ thể có điều kiện hơn sẽ thực hiện nghĩa vụ thuế cao hơn người có điều kiện kém thuận lợi hơn¹³. Ở đây, các cá nhân chuyển nhượng bất động sản nhằm kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận nắm giữ bất động sản như hàng hóa, trong khi đó đối với cá nhân dùng bất động sản phục vụ cho đời sống thì bất động sản lại là “vật thiết yếu” cho nhu cầu an cư. Pháp luật thuế đã nỗ lực vận dụng nguyên tắc công bằng thông qua các quy định mang tính hỗ trợ cho giao dịch dân sự về bất động sản của cá nhân (miễn thuế cho nhà ở, đất ở duy nhất; miễn thuế cho các giao dịch giữa

¹² Hoàng Điệp, Ánh Hồng, *Con bán nhà, mẹ chịu thuế*, 25/11/2018, <https://tuoitre.vn/con-ban-nha-me-chiu-thue-20-181125123206818.htm>, truy cập ngày 25/06/2024.

¹³ Phan Phương Nam, *Vận dụng nguyên tắc công bằng trong pháp luật thuế tài sản*, 01/8/2018, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207292>, truy cập ngày 25/06/2024.

người thân¹⁴). Song, các quy định này dễ bị các cá nhân kinh doanh bất động sản lợi dụng để giảm thiểu nghĩa vụ thuế, tối đa hóa lợi nhuận dưới nhiều hình thức. Tiêu biểu như quy định về miễn thuế cho nhà ở, đất ở duy nhất hiện nay chỉ ràng buộc điều kiện phải sở hữu bất động sản chuyển nhượng tối thiểu 183 ngày và đến thời điểm chuyển nhượng là bất động sản duy nhất. Do đó, một cá nhân sở hữu nhiều bất động sản có thể thực hiện tặng cho người thân toàn bộ các bất động sản khác để hưởng chính sách miễn thuế cho bất động sản duy nhất. Sau đó, cá nhân này lại nhận tặng cho để lấy lại bất động sản của mình. Việc tặng cho qua lại giữa những người có quan hệ miễn thuế không bị khống chế số lần giao dịch và thời hạn nắm giữ tối thiểu nên các cá nhân này không ngại thực hiện thủ tục hành chính nhiều lần để không phải nộp thuế cho việc chuyển nhượng. Với cách thức này, chỉ cần bất động sản chuyển nhượng được nắm giữ đủ 183 ngày thì cá nhân dù thực tế sở hữu bao nhiêu bất động sản vẫn được miễn thuế và tiền đề cho việc thiếu công bằng trong điều tiết thuế đã hình thành.

Thứ ba, thông tin sai lệch về giá giao dịch bất động sản do cá nhân khai giá chuyển nhượng không trung thực để giảm nghĩa vụ thuế. Theo ghi nhận của Tổng cục Thuế, việc cá nhân khi chuyển nhượng lập hai hợp đồng với hai giá trị giao dịch khác nhau và dùng hợp đồng có giá thấp để kê khai thuế vẫn đang diễn ra phổ biến. Chính cơ chế xác định nghĩa vụ thuế trên giá chuyển nhượng là động cơ về lợi ích để các bên khai giá chuyển nhượng không trung thực. Trên thực tế, khi nhận thấy giá giao dịch các bên kê khai quá thấp so với giá phổ biến trên thị trường, cơ quan thuế sẽ yêu cầu các bên kê khai lại. Việc này mang lại hiệu

quả nhất định thông qua số thuế thu được trong ba tháng đầu năm 2022 tăng 63% so với cùng kỳ năm 2021, nhiều trường hợp khai lại với mức giá tăng gấp nhiều lần¹⁵. Nhưng phải nhìn nhận rằng, việc của cơ quan thuế yêu cầu khai lại giá chuyển nhượng đang dựa trên cơ sở hoạt động tuyên truyền, vận động người nộp thuế chứ không phải một hình thức chế tài. Nói cách khác, nếu người nộp thuế cương quyết không khai lại, cơ quan thuế cũng không có cơ sở để ngăn chặn thủ tục chuyển quyền, trừ trường hợp chứng minh được cơ sở để ấn định thuế. Đặt trong bối cảnh thông tin về giá thị trường chưa được minh bạch và sự chi phối bởi tính cá biệt của bất động sản, việc ấn định thuế trên thực tế ít được áp dụng. Thêm vào đó, nếu hộ kinh doanh hoặc doanh nghiệp có cơ chế để kiểm tra về thuế thì đối với cá nhân chuyển nhượng bất động sản chỉ có thể hậu kiểm bằng việc đề nghị ngân hàng, văn phòng công chứng phối hợp cung cấp thông tin. Việc xử lý sai phạm qua hậu kiểm cũng gặp nhiều khó khăn hơn.

Thứ tư, việc điều tiết thuế từ chuyển nhượng bất động sản giữa chủ thể cá nhân và doanh nghiệp có sự khác biệt tạo động cơ giảm thuế phải nộp bằng cách doanh nghiệp thay vì bán trực tiếp bất động sản đến tay người tiêu dùng lại bán giá thấp cho cá nhân thân quen sau đó dùng hình thức “ủy quyền” để tiếp tục bán lại cho người tiêu dùng. Điều này xuất phát từ thực trạng quy định doanh nghiệp khi chuyển nhượng bất động sản chịu sự điều tiết thuế với thuế suất 20% trên lợi nhuận và mọi nghiệp vụ kinh tế đều bị kiểm soát bởi chế độ hóa đơn,

¹⁴ Xem thêm Điều 3 Thông tư số 111/2013/TT-BTC.

¹⁵ Việt Dũng, *Hiệu quả từ tăng cường quản lý thuế trong chuyển nhượng bất động sản*, 19/5/2022, https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/l/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUCM232340, truy cập ngày 25/06/2024.

chứng từ. Trong khi đó, cá nhân chuyển nhượng không phải xuất hóa đơn, không cần thanh toán qua ngân hàng, không bị kiểm tra quyết toán thuế như doanh nghiệp.

4. Kết luận

Điều tiết thuế đối với chủ thể kinh doanh bất động sản nói chung và cá nhân kinh doanh bất động sản nói riêng không chỉ mang lại ý nghĩa trong đảm bảo nguồn thu ngân sách mà còn là tiền đề quan trọng để phát triển bền vững thị trường bất động sản. Thực trạng quản lý và điều tiết thuế đối với cá nhân kinh doanh hiện nay chưa phát huy được vai trò vốn có do sự hạn chế nhất định của các quy định pháp luật. Trong phạm vi bài viết, tác giả đưa ra một số kiến nghị như sau:

Thứ nhất, điểm mới về thay đổi cơ sở điều tiết thuế thu nhập cá nhân đối với hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo hướng căn cứ vào giá trong bảng giá đất cần được hướng dẫn cụ thể, chi tiết. Tiêu biểu như trong trường hợp bất động sản bao gồm quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất nhưng hợp đồng chuyển nhượng không tách riêng giá giao dịch cho từng loại tài sản sẽ áp dụng cách tính thuế như thế nào. Quy định hướng dẫn càng được ban hành sớm và chi tiết thì càng tránh được tình trạng áp dụng không thống nhất do cách hiểu chủ quan của cơ quan thực thi.

Thứ hai, vấn đề “mua bán dưới hình thức ủy quyền” cần phải được giải quyết triệt để và thống nhất. Đối với các giao dịch ủy quyền, cần đưa ra quy định ràng buộc nghĩa vụ chứng minh việc ủy quyền không mang lại thu nhập cho người được ủy quyền (chứng minh người mua chuyển tiền trực tiếp cho người bán, không thông qua người ủy quyền hoặc người ủy quyền đã hoàn trả tiền mua bán trực tiếp cho người ủy

quyền...). Mặt khác, quy định xem hoạt động ủy quyền quản lý, định đoạt là hoạt động chuyển nhượng bất động sản và điều tiết thuế theo mức 2% trên giá Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định như hiện nay cần phải được bãi bỏ vì mâu thuẫn với bản chất ủy quyền của pháp luật dân sự. Đối với các giao dịch ủy quyền giả cách, nếu bị phát hiện phải thực hiện kê khai thuế theo bản chất là hoạt động chuyển nhượng, đồng thời thực hiện xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi này.

Thứ ba, song song với việc xác định rõ cơ chế, giao trách nhiệm cho một cơ quan cụ thể để thực thi quy định về nhận diện cá nhân kinh doanh bất động sản quy mô nhỏ (không phải thành lập doanh nghiệp, không bị điều tiết theo quy định của pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp), cần xây dựng các quy định hướng đến điều tiết thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản của cá nhân kinh doanh (chuyển nhượng để tìm kiếm lợi nhuận) cao hơn so với cá nhân chuyển nhượng bất động sản phục vụ nhu cầu sinh hoạt. Ngoài ra, việc nắm giữ bất động sản trong thời gian càng ngắn sẽ phải chịu thuế suất càng cao khi chuyển nhượng cũng góp phần hạn chế tình trạng đầu cơ và thể hiện sự phân hóa trong điều tiết thuế.

Thứ tư, đưa ra các quy định về giao dịch bất động sản của cá nhân cũng phải thực hiện thông qua ngân hàng để kiểm soát giá giao dịch và trong dài hạn vẫn phải áp thuế trên thu nhập thay vì áp trên toàn bộ giá giao dịch như hiện nay hoặc giá trong bảng giá đất đối với chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Quy định theo hướng này sẽ đảm bảo công bằng trong điều tiết thuế và xóa bỏ sự khác biệt không cần thiết trong cơ chế xác định nghĩa vụ thuế của cá nhân và doanh nghiệp.