

BÀN VỀ THUẾ TÀI NGUYÊN CÙNG CHÍNH SÁCH THUẾ, PHÍ ĐỐI VỚI KHAI THÁC KHOÁNG SẢN VÀ ĐỀ XUẤT KIẾN NGHỊ

PGS.TS. NGUYỄN CẢNH NAM
Hội KH&CN Mỏ Việt Nam

Hiện nay, dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về ban hành biểu mức thuế suất thuế tài nguyên để thay thế Nghị quyết số 712/2013/UBTVQH13 đang trong quá trình lấy ý kiến để hoàn thiện. Trong phạm vi bài này sẽ bàn về thuế tài nguyên nói riêng và chính sách thuế, phí nói chung đối với khai thác khoáng sản và đề xuất một số kiến nghị.

1. Chính sách của Nhà nước về khoáng sản

“Chiến lược khoáng sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 2427/QĐ-TTg ngày 22/12/2011 đã nêu quan điểm chỉ đạo “Khoáng sản là tài nguyên không tái tạo, thuộc tài sản quan trọng của quốc gia phải được quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả nhằm đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, phát triển bền vững kinh tế-xã hội trước mắt, lâu dài và bảo đảm quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường”.

Luật Khoáng sản (2010) đã quy định: Nhà nước bảo đảm khoáng sản được bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả; khuyến khích dự án đầu tư khai thác khoáng sản gắn với chế biến, sử dụng khoáng sản để làm ra sản phẩm kim loại, hợp kim hoặc các sản phẩm khác có giá trị và hiệu quả kinh tế-xã hội (Điều 3). Thăm dò khoáng sản phải đánh giá đầy đủ trữ lượng, chất lượng các loại khoáng sản có trong khu vực thăm dò. Khai thác khoáng sản phải lấy hiệu quả kinh tế-xã hội và bảo vệ môi trường làm tiêu chuẩn cơ bản để quyết định đầu tư; áp dụng công nghệ khai thác tiên tiến, phù hợp với quy mô, đặc điểm từng mỏ, loại khoáng sản để thu hồi tối đa khoáng sản (Điều 4). Tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản có các nghĩa vụ khai thác tối đa khoáng sản chính, khoáng sản đi kèm; bảo vệ tài nguyên khoáng sản; thực hiện an toàn lao

động, vệ sinh lao động và các biện pháp bảo vệ môi trường (Điều 55).

Như vậy, tài nguyên khoáng sản được coi nguồn lực để phát triển kinh tế-xã hội với vai trò chính là nguyên, nhiên liệu cho các ngành sản xuất và đời sống. Việc khai thác khoáng sản phải đảm bảo thu hồi tối đa khoáng sản, bao gồm khoáng sản chính và khoáng sản đi kèm.

Vì tài nguyên khoáng sản là hữu hạn và không tái tạo; hơn nữa, nước ta tuy có nguồn tài nguyên khoáng sản phong phú về chủng loại, nhưng trữ lượng nhỏ hoặc không lớn, trong khi là nước đang phát triển nên nhu cầu nguyên nhiên liệu khoáng sản ngày càng tăng cao để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và phát triển bền vững kinh tế-xã hội. Do vậy, mọi chính sách đối với khoáng sản phải phục vụ nguyên tắc và mục tiêu khai thác có hiệu quả và tận thu tối đa khoáng sản.

2. Bản chất của thuế tài nguyên đối với khoáng sản

Ta biết rằng cũng giống như đất đai, tài nguyên khoáng sản là một loại tài nguyên thiên nhiên. Các khoáng sản nói chung không có khoáng sản nào giống hết khoáng sản nào và chúng có mức độ thuận lợi, khó khăn khác nhau. Các khoáng sản chỉ được tiến hành khai thác khi đảm bảo đạt được mức tỷ suất lợi nhuận nhất định. Sự phát triển của xã hội đòi hỏi nhu cầu ngày càng tăng về khoáng sản, do vậy cần phải đưa vào khai thác cả những khoáng sản “xấu” hơn (như các khoáng sản ở các vùng sâu, vùng xa chưa có kết cấu hạ tầng, chưa có khu dân cư, hoặc có điều kiện khai thác khó khăn, phức tạp hơn, hoặc có chất lượng tài nguyên thấp hơn...). Hệ quả là giá nguyên liệu và nhiên liệu từ khoáng sản tăng lên do chi phí khai thác các khoáng sản “xấu” cao hơn. Sự tăng giá này làm cho lợi nhuận của việc khai thác các

khoáng sàng tốt hơn tăng lên mà hoàn toàn không cần có thêm công sức nào của người khai thác. Phần lợi nhuận tăng thêm một cách “tự nhiên” do sự thuận lợi về điều kiện khách quan là địa tô mỏ.

Cũng như trong đất đai nông nghiệp, địa tô mỏ là giá trị thặng dư và là phần lợi nhuận siêu ngạch, tức lợi nhuận trên mức tỷ suất lợi nhuận bình quân. Địa tô mỏ bao gồm địa tô mỏ chênh lệch và địa tô mỏ tuyệt đối.

Địa tô mỏ chênh lệch xuất hiện do nhu cầu về sản phẩm khoáng sản của xã hội tăng cao không ngừng, trong khi có sự hữu hạn về các khoáng sàng có điều kiện khai thác thuận lợi, chất lượng tài nguyên khoáng sản cao. Địa tô mỏ chênh lệch gồm hai loại:

❖ Địa tô chênh lệch I: là địa tô thu được tại các khoáng sàng có điều kiện tự nhiên thuận lợi như có chất lượng tài nguyên cao, vị trí địa lý thuận lợi (gần nơi tiêu thụ hoặc gần nơi có kết cấu hạ tầng phát triển), điều kiện khai thác dễ dàng,... Phần lợi nhuận siêu ngạch này thuộc về chủ sở hữu (chủ mỏ);

❖ Địa tô chênh lệch II: là địa tô do đầu tư chiều sâu mà có (tương ứng với đầu tư thâm canh trong nông nghiệp), bằng cách đầu tư đổi mới, hiện đại hóa công nghệ để nâng cao công suất mỏ và năng suất lao động. Phần lợi nhuận siêu ngạch này thuộc về nhà đầu tư khai thác mỏ.

Địa tô mỏ tuyệt đối cũng là một loại lợi nhuận siêu ngạch trên mức lợi nhuận bình quân. Đó là số chênh lệch giữa giá trị sản phẩm khoáng sản và giá cả sản xuất chung của sản phẩm khoáng sản được quyết định bởi điều kiện khai thác tại các mỏ xấu nhất. Số chênh lệch này được thực hiện nhiều hay ít tùy theo mức giá cả thực tế hình thành qua cạnh tranh trên thị trường. Địa tô tuyệt đối thuộc về chủ sở hữu (chủ mỏ).

Tóm lại, nhu cầu về khoáng sản thường xuyên tăng lên của xã hội và sự hữu hạn các khoáng sàng có điều kiện khai thác dễ dàng, chất lượng tài nguyên cao hơn, điều kiện địa lý, tự nhiên và kinh tế-xã hội thuận lợi hơn chính là cơ sở khách quan hình thành địa tô mỏ.

Nói chung, địa tô mỏ là căn cứ để xác định mức thuế suất thuế tài nguyên. Vì vậy, địa tô mỏ được thể hiện dưới dạng thuế, phí khai thác tài nguyên khoáng sản. Chủ sở hữu tài nguyên khoáng sản thu địa tô mỏ thông qua thuế, phí khai thác tài nguyên khoáng sản

3. Kinh nghiệm về thuế tài nguyên đối với khoáng sản của các nước

Theo tài liệu [1] và thông tin của Bộ TN&MT [2] cho thấy, theo thống kê số liệu các nước trong khu

vực Đông Nam Á và một số nước có nền công nghiệp khoáng sản tương tự, Việt Nam là nước có khung thuế suất thuế tài nguyên cao trên thế giới, nếu tính cả tiền cấp quyền khai thác là quá cao, trong khi Trung Quốc là nước khai thác khoáng sản hàng đầu thế giới có mức thuế suất chỉ từ 5-10 %; một số nước phát triển đã quy định thuế suất giảm dần từ khoáng sản thô chưa chế biến đến khoáng sản chế biến sâu ra kim loại như Bang Tây Úc quy định thuế tài nguyên đối với quặng 7,5 %, tinh quặng 5 %, kim loại 2,5 %.

Thuế tài nguyên ở các nước có thể có tên gọi khác nhau, ví dụ có nước gọi là thuế tài nguyên (Minerals Resource Tax hoặc Resource Tax), có nước gọi là tô mỏ (Mining Royalties hoặc Royalties), hoặc thuế mỏ đặc biệt (Specific Mining Tax),... song các nước nói chung chỉ thu một khoản thuế với tư cách là thuế tài nguyên.

Căn cứ tính thuế tài nguyên có sự khác nhau giữa các nước, có nước tính theo lãi gộp (Mine head value), bằng doanh thu trừ chi phí khai thác trực tiếp (không bao gồm khấu hao) (ví dụ Áchentina), có nước tính theo sản lượng khai thác hoặc doanh thu tiêu thụ (Volume of minerals extracted or the realised value of minerals mined) (ví dụ Úc, Trung Quốc, Ấn Độ, Inđônêxia), có nước tính theo doanh thu điều chỉnh hoặc doanh thu thuần, tức là doanh thu đã trừ thuế tính trên doanh thu, chi phí bảo hiểm và vận chuyển (Adjusted Revenue or Net Revenue) (ví dụ Brazil, Công gô),...

4. Chính sách thuế, phí hiện hành đối với khai thác khoáng sản ở Việt Nam

Ở nước ta, chính sách thuế, phí hiện hành đối với khai thác khoáng sản gồm có các loại chủ yếu như sau:

❖ Thuế tài nguyên được thực hiện từ năm 1998 theo Pháp lệnh Thuế tài nguyên số 05/1998/PL-UBTVQH10 và đến năm 2009 được thay thế bằng Luật Thuế tài nguyên số 45/2009/QH12.

❖ Thuế Bảo vệ môi trường được thực hiện từ năm 2012 theo quy định của Luật Thuế bảo vệ môi trường số 57/2010/QH12.

❖ Tiền cấp quyền khai thác theo quy định của Luật Khoáng sản 2010 và Nghị định 203/2013/NĐ-CP được thực hiện từ năm 2014.

❖ Phí Bảo vệ môi trường (BVMT) trong khai thác khoáng sản được thực hiện từ năm 2006 theo Nghị định số 137/2005/NĐ-CP, sau đó có bổ sung, sửa đổi theo Nghị định 63/2008/NĐ-CP và đến năm 2011 được thay thế bằng Nghị định 74/2011/NĐ-CP có hiệu lực từ 1/1/2012.

Ngoài ra còn có một số loại phí khác.

Có thể rút ra một số nhận xét về chính sách thuế, phí đối với khoáng sản như sau.

a. Chính sách thuế, phí đối với khoáng sản

Chính sách thuế, phí đối với khoáng sản ngày càng tăng cao xét trên cả 2 phương diện: số loại thuế, phí và mức từng loại thuế, phí. Ví dụ đối với than, ngoài thuế tài nguyên như trước đây thì nay có thêm thuế bảo vệ môi trường (đối với than antraxit hiện áp dụng mức 20 ngàn đồng/tấn), tiền cấp quyền khai thác (đối với than của Tập đoàn Công nghiệp Than-Khoáng sản Việt Nam (TKV) bình quân năm 2014 là 26,25 ngàn đồng/tấn), phí sử dụng tài liệu thăm dò; hoặc thuế tài nguyên đã tăng từ mức 1 % đối với than hầm lò và 2 % đối với than lộ thiên trước đây lên tương ứng là 7 % và 9 % hiện nay (tổng cộng thuế tài nguyên đối với than của TKV đã tăng từ 230 tỷ đồng năm 2007 lên 2.758,3 tỷ đồng năm 2012, tăng 12 lần và 3.127,5 tỷ đ năm 2013, tăng 13,6 lần; trong đó năm 2013 là 84,42 ngàn đồng/tấn lên 108,33 ngàn đồng/tấn năm 2014. Hoặc phí bảo vệ môi trường đối với than đã tăng từ 6 ngàn đồng/tấn than nguyên khai lên 10 ngàn đồng/tấn than nguyên khai,...

Thuế, phí tăng cao cùng với điều kiện khai thác ngày càng khó khăn, phức tạp hơn làm cho giá thành khai thác ngày càng tăng lên, dẫn đến hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp khai thác bị giảm, khiến họ phải xoay sở thực hiện các giải pháp gây bất lợi cho khai thác tận thu tối đa tài nguyên và bảo vệ môi trường để vẫn có lãi như mong muốn. Có thể nói chính sách thuế, phí hiện hành đối với khai thác khoáng sản đang theo tư duy "tham đũa, bỏ mâm", chỉ vì tăng thu thêm một khoản cho ngân sách mà để tổn thất một lượng tài nguyên khoáng sản trong lòng đất có giá trị gấp nhiều lần (giống như trường hợp chính sách thu phí thị thực vừa qua).

b. Về thuế tài nguyên

Mức thuế suất thuế tài nguyên trong khung thuế suất do Luật Thuế tài nguyên năm 2009 có phạm vi dao động rất lớn giữa mức thấp nhất và mức cao nhất, từ khoảng 2 đến hơn 6 lần tùy loại khoáng sản. Ví dụ, thuế suất đối với than antraxit hầm lò mức thấp nhất là 4 % và mức cao nhất là 20 %, như vậy giữa mức cao và mức thấp chênh nhau 5 lần. Thực chất, việc quy định khung thuế suất thuế tài nguyên đối với khoáng sản trong Luật Thuế tài nguyên có phạm vi rộng không phải là để điều chỉnh tăng thoả mái thuế suất từ thấp đến cao theo thời gian như lâu nay mà chính là để áp dụng mức thuế suất phù hợp cho các mỏ khoáng sản có mức độ khó khăn, thuận lợi khác nhau rất lớn. Ví dụ, mỏ có điều kiện thuận lợi thì áp đặt mức thuế suất cao, mỏ có điều kiện bình thường thì áp đặt mức thuế

suất trung bình, còn mỏ có điều kiện khó khăn thì áp đặt mức thuế suất thấp. Mức thuế suất cụ thể được xác định khi lập dự án đầu tư khai thác mỏ.

Tuy nhiên, việc áp dụng khung thuế suất thuế tài nguyên ở nước ta hiện nay đối với khoáng sản có một số bất cập lớn là: (1) Áp dụng mức thuế suất gần như đồng loạt hoặc có chênh lệch không đáng kể cho các mỏ cùng loại khoáng sản mặc dù giữa chúng có mức độ thuận lợi, khó khăn khác nhau rất lớn, ví dụ, hiện nay tất cả các mỏ than hầm lò đều có mức thuế suất là 7 % và các mỏ than lộ thiên đều là 9 %, mặc dù giữa các mỏ than hầm lò khác nhau cũng như giữa các mỏ than lộ thiên khác nhau có sự khác nhau rất lớn về mức độ thuận lợi, khó khăn; (2) Luôn có sự điều chỉnh và chủ yếu theo hướng tăng, mâu thuẫn với đặc thù của ngành khai thác khoáng sản là điều kiện khai thác ngày càng khó khăn, phức tạp hơn làm cho chi phí tăng cao nên giảm hiệu quả; theo đó mức tô mỏ chênh lệch giảm dần xuống bằng không và chỉ còn tô mỏ tuyệt đối; (3) Việc điều chỉnh mức thuế suất chủ yếu chỉ xuất phát từ lý do cân đối ngân sách mà chưa xem xét đến thực trạng hiệu quả khai thác khoáng sản, trong khi đây mới là căn cứ để xác định mức thuế suất thuế tài nguyên; (4) Giá tính thuế tài nguyên đang bao gồm cả phần giá trị vận chuyển và giá trị sàng tuyển làm giàu khoáng sản; (5) Chưa khuyến khích khai thác tận thu tài nguyên và tăng cường chế biến sâu khoáng sản.

Thuế tài nguyên hiện đang tính theo sản lượng khoáng sản khai thác được; điều đó cũng sẽ dễ gây ra tình trạng "dễ làm, khó bỏ" làm tổn thất tài nguyên, vì khu vực khai thác khó khăn có giá thành cao lại phải nộp thuế tài nguyên ngày càng cao làm cho doanh nghiệp bị lỗ nên họ sẽ bỏ lại, không khai thác.

c. Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản

Quy định về Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản của Luật Khoáng sản trùng lặp với thuế tài nguyên đối với khai thác khoáng sản theo quy định của Luật Thuế tài nguyên. Như vậy, trên thực tế đã tăng thuế tài nguyên đối với khai thác khoáng sản, làm cho thuế tài nguyên đã cao lại càng cao thêm.

Thuế tài nguyên (đối với khai thác khoáng sản) theo Luật Thuế tài nguyên như sau:

❖ Tại Điều 4 quy định căn cứ tính thuế tài nguyên là sản lượng tài nguyên tính thuế (chính là trữ lượng có thể khai thác được bằng QxK₁), giá tính thuế (G) và thuế suất (R);

❖ Tại Điều 7 quy định khung thuế suất thuế tài nguyên của tất cả các loại khoáng sản rắn cho thấy mức thấp nhất là 3 % và cao nhất là 30 %. Như vậy, tất cả các loại khoáng sản rắn, bất kể khó

khăn, thuận lợi, xấu, tốt thế nào đều phải nộp thuế tài nguyên.

Đối chiếu với tiền cấp quyền khai thác khoáng sản quy định tại khoản 2 Điều 77 Luật khoáng sản và công thức tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản theo Nghị định 203/2013/NĐ-CP và TTLT số 54/2014/BTNMT&BTC nêu trên cho thấy tiền cấp quyền khai thác khoáng sản và thuế tài nguyên đối với khoáng sản có bản chất là một: thực chất đây cũng là giá trị thặng dư và là lợi nhuận siêu ngạch tức tô mồ chênh lệch do sự thuận lợi về điều kiện tự nhiên mà có; cùng đánh vào một đối tượng và với những căn cứ, phương pháp tính toán tương tự nhau và đều nộp cho chủ sở hữu nhà nước, chỉ có khác nhau về cách thu (tiền cấp quyền khai thác thu trước và thu theo kiểu khoán trừ lượng có thể khai thác). Như vậy, có thể nói tiền cấp quyền khai thác là đánh thuế tài nguyên lần thứ hai.

Để tránh sự trùng lặp với thuế tài nguyên và tránh sự tác động xấu của khoản thu này đối với doanh nghiệp khai thác khoáng sản, trong thực tế nhiều địa phương tìm mọi cách để lách nên dẫn đến những bất cập trong việc thực hiện quy định này của Luật Khoáng sản. Chẳng hạn, thay vì giá khoáng sản để tính tiền cấp quyền khai thác phải là giá tính thuế tài nguyên thì người ta đã quy định một loại giá với tên gọi khác thấp hơn nhiều so với giá tính thuế tài nguyên, ví dụ như cái gọi là giá khoáng sản theo trữ lượng phê duyệt. Bộ TN&MT cũng cho biết qua thực tế tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản cho thấy việc xác định giá tính thuế tài nguyên còn bất cập, chưa hợp lý, cụ thể: (i) Giá tính thuế tài nguyên cùng loại khoáng sản tại các địa phương ban hành không thống nhất, thậm chí chênh lệch gấp hàng trăm lần; (ii) Phương thức xác định giá tính thuế tài nguyên ở mỗi địa phương rất khác nhau.

d. Về Phí BVMT

Mặc dù, tại Điều 5 Nghị định 74/2011 quy định mục đích sử dụng của phí BVMT trong khai thác khoáng sản là để: 1) Phòng ngừa và hạn chế các tác động xấu đối với môi trường tại địa phương nơi có hoạt động khai thác khoáng sản; 2) Khắc phục suy thoái, ô nhiễm môi trường do hoạt động khai thác khoáng sản gây ra; 3) Giữ gìn vệ sinh, bảo vệ và tái tạo cảnh quan môi trường tại địa phương nơi có hoạt động khai thác khoáng sản.

Nhưng trên thực tế mức phí BVMT trong khai thác khoáng sản không hề tính đến yếu tố gây ô nhiễm, nguồn gây ô nhiễm và mức độ tác động, gây ô nhiễm môi trường của khai thác khoáng sản ở từng mỏ khác nhau. Ví dụ 1 tấn than khai thác lộ thiên bất kể bóc đất nhiều hay ít, tác động đến cảnh quan, sinh thái ra sao,... đều có mức phí

BVMT theo quy định hiện hành là 10 ngàn đồng/tấn; 1 tấn than khai thác hầm lò ít tác động đến bề mặt hơn vẫn có mức phí là 10 ngàn đồng/tấn như 1 tấn than khai thác lộ thiên. Hoặc việc khai thác quặng bauxít chẳng khác gì khai thác đất sét làm gạch ngói, thạch cao, cao lanh,... nhưng mức phí BVMT 1 tấn quặng bauxít là từ 30 đến 50 ngàn đồng/tấn, trong khi mức phí BVMT 1 m³ đất các loại nêu trên chỉ từ 1 đến 7 ngàn đồng/m³,...

Như vậy, chính sách thuế, phí hiện hành đối với khai thác khoáng sản, trong đó có thuế tài nguyên đang theo hướng tận thu tài chính cho ngân sách nhà nước thay vì tận thu tối đa tài nguyên khoáng sản để phục vụ phát triển kinh tế-xã hội.

5. Dự kiến mức thuế suất thuế tài nguyên mới

Theo dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về ban hành biểu mức thuế suất thuế tài nguyên mới thì mức thuế suất thuế tài nguyên đối với các loại khoáng sản (chỉ trừ khoáng sản bauxít, nikel) đều tăng từ 2 % trở lên.

Như vậy, thuế tài nguyên không những không giảm mà còn tăng lên làm cho thuế tài nguyên vốn dĩ đã cao nhất thế giới lại cao thêm, đi ngược lại với tinh thần của chính sách coi tài nguyên khoáng sản là nguồn lực phục vụ phát triển kinh tế-xã hội, cần phải khai thác tận thu tối đa và sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, đồng thời chất thêm gánh nặng cho doanh nghiệp trong bối cảnh giá cả các loại khoáng sản đang trong tình trạng suy giảm. Điều đó chắc chắn sẽ dẫn đến nhiều hệ lụy xấu đối với tài nguyên khoáng sản, ngành công nghiệp khai khoáng, môi trường và các ngành sản xuất cũng như nền kinh tế quốc dân trước mắt và lâu dài.

Về ý kiến cho rằng mức thuế suất thuế tài nguyên vẫn giữ ổn định vì đến nay vẫn chỉ điều chỉnh trong phạm vi khung thuế suất được quy định bởi Luật Thuế tài nguyên năm 2009.

Như trên đã nêu, mức thuế suất thuế tài nguyên trong khung thuế suất do Luật Thuế tài nguyên quy định có phạm vi dao động rất lớn giữa mức thấp nhất và mức cao nhất, từ khoảng 2 đến hơn 6 lần tùy loại khoáng sản. Không thể nói mức thuế suất thay đổi từ 2 đến 6 lần là đảm bảo ổn định được mà đó là sự thay đổi quá cao. Hơn nữa, khung thuế suất có phạm vi dao động rất lớn không phải là để điều chỉnh tăng theo thời gian mà là để áp dụng phù hợp với các mỏ khoáng sản có sự khác nhau rất lớn về mức độ thuận lợi, khó khăn như đã phân tích ở trên.

Hoặc ý kiến cho rằng tăng thuế tài nguyên cũng để tăng cường quản lý tài nguyên khoáng sản. Điều đó là nguy hiểm và phi thực tế. Việc tăng

cường quản lý tài nguyên khoáng sản chỉ có thể thực hiện thông qua nâng cao chất lượng và tăng cường kỷ cương công tác quy hoạch, công tác cấp phép, công tác kiểm tra, giám sát, kiểm soát hoạt động thăm dò, khai thác và sử dụng khoáng sản và các chính sách hợp lý đối với tài nguyên khoáng sản. Qua xem xét mọi khía cạnh việc tăng thuế suất thuế tài nguyên chỉ nhằm mục tiêu duy nhất là để tăng thu NSNN.

Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, ngoài việc thuế phí tăng cao, chi phí khai thác tăng cao, trong khi giá bán của hầu hết các loại khoáng sản bị giảm thì việc tăng thuế tài nguyên chưa hẳn làm tăng được tổng thu ngân sách như mong đợi. Vì việc tăng thuế tài nguyên sẽ làm cho giá thành sản xuất tăng thêm, khi đó sẽ xảy ra các tình huống: nếu giữ nguyên giá bán, doanh nghiệp hòa hoặc lỗ, thuế TNDN giảm hoặc không có; nếu doanh nghiệp cắt giảm chi phí để giảm lỗ bằng cách chỉ khai thác phần trữ lượng chất lượng cao và điều kiện khai thác thuận lợi thì tổng trữ lượng có thể khai thác có lẽ giảm, sản lượng đầu ra và tuổi đời của mỏ giảm, hậu quả là thuế tài nguyên cũng sẽ bị giảm, phần trữ lượng khoáng sản nghèo hoặc có điều kiện khai thác khó khăn sẽ bị để lại gây tổn thất tài nguyên.

Như vậy hậu quả sẽ là "mất cả chì lẫn chài". Ngoài ra, doanh nghiệp có thể giảm chi phí bằng cách hạn chế thực hiện công tác bảo vệ môi trường. Đó là chưa kể hậu quả gây ra đối với các ngành sản xuất khác và đời sống do tăng thuế tài nguyên làm tăng giá bán khoáng sản, dẫn đến giảm thu ngân sách.

Điều đó được thể hiện rõ qua hai thực tế gần đây như sau:

❖ Bài học từ chính sách miễn thị thực (visa) đối với khách du lịch: Chính sách miễn thị thực lần 1 năm 2014 đã góp phần tích cực vào sự phát triển du lịch Việt Nam. Tổng lượng khách quốc tế đến Việt Nam trong 8 tháng đầu năm 2014 tăng 12,2 % so với cùng kỳ năm 2013. Hoặc gần đây nhất giữa năm 2015 chỉ mới một tháng sau khi chính sách miễn thị thực cho 5 thị trường Tây Âu có hiệu lực, lượng khách từ 5 thị trường này đều tăng so với tháng trước và cao hơn mức tăng trưởng trung bình 12,1 %. Lợi ích thu được do thu hút tăng thêm khách du lịch đến Việt Nam lớn gấp nhiều lần so với số thu phí cấp thị thực: chỉ riêng thu ngân sách ước tính tăng thêm gấp trên 4-5 lần so với số phí cấp thị thực, tạo thêm việc làm, đẩy mạnh nhu cầu về các sản phẩm phụ trợ và đem lại các lợi ích xã hội khác cho cộng đồng, tăng cường giao lưu quốc tế, quảng bá hình ảnh Việt Nam trên trường quốc tế thông qua khách du lịch,...

❖ Bài học từ giá dầu thô giảm: Thời gian qua giá dầu thô giảm nhưng không vì thế mà thu NSNN giảm do lợi ích thu được từ việc giá dầu giảm đối với nền kinh tế thông qua giảm giá thành của các ngành sản xuất sử dụng dầu và kéo theo tăng sức mua của người tiêu dùng, nhờ đó làm tăng thu ngân sách. Cụ thể là, đến hết tháng 8/2015 tổng thu ngân sách nhà nước đạt 67,8 % dự toán cả năm, tăng 7 % so với cùng kỳ năm 2014; trong đó, thu nội địa đạt 71,9 %, thu từ xuất nhập khẩu đạt 62,3 %; riêng thu dầu thô mới chỉ đạt 50,7 % dự toán. Mặc dù giá dầu giảm mạnh thời gian vừa qua làm giá trị xuất khẩu dầu giảm trên 50 %.

6. Một số kiến nghị

❖ Mức thuế tài nguyên đối với khoáng sản đã quá cao so với thế giới, hơn nữa với việc thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản từ năm 2014, trên thực tế đã tăng thuế tài nguyên. Do vậy, kiến nghị không tiếp tục tăng thuế tài nguyên nói chung đối với khai thác khoáng sản;

❖ Với vai trò là "bánh mì của công nghiệp", trong bối cảnh vùng than Quảng Ninh bị thiệt hại nặng do mưa lũ vừa qua và giá thành khai thác than tăng cao, để khỏi ảnh hưởng đến giá thành của các ngành sử dụng than, nhất là sản xuất điện, phân bón, giấy, xi măng, cũng như việc tăng sản lượng than đáp ứng nhu cầu, kiến nghị xem xét giảm mức thuế tài nguyên hiện hành đối với than xuống như sau: than khai thác hầm lò là 5 % và khai thác lộ thiên là 7 %;

❖ Ngoài ra, trong bối cảnh suy giảm giá bán hiện nay và để nâng cao sức cạnh tranh so với hàng hóa nhập khẩu, kiến nghị xem xét giảm thuế suất thuế tài nguyên một cách phù hợp đối với các loại khoáng sản làm vật liệu xây dựng, quặng sắt, bô xít và các loại khoáng sản khác khai thác, chế biến tại các khu vực có điều kiện kinh tế-xã hội khó khăn;

❖ Thay đổi căn cứ tính thuế tài nguyên theo sản lượng khai thác sang theo trữ lượng có thể khai thác được theo thiết kế được duyệt (tương tự như quy định căn cứ thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản) và có chính sách khuyến khích khai thác tận thu thêm trữ lượng nhằm khai thác tận thu tối đa tài nguyên. Kèm theo đó có các giải pháp kiểm soát, quản lý chặt chẽ trữ lượng, sản lượng và tỷ lệ tổn thất thực tế trong quá trình khai thác khoáng sản;

❖ Thay đổi cách áp dụng khung thuế suất thuế tài nguyên đối với khoáng sản theo quy định của Luật Thuế tài nguyên: thay vì cách làm như lâu nay là sau một thời gian lại điều chỉnh tăng mức thuế suất thuế tài nguyên trong khung thuế suất đã định

của Luật thì căn cứ vào mức độ thuận lợi, khó khăn của từng mỏ khoáng sản mà phân loại chúng ra thành các nhóm mỏ theo mức độ thuận lợi, khó khăn (tương tự như phân loại đất nông nghiệp), ví dụ nhóm 1 (có mức độ thuận lợi cao), nhóm 2 (có mức độ thuận lợi vừa), nhóm 3 (có mức độ thuận lợi thấp, tức khó khăn), trên cơ sở đó áp dụng mức thuế suất phù hợp trong khung thuế suất đã định cho từng nhóm mỏ: nhóm mỏ có mức độ thuận lợi cao thì áp dụng nhóm mức thuế suất cao, nhóm mỏ có mức độ thuận lợi vừa thì áp dụng nhóm mức thuế suất trung bình và nhóm mỏ có điều kiện khó khăn thì áp dụng nhóm mức thuế suất thấp; mức thuế suất cụ thể sẽ được xác định trong dự án đầu tư theo nguyên tắc đảm bảo cho nhà đầu tư khai thác mỏ đạt được tỷ suất lợi nhuận hợp lý. Thậm chí, đối với những mỏ có điều kiện quá khó khăn nhưng do phải khuyến khích khai thác để đáp ứng nhu cầu hoặc để góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội ở những địa bàn đặc biệt khó khăn thì còn phải có thêm các chính sách hỗ trợ khác. Kinh nghiệm của nhiều nước cũng đã thể hiện điều đó. Vì hiệu quả kinh tế khai thác của một mỏ khoáng sản được đánh giá cho cả đời mỏ, tức là có xem xét đến tất cả các yếu tố thuận lợi, khó khăn trong cả đời mỏ và đã được bình quân hóa cho nên mức thuế suất các loại thuế, trong đó có thuế tài nguyên về nguyên tắc phải đảm bảo ổn định trong cả đời mỏ hoặc chỉ ít trong một giai đoạn dài như đã tính toán trong dự án đầu tư khai thác mỏ đã được duyệt; nếu có điều chỉnh thì chủ yếu điều chỉnh theo hướng giảm để phù hợp với đặc thù của ngành khai khoáng là điều kiện khai thác ngày càng khó khăn hơn nên chi phí tăng cao hoặc chỉ điều chỉnh khi phát hiện có sự thay đổi lớn về tài nguyên khoáng sản;

❖ Đối với chính sách thuế, phí nói chung, trong đó có thuế tài nguyên nói riêng đối với khai thác khoáng sản theo hướng thay vì tận thu tài chính cho tăng thu ngân sách chuyển sang khuyến khích tận thu tối đa tài nguyên và tăng cường chế biến sâu khoáng sản phục vụ phát triển kinh tế-xã hội và bảo vệ môi trường theo tinh thần “bỏ con săn sắt, bắt con cá rô” (tương tự như chính sách miễn thị thực vừa qua). Việc khai thác tận thu tối đa khoáng sản được hiểu là khai thác tận thu tối đa nguồn tài nguyên khoáng sản sẵn có trong lòng đất, tức là phải khai thác cả những phần trữ lượng khoáng sản nghèo hoặc có điều kiện khai thác khó khăn. Việc khai thác phần trữ lượng khoáng sản nghèo hoặc có điều kiện khai thác khó khăn sẽ có chi phí khai thác, chế biến rất cao. Do vậy, để có thể thực hiện được quy định đó cần phải có chính sách giảm, miễn thuế nói chung, trong đó có thuế tài

nguyên một cách phù hợp. Ngoài ra, cần có các chính sách hỗ trợ khác, kể cả chính sách trợ giá như nhiều nước đã thực hiện;

❖ Từ kinh nghiệm của các nước cho thấy để đảm bảo cân đối NSNN do phải giảm các khoản thuế xuất nhập khẩu theo các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia, điều quan trọng trước hết là phải có giải pháp triệt để chống thất thu thuế, tiếp theo là có chính sách nuôi dưỡng nguồn thu theo hướng khuyến khích để có càng nhiều người, nhiều doanh nghiệp nộp thuế với số thuế càng cao càng tốt (điều này không đồng nghĩa với mức thuế suất cao mà là do quy mô kinh doanh lớn và hiệu quả cao), đồng thời phải có giải pháp nâng cao hiệu quả và tiết kiệm trong việc sử dụng ngân sách. Việt Nam hiện nay đang có tiềm năng rất lớn về cả 3 yếu tố này. Cuối cùng mới tính đến nước “cực chẳng đã” là tăng thuế nội địa, song phải có lộ trình và áp dụng một cách phù hợp với thực tế;

❖ Đến nay, Luật Khoáng sản đã ban hành được 6 năm và có hiệu lực thì hành 5 năm, do vậy nên xem xét bổ sung, sửa đổi một số quy định bất hợp lý của Luật Khoáng sản, trong đó bổ quy định về thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản vì nó trùng lặp với thuế tài nguyên. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Corporate income taxes and other mining taxes - A summary of rates and rules in selected countries - Global mining update, June 2012, www.pwc.com/gx/mining.

2. Ý kiến của Bộ TN&MT về dự án Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về ban hành biểu mức thuế suất thuế tài nguyên thay thế Nghị quyết số 712/2013/UBTVQH13.

Người biên tập: Võ Trọng Hùng

SUMMARY

Currently, the draft resolution of the National Assembly Standing Committee on promulgating the resource tax rate to replace Resolution No. 712/2013/UBTVQH13 are in the process of consultation to finalize. Within the scope of this article will discuss in particular Royalties and tax policies, general fees for mining and proposed a number of recommendations.