

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ LUẬT KHOÁNG SẢN VÀ CÁC LUẬT LIÊN QUAN ĐẾN KHOÁNG SẢN

Nguyễn Cảnh Nam
Hội Khoa học Công nghệ Mỏ Việt Nam
Email: canhnam_pgs@yahoo.com

TÓM TẮT

Luật Khoáng sản đã ban hành từ năm 2010, có hiệu lực từ năm 2011. Như vậy, Luật Khoáng sản ra đời đã 12 năm. Trong 12 năm đó, bối cảnh kinh tế - xã hội nói chung và tài nguyên khoáng sản nói riêng đã có nhiều thay đổi, nhiều định hướng phát triển kinh tế - xã hội đặt ra nhiều mục tiêu, nhiệm vụ mới, kéo theo nhu cầu về khoáng sản cũng ngày càng tăng cao. Theo đó, Luật Khoáng sản và các luật liên quan đến khoáng sản đã có nhiều quy định không còn phù hợp. Hiện nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT) được Chính phủ giao nhiệm vụ lập Hồ sơ đề nghị xây dựng Dự án Luật Khoáng sản (sửa đổi). Trong phạm vi bài này xin nêu một số ý kiến về sửa đổi Luật Khoáng sản và các luật khác có liên quan đến khoáng sản.

Từ khóa: Luật Khoáng sản, điều chỉnh sửa đổi Luật Khoáng sản.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật Khoáng sản đã ban hành từ năm 2010, có hiệu lực từ năm 2011. Đến nay, bối cảnh kinh tế - xã hội nói chung và tài nguyên khoáng sản nói riêng đã có nhiều thay đổi, nhiều định hướng phát triển kinh tế - xã hội đặt ra nhiều mục tiêu, nhiệm vụ mới, kéo theo nhu cầu về khoáng sản cũng ngày càng tăng cao. Luật Khoáng sản và các luật liên quan đến khoáng sản đã có nhiều quy định không còn phù hợp. Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT) được Chính phủ giao nhiệm vụ lập Hồ sơ đề nghị xây dựng Dự án Luật Khoáng sản (sửa đổi). Trong phạm vi bài này tác giả xin nêu một số ý kiến về sửa đổi Luật Khoáng sản và các luật khác có liên quan đến khoáng sản.

2. NỘI DUNG TRAO ĐỔI

2.1. Về một số quy định của Luật Khoáng sản cần sửa đổi

2.1.1. Về quy định chung

Điều 1. Phạm vi điều chỉnh: Trong nội dung điều này chưa có hoạt động “Chế biến khoáng sản và chế biến sâu khoáng sản” mà mới chỉ có “Hoạt động khoáng sản bao gồm hoạt động thăm dò khoáng sản, hoạt động khai thác khoáng sản”, trong đó “Khai thác khoáng sản là hoạt động nhằm thu hồi khoáng sản, bao gồm xây dựng cơ bản mỏ, khai đào, phân loại, làm giàu và các hoạt động khác có liên quan”.

Điều 2. Giải thích từ ngữ: Chưa có giải thích “chế biến khoáng sản và chế biến sâu khoáng sản”. Và cũng chưa có văn bản luật nào quy định cụ thể về chế biến khoáng sản.

Trong khi nhiều nội dung trong Luật Khoáng sản và các văn bản pháp luật khác có quy định khai thác phải gắn liền với chế biến hoặc chế biến sâu khoáng sản.

Thực ra quy định về “phân loại, làm giàu” khoáng sản thực chất thuộc về “chế biến khoáng sản”, vì khi tính thuế GTGT (VAT), phần giá trị làm giàu này được trừ khỏi giá trị tính thuế, tức chỉ tính đến giá trị của khoáng sản nguyên khai tại cửa mỏ khai thác. Có thể phân loại chế biến khoáng sản ra 2 mức: Sơ chế hay chế biến sơ bộ và Chế biến sâu. Ví dụ: Đối với than, Sơ chế hay chế biến sơ bộ gồm: sàng tuyển, pha trộn, đóng bánh,...; Chế biến sâu gồm: khí hóa than, hóa lỏng than, luyện than cốc,... Đối với quặng boxit, Sơ chế gồm sàng tuyển quặng thô (với hàm lượng Al_2O_3 khoảng 35÷40%) thành quặng tinh (với hàm lượng Al_2O_3 khoảng 50%); Chế biến sâu gồm chế biến quặng tinh thành Alumin (hàm lượng Al_2O_3 trên 99%),...

Chính vì bất cập này mà một số quy định về thuế tài nguyên đối với khoáng sản trong một số trường hợp chưa chuẩn xác như căn cứ và đối tượng tính thuế, giá tính thuế, Các cơ quan quản lý nhà nước cũng chưa có quy định để phân loại khoáng sản theo tình hình, đặc điểm của

chúng (nhất là theo quy mô trữ lượng, điều kiện khai thác, khả năng chế biến), chẳng hạn như: Loại nào chỉ cần chế biến thô, loại nào cần phải chế biến sâu và chế biến sâu đến mức độ nào thì đem lại hiệu quả kinh tế cao nhất trước khi xuất khẩu; hoặc loại nào phải chế biến ngay trên địa bàn nơi có mỏ khoáng sản và loại nào có thể chế biến tại địa bàn khác tùy theo quy mô công suất kinh tế (tránh tình trạng “ngăn sông cấm chợ” trong việc vận chuyển khoáng sản khai thác từ địa phương này sang chế biến tại địa phương khác).

Ngoài ra, sử dụng, kinh doanh khoáng sản chưa được điều chỉnh trong Luật Khoáng sản và các luật khác, tạo ra khoảng trống pháp lý rất lớn, dẫn đến các hoạt động chế biến, tàng trữ, vận chuyển, mua bán và sử dụng khoáng sản quản lý khó khăn, hiệu quả hạn chế.

2.1.2. Quy định của Luật Khoáng sản về chiến lược, quy hoạch khoáng sản

Cho đến nay, quy định về quy hoạch khoáng sản đã được sửa đổi tại Điều 8 Luật số 35/2018/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch. Tuy nhiên, hiện còn quy định về Chiến lược khoáng sản tại Điều 9 có nhiều nội dung không phù hợp để làm căn cứ cho lập quy hoạch khoáng sản theo quy định của Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14. Hơn nữa, ở nước ta kế hoạch hóa gồm 3 khâu: Chiến lược – Quy hoạch – Kế hoạch, nhưng đến nay mới chỉ có khâu quy hoạch được luật hóa theo Luật Quy hoạch. Còn hai khâu Chiến lược và Kế hoạch chưa có luật ban hành quy định nên chưa đảm bảo luật hóa nói chung và tính đồng bộ, thống nhất giữa Chiến lược – Quy hoạch – Kế hoạch cũng như ba khâu đó giữa các ngành, các cấp trong nền kinh tế quốc dân. Để khắc phục bất cập trên hoặc là ban hành tiếp hai luật: Luật Chiến lược và Luật Kế hoạch, hoặc là ban hành chung một luật: Luật Kế hoạch hóa với nội dung bao gồm các quy định về chiến lược, các quy định về quy hoạch, các quy định về kế hoạch, mối quan hệ giữa ba bộ phận đó. Theo cách thứ hai thì bài bản hơn.

2.1.3. Vấn đề đấu giá khai thác khoáng sản theo quy định của Luật Khoáng sản

Tại Khoản 2 Điều 79 gồm có đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản và đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu

vực đã có kết quả thăm dò khoáng sản. Quy định về đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản, có thể nói là khó khả thi, chí ít là không thể tránh khỏi những bất cập sẽ gây hậu quả xấu đối với tài nguyên khoáng sản và cho các chủ thể liên quan.

Hơn nữa, tại khoản 5 Điều 69 Nghị định 158/2016/NĐ-CP quy định: “*Giá tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản được xác định trên cơ sở quy đổi từ giá tính thuế tài nguyên theo quy định của pháp luật về thuế tài nguyên tại thời điểm tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản*”. Qua đó cho thấy bản chất tiền cấp quyền khai thác khoáng sản và thuế tài nguyên là một, tức đánh trùng lặp (sẽ nêu rõ thêm dưới đây).

2.1.4. Quy định về khai thác tận thu khoáng sản

Mặc dù Luật Khoáng sản quy định phải 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, song cho đến nay vẫn chưa có văn bản nào quy định cụ thể về tỉ lệ tổn thất khoáng sản tối đa cho phép trong quá trình khai thác, chế biến khoáng sản cũng như quy định kiểm tra, giám sát, theo dõi việc thực hiện tỉ lệ này trong thực tế và chế tài xử lý nếu vi phạm. Hơn nữa, chưa có quy định cụ thể đề cập đến việc khai thác khoáng sản đi kèm. Cụ thể là:

Tại Điều 4, khoản 4 Luật Khoáng sản quy định: “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”;

Tại Điều 55 khoản 2 điểm d) Luật Khoáng sản quy định: “Khai thác tối đa khoáng sản chính, khoáng sản đi kèm;...”;

Như vậy, quy định trên đây cần bổ sung thêm: Quy định về Tiền cấp quyền khai thác đối với trữ lượng các loại khoáng sản đi kèm với công thức tính tương tự như đối với khoáng sản chính.

2.1.5. Quy định về nộp Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản

Điều 77 Luật Khoáng sản quy định:

1. Tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản phải nộp tiền cấp quyền khai thác khoáng sản. Nhà nước thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản

thông qua đấu giá hoặc không đấu giá;

2. Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản được xác định căn cứ vào giá, trữ lượng, chất lượng khoáng sản, loại hoặc nhóm khoáng sản, điều kiện khai thác khoáng sản”.

Điều 5. Nghị định 203/2013/NĐ-CP quy định:

Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản được tính theo công thức sau:

$$T = Q \times G \times K_1 \times K_2 \times R \quad (1)$$

Trong đó:

T- Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản; đơn vị tính đồng Việt Nam;

Q- Trữ lượng tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản được quy định cụ thể tại Điều 6 Nghị định này; đơn vị tính là m^3 , tấn;

G- Giá tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản được quy định cụ thể tại Điều 7 Nghị định này; đơn vị tính là đồng/đơn vị trữ lượng;

K_1 - Hệ số thu hồi khoáng sản liên quan đến phương pháp khai thác, được quy định: Khai thác lộ thiên $K_1 = 0,9$; khai thác hầm lò $K_1 = 0,6$; khai thác nước khoáng, nước nóng thiên nhiên và các trường hợp còn lại $K_1 = 1,0$;

K_2 - Hệ số liên quan đến điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn áp dụng theo Danh mục địa bàn ưu đãi đầu tư do Chính phủ quy định: Khu vực khai thác khoáng sản thuộc vùng kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, $K_2 = 0,90$; khu vực khai thác khoáng sản thuộc vùng kinh tế - xã hội khó khăn, $K_2 = 0,95$; các khu vực khai thác khoáng sản thuộc vùng còn lại, $K_2 = 1,00$;

R - Mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản; đơn vị tính là phần trăm (%).

Ngoài ra, Nghị định số 67/2019/NĐ-CP (thay thế Nghị định 203/2013) cũng đã quy định lại vấn đề này tại Điều 5, Điều 6 và Điều 7 tương tự như trên.

Quy định trên đây có một số vấn đề là:

Thứ nhất, chưa làm rõ và xem xét đến mức độ chính xác của các cấp trữ lượng. Thông tư số 60/2017/TT-BTNMT ngày 08/12/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về phân cấp trữ lượng và tài nguyên khoáng sản rắn, theo đó có 3 cấp trữ lượng là: 111, 121 và 122, trong đó cấp 111 và cấp 121 thì trữ lượng chính xác tối thiểu bằng 80% (tức sai số tối đa bằng 20%), cấp 122 thì trữ lượng chính xác tối thiểu bằng 50% (tức sai số tối đa bằng 50%). Như vậy, về trữ lượng địa chất chỉ ít có 2 mức độ chính xác: cấp 111 và 121 có chính

xác tối thiểu 80%, còn cấp 122 có độ chính xác tối thiểu 50%;

Thứ hai, hệ số K_1 chỉ quy định chung là: Khai thác lộ thiên $K_1 = 0,9$; khai thác hầm lò $K_1 = 0,6$; trong khi trên thực tế hệ số tổn thất trong khai thác giữa các mỏ khoáng sản khác nhau tuy cùng khai thác lộ thiên hay cùng khai thác hầm lò nhưng K_1 khác nhau rất lớn ;

Thứ ba, K_2 - Hệ số liên quan đến điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn theo Danh mục địa bàn ưu đãi đầu tư do Chính phủ quy định cũng khác nhau rất lớn. Có thể nói ngay trong một địa bàn cũng đã có sự khác nhau đáng kể;

Thứ tư, G- Giá tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản: Quy định này tại điều 7 trong Nghị định 203/2013 quy định cũng chưa cụ thể, rõ ràng. Tuy nhiên, vấn đề này đã được thực hiện trong Thông tư số 38/2017/TT-BTNMT ngày 16/10/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Quy định phương pháp quy đổi từ giá tính thuế tài nguyên để xác định giá tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản. Qua đó cho thấy bản chất tiền cấp quyền khai thác khoáng sản và thuế tài nguyên là một như sẽ phân tích thêm dưới đây;

Thứ năm, đặc biệt chưa làm rõ bản chất tiền cấp quyền khai thác khoáng sản là phần giá trị nào trong giá trị sản phẩm khoáng sản và mối quan hệ với thuế tài nguyên.

Dựa vào căn cứ và phương pháp tính thì tiền cấp quyền khai thác giống như thuế tài nguyên, theo đó khoản thu này có bản chất là thuế tài nguyên - là phần giá trị thặng dư siêu ngạch (hay lợi nhuận siêu ngạch) do điều kiện khách quan thuận lợi (tức sự màu mỡ của tài nguyên thiên nhiên) đem lại (nên thuộc về chủ sở hữu tài nguyên), chỉ khác về cách thu cách nộp. Như vậy, quy định này vi phạm nguyên tắc tránh đánh thuế hai lần, gây gánh nặng tài chính cho doanh nghiệp.

Do vậy, đề nghị cần xem xét bỏ quy định thu Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản vì các lý do sau đây:

1. Quy định này chỉ có trong Luật Khoáng sản ban hành năm 2010, còn trước đây không có. Trong Luật Khoáng sản cũng như trong các nghị định, thông tư hướng dẫn Luật chưa làm rõ bản chất và nguồn gốc của Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản và chưa làm rõ đó là thuế, phí hay lệ phí theo quy định của pháp luật hiện hành;

2. Đặc biệt, Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản không thuộc khoản thuế, phí, lệ phí nào đã quy định trong hệ thống pháp luật hiện hành của nước ta về thuế, phí, lệ phí. Cụ thể là trong quy định tại khoản 3 Điều 76 Luật Khoáng sản quy định tiền cấp quyền khai thác khoáng sản là một trong những nguồn thu Ngân sách từ hoạt động khoáng sản. Tuy nhiên, Luật Ngân sách số 83/2015/QH13 không có quy định Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản là khoản thu của ngân sách các cấp mặc dù Luật Ngân sách số 83/2015/QH13 được Quốc hội thông qua sau khi Luật khoáng sản số 60/2010/QH12 được ban hành và có hiệu lực. Mặt khác, Điều 13 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước lại bổ sung thêm vào nguồn thu ngân sách từ tiền cấp quyền khai thác khoáng sản. Điều này trái với quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành (Luật Ngân sách không có quy định về khoản thu này thì Nghị định hướng dẫn thực hiện không thể quy định bổ sung thêm về nó);

3. Chính vì vậy, quy định này gây ra những bất cập, không thống nhất giữa các văn bản luật có liên quan như đã nêu trên. Trên thực tế khoản thu này có bản chất là tô mỏ chênh lệch I, tức là phần lợi nhuận siêu ngạch do điều kiện thiên nhiên thuận lợi ban tặng. Khoản này đã được thu qua Thuế tài nguyên;

4. Nếu Nhà nước bỏ khoản thu này thì mọi chuyện sẽ trở nên dễ hiểu, rõ ràng và phù hợp với Luật Ngân sách số 83/2015/QH13;

5. Trên thế giới hầu như chẳng nước nào có quy định thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản như Việt Nam.

2.1.6. Quy định về không được khai thác sản lượng vượt quá công suất trong giấy phép khai thác

Tại Điều 41 Nghị định số 36/2020/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản: Nên xem xét lại quy định này vì không phù hợp với cơ chế thị trường, theo đó sản lượng khai thác phải theo nhu cầu thị trường. Vấn đề quan trọng từ góc độ pháp luật cần phải quan tâm là việc khai thác có vượt ra ngoài ranh giới cấp phép hay không, hoặc có xâm phạm vào khu vực hạn chế hoặc cấm hoạt động khoáng sản hay không? Có đảm bảo tuân thủ quy định về tỷ lệ

tồn thất, an toàn lao động, bảo vệ môi trường, cơ sở hạ tầng và thực hiện đầy đủ, đúng mọi nghĩa vụ đi kèm hay không?

2.1.7. Quy định về khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ

Tại khoản 1 Điều 27 Luật Khoáng sản quy định: “Khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ là khu vực chỉ phù hợp với hình thức khai thác nhỏ được xác định trên cơ sở kết quả đánh giá khoáng sản trong giai đoạn điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản hoặc kết quả thăm dò khoáng sản được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt”. Quy định như vậy là chưa chặt chẽ và tạo kẽ hở cho việc lợi dụng cấp phép khai thác không đúng quy định, nhất là chia nhỏ mỏ khoáng sản.

2.1.8. Quy định về tỉ lệ vốn chủ sở hữu trong tổng vốn đầu tư dự án khai thác khoáng sản

Theo Điều 53 mục 2 khoản c Luật Khoáng sản quy định về điều kiện cấp giấy phép khai thác khoáng sản là: phải có vốn chủ sở hữu (CSH) ít nhất bằng 30% tổng mức đầu tư của dự án khai thác khoáng sản. Quy định đó cứng nhắc, không hợp lý và không phù hợp với thực tế về vốn chủ sở hữu của các công ty nói chung, kể cả công ty nhà nước khi đầu tư mở mỏ mới, nhất là các mỏ than hầm lò có nhu cầu vốn đầu tư rất cao (đến hàng chục ngàn tỉ đồng) sẽ không có đủ số vốn chủ sở hữu theo quy định.

Đề nghị xem xét điều chỉnh lại quy định này nhằm đảm bảo tính khả thi và thực tiễn, theo đó quy định tỷ lệ vốn CSH theo tỷ lệ % quy mô tổng mức đầu tư. Giả dụ, quy mô tổng mức đầu tư: (1) bằng hoặc nhỏ hơn 1 ngàn tỷ đồng thì tỷ lệ vốn CSH là 30%; (2) từ trên 1 ngàn tỷ đồng đến 3 ngàn tỷ đồng thì tỷ lệ vốn CSH là 25% (nhưng tối thiểu phải lớn hơn 300 tỷ đồng); (3) từ trên 3 ngàn tỷ đồng đến 5 ngàn tỷ đồng thì tỷ lệ vốn CSH là 20% (nhưng tối thiểu phải lớn hơn 750 tỷ đồng); (4) trên 5 ngàn tỷ đồng thì tỷ lệ vốn CSH là 15% (nhưng tối thiểu phải lớn hơn 1 ngàn tỷ đồng).

2.1.9. Quy định về sử dụng đất đối với dự án khai thác khoáng sản

Hiện nay, trong nhiều trường hợp, chẳng hạn khai thác boxit ở Tây Nguyên, khu vực khai thác khoáng sản sau một thời gian (khoảng 2÷3 năm) đã kết thúc khai thác và cải tạo, hoàn thổ nhưng doanh nghiệp vẫn phải quản lý và trả tiền thuê đất đến hết đời dự

án. Điều đó vừa làm giảm hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, vừa làm giảm hiệu quả sử dụng đất, trong khi người dân thiếu đất trồng trọt hay địa phương thiếu đất cho các mục đích sử dụng khác.

2.1.10. Chính sách về đầu tư điều tra thăm dò và khai thác, chế biến khoáng sản

Theo quy định hiện hành của pháp luật thì Nhà nước chưa thực sự quan tâm đầu tư cho công tác thăm dò khoáng sản “là tài sản công” theo tinh thần cần đi trước một bước để nắm chắc tài nguyên với tư cách là “nguồn lực quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội”, Nhà nước phải nắm chắc để tổ chức lập quy hoạch khai thác, chế biến đảm bảo tin cậy và tổ chức thực hiện quy hoạch có hiệu lực, hiệu quả. Theo đó cần quy định Nhà nước phải giữ vai trò chính trong công tác thăm dò khoáng sản, đồng thời khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia hoạt động này một cách phù hợp.

2.1.11. Phân cấp tài nguyên, trữ lượng

Tài nguyên, trữ lượng được đánh giá, dựa trên cơ sở kết hợp 3 tiêu chí (mức độ hiệu quả kinh tế, mức độ đánh giá khả thi về kỹ thuật công nghệ, mức độ tin cậy địa chất) [1], trong đó tiêu chí về hiệu quả kinh tế và khả thi về kỹ thuật công nghệ biến động theo thời gian trong bối cảnh giá thị trường biến động mạnh thời gian qua, cùng với tiến bộ khoa học công nghệ về khai thác, chế biến, sử dụng khoáng sản nhưng hiện nay chưa được cập nhật và đánh giá lại để phục vụ công tác quy hoạch, quản lý, khai thác, chế biến có hiệu quả, tiết kiệm tài nguyên.

2.1.12. Quản lý cấp phép hoạt động khoáng sản

Tăng cường quản lý cấp phép hoạt động khoáng sản theo hướng nâng cao chất lượng cấp phép (đúng đối tượng, đúng quy hoạch, kịp thời, bảo đảm đạt hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất) và tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện hoạt động khoáng sản tuân thủ đúng theo quy định trong giấy phép.

2.1.13. Thống kê hoạt động khoáng sản

Tăng cường công tác thống kê hoạt động khoáng sản đảm bảo kịp thời, đầy đủ, chính xác, đặc biệt là các chỉ tiêu về tài nguyên, trữ lượng, sản lượng, hệ số tổn thất tài nguyên, an toàn lao động, hiện trạng môi trường,...

2.1.14. Đổi tên Luật Khoáng sản

Bộ Tài nguyên và Môi trường cho rằng nên sửa đổi Luật Khoáng sản thành Luật Địa chất và Tài nguyên khoáng sản (hay Luật Địa chất và Khoáng sản). Vì rằng, Luật Khoáng sản hiện hành mới chỉ đề cập đến địa chất khoáng sản và khoáng sản, còn chưa đề cập đến các nội dung về địa chất như địa chất thủy văn, tai biến địa chất, tài nguyên địa chất, địa chất công trình, công viên địa chất, địa chất phục vụ dân sinh,... Thiết nghĩ rằng nên giữ nguyên Luật Khoáng sản (với việc hoàn thiện, bổ sung mới cho phù hợp) và Luật Tài nguyên địa chất (hoặc Luật Địa chất) quy định về các vấn đề địa chất nêu trên (không bao gồm địa chất dầu khí và địa chất khoáng sản).

2.1.15. Ưu tiên khai thác khoáng sản

Vì hầu hết tài nguyên khoáng sản là không tái tạo, tồn tại trên bề mặt hoặc trong lòng đất, cho nên pháp luật phải quy định ưu tiên khai thác khoáng sản trước, sau khi kết thúc khai thác khoáng sản mới thực hiện các hoạt động khác trong khu vực đó (cả trên bề mặt và trong lòng đất).

2.2. Quy định về thuế tài nguyên theo Luật Thuế tài nguyên

Hiện có một số bất cập là:

➢ Thuế tài nguyên hiện đang tính theo sản lượng khoáng sản khai thác được trên cơ sở sản lượng tự khai của doanh nghiệp. Điều đó 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. Để thực hiện tốt thu thuế tài nguyên có xem xét đến yêu cầu khai thác tận thu tối đa TNKS thì căn cứ để tính khoản thu này về nguyên tắc là trữ lượng khoáng sản có thể khai thác được đã phê duyệt. Nếu sản lượng khai thác vượt quá mức trữ lượng khoáng sản có thể khai thác được đã phê duyệt thì phần sản lượng vượt quá mức sẽ được giảm hoặc miễn thuế tài nguyên.

➢ Thuế suất thuế tài nguyên không ngừng tăng cao, đến nay vào loại cao nhất thế giới. Chẳng hạn, tại Điều 7 Luật Thuế tài nguyên quy định khung thuế suất Thuế tài nguyên của tất cả các loại khoáng sản rắn có mức thấp nhất là 3% và cao nhất là 30%, trong đó riêng đối với than là: antraxit hàm lò 4-20% (hiện nay áp dụng mức 10%), antraxit lò

thiên 6÷20% (hiện nay áp dụng mức 12%), than nâu, than mỡ 6÷20%, than khác 4÷20% (hiện nay áp dụng mức tương ứng là 12% theo quy định của Nghị quyết số 1084/2015/NQ-UBTVQH13). Ngoài ra, cộng thêm với nộp Tiền cấp quyền khai thác thực chất cũng là thuế tài nguyên như đã nêu trên. Điều đó không phù hợp với vai trò của khoáng sản được xác định là nguồn lực quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt trong bối cảnh việc khai thác khoáng sản chủ yếu để đáp ứng nhu cầu trong nước nên chẳng khác gì “lấy đá tự ghè vào 2 chân mình”, vừa làm tăng giá thành của khoáng sản và giá thành của sản phẩm sử dụng khoáng sản, kéo theo làm giảm khả năng cạnh tranh của cả hai. Điều này cũng đi ngược lại với chính sách thuế nhập khẩu là: tài nguyên, khoáng sản ở dạng thô được khuyến khích nhập khẩu cho ngành công nghiệp luyện kim trong nước, vì vậy, thuế suất thuế nhập khẩu của các loại tài nguyên, khoáng sản ở dạng thô đều được quy định ở mức thấp hoặc bằng 0%. Hoặc ví dụ như Indonesia, trước đây quy định mức thuế tài nguyên đối với than là 13%, nhưng từ năm 2009 theo luật mới quy định gồm 3 mức: 3% cho các loại than xấu nhất (chỉ để sử dụng trong nước); 5% cho các loại than chất lượng trung bình; 7% cho các loại than chất lượng cao nhất. Đồng thời quy định mức sản lượng tiêu thụ trong nước phải đảm bảo ít nhất là 25% sản lượng khai thác.

2.3. Quy định về thuế bảo vệ môi trường theo Luật Thuế Bảo vệ môi trường

Theo Luật Thuế Bảo vệ môi trường số 57/2010/QH12 thuế bảo vệ môi trường (BVMT) là loại thuế gián thu, đánh vào sản phẩm, hàng hóa (sau đây gọi chung là hàng hóa) khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường. Chẳng hạn, Nghị quyết số: 579/2018/UBTVQH14 hiệu lực từ 01/01/2019 quy định thuế suất thuế BVMT đối với than là (ngàn đ/tấn): Than nâu: 15; Than antraxit: 30; Than mỡ: 15; Than đá khác: 15.

Qua những điều trình bày trên đây cho thấy, việc đánh thuế BVMT vào các loại than theo quy định của Luật Thuế BVMT đang chủ yếu mới đánh vào tiềm năng gây ô nhiễm mang tính chung chung, cào bằng mà: (1) Chưa đánh trực tiếp vào các yếu tố gây ô nhiễm và mức độ gây ô nhiễm của các loại than khi sử dụng chúng; (2) Chưa xét đến mức độ phát thải thực tế của công nghệ, thiết

bị sử dụng than; (3) Nên đánh thuế BVMT theo tỉ lệ % trên giá của từng chủng loại than để phù hợp với mức độ phát thải theo hàm lượng C của từng chủng loại than.

Hơn nữa, theo: (1) Quy định của Luật BVMT năm 2020 tại các Điều: Điều 88. Quản lý và kiểm soát bụi, khí thải; Điều 91. Giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, Điều 136. Chính sách thuế, phí về bảo vệ môi trường, Điều 139. Tổ chức và phát triển thị trường các-bon; (2) Tình hình phát thải thực tế của từng chủng loại than theo hàm lượng các bon (C), độ tro, hàm lượng lưu huỳnh (S),...; (3) Tình hình phát thải theo trình độ tiên tiến công nghệ đốt than, đề nghị có sự phối hợp chặt chẽ, hợp lý giữa quy định của Luật Thuế BVMT và quy định của Luật BVMT nêu trên để đảm bảo không đánh thuế trùng lặp và đánh thuế theo mức phát thải thực tế.

2.4. Về lập các chiến lược nói chung và Chiến lược khoáng sản nói riêng

Theo quy định của Luật Quy hoạch một trong những căn cứ để lập quy hoạch là Chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực trong cùng giai đoạn phát triển. Trong trường hợp quy hoạch khoáng sản đó là Chiến lược khoáng sản, còn đối với quy hoạch năng lượng và quy hoạch điện là Chiến lược năng lượng (gồm cả chiến lược điện).

Tuy nhiên, hiện nay, việc lập quy hoạch khoáng sản, quy hoạch năng lượng, quy hoạch điện chưa có chiến lược ngành trong cùng giai đoạn phát triển làm căn cứ, còn các chiến lược ngành cũ thì đã lỗi thời không còn phù hợp. Tình trạng đó cũng xảy ra trong các ngành, lĩnh vực khác.

Từ thực trạng nêu trên cho thấy để đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất giữa chiến lược, quy hoạch và kế hoạch theo quy định của Luật Quy hoạch, đề nghị thời gian tới cần phải:

➤ Xem xét xây dựng và ban hành Luật Chiến lược và Luật Kế hoạch cho đồng bộ, thống nhất với Luật Quy hoạch, bởi hiện nay chưa có luật nào về chiến lược và kế hoạch. Trong khi chiến lược và kế hoạch là 2 khâu trong quy trình kế hoạch hóa của nền kinh tế quốc dân: Chiến lược => Quy hoạch => Kế hoạch. Hoặc có thể xây dựng và ban hành Luật Kế hoạch hóa với nội dung bao gồm các quy định về Chiến lược, Quy hoạch và Kế hoạch, đảm bảo sự thống nhất giữa 3 khâu.

➤Thúc đẩy xây dựng các chiến lược nói chung, trong đó có chiến lược khoáng sản và chiến lược năng lượng làm căn cứ cho việc lập các quy hoạch nói chung cũng như quy hoạch khoáng sản, quy hoạch năng lượng và quy hoạch điện. Vì theo quy định của Luật Quy hoạch một trong những căn cứ để lập quy hoạch là Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực trong cùng giai đoạn phát triển.

➤Đẩy nhanh việc hoàn thành lập các quy hoạch: Quy hoạch tổng thể quốc gia (QH TTQG) thời kỳ 2021÷2030, tầm nhìn đến năm 2050; Quy hoạch

sử dụng đất quốc gia. Vì theo quy định của Luật Quy hoạch: Quy hoạch ngành quốc gia phải phù hợp với Quy hoạch tổng thể quốc gia, Quy hoạch sử dụng đất quốc gia.

3. KẾT LUẬN

Tóm lại, phải hoàn thiện, bổ sung, đổi mới pháp luật, cơ chế, chính sách chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển, khai thác, chế biến và sử dụng khoáng sản theo Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 10/2/2022 của Bộ Chính trị về định hướng chiến lược địa chất, khoáng sản và công nghiệp khai khoáng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045□

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thông tư số 17/2020/TT-BTNMT ngày 08/12/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về phân cấp trữ lượng và tài nguyên khoáng sản rắn.

SOME COMMENTS ON LAW ON MINERALS AND MINERALS RELATED LAWS

Nguyen Canh Nam

ABSTRACT

The Law on Minerals has been promulgated since 2010, taking effect since 2011. Thus, the Law was born 12 years ago. During those 12 years, the socio-economic context in general and mineral resources in particular had many changes, many socio-economic development orientations set many new goals and tasks, leading to the need. The demand for minerals is also increasing. Accordingly, the Law on Minerals and the laws related to minerals have many provisions that are no longer appropriate. Currently, the Ministry of Natural Resources and Environment (MONRE) is tasked by the Government with the task of making a dossier requesting the development of the Mineral Law Project (amended). Within the scope of this article, some opinions on amendments to the Law on Minerals and other laws related to minerals will be given.

Keywords: *Law on Minerals, amendment to the Law on minerals.*

Ngày nhận bài: 10/6/2022;

Ngày gửi phản biện: 10/6/2022;

Ngày nhận phản biện: 28/6/2022;

Ngày chấp nhận đăng: 25/7/2022.

Trách nhiệm pháp lý của các tác giả bài báo: Các tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm về các số liệu, nội dung công bố trong bài báo theo Luật Báo chí Việt Nam.