

KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

**Luật Thuế Tài nguyên:
Cần hướng đến nâng cao
hiệu quả và tính minh bạch
trong quản lý và sử dụng
nguồn thu từ khoáng sản**

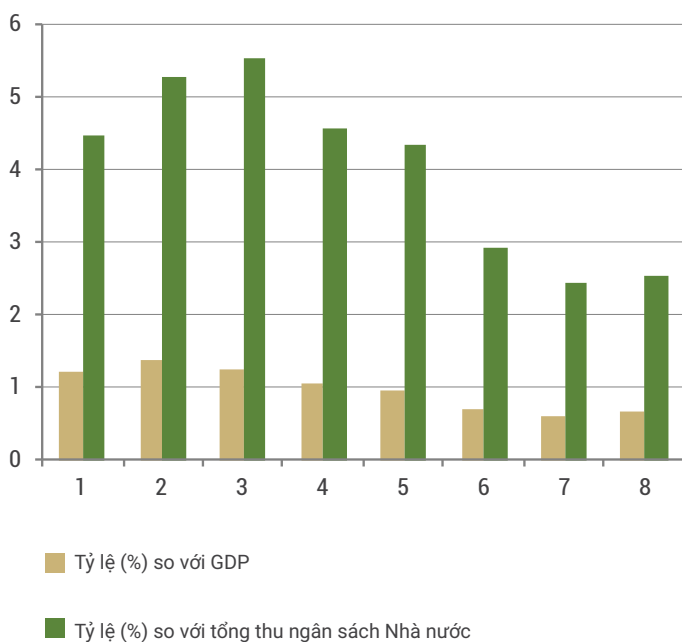
PGS. TS. Lê Xuân Trường
Trưởng khoa Thuế và Hải quan, Học viện Tài chính, Bộ Tài chính

GIỚI THIỆU CHUNG

Pháp luật về thuế tài nguyên là công cụ quan trọng để thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác và sử dụng tài nguyên. Tuy nhiên, sau 9 năm triển khai, Luật Thuế tài nguyên (2009) và các văn bản hướng dẫn thi hành đã bộc lộ một số hạn chế. Những mâu thuẫn và thiếu rõ ràng trong một số quy định pháp luật đã dẫn đến khó khăn cho việc triển khai, đồng thời được diễn giải theo nhiều cách khác nhau trong quá trình thực hiện. Hơn nữa, thuế suất thuế tài nguyên hiện nay chưa thúc đẩy khai thác, sử dụng tài nguyên theo hướng tăng trưởng bền vững. Nguồn thu từ thuế tài nguyên còn chiếm tỷ trọng rất khiêm tốn trong tổng thu ngân sách nhà nước. Những thực tế này đặt câu hỏi về tính phù hợp của các quy định pháp luật và tính hiệu quả của công tác quản lý thuế hiện nay. Từ đó, việc rà soát và sửa đổi, bổ sung pháp luật về thuế tài nguyên đặt ra như một yêu cầu cấp thiết.

Bản khuyến nghị chính sách này được xây dựng dựa trên kết quả nghiên cứu và rà soát các quy định pháp luật về thuế tài nguyên, công tác quản lý thuế tài nguyên trong lĩnh vực khoáng sản giai đoạn 2010-2017 để phân tích và đưa ra một số đề xuất nhằm cải thiện hiệu quả, thúc đẩy minh bạch trong quản lý và sử dụng nguồn thu từ khoáng sản, cũng như nguồn tài nguyên nói chung.

Tỷ lệ thu thuế tài nguyên so với tổng thu ngân sách nhà nước và so với GDP giai đoạn 2010 – 2017



Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu công khai ngân sách nhà nước trên trang web của Bộ Tài chính

VƯỚNG MẮC TRONG LUẬT THUẾ TÀI NGUYÊN VÀ QUẢN LÝ THUẾ TÀI NGUYÊN

❖ Về người nộp thuế

Việc xác định người nộp thuế tài nguyên đối với trường hợp “*Tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên nhỏ, lẻ bán cho tổ chức, cá nhân làm đầu mối thu mua*” tại Điểm c Khoản 2 Điều 3 của Luật Thuế tài nguyên nếu được thực hiện sẽ gây mâu thuẫn với Luật Khoáng sản, Luật Tài nguyên nước và Luật Bảo vệ và phát triển rừng. Cụ thể, việc quy định người nộp thuế là cá nhân hoặc tổ chức làm đầu mối thu mua cam kết nộp thuế thay cho bên khai thác là không phù hợp khi đối chiếu với quy định của Luật Khoáng sản, Luật Tài nguyên nước và Luật Bảo vệ và phát triển rừng. Theo các Luật này, việc khai thác khoáng sản, lâm sản và tài nguyên nước đều phải được cấp phép hoặc phải tuân thủ những quy định nhất định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Thừa nhận người nộp thuế thay cho trường hợp khai thác nhỏ, lẻ có thể dẫn đến hiểu sai về đối tượng được phép khai thác khoáng sản, sản phẩm của rừng tự nhiên và nước thiên nhiên.

Trong khi đó, mặc dù giải quyết được mâu thuẫn kể trên, *Thông tư 105/2010/TT-BTC* lại nảy sinh vướng mắc về quản lý thuế đối với một số trường hợp cụ thể mà pháp luật chưa bao quát hết khi bỏ quy định về người nộp thuế là tổ chức, cá nhân làm đầu mối thu mua cho các đối tượng khai thác nhỏ lẻ. Tuy nhiên, khi đó lại phát sinh một vướng mắc cần giải quyết là **khó quản lý, dẫn đến thất thu thuế** trong hai trường hợp sau đây: (i) Hộ gia đình, cá nhân khai thác đất làm vật liệu xây dựng trong khuôn viên đất được giao sử dụng ổn định, lâu dài bán cho các đơn vị sản xuất vật liệu xây dựng; (ii) Hộ gia đình được giao đất, giao rừng được phép khai thác sản phẩm rừng tự nhiên trong phạm vi đất được giao bán ra.

❖ Về sản lượng tính thuế

Thứ nhất, theo Khoản 1 Điều 6 Luật Thuế tài nguyên quy định về sản lượng tính thuế tài nguyên hiện nay là “*Đối với tài nguyên khai thác xác định được số lượng, trọng lượng hoặc khối lượng thì sản lượng tài nguyên tính thuế là số lượng, trọng lượng hoặc khối lượng của tài nguyên thực tế khai thác trong kỳ tính thuế*”. Quy định như vậy **chưa phản ánh đúng đạo lý của việc đánh thuế tài nguyên vào nguyên tắc chung nhất** xác định sản lượng tài nguyên tính thuế là: sản lượng tài nguyên tính thuế là số lượng, trọng lượng hoặc khối lượng **tài nguyên nguyên khai** thực tế khai thác. Nghĩa là, tài nguyên tính thuế phải dựa trên giá trị gốc của tài nguyên chưa qua chế biến như thông lệ quốc tế.

Thứ hai, trong Luật Thuế tài nguyên hiện nay một số thuật ngữ sử dụng trong xác định sản lượng tài nguyên tính thuế chưa được định nghĩa rõ ràng, gây ra những cách hiểu khác nhau trong quá trình tổ chức thực hiện, như: sản phẩm khác, sản phẩm công nghiệp, cấp độ thương mại...

Thứ ba, việc quy định thuế tài nguyên tính trên sản lượng thực tế khai thác do người khai thác tự khai báo đã dẫn đến tình trạng “lấy nạc bỏ xương”. Cụ thể, nhiều doanh nghiệp khi khác thác chỉ sử dụng những tài nguyên có giá trị cao để khai thác, không tốn kém chi phí. Số tài nguyên còn lại có giá trị thấp hơn không được khai thác triệt để gây nên tình trạng lãng phí tài nguyên.

❖ Về giá tính thuế

Sự thiếu thống nhất làm cho quy định pháp luật về giá tính thuế tài nguyên thiếu tính minh bạch, không được hiểu và áp dụng nhất quán. Theo Khoản 1 Điều 6 Thông tư 152/2015/TT-BTC, giá tính thuế tài nguyên là giá bán đơn vị tài nguyên chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng và trong mọi trường hợp không được thấp hơn giá tính thuế tài nguyên do UBND cấp tỉnh quy định. Tuy vậy, Khoản 1 và Khoản 2 Điều 6 Luật Thuế tài nguyên chỉ quy định trong trường hợp không xác định được giá bán thì giá tính thuế tài nguyên mới bị khống chế không thấp hơn giá do UBND cấp tỉnh quy định. Như vậy, nếu thực hiện theo Thông tư thì chặt chẽ, góp phần chống thất thu nhưng mâu thuẫn với Luật; nếu thực hiện theo Luật thì không chặt chẽ, làm thất thu thuế.

Ngoài ra, quy định về giá tính thuế tài nguyên hiện hành chưa dựa trên *tài nguyên nguyên khai*, thể hiện ở việc chưa cho trừ chi phí tinh chế tài nguyên (mới chỉ cho trừ chi phí chế biến phát sinh), đối với tài nguyên xuất khẩu giá tính thuế không cho trừ chi phí vận chuyển đến cảng xuất.

❖ Về thuế suất

Thuế suất hiện tại chưa tạo động lực cân đối lại việc khai thác tài nguyên tái tạo và tài nguyên không tái tạo. Nhóm tài nguyên không có khả năng tái tạo (như khoáng sản kim loại, một số loại khoáng sản không kim loại) hiện đang có mức trần khung thuế suất thấp hơn nhóm sản phẩm rừng tự nhiên là tài nguyên có khả năng tái tạo.

Bên cạnh đó, nước thiên nhiên là loại tài nguyên có vai trò ngày càng quan trọng trong đời sống xã hội và đang có xu hướng khan hiếm nhưng khung thuế suất hiện hành còn quá thấp, tùy theo mục đích sử dụng nước mà thuế suất từ 1% đến 10%. Trong khi đó, ở nhiều nước trên thế giới, mức thuế suất đối với nước thiên nhiên thường từ 1% đến 15%, chẳng hạn như tại một số bang của Hoa Kỳ.

❖ Về quản lý thuế

Thất thu thuế do kê khai thiếu sản lượng tính thuế và hoạt động khai thác, xuất khẩu tài nguyên lậu diễn ra khá phổ biến. Nguyên nhân chủ quan trong quản lý chính là sự yếu kém và thiếu trách nhiệm của chính quyền và các cơ quan quản lý nhà nước ở một số địa phương. Điều này một phần là do các quy định và cách thức phối hợp giữa cơ quan thuế với các cơ quan liên quan trong quản lý, kiểm tra và thanh tra các hoạt động khai thác tài nguyên chưa làm rõ vai trò – trách nhiệm của cơ quan chủ trì, cơ chế phối hợp và trao đổi thông tin với nhau.

KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

➤ Cần bổ sung giải thích thuật ngữ trong Luật

Việc bổ sung phần giải thích thuật ngữ trong Luật Thuế tài nguyên là cần thiết để thống nhất cách hiểu cụ thể của từng thuật ngữ. Đối với những thuật ngữ đã được quy định của luật chuyên ngành, cần quy định rõ là thuật ngữ đó được hiểu theo quy định của pháp luật chuyên ngành. Việc bổ sung này sẽ đảm bảo tính minh bạch của luật và tạo điều kiện cho việc thực hiện nhất quán, tránh bất đồng trong diễn giải giữa cơ quan thuế và người nộp thuế.

➤ Điều chỉnh quy định đối với người nộp thuế là tổ chức cá nhân khai thác nhỏ lẻ

Điểm c Khoản 2 Điều 3 Luật Thuế tài nguyên cần được sửa đổi. Theo đó, bổ sung thêm cụm từ “được cấp phép khai thác” vào trước đoạn “khai thác nhỏ lẻ”. Khi đó, điểm c Khoản 2 Điều 3 sửa đổi sẽ là: “**Tổ chức, cá nhân được cấp phép khai thác tài nguyên nhỏ, lẻ bán cho tổ chức, cá nhân làm đầu mối thu mua và tổ chức, cá nhân làm đầu mối thu mua cam kết chấp thuận bằng văn bản về việc kê khai, nộp thuế thay cho tổ chức, cá nhân khai thác thì tổ chức, cá nhân làm đầu mối thu mua là người nộp thuế**”. Quy định như vậy sẽ đảm bảo không mâu thuẫn giữa Luật Thuế tài nguyên với các Luật Khoáng sản, Luật Bảo vệ và phát triển rừng và Luật Tài nguyên nước, tạo ra cơ chế để quản lý thuế có hiệu quả, chống thất thu thuế đối với những trường hợp được phép khai thác nhưng sản lượng khai thác nhỏ lẻ.

➤ Quy định sản lượng tính thuế dựa trên tài nguyên nguyên khai thực tế khai thác

Thứ nhất, cần thêm cụm từ “nguyên khai” vào sau từ “tài nguyên” để phản ánh đúng đạo lý của việc đánh thuế tài nguyên là dựa trên *tài nguyên nguyên khai* thực tế khai thác. Đây sẽ là căn cứ cho việc quy định sản lượng tài nguyên tính thuế trong những trường hợp đặc thù trong khi vẫn đảm bảo tính phù hợp với bản chất của việc đánh thuế tài nguyên.

Thứ hai, cần có quy định về cam kết sản lượng tối thiểu khai thác làm căn cứ tính thuế tài nguyên tại thời điểm cấp phép khai thác tài nguyên. Dựa trên sản lượng cam kết tối thiểu, hàng năm đơn vị khai thác khoáng sản đặt cọc một khoản tiền thuế tài nguyên theo tỷ lệ tài nguyên thực tế khai thác để đảm bảo thực hiện nghĩa vụ về thuế cho đến khi đóng cửa mỏ. Sản lượng cam kết được điều chỉnh khi có chênh lệch giữa sản lượng thực tế khai thác với sản lượng thăm dò, dựa trên đánh giá của cơ quan thuế và cơ quan tài nguyên môi trường, từ đó điều chỉnh sản lượng tối thiểu cam kết khai thác và tiền đặt cọc ở những năm tiếp theo

➤ **Thống nhất quy định về giá tính thuế tài nguyên**

Nên sửa đổi quy định về giá tính thuế tài nguyên tại Luật Thuế tài nguyên để đảm bảo tính thống nhất văn bản quy phạm pháp luật, phản ánh đúng bản chất của thuế tài nguyên. Theo đó, giá tính thuế tài nguyên nên được quy định là: *“Về nguyên tắc, giá tính thuế tài nguyên là giá bán đơn vị sản phẩm tài nguyên nguyên khai của tổ chức, cá nhân khai thác chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng nhưng không được thấp hơn giá tính thuế tài nguyên do UBND cấp tỉnh quy định”*. Khi xây dựng khung giá tính thuế tài nguyên, cần tính toán đầy đủ các yếu tố tác động đến giá trị tài nguyên như: hàm lượng của tất cả các loại quặng, các đặc tính luyện kim của quặng, chi phí tinh chế quặng... Ngoài ra, các trường hợp đặc thù về giá tính thuế cũng cần được quy định đảm bảo nguyên tắc chung này.

➤ **Rà soát thuế suất tài nguyên**

Thứ nhất, cần rà soát thuế suất của tất cả các loại tài nguyên để điều chỉnh tăng, giảm phù hợp (vì có liên quan đến thu tiền cấp quyền, thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản). Cần có khảo sát thực tế với số liệu cụ thể về tổng nghĩa vụ thuế và các khoản phải nộp ngân sách nhà nước của doanh nghiệp liên quan trực tiếp đến khai thác khoáng sản và các loại tài nguyên khác, số liệu về lợi nhuận của doanh nghiệp khai khoáng làm căn cứ cho đề xuất thay đổi thuế suất. Thay đổi thuế suất một mặt nhằm khuyến khích sử dụng tiết kiệm và hiệu quả tài nguyên, mặt khác thúc đẩy doanh nghiệp đầu tư phát triển sản xuất, kinh doanh.

Thứ hai, cần nghiên cứu điều chỉnh tăng thuế suất của những loại tài nguyên không thể tái tạo so với những loại tài nguyên có thể tái tạo để góp phần thúc đẩy mục tiêu tăng trưởng bền vững.

➤ **Bổ sung các quy định về tăng cường quản lý thuế**

Thứ nhất, cần bổ sung các quy định cụ thể về cơ chế phối hợp giữa cơ quan thuế và cơ quan tài nguyên môi trường trong xác định sản lượng tài nguyên tính thuế.

Cơ chế này cần làm rõ thêm các vấn đề sau: (i) Cách thức phối hợp kiểm tra thực địa tại khai trường; (ii) trình tự thủ tục để cơ quan tài nguyên môi trường thực hiện các biện pháp nghiệp vụ nhằm xác định sản lượng khai thác thực tế của doanh nghiệp khai khoáng.

Thứ hai, bổ sung cơ chế phối hợp cụ thể để xác định trách nhiệm chủ trì, trách nhiệm phối hợp, cách thức phối hợp của cơ quan chủ trì và trách nhiệm người đứng đầu có liên quan trong quản lý thuế tài nguyên nói riêng và quản lý hoạt động khai thác tài nguyên nói chung.

Thứ ba, cần nghiên cứu cơ chế pháp luật và cơ chế tài chính nhằm tăng cường ứng dụng công nghệ hiện đại để giám sát, xác định đúng sản lượng tài nguyên được khai thác. Chẳng hạn, nên xem xét triển khai mở rộng sáng kiến của Cục thuế Thanh Hóa lắp đặt camera giám sát tại các mỏ trọng điểm.

Thứ tư, tăng cường vai trò của chính quyền địa phương trong quản lý thu đối với khai thác tài nguyên thông qua xác lập trách nhiệm của người đứng đầu địa phương trong quản lý tài nguyên. Địa phương nào để xảy ra khai thác lậu, trốn thuế thì phải làm rõ trách nhiệm và phải xử lý kỷ luật người đứng đầu; tùy theo từng trường hợp mà xử lý trách nhiệm liên đới hoặc trách nhiệm chính.

Bản khuyến nghị này được tóm lược từ Báo cáo “Rà soát, đánh giá Luật Thuế tài nguyên và công tác quản lý thuế tài nguyên từ góc nhìn thúc đẩy minh bạch, quản lý hiệu quả nguồn thu từ tài nguyên khoáng sản” do nhóm nghiên cứu gồm PGS.TS Lê Xuân Trường, TS. Lê Quang Thuận, ThS. Nguyễn Ngọc Quang và ThS. Nguyễn Minh Phương thực hiện năm 2018.

Liên minh Khoáng sản là một mạng lưới gồm 7 tổ chức có mối quan tâm chung về quản trị hiệu quả tài nguyên khoáng sản và giảm thiểu các tác động về môi trường – xã hội trong ngành công nghiệp khai khoáng ở Việt Nam. Liên minh Khoáng sản gồm các thành viên: Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature), Phòng Công nghiệp và Thương mại Việt Nam (VCCI), Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI), Hội Kinh tế Địa chất (thuộc Tổng hội Địa chất Việt Nam), Diễn đàn Nhà báo Môi trường Việt Nam (VFEJ), Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật tỉnh Hà Giang và Hội Nông dân Hòa Bình.

Tài liệu được xuất bản với sự hỗ trợ của:



OXFAM

**LIÊN MINH
KHOÁNG SẢN**