

Số: /BC-CT

Yên Bái, ngày 13 tháng 5 năm 2016

BÁO CÁO THAM LUẬN
Tình hình thực hiện Luật thuế tài nguyên 2009 tại Yên Bái
Các bất cập và kiến nghị sửa đổi

Yên Bái là một tỉnh miền núi thuộc địa bàn kinh tế xã hội khó khăn, song do điều kiện tự nhiên có hệ thống sông suối phong phú là tiềm năng để phát triển sản xuất thủy điện, có nguồn tài nguyên khoáng sản đa dạng là tiềm năng để phát triển ngành công nghiệp khai khoáng và chế biến khoáng sản. Diện tích rừng tự nhiên của Yên Bái là 238.976,13 ha nhưng do thực hiện chủ trương đóng cửa rừng của Chính phủ nên trong những năm qua không phát sinh khai thác và chế biến các sản phẩm từ gỗ rừng tự nhiên và phát sinh thuế tài nguyên từ sản phẩm rừng.

Với chủ đề trọng tâm tại buổi hội thảo này là *“Nâng cao hiệu quả thu ngân sách trong khai thác khoáng sản: Từ kinh nghiệm thực tiễn đến các giải pháp chính sách”*. Cục Thuế Yên Bái xin được trình bày tham luận *“về thực tiễn thực hiện Luật thuế tài nguyên 2009, những bất cập và kiến nghị sửa đổi trong việc quản lý thuế tài nguyên đối với khai thác, chế biến khoáng sản trên địa bàn tỉnh”*.

1. Sơ lược về tỉnh Yên Bái và tiềm năng khoáng sản

1.1. Vị trí địa lý:

Yên Bái là tỉnh miền núi phía Bắc, nằm giữa 2 vùng Đông Bắc và Tây Bắc. Phía Bắc giáp tỉnh Lào Cai, phía Nam giáp tỉnh Phú Thọ, phía Đông giáp 2 tỉnh Hà Giang, Tuyên Quang và phía Tây giáp tỉnh Sơn La. Tỉnh có 1 thành phố, 1 thị xã và 7 huyện với tổng số 180 xã, phường, thị trấn. Điều kiện giao thông khá thuận lợi, nằm trên tuyến đường sắt Hà Nội–Lào Cai và đường cao tốc Nội Bài–Lào Cai vừa mới hoàn thành. Tuy nhiên do nằm sâu trong nội địa, không có cửa khẩu, cách xa các trung tâm kinh tế lớn của cả nước nên kinh tế kém phát triển.

1.2. Tài nguyên khoáng sản:

Nằm trong vùng có cấu trúc địa chất phức tạp giữa Tây Bắc và Đông Bắc Bắc bộ nên lãnh thổ Yên Bái có điều kiện thuận lợi cho việc hình thành nhiều loại mỏ khoáng sản khác nhau. Kết quả công tác điều tra tài nguyên khoáng sản trên địa bàn tỉnh đã phát hiện và đánh giá được trên 260 mỏ và điểm khoáng sản

thuộc nhiều loại hình có nguồn gốc thành tạo khác nhau. Bao gồm: khoáng sản nhiên liệu (than đá, than nâu), kim loại (sắt, đồng, chì-kẽm, vàng, đất hiếm...), khoáng sản làm khoáng chất công nghiệp (kaolin, fenspat, graphit, thạch anh, đá hoa...), khoáng sản làm vật liệu xây dựng (đá vôi, dolomit, sét, cát, cuội, sỏi...), đá quý, nước khoáng, nước nóng. Có thể nói Yên Bái có gần như đầy đủ các loại khoáng sản chính mà Việt Nam có (trừ apatit, bauxit và titan).

Nhìn chung, khoáng sản của Yên Bái phong phú, đa dạng về chủng loại, trong đó có những khoáng sản ít nơi có như đá quý, đất hiếm, đá hoa trắng, song trừ đá hoa và đá vôi làm vật liệu xây dựng, các điểm mỏ phần lớn có quy mô nhỏ, phân tán, điều kiện khai thác khó khăn, hiệu quả kinh tế và tính cạnh tranh thấp so với một số tỉnh trong khu vực. Cho đến nay có thể nhận định rằng chỉ có đá hoa trắng làm đá ốp lát, đá mỹ nghệ và làm bột cacbonat canxi là khoáng sản thế mạnh của Yên Bái cả về trữ lượng, chất lượng, điều kiện khai thác, lợi thế cạnh tranh và nhu cầu thị trường.

2. Tình hình hoạt động khai thác chế biến khoáng sản và kết quả thu thuế tài nguyên từ khoáng sản:

2.1 Tình hình hoạt động khoáng sản:

Tính đến thời điểm này trên địa bàn tỉnh Yên Bái có 164 Giấy phép khai thác khoáng sản đã được cấp với tổng diện tích 2.351,35 ha, trong đó do Bộ TN&MT cấp 41 giấy phép, UBND tỉnh cấp 123 giấy phép. Hiện đã có 40 giấy phép đã hết hạn đang thực hiện các trình tự xin ra hạn và một số điểm mỏ đang thực hiện các thủ tục đóng cửa mỏ theo quy định. Số giấy phép còn hiệu lực là 124 giấy phép với một số nhóm khoáng sản chính gồm:

+ Đá hoa trắng có 33 giấy phép, tổng diện tích 627 ha, công suất khai thác 2,37 triệu m³ và 13,4 triệu tấn/năm, trữ lượng được phép khai thác 92,2 triệu m³ và 419,7 triệu tấn.

+ Quặng sắt: có 31 giấy phép, tổng diện tích 925,15 ha, công suất khai thác 1,7 triệu tấn/năm, trữ lượng được phép khai thác 27 triệu tấn.

+ Chì kẽm: có 6 giấy phép, tổng diện tích 40,75 ha, công suất khai thác 63.500 tấn/năm, trữ lượng được phép khai thác 596.580 tấn.

+ Nhóm vật liệu xây dựng thông thường: 36 giấy phép, tổng diện tích 241,4 ha, công suất khai thác 1,54 triệu m³ và 293 ngàn tấn/năm, trữ lượng được phép khai thác 24,7 triệu m³ và 3,8 triệu tấn.

+ Nhóm khoáng sản làm khoáng chất : Fenspat: 3 mỏ với trữ lượng được phép khai thác 1,59 triệu tấn; Graphit: 2 mỏ tổng trữ lượng được phép khai thác 2,6 triệu tấn;

+ Nhóm khoáng sản kim loại có giá trị: Đồng 01 mỏ với tổng trữ lượng được phép khai thác 1,87 triệu tấn; Quặng vàng gốc 01 mỏ với tổng trữ lượng được phép khai thác 202 ngàn tấn; Đất hiếm 01 mỏ với tổng trữ lượng được phép khai thác 1,9 triệu tấn ...

+ Đá quý tận thu: 01 mỏ với tổng diện tích 01 ha.

Nhìn chung, quy mô về diện tích, sản lượng, công suất khai thác, chế biến khoáng sản trên địa bàn tỉnh Yên Bái không lớn, chủ yếu là quy mô vừa và nhỏ. Về diện tích, phần lớn các mỏ có quy mô 2-5 ha, chỉ có một số ít quy mô hàng chục ha. Về công suất, các mỏ khai thác vật liệu xây dựng thông thường quy mô thường trên dưới 50.000 m³/năm, mỏ khai thác sắt, chì - kẽm thường dưới 10.000 tấn/năm, chỉ các mỏ khai thác đá hoa trắng có quy mô 200.000 đến 500.000 m³/năm.

Về loại hình tham gia hoạt động khai thác khoáng sản: có đủ các loại hình doanh nghiệp tham gia khai thác khoáng sản: doanh nghiệp Nhà nước, công ty cổ phần có vốn nhà nước, công ty có vốn đầu tư nước ngoài, công ty cổ, công ty TNHH, doanh nghiệp tư nhân, hợp tác xã. Nhìn chung các đơn vị hoạt động khoáng sản trên địa bàn tỉnh Yên Bái phần lớn có quy mô nhỏ, năng lực tài chính yếu, trang thiết bị kỹ thuật; công nghệ khai thác chủ yếu là thủ công kết hợp cơ giới, thiếu cán bộ có trình độ chuyên môn sâu về địa chất khai thác mỏ nên hiệu quả không cao.

2. Kết quả thu thuế tài nguyên giai đoạn 2011 -2015:

Sản lượng khai thác, kê khai thuế tài nguyên hàng năm đối với một số loại khoáng sản: Quặng sắt trên 300.000 tấn; Đá BLOCK: 25000 m³, đá hoa trắng làm bột 1,3 triệu m³, đá xây dựng 500.000m³, Cát sỏi các loại: 350.000m³, quặng chì kẽm 7.000 tấn, quặng vàng, đồng, đất hiếm đang trong giai đoạn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng.

Trong giai đoạn 5 năm 2011 2015 tổng số thuế tài nguyên thu được đạt 485,6 tỷ đồng, chiếm tỷ trọng 7,8 % tổng số thu ngân sách nội địa, trong đó số thu thuế tài nguyên từ khoáng sản đạt 337,9 tỷ đồng chiếm tỷ trọng 5,42 % tổng số thu ngân sách nội địa trên địa bàn (*Năm 2011 đạt 45,616 tỷ đồng; Năm 2012 đạt 51,170 tỷ đồng; Năm 2013 đạt 65,160 tỷ đồng Năm 2014 đạt 80,387 tỷ đồng; Năm 2015 đạt 95,169 tỷ đồng*)

Kết quả sản xuất kinh doanh từ lĩnh vực khai thác, chế biến khoáng sản trên địa bàn tỉnh những năm qua đã góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế xã hội của địa phương, tạo công ăn việc làm cho người lao động, Tổng số thu ngân sách (*Bao gồm các loại thuế GTGT, TNDN, TN, Phí Bảo vệ môi trường*) từ

khối các doanh nghiệp khai thác, chế biến khoáng sản đóng góp hàng năm trên 15% tổng số thu ngân sách nội địa của tỉnh. Riêng thuế tài nguyên và phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản mỗi năm mới đạt gần 100 tỷ đồng/năm.

Tuy nhiên có thể thấy rằng các nguồn thu từ hoạt động khoáng sản còn thấp, chưa tương xứng với quy mô khai thác, sự xuống cấp của hạ tầng, ảnh hưởng môi trường, nguồn tài nguyên không tái tạo đang bị cạn kiệt. Một trong những nguyên nhân của việc thu quá ít từ hoạt động khoáng sản cho ngân sách là chính sách thuế tài nguyên chưa hợp lý.

3. Những vướng mắc, bất cập và kiến nghị sửa đổi trong việc thực hiện luật thuế tài nguyên trong khai thác khoáng sản:

Theo luật thuế tài nguyên, số tiền thuế tuyệt đối thu được cho ngân sách được dựa trên 3 yếu tố chính: Sản lượng, giá tính thuế, thuế suất trong đó 2 yếu tố là sản lượng, giá tính thuế hiệu quả phụ thuộc vào tính tuân thủ của người nộp thuế, chỉ có thuế suất do nhà nước quy định.

3.1 Về sản lượng tài nguyên tính thuế: Theo quy định tại điều 5 Luật thuế tài nguyên *sản lượng tính thuế là sản lượng thực tế khai thác*: Sản lượng thực tế khai thác do các doanh nghiệp kê khai, báo cáo với các cơ quan quản lý nhà nước mà thực tế hiện nay do thực hiện cơ chế tự tính, tự khai, tự nộp trong khi chưa có cơ chế giám sát chặt chẽ của các cơ quan quản lý nhà nước nên một số DN được cấp phép khai thác loại khoáng sản quý hiếm và có giá trị kinh tế cao như: Chì kẽm, Vàng, Đồng, Đá quý, đất hiếm hệ số rủi ro rất cao trong việc kê khai đủ sản lượng khai thác để nộp thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường, do các mỏ được cấp đều nằm ở vùng sâu, vùng xa, loại quặng này thường được vận chuyển lên biên giới để xuất tiểu ngạch.

Mặt khác do thuế tài nguyên tính trên sản lượng thực tế khai thác do người khai thác khai báo cho nên chưa khuyến khích tận dụng hết tài nguyên trong khai thác chế biến. Nhiều doanh nghiệp khi khai thác đã bỏ tại nơi khai thác quá nhiều tài nguyên có giá trị thấp ví dụ như đá hoa trắng theo phản ánh của các DN khai thác thu hồi đạt dưới 10% trữ lượng khai thác đối với loại đá BLOK để xẻ tấm và tiêu thụ nguyên khối (*đá hoa trắng BLOK xẻ tấm khi bán với giá 35-40 triệu/m³ nếu bán nguyên khối cũng đạt gần 20 triệu /m³*), DN chỉ cần tiêu thụ số sản phẩm này đã đem lại lợi nhuận tới 50% tổng doanh thu, số sản phẩm chất lượng thấp bỏ tại bãi không cần tận dụng vì không phải đóng thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường.

Chúng tôi kiến nghị: Đề nghị quy định sản lượng tính thuế tài nguyên khoáng sản của một mỏ dựa trên tổng trữ lượng khoáng sản được phê duyệt cho phép khai thác, bất kể đơn vị khai thác có sử dụng hay không.

3.2 Về giá tính thuế tài nguyên:

+ Theo điều 6 Luật thuế tài nguyên quy định *Giá tính thuế tài nguyên là giá bán đơn vị sản phẩm tài nguyên của tổ chức, cá nhân khai thác chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng.* Hiện nay trong thực tế các doanh nghiệp khai thác khoáng sản đang áp dụng phương pháp khai thác, đầu tư công nghệ chế biến khác nhau nhưng giá tính thuế tài nguyên áp dụng chung trên giá bán ra của sản phẩm tài nguyên nên đã không khuyến khích các doanh nghiệp chế biến sâu, tạo nên sự bất bình đẳng và không công bằng giữa các doanh nghiệp khai thác chế biến khoáng sản trên cùng địa bàn. (Ví dụ như đối với quặng sắt, trong thực tế các điểm mỏ đều có hàm lượng Fe khác nhau giao động từ 20% - 60% , quặng có từ và quặng không từ, Các doanh nghiệp khai thác phải đầu tư công nghệ để tuyển quặng nhằm nâng hàm lượng Fe đảm bảo tiêu chuẩn để tiêu thụ và xuất khẩu trên 54% với giá bán trung bình là 1.300.000 đồng - 1.900.000 đồng/tấn, doanh nghiệp phải kê khai tính thuế tài nguyên theo giá bán trên trong đó phải chi phí thêm trên 40% giá bán trong quá trình tinh luyện (giá quặng thô trước khi tuyển quặng chỉ từ 250.000 đồng - 400.000 đồng/tấn).

+ Tại khoản 4 điều 6 Luật thuế tài nguyên quy định *Ủy ban nhân dân tỉnh quy định cụ thể giá tính thuế đối với tài nguyên chưa xác định được giá bán đơn vị sản phẩm tài nguyên...* Nhưng trong thực tế hiện nay việc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành Bảng giá tính thuế tài nguyên tối thiểu cho tất cả các loại tài nguyên có trên địa bàn kể cả có giá bán hoặc chưa có giá bán là phù hợp với thực tế để quản lý nguồn tài nguyên nhất là tài nguyên không tái tạo, chống được việc chuyển giá, gian lận trong giá bán của các tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên. (trong thực tế hiện nay trên địa bàn có một số DN đầu tư nước ngoài đang hoạt động khai thác khoáng sản với quy mô lớn, sản phẩm khai thác được bán chủ yếu cho Công ty mẹ tại nước ngoài) nên việc quy định giá tối thiểu là rất cần thiết cho cả các DN nước ngoài và DN trong nước.

+ Tại Thông tư 152/2015/TT-BTC ngày 02/10/2015 của Bộ Tài chính đã cơ bản khắc phục một số vướng mắc sau hơn 5 năm thực hiện Luật thuế tài nguyên như: Loại chi phí vận chuyển tiêu thụ tài nguyên trong nước. quy định có khung giá để áp dụng chung cả nước, xác định chi phí được trừ đối với sản phẩm công nghiệp được chế biến từ sản phẩm tài nguyên... Nhưng hiện nay địa phương đang rất mắc về tiêu chí xác định sản phẩm công nghiệp với sản phẩm tài nguyên đã qua chế biến (Ví dụ: Đá hoa trắng qua chế biến thành bột đá siêu mịn xuất

khâu, đá làm vật liệu xây dựng thông thường qua chế biến thành các loại đá dăm, đá Base, Sub Base là sản phẩm công nghiệp hay sản phẩm tài nguyên). Trong quy định tại khoản 3, điều 5 Thông tư 152/2015/TT-BTC thì “Việc xác định sản phẩm bán ra sau quá trình chế biến là sản phẩm công nghiệp hay không phải là sản phẩm công nghiệp do Bộ quản lý nhà nước chuyên ngành thực hiện theo thẩm quyền”. Hiện nay do Bộ cụ thể nào quy định cho khoáng sản chưa rõ, mà quy định các khoản chi phí được trừ do UBND cấp tỉnh quy định. Vì vậy để ban hành được chi phí được trừ đang gây khó khăn bất cập cho địa phương.

Chúng tôi kiến nghị:

- Áp dụng giá tính thuế và sản lượng tính thuế tài nguyên theo hướng sản phẩm tài nguyên nguyên khai, Việc xác định loại sản phẩm tài nguyên nguyên khai được dựa trên giấy phép khai thác do cơ quan có thẩm quyền cấp (*Tương tự như chính sách thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản hiện nay*) nhằm thực hiện thống nhất giữa giá tính thuế tài nguyên với giá tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản được sát thực tế. Đối với một số tài nguyên khoáng sản kim loại, phi kim loại : Giá tính thuế là giá bán tài nguyên khai thác; Trường hợp qua chế biến, mới bán ra thì được trừ chi phí ở khâu chế biến khỏi giá bán để tính thuế hoặc áp dụng giá tính thuế do UBND cấp tỉnh tại nơi khai thác quy định để tính thuế tài nguyên. Việc xác định giá tính thuế này cũng được áp dụng đối với tài nguyên xuất khẩu để không đi ngược lại chính sách khuyến khích chế biến sâu, hạn chế xuất khẩu tài nguyên dạng thô, tạo điều kiện và khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư công nghệ chế biến tiên tiến, tận dụng hết tài nguyên đã được cấp phép khai thác.

- Cần quy định trong Luật Giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành Bảng giá tính thuế tài nguyên tối thiểu cho tất cả các loại sản phẩm tài nguyên có khai thác trên địa bàn được quy định tại Luật không để chỉ ở Thông tư như hiện nay, tránh những thắc mắc phát sinh từ người nộp thuế.

- Đề nghị nghiên cứu cơ chế chính sách về thuế tài nguyên đối với tài nguyên đã qua chế biến, quy định những căn cứ cụ thể để phân biệt sản phẩm đã qua chế biến nhưng vẫn ở dạng sản phẩm tài nguyên để xác định sản lượng và giá tính thuế đối với tài nguyên khai thác và sản phẩm tài nguyên đã qua chế biến từ tài nguyên khai thác cho đồng bộ với chính sách khác như thuế GTGT hiện hành để khuyến khích chế biến sâu, nâng cao giá trị tài nguyên trong nước.

Về danh mục các sản phẩm Công nghiệp được trừ chi phí chế biến như trong quy định tại Thông tư 152/2015/TT-BTC đang áp dụng đề nghị Bộ Tài chính chủ trì phối hợp với các Bộ ngành liên quan quy định và công bố cụ thể từng sản phẩm hoặc các tiêu chí xác định để áp dụng chung cho các địa phương. (*Hiện tỉnh Yên Bái đang xác định một số danh mục là sản phẩm công nghiệp tại Quyết định số 11/2015/QĐ-UBND ngày 28/3/2016) để tạm tính trong năm 2016 trong khi chờ Bộ Tài chính ban hành khung giá*).

Một số kiến nghị khác:

+ Đề nghị điều chỉnh sửa đổi bổ sung Luật thuế tài nguyên cho phù hợp với thực tiễn, khắc phục những tồn tại, bất cập nêu trên, để thể hiện đúng vai trò là Luật chủ đạo trong quản lý tài nguyên khoáng sản và thu ngân sách nhà nước về tài nguyên. Phù hợp với các Luật khác như Luật tài nguyên nước, Luật khoáng sản, chính sách thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản...

(Ví dụ như quy định người nộp thuế: Tại khoản c điểm 2 điều 3 Luật thuế tài nguyên có quy định “*tổ chức, cá nhân 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*”)

Điều này trong thực tế hiện nay không còn phù hợp nên bỏ hoặc bổ sung nội dung loại trừ hoạt động khai thác khoáng sản vì Luật khoáng sản đã quy định chặt chẽ tổ chức, cá nhân được phép khai thác khoáng sản với quy mô, tiền vốn và các thủ tục khác rất chặt chẽ. (Tại Thông tư 152/2015/TT-BTC ngày 02/10/2015 của Bộ Tài chính cũng đã khắc phục điểm này bằng việc quy định hoạt động khai thác khoáng sản thì người nộp thuế là tổ chức, hộ kinh doanh được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép khai thác khoáng sản).

+ Đề nghị sửa đổi, bổ sung Nghị định số 203/2013/NĐ-CP ngày 28/11/2013 của Chính phủ quy định về phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản để có tính khả thi, phù hợp thực tiễn trong đó cần sửa đổi giá tính tiền cấp quyền (G) là giá của sản phẩm tài nguyên khai do UBND cấp tỉnh quy định nhưng phải trong khung do Chính phủ ban hành. Trữ lượng (Q) là trữ lượng cấp có thẩm quyền đã phê duyệt mà người khai thác đã khảo sát, thăm dò xin phép khai thác...

Trên đây là một số nội dung đánh giá kết quả thực hiện và những vướng mắc thực tế qua công tác quản lý thuế tài nguyên trên địa bàn trong hơn 5 năm qua và một số đề xuất, kiến nghị sửa đổi của Cục Thuế Yên Bái.

Nơi nhận:

- Vụ CS thuế Bộ TC;
- Vụ CS Thuế TCT;
- Trung tâm con người và TN
- Sở Tài chính (p/h)
- Lưu: THNVDT.

CỤC THUẾ YÊN BÁI