Chế độ tài chính trong lĩnh vực khai khoáng ở Indonesia

Hanoi, Vietnam, May 13, 2016
Emanuel Bria
Asia Pacific Senior Officer, NRGI

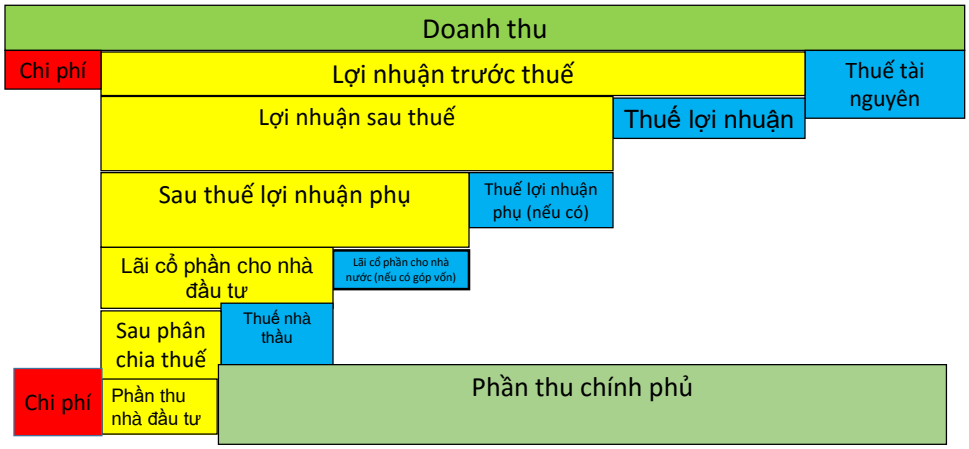
Natural Resource Governance Institute

Chế độ tài chính là gì?

- Sự thiết lập các công cụ để xác định xem nguồn thu từ các dự án khoáng sản và dầu khí được chia sẻ như thế nào giữa chính phủ và các doanh nghiệp.
- Có rất nhiều công cụ tài chính có thể được sử dụng để tạo ra chế độ tài chính, phục vụ cho việc quản trị các dự án khoáng sản và dầu khí, bao gồm thuế tài nguyên (royalties), thuế, chia sẻ sản phẩm và các khoản thưởng.
- Việc chính phủ lựa chọn các công cụ tài chính cho lĩnh vực khai khoáng phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau: Mức độ kỳ vọng về các khoản thu, đa dạng hóa nền kinh tế, chia sẻ các rủi ro đầu tư, thích ứng với sự thay đổi lợi nhuận, và thúc đẩy đầu tư mới.
- Một vài doanh nghiệp, như những người nộp thuế, thường lợi dụng các kẽ hở để giảm bớt các khoản phải nộp cho chính phủ. Một chế độ tài chính tốt cần được thiết kế để tránh những lỗ hổng này.

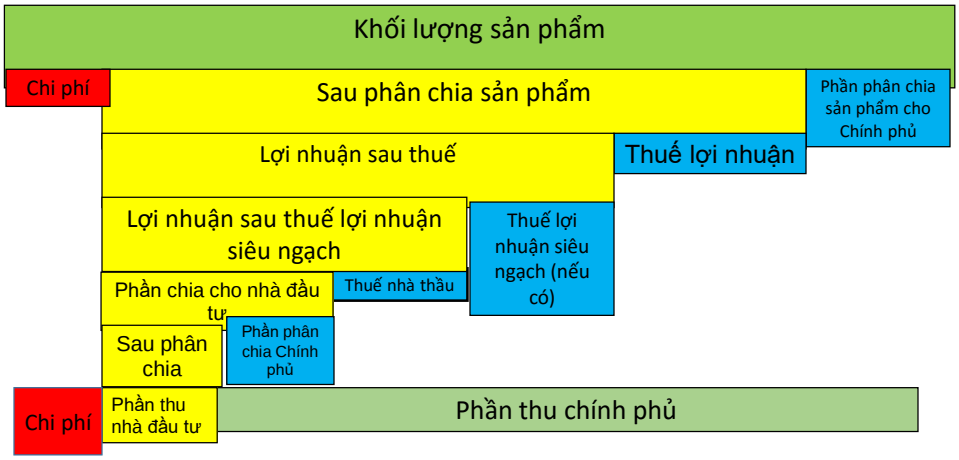
Bảng 1: Chế độ thuế - tô mỏ

Chính phủ sở hữu tài nguyên và Bán tài nguyên dựa theo đơn vị khi tài nguyên được khai thác



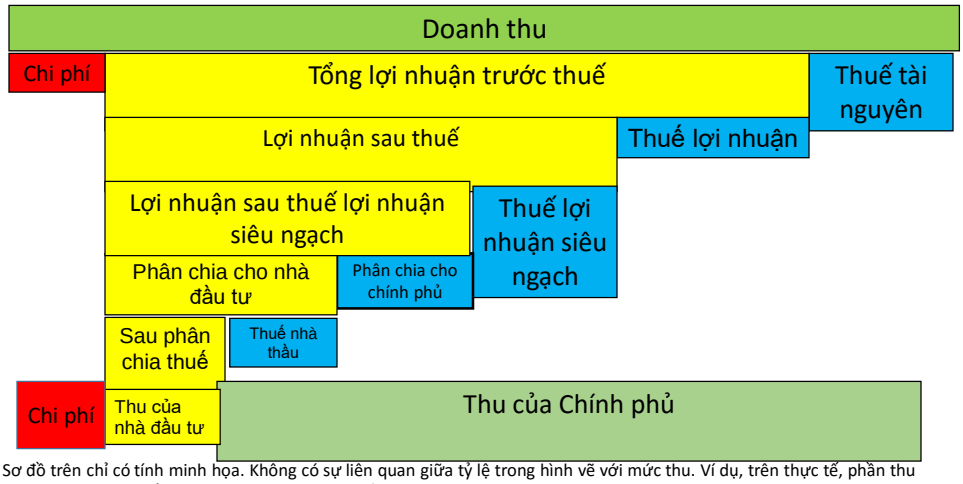
Sơ đồ trên chỉ có tính chất minh họa. Tỷ lệ trên hình vẽ không liên quan đến mức thu thực thế. Ví dụ, trên thực tế, phần thu lại có chính phủ có thể là âm.
Thứ bậc của thuế lợi nhuận phụ, nếu có, có thể khác nhau tùy thuộc vào việc khoản này liên quan đến thuế lợi nhuận như thế nào.
Phần phân chia chỉ được trả cho chính phủ nếu chính phủ có khoản góp vốn trong dự án mỏ.

Bảng 2: Hợp tác sản xuất
Chính phủ sở hữu tài nguyên và hoạt động sản xuất cho tới khi tài nguyên được bán (hoặc xuất khẩu). Sản phẩm khi đó được chia sẻ giữa Chính phủ và nhà đầu tư. Chính phủ sẽ bù cho nhà đầu tư các chi phí và lợi nhuận.



Sơ đồ trên chỉ có tính minh họa. Không có sự liên quan giữa tỷ lệ trong hình vẽ với mức thu. Ví dụ, trên thực tế, phần thu của chính phủ có thể âm trong trường hợp nhà đầu tư nhận được hơn 100% doanh thu trước chi phí.
Thứ bậc của thuế lợi nhuận siêu ngạch, nếu có, có thể khác nhau tùy thuộc vào việc khoản này liên quan đến thuế lợi nhuận như thế nào.
Phần phân chia chỉ được trả cho chính phủ nếu chính phủ có khoản góp vốn trong dự án mỏ.

Bảng 3: Hợp đồng dịch vụ
Chính phủ sở hữu tài nguyên, khai thác và vận hành. Nhà đầu tư cung cấp dịch vụ (theo hợp đồng lao động)



Sơ đồ trên chỉ có tính minh họa. Không có sự liên quan giữa tỷ lệ trong hình vẽ với mức thu. Ví dụ, trên thực tế, phần thu của chính phủ có thể âm trong trường hợp nhà đầu tư nhận được hơn 100% doanh thu trước chi phí.
Thứ bậc của thuế lợi nhuận siêu ngạch, nếu có, có thể khác nhau tùy thuộc vào việc khoản này liên quan đến thuế lợi nhuận như thế nào.
Phần phân chia chỉ được trả cho chính phủ nếu chính phủ có khoản góp vốn trong dự án mỏ.

5

Các hình thức quyết định chức năng

Chính phủ có thể đội 4 mũ khác nhau

1. Chủ sở hữu tài nguyên
2. Cơ quan thu thuế
3. Nhà đầu tư
4. Đơn vị vận hành khai thác mỏ

6

Mũ 1: Khi Chính phủ là Chủ sở hữu tài nguyên

Chủ sở hữu : Theo luật pháp, tài nguyên được quản lý bởi nhà nước. Điều này có nghĩa là, giống bất kể một chủ sở hữu nào (bao gồm cả sở hữu nguồn vốn và lao động có thể tái sản xuất), chủ sở hữu tài nguyên thiên nhiên sẽ lưu tâm đến các khoản chi trả khi nguồn tài nguyên này được sử dụng bởi người khác

a. Chính phủ sẽ trông đợi thu được những gì với tư cách là một chủ sở hữu đã trao quyền khai thác cho người khác:

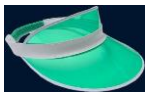
   i. Thuế tài nguyên: Khoản thu tính theo đơn vị tài nguyên khai thác
   ii. Khoản hoa hồng: Một khoản chi trả cố định khi bắt đầu dự án
   iii. Thuê đất: Khoản chi trả hàng năm về việc sở hữu mặt bằng và các quyền tài sản khác.
   iv. Thuế lợi nhuận phụ: Khoản chi trả bất ngờ nếu lợi nhuận từ tài nguyên cao hơn dự tính.

b. Chính phủ sẽ mất gì khi trao quyền khai thác tài nguyên cho người khác

   i. Trị giá của trữ lượng sẽ suy giảm
   ii. Chính phủ không thể trao quyền khai thác cho người khác.
   iii. Chính phủ không thể sử dụng tài nguyên cho một mục đích khác (như khai thác trong tương lai) và không thể sử dụng diện tích đã cấp phép cho mục đích khác.

7

Mũ 2: Khi Chính phủ là người thu thuế



Với vai trò là người thu thuế: Chính phủ cần nguồn lực để hoạt động và sẽ thu các loại thuế phù hợp

a. Chính phủ kỳ vọng thu được gì với vai trò là người thu thuế
   i. Thuế lợi nhuận
   ii. VAT
   iii. Thuế hải quan
   iv. Thuế tài sản
   v. Thuế môn bài
   vi. Thuế nhà thầu

b. Chính phủ sẽ mất gì khi thu thuế:

   i. Chi phí hành chính
   ii. Chi phí kinh tế: Làm giảm đầu tư và sự tham gia của thị trường lao động

8

Mũ 3: Khi Chính phủ là nhà đầu tư

Nhà đầu tư: Chính phủ có thể đầu tư vào các doanh nghiệp khai khoáng

a. Chính phủ mong đợi sẽ thu được gì với vai trò là nhà đầu tư:
   i. Khoản phân chia
   ii. Lợi nhuận theo phần góp vốn ở các nhà máy và thiết bị

b. Chính phủ sẽ phải mất gì để trở thành một nhà đầu tư trong các doanh nghiệp khoáng sản:

   i. Chi phí đầu tư
   ii. Quyền được sử dụng phần ngân sách cho các đầu tư khác ở trong nước và nước ngoài (Chính phủ có thể sử dụng tiền để đầu tư cho giáo dục, chăm sóc sức khỏe …)

9

Mũ 4: Khi Chính phủ là người khai thác mỏ

Người khai thác mỏ: Một số Chính phủ (Vương quốc Ả Rập, Na Uy) đã quyết định trở thành người khai thác mỏ bằng cách thành lập các công ty quốc gia. Các công ty này sẽ được hưởng cùng mức lợi nhuận và chịu cùng mức chi phí với các công ty tư nhân khác (Ivanhoe, Rio Tinto, Exxon).

a. Một công ty khai thác trông đợi thu được gì:

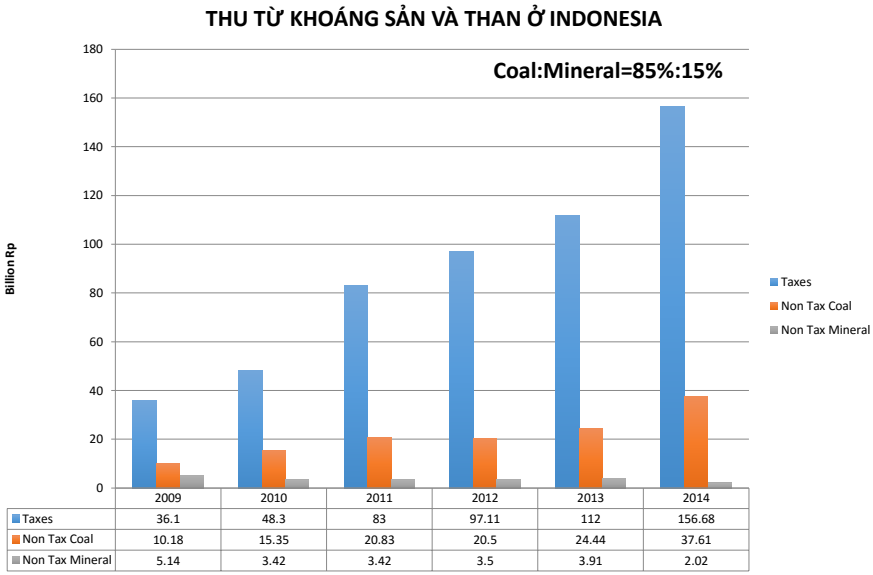
   i. Các khoản kiếm được từ hoạt động sản xuất: - Khoản lợi nhuận trực tiếp, phân chia, lãi vốn góp và các loại lợi nhuận khác.
   ii. Kinh nghiệm quản lý và vận hành công ty

b. Công ty phải bỏ ra những gì:

   i. Chi phí đầu tư
   ii. Chi phí chuyên môn: người vận hành phải tiếp cận với kỹ năng chuyên môn hoặc tạo ra các lợi thế để quản lý và vận hành công ty mỏ.

10

Mức thu thế nào?



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxes	36.1	48.3	83	97.11	112	156.68
Non Tax Coal	10.18	15.35	20.83	20.5	24.44	37.61
Non Tax Mineral	5.14	3.42	3.42	3.5	3.91	2.02

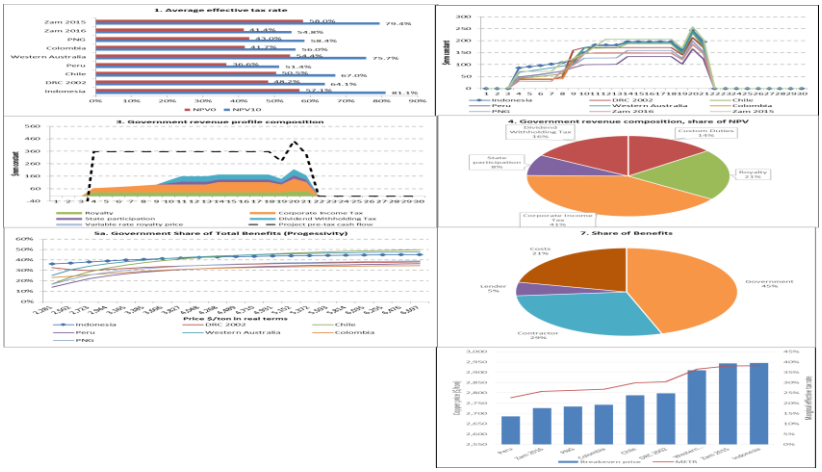
11

Các công cụ tài chính nào đóng góp cho nguồn thu?

- Thuế tài nguyên – theo đơn giá hàng: Giá trị phụ thuộc vào loại hàng hóa (vd: Vàng 3,8% và đồng 4% - Quy định Số 9 / 2012).
- Thuế thu nhập doanh nghiệp: 25%
- Thuế nhà thầu phân chia : 20%
- Cổ phần nhà nước (đã trả) : trên 51%
- Thuế hải quan : 5%

Các nỗ lực cải thiện chính sách tài chính trong lĩnh vực khai khoáng ở Indonesia

Đang tiến hành



Một số vấn đề về thuế tài nguyên ở Indonesia

- Việc xác định thuế suất thuế tài nguyên chưa thực sự có cơ sở (Giá tại cửa khẩu của bên xuất (giá f.o.b.) hay giá trên thị trường trao đổi kim loại Luân đôn).
- Các điều khoản ổn định cho các hợp đồng khai thác – hạ thấp mức thuế suất với khoáng sản so với các giấy phép kinh doanh khoáng sản sau năm 2009. Điều này dẫn đến việc đàm phán để nâng thuế suất.
- Nâng cao thuế suất với hợp đồng than so với các giấy phép hoạt động khoáng sản.

Thuế suất và cơ sở thuế cần được điều phối

Ví dụ

- Thực tế:
  - Thuế suất thuế tài nguyên: 5%.
  - Giá quặng thô của bên xuất 100.
- Kết quả: Thuế tài nguyên = 0.05*100 = 5
- Thực tế:
  - Thuế suất thuế tài nguyên là 5%
  - Giá sản phẩm tinh chế trên thị trường kim loại Luân đôn 300.
- Kết quả Thuế tài nguyên = 0.05*300 = 15

- Vấn đề ở đây là 5 hay 15 là đáp số đúng. Nếu "5" là đáp số đúng và giá thị trường kim loại Luân Đôn được lấy làm căn cứ, thì mức thuế suất phải là 1.67%.

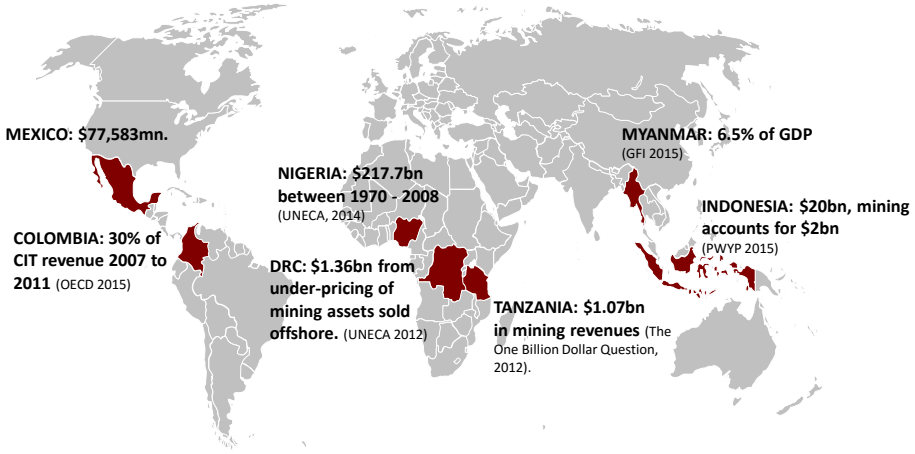
Discounted Cash Flow model to establish Royalty rate

- Tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR)
- Giá trị hiện tại thuần (NPV) : nguyên tắc quyết định !
- Thuế suất thực tế (ETR)
- Thuế tài nguyên tích lũy

Các lỗ hổng về thuế!

- Các vấn đề về căn cứ tính thuế
  - Chuyển giá
  - Tư bản hóa yếu
- Lợi dụng các hiệp ước thuế
- Phân tách giả

Ước tính về mức độ tránh thuế ở một số quốc gia



*This does not include Iraq, Guinea, Ghana, Libya, or Mongolia due to lack of data.

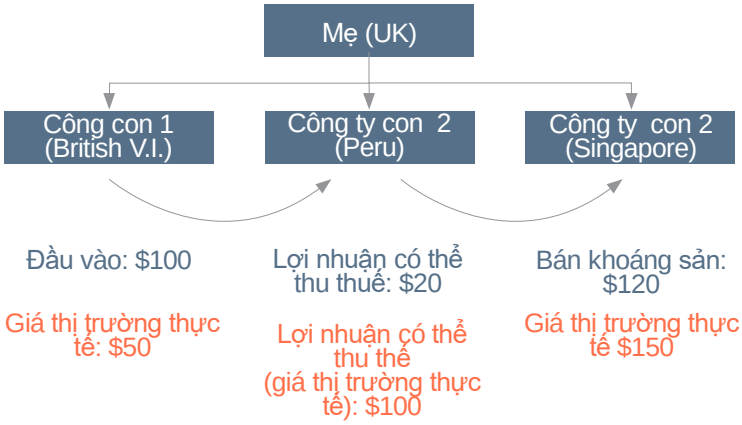
Xói mòn cơ sở thuế và chuyển lợi nhuận

+	**Tổng doanh thu**
–	**Chi phí vận hành**
–	**Chi phí thăm dò**
–	**Chi phí phát triển**
–	**Sụt giá**
–	**Chi phí lãi suất**
=	**Thu nhập có thể đánh thuê trước chuyển lỗ**

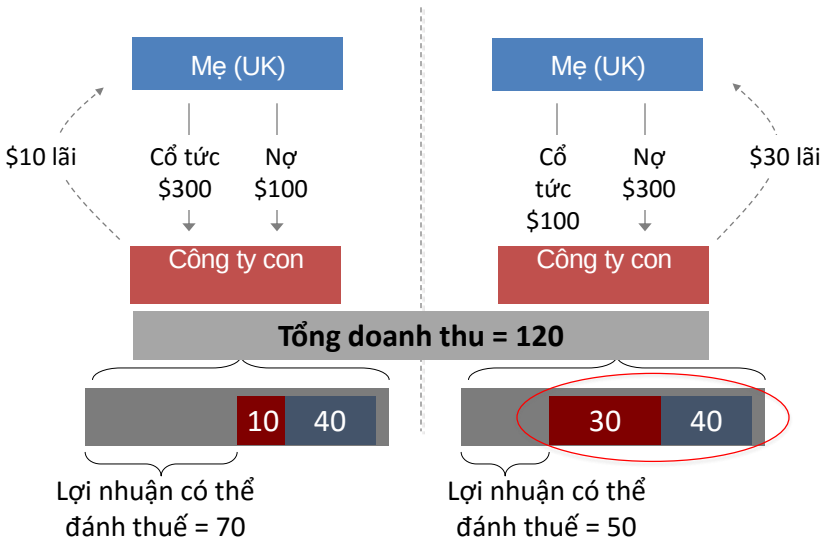
Các vấn đề thực tiễn:

- **Xói mòn cơ sở thuế:**
  - **Chuyển giá**
  - **Lạm dụng đảm bảo**

Chuyển giá

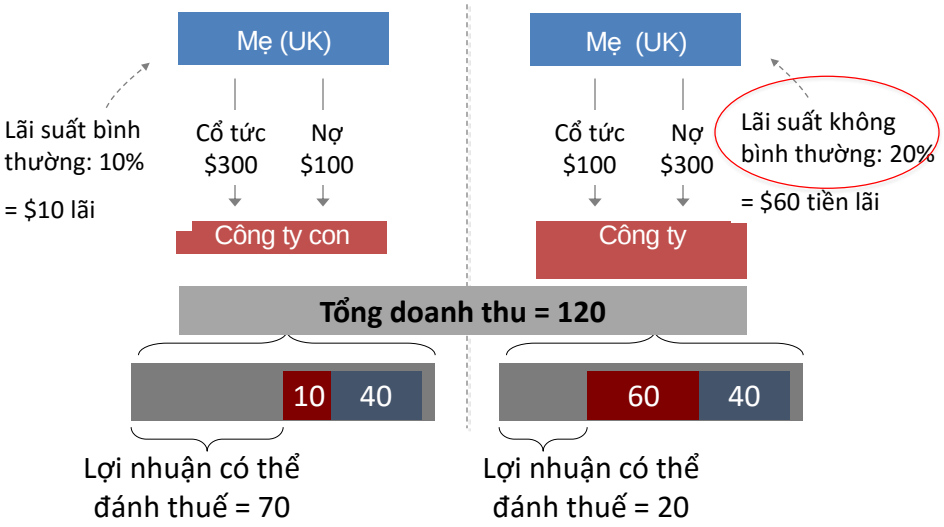


Tư bản yếu: Tỷ lệ nợ / cổ tức



* Lãi suất 10%

Tư bản yếu: Lãi suất



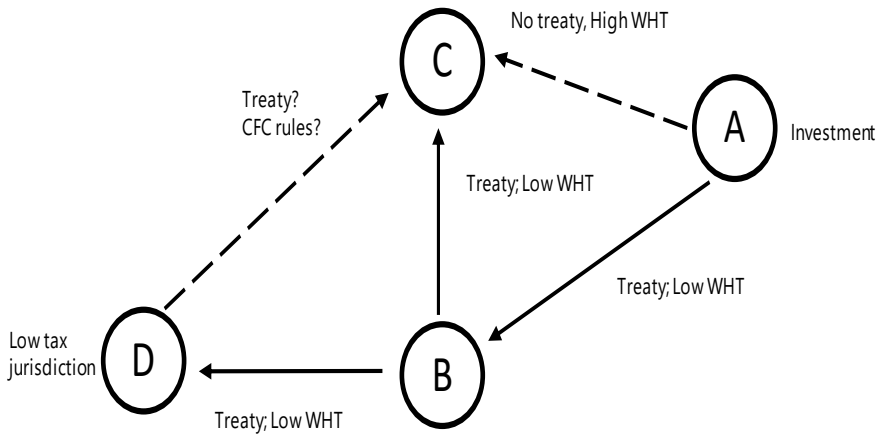
Phân tách giả

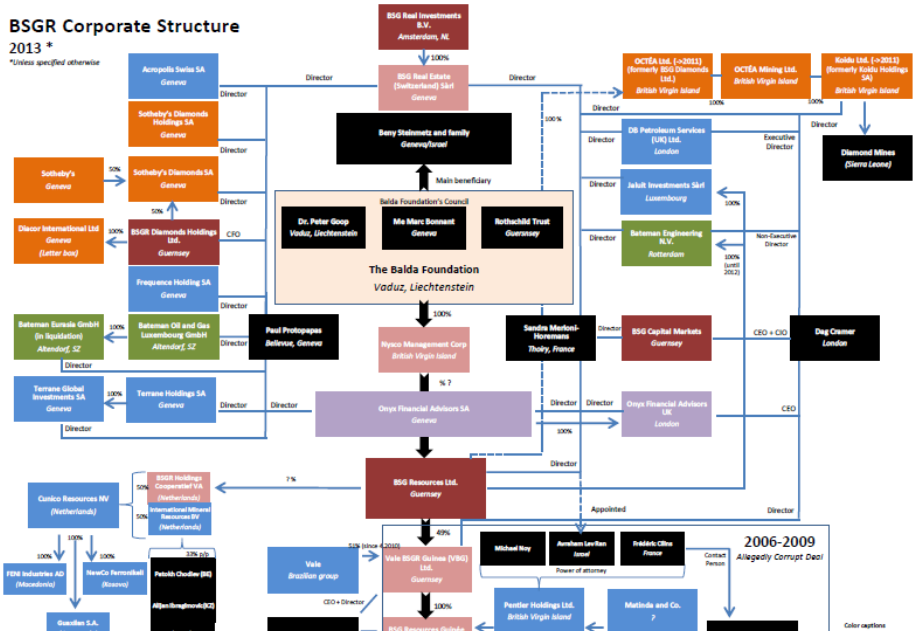
Dự án 1
Tổng doanh thu: $200
Tổng chi phí: $100
Doanh thu thuần: $100
Thuế (@ 30%) = **$30**

Dự án 2
Tổng doanh thu: $50
Tổng chi phí: $100
Doanh thu thuần: -$50
Thuế (@ 30%) = **$0**

1+2 (Không phân tách giả)
Tổng doanh thu: $250
Tổng chi phí: $200
Doanh thu thuần: $50
Thuế (@ 30%) = **$15**

Lợi dụng hiệp ước

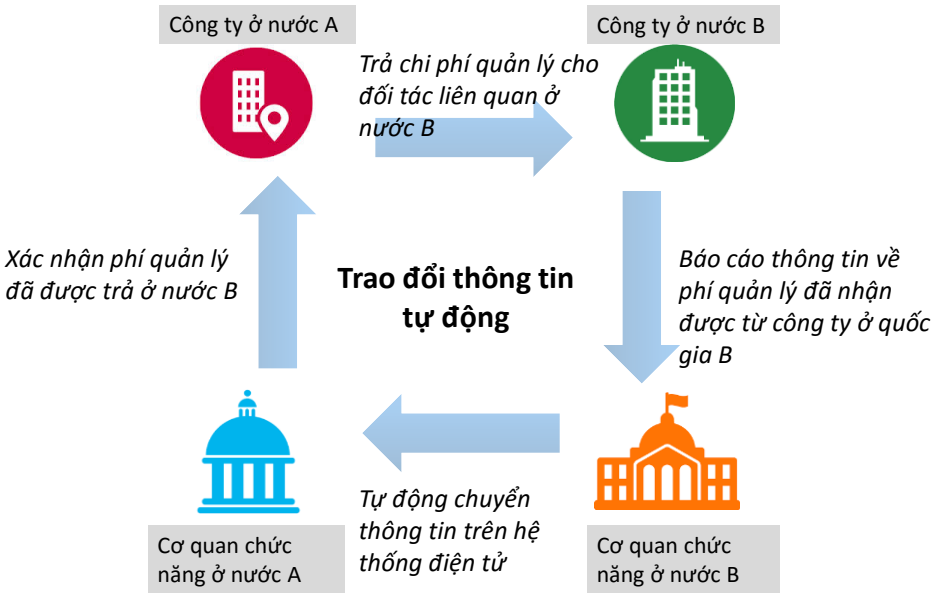




Một số giải pháp - Quản lý thuế

1. **Chính sách** – đơn giản, rõ ràng, thiết kế tốt, chế độ tài chính phù hợp
2. **Tổ chức** – lồng ghép, phân hóa chức năng, phản ánh các nguyên tắc chuyên môn hóa, phân đoạn người nộp thuế
3. **Quy trình** – đơn giản, hiệu quả, hài hòa, phản ánh các nguyên tắc tự đánh giá, chiến lược tuân thủ
4. **Minh bạch** – tổ chức, quy trình được thiết kế để hỗ trợ việc báo cáo chính xác và kịp thời.
5. **Năng lực** – được trả lương thỏa đáng, được đào tạo và trang bị đầy đủ

Trao đổi thông tin tự động



Nguồn

- Xói mòn cơ sở thuế và chuyển lợi nhuận (BEPS) OECD – G20
- Các hội nghị UN
- Công khai chủ sở hữu lợi ích (e.g. EITI)
- Điều phối vùng

Thankyou

Emanuel Bria

Email : ebria@resourcegovernance.org