
NHỮNG BẤT CẬP CỦA LUẬT THUẾ TÀI NGUYÊN, CÁC VĂN BẢN HƯỚNG DẪN ĐỐI VỚI KHOÁNG SẢN VÀ ĐỀ XUẤT KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI

PGS.TS. NGUYỄN CẢNH NAM
HỘI KHOA HỌC & CÔNG NGHỆ MỎ VIỆT NAM
HIỆP HỘI NĂNG LƯỢNG VIỆT NAM

NỘI DUNG

1. Những căn cứ để đánh giá Luật Thuế tài nguyên và các văn bản hướng dẫn đối với lĩnh vực khoáng sản
 2. Những bất cập của Luật Thuế tài nguyên và các văn bản hướng dẫn đối với lĩnh vực khoáng sản
 3. Đề xuất các kiến nghị sửa đổi Luật Thuế tài nguyên đối với lĩnh vực khoáng sản
-

1. Những căn cứ để đánh giá Luật Thuế tài nguyên và các văn bản hướng dẫn đối với lĩnh vực khoáng sản

- 1.1. Tiềm năng tài nguyên khoáng sản của Việt Nam
 - 1.2. Chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước đối với tài nguyên khoáng sản
 - 1.3. Đặc điểm của tài nguyên khoáng sản và hoạt động khai thác khoáng sản
 - 1.4. Bản chất của Thuế tài nguyên đối với tài nguyên khoáng sản
-

1.1. Tiềm năng tài nguyên khoáng sản của Việt Nam

- Tiềm năng tài nguyên khoáng sản của VN tương đối lớn nếu tính theo kiểu “*đếm của trong lỗ*”, còn tính theo trữ lượng có thể khai thác được thì rất hạn chế so với nhu cầu khoáng sản của nền kinh tế. Cụ thể là:
 - Ví dụ điển hình nhất là tài nguyên than:
 - Tổng TL, TN than là **48,88** tỉ tấn; trong đó:
 - TL là 2,26 tỉ tấn (chiếm 4,62%);
 - TN chắc chắn: 161 triệu tấn (chiếm 0,33%);
 - TN tin cậy là 1.137 triệu tấn (chiếm 2,33%);
 - Tổng TL, TN chắc chắn, tin cậy là khoảng **7,3%**;
 - TN dự tính là 2,7 tỉ tấn (5,5%), TN dự báo 42,6 tỉ tấn (87,2%); tổng 2 loại TN “*đếm của trong lỗ*” là **92,7%**.
-

-
- Đặc biệt, tại bể than Đông Bắc có tổng TL, TN là 6.287 triệu tấn (chiếm 13% tổng TL, TN cả nước), trong đó:
 - TL là 2.219 triệu tấn (35,3%) và TN là 4.068 triệu tấn (64,7%).
 - Tại đây hiện có 1.643 triệu tấn đang nằm phía dưới diện tích QH vùng cấm và tạm cấm khai thác, 442 triệu tấn đang nằm phía dưới diện tích QH sử dụng đất, QH đô thị, khu tâm linh, QP; tổng số là **2.085** triệu tấn.
 - Như vậy, TL, TN của bể than Đông Bắc còn lại đưa vào QH 403/2016 là 4.748,6 triệu tấn (bằng 75,5%).
 - Bể than ĐBSH có tổng TL, TN là 42,01 tỉ tấn, phần TN cấp tin cậy chỉ có 525 triệu tấn, chiếm 1,25%, còn lại chỉ là TN dự tính và dự báo; đến nay chưa xác định được công nghệ khai thác khả thi.
-

-
- Theo QH than 403/2016 sản lượng than đến năm 2030 dự kiến chỉ đạt từ 55-57 triệu tấn;
 - trong khi đó nhu cầu than trong nước ngày càng tăng cao, theo dự báo (triệu tấn):
 - đến 2016: 47,5; 2020: 86,4; 2025: 121,5; 2030: 156,6;
 - Qua đó cho thấy **tiềm năng tài nguyên than của nước là nhỏ bé so với nhu cầu than của nền kinh tế.**
 - Đối với các khoáng sản khác, theo tính toán của Tổng hội Địa chất Việt Nam với quy mô khai thác như hiện nay thời gian khai thác còn lại của dầu khí là 56 năm, barit 21 năm, thiếc 19 năm, chì – kẽm 17 năm, vàng 21 năm, v.v.
-

1.2. Chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước đối với tài nguyên khoáng sản

- Nghị quyết số 02/2011-NQ/TW của Bộ Chính trị, về định hướng chiến lược khoáng sản và công nghiệp khai khoáng đến năm 2020, tầm nhìn đến 2030;
- Luật Khoáng sản (2010);
- “Chiến lược khoáng sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030” theo Quyết định số 2427/QĐ-TTg;
- Điều xác định TNKS là nguồn lực quan trọng để phát triển KT-XH 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; *không coi TNKS có vai trò chính là nguồn thu cho NSNN.*

- Kinh nghiệm quốc tế cho thấy chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước về TNKS là đúng đắn:
- - *Từ góc độ của các nước nhập khẩu khoáng sản cho thấy mục tiêu nhập khẩu khoáng sản là để đáp ứng nhu cầu phát triển KTXH của trong nước, nguồn thu NSNN sẽ thu từ các hoạt động sử dụng khoáng sản, chứ không phải từ nhập khẩu khoáng sản.*
- - *Từ bài học “Lời nguyền tài nguyên” của một số nước cho thấy tuy giàu TNKS nhưng do không xác định đúng vai trò của TNKS là nguồn lực để phát triển KT-XH nên đã khai thác, sử dụng không hợp lý, hiệu quả KT-XH thấp, dẫn đến TNKS cạn kiệt nhưng nền kinh tế vẫn kém phát triển, thậm chí nghèo đói.*

1.3. Đặc điểm của tài nguyên khoáng sản và hoạt động khai thác khoáng sản

- *Thứ nhất là*, TNKS là hữu hạn và không tái tạo, hơn nữa, tiềm năng TNKS của nước ta là hạn chế, trong khi là nước đang phát triển nên nhu cầu nguyên nhiên liệu khoáng sản ngày càng tăng cao.
- *Thứ hai là*, các mỏ khoáng sản khác nhau có mức độ thuận lợi, khó khăn khác nhau, dẫn đến hiệu quả kinh tế của việc khai thác chúng cũng cao, thấp khác nhau. Do đó, không thể có một mức thuế suất thuế TN áp dụng thống nhất cho tất cả các mỏ.
- *Thứ ba là*, ngay trong một mỏ khoáng sản, quá trình khai thác mỏ trải qua các giai đoạn với mức độ thuận lợi, khó khăn khác nhau, chứ không giống nhau trong cả đời mỏ, tương tự như “*Sông có khúc, người có lúc*”.

- *Thứ tư là*, việc khai thác tận thu tối đa khoáng sản được hiểu là phải khai thác cả khoáng sản chính và khoáng sản đi kèm, trong đó đối với KS chính phải khai thác cả phần trữ lượng có điều kiện khai thác khó khăn hoặc chất lượng xấu, hoặc vừa khó khăn vừa xấu. Cho nên, để thực hiện mục tiêu khai thác tận thu tối đa khoáng sản, các chính sách nói chung và thuế nói riêng phải được xây dựng phù hợp với mục tiêu này.
- Ví dụ, giả thiết một mỏ than có TL 10 triệu T, trong đó 6 triệu T có giá thành khai thác thấp và 4 triệu tấn có giá thành khai thác cao. Với mức thuế TN 150 ngàn đ/t thì DN chỉ khai thác phần trữ lượng 6 triệu T có giá thành thấp; với mức thuế 100 ngàn đ/t thì DN sẽ khai thác 9 triệu T, lấy thêm 3 triệu T, đem lại hiệu quả kinh tế và thu thuế cao hơn. Như vậy, vừa được “*cả chi lẫn chài*”. (đây là ví dụ chỉ có ý nghĩa về tư duy xem xét lợi ích toàn cục khi xây dựng chính sách)

1.4. Bản chất của Thuế tài nguyên đối với tài nguyên khoáng sản

- Thuế tài nguyên có bản chất là giá trị thặng dư, là lợi nhuận siêu ngạch, tức phần lợi nhuận đạt được trên mức tỷ suất lợi nhuận bình quân.
 - Trong khai thác khoáng sản phần lợi nhuận siêu ngạch được gọi là tô mỏ.
 - Tùy theo nguồn gốc hình thành, tô mỏ được phân ra 3 loại: tô mỏ tuyệt đối (ở mỏ xấu nhất), tô mỏ cấp 1 (ở mỏ thuận lợi) và tô mỏ cấp 2 (do đầu tư chiều sâu).
 - Cơ sở để xác định khung thuế suất thuế TN từ mức thấp nhất (bằng tô mỏ tuyệt đối ở mỏ xấu nhất) đến mức cao nhất (bằng tô mỏ tuyệt đối + tô mỏ cấp 1 cao nhất ở mỏ tốt nhất).
-

2. Những bất cập của Luật Thuế tài nguyên và các văn bản hướng dẫn đối với khoáng sản

- Luật Thuế TN năm 2009 và các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật có những bất cập như sau:
 - *Căn cứ tính thuế theo sản lượng khai thác được là không hợp lý, vì rằng:*
 - sẽ dẫn đến tình trạng “*để làm khó bỏ*”;
 - sẽ kê khai sản lượng thấp hơn thực tế;
 - *Việc áp dụng khung thuế suất theo quy định của Luật không hợp lý, cụ thể là:*
 - Khung thuế suất do Luật Thuế TN 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.
 - 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.
-

- Luôn có sự điều chỉnh và chủ yếu theo hướng tăng, mâu thuẫn với đặc thù của khai thác khoáng sản, nên làm tăng chi phí, giảm HQ, trong khi HQ dự án tính bình quân cho cả đời mỏ;
- Việc điều chỉnh mức thuế suất chủ yếu xuất phát từ lý do cân đối NS mà chưa xem xét đến thực trạng hiệu quả khai thác KS.
- **Giá tính thuế TN đang bao gồm cả phần giá trị vận chuyển và giá trị sàng tuyển làm giàu khoáng sản là không hợp lý:**
 - Không khuyến khích khai thác tận thu KS xấu, khó tuyển;
 - Không đảm bảo sự công bằng giữa các mỏ có đ/k khác nhau.
- **Chưa khuyến khích khai thác tận thu tài nguyên và tăng cường chế biến sâu khoáng sản:**
 - Việc khai thác tận thu KS có chi phí rất cao, nhưng hiện nay không có chính sách khuyến khích thông qua miễn giảm thuế và hỗ trợ giá đối với phần khoáng sản khai thác tận thu.
 - Đang áp dụng mức thuế suất như nhau cho sản phẩm KS tiếp tục chế biến sâu trong nước và sản phẩm KS cùng loại đem XK.

3. Đề xuất các kiến nghị sửa đổi Luật Thuế tài nguyên đối với khoáng sản

- **Thứ nhất**, trước hết việc sửa đổi thuế TN phải tuân thủ quan điểm coi TNKS là nguồn lực quan trọng cho phát triển KT-XH và do đó phải khai thác tận thu tối đa KS.
- **Thứ hai**, khung thuế suất thuế TN nên xem xét thu hẹp lại theo hướng giảm mức trần: giữa mức thuế suất thấp nhất và mức thuế suất cao nhất chỉ chênh nhau 4 lần.
- **Thứ ba**, thay đổi cách áp dụng khung thuế suất thuế TN đối với khoáng sản theo quy định của Luật Thuế TN bằng cách 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 khác nhau (tương tự như trong dầu thô phân thành 6 loại mỏ).

-
- *Thứ tư*, thay đổi căn cứ tính thuế TN đối với khoáng sản 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), trong đó hàng năm là trữ lượng có thể khai thác được huy động vào khai thác theo kế hoạch được lập căn cứ vào thiết kế được duyệt.
 - *Thứ năm*, thay đổi giá tính thuế đối với khoáng sản theo giá bán sản phẩm khoáng sản thương phẩm sang theo giá sản phẩm khoáng sản nguyên khai tại cửa mỏ được xác định trên cơ sở giá bán sản phẩm khoáng sản thương phẩm trừ giá trị (gồm chi phí và lợi nhuận) của các khâu phân loại, sàng tuyển, làm giàu, sơ chế; vận chuyển từ mỏ đến cơ sở sàng tuyển, làm giàu, phân loại; vận chuyển đến nơi tiêu thụ.
-

-
- *Thứ sáu*, có chính sách thuế khuyến khích tăng cường chế biến sâu khoáng sản trong nước theo tinh thần: áp dụng mức thuế suất thấp hơn cho phần sản phẩm khoáng sản tiếp tục chế biến sâu trong nước và mức thuế suất cao hơn cho phần sản phẩm khoáng sản cùng loại đem xuất khẩu.
 - *Thứ bảy*, có chính sách khuyến khích khai thác tận thu thêm trữ lượng nhằm khai thác tận thu tối đa tài nguyên, trong đó có chính sách miễn giảm thuế thích đáng đối với phần trữ lượng khai thác tận thu thêm so với thiết kế được duyệt, tức là nhờ đó mà nâng cao tỷ lệ thu hồi khoáng sản trong ranh giới trữ lượng huy động vào khai thác theo thiết kế được duyệt.
-

-
- *Thứ tám*, trong một mỏ nhất định phải chuyển sang cấp phép khai thác một lần đến tận đáy mỏ (tức đến mức sâu nhất có chứa/tích tụ khoáng sản) thay vì cấp phép khai thác theo từng dự án như hiện nay.
 - *Thứ chín*, khi kết thúc khai thác mỏ doanh nghiệp có trách nhiệm quyết toán thuế tài nguyên với cơ quan thuế trên địa bàn theo tinh thần phải nộp đủ số thuế tài nguyên theo quy định tương ứng với tổng trữ lượng khoáng sản có thể khai thác (trong giới hạn tài nguyên, trữ lượng được cấp phép) đã xác định trong dự án đầu tư khai thác được phê duyệt.
-

-
- *Thứ mười*, trong trường hợp ngừng khai thác giữa chừng thì DN phải có trách nhiệm quyết toán thuế TN và tổ chức kiểm kê TN, TL khoáng sản còn lại theo quy định. Tổng số thuế TN phải nộp được xác định theo nguyên tắc bằng tổng số TL đã huy động vào khai thác nhân (x) với **thuế suất thuế TN tương ứng với mức độ thuận lợi** của số TL đã huy động vào khai thác.
 - *Thứ mười một*, cần phải hoàn thiện, đổi mới một cách đồng bộ, thống nhất Luật Khoáng sản và các luật, chính sách khác có liên quan đối với khoáng sản; nâng cao chất lượng và tăng cường kỷ cương trong các công tác: QH, cấp phép, thăm dò, khai thác KS, tư vấn lập dự án đầu tư, thiết kế mỏ, quản lý TNKS, quản lý hoạt động khoáng sản.
-

-
- Trên hết thầy, điều mấu chốt nhất, có tính quyết định nhất là cần có:
 - (1) Hệ thống bộ máy quản lý nhà nước nói chung, trong đó có bộ máy QLNN đối với khoáng sản, quản lý thuế thật sự *“trong sạch, vững mạnh”*;
 - (2) Các đơn vị tư vấn và đội ngũ chuyên gia tư vấn trong lĩnh vực khoáng sản có trách nhiệm, chuyên nghiệp, trình độ cao;
 - (3) Các doanh nghiệp hoạt động khoáng sản có năng lực thực sự và cạnh tranh lành mạnh.
 - *Ngoài ra, đề nghị xem xét bổ quy định về khoản thu Tiền cấp quyền khai thác KS của Luật KS vì trùng lặp với thuế tài nguyên đối với KS, đều có bản chất là một.*
-

ch©n th¶nh c¶m ¶n quý v¶
®· ch ý theo d¶i
