

Chính sách thuế đối với tài nguyên ở Việt Nam

Chính sách thuế là công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế, huy động nguồn lực tài chính cho ngân sách để đảm bảo các nhiệm vụ chi thực hiện chức năng của Nhà nước và phân phối lại thu nhập trong xã hội. Để tăng cường hiệu quả công tác quản lý tài nguyên, tạo thêm nguồn lực cho ngân sách nhà nước (NSNN), chính sách thuế tài nguyên đã được ban hành và áp dụng tại Việt Nam. Ngoài ra, Việt Nam cũng đã ban hành và triển khai thực hiện nhiều chính sách thu khác đối với tài nguyên. Trong những năm qua, số thu liên quan đến tài nguyên tăng đều qua các năm. Tuy nhiên, chính sách thu và quản lý thu liên quan đến tài nguyên còn nhiều hạn chế, bất cập. Số thu từ tài nguyên chưa tương xứng với tiềm năng và khả năng động viên. Tính công khai minh bạch của chính sách thu đối với tài nguyên còn hạn chế nên chưa phát huy được vai trò giám sát của cộng đồng và xã hội đối với việc khai thác và sử dụng tài nguyên, gây thất thu NSNN. Nhằm thúc đẩy khai thác, sử dụng tài nguyên hợp lý, điều tiết nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên vào ngân sách, phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội quốc gia theo hướng phát triển bền vững, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật thuế tài nguyên, cũng như công tác quản lý thu thuế tài nguyên; cải thiện hệ thống thu, phân bổ nguồn thu và quản lý nguồn thu trong lĩnh vực khai thác tài nguyên để tăng tính đồng thuận trong xã hội, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

Từ khóa: Chính sách thuế, thuế tài nguyên, phát triển bền vững.

Tax policy is a tool to regulate the macro economy, to mobilize revenue for the budget to ensure the the expenditure for performing the State functions and to redistribute income in society. In order to enhance the efficiency of resource managemen and create financial resources for the state budget, the royalty on natural resources has been issued and applied in Vietnam. In addition, Vietnam has also enacted and implemented many other revenue mobilization policies on natural resources. In recent years, revenues from natural resources have steadily increased over the years. However, the policy and management of natural resources are still limited and inadequate. Revenues from natural resources are not commensurate with the potential mobilization. The transparency of the policy is also to be improved, so it has not promoted the supervision role of the community and society for the exploitation and use of resources, causing loss of state budget revenue. In order to promote the rational exploitation and utilization of natural resources, regulate financial resources

from natural resources into the budget, and serve the national socio-economic development objectives along the direction of sustainable development, it is necessary to revise the law on royalties as well as the management of royalties collection; improve the collection system, revenue allocation and management of resources in the field of resource exploitation to increase social consensus, towards the goal of sustainable development.

Key words: Tax policy, Royalty, Sustainable development.

Ngày nhận bài: 17/3/2020

Ngày nhận phản biện, đánh giá và sửa chữa: 07/5/2020

Ngày duyệt đăng: 20/5/2020

Mở đầu

Việt Nam là một trong những quốc gia có tiềm năng về tài nguyên. Để tăng cường hiệu quả công tác quản lý tài nguyên, tạo thêm nguồn lực cho NSNN, cùng với quá trình cải cách hệ thống chính sách thu NSNN, Việt Nam đã ban hành và triển khai thực hiện nhiều chính sách thu đối với tài nguyên, bao quát được tất cả các khâu từ khai thác, sử dụng đến xuất khẩu tài nguyên. Năm 2009, Quốc hội đã ban hành Luật Thuế tài nguyên thay thế cho Pháp lệnh thuế tài nguyên, theo đó đã mở rộng đối tượng chịu thuế và nộp thuế, điều chỉnh khung thuế suất một số nhóm tài nguyên. Việc sửa đổi, bổ sung chính sách thuế tài nguyên nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, khắc phục các bất cập làm thất thoát tài nguyên của đất nước, tạo nguồn thu cho NSNN. Chính sách thuế xuất khẩu cũng liên tục được điều chỉnh để hạn chế việc xuất khẩu tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên thô. Cùng với đó, nhiều chính sách phí, lệ phí áp dụng đối với hoạt động khai thác tài nguyên cũng được xây dựng và tổ chức thực hiện.

Trong những năm qua, số thu thuế tài nguyên tăng đều qua các năm. Tuy nhiên, chính sách thuế và công tác quản lý thuế tài nguyên còn nhiều hạn chế, bất cập. Số

thu thuế tài nguyên chưa tương xứng với tiềm năng và khả năng động viên cho NSNN. Tình công khai minh bạch còn hạn chế nên chưa phát huy được vai trò giám sát của cộng đồng và xã hội đối với việc khai thác và sử dụng tài nguyên, gây thất thu NSNN.

Nghiên cứu này đề cập đến chính sách thuế tài nguyên tại Việt Nam nhằm làm rõ những hạn chế và đề xuất, kiến nghị hoàn thiện theo mục tiêu phát triển bền vững.

1. Tổng quan chung về chính sách thuế tài nguyên

Tài nguyên là nguồn lực quan trọng của quốc gia. Do tính chất không tái tạo của tài nguyên nên việc khai thác, quản lý, sử dụng, phân bổ nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên hợp lý sẽ tạo cơ hội cho quốc gia phát triển bền vững vì lợi ích của con người; ngược lại nếu khai thác, quản lý và sử dụng lãng phí, không hiệu quả, phân bổ bất bình đẳng nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên có thể mang đến thảm họa cho con người.

Chính sách thuế tài nguyên là công cụ tài chính quan trọng, qua đó Nhà nước thực hiện vai trò và chức năng quản lý đối với hoạt động khai thác và sử dụng tài nguyên

của các tổ chức, cá nhân; đồng thời bổ sung nguồn thu cho ngân sách, phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Đối với các nước giàu tài nguyên nhưng kém phát triển, công nghiệp khai thác khoáng sản là động lực cho xóa đói, giảm nghèo. Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) ước tính ngành khai thác tài nguyên trên thế giới thu hút 22 - 25 triệu người lao động, chiếm khoảng 1% lực lượng lao động toàn cầu. Ở các nước giàu tài nguyên, tỷ lệ người dân tham gia lao động trong các ngành khai thác tài nguyên cao hơn nhiều so với các ngành khác.

Tuy nhiên, khai thác các loại tài nguyên này có thể làm ô nhiễm nguồn nước, phá hủy môi trường sinh thái và làm cạn kiệt nguồn tài nguyên cho thế hệ tương lai. Chính vì vậy, các nhà kinh tế học khuyến cáo các nước cần lập kế hoạch tốt hơn để đánh giá tác động về môi trường, quản lý môi trường, quản lý các mỏ tài nguyên để khai thác hiệu quả và bền vững. Hoạt động khai thác mỏ và việc sử dụng không hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể gây ra các tác động rất khác nhau lên môi trường xung quanh, cảnh quan và môi trường sinh thái tự nhiên, như sự tích tụ các chất thải rắn; việc sử dụng nước hoặc làm ô nhiễm nước, sự hình thành các dòng nước chứa axit ở mỏ; ô nhiễm không khí; ô nhiễm đất; ô nhiễm tiếng ồn và thay đổi địa chất; ô nhiễm phóng xạ...

Bên cạnh đó, một nền kinh tế phụ thuộc vào nguồn thu từ khai thác tài nguyên sẽ trở nên dễ bị tổn thương hơn trước những biến động của kinh tế thế giới. Xuất khẩu dầu thô đem lại nguồn thu ngân sách lớn cho quốc gia nhưng số thu luôn phụ thuộc vào sự biến động của giá dầu, nhất là trong bối cảnh biến động về địa

chính trị. Mặc dù ngành công nghiệp khai thác khoáng sản tạo ra số lượng việc làm nhất định nhưng thiếu tinh bền vững. Các mỏ khoáng sản thường ở các vùng sâu, vùng xa, điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn. Hoạt động khai thác sử dụng chủ yếu tài nguyên đất, rừng, nước mà cuộc sống người dân lao động lại trực tiếp phụ thuộc vào các nguồn tài nguyên đó. Hoạt động khai thác khoáng sản chủ yếu là tài nguyên khoáng sản không tái tạo, do đó người lao động sẽ mất việc làm khi mỏ cạn kiệt, còn người dân sinh sống trong khu vực khai thác cũng bị mất đi sinh kế do đất đai cho sản xuất rừng, sản xuất nông nghiệp bị tàn phá, ô nhiễm. Ngoài ra, các mỏ khai thác khoáng sản thường thu hút nguồn lao động từ nhiều địa phương khác đến, kéo theo nhiều tệ nạn xã hội và gây mất an ninh trật tự.

Do đó, cùng với các công cụ, biện pháp quản lý nhà nước khác, chính sách thuế tài nguyên là công cụ quan trọng để Nhà nước quản lý đối với hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên của các tổ chức, cá nhân và bổ sung nguồn thu cho ngân sách, phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Theo lý thuyết cũng như từ thực tiễn ở các quốc gia cho thấy, hiện nay tồn tại một số phương thức thu thuế tài nguyên chủ yếu sau:

(i) Thu thuế khoán: Đây là phương pháp thu thuế một lượng cố định, không dựa vào sản lượng khai thác, lợi nhuận khai thác của doanh nghiệp... Phương pháp thu này không tạo động lực khuyến khích doanh nghiệp thay đổi hành vi khai thác bởi vì dù có thay đổi thế nào thì số thuế mà họ phải nộp cũng là cố định. Do vậy, phương pháp này thông thường chỉ được sử dụng cho một số loại tài nguyên đặc thù.

(ii) Thu thuế dựa vào sản lượng tài nguyên khai thác: Đây là phương pháp thu thuế với mức thu tuyệt đối theo mỗi đơn vị tài nguyên khai thác. Đơn vị tài nguyên khai thác có thể tính theo trọng lượng hoặc thể tích tùy theo loại tài nguyên. Mức thu có thể là thống nhất hoặc phụ thuộc vào quy mô của việc khai thác. Thuế tuyệt đối thường được áp dụng đối với các loại tài nguyên có đặc tính là có khối lượng khai thác lớn nhưng giá trị thương mại cho mỗi đơn vị tài nguyên không cao.

(iii) Thu thuế dựa vào giá trị tài nguyên: Nhiều quốc gia đang áp dụng cách thu này, nhất là các nước đang phát triển. Cơ sở tính thuế là giá trị của tài nguyên khai thác và thuế suất theo tỷ lệ phần trăm. Tuy nhiên, cách thức xác định giá trị tài nguyên làm cơ sở tính thuế và việc quy định thuế suất giữa các quốc gia cũng rất khác nhau.

(iv) Thu thuế dựa vào lợi nhuận từ việc khai thác tài nguyên: Số thuế tài nguyên được xác định dựa trên mức lợi nhuận hoặc thu nhập ròng của các dự án khai thác tài nguyên. Các quốc gia áp dụng phương pháp này chủ yếu là các nước phát triển nơi mà có hệ thống thông tin giám sát tốt.

2. Chính sách thuế tài nguyên ở Việt Nam

2.1. Hiệu quả thực thi chính sách thuế

Cùng với quá trình chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, hệ thống thuế của Việt Nam đã trải qua nhiều đợt cải cách quan trọng từ năm 1991 đến nay và ngày càng hoàn thiện. Đến nay, Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống thuế khá hoàn chỉnh với đầy đủ các sắc thuế của một hệ thống thuế hiện đại, phù hợp với xu hướng cải cách chung về thuế của các nước trên thế giới.

Thuế tài nguyên là một trong những sắc thuế trong hệ thống chính sách thuế hiện hành tại Việt Nam, đóng vai trò là công cụ tài chính thực hiện quyền sở hữu nhà nước đối với tài nguyên quốc gia và chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên của các tổ chức, cá nhân; đồng thời, thông qua chính sách thuế tài nguyên, Nhà nước điều tiết nguồn thu cho ngân sách.

Thuế tài nguyên được áp dụng tại Việt Nam từ ngày 7/01/1991 theo Pháp lệnh Thuế tài nguyên ngày 30/3/1990 ban hành kèm theo Lệnh số 34-LCT/HĐNN ngày 9/4/1990 của Hội đồng Nhà nước và Nghị định số 6/HĐBT ngày 7/01/1991 của Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ) quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Thuế tài nguyên ngày 30/3/1990 của Hội đồng Nhà nước. Pháp lệnh Thuế tài nguyên ngày 30/3/1990 tạo cơ sở pháp lý quan trọng góp phần khai thác, sử dụng tài nguyên tiết kiệm, hợp lý, hiệu quả, bảo vệ môi trường và bảo đảm nguồn thu cho NSNN. Tiếp đó, ngày 16/4/1998, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh Thuế tài nguyên (sửa đổi) có hiệu lực thi hành từ ngày 01/6/1998 thay thế Pháp lệnh Thuế tài nguyên ngày 30/3/1990. Pháp lệnh Thuế tài nguyên năm 1998 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2008 cho phù hợp với thực tiễn phát triển và yêu cầu quản lý, khai thác tài nguyên.

Luật Thuế tài nguyên số 45/2009/QH12 ngày 25/11/2009, có hiệu lực từ ngày 01/7/2010, thay thế Pháp lệnh Thuế tài nguyên năm 1998 đã kế thừa, luật hóa các quy định của pháp luật về thuế liên quan đến tài nguyên. Luật Thuế tài nguyên quy định tổ chức, cá nhân nộp thuế tài nguyên khi có hoạt động khai thác tài nguyên thuộc đối tượng chịu thuế tài nguyên, bao gồm: khoáng sản kim loại;

khoáng sản phi kim loại; dầu thô, khí thiên nhiên, khí than; sản phẩm của rừng tự nhiên, trừ động vật; hải sản tự nhiên (gồm động vật và thực vật biển); nước thiên nhiên (gồm mặt nước và nước dưới đất); yến sào thiên nhiên. Số thuế tài nguyên được xác định dựa trên sản lượng tài nguyên tính thuế, giá tính thuế và thuế suất. Trên cơ sở quy định của Luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Biểu mức thuế suất thuế tài nguyên; Chính phủ ban hành nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế tài nguyên và Bộ Tài chính ban hành thông tư hướng dẫn thi hành.

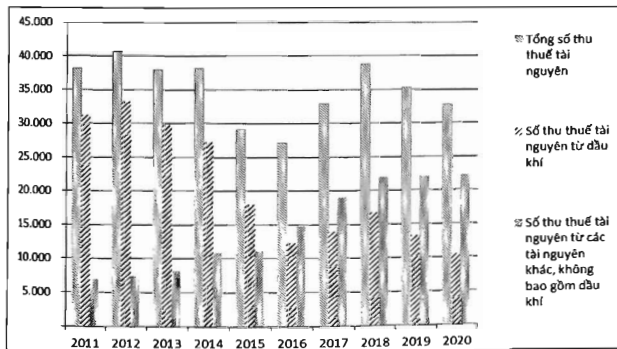
Phương thức thu thuế tài nguyên ở Việt Nam dựa vào giá trị tài nguyên. Theo đó, số thuế tài nguyên phải nộp được tính trên sản lượng tài nguyên tính thuế, giá tính thuế và thuế suất. Đây là phương pháp được nhiều quốc gia đang phát triển áp dụng,

trong đó có các quốc gia châu Phi, các quốc gia châu Á như Philippines, Myanma, Mông Cổ, các quốc gia châu Mỹ La-tinh như Venezuela, Bolivia, Chile, Peru.

Từ khi được áp dụng đến nay, chính sách thuế tài nguyên đã đóng vai trò là công cụ quan trọng để thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên. Thông qua việc kê khai, nộp thuế tài nguyên, cơ quan quản lý nhà nước theo dõi tình hình khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Chính sách thuế tài nguyên cũng là công cụ quan trọng để cơ quan quản lý nhà nước tăng cường công tác quản lý, giám sát quá trình hoạt động khai thác tài nguyên theo quy định của pháp luật đối với các tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên; góp phần nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của tài nguyên đối với phát triển kinh tế bền vững.

Hình 1. Số thu thuế tài nguyên, 2011 - 2020

Đơn vị: Tỷ đồng



Nguồn: Bộ Tài chính

Ghi chú: Số liệu năm 2018 là số UTH lần 2;
Số liệu năm 2019 là số UTH lần 1;
Số liệu năm 2020 là số dự toán

2.2. Một số hạn chế tồn tại trong chính sách thuế và công tác quản lý thuế tài nguyên

Chính sách thuế tài nguyên ở Việt Nam về cơ bản đã tiếp cận thông lệ quốc tế; đảm bảo thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên của các tổ chức, cá nhân; điều tiết nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên vào ngân sách, phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội quốc gia. Tuy nhiên, nguồn thu từ thuế tài nguyên chưa tương xứng thực tế khai thác và mức độ tàn phá môi trường, đặc biệt đối với các dự án khai thác khoáng sản rắn.

Thuế tài nguyên được thu dựa trên sản lượng khai thác mà các doanh nghiệp khai báo với cơ quan thuế nên chưa đảm bảo sự minh bạch. Đây được coi là yếu tố gây lãng phí tài nguyên quốc gia và làm thất thu ngân sách. Bên cạnh đó, mức thuế suất thuế tài nguyên chưa phù hợp với yêu cầu quản lý, bảo vệ, khai thác hợp lý tài nguyên, đặc biệt đối với tài nguyên có giá trị kinh tế lớn. Theo Luật NSNN năm 2015, thu từ thuế tài nguyên (không kể thuế tài nguyên thu từ dầu thô và khí thiên nhiên) là khoản thu được phân cấp 100% cho ngân sách địa phương. Tuy nhiên, nhiều địa phương chưa chú trọng công tác quản lý dẫn đến tình trạng thất thu các khoản thu từ tài nguyên, đặc biệt là từ thuế tài nguyên. Mức độ công khai, minh bạch trong quản lý thu đối với tài nguyên còn hạn chế nên chưa phát huy được vai trò giám sát của cộng đồng và xã hội đối với việc khai thác và sử dụng tài nguyên, gây thất thu NSNN. Một số địa phương chịu ảnh hưởng nặng nề về môi trường và xã hội từ hoạt động khai thác khoáng sản, tuy nhiên việc khắc phục hậu quả chưa được

thực hiện kịp thời và hiệu quả. Xuất khẩu lậu tài nguyên và xuất khẩu tài nguyên thô còn chiếm tỷ trọng lớn và diễn ra khá phổ biến ở một số địa phương. Nguyên nhân do chính sách thuế xuất khẩu tài nguyên và công tác quản lý hoạt động xuất khẩu tài nguyên còn bất hợp lý. Cụ thể là:

(i) Quy định sản lượng tài nguyên tính thuế chưa phản ánh đúng đạo lý của việc đánh thuế tài nguyên vào nguyên tắc chung.

Khoản 1 Điều 6 Luật Thuế tài nguyên quy định về sản lượng tính thuế tài nguyên “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”. Tài nguyên tính thuế phải dựa trên giá trị gốc của tài nguyên chưa qua chế biến, như thông lệ quốc tế áp dụng hiện nay.

(ii) Quy định về thuế tài nguyên tính trên sản lượng khai báo không khuyến khích tận dụng tài nguyên.

Theo quy định hiện hành, sản lượng tài nguyên tính thuế: (1) 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; (2) Đối với tài nguyên khai thác chưa xác định được số lượng, trọng lượng hoặc khối lượng thực tế khai thác do chứa nhiều chất, tạp chất khác nhau thì sản lượng tài nguyên tính thuế được xác định theo số lượng, trọng lượng hoặc khối lượng của từng chất thu được sau khi sàng tuyển, phân loại; (3) Đối với tài nguyên khai thác không bán mà đưa vào sản xuất sản phẩm khác nếu không trực tiếp xác định được số lượng, trọng

lượng hoặc khối lượng thực tế khai thác thì sản lượng tài nguyên tính thuế được xác định căn cứ vào sản lượng sản phẩm sản xuất trong kỳ tính thuế và định mức sử dụng tài nguyên tính trên một đơn vị sản phẩm; (4) Đối với nước thiên nhiên dùng cho sản xuất thủy điện thì sản lượng tài nguyên tính thuế là sản lượng điện của cơ sở sản xuất thủy điện bán cho bên mua điện theo hợp đồng mua bán điện hoặc sản lượng điện giao nhận trong trường hợp không có hợp đồng mua bán điện được xác định theo hệ thống đo đếm đạt tiêu chuẩn đo lường chất lượng Việt Nam, có xác nhận của bên mua, bên bán hoặc bên giao, bên nhận; (5) Đối với nước khoáng thiên nhiên, nước nóng thiên nhiên, nước thiên nhiên dùng cho mục đích công nghiệp thì sản lượng tài nguyên tính thuế được xác định bằng mét khối hoặc lít theo hệ thống đo đếm đạt tiêu chuẩn đo lường chất lượng Việt Nam; (6) Đối với tài nguyên được khai thác thủ công, phân tán hoặc khai thác lưu động, không thường xuyên, sản lượng tài nguyên khai thác dự kiến trong một năm có giá trị dưới 200 triệu đồng thì thực hiện khoán sản lượng tài nguyên khai thác theo mùa vụ hoặc định kỳ để tính thuế. Cơ quan thuế phối hợp với cơ quan có liên quan tại địa phương xác định sản lượng tài nguyên khai thác được khoán để tính thuế.

Quy định về thuế tài nguyên tính trên sản lượng thực tế khai thác do doanh nghiệp khai báo như quy định của Luật hiện nay 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 nhiều tài nguyên có giá trị thấp để không phải đóng thuế tài nguyên và phí bảo vệ môi trường. Nghiên cứu của Nguyễn Thị Minh Hằng và cộng sự (2017),

các doanh nghiệp khai thác đá hoa trắng cho biết, khai thác thu hồi loại đá này đạt dưới 10% trữ lượng khai thác đối với loại đá block để xẻ tấm và tiêu thụ nguyên khối (đá hoa trắng block xẻ tấm có giá bán 35 - 40 triệu đồng/m³, nếu bán nguyên khối cũng đạt gần 20 triệu đồng/m³). Doanh nghiệp chỉ cần tiêu thụ đá block nguyên khối hoặc xẻ tấm cũng đã đem lại lợi nhuận so với doanh thu lên tới 50%, 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.

(iii) Quy định về giá tính thuế tài nguyên chưa phản ánh rõ đạo lý của việc đánh thuế tài nguyên là đánh thuế vào tài nguyên nguyên khai.

Theo quy định của Luật Thuế tài nguyên hiện hành, 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. Như vậy, giá tính thuế tài nguyên hiện hành chưa quy định cho trừ chi phí tính chế tài nguyên, mà chỉ trừ chi phí chế biến phát sinh trong "Trường hợp bán ra sản phẩm công nghiệp thì giá tính thuế tài nguyên là giá bán sản phẩm công nghiệp trừ đi chi phí chế biến phát sinh của công đoạn chế biến từ sản phẩm tài nguyên thành sản phẩm công nghiệp nhưng không thấp hơn giá tính thuế do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định". Giá tính thuế đối với tài nguyên xuất khẩu hiện hành được quy định là "Trị giá hải quan của tài nguyên khai thác xuất khẩu, không bao gồm thuế xuất khẩu". Quy định này hợp lý hơn đó là đã loại thuế xuất khẩu ra khỏi giá tính thuế tài nguyên. Tuy nhiên vẫn còn hai điểm bất hợp lý: (1) Không trừ chi phí vận chuyển tài nguyên từ nơi khai thác đến cửa khẩu xuất - mâu thuẫn với giá tính thuế tài nguyên bán trong nước; (2) Chưa cho trừ

chi phí tính chế tài nguyên - bất hợp lý tương tự giá tính thuế đối với tài nguyên bán trong nước. Ngoài ra, một số thuật ngữ trong luật liên quan đến xác định giá tính thuế tài nguyên (như thuật ngữ “sản phẩm khác”, “sản phẩm công nghiệp”) cũng chưa được định nghĩa rõ ràng, gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện do có nhiều cách hiểu khác nhau.

(iv) Công tác quản lý thuế tài nguyên vẫn còn nhiều kẽ hở dẫn đến nguy cơ thất thu thuế.

Việc nộp thuế được thực hiện theo cơ chế tự khai, tự nộp và được tính toán dựa trên sản lượng do doanh nghiệp tự khai báo. Theo đó, người nộp thuế có khả năng kê khai không đầy đủ sản lượng thực tế khai thác, kê khai không đúng chủng loại, hàm lượng tài nguyên khai thác; hoặc cán bộ thuế và cơ quan thuế có thể không đủ khả năng xác định đầy đủ sản lượng thực tế khai thác, đúng chủng loại, hàm lượng tài nguyên khai thác; hoặc có sự thông đồng với người nộp thuế để xác định ít hơn sản lượng thực tế khai thác, không đúng chủng loại và hàm lượng tài nguyên khai thác.

Cơ chế phối hợp giữa cơ quan thuế và cơ quan quản lý tài nguyên môi trường chưa chặt chẽ. Quy định hiện hành chưa nêu rõ cách thức phối hợp kiểm tra thực địa tại khai trường, đồng thời chưa nêu rõ 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. Mặt khác, hiện chưa có cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước để xác định trách nhiệm chủ trì, phối hợp của người đứng đầu đối với công tác quản lý thuế tài nguyên nói riêng và quản lý hoạt động khai thác tài nguyên nói chung.

3. Khuyến nghị hoàn thiện chính sách thuế và công tác quản lý thuế tài nguyên ở Việt Nam

Hệ thống pháp luật hiện hành quy định chế độ quản lý, khai thác, sử dụng đối với từng loại tài nguyên từ đó góp phần khai thác, sử dụng tài nguyên tiết kiệm, hiệu quả; tạo được hiệu quả nhất định trong công tác quản lý tài nguyên quốc gia; tạo hành lang pháp lý cho các tổ chức, cá nhân khai thác và sử dụng tài nguyên. Đối với các chính sách thu từ hoạt động thăm dò, khai thác và sử dụng tài nguyên cơ bản đã phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, tạo sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật; góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm bảo vệ môi trường trong khai thác tài nguyên; tạo nguồn thu NSNN và gián tiếp tạo nguồn vốn đầu tư cho công tác bảo vệ môi trường, qua đó góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên trong thời gian qua, cùng với sự tăng trưởng chung của nền kinh tế, sự cải thiện về dân số và mức độ đô thị hóa, công nghiệp hóa đã làm cho nguồn tài nguyên thiên nhiên ngày càng bị lạm dụng. Phần lớn sự tăng trưởng kinh tế dựa vào việc khai thác tài nguyên quá mức, đặc biệt đối với nhóm tài nguyên không tái tạo được, dẫn đến thất thoát, lãng phí tài nguyên. Đồng thời, việc khai thác và sử dụng tài nguyên chưa được quản lý chặt chẽ và không hiệu quả. Chính sách thu đối với hoạt động thăm dò, khai thác và sử dụng tài nguyên vẫn còn nhiều hạn chế, gây ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững và các vấn đề môi trường nghiêm trọng, đòi hỏi cần phải điều chỉnh bằng những công cụ quản lý hữu hiệu hơn.

Nhằm thúc đẩy khai thác, sử dụng tài nguyên hợp lý, điều tiết nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên vào ngân sách, phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã

hội quốc gia theo hướng phát triển bền vững, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật thuế tài nguyên cũng như công tác quản lý thu thuế tài nguyên.

[1] Quy định sản lượng tính thuế dựa trên tài nguyên nguyên khai thực tế khai thác. Theo đó, 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, hằng 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 tỷ lệ 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 trong những năm tiếp theo.

[2] 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 NSNN 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 đề xuất thay đổi mức 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 ứng dụng công nghệ cao trong khai thác tài nguyên, cũng như hiệu quả sử dụng tài nguyên trong quá trình phát triển sản xuất - kinh doanh. Đồng thời, 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.

[2] Tăng cường công tác quản lý thuế, theo đó: (i) 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; (ii) Xác định trách nhiệm chủ trì, 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; (iii) Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ hiện đại để giám sát, xác định đúng sản lượng tài nguyên được khai thác; (iv) Nâng cao 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.

[4] Để cải thiện hệ thống thu, phân bổ nguồn thu và quản lý nguồn thu trong lĩnh vực khai thác tài nguyên nhằm tăng tính đồng thuận trong xã hội, Việt Nam cần áp dụng Sáng kiến minh bạch trong công nghiệp khai thác (EITI), theo đó nên áp dụng EITI ngay từ khâu cấp quyền khai thác khoáng sản, công khai minh bạch thông tin liên quan đến quá trình thăm dò trữ lượng, tổng sản lượng khai thác, tổng lượng xuất khẩu, giá trị tương ứng và những đóng góp cho nền kinh tế.

Về cơ bản, chính sách thuế tài nguyên ở Việt Nam đã tiếp cận được với thông lệ quốc tế; đảm bảo thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên của các tổ chức, cá nhân; điều tiết nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên vào ngân sách, phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội quốc gia

Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

1. Lê Quang Thuận và Cộng sự (2015), *Thực trạng và cơ hội nâng cao hiệu quả quản lý nguồn thu từ khai thác khoáng sản tại Việt Nam*, Nhà xuất bản Hà Nội.
2. Trung tâm con người và thiên nhiên (2015), *Tự do thương mại và quản trị tài nguyên môi trường*, Bản tin chính sách tài nguyên - môi trường - phát triển bền vững.
3. Vũ Cương và Phạm Văn Vận (2013), *Giáo trình Kinh tế công cộng*, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân.
4. EITI (2011), *Bộ quy tắc EITI phiên bản 2011*, Truy cập tại: <http://nature.org.vn/vn/2012/10/bo-quy-tac-eiti-phien-ban-2011>.

Tiếng Anh

5. IMF (2010), *From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies*, International Monetary Fund Working Paper.
6. IMF (2011), *Revenue Mobilization in Developing Countries*, International Monetary Fund Working Paper.
7. James M.Otto (2000), *Mining Taxation in Developing Countries*.
8. Norregaard, J and Khan T, S (2007), *Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges*, IMF Working Paper.
9. Price Waterhouse Coopers (2010), *Income Taxes, Mining Taxes and Mining Royalties: A summary of selected countries*.
10. Pietro Guj, Boubaca Boccoum, Jame Limerick, Murray Meaton, Bryan Maybee (2013), *How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks*, WB.
11. Thomas Baunsgaard (2001), *A Primer on Mineral Taxation*.
12. World Bank (2011), *Tax Reform in Viet Nam: Toward a More Efficient and Equitable System*.