

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ ĐỂ THỰC HIỆN HIỆU QUẢ CHÍNH SÁCH THUẾ TÀI NGUYÊN

Th.s. Nguyễn Văn Phương

Cục Thuế Ninh Bình

PGS.TS. Đặng Văn Thắng

Đại học Kinh tế Quốc dân

Tài nguyên thiên nhiên bao gồm tất cả các nguồn năng lượng, nguyên liệu, vật liệu tự nhiên có trên trái đất, trong không gian mà con người có thể khai thác, sử dụng phục vụ cuộc sống. Đó là tài sản quan trọng của quốc gia cần phải khai thác, sử dụng có hiệu quả. Những năm qua, Nhà nước đã có nhiều công cụ để bảo vệ, quản lý khai thác, sử dụng tiết kiệm hiệu quả nguồn lực tài nguyên như: Luật bảo vệ môi trường; Luật khoáng sản; Luật dầu khí; các chính sách thuế, phí... trong đó có chính sách thuế Tài nguyên cũng là một trong những công cụ tài chính để quản lý của Nhà nước. Bài viết này khái quát tình hình thực hiện chính sách thuế tài nguyên tại Ninh Bình, có so sánh với một số địa phương nhằm chỉ ra những thành tựu, hạn chế và khuyến nghị một số giải pháp để thực hiện một cách có hiệu quả chính sách thuế tài nguyên ở nước ta những năm tới

Từ khóa: Chính sách, thuế tài nguyên, tỉnh Ninh Bình

1. Tình hình thực hiện chính sách thuế tài nguyên ở tỉnh Ninh Bình

Thuế Tài nguyên là loại thuế gián thu giữ vai trò quan trọng trong hệ thống thuế quốc gia và là công cụ tài chính của Nhà nước để điều tiết vĩ mô nền kinh tế đất nước. Những năm qua, nguồn thu này đã góp phần quan trọng tới việc huy động nguồn thu cho ngân sách nhà nước (NSNN). Theo báo cáo của Tổng cục Thuế chỉ tính từ năm 2005 đến 2009 bình quân hàng năm thuế tài nguyên đóng góp gần 10% vào tổng thu NSNN. Ngoài ra chính sách thuế tài nguyên còn góp phần quan trọng vào việc quản lý khai thác, sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên, từ đó đã nâng cao được ý thức của các tổ chức, cá nhân trong việc quản lý khai thác, sử dụng và ý thức trách nhiệm trong việc kê khai nộp thuế tài nguyên.

Được thiên nhiên ưu đãi, Ninh Bình là một trong những tỉnh có nhiều tài nguyên thiên nhiên, trong đó núi đá vôi với trữ lượng hàng tỷ mét khối; có nhiều danh thắng và hang động đẹp thuận lợi để phát triển ngành du lịch; nguồn tài nguyên là đá vôi với trữ lượng lớn còn là thế mạnh của tỉnh cung cấp nguyên liệu chính để phát triển ngành sản xuất vật liệu xây

dựng. Xác định tài nguyên là tài sản quan trọng của quốc gia cũng như của tỉnh, hầu hết là tài nguyên không tái tạo được cần phải quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả nhằm đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, phát triển kinh tế bền vững trước mắt và lâu dài. Những năm qua UBND tỉnh Ninh Bình đã chỉ đạo các cấp, các ngành phối hợp cùng ngành Thuế, Tài nguyên và Môi trường, đồng thời ban hành nhiều văn bản chỉ đạo triển khai thực hiện chính sách thuế Tài nguyên nhằm quản lý các hoạt động khai thác, sử dụng hiệu quả tài nguyên. Thực hiện chính sách thuế tài nguyên, những năm qua số thu từ thuế tài nguyên của Ninh Bình hàng năm đều có mức độ tăng trưởng cao so với năm trước. Theo báo cáo của Cục Thuế tỉnh năm 2010 thì số thu thuế tài nguyên năm 2006 tăng 247% so với 2005; năm 2007 tăng 208% so với 2006; năm 2008 tăng 250% so với năm 2007; năm 2009 tăng 279,1% so với năm 2008. Đặc biệt những năm gần đây ở một số địa bàn trong tỉnh các nhà máy Xi măng đi vào hoạt động như thị xã Tam Điệp thì số thu thuế tài nguyên năm 2009 tăng gấp 15 lần so với năm 2008; huyện

Bảng 1: Thực hiện số thu thuế tài nguyên từ năm 2005 đến 2009 ở địa bàn tỉnh Ninh Bình*Đơn vị tính: Triệu đồng*

TT	Chỉ tiêu	Năm 2005	Năm 2006	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009
1	Tổng thu NSNN	570.185	810.463	1.229.571	1.528.272	2.067.909
2	Tổng thu thuế, phí	288.185	354.491	493.693	755.301	1.078.000
3	Tổng thu thuế tài nguyên	288	710	1.481	3.709	10.353
4	Tốc độ tăng so với năm trước %		247	208	250	279

Nguồn: Số liệu báo cáo hàng năm của Cục thuế tỉnh Ninh Bình

Gia Viên số thu này năm 2009 tăng 3,6 lần so với năm 2008.

Nếu xét về tổng thu NSNN ở địa bàn tỉnh Ninh Bình thì thuế tài nguyên chiếm tỷ trọng không lớn nhưng xu hướng có tốc độ tăng cao so với tốc độ tăng của các nguồn thu khác. Năm 2005 số thuế Tài nguyên chỉ chiếm 0,1% trong tổng thu thuế và phí của cả tỉnh, nhưng đến năm 2009, sau 5 năm số thu thuế tài nguyên đã chiếm 1% trong tổng thu thuế và phí. Nguồn thu từ thuế tài nguyên trong những năm qua ở địa bàn tỉnh Ninh Bình đã góp phần quan trọng vào việc tạo nguồn vốn cho địa phương, cùng với các nguồn vốn khác để đầu tư cơ sở hạ tầng, cải tạo môi trường và đảm bảo an sinh xã hội địa phương (Xem bảng 1).

2. Một số hạn chế, bất cập của chính sách thuế tài nguyên

Sau 20 năm áp dụng Pháp lệnh thuế tài nguyên nay là Luật thuế tài nguyên, mức huy động cho NSNN nếu tính cả thuế tài nguyên của dầu thô chiếm khoảng trên dưới 10% tổng thu NSNN, nếu không tính thuế tài nguyên của dầu thô thì tỷ trọng thuế tài nguyên các loại chiếm 0,33% (năm 2008). Điều này cũng đúng cho tỉnh Ninh Bình. Là tỉnh có nhiều tài nguyên khoáng sản không kim loại dùng để sản xuất vật liệu xây dựng, những năm qua, nguồn thu từ thuế tài nguyên hàng năm có tăng với

tốc độ cao song vẫn chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng thu NSNN. Kết quả từ bảng 1 cho ta thấy tổng thu từ thuế tài nguyên so với tổng thu NSNN hay so với tổng thu từ thuế và phí còn rất hạn chế. Nếu so với tổng thu từ thuế và phí thì thuế tài nguyên năm 2005 chiếm 0,1%; năm 2006 chiếm 0,2%; năm 2007 chiếm 0,3%; năm 2008 chiếm 0,5%; năm 2009 chiếm 1%.

Giá tính thuế Tài nguyên hiện còn chưa có sự thống nhất. Hiện nay, Luật thuế tài nguyên quy định đối với các loại tài nguyên xuất khẩu giá tính thuế là giá xuất khẩu (FOB). Như vậy, giá FOB tại cửa khẩu đã bao gồm cả chi phí tuyển chọn tài nguyên, chi phí vận chuyển đến cửa khẩu và các chi phí khác. Do đó cùng là một loại tài nguyên vừa tiêu dùng trong nước, vừa xuất khẩu sẽ phải nộp hai mức thuế tài nguyên khác nhau gây ra sự không công bằng về nghĩa vụ thuế, đồng thời còn làm phức tạp cho cả người nộp thuế và người quản lý. Bởi lẽ, một loại tài nguyên nào đó khai thác lên vừa sử dụng trong nước, vừa xuất khẩu nhưng chưa xác định được xuất khẩu là bao nhiêu để kê khai thuế... Theo quy định tại điểm 4 điều 6 của Luật thuế tài nguyên, thì giá tính thuế đối với loại tài nguyên chưa xác định được giao cho UBND tỉnh quy định giá bán các loại tài nguyên. Điều này dẫn đến tình trạng giá tính thuế đối với cùng một loại tài nguyên ở các địa phương khác nhau có mức giá chênh lệch quá lớn.

Bảng 2: Giá tính thuế một số loại tài nguyên đang áp dụng ở một số tỉnh*Đơn vị tính: Đồng*

STT	Loại tài nguyên	Đơn vị tính	Giá tại Ninh Bình	Giá tại Nghệ An	Giá tại Quảng Nam
1	Than	M3	400	150	
2	Đất sét làm gạch	M3	20	10	12
3	Sỏi	M3	60	55	80

Nguồn: Nguyễn Văn Phương (2010).

Bảng 3: Tổng hợp số thuế tài nguyên năm 2008 đơn vị đã kê khai so với số phải kê khai*Đơn vị tính: Nghìn đồng*

STT	Tên đơn vị khai thác	Số thuế đơn vị tự kê khai	Số thuế phải kê khai theo kết quả kiểm tra	Chênh lệch (%)
1	C.Ty xi măng Tam Điệp	577.22	743.56	29,0
2	CT-TNHH-DV số 2	309.664	495.264	38,0
3	CT-TNHH Thành Thắng	142.29	151.424	6,5
	Cộng	1.0290174	1.390.248	25,0

Nguồn: Báo cáo tổng hợp kết quả thanh tra, kiểm tra của Cục thuế tỉnh Ninh Bình hàng năm

Ví dụ: đất sét làm gạch giá tính thuế Tài nguyên ở Ninh Bình gấp hai lần ở Nghệ An, giá sỏi ở Quảng Nam gấp 1,5 lần ở Nghệ An, giá than ở Ninh Bình gấp 2,6 lần ở Nghệ An (Xem bảng 2).

Về thuế suất: Theo quy định của Luật đối với đá nung vôi và đá sản xuất xi măng thuế suất 7%, còn đá khác là 6%, nhưng trong thực tế phân biệt đâu là đá nung vôi, đâu là đá xây nhà hoặc đá sử dụng làm đường... là khó xác định vì người mua có thể sử dụng đá để nung vôi, để xây nhà, làm đường chế biến tiếp cho cùng một loại đá, do vậy việc xác định mức thuế suất cũng gặp nhiều khó khăn. Biểu khung thuế suất thuế tài nguyên được quy định cho 9 nhóm tài nguyên khác nhau. Trong mỗi nhóm tài nguyên được chia nhỏ ra từ 2 đến 20 loại tương ứng với các mức thuế suất khác nhau. Với một Luật thuế tài nguyên có nhiều mức thuế suất như hiện nay là rất bất cập trong việc triển khai thực thi chính sách, phức tạp cho người nộp thuế khi kê khai và cơ quan quản lý thu, chưa đảm bảo tính đơn giản của Luật.

Đối tượng miễn thuế còn rộng và chưa chặt chẽ: theo quy định của Luật thì miễn thuế tài nguyên đối với đất khai thác để san lấp xây dựng công trình an ninh, quân sự, đê điều. Do vậy xác định đâu là đất khai thác phục vụ công trình miễn giảm, đâu là công trình dân sự bình thường sẽ không tách bạch được. Mặt khác trong giá trị dự toán công trình mới chỉ tính thuế giá trị gia tăng chứ không tách thuế tài nguyên. Nếu thực hiện miễn giảm thuế tài nguyên cho các đơn vị kinh doanh vô hình dung các doanh nghiệp được hưởng lợi một khoản thuế tài nguyên đã tính trong giá trị công trình...

Sự phối hợp giữa cơ quan Thuế với ngành Tài

nguyên và Môi trường trong quản lý, kiểm tra giám sát, chưa được chặt chẽ. Ngay từ khâu đầu tiên cấp phép cho các đơn vị khai thác cơ quan Thuế không nhận được thông tin kịp thời khi cấp phép khai thác để theo dõi tình hình khai thác và quản lý thu. Tình trạng cấp phép khai thác của các cấp có thẩm quyền chưa được thẩm định chặt chẽ, do vậy nhiều đơn vị được cấp phép không khai thác mà bán lại một phần cho các đơn vị khác khai thác cũng là nguyên nhân dẫn đến tình trạng khai thác sử dụng bừa bãi nguồn tài nguyên thiên nhiên trên địa bàn hiện nay.

Việc quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên hiện nay còn nhiều yếu kém dẫn đến thất thu về thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường, tác động xấu tới phát triển kinh tế. Qua số liệu khảo sát thực tế một số doanh nghiệp lớn tại Ninh Bình các đơn vị này tự kê khai so với số kiểm tra chỉ đạt khoảng 75%, như vậy thất thu về thuế phát hiện sau khi kiểm tra tại doanh nghiệp khoảng 25%. Qua đó ta thấy mức độ thất thu về thuế là rất lớn (Xem bảng 3).

3. Một số khuyến nghị thực hiện có hiệu quả chính sách thuế tài nguyên

Tài nguyên thiên nhiên ngày càng có xu hướng cạn kiệt, do vậy phải được bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm hiệu quả đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế bền vững. Việc khai thác sử dụng phải đảm bảo theo quy hoạch được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt trên nguyên tắc: Bảo vệ cảnh quan môi trường, di tích lịch sử, quốc phòng an ninh, lấy hiệu quả kinh tế- xã hội làm tiêu chuẩn cơ bản để phê duyệt dự án đầu tư. Hạn chế xuất khẩu thô, khuyến khích chế biến khoáng sản tại chỗ. Mục tiêu chính của chính sách thuế tài nguyên

là tạo nguồn thu cho NSNN một cách lâu dài, công bằng hợp lý và góp phần đảm bảo quản lý khai thác, sử dụng hiệu quả tiết kiệm nguồn lực tài nguyên của đất nước.

Về thuế suất: Hiện nay biểu thuế tài nguyên có tới hàng trăm loại tài nguyên với hàng trăm mức thuế suất. Nên áp dụng biểu thuế suất thuế tài nguyên theo hướng đơn giản ít mức thuế suất để dễ thực hiện.

Về đối tượng nộp thuế: Tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên nhỏ, lẻ bán cho tổ chức, cá nhân làm đầu mối thu mua, trường hợp này nên quy định người nộp thuế là tổ chức, cá nhân làm đầu mối thu mua là người nộp thuế.

Về đối tượng chịu thuế: Đối tượng chịu thuế hiện nay còn rất nhiều loại tài nguyên thiên nhiên chưa được đưa vào quản lý thu thuế tài nguyên, cần tiếp tục bổ sung một số loại tài nguyên vào diện chịu thuế tài nguyên đó là: danh lam thắng cảnh, kho số. Đối với danh lam thắng cảnh: phương pháp tính sản lượng tài nguyên khai thác chính là số lượt khách thăm quan du lịch, còn giá tính thuế tài nguyên căn cứ vào giá vé để xác định; thuế tài nguyên phải nộp bằng giá vé nhân với số lượng khách nhân với thuế suất. (Tính thuế tài nguyên trong trường hợp này tương tự việc tính thuế đối với tài nguyên nước dùng vào sản xuất thủy điện, theo quy định giá tính thuế tài nguyên đối với nước thiên nhiên dùng sản xuất thủy điện là giá bán điện thương phẩm bình quân). Đối với kho số: hiện nay được rất nhiều các doanh nghiệp tham gia khai thác sử dụng vào mục đích kinh doanh như Tập đoàn Bưu chính viễn thông, Viettel, Tập đoàn Điện lực Việt Nam... Loại tài nguyên này nếu đưa vào tính thuế cũng giống như trường hợp tài nguyên là danh lam thắng cảnh, thuế tài nguyên phải nộp bằng doanh thu thuế bao

phải trả hàng tháng nhân với thuế suất.

Về đối tượng miễn giảm thuế: Thu hẹp diện được miễn thuế, không nên đưa tài nguyên là đất khai thác để san lấp công trình an ninh, quân sự, đề điều vào diện miễn thuế, vì khi xây dựng giá dự toán các công trình không xây dựng giá các loại vật liệu không có thuế tài nguyên mà chỉ tính giá các loại vật liệu không thuế giá trị gia tăng. Do vậy nếu miễn thuế tài nguyên đối với các công trình nêu trên NSNN bị thất thu số thuế tài nguyên miễn giảm và người được hưởng lợi là các đơn vị nhận thầu.

Các trường hợp miễn thuế theo điều 9 Luật thuế tài nguyên nên đưa các trường hợp này vào đối tượng không chịu thuế vì để làm các thủ tục miễn thuế đối với các trường hợp trên là quá phức tạp, do vậy nên chuyển các trường hợp miễn thuế tài nguyên nêu trên sang đối tượng không chịu thuế sẽ giảm đáng kể thủ tục hành chính cho người nộp thuế.

Hoàn thiện chính sách thuế tài nguyên theo hướng đơn giản, ổn định, mang tính luật pháp cao và có sự tương đồng với khu vực và thông lệ quốc tế. Thống nhất hóa mục tiêu nhằm khắc phục tình trạng đa mục tiêu trong một sắc thuế. Các quy định của Luật thuế tài nguyên cần đơn giản, rõ ràng phù hợp với trình độ của bộ máy quản lý thuế cũng như người nộp thuế, đảm bảo tính dễ hiểu, dễ chấp hành và dễ kiểm tra. Từng bước hiện đại hóa công nghệ quản lý thuế, qua đó xác lập hệ thống dữ liệu về thuế liên tục, chính xác, kịp thời. Tiêu chuẩn hóa cán bộ thuế gắn liền với chế độ thưởng phạt nghiêm minh. Kiện toàn bộ máy quản lý thuế cho phù hợp với yêu cầu đổi mới chính sách thuế, trong đó xác lập cơ chế phối hợp đồng bộ giữa cơ quan thuế và các cơ quan công quyền để nâng cao hiệu quả công tác hành thu thuế tài nguyên. □

Tài liệu tham khảo:

1. Cục thuế Ninh Bình (2010), “*Báo cáo tổng kết công tác thu*”, Ninh Bình.
2. Nguyễn Văn Phương (2010). *Hoàn thiện chính sách thuế tài nguyên ở Việt Nam (Lấy ví dụ ở tỉnh Ninh Bình)*. Luận văn Thạc sỹ, Trường Đại học Kinh tế quốc dân Năm 2010