

主要矿业国家税费 制度比较及趋势研究

李桂红

(山西财经大学 法学院, 太原 030006)

摘要: 由于我国矿业税费负担过重、税费制度不合理, 严重阻碍着我国矿业的可持续发展和矿业的国际竞争力, 改革矿业法及涉及矿业企业的税费制度的呼声越来越高。对比分析了国外矿业大国的税费现状和税收体制, 以及近年来其矿业税费制度改革的发展趋势, 以期为我国矿业税费改革提供借鉴。

关键词: 矿业; 税费制度; 变化趋势

中图分类号: F810.422

文献标识码: A

文章编号: 1004-972X(2006)05-0068-02

矿产资源对国民经济发展的特殊作用以及其不可再生、耗竭性等特点, 使得世界各国矿产资源的所有者都采取了形式多样的矿产资源有偿使用制度, 以保护自身的财产权益。市场经济国家 200 多年的发展, 已逐步形成并完善了一套相对有特色的矿业税收制度。这套矿业税收制度颇具创造力, 与一般经济活动所适用的税制相比, 有共同点, 也有不同点, 而这正是由矿业活动的特殊性所决定的。

一、国外矿业企业税费制度的变化趋势

上世纪 80 年代, 世界各国曾对矿业企业税费制度做了很大的调整, 调整的重点之一是对权利金制度的调整。例如: 菲律宾权利金费率从 5% 下调到 2%; 泰国对黄金征收的权利金费率从 10% 调到 2.5%; 蒙古在 1997 年对 1994 年制定的矿业法进行了重大调整, 将所有的矿产权利金从原来的 12.5% 降至 2.5% 等。各国权利金调整的主要趋势是降低费率, 征收方式灵活多样, 有的还与利润或投资收益率挂钩。

然而, 进入新千年后, 随着对自然资源 and 环境保护问题的日益重视, 为更加有效地管理矿业, 许多国家开始了第二轮矿业法的制定和修改工作, 以努力改善矿业投资环境。特别是那些在 20 世纪 90 年代初制定或修改矿业法的国家, 在实施了一段时间后发现有许多不足之处, 对其矿业法再次进行修改, 并对矿业税费制度进行再次调整。2004 年, 一些国家对现有矿业法规进行了修改完善, 颁布了新的矿业管理规定, 国际上又开始出现新一轮的矿业税费调整趋势。美国《2005 联邦矿产品发展和土地保护法案》中, 扩大了征收权利金的矿产品范围, 并将矿权保持费由原来的每个矿权每年 100 美元提高到 125 美元, 且将其永久写入法案。除此之外,

美国建立了“废弃矿井地基金(AML Fund)”, 用以保障消除由于地表和地下水污染引起的公共健康和安全隐患, 以及对土地、水、渔业和野生资源的恢复, 而其基金来源于权利金和其他矿业收费。

在南美, 2004 年一些国家政府提出要征收矿业权利金, 如秘鲁政府颁布了新的权利金征收规定, 将按“浮动折算法”根据矿业公司的销售收入情况征收 1%~3% 的权利金; 智利政府也于 2004 年 7 月向议会提交了向其矿山企业征收权利金(Royalty)的法案, 尽管最初的政府征收权利金法案已经在 9 月份被议会再次否决, 但针对金属和非金属矿分别征收 3% 和 1% 权利金的议案又被递交国会, 尽管议案被国会否决, 但智利政府表示将继续为推行此政策而努力。智利政府征收权利金也是出于对资源的保护, 1980 年以来, 由于宽松自由的外资政策和为矿区产权提供有力保护的新矿业法颁布, 智利私人 and 外资企业对铜矿业的投资日益增多。对于智利政府而言, 政府要考虑长远利益, 铜矿的储量是有限的, 而对这种珍贵资源进行保护是必要的。

南非自上世纪 90 年代末期以来, 对矿业进行了多方面改革。首先是矿产资源所有制方面的改革, 与之相配套, 南非内阁于 2003 年 3 月公布了《矿产和石油权利金条例》草案, 规定南非将实行从价计征权利金的方式, 所有矿产被分为十类, 税率为 1%~8% 不等。

在新一轮的矿业法调整中, 涉及到税制调整的趋势主要表现为两个方向: 一是扩大或提高权利金在整个矿业税费中的比重, 加大政府对于矿产资源的控制力度。这个趋势主要发生在矿业改革比较早的国家, 如南美一些国家, 1990 以来,

收稿日期: 2006-03-01

作者简介: 李桂红(1965—), 女, 山西屯留人, 山西财经大学法学院硕士研究生。

为了鼓励和吸引矿业投资,促进矿业发展,决定不征收权利金。公司所得税率也较其他国家低,如智利为17%,属于偏低水平。通过早期的改革,这些国家取得了矿业的飞速发展。二是降低矿业公司的总体税收负担的趋势,改善矿业投资环境,以求吸引更多的外国矿业投资。如俄罗斯近几年对其税制进行了重大改革,主要方式是减少税种和降低税额,以激活国内企业的生产积极性,也为吸引更多的国外投资创造良好的条件。我国周边一些矿业大国为了改善矿产投资环境,也纷纷开始了第二轮的矿业法修改。

二、我国矿业企业税费制度的改革

我国现行税费体制中,涉及到矿山主要矿种的有20多种。1994年税费改革后矿山企业比其他工业还要多上缴资源税、资源补偿费、探矿权与采矿权使用费、探矿权与采矿权价款等。我国矿业税费总体水平高于全国平均水平,尤其是煤炭采选业、石油与天然气开采业,与国际矿业比较,我国矿业税费是比较重的。企业税赋过重,不利于企业的发展和在国际市场上的竞争。

根据当前我国矿业税费制度的情况与问题,我们应借鉴国际通行的做法,对我国的矿业税费体系做以下改革:改资源税和矿产资源补偿费为权利金,形成以权利金为核心的矿业税费体系。

1. 取消资源税和矿产资源补偿费,改为征收权利金。我国矿产资源法只规定了开采矿产资源必须缴纳资源税和矿产资源补偿费,而未规定二者的性质。有关的现行法规对资源税和矿产资源补偿费哪个体现国家对矿产资源资产所有权的收益不明确,且互相矛盾和重复。造成的不良后果是矿业税费名目繁多、征缴部门多、企业负担重、国企负担重。鉴于现行资源税和矿产资源补偿费制度存在着上述难以克服的矛盾,对其进行改革,应当借鉴国际惯例,建立矿产资源资产国家所有权收益的新的征收制度——权利金制度。

首先,确定权利金征收方式。各国权利金通常针对不同矿种采用从量计征、从价计征等不同的征收方式,有时对一些大型、特大型或对国民经济发展有特殊意义的矿产还规定特殊的征收方式。我国权利金的征收方式可以采用国际上通行的从价征收和从量征收两种方式。

其次,确定权利金费率。世界各国的权利金费率有一定差异,各国根据本国经济社会发展水平、矿业发展情况、矿产资源丰度和矿种的不同,制定一套不同矿种的权利金费率标准。权利金费率标准或水平也不是一成不变的,而是要随着经济发展要求和世界矿业发展变化情况进行调整。如美国曾对冶金矿产免征权利金,由于其国内经济和环境发展的需要,在2005年10月所做的《2005联邦矿产品发展和土地保护法案》将冶金矿产全部纳入权利金征收范围。因此,我国可参照国际惯例,在调整矿业权制度时采用灵活的措施,权利金的征收比例可实行滑动的征收比例,以充分考虑不同矿山的生产条件、品位、质量、规模、采选难易程度等;对于那些国家鼓励开发的矿种,可以实行较低的费率;对于那些限制开发的矿种,可以实行较高的费率,以便通过经济杠杆,实现国

家对矿产资源开发的宏观调控。

第三,加强权利金的征收管理。权利金征收工作专业性较强,权利金的征收管理是矿业权管理制度中的一项重要内容,它所处理的所有权人与矿业权人之间的权利与义务的关系,是依托于矿业权管理的,权利金的征收管理具有相当的专业性。同时,国家对矿产资源开发的一些鼓励和限制政策要在权利金征收中体现,权利金也要随不同时间和不同的矿产资源条件而变动,因此,我国应当在矿产资源管理机构——国土资源部中设置相应的职能部门,具体负责权利金的征收管理。如美国联邦公有土地的矿产资源权利金由内政部矿管局负责征收和管理。

第四,实行权利金预收保证金制度。为了体现国家对矿产资源所有权的财产权益,维护国家作为矿产资源所有者的权益,保证权利金的按时足额缴纳,应实行权利金预收保证金制度,以便在权利金未及时缴纳时从中扣减,保证权利金制度的实现。

第五,完善相关法律制度,明确权利金的征收。在我国社会主义市场经济条件下,权利金是我国矿产资源有偿使用制度的实现方式。政府应从立法的高度,完善相关法律制度,明确权利金的收费率、支付方式、年度征收最低限额及最低限额的豁免条件等,从而保证权利金的足额缴纳,实现我国矿产资源有偿使用制度。

2. 取消或改革矿业企业增值税。由于矿业的特点,世界上大部分国家对矿业均不征收增值税,而我国对大部分矿产资源征收13%的增值税,对石油资源征收17%的增值税,仅对黄金暂免征收增值税。这样就大大加重了矿业负担,是造成矿业亏损的重要原因。

增值税改革是取消矿业增值税或者将目前的生产型增值税改为收入型或消费型增值税,允许抵扣固定资产所含的进项税额。对矿山企业进口的自用设备、器材配件、备件免征关税和进口环节增值税。通过这些改革,彻底减轻企业的负担和压力,不仅有利于提高矿业投资者的积极性,而且会鼓励企业采用先进技术,加大科技投入,为符合国际惯例的有偿开采制度的施行留出一定空间。

3. 建立资源耗竭补偿制度。矿产资源权利金制度的建立,使国家实现了对矿产资源的所有权。采矿权使用费和采矿权价款的收缴,使矿山企业承担了支付探矿资本的义务,如果不同时建立起探矿资本回收保全的机制,对企业来说未免不够公平。为此,可以参照西方市场经济国家的通行作法和我国石油行业的经验,为矿山企业普遍建立“资源耗竭补贴”制度:按销售收入提取补贴,计入矿产品成本,形成企业的专项基金。专项基金的主要用途是寻找和探明接替资源的投入,根据我国今后一个时期经济发展需要和矿山企业本身的条件,在国家宏观调控下,必要时也可用于矿山企业调整结构的转产投入。

(责任编辑:孙小勇)