

稀土资源税费改革问题初探

李刚

(中国国土资源经济研究院 北京 101149)

【摘要】目前,我国稀土资源管理存在一些问题,主要是税费制度设计不够科学,实行对原矿从量计征的税费制度,容易造成“采大弃小、采富弃贫”问题;补偿费率较低且未与企业业绩挂钩,难以调动企业的积极性。为此,本文提出建议:在推动稀土资源税费制度调整的同时,还必须加快矿产资源补偿费改革、修改矿产资源补偿费征收管理制度、推动补偿费率调整与企业业绩挂钩、改变补偿费中央地方分成比例等。

【关键词】稀土资源补偿费 矿产资源补偿费 税费管理制度

稀土是重要的战略性资源。然而,我国在稀土资源开采和管理上还存在一些问题,主要是经营方式粗放、资源过量开采、生态环境受到破坏和资源浪费严重等,严重影响了我国稀土战略资源的安全和稀土产业的持续健康发展。为进一步理顺稀土资源产品的价税关系,更好地发挥税收调节功能,国务院批准从2011年4月1日起,对稀土资源税进行了调整,轻稀土60元/吨,中重稀土30元/吨。然而,单一资源税调整还远不能达到促进稀土资源的合理开发利用、保护生态环境、遏制过度开采和资源浪费的目标,还必须加快稀土矿产资源补偿费改革,使资源税和补偿费各行其职、相得益彰。

一、稀土资源税费征收情况

1. 补偿费征收情况。内蒙古自治区国土资源行政主管部门按照《矿产资源补偿费征收管理规定》(国务院150号令)以及《关于执行“冶金采、选、冶联合企业缴纳矿产资源补偿费标准”问题解释的函》(地函[1994]276号)的规定,对采矿权人包钢(集团)公司铁矿石原矿征收矿产资源补偿费,但并未对铁矿石原矿中的共生稀土资源征收矿产资源补偿费。2011年之前,铁矿资源补偿费由内蒙古自治区国土资源厅负责征收,现由国土资源厅委托包头市国土资源局征收,包钢(集团)公司按季度申报交费。

江西省赣州市对稀土资源补偿费的征收始终坚持据实计费、属地征收的原则,由县级矿管局直接向本县稀土分公司征收,计征对象为混合氧化稀土,计征方式按混合氧化稀土的销售收入从价分步计征。

2. 资源税实际征收情况。2011年4月1日前,按照1993年财政部发布的《资源税暂行条例实施细则》(财法[1993]43号)对稀土征收资源税。从2011年4月1日起,则按照《关于调整稀土资源税税额标准的通知》(财税[2011]22号)统一调整全国稀土原矿资源税税额标准。根据通知,调整后的税额标准为:轻稀土,包括氟碳铈矿、独居石矿,60元/吨;中重稀土包括磷钇矿、离子型稀土矿,30元/吨。开采与铁矿共生、伴生的氟碳铈矿、独居石矿等稀土矿,除征收铁矿石资源税外,

按通知规定税额标准征收稀土资源税。

目前,在包头白云鄂博矿区,开采与铁矿共生、伴生的氟碳铈矿、独居石矿等稀土矿,除征收铁矿石资源税外,还要按规定税额标准征收稀土资源税。

为认真落实稀土资源税政策,赣州市人民政府网下发了《赣州市人民政府关于认真落实稀土资源税政策的通知》(赣市府字[2011]197号),明确规定:“统一全市稀土精矿对原矿的计税折算比”,“对纳税人不能准确提供销售数量或移送使用数量的,寻乌县按1:900的折算比计征稀土资源税,其他各县(市、区)按1:1200的折算比计征”稀土资源税。

二、稀土资源补偿费征收存在的问题

1. 资源成本缺失,损害国家权益。长期以来,包钢(集团)公司将其选铁后的矿浆出售给其控股的内蒙古包钢稀土(集团)高科技股份有限公司(600111)(简称“包钢稀土”)。对于双方之间关于稀土矿浆的关联方交易,包钢(集团)公司一直采取与包钢稀土每3年签订一次关联方交易协议的方式执行,14年来关联方交易价格只进行过一次调整。2011年,包钢稀土第四届董事会第十二次会议审议通过了《关于2012年重新确定稀土矿浆供应定价模式的议案》,双方拟从2012年起改变现行固定的稀土矿浆定价方式,采用新的定价体系。

包钢(集团)公司稀土资源虽是铁矿的副产品,但却早已形成销售收入,内蒙古自治区却一直未对其稀土资源征收矿产资源补偿费。很明显,这不利于资源损耗成本的补偿。

2. 资源税税额调整调控效果有限。自今年调整稀土资源税税额标准后,税收大幅度增长。然而,不可忽视的问题是,资源税属于地方税种,其使用纳入地方财政预算,并不能完全体现“取之于稀土,用之于稀土”的原则,对于解决稀土开采过程中造成的环境和生态问题,所起的直接作用不大。

再就是资源税对原矿从量计征的设计不够科学,由于矿山品位有所差别,容易造成“采大弃小、采富弃贫”问题,无法实现国家对矿山企业浪费资源的约束和对节约资源的鼓励,不利于资源合理开发利用和保护矿产资源。

3. 分成比例对地方政府缺乏吸引力。新形势下,随着矿产品价格大幅度上涨以及矿业权有偿使用逐步实施,矿业权价款收入大幅提高。与价款实施 2:8 分成相比,现行矿产资源补偿费为中央与地方固定比例分成收入,其中:中央与省、直辖市 5:5 分成,中央与自治区 4:6 分成,且分成返还时间较长,这导致各级地方政府对维护和保障国家矿产资源所有者权益的积极性不高。与此同时,随着矿业权“价款”扩大化,地方政府进而越权擅自额外征收“矿产资源有偿使用费”、“煤炭价格调节基金”等,不少地方政府凭借对矿产资源的实际控制与中央博弈,致使矿产资源国家所有权被肢解,难以落实。

4. 矿产资源补偿费率与企业业绩脱钩。国务院 150 号令颁布十多年来,我国矿产品价格水平已经发生了很大变化,而矿产资源补偿费率始终未作调整。近两年来,稀土矿产品价格直线上涨,补偿费率长期固定不变和明显偏低,其结果是:①低水平补偿费率降低了开采成本、扩大了利润空间,导致对矿产资源过度开采,由此造成我国矿产资源极大浪费,加剧我国矿产资源的稀缺程度,影响我国经济的可持续发展;②高利润率刺激各种投资主体纷纷涌入矿业领域,加剧了矿业市场的无序竞争,导致开发秩序的混乱、滥采乱挖现象严重和安全事故频发;③把本来应该以矿产资源补偿费形式归国家所有的矿产资源收益,以利润的形式或消费者剩余的形式转移到了开发商或最终产品使用者手里,使矿产资源的国家所有权不能完全实现,造成收入分配关系的扭曲。

三、几点建议

1. 修改国务院 150 号令,增加有关共生、伴生矿补偿费征收条款。随着矿产资源开发利用经济效益的不断提高,矿山企业综合开发利用矿产资源的积极性不断提高。为努力实现经济效益最大化,越来越多的矿山企业在全力开发利用主矿种的同时,开始加强对共伴生矿产资源的综合利用。原地质矿产部对湖北省地矿局《关于共伴生矿产征收矿产资源补偿费问题的请示》的批复(地函[1994]276号),虽对共伴生矿产征收补偿费作出相关规定,但只是部门文件,权威性不高。

鉴于国务院 150 号令颁布以来出现了一些新情况,建议对其进行修改,增加“有关共伴生矿补偿费征收条款”方面的内容,具体有以下几点:①采矿权人将共伴生矿产品销售给非采矿权人的独立选矿厂或选冶(加工)企业,应该对选矿产品征收矿产资源补偿费;②对于共伴生矿补偿费的缴纳,要根据矿种单独核算;③开采利用未达工业品位的矿产资源,各地可以根据具体情况实施减免补偿费优惠政策。

2. 对包头稀土开征补偿费,维护国家所有者权益。

(1)确定征收对象。包头白云鄂博矿区两个采矿权(白云鄂博铁矿石、白云鄂博铁矿西矿)的采矿权人都是包头钢铁(集团)有限责任公司,包钢(集团)公司每年开采白云鄂博矿石 1 200 万吨,将选矿后的矿浆约 300 万吨出售给包钢稀土公司,其余稀土被排入包钢(集团)公司尾矿库中。包钢稀土公司生产的稀土产品一部分按照指令性计划进行销售,剩下部分进行收储。因此,稀土资源补偿费征收涉及正在开采稀土资源、尾矿坝和已储备稀土资源三部分。

(2)明确缴纳主体。包头稀土资源补偿费本应由采矿权人包钢(集团)公司缴纳,但因其主要是以铁矿采、选、冶为主,其稀土资源主要卖给包钢稀土公司进行后期选矿、冶炼、分离等经营活动,其自身已不是稀土经营活动的主体,因此稀土资源补偿费应由包钢稀土公司按精矿进行缴纳。

(3)细化征收方式。考虑到企业负担,尾矿坝稀土资源可待利用后征收;储备稀土资源待销售后,扣除冶炼成本、利润后按照一定计价系数计算精矿的销售收入作为征收基数。对于正在开采的稀土资源,应以包钢(集团)公司每年出售给包钢稀土矿浆折合成稀土精矿(50%品位)为计征对象。

3. 稀土费率与企业业绩挂钩,控制采选企业利润。为控制采选企业利润,稀土费率应与企业业绩挂钩。以南方离子型稀土矿为例,根据 2003~2009 年稀土矿山企业平均销售利润和全国采选企业平均销售利润率,经初步测算,离子型稀土资源补偿费率调整区间为 4%~10%,基本费率为 4%。为使矿产资源补偿费率调整体现企业生产经营状况,建议采用以下公式计算离子型稀土补偿费率:

$$\text{离子型稀土补偿费率} = 4\% + \frac{\text{销售利润率}}{10} \times 100\%$$

式中:4%为基本费率;企业理论利润率设定为 60%,则补偿费率调整理论区间为 4%~10%。

目前离子型稀土精矿对原矿的计税折算比为 1:1 200,原矿按 30 元/吨计算,则精矿为 3.6 万元/吨。现在稀土精矿价格大概在 50 万~60 万元/吨,每吨精矿资源税所占比例为 6%~7.2%。倘若补偿费率区间调整为 4%~10%,则每吨精矿资源税费所占比重为 10%~17.2%,企业可以承受。

4. 改变中央地方分成比例,调动地方征收资源补偿费的积极性。目前,我国矿产资源补偿费率虽然较低、征管制度又明显存在缺陷,但要改变,阻力很大,其原因有:一是矿山企业往往把矿产资源补偿费当成一般性行政收费,思想认识还没有到愿意交费的程度,其从追求自身利益最大化考虑,必然反对费率提高。二是相对资源税全部归地方所有来说,补偿费采取 4:6 或 5:5 分成制,且数额较小,地方政府所得实惠不大,因而对补偿费改革动力不足。三是税务部门认为,国土资源行政执法队伍庞大,存在截留挪用、征收效率较低等问题,应该取消矿产资源补偿费。

基于上述分析,为加快资源型城市转型和可持续发展,调动资源原产地地方政府、广大群众珍惜资源和保护资源积极性,笔者建议适当提高矿产资源补偿费分配地方分成比例,增加地方政府的补偿所得,为资源型城市转型、资源所在地地质环境保护和人民生活水平的提升提供资金保障。

主要参考文献

1. 国土资源部矿产开发管理司. 矿产资源补偿费征收管理资料汇编, 2001
2. 许大纯. 矿产资源补偿费计征对象的研究. 矿业研究与开发, 2010; 5
3. 江峰. 改革矿产资源补偿费征管之我见. 中国国土资源经济, 2007; 6