

GÓP Ý DỰ THẢO LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT ĐỊA CHẤT VÀ KHOÁNG SẢN: VẤN ĐỀ THUẾ TÀI NGUYÊN VÀ TIỀN CẤP QUYỀN KHAI THÁC KHOÁNG SẢN

TS. VŨ KIM HẠNH DUNG

Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP.Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Thuế tài nguyên; tiền cấp quyền khai thác; giá tính thuế tài nguyên; khoáng sản rắn; Luật Địa chất và khoáng sản.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 08/11/2025

Hoàn thành phản biện: 18/11/2025

Duyệt đăng : 21/11/2025

Tóm tắt:

Thông qua phân tích thực trạng và đối chiếu với kinh nghiệm quốc tế, tác giả đánh giá Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Địa chất và khoáng sản. Kết quả cho thấy, mặc dù Dự thảo Luật có các điều chỉnh tích cực về thủ tục hành chính và cấp phép, nhưng vẫn chưa đề cập đến những cải cách cốt lõi về chính sách tài chính. Trên cơ sở đó, tác giả kiến nghị bổ sung vào Dự thảo Luật các giải pháp then chốt, bao gồm: (i) Hợp nhất các nghĩa vụ tài chính hiện hành thành một cơ chế thống nhất và linh hoạt; (ii) Sửa đổi phương pháp tính thuế theo hướng khuyến khích chế biến sâu thông qua các ưu đãi cụ thể; (iii) Cải tiến cơ chế đấu giá theo hướng đa tiêu chí; và (iv) Tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình. Các đề xuất này kỳ vọng sẽ tạo ra một số thay đổi, góp phần chuyển đổi ngành khoáng sản Việt Nam từ xuất khẩu thô sang làm chủ chuỗi giá trị, phát triển bền vững và tối ưu hóa lợi ích quốc gia.

Article Information:

Keywords: resource tax; mining rights fee; resource rent valuation; solid minerals; Law on Geology and Minerals.

Article History:

Received : 08 Nov. 2025

Review completed : 18 Nov. 2025

Approved : 21 Nov. 2025

Abstract:

Through an analysis of the current situation and a comparison with international experience, the author evaluates the Draft Law Amending and Supplementing a Number of Articles of the Law on Geology and Minerals. The findings reveals that while the Draft introduces positive adjustments in administrative procedures and licensing, it fails to address core reforms in financial policy. Accordingly, the author proposes key solutions to be incorporated into the Draft, including: (i) Consolidating existing financial obligations into a unified and flexible mechanism; (ii) Revising the tax calculation method to incentivize deep processing through specific incentives; (iii) Improving the auction mechanism towards multi-criteria evaluation; and (iv) Strengthening transparency and accountability. These proposals are expected to create changes, transforming Vietnam's mining sector from raw material exportation to mastering the value chain, ensuring sustainable development and optimizing national benefits.

Mở đầu

Tài nguyên khoáng sản, bao gồm các loại kim loại, phi kim và nhiên liệu hóa thạch, đóng vai trò nền tảng cho sự phát triển kinh tế - xã hội của mọi quốc gia. Chúng không chỉ là nguyên liệu đầu vào thiết yếu cho các

ngành công nghiệp sản xuất, xây dựng, năng lượng mà còn là yếu tố chiến lược bảo đảm an ninh năng lượng và an ninh quốc phòng. Trong bối cảnh thế giới đang chuyển mình mạnh mẽ sang nền kinh tế xanh, công nghệ cao và phát triển bền vững, nhu cầu về các khoáng sản thiết yếu như đất hiếm, lithium,

cobalt, niken và đồng ngày càng tăng vọt. Việt Nam, với tiềm năng khoáng sản phong phú và đa dạng, đang đứng trước cơ hội lớn để tận dụng nguồn lực này nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế. Tuy nhiên, việc tối ưu hóa giá trị tài nguyên đòi hỏi một khung pháp lý vững chắc, hiệu quả và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia có tiềm năng khoáng sản lớn trên thế giới. Theo báo cáo của Deloitte Việt Nam năm 2025, Việt Nam xếp hạng 10 thế giới về trữ lượng khoáng sản, trong đó một số loại khoáng sản quan trọng, quý hiếm có thể đứng ở vị trí đầu của thế giới. Tuy nhiên, nghịch lý là giá trị xuất khẩu khoáng sản của Việt Nam chỉ đứng thứ 41¹, cho thấy một sự chênh lệch đáng kể giữa tiềm năng sẵn có và khả năng chuyển hóa tiềm năng đó thành giá trị kinh tế thực sự. Phần lớn sản lượng khoáng sản vẫn được xuất khẩu dưới dạng thô hoặc sơ chế, làm mất đi cơ hội tạo giá trị gia tăng và phát triển các ngành công nghiệp chế biến sâu².

Một trong những nguyên nhân cốt lõi dẫn đến tình trạng này là hệ thống chính sách thuế và phí đối với hoạt động khai thác khoáng sản còn nhiều bất cập. Các doanh nghiệp khai khoáng tại Việt Nam phải chịu gánh nặng thuế phí lên tới 25% doanh thu, cao hơn 30 - 40% so với mức trung bình của khu vực ASEAN³. Điều này không chỉ làm giảm sức cạnh tranh của doanh nghiệp trên thị trường quốc tế mà còn kìm hãm đầu tư vào công nghệ hiện đại, chế biến sâu và các hoạt động thăm dò, khai thác bền vững.

Luật Địa chất và khoáng sản số 54/2024/QH15, được Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ ngày 01/7/2025 (với một số quy định đặc biệt từ 15/01/2025), là một nỗ lực quan trọng nhằm hoàn thiện thể chế quản lý tài nguyên quốc gia. Mục tiêu của Luật là nhằm khai thác hợp lý, tiết kiệm tài nguyên không tái tạo, khan hiếm, đồng thời nâng cao hiệu quả sử dụng và giá trị gia tăng từ khoáng sản. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai Luật đã nhanh chóng bộc lộ những vướng mắc, bất cập, đòi hỏi sự điều chỉnh kịp thời. Để tháo gỡ khó khăn cho các dự án trọng điểm quốc gia, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 66.4/2025/NQ-CP ngày 21/9/2025 về việc ban hành các cơ chế, chính sách đặc thù nhằm tháo gỡ khó khăn trong triển khai Luật Địa chất và khoáng sản năm 2024. Văn bản này áp dụng cơ chế đặc thù cho phép nâng công suất khai thác, miễn đánh giá môi trường cho một số trường hợp và không đấu giá quyền khai thác đối với khoáng sản phục vụ hạ tầng. Đây là một giải pháp tình thế quan trọng, nhưng một giải pháp dài hạn và toàn diện hơn là cần thiết.

Trong bối cảnh đó, Dự thảo Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Địa chất và khoáng sản (Dự thảo Luật) hiện đang được xem xét tại Kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XV. Dự thảo Luật này được kỳ vọng sẽ giải quyết những hạn chế của Luật hiện hành, đặc biệt là trong các quy định về đấu giá quyền khai thác, thăm dò sâu và điều chỉnh giấy phép để gỡ vướng cho doanh nghiệp. Tuy nhiên, theo tác giả, Dự thảo Luật vẫn bỏ qua cải cách đối với “nút thắt” then chốt: chính sách thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai

¹⁾ Phùng Mạnh Đắc và Nguyễn Tiến Chinh, *Báo cáo Đề xuất hoàn thiện chính sách thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản rắn*, Hội thảo “Chính sách tài chính cho ngành công nghiệp khoáng sản”, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) phối hợp với Hội Khoa học và Công nghệ Mô Việt Nam tổ chức, ngày 15/10/2025.

²⁾ Nhi Ba Nguyen, Bryan Boruff and Matthew Tonts, “*The Regulatory Framework and Minerals Development in Vietnam: An Assessment of Challenges and Reform*”, (2019) 11 Sustainability 4861, <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/18/4861>, truy cập ngày 27/10/2025.

³⁾ Phùng Mạnh Đắc và Nguyễn Tiến Chinh, *Báo cáo Đề xuất hoàn thiện chính sách thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản rắn*, xem chú thích 1.

thác. Việc duy trì hai công cụ tài chính riêng biệt và phức tạp này tiếp tục tạo ra gánh nặng kép cho doanh nghiệp, khiến tổng nghĩa vụ tài chính có thể lên tới 20 - 30% doanh thu, cao hơn rất nhiều so với mức phổ biến 3 - 8% tại nhiều quốc gia có ngành khai khoáng phát triển⁴. Rào cản chế biến sâu hiện nay không chỉ về thủ tục mà còn chi phí thuế cao làm tăng chi phí khấu hao/sai số, không khuyến khích công nghệ tiên tiến, khiến Việt Nam mãi “xuất khẩu thấp giá trị” thay vì làm chủ chuỗi giá trị. Trong quá trình hoàn thiện Dự thảo Luật này, vấn đề chính sách thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản là một trong những trọng tâm cần được phân tích và điều chỉnh sâu rộng để bảo đảm tính đồng bộ, minh bạch và thúc đẩy khai thác bền vững.

1. Cơ sở lý luận về chính sách tài chính trong khai thác khoáng sản

Việc xây dựng một chính sách tài chính hiệu quả đối với tài nguyên khoáng sản đòi hỏi sự hiểu biết thấu đáo về bản chất giá trị của chúng. Theo quan điểm kinh tế học Mác-Lênin, giá trị của tài nguyên thiên nhiên, trong đó có khoáng sản, không phải là kết quả của lao động mà là sản phẩm của tự nhiên. Tuy nhiên, khi khoáng sản được khai thác và trở thành hàng hóa, nó sẽ mang một giá trị trao đổi trên thị trường. Phần giá trị thặng dư phát sinh từ việc khai thác tài nguyên, vượt quá chi phí sản xuất và lợi nhuận bình quân của

tư bản, được gọi là “tô mớ” (resource rent)⁵. Khái niệm này là nền tảng lý luận quan trọng để Nhà nước, với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về tài nguyên, thu hồi lại phần giá trị thuộc về mình.

Tô mớ được phân thành hai loại chính có ý nghĩa đặc biệt trong hoạch định chính sách. Thứ nhất là tô mớ vi phân, phát sinh từ sự khác biệt về điều kiện tự nhiên của các mỏ khoáng sản như vị trí địa lý, hàm lượng khoáng chất, điều kiện địa chất và chi phí khai thác⁶. Các mỏ có điều kiện thuận lợi hơn, chẳng hạn như hàm lượng cao, dễ khai thác, gần thị trường tiêu thụ, sẽ tạo ra tô mớ vi phân cao hơn so với các mỏ có điều kiện kém thuận lợi. Đây chính là phần lợi nhuận siêu ngạch mà nhà đầu tư thu được nhờ lợi thế về điều kiện tự nhiên của mỏ, chứ không phải do hiệu quả quản lý hay công nghệ vượt trội của họ. Thứ hai là tô mớ tuyệt đối, phát sinh do sự độc quyền sở hữu đất đai hoặc tài nguyên thiên nhiên, cho phép chủ sở hữu (thường là Nhà nước đại diện chủ sở hữu) thu một khoản tô nhất định ngay cả đối với những mỏ có điều kiện khai thác kém nhất⁷. Trong bối cảnh Việt Nam, quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai và tài nguyên là nguyên tắc hiến định, theo đó, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý⁸, và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với tài nguyên khoáng sản. Do đó, Nhà nước có quyền thu cả hai loại tô

⁴) Phùng Mạnh Đắc và Nguyễn Tiến Chinh, *Báo cáo Đề xuất hoàn thiện chính sách thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản rắn*, xem chú thích 1.

⁵) John Passant, “*Taxing Resource Rents in Australia - What a Capital Idea*” (Social Science Research Network, 29 January 2016), <https://papers.ssrn.com/abstract=2724397>, truy cập ngày 27/10/2025.

Jonathon W Moses and Anne Margrethe Brigham, “*Whose Benefit? A Comparative Perspective for the ISA*”, (2021) 131 *Marine Policy* 104550, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X21001615>, truy cập ngày 27/10/2025.

⁶) Kirill Kulakov and Tatiana Filippova, “*Natural Resources as the Basis for the Economic and Environmental Characteristics of Construction Projects*” (2023) 457 *E3S Web of Conferences* 02021, https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/abs/2023/94/e3sconf_fci2023_02021/e3sconf_fci2023_02021.html, truy cập ngày 27/10/2025.

⁷) Phùng Mạnh Đắc và Nguyễn Tiến Chinh, *Báo cáo Đề xuất hoàn thiện chính sách thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản rắn*, xem chú thích 1.

⁸) Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

mỏ này.

Trong thực tiễn quản lý, việc tiền tệ hóa giá trị tài nguyên đòi hỏi các công cụ đo lường kinh tế và chỉ tiêu rõ ràng. Thuế tài nguyên đóng vai trò trung tâm trong cơ chế pháp lý thu hồi tô mỏ, với tư cách là khoản thanh toán định kỳ hoặc một lần mà người khai thác phải trả cho chủ sở hữu tài nguyên. Thuế tài nguyên không chỉ thể hiện quyền sở hữu tài nguyên quốc gia mà còn bảo đảm lợi ích quốc gia thông qua việc phân bổ giá trị kinh tế từ hoạt động khai thác. Các loại thuế tài nguyên phổ biến trên thế giới bao gồm: thuế tài nguyên dựa trên sản lượng (specific royalty), dựa trên doanh thu (ad valorem royalty), hoặc dựa trên lợi nhuận (profit-based royalty). Bên cạnh đó, thuế lợi nhuận siêu ngạch (Resource Rent Tax - RRT) được áp dụng như một công cụ bổ sung khi lợi nhuận của dự án khai khoáng vượt quá một ngưỡng nhất định, nhằm thu hồi phần giá trị vượt trội, bảo đảm tính công bằng và bền vững trong quản lý tài nguyên. Việc lựa chọn và thiết kế công cụ nào phụ thuộc vào mục tiêu chính sách pháp lý, đặc điểm của từng loại khoáng sản và điều kiện kinh tế quốc gia, nhằm cân bằng giữa khuyến khích đầu tư và bảo vệ lợi ích công cộng.

2. Thực trạng chính sách tài chính đối với khoáng sản tại Việt Nam

Hệ thống chính sách tài chính đối với tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam tính đến năm 2025 vẫn tồn tại những bất cập cơ bản, ảnh hưởng sâu sắc đến hiệu quả quản lý hành chính, thu hút đầu tư nước ngoài và thực hiện mục tiêu phát triển bền vững. Vấn đề nổi cộm nhất là sự chồng chéo giữa hai công cụ tài chính có cùng bản chất là thu hồi tô mỏ: thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác.

Thuế tài nguyên, được quy định chủ yếu tại Luật Thuế tài nguyên năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2014), được tính theo công thức dựa trên sản lượng tài nguyên tính thuế, giá

tính thuế đơn vị tài nguyên và thuế suất. Thuế suất được áp dụng theo Biểu mức thuế suất ban hành kèm Nghị quyết số 1084/2015/UBTVQH13 về biểu mức thuế suất tài nguyên, dao động từ 1% đến 40% tùy thuộc vào loại khoáng sản và điều kiện khai thác. Cơ chế tính thuế này mang bản chất tô mỏ tuyệt đối, bởi lẽ mức thuế được xác định chủ yếu dựa trên sản lượng khai thác và giá trị bề mặt của khoáng sản, mà chưa thực sự phản ánh lợi thế địa chất cụ thể của từng mỏ, điều kiện khai thác thực tế hoặc lợi nhuận thực tế của doanh nghiệp sau khi trừ chi phí. Hệ quả là đối với các mỏ có điều kiện thuận lợi, doanh nghiệp có thể tạo ra lợi nhuận siêu ngạch lớn nhưng chỉ phải nộp thuế ở mức suất cố định tương đương với các mỏ kém thuận lợi, khiến Nhà nước bỏ lỡ phần tô mỏ đáng kể. Ngược lại, đối với các mỏ có điều kiện khó khăn, gánh nặng thuế tương đương có thể dẫn đến tình trạng thua lỗ hoặc buộc doanh nghiệp áp dụng phương pháp “khai thác chọn lọc” (high-grading), chỉ tập trung vào các khu vực mỏ dễ dàng và hàm lượng cao, bỏ qua phần còn lại, dẫn đến tổn thất tài nguyên ước tính khoảng 15-20%.

Song song với thuế tài nguyên, tiền cấp quyền khai thác được quy định tại Luật Địa chất và khoáng sản năm 2024 và Nghị định số 193/2025/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Địa chất và khoáng sản. Theo Điều 134 Nghị định này, tiền cấp quyền khai thác được tính dựa trên trữ lượng khoáng sản được phép khai thác, giá tính tiền cấp quyền và suất thu tiền cấp quyền dao động từ 1% đến 5%. Việc tính toán dựa trên trữ lượng dự kiến thay vì lợi nhuận thực tế có thể dẫn đến tình trạng thu không chính xác và gây áp lực về dòng tiền cho doanh nghiệp ngay từ giai đoạn đầu của dự án.

Sự tồn tại đồng thời của hai nghĩa vụ tài chính này tạo ra gánh nặng kép cho doanh nghiệp khai khoáng. Tổng gánh nặng thuế và phí có thể lên tới 20 - 25% doanh thu, thậm chí lên đến 35 - 40% đối với một số khoáng

sản đặc thù⁹. Mức này cao hơn rất nhiều so với các quốc gia trong khu vực và trên thế giới. Chẳng hạn, tại Úc, mức tiền cấp quyền cho than dao động từ 7 - 15% tùy bang và giá thị trường, trong khi khoáng sản kim loại thường áp dụng mức 2,5 - 5%¹⁰. Nga áp dụng thuế khai thác tài nguyên (MET) đơn giản với mức 3 - 6% cho than¹¹. Sự chênh lệch đáng kể này khiến ngành khai khoáng Việt Nam mất đi lợi thế cạnh tranh quan trọng trên trường quốc tế.

Hệ quả của gánh nặng tài chính cao và hệ thống phức tạp này là rất lớn. Trước hết, nó làm giảm khả năng cạnh tranh khi chi phí sản xuất cao làm cho sản phẩm khoáng sản của Việt Nam kém cạnh tranh trên thị trường quốc tế, ảnh hưởng đến kim ngạch xuất khẩu và thu ngoại tệ. Thứ hai, hệ thống này thúc đẩy tổn thất tài nguyên và khai thác kém hiệu quả do áp lực chi phí và thuế suất cố định khiến doanh nghiệp có xu hướng khai thác chọn lọc. Thứ ba, gánh nặng tài chính hạn chế đầu tư vào chế biến sâu vì chi phí cao và rủi ro lớn khiến doanh nghiệp không mặn mà với các công nghệ chế biến đắt tiền. Kết quả là Việt Nam vẫn chủ yếu xuất khẩu khoáng sản thô, với tỷ lệ cao trong các sản phẩm như đất hiếm chỉ ở dạng tinh quặng thô, bỏ lỡ cơ hội tạo giá trị gia tăng và phát triển các ngành công nghiệp phụ trợ. Cuối cùng, việc thu ngân sách quá chú trọng vào ngắn hạn và cơ chế thiếu linh hoạt không khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào thăm dò địa chất mới, nâng cao công suất hoặc ứng dụng công nghệ hiện đại, gây khó khăn cho việc duy trì và phát triển bền vững nguồn tài nguyên.

3. Những nội dung cần xem xét trong Dự

thảo Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Địa chất và khoáng sản

Dự thảo Luật được xây dựng với trọng tâm chính đặt vào ba trụ cột nội dung. Trụ cột thứ nhất liên quan đến việc ưu tiên cấp phép cho dự án công ích, cụ thể là sửa đổi quy định cấp phép hoạt động khoáng sản nhóm III (cát, sỏi làm vật liệu xây dựng) và nhóm IV (đất sét, đất đồi dùng san lấp). Dự thảo Luật cho phép cấp phép trực tiếp mà không cần đấu giá nếu các khoáng sản này phục vụ dự án đầu tư công hoặc PPP (đối tác công tư). Mục tiêu của quy định này nhằm bảo đảm nguồn vật liệu cho hạ tầng quốc gia, tránh chậm trễ tiến độ thi công các dự án trọng điểm như cao tốc Bắc - Nam hay thủy lợi.

Trụ cột thứ hai hướng đến hoàn thiện khu vực không đấu giá¹². Nội dung này tập trung rà soát tiêu chí khoanh định khu vực ưu tiên cấp phép không đấu giá cho các nhà máy chế biến hiện hữu như xi măng, phân bón, dựa trên công suất thực tế khai thác - chế biến. Trụ cột này nhằm mục đích bảo vệ đầu tư cũ, tránh tình trạng đầu cơ “ôm mỏ” và lãng phí tài nguyên, đồng thời hỗ trợ thu hồi khoáng sản quốc gia trong các dự án lớn. Tuy nhiên, Dự thảo Luật cũng nhấn mạnh việc giám sát chặt chẽ để không ảnh hưởng đến các dự án thăm dò mới, phù hợp với chiến lược bảo vệ môi trường và an ninh tài nguyên.

Trụ cột thứ ba đề cập đến việc tăng cường quản lý nhà nước và tài chính. Dự thảo Luật bổ sung các quy định về đấu giá quyền khai thác, hoàn trả chi phí thăm dò và kiểm soát chặt chẽ hoạt động khoáng sản nhóm thấp

⁹) Phùng Mạnh Đắc và Nguyễn Tiến Chinh, *Báo cáo Đề xuất hoàn thiện chính sách thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản rắn*, xem chú thích 1.

¹⁰) ‘Mineral Royalty Rates’ (*Queensland Revenue Office*), <https://qro.qld.gov.au/royalty/calculate-mineral/rates/>, truy cập ngày 28/10/2025.

¹¹) ‘The State Duma of the Russian Federation Adopted a Law on the Mineral Extraction Tax Rate of 6% for Concentrates with Precious Metals’ (*InfoGor*, 14 February 2025), <https://infogor.ru/en/news/the-state-duma-of-the-russian-federation-adopted-a-law-on-the-mineral-extraction-tax-rate-of-6-for-concentrates-with-precious-metals/>, truy cập ngày 28/10/2025.

¹²) Khoản 23 Điều 1 Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung các khoản 2, 3 và 4 Điều 100 Luật Địa chất và khoáng sản.

(III, IV) - những loại khoáng sản chiếm tỷ lệ lớn trong khai thác thô. Việc bổ sung quy định về hoàn trả chi phí thăm dò được xem là một điểm tích cực, có khả năng khuyến khích hoạt động thăm dò mới.

Mặc dù những điều chỉnh nêu trên của Dự thảo Luật là cần thiết và kịp thời để tháo gỡ các vướng mắc về thủ tục hành chính trong ngắn hạn, giúp ngành khoáng sản “chạy nhanh hơn”, Dự thảo Luật lại bỏ qua hoặc chưa đề cập đến các cải cách cốt lõi về chính sách tài chính, vốn là nguyên nhân sâu xa của những nghịch lý trong ngành. Cụ thể, Dự thảo Luật vẫn giữ nguyên cơ chế thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác riêng biệt và phức tạp. Tiền cấp quyền vẫn được tính một lần hoặc định kỳ dựa trên trữ lượng phê duyệt mà không có bất kỳ đề cập nào đến việc hợp nhất hai công cụ này. Việc duy trì cơ chế hiện hành sẽ tiếp tục tạo ra gánh nặng kép cho doanh nghiệp, làm giảm sức hút đầu tư và không giải quyết được bài toán cạnh tranh về chi phí.

Hơn nữa, Dự thảo Luật vẫn giữ nguyên phương pháp tính thuế tài nguyên theo công thức dựa trên sản lượng và giá quy đổi từ quặng thô, theo quy định của Luật Thuế tài nguyên năm 2009. Dự thảo Luật không đưa ra bất kỳ định hướng nào về việc chuyển đổi sang cơ chế tính thuế linh hoạt hơn, dựa trên lợi nhuận hoặc giá trị thị trường. Việc này đồng nghĩa với việc Việt Nam sẽ tiếp tục duy trì mức thuế cao gấp 3 - 10 lần so với nhiều nước (20 - 30% doanh thu), tiếp tục không khuyến khích chế biến sâu, đặc biệt đối với các khoáng sản chiến lược như đất hiếm và đa kim.

Dự thảo Luật đã đề cập đến các biện pháp nhằm khuyến khích hoạt động chế biến sâu, tuy nhiên, các biện pháp này chủ yếu tập trung vào cải cách thủ tục hành chính và quản lý nguồn nguyên liệu, mà thiếu vắng các ưu đãi tài chính trực tiếp. Cụ thể, Dự thảo Luật ưu tiên về nguồn nguyên liệu bằng

cách bổ sung quy định khu vực không đấu giá quyền khai thác khoáng sản bao gồm khu vực có khoáng sản là nguồn nguyên liệu cho nhà máy chế biến khoáng sản đang hoạt động theo quy định của pháp luật, bao gồm cả đá vôi, sét làm nguyên liệu sản xuất xi măng. Đây được xem là một hình thức ưu tiên về thủ tục và bảo đảm nguồn cung nguyên liệu cho các nhà máy hiện hữu.

Đặc biệt đối với đất hiếm, Dự thảo Luật dành riêng Chương VIIa để quy định quản lý, nhấn mạnh rằng, đất hiếm là tài nguyên chiến lược đặc biệt và yêu cầu không xuất khẩu thô. Hoạt động chế biến sâu đất hiếm phải gắn với xây dựng hệ sinh thái công nghiệp hiện đại để nâng cao chuỗi giá trị trong nước. Nhà nước cũng khuyến khích hợp tác quốc tế trong nghiên cứu, phát triển công nghệ khai thác, tuyển, tách, chế biến sâu đất hiếm. Tuy nhiên, điểm hạn chế là toàn bộ Dự thảo Luật không bổ sung điều khoản nào về việc giảm tiền cấp quyền khai thác hoặc các ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp cho các dự án chế biến sâu. Sự thiếu vắng này cho thấy rào cản tài chính cốt lõi đối với đầu tư công nghệ hiện đại và chế biến sâu chưa được giải quyết, làm giảm tính hiệu lực của các chính sách khuyến khích về mặt thủ tục hành chính.

Một điểm tích cực trong Dự thảo Luật là việc bổ sung quy định về hoàn trả chi phí thăm dò. Cụ thể, đối với khoáng sản nhóm IV, trường hợp tổ chức thăm dò mất quyền ưu tiên và giấy phép khai thác được cấp cho tổ chức/cá nhân khác, thì tổ chức được cấp phép phải hoàn trả chi phí thăm dò khoáng sản cho tổ chức đã thực hiện thăm dò. Điều khoản này nhằm khuyến khích hoạt động thăm dò, nghiên cứu tài nguyên. Tuy vậy, Dự thảo Luật không đề cập đến việc hợp nhất tiền cấp quyền khai thác và thuế tài nguyên, cũng như không đưa ra định hướng về việc chuyển đổi phương pháp tính thuế tài nguyên (hiện đang dựa trên sản lượng và giá quy đổi

quặng thô). Theo tác giả, việc Dự thảo Luật chỉ tập trung vào cải cách thủ tục và quản lý mà bỏ qua việc sửa đổi các cơ chế thu thuế, phí phức tạp và có thể làm tăng gánh nặng chi phí cho doanh nghiệp, khiến cho Dự thảo Luật khó có thể hiện thực hóa được tinh thần thu hút đầu tư công nghệ hiện đại. Điều này cũng tiềm ẩn nguy cơ phải “sửa đổi Luật lần hai” trong tương lai gần khi các vấn đề cốt lõi về chi phí và tính cạnh tranh của ngành khoáng sản vẫn chưa được giải quyết triệt để. Sự thiếu hụt này khiến Dự thảo Luật khó có thể hiện thực hóa được tinh thần của Nghị quyết số 23-NQ/TW của Bộ Chính trị về định hướng xây dựng chính sách phát triển công nghiệp quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

4. Bài học kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam

Việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong quản lý tài chính đối với tài nguyên khoáng sản cung cấp những bài học quý giá cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện Dự thảo Luật. Úc, với tư cách là một trong những cường quốc khai khoáng toàn cầu, áp dụng hệ thống tiền cấp quyền phân cấp theo bang và loại khoáng sản. Đặc điểm nổi bật của mô hình Úc là tính linh hoạt cao, với tiền cấp quyền điều chỉnh theo điều kiện khai thác như độ sâu mỏ, vị trí địa lý và quy mô dự án, nhằm khuyến khích khai thác các mỏ khó khăn và giảm thiểu tổn thất tài nguyên. Ngoài ra, các bang như Queensland và Western Australia áp dụng chính sách tiền cấp quyền thấp hơn cho dự án chế biến sâu,

kết hợp với ưu đãi thuế Liên bang, để thúc đẩy giá trị gia tăng trước xuất khẩu. Mô hình này đã chứng minh hiệu quả trong việc tăng thu ngân sách quốc gia từ khai khoáng đồng thời thu hút đầu tư nước ngoài nhờ tính minh bạch và công bằng¹³.

Trung Quốc, với chiến lược bảo đảm an ninh nguồn cung nội địa, áp dụng thuế tài nguyên với biên độ thuế suất từ 11,5% đến 27% cho các khoáng sản chiến lược như đất hiếm¹⁴. Điểm đặc trưng trong chính sách của Trung Quốc là việc sử dụng thuế tài nguyên như một công cụ điều tiết sản lượng và thị trường, thông qua hạn chế xuất khẩu đất hiếm để ưu tiên phục vụ ngành công nghiệp trong nước, phù hợp với chiến lược “Sản xuất tại Trung Quốc, Made in China 2025”. Cách tiếp cận này đã giúp Trung Quốc duy trì vị thế độc quyền về đất hiếm, gia tăng nguồn thu ngân sách và thúc đẩy chuyển đổi năng lượng¹⁵.

Nga áp dụng Mineral Extraction Tax (MET) theo quy định của Bộ Tài chính, với mức 3 - 6% cho than và điều chỉnh theo giá toàn cầu cho các kim loại khác¹⁶. Đặc điểm nổi bật của hệ thống Nga là sự đơn giản, tập trung vào một loại thuế chính dựa trên sản lượng và giá trị, với khả năng điều chỉnh cho khoáng sản chiến lược hoặc biến động thị trường. Mô hình này giúp giảm thiểu sự phức tạp trong quản lý và tăng hiệu quả thu ngân sách.

Từ kinh nghiệm của các quốc gia này, một số bài học quan trọng có thể được rút ra cho Việt Nam. Thứ nhất là bài học về đơn giản hóa hệ thống thuế và phí. Hầu hết các quốc gia tiêu biểu đều hướng tới việc áp dụng một

¹³ Energy & Mining, ‘Mineral Royalties’ (*Energy & Mining*, 3 November 2023), <https://www.energymining.sa.gov.au/industry/minerals-and-mining/mining/mineral-royalties>, truy cập ngày 28/10/2025.

¹⁴ “China Imposes 11.5% Resource Tax on Rare Earths in Inner Mongolia | SMM”, <https://news.metal.com/newscontent/100072629/China-Imposes-115-Resource-Tax-on-Rare-Earths-in-Inner-Mongolia>, truy cập ngày 29/10/2025.

¹⁵ “China’s Rare Earth Export Crackdown: Strategic Leverage in Global Trade” (*Discovery Alert*, 24 July 2025), <https://discoveryalert.com.au/news/rare-earth-elements-modern-technology-2025/>, truy cập ngày 29/10/2025.

¹⁶ “The State Duma of the Russian Federation Adopted a Law on the Mineral Extraction Tax Rate of 6% for Concentrates with Precious Metals”, tldd.

loại thuế chính (tiền cấp quyền hoặc thuế tài nguyên) thay vì nhiều khoản chồng chéo, nhằm tăng tính minh bạch và giảm gánh nặng hành chính cho doanh nghiệp. Thứ hai là bài học về tăng tính linh hoạt và thích ứng với biến động thị trường trong chính sách thuế, bằng cách điều chỉnh theo giá khoáng sản, lợi nhuận doanh nghiệp và điều kiện khai thác thực tế. Thứ ba là việc khuyến khích chế biến sâu và tăng giá trị gia tăng thông qua các ưu đãi thuế cụ thể. Cuối cùng là bài học về bảo đảm minh bạch và công bằng trong phân phối lợi ích thông qua việc công khai công thức tính thuế và cơ chế sử dụng nguồn thu.

5. Khuyến nghị hoàn thiện Dự thảo Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Địa chất và khoáng sản

Trên cơ sở phân tích thực trạng, đối chiếu với nội dung Dự thảo Luật và kinh nghiệm quốc tế, tác giả đề xuất một số khuyến nghị cụ thể nhằm bổ sung và hoàn thiện Dự thảo Luật như sau:

Đề xuất đầu tiên và quan trọng nhất là cần bổ sung một điều khoản trong Dự thảo Luật giao Chính phủ nghiên cứu, xây dựng lộ trình và trình Quốc hội đề án hợp nhất thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản thành một nghĩa vụ tài chính thống nhất, chẳng hạn có tên gọi là thuế tài nguyên. Nghĩa vụ tài chính mới này nên được thiết kế theo cơ chế linh hoạt, kết hợp giữa thành phần cơ bản là tỷ lệ phần trăm trên doanh thu (ad valorem) để bảo đảm nguồn thu ổn định và thành phần bổ sung là thuế lợi nhuận siêu ngạch (RRT) hoặc cơ chế điều chỉnh theo lợi nhuận khi giá khoáng sản tăng cao vượt ngưỡng nhất định. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm nguồn thu ngân sách ổn định, vừa cho phép Nhà nước thu hồi phần tô mỗ tăng thêm khi thị trường biến động, đồng thời chia sẻ rủi ro với doanh nghiệp.

Đề xuất thứ hai liên quan đến việc sửa đổi phương pháp tính thuế theo hướng khuyến

khích chế biến sâu. Việc khuyến khích đầu tư vào chế biến sâu và công nghệ đòi hỏi các chính sách ưu đãi rõ ràng và hấp dẫn dành cho các doanh nghiệp đầu tư vào chế biến sâu, thu hồi khoáng sản đi kèm, tái chế chất thải mỗ, và ứng dụng công nghệ khai thác tiên tiến, thân thiện với môi trường. Trong đó, ưu đãi tài chính trực tiếp như giảm 10 - 15% tổng gánh nặng tài chính (thông qua giảm tiền cấp quyền, ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp) cần được áp dụng cho các dự án có công nghệ chế biến sâu, đầu tư vào mỗ sâu hoặc khai thác khó khăn, cũng như các dự án phát triển công nghệ tái chế khoáng sản. Đồng thời, hỗ trợ công nghệ và chuyển giao tri thức sẽ giúp doanh nghiệp tiếp cận các công nghệ khai thác hiện đại, chẳng hạn như khai thác ngầm thông minh, tự động hóa và robot trong mỗ, cùng với các giải pháp chuyển đổi số trong khai thác, nhằm tăng hiệu quả, giảm chi phí và giảm thiểu tác động môi trường.

Ngoài ra, chính sách ưu tiên đầu tư cần tập trung phân bổ quỹ hỗ trợ phát triển khoa học công nghệ và quỹ bảo vệ môi trường cho các dự án nghiên cứu và phát triển công nghệ chế biến sâu khoáng sản. Song song với đó, việc giảm thuế xuất khẩu khoáng sản qua chế biến sâu. Mặc dù thuế xuất khẩu khoáng sản thô cần được giữ để hạn chế xuất khẩu nguyên liệu thô, nhưng chính sách ưu đãi giảm hoặc miễn thuế cho các sản phẩm khoáng sản đã qua chế biến sâu với giá trị gia tăng cao sẽ khuyến khích doanh nghiệp nâng cao giá trị sản phẩm, góp phần thúc đẩy chuỗi giá trị khoáng sản bền vững tại Việt Nam.

Đề xuất thứ ba nhằm cải tiến cơ chế đấu giá và cấp phép. Để cải thiện cơ chế đấu giá và cấp phép quyền khai thác, cần đổi mới theo hướng khuyến khích cạnh tranh lành mạnh, lựa chọn nhà đầu tư có năng lực thực sự và tối ưu hóa lợi ích quốc gia, đồng thời bảo đảm sự linh hoạt cho các trường hợp đặc biệt. Cụ thể, việc thiết lập giá sàn đấu giá

dựa trên ước tính thô mỗ tiềm năng của khu vực, thay vì chỉ dựa vào thuế suất cố định hiện hành, sẽ bảo đảm rằng Nhà nước thu hồi được giá trị thực của mỏ ngay từ đầu, trong đó “giá sàn thuế hiện hành” có thể là một yếu tố để xem xét bổ sung. Đồng thời, áp dụng đấu thầu tổng hợp (multi-criteria bidding) sẽ cho phép đánh giá dựa trên các tiêu chí rộng hơn ngoài mức giá cao nhất, bao gồm phương án tối ưu giá thành thấp, tận thu cao, an toàn, công nghệ tiên tiến được áp dụng, kế hoạch bảo vệ môi trường toàn diện, và các cam kết phát triển cộng đồng, từ đó giúp chọn lọc được nhà đầu tư chất lượng với tầm nhìn dài hạn.

Bên cạnh đó, chính sách miễn giảm hoặc trì hoãn thu đối với mỏ khó hoặc quặng nghèo cần được áp dụng để khuyến khích tận thu, tránh lãng phí tài nguyên và hỗ trợ doanh nghiệp duy trì hoạt động trong điều kiện khó khăn. Đối với các trường hợp không đấu giá, cần luật hóa các tiêu chí rõ ràng, minh bạch và điều kiện chặt chẽ, đặc biệt đối với các khoáng sản phục vụ hạ tầng, an ninh, quốc phòng hoặc các dự án công ích đặc biệt (nhóm III, IV), nhằm tránh lạm dụng và bảo đảm công bằng. Nghị quyết số 66.4/2025/NQ-CP, cho phép nâng công suất 50% mà không cần điều chỉnh đầu tư và không đấu giá cho khu vực nhóm III, IV phục vụ hạ tầng, có thể là một tiền đề quan trọng cho việc luật hóa các quy định này, góp phần tạo ra một hệ thống cấp phép linh hoạt nhưng vẫn chặt chẽ.

Đề xuất thứ tư tập trung vào tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình. Dự thảo Luật nên bổ sung một điều khoản quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong việc công khai trên cổng thông tin điện tử các nội dung: công thức, cơ sở tính toán tiền cấp quyền và các khoản thu khác từ hoạt động khoáng sản; tổng số thu; và việc phân bổ, sử dụng nguồn thu từ khoáng sản cho ngân sách các cấp và các chương trình

phát triển địa phương. Ngoài ra, nên bổ sung quy định khuyến khích Việt Nam chuẩn bị các điều kiện để tham gia Sáng kiến minh bạch công nghiệp khai khoáng (EITI), một tiêu chuẩn quốc tế quan trọng về minh bạch trong quản lý tài nguyên.

Kết luận

Theo tác giả, Dự thảo Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Địa chất và khoáng sản hiện tại mới chỉ giải quyết được phần “ngọn” của vấn đề là thủ tục hành chính và cấp phép cho một số nhóm khoáng sản đặc thù, mà chưa chạm vào “gốc rễ” là cải cách chính sách tài chính - yếu tố then chốt quyết định sự chuyển mình của toàn ngành. Các giải pháp tình thế như Nghị quyết số 66.4/2025/NQ-CP là cần thiết trong ngắn hạn, nhưng một cuộc cải cách toàn diện về thuế, phí mới là chìa khóa cho sự phát triển bền vững của ngành khoáng sản Việt Nam. Nếu bỏ lỡ cơ hội lần này để bổ sung các cải cách cốt lõi vào Dự thảo Luật, Việt Nam sẽ tiếp tục đối mặt với nguy cơ tụt hậu, phụ thuộc vào xuất khẩu nguyên liệu thô, không thể phát triển một ngành công nghiệp chế biến khoáng sản hiện đại, có giá trị gia tăng cao, và bỏ lỡ cơ hội hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược về an ninh tài nguyên và phát triển kinh tế - xã hội. Do đó, khuyến nghị đặt ra là cần bổ sung các đề xuất cải cách chính sách tài chính nêu trên vào Dự thảo Luật. Việc này nhằm tạo ra một khung pháp lý đồng bộ, vừa tháo gỡ vướng mắc trước mắt, vừa đặt nền móng cho một cuộc tái cấu trúc toàn diện ngành khoáng sản. Như vậy, ngành khoáng sản Việt Nam mới có thể thoát khỏi tình trạng “xuất khẩu thấp giá trị” và vươn lên làm chủ chuỗi giá trị, đóng góp xứng đáng vào sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. ■