

Những bất cập từ chính sách thuế môi trường của Việt Nam

NGUYỄN THỊ KIM NGÂN*

Tóm tắt

Hiện nay, nhiều nước thu thuế liên quan đến mục đích bảo vệ môi trường (BVMT) đối với sản phẩm, hàng hóa khi được sử dụng sẽ gây tác động xấu đến môi trường. Việt Nam cũng đã và đang áp dụng những chính sách thuế môi trường, đặc biệt những chính sách, quy định của Luật Thuế bảo vệ môi trường số 57/2010/QH12, ngày 15/10/2010. Bên cạnh những tác động tích cực và hiệu quả đối với đời sống kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước, thì các chính sách thuế môi trường của Việt Nam vẫn còn những bất cập, nhất là sau một thời gian áp dụng trong thực tiễn... Bài viết chỉ ra những bất cập trong chính sách thuế môi trường của Việt Nam từ thực tiễn nhằm đề xuất những giải pháp điều chỉnh, sửa đổi trong thời gian tới.

Từ khóa: chính sách thuế, thuế bảo vệ môi trường, chính sách thuế môi trường

Summary

Currently, many countries collect the environmental protection related taxes on the products and goods that have adverse effects on the environment. Vietnam has also applied environmental tax policies, especially the Law on Environmental Protection Tax No. 57/2010/QH12, dated October 15, 2010. Besides the positive socio-economic and political effects to the country, Vietnam's environmental tax policies also showed some shortcomings, especially after a period of implementation. The article points out the inadequacies in Vietnam's environmental tax policy in practical application, and proposes the solutions for revision in the coming time.

Keywords: tax policy, environmental protection tax, environmental tax policy

GIỚI THIỆU

Thuế cho mục đích BVMT (dưới các tên gọi khác nhau, như: thuế năng lượng/nhiên liệu, thuế môi trường hoặc thuế xanh, phí ô nhiễm không khí, phí cải tạo môi trường...) là một trong những biện pháp kinh tế thường được các quốc gia sử dụng nhằm tạo nguồn thu trực tiếp cho ngân sách để thực hiện các nhiệm vụ chi phát triển kinh tế - xã hội, trong đó có chi cho BVMT. Chính sách này cũng khuyến khích người gây ô nhiễm môi trường giảm lượng chất thải ra môi trường, thông qua việc đưa chi phí sử dụng môi trường vào giá thành sản phẩm theo nguyên tắc: Người gây ô nhiễm phải trả tiền và người sử dụng phải trả tiền.

Bên cạnh đó, chính sách thuế BVMT còn là công cụ hữu hiệu để ngăn chặn các tác nhân gây ô nhiễm môi trường, điều hòa các quan hệ lợi ích giữa xã hội và doanh nghiệp; từ đó, làm lành mạnh các quan hệ xã hội, khuyến khích ý thức tiết

kiệm, giảm bớt sự lãng phí trong quá trình khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên và tăng cường các biện pháp BVMT.

Hiện nay, nhiều nước thu thuế liên quan đến mục đích BVMT đối với sản phẩm, hàng hóa khi được sử dụng sẽ gây tác động xấu đến môi trường. Việt Nam cũng đã và đang áp dụng những chính sách về thuế môi trường. Tuy nhiên, bên cạnh những tác động tích cực và hiệu quả đối với đời sống kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước, thì các chính sách thuế môi trường của Việt Nam vẫn còn những vướng mắc hạn chế về đối tượng chịu thuế, khung biểu tính thuế, quản lý sử dụng thuế...

Chính vì vậy, phân tích thực trạng chính sách thuế môi trường của Việt Nam và chỉ ra những bất cập từ thực tiễn nhằm đề xuất những giải pháp điều chỉnh, sửa đổi trong việc xây dựng cũng như thực thi chính sách thuế môi trường là cần thiết.

NHỮNG BẤT CẬP TỪ CHÍNH SÁCH THUẾ MÔI TRƯỜNG CỦA VIỆT NAM

Để đảm bảo phát triển bền vững, BVMT, Việt Nam đã có khá nhiều các chính sách thuế, phí nhằm BVMT, có thể kể đến như:

* Trường Đại học Mở - Địa chất

Ngày nhận bài: 04/5/2023; Ngày phản biện: 20/5/2023; Ngày duyệt đăng: 02/6/2023

(i) *Thuế BVMT*: Luật Thuế này bắt đầu có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2012. Luật này có đối tượng chịu thuế là các sản phẩm gây ô nhiễm, như: xăng, dầu, mỡ nhờn; than đá; dung dịch HCFC; túi ni lông thuộc diện chịu thuế; thuốc diệt cỏ, thuốc trừ mối, thuốc bảo quản lâm sản và thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng. Có thể thấy, Luật Thuế bảo vệ môi trường thể hiện rõ quan điểm sử dụng thuế điều tiết vào các hàng hóa gây ô nhiễm nhằm BVMT sinh thái, góp phần thay đổi nhận thức của con người đối với môi trường, thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững theo xu hướng phát triển của thế giới.

(ii) *Thuế tiêu thụ đặc biệt*: Thuế này đánh vào một số hàng hóa cần hạn chế sản xuất và tiêu dùng, như: thuốc lá, xăng, ô tô, bia, rượu, điều hòa nhiệt độ... đã góp phần giảm thiểu các tác hại đến môi trường.

(iii) *Thuế tài nguyên*: Mức thuế suất thuế tài nguyên được phân biệt theo từng nhóm, loại tài nguyên; mức thuế suất từ 1% (đối với nước mặt sử dụng để sản xuất nước sạch) đến 20%, 30%, 35% (đối với yếm sào, gỗ quý hiếm...) đã có tác động đến việc khai thác, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả nguồn tài nguyên, góp phần BVMT sinh thái. Thuế tài nguyên còn là một công cụ quan trọng để các cơ quan quản lý nhà nước tăng cường công tác quản lý, giám sát quá trình hoạt động khai thác tài nguyên theo đúng quy định của pháp luật.

Ngoài ra, còn có các loại phí, như: phí nước thải, phí rác thải; phí BVMT trong hoạt động khai thác khoáng sản...

Có thể khẳng định, các quy định của các sắc thuế, phí liên quan đến môi trường hiện hành như trong hệ thống thuế Việt Nam đã tạo thêm nguồn thu cho ngân sách nhà nước; đồng thời, có tác động làm thay đổi nhận thức và hành vi của tổ chức, cá nhân trong việc BVMT. Tuy nhiên, tác động thực tế của chính sách thuế đến mục tiêu BVMT ở Việt Nam thời gian qua vẫn còn nhiều hạn chế, vai trò của chính sách thuế đối với việc BVMT vẫn còn mờ nhạt. Các bất cập lớn còn tồn tại cụ thể như sau:

Thứ nhất, đối tượng chịu thuế chưa đầy đủ và không công bằng

Luật Thuế bảo vệ môi trường nêu ra 8 nhóm đối tượng phải chịu thuế môi trường bao gồm: xăng dầu, mỡ nhờn; than đá; túi ni lông; thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng... Có thể thấy, lần đầu tiên Luật Thuế bảo vệ môi trường được áp dụng tại Việt Nam, nên những nhà soạn thảo đã lựa chọn những nhóm dễ nhận biết nhất để có biện pháp quản lý rõ ràng, minh bạch. Chính vì vậy, trên thực tế, có nhiều sản phẩm, hàng hóa mà việc sử dụng có khả năng gây ô nhiễm môi trường, nhưng lại chưa đưa được vào diện điều chỉnh của Luật Thuế bảo vệ môi trường. Ví dụ như khí thải công nghiệp, thuốc lá, chất thải phóng xạ, một số những chất gây độc hại: các loại hóa chất (gồm cả axit vô cơ, xút, hóa chất bảo vệ thực vật, dung môi hữu cơ, thủy ngân...); đồ điện tử (phát sinh chất thải điện tử); cao su (săm, lốp...); polime...

Có thể nói rằng, việc đánh thuế ô nhiễm tại Việt Nam vẫn chưa bao phủ được các đối tượng gây ô nhiễm, mức thuế áp đặt chưa được nghiên cứu theo hướng hiệu quả là do áp lực ngân sách nhà nước.

Thứ hai, mức thuế BVMT của các đối tượng chịu thuế chưa tương xứng với lượng gây ô nhiễm

Theo thống kê của Cơ quan Năng lượng Quốc tế (IEA) công bố, lượng khí thải CO₂ từ than đá tăng 1,6%, còn từ xăng dầu tăng 2,5% trong năm 2022 và phát thải khí CO₂ từ ngành năng lượng toàn cầu tăng 0,9% trong năm 2022 lên 36,8 tỷ tấn, mức cao nhất từ trước tới nay. Báo cáo cũng cho thấy, tổng phát thải CO₂ do tất cả các hoạt động đốt nhiên liệu của Việt Nam trong các năm, thì than đá chiếm 60%, xăng dầu chiếm 28% và khí thiên nhiên chiếm 12%; có nghĩa than đá mới chính là nguồn phát thải gây ô nhiễm chi phối tại Việt Nam, chứ không phải xăng dầu [4]. Mặt khác, theo số liệu của Cơ quan Thông tin năng lượng Hoa Kỳ (USEIA), nếu cùng tạo ra một đơn vị năng lượng như nhau (Kcal, mmBtu hoặc GJ), lượng phát thải từ đốt than cao hơn từ đốt dầu với từng chất ô nhiễm không khí cụ thể như sau: SO₂ gấp 2,3 lần; bụi gấp 32,7 lần; CO gấp 6,3 lần và thủy ngân gấp 2,3 lần [2].

Trong khi đó, số liệu thống kê cho thấy, tổng thu thuế BVMT năm 2021 là 58.592 tỷ đồng (chiếm 3,5% cơ cấu thu ngân sách nhà nước); trong đó, thu từ dầu, mỡ nhờn năm 2019 là 61.570 tỷ đồng; năm 2020 là 59.234 tỷ đồng và năm 2021 là 56.954 tỷ đồng chiếm gần 97,9%, than đá chỉ đóng góp gần 2% [6]. Do vậy, không có sự công bằng về thuế khi xăng dầu chỉ đóng góp 28% lượng phát thải, nhưng phải đóng góp đến 97,9% thuế BVMT.

Mặt khác, với biểu thuế BVMT áp dụng từ ngày 01/01/2019, trong đó quy định: thuế BVMT với xăng là 4.000 đồng/lít; dầu diesel là 2.000 đồng/lít; riêng các loại than đá có mức tối đa là 30.000 đồng/tấn, quy đổi tính trên tỷ lệ phát thải carbon, xăng phải đóng thuế BVMT tương đương 74,9 USD/tấn CO₂, dầu phải đóng thuế BVMT tương đương 32,7 USD/tấn CO₂, trong khi than đá chỉ đóng thuế BVMT tương đương 0,5 USD/tấn CO₂. Điều đó có nghĩa là hiện nay thuế suất BVMT của xăng cao gấp 156



Mức thuế BVMT của các đối tượng chịu thuế chưa tương xứng với lượng gây ô nhiễm

lần so với than đá và của dầu diesel cao gấp 68 lần so với than đá. Điều bất hợp lý này cần được điều chỉnh theo “mức độ gây tác động xấu đến môi trường” của từng loại nhiên liệu.

Thứ ba, hiệu quả của chính sách thuế BVMT chưa thực sự phù hợp với mục tiêu môi trường

Từ khi áp dụng thuế BVMT (năm 2012), tổng số thu từ sắc thuế này liên tục tăng (tăng gấp 5,3 lần, từ hơn 11.000 tỷ đồng năm 2012, lên gần 58.592 tỷ đồng trong năm 2021); trong đó, xăng, dầu đóng góp hơn 90%. Theo thống kê, tổng chi ngân sách nhà nước cho các nhiệm vụ BVMT giai đoạn 2013-2021 là 72.422 tỷ đồng quá ít so với số lượng thu thuế BVMT [6].

Việc áp dụng các chính sách thuế BVMT đến nay đã khá lâu, đặc biệt như Luật Thuế bảo vệ môi trường đã thực hiện được 11 năm, là một khoảng thời gian đủ dài để đánh giá hiệu quả của sắc luật này. Tuy nhiên, với hiện trạng chất lượng môi trường ngày càng suy thoái nghiêm trọng, có thể thấy hiệu quả của chính sách thuế BVMT trong việc “hạn chế việc sử dụng hàng hóa gây ô nhiễm, khuyến khích sử dụng sản phẩm thay thế, thân thiện với môi

trường, điều chỉnh hành vi của người gây ô nhiễm” chưa tương xứng với mục tiêu môi trường đề ra.

Thứ tư, mức thuế BVMT chưa thực sự phù hợp

Một bất cập của Luật Thuế bảo vệ môi trường của Việt Nam là mức thuế BVMT. Luật hiện hành xác định tính thuế BVMT theo mức thuế tuyệt đối để đơn giản, minh bạch trong thực hiện, ổn định số thu cho ngân sách. Tuy nhiên, khoảng cách giữa mức tối thiểu và mức tối đa áp dụng cho một loại hàng hóa là tương đối lớn nhất, dẫn tới khả năng việc áp dụng sẽ không thống nhất đối với các doanh nghiệp cùng sản xuất một mặt hàng nhưng tại các địa phương khác nhau. Ví dụ, Thông tư số 152/2011/TT-BTC, ngày 11/11/2011 hướng dẫn thi hành Nghị định số 67/2011/NĐ-CP, ngày 8/8/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế bảo vệ môi trường xác định túi ni lông thuộc diện chịu thuế (túi nhựa xốp) là loại túi, bao bì nhựa mỏng làm từ màng nhựa đơn HDPE (high density polyethylene resin)..., nhưng không xác định rõ áp dụng với loại túi đơn lớp hay đơn nguyên liệu (PE). Thực tế có những loại túi làm từ nhiều nguyên liệu nhưng cũng chỉ một lớp. Khi đánh thuế, cơ quan thực thi cứ thấy túi có chữ “PE” là đánh thuế, bất kể đó là túi một lớp hay nhiều lớp. Điều này làm cho giá bán hàng tăng, dễ mất năng lực cạnh tranh đối của doanh nghiệp Việt Nam với doanh nghiệp nhựa nước ngoài. Ngoài ra, tại khoản 1, Điều 8 - Luật Thuế bảo vệ môi trường, mức thuế được tính là 30.000 đồng/kg đến 50.000 đồng/kg và cán bộ thuế, vốn không có trình độ kỹ thuật chuyên môn ngành nhựa, khó có thể phân

biệt loại nào đánh thuế với mức 30.000 đồng/kg, loại nào đánh thuế với mức 50.000 đồng/kg, để dẫn tới khả năng áp dụng tùy tiện hay một số tiêu cực trong việc tính thuế [1].

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI CHÍNH SÁCH THUẾ MÔI TRƯỜNG CỦA VIỆT NAM

Từ việc phân tích thực trạng chính sách thuế BVMT của Việt Nam hiện nay có thể thấy chính sách thuế BVMT của Việt Nam trong thời gian tới cần chú ý đến một số vấn đề sau:

Một là, nghiên cứu bổ sung đối tượng chịu thuế BVMT (ngoài 8 mặt hàng đã có) các sản phẩm: phân bón hóa học; chất tẩy rửa; chất kích thích tăng trưởng; khí than, khí thiên nhiên; nhựa dùng một lần; sản phẩm bao bì đóng gói sẵn hàng hóa; màng ni lông; tấm ni lông, cuộn ni lông dạng ống được làm từ nhựa polyetylen... để từ đó có quy định đầy đủ, chi tiết hơn về đối tượng chịu thuế, các trường hợp không chịu thuế BVMT. Điều này giúp đảm bảo được việc quản lý thu thuế chính xác, tránh các trường hợp gian lận, sai sót trong kê khai, tính thuế cũng như quản lý thuế, phát huy được vai trò BVMT của chính sách thuế này.

Hai là, rà soát, tính toán, đánh giá mức độ gây ô nhiễm của các hàng hóa chịu thuế để xây dựng mức thuế phù hợp với từng hàng hóa, đảm bảo mức thuế BVMT được xây dựng tương ứng với mức độ gây ô nhiễm của hàng hóa. Cụ thể, việc ấn định các mức thuế suất cụ thể phải dựa trên các căn cứ khoa học nhằm chứng minh các mức thuế suất này “được xác định theo mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hàng hóa”.

Ba là, xem xét, rà soát các quy định của các chính sách thuế có tính chất tương đồng, như: thuế BVMT, thuế tiêu thụ đặc biệt, cũng như các khoản phí BVMT để đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ, tránh sự chồng chéo, trùng lặp và đặc biệt, đảm bảo sự phù hợp với nguyên tắc, mục đích chính của từng loại thuế, khoản phí.

Bốn là, ban hành các quy định cụ thể về việc sử dụng nguồn thu thuế BVMT. Tất cả các khoản thuế thu được từ các loại thuế khác nhau được tập trung

và phục vụ cho nhu cầu chi nói chung của ngân sách nhà nước, trong đó có mục tiêu BVMT. Điều này thể hiện rõ quan điểm, cách thức, mục tiêu sử dụng thuế nhằm BVMT của chính sách thuế này. Mặt khác, cần phải quy định một cách chi tiết các khoản chi cho BVMT, trong đó bao gồm cả những khoản chi nhằm khuyến khích áp dụng công nghệ thân thiện môi trường và ưu đãi, hỗ trợ tiêu thụ những hàng hóa thân thiện với môi trường, phân bổ đầu tư một cách xác đáng cho các công trình hạ tầng BVMT để kịp thời cải thiện hiện trạng môi trường đang suy thoái ngày càng nghiêm trọng hiện nay.

Năm là, nghiên cứu xây dựng thuế các bon. Về mặt dài hạn, cần có sự nghiên cứu về thuế các bon, đây là thuế đánh vào lượng khí thải CO₂, từ quá trình đốt nhiên liệu chứa các bon. Thuế các bon được kỳ vọng trở thành một loại thuế quan trọng để giảm lượng khí thải các bon. Hiện nay, ngày càng có nhiều quốc gia coi loại thuế này là giải pháp quan trọng chống lại ô nhiễm môi trường nói chung và biến đổi khí hậu nói riêng đang đe dọa sự sống của con người và hệ sinh vật tự nhiên trên trái đất. Thuế các bon là loại thuế mới, nước ta chưa có kinh nghiệm, nhưng không thể đứng ngoài xu thế trong cuộc chiến chống ô nhiễm môi trường có tính toàn cầu hiện nay. Thuế các bon là công cụ để điều chỉnh các chi phí ngoại ứng nhằm nội hóa các chi phí ngoại ứng tiêu cực trên phạm vi toàn cầu liên quan đến các khí thải CO₂ vào chi phí sản xuất, giảm lượng khí thải CO₂ một cách hiệu quả. Việc đánh thuế các bon vào các chất đốt sẽ khuyến khích việc tìm ra các nguồn năng lượng thay thế không phát thải hoặc phát thải ít. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Công ty Luật Dương Gia (2021), *Bất cập trong thực thi Luật thuế BVMT*, truy cập từ <https://luatduonggia.vn/bat-cap-trong-thuc-thi-luat-thue-bao-ve-moi-truong/>
2. European Environment Agency (2020), *Environmental taxes: Recent Developments is tools for integration*, ISBN: 92-9167-261-0.
3. Quốc hội (2010), *Luật Thuế bảo vệ môi trường*, số 57/2010/QH12, ngày 15/11/2010.
4. Quỳnh Chi (2022), *Lượng khí thải CO₂ toàn cầu tăng cao kỷ lục trong năm 2022*, truy cập từ <https://vtv.vn/the-gioi/luong-khi-thai-co2-toan-cau-tang-cao-ky-luc-trong-nam-2022-2023030216544387T1.htm>.
5. Thu Trang (2021), *Thuế BVMT và những bất cập từ thực tiễn*, truy cập từ <https://www.baokontum.com.vn/xahoi/thuc-bao-ve-moi-truong-va-nhung-bat-cap-tu-thuc-tien-8529.html>.
6. Tổng cục Thống kê (2022), *Niên giám Thống kê năm 2021*, Nxb Thống kê.