



GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH THU NGÂN SÁCH BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM

MAI ĐÌNH LÂM

Chính sách thu ngân sách bảo vệ môi trường hướng tới sự phát triển bền vững, góp phần hoàn thiện thể chế, cơ chế tài chính và cơ cấu lại nguồn thu ngân sách nhà nước cho giai đoạn tới là một trong những nội dung quan trọng trong hoàn thiện hệ thống chính sách thu ngân sách của Việt Nam. Bài viết phân tích thực trạng chính sách thu ngân sách bảo vệ môi trường, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện chính sách trên trong thời gian tới.

Từ khóa: Tài chính, thuế, phí, thu ngân sách, bảo vệ môi trường

SOLUTIONS TO IMPROVING STATE BUDGET REVENUE POLICIES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN VIETNAM

Mai Dinh Lam

The state budget revenue policies towards environmental protection and sustainable development to improve institutional frameworks, financial mechanisms, and restructure state budget revenue sources for the upcoming period, is one of the imperative issues in enhancing Vietnam's budgetary policy system. This article analyzes the current state budget revenue policies towards environmental protection, and based on that, proposes several solutions to improve these policies in the near future.

Keywords: Finance, taxes, budget revenue, environmental protection

Ngày nhận bài: 10/11/2023

Ngày hoàn thiện biên tập: 17/11/2023

Ngày duyệt đăng: 24/11/2023

Kết quả đạt được từ chính sách thu ngân sách bảo vệ môi trường

Đối với chính sách thuế bảo vệ môi trường

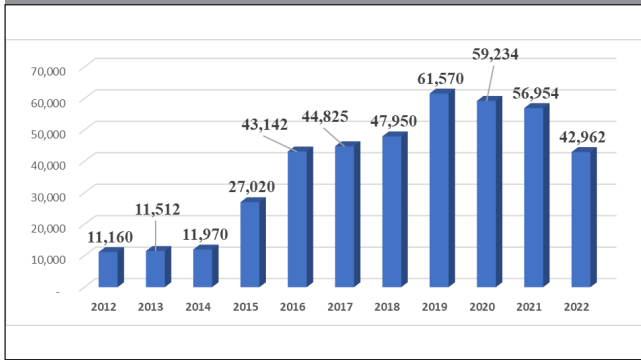
Ngày 15/11/2010, Quốc thông qua Luật Thuế Bảo vệ môi trường (BVMT) và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2012. Luật quy định về đối tượng chịu thuế, không chịu thuế, người nộp thuế, căn cứ tính thuế, khai thuế, tính thuế, nộp thuế và hoàn thuế BVMT. Luật được ban hành có vai trò quan trọng trong việc tạo khuôn khổ pháp lý đồng bộ, ổn định điều chỉnh toàn diện các hành vi tác động tiêu cực đến môi trường nhằm nâng cao ý thức BVMT của toàn xã hội, từ đó góp phần làm thay đổi hành vi của

tổ chức, cá nhân, nâng cao ý thức BVMT.

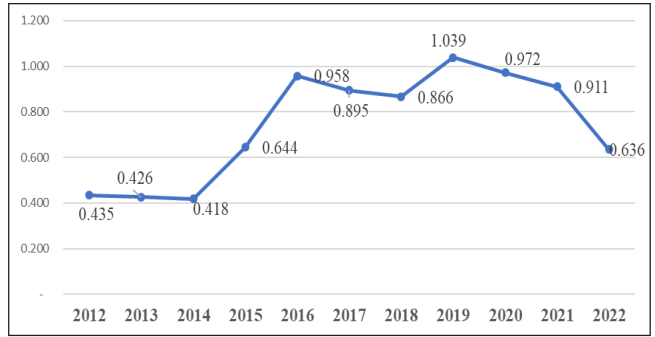
Theo Luật thuế BVMT “Thuế bảo vệ môi trường là loại thuế gián thu, thu vào sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường”. Với quan niệm như vậy, thuế BVMT là thuế gián thu, người tiêu dùng sẽ chịu khoản thuế này, áp dụng đối với các hàng hóa, nhằm kiểm soát, điều tiết các hoạt động hoặc sản phẩm, hàng hóa có ảnh hưởng xấu đến môi trường, góp phần thay đổi hành vi, điều tiết tiêu dùng, định hướng cho người tiêu dùng sử dụng các sản phẩm thân thiện với môi trường, giảm thiểu nguy cơ gây hại môi trường. Thuế BVMT đồng thời cũng góp phần làm tăng thu ngân sách nhà nước (NSNN), đáp ứng nhu cầu chi tiêu cho các hoạt động, trong đó có hoạt động quản lý, cải thiện và BVMT, và là công cụ quản lý, giám sát hoạt động của các doanh nghiệp, định hướng phát triển an toàn, thân thiện với môi trường, tái tạo môi trường.

Hiện có 8 loại hàng hóa chịu thuế BVMT, 8 loại hàng hóa này được chia thành 5 nhóm sau: (1) Xăng, dầu, mỡ, bao gồm: Xăng, trừ ethanol; Nhiên liệu bay; Dầu diesel; Dầu hỏa; Dầu mazut; Dầu nhớt; Mỡ nhớt; (2) Than đá, bao gồm: Than nâu; Than an-traxit (antraxit); Than mỡ; Than đá khác; (3) Dung dịch hydro-chloro-fluoro-carbon (dung dịch HCFC); (4) Túi ni lông thuộc diện chịu thuế các loại; (5) Thuốc diệt cỏ, thuốc bảo quản lâm sản, thuốc khử trùng kho, thuốc trừ mối thuộc loại hạn chế sử dụng.

Kể từ khi Luật thuế BVMT được áp dụng, cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành, cùng với quá trình hội nhập quốc tế, thuế môi trường được coi là 1 trong 3 sắc thuế nội địa rất quan trọng góp phần nhằm ổn định nguồn thu thuế nội địa, bao gồm thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế GTGT và thuế BVMT. Hình 1

**HÌNH 1: THUẾ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG GIAI ĐOẠN 2012-2022 (tỷ đồng)**

Nguồn: Bộ Tài chính và tính toán của tác giả

HÌNH 2: TỶ LỆ THUẾ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG/GDP GIAI ĐOẠN 2012-2022 (%)

Nguồn: Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả

thống kê số thuế tuyệt đối của thuế BVMT của Việt Nam giai đoạn 2012-2022.

Theo Hình 1, số thu từ thuế BVMT cũng có thể chia thành các giai đoạn 2012-2015, 2016-2019, 2020-2022. Theo đó, giai đoạn 2012-2015, khi áp dụng thuế BVMT, năm 2012 thu là 11.160 tỷ đồng, năm 2013 là khoảng 11.512 tỷ đồng, năm 2014 là khoảng 11.970 tỷ đồng, năm 2015 là khoảng 27.020 tỷ đồng. Số liệu trên cho thấy, bình quân giai đoạn 2012-2014 đạt 11.547 tỷ đồng/năm, riêng năm 2015 số liệu tăng hơn so với bình quân giai đoạn năm 2012-2014 là 2,33 lần.

Giai đoạn 2016-2019, thu ngân sách từ thuế BVMT tăng cao, theo đó năm 2016 số thu là 43.142 tỷ đồng, năm 2017 là 44.825 tỷ đồng, năm 2018 là 47.950 tỷ đồng, năm 2019 là 61.570 tỷ đồng. Sở dĩ có việc tăng lên cao như vậy là do Nghị quyết số 888a/2015/UBTVQH13 ngày 10/3/2015 sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 1269/2011/UBTVQH12 ngày 14/7/2011 về biểu thuế BVMT, điều chỉnh tăng thuế BVMT đối với xăng, dầu, mỡ nhờn.

Đến năm 2019, căn cứ nguyên tắc điều chỉnh mức thuế BVMT tại Luật thuế BVMT năm 2012, Ủy ban Thường vụ quốc hội ban hành Nghị quyết số 579/2018/UBTVQH14 ngày 26/9/2018 về biểu thuế BVMT (có hiệu lực từ ngày 01/1/2019), thay thế Nghị quyết số 1269/2011/UBTVQH12 ngày 14/7/2011 và Nghị quyết số 888a/2015/UBTVQH13 ngày 10/3/2015. Với việc áp dụng Nghị quyết mới của Ủy ban thường vụ Quốc hội, tỷ lệ thuế BVMT năm 2019 tăng so với năm 2018 là 28,4%.

Giai đoạn 2020-2022, do tác động tiêu cực của đại dịch COVID-19, để giảm khó khăn cho tiêu dùng và sản xuất, ngày 27/7/2020, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 979/2020/UBTVQH14 sửa đổi, bổ sung tiểu mục 2 mục I Biểu thuế BVMT quy định tại khoản 1 Điều 1 Nghị quyết số 579/2018/UBTVQH14 ngày 26/9/2019. Điều đó dẫn đến thu NSNN về thuế môi trường năm 2020 giảm xuống so với năm 2019 là 4%, năm 2021 tiếp tục giảm so với

năm 2020 là 3,84%.

Trong bối cảnh thị trường xăng dầu thế giới ở năm 2022 có diễn biến phức tạp, giá dầu thô trên thị trường thế giới tăng cao do ảnh hưởng nguồn cung dầu mỏ liên quan đến cuộc chiến tranh Nga - Ukraine, để góp phần ổn định giá xăng dầu, kiềm chế lạm phát, hỗ trợ phục hồi, phát triển sản xuất kinh doanh, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết 18/2022/UBTVQH15 ngày 23/3/2022 về mức thuế BVMT đối với xăng, dầu, mỡ nhờn, tiếp theo là Nghị quyết số 20/2022/UBTVQH15 về mức thuế BVMT đối với xăng, dầu, mỡ nhờn, có hiệu lực thi hành từ ngày 11/7/2022 (thay thế Nghị quyết số 18/2022/UBTVQH15 ngày 23/3/2022 và Nghị quyết số 13/2021/UBTVQH15 ngày 31/12/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội), và ngày 30/12/2022, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XV thông qua Nghị quyết số 30/2022/UBTVQH15 về mức thuế BVMT đối với xăng, dầu, mỡ nhờn, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2023 (thay thế Nghị quyết Nghị quyết số 20/2022/UBTVQH15), bằng việc tiếp tục giảm thuế BVMT, đặc biệt với nhiên liệu bay, xăng, dầu, mỡ, nhờ là một trong giải pháp cần thiết để góp phần hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn cho ngành hàng không nói riêng, cho sản xuất và tiêu dùng có thể vượt qua giai đoạn khó khăn do ảnh hưởng của dịch, góp phần phục hồi, phát triển kinh tế - xã hội.

Khi so sánh tương quan với GDP, tỷ lệ thuế môi trường/GDP của Việt Nam giai đoạn 2012-2015 thì từ năm 2012 đến 2014 tỷ lệ này ở mức thấp, dao động từ 0,418 đến 0,435%, đến năm 2015 tỷ lệ này tăng lên mức 0,644% (tăng so với với năm 2014 là 0,226%. Đến giai đoạn 2016-2019, do việc áp dụng các Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc tăng thuế đối với một số mặt hàng, dẫn đến tỷ lệ thuế BVMT/GDP tăng, cụ thể năm 2016 là 0,958%, năm 2017 là 0,895%, năm 2018 là 0,866, năm 2019 là 1,039%, đưa tỷ lệ trung bình giai đoạn này ở mức 0,94%.



Giai đoạn 2020-2022, trong bối cảnh tác động của đại dịch COVID-19, do thực hiện các biện pháp giảm thuế BVMT đối với một số mặt hàng, dẫn đến thu thuế BVMT giảm, khi đó tỷ lệ thuế BVMT/GDP năm 2020 đạt 0,972%, năm 2021 là 0,911%, năm 2022 ở mức thấp 0,636%.

Như vậy, có thể nhận thấy, trong giai đoạn 2012-2022, chính sách thuế BVMT của nước ta đã đạt được những kết quả rất quan trọng: (i) Thuế BVMT đã góp phần tạo lập bền vững hơn cho nguồn thu NSNN, phục vụ cho nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, BVMT bền vững; (ii) Thuế BVMT đã góp phần nâng cao trách nhiệm của cộng đồng với môi trường, phục vụ cho mục tiêu phát triển bền vững ở nước ta; (iii) Việc áp dụng thuế BVMT đã thể hiện cam kết của Việt Nam với cộng đồng quốc tế về BVMT bền vững, nhằm đưa lượng phát thải ròng về "0" đến năm 2050.

Đối với chính sách về phí bảo vệ môi trường

Hiện nay, Việt Nam đang áp dụng một số loại phí cơ bản sau liên quan đến bảo vệ môi trường: Phí BVMT đối với nước thải; Phí BVMT đối với khai thác khoáng sản (gồm Phí BVMT đối với khai thác dầu thô và khí thiên nhiên và Phí BVMT đối với khai thác khoáng sản còn lại); Phí vệ sinh môi trường; Một số loại phí khác theo quy định hiện hành, như phí thẩm định đánh giá trữ lượng khoáng sản; Phí khai thác, sử dụng nguồn nước...

Giai đoạn 2013-2022, mức phí thu được cao nhất là phí BVMT đối với khai thác khoáng sản còn lại với số phí thu được là 263.699,8 tỷ đồng, tiếp đến là phí BVMT đối với nước thải với tổng số phí thu được giai đoạn này là 153.164,03 tỷ đồng, nguồn thu phí lớn thứ ba là phí BVMT đối với khai thác dầu thô và khí thiên nhiên, với tổng số phí giai đoạn 2013-2022 là 53.873,15 tỷ đồng. Về cơ cấu theo tỷ lệ phần trăm đóng góp của các khoản phí này ở giai đoạn 2013-2022, phí BVMT đối với khai thác khoáng sản chiếm tỷ lệ lớn nhất là 65,9%, tiếp theo là phí BVMT đối với nước thải, chiếm 31,78%, còn lại là các loại phí khác.

Một số hạn chế

Đối với chính sách thuế bảo vệ môi trường

Chính sách thuế BVMT hiện hành còn lồng ghép nhiều mục tiêu, trong đó có mục tiêu bù đắp nguồn thu ngân sách do tham gia các hiệp định thương mại quốc tế và một số nguồn thu khác do giảm, giãn thuế. Chính vì vậy tác dụng của thuế BVMT còn hạn chế, dẫn đến việc khuyến khích đầu tư sản xuất sản phẩm thân thiện môi trường, khuyến khích đầu tư

vào các dự án làm sạch môi trường, không thu thuế nhập khẩu hoặc thu mức thuế suất thấp khi mua các sản phẩm, thiết bị môi trường liên quan đến hoạt động BVMT chỉ góp một phần nào đó vào mục tiêu BVMT chứ chưa tác động trực tiếp đến hành vi tiêu dùng và hoạt động sản xuất các sản phẩm gây tác động xấu đến môi trường.

Việc quy định mặt hàng chịu thuế BVMT đối với 8 loại hàng hóa theo quy định của Luật Thuế BVMT hiện chưa bao quát hết đối với các loại hàng hóa, sản phẩm gây ra tác động xấu đến môi trường, như chất tẩy rửa trong công nghiệp, thuốc lá, chất thải phóng xạ...

Bên cạnh đó, theo Luật Thuế BVMT, thuế BVMT hiện đang sử dụng thuế tuyệt đối, với ưu điểm là đơn giản, minh bạch, ổn định cho nguồn thu ngân sách. Tuy nhiên, hiện việc quy định này gặp một số hạn chế liên quan đến việc xác định các mức tối thiểu và tối đa áp dụng cho các hàng hóa phải chịu thuế là tương đối lớn, dẫn tới khả năng việc áp dụng chưa thống nhất đối với các doanh nghiệp cùng sản xuất một mặt hàng nhưng tại các địa phương khác nhau, điều đó có thể gây ra tiêu cực trong thu và nộp thuế.

Đối với chính sách phí bảo vệ môi trường

Hệ thống chính sách nhằm quy định tỷ lệ phân chia phí BVMT ở các địa phương chưa thực sự thống nhất, còn có sự khác nhau nhiều và được quy định khá cứng nhắc trong nhiều năm qua.

Việc sử dụng phí BVMT còn dàn trải, thậm chí chưa đúng mục đích phục vụ cho công tác BVMT. Việc tổ chức thu phí BVMT có hiệu quả chưa cao. Một số địa phương sử dụng kinh phí còn dàn trải, chưa tập trung giải quyết các vấn đề môi trường bức xúc thuộc phạm vi quản lý. Bên cạnh đó, kinh phí thu được từ phí BVMT chưa đủ để đầu tư trở lại cho các công trình xử lý môi trường nên nhiều địa phương không có nguồn thu để thực hiện chi cho các nhiệm vụ BVMT. Quá trình thanh tra, kiểm tra và chế tài xử lý vi phạm còn chưa hiệu quả, vẫn còn nhiều doanh nghiệp ở các địa phương nợ, chậm nộp phí BVMT. Tình trạng khai thác tài nguyên trái phép, không kê khai và nộp phí BVMT đúng quy định vẫn xảy ra.

Giải pháp hoàn thiện chính sách thu thuế bảo vệ môi trường tại Việt Nam

Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật

Để thể chế hóa chiến lược, chính sách của Đảng, Nhà nước về thuế bảo vệ môi trường, cần thực hiện các nội dung sau:



Thứ nhất, hệ thống chính sách thuế liên quan đến BVMT cần được xây dựng đồng bộ, nhằm phát huy được vai trò của từng loại thuế, trong đó chủ yếu là thuế BVMT, gắn với tăng trưởng bền vững. Với mục tiêu cơ bản cần tuân thủ đó là: (i) Góp phần giảm thiểu chi phí khắc phục về môi trường thông qua quá trình điều chỉnh hành vi của người tiêu dùng và nhà sản xuất; (ii) Khuyến khích các chủ thể gây ô nhiễm môi trường đầu tư đổi mới công nghệ, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật nhằm giảm thiểu mức độ phát thải có tác động tiêu cực đến môi trường; (iii) Tạo lập được nguồn thu cho NSNN một cách bền vững, để đầu tư cho các chương trình chi tiêu phục vụ cho tăng trưởng bền vững.

Thứ hai, chính sách thuế cần đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, với các văn bản pháp luật có liên quan, nhằm góp phần thực hiện cam kết của Việt Nam trong giải quyết các vấn đề về môi trường toàn cầu và ứng phó với biến đổi khí hậu.

Thứ ba, quán triệt chủ trương, quan điểm của Đảng về việc sử dụng công cụ thuế nhằm phục vụ cho mục tiêu tăng trưởng bền vững, theo đó cần dựa trên cơ sở lý thuyết về kinh tế, và xử lý các vấn đề ngoại ứng do tác động của ô nhiễm môi trường, cũng như việc khắc phục các thất bại của thị trường, đồng thời đảm bảo thực hiện có hiệu quả nguyên tắc cơ bản “người gây ô nhiễm môi trường phải trả tiền”.

Mở rộng đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường

Thứ nhất, sửa đổi quy định về đối tượng chịu thuế BVMT theo hướng thuế BVMT phải bao hàm được mọi hàng hóa, sản phẩm có thể gây tác động tiêu cực đến môi trường mà hiện Luật thuế BVMT năm 2010 còn thiếu.

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện chính sách thuế BVMT theo hướng cụ thể và sát với thực tiễn.

Thứ ba, về mức thuế BVMT cần tiếp tục hoàn thiện theo hướng phù hợp với với khả năng và mức độ gây thiệt hại cho môi trường. Nghiên cứu kỹ nguy cơ và mức độ thiệt hại để xây dựng mức thuế suất cho phù hợp với hành vi, đối tượng gây ảnh hưởng đến môi trường. Cần xây dựng cụ thể về thang đo, tiêu chuẩn và căn cứ khoa học để từ đó có các giải pháp căn cơ nhằm khắc phục ô nhiễm là việc làm cần thiết được chú trọng hoàn thiện trong thời gian tới. Đó cũng là căn cứ để áp dụng mức thuế BVMT phù hợp.


Thứ tư, tiếp tục hoàn thiện quy định về thuế BVMT, cùng với các Luật chuyên ngành khác, để đảm bảo cơ chế khuyến khích các hành vi, việc làm không gây ô nhiễm môi trường, cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên hoặc theo hướng có lợi cho môi trường.

Hoàn thiện chính sách về phí bảo vệ môi trường

Thứ nhất, cần tiếp tục hoàn thiện chính sách phí theo hướng cân tương xứng với mức độ gây ra ô nhiễm môi trường, và tốc độ tăng của chỉ số giá tiêu dùng.

Thứ hai, cần tiếp tục hoàn thiện việc xác định đối tượng chịu phí BVMT, cụ thể: (i) Bổ sung thêm đối tượng chịu phí BVMT đối với khu công nghệ cao và hệ thống xử lý nước thải tập trung của khu đô thị và đối tượng chịu phí BVMT; (ii) Đồng thời, coi các hoạt động liên quan đến chế biến thực phẩm hoặc thức ăn nhanh ở các siêu thị, và trung tâm thương mại, là các đối tượng phải chịu phí đối với nước thải tại các khu công nghiệp.

Thứ ba, cần thiết xem xét để tăng khung mức thu phí BVMT đối với một số loại khoáng sản khai thác làm vật liệu xây dựng thông thường, cụ thể là khai thác cát, sỏi đá làm vật liệu xây dựng thông thường; đá làm xi măng, đá nung vôi và đá làm khoáng chất công nghiệp.

Thứ tư, cần tiếp tục hoàn thiện các quy định liên quan nhằm công khai hoạt động khai thác, công khai số thu phí của doanh nghiệp, nhằm đảm bảo tính minh bạch để mọi người dân có quyền thông tin, giám sát hoạt động khai thác của doanh nghiệp có đúng với sự cho phép và quản lý của nhà nước hay không. Từ đó, người dân có thể phát hiện, phản ánh đến các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những sai phạm, tiêu cực; xử lý kịp thời những phát sinh liên quan đến đời sống của người dân nơi có hoạt động khai thác khoáng sản diễn ra. 

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Chính trị (2004), Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước;
2. Quốc hội (2010), Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010;
3. Quốc hội (2020), Luật Bảo vệ môi trường năm 2020;
4. Quốc hội (2015), Luật Phí và Lệ phí năm 2015;
5. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2022), Nghị quyết số 18/2022/UBTVQH15 về mức thuế bảo vệ môi trường đối với xăng, dầu, mỡ nhờn;
6. Đỗ Nam Thắng (2021), Phân tích so sánh thuế các-bon và thị trường các-bon, Tạp chí Môi trường, số 7/2021, <http://tapchimoitruong.vn>;
7. Alwagdani, O. (2014). The asymmetric effects of fiscal policy shocks on private consumption in Saudi Arabia. *European Scientific Journal*, 10(4), 1857–7781;
8. Angelopoulos, K., Economides, G., & Philippopoulos, A. (2012). First-and second-best allocations under economic and environmental uncertainty. *International Tax and Public Finance* 2012 20:3, 20(3), 360–380.

Thông tin tác giả:

TS. Mai Đình Lâm

Phân viện Học viện Hành chính Quốc gia tại TP. Hồ Chí Minh

Email: maidinhlam2016@gmail.com