

Số...22.../2010/CV-PAN

V/v: Góp ý dự thảo Luật thuế môi trường

Hà Nội, ngày 26 tháng 05 năm 2010

**Kính gửi:** Ủy ban Tài chính - Ngân sách  
Quốc hội Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam

Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) là tổ chức khoa học công nghệ hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, bảo tồn thiên nhiên và phát triển bền vững ở Việt Nam. Trung tâm được thành lập theo Quyết định số 07/QĐ-LHH của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam ngày 05/01/2006, và hoạt động theo chứng nhận hoạt động khoa học và công nghệ số A-475 do Bộ Khoa học và Công nghệ cấp ngày 19/01/2006. Các chương trình hoạt động của Trung tâm gồm có: Thông tin và truyền thông môi trường, đào tạo và giáo dục môi trường, quản trị tài nguyên, nghiên cứu và phản biện chính sách và pháp luật môi trường ở Việt Nam.

Dự thảo Luật thuế môi trường do Bộ Tài chính chủ trì soạn thảo đang thu hút sự quan tâm của nhiều cá nhân và tổ chức. Trung tâm đánh giá cao hoạt động thu thập ý kiến góp ý cho dự thảo luật này, kỳ vọng Chính phủ và Quốc hội sẽ có thêm nhiều cơ sở để cân nhắc khi thảo luận và quyết định việc thông qua dự thảo. Với trách nhiệm và sự quan tâm về luật pháp bảo vệ môi trường Việt Nam, ngày 27/4/2010, Trung tâm Con người và Thiên nhiên đã phối hợp với Mạng lưới Môi trường Việt Nam (Vietnam Environmental Network - VEN), là diễn đàn tự nguyện của các chuyên gia môi trường Việt Nam, tổ chức buổi tọa đàm nhằm thảo luận và góp ý cho dự thảo Luật thuế môi trường này.

Thay mặt các chuyên gia và thành viên Mạng lưới Môi trường Việt Nam, Trung tâm xin gửi kèm bản góp ý này cho Ủy ban Tài chính – Ngân sách của Quốc hội. Các góp ý này cũng sẽ được công bố rộng rãi trên diễn đàn của VEN, trang tin điện tử của Trung tâm Con người và Thiên nhiên, chia sẻ cho cá nhân và tổ chức quan tâm. Mọi thông tin trao đổi và liên hệ xin vui lòng gửi về địa chỉ:

**Trung tâm Con người và Thiên nhiên**

Địa chỉ: Số 3, ngách 55, ngõ 61, Trần Duy Hưng, Hà Nội

Điện thoại: 04 3556-4001 Email: [policy@nature.org.vn](mailto:policy@nature.org.vn)

hoặc

**Ông Nguyễn Văn Duyên**, Điều hành mạng VEN, ĐT 0903 249524

Email: [duyennv@yahoo.com](mailto:duyennv@yahoo.com)

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Nơi nhận:

- Như trên
- Lưu VT



GIÁM ĐỐC  
*Trình Lê Nguyễn*



# TỔNG HỢP GÓP Ý CHO DỰ THẢO LUẬT THUẾ MÔI TRƯỜNG

Các bên tham gia thực hiện:

Mạng lưới Môi trường Việt Nam (Vietnam Environmental Network-VEN)<sup>1</sup>

và

Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)

---

## I. Góp ý về các nội dung tổng quát của dự thảo luật

### 1.1 Xem xét các mục tiêu của Luật thuế môi trường

Về bản chất, thuế môi trường được xem là một công cụ kinh tế trong quản lý môi trường, thực hiện theo nguyên tắc *người gây ô nhiễm phải trả tiền (PPP)*, và được áp dụng với hai mục tiêu chính: (1) tạo nguồn thu, tăng ngân sách quốc gia; và (2) thay đổi hành vi của con người theo hướng có lợi cho môi trường. Tùy theo hoàn cảnh và yêu cầu cụ thể của mỗi quốc gia mà công cụ này được thiết kế để nhấn mạnh vào mục tiêu thứ nhất hoặc thứ hai.

Theo nội dung của dự thảo Luật thuế môi trường cũng như các mục tiêu của dự thảo luật được trình bày trong bản thuyết minh chi tiết, dường như *mục tiêu thay đổi hành vi có lợi cho môi trường được nhấn mạnh hơn*. Tuy nhiên, với cách tính thuế dựa trên việc xác định số lượng hàng hóa (xem Chương 2 của dự thảo Luật thuế môi trường) thì có thể thấy rằng mục tiêu tăng ngân sách có thể đảm bảo nhưng mục tiêu bảo vệ môi trường (BVMT) thì cần phải xem xét lại. Phương thức tính thuế áp dụng cho sản phẩm hiện tại không thể khuyến khích được người sản xuất và tiêu dùng hướng tới sử dụng và ứng dụng các công nghệ sạch hơn cho quá trình sản xuất.

Về khía cạnh *tăng nguồn thu cho sự nghiệp bảo vệ môi trường*, bản thuyết minh chi tiết về dự án Luật thuế môi trường ghi rõ khoản thu từ phí BVMT hiện nay không đáng kể (trang 1). Bản thuyết minh dẫn chứng Chính phủ báo cáo tổng số thu các loại phí môi trường (kể cả xăng dầu) năm 2008 là 10.224 tỷ đồng, và hàng năm Nhà nước dành 1% tổng chi ngân sách nhà nước để chi sự nghiệp BVMT. Tuy nhiên, trên thực tế, nguồn thu từ môi trường hiện nay nhiều hơn so với nguồn chi cho sự nghiệp môi trường trên cả nước. Trong khi đó cách hiểu về thế nào là chi cho sự nghiệp BVMT còn rất khác nhau con số báo cáo về 1% chưa chắc chắn phản ánh đúng thực tế. Nhiều địa phương có phản ánh rằng kinh phí như vậy còn quá ít ỏi. Hơn nữa theo chủ trương của Chính phủ, số chi này phải tăng dần theo điều kiện phát triển kinh tế xã hội. Vì vậy chú trọng tăng nguồn thu cho sự nghiệp BVMT mà không đưa ra giải pháp cụ thể để tăng ngân sách cho BVMT là chưa đầy đủ.

Do đó, đề nghị Ban soạn thảo giải thích rõ mục tiêu – mục đích sử dụng thuế môi trường để có thể thấy được hiệu quả của việc áp dụng thuế.

### 1.2 Các tính chất của dự thảo Luật thuế môi trường cần đảm bảo

Các tính chất đáng chú ý đối với một văn bản quy phạm pháp luật về môi trường như: *tính công bằng, đảm bảo quyền lợi của người nghèo và nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”* chưa được nhắc đến. Đề nghị Ban soạn thảo có bản giải trình chi tiết về vấn đề này. Nhiều ý kiến cho rằng, Luật thuế môi trường nên được xây dựng theo hướng luật cụ thể hóa, chi tiết để có thể áp dụng ngay vào thực tiễn, và như vậy, sẽ không mất nhiều thời gian và chi



phí để xây dựng và ban hành thêm nghị định hay thông tư hướng dẫn như các luật khác, ngoại trừ những điều khoản quy định quá phức tạp, có nhiều ý kiến tranh luận cần phải có các quy định và hướng dẫn cụ thể hơn.

### **1.3 Cần phân biệt rõ sự khác nhau giữa phí và thuế**

Thuế và phí về bản chất đều là các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường. Tuy nhiên, có sự khác biệt giữa hai công cụ này. Theo quy định, thuế nói chung và thuế môi trường nói riêng là nguồn thu ngân sách, được sử dụng theo chỉ tiêu của Chính phủ. Khác với thuế, khoản thu từ phí môi trường được sử dụng cho hoạt động BVMT. Tuy nhiên, khái niệm thuế và phí môi trường ở Việt Nam hiện chưa được phân biệt rõ ràng. Nhiều loại phí vẫn được đưa vào nguồn thu của ngân sách địa phương, điển hình như phí BVMT đối với nước thải (theo Nghị định 67/2003/NĐ-CP) không được chuyển về Quỹ BVMT Việt Nam mà phải đưa vào ngân sách địa phương.

Quy định về thuế suất với một số mặt hàng cụ thể trong dự thảo là chưa thực sự hợp lý khi thay thế phí bằng thuế như nội dung quy định đối với sản phẩm xăng dầu. Lý lẽ giải trình được Ban soạn thảo đưa ra khi lo ngại việc áp dụng mức thuế môi trường có thể làm tăng giá nên quyết định bãi bỏ phí đối với xăng dầu là chưa thuyết phục. Rõ ràng, khi áp thuế xăng tới 4000 đồng/lít, thì dù có bỏ phí xăng dầu (1000 đồng/lít) hay không thì giá xăng dầu vẫn tăng lên. Vì vậy, thay vì quyết định thay thế phí bằng thuế, cần tính toán hợp lý hơn để tránh gây tác động không mong muốn đến đời sống nhân dân và hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

### **1.4 Xem xét thời điểm ban hành Luật thuế môi trường**

Tính cần thiết của áp dụng Luật thuế môi trường là không thể phủ nhận, nhưng có nhiều ý kiến cho rằng thời điểm hiện tại được xem là quá sớm để ban hành luật này. Các nguyên nhân được lý giải như sau: *Một là*, Luật thuế tài nguyên số 45/QH12/2009 mới được ban hành và đang đi vào áp dụng, trong đó có một số đối tượng đánh thuế tương tự dự thảo Luật thuế môi trường quy định như xăng, dầu; do vậy, cần có thêm thời gian để theo dõi, đánh giá kinh nghiệm và hiệu quả thực hiện Luật thuế tài nguyên để áp dụng vào Luật thuế môi trường; *Hai là*, tình trạng lạm phát của nền kinh tế Việt Nam đang khá cao và do đó chưa phù hợp để áp dụng thuế môi trường vì có thể làm tăng chi phí sản xuất và giá thành sản phẩm; *Ba là*, hiện nay, có một số sản phẩm Việt Nam chưa thể kiểm soát được hoạt động sản xuất và tiêu thụ, nên việc áp dụng thuế sẽ rất khó khăn. Ví dụ: Theo thống kê, lượng than xuất khẩu lậu có thể lên đến khoảng 10.000 tấn/ngày; hay việc sản xuất của các cơ sở sản xuất túi nilon hiện nay cơ quan chức năng cũng chưa thể kiểm soát được.

*Chính vì những lý do kể trên, đề xuất lùi thời gian áp dụng Luật thuế môi trường khoảng 3-5 năm. Hoặc nếu áp dụng Luật thuế môi trường ở thời điểm hiện tại thì đề nghị Quốc hội xây dựng một lộ trình cho sự ra đời của Luật này nhằm đảm bảo tính khả thi cao nhất.*

## **II. Góp ý về các nội dung chi tiết của dự thảo Luật**

### **2.1 Các đối tượng chịu thuế**



**Cơ sở khoa học** để xác định cũng như thay đổi các đối tượng chịu thuế trong các dự thảo Luật thuế môi trường chưa được giải thích rõ ràng.

Dự thảo lần 1	Dự thảo lần 5
1) Nhiên liệu và sản phẩm từ hóa thạch: Xăng; nhiên liệu bay; dầu diesel; dầu hỏa; dầu mazut; dầu, mỡ nhờn; than; khí thiên nhiên; khí than 2) Dung dịch HCFC 3) Thuốc lá 4) Hạt nhựa và bột nhựa từ các sản phẩm hóa dầu; 5) Pin, ác quy các loại; 6) Hóa chất tẩy rửa (Trừ các loại chế biến từ thực vật) 7) Axit vô cơ, xút 8) Sợi công nghiệp	1) Xăng dầu: Xăng các loại; Nhiên liệu bay; dầu diesel; dầu hỏa; dầu mazut. 2) Than 3) Dung dịch HCFC 4) Túi nhựa xốp 5) Thuốc bảo vệ thực vật thuộc nhóm hạn chế sử dụng; Thuốc sử dụng trong nông nghiệp; thuốc trừ mối; thuốc bảo quản lâm sản; thuốc khử trùng kho

**Cần xây dựng danh mục đầy đủ các sản phẩm có thể phải chịu thuế môi trường và cam kết lộ trình thực hiện rõ ràng.** Trên thực tế cũng như trong giải trình của Chính phủ, để đảm bảo tính ổn định kinh tế - xã hội, một số nhóm sản phẩm có thể ảnh hưởng nhiều đến nền kinh tế sẽ được xem xét và hoãn thời gian áp dụng đánh thuế môi trường. Tuy nhiên, Quốc hội và Chính phủ cần đưa ra một danh lục các sản phẩm cụ thể có thể phải chịu thuế môi trường và cam kết với một lộ trình áp dụng rõ ràng. Mỗi sản phẩm cần quy định rõ thời điểm có điều kiện để bắt đầu đánh thuế. Điều này vừa đảm bảo nguyên tắc, mục tiêu đánh thuế và vừa đảm bảo ít gây tác động tiêu cực đến xã hội.

**Cần chú ý đến mục đích đánh thuế các sản phẩm gây ô nhiễm để khuyến khích người sử dụng dùng các sản phẩm thay thế khác ít có hại cho môi trường.** Đối với một số trường hợp, việc đánh thuế môi trường có thể không có ý nghĩa cho BVMT trên thực tế, thậm chí còn có thể gây tác động xấu đến hoạt động kinh tế - xã hội do các yếu tố thị trường cạnh tranh hoặc các sản phẩm thay thế không được đảm bảo. Ví dụ:

1) Thị trường xăng dầu hiện nay ở Việt Nam không phải là một thị trường cạnh tranh; bản thân người tiêu dùng cũng không có lựa chọn cho sản phẩm khác thay thế. Chính vì vậy, đánh thuế môi trường sẽ làm giá xăng dầu tăng lên, người tiêu dùng vẫn phải chấp nhận. Và khi giá xăng dầu tăng lên sẽ kéo theo một loạt những biến động giá cả tiêu dùng khác trong xã hội.

2) Đối với chất tẩy rửa tổng hợp: Đây là loại sản phẩm người tiêu dùng không thể dùng ít hơn hay nhiều hơn khi giá cả thay đổi; và người tiêu dùng cũng không có lựa chọn nào khác. Do đó, việc đánh thuế môi trường vào sản phẩm này sẽ làm giá sản phẩm tăng lên, người tiêu dùng lại chịu thiệt trong khi khó khiến các doanh nghiệp sản xuất đầu tư đổi mới công nghệ sạch hơn.

**Riêng đối với sản phẩm phân bón hóa học, giải trình của Chính phủ về việc không đánh thuế sản phẩm này chưa thuyết phục.** Theo thuyết minh chi tiết của Chính phủ, hiện nay



nông dân đang phải dùng nhiều phân bón hóa học cho hoạt động sản xuất mà không có lựa chọn khác thay thế, trong khi phân vi sinh sản xuất được rất ít. Đánh giá này là không thuyết phục nếu không có các dẫn chứng bởi các số liệu thống kê rõ ràng. Góp ý này cho rằng Chính phủ nên xem xét áp dụng thuế cho các loại hóa chất kể trên, vì như vậy sẽ khuyến khích nông dân sử dụng các loại phân bón thay thế thân thiện hơn với môi trường, chống thoái hóa đất, giảm tác động tiêu cực tới sức khỏe nông dân, thậm chí có thể giúp giảm chi phí sản xuất do giá thành phân bón hóa học cao. Ngoài ra, còn có thể áp dụng hình thức, một mặt, vẫn thu thuế môi trường đối với sản phẩm phân hóa học; nhưng mặt khác sẽ hỗ trợ nông dân để bù lại phần chi phí phải trả cho thuế môi trường đối với phân bón hóa học.

## **2.2 Người nộp thuế**

Với định nghĩa *Thuế - đánh vào người tiêu dùng* để thay đổi hành vi của họ, nên các nhà hoạch định chính sách đã đưa ra quyết sách đánh thuế dựa trên sản phẩm, khối lượng sản phẩm. Tuy nhiên hạn chế của cách đánh thuế này **khó có thể khuyến khích cho người sản xuất phải thay đổi công nghệ để sử dụng công nghệ sạch hơn**. Chẳng hạn, đối với sản phẩm túi nilon hiện nay, nếu đánh thuế vào sản phẩm, tăng giá sản phẩm thì sẽ buộc người tiêu dùng phải trả nhiều tiền hơn. Còn đối với người sản xuất, thậm chí cách này không hề gây ảnh hưởng gì nhiều đến họ; thậm chí, có thể còn thúc đẩy họ tìm kiếm công nghệ rẻ hơn để giảm giá thành sản phẩm xuống. Khi đó, số lượng túi nilon tiêu dùng có thể sẽ không giảm xuống và nguy cơ hủy hoại môi trường lại ngày càng tăng lên.

## **2.3 Căn cứ tính thuế và biểu khung tính thuế**

Theo chương II (dự thảo luật lần 5), căn cứ tính thuế môi trường là số lượng hàng hóa tính thuế và mức thuế tuyệt đối.

**Đề nghị Ban soạn thảo giải thích chi tiết hơn về cơ sở khoa học để xác định mức thuế đối với từng loại sản phẩm chịu thuế.** Mức thuế suất được đưa ra cần được tính toán dựa trên mối quan hệ với tình hình kinh tế - xã hội, mức độ gây ô nhiễm hoặc tác động tiêu cực đến môi trường và con người. Thậm chí, học tập một số kinh nghiệm nước ngoài, chúng ta cần đánh giá, dự đoán nguồn ngân sách do thuế môi trường mang lại để có thể tính mức thuế suất phù hợp, trong đó làm rõ với mức thuế nào doanh nghiệp có thể chấp nhận được; mức thuế nào buộc doanh nghiệp phải tăng giá sản phẩm, và giá tăng đến mức nào buộc người tiêu dùng phải suy nghĩ khi mua sản phẩm.

**Đề nghị xem xét xây dựng mức thuế đối với từng nhóm sản phẩm theo mức độ gây ô nhiễm.** Về mặt lý thuyết, phương thức đánh thuế theo mức độ xả thải, gây ô nhiễm có thể được coi là cách chính xác nhất. Nhưng trong điều kiện của Việt Nam hiện nay thì cách tiếp cận này chưa thể thực hiện được vì đòi hỏi việc xác định mức thuế, thu thuế... sẽ phải đầu tư nhiều về thời gian và chi phí cho các hệ thống nghiên cứu và giám sát. Vì vậy, áp dụng cách tính thuế trên sản phẩm được xem là dễ áp dụng nhất hiện nay. Tuy nhiên, đề nghị Ban soạn thảo xem xét việc phân biệt mức thuế đối với các nhóm sản phẩm theo mức độ gây ô nhiễm, loại sản phẩm nào gây ô nhiễm nhiều hơn, có tác động và nguy cơ cho môi trường và con người lớn hơn, hậu quả để lại khó có thể thay đổi cao hơn thì cần đánh thuế nặng hơn.



**Đề nghị xem xét lại về quy định thay đổi linh hoạt về mức thuế suất.** Dự thảo đưa ra một biểu khung thuế xuất được với mức thuế tuyệt đối ([a] – [b] đồng), chẳng hạn như các loại xăng từ 1000 – 4000 đồng; than: 6000 – 30.000 đồng. Theo giải trình của Chính phủ, mức thuế này được đưa ra trong một khoảng cho phép sẽ được thay đổi linh hoạt tùy theo điều kiện kinh tế và sẽ do Chính phủ điều chỉnh. Tuy nhiên, điều này lại không phù hợp vì chỉ có Quốc hội mới có thẩm quyền thay đổi mức thuế. Mặt khác, có thể không hợp lý khi để Quốc hội là bên quyết định thay đổi mức thuế do những hạn chế về tính thời điểm (cần thay đổi) hoặc tính nhanh chóng mà hoạt động của Quốc hội (họp theo định kỳ) không thể đưa ra xử lý kịp thời được khi thấy cần thiết.

Việc thay đổi linh hoạt mức thuế trong từng điều kiện kinh tế có thể dẫn tới vi phạm nguyên tắc quan trọng của pháp luật là tính có thể dự báo được và tính ổn định lâu dài. Bởi bên cạnh các mục tiêu đề ra của thuế thì thuế còn có vai trò định hướng hoạt động đầu tư sản xuất của rất nhiều doanh nghiệp. Do vậy, việc thay đổi mức thuế linh động là chưa hợp lý, thậm chí có thể ảnh hưởng lớn đến định hướng phát triển của các doanh nghiệp.

**Đề nghị xem xét áp dụng phương pháp tính thuế theo tỷ lệ %** vì những số lý do như sau: *Thứ nhất*, hầu hết các sắc thuế được tính thống nhất theo tỷ lệ % và qua thực tiễn thi hành được đánh giá là hợp lý; *Thứ hai*, trong bối cảnh trượt giá hiện nay, việc áp dụng phương pháp tính thuế tuyệt đối (giá trị bằng tiền) sẽ phát sinh bất hợp lý, dẫn đến thường xuyên phải điều chỉnh lại khung thuế suất, mức thuế suất; trong khi luật là văn bản có giá trị pháp lý cao, cần được áp dụng ổn định trong thời gian dài.

#### **2.4 Phân bổ nguồn thu từ thuế**

**Đề nghị bổ sung quy định về phân bổ nguồn thu từ thuế môi trường giữa cấp trung ương và địa phương trong dự thảo Luật**, trong đó cần quy định rõ tỷ lệ phân bổ, thẩm quyền quyết định phân bổ, mục tiêu sử dụng nguồn thu từ thuế môi trường.

###

---

<sup>i</sup> Mạng lưới Môi trường Việt Nam (VEN) là mạng lưới mở, tự nguyện và không chính thức, bao gồm 147 thành viên (tại thời điểm tháng 5/2010) là các chuyên gia, nhà nghiên cứu, cán bộ quản lý, ... người Việt Nam đang làm việc trong lĩnh vực môi trường và tài nguyên thiên nhiên. Địa chỉ mạng: [http://asia.groups.yahoo.com/group/Vietnam\\_Environment\\_Network/](http://asia.groups.yahoo.com/group/Vietnam_Environment_Network/)

