

Quy định pháp luật về thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu ở Việt Nam

Nguyễn Thị Huệ*

Khoa Luật, Trường Đại học Công Đoàn, 169 Tây Sơn, Đống Đa, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 15 tháng 7 năm 2016

Chỉnh sửa ngày 25 tháng 8 năm 2016; Chấp nhận đăng ngày 09 tháng 9 năm 2016

Tóm tắt: Thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu đã được áp dụng ở Việt Nam từ 1/1/2012 trên cơ sở luật Thuế bảo vệ môi trường 2010 với mục đích điều tiết hành vi tiêu dùng, kinh doanh xăng dầu để góp phần bảo vệ môi trường và xây dựng nền kinh tế xanh ở Việt Nam đồng thời tăng thu cho ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, sau 4 năm thực hiện, các quy định pháp luật về thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu chưa phát huy được hiệu quả trong bảo vệ môi trường. Bài viết chỉ ra những bất cập trong các quy định pháp luật về thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu ở Việt Nam hiện hành và đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện các quy định này.

Từ khoá: Thuế bảo vệ môi trường; thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu; công cụ kinh tế trong quản lý môi trường.

1. Thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu là một trong những công cụ kinh tế quan trọng nhằm bảo vệ môi trường và góp phần xây dựng nền kinh tế xanh ở Việt Nam

1.1. Áp dụng thuế bảo vệ môi trường là phù hợp với xu hướng sử dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường ở trên thế giới

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trong phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo, đời sống của người dân được nâng cao rõ rệt. Số liệu thống kê cho thấy, “GDP của Việt Nam đã liên tục tăng trưởng nhanh trong hơn 20 năm qua, với tốc độ tăng bình quân khoảng 7%/năm, cao vào bậc nhất thế giới. Từ một nước có thu nhập thấp khoảng

98 USD/người vào năm 1999, đã tăng lên 400 USD/người vào năm 2000 và năm 2010 là 1200 USD/người; năm 2015 GDP bình quân đầu người đạt khoảng 2200 USD/người” [1]. Bên cạnh những tác động tích cực thì sự phát triển kinh tế cũng kéo theo những tác động tiêu cực đối với đời sống, văn hoá, xã hội, đặc biệt là đối với môi trường. Trong số những vấn đề về môi trường mà Việt Nam đang phải đối mặt thì ô nhiễm môi trường là vấn đề đặc biệt nghiêm trọng, ngày càng gia tăng về số lượng và tính chất.

Vì vậy, để đảm bảo sự phát triển bền vững, Việt Nam cũng như các quốc gia phải thực hiện rất nhiều kế hoạch, chiến lược, phải sử dụng rất nhiều công cụ khác nhau để quản lý, bảo vệ môi trường như công cụ khoa học – công nghệ; tuyên truyền giáo dục, công cụ pháp lý mang tính mệnh lệnh – kiểm soát (CAC- Command and Control) và đặc biệt là các công cụ kinh tế (hay còn gọi là công cụ thị trường). Theo nhiều

*ĐT.: 84-987603996

Email: huenguyen.193@gmail.com

chuyên gia “so với công cụ chỉ huy và kiểm soát (CAC) là công cụ chính sách trong quản lý môi trường bao gồm “chỉ huy” tức là đặt ra tiêu chuẩn – mức độ ô nhiễm tối đa có thể cho phép và “kiểm soát” tức là sự giám sát và thực thi các tiêu chuẩn thì các công cụ kinh tế có những ưu điểm vượt trội hơn” [2, tr29]. Nguyên nhân là do các biện pháp CAC mang tính mệnh lệnh hành chính, bắt buộc các chủ thể phải hành động hoặc không hành động theo ý chí áp đặt của nhà nước, trong khi “con người hành động phải có mục đích mang lại lợi ích cho bản thân. Đánh vào lợi ích thì sẽ có thể điều chỉnh được hành vi. Đây là cách chúng ta áp dụng nhiều nhất hiện nay. Tuy nhiên, phạt nặng nhiều khi chưa chắc đã giải quyết được vấn đề, đặc biệt là trong điều kiện năng lực của các cơ quan bảo vệ và thực thi pháp luật còn hạn chế. Phạt nặng trong điều kiện như vậy chỉ khuyến khích việc che giấu vi phạm và làm cho vấn đề trầm trọng thêm” [3, tr23]. Còn các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường lại được xây dựng và vận hành dựa vào các quy luật thị trường, hướng tới tác động vào lợi ích kinh tế của các chủ thể nhằm làm cho các chủ thể bị tác động sẽ vì lợi ích kinh tế của mình mà tự nguyện thực hiện các hành vi có lợi cho môi trường.

Việc tăng cường áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường là xu thế chung của nhiều quốc gia trên thế giới. Đã có nhiều văn kiện pháp lý quốc tế đề cập và yêu cầu các quốc gia phải tăng cường áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường như nguyên tắc số 16 của Tuyên bố Rio tại Hội nghị của Liên hợp quốc về môi trường và phát triển năm 1992¹. Việt Nam cùng gần 200 quốc gia khác đã tham gia Hội nghị, kí kết Tuyên bố Rio và sau đó đã có rất nhiều nỗ lực để thực hiện toàn bộ các nguyên tắc của Tuyên bố Rio 1992, trong đó có nguyên tắc số 16.

¹ “Các nhà lãnh đạo các quốc gia cần đẩy mạnh việc nội luật hóa các chi phí môi trường và áp dụng các công cụ kinh tế dựa trên nguyên tắc người gây ô nhiễm phải chịu phí tổn về các chi phí ô nhiễm do mình tạo ra với sự quan tâm đúng mức đối với quyền lợi chung của cộng đồng và không ảnh hưởng xấu đến hoạt động thương mại và đầu tư quốc tế” - Nguyên tắc số 16 của Tuyên bố Rio năm 1992

Đến nay, hầu hết các quốc gia đều đã xây dựng và ban hành các quy định pháp luật điều chỉnh về các công cụ kinh tế khác nhau trong quản lý môi trường. “Theo kết quả nghiên cứu của Opshoor và Vos (2 nhà kinh tế học của OECD đã tiến hành khảo sát tổng quát về tình hình sử dụng công cụ khuyến khích kinh tế của 6 nước Italia, Thụy Điển; Mỹ; Pháp; Đức; Hà Lan), tổng cộng 85 công cụ loại này đã được áp dụng, trung bình có 14 công cụ cho mỗi quốc gia” [4]. Trong đó, thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu là một trong những công cụ kinh tế quan trọng, mang lại những lợi ích to lớn trong bảo vệ môi trường và đang được áp dụng tại nhiều quốc gia như các nước Liên minh châu Âu; Nhật Bản; Hàn Quốc, Trung Quốc, Thái Lan, Singapore...

Thực hiện đúng nội dung nguyên tắc số 16 của Tuyên bố Rio 1992, Việt Nam cũng coi việc “đẩy mạnh áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường” là một trong tám giải pháp quan trọng nhằm thực hiện Chiến lược Bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020. Trên thực tế, Việt Nam đã và đang triển khai thực hiện một số các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường như thuế bảo vệ môi trường; Phí bảo vệ môi trường; Ký quỹ cải tạo phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản; Ký quỹ bảo đảm phế liệu nhập khẩu; Nhân sinh thái; Hỗ trợ/trợ cấp về môi trường... Trong đó Thuế bảo vệ môi trường (BVMT) là một trong những công cụ kinh tế quan trọng được triển khai thực hiện từ năm 2012 đến nay, trên cơ sở luật Thuế BVMT 2010 (có hiệu lực từ 1/1/2012).

1.2. Thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu góp phần bảo vệ môi trường và xây dựng nền kinh tế xanh ở Việt Nam

Điều 2, Khoản 1, Luật Thuế BVMT 2010 quy định: “Thuế bảo vệ môi trường là loại thuế gián thu, thu vào sản phẩm, hàng hóa (sau đây gọi chung là hàng hóa) khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường”. Tuy nhiên, giống như các quốc gia khác, Việt Nam chỉ lựa chọn một số hàng hoá, sản phẩm để thu thuế BVMT, trong đó, xăng dầu là đối tượng quan trọng

nhất, được xếp vị trí đầu tiên trong danh sách 8 nhóm hàng hoá, sản phẩm chịu thuế (Điều 3, Luật thuế BVMT 2010). Lí do được đưa ra nhằm giải thích cho việc đưa xăng dầu vào nhóm hàng hoá, sản phẩm chịu thuế là do mức độ và khả năng gây tác động xấu tới môi trường của xăng dầu khi sử dụng là rất lớn. Xăng dầu là một trong những loại nhiên liệu hoá thạch được sử dụng rất thường xuyên trong sản xuất cũng như tiêu dùng ở Việt Nam và trên thế giới. Lượng xăng dầu tiêu thụ của Việt Nam trong những năm gần đây luôn tăng nhanh, “ước tính xăng dầu tiêu thụ trong nước năm 2015 đạt khoảng 17-17,5 triệu m³/tấn các loại, tăng khoảng 12-15% so với năm 2014” [5]. Bên cạnh đó, xăng dầu khi bị đốt cháy sẽ thải ra khí CO₂ là nguyên nhân chính dẫn đến sự nóng lên của trái đất, gây ra nhiều tác động xấu tới môi trường của Việt Nam cũng như toàn cầu vì vậy việc hạn chế tiêu dùng xăng dầu là rất cần thiết và đóng vai trò quan trọng trong bảo vệ môi trường. Như vậy có thể nói, thuế BVMT với xăng dầu là một trong những công cụ kinh tế trong quản lý môi trường rất quan trọng mà Việt Nam đang thực hiện nhằm bảo vệ môi trường. Thuế BVMT đối với xăng dầu đã nội hoá chi phí BVMT vào giá bán sản phẩm xăng dầu chịu thuế để người tiêu dùng – người gây ô nhiễm phải gánh chịu những chi phí đó theo đúng tinh thần của nguyên tắc số 16 trong Tuyên bố Rio 1992, đồng thời giúp thực hiện một trong những nguyên tắc cơ bản của pháp luật BVMT là “người gây ô nhiễm phải trả tiền” (PPP).

Mục tiêu chính của thuế BVMT đối với xăng dầu không phải là nhằm tăng thu cho ngân sách nhà nước mà nhằm làm tăng giá thành của các sản phẩm xăng dầu, từ đó dựa vào quy luật giá cả của thị trường để khuyến khích, định hướng để người tiêu dùng tự thay đổi thói quen tiêu dùng, giảm thiểu tiêu thụ các sản phẩm xăng dầu hoá thạch và chuyển đổi sang sử dụng các sản phẩm nhiên liệu thay thế thân thiện hơn với môi trường như xăng sinh học hoặc sử dụng các phương tiện giao thông công cộng hoặc các phương tiện giao thông sử dụng nhiên liệu sạch... do có giá thành rẻ hơn so với sử dụng

xăng dầu hoá thạch. Từ đó thông qua quy luật cung cầu của thị trường để tác động các chủ thể sản xuất, kinh doanh xăng dầu chuyển đổi hoặc tăng cường kinh doanh các sản phẩm nhiên liệu thân thiện hơn với môi trường, cũng như khuyến khích giao thông công cộng phát triển.

Bên cạnh đó, thuế BVMT đối với xăng dầu cũng được xác định là một trong những giải pháp quan trọng nhằm thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2011 – 2020 và tầm nhìn đến năm 2050 do Chính phủ ban hành. Chiến lược này đã khẳng định để đạt được mục tiêu tăng trưởng xanh, Việt Nam cần “áp dụng các công cụ thị trường nhằm thúc đẩy thay đổi cơ cấu và nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng, khuyến khích sử dụng các loại nhiên liệu sạch, hỗ trợ phát triển năng lượng tái tạo, có lộ trình xóa bỏ bao cấp đối với nhiên liệu hóa thạch, đảm bảo nguyên tắc cạnh tranh, minh bạch, hiệu quả”; “Áp dụng một số công cụ kinh tế như thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế và phí BVMT để điều chỉnh những hành vi tiêu dùng không hợp lý, trước hết đối với những sản phẩm có hại cho sức khỏe, văn hóa và môi trường”.

Như vậy có thể thấy, việc áp dụng thuế BVMT đối với xăng dầu của Việt Nam là phù hợp với xu hướng tăng cường sử dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường trên thế giới, không chỉ góp phần làm tăng thu cho ngân sách nhà nước mà quan trọng hơn là giúp bảo vệ môi trường và góp phần xây dựng nền kinh tế xanh ở Việt Nam.

2. Những yêu cầu đặt ra nhằm đảm bảo thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu phát huy được vai trò trong điều tiết hành vi tiêu dùng và kinh doanh xăng dầu

Để thuế BVMT đối với xăng dầu - với tư cách là một công cụ kinh tế trong quản lý môi trường phát huy được hiệu quả trong điều tiết hành vi tiêu dùng, kinh doanh, tác giả cho rằng trước tiên cần thấy được sự khác nhau về bản chất của các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường với các công cụ CAC. Trong quản lý

môi trường, nếu sử dụng CAC thì nhà nước chỉ cần đảm bảo sự chặt chẽ ở 2 bước là ra mệnh lệnh và kiểm soát việc thực hiện là có thể đảm bảo cho các quy định đó được thực hiện hiệu quả. Nhưng khi nhà nước sử dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường - những công cụ được vận hành dựa vào các quy luật thị trường thì hiệu quả lại phụ thuộc vào sự chủ động, tự nguyện thay đổi hành vi của người tiêu dùng. Do vậy, để công cụ này đạt hiệu quả, nhà nước cần phải để thiết lập được thị trường và có biện pháp thúc đẩy để cho thị trường đó vận hành theo đúng những quy luật vốn có của nó nhưng vẫn phải đảm bảo theo đúng mục tiêu đã đặt ra.

Như vậy, khi sử dụng thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu và muốn công cụ này phát huy được vai trò trong điều tiết, hạn chế hành vi tiêu dùng, kinh doanh xăng dầu của người tiêu dùng và doanh nghiệp thông qua các quy luật giá - cả và cung - cầu của thị trường thì trước tiên nhà nước cần tạo được một thị trường trong đó xăng dầu hoá thạch có đối thủ cạnh tranh là các sản phẩm xăng sinh học E5, E10... hoặc người tiêu dùng có thể lựa chọn các giải pháp thay thế khác như các phương tiện giao thông công cộng, các phương tiện sử dụng năng lượng sạch... Điều này là rất quan trọng bởi nếu không thì nhà nước có tăng thuế BVMT cao đến đâu thì cũng không mang lại hiệu quả trong bảo vệ môi trường.

Tuy nhiên, để thị trường này được vận hành theo đúng mục tiêu, định hướng đã đề ra, nhà nước cần phải có những biện pháp phù hợp với tâm lý người tiêu dùng thì mới có thể thúc đẩy họ thay đổi hành vi tiêu dùng của mình. Theo GS.TS Nguyễn Đăng Dung, khoa học hành vi đã chỉ ra “thường có 7 yếu tố tác động lên hành vi của con người: i. Quy tắc/Pháp luật; ii. Cơ hội; iii. Năng lực; iv. Thông tin; v. Lợi ích; vi. Quy trình; vii. Niềm tin” [3,tr21], đồng tình với quan điểm trên tác giả cho rằng, muốn đảm bảo cho thuế BVMT đối với xăng dầu được thực hiện đúng mục tiêu và mang lại hiệu quả trong BVMT thì nhà nước cần đảm bảo 7 yêu cầu sau:

- Xây dựng được hệ thống quy định pháp luật thuế BVMT đối với xăng dầu công bằng, minh bạch với mức thuế phù hợp với mức độ gây tác động xấu tới môi trường và điều kiện kinh tế của người chịu thuế

- Người dân phải có cơ hội được tiếp cận dễ dàng với các sản phẩm thay thế xăng hoá thạch và các giải pháp thay thế khác. Vì trong khoa học hành vi, cơ hội cũng là một trong những yếu tố chi phối hành vi của con người do vậy, “để điều chỉnh hành vi của con người, chúng ta có thể tạo điều kiện cho các hành vi liên quan có thể xảy ra hoặc làm ngược lại để hạn chế chúng” [3,tr22].

- Đảm bảo mức thuế BVMT đối với xăng dầu phù hợp với năng lực tài chính, điều kiện kinh tế của chủ thể chịu thuế. Điều này là rất quan trọng bởi xăng dầu là mặt hàng quan trọng, thiết yếu trong đời sống của người dân cũng như hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp. Việc thu thuế BVMT đối với xăng dầu dẫn đến sự tăng giá của xăng dầu, có thể gây ảnh hưởng không nhỏ tới đời sống của người dân đặc biệt là những người có thu nhập thấp và các doanh nghiệp.

- Tuyên truyền để người dân biết được mục tiêu của thu thuế BVMT đối với xăng dầu, những sản phẩm, giải pháp thay thế và lợi ích khi sử dụng sản phẩm, giải pháp thay thế vì “hành vi của con người có liên quan và phụ thuộc vào thông tin mà con người nắm bắt” [3,tr22].

- Cho người tiêu dùng và doanh nghiệp thấy được những lợi ích đối với kinh tế/môi trường khi họ hạn chế sử dụng xăng dầu hoá thạch, tăng cường sử dụng các sản phẩm hoặc các giải pháp thay thế. Tuy nhiên, đó không chỉ là những lợi ích mang tính định tính, chung chung như sẽ góp phần BVMT; đảm bảo sự phát triển bền vững của đất nước; thúc đẩy đổi mới công nghệ... mà còn là những lợi ích ngắn hạn và định lượng như giá cả vì đây chính là yếu tố quyết định trước hết hành vi của người tiêu dùng.

- Xây dựng được lộ trình chuyển đổi từ xăng hoá thạch sang các sản phẩm nhiên liệu thay thế và đưa các giải pháp thay thế đến gần

hơn với người tiêu dùng. Thói quen tiêu dùng xăng hoá thạch và sử dụng phương tiện cá nhân như ô tô, xe máy đã hình thành từ lâu nên việc thay đổi thói quen này là không dễ dàng. Nhà nước phải xây dựng được một lộ trình, thực hiện một cách đồng bộ với sự tham gia của nhiều chủ thể như các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu; báo chí, truyền thông; các cơ quan quản lý địa phương; các doanh nghiệp sản xuất xe máy, ô tô; các doanh nghiệp sản xuất ethanol, doanh nghiệp kinh doanh vận tải; các nhà khoa học; người tiêu dùng...

- Cam kết, đảm bảo chất lượng và sự tiện lợi của các sản phẩm, giải pháp thay thế để tạo dựng và duy trì niềm tin của người tiêu dùng vào các sản phẩm, các giải pháp đó vì “lòng tin có thể dẫn dắt hành động của con người”[3,tr23].

Như vậy có thể thấy, để đảm bảo cho thuế BVMT đối với xăng dầu phát huy được hiệu quả trong điều tiết hành vi tiêu dùng, kinh doanh xăng dầu thì nhà nước chắc chắn sẽ phải thực hiện đồng bộ rất nhiều giải pháp khác nhau. Tuy nhiên, nếu thành công, thì thuế BVMT đối với xăng dầu sẽ mang lại hiệu quả rất cao trong bảo vệ môi trường giống một số các quốc gia như Canada, Thái Lan... đã đạt được từ công cụ này.

3. Bất cập của pháp luật thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu ở Việt Nam hiện nay

Thuế BVMT đối với xăng dầu ở Việt Nam hiện nay được thực hiện trên cơ sở luật Thuế BVMT 2010 và các văn bản hướng dẫn như Nghị định số 67/2011/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật thuế BVMT; Thông tư số 32/VBHN-BTC ngày 14/7/2014 của Bộ tài chính về 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 BVMT; Nghị quyết 888a/2015/UBTVQH13 về biểu thuế bảo vệ môi trường...

Trên cơ sở đối chiếu với những yêu cầu đặt ra để đảm bảo hiệu quả của thuế BVMT đối với

xăng dầu đã chỉ ra ở trên, tác giả cho rằng, Việt Nam đã bước đầu tạo lập được thị trường, trong đó xăng dầu hoá thạch đã có đối thủ cạnh tranh là xăng sinh học E5, dự kiến đến đầu năm 2017 thị trường sẽ có thêm xăng sinh học E10. Đồng thời, Việt Nam đã và đang thiết lập, hoàn thiện nâng cao chất lượng của các giải pháp thay thế như phát triển hệ thống giao thông công cộng và khuyến khích các phương tiện giao thông sử dụng nhiên liệu sạch... Bên cạnh đó, Việt Nam đã làm khá tốt 4 yêu cầu rất quan trọng, tạo nền tảng tốt để đảm bảo hiệu quả của thuế BVMT đối với xăng dầu: i) Xây dựng được luật thuế BVMT 2010 tương đối rõ ràng, minh bạch; ii) Đảm bảo người dân có cơ hội được tiếp cận dễ dàng với các sản phẩm thay thế như xăng sinh học, các phương tiện giao thông công cộng; các phương tiện sử dụng năng lượng sạch iii) Mức thuế đặt ra phù hợp và không gây tác động xấu đến đời sống kinh tế của người dân; iv) Bước đầu đã xây dựng được lộ trình đưa xăng sinh học E5 đến gần hơn với người tiêu dùng cũng như phát triển hệ thống phương tiện giao thông công cộng nhằm đáp ứng nhu cầu của người dân. Tuy nhiên, các quy định pháp luật và việc thực hiện vẫn còn một số bất cập là nguyên nhân dẫn đến thuế BVMT đối với xăng dầu mới chỉ mang lại hiệu quả trong tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước chứ chưa phát huy được hiệu quả trong điều tiết hành vi tiêu dùng và kinh doanh xăng dầu.

3.1. Quy định về đối tượng thu thuế chưa phù hợp khi xác định cả phần xăng hoá thạch trong xăng sinh học E5 là đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường

Xăng sinh học E5 là xăng được pha trộn giữa 5% nhiên liệu sinh học etanol và 95% là xăng hoá thạch (xăng khoáng). Xăng E5 được coi là một trong những loại xăng sinh học thân thiện với môi trường. Xăng E5 đã và đang được sử dụng ở nhiều nước trên thế giới và Việt Nam do có hàm lượng khí thải gây ô nhiễm môi trường thấp hơn nhiều so với xăng hoá thạch Ron92 thông thường, đặc biệt là CO (đến 44%), Hydrocarbon (đến 25%) và NOx (đến 10%).

Xăng E5 được đưa ra thị trường Việt Nam từ năm 2008 và ngày càng được phủ sóng rộng rãi.

Tuy nhiên, Điều 3 luật Thuế BVMT 2010 quy định về đối tượng chịu thuế BVMT đối với nhóm xăng dầu bao gồm a) Xăng, trừ etanol; b) Nhiên liệu bay; c) Dầu diesel; d) Dầu hỏa; đ) Dầu mazut; e) Dầu nhờn; g) Mỡ nhờn. Và khoản 1, Điều 2 Nghị định 67/2011/NĐ-CP quy định cụ thể về đối tượng chịu thuế thì “đối với xăng, dầu, mỡ nhờn quy định tại Khoản 1 Điều 3 của Luật Thuế bảo vệ môi trường là các loại xăng, dầu, mỡ nhờn gốc hóa thạch. *Đối với nhiên liệu hỗn hợp chứa nhiên liệu sinh học và xăng, dầu, mỡ nhờn gốc hóa thạch, chỉ tính thu thuế bảo vệ môi trường đối với phần xăng, dầu, mỡ nhờn gốc hóa thạch*”. Như vậy, theo quy định này, 95% phần xăng khoáng nền của xăng E5 cũng phải chịu thuế BVMT. Do vậy, mức thuế BVMT của xăng E5 hiện nay vẫn là 2.850 đồng/lít, chỉ thấp hơn so với xăng khoáng Ron92 thông thường 150 đồng/lít. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến giá thành xăng sinh học E5 không chênh lệch nhiều so với xăng khoáng Ron92 (chỉ từ 0 đồng đến hơn 500 đồng/lít tùy từng thời điểm). Do không tạo được sự chênh lệch về giá trên thị trường giữa xăng sinh học và xăng hoá thạch nên xăng sinh học chưa thực sự thu hút được người tiêu dùng cũng như các doanh nghiệp vận tải. Sự thờ ơ của người tiêu dùng cũng là lí do dẫn đến việc các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu không mặn mà với việc kinh doanh xăng sinh học E5. Vì vậy, thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu với tư cách là một trong những công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường được vận hành dựa vào quy luật giá cả và quy luật cung cầu của thị trường đã không thể phát huy được vai trò điều tiết hành vi tiêu dùng, kinh doanh xăng dầu của người tiêu dùng cũng như các doanh nghiệp.

3.2. Quy định về thuế suất tuyệt đối là nguyên nhân dẫn đến đa số người tiêu dùng không biết mình là chủ thể chịu thuế bảo vệ môi trường

Khoản 1, Điều 2 luật thuế BVMT 2010 quy định “Thuế BVMT là loại thuế gián thu, thu vào sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây tác

động xấu đến môi trường”. Và để đảm bảo hiệu quả thu thuế, Luật thuế BVMT đã quy định mức thuế suất tuyệt đối đối với các hàng hoá, sản phẩm chịu thuế. Theo Điều 8 luật Thuế BVMT 2010 và Nghị quyết số 888a/2015/UBTVQH13 thì mức thuế suất tuyệt đối của xăng (trừ etanol) là 3000đ/lít; dầu hoá 300đ/lít; dầu diazel 1.500đ/lít... Tiền thuế này sẽ được cộng vào giá thành của các sản phẩm xăng dầu khi bán ra, như vậy, người tiêu dùng chính là chủ thể chịu thuế BVMT. Quy định này giúp đảm bảo hiệu quả thu thuế của nhà nước nhưng lại dẫn đến việc nhiều người tiêu dùng không nhận thức được việc mình đang là chủ thể chịu thuế BVMT khi tiêu dùng xăng dầu cũng như các sản phẩm chịu thuế khác. Vì vậy, nhiều người tiêu dùng chưa ý thức được việc sẽ hạn chế tiêu dùng xăng dầu hoá thạch hoặc chuyển sang sử dụng các sản phẩm, giải pháp thay thế khác giống như nhà nước mong muốn khi xây dựng luật thuế BVMT.

3.3. Nhà nước chưa tạo được niềm tin cho người tiêu dùng vào chất lượng của các sản phẩm, giải pháp thay thế cho xăng hoá thạch

Như đã nói ở trên, “lòng tin có thể dẫn dắt hành động của con người”[3,tr23]. Vì vậy, để người tiêu dùng có thể thay đổi thói quen tiêu dùng xăng hoá thạch cho các phương tiện giao thông cá nhân thì nhà nước cần tạo được niềm tin cho người tiêu dùng vào các sản phẩm thay thế, các giải pháp thay thế. Tuy nhiên, trên thực tế hiện nay, đối với sản phẩm thay thế xăng hoá thạch là xăng sinh học E5, thì người tiêu dùng và các doanh nghiệp vận tải cũng chưa đủ niềm tin vào chất lượng của xăng E5 mặc dù nhà nước đã có những tuyên bố để khẳng định chất lượng của xăng sinh học E5 đối với môi trường và đối với cả động cơ xe. Không chỉ vậy, chính bản thân nhiều doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu cũng không muốn kinh doanh xăng E5 vì lợi nhuận thấp và nhiều nhân viên bán xăng cũng không có sự tin tưởng thực sự vào chất lượng của xăng sinh học nên đôi khi, chính họ cũng khuyên người tiêu dùng không nên sử dụng xăng E5 vì có thể gây ảnh hưởng đến động cơ xe [6]. Còn đối với các giải

pháp thay thế như phương tiện giao thông công cộng thì thực tế hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế khi ở nhiều địa phương không có hệ thống giao thông công cộng, còn ở các thành phố lớn thì hệ thống phương tiện giao thông công cộng luôn quá tải, không đủ đáp ứng nhu cầu của người dân. Bên cạnh đó, còn nhiều vấn đề bất cập như chưa thuận lợi, an ninh chưa thực sự được đảm bảo cũng làm ảnh hưởng đến lòng tin của người dân...

3.4. Công tác tuyên truyền chưa được thực hiện tốt dẫn đến chưa định hướng được cho người tiêu dùng

Thông tin là một trong những yếu tố quan trọng quyết định hành vi của con người. Vì vậy, muốn điều chỉnh hành vi của người tiêu dùng cũng như các doanh nghiệp trong việc hạn chế tiêu dùng xăng dầu hoá thạch, thay thế bằng các nhiên liệu sinh học, tăng cường sử dụng các phương tiện giao thông công cộng... thì nhà nước cần đảm bảo việc thông tin đầy đủ đến người tiêu dùng. Những thông tin mà người tiêu dùng cần biết bao gồm: Thuế BVMT là gì? Những hàng hoá nào là đối tượng chịu thuế? Mục đích thu thuế? Chất lượng của các sản phẩm, giải pháp thay thế? Lợi ích đạt được khi sử dụng các nhiên liệu thay thế hoặc lựa chọn các giải pháp thay thế... Tuy nhiên, hiện nay công tác tuyên truyền về những vấn đề này chưa được thực hiện tốt. Nhiều người tiêu dùng đang không biết mình là chủ thể chịu thuế BVMT đối với xăng dầu; Không biết mức thuế là bao nhiêu; Không biết mục đích của việc thu thuế là gì? Nhiều người cũng không biết đến sản phẩm thay thế là xăng sinh học E5. Chính sự thiếu hụt thông tin của người tiêu dùng là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến công cụ thuế BVMT đối với xăng dầu chưa phát huy được hiệu quả trong BVMT.

Như vậy có thể thấy ở Việt Nam hiện nay, thuế BVMT đối với xăng dầu đang góp một phần quan trọng trong bảo đảm nguồn thu cho ngân sách nhà nước nhưng hiệu quả trong bảo vệ môi trường là chưa cao do còn những bất cập trong quy định pháp luật cũng như thực tế thực hiện công cụ này. Vì vậy, trong tương lai việc

sửa đổi các quy định pháp luật còn bất cập và triển khai những giải pháp đồng bộ để phát huy hiệu quả bảo vệ môi trường của thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu là rất cần thiết.

4. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu

4.1 Sửa đổi quy định tại Điều 2 Nghị định 67/2011/NĐ-CP về thu thuế bảo vệ môi trường đối với xăng khoáng nền của xăng sinh học

Sản phẩm xăng sinh học E5 đã được đưa ra thị trường nhằm tạo thêm sự lựa chọn cho người tiêu dùng xăng dầu. Mặc dù trong nền kinh tế thị trường nhà nước cần đảm bảo tuân thủ những quy luật của thị trường nhưng theo quan điểm cá nhân với vai trò cơ quan quản lý, nhà nước cũng cần có những biện pháp để định hướng hành vi tiêu dùng theo hướng có lợi cho môi trường. Để có thể làm được điều này, nhà nước cần tìm cách để hạ giá thành của xăng sinh học xuống so với giá của xăng hoá thạch. Như vậy, nếu chỉnh sửa quy định về thu thuế BVMT đối với phân xăng khoáng nền của xăng sinh học theo Điều 2 Nghị định 67/2011/NĐ-CP thì giá xăng sinh học sẽ rẻ hơn so với xăng hoá thạch khoảng 3.000đ/lít xăng. Và sự chênh lệch về giá này sẽ là một công cụ giúp tăng tính cạnh tranh của xăng sinh học so với xăng hoá thạch trên thị trường. Và chắc chắn với mức giá như vậy, sẽ có nhiều hơn người tiêu dùng và đặc biệt là các doanh nghiệp vận tải sẽ chuyển sang sử dụng sản phẩm xăng sinh học, điều đó cũng góp phần tạo động lực cho các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu trong việc kinh doanh xăng sinh học. Mặc dù việc miễn thuế BVMT cho xăng sinh học có thể làm ảnh hưởng đến khoản thu ngân sách nhà nước, nhưng từ ban đầu khi đặt ra thuế BVMT thì các cơ quan quản lý nhà nước đã phải xác định rõ ràng mục tiêu chính của sắc thuế này không phải là để đảm bảo cho nguồn thu ngân sách nhà nước mà để BVMT.

Đã nhiều quốc gia trên thế giới sử dụng công cụ thuế BVMT kết hợp với các biện pháp

khác nhau để tạo sự chênh lệch giá giữa sản phẩm bị đánh thuế với sản phẩm được khuyến khích tiêu dùng và thu được kết quả cao trong BVMT. Điển hình như Canada chỉ tiến hành thu thuế BVMT đối với xăng pha chì nhằm khuyến khích sử dụng xăng không pha chì, và kết quả là sự chênh lệch giá thành giữa 2 loại xăng đã giúp Canada loại bỏ được xăng pha chì ra khỏi thị trường. Hay như Thái Lan là một trong những quốc gia đầu tiên ở Châu Á áp dụng thành công việc đưa xăng sinh học vào tiêu dùng. Để đạt được mục tiêu, Chính phủ Thái Lan đã có những biện pháp mạnh mẽ để giảm giá xăng sinh học như “miễn thuế tiêu thụ đặc biệt đối với ethanol sử dụng pha trộn nhiên liệu và thiết lập giá xăng sinh học rẻ hơn so với xăng truyền thống (Ron 95) 1,5 bath/lít nhờ chính sách giảm thuế tiêu thụ đặc biệt, quỹ dầu và thuế bảo tồn năng lượng” [7].

Vì vậy, theo quan điểm cá nhân việc miễn thuế BVMT đối với phân xăng khoáng nền của xăng sinh học là rất cần thiết và sẽ góp phần thúc đẩy công cụ thuế BVMT đối với xăng dầu phát huy được hiệu quả thông qua quy luật giá cả của thị trường giống như nhiều quốc gia khác.

4.2. Khuyến khích người tiêu dùng sử dụng các sản phẩm, giải pháp thay thế

Việc tạo dựng và duy trì lòng tin của người tiêu dùng vào các sản phẩm, giải pháp thay thế là cơ sở để đảm bảo hiệu quả lâu dài của công cụ thuế BVMT đối với xăng dầu. Có nhiều cách thức có thể thực hiện để nâng cao lòng tin của người tiêu dùng như:

- Tổ chức đánh giá và chứng minh hiệu quả của nhiên liệu sinh học đối với BVMT cũng như đối với động cơ máy móc, với sự tham gia của các chuyên gia, tổ chức nước ngoài nhằm đảm bảo sự khách quan trong kết quả nghiên cứu và tạo niềm tin với người dân.

- Khuyến khích các doanh nghiệp vận tải, các phương tiện giao thông công cộng, các hãng hàng không sử dụng các sản phẩm nhiên liệu sinh học thay thế cho nhiên liệu hoá thạch cũng giúp tạo dựng và nâng cao lòng tin của người

tiêu dùng và chất lượng của các sản phẩm thay thế. Đây cũng là cách mà Thái Lan đã sử dụng để khuyến khích người dân sử dụng các sản phẩm thay thế. Điển hình nhất là việc năm 2011, hãng hàng không Thai Airway đã bắt đầu sử dụng xăng sinh học trong hoạt động vận tải của mình đã mang lại tác động tích cực trong việc sử dụng các sản phẩm thay thế.

- Yêu cầu tất cả các xe công đều phải sử dụng xăng sinh học;

- Đầu tư nâng cao chất lượng dịch vụ của các phương tiện giao thông công cộng; Đa dạng về các hình thức phương tiện giao thông công cộng; Đa dạng về tuyến đường nhằm đảm bảo sự thuận lợi cho người dân khi sử dụng các phương tiện này. Cần tính toán và đảm bảo mức chi phí mà người dân phải trả khi sử dụng các phương tiện giao thông công cộng sẽ thấp hơn so với sử dụng các phương tiện cá nhân.

4.3. Nâng cao nhận thức và ý thức tuân thủ pháp luật thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu của người tiêu dùng

Chủ thể chịu tác động trực tiếp, đồng thời cũng là chủ thể quyết định sự thành công của thuế BVMT đối với xăng dầu trong BVMT chính là người tiêu dùng. Vì vậy, việc tuyên truyền để nâng cao nhận thức và ý thức của người tiêu dùng về pháp luật thuế BVMT đối với xăng dầu là rất quan trọng. Tuy nhiên, để đảm bảo hiệu quả tuyên truyền, nhà nước cần phải xác định đầy đủ, rõ ràng những nội dung cần tuyên truyền cho người tiêu dùng như thuế BVMT là gì; Mục đích thu thuế; Các sản phẩm, giải pháp thay thế mà người tiêu dùng có thể lựa chọn là gì? Những lợi ích đạt được khi sử dụng các sản phẩm, giải pháp thay thế.... Hình thức tuyên truyền cũng cần phải đa dạng như thông qua các phương tiện truyền thông, băng rôn, khẩu hiệu; tổ chức các cuộc thi... Bên cạnh việc tuyên truyền cho người tiêu dùng thì nhà nước cần tuyên truyền cho cả các doanh nghiệp vận tải cũng như các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu vì đây cũng là chủ thể có liên quan và ảnh hưởng đến hiệu quả của thuế BVMT đối với xăng dầu.

5. Kết luận

Pháp luật thuế BVMT đối với xăng dầu là một trong những công cụ kinh tế quan trọng trong quản lý môi trường đang được áp dụng ở Việt Nam. Thuế BVMT đối với xăng dầu đã nội hoá các chi phí BVMT vào giá thành sản phẩm xăng dầu, buộc người gây ô nhiễm phải chịu phí tổn về các chi phí ô nhiễm do mình tạo ra theo đúng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (PPP). Chính phủ Việt Nam đã rất nỗ lực để đảm bảo cho pháp luật thuế BVMT đối với xăng dầu được thực hiện và mang lại hiệu quả trong BVMT. Tuy nhiên, một số quy định về thuế BVMT đối với xăng dầu còn chưa phù hợp, cùng với việc thực hiện pháp luật còn nhiều bất cập là nguyên nhân chủ yếu khiến cho thuế BVMT đối với xăng dầu chưa phát huy được hiệu quả trong bảo vệ môi trường. Vì vậy bài viết đã mạnh dạn đưa ra một số giải pháp Việt Nam có thể áp dụng để đảm bảo phát huy hiệu quả trong BVMT của công cụ kinh tế này, như: điều chỉnh các quy định pháp luật thuế BVMT chưa phù hợp và tăng cường thực hiện nhiều giải pháp để khuyến khích người tiêu dùng lựa chọn các sản phẩm, giải pháp thay thế cũng như nâng cao nhận thức và ý thức tuân thủ pháp luật thuế BVMT đối với xăng dầu của người tiêu dùng và doanh nghiệp.

Lời cảm ơn

Tác giả xin trân trọng cảm ơn sự giúp đỡ của tập thể giảng viên Bộ môn Luật kinh doanh, Khoa Luật ĐHQG Hà Nội, đặc biệt là những nhận xét, góp ý sâu sắc của TS. Nguyễn Thị Lan Hương (Bộ môn Luật Kinh doanh, Khoa Luật, ĐHQGHN) đã giúp cho tác giả có thể hoàn thiện bài viết này.

Tài liệu tham khảo

- [1] <http://cafef.vn/vi-mo-dau-tu/gdp-binh-quan-dau-nguoi-viet-nam-thua-the-gioi-toi-8000-usd-20151119151154829.chn>
- [2] PGS.TS Phạm Văn Lợi, “Kinh tế hoá lĩnh vực môi trường một số vấn đề lý luận và thực tiễn”, NXB Tư pháp, 2011
- [3] Nguyễn Hoàng Anh, Vũ Công Giao, Nguyễn Minh Tuấn, “Tư duy pháp lý, lý luận và thực tiễn”, NXB Đại học quốc gia Hà Nội, 2016
- [4] Trần Thanh Lâm, Quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế - kinh nghiệm quốc tế, Tạp chí Thông tin khoa học xã hội số 6 (2009)
- [5] <http://laodongthudo.vn/tieu-thu-xang-dau-o-vn-nam-qua-tang-gan-15-32011.htm>
- [6] <http://nld.com.vn/kinh-te/da-nang-vo-tran-xang-sinh-hoc-e5-20141120095717661.htm>
- [7] <http://www.mt.gov.vn/mmoitruong/tin-tuc/993/22182/kinh-nghiem-trien-khai-nhien-lieu-sinh-hoc-o-thai-lan.aspx>

Environmental Protection Tax on Gasoline in Vietnam: Regulations and Practice

Nguyen Thi Hue

Faculty of Law, Trade Union University, 169 Tay Son, Dong Da, Hanoi, Vietnam

Abstract: Environmental Protection Tax on gasoline took effect from January 1, 2012 based on the 2010 environmental protection law for the purpose of regulating gasoline consumption and business behaviors in order to protect the environment and develop a green economy in Viet Nam as well as to increase the State budget revenues. However, after 4 years of the tax's implementation, its provisions have not produced the desired effect. This article points out the shortcomings of the legislative provisions regulating the tax and recommends some solutions to improve the effectiveness of their implementation.

Keywords: Environmental protection tax, Environmental protection tax on gasoline, economic instruments for environmental management.