|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TÀI CHÍNH** | CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG**

**Dự án Nghị quyết về biểu thuế bảo vệ môi trường**

**I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN**

**1. Bối cảnh xây dựng chính sách**

Ngày 15/11/2010, Quốc hội khóa XII tại kỳ họp thứ 8 đã thông qua Luật thuế BVMT, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2012. Tại Luật thuế BVMT quy định Biểu khung thuế của từng hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế; đồng thời quy định giao UBTVQH căn cứ vào Biểu khung thuế tại Luật để quy định mức thuế cụ thể đối với từng loại hàng hóa chịu thuế đảm bảo nguyên tắc: (i) Mức thuế đối với hàng hóa chịu thuế phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ, (ii) Mức thuế đối với hàng hóa chịu thuế được xác định theo mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hàng hóa.

Mức thuế BVMT hiện hành do UBTVQH quy định đối với từng hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế BVMT như sau: Xăng, dầu, mỡ nhờn (xăng, trừ etanol: 3.000 đồng/lít, nhiên liệu bay: 3.000 đồng/lít, dầu diezel: 1.500 đồng/lít, dầu hỏa, dầu mazut, dầu nhờn: 900 đồng/lít, mỡ nhờn: 900 đồng/kg); Than đá (than antraxit: 20.000 đồng/tấn, than nâu, than mỡ, than đá khác: 10.000 đồng/tấn); Dung dịch Hydro-chloro-fluoro-carbon (HCFC): 4.000 đồng/kg; Túi ni lông thuộc diện chịu thuế: 40.000 đồng/kg; Thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng: 500 đồng/kg; Thuốc trừ mối thuộc loại hạn chế sử dụng, thuốc bảo quản lâm sản thuộc loại hạn chế sử dụng, thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng: 1.000 đồng/kg.

Triển khai thực hiện quy định về mức thuế BVMT của UBTVQH nêu trên đã đạt được những kết quả cơ bản như sau:

- Góp phần nâng cao trách nhiệm và nhận thức của xã hội đối với môi trường; khuyến khích sản xuất, tiêu dùng hàng hóa thân thiện với môi trường; qua đó đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế bền vững, khuyến khích phát triển kinh tế đi liền giảm ô nhiễm môi trường.

- Đảm bảo ứng phó kịp thời với diễn biến giá dầu trên thị trường thế giới; đảm bảo lợi ích quốc gia trong điều kiện hội nhập sâu khi thực hiện cắt giảm dần thuế nhập khẩu theo các cam kết quốc tế.

- Động viên hợp lý đóng góp của xã hội vào ngân sách nhà nước (NSNN) để thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của đất nước, trong đó có nhiệm vụ chi cho BVMT.

Bên cạnh những kết quả đạt được như trên, cần thiết phải được nghiên cứu điều chỉnh mức thuế BVMT cụ thể của một số hàng hóa, cụ thể như sau:

- Thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước về hoàn thiện chính sách tài chính hướng tới phát triển bền vững và nhằm mục tiêu cơ cấu lại nguồn thu NSNN *(tại Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững; Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 09/11/2016 của Quốc hội về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020; Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020 được ban hành kèm theo Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012 của Thủ tướng Chính phủ)*.

- Thực hiện mục tiêu cải cách chính sách thuế BVMT, góp phần xây dựng hệ thống thuế đồng bộ; đồng thời đảm bảo thực hiện các cam kết quốc tế về BVMT.

- Đảm bảo lợi ích quốc gia trong điều kiện hội nhập sâu khi thực hiện cắt giảm dần thuế nhập khẩu theo các cam kết quốc tế; đồng thời phù hợp với bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội *(để phù hợp với Lộ trình cắt giảm thuế nhập khẩu theo các cam kết quốc tế; ứng phó với tình hình giá dầu thế giới biến động bất thường[[1]](#footnote-2) nhiều nước đã nghiên cứu điều chỉnh chính sách thuế theo hướng tăng và mở rộng đối tượng để đảm bảo nguồn thu cho NSNN)*.

- Khắc phục những hạn chế của mức thuế BVMT hiện hành đối với các hàng hóa thuộc diện chịu thuế BVMT.

**2. Mục đích, quan điểm xây dựng Nghị quyết**

**1.** Thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước về hoàn thiện chính sách tài chính về BVMT và cơ cấu một bước nguồn thu NSNN.

**2.** Khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân sử dụng tiết kiệm hàng hóa khi sử dụng gây tác hại đến môi trường; khuyến khích việc sử dụng các hàng hóa thân thiện với môi trường, góp phần giảm thiểu ô nhiễm môi trường.

**3.** Khắc phục những hạn chế về mức thuế BVMT hiện hành của một số hàng hóa.

**4.** Phù hợp với bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội; đảm bảo lợi ích quốc gia trong điều kiện hội nhập sâu khi thực hiện cắt giảm dần thuế nhập khẩu theo các cam kết quốc tế; và thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam về BVMT.

**5.** Động viên hợp lý đóng góp của xã hội vào NSNN để thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của đất nước, trong đó có nhiệm vụ chi cho BVMT.

**II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH**

**1. Về nội dung chính sách đề xuất**

Để đảm bảo thực hiện các mục tiêu, quan điểm nêu trên, đề nghị điều chỉnh mức thuế BVMT đối với các hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế như sau:

*- Xăng, dầu, mỡ nhờn:*

Để khuyến khích tổ chức, cá nhân sản xuất, sử dụng sản phẩm thay thế, thân thiện với môi trường, đảm bảo lợi ích quốc gia trong điều kiện hội nhập sâu khi thực hiện cắt giảm dần thuế nhập khẩu theo các cam kết quốc tế, đề nghị:

+ Xăng: tăng mức thuế từ 3.000 đồng/lít lên mức trần 4.000 đồng/lít[[2]](#footnote-3);

+ Dầu diesel: tăng mức thuế từ 1.500 đồng/lít lên mức trần 2.000 đồng/lít;

+ Dầu mazut, dầu nhờn: tăng mức thuế từ 900 đồng/lít lên mức trần 2.000 đồng/lít;

+ Mỡ nhờn: tăng mức thuế từ 900 đồng/kg lên mức trần 2.000 đồng/kg.

Riêng nhiên liệu bay, dầu hỏa giữ như hiện hành vì mức thuế của nhiên liệu bay đang ở mức trần trong khung thuế suất; dầu hỏa là mặt hàng thiết yếu phục vụ cho đa số người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng sâu, vùng xa.

*- Than đá:*

Để khuyến khích hơn nữa việc sử dụng tiết kiệm nguồn tài nguyên than, khuyến khích sử dụng nhiên liệu thay thế, có ảnh hưởng ít hơn đến môi trường, đề nghị:

+ Than antraxit: tăng mức thuế từ 20.000 đồng/tấn lên 30.000 đồng/tấn.

+ Than nâu, than mỡ, than đá khác: tăng mức thuế từ 10.000 đồng/tấn lên 15.000 đồng/tấn.

*- Dung dịch HCFC:*

Để hạn chế việc sử dụng dung dịch HCFC, khuyến khích việc nhanh chóng loại trừ hoàn toàn việc sử dụng dung dịch HCFC theo Nghị định thư Montreal, đề nghị: tăng mức thuế từ 4.000 đồng/kg lên mức trần 5.000 đồng/kg.

*- Túi ni lông thuộc diện chịu thuế:*

Để góp phần thực hiện mục tiêu giảm dần việc sử dụng túi ni lông khó phân hủy trong tiêu dùng, phù hợp với thông lệ quốc tế, đề nghị: tăng mức thuế BVMT từ 40.000 đồng/kg lên mức trần 50.000 đồng/kg.

**2. Về đánh giá tác động của chính sách đề xuất**

***a) Tính phù hợp với các nguyên tắc quy định mức thuế BVMT***

Thuế BVMT là một sắc thuế mới trong hệ thống thuế nên khi ban hành Luật thuế BVMT, để không gây xáo trộn trong việc quản lý thu thuế cũng như để doanh nghiệp và người dân từng bước điều chỉnh hoạt động sản xuất kinh doanh, tiêu dùng hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế, UBTVQH đã quy định mức thuế thấp trong khung thuế đối với đa số các nhóm hàng hóa (6/8 nhóm hàng hóa áp dụng mức thuế tối thiểu trong khung thuế[[3]](#footnote-4)).

Việc đề xuất điều chỉnh mức thuế đối với từng hàng hóa chịu thuế nêu trên đảm bảo trong khung thuế do Quốc hội quy định; đồng thời đảm bảo phù hợp với các nguyên tắc quy định mức thuế theo quy định tại Điều 8 Luật thuế BVMT, cụ thể: (i) phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ (đó là thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước về hoàn thiện chính sách tài chính về BVMT và cơ cấu một bước lại nguồn thu NSNN; đảm bảo lợi ích quốc gia trong điều kiện hội nhập sâu khi thực hiện cắt giảm dần thuế nhập khẩu theo các cam kết quốc tế...); (ii) phù hợp mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hàng hóa (đây là những hàng hóa khi sử dụng, thải bỏ gây ảnh hưởng xấu đến môi trường ở diện rộng, do đó, cần quy định mức thuế cao).

***b) Tác động về mặt xã hội, môi trường và thực hiện các cam kết quốc tế về BVMT***

Việc điều chỉnh tăng mức thuế BVMT sẽ góp phần khuyến khích sản xuất, tiêu dùng hàng hóa thân thiện với môi trường. Từ đó, sẽ giảm phát thải ô nhiễm, góp phần vào thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam về BVMT. Cụ thể:

- Xăng dầu là sản phẩm có chứa nhiều chất gây ô nhiễm môi trường như chì, lưu huỳnh, benzen, hydrocacbon thơm, hydrocacbon nặng và một số phụ gia... Đây là những chất gây hại đến an toàn, sức khỏe và môi trường. Trong đó, tiếp xúc với chất benzen trong một thời gian nhất định có thể tiềm ẩn nguy cơ ung thư. Do đó, việc điều chỉnh tăng mức thuế BVMT đối với xăng dầu sẽ khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả; chuyển dần sang sản xuất, sử dụng sản phẩm, nhiên liệu thân thiện với môi trường như xăng E5, qua đó giảm bớt các tác động tiêu cực đến môi trường.

- Cùng với các biện pháp quản lý khác, việc điều chỉnh tăng mức thuế BVMT đối với túi ni lông sẽ định hướng tiêu dùng góp phần hạn chế việc sử dụng túi ni lông khó phân hủy trong tiêu dùng, khuyến khích việc sản xuất và sử dụng túi ni lông thân thiện với môi trường từ đó góp phần BVMT. Đồng thời, việc nâng mức khung thuế BVMT đối với túi ni lông là phù hợp với thông lệ quốc tế về áp dụng mức thuế BVMT cao đối với sản phẩm túi ni lông (Theo kinh nghiệm quốc tế thì nhiều nước trên thế giới đang áp dụng mức thuế BVMT cao hoặc cấm sản xuất, bán, sử dụng túi ni lông).

- Việc điều chỉnh tăng mức thuế BVMT đối với dung dịch HCFC sẽ định hướng tiêu dùng, nhanh chóng loại bỏ hoàn toàn việc sử dụng dung dịch HCFC, góp phần BVMT và đảm bảo sự tuân thủ của Việt Nam đối với các Điều ước Quốc tế (Theo Nghị định thư Montreal về hạn chế sử dụng các chất làm suy giảm tầng ô dôn thì Việt Nam sẽ phải loại trừ hoàn toàn việc sử dụng dung dịch HCFC vào năm 2030).

***c) Tác động về kinh tế***

- Tác động đối với giá bán:

Theo Nghị định số 83/2014/NĐ-CP ngày 3/9/2014 của Chính phủ về kinh doanh xăng dầu thì thuế BVMT là một trong các yếu tố cơ bản cấu thành giá cơ sở (là căn cứ để cơ quan quản lý nhà nước điều hành giá bán lẻ xăng dầu). Theo đó, với phương án điều chỉnh mức thuế BVMT đối với xăng dầu chỉ tăng 1.000 đồng/lít đối với xăng và nếu giá dầu thô không biến động nhiều, các yếu tố khác cấu thành giá cơ sở xăng dầu không thay đổi thì mức độ tác động đối với giá bán xăng dầu theo tính toán như sau: Đối với xăng, tỷ lệ tăng thuế BVMT trong giá bán khoảng 4,9%; đối với dầu diesel khoảng 3,2%; đối với dầu mazut khoảng 8,9%; đối với dầu nhờn khoảng 0,6% và đối với mỡ nhờn khoảng 2,3%[[4]](#footnote-5).

Tuy nhiên, do xăng dầu là sản phẩm chứa các chất hóa học gây ảnh hưởng xấu đến môi trường trên diện rộng ngay cả khi không sử dụng nên việc điều chỉnh tăng mức thuế BVMT đối với xăng dầu sẽ khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả; chuyển dần sang sản xuất, sử dụng sản phẩm, nhiên liệu thân thiện với môi trường, qua đó giảm bớt các tác động tiêu cực đến môi trường (Theo tính toán, với mức thuế BVMT hiện hành đối với xăng gốc hóa thạch là 3.000 đồng/lít thì mức thuế BVMT đối với xăng E5 thấp hơn mức thuế BVMT đối với xăng gốc hóa thạch là 150 đồng/lít. Với mức thuế BVMT đối với xăng gốc hóa thạch dự kiến là 4.000 đồng/lít thì mức thuế BVMT đối với xăng E5 thấp hơn mức thuế BVMT đối với xăng gốc hóa thạch là 200 đồng/lít, (giảm 50 đồng/lít so với hiện hành). Từ đó, giá xăng E5 sẽ thấp hơn giá xăng gốc hóa thạch. Theo đó, cùng với quy định mức thuế TTĐB đối với xăng E5 thấp hơn xăng gốc hóa thạch thì việc tăng mức thuế BVMT đối với xăng gốc hóa thạch như trên sẽ tạo thêm chênh lệch giữa giá xăng E5 và xăng gốc hóa thạch, từ đó góp phần khuyến khích sản xuất và sử dụng xăng sinh học, hạn chế sử dụng nhiên liệu hóa thạch gây ô nhiễm môi trường). Mặt khác, việc tăng thuế BVMT sẽ góp phần giảm tác động do thực hiện cắt giảm mức thuế nhập khẩu theo các cam kết quốc tế và điều chỉnh mức thuế MFN hiện hành bằng mức thuế ưu đãi đặc biệt theo các hiệp định thương mại tư do nhằm tránh mức thuế khác nhau đối với cùng một sản phẩm. Ngoài ra, việc tăng thuế BVMT đối với xăng dầu như trên sẽ đảm bảo giá bán lẻ xăng dầu của Việt Nam tương đồng với giá bán xăng dầu của các nước trong khu vực, góp phần hạn chế buôn lậu xăng dầu.

Đối với các mặt hàng khác, với phương án điều chỉnh tăng mức thuế BVMT như trên thì tỷ lệ tăng thuế BVMT trong giá bán là từ 0,5-1,1% đối với than; 1,8% đối với dung dịch HCFC; và 14,3% đối với túi ni lông thuộc diện chịu thuế.

- Tác động tới thị trường nguyên liệu than:

Hiện nay, chính sách giá than được điều hành theo cơ chế thị trường nhằm khuyến khích sử dụng hợp lý, tiết kiệm tài nguyên than, giúp ngành than phát triển bền vững; Chính phủ đã có chủ trương cấm xuất khẩu than cám, điều chỉnh hợp lý kế hoạch khai thác và dự trữ than để đảm bảo sản xuất điện trong các năm từ 2018-2020. Theo Quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020, có xét triển vọng đến năm 2030 (ban hành kèm theo Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 14/3/2016 của Thủ tướng Chính phủ), cụ thể: *“Phát triển ngành than trên cơ sở khai thác, chế biến, sử dụng có hiệu quả và tiết kiệm nguồn tài nguyên than của đất nước; đóng góp tích cực vào việc bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia; ưu tiên đáp ứng nhu cầu trong nước; bảo đảm xuất, nhập khẩu hợp lý theo hướng giảm dần xuất khẩu…”.* Như vậy, việc điều chỉnh tăng mức thuế đối với than sẽ góp phần bảo vệ tài nguyên than, đảm bảo hợp lý nguồn tài nguyên than cho sản xuất điện.

- Tác động đến chỉ số giá tiêu dùng, làm phát:

Từ việc tăng giá hàng hóa sẽ có tác động đến chỉ số về tiêu dùng thực tế của hộ gia đình, phúc lợi xã hội và lạm phát như sau: Tiêu dùng thực tế của hộ gia đình giảm khoảng 22.000 đồng/tháng ở nhóm có thấp nhất và khoảng 130.000 đông/tháng ở nhóm có thu nhập cao nhất; Phúc lợi xã hội giảm trung bình khoảng 0,19% trong giai đoạn đầu và khoảng 0,45% trong dài hạn; Mức lạm phát thấp hơn 0,2% trong giai đoạn đầu và nhỏ hơn 0,5% trong dài hạn.

***d) Tác động ngân sách nhà nước***

Theo tính toán trên cơ sở: (i) Số lượng xăng dầu, than đá, dung dịch HCFC, túi ni lông thuộc diện chịu thuế tính thuế, thuốc BVTV thuộc nhóm hạn chế sử dụng (nhập khẩu và sản xuất bán ra) bằng số lượng các hàng hóa này thu thuế BVMT năm 2017; (ii) Mức thuế BVMT đối với các hàng hóa này theo phương án đề xuất điều chỉnh nêu trên, thì tổng số thu thuế BVMT dự kiến khoảng **57.312** tỷ đồng/năm, tăng khoảng **15.684,2** tỷ đồng/năm.

- Đối với xăng, dầu: số thu thuế BVMT dự kiến khoảng 55.591 tỷ đồng/năm, tăng khoảng 14.863 tỷ đồng/năm.

- Đối với than đá: số thu thuế BVMT dự kiến khoảng 1.590,0 tỷ đồng/năm, tăng khoảng 795,0 tỷ đồng/năm.

- Đối với dung dịch HCFC: số thu thuế BVMT dự kiến khoảng 63,5 tỷ đồng/năm, tăng 12,7 tỷ đồng/năm.

- Đối với túi ni lông thuộc diện chịu thuế: số thu thuế BVMT dự kiến khoảng 67,5 tỷ đồng/năm, tăng 13,5 tỷ đồng/năm.

Cùng với số thu thuế BVMT tăng lên, số thu thuế GTGT đối với các hàng hóa này cũng sẽ tăng lên khoảng 1.568,4 tỷ đồng. Khi đó, tổng số thu NSNN dự kiến tăng lên khoảng **17.252,6** tỷ đồng/năm.

Như vậy, bên cạnh việc góp phần hạn chế việc sử dụng các hàng hóa gây ô nhiễm với môi trường, khuyến khích việc sản xuất, tiêu dùng các hàng hóa thân thiện với môi trường (Xăng E5, túi ni lông thân thiện với môi trường), việc điều chỉnh tăng mức thuế BVMT đối với các hàng hóa trên sẽ góp phần tạo thêm nguồn thu để thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, trong đó có các nhiệm vụ chi cho BVMT.

Theo thống kê cho thấy, nhiệm vụ chi cho BVMT từ NSNN tăng dần trong giai đoạn 2012-2016. Tổng chi NSNN cho các nhiệm vụ BVMT giai đoạn 2012-2016 (bao gồm chi thường xuyên cho BVMT, Chi đầu tư phát triển từ NSNN cho các dự án, chương trình BVMT, chi từ dự phòng NSTW để phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hỗ trợ các địa phương; chưa tính chi các hoạt động kinh tế, chi đầu tư phát triển, chi dự phòng của ngân sách địa phương (NSĐP) cho các nhiệm vụ BVMT và các khoản vay, viện trợ chi trực tiếp cho dự án về BVMT không đưa vào NSNN) khoảng 131.857 tỷ đồng, bình quân khoảng 26.371 tỷ đồng/năm, cao hơn số thu thuế BVMT giai đoạn 2012-2016 (số thu thuế BVMT giai đoạn 2012-2016 theo báo cáo trên là 105.985 tỷ đồng, bình quân 21.197 tỷ đồng).

**3. Về đánh giá tác động của thủ tục hành chính và vấn đề bình đẳng giới của dự thảo Nghị quyết**

Dự thảo Nghị quyết không quy định thủ tục hành chính; đồng thời không quy định vấn đề bình đẳng giới. Vì vậy, không thuộc đối tượng phải đánh giá tác động thủ tục hành chính và vấn đề bình đẳng giới theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của dự án Nghị quyết về biểu mức thuế BVMT./.

**BỘ TÀI CHÍNH**

1. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các nước đã sử dụng chính sách thuế nội địa để thay thế cho thuế nhập khẩu phải cắt giảm theo các cam kết quốc tế; Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) khuyến nghị các nước sử dụng thuế nội địa để thực hiện các phương án cắt, giảm thuế nhập khẩu theo các cam kết quốc tế. [↑](#footnote-ref-2)
2. Theo một nghiên cứu khoa học (do Tiến sỹ Huỳnh Thế Du - Giám đốc đào tạo Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright cung cấp tại buổi Tọa đàm lấy ý kiến về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế BVMT do UBTVQH tổ chức): Nếu tính toán dựa trên mô hình ngoại tác tiêu cực và tính phi hiệu quả (với chi phí ngoại tác tiêu cực đối với xăng được lấy theo đánh giá của một tổ chức uy tín của Mỹ) thì mức thuế BVMT đối với xăng của Việt Nam cần phải điều chỉnh ở mức từ 10.000-20.000 đồng/lít. [↑](#footnote-ref-3)
3. Từ ngày 01/5/2015, nhóm xăng dầu (trừ dầu hỏa) được điều chỉnh tăng theo Nghị quyết số 888a/2015/UBTVQH13. [↑](#footnote-ref-4)
4. Theo kết quả đánh giá do Ngân hàng thế giới (WB) thực hiện tháng 01/2018. [↑](#footnote-ref-5)