

KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BẰNG CÔNG CỤ THUẾ: LÝ THUYẾT VÀ THỰC TIỄN

SỬ ĐÌNH THÀNH

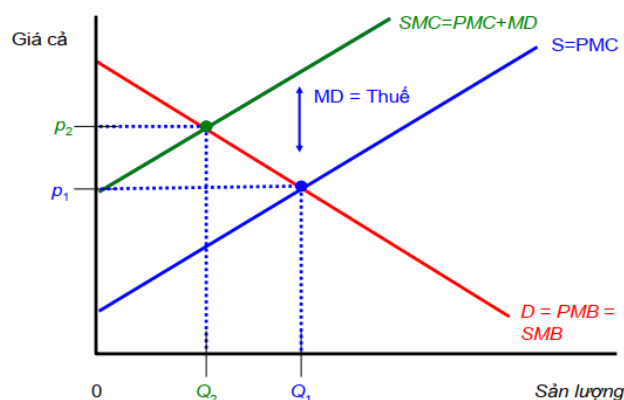
Phát triển bền vững là mục tiêu cơ bản, quan trọng và dài hạn đối với mỗi quốc gia. Đồng thời, bảo vệ môi trường đang trở thành một vấn đề then chốt của phát triển bền vững. Đối với các nền kinh tế đang phát triển, đặc biệt là các nền kinh tế đang chuyển đổi như VN, chính sách bảo vệ cần được thiết lập và thực hiện cùng với các chính sách khác chẳng hạn như tái cấu trúc kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo...

Xét về mặt lý thuyết, có nhiều công cụ để chính phủ kiểm soát ô nhiễm, thế nhưng thực tiễn cho thấy hầu hết các nước đều sử dụng công cụ thuế. Công trình này nghiên cứu thuế môi trường như là một công cụ tài khóa phục vụ cho việc kiểm soát ô nhiễm môi trường. Hiện tại, có nhiều quan điểm xây dựng mô hình thuế môi trường. Trong bài viết này, chúng tôi đứng trên quan điểm là xây dựng một hệ thống thuế liên quan đến môi trường, thay vì xây dựng một sắc thuế độc lập.

1. Khung phân tích lý thuyết

Ô nhiễm gây ra ngoại tác tiêu cực. Về lý thuyết, thị trường có thể tạo ra cơ chế tự giải quyết vấn đề ngoại tác tiêu cực. Định lý Coase (1937) cho rằng khi xác định quyền tài sản hợp lý và không có chi phí giao dịch thì thương lượng giữa các đối tác sẽ mang lại mức hiệu quả xã hội không cần đến quy định luật pháp. Vì thế, vai trò can thiệp của chính phủ rất giới hạn, đơn giản chỉ là tăng cường quyền tài sản cho các đối tác thị trường. Tuy nhiên, giải pháp của Coase không hiệu quả để giải quyết các ngoại tác có phạm vi lớn như trong trường hợp ô nhiễm môi trường do bởi các khó khăn: (i) Vấn đề phân định trách nhiệm của các chủ thể gây ra ngoại tác; (ii) vấn đề người hưởng tự do không trả tiền (Free Rider) một khi có nhiều chủ thể có liên quan đến ngoại tác; và (iii) chi phí thương lượng phát sinh để giải quyết ổn thỏa hậu quả ngoại tác... Chính vì vậy, chính sách công đưa ra hai giải pháp để xử lý vấn đề ngoại tác tiêu cực: (i) Đánh thuế Pigou (thuế môi trường) và (ii) chính sách quy định để điều tiết sản lượng (Regulation).

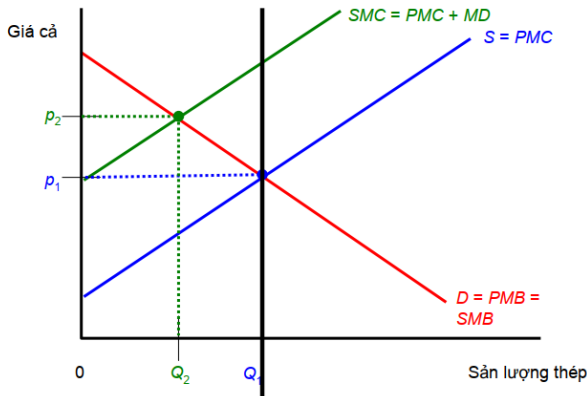
Xét trường hợp một công ty thép sản xuất thép và thải chất “bùn quánh” vào dòng sông, gây ra mức tổn thất biên cho xã hội (MD). Để tối đa hóa phúc lợi xã hội hay nói khác đi là để cho thị trường thép đạt được mức cân bằng của xã hội, thì chính phủ có thể đánh thuế vào nhà máy thép với mức thuế MD trên mỗi đơn vị thép được sản xuất. Đồ thị trong Hình 1 minh chứng sự tác động của chính sách thuế như vậy. Thị trường thép ban đầu cân bằng ở điểm A, ở đó cung (PMC_1) bằng với cầu ($PMB = SMB$) và Q_1 đơn vị thép được sản xuất ở mức giá P_1 . Xét ngoại tác với mức chi phí MD, thì sản xuất tối ưu xã hội ở tại điểm B, ở đó chi phí và lợi ích biên xã hội bằng nhau. Giả sử chính phủ đánh thuế trên một đơn vị thép sản xuất với mức thuế là MD. Thuế này được xem như là một khoản chi phí đối với người sản xuất thép và như vậy sẽ làm dịch chuyển đường chi phí biên từ PMC_1 lên bằng MD cho mỗi đơn vị thép được sản xuất. Điều này tạo ra đường cong PMC mới, đó là PMC_2 , bằng với đường cong SMC. Kết quả là, thuế đã làm nội hóa ngoại tác một cách hiệu quả và dẫn đến kết quả tối ưu xã hội (điểm B, số lượng Q_2). Mô hình này được gọi là thuế điều chỉnh. Và A.C. Pigou là nhà kinh tế đầu tiên đưa ra giải pháp này để giải quyết vấn đề ngoại tác tiêu cực.



Hình 1. Thuế Pigou

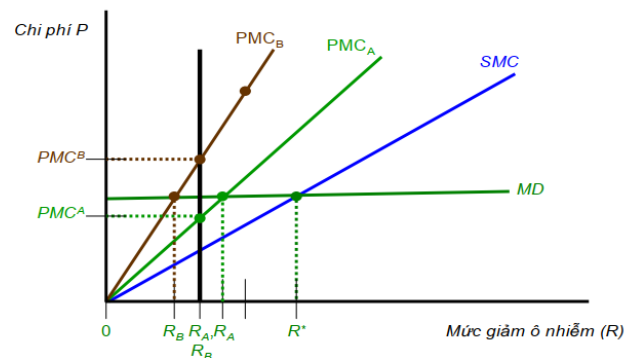
Đánh thuế, trợ cấp là các công cụ giải quyết vấn đề ngoại tác theo cơ chế giá. Bên cạnh đó,

chính phủ có thể điều tiết lượng sản xuất để giải quyết ngoại tác. Trở lại nhà máy thép trong Hình 2, chính phủ có thể yêu cầu nhà máy thép không được sản xuất nhiều hơn mức sản lượng Q_2 .



Hình 2. Quy định điều tiết sản lượng

Trong điều kiện lý tưởng, nghĩa là chính phủ nắm bắt được hình dạng của đường cong tổn thất biên và chi phí giảm ô nhiễm của mỗi nhà máy thì việc đánh thuế Pigou và quy định để điều tiết sản lượng cùng dẫn đến kết quả chính sách giống nhau về kiểm soát ô nhiễm. Tuy nhiên, thực tế không đơn giản như vậy, nguyên nhân là do mỗi nhà máy có sự khác biệt về chi phí giảm ô nhiễm và chính phủ hoàn toàn không có đầy đủ các thông tin đó. Trong trường hợp này thì công cụ quy định tỏ ra không hiệu quả bằng chính sách thuế trong kiểm soát ô nhiễm. Hình 3 tóm tắt thị trường giảm ô nhiễm liên quan đến tình huống nghiên cứu của chúng ta. Trong hình vẽ ta thấy có những đường cong chi phí biên PMC_A của nhà máy A và PMC_B của nhà máy B. Ở bất kỳ mức giảm ô nhiễm nào, chi phí biên của nhà máy A đều thấp hơn chi phí biên của nhà máy B ($PMC_A < PMC_B$) bởi vì nhà máy A áp dụng tiến trình sản xuất hiệu quả và mới hơn so với nhà máy B. Do không nắm bắt được chi phí giảm ô nhiễm, chính phủ quy định các nhà máy phải cắt giảm một mức ô nhiễm như nhau thì đó không phải là giải pháp có hiệu quả. Ở mức cân bằng của giảm ô nhiễm (hay ô nhiễm), mỗi đơn vị giảm ô nhiễm đối với nhà máy A (PMC_A) tốn kém chi phí ít hơn so nhà máy B (PMC_B). Bằng việc lựa chọn phương án giảm ô nhiễm từ nhà máy A, chúng ta có thể hạ thấp tổng chi phí giảm ô nhiễm của xã hội. Nếu như nhà máy A và nhà máy B phải giảm ô nhiễm bằng nhau, toàn xã hội trở nên bị thiệt hại vì không có sự chia sẻ gánh nặng giảm chi phí ô nhiễm giữa các nhà máy.



Hình 3. Sự khác biệt về chi phí giảm ô nhiễm của công ty A và B

Thay cho công cụ quy định, chính phủ có thể đánh thuế Pigou bằng với mức tổn thất biên (MD) thì sự điều tiết giảm ô nhiễm sẽ hiệu quả hơn. Thuế Pigou phân định mức giảm ô nhiễm tương ứng với chi phí cắt giảm ô nhiễm của mỗi nhà máy. Và như vậy, thuế Pigou tạo điều kiện cho các nhà máy linh hoạt trong việc lựa chọn số lượng tối ưu giảm ô nhiễm. Tuy nhiên, có sự tranh luận nảy sinh ở đây. Thuế Pigou dẫn đến tình trạng chi phí giảm ô nhiễm không bao giờ vượt quá mức thuế và lượng cắt giảm ô nhiễm không xác định chắc chắn. Các nhà máy không bao giờ giảm ô nhiễm vượt quá điểm mà ở đó chi phí giảm ô nhiễm lớn hơn mức thuế mà họ phải nộp. Do vậy, để tạo ra kết quả chắc chắn trong cắt giảm ô nhiễm như mong đợi thì yêu cầu chính phủ cần thực thi các chính sách quy định điều tiết và bảo vệ môi trường nghiêm ngặt.

2. Các yếu tố ảnh hưởng đến phạm vi và thiết kế thuế môi trường

Thuế môi trường tạo ra động lực cho các doanh nghiệp và cá nhân nội hóa các mối quan tâm môi trường vào trong các hành động kinh tế và giảm thiểu các tác động tiêu cực của môi trường. McMorran và Nellor (1994) đã làm rõ khái niệm thuế Pigou thuần túy, đó là thuế đánh trên các đơn vị chất thải với mức thuế được thiết lập sao cho lợi ích biên thuần từ việc giảm thêm một đơn vị chất thải bằng zero. Khi xem xét cải cách thuế nhằm đáp ứng mục tiêu môi trường, các nhà hoạch định chính sách có hai mối quan tâm: Một là, trong quá trình đánh giá các loại thuế, họ xem xét liệu có các khuyến khích đặc biệt hay ưu đãi thuế gây ra tổn hại môi trường hay không; hai là, họ cân nhắc vai trò của thuế Pigou và các loại thuế khác. Tuy nhiên, cải cách thuế môi trường thường gặp các hàng rào cản sau:

Thứ nhất, phải thừa nhận rằng thuế Pigou rất khó để xác định và quản trị. Thiết lập hiệu quả thuế Pigou đầu tiên yêu cầu phải tính toán tổn thất biên ô nhiễm. Theo đó, thuế suất cần được xác lập sao cho bằng với tổn thất biên để điều chỉnh chi phí sản xuất thị trường bằng với chi phí xã hội. Ở đây, chính phủ không thể nào đo lường một cách chính xác tổn thất biên. Chính vì thế, cần phải áp dụng các loại thuế khác nhau để kiểm soát môi trường một cách hiệu quả.

Thứ hai, nhiều mối quan tâm về môi trường có thể là tạm thời hoặc có tính đặc thù. Điều này dẫn đến khó khăn trong việc xây dựng cấu trúc thuế liên quan đến môi trường. Chẳng hạn, chi phí ô nhiễm không khí từ các phương tiện xe ô tô là cao nhất trong khu vực đô thị, nếu như thực hiện đánh thuế vào xăng dầu để giải quyết ô nhiễm thì quả không phải là một giải pháp hiệu quả. Trong trường hợp này, một sự phối hợp giữa thuế và công cụ quy định là cách tốt nhất để giải quyết các khó khăn này.

Thứ ba, thuế môi trường có thể làm gia tăng tổn hại kinh tế vĩ mô thậm chí cho dù có thiết lập được sự gắn kết giữa thuế và nguồn gốc gây tổn hại môi trường. Nói khác đi, thuế môi trường có thể không hiệu quả nếu như không có sự ổn định kinh tế vĩ mô. Áp dụng thuế môi trường khi mà lạm phát gia tăng có thể là chính sách không thích hợp đối với các quốc gia.

Thứ tư, thuế môi trường có thể không tạo ra hiệu ứng động lực không mong đợi trong điều chỉnh cách thức sản xuất để sao cho giảm thiểu gánh nặng của thuế. Áp dụng thuế môi trường mà không tìm kiếm các giải pháp để giảm gánh nặng thuế bằng việc điều chỉnh cách thức sản xuất thì các doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhà nước, không thể tối đa hóa lợi nhuận. Đây là mối quan tâm hàng đầu không chỉ đối với các nền kinh tế đang chuyển đổi mà còn đối với các nền kinh tế đang phát triển, ở đó các doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong lực lượng sản xuất.

Cuối cùng là các quan tâm về kinh tế - chính trị khi áp dụng thuế môi trường. Có tranh luận rằng thuế môi trường làm tổn hại đến cạnh tranh quốc tế. Hơn nữa, mâu thuẫn giữa mục tiêu nguồn thu và kiểm soát môi trường hoặc giữa công bằng với việc gia tăng thuế môi trường cũng là những yếu tố cần được cân nhắc thận trọng khi thiết lập và áp dụng các loại thuế liên quan đến môi trường.

3. Thực tiễn thuế môi trường ở một số nước

3.1 Khái quát

Từ những phân tích ở trên, ta thấy các nước thường thiết kế nhiều loại thuế liên quan đến việc điều tiết các hoạt động môi trường. EUROSTAT [1] (1997) định nghĩa thuế môi trường là loại thuế mà cơ sở thuế (hay nguồn dẫn) của nó dựa trên một đơn vị vật chất có tác động tiêu cực đến môi trường. Năm 1999, Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đưa ra định nghĩa thuế môi trường là khoản nộp bắt buộc cho chính phủ có tính chất không hoàn trả, được đánh vào cơ sở thuế có tác động đến môi trường và chi tiết hơn bao gồm các loại: (i) Thuế đánh vào năng lượng; (ii) thuế đánh vào giao thông; (iii) thuế đánh vào ô nhiễm; (iv) thuế đánh vào tài nguyên, và (v) một số loại phí liên quan đến môi trường ...

Các nước trong khối OECD áp dụng các loại thuế môi trường rất đa dạng. Thuế đánh vào các yếu tố đầu vào và tiêu dùng hàng hóa liên quan đến việc làm tổn hại môi trường (chẳng hạn thuế đánh vào xăng dầu...); và một số chính sách liên quan đến môi trường được đề cập trong một số sắc thuế khác như thuế thu nhập công ty áp dụng chính sách khấu hao gia tốc đối với các công nghệ tiết kiệm năng lượng và áp dụng thuế suất thuế VAT thấp cho các thiết bị giảm ô nhiễm (công nghệ tái chế giấy, công nghệ năng lượng mặt trời...). Theo OECD (1999), thu thuế môi trường các nước công nghiệp chiếm vào khoảng 2% GDP, trong đó cao nhất là Đan Mạch, Bồ Đào Nha và Hà Lan chiếm 4%; thấp nhất là Mỹ và Mexico chưa tới 1%. Điều đáng quan tâm là ở hầu hết các nước OECD, thuế đánh vào xăng dầu cùng với thuế đánh vào doanh số bán xe hơi chiếm khoảng 91% tổng số thu thuế môi trường.

3.2 Khuynh hướng cải cách thuế môi trường

Gần đây các nước trong khối OECD đẩy mạnh cải cách thuế môi trường dựa trên 3 tiếp cận khác nhau: (i) Loại bỏ hoặc điều chỉnh những khoản hỗ trợ và miễn giảm thuế, gây ra bóp méo các hoạt động kinh tế; (ii) tái cấu trúc lại cơ cấu thuế, chú trọng hơn đến bảo vệ môi trường; hoặc (iii) đưa vào thuế bảo vệ môi trường sinh thái. Nhìn chung, các nước OECD đang thực hiện một chương trình cải cách thuế tổng thể để làm sạch môi trường (hay còn gọi là thuế xanh: Green Tax). Và đặc điểm quan trọng của chính sách cải cách thuế môi

trường ở các nước hướng đến phạm vi rộng hơn không chỉ ở phạm vi cải thiện môi trường, cụ thể:

Thứ nhất, cải cách thuế được thực hiện dựa vào nền tảng cam kết các thỏa thuận quốc tế về cắt giảm hiệu ứng nhà kính.

Thứ hai, các nước áp dụng thuế đánh vào khí thải CO₂ với mục đích là đạt mục tiêu kiểm soát hiệu ứng nhà kính. Tuy nhiên, về kỹ thuật, rất khó để đo lường chính xác mức thải CO₂. Vì thế, có sự khác biệt rất lớn về mức thuế suất giữa các quốc gia trong khối OECD.

Thứ ba, động cơ cải cách thuế môi trường hướng đến đa mục tiêu: gia tăng nguồn thu ngân sách, cải thiện điều kiện môi trường; và gia tăng thỏa dụng nguồn lực, bằng việc giảm bớt các bóp méo được gây ra bởi thuế.

Thứ tư, cải cách thuế môi trường xem xét sự tương tác giữa mục tiêu môi trường, sự cạnh tranh cũng như phát triển của khu vực.

Nhìn chung, cải cách thuế môi trường của các nước OECD tiếp cận theo mô hình cải cách tổng thể (Integrated Reform), trong đó việc đưa vào các loại thuế môi trường là một phần chiến lược tổng thể, có lựa chọn ưu tiên và thay thế các loại thuế truyền thống, không phù hợp. Với mô hình cải cách này, các nước OECD đã xem thuế môi trường đóng vai trò then chốt trong việc gắn kết các mục tiêu cấu trúc với mục tiêu kinh tế. Kinh nghiệm của các nước OECD cho thấy, trong quá trình thiết kế thuế liên quan đến môi trường, các giải pháp giảm nhẹ gánh nặng của thuế rất được chú trọng:

Thứ nhất là chính sách công nghiệp hướng đến kiểm soát chặt chẽ tình trạng sử dụng năng lượng và cơ cấu công nghiệp.

Thứ hai, chính sách xã hội cũng được xem xét nhằm giảm nhẹ gánh nặng thuế đánh vào các hộ gia đình, chẳng hạn thuế đánh vào gas, tiêu dùng điện...

Thứ ba, các hoạt động thân thiện môi trường và tiêu chuẩn chất thải là mục tiêu góp phần giảm nhẹ gánh nặng của thuế. Chẳng hạn, khuyến khích sử dụng năng lượng gió, năng lượng mặt trời, sử dụng các phương tiện công cộng... Nhìn chung, do tình trạng không chắc chắn trong việc xác định chi phí và tổn thất, các nước trong khối OECD đều tiếp cận phương thức hỗn hợp (thuế và các quy định về môi trường) để kiểm soát ô nhiễm.

4. Thuế môi trường của VN

4.1 Khung pháp lý về môi trường ở VN

Nhận thức bảo vệ môi trường đối với tăng trưởng bền vững ở VN đã được đề cập ngay từ những năm đầu của thời kỳ đổi mới kinh tế. Quốc hội đã thông qua Luật bảo vệ môi trường vào năm 1993 và có hiệu lực từ 1/1/2004 trở đi; Luật bảo vệ và phát triển rừng (1991); Luật đất đai (1993, sửa đổi 2003); Luật khoáng sản (1993 và sửa đổi 2000); Luật tài nguyên nước (1998)... Liên quan đến môi trường, có nhiều quy định tồn tại trong các khung pháp khác nhau, chẳng hạn như Luật dân sự, Luật hình sự, Luật doanh nghiệp, một vài luật thuế và các nghị định phí và lệ phí...

4.2 Các loại thuế và phí liên quan đến môi trường ở VN

Cũng giống các nước, xét yếu tố liên quan đến môi trường, VN không có một loại thuế môi trường độc lập. Hiện tại có các loại thuế và phí đánh vào các đối tượng này như: (i) Thuế đánh vào sử dụng các yếu tố môi trường, như thuế tài nguyên, thuế đất; (ii) thuế và phí đánh vào xăng dầu; (iii) phí và lệ phí liên quan đến môi trường. Có những tranh luận nảy sinh ở đây, các loại thuế, phí này có liên quan đến yếu tố môi trường nhưng liệu chúng có tác động đến kiểm soát môi trường hay không?

(1) Thuế sử dụng đất

Đất đai là một cấu thành của môi trường. VN đánh thuế sử dụng đất thông qua Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp và Nghị định thuế nhà, đất. Thế nhưng, mục đích của thuế sử dụng đất chủ yếu là khuyến khích sử dụng đất một cách tiết kiệm và hiệu quả, đồng thời đảm bảo công bằng và hợp lý trong phân phối giữa các tổ chức và cá nhân cho ngân sách nhà nước. Vừa qua, Quốc hội ra nghị quyết về giảm trừ thuế sử dụng đất cho những người nông dân sản xuất nông nghiệp, dân tộc thiểu số... Như vậy, rõ ràng thuế sử dụng đất ở VN thuộc nhóm thuế thu nhập hơn là thuế môi trường.

(2) Thuế tài nguyên

Nghị định thuế tài nguyên được Quốc hội ban hành vào năm 1990 và sửa đổi vào năm 1998. Thuế tài nguyên đánh vào sử dụng hoặc khai thác các nguồn tài nguyên, như khoáng sản, xăng dầu, tài nguyên rừng, sản phẩm thủy sản tự nhiên, nước tự nhiên và các nguồn tài nguyên khác. Mục đích của thuế tài nguyên: (i) Tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước; (ii) góp phần bảo vệ, khai thác và sử dụng tài nguyên hiệu quả; và (iii) góp phần bảo vệ môi trường.

PHÁT TRIỂN KHU CÔNG NGHIỆP, KHU CÔNG NGHỆ CAO

Bảng 1. Nguồn thu liên quan đến môi trường ở VN giai đoạn 1999 – 2007 (tỷ đồng VND)

Các chỉ tiêu	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tổng nguồn thu ngân sách	74.444	86.867	99.048	113.510	138.881	146.889	238.686	279.472	327.911
1. Thuế nhà, đất	342	366	300	300	367	314	515	594	711
2. Thuế tài nguyên	4.552	7.487	7.558	6.780	10.649	8.627	21.236	26.620	21.461
3. Thuế sử dụng đất nông nghiệp	19.973	1.776	700	520	151	61	132	111	113
4. Phí xăng dầu	/	2.192	2.537	2.920	3.350	3.865	3.943	3.969	4.453
5. Tỷ lệ thuế tài nguyên/tổng ngân sách	6,11%	8,61%	7,66%	5,97%	7,66%	5,87%	8,8%	9,5%	6,5%
6. Phí xăng dầu/tổng ngân sách		2,52%	2,56%	2,57%	2,41%	2,63%	1,6%	1,4%	1,4%

Nguồn: Bộ Tài chính VN (www.mof.gov.vn)

Nguồn thu của thuế tài nguyên và tỷ phần của nó so với tổng thu ngân sách tăng lên hàng năm (Bảng 1). Tuy nhiên, nhìn vào cơ cấu của nó ta thấy 90% thuế tài nguyên là từ xăng dầu. Có sự tranh luận ở đây, theo Hiến pháp năm 1992, đất đai và khoáng sản dưới lòng đất và mặt biển là thuộc sở hữu nhà nước. Như vậy, một khi các tổ chức và cá nhân khai thác và sử dụng thì phải mua tài nguyên từ Nhà nước. Đó là lý do tại sao hầu hết các nước trên thế giới áp dụng hệ thống “lòng trung thành đối với tài nguyên” (Royalties on nature resources) chứ không phải hệ thống thuế tài nguyên.

(3) Thuế và phí xăng dầu

Thuế và phí xăng dầu là nguồn thu khá lớn đối các nước phát triển và đang phát triển. Tuy nhiên, theo đánh giá của IMF (2004), nguồn thu này còn ở mức độ khá khiêm tốn nên đây là hiện tượng không bình thường. Hiện tại, thuế và phí xăng dầu ở VN bao gồm thuế xuất nhập khẩu và thuế tiêu thụ đặc biệt (10%), VAT (10%) và phí xăng dầu (xăng 500 VND/lít và dầu 300 VND/lít, còn lại không thu). Toàn bộ nguồn thu thuế và phí xăng dầu được đưa vào trong ngân sách và được sử dụng để đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông.

Với cách vận hành của nó, thuế và phí xăng dầu ở VN được xem là loại thuế môi trường gián tiếp, bởi vì nó được đưa vào giá bán xăng dầu. Vì thế hiệu ứng của thuế và phí xăng dầu đến môi trường không rõ ràng. Vấn đề ô nhiễm môi trường được gây ra từ sử dụng xăng dầu hiện vẫn chưa được điều chỉnh thông qua thuế và phí. Đây là một

trong những vấn đề cần chú ý hơn khi thiết kế chính sách thuế môi trường trong tương lai.

(4) Phí và lệ phí liên quan đến môi trường

Luật bảo vệ môi trường quy định tất cả các cá nhân và tổ chức sử dụng các yếu tố môi trường gây ra những tổn hại cho môi trường phải có trách nhiệm đóng góp tiền để giải quyết ô nhiễm và cải thiện môi trường. Theo Điều 34, Nghị định 175/CP ngày 18/11/1994, quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện luật bảo vệ môi trường, mỗi tổ chức và cá nhân chịu trách nhiệm đóng nộp tiền để bảo vệ môi trường khi có tham gia các hoạt động như: (i) Khai thác xăng dầu và các nguồn tài nguyên khác; (ii) sân bay, cảng, sân ga...; (iii) mô tô và các phương tiện giao thông khác; và (iv) tham gia vào các hoạt động kinh doanh gây ra ô nhiễm. Đóng góp nghĩa vụ tài chính của các tổ chức và cá nhân được thực hiện dưới hình thức phí và lệ phí và mức đóng tùy theo bản chất hành vi liên quan đến môi trường.

Nghị định phí và lệ phí năm 2001 quy định trách nhiệm nộp phí và lệ phí môi trường bao gồm: (i) Phí và lệ phí đánh vào phát hành giấy phép, chứng nhận đáp ứng hoặc đủ điều kiện tiêu chuẩn môi trường cho các doanh nghiệp có liên quan đến điều kiện môi trường; (ii) phí bảo vệ môi trường cho mỗi lĩnh vực kinh doanh (như: phí bảo vệ môi trường đối với nước thải; phí bảo vệ môi trường đối với xăng dầu, chất thải từ sử dụng than và khí đốt khác; phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn, ô nhiễm...).

Tuy nhiên, cho đến nay, Chính phủ chỉ mới ban

PHÁT TRIỂN KHU CÔNG NGHIỆP, KHU CÔNG NGHỆ CAO

hành các quy định liên quan đến thu phí bảo vệ môi trường đối với xăng dầu và nước thải; còn các loại phí khác chưa được triển khai.

(5) Các loại thuế môi trường khác

Bên cạnh các loại thuế và phí ở trên, Chính phủ đã lồng ghép yếu tố môi trường vào trong một số loại thuế như:

- Thuế nhập khẩu: có các quy định liên quan đến môi trường như cấm nhập khẩu máy móc thiết bị đã qua sử dụng, quy định nguồn gốc xuất xứ hàng hóa nhập khẩu...

- Thuế thu nhập doanh nghiệp: Chính phủ khuyến khích các doanh nghiệp chú trọng đến yếu tố môi trường như: (i) Được phép khấu trừ chi phí liên quan đến đầu tư giảm ô nhiễm môi trường; (ii) khấu hao nhanh các tài sản được sử dụng trong tiến trình xử lý nước thải; (iii) khuyến khích các doanh nghiệp di chuyển đến các khu công nghiệp...

- Chính sách liên quan đến đất đai cũng ban hành để khuyến khích giảm ô nhiễm trong các khu dân cư và đô thị. Miễn tiền chuyển quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp di dời ra khỏi khu dân cư và đô thị...

VN tuy chưa phải là nước công nghiệp phát triển nhưng cùng với tốc độ đô thị hóa, sự tăng lên các khu công nghiệp đã làm cho môi trường ở nhiều vùng bị ô nhiễm đến mức báo động. Tình trạng ô nhiễm xảy ra cả trên mặt đất, trong lòng đất và trong không khí. Kiểm soát ô nhiễm môi trường là vấn đề quan trọng hàng đầu trong chiến lược tăng trưởng bền vững ở VN. Thực tiễn cho thấy, vấn đề kiểm soát ô nhiễm ở nước ta còn nhiều bất cập và chưa có khung chế tài cụ thể, mà trước hết là do nguồn kinh phí có hạn nên việc kiểm tra, xây dựng các chương trình kiểm soát ô nhiễm chưa có tiến bộ. Do đó đã đến lúc chúng ta phải cương quyết hơn trong việc bảo vệ môi trường sống. Trước mắt, cần xây dựng hệ thống luật pháp đầy đủ, có chế tài chặt chẽ mang tính răn đe đối với các hành động hủy hoại môi trường. Tiếp theo là xây dựng một chương trình hành động chiến lược bảo vệ, tiến tới cải thiện môi trường sống, và đồng thời hoàn thiện các loại thuế liên quan đến môi trường.

5. Các khuyến nghị

Theo quan điểm của tác giả, mô hình cải thuế môi trường của VN nên thực hiện theo mô hình cải cách tổng thể như các nước OECD đã thực hiện. Nghĩa là, Chính phủ phải có chiến lược vừa

hoàn thiện các loại thuế hiện hành vừa đưa vào các loại thuế mới sao cho thích hợp với yêu cầu phát triển kinh tế và hội nhập. Trong quá trình cải cách thuế, Chính phủ cần chú ý đến các rào cản cần vượt qua và đưa thuế đi vào cuộc sống, đạt được sự đồng thuận cao của xã hội.

Vì tính phức tạp của việc đánh thuế liên quan đến môi trường, nên trong quá trình hoàn thiện cần thiết phải xem xét và đánh giá chi tiết từng lĩnh vực mà thuế hướng đến. Chẳng hạn, mục tiêu của thuế là ngăn chặn sự nóng dần lên của trái đất thì đánh thuế cần xem xét các vật liệu được sử dụng trong các ngành công nghiệp, vận tải và hộ gia đình. Đồng thời, cũng cần đánh giá chi phí quản trị thuế và các tác động của thuế ở giai đoạn áp dụng chính sách thuế.

Trong quá trình thiết kế thuế liên quan đến môi trường, các biện pháp giảm nhẹ thuế nên được phân tích trên nền tảng của các chính sách như chính sách phát triển công nghiệp, chính sách quy định tiêu chuẩn chất thải, chính sách an sinh xã hội, các hoạt động thân thiện bảo vệ môi trường...

5.1 Hoàn thiện các loại thuế hiện hành liên quan đến môi trường

(1) Thuế sử dụng đất: Theo Luật đất đai 2003, hệ thống thuế VN đánh vào đất đai bao gồm thuế đánh vào đất nông nghiệp, nhà ở và đất đô thị. Quan tâm đến môi trường có hai điểm cần chú ý đối với thuế đánh vào đất nông nghiệp. Thứ nhất, thuế suất và cơ sở thuế nên xác định lại sao cho đảm bảo huy động nguồn thu hiệu quả. Đây là nguồn thu cơ bản cho chính quyền địa phương. Thứ hai, quan tâm đến vấn đề “xanh” trong chính sách thuế đánh vào nhà và đất đô thị. Phạm vi của thuế nên bao gồm các vùng đô thị và nông thôn với khía cạnh công bằng trong hệ thống thuế đất. Thuế suất có thể thiết kế sao cho phù hợp với sự phát triển kinh tế của các vùng và khu vực; đặc biệt, cần chú trọng đến các đô thị lớn như Hà Nội và TP.HCM.

(2) Thuế tài nguyên: Hiện tại, thuế tài nguyên chiếm khoảng 5% tổng thu ngân sách, trong đó 90% là thu từ xăng dầu. Trong thời gian, cần chú trọng tập trung vào thu đối với nguồn tài nguyên nước.

(3) Xử lý thuế ưu đãi đối với các khoản đầu tư liên quan đến môi trường: Đối với các dự án liên quan đến việc giảm ô nhiễm, bảo vệ môi trường, tiết kiệm năng lượng và sử dụng nguồn tài nguyên bền vững, có thể áp dụng thuế suất ưu đãi cho các

hoạt động đầu tư tài sản cố định theo hướng điều chỉnh của thuế. Đồng thời, có thể áp dụng bổ sung chính sách khấu hao theo gia tốc đối các công nghệ này. Thêm nữa, có thể miễn trừ thuế VAT cho những sản phẩm có liên quan đến việc sử dụng tổng thể nguồn tài nguyên; các doanh nghiệp có sử dụng nguồn nước tái chế có thể khấu trừ thuế VAT.

Trong điều kiện gia nhập vào WTO, nên nghiên cứu thực hiện giảm trừ thuế nhập khẩu cho những hàng hóa liên quan đến bảo vệ môi trường phù hợp với thông lệ quốc tế. Có thể thực hiện chính sách trợ cấp khấu hao gia tốc cho các hoạt động đầu tư trong những dự án về năng lượng sạch, kiểm soát ô nhiễm, và cơ sở hạ tầng môi trường...

(4) Thuế và phí liên quan đến xăng dầu: Đây là chủ đề được cộng đồng quốc tế quan tâm nhiều nhất với sự nhấn mạnh đến việc xử lý CO₂ theo Nghị định thư Kyoto. Thuế xăng dầu của VN hiện tại không được thiết kế để xử lý phần carbon. Trong thời gian tới, có lẽ Chính phủ cần phải bổ sung những nguyên tắc cơ bản của nó đối với các sản phẩm liên quan đến xăng dầu. Một khi đã đánh thuế vào các sản phẩm hàng hóa liên quan đến xăng dầu thì phí xăng dầu cần phải loại bỏ để tránh trùng lặp, gây ảnh hưởng đến tình hình sản xuất và đời sống xã hội.

5.2 Đưa vào các loại thuế mới liên quan đến môi trường

(1) Thuế đánh vào nguồn tài nguyên nước: Ở đây cần phân biệt nguồn nước sinh hoạt và nguồn nước công nghiệp; nguồn thu thuế nên đưa vào quỹ đặc biệt với mục đích bảo vệ môi trường – nguồn tài nguyên nước.

(2) Nghiên cứu đưa vào một loại phí bảo vệ môi trường tiềm năng như chất thải rắn, phí ô nhiễm từ tiếng ồn; phí sân bay, bến cảng, sân ga...

Tóm lại, cải cách thuế xanh sẽ tăng cường phát triển kinh tế bền vững, bởi vì bối cảnh xanh sẽ thúc đẩy sự đổi mới của doanh nghiệp. Nếu như thuế xanh thành công, thì hệ thống thuế VN đạt được bước tiến dài trong cải cách thuế. Muốn vậy, việc hoàn thiện thuế liên quan đến môi trường nên được thực hiện thống nhất với chiến lược cải cách tổng thể hệ thống thuế. Vấn đề làm xanh môi trường mặc dù là khái niệm rất quan trọng đối với chính sách phát triển bền vững, song các nguyên tắc cơ bản đối với sự vận hành của hệ thống thuế (như công bằng, đơn giản và trung lập)

lại càng quan trọng hơn. Chẳng hạn, các vấn đề miễn giảm thuế VAT đối với hàng hóa liên quan đến môi trường cần phải nghiên cứu cẩn thận để tránh mâu thuẫn với các nguyên tắc vận hành của thuế VAT... Thứ hai, theo kinh nghiệm các nước, tất cả nguồn thu liên quan đến môi trường nên đưa vào trong cân đối ngân sách, không nên hình thành một tài khoản riêng. Vì như vậy, có thể làm tổn hại đến tính hiệu quả quản lý ngân sách. Thứ ba, thuế liên quan đến xăng dầu (thuế tài nguyên, phí xăng dầu) vẫn còn là các sắc thuế chính sau khi gia nhập vào WTO. Cho nên, cần phải thiết kế các khoản thu này sao cho đáp ứng yêu cầu của một hệ thống thuế “xanh” nhằm điều chỉnh hành vi của người nộp thuế. Thứ tư, thuế liên quan đến đất sẽ là công cụ tốt để thực hiện chính sách cải cách thuế xanh. Quan tâm đến môi trường có thể là một trong lý do chính để tiến hành cải cách các loại thuế liên quan đến đất; vả lại, đây cũng là các sắc thuế quan trọng của chính quyền địa phương trong việc bảo tồn môi trường■

CHÚ THÍCH

[1] Cơ quan Thống kê châu Âu

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Baumol and Oates (1971), “The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment”, *Swedish Journal of Economics*, LXXIII, pp. 42-54.
2. Baumol and Oates (1988), *The Theory and Environmental Policy*, 2nd Ed, Cambridge University Press, England.
3. OECD (2001a), *Environmentally Related Taxes in OECD Countries*.
4. OECD (2001b), *Consumption Tax Trends VAT/GST, Excise and Environmental Taxes*.
5. OECD (1996), *Implementation Strategies for Environmental Taxes*.
6. IMF (3/2008), *The Fiscal Implications of Climate Change* Fiscal Affairs Department.
7. www.mof.gov.vn