

Cơ sở kinh tế thuế môi trường, mức thải tối ưu, ưu nhược điểm và vận dụng vào Việt Nam

NGUYỄN VĂN SONG

Thuế môi trường và chuẩn mức thải là hai công cụ quan trọng để quản lý ô nhiễm môi trường. Xác định được mức thải tối ưu (W^), mức thuế tối ưu (t^*), đòi hỏi các nhà quản lý môi trường và các cơ quan chức năng phải tính được mức thiệt hại do mỗi đối tượng gây ra (MEC), lợi ích ròng biên của đối tượng (MNPB). Mục tiêu bài viết này nhằm làm rõ cơ sở lý luận kinh tế của mức thải tối ưu, mức thuế ô nhiễm tối ưu, chuẩn mức thải tối ưu, ưu nhược điểm của những phương pháp quản lý môi trường này và vận dụng vào Việt Nam.*

1. Đặt vấn đề

Thuế môi trường (hay còn được gọi là thuế ô nhiễm - pollution tax hoặc pigouvian tax) và chuẩn mức thải (emission standard) là hai công cụ chính trong quản lý ô nhiễm và chất lượng môi trường ở các nước phát triển, cũng như các nước đang phát triển. Thuế môi trường, chuẩn mức thải cũng là hai công cụ nhằm khắc phục một trong bốn thất bại truyền thống của kinh tế thị trường đó là ngoại ứng tiêu cực (negative externalities).

Mục tiêu chính của thuế môi trường không phải là để đem lại doanh thu thuế cho Chính phủ, cũng không phải chuyển nguồn lực từ khu vực kinh tế tư nhân sang khu vực kinh tế công cộng như các loại thuế khác (thuế hàng hóa, thuế thu nhập, thuế xuất nhập khẩu...); mà thuế môi trường là nhằm thu lại những khoản thiệt hại do đối tượng gây ô nhiễm (người sản xuất, tiêu dùng...) gây ra ô nhiễm đã làm tăng chi phí của xã hội. Bên cạnh đó, thuế môi trường còn thể hiện vai trò như là sự “phải trả” của đối

tượng gây ra chi phí (ô nhiễm) cho người “bị hại” do ô nhiễm môi trường gây ra. Khác với thuế môi trường, mục tiêu của chuẩn mức thải là nhằm hạn chế mức thải của đối tượng gây ô nhiễm ở điểm thải tối ưu.

Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị định 67/2011/NĐ-CP ngày 8-8-2011 và tiếp đó là Thông tư 152/2011/TT ngày 11-11-2011 của Bộ Tài chính hướng dẫn thi hành Nghị định 67/2011/NĐ-CP. Nhưng về mặt nội dung và quá trình thực thi cả hai chính sách trên còn nhiều bất cập, chưa đi vào thực tế. Về nguyên tắc, người gây ra ô nhiễm phải trả tiền, gây ô nhiễm nhiều phải trả tiền nhiều và ngược lại. Nhưng trong Nghị định và Thông tư trên, đối tượng chịu thuế chủ yếu dựa vào số lượng đầu vào như: xăng, dầu, mỡ nhờn, than đá, dung dịch hydro-chloro-flouro-carbon (HCFC), túi ni lông thuộc diện chịu thuế, thuốc diệt cỏ, thuốc diệt mối, thuốc bảo quản lâm sản, thuốc khử trùng kho; phương pháp tính thuế theo công thức sau:

$$\text{Thuế bảo vệ môi trường phải nộp} = \text{Số lượng đơn vị hàng hóa tính thuế} \times \text{Mức thuế tuyệt đối trên một đơn vị hàng hóa}$$

Nguồn: Điều 4, Chương 2, Thông tư 152/2011/TT-BTC.

Nguyễn Văn Song, PGS.TS., Trường đại học Nông nghiệp Hà Nội.

Từ các đối tượng chịu thuế và công thức tính thuế môi trường phải nộp như trên, chúng ta có thể nhận thấy hạn chế của phương pháp này là dựa hầu hết vào đầu vào sản xuất để đánh thuế ô nhiễm. Khi thuế dựa trên lượng đầu vào thì người chịu thuế lại sẽ là người tiêu dùng hoặc người sản xuất, mức chịu thuế tùy thuộc vào độ co giãn của cầu hoặc cung hàng hóa này. Điều đó có nghĩa là nếu cung (người sản xuất nếu gây ô nhiễm) co giãn thì gánh nặng thuế lại chuyển sang cho người tiêu dùng phải chịu nếu cầu về hàng hóa này ít co giãn. Ngược lại, nếu cung ít co giãn thì gánh nặng thuế này lại chuyển cho người sản xuất. Vậy câu hỏi đặt ra đối tượng gây ô nhiễm là ai? Là người tiêu dùng hay người sản xuất? Thuế môi trường có đúng đối tượng là người gây ô nhiễm phải nộp?

Hơn thế nữa, khi thuế ô nhiễm chỉ dựa trên hầu hết đầu vào sẽ không khuyến khích

được đối tượng gây ô nhiễm lắp đặt thiết bị giảm thải, vì hai nhà máy sử dụng lượng đầu vào như nhau, nhưng một nhà máy không gây ô nhiễm (do có thiết bị giảm thải tốt) cũng phải nộp thuế môi trường như nhà máy gây ô nhiễm (do không lắp đặt thiết bị giảm thải).

Nghiên cứu này sử dụng phương pháp mô hình hóa để phân tích và mô tả, gắn kết giữa lý thuyết và thực tế vận dụng hai công cụ thuế và chuẩn mức thải.

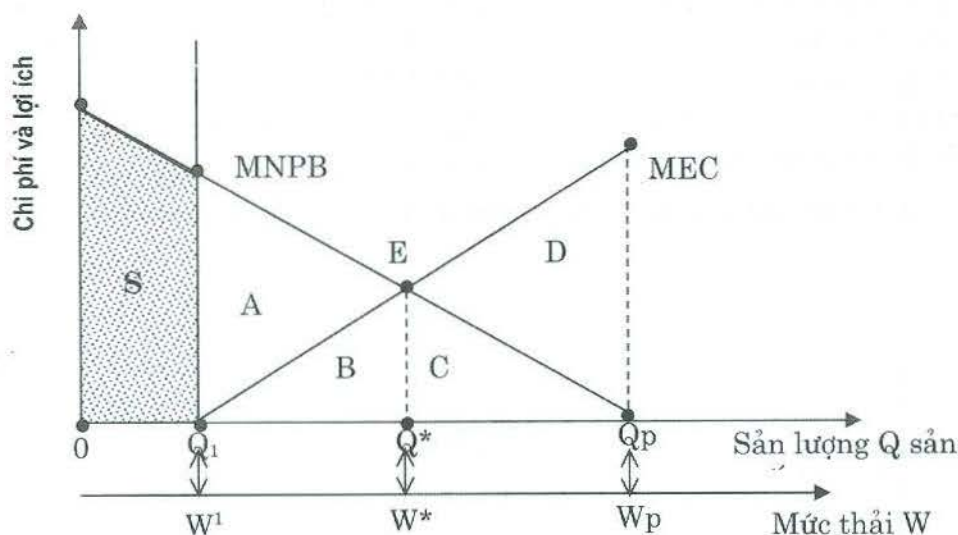
2. Nội dung, kết quả phân tích và thảo luận

2.1 Mức thải tối ưu dưới cho tổng phúc lợi xã hội

Mức thải tối ưu là mức thải ở đó làm thiệt hại ít nhất về lợi ích kinh tế và lợi ích về môi trường cho quốc gia. Hay nói cách khác, ở mức ô nhiễm đó tổng thặng dư của nền kinh tế lớn nhất dưới góc độ kinh tế và môi trường.

Để chỉ rõ mức thải tối ưu (ngoại ứng tối ưu - optimal externalities) chúng ta phân tích hình 1.

HÌNH 1. Cơ sở kinh tế của mức ô nhiễm tối ưu



Nguồn: Pearce, D. W. and R. Kerry Turner, 1990.

Trong đó: đường MNPB thể hiện lợi ích ròng biên (marginal net private benefit) của đối tượng (hãng) gây ô nhiễm. Theo quy luật kinh tế, lợi ích biên của hãng có xu hướng giảm dần, có các giá trị dương, bằng 0 và âm. Đường MEC thể diện chi phí ngoại ứng (marginal

external cost) của hãng gây ô nhiễm. Chi phí ngoại ứng có xu hướng tăng dần tỷ lệ thuận với sản lượng sản xuất ra (hay lượng chất thải). Trục hoành biểu hiện sản lượng (Q) sản xuất của hãng gây ô nhiễm và lượng chất thải (W) tương đương.

Thuế ô nhiễm (pollution tax) là một công cụ quản lý ô nhiễm môi trường thông qua giá cả sản phẩm và thị trường. Hình 2 cho thấy, nếu các nhà quản lý môi trường ban hành một mức thuế ô nhiễm là t^* , đường MNPB của các hãng sẽ chuyển xuống đường MNPB $-t^*$ và như vậy với việc đóng thuế môi trường (lượng t^*) các hãng sản xuất gây ô nhiễm chỉ sản xuất tới Q^* , lượng chất thải ra môi trường là W^* , chúng ta đạt được điểm tối ưu hóa ô nhiễm. Các hãng sẽ không sản xuất vượt qua Q^* , bởi vì nếu sản xuất vượt qua sản lượng này cùng với lượng thuế là t^* thì lợi nhuận biên của các hãng (MNPB) sẽ âm.

2.2.2. Thuận lợi và khó khăn khi áp dụng thuế môi trường (thuế ô nhiễm)

Mặc dù thuế ô nhiễm là một công cụ quản lý môi trường tương đối thịnh hành hiện nay thông qua giá cả sản phẩm của thị trường, nhưng trong việc ban hành chính sách thuế ô nhiễm mắc phải những khó khăn chủ yếu sau: *thứ nhất*, thuế ô nhiễm đòi hỏi phải biết chính xác hai đường MEC và MNPB. MEC có thể được ước tính thông qua các phương pháp đánh giá môi trường (environmental valuation methods), nhưng rất tốn kém và khó xác định cho từng hãng riêng biệt. Việc

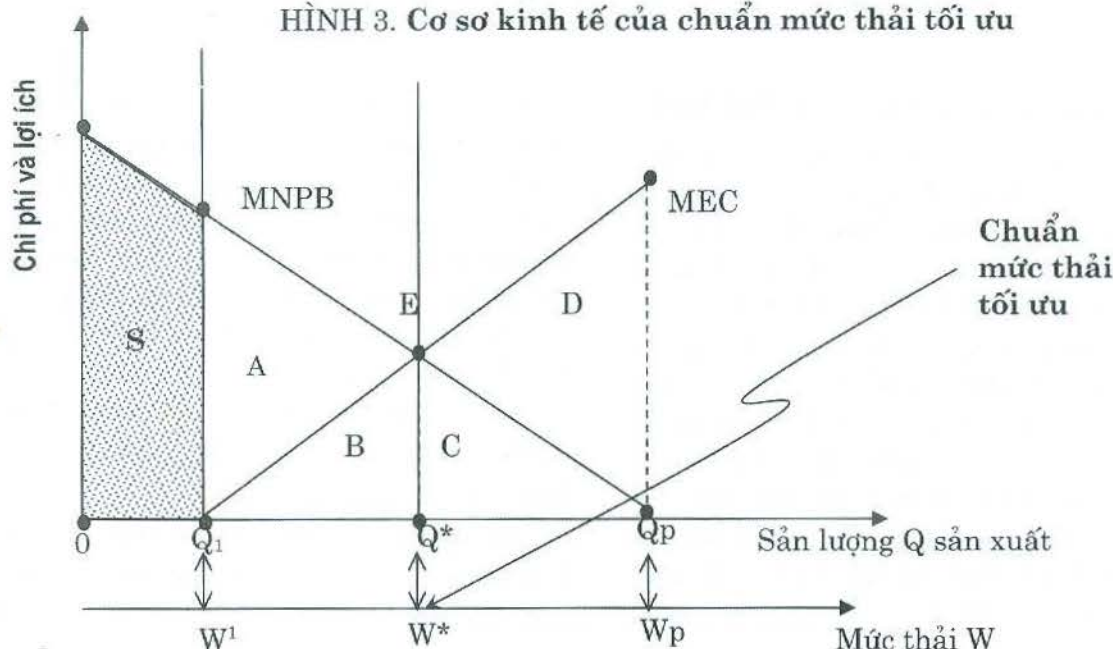
xác định đường MNPB là khó, bởi vì các hãng thường giấu các thông tin về lãi suất để sản xuất tại Q_p . Nếu hai giá trị này (MEC và MNPB) không được xác định đúng, thuế suất (t^*) ban hành sẽ không đạt điểm tối ưu. *Thứ hai*, thuế suất thường được ban hành trong một giai đoạn nhất định, không thể thay đổi thường xuyên, trong khi đó chi phí ngoại ứng (MEC) cũng như lợi nhuận của hãng (MNPB) bị ảnh hưởng của rất nhiều yếu tố kinh tế, xã hội và môi trường. *Thứ ba*, thuế ô nhiễm được áp dụng hợp lý và hiệu quả cho các loại chất thải có mức độc hại nhỏ, nhưng đối với các loại chất thải độc thì công cụ này không hiệu quả vì thời gian thực thi quá dài, không kịp thời, mà phải dùng phương pháp chuẩn mức thải (emission standard).

2.3. Cơ sở kinh tế của chuẩn mức thải tối ưu, chuẩn mức thải thường hay bị vi phạm

2.3.1. Cơ sở kinh tế của chuẩn mức thải tối ưu

Như đã trình bày trong phần 2.1., mức thải tối ưu sẽ được xác định tại mức sản lượng là Q^* và mức thải là W^* (xem hình 3). Tại mức thải tối ưu W^* mặc dù chấp nhận có ô nhiễm, nhưng phúc lợi xã hội sẽ đạt được cao nhất cho cộng đồng.

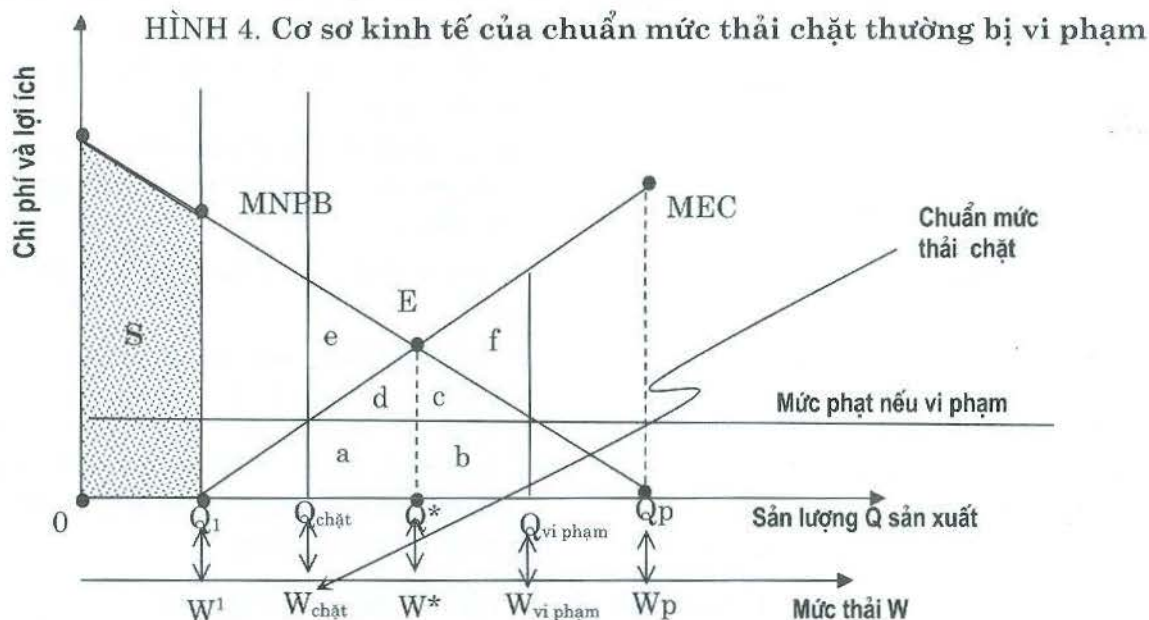
HÌNH 3. Cơ sở kinh tế của chuẩn mức thải tối ưu



2.3.2. Chuẩn mức thải thường bị vi phạm

Trong thực tế, để đảm bảo tính an toàn trong sử dụng các nguồn nước và không khí khi bị ô nhiễm, các nhà kinh tế môi trường và các cơ quan chức năng thường đảm bảo một hệ số an toàn cần thiết, cho nên thường chuẩn mức thải chặt ($W_{\text{chặt}}$) hơn so với mức tối ưu (W^*). Bình thường chuẩn mức thải là một công cụ thường bị vi phạm nếu không theo dõi quan sát liên tục. Khi nhà quản lý môi trường đưa ra chuẩn mức thải chặt tại $W_{\text{chặt}}$, nếu thực

hiện đúng, hãng sẽ chỉ sản xuất tới mức $Q_{\text{chặt}}$. Nhưng tại $W_{\text{chặt}}$ (xem hình 4), mức lợi ích ròng biên của hãng (MNPB) còn cao hơn mức phạt rất nhiều, điều này kích thích hãng sẵn sàng vi phạm tới $Q_{\text{vi phạm}}$; vì tới $Q_{\text{vi phạm}}$, lợi ích ròng biên của hãng mới bằng mức phạt. Nếu hãng vi phạm tới $Q_{\text{vi phạm}}$, hãng sẽ được các diện tích $a + b + c + d + e$; nếu phải trừ đi mức phạt là $a + b$, thì hãng vẫn còn lãi phần $c + d + e$, nhưng lúc đó xã hội hay cộng đồng sẽ phải chịu phần chi phí ô nhiễm là diện tích f .



2.4. Vận dụng vào điều kiện Việt Nam

Đối với môi trường Việt Nam, khi mà công cụ quản lý môi trường bằng xác lập quyền sở hữu rõ ràng, minh bạch chưa phát huy tác dụng tốt trong giai đoạn trước mắt, thì thuế là một công cụ hữu hiệu, cùng với chuẩn mức thải, giấy phép thải, chi phí giảm thải là các công cụ có tính chất thực thi hơn. Cơ chế thuế ô nhiễm thịnh hành, phù hợp hơn trong điều kiện ở Việt Nam hiện nay. Điều hành sản xuất, tiêu dùng hoặc ô nhiễm dựa vào thuế là một công cụ thông qua cơ chế giá của thị trường. Thuế môi trường đòi hỏi phải có thời gian cho thực thi và cơ cấu giá cả. Chính

vì vậy, đối với những yêu cầu khẩn cấp để hạn chế sản xuất, tiêu dùng hoặc gây ô nhiễm (ví dụ: chất thải độc) thì không nên sử dụng thuế mà phải sử dụng chuẩn mức thải (emission standard). Chuẩn mức thải có một số nhược điểm như thường bị vi phạm và thường phi hiệu quả, nhưng lại có ưu điểm hơn là được thực thi nhanh hơn để hạn chế chất thải độc, vì chất thải độc sẽ làm cho thiệt hại xã hội nhiều hơn trong một thời gian ngắn.

Một nhược điểm nữa khi sử dụng thuế môi trường như một loại thuế dựa trên lượng đầu vào sử dụng như hiện nay là không làm minh

bạch người chịu thuế ô nhiễm, vì phụ thuộc vào độ co giãn của cung và cầu loại hàng hóa do các loại đầu vào này tạo nên. Hơn nữa, cách tính thuế môi trường như hiện nay sẽ không khuyến khích được đối tượng gây ô nhiễm lắp đặt các thiết bị giảm thải.

3. Kết luận

Nhằm quản lý môi trường hiệu quả dưới góc độ xã hội, có nhiều công cụ đồng thời được áp dụng như: xác lập quyền sở hữu khu vực thải, thị trường giấy phép thải, chi phí giảm thải, thuế ô nhiễm, chuẩn mức thải. Trong đó, chuẩn mức thải và thuế môi trường là hai công cụ quản lý ô nhiễm thường được áp dụng phổ biến không chỉ ở Việt Nam, mà còn ở các nước phát triển khác.

Để thuế môi trường đạt được hiệu quả tối ưu, đòi hỏi thuế phải được xác định cho từng loại chất ô nhiễm và phải tính được điểm tối ưu, đó là điểm giao giữa mức chi phí ngoại ứng biên (MEC) và lợi ích ròng cận biên (MNPB). Nhược điểm của phương pháp này là khó tính được chính xác mức thiệt hại do ô nhiễm (MEC) và các hãng thường giấu phần lợi ích cận biên (MNPB) để trốn thuế. Khó khăn thứ hai trong việc sử dụng phương pháp này là vì thuế hoạt động thông qua cơ chế giá thị trường, nên thời gian thực thi chậm, thường không được sử dụng hiệu quả trong trường hợp chất thải độc, khẩn cấp. Một khó khăn nữa trong việc sử dụng thuế quản lý ô nhiễm là thuế phải được xác định tại điểm tối ưu sẽ không làm thiệt hại về phúc lợi xã hội do đánh thuế quá nặng, hoặc quá nhẹ; nhưng trong thực tế, điểm ô nhiễm tối ưu thay đổi theo mùa trong năm (mùa mưa khác mùa khô), thời tiết khí hậu thường xuyên thay đổi, trong khi đó cơ chế thuế được ban hành không thể thay đổi thường xuyên. Việt Nam hiện nay sử dụng thuế ô nhiễm chủ yếu dựa vào cách tính cho sử dụng đầu

vào, cách tính này sẽ không chính xác và không thỏa mãn nguyên tắc ai gây ô nhiễm người đó phải trả tiền, vì người chịu thuế lại còn phụ thuộc vào độ co giãn của cung và cầu hàng hóa được làm ra từ các loại vật liệu, năng lượng gây ô nhiễm này.

Chuẩn mức thải là một công cụ hữu hiệu quản lý môi trường trong trường hợp chất thải độc, khẩn cấp (không dùng thuế trong trường hợp này), nhưng chuẩn mức thải lại đòi hỏi chi phí giám sát cao và các đối tượng gây ô nhiễm thường rất hay vi phạm do những lợi ích kinh tế của bản thân. Khi các hãng vi phạm sẽ gây ra mức chi phí làm giảm phúc lợi xã hội rất nhiều (diện tích f (hình 4).

Lựa chọn công cụ quản lý ô nhiễm nhằm tối ưu hóa phúc lợi xã hội là một công việc khó khăn, tốn kém và cần được cụ thể hóa tới từng đối tượng gây ô nhiễm, từng loại chất thải gây ô nhiễm, mức thải gây ô nhiễm và cả lợi ích biên của đối tượng gây ô nhiễm tạo ra mới đạt được hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường cao nhất./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị định 67/2011/NĐ-CP ngày 8-8-2011, Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
2. Thông tư 152/2011/TT-BTC ngày 11-11-2011 Bộ Tài chính.
3. Hartwick, John and Nancy Olewiler, 1998: *The economics of natural resource use*, 2nd, Inc.
4. Howe, Charles W., 1979: *Natural resource economics: Issue, analysis and policy*. John Wiley and Sons, Inc.
5. Pearce, D. W. and R.Kerry Turner, 1990: *Economics of natural resources and the environment*, Harvester Wheatsheaf, Inc.