

MỐI QUAN HỆ GIỮA CHÍNH SÁCH THUẾ VÀ CHI TIÊU CÔNG CHO BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

Để xác định chi tiêu công cho hoạt động bảo vệ môi trường cần phải xác định các chính sách thuế bảo vệ môi trường. Thuế môi trường là loại thuế mà các chủ thể có khả năng tác động tiêu cực đến môi trường phải nộp nhằm phòng, chống ô nhiễm môi trường và bảo đảm phát triển bền vững. Thuế môi trường là một loại thuế riêng biệt, được quốc hội ban hành dưới hình thức luật hoặc pháp lệnh, điều chỉnh quan hệ thuế giữa nhà nước và các chủ thể có hành vi tác động tiêu cực đến môi trường.

Thuế môi trường dựa trên nguyên lý “người gây ô nhiễm phải trả tiền”, là thuế đánh trực tiếp vào lượng phát thải hoặc đánh gián tiếp vào sản lượng khi không xác định được lượng thải, chẳng hạn: thuế tiêu thụ đặc biệt (đối với các sản phẩm gây ô nhiễm như ô tô, thuốc lá), thuế thu nhập doanh nghiệp (ví dụ: sử dụng công nghệ sạch), hoặc các thuế khác có liên quan tới môi trường như thuế bảo vệ rừng, thuế khai thác khoáng sản, thuế tài nguyên nước...

* *Phí môi trường* là khoản phí đánh vào những hoạt động làm thiệt hại đến môi trường. Đó cũng là khoản thu ngân sách nhà nước được sử dụng để bù đắp một phần các chi phí cho công tác bảo vệ và quản lý môi trường, đồng thời bảo đảm cung cấp dịch vụ trực tiếp cho người nộp phí. Có thể phân biệt phí môi trường theo 2 loại: phí phát thải các chất gây ô nhiễm môi trường (nước thải, khí thải) và phí ô nhiễm đánh vào sản phẩm hàng hóa.

Nguyên tắc xác định phí môi trường là xác định chi phí phải trả để kiểm soát lượng ô nhiễm tăng thêm nhưng lại để cho tổng chất lượng môi trường là bất định. Áp dụng phí môi trường đặc biệt thích hợp khi có thể ước tính tương đối chính xác tổn thất do lượng ô nhiễm môi trường tăng lên gây ra, thích hợp khi các nhà quản lý đòi hỏi đạt được chất lượng môi trường theo tiêu chuẩn.

Một số đánh giá chung về việc áp dụng chi phí phát thải trên thế giới được căn cứ vào các tiêu chí như sau:

<i>Mục tiêu căn bản và ưu điểm</i>	<i>Điều kiện thực hiện tốt nhất</i>	<i>Sự thích hợp với từng loại chất thải</i>	<i>Những hạn chế</i>
<ul style="list-style-type: none"> -Tiềm năng tăng nguồn thu. -Hệ thống thu phí mềm dẻo. - Làm cho người 	<ul style="list-style-type: none"> -Đối với nguồn thải cố định. -Giám sát phát thải có thể thực hiện được . -Tiềm năng cho phát minh kỹ thuật 	<ul style="list-style-type: none"> -Nước: Triển vọng tốt. -Không khí: Triển vọng trung bình, có vấn đề và giám sát. - Chất thải rắn: Triển vọng thấp. - Tiếng ồn, Thích hợp cao cho máy bay, thấp cho các loại xe cộ khác. 	<ul style="list-style-type: none"> Cần có một hệ thống giám sát, quản lý và phân bổ sử dụng nguồn thu chặt chẽ.

Thuế môi trường có nhiều ưu điểm so hơn với phí môi trường.

Thứ nhất, so với phí thì thuế môi trường là khoản thu được Quốc hội ban hành nên có tính pháp lý cao hơn. Thứ hai, thuế môi trường có khả năng tạo nguồn thu lớn hơn so với từng loại phí chuyên biệt đồng thời bảo đảm nguồn thu đủ lớn, không những đáp ứng được việc phòng, chống, khắc phục ô nhiễm môi trường mà còn dùng để thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội khác. Thứ ba, thuế môi trường là loại thuế được người dân ủng hộ hơn so với một số loại thuế khác, không chỉ vì mục tiêu của nó là bảo vệ môi trường là điều mà ai cũng cảm thấy cần thiết, mà còn ở lý do thu thuế được dựa vào “hành vi xấu” là việc gây ô nhiễm môi trường, chứ không phải dựa vào “hành vi tốt” như sản xuất, kinh doanh hoặc tạo thu nhập. Thứ tư, thuế môi trường sẽ góp phần định hướng hành vi xã hội theo hướng gìn giữ hiệu quả các thành phần môi trường cũng như sử dụng tiết kiệm, hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Bên cạnh những ưu điểm, thuế môi trường cũng có những tác động trái chiều nhất định đối với nền kinh tế. Thuế môi trường sẽ có tác động đến giá bán, làm ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh của hàng hóa, dịch vụ. Trong giai đoạn hội nhập kinh tế như hiện nay, nhiều quốc gia đang phát triển cũng chưa quan tâm đúng mức đến thuế môi trường, nên hàng hóa có chi phí thuế môi trường của các nước này có khả năng cạnh tranh kém hơn so với hàng hóa có xuất xứ từ những quốc gia không thu thuế môi trường. Nếu quan tâm quá mức đến vấn đề môi trường, dẫn đến quá xem trọng vai trò của thuế môi trường thì sẽ ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Cũng như tất cả các sắc thuế khác, thuế môi trường cũng có tác động tới việc phân bổ nguồn lực. Bên cạnh doanh thu thuế tăng, thuế môi trường còn tạo ra những khoản chi phí kinh tế đối với xã hội. Những khoản chi phí này có thể được phân loại thành ba nhóm: gánh nặng từ thuế, chi phí hành chính nộp thuế, và chi phí quản lý.

Để hiểu rõ về thuế và tính hiệu quả của thuế chúng ta hãy xem hiệu quả Pareto, mức sản lượng tối ưu Pareto, và tác động ngoại ứng trong kinh tế học phúc lợi.

+ **Hiệu quả Pareto**

Một cách phân bổ nguồn lực được coi là có hiệu quả Pareto khi không còn có cách phân bổ nguồn lực nào khác nữa có thể làm cho một ai đó tốt hơn mà lại không làm một ai khác bị thiệt đi. Nói cách khác, nếu có thể thay đổi một phương án nào đó làm cho ai đó tốt hơn mà không làm một ai khác bị tổn hại thì cách phân bổ đó được coi là tiếp cận tối ưu và hiệu quả của nền kinh tế sẽ được cải thiện bằng những thay đổi này.

Tuy nhiên, trên thực tế, do hầu hết các thay đổi kinh tế đều làm một số người có lợi hơn và một số người khác bị thiệt hại đi, vì vậy khái niệm về tính hiệu quả đã được điều chỉnh, khi đó người ta coi một cách phân bổ hiệu quả hơn khi mà lợi ích mang lại cho nhóm người này lớn hơn những thiệt hại mà nhóm người khác phải gánh chịu.

+ *Mức sản lượng tối ưu Pareto*

Nếu thị trường là cạnh tranh hoàn hảo và không có những tác động ngoại ứng trên thị trường, thì khi đó khu vực tư nhân có thể đạt được mức sản lượng tối ưu Pareto.

Những điều kiện của cạnh tranh hoàn hảo hàm ý rằng các doanh nghiệp phải đối mặt với việc: đường cầu sản phẩm đầu ra của hãng là co giãn hoàn toàn và đường cung sản phẩm đầu vào của hãng cũng co giãn hoàn toàn. Trong trường hợp này, không ai trong số người tiêu dùng, người sở hữu các nhân tố, và người chủ doanh nghiệp có thể có lợi hơn mà lại không làm người khác bị thiệt hại đi. Đặc điểm của cạnh tranh hoàn hảo là khu vực tư nhân có thể đạt được mức sản lượng cũng như cơ cấu sản lượng hiệu quả thông qua thị trường, miễn sao không có tác động ngoại ứng trên thị trường.

Tuy nhiên, trên thực tế, tác động ngoại ứng thường xảy ra trên thị trường. Vì vậy, chúng ta hãy xem xét mô hình sau:

+ Thuế có thể làm tăng phúc lợi kinh tế khi có tác động ngoại ứng

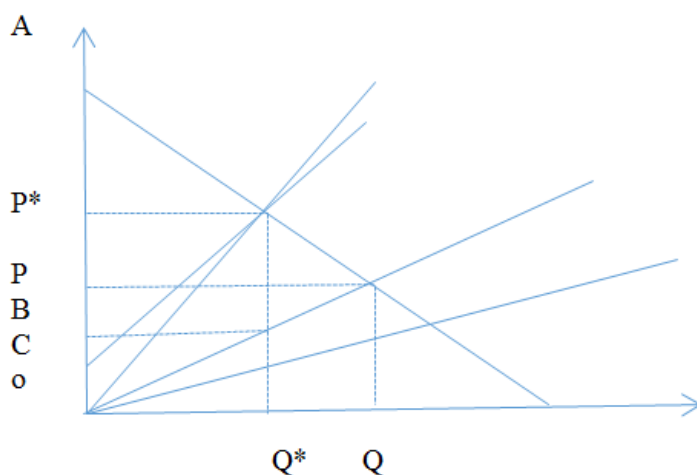
Chẳng hạn, một nhà máy thải chất ô nhiễm ra môi trường xung quanh. Nếu nhà máy không xử lý những tác động do ô nhiễm gây ra thì rõ ràng là cộng đồng xung quanh đó sẽ phải gánh chịu khoản thiệt hại này. Luận điểm này đã được Mishan phát hiện ra năm 1967. Cũng giống như rất nhiều luận điểm khác trong kinh tế học, luận điểm này đã thu hút được sự quan tâm của các nhà kinh tế học, có rất nhiều cuộc thảo luận về lợi ích tiềm tàng của việc “đánh thuế đối với ô nhiễm” và những loại thuế điều chỉnh khác...

Năm 1920, Arthur Pigou nhà kinh tế học người Anh, đã đưa ra nguyên tắc đánh thuế đối với những người gây ô nhiễm, đó là: “Mức thuế tối tính cho mỗi đơn vị sản phẩm gây ô nhiễm có giá bằng chi phí ngoại ứng do đơn vị sản phẩm gây ô nhiễm gây ra tại mức sản lượng tối ưu xã hội Q^* ”.

Nếu gọi mức thuế ô nhiễm là t^* và chi phí cận biên của ngoại ứng do đơn vị sản phẩm gây ô nhiễm tạo ra là $MEC_{(Q^*)}$ Ta có $t^* = MEC_{(Q^*)}$

Loại thuế này buộc nhà sản xuất phải “nội hóa các ngoại ứng” và điều chỉnh mức hoạt động của mình về mức sản lượng tối ưu xã hội. Vì thế, người ta gọi nó là thuế ô nhiễm tối ưu hoặc thuế Pigou.

Đồ thị Thuế Pigou với ngoại ứng môi trường



+ Thuế Pigou tối ưu hóa phúc xã hội

Có thể dễ dàng chứng minh điều này thông qua phương thức ra quyết định tối ưu. Khi không có ngoại ứng thì lợi ích ròng của xã hội hay phúc lợi xã hội (NSB: Net Social Benefit) sẽ là phần chênh lệch giữa tổng lợi ích do tiêu dùng hàng hóa (TB: Total Benefit) và tổng chi phí của việc sản xuất hàng hóa

(TC: Total Cost), tức là $NSB = TB - TC$. Phúc lợi xã hội hay lợi ích ròng của xã hội sẽ đạt cực đại khi $\partial NSB / \partial q = \partial TB / \partial q - (\partial TC / \partial q) = 0$ tức là lợi ích cận biên bằng chi phí cận biên ($MB = MC$). Vì MB thể hiện đường cầu hàng hóa và MC thể hiện đường cung hàng hóa, nên mức sản lượng tối ưu là Q_M và mức giá tối ưu là P_M .

Khi xuất hiện ngoại ứng thì phúc lợi xã hội sẽ thay đổi. Lợi ích ròng xã hội là phần chênh lệch giữa tổng lợi ích xã hội và tổng chi phí xã hội ($NSB = TSB - TSC$). Vì không có lợi ích ngoại ứng nên tổng lợi ích xã hội chính là tổng lợi ích do tiêu dùng hàng hóa ($TSB = TB$), và vì có chi phí ngoại ứng nên tổng chi phí xã hội sẽ là tổng của tổng chi phí sản xuất hàng hóa với tổng chi phí do việc gây ô nhiễm môi trường ($TSC = TC + TEC$). Vì vậy:

$NSB = TB - (TC + TEC)$ sẽ đạt cực đại khi

$$\partial NSB / \partial q = \partial TB / \partial q - (\partial TC / \partial q + \partial TEC / \partial q) = 0$$

Tức là $MB = MC + MEC$

(Lợi ích cận biên = chi phí cận biên + chi phí cận biên do việc gây ô nhiễm môi trường).

Khi bị đánh thuế gây ô nhiễm, đường cung thị trường hàng hóa sẽ là $S' = MC + t^*$ sẽ cắt đường cầu thị trường hàng hóa tại E với mức sản lượng tối ưu QV và mức giá tối ưu là p^* . Như vậy, mức thuế gây ô nhiễm bằng chi phí cận biên do việc gây ô nhiễm môi trường MEC tại mức sản lượng tối ưu $Q^*(t^* = MEC \{Q_t\})$.

+ **Gánh nặng từ thuế**

Gánh nặng từ thuế thực tế được quyết định bởi rất nhiều nhân tố, ví dụ như thuế suất và mức độ bao phủ của sắc thuế.

Gánh nặng từ thuế được phân theo ba nhóm: (1) Gánh nặng bổ sung của thuế (phụ thuộc vào ảnh hưởng của nó tới sự vận hành của cơ chế giá); (ii) Chi phí quản lý (bao gồm những gánh nặng đối với khu vực công trong việc quản lý thuế); (iii) Chi phí hành chính nộp thuế (chi phí mà khu vực tư nhân phải gánh chịu trong việc thực hiện hoặc không thực hiện các quy định của hệ thống thuế).

(i) Gánh nặng bổ sung của thuế

Thuế có vai trò chuyển nguồn lực chi tiêu từ người nộp thuế sang chính phủ. Ngoài chức năng chuyển giao nguồn lực này, thuế còn có thể tạo ra những biên dạng trong việc ra quyết định lựa chọn tiêu dùng hàng hóa của người tiêu dùng hàng hóa và lựa chọn nhân tố của người sản xuất, và do vậy gây ra những gánh nặng bổ sung thêm cho những nhóm người phải trả thuế. Chúng ta có thể làm rõ điểm này hơn bằng cách phân biệt hai tác động: tác động thu nhập và tác động thay thế.

Tác động thu nhập xuất hiện bởi vì sức mua của người nộp thuế sẽ bị giảm sút khi anh ta bị đánh thuế. Tác động thu nhập không tự nó gây ra việc giảm sút

hiệu quả kinh tế. Chúng chỉ đơn giản tạo ra sự chuyển giao nguồn lực từ người nộp thuế sang chính phủ.

Tác động thay thế xuất hiện khi mà việc đánh thuế ảnh hưởng đến mức giá tương đối và do đó các cá nhân sẽ thay thế nhóm hàng hóa tiêu dùng này bằng một nhóm hàng hóa tiêu dùng khác. Ví dụ như việc đánh thuế đối với Coca - Cola mà không đánh thuế đối với Pepsi. Người tiêu dùng khi đó có thể tiêu dùng Pepsi không bị đánh thuế thay cho Coca - Cola dù rằng họ thích Coca - Cola hơn. Tác động thay thế của thuế do vậy có thể dẫn tới giảm sút hiệu quả kinh tế bởi vì chúng đã tác động tới việc ra quyết định lựa chọn của người tiêu dùng.

Trường hợp thông tin không hoàn hảo

Thông tin không hoàn hảo sẽ gây ra tình trạng không chắc chắn về các chi phí giảm thải cận biên và chi phí thiệt hại cận biên, dẫn đến việc xác định chuẩn mức thải và phí thải thấp hơn hoặc cao hơn mức cần thiết để đạt ô nhiễm tối ưu. Cụ thể hơn, có thể nói rằng thiếu thông tin sẽ dẫn đến việc ban hành các quy định về chuẩn thải hay phí thải không hiệu quả gây ra phí tổn gia tăng cho xã hội. Chúng ta gọi đó là sự thất bại của chính sách.

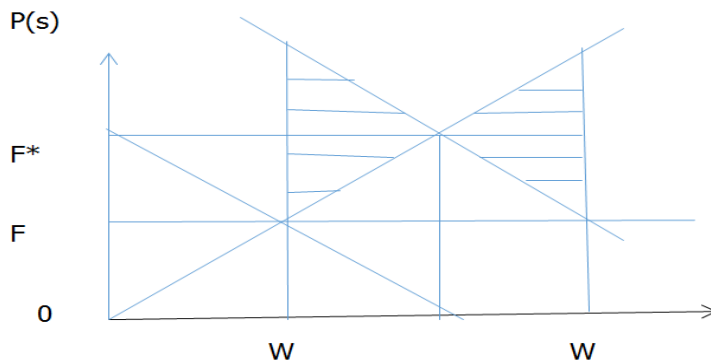
Các nhà hoạch định chính sách và các nhà quản lý tất nhiên không muốn có sự thất bại về chính sách. Tuy nhiên, trong trường hợp thiếu thông tin, điều này khó tránh khỏi, các nhà hoạch định chính sách môi trường sẽ ưa thích sử dụng một công cụ nào đó nếu biết rằng việc sử dụng công cụ đó sẽ gây ra phí tổn gia tăng cho xã hội nhỏ hơn so với khi sử dụng công cụ khác.

Chúng ta hãy xem xét trường hợp khi thiếu thông tin về chi phí giảm thải. Giả sử đường chi phí thiệt hại cận biên MDC có độ dốc (giá trị tuyệt đối) lớn hơn so với độ dốc của đường chi phí giảm thải cận biên MAC. Đồng thời, giả sử MAC thực tế được thể hiện bằng đường MACT nhưng vì thiếu thông tin nên ta chỉ có số liệu MACE nhỏ hơn MACT (Xem Đồ thị về sự lựa chọn giữa chuẩn mức thải và phí thải khi không có đủ thông tin).

Trong trường hợp này, với số liệu thông tin có được, nhà hoạch định chính sách có thể ban hành một chuẩn mức thải tại w nhỏ hơn mức tối ưu w^* . Sự chênh lệch khỏi mức thải tối ưu w^* sẽ tạo ra sự gia tăng trong tổng chi phí môi trường đối với toàn xã hội, thể hiện bằng diện tích tam giác EBA.

Tương tự, việc ban hành một mức phí thải khi thiếu thông tin về chi phí giảm thải sẽ dẫn đến kết quả là doanh nghiệp sẽ thải tại WF thay vì w^* và gây thiệt hại cho xã hội bằng diện tích tam giác ECD.

Đồ thị về sự lựa chọn giữa chuẩn mức thải và phí thải khi không có đủ thông tin



Vì MDC có độ dốc lớn hơn độ dốc của đường MAC nên diện tích tam giác ECD sẽ lớn hơn diện tích tam giác EAB, hay nói cách khác, thiệt hại xã hội do việc ban hành một chuẩn mức thải không tối ưu nhỏ hơn thiệt hại xã hội do việc ban hành một mức phí thải không tối ưu gây ra. Và như vậy, các nhà hoạch định chính sách sẽ ưa thích sử dụng công cụ chuẩn mức thải hơn. Trường hợp ngược lại, nếu độ dốc của MDC nhỏ hơn độ dốc của MAC thì công cụ phí thải lại tỏ ra ưu thế hơn và được các nhà hoạch định chính sách ưa thích hơn.

Khi không có thông tin hoàn hảo, việc áp dụng chuẩn mức thải sẽ ấn định mức thải xác định nhưng chúng ta không thể xác định chắc chắn chi phí để cắt giảm chất thải về đến mức đó. Trong khi đó, nếu áp dụng phí thải, chúng ta lại hoàn toàn không chắc chắn về lượng thải thực tế sẽ là bao nhiêu. Như vậy, phí thải hay chuẩn mức thải, công cụ chính sách nào được ưa thích hơn còn tùy thuộc vào bản thân sự không chắc chắn, vào hình dạng và độ dốc của các đường chi phí biên.

Trên thực tế, vấn đề khó khăn mà các nhà hoạch định chính sách, các cơ quan quản lý môi trường có thể gặp phải đó là không biết về độ dốc tương đối của các đường MDC và MAC hoặc có thể không có một ý niệm gì về sự tương quan (đồng biến hay nghịch biến) của các đường này và vì thế khả năng thất bại về chính sách sẽ có thể xảy ra nhiều hơn.

(ii) và (iii) Chi phí quản và chi phí hành chính nộp thuế

Đó là những khoản chi phí hoạt động của hệ thống thuế mà khu vực công và khu vực tư nhân tương ứng phải gánh chịu. Thực tế đã chứng minh những khoản chi phí này không nhỏ chút nào, và chúng thay đổi khá mạnh khi mức thuế suất thay đổi.

Như vậy, chi tiêu công cho bảo vệ môi trường là các chi tiêu ngân sách cho bảo vệ môi trường. Những khoản chi này thường lấy từ ngân sách chính phủ hoặc ngân sách địa phương cho các công trình xử lý khí thải, rác thải, chi cho đầu tư thay đổi công nghệ thiết bị, công trình xử lý chất thải rắn nhằm giảm thiểu ô nhiễm môi trường, ở các nước khác nhau, các tỷ lệ chi tiêu công cho bảo vệ môi trường so với GDP cũng khác nhau. Tỷ lệ này có xu hướng ngày càng gia tăng do nhu cầu bảo vệ môi trường ngày càng lớn.



TTBD ĐBDC