

# CHÍNH SÁCH THUẾ VÀ CHI TIÊU CÔNG CHO MỤC TIÊU BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG của một số nước trên thế giới và vận dụng vào Việt Nam

**Phạm Thị Ngọc Quỳnh**

*Đại học Kinh tế Quốc dân.*

*Email: pham\_ngoc\_quynh145@yahoo.com.vn/ ngocquynh.kth.ktqd@gmail.com*

**TS. Nguyễn Thị Dung Huệ**

*Đại học Ngoại thương*

*Chính sách vĩ mô có ảnh hưởng lớn đến mục tiêu bảo vệ môi trường. IMF cũng đã khẳng định chính sách vĩ mô có vai trò rất quan trọng trong việc răn đe hay né tránh được các mô hình tăng trưởng gây tác động xấu đến môi trường. Bài viết này nghiên cứu chính sách Thuế và Chi tiêu công cho mục tiêu bảo vệ môi trường của một số nước trên thế giới nhằm cung cấp các tư liệu giúp cho các nhà hoạch định chính sách Việt Nam trong việc ban hành và hiệu chỉnh chính sách cho phù hợp.*

**Từ khóa:** bảo vệ môi trường, chi tiêu công, Quỹ môi trường, phí, thuế môi trường, ưu đãi thuế đầu tư, Bộ Tài nguyên và môi trường.

## 1. Giới thiệu

Chính sách tài khóa đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự bền vững cho các nguồn lực tự nhiên và bảo vệ môi trường với cả các nước đang phát triển hay phát triển. Hai công cụ chính của chính sách tài khóa là thuế- phí và chi tiêu của chính phủ.

Chính sách thuế/ phí có thể sử dụng để bảo đảm giá cả phản ánh đúng chi phí xã hội trong việc sản xuất hàng hóa và dịch vụ. Giá cả của các sản phẩm dầu khí ngoài việc bao gồm chi phí mua hoặc bán trên thị trường cần phải phản ánh cả chi phí xã hội của ô nhiễm không khí xảy ra trong quá trình sử dụng sản phẩm. Hệ thống thuế hoàn chỉnh và luật sở hữu sẽ giúp cho các nước có được một phần thu nhập từ việc khai thác các tài nguyên thiên nhiên của mình cũng như quản lý được các nguồn lực này không bị khai thác quá mức. Một cách khác khi sử dụng chính sách thuế là đánh thuế tương đối thấp

nhằm khuyến khích hành vi sản xuất hoặc tiêu dùng các sản phẩm ít gây ô nhiễm môi trường.

Các khoản chi tiêu công thường được sử dụng để trợ cấp cho việc sản xuất hoặc sử dụng các sản phẩm thân thiện với môi trường hay xử lý, khắc phục về vấn đề ô nhiễm. Việc hỗ trợ cho việc sử dụng hiệu quả các năng lượng ở nông thôn hoặc chi tiêu cho cơ quan quản lý lâm nghiệp là những biện pháp trực tiếp bảo vệ môi trường.

## 2. Chính sách thuế và phí môi trường của một số nước

Chính sách tài khóa, phổ biến với hai công cụ là thuế và phí môi trường, được coi là những nhân tố cần thiết của khung chính sách nhằm khuyến khích chuyển đổi trạng thái nền kinh tế hiện tại sang kinh tế xanh – green economics. Thuế và phí môi trường ở các nước có thể được áp dụng khác nhau nhưng đều hướng tới mục tiêu nhằm hạn chế các đối tượng gây hại cho môi trường.

Thuế môi trường có thể áp dụng trong: khai thác các nguồn tài nguyên như rừng, cá hoặc trầm tích, các sản phẩm gây thiệt hại môi trường bao gồm nguyên liệu hóa thạch hay các sản phẩm gây tác hại xấu trong quá trình sản xuất hoặc tiêu dùng như ô nhiễm công nghiệp hoặc lãng phí năng lượng.

Phí sử dụng được thu trong các trường hợp cụ thể để nâng cao nguồn thu cho các dịch vụ công cộng. Phí đánh vào các yếu tố đầu vào được áp dụng cho các sản phẩm hoặc các vật liệu được sử dụng như là các đầu vào trong quá trình sản xuất gây ra ô nhiễm. Phí này thường được áp dụng ở những nơi khó khăn trong việc xác định nguồn gốc gây ô nhiễm, ví dụ như ô nhiễm do các chất hóa học dùng trong sản xuất nông nghiệp hoặc mức độ ô nhiễm khó có thể đo lường như ô nhiễm do xe có động cơ. Phí tiêu thụ sản phẩm áp dụng trên những sản phẩm cuối cùng gây ra thiệt hại cho môi trường khi tiêu dùng hay phải xử lý chúng sau khi sử dụng.

Một số nước phát triển đã tiến hành thu thuế và phí trên các hoạt động gây ô nhiễm, bao gồm cả vận tải đường bộ, việc sử dụng và lãng phí năng lượng. Đan Mạch, Na Uy, Thụy Điển nằm trong số các quốc gia đã giới thiệu cải cách thuế năng lượng thúc đẩy bảo vệ môi trường từ những năm 1990.

Cụ thể, ở **Thụy Điển**, thuế nguồn năng lượng với ba bộ phận chính là thuế nguồn năng lượng, thuế carbon và thuế lưu huỳnh đem lại nhiều lợi ích cho môi trường sống. Thuế lưu huỳnh được áp dụng từ năm 1991 đã giúp hàm lượng lưu huỳnh trong nhiên liệu dầu mỏ giảm xuống thấp hơn 50% tiêu chuẩn

quy định, hàm lượng lưu huỳnh của dầu nhẹ cũng giảm thấp hơn 0,076% (thấp hơn một nửa giới hạn quy định (0,2%)), đồng thời kích thích nhà máy sử dụng nhiên liệu áp dụng các biện pháp giảm thải ô nhiễm. Kết quả của việc đưa thu phí chất NO<sub>x</sub> của nguồn ô nhiễm cố định với phần lớn là nhà máy điện đối với nhà máy có công suất năm từ 25 triệu kWh trở lên từ năm 1992 buộc các doanh nghiệp phải áp dụng các biện pháp giảm lượng thải NO<sub>x</sub> xuống 35% trong thời gian 1990- 1992.

Một cách khác để áp dụng chính sách thuế là chính phủ có thể áp dụng các mức thuế thấp và ưu đãi với các hành vi tiêu dùng hoặc sản xuất thân thiện với môi trường. Khác với cách đánh thuế trực tiếp vào các hoạt động gây ô nhiễm môi trường, áp dụng chính sách thuế ưu đãi này tạo động lực cho các cá nhân và doanh nghiệp tự giác tham gia vào việc bảo vệ môi trường thông qua việc sử dụng các sản phẩm “sạch”.

Từ những năm 1990, Brazil đã có chính sách giảm thuế cho các động cơ và ô tô sử dụng năng lượng sạch từ cồn. Hoạt động trồng rừng và tái trồng rừng ở nước này được áp dụng mức thuế khuyến khích trong khi hoạt động bảo tồn rừng tự nhiên được miễn thuế.

Trung Quốc cũng đã triển khai một số chính sách ưu đãi thuế nhằm khuyến khích tiết kiệm năng lượng. Chẳng hạn như: ưu đãi thuế giá trị gia tăng đối với một số mặt hàng sử dụng năng lượng sạch hoặc thúc đẩy tái tạo chất thải và nguyên liệu đã qua sử dụng; miễn thuế thu nhập doanh nghiệp đối với

**Bảng 1: Một số đối tượng áp dụng thuế/phí môi trường các nước Trung và Đông Âu những năm 1990 thế kỷ XX**

Quốc gia	Một số đối tượng áp dụng thuế/phí môi trường
Bi	Đánh thuế sản phẩm tiêu dùng có thể thu hồi: dao cạo, pin, máy quay...
	Đánh thuế các gói nguyên liệu nói chung
	Đánh thuế phát thải CO
Pháp	Đánh thuế các chất thải được lưu trữ nhưng không có khả năng tái chế
	Đánh thuế phát thải các chất gây ô nhiễm
Đức	Đánh thuế đồ dùng ăn uống
	Đánh thuế bao bì có thể thu hồi
Mỹ	Đánh thuế các sản phẩm chế tác từ dầu
	Đánh thuế các chất hóa học
	Đánh thuế các thiết bị đánh bắt và săn bắn
Thụy Sĩ	Thu phí tiếng ồn máy bay

Nguồn: UNEP, 2010, “Green economy - Driving a Green economy through public finance and fiscal policy reform”, *working paper v.1.0*

**Bảng 2: Các hình thức ưu đãi thuế đầu tư ở một số nước**

Quốc gia	Hình thức ưu đãi	Chi tiết
Nhật Bản	Khấu hao đặc biệt cho thiết bị quản lý ô nhiễm	25% trợ cấp ban đầu được cho phép. Việc còn lại của chi phí đầu tư là khấu hao bình thường
	Không có thuế tín dụng đầu tư	
Hàn Quốc	Áp dụng thuế tín dụng đầu tư cho thiết bị quản lý ô nhiễm	3% cho nhập khẩu thiết bị 10% cho thiết bị trong nước
	Khấu hao nhanh hoặc đầu tư tín dụng cho công nghệ mới	30% cho nhập khẩu thiết bị 50% cho thiết bị trong nước
		Vốn tín dụng như trên
Singapore	Không có khuyến khích đặc biệt	3 năm khấu hao có sẵn cho tất cả các kế hoạch và trang thiết bị.
Đài Loan	Khấu hao nhanh	Khấu hao hơn nửa cuộc đời của tài sản.
	Đầu tư tín dụng	5% đến 20% tùy thuộc vào loại tài sản
Pháp	Khấu hao nhanh đối với thiết bị kiểm soát ô nhiễm.	50% trợ cấp ban đầu, phần còn lại đều đặn ở 10 đến 20% đều đặn
	Khu vực ưu đãi thuế và trợ cấp có sẵn	
Đức	Khấu hao nhanh	60% trợ cấp ban đầu, phần còn lại 10% cho đến khi khấu hao đầy đủ
	Không có thuế vốn tín dụng	
Hà Lan	Thuế đầu tư tín dụng đối với bất kỳ đầu tư bảo vệ môi trường	3% đến 15% tùy thuộc vào loại tài sản
	Tài trợ và cho vay để hỗ trợ nghiên cứu và phát triển dự án	
Vương Quốc Anh	Không có đặc biệt ưu đãi cho lắp đặt thiết bị kiểm soát ô nhiễm	
Hoa Kỳ	Không có đặc biệt ưu đãi cho lắp đặt thiết bị kiểm soát ô nhiễm	

*Nguồn:* Jenkins, G. and R. Lamech, October 1992, "Fiscal policies to control pollution: International experience."

những doanh nghiệp chuyển giao công nghệ về bảo vệ môi trường hoặc công nghệ tiết kiệm năng lượng, tiết kiệm nguồn nước...

### 3. Chính sách ưu đãi thuế đầu tư bảo vệ môi trường

Dù không phổ biến như thuế môi trường nhưng chính sách ưu đãi thuế đầu tư là một biện pháp mà các nước sử dụng nhằm khuyến khích các hoạt động sản xuất có lợi cho môi trường. Biện pháp này đã được áp dụng từ cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990 ở các nước phát triển như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Pháp, Đức, Hà Lan, Vương quốc Anh, Canada và Hoa Kỳ. Hình thức của chính sách này khá đa dạng, bao gồm có khấu hao nhanh (accelerated depreciation), thuế tín dụng đầu tư (investment tax credits), ưu đãi chi tiêu (partial expensing) và miễn thuế (tax exemptions).

### 4. Việc sử dụng Quỹ môi trường ở một số nước

### Trung và Đông Âu

Quỹ môi trường là tổ chức được thiết kế để huy động các nguồn tài chính phục vụ cho mục tiêu bảo vệ môi trường. Nguồn thu của Quỹ có được từ nhiều kênh như phí môi trường, chuyển giao từ ngân sách trung ương, các khoản nước ngoài cho vay hoặc trợ cấp... trong đó, phần lớn các quỹ đều dựa vào khoản tiền thu từ phí môi trường và hoàn trả nợ. Mục đích chính của Quỹ môi trường là cung cấp tài chính để hỗ trợ cho việc đầu tư hoặc các dự án trong các lĩnh vực quản lý chất thải, nguồn nước, không khí... phục vụ cho mục tiêu bảo vệ môi trường. Chiến lược hoạt động của các quỹ có thể khác nhau giữa các quốc gia, song tựu chung, chi tiêu của quỹ môi trường đều có xu hướng tăng qua các năm (Bảng 3).

### 5. Chi tiêu công cho bảo vệ môi trường

Phân bổ một phần nguồn lực của chính phủ đóng

**Bảng 3: Chi tiêu của quỹ môi trường áp dụng ở Trung và Đông Âu năm 2000**

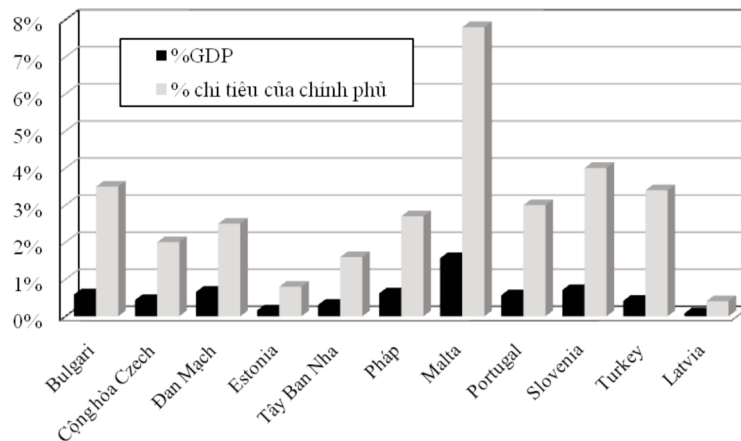
Quốc gia	Chi tiêu của Quỹ (triệu EUR)	Khu vực chi tiêu chính	Cơ cấu chi tiêu quan trọng	Nguồn doanh thu chính
Cộng hòa Séc	78.66	Quản lý nguồn nước 40.33%	Trợ cấp 69.4%	Phí ô nhiễm không khí 19.98 %
		Quản lý chất thải 10.38%	Vốn vay ưu đãi 26%	Phí nước thải 14.85%
		Kiểm soát ô nhiễm không khí 42.57%	Hỗ trợ lãi suất 4.6%	Phí sử dụng đất 13.31%
		Bảo vệ thiên nhiên/ bảo tồn 6.72%		Trả nợ / Trả nợ có lãi suất 39.96%
				Doanh thu từ các tổ chức tài chính 8.03%
Ba Lan	304.77	Kiểm soát ô nhiễm không khí 34.22%	Trợ cấp 25.6%	Phí ô nhiễm./ xả thải 27.75%
		Quản lý nguồn nước 40.26%	Vốn vay ưu đãi 72%	Các khoản trả nợ/ lãi suất trả nợ 59.22%
		Quản lý chất thải 9.07%		Phí tài nguyên thiên nhiên 6.9%
Cộng hòa Slovakia	24.56	Quản lý nguồn nước 69.3%	Trợ cấp 83.2%	Phí ô nhiễm không khí 37.69%
		Kiểm soát ô nhiễm không khí 7.98%	Vốn vay ưu đãi 16.8%	Phí xử lý chất thải 11.63%
		Quản lý chất thải 11.76%		Phí ô nhiễm nguồn nước 12.54%
				Doanh thu từ khu vực tư nhân 25.43%
				Phân bổ ngân sách nhà nước 8.9%
Lithuania	0.83	Kiểm soát ô nhiễm không khí 36.2%	Vay không lãi suất 98.3%	Phí xả thải/ ô nhiễm 37.95%
		Quản lý chất thải 11.4%	Vốn vay ưu đãi 1.1%	Các khoản trả nợ có lãi suất 1.97%
		Quản lý nguồn nước 52.4%		Vay nước ngoài 60.08%
Slovenia	29.34	Kiểm soát ô nhiễm không khí 45.15%	Vốn vay ưu đãi 100%	Các khoản trả nợ không lãi suất 46.3%
		Quản lý chất thải 15.47%		Tiền lãi 13.31%
		Quản lý nguồn nước 35.07%		Vay nước ngoài 3.38%
				Nước ngoài bảo lãnh 25.88%
Bulgaria	28.35	Quản lý nguồn nước 48.2%	Trợ cấp 59.6%	Phí sản xuất 87%
		Quản lý chất thải 25.8%	Các khoản vay không lãi suất 30%	
		Kiểm soát ô nhiễm không khí 8.5%		
Estonia	10.03	Xử lý chất thải 11.4%	Trợ cấp 100%	Phân bổ ngân sách 99.3%
		Quản lý nguồn nước 35.2%		
		Bảo vệ thiên nhiên 11.2%		
		Quản lý rừng 12.9%		
Hungary	112.78	Kiểm soát ô nhiễm không khí 5.72%	Trợ cấp 94.8%	Phí sản xuất 51%
		Quản lý chất thải 12.5%	Các khoản vay không lãi suất 5.2%	Các khoản trả nợ có lãi suất 9.7%
		Quản lý nguồn nước 36.9%		Viện trợ từ ngân sách 30.5%

Nguồn: The regional environmental center for central and eastern Europe, December 2001 "Environmental funds in the candidate countries"

một vai trò quan trọng trong việc thực hiện bảo vệ môi trường. Chi tiêu cho môi trường cho các mục tiêu nào là một khái niệm khá phức tạp và khác nhau

giữa các quốc gia, song tựu chung lại, chi tiêu cho môi trường thường tập trung vào ngăn chặn, giảm thiểu và loại trừ ô nhiễm do suy thoái môi trường

**Hình 1: Chi cho môi trường của khu vực nhà nước tính theo %GDP năm 2008**



Nguồn: Tự tổng hợp từ Eurostat, “Environmental protection expenditure in Europe Data 1995 – 2009”, 2011 edition

hay hậu quả từ quá trình sản xuất hoặc tiêu dùng các hàng hóa và dịch vụ. Cụ thể, chi tiêu bảo vệ môi trường có thể dành cho các mục tiêu:

- Kiểm soát ô nhiễm không khí và nước
- Quản lý chất thải nguy hại
- Quản lý chất thải rắn
- Xử lý nước thải
- Kiểm soát sỏi mòn đất
- Các vấn đề về tiếng ồn và độ rung
- Bảo vệ đa dạng sinh học và cảnh quan

Mức chi tiêu công cho môi trường có thể tính theo phần trăm của tổng chi tiêu chính phủ hoặc theo phần trăm của GDP.

Theo báo cáo của Eurostat, năm 2008, Malta là quốc gia chú trọng sử dụng nguồn ngân sách công cho hoạt động bảo vệ môi trường nhất khi dành tới 1,57% GDP và hơn 7,5% trong tổng chi ngân sách. Trong khi đó, Latvia chỉ sử dụng có 0,08% GDP cho sự nghiệp bảo vệ môi trường. Năm 2009, trung bình các nước thuộc EU -27 dành khoảng 0,7% GDP để chi tiêu cho môi trường.

Còn ở khu vực Đông Nam Á, theo kết quả nghiên cứu của TS. Đỗ Nam Thắng (*Viện Khoa học quản lý môi trường Tổng cục Môi trường*), mức chi bình quân từ ngân sách nhà nước cho bảo vệ môi trường theo GDP là của Lào là 0,07%, Thái Lan là 0,2% và Việt Nam là 0,38%.

## 6. Kết luận và khuyến nghị

Hiện nay, hầu hết các quốc gia đều quan tâm đến việc sử dụng các công cụ kinh tế nhằm mục tiêu môi trường trong xu thế phát triển kinh tế bền vững. Áp dụng chính sách thuế và phí môi trường hay sử dụng chi tiêu công đều có những mặt tích cực trong công cuộc lâu dài này. Mặc dù vậy, hiệu quả sử dụng các công cụ này ở Việt Nam vẫn còn chưa đạt được đúng mức kỳ vọng.

*Thứ nhất về chính sách thuế và phí môi trường:*

Việt Nam đã đi đúng hướng như các nước khi áp dụng thuế và phí môi trường với các đối tượng gây ô nhiễm môi trường. Tuy nhiên, giữa thuế và phí môi trường cần được phân biệt rõ ràng hơn. Ngoài ra, các quy định về phí môi trường hiện hành mới chỉ dừng lại ở mục tiêu huy động đóng góp một phần của những đối tượng xả thải, hỗ trợ làm sạch môi trường mà không tự mình xử lý chất thải, hỗ trợ thêm chi phí làm sạch môi trường. Một số mặt hàng có tác động xấu đến môi trường đã được đánh thuế ở nhiều quốc gia nhưng ở Việt Nam vẫn chưa bị đưa vào diện chịu thuế như: pin, ắc quy, máy tính điện tử, vải, đồ da, các sản phẩm du lịch,... Do đó, cần sớm hoàn thiện quy định thuế/ phí nhằm phát huy hết hiệu quả của chính sách này. Cũng cần phải cân nhắc lại biểu thuế áp dụng giữa các mặt hàng đôi khi không phù hợp.

*Thứ hai về hoạt động của quỹ môi trường*

Quỹ môi trường Việt Nam hiện nay có vốn điều

lệ là 500 tỷ đồng, một con số quá khiêm tốn với nhu cầu vay vốn của chủ đầu tư các dự án môi trường đang ngày càng tăng. Việc chuyển thẳng nguồn thu từ phí môi trường về các quỹ môi trường địa phương và các khoản bồi thường thiệt hại môi trường thu vào ngân sách nhà nước, tiền xử phạt hành chính về môi trường không được phân bổ về quỹ khiến Quỹ càng bị hạn chế hơn về nguồn tài chính. Việc giao Quỹ môi trường trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường nhưng quyết định tài chính của Quỹ lại do Bộ Tài chính quản lý gây ra việc chông chéo trong cơ chế tài chính. Chính phủ cần có các hướng dẫn, quy định và cơ chế để phân bổ thêm các nguồn vốn phục vụ cho nhu cầu hoạt động của Quỹ môi trường Việt Nam. Nên khuyến khích các tổ chức tài chính, tín dụng hỗ trợ cho Quỹ môi trường.

Tính đến năm 2012, nước ta có 19 quỹ bảo vệ môi trường địa phương. Quỹ bảo vệ môi trường địa phương nhận nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước, tài trợ của nước ngoài và lãi suất cho vay từ doanh nghiệp. Tuy nhiên, mức lãi suất áp dụng đều là ưu đãi, đôi khi là không hoàn lại. Vấn đề đáng quan tâm của các quỹ hiện giờ là chưa xác định được mô hình hoạt động. Một số quỹ hoạt động theo mô hình doanh nghiệp, một số khác lại theo hành chính. Việc này gây khó khăn cho hoạt động của quỹ. Việc xây dựng một mô hình định trước và thống nhất cho tất cả các địa phương là điều cần thiết. Quỹ vẫn chưa thực sự hoạt động hiệu quả khi các doanh nghiệp chưa tiếp cận được với nguồn vốn

của quỹ hay loay hoay với các thủ tục vay vốn ưu đãi. Ngoài ra, phần lớn các địa phương không sử dụng nguồn kinh phí của mình đúng mục tiêu, chủ yếu dành cho công tác xử lý, thu gom, vận chuyển các chất thải, trồng cây xanh... Nên dành nhiều ưu đãi hơn cho các quỹ triển khai công nghệ và sản xuất sản phẩm bảo vệ môi trường; đồng thời tăng hiệu quả sử dụng của một số khoản chi nhằm tiết kiệm nguồn lực tài chính.

#### *Thứ ba về chi tiêu công của Chính phủ cho môi trường*

Nước ta đang tiếp tục tăng nguồn ngân sách chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường qua các năm, song, thực tế là mức chi của Việt Nam đang còn thấp so với các nước trong khu vực châu Á khi chi chiếm 1% trong tổng chi ngân sách và 0,39% của GDP. Chính phủ cần giành thêm sự quan tâm cho khía cạnh này nhằm đảm bảo sự thống nhất trong mục tiêu chung bảo vệ môi trường. Với nguồn tài chính hiện còn đang hạn hẹp như hiện nay, chúng ta nên tập trung chi cho các mục tiêu trọng tâm. Tăng cường xã hội hóa nguồn đóng góp cho môi trường, khuyến khích các tổ chức nước ngoài đầu tư vào các hoạt động môi trường là các biện pháp tốt để hỗ trợ cho chính phủ trong công cuộc bảo vệ môi trường. Bên cạnh đó, tăng chi tiêu cho mục tiêu môi trường lên mức 1.5– 2% ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2011– 2015 là việc làm cần thiết với Việt Nam. □

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Bùi Danh Phong, 2007. “Hiệu quả của chính sách thuế môi trường ở Thụy Điển”, *Tap chí Tài nguyên & Môi trường*, số 5
2. Eurostat, 2011 edition. “Environmental protection expenditure in Europe Data 1995 – 2009”.
3. José Macros Domingues, 2002. “Environmental protection, tax system and green taxes. Brazil and Japan: problems in common.”
4. Jenkins, G. and R. Lamech, 1992. “Fiscal policies to control pollution: International experience.”
5. Fiscal Dimensions of Sustainable Development, Prepared for World Summit on Sustainable Development – Johannesburg, 2005. José Macros DOMINGUES, “*Environmental protection, tax system and green taxes. Brazil and Japan: problems in common.*”
6. The regional environmental center for central and eastern Europe, December 2001, “Environmental funds in the candidate countries”.