

THUẾ CARBON - CÔNG CỤ TÀI CHÍNH KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ - BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO PHÁP LUẬT VIỆT NAM TỪ NHẬT BẢN

NGUYỄN LƯU LAN PHƯƠNG*

Ngày nhận bài: 10/12/2019

Ngày phản biện: 27/12/2019

Ngày đăng bài: 15/03/2020

Tóm tắt:

Cùng với quá trình đô thị hóa, ô nhiễm không khí ngày một tăng nhanh, trở thành mối nguy hiểm lớn không chỉ đối với sức khỏe con người mà còn ảnh hưởng xấu tới môi trường sinh thái. Từ rất sớm, nhiều quốc gia trên thế giới đã có nhiều giải pháp được thiết lập nhằm giảm thiểu tình trạng ô nhiễm không khí. Bên cạnh các biện pháp kỹ thuật, quy hoạch,... thì công cụ tài chính cũng là một giải pháp mang tính hiệu quả được nhiều nước áp dụng, tiêu biểu là thuế Carbon. Trong các nước đã áp dụng công cụ tài chính thuế Carbon thì Nhật Bản được xem là quốc gia khá thành công trong tiến trình giảm thiểu ô nhiễm môi trường không khí. Vì vậy, nghiên cứu công cụ tài chính thuế Carbon từ pháp luật Nhật Bản trong nỗ lực giải quyết vấn đề về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí đóng vai trò là bài học kinh nghiệm quan trọng cho Việt Nam.

Từ khóa:

Ô nhiễm không khí, thuế Carbon, pháp luật Nhật Bản, Việt Nam.

Abstract:

Along with the process of urbanization, air pollution is increasing rapidly, becoming a major danger not only for human but also for the ecological environment. At a very early stage, many countries around the world have had variety solutions to reduce air pollution. In addition to technical measures, urban planning etc., the financial instrument is also an effective solution applied by many countries, typically the Carbon tax. Of these countries, Japan is considered a successful nation in the process of reducing air pollution through Carbon tax. Therefore, research on Carbon tax in Japan in an effort to solve the problem of controlling air pollution plays an important lesson for Vietnam.

Key words:

Air pollution, Carbon tax, Japanese law, Vietnam.

* Giảng viên Trường Đại học Luật, Đại học Huế; email: nllphuong@hul.edu.vn

1. Tổng quan về công cụ thuế Carbon

Thuế Carbon là một loại thuế do chính phủ áp đặt lên đối tượng phát thải khí nhà kính. Đây là loại thuế tính vào lượng phân tử Carbon - một trong những tác nhân chính làm Trái đất nóng lên và gây ảnh hưởng đến biến đổi khí hậu. Đối tượng chịu thuế Carbon chủ yếu là nhiên liệu hóa thạch như xăng dầu, methanol, butan, khí hóa lỏng, than bùn, than đá.

Cơ sở nền tảng của việc áp thuế Carbon là nhằm đưa ra các chi phí bổ sung cho mỗi tấn các-bon đioxit (CO₂) phát thải vào khí quyển. Mục tiêu cuối cùng là bù đắp về mặt kinh tế các thiệt hại do việc phát thải khí nhà kính, chủ yếu có liên quan tới phát thải khí CO₂ gây ra. Nhìn chung, thuế Carbon là một công cụ chính sách kinh tế và là một công cụ hiệu quả về mặt chi phí để khuyến khích giảm phát thải khí nhà kính tại nơi diễn ra phát thải dựa trên nguyên tắc “*người gây ô nhiễm trả phí*”.

Trên nền tảng này, các loại thuế Carbon có thể đóng góp một cách đáng kể trong việc đạt được các mục tiêu giảm nhẹ xét trên cả phương diện toàn cầu và trong từng quốc gia áp dụng theo hai cách: Thuế Carbon cung cấp một tín hiệu mạnh về giá cho đối tượng phát thải và nhờ đó khuyến khích các đối tượng này giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và thuế Carbon tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước nhằm tái đầu tư vào các hoạt động giảm nhẹ khí thải khác.

2. Pháp luật về công cụ thuế Carbon trong bảo vệ môi trường không khí ở Nhật Bản

Sau khi tham gia vào Nghị định thư Kyoto 1997, Nhật Bản đã bắt đầu có các bước tiến đầu tiên trong nhiệm vụ chung đối phó với sự nóng lên toàn cầu. Tuy nhiên, những đạo luật đầu tiên sau Nghị định thư Kyoto liên quan đến môi trường vào năm 1998¹ chỉ yêu cầu các doanh nghiệp và hộ gia đình cố gắng giảm phát thải khí nhà kính trên cơ sở tự nguyện mà không có bất kỳ chế tài bắt buộc nào được áp dụng như các quốc gia thành viên khác.

Năm 2009, để thực hiện mục tiêu trung hạn vào năm 2020 có thể cắt giảm phát thải khí nhà kính xuống dưới 25% so với năm 1990 và mục tiêu dài hạn là giảm lượng phát thải xuống dưới 80% vào năm 2050 thì Chính phủ đã giới thiệu “*Đạo luật cơ bản về các biện pháp ứng phó với sự nóng lên toàn cầu*”², trong đó đề xuất cả thuế Carbon và giao dịch phát thải theo hạn mức như là các biện pháp tiềm năng để hoàn thành cam kết của quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính. Tuy nhiên, vì có nhiều khó khăn trong quá trình đưa đạo luật vào áp dụng cũng như chủ yếu xuất phát từ các phản đối của Liên đoàn Doanh thương Nhật Bản (Keidanren) nên Đạo luật đã không được Nghị viện Quốc gia thông qua.

Phải đến sau các thảm họa thiên nhiên vào năm 2011 cùng với sự thúc đẩy chính trị kiên quyết về việc áp dụng thuế Carbon như một biện pháp giảm thiểu sự nóng lên toàn cầu và tiết kiệm năng lượng, chính phủ Nhật Bản mới thực sự cam kết giảm sự lệ thuộc vào hạt nhân và

¹ Act on Promotion of Global Warming Countermeasures (Act No. 117 of 1998).

² The Basic Act on Global Warming Countermeasures.

giảm tiêu thụ năng lượng, đồng thời giới thiệu “Thuế cho giảm nhẹ biến đổi khí hậu”³ (năm 2012) như một phần của cải cách Thuế.

Về cơ bản, Nhật Bản có ba loại thuế năng lượng⁴, bao gồm:

(1) Thuế đánh vào các sản phẩm nhập khẩu hoặc có thành phần là nhiên liệu hóa thạch, như thuế dầu mỏ và than.

(2) Thuế đánh vào nhiên liệu dùng cho các phương tiện giao thông, như thuế xăng dầu, thuế dầu Diesel, thuế nhiên liệu hàng không.

(3) Thuế đánh vào năng lượng điện hoặc năng lượng chuyển đổi.

Thay vì thiết lập một hệ thống thuế mới, cải cách thuế năng lượng của chính phủ Nhật Bản tiến hành bổ sung thêm thuế lên hàm lượng Carbon phát thải có trong nhiên liệu hóa thạch. Cụ thể là dầu thô, khí tự nhiên, dầu mỏ và than đá - tại thời điểm bắt đầu đưa vào thị trường, có nghĩa là khi nhập khẩu hoặc khai thác.

Thuế suất khác nhau được áp dụng đối với mỗi loại nhiên liệu hóa thạch, tùy thuộc vào hàm lượng CO₂ nhưng về cơ bản mỗi đơn vị phát thải sẽ gánh tương đương thêm 289 ¥/tấn CO₂. Để giảm bớt tác động tiêu cực lên nền kinh tế và xã hội, thuế suất khởi đầu ở mức thấp và tăng dần theo giai đoạn trong ba năm rưỡi đến khi đạt ngưỡng thuế suất vào tháng 4 năm 2016 thì dừng lại⁵. Giai đoạn này nhằm cung cấp cho người dân và doanh nghiệp đủ thời gian để điều chỉnh mô hình tiêu dùng của họ.

Đối tượng chịu thuế	Mức thuế ban đầu (Tấn)	Thuế Carbon		
		Từ 1/1/2012	Từ 1/4/2014	Từ 1/4/2016
Dầu và sản phẩm dầu mỏ (Kl)	2,040 ¥	+250 ¥ (2,290 ¥)	+500 ¥ (2,540 ¥)	+760 ¥ (2,800 ¥)
Khí tự nhiên (Tấn)	1,080 ¥	+260 ¥ (1,340 ¥)	+520 ¥ (1,600 ¥)	+780 ¥ (1,860 ¥)
Than đá (Tấn)	700 ¥	+220 ¥ (920 ¥)	+440 ¥ (1,440 ¥)	+670 ¥ (1,370 ¥)

Tuy nhiên, mặc dù thuế suất đã tăng đến mức cao nhất vào năm 2016, nó vẫn thấp hơn đáng kể so với thuế Carbon ở các quốc gia khác (18£/t CO₂ ở Anh⁶, 65.4 €/t CO₂ vào năm 2020 ở Pháp⁷). Bên cạnh đó, trong một số trường hợp đặc biệt, đối tượng chịu thuế còn được miễn thuế Carbon, bao gồm⁸:

³ Tax for Climate Change Mitigation.

⁴ Taxing Energy Use 2019: Country Note - Japan.

<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-japan.pdf>

⁵ MOE, ‘Details of Carbon Tax (Tax for Climate Change Mitigation)’, accessed 15 August 2017 at https://www.env.go.jp/en/policy/tax/env-tax/20121001a_dct.pdf

⁶ Carbon Price Floor (CPF) and the price support mechanism - David Hirst

⁷ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/fiscalite-carbone>

⁸ MOE, ‘Details of Carbon Tax (Tax for Climate Change Mitigation)’, accessed 15 August 2017 at https://www.env.go.jp/en/policy/tax/env-tax/20121001a_dct.pdf

1. Việc sử dụng than đá để phát điện trên đảo Okinawa.
2. Việc sử dụng dầu để bay hơi để sản xuất các sản phẩm hóa dầu.
3. Sản xuất nhựa đường trong nước.
4. Dầu sử dụng cho nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản.
5. Nhiên liệu cho các chuyến bay nội địa, dầu sử dụng cho đường sắt, sử dụng cho đường thủy vận chuyển khách và hàng hóa trong nước, và than nhập khẩu sử dụng để sản xuất xút vảy và muối.

Mặc dù, mức thuế suất thấp có thể làm tác động của thuế Carbon lên xã hội Nhật Bản là không lớn để thay đổi xu hướng lựa chọn năng lượng sạch hơn và hiệu quả hơn của cộng đồng nhưng chính phủ Nhật Bản vẫn dự định sẽ đạt được các cam kết cắt giảm khí thải nhà kính bằng cách kết hợp giữa nguồn thu từ thuế Carbon và trợ cấp xanh. Trên thực tế, các phân tích của chính phủ cho thấy rằng hiệu quả kiểm soát phát thải CO₂ thông qua thuế sẽ đóng góp 17,5% (năm 2020) và 9,1% (năm 2030) vào mục tiêu cắt giảm CO₂ của Nhật Bản. Ngoài ra, nguồn thu từ thuế Carbon đã đạt 39 tỷ ¥ (500 triệu USD) cho năm đầu tiên, và lên đến 260 tỷ ¥ (2,18 tỷ USD) từ sau năm 2016, đồng thời ước tính sẽ cắt giảm 24 triệu tấn CO₂ vào năm 2020 so với 1990⁹.

Khoản thu này được dùng hoàn toàn cho các trợ cấp xanh như xúc tiến “*Công nghệ carbon thấp cải tiến*”¹⁰ bao gồm pin ion lithium, sử dụng năng lượng hiệu quả tại các doanh nghiệp vừa và nhỏ; cùng với đó là việc tăng cường hiệu quả năng lượng và năng lượng tái tạo của Chính quyền địa phương thông qua tài trợ “*Quỹ mua bán xanh mới*”¹¹.

Không thể phủ nhận được rằng thuế Carbon đã đóng một vai trò không nhỏ trong công cuộc giảm thiểu phát thải khí nhà kính cũng như những lợi ích to lớn về kinh tế mà chính phủ Nhật Bản nhận được. Việc phủ xanh hệ thống thuế năng lượng này đã có tác động tích cực đến việc giảm sự phụ thuộc vào năng lượng hóa thạch, cải thiện cán cân thương mại thông qua việc thúc đẩy sự tăng trưởng của các ngành liên quan đến việc chuyển đổi sang sử dụng năng lượng tái tạo.

Vì mức thuế suất khá thấp, tác động của thuế Carbon đối với các hộ gia đình là tương đối nhỏ, ước tính khoảng 1.200 ¥ mỗi năm¹². Vì vậy, ảnh hưởng này không tác động quá lớn đến cuộc sống người dân, thể hiện rõ là không có sự phản đối nào từ phía người dân nhưng thuế Carbon lại nhận phải sự phản đối nhiều nhất từ phía các doanh nghiệp sử dụng năng lượng hóa thạch truyền thống. Các doanh nghiệp này đều cho rằng việc tăng giá năng lượng làm cản trở đổi mới doanh nghiệp và làm ảnh hưởng đến tính cạnh tranh toàn cầu của ngành công nghiệp.

⁹ MOE, ‘Details of Carbon Tax (Tax for Climate Change Mitigation)’, accessed 15 August 2017 at https://www.env.go.jp/en/policy/tax/env-tax/20121001a_dct.pdf

¹⁰ Low-carbon Technologies.

¹¹ Green Finance Fund.

¹² MOE, ‘Details of Carbon Tax (Tax for Climate Change Mitigation)’, accessed 15 August 2017 at https://www.env.go.jp/en/policy/tax/env-tax/20121001a_dct.pdf

Từ năm 2014, Liên đoàn Doanh thương Keidanren cũng đã chỉ trích việc thiếu minh bạch về các khoản thu thông qua thuế Carbon và thiếu sự rõ ràng về việc chi tiêu thực tế của nguồn thu. Việc phản đối này ngày càng gia tăng khi các nhà máy điện hạt nhân đóng cửa và các doanh nghiệp lo lắng cho tương lai của điện hạt nhân và an ninh năng lượng.

3. Thực tiễn thực hiện pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường không khí tại Việt Nam

Ở Việt Nam, các công cụ kinh tế chính mà Chính phủ sử dụng để quản lý và bảo vệ môi trường nói chung và môi trường không khí nói riêng, bao gồm thuế bảo vệ môi trường, phí và lệ phí về môi trường. Các công cụ kinh tế này đều được áp dụng dựa trên nguyên tắc “*người gây ô nhiễm trả phí*”.

Thuế bảo vệ môi trường¹³ là khoản đóng góp bắt buộc do Chính phủ áp đặt, tạo nguồn thu cho ngân sách Nhà nước và không liên quan trực tiếp tới bất kỳ chi phí hoặc dịch vụ nào từ Chính phủ. Đây là loại thuế gián tiếp, được thu trên sản phẩm và hàng hóa mà khi sử dụng được cho là gây ra các ảnh hưởng môi trường tiêu cực.

Thuế bảo vệ môi trường chính thức được áp dụng khi Luật Thuế bảo vệ môi trường 2010 ban hành. Trong đó, đối tượng chịu thuế chính được chia làm tám nhóm bao gồm: (I) Xăng dầu, mỡ nhờn; (II) Than đá; (III) Dung dịch hydro-chloro-fluoro-carbon (HCFC); (IV) Túi ni-lông; (V) Thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng; (VI) Thuốc trừ mối thuộc loại hạn chế sử dụng; (VII) Thuốc bảo quản lâm sản thuộc loại hạn chế sử dụng; (VIII) Thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng¹⁴. Mức thuế suất khác nhau được áp dụng đối với từng loại hàng hóa, tùy thuộc vào hàm lượng phát thải gây ô nhiễm môi trường nói chung và môi trường không khí nói riêng, dao động từ 1.000 (đồng/1 lít dầu hỏa) đến 50.000 (đồng/1kg túi ni lông)¹⁵.

Trên thực tế, có nhiều sản phẩm, hàng hóa mà việc sử dụng có khả năng gây ô nhiễm môi trường nói chung và ô nhiễm không khí nói riêng, ví dụ như khí thải công nghiệp, thuốc lá, chất thải phóng xạ,... nhưng trong danh mục đối tượng chịu thuế vẫn còn bỏ ngỏ, chưa đưa vào diện điều chỉnh của Luật Thuế bảo vệ môi trường.

Ban đầu, đạo thuế này đã đóng góp một tỷ lệ ổn định vào nguồn thu của ngân sách Chính phủ, trung bình khoảng 1,5% cho giai đoạn 2012 - 2014¹⁶. Kể từ năm 2015 đến nay, thuế bảo vệ môi trường đã đóng góp nguồn thu đáng kể, ước tính dự kiến số thu thuế bảo vệ môi trường năm 2019 là 68.926 tỷ đồng, nghĩa là chỉ trong vòng 7 năm, số thu đã tăng hơn 6 lần tương đương trung bình tăng trưởng số thu hàng năm là 35%¹⁷.

¹³ Luật Thuế bảo vệ Môi trường (số 57/2010/QH12).

¹⁴ Thông tư số 152/2011/TT-BTC hướng dẫn thi hành Nghị định số 67/2011/NĐ-CP ngày 08/8/2011 của Chính Phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế bảo vệ môi trường.

¹⁵ Nghị quyết số 579/2018/UBTVQH14 về biểu thuế bảo vệ môi trường.

¹⁶ Niên giám thống kê 2014.

¹⁷ <https://cuoituan.tuotire.vn/tin/20190309/phi-khi-thai-va-thue-bao-ve-moi-truong-nhung-dieu-khong> on/1489621.html?fbclid=IwAR2dNrIwudmhkOviKnglB1zH2ZYAtPjZJtQDiVFHu9Iak_oDI9G9Ag8cIDs

Trong khi khoản thu từ nguồn thuế này tăng rất nhanh thì chi cho tiến trình bảo vệ môi trường lại được tiến hành nhỏ giọt. Cụ thể, năm 2012, số thu từ thuế bảo vệ môi trường là 11.160 tỷ đồng, đã tăng lên mức 42.393 tỷ đồng vào năm 2016, tương đương tăng 4 lần trong vòng 5 năm. Ngược lại, số chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường lại tăng không đáng kể, từ 9.000 tỷ đồng năm 2012 lên 12.290 tỷ đồng năm 2016. Như vậy, trong lúc mức thu thuế môi trường tăng 4 lần thì khoản chi ra cho việc bảo vệ môi trường tăng chưa đến 1,4 lần¹⁸.

Sau một khoảng thời gian đủ dài để đánh giá hiệu quả của sắc thuế này, nghị quyết tăng thuế suất đối với một số loại nhiên liệu được trình lên Quốc hội và được thông qua, chính thức có hiệu lực từ ngày 1/1/2019¹⁹. Theo đó, Chính phủ đã có sự nhìn nhận đúng đắn hơn về nguồn phát thải gây ô nhiễm không khí chi phối tại Việt Nam không phải là xăng, dầu mà là than đá. Chính vì vậy, mức thuế suất đối với xăng, dầu chỉ tăng dao động từ 500 VND tới 1.000 VND trong khi than đá tăng khá nhiều từ 5.000 VND tới 10.000 VND tùy loại than đá²⁰. Tuy nhiên, việc áp mức thuế này vẫn đẩy giá nhiên liệu ở Việt Nam tăng cao, trong khi thu nhập bình quân của người dân ở nước ta vẫn còn khá thấp, điều này ảnh hưởng trực tiếp tới quyền lợi của người dân, doanh nghiệp.

Ngoài ra, việc nhà nước tăng thuế môi trường (chủ yếu đối với năng lượng hóa thạch) là nhằm mục đích khuyến khích các doanh nghiệp cải tiến công nghệ để tiết kiệm nhiên liệu, cải thiện môi trường nhưng thực tế thì việc tăng thuế này lại chủ yếu ảnh hưởng đến người tiêu dùng do doanh nghiệp sẽ tính toán chi phí tăng thêm vào giá thành sản phẩm. Hoặc, việc tăng thuế này còn ảnh hưởng xấu tới các tuyến đường mới theo hình thức đối tác công - tư, về mục đích của các tuyến đường này là tăng vận tốc xe lưu thông, giảm ùn tắc, do đó giảm nhiên liệu tiêu thụ, môi trường được cải thiện hơn. Tuy nhiên, nếu việc thu thuế quá cao sẽ dẫn đến không có nhiều xe lưu thông trên đường, việc đầu tư sẽ lãng phí và không hiệu quả về mọi mặt.

Phí và lệ phí bảo vệ môi trường, được áp đặt cho những người hưởng lợi của dịch vụ nào đó, và chỉ được trả khi dịch vụ trên thực tế đã được cung cấp. Các loại phí và lệ phí được quy định theo tính chất và phạm vi của dịch vụ được cung cấp. Các phí và lệ phí nhằm mục đích bù đắp các chi phí cho việc cung cấp các dịch vụ cụ thể. Theo Luật về Phí và Lệ phí (Luật số 97/2015/QH13) ngày 25/11/2015, các phí liên quan đến bảo vệ môi trường không khí bao gồm:

- Phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản²¹. Cụ thể mức phí bảo vệ môi trường đối với dầu thô: 100.000 đồng/tấn; đối với khí thiên nhiên, khí than: 50 đồng/m³. Riêng khí thiên nhiên thu được trong quá trình khai thác dầu thô (khí đồng hành): 35 đồng/m³.

¹⁸ Bộ Tài chính (2017), Báo cáo tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Thuế bảo vệ môi trường (2012 - 2016).

¹⁹ Nghị quyết số 579/2018/UBTVQH14 về biểu thuế bảo vệ môi trường.

²⁰ Nghị quyết số 579/2018/UBTVQH14 về biểu thuế bảo vệ môi trường.

²¹ Nghị định số 164/2016/ND-CP ngày 26/11/2016 về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản.

- Phí bảo vệ môi trường đối với khí thải vẫn chưa có hướng dẫn chi tiết về các thủ tục, phương thức đăng ký và kiểm kê khí thải công nghiệp cũng như cấp Giấy phép xả khí thải công nghiệp.

- Phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, đề án bảo vệ môi trường chi tiết. Mức thu thẩm định phụ thuộc vào cơ quan thực hiện. Nếu cơ quan Trung ương thực hiện thẩm định, mức phí do Bộ Tài chính quy định và tùy thuộc vào tổng vốn đầu tư của dự án (mức phí dao động từ 6 triệu đồng đến 96 triệu đồng)²². Ngược lại, nếu do cơ quan địa phương thực hiện thẩm định, mức phí thu do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định.

- Phí để thẩm định phương án cải tạo, phục hồi môi trường, và phương án cải tạo, phục hồi môi trường bổ sung. Nếu cơ quan trung ương thực hiện thẩm định, mức phí do Bộ Tài chính quy định và tùy thuộc vào tổng vốn đầu tư của dự án (mức phí dao động từ 4 triệu đến 61 triệu)²³. Ngược lại, nếu do cơ quan địa phương thực hiện thẩm định, mức phí thu do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định.

Trên thực tế thì phí và lệ phí dành cho khí thải đã bao hàm trong nhiều loại thuế bảo vệ môi trường. Chính vì vậy, để tránh việc “thuế chồng thuế” nên phí và lệ phí đối với các hoạt động ảnh hưởng tới môi trường không khí ít được quy định và thuế bảo vệ môi trường được xem là công cụ kinh tế chính của Nhà nước trong tiến trình chống lại ô nhiễm không khí.

Ngoài các công cụ kinh tế đã được áp dụng vào thực tiễn trên thì Việt Nam đang xây dựng Nghị định về lộ trình và phương thức tham gia hoạt động giảm nhẹ khí nhà kính toàn cầu. Nghị định dự kiến sẽ cung cấp các chi tiết về chiến lược định giá Carbon quốc gia²⁴ hiện chưa có ở Việt Nam. Việt Nam cũng có các nghiên cứu và áp dụng thí điểm về các sáng kiến định giá Carbon đang được thực hiện, như là cơ chế bù trừ Carbon song phương (JCM) hoặc hệ thống giao dịch phát thải (PMR).

4. Đánh giá khả năng áp dụng thuế Carbon tại Việt Nam

Như đã trình bày ở trên, mỗi công cụ kinh tế được áp dụng trong bảo vệ môi trường không khí hiện nay ở Việt Nam có các lợi ích và rào cản riêng trong việc đạt được giảm nhẹ phát thải Carbon. Tuy nhiên, một công cụ kinh tế mang tính hiệu quả hơn như thuế Carbon trong việc hỗ trợ các hoạt động và đầu tư cho giảm nhẹ ô nhiễm không khí trên quy mô rộng vẫn chưa được áp dụng tại Việt Nam mà chỉ mới dừng lại ở mức độ nghiên cứu.

Do vậy, qua quá trình nghiên cứu việc áp dụng thuế Carbon ở Nhật Bản thì rõ ràng việc áp dụng bổ sung thuế Carbon lên thuế bảo vệ môi trường đối với một số đối tượng phát thải khí nhà kính ở Việt Nam vẫn có thể thực hiện được theo một trong các phương án sau:

²² Thông tư số 56/2018/TT-BTC quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường do cơ quan Trung ương thực hiện thẩm định.

²³ Thông tư số 35/2017/TT-BTC quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định phương án cải tạo, phục hồi môi trường; phương án cải tạo, phục hồi môi trường bổ sung do cơ quan trung ương thực hiện thẩm định.

²⁴ Điều 23 Dự thảo nghị định Quy định lộ trình và phương thức giảm nhẹ phát thải khí nhà kính.

Phương án 1: Thiết lập thuế Carbon riêng song song với thuế bảo vệ môi trường

Giới thiệu thuế Carbon mới bên cạnh thuế bảo vệ môi trường hiện có tạo điều kiện thuận lợi trong việc tối ưu hóa phạm vi đối tượng chịu thuế, tránh bỏ sót đối tượng phát thải Carbon cũng như có thể đáp ứng hiệu quả các yêu cầu về cắt giảm lượng Carbon trong các cam kết quốc tế của Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, việc giới thiệu thuế mới này phải trải qua quy trình phê duyệt kéo dài cho đến quá trình được thông qua và ban hành. Trong quá trình kéo dài này, việc thiết lập thuế mới sẽ khó nhận được sự ủng hộ và đồng thuận mạnh từ các Bộ, cơ quan, ban ngành để hỗ trợ việc giới thiệu thuế mới cũng như cách thức thuế mới vận hành trên thực tế.

Ngoài ra, việc thuế Carbon cùng tồn tại song hành với thuế bảo vệ môi trường nguy cơ đẩy đến tình trạng chòng chéo giữa hai cơ chế thuế hoặc đánh thuế hai lần. Do đó, khi thuế Carbon được giới thiệu thì các loại thuế khác cũng phải dần bị thay thế để quay lại mức trung hòa với tổng thể hệ thống thuế như trước khi giới thiệu thuế Carbon.

Phương án 2: Tăng thuế suất thuế bảo vệ môi trường để phản ánh thuế Carbon

Hiện tại đã có thuế bảo vệ môi trường lên nhiên liệu hóa thạch và các chất HCFC (các sản phẩm phát thải chính khí Carbon). Vì vậy, phương án này sẽ điều chỉnh thuế suất đối với các nhiên liệu đã bao gồm trong Luật Thuế hiện có. Điều này có thể có lợi do sự phản đối từ chính trị và xã hội sẽ thấp hơn so với việc giới thiệu thuế mới. Theo phương án này, cơ cấu quản lý và thu thuế vẫn được giữ nguyên như cơ cấu hiện tại, giảm được các chi phí hành chính có liên quan. Đây là một yếu tố giúp thực hiện phương án này trở nên dễ dàng.

Tuy nhiên, cũng có những hạn chế đối với phương án này. Trước tiên, việc chỉ điều chỉnh đơn giản thuế hiện có sẽ không cho phép sử dụng nguồn thu mới cho các mục đích khác theo khung pháp lý thuế hiện có ở Việt Nam. Vì, việc phân bổ nguồn thu nhập mới cho các mục đích sử dụng cụ thể cần có quyết định của nhà nước, điều này thường mất nhiều thời gian và khó thống nhất đạt được; thứ hai, nhìn chung vẫn sẽ có các phản đối đối với bất kỳ đề xuất tăng thuế nào mà có thể ảnh hưởng tiêu cực lên nền kinh tế và xã hội, do vậy không dễ để có thể thông qua đề xuất tăng thuế suất.

Mỗi phương án đều có các ưu điểm và nhược điểm khác nhau, vì vậy để giảm bớt các rủi ro thì dù tiến hành theo phương án nào thì trong quy trình thiết kế thuế Carbon cần chú ý một số điểm sau:

Thứ nhất, về thiết lập mức thuế suất - yếu tố quyết định cho sự thành công của cơ chế thuế Carbon. Nếu thuế suất quá thấp, sẽ không có nhu cầu phải áp dụng các giải pháp sạch thay thế cũng như không đem lại nguồn thu cần thiết cho nhà nước để tái đầu tư, ngược lại, nếu thuế suất quá cao có thể ảnh hưởng tiêu cực lên lợi nhuận, việc làm và người tiêu dùng. Do đó, mức thuế suất Chính phủ cần hướng đến nên đáp ứng các mục tiêu sau:

- Đạt được một mức giảm phát khí thải Carbon cụ thể.
- Mức tăng cụ thể về nguồn thu ngân sách từ thuế Carbon.
- Phản ánh các chi phí xã hội của việc phát thải.

Thứ hai, việc áp dụng thuế Carbon nên được tiến hành theo từng giai đoạn.

Những đối tượng trả thuế Carbon (hộ gia đình và doanh nghiệp) cần thời gian để điều chỉnh các chính sách tiêu dùng và công nghệ nhằm tính đến các chi phí tăng thêm cho phát thải khí nhà kính. Thuế Carbon nên được giới thiệu từ từ: Ban đầu có thể áp dụng đối với một ngành với mục tiêu mở rộng phạm vi áp dụng ra các ngành khác có liên quan về phát thải khí nhà kính. Cũng như vậy, thuế suất nên bắt đầu thực hiện với mức khiêm tốn và sau đó tăng mỗi năm. Việc miễn thuế và ngưỡng miễn thuế cũng nên được xem xét để tránh ảnh hưởng tiêu cực lên các cá nhân và cộng đồng chịu ảnh hưởng bất lợi.

Thứ ba, một số biện pháp ứng phó có thể được áp dụng để giảm các ảnh hưởng không mong muốn của thuế Carbon.

Cụ thể là các biện pháp hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương để phân bổ lại thu nhập từ thuế. Quyết định làm thế nào để tái sử dụng thu nhập từ thuế Carbon có thể là yếu tố quan trọng nhất của quy trình thiết kế thuế Carbon do có thể giải quyết được các vấn đề tiêu cực mà sắc thuế này gây ra mà không áp đặt thêm các chi phí mới lên xã hội.

Ngoài ra, việc cung cấp thông tin rõ ràng cả về tiến trình giới thiệu thuế Carbon đến việc sử dụng nguồn thu từ thuế Carbon trong quá trình tái đầu tư phục hồi môi trường không khí đóng vai trò then chốt để có được sự ủng hộ từ các cá nhân và cộng đồng. Chính vì vậy, cần phải cung cấp đầy đủ các thông tin cơ sở để làm rõ tính hợp lý của đề xuất tăng thuế hoặc thiết lập thuế mới (ví dụ, thông qua việc sử dụng các công cụ mô hình) để tránh nguy cơ các phương án này sẽ đơn giản được hiểu là tăng thêm gánh nặng đối với người trả thuế và cuối cùng là tăng gánh nặng đối với xã hội. Trong trường hợp thuế Carbon đã có hiệu lực thi hành, các thông tin môi trường liên quan đến thuế Carbon cũng phải được công khai theo đúng tinh thần của Điều 131 Luật Bảo vệ môi trường 2014.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2010), Luật Thuế bảo vệ môi trường của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Hà Nội (số 57/2010/QH12).

2. Chính phủ (2016), Nghị định số 164/2016/NĐ-CP ngày 26/11/2016 về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản.

3. Bộ Tài chính (2011), Thông tư số 152/2011/TT-BTC hướng dẫn thi hành Nghị định số 67/2011/NĐ-CP ngày 08/8/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế bảo vệ môi trường.

4. Bộ Tài chính (2018), Thông tư số 56/2018/TT-BTC quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường do cơ quan Trung ương thực hiện thẩm định.

5. Bộ Tài chính (2017), Thông tư số 35/2017/TT-BTC quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định phương án cải tạo, phục hồi môi trường; phương án cải tạo, phục hồi môi trường bổ sung do cơ quan Trung ương thực hiện thẩm định.

6. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2018), Nghị quyết số 579/2018/UBTVQH14 về biểu thuế bảo vệ môi trường.

7. Bộ Tài chính (2017), Báo cáo tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Thuế bảo vệ môi trường (2012 - 2016).

8. MOE, Details of Carbon Tax (Tax for Climate Change Mitigation).

9. Act on Promotion of Global Warming Countermeasures (Act No. 117 of 1998).

10. The Basic Act on Global Warming Countermeasures.

11. The Japanese Carbon tax and the challenges to low - Carbon policy cooperation in East Asia (2018).

12. Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp cùng chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) và cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID) (2018), Dự án “Hỗ trợ tăng cường năng lực và đổi mới thể chế thực hiện tăng trưởng xanh và phát triển bền vững ở Việt Nam” - Cơ hội thực hiện định giá Các-bon tại Việt Nam.

13. Niên giám thống kê 2014.