

A Year of Dramatic Change Brings Opportunity to Rethink the Value of Environmental Taxes

Raymond Cléménçon

The Journal of Environment Development, 2009 18:3. Published by SAGE.

Một năm với những thay đổi sâu sắc mang đến cơ hội để suy ngẫm lại giá trị của thuế môi trường

Raymond Cléménçon

Năm 2008 đã trở thành một năm với những thay đổi sâu sắc. Nó đi vào lịch sử như một năm mà hệ thống tài chính quốc tế lao dốc, và chỉ khi những gói cứu trợ lớn được bơm vào mới có thể ngăn chặn sự sụp đổ kinh tế tổng thể. Một lý do mang tính lịch sử khác đó là cuộc bầu cử Tổng thống Hoa Kỳ (Tổng thống Barak Obama). Không những đây là tổng thống da đen đầu tiên trong lịch sử Hoa Kỳ mà đây còn là sự kiện tạo hy vọng cho người dân trên toàn thế giới, những người tin rằng những vấn đề rối ren toàn cầu hiện nay chỉ có thể giải quyết được bằng con đường đa phương và liên quan đến tất cả các chính đảng. Sau 8 năm thực hiện chính sách đơn phương đối ngoại, Hoa Kỳ đã rẽ đi một cách có hệ thống những ý thức hệ khoa học về các xu hướng toàn cầu và quan điểm khác nhau trong việc làm thế nào để giải quyết những vấn đề. Có những dấu hiệu cho thấy nền kinh tế hàng đầu thế giới sẽ trở lại với chính sách đối ngoại được xây dựng trên một tinh thần hợp tác mới.

Cả cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và cuộc bầu cử tổng thống mới của Hoa Kỳ đã ảnh hưởng sâu sắc đến các cuộc đàm phán quốc tế về môi trường và những tranh luận về phát triển bền vững. Cụ thể là những sự kiện này đã ảnh hưởng đến nỗ lực để có được một thỏa thuận công bằng và những thỏa thuận công bằng tiếp theo đối với Nghị định thư Kyoto về biến đổi khí hậu, cũng như các sáng kiến nhằm: bảo vệ môi trường tự nhiên suy thoái nhanh chóng trên toàn thế giới, quản lý bền vững nghề cá đang dần cạn kiệt, và ngăn chặn sự phát thải đang tăng nhanh của các hóa chất hữu cơ bền vững khắp nơi trên thế giới và đang đe dọa thế giới tự nhiên theo những cách mà chúng ta chỉ vừa mới bắt đầu nhận thức được. Hoa Kỳ dưới thời Tổng thống Obama đang nhận ra sự cấp bách của những vấn đề này và đã cam kết cùng với Liên minh châu Âu và các nước khác trong nỗ lực cùng nhau giải quyết. Tuy nhiên, một điều không nghi ngờ đó là khủng hoảng tài chính trên diện rộng có thể làm giảm quyết tâm của nhà lãnh đạo chính trị trong việc đưa ra những cam kết làm trầm trọng thêm những khó khăn kinh tế.

Cuộc khủng hoảng kinh tế là một cơ hội lịch sử để các nước giàu có thể từ bỏ cách thức tiêu thụ tài nguyên không bền vững của mình và giúp các nền kinh tế nghèo cũng như các nước đang phát triển hiện thực hóa phát triển bền vững. Điều mà suy thoái kinh tế mang lại đó là việc xuất hiện khuynh hướng tạo sức ép lên thay đổi cơ cấu cần thiết. Đây là điều rất khó

May mắn là nhiều chính phủ đã thảo luận để khởi đầu cho một nền *kinh tế xanh* trong một thời gian và hứa hẹn sẽ giúp ngành công nghiệp đang què quặt để trở nên *xanh* hơn và tạo ra hàng triệu "*việc làm xanh*". Câu hỏi đặt ra là liệu các cam kết này sẽ được thực hiện đến đâu và làm thế nào để chúng có thể nhận được hỗ trợ tài chính. Thực tế về vấn đề này là khá ảm đạm. Có một khoảng cách rất lớn giữa các cam kết đã tuyên bố và hiện thực. Năng lượng tái tạo từ gió, mặt trời và các nguồn địa nhiệt vẫn chỉ cung cấp khoảng 1% tổng năng lượng chung của thế giới, trong khi nhiên liệu hóa thạch tiếp tục đóng góp đến 80%, một tỷ lệ mà về cơ bản vẫn không thay đổi trong nhiều năm, bất chấp sự thổi phồng về việc mở rộng công nghệ năng lượng tái tạo ở các nước phát triển và đang phát triển (Cơ quan Năng lượng Quốc tế, 2008). Áp lực khai phá những vùng đất hoang sơ để lấy dầu và khoáng sản đã tăng mạnh và sẽ không dừng lại, ít nhất cho đến khi có những suy thoái gần đây.

Thậm chí Liên minh châu Âu đi đầu trong quy định bắt buộc cắt giảm khí thải CO₂ đã đấu tranh để khóa mình trong cam kết phát triển năng lượng tái tạo. Trong đó, lượng điện từ các nguồn tái tạo dự báo sẽ là 20% vào năm 2020. Một số các nước thành viên mới ở Đông Âu, đáng chú ý có Ba Lan, sẽ rất khó từ bỏ sự phụ thuộc nặng nề vào nguồn than đá dồi dào của họ. Điều này được lặp lại ở nhiều quốc gia khác trên thế giới. Chẳng hạn, Trung Quốc và Ấn Độ sẽ tiếp tục trông cậy vào than đá bởi đây là những nguồn năng lượng chính để giữ sức tăng trưởng kinh tế của họ trong nhiều thập kỷ tới, ngay cả khi họ chuyển hướng sang hỗ trợ phát triển năng lượng tái tạo mạnh bạo hơn. Ngay cả Đức, một trong những nước đi đầu về các khoản đầu tư năng lượng tái tạo, đã có sự sụt giảm vốn đầu tư vào năng lượng mặt trời và gió trong năm 2008, mặc dù đã trợ giá cho năng lượng tái tạo. Tại Đức và Anh, ngành công nghiệp năng lượng mặt trời và gió đang bị tổn thương. Còn ở Hoa Kỳ, chính quyền Obama sẽ gặp khó khăn để giảm sự phụ thuộc của Hoa Kỳ vào việc sử dụng than khi mà ngành than vẫn tiếp tục đóng góp sản xuất hơn 50% sản lượng điện. Ngành công nghiệp than đã thành công khi vượt qua những quy định nghiêm ngặt về phát thải cũng như các tiêu chuẩn cho phép trong nhiều thập kỷ. Đến nay có hàng trăm hàng ngàn người lao động được hưởng lợi từ ngành than. Trong khi nền kinh tế đang đi vào giai đoạn suy thoái, sẽ khó mà có những can thiệp chính trị với các biện pháp quyết liệt để giảm tiêu thụ than. Thay vào đó, ngành công nghiệp này đã được rót hàng triệu đô la vào chiến dịch quảng bá và những hứa hẹn về "*công nghệ than sạch*" mà cho đến nay vẫn chưa có kết quả ngoại trừ trong các phòng thí nghiệm.

Người nộp thuế thì có cái nhìn hoài nghi, trong khi quốc hội vùng hàng tỷ đô la thuế để cứu các ngân hàng và các ngành công nghiệp đang phá sản với hy vọng tránh khỏi sự sụp đổ toàn bộ của nền kinh tế. Lúc này là thời điểm thích hợp để đặt câu hỏi xem tiền để trả cho việc giải cứu lấy từ đâu và cũng là thời điểm thích hợp để xem lại các khái niệm lạc hậu về thuế môi trường. Từ lâu các chuyên gia kinh tế và chính sách công đã cho rằng đánh thuế môi trường, biến thể của một quan niệm rộng hơn về thuế tiêu thụ, có thể cung cấp cổ tức tăng gấp đôi cho nền kinh tế. Như bất kỳ loại thuế nào, nó sẽ nâng cao doanh thu mà có thể sử dụng để bù đắp các khoản thuế khác và để hỗ trợ cho một số mục tiêu chính sách môi trường nhất định, bao gồm cả hỗ trợ cho các nước đang phát triển. Nhưng nó cũng có thể cung cấp ưu đãi trực tiếp cho người tiêu dùng để ứng xử với môi trường có trách nhiệm hơn, đặc biệt nếu sự cung cấp này ở mức độ đủ cao. Nó sẽ là cách tốt nhất để tạo ra nguồn tài trợ cho các chương trình về công trình công cộng có quy mô lớn khi mà nhiều chính phủ tập trung hỗ trợ cho các thành phần kinh tế yếu kém.

Thuế môi trường so với thuế thu nhập, sẽ cho phép những người tiêu thụ ít tài nguyên môi trường tiết kiệm chi phí không những bởi vì họ phải trả ít hơn, ví dụ, ở trạm bơm hoặc đối với dầu để sưởi ấm nếu họ tiêu thụ ít hơn mà còn vì họ cũng có thể làm giảm gánh nặng thuế của mình. Mặt khác, những người gây ô nhiễm nhiều hơn sẽ phải đóng thuế nhiều hơn nữa. Nó là một khái niệm đơn giản đã có mặt trong nhiều thập kỷ và được gọi là nguyên tắc "người gây ô nhiễm phải trả tiền". Trong thực tế, nó đã được thông qua bởi Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển (OECD) như là một nguyên tắc của chính sách công vào năm 1974!

Trong suốt giai đoạn giá năng lượng tụt dốc, việc thực thi thuế năng lượng hoặc thuế CO₂ sẽ mang nhiều ý nghĩa. Thế giới đã nhanh chóng quen với giá dầu 120\$/thùng trong năm 2007. Lợi nhuận kỷ lục của riêng các công ty dầu khí đã đạt xấp xỉ 100.000.000.000\$, trong khi đó các chính phủ thì lại thiếu tiền để hỗ trợ cho các chính sách khí hậu nhạy cảm. Sau đó giá dầu đã giảm trở lại khoảng 30\$ (vào cuối năm 2008), và đây là thời điểm thích hợp để thực thi thuế năng lượng trước khi sự hồi phục kinh tế sẽ khiến giá năng lượng tăng trở lại. Sự gia tăng nhu cầu năng lượng sau đó cũng sẽ thúc đẩy doanh thu tăng. Có thể sẽ có ít nhất một phần được sử dụng để tài trợ cho quá trình chuyển đổi thay thế nhiên liệu hóa thạch. Trên hết, triển vọng của việc từng bước tăng thuế năng lượng tự bản thân nó sẽ giúp các công ty đầu tư cho một tương lai ít cacbon hơn.

Những cuộc đối thoại chính trị nghiêm túc cần phải được khởi động nhằm truyền thông cho công chúng rằng *thuế xanh* tăng gấp đôi có thể đem lại hiệu quả cho nền kinh tế quốc gia. Tuy nhiên, trong thập kỷ qua đấu tranh ý thức hệ về thuế đã loại bỏ lòng ham muốn của các chính trị gia để thúc đẩy việc đưa vào ở một mức độ nhất định các loại thuế môi trường, lệ phí như

Các chính phủ chủ yếu xây dựng các tiếp cận chính sách khí hậu của họ xung quanh một ý tưởng. Ý tưởng này được nhân rộng một cách mạnh mẽ bởi các thành phần tư nhân và nó rất phù hợp với hệ tư tưởng thị trường tự do tự do mới mà hiện nay đang mất uy tín do cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, đó là *mua bán phát thải*. Khái niệm này là tương đối đơn giản. Công ty A mua các khoản tín dụng khí thải CO₂ từ Công ty B là công ty có thể giảm lượng khí thải với chi phí rẻ hơn so với Công ty A, hoặc quốc gia A (nước phát triển) mua từ các quốc gia B (nước đang phát triển). Sẽ xuất hiện một thị mua bán các khoản tín dụng khí thải. Kết quả là cơ hội giảm giá cho sự phát thải có được trên quy mô thế giới. Tất cả mọi người đều được hưởng lợi và khí thải được cắt giảm. *Mua bán phát thải* là một ý tưởng hấp dẫn và trên phương diện chính trị nó được coi là công cụ thị trường đúng đắn và hiệu quả nhất để giảm lượng khí thải. Tuy nhiên, người ta thường quên rằng hệ thống thương mại khí thải phụ thuộc vào tổng lượng phát thải được xác định bởi các chính phủ, do đó nó phụ thuộc vào các biện pháp điều khiển và kiểm soát phát thải. Thiết lập các mục tiêu như vậy ở một mức độ mà đủ lớn để đáp ứng các mục tiêu chính sách chung đã được tuyên bố là rất khó khăn trên phương diện chính trị. Không những vậy, nhiều vấn đề trong việc thực thi *mua bán phát thải* trên phạm vi toàn cầu đã làm giảm tiềm năng của nó để trở thành giải pháp duy nhất để cắt giảm lượng khí thải.

Liên minh châu Âu đã thử nghiệm với một hệ thống thương mại khí thải (ETS) từ tháng 1 năm 2005, khi lần đầu tiên phát hành cổ phiếu phát thải bắt buộc đối với ngành công nghiệp của mình. EU/ETS đã chuyển sang giai đoạn thứ hai của mình trong năm 2008, và thị trường cacbon đã đạt 50 tỷ USD. Các nước đang phát triển, đặc biệt là Trung Quốc đã hưởng lợi từ việc cung cấp một số các khoản tín dụng phát thải cho các công ty EU thông qua Cơ chế phát triển sạch (CDM) được hình thành theo Nghị định thư Kyoto. Tuy nhiên những gì EU trải qua đã đẩy lên những nghi ngờ rằng mua bán phát thải có thể trở thành một công cụ tâm điểm đáng tin cậy hay không đối với những nỗ lực quốc tế trong việc cắt giảm phát thải toàn cầu mà được cho là cần thiết theo như báo cáo đánh giá thứ tư của Hội đồng Liên chính phủ về

Sự quá hỗn tạp là những vấn đề về phương pháp luận liên quan đến việc xác định các tín dụng phát thải theo thực tế và xác định phát thải xảy ra mà không có các dự án tạo ra chúng (vấn đề này được thảo luận chi tiết ở các tài liệu khác; Cléménçon, 2008). Một vấn đề khác là tính chất không ổn định của thị trường cacbon đã làm giảm sự khuyến khích đối với các thành phần tư nhân trong việc đầu tư bảo tồn năng lượng và các công nghệ tái tạo.

Giá cho các đơn vị cắt giảm phát thải được chứng nhận là 40 USD/tấn CO₂ vào năm 2006 đã giảm mạnh khi có một thực tế là các ngành công nghiệp của Đức sẽ cần tín dụng phát thải ít hơn so với dự đoán vào đầu năm 2007. Sau đó giá phục hồi về ngưỡng khoảng 14 USD/tấn CO₂ vào cuối năm 2008. Giá cacbon thấp có vẻ như là thông tin tốt vì nó cho thấy phát thải tổng thể đã giảm và tín dụng phát thải do đó không có nhu cầu cao. Tuy nhiên, trước hết mức giá thấp phản ánh hạn ngạch tổng lượng khí thải cao, mà do đó nó ít tạo áp lực để lực đến công nghiệp để làm giảm đáng kể lượng khí thải.

Hệ thống mua bán hạn ngạch cho đến nay đã không tạo ra ưu đãi cho các công ty EU để duy trì đầu tư vào các biện pháp giảm cacbon. Đồng thời, dự án giảm CO₂ được tài trợ chủ yếu để tạo ra các khoản tín dụng cho thị trường cacbon cũng suy giảm, đặc biệt là do những khoản tín dụng liên quan đến công nghệ tái tạo này không đủ trang trải cho chi phí của dự án với giá cacbon hiện nay. Những biến động cao về giá khoản tín dụng phát thải làm cho những quyết định đầu tư vào giảm phát thải và thị trường cacbon trở nên khó khăn hơn.

Trong một thị trường đang suy thoái, đầu tư vào bảo tồn năng lượng và công nghệ năng lượng tái tạo vì thế cũng suy giảm. Mặc dù cuộc khủng hoảng kinh tế sẽ tự động làm giảm lượng khí thải toàn cầu trong năm 2008 thì hầu hết các nước thành viên EU vẫn gặp khó khăn để đạt mục tiêu của mình theo Nghị định thư Kyoto, ngay cả trong điều kiện kinh tế suy thoái. Một khi kinh tế bắt đầu phục hồi, lượng phát thải sẽ tăng trở lại một cách nhanh chóng, trừ khi có nhiều hơn các hạn ngạch phát thải giàu tham vọng được đưa ra. Nhiều nước trong Liên minh châu Âu nhìn nhận mua bán phát thải là cách tốt nhất nhưng không phải là công cụ duy nhất trong cuộc chiến giảm phát thải tổng thể.

Thuế cacbon có thể ngăn cản rất nhiều vấn đề liên quan đến một hệ thống mua bán phát thải. Thuế cacbon đơn giản là một phương hướng, nó không đòi hỏi phải thiết lập các mục tiêu phát thải tổng thể mà được xem là khó khăn kinh niên để thương lượng. Thuế lũy tiến theo từng giai đoạn tạo ra một môi trường có thể dự báo được cho các công ty có thể tính toán (một cách hoàn toàn độc lập với biến động thị trường) chính xác bao nhiêu tiền thuế mà họ có thể tránh được bằng cách đầu tư vào bảo tồn năng lượng hoặc năng lượng tái tạo. Câu hỏi những gì sẽ xảy ra với lợi tức từ thuế cacbon cần phải được xem xét cẩn thận và không thể được tìm hiểu một cách cụ thể ở đây. Vấn đề chính là tìm ra sự cân bằng giữa các loại thuế khác và bù

Thật không may, những trở ngại về tư tưởng và chính trị là rất lớn đối với bất kỳ loại thuế nào, nhất là thuế tiêu thụ. Đặc biệt tại Hoa Kỳ, những trở ngại này ngăn cản những tranh luận trung thực về việc sử dụng hợp lý các loại thuế, chẳng hạn như thuế môi trường và thuế tiêu dùng trong hệ thống quản trị tài chính và công cộng hiện đại. Do đó, những cuộc tranh luận về khí hậu ở Hoa Kỳ vẫn còn giữ ý tưởng tạo lập một hệ thống mua bán phát thải là trung tâm của bất kỳ sáng kiến khí hậu liên bang nào. Điều này là do các nhà môi trường tiến bộ đã tin rằng đây chỉ là lựa chọn khả thi về mặt chính trị, và nó không thể tránh khỏi những câu hỏi nghi vấn. Cả tổng thống Obama và cuộc khủng hoảng tài chính đã tạo ra một nền tảng chính trị đầy hứa hẹn cho vấn đề này. Tốt nhất là chúng ta nên bắt đầu một cuộc đối thoại chính trị về thuế nói chung và thuế môi trường nói riêng. Một cuộc đối thoại được mở ra để giới thiệu những lợi của thuế môi trường đối với công chúng so với mua bán phát thải và các sáng kiến của các thành phần tư nhân. Thêm vào đó, chính phủ thông minh và các loại thuế thông minh có thể hỗ trợ mục tiêu chính sách công mà cuối cùng sẽ tạo khuôn khổ cho phép các thành phần tư nhân phát triển mạnh. Chúng ta cũng cần phải nói thêm về những lợi ích gì và tại sao chúng không thể dễ dàng được thực hiện theo những cách khác mà đem lại những lợi ích đặc biệt. Điều này đòi hỏi sự đảm bảo về lợi ích kinh tế đối với cả hai phe cánh chính trị. Đây có thể là một thời điểm tốt hơn bao giờ hết và có thể dẫn đến sự thay đổi mô hình cần thiết để chuyển từ kỷ nguyên cacbon sang kỷ nguyên bền vững.

Tài liệu tham khảo

- Albrecht, J. (2006). Green Tax reforms for industrial transformation: Overcoming institutional inertia with consumption taxes. *Sustainable Development*, 14, 300-311.
- Cléménçon, R. (2008). Bali road map: A first step on the difficult journey to a post-Kyoto Protocol agreement. *The Journal of Environment & Development*, 17(1), 70-94.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2007). 4th assessment report, summary for policy makers, synthesis report. Oxford: Oxford University Press. Retrieved December 20, 2008, from http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf
- International Energy Agency. (2008). *World Energy Outlook 2008*. Paris: OECD/IEA.