

Khuôn khổ chính sách tài khóa:

Nhìn lại chính sách ứng phó với Covid-19 của Việt Nam¹

Đỗ Thiên Anh Tuấn

Trường Chính sách Công và Quản lý Fulbright

1. Giới thiệu

Đà tăng trưởng kinh tế khá tốt của Việt Nam giai đoạn 2016-2019 bỗng dưng bị giáng một đòn suy giảm nặng nề do tác động không thể dự báo của đại dịch toàn cầu Covid-19. Trải qua hai năm ‘đại nạn’, kinh tế Việt Nam mặc dù không bị rơi vào suy thoái như nhiều nước khác nhưng cũng suy giảm đáng kể, chỉ đạt tăng trưởng lần lượt 2,91% và 2,56% trong hai năm 2020 và 2021 – là mức thấp nhất kể từ khi Đổi mới đến nay. Cuộc khủng hoảng y tế chưa từng có tiền lệ trên dưới 100 năm qua đã đặt guồng máy của Chính phủ vào một trạng thái được ví như “chống dịch như chống giặc”. Nhiều chính sách kiểm soát dịch bệnh và y tế được ban hành nhằm ngăn chặn sự lây lan của dịch bệnh, đồng thời giảm thiểu các thiệt hại về người, tài sản cũng như các hoạt động kinh tế.

Trên phương diện kinh tế, Chính phủ đã ban hành nhiều chương trình hành động, sử dụng nhiều công cụ chính sách kinh tế để hạn chế những tác động của dịch bệnh đối với các hoạt động kinh tế, nỗ lực duy trì chiến lược “mục tiêu kép”, tức vừa kiểm soát dịch bệnh, vừa duy trì sức tăng trưởng kinh tế trong chừng mực tốt nhất có thể. Trong hệ thống các chính sách kinh tế vĩ mô thì chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa được xem là hai trụ cột chính sách vĩ mô quan trọng, nhất là trong việc ứng phó với các biến động mang tính chu kỳ của nền kinh tế (business cycle).

Như chúng ta đã biết, có ba công cụ chính sách tài khóa cơ bản là thuế, chi tiêu công và tài trợ nợ của chính phủ. Các công cụ chính sách này tác động vào phía tổng cầu của nền kinh tế, qua đó hướng đến thúc đẩy tăng trưởng, tạo việc làm, tăng thu nhập cũng như bình ổn kinh tế vĩ mô nói chung. Trong bối cảnh Việt Nam, để ứng phó với đại dịch Covid-19 và kể cả sau này khi Covid-19 cơ bản được kiểm soát với mục tiêu chính sách hướng vào thúc đẩy sự phục hồi kinh tế, các công cụ chính sách tài khóa cũng đã được Chính phủ vận dụng, chẳng hạn như đối với chính sách thuế, Chính phủ đã thực hiện một số chính sách miễn, giảm, hoãn thuế cho người dân và doanh nghiệp; đối với chính sách chi tiêu công, Chính phủ đã tăng cường các gói chi tiêu công nhằm hỗ trợ người dân gặp khó khăn, hỗ trợ người mất việc làm tạm thời do gián đoạn chuỗi cung ứng, tăng cường chi tiêu chăm sóc y tế, v.v... Bài viết này nhằm mục đích nhìn lại các phản ứng chính sách của Chính phủ trên phương diện tài khóa ứng phó với đại dịch Covid-19 và hỗ trợ phục hồi kinh tế giai đoạn hậu Covid-19 ở Việt Nam.

2. Nhắc lại một số khuôn khổ lý thuyết về chính sách và công cụ tài khóa

¹ Tài liệu này được soạn để làm tài liệu đọc tham khảo cho học viên lớp Thạc sĩ Chính sách công của Trường Chính sách Công và Quản lý Fulbright. Đề nghị không được chia sẻ hay phổ biến khi chưa được sự đồng ý bằng văn bản của tác giả.

Chính sách tài khóa (fiscal policy) là chính sách của chính phủ liên quan đến những thay đổi về chính sách thuế và chi tiêu công, bao gồm cả việc tài trợ thâm hụt, nhằm đạt được các mục tiêu của nền kinh tế vĩ mô. Các mục tiêu kinh tế vĩ mô thường được nhắc đến là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giảm thất nghiệp/tăng nhân dụng, kiểm soát giá cả/lạm phát, giảm biến thiên chu kỳ kinh tế hay nói chung là bình ổn các hoạt động kinh tế vĩ mô.

Có ba công cụ chính sách tài khóa chủ yếu, gồm (i) thuế, (ii) chi tiêu công, và (iii) tài trợ thâm hụt. Trong đó, thuế và chi tiêu công là hai công cụ tài khóa chủ yếu. Riêng tài trợ thâm hụt cũng là một công cụ tài khóa nhưng ít được sử dụng hơn. Công cụ này liên quan đến việc phát hành trái phiếu chính phủ với kỳ hạn và lãi suất khác nhau, qua đó định hình nên hình dạng của đường cong lợi suất (yield curve) của thị trường.

Khi thực thi chính sách tài khóa, các nhà kinh tế chia khuynh hướng của chính sách tài khóa làm ba loại:

- **Chính sách tài khóa mở rộng (Expansionary):** Chính sách tài khóa mở rộng là khi chính phủ giảm thuế hoặc/và tăng chi tiêu công.
- **Chính sách tài khóa thu hẹp (Contractionary):** Chính sách tài khóa thu hẹp khi chính phủ tăng thuế hoặc/và giảm chi tiêu công.
- **Chính sách tài khóa trung lập (Neutral):** Chính sách tài khóa trung lập khi chính phủ cùng tăng/cùng giảm thuế và chi tiêu công một lượng như nhau.

Bên cạnh đó, các nhà kinh tế cũng chia chính sách tài khóa làm hai dạng, là chính sách tài khóa thuận chu kỳ và chính sách tài khóa nghịch chu kỳ.

- **Chính sách tài khóa thuận chu kỳ (Pro-Cyclical):** Chính phủ sẽ mở rộng tài khóa trong thời kỳ tăng trưởng và ngược lại, thắt lưng buộc bụng trong thời kỳ suy giảm kinh tế.
- **Chính sách tài khóa nghịch chu kỳ (Counter-Cyclical):** Chính phủ sẽ mở rộng tài khóa trong thời kỳ kinh tế suy giảm và ngược lại, thu hẹp tài khóa trong thời kỳ tăng trưởng nóng.

Những người theo quan điểm của Keynes ủng hộ chính sách tài khóa nghịch chu kỳ. Theo J. M. Keynes (1936), *“thời kỳ bùng nổ, chứ không phải thời kỳ suy thoái, mới là thời điểm thích hợp để thắt lưng buộc bụng ngân khố.”* Điều này có nghĩa là, theo Keynes chính phủ cần kích thích tài khóa khi kinh tế suy thoái và thất nghiệp tăng để chống lại sự xấu hơn của nền kinh tế; ngược lại cần thắt chặt tài khóa trong thời kỳ bùng nổ để ngăn nền kinh tế quá nóng.

Trên thực tế, việc nên sử dụng chính sách tài khóa thuận hay nghịch chu kỳ thường là một chủ đề tranh luận chính sách cả trong giới học thuật lẫn trên nghị trường chính phủ. Một số người cho rằng lời khuyên của Keynes khó áp dụng đúng lúc, chẳng hạn như vào thời điểm gói kích thích kinh tế được thông qua thì suy thoái đã qua đi. Điều này liên quan đến một khía cạnh được gọi là độ trễ của chính sách. Đôi khi vấn đề kinh tế trong quá trình tranh luận lại được chuyển sang chủ đề đạo đức hay chính trị. Chẳng hạn như trong thời kỳ suy thoái, kinh tế khó khăn, thu ngân sách suy giảm, việc mở rộng chi tiêu công có thể là cái lý do cho sự phê phán về sự ‘vung tay quá trán’ của một số nghị sĩ. Ngược lại cũng có quan điểm cho rằng, tăng trưởng kinh tế càng cao càng tốt chứ sao lại phải kìm hãm bằng một chính sách tài khóa nghịch chu kỳ. Bằng các thống kê và nghiên cứu thực nghiệm cho thấy các nước phát triển thường theo đuổi chính sách tài khóa nghịch chu kỳ, trong khi các nước đang phát triển và mới nổi

thường có chính sách tài khóa thuận chu kỳ. Theo Frankel, Vegh, và Vuletin (2013), do khả năng tiếp cận thị trường vốn quốc tế bị hạn chế, đồng thời có thể do động cơ chính trị cùng với chất lượng thể chế yếu, các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi có khuynh hướng khuyến khích chi tiêu quá mức trong thời kỳ thuận lợi.

3. Số nhân tài khóa (Fiscal multiplier - F_m)

Như chúng ta học, các cấu phần của tổng cầu bao gồm:

$$Y = C + I + G + X - M \quad (1)$$

Hàm tiêu dùng hộ gia đình được thể hiện dưới dạng:

$$C = C_0 + MPC * Y_d = C_0 + MPC * (Y - T)$$

Trong đó,

- C_0 là chi tiêu tùy định: Đây được xem là mức chi tiêu tối thiểu trong trường hợp thu nhập của người dân bằng 0. Trong trường hợp thu nhập khả dụng bằng 0, người dân có thể phải đi vay hoặc bán tài sản tích lũy để chi tiêu.
- MPC (Marginal Propensity to Consume) là khuynh hướng tiêu dùng biên: Tức là mức tiêu dùng tăng thêm khi thu nhập khả dụng tăng thêm 1 đơn vị. Chẳng hạn nếu $MPC = 0,4$ có nghĩa là khi thu nhập khả dụng tăng thêm 1 đồng thì tiêu dùng sẽ tăng thêm 0,4 đồng.
- $Y_d = Y - T$ được gọi là thu nhập khả dụng: Là thu nhập sau khi trừ các khoản thuế phải nộp cho chính phủ.

Đầu tư là một hàm tỷ lệ nghịch với lãi suất.

$$I = I(r) = I_0 + \alpha * r \quad (\alpha < 0)$$

Tuy nhiên để đơn giản, tạm thời xem đầu tư là một yếu tố cho trước.

$$I = I_0 = \bar{I}$$

Chi tiêu công là một hàm tùy định của chính phủ, nghĩa là:

$$G = G_0$$

Thuế cũng là một hàm tùy định của chính phủ:

$$T = T_0$$

Xuất nhập khẩu là một hàm phụ thuộc vào tỷ giá hối đoái thực (ϵ). Trong bài này tạm thời xem xuất nhập khẩu là một yếu tố ngoại sinh.

$$X - M = \overline{NX}$$

Như vậy, từ (1) ta có:

$$\begin{aligned} Y &= C_0 + MPC * (Y - T_0) + \bar{I} + G_0 + \overline{NX} \\ \Rightarrow \Delta Y &= MPC * (\Delta Y - \Delta T) + \Delta G \\ \Delta Y &= \frac{1}{1-MPC} * \Delta G + \frac{-MPC}{1-MPC} * \Delta T \end{aligned} \quad (2)$$

Đặt $G_m = 1/(1-MPC)$. G_m gọi là số nhân chi tiêu công.

$T_m = -MPC/(1-MPC)$. T_m được gọi là số nhân thuế.

Như chúng ta thấy, do $MPC < 1$ nên $G_m > 1$. Điều này có nghĩa là khi chính phủ tăng chi tiêu một lượng ΔG thì sản lượng Y sẽ tăng một lượng $\Delta Y > \Delta G$ (trong điều kiện các yếu tố khác không đổi). Trong khi đó, T_m có giá trị âm, có nghĩa là thuế nghịch biến với thu nhập/sản lượng. Cụ thể là, T_m cho biết nếu chính phủ tăng thuế T một lượng là ΔT thì thu nhập/sản lượng của nền kinh tế sẽ giảm một lượng T_m lần với điều kiện các yếu tố khác là cho trước.

Chúng ta cũng nhận ra rằng, tổng của số nhân chi tiêu công và số nhân thuế là bằng 1. Tức là:

$$F_m = G_m + T_m = \frac{1}{1-MPC} + \frac{-MPC}{1-MPC} = 1$$

Điều này có nghĩa là nếu chính phủ tăng chi tiêu thêm một lượng ΔG và toàn bộ phần chi tiêu này được tài trợ bằng tăng thuế thêm một lượng tương ứng $\Delta T = \Delta G$ thì khi đó sản lượng cũng sẽ tăng đúng một lượng $\Delta Y = \Delta T = \Delta G$ (các yếu tố khác không đổi). Xem Phụ lục 6 để hiểu thêm về hiệu ứng số nhân chi tiêu công.

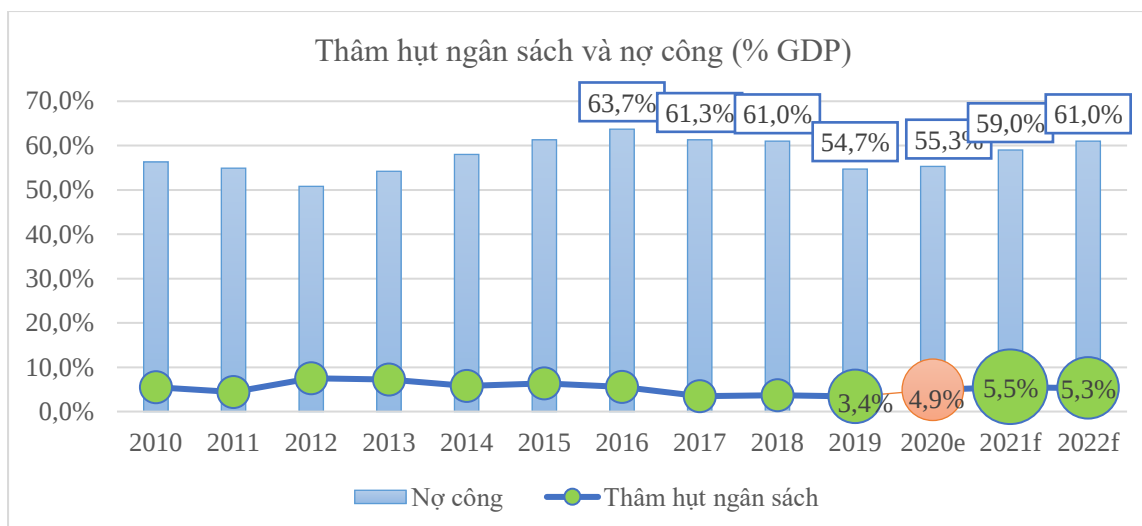
4. Hiệu ứng chèn lấn (crowding-out effect)

Như chúng ta vừa chỉ ra, khi chính phủ tăng chi tiêu G sẽ làm cho tổng cầu của nền kinh tế tăng lên. Theo mô hình IS-LM đã học, tổng cầu tăng sẽ khiến lãi suất tăng. Như chúng ta giả sử, đầu tư tư nhân là một hàm nghịch biến với lãi suất. Do đó, khi lãi suất tăng sẽ làm cho đầu tư tư nhân giảm. Như vậy, khi G tăng sẽ làm cho I giảm. Các nhà kinh tế gọi đây là hiện tượng chèn lấn đầu tư tư nhân của chi tiêu công. Mức độ chèn lấn sẽ tùy thuộc vào độ co giãn của hàm cầu đầu tư tư nhân đối với lãi suất, tức phụ thuộc vào độ lớn của hệ số α . Chúng ta lưu ý rằng, tác động chèn lấn đầu tư tư nhân thường chỉ xảy ra trong một nền kinh tế đóng hoặc nền kinh tế có sự kiểm soát tài khoản tài chính, ở đó điều kiện ngang bằng lãi suất (IRP) bị hạn chế. Trong một nền kinh tế mở và nhỏ, hiệu ứng chèn lấn của chi tiêu công sẽ tác động lên các hoạt động kinh tế với bên ngoài thông qua cơ chế tỷ giá hối đoái. Hiệu tượng này sẽ được minh họa trong mô hình IS – LM – BP (mô hình IS* - LM*) hay mô hình Mundell – Fleming. Xem Phụ lục 6 để hiểu thêm về tình huống hiệu ứng chèn lấn đầu tư tư nhân trong nền kinh tế đóng.

5. Tình hình thực hiện chính sách tài khóa của Chính phủ ứng phó Covid-19

Từ đầu thập niên 2010, nợ công của Việt Nam đã bắt đầu tăng tốc một cách rõ nét. Đến năm 2016, nợ công đã gần như chạm ngưỡng 65% GDP do Quốc hội ấn định. Tuy nhiên giai đoạn 2016-2019 cho thấy tình hình nợ công đã có sự cải thiện khá tốt nhờ việc thắt chặt các kỷ luật tài khóa và giảm bội chi ngân sách của Chính phủ, qua đó từng bước củng cố không gian tài khóa quốc gia cho đến năm 2020 khi đại dịch Covid-19 nổ ra.

Hình 1: Thâm hụt ngân sách và nợ công của Việt Nam

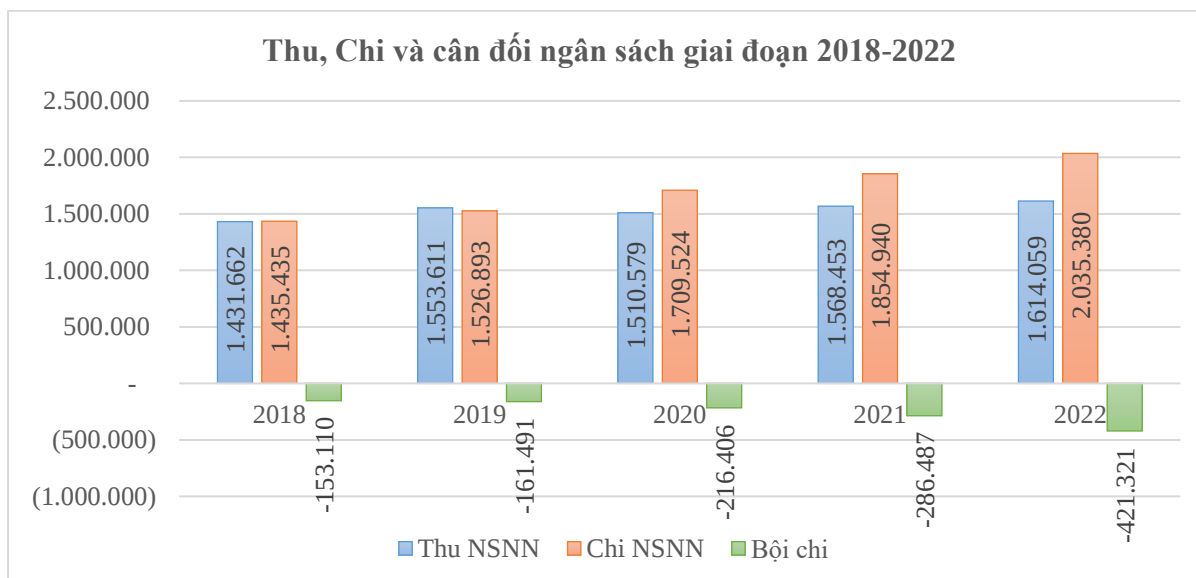


Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo của Chính phủ, Bộ Tài chính và tính toán của tác giả

Năm 2020

Năm 2020, khi dịch bệnh bắt đầu bùng phát ở Việt Nam với các làn sóng nhỏ, kinh tế đã bắt đầu suy giảm rõ rệt với mức tăng trưởng sản lượng thấp kỷ lục chỉ đạt 2,91%. Trong bối cảnh đó, điều mọi người kỳ vọng là một chính sách tài khóa nghịch chu kỳ (giảm T hoặc/và tăng G) sẽ được Chính phủ áp dụng để chống suy thoái kinh tế. Tuy nhiên, dữ liệu dường như không thể hiện điều này. Cụ thể, tổng thu ngân sách dự toán năm 2020 được Chính phủ thiết lập ở mức 1,54 triệu tỉ đồng, cao hơn đến 9,1% so với con số thực hiện của năm 2019. Tình hình thực hiện dự toán thu ngân sách 2020 cho thấy khó khăn thực sự khi tăng trưởng kinh tế không đạt mục tiêu đề ra (6,8%). Theo kết quả thực hiện dự toán ngân sách 2020, tổng thu ngân sách chỉ đạt 1,51 triệu tỉ đồng, thấp hơn dự toán khoảng 1,85%, tuy nhiên vẫn cao hơn thu ngân sách năm 2019 lên đến 7,03%.

Hình 2: Thu, chi và cân đối ngân sách Việt Nam 2018-2022



Nguồn: Bộ Tài chính

Ở phương diện chi ngân sách, trước kịch bản không thuận lợi của nền kinh tế, nhiều người kỳ vọng Chính phủ sẽ tăng chi ngân sách để bù đắp cho sự suy yếu của tổng cầu. Trên thực tế, số chi ngân sách được Chính phủ dự toán tương đối cao, đạt 1,774 triệu tỉ đồng, tăng đến 8,6% so với số chi thực hiện của năm 2019. Tuy nhiên, tình hình thực hiện lại cho thấy điều ngược lại khi số chi thực hiện 2020 chỉ là 1,709 triệu tỉ đồng, tức chỉ đạt 96,4% so với dự toán đề ra. Điều thú vị là, ngay cả khi tình hình thực hiện ngân sách, cả phí thu và chi ngân sách, đều lệch so với dự toán đề ra thì mức bội chi ngân sách trong năm 2020 vẫn khớp với mục tiêu bội chi ở mức 3,4% GDP mà Quốc hội cho phép. Số bội chi ngân sách tuyệt đối năm 2020 là 216.406 tỉ đồng, thấp hơn mức bội chi được giới hạn trong dự toán là 234.800 tỉ đồng. Thực ra con số tỷ lệ bội chi ngân sách so với GDP được thể hiện trong các báo cáo quyết toán ngân sách của Chính phủ không khớp với số liệu GDP thực tế mà Tổng cục Thống kê công bố sau khi tính toán lại. Cụ thể, tỷ lệ bội chi ngân sách thực tế năm 2020 được tính toán lại dựa trên mức tăng GDP thực tế chỉ là 2,7% GDP. Điều này là mâu thuẫn, bởi tỷ lệ bội chi theo dự toán 3,4% GDP năm 2020 được tính toán dựa trên kịch bản tăng trưởng GDP mục tiêu 6,8% trong năm 2020. Tuy nhiên thực tế GDP năm 2020 tăng trưởng thậm chí thấp hơn mục tiêu đề ra, chỉ đạt 2,91%. Do đó, việc tỷ lệ bội chi ngân sách trên thực tế thấp hơn so với mục tiêu đề ra cho thấy sự mâu thuẫn trong công tác lập và tính toán tỷ lệ bội chi ngân sách.

Năm 2021

Bước sang năm 2021, tình hình Covid-19 diễn biến thậm chí còn phức tạp hơn năm 2020 khi đợt dịch lần thứ 4 gây thiệt hại nặng nề về số người chết và nhiễm bệnh, các hoạt động kinh tế bị gián đoạn một cách nghiêm trọng. Trước bối cảnh đó, Chính phủ cũng đã thực hiện một số chính sách miễn/giảm thuế cho người dân, kể cả tiền thuê đất cho doanh nghiệp gặp khó khăn do Covid-19. Điều này đặt Chính phủ vào một kịch bản thu ngân sách thận trọng hơn trong năm 2021. Thực tế dự toán thu ngân sách 2021 đã được xây dựng một cách khá khiêm tốn, với số tổng số thu chỉ 1,343 triệu tỉ đồng, tương đương gần 88,9% số thực hiện của năm 2020. Tình hình kinh tế khó khăn quả đúng như dự báo của Chính phủ. Mặc dù vẫn đạt mức tăng trưởng kinh tế dương, nhưng con số 2,56% được xem là thấp nhất chưa từng có tiền lệ kể từ khi Việt Nam thực hiện công cuộc Đổi mới kinh tế giữa thập niên 1980 đến nay. Thế nhưng thu ngân sách thực hiện năm 2021 còn gây ngạc nhiên lớn hơn. Cụ thể, tổng thu ngân sách năm 2021 đạt đến 1,568 triệu tỉ đồng, vượt đến 16,8% so với dự toán đề ra, đồng thời tăng 3,8% so với thực hiện của năm 2020.

Bảng 1: Thu, chi ngân sách và bội chi so với GDP

	2018	2019	2020	2021	2022
Thu NSNN	20,4%	20,2%	18,8%	18,5%	17,0%
Chi NSNN	20,5%	19,8%	21,3%	21,9%	21,4%
Bội chi	2,2%	2,1%	2,7%	3,4%	4,4%

Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính và Tổng cục Thống kê

Ở phía chi ngân sách, so với năm 2020, nhiều gói chính sách hỗ trợ người dân và doanh nghiệp gặp khó khăn do Covid-19 được Chính phủ dự kiến sẽ triển khai mạnh mẽ trong năm 2021. Điều này cũng được thể hiện ở mức bội chi dự toán năm 2021 được Chính phủ xây dựng ở mức 4% GDP, cao hơn 0,4 điểm phần trăm so với năm 2020. Tuy nhiên, điều đáng nói là ngay cả như vậy thì số chi ngân sách vẫn chỉ được dự toán ở mức khá khiêm tốn. Cụ thể, tổng số chi ngân sách dự toán năm 2021 là 1,687 triệu tỉ đồng, bằng 95% số chi dự toán và 98,7% số chi thực hiện của năm 2020. Điều này cho thấy Chính phủ không có chủ đích thực hiện một chính

sách tài khóa mở rộng trong năm 2021 so với năm 2020. Điều này cũng có thể Chính phủ đã chưa lường trước hết được những khó khăn nghiêm trọng mà nền kinh tế sẽ đối mặt trong năm 2021 để có thể lập một kế hoạch ngân sách mở rộng hơn. Tuy nhiên, tình hình thực hiện dự toán chi ngân sách trong năm 2021 cho thấy một bức tranh trái ngược. Cụ thể, tổng chi ngân sách trong năm 2021 lên đến 1,855 triệu tỉ đồng, vượt đến 10% so với dự toán đã đề ra và tăng đến 8,5% so với số chi thực hiện của năm 2020. Tuy nhiên, điều đáng nói là mức bội chi ngân sách thực hiện năm 2021 chỉ 286.487 tỉ đồng, thấp hơn so với mức dự toán 343.670 tỉ đồng. Một lần nữa, điều đáng nói là con số tỷ lệ bội chi thực hiện chỉ 3,41% GDP so với mục tiêu là 4% GDP. Như vậy, một lần nữa câu hỏi được đặt ra ở đây là Chính phủ đang thực hiện một chính sách tài khóa thuận hay nghịch chu kỳ?

Năm 2022

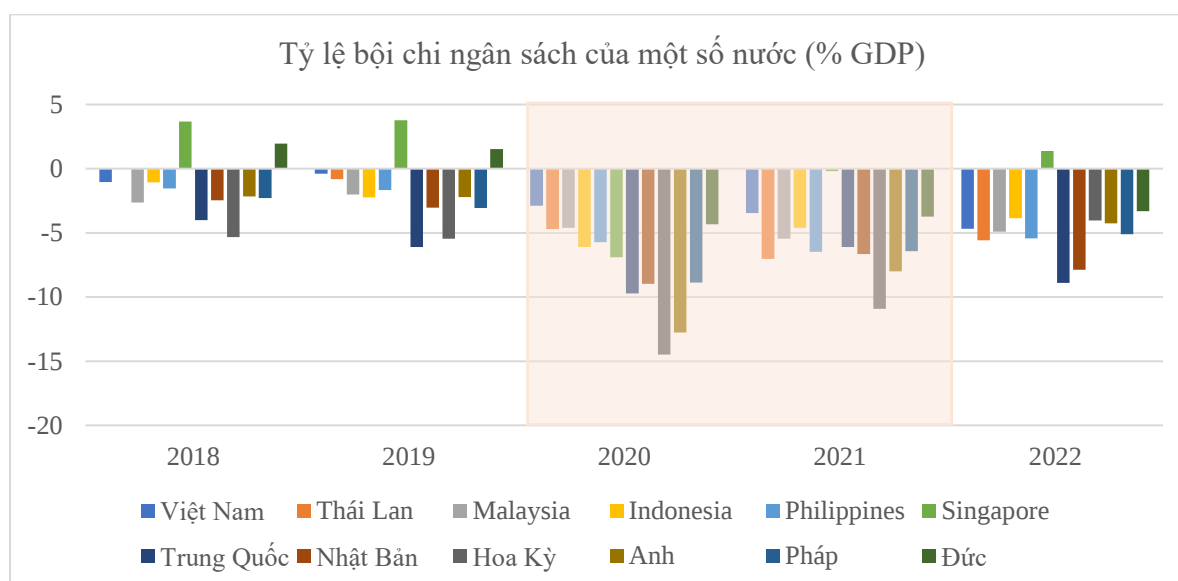
Làn sóng Covid-19 lần thứ 4 ở Việt Nam cơ bản được kiểm soát vào đầu quý 4/2021 và nền kinh tế bắt được mở cửa trở lại trong năm 2022. Trước viễn cảnh sáng sủa, Chính phủ đã mạnh dạn đặt mục tiêu tăng trưởng GDP từ 6 – 6,5% trong năm 2022. Tuy nhiên, dự toán thu ngân sách 2022 của Chính phủ lại có phần khá thận trọng khi chỉ đặt mục tiêu thu 1,412 triệu tỷ đồng, tương đương với 90% số thu thực hiện của năm 2021. Kết quả thực hiện cho thấy thu ngân sách đã vượt đến 14,33% so với dự toán đề ra và vượt 2,9% số thực hiện của năm 2021. Điều này phần nào phản ánh bức tranh kinh tế tăng trưởng trên thực tế lên đến 8,02% so với 2021. Một số ý kiến cho rằng tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao trong năm 2022 có một phần lý do quan trọng là nền tảng tăng trưởng của năm 2021 thấp.

Nhìn ở góc độ chi ngân sách, mục tiêu thúc đẩy phục hồi kinh tế hậu Covid-19 của Chính phủ trong năm 2022 đã không sắc nét. Cụ thể, dự toán chi ngân sách 2020 chỉ được thiết lập ở mức 1,785 triệu tỉ đồng, chỉ tương đương 96,2% so với số chi thực hiện của năm 2021. Điều này mâu thuẫn với mục tiêu tăng trưởng lên đến 6,5% mà Chính phủ mạnh dạn đặt ra trong năm 2022. Mức bội chi ngân sách dự toán vẫn được duy trì trong giới hạn 4% GDP trong năm 2022. Thế nhưng thực tế, Chính phủ đã phải mở rộng hầu bao ngân sách trong năm 2022 lên đến 2,035 triệu tỉ đồng, tăng đến 9,73% so với số chi thực hiện của năm 2021 và 14,05% so với dự toán đã đề ra. Tỷ lệ bội chi ngân sách 2022 cũng được nói rộng thêm 0,5 điểm phần trăm GDP, lên 4,5% GDP. Mức bội chi ngân sách tăng từ 372.900 tỉ đồng theo dự toán, lên 421.321 tỉ đồng.

Để trả lời câu hỏi liệu Việt Nam đang thực hiện một chính sách tài khóa thuận hay nghịch chu kỳ để ứng phó với Covid-19 trong hai năm 2020 và 2021, một chỉ tiêu thường được sử dụng là so sánh quy mô thu và chi ngân sách cũng như mức bội chi với GDP. Tính toán ở Bảng 1 cho thấy tỷ lệ thu ngân sách trên GDP có phần giảm đi trong năm hai năm dịch bệnh Covid-19 là 2020 và 2021, lần lượt 18,8 và 18,5% GDP. Thực ra mức giảm này cũng không nhiều và không rõ ràng. Nếu nhìn dài hạn hơn thì tỷ lệ thu ngân sách trên GDP của Việt Nam đã có xu hướng giảm một cách tiệm tiến từ nhiều năm trước Covid-19. Tuy nhiên nếu quan sát ở khía cạnh chi ngân sách thì bức tranh có phần rõ ràng hơn. Cụ thể, tỷ lệ chi ngân sách so với GDP trong 2 năm 2020 và 2021 đã tăng trở lại, đạt lần lượt 21,3 và 21,9% GDP, sau khi đã có xu hướng giảm trong 2 năm trước dịch 2018 và 2019. Tương tự, tỷ lệ bội chi ngân sách trên GDP cũng tăng nhẹ, song con số cũng không quá cao, lần lượt là 2,7% và 3,4% GDP trong năm 2020 và 2021. So với các nước trong khu vực, tỷ lệ bội chi ngân sách của Việt Nam thấp hơn hẳn. Chẳng hạn như thâm hụt của Thái Lan đã tăng vọt lên 4,71% và 7,03% GDP trong hai năm 2020 và

2021. Tương tự, Indonesia hay Philippines cũng có mức thâm hụt 4,6 đến 6,5% GDP. Các nước phát triển như Hoa Kỳ hay Anh, thâm hụt thậm chí ở mức hai con số (xem chi tiết Phụ lục 5.)

Hình 3: Thâm hụt ngân sách của một số nền kinh tế



Nguồn: IMF²

Điều này cho thấy Việt Nam mặc dù không gian tài khóa của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể trong giai đoạn 2016-2019 như đã phân tích ở trên, song Việt Nam vẫn không bỏ nhiều nguồn lực như các nước để chống dịch cũng như giảm nhẹ những tổn thương lên nền kinh tế. Ngay cả như vậy, kinh tế Việt Nam vẫn duy trì sức tăng trưởng dương trong khi nhiều nước lại rơi vào suy thoái nghiêm trọng. Mối tương quan giữa chính sách tài khóa với tăng trưởng kinh tế Việt Nam vẫn chưa rõ ràng.

6. Một số chính sách tài khóa ứng phó Covid-19 của Việt Nam

Như đã trình bày, hai công cụ chính sách tài khóa chủ yếu mà chính phủ thường sử dụng là thuế và chi tiêu công. Trên phương diện bình ổn vĩ mô, để ứng phó với Covid-19 trong giai đoạn 2020-2021, Chính phủ Việt Nam đã thực thi một số chính sách thuế lẫn chính sách chi tiêu công. Tuy nhiên, trên thực tế việc phân tách các chính sách tài khóa và chính sách xã hội nhằm hỗ trợ người dân và doanh nghiệp gặp khó khăn do Covid-19 là không dễ dàng. Một số chính sách có thiên hướng lồng ghép giữa công cụ tài khóa với công cụ tiền tệ, chẳng hạn như chính sách hỗ trợ lãi suất từ ngân sách được thực hiện qua kênh cấp tín dụng của hệ thống ngân hàng. Đến nay, một báo cáo đầy đủ và chi tiết về chính sách tài khóa của Chính phủ nhằm ứng phó với Covid-19 trong 2 năm 2020 và 2021 là chưa có.

Phần này chủ yếu tổng hợp lại các gói hỗ trợ có tính chất tài khóa của Chính phủ đã được thực hiện trong hai năm 2020-2021. Theo một Báo cáo kiểm toán chuyên đề Covid-19 của Kiểm toán Nhà nước,³ trong 2 năm 2020-2021, Chính phủ đã huy động hơn 376 nghìn tỉ đồng, đồng thời hỗ trợ hơn 142 nghìn tấn gạo cho công tác chống dịch. Số tiền thực chi chống dịch tính đến cuối năm 2021 khoảng 351.170 tỉ đồng, tương đương 2,1% GDP của hai năm 2020 và 2021. Con số này bao gồm cả hỗ trợ về mặt chính sách tài khóa lẫn hỗ trợ về mặt chính sách

² https://www.imf.org/external/datamapper/GGXCNL_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC

³ <https://tuoitre.vn/hai-nam-chinh-phu-chi-hon-351000-ti-de-chong-dich-covid-19-2022060910523316.htm>

tiền tệ. Cụ thể, theo Báo cáo này, tổng số thuế đã gia hạn, giảm thu từ các gói hỗ trợ tài khóa của Chính phủ 182 nghìn tỉ đồng, trong đó năm 2020 là 111 nghìn tỉ đồng và năm 2021 là 72.100 tỉ đồng. Nhiều gói hỗ trợ không mang tính chất “tiền tươi thóc thật” mà chỉ là những khoản giảm, giãn hay hoãn nghĩa vụ tài chính cho người dân và doanh nghiệp trong giai đoạn khó khăn.

Bảng 2: Phân loại các chính sách tài khóa ứng phó Covid-19

	BIỆN PHÁP TÀI CHÍNH HỖ TRỢ DOANH NGHIỆP	BIỆN PHÁP TÀI CHÍNH HỖ TRỢ HỘ GIA ĐÌNH	BIỆN PHÁP TÀI CHÍNH HỖ TRỢ NGÀNH Y TẾ
Chính sách thuế	Các biện pháp về thuế nhằm bảo vệ doanh nghiệp Khấu hao tài sản nhanh (TNDN); Kéo dài thời gian chuyển lỗ cho các khoản lỗ phát sinh trong khủng hoảng (TNDN); Mở rộng khả năng khấu trừ thuế (ví dụ: đối với tất cả các chi phí kinh doanh liên quan đến COVID-19); Giới thiệu các khoản tín dụng thuế; Trì hoãn nộp thuế (TNDN, Thuế TNCN đối với lao động tự do, thuế GTGT, các loại thuế kinh doanh khác); Hoàn nộp thuế và/hoặc trả lãi và phạt; Giảm thuế suất (TNDN, TNCN đối với lao động tự do); Ân xá thuế; Hoàn thuế nhanh (VAT); Giảm khoản tạm ứng (TNDN, TNCN đối với lao động tự do có việc làm); Đình chỉ hoạt động thu hồi nợ; Đình chỉ hoạt động kiểm toán; Miễn/giãn/tạm dừng thuế Khác	Các biện pháp về thuế nhằm bảo vệ cá nhân Hoãn nộp thuế (TNCN, thuế bảng lương (payroll), thuế bất động sản, v.v.); Hoàn nộp thuế (TNCN, thuế bảng lương, thuế bất động sản, v.v.) và/hoặc thanh toán tiền lãi và tiền phạt; Giảm thuế suất (TNCN, thuế bảng lương, thuế bất động sản, v.v.); Ân xá thuế (bao gồm cả thuế quá hạn và tiền phạt); Mở rộng khả năng khấu trừ thuế (ví dụ: đối với các khoản đóng góp cho chăm sóc sức khỏe) (TNCN); Ban hành tín dụng thuế Miễn/miễn/tạm dừng thuế Khác Các biện pháp thu ngân sách để thúc đẩy tiêu dùng/nhu cầu Mức thuế suất thấp hơn (thuế nhập khẩu, VAT và các loại thuế và phí gián tiếp khác); Miễn/miễn/tạm dừng thuế Khác	Các biện pháp về thuế nhằm thúc đẩy sự sẵn có của các mặt hàng y tế Mức thuế thấp hơn đối với các mặt hàng y tế (thuế nhập khẩu, thuế GTGT và các loại thuế gián tiếp khác); Miễn/miễn/tạm dừng thuế Khác
Chính sách chi tiêu công	Hỗ trợ trực tiếp cho doanh nghiệp Trợ cấp một lần cho các ngành gặp khó khăn Hỗ trợ thu nhập	Các biện pháp hỗ trợ chi tiêu cho các cá nhân Chuyển tiền mặt trực tiếp cho các cá nhân; Mở rộng trợ cấp thất nghiệp cả về mức bồi thường và thời gian; Mở rộng tạm thời các phúc lợi hiện có như lương hưu và bảo hiểm y tế; Các chương trình đặc biệt bổ sung (chương	Các biện pháp chi tiêu y tế Cung cấp các mặt hàng y tế chi phí thấp (khẩu trang, găng tay, bộ dụng cụ xét nghiệm, áo choàng, tấm che mặt, v.v.); Cung cấp các mặt hàng y tế chi phí cao (máy

		trình cho ăn, miễn trừ tiện ích); Trợ cấp bồi thường lương và tăng cường trợ cấp nghỉ ốm/có lương Khác	thở, v.v.); Đầu tư cơ sở hạ tầng có mục tiêu để mở rộng năng lực chăm sóc sức khỏe; Mở rộng nguồn nhân lực
Tín dụng/ vốn cổ phần	Các khoản vay ưu đãi dành cho các doanh nghiệp (và các ngành công nghiệp) gặp khó khăn; Khác (bao gồm các biện pháp hỗ trợ cho các hộ gia đình và doanh nghiệp)	Cho vay ưu đãi hộ gia đình	
Khác	Tăng thu Các biện pháp tăng thu khác Các biện pháp khác không thuộc nhóm nào		

Nguồn: World Bank (2021), A Review of Fiscal Policy Responses to COVID-19.

Chẳng hạn, theo một báo cáo của Chính phủ gửi Quốc hội đánh giá về tình hình thực hiện Nghị quyết 30/2021 thì nguồn lực từ ngân sách cho phòng, chống dịch Covid-19 trong hai năm qua khoảng 79.700 tỉ đồng.⁴ Riêng năm 2021, ngân sách nhà nước đã dành 51.220 tỉ đồng cho công tác phòng, chống dịch, trong đó 8.830 tỉ đồng từ quỹ vaccine. Ngoài ra, năm 2020 số chuyển nguồn sang để mua vaccine là khoảng 13.337 tỉ đồng. Tuy nhiên, số tiền thực chi đến cuối năm 2021 chỉ khoảng 34.260 tỉ đồng, tương đương 67% kế hoạch. Ngoài ra, ngân sách trung ương cũng đã chi gần 7.980 tỉ đồng để hỗ trợ cho một số địa phương chống dịch, trong đó các khoản chi hỗ trợ trực tiếp cho lao động và người sử dụng lao động khó khăn chiếm khoảng 62% khoản hỗ trợ. Một số công cụ tài khóa đã được sử dụng cụ thể như sau:

6.1. Chính sách thuế

Chính phủ đã thực hiện một số biện pháp miễn, giảm, giãn thời gian nộp thuế, trong đó có cả tiền thuê đất cho doanh nghiệp và người dân gặp khó khăn do ảnh hưởng bởi Covid-19. Tổng số tiền thực hiện chính sách này dự kiến khoảng 140.000 tỉ đồng trong năm 2021, tương đương gần 9% tổng thu ngân sách năm 2021. Một số chính sách điển hình như sau: Giảm 30% mức thuế bảo vệ môi trường đối với nhiên liệu bay trong cả năm 2021; miễn và giảm một số khoản thuế trong năm 2021 để hỗ trợ cho các SMEs, hộ kinh doanh và hoạt động của một số nhóm ngành dịch vụ như du lịch, vận tải, lưu trú, ăn uống, chiếu phim, thể thao, giải trí; giảm 30% tiền thuê đất của năm 2021 đối với các đối tượng bị ảnh hưởng bởi dịch Covid-19; cho phép doanh nghiệp được tính vào chi phí các khoản chi ủng hộ, tài trợ (tiền, hiện vật) cho công tác phòng, chống dịch COVID-19 khi xác định thu nhập chịu thuế của DN; gia hạn thời hạn nộp thuế, tiền thuê đất từ quý I/2021 cho các đối tượng gặp khó khăn do ảnh hưởng dịch Covid-19; tiếp tục miễn giảm 30 loại phí, lệ phí trong năm 2021.

Riêng trong đợt dịch lần thứ 4 năm 2021, Chính phủ đã ban hành một loạt chính sách mạnh mẽ nhằm hỗ trợ khó khăn cho doanh nghiệp, chẳng hạn như giảm 30% thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp trong năm 2021 đối với doanh nghiệp có doanh thu không quá 200 tỉ đồng trong năm

⁴ <https://vnexpress.net/gan-80-000-ty-dong-ngan-sach-danh-cho-phong-chong-dich-covid-19-4517189.html>

2021 và doanh thu giảm so với năm trước dịch 2019. Chính phủ cũng đã ban hành chính sách miễn thuế thu nhập cá nhân và thuế GTGT và một số loại thuế khác phát sinh trong Quý 3 và 4 năm 2021 đối với khu vực kinh tế hộ, cá nhân hoạt động ở một số địa bàn chịu tác động của Covid-19. Đặc biệt, chính sách giảm thuế GTGT trong 2 tháng cuối năm 2021 đối với nhiều nhóm hàng hóa, dịch vụ. Chính phủ cũng đã cho phép miễn tiền chậm nộp phát sinh trong năm 2020 và 2021 đối với các khoản nợ tiền thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với doanh nghiệp có phát sinh lỗ trong năm 2020. Ngoài ra, còn nhiều chính sách hỗ trợ khác được Chính phủ thực hiện vào những tháng cuối năm 2021. Theo ước tính, tổng số tiền thuế tiền thuê đất... được miễn, giảm hay gia hạn năm 2021 là khoảng 145 nghìn tỉ đồng, trong đó số tiền miễn/giảm khoảng 25 nghìn tỉ đồng, còn lại 120 nghìn tỉ đồng là gia hạn các nghĩa vụ tài chính với nhà nước.

Việc thực hiện các chính sách miễn, giảm hay giãn thuế có những tác động và ý nghĩa khác nhau đối với doanh nghiệp. Trong nhiều trường hợp, chính sách này tạo ra tranh luận giữa các nhà phân tích chính sách. Chẳng hạn như việc miễn hay giảm thuế thu nhập doanh nghiệp chỉ có ý nghĩa đối với những doanh nghiệp có phát sinh thu nhập chịu thuế. Trong bối cảnh chịu tác động bởi Covid-19, nhiều doanh nghiệp không có thu nhập/lợi nhuận nên chính sách này không có ý nghĩa hỗ trợ doanh nghiệp. Ngược lại, chính sách miễn/giảm thuế GTGT được cho là mang lại ý nghĩa hỗ trợ, đồng thời tính lan tỏa cũng rộng hơn. Lợi ích của miễn/giảm thuế GTGT không chỉ đối với người tiêu dùng mà còn đối với doanh nghiệp thông qua cơ chế định giá của thị trường. Ngoài ra, chính sách miễn/giảm hay giãn/hoãn thuế cũng có ý nghĩa khác nhau. Khác với chính sách miễn/giảm thuế, việc giãn thuế hay hoãn thuế chỉ là sự trì hoãn nghĩa vụ nộp thuế của doanh nghiệp trong một thời hạn nhất định. Điều này có thể giúp cho doanh nghiệp có được một dòng tiền tạm thời để vượt qua khó khăn trước mắt, nhưng sau đó vẫn phải tiếp tục nộp thuế vào ngân khố cho Chính phủ. Lợi ích ở đây tựa như một khoản cho vay không tính lãi của Chính phủ đối với doanh nghiệp. Trên phương diện là một công cụ tài khóa, chính sách miễn/giảm thuế của Chính phủ được kỳ vọng làm tăng thu nhập khả dụng của nền kinh tế (disposable income), từ đó làm tăng tổng cầu, chặn đà suy giảm kinh tế.

6.2. Chi ngân sách

Đến nay không có một báo cáo tổng kết nào của Chính phủ hay Bộ Tài chính về tổng số chi ngân sách đã thực hiện nhằm hỗ trợ người dân và doanh nghiệp chịu tác động của Covid-19. Theo một tính toán sơ bộ của Tổng cục Thống kê, tổng nguồn lực của trung ương và nguồn lực của địa phương bố trí cho các nhiệm vụ chi chống dịch khoảng hơn 127 nghìn tỷ đồng, tương đương 6,8% tổng chi ngân sách thực hiện trong năm 2021. Báo cáo không phân tách được đâu là những khoản chi có tính chất tăng chi cho nhiệm vụ chống dịch hay chống suy giảm kinh tế và đâu là khoản chi trong nhiệm vụ thường niên. Các khoản chi có tính chất chống dịch điển hình là chi thanh toán chi phí cách ly, khám, chữa bệnh; chi hỗ trợ tiền ăn và bồi dưỡng chống dịch Covid-19; chi mua sắm thuốc, hóa chất, vật tư, trang thiết bị, phương tiện phục vụ phòng, chống dịch Covid-19. Nguồn lực huy động cho công tác chống dịch ngoài các khoản huy động từ thuế là các khoản tiết kiệm chi ngân sách, chẳng hạn như nguồn tiết kiệm nhờ cắt giảm tối thiểu 50% kinh phí hội nghị, công tác trong và ngoài nước còn lại; nguồn tiết kiệm thêm 10% kinh phí chi thường xuyên khác còn lại của năm 2021; nguồn thu hồi các khoản chi thường xuyên chưa thực sự cần thiết.

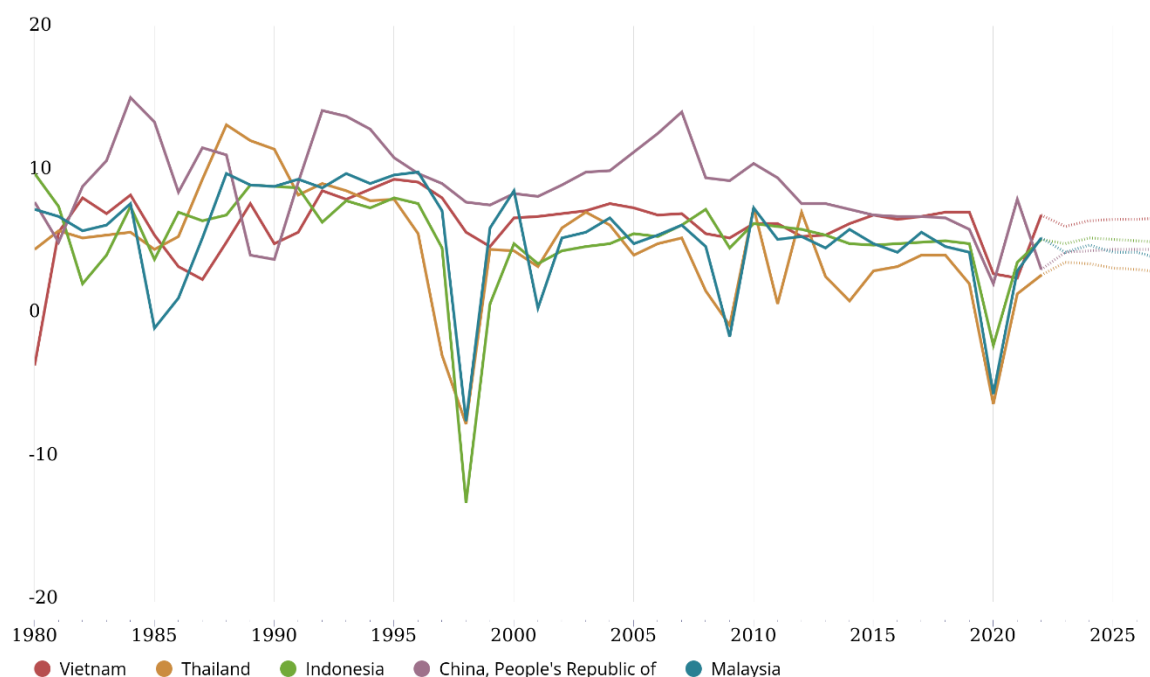
Phân tích kỹ cho thấy, tính toán nguồn lực chi chống dịch của Bộ Tài chính không phản ánh đúng thực chất của khoản chi ngân sách mà thực ra là khoản tiết kiệm chi ngân sách, chẳng hạn

như các khoản chi tiết kiệm từ chi phí hội thảo, hội nghị, công tác phí, hay các khoản thu hồi chi phí thường xuyên khác. Một số chính sách khác Chính phủ đã thực hiện để hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do Covid-19 như chính phủ hỗ trợ cho khoảng 14,95 triệu người lao động, với nhu cầu thực hiện chính sách ước tính khoảng 26,2 nghìn tỷ đồng, trong đó chi từ NSNN khoảng 2,15 nghìn tỷ đồng; nguồn tái cấp vốn qua Ngân hàng Chính sách xã hội khoảng 7,4 nghìn tỷ đồng và thanh toán qua ba quỹ bảo hiểm 16,6 nghìn tỷ đồng. Theo Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước đã dẫn, nguồn ngân sách nhà nước giải ngân cho chính sách hỗ trợ an sinh xã hội và phục hồi kinh tế trong năm 2020 theo Nghị quyết 42/NQ-CP là 14.023 tỉ đồng. Tuy nhiên trong đó chỉ có 13.100 tỉ đồng là được hỗ trợ trực tiếp bằng “tiền tươi thóc thật”, còn lại 786 tỉ đồng là khoản tạm dừng đóng quỹ hưu trí, tử tuất. Năm 2021, tổng hỗ trợ là 13.965 tỉ đồng, trong đó khoản hỗ trợ tiền mặt trực tiếp chỉ là 6.210 tỉ đồng, còn lại là hỗ trợ về bảo hiểm 5.439 tỉ đồng, và cho vay qua Ngân hàng Chính sách xã hội là 2.315 tỉ đồng. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng đã trích nguồn kết dư Quỹ bảo hiểm thất nghiệp với số tiền 30.835 tỉ đồng để hỗ trợ cho hơn 12,87 triệu lao động gặp khó khăn; đồng thời giảm mức đóng bảo hiểm thất nghiệp cho gần 347 nghìn đơn vị với số tiền khoảng 2.150 tỉ đồng.

Phụ lục 1: Tăng trưởng GDP của Việt Nam và một số nước so sánh 1980 - 2025

IMF DataMapper

Real GDP growth (Annual percent change)



©IMF, 2022, Source: World Economic Outlook (October 2022)

Nguồn: IMF

Phụ lục 2: Dự toán ngân sách

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Thu NSNN	1.319.200	1.411.300	1.539.053	1.343.330	1.411.700	1.620.744
Chi NSNN	1.523.200	1.633.300	1.773.766	1.687.000	1.784.600	2.076.244
Bội chi ngân sách	204.000	222.000	234.800	343.670	372.900	455.500
Tỷ lệ bội chi (% GDP, MOF)	3,70%	3,6%	3,4%	4,0%	4,0%	4,4%

Nguồn: Bộ Tài chính

Phụ lục 3: Quyết toán/ước thực hiện ngân sách

	2018	2019	2020	2021	2022
Thu NSNN	1.431.662	1.553.611	1.510.579	1.568.453	1.614.059
Chi NSNN	1.435.435	1.526.893	1.709.524	1.854.940	2.035.380
Bội chi ngân sách	153.110	161.491	216.406	286.487	421.321
Tỷ lệ bội chi (% GDP, MOF)	2,8%	2,7%	3,4%	3,4%	4,5%
GDP (Giá hiện hành, GSO)	7.009.042	7.707.200	8.044.386	8.479.667	9.513.000
Tỷ lệ bội chi (% GDP, GSO)	2,2%	2,1%	2,7%	3,4%	4,4%

Nguồn: Bộ Tài chính

Phụ lục 4: Thâm hụt ngân sách của VN so sánh với các nền kinh tế trên thế giới

IMF DataMapper

Đi vay/cho vay ròng (cán cân tổng thể), % GDP



Nguồn: IMF

Phụ lục 5: Cán cân ngân sách tổng thể của một số nền kinh tế 2018-2022 (% GDP)

Nền kinh tế	2018	2019	2020	2021	2022
Việt Nam	-1,03	-0,4	-2,89	-3,47	-4,68
Thái Lan	0,06	-0,82	-4,71	-7,03	-5,58
Malaysia	-2,64	-2,01	-4,62	-5,46	-4,91
Indonesia	-1,07	-2,23	-6,11	-4,62	-3,86
Philippines	-1,55	-1,66	-5,73	-6,47	-5,44
Singapore	3,68	3,78	-6,9	-0,19	1,37
Trung Quốc	-4,02	-6,1	-9,72	-6,1	-8,9
Nhật Bản	-2,47	-3,03	-8,97	-6,66	-7,87
Hoa Kỳ	-5,33	-5,46	-14,49	-10,91	-4,03
Anh	-2,16	-2,21	-12,76	-7,99	-4,27
Pháp	-2,29	-3,06	-8,88	-6,43	-5,1
Đức	1,95	1,53	-4,33	-3,73	-3,32

Nguồn: IMF

Phụ lục 6: Minh họa hiệu ứng số nhân chi tiêu công và hiệu ứng chèn lấn đầu tư tư nhân

Ta có cân bằng thị trường hàng hóa:

$$Y = C + I + G$$

$$Y = C_0 + MPC*(Y - T) + I + G$$

$$\Rightarrow \Delta Y = MPC*(\Delta Y - \Delta T) + \Delta I + \Delta G$$

$$\Rightarrow (1 - MPC)*\Delta Y = \Delta I + \Delta G - MPC*\Delta T$$

$$\Rightarrow \Delta Y = [1/(1 - MPC)] * \Delta I + [1/(1 - MPC)] * \Delta G + [-MPC/(1 - MPC)] * \Delta T$$

Ví dụ:

Xét một nền kinh tế đóng có hệ thống các phương trình sau:

Thị trường hàng hóa:

$$C = 125 + 0.75(Y - T)$$

$$I = 200 - 10r$$

G là chi tiêu chính phủ, mức thuế $T = 100$

Thị trường tiền tệ:

Cung tiền thực:

$M^S/P = 800$, trong đó P là mức giá của nền kinh tế

Cầu tiền thực:

$$M^D/P = L(Y, r) = 0.8Y - 32r$$

Giả sử chi tiêu chính phủ $G = T = 100$. Khi đó ta có cân bằng thị trường hàng hóa khi:

$$Y = C + I + G = 125 + 0.75(Y - T) + 200 - 10r + G \quad (1)$$

Giả sử lãi suất $r = 5$, khi đó ta có $I = 200 - 10 * 5 = 150$

$$\Rightarrow Y = 275 + 0.75Y - 0.75T + G \quad (2)$$

$$\text{Từ (2)} \Rightarrow 0.25Y = 300$$

$$\Rightarrow Y = 1200$$

Số nhân chi tiêu công

Giả sử chính phủ tăng chi tiêu G lên thêm 10 đơn vị, tức $G = 110$.

Khi đó tính lại $Y = 1220$, tức Y tăng thêm 20 đơn vị, gấp 2 lần mức tăng của G.

Điều này được thể hiện qua định nghĩa số nhân chi tiêu G_m như sau:

$$G_m = 1/(1 - 0.75) = 4$$

Hiệu ứng chèn lấn

Từ (1), ta có $Y = 125 + 0.75(Y - T) + 200 - 10r + G$

$$\Rightarrow 0.25Y = 350 - 10r$$

$$\Rightarrow Y = 1400 - 40r \quad (3)$$

Xét thị trường tiền tệ cân bằng khi cung tiền bằng cầu tiền:

$$0.8Y - 32r = 800$$

$$\Rightarrow Y = 1000 + 40r \quad (4)$$

Từ (3) và (4) suy ra: $Y_1 = 1200, r_1 = 5$

Khi chính phủ tăng chi tiêu công $\Delta G = 10$, giả sử nếu các yếu tố khác không đổi, với số nhân chi tiêu công $G_m = 4$ thì $\Delta Y = 40$, tức $Y'_2 = 1240$.

Tuy nhiên, khi chính phủ tăng $G = 110$, tính lại hệ thống phương trình (3) và (4) ta được:

$$Y_2 = 1220 \text{ và } r_2 = 5.5$$

Điều này có nghĩa là Y vẫn tăng so với tình huống chưa tăng chi tiêu công G , nhưng so với giả định lãi suất không đổi. Trên thực tế, do lãi suất tăng (r tăng từ 5 lên 5.5), khiến cho đầu tư tư nhân giảm xuống một lượng là:

$$\text{Đầu tư tư nhân tại lãi suất } r_1 = 5: I_1 = 200 - 10r = 200 - 10 \cdot 5 = 150$$

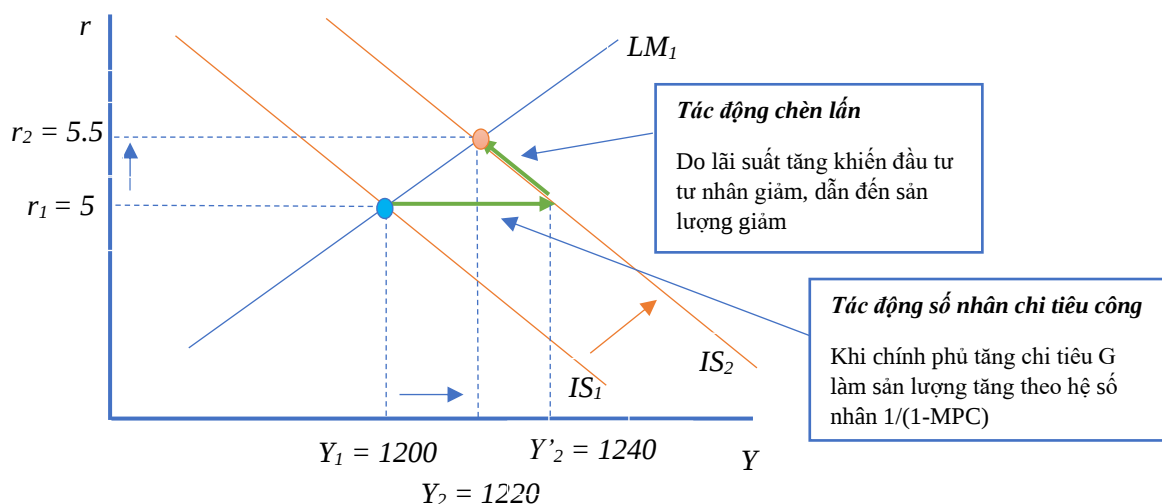
$$\text{Đầu tư tư nhân tại lãi suất } r_2 = 5.5: I_2 = 200 - 10 \cdot 5.5 = 145$$

Như vậy, do lãi suất tăng khiến đầu tư tư nhân giảm đi 5 đơn vị.

Cũng do hiệu ứng số nhân đầu tư tư nhân $1/(1-MPC) = 4$: Khi đầu tư tư nhân giảm 5 đơn vị làm tổng cầu giảm $5 \cdot 4 = 20$ đơn vị.

Đây là lý do khiến cho sản lượng Y tăng từ $Y_1 = 1200$ trước khi chính phủ tăng chi tiêu công lên $Y'_2 = 1240$ sau khi chính phủ tăng chi tiêu công, nhưng lại giảm bớt đi 20 đơn vị do hiệu ứng chèn lấn đầu tư tư nhân, khiến Y giảm trở lại bằng $Y_2 = 1220$.

Sử dụng mô hình IS-LM để minh họa sự chèn lấn này.



Phụ lục 7: Tổng hợp một số chính sách hỗ trợ khó khăn do Covid-19 của Chính phủ

1. Tăng phụ cấp ưu đãi nghề lên 100% cho nhân viên y tế cơ sở, y tế dự phòng.
2. Chính sách miễn giảm thuế, phí, lệ phí hỗ trợ doanh nghiệp theo Nghị quyết 11/NQ-CP ngày 30/01/2022.
3. Giảm thuế suất thuế GTGT từ 10% xuống 8% từ ngày 01/02/2022 theo Nghị định 15/2022/NĐ-CP và Nghị quyết 43/2022/QH15.
4. Chính sách tiền lương, phụ cấp với người tham gia chống dịch bị mắc Covid-19 theo Nghị quyết 12/2021/NQ-UBTVQH15
5. Phụ cấp chống dịch tối đa 450.000 đồng/người/ngày theo Nghị quyết 145/NQ-CP.
6. Hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch COVID-19 theo Quyết định 23/2021/QĐ-TTg, Nghị quyết 68, Nghị quyết 126/NQ-CP.
7. Miễn, giảm thuế TNDN, GTGT cho doanh nghiệp khó khăn theo Nghị định 92/2021/NĐ-CP.
8. Thực hiện miễn, giảm thuế TNDN, TNCN, GTGT cho nhiều đối tượng theo Nghị quyết 406/NQ-UBTVQH14 ngày 19/10/2021 về giải pháp nhằm hỗ trợ doanh nghiệp, người dân chịu tác động của dịch COVID-19.
9. Dùng 30.000 tỷ đồng từ quỹ Bảo hiểm thất nghiệp hỗ trợ lao động theo Nghị quyết của Thường vụ Quốc hội.
10. Hỗ trợ người lao động, người sử dụng lao động từ Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp theo Quyết định 28/2021/QĐ-TTg, Nghị quyết 116/NQ-CP.
11. Giảm 30% tiền thuê đất của năm 2021 cho nhiều đối tượng bị ảnh hưởng bởi Covid-19 theo Quyết định 27/2021/QĐ-TTg ngày 25/9/2021.
12. Dừng đóng BHXH bắt buộc vào Quỹ hưu trí, tử tuất với các doanh nghiệp theo Nghị quyết 68/NQ-CP ngày 01/7/2021.
13. Mức đóng BHXH bắt buộc vào quỹ TNLĐ, BNN bằng 0% đến 30/6/2022 theo Nghị quyết 68/NQ-CP ngày 01/7/2021.
14. Hỗ trợ 1 triệu đồng cho NLĐ ngừng việc vì đi cách ly, phong tỏa theo Nghị quyết 68/NQ-CP.
15. Năm (05) đối tượng được nhận tiền mặt do ảnh hưởng Covid-19 tại TP.HCM.
16. Giảm 30 loại phí từ ngày 1/7/2021 đến 31/12/2021 để hỗ trợ khó khăn bởi dịch Covid-19.
17. Khoản đóng góp Quỹ vắc xin Covid-19 được trừ khi tính thuế TNDN theo Thông tư 41/2021/TT-BTC ngày 02/6/2021.
18. Giảm giá điện, giảm tiền điện đột 3 do Covid-19 theo Nghị quyết 55/NQ-CP.
19. Hỗ trợ tiền ăn 80.000 đồng/ngày cho trẻ em phải cách ly tập trung.
20. Gia hạn nộp thuế, tiền thuê đất năm 2021 theo Nghị định 52/2021/NĐ-CP.
21. Được trừ khỏi thu nhập tính thuế TNDN đối với khoản đóng góp Covid-19 theo Nghị định 44/2021.

Phụ lục 8: Khung đánh giá các biện pháp chính sách tài khóa ứng phó với Covid-19⁵

Các biện pháp chính sách tài khóa được đánh giá trong một khuôn khổ bắt nguồn từ mô hình đánh giá ứng phó với các tình huống khủng hoảng theo thời gian, có mục tiêu, kịp thời, tập trung vào các khía cạnh sau:

⁵ World Bank (2021), A Review of Fiscal Policy Responses to Covid-19.

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e69efa67-d744-5bcc-92a4-d51945586128>

Hiệu quả (Efficiency). Hiệu quả của một công cụ tài khóa cụ thể để đạt được các mục tiêu cụ thể theo cách tiết kiệm chi phí sẽ bị ảnh hưởng bởi:

- *Khả năng nhắm mục tiêu (Targetability)* – mức độ mà công cụ cho phép nhắm trực tiếp vào các hoạt động hoặc nhóm dân cư hoặc doanh nghiệp cụ thể
- *Tốc độ (Speed)* – thời gian trôi qua giữa những lần áp dụng công cụ và tác động mong muốn
- *Chống lại lạm dụng (Abuse resistance)* – có thể kiểm soát dễ dàng việc lạm dụng của những người thụ hưởng đủ điều kiện và các bên khác liên quan đến biện pháp này

Chi phí và tính bền vững tài chính (Cost and fiscal sustainability). Chi phí của các biện pháp tài khóa là một khía cạnh quan trọng khác của phản ứng tài khóa. Điều này cũng sẽ liên quan đến việc xem xét chi phí và lợi ích của các công cụ cụ thể và sự tương tác của chúng. Ví dụ: các biện pháp nhằm giảm sa thải nhân viên có thể tạo ra lợi ích về mặt giảm tỷ lệ thất nghiệp và các khoản thanh toán an sinh xã hội.

- *Khả năng chi trả (Affordability)* – mức độ tác động của việc sử dụng công cụ đối với sự ổn định tài khóa. Ví dụ: các công cụ cung cấp hỗ trợ dưới hình thức tín dụng hoặc thông qua việc hoãn thanh toán sẽ có chi phí thấp hơn so với các công cụ dưới hình thức trợ cấp và chi tiêu hoàn toàn.
- *Khả năng dự đoán và kiểm soát chi phí (Predictability)* – mức độ giới hạn trên cho chi phí của một chương trình có thể được thiết lập và chi phí thực tế có thể được dự đoán hợp lý hay không.

Tính linh hoạt (Flexibility). Sự không chắc chắn cao về thời gian xảy ra đại dịch và cường độ mà các quốc gia riêng lẻ sẽ bị ảnh hưởng đặt ưu tiên cao cho tính linh hoạt mà một công cụ có thể được triển khai, bao gồm khả năng mở rộng quy mô công cụ hoặc ngừng sử dụng công cụ đó khi cần thiết.

- *Khả năng mở rộng (Scalability)* – mức độ mà công cụ có thể được mở rộng hoặc nhân rộng cho các nhóm người hưởng lợi bổ sung phù hợp với nhu cầu
- *Khả năng đảo ngược (Reversibility)* – khả năng rút lại phản hồi một cách dễ dàng mà không gây ra những biến dạng về kinh tế và hành vi

Tính khả thi (Feasibility). Các biện pháp có thể không có tác dụng như mong đợi nếu chúng khó thực hiện do các ràng buộc hành chính hoặc tác động bị giảm sút bởi các biện pháp y tế, chẳng hạn như cách ly giao tiếp xã hội và phong tỏa.

- *Sự dễ dàng về hành chính (Administrative ease)* – mức độ mà công cụ có thể được thực hiện trong phạm vi hành chính hiện có khả năng
- *Tác động của đại dịch và các biện pháp ngăn chặn (Impacts)* – đại dịch COVID-19 có tác động trực tiếp đến việc triển khai các công cụ tài khóa. Ví dụ, việc tăng quy mô chi tiêu cho y tế có thể bị hạn chế do thiếu nhân lực có trình độ; các biện pháp liên quan đến sự tiếp xúc của con người, đặc biệt là theo nhóm, sẽ ít được mong muốn hơn so với các biện pháp hạn chế sự tiếp xúc đó; và việc mở rộng quy mô tiêu dùng và đầu tư có thể gặp phải những hạn chế từ phía cung vì các nhà cung cấp và nhà thầu có thể đang ở chế độ phong tỏa.