

GIỚI THIỆU CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA CỦA MỘT SỐ NỀN KINH TẾ MỚI

1. Chính sách tài khóa của Trung Quốc

Số liệu thống kê kinh tế của Trung Quốc nửa đầu năm 2013 cho thấy tăng trưởng của nước này tiếp tục xu hướng chậm lại, dù vẫn ở mức tương đối cao. Tăng trưởng quý II năm 2013 là 7,5% so với cùng kỳ năm trước, thấp hơn so với tốc độ 7,8% của quý I năm 2013. Sự sụt giảm xuất khẩu và sản xuất công nghiệp của Trung Quốc khiến các nhà phân tích và giới quan sát tỏ ra quan ngại về triển vọng của nền kinh tế lớn thứ hai thế giới trong phần còn lại của năm 2013 và những năm tiếp theo.

Trước đó, năm 2010, thời điểm sau khi xảy ra cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 - 2009, kinh tế Trung Quốc vẫn duy trì mức tăng trưởng rất cao, tăng 10%. Trung Quốc là nước xuất khẩu và nhập khẩu có ảnh hưởng rất lớn đối với thương mại toàn cầu, trong đó 40% nhu cầu các sản phẩm tài nguyên của toàn thế giới là đầu vào cho sản xuất công nghiệp của Trung Quốc. Trong khi đó, triển vọng hồi phục kinh tế ở các khu vực vẫn chưa rõ ràng khiến nhu cầu nhập khẩu hàng hóa từ Trung Quốc vẫn giảm đáng kể. 6 tháng cuối năm 2009, xuất khẩu của Trung Quốc ghi nhận tăng trưởng âm. Qua đó Có thể thấy, cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu tuy không trực tiếp tác động tới thị trường vốn của Trung Quốc do thị trường vốn của nước này được kiểm soát chặt chẽ, hoạt động khép kín, nhưng đã tác động gián tiếp thông qua hoạt động thương mại quốc tế với thế giới bên ngoài. Với vị trí là một nền kinh tế lớn, chính phủ Trung Quốc đã tiến hành kết hợp Công cụ chính sách tài khóa tích cực với chính sách tiền tệ nới lỏng nhằm chuyển sang mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô thay vì tăng trưởng cao như giai đoạn trước và sau khủng hoảng.

Có thể nói, kinh tế Trung Quốc những năm qua chủ yếu dựa vào đầu tư làm động lực cơ bản cho tăng trưởng. Do vậy, những ảnh hưởng của khủng hoảng xuất hiện, chính phủ Trung Quốc hướng tập trung gói kích thích vào hoạt động đầu tư. Trong hai năm 2009-2010, ước tính các gói kích thích kinh tế hướng vào đầu tư của Trung Quốc đóng góp khoảng 2 - 3% vào tăng trưởng GDP. Khác với kênh truyền dẫn của các gói kích thích ở những nước

phát triển, chẳng hạn như Mỹ, nơi người tiêu dùng là đối tượng hướng tới đầu tiên của các gói kích thích kinh tế, công cụ chính sách thông qua kích thích tiêu dùng chỉ là giải pháp thứ yếu tại Trung Quốc, dù nước này vẫn có những giải pháp hỗ trợ tiêu dùng như xây nhà giá rẻ hay các biện pháp an sinh xã hội, y tế.

Khoảng 30% tổng giá trị của các gói kích thích tại Trung Quốc được tài trợ bởi ngân sách chính phủ Trung ương Trung Quốc, số còn lại do chính quyền địa phương huy động thông qua vay nợ từ hệ thống ngân hàng. Theo quy định, các chính quyền địa phương không được phép vay nợ trực tiếp để tài trợ cho các dự án phát triển hạ tầng. Tuy nhiên, họ có thể thiết lập các “phương tiện tài chính của chính quyền địa phương” để đối phó với quy định này. Đó là các thực thể do chính quyền địa phương quản lý, được cấp đất như một loại tài sản dùng để thế chấp khi các thực thể này vay vốn từ các ngân hàng. Ước tính tổng giá trị các gói kích thích kinh tế do chính quyền địa phương thực hiện khoảng 2.800 tỷ nhân dân tệ, và phần lớn được tài trợ dựa vào cơ chế vay vốn trên. Thực tế này cho thấy, Trung Quốc đã phân quyền chủ động cho các cấp chính quyền dưới tầm quốc gia để chủ động thực hiện các mục tiêu kích thích kinh tế. Ngoài ra, chính phủ trung ương và chính quyền địa phương đã phối hợp với nhau cùng hướng tới một kế hoạch chung duy nhất, đó là bơm tiền vào các dự án đầu tư hạ tầng. Họ cho rằng, đầu tư nhiều sẽ tạo ra nhu cầu về các hàng hóa, nguyên vật liệu cho các dự án hạ tầng, qua đó kích thích sản xuất, tạo thêm việc làm mới và sẽ có hiệu ứng lan tỏa làm gia tăng nhu cầu hàng hóa tiêu dùng cá nhân của người lao động tại các dự án này. Sự thống nhất giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương làm tác động của chính sách tài khóa ở Trung Quốc những năm đầu sau khủng hoảng tài chính toàn cầu trở nên hiệu quả hơn.

Do khoảng 70% giá trị các gói kích thích được tài trợ từ việc vay vốn trên hệ thống ngân hàng nên các biện pháp nới lỏng tín dụng là cần thiết để thúc đẩy các chương trình kích thích. Mở rộng đối tượng cho vay, giảm tỷ lệ dự trữ bắt buộc và giảm lãi suất cho vay, cũng như giảm lãi suất huy động đều đã được thực hiện tại Trung Quốc trong hai năm 2008-2009. Như thế, chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ đã được thực hiện đồng bộ tại Trung Quốc, nói cách khác, chính sách tiền tệ đã “tài trợ cho chính sách tài khóa.

Các gói kích thích hướng trọng tâm vào đầu tư có vai trò quan trọng giúp kinh tế Trung Quốc tiếp tục đạt mức tăng trưởng cao ngay sau thời điểm khủng hoảng tài chính toàn cầu. Ngay từ quý I năm 2009, kinh tế Trung Quốc đã có những dấu hiệu phục hồi, trong khi nhiều nước phương Tây mới bắt đầu chu kỳ khủng hoảng kinh tế toàn diện. Tuy nhiên, việc giữ vững tốc độ tăng trưởng trong bối cảnh nhu cầu hàng hóa trên thị trường quốc tế sụt giảm mạnh là rất khó khăn, bởi khi đó Trung Quốc phải liên tục cung cấp tài chính cho hoạt động đầu tư hạ tầng trong nước. Trên thực tế, có nhiều vấn đề đã nảy sinh và đòi hỏi chính phủ Trung Quốc phải thận trọng trong việc vận dụng các công cụ tài khóa của mình. *Thứ nhất*, việc bơm thanh khoản vào nền kinh tế thông qua cơ chế vay vốn của các chính quyền địa phương làm tăng các khoản nợ chính phủ. Tính đến tháng 6/2010, khoảng 23% số tiền các chính quyền địa phương vay có nguy cơ không thu hồi được. Dư nợ tín dụng của các ngân hàng cho các chính quyền địa phương vào cuối năm 2011 là 9.100 tỷ nhân dân tệ, cuối năm 2012 tăng lên 3.300 tỷ nhân dân tệ. *Thứ hai*, hoạt động đầu tư có dấu hiệu dư thừa, đặc biệt là đầu tư vào bất động sản. Mỗi năm lại có thêm những thành phố mới mọc lên ở Trung Quốc, giá nhà đất ở các đô thị lớn bị thổi phồng, nhất là ở Bắc Kinh và Thượng Hải, nhưng số người có đủ khả năng mua nhà lại không nhiều khiến ngày càng nhiều người tỏ ra quan ngại về những thành phố “ma” của nước này. Đây có thể coi là dấu hiệu hình thành bong bóng bất động sản nếu chính phủ Trung Quốc không có những biện pháp điều chỉnh kịp thời.

Ngoài ra, việc thực hiện các chính sách kích thích đã thiên mục tiêu kiềm chế lạm phát của Trung Quốc không thực hiện được. Lạm phát cuối năm 2010 là 4,6% trong khi mục tiêu là 3%. Gần đây, thị trường tài chính tiền tệ tại Trung Quốc cũng có những dấu hiệu khủng hoảng, như tình trạng khan hiếm tiền mặt xảy ra khiến lãi suất liên ngân hàng tăng vọt; các nhà đầu tư nước ngoài có dấu hiệu rút dần vốn ra khỏi Trung Quốc, trong khi tổng tín dụng chưa thanh toán của toàn bộ nền kinh tế Trung Quốc đang ở mức cao và high động rất mạnh làm dấy lên những lo ngại về nhà tiền tệ xảy ra khủng hoảng tài chính tại quốc gia này.

Đến nay, theo những số liệu kinh tế công bố chính thức, kinh tế Trung Quốc vẫn có tốc độ tăng trưởng cao, mặc dù tốc độ này đang chậm lại và còn nhiều hoài nghi về tính bền vững cũng như triển vọng tăng trưởng trở lại

trong ngắn hạn. Chính sách tài khóa tích cực kết hợp với chính sách tiền tệ mở rộng trong giai đoạn đầu khủng hoảng tài chính toàn cầu đã hỗ trợ tích cực cho tăng trưởng kinh tế Trung Quốc. Tuy vậy, các điều kiện cho tăng trưởng kinh tế đã thay đổi và để đạt mục tiêu tăng trưởng bền vững, ổn định kinh tế vĩ mô, chính sách tài khóa hướng tập trung vào đầu tư hạ tầng tại thời điểm này có thể không còn phù hợp với thực trạng của nền kinh tế Trung Quốc. Thay vào đó, chính phủ Trung Quốc nên xem xét hướng đến phát triển kinh tế lấy nhu cầu tiêu dùng nội địa làm trọng tâm, kích thích tiêu dùng nội địa làm động lực cho tăng trưởng trong những giai đoạn tiếp theo. Thêm vào đó, vẫn cần có các công cụ trên thị trường tài chính tiền tệ để tránh gây ra những xáo trộn về tính thanh khoản của nền kinh tế. Chi tiêu chính phủ vẫn có thể gia tăng và thông qua chính phủ địa phương, nhưng thay vì tập trung quá nhiều vào các dự án hạ tầng mới, Trung Quốc có thể hướng vào các hoạt động bảo trì các dự án hạ tầng đã có từ trước, hay đầu tư vào các dự án nhà ở giá rẻ cho các đối tượng có thu nhập trung bình và thấp.

2. Chính sách tài khóa của Ấn Độ

Năm 1991, Ấn Độ gặp phải khủng hoảng kinh tế rất nghiêm trọng. Sau đó, một loạt những cải cách kinh tế được thực hiện để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế cũng như cải thiện tình trạng cán cân thanh toán quốc tế, bao gồm những cải cách trong hoạt động thương mại, tài chính ngân hàng, công nghiệp, thị trường lao động. Tuy vậy, trong suốt những năm của thập kỷ 1990, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Ấn Độ không cao hơn nhiều so với thập kỷ trước đó. Điều đáng nói là trong những cải cách này vẫn còn thiếu cải cách chính sách tài khóa.

Thực chất, khủng hoảng năm 1991 của Ấn Độ một phần là do thâm hụt tài khóa tới 9,5%/GDP, một tỷ lệ hoàn toàn không bền vững. Nhận thức được mức độ nghiêm trọng, chính phủ Ấn Độ đã có những nỗ lực điều chỉnh với kết quả là tới những năm 1996-1997, tăng trưởng kinh tế đạt đỉnh với tốc độ 7,5%; thâm hụt ngân sách giảm xuống còn 6,4%. Nhưng sau đó vài năm tăng trưởng thì chậm lại và thâm hụt lại gia tăng. Trở lại đầu những năm của thập kỷ 1990, Ấn Độ đã xóa bỏ dần cơ chế tự động in tiền tài trợ cho thâm hụt ngân sách, thay vào đó là phát hành một loại trái phiếu kho bạc đặc biệt. Đến

năm 2003, Ấn Độ thông qua Luật trách nhiệm giải trình tài khóa và quản lý ngân sách.

Bước vào chu kỳ kinh tế mới, khủng hoảng tài chính toàn cầu làm nền tài chính công của Ấn Độ vốn yếu kém càng trở nên trầm trọng hơn khi chính phủ Ấn Độ cũng phản ứng tương tự nhiều nước phát triển là tung ra một gói kích thích kinh tế có tổng trị giá lên tới 36 tỷ đôla Mỹ (tương đương 3,5% GDP). Thâm hụt năm tài khóa 20092010 của Ấn Độ tăng lên 9,5%, từ mức 8,5% của năm trước đó và chỉ giảm xuống còn 7,3% vào năm tài khóa 20102011. Nợ công của chính phủ Ấn Độ năm 2009 chiếm tới 90% GDP do nguồn thu ngân sách sụt giảm khi thực hiện giảm thuế và trợ cấp để thúc đẩy xuất khẩu. Đến tháng 3/2012, nợ trong nước của Ấn Độ vào khoảng 77% GDP, tương đương khoảng 829 tỷ đôla Mỹ, thâm hụt ngân sách ở mức 5,9% GDP, cao hơn so với mục tiêu 4,6% GDP do chính phủ Ấn Độ đề ra, trong khi đó nợ nước ngoài đã ở mức 17,3% GDP.

Song song với đó, Ấn Độ từng bước cải cách chính sách thuế thông qua giảm thuế hải quan và thuế tiêu thụ đặc biệt, hướng quan tâm nhiều hơn vào tăng thu từ thuế trực thu và các dịch vụ chịu thuế, thuế gián thu, đặc biệt là thuế thu nhập doanh nghiệp. Nguồn thu từ thuế tăng lên có vai trò quan trọng giúp Ấn Độ đối phó với các tác động của khủng hoảng, bảo đảm ngân sách tài trợ cho các dự án phát triển hạ tầng. Hơn nữa, chính quyền địa phương cũng có những quyền chủ động nhất định trong các chính sách tài khóa, tập trung ở 14 bang lớn nhất, chiếm 85% GDP của cả nước. Chẳng hạn, chính quyền các bang có thể tự thu thuế VAT và sử dụng vào các dự án đầu tư hạ tầng. Chính phủ Ấn Độ cho rằng, chính sách thuế hợp lý sẽ làm nguồn thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân tăng nhanh. Do vậy, thuế sẽ là công cụ hiệu quả của chính sách tài khóa.

Về các chính sách liên quan tới quản lý nợ công, mặc dù không có giới hạn cụ thể hay hạn chế việc vay nợ, nhưng chính phủ Ấn Độ chủ trương các khoản vay bù đắp cho các Công cụ tài khóa phải ở mức thấp trong giới hạn chấp nhận được mà vẫn có thể thúc đẩy thị trường trái phiếu trong nước phát triển. Tỷ lệ nợ của chính phủ Trung ương của Ấn Độ trong năm tài khóa 20092010 đã giảm xuống còn 53,7%, thấp hơn 75 đến gần trăm Bo năm tài khóa 52. Đáng nói là mức giảm xảy ra sau cuộc khủng hoảng tài chính

hoàn cầu cho thấy chính phủ Ấn Độ đã thành công trong kiểm sát tình trạng nợ công.

Như vậy, Ấn Độ đã từng theo đuổi chính sách tài khóa mở rộng một cách thận trọng. Cách tiếp cận này của Ấn Độ tỏ ra hiệu quả trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn. Tuy nhiên, vòng trường của Ấn Độ đang có dấu hiệu bước vào và kỳ giảm tốc Tám 2013 chỉ đạt khoảng 5%, thấp hơn so với mức năm 2012 và thấp hơn nhiều so với đầu năm 2007. Duy trì sự ổn định của trạng thái tài khóa một cách lành mạnh đồng thời phối hợp hài hòa với các công cụ của chính sách tiền tệ giúp Ấn Độ có thể tiếp tục theo đuổi các mục tiêu tăng trưởng trong dài hạn. Việc phân cấp tài khóa cho chính quyền các bang cũng góp phần tạo ra hiệu quả cao hơn trong thực hiện các chính sách tài khóa. Tuy nhiên, ở góc độ nào đó, Ấn Độ có thể học hỏi kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc đặt ra các mục tiêu chung và duy nhất giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương để tránh những hiệu ứng “lệch pha”.

3. Chính sách tài khóa của Brazil

Chính phủ Brazil đã phản ứng một cách nhanh chóng như thế họ dự đoán trước được về cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu tại Mỹ năm 2008 sẽ xảy ra bằng cách thực hiện ngay ba hành động cụ thể, bao gồm: bảo vệ thị trường tài chính, kích hoạt các công cụ ổn định tự động và triển khai các Công cụ của chính sách tài khóa. Chỉ trong vòng vài tháng, người ta không còn nhận ra bất kỳ dấu hiệu khủng hoảng hay ảnh hưởng của khủng hoảng tại quốc gia xuất khẩu cà phê lớn nhất thế giới này.

Các công cụ tài khóa của Brazil do chính phủ trung ương điều hành, bao gồm chương trình cắt giảm thuế suất, tăng lương khu vực công và đầu tư công. Giảm thuế VAT đối với các sản phẩm công nghiệp, đưa ra chính sách thuế nhằm giảm gánh nặng thuế cho tầng lớp trung lưu, cũng như giảm các loại thuế và dịch vụ chịu thuế liên quan tới các dự án xây nhà giá rẻ. Tổng giá trị kích thích thông qua công cụ thuế ước tính tương đương với 0,5% GDP. Chính sách này cho thấy hiệu quả tức thì ở một số ngành, chẳng hạn như công nghiệp ô tô: sản lượng xe hơi Brazil sản xuất ra đạt con số kỷ lục là 3,1 triệu chiếc vào năm 2009, biến nước này trở thành nhà sản xuất xe hơi lớn thứ năm thế giới vào thời điểm đó. Chính sách tăng lương cho khu vực

công đã đưa ngân sách chi trả lương từ 4,35% GDP của năm 2008 tăng lên 4,84% GDP vào năm 2009. Mức tăng này cao hơn tổng hiệu ứng tạo ra bởi các công cụ ổn định tự động và cũng cao hơn mức 11 tỷ real gia tăng đầu tư của chính phủ Trung ương Braxin.

Một phần quan trọng trong các gói kích thích kinh tế của Braxin là thông qua các công ty đại chúng, đặc biệt là các công ty trong ngành năng lượng, bao gồm Công ty cổ phần Điện Liên bang (Electrobras), Công ty Dầu khí Braxin (Petrobras). Tổng đầu tư của chính phủ liên bang và Petrobras bằng khoảng 15% GDP. Khoản đầu tư Petrobras sau đó được bỏ ra khỏi bảng cân đối đầu tư công mặc dù có vai trò lớn trong các dự án PAC, nằm trong chương trình thúc đẩy tăng trưởng. Hàng năm Petrobras đóng góp khoảng 0,4 0,5% GDP cho kinh tế Braxin.

Hiệu quả của các công cụ chính sách tài khóa kết hợp với các biện pháp nới lỏng thanh khoản trên thị trường tài chính tiền tệ và các công cụ ổn định tự động đã giúp Braxin đạt được kết quả ngoài mong đợi. Tốc độ tăng trưởng GDP chỉ đi xuống trong vòng hai quý đầu năm 2009, rồi tiếp tục xu hướng tăng lên nối tiếp 21 quý tăng liên tục trước đó. Ấn tượng hơn cả là đến cuối năm 2009, nền kinh tế Braxin tạo ra thêm một triệu việc làm mới, trái ngược hoàn toàn với tình cảnh tại Mỹ và nhiều nước phát triển khác.

Kinh nghiệm từ Braxin cho thấy vai trò quan trọng của khu vực công trong việc thực thi các công cụ chính sách tài khóa ở giai đoạn ngay sau thời điểm khủng hoảng xảy ra. Ngoài ra, nhu cầu nhập khẩu hàng hóa ổn định từ Trung Quốc đã hỗ trợ rất nhiều cho cán cân thương mại của Braxin trong những năm qua. Tuy nhiên, hiện tại kinh tế Trung Quốc đang có dấu hiệu suy giảm, nhu cầu nội địa giảm và nhu cầu về hàng hóa nhập khẩu từ Trung Quốc trên toàn cầu cũng có dấu hiệu suy giảm. Từ năm 2013 đến nay, Braxin bắt đầu xuất hiện những dấu hiệu suy giảm tăng trưởng đã đặt ra nhiều thách thức cho chính phủ nước này trong việc ổn định kinh tế vĩ mô và kiểm soát các vấn đề an sinh xã hội. Khác với Trung Quốc hay Ấn Độ, nơi chính quyền địa phương có vai trò lớn trong triển khai các công cụ của chính sách tài khóa, thì ở Braxin, vai trò của chính quyền địa phương là không lớn, nên có thể đã làm giảm hiệu quả của các nỗ lực của chính phủ trung ương khi thực hiện các gói kích thích tăng trưởng kinh tế.