

CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA THÚC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ NĂM 2025

VŨ SỸ CƯỜNG

Trong năm 2024, chính sách tài khóa đóng vai trò quan trọng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong bối cảnh chưa có những đột phá về mô hình tăng trưởng và nhiều thách thức từ bên ngoài. Năm 2025, cần tiếp tục thực hiện nguyên tắc điều hành chính sách tài khóa chủ động, linh hoạt trong ứng biến về ngắn hạn, nhưng tuân thủ các nguyên tắc cân đối ngân sách và kỷ luật tài chính về dài hạn. Để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, Việt Nam cần tích cực, chủ động sử dụng chính sách tài khóa nhằm thúc đẩy các động lực tăng trưởng giai đoạn tới.

Từ khóa: Chính sách tài khóa, tăng trưởng, kinh tế, ngân sách nhà nước

FISCAL POLICY TO PROMOTE ECONOMIC GROWTH IN 2025

Vu Sy Cuong

In 2024, fiscal policy plays a crucial role in driving economic growth amid the absence of breakthrough changes in the growth model and various external challenges. In 2025, it is essential to continue implementing a proactive and flexible fiscal policy approach in short-term adjustments while adhering to budget balance principles and long-term financial discipline. to stimulate economic growth, Vietnam must actively and strategically leverage fiscal policy to enhance key growth drivers in the coming period.

Keywords: Fiscal policy, growth, economic, State budget

Ngày nhận bài: 12/12/2024

Ngày hoàn thiện biên tập: 27/12/2024

Ngày duyệt đăng: 6/01/2025

Khái quát về chính sách tài khóa năm 2024

2024 là năm thứ 5 liên tiếp, Bộ Tài chính trình cấp có thẩm quyền và ban hành theo thẩm quyền các chính sách hỗ trợ với quy mô khoảng 197,3 nghìn tỷ đồng. Số tiền miễn, giảm khoảng 99 nghìn tỷ đồng, bao gồm giảm thuế suất thuế giá trị gia tăng (GTGT) từ 10% xuống 8% theo Nghị định số 44/2023/NĐ-CP, Nghị định số 94/2023/NĐ-CP, Nghị định số 72/2024/NĐ-CP khoảng 50,8 nghìn tỷ đồng; giảm thuế bảo vệ môi trường (BVMT) theo Nghị quyết số 30/2022/UBTVQH15 và Nghị quyết số 42/2023/UBTVQH15 ước khoảng 40,4 nghìn tỷ đồng; giảm tiền thuê đất theo Quyết định số 25/2023/QĐ-TTg ước khoảng 2,7 nghìn tỷ đồng; giảm phí lệ phí theo Thông tư số

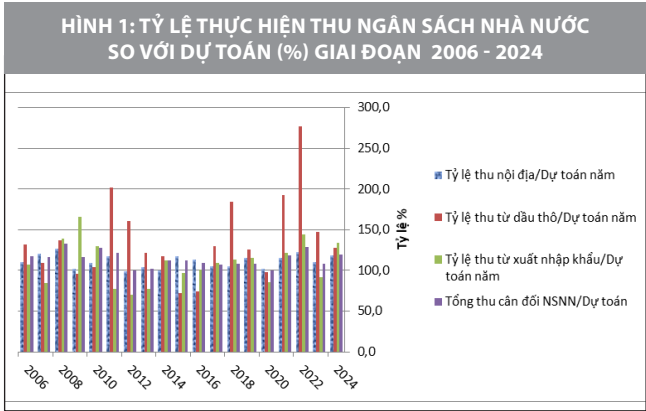
44/2023/TT-BTC khoảng 24 tỷ đồng; giảm lệ phí trước bạ theo Nghị định số 109/2024/NĐ-CP khoảng 5 nghìn tỷ đồng. Số tiền gia hạn khoảng 98,3 nghìn tỷ đồng, bao gồm gia hạn tiền thuế, tiền thuê đất theo Nghị định số 64/2024/NĐ-CP ngày 17/6/2024 khoảng 85,1 nghìn tỷ đồng và gia hạn nộp thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) theo Nghị định số 65/2024/NĐ-CP ngày 17/6/2024 khoảng 13,2 nghìn tỷ đồng.

Trong năm 2024, ban hành các chính sách cụ thể bao gồm: (i) Tiếp tục thực hiện giảm thuế BVMT đối với xăng, dầu, mỡ nhờn, ước giảm thu ngân sách nhà nước (NSNN) khoảng 42,5 nghìn tỷ đồng; (ii) Thực hiện giảm (2%) thuế GTGT, ước thực hiện giải pháp này số tiền thuế được giảm khoảng 49 nghìn tỷ đồng thuế GTGT. Bên cạnh đó, còn có các chính sách tiếp tục gia hạn thời hạn nộp thuế GTGT, thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thuế thu nhập cá nhân (TNCN) và tiền thuê đất với số tiền được gia hạn là khoảng 84 nghìn tỷ đồng.

Bên cạnh các chính sách trên, Bộ Tài chính đã trình cấp có thẩm quyền ban hành chính sách giảm mức thu đối với 36 khoản phí, lệ phí, áp dụng từ ngày 01/7/2024 đến hết ngày 31/12/2024 để hỗ trợ cắt giảm chi phí cho DN, người dân trong năm 2024, với số tiền được giảm khoảng 700 tỷ đồng...

Mặc dù, có nhiều chính sách miễn, giảm, giãn và hoãn thu NSNN, nhưng số thu ngân sách năm 2024 đạt kết quả rất khả quan. Thu ngân sách cả năm 2024 ước đạt 2,025 triệu tỷ đồng, bằng 119% (tăng khoảng 336 nghìn tỷ đồng so dự toán đầu năm 2024).

Một trong những khoản thu tăng nhanh là số thu từ thuế TNCN năm 2024 ước khoảng 189.000 tỷ đồng, vượt dự toán cả năm khoảng 30.000 tỷ đồng,



Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2023 là ước thực hiện lần 2, năm 2024 ước hết tháng 12/2024

tăng 20% so với cùng kỳ năm 2023. So với kế hoạch năm, tiền thuế TNCN đạt 118,7% dự toán, tương ứng vượt 30.000 tỷ đồng. Có được kết quả này là do ngành Thuế triển khai nhiều biện pháp quản lý thu như hướng dẫn người nộp thuế, chống thất thu trong kinh doanh, chuyển nhượng bất động sản. Cơ quan thuế cũng có nhiều giải pháp khai thác thêm các nguồn từ kinh doanh số, thương mại điện tử, tiếp thị liên kết, cá nhân kinh doanh online, livestream bán hàng...

Nhằm hỗ trợ phục hồi kinh tế, ngoài việc tăng dự toán cho chi đầu tư, trong Nghị quyết về dự toán NSNN năm 2024, Quốc hội đã cho phép từ ngày 01/7/2024 thực hiện tăng lương cơ sở cho cán bộ, công chức, viên chức lên mức 2,34 triệu đồng/tháng; tăng 15% lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội đối tượng do ngân sách nhà nước đảm bảo và hỗ trợ thêm đối với người nghỉ hưu trước năm 1995 có mức hưởng thấp; tăng chi các chính sách an sinh xã hội đang gắn với lương cơ sở.

Tổng chi NSNN đến ngày 31/12/2024 ước đạt khoảng 1.830,8 nghìn tỷ đồng, bằng 86,4% dự toán. Trong đó, chi đầu tư phát triển ước đạt 78,1% dự toán Quốc hội quyết định, tỷ lệ giải ngân đạt 77,5% kế hoạch Thủ tướng Chính phủ giao (cùng kỳ năm 2023 đạt 81,9% kế hoạch).

Với kết quả thu, chi NSNN trên, cân đối ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được đảm bảo. Ước tính năm 2024, bội chi NSNN thực hiện khoảng 3,4% GDP, giảm 10 nghìn tỷ đồng so dự toán (giảm bội chi ngân sách địa phương).

Đánh giá khái quát về các chính sách tài khóa năm 2024 có thể thấy một số kết quả sau:

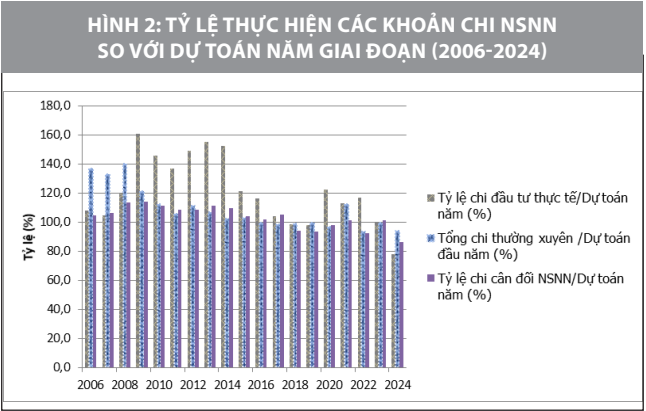
Thứ nhất, gói hỗ trợ tài khóa đã góp phần phục hồi hoạt động sản xuất kinh doanh, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam (góp phần vào tăng trưởng

năm 2024 ước đạt hơn 7,09%). Ngân sách các cấp đã chủ động đảm bảo nguồn thực hiện tăng lương tối thiểu từ 1,8 triệu đồng/tháng lên 2,34 triệu đồng/tháng cho các đối tượng hưởng lương từ NSNN và tăng lương hưu, trợ cấp cho các đối tượng thuộc NSNN đảm bảo từ ngày 01/7/2024. Ước tính của nhóm nghiên cứu BIDV (2024) cho thấy, việc tăng chi NSNN từ tăng lương có thể góp khoảng 0,5 điểm % vào tăng trưởng GDP năm 2024.

Thứ hai, các gói hỗ trợ giảm thuế, nhất là thuế GTGT, thuế TTĐB, thuế BVMT với xăng dầu có tác dụng kiềm chế lạm phát của Việt Nam giai đoạn 2021-2024, trung bình vẫn ở mức 3,25% và là năm thứ 10 liên tiếp được kiểm soát theo mục tiêu. Tuy nhiên, tốc độ tăng giá tiêu dùng của Việt Nam năm 2024 là cao hơn so với các quốc gia trong khu vực.

Về cơ bản, các chính sách giảm thuế GTGT áp dụng đối với nhiều hàng hóa, dịch vụ chịu mức thuế suất 10% và giảm thuế BVMT đối với các mặt hàng xăng, dầu, mỡ nhờn đã có “tác dụng kép”, vừa giúp giảm giá thành hàng hóa, dịch vụ, từ đó thúc đẩy sản xuất kinh doanh và tạo thêm công ăn việc làm cho người lao động; đồng thời, góp phần kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô và bảo đảm an sinh xã hội trong điều kiện sức ép lạm phát, chi phí tăng cao.

Thứ ba, đến cuối năm 2024, dư nợ công ước khoảng 37% GDP, dư nợ Chính phủ khoảng 34% GDP, thấp hơn mức trần và ngưỡng cảnh báo được Quốc hội cho phép tại Nghị quyết số 23/2021/QH15 (60% GDP). Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ so với thu ngân sách ước khoảng 15% và nghĩa vụ trả nợ nước ngoài quốc gia khoảng 6,5% kim ngạch xuất nhập khẩu. Việc duy trì tính bền vững của nợ công cho thấy, Việt Nam vẫn còn dư địa tài khóa để thực hiện chính sách tài khóa ứng phó với biến động chu kỳ.



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ Tài chính, năm 2023 là ước thực hiện lần 2, năm 2024 là số ước tính.

HÌNH 3: CHỈ SỐ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VÀ LẠM PHÁT SO SÁNH CÁC NƯỚC TRONG KHU VỰC

	Tăng trưởng GDP (% YoY)					Lạm phát (CPI bình quân; %YoY)				
	2021	2022	2023	2024e	2025f	2021	2022	2023	2024e	2025f
Các nước đang PT Châu Á	7.4	4.3	5.1	4.9	4.8	2.6	4.4	3.4	2.7	2.6
China	8.4	3.0	5.2	4.8	4.5	0.9	2.0	0.2	0.3	0.9
Korea Rep.	4.6	2.7	1.4	2.2	2.0	2.5	5.1	3.6	2.3	2.0
Taiwan	6.6	2.6	1.3	4.0	2.5	2.0	2.9	2.5	2.2	2.0
India	9.7	7.0	8.2	6.5	7.0	5.5	6.7	5.4	4.7	4.3
Cambodia	3.1	5.1	5.0	5.8	6.0	2.9	5.3	2.1	0.5	2.5
Indonesia	3.7	5.3	5.0	5.0	5.0	1.6	4.1	3.7	2.4	2.8
Lao PDR	2.3	2.5	3.7	4.0	3.7	3.8	23.0	31.2	25.0	21.5
Malaysia	3.3	8.7	3.6	5.0	4.6	2.5	3.3	2.5	2.2	2.6
Myanmar	-5.9	2.0	0.8	0.8	1.7	3.7	27.2	27.0	20.7	15.0
Philippines	5.7	7.6	5.5	6.0	6.2	3.9	5.8	6.0	3.3	3.2
Singapore	9.7	3.8	1.1	3.5	2.6	2.3	6.1	4.8	2.5	2.2
Thailand	1.6	2.5	1.9	2.6	2.7	1.2	6.1	1.2	0.5	1.2
Viet Nam	2.6	8.0	5.1	7.2	7.5-8	1.8	3.2	3.3	4.0	4-4.5

Nguồn: BIDV Research, 12/2024, dự báo năm 2025

Thứ tư, lương cơ sở tăng 30% song về cơ bản chi thường xuyên đã đáp ứng kịp thời nhiệm vụ chi phát sinh theo dự toán và tiến độ thực hiện của đơn vị sử dụng ngân sách và thanh toán đầy đủ các khoản nợ đến hạn, khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh; đảm bảo kinh phí thực hiện cải cách tiền lương từ ngày 01/7/2024 và thực hiện chính sách an sinh xã hội đã ban hành.

Với chính sách tài khóa linh hoạt việc áp dụng khuôn khổ chính sách tài khóa nghịch chu kỳ, đáp ứng những diễn biến của nền kinh tế và góp phần giảm thiểu tác động của các "cú sốc" kinh tế, ổn định môi trường kinh tế vĩ mô, hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm. Tổng quy mô gói hỗ trợ trong 5 năm (tính cả năm 2024) ước lên tới gần 900 nghìn tỷ đồng.

Tuy nhiên, từ phân tích chính sách tài khóa năm 2024 và dự toán ngân sách 2025 cho thấy, Việt Nam vẫn còn nhiều vấn đề cần phải giải quyết cả trong ngắn và dài hạn.

Một là, ngoài chính sách miễn giảm thuế có tác dụng rõ rệt thì các chính sách khác còn khá mờ nhạt như chương trình hỗ trợ 2% lãi suất hay chương trình hỗ trợ nhà ở cho người thu nhập thấp. Chính sách hỗ trợ nhằm phát triển nhà ở xã hội được coi là rất có ý nghĩa về mặt xã hội, nhưng chưa đáp ứng được kỳ vọng cả về phía người mua và doanh nghiệp.

Hai là, chi đầu tư giữ vai trò quan trọng trong gói hỗ trợ tài khóa, song tiến độ giải ngân đạt kết quả chưa như kỳ vọng. Nhiều khoản chi đầu tư từ chương trình phục hồi kinh tế - xã hội vẫn chưa thể giải ngân. Chi đầu tư cho các dự án lớn, có ý nghĩa quan trọng với phát triển kinh tế - xã hội như điện lực, y tế vẫn còn khá chậm chạp. Điều này sẽ tác động lớn đến tăng trưởng kinh tế không chỉ của giai đoạn 2023 -2025 mà cả trong dài hạn.

Ba là, các chính sách tài khóa nhằm đáp ứng yêu

cầu của bối cảnh mới như Quỹ Hỗ trợ đầu tư cho danh nghiệp với các giải pháp chính sách mạnh hơn để giữ chân, thu hút các tập đoàn lớn khi áp dụng thuế tối thiểu toàn cầu vẫn chưa được ban hành.

Bốn là, chưa có các quy định để cụ thể hóa ưu tiên cho các lĩnh vực then chốt như giáo dục - đào tạo và khoa học - công nghệ và đảm bảo xã hội, an sinh xã hội nhất là khi có sự sắp xếp lại các đơn vị sử dụng NSNN.

Năm là, vấn đề dự báo thu và chấp hành chi ngân sách cho đầu tư vẫn luôn là thách thức. Việc dự báo thận trọng là cần thiết song quá thận trọng có thể khiến Việt Nam tự thu hẹp không gian tài khóa của mình. Số liệu về kế hoạch tài chính trung hạn - NSNN 3 năm (2023-2025), dự kiến đạt tỷ lệ huy động vào NSNN bình quân khoảng 14,7% GDP (từ thuế, phí gần 12%). Nếu quy đổi theo GDP thì quy mô thu NSNN giai đoạn 2025 - 2027 cũng chỉ tương đương khoảng 19,5% GDP thấp hơn nhiều mức trung bình giai đoạn 2015-2019 là 25,1% GDP.

Sáu là, rủi ro bất ổn từ quá trình thay đổi chính sách kinh tế chính trị, toàn cầu trong đó có vấn đề chuyển đổi mô hình tiêu dùng và xung đột khu vực. Theo dự báo của các tổ chức quốc tế (IMF, EU, OECD và WB), tăng trưởng kinh tế năm 2025 của hầu hết các quốc gia có thể giảm nhẹ so với năm 2024.

Ở trong nước, tuy thời cơ, thuận lợi và khó khăn, thách thức đan xen, nhưng động lực truyền thống còn yếu, động lực mới chưa rõ ràng. Bối cảnh đó năm 2025 dự báo kinh tế Việt Nam vẫn phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức. Tuy nhiên, kinh tế Việt Nam sẽ vẫn đạt mức tăng trưởng cao hơn nếu quá trình tái cơ cấu lại các cơ quan quản lý nhà nước được thực hiện tốt và chính sách hỗ trợ được ban hành trong năm 2024 sẽ có tác động rõ nét hơn vào nền kinh tế.

Khuyến nghị chính sách tài khóa cho năm 2025 và trung hạn đến 2030

Trong bối cảnh nêu trên, Việt Nam cần tích cực, chủ động sử dụng chính sách tài khóa nhằm thúc đẩy các động lực tăng trưởng trong thời gian tới. Trong đó, cần tiếp tục thực hiện:

Thứ nhất, cần có giải pháp chính sách nâng cao năng lực theo dõi và đánh giá về công tác lập dự toán và chấp hành dự toán.

Với dự toán thu NSNN, việc lập dự toán thận trọng là cần thiết song nếu quá thận trọng cho thấy những vấn đề nhất định với quản lý tài chính công. Số ước

tính về tổng thu NSNN tăng mạnh so với dự toán 2024 cho thấy điều đó. Số liệu cho thấy, việc lập dự toán và chấp hành dự toán là vấn đề còn hạn chế ở nhiều đơn vị khi mà số ngân sách chuyển nguồn hàng năm luôn rất cao (tỷ lệ này giảm vào giai đoạn 2012 - 2014 và lại tăng cao trở lại trong vài năm gần đây).

Khi ngân sách chuyển nguồn quá lớn thì hiệu quả của chính sách tài khóa đến tăng trưởng kinh tế trong năm sẽ bị ảnh hưởng rất lớn. Do vậy, cần tiếp tục thực hiện các biện pháp chủ động, quyết liệt và tích cực trong tiết kiệm chi từ NSNN, phối hợp các bộ, ngành và địa phương trong lập và chấp hành dự toán chi đầu tư.

Thứ hai, bối cảnh kinh tế xã hội giai đoạn 2024-2025 có vai trò quan trọng để hoàn thành kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (2021-2025) nên chính sách tài khóa cần những thay đổi để phù hợp với tình hình mới.

Chính sách tài khóa cần triển khai các giải pháp điều chỉnh tổng cầu của nền kinh tế. Cần tiếp tục các chính sách tài khóa nhằm kích cầu tiêu dùng nội địa. Trong đó, cần mở rộng đối tượng được mua nhà ở xã hội. Việc Quốc hội đồng ý tiếp tục giảm 2% thuế GTGT đến hết ngày 30/6/2025 sẽ tác động tới tổng cầu nhưng cần phải có sự phối hợp với các chính sách khác nhằm kích cầu tiêu dùng. Trên thực tế, việc giảm thuế và phí những năm gần đây cho thấy, tổng thu ngân sách hầu như không ảnh hưởng. Tuy nhiên, do việc miễn giảm thuế kéo dài nhiều năm nên tác dụng của chính sách này sẽ có thể bị giảm đi.

Nhu cầu đầu tư của Việt Nam cho các dự án lớn như đường sắt cao tốc hay điện hạt nhân là rất lớn. Điều này có thể dẫn thâm hụt NSNN cao hơn trong giai đoạn tới để có nguồn lực cho tăng trưởng. Việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho quản lý và phân bổ chi đầu tư công tiếp tục được thực hiện để phù hợp hơn với điều kiện thực thi chính sách ở Việt Nam.

Việc quy định rõ ràng về trách nhiệm, trách nhiệm giải trình và phân cấp quản lý chi đầu tư là hết sức cần thiết. Đặc biệt, cần chú trọng đến việc lập kế hoạch và giải ngân đầu tư công để tránh tình trạng “no dồn, đói góp” trong chi đầu tư. Trong đó, cũng cần tháo gỡ các quy định ảnh hưởng đến giải ngân chi đầu tư nói chung và chi đầu tư từ nguồn vốn ODA nói riêng...

Thứ ba, điều chỉnh quy mô và cơ cấu chi trong ngân sách nhà nước.

Chi đầu tư cho xây mới là quan trọng nhưng chi đầu tư cho cải tạo, nâng cấp và đặc biệt là chi thường

xuyên cho duy tu bảo dưỡng hệ thống cơ sở hạ tầng cũng rất cần thiết. Dù điều này không mới nhưng việc cắt giảm chi thường xuyên một cách máy móc sẽ có rủi ro làm giảm hiệu quả sử dụng cơ sở hạ tầng.

Thứ tư, về trung và dài hạn, cần cải cách khuôn khổ thể chế về quản lý tài chính ngân sách cả chính sách về thu và chi.

Hiện nay, nguồn thu của Việt Nam vẫn tiếp tục dựa nhiều vào thuế tiêu dùng (chủ yếu là thuế GTGT). Vì vậy, cần có những điều chỉnh về chính sách thuế để đảm bảo tính ổn định và bền vững về nguồn thu. Vai trò hạn chế của thuế liên quan đến tài sản như thuế sử dụng đất phi nông nghiệp và nông nghiệp.

Trong trung hạn, Việt Nam cần ban hành loại thuế bất động sản phù hợp, thay vì chỉ tăng các loại thuế đánh vào tiêu dùng. Có thể nghiên cứu điều chỉnh các loại thuế liên quan đến phát triển xanh và giảm khí nhà kính để đáp ứng yêu cầu về phát thải ròng bằng 0 mà Việt Nam đã cam kết.

Trong các loại thuế trực thu, việc số thu thuế TNCN đang tăng nhanh hơn tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người cho thấy, cần sớm điều chỉnh loại thuế này để đảm bảo tính công bằng trong đánh thuế. Việc tiếp tục lập ngân sách theo mô hình đầu vào đã bộc lộ những hạn chế, nhất là khi đối phó với dịch bệnh, vì vậy cần triển khai áp dụng việc lập kế hoạch ngân sách theo đầu ra, nhất là trong bối cảnh cải cách mạnh mẽ về cơ chế tiền lương cho cán bộ, công chức.

** Bài viết thể hiện quan điểm của tác giả, không phải của cơ quan nơi tác giả làm việc là Học viện Tài chính.*

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính (nhiều năm), Dự toán và quyết toán NSNN;
2. Cấn Văn Lực và cộng sự (2024), Đánh giá tác động của tăng lương đến tăng trưởng kinh tế và lạm phát - Báo cáo của BIDV Research;
3. Vũ Sỹ Cường (2016), Chính sách tài khóa và tăng trưởng kinh tế: Tổng hợp từ nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm - Tạp chí Kinh tế tài chính;
4. Vũ Sỹ Cường (2023), Bàn về chính sách tài khóa tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2022-2025: Diễn đàn kinh tế xã hội của Quốc hội;
5. ADB (2024), Asian Development Outlook (ADO) 2023, tháng 7/2023;
6. IMF (2024), "Fiscal Monitor - Putting a lid on public debt" Washington DC. 10/2024;
7. World Bank (2024), Cập nhật tình hình kinh tế Việt nam, tháng 11/2024.

Thông tin tác giả:

PGS., TS. Vũ Sỹ Cường - Học viện Tài chính

Email: vsuong@gmail.com