

TRIỂN VỌNG NGÂN SÁCH CỦA CHÍNH PHỦ MỸ 2015-2025

Lê Thị Vân Nga*

Từ năm 2013, nền kinh tế Mỹ tăng trưởng ổn định hơn dẫn đến thu ngân sách tăng, chính sách cắt giảm chi tiêu tự động dẫn đến chi tiêu ngân sách giảm, vì vậy thâm hụt ngân sách đã có xu hướng giảm. Tuy nhiên, theo dự báo của một số tổ chức kinh tế, về lâu dài, thâm hụt ngân sách sẽ có thể tăng trở lại khi tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm hơn và các khoản chi tiêu ngân sách tăng do chi tiêu tăng cho các chương trình an sinh xã hội, các chương trình chăm sóc sức khỏe và trả lãi, khiến cho mục tiêu giảm thâm hụt mà Tổng thống Obama đề ra trong kế hoạch ngân sách khó có thể được hiện thực hóa. Thêm vào đó, cùng với sự gia tăng thâm hụt ngân sách, tỷ lệ nợ công/GDP ngày càng cao sẽ đặt ra những thách thức lớn đối với nền kinh tế Mỹ trong tương lai.

1. Dự báo triển vọng ngân sách Mỹ trong giai đoạn 2015-2025

Theo dự báo của Chính phủ Canada, mặc dù phải đối mặt với nhiều thách thức và tăng trưởng chậm trong năm 2014 cũng như đầu năm 2015, song nền kinh tế Mỹ sẽ tăng trưởng mạnh mẽ hơn vào cuối năm 2015 và năm 2016. Hoa Kỳ đã trở thành nhà sản xuất dầu mỏ lớn nhất thế giới, nhưng quốc gia này vẫn là nhà nhập

khẩu và là nhà tiêu thụ dầu mỏ lớn nhất thế giới. Do đó, giá dầu giảm sẽ thúc đẩy các hoạt động kinh tế ở Mỹ, vì giá xăng dầu thấp hơn sẽ tiết kiệm được một khoản tiền cho các hộ gia đình. Tuy nhiên, giá dầu giảm cũng dẫn đến đồng USD tăng giá, gây ra bất lợi đối với hoạt động xuất khẩu ở Mỹ. Số liệu dự báo từ cơ quan dự báo của Chính phủ Canada cho thấy, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Mỹ theo ước tính vào khoảng 3,1% trong năm 2015 và sẽ duy trì ở mức 3% trong năm 2016. Tăng trưởng kinh tế sẽ thúc đẩy thu ngân sách từ thuế tăng lên và chi tiêu ngân sách cho các chương trình an sinh xã hội giảm, do đó thâm hụt ngân sách trong năm 2016 sẽ tiếp tục giảm¹.

Trong thời gian gần đây, sự gia tăng sản xuất dầu đá phiến (shale oil) đã khiến giá dầu giảm mạnh, từ đó làm giảm chi phí vận tải, thực phẩm và nguyên liệu thô cho kinh doanh, tăng thu nhập khả dụng cho người tiêu dùng, tăng lợi nhuận cạnh tranh của các doanh nghiệp. Cục Dự trữ Liên bang dự báo, tốc độ tăng GDP của Mỹ sẽ vào khoảng 1,8%-2,0% trong năm 2015, sau đó tăng lên 2,4%-2,7% năm 2016, và giảm nhẹ xuống 2,1%-2,5% trong năm 2017. Tỷ lệ thất nghiệp sẽ giảm nhẹ từ 5,2%-5,3% trong năm 2015 xuống còn 4,9%-5,1% năm 2016 và 4,8%-5,1% trong năm 2017².

(*) *Viên Nghiên cứu Châu Mỹ*

Hiệp hội nghiên cứu về hoạt động kinh doanh hàng đầu của Mỹ (The Conference Board) đưa ra ước tính, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Mỹ năm 2015 sẽ vào khoảng 2,9% và dự báo trong giai đoạn 2015-2019, tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế Mỹ sẽ là 2,4%, trong giai đoạn 2020-2025, con số này giảm xuống còn 1,9%³.

Các kết quả dự báo về tăng trưởng kinh tế Mỹ có ảnh hưởng đáng kể tới cân cân ngân sách do tác động tới thu ngân sách và ảnh hưởng tới các kế hoạch chi tiêu ngân sách trong tương lai. Thâm hụt ngân sách liên bang, vốn đang có xu hướng giảm mạnh trong mấy năm qua, theo dự báo sẽ tiếp tục ổn định so với quy mô của nền kinh tế cho đến năm 2018. Tuy nhiên, theo dự báo của Văn phòng Ngân sách Quốc hội (CBO), khoảng cách giữa chi tiêu và doanh thu ngân sách của chính phủ sẽ tăng, thúc đẩy nợ công - vốn đã rất cao - tăng so với quy mô của nền kinh tế.

Các số liệu dự báo về thâm hụt ngân sách của chính phủ vào thời điểm đầu năm 2015 dựa trên cơ sở giả thuyết rằng, các luật thuế và chi tiêu hiện nay là không thay đổi. Theo đó, tổ chức đưa ra dự báo thâm hụt ngân sách sẽ tăng sau năm 2018 và kéo theo nợ công/GDP sẽ tăng dần. Thâm hụt ngân sách theo dự báo sẽ lên đến 1,1 nghìn tỷ USD năm 2025, tương đương 4,0% và nợ công sẽ lên đến gần 79% GDP.

Chi tiêu ngân sách

Theo số liệu năm 2014, chi tiêu của Chính phủ Mỹ xấp xỉ 20% GDP và theo dự báo của CBO đến năm 2025, con số này sẽ là hơn 20,2% GDP. Với các quy định luật ở Mỹ hiện nay, chi tiêu ngân sách sẽ tiếp tục tăng do chi tiêu tăng cho các chương trình an sinh xã hội, các chương trình chăm sóc sức khỏe bao gồm Medicare, Medicaid và trợ cấp được đề nghị thông qua chuyển giao bảo hiểm sức khỏe (health insurance exchanges) và chi phí lãi ròng.

Bảng 1. Số liệu thực tế và dự báo về thâm hụt ngân sách và nợ công của Mỹ

Đơn vị: tỷ USD

	2014	2015	2016	2017	2018	2020	2025
	<i>Đơn vị tính: tỷ USD</i>						
Thu ngân sách	3 021	3 189	3 460	3 588	3 715	4 025	5 029
Chi tiêu ngân sách	3 504	3 656	3 926	4 076	4 255	4 765	6 117
Thâm hụt ngân sách	-483	-468	-467	-489	-540	-739	-1.088
Nợ do công chúng nắm giữ	12 779	13 359	13 905	14 466	15 068	16 580	21.605
	<i>Tính theo tỷ lệ % GDP</i>						
Thu ngân sách	17,5	17,7	18,4	18,2	18,1	18,0	18,3
Chi ngân sách	20,3	20,3	20,8	20,7	20,7	21,4	22,3
Thâm hụt ngân sách	-2,8	-2,6	-2,5	-2,5	-2,6	-3,3	-4,0
Nợ do công chúng nắm giữ	74,1	74,2	73,8	73,4	73,3	74,3	78,7

Thu ngân sách

Văn phòng Ngân sách Quốc hội đưa ra dự báo, thu ngân sách sẽ tăng từ 17,5% GDP trong năm tài khóa 2014 lên đến 17,7% GDP trong năm 2015, cao hơn so với tốc độ tăng trung bình trong 50 năm trước đó. Vào năm 2016, thu ngân sách sẽ tăng đáng kể do một số quy định về giảm thuế đã hết hiệu lực và nền kinh tế có xu hướng tăng trưởng tốt hơn. Nếu như luật của Chính phủ Liên bang không có gì thay đổi, thu ngân sách sẽ ở mức tương đương 18,5% GDP vào năm 2016 và vẫn ở mức từ 18-18,5% GDP cho đến năm 2025.

Thu ngân sách của Chính quyền Liên bang bao gồm các nguồn thu khác nhau: thuế thu nhập cá nhân; thuế bang lương (dành để tài trợ cho các chương trình bảo hiểm xã hội); thuế thu nhập của doanh nghiệp; thuế gián thu (thuế tiêu thụ gián tiếp); thu nhập của Hệ thống Ngân hàng Liên bang; thuế xuất nhập khẩu; thuế bất động sản và quà tặng, các khoản phí và tiền phạt khác.

Các số liệu dự báo về kinh tế và tài khóa cho thấy, nền kinh tế Mỹ sẽ tăng trưởng ổn định trong giai đoạn 2015-2018, dẫn đến thâm hụt ngân sách giảm. Tuy nhiên, các chính sách kinh tế và tài chính hiện nay sẽ không thể giúp Chính phủ Mỹ duy trì sự tăng trưởng ổn định trong dài hạn. Với tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm lại kể từ năm 2018 và những tác động của yếu tố chính trị khi Tổng thống mới lên cầm quyền, thâm hụt ngân sách của Chính phủ Mỹ theo

dự báo sẽ tiếp tục tăng, kéo theo nợ công tăng và gây ra những ảnh hưởng tiêu cực đối với nền kinh tế Mỹ.

2. Một số vấn đề đặt ra

Cân bằng tài khóa của Chính phủ Mỹ chịu ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố, trong đó phải kể đến tình hình kinh tế và các quan điểm tài khóa khác nhau của các đảng phái chính trị. Theo ba quy tắc ngón tay cái về tác động của các chỉ số kinh tế vĩ mô (như tốc độ tăng trưởng, lãi suất, tỷ lệ lạm phát) đối với cân bằng tài khóa, sự biến động của các chỉ số kinh tế vĩ mô đều có thể ảnh hưởng tới sự tăng giảm thâm hụt ngân sách trong tương lai. Nhiều dự báo của các tổ chức kinh tế cho thấy, nền kinh tế Mỹ sẽ tiếp tục tăng trưởng ổn định trong giai đoạn 2015-2017, sau đó tốc độ tăng trưởng kinh tế sẽ giảm từ năm 2018 đến năm 2025. Sự tăng trưởng kinh tế với động lực là chi tiêu cho tiêu dùng và sự gia tăng đầu tư vào các lĩnh vực xây dựng cơ bản, tốc độ tăng GDP đạt 2,3% và tỷ lệ thất nghiệp tiếp tục giảm xuống 5,4% trong quý II/2015⁴ trong năm tài khóa 2014-2015 là nguyên nhân khiến các tổ chức kinh tế lần lượt đưa ra những dự báo tương đối khả quan về tình hình kinh tế Mỹ trong năm 2016 và năm 2017. Như vậy, sự tăng trưởng kinh tế ổn định, cùng với chính sách tài khóa nhằm nỗ lực giảm thâm hụt và các nhân tố ổn định tài khóa tự động là những nguyên nhân quan trọng có thể giải thích cho các dự báo về trạng thái cân

bằng tài khóa ổn định khi thâm hụt ngân sách tiếp tục đã đi xuống trong giai đoạn từ năm 2015 đến kết thúc năm 2017.

Tình trạng kinh tế có ảnh hưởng quan trọng tới thâm hụt ngân sách, do đó, cùng với sự suy giảm kinh tế, thâm hụt ngân sách cũng sẽ tăng kể từ năm 2018. Bên cạnh đó, yếu tố chính trị với sự thay đổi về kiểm soát tài khóa của các đảng phái chính trị do tác động của cuộc bầu cử Tổng thống cuối năm 2016 cũng có ảnh hưởng đáng kể tới kế hoạch chi tiêu ngân sách và thông qua đó ảnh hưởng tới cân cân ngân sách của Chính phủ Mỹ. Theo các số liệu dự báo thì thâm hụt ngân sách của Mỹ sẽ tăng kể từ năm 2018 là do sự gia tăng chi tiêu của chính phủ, trong khi thu ngân sách tăng không đáng kể xét về giá trị tuyệt đối và không thay đổi nếu xét theo tỷ lệ thu ngân sách/GDP.

Sự gia tăng về chi tiêu của chính phủ trong giai đoạn từ năm 2018 đến năm 2025 chủ yếu được giải thích là do các nguyên nhân cơ bản như:

Thế hệ lao động sinh ra trong giai đoạn bùng nổ dân số đã đến tuổi về hưu;

Sự gia tăng trợ cấp của liên bang cho bảo hiểm y tế;

Sự gia tăng chi phí chăm sóc sức khỏe cho những người được hưởng trợ cấp;

Sự gia tăng lãi suất đối với các khoản vay nợ của Chính phủ Liên bang;

Số liệu về thu ngân sách theo dự báo không thay đổi đáng kể trong giai đoạn 2018-2025 chủ yếu do các nguồn sau:

Thu từ thuế thu nhập cá nhân, được dự báo sẽ tăng so với GDP, chủ yếu là do kết quả của sự gia tăng thuế suất trung bình;

Thu từ thuế thu nhập của doanh nghiệp, được dự báo sẽ giảm so với GDP, chủ yếu là do sự sụt giảm lợi nhuận kỳ vọng về lợi nhuận kinh tế trong nước so với quy mô của nền kinh tế khi chi phí lao động ngày càng tăng và các khoản trả lãi cho các khoản nợ của doanh nghiệp ngày càng tăng;

Các giao dịch chuyển tiền từ Ngân hàng Dự trữ Liên bang tới Kho bạc của Mỹ, vốn có giá trị rất lớn từ năm 2010 do những thay đổi lớn về quy mô và cơ cấu danh mục vốn đầu tư của ngân hàng trung ương, song các giao dịch chuyển tiền này được dự báo sẽ giảm đáng kể so với GDP.

Nhìn chung, các khoản thu từ thuế thu nhập cá nhân theo tỷ lệ % GDP sẽ tăng, chủ yếu là do thu nhập của người dân sẽ chuyển sang các mức thuế cao hơn khi tốc độ tăng thu nhập nhanh hơn so với tỷ lệ lạm phát. Tuy nhiên, nguồn thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp và các nguồn khác sẽ giảm, do đó tổng thu ngân sách sẽ hầu như không thay đổi.

Theo đánh giá của tổ chức Peter G. Peterson Foundation, trong dài hạn, nền kinh tế Mỹ sẽ phải đối mặt với nhiều vấn đề thách thức về tài khóa. Thứ nhất, nợ công sẽ vẫn tiếp tục tăng do sự không phù hợp về mặt cơ cấu giữa kế hoạch chi tiêu và thu ngân sách của chính phủ. Trong khi chi ngân sách sẽ

tiếp tục gia tăng để trang trải cho các nhu cầu của nền kinh tế thì thu ngân sách tăng không đáng kể. *Thứ hai*, các chương trình chi tiêu bắt buộc và chi phí trả lãi sẽ ngày càng chiếm phần lớn trong tổng chi tiêu ngân sách của Chính phủ Liên bang, lần át tỷ trọng các khoản chi tiêu tùy nghi, trong khi đó chi tiêu tùy nghi phải tài trợ cho rất nhiều chương trình khác nhau của chính phủ (như quốc phòng, giao thông vận tải, giáo dục, các chương trình trợ cấp cho cựu chiến binh, năng lượng, nông nghiệp,...). *Thứ ba*, mức chi tiêu cho quốc phòng của Mỹ là rất lớn, cao hơn chi tiêu cho quốc phòng của bảy quốc gia (bao gồm Trung Quốc, Nga, Arab Saudi, Pháp, Vương quốc Anh, Ấn Độ, Đức) cộng lại. *Thứ tư*, sự gia tăng chi phí chăm sóc sức khỏe là nguyên nhân quan trọng có thể giải thích cho sự gia tăng chi tiêu ngân sách liên bang trong dài hạn. Bên cạnh đó, theo các quy định luật hiện nay, chi phí cho các chương trình chi tiêu phân bổ bắt buộc (gồm Medicare, Medicaid và các chương trình xã hội) sẽ tăng với tốc độ nhanh chóng, thúc đẩy thâm hụt ngân sách ngày càng sâu hơn. *Thứ năm*, khi dân số già đi, ngày càng có ít người lao động trả thuế để tài trợ cho các chương trình an sinh xã hội, do đó thu ngân sách khó có thể tăng lên. Theo Cơ quan quản lý về an sinh xã hội của Mỹ (Social Security Administration), số người lao động trung bình đóng thuế để hỗ trợ cho một người hưởng lợi từ các chương trình an

sinh xã hội sẽ giảm từ 2,9 người trong năm 2010 xuống còn 2,2 người tính đến năm 2030. *Thứ sáu*, chi tiêu thuế của doanh nghiệp và cá nhân tương đối lớn so với số tiền thuế thu được hàng năm⁵.

Với các số liệu dự báo về tình hình kinh tế và thực trạng thâm hụt ngân sách của Mỹ đến năm 2025, có thể thấy, chính sách tài khóa hiện nay không thể giải quyết được những vấn đề thách thức về tài khóa trong dài hạn. Do sự tác động của các yếu tố kinh tế và chính trị ở Mỹ, các mục tiêu đã được đề ra của Tổng thống Obama trong các kế hoạch ngân sách năm 2012, hay năm 2014 đều khó có thể thực hiện được. Mục tiêu giảm tổng cộng 4,5 tỷ USD thâm hụt ngân sách trong 10 năm từ 2014-2024, hay mục tiêu trong kế hoạch ngân sách 2014 là đưa tỷ lệ thâm hụt ngân sách/GDP giảm xuống còn 1,7% GDP vào năm 2023 sẽ rất khó hiện thực hóa khi chính sách kinh tế và tài khóa hiện nay không thể thúc đẩy tăng thu ngân sách và các khoản chi tiêu ngân sách vẫn không ngừng tăng.

Bên cạnh đó, trong dài hạn, nợ công vẫn là một vấn đề nghiêm trọng đối với nền kinh tế Mỹ. Do chi tiêu ngân sách vẫn tiếp tục tăng, chi phí trả lãi và nợ do công chúng nắm giữ ở Mỹ sẽ ngày càng cao. Nợ công cao và tăng với tốc độ nhanh sẽ có những hậu quả tiêu cực nghiêm trọng, chẳng hạn tăng chi phí trả lãi vay đối với các khoản nợ của chính phủ, kiềm chế tốc độ tăng trưởng kinh tế trong dài hạn, khiến các nhà hoạch định

chính sách kém linh hoạt hơn trong việc phản ứng với những thách thức không mong đợi và làm tăng thêm nguy cơ dẫn đến khủng hoảng tài chính ■

Tài liệu tham khảo:

1. About News (2015), U.S Economic Outlook For 2015 and Beyond. <http://us.economy.about.com/od/criticalissues/a/US-Economic-Outlook.htm>
2. Alex Bernell (2013), Obama's chief economic advisor discusses his three goals for American fiscal policy, *The Daily Cardinal*.
3. Anna Eames (2013), *The Relationship Between Comprehensive Budgeting and Party Polarization in the U.S. Congress*, CMC Senior Theses http://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1700&context=cmc_theses
4. B Douglas Bernheim (1988), Budget deficits and the balance of trade, *Tax Policy and the Economy*: Volume 2
5. Christopher J Erceg, Luca Guerrieri & Christopher Gust (2005), Expansionary Fiscal Shocks and the Trade Deficit, *International Finance Discussion Papers* No 825/2005.
6. CBO (2015), The Effects of Automatic Stabilizers on the Federal Budget as of 2015 <https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/49892/49892-breakout-AppendixD.pdf>
7. Congressional Budget Office (2014), The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2014 to 2024.
8. CBO (2015), Updated Budget Projections Fiscal Years 2015 to 2025.
9. Government of Canada, Chapter 2- Economic Developments and Prospects <http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/ch2-eng.html>
10. Jackie Clames (2011), Obama's Budget Focuses on Path to Rein In Deficit. <http://www.nytimes.com/2011/02/15/us/politics/15obama.html>
11. James M Poterba (1995), *Balanced budget rules and fiscal policy: evidence from the states*, *National Tax Journal* Vol. 48, no.3, (September, 1995), pp 329-36.
12. Jens Peter Siebel (2011), Athanasios Pitsoulis (2011), Four Budget Deficit Theories in one Model, *Journal For Economic Educators* No 11(1) Summer 2011.
13. Jon Greenberg (2012), Obama say his budget plan will cut deficits by 4 trillion USD. <http://www.politiifact.com/truth-o-meter/statements/2012/sep/07/barack-obama/obama-says-budget-plan-cut-deficits-4-trillion/>
14. Joshua Aizenman and Nancy Marion (2009), Using Inflation to Erode the U.S. Public Debt. http://scie.ucsc.edu/workingpaper/2009/Using_Inflation_to_Erode_Debt_Nov27_09.pdf
15. Joshua E. Greene (2008), Overview of Macroeconomic Adjustment and Structural Reform.
16. Kahirim Farajova (1992), Budget Deficit and Macroeconomics Fundamentals: the case of Azerbaijan, *International Journal of Economic Sciences and Applied Research* 4 (2): 143-158.
17. Mika Tujula & Guido Wolswijk (2004), *What determines fiscal balances? An Empirical in determinants of changes in OECD budget balances*, Working Paper Series No 422/ December 2004.
18. National Treasury (2014), Fiscal Policy. <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2015/review/chapter%203.pdf>
19. Nouriel Roubini & Jeffrey D. Sachs (1989), Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. <http://earth.columbia.edu/sitefiles/file/about/director/documents/EuropeanEconomicReviewwithRoubini1989PoliticalandEconomicDeterminantsofBudgetDeficits.pdf>
20. Pat Quan (2013), Stabilizing Our Budget Building and Growing Our Economy <http://www.brookings.edu/research/testimony/2013/03/14-debt-crisis-rivlin>

Chú thích:

1. Government of Canada, Chapter 2 - Economic Developments and Prospects <http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/ch2-eng.html>
2. About News (2015), U.S Economic Outlook: For 2015 and Beyond. <http://useconomy.about.com/od/criticalissues/a/US-Economic-Outlook.htm>
3. The Conference Board, Global Economic Outlook 2015 - Charts and Tables <https://www.conference-board.org/data/globaloutlook/index.cfm?id=27451>
4. Raymond James (August 2015), U.S monthly economic outlook. <http://www.raymondjames.com/pdfs/monit/mnth150825.pdf>
5. Peter G. Peterson Foundation (July 2015), Selected Charts on the Long-term Fiscal Challenges of the United States. <http://pgpf.org/sites/default/files/sitecore/media%20library/PGPF/Chart-Archive/PGPF-Chart-Pack.pdf>