

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ NỢ CÔNG Ở KHU VỰC MỸ LATINH THỜI KỲ HẬU ĐẠI DỊCH COVID-19

Nguyễn Tiến Dũng*
Nguyễn Thị Thảo Vân**

Tóm tắt: Theo báo cáo của Ủy ban Kinh tế Mỹ Latinh và Caribbean của Liên hợp quốc (CEPAL), khu vực Mỹ Latinh đã chịu ảnh hưởng nặng nề từ đại dịch Covid-19 và tình trạng suy giảm toàn cầu. Các nước Mỹ Latinh phải đối mặt với tình trạng suy giảm kinh tế tồi tệ nhất trong vòng 120 năm qua, với tổng GDP giảm 7,7%, trong năm 2020¹. Mặc dù các gói kích thích chi tiêu lớn của các nền kinh tế trong khu vực đã giúp làm giảm bớt thiệt hại do đại dịch Covid-19 gây ra, nhưng đồng thời cũng làm các khoản nợ công gia tăng, khiến Mỹ Latinh trở thành khu vực mắc nợ nhiều nhất trong số các nước đang phát triển. Tình trạng này rất có thể sẽ tạo ra một cuộc khủng hoảng nợ công trong tương lai. Trên cơ sở đánh giá thực trạng nợ công ở khu vực Mỹ Latinh, bài viết chỉ ra nguy cơ khủng hoảng nợ công và đưa ra một số nhận xét về triển vọng tình trạng này ở khu vực.

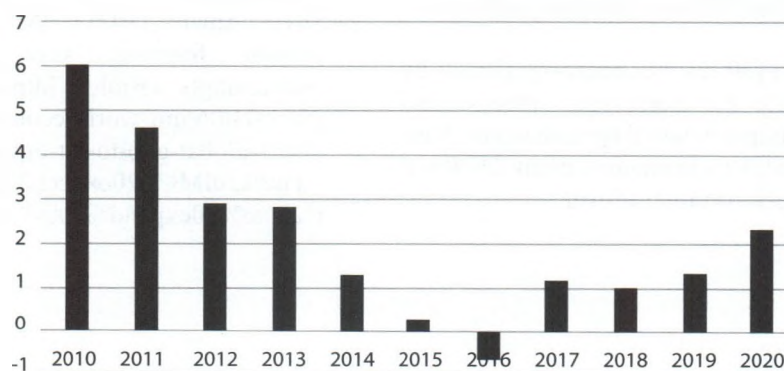
Từ khóa: Mỹ Latinh, nợ công, đại dịch Covid-19

1. Thực trạng nợ công ở Mỹ Latinh

Từ năm 2010 tới nay, tăng trưởng kinh tế ở các nước Mỹ Latinh gặp nhiều khó khăn, do ảnh hưởng từ cuộc khủng hoảng tài chính và tình trạng suy giảm toàn cầu. Theo số liệu công bố của IMF, từ năm 2010 tốc độ tăng trưởng GDP của Mỹ Latinh giảm dần qua các năm. Năm 2010, tăng trưởng GDP là 6,1% thì

tới năm 2015 chỉ còn dưới 1%. Năm 2016 trong khi các quốc gia trên thế giới đạt được tốc độ tăng trưởng cao thì tăng trưởng GDP của khu vực này lại âm gần 1%. Từ năm 2017 đến năm 2020, nhờ quá trình tái cơ cấu, kinh tế các nước Mỹ Latinh đã tăng trưởng trở lại, tuy nhiên tốc độ tăng trưởng vẫn khá thấp, dưới 2% trong giai đoạn này (Biểu đồ 1).

Biểu đồ 1: Tăng trưởng GDP của các quốc gia Mỹ Latinh (Đơn vị: %)



Nguồn: IMF (2021), World Economic Outlook 2020

* Học viện Tài chính 56.61.02

** Học viện Tài chính 56.62.02

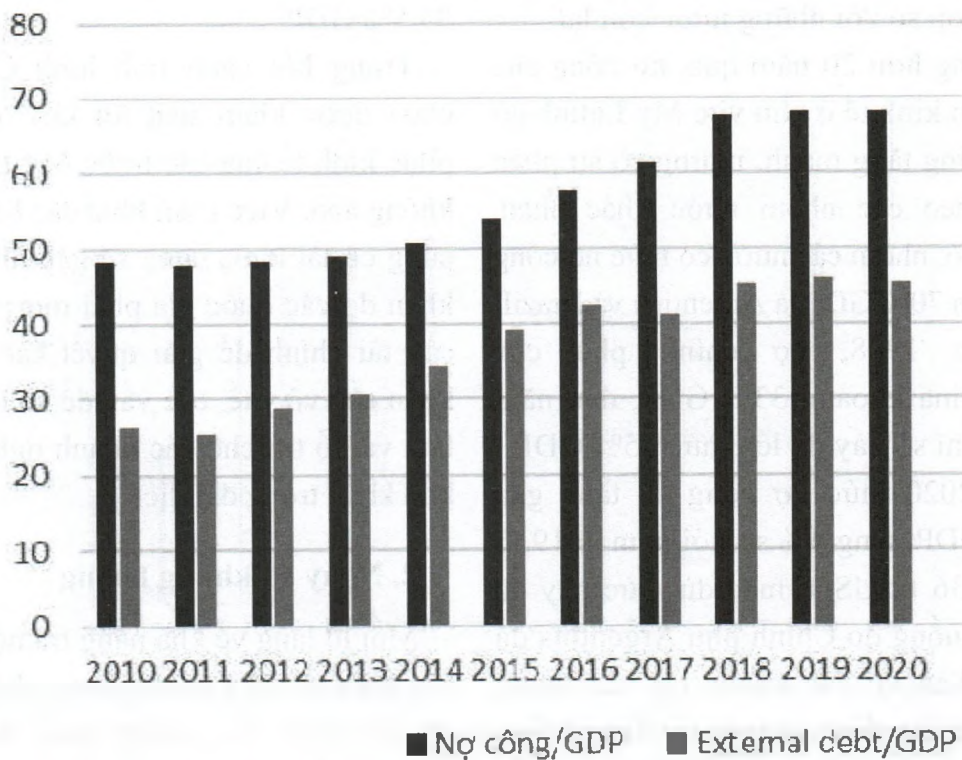
Cùng với sự sụt giảm trong tăng trưởng kinh tế, nợ công của các nền kinh tế ở khu vực Mỹ Latinh đã tăng lên rất nhanh. Theo số liệu của IMF cũng trong giai đoạn 2010-2020, các quốc gia Mỹ Latinh mặc dù đã duy trì được mức chi tiêu chính phủ ổn định khoảng 3,2%/GDP, tuy nhiên nợ công vẫn ở mức khá cao và tăng dần qua các năm.

Nếu như năm 2010, nợ công/GDP của các quốc gia Mỹ Latinh luôn ở mức gần 50% thì tới năm 2014 nợ công đã vượt 50% GDP và năm 2017 vượt mức 60%². Trong năm 2019 và năm 2020, nợ công của các nước Mỹ Latinh đã tăng mạnh từ mức 68,9% GDP năm 2019 lên 79,3% trong năm 2020, tăng hơn 10

điểm phần trăm³. Đây là những mức tăng đáng báo động đối với một khu vực có tỷ lệ tăng trưởng kinh tế thấp, hiệu quả các hoạt động đầu tư chưa cao.

Trong giai đoạn 2010-2018, mức nợ công tăng cao là do hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ năm 2008-2009. Chính sách tiền tệ quá dễ dãi của các ngân hàng trung ương đóng vai trò đáng kể trong thời kỳ này. Bên cạnh đó, khủng hoảng giá nguyên liệu trong những năm 2014 đến năm 2016 cũng đã tạo ra gánh nặng cho các nước xuất khẩu nhiên liệu tại Mỹ Latinh, tình trạng rớt giá của các mặt hàng nguyên liệu và nhu cầu giảm đã làm mất cân bằng kinh tế vĩ mô.

Biểu đồ 2: Nợ công /GDP và nợ nước ngoài/GDP tại các nước Mỹ Latinh



Ghi chú: Số liệu năm 2020 là dự báo.

Nguồn: IMF (2021), World Economic Outlook 2020

Theo Ủy ban Kinh tế Mỹ Latinh và Caribbean của Liên Hợp quốc (CEPAL), tình trạng thâm hụt ngân sách và biến động của tỷ giá hối đoái (đặc biệt trong các năm 2015 và năm 2016) đã tác động nhiều nhất tới xu hướng gia tăng nợ công ở khu vực Mỹ Latinh. Hệ quả là chi phí trả nợ đã tăng mạnh trong giai đoạn này. Trong năm 2017 chỉ riêng việc thanh toán lãi suất cho các khoản nợ, đã có mức chi trung bình tương đương 2,3% GDP, trong đó nước có tỷ lệ này cao nhất là Brazil, với chi phí lãi suất nợ công tương đương 5,7% GDP. Tiếp đó lần lượt là Cộng hòa Dominica, Costa Rica, Honduras và Argentina, đều với mức xấp xỉ 3,1% GDP⁴. Trong số các nước này, Brazil và Argentina có mức thu thuế cao hơn, do đó có thể khả quan hơn so với những nước còn lại.

Trong hơn 20 năm qua, nợ công của các nền kinh tế ở khu vực Mỹ Latinh có xu hướng tăng mạnh, nhưng có sự phân chia theo các nhóm nước khác nhau. Theo đó, nhóm các nước có mức nợ công cao trên 70% GDP là Argentina và Brazil.

Năm 1998, nợ chính phủ của Argentina khoảng 33% GDP, đến năm 2018 chỉ số này đã lên mức 55% GDP⁵. Năm 2020 mức nợ công đã tăng gần 97% GDP, tăng 4% so với năm 2019, ở mức 336 tỷ USD, mặc dù mức này đã giảm xuống do Chính phủ Argentina đã đàm phán lại các khoản nợ vào tháng 9/2020, dẫn đến việc xóa nợ đáng kể⁶.

Đối với Brazil, nợ công cũng đã tăng từ 41% năm 1998 lên 83% năm 2018⁷.

Trong hai năm 2019 và năm 2020 với việc tăng mạnh chi tiêu công để kích thích sự đình trệ của nền kinh tế và giảm thiểu tác động của đại dịch Covid-19, đã làm nợ công của Brazil tăng mạnh, vượt quá 100% GDP, khiến nước này trở thành một trong những quốc gia mắc nợ nhiều nhất trong khu vực.

Nhóm các quốc gia có nợ công ở mức trung bình trong năm 2020 gồm Colombia với 61,4%, Ecuador với 65,3%, và Mexico với 52,4%. Đây là những nước có mức nợ công không vượt quá 70% GDP. Tuy nhiên, tất cả các nước này đều có mức nợ công trên 50% GDP trước khi xảy ra đại dịch Covid-19. Nhóm các quốc gia duy trì được mức nợ thấp hơn 40% GDP trong năm 2020 là Chile với 32,8% GDP, và Peru với 39,5% GDP⁸.

Trong bối cảnh tình hình Covid-19 chưa được kiểm soát tốt khả năng hồi phục kinh tế của các nước Mỹ Latinh là không cao. Việc triển khai các biện pháp củng cố tài khóa cũng sẽ gặp nhiều khó khăn do các quốc gia phải mở rộng nhu cầu tài chính để giải quyết các vấn đề khẩn cấp về y tế, các vấn đề xã hội, việc làm và hỗ trợ cho các doanh nghiệp gặp khó khăn trong đại dịch.

2. Nguy cơ khủng hoảng

Mối lo lắng về khả năng trả nợ tại các nền kinh tế Mỹ Latinh không phải là câu chuyện mới. Tuy nhiên, trong bối cảnh đại dịch Covid-19, một số nước có hệ thống tài chính yếu kém sẽ phải đối diện

với rủi ro vỡ nợ. Theo báo cáo của Ủy ban Kinh tế Mỹ Latinh và Caribbean của Liên Hợp quốc, trong năm 2020, ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 đã tác động tiêu cực tới môi trường đầu tư tài chính toàn cầu, đặc biệt là tại các quốc gia Mỹ Latinh. Để có thể bù đắp cho các chương trình kích thích kinh tế - xã hội, nhiều nước ở khu vực Mỹ Latinh đã trông chờ vào các khoản vay nợ nước ngoài. Tình trạng này đã khiến các quốc gia Mỹ Latinh trở thành khu vực mắc nợ nhiều nhất trong số các nước đang phát triển và khu vực có chi phí nợ nước ngoài cao nhất so với xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ (57%)⁹.

Thâm hụt tài khoản vãng lai đã tăng từ 1,4% GDP năm 2019 lên 4,5% GDP vào năm 2020 ở khu vực Trung Mỹ và từ 4,8% GDP lên 17,2% GDP ở vùng Caribbean. Ngoài ra, nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tại khu vực này suy giảm mạnh, trong khoảng từ 45% đến 55% trong năm 2020 xuống mức thấp nhất trên phạm vi toàn cầu¹⁰.

Tình trạng thiếu hụt về tài chính trong khu vực công ngày càng trầm trọng hơn do nhu cầu hỗ trợ cán cân thanh toán tăng cao, đặc biệt là ở các nền kinh tế nhỏ trong khu vực, do chuỗi cung ứng bị gián đoạn, cùng với đó là hoạt động xuất khẩu và du lịch sụt giảm mạnh. Theo đánh giá của hãng xếp hạng tín nhiệm toàn cầu Fitch Ratings thì áp lực nợ công đối với các quốc gia Mỹ Latinh sẽ tiếp tục tăng lên trong năm 2021¹¹.

Sự thay đổi cơ cấu nợ của các nước Mỹ Latinh, trong đó các chủ nợ quốc tế tư nhân ngày càng tăng, là một trong những nhân tố có thể gây ra khủng hoảng nợ cho các nền kinh tế Mỹ Latinh. Theo báo cáo của Ủy ban Kinh tế Mỹ Latinh và Caribbean của Liên Hợp quốc, tỷ lệ nợ công có bảo đảm bằng tài sản công của khu vực Mỹ Latinh nằm trong tay các chủ nợ tư nhân đã tăng từ 65% lên 74% trong giai đoạn 2000-2015. Đồng thời, các trái phiếu chính phủ cũng gia tăng tỷ trọng trong cơ cấu nợ công, từ mức 49% lên 52% trong cùng thời kỳ¹². Điều này đồng nghĩa với việc khu vực ngày càng phụ thuộc nhiều hơn vào những chủ nợ trái phiếu tư nhân quốc tế. Trong trường hợp không đàm phán được với các chủ nợ có thể sẽ dẫn đến tình trạng phải tuyên bố vỡ nợ.

Đối với những khoản nợ ký kết giữa các nước với các tổ chức quốc tế, điển hình là Ngân hàng thế giới (WB) và Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), thì các nước sẽ phải chịu sức ép cải cách từ các thể chế này. Argentina có lẽ là trường hợp cực đoan nhất. Tiếp đó là Ecuador, quốc gia dù không đàm phán “chính thức” một khoản tín dụng nào với IMF nhưng những cải cách theo hướng thắt lưng buộc bụng vẫn được áp dụng, trùng khớp với các chuyên thăm của các quan chức IMF, để đánh giá các điều kiện kinh tế vĩ mô của quốc gia này.

Năm 2016, Colombia và Mexico đã đạt được thỏa thuận các khoản tín dụng

linh hoạt đối với IMF. Trong giai đoạn 2014-2016, Jamaica và Honduras cũng đạt được thỏa thuận với IMF về một khoản tín dụng nhỏ để dự phòng, cụ thể Jamaica là 1,67 tỷ USD, còn Honduras là 110 triệu USD. Tháng 2/2018, Haiti cũng đạt thỏa thuận với IMF trong việc hỗ trợ tài chính. Theo đó, Haiti đã phải triển khai một trong các điều khoản của thỏa thuận này là việc cắt bỏ trợ giá nhiên liệu, làm giá nhiên liệu trong nước tăng gấp đôi¹³.

Trước tình trạng dịch bệnh Covid-19 đang bùng phát ở Mỹ Latinh và nợ công của các nước ở khu vực này có xu hướng ngày càng gia tăng, điều này đã khiến tình hình nợ công ở khu vực Mỹ Latinh rất đáng lo ngại. Trong bối cảnh đó, các tổ chức tài chính quốc tế, đặc biệt là Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã kêu gọi ngăn chặn nguy cơ khủng hoảng nợ tại khu vực này.

Kể từ khi đại dịch Covid-19 bùng phát đến tháng 1/2021, IMF đã phân bổ khoảng 66,5 tỷ USD cho 21 quốc gia Mỹ Latinh, chiếm 63% tổng số vốn giải ngân dành cho 85 nền kinh tế đang phát triển. Tuy nhiên, các nguồn lực này chỉ đáp ứng lần lượt 32,3% và 23,1% nhu cầu tài chính bên trong và bên ngoài của các nước Mỹ Latinh và Caribbean vào năm 2020 và không mang lại lợi ích như nhau cho tất cả các quốc gia. Bên cạnh đó, những nước có nền tảng kinh tế vững chắc, chẳng hạn như Chile, Colombia và Peru, có thể tiếp cận nguồn tài chính mà không cần hạn ngạch¹⁴.

Trong khi đó, Ngân hàng Thế giới cho rằng, kể từ khi cuộc khủng hoảng Covid-19 tác động tiêu cực tới môi trường đầu tư tài chính toàn cầu, các nước Mỹ Latinh đã trông chờ vào các khoản vay nợ để có thể chi trả cho các chương trình kích thích kinh tế và xã hội. Những khoản nợ này giờ đây đã trở thành gánh nặng và Ngân hàng Thế giới hy vọng rằng các chủ nợ có thể xóa nợ một phần hoặc ít nhất, hỗ trợ tái cơ cấu các khoản nợ trong khi các nước trong khu vực thực hiện các biện pháp phục hồi kinh tế.

Ngoài ra, Ngân hàng Thế giới sẽ có các đề xuất nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc lưu thông hàng hóa giữa các nước Mỹ Latinh và các quốc gia khác trên thế giới, do thương mại quốc tế sẽ đóng vai trò sống còn trong nền kinh tế hậu Covid-19. Ngân hàng Thế giới dự kiến, đến tháng 6/2021, sẽ phân bổ 10 tỷ USD cho các chương trình viện trợ khác nhau tại 24 quốc gia trong khu vực Mỹ Latinh và Caribbean¹⁵.

3. Một số nhận xét

Có thể nói, đại dịch Covid-19 đang đẩy khu vực Mỹ Latinh gần đến một cuộc suy thoái lớn nhất trong lịch sử. Cuộc khủng hoảng dịch bệnh nghiêm trọng này không chỉ tác động mạnh tới mọi mặt của đời sống xã hội ở hầu hết các nước ở Tây Bán cầu trong năm 2020, mà còn đe dọa đẩy toàn bộ khu vực vào cuộc suy thoái tồi tệ nhất trong lịch sử.

Hiện nay, một số nền kinh tế Mỹ Latinh đang phải áp dụng chính sách đóng cửa biên giới, tình trạng này ảnh hưởng nặng nề tới hoạt động xuất khẩu, đe dọa nguồn thu thuế và dòng đầu tư nước ngoài, vốn là những tác nhân rất cần thiết đối với sự phục hồi kinh tế.

Mặc dù quyết định tạm hoãn thanh toán nợ của Nhóm các nền kinh tế phát triển và mới nổi hàng đầu thế giới (G20) được hoan nghênh, song đã bỏ qua những tác động của sự đình trệ kinh tế kéo dài ở các quốc gia phụ thuộc nhiều vào dòng chảy thương mại toàn cầu và thị trường hàng hóa. Các nước Mỹ Latinh cũng rất nhạy cảm trước bất kỳ sự gián đoạn nào, dù là nhỏ nhất trong chuỗi cung ứng toàn cầu. Với những lựa chọn hạn chế như vậy, để khôi phục nền kinh tế, nhiều quốc gia không còn giải pháp nào khác là phải vay nợ. Trong bối cảnh đó, các chính phủ sẽ phải xem xét cẩn trọng giải pháp cân bằng ngân sách và kích thích nền kinh tế, để không lặp lại những sai lầm sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008.

Đưa ra những giải pháp cho các quốc gia có tỷ lệ nợ công cao, IMF khuyến nghị các nước cần phải giảm tỷ lệ nợ trên GDP để đảm bảo tăng trưởng kinh tế. Và để giảm bớt gánh nặng về nợ công, các chính phủ phải lựa chọn một trong ba con đường.

Thứ nhất là, dùng thuế để chi trả số tiền đã vay. Để làm được điều này, đòi hỏi phải có sự kết hợp giữa việc tăng thuế (sẽ tác động trực tiếp đến thu nhập

của doanh nghiệp và dân chúng) và cắt giảm chi tiêu (biện pháp này sẽ làm hạn chế khả năng kích cầu tăng trưởng đối với nền kinh tế).

Thứ hai là, tuyên bố vỡ nợ hoặc tái cơ cấu các khoản nợ. Đây có thể là lựa chọn bắt buộc đối với các nền kinh tế mới nổi do không còn lối thoát nào khác. Nếu việc này xảy ra, số người chịu tác động sẽ ở mức đáng kể.

Thứ ba là, các nước có thể đề nghị giãn nợ trong khi hy vọng rằng theo thời gian, số nợ này sẽ giảm do sự phục hồi của nền kinh tế. Bí quyết để làm điều này là đảm bảo rằng mức kết hợp giữa tăng trưởng kinh tế thực tế và lạm phát được duy trì ở mức cao hơn lãi suất mà chính phủ phải trả cho khoản nợ của mình. Điều đó cho phép tỷ lệ nợ trên GDP giảm theo thời gian.

Về lâu dài, triển vọng kinh tế thời kỳ hậu Covid-19 ở khu vực Mỹ Latinh và Caribbean không mấy sáng sủa khi nguồn thu ngân sách giảm và nợ công cao khiến nhiều nước gặp khó trong việc thúc đẩy nền kinh tế. Các hoạt động kinh tế trong khu vực này có được cải thiện hay không phụ thuộc vào mức độ nghiêm trọng của cuộc khủng hoảng Covid-19 và hiệu quả của những biện pháp kích thích kinh tế được mỗi quốc gia áp dụng nhằm tăng chi tiêu và thúc đẩy sản xuất. Tuy nhiên, với diễn biến lây nhiễm hiện nay, cuộc khủng hoảng Covid-19 đang đẩy khu vực lún sâu vào vòng xoáy khủng hoảng kinh tế - xã hội chưa thấy đường thoát.

Những rủi ro tiềm ẩn của việc này có thể dẫn đến tình trạng gia tăng nợ, tốc độ tăng trưởng sụt giảm, đồng thời kinh tế các nước lớn trong khu vực suy yếu. Khi những nguồn trả nợ trở nên không an toàn thì một mức độ nợ cao hơn sẽ làm gia tăng tính mong manh của hệ thống kinh tế.

Ngoài ra, nó diễn ra trong giai đoạn khu vực Mỹ Latinh phục hồi chậm lại từ giai đoạn suy thoái trước đó mà không được hỗ trợ từ giá cả thuận lợi của các mặt hàng nguyên liệu, kim ngạch xuất khẩu chủ chốt của cả khu vực. Cuối cùng, nó cũng trùng vào thời điểm cuộc chiến thương mại giữa Trung Quốc và Mỹ khiến nhiều người tin sẽ có một cuộc khủng hoảng vay nợ và nhu cầu ở Mỹ Latinh.

Mỹ Latinh đã từng vướng vào cuộc khủng hoảng nợ những năm 1980, bất lực trong việc tung ra những khoản dự trữ ngoại tệ vào thời điểm cần thiết đã gây ra một cuộc khủng hoảng thanh khoản ở phần lớn các nền kinh tế của khu vực. Liệu lịch sử có thể lặp lại? Rất khó để biết được điều này ■

Chú thích:

1. Các nước Mỹ Latinh, Caribe có nguy cơ rơi vào khủng hoảng nợ công. <https://www.vietnamplus.vn/cac-nuoc-my-latinh-caribe-co-nguy-co-roi-vao-khung-hoang-no-cong/683458.vnp>
2. IMF (2021), World Economic Outlook 2020.
3. Latin American public debt reaches 79% of the region's GDP in 2020. <https://atalayar.com/en/content/latin-american-public-debt-reaches-79-regions-gdp-2020>
4. Mỹ Latinh: Bong bóng nợ chực phát nổ. <http://antg.cand.com.vn/Kinh-te-Van-hoa-The-Thao/My-Latinh-Bong-bong-no-chuc-phat-no-512388/>
5. Mỹ Latinh: Bong bóng nợ chực phát nổ. <http://antg.cand.com.vn/Kinh-te-Van-hoa-The-Thao/My-Latinh-Bong-bong-no-chuc-phat-no-512388/>
6. Latin American public debt reaches 79% of the region's GDP in 2020. <https://atalayar.com/en/content/latin-american-public-debt-reaches-79-regions-gdp-2020>
7. Mỹ Latinh: Bong bóng nợ chực phát nổ. <http://antg.cand.com.vn/Kinh-te-Van-hoa-The-Thao/My-Latinh-Bong-bong-no-chuc-phat-no-512388/>
8. Latin American public debt reaches 79% of the region's GDP in 2020. <https://atalayar.com/en/content/latin-american-public-debt-reaches-79-regions-gdp-2020>
9. The Pandemic is Prompting Higher Debt Levels in the Region's Countries and Jeopardizing a Sustainable Rebuilding with Equality. <https://www.cepal.org/en/pressreleases/pandemic-prompting-higher-debt-levels-regions-countries-and-jeopardizing-sustainable>
10. Nợ năm 2020 của các nước Mỹ Latinh đã lên đến 79,3% GDP. <https://bnews.vn/no-nam-2020-cua-cac-nuoc-my-latinh-da-len-den-79-3-gdp/189276.html>
11. Latin American Sovereign Rating Pressures Persist into 2021. <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/latin-american-sovereign-rating-pressures-persist-into-2021-08-12-2020>
12. Mỹ Latinh: Bong bóng nợ chực phát nổ. <http://antg.cand.com.vn/Kinh-te-Van-hoa-The-Thao/My-Latinh-Bong-bong-no-chuc-phat-no-512388/>
13. Mỹ Latinh: Bong bóng nợ chực phát nổ. <http://antg.cand.com.vn/Kinh-te-Van-hoa-The-Thao/My-Latinh-Bong-bong-no-chuc-phat-no-512388/>
14. The Pandemic is Prompting Higher Debt Levels in the Region's Countries and Jeopardizing a Sustainable Rebuilding with Equality. <https://www.cepal.org/en/pressreleases/pandemic-prompting-higher-debt-levels-regions-countries-and-jeopardizing-sustainable>
15. WB kêu gọi ngăn chặn khủng hoảng nợ tại Mỹ Latinh. <https://bnews.vn/wb-keu-goi-ngan-chan-khung-hoang-no-tai-my-latinh/189123.html>