

Nợ công và xu hướng điều chỉnh chính sách của một số nền kinh tế trên thế giới

Sau cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế thế giới 2008 - 2009, kinh tế nhiều nước đã được phục hồi. Mặc dù nợ công đã có xu hướng giảm nhưng vẫn là mối quan tâm hàng đầu của các quốc gia và tổ chức tài chính quốc tế. Kinh nghiệm điều chỉnh chính sách để ứng phó với nợ công là bài học tham khảo có giá trị cho Việt Nam.

1. Nợ công có xu hướng được cải thiện nhưng còn nhiều thách thức

Theo Báo cáo của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF, tháng 10/2018), kết thúc năm 2017, nợ công của thế giới có xu hướng giảm tốc so với năm 2016 với tỷ lệ 82,4% GDP (giảm 0,7% GDP so với năm 2016). Trong đó, tại các nước phát triển, nợ công ở mức 103,4% GDP (giảm 2,3% GDP so với năm 2016) và dự báo tiếp tục giảm xuống 102,8% GDP trong năm 2018. Tuy nhiên, nợ công

vẫn có xu hướng tăng tại một số nền kinh tế lớn. Nợ công của Hoa Kỳ ở mức 105,2% GDP (tăng 0,6% GDP so với năm 2016) và dự báo tăng lên 106,1% GDP trong năm 2018. Nợ công của Nhật Bản ở mức 237,6% GDP (tăng 2% GDP so với năm 2016) và dự báo tăng lên 238,2% GDP trong năm 2018. Nợ công của Pháp ở mức 96,8% GDP (tăng 0,2% GDP so với năm 2016)...

Bên cạnh đó, nợ công cũng có xu hướng gia tăng tại các quốc gia mới nổi và đang phát triển ở mức 48,6% GDP trong năm 2017 và dự báo tăng lên 50,4% GDP trong năm 2018. Trong đó, nợ công tại các quốc gia mới nổi và đang phát triển ở châu Á là 49,6% GDP (tăng 2,4% GDP so với năm 2016) và dự báo tiếp tục tăng lên 51,7% GDP trong năm 2018; tại nhóm các quốc gia trong khu vực ASEAN-5 là 39,1% GDP và dự báo tăng lên 40% GDP trong năm 2018. Nợ công của Trung Quốc có tốc độ tăng nhanh nhất với 47% GDP (tăng 2,8% GDP so với năm 2016) và dự báo tăng lên 50,1% GDP trong năm 2018. Nợ công của Malaysia và Ấn Độ lần lượt là 54,1% GDP và 71,2% GDP, dự báo trong năm 2018 lần lượt là 55,1% GDP và 69,6% GDP; của Brazil là 84% GDP (tăng 0,6% GDP so với năm 2016) và dự báo không thay đổi trong năm 2018; của Nam Phi là 53% GDP (tăng 1,4% GDP so với năm 2016), dự báo tăng lên 55,7% GDP trong năm 2018.

Bảng 1. Nợ chính phủ các nước và dự báo

Đơn vị: % GDP

Năm	2014	2015	2016	2017	Dự báo	
					2018	2019
Thế giới	78,8	80,0	83,1	82,4	82,1	81,9
Các nước phát triển	104,8	104,4	106,9	105,4	103,8	103,6
Hoa Kỳ	105,1	105,3	107,2	105,2	106,1	107,8
Khu vực châu Âu	91,8	89,9	88,9	86,6	84,4	82,0
Pháp	95,0	95,8	96,6	96,8	96,7	96,5
Đức	74,7	71,0	68,2	63,9	59,8	56,0
Italia	131,8	131,5	132,0	131,8	130,3	128,7
Tây Ban Nha	100,4	99,4	99,0	98,4	97,2	95,8
Nhật Bản	236,1	231,3	235,6	237,6	238,2	236,6
Anh	87,4	88,2	88,2	87,5	87,4	87,2
Canada	85,0	90,5	91,1	89,7	87,3	84,7
Các nước mới nổi và đang phát triển	40,7	44,0	47,0	49,0	51,2	52,9
Trung Quốc	39,9	41,1	44,3	47,8	51,2	54,4
Ấn Độ	67,8	69,6	68,9	70,2	68,9	67,3
Nga	15,6	15,9	15,7	17,4	18,7	19,5
Brazil	62,3	72,6	78,4	84,0	87,3	90,2
Mexico	48,9	52,9	56,8	54,2	53,5	53,4
Nam Phi	47,0	49,3	51,6	52,7	54,9	55,7

Nguồn: IMF, tháng 10/2018

Thâm hụt tài khóa của thế giới cũng được cải thiện trong năm 2017, ở mức 3,3% GDP (giảm 0,2% GDP) so với năm 2016. Trong đó, thâm hụt tại các nước phát triển giảm xuống -2,2% GDP, nhưng dự báo tăng lên -2,5% GDP trong năm 2018; tại các quốc gia mới nổi và đang phát triển là -4,2% GDP trong năm 2017 và dự báo không thay đổi trong năm 2018. Thâm hụt tài khóa được dự báo tăng trong năm 2018 ở một số nước như Hoa Kỳ (tăng từ -3,8% GDP trong năm 2017 lên -4,7% GDP), Anh (tăng từ -1,8% GDP trong năm 2017 lên -2% GDP trong năm 2018), Trung Quốc (tăng từ -3,9% GDP trong năm 2017 lên -4,1% GDP trong năm 2018), Philippines (tăng từ -0,4% GDP trong năm 2017 lên -1% GDP trong năm 2018)...

2. Xu hướng điều chỉnh chính sách của một số quốc gia và khu vực

Trong năm 2017 và 2018, tùy thuộc vào tình hình kinh tế và mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế hay giảm thâm hụt tài khóa tiến tới giảm nợ công, các quốc gia và khu vực đã đưa ra những hướng điều chỉnh chính sách khác nhau.

Trung Quốc giảm thuế giá trị gia tăng (GTGT) từ 17% xuống 16% đối với lĩnh vực chế tạo và giảm từ 11% xuống 10% đối với giao thông vận tải, xây dựng, dịch vụ viễn thông cơ bản và nông sản. Đây là động thái lớn trong tiến trình cải cách thuế ở Trung Quốc. Trong bối cảnh nợ công có xu hướng gia tăng từ năm 2010 và đến nay và dự báo tiếp tục tăng lên 53,9% GDP trong năm 2019, việc điều chỉnh thuế GTGT hỗ trợ sự phát triển của các ngành, lĩnh vực và các hình thức kinh doanh mới, qua đó kích cầu và thúc đẩy kinh tế phát triển, gia tăng khả năng ổn định và bền vững hơn.

Bảng 2. Cán cân tài khóa tổng thể của các nước và dự báo

Đơn vị: % GDP

Năm	2014	2015	2016	2017	Dự báo	
					2018	2019
Thế giới	-2,9	-3,3	-3,5	-3,3	-3,2	-3,3
Các nước phát triển	-3,1	-2,6	-2,6	-2,2	-2,5	-2,5
Hoa Kỳ	-4,0	-3,5	-4,2	-3,8	-4,7	-5,0
Khu vực châu Âu	-2,6	-2,1	-1,5	-0,9	-0,6	-0,6
Pháp	-3,9	-3,6	-3,4	-2,6	-2,6	-2,8
Đức	0,3	0,6	0,8	1,0	1,5	1,5
Italia	-3,0	-2,6	-2,5	-2,3	-1,7	-1,7
Tây Ban Nha	-6,0	-5,3	-4,5	-3,1	-2,7	-2,3
Nhật Bản	-5,6	-3,8	-3,7	-4,3	-3,7	-2,8
Anh	-5,4	-4,3	-3,0	-1,8	-2,0	-1,7
Canada	0,2	-0,1	-1,1	-1,1	-1,2	-1,1
Các nước mới nổi và đang phát triển	-2,4	-4,4	-4,8	-4,4	-3,9	-3,8
Trung Quốc	-0,9	-2,8	-3,7	-3,9	-4,1	-4,4
Ấn Độ	-7,2	-7,0	-6,7	-7,2	-6,6	-6,5
Nga	-1,1	-3,4	-3,7	-1,5	1,6	1,8
Brazil	-5,4	-10,3	-9,0	-7,8	-8,6	-8,0
Mexico	-4,5	-4,0	-2,8	-1,1	-2,5	-2,5
Nam Phi	-4,3	-4,8	-4,1	-4,6	-4,6	-4,5

Nguồn: IMF tháng 10/2018

Chính phủ Trung Quốc cũng duy trì chính sách tiền tệ thận trọng nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Theo đó, Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (PBoC) hạ tỷ lệ dự trữ nhằm giảm bớt sự suy thoái kinh tế do giá cổ phiếu giảm và đồng NDT suy yếu. Tỷ lệ dự trữ bắt buộc đối với các ngân hàng giảm từ 17,5% xuống 17% trong năm 2017 nhằm duy trì khả năng thanh khoản. Năm 2018, PBoC tiếp tục cắt giảm 0,5% tỷ lệ dự trữ bắt buộc bằng tiền mặt của một số ngân hàng để kích thích nhu cầu vay vốn của các doanh nghiệp nhỏ, qua đó góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển.

Chính phủ Hoa Kỳ đã đưa ra những điều chỉnh chính sách có phần táo bạo nhằm cắt giảm nợ công, trong đó có một số biện pháp liên quan đến cắt giảm chi tiêu cho khu vực công và tăng thuế. Cụ thể, Tổng thống Donald Trump đã đề xuất kế hoạch cắt giảm chi tiêu 3.600 tỷ USD trong 10 năm tới, tập trung chủ yếu vào lĩnh vực an sinh xã hội, như chương trình Medicaid sẽ giảm hơn 600 tỷ USD; cắt giảm hơn 190 tỷ USD của Chương trình hỗ trợ lương thực bổ sung; cắt giảm hơn 70 tỷ USD các khoản vay cho sinh viên và cắt giảm ngân sách cho các bộ ngành (ngân sách dành cho Bộ Ngoại giao và cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ giảm 31,5%; ngân sách dành cho các cơ quan bảo vệ môi trường giảm 31,4%...).

Năm 2017, Hoa Kỳ cũng đã thông qua dự luật cải cách thuế lớn nhất trong ba thập kỷ gần đây với việc miễn thuế cho phần thu nhập 12.000 USD đầu tiên của cá nhân và 24.000 USD đầu tiên của cặp vợ chồng; thuế suất thu nhập cá nhân tối đa sẽ giảm từ 39,6% xuống còn 35% và thuế suất thu nhập doanh nghiệp sẽ giảm từ 35% xuống 20%. Dự kiến kế hoạch cắt giảm thuế sẽ kích

thích nền kinh tế phát triển thông qua khoản đóng góp của doanh nghiệp cho ngân sách khoảng 2.000 tỷ USD trong 10 năm tới.

Ngược lại với Hoa Kỳ, Nhật Bản tuy là quốc gia có tỷ lệ nợ công cao nhất thế giới (236,4% GDP trong năm 2017) nhưng vẫn tiếp tục điều hành chính sách tài khóa theo hướng nói lòng thông qua các gói kích thích kinh tế. Tháng 3/2017, Thượng Viện Nhật Bản đã thông qua ngân sách cho năm tài khóa 2017 trị giá 97,4 nghìn tỷ JPY (tương đương 880 tỷ USD) nhằm tăng chi tiêu cho an sinh xã hội, quốc phòng và những lĩnh vực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Sau đó, Hạ Viện Nhật Bản đã thông qua ngân sách bổ sung hơn 2.700 tỷ JPY (khoảng 25 tỷ USD) cho tài khóa 2017 (hết ngày 31/3/2018), trong đó khoảng 480 tỷ JPY chi cho các hoạt động an sinh xã hội và khoảng 1.260 tỷ JPY chi cho các hoạt động đối phó với thiên tai và bảo hộ ngành nông nghiệp. Mặc dù Nhật Bản đã đạt được một số thành tích đáng ghi nhận về kinh tế như GDP tăng trưởng liên tục tăng trong 5 năm qua, tỷ lệ thất nghiệp giảm xuống mức kỷ lục, nhưng nền kinh tế vẫn chưa khắc phục được tình trạng giảm phát lâu bền. Do đó, Chính phủ nước này tiếp tục thực hiện các biện pháp mở rộng tài khóa để kích thích nền kinh tế, trong đó có kích cầu tiêu dùng nhằm đạt được mục tiêu đưa lạm phát mục tiêu 2% của chính sách kinh tế Abenomics.

Tại Nam Phi, mặc dù thâm hụt tài khóa được dự báo giữ nguyên ở mức -4,6% GDP trong năm 2017 - 2018, nhưng Chính phủ Nam Phi vẫn đang quyết tâm giảm thâm hụt tài khóa xuống -4,5% GDP trong năm 2019. Một trong những biện pháp là thực hiện tăng thuế GTGT (lần đầu tiên từ năm 1993) từ 14% lên 15% nhằm tăng thu ngân sách để bảo đảm an ninh tài chính.

Đối với chính sách tiền tệ, Nam Phi liên tục giảm lãi suất ngân hàng nhằm kích thích tăng trưởng kinh tế, mặc dù lạm phát đang được kiểm soát ổn định tích cực. Lãi suất cơ bản đã được Ngân hàng Dự trữ Nam Phi điều chỉnh giảm từ 7% (năm 2016) xuống 6,75% (năm 2017) và còn 6,5% (tháng 3/2018) nhằm kích thích nền kinh tế trong bối cảnh lạm phát tiếp tục được kiểm soát tốt.

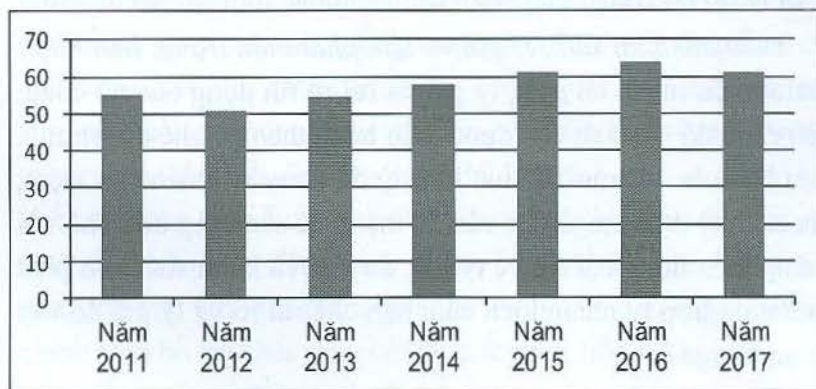
Trong bối cảnh nợ công tiếp tục xu hướng tăng cao, đạt 15,5% GDP trong năm 2017, Chính phủ Nga cắt giảm chi tiêu công và tăng thuế GTGT. Theo đó, chi tiêu cho quân sự bị cắt giảm khoảng 20% trong năm 2017, xuống còn hơn 66 tỷ USD, lần cắt giảm mạnh nhất năm 1998. Động thái này là nhằm đảm bảo ổn định tài khóa và thực hiện kế hoạch chi tiêu cho tới năm 2020. Trong năm 2019, Chính phủ Nga cũng dự kiến điều chỉnh tăng thuế GTGT từ 18% lên 22%; cắt giảm các khoản chi an ninh xã hội bắt buộc (mà nhà tuyển dụng trả cho nhân viên) từ 30% xuống 22%. Nhằm đưa thâm hụt ngân sách về mức 1,6% GDP trong năm 2018, Quốc hội Nga đã thông qua việc cắt giảm chi tiêu ngân sách nhà nước. Theo đó, nhiều bộ đã phải cắt giảm 6% chi tiêu trong năm 2017 và 8% trong năm 2018. Lãi suất được điều chỉnh 6 lần, từ 8,25% xuống 7,75% trong năm 2017 và 7,25% trong tháng 3/2018, dù lạm phát tiếp tục ở mức thấp.

3. Khuyến nghị cho Việt Nam

Mặc dù trong những năm gần đây, Việt Nam đã đạt được thành tích tăng trưởng kinh tế ấn tượng, nhưng so với mức trung bình của thế giới và các nước trong khu vực thì Việt Nam vẫn thuộc nhóm có tỷ lệ nợ so với GDP ở mức cao. Theo thống kê của Cục Quản lý nợ và tài chính đối ngoại, Bộ Tài chính, năm

Hình 1. Tình hình nợ công Việt Nam 2011 - 2017

Đơn vị: % GDP



Nguồn: Bộ Tài chính

2017, nợ công ở mức 61,4% GDP, dự kiến nợ công năm 2018 khoảng 61 - 62% GDP.

Tuy nhiên, tốc độ tăng nợ công có xu hướng giảm dần, từ trung bình là 18,4% trong giai đoạn 2011 - 2015 giảm còn 15% trong năm 2016 và 9% trong năm 2017. Cùng với đó, bội chi ngân sách đang giảm, tỉ lệ chi thường xuyên trong chi ngân sách đã giảm còn 64,9% trong năm 2017 và dự kiến là 64% trong năm 2018. Hằng năm, NSNN bố trí trả nợ từ 14 - 16% tổng số thu ngân sách (giới hạn cảnh báo là dưới 25%), bằng khoảng 4,5% xuất khẩu (giới hạn cảnh báo là dưới 15%), ở mức an toàn. So với các nước đang phát triển có cùng hệ số tín nhiệm, chỉ số nợ công và nợ nước ngoài của Việt Nam ở mức trung bình. Theo Bộ Tài chính, chỉ số nợ hiện nay của Việt Nam đang ở mức an toàn và nợ công đang được quản lý chặt chẽ theo quy định của Luật Quản lý nợ công, các khoản nợ trong nước và nước ngoài đều

được thanh toán đầy đủ, không có nợ xấu. Tuy nhiên, trong bối cảnh kinh tế thế giới và trong nước còn tiềm ẩn những rủi ro, để quản lý tốt nợ công, Việt Nam cần cân nhắc một số vấn đề sau:

Điều hành lãi suất, tỷ giá và lạm phát thận trọng, linh hoạt:

Giảm thiểu rủi ro lãi suất, tỷ giá và rủi ro tín dụng của nợ công. Bên cạnh đó, lãi suất cần được điều hành theo cơ chế thị trường, đảm bảo sản và trần lãi suất hợp lý để khuyến khích tiết kiệm, đầu tư; quỹ dự trữ ngoại tệ cần đủ mạnh để sẵn sàng ứng phó với những biến động bất lợi về tỷ giá; duy trì và kiểm soát lạm phát ở mức độ hợp lý nhằm kích cầu, hạn chế rủi ro về tỷ giá do vay nợ nước ngoài.

Cắt giảm các khoản chi không cần thiết: Với yêu cầu kiểm soát nợ công, chi tiêu cần được cắt giảm một cách hợp lý, trong đó cân nhắc các khoản mục cắt giảm. Riêng chi cho đầu tư phát triển để tạo đà cho tăng trưởng hiện ở mức thấp (15,6%) cần tìm cách gia tăng để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo điều kiện gia tăng nguồn thu. Chính phủ cần quyết liệt hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về quản lý nợ công, đồng thời có các biện pháp hạn chế sự gia tăng nợ công thông qua việc tăng cường kỷ luật tài khóa; hình thành các cơ chế để đảm bảo việc quản lý và sử dụng nguồn vốn vay được thực hiện theo một chiến lược thận trọng, nâng cao hiệu quả các hoạt động kinh tế của Nhà nước; chống tham nhũng, lợi ích nhóm... Bên cạnh đó, quá trình cổ phần hóa cần được tiến hành quyết liệt hơn nữa, kiên quyết xử lý trách nhiệm đối với các doanh nghiệp làm ăn kém hiệu quả, là gánh nặng cho NSNN... Chi thường xuyên cần được tiếp tục cắt giảm thông qua việc tinh giản biên chế, chuyển đổi thành các đơn vị hoạt động độc lập, tự chịu trách nhiệm tài chính, do đó có thể giảm gánh nặng tiền lương cho NSNN.

Tăng thu ngân sách: Việc tăng thuế là giải pháp mà một số quốc gia đã sử dụng để giảm nợ công. Đối với Việt Nam, khi tăng trưởng còn chưa ổn định, bền vững, quy mô nền kinh tế và sức khỏe của các doanh nghiệp còn hạn chế thì việc tăng thuế cần được xem xét một cách cẩn trọng. Trong giai đoạn này, chỉ nên tăng thuế đối với một số lĩnh vực liên quan đến bảo vệ môi trường, tài nguyên, khoáng sản. Bên cạnh đó, khi tăng thuế sẽ có thể hạn chế tiêu dùng (nếu tăng thuế tiêu dùng) hoặc hạn chế đầu tư (nếu tăng thuế vào hoạt động kinh doanh), do vậy cần tăng thuế tiêu dùng kết hợp với việc giảm thuế thu nhập doanh nghiệp hoặc các chính sách hỗ trợ khác (vay với lãi suất thấp, hỗ trợ khoa học công nghệ, thị trường) để tạo sự cân bằng trong hoạt động.

Việc tăng thu cũng có thể được thực hiện gián tiếp thông qua chính sách tiền tệ, tăng cung tiền vào nền kinh tế (duy trì lãi suất ở mức ổn định và giảm dần; giảm tỷ lệ dự trữ bắt buộc tại các ngân hàng thương mại...), qua đó khuyến khích tiêu dùng, mở rộng kinh doanh, thu hút vốn nước ngoài. Cùng với việc ổn định tỷ giá, Ngân hàng Nhà nước cần có biện pháp hạn chế các yếu tố đầu cơ, găm giữ ngoại tệ làm ảnh hưởng đến mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền và ổn định kinh tế vĩ mô; chỉ đạo các ngân hàng thương mại tập trung vốn tín dụng đối với các lĩnh vực ưu tiên, lĩnh vực sản xuất - kinh doanh hiệu quả theo chỉ đạo của Chính phủ và tiếp tục triển khai các chính sách nhằm tháo gỡ khó khăn, tạo điều kiện cho doanh nghiệp, người dân tiếp cận nguồn vốn tín dụng để phát triển sản xuất - kinh doanh...

Xây dựng hệ thống hành lang pháp lý ổn định, tạo đà cho tăng trưởng: Các cơ chế, chính sách cần được ban hành tạo môi trường kinh doanh thuận lợi thông thoáng, khuyến khích các thành phần kinh tế, nhất là kinh tế tư nhân, mạnh dạn đầu tư phát

triển; tìm kiếm các cơ hội thị trường, cơ hội đầu tư thông qua việc ký kết các hiệp định song phương, đa phương với các quốc gia trong khu vực và trên thế giới. Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ổn định và vững chắc được coi là nhiệm vụ trọng tâm vì đây chính là nguồn gốc, cơ sở tạo ra nguồn thu NSNN vững bền để trả nợ công.

Trần Thị Hà

Tài liệu tham khảo

- 1 IMF (10/2018), *Fiscal Monitor - Managing Public Wealth*.
- 2 IMF (10/2018), *World Economic Outlook - Challenges to Steady Growth*.
- 3 Bộ Tài chính (2018), *Bản tin nợ công số 05*.
- 4 Luật Quản lý nợ công năm 2017.