

# CHẶNG ĐƯỜNG THÀNH CÔNG CỦA BRAZIL

Pablo Fonseca P. dos Santos\*

**T**háng 3 năm 2005, Brazil đã tuyên bố rằng nước này sẽ không nổi lại thoả thuận của nó với Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) nữa. Quyết định này được đưa ra sau 6 năm thực hiện các chương trình với IMF thành công, đánh dấu một mốc quan trọng trong một chặng đường kinh tế nổi bật.

Sau khi hồi phục từ cuộc khủng hoảng do sự rối loạn trong các thị trường quốc tế năm 1998, năm 2002, Brazil phải đối mặt với các áp lực thị trường mới. Các nhà đầu tư không còn muốn mạo hiểm do những sự kiện xuất hiện trên thị trường và các vụ bê bối của các công ty ở các nền kinh tế phát triển, họ vẫn không dám chắc vào những gì mà ứng cử viên Tổng thống của phái cánh tả Luiz Inácio Lula da Silva đã hứa. Tháng 9 năm 2002, ngay trước khi Lula thắng cử, IMF đã đồng ý cho Brazil vay một khoản tiền lớn chưa từng có, để giúp Brazil vượt qua cơn bão táp này. Từ đó, nền kinh tế Brazil đã hồi phục mạnh mẽ và có xu hướng tăng trưởng ổn định. Đúng như các nhà hoạch định chính sách nói, điều quan trọng vẫn là duy trì sự ổn định kinh tế vĩ mô và thúc đẩy một chương trình cải cách rộng lớn, chủ yếu trong khu vực kinh tế vi mô.

**Một sự thay đổi toàn diện sâu sắc**

Điều gì lý giải được sự thay đổi toàn diện về kinh tế của Brazil? Đất nước đã trải qua sự thay đổi lớn trên

mặt trận kinh tế trong vòng 10 năm qua. Lạm phát, nguyên nhân của sự suy sụp nền kinh tế, đã được kiểm soát từ năm 1994. Hệ thống tài chính cũng thu được lợi ích từ việc tham gia vào các thể chế bên ngoài, sự tư bản hoá cao, và từ sự điều hành tốt và giám sát tốt, điều này đã chứng tỏ giá trị của nó, thể hiện là Brazil đã vượt qua một số cuộc khủng hoảng tài chính ở bên ngoài mà không gặp phải vấn đề gì. Luật Trách nhiệm Tài chính đã củng cố cho cam kết trừng phạt tài chính - vì thế cam kết này không chỉ có sự hậu thuẫn bởi chính phủ mà còn bởi phần lớn nhân dân. Việc lành mạnh hóa qui tắc tài chính và tiền tệ sau bầu cử cho phép Brazil lấy lại niềm tin của các nhà đầu tư. Niềm tin này có được là do những cải cách hệ thống thuế và hệ thống an sinh xã hội cho các công chức, và sự phê chuẩn luật phá sản mới. Những cải cách đó sẽ không thể thu được kết quả nếu không có sự ủng hộ mạnh mẽ từ phía Quốc hội. Ngoài ra còn có một số cải thiện trên thị trường vốn và qui tắc lợi ích. Và mạng lưới an sinh xã hội đã làm giảm các ảnh hưởng từ những cú sốc bên ngoài và từ sự trả giá tạm thời của những cải cách trên. Hiện nay, những cải cách này đang mang lại kết quả to lớn:

- Tăng trưởng GDP đạt 5,2% năm 2004, là mức tăng cao nhất trong vòng một thập kỷ qua, và nó đã góp phần tạo ra hơn 1,5 triệu việc làm trong khu vực chính thức.

- Tài khoản vãng lai đạt thặng dư tới 1,9% GDP năm 2004 do sự tăng nhanh về xuất khẩu - vượt 100 tỷ đôla trong 12 tháng qua.

- Thặng dư thương mại của Brazil lớn thứ 7 trên thế giới năm 2004 mặc dù nhập khẩu tăng nhanh tới 30% do có sự mở rộng đầu tư trong nước.

- Khoản nợ công cộng ròng vẫn ở mức cao 51% GDP, mặc dù nó có chiều hướng giảm trong thời gian đầu của 5 năm qua. Tỷ lệ nợ ròng nước ngoài trên xuất khẩu (external net debt - to - exports ratio) đã giảm tới mức thấp lịch sử là 145%. Hơn nữa, tỷ lệ thặng dư thương mại trên nhập khẩu rất lớn cho thấy rằng Brazil có khả năng tạo ra một dòng tiền mặt tự do khá lớn từ mỗi đồng đôla xuất khẩu thêm, làm cho Brazil dễ dàng hơn để thu được ngoại tệ rất cần cho trả nợ.

- Thành phần của khoản nợ công cộng cũng đã được cải thiện. Bộ phận nợ trong nước gắn với tỷ giá hối đoái đã giảm từ gần 40% năm 2002 xuống còn 13% cuối năm 2004, và thành phần nợ với lãi suất cố định đã tăng tới khoảng 20%.

Brazil có được kết quả như ngày hôm nay là do Chính phủ quyết tâm lựa chọn những chính sách nhất quán, cùng với sự hỗ trợ vững chắc của các tổ chức đa phương như IMF, WB, Ngân hàng phát triển Liên Mỹ, và một số nước thành viên của các tổ chức này. IMF đã che chở cho Brazil khỏi sự bất an trên thị trường từ hậu quả của cuộc khủng hoảng ở Nga, vụ tấn công khủng bố ngày 11/9/2001, và những tháng chuẩn bị cho bầu cử tổng thống vào tháng 10/2002. Chương trình của IMF sau đó đã được tái khẳng định bởi chính quyền của Tổng thống mới đắc cử Lula và được mở rộng vào tháng 12/2003 trên một cơ sở

được dự trù sẵn. Thực tế, Brazil đã chọn cách không sử dụng tiền bạc để thu được kết quả cải cách sau đó.

Hơn nữa, Brazil đã kiên trì thực hiện mạnh mẽ các mục tiêu trọng tâm của các chương trình hỗ trợ của IMF, đặc biệt các mục tiêu này đều có tác động tới thặng dư cơ bản (primary surplus). Các lý do khác dẫn tới thành công là sự cởi mở và tin tưởng lẫn nhau và điều này đã đánh dấu những quan hệ giữa Brazil và IMF, với việc Quỹ này sẵn sàng ủng hộ các chính sách mới, chẳng hạn, sự tán thành của nó với quyết định của Brazil để thực hiện mục tiêu lạm phát năm 1999. Cùng với sự cam kết mạnh mẽ của chính phủ về trách nhiệm tài chính và một chương trình nghị sự về cải cách theo chiều rộng, và theo đuổi cam kết của IMF để hợp lý hoá với điều kiện chương trình, thì tiêu chuẩn hoạt động và các chuẩn mực về cơ cấu của các khoản vay của Brazil đã được gọn nhẹ dần và đơn giản hoá, vì vậy Brazil đã chuẩn bị cho việc rút khỏi sự cung cấp tài chính của IMF một cách suôn sẻ và an toàn.

### **Một chương trình nghị sự cải cách đầy tiến triển**

Theo kinh nghiệm trước đó, Brazil cần bám sát các thành công mà nó có được trong lĩnh vực kinh tế vĩ mô, và những cải cách đã đạt được cuối những năm 1990 về kinh tế vĩ mô thì sẽ đem lại những kết quả tốt hơn. Nếu không, những vướng mắc và các tỷ lệ lãi suất thực tế cao có thể một lần nữa cản trở Brazil đạt được tối đa tiềm năng của mình. Để làm được điều này, một chương trình nghị sự về kinh tế vĩ mô đề cập đến năm lĩnh vực chính là tín dụng, thuế, giải quyết tranh chấp, môi trường kinh doanh, và cả vấn đề xã hội đang được diễn ra.

*Cải thiện việc tiếp cận tín dụng.* Tiếp cận tín dụng là rất quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế. Nếu không có một hệ thống ngân hàng với đầy đủ chức năng thì việc chuyển các khoản tiết kiệm để sử dụng cho sản xuất sẽ khó khăn hơn cho các nhà kinh doanh đầu tư và cho các cá nhân mua sắm lớn hoặc thực hiện công việc kinh doanh của riêng họ. Tín dụng hiện nay chỉ chiếm khoảng 25% GDP của Brazil, so với khoảng 60% của Chile và hơn 70% ở nhiều nước phát triển. Và chênh lệch lãi suất ngân hàng của Brazil cao, làm tăng thêm giá tín dụng. Các nhân tố kinh tế vĩ mô và tài chính thường đóng vai trò nguyên nhân chủ yếu, bằng cách tung ra các thị trường vốn và đẩy mức độ rủi ro cao hơn. Nhưng những vấn đề thuộc về thể chế và luật pháp làm kéo dài quá trình thu hồi tài sản nợ và sự hồi phục cũng góp phần làm cho chênh lệch lãi suất cho vay cao.

Năm 2003, một trong những phương pháp đầu tiên để làm giảm chênh lệch lãi suất được đưa ra là khấu trừ tự động các khoản hoàn trả lại tiền vay từ các khoản tiền lương và phiếu lương hưu. Từ đó, các khoản vay với loại kỳ quỹ này đã tăng tới 12 tỷ reais (4,5 tỷ USD). Chúng chiếm khoảng 30% vốn tín dụng cá nhân và có chênh lệch lãi suất thấp hơn chênh lệch lãi suất ở các dàn xếp tín dụng truyền thống (xem bảng). Những cải thiện trong việc thông tin về người có nhu cầu vay được phổ biến như thế nào cũng đang được tiến hành. Trước kia thông tin về tín dụng ở Brazil chủ yếu tập trung vào thông tin mang tính tiêu cực của vấn đề, chẳng hạn như không trả được nợ và không trả đúng hạn. Hiện nay, các báo cáo về tình hình thanh toán tốt cũng được thông tin. Điều này sẽ thúc đẩy sự cạnh tranh giữa các ngân hàng, làm cho chênh lệch lãi suất thấp hơn nữa, và khuyến khích việc giám sát ngân hàng có tính hiệu quả.

### **Bảng 1: Tín dụng rẻ hơn**

*(Các khoản vay có thể khấu trừ lương rẻ hơn nhiều so với những dàn xếp tín dụng truyền thống).*

<b>Loại tín dụng</b>	<b>Tỷ lệ lãi suất trung bình (% tháng)</b>
Dịch vụ chi trội (overdraft facility)	
Tín dụng cá nhân	7,8
Vay khấu trừ lương	4,8
Vay mua ô tô (car loans)	2,8
	2,6

Nguồn: Ngân hàng Trung ương Brazil và Bộ tài chính, Văn phòng chính sách kinh tế. Cập nhật 2.2005.

Các quy định mới trong lĩnh vực bất động sản cũng đã làm cho việc giải quyết tranh chấp giữa người bán và người mua trở nên dễ dàng hơn. Chính phủ cũng đã tạo ra những công cụ chứng khoán hoá mới và đưa ra dự thảo luật pháp tạo hành lang pháp lý lớn hơn đối với việc mua bán nhà mới. Những sáng kiến này giúp cho lĩnh vực xây dựng hồi phục tăng trưởng với

tốc độ 5,7% năm 2004 sau nhiều năm suy giảm. Chính phủ hiện nay đang quan tâm đến lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm và tái bảo hiểm, với một quan điểm là cho thành lập thêm các công ty để tăng cạnh tranh. Cuối cùng, Brazil đang cân nhắc luật pháp mới để trao cho NHTW sự độc lập, theo đó nó sẽ gắn chặt sự tự quản mà nó đã có từ nhiều năm nay. Sự thay

đổi đó sẽ làm phát triển hơn nữa các thị trường tín dụng, làm giảm sự bất ổn của sản lượng đầu ra, và tăng hiệu quả của chính sách tiền tệ.

*Hợp lý hoá hệ thống thuế.* Chính phủ sẽ tiếp tục đơn giản hoá hệ thống thuế, điều này giúp làm giảm quy mô của nền kinh tế ngầm và nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp. Thuế gián thu chủ yếu liên bang (COFINS, tăng khoảng 30 tỷ USD) được chuyển từ một khoản thuế doanh thu sang một khoản thuế giá trị gia tăng, và thuế đánh vào hàng hoá là vốn cũng đã giảm. Hơn nữa, những điều chỉnh danh mục đầu tư đã được che chắn hoàn toàn khỏi các thuế kinh doanh tài chính, và gánh nặng thuế đối với chúng khoán bất động sản và các khoản tiết kiệm dài hạn, bao gồm cả các quỹ lương hưu đã được giảm nhẹ. (Quỹ lương hưu ngành công nghiệp của Brazil là một trong 10 quỹ lớn nhất trên thế giới và là một nguồn quan trọng của vốn dài hạn).

Như những năm trước, các thảo luận về việc làm cách nào để đơn giản hoá hơn nữa - và cuối cùng là hợp nhất thuế giá trị gia tăng ở cấp bang vẫn tiếp tục. Chính phủ cũng đang tìm kiếm giải pháp giảm gánh nặng thuế cho các doanh nghiệp nhỏ và rất nhỏ. Vì hầu hết lao động phi chính thức diễn ra ở lĩnh vực kinh doanh nhỏ, do đó những sáng kiến này sẽ giúp giảm nghèo đói bằng cách tạo ra những việc làm mới và khuyến khích học tập kinh nghiệm làm việc.

*Giảm chi phí giải quyết tranh chấp.* Luật phá sản mới, trong khi bảo vệ các quyền của người lao động, nâng cao mức độ các yêu cầu tài chính (seniority of financial claims), do đó làm lành mạnh nguồn cung tín dụng. Nó cũng tạo cho các bên tham gia

(stakeholder) có tiếng nói lớn hơn, và khuyến khích đàm phán giữa người đi vay và người cho vay với ít sự can thiệp của toà án hơn. Điều này đã cải thiện các cơ hội sống sót của các hãng hiện tại, trong khi đó giảm bớt được chi phí đóng cửa với các hãng không thể đứng vững. Các cải cách khác về tư pháp sẽ tăng khả năng dự đoán các phán quyết của quan toà, tạo sự thống nhất về luật pháp giữa toà án cấp trên và toà án cấp dưới. Chúng cũng sẽ thúc đẩy sự phân xử kiện tụng và đảm bảo trách nhiệm giải trình lớn hơn thông qua sự rà soát lại từ bên ngoài và những so sánh về các phán quyết của toà án.

*Cải thiện môi trường kinh doanh.* Đây là yếu tố quan trọng để tăng đầu tư và nâng cao khả năng tăng trưởng kinh tế. Khuôn khổ điều lệ và các thể chế làm cho môi trường kinh doanh được củng cố hơn. Quá trình này đã được thực hiện trong lĩnh vực điện lực - ở đó sự cạnh tranh trong việc sản xuất và phân phối điện đã tăng lên, và nó cũng được thực hiện trong lĩnh vực vận tải - nơi mà các quyết định gần đây đã làm tăng niềm tin của những người điều hành và đầu tư tư nhân vào đường sắt. Một dự luật hướng tới việc cải thiện sự quản lý của các cơ quan điều hành rằng các giám đốc và những người đứng đầu cơ quan sẽ có những nhiệm kỳ cố định, kết thúc vào giữa nhiệm kỳ tổng thống.

Những nỗ lực khuyến khích đầu tư vào cơ sở hạ tầng cũng bao gồm cả những quy định gần đây về sự hợp tác giữa khu vực công và tư nhân, điều đó sẽ đảm bảo các tiêu chuẩn cao về sự minh bạch đối với khu vực công và sự bảo đảm thoả đáng cho các đối tác tư nhân. Một dự án thí điểm 3 năm, đã được phát triển với sự hỗ trợ của IMF và các tổ chức đa phương khác, sẽ tạo

kênh thu hút nhiều đầu tư hơn cho các dự án cơ sở hạ tầng quan trọng mà không gây nguy hiểm tới các quan hệ về khoản nợ công cộng, và giúp chính phủ lựa chọn, thực thi, giám sát, và đánh giá các dự án cơ sở hạ tầng. Các giải pháp khác nhằm cải thiện môi trường kinh doanh còn gồm có việc tái tổ chức hệ thống chống độc quyền và biện pháp thực thi để giảm chi phí mở cửa và đóng cửa các công ty. Những khảo sát gần đây của Tạp chí *Fortune* tiến hành đối với 500 công ty ở Brazil đã chỉ ra rằng hầu hết các công ty đều hài lòng với mức độ bảo vệ sản phẩm trí tuệ ở nước này.

*Cải thiện đời sống cho người nghèo.* Brazil vẫn có tỷ lệ thất nghiệp cao, thị trường lao động phi chính thức vẫn phổ biến, và là một trong những nơi có sự phân bố thu nhập chênh lệch nhất thế giới, do đó các sáng kiến về mặt xã hội có ý nghĩa hết sức quan trọng. Cơ chế chuyển đổi tiền mặt Bolsa Familia, cung cấp những lợi ích được gắn với các điều kiện như bắt buộc phải đến trường, là chương trình giảm nghèo quan trọng, và đạt 6,5 triệu gia đình. Một chương trình khác là PRONAF, khuyến khích tín dụng vi mô và chính thức hoá các quan hệ lao động trong nông trại có qui mô nhỏ, do đó nó thúc đẩy năng suất lao động và cải thiện sự tiếp cận thị trường cho những nhóm yếu nhất ở khu vực nông thôn.

Một cách khái quát hơn, chính phủ rất quan tâm đến việc cải thiện chất lượng chi tiêu về mặt xã hội. Chẳng hạn, chi tiêu công cộng cho giáo dục tính theo tỷ lệ % GDP là hơn 5%, nằm trong số nước có mức cao nhất trong các nước đang phát triển. Nhưng tỷ lệ mù chữ ở thanh thiếu niên ở khu vực Đông Bắc kém phát triển hơn vẫn trên 6% và một vài trắc nghiệm cho thấy sự chênh lệch về trình độ của

sinh viên trên toàn quốc. Việc cải thiện chất lượng giáo dục và đảm bảo rằng khả năng chi tiêu những người nghèo nhất có thể giảm mạnh nghèo đói và tạo ra các cơ hội cho các thế hệ mới mà không dẫn tới chi phí tài chính quá lớn.

### Kết luận

Trong vòng hai năm qua, các tài khoản tài chính và đối ngoại lành mạnh và lạm phát thấp đã cho phép Brazil thu được lợi ích từ một môi trường bên ngoài thuận lợi. Tất nhiên, vẫn có những thách thức liên quan đặc biệt tới qui mô khoản nợ công cộng. Nhưng những cố gắng để cải thiện hơn nữa điều kiện kinh tế vĩ mô vẫn sẽ tiếp tục, điều này được thể hiện trong sáng kiến đầy tham vọng được đưa ra vào tháng 3/2005, nhằm giảm thâm hụt của kế hoạch an sinh xã hội đối với các lao động ở khu vực tư nhân, và luật quản lý ngân sách 3 năm (được biết đến là LDO) đã được gửi tới Quốc hội tháng 4/2005. Luật này tái khẳng định các mục tiêu thặng dư cơ bản, bằng việc đặt một mức thuế cao và đồng thời thiết lập một mức trần về chi tiêu trong giai đoạn 2006-2008. Một môi trường kinh tế vĩ mô lành mạnh sẽ cho phép chính phủ cải thiện sự phân phối các nguồn lực và đẩy chương trình nghị sự cải cách cơ cấu lên trước, tạo ra sự tích lũy vốn vật chất và con người ■

### Chú thích:

\* Pablo Fonseca P.dos Santos, người đứng đầu Văn phòng Các vấn đề quốc tế, thuộc Bộ Tài chính Brazil.

Lược dịch: *Nguyễn Xuân Trung*  
*Viện Nghiên cứu Châu Mỹ*

Nguồn: *Tài chính và Phát triển, Number 2, Volume 42, 6/2005.*