



# XÓA BỎ HÀNG RÀO THUẾ QUAN VÀ PHI THUẾ QUAN: XU THẾ TẤT YẾU CỦA QUÁ TRÌNH HỘI NHẬP

PGS., TS. LÊ XUÂN TRƯỜNG

*Việt Nam đã, đang và sẽ hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới. Trong quá trình hội nhập, việc xóa bỏ hàng rào thuế quan và phi thuế quan là một tất yếu khách quan. Đứng trước xu thế tất yếu khách quan đó, các nước đã ứng xử như thế nào và Việt Nam cần ứng xử như thế nào để phát huy lợi thế và giảm bớt những bất lợi của hội nhập là những vấn đề được bàn luận trong bài viết này.*

## Các loại hàng rào trong quan hệ thương mại quốc tế

### Hàng rào thuế quan

Thuế quan là tên gọi chung chỉ các sắc thuế đánh vào hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu. Thuế quan ra đời với 2 mục đích chính là: (i) Góp phần đảm bảo nguồn thu cho ngân sách nhà nước; và (ii) Bảo hộ sản xuất trong nước. Bằng cách đánh thuế cao vào hàng hóa nhập khẩu, nhà nước tạo áp lực tăng giá bán của hàng hóa nhập khẩu, qua đó, giúp các nhà sản xuất trong nước có lợi thế trong cạnh tranh về giá với hàng hóa nhập khẩu. Như vậy, thuế quan chính là hàng rào mang tính chất kinh tế đối với hàng hóa nhập khẩu.

### Hàng rào phi thuế quan

Bên cạnh hàng rào thuế quan, hàng hóa nhập khẩu từ quốc gia này vào quốc gia khác còn có thể phải đối mặt với các hàng rào phi thuế quan. Hàng rào phi thuế quan được hiểu là các cách thức ngăn chặn hoặc gây trở ngại cho hàng hóa nhập khẩu nhưng không phải là đánh thuế nhập khẩu. Hàng rào phi thuế quan có 2 nhóm chính là: (i) Hàng rào hành chính; (ii) Rào cản kỹ thuật.

*Thứ nhất*, hàng rào hành chính là các quy định có tính chất mệnh lệnh hành chính nhà nước nhằm ngăn chặn hoặc hạn chế xuất khẩu, nhập khẩu. Hàng rào hành chính bao gồm các quy định pháp luật về cấm nhập, cấm xuất, giấy phép, hạn ngạch (quota), hạn chế xuất khẩu tự nguyện, tỷ lệ nội địa hóa bắt buộc. Cụ thể:

- Cấm nhập hoặc cấm xuất là những quy định pháp lý mà một quốc gia không cho phép nhập khẩu hoặc xuất khẩu những hàng hóa nhất định. Đối với những hàng hóa có ảnh hưởng rất nghiêm trọng đến sức khỏe con người, an ninh, quốc phòng và môi trường thì cấm nhập, cấm xuất là cần thiết. Tuy nhiên, đối với những hàng hóa thông thường nếu quy định cấm nhập hoặc cấm xuất thì đây chính là biện pháp hành chính tạo ra hàng rào ngăn cản tự do thương mại quốc tế.

- Giấy phép nhập khẩu là một trong những cách thức tạo ra rào cản đối với tự do hóa thương mại bằng cách yêu cầu nhà nhập khẩu phải đệ đơn để được cấp giấy phép nhập khẩu cho những loại hàng hóa nhất định. Trong thực tiễn, các thủ tục hành chính này đã tạo ra những rào cản không nhỏ đối với hàng hóa nhập khẩu.

- Hạn ngạch (quota) là quy định lượng tối đa theo giá trị hoặc theo khối lượng đối với hàng hóa nhập khẩu hoặc xuất khẩu trong một thời kỳ nhất định. Hạn ngạch có thể quy định cho từng nhà nhập khẩu/xuất khẩu hoặc quy định cho từng quốc gia có hàng hóa xuất khẩu sau đó quốc gia này lại phân bổ hạn ngạch cho các nhà xuất khẩu của quốc gia đó.

- Hạn chế xuất khẩu tự nguyện là thỏa thuận giữa nước xuất khẩu và nước nhập khẩu về giới hạn tối đa theo giá trị hoặc theo khối lượng của một mặt hàng nào đó xuất khẩu từ một nước vào nước kia. Cách thức này gần giống như hạn ngạch nhưng khác ở chỗ, trong khi hạn ngạch là quy định đơn phương của một quốc gia thì hạn chế xuất khẩu tự nguyện là sản phẩm của một hiệp định song phương.

- Tỷ lệ nội địa hóa bắt buộc là một cách thức ngăn cản hàng hóa nhập khẩu, theo đó một quốc gia quy định một mặt hàng nào đó phải đạt một tỷ lệ nội địa hóa mới được tiêu thụ tại quốc gia đó.

*Thứ hai*, rào cản kỹ thuật bản thân nó chỉ là những quy chuẩn kỹ thuật do một quốc gia quy định đối với hàng hóa. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp nó lại được sử dụng như là một cách thức để cản trở hàng hóa nhập khẩu vào thị trường nội địa. Bởi vậy, những quy chuẩn kỹ thuật này được gọi là rào cản kỹ thuật.

Ngoài hai nhóm hàng rào phi thuế quan có tính chất chính thống nêu trên, còn có những rào cản phi thuế quan không chính thống khác như sự phức tạp của công chức hải quan, sự không rõ ràng của các quy định về xuất xứ hàng hóa, sự chậm trễ trong thực hiện các thủ tục thông quan...

### **Xóa bỏ hàng rào thuế quan và phi thuế quan: Nguyên tắc cơ bản của hội nhập**

Hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng thì quá trình tự do hóa thương mại và đầu tư càng mạnh mẽ. Quá trình tự do hóa thương mại được thực hiện trên cơ sở các hiệp định song phương và đa phương, ở phạm vi khu vực và trên thế giới. Điển hình cho các thỏa thuận ở phạm vi khu vực là: EU, NAFTA, AFTA... và toàn cầu là WTO. Bởi vậy, khi bàn về hội nhập quốc tế không thể không đề cập đến những quy định có tính nguyên tắc của WTO. Các nước thành viên WTO phải thống nhất thực hiện những nguyên tắc cơ bản nhằm xóa bỏ hoặc giảm bớt những rào cản của thương mại quốc tế. Cụ thể như sau:

*Thứ nhất, ràng buộc về thuế quan.* Các nước đều được thúc giục, ở đâu có thể thì loại bỏ bảo hộ sản xuất trong nước bằng cách giảm thuế nhập khẩu trong đàm phán thương mại đa biên. Thuế nhập khẩu được cắt giảm như trên bị buộc không được tăng lên nữa bằng cách bị liệt kê vào trong danh mục cam kết quốc gia của mỗi nước.

*Thứ hai, bảo hộ các ngành sản xuất trong nước thông qua thuế quan.* Mặc dù WTO được sinh ra là để thúc đẩy tự do hóa thương mại, song WTO thừa nhận rằng, các nước thành viên có thể sẽ phải bảo vệ sản xuất trong nước chống lại cạnh tranh nước ngoài. Tuy vậy, WTO yêu cầu các nước phải tiến hành sự bảo hộ đó thông qua thuế quan. Bảo vệ sản xuất trong nước trước sự cạnh tranh không lành mạnh phù hợp với nguyên tắc của WTO là những trường hợp áp dụng thuế chống bán phá giá, thuế chống trợ cấp và thuế chống phân biệt đối xử. Để áp dụng những biện pháp chống cạnh tranh không lành

mạnh này, các nước phải tuân thủ những ràng buộc của WTO nhằm tránh sự lợi dụng để bảo hộ sản xuất nội địa. Hạn ngạch thuế quan cũng được áp dụng với tư cách là một công cụ được WTO thừa nhận để bảo hộ hợp lý sản xuất trong nước. Đây chính là công cụ kết hợp giữa hạn ngạch và thuế quan.

*Thứ ba, xóa bỏ các rào cản phi thuế quan.* WTO quy định các nước thành viên phải xóa bỏ các rào cản phi thuế quan, bao gồm cả các rào cản có tính chất hành chính như hạn ngạch, giấy phép, hạn chế xuất khẩu tự nguyện và quy định bắt buộc về tỷ lệ nội địa hóa để được tiêu thụ trong nước. Các quốc gia thành viên WTO cũng không được áp dụng biện pháp cấm nhập trừ trường hợp những hàng hóa ảnh hưởng nghiêm trọng đến an ninh, quốc phòng và đời sống con người. WTO cũng ngăn cản các quốc gia sử dụng các rào cản kỹ thuật để bảo hộ sản xuất trong nước bằng Hiệp định về rào cản kỹ thuật đối với thương mại (TBT) và Hiệp định về các biện pháp kiểm dịch động thực vật (SPS). Hai hiệp định này quy định những nguyên tắc và các công cụ để đảm bảo rằng các quy chuẩn kỹ thuật của một quốc gia không tạo ra rào cản đối với tự do hóa thương mại giữa các quốc gia.

Xét dưới góc độ nguyên tắc chung nhằm tránh lợi dụng để bảo hộ, TBT và SPS có nhiều điểm tương đồng. Sự khác nhau giữa hai hiệp định này liên quan đến 4 vấn đề: (i) Bằng chứng khoa học trong soạn thảo các quy định; (ii) Cách thức cụ thể để áp dụng nguyên tắc không phân biệt đối xử; (iii) Điều kiện để các nước có thể đi chệch khỏi tiêu chuẩn quốc tế; (iv) Biện pháp tạm thời khi có lan truyền dịch bệnh.

Như vậy, có thể thấy, trong quá trình hội nhập, việc xóa bỏ hàng rào thuế quan và các rào cản phi thuế quan là tất yếu khách quan do sự ràng buộc mà các quốc gia đã cam kết với nhau trong một hiệp định chế thúc đẩy tự do hóa thương mại toàn cầu là WTO cùng với các cam kết khác khi các quốc gia ký kết các hiệp định thương mại song phương và đa phương. Căn nguyên quan trọng để các quốc gia đi đến cam kết và thực hiện các cam kết này chính là những lợi ích của tự do hóa thương mại mang lại lớn hơn những bất lợi mà nó gây ra.

Tuy vậy, quá trình cắt giảm hàng rào thuế quan và phi thuế quan của các nước thành viên WTO với tư cách là một điều tất yếu khách quan cũng không phải chỉ diễn ra trên những con đường rải đầy hoa hồng. Quá trình ấy cũng gặp không ít khó khăn trở ngại. Đó chính là sự trở dậy của chủ nghĩa bảo hộ. Thất bại của vòng đàm phán Doha trong suốt hơn một thập kỷ từ 2001 đến 2012 là minh chứng



cho nhận định này. Theo đó, các nước đã thất bại trong việc đàm phán để tiếp tục đẩy mạnh tự do hóa thương mại hơn nữa, đặc biệt là các thỏa thuận về tiếp tục giảm thuế quan trong lĩnh vực nông nghiệp để thực hiện có hiệu quả các thỏa thuận trong Hiệp định nông nghiệp của GATT 1994. Tất nhiên, với tư cách là một quá trình tất yếu khách quan, tự do hóa thương mại toàn cầu không dừng lại bởi thất bại của vòng đàm phán Doha. Một năm sau, vào ngày 7/12/2013, các nước thành viên WTO đã thông qua Thỏa thuận Bali. Thỏa thuận Bali có 10 văn kiện trong 3 phần là: (i) Hiệp định về thuận lợi hóa thương mại; (ii) Cam kết về nông nghiệp; và (iii) Cam kết về phát triển (TS. Lê Đăng Doanh, 2014). Những cam kết quan trọng đạt được trong Thỏa thuận Bali là: Tiếp tục giảm thuế nhập khẩu trong lĩnh vực nông sản, giảm trợ cấp đối với nông sản, giảm thủ tục hải quan, cải thiện hệ thống hạn ngạch thuế quan.

**Điều chỉnh chính sách bảo hộ của các nước khi xóa bỏ hàng rào thuế quan và phi thuế quan**

Mặc dù tự do hóa thương mại mang lại lợi ích cho tất cả các quốc gia tham gia vào quá trình này với những mức độ khác nhau, song các quốc gia vẫn muốn bảo hộ nền sản xuất của mình trước sự cạnh tranh của hàng hóa nhập khẩu. Quá trình điều chỉnh chính sách bảo hộ của các nước trong thời gian qua thường diễn ra theo 3 xu hướng cơ bản: (i) Hoàn thiện các công cụ để đảm bảo cạnh tranh lành mạnh theo đúng cam kết; (ii) Lợi dụng những thỏa thuận mà WTO cho phép để bảo hộ; (iii) Không thực hiện đúng cam kết. Việc điều chỉnh chính sách bảo hộ theo hướng thứ hai và thứ ba nêu trên được biết đến với tên gọi là chủ nghĩa bảo hộ mới. Cụ thể như sau:

***Hoàn thiện các công cụ để đảm bảo cạnh tranh lành mạnh theo đúng cam kết***

Trong quá trình đàm phán và sau khi đã đạt được các thỏa thuận về tự do hóa thương mại, các nước đều nghiên cứu để hoàn thiện hệ thống pháp luật trong nước theo hướng tận dụng tối đa các công cụ mà WTO và các bên trong các thỏa thuận khu vực chấp nhận để bảo hộ sản xuất trong nước. Đó là việc nghiên cứu ban hành và tổ chức thực thi các quy định pháp luật về thuế chống bán phá giá, thuế chống trợ cấp, thuế chống phân biệt đối xử; các quy định về hạn ngạch thuế quan... Trong quá trình này, các nước đi trước thường xây dựng được một hệ thống pháp luật đầy đủ và đồng bộ hơn.

***Lợi dụng những thỏa thuận mà WTO cho phép để bảo hộ***

Một số nước đã lợi dụng các thỏa thuận phù hợp với quy định của WTO để bảo hộ sản xuất trong nước. Các cách thức lợi dụng chủ yếu gồm có:

*Thứ nhất*, một số nước lợi dụng các quy định của các hiệp định TBT và SPS để tạo ra rào cản đối với hàng hóa nhập khẩu mà biện pháp chủ yếu là áp dụng hàng rào kỹ thuật mới lạ, khó đáp ứng, tiêu biểu là Mỹ, Nhật Bản và các nước thuộc EU. Chẳng hạn như, tất cả sản phẩm nhập khẩu vào EU phải thỏa mãn điều kiện của “Hệ thống tiêu chuẩn hóa châu Âu”. Việc xây dựng tiêu chuẩn kỹ thuật của EU do ba cơ quan đảm nhiệm: Ủy ban Tiêu chuẩn hóa kỹ thuật điện tử châu Âu, Ủy ban tiêu chuẩn hóa châu Âu, Viện Tiêu chuẩn viễn thông châu Âu. Hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật làm rào cản thương mại phi thuế quan của EU được chia thành năm nhóm: tiêu chuẩn chất lượng, tiêu chuẩn vệ sinh thực phẩm, tiêu chuẩn an toàn cho người sử dụng, tiêu chuẩn bảo vệ môi trường và tiêu chuẩn về lao động. Tại Nhật Bản, Luật Tiêu chuẩn nông nghiệp quy định các sản phẩm: đồ uống, thực phẩm chế biến, dầu ăn và mỡ, các sản phẩm nông, lâm, thủy sản chế biến nhập khẩu vào Nhật Bản phải có dấu tiêu chuẩn “Japan Agricultural Standard - JAS” (dấu chứng nhận tiêu chuẩn nông nghiệp Nhật Bản). Luật Vệ sinh thực phẩm của Nhật Bản áp dụng cho tất cả các hàng hóa có liên quan đến thực phẩm, các loại gia vị, dụng cụ chứa thực phẩm, máy móc chế biến thực phẩm. Các quốc gia khi xuất khẩu hàng hóa có liên quan đến thực phẩm vào thị trường Nhật Bản gặp rất nhiều khó khăn về vấn đề an toàn vệ sinh thực phẩm.

*Thứ hai*, lạm dụng pháp luật về thuế chống bán phá giá, thuế chống trợ cấp để ngăn cản hàng hóa nhập khẩu từ những nước đang phát triển. Các nước điển hình áp dụng biện pháp này là EU, Mỹ và Canada. Các nền kinh tế chuyển đổi là những nước gặp bất lợi lớn nhất khi các nước áp dụng biện pháp này. Các nước chưa công nhận các nền kinh tế chuyển đổi là nền kinh tế thị trường. Do vậy, những quy định về xác định giá bán ở thị trường nội địa của nước xuất khẩu không được áp dụng, thay vào đó là giá bán của nước thứ ba được sử dụng để quy cho nước xuất khẩu. Rõ ràng điều này là không công bằng vì không phản ánh đúng giá bán thực tế của hàng hóa xuất khẩu. Ngoài ra, việc lạm dụng biện pháp này còn thể hiện ở chỗ, hoạt động điều tra để xác định các điều kiện áp dụng thuế chống bán phá giá, thuế chống trợ cấp của một số nước không thực sự khách quan với mục tiêu bảo hộ sản

xuất trong nước bằng mọi giá, nhất là việc bảo vệ sản xuất nông nghiệp ở những nước phát triển như Mỹ, Canada.

*Thứ ba*, trợ cấp xuất khẩu qua tín dụng. Đây là cách thức mà một số nước lách quy định cấm trợ cấp xuất khẩu của WTO. Theo đó, mặc dù điều kiện để hỗ trợ tín dụng không quy định điều kiện dành cho sản phẩm xuất khẩu nhưng trên thực tế những sản phẩm này chỉ sản xuất ra để xuất khẩu. Có hàng chục nước áp dụng biện pháp này, trong đó có EU, Mỹ, Trung Quốc, Thụy Sĩ...

### **Không thực hiện đúng cam kết**

Trong thời gian qua, chủ nghĩa bảo hộ mới trở dậy khá mạnh, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế các nước gặp khó khăn do khủng hoảng kinh tế. Điển hình cho những trường hợp xé bỏ cam kết để bảo hộ sản xuất trong nước là các trường hợp sau: (i) Các nước Agerntina, Hàn Quốc, Ecuador, Ấn Độ đã có một số lần tăng thuế nhập khẩu vượt mức trần cam kết; (ii) Agerntina đã tái áp đặt giấy phép nhập khẩu; Ấn Độ và Indonesia đã tái áp dụng biện pháp cấm nhập khẩu với một số mặt hàng nhất định. Tất nhiên, khi các nước này không thực hiện đúng cam kết đã gây ra phản ứng dây chuyền tất yếu là các nước khác áp dụng các biện pháp trả đũa và đương nhiên điều này đã tác động tiêu cực đến thương mại quốc tế.

### **Những vấn đề đặt ra cho Việt Nam**


Việt Nam đã hội nhập ngày càng sâu hơn vào nền kinh tế thế giới, đã có hơn 6 năm là thành viên WTO. Nhiều vấn đề đặt ra trong khi cắt giảm thuế quan và xóa bỏ hàng rào phi thuế quan đã dần dần được xử lý. Đó là các vấn đề hoàn thiện quy định pháp luật về thuế chống bán phá giá, thuế chống trợ cấp và thuế chống phân biệt đối xử; tích cực đổi mới thể chế để hướng đến mục tiêu nền kinh tế Việt Nam được các nước WTO thừa nhận là nền kinh tế thị trường; tích cực trao đổi thông tin hỗ trợ các doanh nghiệp (DN) thích ứng với các biện pháp mà các nước áp dụng để thích ứng với quá trình xóa bỏ hàng rào thuế quan và các rào cản phi thuế... Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề đặt ra mà Việt Nam cần giải quyết trong thời gian tới. Đó là:

*Thứ nhất*, hiện nay hàng hóa nhập khẩu từ nước ngoài vào Việt Nam rất mạnh do việc chúng ta thực hiện các biện pháp xóa bỏ hàng rào thuế quan và phi thuế quan theo cam kết, không chỉ sản phẩm công nghiệp, mà cả sản phẩm nông nghiệp – lĩnh vực mà chúng ta được cho là có thế mạnh. Quá trình này có hai mặt, nó mang lại lợi ích cho người tiêu dùng và

thúc đẩy các nhà sản xuất trong nước vươn lên; mặt khác, có thể gây khó khăn cho nông nghiệp và nông dân Việt Nam. Bởi vậy, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật và kiểm dịch động thực vật nhằm góp phần hạn chế sự tấn công của hàng hóa nhập khẩu từ các nước phát triển. Thêm vào đó, cần có cơ chế khuyến khích, thúc đẩy các nhà sản xuất trong nước đổi mới công nghệ, cải tiến quản lý nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả sản xuất, kinh doanh.

*Thứ hai*, mặc dù chúng ta đã có quy định pháp luật về thuế chống bán phá giá, thuế chống trợ cấp và thuế chống phân biệt đối xử nhưng cho đến nay, chưa có trường hợp nào được áp dụng các khoản thuế này. Trong khi đó, thực tế đã có những trường hợp cần được áp dụng. Bởi vậy, tiếp tục hoàn thiện pháp luật và nâng cao năng lực thực thi của các cơ quan bảo vệ pháp luật là cần thiết để bảo vệ nền sản xuất trong nước trước sự cạnh tranh không lành mạnh từ hàng hóa nhập khẩu, nhất là hàng hóa nhập khẩu từ Trung Quốc bán phá giá trên thị trường Việt Nam.

*Thứ ba*, nhiều DN Việt Nam còn thiếu hiểu biết hoặc lúng túng trước các quy chuẩn kỹ thuật khắt khe cũng như pháp luật của các nước phát triển đối tác. Do vậy, cần áp dụng nhiều biện pháp tổng hợp để nâng cao nhận thức cho các DN về các biện pháp mà các nước phát triển đang áp dụng để bảo hộ sản xuất trong nước, đặc biệt là các quy chuẩn kỹ thuật và kiểm dịch động, thực vật. Đồng thời, có sự trợ giúp tích cực để các DN Việt Nam đổi mới công nghệ và quy trình sản xuất nhằm đáp ứng các đòi hỏi đó. Việc trợ giúp pháp lý để các DN làm việc với các cơ quan tổ tụng nước ngoài khi đối mặt với các vụ kiện chống bán phá giá cũng rất cần thiết nhằm hạn chế bị xử ép trong những trường hợp này.

*Thứ tư*, cần chủ động và có biện pháp đáp trả kịp thời phù hợp với luật pháp và thông lệ quốc tế trong trường hợp các nước đối tác có hành vi không thực hiện đúng những cam kết với WTO hoặc các thỏa thuận thương mại khác đã ký kết với Việt Nam. 

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Bernard Hoekman (2001): *The World Trade Organization*;
2. Cletus Couphlin, Geoffrey E. Wood: *An Introduction to Non – Tariff Barriers to Trade*;
3. TS. Lê Đăng Doanh (2014): “Sau thỏa thuận Bali: Chưa thể quá lạc quan”, *Tạp chí Tia sáng điện tử*, 6/1/2014;
4. European Commission: *Technical barriers to Trade*;
5. Mitsuo Matsushita (2004): *Basic principles of the WTO and the role of competition policy*.