

# VỊ THẾ CỦA VIỆT NAM TRONG THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ - TỪ GÓC ĐỘ PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI

TS. PHAN ÁNH HÈ\*

*Vị thế của Việt Nam trong thương mại toàn cầu đã có những thay đổi tích cực từ khi gia nhập WTO. Tuy nhiên, sự tương thuộc trong thương mại vẫn là một chiều khi các sản phẩm thế mạnh và tỷ trọng giá trị thương mại của Việt Nam trong các dòng mậu dịch quốc tế chưa đủ để ảnh hưởng đáng kể đến sự tăng trưởng cho khu vực và quốc tế. Với vị thế khiêm tốn đó, doanh nghiệp và các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam ít có cơ hội để tạo sức ép buộc các nước phải tôn trọng nguyên tắc công bằng của tự do thương mại.*

## 1. Vị thế thương mại của Việt Nam trong thương mại quốc tế

Việt Nam hiện vẫn bị nhiều quốc gia xếp vào danh mục nước có nền kinh tế phi thị trường để áp dụng quy trình điều tra với các biện pháp đặc biệt trong các vụ kiện chống bán phá giá. Tuy nhiên, thực tế quy chế về nền kinh tế phi thị trường chưa từng tồn tại trong pháp luật chống bán phá giá của Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT) và WTO, mà chỉ thuộc cấp độ pháp luật quốc gia. Vì vậy, tùy thuộc vào quan niệm và nhu cầu bảo hộ ngành sản xuất nội địa mà các nước đặt ra những tiêu chí khác nhau để xác định thế nào là nền kinh tế phi thị trường (non - market economy). Có một số lưu ý là:

- Vì chỉ là quan niệm của từng quốc gia, nên quy chế về nền kinh tế phi thị trường đôi khi được sử dụng để thương lượng và ngã giá trong các cuộc đàm phán về thương mại quốc tế. Chẳng hạn thời gian qua, với

những nỗ lực đáng kể, Việt Nam được một số nước cam kết thừa nhận là hoạt động theo cơ chế thị trường. Tuy nhiên, do vị thế thương mại còn hạn chế, chúng ta đã phải tự nguyện thừa nhận là phi thị trường để đổi lại quyền được tham gia chính thức vào các diễn đàn kinh tế thế giới.

Do chưa được công nhận là có nền kinh tế thị trường, các doanh nghiệp (DN) Việt Nam gặp nhiều khó khăn trong hoạt động xuất khẩu nếu bị ngành sản xuất sản phẩm cạnh tranh của nước nhập khẩu khởi kiện chống bán phá giá, bởi lẽ, việc tạo ra các lập luận, bằng chứng về việc bán phá giá đối với các nước có nền kinh tế phi thị trường thường dễ dàng hơn so với các quốc gia có nền kinh tế thị trường.

- Sự phức tạp về pháp lý và kỹ thuật điều tra trong các vụ việc chống bán phá giá đã làm cản trở khả năng kháng kiện của các

\* Học viện Hành chính Quốc gia

DN là bị đơn kể cả khi đã thực sự nỗ lực hợp tác với cơ quan có thẩm quyền. Dù pháp luật của các nước buộc phải điều chỉnh một cách hợp lý khi có những khác biệt về sản phẩm, chênh lệch chi phí, tập quán và quy trình sản xuất - kinh doanh giữa DN của các nước bị điều tra và nước thứ ba để kết luận điều tra là khách quan, trung thực, song mức độ và những yếu tố cấu thành giá trị thông thường được điều chỉnh bởi quyết định của cơ quan điều tra. Do vậy mà ý kiến và những thông tin của bị đơn trong trường hợp này chỉ còn có giá trị tham khảo.

Mặt khác, trong thương mại toàn cầu, khi các nước có xu hướng ngày càng sử dụng các biện pháp phòng vệ thương mại như là một công cụ để bảo hộ sản xuất trong nước thì nguy cơ bị kiện sẽ càng cao khi có sự tăng trưởng mạnh về kim ngạch xuất khẩu.

Những năm gần đây, tốc độ tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam khá cao và chủ yếu tập trung vào những thị trường lớn, như: EU, Hoa Kỳ, Ca-na-đa, Nhật Bản... với các mặt hàng chủ lực (chiếm đến 70% tổng kim ngạch xuất khẩu) và có lợi thế cạnh tranh của Việt Nam là thủy sản, nông sản, công nghiệp chế biến, giày da, may mặc... Đây cũng là những mặt hàng nhạy cảm với các rào cản thương mại, nhất là với các rào cản phi thuế quan.

Sau khi gia nhập WTO, đến năm 2012, thương mại hàng hóa của Việt Nam đã đạt 228,31 tỷ USD, cao gấp hơn 2 lần so với năm 2007. Việt Nam hiện đứng thứ 39/260 nước có tổng thương mại xuất khẩu lớn nhất thế giới. Tốc độ tăng trưởng về xuất khẩu của Việt Nam khá cao, tới 20% năm, trong khi tốc độ tăng trưởng bình quân trên thế giới khoảng 6 - 8% năm.

Tuy xuất khẩu của Việt Nam thời gian qua duy trì với tốc độ tăng trưởng cao, song cũng thường xuyên phải đối phó với các vụ kiện bán phá giá ngày càng nhiều. Hiện xuất khẩu của Việt Nam đang phải đối diện với sự biến động của giá cả thế giới, rào cản thương mại và sự thay đổi chính sách thương mại của các nước nhập khẩu. Rủi ro có thể gia tăng đối với hàng hóa xuất khẩu Việt Nam, lợi thế cạnh tranh của một số mặt hàng có thể bị giảm sút.

## **2. Gia tăng các vụ kiện phòng vệ thương mại đối với hàng hóa xuất khẩu**

Xuất khẩu của Việt Nam hiện trải rộng trên thị trường với khoảng 200 quốc gia và vùng lãnh thổ. Tại mỗi thị trường, ở từng ngành hàng, các DN xuất khẩu Việt Nam đang gặp phải nhiều loại rào cản thương mại khác nhau và thường gặp nhiều nhất là: (1) Các biện pháp thuế quan đặc thù, như thuế chống bán phá giá, thuế tự vệ đối với hàng nhập khẩu, thuế chống trợ cấp; (2) Các rào cản kỹ thuật và rào cản an toàn vệ sinh thực phẩm.

Mặt khác, trong quá trình thâm nhập thị trường Việt Nam, không ít DN nước ngoài có các hành vi cạnh tranh không lành mạnh, gây thiệt hại hoặc đe dọa sự tồn tại đối với các hoạt động sản xuất - kinh doanh của các DN trong nước, dẫn đến nguy cơ “thua ngay trên sân nhà”.

Các vụ kiện phòng vệ thương mại có thể còn gia tăng trong tương lai. Khả năng phòng vệ của các DN, các ngành có sản phẩm bị kiện phòng vệ của Việt Nam gần đây tuy đã được cải thiện, song vẫn còn bị động, năng lực phòng vệ hạn chế, do vậy hiệu quả đối phó chưa cao. Cả nước hiện có trên 500 nghìn DN, trong đó có hơn 95% là DN nhỏ và vừa. Trong quan hệ kinh doanh với đối tác nước ngoài, các DN Việt Nam

luôn gặp phải những hạn chế pháp lý do không nắm bắt được các quy định của pháp luật nước sở tại và các quy định thương mại quốc tế, dẫn đến trong quá trình đàm phán hợp đồng hoặc trong các vụ tranh kiện thường rơi vào tình thế bất lợi.

Hiện trung bình mỗi năm Việt Nam phải đối phó với gần 100 vụ kiện chống bán phá giá và tranh chấp thương mại, trong đó tỷ lệ các DN Việt Nam thua kiện tới gần 70%, và là nước đứng thứ 7 trong 100 nước bị kiện nhiều nhất trên thế giới. Đa số các vụ kiện này phần thiệt thòi luôn thuộc về các DN Việt Nam.

Ngoài rào cản về chống bán phá giá và trợ trợ, các DN Việt Nam còn phải đối phó với thuế chống trợ cấp từ các nước nhập khẩu. Đây cũng là loại rào cản có tác động không nhỏ đến các DN xuất khẩu Việt Nam. Nhất là hiện nay Việt Nam vẫn đang chuyển đổi từ nền kinh tế bao cấp sang kinh tế thị trường, DN nhà nước còn chiếm tỷ trọng tương đối lớn trong nền kinh tế và trong xuất khẩu; trong khi, hệ thống luật pháp chưa hoàn thiện, một số biện pháp hỗ trợ, khuyến khích của Nhà nước đối với DN không rõ ràng; việc phản ánh, lưu trữ chứng từ sổ sách kế toán của các DN còn nhiều hạn chế... đang là những bất lợi cho các DN xuất khẩu Việt Nam, đặc biệt là vào thời điểm kinh tế thế giới suy thoái.

Bên cạnh việc đối phó với các rào cản thuế quan đặc thù, các DN xuất khẩu Việt Nam còn phải đối phó với với các rào cản kỹ thuật (Technical Barriers to Trade - TBT) và an toàn vệ sinh thực phẩm (Sanitary and Phytosanitary - SPS) ở các thị trường nhập khẩu. Là nước đang phát triển, có trình độ khoa học công nghệ thấp, hệ thống sản xuất, quy trình sản xuất và chất lượng sản phẩm chưa cao, làm hạn chế rất lớn đến

khả năng thâm nhập của DN xuất khẩu Việt Nam vào thị trường các nước, đặc biệt là các nước phát triển, như: EU, Hoa Kỳ, Nhật Bản... Theo một nghiên cứu, ước tính mỗi năm Việt Nam thiệt hại hơn 14 triệu USD do hàng xuất khẩu bị trả lại. Việt Nam cũng là nước đứng đầu về số vụ bị từ chối nhập khẩu sản phẩm thủy sản ở 4 thị trường lớn EU, Hoa Kỳ, Nhật Bản và Ốt-xtrây-li-a.

Qua thống kê, chỉ trong năm 2013, Việt Nam đã nhận được 313 cảnh báo từ 42 quốc gia đối với các mặt hàng xuất khẩu. Theo Văn phòng TBT Việt Nam, hàng năm số lượng các cảnh báo Việt Nam nhận được cũng không ít hơn. Điều đó chứng tỏ TBT là rào cản thương mại phổ biến mà các DN Việt phải vượt qua để có thể xâm nhập được vào thị trường các nước. Điều này sẽ ngày càng khó khăn khi xu hướng các nước ngày càng thắt chặt hơn các TBT.

Mặc dù số lượng các cảnh báo về rào cản SPS đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam không nhiều như các cảnh báo TBT song đây là biện pháp có xu hướng đang được các nước sử dụng một cách phổ biến để ngăn chặn hàng hóa nhập khẩu.

### 3. Một số giải pháp nâng cao khả năng phòng vệ trong thương mại quốc tế

*Một là, thực hiện nguyên tắc tối huệ quốc (Most favoured nation - MFN) và Quy tắc đối xử quốc gia (National treatment - NT).*

Nghĩa vụ MFN và NT là hai nghĩa vụ cơ bản mà các nước thành viên của WTO phải tuân thủ. Đồng thời nó cũng là nghĩa vụ bắt buộc trong các hiệp định thương mại song phương, các thỏa thuận thương mại khu vực, theo đó:

- Cần sớm hoàn thiện hệ thống luật pháp trong nước và nâng cao nhận thức của mọi giới về vấn đề đối xử công bằng trong thương mại quốc tế, được thể hiện rõ

nhất ở nguyên tắc MFN và NT. Thời gian qua, Việt Nam đã ký nhiều điều ước quốc tế, trong đó có quy định về MFN và NT; trên thực tế, có hai cách áp dụng các quy định quốc tế trên: *áp dụng trực tiếp điều ước quốc tế* hoặc *luật hóa thành các quy định trong nước ở chừng mực có thể*. Kinh nghiệm các nước đang phát triển cho thấy, cách thực thi các cam kết quốc tế có hiệu quả nhất là luật hóa thành quy định trong nước. Hơn nữa, việc luật hóa các cam kết quốc tế cũng sẽ bảo đảm lợi ích của Việt Nam ở mức cao nhất, thể hiện tính chủ động của quốc gia.

- Thiết lập cơ quan đầu mối giám sát việc thực hiện các quy định về MFN và NT. Cơ quan này, *một mặt*, hệ thống và công khai hóa các cam kết quốc tế giúp cung cấp thông tin cho các DN trong nước và quốc tế; *mặt khác*, thường xuyên rà soát các văn bản pháp luật trong nước có quy định trái với các cam kết quốc tế về MFN và NT, kịp thời trình cơ quan có thẩm quyền sửa đổi.

- Ban hành quy định về quy chế xuất xứ để có thể áp dụng MFN. Hiện nay, Việt Nam vẫn chưa có đầy đủ quy định về xuất xứ hàng hóa để áp dụng có hiệu quả nguyên tắc MFN, mới chỉ xây dựng một số quy định về quy tắc xuất xứ, ví dụ như quy tắc xuất xứ ưu đãi dành cho hàng hóa có xuất xứ từ các nước ASEAN để thực hiện CEPT (xuất xứ form D). Việc thiếu các quy định về xuất xứ hàng hóa có thể gây ra tình trạng vô hiệu hóa việc áp dụng MFN trong thương mại hàng hóa. Do vậy, đây sẽ là cơ sở tốt để triển khai xây dựng các quy chế xuất xứ áp dụng phổ cập cho hàng hóa nhập khẩu.

*Hai là, phòng vệ trong chống bán phá giá.*

Để giúp cho các DN phòng, tránh và

giảm thiểu thiệt hại trong các vụ kiện bán phá giá ở nước ngoài, dưới góc độ chính sách, Nhà nước cần thực hiện đồng bộ các định hướng sau:

- Nhận thức rõ ràng về bản chất của tự do hóa thương mại nói chung và pháp luật chống bán phá giá nói riêng. Trong thương mại quốc tế, hầu hết các nước vẫn tồn tại nhu cầu và ý đồ bảo hộ, nhất là khi các biện pháp bảo hộ truyền thống như thuế quan hoặc rào cản kỹ thuật... đang dần bị bãi bỏ theo các cam kết quốc tế. Theo đó, Nhà nước và các hiệp hội cần xây dựng chiến lược phổ biến, đào tạo cho các DN xuất khẩu để họ nhận thức được rằng: (1) Các vụ kiện chống bán phá giá nói riêng và các tranh chấp trong cạnh tranh quốc tế nói chung là tất yếu; (2) Quan niệm về bán phá giá trong thương mại quốc tế không phải là bán lỗ vốn, mà chỉ đơn giản là sự phân biệt giá.

- Giúp cho các DN chủ động phòng tránh và nâng cao khả năng kháng kiện trong các vụ kiện bán phá giá của nước ngoài. Chính phủ tích cực triển khai đàm phán song phương, đa phương để tranh thủ nhiều nước thừa nhận Việt Nam là nước có nền kinh tế thị trường. Phát triển các công ty luật có khả năng bảo vệ các DN trước các vụ kiện bán phá giá; khuyến khích sử dụng dịch vụ tư vấn luật. Nâng cao trình độ của các luật sư, của những nhà quản trị xuất khẩu về kiến thức đối phó với các vụ kiện chống bán phá giá, trong cả trường hợp DN là bị đơn hay là nguyên đơn.

Dự báo danh mục các ngành hàng và các mặt hàng Việt Nam có khả năng bị kiện phá giá, trên cơ sở rà soát tình hình sản xuất, xuất khẩu từng ngành hàng của Việt Nam và cơ chế chống bán phá giá của từng quốc gia để từ đó định hướng cho các DN

có sự phòng tránh cần thiết. Xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin về thị trường xuất khẩu, về luật thương mại quốc tế, luật chống bán phá giá của các nước... Điều tiết xuất khẩu thông qua các công cụ, như: thuế xuất khẩu, hạn ngạch, giấy phép xuất khẩu... để tạo cơ cấu xuất khẩu hợp lý, giảm thiểu các vụ kiện chống bán phá giá ở các nước nhập khẩu.

- Về đối phó với vụ kiện chống bán phá giá đã xảy ra, Chính phủ cần tích cực hỗ trợ các DN trong kháng kiện, như: thành lập quỹ trợ giúp theo đuổi các vụ kiện để hỗ trợ tài chính cho các DN kháng kiện; cung cấp cho DN các thông tin cần thiết về thủ tục kháng kiện, giới thiệu các luật sư giỏi ở nước sở tại có khả năng giúp cho DN thắng kiện... Phát huy vai trò của các hiệp hội ngành hàng trong việc tổ chức, tập hợp và tăng cường sự hợp tác giữa các DN trong ngành hàng nhằm nâng cao năng lực kháng kiện của các DN.

*Ba là, biện pháp chống trợ cấp và tự vệ.*

*- Đối với biện pháp chống trợ cấp:*

Cần có chính sách phòng ngừa và đối phó với các vụ kiện chống trợ cấp ở nước ngoài trong việc nâng cao nhận thức, hiểu biết chung về sự tồn tại của nguy cơ bị kiện tại các thị trường xuất khẩu và cơ chế vận hành của chúng, nhóm thị trường và loại mặt hàng thường bị kiện;

+ Các DN cần có chiến lược kinh doanh hợp lý, thông qua đa dạng hóa thị trường xuất khẩu, tránh phát triển quá nóng ở một thị trường, tăng cường cạnh tranh bằng chất lượng và giảm dần việc cạnh tranh bằng giá rẻ...

+ Các cơ quan nhà nước cần giúp cho DN nắm bắt đầy đủ và nhanh nhạy các thông tin để phòng tránh và có cách thức giải quyết kịp thời, hợp lý.

+ Các DN và hiệp hội ngành hàng cũng cần có chiến lược hợp tác như phối hợp, liên kết với các DN trong ngành, có cùng mặt hàng xuất khẩu để có chương trình, kế hoạch đối phó chung với các vụ kiện có thể xảy ra.

+ Khi có vụ kiện xảy ra, các cơ quan quản lý nhà nước, như: Cục Quản lý cạnh tranh - Bộ Công thương, Hội đồng Tư vấn các vụ kiện thương mại quốc tế - Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam cần hướng dẫn và tư vấn cho DN các công việc phải tiến hành, cung cấp các thông tin cần thiết, hoặc thủ tục kháng kiện.

*- Đối với biện pháp tự vệ:* để đối phó với nguy cơ bị áp dụng các biện pháp tự vệ, các nhà quản lý và DN cần nhận biết về sự tồn tại của nguy cơ bị kiện tại các thị trường xuất khẩu và cơ chế vận hành của chúng, nhóm thị trường và loại mặt hàng thường bị kiện, từ đó có đối sách và chiến lược kinh doanh thích hợp.

Trong các thỏa thuận thương mại quốc tế, Việt Nam cũng cần có những thỏa thuận thích đáng về các vấn đề trợ cấp Chính phủ và tự vệ thương mại trên cơ sở các chuẩn mực thương mại quốc tế, tránh tình trạng để bên ký kết nước ngoài tự do đơn phương áp dụng pháp luật của họ.

*Bốn là, thực hiện các biện pháp phòng vệ để bảo hộ sản xuất trong nước.*

Theo các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam đã và đang cải cách cơ bản các công cụ chính sách quản lý thương mại; theo đó: (1) Về thuế quan: thuế suất với hầu hết các mặt hàng đã và sẽ giảm đáng kể. Theo cam kết của Việt Nam trong Chương trình thuế quan ưu đãi có hiệu lực chung (CEPT) hoặc trong Hiệp định khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA), thuế suất đối với phần lớn các mặt hàng sẽ được giảm xuống

mức 0-5% trong thời gian tới đây. Đồng thời, để có thể trở thành thành viên WTO, Việt Nam cũng phải cam kết ràng buộc với phần lớn biểu thuế nhập khẩu. Điều này đồng nghĩa với việc Việt Nam không thể tăng thuế suất một cách tùy tiện. Việt Nam cũng đang trong quá trình đàm phán thành lập khu vực mậu dịch tự do ASEAN - Trung Quốc, khu vực mậu dịch tự do với Ucraina, Hiệp định Đối tác kinh tế chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP). Với xu hướng trên, tác động bảo hộ sản xuất trong nước của thuế quan sẽ ngày càng giảm đi.

(2) Về các hàng rào phi thuế quan: Việt Nam có thể duy trì các hàng rào phi thuế quan không phù hợp với thông lệ quốc tế trong vòng vài năm nữa, do chính sách đối với các quốc gia đang phát triển. Nhưng chắc chắn các hàng rào này sẽ phải loại bỏ trong thời gian không xa. Khi đó, chỉ có thuế quan là công cụ bảo hộ trực tiếp cho một số ngành sản xuất trong nước hiện nay do năng lực cạnh tranh còn hạn chế.

Như vậy, với xu thế phát triển hiện nay, trong thời gian tới, chính sách thương mại của Việt Nam sẽ tương đối thông thoáng, phù hợp với các chuẩn mực của pháp luật thương mại quốc tế. Rõ ràng, các biện pháp bảo hộ sản xuất trong nước, cả thuế quan lẫn phi thuế quan - đặc biệt là các biện pháp hạn chế định lượng, như cấm nhập khẩu, hạn ngạch nhập khẩu, giấy phép nhập khẩu không tự động sẽ ngày càng giảm. Do vậy, Việt Nam cần phải áp dụng các công cụ mới, vừa có tác động bảo hộ sản xuất trong nước theo hướng tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng, vừa phù hợp với *Luật thương mại quốc tế*.

*Năm là, tăng cường vai trò của hệ thống sở hữu trí tuệ và hỗ trợ phát triển tài sản trí tuệ của DN.*

Để nâng cao khả năng cạnh tranh của DN, ngoài việc phải nâng cao chất lượng, hạ giá thành sản phẩm hàng hóa, dịch vụ, điều quan trọng là các DN phải biết làm thế nào để khai thác, phát huy có hiệu quả hệ thống sở hữu trí tuệ và phát triển tài sản trí tuệ phục vụ tốt nhất cho hoạt động sản xuất - kinh doanh. Theo đó, Nhà nước cần:

- Nâng cao vai trò của hệ thống quản lý về sở hữu trí tuệ, phục vụ hiệu quả cho hoạt động của các DN.

- Hỗ trợ phát triển tài sản trí tuệ của DN, bao gồm: hỗ trợ các DN xác lập, khai thác, quản lý, bảo vệ và phát triển tài sản trí tuệ; tăng cường vai trò, mở rộng phạm vi hoạt động của hệ thống sở hữu trí tuệ; có chính sách hỗ trợ DN phát triển tài sản trí tuệ; tổ chức hội thảo, các khóa đào tạo, tập huấn chuyên môn, nghiệp vụ về sở hữu trí tuệ cho các đối tượng, đặc biệt là cán bộ quản lý sở hữu trí tuệ và các DN; hỗ trợ các DN khai thác thông tin khoa học - công nghệ và sở hữu trí tuệ phục vụ nghiên cứu, triển khai sản xuất - kinh doanh □

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Bộ Thương mại. *Cơ sở khoa học áp dụng thuế chống bán phá giá đối với hàng nhập khẩu ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế*. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, H. 2002.
2. Mai Thế Cường. *Hoàn thiện chính sách thương mại quốc tế của Việt Nam trong điều kiện hội nhập quốc tế*. H. 2006.
3. John H. Jackson. *Hệ thống thương mại thế giới - Luật và chính sách về các quan hệ kinh tế quốc tế*. Dịch giả: Phạm Viêm Phương, Huỳnh Văn Thanh, H. NXB Thanh niên, 2001.
4. Trần Thanh Long. *Thực trạng và giải pháp để doanh nghiệp Việt Nam vượt rào cản thương mại quốc tế*. Tạp chí Doanh nghiệp và Thương mại quốc tế, số 4, tháng 4/2010.