

ĐẠI DỊCH COVID-19 VÀ XU HƯỚNG TĂNG CƯỜNG CÁC BIỆN PHÁP PHI THUẾ QUAN MỚI ẢNH HƯỞNG ĐẾN XUẤT KHẨU CỦA VIỆT NAM

● NGUYỄN MINH PHƯƠNG

TÓM TẮT:

Bài viết xem xét tác động của các biện pháp phi thuế quan đã được áp dụng trong năm 2020 tới các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam. Kết quả cho thấy có một xu hướng tăng áp dụng các biện pháp phi thuế quan trên thế giới. Việc này đã ảnh hưởng tới hoạt động xuất khẩu của Việt Nam. Từ đó, bài viết đề xuất một số gợi ý về chính sách để chủ động thích ứng với các biện pháp phi thuế quan mới sau này.

Từ khóa: biện pháp phi thuế quan, xuất khẩu, thương mại quốc tế, Covid-19.

1. Đặt vấn đề

Đại dịch Covid-19 đã tác động rất lớn đến nền kinh tế toàn cầu, là nguyên nhân làm trầm trọng thêm sự mất cân đối trong cán cân thương mại giữa các nước, mất cân đối giữa sản xuất và tiêu thụ hàng hóa. Trong bối cảnh hàng rào thuế quan đang dần được dỡ bỏ và các quốc gia tăng cường các biện pháp phi thuế quan (PTQ), đặc biệt là các rào cản kỹ thuật đối với thương mại, các biện pháp vệ sinh và kiểm dịch động thực vật, chống trợ cấp, chống bán phá giá và tự vệ thì sự xuất hiện của Đại dịch Covid-19 lại làm gia tăng số lượng và tần suất xuất hiện của các biện pháp PTQ. Việc các quốc gia đối tác thương mại đặt ra các hàng rào phi thuế quan khắt khe là một thách thức lớn đối với xuất khẩu của Việt Nam. Trong khi thuế quan có mục tiêu chính sách, cách thức thực hiện tương đối rõ ràng và

đơn giản, thì tiêu chí thực hiện của các biện pháp PTQ lại khá ngán gọn, nên các nước (đặc biệt là các nước có kinh nghiệm về tranh chấp thương mại) có thể tranh thủ để gây khó khăn cho xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam.

2. Đại dịch Covid-19 và xu hướng tăng cường các biện pháp phi thuế quan mới

Chính phủ 198 quốc gia (Reuters, 2021) đang gấp rút nghiên cứu và sản xuất vắc-xin và thuốc đặc trị để đối phó với virus Covid-19. Bên cạnh đó, tất cả các quốc gia đều đang đẩy nhanh tiến độ tiêm vắc xin Covid-19 cho người dân, với mục tiêu tạo ra sự miễn dịch cộng đồng để các nước có thể trở lại trạng thái bình thường. Tuy nhiên, các biến thể ngày càng nguy hiểm đã xuất hiện. Biến thể Delta đã gây ra những đợt dịch mới có tốc độ lan truyền nhanh hơn và nguy hiểm hơn (WHO, 2021).

Đại dịch Covid-19 kéo dài và diễn biến phức tạp đã làm gián đoạn hoạt động thương mại, sản xuất và gây tổn hại nghiêm trọng cho toàn bộ nền kinh tế toàn thế giới (Baldwin & Mauro, 2020; Hassani and Dost, 2020). Xét tổng thể, những tác động tiêu cực đối với thương mại nội địa và thương mại quốc tế ở các quốc gia là rất nghiêm trọng. Thậm chí với 10 nước có nền thương mại hàng đầu thế giới là Mỹ, Trung Quốc, Anh, Đức, Pháp, Ý, Nhật Bản, Hàn Quốc, Hồng Kông, Ấn Độ cũng không tránh khỏi bị ảnh hưởng và thiệt hại nặng nề (Vidya, Prabheesh, 2020). Sản lượng và kim ngạch xuất khẩu giảm mạnh, đặc biệt là ở những ngành nghề và quốc gia nơi việc triển khai làm việc từ xa và điều hành từ xa được thực hiện không hiệu quả (Maliszewska và cộng sự, 2020). Tác động của Đại dịch Covid-19 đối với các nước nhập khẩu chủ yếu là do sự không chắc chắn trong tiêu dùng và những rủi ro trên thị trường tăng lên, dẫn tới tổng cầu giảm mạnh và nhu cầu tiêu thụ các sản phẩm nhập khẩu sụt giảm nghiêm trọng (Boone và cộng sự, 2020; Hayakawa, Mukunoki, 2021; UNCTAD, 2021).

Thông thường khi cân nhắc để thay đổi chính sách thương mại, bất kỳ quốc gia nào cũng cần nghiên cứu rất kỹ, vì một thay đổi trong chính sách thương mại nội địa có thể tác động tới quan hệ thương mại, cạnh tranh và phúc lợi không chỉ của quốc gia ban hành chính sách mà còn tác động tới các nước đối tác một cách trực tiếp hoặc gián tiếp (Barua, 2020). Tuy nhiên, theo Hội nghị Liên hợp quốc về thương mại và phát triển (UNCTAD - 2021), Đại dịch Covid-19 đã khiến hơn 140 quốc gia ngay lập tức đưa ra các biện pháp PTQ mới nhằm bảo vệ an ninh và an toàn của mỗi quốc gia trong những diễn biến ngày càng phức tạp của Đại dịch Covid-19. Một số biện pháp đã được triển khai để đáp ứng với những thay đổi đột ngột về nhu cầu của thị trường, ví dụ như đối với các hàng hóa thiết yếu và các hàng hóa y tế. Một số biện pháp đã được ban hành bởi những nước xuất khẩu nhằm đảm bảo an ninh lương thực và ổn định nguồn cung cho quốc gia. Trong khi một số biện pháp làm gia tăng thương mại thì một số khác được đặt ra với mục tiêu hạn chế hoạt động này.

Theo tổng hợp từ Bản đồ Tiếp cận Thị trường (Macmap - 2021), từ tháng 3/2020 đến tháng

6/2021, có 98 quốc gia đã áp dụng các biện pháp PTQ để kiểm soát xuất khẩu và 104 quốc gia đã tạo điều kiện thúc đẩy nhập khẩu với các biện pháp nhập khẩu nới lỏng hơn như đồng ý trả chậm, giảm thuế. Hình 1 tóm tắt dưới dạng biểu đồ từ Macmap về việc sửa đổi chính sách trong giai đoạn Covid-19 (từ tháng 2/2020 đến tháng 6/2021).

Trong số 19 biện pháp PTQ được phổ biến áp dụng, các hàng rào PTQ được áp dụng tại 7 thị trường có lượng hàng hóa xuất nhập khẩu cao nhất năm 2020 bao gồm: Mỹ, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Đức, Vương quốc Anh và Pháp. Các sản phẩm bị ảnh hưởng bởi các biện pháp PTQ này bao gồm: các sản phẩm cung cấp y tế (găng tay, thiết bị bảo hộ cá nhân, vaccine, khẩu trang, bộ lọc,...), động vật (động vật hoang dã), nông sản (thịt, cá và hải sản,...). Một số biện pháp đã được áp dụng đối với một số sản phẩm của một số quốc gia nhất định, liên quan đến cuộc chiến tranh thương mại giữa các quốc gia liên quan, ví dụ như giữa Hoa Kỳ, Trung Quốc và Malaysia. Còn lại, các biện pháp đều được áp dụng chung cho các dòng sản phẩm của tất cả các nước. Chỉ có một biện pháp để kích thích thương mại được 7 nước nói trên sử dụng chủ yếu là miễn hoặc giảm thuế đối với hàng hóa (L41), còn lại là các biện pháp được ban hành để điều tiết và đảm bảo nhu cầu nội địa, như: cấm xuất nhập khẩu (P31; A11; E313; E325) và yêu cầu về cấp phép hoặc giấy phép xuất khẩu (P33).

Các thị trường chính bao gồm 5 quốc gia có lượng hàng hóa nhập khẩu từ Việt Nam lớn nhất trong các năm đến năm 2020 bao gồm: Mỹ, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc và Hồng Kông (TrendEconomy, 2020) và các thị trường tiềm năng được đánh giá là thị trường có các hiệp định thương mại tự do với Việt Nam vừa có hiệu lực hoặc đã được ký kết và sẽ có hiệu lực vào năm 2021, bao gồm: các thành viên của Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định Thương mại tự do Liên minh châu Âu - Việt Nam (EVFTA) và Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Vương quốc Anh (UKFTA).

Theo thống kê của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), UNCTAD và Macmap (2021), Mỹ đã áp dụng 6 chính sách PTQ tạo thuận lợi cho nhập khẩu đối với các sản phẩm vật tư y tế, nông sản; trong khi cấm nhập khẩu động vật hoang dã và

một số thực phẩm đông lạnh do lo ngại truyền bệnh từ vật trung gian. Theo thống kê từ Tổ chức Cảnh báo thương mại toàn cầu (Global Trade Alert - GTA), trong giai đoạn từ ngày 01/01/2020 đến hết năm 2020, tổng cộng có 90 chính sách can thiệp từ Hoa Kỳ bị treo cờ đỏ (chính sách có khả năng gây tác động tiêu cực tới hàng hóa) và 8 chính sách để tạo điều kiện thông thương, được gắn nhãn là cờ xanh.

Cũng theo thống kê của GTA trong thời gian trên, tổng cộng có 58 mặt hàng nhập khẩu từ Việt Nam bị ảnh hưởng bởi 98 biện pháp PTQ mới được áp dụng vào năm 2020 (bao gồm ảnh hưởng tiêu cực: gắn cờ đỏ và ảnh hưởng tích cực: gắn cờ xanh), 38 mặt hàng được GTA nhận định gắn “cờ đỏ”, 20 mặt hàng còn lại được coi là sẽ được thúc đẩy hơn nữa nhờ 8 biện pháp can thiệp tạo thuận lợi cho thương mại.

Theo Cơ sở Thống kê dữ liệu Thương mại tiêu dùng của Liên hợp quốc (UN Comtrade) trong khoảng thời gian 3 năm (2018 - 2020), khi xem xét 38 mặt hàng bị gắn cờ đỏ từ GTA, có 12 mặt hàng thuộc nhóm bị gắn cờ đỏ và 1 mặt hàng gắn cờ xanh chịu ảnh hưởng tiêu cực của các hàng rào PTQ do Hoa Kỳ áp dụng trong thời gian này. Giá trị nhập khẩu 13 mặt hàng này từ Việt Nam vào Hoa Kỳ năm 2020 so với năm 2019 giảm mạnh (> 20%) gồm: một số mặt hàng sắt, thép (nhóm mã HS 72, HS 73) có giá trị nhập khẩu từ Việt Nam giảm từ 5% tới 97,5%; ắc quy điện (nhóm mã HS 85) với giá trị giảm 76,02%; máy bay và tàu vũ trụ (nhóm mã HS 88) giảm 75,2%; dầu và dầu hỏa (nhóm mã HS 27) đã có giá trị nhập khẩu từ Việt Nam giảm 30,1%. Trong đó, các mặt hàng thuộc nhóm mã HS 72 và 73 bị ảnh hưởng nhiều nhất.

Đối với thị trường Trung Quốc, WTO, UNCTAD và Macmap (2021) cho thấy, Trung Quốc đã áp dụng 7 biện pháp PTQ mới trong năm 2020. Vào cùng thời gian này, GTA thống kê được có 7 biện pháp kích thích nhập khẩu hàng hóa và 7 biện pháp có khả năng hạn chế một số mặt hàng nhập khẩu từ Việt Nam. Theo GTA tổng kết, 114 mặt hàng bị ảnh hưởng bởi 14 biện pháp can thiệp này.

Khác với thị trường Mỹ, thị trường Trung Quốc trong năm 2020 khắt khe hơn với các sản phẩm nhập khẩu. Mặc dù đã có các biện pháp khuyến khích nhập khẩu đối với một số mặt hàng nhưng có

tới 19 trong số 38 sản phẩm được cho là có thể được hưởng ưu đãi lại không thể tận dụng cơ hội thị trường này mở cửa. Trong số 76 mặt hàng bị GTA gắn cờ đỏ, 39 mặt hàng bị ảnh hưởng tiêu cực, trong đó 25/39 mặt hàng bị ảnh hưởng nặng (Giá trị nhập khẩu các mặt hàng này từ Việt Nam năm 2020 giảm trên 20%). Các mặt hàng có giá trị nhập khẩu giảm mạnh chủ yếu là một số mặt hàng là nguyên, phụ liệu sản xuất hàng may mặc: sợi bông, vải, thoi dệt, sợi tổng hợp (nhóm mã HS 52, 54). Bên cạnh đó, các mặt hàng thuốc chữa bệnh (nhóm mã HS 30), dụng cụ và thiết bị (nhóm mã HS 90), nhựa (nhóm mã HS 39), dầu và dầu mỏ (nhóm mã HS 27), sắt (nhóm mã HS 72), khăn giấy, khăn ăn và khăn tắm (nhóm mã HS 48), Đồ trang sức giả, trừ kim loại cơ bản, đã hoặc chưa mạ kim loại quý (nhóm mã HS 71), ắc quy điện (nhóm mã HS 85).

Nhật Bản đã đưa ra 2 biện pháp hạn chế nhập khẩu (GTA, 2021), trong đó có 6 mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam phải chịu ảnh hưởng. Dù vậy, nhiều mặt hàng Việt Nam xuất khẩu sang Nhật Bản đã có giá trị xuất khẩu tăng, gồm: thực vật, hoa (nhóm mã HS 06) và hàng dệt (nhóm mã HS 63).

Năm 2020, đã có 6/8 sản phẩm của Việt Nam được thông qua gói hỗ trợ của Chính phủ Hàn Quốc trong việc kích cầu sản xuất và tiêu dùng trong nước để tiếp tục thâm nhập thị trường này. Giá trị xuất khẩu của 6 mặt hàng xuất khẩu sang Hàn Quốc đều tăng, thậm chí tăng cao hơn năm 2019 là 1.342,7% (sản phẩm không dệt; đã hoặc chưa ngâm tẩm, tráng, phủ hoặc dát mỏng, sợi filament nhân tạo, trọng lượng trên 25g/m² nhưng không quá 70g/m², Mã HS 560312). Trong khi đó, Hồng Kông không ghi nhận bất kỳ biện pháp PTQ nào được áp dụng trong năm 2020 ảnh hưởng đến hàng hóa nhập khẩu từ Việt Nam. So với năm 2016, Việt Nam có giá trị xuất khẩu nhiều hơn sang 9 quốc gia trong CPTPP. Tuy nhiên, so sánh số liệu giai đoạn khi CPTPP bắt đầu có hiệu lực với Việt Nam và giai đoạn trong Đại dịch Covid-19, các nước có giá trị nhập khẩu thay đổi nhiều hơn 10%, gồm: Mexico, Peru, Malaysia. Đặc biệt, với Brunei, giá trị nhập khẩu bất ngờ giảm tới 306,9%.

Trong giai đoạn 2016 - 2020, nhiều quốc gia đã trở thành đối tác tiềm năng, ngày càng tin tưởng và lựa chọn nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam, như:

Hungary (tăng 89,9%), Slovakia (tăng 64,2%), Ba Lan (66,3%), Czech (65%). Malta vẫn là thị trường không ổn định, biên độ nhập khẩu hàng hóa thay đổi không đồng đều giữa năm trước và năm sau. Trong thời gian Covid-19, hầu hết các nước vẫn duy trì thương mại với Việt Nam. Các nước có tỷ lệ lựa chọn hàng Việt Nam cao (trên 20%) gồm: Estonia (34,7%), Hungary (55,8%), Luxembourg (21,3%), Malta (27,6%), Slovakia (21,6%). Những quốc gia có giá trị nhập khẩu hàng từ Việt Nam giảm mạnh (trên 20%) gồm: Croatia (66,8%), Slovenia (20,5%), Tây Ban Nha (27,1%).

3. Khuyến nghị chính sách

Đại dịch Covid-19 tiếp tục diễn biến phức tạp và đặt ra những thách thức và khó khăn to lớn chưa từng có đối với toàn bộ kinh tế thế giới. Tác động của Đại dịch Covid-19 đối với chuỗi giá trị toàn cầu rất lớn. Các mắt xích trung tâm của chuỗi thương mại là các quốc gia lớn có tầm ảnh hưởng trên thế giới, như: Mỹ, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc cũng bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi đại dịch. Đây cũng là những đối tác thương mại và thị trường xuất khẩu lớn của Việt Nam. Do đó, khi các đối tác này bị ảnh hưởng, xuất khẩu của Việt Nam cũng bị ảnh hưởng theo.

Trước hết, Việt Nam cần có sự chuẩn bị kỹ lưỡng về mặt pháp lý để chuẩn bị sẵn sàng đáp ứng các biện pháp PTQ mới. Các điều kiện về pháp lý không chỉ để hưởng các doanh nghiệp xuất khẩu quan tâm và nâng cao chất lượng đáp ứng các yêu cầu mới về PTQ của nước nhập khẩu mà còn tạo tiền đề cần thiết để giúp các doanh nghiệp phòng tránh và xử lý các vấn đề pháp lý có thể phát sinh khi xuất khẩu trong thời gian tới. Bên cạnh đó, một nhiệm vụ quan trọng của các cơ quan quản lý ở trong nước và cơ quan ngoại giao ở nước ngoài là cập nhật liên tục chính sách pháp luật của nước xuất khẩu, đánh giá và dự báo kịp thời các nguy cơ bị kiện ở từng sản phẩm và thị trường cụ thể. Từ đó, các cơ quan này cần kịp thời thông tin tới các doanh nghiệp và hợp tác có hiệu quả với Phòng Thương mại các nước để bảo vệ các sản phẩm của Việt Nam.

Tất cả các giải pháp đều không có ý nghĩa nếu chất lượng sản phẩm của các doanh nghiệp không được cải thiện, không đáp ứng được các yêu cầu mới của các nước nhập khẩu. Các doanh nghiệp

cần phải được cập nhật ngay những thay đổi cũng như xu hướng của những thay đổi này nhằm có sự chuẩn bị kịp thời và nhanh chóng thay đổi công nghệ, quy trình sản xuất phù hợp, đáp ứng được những yêu cầu PTQ mới của các quốc gia nhập khẩu. Kể cả khi các quốc gia nhập khẩu dỡ bỏ một số biện pháp PTQ mới, thì những nâng cấp về chất lượng của các doanh nghiệp cũng giúp tăng năng lực cạnh tranh của sản phẩm Việt Nam. Doanh nghiệp cũng cần có kế hoạch sản xuất cập nhật, phù hợp hơn với thị trường xuất khẩu, thể hiện qua việc xác định rõ đặc điểm của từng sản phẩm và thị trường xuất khẩu, quan tâm đến nguyên liệu đầu vào và chất lượng, vệ sinh an toàn của sản phẩm.

Do năng lực đầu tư và tài chính cũng như các điều kiện của doanh nghiệp để đổi mới còn hạn chế, đặc biệt phải chống chịu trong thời gian dài ảnh hưởng tiêu cực của Đại dịch Covid-19 nên nhiều doanh nghiệp sẽ rất khó có thể đầu tư, nâng cấp chất lượng sản phẩm đáp ứng các yêu cầu mới về PTQ. Do vậy, sự hỗ trợ có trọng tâm của Nhà nước là hết sức cần thiết. Những lĩnh vực, mặt hàng xuất khẩu quan trọng nhất, có tính liên kết dọc mạnh mẽ, cần được tập trung hỗ trợ vừa để tăng cường xuất khẩu, vừa để kéo các lĩnh vực khác tăng lên. Đầu tư nâng cấp cơ sở hạ tầng luôn là chính sách quan trọng hàng đầu để thúc đẩy xuất khẩu. Cơ sở hạ tầng được cải thiện sẽ tăng cơ hội, giảm chi phí và rủi ro cho hoạt động đầu tư, đổi mới công nghệ, quy trình sản xuất của các doanh nghiệp xuất khẩu để đáp ứng các biện pháp PTQ mới.

Trong trung hạn và dài hạn, Việt Nam cần có lộ trình thúc đẩy chuỗi giá trị để thu hút các ngành công nghệ cao, các công ty thân thiện với môi trường, năng lượng sạch, thiết bị y tế tiên tiến và ngành chăm sóc sức khỏe. Việt Nam đang học theo mô hình tăng trưởng kinh tế hướng vào xuất khẩu của các nước công nghiệp phát triển mới nổi như Thái Lan và Hàn Quốc. Mô hình này chủ yếu là công nghiệp nặng, hóa chất và các ngành sử dụng nhiều tài nguyên khác, vốn dựa vào dòng vốn đầu tư nước ngoài mạnh mẽ và tăng trưởng năng suất. Tuy nhiên, mô hình phát triển này sẽ gây áp lực lớn đến môi trường và xã hội và cản trở sự phát triển lâu dài ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Baldwin, R., and Mauro, B. W. (2020). *Introduction: Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*. London: CEPR Press.
2. Barua, S. (2020). *Covid-19 pandemic and world trade: Some analytical notes*. Doi: 10.2139/ssrn.3677627.
3. Boone, L., Haugh, D., Pain, N., Salins, V. (2020). *Tackling the fallout from Covid-19. Economics in the Time of COVID-19*. London: CEPR Press.
4. Global Trade Alert. (2021). Retrieved from: <https://www.globaltradealert.org/countries>.
5. Hasani, K., and Dost, S. (2020). Impact of COVID 19 on international trade and Chinas trade. *Turkish Economics Review*, 7(2), 103-110.
6. Hayakawa, K., and Mukunoki, H. (2021). Impacts of Covid-19 on Global Value Chains. *Developing Economies*, 59(2), 154-177. Doi: <https://doi.org/10.1111/deve.12275>.

Ngày nhận bài: 5/5/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 23/5/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 14/6/2022

Thông tin tác giả:

NGUYỄN MINH PHƯƠNG

Trường Đại học Ngoại thương

THE COVID-19 PANDEMIC AND THE INCREASINGLY USE OF NEW NON-TARIFF MEASURES A FFECTING VIETNAM'S EXPORTS

● **NGUYEN MINH PHUONG**

Foreign Trade University

ABSTRACT:

This paper examines the impact of non-tariff measures which are imposed in 2020 on Vietnam's exports. The paper finds out that there is an increasing trend in the use of non-tariff measures around the world. It has affected Vietnam's exports. Based on the paper's findings, some policy suggestions are proposed to help Vietnam proactively respond to new non-tariff measures in the future.

Keywords: non-tariff measures, exports, international trade, Covid-19.