

Mã số: 383

Ngày nhận: 8/3/2017

Ngày gửi phản biện lần 1: /2017

Ngày gửi phản biện lần 2:

Ngày hoàn thành biên tập: 27/3/2017

Ngày duyệt đăng: 28/3/2017

CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG XUẤT KHẨU HÀNG HÓA CỦA VIỆT NAM SANG HOA KỲ DƯỚI ẢNH HƯỞNG CỦA CHÍNH SÁCH THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ CỦA HOA KỲ

Trần Nguyên Chất¹

Tóm tắt

Kể từ khi chính thức thiết lập quan hệ ngoại giao năm 1995, Việt Nam bắt đầu phát triển xuất khẩu hàng hóa sang thị trường Hoa Kỳ và liên tiếp đạt được nhiều thành tựu quan trọng, đưa Hoa Kỳ trở thành thị trường xuất khẩu quan trọng nhất của Việt Nam từ năm 2003 đến nay. Bài viết đã phân tích tổng thể hoạt động xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam sang thị trường Hoa Kỳ dưới ảnh hưởng tích cực và tiêu cực của những thay đổi quan trọng trong chính sách thương mại quốc tế của Hoa Kỳ đối với Việt Nam, nhất là tác động chuyển hướng thương mại và tác động tạo lập thương mại. Đồng thời, bài viết đã xác định các cơ hội và thách thức đối với hoạt động xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường Hoa Kỳ trước sự bất định của Trumponomics, một chính sách thương mại kiểu mới của Chính quyền Tổng thống Donald Trump.

¹ Đại học Ngoại thương - Cơ sở II, Email: chattn@ftu.edu.vn

Từ khóa: xuất khẩu hàng hóa Việt Nam, chính sách thương mại Hoa Kỳ, bảo hộ mậu dịch kiểu mới, Trumponomics

Abstract

Since official normalization in 1995, Vietnam has exported to the U.S. market and continuously gained impressive export development making the U.S. as the biggest export market from 2003 till now. The paper conducted analysis on Vietnam's goods exports to the U.S. market under positive and negative impacts of important changes in U.S. trade policy toward Vietnam, especially impacts from trade diversion and trade creation. Moreover, the paper also identified opportunities and threats to Vietnam's goods exports to the U.S. market in the context of uncertainty of Trumponomics, a new kind of trade policy under the presidency of Donald Trump.

Key words: *Vietnam's goods exports, U.S. trade policy, new protectionism, Trumponomics*

1. Dẫn nhập

Hoa Kỳ là thị trường xuất khẩu quan trọng nhất của Việt Nam hiện nay. Đây là nền kinh tế số 1 của thế giới với GDP năm 2016 là 18,56 ngàn tỷ USD và là thị trường mở có sức mua cao với quy mô dân số hơn 324 triệu người, thu nhập bình quân đầu người đạt 57,28 ngàn USD/người/năm (CIA 2017). Kim ngạch nhập khẩu hàng hóa năm 2016 của Hoa Kỳ đạt 2,2 ngàn tỷ USD, là thị trường nhập khẩu lớn nhất thế giới với thị phần xấp xỉ 14% (ITC 2017). Năm 2001, Hiệp định Thương mại song phương (BTA) Việt Nam – Hoa Kỳ có hiệu lực đã tạo hành lang pháp lý cho các doanh nghiệp Việt Nam tham gia xuất khẩu vào thị trường này và thúc đẩy sự tăng trưởng vượt bậc kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường Hoa Kỳ.

Tuy nhiên, xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam sang Hoa Kỳ vẫn bị đe dọa bởi nhân tố bất ổn và đang ở trong tình trạng có thể thay đổi bất ngờ. Nguyên nhân là vì, song song với tự do hóa thương mại, Hoa Kỳ vẫn thực hiện nhiều chính sách bảo hộ khá tinh vi và phức tạp bậc nhất trên thế giới. Mới đây, chủ trương “Nước Mỹ trên hết” (America First) của Tổng thống Donald Trump với phương châm đã tạo nên những xáo trộn nhất định đối với thương mại toàn cầu, làm gia tăng tính bất định của

môi trường thương mại quốc tế và ảnh hưởng đến hoạt động xuất khẩu của các nước các nước sang Hoa Kỳ, trong đó có Việt Nam.

2. Ảnh hưởng của chính sách thương mại quốc tế của Hoa Kỳ đến hoạt động xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam

2.1. Khái quát về điều chỉnh chính sách thương mại của Hoa Kỳ

Có thể nói, sau hơn 20 năm phát triển, quan hệ song phương Việt Nam và Hoa Kỳ đã đạt được nhiều thành tựu đáng khích lệ cả về mặt chính sách và quan hệ thương mại. Một số thay đổi quan trọng trong chính sách thương mại của Hoa Kỳ đối với Việt Nam qua các đời Tổng thống:

- *Chính sách bình thường hóa quan hệ - di sản thời cựu Tổng thống Bill Clinton (1993 – 2000)*

Chính sách “Dân chủ mới” của Cựu Tổng thống Bill Clinton đã phát huy tác dụng và mang đến cho nước Mỹ một thời kì phát triển thăng hoa với tăng trưởng kinh tế, tạo nhiều việc làm, thâm hụt cán cân thương mại giảm, nguồn ngân sách dồi dào. Trong quan hệ thương mại với Việt Nam, nhờ vào chính sách bình thường hóa quan hệ, Việt Nam và Hoa Kỳ đã thiết lập, tích cực duy trì và phát triển mạnh mẽ quan hệ về mọi mặt từ năm 1995 đến nay. Đây là di sản lớn nhất về chính sách trong quan hệ Việt Nam - Hoa Kỳ dưới thời cựu Tổng thống Bill Clinton, giúp hàng hóa Việt Nam bắt đầu tiếp cận được thị trường Hoa Kỳ. Dù chưa được hưởng NTR (Quy chế quan hệ thương mại bình thường - Normal Trade Relation) với Hoa Kỳ, Việt Nam đã tăng một cách ấn tượng kim ngạch xuất khẩu sang thị trường Hoa Kỳ và tiếp tục có những chuyển biến tích cực.

- *Hiệp định BTA Việt Nam – Hoa Kỳ và thỏa thuận kết thúc đàm phán song phương về gia nhập WTO – di sản chính sách thời cựu Tổng thống George W. Bush (2001 – 2008)*

Khi George W. Bush vừa lên cầm quyền thì xảy ra sự kiện khủng bố 11/9 làm rung động nước Mỹ và toàn thế giới, đưa nước Mỹ sang một trang mới trong lịch sử phát triển. Những chương trình nghị sự của Tổng thống đã phải thay đổi như một phần của chính sách giải quyết vấn đề. Nền kinh tế Hoa Kỳ đã rơi vào trạng thái không mong muốn. Ngân sách thâm hụt nặng với hai cuộc chiến và một cuộc khủng hoảng tài

chính kéo theo suy thoái kinh tế mang tính lịch sử đối với Hoa Kỳ.

Về chính sách thương mại, cựu Tổng thống Bush theo trường phái thúc đẩy thương mại tự do của Đảng Cộng hòa. BTA Việt – Mỹ được thông qua là hành lang pháp lý quan trọng mà hai nước đã ký kết tạo điều kiện cho thương mại song phương phát triển, đặc biệt là hoạt động xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam sang thị trường Hoa Kỳ. Với mức thuế nhập khẩu chuyển từ cột Non-NTR rất cao sang cột thuế NTR đã giúp hàng hóa Việt Nam tiếp cận được với thị trường Hoa Kỳ trong giai đoạn đầu thế kỷ XXI, mở ra một thời kì vàng về tăng trưởng xuất khẩu. Tiếp sau đó, với việc ký thỏa thuận kết thúc đàm phán song phương về việc Việt Nam gia nhập WTO, Hoa Kỳ đã trao Quy chế quan hệ thương mại bình thường vĩnh viễn (Permanent Normal Trade Relation - PNTR) cho Việt Nam. Nhằm đáp ứng nhu cầu đòi hỏi của thị trường Hoa Kỳ, hàng loạt các ngành hàng gia công đã ra đời và nhanh chóng trở thành ngành hàng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam như may mặc, da giày, điện tử, điện thoại và linh kiện, đồ gỗ... đóng góp quan trọng vào sự chuyển dịch đáng kể trong cơ cấu xuất khẩu của Việt Nam sang Hoa Kỳ.

- *Quan hệ đối tác chiến lược trong chính sách “Xoay trục về Châu Á” – di sản chính sách của cựu Tổng thống Barack Obama (2009 – 2016)*

Là tổng thống da màu đầu tiên của Hoa Kỳ, cựu Tổng thống Barack Obama đã đặt ra nhiều chính sách tham vọng cả về đối nội và đối ngoại. Ông đã thực hiện nhiều chương trình phát triển kinh tế trong nước, gia tăng phúc lợi thông qua chính sách Obamacare và hướng đến phát triển một hiệp định FTA kiểu mới với tên gọi Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (Trans-Pacific Partnership Pact – TPP) nhằm tạo khuôn khổ định hình hệ thống thương mại đa biên cho thế giới vào thế kỉ XXI. Tuy nhiên, nền kinh tế trong giai đoạn này gặp quá nhiều khó khăn, sức ép quá lớn từ vấn đề trong nước như thâm hụt ngân sách, thâm hụt cán cân thương mại, thất nghiệp, thị trường bất ổn... đã ngăn cản nỗ lực của cựu Tổng thống Barack Obama. Điều đáng là Tổng thống kế nhiệm đã phủ định hai di sản mang dấu ấn Obama trong đó có TPP.

Với chính sách xoay trục về Châu Á của ông Obama, Việt Nam là một trong những điểm đến quan trọng. Trung Quốc là nguồn cung cấp lớn rất nhiều mặt hàng truyền thống cho thị trường Hoa Kỳ và đã tạo nên sự lệ thuộc của thị trường Hoa Kỳ

vào hàng Trung Quốc. Một chính sách giúp cân bằng thương mại trong khu vực Châu Á – Thái Bình Dương đã tạo sự thuận lợi cho Việt Nam và đạt được cả hai mục tiêu: phát triển nguồn hàng thay thế đảm bảo chất lượng của Việt Nam và giảm sự phụ thuộc của Hoa Kỳ hay sự bành trướng của Trung Quốc.

- *Chính sách Trumponomics của Tổng thống Donald Trump (từ 20/01/2017 đến nay)*

Với phương châm “Làm nước Mỹ mạnh mẽ trở lại” (Make America Great Again) và chiến lược “Nước Mỹ trên hết” (America First), Tổng thống Donald Trump đã tạo nên một chính sách kiểu Trump (Trumponomics), được nhiều nhà nghiên cứu coi như một hình thức bảo hộ kiểu mới. Tổng thống tuyên bố sẵn sàng bỏ qua hoặc đàm phán lại các nguyên tắc, hiệp định đã được ký kết trước đó về thương mại tự do vì cho rằng nó bất công với Hoa Kỳ. Thay vào đó, ông đề xuất một chính sách “thương mại công bằng” theo kiểu riêng nhằm gia tăng lợi ích Hoa Kỳ. Ngay sau khi chính thức nhậm chức, vào ngày 23/01/2017, ông Donald Trump đã ký sắc lệnh rút khỏi TPP mà Tổng thống nhiệm kỳ trước đã ký kết với 11 nước thành viên APEC bao gồm cả Việt Nam. Ngày 16/03/2017, quan chức Bộ Ngoại Hoa Kỳ Susan Thornton tuyên bố chính sách tái cân bằng ở Châu Á, còn được gọi là xoay trục sang Châu Á của chính quyền Obama “chính thức chấm dứt”. Trumponomics đã dần được định hình (Ankit Panda 2017).

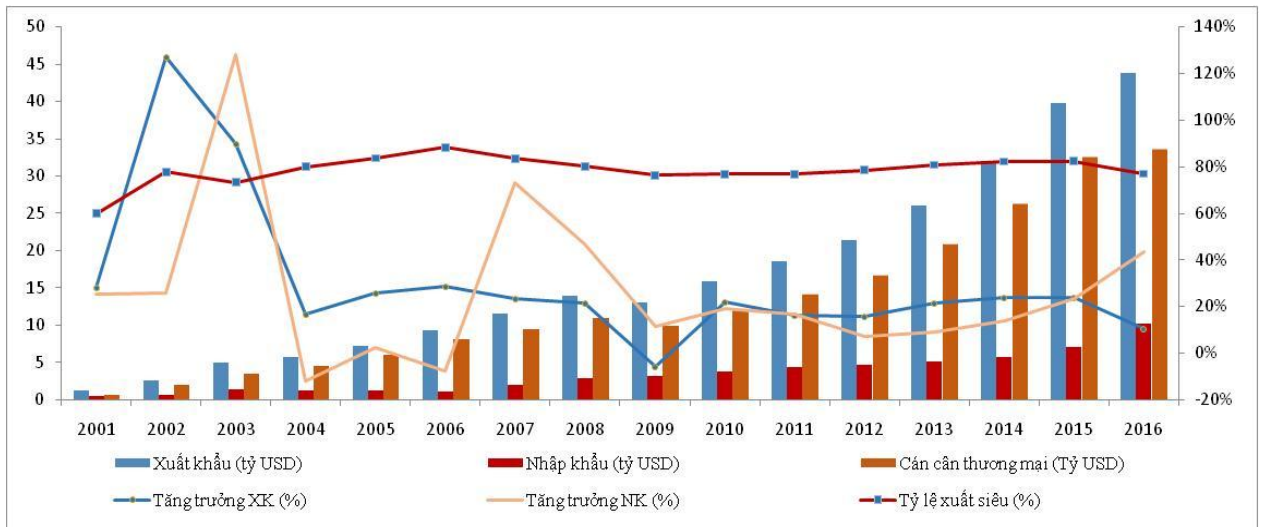
2.2. Ảnh hưởng đối với hoạt động xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam sang thị trường Hoa Kỳ

2.2.1. Ảnh hưởng tích cực

Ảnh hưởng tích cực từ chính sách thương mại của Hoa Kỳ đối với xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam được thể hiện thông qua những chính sách thương mại thuận lợi và những hiệp định mà hai nước đã ký kết giúp phát triển xuất khẩu toàn diện của nước ta vào thị trường Hoa Kỳ. Ngoài sự tăng trưởng mạnh mẽ về quy mô, tốc độ tăng trưởng, sự chuyển dịch cơ cấu xuất khẩu cùng những chỉ tiêu đánh giá khác, phát triển xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam dưới tác động của chính sách thương mại thuận lợi của Hoa Kỳ còn được xem xét tác động chuyển hướng thương mại (trade diversion) và tác động tạo lập thương mại (trade creation).

- Tác động chuyển hướng thương mại

Thời hoàng kim của BTA Việt Nam – Hoa Kỳ 2001 - 2003 chủ yếu là hiện tượng chuyển hướng thương mại hơn là tạo lập thương mại do việc tận dụng các ưu đãi thuế quan từ quy chế NTR và các biện pháp phi thuế quan khác được dỡ bỏ. Nhờ có BTA, mức thuế quan mà hàng Việt Nam được hưởng khi tiếp cận thị trường Hoa Kỳ giảm đáng kể từ mức thuế non - NTR ở mức hai chữ số xuống còn khoảng 3,5% thuế suất NTR trung bình năm 2001. Các biện pháp hạn chế nhập khẩu định lượng và các quy định về kiểm soát tại biên giới cũng được dỡ bỏ với hàng hóa của Việt Nam. Do đó, Hoa Kỳ trở thành thị trường xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam với tỷ trọng lên đến gần ¼ tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam vào năm 2003 (ITC 2017).



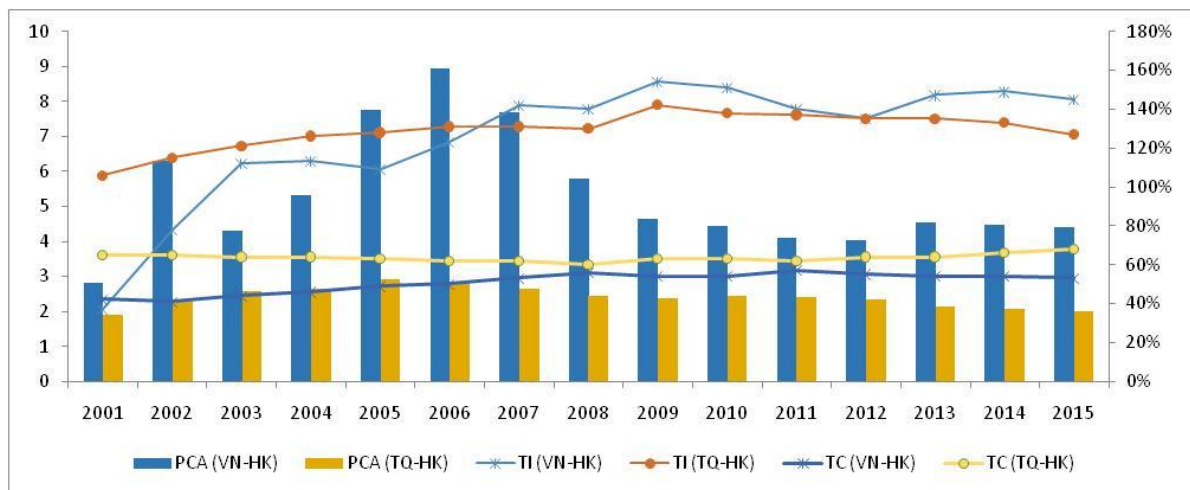
Biểu đồ 1. Hoạt động xuất khẩu Việt Nam sang Hoa Kỳ (2001 – 2016)

(Nguồn: Trade Map, International Trade Center, 2017)

Tác động chuyển hướng thương mại còn được giải thích thông sự chuyển biến chỉ số lợi thế thương mại đối tác và chỉ số cường độ thương mại ở trạng thái có lợi cho Việt Nam. Chỉ số lợi thế thương mại đối tác (PCA) dùng để xác định lợi thế thương mại đối tác của các quốc gia trong quan hệ thương mại quốc tế. Biểu đồ 2 cho thấy hệ số PCA của Việt Nam với Hoa Kỳ đều lớn hơn 1 chứng tỏ Việt Nam có lợi thế thương mại đối tác với Hoa Kỳ. Trong giai đoạn đầu khi mới có BTA, Việt Nam mới tiếp cận và tăng trưởng xuất khẩu sang Hoa Kỳ khá tốt nên hệ số PCA giai đoạn 2001 – 2008 ở mức cao nhưng cũng sự biến động lớn. Điều này phản ánh rõ nét tác động chuyển

hướng thương mại trong hoạt động xuất khẩu của Việt Nam. Khi có BTA, Việt Nam phát triển xuất khẩu sang Hoa Kỳ cao hơn tốc độ phát triển sản xuất trong nước nên hàng hóa xuất khẩu từ các thị trường khác (nhất là thị trường EU) đã chuyển hướng sang Hoa Kỳ.

Sau khủng hoảng tài chính Hoa Kỳ, hoạt động xuất khẩu của Việt Nam sang quốc gia này đã dần đi vào thế ổn định nên hệ số PCA ít biến động hơn. Điều này hoàn toàn phù hợp vì tác động chuyển hướng thương mại của BTA chỉ diễn ra trong một thời gian ngắn. So với Trung Quốc, hệ số PCA của Việt Nam – Hoa Kỳ cao hơn gần gấp đôi và hiện ổn định ở mức 4 – 4,5. Điều đó cho thấy Hoa Kỳ là một thị trường có tiềm năng để các doanh nghiệp Việt Nam khai thác trong khi đó, Trung Quốc dù cũng có lợi thế thương mại đối tác với Hoa Kỳ ($PCA > 1$) nhưng tỷ trọng của Trung Quốc ở thị trường Hoa Kỳ đã khá cao nên khó có khả năng tăng hơn nữa.



Biểu đồ 2. Chỉ số thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ đối sánh với Trung Quốc

(Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên số liệu từ ITC)

Chỉ số cường độ thương mại (TI) đánh giá mức độ tập trung xuất khẩu của quốc gia với nước đối tác. Dựa vào biểu đồ 2, ta thấy rằng cường độ thương mại giữa Việt Nam và Hoa Kỳ trong giai đoạn 2001 – 2015 có sự thay đổi rõ nét. Ở đầu kỳ năm 2001 – 2002, hệ số TI Việt Nam – Hoa Kỳ nhỏ hơn 1, tức là Việt Nam xuất khẩu sang Hoa Kỳ với tỷ lệ thấp hơn so với xuất khẩu ra thế giới nhưng việc này nhanh chóng được thay đổi dưới tác động của chuyển hướng thương mại. Sau BTA 2 năm, hệ số TI giữa hai nước đã tăng trên 1 và duy trì đến tận nay. Hệ số TI Việt Nam – Hoa Kỳ cũng

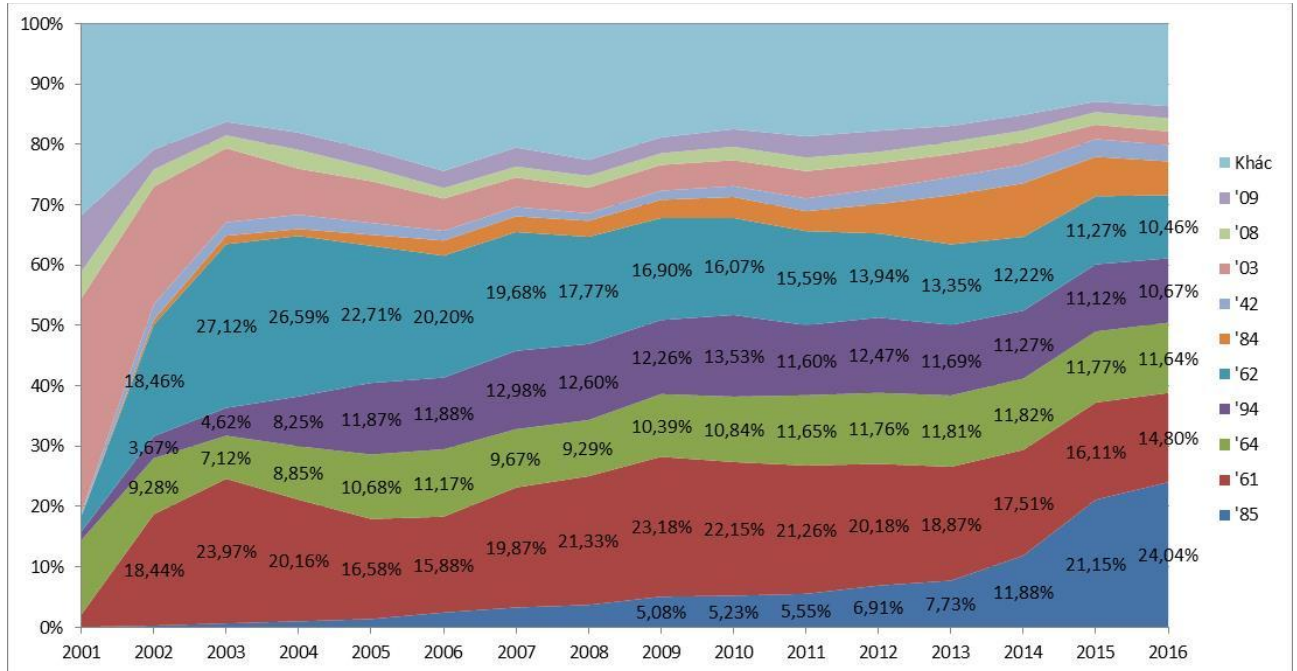
chuyển biến trong tương quan so với hệ số của Trung Quốc.

Sự chuyển dịch cơ cấu xuất khẩu đi kèm với sự phát triển những mặt hàng xuất khẩu mới cho thấy chính sách thương mại thuận lợi giữa hai nước đã thật sự kiến thiết được dòng chảy thương mại song phương trong đó Việt Nam là nước đang phát triển và có chỉ số hỗ trợ thương mại (TC) tốt cho thị trường Hoa Kỳ nên phát triển xuất khẩu của Việt Nam sang Hoa Kỳ tăng mạnh hơn so với chiều thương mại ngược lại (*xem Biểu đồ 1*). Chỉ số hỗ trợ thương mại (TC) lại cho thấy chất lượng của hoạt động xuất khẩu và sự phù hợp của hàng hóa Việt Nam với thị trường Hoa Kỳ. Trong thời kỳ đầu, chỉ số TC giữa hai nước ở vào trạng thái chưa tốt (giai đoạn 2001 – 2005 dưới 0,5) thì sau đó đã được cải thiện và duy trì ở trạng thái tốt (*xem Biểu đồ 2*).

Chỉ số TC càng cao càng có lợi cho việc vận động hành lang của Việt Nam đối với các cơ quan lập pháp của Hoa Kỳ vì xét ở góc độ vĩ mô, hoạt động xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam vào Hoa Kỳ không chỉ đem lại lợi ích cho nền kinh tế Việt Nam mà còn mang đến nhiều lợi ích cho đối tác Hoa Kỳ. Khi so sánh với Trung Quốc, khác với 3 chỉ số vừa phân tích ở trên, hệ số TC của Việt Nam thấp hơn Trung Quốc trong hoạt động xuất khẩu sang Hoa Kỳ. Nguyên nhân chính là do Trung Quốc duy trì được chi phí sản xuất thấp, chất lượng ổn định và nguồn cung dồi dào. Tuy nhiên, mức nhập siêu quá cao từ Trung Quốc đã đe dọa chính vị trí của Trung Quốc và mở ra cơ hội cho Việt Nam.

- *Tác động tạo lập thương mại*

Giai đoạn 2001 – 2016, xuất khẩu hàng hóa Việt Nam sang thị trường Hoa Kỳ tăng 31,14%/năm, đưa kim ngạch cuối kỳ lên 43,77 tỷ USD. Sau thời kỳ vàng của BTA, thị trường Hoa Kỳ vẫn tiếp tục duy trì tốc độ tăng trưởng xuất khẩu vẫn cao và là thị trường xuất khẩu hàng đầu của Việt Nam, tức là có tác động tạo lập thương mại thực sự. Hơn nữa, giai đoạn này bắt đầu phát sinh một số vụ kiện thương mại đối với hàng hóa Việt Nam tại thị trường Hoa Kỳ đã làm giảm nhiệt của sự chuyển hướng thương mại.



Biểu đồ 3. Cơ cấu xuất khẩu Việt Nam sang Hoa Kỳ (2001 – 2016)

(Nguồn: Trade Map, International Trade Center, 2017)

Hoa Kỳ dù đã mở cửa thị trường cho hàng hóa Việt Nam thông qua việc cấp quy chế NTR năm 2001 và quy chế PNTR năm 2006 nhưng một số quy định quản lý nhập khẩu của Hoa Kỳ vẫn ở mức cao so với trình độ sản xuất của doanh nghiệp Việt Nam. Muốn tiếp cận thị trường Hoa Kỳ, doanh nghiệp Việt Nam đã phải vận động, đổi mới nhằm theo kịp sự phát triển và đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của nước nhập khẩu. Việc thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) thành công ở giai đoạn này là nhân tố quan trọng giúp đổi mới công nghệ, nâng cao năng lực sản xuất xuất khẩu của Việt Nam ở hàng loạt các ngành hàng, kéo theo sự chuyển dịch của cơ cấu hàng xuất khẩu rõ rệt.

Bảng 1. Các ngành hàng xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam sang Hoa Kỳ

Mã HS	Mô tả vắn tắt	Kim ngạch (triệu USD)			Tỷ trọng
		2014	2015	2016	2016
'85	Máy điện, thiết bị điện tử, điện thoại và các bộ phận, linh kiện	3.804	8.388	10.523	24,04%
'61	Quần áo và hàng may mặc phụ trợ, dệt kim hoặc móc	5.605	6.389	6.478	14,80%

'64	<i>Giày, dép, ghệt và các sản phẩm tương tự; các bộ phận của các sản phẩm trên</i>	3.782	4.668	5.093	11,64%
'94	<i>Đồ nội thất; bộ đồ giường, đệm, khung đệm, nệm và các đồ dùng nhồi tương tự</i>	3.606	4.411	4.670	10,67%
'62	<i>Quần áo và hàng may mặc phụ trợ, không dệt kim hoặc móc</i>	3.912	4.470	4.578	10,46%
'03	<i>Cá và động vật giáp xác, động vật thân mềm và động vật thủy sinh không xương sống khác</i>	1.181	950	990	2,26%
Tổng giá trị kim ngạch xuất khẩu		32.011	39.665	43.773	100,00%
6 mã hàng: 85, 61, 64, 94, 62, 03		27.175	34.553	37.799	
Tỷ lệ 6 mã hàng trên		84,89%	87,11%	86,35%	

(Nguồn: Trade Map, International Trade Center, 2017)

Trong số 10 mã hàng có kim ngạch xuất khẩu lớn sang Hoa Kỳ xuất hiện một mã hàng khá mới và nhanh chóng chiếm được tỷ lệ cao trong tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam, thể hiện tác động tạo lập thương mại rõ nét từ chính sách thương mại quốc tế đối với xuất khẩu của Việt Nam. Đó là mã hàng 85 bao gồm chủ yếu các sản phẩm điện tử, điện thoại và linh kiện. Nếu như đầu kỳ, mã hàng này chiếm tỷ lệ không đáng kể thì đến cuối kỳ, mã hàng 85 đạt giá trị hơn 10 tỷ USD, chiếm đến 24% tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa Việt Nam sang thị trường Hoa Kỳ.

Hệ số TI cao cũng thể hiện mức độ tập trung cao ở thị trường Hoa Kỳ trong đó 5 mặt hàng chủ lực để chiếm hơn 80% tổng kim ngạch xuất khẩu sang Hoa Kỳ. Điều này gây tác động bất lợi về mặt cầu chính sách ở Hoa Kỳ. So với Trung Quốc, chỉ số TI của Việt Nam có mức thay đổi chênh lệch nhiều hơn. Điều này phù hợp với đặc điểm gia công ở các ngành hàng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam. Tác động tạo lập thương mại từ chính sách Hoa Kỳ đối với Việt Nam lại thể hiện ở việc phát triển mạnh mẽ các ngành hàng gia công xuất khẩu nên hiệu quả kinh tế không cao và tăng trưởng dễ bị biến động mạnh.

2.2.2. Ảnh hưởng tiêu cực

Dù quan hệ giữa hai nước đã được cải thiện và nồng ấm hơn rất nhiều nhưng các chính sách thương mại quốc tế của Hoa Kỳ đối với Việt Nam không phải lúc nào

cũng thuận lợi.

- *Mức thuế quan áp dụng (applied tariff rate) khá cao*

Mức thuế suất NTR hiện nay mà Hoa Kỳ áp dụng cho hàng hóa Việt Nam làm giảm khả năng cạnh tranh của hàng hóa Việt Nam ở thị trường nước này so với các nước được hưởng thuế suất ưu đãi GSP hoặc thuế suất FTA. Hơn nữa, mức thuế quan áp dụng của Hoa Kỳ cũng cao hơn so với mức thuế quan danh nghĩa.

Bảng 2. Thuế suất bình quân của Hoa Kỳ đối với các ngành hàng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam

Mã HS	Mô tả vắn tắt	Hoa Kỳ nhập khẩu từ Việt Nam				Thị phần VN trên thế giới
		Kim ngạch 2016 (triệu USD)	Tăng trưởng bình quân 2010 – 2015	Thị phần Việt Nam (%)	Thuế nhập khẩu bình quân	
'85	Máy điện và thiết bị điện và các bộ phận của chúng	10.523	67%	3%	1%	2%
'61	Quần áo và hàng may mặc phụ trợ, dệt kim hoặc móc	6.478	14%	13%	14%	5%
'62	Quần áo và hàng may mặc phụ trợ, không dệt kim hoặc móc	4.578	13%	11%	11%	5%
'64	Giày, dép, ghệt và các sản phẩm tương tự; các bộ phận của các sản phẩm trên	5.093	22%	16%	12%	9%
'94	Đồ nội thất; bộ đồ giường, đệm, khung đệm, nệm và các đồ dùng nhồi tương tự	4.670	19%	7%	1%	2%
'03	Cá và động vật giáp xác, động vật thân mềm và động vật thủy sinh không xương sống khác	990	2%	6%	0%	5%
Tổng		39.664.871	21%	2%		1%

(Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên số liệu từ ITC)

Theo báo cáo rà soát chính sách thương mại định kì trong khuôn khổ WTO

(Trade Policy Review – TPR), mức thuế quan áp dụng (applied tariff) của Hoa Kỳ giai đoạn 2010 – 2016 là 4,8% so với mức thuế quan NTR là 3,2 – 3,5% (WTO 2010 và 2016). Trong khi đó, các mặt hàng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam còn có thuế quan áp dụng cao hơn ở mức thuế bình quân hai chữ số như ngành hàng may mặc (11-13%) và da giày (12%) và hai ngành này chiếm gần 40% tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa Việt Nam sang Hoa Kỳ. Đây cũng là hai ngành hàng Việt Nam chỉ xếp sau Trung Quốc ở thị trường Hoa Kỳ. Tuy nhiên, khoảng cách thị phần, kim ngạch giữa Việt Nam và Trung Quốc rất xa nên vẫn còn nhiều khoảng trống cho doanh nghiệp Việt Nam phát triển nếu được hưởng mức thuế nhập khẩu ưu đãi hơn.

- *Các rào cản phi thuế quan đa dạng và ngày càng nhiều*

Những rào cản về pháp luật và yêu cầu kỹ thuật khắt khe trong thương mại hàng hóa của Hoa Kỳ là chướng ngại và thách thức không nhỏ đối với các doanh nghiệp Việt Nam. Mặc dù được xem là nền kinh tế đầu tàu của thế giới và thúc đẩy xu hướng mở cửa, tự do hóa thương mại và đầu tư nhưng Hoa Kỳ vẫn xây dựng một hàng rào bảo hộ nền sản xuất nội địa. Các báo cáo rà soát chính sách thương mại Hoa Kỳ (định kỳ 2 năm/lần) đã cho thấy số liệu thống kê gia tăng về việc áp dụng ngày càng gia tăng các biện pháp bảo vệ thương mại tạm thời, các vụ việc khiếu nại về các rào cản kỹ thuật có tác động hạn chế định lượng và các vụ việc liên quan đến sở hữu trí tuệ. Trung bình mỗi năm Hoa Kỳ có thêm 30 phán quyết đánh thuế chống bán phá giá và/hoặc thuế chống trợ cấp trong khi hàng trăm phán quyết đánh thuế trước đó vẫn duy trì hiệu lực thông qua các đợt rà soát 5 năm/lần của điều khoản Hoàng hôn (Sunset Clause). Ví dụ: Việt Nam bị đánh thuế chống bán phá giá đối với mặt hàng phi lê cá basa đông lạnh từ năm 2002 đến nay vẫn còn tiếp diễn. Đạo luật Nông nghiệp sửa đổi cũng là nội dung phát sinh tranh cãi, khiếu nại giữa Hoa Kỳ với các nước đối tác. Ngoài ra, mỗi ngành hàng phải đối mặt với những khó khăn đặc thù từ những chính sách phi thuế quan đa dạng, phức tạp và thay đổi của Hoa Kỳ.

Ví dụ ngành hàng may mặc, da giày đều có đặc điểm gia công cao và sản lượng sản xuất tại thị trường Hoa Kỳ khá khiêm tốn nên hàng nhập khẩu từ Việt Nam đi vào các phân khúc thị trường khác biệt so với hàng nội địa. Tuy nhiên, hai ngành hàng này cũng vấp phải những quy định ngày càng cao về chất lượng, an toàn sản phẩm. Kể từ

ngày 1/1/2007, Hoa Kỳ chính thức dỡ bỏ hạn ngạch nhập khẩu đối với hàng dệt may Việt Nam, đưa kim ngạch xuất khẩu dệt may Việt Nam sang Hoa Kỳ năm 2007 đạt 5,11 tỷ USD và soán ngôi vị dẫn đầu của mặt hàng dầu thô tại thị trường này.

Tuy nhiên ngay lập tức sau đó chính phủ Hoa Kỳ lại áp dụng “cơ chế giám sát” đối với hàng may mặc Việt Nam như là một điều kiện để Việt Nam được hưởng PNTR. Theo đó cơ chế giám sát này có thời hạn 02 năm (2007-2008), áp dụng đối với 05 nhóm hàng may mặc của Việt Nam, 6 tháng một lần cơ quan giám sát sẽ ra Báo cáo giám sát, trên cơ sở báo cáo này, DOC (Bộ thương mại Hoa Kỳ) sẽ quyết định có tự khởi xướng điều tra chống bán phá giá hay không. Sang năm 2009, khi mà cơ chế giám sát hàng may mặc Việt Nam của Hoa Kỳ chấm dứt thì lúc này chúng ta phải đối mặt với một hàng loạt các rào cản thương mại mới được dựng lên. Ngày 15/08/2009, Quốc hội Hoa Kỳ chính thức thông qua đạo luật về cải tiến an toàn sản phẩm tiêu dùng (Consumer Product Safety Improvement Act -CPSIA) và có hiệu lực đối với dệt may từ ngày 10/02/2010. Theo đạo luật này, các lô hàng dệt may xuất khẩu vào Hoa Kỳ phải có giấy kiểm nghiệm của bên thứ ba xác nhận sản phẩm sử dụng nguyên liệu đảm bảo cho sức khỏe người tiêu dùng. Nhà sản xuất sẽ phải chịu trách nhiệm về bất kỳ thiệt hại nào gây ra cho người tiêu dùng.

- Nguy cơ bị kiện chống bán phá giá và chống trợ cấp ngày càng tăng

Mặc dù mới chỉ có ngành thủy sản thiệt hại đáng kể từ các vụ kiện chống bán phá giá ở thị trường Hoa Kỳ, nhưng với tốc độ tăng trưởng như hiện tại, ngành đồ gỗ Việt Nam có nguy cơ phản đối mặt với các vụ kiện chống bán phá giá của Hoa Kỳ. Nguyên nhân chủ yếu là:

Thứ nhất, kim ngạch về đồ gỗ của chúng ta đang ở tốc độ phát triển cao và xuất khẩu đồ gỗ của Việt Nam vào Hoa Kỳ luôn có tốc độ tăng trưởng “nóng” trong khi Trung Quốc lại đang chịu thuế chống bán phá giá ở thị trường này nên phía Hoa Kỳ có thêm những lý do áp mức thuế chống bán phá giá với mặt hàng này.

Thứ hai, các nhà sản xuất đồ gỗ từ Hoa Kỳ, Châu Âu, Trung Quốc vẫn tiếp tục xu hướng chuyển dịch về Việt Nam nhằm nâng cao sức cạnh tranh do Việt Nam có nhiều lợi thế như giá nhân công thấp, chính trị ổn định và thuế xuất nhập khẩu đồ gỗ của ta vào Hoa Kỳ còn thấp. Điều này đã làm kim ngạch xuất khẩu đồ gỗ của Việt

Nam tiếp tục tăng cao, gây lo ngại về hiện tượng lẩn tránh thuế hoặc chệch hướng thương mại đối với các nhà làm luật Hoa Kỳ.

Thứ ba, chủ trương của chính phủ mới của Tổng thống Trump thể hiện quan điểm ủng hộ các biện pháp bảo vệ thương mại tạm thời để bảo hộ cho ngành sản xuất trong nước. Các biện pháp bảo vệ thương mại tạm thời bao gồm biện pháp áp thuế chống bán phá giá, thuế chống trợ cấp và thuế tự vệ sẽ được tăng cường áp dụng với những nước đối tác mà Hoa Kỳ có thâm hụt cao trong đó có Việt Nam. Khác với ngành may mặc và da giày nơi ngành sản xuất trong nước chiếm thị phần quá nhỏ nên không thể khởi kiện, ngành đồ gỗ và ngành thủy sản lại có nguy cơ bị kiện cao. Minh chứng thời gian qua cho thấy ngành thủy sản bị kiện và liên tục vấp phải các vấn đề pháp lý không mong muốn. Mới đây, tháng 1/2017, Hoa Kỳ ra phán quyết sơ bộ đánh thuế chống bán phá giá và chống trợ cấp đối với gỗ mềm của Canada và gây lo ngại cho ngành hàng đồ gỗ nói chung (USITC 2017).

Thứ tư, xu hướng tiến hành các vụ kiện chống trợ cấp cùng lúc với kiện bán phá giá ngày càng gia tăng và Hoa Kỳ đã thông qua Luật sửa đổi Đạo luật Thuế quan năm 1930 (Luật số H.R. 4105) cho phép đánh thuế chống trợ cấp đối với nền kinh tế phi thị trường. Vì vậy, kết quả của các vụ kiện chống trợ cấp trong thời gian tới có thể sẽ thay đổi hoàn toàn và bên khởi kiện có thể nộp hồ sơ kiện chống bán phá giá và chống trợ cấp cùng lúc với nhau, vừa để tiết kiệm chi phí liên quan đến khởi kiện (nhất là chi phí luật sư), vừa giúp nâng mức thuế suất trừng phạt lên cao hơn (vì một mặt hàng có thể bị cùng lúc thuế chống bán phá giá và thuế chống trợ cấp).

3. Dự báo những thay đổi trong chính sách thương mại quốc tế của Hoa Kỳ

Tổng thống mới đắc cử của Hoa Kỳ Donald Trump có rất nhiều chính sách mới so với cựu Tổng thống Obama. Với phương châm “Nước Mỹ trên hết” (America First), Trumponomics gây khá nhiều tranh cãi, phản ứng nhiều chiều của dư luận trong và ngoài nước cũng như gây xáo trộn không nhỏ trên bình diện quốc tế.

- *Chính sách chống toàn cầu hóa, bảo hộ thương mại và chủ trương đàm phán lại các hiệp định đã kí*

Tổng thống sẵn sàng bỏ qua hoặc đàm phán lại các nguyên tắc, hiệp định đã được ký kết trước đó về thương mại tự do vì cho rằng nó bất công với Hoa Kỳ. Thay

vào đó, ông đề xuất một chính sách “thương mại công bằng” theo kiểu riêng nhằm gia tăng lợi ích cho nước mình. Ngay sau khi chính thức nhậm chức (21/01/2017), vào ngày 23/01/2017, ông Donald Trump đã ký sắc lệnh rút khỏi hiệp định TPP. Ngày 16/03/2017, quan chức Bộ Ngoại Hoa Kỳ Susan Thornton tuyên bố chính sách tái cân bằng ở Châu Á, còn được gọi là xoay trục sang Châu Á của chính quyền Obama “chính thức chấm dứt”. Việc đàm phán lại NAFTA cũng sẽ là một ưu tiên của chính phủ mới trong thời gian tới. Thậm chí Tổng thống nói rằng Hoa Kỳ có thể đàm phán lại hoặc rút lui khỏi WTO để theo đuổi chiến lược “America First”. Điều đó có nghĩa rằng tất cả các hiệp định Hoa Kỳ đã ký kết và có hiệu lực có thể sẽ được xem xét lại. Ông cũng có thể khởi động một cuộc chiến thương mại với Trung Quốc do ông luôn cáo buộc Trung Quốc đã thao túng tiền tệ, đồng thời đe dọa sẽ tăng thuế nhập khẩu để trừng phạt Trung Quốc. Với vị trí nền kinh tế số 1 trên thế giới, những chính sách này của Tổng thống Trump gây xáo trộn và lo ngại đáng kể với thương mại thế giới.

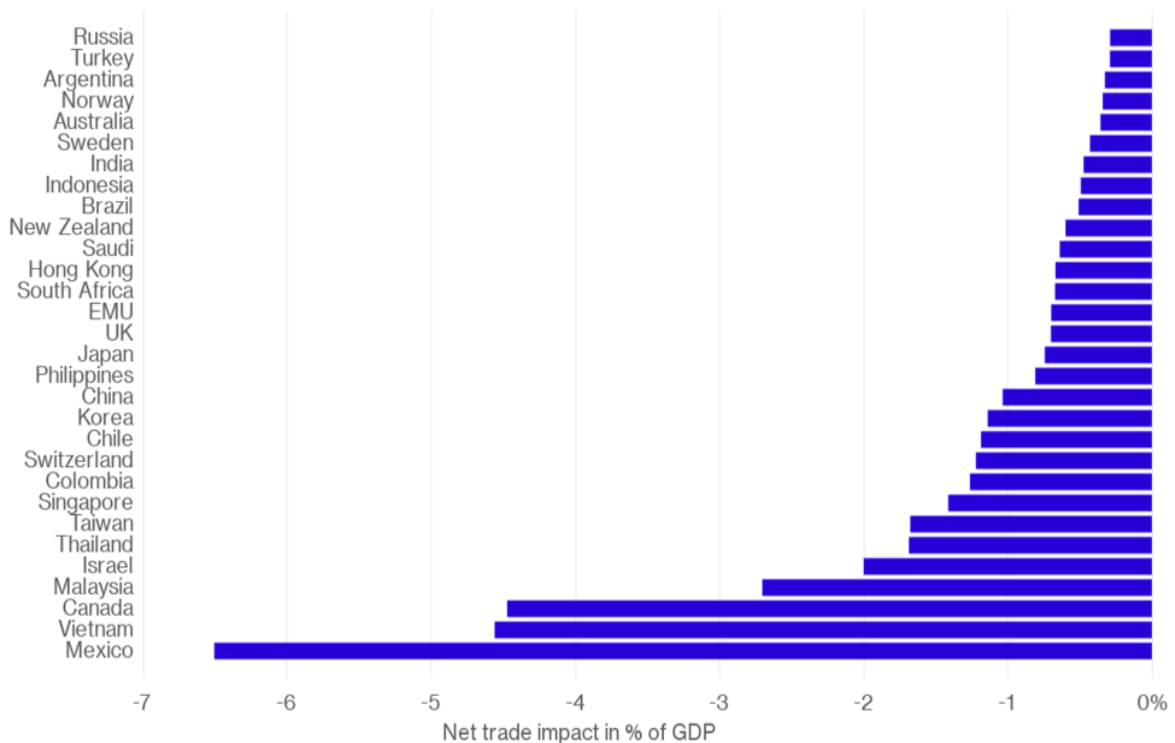
- *Chính sách cải cách thuế và thuế biên giới*

Tổng thống Donald Trump hứa hẹn sẽ thực hiện cuộc cách mạng lớn nhất về thuế kể từ thời kỳ của cựu tổng thống Ronald Reagan, theo đó sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bằng cách cắt giảm thuế mạnh mẽ. Ông nói rằng sẽ không có doanh nghiệp nào của Hoa Kỳ phải trả quá 15% lợi nhuận cho thuế, so với mức trần hiện nay là 35%. Tổng thống dựa trên luận điểm hàng hóa nước này bị đối xử bất công ở nước ngoài để nâng tầm chính sách “Công bằng thuế biên giới” (dự luật Border Tax Equity số H.R.6183) hay chính sách Thuế điều chỉnh biên giới (Border Adjustment Tax - BAT) bằng cách áp dụng Thuế dòng tiền dựa trên điểm đến (Destination-Based Cash Flow Taxation). BAT hướng đến 3 mục tiêu lớn: (i) Khuyến khích các công ty ở lại Hoa Kỳ; (ii) Hạn chế tình trạng các công ty đầu tư ra nước ngoài nhằm hưởng thuế suất thấp hơn và bán hàng trở lại Hoa Kỳ; (iii) Giảm tình trạng thâm hụt thương mại và ngân sách. Theo dự thảo, BATs sẽ giảm thuế thu nhập doanh nghiệp từ mức 35% về 20% và miễn thuế đối với phần lợi nhuận các doanh nghiệp thu được từ nước ngoài. Thêm vào đó, các sản phẩm sản xuất trong nước khi được xuất khẩu ra nước ngoài sẽ được miễn thuế, ngược lại, hàng hóa hoặc dịch vụ nhập khẩu từ nước ngoài sẽ bị đánh thuế 20%.

Theo tính toán Robin Winkler và George Saravelos (Deutsche Bank Market

Research, 2017), nếu Tổng thống Trump thực thi chính sách thuế điều chỉnh biên giới ở mức thuế suất 20% thì những nước chịu ảnh hưởng lớn nhất là Mexico, Việt Nam, Canada, Malaysia, Israel, Thái Lan trong đó giá trị xuất khẩu ròng của Việt Nam sang Hoa Kỳ dự kiến giảm hơn 4,5% so với GDP, đứng thứ hai trong số các nước bị ảnh hưởng. Mexico đứng đầu danh sách này (khoảng 6,5%) và Canada đứng ở vị trí thứ ba (gần 4,5%). Đây là hai nước được hưởng lợi nhiều từ thị trường Hoa Kỳ thông qua hiệp định NAFTA và vị trí địa lý thuận lợi.

BAT thay đổi cách đánh thuế hiện nay của Hoa Kỳ. Điều này dẫn đến một khoản thuế đối với hàng nhập khẩu và một khoản trợ giá cho xuất khẩu. BAT dự kiến sẽ thúc đẩy nền kinh tế Hoa Kỳ và xuất khẩu trong ngắn hạn, trong khi về dài hạn, các hiệu ứng nhiều khả năng sẽ giảm dần. Điều này có thể gây tác động bất lợi cho các nước xuất khẩu sang Hoa Kỳ với mức độ phụ thuộc vào quy mô thương mại, sản phẩm thay thế và phản ứng nhu cầu đối với giá hàng hóa nhập khẩu cao hơn.



Hình 1. Tác động dự kiến của chính sách BAT 20% của Trump đối với giá trị thương mại ròng của nước đối tác vào Hoa Kỳ

(Nguồn: Robin Winkler và George Saravelos 2017)

Rõ ràng, chính sách Trumponomics đã gây nhiều ảnh hưởng đến kinh tế và trật

tự thế giới. Thời gian tại nhiệm của Tổng thống mới chỉ bắt đầu, cộng với đặc thù về tính cách và kinh nghiệm thương trường nhiều hơn chính trường của Donald Trump nên các chính sách hiện chưa có hình hài cụ thể và có thể thay đổi khôn lường. Tuy nhiên, Tổng thống Trump cũng thể hiện thiện chí sẵn sàng đối thoại và hợp tác. Hãng tin Reuters dẫn lời Phó Tổng thống Mike Pence cho biết dự kiến Tổng thống thứ 45 của Hoa Kỳ sẽ đến thăm và dự hội nghị thượng đỉnh APEC tại Việt Nam vào tháng 11/2017 (Reuters 2017). Đây là cơ hội giúp định hình chính sách Châu Á của ông Donald Trump và là cơ hội để phát triển quan hệ hai nước trong thời kỳ mới.

4. Cơ hội và thách thức đối với hoạt động xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam sang thị trường Hoa Kỳ

4.1. Cơ hội

- *Hoa Kỳ là thị trường tiêu thụ có dung lượng thị trường lớn hàng đầu của thế giới và chỉ số tiềm năng thương mại rất cao đối với hàng Việt Nam*

Nhìn vào những kết quả đã đạt được trong hơn 20 năm qua, quan hệ thương mại hàng hóa Việt Nam – Hoa Kỳ đã có những bước tiến đáng ghi nhận. Về phía Việt Nam, Hoa Kỳ đã trở thành thị trường xuất khẩu lớn nhất kể từ năm 2003. Tuy nhiên, về phía Hoa Kỳ, Việt Nam chưa phải là một thị trường có ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế của Hoa Kỳ. Thị phần hàng hóa của Việt Nam tại thị trường này mới xấp xỉ mức 2% tổng giá trị hàng hóa nhập khẩu của Hoa Kỳ. Về yếu tố vị trí địa lý, Việt Nam có vị trí địa lý đặc địa và chiến lược ở khu vực Châu Á – Thái Bình Dương nói chung và Đông Nam Á nói riêng. Đây là khu vực thị trường cung ứng quan trọng cho nền kinh tế tiêu dùng của Hoa Kỳ. Do đó, nhiều chuyên gia cho rằng quy mô thương mại hiện tại chưa tương xứng với tiềm năng và quan hệ đối tác chiến lược giữa hai nước. Vì vậy, cơ hội để doanh nghiệp hai nước khai thác thị trường của nhau là rất lớn, nhất là xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam sang Hoa Kỳ.

- *Tính chất bổ sung của hai nền kinh tế*

Chỉ số hỗ trợ thương mại (TC) giữa Việt Nam và Hoa Kỳ trong 10 năm qua luôn ở mức thuận lợi. Cơ cấu mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam đáp ứng tốt nhu cầu nhập khẩu của Hoa Kỳ và có sự chuyển dịch theo hướng tích cực, xuất hiện thêm các ngành hàng mới. Nguyên nhân là do sự khác biệt về xuất phát điểm, trình độ sản xuất

và nguồn lực sản xuất giữa một siêu cường quốc và một quốc gia đang phát triển ở Châu Á – Thái Bình Dương. Điều này khiến cho quan hệ thương mại hàng hóa Việt Nam – Hoa Kỳ mang tính bổ sung, hỗ trợ cho nhau hơn là cạnh tranh.

Trong khi Việt Nam có ưu thế về tài nguyên thiên nhiên và lao động dồi dào, giá rẻ, chuyên sản xuất và xuất khẩu các sản phẩm nguyên liệu, thô sơ, hàm lượng chế biến và công nghệ thấp; những mặt hàng gia công, lắp ráp như hàng dệt may, da giày và điện tử. Hoa Kỳ lại có thế mạnh về trình độ khoa học kỹ thuật cao. Thời gian qua, Việt Nam đã phần nào tận dụng được ưu thế đó, chuyên môn hóa sản xuất các mặt hàng có lợi thế so sánh, xuất khẩu sang Hoa Kỳ. Đây là một tất yếu khách quan của quá trình phân công lao động quốc tế và mang lại lợi ích cho cả hai bên.

- Nguồn cung thay thế tiềm năng cho thị trường Hoa Kỳ

Hiện nay, Trung Quốc chiếm 50 - 60% thị trường may mặc của Hoa Kỳ trong khi Việt Nam đứng thứ hai trên thị trường chỉ với thị phần khoảng 10%. Bên cạnh đó, mặc dù Việt Nam là thị trường xuất khẩu giày dép lớn thứ hai vào Hoa Kỳ, sau Trung Quốc nhưng thực chất chỉ chiếm được 6% về số lượng và 8% về giá trị. Xuất khẩu của Trung Quốc sẽ chững lại vì lương công nhân tăng và nước này định hướng lại chính sách xuất khẩu. Thêm vào đó, Tổng thống Trump đe dọa sẽ đánh thuế trừng phạt cao đối với hàng hóa Trung Quốc. Vì vậy, Việt Nam vươn lên trở thành nguồn cung thay thế tiềm năng, giúp giảm sự phụ thuộc quá lớn của Hoa Kỳ vào nguồn cung Trung Quốc và phù hợp với lợi ích của Hoa Kỳ. Gần đây, thị trường Hoa Kỳ trở thành là thị trường tiềm năng của các doanh nghiệp tôn mạ và sẫm lớp Việt Nam do chính sách thuế chống bán phá giá của Hoa Kỳ đối với mặt hàng này của Trung Quốc.

- Quan hệ ngoại giao ngày càng tốt đẹp thúc đẩy giao thương giữa hai nước

Quan hệ bang giao giữa Việt Nam và Hoa Kỳ là tiền đề cho sự phát triển kinh tế nói chung và quan hệ thương mại hàng hóa nói riêng. Lịch sử ngoại thương giữa hai nước đã từng trải qua giai đoạn cấm vận và ngưng trệ trong một thời gian dài từ năm 1975. Đây là minh chứng cho sai lầm trong chính sách trừng phạt kinh tế của Hoa Kỳ đối với Việt Nam. Chỉ khi quan hệ ngoại giao giữa Việt Nam và Hoa Kỳ chính thức được bình thường hóa vào năm 1995 và Hiệp định thương mại song phương được ký kết vào năm 2000, quan hệ kinh tế thương mại hai nước từng bước được cải thiện và

phát triển mạnh mẽ. Với chiến lược mở cửa hợp lý, chủ động và chính sách đối ngoại khéo léo, Việt Nam đang hòa nhập hơn với nền kinh tế thế giới, đặc biệt là với Hoa Kỳ. Dù TPP có khả năng thất bại và Hoa Kỳ vẫn chưa công nhận Việt Nam là nền kinh tế thị trường, chưa dành cho nước ta Quy chế GSP nên Việt Nam có cơ hội đàm phán một FTA thay thế và nếu thành công, quan hệ thương mại hàng hóa hai nước hứa hẹn sẽ nâng lên tầm cao mới.

4.2. Thách thức

- *Chính sách Trumponomics và những thay đổi chính sách thương mại quốc tế của Hoa Kỳ tạo rào cản đối với hàng hóa Việt Nam sang thị trường này*

Chính sách Trumponomics dù đề cao mục tiêu bảo hộ khi Trung Quốc bị đe dọa đánh thuế trừng phạt và đối tác thương mại quan trọng là Canada cũng vừa bị đánh thuế chống bán phá giá và thuế chống trợ cấp lên mặt hàng gỗ mềm. Vậy nên, nguy cơ đối với xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam sang Hoa Kỳ không hề nhỏ trước nguy cơ xuất hiện thêm các biện pháp bảo hộ mới.

Nếu quốc hội Hoa Kỳ thông qua chính sách thuế điều chỉnh biên giới 20% trong năm 2017 sẽ làm giảm kim ngạch xuất khẩu Việt Nam sang thị trường Hoa Kỳ trong ngắn hạn. Mức độ ảnh hưởng của BAT đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam sẽ được quyết định bởi hai nhân tố chính: (i) độ co giãn của nhu cầu Hoa Kỳ đối với hàng Việt Nam và (ii) sự thay đổi tỷ giá VND/USD. Do BAT dự kiến được áp dụng đồng loạt với tất cả các hàng hóa nhập khẩu vào Hoa Kỳ và hàng nội địa nên các nhà xuất khẩu Việt Nam sẽ chỉ chịu tác động tiêu cực khi hàng sản xuất tại Hoa Kỳ có mức giá rẻ hơn trong khi điều đó lại không hoàn toàn đúng với thực tế các ngành hàng mà Việt Nam xuất khẩu nhiều sang Hoa Kỳ. Cơ cấu hàng xuất khẩu nước ta sang thị trường Hoa Kỳ có mức độ tập trung cao với hơn 80% là các ngành hàng chủ lực bao gồm thiết bị điện, điện tử, điện thoại và linh kiện; hàng may mặc, giày dép, sản phẩm gỗ và hàng thủy sản. Đối với ngành may mặc, da giày, thậm chí là các sản phẩm điện tử, chi phí sản xuất nội địa khá cao khó có thể giúp nhà sản xuất Hoa Kỳ đảo ngược tình hình. Điều này có nghĩa rằng trong dài hạn, chính sách BAT thực chất gây tác động chuyển nhượng thu nhập từ túi người tiêu dùng nội địa sang nhà sản xuất và ngân khố Hoa Kỳ. Tuy nhiên, trong ngắn hạn, thị trường vẫn có những phản ứng nhất định với BAT, giá

tăng dẫn đến nhu cầu tiêu dùng bị cắt giảm, kéo theo thị trường bị trì trệ.

- *Hàng rào kỹ thuật gia tăng thông qua các tiêu chuẩn kỹ thuật và yêu cầu chất lượng khắt khe từ phía Hoa Kỳ*

Hoa Kỳ là quốc gia có yêu cầu cao về tiêu chuẩn kỹ thuật và chất lượng sản phẩm. Đồng thời, luật pháp kinh doanh ở Hoa Kỳ cũng rất chặt chẽ trong việc kiểm tra chất lượng sản phẩm đạt chuẩn và việc chứng minh xuất xứ nguyên phụ liệu các sản phẩm xuất khẩu sang Hoa Kỳ. Tất cả các loại hàng hóa, dù sản xuất trong nước hay nhập khẩu, đều do Luật Liên bang về Thực phẩm, Dược phẩm của Hoa Kỳ (Federal Food, Drug, and Comestic Act – FDCA), Luật về Bao bì và Nhãn hàng (Fair Packaging and Labeling Act – FPLA) và một số phần của Luật về Dịch vụ Y tế (PHSA) điều chỉnh. Trong đó, cơ quan Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm (FDA) chịu trách nhiệm quản lý nhập khẩu thực phẩm vào Hoa Kỳ. Đối với nông sản và thủy sản, các quy định riêng còn được ban hành bởi Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ (USDA) và Cục Nghề cá Hoa Kỳ (NMFS).

- *Các điều luật về bồi thường thương mại của Hoa Kỳ vẫn tiếp tục gây bất lợi cho hàng hóa Việt Nam*

Mặc dù Hoa Kỳ đã mở cửa cho hàng hóa Việt Nam, song họ vẫn sử dụng các rào cản kỹ thuật để bảo hộ nền sản xuất trong nước. Bên cạnh đó, Việt Nam chưa được Hoa Kỳ công nhận là nước có nền kinh tế thị trường đầy đủ đã gây bất lợi lớn trong các vụ tranh chấp thương mại với doanh nghiệp Hoa Kỳ. Điển hình là các rà soát thuế chống bán phá giá diễn ra gần đây. Một số công ty xuất khẩu cá tra của Việt Nam như Docfish, Hải Sản Godaco bị áp thuế suất chống bán phá giá lần lượt là 3,87 USD/kg và 1,81 USD/kg trong khi thuế suất doanh nghĩa chỉ là 0,3 USD/kg. Không chỉ các vụ kiện đòi bồi thường thương mại mà với những phiên rà soát thường niên (POR) hay rà soát định kỳ 5 năm theo điều khoản Hoàng hôn (Sunset clause) đều có thể đưa ra mức thuế bất lợi không ngờ đối với doanh nghiệp xuất khẩu của Việt Nam. Nguyên nhân một phần do doanh nghiệp Việt Nam chưa nắm vững pháp luật và chưa có những hành động đối ứng phù hợp trong các vụ việc trên. Ngoài ra, các doanh nghiệp Việt Nam cần đặc biệt lưu ý đến dự báo về sự gia tăng của các biện pháp này trong thời gian tới.

- *Sức ép cạnh tranh trên thị trường Hoa Kỳ và sự thiếu hụt thông tin của*

doanh nghiệp Việt Nam

Với các cơ hội và tiềm năng dồi dào từ thị trường Hoa Kỳ, các nước khác đều cố gắng thâm nhập thị trường này, trong đó có các quốc gia Châu Á. Vì trình độ sản xuất và công nghệ của Việt Nam vẫn còn thấp so với các quốc gia trong khu vực như Trung Quốc, Thái Lan, Indonesia, Malaysia, Philipines... nên hàng hóa Việt Nam sẽ phải cạnh tranh gay gắt với các sản phẩm cùng loại đến từ các quốc gia này về giá và chất lượng sản phẩm tại Hoa Kỳ. Hơn thế nữa, các quốc gia trong khu vực có cơ cấu hàng hóa xuất khẩu khá tương đồng với Việt Nam nhưng mẫu mã phong phú, đa dạng và giá cả lại cạnh tranh hơn, đặc biệt là đối thủ Trung Quốc - hiện nay được xem là “công xưởng của thế giới” trong lĩnh vực xuất khẩu. Chưa dừng lại ở đó, để bảo vệ nền sản xuất trong nước, Tổng thống Trump sẽ tăng cường các biện pháp bảo hộ thương mại mới. Trong khi đó, năng lực cạnh tranh hàng hóa của doanh nghiệp Việt Nam còn hạn chế và dễ bị tổn thương. Các doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc tiếp cận thị trường do thiếu thông tin và khả năng tiếp cận thị trường còn thấp. Nguyên nhân là do chưa hiểu rõ về tiềm năng, quy mô, thị hiếu cũng như luật pháp, phương thức kinh doanh với các đối tác Hoa Kỳ.

5. Kết luận

Quan hệ giao thương Việt Nam và Hoa Kỳ đã phát triển toàn diện và vượt bậc trong hơn 20 năm qua đi kèm với các chính sách tạo thuận lợi thương mại như việc tiếp cận thị trường và những ưu đãi về các hàng rào thuế quan, phi thuế quan. Với chỉ số thương mại khá tốt, xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam rõ ràng có nhiều đóng góp cho nền kinh tế Hoa Kỳ trong đó một số ngành hàng xuất khẩu chủ lực của Việt Nam như điện tử, điện thoại và linh kiện, may mặc, da giày, đồ gỗ, thủy sản... đã dần tìm được chỗ đứng trên thị trường Hoa Kỳ. Dù chính trường Hoa Kỳ có nhiều thay đổi nhưng dựa trên cơ sở đôi bên cùng có lợi và nền kinh tế mang tính tương hỗ, Việt Nam vẫn có nhiều cơ hội phát triển xuất khẩu và ở vào vị trí chiến lược trong quan hệ thương mại với Hoa Kỳ.

Song song đó, vì muốn bảo hộ nền sản xuất trong nước nên Hoa Kỳ đã áp dụng các chính sách thương mại kiểu mới và tinh vi thông qua việc đặt ra những tiêu chuẩn cao về vệ sinh an toàn thực phẩm, vệ sinh dịch tễ, lao động, môi trường, quy định về

thuế chống bán phá giá và chống trợ cấp, thuế biên giới... đối với hàng nhập khẩu. Do mức độ tập trung quá cao trong cơ cấu xuất khẩu và tỷ lệ xuất siêu cao sang thị trường Hoa Kỳ, Việt Nam càng bị rủi ro và dễ tổn thương hơn trước các biện pháp bảo hộ mới từ thị trường Hoa Kỳ, nhất là trong môi trường chính sách khó dự đoán trước hiện nay. Điều đó đòi hỏi Chính phủ và doanh nghiệp Việt Nam cần nỗ lực xây dựng và thực thi những giải pháp hiệu quả để tiếp tục phát triển xuất khẩu bền vững trong thời gian tới/.

Tài liệu tham khảo

1. Michael F. Martin (2016), *U.S.-Vietnam Economic and Trade Relations: Issues for the 114th Congress*, Congressional Research Services, ngày 20/05/2016.
2. Murray Hiebert, Phuong Nguyen, Gregory B. Poling (2014), *A New Era in U.S. – Vietnam Relations: Deeping ties two decades after normalization*, CSIS, xuất bản vào tháng 6/2014.
3. WTO (2010), *Trade policy review: United States*, Trade Policy Review Body, WT/TPR/S/235 dated 25/08/2010.
4. WTO (2012), *Trade policy review: United States*, Trade Policy Review Body, WT/TPR/S/275 dated 13/11/2012.
5. WTO (2014), *Trade policy review: United States*, Trade Policy Review Body, WT/TPR/S/307 dated 11/11/2014.
6. WTO (2016), *Trade policy review: United States*, Trade Policy Review Body, WT/TPR/S/350 dated 14/11/2016.
7. Andrew Soergel (2017), *Trump Signals Support for Border-Adjustment Tax*, U.S. News ngày 24/02/2017, <https://www.usnews.com/news/articles/2017-02-24/trump-signals-support-for-border-adjustment-tax-plan-pushed-by-house-republicans>.
8. Ankit Panda (2017), *Straight from the U.S. State Department: The pivot to Asia is over*, bản tin của The Diplopmat ngày 14/03/2017, <http://thediplomat.com/2017/03/straight-from-the-us-state-department-the-pivot-to-asia-is-over/>.
9. Central Intelligence Agency (2017), *The world Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>

10. International Trade Center (2017), *Trade Map*, <http://www.trademap.org/>.
11. Reuters (2017), *Trump to attend three Asian summits in November: Pence*, Reuters News ngày 20/04/2017, <http://www.reuters.com/article/us-pence-asia-indonesia-trump-idUSKBN17M1BZ>.
12. Robin Winkler và George Saravelos (2017), *Here's a Glimpse of the Global Trade Carnage From a U.S. Border Tax*, bản tin Bloomberg ngày 02/02/2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-01/here-s-a-glimpse-of-the-global-trade-carnage-from-a-u-s-border-tax>.