

Chính sách thương mại - một đánh giá từ trường hợp ngành công nghiệp ô tô Việt Nam

HOÀNG VĨNH LONG

Hội nhập kinh tế quốc tế và những tác động của nó đang là một chủ đề được bàn luận nhiều nhất ở Việt Nam hiện nay. Quá trình tất yếu này kéo theo hàng loạt các cải cách quan trọng đã và đang diễn ra về môi trường pháp lý, thể chế và các chính sách kinh tế vĩ mô, trong đó một nội dung quan trọng là cải cách ngoại thương. Chính sách thương mại không chỉ bao gồm các công cụ trực tiếp được thực hiện tại biên giới quốc gia như: thuế quan, hạn ngạch, hay các qui định khác ảnh hưởng tới khả năng cạnh tranh của hàng hóa xuất nhập khẩu. Chính sách thương mại còn bao gồm cả những chính sách có ảnh hưởng phân biệt chống lại các nhà cung ứng hàng hóa, dịch vụ và yếu tố sản xuất nước ngoài. Ngoài ra, nó còn thể hiện trong sự vận hành các thể chế ảnh hưởng đến môi trường đầu tư trong nước.

Ở các nước đang phát triển, ước vọng thoát khỏi đói nghèo lạc hậu được nhìn thấy trong viễn cảnh công nghiệp hóa. Với nguồn vốn hạn hẹp và trình độ công nghệ lạc hậu, các nhà hoạch định chính sách ở các nước đang phát triển thường buộc phải - hay chính họ thấy rằng cần phải - tập trung vào một số ngành được coi là quan trọng, có khả năng tác động đến sự phát triển chung của toàn ngành công nghiệp. Sự phát triển của các ngành này được kỳ vọng sẽ tạo ra được hiệu ứng lan tỏa về công nghệ, sản lượng và việc làm trong nền kinh tế. Một ngành công nghiệp phát triển, có thể được kỳ vọng thúc đẩy các mối liên kết "tiến" và "lùi" (forward and backward linkages). Trong các chiến lược công nghiệp hóa, người ta thường sử dụng các chính sách thương mại để thực hiện mục tiêu phát triển một số ngành mà

họ cho rằng có thể thúc đẩy các mối liên kết đó.

Rất nhiều ngành công nghiệp của Việt Nam đòi hỏi được đầu tư và không ít trong số đó đã thành công, được lọt vào danh sách các ngành nhạy cảm - một ngành có tác động nhiều tới hoạt động của các ngành khác, như: công nghiệp ô tô, thép, xi măng, mía đường, giấy, phân bón... thậm chí cả muối ăn và sữa.

• Chính sách bảo hộ ngành công nghiệp ô tô Việt Nam

Ngành công nghiệp ô tô Việt Nam ra đời vào đầu những năm 90 của thế kỷ trước, đi sau các nước khác trên thế giới cả thế kỷ, so với các nước trong khu vực cũng phải mấy chục năm. Do đó, là một ngành quan trọng còn non trẻ, ngành công nghiệp ô tô được Nhà nước hết sức ưu ái tạo điều kiện phát triển đằng sau hàng rào bảo hộ rất cao. Người ta hy vọng rằng, những hỗ trợ ban đầu cần thiết này sẽ giúp các doanh nghiệp trong ngành nhanh chóng tích lũy kinh nghiệm sản xuất (*learning-by-doing*) và đạt được lợi thế kinh tế nhờ qui mô (*economy of scale*), nhờ đó có thể giảm chi phí sản xuất, nâng cao trình độ kỹ thuật và công nghệ, cũng như kỹ năng quản lý. Như vậy, với sự trợ giúp ban đầu của Nhà nước, ngành công nghiệp ô tô sẽ trở nên có khả năng cạnh tranh và mang lại hiệu quả kinh tế xã hội như: tạo công ăn việc làm, tạo hiệu ứng lan tỏa thúc đẩy phát triển các ngành liên quan.

Để đảm bảo cho ngành công nghiệp ô tô trước sự cạnh tranh của xe nhập khẩu, các công cụ chủ yếu được Nhà nước sử dụng là:

Hoàng Vinh Long, TS, Trường Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh.

thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt. Ngoài ra còn có các công cụ như thuế thu nhập doanh nghiệp, các chính sách về tỷ lệ nội địa hóa và những chính sách ưu đãi trong Luật Đầu tư (trước năm 2005).

Bài viết này, tập trung xem xét tác động của hai công cụ chính ảnh hưởng đến giá ô tô nhập khẩu là thuế nhập khẩu và thuế tiêu thụ đặc biệt. Các cột mốc chính trong chính sách thuế nhằm bảo hộ cho các nhà

sản xuất ô tô trong nước được trình bày trong hộp dưới.

Sự bảo hộ bằng thuế nhập khẩu và thuế tiêu thụ đặc biệt phản ánh mức độ bảo hộ danh nghĩa cho các nhà sản xuất trong nước. Các loại thuế này đẩy mức giá xe nhập khẩu lên trung bình 200%. Kết quả là xe lắp ráp trong nước được định giá thấp hơn từ 10% đến 20% là có thể loại trừ gần như hoàn toàn sự cạnh tranh từ nước ngoài.

Các chính sách thuế trong trong giai đoạn cụ thể

➤ Từ năm 1991:

+ Thuế nhập khẩu ô tô nguyên chiếc: 100% (đối với xe chở người và xe chở hàng có tổng trọng tải dưới 5 tấn); trong khi đó thuế suất thuế nhập khẩu đối với bộ linh kiện CKD, IKD để lắp ráp ô tô được quy định ở mức tương đối thấp (3%-25%).

+ Đồng thời với mức thuế cao, Nhà nước còn duy trì chính sách hạn chế nhập khẩu thông qua việc cấp giấy phép nhập khẩu (trên thực tế là cấm nhập vì hầu như không cấp giấy phép cho nhập khẩu).

➤ Từ tháng 1-1999:

+ Thuế tiêu thụ đặc biệt: 100%

+ Giảm thuế tiêu thụ đặc biệt cho xe lắp ráp trong nước đến 95% so với mức quy định.

➤ Từ năm 2004: giảm thuế tiêu thụ đặc biệt đối với xe nhập khẩu xuống còn 80%.

➤ Từ năm 2005:

+ Tháng 11-2005: giảm thuế nhập khẩu từ 100% xuống còn 90%.

+ Tăng thuế tiêu thụ đặc biệt đối với xe trong nước từ 24% lên 40%.

➤ Từ năm 2006:

+ Thống nhất thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt đối với ô tô từ 5 chỗ ngồi trở xuống là 50% đối với cả xe nhập khẩu và lắp ráp trong nước.

+ Từ tháng 5-2006: ô tô cũ đã qua sử dụng được phép nhập khẩu, nhưng phải chịu thuế rất cao gần cản gần như hoàn toàn nhập khẩu xe tầm trung (giá từ 20-40 nghìn USD), không tạo ra sức cạnh tranh đáng kể đối với xe trong nước.

➤ Trong năm 2007: thuế nhập khẩu ô tô nguyên chiếc giảm 3 lần từ 90% xuống còn 60%.

Tuy nhiên, sự tăng giá của xe nhập khẩu hay mức độ bảo hộ danh nghĩa còn chưa phải toàn bộ vấn đề. Mức độ bảo hộ thực tế (ERP – *Effective rate of protection*) cung cấp cho các nhà sản xuất trong nước phản ánh chính xác hơn tác động của hàng rào bảo hộ. Nó đo lường tác động của hệ thống thuế quan lên phần giá trị gia tăng của nhà sản

xuất nội địa. Phần giá trị gia tăng càng cao, nó càng cho phép các nhà sản xuất kém hiệu quả có thể gia nhập ngành và mang lại lợi nhuận siêu ngạch cho họ. Ngành công nghiệp ô tô Việt Nam được bảo hộ với mức thuế quan rất cao – 100%, và mới chỉ được giảm xuống còn 60% trong thời gian gần đây. Tuy nhiên, tỷ lệ bảo hộ thực tế mà

ngành này nhận được còn cao hơn nhiều tỷ lệ bảo hộ danh nghĩa được phản ánh bằng mức thuế nhập khẩu.

Để có thể hình dung về qui mô của hàng rào bảo hộ cho ngành công nghiệp ô tô Việt Nam, chúng ta thử ước lượng chỉ số này với một số giả định:

- Giá trị bộ linh kiện xe ô tô chiếm tỷ trọng 80% giá trị xe.
- Thuế nhập khẩu đánh lên bộ linh kiện trung bình là 15%.
- Tạm thời chưa tính tới tác động của sự chênh lệch thuế tiêu thụ đặc biệt có ảnh hưởng bất lợi cho xe nhập khẩu thời kỳ trước 2006 (mức độ bảo hộ thực tế cho nhà

sản xuất trong nước càng cao hơn nếu tính cả tác động này).

Công thức tính tỷ lệ bảo hộ thực tế:

$$ERP = \frac{t - \sum_{i=1}^n a_i t_i}{1 - \sum_{i=1}^n a_i} \times 100\%$$

Trong đó:

- t – thuế quan đánh lên sản phẩm
- t_i – thuế quan đánh lên đầu vào i
- a_i – tỷ trọng của các yếu tố đầu vào trong giá trị sản phẩm

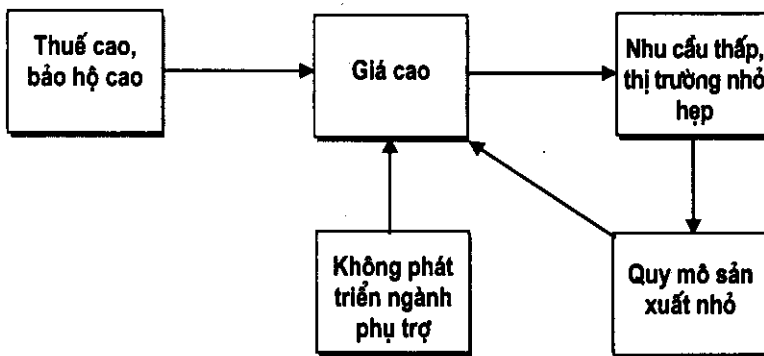
Kết quả ước tính tỷ lệ bảo hộ thực tế được thể hiện trong bảng dưới.

	Mức thuế nhập khẩu 100% (thời kỳ trước tháng 11-2005)	Mức thuế nhập khẩu 60% (thời kỳ từ tháng 11-2007)
Mức độ bảo hộ thực tế	440%	240%

Như vậy, với mức độ bảo hộ rất cao cho nhà sản xuất ô tô trong nước, chính sách thương mại nhằm thiết lập một ngành công nghiệp không có lợi thế so sánh và sinh sau đẻ muộn gần một thế kỷ so với các nước tiên tiến và muộn hơn hàng chục

năm so với các nước trong khu vực như Thái Lan và Trung Quốc đã có những tác động như thế nào đến ngành này. Có thể khái quát tác động của hàng rào bảo hộ lên ngành công nghiệp ô tô và thị trường ô tô qua sơ đồ dưới đây.

SƠ ĐỒ: Tác động của chính sách thương mại đối với thị trường ô tô



Như đã trình bày ở trên, tỷ lệ bảo hộ thực tế dành cho các nhà sản xuất ô tô trong nước có lúc lên tới 440%, thậm chí còn cao hơn nhiều nếu tính cả sự chênh lệch về thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt (như đã thấy trong giai đoạn 1999-2005). Hàng rào bảo hộ

này ở mức tương đương, hay thậm chí còn cao hơn mức độ bảo hộ mà các nhà sản xuất xe hơi Braxin nhận được vào những năm 1960 (nước này đã phải từ bỏ tham vọng phát triển ngành này vào cuối những năm 1980). Chúng ta thấy những tác động nổi

bật của chính sách bảo hộ cho ngành này qua sơ đồ trên là:

(1) Nhà nước bảo hộ ngành công nghiệp ô tô thông qua chính sách thuế - thuế nhập khẩu và thuế tiêu thụ đặc biệt. Mức độ bảo hộ danh nghĩa dành cho các nhà sản xuất ô tô trong nước rất cao thông qua các biện pháp như: cấm nhập khẩu xe nguyên chiếc, áp dụng thuế nhập khẩu rất cao (tới 100%) - chỉ bắt đầu được cắt giảm trong thời gian gần đây, cuối năm 2007 là 60% và được đưa lên 70% trong đầu năm 2008.

Thực tiễn trong thời gian qua cho thấy: một hàng rào bảo hộ cao cản trở cạnh tranh từ bên ngoài cộng với sự yếu kém cố hữu của các định chế chống độc quyền trong nước ở các quốc gia đang phát triển đã hình thành nên một thị trường gần như là độc quyền nhóm có cấu kết về giá. Mặc dù có trên 10 nhà sản xuất trong ngành, nhưng trong suốt thời gian qua chúng ta không hề thấy sự cạnh tranh về giá giữa các dòng xe cùng hạng của các nhà sản xuất khác nhau. Giá được ấn định xoay quanh mức đủ để người tiêu dùng trong nước không chuyển sang mua xe nhập khẩu. Các nhà sản xuất trên thị trường không hề có động thái gia tăng sản lượng nhằm sử dụng công suất sản xuất còn đang dư thừa tới 70%. Đó là một nghịch lý không thể tồn tại trong môi trường kinh doanh bình thường. Hệ quả là giá xe ô tô ở Việt Nam hiện nay đang đắt nhất thế giới, cao gấp 1,5 - 2 lần so với Thái Lan; 2,5 lần so với xe được sản xuất chính hãng.

(2). Với mức giá cao như vậy, lượng xe tiêu thụ ở mức rất thấp, chỉ khoảng 60 nghìn xe/năm (54.000 xe năm 2004 và 67.000 xe năm 2005, giảm xuống còn 60.000 xe năm 2006 và khoảng trên 60.000 xe trong năm 2007). Như vậy, nhu cầu thấp do thu nhập thấp (bình quân đầu người khoảng 700 USD vào năm 2006) càng bị giảm sút do giá quá cao. So sánh với doanh số khoảng 700.000 chiếc/năm ở Thái Lan cho thấy qui mô thị trường của Việt Nam còn hết sức nhỏ bé. Qui mô thị trường nhỏ bé tất yếu dẫn tới các tác động ngược lại đến chi phí và giá bán sản

phẩm trên thị trường cũng như khả năng phát triển một nền sản xuất thực sự có thể tham gia tích cực vào phân công lao động quốc tế.

(3). Hàng rào bảo hộ cao thu hút nguồn lực từ bên ngoài (từ các ngành khác trong nền kinh tế hoặc từ các nhà đầu tư nước ngoài) gia nhập ngành nhằm hưởng lợi nhuận siêu ngạch. Giá cao nhờ bảo hộ cho phép các nhà sản xuất thu được lợi nhuận ngay cả ở qui mô sản xuất nhỏ, không cần đầu tư mở rộng sản xuất cũng như áp dụng kỹ thuật - công nghệ tiên tiến nhằm hạ giá thành. Thị trường tiêu thụ vốn đã nhỏ bé vì thế càng bị chia nhỏ hơn, thu hẹp qui mô của mỗi nhà sản xuất, không thể có được tiết kiệm chi phí nhờ qui mô.

Ở Việt Nam ngoài 4 công ty trong nước là Tổng công ty Công nghiệp ô tô Việt Nam (Vinamotor), Tổng công ty Máy động lực và máy nông nghiệp, Tổng công ty Than, Công ty Cơ khí Sài Gòn (SamCo), có 11 liên doanh đăng ký sản xuất 148.000 xe/năm, nhưng trên thực tế các liên doanh này chỉ khai thác được khoảng 30% công suất. Ở đây, một lần nữa chúng ta gặp chân lý: "không phải càng nhiều là càng tốt", nhất là trong điều kiện bộ máy quản lý nhà nước không đủ năng lực kiểm soát các hành vi cấu kết, hạn chế cạnh tranh của các nhà sản xuất.

Với dung lượng thị trường chỉ khoảng 60.000 xe/năm thì qui mô sản xuất trung bình của một nhà sản xuất ô tô ở Việt Nam chỉ khoảng trên dưới 6.000 xe/năm. Con số này nằm rất xa dưới mức hiệu quả cho một nhà sản xuất xe hơi thực thụ (tối thiểu phải đạt khoảng 60.000 chiếc/năm).

Qui mô sản xuất nhỏ tất yếu dẫn đến hai vấn đề:

Thứ nhất, giá bán cao do chi phí sản xuất cao, không thu được tính hiệu quả nhờ qui mô. Giá bán cao tác động trở lại làm giảm nhu cầu mua xe ô tô của dân chúng, thu hẹp thị trường.

Thứ hai, qui mô sản xuất nhỏ không khuyến khích các nhà lắp ráp xe hơi trong

nước đầu tư phát triển ngành công nghiệp phụ trợ hoặc tìm kiếm, thiết lập mối liên kết với các nhà cung cấp. Thị trường cung cấp linh kiện nhỏ hẹp, manh mún cũng không khuyến khích các nhà sản xuất linh kiện nước ngoài đầu tư vào Việt Nam để tham gia cung cấp cho ngành lắp ráp ô tô. Điều đó càng ngăn cản sự phát triển của ngành công nghiệp phụ trợ tiếp thu kỹ thuật-công nghệ tiên tiến để có thể sản xuất ra các sản phẩm có chất lượng đạt tiêu chuẩn và giá thành hợp lý.

Kết quả là, tỷ lệ nội địa hóa không cao. Nội địa hóa chỉ dừng lại ở những bộ phận, linh kiện đơn giản như: bánh răng, pittông, nhíp, sảm, lốp, dây điện... Hiện nay tỷ lệ nội địa hóa đạt được là 10-13%. Rõ ràng, các khuyến khích của Nhà nước nhằm phát triển ngành công nghiệp phụ trợ như thuế suất ưu đãi theo tỷ lệ nội địa hóa; khuyến khích và ưu tiên đầu tư sản xuất động cơ ô tô, hộp số, cụm truyền động và phụ tùng đã thất bại trong một thị trường mà các động cơ khuyến khích bị bóp méo như vậy. Kết quả như chúng ta đã thấy là mục tiêu đạt được tỷ lệ nội địa hóa 40-50% của chiến lược phát triển ngành công nghiệp ô tô đã hoàn toàn thất bại. Ngoài ra, chính sách dài hạn phát triển ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu sử dụng các công cụ của chính sách thương mại được vạch ra nhằm sản xuất ra một sản phẩm của ngày hôm nay mà không hề - và cũng hầu như là không thể - dự đoán được sản phẩm đó và thị trường sẽ phát triển như thế nào vào thời điểm nhắm đích trong tương lai.

• Kết luận

Hàng rào bảo hộ trong hơn 15 năm qua đã gây thiệt hại to lớn cho người tiêu dùng và nền kinh tế. Ngành công nghiệp ô tô yếu kém đã làm trì trệ các mối liên kết tiến-lùi: gây thiệt hại cho các ngành khác sử dụng ô tô trong sản xuất kinh doanh và không khuyến khích sự phát triển của ngành công nghiệp phụ trợ. Thậm chí, phần nào đó chịu trách nhiệm về sự kìm hãm phát triển cơ sở hạ tầng giao thông ở Việt Nam trong những năm qua.

Mức bảo hộ cao hàng trăm phần trăm có tính ngăn cản nhập khẩu không mang lại nguồn thu thuế cho Nhà nước, mà về nguyên tắc có thể được trả lại cho xã hội dưới dạng hàng hóa và dịch vụ công. Thay vì đó, người tiêu dùng phải trả giá cao cho hàng hóa có chất lượng thấp như một dạng "thuế bảo hộ", tạo ra lợi nhuận rất cao cho các liên doanh và cuối cùng trở thành các khoản lợi nhuận chuyển ra nước ngoài. Phổ biến nhất là hiện tượng giá nhập khẩu linh kiện của các liên doanh bị đẩy lên quá cao so với giá thực tế, có khi gần bằng giá trị xe xuất xưởng từ nước ngoài. Đây là hiện tượng chuyển giá khá phổ biến trong thực tiễn hoạt động của các công ty đa quốc gia mà các nước đang phát triển hầu như không có đủ năng lực để ngăn chặn một cách có hiệu quả.

Một lần nữa, chúng ta đã và đang chứng kiến thất bại của chính sách bảo hộ qua trường hợp ngành công nghiệp ô tô Việt Nam. Lập luận về ngành công nghiệp non trẻ dù có vẻ như rất hấp dẫn về mặt lý thuyết nhưng đã hoàn toàn thất bại trong thực tiễn. Có lẽ, các nhà làm chính sách cần kiểm chế hơn với các chương trình chiến lược đầy cảm dỗ đòi hỏi sử dụng các biện pháp bóp méo thị trường để tìm chỗ đứng cho một ngành nào đó trên bản đồ phân công lao động thế giới. Chỉ có mở cửa thị trường cùng với sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước về các tiêu chuẩn kỹ thuật và môi trường mới có thể làm cho các nhà sản xuất trở nên cạnh tranh và có trách nhiệm hơn trên thị trường Việt Nam trong thời gian tới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- 1) The World Bank (2002), *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, Washington, D.C. (Bản dịch tiếng Việt do Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright biên soạn và thực hiện).
- 2) www.vama.org.vn/
- 3) www.vneconomy.vn/?home=detail&page=category&cat_name=99&id=8cf35d6fa37f2b
- 4) www.moi.gov.vn
- 5) www.mof.gov.vn