

## Chương 13

# QUY TẮC XUẤT XỨ VÀ ƯU ĐÃI THƯƠNG MẠI

Luis Jorge Garay S. và Rafael Cornejo

Việc áp dụng các ưu đãi thương mại, cho dù đó là đơn phương (chẳng hạn như Cơ chế Ưu đãi Phổ cập Chung, tức GSP) hay do các hiệp định thương mại tự do (FTA), đòi hỏi phải có các hướng dẫn cho phép xác định được xuất xứ của hàng hóa để bảo đảm rằng các ưu đãi chỉ đem lại lợi ích cho các sản phẩm có nguồn gốc từ nước hưởng lợi. Do vậy, các hiệp định thương mại ưu đãi bao gồm các cơ chế xuất xứ quy định các điều kiện và thủ tục để xác định nước xuất xứ.

Trao đổi thương mại liên quan đến hàng hóa sẵn có hay được sản xuất hoàn toàn tại nước xuất khẩu hoặc hàng hóa có các bộ phận từ nước thứ ba. Đối với loại hàng hóa thứ hai, cần thiết phải xác định các điều kiện, chủng loại và lượng của các bộ phận nhập khẩu mà hàng hóa thuộc loại này có thể chứa và vẫn còn được xem như có xuất xứ tại nước hay khu vực được hưởng ưu đãi. Phương pháp phổ biến mà hầu hết các nước áp dụng là xuất xứ của sản phẩm được xác định bằng địa điểm mà tại đó diễn ra sự chuyển đổi lớn cuối cùng; có nghĩa là, tại nước mà quá trình sản xuất hay chế biến quan trọng diễn ra gần đây nhất. “Quan trọng” hay “đáng kể” được định nghĩa là đủ để đem đến cho sản phẩm đặc tính cốt lõi của nó.

Các quy tắc xuất xứ (rules of origin) nhằm ngăn chặn cái mà thuật ngữ kỹ thuật gọi là *thương mại theo đường vòng* (trade deflection). Hiện tượng này có thể nảy sinh khi hàng hóa từ nước thứ ba đưng phải các mức thuế xuất nhập khẩu phân biệt đối xử tại các nước thành viên của FTA, từ đó làm nảy sinh động cơ đưa hàng hóa vào FTA thông qua nước thành viên có mức thuế xuất nhập khẩu thấp nhất và rồi sau đó chuyển hàng hóa đó như là loại hàng miễn thuế sang các nước trong FTA có mức thuế cao hơn. Các doanh nghiệp đặt tại các nước không được hưởng lợi từ cơ chế GSP cũng có động cơ như vậy. Yêu cầu cần có mức tối thiểu về sự chuyển đổi đáng kể được đưa ra nhằm ngăn chặn những cách làm như trên bằng cách hạn chế bất khả năng cấp ưu đãi thương mại cho những hàng hóa thỏa mãn các quy tắc xuất xứ thuộc loại trên.

Các cơ chế xuất xứ có thể dẫn đến sản xuất không hiệu quả và phân biệt đối xử (bằng cách ưu đãi các công ty có khả năng thích ứng và thỏa mãn tốt nhất đối với các yêu cầu đặt ra); sự phân bổ không công bằng về lợi ích giữa các nhân tố sản xuất, hoạt động và giữa các nước với nhau; và các chi phí giao dịch và quản lý.<sup>1</sup> Các quy tắc xuất xứ khắt khe có thể hạn chế nghiêm trọng việc tìm nguồn nhập lượng từ các nước bên ngoài FTA, từ đó dẫn đến việc làm lệch hướng đầu tư – các quyết định của các công ty đa quốc gia trong việc chọn địa điểm thiết lập các cơ sở sản xuất kinh doanh trong khu vực thương mại tự do. Nếu khu vực thương mại tự do này không đủ lớn và năng động thì điều này sẽ có thể gây ra tác động tiêu cực đối với hiệu quả và khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp

(Barfield 1996; Winters 1997). Các chi phí vận hành và hành chính của việc chứng nhận và xác nhận xuất xứ có tiềm năng tăng cao và làm gia tăng mất mát về hiệu quả. Người ta dự đoán rằng chi phí hoạt động ròng có thể tăng cùng với tính phức tạp trong quản lý cũng tăng, thiếu tính minh bạch, nhiều tiêu chuẩn xét hưởng ưu đãi, và việc phổ biến của “các họ quy tắc xuất xứ”. Ở Châu Âu, chi phí thu thập, quản lý, và dự trữ thông tin cần thiết để điều hành và chứng thực xuất xứ chiếm khoảng 3% giá sản phẩm (Garay và Quintero 1997).<sup>2</sup> Sự phức tạp của các quy tắc về cơ chế xuất xứ được minh họa trong Khung 13.1.

---

### **KHUNG 13.1 ĐẠO LUẬT THƯƠNG MẠI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA MỸ NĂM 2000**

Gomi Senadhira

Đạo luật Thương mại và Phát triển của Mỹ năm 2000 bao gồm hai phần quan trọng quy định về khả năng tiếp cận ưu đãi đối với thị trường Mỹ. Mục I của bộ luật này bao gồm Luật Cơ hội và Tăng trưởng ở Châu Phi (AGOA), theo đó dành các ưu đãi thương mại cho các nước Châu Phi hạ Sahara. Mục II bao gồm các ưu đãi tương tự cho các nước vùng Caribê; những ưu đãi này không được đề cập ở đây.

AGOA công nhận rằng thương mại và đầu tư là các công cụ mạnh mẽ để thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế bền vững, và nó đưa ra một số ưu đãi trong việc tiếp cận thị trường dành cho các nước Châu Phi hạ Sahara (SSA). Để được hưởng các lợi ích này thì một nước SSA phải được Tổng thống Mỹ xác định rằng đó là nước hưởng lợi. Các điều kiện cần thiết để được như thế là nước SSA đó đã thiết lập (hay đang có sự tiến bộ hướng đến) nền kinh tế dựa vào thị trường, cai trị bằng luật pháp và đa nguyên chính trị, các chính sách kinh tế giảm nghèo, một hệ thống đấu tranh chống nạn tham nhũng và hối lộ, bảo vệ các quyền được quốc tế công nhận của công nhân, và loại bỏ các hàng rào đối với thương mại và đầu tư. Các nước hưởng lợi không được phép tham gia vào các hoạt động làm suy yếu an ninh quốc gia của Mỹ hay vi phạm nhân quyền trắng trợn.

Ngoài danh sách xấp xỉ 4.600 mặt hàng theo tiêu chuẩn GSP dành cho tất cả các nước được hưởng GSP, theo AGOA, các nước hưởng lợi còn có được sự tiếp cận ưu đãi dành cho 1.835 dòng thuế. Các mặt hàng được hưởng ưu đãi thêm của AGOA bao gồm một số sản phẩm xuất khẩu quan trọng mà trước đây không được hưởng lợi ích theo cơ chế GSP như giày dép, vali, túi xách tay, đồng hồ, hay bộ đồ ăn. Những lợi ích dành cho các nước được hưởng AGOA sẽ kéo dài liên tục cho đến ngày 30 tháng 9 năm 2008, dài hơn bảy năm so với thời hạn GSP hiện nay dành cho phần còn lại của thế giới. Trong những năm gần đây, các lợi ích GSP của Mỹ lại được gia hạn hai năm một lần. Do vậy, việc AGOA kéo dài thời hạn các nước SSA hưởng được lợi ích của GSP trong tám năm tạo ra sự an toàn hơn cho các nhà đầu tư tiềm năng. Theo AGOA, các nước hưởng lợi AGOA cũng được miễn những hạn chế nhu cầu cạnh tranh (competitive-need) của chương trình GSP. Cuối cùng,

các nước hưởng lợi AGOA nhận được nhiều lợi ích quan trọng trong việc xuất khẩu quần áo.

#### *Các điều khoản quy định về quần áo của AGOA*

Theo các quy định về quần áo, các nước SSA sẽ được tiếp cận thị trường Mỹ miễn thuế và miễn hạn ngạch đối với:

- Quần áo ráp nối tại SSA từ vải của Mỹ dệt từ sợi của Mỹ được cắt tại Mỹ.
- Quần áo được cắt và ráp nối tại SSA từ vải của Mỹ dệt từ sợi và chỉ của Mỹ.
- Quần áo được làm từ vải Châu Phi (vải được dệt tại một - hay nhiều hơn - nước SSA từ sợi của Mỹ hay SSA), bị khống chế ở một mức hạn ngạch là 1,5% tổng lượng hàng quần áo nhập khẩu vào Mỹ trong 12 tháng trước 01/10/2000, được tăng lên trong vòng bảy năm kế tiếp với mỗi lần tăng bằng nhau ở mức 3,5% cho đến 01/10/2007.
- Quần áo được làm tại các nước SSA “kém phát triển” với thu nhập bình quân đầu người năm 1998 thấp hơn US\$ 1,500, được dệt từ vải có xuất xứ bất kỳ, chịu cùng hạn ngạch nhập khẩu như trên. Ưu đãi này chỉ áp dụng trong thời hạn bốn năm.
- “Áo len “đan tùy theo vóc người” từ sợi của nước thứ ba chẳng hạn như len casómia và mêrinô.
- Quần áo được làm từ vải hay sợi mà ở Mỹ không có đủ lượng cần thiết để giao dịch thương mại.
- Các sản phẩm được dệt bằng tay, làm bằng tay, hay các mặt hàng truyền thống.

Nếu chỉ đáp ứng tiêu chuẩn AGOA không thôi thì các nước cũng chưa được hưởng những lợi ích này. Để hưởng được những ưu đãi trên thì một nước phải xây dựng một cơ chế thực hiện việc chứng thực (ngành may) và cơ cấu để thi hành cơ chế trên sao cho có hiệu quả để ngăn chặn việc chuyển tải bất hợp pháp. Tính đến ngày 01 tháng 08/2001, chỉ có sáu quốc gia nằm trong danh sách các nước đủ tiêu chuẩn để hưởng được các lợi ích chiểu theo các quy định về quần áo của AGOA, nhưng trong vòng ba tháng kế sau đó đã có thêm năm nước đủ chuẩn. Trừ ba nước (Botswana, Mauritius, và Nam Phi), tất cả các nước khác được phép xuất khẩu quần áo được sản xuất từ vải có xuất xứ bất kỳ.\*

#### *Các ý nghĩa của AGOA đối với các nước hưởng lợi*

Đặc điểm quan trọng nhất trong các điều khoản về quần áo của AGOA là nhu cầu sử dụng vải hay sợi của Mỹ để sản xuất quần áo. Do chi phí về vải của Mỹ tương đối cao hơn, hậu cần vận tải kém hiệu quả hơn của Châu Phi hạ Sahara, và do quy mô còn hạn chế (hoặc vắng mặt) của ngành công nghiệp quần áo tại hầu hết các nước SSA, cho nên không có khả năng nhiều nước sẽ hưởng lợi từ các điều khoản dành cho xuất khẩu quần áo được sản xuất từ vải của Mỹ. Các nước SSA kém phát triển có thể nhận thấy rằng thật khó khăn để thu hút các nhà đầu tư tận dụng sự tiếp cận thị trường Mỹ miễn hạn ngạch và miễn thuế dành cho quần áo được

sản xuất với nguyên liệu từ nước thứ ba. Mặc dù những nước này hưởng được lợi thế do mức thuế trung bình khoảng 17% trên thị trường Mỹ nhưng mức trần hạn ngạch đối với các loại hàng nhập khẩu như thế và thời hạn áp dụng (công cụ ưu đãi này sẽ hết hạn vào 09/2004) đã làm giảm động cơ muốn đầu tư lớn vào các nước nghèo nhất tại khu vực Châu Phi hạ Sahara. Tuy nhiên, đối với các nhà sản xuất hoạt động tương đối hiệu quả hơn và đã có cơ sở hạ tầng cần thiết thì lợi ích ngắn hạn có ý nghĩa quan trọng. Lesotho đã nổi lên trở thành nước hưởng lợi lớn nhất, kế đến là Madagascar và Kenya.<sup>+</sup>

#### *Tác động đối với các nước đang phát triển khác*

Thật khó đưa ra dự đoán về tác động do việc các nước SSA được tiếp cận thị trường ưu đãi gây ra đối với những nước nằm ngoài thỏa thuận này. Những biến dạng thị trường do các thỏa thuận về hạn ngạch tạo ra, cũng như mức trần và những hạn chế khác đối với quần áo đan và quần áo được làm từ vải của nước hưởng lợi hay vải của nước thứ ba, có thể hạn chế những tác động bất lợi đối với các nước đang phát triển xuất khẩu khác. Tuy nhiên, một số nước đã bộc lộ với các cơ quan chức năng của Mỹ rằng ưu đãi thương mại dành cho các nước SSA theo Đạo luật Thương mại và Phát triển năm 2000 có thể làm yếu đi khả năng cạnh tranh của họ trên thị trường Mỹ. Nằm trong số các nước bị suy yếu khả năng cạnh tranh là các nước hưởng lợi từ Đạo luật Ưu đãi Thương mại vùng Andes (ATPA), cũng như các nước xuất khẩu quần áo ở Châu Á như Bangladesh hay Sri Lanka. Đạo luật Mở rộng Ưu đãi Thương mại dành cho vùng Andes - được đưa ra Quốc hội vào tháng 3/2001 - đã xem xét đến sự lo ngại của các nước ATPA. Việc mở rộng hơn nữa những thỏa thuận như vậy sẽ làm giảm khả năng cạnh tranh của các nước nằm ngoài thỏa thuận. Cụ thể, những nước nhỏ hơn ở Châu Á, quan ngại rằng khi họ tiến đến việc thực thi toàn bộ Hiệp định về Dệt may và Quần áo của WTO năm 2005, họ sẽ bị đặt vào thế bất lợi trong cạnh tranh.

\* Những sửa đổi đối với đạo luật AGOA, thể hiện trong AGOA II, cho phép Botswana được hưởng quyền ưu tiên này.

<sup>+</sup> Dường như AGOA cũng có vai trò như là tác nhân cho mở rộng nói chung của hàng nhập khẩu dệt may và quần áo phải chịu thuế từ Châu Phi.

#### **Các tiêu chuẩn xác định xuất xứ**

Các cơ chế về xuất xứ xác định một hàng hóa có nguồn gốc từ các nước thành viên của FTA khi nó được sản xuất hay giành được hoàn toàn trong nội bộ các quốc gia thành viên. Nếu hàng hóa có các bộ phận từ các nước không thuộc FTA thì phải xác định xem mức chuyển đổi đáng kể bắt buộc đã được thỏa mãn hay chưa. Các tiêu chuẩn có thể có để xác định điều đó như sau:

1. *Có sự thay đổi về cách phân loại mức chịu thuế (tariff classification).* Điều này bao gồm yêu cầu rằng cách phân loại mức chịu thuế của một thành phẩm (hay một hàng hóa đã qua chế biến) khác với cách phân loại mức chịu thuế của nguyên liệu hay bộ phận nước ngoài (từ nước thứ ba nằm ngoài khu vực hưởng ưu đãi) được sử

dụng trong quá trình sản xuất. Chẳng hạn, sự thay đổi về mục chịu thuế (tariff heading) – được xác định ở mức bốn con số theo cách xếp loại thuế của Hệ thống Mã hóa và Mô tả Hàng hóa Hòa hợp (HS) – thường là cơ sở cho cơ chế ưu đãi theo xuất xứ được sử dụng trong các FTA ở Châu Mỹ Latinh - được mô tả trong phần kế tiếp. Một vấn đề nảy sinh trong việc áp dụng tiêu chuẩn này là HS không phải được thiết kế nhằm đóng vai trò là một công cụ duy nhất để xác định xuất xứ của hàng hóa; nó được thiết kế nhằm sử dụng để phân loại hàng hóa theo các tiêu chuẩn khác.

2. *Ngưỡng giá trị gia tăng tối thiểu*; có nghĩa là, giá trị tối thiểu của hàm lượng quốc gia hay khu vực [tức, các nước thành viên của thỏa thuận ưu đãi: ND] nằm trong sản phẩm. Tiêu chuẩn này có nhiều khuyết điểm. Nó có khuynh hướng cản trở việc sử dụng các kỹ thuật một cách tiết kiệm chi phí và có hiệu quả hơn và nó lại rất nhạy cảm với những thay đổi đối với các nhân tố quyết định chi phí sản xuất của các nước, chẳng hạn như tỉ giá hối đoái, lãi suất, lương bổng và những khoản trợ cấp của công nhân. Tiêu chuẩn này cũng có thể làm tăng chi phí áp dụng [tuân thủ (compliance): ND], do nhu cầu phải xử lý các thủ tục khó khăn và phức tạp về kế toán, hoạt động và tài chính của các cơ quan thuế quan và doanh nghiệp sản xuất. Cuối cùng, tiêu chuẩn này có thể kéo dài tình trạng không cân bằng trong việc phân bổ lợi ích giữa các nước khi tạo thuận lợi cho các nước có quá trình sản xuất được kết hợp theo chiều dọc (vertically integrated) nhiều hơn và cản trở các nước khác có mức lương thấp hơn (Garay và Estevadeordal 1996).

3. *Sử dụng quá trình kỹ thuật cụ thể hay các bộ phận nào đó trong việc sản xuất một sản phẩm*. Ngoài những khó khăn về kỹ thuật để chuẩn bị sẵn bảng kê khai toàn diện và cập nhập các quá trình sản xuất vào bất kỳ thời điểm nào – mà các quá trình này thường xuyên thay đổi – tiêu chuẩn này có tính tùy nghi vì thiếu các yếu tố phân loại bảo đảm một cách khách quan tính tương đương giữa các mức độ chuyển đổi khác nhau khi sản xuất các hàng hóa khác nhau.

### **Loại cơ chế xuất xứ được sử dụng ở Châu Mỹ**

Các thỏa thuận hội nhập ở cấp độ khu vực ở Châu Mỹ bao gồm Hiệp hội Hội nhập Châu Mỹ Latinh (ALADI), Thị trường Chung Trung Mỹ (CACM), Cộng đồng Andes, Thị trường Chung Nam Mỹ (MERCOSUR), Cộng đồng Caribê (CARICOM), Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA), cũng như các thỏa thuận khác được ký kết gần đây. ALADI đóng vai trò như là một mô hình cho MERCOSUR, Cộng đồng Andes, và CARICOM. NAFTA được sử dụng như là một mô hình để Mexico ký kết các thỏa thuận với Bolivia, Costa Rica, và Colombia và Cộng hòa Bolivia của Venezuela, và để Chilê ký kết các hiệp định với Canda và Mexico. CACM nằm ở trung điểm của cả hai.

FTA theo kiểu NAFTA chẳng hạn như thỏa thuận G3 của ba nước Colombia, Mexico và Cộng hòa Bolivia của Venezuela, và các Hiệp ước song

phương của Mexico, thông thường có tính toàn diện hơn loại ALADI. Tính toàn diện này thể hiện ở chỗ FTA theo kiểu NAFTA bao gồm cả các vấn đề như đầu tư và mua sắm công. Chúng cũng bao gồm các cơ chế xuất xứ cụ thể và chi tiết. Các cơ chế hội nhập truyền thống ở Châu Mỹ Latinh dựa vào các quy tắc có ít tính chất lọc hơn nhưng thống nhất hơn so với các cơ chế có trong các hiệp định kiểu NAFTA mà trong các cơ chế này sử dụng rất nhiều “các họ quy tắc” ở mức mặt hàng chịu thuế (tariff item). Phần sau đây so sánh các đặc điểm nổi bật của ba cơ chế được sử dụng làm khung tham chiếu: ALADI, NAFTA và CACM.

### ***Cơ chế ALADI***

Nghị quyết 78 của hiệp định ALADI hình thành cơ chế chung về xuất xứ cho các quốc gia thành viên của ALADI. Tiêu chuẩn căn bản để xác định xuất xứ là sự thay đổi về cách phân loại mức chịu thuế theo bốn con số của HS, hay, một cách khác, là giá trị hàm lượng khu vực bằng hoặc lớn hơn 50% giá giao hàng qua mạn tàu (f.o.b.) của hàng hóa. Điều này áp dụng cho hầu như tất cả các cách phân loại mức chịu thuế khác nhau với một ngoại lệ đối với một nhóm hàng hóa, được các quốc gia thành viên thương lượng một cách đặc biệt, mà đối với nhóm hàng hóa này thì các yêu cầu xuất xứ cụ thể được áp dụng. Những yêu cầu cụ thể này quan trọng hơn các tiêu chuẩn chung và chúng có thể khắt khe nhiều hơn hoặc ít hơn so với quy tắc chung. Nghị quyết 78 cho phép có đối xử khác biệt với các nước tương đối kém phát triển hơn (Bolivia, Ecuador, và Paraguay). Đối với hàng xuất khẩu của những nước này thì có thể chấp nhận hàm lượng quốc gia hoặc khu vực thấp hơn. Một đòi hỏi của Nghị quyết 78 xoay quanh giấy chứng nhận xuất xứ bắt buộc. Giấy chứng nhận xuất xứ sử dụng một mẫu đơn đặc biệt và do cơ quan nhà nước hay tư nhân phát hành. Cơ quan này được các nước thành viên trao cho thẩm quyền phục vụ cho mục đích này. Trong thực tế, sự thiếu chính xác trong việc tuân thủ việc xác nhận và tiêu chuẩn xác định xuất xứ, và trong việc điều hành các quy tắc xuất xứ, đã cản trở việc tuân thủ nghiêm ngặt quy định này (Devlin, Estevadeordal, và Garay 1997).

Mặc dù các yếu tố chính trong cơ chế xuất xứ của MERCOSUR và Cộng đồng Andes tương tự như các yếu tố chính của Nghị quyết 78 nhưng cũng có một số khác biệt đáng chú ý. Đối với một số hàng hóa, cơ chế MERCOSUR đòi hỏi mức 60% giá trị gia tăng, và ngoài ra, phải có sự thay đổi về mục chịu thuế. Khi không thể đo lường sự chuyển đổi đáng kể bằng sự thay đổi của cách phân loại mức chịu thuế thì cơ chế MERCOSUR nói rằng giá cả của các nhập lượng từ nước thứ ba, bao gồm chi phí sản xuất, bảo hiểm và giá cước (c.i.f.), không được vượt quá 40% giá f.o.b. của hàng hóa. Hơn nữa, Quyết định 16/97 của MERCOSUR đặt ra các yêu cầu về xuất xứ cụ thể đối với một danh sách hàng hóa từ hóa chất, sắt và thép, xử lý dữ liệu, và lĩnh vực thông tin; và những yêu cầu này được xem xét trước so với các tiêu chuẩn chung. Mặc dù cơ chế MERCOSUR không có các quy định về đối xử phân biệt (differential treatment) nhưng các thỏa thuận với

Bolivia và Chile có quy định về đối xử phân biệt ở chỗ các thỏa thuận này quy định các yêu cầu ít khắt khe hơn đối với hàng hóa từ Paraguay và Bolivia.

Cộng đồng Andes có cơ chế xuất xứ tương tự như Nghị quyết 78, và nó cũng thừa nhận các yêu cầu đặc biệt trong các trường hợp ngoại lệ. Ngoài ra, cơ chế này cũng dành cho Bolivia và Ecuador được hưởng đối xử ưu đãi. Trong những năm 1970, Cộng đồng Andes đã sử dụng một số yêu cầu đặc biệt như là một phần của các chiến lược hoạch định khu vực công nghiệp và sản xuất thay thế nhập khẩu. Hình thành bằng Quyết định 416 và 417 vào tháng 07/1997, cơ chế xuất xứ của Cộng đồng Andes áp dụng các điều khoản quan trọng có liên quan đến việc quản lý về xuất xứ. Những điều khoản này quy định chi tiết chức năng và nghĩa vụ của các cơ quan chính phủ có thẩm quyền trong lĩnh vực này tại các nước thành viên và quy định rõ các thủ tục khi yêu cầu Ban Thư ký Chung có sự can thiệp và đưa ra những hướng dẫn thực hiện các quyết định của Ban Thư ký Chung này. Những điều khoản cũng vạch ra chi tiết các biện pháp kỷ luật cơ quan và quan chức chứng thực xuất xứ nếu cấp chứng nhận xuất xứ không hợp lệ và quy định các yêu cầu mà các tổ chức phi chính phủ cần phải đáp ứng để có đủ thẩm quyền chứng nhận xuất xứ của hàng hóa. Cuối cùng, chúng điều chỉnh các tiêu chuẩn và thủ tục để đưa ra các yêu cầu về xuất xứ cụ thể.

### ***Cơ chế NAFTA***

Có hiệu lực từ tháng 1/1994, NAFTA đã sản sinh một loại cơ chế mới đối với các quy tắc xuất xứ với các yếu tố sau đây bên cạnh những yếu tố khác:

1. Đó là một hệ thống với các quy tắc cụ thể ở mức mặt hàng chịu thuế được thỏa thuận bằng cách kết hợp hai hoặc thậm chí tất cả ba tiêu chuẩn xác định xuất xứ đã mô tả ở trên; thông thường có hơn một quy tắc để xác định nguồn gốc của một hàng hóa.

2. Cơ chế này áp dụng sự thay đổi về cách phân loại mức chịu thuế theo cách đa dạng hơn so với các cơ chế khác. Những thay đổi về cách phân loại mức chịu thuế được xác định theo loại hàng hóa được chia theo chương, mục, tiểu mục (subheading), và trong một số trường hợp, thậm chí bằng mức mặt hàng chịu thuế (mức phân loại ở mức tám con số theo HS). Cơ chế sử dụng các mức tự do hóa thuế khác nhau vừa để xác định những thay đổi cần thiết đối với cách phân loại mức chịu thuế vừa để giới hạn phạm vi của những thay đổi này bằng cách tạo ra một lựa chọn là loại một số mức thuế nhất định ra khỏi danh mục các yêu cầu chính yếu. Khoảng hơn 40% các mặt hàng chịu thuế hiện tại sử dụng sự chuyển đổi cách phân loại mức chịu thuế để xác định xuất xứ, và một số hàng hóa này cũng có nhiều hơn một quy tắc xác định xuất xứ thay thế.

3. Cơ chế NAFTA sử dụng tiêu chuẩn hàm lượng khu vực đối với khoảng 1/3 tất cả các mặt hàng, và sử dụng tiêu chuẩn này một mình, hoặc, thường xảy ra hơn, sử

dụng kết hợp với các tiêu chuẩn khác. Cơ chế này thiết lập giá trị tối thiểu đối với hàm lượng sử dụng các linh kiện có xuất xứ trong khu vực là 50 hoặc 60%, tùy thuộc vào phương pháp; và phần tính toán sử dụng phương pháp giá trị giao dịch hay chi phí ròng.

4. Cơ chế này bao gồm các khái niệm không được sử dụng trong các cơ chế trước đó, chẳng hạn như điều khoản tối thiểu (de minimis), tích lũy, và đưa vào sử dụng hình thức tự xác nhận của các công ty xuất khẩu.<sup>3</sup>

Phương pháp tiếp cận của NAFTA thể hiện mức độ chọn lọc (selectivity), cụ thể hóa, và chi tiết hóa nhiều hơn so với các cơ chế tổng quát của ALADI hay các ưu đãi thương mại đơn phương như GSP. Có thể thấy mức độ chi tiết hóa này của NAFTA trong bản tin chính thức của Mexico có nhan đề *Các nguyên tắc chung về việc áp dụng các điều khoản hải quan của Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ*, trong đó các quy tắc về xuất xứ dài đến gần 100 trang.

### ***Cơ chế Thị trường Chung Trung Mỹ (CACM)***

Cơ chế CACM là một sự kết hợp giữa hai cơ chế ALADI và NAFTA. Tiêu chuẩn chính là có sự thay đổi trong cách phân loại mức chịu thuế, nhưng tiêu chuẩn này được áp dụng một cách uyển chuyển hơn so với tiêu chuẩn trong Nghị Quyết 78 của ALADI. Thay vì được áp dụng thống nhất ở mức bốn con số theo HS thì tiêu chuẩn này được tính theo những thay đổi về chương, mục và tiểu mục. Trong một số trường hợp, cơ chế CACM cho phép áp dụng ngoại lệ đối với sự thay đổi trước hết về mục chịu thuế được quy định cụ thể. Chỉ riêng đối với một số mặt hàng nhất định thì cơ chế này mới xác định thêm một số các tiêu chuẩn cụ thể, chẳng hạn như hàm lượng khu vực và các yêu cầu kỹ thuật. Cho đến hiện giờ, những yêu cầu thêm này hiếm khi được áp dụng. Cơ chế này còn sử dụng các khái niệm chẳng hạn như điều khoản tối thiểu; và không có điều khoản về đối xử phân biệt đối với các nước kém phát triển hơn.

Cơ chế CACM cũng đưa ra một loạt các nguyên tắc và thủ tục để bảo đảm có thể quản lý đúng đắn và tuân thủ nghiêm ngặt các nguyên tắc về xuất xứ. Dường như việc sử dụng sự thay đổi về mức chịu thuế như là tiêu chuẩn cơ bản – nhưng nó lại được áp dụng khác nhau xét theo toàn bộ biểu thuế – là một nỗ lực để kết hợp việc đơn giản hóa về mặt hành chính với chi tiết hóa và mức độ chọn lọc cao trong các quy tắc về xuất xứ áp dụng cho các loại hàng hóa khác nhau.

### **Những điểm khác biệt giữa các cơ chế**

Những điểm khác biệt chính của các cơ chế về xuất xứ có liên quan đến việc chúng áp dụng các quy tắc một cách thống nhất hay là áp dụng một cách có phân biệt, chúng có áp dụng nhiều tiêu chuẩn cùng một lúc hay không, và chúng có sử dụng các phương pháp kiểm tra giá trị gia tăng hay không.



### ***Tính đồng bộ (diversity)***

Có thể sử dụng ba loại tiêu chuẩn để xác định xuất xứ một cách thống nhất hoặc có chọn lọc. Do vậy, tiêu chuẩn về sự thay đổi trong cách phân loại mức chịu thuế được áp dụng thống nhất trong cơ chế ALADI ở mức bốn con số của HS, bất kể loại hàng hóa. Trái lại, theo NAFTA và G3 thì sự thay đổi mức chịu thuế bắt buộc khác nhau tùy theo loại hàng hóa cần xác định, và trong các trường hợp khác nhau thì đó có thể là sự thay đổi của chương, mục và tiểu mục, và thậm chí có thể là ở mức mặt hàng chịu thuế.

### ***Tính đa dạng (multiplicity)***

Mặc dù các cơ chế hiện đang áp dụng tại Châu Mỹ bao gồm nhiều hơn một tiêu chuẩn để phân loại xuất xứ nhưng chúng khác nhau về trọng số tương đối mà các cơ chế này gán cho từng tiêu chuẩn. Các cơ chế xuất xứ tại MERCOSUR, CACM, Cộng đồng Andes, và ALADI về căn bản được xác định theo tiêu chuẩn sự thay đổi trong cách phân loại mức chịu thuế, hay, nếu không dùng tiêu chuẩn này thì là một mức nhất định về hàm lượng khu vực; trong một số trường hợp ngoại lệ, người ta sử dụng kết hợp các tiêu chuẩn đối với danh mục hàng hóa cụ thể nào đó. Trái lại, cơ chế NAFTA và G3 và một số hiệp định song phương của Mexico dựa vào việc áp dụng nhiều tiêu chuẩn, điều này ngăn cản việc chọn ra một tiêu chuẩn nào đấy làm nguyên tắc bao quát hướng dẫn khi xác định xuất xứ. Ở góc độ khác, việc áp dụng nhiều tiêu chuẩn cùng lúc này phản ánh mức độ cao của tính chọn lọc và chi tiết thể hiện trong các hiệp định “thế hệ mới” này.

### ***Tính thay thế (alternation)***

Các cơ chế cũng có sự khác nhau trong việc áp dụng tiêu chuẩn xét hưởng ưu đãi ở cấp độ các hàng hóa riêng lẻ. Tính thay thế được hiểu là việc áp dụng nhiều hơn một quy tắc trong việc phân loại xuất xứ của một hàng hóa nào đó. Trong ALADI, MERCOSUR, và CACM, và Cộng đồng Andes, tính thay thế áp dụng thống nhất đối với tất cả hàng hóa trong biểu thuế, cộng với một đặc điểm nữa là mỗi quy tắc chỉ dựa vào một tiêu chuẩn xác định xuất xứ duy nhất: chẳng hạn, tiêu chuẩn đầu tiên dựa vào sự thay đổi của mục chịu thuế và tiêu chuẩn thay thế dựa vào giá trị hàm lượng khu vực cụ thể. Trái lại, NAFTA, G3, và các hiệp định song phương của Mexico và của Chilê thường đưa ra một loạt các quy tắc thay thế để xác định xuất xứ của một hàng hóa, mà mỗi quy tắc không nhất thiết dựa vào một tiêu chuẩn xác định xuất xứ duy nhất.

Một loạt các quy tắc thay thế ở cấp độ từng mặt hàng được định nghĩa là “một họ các quy tắc xuất xứ”. Ít nhất về mặt nguyên tắc, họ các quy tắc xuất xứ quy định các yêu cầu tương đương theo mức độ chuyển đổi đáng kể. Tuy nhiên, trong thực tế, các mức độ khắt khe trong cùng một họ thì khác nhau do những yêu cầu khác nhau của từng tiêu chuẩn được sử dụng để xác định nguồn gốc. Nếu có những hàng hóa mà mức độ hàm ý của chuyển đổi thay đổi tùy theo các quy tắc thay thế được áp dụng thì những bất nhất và bất bình đẳng thực tế có thể nảy sinh

giữa các công ty khác nhau trong FTA và các nước thành viên. Những hậu quả tương tự có khuynh hướng nảy sinh khi áp dụng các họ quy tắc xuất xứ khác nhau đối với những sản phẩm mà theo kỹ thuật sản xuất và bản chất kinh tế, chúng hoàn toàn tương tự, hay khi sử dụng một họ các quy tắc xuất xứ để xác định xuất xứ hàng hóa được sản xuất thông qua các quá trình khác nhau.

### ***Phương pháp tính toán***

Các cơ chế sử dụng các phương pháp khác nhau để tính giá trị hàm lượng khu vực. ALADI, MERCOSUR, và Cộng đồng Andes đòi hỏi phải sử dụng giá trị giao dịch f.o.b hoặc c.i.f. của hàng hóa để tính hàm lượng quốc gia hoặc khu vực. Những giá trị này dễ nhận biết, rõ ràng và công khai, và chúng không đòi hỏi nhà xuất khẩu và cơ quan hải quan phải có các biện pháp lưu trữ hồ sơ đặc biệt hoặc phải sử dụng thêm các biện pháp kiểm soát nào cả. NAFTA và một số các hiệp định song phương của Mexico sử dụng hai phương pháp thay thế cho nhau để tính hàm lượng khu vực: chi phí ròng và giá trị giao dịch. Việc sử dụng phương pháp chi phí ròng để ước tính giá trị của hàm lượng khu vực đòi hỏi phải có thông tin và hồ sơ chi tiết đối với việc khuyến mãi hàng hóa và chi phí bán hàng. Cơ chế CACM nằm ở khoảng giữa của hai nhóm cơ chế trên theo đó CACM sử dụng hai phương pháp để xác định hàm lượng khu vực: giá trị giao dịch, được xác định theo Bộ luật Định giá Hải quan của WTO, và giá thông thường, được tính theo giá f.o.b. của hàng hóa xuất khẩu và giá c.i.f. của các phụ tùng thuộc nước thứ ba.

Trong các hiệp định “thế hệ mới” có nhiều khái niệm mới nhằm, bên cạnh những mục tiêu khác, làm tăng tính uyển chuyển của tiêu chuẩn sự thay đổi trong cách phân loại mức chịu thuế thông qua việc đưa vào các điều khoản tối thiểu; tạo điều kiện thuận lợi cho việc kết hợp (integration) các quá trình sản xuất trong khu vực bằng cách cho phép tích lũy các linh kiện sản xuất trong khu vực để tính giá trị hàm lượng khu vực; và hợp lý hóa quá trình chứng nhận xuất xứ bằng cách cho phép các công ty xuất khẩu tự phát hành giấy chứng nhận xuất xứ của chính mình. Các hiệp định “thế hệ mới” cũng quy định rõ các hoạt động và thủ tục chứng nhận, kiểm soát và trừng phạt chi tiết hơn và chính xác hơn – những khía cạnh mà một cơ chế xác định xuất xứ phải giải quyết mà chúng lại không được đề cập một cách đầy đủ trong một số các hiệp định thuộc “thế hệ đầu tiên”. Cũng cần lưu ý rằng mặc dù một số những quy định hay thay đổi mới mẻ trên có thể làm tăng chi phí quản lý các quy tắc xuất xứ cả đối với khu vực nhà nước và khu vực tư nhân nhưng chúng bảo đảm được mức độ tuân thủ nghiêm ngặt trong quá trình áp dụng cơ chế xác định xuất xứ.

### **FTAA và các cơ chế xuất xứ**

Tại Hội nghị Thượng đỉnh Châu Mỹ, tổ chức tại Miami vào 12/1994, người ta đã đi đến thỏa thuận về việc bắt đầu làm việc để đi đến việc hình thành Khu vực Mậu dịch Tự do Châu Mỹ (FTAA) và các cuộc thương lượng dự kiến sẽ kết thúc vào năm 2005. 12 nhóm công tác được thành lập để phân tích các vấn đề chung có

liên quan đến dự án hội nhập có quy mô lớn này. Một trong những nhóm công tác đó có nhiệm vụ nghiên cứu các thủ tục hải quan và các quy tắc về xuất xứ.

Đại diện các nước trong nhóm công tác trên đã đồng ý rằng về mặt nguyên tắc, những thay đổi trong cách phân loại mức chịu thuế cần phải là tiêu chuẩn căn bản để xác định xuất xứ, và được bổ sung, khi cần thiết, bằng phương pháp giá trị hàm lượng khu vực, và cho phép có ngoại lệ. Việc sử dụng cơ chế tương đối nhất quán về những thay đổi trong cách phân loại mức chịu thuế đối với tất cả các mặt hàng chịu thuế - trong khi việc vẫn cho phép có ngoại lệ theo mức độ chuyển đổi mà quá trình sản xuất của một hàng hóa cụ thể đòi hỏi - sẽ tạo điều kiện thuận lợi đáng kể cho quá trình quản lý các quy tắc xuất xứ và bảo đảm rằng việc tuân thủ các yêu cầu về xác định xuất xứ sẽ ít bị tác động bởi sự biến động của các biến số nằm ngoài bản thân các quá trình sản xuất. Đây cũng là phương pháp đang được thực hiện để xác định xuất xứ cho hàng hóa xuất nhập khẩu không hưởng ưu đãi (xem Chương 14, của Inama, trong quyển này).

Nhà thương lượng chính của Mỹ về các quy tắc xuất xứ trong Hiệp định NAFTA đã đề xuất như sau (a) loại bỏ yêu cầu về giá trị hàm lượng khu vực bởi vì yêu cầu trên kéo theo những đòi hỏi như phải lưu giữ, xử lý và kiểm toán thông tin, mà điều này làm cho nó “giống như một mớ bòng bong”; (b) sử dụng các quy tắc xuất xứ đơn giản dựa vào sự thay đổi trong cách phân loại mức chịu thuế, đặc biệt tránh những thay đổi ở mức độ quá chi tiết, tức vượt hơn mức độ con số theo HS; và (c) tạo ra “liên minh thuế quan theo lĩnh vực” cho phép loại bỏ các quy tắc xuất xứ tương ứng theo từng lĩnh vực.<sup>4</sup>

Nhìn chung, cần chú trọng vào việc lựa chọn các nguyên tắc sao cho có thể (a) xác định rõ mục tiêu mà cơ chế về xuất xứ đó nhắm đến; (b) giữ cho số lượng các tiêu chuẩn xác định xuất xứ càng ít càng tốt; (c) bảo đảm tính nhất quán giữa các quy tắc xuất xứ thay thế và mức độ chuyển đổi sản xuất theo yêu cầu; (d) tối đa hóa tính đơn giản và minh bạch của các thủ tục giám sát việc tuân thủ các quy tắc đó; (e) đánh giá đúng mức những thuận lợi khi áp dụng các biện pháp minh bạch về mặt chính sách, thay vì áp dụng các quy tắc xuất xứ có tính hạn chế, chẳng hạn như thu hẹp khoảng cách giữa các mức thuế quốc gia áp dụng đối với nước thứ ba; và (f) bảo đảm, ở mức cao nhất, tính nhất quán với cơ chế xuất xứ của WTO (Garay và Estevadeordal 1996). Một thách thức then chốt mà các nhà thương lượng phải đương đầu là tính đa dạng của các cơ chế xuất xứ hiện đang được áp dụng ở Châu Mỹ, làm nảy sinh câu hỏi thế thì cơ chế xuất xứ nào là thích hợp nhất và làm thế nào để đi đến chỗ hài hòa hơn.

### **Kết luận**

Với tính phổ biến các thỏa thuận về ưu đãi thương mại - cụ thể là các hiệp định thương mại tự do - vấn đề các quy tắc xuất xứ có tầm quan trọng đặc biệt về mặt chính sách. Trong khi có nhiều tác động kinh tế và những khó khăn trong việc dự báo tính hạn chế của các quy tắc xuất xứ thì điều then chốt là phải áp dụng các

nguyên tắc và tiêu chuẩn rõ ràng trong việc xác định xuất xứ của hàng hóa để bảo đảm việc áp dụng được minh bạch và khách quan. Mỗi FTA lại có các quy tắc xuất xứ khác nhau, tùy thuộc vào “tính nhạy cảm” tiềm ẩn đối với sự cạnh tranh trong nội bộ của khu vực đó và phụ thuộc vào các mục tiêu chiến lược của các nước thành viên.

Việc phổ biến của các cơ chế FTA và GSP đã tạo ra vấn đề là có nhiều quy tắc xuất xứ, điều này kéo theo chi phí trong việc quản lý xuất xứ cả ở phía chính phủ lẫn các công ty sản xuất và xuất khẩu và làm cho việc phân bổ nguồn lực và chuyên môn hóa sản xuất bị kém hiệu quả. Vì vậy, cần phải nỗ lực thiết lập các nguyên tắc cơ bản nhằm làm hài hòa hơn nữa các quy tắc áp dụng trong FTA với các quy tắc của WTO. Mặc dù điều này sẽ là một nhiệm vụ phức tạp nhưng có thể áp dụng một số các nguyên tắc cơ bản, minh bạch của quá trình hài hòa này. Cụ thể các quy tắc ưu đãi xuất xứ cần sử dụng các quy tắc không ưu đãi (WTO/Tổ chức Hải quan Thế giới) như là một điểm tham chiếu (xem Chương 14, của Inama; xem thêm Hoekman và Kostecki 2001). Các quy tắc xuất xứ cũng cần phải nhất quán càng nhiều càng tốt với tiêu chuẩn xác định xuất xứ được sử dụng. Không nên sử dụng các quy tắc xuất xứ khi sự khác biệt giữa mức thuế áp dụng đối với nước thứ ba với mức thuế ưu đãi của các thành viên trong FTA là rất nhỏ hoặc không nên sử dụng quy tắc xuất xứ khi mức thuế áp dụng đối với nước thứ ba là thấp. Cuối cùng, cần phải nỗ lực để làm hài hòa các mức thuế dành nước thứ ba trên cơ sở theo từng lĩnh vực một khi bản chất của các quá trình sản xuất và tính quốc tế hóa của sản xuất làm cho việc quản lý các quy tắc xuất xứ cực kỳ phức tạp.

### **Chú giải**

<sup>1</sup> Xem Garay và Estevadeordal (1996) để có phần phân tích chi tiết hơn những vấn đề này.

<sup>2</sup> Phần trình bày từ đó trở đi tập trung chủ yếu vào các hiệp định thương mại tự do, nhưng lập luận này cũng có thể áp dụng tương tự như vậy đối với thương mại ưu đãi nói chung.

<sup>3</sup> *De minimis* là một điều khoản theo đó hàng hóa được coi là có xuất xứ trong khu vực miễn sao giá trị nguyên vật liệu một khi không đáp ứng yêu cầu của sự thay đổi trong cách phân loại mức chịu thuế nhưng vẫn không vượt quá một tỉ trọng nhất định của giá trị hàng hóa đó.

<sup>4</sup> Phần trình bày của J. P. Simpson, Bộ Tài Chính Mỹ, và được trích đoạn một phần trong *Bên trong NAFTA*, quyển 4, số 6 (03/1997).