

Cuộc tranh luận về chiến lược công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu và thúc đẩy xuất khẩu được bắt đầu từ những năm 50 của thế kỷ XX. Tuy nhiên, lựa chọn chiến lược nào là tùy thuộc vào quan điểm của từng quốc gia về vai trò của thương mại quốc tế đối với quá trình phát triển kinh tế; với ưu thế ban đầu thuộc về những người tán đồng chiến lược thay thế nhập khẩu. Song từ thập kỷ 70 trở đi, những người ủng hộ chiến lược thúc đẩy xuất khẩu tỏ ra thắng thế, và trên thực tế các quốc gia đi theo chiến lược này đã đạt được những thành tựu đáng kể về tăng trưởng và phát triển kinh tế.

1. Thế nào là thúc đẩy xuất khẩu?

Trước khi đi vào phân tích bản chất của thiên hướng chống lại xuất khẩu do các công cụ hạn chế nhập khẩu tạo ra, chúng ta cần làm rõ các khái niệm về thay thế nhập khẩu và thúc đẩy xuất khẩu. Các nhà kinh tế thường dùng thuật ngữ "hướng nội" gắn với các chính sách kinh tế thúc đẩy sản xuất trong nước thông qua hạn chế nhập khẩu, và "hướng ngoại" không nhằm chống lại nhập khẩu (hoặc có lợi cho xuất khẩu).

Thay thế xuất khẩu có thể được hiểu như là việc tìm kiếm những chính sách nhằm giảm nhập khẩu từ bên



GIẢI PHÁP DÀI HẠN ĐỀ THỨC ĐẨY XUẤT KHẨU

NGUYỄN ANH MINH

ngoài (bằng cách áp dụng thuế quan) hoặc bằng sản xuất trong nước, "thúc đẩy xuất khẩu" không chỉ hàm ý một cách đơn giản việc sử dụng các công cụ chính sách như trợ cấp xuất khẩu. Theo quan điểm phổ biến hiện nay, thuật ngữ "thúc đẩy xuất khẩu" được gắn với các chính sách có tính "trung lập" đối với thương mại. Chính sách thương mại được coi là khuyến khích xuất khẩu khi không có sự thiên vị hay mức độ hỗ trợ đối với cả thay thế nhập khẩu lẫn xuất khẩu. Chẳng hạn, nếu mức trợ cấp xuất khẩu (biện pháp hỗ trợ xuất khẩu) không đủ để bù đắp cho các tác động tiêu cực của thuế quan nhập khẩu (biện pháp hỗ trợ thay thế nhập khẩu). Trong trường hợp mức thiên vị đối với thay thế nhập khẩu và xuất khẩu là như nhau, nghĩa là khi thương mại được tự do hóa, hoặc khi trợ cấp cho xuất khẩu vừa đủ bù đắp cho các tác động tiêu cực của các công cụ hạn chế nhập khẩu, thì các chính sách đang thực thi được coi là thuộc diện thúc đẩy xuất khẩu. Còn nếu như xuất khẩu được thiên vị hơn trong tương quan với nhập khẩu thì tồn tại cái gọi là chính sách thúc đẩy xuất khẩu "cực đoan".

Các công trình nghiên cứu cho thấy chính sách thương mại của những nước như Singapore, Đài Loan, Hồng Kông và Hàn Quốc trên thực tế tiến gần tới tính trung lập hơn là tạo ra sự thiên vị đối với xuất khẩu. Hơn nữa, trong giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa các quốc gia hầu như đều theo đuổi chiến lược thay thế nhập khẩu, do đó chiến lược thúc đẩy xuất khẩu thường được hiểu như là quá trình chuyển từ thay thế nhập khẩu sang một chiến lược phát triển có tính trung lập hơn, trong đó sự thiên vị đối với thay thế nhập khẩu (hoặc thiên hướng chống lại xuất khẩu) do các công cụ hạn chế nhập khẩu tạo ra được giảm dần (và tiến tới bị thủ tiêu). Theo cách hiểu này, việc theo đuổi một chiến lược thúc đẩy xuất khẩu không có nghĩa là loại trừ hoàn toàn ngay lập tức các hoạt động thay thế nhập khẩu. Do vậy, đôi khi chiến lược thúc đẩy xuất khẩu, xét về mặt ngắn hạn, là một sự kết hợp giữa các chính sách đẩy mạnh xuất khẩu và bảo hộ mẫu dịch có lựa chọn.

Có hai cách tiếp cận cơ bản trong việc xác định mức độ thiên vị đối với các hoạt động thay thế nhập khẩu và xuất khẩu. Cách thứ nhất do học giả như Bhagwati (1990)² đưa ra dựa trên khái niệm tỷ giá hối đoái hữu hiệu (Effective Exchange Rate - EER) đối với xuất (EER_x) và nhập khẩu (EER_m). Các mức tỷ giá này là thước đo mức độ thiên

vị đối với xuất khẩu và thay thế nhập khẩu. EER_X không chỉ đơn thuần cho thấy lượng nội tệ tương ứng với một đơn vị ngoại tệ thu được từ xuất khẩu, mà còn bao hàm các yếu tố khác như trợ cấp xuất khẩu, trợ cấp sản xuất, tín dụng đặc biệt v...v.. Tương tự, EER_M không chỉ đơn thuần là mức ngang giá mà còn bao gồm các công cụ tác động tới nhập khẩu. Nếu $EER_X < EER_M$ quốc gia được coi là theo đuổi chiến lược thay thế nhập khẩu; nếu $EER_X = EER_M$ quốc gia được coi là theo đuổi chiến lược thúc đẩy xuất khẩu; và nếu $EER_X > EER_M$ quốc gia được coi là theo đuổi chiến lược thúc đẩy xuất khẩu cực đoan.

Cách thứ hai dựa trên lý thuyết về mức bảo hộ hữu hiệu (Effective Rate of Protection - ERP) đối với hàng hóa thay thế nhập khẩu và hàng hóa xuất khẩu. Phương pháp này được giới thiệu trong các công trình của các tác giả như Corden (1971)² và Milner (1990)³. Nó tỏ ra ưu việt hơn phương pháp sử dụng tỷ giá hối đoái hữu hiệu thúc đẩy xuất khẩu; i) chiến lược thay thế nhập khẩu; ii) chiến lược thúc đẩy xuất khẩu; iii) chiến lược thúc đẩy xuất khẩu cực đoan, nếu mức bảo hộ hữu hiệu đối với hàng hóa thay thế nhập khẩu (ERP_M), một cách tương ứng, lớn hơn, bằng và nhỏ hơn mức bảo hộ hữu hiệu đối với hàng hóa xuất khẩu (ERP_X).

bảo hộ hữu hiệu đối với sản xuất thay thế nhập khẩu và xuất khẩu được biểu thị bằng các công thức sau đây:

$$ERP_M = \frac{t_M - a_{IM}t_I}{1 - a_{IM}} \quad (1)$$

$$ERP_X = \frac{-a_{IX}t_I}{1 - a_{IX}} \quad (2)$$

Trong đó:

ERP_M và ERP_X là các mức bảo hộ hữu hiệu tương ứng đối với sản phẩm thay thế nhập khẩu và sản phẩm xuất khẩu;

t_M và t_I là các mức thuế danh nghĩa tương ứng đánh vào các sản phẩm hoàn chỉnh và sản phẩm trung gian nhập khẩu (thuế xuất khẩu bằng 0);

a_{IM} , a_{IX} là các hệ số đầu vào - đầu ra tương ứng đối với M và X ($0 \leq a_{IM} < 1$; $0 \leq a_{IX} < 1$; theo giả định $a_{IM} = a_{IX}$).

Từ các công thức trên, thiên hướng chống lại xuất khẩu được biểu hiện dưới hai hình thức khác nhau nhưng có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Thứ nhất, biểu thức (2) cho thấy thuế quan đánh vào sản phẩm trung gian I (t_I) dẫn tới xuất hiện thiên hướng chống lại X, thể hiện ở giá trị âm của ERP_X . Điều này cho thấy khu vực sản xuất hàng xuất khẩu không những không được hỗ trợ mà thực chất còn bị đánh thuế! Biểu thức (1) cho thấy tuy t_I cũng tạo ra thiên hướng chống lại M, thế nhưng mặt hàng này lại được hưởng sự hỗ trợ dưới dạng thuế quan nhập khẩu



2. Hạn chế nhập khẩu và thiên hướng chống lại xuất khẩu

Giả sử một nền kinh tế chỉ bao gồm hai khu vực là khu vực sản xuất hàng hóa thay thế nhập khẩu (M) và khu vực sản xuất hàng hóa xuất khẩu (X). Cả hai khu vực đều sử dụng một mặt hàng trung gian nhập khẩu là I và tỷ trọng mặt hàng này trong mỗi đơn vị M và X (hệ số đầu vào - đầu ra) là như nhau và không thay đổi. Trong trường hợp thương mại tự do thì nền kinh tế ở trạng thái cân bằng với các mức giá cả các hàng hóa M và X không bị biến dạng. Khi các biện pháp hạn chế nhập khẩu dưới hình thức thuế quan hoặc phi thuế quan được áp đặt thì sản xuất ở hai khu vực trên sẽ bị ảnh hưởng. Cụ thể là các mức giá ròng (giá trị gia tăng nội địa) của cả hai loại hàng hóa nói trên sẽ có sự biến động. Bản chất của thiên hướng chống lại xuất khẩu có thể được phân tích với sự trợ giúp của khái niệm mức bảo hộ hữu hiệu đối với M và X sẽ giúp xác định được mức độ thiên vị của hệ thống chính sách thương mại hiện hành đối với từng mặt hàng. Cụ thể mức

đánh vào sản phẩm hoàn chỉnh nhập khẩu (t_M) và do vậy tác động của thiên hướng chống lại M được thủ tiêu. Còn đối với X thì khả năng bù đắp như vậy là không tồn tại.

Thứ hai, bên cạnh thiên hướng chống lại xuất khẩu do t_I tạo nên, việc áp đặt thuế quan t_M đối với sản phẩm cuối cùng sẽ hình thành nên hiệu ứng giá cả tương quan theo hướng bất lợi cho xuất khẩu. Mức thuế t_M sẽ làm cho giá cả của M tăng lên trong tương quan với X, khiến cho tiêu dùng dịch chuyển từ M sang X, còn sản xuất thì từ X sang M. Kết quả là nếu như mức giá cả của X không phản ứng lại đối với những biến động về tiêu dùng và sản xuất như trên thì sẽ hình thành thiên hướng chống lại X. Thiên hướng này được thể hiện ở chỗ ERP_M luôn lớn hơn ERP_X .

3. Làm thế nào để thủ tiêu thiên hướng chống lại xuất khẩu?

Việc phân tích trên cho thấy các biện pháp hạn chế nhập khẩu dẫn đến sự hình thành thiên hướng chống lại xuất khẩu, đồng thời để giảm và tiến tới thủ tiêu thiên hướng đó, cần áp dụng các biện pháp nhằm loại trừ tác

động tiêu cực của t_i đối với xuất khẩu, gia tăng mức bảo hộ hữu hiệu đối với xuất khẩu (ERP_x), ít nhất để nó không đạt giá trị âm, đồng thời giảm bớt và dẫn tới loại trừ mức chênh lệch giữa ERP_M và ERP_x. Giải pháp tốt nhất là thực hiện tự do hóa thương mại, vì khi đó không tồn tại sự thiên vị đối với bất kỳ hoạt động sản xuất thay thế nhập khẩu hay xuất khẩu (ERP_M = ERP_x = 0), và nền kinh tế sẽ tiết kiệm được những chi phí liên quan đến việc thiết lập, vận hành và duy trì các cơ chế can thiệp thương mại. Tuy nhiên, tự do hóa thương mại là một xu hướng dài hạn, không thể thực hiện một cách tức thời, đòi hỏi phải có những bước đi tuần tự nhất định. Vì vậy, cần phải tìm kiếm những giải pháp thích hợp để giảm dần, tiến tới thủ tiêu thiên hướng chống lại xuất khẩu đã mô tả ở trên. Dưới đây là một số giải pháp chủ yếu có thể lựa chọn để đạt tới mục tiêu này.

a. Áp dụng trợ cấp xuất khẩu (S_x)

Thiên hướng chống lại xuất khẩu do t_i tạo ra có thể được thủ tiêu bằng biện pháp áp dụng mức trợ cấp danh nghĩa (S_x) đối với xuất khẩu. Lúc đó biểu thức (2) được viết lại như sau:

$$ERP_x = \frac{S_x - a_{ix}t_i}{1 - a_{ix}} \quad (3)$$

Từ (3) có thể thấy rằng nếu S_x = a_{ix}t_i thì ERP_x = 0. Tuy nhiên điều này mới chỉ làm giảm chứ chưa thủ tiêu được hiệu ứng giá cả tương qua bất lợi đối với xuất khẩu, bởi vì với ERP_x = 0 và ERP_M > 0 (nếu t_M > t_i) thì các sản phẩm thay thế nhập khẩu vẫn được hưởng mức trợ cấp thực tế. Nếu t_i = 0 thì ERP_x = S_x (1 - a_{ix}) và để thủ tiêu hoàn toàn hiệu ứng giá cả tương quan bất lợi đối với xuất khẩu, phải áp dụng mức trợ cấp danh nghĩa S_x = ERP_M (1 - a_{ix}) để cho ERP_M = ERP_x. Nếu sản phẩm trung gian dùng trong sản xuất xuất khẩu không được miễn thuế thì mức trợ cấp danh nghĩa cho xuất khẩu phải cao hơn nữa. Cụ thể là nếu mức trợ cấp này đúng bằng trợ cấp danh nghĩa cho sản phẩm thay thế nhập khẩu (S_x = t_M) thì ERP_M = ERP_x (với điều kiện a_{ix} = a_{ix}), và khi đó cả hai dạng thiên hướng chống lại xuất khẩu đều được thủ tiêu.

Tuy nhiên, trong một môi trường có nhiều sản phẩm, tỷ trọng của sản phẩm trung gian nhập khẩu trong mỗi đơn vị sản phẩm là khác nhau thì việc cân bằng mức trợ cấp thực tế đối với tất cả các sản phẩm là không thể thực hiện được, trừ phi tất cả các mức trợ cấp danh nghĩa là như nhau (S_x = t_i = t_M). Trường hợp lý tưởng nhất sẽ thực hiện là thực hiện thương mại tự do (S_x = t_i = t_M = 0) vì lúc đó không tồn tại thiên hướng chống lại xuất khẩu. Trong trường hợp áp dụng cơ chế can thiệp đồng bộ (tức khi S_x = t_i = t_M > 0) quốc gia cũng sẽ đạt được mục tiêu tương tự, nhưng lại phải dành ra một phần đáng kể nguồn lực để duy trì và vận hành cơ chế can thiệp này. Ngoài ra, việc áp dụng trợ cấp xuất khẩu cần được cân nhắc kỹ lưỡng bởi vì nó không chỉ làm gia tăng mức độ can thiệp, dẫn tới thất thoát ngân sách quốc gia, mà còn có thể bị coi là hình thức cạnh tranh không lành mạnh, và do đó dẫn đến nguy cơ trả đũa từ phía các quốc gia khác.

b. Giảm thuế quan đánh vào sản phẩm trung gian nhập khẩu (t_i) đối với khu vực sản xuất xuất khẩu

Trong trường hợp chỉ áp dụng mức thuế t_i = 0 đối với khu vực xuất khẩu thì ERP_x = 0 (nếu S_x = 0). Tuy nhiên khi đó mức chênh lệch giữa ERP_M mà ERP_x mới chỉ giảm đi chứ chưa được thủ tiêu, có nghĩa là thiên hướng chống lại xuất khẩu do tác động giá cả tương quan tạo ra vẫn tồn tại. Để giảm bớt hơn nữa thiên hướng này, cần kết hợp với các giải pháp khác để giảm ERP_M. Ngoài ra, biện pháp miễn giảm t_i cũng có những hạn chế nhất định. Thứ nhất, nguồn thu ngân sách sẽ giảm, đồng thời phát sinh những chi phí liên quan đến việc điều hành cơ chế miễn và hoàn thuế đối với hoạt động sản xuất xuất khẩu. Thứ hai, sức cạnh tranh của xuất khẩu sẽ giảm do tỷ trọng sản phẩm trung gian nhập khẩu trong sản phẩm xuất khẩu tăng lên,

và việc sản xuất thay thế sản phẩm trung gian nhập khẩu sẽ không được kích thích.

c. Giảm mức bảo hộ hữu hiệu đối với thay thế nhập khẩu (ERP_M)

Giải pháp thích hợp nhất để giảm mức chênh lệch giữa ERP_M và ERP_x là giảm bớt mức bảo hộ hữu hiệu đối với thay thế nhập khẩu (ERP_M). Xét về mặt lý thuyết thì ERP_M cũng có thể đạt giá trị âm (khi t_i cao hơn t_M đến mức khiến cho a_{ix}t_i > t_M). Tuy nhiên khả năng này chỉ có thể xảy ra nếu biểu thuế quan được xây dựng một cách quá hợp lý! Do đó có thể khẳng định rằng cơ chế bảo hộ luôn được điều hành sao cho ERP_M luôn có giá trị dương, và trên thực tế mức ERP_M bình quân ở nhiều quốc gia đang phát triển là tương đối cao do mức thuế đánh vào sản phẩm cuối cùng thường cao hơn mức đánh vào sản phẩm trung gian (t_M > t_i).

Để giảm ERP_M thì phải giảm t_M, hoặc phải tăng t_i, hoặc đồng thời cả hai khả năng này. Trong trường hợp khu vực xuất khẩu được hưởng chế độ miễn giảm thuế đối với sản phẩm trung gian nhập khẩu thì tăng t_i sẽ có tác dụng tăng nguồn thu ngân sách, đặc biệt khi mức thuế hiện hành còn thấp hơn mức thuế có khả năng tối đa hóa nguồn thu. Điều này cũng còn có tác dụng kích thích sản xuất thay thế các sản phẩm trung gian nhập khẩu.

Nếu như xuất khẩu bị ảnh hưởng vì t_i tăng lên (chẳng hạn do các cơ chế hoàn trả thuế không tồn tại hoặc tồn tại nhưng vận hành không hiệu quả) thì giải pháp thích hợp hơn là giảm t_M. Điều này sẽ có tác dụng tăng thu ngân sách nếu như mức thuế hiện hành cao hơn mức thuế có khả năng tối đa hóa nguồn thu. Ngay cả khi việc cắt giảm t_M làm giảm nguồn thu thì mức thuế bình quân đối với toàn bộ nhập khẩu vẫn có thể tăng lên nếu t_i được ấn định ở mức thích hợp. Điều này có thể được minh họa bằng ví dụ như sau: trước khi thực hiện tự do hóa nhập khẩu, t_M = 0.35 và t_i = 0.1, lúc đó ERP_M > 0.35 và mức thuế trung bình là 0.225. Nếu biểu thuế quan được thay đổi lại sao cho t_M = t_i = 0.25 thì ERP_M giảm xuống còn 0.25 nhưng mức thuế trung bình lại tăng lên thành 0.25. Kết luận rút ra là tự do hóa nhập khẩu không nhất thiết mâu thuẫn với các mục tiêu ngắn hạn về tăng thu ngân sách.

Ngoài ra, các quốc gia còn sử dụng rất nhiều các công cụ phi thuế quan để hạn chế nhập khẩu. Vì vậy, một nội dung quan trọng của tự do hóa nhập khẩu là việc thay thế các công cụ này bằng các công cụ thuế quan tương ứng, nhằm tăng nguồn thu ngân sách.

Xét về dài hạn, để giảm thiên hướng chống lại xuất khẩu, mức thuế quan trung bình đối với toàn bộ nhập khẩu phải được giảm xuống. Lúc đó các công cụ chính sách tài khóa có thể được dùng đến để khắc phục tình trạng này; để giảm bớt thiên hướng chống lại xuất khẩu bằng biện pháp tự do hóa nhập khẩu, cái giá phải trả là mức bảo hộ hữu hiệu đối với sản xuất thay thế nhập khẩu sẽ bị xói mòn.

Trong quá trình tự do hóa nhập khẩu, một khi thuế quan nhập khẩu còn được duy trì thì thiên hướng chống lại xuất khẩu vẫn còn tồn tại, và do vậy việc thực hiện trợ cấp đối với xuất khẩu vẫn là biện pháp cần thiết. Tuy nhiên, cần lưu ý là chỉ nên áp dụng các biện pháp hỗ trợ này một cách gián tiếp nhằm hạn chế tối đa thất thoát ngân sách nhà nước và nguy cơ trả đũa từ các quốc gia khác, mức độ hỗ trợ phải được điều chỉnh cho phù hợp với xu hướng giảm dần mức thuế quan trung bình đối với toàn bộ nhập khẩu ■

(1) Bhagwati, J.N. "Export Promotion Trade Strategy: Issues and Evidence", *World Bank Research Observer*, No.1. 1988

(2) Corden, W.M. *The Theory of Protection*, Oxford University Press, London, 1971.

(3) Milner, C. (ed) *Export Promotion Strategy: Theory and Evidence from Developing Countries*, Harvester Wheatsheaf, 1990.