

TỰ CHỨNG NHẬN XUẤT XỨ HÀNG HOÁ TRONG CPTPP NHỮNG KHÓ KHĂN ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM

NGUYỄN THUỖ DƯƠNG *

Tóm tắt: Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương là một trong những thoả thuận thương mại tự do thế hệ mới đầu tiên mà Việt Nam ký kết sử dụng hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá. Các quy định về hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá của CPTPP được đánh giá là hiện đại, minh bạch, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp, thúc đẩy xuất nhập khẩu hàng hoá giữa các quốc gia thành viên. Tuy nhiên, hình thức này vẫn còn khá mới mẻ đối với Việt Nam khi các doanh nghiệp và các cơ quan có thẩm quyền tại Việt Nam hiện nay chỉ quen thuộc với hình thức cấp giấy chứng nhận xuất xứ truyền thống. Bài viết phân tích các quy định, làm rõ những yêu cầu của CPTPP về tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá, đồng thời chỉ ra những khó khăn, thách thức đối với Chính phủ và doanh nghiệp Việt Nam khi thực hiện triển khai hệ thống này.

Từ khoá: Hiệp định CPTPP; tự chứng nhận; xuất xứ hàng hoá

Nhận bài: 03/5/2019

Hoàn thành biên tập: 24/4/2020

Duyệt đăng: 11/5/2020

SELF-CERTIFICATION OF ORIGIN UNDER THE CPTPP - CHALLENGES IN IMPLEMENTATION FOR VIETNAM

Abstract: The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) is a very first new-generation free trade agreement that Vietnam has concluded under which self-certification of origin has been provided. The provisions on the self-certification system in the CPTPP are considered to be modern and transparent, which create favourable conditions for enterprises and promote imports and exports among member states. The system, however, is still quite new in Vietnam where enterprises as well as authorities are only familiar with the traditional form of the certificate of origin (C/O). The paper offers an analysis of the relevant provisions of the CPTPP on self-certification of origin in which the related requirements are clarified, and it also points out difficulties and challenges in implementing this new system for the Government and enterprises of Vietnam.

Keywords: CPTPP; self-certification; goods origin

Received: May 3rd, 2019; Editing completed: Apr 24th, 2020; Accepted for publication: May 11th, 2020

1. Chứng nhận xuất xứ hàng hoá và sự cần thiết của việc áp dụng hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá trong các hiệp định thương mại tự do

Chứng nhận xuất xứ hàng hoá là hoạt động không thể thiếu trong việc thực hiện

các quy định về ưu đãi thuế quan trong một thoả thuận thương mại tự do (FTA). Khi một FTA có hiệu lực, các doanh nghiệp thường dành nhiều quan tâm đến quy định về ưu đãi thuế quan đối với hàng hoá xuất nhập khẩu giữa các quốc gia thành viên. Tuy nhiên, điều ít được chú ý hơn là các quy định về chứng nhận xuất xứ hàng hoá cũng đóng vai

* Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: duongnt@hlu.edu.vn

trò không kém phần quan trọng trong việc thực hiện ưu đãi thuế quan từ các FTA. Trên thực tế, nếu có nhiều rào cản hành chính trong việc thực hiện chứng nhận xuất xứ hàng hoá, lợi nhuận đạt được của các doanh nghiệp do được hưởng ưu đãi thuế quan từ các FTA sẽ càng thấp.⁽¹⁾ Trong nhiều trường hợp, khi chi phí, thời gian, nhân lực cần thiết vượt quá các lợi ích thu được từ các ưu đãi thuế quan, quy định về ưu đãi thuế quan sẽ trở nên vô nghĩa. Mặt khác, nếu các quy định về chứng nhận xuất xứ hàng hoá lỏng lẻo, không kiểm soát và phát hiện được các trường hợp gian lận về xuất xứ nhằm được hưởng ưu đãi thuế sẽ khiến cho mục đích ban đầu của việc đặt ra quy tắc xuất xứ là kiểm soát hàng hoá được hưởng ưu đãi thuế sẽ không đạt được. Vì vậy, việc xây dựng hệ thống chứng nhận xuất xứ hàng hoá cân bằng được các yếu tố nói trên đóng vai trò quyết định đối với kết quả vận dụng các ưu đãi về thuế quan trong các FTA.⁽²⁾

Chứng nhận xuất xứ hàng hoá theo quy định của các FTA là việc cung cấp một tài liệu, trong đó chủ thể cung cấp tài liệu này xác nhận với cơ quan có thẩm quyền của nước nhập khẩu là hàng hoá được xác định đáp ứng các quy tắc xuất xứ hàng hoá để được hưởng ưu đãi về thuế quan từ FTA đó. Việc xác nhận này có thể được thực hiện bởi các chủ thể khác nhau (có thể là cơ quan có

thẩm quyền của quốc gia; tổ chức được uỷ quyền hoặc chính doanh nghiệp tham gia vào quá trình sản xuất và xuất nhập khẩu hàng hoá) tùy vào từng hình thức chứng nhận. Về cơ bản, hiện nay trong các thoả thuận thương mại tự do (FTA) thường sử dụng hai hình thức chứng nhận xuất xứ hàng hoá: cấp giấy chứng nhận (GCN) xuất xứ hàng hoá bởi bên thứ ba (gọi tắt là hình thức cấp GCN) và hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá.⁽³⁾

Chứng nhận xuất xứ hàng hoá bởi bên thứ ba được thực hiện bởi một bên thứ ba không tham gia vào các giao dịch thương mại liên quan đến hàng hoá xuất nhập khẩu. Bên thứ ba cấp GCN trong hình thức này có thể là cơ quan có thẩm quyền của quốc gia xuất khẩu cấp hoặc do các tổ chức được quốc gia xuất khẩu uỷ quyền cấp GCN.⁽⁴⁾ Trong hình thức này, trách nhiệm xác nhận xuất xứ thuộc về cơ quan có thẩm quyền của quốc gia xuất khẩu. Hình thức này có ưu điểm là việc chứng nhận xuất xứ hàng hoá được thực hiện bởi một bên thứ ba khách quan, không có lợi ích trực tiếp liên quan tới hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá, do đó sẽ hạn chế việc các chủ thể xuất nhập khẩu có thể gian lận hoặc làm sai lệch hoạt động chứng nhận xuất xứ nhằm mục đích hưởng lợi nhuận. Mặt khác, chất lượng

(1). Estevadeordal Antoni, Kati Suominen, “Rules of origin: a world map and trade effects”, *The Origin of Goods: Rules of Origin in Preferential Trade Agreements*, 7/2004, tr. 22.

(2). Kazuyoshi Torigoe, “FTA Origin Preference Claims: The Shift to Self-Certification”, *Global Trade and Customs Journal*, (11.6), 2016, tr. 265.

(3). UNCTAD, Series on assuring development gains from the international trading system and trade negotiations, “Rules of Origin and Origin Procedures Applicable to Exports from Least Developed Countries”, UNITED NATIONS Publication (ISSN 1816-2878), Switzerland, 2011, tr. 7, https://unctad.org/en/Docs/ditctncd20094_en.pdf, truy cập 27/10/2019.

(4). UNCTAD, tldđ, tr. 7.

chứng nhận xuất xứ của hình thức này sẽ được đảm bảo hơn do có sự kiểm định chặt chẽ của cơ quan có thẩm quyền hoặc tổ chức được uỷ quyền trong mỗi chuyến hàng được xuất khẩu. Tuy nhiên, hình thức này cũng có một số nhược điểm. Để được cấp GCN, các doanh nghiệp phải nộp phí, điều này sẽ làm tăng chi phí kinh doanh của các doanh nghiệp. Hơn nữa, việc thực hiện thủ tục cấp GCN đối với cả doanh nghiệp và các cơ quan có thẩm quyền sẽ mất thời gian hơn, trong nhiều trường hợp có thể khiến cho việc giao hàng bị chậm trễ.

Tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá là hình thức chứng nhận xuất xứ do chính các chủ thể trực tiếp tham gia xuất nhập khẩu hàng hoá (các doanh nghiệp) thực hiện, bao gồm nhà sản xuất, nhà xuất khẩu và trong một vài trường hợp cho phép cả nhà nhập khẩu.⁽⁵⁾ Hình thức này được phát triển và xây dựng trong các FTA thế hệ mới. Cho đến nay, hơn một nửa số FTA được ký kết sử dụng hệ thống tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá trong các quy định về chứng nhận xuất xứ hàng hoá.⁽⁶⁾ Liên minh châu Âu (EU) sử dụng hình thức tự chứng nhận xuất xứ đối với nhà xuất khẩu được phê duyệt (approved exporters), theo đó, chỉ những nhà xuất khẩu hàng hoá đủ điều kiện và được cơ quan có thẩm quyền của nước xuất khẩu cấp phép mới được thực hiện tự chứng nhận xuất xứ

hàng hoá cho những lô hàng xuất khẩu của mình.⁽⁷⁾ Hình thức này được EU áp dụng để tạo thuận lợi cho những nhà xuất khẩu thường xuyên xuất khẩu hàng hoá với giá trị lớn, ổn định trong một thời gian dài.⁽⁸⁾ Hệ thống này không khuyến khích các doanh nghiệp nhỏ hoặc là nhà xuất khẩu không thường xuyên, bởi vì việc xin cấp phép để trở thành nhà xuất khẩu được tự chứng nhận xuất xứ sẽ có chi phí khá cao.⁽⁹⁾ Trong khu vực thương mại tự do Bắc Mỹ - La tinh (NAFTA) và các FTA mà Mỹ tham gia ký kết sử dụng hình thức tự chứng nhận xuất xứ đầy đủ (full self-certification) - một hình thức tự chứng nhận xuất xứ tự do hơn so với hình thức nhà xuất khẩu được cấp phép của EU.⁽¹⁰⁾ Theo đó, nhà sản xuất, nhà xuất khẩu và nhà nhập khẩu đều được phép tự chứng nhận xuất xứ đối với hàng hoá xuất khẩu của mình mà không cần phải nộp đơn đăng ký hoặc được phê duyệt của cơ quan có thẩm quyền, tuy nhiên, thương nhân cần phải lưu trữ hồ sơ cần thiết liên quan tới việc chứng nhận xuất xứ phục vụ cho quá trình thanh tra, kiểm tra về sau.⁽¹¹⁾ Trong trường hợp này, mặc dù chứng nhận xuất xứ có thể được phát hành bởi nhà sản xuất, nhà xuất khẩu nhưng chỉ có nhà nhập khẩu mới phải cung cấp chứng nhận xuất xứ hoặc đối mặt với

(5). UNCTAD, tldd, tr. 7.

(6). World Customs Organization, Guidelines on Certification of Origin (updated in June 2018), <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/revenue-package/guidelines-on-certification.pdf?la=fr>, truy cập 27/10/2020.

(7). Estevadeordal Antoni, Kati Suominen, tldd, tr. 22

(8). Estevadeordal Antoni, Kati Suominen, tldd, tr. 22.

(9). Harris Jeremy, Brian Rankin Staples, “Origin and beyond: trade facilitation disaster or trade facility opportunity?”, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-147, tr. 47, <https://econpapers.repec.org/paper/idbbrikps/2542.htm>, truy cập 10/10/2019.

(10). UNCTAD, tldd, tr. 7.

(11). Harris Jeremy, Brian Rankin Staples, tldd, tr. 7.

việc điều tra về tính chính xác của xuất xứ hàng hoá cũng như nguy cơ chịu các biện pháp xử phạt của cơ quan có thẩm quyền của quốc gia nhập khẩu.⁽¹²⁾

Tóm lại, hình thức tự chứng nhận xuất xứ cho phép thương nhân liên quan tới quá trình xuất khẩu hàng hoá được xác nhận xuất xứ đối với hàng hoá của mình mà không cần thông qua cơ quan có thẩm quyền hay tổ chức được uỷ quyền để được cấp GCN. Việc kiểm tra, quản lý về xuất xứ hàng hoá trước khi mỗi chuyến hàng được xuất khẩu (tiền kiểm) sẽ được thay thế bởi quy trình hậu kiểm gọn nhẹ hơn, thông qua hồ sơ lưu trữ về nhà xuất khẩu, về xuất xứ hàng hoá tại thời điểm hàng hoá xuất khẩu. Quy trình hậu kiểm này cung cấp các hồ sơ xuất xứ của hàng hoá chính xác hơn và phù hợp với thời kỳ mới với sự phát triển bùng nổ của các kỹ thuật sản xuất hàng hoá hiện đại.⁽¹³⁾

Các quốc gia sử dụng hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá thay cho hình thức cấp GCN truyền thống trong các FTA thế hệ mới trong thời gian gần đây xuất phát từ một số lý do sau:

Thứ nhất, do sự quá tải của các cơ quan có thẩm quyền cấp GCN. Hiện nay số lượng FTA được ký kết giữa các quốc gia ngày càng tăng, mỗi FTA lại sử dụng một mẫu GCN khác nhau. Do đó, số lượng GCN cần phải cấp tại quốc gia xuất khẩu sẽ tăng lên đáng kể, việc thực hiện cấp GCN khiến cho

chính phủ và các doanh nghiệp tốn kém một khoản chi phí khá lớn, khó đảm bảo được tính chính xác, kéo dài thời gian cấp GCN, đặc biệt là đối với các quốc gia tham gia vào một số lượng lớn FTA với quy định khác nhau về quy tắc xuất xứ hàng hoá.⁽¹⁴⁾ Mô hình tự chứng nhận xuất xứ được xem như một hình thức chứng nhận giảm bớt yêu cầu đối với các thương nhân về chứng minh xuất xứ, giảm bớt vai trò của chính phủ trong việc thực hiện cấp GCN, giảm chi phí thủ tục hành chính cho doanh nghiệp.⁽¹⁵⁾

Thứ hai, một trong những ưu điểm quan trọng của hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá là việc chuyển trách nhiệm xác định xuất xứ hàng hoá cho những người am hiểu nhất về quá trình sản xuất hàng hoá của mình.⁽¹⁶⁾ Trong khi các thương nhân sản xuất, xuất khẩu hàng hoá có đầy đủ các thông tin và tài liệu liên quan đến quy trình sản xuất và các yêu cầu khác về xuất xứ hàng hoá, trong hầu hết trường hợp, thương nhân nhập khẩu có trách nhiệm nộp thuế và đối mặt với quy trình xác minh của quốc gia nhập khẩu. Nếu như nhà sản xuất cung cấp các chứng từ sai quy định đối với sản phẩm xuất khẩu của mình, nhà nhập khẩu có thể phải chịu phạt đối với hành vi gian lận thuế.⁽¹⁷⁾ Sự mất cân bằng giữa quyền và nghĩa vụ của nhà sản xuất, nhà xuất khẩu và nhà nhập khẩu này có thể làm giảm khả năng

(12). Harris Jeremy, Brian Rankin Staples, tldd, tr. 7.

(13). Inama Stefano, Edmund W. Sim, “*Rules of Origin in ASEAN: A Way Forward*”, Vol. 1. Cambridge University Press, 2015, Chapter 5: The possible way forward: self-certification, tr. 77.

(14). Estevadeordal Antoni, Kati Suominen, tldd, tr. 7.

(15). Estevadeordal Antoni, Kati Suominen, tldd, tr. 22.

(16). Harris Jeremy, Brian Rankin Staples, tldd, tr. 7.

(17). Yi, Ji-Soo, “A Study on the Dispute Settlement Procedure for the Preferential Rules of Origin”, *J. Arb. Stud* (26), 2016, tr. 10.

hưởng ưu đãi từ các FTA.⁽¹⁸⁾

Như vậy, so với hệ thống cấp GCN, hệ thống tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá là một hình thức chứng nhận xuất xứ hàng hoá có nhiều ưu điểm, giúp tiết kiệm thời gian, chi phí cho các doanh nghiệp, đồng thời giảm bớt gánh nặng cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc cấp GCN xuất xứ hàng hoá, cân bằng quyền và nghĩa vụ giữa nhà nhập khẩu và nhà xuất khẩu, tạo sự thuận lợi trong trao đổi thương mại hàng hoá giữa các nước.⁽¹⁹⁾

2. Tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá theo quy định tại CPTPP

Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương là một trong những FTA thế hệ mới với những quy định tiên bộ, hiện đại và yêu cầu những tiêu chuẩn cao về chứng nhận xuất xứ hàng hoá. Theo quy định tại Điều 3.24 CPTPP, để được hưởng ưu đãi thuế quan, nhà nhập khẩu cần phải khai báo hàng hoá của mình đáp ứng được yêu cầu là hàng hoá có xuất xứ và có “chứng nhận xuất xứ hợp lệ” tại thời điểm khai báo.⁽²⁰⁾

(18). Harris Jeremy, Brian Rankin Staples, tldđ, tr. 7.

(19). Tuy nhiên, hệ thống tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá sẽ chỉ có hiệu quả khi cơ quan có thẩm quyền của quốc gia nhập khẩu có năng lực tốt trong việc xác minh các chứng từ xuất xứ hàng hoá, điều này không đòi hỏi nhiều ở hình thức cấp C/O bởi vì hầu hết các công việc liên quan tới xác minh xuất xứ hàng hoá đã được thực hiện trước khi mỗi chuyến hàng được xuất khẩu, xem: UNCTAD, tldđ, tr. 7.

(20). Điều 3.23 CPTPP cũng đưa ra quy định về trường hợp miễn chứng từ chứng nhận xuất xứ hàng hoá, theo đó trong các trường hợp giá trị hải quan của lô hàng nhập khẩu không vượt quá 1000 đô la Mỹ hoặc tương đương theo đơn vị tiền tệ của quốc gia nhập khẩu. Các quốc gia có thể quy định ngưỡng giá trị để không yêu cầu nhà nhập khẩu phải có chứng từ chứng nhận xuất

Chứng nhận xuất xứ hàng hoá để được hưởng ưu đãi theo CPTPP được quy định tại Chương 3 - Quy tắc xuất xứ và các thủ tục chứng nhận xuất xứ. Theo quy định tại Điều 3.20 CPTPP, các quốc gia thành viên sẽ thực hiện chứng nhận xuất xứ hàng hoá dưới hình thức tự chứng nhận xuất xứ.⁽²¹⁾

Phần sau sẽ phân tích về các nội dung cơ bản của hệ thống tự chứng nhận xuất xứ theo quy định tại CPTPP, bao gồm: chủ thể tự chứng nhận xuất xứ; trách nhiệm xác minh của quốc gia thành viên xuất khẩu; trách nhiệm xác minh của quốc gia thành viên nhập khẩu trong thủ tục xác minh chứng nhận xuất xứ.

- Chủ thể tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá

Điều 3.21 CPTPP cho phép ba chủ thể khác nhau có thể được thực hiện tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá: đó là nhà sản xuất (the producer); nhà xuất khẩu (the exporter) và nhà nhập khẩu (the importer). Như vậy, hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá được sử dụng trong CPTPP cho phép một

xuất xứ đối với các lô hàng có trị giá cao hơn mức này.

(21). Theo quy định tại khoản 1 Điều 3.20 và Phụ lục A của Chương 3 CPTPP, các quốc gia thành viên có thể áp dụng các hình thức chứng nhận xuất xứ khác (bao gồm hình thức cấp giấy chứng nhận xuất xứ bởi cơ quan có thẩm quyền hoặc hình thức tự chứng nhận xuất xứ bởi nhà xuất khẩu được phê duyệt) với điều kiện quốc gia đó thông báo cho các quốc gia thành viên khác về ý định áp dụng các hình thức chứng nhận xuất xứ này tại thời điểm Hiệp định có hiệu lực đối với quốc gia đó trong thời hạn là 5 năm. Các quốc gia có thể gia hạn thêm thời gian này nhưng không quá 5 năm nếu thông báo trước cho các quốc gia thành viên khác chậm hơn 60 ngày trước khi thời hạn ban đầu hết hạn. Hiện nay, các quốc gia bảo lưu việc thực hiện hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá theo CPTPP là Brunei, Malaysia, Mexico, Peru và Việt Nam.

CPTPP: Cam kết và thực thi

phạm vi rộng các chủ thể có thể tự xác định xuất xứ hàng hoá, ngay cả khi không trực tiếp sản xuất ra hàng hoá như nhà xuất khẩu, nhà nhập khẩu.

So sánh với các hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá được sử dụng phổ biến trên thế giới đã trình bày ở trên, có thể thấy CPTPP là hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá có mức độ tự do cao nhất khi yêu cầu các quốc gia thành viên phải cho phép cả nhà sản xuất, nhà xuất khẩu và nhà nhập khẩu được tự chứng nhận xuất xứ. Việc mở rộng phạm vi chủ thể có thể thực hiện tự chứng nhận xuất xứ một mặt tạo điều kiện cho các thương nhân thực hiện các hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá một cách thuận lợi hơn, thúc đẩy trao đổi thương mại giữa các quốc gia thành viên, song quy định này sẽ tăng trách nhiệm kiểm tra, xác minh của các quốc gia trong quá trình kiểm soát hoạt động tự chứng nhận xuất xứ.

- Trách nhiệm của quốc gia thành viên xuất khẩu

CPTPP quy định rất rõ về trách nhiệm của các quốc gia thành viên trong việc kiểm soát đảm bảo chất lượng của việc tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá của các thương nhân. Khác với hình thức cấp GCN xuất xứ hàng hoá truyền thống, việc kiểm tra, rà soát, xác minh chứng nhận xuất xứ hàng hoá chủ yếu thuộc về trách nhiệm của cơ quan hải quan của quốc gia nhập khẩu khi hàng hoá được nhập khẩu vào lãnh thổ quốc gia mình. Do nhà sản xuất, nhà xuất khẩu của quốc gia xuất khẩu được phép tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá nên quyền kiểm soát, xác minh, yêu cầu cung cấp thông tin trong hình thức

tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá không thuộc về quốc gia nơi nhà sản xuất, nhà xuất khẩu đặt trụ sở (gọi tắt là quốc gia xuất khẩu). Tuy nhiên, CPTPP cũng quy định cụ thể trách nhiệm của quốc gia xuất khẩu trong việc đảm bảo chứng nhận xuất xứ được thực hiện phù hợp với quy định của Hiệp định. Điều 3.25 CPTPP quy định trách nhiệm của quốc gia xuất khẩu trong việc đảm bảo chứng nhận xuất xứ được thực hiện một cách hợp lệ như sau:

+ Các quốc gia thành viên xuất khẩu có nghĩa vụ yêu cầu nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất trên lãnh thổ của quốc gia mình nộp bản sao các chứng nhận xuất xứ đã chứng nhận cho các lô hàng hoá nhập khẩu khi được yêu cầu.

+ Các quốc gia thành viên xuất khẩu có thể quy định trong hệ thống pháp luật quốc gia các hậu quả pháp lý tương tự như đối với nhà nhập khẩu trong trường hợp nhà sản xuất hoặc nhà xuất khẩu cung cấp các thông tin sai lệch nhằm mục đích được hưởng thuế quan ưu đãi tại quốc gia nhập khẩu.

+ Các quốc gia thành viên xuất khẩu có nghĩa vụ quy định trong pháp luật quốc gia mình yêu cầu nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất khi phát hiện ra những thông tin không chính xác có thể dẫn tới sự thay đổi về tính hợp lệ của chứng nhận xuất xứ phải có nghĩa vụ thông báo kịp thời bằng văn bản cho tất cả các bên liên quan và mọi chủ thể mà nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất đã cung cấp chứng nhận xuất xứ.

Ngoài ra, Điều 3.26 CPTPP cũng quy định các quốc gia thành viên phải yêu cầu nhà sản xuất, nhà xuất khẩu, nhà nhập khẩu

tự chứng nhận xuất xứ có nghĩa vụ lưu trữ tất cả các tài liệu cần thiết liên quan tới hoạt động này ít nhất là 5 năm kể từ ngày chứng nhận xuất xứ được thực hiện.

Như vậy, mặc dù quốc gia thành viên nhập khẩu có vai trò chính trong việc xác minh, phát hiện gian lận liên quan tới chứng nhận xuất xứ hàng hoá nhưng CPTPP cũng quy định rõ ràng trách nhiệm của quốc gia xuất khẩu trong việc đảm bảo rằng các doanh nghiệp của mình sẽ tuân thủ các quy định về tự chứng nhận xuất xứ, hạn chế các trường hợp gian lận hoặc sai sót xảy ra cũng như phục vụ cho quá trình xác minh xuất xứ khi có yêu cầu của quốc gia nhập khẩu về sau.

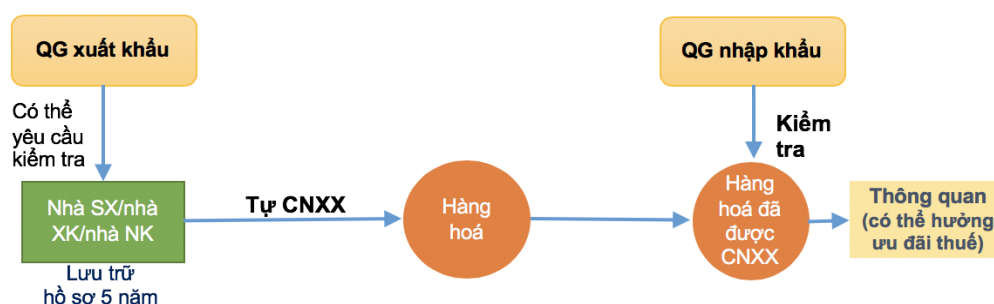
- Thủ tục xác minh xuất xứ (verification of origin) của quốc gia thành viên nhập khẩu

Có thể thấy, hệ thống chứng nhận xuất xứ hàng hoá trong các FTA được xây dựng để đảm bảo rằng chỉ có hàng hoá có xuất xứ từ các quốc gia thành viên kí kết FTA

mới được hưởng ưu đãi khi nhập khẩu vào các quốc gia thành viên khác nhằm bảo vệ ngành công nghiệp nội địa và nguồn thu thuế của các quốc gia. Do đó, việc xác minh tính chính xác, hợp lệ của chứng nhận xuất xứ đối với hàng hoá trước khi cho hàng hoá được hưởng thuế quan ưu đãi rất quan trọng đối với quốc gia nhập khẩu hàng hoá.⁽²²⁾

Về thủ tục xác minh xuất xứ hàng hoá đối với hàng nhập khẩu, sau khi nhận được chứng nhận xuất xứ từ nhà nhập khẩu hàng hoá, cơ quan có thẩm quyền của các quốc gia nhập khẩu có thể cho phép nhà nhập khẩu được hưởng ưu đãi thuế quan theo quy định của CPTPP nếu không có nghi ngờ về tính hợp lệ, tính xác thực của chứng nhận xuất xứ, hàng hoá sẽ được thông quan và hưởng ưu đãi thuế quan tại quốc gia nhập khẩu mà không cần phải trải qua bước xác minh chứng nhận xuất xứ (Hình 1).

Hình 1. Thủ tục kiểm tra liên quan đến việc hưởng ưu đãi thuế quan khi không có yêu cầu xác minh chứng nhận xuất xứ



(22). Kazuyoshi Torigoe, tldd, tr. 265.

CPTPP: Cam kết và thực thi

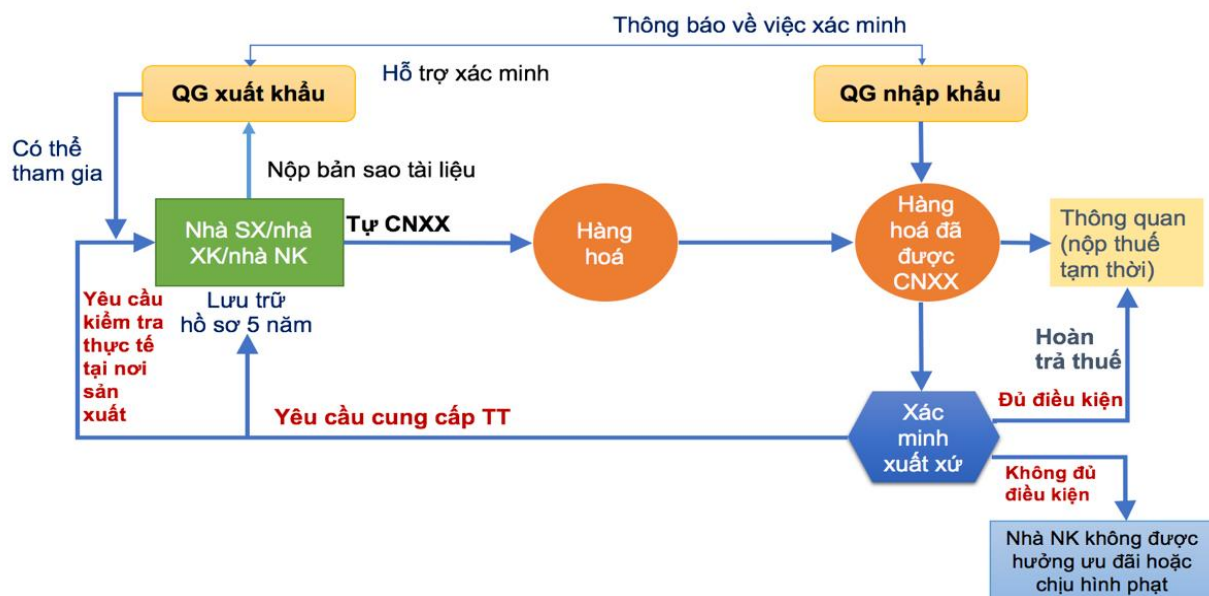
Tuy nhiên, khi có sự nghi ngờ về tính xác thực hoặc hiệu lực của chứng nhận xuất xứ hàng hoá, cơ quan có thẩm quyền của quốc gia nhập khẩu có thể yêu cầu thực hiện quy trình xác minh xuất xứ đối với hàng hoá theo quy định tại Điều 3.27 CPTPP.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 3.27 CPTPP, quốc gia nhập khẩu có thể tiến hành xác minh chứng nhận xuất xứ hàng hoá với mục đích hưởng ưu đãi thuế quan theo các hình thức:⁽²³⁾ 1) yêu cầu nhà nhập khẩu cung cấp thông tin bằng văn bản; 2) yêu cầu nhà xuất

khẩu hoặc nhà sản xuất cung cấp thông tin bằng văn bản; 3) yêu cầu kiểm tra thực tế đối với cơ sở của nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất hàng hoá tại quốc gia xuất khẩu.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 3.27, trong trường hợp tiến hành xác minh xuất xứ, cơ quan có thẩm quyền của quốc gia nhập khẩu sẽ tiếp nhận thông tin trực tiếp từ nhà nhập khẩu, nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất. Điều 27 CPTPP cũng quy định thủ tục xác minh sẽ được thực hiện theo các bước như sau (Hình 2):

Hình 2. Thủ tục kiểm tra liên quan đến việc hưởng ưu đãi thuế quan khi có yêu cầu xác minh chứng nhận xuất xứ



(23). Đối với hàng dệt may, việc xác minh xuất xứ sẽ tuân theo quy định tại Điều 4.6 CPTPP. Trong phạm vi bài viết chỉ đề cập hoạt động chứng nhận xuất xứ nói chung cho các mặt hàng thông thường không có quy định riêng biệt. Ngoài ra, CPTPP cũng quy định một điều khoản “mở”, cho phép các quốc gia có thể thoả thuận thống nhất các thủ tục khác để thực hiện xác minh xuất xứ hàng hoá.

Bước 1: Cơ quan có thẩm quyền của quốc gia nhập khẩu phải có nghĩa vụ cho phép hàng hoá được thông quan và yêu cầu nộp thuế nhập khẩu đối với hàng hoá nằm trong đối tượng được xác minh. Sau khi có kết quả của việc xác minh, nếu hàng hoá đó được xác định là có xuất xứ đủ điều kiện

hưởng ưu đãi sẽ được hoàn lại khoản thuế đã nộp.⁽²⁴⁾

Bước 2: Cơ quan có thẩm quyền của quốc gia nhập khẩu yêu cầu nhà nhập khẩu cung cấp thông tin về chứng nhận xuất xứ được thực hiện bởi nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất để hàng hoá được hưởng thuế quan ưu đãi. Nếu nhà nhập khẩu không cung cấp đầy đủ thông tin theo yêu cầu, cơ quan có thẩm quyền có thể tiếp tục yêu cầu cung cấp thông tin bằng văn bản hoặc kiểm tra thực tế tại nơi sản xuất đối với nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất tại quốc gia xuất khẩu trước khi thông báo từ chối yêu cầu hưởng thuế quan ưu đãi đối với nhà nhập khẩu. Cơ quan có thẩm quyền sẽ thông báo cho nhà nhập khẩu về yêu cầu xác minh này. Đồng thời, cơ quan có thẩm quyền phải thông báo cho quốc gia nơi nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất đặt trụ sở (gọi tắt là quốc gia xuất khẩu) phù hợp với quy định pháp luật của quốc gia nhập khẩu. Trong trường hợp này, nếu có yêu cầu, quốc gia xuất khẩu có thể hỗ trợ việc xác minh nếu thấy cần thiết và phù hợp với pháp luật của quốc gia xuất khẩu.

Trong quá trình xác minh, trong thời hạn 30 ngày kể từ khi nhận được văn bản đề nghị cung cấp thông tin, nhà nhập khẩu, nhà xuất khẩu, nhà sản xuất phải thực hiện việc cung cấp thông tin. Trong trường hợp yêu cầu kiểm tra thực tế tại nơi sản xuất, trong thời hạn 30 ngày kể từ khi nhận được văn bản đề nghị, nhà sản xuất, nhà xuất khẩu sẽ có thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được văn bản đề nghị để trả lời đồng ý hoặc từ chối đối với yêu cầu này.

(24). Khoản 10 Điều 3.27 CPTPP.

Bước 3: Cơ quan có thẩm quyền của quốc gia nhập khẩu sẽ hoàn thành việc xác minh này trong vòng 90 ngày kể từ ngày nhận được các thông tin cần thiết để quyết định, trừ các trường hợp đặc biệt. Các quyết định của quốc gia nhập khẩu sẽ được thực hiện theo các trường hợp sau:

Thứ nhất, quốc gia nhập khẩu có thể từ chối cho hưởng ưu đãi thuế quan và ra quyết định thông báo tới nhà nhập khẩu về lý do cho quyết định này trong các trường hợp sau: khi không nhận được đầy đủ thông tin để xác định hàng hoá có xuất xứ; khi thương nhân không trả lời văn bản yêu cầu xác minh xuất xứ hoặc không chấp thuận việc xác minh thực tế tại cơ sở sản xuất; khi thương nhân không tuân thủ các quy định về xuất xứ hàng hoá của Hiệp định.

Thứ hai, nếu sau quá trình xác minh, quốc gia nhập khẩu phát hiện ra một chuỗi hành vi tương tự của nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất về việc gian lận, giả mạo đối với hàng hoá nhằm được hưởng ưu đãi thuế, quốc gia nhập khẩu có thể quyết định dừng việc cho hưởng ưu đãi thuế đối với hàng hoá tương tự cho đến khi chứng minh được hàng hoá tương tự đáp ứng được điều kiện ưu đãi.⁽²⁵⁾

Điều 3.30 CPTPP cũng đưa ra quy định các quốc gia thành viên có thể ban hành hoặc duy trì các hình thức xử lý thích hợp đối với các hành vi vi phạm trong hệ thống pháp luật quốc gia đối với hành vi vi phạm pháp luật và các quy định liên quan đến quy tắc

(25). Hàng hoá tương tự trong trường hợp này được hiểu là hàng hoá giống nhau ở tất cả các khía cạnh liên quan tới quy tắc xuất xứ cụ thể để đáp ứng điều kiện về xuất xứ hàng hoá (theo quy định tại khoản 12, Điều 3.27 CPTPP).

xuất xứ hàng hoá và thủ tục chứng nhận xuất xứ hàng hoá của CPTPP. Bên cạnh việc không cho hàng hoá được hưởng ưu đãi, nếu quốc gia nhập khẩu phát hiện hành vi vi phạm pháp luật để nhằm mục đích được hưởng ưu đãi, quốc gia đó có thể áp dụng hình phạt lên các thương nhân vi phạm pháp luật.

Như đã phân tích ở trên, quy trình xác minh xuất xứ trong hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá khác hoàn toàn với quy trình này ở hình thức cấp GCN. Hình thức tự chứng nhận xuất xứ chú trọng vào quá trình “hậu kiểm”, kiểm tra sau khi hàng hoá đã được chứng nhận xuất xứ hàng hoá và xuất khẩu thay cho các công cụ quản lý “tiền kiểm”, tập trung xác thực xuất xứ hàng hoá trước khi xuất khẩu ở hình thức cấp GCN truyền thống.⁽²⁶⁾ Mặt khác, vai trò của quốc gia xuất khẩu dừng lại ở việc hỗ trợ, cung cấp thêm thông tin, tham gia vào quá trình kiểm tra thực tế tại cơ sở sản xuất của nhà nhập khẩu (nếu cần thiết). Cơ quan có thẩm quyền của quốc gia nhập khẩu sẽ trực tiếp yêu cầu những thương nhân có trách nhiệm trong việc chứng nhận xuất xứ phải cung cấp thông tin, tài liệu cho quá trình xác minh hoặc thậm chí là chuẩn bị cho việc kiểm tra thực tế tại cơ sở sản xuất của cơ quan có thẩm quyền của quốc gia nhập khẩu. Nếu không đáp ứng được việc kiểm tra này hoặc sau khi kiểm tra phát hiện có sự sai phạm về việc tự chứng nhận xuất xứ, các thương nhân sẽ phải nộp thuế và thậm chí phải chịu các hình thức xử phạt của quốc gia nhập khẩu. Không chỉ thương nhân có sai

phạm phải chịu phạt, trong một số trường hợp đặc biệt, quốc gia nhập khẩu có thể quyết định dừng việc ưu đãi cho toàn bộ ngành hàng đó nếu thấy cần thiết.

3. Đánh giá những khó khăn trong việc thực hiện quy định của CPTPP về chứng nhận xuất xứ hàng hoá tại Việt Nam

Quốc hội Việt Nam đã thông qua Nghị quyết về việc phê chuẩn CPTPP vào ngày 12/11/2018, theo đó, Hiệp định chính thức có hiệu lực từ ngày 14/1/2019. Theo các thoả thuận tại CPTPP, Việt Nam sẽ có tối đa 10 năm để chuẩn bị cho việc thực hiện hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá. Bộ Công thương đã ban hành Thông tư số 03/2019/TT-BCT ngày 22/01/2019 quy định Quy tắc xuất xứ hàng hoá trong CPTPP. Theo Thông tư này, Việt Nam vẫn thực hiện hình thức cấp GCN do cơ quan, tổ chức được Bộ Công thương uỷ quyền cấp.⁽²⁷⁾ Thời gian chuyển tiếp thực hiện cơ chế nhà xuất khẩu được phê duyệt tự chứng nhận xuất xứ được thực hiện từ 5 đến 10 năm theo hướng dẫn của Bộ Công thương. Cơ chế nhà nhập khẩu Việt Nam tự chứng nhận xuất xứ thực hiện sau 5 năm kể từ ngày CPTPP có hiệu lực.

Có thể thấy, hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá được quy định tại CPTPP là phương thức tiếp cận mới, hiện đại, không chỉ giúp cho doanh nghiệp mà còn giúp cho chính phủ các quốc gia thành viên tiết kiệm

(26). Medalla Erlinda M., Josef T. Yap, *Policy Issues for the ASEAN Economic Community: the Rules of Origin*, Philippines Institute for Development Studies, 2008, tr. 4; Inama Stefano, Edmund W. Sim, *id*, tr. 77.

(27). Theo quy định tại khoản 3 Điều 3 Thông tư số 03/2019/TT-BCT, các quy định của Thông tư liên quan tới cấp GCN xuất xứ hàng hoá được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 31/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 của Chính phủ quy định chi tiết Luật Quản lý ngoại thương về xuất xứ hàng hoá. Hình thức này đã quen thuộc với các doanh nghiệp trong các FTA mà Việt Nam là thành viên.

chi phí, thời gian, đồng thời đảm bảo sự rõ ràng, minh bạch, giảm thiểu khả năng xảy ra gian lận hoặc chứng nhận xuất xứ không hợp lệ với mục đích hưởng ưu đãi thuế quan tại các quốc gia thành viên. Tuy nhiên, các yêu cầu của CPTPP để xây dựng hệ thống tự chứng nhận xuất xứ tại các quốc gia thành viên là không đơn giản, đòi hỏi năng lực cao của cán bộ hải quan, của nhân viên trong các doanh nghiệp, cũng như khả năng xây dựng hệ thống lưu trữ dữ liệu của các doanh nghiệp xuất nhập khẩu tại quốc gia thành viên. Việc đáp ứng các yêu cầu nói trên không khó khăn đối với các quốc gia thành viên phát triển của CPTPP khi họ đã có nhiều kinh nghiệm trong áp dụng như Nhật Bản, New Zealand, Singapore... Tuy nhiên, đối với Việt Nam, hình thức tự chứng nhận xuất xứ lại rất mới mẻ. Có thể thấy, khi tham gia vào CPTPP, Việt Nam đang bước vào một sân chơi lớn với các quốc gia phát triển vượt bậc hơn chúng ta về mọi mặt. Do đó, bên cạnh các cơ hội mở ra trong hội nhập thương mại, đây cũng là thách thức lớn đối với Việt Nam để có thể đáp ứng được yêu cầu hội nhập sâu rộng vào môi trường thương mại của khu vực. Nếu không làm được điều này, có nhiều khả năng phần thiệt thòi sẽ thuộc về chúng ta khi phải tuân theo luật chơi của những kẻ mạnh. Phần tiếp theo của bài viết sẽ phân tích, nhận định những khó khăn đối với chính phủ và doanh nghiệp Việt Nam trong quá trình chuẩn bị cho việc triển khai hệ thống tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá theo quy định tại CPTPP.

3.1. Khó khăn đối với các doanh nghiệp Việt Nam

Những thách thức đối với doanh nghiệp

Việt Nam khi Việt Nam chính thức tham gia vào CPTPP không chỉ đến từ sự cạnh tranh của hàng hoá từ các quốc gia khác do môi trường thương mại đầu tư được mở cửa theo cam kết xoá bỏ các rào cản của Hiệp định này mà còn đến từ việc phải thích ứng với những quy định, tiêu chuẩn cao của các quốc gia thành viên khác nếu muốn được hưởng thuế quan ưu đãi khi xuất khẩu hàng hoá vào các quốc gia này. Các doanh nghiệp Việt Nam sẽ gặp phải những khó khăn, thách thức chủ yếu sau đây khi phải thực hiện các quy định của CPTPP về tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá:

Thứ nhất, mặc dù các doanh nghiệp sản xuất ra hàng hoá là chủ thể hiểu rõ nhất quy trình sản xuất hàng hoá nhưng trên thực tế, các doanh nghiệp lại thiếu những kiến thức nhất định về quy tắc xuất xứ, về thủ tục chứng nhận xuất xứ, đặc biệt là thiếu kinh nghiệm trong thực hiện hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá. Mặc dù Việt Nam đã thực hiện thí điểm chương trình tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá theo Hiệp định Thương mại hàng hoá ASEAN theo Thông tư số 28/2015/TT-BCT ngày 20/8/2015 (được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 27/2017/TT-BCT ngày 06/12/2017), tuy nhiên, cho tới nay, số lượng doanh nghiệp được phép thực hiện tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá mới chỉ có 7 doanh nghiệp sau gần 5 năm thực hiện thí điểm, thấp hơn nhiều so với quốc gia tham gia cùng dự án thí điểm là Thái Lan với 128 doanh nghiệp.⁽²⁸⁾ Trên thực tế, ngay cả đối với các hệ thống cấp GCN

(28). Xem Danh sách các nhà xuất khẩu đủ điều kiện được tự chứng nhận xuất xứ hàng hóa, <http://www.ecosys.gov.vn/Homepage/NewsDetail.aspx?CateAlias=tin-tuc&DocId=59>, truy cập 27/10/2019.

truyền thống, tỉ lệ vận dụng ưu đãi từ các FTA mà Việt Nam là thành viên của các doanh nghiệp Việt Nam cũng không cao, một trong những nguyên nhân chính của kết quả này là các doanh nghiệp Việt Nam thường gặp khó khăn trong việc nắm được và hiểu rõ các quy định về quy tắc xuất xứ hàng hoá của các FTA.⁽²⁹⁾

Thứ hai, các doanh nghiệp của Việt Nam sẽ gặp khó khăn trong việc xây dựng hệ thống lưu trữ đáp ứng được yêu cầu của CPTPP về yêu cầu lưu trữ toàn bộ các tài liệu liên quan tới việc chứng nhận xuất xứ hàng hoá cho một lô hàng tối thiểu là 5 năm. Hiện nay, khi chưa thực hiện hệ thống tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá, theo quy định tại Điều 26 Thông tư số 03/2019/TT-BCT, từ thời điểm này, các doanh nghiệp đã phải đáp ứng yêu cầu về lưu trữ hồ sơ, chứng từ chứng minh xuất xứ hàng hoá trong thời hạn ít nhất 5 năm kể từ ngày cấp để đáp ứng yêu cầu truy xuất nhanh chóng của các cơ quan có thẩm quyền. Các doanh nghiệp Việt Nam hiện nay chủ yếu là doanh nghiệp vừa và nhỏ (chiếm 98,1% trên tổng số doanh nghiệp cả nước), do đó, việc xây dựng hệ thống lưu trữ hồ sơ, tài liệu trên giấy cũng như lưu trữ trên hệ thống cơ sở dữ liệu điện tử cũng là thách thức không nhỏ đối với các doanh nghiệp này.⁽³⁰⁾ Việc không đáp ứng yêu cầu về cơ sở

lưu trữ hồ sơ cũng sẽ dẫn đến kết quả là các doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu hàng hoá sẽ không thể đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin của quốc gia nhập khẩu khi họ thực hiện xác minh chứng nhận xuất xứ hàng hoá trong trường hợp cần thiết.

Thứ ba, doanh nghiệp không chỉ phải đối mặt với nguy cơ không được hưởng ưu đãi thuế quan mà thậm chí còn phải thực hiện nộp phạt hoặc chịu những hình phạt nặng từ các quốc gia nhập khẩu nếu không chứng minh được hàng hoá của mình có xuất xứ đúng với việc tự chứng nhận. Như đã nói ở trên, CPTPP cho phép các quốc gia quy định các biện pháp xử phạt trong pháp luật quốc gia mình theo Điều 3.30. Bên cạnh đó, theo quy định tại Điều 3.27 CPTPP, khi một doanh nghiệp bị phát hiện gian lận về chứng nhận xuất xứ đối với một loại hàng hoá, CPTPP còn cho phép các quốc gia thành viên có thể áp dụng biện pháp từ chối cho hưởng ưu đãi với các hàng hoá tương tự đến từ quốc gia xuất khẩu đó, điều này có thể gây thiệt hại cho toàn bộ một ngành sản xuất của Việt Nam.

Thứ tư, các doanh nghiệp cũng cần phải chuẩn bị tinh thần, nguồn lực trong trường hợp nhận được yêu cầu xác minh tại cơ sở sản xuất từ phía quốc gia nhập khẩu. Bởi vì theo hệ thống cấp GCN xuất xứ quen thuộc với doanh nghiệp Việt Nam, việc xác minh ở cơ sở sản xuất chỉ đến từ phía cơ quan hải quan Việt Nam có thẩm quyền. Tương tự như

(29). Tỉ lệ vận dụng C/O ưu đãi trung bình đối với các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam sáu tháng đầu năm 2018 là 38%, xem: *Tỉ lệ sử dụng C/O ưu đãi đối với các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam 6 tháng năm 2018*, <https://www.moit.gov.vn/web/guest/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/ty-le-su-dung-c-o-uu-dai-doi-voi-cac-mat-hang-xuat-khau-cua-viet-nam-6-thang-nam-2018-12656-22.html>, truy cập 27/10/2019.

(30). Số liệu của Tổng cục Thống kê, Bộ Kế hoạch và

Đầu tư công bố về Tổng điều tra kinh tế năm 2017 - trong bài viết “Số lượng doanh nghiệp nhỏ và vừa tại Việt Nam tăng nhanh”, <http://www.vnmedia.vn/kinh-te/201809/so-luong-doanh-nghiep-nho-va-vua-tai-viet-nam-tang-nhanh-614903/>, truy cập 27/10/2019.

yêu cầu lưu trữ hồ sơ, ngay từ thời điểm này, các doanh nghiệp đã có thể phải thực hiện yêu cầu đề nghị tiến hành kiểm tra, xác minh thực tế tại cơ sở sản xuất của nước thành viên nhập khẩu theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 27 Thông tư số 03/2019/TT-BCT. Nếu không đáp ứng được yêu cầu này từ phía quốc gia nhập khẩu, có thể các doanh nghiệp sẽ gánh chịu thiệt hại lớn khi không những mất khoản thuế ưu đãi mà còn chịu các hình phạt nặng nề khác từ quốc gia nhập khẩu.

3.2. Khó khăn đối với Chính phủ Việt Nam trong triển khai hệ thống tự chứng nhận xuất xứ

CPTPP không phải là Hiệp định đầu tiên mà Việt Nam tham gia có quy định việc thực hiện hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá. Việt Nam đã thực hiện thí điểm tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá theo Dự án thí điểm thứ hai của Chương trình tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá ASEAN từ năm 2015. Tuy nhiên, hình thức tự chứng nhận xuất xứ được quy định tại CPTPP là một hệ thống có phạm vi mở rộng nhất, cho phép cả nhà sản xuất, nhà xuất khẩu và nhà nhập khẩu được tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá, Đây là sự khác biệt lớn so với hình thức tự chứng nhận xuất xứ mà Việt Nam đang áp dụng trong chương trình thí điểm khi chỉ cho phép nhà sản xuất được cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp phép tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá.

Liên quan đến việc triển khai hệ thống tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá theo quy định của CPTPP, sau khi hết thời gian được phép bảo lưu, Chính phủ Việt Nam cần phải lưu ý một số vấn đề sau:

Thứ nhất, về việc xây dựng hệ thống các

văn bản pháp lí. Với vai trò là quốc gia xuất khẩu, Việt Nam cần cân nhắc bổ sung các quy định về thủ tục yêu cầu cung cấp nhà sản xuất, nhà xuất khẩu cung cấp hồ sơ tài liệu liên quan đến hoạt động tự chứng nhận xuất xứ để lưu trữ, cung cấp hỗ trợ cho quốc gia nhập khẩu khi được yêu cầu; các quy định về hình thức xử phạt áp dụng đối với các nhà sản xuất, nhà xuất khẩu của quốc gia mình trong trường hợp phát hiện ra gian lận, hoặc hành vi cố tình cung cấp thông tin sai lệch để hưởng ưu đãi thuế quan của các thương nhân. Thực hiện điều này cũng là để bảo vệ cho các ngành sản xuất của quốc gia, tránh sự trừng phạt thương mại hàng loạt của các quốc gia nhập khẩu khi họ phát hiện có sự gian lận. Mặt khác, một điều quan trọng đối với Việt Nam là thực hiện vai trò của quốc gia nhập khẩu hàng hoá. Việt Nam cần phải xây dựng các quy định chặt chẽ trong hệ thống pháp luật để bảo đảm thực hiện cơ chế xác minh, giúp phát hiện được các gian lận về chứng nhận xuất xứ dẫn tới thất thu ngân sách nhà nước. Chẳng hạn như, cần cân nhắc về việc đặt ra quy định về hình phạt như thế nào đối với các doanh nghiệp nhập khẩu vi phạm quy định cũng như cơ chế thu thuế và hoàn trả thuế sau xác minh sẽ được thực hiện ra sao... Ngoài ra, bên cạnh việc xây dựng hệ thống các quy định phù hợp, Chính phủ Việt Nam còn phải đảm bảo môi trường pháp lí rõ ràng, minh bạch về thủ tục, quy định chi tiết về quyền và nghĩa vụ các chủ thể liên quan.

Thứ hai, về xây dựng đội ngũ cán bộ đủ năng lực. Khoảng thời gian Việt Nam được bảo lưu không quá dài, nếu như không có sự chuẩn bị tích cực, chủ động, Việt Nam sẽ

khó có thể chuẩn bị được nguồn lực để triển khai hệ thống tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá theo quy định của CPTPP. Để làm được điều này, điều quan trọng là phải chuẩn bị được về đội ngũ cán bộ của cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam để thích ứng được với những yêu cầu mới về nghiệp vụ. Triển khai hệ thống tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá phụ thuộc nhiều vào sự trung thực của các doanh nghiệp, vì vậy Chính phủ Việt Nam cần đào tạo đội ngũ cán bộ có năng lực để nhận biết và xác định đối với những hồ sơ, giấy tờ, tài liệu tự chứng nhận xuất xứ có sự giả mạo, sai lệch từ các doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu từ các nước đối tác vào Việt Nam để nhằm gian lận về thuế. Ví dụ: đối với quy định về quyền được yêu cầu xác minh xuất xứ tại cơ sở sản xuất của nhà sản xuất đặt tại quốc gia xuất khẩu sẽ đặt ra rất nhiều yêu cầu về nâng cao năng lực ngôn ngữ cho cán bộ hay nguồn kinh phí để đáp ứng với các chi phí công tác của cán bộ để xác minh thực tế tại cơ sở sản xuất của doanh nghiệp nước ngoài. Để làm tốt nhiệm vụ này, chính phủ Việt Nam cũng cần phải chú trọng vào hoạt động tăng cường sự hợp tác giữa cơ quan hải quan của Việt Nam với cơ quan hải quan của các quốc gia thành viên của CPTPP.

Thứ ba, về nâng cao hiểu biết và nhận thức của doanh nghiệp khi tham gia tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá. Trong hình thức tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá, các doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm, tự chủ với việc khai báo về chứng nhận xuất xứ hàng hoá để được hưởng thuế quan ưu đãi. Vì vậy, lãnh đạo doanh nghiệp sẽ là chủ thể thay thế cho các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước kí

và đóng dấu chứng nhận xuất xứ. Do đó, doanh nghiệp cần phải được đào tạo trình độ tương đương với những chuyên viên, chuyên gia của các cơ quan có thẩm quyền cấp C/O hiện tại. Tuy nhiên, các doanh nghiệp thể hiện sự ít quan tâm tới các thông tin về hình thức tự chứng nhận xuất xứ này.⁽³¹⁾ Một trong các lí do chính của việc thực hiện không hiệu quả dự án đầu tiên về tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá của khu vực thương mại tự do ASEAN xuất phát từ thực tế là các doanh nghiệp Việt Nam không có sự hiểu biết cần thiết về các quy định, thủ tục và sự khác biệt giữa tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá và hình thức cấp C/O truyền thống. Theo quy định tại Thông tư số 27/2017/TT-BCT sửa đổi, bổ sung Thông tư số 28/2015/TT-BCT, Bộ Công thương đã mở rộng đối tượng các doanh nghiệp được tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá khi bỏ điều kiện về tổng kim ngạch xuất nhập khẩu đi ASEAN năm trước liền kề đạt tối thiểu 10 triệu USD. Với quy định này, các doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng có thể thực hiện tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá. Tuy nhiên, sau khi quy định này có hiệu lực, cho tới nay mới chỉ có thêm 05 doanh nghiệp trên tổng số 07 doanh nghiệp thực hiện tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá để được hưởng ưu đãi trong ASEAN. Điều này chứng tỏ sự quan tâm, hiểu biết của các doanh nghiệp hiện nay về tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá là rất thấp.

Tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá là một

(31). Minh Sơn, *Doanh nghiệp bờ ngờ khi tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá vào ASEAN*, <https://vnexpress.net/kinh-doanh/doanh-nghiep-bo-ngo-khi-tu-chung-thuc-xuat-xu-hang-hoa-vao-asean-3520487.html>, truy cập 10/10/2019.

hình thức tiên bộ, giúp giảm bớt chi phí, tiết kiệm thời gian và công sức của cả doanh nghiệp và chính phủ các quốc gia. Chính vì vậy, tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá hiện nay đã được áp dụng tại rất nhiều quốc gia và các FTA. Hệ thống này tạo điều kiện cho các doanh nghiệp dễ dàng tận dụng được các ưu đãi thuế quan hơn. Tuy nhiên, cơ hội bao giờ cũng đi kèm với thách thức, nếu không thể vượt qua các thách thức này, doanh nghiệp Việt Nam khó có thể cạnh tranh được với các doanh nghiệp từ các quốc gia thành viên khác của CPTPP khác. Mặc dù Việt Nam có khoảng thời gian là 10 năm để xây dựng hệ thống pháp lý và cơ chế thực thi cho việc tự chứng nhận xuất xứ theo CPTPP nhưng chính phủ và doanh nghiệp Việt Nam cần phải gấp rút học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia khác. Đối với chính phủ, cần chuẩn bị xây dựng hệ thống pháp lý, cơ sở dữ liệu, xây dựng năng lực cán bộ ngành hải quan, hỗ trợ doanh nghiệp trong việc nâng cao khả năng tự chứng nhận xuất xứ để có thể tận dụng tối đa lợi ích của việc đẩy mạnh hội nhập. Đối với doanh nghiệp Việt Nam, cần chủ động tìm hiểu và nắm rõ các quy định về thủ tục chứng nhận xuất xứ và xác minh xuất xứ của các quốc gia thành viên của CPTPP để nhanh chóng bắt kịp được các yêu cầu pháp lý của các quốc gia này khi xuất khẩu hàng hoá./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Estevadeordal Antoni, Kati Suominen, “Rules of origin: a world map and trade effects”, *The Origin of Goods: Rules of Origin in Preferential Trade Agreements*, 7/2004.
2. Harris Jeremy, Brian Rankin Staples, “*Origin and beyond: trade facilitation disaster or trade facility opportunity?*”, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-147, <https://econpapers.repec.org/paper/idbbrikps/2542.htm>
3. Inama Stefano, Edmund W. Sim, “*Rules of Origin in ASEAN: A Way Forward*”, Vol. 1, Cambridge University Press, 2015, Chapter 5: The possible way forward: self-certification.
4. Kazuyoshi Torigoe, “FTA Origin Preference Claims: The Shift to Self-Certification”, *Global Trade and Customs Journal*, (11.6), 2016.
5. Medalla Erlinda M., Josef T. Yap, *Policy Issues for the ASEAN Economic Community: the Rules of Origin*, Philippines Institute for Development Studies, 2008.
6. UNCTAD, Series on assuring development gains from the international trading system and trade negotiations, “Rules of Origin and Origin Procedures Applicable to Exports from Least Developed Countries”, UNITED NATIONS Publication (ISSN 1816-2878), Switzerland, 2011, tr. 7, https://unctad.org/en/Docs/ditctncd20094_en.pdf
7. World Customs Organization, Guidelines on Certification of Origin (Updated in June 2018), <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/revenue-package/guidelines-on-certification.pdf?la=fr>
8. Yi, Ji-Soo, “A Study on the Dispute Settlement Procedure for the Preferential Rules of Origin”, *J. Arb. Stud* (26), 2016.