

# KINH NGHIỆM VỀ CẠNH TRANH VÀ CHỐNG ĐỘC QUYỀN CỦA MEXICO

## 1. Những nét cơ bản trong chính sách cạnh tranh của Mexico

Ở Mexico, độc quyền bị cấm từ giữa thế kỷ 19 và từ năm 1917 điều cấm này đã được thể hiện trong Hiến pháp Mexico. Tuy nhiên, quy định cấm độc quyền trong Hiến pháp chỉ có ý nghĩa là một tuyên bố trong chính trị mà chưa phải là cơ sở để xây dựng chính sách của chính phủ. Mục tiêu của chính sách cạnh tranh khi đó là xóa bỏ nguy cơ xuất hiện độc quyền tư nhân và mục tiêu này được thực hiện bằng cách kiểm soát giá và thiết lập sở hữu nhà nước. Trên thực tế, cho đến hiuwx những năm 70 của thế kỷ 20, nhiều hoạt động kinh tế của Mexico chịu sự kiểm soát giá, kiểm soát nhập cuộc, hoặc thuộc độc quyền nhà nước và diễn ra trong môi trường bảo hộ nhập khẩu và kiểm soát chặt chẽ của nhà nước. Như vậy, độc quyền vẫn tồn tại bất chấp các hình phạt của nhà nước. Đến giữa những năm 80 của thế kỷ 20, nhiều nhân tố đã dẫn tới khủng hoảng kinh tế và tài chính. Điều này cho thấy các chính sách cũ, kể cả chính sách cạnh tranh không còn tác dụng kích thích tăng trưởng. Chính phủ phải thay đổi phương hướng phát triển kinh tế, thay kiểm soát bằng cạnh tranh thị trường.

Chính sách cạnh tranh của Mexico là một phần trong chương trình cải cách rộng lớn hơn được bắt đầu từ giữa những năm 1980 nhằm xóa bỏ bảo hộ và kiểm soát tập trung, thay vào đó bằng phát triển nền kinh tế thị trường. Những nội dung chủ yếu của chương trình này là chấm dứt kiểm soát giá, tự do hóa thương mại và đầu tư, tư nhân hóa doanh nghiệp nhà nước, cải cách quy chế, áp dụng chính sách cạnh tranh hiện đại. Như vậy, động cơ của chính sách cạnh tranh của Mexico là củng cố chương trình cải cách tự do hóa nói chung. Có thể nói, chính sách cạnh tranh theo hướng thúc đẩy và bảo vệ cạnh tranh tự do hơn là kiểm soát giá và đầu tư là một hiện tượng mới ở Mexico.

Hai bước đi cơ bản đều có nguồn gốc từ các nguyên tắc cạnh tranh đã dẫn tới nỗ lực cải cách. Bước thứ nhất, chính phủ chấm dứt kiểm soát giá trong nước và nới lỏng hạn chế tham gia thị trường; thực hiện các biện pháp để mở cửa thương mại và đầu tư ( loại bỏ hầu hết giấy phép nhập khẩu bắt buộc, xóa bỏ giá nhập khẩu chính thức, giảm thuế quan, tham gia GATT, NAFTA ); tư nhân hóa doanh nghiệp nhà nước nhằm tránh sức ép yêu cầu can thiệp có tính chất bảo hộ;

giải quy chế và cải cách thể chế. Tự do hóa thương mại là bước đi rất quan trọng tiến tới cạnh tranh nhưng chưa đủ. Tự do hóa nhập khẩu chưa đủ bảo đảm cạnh tranh trong các khu vực phi thương mại. Việc xóa bỏ những rào cản thương mại chính thức có thể chưa bảo đảm cạnh tranh nếu như các rào cản này được thay thế bởi các rào cản do tư nhân tạo ra. Các doanh nghiệp trong nước có vị trí chi phối hoặc các hiệp hội xuất khẩu, nhập khẩu có thể ngăn cản cạnh tranh bằng cách thông đồng hoặc độc quyền trong hệ thống phân phối và bán lẻ.

Bước thứ hai là xây dựng luật cạnh tranh chung. Năm 1993, khung pháp luật cơ bản cho cải cách đã hoàn chỉnh khi Mexico ban hành luật liên bang về hợp tác kinh tế (LFCE) và thành lập Ủy ban cạnh tranh liên bang (CFC) để thực thi Luật.

Các mục tiêu của chính sách cạnh tranh được nêu rõ trong luật cạnh tranh: bảo vệ quá trình cạnh tranh và tự do tham gia thị trường thông qua ngăn cản sự hình thành và loại bỏ độc quyền, hành vi độc quyền và các hạn chế khác đối với sự vận hành hiệu quả của các thị trường hàng hóa và dịch vụ. Mối quan hệ giữa chính sách cạnh tranh và chính sách giải quy chế được thể hiện trong cấu trúc của luật pháp điều chỉnh các ngành kinh tế như viễn thông, giao thông, là những ngành do nhà nước độc quyền. Trong một số luật chuyên ngành, việc kiểm soát giá và các hành vi khác chỉ được vận dụng nếu xuất hiện sức mạnh chi phối thị trường hay không là do cơ quan cạnh tranh xác định theo các nguyên tắc của luật cạnh tranh chung.

Hiệu quả là tiêu chuẩn chủ yếu và có thể là duy nhất trong thực thi pháp luật và cạnh tranh. Các vấn đề như cạnh tranh lành mạnh, bảo vệ lợi ích của các doanh nghiệp nhỏ, hoặc hạn chế tích tụ tăng thị phần không phải là các tiêu chuẩn phân tích. Mặc dù, pháp luật cạnh tranh là một bộ phận của chương trình phát triển kinh tế định hướng thị trường, nhưng pháp luật cạnh tranh không khẳng định trực tiếp rằng tiêu chuẩn thực thi là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, tăng trưởng lại gián tiếp đạt được dựa vào cạnh tranh và hiệu quả. Xu hướng coi hiệu quả là nền tảng của chính sách và pháp luật cạnh tranh đang được thể hiện trong chính sách cạnh tranh của nhiều nước OECD.

Về nguyên tắc, các luật pháp khác có tác động tới cạnh tranh, như pháp luật điều chỉnh doanh nghiệp nhà nước, phải được vận dụng nhất quán với pháp luật cạnh tranh. Các chính sách điều tiết có sự hỗ trợ pháp luật cạnh tranh trong

xử lý sức mạnh chi phối thị trường của các doanh nghiệp độc quyền trước đây trong các lĩnh vực được nói lỏng điều tiết. Quy chế về giá có thể được vận dụng pháp luật nhằm các mục tiêu liên quan đến phát triển nhưng không nhất quán với tiêu chuẩn hiệu quả trong thúc đẩy cạnh tranh. Trong một số lĩnh vực, như giao thông và năng lượng, chính sách của chính phủ có thể nhằm đạt tới các mục tiêu tạo ra hoặc bảo vệ doanh nghiệp quốc gia có quy mô lớn. Trong phân công trách nhiệm giữa cơ quan cạnh tranh và các cơ quan quản lý, các cơ quan quản lý có tiếng nói cuối cùng trong việc xây dựng quy định về sức mạnh chi phối thị trường.

Mặc dù pháp luật và các thể chế về cạnh tranh đã vận hành trong khoảng thời gian đủ để người dân làm quen, nhưng mức độ ủng hộ tư tưởng mới của chính sách cạnh tranh trong công chúng và cộng đồng kinh doanh vẫn chưa chắc chắn. Có nhiều nguyên nhân dẫn tới thực tế này. Thứ nhất, công chúng cảm nhận rằng cơ quan CFC không đủ sức mạnh, quá trình tổ tụng chậm trễ và các quyết định của CFC chưa thực sự hợp lý. Điều này có thể bắt nguồn từ cách tiếp cận dựa vào kinh tế học, sự thận trọng, các thủ tục mất nhiều thời gian. Thứ hai, môi trường chính trị của Mexico luôn thay đổi. Việc chính phủ không chiếm đa số trong cơ quan lập pháp có thể làm giảm khả năng hậu thuẫn đối với chính sách cạnh tranh. Trong số các nhà lập pháp ủng hộ chính sách cạnh tranh để đạt những mục tiêu không nhất quán với cách tiếp cận kinh tế học của CFC. Tuy nhiên, CFC và các cơ quan khác của chính phủ đã không làm gì nhiều để tuyên truyền tới dân chúng về lợi ích của chính sách cạnh tranh hiện đại. Thiếu phổ biến thông tin tới công chúng và thiếu sự ủng hộ sâu rộng có thể làm cho chính sách cạnh tranh bị kém hiệu lực khi cải cách của Mexico đi vào giai đoạn mà các nguyên tắc chung như luật cạnh tranh chứ không phải các quyết định chuyên ngành hoặc chính sách thương mại sẽ trở thành công cụ quan trọng hơn để bảo đảm đạt được lợi ích tiềm năng của cải cách.

## **2. Các cách tiếp cận trong chính sách cạnh tranh của Mexico**

### *2.1. Cách tiếp cận kiểm soát hành vi*

Các nguyên tắc của chính sách cạnh tranh Mexico được đề cập trong ba văn bản pháp luật: Hiến pháp, Luật cạnh tranh kinh tế liên bang (LFCE) và quy định hướng dẫn thi hành LFCE. Hiến pháp Mexico có quy định ngăn cấm độc quyền và các hành vi độc quyền; tuy nhiên, có rất nhiều miễn trừ áp dụng quy

định này cho các ngành. Luật cạnh tranh kinh tế liên bang cụ thể hóa quy định của Hiến pháp bằng việc ngăn chặn và xử phạt những hành vi và sát nhập phản cạnh tranh. Mặc dù được Hiến pháp cho phép, Luật không đưa ra các quy định xử lý độc quyền, thay vào đó, Luật xử lý những hành vi cụ thể tạo ra hoặc tăng cường độc quyền. Các Quy định hướng dẫn LFCE được ban hành vào tháng 3 năm 1998, chi tiết hóa những khía cạnh cụ thể của Luật. Ngoài ra, các văn bản pháp luật về Ủy ban cạnh tranh liên bang (CFC) và quyền hạn của cơ quan này cũng có tác động tới cạnh tranh.

LFCE phân các hành vi thành hai loại: hành vi tuyệt đối và hành vi tương đối. Các hành vi độc quyền tự thân nó đã bị cấm và không có hiệu lực ngay từ đầu. Các hành vi này luôn được giả định là kém hiệu quả, và do vậy các bên liên quan không thể dựa vào lý do hiệu quả để biện hộ. Hình phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự được áp dụng đối với những người vi phạm. Hành vi tương đối chỉ bị coi là bất hợp pháp khi đối tượng có quyền lực lớn ở một thị trường xác định. Tuy nhiên, các bên liên quan có thể dựa vào lý do hiệu quả để biện hộ. Hình phạt áp dụng cho hành vi tương đối được giới hạn ở hình phạt dân sự theo luật LFCE.

### *2.1.1. Các thỏa thuận chiều ngang*

Các thỏa thuận chiều ngang thuộc danh mục hành vi độc quyền tuyệt đối và bị cấm được phân thành 4 loại cơ bản: ấn định giá, hạn chế sản lượng, phân chia thị trường, câu kết đấu thầu. Pháp luật cũng xác định một số nhóm hành vi cụ thể thuộc từng loại thỏa thuận cơ bản. Thỏa thuận chiều ngang duy nhất được xếp vào hành vi độc quyền tương đối và được phán quyết trên cơ sở đánh giá kinh tế theo từng trường hợp là câu kết tẩy chay. Tuy nhiên, pháp luật quy định danh mục hành vi độc quyền chiều ngang tương đối có thể bao gồm tất cả các loại thỏa thuận chiều ngang khác.

Trên thực tế, quy định cấm hoàn toàn hành vi thỏa thuận chiều ngang thuộc hành vi độc quyền tuyệt đối đã giúp tăng cường nới lỏng quản lý giá cả, xử lý mâu thuẫn giữa các mục tiêu chính sách và vô hiệu hóa quy định không hợp lý của chính quyền địa phương. Cho tới giữa những năm 1980, giá cả của hầu hết hàng hóa và dịch vụ đều do pháp luật ấn định, và mức giá ấn định thường là kết quả thỏa thuận giữa thành viên của các ngành. Trong khi đó, các ngành lại được tổ chức thành các “phòng thương mại” và đó lại là nơi để các

thành viên tìm kiếm và thực thi các thỏa thuận về giá điều tiết. Hiện nay, hầu hết các loại giá không còn bị quản lý và pháp luật điều tiết các “phòng thương mại” đã được sửa đổi để hạn chế quyền miễn trừ và áp dụng cơ chế thành viên tự nguyện hơn là bắt buộc để hạn chế cơ hội câu kết. Nhiều hoạt động thực thi của CFC, đặc biệt là trong thời gian đầu, hướng tới loại bỏ những thói quen cũ đã được hệ thống các phòng thương mại và kiểm soát giá hậu thuẫn. CFC đã phạt nhiều hiệp hội công nghiệp do đã ấn định giá bán cho các thành viên. Quy định hướng dẫn thi hành Luật LFCE khẳng định trường hợp một tổ chức thương mại đưa ra một chỉ dẫn hay khuyến nghị, đồng thời các đối thủ cạnh tranh áp dụng mức giá như nhau hoặc đối với những hàng hóa và dịch vụ thương mại quốc tế, cao hơn giá trên thị trường thế giới (sau khi trừ chi phí lưu thông) là hành vi vi phạm ấn định giá.

Các quy định cấm tuyệt đối nêu trên được sử dụng để giải quyết mâu thuẫn giữa mục tiêu chính sách về hiệu quả kinh tế và mục tiêu quản lý về hiệu lực thi hành. Trong một số trường hợp, những hành vi thỏa thuận chiều ngang thuộc diện bị cấm lại không gây tác động phản cạnh tranh. Ví dụ, trên một thị trường có nhiều người bán nhưng chỉ có một người mua duy nhất thì giá cả sẽ thấp một cách không hiệu quả vì sức mạnh thị trường của người mua, đồng thời về lý thuyết, việc cho phép những người bán phối hợp hành động có thể nâng cao hiệu quả. Mặc dù vậy, để bảo vệ sự vận dụng một cách đơn giản các quy định này, luật pháp không cho phép người mua hành động như vậy. Quan điểm chung ở đây là bất kỳ vấn đề nào liên quan đến sức mạnh thị trường của người mua đều phải xử lý trực tiếp chứ không phải bằng cách gián tiếp cho phép những người bán câu kết với nhau. Tuy nhiên, các doanh nghiệp nhỏ có thể phối hợp một số hoạt động mà không bị coi là vi phạm luật bằng cách cùng tham gia vào “những công ty hợp danh”. Chương trình này do SECOFI tiến hành nhằm giúp các doanh nghiệp vừa và nhỏ có được lợi thế và hiệu quả kinh tế theo quy mô và có đủ khả năng mua. CFC đã xác định các giá chuẩn nhờ đó các công ty liên doanh tránh được vi phạm pháp luật.

Các quy định cấm thỏa thuận chiều ngang được áp dụng ngay cả đối với các thỏa thuận được chính quyền địa phương cho phép. CFC đã xử phạt các công ty vi phạm và đưa ra kiến nghị tới chính quyền bang nhằm ngăn cản sự ủng hộ của các cơ quan quản lý địa phương đối với những hành động đó trong tương

lai. Quy định này cũng áp dụng đối với những thỏa thuận liên quan đến giao dịch buôn bán với các độc quyền Nhà nước, không phụ thuộc vào những miễn trừ được pháp luật cho phép đối với bản thân các độc quyền này.

### *2.1.2. Các thỏa thuận chiều dọc*

Tất cả các thỏa thuận chiều dọc đều được coi là những hành vi độc quyền tương đối. Luật LFCE xác định cụ thể về phân chia thị trường, duy trì giá bán lại, bán có điều kiện ràng buộc và giao dịch độc quyền. Các hành vi độc quyền tương đối chỉ bị coi là bất hợp pháp khi được chứng minh rõ ràng là có tác động tiêu cực tới cạnh tranh; hay nói cách khác, những hành vi đó thật sự loại trừ các công ty khác ra khỏi thị trường, hạn chế đáng kể khả năng tiếp cận thị trường của họ, hoặc giành lợi thế độc quyền cho một số người nhất định.

Với việc sử dụng sức mạnh thị trường làm tiêu thức đánh giá, thỏa thuận chiều dọc được chấp thuận nếu các nhà sản xuất hoặc các nhà phân phối phải đối mặt với cạnh tranh chiều ngang mạnh mẽ. Như vậy, quy định này dựa vào cách tiếp cận là bắt đầu bằng giả định hành vi có hiệu quả và yêu cầu chứng minh về sức mạnh chi phối thị trường, sau đó mới tìm kiếm sự vi phạm hơn là cách tiếp cận xuất phát từ giả định hành vi là vi phạm và sau đó cho phép miễn trừ dựa vào lý do hiệu quả. Theo đánh giá của CFC, cách tiếp cận thứ nhất có ưu điểm là giảm gánh nặng pháp lý cho cả các bên và cơ quan liên quan. Trong khi đó, cách tiếp cận thứ hai một mặt trao cho các cơ quan hành pháp nhiều quyền lực can thiệp hơn, nhưng cũng tăng gánh nặng thi hành và dẫn tới những sự phân biệt về luật pháp rất phức tạp và rắc rối.

Thực tế Mexico cho thấy, việc thi hành pháp luật về thỏa thuận chiều dọc không có liên hệ nhiều tới các vấn đề về thể chế và tư nhân hóa. Các quy định trước đây và hiện hành không tạo ra hoặc khuyến khích các thỏa thuận phản cạnh tranh trong cung cấp và phân phối. Luật LFCE luôn được áp dụng một cách đầy đủ cho những ngành bị điều tiết và thậm chí cả các hành vi nằm ngoài phạm vi bảo hộ của các độc quyền hợp pháp.

### *2.1.3. Lạm dụng vị thế độc quyền*

Mặc dù cả Hiến pháp và luật LFCE đều cấm độc quyền nhưng vẫn chưa có quy định pháp luật riêng chế định hành vi độc quyền hóa, lạm dụng vị thế. Hơn nữa, nhiều hành vi của doanh nghiệp độc quyền bị pháp luật của nhiều nước coi

là lạm dụng vị thế hoặc độc quyền hóa lại được coi là hành vi độc quyền tương đối theo luật pháp của Mexico. Luật LFCE liệt kê một số hành vi thuộc loại này như từ chối giao dịch, tẩy chay, định giá có tính chất hủy diệt hoặc phân biệt về giá và các điều kiện khác, trợ cấp chéo, tăng phí tổn của đối thủ cạnh tranh. Luật này cũng có quy định về tất cả các hành vi khác, nếu như chúng thực hiện bởi doanh nghiệp có sức mạnh thị trường và có tác động tiêu cực tới cạnh tranh. Văn bản hướng dẫn thực thi luật đưa ra các chuẩn mực xác định phạm vi thị trường liên quan và xác định khả năng chi phối thị trường.

Các hành vi có tính chất loại trừ đối thủ cạnh tranh được coi là vi phạm luật, trong khi đó các hành vi bóc lột người tiêu dùng lại không bị coi là vi phạm pháp luật. Lập luận đằng sau cách tiếp cận này là nếu một doanh nghiệp lạm dụng vị trí của mình để áp đặt mức giá quá cao đối với người tiêu dùng, thì hành vi này sẽ kích thích các đối thủ cạnh tranh mới nhập cuộc và kết quả là không thể duy trì tình trạng giá quá cao như vậy. Chỉ khi doanh nghiệp có vị trí chi phối cố gắng duy trì hoặc tăng cường vị thế chi phối bằng cách thực hiện các hành vi độc quyền hóa để loại bỏ các đối thủ cạnh tranh thì CFC mới can thiệp.

Luật LFCE không xử lý các vấn đề cơ cấu lại các ngành công nghiệp mạng lưới độc quyền; vai trò đó thuộc về các luật chuyên ngành và chương trình tư nhân hóa. Về nguyên tắc, Luật LFCE có thể vận dụng để xử lý hành vi phân biệt hoặc trợ cấp chéo trong nội mạng gây phương hại đến cạnh tranh. Tuy nhiên, cách tiếp cận thông thường là xây dựng các quy tắc riêng của ngành để điều chỉnh việc nội mạng hơn là vận dụng nguyên tắc chung của luật LFCE. Các luật chuyên ngành có thể có cách tiếp cận khác với Luật LFCE trong xử lý các hành vi. Ví dụ, khác với Luật LFCE xếp trường hợp, Luật viễn thông có các quy trình cấm tuyệt đối các hành vi như vậy. Khác với CFC, cơ quan chuyên ngành có thể tính đến các mục tiêu và giá trị chính sách nhiều hơn mục tiêu chính sách cạnh tranh. Luật LFCE không điều chỉnh các hành vi ấn định giá độc quyền của doanh nghiệp chi phối. Vấn đề này cũng thuộc phạm vi điều tiết của các quy định chuyên ngành. Tiền đề để vận dụng quy định về ấn định giá là phải chứng minh được doanh nghiệp có sức mạnh chi phối thị trường. Các luật về đường bộ, hàng không, khí ga và viễn thông đưa ra các chuẩn mực sức mạnh thị trường. Nếu CFC xác định có đủ sức mạnh chi phối thị trường thì các cơ quan điều tiết

ngành có thể vận dụng các kiểm soát về giá. Một số hành vi lạm dụng khác cũng được chế định trong các quy định ngành.

## *2.2. Ngăn cản hình thành độc quyền gây hạn chế cạnh tranh*

Pháp luật cạnh tranh ngăn cấm hành vi sáp nhập có mục đích hoặc có tác dụng làm suy giảm, méo mó hoặc ngăn cản cạnh tranh. Khi xem xét hành vi sáp nhập, CFC xem xét các nội dung: các bên sáp nhập có tạo ra quyền lực ấn định giá hoặc giảm đáng kể khả năng nhập cuộc của các đối thủ cạnh tranh không; các đối thủ cạnh tranh hiện tại hoặc tiềm năng có thể hạn chế quyền lực đó không.

Các quy định chi tiết liên quan đến hành vi sáp nhập được thể hiện trong Quy định hướng dẫn thi hành LFCE. Văn bản có quy định cho phép biện hộ hành vi sáp nhập dựa vào lý do hiệu quả hoặc lý do về thực trạng và triển vọng tài chính của doanh nghiệp. Văn bản này cũng đưa ra nhiều tiêu chuẩn để phân tích hành vi sáp nhập và các chuẩn mực cụ thể xác định thị trường bị tác động và sức mạnh chi phối thị trường.

Quy định hướng dẫn thực thi LFCE cũng đưa ra các hướng dẫn cụ thể về nghĩa vụ thông báo sáp nhập. Nghĩa vụ thông báo sáp nhập được xác định dựa vào chỉ số lương cơ bản trung bình. Giao dịch sáp nhập phải được thông báo tới CFC nếu có giá trị vượt quá chỉ số lương cơ bản xác định hoặc tạo ra phần sở hữu hơn 35% tổng số cổ phần hoặc tài sản của doanh nghiệp có doanh số hoặc tài sản vượt ngưỡng nhất định. Giao dịch sáp nhập cũng phải được thông báo nếu tổng số tài sản hoặc doanh số hàng năm của tất cả các bên vượt quá 48 triệu nhân với chỉ số lương hoặc tạo ra lượng tài sản tích tụ lớn hơn 4,8 triệu nhân chỉ số lương. Về nguyên tắc, hành vi sáp nhập ngoài lãnh thổ Mexico cũng phải được thông báo tới CFC nếu hành vi này tạo ra tác động trên lãnh thổ Mexico. CFC có thể bác bỏ các vụ sáp nhập không có nghĩa vụ phải thông báo, nhưng chỉ được hành động như vậy sau một năm kể từ khi giao dịch sáp nhập được thực hiện.

## *2.3. Cách tiếp cận cạnh tranh không lành mạnh: Bảo vệ các đối thủ cạnh tranh và bảo vệ lợi ích người tiêu dùng*



Các quy định về hành vi độc quyền tương đối được vận dụng để xử lý những hành vi gây phương hại cho các đối thủ cạnh tranh. Về hình thức, các quy định này có vẻ là các quy định về hành vi cạnh tranh không lành mạnh, nhưng thật ra mục đích của các quy định này đảm bảo tính hiệu quả và CFC không chấp nhận vận dụng các quy định này vì mục tiêu đảm bảo tính lành mạnh. Kết quả là một số hành vi thường bị coi là cạnh tranh không lành mạnh lại không được xử lý. Ví dụ, hành vi bán với giá thấp hơn chi phí được xếp vào hành vi độc quyền tương đối, nhưng được đánh giá theo các chuẩn mực ấn định giá hủy diệt và là đối tượng cần xác định sức mạnh chi phối thị trường.

Các vấn đề về bảo vệ người tiêu dùng được thể hiện trong Luật bảo vệ người tiêu dùng liên bang. Luật này nhằm mục tiêu thúc đẩy và bảo vệ các quyền của người tiêu dùng và đảm bảo sự công bằng trong mối quan hệ giữa người cung ứng và người tiêu dùng. Luật này được thực thi bởi Cơ quan công tố liên bang về người tiêu dùng (FPC). Cơ quan này cũng thuộc cùng một Bộ với CFC và thực thi các quy định về kiểm soát giá và các quy định về trọng lượng và đo lường. CFC nhận thấy giữa chính sách bảo vệ người tiêu dùng và chính sách cạnh tranh có ít điểm chung và vì vậy giữa hai cơ quan này rất ít có sự trao đổi thông tin.

### **3. Các công cụ thể chế thực thi pháp luật cạnh tranh**

Các cơ quan có thẩm quyền về chính sách cạnh tranh

CFC là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm thực thi luật LFCE và là cơ quan độc lập nằm trong SECOI. Các quyết định của CFC được đưa ra trên cơ sở biểu quyết đa số phiếu tại phiên họp toàn thể của 5 ủy viên. Chủ tịch của CFC là chủ tọa các cuộc họp toàn thể, phối hợp các công việc của CFC, công bố báo cáo hàng năm, đại diện cho CFC trước công chúng và có quyền bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm cán bộ. Thư ký điều hành do chủ tịch bổ nhiệm và có trách nhiệm phối hợp về các hoạt động chuyên môn và hành chính. Công việc của CFC được thực hiện bởi các Vụ: pháp luật, nghiên cứu kinh tế, tích tụ thị trường, điều tra, tư nhân hóa, hoạt động vùng, các vấn đề quốc tế, hành chính, và thông tin đại chúng. Trong số 5 ủy viên, có 3 nhà kinh tế và 2 nhà luật gia.

Tính độc lập trong việc ra quyết định của CFC được bảo đảm bởi thời hạn nhiệm kỳ của các ủy viên. Tổng thống bổ nhiệm Chủ tịch CFC và 4 ủy viên còn lại với nhiệm kỳ là 10 năm và chỉ miễn nhiệm họ khi có lý do. Điều này đã giúp

cho CFC tránh được sự thay đổi nhân sự sau mỗi cuộc bầu cử Tổng thống. Khác với các cơ quan chuyên ngành khác, sự độc lập của CFC được quy định ngay trong luật chứ không phải bởi các văn bản dưới luật và các ủy viên do Tổng thống chứ không phải Bộ trưởng bổ nhiệm. CFC vẫn phải chịu các sức ép chính trị và các sức ép khác, nhưng nhiệm kỳ dài của các ủy viên giúp cho CFC tránh được các hậu quả của việc ra các quyết định trái với mong muốn của các bộ phận khác. Các cơ quan chức năng ở cấp cao nhất đã cố gắng thuyết phục để nhận được sự hậu thuẫn của các ủy viên CFC, nhưng quan điểm của các ủy viên là họ có quyền tự hành động. Mặc dù thuộc Bộ SECOFI, nhưng CFC tự chủ về hoạt động và chuyên môn và không phải báo cáo bộ trưởng về các quyết định của mình. Quốc hội và Bộ tài chính là các cơ quan chịu trách nhiệm cung cấp ngân sách cho CFC và do vậy có sự kiểm soát gián tiếp đối với chính sách của CFC.

CFC bị phê phán vì thiếu minh bạch trong các chuẩn mực ra quyết định. Cho đến nay, công cụ chủ yếu lý giải các quyết định của CFC là báo cáo hàng năm của cơ quan này. Báo cáo này trình bày tóm lược các vụ việc nổi cộm nhất. CFC hiện bắt đầu công bố các quyết định và lý giải cho việc ra quyết định trong các công báo định kỳ; ngoài ra, các trình bày tóm tắt cũng được công bố trên Tạp chí Nhà nước của Liên bang. Toàn bộ văn bản luật, các quy định, báo cáo hàng năm và tóm lược các quyết định đã được đưa lên Internet. CFC cũng bắt đầu tuyên bố thời điểm thực hiện điều tra, tên ngành công nghiệp bị điều tra nhưng có thể không nêu tên đối tượng bị điều tra. Cách làm này đã có tác dụng tích cực trong việc thu thập chứng cứ cũng như lại gây khó khăn cho họ trong việc thay đổi đối tượng điều tra và thực hiện hành động pháp luật phòng ngừa.

Quan hệ chính thức giữa CFC với các cơ quan chức năng khác được thể hiện qua sự tham gia vào các ủy ban liên bộ với tư cách là quan sát viên và tư vấn thiết kế các quy định và chiến lược tư nhân hóa. CFC tham gia vào các nhóm công tác liên bộ xử lý các vấn đề có liên quan tới chính sách cạnh tranh. Nhưng CFC thường không có quyền bỏ phiếu trong các nhóm này. Sự tham gia của CFC thường để trợ giúp phân tích các vấn đề cạnh tranh và chuẩn bị đưa ra các ý kiến nhanh chóng. Tuy nhiên, quan hệ giữa CFC với các cơ quan khác đôi khi cũng gặp khó khăn. Khó khăn đó không chỉ do đối tượng quản lý của CFC theo luật LFCF quá rộng, mà còn vì một số pháp luật chuyên ngành cho phép

CFC có quyền đối với với những vấn đề thuộc phạm vi thực thi pháp luật của các cơ quan hoặc các bộ khác. Việc vận dụng Luật LFCE và các luật chuyên ngành có thể đưa tới các kết quả khác nhau. Ví dụ như một số quy định chuyên ngành liên quan tới cạnh tranh có thể khắt khe hơn chính sách cạnh tranh áp dụng chung. Trong một số lĩnh vực, ví dụ như viễn thông, việc thiết kế các quy định và các giải pháp liên quan tới cạnh tranh không đạt được sự nhất trí.

### *3.1. Thực thi pháp luật cạnh tranh*

Luật LFCE là luật thiết kế theo kiểu đưa ra các quy định cấm được thực thi theo nguyên tắc hậu kiểm chứ không phải là cho phép theo thủ tục hành chính và miễn trừ. Tuy nhiên, quy định của luật bao hàm nhiều nội dung kinh tế làm cho việc vận dụng có vẻ mang tính chủ quan. CFC có thể bắt đầu quá trình thực thi luật hoặc các vấn đề khác từ các khiếu nại hoặc do sáng kiến của bản thân CFC. CFC có quyền hạn lớn trong việc thu thập thông tin và đưa ra phương thuốc xử lý. CFC có thể áp đặt mức phạt hoặc ra lệnh ngừng hoặc sửa chữa hành vi bị cấm và chấm dứt các sáp nhập vi phạm pháp luật.

Các bên bị tác động có thể chính thức phản đối vụ kiện hoặc lệnh chống lại họ theo trình tự được xác lập trong luật LFCE và quy định hướng dẫn thực thi Luật của CFC. Họ có thể tiếp tục kiện ra tòa theo hai cách. Cách thứ nhất là kiện ra Tòa án Liên bang Quận về tính hợp pháp hoặc hợp hiến của các quyết định do CFC đưa ra nếu một bên nhận thấy lợi ích hợp pháp của mình bị CFC xâm phạm. Khi đó, thẩm phán có thể tham gia vào quá trình tố tụng hành chính để ra quyết định phán xét cuối cùng. Theo cách thứ 2, các bên có thể khiếu nại về mức phạt bằng cách kiện ra tòa hành chính. CFC có tỷ lệ thắng kiện lớn trong các vụ kiện ra Tòa án Liên bang và các vụ kiện ra tòa hành chính.

Thời hạn rõ ràng và mục tiêu thời gian cụ thể có tác dụng kiểm soát các vụ kiện của CFC. Một số thời hạn được xác định trong Luật LFCE, còn các thời hạn khác được xác định trong các quy định hướng dẫn thi hành. Đối với các vấn đề thông thường khi thực thi luật, CFC cam kết sẽ đưa ra quyết định cuối cùng trong vòng từ 90 đến 150 ngày sau khi nhận được khiếu nại. Các vấn đề thuộc về sáp nhập sẽ được kết luận trong vòng 90 ngày, tuy nhiên có thể kéo dài trong những trường hợp đặc biệt. nếu một bên có đơn xin xem xét lại (trong vòng 30 ngày sau quyết định của CFC) thì CFC sẽ xem xét, giải quyết trong vòng 60 ngày.

### 3.2. Các phương pháp thực thi khác

CFC là cơ quan duy nhất thực thi Luật LFCE. Quyền khởi kiện của cá nhân bị giới hạn vào khiếu nại tổn thất, sau khi CFC tìm ra vi phạm. Khi có khiếu nại cá nhân, tòa có thể hỏi ý kiến của CFC về mức tổn thất. Quy trình tố tụng của CFC có thể bắt đầu từ bản thân CFC hoặc xuất phát từ khiếu nại của cá nhân. Bất kỳ ai cũng có thể khiếu nại về các hành vi độc quyền tuyệt đối, trong khi đó khiếu nại về hành vi độc quyền tương đối hoặc sáp nhập nên do bên bị tác động đưa ra. Nếu người khiếu nại đáp ứng các điều kiện được xác định trong luật LFCE và các quy định hướng dẫn thì CFC phải xử lý vụ kiện và không có quyền từ chối vụ kiện mà không đưa ra quyết định nào. Bên khiếu nại không thỏa mãn với quyết định của CFC có thể nhờ đến tòa án sửa chữa sai phạm thông qua quy trình *amparo*.

### 3.3. Các vấn đề thương mại quốc tế trong chính sách cạnh tranh và thực thi

Chính sách cạnh tranh của Mexico là một bộ phận trong chương trình mở cửa thị trường. Kể từ khi quá trình tự do hóa thương mại được bắt đầu giữa những năm 80, việc phân tích các điều kiện thị trường đã tính đến sự gia tăng cạnh tranh từ nước ngoài. Những đối thủ nhập cuộc thị trường thực tế và tiềm năng do kết quả của nới lỏng các quy định đầu tư nước ngoài tạo ra sự thay đổi trong đánh giá sức mạnh chi phối thị trường. Có ba loại hành vi liên quan đến các thị trường quốc tế có tác động cạnh tranh trong nước. Thứ nhất, tự do hóa nhập khẩu ở Mexico có thể bị hạn chế bởi các rào cản thương mại do các doanh nghiệp tư nhân trong nước có sức mạnh chi phối thị trường dựng lên. Ví dụ, các doanh nghiệp này có thể cản trở sự thâm nhập của hàng hóa nước ngoài bằng cách hạn chế tiếp cận tới các kênh phân phối cơ bản. CFC có thể hành động nếu các bên chịu trách nhiệm được thành lập tại Mexico. Thứ hai, các hành vi phản cạnh tranh ở nước ngoài có thể tác động tiêu cực tới cạnh tranh trên thị trường Mexico. Hành vi phổ biến nhất là hình thức hiệp hội xuất khẩu của các nước xuất khẩu. Thứ ba, việc sáp nhập ở nước ngoài tác động tới cạnh tranh tại Mexico vì điều đó cho phép một hoặc nhiều bên sáp nhập có các chi nhánh ở Mexico tăng thị phần đáng kể. Trong hai trường hợp cuối, mặc dù luật pháp cho phép CFC có thể xử lý các hành vi đó, nhưng trên thực tế phản ứng của CFC lại rất hạn chế. CFC cũng không có quyền điều tra hoặc áp đặt mức phạt lên các

doanh nghiệp hoạt động ở nước ngoài. Để xử lý những vấn đề này một cách có hiệu quả, cần có sự hợp tác với các cơ quan chức năng về cạnh tranh ở những nơi hành vi đó diễn ra.

Chính sách cạnh tranh cũng xử lý các hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong thương mại quốc tế. Mexico đã thực thi cơ chế đánh thuế chống phá giá và thuế đối kháng khi gia nhập GATT vào năm 1986. Hiện nay, các biện pháp này được đề cập trong Luật ngoại thương 1993 và quy định hướng dẫn thi hành. Việc thi hành Luật này thuộc trách nhiệm của Cơ quan về hành vi thương mại không lành mạnh (UPCI) thuộc SECOFI. CFC lo ngại rằng việc thực thi luật pháp về cạnh tranh không lành mạnh đối với nhập khẩu trên thực tế có thể làm méo mó cạnh tranh tại các thị trường trong nước. Thuế chống phá giá được UPCI đưa ra có thể bảo hộ các nhà sản xuất trong nước có vị trí chi phối trên thị trường trong nước. Trong nhiều trường hợp các loại thuế này chỉ làm chậm quá trình sàng lọc của thị trường bằng cách bảo hộ các doanh nghiệp trong nước kém hiệu quả. Đây là vấn đề không chỉ có ở Mexico. Các cơ quan chức năng cạnh tranh ở các nước khác nhận thấy rằng các hành vi chống phá giá là không nhất quán với cạnh tranh lành mạnh bởi vì các nhà xuất khẩu không đủ sức mạnh để độc quyền hóa thị trường nhập khẩu. CFC theo dõi các quyết định về thuế chống bán phá giá và thuế đối kháng bằng cách tham gia vào Ủy ban Thương mại Liên bộ, nơi thông qua các quyết định của UPCI. CFC không thể bác bỏ các giải pháp của UPCI vì không có quyền bỏ phiếu, nhưng có thể trình bày sự lo ngại của mình về các tác động của thuế chống phá giá và thuế đối kháng đối với cạnh tranh trong nước.

Trình tự xử lý các khiếu nại của CFC được áp dụng chung cho các khiếu nại của các doanh nghiệp thành lập trong nước và doanh nghiệp thành lập nước ngoài. Tuy nhiên, trên thực tế việc xử lý các hành vi xảy ra ngoài lãnh thổ là rất khó khăn vì Mexico chưa có các hiệp định hợp tác chính thức với các nước khác về chính sách cạnh tranh. CFC vận dụng các nguyên tắc chung được xác lập trong NAFTA và trong các hiệp định thương mại, cũng như các nguyên tắc hợp tác được thúc đẩy trong khuôn khổ các tổ chức quốc tế, như OECD. CFC sử dụng các kênh này để thông báo hoặc nhận thông báo về các vấn đề có thể trong một số ít trường hợp.

#### **4. Các hạn chế vận dụng chính sách cạnh tranh**

#### 4.1. Các miễn trừ áp dụng chung cho toàn bộ nền kinh tế hoặc các đối xử đặc biệt

Có rất ít miễn trừ áp dụng Luật LFCE. Tương tự như hầu hết các nước, một số hạt động được miễn trừ áp dụng chính sách cạnh tranh như: các hiệp hội lao động hợp pháp, nắm giữ phát minh sáng chế, hiệp hội xuất khẩu (của các nhà sản xuất nhỏ). Một hệ thống các miễn trừ quan trọng khác được áp dụng cho các lĩnh vực chiến lược được xác định trong hiến pháp của Mexico.

Về kỹ thuật, sự cho phép của cơ quan chức năng bang và liên bang không miễn trừ hành vi tư nhân vi phạm Luật LFCE. Trên thực tế, CFC khuyến nghị các cơ quan chức năng khác không khuyến khích hoặc ban hành các quy định hoặc lệnh cho phép các bên vi phạm Luật LFCE. CFC bác bỏ miễn trừ vi phạm, nhưng có thể giảm mức phạt. Bên phải trả cho các vi phạm luật LFCE có thể khiếu nại cơ quan đưa ra lời tư vấn hoặc hướng dẫn không tốt. Tòa án không nhận và không xử vấn đề này.

Nhà nước, các cơ quan nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước với tư cách là các chủ thể kinh tế phải tuân thủ luật LFCE. Các doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong các lĩnh vực chiến lược được xác định trong hiến pháp vẫn phải tuân thủ luật LFCE đối với những hành vi độc quyền không được xác định cụ thể trong các lĩnh vực chiến lược. Các cơ quan chính phủ có hành vi hạn chế cạnh tranh có thể bị cảnh cáo, chứ không bị phạt; tuy nhiên khi họ thực hiện hành vi đó không với tư cách là chủ thể kinh tế thì LFCE không có quyền đối với họ.

Một trong những vấn đề quan trọng trong thực thi chống lại các cơ quan chính phủ là hành vi của chính quyền bang hạn chế thương mại giữa các bang. Luật LFCE quy định rằng hành động của các cơ quan chính quyền bang có mục đích trực tiếp hoặc gián tiếp ngăn cản sự nhập cuộc hoặc tháo lui của hàng hóa hoặc dịch vụ trong nước hoặc nước ngoài trên lãnh thổ bang sẽ không có hiệu lực. Tuy nhiên, CFC lại thiếu quyền hạn xử phạt chính quyền địa phương hoặc ban hành lệnh cấm hành vi vi phạm. Vì vậy, hành động thông thường của CFC đối với các hạn chế do chính quyền địa phương đưa ra là khuyến cáo; nếu chính quyền địa phương không tự tháo bỏ trở ngại thì CFC sẽ tuyên bố các trở ngại đó là vô hiệu.

#### 4.2. Các loại trừ theo ngành

Luật LFCE áp dụng chung cho tất cả các lĩnh vực của nền kinh tế. Các lĩnh vực chiến lược được miễn trừ tuân thủ Luật này, nhưng các bên hoạt động trong các lĩnh vực được miễn trừ trong các bên hoạt động trong một số trường hợp có thể bị coi là vi phạm luật LFCE. Các lĩnh vực chiến lược hiện nay bao gồm: tiền đồng và tiền giấy, dịch vụ bưu điện, điện báo, dầu lửa và các sản phẩm hydrocarbon, hóa dầu cơ bản, nguyên liệu phóng xạ, năng lượng hạt nhân và điện lực. Gần đây, các ngành viễn thông vệ tinh và đường sắt đã được đưa ra khỏi danh mục này để mở cửa cho cạnh tranh trong các lĩnh vực này.

Kể từ năm 1995, một số luật và quy định chuyên ngành đã có các điều khoản khuyến khích cạnh tranh được vận dụng trên cơ sở tham khảo ý kiến của CFC. Ngoài ra, CFC phải đánh giá các điều kiện cạnh tranh hiện hành trước khi áp dụng hoặc loại bỏ các mức giá do các cơ quan có thẩm quyền áp đặt. Chính phủ có quyền xác định các mức giá trần không cần tính đến sức mạnh chi phối thị trường của doanh nghiệp hoặc ngành. Cơ quan hành pháp liên bang xác định sản phẩm được chọn dựa trên các chuẩn mực pháp lý, đó là sự cần thiết cho nền kinh tế quốc gia hoặc đáp ứng nhu cầu cơ bản và SECOFI xác lập các mức giá trần sau khi đàm phán với các bên liên quan. Giữa những năm 80, có khoảng 70% sản phẩm phải chịu kiểm soát giá dưới dạng này hay dạng khác, nhưng từ năm 1996 chỉ còn hai sản phẩm phải chịu kiểm soát giá là bột ngô (được chính phủ bao cấp) và y tế.

**TTBD ĐBDC**