

CÁC BIỆN PHÁP PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY

Đoàn Trung Kiên*

Tóm tắt: Trong thương mại quốc tế, biện pháp chống bán phá, chống trợ cấp và tự vệ được coi là ba trụ cột của hệ thống các biện pháp phòng vệ thương mại, được sử dụng để bảo vệ thị trường trong nước trước sự thâm nhập của hàng hóa nước ngoài. Bài viết đề cập tới sự ra đời các biện pháp phòng vệ thương mại của Việt Nam, phân tích bản chất, mối quan hệ giữa chúng và các quy định mới của pháp luật Việt Nam về phòng vệ thương mại, mà trước hết là Luật Quản lý ngoại thương năm 2017.

Abstract: In international trade, anti-dumping, countervailing measures and safeguards are considered as three pillars of trade remedies system in order to protect domestic market from imports. This article introduces the establishment of such remedies in Viet Nam with analysis of their natures, relations with one another, and new legal regulations of Viet Nam relating to trade remedies, particularly the 2017 Law on Foreign Trade Management.

1. Sự ra đời các biện pháp phòng vệ thương mại của Việt Nam

Quá trình chủ động hội nhập quốc tế trong suốt những năm qua cho thấy, hội nhập quốc tế chính là cơ hội để Việt Nam mở rộng thị trường khu vực và quốc tế, gia tăng xuất khẩu, tranh thủ vốn và công nghệ để phục vụ cho công cuộc đổi mới đất nước nhằm thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa nước nhà. Tuy nhiên, hội nhập quốc tế cũng chính là thách thức lớn cho các nhà sản xuất hàng hoá trong nước do phải cạnh tranh với hàng hoá nhập khẩu từ nước ngoài, đặc biệt là khi xuất hiện các hành vi cạnh tranh không công bằng, cạnh tranh không lành mạnh trong thương mại quốc tế như những hành vi định giá hàng hóa gian lận của một doanh nghiệp nước ngoài hay định giá hàng hóa gian lận do việc trợ cấp không đúng của Chính phủ

nước ngoài cho một doanh nghiệp của họ hoặc tình trạng nhập khẩu đang tăng lên một cách bất thường.

Trong điều kiện hàng rào phi thuế quan đang được loại bỏ dần, Việt Nam cần có một cơ chế mới phù hợp với thông lệ quốc tế, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của các nhà sản xuất trong nước cũng như quyền và lợi ích của người tiêu dùng khi có hành vi cạnh tranh không công bằng, không lành mạnh trong thương mại quốc tế xảy ra. Cơ chế đó chính là các biện pháp phòng vệ thương mại. Các biện pháp này có thể là biện pháp chống bán phá, chống trợ cấp và tự vệ thương mại. Đây được coi là ba trụ cột của hệ thống các biện pháp phòng vệ thương mại nhằm mục đích đảm bảo thương mại công bằng. Các biện pháp này được sử dụng như rào cản phi thuế quan¹ cho phép

* TS., Học viện Tư pháp, Bộ Tư pháp.

¹ Trung tâm WTO và Hội nhập, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, *TPP có cấm việc sử dụng các biện pháp phi thuế quan không?*, <http://www.t>

một nhóm các nhà sản xuất giành được sự bảo hộ, thậm chí trong khi các chính sách thương mại quốc gia tổng thể đang hướng về thương mại tự do.

Nhận thức được điều này, từ cuối những năm 90 của thế kỷ XX, Việt Nam đã ban các văn bản pháp luật để điều chỉnh lĩnh vực này. Văn bản pháp luật đầu tiên là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu số 04/1998/QH10 ngày 20/5/1998 quy định cho phép áp dụng thuế bổ sung đối với hàng hoá bị bán phá giá nhập khẩu vào Việt Nam hoặc do có sự trợ cấp của nước xuất khẩu. Tiếp đến là Quyết định số 46/2001/QĐ-TTg ngày 04/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ về quản lý xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá thời kỳ 2001 - 2005 cũng quy định nguyên tắc sẽ áp dụng một số loại thuế để bảo hộ sản xuất trong nước như thuế chống phá giá, thuế chống trợ cấp (khoản 1 Điều 12). Tuy nhiên, cả hai văn bản trên đều không đưa ra cách thức để xác định hành vi bán phá giá hay hành động trợ cấp của Chính phủ nước ngoài đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam, không quy định thẩm quyền và thủ tục điều tra để áp dụng thuế chống bán phá giá, thuế chống trợ cấp... Do đó, vấn đề chống bán phá giá, chống trợ cấp hàng hóa nhập khẩu được quy định tại hai văn bản này trên thực tế không được áp dụng.

Nhằm chủ động hơn nữa trong tiến trình hội nhập, đồng thời đáp ứng được những đòi hỏi mới đặt ra trong thực tiễn hoạt động thương mại, từ năm 2002 đến năm 2004, Ủy

ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua 03 Pháp lệnh: Pháp lệnh Tự vệ trong nhập khẩu hàng hóa nước ngoài vào Việt Nam năm 2002, Pháp lệnh Chống trợ cấp hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam năm 2004, Pháp lệnh Chống bán phá giá hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam năm 2004. Để thi hành 03 Pháp lệnh trên, Chính phủ đã ban hành 03 Nghị định hướng dẫn gồm Nghị định số 150/2003/NĐ-CP ngày 08/12/2003 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Tự vệ trong nhập khẩu hàng hóa nước ngoài vào Việt Nam; Nghị định số 89/2005/NĐ-CP ngày 11/7/2005 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Chống trợ cấp hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam; Nghị định số 90/2005/NĐ-CP ngày 11/7/2005 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Chống bán phá giá hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam. 03 Pháp lệnh và 03 Nghị định này đã quy định khá đầy đủ về nội dung, trình tự, thủ tục áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại. Tuy nhiên, do được ban hành vào giai đoạn từ năm 2002 đến năm 2004, đến thời điểm trước khi soạn thảo và ban hành Luật Quản lý ngoại thương đã đi vào thực hiện hơn 12 năm, nên nhiều quy định về vấn đề này trong pháp luật quốc tế đã có nhiều cập nhật, hoàn thiện như vấn đề chống lẫn tránh biện pháp chống bán phá giá. Ngoài ra, dù quá trình thực thi lâu dài, nhưng việc tổ chức điều tra, áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại ở Việt Nam mới được thực hiện trong một số năm gần đây². Từ thực

² Cục Phòng vệ thương mại, Bộ Công Thương, *Hồ sơ khởi kiện* (Năm 2009, Việt Nam mới chính thức khởi xướng điều tra vụ phòng vệ thương mại đầu tiên. Đó là vụ việc tự vệ mặt hàng kính nổi xây dựng.

tiến đó, nhiều nội dung cũng cần phải được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp thực tế.

Ngày 12/6/2017, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật Quản lý ngoại thương. Luật này đã dành hẳn 01 chương (Chương IV) với 33 Điều luật (từ Điều 67 đến Điều 99) quy định về các biện pháp phòng vệ thương mại. Như vậy, Luật Quản lý ngoại thương đã chính thức pháp điển hóa các quy định về các biện pháp phòng vệ thương mại nhằm cụ thể hóa định hướng của Đảng ta trong phương hướng phát triển kinh tế, xã hội: “*Khai thác tốt các cam kết quốc tế, mở rộng và đa dạng hóa thị trường ngoài nước, không để phụ thuộc quá lớn vào một thị trường. Đẩy mạnh xuất khẩu, kiểm soát nhập khẩu phù hợp, phân đấu cân bằng thương mại bền vững...; đồng thời có biện pháp phòng vệ thích hợp để bảo vệ sản xuất và lợi ích người tiêu dùng. Phân đấu đạt tốc độ tăng kim ngạch xuất khẩu bình quân khoảng 10%/năm*”³.

Cùng với đó, Điều 67 Luật Quản lý ngoại thương đã giao Chính phủ và Bộ trưởng Bộ Công Thương quy định chi tiết một số nội dung trong các văn bản dưới luật⁴. Trên tinh thần này, Chính phủ đã ban

hành Nghị định số 10/2018/NĐ-CP ngày 15/01/2018 quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý ngoại thương về các biện pháp phòng vệ thương mại. Bộ Công Thương ban hành Thông tư số 06/2018/TT-BCT ngày 20/4/2018 quy định chi tiết một số nội dung về các biện pháp phòng vệ thương mại.

2. Bản chất và mối quan hệ của các biện pháp phòng vệ thương mại

Theo Luật Quản lý ngoại thương năm 2017, các biện pháp phòng vệ thương mại bao gồm biện pháp chống bán phá giá, biện pháp chống trợ cấp và biện pháp tự vệ do Bộ trưởng Bộ Công Thương quyết định áp dụng đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam trong những trường hợp cụ thể (khoản 1 Điều 67).

Biện pháp chống bán phá giá đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam là biện pháp được áp dụng trong trường hợp hàng hóa được xác định bị bán phá giá khi nhập khẩu vào Việt Nam gây ra thiệt hại đáng kể hoặc đe dọa gây ra thiệt hại đáng kể của ngành sản xuất trong nước hoặc ngăn cản sự hình thành của ngành sản xuất trong nước. Hàng hóa được xác định bị bán phá giá khi nhập khẩu vào Việt Nam với giá thấp hơn giá thông thường là giá có thể so sánh được của hàng hóa tương tự bán tại nước xuất khẩu hoặc tại một nước thứ ba trong các điều kiện thương mại thông thường hoặc mức giá mà Cơ quan điều tra xác định bằng phương pháp tự tính toán. Các biện pháp chống bán phá giá bao gồm: (i) Áp dụng thuế chống bán phá giá; (ii) Cam kết về các biện pháp loại trừ bán phá giá của tổ chức, cá nhân sản xuất, xuất khẩu hàng hóa bị yêu

Tính đến thời điểm hiện tại, Việt Nam đã tiến hành điều tra 06 vụ việc tự vệ, 01 vụ việc chống lẩn tránh thuế tự vệ, 09 vụ việc chống bán phá giá và chưa tiến hành vụ việc chống trợ cấp nào), <http://www.trav.gov.vn/?page=case-prosecute>, truy cập ngày 13/4/2020.

³ Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, tr.279-280.

⁴ Cục Phòng vệ thương mại, Bộ Công Thương, *Báo cáo Phòng vệ thương mại năm 2018*, <http://chongbanphagia.vn/Modules/News/Uploaded/39/2019072510535790baocaopvtm20180522finalpdf.PDF>, truy cập ngày 20/12/2019.

cầu áp dụng biện pháp chống bán phá giá với Cơ quan điều tra của Việt Nam hoặc với các nhà sản xuất trong nước nếu được Cơ quan điều tra chấp thuận (Điều 77 Luật Quản lý ngoại thương).

Biện pháp chống trợ cấp đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam là biện pháp được áp dụng trong trường hợp hàng hóa được trợ cấp khi nhập khẩu vào Việt Nam gây ra thiệt hại đáng kể hoặc đe dọa gây ra thiệt hại đáng kể của ngành sản xuất trong nước hoặc ngăn cản sự hình thành của ngành sản xuất trong nước. Các biện pháp chống trợ cấp bao gồm: (i) Áp dụng thuế chống trợ cấp; (ii) Cam kết của tổ chức, cá nhân hoặc của Chính phủ nước sản xuất, xuất khẩu với cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam về việc tự nguyện chấm dứt trợ cấp, giảm mức trợ cấp, cam kết điều chỉnh giá xuất khẩu; (iii) Các biện pháp chống trợ cấp khác (Điều 83 Luật Quản lý ngoại thương).

Biện pháp tự vệ trong nhập khẩu hàng hóa nước ngoài vào Việt Nam là biện pháp được áp dụng trong trường hợp hàng hóa được nhập khẩu quá mức vào Việt Nam gây ra thiệt hại nghiêm trọng hoặc đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng của ngành sản xuất trong nước. Các biện pháp tự vệ bao gồm: (i) Áp dụng thuế tự vệ; (ii) Áp dụng hạn ngạch nhập khẩu; (iii) Áp dụng hạn ngạch thuế quan; (iv) Cấp giấy phép nhập khẩu; (v) Các biện pháp tự vệ khác (Điều 91 Luật Quản lý ngoại thương).

Tuy nhiên, mục đích áp dụng, điều kiện áp dụng và mức độ ảnh hưởng của các biện pháp phòng vệ thương mại nêu trên khi được áp dụng thì lại khác nhau.

Xét về mục đích và điều kiện áp dụng, biện pháp chống bán phá giá và biện pháp chống trợ cấp đều được áp dụng để đối phó với hành vi cạnh tranh không lành mạnh hay không công bằng của hàng hóa nhập khẩu. Nếu như biện pháp chống bán phá giá nhằm đối phó với hành vi bán sản phẩm vào nước nhập khẩu với giá thấp hơn giá bán hàng hóa đó tại nước xuất khẩu nhằm thôn tính thị trường và tiến tới loại bỏ dần các đối thủ cạnh tranh kinh doanh các sản phẩm tương tự tại nước nhập khẩu, biện pháp chống trợ cấp được áp dụng nhằm loại bỏ các tác động tiêu cực gây ra cho ngành sản xuất hàng hóa của nước nhập khẩu xuất phát từ các chính sách trợ cấp của Chính phủ nước xuất khẩu. Trong khi đó, biện pháp tự vệ thương mại được sử dụng như là một công cụ bảo vệ ngành sản xuất sản phẩm tương tự hoặc cạnh tranh trực tiếp của nước nhập khẩu trong trường hợp khẩn cấp nhằm hạn chế những tác động không thuận lợi gây thiệt hại nghiêm trọng cho sản xuất trong nước do tình trạng gia tăng bất thường của hàng hóa nhập khẩu. Do đó, biện pháp tự vệ thương mại được áp dụng ngay cả đối với hành vi thương mại hoàn toàn bình thường, không có tình trạng bán phá giá hay được trợ cấp của Chính phủ. Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) và các nước đều đặt ra điều kiện để áp dụng biện pháp tự vệ chặt chẽ và khắt khe hơn so với điều kiện để áp dụng các biện pháp chống bán phá giá hay biện pháp chống trợ cấp. Nếu như điều kiện để áp dụng biện pháp chống bán phá giá hay biện pháp chống trợ cấp chỉ dừng ở mức cơ quan điều tra chống bán phá giá, chống trợ cấp chứng minh có hành vi bán phá giá hay trợ cấp và việc bán phá giá hay

trợ cấp đó gây “*thiệt hại đáng kể*” hoặc bị đe dọa gây thiệt hại đáng kể hoặc ngăn cản đáng kể sự hình thành của ngành sản xuất trong nước, thì biện pháp tự vệ thương mại đòi hỏi cơ quan điều tra của nước nhập khẩu phải chứng minh được sự tồn tại đồng thời của ba yếu tố, trong đó có yếu tố là ngành sản xuất trong nước sản xuất ra các sản phẩm tương tự hoặc các sản phẩm cạnh tranh trực tiếp bị “*thiệt hại nghiêm trọng*” hoặc đe dọa thiệt hại nghiêm trọng⁵. Phù hợp với thông lệ quốc tế, ở Việt Nam điều kiện áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại đã được quy định rõ tại Luật Quản lý ngoại thương, theo đó:

Biện pháp chống bán phá giá được áp dụng đối với hàng hóa nhập khẩu khi có đủ các điều kiện sau đây: (i) Hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam bị bán phá giá với biên độ bán phá giá được xác định cụ thể, trừ trường hợp hàng hóa nhập khẩu có biên độ bán phá giá không vượt quá 2% giá xuất khẩu hàng hóa vào Việt Nam; (ii) Ngành sản xuất trong nước bị thiệt hại đáng kể hoặc bị đe dọa gây ra thiệt hại đáng kể hoặc ngăn cản sự hình thành của ngành sản xuất trong nước; (iii) Tồn tại mối quan hệ nhân quả giữa việc nhập khẩu hàng hóa bị bán phá giá quy định tại điểm (i) với thiệt hại của ngành sản xuất trong nước quy định tại điểm (ii) nói trên (khoản 1, khoản 2 Điều 78 Luật Quản lý ngoại thương).

Biện pháp chống trợ cấp được áp dụng đối với hàng hóa nhập khẩu khi có đủ các điều kiện sau đây: (i) Hàng hóa được xác

định có trợ cấp theo quy định tại Điều 84 và Điều 85 của Luật Quản lý ngoại thương và mức trợ cấp được xác định cụ thể, trừ trường hợp nhà sản xuất, xuất khẩu ở các nước phát triển có mức trợ cấp không vượt quá 1% giá xuất khẩu hàng hóa vào Việt Nam, nhà sản xuất hoặc xuất khẩu ở các nước đang phát triển có mức trợ cấp không vượt quá 2% giá xuất khẩu hàng hóa vào Việt Nam và nhà sản xuất hoặc xuất khẩu ở các nước kém phát triển có mức trợ cấp không vượt quá 3% giá xuất khẩu hàng hóa vào Việt Nam; (ii) Ngành sản xuất trong nước bị thiệt hại đáng kể hoặc bị đe dọa gây ra thiệt hại đáng kể hoặc ngăn cản sự hình thành của ngành sản xuất trong nước; (iii) Tồn tại mối quan hệ nhân quả giữa việc nhập khẩu hàng hóa được trợ cấp quy định tại điểm (i) với thiệt hại của ngành sản xuất trong nước quy định tại điểm (ii) nói trên (khoản 1, khoản 2 Điều 86 Luật Quản lý ngoại thương).

Các biện pháp tự vệ chỉ được áp dụng đối với hàng hóa nhập khẩu khi có đủ các điều kiện sau đây: (i) Nhập khẩu quá mức khi khối lượng hoặc số lượng hàng hóa nhập khẩu gia tăng một cách tuyệt đối hoặc tương đối so với khối lượng hoặc số lượng hàng hóa tương tự được sản xuất trong nước; (ii) Ngành sản xuất trong nước bị thiệt hại nghiêm trọng hoặc bị đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng; (iii) Việc gia tăng khối lượng hoặc số lượng hàng hóa nhập khẩu quy định tại điểm (i) nói trên là nguyên nhân chính gây ra thiệt hại nghiêm trọng hoặc đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng của ngành sản xuất trong nước (khoản 1 Điều 92 Luật Quản lý ngoại thương). Với điều kiện áp dụng như trên, thực tiễn áp

⁵ Kim Thị Hạnh, *Kiến nghị hoàn thiện các điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ đối với hàng hóa nhập khẩu*, <http://laphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210315>, truy cập ngày 01/10/2019.

dụng các biện pháp phòng vệ thương mại của hầu hết các nước trên thế giới cho thấy, việc chứng minh gây “*thiệt hại nghiêm trọng*” trong vụ kiện tự vệ thương mại luôn là một rào cản lớn và khó hơn so với vấn đề chứng minh “*thiệt hại đáng kể*” trong các vụ kiện áp dụng biện pháp chống bán phá giá và chống trợ cấp.

Trong mối tương quan với biện pháp chống bán phá giá và biện pháp chống trợ cấp thì biện pháp tự vệ thương mại có mức độ ảnh hưởng lớn nhất vì: Thứ nhất, biện pháp tự vệ thương mại được áp dụng ngay cả đối với hành vi thương mại bình thường, không có hành vi vi phạm pháp luật hay cạnh tranh không lành mạnh. Vì vậy, biện pháp tự vệ thương mại bị coi là đi ngược lại với chính sách tự do hóa thương mại của WTO⁶. Tuy nhiên, WTO thừa nhận biện pháp này và các quốc gia nhập khẩu có thể sử dụng biện pháp này để ngăn chặn tạm thời luồng nhập khẩu để giúp ngành sản xuất trong nước tránh được những đổ vỡ trong một trường hợp đặc biệt khó khăn. Thứ hai, đối tượng bị điều tra để áp dụng biện pháp tự vệ thương mại không phải là từng doanh nghiệp riêng lẻ, mà là toàn bộ các nguồn nhập khẩu cùng một lúc hay nói cách khác là tất cả các nước có xuất khẩu đều bị điều tra và bị áp dụng biện pháp tự vệ thương mại, điều này dễ tạo nên đồng minh các nước bị kiện và các nước có lợi ích xuất khẩu bị kiện càng có cơ hội để cùng phản ứng mạnh mẽ. Do đó, việc áp dụng biện pháp tự vệ thương mại sẽ chịu

sức ép chính trị nhiều hơn so với việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá và biện pháp chống trợ cấp⁷. Thứ ba, biện pháp tự vệ thương mại được áp dụng tương đối linh hoạt, có thể áp dụng nhiều hình thức khác nhau như thuế tự vệ (thuế nhập khẩu bổ sung), hạn ngạch nhập khẩu, hạn ngạch thuế quan, cấp giấy phép nhập khẩu, phụ thu... Mức độ áp dụng (thuế suất, lượng hạn ngạch) cũng tương đối tự do vì không có quy định ràng buộc một cách chi tiết. Do vậy, tác động ngăn chặn tạm thời luồng nhập khẩu của biện pháp tự vệ thương mại thường cao hơn biện pháp chống bán phá giá và biện pháp chống trợ cấp. Vì các lí do trên, biện pháp tự vệ thương mại thường được xem như là một công cụ “*phải trả tiền*”. Tức là nước áp dụng biện pháp tự vệ thương mại thường phải tiến hành “*bồi thường thương mại*”⁸ cho các nước bị ảnh hưởng bằng cách đưa ra nhượng bộ thương mại ở những lĩnh vực khác nhằm mục đích cân bằng cam kết thương mại với các nước bị ảnh hưởng. Do đó, nếu nước áp dụng biện pháp tự vệ thương mại mà không tuân thủ các điều kiện của WTO thì các nước có liên quan được quyền áp dụng các biện pháp trả đũa⁹. Ba lí do trên đã lí giải thêm

⁶ Khôi Nguyên, *Biện pháp tự vệ trong thương mại quốc tế*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1053>, truy cập ngày 11/2/2020.

⁷ Đinh Thị Mỹ Loan, *Xây dựng mô hình cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh, chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ trong thương mại quốc tế. Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất cho Việt Nam*, Bộ Thương mại, Đề tài khoa học cấp Bộ, năm 2007, tr.45.

⁸ Minh Thúy, *Tự vệ thương mại - Con dao hai lưỡi*, <http://kinhhtedothi.vn/tu-ve-thuong-mai-con-dao-hai-luoi-273034.html>, truy cập ngày 19/3/2020.

⁹ Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam, *Hệ thống ngăn gợn về WTO và các cam kết gia nhập của Việt Nam - Biện pháp tự vệ trong thương mại quốc tế*, Nxb. Thông tấn, Hà Nội, năm 2008.

nguyên nhân các vụ điều tra để áp dụng biện pháp tự vệ thương mại sẽ không phải là một biện pháp phòng vệ thương mại được ưu tiên áp dụng¹⁰.

Trong mối tương quan với biện pháp chống bán phá giá thì biện pháp chống trợ cấp có mức độ ảnh hưởng lớn hơn. Biện pháp chống trợ cấp thường gây phản ứng mạnh hơn từ Chính phủ nước ngoài vì nó là hành động nhằm vào Chính phủ nước thực hiện trợ cấp, còn thuế chống bán phá giá về danh nghĩa chỉ nhằm vào các doanh nghiệp¹¹. Trên thực tế, các cuộc điều tra áp dụng biện pháp chống trợ cấp được coi là nhạy cảm hơn về mặt chính trị bởi nó liên quan và tác động trực tiếp tới Chính phủ nước có hàng hóa bị kiện chống trợ cấp. Thêm vào đó, phương pháp tính toán trợ cấp là ít chắc chắn hơn tính toán phá giá và chính vì điều này các nước lần đầu tiên sử dụng biện pháp chống trợ cấp để bị lộ điểm yếu hơn nếu họ sao chép các phương pháp tính toán trong bán phá giá. Do tính chất phức tạp và mang nặng tính chính trị của một vụ điều tra áp dụng biện pháp chống trợ cấp, thông thường các nước tiến hành điều tra chống bán phá giá thay cho điều tra chống trợ cấp. Vì lý do này mà biện pháp chống bán phá giá được áp dụng phổ biến hơn nhiều so với việc áp dụng biện pháp

chống trợ cấp.

Với những phân tích trên đây, có thể thấy, trong mối tương quan với biện pháp chống trợ cấp và biện pháp tự vệ thương mại thì biện pháp chống bán phá giá có mức độ ảnh hưởng ít nhất. Có thể thấy rằng, số lượng các vụ việc chống bán phá giá được các quốc gia trên thế giới áp dụng nhiều hơn rất nhiều so với số lượng biện pháp tự vệ và số lượng biện pháp chống trợ cấp¹².

3. Những quy định về các biện pháp phòng vệ thương mại của Việt Nam hiện nay

Hiện nay, Luật Quản lý ngoại thương và các văn bản hướng dẫn chi tiết Luật này đã có nhiều quy định sửa đổi, bổ sung so với trước đây, cụ thể như sau:

3.1. Các nội dung được quy định chi tiết, sửa đổi hoặc bãi bỏ so với các quy định trước đây

Các quy định trước đây chưa được chi tiết, còn gây hiểu nhầm so với quy định tương ứng của WTO đã được Luật Quản lý ngoại thương sửa đổi, bổ sung hoặc chi tiết hóa nhằm tuân thủ triệt để các quy định của WTO, gồm có:

Thứ nhất, quy định chi tiết về xác định ngành sản xuất trong nước trong điều tra chống bán phá giá và chống trợ cấp. Theo khoản 1 Điều 69 Luật Quản lý ngoại thương, ngành sản xuất trong nước là tập hợp các nhà sản xuất hàng hóa tương tự trong phạm vi lãnh thổ Việt Nam hoặc đại

¹⁰ Cục Phòng vệ thương mại, Bộ Công Thương, *Xu hướng gia tăng điều tra áp dụng biện pháp tự vệ trên thế giới*, <http://www.trav.gov.vn/default.aspx?page=news&do=detail&id=6978eba2-bcf9-4cb7-a388-4b43c3009421>, truy cập ngày 12/12/2019.

¹¹ Đinh Thị Mỹ Loan (2007), *Xây dựng mô hình cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh, chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ trong thương mại quốc tế. Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất cho Việt Nam*, Bộ Thương mại, Đề tài khoa học cấp Bộ, tr. 47.

¹² Cục Phòng vệ thương mại, Bộ Công Thương, *Xu hướng gia tăng điều tra áp dụng biện pháp tự vệ trên thế giới*, <http://www.trav.gov.vn/default.aspx?page=news&do=detail&id=6978eba2-bcf9-4cb7-a388-4b43c3009421>, truy cập ngày 12/12/2019.

diện của họ chiếm tỷ lệ chủ yếu trong tổng sản lượng hàng hóa của ngành đó được sản xuất trong nước. Trong trường hợp nhà sản xuất trong nước trực tiếp nhập khẩu hàng hóa bị điều tra hoặc có mối quan hệ với các nhà xuất khẩu hoặc nhập khẩu hàng hóa bị điều tra thì nhà sản xuất này có thể không được xem là nhà sản xuất trong nước. Để phù hợp với quy định của WTO và các nước khác có quy định cho phép cơ quan điều tra xác định ngành sản xuất trong nước không nhất thiết bao gồm toàn bộ lãnh thổ nước điều tra, mà có thể xác định tại một thị trường địa lý nhất định nếu thỏa mãn các điều kiện theo khoản 3 Điều 4 Nghị định số 10/2018/NĐ-CP.

Thứ hai, chi tiết hóa các phương pháp tính toán biên độ bán phá giá. So với quy định của WTO, văn bản pháp luật của Việt Nam trước đây thiếu các quy định cụ thể liên quan đến phương pháp để tính toán biên độ bán phá giá. Hiện nay, Nghị định số 10/2018/NĐ-CP quy định cụ thể 03 phương pháp xác định biên độ bán phá giá gồm: (i) So sánh giữa giá trị bình quân gia quyền của giá thông thường với giá trị bình quân gia quyền của giá xuất khẩu; (ii) So sánh giữa giá thông thường với giá xuất khẩu trên cơ sở từng giao dịch; (iii) So sánh giữa giá trị bình quân gia quyền của giá thông thường với giá xuất khẩu trên cơ sở từng giao dịch với điều kiện tồn tại sự khác biệt đáng kể của giá xuất khẩu giữa những người mua, khu vực địa lý và thời điểm xuất khẩu.

Thứ ba, quy định cụ thể lượng hàng hóa tương tự đáng kể khi xác định giá thông thường; quy định khái niệm điều kiện thương mại thông thường để xác định giá thông thường cho phù hợp với các quy

định của WTO. Theo khoản 3 Điều 16 và Điều 17 Nghị định số 10/2018/NĐ-CP, khối lượng, số lượng hàng hóa tương tự được bán trên thị trường nội địa của nước xuất khẩu được coi là đáng kể nếu chiếm ít nhất 5% tổng khối lượng, số lượng hàng hóa bị điều tra xuất khẩu sang Việt Nam. Cơ quan điều tra có thể xem xét tỷ lệ thấp hơn với điều kiện có chứng cứ cho thấy, tỷ lệ đó vẫn đủ lớn để tiến hành so sánh một cách hợp lý. Hàng hóa tương tự được coi là bán trên thị trường nội địa của nước xuất khẩu theo điều kiện thương mại thông thường trừ các trường hợp sau đây: (i) Các giao dịch bán hàng hóa tương tự trên thị trường nội địa nước xuất khẩu, hoặc giao dịch xuất khẩu sang thị trường nước thứ ba có giá bán thấp hơn chi phí sản xuất trong một khoảng thời gian ít nhất là 06 tháng và khối lượng, số lượng này ít hơn 20% tổng khối lượng, số lượng bán hàng trong nước hoặc xuất khẩu sang thị trường nước thứ ba; (ii) Các giao dịch bán hàng hóa tương tự trên thị trường nội địa của nước xuất khẩu hoặc giao dịch xuất khẩu sang thị trường nước thứ ba được thực hiện giữa các bên có mối quan hệ theo quy định tại Điều 5 của Nghị định số 10/2018/NĐ-CP và giá bán giữa các bên này không phản ánh giá thị trường; (iii) Các giao dịch bán hàng hóa tương tự trên thị trường nội địa nước xuất khẩu hoặc các giao dịch xuất khẩu sang thị trường nước thứ ba được thực hiện trên cơ sở các thỏa thuận bù trừ.

Thứ tư, chi tiết hóa quy định về thiệt hại, nguyên tắc cộng gộp thiệt hại khi điều tra nhiều nước cùng lúc mà WTO quy định và bổ sung quy định giai đoạn điều tra thiệt hại là 3 năm. Các văn bản pháp luật trước

đây quy định về thiệt hại chưa có vị trí tương xứng so với các quy định về việc xác định hiện tượng bán phá giá hay trợ cấp. Việc chứng minh thiệt hại là một trong ba điều kiện tiên quyết để quyết định có hay không việc áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại, vì thế Nghị định số 10/2018/NĐ-CP đã quy định rất chi tiết và đầy đủ ba vấn đề trên từ Điều 23 đến Điều 26 và Điều 34, bao gồm việc xác định thiệt hại đáng kể; việc xác định đe dọa gây thiệt hại đáng kể; việc xác định ngăn cản đáng kể sự hình thành của ngành sản xuất trong nước, nguyên tắc xem xét cộng gộp và thời kỳ điều tra để xác định thiệt hại.

Thứ năm, bãi bỏ một số quy định không phù hợp với thực tiễn điều tra gồm: Không quy định thời hạn ra báo cáo sơ bộ vì tạo ra khoảng trống áp thuế tạm thời; không quy định các vấn đề chi tiết liên quan đến tổ chức tham vấn (như thời hạn phát biểu, chủ tọa, điều tra viên tham dự...); sử dụng tỷ giá quy đổi khi tính toán biên độ bán phá giá, trợ cấp.

3.2. Các nội dung được quy định bổ sung so với các quy định trước đây

Thứ nhất, điều tra áp dụng biện pháp chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại

Biện pháp chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại hiện vẫn đang là một nội dung được thảo luận trong khuôn khổ WTO. Tham khảo kinh nghiệm các nước và đánh giá tính cần thiết của việc quy định, Luật Quản lý ngoại thương đã bổ sung quy định này. Theo đó, lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại là hành vi nhằm trốn tránh một phần hoặc toàn bộ nghĩa vụ thực

thi biện pháp phòng vệ thương mại đang có hiệu lực đối với hàng hóa thuộc đối tượng áp dụng biện pháp này khi nhập khẩu vào lãnh thổ Việt Nam. Theo khoản 4 Điều 72 Luật Quản lý ngoại thương, căn cứ vào kết luận của Cơ quan điều tra, Bộ trưởng Bộ Công Thương ban hành quyết định việc áp dụng biện pháp chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại đối với hàng hóa, cấu phần hàng hóa nhập khẩu từ các nước liên quan bị điều tra. Các hành vi lẫn tránh cũng như quy trình, thủ tục điều tra áp dụng biện pháp chống lẫn tránh đã được quy định trong đối cụ thể tại chương V Nghị định số 10/2018/NĐ-CP. Với các quy định này, Cơ quan điều tra và ngành sản xuất trong nước có thêm cơ sở để đảm bảo hiệu quả của các biện pháp phòng vệ thương mại, giảm thiểu các tác động tiêu cực của hàng nhập khẩu đối với sự phát triển của ngành sản xuất trong nước.

Thứ hai, miễn trừ áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại

Đối với việc điều tra áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại, trong khi các nhà sản xuất trong nước được trao thêm cơ hội để gia tăng sản xuất, phát triển thị trường, một nhóm các doanh nghiệp khác sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực do nhập khẩu hàng hóa bị áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại. Trên cơ sở đảm bảo biện pháp phòng vệ thương mại áp dụng đúng đối với hàng hóa nhập khẩu là hàng hóa tương tự hoặc cạnh tranh trực tiếp với hàng hóa sản xuất trong nước, pháp luật Việt Nam xây dựng cơ chế miễn trừ áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại đối với một số trường hợp chính đáng. Điều 7 Nghị định số

10/2018/NĐ-CP quy định, Bộ Công Thương xem xét không áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại thông qua việc miễn trừ đối với một số loại hàng hóa trên nguyên tắc không làm giảm hiệu quả tổng thể của biện pháp phòng vệ thương mại. Tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ đề nghị miễn trừ áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại theo mẫu do Cơ quan điều tra ban hành để Bộ Công Thương xem xét quyết định miễn trừ áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại. Hiện nay, phạm vi, thời hạn, quy trình, thủ tục và các vấn đề khác xử lý miễn trừ áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại được quy định cụ thể tại chương 3 Thông tư 06/2018/TT-BCT. Với các quy định này, việc xử lý vấn đề miễn trừ áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại sẽ được thực hiện thống nhất, hiệu quả.

Thứ ba, rà soát áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại

Trước thời điểm Luật Quản lý ngoại thương có hiệu lực (trước năm 2018), quy trình, thủ tục rà soát các biện pháp phòng vệ thương mại chưa được quy định cụ thể, chỉ dừng lại ở quy định có tính nguyên tắc. Với việc pháp điển hóa các quy định về phòng vệ thương mại vào Luật Quản lý ngoại thương, cùng với việc ban hành các văn bản hướng dẫn, hệ thống các điều luật về thủ tục rà soát cũng được hoàn thiện. Hiện tại, vấn đề này được quy định tại các điều 82, 90, 96 Luật Quản lý ngoại thương và được hướng dẫn chi tiết tại chương IV Nghị định số 10/2018/NĐ-CP (từ Điều 55 đến Điều 72). Ngoài ra, dựa trên kinh nghiệm, thực tiễn điều tra áp dụng biện

pháp phòng vệ thương mại, pháp luật hiện hành đã quy định thêm về các loại rà soát cụ thể: Theo yêu cầu, rà soát phạm vi sản phẩm, rà soát giữa kỳ, rà soát cuối kỳ nhằm tạo điều kiện, cơ sở pháp lý để các bên liên quan yêu cầu rà soát trong trường hợp cần thiết.

Thứ tư, xử lý các biện pháp phòng vệ thương mại áp dụng đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam

Khi thương nhân Việt Nam bị nước nhập khẩu điều tra, áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại, trên cơ sở đề nghị của hiệp hội ngành, nghề, thương nhân có liên quan, Bộ Công Thương chủ trì, phối hợp với Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền khác thực hiện các hoạt động trợ giúp cho thương nhân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định tại Điều 76 Luật Quản lý ngoại thương. Trường hợp thương nhân Việt Nam bị nước nhập khẩu điều tra áp dụng biện pháp chống trợ cấp, Bộ Công Thương chủ trì, phối hợp với Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có liên quan xây dựng phương án để phối hợp với Cơ quan điều tra của nước ngoài theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Trường hợp thương nhân Việt Nam bị nước nhập khẩu điều tra áp dụng biện pháp tự vệ, Bộ Công Thương chủ trì, phối hợp với Bộ, cơ quan ngang Bộ, tổ chức, cá nhân có liên quan xây dựng phương án yêu cầu bồi thường, trả đũa theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Quy định trên là một điểm mới được nội luật hóa vào Luật Quản lý ngoại thương để chủ động phòng, chống các vụ kiện đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam ra nước ngoài¹³. Quy định mới này đã hướng đến quy định một số nguyên tắc trong xử lý các biện pháp phòng vệ thương mại áp dụng đối với thương nhân Việt Nam bị nước nhập khẩu điều tra, áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại. Căn cứ vào trách nhiệm, quyền hạn của Bộ Công Thương nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp của thương nhân Việt Nam, đảm bảo tính hiệu quả trong công tác kháng kiện như nêu rõ vai trò chủ trì, phối hợp giữa các cơ quan, sử dụng dịch vụ tư vấn.

Thứ năm, quy định biện pháp tự vệ đặc biệt

Luật Quản lý ngoại thương đã quy định một số nguyên tắc nhằm đảm bảo tính thực thi biện pháp tự vệ trong trường hợp biện pháp đó quy định chưa cụ thể trong các Hiệp định tự do thương mại, phù hợp với cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

¹³ Bạch Huệ, *Việt Nam chỉ khởi xướng điều tra phòng vệ thương mại 15 vụ trong khi có tới 154 vụ khởi xướng điều tra đối với hàng hoá xuất khẩu của Việt Nam* (Tính đến hết tháng 9 năm 2019, hàng hoá xuất khẩu của Việt Nam là đối tượng của 154 vụ việc phòng vệ thương mại được khởi xướng điều tra bởi 19 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới. Trong số đó, Mỹ là nước khởi xướng điều tra nhiều nhất với 30 vụ; Thổ Nhĩ Kỳ là 21 vụ; Ấn Độ 20 vụ; EU 14 vụ... dẫn đầu là các vụ việc điều tra chống bán phá giá (87 vụ việc); tiếp đó là các vụ việc tự vệ (33 vụ); các vụ việc chống lẩn tránh thuế chống bán phá giá (19 vụ việc) và cuối cùng là các vụ việc chống trợ cấp (15 vụ việc)), <http://vneconomy.vn/hang-viet-xuat-khau-bi-khoi-xuong-dieu-tra-154-vu-trong-9-thang-2019-20191106234531869.htm>, truy cập ngày 20/3/2020.

Theo Điều 99 Luật Quản lý ngoại thương, tự vệ đặc biệt là biện pháp tự vệ được Bộ trưởng Bộ Công Thương quyết định áp dụng trong trường hợp gia tăng quá mức hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam do kết quả của việc giảm thuế theo lộ trình của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Biện pháp tự vệ đặc biệt chỉ áp dụng đối với hàng hóa có xuất xứ từ các nước được xác định cụ thể, phù hợp với điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Việc điều tra, áp dụng biện pháp tự vệ đặc biệt phải tuân thủ điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Thứ sáu, các biểu mẫu sử dụng trong quá trình điều tra áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại

Với Thông tư số 06/2018/TT-BCT, Bộ Công Thương đã công bố một số biểu mẫu, đơn được sử dụng trong quá trình điều tra, áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại. Cụ thể, tại phụ lục hiện nay có: (i) Đơn đăng ký bên liên quan vụ việc phòng vệ thương mại; (ii) Đơn khai báo nhập khẩu; (iii) Đơn đề nghị miễn trừ áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại; (iv) Báo cáo tình hình nhập khẩu hàng hóa được miễn trừ. Hiện nay, Bộ Công Thương đang tiếp tục hoàn thiện các biểu mẫu khác để tạo thuận lợi cho doanh nghiệp và các bên tham gia vào quá trình điều tra áp dụng biện pháp.

Với những quy định nêu trên, việc điều tra, áp dụng và xử lý các vụ phòng vệ thương mại đã có cơ sở pháp lý đầy đủ và bảo đảm tuân thủ các quy định của WTO về các biện pháp phòng vệ thương mại.