

BẢN TIN

PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI

Số 08 - 2019

BỘ CÔNG THƯƠNG
CỤC PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI



Chống lẫn tránh biện pháp
phòng vệ thương mại và
gian lận xuất xứ theo quyết
định 824 của Chính phủ



Nghiên cứu vấn đề xem xét lượng tiêu thụ
nội bộ (captive use) khi phân tích thiệt hại
trong điều tra chống bán phá giá

Quy định về phòng vệ thương mại trong
CPTPP và tình hình điều tra PVTM của các
thành viên CPTPP



BỘ CÔNG THƯƠNG CỤC PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI

Cục Phòng vệ thương mại là tổ chức thuộc Bộ Công Thương, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương quản lý nhà nước và tổ chức thực thi pháp luật đối với lĩnh vực chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ; tổ chức, quản lý hoạt động sự nghiệp dịch vụ công thuộc lĩnh vực, phạm vi quản lý của Cục theo quy định của pháp luật và phân cấp, ủy quyền của Bộ trưởng.

Với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn quy định tại Quyết định số 3752/QĐ-BCT ngày 02 tháng 10 năm 2017, Cục Phòng vệ thương mại hoạt động nhằm hỗ trợ, giúp các doanh nghiệp, hiệp hội và các cơ quan có liên quan của Việt Nam hiểu rõ hơn về các biện pháp phòng vệ thương mại, đặc biệt là kinh nghiệm trong việc chuẩn bị, ứng phó với các biện pháp phòng vệ thương mại do nước ngoài áp dụng đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam cũng như việc Việt Nam áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại đối với hàng nhập khẩu bảo vệ sản xuất trong nước.

Mục lục

- 4** Chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ theo quyết định 824 của Chính phủ
- 11** Nghiên cứu vấn đề xem xét lượng tiêu thụ nội bộ (captive use) khi phân tích thiệt hại trong điều tra chống bán phá giá
- 16** Quy định về phòng vệ thương mại trong CPTPP và tình hình điều tra PVTM của các thành viên CPTPP
- 24** Cải cách hệ thống giải quyết tranh chấp WTO

Giấy phép xuất bản số 25/GP-XBBT
Cấp ngày 11 tháng 4 năm 2019

Phát hành 1 số/Quý

NGƯỜI CHỊU TRÁCH NHIỆM XUẤT BẢN

Lê Triệu Dũng
Cục trưởng Cục Phòng vệ thương mại

**Tổ chức sản xuất và phát hành
TRUNG TÂM THÔNG TIN VÀ CẢNH BÁO (CIEW)**

25 Ngô Quyền - Hà Nội
ĐT: (024)3939 3423 - Fax: (024) 7303 7897

Phát hành tại
Công ty phát hành báo chí Trung ương

Ban Biên tập Bản tin Phòng vệ thương mại xin trân trọng cảm ơn và nghiêm túc tiếp thu ý kiến đóng góp của độc giả nhằm nâng cao chất lượng của Bản tin. Mọi ý kiến đóng góp, thư từ, tin, bài xin gửi về:

Ban Biên tập Bản tin Phòng vệ thương mại

25 Ngô Quyền - Hoàn Kiếm - Hà Nội
ĐT: (024) 73037898 - Fax: (024) 7303 7897 - Email: ciew@moit.gov.vn

Lưu ý: Các phân tích đánh giá trong các bài viết phản ánh quan điểm của cá nhân tác giả, không nhất thiết phản ánh quan điểm, đánh giá của Cục Phòng vệ thương mại



**Chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ
thương mại và gian lận xuất xứ theo
quyết định 824 của Chính phủ**

Tóm tắt

Yêu cầu bảo vệ nền thương mại tự do, minh bạch và công bằng trở thành điều kiện không thể thiếu để duy trì tính bền vững của thể chế thương mại cũng như để bảo vệ lợi ích các bên liên quan. Các biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ là công cụ bảo vệ những giá trị nền thương mại tự do nhưng vẫn gặp phải tình trạng lẫn tránh chúng nhằm thu lợi ích không dựa trên nguyên tắc công bằng. Trong điều kiện các biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ bị vận dụng tinh vi, cần có chính sách sàng lọc hiệu quả cũng như có giải pháp khắc phục thiệt hại, thúc đẩy sự phát triển thương mại. Các quốc gia đều có các biện pháp chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ trong đó Việt Nam không phải là ngoại lệ.

Từ khóa: chống lẫn tránh, biện pháp phòng vệ thương mại, gian lận xuất xứ.

Giới thiệu

Căng thẳng thương mại Mỹ-Trung gây xáo trộn đáng kể hệ thống thương mại toàn cầu. Đây là cú sốc lớn đối với thể chế thương mại toàn cầu hiện tại và là nguồn gốc của các biện pháp lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ. Các khoản lợi ích thương mại cục bộ có thể xuất hiện từ các biện pháp phòng vệ thương mại và chống gian lận xuất xứ do các nước áp dụng.

Sự khác biệt chính sách thương mại của các quốc gia có thể bị lợi dụng thông qua khai thác tác động của tạo lập mâu dịch và chuyển hướng mâu dịch. Đồng thời, việc đánh thuế quan cao có thể dẫn đến tình trạng lẫn tránh hoặc trốn thuế hoặc các biện pháp gian lận xuất xứ để hưởng ưu đãi về thuế. Đây là khía cạnh cho thấy cần có một nền thương mại minh bạch, công bằng và cùng có lợi cho tất cả các bên liên quan.

Việc nghiên cứu chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ chưa được quan tâm nhiều ở Việt Nam trước khi có tình trạng căng thẳng thương mại Mỹ- Trung. Tuy nhiên, sau thời điểm này, việc chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian

lận xuất xứ được đề cao. Việc nghiên cứu thực trạng và có giải pháp phù hợp sẽ tăng thêm tính bền vững của nền tảng thương mại. Đây là một khía cạnh chưa được quan tâm nhiều ở Việt Nam. Để giải quyết vấn đề đặt ra, bài nghiên cứu sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh với dữ liệu thu thập từ Tổng cục Thống kê, Tổng cục hải quan, Bộ Công Thương và các nghiên cứu chuyên sâu khác.

Cơ sở khoa học và thực tiễn của chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ

Quan niệm lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ

Lẩn tránh là tránh một việc nào đó một cách khéo léo và bất hợp pháp (Từ điển Cambridge). Gian lận có nghĩa là ý định cố ý của người nộp thuế để trốn thuế (WCO, 2013). Việc lẫn tránh thuế và gian lận xuất xứ là việc tìm cách không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đóng thuế bắt buộc dựa vào sơ hở luật pháp và tình trạng làm sai lệch thông tin về xuất xứ sản phẩm để giảm thiểu hoặc không thực hiện nghĩa vụ nộp thuế nếu tuân thủ đúng xuất xứ trung thực.

Ở Việt Nam, lẩn 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. 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 72 và Khoản 1, Điều 67, Luật quản lý Ngoại thương). Đối với xuất xứ hàng hóa, ban đầu khái niệm được sử dụng là “vi phạm quy định về xuất xứ hàng hóa” (Luật Thương mại, Điều 320, Khoản 1) sau đó có khái niệm “gian lận xuất xứ” (Quyết định 824/QĐ của Thủ tướng Chính phủ) nhưng chưa được giải thích cụ thể.

Từ các quan niệm trên có thể thấy mặc dù khái niệm khác nhau song cả lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ đều có chung mục đích là tránh một phần hoặc toàn bộ nghĩa vụ thực thi biện pháp và bảo đảm xuất xứ trung thực. Thực chất đây là những hành vi vi phạm pháp luật để thu lợi ích không chính đáng mà suy cho cùng chỉ để nhằm tránh phải đóng thuế hay phải chi các khoản chi để tuân thủ quy định. Việc làm này được nhiều nước áp dụng và trở thành thông lệ.



Cơ sở khoa học và thực tiễn

Chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ là công tác bảo vệ sự công bằng của thương mại và sự lành mạnh của các giao dịch mang bản chất thương mại. Doanh nghiệp có mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận và có thể không tuân thủ nghiêm minh quy định chính sách và biện pháp để tiết kiệm chi phí. Các loại hành vi kể cả các thủ thuật khéo léo và tinh vi có thể được vận dụng để thực hiện mục tiêu này.

Các tác động tạo lập mật dịch và chuyển hướng mật dịch là những tác động cơ bản của thương mại (Salvatore, 2013). Tạo lập mật dịch là sự gia tăng của thương mại do giảm thiểu rào cản thể hiện ở quy mô xuất-nhập khẩu và các giao dịch thương mại khác tăng lên. Chuyển hướng thương mại là việc dòng thương mại chuyển từ thị trường này sang thị trường khác. Dòng thương mại gia tăng do mở rộng quy mô thị trường nhờ việc thành lập các khu vực mật dịch tự do, việc đàm phán và ký kết các hiệp định thương mại tự do cũng như các thỏa thuận để giảm thiểu rào cản khác mang tính đa phương và đa chiều. Nếu đối xử chính sách của các quốc gia theo hướng tăng rào cản, dòng thương mại có thể đổi hướng để tận dụng triệt để cơ hội thương mại luôn có tính đa phương, đa chiều và không có điểm giới hạn. Các giao dịch thương mại giữa các quốc gia tăng lên nhằm khai thác đồng thời

tác động tạo lập mật dịch và chuyển hướng mật dịch. Tạo lập mật dịch làm tăng quy mô thương mại, phát triển các ngành có hiệu quả cao nhất còn chuyển hướng mật dịch tạo động lực thúc đẩy phát triển các ngành hiệu quả không cao (Hình 1.1). Cả hai tác động này có tác động xen kẽ. Nếu cả thế giới là một hệ thống thương mại tự do hoàn toàn, lợi ích của giá cả thấp nhất và chất lượng cao nhất được khả hiện. Các khoản lợi ích cục bộ, ngắn hạn sẽ được loại trừ.

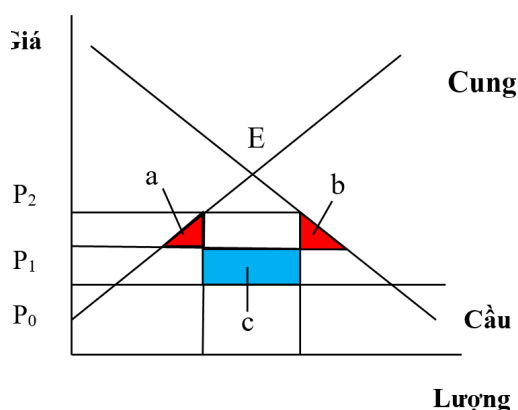
Theo Hình 1.1, nếu một quốc gia có mức giá trong nước cao P_2 đánh thuế vào mặt hàng của quốc gia mức thuế thấp nhất P_0 làm tăng giá cao hơn mức giá của quốc gia có mức giá vừa phải P_1 . Lợi ích thu được của quốc gia này được đo bằng mức chênh lệch $c = (a+b)$ trong đó c là lợi ích mất đi do chuyển hướng và $a+b$ là lợi ích thu được do tạo lập mật dịch. Thực tế cho thấy, với mức thuế giảm thấp thậm chí bằng 0 trong các khu vực thương mại tự do hoặc nhờ các hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương, quy mô thương mại tăng lên nhanh chóng và sự chuyển hướng từ bên ngoài khu vực vào trong khu vực tăng lên. Các nước bên ngoài do chưa tham gia đàm phán và ký kết các thỏa thuận thương mại tự do tìm cách thâm nhập sâu vào thị trường như đầu tư, gia công lắp ráp, gian lận xuất xứ hoặc các hình thức tinh vi khác nhằm triệt để khai thác lợi thế của ưu đãi về thuế này. Chẳng hạn, với

việc các quốc gia hoàn tất việc đàm phán và phê chuẩn Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương toàn diện và tiến bộ (CPTPP), các quốc gia bên ngoài đang có ý định chuyển hướng sang các nước trong CPTPP là Anh và Thái Lan để khai thác tác động tạo lập mật dịch và có thể các doanh nghiệp các quốc gia này đã có chiến lược tận dụng các cơ hội kết nối để tận hưởng các ưu đãi cả quan sát và không quan sát được.

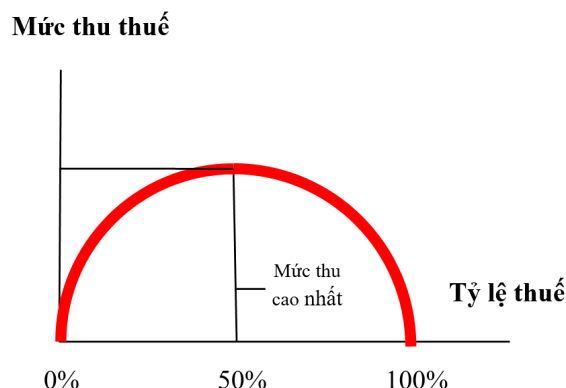
Bên cạnh đó, theo quan niệm thuế quan tối ưu của Laffer, nếu đánh thuế thấp sẽ có nhiều người nộp thuế và nộp thuế đầy đủ chẳng hạn dưới 50%. Các thiên đường thuế thường có mức thuế thấp nhất và thường bằng không cho nên được nhiều đối tượng quan tâm. Nếu đánh thuế tối ưu thì ngân sách thu tối đa chẳng hạn 50% mà như minh họa ở Hình 1.2, mức thuế thu được đạt cao nhất. Còn nếu đánh thuế rất cao (chẳng hạn 100%) thì bị thất thu do trốn thuế hay lẩn tránh thuế. Đánh thuế cao là lý do trực tiếp dẫn đến tình trạng lẩn tránh thuế nhằm tối thiểu hóa từng phần hoặc toàn bộ nghĩa vụ bằng các hành vi thương mại. Tuy nhiên, trong điều kiện của nền thương mại tự do thế hệ mới đang hình thành, có khả năng xuất hiện đường Laffer “ngược” nghĩa là thay vì khai thác kẻ hở từ việc tăng thuế, các doanh nghiệp khai thác triệt để lợi thế của việc giảm thuế “thần tốc” thông qua tác động tạo lập mật dịch.

Hình 1: Tác động tạo lập và chuyển hướng, thuế tối ưu

Hình 1.1: Tác động tạo lập và chuyển hướng



Hình 1.2: Thuế tối ưu và sự lẩn tránh



Nguồn: Salvatore (2013)

Tự do hóa thương mại dựa trên nguyên tắc tự do, minh bạch và công bằng. Lịch sử nền thương mại toàn cầu từ sau chiến tranh thế giới thứ 2 là lịch sử của cuộc đấu tranh vì nền thương mại tự do, minh bạch và công bằng mà các quốc gia phải có trách nhiệm tuân thủ, ủng hộ và bảo vệ. Những quốc gia vi phạm nguyên tắc này đều gặp phải tình trạng áp dụng chế tài thương mại mà trước hết là việc đánh thuế để lấy lại sự công bằng. Tuy nhiên, xu hướng tự do hóa thương mại không loại trừ được tình trạng bảo hộ mậu dịch cục bộ.

Trường hợp Mỹ liên tục đe dọa đánh thuế vào khoảng 150 tỷ đô la hàng nhập khẩu thậm chí tất cả hàng nhập khẩu từ Trung Quốc là xuất phát từ cáo buộc hàng hóa nhập khẩu từ Trung Quốc vi phạm nguyên tắc thương mại công bằng. Căng thẳng thương mại Mỹ- Trung là trường hợp điển hình nhất trong lịch sử thương mại thế giới từ sau chiến tranh thế

giới thứ 2 gây ra các tác động tạo lập và chuyển hướng thương mại. Dòng thương mại chuyển hướng để tránh thuế nhưng vẫn hướng vào mục tiêu thị trường Mỹ là thị trường có dung lượng nhập khẩu hàng Trung Quốc lớn nhất và mang lại lợi ích thương mại nhiều nhất cho Trung Quốc. Thương mại Mỹ- Trung còn là công cụ để hai cường quốc thương mại này khống chế lẫn nhau trong cấu trúc thương mại và kinh tế- chính trị toàn cầu trong giai đoạn mới, chưa đạt được một thỏa thuận thương mại toàn diện và triệt để (Nguyễn Thường Lạng, 2019) cho nên các công cụ trả đũa lẫn nhau sẽ còn áp dụng. Các công cụ và thủ đoạn lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ chắc chắn sẽ được áp dụng.

Ngoài ra, nhiều quốc gia cũng đã có nhiều quy định chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ. Các quy định này khá đa dạng, gắn với điều kiện từng

nước và đang nổi lên ở các nước đòi hỏi phải có cơ chế cảnh báo và áp dụng phù hợp. Mục tiêu của các giải pháp này có thể hướng vào việc bảo vệ nền thương mại tự do, minh bạch và công bằng (Cục Phòng vệ thương mại, 2019).

Việc lẫn tránh thuế và gian lận xuất xứ còn do cơ cấu thuế phức tạp, thay đổi đột ngột và cơ chế xác định xuất xứ không dễ áp dụng về quy trình, thậm chí nhiều chi tiết và góc ngách gây nhận thức và tính toán khó khăn, khó minh bạch hóa, thậm chí còn có sự khác nhau trong quy tắc xuất xứ hàng hóa. Chẳng hạn, quy tắc xuất xứ hàng dệt may trong CPTPP là từ sợi trở đi còn quy tắc xuất xứ trong Hiệp định thương mại tự do ASEAN - Nhật Bản là từ vải trở đi (Trung tâm WTO và hội nhập, 2019). Các quy định càng phức tạp và khác nhau thậm chí “vênh nhau” là nguyên nhân gây ra gian lận xuất xứ.



Chính sách chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ của Việt Nam

Việt Nam đang trong quá trình hội nhập quốc tế chủ động, tích cực với việc đàm phán và ký kết 16 Hiệp định thương mại tự do trong đó có nhiều hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Tổng kim ngạch thương mại Việt Nam có khả năng đạt con số kỷ lục trên 500 tỷ đô-la Mỹ năm 2019 và xu hướng tăng lên là tất yếu. Các nỗ lực quyết liệt cải thiện môi trường kinh doanh đã được cả thế giới công nhận. Việt Nam đang trở thành nơi kết nối thương mại và đầu tư quan trọng trong khu vực, là đầu mối kết nối với thị trường Trung Quốc đông dân nhất thế giới và là đầu cầu của ASEAN cũng như là tâm điểm của mối quan tâm của nhiều đối tác thương mại do quy mô kinh tế đang mở rộng.

Việt Nam đã chứng kiến nhiều sự lẫn tránh các biện pháp phòng vệ

thương mại và gian lận xuất xứ từ các đối tác nước ngoài (Cục phòng vệ Thương mại, 2019). Đây là nguy cơ đối với Việt Nam trong phát triển nền thương mại bền vững, tự do, minh bạch và công bằng. Nếu không bảo vệ giá trị cơ bản này, Việt Nam có thể chịu các chế tài thương mại gây thiệt hại lâu dài và đáng kể đến uy tín quốc gia, môi trường kinh doanh, đạo đức thương mại cũng như đến nền kinh tế và sự thịnh vượng quốc gia, lòng tin với đối tác quốc tế.

Luật Thương mại, Luật Quản lý ngoại thương, Luật Cạnh tranh, Luật sở hữu trí tuệ cũng như các đạo luật và các quy định khác đã tạo nền tảng pháp lý đặc biệt quan trọng để bảo vệ nền thương mại tự do, minh bạch và công bằng. Đây là yếu tố bảo đảm cho nền thương mại vận hành đúng xu hướng và có sự quản lý của nhà nước. Các đối tác thương mại sẽ coi trọng nhiều hơn đến vị trí và vai trò của Việt Nam trong việc xử lý các tình

huống rất nhạy cảm liên quan đến công tác chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ. Tuy nhiên, thể chế này vẫn chưa đủ để tương xứng với quy mô và tầm quan trọng của công tác này.

Để quyết liệt và triệt để chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ, Việt Nam đã tiếp tục và kịp thời xây dựng và ban hành Quyết định 824/QĐ-TTg ngày 4 tháng 7 năm 2019 phê duyệt đề án “Tăng cường quản lý nhà nước về chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ”. Đề án này đã khẳng định rõ ràng là (i) nhằm nâng cao hiệu quả của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt là tham gia các Hiệp định Thương mại tự do thế hệ mới, bảo đảm thực hiện nghiêm túc và hiệu quả các cam kết trong khuôn khổ Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), các Hiệp định Thương mại tự do đã ký kết; (ii) nhằm ngăn chặn các hành vi



lấn tránh biện pháp phòng vệ thương mại, đặc biệt là gian lận xuất xứ hàng hóa, ngăn chặn hiện tượng Việt Nam bị lợi dụng làm điểm trung chuyển để xuất khẩu hàng hóa sang nước thứ ba, theo hướng toàn diện, đồng bộ và kịp thời, giúp khai thác hiệu quả các cam kết quốc tế, phát triển bền vững xuất nhập khẩu; (iii) bảo vệ quyền và lợi ích của Việt Nam trong thương mại quốc tế và các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh chân chính của Việt Nam.

Như vậy, có thể thấy Việt Nam đã có sự chuẩn bị và sẵn sàng tuyên chiến với tình trạng chống lấn tránh các biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ cả các doanh nghiệp, cơ quan quản lý. Đồng thời, Việt Nam sẵn sàng hợp tác với đối tác nước ngoài để điều tra các vụ việc chống lấn tránh thuế và gian lận xuất xứ. Bộ máy thực hiện công tác này đã được chuẩn bị và nhiều vụ việc đã được điều tra và giải quyết có kết quả. Những kết quả đó cho thấy nỗ lực đáng kể của Việt Nam trong công tác này và đã quen với những tình huống thương mại mới.

Tuy nhiên, do tính chất phức tạp của tình hình và những thay đổi bất định trong nền thương mại toàn cầu, những căng thẳng bất thường trong quan hệ thương mại của hai siêu cường thương mại là Mỹ và Trung Quốc cùng với hàng loạt hiệp định và cam kết khác được đàm phán, công tác này cần được phát triển hơn để tương xứng với quy mô, khối lượng công việc cũng như tính phức tạp ngày càng cao, độ đa dạng càng lớn của chúng. Chẳng hạn, nguy cơ hàng hóa Trung Quốc gian lận xuất xứ hàng hóa Việt Nam để xuất khẩu sang Mỹ nhằm lấn tránh biện pháp phòng vệ thương mại do Mỹ áp dụng trong đó mức thuế chống lấn tránh này có thể lên tới trên 400% - cao hơn rất nhiều so với mức thuế chống bán phá giá và chống trợ cấp. Như phân tích ở trên, mức thuế càng cao, nguy cơ trốn thuế và lấn tránh thuế với tất cả các khả năng có thể được áp dụng.

Một số đề xuất tăng cường chống lấn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ

Việc chống lấn tránh các biện pháp phòng vệ thương mại như một thuộc tính của không ít doanh nghiệp

do tính chất thiếu minh bạch và công bằng như mong đợi của môi trường kinh doanh. Việt Nam là nơi có thể trở thành mối quan tâm của nhiều đối tác trong áp dụng các biện pháp chống lấn tránh các biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ. Đây là hai yếu tố chi phối lớn nhất đến chi phí của doanh nghiệp và tạo lợi ích ngắn hạn rất lớn. Hơn nữa, trong điều kiện thể chế chống lấn tránh các biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ đang trong “vùng” thiếu rõ ràng hay “tranh tối, tranh sáng”, cơ chế cảnh báo chưa hoàn thiện và bộ máy thực hiện chưa chuyên nghiệp nếu chưa nói còn lúng túng thì nguy cơ lấn tránh và gian lận sẽ tăng lên. Việt Nam đã có Đề án về công tác này (Bộ Công Thương, 2019) và đang trong quá trình triển khai thực hiện. Để tăng cường hiệu lực công tác này, có thể áp dụng các giải pháp sau:

Đầu tư nhiều hơn vào tăng cường công tác tuyên truyền để nâng cao nhận thức về nguy cơ phá vỡ tính bền vững của nền thương mại tự do, minh bạch và công bằng nhất là đối với doanh nghiệp Việt Nam và cơ quan quản lý nhà nước nhằm cảnh báo, có giải pháp, công cụ phân tích, đánh giá khoa học và có giải pháp phòng ngừa, ngăn chặn các phương thức lấn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ tinh vi. Công tác tuyên truyền cần liên tục và phạm vi lớn thông qua diễn đàn, hội nghị, hội thảo, tập huấn và các kênh thông tin đa dạng kết nối rộng rãi với đối tác trong và ngoài nước, doanh nghiệp và cơ quan cần được hình thành và nội dung tuyên truyền cần đa dạng, có chiều sâu và liên tục. Trước mắt, cần tổ chức các đợt tập huấn, hội thảo và tọa đàm khoa học về Quyết định 824/QĐ-TTg ngày 4 tháng 7 năm 2019 phê duyệt đề án “Tăng cường quản lý nhà nước về chống lấn tránh các biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ” và kế hoạch hành động của Bộ Công Thương và các cơ quan liên quan. Sau một thời gian thực hiện, cần tiến hành đánh giá mức độ tác động của Đề án để hoàn thiện nhằm bảo đảm sự phù hợp và tác động lan tỏa cao hơn với thực tiễn.

Tiếp tục hoàn thiện các quy định về pháp lý như thống nhất cách hiểu

triệt để cũng như chỉ ra điểm giống và khác giữa cách hiểu Việt Nam với các nước. Vì thế, cần đầu tư hoàn thiện các quy định pháp lý triệt để kể cả các quy định pháp luật, văn bản hướng dẫn thi hành, cam kết hiệp định, cách giải thích thống nhất để thuận lợi trong triển khai thực hiện. Vì thế, cần triển khai xây dựng quyển sổ tay hay cẩm nang về chống lấn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ để làm chỗ dựa phân tích, đánh giá, áp dụng. Các tình huống thực tiễn để phân tích, đánh giá về công tác này cần được tổng kết và hình thành các thực tiễn tốt tạo căn cứ tham chiếu và tiền lệ cho việc thực hiện công tác lâu dài, có hệ thống. Mỗi hiệp định cần được phân tích, đánh giá nguy cơ lấn tránh thuế và gian lận xuất xứ để làm bài học phương pháp luận cũng như tổng kết trường hợp nước thứ 3 lợi dụng Việt Nam để lấn tránh thuế và gian lận xuất xứ vào thị trường các nước đối tác thương mại tự do của Việt Nam¹.

Coi trọng sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan liên quan trực tiếp như Cục Phòng vệ thương mại, Cục Xuất nhập khẩu, Tổng cục Hải quan, Trung tâm WTO, quản lý thị trường... trong đó cần phát huy vai trò trung tâm và hạt nhân kết nối lực lượng của Cục Phòng vệ thương mại để phối hợp nỗ lực trong xây dựng chính sách, phát triển bộ công cụ hay chỉ số quản lý và quản lý việc phối hợp hành động một cách khoa học, chặt chẽ như cảnh báo sớm tình hình, hình thành quy trình giải quyết thống nhất, xác định vùng có khả năng xảy ra nguy cơ để giải quyết thấu đáo, rõ ràng và hiệu quả.

Liên tục bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ nhân lực hoạt động trong lĩnh vực chống lấn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ để đội ngũ này có đủ trình độ chuyên môn sâu, có khả năng thích nghi cao với tình hình, vận hành hiệu quả trong mọi tình huống. Đội ngũ này bên cạnh đào tạo về lý thuyết cần coi trọng phát triển năng lực thực tế để bảo đảm sự hoàn thiện về năng lực thực hiện. Đồng thời, cần có dự án

1 Doanh nghiệp Ấn Độ sử dụng Việt Nam để tận dụng ưu đãi thuế thực chất là lấn tránh thuế nhằm xuất khẩu tôm sang Trung Quốc (Cục Phòng vệ Thương mại).

hỗ trợ kỹ thuật từ đối tác nước ngoài trong phát triển năng lực đội ngũ thực hiện công tác này.

Kết luận

Chống lẩn tránh các biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ là xu hướng khách quan và bảo đảm bảo vệ một nền thương mại tự do, minh bạch và công bằng. Nền thương mại toàn cầu đang chuyển dịch theo hướng có nhiều cam kết quốc tế đa dạng, khác nhau về mức độ ưu đãi, mức độ chiều sâu và phức tạp của thương mại toàn cầu tăng lên cho nên việc lẩn tránh thuế và gian lận thương mại là tất yếu. Kinh tế học lẩn tránh thuế và gian lận thương mại chỉ ra lợi ích của các hành vi này có thể mang lại cho chủ thể này nhưng gây thiệt hại cho chủ thể khác và đe dọa đến tính tự do, minh bạch, công bằng và bền vững của nền thương mại toàn cầu.

Việt Nam là nơi có khả năng có mật độ tập trung cao của các đối tác thương mại trong và ngoài nước thực hiện các biện pháp lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ cho nên cần có giải pháp thích hợp để bảo vệ nền thương mại này. Đề án của Chính phủ được Bộ Công Thương trực tiếp triển khai và hàng loạt các quy định khác cần được thực hiện quyết liệt để Việt Nam có môi trường thương mại công bằng theo đúng bản chất của nó và để bảo đảm Việt Nam là đối tác tin cậy, là thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế về thương mại. Các doanh nghiệp Việt Nam cần chủ động, tích cực hơn trong xây dựng nền thương mại này. Sự đồng hành giữa chính phủ và doanh nghiệp cũng như sự hợp tác của các đối tác quốc tế đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong thực hiện mục tiêu chống các biện pháp lẩn tránh thuế và gian lận xuất xứ.

Danh mục tài liệu tham khảo

Brussels (2000), Customs fraud: Commission decides importers must pay duty on goods with false origin certificates, có tại: < file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/My%20Documents/Downloads/Customs_fraud__Commission_decides_importers_

must_pay_duty_on_goods_with_false_origin_certificates.pdf>.

Cục phòng vệ thương mại (2019), Quy định của Canada về điều tra chống lẩn tránh biện pháp chống bán phá giá, chống trợ cấp, có tại: < <http://www.trav.gov.vn/default.aspx?page=news&do=detail&id=b65345b1-c461-4454-8bbd-b1f83591bcdf>>.

Hồng Hạnh (2019), Bộ Công Thương triển khai Đề án “Tăng cường quản lý nhà nước về chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ”, có tại: < <https://moit.gov.vn/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/bo-cong-thuong-trien-khai-%C4%91e-an-tang-cuong-quan-ly-nha-nuoc-ve-chong-lan-tranh-bien-phap-phong-ve-thuong-mai-va-gian-lan-xuat-xu--15924-16.html>>.

Nguyễn Thường Lạng (2019), Lựa chọn chiến lược cuối cùng cho căng thẳng thương mại Mỹ - Trung, có tại: < <https://vov.vn/kinh-te/lua-chon-chien-luoc-cuoi-cung-cho-cang-thang-thuong-mai-my-trung-938599.vov>>.

OECD, WTO và UNCTAD (2019), Reports on G20 trade and investment measures1 (mid-October 2018 to Mid-May 2019), truy cập lần cuối cùng ngày 30 tháng 9 năm 2019, từ: < <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/21st-Report-on-G20-Trade-and-Investment-Measures.pdf>>.

Quốc hội 14, Luật số: 05/2017/QH14, Luật quản lý ngoại thương, có tại: < http://vi.sblaw.vn/wp-content/uploads/2017/07/Lu%E1%BA%ADt-Qu%E1%BA%A3n-l%C3%BD-ngo%E1%BA%A1i-th%C6%B0%C6%A1ng-2017_sblaw.pdf>.

Quốc hội 11, Luật số 36/2005/QH11, Luật Thương mại, có tại: <

Salvatore D. (2013), International Economics, Mc GrawHill.

The World Customs Organization (Tổ chức hải quan thế giới, WCO, 2013), Origin Irregularity Typology Study, có tại: < <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/revenue-package/origin-irregularity-typology-study.pdf?la=en>>.

Thủ tướng Chính phủ (2019), Quyết định 824/QĐ-TTg ngày 4 tháng 7 năm 2019 phê duyệt đề án “Tăng cường quản lý nhà nước về chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại và gian lận xuất xứ”, truy cập lần cuối cùng ngày 20 tháng 9 năm 2019, từ: < https://moit.gov.vn/documents/36315/0/824-Q-TTg_04072019-signed.pdf/e4d71c26-8d90-48ea-9e6a-2c958539fc55Chống+lẩn+tránh+6>.

Từ điển Cambridge, Thê nào là lẩn tránh thuế? Có tại: < <https://dictionary.cambridge.org/vi/dictionary/english/circumvent>>.

Trung tâm WTO và hội nhập (2019), Cẩm nang “Quy tắc xuất xứ trong các FTA mà Việt Nam là thành viên”, có tại: < <http://www.trungtamwto.vn/an-pham/12270-cam-nang-quy-tac-xuat-xu-trong-cac-fta-ma-viet-nam-tham-gia>>.

Trung tâm WTO và hội nhập (2019), Xuất khẩu hàng hoá “quay cuồng” trong nỗi lo lẩn tránh thuế, có tại: < <http://www.trungtamwto.vn/chuyen-de/14014-xuat-khau-hang-hoa-quay-cuong-trong-noi-lo-lan-tranh-thue>>.

PGS.TS.

NGUYỄN THƯỜNG LẠNG

Trường Đại học Kinh tế quốc dân



Nghiên cứu vấn đề xem xét lượng tiêu thụ nội bộ (captive use) khi phân tích thiệt hại trong điều tra chống bán phá giá

Đặt vấn đề

Trong một vụ việc điều tra chống bán phá giá, khi xem xét thiệt hại của ngành sản xuất trong nước, Cơ quan điều tra (CQĐT) phải tính toán sản lượng của ngành sản xuất trong nước – một trong những tiêu chí phân tích thiệt hại. Đối với một số ngành, một doanh nghiệp có thể vừa sản xuất, bán sản phẩm là nguyên liệu đầu vào để sản xuất sản phẩm khác (sản phẩm thượng nguồn) và vừa sản xuất, bán sản phẩm hạ nguồn với nguyên liệu đầu vào là sản phẩm thượng nguồn đó, ví dụ với ngành thép, một doanh nghiệp có thể vừa sản xuất, bán thép cuộn nguội và thép mạ (với đầu vào là thép cuộn nguội). Trường hợp doanh nghiệp sử dụng thép cuộn nguội do chính doanh nghiệp sản xuất để sản xuất thép mạ thì lượng thép cuộn nguội đó được coi là “tiêu thụ nội bộ”. Trong một vụ việc điều tra chống bán phá giá, ví dụ với thép cuộn nguội, mà doanh nghiệp cũng dùng thép cuộn nguội để tiêu thụ nội bộ, thì việc phân tích sản lượng như thế nào: xem xét số liệu tổng sản lượng (lượng thép cuộn nguội bán ra thị trường+ lượng thép tiêu thụ nội

bộ) hay chỉ xem xét riêng lượng bán ra thị trường mà không xem xét lượng tiêu thụ nội bộ có ý nghĩa quan trọng đến việc phân tích thị phần của ngành sản xuất trong nước, của hàng nhập khẩu (do ảnh hưởng đến tổng cầu sản phẩm), phân tích các yếu tố liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp khi xem xét thiệt hại.

WTO không có quy định về vấn đề tiêu thụ nội bộ, do đó, các nước có thể quy định vấn đề này trong nội luật hoặc không.

Khi ngành sản xuất trong nước mang tính hợp nhất theo chiều dọc (sản xuất để bán trên thị trường + sản xuất để tự sử dụng trong việc sản xuất sản phẩm hạ nguồn), hiện tượng tiêu thụ nội bộ có thể khiến việc phân tích giá, tình hình của ngành sản xuất trong nước, tính toán mức độ và xu hướng trong lượng bán trong nước, tiêu thụ, thị phần phức tạp hơn. Nếu lượng bán nội bộ là nhiều thì vấn đề này càng quan trọng khi phân tích thiệt hại, đặc biệt là nếu cũng có các công ty khác không bán nội bộ.

Việc không đưa lượng bán nội bộ vào lượng bán hàng trong nước và lượng tiêu thụ có thể làm tăng xu

hướng tiêu cực của ngành sản xuất trong nước và do đó có thể dẫn tới kết luận về thiệt hại không xác đáng. Lượng bán nội bộ càng cao thì tác động này càng đáng kể.

Lượng bán nội bộ không phải cạnh tranh trực tiếp với hàng nhập khẩu, vì vậy, có thể phân tích riêng lượng bán nội bộ, lượng bán thương mại để hiểu được mối quan hệ giữa hai lượng này và tác động của từng lượng với tình hình chung của ngành. Nếu tiến hành phân tích riêng cho lượng bán thương mại thì cũng phải phân tích riêng cho bán nội bộ và phân tích thiệt hại phải dựa trên cả 2 thị trường này (tức là phải xem xét ngành một cách toàn bộ- as a whole).

1. Quy định của một số nước về vấn đề tiêu thụ nội bộ

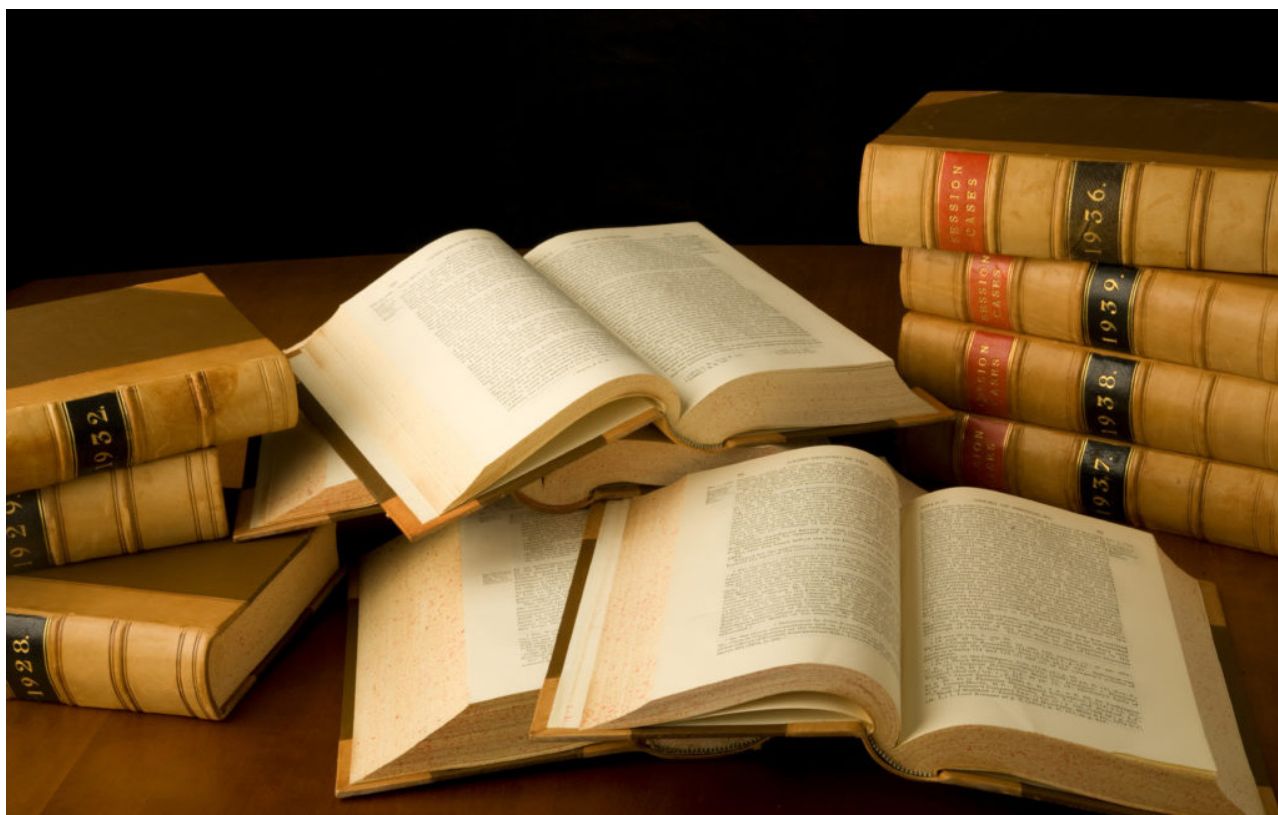
1.1 EU

EU không quy định vấn đề tiêu thụ nội bộ trong luật mà chỉ có hướng dẫn trong cẩm nang, theo đó, có thể tách thành 2 trường hợp: điều chuyển nội bộ (captive transfer) và bán nội bộ (captive sales). Cụ thể:

- *captive transfer* là hình thức điều chuyển sản phẩm, không bán ra



EPA



thị trường thương mại mà được sử dụng để gia công, chuyển đổi hoặc lắp ráp bởi một nhà sản xuất ở công đoạn sau (integrated producer) ở những đơn vị khác thuộc cùng một pháp nhân (different units of the same legal entity). Hình thức này có đặc điểm là không xuất hóa đơn;

- *captive sales*: là hình thức bán sản phẩm nhưng không bán ra thị trường thương mại vì sản phẩm được sử dụng để gia công, chuyển đổi hoặc lắp ráp bởi một pháp nhân độc lập (separate legal entity) là công ty liên kết (related company) và đáp ứng một trong những tiêu chí sau: (i) việc bán hàng không theo giá thị trường (sales are not made at market prices) hoặc (ii) người mua không được lựa chọn tự do nhà cung cấp (the buyer does not have a free choice of supplier).¹

Theo thông lệ của EU²:

- Khi tính toán sản lượng (*production*): phải bao gồm lượng sản xuất tiêu dùng nội bộ³ và phải nêu rõ lượng này (nếu có) ⁴

- Khi tính lượng bán hàng trong nước (*domestic sales*) (giá bán tại xưởng- EXW) thì loại trừ lượng tiêu thụ nội bộ và xác định lượng này riêng (identify separately)⁵

- Ngoài ra, trong bảng câu hỏi về lượng và trị giá (Q&V) gửi nhà sản xuất trong nước để xem xét tính đại diện của ngành (standing), EU cũng có mục hỏi về lượng tiêu thụ nội bộ (trong tổng lượng sản xuất)⁶

1.2. Hoa Kỳ⁷:

⁵ theo footnote 25 và trang 31 tài liệu đã nêu.

⁶ trang 64 tài liệu đã nêu.

⁷ Mục 771(7)(C)(iv) Đạo luật Thuế quan 1930 19 U.S.C 1677(7)(C)(iv):

If domestic producers internally transfer significant production of the domestic like product for the production of a downstream article and sell significant production of the domestic like product in the merchant market, and the Commission finds that

the domestic like product produced that is internally transferred for processing into that downstream article does not enter the merchant market for the domestic like product

that downstream article does not enter the merchant market for the domestic like product,

(II) the domestic like product is the predominant material input in the production of that downstream article, and

(III) the production of the domestic like product sold in the merchant market is not

Theo quy định của Hoa Kỳ về sản xuất nội bộ (*captive production*): nếu nhà sản xuất trong nước chuyển nội bộ một lượng đáng kể lượng sản phẩm tương tự sản phẩm bị điều tra (sản phẩm tương tự) để sản xuất sản phẩm hạ nguồn và bán một lượng đáng kể sản phẩm tương tự ra thị trường thương mại và Cơ quan điều tra thiệt hại (Ủy ban Thương mại quốc tế Hoa Kỳ- USITC) kết luận rằng: (i) sản phẩm tương tự được tiêu thụ nội bộ nhằm gia công thành sản phẩm hạ nguồn không được bán ra thị trường thương mại; (ii) sản phẩm tương tự này là nguyên liệu đầu vào chính để sản xuất sản phẩm hạ nguồn đó; (iii) sản phẩm tương tự để bán trên thị trường thương mại thường không được sử dụng để sản xuất sản phẩm hạ nguồn đó thì USITC, khi xác định thị phần và các yếu tố ảnh hưởng đến tình hình tài chính..., sẽ **tập trung chủ yếu** vào thị trường thương mại của sản phẩm tương tự.

Quy định của Hoa Kỳ được hiểu là CQĐT sẽ **tập trung phân tích**

generally used in the production of that downstream article,

then the Commission, in determining market share and the factors affecting financial performance ..., shall focus primarily on the merchant market for the domestic like product.

¹ Footnote 31 Hướng dẫn lập hồ sơ chống bán phá giá (How to make an antidumping complaint-a guide)

² Tài liệu đã nêu.

³ footnote 24 và trang 30 tài liệu đã nêu.

⁴ trang 27 tài liệu đã nêu.



chủ yếu vào thị trường thương mại (merchant market), chứ không phải là không xem xét thị trường tiêu thụ nội bộ.

2. Một số vụ việc giải quyết tranh chấp tại WTO liên quan đến vấn đề tiêu thụ nội bộ

2.1. Vụ việc DS184 (Hoa Kỳ-Thép cuộn nóng)

Vụ việc DS184 liên quan đến việc Nhật Bản kiện Hoa Kỳ đối với biện pháp chống bán phá giá của Hoa Kỳ áp dụng đối với thép cuộn nóng của Nhật Bản, theo đó, Nhật Bản kiện quy định của Hoa Kỳ về vấn đề tiêu thụ nội bộ vi phạm về mặt pháp lý (as such) Điều 3.1, 3.4 Hiệp định Chống bán phá giá WTO (ADA) và về mặt thực tiễn (as applied) khi áp dụng vào vụ việc CBPG với thép cuộn nóng.

Ban Hội thẩm (Panel) vụ việc đã kết luận rằng Hoa Kỳ không vi phạm as such và as applied.

Tiếp đó, Nhật Bản đã kháng cáo quyết định này của Ban Hội thẩm lên Cơ quan Phúc thẩm (AB).

Cơ quan Phúc thẩm đã ban hành kết luận, theo đó:

2.1.1 Đối với vấn đề as such

- AB cho rằng quy định của Hoa Kỳ *không loại trừ* việc xem xét lượng tiêu thụ nội bộ hoặc xem xét sản lượng chung cả ngành (as a whole) và quy định của Hoa Kỳ cũng không bắt buộc USITC phải đưa ra trọng số (weight) cho từng thị trường mà cho phép USITC xem xét 2 thị trường với mức độ quan tâm (care, attention) như nhau. Quy định này cũng cho phép CQĐT đảm bảo nghĩa vụ *xem xét khách quan* (objective examination) (theo quy định tại Điều 3.1 ADA) và đánh giá/ra quyết định về *tình hình chung* của ngành (theo quy định tại Điều 4.1 ADA)⁸.

⁸ Đoạn 203, 208 Báo cáo AB DS184.

- Quy định này của Hoa Kỳ thực chất là một “công cụ phân tích” (analytical tool) cho phép “phân tích mang tính so sánh” (comparative analysis) giữa cả 2 thị trường. Trong một ngành mà phần lớn lượng sản xuất trong nước lại dùng cho tiêu thụ nội bộ thì việc so sánh giữa 2 thị trường này là rất quan trọng.⁹

Do đó, AB cho rằng quy định của Hoa Kỳ *không vi phạm ADA as such* (giống kết luận của Panel)

2.1.2. Về vấn đề as applied

- Trong vụ việc DS184, cả Panel và AB đều cho rằng USITC xem xét thị trường tự do (merchant market) và thị trường của cả ngành (domestic market as a whole - overall market), tuy nhiên lại không xem xét thị trường tiêu thụ nội bộ. Hoa Kỳ lập luận rằng họ đã xem xét riêng thị trường thương mại và xem xét của cả ngành vì số

⁹ Đoạn 207 Báo cáo AB DS184.

liệu của thị trường tiêu thụ nội bộ đã nằm trong số liệu của thị trường cả ngành¹⁰.

- Tuy nhiên, AB cho rằng CQĐT có nghĩa vụ “*xem xét khách quan*”, có nghĩa là *không được lựa chọn từng phần* của thị trường để xem xét. Nếu CQĐT xem xét 1 phần nào đó của thị trường (ví dụ thị trường thương mại) thì cũng phải xem xét tương tự (những) phần khác (ví dụ thị trường tiêu thụ nội bộ) mà hình thành nên toàn bộ thị trường. Vì nếu CQĐT lựa chọn 1 cách chủ quan để chỉ xem xét 1 thị trường có dấu hiệu hoạt động không tốt (ví dụ thị trường thương mại), trong khi các thị trường khác đang hoạt động tốt (ví dụ thị trường tiêu thụ nội bộ) và ngược lại thì sẽ đưa ra thông tin gây nhầm lẫn (mislead) về toàn bộ thị trường. Ngoài ra, nếu chỉ xem xét 1 thị trường, CQĐT có thể không đánh giá đúng mối *quan hệ kinh tế* giữa các thị trường với nhau và với toàn bộ ngành (ví dụ, khi xem xét chung 1 ngành thì thấy có dấu hiệu suy thoái nhẹ, trong khi nếu xem xét riêng từng bộ phận/thị trường của ngành thì lại thấy có 1 thị trường hoạt động rất tốt, một thị trường hoạt động rất kém trong khi do mối quan hệ giữa 2 thị trường, thị trường hoạt động tốt sẽ dẫn dắt thị trường kém và cả thị trường ra khỏi suy thoái).¹¹

- Ngoài ra, theo AB, nếu không xem xét riêng từng thị trường thì phải đưa ra *giải thích hợp lý* (satisfactory explanation) vì sao lại không cần xem xét thị trường kia. Trong trường hợp này, USITC không giải thích lý do vì sao không xem xét captive market.

- AB cũng cho rằng cũng là hợp lý nếu CQĐT đánh giá thực tế rằng phần lớn thị trường trong nước (thị trường tiêu thụ nội bộ) không bị cạnh tranh bởi hàng nhập khẩu và do đó, thị trường bị ảnh hưởng bởi hàng nhập khẩu sẽ chỉ giới hạn ở thị trường thương mại. Tuy nhiên, việc thị trường thương mại không phải cạnh tranh với hàng nhập khẩu chỉ là căn cứ để đánh giá hoạt động của thị trường tiêu thụ nội bộ chứ không có nghĩa là không xem xét thị trường tiêu thụ nội bộ.

Do đó, AB kết luận là Hoa Kỳ đã **vi phạm về mặt as applied** (quy định tại Điều 3.1, 3.4 ADA) khi không xem xét thị trường tiêu thụ nội bộ mà không có giải thích (đảo ngược kết luận của Panel).

2.2. Vụ việc DS513 (Ma rốc- Thép cuộn nóng)

Vấn đề tiêu thụ nội bộ cũng được kiện tại vụ việc DS513, theo đó, Thổ Nhĩ Kỳ kiện Ma rốc về biện pháp chống bán phá giá của Ma rốc đối với thép cuộn nóng của Thổ Nhĩ Kỳ.

Dữ kiện thực tế vụ DS513 cũng tương đối giống vụ DS184 nêu trên.

Ngày 31/10/2018, Ban Hội thẩm đã ra báo cáo trong đó kết luận Ma rốc vi phạm Điều 3.1, 3.4 ADA do:

- không xem xét từng thị trường (thị trường tiêu thụ nội bộ và thị trường thương mại- 2 thị trường tạo nên ngành sản xuất trong nước) và không xem xét toàn bộ thị trường;

- không xem xét thị trường tiêu thụ nội bộ khi phân tích từng yếu tố thiệt hại;

- kết luận của CQĐT Ma rốc về việc thị trường tiêu thụ nội bộ không cạnh tranh trực tiếp với hàng nhập khẩu không cấu thành lời giải thích thỏa đáng để CQĐT có thể loại bỏ số

liệu của thị trường tiêu thụ nội bộ khi phân tích thiệt hại.¹²

Ban Hội thẩm vụ việc này cũng đã dẫn chiếu tới các kết luận của AB trong vụ việc DS184 nêu trên¹³ để chứng minh cho lập luận, kết luận của mình.

Hiện, vấn đề này đã được Ma rốc kháng kiện lên AB kể từ tháng 11/2018.

Kết luận: Căn cứ những thông tin nêu trên, CQĐT phải xem xét lượng tiêu thụ nội bộ khi phân tích thiệt hại (cũng như khi tính toán lượng sản xuất để xem xét tính đại diện của ngành), nếu không xem xét thì phải giải thích thỏa đáng.

Nguồn:

Báo cáo Ban Hội thẩm vụ việc DS513

Báo cáo Cơ quan Phúc thẩm vụ việc DS184

Quy định của Hoa Kỳ về tiêu thụ nội bộ tại Đạo luật Thuế quan 1930

Hướng dẫn của EU về việc lập hồ sơ yêu cầu chống bán phá giá (How to make an antidumping complaint-a guide)

THS. PHẠM HƯƠNG GIANG

12 Đoạn 7.273, 7.274, 7.277, 7.278.

13 Đoạn 7.271, 7.272, 7.276.



10 Đoạn 212 Báo cáo AB DS184.

11 Đoạn 204, 205, 206, 211.



Quy định về phòng vệ thương mại trong CPTPP và tình hình điều tra PVTM của các thành viên CPTPP

Nội dung Phòng vệ thương mại trong CPTPP được quy định tại Chương 6, bao gồm 2 phần: Phần A (Các biện pháp tự vệ bao gồm tự vệ toàn cầu, tự vệ trong giai đoạn chuyển đổi) và Phần B (Các biện pháp chống bán phá giá và chống trợ cấp), trong đó:

- biện pháp *tự vệ toàn cầu*: tuân thủ WTO, có bổ sung một số quy định mang tính WTO+;

- biện pháp *tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp*: quy định chi tiết một số trình tự, thủ tục điều tra;

- biện pháp chống bán phá giá và chống trợ cấp tuân thủ theo WTO, tuy nhiên, có bổ sung 1 Phụ lục (không bắt buộc) chi tiết về một số trình tự, thủ tục,

Ngoài ra, đối với sản phẩm dệt may/quần áo (gọi chung là dệt may) cũng có quy định riêng về biện pháp khẩn cấp (được hiểu như biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp với dệt may).

1. Quy định PVTM

1.1. Phần A (Các biện pháp tự vệ¹) quy định về biện pháp: (i) tự vệ

toàn cầu²; (ii) tự vệ áp dụng trong giai đoạn chuyển tiếp³ (tự vệ nội khối áp với các Thành viên CPTPP).

a. *Một số định nghĩa* (Điều 6.1): về ngành sản xuất trong nước, thiệt hại nghiêm trọng, đe dọa gây thiệt hại nghiêm trọng, giai đoạn chuyển tiếp, biện pháp tự vệ chuyển tiếp. Các định nghĩa này về cơ bản không có gì khác biệt với quy định của WTO, các FTA khác, ngoại trừ quy định về giai đoạn chuyển tiếp như đã phân tích ở trên.

b. Tự vệ toàn cầu:

- Dẫn chiếu tới việc tuân thủ các quyền và nghĩa vụ của Hiệp định Tự vệ WTO và không quy định thêm bất kỳ quyền và nghĩa vụ nào⁴ ngoại trừ một nghĩa vụ: Bên điều tra sẽ cung cấp cho các bên *bản sao điện tử* của thông báo gửi tới Ủy ban về Tự vệ của WTO.⁵ Theo WTO, Thành viên WTO phải gửi tới Ủy ban Tự vệ WTO các thông báo liên quan đến các giai đoạn điều tra chính của vụ việc (khởi xướng, kết luận có thiệt hại/đe dọa thiệt hại nghiêm trọng, áp/gia hạn

biện pháp⁶). Quy định tại Điều 6.2.3 của CPTPP nhằm cung cấp thông tin kịp thời, trực tiếp cho các đối tác CPTPP liên quan đến vụ việc điều tra tự vệ bên cạnh kênh thông tin qua WTO.

- Ngoài ra, biện pháp tự vệ toàn cầu sẽ không áp dụng với sản phẩm thuộc danh mục chịu hạn ngạch thuế quan (Tariff rate quota-TRQ) mà một bên áp dụng theo Hiệp định này.⁷

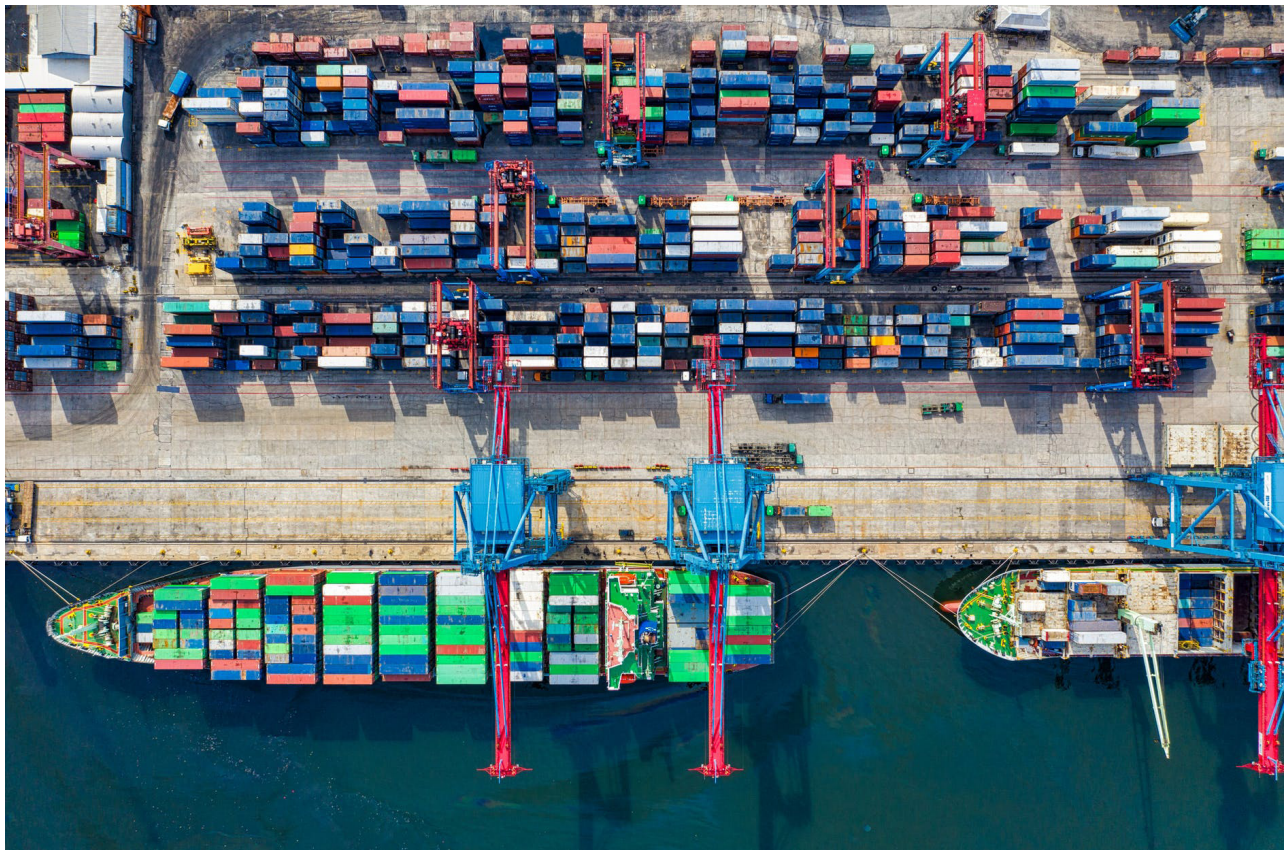
- Có thể loại trừ biện pháp đối với hàng nhập khẩu thuộc hạn ngạch thuế quan theo Hiệp định này và quy định trong Phụ lục A của Biểu cắt giảm thuế quan (Phụ lục 2-D Cam kết thuế quan) nếu hàng nhập khẩu đó không phải là nguyên nhân gây ra/đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng.⁸

- Các bên cũng sẽ không áp dụng/duy trì đồng thời, với cùng một sản phẩm, các biện pháp tự vệ: biện pháp tự vệ của hiệp định (tự vệ chuyển tiếp), tự vệ toàn cầu, tự vệ theo Phụ lục B của cam kết thuế (quy định với một số sản phẩm/lĩnh vực cụ thể, ví dụ Nhật Bản quy định biện pháp tự vệ với hàng nông nghiệp, với

2	Điều 6.2.
3	Điều 6.3 đến Điều 6.7.
4	Điều 6.2.1, 6.2.2.
5	Điều 6.2.3.

6	Điều 12.1 Hiệp định Tự vệ
7	Điều 6.2.4.
8	Điều 6.2.4.

1 Từ Điều 6.1 đến Điều 6.7.





sản phẩm gỗ. Việt Nam không quy định Phụ lục B) và biện pháp khẩn cấp theo Chương 4 (Hàng dệt may và phụ kiện).

c. *Tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp*, quy định:

- điều kiện áp dụng (với hàng nhập khẩu từ 1 bên hoặc nhiều bên⁹, do việc cắt giảm/xoá bỏ thuế của Hiệp định này, nếu tăng tuyệt đối hoặc tương đối so với sản lượng hàng trong nước, gây/đe dọa gây thiệt hại nghiêm trọng cho hàng hoá tương tự/cạnh tranh trực tiếp)¹⁰;

9 Đây là điểm khác biệt với biện pháp tự vệ toàn cầu theo WTO vì theo Điều 2.2 Hiệp định Tự vệ WTO, biện pháp tự vệ toàn cầu được áp dụng với hàng hoá nhập khẩu không phân biệt xuất xứ (tức là với tất cả các nước, trừ những nước đang phát triển đáp ứng yêu cầu được loại trừ theo Điều 9.1 Hiệp định Tự vệ do có lượng nhập khẩu không đáng kể. (thị phần nhập khẩu dưới 3% và tổng lượng nhập khẩu từ các nước này dưới 9% so với tổng lượng nhập khẩu hàng hoá liên quan).

10 Điều 6.3.1.

- *cách thức áp dụng* (ngừng cắt giảm thuế quan hoặc tăng thuế suất lên mức không vượt quá mức thuế suất theo nguyên tắc tối huệ quốc MFN có hiệu lực tại thời điểm áp dụng biện pháp, hoặc thuế suất MFN có hiệu lực vào ngày liền trước ngày Hiệp định có hiệu lực cho bên áp biện pháp, tùy mức nào thấp hơn)¹¹.

- *thời gian áp dụng*: 02 năm, có thể gia hạn thêm 01 năm (2+1)¹².

- *giai đoạn chuyển tiếp*: 03 năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực hoặc bằng với thời gian cắt giảm thuế theo giai đoạn đối với hàng hoá có thời gian cắt giảm thuế dài hơn. So sánh với giai đoạn chuyển tiếp ở một số FTA khác: ASEAN- Úc, New Zealand (từ khi Hiệp định có hiệu lực đến sau 3 năm kể từ ngày hoàn thành lộ trình cắt giảm thuế của hàng hoá liên quan); ASEAN-Ấn Độ, ASEAN-Trung Quốc (tương tự nhưng quy định là 5 năm),

11 Điều 6.3.2.

12 Điều 6.4.2.

ASEAN- Hàn Quốc (tương tự nhưng quy định là 7 năm), Việt Nam-Chi lê (5 năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực trừ khi hàng hoá có lộ trình cắt giảm thuế dài hơn), Việt Nam-EU (10 năm), Việt Nam-Nhật Bản, ASEAN-Nhật Bản (rà lại sau 10 năm).

- Biện pháp không được phép áp dụng lại với cùng một sản phẩm¹³ (Theo WTO, biện pháp tự vệ toàn cầu vẫn được phép áp dụng lại với một sản phẩm với điều kiện tuân thủ quy định cụ thể về thời gian (Điều 7.5 và 9.2 Hiệp định Tự vệ WTO).

- *hình thức áp dụng* (không áp dụng dưới hình thức TRQ¹⁴ hoặc hạn chế số lượng).

- *mức thuế khi chấm dứt biện pháp* là mức thuế được nêu trong Biểu

13 Điều 6.4.6..

14 Biện pháp tự vệ theo WTO vẫn được phép áp dụng hạn ngạch, hạn ngạch thuế quan (Điều 5 Hiệp định Tự vệ).

cam kết của bên áp dụng như chưa từng áp dụng biện pháp.¹⁵

Một số các quy định của biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp tương tự như quy định về biện pháp tự vệ toàn cầu của WTO, cụ thể:

- chỉ áp dụng trong thời gian cần thiết đủ để ngăn chặn/khắc phục thiệt hại và nhằm tạo thuận lợi cho việc ngành sản xuất trong nước điều chỉnh kế hoạch sản xuất kinh doanh,¹⁶

- nới lỏng dần biện pháp (progressively liberalize at regular intervals) nếu áp dài hơn 1 năm.¹⁷

- *thủ tục điều tra*, yêu cầu minh bạch (theo trình tự thủ tục giống với quy định tại WTO¹⁸, tức là tuân thủ quy định về việc Cơ quan điều tra phải thông báo công khai, tổ chức phiên tham vấn công khai, công bố báo cáo về kết luận điều tra và căn cứ đưa ra kết luận dựa trên cơ sở pháp lý, dữ kiện thực tế. Ngoài ra, cuộc điều tra phải xem xét vấn đề thiệt hại/đe dọa thiệt hại đối với ngành sản xuất trong nước dựa trên phân tích các chỉ số sản xuất kinh doanh (tăng tuyệt đối/

tương đối hàng nhập khẩu, thị phần bị mất do hàng nhập khẩu, thay đổi về bán hàng, sản xuất, năng suất, công suất sử dụng, lợi nhuận/lỗ, lao động), mối quan hệ nhân quả giữa hàng nhập khẩu và vấn đề thiệt hại/đe dọa thiệt hại; việc tách tác động của các yếu tố khác gây ra thiệt hại; công bố bản phân tích về việc xem xét các yếu tố, theo Điều 3, Điều 4.2 (a), 4.2 (b), 4.2 (c) Hiệp định Tự vệ WTO.

- nghĩa vụ *thông báo*¹⁹ (khi khởi xướng điều tra, kết luận có thiệt hại/đe dọa thiệt hại nghiêm trọng, áp dụng/gia hạn/sửa đổi biện pháp)²⁰. Nội dung thông báo khi áp dụng/gia hạn biện pháp bao gồm: bằng chứng về thiệt hại/đe dọa thiệt hại nghiêm trọng do hàng nhập khẩu tăng lên do ảnh hưởng của việc cắt giảm/xa bỏ thuế quan theo Hiệp định, mô tả hàng hoá, biện pháp, ngày áp dụng, thời hạn áp dụng, thời gian biểu cho việc nới lỏng từng bước biện pháp, bằng chứng ngành sản xuất trong nước đang điều chỉnh (trong trường hợp gia hạn).²¹ Quy định này giống với quy định tại Điều 12.2 Hiệp định Tự

vệ, chỉ khác một điểm nhỏ là các nội dung thông báo theo Điều 12.2 không chỉ thực hiện theo Điều 12.1 (c) (khi áp dụng/gia hạn biện pháp) mà còn phải thực hiện khi thông báo kết luận có thiệt hại/đe dọa thiệt hại nghiêm trọng theo Điều 12.1(b).

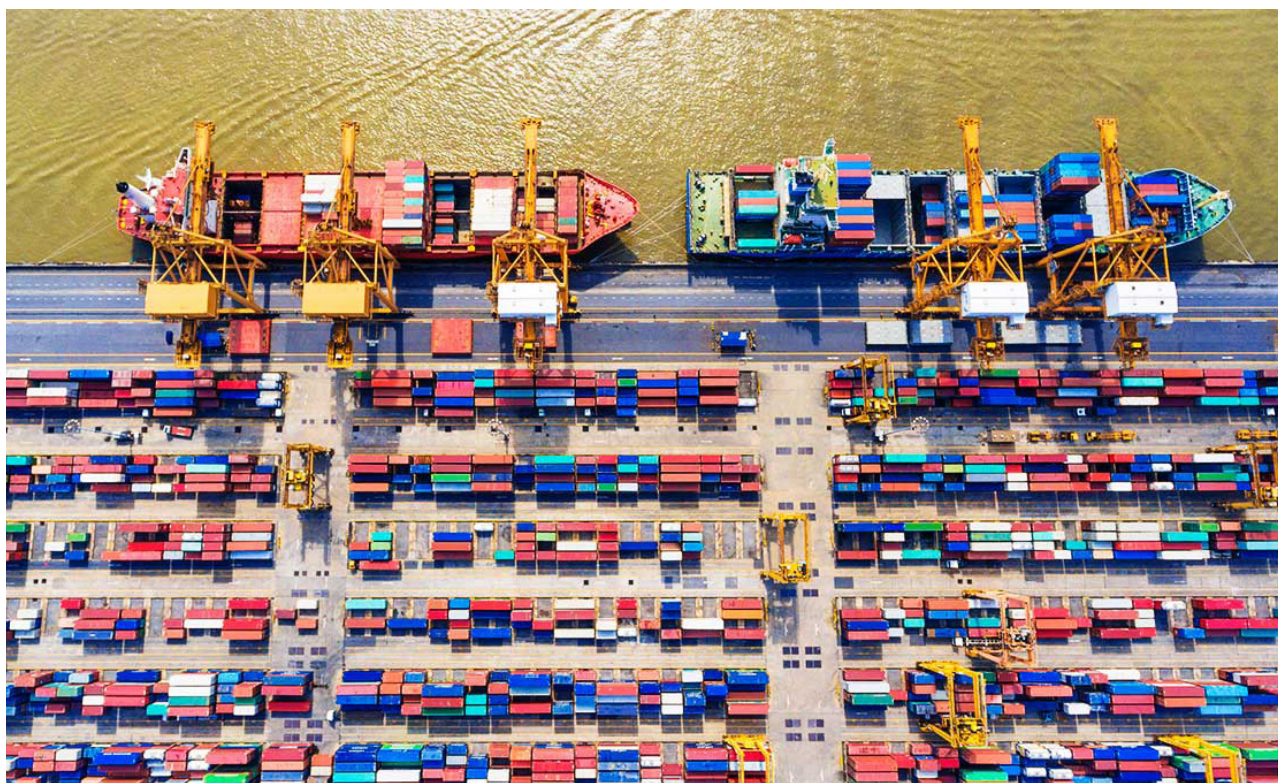
Ngoài ra, một bên khi tiến hành các thông báo trên, có nghĩa vụ *tham vấn* với bên có hàng hoá bị điều tra theo yêu cầu.²²

- nghĩa vụ *bồi thường*²³ khi áp dụng biện pháp, cụ thể: Bên áp dụng phải đền bù/bồi thường dưới hình thức các nhượng bộ (concessions) có tác động thương mại tương đương đáng kể (substantially equivalent level) hoặc tương đương với trị giá các khoản thuế bổ sung của biện pháp và phải tạo cơ hội tham vấn trong vòng 30 ngày kể từ ngày áp dụng biện pháp²⁴. Nếu tham vấn không đạt được thoả thuận trong vòng 30 ngày, Bên bị ảnh hưởng có thể trả đũa²⁵ (đình chỉ áp dụng nhượng bộ tương đương đáng kể-suspend the application of substantially equivalent concessions-

15 Điều 6.4.5.
16 Điều 6.4.1.
17 Điều 6.4.4.
18 Điều 6.5.

19 Điều 6.6.1.
20 Giống với quy định tại Điều 12.1 Hiệp định Tự vệ WTO.
21 Điều 6.6.3.

22 Điều 6.6.4.
23 Điều 6.7.
24 Điều 6.7.1.
25 Điều 6.7.2.



đối với thương mại của Bên áp dụng). Về nguyên tắc, quy định này tương đối giống với quy định tại Điều 8.2 Hiệp định Tự vệ WTO, chỉ khác ở một số điểm là theo quy định WTO: việc thông báo trả đũa được gửi cho Hội đồng Thương mại Hàng hoá; phải tham vấn trước khi áp dụng biện pháp (prior consultations) với các Bên có lợi ích đáng kể; thời hạn trả đũa theo WTO phải thực hiện trong vòng 90 ngày kể từ ngày áp dụng biện pháp. Ngoài ra, WTO quy định về thời gian chờ không được trả đũa (không được trả đũa trong vòng 3 năm đầu áp dụng biện pháp với điều kiện việc áp dụng biện pháp là do sự gia tăng nhập khẩu tuyệt đối và tuân thủ quy định).

Ngoài ra, việc trả đũa phải thông báo bằng văn bản ít nhất 30 ngày trước ngày trả đũa²⁶. Nghĩa vụ bồi thường sẽ chấm dứt vào ngày biện pháp chấm dứt.²⁷

26 Điều 6.7.3.
27 Điều 6.7.4.

Nghĩa vụ mang tính WTO+: nghĩa vụ *cung cấp bản sao các báo cáo công khai* cho các bên.²⁸

So sánh với EVFTA: Một số điểm khác biệt nhỏ giữa quy định về biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp của CPTPP và EVFTA (FTA Việt Nam-EU) như sau: Theo EVFTA, giai đoạn chuyển tiếp là 10 năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực; thời gian áp dụng biện pháp là 2+2 năm, có thể áp dụng biện pháp sau giai đoạn chuyển tiếp nếu bên kia đồng ý; việc nới lỏng biện pháp chỉ áp dụng khi biện pháp dài hơn 2 năm; quyền trả đũa không được thực hiện trong vòng 2 năm đầu khi biện pháp có hiệu lực nếu biện pháp tuân thủ quy định của Hiệp định.

1.2. Phần B (Chống bán phá giá và thuế đối kháng- chống trợ cấp): các bên dẫn chiếu tới quy định trong Hiệp định của WTO, nghĩa là các nước sẽ tiếp tục thực hiện việc điều tra, áp dụng biện pháp chống bán phá giá, chống trợ cấp theo WTO. Không

28 Điều 6.6.2.

áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp của Hiệp định đối với quy định về chống bán phá giá, chống trợ cấp.²⁹

Phần B cũng bao gồm *Phụ lục 6-A về Thông lệ liên quan đến thủ tục điều tra chống bán phá giá và chống trợ cấp* mang tính khuyến nghị mà không phải bắt buộc với một số quy định mang tính WTO+ (phần lớn là các quy định cụ thể thời hạn phải thực hiện một số nghĩa vụ) nhằm tăng sự minh bạch, hạn chế việc lạm dụng, cụ thể:

- *Thời hạn thông báo* khi nhận hồ sơ hợp lệ (không quá 7 ngày trước khi khởi xướng điều tra)³⁰;

- *Thời hạn thông báo* khi điều tra tại chỗ/thẩm tra, thông báo về thời gian dự định thẩm tra ít nhất là 10 ngày làm việc trước khi thẩm tra, cung cấp nội dung/tài liệu cần chuẩn bị cho thẩm tra ít nhất 5 ngày trước khi thẩm tra; ban hành báo cáo trong khoảng thời gian phù hợp để các bên có thể bảo vệ quyền lợi của họ. Báo

29 Điều 6.8.
30 Mục a Phụ lục 6-A.



CPTPP

MARCH 8 - 2018 | SANTIAGO | CHILE

COMPREHENSIVE AND PROGRESSIVE AGREEMENT FOR TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP



cáo có nội dung về phương thức, thủ tục thẩm tra, đánh giá về mức độ các tài liệu xem xét trong quá trình thẩm tra đã giúp chứng minh cho số liệu bên bị điều tra cung cấp như thế nào³¹;

- Duy trì hồ sơ công khai và danh sách các tài liệu để có thể xem xét và sao chép trong giờ làm việc hoặc có sẵn bản điện tử với mức phí sao chép (nếu có) được giới hạn ở mức tương đương với chi phí của dịch vụ được cung cấp.³² Hồ sơ công khai bao gồm các tài liệu công khai và các bản tóm tắt công khai của các thông tin mật. Trong trường hợp thông tin riêng rẽ không thể tóm tắt, Cơ quan điều tra có thể tổng hợp. Quy định cho phép Cơ quan điều tra tổng hợp thông tin mật thành thông tin công khai mang tính WTO+ vì WTO quy định nghĩa vụ bên liên quan phải cung cấp bản tóm tắt không mật. Trong trường hợp thông tin không thể tóm tắt thì bên liên quan phải nêu lý do và cơ quan điều tra có thể không xem xét thông tin này trừ khi có bằng chứng từ các nguồn tin cậy cho thấy là thông tin

này chính xác. (Điều 6.5.1, 6.5.2 Hiệp định Chống bán phá giá).

- Cơ quan điều tra yêu cầu bổ sung thông tin từ các nhà sản xuất và xuất khẩu khi gửi bản câu hỏi điều tra và giải thích lý do khi không xem xét một phần/toàn bộ các thông tin trả lời;³³

- Trước khi ra quyết định về biện pháp chính thức, Cơ quan điều tra thông báo *dữ kiện trọng yếu* về quyết định có áp thuế hay không bằng bất kỳ cách thức hợp lý nào bao gồm báo cáo tóm tắt số liệu, dự thảo hoặc báo cáo về kết luận sơ bộ hoặc tập hợp các báo cáo hoặc kết luận như vậy để các bên liên quan có cơ hội phản hồi. Quy định này về cơ bản giống quy định tại Điều 6.9 Hiệp định Chống bán phá giá.

1.3. Quy định về biện pháp khẩn cấp đối với dệt may

Trong CPTPP, duy nhất sản phẩm dệt may được quy định riêng về biện pháp khẩn cấp tại Chương 4, điều 4.3. Theo đó, đa số các quy định giống với biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp nói chung như:

mức trần của thuế suất, thông báo bằng văn bản việc khởi xướng điều tra, thông báo về bất kỳ quyết định nào sau tham vấn; các điều kiện, hạn chế trong áp dụng biện pháp (không áp dụng quá giai đoạn chuyển tiếp, không áp dụng với cùng 1 sản phẩm quá 1 lần, mức thuế khi chấm dứt biện pháp; chỉ áp dụng trong khoảng thời gian ngắn nhất đủ để đạt được tác động thương mại tương đương đáng kể; nghĩa vụ bồi thường và quyền trả đũa chấm dứt khi biện pháp chấm dứt; không áp dụng biện pháp này đồng thời với biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp quy định tại Chương 6 hoặc biện pháp áp dụng theo quy định WTO).

Ngoài ra, có một số quy định khác như:

- *Giai đoạn chuyển tiếp*: từ khi Hiệp định có hiệu lực đến 5 năm sau ngày nước thành viên nhập khẩu xóa bỏ thuế cho hàng dệt may của nước thành viên xuất khẩu theo Hiệp định này.

- Việc áp dụng biện pháp này phải tuân thủ theo trình tự thủ tục được công bố và phải thông báo cho bên kia về thủ tục này. Quy định

31 Mục b Phụ lục 6-A.

32 Mục c Phụ lục 6-A.

33 Mục d Phụ lục 6-A.

cụ thể về các *tiêu chí* xem xét đối với tác động của sản phẩm dệt may nhập khẩu tới ngành sản xuất trong nước như sản lượng, năng suất, hiệu suất sử dụng công suất, tồn kho, thị phần, xuất khẩu, lương, nhân công, giá trong nước, lợi nhuận và đầu tư. Không xem xét các yếu tố: thay đổi trong công nghệ hoặc thị hiếu khách hàng tại nước nhập khẩu.

- Nước nhập khẩu phải tiến hành *tham vấn* trong vòng 60 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu từ nước xuất khẩu.

- *Thời hạn* áp dụng: 2+2 năm

- *Bồi thường*: việc bồi thường sẽ chỉ giới hạn đối với sản phẩm dệt may (trừ khi 2 bên thống nhất bồi thường ở sản phẩm khác). Thời hạn để 2 bên thống nhất bồi thường là trong vòng 60 ngày (hoặc dài hơn nếu 2 bên thống nhất), nếu không thống nhất được trong thời hạn này thì bên nhập khẩu có thể trả đũa.

- Các bên phải gửi báo cáo trong năm áp dụng biện pháp cho các bên khác.

2. Tình hình thương mại giữa Việt Nam và các đối tác CPTPP; thực trạng sử dụng biện pháp PVTM của các nước

2.1. Tình hình xuất nhập khẩu giữa Việt Nam và các đối tác CPTPP

Theo tính toán từ số liệu thống kê của hải quan³⁴, trong năm 2018, xuất khẩu của Việt Nam sang các nước CPTPP khoảng 36,8 tỷ USD (chiếm khoảng 15% tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam); nhập khẩu từ các nước CPTPP khoảng 37,7 tỷ USD (chiếm 16% tổng kim ngạch nhập

³⁴ <https://baotintuc.vn/infographics/xuat-nhap-khau-cua-viet-nam-voi-10-nuoc-thanh-vien-cptpp-20190320075950994.htm>. <https://www.customs.gov.vn/Lists/ThongKeHaiQuan/ViewDetails.aspx?ID=1559&Category=Ph%C3%A2n%20t%C3%A0i%20C3%A0%20D%C3%A0%20C4%20Q1%20E1%20BB%20Bn%20k%E1%BB%B3&Group=Ph%C3%A2n%20t%C3%ADch>.

khẩu của Việt Nam). Trong đó, Nhật Bản là đối tác lớn nhất của Việt Nam cả về kim ngạch xuất khẩu và nhập khẩu (và cân cân thương mại tương đối cân bằng, theo đó, Việt Nam nhập siêu một lượng rất nhỏ khoảng 160 triệu USD). Với Malaysia, Singapore thì Việt Nam thâm hụt thương mại. Còn đối với các nước còn lại, Việt Nam chủ yếu là thặng dư thương mại.

2.2. Tình hình điều tra PVTM của các nước trong CPTPP

a. Tình hình điều tra PVTM nói chung của các nước trong CPTPP

Theo số liệu của WTO, tình hình điều tra các vụ việc PVTM của các đối tác CPTPP tính đến năm 2018 như sau³⁵:

³⁵ Lưu ý số liệu về vụ việc chống bán phá giá, chống trợ cấp được tính theo số nước bị kiện (ví dụ 1 vụ việc điều tra với 3 nước thì sẽ tính là 3 vụ) vì vậy số vụ việc trên thực tế có thể sẽ ít hơn. Đối với tự vệ, số liệu được tính theo cách tính vụ việc thông thường.

Nước	Chống bán phá giá ³⁶	Chống trợ cấp ³⁷	Tự vệ ³⁸
Canada	241	69	4
Chile	31	6	20
Úc	344	31	4
Nhật Bản	13	1	1
Malaysia	90	0	5
Mexico	155	6	2
New Zealand	61	9	0
Peru	76	10	2
Việt Nam	16 ³⁹	0	6 ⁴⁰

³⁶ https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsByRepMem.pdf.

³⁷ https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_InitiationsByRepMem.pdf.

³⁸ https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/SG_InitiationsByRepMember.pdf.

³⁹ Số liệu theo cách tính của WTO, số liệu vụ việc thực tế là 8 vụ chống bán phá giá kể từ năm 2013 đến nay (hiện đang áp thuế chính thức 3 vụ việc, áp thuế tạm thời 2 vụ việc, đang trong giai đoạn điều tra 3 vụ việc). Các sản phẩm liên quan: đang áp thuế (thép không gỉ -inox, tôn mạ, thép hình chữ H), đang áp thuế tạm thời (tôn màu, nhôm định hình), đang điều tra (ván gỗ MDF, màng BOPP, thép cán nguội).

⁴⁰ Kể từ năm 2009 đến nay (áp thuế với 5 vụ việc: 1 vụ đã hết hạn, 4 vụ đang áp thuế nhưng sẽ hết hạn vào năm 2020 nếu không gia hạn). Các sản phẩm bị điều tra tự vệ: kính nổi (không áp thuế), dầu thực vật (đã hết hạn), bột ngọt, phôi thép/thép dài, tôn màu, phân bón DAP/MAP (đang áp biện pháp). Hiện đang tiến hành rà soát cuối kỳ 2 vụ việc (phôi thép/thép dài, phân bón) để xem xét có gia hạn hay không.

b. Tình hình điều tra PVTM giữa các nước CPTPP với Việt Nam

Tính đến nay, Việt Nam bị điều tra trên 150 vụ việc PVTM (bao gồm cả chống lẩn tránh thuế CBPG/CTC), trong đó: Chống bán phá giá: 86 vụ; Chống trợ cấp: 16 vụ; Tự vệ: khoảng trên 34 vụ⁴¹; Chống lẩn tránh thuế CBPG/CTC: 20 vụ.

41 Lưu ý đối với vụ việc tự vệ, do tính chất là tự vệ toàn cầu nên ta chỉ theo dõi những vụ việc có ảnh hưởng đến Việt Nam (do Việt Nam có xuất khẩu/xuất khẩu với lượng, kim ngạch

Trong số 10 nước đối tác CPTPP, có 04 nước đã từng tiến hành điều tra, áp dụng biện pháp PVTM liên quan đến hàng xuất khẩu của Việt Nam, gồm: **Canada** (12 vụ: 7 vụ CBPG, 3 vụ CTC, 2 vụ tự vệ); **Úc** (09 vụ: 7 vụ CBPG, 2 vụ CTC), **Malaysia** (06 vụ CBPG), **Peru** (02 vụ CBPG), đặc biệt là xu hướng gần đây Canada, Úc liên tục điều tra với Việt Nam, trong đó đáng lưu ý là gia tăng điều tra chống trợ cấp. Như vậy, tổng số vụ việc

lớn hoặc do các doanh nghiệp Việt Nam quan tâm, tham gia việc kháng kiện).

do các nước CPTPP tiến hành khởi xướng điều tra và áp dụng biện pháp là **31 vụ**.

Các sản phẩm bị các thành viên CPTPP khởi kiện và áp dụng biện pháp PVTM bao gồm chủ yếu là các sản phẩm thép (17 vụ, chiếm 46% tổng số vụ việc), nhôm, màng BOPP, giày, máy biến thế..., cụ thể⁴²:

42 Tình trạng các vụ việc: trong số 31 vụ: 2 vụ đang điều tra, 16 vụ không/chấm dứt áp thuế/không điều tra; 13 vụ áp thuế. Đáng lưu ý: 2 vụ việc của Peru đã chấm dứt, các vụ việc CTC của Úc đều không áp thuế.

Nước	CBPG	CTC	Tự vệ
Canada	2018 ⁴³ : ống thép hàn cacbon, thép cuộn (đang áp) 2017: khớp nối bằng đồng (đang áp) 2014: ống thép dẫn dầu (đang áp), 2009: giày cao su 2002: giày cao su 2001: tỏi	2018: thép cuộn (đang áp), 2017: khớp nối đồng (đang áp), 2014: ống thép dẫn dầu OCTG (không áp)	2018: thép (đang áp) 2005: xe đạp (chấm dứt)
Úc	2017: tháp gió (chấm dứt), thép dày (không áp) 2016: thép mạ kẽm, nhôm ép (đang áp), vòi sống (không áp) 2014: thép mạ kẽm (không áp) 2013: máy biến thế (hết hạn)	2016: thép mạ kẽm, nhôm ép (không áp) 2014: máy biến thế (không điều tra)	
Malaysia	2019: thép mạ nhôm kẽm (đang điều tra), 2018: thép mạ kẽm 2015: thép cuộn cán nguội (đang áp), thép không gỉ (không áp), tôn màu (đang áp) 2012: màng BOPP (đang áp)		
Peru	2006: giày mũ vải 2004: ván lướt sóng (chấm dứt)		

43 Tính theo năm khởi xướng.

Trong khi đó, New Zealand, Nhật Bản, Brunei, Singapore chưa bao giờ sử dụng biện pháp PVTM với Việt Nam, trong đó Singapore không sử dụng biện pháp, Brunei không có quy định pháp luật về PVTM, Nhật Bản ít sử dụng biện pháp.

c. Tình hình điều tra PVTM của Việt Nam

Việt Nam đã điều tra 8 vụ CBPG, 6 vụ tự vệ, 1 vụ chống lẩn tránh.

Trong các đối tác CPTPP, Việt Nam mới tiến hành điều tra 05 vụ việc PVTM liên quan đến Malaysia (tự vệ: dầu thực vật 2012; CBPG: thép không gỉ 2013, ván gỗ MDF 2019, màng BOPP 2019, thép cuộn nguội 2019), trong đó vụ dầu thực vật đã hết hạn, thép không gỉ đang rà soát cuối kỳ, 3 vụ còn lại đang trong giai đoạn điều tra.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. <http://cptpp.moit.gov.vn>
2. <http://www.trungtamwto.vn>
3. <http://pvtm.gov.vn>
4. Lời văn Chương 6 (PVTM) CPTPP
5. Hiệp định Tự vệ WTO

THS. PHẠM HƯƠNG GIANG



Cải cách hệ thống giải quyết tranh chấp WTO

I. NGUYÊN NHÂN

Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT) – cơ sở pháp lý chính yếu của hệ thống thương mại đa phương và là tiền thân của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) tồn tại hơn 70 năm qua đã tạo ra một sân chơi thương mại tương đối bình đẳng, giúp cho chính phủ nước thành viên có một nhãn quan cân bằng hơn về chính sách thương mại đa phương, toàn cầu. WTO được coi đại diện cho trật tự thế giới tự do mới trong lĩnh vực thương mại. Tuy nhiên, hiện nay WTO đang đối mặt với sự công kích về chính sứ mệnh của nó và có nguy cơ tan rã nếu không đạt được sự đồng thuận về một phương án cải tổ hệ thống giải quyết tranh chấp. Nguyên cơ tan rã rõ ràng nhất đến từ sự bất đồng đối với hệ thống giải quyết tranh chấp của WTO bên cạnh cuộc chiến thuế quan do Hoa Kỳ khởi xướng và lời tuyên bố hàm ý đe dọa rút khỏi WTO của Tổng thống Donald Trump. Nguyên nhân bắt nguồn từ một số lý do chủ yếu sau:

1. Sự chia rẽ và chối bỏ trách nhiệm

Phải khẳng định rằng, trong suốt chiều dài lịch sử từ khi ra đời đến nay luôn tồn tại sự chia rẽ lớn giữa các nước lớn - những nước sáng

lập và duy trì WTO như Hoa Kỳ, EU, Canada, Nhật Bản. Thời điểm hiện tại, các nước này không còn động lực kinh tế hay lợi ích chính trị để tiếp tục duy trì WTO. Trong khi đó, các nền kinh tế mới nổi, đặc biệt là Trung Quốc, Ấn Độ - những nước đã hưởng lợi rất lớn từ hệ thống thương mại đa phương nhưng lại từ chối đảm nhận trọng trách lớn hơn và đóng góp nhiều hơn để duy trì tổ chức này.

2. Sự hoài nghi về sứ mệnh của WTO

Trong hai thập kỷ gần đây, nội bộ các thành viên WTO đã bộc lộ những bất mãn và hình thành hai luồng chỉ trích đối lập. Các nước phát triển cho rằng WTO và hệ thống thương mại toàn cầu đã dành cho các nước đang phát triển quá nhiều ưu đãi, nhiều lợi thế trong khi sự hoạt động của tổ chức này đã vượt ra khỏi phạm vi thương mại, xâm phạm đến chủ quyền quốc gia, gây thiệt hại về kinh tế và ngăn cản các quốc gia này được làm những gì mà họ cho rằng tốt nhất cho nước mình. Đại diện cho chỉ trích này là các tập đoàn đa quốc gia tại các nước lớn. Các nước đang phát triển và những nền kinh tế mới nổi thì cho rằng lẽ ra họ phải được hưởng nhiều ưu đãi hơn nữa trước sức ép của toàn cầu hóa và hội nhập. Mặc dù rõ ràng rằng các

nước này đã được hưởng nhiều lợi thế khi ra nhập WTO nhưng vẫn luôn hoài nghi về “luật chơi” của WTO là của những nước lớn và không muốn gia tăng trách nhiệm duy trì tổ chức này cũng như viện cớ về hoàn cảnh để nói lỏng những cam kết trong sân chơi thương mại bình đẳng.

3. Cơ chế giải quyết tranh chấp và sự phá vỡ các nguyên tắc của WTO

Nguyên nhân nguy hại nhất và bào mòn nội lực của WTO là sự bất tuân thủ nguyên tắc và phá vỡ nguyên tắc bằng cách làm tê liệt hoạt động của tổ chức. Một số quốc gia thành viên được coi là điển hình gây ra sự bất ổn này.

Trung Quốc là quốc gia bị chỉ trích nhiều nhất về sự bất tuân thủ nguyên tắc của WTO. Cam kết gia nhập WTO của quốc gia này là nguyên nhân gây ra những vụ kiện và sự bất tín của các quốc gia khác liên quan đến một trong năm nguyên tắc nền tảng của WTO là “Dễ dự đoán nhờ cam kết, ràng buộc, ổn định và minh bạch”. Mục tiêu của nguyên tắc này là các nước thành viên có nghĩa vụ đảm bảo tính ổn định và có thể dự báo trước được về các cơ chế, chính sách, quy định thương mại của mình đồng thời phải công bố rõ ràng, công khai,



minh bạch các cơ chế, chính sách, biện pháp quản lý thương mại của mình. Trung Quốc bị cáo buộc luôn tỏ quan điểm ủng hộ thương mại tự do nhưng lại thường phớt lờ các nguyên tắc và cơ chế báo cáo của WTO, trừ phi đó là các nguyên tắc quá đặc thù mà nước này không còn sự lựa chọn nào khác. Ngoài ra Hoa Kỳ và EU luôn chỉ trích Trung Quốc lợi dụng quyền được đối xử đặc biệt theo quy định của WTO để áp thuế quan và trợ giá xuất khẩu, nhằm bảo hộ cho các ngành sản xuất trong nước.

Ấn Độ - quốc gia đã tìm mọi biện pháp ngăn chặn sự đồng thuận đối với tất cả các đề xuất của WTO được đưa ra kể từ khi thành lập (1995) đến vòng đàm phán Doha (2001) và đến nay.

Hoa Kỳ, trong hơn một thập kỷ qua, quốc gia có vai trò quan trọng nhất đối với sự tồn vong của WTO đã tỏ rõ quan điểm chỉ trích Cơ quan phúc thẩm (AB) trong cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO. Hoa Kỳ cho rằng AB đã xem thường các nguyên tắc do thành viên WTO lập ra. Từ tháng 8 năm 2017 đến nay, Hoa Kỳ

đã chặn đứng các đề xuất bổ nhiệm lại thẩm phán cho AB với lý do là cơ quan này đang phát sinh vấn đề “mang tính hệ thống” đồng thời chống lại ủng hộ của 67 nước thành viên WTO để xuất chọn mới các thành viên cho ban Hội thẩm. Hiện tại AB đang còn 03 thẩm phán, đủ số lượng tối thiểu để đảm bảo hoạt động trên danh nghĩa, tuy nhiên đến hết tháng 12 năm 2019, hai trong số ba thẩm phán sẽ hết nhiệm kỳ. Nếu như các thẩm phán không được bổ nhiệm vào trước tháng 12 năm 2019, cơ quan giải quyết tranh chấp sẽ không thể vận hành, tăng thêm viễn cảnh bất định cho tổ chức này. Ngoài ra, trong ba năm lại đây Hoa Kỳ đã đơn phương áp đặt thuế quan đối với phần lớn hàng hóa nhập khẩu từ các nước công nghiệp, thay vì đưa các tranh chấp này lên WTO. Hành động này bị cáo buộc phá vỡ hoàn toàn các nguyên tắc cơ bản của WTO.

II. NHỮNG HÀNH ĐỘNG, CÁO BUỘC VÀ HỆ QUẢ

Thỏa thuận về các quy tắc và thủ tục điều chỉnh việc giải quyết tranh

chấp (DSU) có hiệu lực năm 1997. Trải qua 22 năm, cơ chế giải quyết tranh chấp đã thụ lý và xử lý tổng cộng gần 600 vụ việc (nhiều vụ được dàn xếp song phương hoặc rút đơn), trong khi gần 300 vụ khác dẫn đến khiếu nại, kiện tụng. Theo quy định, cơ quan tài phán cuối cùng là AB gồm 7 thẩm phán và các quốc gia tranh chấp buộc phải chấp hành quyết định của cơ quan này.

Cơ chế giải quyết tranh chấp trong WTO là *bắt buộc* đối với tất cả các quốc gia thành viên, theo đó mỗi thành viên có khiếu nại, tranh chấp với thành viên khác buộc phải đưa tranh chấp ra giải quyết bằng cơ chế này. Quốc gia thành viên bị khiếu nại không có cơ hội lựa chọn nào khác là chấp nhận tham gia giải quyết tranh chấp theo các thủ tục của cơ chế này. Đây chính là điểm tạo nên sự khác biệt cũng như hiệu quả hoạt động của cơ chế giải quyết tranh chấp trong WTO so với các cơ chế giải quyết các tranh chấp quốc tế đang tồn tại.

Tuy nhiên, hiện nay cơ chế hoạt động của AB có nguy cơ tê liệt do



không có đủ số thẩm phán (07) được bổ nhiệm theo quy định do Hoa Kỳ phủ quyết các đề xuất bổ nhiệm. Ngoài ra một số quốc gia thành viên khác cũng có những hành động và cáo buộc liên quan đến sự tồn vong của cơ quan này:

1. Hoa Kỳ không tuân thủ phán quyết của AB trong vụ tranh chấp liên quan đến thuế chống bán phá giá (DS471)

Bắt nguồn từ vụ việc Trung Quốc khiếu kiện Hoa Kỳ ra WTO về các biện pháp áp dụng trong điều tra chống bán phá giá của Hoa Kỳ đối với Trung Quốc (DS471).

Trong vụ việc này, Trung Quốc kiện Hoa Kỳ đối với ba nhóm vấn đề chính:

(1) Việc sử dụng phương pháp so sánh bình quân gia quyền của giá trị thông thường với giá xuất khẩu của từng giao dịch (phương pháp W-T) để tính toán biên độ phá giá của sản phẩm trong các cuộc điều tra ban đầu, và soát hành chính.

(2) Phương pháp dành cho các nước có nền kinh tế phi thị trường (NME) và vấn đề thuế suất toàn quốc

(3) Việc sử dụng các thông tin sẵn có bất lợi

Ngày 19 tháng 10 năm 2016, Ban Hội thẩm đã ban hành báo cáo cuối cùng trong đó ủng hộ 7/15 khiếu kiện của Trung Quốc. Quan trọng nhất là Ban hội thẩm đã đồng ý rằng Hoa Kỳ đã vi phạm Điều 2.4.2 Hiệp định Chống bán phá giá khi không giải thích được đầy đủ lý do phải áp dụng phương pháp W-T và đã sử dụng phương pháp quy về không (zeroing) trong tính toán biên độ phá giá.

Ngày 18 tháng 11 năm 2016, Trung Quốc nộp đơn kháng cáo đối với một số kết luận của Ban Hội thẩm trong báo cáo cuối cùng nêu trên, bao gồm:

(i) các kết luận không ủng hộ Trung Quốc của Ban Hội thẩm liên quan tới phương pháp so sánh W-T.

(ii) các kết luận của Ban Hội thẩm liên quan tới việc sử dụng các thông tin có sẵn bất lợi.

AB sau đó đã tuyên giữ nguyên phán quyết của Ban hội thẩm, trong đó kết luận Hoa Kỳ đã vi phạm Điều

2.4.2 Hiệp định Chống bán phá giá. Tuy nhiên, Hoa Kỳ không thực thi phán quyết mà AB đưa ra mặc dù hạn chót để Hoa Kỳ tuân thủ phán quyết vào ngày 22 tháng 8 năm 2018. Trung Quốc cho rằng việc Hoa Kỳ áp thuế chống bán phá giá nói trên khiến Trung Quốc thiệt hại hơn 7 tỷ USD mỗi năm và đề nghị WTO cho phép được nâng hàng rào thương mại đối với hàng hóa Mỹ với giá trị tương tự, theo như quy định của WTO. Cho đến nay, đây vẫn là cuộc chiến pháp lý chưa có hồi kết.

2. Trung Quốc yêu cầu tạm hoãn vụ kiện với EU về phương pháp tính toán bán phá giá đối với nước bị xem là nền kinh tế phi thị trường - (DS516)

Vụ kiện liên quan đến Mục 15 của Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc, cho phép các thành viên WTO khác xem Trung Quốc là nền kinh tế phi thị trường (NME) khi thực hiện các cuộc điều tra chống bán phá giá.

Theo Mục 15 (d), phương pháp NME sẽ hết hạn sau 15 năm kể từ ngày Trung Quốc gia nhập WTO. Trung Quốc cho rằng phương pháp NME sẽ không được tiếp tục sau ngày 10 tháng 12 năm 2016. Tuy nhiên, đến ngày 11 tháng 12 năm 2016, cả phía Hoa Kỳ và EU đều không có động thái công nhận việc này. Thậm chí EU đã sửa đổi quy định chống bán phá giá của mình, trong đó thay thế phương pháp NME bằng phương pháp khác có ý nghĩa tương tự phương pháp NME chỉ khác tên gọi. Trong khi đó Australia đã sử dụng phương pháp gọi là “tình huống thị trường đặc biệt” sau khi nước này công nhận Trung Quốc là nền kinh tế thị trường đầy đủ vào năm 2005.

Do đó, chỉ một ngày sau, vào ngày hết hạn của Đoạn 15(a)(ii) của Nghị định thư gia nhập WTO, tức ngày 11 tháng 12 năm 2016, Trung Quốc đã gửi yêu cầu tham vấn với EU trong khuôn khổ giải quyết tranh chấp tại WTO về việc xem xét áp dụng phương pháp tính toán biên độ bán phá giá theo điều kiện kinh tế thị trường (KTTT) đối với các vụ việc khởi xướng điều tra chống bán phá giá hoặc các kết luận sơ bộ/cuối cùng ban hành sau ngày 11 tháng 12 năm 2016.

Sau khi tham vấn không thành công, ngày 09 tháng 3 năm 2017, Trung Quốc gửi yêu cầu thành lập Ban Hội thẩm và ngày 03 tháng 4 năm 2017 Ban Hội thẩm chính thức được thành lập.

Ngày 07 tháng 5 năm 2019, WTO ra thông báo đã nhận được yêu cầu từ Trung Quốc đề nghị Ban Hội thẩm tạm dừng giải quyết tranh chấp vụ việc DS516 theo quy định tại khoản 12 Điều 12 của Thỏa thuận giải quyết tranh chấp (DSU) cho đến khi có thông báo mới. Như vậy, Trung Quốc đã yêu cầu tạm hoãn vụ việc ngay trước khi Ban Hội thẩm chuẩn bị ban hành báo cáo kết luận cuối cùng của vụ việc và được Ban Hội thẩm chấp thuận.

Tại sao Trung Quốc lại từ bỏ vụ kiện liên quan đến NME?

Giả thuyết rằng trước khi Ban hội thẩm ban hành báo cáo cuối cùng, đã có một số thông tin về việc Trung Quốc sẽ không thành công trong vụ kiện DS516, Ban Hội thẩm sẽ bác bỏ phần lớn các khiếu nại, lập luận của Trung Quốc, Trung Quốc không thể tự động được coi là nền KTTT sau thời hạn 11 tháng 12 năm 2016 và các thành viên WTO có thể xem xét vấn đề giá cả không tuân theo nền KTTT của Trung Quốc trong từng vụ việc chống bán phá giá cụ thể. Tuy nhiên Trung Quốc hoàn toàn có thể đối mặt với phán quyết thua cuộc trong Báo cáo cuối cùng của Ban hội thẩm vì còn cơ hội kháng cáo đưa vụ việc lên AB. Trung Quốc từ bỏ vụ kiện bởi một số lý do sau:

(1) Trước thực tế cơ chế giải quyết AB hiện tại đang quá tải với 03 thành viên, từ một năm trước, AB đã không tổ chức các phiên điều trần về kháng cáo mới với lý do là có quá nhiều vụ kiện quan trọng tồn đọng và năng lực bị suy giảm. Trong suốt hai năm qua AB không bổ nhiệm được thêm thẩm phán mới nào do sự ngăn cản của Hoa Kỳ. Do đó, ngay cả khi Trung Quốc kháng cáo, vụ kiện có thể không bao giờ được AB đưa ra xét xử, điều này có nghĩa là Hoa Kỳ và EU có thể tiếp tục phá vỡ cam kết.

(2) WTO không có định nghĩa về NME là gì và Ban hội thẩm thiếu căn cứ cũng như không đủ thẩm quyền

quyết định liệu Trung Quốc có phải là nước NME hay không. Trong trường hợp Ban hội thẩm ủng hộ quan điểm của EU về NME thì vị thế của Trung Quốc sẽ sụt giảm trong đàm phán và lý do cải tổ WTO để đối phó với Trung Quốc, thậm chí kêu gọi Trung Quốc rút khỏi WTO sẽ kéo theo sự ủng hộ của các nước khác.

Kết quả vụ việc trên cho thấy Trung Quốc đã tính toán các phương án và lường trước rằng nếu theo đuổi vụ kiện thì hoàn toàn không có lợi trong thời điểm này. Thậm chí trong tình huống xấu nhất, khi có phán quyết bất lợi và các bên không tuân thủ phán quyết thì vụ kiện DS516 có thể là vụ kiện cuối cùng; châm ngòi cho sự đổ vỡ các nguyên tắc của WTO và hệ thống thương mại đa phương.

3. Đe dọa và cáo buộc của Hoa Kỳ

Tháng 8 năm 2018, Tổng thống Hoa Kỳ Donald Trump tuyên bố trước báo giới nước này sẽ rút khỏi WTO nếu các thành viên không đồng thuận cải tổ. Tuyên bố này mang hàm ý đe dọa nhiều hơn bởi Tổng thống Trump không thể đơn phương quyết định việc rút khỏi WTO, vì chương 125 (b)(1) về “Quy tắc chung” trong Đạo luật về các thỏa thuận vòng Uruguay (URAA) của Hoa Kỳ – một đạo luật nhằm nội luật hóa các quy định của WTO có quy định: các vấn đề liên quan đến Hiệp định WTO (bao gồm việc rút khỏi) sẽ do Quốc hội Hoa Kỳ phê chuẩn chứ không phải do quyết định hành pháp của Tổng thống. Tuy nhiên các quốc gia thành viên đều hiểu rằng sức ép cải tổ WTO là rất lớn để ứng phó tốt hơn với chính sách bảo hộ thương mại - khi kinh tế Hoa Kỳ có ảnh hưởng sâu rộng trên toàn cầu. Nếu cắt bỏ các ràng buộc với WTO, Hoa Kỳ có thể đơn phương áp dụng các biện pháp thuế quan buộc những quốc gia khác phải có những biện pháp phản ứng lại để tồn tại.

Kể từ khi bắt đầu nhiệm kỳ trên cương vị tổng thống Hoa Kỳ, Donald Trump đã phản đối mạnh mẽ cách thức hoạt động của nhiều tổ chức quốc tế, đặc biệt là WTO. Trong khi đó, chính Hoa Kỳ là quốc gia sử dụng cơ chế của WTO nhiều nhất và khiếu kiện lên WTO nhiều hơn cả EU và Trung Quốc cộng lại. Cho tới vài năm

gần đây, Hoa Kỳ bị xử thua nhiều vụ kiện; không tuân thủ phán quyết của AB và đơn phương áp đặt các biện pháp thuế quan mà không đưa ra WTO. Nguyên nhân cơ bản là Hoa Kỳ không chịu chấp nhận các phán quyết không phải do hệ thống pháp lý của mình tuyên bố. Hoa Kỳ cũng luôn cho rằng các trường hợp bị xử thua tại WTO là do có nhiều thẩm phán của các nước khác hơn trong khi quốc gia này có một đặc quyền là luôn có một thẩm phán của AB là người quốc tịch Hoa Kỳ.

Đối với cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO, Hoa Kỳ nêu ra những cáo buộc sau:

(1) Đối với phạm vi thẩm quyền của AB: Theo quy định của WTO, AB chỉ xem xét vấn đề pháp lý, giải thích luật trong báo cáo của Ban Hội thẩm mà không được phép đánh giá lại chứng cứ hoặc xác định vấn đề mới. Báo cáo của AB là cuối cùng và phải được DSB thông qua. Hoa Kỳ cho rằng AB đã luôn đánh giá lại, và thậm chí là đảo lộn các chứng cứ mà ban hội thẩm thu thập trước đó, bằng việc dựa trên các cơ sở pháp lý do cơ quan này tự phát minh ra. Việc tự cho mình thẩm quyền đánh giá lại bằng chứng của ban hội thẩm, mâu thuẫn với thỏa thuận giải quyết tranh chấp (DSU), làm tăng thêm tính phức tạp, sự trùng lặp, và kéo dài mỗi vụ kiện của WTO.

(2) AB vượt quá thẩm quyền của mình và lạm dụng quyền lực khi tự cho mình có quyền có thể xem xét lại kết luận của ban hội thẩm liên quan đến cách giải thích luật pháp địa phương của một nước thành viên - một yếu tố quan trọng trong bất kỳ một vụ tranh chấp nào;

(3) Ban Hội thẩm của WTO dường như làm việc không hiệu quả khi trong nhiều vụ việc không đưa ra được đánh giá khách quan về bản chất vụ việc – bao gồm “đánh giá khách quan về các bằng chứng của vụ kiện, và áp dụng cũng như tuân thủ đúng các hiệp định có liên quan” – như yêu cầu trong quy tắc giải quyết tranh chấp của WTO, dẫn đến việc các nước đã tìm đến AB để xem xét lại vụ kiện.

(4) Theo tài liệu hướng dẫn áp dụng của WTO (WTO Analytical Index), AB sẽ không can thiệp “dù chỉ một chút” đến quyền thu thập thông tin của ban hội thẩm; AB sẽ không chỉ đưa ra phán quyết không đồng ý với kết luận của ban hội thẩm, mà cơ quan này “có thể tìm thêm bằng chứng thực tế khác ngoài những bằng chứng mà ban hội thẩm cung cấp”. Vì vậy, theo diễn giải của tài liệu trên, ban hội thẩm chỉ bị cho là có sai phạm khi “vượt quá quyền hạn của mình trong quá trình thu thập các bằng chứng” – được trích từ phán quyết của AB trong vụ kiện châu Âu trợ cấp cho Airbus.

(5) Trong một số vụ tranh chấp, các giải thích trọng yếu của AB đã có tác dụng “làm tăng thêm hoặc làm giảm bớt quyền và nghĩa vụ” của các nước thành viên WTO. Việc AB đưa ra ý kiến tư vấn không cần thiết để giải quyết vụ việc và cách xem xét, đánh giá các chứng cứ trong một vụ tranh chấp cũng như các phán quyết của DSB là tiền lệ xấu cho việc xét xử các vụ việc về sau.

(6) Việc WTO cho phép các thẩm phán đã hết nhiệm kỳ vẫn tiếp tục xử lý các vụ kiện đang theo đuổi là vi phạm quy trình. Đây là vấn đề không được đề cập đến trong quy định chính thức của WTO, nhưng lại có trong quy định về quy trình làm việc của AB. Hoa Kỳ cáo buộc AB đã liên tục vi phạm thời gian phúc thẩm quy định là 90 ngày. Thay vì phải xin ý kiến các bên tranh chấp về việc kéo dài thời gian xét xử, AB lại thông báo rằng không thể bám theo khung thời gian 90 ngày như quy định của WTO.

Trong các cuộc tranh cãi gần đây, một số nước lưu ý vai trò của AB nên chỉ nên giới hạn trong các vấn đề pháp lý và cơ quan này nên thận trọng việc xác định bằng chứng, thì một số nước khác lại cho rằng rất khó để phân biệt rạch ròi chức năng thu thập bằng chứng giữa ban hội thẩm với AB. Đây vẫn sẽ là vấn đề khiến các nước chưa đồng thuận trong cách tiếp cận để đưa đến quy định rõ ràng hơn.

Để gia tăng phản đối và gây sức ép cải tổ WTO, Hoa Kỳ đã áp dụng chiến lược làm tê liệt cơ chế xử lý tranh chấp phúc thẩm bằng cách cản trở quy trình bổ nhiệm thành viên mới. Cho đến hết tháng 12 năm 2019,



nếu không có thêm thẩm phán mới đủ số lượng tối thiểu cho AB (03) thì cơ quan này sẽ tê liệt hoạt động. Hệ quả là bất kỳ quốc gia nào bị xử thua cũng có thể trì hoãn thực thi phán quyết của ban hội thẩm bằng cách khiếu nại vụ việc lên AB đang bị tê liệt, khiến cho cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO trở thành một hệ thống không còn mang tính ràng buộc.

III. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP CẢI TỔ WTO

1. Đối với các đề xuất cải tổ các điều khoản đặc biệt dành cho các nước đang phát triển

Hiện nay, quan điểm về cải tổ các điều khoản đặc biệt dành cho các nước đang phát triển chưa được nhiều nước thành viên bộc lộ quan điểm. Tại cuộc họp Hội đồng Chung của WTO vào ngày 11 tháng 7 năm 2019 vừa qua đã có ba luồng quan điểm về vấn đề này:

1.1. Duy trì phương thức ra quyết định dựa trên sự đồng thuận và quyết tâm bảo vệ các điều khoản đặc biệt dành cho các nước đang phát triển

Ấn Độ đã lập một liên minh bao gồm gồm 9 nước: Ấn Độ, Nam Phi, Bolivia, Cuba, Uganda, Zimbabwe, Ecuador, Tunisia và Malawi với đề nghị duy trì phương thức ra quyết định dựa trên sự đồng thuận và quyết tâm bảo vệ các điều khoản đặc biệt dành cho các nước đang phát triển, để giải quyết sự bất cân xứng trong nền thương mại toàn cầu. Các vấn đề để xuất đàm phán như sau:

- Các điều khoản đặc biệt dành cho các nước đang phát triển và trợ cấp nông nghiệp tại các nước phát triển đang gây hại cho các quốc gia châu Phi.

- Pháp luật và quy định về hành động đơn phương đối với các vấn đề thương mại tại các nước thành viên WTO mà không phù hợp với các quy tắc của WTO thì cần được sửa đổi. Việc này sẽ đảm bảo rằng các nước thành viên của WTO không bị các thành viên khác đe dọa bởi những hành động đơn phương trong các vấn đề thương mại.

- Hiệp định về Nông nghiệp của WTO đã cho phép các nước phát triển tiếp tục trợ cấp cao cho các mặt hàng

nông sản, bao gồm những sản phẩm xuất khẩu sang các nước đang phát triển, tác động tới sinh kế và an ninh lương thực của những người nông dân nhỏ bé tại các quốc gia này.

- Nguyên tắc đối xử đặc biệt và khác biệt (S&DT) là một quyền lợi không thể thương lượng dành cho tất cả các nước đang phát triển. Nhóm này đề xuất “tất cả các thành viên, không quan trọng thị phần thương mại của họ, đều bình đẳng trong quá trình ra quyết định” của tổ chức WTO.

1.2. Đề xuất các quy tắc khuôn mẫu cho các vấn đề như thương mại điện tử và đầu tư

Hoa Kỳ và Canada đồng quan điểm đề xuất đàm phán các quy tắc khuôn mẫu cho các vấn đề như thương mại điện tử và đầu tư – những thứ không liên quan tới thương mại đa phương.

1.3. Đề xuất về nguyên tắc đối xử đặc biệt và khác biệt (S&DT)

Hoa Kỳ cũng cho rằng S&DT là các điều khoản ưu đãi đặc biệt dành cho các nước đang phát triển và cho phép họ có thêm thời gian để thực thi

các thỏa thuận và cam kết, bao gồm các biện pháp tăng cơ hội thương mại, bảo vệ lợi ích thương mại, và hỗ trợ xây dựng năng lực xử lý tranh chấp và đáp ứng các tiêu chuẩn kỹ thuật. Điều khoản này cần phải xem xét quy định lại chặt chẽ trong bối cảnh mới, Hoa Kỳ đã đề nghị rút các đề xuất này với các nước mới nổi – các nước thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và G20, được Ngân hàng Thế giới phân loại vào nhóm “thu nhập cao” hoặc chiếm hơn 0,5% trong giá trị nền thương mại hàng hóa toàn cầu.

2. Đối với các đề xuất cải tổ cơ chế giải quyết tranh chấp

2.1. Đề xuất của nhóm EU+11

Đề xuất của nhóm EU + 11 giải quyết tương đối đầy đủ các vướng mắc do Hoa Kỳ đưa ra. Trong đó, các nội dung đề xuất điều chỉnh quy định DSU với lời văn cụ thể đối với 04 vấn đề:

(1) Quy định giai đoạn chuyển tiếp sau khi kết thúc nhiệm kỳ chính thức của thành viên AB;

(2) Kéo dài thời hạn 90 ngày ra Báo cáo AB;

(3) Xác định “pháp luật trong nước” là vấn đề về thực tiễn áp dụng chứ không phải vấn đề về luật;

(4) Loại bỏ các kết luận không cần thiết và không liên quan trực tiếp tới vụ việc giải quyết tranh chấp;

(5) Vấn đề án lệ.

Các nội dung đề xuất sửa đổi của nhóm EU+11 cho thấy sự hài hòa nhiều mặt và nỗ lực tìm ra phương án đơn giản nhất để cải tổ lại AB. So sánh với các nhóm đề xuất còn lại, hầu hết các nội dung đề xuất của nhóm EU+11 không có mâu thuẫn do các nhóm đề xuất còn lại đưa ra các sửa đổi, điều chỉnh với các vấn đề khác. Riêng về nội dung đề xuất số (1), Honduras cũng đưa ra đề xuất liên quan và có cùng chia sẻ quan điểm với đề xuất của nhóm EU+11 về việc xác định mốc thời gian chuyển tiếp dựa trên việc các vụ việc đã tiến hành phiên điều trần hay chưa.

Hiện nay, có nhiều thành viên WTO (Thái Lan, Brazil và một số nước Nam Mỹ) đã bày tỏ quan điểm có thể ủng hộ đề xuất của Nhóm EU+11.

Đồng thời, Australia, Singapore, Canada và Thụy Sĩ, nhóm các thành viên đưa ra các đề xuất khác để cải tổ DSB tại tài liệu số WTO/GC/W/754 và tài liệu số JOB/GC/201 cũng tham gia đề xuất với nhóm EU+11. Do đó, việc đề xuất của nhóm EU+11 đạt được đồng thuận của DSB có thể thấy là dễ đạt được nhất so với các đề xuất còn lại.

2.2. Đề xuất của nhóm EU+3

Đề xuất của nhóm EU+3 là phần bổ sung cho đề xuất của nhóm EU+11 nhằm hoàn thiện cơ chế DSB. Các đề xuất của nhóm EU+3 trực tiếp giải quyết các vấn đề vướng mắc do chính EU nêu ra liên quan đến cơ chế giải quyết tranh chấp của DSB. Tuy nhiên, ngoài đề xuất bổ sung về giai đoạn chuyển giao của AB có tính bổ sung với đề xuất EU+11, các đề xuất khác tương đối chi tiết, phức tạp và tăng chi phí cho AB nên chưa nhận được nhiều ủng hộ của các Thành viên WTO.

Trong bối cảnh cần nhanh chóng thống nhất phương án cải tổ DSB hiện nay để AB tránh việc bị tê liệt trong thời gian dài thì việc xem xét thực thi đề xuất nhóm EU+3 là khó đạt được đồng thuận của các Thành viên WTO.

2.3. Đề xuất của nhóm Australia + 4

Cục PVTM nhận thấy rằng bản đề xuất của nhóm Australia+4 không thực sự rõ ràng giải quyết các vướng mắc của DSB hiện nay mà chỉ nêu ra tầm quan trọng của việc nhanh chóng cải tổ tại DSB và giải quyết vấn đề liên quan đến AB. Nhóm này chia sẻ ý kiến đối với đề xuất của nhóm EU+11.

2.4. Đề xuất của Canada

Canada đưa ra đề xuất liên quan đến cải tổ DSB trong hệ thống 03 nhóm vấn đề liên quan đến WTO. Trong đó, vấn đề liên quan đến AB được đề cập với các phương án giải quyết tương đồng với đề xuất của nhóm EU+11. Các vấn đề khác về DSB được nêu gồm:

(1) Chuyển một số loại tranh chấp sang xử lý theo cơ chế khác;

(2) Hợp lý hóa thủ tục tố tụng.

Các nội dung đề xuất của Canada tại nhóm vấn đề (1) và (2) nêu trên mang tính hệ thống và kéo theo nhiều

nội dung liên quan. Việc đưa ra những thay đổi như vậy cần nhiều thời gian, trong khi đó, việc nhanh chóng giải quyết các vướng mắc về AB mới là vấn đề quan trọng ngay tại thời điểm hiện tại.

2.5. Đề xuất của Honduras (tài liệu số JOB/DS/02)

Đề xuất của Honduras liên quan đến giai đoạn chuyển tiếp của thành viên hết nhiệm kỳ của AB tương đồng với quan điểm của đề xuất EU+11 trong việc lấy mốc thời gian tổ chức phiên điều trần để xác định chuyển giao vụ việc, bổ sung thêm nội dung để tránh kéo dài nhiệm kỳ của thành viên AB. Bên cạnh đó, Honduras cũng đề xuất 3 phương án về cơ quan có thẩm quyền quyết định việc kéo dài nhiệm kỳ.

IV. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP

Hiện tại, vấn đề cải tổ hệ thống giải quyết tranh chấp và mẫu chốt là Ban phúc thẩm (AB) có tính cấp thiết. Trường hợp AB bị đình trệ quá lâu, các quốc gia Thành viên sẽ mất đi một kênh giải quyết tranh chấp trước những hành vi vi phạm pháp luật thương mại quốc tế của các nước xuất khẩu, từ đó dẫn đến việc sử dụng tùy tiện các công cụ thương mại quốc tế, gây thiệt hại về lợi ích kinh tế của các Thành viên khác.

Cuối tháng 2 năm 2019, tại buổi họp Đại hội đồng tại WTO, vấn đề về cải tổ DSB cũng đã được nêu ra nhưng chưa đi đến được một kết luận tích cực do các Thành viên của WTO vẫn tiếp tục tranh luận lựa chọn một đề xuất được đồng thuận cao. Trong bối cảnh hiện nay, khi việc cải tổ DSB nói chung và cải tổ AB nói riêng cần nhanh chóng đạt được một sự đồng thuận cao, một Thành viên tích cực và có lợi ích liên quan như Việt Nam cần đưa ra một quan điểm rõ ràng và phù hợp.

PHAN KHÁNH AN

TRUNG TÂM THÔNG TIN VÀ CẢNH BÁO

Trung tâm Thông tin và Cảnh báo là đơn vị trực thuộc Cục Phòng vệ thương mại được thành lập theo quy định tại Quyết định số 3752/QĐ-BCT ngày 02 tháng 10 năm 2017 của Bộ Công Thương quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức thuộc Cục Phòng vệ thương mại;

NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN

1. Tổ chức, xây dựng và quản lý hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu trong và ngoài nước phục vụ công tác quản lý nhà nước về phòng vệ thương mại;
2. Xây dựng, vận hành và quản lý mạng thông tin điện tử và các trang thông tin điện tử của Cục;
3. Phát triển các hoạt động dịch vụ thông tin phục vụ yêu cầu của các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật và chỉ đạo của Cục trưởng;
4. Chủ trì, phối hợp với các đơn vị trong, ngoài Cục biên tập, phát hành các ấn phẩm định kỳ giới thiệu, tuyên truyền, phổ biến pháp luật và các chính sách có liên quan về lĩnh vực phòng vệ thương mại và các hoạt động khác của Cục.
5. Vận hành, duy trì và phát triển hệ thống hạ tầng công nghệ thông tin của Cục;
6. Chủ trì công tác cảnh báo sớm các vụ việc chống bán phá giá đối với hàng Việt Nam xuất khẩu ra nước ngoài.
7. Chủ trì, phối hợp với các đơn vị trong và ngoài Cục tổ chức công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật và các chính sách có liên quan đến phòng vệ thương mại;
8. Chủ trì, phối hợp với các đơn vị trong và ngoài Cục tổ chức bồi dưỡng, tập huấn, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho các cán bộ làm công tác phòng vệ thương mại;
9. Tổ chức khảo sát, điều tra các lĩnh vực liên quan đến phòng vệ thương mại;
10. Tham gia hỗ trợ và phối hợp với các đơn vị thuộc Cục trong công tác nghiên cứu và phân tích thông tin theo chỉ đạo của Cục trưởng;
11. Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực thông tin về phòng vệ thương mại;
12. Tìm kiếm các nguồn hỗ trợ trong nước và quốc tế để thực hiện nhiệm vụ được giao;
13. Quản lý tổ chức, biên chế, tài chính và tài sản được giao theo quy định;
14. Theo dõi và cập nhật thường xuyên các mặt hàng có nguy cơ bị điều tra, áp thuế chống bán phá giá, chống trợ cấp, các mặt hàng có nguy cơ bị lẩn tránh thuế.
15. Thực hiện các nhiệm vụ khác theo phân công của Cục trưởng và theo quy định của pháp luật.



BỘ CÔNG THƯƠNG
CỤC PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI