

BẢN TIN

PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI

Quý IV - 2023

BỘ CÔNG THƯƠNG
CỤC PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI



Đề xuất của Hoa Kỳ trong
các vụ việc chống bán phá
giá (AD) và chống trợ cấp
(CVD) liên quan đến việc
chính phủ không hành động
(government inaction)



Kinh tế thị trường và Trợ cấp Công nghiệp

Cuộc đua trợ cấp toàn cầu và giải pháp



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 về phòng vệ thương mại, bao gồm các lĩnh vực chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ; chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại; 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 2639/QĐ-BCT ngày 02 tháng 12 năm 2022 của Bộ trưởng Bộ Công Thương, 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** Dự báo xu hướng áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường EU trong bối cảnh thực thi cơ chế điều chỉnh biên giới cac-bon của EU (CBAM)
- 13** Kinh tế thị trường và Trợ cấp Công nghiệp
- 23** Cuộc đua trợ cấp toàn cầu và giải pháp
- 28** Đề xuất của Hoa Kỳ trong các vụ việc chống bán phá giá (AD) và chống trợ cấp (CVD) liên quan đến việc chính phủ không hành động (government inaction)

Phát hành 1 số/Quý

NGƯỜI CHỊU TRÁCH NHIỆM XUẤT BẢN

Trịnh Anh Tuấn
Cục trưởng Cục Phòng vệ thương mại

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

23 Ngõ Quyền - Hà Nội
ĐT: (024) 3939 3422 - Fax: (024) 7303 7897

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

23 Ngõ 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



Dự báo xu hướng áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường EU trong bối cảnh thực thi cơ chế điều chỉnh biên giới cac-bon của EU (CBAM)

Trong tiến trình hội nhập sâu rộng với khu vực và thế giới, tham gia ký kết nhiều hiệp định thương mại tự do (FTA) và FTA thế hệ mới, Việt Nam sẽ có thêm cơ hội mở rộng thị trường xuất, nhập khẩu khi nhiều dòng thuế giảm về 0%. Bên cạnh đó, tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế càng nhanh, càng rộng thì áp lực cạnh tranh đối với hàng hóa xuất khẩu trên thị trường quốc tế sẽ càng lớn. Đồng thời, xu hướng áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam nói chung và hàng hóa xuất khẩu sang thị trường EU nói riêng sẽ gia tăng.

Sắt thép là một trong những ngành chịu tác động trực tiếp từ Cơ chế điều chỉnh biên giới cac-bon của EU (CBAM), một công cụ chính sách mới cho phép đánh thuế bổ sung đối với hàng nhập khẩu có mức phát thải cao, được thí điểm áp dụng giai đoạn chuyển tiếp từ ngày 1/10/2023 và thực hiện đầy đủ từ năm 2026. Hiện nay, EU là một trong những thị trường xuất khẩu hàng đầu của ngành thép Việt Nam. Vì vậy, các doanh nghiệp thép Việt Nam cần chủ động có giải pháp ứng phó với Cơ chế CBAM để xuất khẩu sang EU không bị ảnh hưởng, đồng thời tránh nguy cơ mất thêm nhiều thị trường khác khi những quốc gia này đang xem xét áp dụng các quy định tương tự như CBAM.

1. THỰC TRẠNG ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT KHẨU CỦA VIỆT NAM SANG THỊ TRƯỜNG EU THỜI GIAN QUA

Thực hiện đầy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế, thực thi các

hiệp định FTA, nhất là các FTA thế hệ mới, trong đó có Hiệp định Thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVFTA), một mặt, giúp Việt Nam mở rộng thị trường xuất nhập khẩu, thu hút đầu tư nước ngoài, nâng cao lợi thế cạnh tranh cho hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam, mặt khác, với mức cắt giảm thuế quan hầu hết về 0% theo các FTA, Việt Nam trở thành một trong những quốc gia có độ mở cửa nền kinh tế cao nhất trên thế giới, tiềm ẩn nhiều nguy cơ rủi ro do tăng cường áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại, nhất là các biện pháp chống bán phá giá trên thị trường xuất khẩu.

Theo báo cáo của Cục Phòng vệ thương mại, tính đến hết tháng 8/2023, hàng xuất khẩu của Việt Nam đã phải đối mặt với 234 vụ việc điều tra phòng vệ thương mại từ 24 thị trường; trong đó, đứng đầu là các vụ điều tra chống bán phá giá (129 vụ việc), tiếp đó là các vụ việc tự vệ (47 vụ việc), chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại (34 vụ việc) và chống trợ cấp (24 vụ việc).

Các mặt hàng bị điều tra tương đối đa dạng, từ mặt hàng có kim ngạch xuất khẩu lớn như tủ gỗ, gỗ dán, pin năng lượng mặt trời, tôm, cá tra - basa, máy xít rửa áp lực cao... đến các mặt hàng có kim ngạch nhỏ hơn như đệm mút, máy cắt cỏ, giấy bọc thuốc lá, hạt nhựa EPS, mật ong...

Riêng trong 8 tháng đầu năm 2023, các nước đã khởi kiện 7 vụ việc phòng vệ thương mại đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam (3 vụ việc chống bán phá giá của Hoa Kỳ với máy xít rửa chạy bằng gas áp lực cao, giá để đồ bằng thép,

túi mua hàng bằng giấy và 1 vụ việc xem xét phạm vi sản phẩm đối với bánh xe kéo bằng thép; 1 vụ việc tự vệ của Philippines với vỏ bình gas bằng thép; 1 vụ việc chống lẫn tránh biện pháp chống bán phá giá và chống trợ cấp của EU với thép không gỉ cán nguội; 1 vụ việc chống bán phá giá của Indonesia với nhựa Polypropylene Copolymer).

Đối với thị trường EU, những ưu đãi cắt giảm thuế quan theo Hiệp định EVFTA đã góp phần đáng kể giúp Việt Nam nâng cao khả năng cạnh tranh và mở rộng thị phần tại EU. Tuy nhiên, các doanh nghiệp Việt Nam cần chủ động nắm rõ những quy định về phòng vệ thương mại của EU để giảm thiểu nguy cơ bị điều tra áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại từ các nước đối tác, nhất là khi EU có hệ thống quy định pháp luật chặt chẽ về các nội dung này và rất có kinh nghiệm trong việc sử dụng công cụ phòng vệ thương mại đối với hàng hóa nhập khẩu từ nước ngoài.

Tính đến hết năm 2021, EU đã điều tra, áp dụng 14 vụ việc phòng vệ thương mại đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam, bao gồm 06 vụ việc điều tra chống bán phá giá, 01 vụ việc chống trợ cấp, 01 vụ việc tự vệ và 06 vụ việc chống lẫn tránh thuế phòng vệ thương mại liên quan đến nhiều mặt hàng như giày mũ da, mì chính, ống tuýp thép, ốc vít, xe đạp, bột lửa ga, xe nâng bằng tay, đèn huỳnh quang, vòng khuyên kim loại, oxide kẽm, sợi polyester, thép...

Từ năm 2018, EU không khởi xướng điều tra vụ việc phòng vệ thương mại mới nào đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam mà chỉ tiến hành rà

soát các vụ việc trước đây. Hiện nay, các vụ việc phòng vệ thương mại mà EU điều tra đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam đều đã hết hạn áp thuế hoặc chấm dứt điều tra, ngoại trừ vụ việc EU áp dụng biện pháp tự vệ với sản phẩm thép.

Đối với sản phẩm thép, ngày 08 tháng 7 năm 2021, EC kết luận rằng ngành sản xuất nội địa Liên minh châu Âu (EU) sẽ tiếp tục bị thiệt hại nghiêm trọng nếu không gia hạn biện pháp tự vệ, mặc dù các nhà sản xuất thép EU vẫn đang thực hiện điều chỉnh để thích nghi với sự gia tăng nhập khẩu. Vì vậy, EC quyết định gia hạn thời gian áp dụng biện pháp tự vệ theo hình thức hạn ngạch thuế quan (TRQ) đối với một số sản phẩm thép nhập khẩu thêm 3 năm, có hiệu lực kể từ ngày 1 tháng 7 năm 2021 đến ngày 30 tháng 6 năm 2024. Theo đó, Việt Nam tiếp tục bị áp dụng TRQ chung với các nước khác theo từng quý đối với các sản phẩm thép nhóm 2 (thép tấm cán nguội); nhóm 5 (thép mạ, phủ, tráng); nhóm 9 (thép tấm không gỉ); nhóm 24 (ống thép đúc). Đối với các nhóm sản phẩm thép khác, Việt Nam được loại trừ theo tiêu chí nước đang phát triển có thị phần nhập khẩu không đáng kể (dưới 3%). Trường hợp thị phần nhập khẩu một nhóm sản phẩm thép khác từ Việt Nam vào EU vượt quá 3%, nhóm này sẽ bị đưa vào danh sách áp dụng TRQ trong các lần rà soát hành chính hàng năm. Ngày 17 tháng 12 năm 2021, Ủy ban châu Âu (EC) khởi xướng điều tra rà soát (định kỳ hàng năm) biện pháp tự vệ đang áp dụng với một số sản phẩm thép nhập khẩu.

Đối với các cam kết trong Hiệp định EVFTA, phòng vệ

thương mại chỉ được áp dụng khi có sự gia tăng nhập khẩu quá mức từ các bên ký kết Hiệp định do kết quả của việc cắt giảm hoặc xóa bỏ thuế quan, dẫn đến việc ngành sản xuất bị thiệt hại hoặc có nguy cơ bị thiệt hại nghiêm trọng. Biện pháp tự vệ song phương chỉ được áp dụng trong 10 năm đầu tiên hiệp định có hiệu lực. Ngoài khoản này, việc áp dụng phải được sự đồng ý của bên bị áp dụng.

Đối với các cam kết về phòng vệ thương mại, Hiệp định EVFTA quy định việc áp dụng quy tắc lựa chọn mức thuế thấp hơn. Cụ thể, khi Việt Nam hoặc EU áp dụng biện pháp chống bán phá giá hoặc chống trợ cấp, mức thuế được áp dụng phải căn cứ vào biên độ phá giá hoặc biên độ trợ cấp (tùy thuộc vào biên độ nào là thấp hơn) và chỉ ở mức đủ để loại

bỏ thiệt hại. Thực tế, trong gần một nửa số trường hợp, các biện pháp chống bán phá giá do EU áp dụng đối với nhà xuất khẩu riêng lẻ được đặt ở biên độ thiệt hại thay vì biên độ phá giá cao hơn. Điều này cho thấy, mức thuế mà EU đưa ra sẽ không nhằm mục đích trừng phạt mà chỉ ở mức tối thiểu cần thiết nhằm khôi phục lại một “sân chơi” bình đẳng cho các ngành công nghiệp của EU. Ngoài ra, Việt Nam và EU sẽ không áp dụng các biện pháp chống bán phá giá, chống trợ cấp nếu việc này không phù hợp với lợi ích công cộng.

Trước thực trạng gia tăng áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam trên thị trường thế giới nói chung và EU nói riêng, Chính phủ, các Bộ ngành liên quan đã chủ động ứng



phó với các biện pháp phòng vệ thương mại tại thị trường xuất khẩu, tích cực triển khai nhiều biện pháp và có những hỗ trợ thiết thực giúp các doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu ứng phó với các biện pháp phòng vệ thương mại.

Chính phủ đã và đang xây dựng những văn bản pháp luật kịp thời nhằm hướng dẫn các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các tổ chức hiệp hội và doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu ứng phó với các vụ kiện PVTM nước ngoài, đồng thời là cam kết của Chính phủ Việt Nam khi hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu.

Ngày 28/3/2019, Bộ Công Thương đã ký Quyết định số 755/QĐ-BCT ban hành “Chương trình tổng thể về sử dụng và ứng phó với các biện pháp phòng vệ thương mại nhằm hỗ trợ phát

triển một số ngành công nghiệp Việt Nam giai đoạn 2018-2020, xét đến 2025”. Chương trình này nhấn mạnh vào nhóm nhiệm vụ về tăng cường bảo vệ lợi ích của các ngành công nghiệp để ứng phó với các vụ việc phòng vệ thương mại của nước ngoài.

Bên cạnh đó, các Bộ, ngành phối hợp cùng doanh nghiệp cũng đã tích cực, chủ động triển khai các nhiệm vụ thành các chương trình, hoạt động cụ thể nhằm đạt được các mục tiêu chính là hỗ trợ phát triển, nâng cao năng suất và khả năng cạnh tranh của ngành công nghiệp quốc gia; tận dụng tối đa điều kiện thuận lợi của các Hiệp định thương mại tự do; nâng cao năng lực sử dụng biện pháp phòng vệ thương mại; ứng phó hiệu quả với các vụ kiện phòng vệ thương mại nhằm bảo vệ các ngành sản xuất trong nước; nâng cao kiến thức về phòng vệ thương mại cho cán bộ, công chức, nhân viên ở cơ quan quản lý Nhà nước các cấp, các Bộ ngành và doanh nghiệp.

2. BỐI CẢNH THỰC THI CƠ CHẾ ĐIỀU CHỈNH BIÊN GIỚI CAC-BON CỦA EU (CBAM)

Theo Quy định (EU) 2023/956 ngày 10/5/2023 của Ủy ban châu Âu về thiết lập Cơ chế điều chỉnh biên giới cac-bon (CBAM) tại EU, Cơ chế CBAM sẽ bắt đầu áp dụng trong giai đoạn chuyển tiếp từ ngày 01/10/2023 với giai đoạn báo cáo đầu tiên cho các nhà nhập khẩu kết thúc vào ngày 31/01/2024. Theo đó, nhà nhập khẩu có nghĩa vụ phải báo cáo sản lượng hàng hóa chịu tác động của cơ chế điều chỉnh cac-bon khi nhập hàng vào EU.

Sở dĩ có quy định này là do EU đang tiến hành kế hoạch để đạt được mục tiêu tham vọng trở

thành lực địa trung hòa khí cac-bon vào năm 2050. Tuy nhiên, EU lo ngại các doanh nghiệp EU có thể chuyển những hoạt động sản xuất phát thải nhiều cac-bon ra nước ngoài để tranh thủ các tiêu chuẩn còn lỏng lẻo, hay còn gọi là “rò rỉ cac-bon” qua việc chuyển lượng khí thải ra ngoài châu Âu và làm suy yếu nghiêm trọng tham vọng trung hòa khí hậu của EU và toàn cầu. Để ngăn chặn nguy cơ này, EU quyết định sẽ cân bằng giá cac-bon giữa sản phẩm nội địa và nhập khẩu bằng Cơ chế điều chỉnh biên giới cac-bon (CBAM). EU cũng tin rằng, một Cơ chế xanh đối với hàng hóa nhập khẩu từ bên ngoài EU thông qua hệ thống định giá hợp lý lượng cac-bon thải ra trong quá trình sản xuất sẽ khuyến khích ngành công nghiệp sạch hơn ở các nước ngoài EU.

Về bản chất, Cơ chế điều chỉnh biên giới cac-bon (The EU's Cac-bon Border Adjustment Mechanism - CBAM) sẽ đánh thuế cac-bon đối với tất cả hàng hóa nhập khẩu vào thị trường các nước thuộc Liên minh châu Âu (EU) dựa trên cường độ phát thải khí nhà kính trong quy trình sản xuất tại nước sở tại. Về cơ chế cụ thể, nhà nhập khẩu hàng vào EU theo Cơ chế CBAM đăng ký với cơ quan quản lý trong nước và mua chứng chỉ CBAM. Giá của chứng chỉ dựa vào giá tín chỉ phát thải hàng tuần của Hệ thống thương mại khí thải của Liên minh châu Âu (EU ETS). Nhà nhập khẩu trong EU kê khai hàm lượng phát thải trong hàng nhập khẩu và giao nộp số lượng tín chỉ tương ứng của mỗi năm. Nếu nhà nhập khẩu chứng minh được giá cac-bon đã được thanh toán khi sản xuất hàng nhập khẩu, lượng phát thải tương ứng có thể được khấu trừ.



EU phân loại hàng hóa thành 2 loại để tính suất phát thải thực tế gồm: Hàng hóa đơn giản và hàng hóa phức tạp. Hàng hóa phức tạp sẽ tính toán cả lượng phát thải của nguyên liệu đầu vào. Như vậy, các doanh nghiệp phải nhận thức được rằng, phát thải được tính cho hàng hóa không chỉ đơn giản phát sinh trong quá trình sản xuất, mà còn cả từ nguyên liệu, nghĩa là các doanh nghiệp phải báo cáo chi tiết về hàng hóa đầu vào.

Bộ quy tắc và yêu cầu đối với việc báo cáo lượng phát thải theo CBAM sẽ được cụ thể hóa thêm trong Đạo luật triển khai và sẽ được Ủy ban châu Âu thông qua sau khi tham khảo ý kiến của Ủy ban CBAM, bao gồm các chuyên gia từ các quốc gia thành viên EU.

Trong giai đoạn đầu, CBAM sẽ tập trung vào các nhóm hàng hóa có nguy cơ rò rỉ cac-bon cao nhất là xi măng, sắt và thép, nhôm, phân bón, Hydrogen và Điện. Đây là những lĩnh vực chiếm tới 94% lượng khí thải công nghiệp của EU.

Vào cuối giai đoạn chuyển đổi của Cơ chế, tức năm 2025, Ủy ban châu Âu sẽ đánh giá về hoạt động của CBAM và có thể mở rộng phạm vi sang nhiều sản phẩm và dịch vụ hơn, bao gồm cả chuỗi giá trị và có thể bao gồm “phát thải gián tiếp”, ví dụ như khí thải cac-bon từ việc sử dụng điện để sản xuất hàng hóa.

Sau khi thực hiện đầy đủ vào năm 2026, các nhà nhập khẩu hàng hóa thuộc phạm vi điều chỉnh của CBAM tại EU sẽ cần phải mua giấy chứng nhận CBAM. Giá của các chứng chỉ sẽ được tính tùy thuộc vào giá đầu giá trung bình hàng tuần của các khoản trợ cấp ETS của EU

được biểu thị bằng €/tấn CO₂ thải ra. Nhà nhập khẩu EU phải khai báo trước ngày 31/5 hàng năm về số lượng hàng hóa và phát thải gắn liền trong những hàng hóa được nhập khẩu vào EU trong năm trước. Đồng thời, nhà nhập khẩu nộp lại số lượng chứng chỉ CBAM tương ứng với lượng phát thải khí nhà kính có trong sản phẩm.

Tóm lại, việc đánh thuế này là trụ cột quan trọng trong các chính sách khí hậu của châu Âu và cũng là một trong những cơ chế mà EU khuyến khích các đối tác thương mại khử cac-bon trong lĩnh vực sản xuất. Theo các chuyên gia, những nước chịu ảnh hưởng đầu tiên từ Cơ chế CBAM là 5 đối tác thương mại hàng đầu tại châu Á của EU gồm: Trung Quốc, Nga, Nhật Bản, Hàn Quốc và Ấn Độ.

CBAM có thể gây nhiều khó khăn cho các quốc gia có hàng hóa xuất khẩu sang thị trường EU, trong đó Việt Nam là đối tác nhập khẩu đứng thứ 11 của EU. Mặc dù hiện tại phần lớn hàng hóa xuất khẩu từ Việt Nam không thuộc các nhóm hàng hóa có nguy cơ rò rỉ cac-bon cao nhất nêu trên, nhưng phạm vi áp dụng quy định này có thể sẽ mở rộng và bao gồm nhiều sản phẩm hơn trong tương lai. Mặc dù nhằm mục đích chống biến đổi khí hậu, CBAM sẽ tạo thêm chi phí đáng kể đối với các hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam, đặc biệt nếu Cơ chế này được mở rộng sang các lĩnh vực khác trong tương lai.

Bên cạnh đó xét về mặt tích cực, CBAM sẽ tạo ra động lực trực tiếp giảm phát thải cho các nhà sản xuất bị ảnh hưởng. Việc này sẽ có tác động lớn hơn nếu có thể mở rộng sang các ngành khác, phù hợp với chiến lược

tăng trưởng xanh và các cam kết giảm phát thải của Việt Nam.

3. XU HƯỚNG ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT KHẨU CỦA VIỆT NAM SANG THỊ TRƯỜNG EU TRONG BỐI CẢNH THỰC THI CBAM

Hiện nay, số lượng các vụ, việc chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại nhằm vào hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam đang có dấu hiệu tăng lên và xu hướng này được dự báo sẽ tiếp tục gia tăng trong thời gian tới. Việc gia tăng các vụ điều tra phòng vệ thương mại tại thị trường nước ngoài là hệ quả tất yếu khi xuất khẩu của Việt Nam tăng trưởng nhanh và tham gia sâu hơn vào chuỗi giá trị toàn cầu. Lý giải nguyên nhân chính khiến cho các vụ, việc phòng vệ thương mại áp dụng đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam gia tăng, đó là:

- Xuất khẩu của nước ta tăng mạnh trong thời gian qua nhờ tác động tích cực của tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, tham gia các FTA thế hệ mới, trong đó có Hiệp định EVFTA. Dự báo trong vòng 5 năm tới, thặng dư thương mại Việt Nam - EU tăng khoảng 10% mỗi năm, thậm chí trong bối cảnh dịch Covid-19 vẫn đạt 3 - 5% trong 3 năm tới, đồng nghĩa với việc gây ra thâm hụt thương mại ngày một lớn cho EU, ảnh hưởng đến một số ngành sản xuất trong khối này. Do vậy, EU sẽ gia tăng các biện pháp phòng vệ thương mại với hàng hóa xuất khẩu từ Việt Nam.

- Nhiều mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam đã tạo ra sức ép cạnh tranh lớn tại thị trường nước nhập khẩu khu vực EU, khiến ngành sản xuất tại các



nước này bị ảnh hưởng, dẫn tới có những ý kiến đề nghị Chính phủ điều tra áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại. Thời gian tới, EU sẽ gia tăng các biện pháp phòng vệ thương mại đối với các mặt hàng có xu hướng cạnh tranh trực tiếp với hàng hóa của các quốc gia thuộc khối.

- Cơ chế CBAM tập trung vào nhóm hàng hóa có nguy cơ rò rỉ cac-bon cao nhất là xi măng, sắt và thép, nhôm, phân bón, Hydrogen và Điện, những lĩnh vực chiếm tới 94% lượng khí thải công nghiệp của EU. Do vậy, một số nhóm ngành có nguy cơ cao nhất bị áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại của EU trong đó có mặt hàng thép. Tỷ trọng xuất khẩu của nhóm hàng này của Việt Nam sang EU không nhiều nhưng có nguy cơ cao bị áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại vì EU đã áp dụng đối với các thị trường khác. Thép là mặt hàng được EU ưu tiên bảo hộ chỉ sau nông nghiệp và thực tế EU đã áp dụng tự vệ toàn cầu hạn ngạch thuế quan 25%. Khi biện pháp tự vệ hết hiệu lực, EU có thể sẽ áp

dụng phòng vệ trực diện với từng quốc gia bao gồm cả Việt Nam để ngăn chặn hành vi lợi dụng lẫn trốn phòng vệ thương mại từ một số quốc gia khác.

Nhằm đánh giá các tác động của CBAM đến Việt Nam, một số nghiên cứu khảo sát đã được tiến hành trên 4 lĩnh vực hiện có hàng hóa xuất khẩu đáng kể vào thị trường EU là: nhôm, thép, xi măng và phân bón. Xét về tổng thể toàn bộ nền kinh tế, tác động của CBAM là không lớn, nhưng đối với từng ngành hàng, từng doanh nghiệp, giá trị xuất khẩu giảm đi là con số không nhỏ, do đó làm gia tăng áp lực đối với các doanh nghiệp. Trong đó, lĩnh vực thép có khả năng sẽ giảm khoảng 4% giá trị xuất khẩu, nhu cầu giảm kéo theo sản lượng giảm khoảng 0,8%, cùng với tác động bất lợi về giảm khả năng cạnh tranh trên thị trường. Giá trị xuất khẩu của ngành nhôm cũng giảm hơn 4% và sản lượng giảm khoảng 0,4%. Đối với ngành xi măng và phân bón, mức độ tác động không đáng kể.

- Ngoài ra, một nguyên nhân khác xuất phát từ tác động của đại dịch Covid-19 đến các nền kinh tế, nhiều ngành phải thu hẹp sản xuất, sa thải công nhân, thị trường tiêu thụ hàng hóa bị thu hẹp, do đó buộc các quốc gia phải đẩy mạnh hơn nữa việc áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại để bảo vệ sản xuất trong nước.

4. KHUYẾN NGHỊ GIẢI PHÁP ỨNG PHÓ VỚI CÁC BIỆN PHÁP PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT KHẨU CỦA VIỆT NAM SANG THỊ TRƯỜNG EU TRONG BỐI CẢNH THỰC THI CBAM

Để ứng phó với quy định này của EU, Việt Nam nên lựa chọn giải pháp chấp nhận Cơ chế CBAM và tìm cách giảm thiểu tác động tiêu cực của cơ chế này, theo đó:

** Về phía Chính phủ:*

- Cần sớm ban hành hướng dẫn doanh nghiệp chuẩn bị ứng phó, tăng cường năng lực kỹ

thuật và thể chế để thích ứng với CBAM.

- Tham gia vào các đối thoại mang tính xây dựng với EU và đàm phán với EU để đưa ra các điều kiện có lợi cho Việt Nam.

- Xây dựng và hoàn thiện khung chính sách về khử cac-bon như loại bỏ dần điện than, thúc đẩy năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng...

- Đặc biệt, cần xem xét việc áp dụng định giá cac-bon trong bối cảnh tổng thể. Theo kinh nghiệm từ các dự án thẩm định tín chỉ cac-bon hiện nay, quá trình xác minh dữ liệu và khảo sát hiện trường thường mất từ 3 - 6 tháng. Nếu Việt Nam có quy định về định giá cac-bon, một phần tiền thuế doanh nghiệp xuất khẩu đáng lẽ phải trả cho EU sẽ được giữ lại ở Việt Nam.

** Đối với cơ quan quản lý nhà nước:*

- Bộ Công Thương cần tích cực, chủ động phòng tránh, ứng phó với các biện pháp có tính bảo hộ của nước ngoài thông qua theo dõi tình hình xuất, nhập khẩu để có kế hoạch điều chỉnh, xử lý; bảo đảm tuân thủ cam kết và chuẩn mực quốc tế. Tăng cường công tác phối hợp, trao đổi thông tin giữa Chính phủ, hiệp hội, doanh nghiệp; sớm hoàn thiện Thông tư hướng dẫn thực hiện EVFTA về phòng vệ thương mại, xây dựng và vận hành hệ thống cảnh báo sớm (từ kết cấu hạ tầng, trang thiết bị máy móc, máy chủ, đường truyền để phục vụ công tác phân tích và cảnh báo theo hướng đồng bộ, hiện đại...).

- Tích cực triển khai hệ thống cảnh báo sớm đối với các ngành hàng, sản phẩm có nguy cơ bị kiện phòng vệ thương mại tại các thị trường khác nhau trên trang



web của Cục Phòng vệ thương mại nhằm cung cấp những biến động xuất khẩu của các mặt hàng có nguy cơ bị áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại; theo dõi thật kỹ để cảnh báo sớm nếu như hàng xuất khẩu sang một số thị trường có biểu hiện tăng nhanh đột biến.

- Tiếp tục chủ động ứng phó hiệu quả với các vụ việc phòng vệ thương mại của nước ngoài, Cục Phòng vệ thương mại cần tiếp tục xử lý hiệu quả các vụ việc phòng vệ thương mại, chống lẩn tránh phòng vệ thương mại do nước ngoài khởi xướng trong thời gian qua và các vụ việc mới phát sinh (nếu có), đặc biệt tập trung vào vụ việc chống lẩn tránh với các

ngành có kim ngạch xuất khẩu lớn như gỗ, pin năng lượng mặt trời, thép... do tác động lớn và mức thuế chống lẩn tránh áp dụng thường ở mức cao.

- Tiếp tục chủ động theo dõi, nghiên cứu, báo cáo lãnh đạo Bộ Công Thương những diễn biến mới trong chính sách, pháp luật về phòng vệ thương mại của các nước và tình hình cải cách cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO; tăng cường công tác thông tin tuyên truyền, phổ biến về phòng vệ thương mại và cơ chế CBAM cho các doanh nghiệp xuất khẩu.

- Cần luôn theo sát, hỗ trợ các doanh nghiệp Việt Nam bày tỏ quan điểm, cung cấp thông



tin chính xác, đầy đủ, kịp thời để hỗ trợ doanh nghiệp trong quá trình xử lý vụ, việc PVTM. Đẩy mạnh cơ chế phối hợp liên ngành trong việc ứng phó với các vụ, việc điều tra chống trợ cấp, chống lẩn tránh thuế đối với hàng hóa xuất khẩu.

- Đưa các nội dung đào tạo, tập huấn doanh nghiệp vào các chương trình, hoạt động của ngành công thương nhằm nâng cao nhận thức của doanh nghiệp, cung cấp những thông tin cơ bản về phòng vệ thương mại và Cơ chế CBAM để doanh nghiệp có thể chủ động ứng phó kịp thời, hiệu quả với các vụ kiện phòng vệ thương mại của nước ngoài.

** Đối với các doanh nghiệp:*

- Doanh nghiệp là đối tượng chịu tác động và điều chỉnh trực tiếp của cơ chế CBAM, do vậy, các doanh nghiệp sản xuất và xuất khẩu sang thị trường EU trong các ngành có nguy cơ cao như thép, nhôm, lọc dầu, xi măng, giấy, thủy tinh, phân bón, năng lượng... nên có phương án giảm thiểu lượng cac-bon trong quá trình sản xuất để không vượt quá ngưỡng tiêu chuẩn của EU.

- Trước mắt các doanh nghiệp cần xây dựng báo cáo phát thải và phải kiểm soát tốt lượng phát thải trong toàn bộ chuỗi sản xuất, giảm phát thải trong từng công đoạn sản xuất của mình.

Theo chuyên gia Dự án Hỗ trợ kỹ thuật về đánh giá tác động của Cơ chế CBAM, mặc dù các nhà nhập khẩu của châu Âu là đối tượng chịu trách nhiệm báo cáo và chịu phí CBAM nhưng để có thông tin báo cáo, thực tế cho thấy, họ sẽ đòi hỏi các nhà sản xuất của Việt Nam thông tin về lượng sản phẩm, lượng phát thải trong sản phẩm, chi phí trả cho định giá cac-bon trong nước... Hiện doanh nghiệp Việt mới chỉ có thể cung cấp thông tin phát thải trong quá trình sản xuất, gia công hàng hóa, trong khi CBAM yêu cầu thông tin số liệu phát thải trong cả nguyên liệu đầu vào sản xuất. Về phần mình, các doanh nghiệp cho rằng, khi CBAM được áp dụng, nhà nhập khẩu EU phải nhận thông tin liên quan đến phát thải cac-bon từ nhà xuất khẩu và báo cáo với cơ quan chính phủ EU nhưng thủ tục này rất khó khăn và có khả năng trở thành rào cản nhập khẩu.

- Thời gian tới, cơ quan quản lý cần đơn giản hóa thủ tục nhận và báo cáo dữ liệu liên quan đến phát thải CO₂, đồng thời, khuyến khích doanh nghiệp áp dụng chiến lược/kế hoạch hành động để ứng phó với CBAM và có giải pháp thích hợp về phòng vệ thương mại theo quy định của WTO. Doanh nghiệp cũng cần được hướng dẫn chi tiết hơn về xác nhận lượng khí thải cac-bon và gửi dữ liệu cho các đối tượng liên quan đến phát thải CO₂.

- Các doanh nghiệp được khuyến nghị cần tìm hiểu quy định pháp luật, thực tiễn điều tra phòng vệ thương mại của các nước xuất khẩu, đặc biệt là đối với các thị trường mục tiêu; thường xuyên cập nhật thông tin cảnh báo sớm từ Bộ Công Thương để đề ra các chiến lược

xuất khẩu phù hợp cho từng giai đoạn, đồng thời thiết lập các kênh thông tin với các đối tác, các hiệp hội, ngành hàng để kịp thời cập nhật, xử lý các vụ kiện, tình huống phát sinh.

- Đa dạng hóa thị trường, tìm kiếm thị trường xuất khẩu mới; đa dạng hóa sản phẩm, tránh tăng trưởng xuất khẩu quá nóng vào một thị trường, đặc biệt là đối với các thị trường thường xuyên sử dụng công cụ phòng vệ thương mại hoặc đã từng kiện hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam. Nâng cao chuỗi giá trị của sản phẩm, đồng thời chuyển dần sang cạnh tranh bằng chất lượng và hạn chế việc cạnh tranh bằng giá; có chiến lược kiểm soát lượng xuất khẩu và giá bán một cách phù hợp để tránh bị coi là bán phá giá, nhận trợ cấp.

- Doanh nghiệp cũng cần hoàn thiện hệ thống quản trị doanh nghiệp, triển khai hệ thống quản lý, truy xuất nguồn gốc nguyên liệu rõ ràng, minh bạch; áp dụng hệ thống kế toán theo chuẩn quốc tế, lưu giữ đầy đủ hóa đơn, chứng từ để có thể chứng minh không bán phá giá, không lấn tránh khi bị điều tra. Tuân thủ chặt chẽ các quy định về chứng nhận xuất xứ; không tiếp tay cho các hành vi gian lận xuất xứ, lấn tránh biện pháp phòng vệ thương mại; phối hợp với Bộ Công Thương trong việc ngăn chặn các hành vi giả mạo, gian lận xuất xứ và chuyển tải bất hợp pháp.

- Hợp tác đầy đủ, toàn diện, cung cấp thông tin, tài liệu theo yêu cầu của cơ quan điều tra nước ngoài khi là đối tượng bị điều tra và hợp tác chặt chẽ với Bộ Công Thương (Cục Phòng vệ thương mại) trong quá trình ứng phó vụ việc phòng vệ thương

mại để được hướng dẫn, hỗ trợ kịp thời.

Kết luận

Trong thời gian tới, xu hướng tăng cường áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại đối với hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường EU trong bối cảnh Cơ chế điều chỉnh biên giới cac-bon của EU (CBAM) đi vào thực thi là hiện hữu. Vì vậy, để ứng phó với Cơ chế CBAM của EU, Việt Nam nên lựa chọn giải pháp chấp nhận, nâng cao nhận thức, tìm hiểu kỹ các quy định và tìm cách giảm thiểu tác động tiêu cực của cơ chế này, đồng thời có giải pháp đồng bộ từ cả phía Chính phủ, các cơ quan quản lý nhà nước, Bộ Công Thương, các doanh nghiệp và hiệp hội nhằm chủ động ứng phó, hạn chế thiệt hại cho các doanh nghiệp xuất khẩu, giữ vững và mở rộng thị trường xuất khẩu khu vực EU đầy tiềm năng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1]. Chính phủ (2017), *Quyết định số 1137/QĐ-TTg* ngày 03/8/2017 phê duyệt Đề án nâng cao năng lực cạnh tranh các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030;

[2]. Chính phủ (2018), *Nghị định số 10/2018/NĐ-CP* ngày 15/01/2018 của Chính phủ về quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý ngoại thương về các biện pháp phòng vệ thương mại.

[3]. Chính phủ (2021), *Quyết định số 1659/QĐ-TTg* ngày 02/10/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án “Nâng cao năng lực về phòng vệ thương mại trong bối cảnh tham gia các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới”.

[4]. *Hàng hoá Việt Nam sẽ ảnh hưởng thế nào khi EU*

áp dụng CBAM từ 1/10/2023?;
<https://vov.vn/kinh-te/>

[5]. Quốc hội (2017), *Luật Quản lý ngoại thương* số 05/2017/QH14 ngày 12/6/2017, Quốc hội khóa XIV, kỳ họp thứ 3.

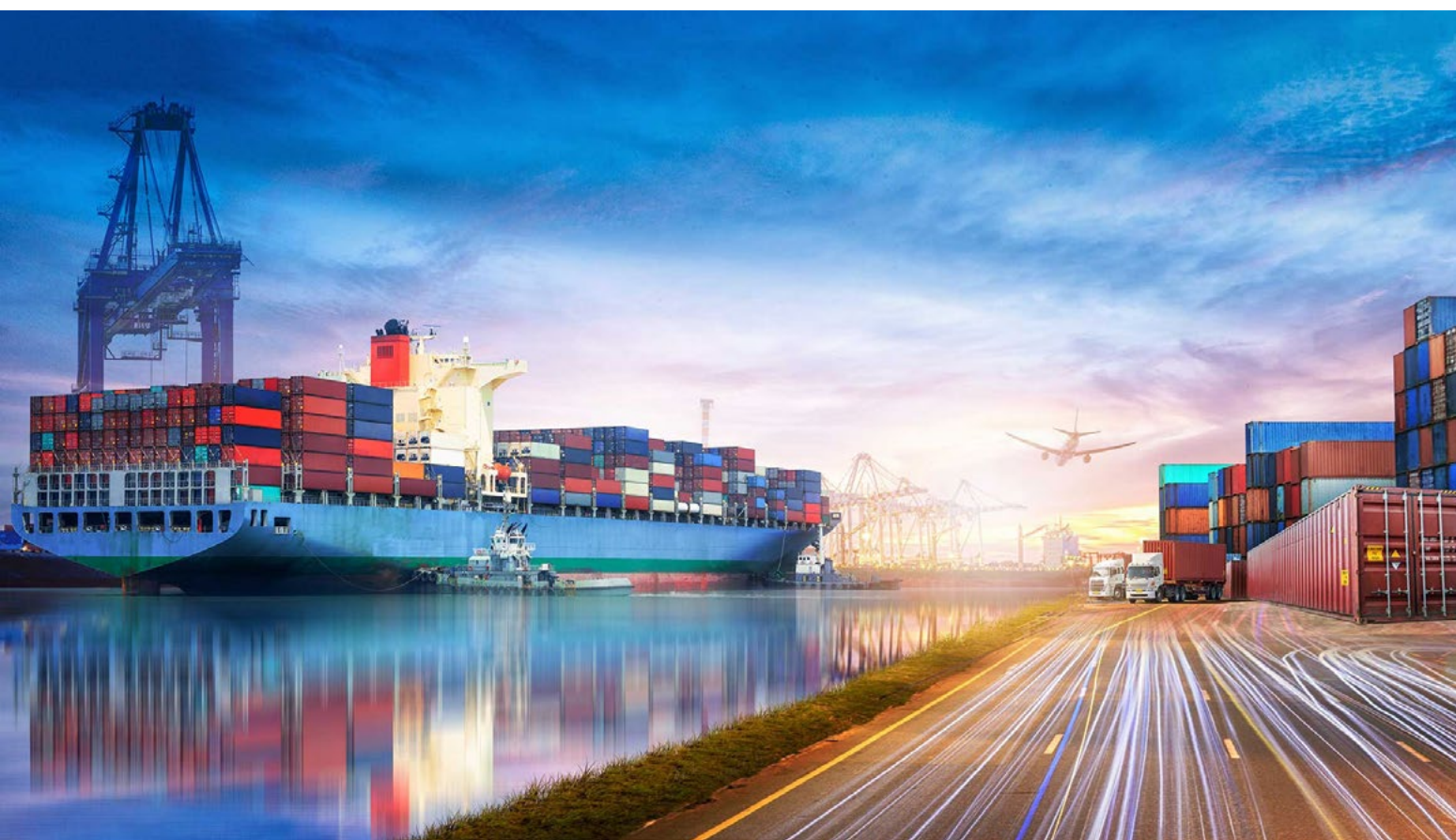
[6]. *Quy định và thực tiễn về phòng vệ thương mại trong bối cảnh mới;* <https://chongbanphagia.vn/>

[7]. Uyên Hương (2017), *Năm chắc cơ hội để đẩy mạnh xuất khẩu vào thị trường EU*, Thông tấn xã Việt Nam.

[8]. *Xuất khẩu sang thị trường EU: Thách thức quy định xanh và bền vững*, www.ttdn.vn - www.thongtindoingoi.org.vn, Hội nhập và phát triển.

LÊ HUY KHÔI

*Viện Nghiên cứu chiến lược,
chính sách Công Thương*



Kinh tế thị trường và Trợ cấp Công nghiệp

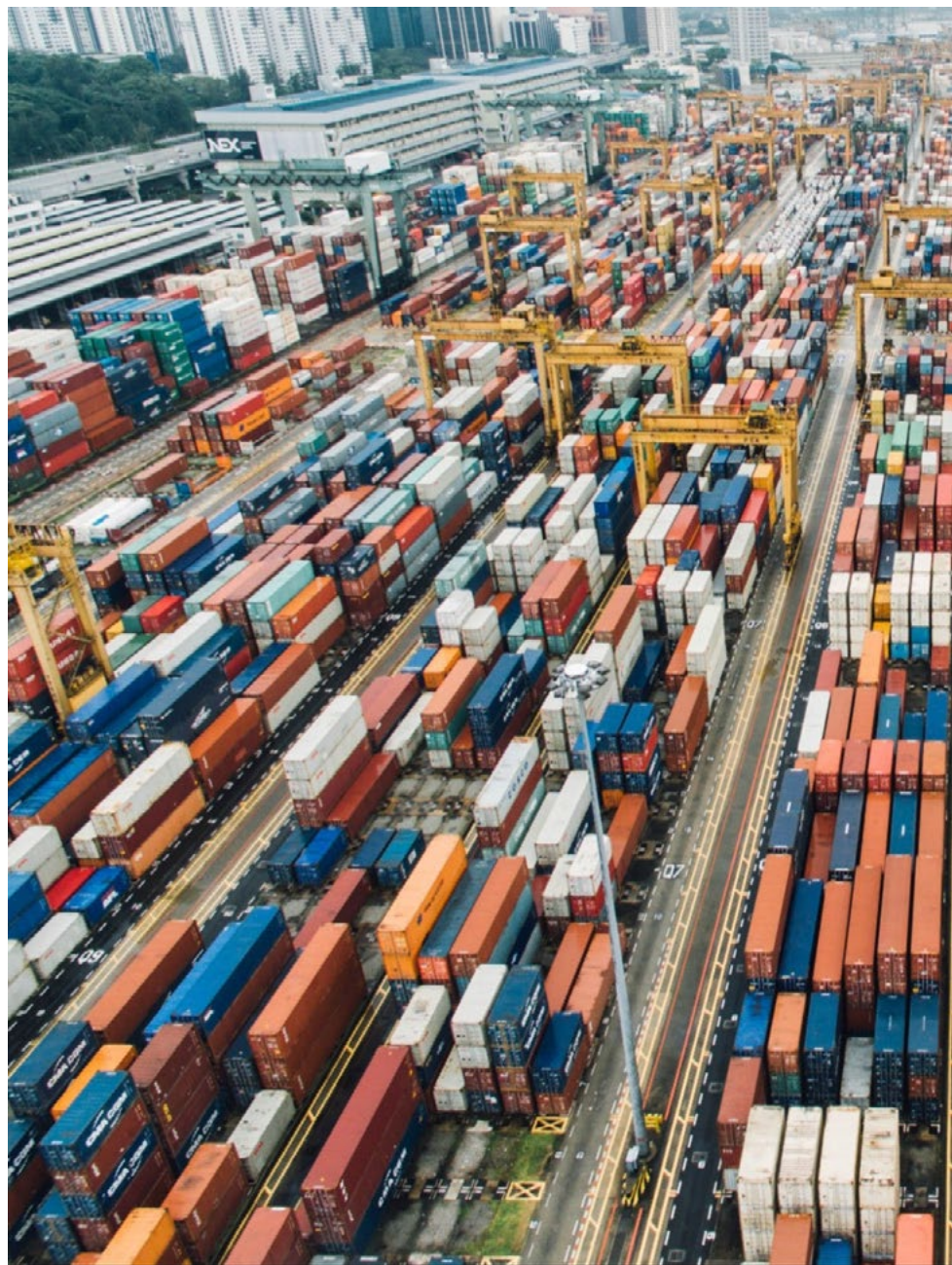
Quy định có liên quan của WTO

Trong Hiệp định GATT và Hiệp định chống bán phá giá của WTO không có quy định về nền kinh tế thị trường hay phi thị trường.

Việc cho phép các nước thành viên được sử dụng phương pháp tính toán, so sánh khác (*exceptional method for the calculation of normal value*) được quy định tại Note 2 Ad Article VI:1 Hiệp định GATT trong trường hợp thỏa mãn hai điều kiện “*the complete or substantially complete monopoly of trade*” and “*the fixing of all prices by the State*” và khi đó “*a strict comparison with domestic prices in such a country may not always be appropriate*”. Trong vụ việc giải quyết tranh chấp của EC và Trung Quốc, Cơ quan Phúc thẩm WTO cũng thừa nhận rằng “*this appears to describe a certain type of NME, where the State monopolizes trade and sets all domestic prices*”.

Thay đổi thuật ngữ pháp lý của một số thành viên WTO

Hiện nay, một số nước đã có sự thay đổi nội luật của mình để tránh không sử dụng thuật ngữ nền kinh tế phi thị trường nữa mà thay thế vào đó đã chuyển sang sử dụng những khái niệm mới như “*nền kinh tế bị bóp méo một cách đáng kể (significantly distorted economy)*” như EU, hoặc thuật ngữ “*tình hình thị trường đặc biệt*” (PMS) như Australia. Cách tiếp cận này khá tương đồng với cách tiếp cận trước đó và mang tính chất linh hoạt của Đạo luật về các biện pháp nhập khẩu đặc biệt (Setion 20 - Special Import Measures Regulations – SIMS) của Canada, khi nước này không đưa ra thuật ngữ hay khái



niệm về kinh tế phi thị trường mà thay vào đó họ đưa ra các tiêu chí, các điều kiện để căn cứ vào đó để cho phép cơ quan điều tra được quyền sử dụng “*domestic prices or costs*” tại Việt Nam hay là “*của nước thay thế*” để tính toán giá trị thông thường.

Bên cạnh đó, mặc dù Việt Nam được Úc công nhận quy chế kinh tế thị trường (năm 2008 thông qua Hiệp định Thương mại tự do FTA ASEAN-Úc- New Zealand) nhưng trong một số vụ điều tra chống bán phá giá

gần đây, Úc vẫn tiến hành điều tra xác định liệu “*có tồn tại một tình hình thị trường đặc biệt tại Việt Nam*” hay không, từ đó tạo cơ sở cho việc không sử dụng các giao dịch bán hàng tại Việt Nam để tính toán trị giá thông thường (thuật ngữ “*tình huống thị trường đặc biệt*” cũng được nhắc đến tại Điều 2.2 Hiệp định Chống bán phá giá WTO).

Có một điểm đáng tiến bộ trong quy định mới của EU về chống bán phá giá theo đó nghĩa vụ chứng minh cho cáo buộc



“nền kinh tế bị bóp méo một cách đáng kể” đã được chuyển cho bên đưa ra cáo buộc (tức ngành sản xuất nội địa EU) thay vì như trước bên khởi kiện chỉ thông thường đưa ra cáo buộc mà thôi. Cách tiếp cận này hiện nay phần nào được coi như tương tự với Canada và Úc. Với cách hiểu và giải thích như trên, EU và Canada sẽ dựa vào đó để từ chối việc công nhận một nước có nền kinh tế thị trường như cách tiếp cận truyền thống trước đây, vì thực tế trong luật pháp

của những nước này đã không còn dùng khái niệm hay thuật ngữ NME.

Diễn biến mới tại WTO

3.1. Đề xuất của Hoa Kỳ

Ngày 20 tháng 02 năm 2020, Hoa Kỳ đã đưa ra một đề xuất *“Sự quan trọng của các điều kiện kinh tế thị trường đối với hệ thống thương mại thế giới”* vào trong chương trình nghị sự của phiên họp đầu năm của Đại Hội đồng WTO, tổ chức vào ngày 02 và 03/3/2020, đề xuất này được dự

thảo dưới hình thức của một Quyết định của Đại hội đồng.

Trong nội dung của bản đề xuất của mình, Hoa Kỳ đã nhắc lại vai trò của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) được thành lập là để thúc đẩy sự tham gia của các nền kinh tế thành viên vào một hệ thống thương mại thế giới *“dựa trên các chính sách mở, định hướng thị trường và các cam kết được nêu trong các Hiệp định và Quyết định của Vòng đàm phán Uruguay”* và phản ánh *“mong muốn WTO vận hành trong một hệ thống thương mại đa phương công bằng và cởi mở hơn vì lợi ích và phúc lợi của người dân”* và, trong suốt thời gian diễn ra Vòng đàm phán Uruguay *“các biện pháp quan trọng của cải cách kinh tế và tự do hóa thương mại đã được thực hiện ở nhiều nước đang phát triển và các nền kinh tế kế hoạch tập trung trước đây”*.

Chính vì vậy, nội dung của Dự thảo nhằm nêu lên sự quan ngại đáng kể của Đại hội đồng đối với các chính sách và thông lệ áp dụng định hướng phi thị trường đã dẫn đến thiệt hại cho hệ thống thương mại thế giới và dẫn đến tình trạng dư thừa nghiêm trọng, tạo ra các điều kiện cạnh tranh không công bằng cho công nhân và doanh nghiệp, cản trở sự phát triển và sử dụng những công nghệ đổi mới, và làm suy yếu chức năng đúng đắn của thương mại quốc tế.

Đại hội đồng khẳng định rằng các điều kiện định hướng thị trường là nền tảng cho một hệ thống thương mại thế giới tự do, công bằng và cùng có lợi, nhằm đảm bảo một sân chơi bình đẳng cho công nhân và doanh nghiệp của Thành viên; khẳng định công dân và doanh nghiệp

của Thành viên nên hoạt động trong các điều kiện định hướng thị trường và lưu ý các yếu tố sau cho thấy và rất quan trọng để tồn tại các điều kiện định hướng thị trường cho người tham gia thị trường, do đó:

i. Các quyết định của doanh nghiệp về giá cả, các chi phí, đầu vào, mua hàng và bán hàng được tự do xác định và được đưa ra để đáp ứng với các tín hiệu thị trường;

ii. Các quyết định của các doanh nghiệp về đầu tư được tự do xác định và đưa ra để đáp ứng với các tín hiệu thị trường;

iii. Các quyết định về phân bổ vốn giá cả vốn, lao động, công nghệ và các yếu tố khác được xác định theo thị trường;

iv. Các quyết định phân bổ vốn của hoặc ảnh hưởng đến doanh nghiệp được tự do xác định và đưa ra để đáp ứng với các tín hiệu thị trường;

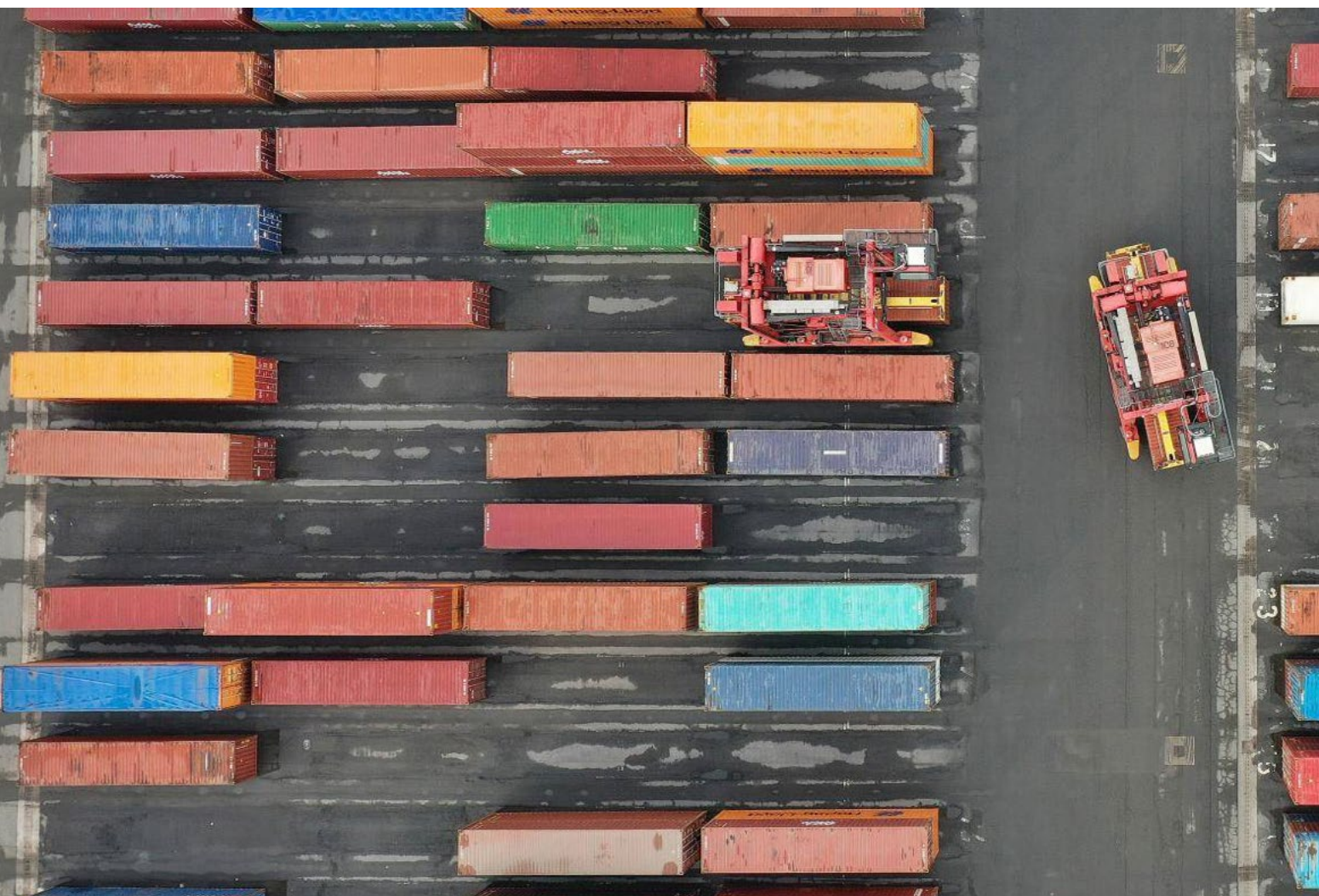
v. Các doanh nghiệp cần phải tuân theo các chuẩn mực kế toán được quốc tế công nhận, bao gồm cả kế toán độc lập;

vi. Các doanh nghiệp cần phải tuân theo luật công ty theo định hướng thị trường và hiệu quả, luật phá sản, luật cạnh tranh và luật sở hữu tư nhân và có thể thực thi các quyền của mình thông qua các quy trình pháp lý vô tư, như hệ thống tư pháp độc lập;

vii. Doanh nghiệp có thể tự do tiếp cận thông tin liên quan mà dựa trên đó để đưa quyết định kinh doanh của mình; và

viii. Không có sự can thiệp đáng kể nào của chính phủ vào các quyết định kinh doanh của doanh nghiệp được nêu ở trên.

Trên thực tế, từ Hội nghị cấp Bộ trưởng lần thứ 11 tại Buenos Aires, Argentina tháng 12 năm 2017, *Liên minh châu Âu, Nhật Bản và Hoa Kỳ* đã nỗ lực nhằm giải quyết các khoản trợ cấp lớn dành cho lĩnh vực công nghiệp, những thách thức từ các doanh nghiệp do nhà nước sở hữu hoặc được nhà nước đầu tư và chuyển giao công nghệ. Ngày 14 tháng 01 năm 2020, các bộ trưởng thương mại của Hoa Kỳ, Liên minh châu Âu và Nhật Bản đã gặp gỡ và thống nhất đưa ra Bản tuyên bố chung nhằm đề xuất cải cách đối với các quy tắc của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)



điều chỉnh các khoản trợ cấp. Những đề xuất này nhằm vào các khoản trợ cấp méo mó thương mại, bao gồm cả những khoản được chính phủ Trung Quốc sử dụng để hỗ trợ các ngành công nghiệp chiến lược.

Trong nhiều năm, các nước phát triển, dẫn đầu là Hoa Kỳ, đã chỉ trích Trung Quốc vì các hoạt động thương mại không công bằng và những thiếu sót của các quy định hiện hành của WTO để giải quyết các vấn đề này, đặc biệt là trợ cấp công nghiệp. Để thúc đẩy cải cách WTO và hạn chế các hoạt động thương mại không công bằng đó, vào tháng 12 năm 2017, các bộ trưởng thương mại của Hoa Kỳ, EU và Nhật Bản tuyên bố họ sẽ tăng cường hợp tác ba bên để giải quyết một số

hành vi bóp méo và bảo vệ thị trường không công bằng, bao gồm cả trợ cấp và chuyển giao công nghệ. Sau đó, ba bên đã chính thức hóa nhóm để tập trung chủ yếu vào các chính sách và thực tiễn định hướng phi thị trường, dẫn đến tình trạng dư thừa nghiêm trọng bằng cách xây dựng các quy tắc mạnh mẽ hơn của WTO để chi phối các khoản trợ cấp công nghiệp.

Ngày 16 tháng 7 năm 2018, trong khuôn khổ nghị sự của cuộc họp Đại hội đồng WTO, đại diện của Phái đoàn Hoa Kỳ, Đại sứ David Shea đã có bài trình bày dài 14 trang về **“China’s Trade-Disruptive Economic Model”**. Tài liệu được chia làm 4 phần:

i. *“Các điều kiện của nền kinh tế định hướng phi thị trường”*;

ii. Phân bổ tài nguyên phi thị trường;

iii. Các chi phí mà các thành viên WTO phải chi trả cho mô hình kinh tế của Trung Quốc, bao gồm những chủ đề như các thị trường được bảo hộ và không đồng đẳng, sự vượt quá công suất do mô hình Trung Quốc tạo ra và sử dụng rộng rãi chuyển giao công nghệ cưỡng bức; và

iv. Các lợi ích của Trung Quốc về mô hình kinh tế của họ.

WTO được xây dựng xung quanh một hệ thống thương mại đa phương mở và công bằng được xây dựng xung quanh các chính sách định hướng thị trường, Hoa Kỳ cho rằng trở thành thành viên của WTO đồng nghĩa với việc xác nhận một quốc gia về những nỗ lực của họ trong việc thực hiện các chính sách định hướng thị trường.

Cụ thể, Hoa Kỳ chỉ trích việc phân bổ tài nguyên của nhà nước như đất đai, lao động, năng lượng và vốn đầu tư theo

cách không phản ánh thị trường, do đó làm méo mó thương mại toàn cầu. Hoa Kỳ cũng nhắm vào các doanh nghiệp nhà nước và chuyển giao công nghệ bắt buộc - những vấn đề mà Hoa Kỳ đã chỉ trích Trung Quốc nhiều lần. Hoa Kỳ cũng trích dẫn ví dụ về công suất dư thừa thép toàn cầu, trong số các sản phẩm khác, thường được cho là do Trung Quốc hỗ trợ rất nhiều cho ngành công nghiệp trong nước.

Trong khi một số thành viên WTO đã lo ngại về việc không có sự kết nối giữa hệ thống dựa trên các quy tắc của WTO và các nền kinh tế phi thị trường, khi mà các hành vi thương mại không thực sự được điều chỉnh bởi các quy tắc của WTO. Chính vì vậy, Hoa Kỳ đã nỗ lực để có được sự tái khẳng định lại bản chất kinh tế thị trường của và sự cần thiết phải giải quyết sự bóp méo thương mại đang tồn tại nhưng chưa được điều chỉnh bởi các quy tắc của WTO.

Tại WTO, nhiều quan điểm đưa ra rằng một trong những phương thức nhằm thực hiện sự cải tổ WTO một cách đáng kể đó là khôi phục lại các chức năng của tổ chức này trong đó có việc xây dựng các quy tắc mới để đáp ứng được sự thay đổi nhanh chóng của môi trường toàn cầu. Việc cải tổ cần được thực hiện bằng cách cập nhật các quy tắc để điều chỉnh những lĩnh vực mới và thực thi những quy tắc hiện hành một cách hiệu quả, trong đó cần phải giải quyết sự thiếu kết nối giữa những thành viên vận hành theo nền kinh tế thị trường và những thành viên khác thì lại không.

Trong một hệ thống thương mại được dựa trên sự đồng thuận thì thực sự rất khó có thể các



thành viên mà hệ thống kinh tế không dựa trên nền tảng của các nguyên tắc thị trường sẽ đồng ý với việc giải quyết sự bóp méo thương mại lớn mà họ đã tạo ra trong nền kinh tế của họ, nhưng tương lai của WTO sẽ phụ thuộc vào việc tìm ra cách thức để xử lý những sự khác biệt và sự bóp méo thương mại này.

Do WTO hoạt động dựa trên sự đồng thuận (consensus-based), nên cần có một thỏa thuận giữa tất cả 164 thành viên trước khi cải cách các quy tắc trợ cấp hiện hành. Hoa Kỳ, EU và Nhật Bản sẽ cần cố gắng liên kết với các thành viên khác để những thành viên này ủng hộ những đề xuất mới của 3 nước nêu trên trước khi đệ trình chính thức lên WTO. Ba bên đang hướng tới hội nghị bộ trưởng WTO lần thứ 12 (MC12), dự kiến diễn ra từ ngày 8 đến 11 tháng 6 tại Nur-Sultan, Kazakhstan.

Phiên họp Đại hội đồng WTO ngày 03 tháng 3 năm 2020:

Tại phiên họp Đại hội đồng WTO ngày thứ 3/3/2020, Trung Quốc đã có bài phát biểu cáo buộc Hoa Kỳ về việc sử dụng Đề xuất kinh tế phi thị trường rõ ràng là một “scene-setting” cho mục tiêu thực sự của Hoa Kỳ đó là đưa ra những biện pháp chế tài mới cho trợ cấp. Trung Quốc tin rằng đề xuất này sẽ không nhận được sự ủng hộ từ các thành viên WTO.

Trong bài phát biểu của mình, Đại sứ Trung Quốc tại WTO, ông Zhang Xiangchen cho rằng đề xuất của Hoa Kỳ không phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của WTO và vượt quá phạm vi chức năng của Tổ chức thương mại thế giới, điều này sẽ không nhận được sự đồng thuận từ các thành viên WTO. Trong bài phát

biểu của Trung Quốc cũng phản bác lại lập luận của Hoa Kỳ khi đặt ngược lại nghi vấn trong đề xuất của Hoa Kỳ thì thế nào là các chính sách và thông lệ áp dụng định hướng phi thị trường? Các tiêu chuẩn kế toán được quốc tế công nhận là gì? Hay “*tự do tiếp cận các thông tin có liên quan*” là gì? Như nào là một “*sự can thiệp đáng kể của chính phủ*”? Quan điểm của Trung Quốc là “*những khái niệm này sẽ dẫn đến sự tranh luận không có hồi kết*”, trong khi đó WTO chỉ còn có 3 tháng để chuẩn bị cho MC12, có lẽ WTO nên dành thời gian và nguồn lực hạn chế của mình cho việc giải quyết khủng hoảng Cơ quan phúc thẩm và thúc đẩy việc xử lý này thành một kết quả có thể tại MC12. Trung Quốc làm rõ thêm là WTO không có chức năng đàm phán về vấn đề kinh tế thị trường và Trung Quốc không muốn trao đổi vấn đề này trong khuôn khổ WTO. Trung Quốc cũng sẽ không trao đổi về việc bổ sung Hiệp định Trợ cấp và các biện pháp đối kháng WTO, tuy nhiên, nếu đó là đề xuất thì nước này sẵn sàng tham gia tranh luận.

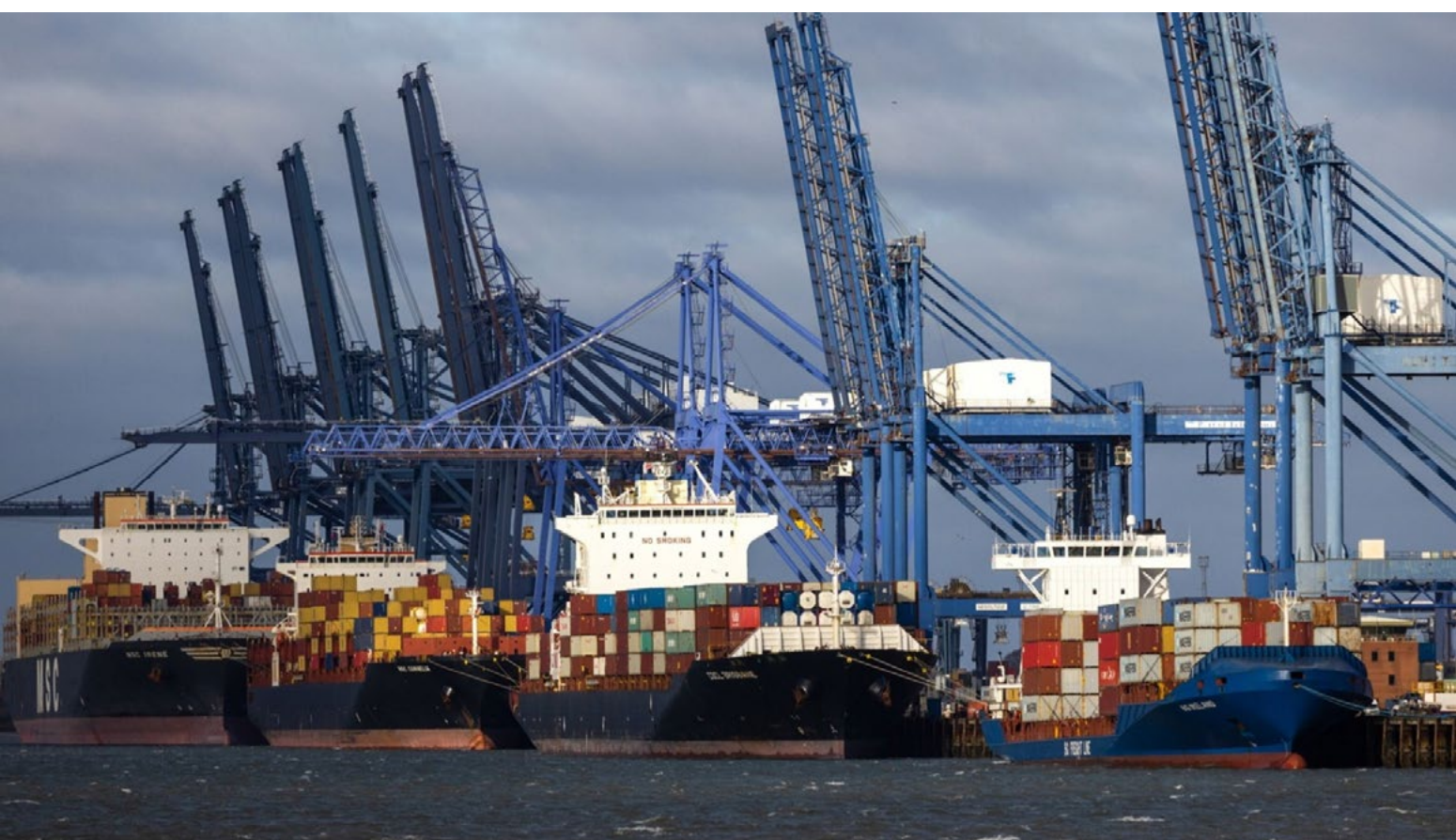
Tuy nhiên, trong bài phát biểu của Hoa Kỳ tại phiên họp Đại hội đồng WTO này Đại sứ Hoa Kỳ tại WTO, ông Dennis Shea tranh luận rằng Dự thảo đề xuất là quan trọng và có thể hỗ trợ cho việc đàm phán các chế định thương mại mới như trợ cấp công nghiệp (Industrial subsidies) được thành công. “*Các Thành viên WTO xem xét các sáng kiến và quy tắc mới - như trợ cấp thủy sản, trợ cấp công nghiệp, doanh nghiệp nhà nước hoặc các vấn đề khác - những nội dung này có thể là yếu tố then chốt để đạt được cải cách WTO có ý nghĩa, sự quan trọng của các điều kiện định hướng thị trường*”. Theo

quan điểm của Hoa Kỳ, chia sẻ sự hiểu biết chung và sự cam kết cho các chuẩn mực định hướng thị trường mà dựa trên đó WTO được thành lập sẽ làm tăng đáng kể triển vọng về các quy tắc này, một khi được thực thi, sẽ vừa hiệu quả vừa bền vững. Hoa Kỳ một lần nữa tái khẳng định “*thúc đẩy tự do hóa thương mại dựa trên cạnh tranh tự do và công bằng thông qua việc chấp nhận các chính sách kinh tế thị trường trong các thành viên WTO*”. Đại sứ Hoa Kỳ cho rằng Hoa Kỳ đã coi Trung Quốc là nước có nền kinh tế phi thị trường trong một thời gian dài, điều đó chứng tỏ rằng WTO đã không đủ khả năng để giải quyết vấn đề kinh tế phi thị trường này.

3.2. Trung Quốc

Trong khuôn khổ vụ việc điều tra chống bán phá giá cụ thể liên quan đến phôi nhôm của Trung Quốc và cũng là nhằm thu thập các thông tin cập nhật để giải quyết vấn đề KTTT của Trung Quốc sau khi Điều 15(a) (ii) Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc hết hiệu lực, DOC kết luận rằng Trung Quốc là nền kinh tế phi thị trường vì nền kinh tế này không vận hành dựa trên các nguyên tắc thị trường đủ để cho phép việc sử dụng giá cả và chi phí của Trung Quốc khi DOC phân tích bán phá giá.

Căn cứ để DOC đưa ra kết luận này là vai trò của nhà nước trong nền kinh tế và mối liên hệ giữa vai trò này với thị trường và khu vực kinh tế tư nhân dẫn đến những sự lệch lạc căn bản trong nền kinh tế của Trung Quốc. Về cơ bản, DOC cho rằng khuôn khổ nền kinh tế Trung Quốc được thiết lập bởi chính phủ Trung Quốc (GOC) và Đảng



Cộng sản Trung Quốc (CCP), thể hiện qua việc nắm quyền kiểm soát trực tiếp và gián tiếp đối với phân bổ nguồn lực bằng những công cụ như phần sở hữu của chính phủ và quyền kiểm soát các ngành kinh tế chủ chốt và mệnh lệnh của chính phủ. Sở hữu về mặt pháp lý và thực tế cũng như quyền kiểm soát của chính phủ Trung Quốc và CCP đối với các lĩnh vực và tổ chức kinh tế được bao phủ gần như toàn bộ nền kinh tế của Trung Quốc, bao gồm những tổ chức tài chính lớn nhất và những doanh nghiệp hàng đầu trong sản xuất, năng lượng, và cơ sở hạ tầng.

Các cơ quan nhà nước của Trung Quốc sử dụng quyền kiểm soát này một cách có chọn lọc để gây ảnh hưởng đến sự tương tác giữa cung và cầu, từ đó làm sai lệch mục đích của những nhân tố thị trường. Khả năng ảnh hưởng đến những nguồn

lực kinh tế này được thể hiện rõ trong những mặt trọng yếu của nền kinh tế, từ việc hình thành tỷ giá ngoại hối và giá đầu vào, đến sự dịch chuyển lao động, quyền sử dụng đất, sự phân bổ đầu tư trong nước và nước ngoài cũng như việc xâm nhập và rút khỏi thị trường. Vì những sự lệch lạc đáng kể gây ra từ kết cấu thể chế của Trung Quốc và quyền điều hành mà chính phủ và CCP có được thông qua thể chế đó, DOC kết luận rằng Trung Quốc vẫn là một quốc gia có nền kinh tế phi thị trường theo quy định của Hoa Kỳ.

3.3. Vụ kiện giải quyết tranh chấp do Trung Quốc khởi xướng kiện EU về việc không áp dụng quy chế kinh tế thị trường trong các vụ việc điều tra chống bán phá giá (DS 516)

Trung Quốc nộp đơn kiện vào năm 2016 và tranh luận rằng cơ sở pháp lý mà căn cứ vào đó

để EU không phải áp dụng các thông lệ tính toán biên độ pháp giá theo quy định của Hiệp định WTO đã hết hạn áp dụng vào năm 2016 – thời điểm kỷ niệm 15 năm gia nhập WTO của Trung Quốc. Mục đích của vụ kiện này nhằm yêu cầu EU công nhận nền kinh tế thị trường trong các vụ việc điều tra chống bán phá.

Theo trình tự thủ tục của vụ việc, Ban hội thẩm giải quyết tranh chấp vụ việc đã ban hành một Báo cáo tạm thời về vấn đề kinh tế thị trường vào năm ngoái (2019). Tuy nhiên, ngày 15 tháng 6, Chính phủ Trung Quốc đã đồng ý từ bỏ một vụ việc giải quyết tranh chấp quan trọng tại WTO.

Bên cạnh đó, động thái này cũng là một tín hiệu tích cực cho Hoa Kỳ, khi nước này cũng là một bên bị khiếu kiện trong một vụ việc khác giống như vậy với Trung Quốc, một vụ việc tranh

chấp mà Đại diện thương mại Hoa Kỳ, ông Robert Lighthizer trước đó đã gọi là “*một vụ tranh tụng pháp lý nguy hiểm nhất của WTO*”.

Trung Quốc đã quyết định từ bỏ vấn đề về quy chế kinh tế thị trường sau khi Ban hội thẩm ban hành báo cáo tạm thời của vụ việc tranh chấp. Báo cáo đã không đồng ý với những lập luận cho rằng theo quy tại Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc năm 2001 thì sau 15 năm quyền được đối xử như một nền kinh tế thị trường trong các vụ việc điều tra chống bán phá giá của Trung Quốc sẽ được công nhận một cách tự động.

Cả Hoa Kỳ và EU đều không xem các giá cả của Trung Quốc là đáng tin cậy và trong nhiều thập kỷ qua, EU và Hoa Kỳ đã tính toán mức thuế chống bán phá giá theo cách thức không sử dụng giá cả và chi phí tại Trung Quốc mà sử dụng những thông tin từ các nước thứ 3 những nước theo đuổi nền kinh tế thị trường tự do. Việc sử dụng các thông tin thay thế về giá cả và chi phí của nước thứ 3 cho phép EU và Hoa Kỳ có thể bổ sung thêm mức thuế đối với hàng hóa nhập khẩu của Trung Quốc và giúp giữ được tính cạnh tranh cho các nhà sản xuất nội địa của nước mình.

3.4. Vụ việc DS 529 Australia – Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper

Đây là vụ kiện mà Chính phủ Indonesia kiện Australia trong vụ việc điều tra chống bán phá giá đối với mặt hàng giấy in A4. Điều đáng chú ý của vụ việc này đó là nội dung khiếu nại của Indonesia liên quan đến việc giải thích và áp dụng thuật ngữ “*tình hình thị trường đặc biệt*” Điều 2.2 của Hiệp định chống bán phá

giá WTO và quyết định sử dụng thông tin về giá cả của nước thứ 3 của cơ quan điều tra chống bán phá giá Australia. Indonesia đã khiếu nại về cách thức mà Cơ quan điều tra chống bán phá giá của Australia xác định giá trị thông thường (normal value “NV”).

Trong vụ việc này Australia đã kết luận thị trường giấy A4 nội địa của Indonesia là “*tình hình thị trường đặc biệt*” do có sự tác động đáng kể của Chính phủ Indonesia thông qua các chương trình trợ cấp và hạn chế xuất khẩu, điều này làm bóp méo ngành công nghiệp giấy và gỗ của nước này, giá giấy A4 của

Indonesia thấp hơn một cách giả tạo so với ngưỡng giá của khu vực, do đó, giá giấy A4 tại thị trường nội địa không phù hợp cho việc xác định giá trị thông thường của sản phẩm. Với kết luận điều tra này và quy định Điều 2.2, Cơ quan điều tra chống bán phá giá Australia đã tự tính các giá trị thông thường bằng việc sử dụng các giá trị thay thế của nước thứ 3 và sử dụng giá xuất khẩu từ Brazil và một số nước Nam Mỹ khác.

Trong Báo cáo cuối cùng của vụ việc DS 529, Ban Hội thẩm đã đưa ra kết luận **KHÔNG** ủng hộ khiếu nại của Indonesia về việc giải thích và áp dụng thuật ngữ



“tình hình thị trường đặc biệt” của Australia.

Vụ việc trên đã cho thấy ngay cả một nước được coi là nước có nền kinh tế thị trường thì trong từng vụ việc điều tra cụ thể và dựa trên các số liệu, dữ liệu thực tế của ngành sản xuất hàng của nước xuất khẩu mà cơ quan điều tra chống bán phá giá của nước nhập khẩu có thể không sử dụng các thông tin về chi phí sản xuất và giá cả nội địa của nước xuất khẩu để tính toán giá trị thông thường trong quá trình điều tra tính toán biên độ phá giá.

4. Định hướng cho vấn đề KTTT:

Như đã trình bày ở trên WTO không có định nghĩa về nền kinh tế phi thị trường, một số thành viên quan trọng của WTO như EU, Úc, Canada... cũng đã không sử dụng thuật ngữ NME trong các văn bản quy phạm pháp luật của mình liên quan đến lĩnh vực phòng vệ thương mại mà đã sửa đổi sang những thuật ngữ mới, với cách tiếp cận rộng và mở hơn, đưa ra các tiêu chí và các điều kiện mà các nền kinh tế trên thế giới cần phải thỏa mãn để được coi là nước có nền kinh tế thị trường.

Một số chuyên gia luật thương mại quốc tế cũng chỉ ra rằng mặc dù Mục 15 có cho

phép các thành viên WTO được tiếp tục sử dụng phương pháp NME sau năm 2016 hay không, thì các Thành viên WTO cũng sẽ có những phương thức cách khác để tính toán biên độ phá giá làm tăng mức thuế chống bán phá giá. Ví dụ, Úc đã sử dụng phương pháp được gọi là “tình hình thị trường đặc biệt” (particular market situation) sau khi nước này công nhận nền kinh tế thị trường đầy đủ cho Trung Quốc vào năm 2005. Trong tranh chấp NME, EU đã sửa đổi quy định chống bán phá giá để thay thế Danh sách mang tính chất phân biệt đối xử khi liệt kê ra các nước bị coi là có nền kinh tế phi thị trường với một phương pháp khác “nền kinh tế bị bóp méo một cách đáng kể (significantly distorted economy)”. Trên thực tế phương pháp mới đã sao chép lại phương pháp NME và cho phép EU tiếp tục áp dụng phương pháp này theo nhiều cách khác nhau ngoại trừ tên gọi.

Ngày 04/9/2019, chính phủ Canada đã ban hành Các quy định về Các biện pháp Nhập khẩu Đặc biệt (*Special Import Measures Regulations “SIMR”*) sửa đổi. Những sửa đổi mới này nhằm giải quyết các quan ngại của ngành công nghiệp thép Canada liên quan đến sự hiệu quả của cơ chế phòng vệ thương mại trong việc xử lý hành vi bóp méo và phá giá chi phí đầu vào của các công ty liên kết.

Những thay đổi đưa ra cách thức mà Cơ quan Dịch vụ Biên giới Canada (Cơ quan điều tra chống bán phá giá) có thể tính toán các chi phí sản xuất phục vụ cho việc xác định giá trị thông thường được xây dựng (a constructed normal value) trong một vụ việc điều tra chống bán phá giá. Những sự thay đổi này



nhằm đưa ra một phạm vi áp dụng rộng hơn để xử lý trường hợp chi phí sản xuất bị bóp méo do bởi một “*tình hình thị trường đặc biệt*” tại nước xuất khẩu (ví dụ như sự can thiệp của chính phủ gây ra giá cả bị bóp méo hoặc khi các yếu tố như biến động kinh tế vĩ mô đáng kể ảnh hưởng đến giá cả và chi phí đầu vào trên thị trường).

Với việc Hoa Kỳ liên tục đưa ra những đề xuất của mình liên quan đến nội dung kinh tế phi thị trường, tăng cường tính minh bạch và thực thi nghĩa vụ thông báo của các thành viên WTO, vấn đề doanh nghiệp nhà nước, trợ cấp gây bóp méo thương mại, trợ cấp trong lĩnh vực công nghiệp dẫn đến tình trạng vượt quá công suất, vượt quá sản xuất tác động tiêu cực đến thị trường thế giới, tại thời điểm hiện tại dường như chỉ giới hạn là Trung Quốc. Tuy nhiên, đặt trong bối cảnh của việc cải tổ WTO, tăng cường chức năng đàm phán và xây dựng các quy tắc mới, như Đại sứ Hoa Kỳ tại WTO cũng đã nêu rõ trong bài phát biểu của mình là “*dự thảo để xuất là quan trọng và có thể hỗ trợ cho việc đàm phán các chế định thương mại mới như trợ cấp công nghiệp (Industrial subsidies) được thành công*” thì trở thành các quy phạm pháp luật và có hiệu lực áp dụng chung, điều này sẽ không chỉ giới hạn ở một thành viên, một vài thành viên mà là sẽ mở rộng ra cho tất cả các thành viên WTO. Hơn nữa, việc đưa ra các đề xuất Dự thảo Quyết định của Đại hội đồng về nền kinh tế phi thị trường, Hoa Kỳ muốn chuyển thông điệp đến toàn bộ thành viên WTO về những diễn biến và hướng phát triển của chính sách thương mại mới của Hoa Kỳ trong thời gian tới.

Định hướng của Việt Nam

- Để có thể nắm bắt và hiểu được những diễn biến và xu hướng phát triển mới của các quy tắc thương mại mới trong WTO cũng như bản chất của vấn đề, bối cảnh thương mại và cơ sở pháp luật mà dựa trên đó các quy phạm pháp luật mới được hình thành, đối tượng được áp dụng và phương pháp điều chỉnh thì Việt Nam cần chủ động và tích cực tham gia sớm vào quá trình đề xuất, đàm phán, xây dựng các quy tắc thương mại mới. Điều này sẽ giúp ích cho Chính phủ Việt Nam trong việc tạo lập ra khung khổ pháp luật phù hợp với các điều ước quốc tế mới và đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi của các hành vi thương mại mới, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam khi quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam ngày càng nhanh và sâu.

- Việt Nam cần tăng cường công tác minh bạch hóa chính sách và thực hiện các nghĩa vụ thông báo theo quy định tại các hiệp định WTO. Việc các chính sách, quy định pháp luật, ban hành và áp dụng các biện pháp thương mại và liên quan đến thương mại của Việt Nam một cách minh bạch, rõ ràng, đầy đủ và phù hợp với các nghĩa vụ cam kết của Việt Nam tại WTO cũng góp phần định hướng và nâng cao nhận thức, hiểu biết của các nước thành viên WTO về tình hình thực tiễn của kinh tế Việt Nam vận hành theo kinh tế thị trường.

- Việt Nam nên cân nhắc và chủ động trong việc tham gia bên thứ 3 của các vụ việc giải quyết tranh chấp tại WTO, đặc biệt những vụ kiện mà các tính chất, vấn đề của vụ việc có liên quan đến kinh tế phi thị trường,

trợ cấp, doanh nghiệp nhà nướcđể có thể nắm bắt được xu hướng về cách tranh luận, chứng minh, phản bác, quan điểm của các nước khác có liên quan cũng như quan điểm chính thức của Ban hội thẩm và Cơ quan phúc thẩm về việc hiểu và diễn giải pháp luật theo cách thức phù hợp với WTO cũng như phù hợp với cách tiếp cận, xây dựng luật và áp dụng luật về kinh tế thị trường của các nước thành viên là thị trường xuất khẩu quan trọng của Việt Nam.

LƯƠNG MINH HUYỀN
Trung tâm Thông tin và Cảnh báo



Cuộc đua trợ cấp toàn cầu và giải pháp

Vừa qua, Phó Tổng Giám đốc WTO- Bà Anabel Gonzalez đã có một số chia sẻ về vấn đề trợ cấp toàn cầu và đề xuất một số giải pháp. Theo bà Gonzalez, các nhà hoạch định chính sách ở các nước đang ngày càng tìm cách định hình lại nền kinh tế của họ bằng cách nhắm mục tiêu vào các ngành, công ty hoặc hoạt động kinh tế cụ thể bằng cách sử dụng các công cụ như trợ cấp. Nhưng do những căng thẳng chính trị và thương mại xung quanh sự hỗ trợ của chính phủ đang gia tăng, nên các khoản trợ cấp, ngay cả khi được thúc đẩy bởi các mục tiêu cao cả, thường phải trả giá đắt.

Các khoản trợ cấp được thiết kế phù hợp là một công cụ chính sách quan trọng để giải quyết các thất bại của thị trường và đạt được các mục tiêu chính sách hợp pháp. Nhưng vì các khoản trợ cấp trong nước có ảnh hưởng đến các khoản trợ cấp khác, từ lâu chúng đã gây khó khăn cho thương mại toàn cầu. Hợp tác giữa các chính phủ, thay vì bất hợp tác hoặc đối đầu, là rất quan trọng để mang lại sự rõ ràng hơn về số lượng và thiết kế của các khoản trợ cấp này cũng như tác động lan tỏa tiềm năng của chúng bên ngoài nước trợ cấp. Dữ liệu và phân tích có thể cung cấp thông tin cho các cuộc thảo luận về việc liệu có cần phải sửa đổi các quy tắc quốc tế, bao gồm cả các quy tắc tại Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), để điều chỉnh thêm một số hành vi nhất định hoặc cung cấp thêm sự linh hoạt. Sự chắc chắn hơn có thể giúp giảm căng thẳng thương mại và tránh nguy cơ bỏ ngỏ những thách thức chính sách quan trọng.

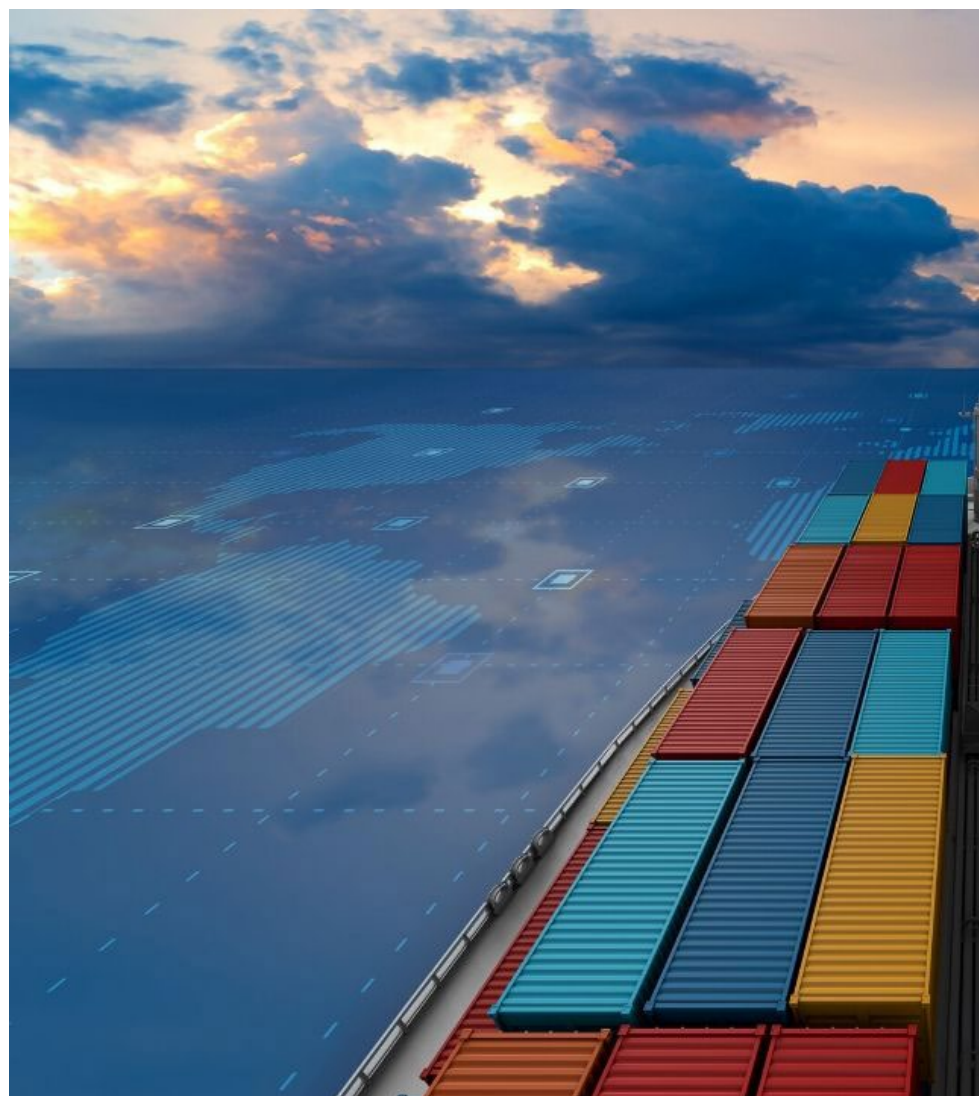
Trợ cấp không hề có giá rẻ, ngay cả khi mục đích là tốt

Những thách thức toàn cầu đang gia tăng và cấp bách xuất phát từ hậu quả của đại dịch COVID-19, biến đổi khí hậu, quá trình chuyển đổi kỹ thuật số, khả năng phục hồi của chuỗi cung ứng và cạnh tranh địa chính trị đã khơi lại cuộc tranh luận về thế nào là sự cân bằng hợp lý giữa sự can thiệp của nhà nước và các lực lượng thị trường. Gần đây, các nhà hoạch định chính sách ở các nền kinh tế lớn hơn đã đứng về phía trợ cấp và các công cụ chính sách công nghiệp khác để hỗ trợ các mục tiêu nhất định.

Tuy nhiên, giải quyết vấn đề trợ cấp không hề đơn giản. Có những lý do hợp lý về mặt kinh tế đối với một số hỗ trợ của chính phủ, như hỗ trợ nghiên cứu và

phát triển vắc xin COVID-19 hoặc quá trình chuyển đổi xanh. Nhưng tính kinh tế của các khoản trợ cấp không phải là rõ ràng trắng đen- mà đúng hơn, nhiều khoản trợ cấp tồn tại trong vùng xám do tác động hỗn hợp của chúng. Do đó, chúng có thể vừa giúp thúc đẩy các mục tiêu chính sách hợp pháp, vừa tạo ra tác động lan tỏa tích cực, đồng thời gây ra nhiều hình thức tổn hại khác nhau. Tuy nhiên, một điều chắc chắn là ngay cả trong những trường hợp tốt nhất, trợ cấp không hề có giá rẻ - không chỉ đối với quốc gia trợ cấp mà còn đối với phần còn lại của thế giới.

Ở cấp độ trong nước, trợ cấp có thể làm tăng áp lực tài chính



và chuyển hướng nguồn lực khỏi các nhu cầu cấp thiết khác. Từ góc độ môi trường, nhiều năm trợ cấp thủy sản, trợ cấp nhiên liệu hóa thạch và trợ cấp nông nghiệp đã hủy hoại đa dạng sinh học và khí hậu. Đối với các nền kinh tế không trợ cấp, các công ty và người lao động cạnh tranh, trợ cấp có thể bóp méo thương mại và đầu tư, làm xói mòn các cam kết thương mại hiện có và làm sâu sắc thêm cảm giác không công bằng khi biết rằng những người có hầu bao rủng rinh có thể lái cạnh tranh theo hướng có lợi cho họ. Ngoài ra, còn có nguy cơ trực lợi và chủ nghĩa bảo hộ.

Việc bất hợp tác sẽ có hậu quả

Các công ty và chính phủ khi nhận thấy mình đang phải hứng chịu những tác động lan tỏa tiêu cực như vậy khó có thể tiếp tục đứng yên. Trong một môi trường bất hợp tác, 5 hậu quả có thể xảy ra sau đó — và không hậu quả nào là có lợi:

- Đầu tiên, hành vi sao chép có thể xảy ra giữa những chính phủ có khả năng trợ cấp. Theo một báo cáo của Global Trade Alert, khi một nền kinh tế đưa ra một loạt các khoản trợ cấp thì thông thường khoảng 6 tháng sau, một nền kinh tế khác cũng sẽ đưa ra các khoản trợ cấp tương tự.

- Thứ hai, có thể gây ra cạnh tranh ăn miếng trả miếng, với

việc các Bộ Tài chính hoặc chính quyền địa phương cố gắng vượt mặt nhau bằng các khoản trợ cấp lớn hơn bao giờ hết, có khả năng châm ngòi cho một cuộc chạy đua trợ cấp toàn cầu. Lĩnh vực bán dẫn là một trường hợp điển hình. Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), để bổ sung cho các khoản trợ cấp như vậy, các hạn chế xuất khẩu hoặc các biện pháp khác có thể được đưa ra đối với các khoáng sản quan trọng cần thiết cho quá trình chuyển đổi xanh.

- Thứ ba, các biện pháp chống trợ cấp nhằm bù đắp tác động lan tỏa tiêu cực của trợ cấp tại thị trường trong nước hoặc thị trường nước thứ ba có thể gia tăng, với nguy cơ gia tăng chi phí và kết quả các bên đều chịu thiệt hại.

- Thứ tư, việc gian lận và lẩn tránh thuế chống trợ cấp có thể xảy ra, với việc các công ty thực hiện các hành vi lãng phí, và đôi khi thậm chí là bất hợp pháp, để cố gắng tránh mất thị phần.

- Và thứ năm, có nguy cơ xảy ra tranh chấp, có thể tác động đến thương mại và đầu tư toàn cầu, cũng như ảnh hưởng đến việc đạt được các mục tiêu mà các khoản trợ cấp ngay từ đầu đã hướng tới. Các nhà bình luận đã cảnh báo rằng, ví dụ, có nguy cơ rằng xung đột và trở ngại do trợ cấp xanh có thể leo thang, khiến quá trình chuyển đổi sang phát thải khí bằng không trở nên tốn kém hơn hoặc kéo dài hơn.

Với tầm quan trọng của các khoản tài trợ của chính phủ và các tác động hệ thống tiềm năng của chúng, nhu cầu giải quyết các tác động lan tỏa quốc tế của các khoản trợ cấp hiện đang cấp bách hơn bao giờ hết. Vậy, có thể làm được gì?



Cần minh bạch, phân tích và đối thoại nhiều hơn

Điểm khởi đầu hướng tới các chính sách tốt hơn và giúp giảm căng thẳng leo thang là cần có nhiều thông tin hơn về các khoản trợ cấp. Sau khi công bố báo cáo chung về trợ cấp, thương mại và hợp tác quốc tế vào năm 2022, Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), OECD, Ngân hàng Thế giới và WTO đã thiết lập một nền tảng trực tuyến chung cho dữ liệu trợ cấp mà cung cấp liên kết đến các nguồn dữ liệu hiện có từ mỗi tổ chức.

Nền tảng này, được ra mắt vào tháng 5/2022, nhằm mục đích tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin, là bước đầu tiên hướng tới việc tìm ra điểm chung giữa các chính phủ về việc sử dụng và thiết kế trợ cấp phù hợp. Nó giải thích các loại dữ liệu trợ cấp khác nhau có sẵn trong 4 tổ chức này, cũng như cấu trúc của các cơ sở dữ

liệu trợ cấp khác nhau và cung cấp các mô tả chi tiết về nội dung của chúng và các phương pháp thu thập dữ liệu cơ bản.

Từ quan điểm của WTO, một mục tiêu chính là tạo điều kiện tiếp cận các thông báo của WTO về trợ cấp bằng cách cung cấp chúng ở định dạng thân thiện với nghiên cứu hơn, điều mà các chuyên gia đã xác định đúng là yêu cầu tối thiểu để phân tích thống kê.

IMF, OECD, Ngân hàng Thế giới và WTO hoạt động vừa độc lập và vừa cùng nhau nhằm dự định tiếp tục phát triển và mở rộng nền tảng cũng như đào sâu phân tích của họ, ví dụ như đánh giá hiệu quả tài chính của các chương trình trợ cấp và tác động lan tỏa xuyên biên giới của chúng, hoặc cải thiện các quy tắc và thiết kế chính sách quản lý trợ cấp. Họ cũng sẽ mời các nhà nghiên cứu và cộng đồng học thuật thu thập dữ liệu và thực

hiện nhiều nghiên cứu và phân tích hơn.

Bốn tổ chức này có một loạt các cơ chế để thúc đẩy đối thoại về trợ cấp. Do đó, IMF đưa ra lời khuyên về chính sách thông qua các cơ chế giám sát thường xuyên của mình; OECD duy trì đối thoại liên tục với các thành viên của mình về các vấn đề liên quan đến thiết kế trợ cấp, tác động và các lựa chọn cải cách; các cam kết quốc gia, khu vực và toàn cầu của Ngân hàng Thế giới hỗ trợ phân tích và vận động chính sách; và WTO đóng vai trò là diễn đàn để thảo luận và giải quyết các vấn đề liên quan đến thương mại. Các phương án thay thế trong các cấu hình khác, có thể là liên quan đến các Bộ trưởng tài chính và thương mại, cũng có thể hữu ích để tạo điều kiện tranh luận về các vấn đề liên quan phát sinh từ tác động lan tỏa của trợ cấp.



Các quy tắc cập nhật của WTO có thể đóng một vai trò quan trọng

Các quy định hiện hành của WTO, bao gồm Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng (Hiệp định SCM), về tổng thể đã phục vụ tốt cho các chính phủ trong hơn 25 năm qua như một phần của hệ thống quy tắc thương mại rộng lớn hơn, giúp củng cố tăng trưởng và sự thịnh vượng bởi thương mại trên toàn thế giới. Nhưng những nguyên tắc này đã được thống nhất từ nhiều năm trước và hầu hết các nhà bình luận chuyên nghiệp đã chỉ ra rằng chúng cần được sửa đổi.

Các quy tắc trong Hiệp định SCM nhằm mục đích giải quyết tình trạng méo mó thương mại mà có thể do trợ cấp gây ra. Các quy tắc này tìm cách hạn chế mức độ mà các luồng thương mại được hỗ trợ bởi chính phủ. Trợ cấp - theo Hiệp định SCM- được định nghĩa là khoản đóng góp tài chính của chính phủ hoặc bất kỳ cơ quan công nào trong lãnh thổ của một thành viên WTO mang lại lợi ích - phải được giới hạn cho một số doanh nghiệp nhất định, nghĩa là nó phải “cụ thể”. Ý tưởng đằng sau quy tắc “cụ thể” là chính việc trợ cấp có mục tiêu như vậy có nhiều khả năng bóp méo dòng chảy thương mại nhất.

Hiệp định SCM nghiêm cấm các khoản trợ cấp cụ thể phụ thuộc vào kết quả xuất khẩu hoặc sử dụng hàng nội địa thay thế hàng nhập khẩu, vì các khoản trợ cấp này được thiết kế để ảnh hưởng trực tiếp đến thương mại và do đó có nhiều khả năng gây tác động xấu đến lợi ích của các thành viên WTO khác. Các trợ cấp cụ thể khác, như trợ cấp sản xuất, thuộc danh mục có thể bị

kiện, có nghĩa là chúng không bị cấm, nhưng có thể bị kiện thông qua Hệ thống giải quyết tranh chấp của WTO hoặc bị áp thuế đối kháng nếu chúng gây ra tác động bất lợi cho lợi ích của một WTO khác thành viên.

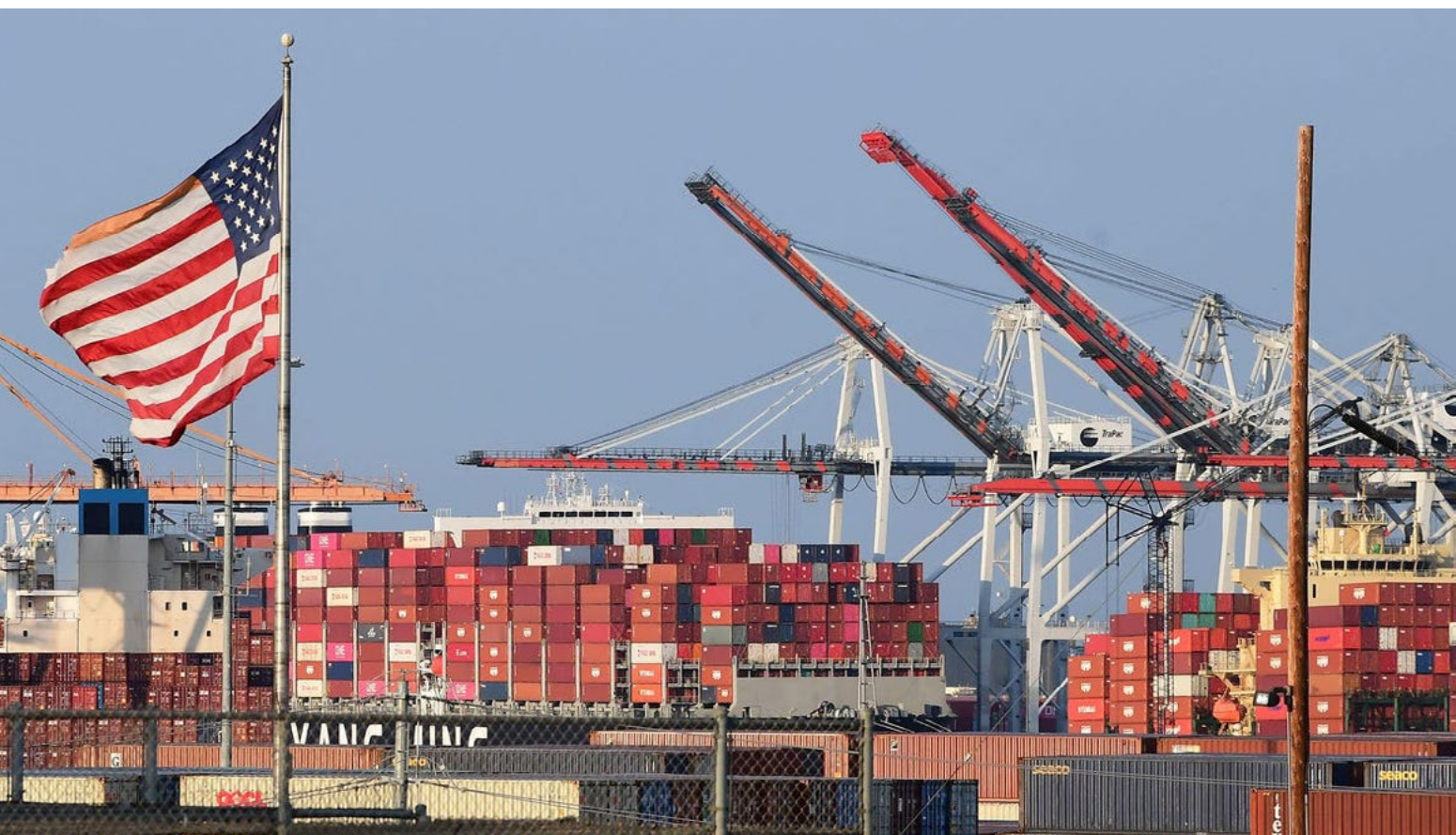
Các nhà hoạch định chính sách và nhà bình luận đã xác định một số vấn đề với Hiệp định SCM, chủ yếu là do một số quy tắc của nó “không đủ ràng buộc” hoặc “quá ràng buộc”. Tuy nhiên, có một số chủ đề chưa được giải quyết nằm ở cốt lõi của một số xích mích thương mại hiện nay. Việc không có các quy tắc cụ thể để giải quyết những bóp méo thương mại tiềm tàng do trợ cấp cho và bởi các doanh nghiệp nhà nước cũng như hành vi của họ, đặc biệt trong bối cảnh các nước có nền kinh tế phi thị trường, là một trong những vấn đề như vậy. Đạt được sự cân bằng phù hợp giữa trợ cấp xanh và các quy tắc thương mại đã trở thành một điểm cấp bách khác. Ngoài ra còn có một vấn đề về sự công bằng cơ bản làm nền tảng cho cuộc thảo luận này: vấn đề trợ cấp chủ yếu là trò chơi của một nền kinh tế giàu có, vì hầu hết các nước đang phát triển không có không gian tài chính cũng như chính sách để tham gia vào một cuộc cạnh tranh trợ cấp, khiến họ đóng vai trò là những người ngoài cuộc.

Ngày càng có nhiều lời kêu gọi cập nhật, củng cố hoặc tái cân bằng các quy tắc trợ cấp toàn cầu, không chỉ trong lĩnh vực trợ cấp công nghiệp mà còn trong nông nghiệp, nơi có những lo ngại từ lâu về tính phù hợp của các quy tắc hiện hành để kiềm chế các thị trường bị bóp méo nghiêm trọng. Hiệp định về Trợ cấp Thủy sản vừa kết thúc đàm phán gần đây của WTO nhằm

hạn chế các khoản trợ cấp có hại và việc tiếp tục đàm phán về chủ đề này là những bước quan trọng theo hướng hạn chế tác động lan tỏa tiêu cực của trợ cấp, trong trường hợp này là đối với cuộc sống và sinh kế của ngư dân trên toàn thế giới, cũng như sức khỏe của các đại dương.

Nhiều hiệp định thương mại ưu đãi bao gồm các quy tắc điều chỉnh trợ cấp, một số hiệp định có các điều khoản vượt ra ngoài quy định của WTO để giải quyết những thách thức chính hiện đang đối mặt với các nhà hoạch định chính sách. Nhưng để đối phó với các tác động lan tỏa toàn cầu, tất cả những bên liên quan cần ngồi lại với nhau và có thể sử dụng các dữ liệu và đưa ra phân tích để hỗ trợ cho các cuộc thảo luận của họ. Khi đó, sự hiểu biết chung về các vấn đề đang diễn ra và các lựa chọn để giải quyết chúng có thể tạo cơ sở cho một khuôn khổ toàn cầu sửa đổi để quản lý tốt hơn các khoản trợ cấp trong thế giới ngày nay.

PHẠM HƯƠNG GIANG



**Đề xuất của Hoa Kỳ trong các vụ
việc chống bán phá giá (AD) và
chống trợ cấp (CVD) liên quan đến
việc chính phủ không hành động
(government inaction)**

Vào tháng 5 năm 2023, Hoa Kỳ đã công bố dự thảo sửa đổi, bổ sung một số quy định nhằm tăng cường và nâng cao hiệu quả thực thi các biện pháp chống bán phá giá (AD) và chống trợ cấp (CVD) và lấy ý kiến các bên liên quan.

Trong số các quy định đề xuất, Bộ Thương mại Hoa Kỳ (DOC) đề xuất bổ sung quy định về việc chính phủ nước ngoài không hành động (*government inaction*) trong các vụ việc AD và CVD. Theo đó, theo DOC, việc chính phủ không hành động hoặc không áp dụng/ thực thi một số luật/quy định có thể ảnh hưởng đến các quyết định AD/CVD của DOC.

Trong vụ việc CVD, điều này bao gồm phân tích ngưỡng chuẩn cho các khoản trợ cấp LTAR (mức bù đắp không đủ chi phí - less than adequate remuneration) khi tính toán mức trợ cấp. Theo đó, DOC có thể từ chối các số liệu ngưỡng chuẩn (mà cần thiết để tính khoản lợi ích) cho một đầu vào “nếu có thông tin đầy đủ cho thấy rằng

có khả năng tác động lên giá của khoản đầu vào đó do việc không tồn tại, hoặc thực thi không hiệu quả việc bảo vệ tài sản (bao gồm sở hữu trí tuệ), nhân quyền, lao động hoặc môi trường.”

Trong vụ việc AD, DOC cũng đề xuất sửa đổi việc tính toán các yếu tố tiêu chuẩn (standard factor valuation test) để xác định các trị giá thay thế phù hợp trong các vụ AD liên quan đến nền kinh tế phi thị trường (NME) để xem xét các trường hợp “không tồn tại, hoặc thực thi không hiệu quả việc bảo vệ tài sản (bao gồm sở hữu trí tuệ), nhân quyền, lao động hoặc môi trường.” Toà Thương mại quốc tế (CIT) đã xác nhận thẩm quyền của DOC trong việc có thể từ chối sử dụng một số trị giá thay thế nếu coi là không phù hợp. Đề xuất này có thể mở rộng thẩm quyền của DOC để từ chối một trị giá thay thế cụ thể trong trường hợp không có hành động của chính phủ (*government inaction*) khi: trị giá thay thế này liên quan đến đầu vào đáng kể hoặc lao động và trị giá thay thế

để xuất lấy từ một nước thay thế duy nhất hoặc từ mức trung bình của một số ít các nước.

Cụ thể như sau:

Đề xuất của DOC

Theo DOC, có nhiều cách khác nhau để chính phủ hoặc các tổ chức công khác mang lại lợi ích cho các ngành công nghiệp trong phạm vi biên giới của họ. Một cách là thông qua trợ cấp trực tiếp, như khi chính phủ thực hiện một số hành động nhất định để trợ cấp cho một công ty trong phạm vi biên giới của mình, như một khoản trợ cấp, một khoản vay, hoặc bảo lãnh khoản vay. Một cách khác mà chính phủ có thể cung cấp trợ cấp là thông qua việc *không hành động*—khi chính phủ không thực thi các quy định, yêu cầu hoặc nghĩa vụ của mình bằng cách không thu phí, tiền phạt (*fine, penalty*) mà lẽ ra chính phủ phải thu theo các quy định, yêu cầu hoặc nghĩa vụ đó. Trong trường hợp đó, kết quả là chính phủ đã bỏ qua khoản thu đáng lẽ phải thu, do đó mang lại lợi ích cho bên không trả khoản phí, tiền phạt.



Chính phủ cũng có thể cung cấp trợ cấp làm giảm chi phí của nhà sản xuất nước ngoài trong việc tuân thủ các yêu cầu pháp lý. Việc không hành động như vậy có thể được xem xét đóng góp tài chính. Có nhiều ví dụ về việc chính phủ mang lại lợi ích cho các bên thông qua việc không hành động. Ví dụ: một công ty có thể nợ chính phủ một số khoản phí nhất định để quản lý xử lý chất thải, các khoản phạt nhất định đối với hành vi vi phạm các tiêu chuẩn an toàn và sức khỏe nghề nghiệp tại cơ sở của mình hoặc các khoản phạt nhất định đối với việc không tuân thủ các luật và quy định lao động khác, tuy nhiên công ty chưa bao giờ trả các khoản tiền phạt hoặc phí liên quan. Chính phủ cũng có thể không thực hiện bất kỳ hành động nào nhằm thu các khoản phí, tiền phạt hoặc hình phạt đáng lẽ phải nộp ngay từ đầu. Trong cả hai trường hợp, thông lệ lâu đời của Bộ Thương mại là coi các khoản phí, tiền phạt chưa thanh toán và được hoãn lại như một khoản trợ cấp có thể đối kháng, bất kể chính phủ có đã nỗ lực để doanh nghiệp phải thanh toán hoặc thừa nhận rằng chưa có khoản thanh toán nào được thực hiện hoặc cho công ty biết rằng họ đang cho phép hoãn thanh toán.

Mỗi quốc gia có toàn quyền theo đuổi các ưu tiên của mình, cho dù thông qua các nỗ lực trực tiếp nhằm hỗ trợ sự thành công kinh tế của các ngành công nghiệp trong nước, như trợ cấp và hỗ trợ của chính phủ, hoặc bằng cách triển khai và thực thi một số luật, chính sách và tiêu chuẩn nhất định vì phúc lợi công cộng. Tuy nhiên, khi các chính phủ thực hiện ít hoặc không có hành động nào để thực hiện

hoặc thực thi các luật, chính sách và tiêu chuẩn đó thì công ty có thể nhận được lợi ích theo cách mang lại cho công ty đó lợi thế tài chính so với các đối thủ cạnh tranh, do đó, Bộ Thương mại Hoa Kỳ xác định rằng cần phải ban hành quy định có tiêu đề “Các khoản phí, tiền phạt và hình phạt nhất định”, bao gồm các khoản phí, tiền phạt chưa thanh toán hoặc trả chậm. Việc đề xuất bổ sung điều khoản quy định này không nhằm ngăn cản Bộ Thương mại xem xét các khoản phí, tiền phạt, hình phạt đó và các biện pháp tương

tự của chính phủ như các hình thức đóng góp tài chính thay thế theo các điều khoản khác của quy chế và quy định, trong đó thực tế trong các trường hợp đó cho thấy cách tiếp cận pháp lý và phân tích khác là thích hợp.

Đoạn đề xuất (a) giải thích rằng khoản đóng góp tài chính tồn tại nếu Bộ Thương mại xác định rằng một khoản phí, tiền phạt hoặc hình phạt đến hạn đã được miễn hoặc chưa thu, dù có hoặc không có bằng chứng trong hồ sơ cho thấy chính phủ đã nỗ lực yêu cầu thanh toán hoặc thừa nhận việc không thanh toán hoặc



hoãn thanh toán. Khoản trợ cấp có thể đối kháng này bao gồm các trường hợp chính phủ không hành động, trong đó chính việc không hành động đó chứng tỏ sự tồn tại của khoản đóng góp tài chính.

Đoạn đề xuất (b) giải thích rằng nếu chính phủ đã miễn hoặc xóa một khoản phí, tiền phạt hoặc hình phạt, một phần hoặc toàn bộ và Bộ Thương mại xác định rằng đó là doanh thu đã bị bỏ qua hoặc không thu được trong đoạn (a), thì đó là một lợi ích tồn tại trong phạm vi mà phí, tiền phạt hoặc hình phạt

mà một bên phải trả thấp hơn so với trường hợp chính phủ không miễn hoặc xóa khoản phí, tiền phạt hoặc hình phạt đó. Tương tự như vậy, cũng theo đoạn (b) được đề xuất, nếu Bộ Thương mại xác định việc thanh toán khoản phí, tiền phạt hoặc tiền phạt được hoãn lại, họ sẽ xác định rằng lợi ích tồn tại trong phạm vi mà các khoản lãi suất thích hợp không được thu và việc hoãn lại thường sẽ được coi là một khoản cho vay của chính phủ bằng với số tiền thanh toán được hoãn lại. Việc xác định khoản lợi ích của việc không

thanh toán hoặc trì hoãn tương tự như các quy định về xác định lợi ích bị mất khi không thu các khoản phải thu khác, bao gồm thuế trực tiếp và thuế gián tiếp và phí nhập khẩu (trừ các chương trình xuất khẩu).

Ngoài việc không thu các khoản phí, tiền phạt hoặc hình phạt hoặc trì hoãn các khoản thanh toán đó, còn có các biện pháp khác mà chính phủ nước ngoài có thể hỗ trợ các nhà sản xuất và nhà cung cấp nước ngoài, gây bất lợi cho các đối thủ nước ngoài của họ thông qua việc không hành động—bằng cách cho phép các nhà sản xuất và nhà cung cấp đó tránh được những chi phí tuân thủ nhất định đáng nhẽ phải tuân thủ.

Việc chính phủ không hành động và không thực thi quyền sở hữu (bao gồm sở hữu trí tuệ), nhân quyền, lao động và bảo vệ môi trường làm giảm chi phí sản xuất cho các doanh nghiệp. Điều này là do các doanh nghiệp đó không trả “chi phí tuân thủ” mà các doanh nghiệp hoạt động ở các khu vực pháp lý khác có trách nhiệm đáp ứng các tiêu chuẩn quy định. Thực tế là các doanh nghiệp đưa ra quyết định hầu như chỉ dựa trên những cân nhắc về chi phí trực tiếp và lợi nhuận, phần lớn bỏ qua chi phí xã hội gián tiếp của các quyết định sản xuất của họ.

Ví dụ, luật, chính sách và tiêu chuẩn về môi trường của chính phủ nước ngoài có thể yếu kém, không hiệu quả hoặc thậm chí không tồn tại, cho phép các nhà sản xuất thải chất thải độc hại vào nguồn cung cấp nước địa phương, điều này có thể cho phép các nhà sản xuất sản xuất hàng hóa ở mức chi phí thấp hơn mức nếu luật môi trường



được ban hành và thực thi hiệu quả. Nói cách khác, nếu chính phủ không yêu cầu các công ty giảm thiểu tác động môi trường của hoạt động sản xuất, thông qua đầu tư nguồn lực để tránh hoặc giảm thiểu tác động môi trường, hoặc bằng cách trả tiền bồi thường cho những tác động như vậy, chi phí sản xuất của họ sẽ thấp hơn. Tất nhiên, với chi phí thấp hơn, các nhà sản xuất nước ngoài cũng có thể tận dụng những khoản tiết kiệm chi phí đó và “chạy đua giá thấp” - tính giá thấp hơn cho người mua của họ, thấp hơn mức mà các đối thủ cạnh tranh nước ngoài có thể bán, nếu giả định các yếu tố khác đều giống nhau. Trong một ví dụ khác, việc các chính phủ nước ngoài không thực thi luật lao động và bảo vệ nhân quyền sẽ tạo ra điều kiện làm việc không an toàn và không lành mạnh, lao động nô lệ hoặc cưỡng bức, lao động trẻ em và thậm chí cả nạn buôn người. Điều này sẽ cho phép các công ty tránh việc trả các chi phí liên quan đến việc ngăn ngừa hoặc giảm thiểu những tác động tiêu cực đến lao động và nhân quyền và từ đó giảm chi phí sản xuất.

Tương tự, nếu một nhà sản xuất kết hợp công nghệ nhất định vào việc sản xuất hàng hóa được bảo hộ bằng sáng chế ở nước ngoài, nhưng chính phủ nước ngoài không hành động để thực thi quyền sở hữu trí tuệ của chủ sở hữu bằng sáng chế, do đó không cần phải trả tiền sử dụng hoặc phí cấp phép, nhà sản xuất có thể được hưởng một khoản lợi bất ngờ mà các đối thủ cạnh tranh quốc tế không có được, những người mà theo luật pháp bắt buộc phải tôn trọng các quyền của chủ sở hữu bằng sáng chế và trả các khoản phí đó. Nói



cách khác, các công ty sẽ có thể sử dụng kiến thức mà người khác tạo ra mà không cần phải trả chi phí cố định cao nếu tự mình tạo ra kiến thức đó hoặc không phải trả tiền cho người tạo ra kiến thức đó để sử dụng, cho phép nhà sản xuất nước ngoài được hưởng chi phí sản xuất thấp hơn so với việc phải trả phí sử dụng quyền sở hữu trí tuệ. Một lần nữa, với chi phí sản xuất thấp hơn và bị bóp méo, nhà sản xuất nước ngoài trong trường hợp đó sẽ có thể tính phí cho khách hàng của mình thấp hơn so với các nhà sản xuất từ các quốc gia nơi quyền

sở hữu trí tuệ được tôn trọng và thực thi.

Tương tự như vậy, một thực thể không liên quan có thể cưỡng bức tiếp quản nhà máy hoặc hàng tồn kho của công ty, vi phạm quyền tài sản và quyền sở hữu thực tế của nhà sản xuất, trong khi chính phủ quốc gia không có hành động nào để ngăn chặn hành vi chiếm đoạt đó. Kết quả là giá hàng hóa của nhà sản xuất bị hạ xuống mức không có lãi.

Những ví dụ về sự không hành động của chính phủ nước ngoài này có thể dẫn đến chi phí và giá cả bị kìm một cách vô lý và



tạo ra một sân chơi không bình đẳng giữa nhà sản xuất và nhà cung cấp ở những quốc gia mà chính phủ có quy định không chặt chẽ hoặc không có quy định về quyền tài sản (bao gồm sở hữu trí tuệ), nhân quyền, lao động, và bảo vệ môi trường, với những nhà sản xuất và nhà cung cấp ở các quốc gia mà chính phủ quy định và thực thi các biện pháp bảo vệ đó. Khi các tiêu chuẩn đó không được thực thi, việc thiếu thực thi không chỉ làm giảm chi phí sản xuất của doanh nghiệp, qua đó làm giảm giá sản phẩm, cho phép các công ty này giành được thị phần trước sự bất lợi

của các đối thủ cạnh tranh nước ngoài, bao gồm cả các doanh nghiệp Hoa Kỳ, những người phải trả các chi phí tuân thủ đó. Vì lý do này, Bộ Thương mại đề xuất thực hiện một số sửa đổi nhất định đối với các quy định AD/CVD để giải quyết mối lo ngại này.

Đầu tiên, Bộ Thương mại đề xuất sửa đổi quy định áp dụng cho phân tích CVD bao gồm việc cung cấp hàng hóa hoặc dịch vụ. Theo quy định đó, Bộ Thương mại điều tra xem liệu hàng hóa hoặc dịch vụ có được chính phủ cung cấp với mức thấp hơn mức đủ bù đắp chi phí hay không.

Trong khi xác định mức chi phí thỏa đáng, Bộ Thương mại phải so sánh “giá của hàng hóa hoặc dịch vụ do chính phủ cung cấp với giá do thị trường xác định cho hàng hóa hoặc dịch vụ đó.” Giá thấp hơn và bị bóp méo có thể dẫn đến từ các ví dụ nêu trên về việc chính phủ không hành động có thể, trong một số trường hợp, không cho phép sự so sánh thích hợp.

Ví dụ: khi chọn ngưỡng chuẩn, nếu Bộ Thương mại xác định rằng các bên đã chứng minh, với đầy đủ thông tin, rằng các kiểu không hành động nêu trên của chính phủ đã làm sai lệch một số mức giá chuẩn tiềm năng nhất định, Bộ Thương mại có thể xác định rằng những mức giá đó không thể sử dụng được và nên được loại khỏi việc xem xét làm ngưỡng chuẩn.

Trước đây, Bộ Thương mại đã từ chối một số mức giá thị trường thế giới nhất định từ cách tính trung bình của mình khi bằng chứng trong hồ sơ ủng hộ việc xác định rằng tồn tại một số “yếu tố ảnh hưởng đến khả năng so sánh” làm suy yếu việc sử dụng giá từ một quốc gia cụ thể, và Toà Thương mại quốc tế (CIT) đã khẳng định thông lệ này, cho rằng “phương pháp tính giá thị trường thế giới” của Bộ Thương mại là “hợp lý” và rằng “Bộ Thương mại không cần phải tiến hành tính giá trung bình khi giá đưa vào không được báo cáo một cách nhất quán hoặc có tác động bóp méo.”

Một trong những mục đích chính của luật phòng vệ thương mại là đảm bảo một sân chơi bình đẳng giữa các nhà sản xuất Hoa Kỳ và các đối thủ cạnh tranh nước ngoài của họ. Để đạt được mục đích đó trong bối cảnh phân

tích giá bán thấp hơn chi phí hợp lý, Bộ Thương mại cho rằng cần sử dụng giá theo ngưỡng chuẩn mà không bị bóp méo do hành động của chính phủ hoặc, trong một số trường hợp, do không hành động.

Vì mục đích xác định ngưỡng chuẩn, do thực tế là việc chính phủ không hành động trong một số trường hợp nhất định có thể dẫn đến giá cả bị bóp méo, Bộ Thương mại đề xuất bổ sung một điều khoản quy định rằng khi các bên đã chứng minh được, với đầy đủ thông tin, rằng có thể có tác động đến giá của đầu vào do việc thực thi không hiệu quả hoặc không tồn tại quy định về quyền tài sản (bao gồm cả tài sản trí tuệ), nhân quyền, lao động hoặc bảo vệ môi trường, có thể loại trừ những mức giá đó khỏi phân tích ngưỡng chuẩn. Đây không phải là việc mà Bộ Thương mại sẽ thực hiện khi tiến hành phân tích tất cả các ngưỡng chuẩn mà chỉ khi một bên bên cung cấp cho Bộ Thương mại bằng chứng đầy đủ trong hồ sơ cho thấy rằng việc chính phủ không hành động trong việc thực thi, chẳng hạn như bảo vệ môi trường hoặc lao động, có thể dẫn đến việc giảm giá một cách vô lý, và do đó, những mức giá đó phải được loại khỏi ngưỡng chuẩn. Nếu những lập luận và bằng chứng như vậy được cung cấp, Bộ Thương mại sẽ xem xét thông tin đó và, khi thích hợp, loại trừ việc sử dụng giá từ quốc gia đó cho đầu vào đó trong phép tính ngưỡng chuẩn của mình khi Bộ Thương mại xác định rằng những cách làm đó có thể khiến những mức giá đó không đáng tin cậy và không hợp lý.

Đối với AD, khi lựa chọn giá trị thay thế trong việc xác định giá trị thông thường cho

các cuộc điều tra AD và rà soát hành chính của nền kinh tế phi thị trường, Bộ Thương mại đang đề xuất thay đổi quy định để quy định rằng Bộ Thương mại có thể xem xét vấn đề thực thi yếu kém, không hiệu quả hoặc không tồn tại quy định về quyền tài sản (bao gồm sở hữu trí tuệ), nhân quyền, lao động hoặc bảo vệ môi trường trong phân tích của mình, nếu các bên quan tâm nêu vấn đề và gửi thông tin trong hồ sơ để hỗ trợ cho khiếu nại của họ.

Theo quy định, trong điều tra và rà soát hành chính liên quan đến các quốc gia có nền kinh tế phi thị trường, Bộ Thương mại nên áp dụng các giá trị thay thế từ nền kinh tế thị trường cho các yếu tố sản xuất của công ty để xác định giá trị thông thường. Điều khoản quy định rõ rằng Bộ Thương mại nên chọn các giá trị thay thế dựa trên «thông tin tốt nhất hiện có về giá trị của các yếu tố đó ở một quốc gia có nền kinh tế thị trường hoặc các quốc gia được cơ quan quản lý coi là



phù hợp.” Nói chung, Bộ Thương mại áp dụng test định giá yếu tố tiêu chuẩn để xác định các giá trị thay thế thích hợp. Tuy nhiên, Bộ Thương mại đề xuất những cân nhắc bổ sung dựa trên thực tiễn và phân tích của Bộ trong vài năm qua, đặc biệt là trước những thách thức đối với việc Bộ Thương mại sử dụng một số giá trị lao động nhất định trước CIT, trong đó CIT đã yêu cầu Bộ Thương mại xem xét lại vấn đề giá trị lao động phù hợp khi phân tích giá trị thay thế. Trong những

trường hợp đó, theo yêu cầu, Bộ Thương mại đã giải quyết chi tiết thực tế là có thể có một số yếu tố nhất định ảnh hưởng đến chi phí sản xuất, tuy nhiên những yếu tố đó không được xem xét trong phân tích hiện tại của Bộ Thương mại. Với mỗi lần CIT yêu cầu Bộ Thương mại xem xét lại như vậy, Bộ Thương mại xác định rằng họ có quyền từ chối việc sử dụng một số giá trị thay thế nhất định vì không phù hợp, nằm ngoài bài kiểm tra định giá yếu tố tiêu chuẩn của mình.

Vì những lý do được mô tả ở trên liên quan đến việc chính phủ nước ngoài không hành động, Bộ Thương mại đã kết luận rằng việc đưa phân tích bổ sung này vào sẽ có lợi cho Bộ Thương mại và công chúng. Do đó, Bộ Thương mại đề xuất bổ sung quy định trong đó tuyên bố rằng Bộ Thương mại có thể bỏ qua một giá trị thay thế cụ thể nếu Bộ kết luận rằng việc thực thi yếu tố, không hiệu quả hoặc không tồn tại quy định về quyền tài sản (bao gồm sở hữu trí tuệ), lao động hoặc bảo vệ nhân quyền làm suy yếu tính phù hợp của việc sử dụng một giá trị thay thế cụ thể trong phân tích của Bộ Thương mại. Tuy nhiên, vì phân tích như vậy có thể tốn nhiều nguồn lực nên Bộ cũng đề xuất rằng phân tích đó chỉ được áp dụng nếu giá trị thay thế có vấn đề đang được đề cập liên quan đến đầu vào quan trọng hoặc vấn đề lao động và chỉ khi giá trị thay thế được đề xuất đó có nguồn gốc từ một quốc gia thay thế duy nhất hoặc giá trị trung bình thu được từ một số quốc gia.

Theo quy định, khi định giá các yếu tố sản xuất, Bộ Thương mại sẽ “sử dụng, trong phạm vi có thể, giá cả hoặc chi phí của các yếu tố sản xuất ở một hoặc nhiều quốc gia có nền kinh tế thị trường mà (A) ở mức độ phát triển kinh tế tương đương với mức độ phát triển kinh tế của quốc gia có nền kinh tế phi thị trường và (B) có số lượng đáng kể nhà sản xuất của hàng hóa tương đương.” Có thể đôi khi hồ sơ hành chính phản ánh rằng tất cả các giá trị thay thế tiềm năng cho một đầu vào cụ thể đến từ một quốc gia ở trình độ phát triển kinh tế là quốc gia chủ thể và/hoặc từ một quốc gia là nhà sản xuất đáng kể các hàng hóa





tương đương có thể không phù hợp để sử dụng làm giá trị thay thế vì có quy định yếu, không hiệu quả hoặc không tồn tại quy định về quyền môi trường, tài sản (bao gồm sở hữu trí tuệ), lao động hoặc bảo vệ nhân quyền. Trong trường hợp đó, nếu có các lựa chọn thay thế trong hồ sơ từ các quốc gia không có trình độ phát triển kinh tế tương đương với quốc gia chủ thể và/hoặc không có số lượng đáng kể nhà sản xuất hàng hóa có thể so sánh được, Bộ Thương mại sẽ xem xét các lựa chọn thay thế đó và có thể xác định rằng không nên sử dụng cách định giá nhà sản xuất tương đương/có số lượng đáng kể do quy định “trong phạm vi có thể” của Đạo luật.

Do đó, Bộ Thương mại đề xuất thêm quy định để cho phép sử dụng các giá trị thay thế tiềm năng từ các nguồn khác trong hồ sơ trong tình huống đó.

Cuối cùng, Bộ Thương mại cũng đề xuất xem xét việc quy định không hiệu quả hoặc không tồn tại quy định về quyền tài sản (bao gồm cả sở hữu trí tuệ), nhân quyền, lao động và bảo vệ môi trường mà hạ thấp và bóp méo

chi phí sản xuất là ví dụ về một tình huống thị trường cụ thể.

2. Một số phân tích

- Đề xuất của DOC liệu có vi phạm Điều 1.1(b) và 14(d) của Hiệp định Trợ cấp và các biện pháp đối kháng (SCM)?

Điều 1.1(b) SCM quy định rằng “một khoản lợi ích.....được trao”, vì vậy, nếu không có lợi ích thì không thể áp thuế chống trợ cấp

Điều 14(d) quy định “...mức bù đắp phù hợp sẽ được xác định liên quan đến các yếu tố thị trường của hàng hoá hoặc dịch vụ liên quan tại nước cung cấp hoặc mua bán (bao gồm giá, chất lượng, sự sẵn có, khả năng bán ra thị trường, vận tải và các điều kiện mua bán khác)”. Theo Cơ quan Phúc thẩm WTO: trong khi Điều 14(d) “không chỉ ra rằng giá trong nước ‘sẽ được sử dụng làm ngưỡng chuẩn duy nhất trong tất cả các tình huống, Cơ quan Phúc thẩm nhấn mạnh rằng giá của hàng hoá tương tự được nhà cung cấp tư nhân bán tại nước cung cấp là ngưỡng chuẩn chính mà cơ quan điều tra phải sử dụng khi xác định

liệu hàng hoá có được chính phủ cung cấp với mức thấp hơn mức bù đắp thông thường (LTAR) hay không”. Cơ quan Phúc thẩm cũng công nhận các án lệ trước khi cho rằng việc xem xét ngưỡng chuẩn không phải là giá của các nhà cung cấp tư nhân trong nước là “rất hạn chế” (trong vụ Hoa Kỳ- Biện pháp chống trợ cấp). Ngoài ra, việc từ chối số liệu về ngưỡng chuẩn dựa trên việc cho rằng chính phủ không hành động làm giảm tầm quan trọng của nguyên tắc rằng số liệu của lĩnh vực tư nhân nên được sử dụng là “ngưỡng chuẩn chính” để đánh giá lợi ích. Bên cạnh đó, cũng không rõ DOC sẽ chứng minh như thế nào về việc chính phủ không hành động sẽ dẫn đến giá bị bóp méo. Việc lượng hoá tác động của việc chính phủ không hành động có thể mang tính phỏng đoán và liệu DOC có đủ chuyên môn để xác định mức độ giá bị ảnh hưởng bởi việc chính phủ không hành động hay không.

HOÀNG HÀ PHƯƠNG

Trung tâm Thông tin và Cảnh báo

TRUNG TÂM THÔNG TIN VÀ CẢNH BÁO

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