

BẢN TIN

PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI

Số 12 - 2020

BỘ CÔNG THƯƠNG
CỤC PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI



Tính trùng thuế - Vấn đề
nằm ngoài quy chế kinh tế
phi thị trường



Biên độ phá giá và biên độ thiệt hại trong
vụ việc điều tra chống bán phá giá

Vấn đề tình hình thị trường đặc biệt (PMS)
theo luật Chống bán phá giá WTO



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** Tính trùng thuế - Vấn đề nằm ngoài quy chế kinh tế phi thị trường
- 15** Biên độ phá giá và biên độ thiệt hại trong vụ việc điều tra chống bán phá giá
- 22** Vấn đề tình hình thị trường đặc biệt (PMS) theo luật Chống bán phá giá WTO

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

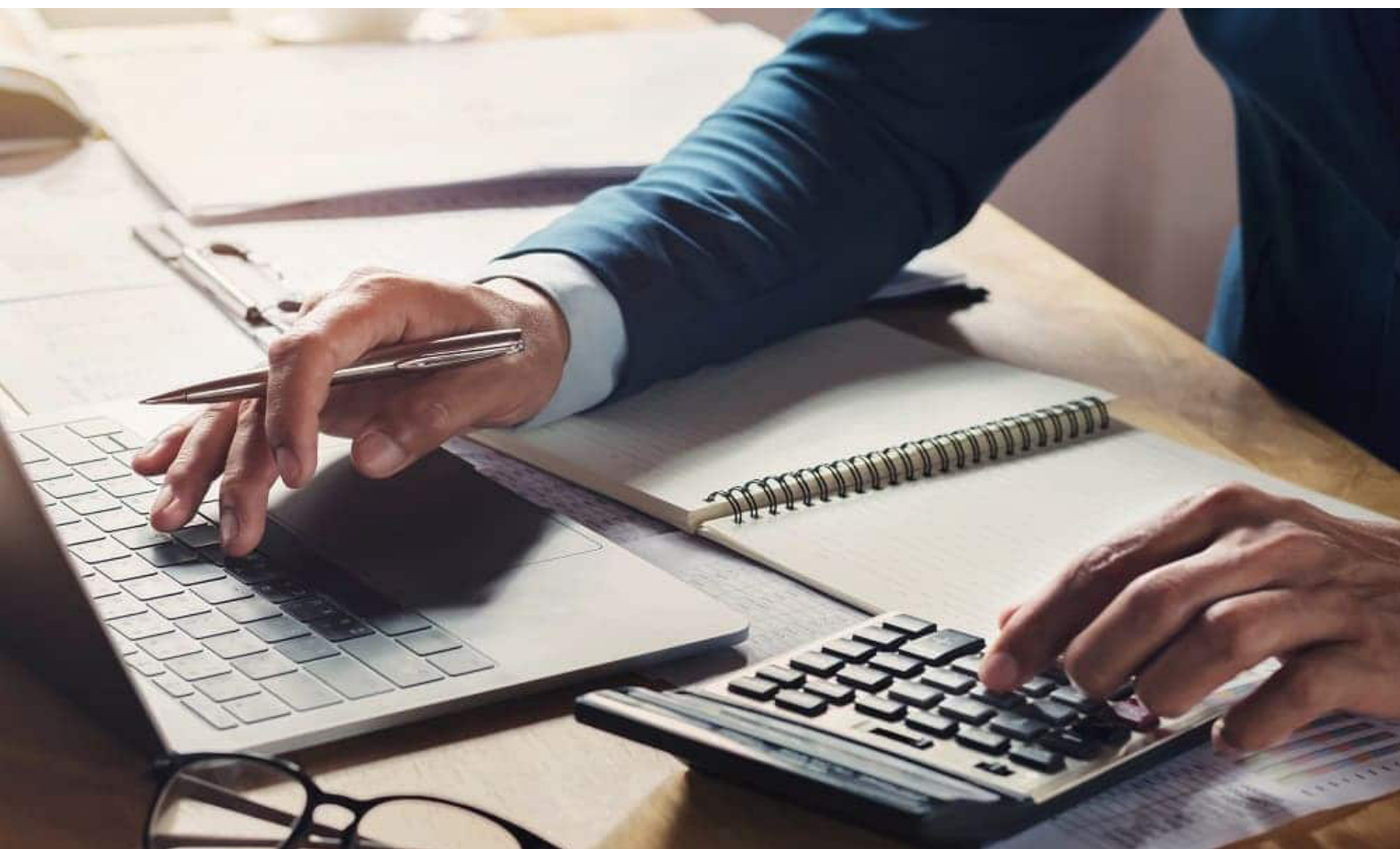
Ban Biên tập Bản tin Phòng vệ thương mại xin trân trọng cảm ơn và nghiêm túc tiếp thu ý kiến đóng góp của độc giả nhằm nâng cao chất lượng của Bản tin. Mọi ý kiến đóng góp, thư từ, tin, bài xin gửi về:

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



Tính trùng thuế - Vấn đề nằm ngoài quy chế kinh tế phi thị trường

1. Giới thiệu

Một trong những vấn đề đáng lưu ý nhất trong việc áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại (PVTM) với hàng nhập khẩu từ nước có nền kinh tế phi thị trường (NME) là vấn đề *tính trùng thuế*, liên quan đến việc áp dụng đồng thời thuế chống trợ cấp (CTC) và chống bán phá giá (CBPG) với cùng một sản phẩm. Vấn đề này xảy ra khi cùng một việc trợ cấp được bồi hoàn (offset) hai lần (hoàn toàn hoặc một phần): trước tiên, trong vụ việc CBPG, do áp dụng phương pháp tính toán trị giá thông thường của hàng hóa nhập khẩu đối với nền kinh tế phi thị trường (NME), và lần thứ 2, trong vụ việc điều tra CTC.

Việc áp dụng kép biện pháp PVTM hầu hết được áp với hàng xuất khẩu của Trung Quốc sau khi Trung Quốc gia nhập WTO. Đầu tiên, việc áp dụng kép này nhằm khắc phục những bóp méo thị trường bởi chính phủ Trung Quốc, bao gồm *thao túng tiền tệ và trợ cấp*. Điều này dẫn tới việc đi ngược lại một nguyên tắc lâu dài là vụ việc trợ cấp không được coi là công cụ phù hợp để nhắm đến NME.

Gây tranh cãi nhất là việc năm 2006, Bộ Thương mại Hoa Kỳ (DOC) đã đảo ngược lập trường truyền thống của mình trong việc khởi xướng vụ việc trợ cấp đối với sản phẩm đến từ NME. Mấu chốt của chính sách này bắt nguồn từ những năm 1980 khi Hoa Kỳ tiến hành điều tra CTC với hàng nhập khẩu với dây thép các bon từ Séc và Ba Lan. Cả hai nước xuất khẩu này, vào thời điểm đó, được coi là NME và DOC đã kết luận, về mặt lý thuyết và thực tế, là không thể xác định một khoản trợ cấp ở một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, mà, về lý thuyết, không tính đến các yếu tố thị trường. DOC kết luận rằng:

“một khoản trợ cấp, về mặt định nghĩa, là bất kỳ hành vi nào mà bóp méo hoặc thay đổi các quy trình thị trường và dẫn tới sự phân bổ sai các nguồn lực, khuyến khích sản xuất không hiệu quả và làm giảm của cải của thế giới. Ở NME, các nguồn lực không được phân bổ bởi thị trường. Với các mức độ kiểm soát khác nhau, việc phân bổ là thông qua kế hoạch hóa tập trung. Nếu không có thị trường, rõ ràng là vô nghĩa khi xem

xét sự phân bổ nguồn lực sai gây ra bởi trợ cấp. Không có thị trường nào để mà bóp méo. Trợ cấp không có ý nghĩa gì nếu không phải là ở nền KTTT”

Quan điểm cấm việc áp dụng biện pháp CTC với NME được khẳng định lại bởi cơ quan hành pháp của Hoa Kỳ trong vụ Thép Georgetown với lập luận rằng NME sử dụng trợ cấp để thực hiện kế hoạch tập trung của mình và không nhằm mục đích cạnh tranh không công bằng tại thị trường nước ngoài.

Cách tiếp cận này dựa trên lập luận về mặt kinh tế rằng các chính phủ NME không hoạt động theo cách mà luật CTC điều chỉnh nhằm khắc phục các khoản trợ cấp áp ở các nước có nền KTTT. Mà người ta cho rằng trong một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, Chính phủ sở hữu, kiểm soát hoặc cung cấp hầu hết các tài sản, nguồn lực. Vì vậy, nếu một khoản thanh toán do chính phủ trả bị coi là trợ cấp theo luật CTC, thì ngầm ý là chính phủ tự trợ cấp cho chính mình. Theo nguyên tắc này, những nước sử dụng thường xuyên các công cụ PVTM sẽ không khởi xướng điều tra CTC với NME. Cả EU và Hoa Kỳ đã chỉ điều tra CBPG với NME trong thời gian này. Trong khi Canada là nước đầu tiên khởi xướng điều tra kép CTC và CBPG với hàng nhập khẩu của Trung Quốc từ năm 2004, Hoa Kỳ là nước sử dụng biện pháp CTC nhiều nhất với Trung Quốc.

Sự thay đổi của chính sách của Hoa Kỳ trong lĩnh vực này đã ảnh hưởng đến những nước khác. Trong vụ việc với sản phẩm giấy không tráng từ Trung Quốc khởi xướng năm 2006, DOC lập luận rằng Trung Quốc không còn nằm trong định nghĩa truyền thống về NME như được hiểu trong vụ Thép Georgetown. Với những cải cách kinh tế do chính phủ Trung Quốc thực hiện, nền kinh tế của Trung Quốc đã chuyển đổi ở mức hiện tại cho phép “xác định liệu chính phủ Trung Quốc có cấp một khoản lợi ích cho một nhà sản xuất hay không (nghĩa là trợ cấp có thể xác định và tính toán) và liệu khoản lợi ích đó có tính riêng biệt hay không”. DOC không chính thức từ bỏ chính sách trước đây của mình (không sử dụng

công cụ CTC với NME) nhưng phân biệt những điều kiện kinh tế tồn tại phổ biến ở Trung Quốc với những điều kiện tồn tại trong các nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung kiểu Xô viết truyền thống.

Tiếp theo vụ Trung Quốc kiện Hoa Kỳ tại tòa trong nước của Hoa Kỳ về vấn đề này, cùng với vụ việc Trung Quốc kiện Hoa Kỳ tại WTO (vụ DS379 Hoa Kỳ- Thuế CBPG và CTC), việc đảo ngược thực tiễn lâu đời thiết lập từ vụ Thép Georgetown đã được xác nhận bởi việc Hoa Kỳ sửa đổi Đạo luật Thuế quan 1930 của mình. Năm 2012, Hoa Kỳ đã ban hành “Đạo luật GPX” yêu cầu cơ quan điều tra áp dụng thuế CTC với hàng nhập khẩu từ NME. Quy định mới này được áp dụng hồi tố nhằm điều chỉnh tất cả các vụ CTC được khởi xướng từ 2006.

EU không có quy định chính thức nào về việc sử dụng công cụ CTC với NME. Tuy nhiên, vụ việc CTC đầu tiên với Trung Quốc được khởi xướng vào năm 2010. Vụ việc này đã áp dụng biện pháp CTC, CBPG với giấy tráng của Trung Quốc. Trước khi có quyết định này, Ủy ban Châu Âu có quan điểm rằng biện pháp CTC không phải là biện pháp PVTM phù hợp với hàng nhập khẩu từ NME hoặc các nước có nền kinh tế chuyển đổi vì “sự bóp méo đáng kể bởi chính quyền ở những nước này, làm cho rất khó khăn trong việc tính toán mức độ trợ cấp hoặc lợi ích đạt được”. Tuy nhiên, khả năng áp dụng biện pháp CTC đã được EU xem xét rất nhiều năm trước khi tiến hành vụ việc đầu tiên. Báo cáo năm 2005 đánh giá chính sách PVTM của EU cho thấy sự thay đổi trong quan điểm truyền thống của EU. Báo cáo này khuyến nghị rằng EU nên xem xét lại việc áp dụng biện pháp CTC cho NMEs vì “không có lý do nào về mặt nguyên tắc tại sao không thể sử dụng biện pháp CTC trong những trường hợp này”. Mặc dù báo cáo công nhận rằng có một số vấn đề về mặt thực tiễn liên quan đến việc xác định và tính toán lợi ích hoặc thiết lập các ngưỡng phù hợp, báo cáo kết luận rằng “thực tế rằng việc sử dụng công cụ CTC trong những trường hợp này có thể khó không có nghĩa là không nên sử dụng biện pháp”.

Mặc dù EU sử dụng biện pháp CTC đầu tiên với NME tương đối muộn, EU trở thành một trong những nước thường xuyên sử dụng công cụ này. Cho đến 12/2019, theo số liệu của WTO, EU đã khởi xướng 14 vụ việc, Hoa Kỳ (89 vụ), Canada (26 vụ) và Úc (17 vụ) với Trung Quốc.

2. Tính trùng thuế và NME

Thuật ngữ tính trùng thuế chưa được định nghĩa hoặc nhắc tới trong bất kỳ Hiệp định WTO nào. Tuy nhiên, nó đã được mô tả trong các vụ việc giải quyết tranh chấp tại WTO như là một tình huống, mà có thể xảy ra khi cùng một lượng trợ cấp được khắc phục, bù đắp hai lần bởi việc áp dụng cùng lúc biện pháp CBPG, CTC. Ý nghĩa pháp lý của thuật ngữ này được mô tả cụ thể bởi Cơ quan Phúc thẩm WTO trong vụ DS379 như sau:

Về mặt bản chất, “tính trùng thuế” có thể xảy ra khi cả thuế CBPG và thuế CTC được áp với cùng sản phẩm nhập khẩu. Tuy nhiên, thuật ngữ này không chỉ nhắc đến thực tế là cả thuế CBPG và thuế CTC được áp với cùng một sản phẩm. Mà thuật ngữ này cũng nói đến việc “tính kép” (double counting), nghĩa là tình

huống mà việc áp cả thuế CBPG và CTC với cùng sản phẩm nhập khẩu dẫn tới, ít ra là về một mức độ nào đó, việc khắc phục, bù đắp hai lần của cùng một khoản trợ cấp.”

Rủi ro tính trùng thuế xảy ra từ việc áp đồng thời biện pháp CBPG và CTC đã được công nhận bởi những nhà soạn thảo GATT 1994. Điều VI:5 GATT quy định rằng không sản phẩm nào “sẽ phải chịu cả thuế CBPG và CTC để đền bù cho cùng tình huống phá giá hoặc trợ cấp xuất khẩu”. Mặc dù quy định này cấm việc tính trùng thuế, nó áp dụng chỉ cho **trợ cấp xuất khẩu**. Nó phản ánh lý thuyết kinh tế về việc “chuyển đổi” (pass through) trợ cấp xuất khẩu. Khái niệm này được dựa trên giả định rằng trợ cấp xuất khẩu hoàn toàn được chuyển đổi qua giá xuất khẩu và, bằng bất kỳ cách nào, không phản ánh giá thị trường trong nước. Điều VI:5 giả định rằng trợ cấp xuất khẩu, nếu xét tổng thể, có thể được bù đắp bởi biện pháp CBPG dựa trên sự so sánh giữa giá thị trường trong nước và giá xuất khẩu của một sản phẩm. Kết quả là, bất kỳ biện pháp CTC nào áp bên cạnh biện pháp CBPG với cùng một sản phẩm

trợ cấp sẽ gây ra tính trùng thuế một cách không cần thiết.

Tuy nhiên, Điều VI:5 này không nói về vấn đề **trợ cấp trong nước**, là do giả định rằng trợ cấp trong nước được chuyển (pass through) một cách đồng đều trong cả giá xuất khẩu và giá thị trường trong nước. Trong trường hợp như vậy, một khoản trợ cấp trong nước có thể đối kháng không thể được bù đắp bằng thuế CBPG và chỉ có thể giải quyết trong một vụ điều tra CTC. Về nguyên tắc, vấn đề tính trùng thuế không xảy ra trong các vụ việc điều tra kép CBPG, CTC đối với trợ cấp trong nước.

Lý thuyết về việc pass through trợ cấp đã bị chỉ trích vì bỏ qua tác động thực sự của một khoản trợ cấp đối với giá. Lý thuyết này không xem xét việc sử dụng thực tế khoản trợ cấp bởi người hưởng lợi và vấn đề tính bất phân định của đồng tiền (fungibility of money). Trên thực tế, người được hưởng lợi từ trợ cấp có thể không thể sử dụng nó một cách hiệu quả hoặc thậm chí có thể sử dụng sai số tiền trợ cấp. Tương tự, tác động của một khoản trợ cấp xuất khẩu không nhất thiết phải giới hạn ở giá xuất khẩu mà



EPA



cũng có thể ảnh hưởng đến giá tại thị trường trong nước. Một khoản trợ cấp trong nước có thể ảnh hưởng đến giá xuất khẩu và giá trong nước ở các mức độ khác nhau. Mặc dù có những bất lợi này, khái niệm pass through trợ cấp xuất khẩu và trong nước nhìn chung đã được chấp nhận cả trong luật WTO và trong thực tiễn điều tra của các Thành viên.

Giả định rằng trợ cấp trong nước không được bù đắp bởi thuế CBPG đã trở nên khó để chứng minh hơn trong bối cảnh NME. Điều này chủ yếu là do phương pháp cụ thể để tính toán trị giá thông thường áp dụng trong các vụ điều tra CBPG với hàng nhập khẩu từ những nước NME. Phương pháp cụ thể này đã được quy định tại Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc và Việt Nam. Trong quá trình đàm phán gia nhập WTO, các nước hiểu rằng, mặc dù có những cải cách kinh tế đang diễn ra, Trung Quốc vẫn chưa là một nền KTTT. Hậu quả là, để đổi lại việc được chấp nhận là Thành viên WTO, Trung Quốc đồng ý, cùng với các cam kết khác, trong Mục 15 của Nghị định thư, rằng các Thành viên WTO khác có thể không sử dụng phương pháp dựa trên sự so sánh chặt chẽ về giá và chi phí trong nước khi tính toán trị giá thông thường trong các vụ điều tra CBPG với hàng xuất khẩu của Trung Quốc.

Thủ tục so sánh chặt chẽ áp dụng với nền KTTT được quy định trong Hiệp định CBPG WTO. Theo phương pháp này, một nước nhập khẩu phải so sánh giá xuất khẩu (trị giá của sản phẩm được bán ở nước nhập khẩu) với trị giá thông thường (trị giá của sản phẩm tại nước xuất khẩu) nhằm xác định nếu phá giá xảy ra. Tuy nhiên, để xử lý tác động của việc bóp méo giá tại thị trường Trung Quốc, Mục 15 Nghị định thư cho phép cơ quan điều tra tại nước nhập khẩu bỏ qua giá của Trung Quốc mà xác định trị giá thông thường bằng cách sử dụng các phương pháp khác, ví dụ, bằng cách sử dụng giá của nước thứ 3. Thủ tục đặc biệt này được quy định tại Mục 15(a)(ii) Nghị định thư của Trung Quốc và cũng được quy định tương tự tại Nghị định thư gia nhập WTO của Việt Nam.

Phương pháp NME, cho phép cơ quan điều tra không sử dụng giá trong nước của hàng nhập khẩu khi tính toán biên độ phá giá, đã được chứng minh là dẫn tới biên độ CBPG cao hơn, một phần là do việc tính trùng thuế. Quy trình tự xây dựng trị giá thông thường bằng cách sử dụng giá của nước thứ 3 được cho phép đối với phương pháp NME đã có thể xử lý trợ cấp trong nước có lợi cho nhà sản xuất bị điều tra. Do đó, nó cho phép đạt được mức giá không trợ cấp như là sản phẩm này được sản xuất

trong điều kiện KTTT. Nói cách khác, phương pháp NME ngăn cản trợ cấp trong nước do chính phủ NME sử dụng không bị chuyển (pass through) vào trị giá thông thường. Do trị giá thông thường được xây dựng đối với NME đã không tính đến khoản trợ cấp, biên độ phá giá được xác định theo cách này cũng bị tăng lên bằng với mức trợ cấp trong nước. Kết quả là, quy trình cộng gộp thuế CBPG dựa trên phương pháp NME cùng với thuế CTC đã bù đắp cho khoản trợ cấp hai lần, dẫn tới tính trùng thuế. Ví dụ, nếu vụ việc điều tra kép CBPG, CTC được tiến hành cùng với một sản phẩm, được hưởng trợ cấp trong nước là 10 đô, với giá trong nước là 100 đô và giá xuất khẩu là 95 đô, cơ quan điều tra khi điều tra nước có nền KTTT sẽ sử dụng giá trong nước (100 đô) làm trị giá thông thường và so sánh với giá xuất khẩu (95 đô) để xác định biên độ phá giá. Kết quả là, sản phẩm sẽ bị áp thuế CBPG là 5 đô và thuế CTC là 10 đô. Tuy nhiên, theo phương pháp NME, cơ quan điều tra có thể không xem xét giá trong nước và tự xây dựng trị giá thông thường sử dụng giá của nước thay thế mà không bị ảnh hưởng bởi việc bóp méo thị trường, trong đó có trợ cấp trong nước. Trị giá thông thường tự xây dựng được tính là 110 đô dẫn tới sự gia tăng trong biên độ phá giá. Trong trường hợp như vậy, việc điều tra kép sẽ dẫn tới thuế CBPG



là 15 đô và thuế CTC là 10 đô. Việc kết hợp cả thuế CBPG và CTC theo phương pháp NME đã tính trùng một khoản trợ cấp làm 2 lần.

Từ góc độ kinh tế, có những trường hợp hạn chế mà việc tính trùng không xảy ra hoặc bị giới hạn trong vụ việc áp thuế kép với hàng nhập khẩu từ NME. Một tình huống giả định như thế có thể xảy ra nếu nhà sản xuất từ nước thứ 3 (có giá được sử dụng để tính trị giá thông thường), cũng hưởng lợi từ trợ cấp. Trong trường hợp này, biên độ phá giá sẽ thấp hơn và sẽ không tính đến khoản trợ cấp từ NME, ít nhất là không phải hoàn toàn lượng trợ cấp đó. Một tình huống khác xảy ra khi nhà sản xuất từ một NME có vị trí thống lĩnh trên thị trường quốc tế và ảnh hưởng đến giá thế giới của sản phẩm. Giá được trợ cấp tại NME có thể ép giá của sản phẩm tại nước thay thế. Hậu quả là, biên độ phá giá có thể lại thấp hơn dù sử dụng phương pháp NME. Đây

là vấn đề quan ngại có lý theo cơ chế của EU khi tính toán trị giá thông thường với hàng nhập khẩu từ NME mà dựa vào giá của nước thay thế. Cuối cùng, trị giá thông thường được tính toán theo phương pháp NME có thể bị giảm do phụ thuộc vào biên độ lợi nhuận bị ép giá từ nước thay thế. Hưởng lợi từ khoản trợ cấp, nhà sản xuất ở NME có thể giảm giá xuất khẩu mà theo đó có thể làm giảm lợi nhuận ở nước thứ 3. Ví dụ, để cạnh tranh với hàng Trung Quốc có giá xuất khẩu thấp, nhà sản xuất cùng sản phẩm đó ở nước thay thế có thể phải hạ thấp lợi nhuận. Theo đó, mặc dù sử dụng số liệu của nước thay thế bởi cơ quan điều tra, thuế CBPG có thể không xử lý hoàn toàn lượng trợ cấp. Điều này đặc biệt phù hợp trong trường hợp phương pháp NME do Hoa Kỳ sử dụng để tính toán trị giá thông thường của sản phẩm nhập khẩu. Cơ quan điều tra Hoa Kỳ thu thập số liệu liên quan đến các yếu tố

sản xuất của một công ty xuất khẩu và sau đó tính toán trị giá của nó dựa trên giá ở một nước thay thế được lựa chọn. Sau đó, họ cộng thêm lượng lợi nhuận thực tế và chi phí chung của nhà sản xuất từ nước thay thế. Theo phương pháp này, phương pháp NME sẽ đạt được trị giá thông thường mà là tổng hợp của các yếu tố sản xuất của công ty xuất khẩu tại NME và giá của các yếu tố này cũng như lợi nhuận từ nước thay thế.

Kết quả là, thuế CBPG áp dụng trong các trường hợp lý thuyết như vậy có thể không xử lý được hoàn toàn tác động của một khoản trợ cấp trong nước. Bằng cách giới hạn lượng trợ cấp được phản ánh ở biên độ phá giá, khả năng tính trùng thuế do điều tra kép CBPG, CTC cũng được loại bỏ. Tuy nhiên, mặc dù tình huống này xảy ra, khó có khả năng là vấn đề tính trùng thuế sẽ được loại bỏ hoàn toàn.

3. Tính trùng thuế trong các quyết định của Cơ quan phúc thẩm trong vụ DS379

Thực tiễn của Hoa Kỳ trong việc áp dụng thuế CBPG, CTC với hàng nhập khẩu từ Trung Quốc đã bị kiện tại WTO trong vụ DS379 từ năm 2011.

Sau khi Hoa Kỳ thay đổi chính sách truyền thống về việc không áp dụng luật CTC với NME và sau vụ việc điều tra kép đầu tiên với hàng nhập khẩu từ Trung Quốc, chính phủ Trung Quốc đã kiện ra WTO, lập luận rằng Hoa Kỳ hành động không phù hợp với các nghĩa vụ của mình theo luật WTO. Cụ thể là, Trung Quốc lập luận rằng thực tiễn của Hoa Kỳ trong việc điều tra kép dẫn tới việc thuế CBPG, CTC tính toán trên cơ sở phương pháp NME gây ra tính trùng thuế. Trung Quốc lập luận rằng việc bù đắp hai lần cho cùng một khoản trợ cấp là không phù hợp với Hiệp định Chống trợ cấp.

Hoa Kỳ, mặt khác, cáo buộc rằng nhà xuất khẩu Trung Quốc không cung cấp bằng chứng rằng việc điều tra kép CBPG, CTC dẫn tới tính trùng thuế. Ngoài ra, họ nhấn mạnh rằng luật WTO phân biệt giữa trợ cấp xuất khẩu và trợ cấp trong nước. Điều VI:5 GATT rõ ràng là cấm tính trùng thuế trong trường hợp trợ cấp theo kiểu trước đây, tuy nhiên không cấm với trường hợp trợ cấp trong nước.

Mặc dù Ban Hội thẩm công nhận rằng phương pháp NME do Hoa Kỳ áp dụng để tính toán trị giá thông thường trong các vụ CBPG, khi kết hợp với vụ CTC, ‘có khả năng’ dẫn tới tính trùng thuế, họ bác bỏ cáo buộc của Trung Quốc. Thay vào đó, họ đồng ý với Hoa Kỳ rằng luật WTO chỉ điều chỉnh vấn đề tính trùng thuế liên quan đến trợ cấp xuất khẩu. Không có quy định nào tại Hiệp định Chống trợ cấp cho rằng việc tính trùng thuế với trợ cấp trong nước là không được phép.

Tuy nhiên, quan điểm này bị Cơ quan Phúc thẩm bác bỏ. Cơ quan Phúc thẩm kết luận rằng Điều 19.3 Hiệp định Chống trợ cấp, yêu cầu thuế CTC phải được áp dụng bằng một lượng phù hợp, khi đọc cùng với các điều khoản khác, cấm việc bù đắp cùng một khoản trợ cấp trong nước hai lần

khi điều tra kép CBPG, CTC. Nói cách khác, việc tính trùng thuế là không phù hợp với yêu cầu về sự hợp lý của thuế CTC. Ngoài ra, Cơ quan Phúc thẩm cũng đồng ý với Ban Hội thẩm rằng việc tính trùng thuế là ‘có khả năng’ xảy ra trong các vụ việc điều tra kép khi phương pháp NME với vụ CBPG được áp dụng để xây dựng một trị giá thông thường của hàng nhập khẩu. Cơ quan Phúc thẩm giải thích rằng: trong việc tính toán biên độ phá giá (dựa trên phương pháp NME), cơ quan điều tra so sánh trị giá thông thường tự xây dựng của sản phẩm (không phản ánh lượng trợ cấp bất kỳ mà nhà sản xuất nhận được) với giá xuất khẩu thực tế của sản phẩm (mà, khi nhà sản xuất nhận trợ cấp, được giả định là thấp hơn đáng kể thông thường). Biên độ phá giá đạt được do đó được dựa trên sự so sánh không cân xứng và thông thường là cao hơn trên thực tế.

Cơ quan Phúc thẩm cũng không đồng ý với lập luận của Hoa Kỳ rằng Trung Quốc không thể hiện được trong vụ việc cụ thể này là đã xảy ra tính trùng thuế. Do khả năng tính trùng thuế có thể xảy ra khi thuế CBPG, CTC đồng thời được áp dụng với hàng nhập khẩu từ NME, họ kết luận rằng gánh nặng để chứng minh điều ngược lại là do nước nhập khẩu chịu. Theo đó, cơ quan điều tra phải điều chỉnh thích hợp để đảm bảo rằng một khoản trợ cấp không bị áp hai lần trong một vụ điều tra kép.

Tuy nhiên, thay vì kết luận là có sự pass through trợ cấp trong nước sang trị giá thông thường theo phương pháp NME, Cơ quan Phúc thẩm khuyến khích cơ quan điều tra tính toán mức độ thực sự của việc tính trùng thuế xảy ra khi tính góp thuế. Phương pháp NME của Hoa Kỳ có thể đã bị kết luận là vi phạm thông qua việc nhắc đến Điều VI:5 GATT mà dựa trên logic có thể so sánh được với các tác động kinh tế của thực tiễn của Hoa Kỳ trong các vụ việc kép với NME. Việc cấm áp đồng thời thuế CBPG và CTC để xử lý cùng một khoản trợ cấp xuất khẩu quy định tại Điều VI:5 GATT là dựa trên giả định rằng trợ cấp xuất khẩu không pass through cho trị giá thông thường. Tương tự, phương pháp

NME của Hoa Kỳ, mà dựa trên giá của nước thay thế, không cho phép trợ cấp tại NME pass through cho trị giá thông thường được tính toán. Kết quả là, vụ điều tra kép của Hoa Kỳ gần như không thể tránh khỏi việc bị tính trùng thuế. Tuy nhiên, mặc dù quyết định rằng việc tính trùng thuế ‘có khả năng’ xảy ra trong trường hợp áp thuế CBPG, CTC với NME, Cơ quan Phúc thẩm kết luận rằng điều này có thể được khắc phục nếu cơ quan điều tra có những điều chỉnh cần thiết. Họ cho phép nhà nhập khẩu tiếp tục áp dụng đồng thời thuế CBPG, CTC với NME nếu các nước này có phương pháp cần thận và điều chỉnh kết luận để đảm bảo rằng không gây ra tính trùng thuế.

Theo quyết định này, năm 2012, Hoa Kỳ đã thông qua cái gọi là quy định GPX mà yêu cầu cơ quan điều tra tiến hành điều tra CTC với hàng nhập khẩu từ NME. Quy định này cũng nhằm xử lý vấn đề tính trùng thuế. Trong các vụ điều tra kép, Hoa Kỳ quy định rằng lượng thuế CBPG phải giảm ở mức tương ứng với lượng trợ cấp làm tăng biên độ phá giá. Đạo luật GPX quy định rằng cơ quan điều tra sẽ “giảm thuế CBPG bằng với lượng tăng trong biên độ phá giá bình quân gia quyền”. Tuy nhiên, việc điều chỉnh này phụ thuộc vào khả năng của cơ quan điều tra trong việc ước tính một cách hợp lý mức độ mà một khoản trợ cấp có thể đối kháng tăng biên độ phá giá đối với hàng nhập khẩu. Do đó, khi quyết định hợp lý như thế chưa làm được, quy định này tiếp tục yêu cầu cơ quan điều tra phải tính toán thuế CTC.

Ngay sau khi quy định mới này được thông qua, Trung Quốc đã kiện Hoa Kỳ tại WTO trong vụ DS449. Cả Ban Hội thẩm và Cơ quan Phúc thẩm đồng ý một phần với cáo buộc lập luận rằng quy trình điều tra CTC của Hoa Kỳ với sản phẩm của Trung Quốc được tiến hành trong giai đoạn 2006-2012, mà không bị điều chỉnh bởi Đạo luật GPX yêu cầu cơ quan điều tra phải điều tra và tránh tính trùng thuế, là vi phạm Hiệp định Chống trợ cấp. Tuy nhiên, Ban Hội thẩm và Cơ quan Phúc thẩm không kết luận là quy định của Hoa Kỳ không phù hợp với WTO về mặt pháp lý (as such).

Do kết luận của WTO về vấn đề tính trùng thuế và sự thay đổi về luật pháp, các vụ PVTM của Hoa Kỳ với hàng nhập khẩu của Trung Quốc đã dẫn tới việc giảm mức thuế kép. Tuy nhiên, cơ quan điều tra tiếp tục tập trung vào việc phân tích pass through chủ yếu với khoản trợ cấp đầu vào tại NME mà ảnh hưởng đến chi phí biến đổi. Việc điều chỉnh biên độ phá giá chủ yếu được thực hiện với trị giá của nguyên liệu thô hoặc đầu vào bổ sung do chính phủ cung cấp, thay vì các loại hỗ trợ khác của chính phủ. Tuy nhiên, kết luận trong vụ việc này có tác động quan trọng tới việc các nước thực thi áp dụng kép biện pháp CBPG và CTC với hàng nhập khẩu từ NME.

4. Cách tiếp cận của EU với vấn đề tính trùng thuế

Vụ việc kép đầu tiên của EU với NME kết thúc khi báo cáo trong vụ DS449 đã được thông qua. Ủy ban châu Âu (EC) vì thế biết được kết luận của Cơ quan Phúc thẩm và quyết định của EC trong vụ giấy trắng bao gồm một số những vấn đề quan trọng cho thấy cách tiếp cận của EU với vấn đề tính trùng thuế. Cụ thể, EU lập luận

rằng vụ việc điều tra kép CBPG, CTC là phù hợp với WTO vì những biện pháp cuối cùng được tính toán phù hợp với nguyên tắc thuế thấp hơn (lesser duty rule) và tổng của 2 loại thuế là được giới hạn ở biên độ phá giá.

Trước tiên, phương pháp của EU đối với việc tính toán trị giá thông thường cho sản phẩm từ NME khác rõ ràng so với phương pháp của Hoa Kỳ. EC xác định trị giá thông thường của một sản phẩm dựa hoàn toàn vào số liệu từ một nước thứ 3. EC không đưa vào trong phân tích của mình các thông tin như yếu tố sản xuất từ nhà xuất khẩu của NME. Tuy nhiên, Cơ quan Phúc thẩm trong vụ DS449 nói đến thực tiễn so sánh trị giá thông thường tự xây dựng (không trợ cấp) với giá xuất khẩu trợ cấp, mà cùng với việc điều tra CBPG, có thể dẫn tới tính trùng thuế. Do cách hiểu rộng này về phương pháp NME, như xác định bởi Cơ quan Phúc thẩm, kết luận của vụ việc dường như cũng có thể áp dụng tương ứng với phương pháp của EU.

Bên cạnh đó, EU là một trong ít những Thành viên WTO yêu cầu

việc áp quy định thuế thấp hơn trong các vụ việc CTC và CBPG. Nguyên tắc của việc áp thuế thấp hơn ngầm ý là thuế CTC, CBPG có thể được áp chỉ ở mức độ cần thiết để khắc phục thiệt hại của nhà sản xuất trong nước trong các vụ việc mà cuộc điều tra ra kết quả là biên độ thiệt hại thấp hơn biên độ phá giá/trợ cấp. Nguyên tắc này được quy định trong luật CBPG, CTC của EU. EU cũng phát triển một phương pháp cụ thể về việc áp dụng nguyên tắc này trong các vụ kiện kép. Nguyên tắc này ảnh hưởng tới không chỉ từng mức thuế CBPG, CTC mà còn ảnh hưởng tổng thể mức thuế. Nói cách khác, mức thuế tổng hợp không bằng với tổng của các trị giá riêng biệt mà được tính ở mức không vượt quá biên độ thiệt hại. Nguyên tắc mức thuế thấp hơn đặc biệt phù hợp với các vụ điều tra với sản phẩm từ NME khi mà phương pháp cụ thể về tính toán trị giá thông thường bằng cách tham khảo giá của nước thay thế chủ yếu dẫn tới biên độ phá giá cao hơn. Kết quả là, phần lớn các vụ điều tra của EU với sản phẩm của Trung Quốc có mức thuế cuối cùng thấp hơn rất nhiều so với mức biên độ được



tính. EU do đó lập luận rằng việc áp dụng nguyên tắc thuế thấp hơn trong các vụ việc kép với NME là không dẫn tới nguy cơ tính trùng thuế.

Quan điểm của cơ quan thẩm quyền của EU về mối quan hệ giữa nguyên tắc thuế thấp hơn và vấn đề tính trùng thuế được chi tiết hóa hơn ở lệnh áp thuế CTC với giấy tráng từ Trung Quốc được thông qua cùng với lệnh áp thuế CBPG với sản phẩm này. Theo quan điểm của EU, vấn đề tính trùng thuế chỉ có thể xảy ra “khi có sự cộng gộp biên độ phá giá và mức trợ cấp, nghĩa là mức thuế cộng gộp của 2 loại thuế này vượt quá biên độ phá giá hoặc lượng trợ cấp (tùy lượng nào cao hơn)”. Lệnh áp thuế này nêu lên rằng biên độ phá giá, được xác định trong vụ việc này, cao hơn biên độ thiệt hại (giống nhau trong cả 2 vụ việc CBPG, CTC). Phù hợp với nguyên tắc thuế thấp hơn, lượng thuế áp là dựa trên biên độ thiệt hại. Kết quả là, lệnh áp thuế này giải thích là: biên độ trợ cấp được tính toán trong vụ CTC sẽ không bảo hộ thêm cho ngành sản xuất của EU so với biên độ phá giá vì thuế CBPG đã bị chặn trên bởi biên độ thiệt hại. Do đó, không có sự chống chéo hoặc cộng gộp mức thuế trong hai vụ việc song song.

Việc hoạt động của nguyên tắc thuế thấp hơn, theo thực tiễn của EU, dường như khiến cho việc điều tra CTC là vô nghĩa vì cùng một mức thuế có thể đạt được chỉ cần tiến hành điều tra CBPG dựa trên phương pháp NME. Không tính toán thêm về mức độ mà cả 2 loại thuế bù đắp cho cùng mức trợ cấp, Hội đồng EU trong lệnh áp thuế CTC kết luận rằng:

xét đến việc sử dụng nguyên tắc thuế thấp hơn trong vụ việc CBPG tiến hành đồng thời với vụ CTC và lượng trợ cấp kết luận trong vụ việc hiện tại, không cần thiết phải xem xét thêm nữa về vấn đề liệu rằng và ở mức độ nào lượng trợ cấp tương tự được bù đắp 2 lần khi thuế CBPG và CTC được áp đồng thời với cùng một sản phẩm nhập khẩu.

EU công nhận rủi ro của việc tính trùng thuế khi điều tra đồng thời CBPG và CTC, tuy nhiên, họ dựa vào khái niệm mức thuế xóa bỏ thiệt hại để chứng minh rằng việc điều tra kép

không dẫn tới tính trùng thuế trong vụ việc này.

Dù sao, hoạt động của nguyên tắc thuế thấp hơn không hẳn là giúp EU thoát khỏi nguy cơ bị tính trùng thuế. Mặc dù, việc áp dụng của EU trong vụ việc cụ thể này dường như khắc phục được vấn đề khắc phục quá mức, điều này sẽ không xảy ra nếu biên độ thiệt hại tăng và nguyên tắc thuế thấp hơn không được sử dụng. Trong những tình huống như vậy, khả năng tính trùng thuế gia tăng và việc điều chỉnh cụ thể hơn là cần thiết để đảm bảo rằng vụ kiện kép không dẫn tới việc bù đắp trợ cấp hai lần. Trong khi xác định lượng thuế áp với một sản phẩm cụ thể, nguyên tắc thuế thấp hơn không xét đến trị giá của trợ cấp được bù đắp bởi vụ CBPG hoặc CTC. Ngoài việc cho biết rằng thuế tổng hợp cuối cùng được tính dựa trên cơ sở biên độ thiệt hại thấp hơn chứ không phải biên độ phá giá, nguyên tắc thuế thấp hơn không đảm bảo sẽ tránh được tính trùng thuế. Hậu quả là, có lập luận cho rằng nếu không xem xét kỹ về mặt lượng về việc nguyên tắc thuế thấp hơn tương ứng với lượng trợ cấp được bù trừ như thế nào, thì không thể đảm bảo chắc chắn rằng mức trợ cấp tương tự không bị bù đắp hai lần.

Bên cạnh đó, EU có ý kiến rằng miễn là mức thuế CBPG và CTC không vượt quá biên độ thiệt hại, thì không có nguy cơ bị tính trùng thuế. Biên độ thiệt hại được tính bằng cách so sánh giá nhập khẩu với giá không thiệt hại của sản phẩm trong nước, bao gồm chi phí sản xuất và lợi nhuận là 8%. Ngoài ra, cơ quan có thẩm quyền của EU kết luận rằng biên độ thiệt hại được tính ở mức cùng nhau ở cả 2 vụ điều tra. Cách hiểu về chức năng của biên độ thiệt hại trong các vụ điều tra kép cũng bị chỉ trích. Do EU áp nguyên tắc thuế thấp hơn, biên độ thiệt hại thực sự xác định mức độ thuế cộng gộp áp với hàng nhập khẩu Trung Quốc. Hậu quả là, cơ quan điều tra phải đảm bảo rằng quyết định về biên độ thiệt hại dẫn tới mức thuế phù hợp, theo Điều 19.3 Hiệp định SCM và Điều 9.2 Hiệp định CBPG, và đảm bảo rằng các trường hợp tương tự về trợ cấp không bị bù

đắp hai lần khi bị áp thuế kép. Để xác định mức độ thuế CBPG, CTC phù hợp nhằm loại bỏ thiệt hại của ngành sản xuất trong nước, cơ quan điều tra phải tính toán thiệt hại gây ra bởi phá giá và trợ cấp riêng rẽ trong từng vụ việc riêng lẻ. Biên độ thiệt hại, dù xuất hiện ở cả 2 Hiệp định, được định nghĩa là một khái niệm riêng đối với phá giá và trợ cấp. Mặc dù thực tế là phải xem xét những yếu tố tương tự khi tính toán thiệt hại với ngành sản xuất trong nước trong vụ việc CBPG và CTC, không tự nhiên dẫn tới việc “có biên độ thiệt hại như nhau trong các vụ điều tra khác nhau vì biên độ thiệt hại và biên độ trợ cấp là 2 biến số khác nhau ảnh hưởng một cách khác nhau về biên độ thiệt hại trong hai ngữ cảnh khác nhau”. WTO yêu cầu cơ quan điều tra chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại do ngành sản xuất trong nước gánh chịu và phá giá/trợ cấp. Trong vụ giấy tráng, cơ quan điều tra EU xem xét các yếu tố khác nhau dẫn tới thiệt hại mà ngành sản xuất trong nước phải gánh chịu, tuy nhiên, trong cả hai vụ CBPG và CTC này, EC không xem xét rằng sản phẩm đã bị cả phá giá và trợ cấp. Cụ thể là, điều tra CBPG không phân tích việc đóng góp của trợ cấp với thiệt hại, và vụ trợ cấp họ không xem xét việc tồn tại đồng thời hiện tượng phá giá khi xác định thiệt hại. Kết quả là, EU chứng minh rằng biên độ phá giá 43,5-63% và biên độ trợ cấp từ 4-12%, dẫn tới biên độ thiệt hại là 20-39,1% ở cả 2 vụ việc. Có quan điểm lập luận rằng, bằng cách gán thiệt hại bằng nhau cho cả hai vụ việc, EU không phân bổ đủ được mối quan hệ nhân quả giữa biên độ thiệt hại và vấn đề phá giá, trợ cấp mà có tác động thiệt hại mang tính nhân quả riêng với ngành sản xuất trong nước. Hậu quả là, có quan điểm lập luận rằng không nên dựa vào biên độ thiệt hại, được thiết lập không xét đến trị giá của trợ cấp và phá giá, như một đảm bảo rằng cùng một khoản trợ cấp không bị bù đắp hai lần trong vụ kiện kép. Biên độ thiệt hại, theo nguyên tắc thuế thấp hơn, chỉ đảm bảo rằng thuế cộng gộp được áp ở mức có thể xóa bỏ thiệt hại mà thấp hơn so với biên độ phá giá bị tăng bởi việc sử dụng số liệu về nước thay thế, đặc biệt là do việc Hoa Kỳ

lựa chọn nước thay thế để tính toán trị giá thông thường của sản phẩm của Trung Quốc. Dường như là thực tiễn xác định tổng thuế CBPG và CTC ở mức độ theo biên độ thiệt hại không nhất thiết đảm bảo được rằng trợ cấp không bị bù đắp 2 lần.

Cuối cùng, EU quan điểm rằng trong vụ CBPG, CTC kép với giấy tráng không dẫn tới tính trùng thuế vì cơ quan điều tra đã trừ mức thuế CTC từ biên độ thiệt hại nhằm xác định mức độ thuế CBPG cao nhất. Trên thực tế khi áp dụng thuế cộng gộp, EC trước tiên áp mức thuế được tính toán trong vụ CTC. Mức chênh lệch còn lại giữa thuế CTC và biên độ thiệt hại sẽ được bù bằng thuế CBPG. Kết quả là, không bị tính trùng thuế “do mức độ tổng hợp của thuế có thể được chứng minh bằng kết quả của riêng vụ CBPG”.

Thứ tự điều chỉnh theo thông lệ của EU dường như khác với thứ tự do Cơ quan Phúc thẩm trong vụ DS449 đề xuất. Trong vụ này, Cơ quan Phúc thẩm có thông tin là thuế CTC được áp dụng sau khi lượng trợ cấp đã “có khả năng” được bù đắp bởi thuế CBPG. Kết quả là, yêu cầu về việc điều chỉnh là nhằm vào vụ CTC. EU, mặt khác, lại áp dụng thứ tự ngược lại khi đầu tiên là áp toàn bộ thuế CTC và sau đó giảm mức thuế CBPG tương ứng. Mặc dù có sự khác biệt này, cả hai phương pháp dường như có cùng kết quả là tránh tính trùng thuế, vì thế có vẻ như có thể so sánh được, đặc biệt là trong việc áp một cách phù hợp và chặt chẽ Hiệp định CBPG, CTC WTO. Tuy nhiên, nếu cách của EU nhằm phù hợp với yêu cầu điều chỉnh do Cơ quan Phúc thẩm nêu, thì có nghĩa là ngầm ý là tất cả trợ cấp, mà được bù đắp bởi EC trong vụ CTC, cũng được phản ánh trong biên độ phá giá.

Mặc dù thông lệ giảm thuế CTC từ mức thuế CBPG cuối cùng dường như để đảm bảo rằng không xảy ra việc tính trùng thuế, nó cũng làm vô hiệu hóa tác động của việc điều tra kép vì cùng một mục đích có thể đạt được chỉ bằng vụ CBPG. Như Tòa Thương mại quốc tế Hoa Kỳ đã mô tả, phương pháp này “khiến cho việc điều tra kép CBPG, CTC là không cần thiết

vì cùng việc điều chỉnh giá mang tính khắc phục có thể đạt được bằng cách chỉ điều tra CBPG với NME và cũng không hợp lý do chi phí liên quan đến việc tiến hành điều tra một vụ việc bổ sung mà lại không hữu ích”.

Trong vụ việc điều tra kép CBPG, CTC đầu tiên với NME, EU xác định rằng tính trùng thuế không xảy ra do việc áp nguyên tắc thuế thấp hơn và thực tiễn trừ mức thuế CTC từ mức thuế CBPG cuối cùng. Tuy nhiên, phương pháp này đã chưa được Cơ quan Phúc thẩm xem xét, vì thế việc có phù hợp với WTO hay không thì chưa được xác nhận.

5. Vấn đề Tính trùng thuế trong tương lai

Cuộc tranh luận về việc tính trùng thuế chủ yếu giới hạn trong các vụ điều tra kép CBPG, CTC liên quan đến phương pháp NME để tính toán trị giá thông thường. Do đó, thường được xem xét là vấn đề sẽ trở nên không phù hợp nữa khi điều khoản tại Nghị định thư của Trung Quốc và Việt Nam mà cho phép nước nhập khẩu áp dụng phương pháp NME trong các vụ CBPG với hàng nhập khẩu từ những nước NME này hết hạn. Quy định tương ứng của Trung Quốc hết hạn vào tháng 12/2016, quy định của Việt Nam là tháng 12/2018. Tuy nhiên, dường như những nước sử dụng thường xuyên biện pháp PVTM vẫn chưa sẵn sàng sử dụng phương pháp KTTT thông thường trong các vụ điều tra CBPG với hàng Trung Quốc mặc dù đã quá thời hạn nêu tại Nghị định thư. Kết quả là, vấn đề tính trùng thuế khó có khả năng thoát khỏi cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO trong tương lai gần.

Đặc biệt là, Hoa Kỳ vẫn chưa công nhận Trung Quốc là nước có nền KTTT. Hiện nay, Hoa Kỳ vẫn duy trì phương pháp hiện tại bằng cách tiếp tục áp dụng phương pháp NME trong các vụ điều tra CBPG. Hoa Kỳ quan điểm rằng việc quy định tại Nghị định thư của Trung Quốc hết hạn chỉ yêu cầu nước nhập khẩu không giả định rằng Trung Quốc là NME, và thay vì thế xem xét tình hình của nền kinh tế của họ. DOC đã tiến hành rà soát nền kinh tế của Trung Quốc trong bối cảnh vụ việc CBPG với

giấy nhôm từ Trung Quốc mà cũng là vụ việc điều tra đầu tiên do Hoa Kỳ tiến hành với hàng Trung Quốc kể từ tháng 12/2016. Trong bản ghi nhớ ban hành tháng 10/2017, DOC đã kết luận rằng Trung Quốc không hoạt động đủ theo các nguyên tắc của thị trường để có thể sử dụng giá và chi phí của Trung Quốc trong việc phân tích vụ CBPG. Theo đó, DOC xác định rằng, do sự bóp méo và kiểm soát đáng kể của chính phủ với nền kinh tế của mình, Trung Quốc vẫn là nước NME và cơ quan điều tra Hoa Kỳ sẽ tiếp tục áp dụng phương pháp NME trong việc tính toán trị giá thông thường với hàng nhập khẩu Trung Quốc. Vẫn còn phải xem xét liệu cách tiếp cận này có phù hợp với WTO hay không. Ngày 12/12/2016, Trung Quốc đã khởi xướng việc tham vấn giải quyết tranh chấp WTO với Hoa Kỳ vì tiếp tục đối xử với Trung Quốc như là NME, tuy nhiên, Trung Quốc vẫn chưa tiến hành yêu cầu thành lập Ban Hội thẩm. Dường như là DOC sẽ tiếp tục dựa vào phương pháp NME hiện tại và, do đó, vấn đề tính trùng thuế trong các vụ việc kép CBPG, CTC là vẫn có thể xảy ra như trước đây.

Mặt khác, EU đề xuất việc hiện đại hóa và tăng cường cơ chế PVTM của mình khi quy định tại Nghị định thư Trung Quốc hết hạn. Cải cách này quy định một phương pháp mới mà “có thể sử dụng để xử lý các tình huống mà điều kiện thị trường không phổ biến,... mà có dư thừa công suất lớn tại nước xuất khẩu,.. mà có bóp méo thị trường, hoặc nhà nước có sự ảnh hưởng lớn tới nền kinh tế.”

Quy định mới xóa bỏ danh sách các nước NME tại quy định trước đây của EU. Tuy nhiên, ngành sản xuất trong nước- bên yêu cầu khởi xướng điều tra CBPG, sẽ có thể chứng minh rằng việc bóp méo thị trường tồn tại ở nước xuất khẩu, mà có thể cho phép cơ quan điều tra EU không xem xét giá trong nước của nước xuất khẩu. Quy định nêu rằng “trong trường hợp có sự bóp méo thị trường đáng kể, EC có thể được phép... tự xây dựng trị giá dựa trên “chi phí sản xuất và bán hàng phản ánh giá, chi phí quốc tế không bị bóp méo hoặc ngưỡng, chi phí sản

xuất và bán hàng tương ứng ở một nước đại diện phù hợp với mức độ phát triển kinh tế tương tự như nước xuất khẩu.”

Hệ thống mới được đề xuất dường như có thể so sánh được với phương pháp điều chỉnh chi phí, được sử dụng để điều chỉnh trị giá thông thường của sản phẩm từ nền KTTT do “tình hình thị trường đặc biệt” mà thường được EU sử dụng trong các vụ điều tra CBPG với hàng nhập khẩu từ những NME trước đây như Nga, Ukraine. Đặc biệt, phương pháp này được sử dụng để tự xây dựng trị giá thông thường của đầu vào được cung cấp bởi một chính phủ nếu được coi là không được mua theo điều kiện thương mại thông thường. Nga đã kiện tại WTO cách thực thi của EU trong việc không xem xét giá trong nước của Nga. Ngoài ra, trong vụ việc gần đây EU-Biodiesel, mà liên quan đến phương pháp tương tự, Cơ quan Phúc thẩm đã kết luận rằng EU hành động không phù hợp với luật WTO bằng cách không xem xét chi phí của các nhà sản xuất Argentina vì giá trong nước nguyên liệu thô thấp một cách giả tạo do sự can thiệp của nhà nước. Diễn giải Điều 2.2 Hiệp định CBPG WTO, Cơ quan Phúc thẩm không cấm việc sử dụng giá bên ngoài nước, tuy nhiên họ kết luận rằng giá như vậy phải được điều chỉnh để đạt được chi phí sản xuất ở nước xuất xứ. Theo quyết định này, chưa rõ về tính phù hợp với WTO của phương pháp mới được đề xuất theo cải cách luật pháp, mà tiếp tục không xem xét giá trong nước khi tự xây dựng trị giá thông thường. Bên cạnh đó, khiếu kiện tại WTO vào ngày 12/12/2016 của Trung Quốc với EU vì tiếp tục đối xử với Trung Quốc như NME cũng liên quan đến “bất kỳ sự sửa đổi, thay thế với biện pháp xác định ở trên, và bất kỳ những biện pháp sau đó, có liên quan mật thiết nào” và đề cập rõ ràng tới sự thay đổi được đề xuất.

Với điều kiện phương pháp EU mới, mà dường như dựa trên Điều 2.2 Hiệp định CBPG WTO, sẽ tiếp tục dựa vào giá ngoài nước để điều chỉnh trị giá thông thường, sẽ đưa ra kết quả có thể so sánh được với phương pháp NME, bao gồm biên độ phá giá

bị thổi phồng mà “có khả năng” bù đắp cho trợ cấp trong nước có lợi cho nhà xuất khẩu. Do đó, khi bị áp cùng với vụ CTC, vẫn có thể có tác động tính trùng. Vấn đề tính trùng thuế không chỉ liên quan đến các vụ việc dựa trên phương pháp NME. Phương pháp KTTT mà áp giá của nước thay thế có thể dẫn tới việc bù đắp quá. Hiện tượng đánh trùng thuế xảy ra, ví dụ, trong trường hợp EU điều tra đồng thời với sản phẩm dầu biodiesel từ Hoa Kỳ khi mà trị giá thông thường không bị trợ cấp được so sánh với giá xuất khẩu được trợ cấp theo phương pháp xây dựng trị giá thông thường trong vụ việc CBPG. Thuế CBPG được tính toán cùng với thuế CVD được tính toán ở mức tương đương với tổng mức trợ cấp được điều tra mà không có sự điều chỉnh nào.

Trên thực tế, Cơ quan Phúc thẩm trong vụ Hoa Kỳ- Thuế CBPG và CTC đã kết luận rằng: hiện tượng đánh trùng thuế cũng có thể xảy ra trong bối cảnh trợ cấp trong nước được cung cấp tại các nước có nền kinh tế thị trường khi mà thuế CBPG và CTC đồng thời được áp với cùng 1 sản phẩm và trị giá thông thường không bị trợ cấp, được tính toán hoặc trị giá thông thường từ nước thứ 3 được sử dụng trong cuộc điều tra CBPG.

Vì vậy có thể lập luận rằng hiện tượng đánh trùng thuế có khả năng xảy ra khi số liệu thay thế được sử dụng để xác định trị giá thông thường và không nhất thiết là giới hạn trong các vụ việc liên quan đến nền kinh tế phi thị trường. Kết luận trong vụ Hoa Kỳ- Thuế CBPG và CTC liên quan đến việc điều chỉnh cần thiết đối với các mức thuế cộng gộp có thể được chuyển sang các phương pháp khác để tính toán trị giá thông thường được quy định theo Hiệp định CBPG WTO. Do Cơ quan phúc thẩm có sự diễn giải rộng về thuật ngữ “lượng phù hợp” của thuế chống trợ cấp theo Hiệp định CTC, có khả năng trong tương lai có thể có các khiếu kiện về đánh trùng thuế thậm chí cả trong những vụ việc không liên quan đến phương pháp NME. Do cấm đánh trùng thuế trong các vụ việc liên quan đến NME, khó có khả năng là WTO sẽ cho phép đánh trùng thuế khi sử dụng phương

pháp kinh tế thị trường để tính toán trị giá thông thường.

Nguy cơ đánh trùng thuế bị làm trầm trọng hơn do thực tế là một khía cạnh quan trọng khác của phương pháp hiện đại hóa của EU đã loại bỏ việc áp dụng một cách hệ thống nguyên tắc áp thuế ở mức thấp hơn (lesser duty rule-LDR). EU dự định không áp dụng nguyên tắc LDR trong những vụ việc mà nhà xuất khẩu hưởng lợi từ việc bóp méo giá nguyên liệu thô, định giá kép (dual pricing) hoặc thuế xuất khẩu hoặc trong trường hợp liên quan đến “lợi ích cộng đồng”. Xem xét trợ cấp như là một biện pháp đặc biệt bóp méo thương mại, nguyên tắc LDR cũng sẽ không áp dụng trong các vụ chống trợ cấp. Do nguyên tắc LDR hiện đang được EU bãi bỏ vì lập luận rằng việc áp dụng đồng thời vụ việc CBPG và CTC là phù hợp với pháp luật WTO và không tạo ra tính trùng thuế, việc xóa bỏ quy định này khỏi nội luật cho thấy rằng Ủy ban châu Âu sẽ phải tiến hành phân tích toàn diện hơn để chứng minh rằng việc tính trùng thuế không xảy ra trong các vụ điều tra do EC tiến hành. Theo Cơ quan Phúc thẩm, phải có “nghĩa vụ chứng minh mức thuế phù hợp theo Điều 19.3 để xác định liệu và mức độ như thế nào thì cùng lượng trợ cấp tương tự được bù đắp 2 lần khi thuế CBPG và thuế CTC được áp đồng thời với cùng sản phẩm nhập khẩu.” Như thực tiễn của Hoa Kỳ, việc xác định những điều chỉnh cần thiết và mức độ mà trợ cấp cụ thể được bù đắp khi áp đồng thời thuế CBPG và CTC cũng chưa rõ ràng.

Việc cải cách cũng nhằm tăng cường luật chống trợ cấp của EU để nhắm đến hàng xuất khẩu hưởng lợi từ các trợ cấp gây bóp méo thương mại. Cụ thể là, việc cải tổ luật cho thấy là luật mới sẽ cho phép chống lại việc trợ cấp phát hiện trong quá trình điều tra và không chỉ các chương trình trợ cấp được nêu tại đơn kiện ban đầu. Ngoài ra, cũng sẽ sử dụng đầy đủ phương pháp hiện tại theo luật chống trợ cấp. Việc thay đổi quy định chống trợ cấp cho thấy sự quan tâm ngày càng lớn của EU với các biện pháp chống trợ cấp, và theo đó, dự

báo sự gia tăng điều tra kép CBPG/CTC trong tương lai. Liên quan đến quan điểm của Hoa Kỳ về việc duy trì quy chế NME đối với hàng nhập khẩu Trung Quốc và việc cải tổ các công cụ PVTM của EU, vấn đề đánh thuế trùng thuế có thể vẫn tồn tại, mặc dù các quy định NME trong Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc, Việt Nam hết hạn. Cụ thể, cách tiếp cận của EU áp dụng thuế CBPG/CTC chưa bị đưa ra xem xét tại cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO. Ngoài ra, phương pháp mới, mà tiếp tục không xem xét số liệu của nhà xuất khẩu trong các vụ CBPG và xóa bỏ việc áp dụng một cách có hệ thống nguyên tắc LDR, khi kết hợp với các vụ việc CTC áp dụng đồng thời thì có thể gia tăng nguy cơ bù đắp quá mức. Do đó, vấn đề tính trùng thuế có thể vẫn còn tồn tại trong tương lai gần.

Kết luận: Tính trùng thuế là tình huống mà thường xuất hiện khi áp dụng đồng thời thuế CBPG và CTC với cùng một sản phẩm. Vấn đề nằm ở chỗ việc áp dụng ngưỡng chuẩn của nước ngoài (nước thay thế) khi tính toán trị giá thông thường trong vụ việc CBPG- phương pháp được sử dụng chủ yếu với hàng nhập khẩu từ NME. Tính pháp lý của WTO về vấn đề tính trùng thuế trong trường hợp trợ cấp trong nước là vấn đề gây tranh cãi trong nhiều năm cho tới phán quyết gần đây trong vụ Hoa Kỳ- vụ việc CBPG và CTC.

Cơ quan Phúc thẩm đã làm rõ rằng thuế cộng gộp dẫn tới việc tính trùng thuế là không được phép theo Hiệp định SCM, do đó dẫn tới việc điều tra đồng thời CBPG/CTC càng khó hơn cho các nước nhập khẩu. Cơ quan điều tra có nghĩa vụ đưa ra những điều chỉnh cần thiết để đảm bảo rằng một khoản trợ cấp không bị áp 2 lần thuế CBPG, CTC. Kết quả là, Hoa Kỳ sửa đổi nội luật yêu cầu cơ quan điều tra giảm thuế CBPG bằng với mức khoản trợ cấp làm tăng biên độ phá giá. Tuy nhiên, thực tiễn này đã bị chỉ trích do giới hạn việc điều chỉnh biên độ phá giá chủ yếu ở trị giá nguyên liệu thô và đầu vào bổ sung do nhà nước cung cấp và không tính đến các loại trợ cấp khác. EU, mặt khác, lại bảo vệ thực tiễn áp dụng đồng thời điều tra CBPG, CTC với

hàng nhập khẩu từ NME bằng cách lập luận rằng việc tính trùng thuế được tránh do biện pháp cuối cùng được tính toán phù hợp với nguyên tắc LDR và tổng hai loại thuế bị giới hạn bởi biên độ thiệt hại. Tuy nhiên, quan điểm này vẫn chưa được xem xét bởi cơ quan giải quyết tranh chấp tại WTO. Mặc dù Cơ quan Phúc thẩm đã xem xét phương pháp NME, kết luận mang tính bao trùm này cũng có thể áp dụng với các phương pháp khác để tính toán trị giá thông thường mà có khả năng dẫn tới tác động về tính trùng thuế khi kết hợp với điều tra đồng thời CBPG, CTC. Cụ thể là Điều 2.2 Hiệp định CBPG quy định, trong tình huống cụ thể, cho phép nước nhập khẩu không sử dụng giá trong nước của nhà xuất khẩu làm cơ sở tính toán trị giá thông thường, sẽ có thể trở nên phù hợp hơn với nước nhập khẩu mà không còn coi Trung Quốc là nước NME. Cơ quan điều tra có khả năng diễn giải Điều 2.2 Hiệp định CBPG một cách sáng tạo để thiết lập phương pháp mới cho phép việc sử dụng số liệu nước thay thế để tính toán trị giá thông thường của hàng nhập khẩu Trung Quốc. Những phương pháp mới này dẫn tới việc biên độ phá giá bị thổi phồng, khi kết hợp với thuế chống trợ cấp, cũng có thể dẫn tới việc bù đắp quá mức. Kết quả là, vấn đề tính trùng thuế không được cho là hoàn toàn không liên quan sau khi kết thúc quy định về phá giá đối với NME trong Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc và Việt Nam. Cụ thể là, việc rà soát nền kinh tế Trung Quốc, gần đây do DOC kết luận, cho thấy là nước này không hoạt động một cách đầy đủ theo các nguyên tắc thị trường để có thể cho phép sử dụng giá và chi phí của Trung Quốc để tính toán trong vụ CBPG. Vụ rà soát kết luận rằng do sự bóp méo đáng kể và sự tác động của chính phủ đối với nền kinh tế Trung Quốc, cơ quan điều tra Hoa Kỳ sẽ tiếp tục áp dụng phương pháp NME để xác định trị giá thông thường trong các vụ việc CBPG với hàng nhập khẩu từ Trung Quốc. Hoa Kỳ đã áp dụng lặp lại phân tích pháp lý của mình mà bác bỏ khiếu nại của Trung Quốc về quy chế KTTT trong bản đề trình bên thứ 3 của mình tại vụ giải quyết tranh chấp WTO do Trung Quốc khởi

xướng đối với EU vì tiếp tục coi Trung Quốc là NME. Ngoài ra, EU đã cải cách công cụ PVTM của mình, bên cạnh việc bãi bỏ nguyên tắc LDR, cho thấy một hệ thống mà duy trì các đặc điểm chính của phương pháp NME ban đầu. Cụ thể là, việc hiện đại hóa các quy tắc CBPG cho phép cơ quan điều tra, do sự bóp méo thị trường ở nước xuất khẩu, không xem xét chi phí và giá của nhà xuất khẩu khi tính toán trị giá thông thường. Cuối cùng, việc sử dụng đồng thời CBPG và CTC với Trung Quốc và Việt Nam có khả năng gia tăng.

Liên quan đến các diễn biến trên, có vẻ là vấn đề tính trùng thuế sẽ không biến mất trong tương lai gần. Quyết định trong vụ Hoa Kỳ- Thuế CBPG và CTC có thể chỉ là khởi đầu cho những vụ việc giải quyết tranh chấp tại WTO liên quan đến vấn đề này.

PHẠM HƯƠNG GIANG

Nguồn: Bài nghiên cứu của Katarzyna Kaszubska tại sách Các nền kinh tế phi thị trường trong hệ thống thương mại toàn cầu,



Biên độ phá giá và biên độ thiệt hại trong vụ việc điều tra chống bán phá giá

Kể từ năm 2018, Việt Nam đã có một hệ thống quy định pháp luật về Phòng vệ thương mại (PVTM) khá đầy đủ, phù hợp với các quy định của WTO, thông lệ quốc tế để tiến hành khởi xướng điều tra, áp dụng các biện pháp PVTM nhằm bảo vệ lợi ích của mình trong bối cảnh thực thi FTA thế hệ mới. Chúng ta đã nội luật hóa các nguyên tắc cơ bản của Hiệp định chung về thuế quan và thương mại – GATT 1994 và ba Hiệp định về Chống bán phá giá, Tự vệ, Trợ cấp và các biện pháp đối kháng làm căn cứ pháp lý để thực hiện công tác điều tra áp dụng các biện pháp PVTM.

Tuy nhiên, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về PVTM của Việt Nam còn mang tính định “khung”, điều chỉnh những vấn đề thuộc về nguyên tắc mà chưa đi sâu vào quy định cụ thể những vấn đề mang tính chất chi tiết, kỹ thuật làm cơ sở cho công tác điều tra áp dụng biện pháp PVTM. Một trong những vấn đề có tính chất kỹ thuật nhưng chưa có quy định pháp luật điều chỉnh cụ thể là việc xem xét, tính toán biên độ thiệt hại trong vụ việc điều tra chống bán phá giá. Thực tế cho thấy, việc đánh giá thiệt hại như thế nào, tính toán mức độ thiệt hại ra sao có nhiều cách thức thực hiện khác nhau giữa các nước thành viên WTO. Bản thân cách hiểu và diễn giải phương pháp đánh giá, tính toán thiệt hại của Cơ quan điều tra mỗi nước dù viện dẫn căn cứ trên nguyên tắc của Hiệp định chống bán phá giá nhưng đều mang tính lập luận chủ quan hơn tính nguyên tắc, thống nhất. Đây cũng là vấn đề gây nhiều tranh cãi trong các vụ việc chống bán phá giá.

1. Các hình thức phá giá

Theo quy định của WTO tại Hiệp định chống bán phá giá (ADA), vụ việc điều tra chống bán phá giá phải được tuân thủ theo các nguyên tắc chặt chẽ, trước hết về khái niệm, phải phân biệt rõ ràng hai hình thức phá giá sau:

(1) **Price dumping** - Phá giá dưới hình thức bán sản phẩm với giá thấp hơn tại thị trường nước ngoài so với giá bán tại thị trường trong nước;

(2) **Cost dumping** - Phá giá dưới hình thức xuất khẩu với giá dưới giá thành/chi phí sản xuất ra sản phẩm.

Ngoài ra, trên thực tế còn tồn tại hình thức phá giá thứ ba: **Non-market economy dumping** – phá giá ở nước có nền kinh tế phi thị trường. Tại các quốc gia bị xem là nước có nền kinh tế phi thị trường trong vụ việc điều tra, việc xem xét hành vi bán phá giá có thể được thiết lập theo một cách thức đặc biệt.

Trong cả ba trường hợp phá giá nêu trên, việc điều tra, xem xét hành vi bán phá giá danh nghĩa là giải một bài toán kỹ thuật, tập trung vào các dữ kiện tìm được, đặc biệt là giá cả và chi phí của hàng hóa ở hai thị trường riêng biệt. Nếu chứng minh được hành vi bán phá giá gây ra hậu quả và dẫn đến thiệt hại cụ thể thì thuế chống bán phá giá có thể được áp đặt để bù đắp hoặc ngăn chặn việc bán phá giá gây thiệt hại đối với thị trường nước nhập khẩu. Do đó, thuế chống bán phá giá mang tính chất phòng vệ, không mang tính trừng phạt.

Bán phá giá có hệ thống, có chủ đích vào thị trường nước nhập khẩu được xem là hành vi cạnh tranh không công bằng, ngăn cản sự phát triển của ngành sản xuất nước nhập khẩu dựa trên chính sách thị trường mở và tự do thương mại toàn cầu. Kháng định bán phá giá là “hành vi cạnh tranh không công bằng” trong các lập luận chứng minh có thiệt hại là cơ sở cho việc điều tra, áp dụng biện pháp chống bán phá giá của hầu hết các quốc gia điều tra vụ việc bán phá giá. Tuy nhiên, bản thân Hiệp định ADA không có một quy định pháp lý nào nói rằng bán phá giá là “không công bằng” và WTO cũng cần thận trọng khẳng định việc này.

Thực tế cho thấy, sự khác biệt về giá thường được hoạch định như một chính sách giá đối với mỗi quốc gia là một công cụ điều tiết và nhằm mục đích hướng đến xuất khẩu ra các thị trường mới. Tương tự, doanh số bán hàng tạm thời thấp hơn chi phí cố định (nhưng cao hơn chi phí biến đổi) là việc phổ biến ở nhiều ngành sản xuất trong thời kỳ suy thoái, khi chịu tác động của xu thế đi xuống trong chu kỳ kinh doanh hoặc chu kỳ sản xuất. Do đó, trong quá trình điều tra,

việc quan trọng là nội hàm các khái niệm, các nguyên tắc của Hiệp định ADA phải được suy luận và áp dụng một cách thích hợp. Ngoài ra, một số quy tắc của ADA có thể cần phải được sửa đổi nhằm phản ánh tốt hơn thực tế kinh doanh thương mại trong nền kinh tế toàn cầu hóa.

Các quy định hiện hành của WTO đặt ra việc tuân thủ những nguyên tắc gây mất nhiều thời gian và nguồn lực trong quá trình điều tra áp dụng biện pháp chống bán phá giá. Việc xác định, chứng minh hai hình thức phá giá nêu trên đòi hỏi nhiều dữ kiện và tiêu tốn nhiều công sức, thậm chí cả trong trường hợp kết luận điều tra cho thấy không có việc bán phá giá có hệ thống, có chủ đích. Trong khi đối chiếu với Luật Cạnh tranh của nhiều quốc gia, hành vi bán hàng như vậy không phải là hành vi bị cấm hay vi phạm luật.

Xem xét một vụ việc bán phá giá ngẫu nhiên, khác với vụ việc bán phá giá có hệ thống và có chủ đích, kết luận về hành vi bán phá giá có thể do nhiều nguyên nhân, yếu tố khác nhau tác động, bao gồm một số nguyên nhân cơ bản sau:

(1) Sự khác biệt về chu kỳ kinh doanh hoặc sản xuất trong hai thị trường;

(2) Sự khác biệt về giá để bước đầu tham gia thị trường mà người mua không có kiến thức về sản phẩm mới;

(3) Biến động tỷ giá hối đoái;

(4) Kỹ thuật tính toán biên độ phá giá theo các phương pháp khác nhau, chẳng hạn như so sánh không đối xứng giữa giá nội địa và giá xuất khẩu, hạn chế diễn giải các khoản phụ cấp, loại trừ có hệ thống doanh thu bán hàng dưới giá vốn và sử dụng doanh số bán hàng, chi phí bán hàng trên giá vốn làm cơ sở tính toán biên độ, sử dụng các giá trị thông thường với biên lợi nhuận cao không có trong thực tế, v.v.

Đối với trường hợp các quốc gia bị xem là nước có nền kinh tế phi thị trường trong vụ việc điều tra chống bán phá giá, việc sử dụng khái niệm quốc gia thay thế đi đôi với quy tắc thuế một quốc gia làm cho quá trình điều tra và áp dụng biện pháp

chống bán phá giá giống với việc áp dụng biện pháp tự vệ đặc biệt đối với quốc gia bị điều tra.

Có nhiều tranh luận cho rằng việc áp dụng quy tắc thuế chống bán phá giá thấp hơn (lesser duty) mang đến một công cụ đối trọng đảm bảo sự công bằng cho các trường hợp kết luận có bán phá giá ngẫu nhiên. Tuy nhiên, hai yếu tố này không nhất thiết phải gắn với nhau. Hơn nữa, việc xem xét và tính toán biên độ thiệt hại có các vấn đề của riêng nó, phần lớn là do không có bất kỳ quy định nào trong Hiệp định ADA nói đến phương pháp hay cách thức xác định biên độ thiệt hại.

2. Biên độ phá giá và một số yếu tố liên quan

Biên độ phá giá là mức độ chênh lệch giữa giá thông thường và giá xuất khẩu (tính trên giá xuất khẩu), theo công thức thường được sử dụng: “Biên độ phá giá = (Giá thông thường – Giá xuất khẩu)/Giá xuất khẩu”. Giá thông thường càng cao hơn giá xuất khẩu thì biên độ phá giá càng lớn. Biên phá được tính riêng cho từng

nhà sản xuất, xuất khẩu nước ngoài hoặc tính chung cho một nhóm nhà sản xuất, xuất khẩu nước ngoài tùy thuộc vào việc họ có hợp tác tham gia vụ điều tra hay không.

(2.1) Giá bán dưới giá thành/chi phí sản xuất sản phẩm và xây dựng trị giá thông thường

Vấn đề phức tạp và gây tranh cãi nhiều nhất trong việc điều tra chống bán phá giá là các cách lập luận khác nhau trong việc xác định giá bán dưới giá thành, thấp hơn chi phí sản xuất sản phẩm và việc xây dựng các phép tính để tính trị giá thông thường của sản phẩm hay gọi là giá bán sản phẩm tại thị trường nội địa của nhà xuất khẩu. Đặc biệt trong quá trình xây dựng giá thông thường của sản phẩm (CNV) để dựng mã số kiểm soát hàng hóa (PCN) của các sản phẩm khác nhau, yếu tố giá bán sản phẩm được xem xét dưới nhiều góc độ và quan điểm khác nhau.

Giá thông thường (Constructed normal value - CNV) có thể được tính toán theo công thức sau:

$$\text{CNV} = \text{COP} + \text{SG\&A} + \text{Lợi nhuận hợp lý (reasonable profit)}$$

Trong đó: COP (cost of production) là chi phí sản xuất sản phẩm; SG&A là chi phí quản lý chung.

(2.2) Bên liên quan

Các vấn đề của bên liên quan có thể phát sinh trong một số bối cảnh. Các nhà sản xuất nước ngoài có thể tìm nguồn đầu vào từ các nhà cung cấp liên quan. Họ có thể xuất khẩu thông qua các bên liên quan ở nước xuất khẩu hoặc ở chính nước nhập khẩu. Cuối cùng, họ có thể bán sản phẩm của mình thông qua các bên liên quan tại thị trường nội địa nước xuất khẩu.

Trong tất cả những trường hợp này, có ba vấn đề cần xác minh:

- Thứ nhất, cần xác định trước tiên là thực tế các bên có liên quan đến nhau hay không?

- Thứ hai, mối quan hệ giữa các bên này có tác động gì đến giá sản phẩm thông qua các giao dịch hay không?



- Thứ ba, Cơ quan điều tra vụ việc sẽ tiến hành điều tra, thu thập và phân tích như thế nào nếu xác định được rằng mối quan hệ giữa các bên liên quan có tác động đến giá, đến chi phí sản xuất sản phẩm. Mặc dù có liên quan với nhau nhưng về mặt lý thuyết, ba vấn đề trên có thể phân biệt rạch ròi không nhất thiết phải gắn với nhau.

Hiệp định ADA không có định nghĩa thế nào là “bên liên quan” trong bất kỳ bối cảnh nào, mặc dù có giải thích rất mơ hồ, không rõ ràng trong chú thích 11 của Điều 4.1 (i). Việc này cho phép Cơ quan điều tra áp dụng biện pháp nghiệp vụ để loại suy.

(2.3) Nền kinh tế phi thị trường

Việc quốc gia bị điều tra chống bán phá giá bị coi là nước có nền kinh tế phi thị trường được xem là ý chí chủ quan và cách thức áp đặt của quốc gia điều tra. Việc này thường xuyên bị phản đối và chỉ trích. Ví dụ như Hoa Kỳ sử dụng các số liệu nhập khẩu và chi phí sản xuất của nước thứ ba là Ấn Độ để tính toán biên độ phá giá đối với các vụ việc điều tra liên quan đến hàng nhập khẩu từ Trung Quốc hay Ủy ban châu Âu coi các khoản phí quản trị doanh nghiệp hoặc phát triển công nghệ thông tin là trợ cấp đặc biệt cũng bị phản đối.

(2.4) Hoàn thuế, miễn thuế

Hiệp định ADA quy định về việc miễn thuế, hoàn thuế trong những trường hợp riêng biệt. Đây là cơ sở pháp lý cho các yêu cầu miễn thuế được đưa ra trong trường hợp nước xuất khẩu thực hiện các hoạt động xuất khẩu thuộc phạm vi được hoàn thuế hoặc miễn thuế. Các nhà xuất khẩu có thể yêu cầu được hoàn lại hoặc được miễn thuế hải quan đã thanh toán hoặc phải trả khi nhập khẩu nguyên liệu đầu vào với điều kiện nguyên liệu thô được sử dụng để sản xuất các sản phẩm xuất khẩu.

Nếu thuế nhập khẩu nguyên liệu đầu vào để sản xuất sản phẩm xuất khẩu bị tính bao gồm trong doanh thu bán hàng trong nước thì sẽ nảy sinh sự phản đối. Cơ quan điều tra các nước thường áp dụng các quy định chi tiết hơn về các khoản thuế trong Hiệp định Trợ cấp và Các biện pháp Đối kháng của WTO để giải quyết

vụ việc chống bán phá giá. Điều này dẫn đến hệ quả nước bị điều tra có thể phải chịu các yêu cầu chứng minh vượt quá quy định và các nước điều tra chống bán phá giá thường có xu hướng áp dụng các quy định của Hiệp định Trợ cấp và Các biện pháp Đối kháng để tính các khoản thuế đáng ra được miễn hoặc được hoàn vào doanh thu bán hàng trong nước.

(2.5) Cấp độ phân phối và khối lượng giao dịch

Khi các nhà xuất khẩu bán hàng cho các cấp thu mua hàng hóa khác nhau của chuỗi phân phối tại thị trường nội địa và thị trường xuất khẩu, yêu cầu về từng cấp độ phân phối được thiết lập. Có nhiều cấp độ phân phối như tổng đại lý, đại lý phân phối khu vực hay đơn vị bán lẻ. Điều này dẫn đến sự khác biệt về giá.

Ví dụ, nếu một nhà xuất khẩu bán hàng ra nước ngoài cho các nhà phân phối ở cấp độ tổng đại lý hay đại lý phân phối khu vực, trong khi tại thị trường nội địa họ bán hàng cho các đơn vị bán lẻ thì rõ ràng giá xuất khẩu luôn có xu hướng thấp hơn giá trong nước vì các nhà phân phối trên thị trường xuất khẩu thu phần lợi chênh lệch giá sau khi phân phối tới các kênh bán lẻ. Tương tự, nếu nhà xuất khẩu bán số lượng lớn hơn để xuất khẩu và số lượng nhỏ hơn trong nước, giá xuất khẩu đối với số lượng lớn thường sẽ thấp hơn đơn giá bán trong nước. Cả hai trường hợp này đều xảy ra đồng thời khi hầu hết các nhà phân phối đều mua số lượng lớn hơn các nhà bán lẻ.

Điều 2.4 Hiệp định ADA quy định rằng: “Giá xuất khẩu sẽ được so sánh một cách công bằng với giá trị thông thường. Việc so sánh trên được tiến hành ở cùng một khâu thống nhất của quá trình mua bán, thường là tại khâu xuất xưởng và so sánh việc bán hàng vào cùng thời điểm hoặc thời điểm càng giống nhau càng tốt. Đối với từng trường hợp cụ thể, có thể có sự chiếu cố hợp lý về những sự khác biệt có thể ảnh hưởng đến việc so sánh giá, trong đó bao gồm sự khác biệt về điều kiện bán hàng, thuế, dung lượng thương mại, khối lượng, đặc tính vật lý và bất kỳ sự khác biệt nào khác có biểu hiện ảnh hưởng đến việc so sánh giá”.

Điều 2.4.2 Hiệp định ADA quy định rằng: “Giá trị thông thường xác định trên cơ sở bình quân gia quyền có thể được đem so sánh với với giá của từng giao dịch xuất khẩu cụ thể nếu như các cơ quan có thẩm quyền xác định rằng cơ cấu giá xuất khẩu đối với những người mua khác nhau, khu vực khác nhau và thời điểm khác nhau có sự chênh lệch đáng kể và khi có thể đưa ra giải thích về việc tại sao sự khác biệt này không thể được tính toán một cách đầy đủ khi so sánh bằng phương pháp sử dụng bình quân gia quyền so với bình quân gia quyền hoặc giao dịch so với giao dịch”.

Tuy nhiên, trong vụ điều tra chống bán phá giá, việc này có thể không được xem xét bởi cơ quan điều tra.

3. Biên độ thiệt hại

(3.1) Thiệt hại và thiệt hại đáng kể (Injury & material injury)

Thiệt hại là những tổn thất mà ngành sản xuất nội địa nước nhập khẩu phải chịu do việc hàng nhập khẩu bán phá giá gây ra (thể hiện ở mức suy giảm về doanh số, lợi nhuận, thị phần, năng suất, tỷ suất lợi nhuận trên đầu tư, giá,...). Trong vụ việc chống bán phá giá, thiệt hại của ngành sản xuất nội địa chỉ được tính đến nếu đó là thiệt hại đáng kể và có nguyên nhân từ việc hàng hoá nhập khẩu bán phá giá.

Tuy nhiên, Hiệp định ADA không có định nghĩa cụ thể thế nào là thiệt hại đáng kể; và việc bán phá giá không nhất thiết là nguyên nhân duy nhất hay nguyên nhân chủ yếu dẫn đến thiệt hại đó. Có 3 loại thiệt hại được xem xét, bao gồm (i) thiệt hại thực tế; (ii) nguy cơ đe dọa gây thiệt hại và (iii) thiệt hại thể hiện ở hệ quả ngăn cản sự hình thành của một ngành sản xuất trong nước nhập khẩu.

(3.2) Xác định biên độ thiệt hại

Việc quy định phải xác định biên độ thiệt hại trong vụ việc điều tra chống bán phá giá là khác nhau trong pháp luật về PVTM và thực tiễn điều tra của các nước. Ủy ban Châu Âu (EC) có quy định phải xác định được biên độ thiệt hại để xác định biên độ phá giá.

Việc xác định biên độ thiệt hại nhằm xác định mức thuế bán phá



giá. Theo đó, mức thuế bán phá giá không được vượt quá một trong hai giá trị là biên độ phá giá và biên độ thiệt hại theo phương pháp thuế bán phá giá thấp hơn (lesser duty) được nói đến trong Hiệp định ADA. Theo nguyên tắc này mức thuế bán phá giá được áp dụng sẽ bằng với biên độ nào thấp hơn. Theo điều 8.1 và 9.1 Hiệp định ADA, một thành viên WTO có thể áp dụng nguyên tắc thuế bán phá giá thấp hơn nhưng lại không đưa ra bất kỳ hướng dẫn cụ thể nào về cách thức tính toán biên độ thiệt hại. Như vậy Hiệp định ADA trao cho Cơ quan điều tra các nước thành viên WTO quyền quyết định cách xác định biên độ thiệt hại.

Biên độ thiệt hại thông thường được xác định theo từng nhà sản xuất cụ thể giống như xác định biên độ bán

phá giá. Cơ quan điều tra nước điều tra chống bán phá giá sẽ cân nhắc, xem xét việc so sánh giá nhập khẩu với giá sản xuất trong nước và giá tại thị trường nước nhập khẩu để đưa ra cách tính toán biên độ thiệt hại. Vì vậy có những cách thức khác nhau giữa các nước trong việc tính toán biên độ thiệt hại. Có thể sử dụng một số công thức sau:

(a) **Biên độ thiệt hại là tỷ lệ phần trăm của hiệu số “giá không gây thiệt hại” (non injury price – NIP) và giá nhập khẩu (IP) so với giá nhập khẩu – giá CIF, cụ thể:**

$$\text{Biên độ thiệt hại} = \frac{NIP - IP}{IP} \times 100\%$$

Giá nhập khẩu được xác định tương tự như khi xác định biên độ phá giá, giá không gây thiệt hại (hay

còn gọi là giá thông thường) được xác định theo công thức:

Giá không gây thiệt hại (NIP) = Chi phí sản xuất (COP) + Chi phí quản lý chung (SG&A) + Lợi nhuận thông thường (Normal Profit). Trong đó: Chi phí sản xuất và chi phí quản lý chung là chi phí thực tế của ngành sản xuất trong nước.

Lợi nhuận thông thường là lợi nhuận mà ngành sản xuất nước điều tra được suy đoán là có thể có được nếu không có hiện tượng hàng hóa nhập khẩu bán phá giá.

Trường hợp các nhân tố trong công thức tính trên khó xác định được thì giá không gây thiệt hại có thể được xác định theo công thức sau:

Giá không gây thiệt hại (NIP) = Giá bán thực của sản phẩm tương tự



của ngành sản xuất trong nước (Sale Price) + Khoản lỗ (Loss) + Lợi nhuận thông thường (Normal profit) – Lợi nhuận thực tế thấp (Low Profit) nếu có.

(b) Tính toán biên độ thiệt hại, dựa trên giá thấp hơn giữa hàng nhập khẩu và hàng sản xuất trong nước (price undercutting):

	Giá hàng sản xuất trong nước	Giá bán nhà xuất khẩu A	Giá bán nhà xuất khẩu B
Giá	100	90	105
Biên độ thiệt hại		$(100 - 90)/90 = 11,1\%$	$(100-105)=-5 = 0$ Không có thiệt hại

(c) Tính toán biên độ thiệt hại, dựa trên giá bán dưới giá mục tiêu có lợi nhuận (price underselling):

	Giá hàng sản xuất trong nước	Giá bán nhà xuất khẩu A	Giá bán nhà xuất khẩu B
Giá	100	90	105

Giá mục tiêu	110		
Biên độ thiệt hại		$(110-90)/(90 \times 100) = 22.2\%$	$(110-105)/(105 \times 100) = 4.76\%$

(3.3) Một số yếu tố tác động

Vấn đề bị chỉ trích nhiều nhất trong nghiên cứu cũng như trong thực hiện điều tra chống bán phá giá của nhiều quốc gia là việc tính toán biên độ thiệt hại trên cơ sở quy tắc thuế thấp hơn (lesser duty) được nói đến tại Điều 9.1 của Hiệp định ADA. Về mặt tích cực, việc áp dụng quy tắc thuế thấp hơn không phải là yêu cầu bắt buộc theo Hiệp định ADA nên các quốc gia điều tra xem đây là hướng dẫn ưu tiên được áp dụng, điển hình như Hoa Kỳ thường áp dụng quy tắc thuế thấp hơn trong điều tra, áp dụng chống bán phá giá. Về mặt tiêu cực, có lẽ là do không phải là quy tắc áp đặt trong Hiệp định ADA nên cách áp dụng và thực thi rất khác nhau giữa các quốc gia. Một số vấn đề không hợp lý có thể nảy sinh khi tính toán biên độ thiệt hại bao gồm:

- Tính toán một biên độ thiệt hại cho tất cả nhà xuất khẩu từ tất cả các nước bị điều tra;

- Tính toán không hợp lý và không minh bạch về giá mục tiêu;

- Tính toán không có tính dự báo trước về lợi nhuận hợp lý trong giá mục tiêu;

- Đối với việc sử dụng số liệu có thể gây bất lợi cho các nhà xuất khẩu khi cơ quan điều tra dựa vào số liệu thống kê nhập khẩu thay vì dữ liệu thực tế của các nhà xuất khẩu;

- Loại bỏ các giao dịch xuất khẩu không gây thiệt hại;

- Dựa trên doanh số bán hàng của các nhà xuất khẩu và bỏ qua việc sản phẩm bị điều tra trong nước không sản xuất được.

4. Một số yếu tố liên quan đến tính toán biên độ phá giá và thiệt hại

(4.1) Mã số kiểm soát hàng hóa

Việc xây dựng mã số kiểm soát hàng hóa (PCN) trong vụ việc điều tra chống bán phá giá ngày càng trở thành thông lệ của các nước sử dụng công cụ chống bán phá giá để chia nhỏ sản phẩm đang được điều tra nhằm phân biệt các mẫu mã khác biệt hoặc phân loại sản phẩm. Đây được xem như là một bước trung gian trong việc tính toán biên độ bán phá giá và biên độ thiệt hại. Trong khi đó, không có điều khoản nào trong Hiệp định ADA cho phép hoặc quy định về việc này, đây hoàn toàn là một biện pháp kỹ thuật mang tính chủ quan của Cơ quan điều tra. Xuất phát từ yêu cầu tìm ra một biện pháp có tính so sánh công bằng giữa giá trị thông thường (giá bán tại thị trường nội địa nước xuất khẩu) và giá xuất khẩu.

Ví dụ: Khi một nhà sản xuất bán tại thị trường nội địa một sản phẩm hoàn chỉnh, nhưng xuất khẩu lại là các sản phẩm rời, bộ phận, nếu so sánh bình quân gia quyền giữa giá nội địa với giá xuất khẩu mà không có sự phân loại chính xác về sản phẩm bị điều tra sẽ dẫn đến một kết luận điều tra về bán phá giá không có ý nghĩa. Rõ ràng, cách tiếp cận về việc xây dựng mã số kiểm soát hàng hóa như vậy là không nhất quán và làm biện pháp so sánh giá bị sai lệch.

(4.2) Sự minh bạch

Hầu hết các quốc gia bị điều tra thường than phiền và khiếu nại việc hệ thống số liệu điều tra để tính biên

độ phá giá và biên độ thiệt hại của Cơ quan điều tra thiếu minh bạch và rất khó kiểm chứng. Dữ liệu được sử dụng để tính toán biên độ thiệt hại thường căn cứ trên kết quả trả lời bảng câu hỏi của các nhà sản xuất, thương mại nước ngoài và nhà sản xuất trong nước. Dó đó không bên nào có quyền truy cập vào dữ liệu của bên kia.

Đối với cách tính toán biên độ phá giá, hầu hết dữ liệu cơ bản như chi phí sản xuất, công nghệ, hợp đồng mua bán, hệ thống phân phối đều được cung cấp bởi các nhà sản xuất nước ngoài thông qua bảng câu hỏi và cách thức điều tra của Cơ quan điều tra mà ngành sản xuất trong nước không tiếp cận được.

(4.3) Các mức thuế phá giá khác nhau

Hiệp định ADA trao cho Cơ quan điều tra của nước điều tra chống bán phá giá quyết định liên quan đến việc đánh giá mức độ hợp tác của các bên liên quan trong vụ việc. Mức độ hợp tác của các bên sẽ được gắn với nghĩa vụ thuế tương ứng mà Cơ quan điều tra xét thấy. Việc này được điều chỉnh tại Điều 9.4 Hiệp định ADA.

Thông thường, mức thuế chống bán phá giá có thể được chia thành 3 ba mức áp dụng cho các bị đơn bất buộc, các bị đơn tự nguyện và mức thuế suất toàn quốc áp dụng cho các trường hợp các nhà sản xuất, xuất khẩu không hợp tác trong quá trình điều tra hoặc các nhà xuất khẩu sẽ gia nhập thị trường nội địa sau khi điều tra, áp thuế.

Mức thuế dành cho các nhà sản xuất, xuất khẩu không hợp tác cung cấp thông tin cho Cơ quan điều tra – theo thông lệ – thường được áp ở mức cao nhất, cao hơn bất kỳ nhà sản xuất hay xuất khẩu hợp tác nào bởi tính chất nghiêm trọng khi Cơ quan điều tra sử dụng dữ liệu sẵn có bất lợi làm cơ sở tính toán biên độ phá giá và biên độ thiệt hại cho các đối tượng này.

(4.4) Rà soát

Một trong những yếu tố ảnh hưởng, làm thay đổi biên độ phá giá và biên độ thiệt hại đối với biện pháp chống bán phá giá đang được áp dụng là khi tiến hành rà soát hàng năm hoặc rà soát cuối kỳ (rà soát hoàng hôn).

Vấn đề thường bị chỉ trích nhiều nhất khi rà soát vụ việc chống bán phá giá thường xuất phát từ các nhà xuất khẩu. Đặc biệt là việc tính toán lại biên độ phá giá và thiệt hại trong quá trình rà soát vụ việc. Những tính toán bị chỉ trích thường tập trung vào việc yêu cầu xem xét lại biên độ phá giá và biên độ thiệt hại khi khối lượng nhập khẩu giảm rõ rệt, thậm chí không có hàng nhập khẩu bởi tác động của biện pháp thuế chống bán phá giá.

5. Kết luận

Những vấn đề liên quan đến tính toán biên độ phá giá và biên độ thiệt hại gần như được quyết định bởi Cơ quan điều tra của từng nước. Xuất phát từ sự phức tạp và cách thức xem xét, thu thập số liệu, cách thức nhận định và phân tích số liệu có được của từng quốc gia trong khi những vấn đề này và hàng loạt các vấn đề liên quan khác không được thiết kế chi tiết dưới dạng các quy định trong Hiệp định ADA.

Đặc biệt, đối với tính toán biên độ thiệt hại, các vấn đề bên liên quan, cách thiết lập mức chênh lệch hợp lý trong các giá trị thông thường thường, các điều chỉnh đối với việc hoàn thuế, miễn thuế, mức độ chênh lệch trong cấp độ phân phối và khối lượng giao dịch mua bán, sự hợp tác của các bên bị điều tra và việc xây dựng mã số kiểm soát sản phẩm (PCN) cần được đánh giá đầy đủ và căn cứ vào thực tiễn.

Đối với vấn đề minh bạch và công khai dữ liệu, các quốc gia như Hoa Kỳ và Canada có thể được coi là hình mẫu trong việc sử dụng hệ thống quản trị thông tin xuất nhập khẩu trong các vụ việc điều tra bán phá giá. Đối với vấn đề nền kinh tế phi thị trường và cách thức đối xử mang tính chủ quan, áp đặt của các quốc gia điều tra, Hiệp định ADA của WTO chưa có quy định nào rõ ràng và hiện đang tạo ra ngờ vực rằng bản thân các quy tắc của Hiệp định này đã không còn phù hợp với tình trạng của chính sách tự do thương mại và toàn cầu hóa kinh tế quốc tế hiện tại.

PHAN KHÁNH AN



Vấn đề tình hình thị trường đặc biệt (PMS) theo luật Chống bán phá giá WTO

Phương pháp kinh tế phi thị trường (NME) theo Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc hết hạn ngày 11/12/2016 đã dẫn tới việc tìm kiếm các phương pháp thay thế để tiếp tục đối xử với Trung Quốc như là một NME trong các vụ việc điều tra chống bán phá giá (CBPG) và khiến cho khái niệm “tình hình thị trường đặc biệt” (PMS) theo Hiệp định CBPG WTO có tầm quan trọng ngày càng lớn. Bài nghiên cứu này tìm hiểu về việc phương pháp PMS nên được diễn giải và áp dụng thế nào, ý nghĩa của quyết định gần đây của Cơ quan Phúc thẩm trong vụ EU-Biodiesel đối với vấn đề PMS, cách áp dụng của Úc đối với phương pháp PMS trong các vụ CBPG, và những diễn biến gần nhất về luật và thực tiễn CBPG tại Hoa Kỳ và EU liên quan đến vấn đề này.

I. Giới thiệu

Một trong những nghĩa vụ mang tính WTO+ của Trung Quốc mà được biết đến nhiều nhất và gây tranh cãi nhất là cam kết của Trung Quốc cho phép các Thành viên WTO khác đối xử với mình như một nền NME trong các cuộc điều tra CBPG, và trên cơ sở đó, được sử dụng giá hoặc chi phí không phải của Trung Quốc mà sử dụng số liệu từ nước thứ 3 có nền kinh tế thị trường (KTTT) để tính toán trị giá thông thường (normal value)- phương pháp này được coi là phương pháp NME.

Điều 2.2 Hiệp định quy định: Khi không có giao dịch bán sản phẩm tương tự theo điều kiện thương mại thông thường tại thị trường trong nước của nước xuất khẩu hoặc khi do một tình hình thị trường cụ thể hoặc khối lượng bán hàng ở thị trường trong nước của nước xuất khẩu thấp, các giao dịch đó không cho phép so sánh thích hợp, biên độ phá giá sẽ được xác định bằng cách so sánh với giá có thể so sánh được của sản phẩm tương tự khi xuất khẩu sang một nước thứ ba thích hợp, với điều kiện giá này là đại diện hoặc với chi phí sản xuất ở nước xuất xứ cộng với một chi phí hợp lý cho chi phí hành chính, bán hàng và chi phí chung và lợi nhuận.

Do đó, giống như phương pháp NME, phương pháp PMS cho phép sử dụng giá thay thế để tính toán trị giá thông thường. Nghĩa là, nếu kết luận

là có tồn tại PMS tại thị trường nước xuất khẩu thì có thể cho phép cơ quan điều tra không xem xét giá bán thực tế của hàng hóa bị điều tra tại thị trường đó (trị giá thông thường) và xác định trị giá thông thường dựa trên phương pháp tính toán (trị giá thông thường tính toán- CNV). Khi tính toán CNV, chi phí sản xuất thay thế thường được áp dụng để giải quyết vấn đề bóp méo thị trường do sự can thiệp của chính phủ. Do đó, phương pháp PMS có thể được sử dụng đối với NME nếu Mục 15 của Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc được diễn giải theo cách hiểu là không còn là cơ sở để áp dụng phương pháp NME. Hiệp định CBPG cũng như các án lệ giải quyết tranh chấp tại WTO chưa có hướng dẫn đầy đủ về việc đánh giá như thế nào về việc PMS có tồn tại hay không. Điều này đã dẫn tới việc vấn đề PMS theo quy định WTO trở thành phương pháp được các nước sử dụng khi các nước tìm kiếm giải pháp thay thế cho phương pháp NME.

II. Diễn giải vấn đề PMS và Báo cáo của Cơ quan Phúc thẩm trong vụ EU- Biodiesel

2.1 Phương pháp tiếp cận tiêu chuẩn về vấn đề PMS

Hiệp định CBPG không đưa ra bất kỳ định nghĩa về PMS. Trên bề mặt, có thể được hiểu là “đề cập tới tình trạng một số phân khúc của thị trường đó bị ảnh hưởng bởi một vấn đề nào đó trong khi các phân khúc khác không bị ảnh hưởng như vậy”. Tuy nhiên, định nghĩa này không làm rõ về tình huống nào trên thị trường thì được coi là “đặc biệt”.

Điều 2.2 dự liệu một số trường hợp mà có thể cho phép việc sử dụng CNV bao gồm: (1) không có giao dịch bán hàng trong nước của sản phẩm tương tự trong điều kiện thương mại thông thường; (2) tồn tại PMS; (3) lượng giao dịch thấp tại nước xuất khẩu. Có thể thấy, những tình huống này là rõ ràng đến mức thuật ngữ PMS không bao gồm hai tình huống kia.

Ngoài ra, Điều 2.7 Hiệp định CBPG quy định rằng Điều 2 Hiệp định CBPG là “không ảnh hưởng đến quy định bổ sung thứ 2 của đoạn 1 của Điều VI” mà quy định:

Trong trường hợp hàng nhập khẩu từ một nước mà độc quyền thương mại một cách hoàn toàn hoặc phần lớn và nếu tất cả giá trong nước được cố định bởi Nhà nước, có những khó khăn đặc biệt có thể tồn tại trong việc xác định khả năng có thể so sánh được của giá theo mục đích của đoạn 1, và trong những trường hợp như vậy các thành viên nhập khẩu có thể thấy cần thiết xem xét khả năng rằng việc so sánh chặt chẽ với giá trong nước tại nước đó có thể sẽ không thường xuyên phù hợp.

Do đó, quy định Ad Note này dự liệu một số tình huống thị trường cực đoan mà hàng nhập khẩu và xuất khẩu cũng như giá hàng hóa trong nước do Nhà nước điều tiết. Thuật ngữ “không làm ảnh hưởng đến” (without prejudice to) theo Điều 2.7 cho thấy việc diễn giải các quy định khác của Điều 2 không được “ảnh hưởng một cách có hại” đến quyền của các thành viên WTO mà không xem xét giá trong nước của nước xuất khẩu có những tình huống thị trường cực đoan như vậy. Theo đó, dù những tình huống này có thuộc phạm vi PMS hay không, thì thuật ngữ PMS không nên được diễn giải theo cách mà làm giảm quyền của các Thành viên theo Ad Note.

Diễn giải trên vẫn khiến cho nghĩa và phạm vi của PMS rất không rõ ràng. Do đó cần có hướng dẫn hơn nữa về lời văn và ngữ cảnh. Theo Điều 2.2 Hiệp định CBPG, lý do thuật ngữ PMS quan trọng khi xem xét phá giá là do sự tồn tại của tình huống như vậy sẽ không cho phép “so sánh hợp lý”. Theo định nghĩa phá giá thuộc Điều 2 Hiệp định CBPG, việc “so sánh” nói đến so sánh giữa giá xuất khẩu và giá trong nước của hàng nhập khẩu bị điều tra. Do đó, hợp lý khi lập luận rằng việc diễn giải PMS không liên quan tới tình huống thị trường bị cáo buộc, mà là về việc liệu sự tồn tại của tình huống đó có khiến cho “so sánh hợp lý” giữa giá xuất khẩu và giá trong nước là không thể hay không. Trong vụ EEC- Bông sợi, Ban Hội thẩm GATT đã kết luận rằng tỷ giá bị đóng băng và lạm phát cao tại thị trường Brazil không cấu thành PMS vì lý do sau: “phép thử về việc sử dụng CNV theo Điều 2.2 Hiệp định

CBPG không phải là về việc liệu một “tình hình thị trường đặc biệt” có tồn tại hay không. “Tình hình thị trường đặc biệt” chỉ liên quan đến việc nó có tác động khiến cho các giao dịch là không phù hợp để cho phép một so sánh hợp lý. Do đó, theo quan điểm của Ban Hội thẩm, Điều 2.2 quy định rằng cần phải có một số điều nào đó thuộc bản chất của các giao dịch mà cho thấy rằng không thể cho phép có sự so sánh hợp lý.”

Phán quyết này ủng hộ quan điểm rằng PMS có thể được kết luận là tồn tại chỉ nếu tình huống liên quan đã ảnh hưởng đến giá trong nước của hàng bị kiện khiến cho không phù hợp để so sánh với giá xuất khẩu. Ngược lại, PMS không xảy ra nếu tình huống bị cáo buộc không loại trừ việc so sánh hợp lý giữa giá trong nước và giá xuất khẩu. Theo đó, vấn đề cốt lõi của PMS là sự có thể so sánh được của giá trong nước so với giá xuất khẩu. Liệu những so sánh đó có

bị ảnh hưởng hay không phải đánh giá bằng cách tham chiếu cả 2 giá. Nếu một tình huống thị trường đã ảnh hưởng đến giá trong nước và giá xuất khẩu ở cùng một mức độ, thì sự có thể so sánh của giá trong nước không bị ảnh hưởng do sự so sánh hợp lý giữa hai giá không bị loại trừ. Chỉ khi tình huống đã ảnh hưởng tới hai mức giá một cách không tương ứng (asymmetrically) thì mới cấu thành PMS.

Diễn giải này chưa chắc đã phù hợp với mục tiêu của Hiệp định CBPG. Mục tiêu và đối tượng của Hiệp định CBPG không phải là cấm hành vi phá giá, mà là điều chỉnh biện pháp CBPG (thông thường dưới dạng thuế quan) để bảo vệ ngành sản xuất trong nước khi cạnh tranh với hàng nhập khẩu bằng cách áp dụng các nghĩa vụ về mặt thủ tục và bản chất đối với cơ quan điều tra. Theo đó, Điều 9.3 Hiệp định CBPG quy định rằng ‘mức thuế CBPG sẽ không vượt quá biên độ phá

giá như được xây dựng theo Điều 2”. Điều 18.1 cấm các Thành viên áp dụng hành vi CBPG “trừ khi phù hợp” với GATT và Hiệp định CBPG. Những quy định này cho thấy rằng việc xác định phá giá phải tuân thủ chặt chẽ các quy định theo Điều 2 để tránh việc áp thuế CBPG quá cao. Theo đó, thuật ngữ PMS không nên được diễn giải theo cách mà có thể dẫn tới việc thổi phồng một cách không hợp lý biên độ phá giá. Sự thổi phồng như vậy sẽ không thể xảy ra nếu cách tiếp cận ở trên được áp dụng để diễn giải PMS.

Việc sử dụng phương pháp PMS trên thực tế phụ thuộc chủ yếu vào sự tác động của chính phủ với giá nguyên liệu thô sử dụng để sản xuất thành phẩm bị điều tra CBPG mà làm giảm một cách giả tạo chi phí sản xuất và do đó là làm giảm giá của thành phẩm, nên tạo ra PMS trên thị trường nguyên liệu thô và thị trường thành phẩm. Tuy nhiên, việc sử dụng phương pháp PMS theo cách đó là sai và thường



không có bằng chứng đi kèm và có khả năng làm thổi phồng biên độ phá giá. Nếu tình huống thị trường bị cáo buộc đã thực sự ảnh hưởng/hạ thấp giá của nguyên liệu thô liên quan, cần có bằng chứng thêm để chứng minh rằng tác động đã ảnh hưởng (flow through) tới giá của hàng hóa cuối cùng. Việc chỉ giả định rằng tác động ảnh hưởng tới giá thành phẩm đã xảy ra thì chưa đáp ứng được yêu cầu về việc cung cấp bằng chứng theo Hiệp định CBPG nhằm mục đích kết luận rằng tồn tại PMS tại thị trường hàng hóa cuối cùng (thành phẩm). Cơ quan điều tra phải chứng minh tác động này. Ngoài ra, mặc dù tác động này được chứng minh, cũng không chắc là có tồn tại PMS. Áp dụng cách tiếp cận diễn giải nêu ở trên, phương pháp PMS có thể được áp dụng chỉ khi tình huống liên quan đã ảnh hưởng đến sự có thể so sánh của giá hàng hóa trong nước của hàng hóa cuối cùng so với giá xuất khẩu. Nếu nguồn gốc của việc bóp méo giá là nằm tại thị trường nguyên liệu thô, việc bóp méo này có thể ảnh hưởng tới giá xuất khẩu theo cách tương tự và ở mức độ tương tự như nó có thể ảnh hưởng tới giá trong nước. Do đó, cơ quan điều tra phải xem xét liệu giá trong nước và giá xuất khẩu của hàng hóa cuối cùng có bị ảnh hưởng bởi cùng một sự bóp méo. Việc giả định rằng chỉ giá trong nước bị ảnh hưởng là không hợp lý không chỉ do thiếu các bằng chứng mà vì sẽ không cho phép “so sánh hợp lý” giữa giá trong nước và giá xuất khẩu. Nghĩa là, việc giả định như vậy có thể dẫn tới so sánh giữa CNV không bị bóp méo và giá xuất khẩu bị bóp méo và cuối cùng là dẫn tới biên độ phá giá bị thổi phồng. Điều này là do CNV có thể được tính toán sử dụng chi phí thay thế không bị bóp méo ở một nước thứ ba được chọn trong khi giá xuất khẩu vẫn phải chịu chi phí sản xuất bị bóp méo hoặc bị giảm một cách giả tạo.

Nói tóm lại, khi xác định liệu PMS có tồn tại hay không, cơ quan điều tra phải xem xét liệu tình huống thị trường bị cáo buộc hoặc việc bóp méo có ảnh hưởng tới giá trong nước và giá xuất khẩu của hàng hóa bị điều tra một cách ngang nhau để đảm bảo “sự so sánh hợp lý” giữa hai loại giá

này và tránh việc bóp méo biên độ phá giá một cách không hợp lý phù hợp với Hiệp định CBPG.

2.2 Ý nghĩa của vụ EU-Biodiesel đối với việc diễn giải PMS

Tầm quan trọng của báo cáo Cơ quan Phúc thẩm trong vụ EU-Biodiesel là ở chỗ nó đã diễn giải rõ ràng về việc liệu chi phí sản xuất thay thế có thể được sử dụng để xác định trị giá thông thường theo Hiệp định CBPG hay không và rộng hơn, ý nghĩa sâu rộng của nó về phạm vi của Hiệp định CBPG, nghĩa là, liệu hiệp định và các biện pháp CBPG có nên được sử dụng để giải quyết vấn đề bóp méo giá liên quan đến sự can thiệp của Nhà nước.

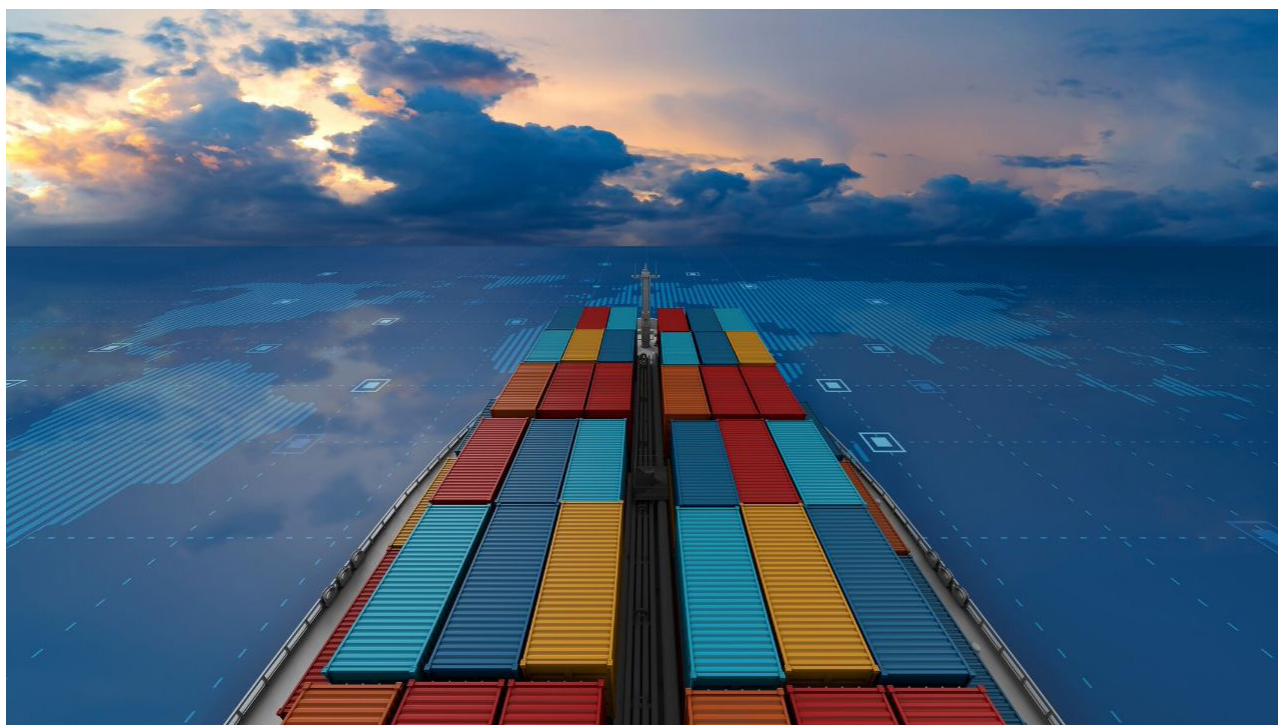
Vụ việc tranh chấp xảy ra liên quan đến việc EU áp thuế CBPG với dầu biodiesel xuất khẩu từ Argentina và Indonesia. Khi xác định biên độ phá giá, cơ quan điều tra EU đã quan ngại về hệ thống Thuế xuất khẩu khác nhau (Differential Export Tax- DET) của Argentina mà áp thuế xuất khẩu với đậu tương và dầu đậu tương - nguyên liệu thô chính được sử dụng trong việc sản xuất biodiesel. Cơ quan điều tra EU kết luận rằng hệ thống DET làm ép giá trong nước của nguyên liệu thô và gây ra PMS trên thị trường liên quan. Trên cơ sở đó, cơ quan điều tra EU không xem xét hồ sơ của các nhà sản xuất Argentina mà theo cơ quan điều tra là không phản ánh một cách hợp lý chi phí nguyên liệu thô, và xây dựng trị giá thông thường sử dụng giá tham khảo phản ánh mức độ của giá quốc tế. Sự khác nhau giữa giá tham khảo và chi phí mà nhà sản xuất Argentina thực sự phải trả là mức thuế xuất khẩu áp theo hệ thống DET.

Khi vụ việc được kháng cáo, Cơ quan Phúc thẩm đã được yêu cầu xem xét liệu việc cơ quan điều tra EU sử dụng chi phí sản xuất thay thế để tính toán CNV có vi phạm quy định theo Điều 2.2.1.1 Hiệp định CBPG hay không. Nội dung tương ứng tại Điều 2.2.1.1 quy định: Theo đoạn 2, chi phí thông thường sẽ được tính toán dựa trên cơ sở các hồ sơ được ghi nhận bởi nhà xuất khẩu hoặc nhà sản xuất bị điều tra, với điều kiện là các hồ sơ này phù hợp với các nguyên tắc kế toán được công nhận chung của nước

xuất khẩu và phản ánh một cách hợp lý chi phí liên quan đến việc sản xuất và bán sản phẩm bị điều tra.

Do đó, Điều 2.2.1.1 yêu cầu cơ quan điều tra sử dụng chi phí thực tế mà nhà sản xuất gánh chịu khi xây dựng trị giá thông thường nếu đáp ứng 2 điều kiện, bao gồm: (1) chi phí được ghi nhận phù hợp với các nguyên tắc kế toán được công nhận chung GAAP của nước xuất khẩu; và (2) hồ sơ “phản ánh một cách hợp lý chi phí liên quan đến việc sản xuất và bán hàng” của hàng hóa bị điều tra (Reasonably Reflecting Test- RRT- phép thử phản ánh về tính hợp lý). Rõ ràng là, nhiệm vụ chính của Cơ quan Phúc thẩm không phải là làm rõ ý nghĩa của PMS mà là xác định phép thử RRT nên được diễn giải và áp dụng như thế nào. Tuy nhiên, phán quyết của Cơ quan Phúc thẩm phù hợp với vấn đề PMS do việc áp dụng của cơ quan điều tra EU về giá tham chiếu dựa trên kết luận về PMS tại thị trường nguyên liệu thô tại Argentina, mà theo đó được dựa trên kết luận về những bóp méo liên quan đến hệ thống DET.

Khi phân tích RRT, Cơ quan Phúc thẩm bác bỏ lập luận của EU rằng phép thử này yêu cầu việc sử dụng chi phí liên quan đến “việc sản xuất và bán biodiesel trong những điều kiện thông thường, nghĩa là không tồn tại bóp méo bị cáo buộc là gây ra bởi hệ thống thuế xuất khẩu của Argentina”. Đối lập với quan điểm của EU, Cơ quan phúc thẩm tin rằng phép thử RRT không yêu cầu chi phí do nhà sản xuất ghi nhận là phải “hợp lý”, và rằng các chi phí thực sự phải được sử dụng để xây dựng trị giá thông thường miễn là chúng thực sự liên quan đến sản xuất và bán hàng hóa liên quan. Cơ quan Phúc thẩm đồng ý với Ban Hội thẩm rằng trong khi phép thử về “tính hợp lý” không phải là bắt buộc, cơ quan điều tra được tự do xem xét tính đáng tin cậy và tính chính xác của chi phí liên quan... để xác định liệu tất cả chi phí phát sinh có được tính hay không; liệu các chi phí phát sinh có bị ghi quá cao hoặc quá thấp và liệu các giao dịch với bên có liên quan hoặc các hành vi khác có ảnh hưởng đến tính đáng tin cậy của chi phí liên quan hay không. Cuối cùng,



Cơ quan Phúc thẩm giữ nguyên kết luận của Ban Hội thẩm rằng: “quyết định của cơ quan điều tra của EU rằng giá trong nước đậu nành tại Argentina thấp hơn giá quốc tế do hệ thống thuế xuất khẩu của Argentina không đủ theo Điều 2.2.1.1 để kết luận rằng hồ sơ của nhà sản xuất không phản ánh một cách hợp lý chi phí của đậu nành liên quan đến việc sản xuất và bán biodiesel, hoặc không xem xét các chi phí này khi tính toán trị giá thông thường của biodiesel.

Cần nhớ rằng việc EU sử dụng giá tham chiếu là dựa trên kết luận về các bóp méo liên quan đến hệ thống DET và do đó tồn tại PMS tại thị trường nguyên liệu thô, phán quyết nêu trên của Cơ quan Phúc thẩm có ý nghĩa quan trọng cho việc diễn giải PMS. Trong khi Cơ quan Phúc thẩm không xem xét liệu những bóp méo gây ra bởi quy định của chính quyền Argentina tại thị trường nguyên liệu thô có thể gây ra PMS, phán quyết của Cơ quan Phúc thẩm gợi ý rằng sự tồn tại các bóp méo như vậy và sự tồn tại PMS không cung cấp đủ cơ sở cho việc sử dụng chi phí sản xuất thay thế khi xác định CNV. Điều này là vì phép thử RRT không cho phép cơ quan điều tra không xem xét chi phí của nhà sản xuất mà được coi là “không hợp lý” hoặc không phản ánh chi phí như vậy “trong điều kiện

thông thường”. Mà, phép thử RRT chỉ cho phép cơ quan điều tra kiểm tra liệu các chi phí của nhà sản xuất có được ghi nhận chính xác và đáng tin cậy hay không. Như Cơ quan Phúc thẩm đã giải thích chi tiết trong các phần khác của báo cáo, việc xem xét “tính chính xác và tính đáng tin cậy” liên quan đến việc phân bổ và điều chỉnh chi phí theo cách phản ánh chi phí thực sự phát sinh trong việc sản xuất hàng hóa bị điều tra bởi từng nhà sản xuất hoặc xuất khẩu bị điều tra. Ngoài ra, phép thử “về tính chính xác và tính đáng tin cậy” cũng có thể liên quan đến việc xem xét liệu nguyên liệu thô có được cung cấp giữa các bên với mức giá theo thị trường hay không. Tuy nhiên, việc xem xét như vậy liên quan đến việc liệu các giao dịch có được thực hiện “theo điều kiện thương mại thông thường” và không liên quan đến vấn đề PMS. Theo đó, Cơ quan Phúc thẩm cho rằng: Điều 2.2 Hiệp định CBPG liên quan đến việc xây dựng trị giá thông thường thông qua một sự thay thế phù hợp giá của sản phẩm tương tự trong điều kiện thương mại thông thường tại thị trường trong nước của nước xuất khẩu khi trị giá thông thường không thể được xác định trên cơ sở giá trong nước. Điều này ủng hộ quan điểm rằng “chi phí liên quan đến việc sản xuất và bán sản phẩm bị

điều tra” theo Điều 2.2.1.1 là những chi phí mà có mối quan hệ thực sự với việc sản xuất và bán sản phẩm bị điều tra. Điều này là vì đây là những chi phí mà, cùng với các yếu tố khác, có thể sẽ tạo ra cơ sở cho giá của sản phẩm tương tự nếu được bán trong điều kiện thương mại thông thường tại thị trường trong nước.

Trong khi phán quyết này có thể được diễn giải là cho phép cơ quan điều tra có sự linh hoạt trong việc xem xét “tính đáng tin cậy” của chi phí sản xuất được ghi nhận bởi nhà sản xuất, nó không ảnh hưởng đến việc ghi nhận rằng kết luận về PMS dựa trên việc bóp méo về giá gây ra bởi sự can thiệp của chính phủ không chứng minh được sự chệch hướng khỏi các chi phí được ghi nhận. Mà, bằng chứng bên cạnh sự tồn tại PMS, nghĩa là giao dịch không được thực hiện theo điều kiện thương mại thông thường, cần phải chứng minh rằng chi phí của nhà sản xuất không thỏa mãn phép thử RRT và do đó có thể không được xem xét. Theo đó, phép thử “theo điều kiện thương mại thông thường” khác với phép thử PMS mà có thể liên quan đến việc xem xét sự can thiệp của chính phủ trên thị trường. Như được giải thích bởi Cơ quan Phúc thẩm trong vụ Hoa Kỳ-Thép cuộn nóng, phép thử “điều kiện thương mại thông thường” liên quan

đến các điều kiện và điều khoản trong giao dịch thương mại, không phải là sự bóp méo giá gây ra bởi sự can thiệp của chính phủ. Theo đó, ở mức độ rằng phép thử RRT cho phép xem xét “tính đáng tin cậy” của chi phí sản xuất so với “tính hợp lý” của chi phí, không còn nhiều sự linh hoạt để xem xét sự can thiệp của chính phủ hoặc của quy định pháp luật đối với thị trường nguyên liệu thô.

Phân tích ở trên giống với phán quyết của Ban Hội thẩm WTO trong vụ việc Hoa Kỳ- OCTG (Hàn Quốc) gần đây. Ban Hội thẩm đã được yêu cầu xem xét liệu cơ quan có thẩm quyền của Hoa Kỳ có thể bác bỏ giá bán thực tế của cuộn thép (nguyên liệu chính trong việc sản xuất ống thép dẫn dầu - OCTG giữa hai thực thể liên kết là NEXTEEL và POSCO là phù hợp với Điều 2.2.1.1 Hiệp định CBPG. Khi xem xét liệu các ghi nhận của NEXTEEL có “phản ánh một cách hợp lý” chi phí của cuộn thép hay không, Ban hội thẩm đã làm rõ và áp dụng các lý lẽ của Cơ quan Phúc thẩm trong vụ EU-Biodiesel, và xác nhận rằng phép thử RRT không liên quan đến việc xem xét về việc “liệu chi phí được ghi nhận có hợp lý hay không” mà cho phép việc xem xét liệu các giao dịch liên quan có theo thị trường hay không. Do Ban hội thẩm đã có kết luận ủng hộ kết luận của Hoa Kỳ rằng giá mua cuộn thép của NEXTEEL không phải là giá thị trường, Ban Hội thẩm kết luận rằng Hoa Kỳ không vi phạm Điều 2.2.1.1 khi kết luận rằng hồ sơ kế toán của NEXTEEL không phản ánh một cách hợp lý chi phí liên quan đến việc sản xuất và bán OCTG.

Tóm lại, ý nghĩa và phạm vi của PMS vẫn chưa được giải quyết theo các án lệ của WTO. Tuy nhiên, phán quyết của Cơ quan Phúc thẩm trong vụ EU-Biodiesel đã đưa ra một tín hiệu mạnh mẽ rằng kết luận về việc tồn tại PMS trên cơ sở sự can thiệp của nhà nước và sự bóp méo giá cả tại thị trường nguyên liệu thô là chưa đủ để chứng minh cho việc áp dụng chi phí sản xuất thay thế.

3. Việc áp dụng phương pháp PMS tại Úc, Hoa Kỳ và EU: những diễn tiến gần đây

3.1. Úc

Cơ quan điều tra của Úc- Ủy ban Chống bán phá giá và trước đó là Cơ quan hải quan và bảo vệ biên giới Úc- đã có cách tiếp cận thống nhất trong việc coi Trung Quốc là có PMS trong các vụ điều tra CBPG. Mặc dù Úc công nhận Trung Quốc có nền KTTT đầy đủ năm 2005, Úc đã áp dụng phương pháp PMS như là một sự thay thế cho phương pháp NME. Trên thực tế, kết luận của cơ quan điều tra Úc về PMS chủ yếu dựa trên sự can thiệp của chính phủ Trung Quốc tại thị trường nguyên liệu thô, ví dụ như ngành thép và sắt và ngành nhôm, mà làm giảm một cách giả tạo giá của nguyên liệu thô. Khi xây dựng trị giá thông thường, cơ quan điều tra thay thế chi phí sản xuất thực sự mà nhà xuất khẩu Trung Quốc phải chịu với giá theo ngưỡng chuẩn, dẫn tới chi phí sản xuất bị nâng lên vào theo đó là trị giá thông thường và biên độ phá giá bị thổi phồng.

Vụ việc CBPG gần đây của Úc liên quan đến vấn đề PMS và việc sử dụng chi phí thay thế liên quan đến giấy A4 xuất khẩu từ Brazil, Trung Quốc, Indonesia và Thái Lan. Nguyên đơn, công ty TNHH Giấy Úc, lập luận rằng cả Trung Quốc và Indonesia tồn tại PMS do giá trong nước của giấy A4 bị hạ thấp một cách giả tạo bởi chính phủ. Theo đó, nguyên đơn đề xuất CNV cho Trung Quốc và Indonesia sử dụng chi phí sản xuất theo ngưỡng chuẩn.

Trong báo cáo cuối cùng của mình, Ủy ban CBPG Úc kết luận rằng tồn tại PMS ở Indonesia, và khi tính toán trị giá thông thường, rằng “chi phí thực sự của bột giấy do nhà xuất khẩu ghi nhận trong hệ thống kế toán của họ không phản ánh một cách hợp lý chi phí trên thị trường cạnh tranh. Ủy ban CBPG cho rằng: ...một tình huống thị trường chủ yếu liên quan đến tác động tới giá trên thị trường trong nước do ảnh hưởng của chính phủ. Trên cơ sở đó, sự so sánh quan trọng và liên quan nhất khi đánh giá một tình huống thị trường là sự so sánh giá trong nước với sự ảnh hưởng của chính phủ và giá trong nước mà không có sự ảnh hưởng của chính phủ.

Ủy ban CBPG Úc xác định một loạt các chính sách và chương trình

của chính phủ Indonesia trong ngành bột giấy và giấy, và thấy rằng trong khi những biện pháp này nhằm mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường, chúng “hỗ trợ cho ngành bột giấy Indonesia”. Ngoài ra, Ủy ban CBPG Úc kết luận rằng lệnh cấm xuất khẩu đối với gỗ Indonesia đã làm giảm một cách giả tạo chi phí sản xuất bột giấy. Ủy ban CBPG đã so sánh giá của gỗ và bột giấy của Indonesia với giá trong khu vực châu Á và kết luận rằng giá của Indonesia thấp hơn giá ngưỡng chuẩn tham khảo. Theo đó, Ủy ban CBPG kết luận rằng chi phí thực tế của bột giấy do nhà xuất khẩu Indonesia ghi nhận “không phản ánh một cách hợp lý chi phí thị trường cạnh tranh”. Khi tính toán NV, Ủy ban CBPG thay thế chi phí bột giấy thực tế với ngưỡng chuẩn “bao gồm giá bột giấy tính theo quý nhập khẩu vào Trung Quốc và Hàn Quốc dựa trên giá CIF bình quân với gỗ kraft bạch đàn đã tẩy trắng xuất xứ từ Brazil và Nam Mỹ”.

Những thông tin trên cho thấy cách tiếp cận tiêu chuẩn của Ủy ban CBPG Úc về vấn đề PMS và việc sử dụng chi phí thay thế. Cách tiếp cận này trái với quyết định trong vụ EU-Biodiesel. Cụ thể, cách tiếp cận của Úc dựa vào sự can thiệp của chính phủ và bóp méo giá và sự so sánh giữa giá bị cáo buộc là bóp méo và giá làm ngưỡng chuẩn được lựa chọn mà được giả định là không bị bóp méo. Quyết định trong vụ EU-Biodiesel rõ ràng là không ủng hộ cách tiếp cận này để sử dụng chi phí ngưỡng chuẩn cho việc xây dựng trị giá thông thường.

Liên quan đến Trung Quốc, Ủy ban CBPG đã kết luận, lần đầu tiên trong những năm gần đây là không có PMS mặc dù ảnh hưởng của chính phủ Trung Quốc trọng ngành bột giấy làm bóp méo giá bột giấy trong nước. Trọng tâm của kết luận này là thực tế là ngành giấy Trung Quốc phụ thuộc chủ yếu vào bột giấy nhập khẩu và rằng giá bột giấy Trung Quốc thường cao hơn giá ngưỡng chuẩn khu vực.

Giá của ngưỡng chuẩn chưa chắc đã là yếu tố quyết định, nếu giá bột giấy Trung Quốc thấp hơn giá ngưỡng chuẩn, thì xét đến kết luận của Ủy ban CBPG đối với Indonesia, có thể hiểu rằng sẽ có cùng kết luận với Trung Quốc và có cách tiếp cận tương tự



đối với việc xây dựng trị giá thông thường. Điều này xác nhận rằng cơ quan Úc phụ thuộc rất nhiều vào ngưỡng chuẩn khi xác định liệu PMS có tồn tại hay không và giá thay thế có nên được sử dụng.

1. Cách tiếp cận của Úc đã tạo ra một số vấn đề không phù hợp WTO, bao gồm:

2. Thiếu bằng chứng khẳng định và đánh giá khách quan về việc liệu bất kỳ sự tác động nào của chính phủ tại thị trường thượng nguồn (thị trường nguyên liệu thô) có thực sự ảnh hưởng hoặc chuyển vào giá trong nước của hàng hóa cuối cùng bị điều tra hay không (Điều 2.2).

Thiếu bằng chứng khẳng định và đánh giá khách quan về việc liệu sự ảnh hưởng nêu trên của chính phủ có loại trừ sự so sánh hợp lý giữa giá xuất khẩu và trị giá thông thường mà gây ra ảnh hưởng không cân xứng giữa hai giá hay không (Điều 2.2) và

3. Việc sử dụng chi phí thay thế chỉ trên cơ sở là chi phí của nhà sản xuất thấp hơn giá ngưỡng chuẩn được lựa chọn và không đại diện cho giá thị trường cạnh tranh (Điều 2.2.1.1).

3.2 Hoa Kỳ

Bộ Thương mại Hoa Kỳ (DOC) chủ yếu dựa vào phương pháp NME được phép theo Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc để sử dụng CNV và giá thay thế. Khi xử lý hàng hóa xuất khẩu từ các nước khác, cơ sở chính để sử dụng CNV là “không theo điều kiện thương mại thông thường”. Kết quả là, ít khi Hoa Kỳ sử dụng phương pháp PMS. Khi dự đoán hết hạn phương pháp NME, Hoa Kỳ đã sửa đổi luật CBPG của mình, thông qua Đạo luật Mở rộng các Ưu đãi thương mại 2015, bằng cách (1) mở rộng phạm vi “không theo điều kiện thương mại thông thường” để bao gồm cả “các tình huống mà cơ quan có thẩm quyền xác định rằng PMS tồn tại, ngăn cản sự so sánh hợp

lý với giá xuất khẩu hoặc giá xuất khẩu tính toán”, và (2) mở rộng áp dụng PMS sang sử dụng chi phí thay thế khi “chi phí của nguyên liệu và việc sản xuất hoặc các loại hình gia công khác không phản ánh chính xác chi phí sản xuất theo điều kiện thương mại thông thường”. Những thay đổi này tạo sự linh hoạt cho việc xem xét bóp méo giá do sự can thiệp của nhà nước khi xác định liệu chi phí thay thế có nên được sử dụng và do đó có khả năng vi phạm Điều 2.2.1.1 của Hiệp định CBPG. Việc sửa đổi này là động thái đối với việc phương pháp NME hết hạn và khuyến khích DOC chuyển sang PMS.

Thuật ngữ PMS được áp dụng gần đây trong rà soát hành chính của vụ việc OCTG với Hàn Quốc. Trong quyết định cuối cùng ban hành ngày 17/4/2017, DOC kết luận rằng “bằng chứng trong hồ sơ ủng hộ kết luận rằng tồn tại PMS tại Hàn Quốc mà làm bóp méo chi phí sản xuất OCTG”.

Kết luận này dựa trên việc xem xét đồng thời 4 yếu tố, bao gồm:

1. Hàn Quốc nhập khẩu thép cán nóng HRC- một nguyên liệu thô chính cho việc sản xuất OCTG- từ Trung Quốc. Do sự vượt quá công suất của Trung Quốc trong sản xuất thép, việc nhập khẩu một lượng lớn HRC từ Trung Quốc với mức giá thấp một cách giả tạo, cùng với việc Hàn Quốc trợ cấp cho các sản phẩm thép đã làm bóp méo giá HRC tại Hàn Quốc.

2. Liên minh chiến lược giữa một số nhà sản xuất HRC và OCTG Hàn Quốc mà có thể đã ảnh hưởng “làm bóp méo giá HRC”.

3. Trợ cấp của HRC Hàn Quốc; và

4. Bóp méo thị trường điện. DOC cho rằng có thể tồn tại PMS “khi có chính phủ điều hành giá ở mức độ mà giá tại thị trường trong nước không thể được coi là mang tính cạnh tranh”.

DOC kết luận rằng “những điều kiện thị trường đan xen này cho thấy rằng chi phí sản xuất OCTG, đặc biệt là giá mua HRC, bị bóp méo và do đó, cho thấy rằng chi phí HRC của nhà sản xuất OCTG Hàn Quốc không theo điều kiện thương mại thông thường.

Dựa trên những kết luận này, DOC đã tăng mức chi phí HRC do nhà xuất khẩu Hàn Quốc ghi nhận bằng với mức trợ cấp mà nhà sản xuất và nhà cung cấp HRC được nhận.

Phương pháp của DOC đối với vấn đề PMS ở trên hơi khác với phương pháp của Úc do không sử dụng giá ngưỡng chuẩn một cách rõ ràng. Tuy nhiên, trên thực tế, cả DOC và Ủy ban CBPG Úc coi việc can thiệp của chính phủ là đủ để cấu thành PMS và việc giá bị bóp méo là đủ để áp dụng chi phí thay thế. Cả cơ quan điều tra Hoa Kỳ và Úc đều giả định (không được chứng minh) rằng bóp méo về giá đầu vào có thể dẫn tới bóp méo giá hàng hóa cuối cùng và do đó loại trừ sự so sánh hợp lý giữa giá xuất khẩu và trị giá thông thường. Sử dụng sự can thiệp của nhà nước và bóp méo giá là cơ sở để áp chi phí sản xuất thay thế, cả 2 cơ quan điều tra đã hành động không phù hợp với Điều 2.2.1.1 Hiệp định CBPG. Trong khi Úc đã áp dụng phương pháp này một cách thống nhất trong nhiều năm, phương pháp của Hoa Kỳ chắc sẽ có sự thay đổi trong các cuộc điều tra trong tương lai.

3.3 EU

Giống như DOC, cơ quan điều tra EU chủ yếu dựa vào phương pháp NME và việc “không có giao dịch nào theo điều kiện thương mại thông thường” khi quyết định áp dụng phương pháp tính toán NV và chi phí thay thế. Tuy nhiên, EU cũng có kinh nghiệm thay thế chi phí thực tế của nhà sản xuất với chi phí thay thế dựa trên kết luận về PMS, như trong vụ EU-Biodiesel. Trong khi quy định tương ứng của EU được kết luận là không vi phạm WTO “về mặt pháp lý”, việc áp dụng quy định trên thực tế bị Cơ quan giải quyết tranh chấp WTO kết luận là không phù hợp trong vụ EU-Biodiesel.

EU gần đây đã sửa đổi quy định CBPG của mình bằng cách thay thế phương pháp NME với phương pháp nước trung gian (chủ yếu nhằm vào việc xử lý các bóp méo thị trường gây ra bởi sự can thiệp của Nhà nước. Quy định sửa đổi đưa ra Điều 2(6)a mới, áp dụng với các cuộc điều tra CBPG hàng nhập khẩu từ các thành viên WTO. Điều 2(6) có một số nội dung chính:

(a) Trong trường hợp đã xác định, khi áp dụng quy định này hoặc bất kỳ quy định nào tương ứng của



luật này, mà không phù hợp để sử dụng giá và chi phí trong nước tại nước xuất khẩu do sự tồn tại bóp méo đáng kể ở nước đó theo nghĩa của điểm (b), trị giá thông thường sẽ được xây dựng trên cơ sở chi phí sản xuất và bán hàng phân án giá không bóp méo hoặc ngưỡng chuẩn, tuân thủ theo các quy tắc sau đây.

(...)

Trị giá thông thường tính toán sẽ bao gồm chi phí chung, chi phí hành chính, chi phí bán hàng và lợi nhuận không bị bóp méo, hợp lý.

(b) Những sự bóp méo đáng kể là những bóp méo xảy ra khi giá hoặc chi phí được ghi nhận, bao gồm chi phí nguyên liệu thô và năng lượng, không phải là kết quả của thị trường tự do vì bị ảnh hưởng bởi sự can thiệp đáng kể của chính phủ. Khi đánh giá sự tồn tại của các bóp méo đáng kể, thì phải xét đến tác động tiềm tàng của một hoặc các yếu tố sau đây:

- Thị trường bị điều tra bao gồm các doanh nghiệp hoạt động dưới sự sở hữu, chỉ đạo hoặc giám sát chính sách hoặc điều hành một cách đáng kể bởi các cơ quan có thẩm quyền của nước xuất khẩu

- Sự tồn tại của nhà nước ở các công ty cho phép nhà nước can thiệp giá hoặc chi phí

- Các chính sách hoặc biện pháp công phân biệt một cách ưu ái nhà cung cấp trong nước hoặc tác động đến các lực lượng thị trường tự do theo cách khác.

- Việc thiếu, áp dụng một cách phân biệt hoặc thực thi không đầy đủ luật phá sản, luật doanh nghiệp hoặc luật tài sản

- Chi phí tiền lương bị bóp méo

- Sự tiếp cận tài chính được cấp bởi các thể chế thực thi mục tiêu chính sách công hoặc không hoạt động một cách độc lập với nhà nước.

Phương pháp mới này thay thế các Điều 2.7(b), 2.7(c), mà trước đó cho phép việc đối xử với Trung Quốc như là một NME (giả định NME) và việc áp dụng phương pháp NME. Về bề mặt, Điều 2(6)a loại bỏ giả định NME và chuyển gánh nặng sang ngành sản xuất EU trong việc phải chứng minh sự can thiệp của chính

phủ và bóp méo giá theo các yếu tố được nêu tại đoạn (b). Tuy nhiên, theo đoạn (c) của Điều 2(6)a, Ủy ban châu Âu để xuất thu thập bằng chứng liên quan và ban hành một báo cáo về những yếu tố này cho các ngành sản xuất trong nước trong việc sử dụng để áp dụng cho các cuộc điều tra CBPG. Bằng cách làm như vậy, EC mong muốn “đảm bảo với ngành sản xuất của EU và các nước thành viên rằng quy định mới sẽ không làm giảm đáng kể các hành vi khắc phục thiệt hại do hàng nhập khẩu giá rẻ từ Trung Quốc gây ra.” Trong thông cáo báo chí của Hội đồng Châu Âu, EU đã xác nhận rằng “khi có sự bóp méo đáng kể ở nước xuất khẩu”, phương pháp mới sẽ cho phép EC “áp một mức giá cho sản phẩm bằng cách tham chiếu tới hoặc là chi phí sản xuất và giá bán ở nước có mức độ phát triển kinh tế tương tự hoặc tham chiếu tới chi phí và giá quốc tế phù hợp, không bị bóp méo”. Phương pháp này được cho là sẽ dẫn tới việc áp thuế CBPG với mức cao tương tự như mức EU đã từng áp thông qua phương pháp NME.

Xét về lời văn và tác động dự tính của phương pháp mới, điều này có thể vi phạm cả “về mặt pháp lý” và “mặt áp dụng” Điều 2.2 Hiệp định CBPG. Theo cách tiếp cận tiêu chuẩn của phương pháp PMS, việc sử dụng giá thay thế chỉ dựa trên bóp méo giá gây ra bởi sự can thiệp của chính phủ khó có khả năng vượt qua được phép thử PMS. Ngoài ra, quyết định EU-Biodiesel đã chứng minh rằng sự can thiệp của nhà nước và việc bóp méo giá không cấu thành cơ sở đầy đủ cho việc sử dụng chi phí sản xuất thay thế/ngưỡng chuẩn để tính toán CNV. Theo đó, ở mức độ mà đoạn (a) và (b) Điều 2(6)a cho phép cơ quan điều tra EU sử dụng chi phí ngưỡng chuẩn không bị bóp méo để tính toán NV chỉ trên cơ sở rằng chi phí của Trung Quốc bị bóp méo bởi sự can thiệp của chính phủ, các quy định này không chỉ không phù hợp với Điều 2.2.1.1 của Hiệp định CBPG mà cũng sẽ có khả năng được áp dụng theo cách vi phạm những quy định này của WTO.

4. Kết luận

Sự tồn tại của tình huống trên thị trường không cấu thành PMS theo nghĩa của Hiệp định CBPG. Để tránh

sự gia tăng biên độ phá giá mà không có căn cứ, kết luận về PMS phải được dựa trên đánh giá khả năng có thể so sánh được giữa giá trong nước và giá xuất khẩu của hàng hóa bị điều tra. Có thể kết luận là tồn tại PMS chỉ khi tình huống thị trường bị cáo buộc đã ảnh hưởng tới hai giá này một cách không đều. Cơ quan điều tra có trách nhiệm xem xét “khả năng có thể so sánh được” của giá để phù hợp với tiêu chí về “sự so sánh hợp lý” tại Điều 2.2 Hiệp định CBPG. Trong khi quyết định EU-Biodiesel không làm rõ ý nghĩa và phạm vi của PMS, nó có tác động hạn chế việc sử dụng PMS trên cơ sở sự can thiệp của nhà nước và bóp méo giá như là 1 cách để sử dụng chi phí sản xuất thay thế.

Tuy nhiên, trên thực tế, có thể thực tế khi dự đoán rằng thành viên WTO sẽ cố gắng xem xét các khả năng (nếu có) mà vụ EU-Biodiesel đưa ra trong việc áp dụng biện pháp CBPG. Do không có án lệ tại WTO về vấn đề PMS, có khả năng việc sử dụng phương pháp PMS sẽ tiếp tục tăng. Trên thực tế, Hoa Kỳ đã gia tăng sử dụng phương pháp này. Phương pháp mới của EU, liên quan đến tình huống thị trường do sự can thiệp của chính phủ, cũng ngầm ý rằng khái niệm PMS có thể được áp dụng để chứng minh việc sử dụng giá hoặc chi phí thay thế trong việc xác định trị giá thông thường. Trong khi phương pháp NME chỉ áp với các nước NME, PMS có thể được áp dụng với tất cả các thành viên WTO. Do vậy, việc thiếu các tiêu chí của WTO về PMS có thể dẫn tới các hành vi CBPG trả đũa và gây ra thách thức nghiêm trọng với hệ thống thương mại thế giới. Để tránh việc áp dụng trả đũa đối với phương pháp PMS, rất cần cơ chế giải quyết tranh chấp WTO đưa ra các hướng dẫn tương ứng.

PHẠM HƯƠNG GIANG

Nguồn: - Vấn đề “Tình hình thị trường đặc biệt” theo Luật WTO-Weihsuan Zhou

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