

CÁC QUY ĐỊNH VỀ CHỐNG BÁN PHÁ GIÁ TRONG KHUÔN KHỔ WTO

ThS. VŨ THỊ PHƯƠNG LAN *

Tổ chức thương mại thế giới được thành lập trên nền tảng thoả thuận GATT (Hiệp định chung về thuế quan và mậu dịch) về việc cắt giảm thuế quan giữa các quốc gia thành viên. Nguyên tắc và cũng là tôn chỉ cao nhất của WTO là khuyến khích dòng chảy thương mại tự do giữa các nước thành viên và loại bỏ tất cả các biện pháp cản trở dòng chảy thương mại đó. Tuy nhiên, song song với nhu cầu tự do hoá thương mại, các nước thành viên của WTO cũng có nhu cầu chính đáng là bảo hộ các ngành kinh tế trong nước, đặc biệt là các ngành nhạy cảm đối với nền kinh tế của từng quốc gia. Vì thế có ba biện pháp tuy mang bản chất cản trở thương mại tự do nhưng vẫn được WTO cho phép các quốc gia áp dụng ở một mức độ nhất định để bảo vệ nền kinh tế của mình, đó là các biện pháp chống bán phá giá, trợ cấp đối với doanh nghiệp trong nước và các biện pháp trả đũa khẩn cấp để hạn chế nhập khẩu tạm thời. Theo thống kê của cơ quan phụ trách chống bán phá giá của WTO, trong số các biện pháp mang tính bảo vệ này thì các biện pháp chống bán phá giá được các quốc gia sử dụng nhiều nhất, đặc biệt là khi các nước phát triển muốn ngăn hàng giá rẻ từ các nước đang phát triển vào quốc gia mình. Để tránh việc áp dụng tùy tiện

các biện pháp chống bán phá giá, Hiệp định GATT đã dành một điều khoản (Điều VI) để quy định một số nguyên tắc cơ bản cho việc áp dụng các biện pháp chống bán phá giá giữa các nước thành viên. Tuy vậy, do các hàng rào thuế quan và phi thuế quan ngày càng giảm đi theo cam kết trong khuôn khổ GATT nên các biện pháp chống bán phá giá ngày càng được các nước áp dụng nhiều hơn. Điều VI của GATT tỏ ra không đủ cụ thể và chi tiết để điều chỉnh thực tiễn chống bán phá giá giữa các quốc gia ngày càng trở nên phức tạp. Ví dụ, Điều VI quy định một trong những điều kiện áp dụng chống bán phá giá là phải xác định được thiệt hại vật chất, trong khi đó lại không đưa ra các tiêu chí để phục vụ cho việc xác định đó. Chính vì vậy, các nước thành viên của GATT đã thông qua một thoả thuận riêng để quy định chi tiết hơn về vấn đề này (the Agreement on implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 – sau đây gọi tắt là Thoả thuận chống bán phá giá). Các quy định tại Điều VI GATT năm 1994 và Thoả thuận chống bán phá giá về nội dung và các điều kiện áp

* Giảng viên Khoa luật quốc tế
Trường Đại học luật Hà Nội

dụng các biện pháp chống bán phá giá sẽ được phân tích dưới đây.

1. Khái niệm chống bán phá giá theo các quy định của WTO

Theo quy định của WTO, “chống bán phá giá” được hiểu như một tình huống chênh lệch giá cả quốc tế, trong đó giá của hàng hoá được bán ở nước nhập khẩu thấp hơn giá hàng hoá đó được bán ở nước xuất khẩu. Tuy nhiên không phải bất cứ khi nào có sự chênh lệch về giá cả như vậy là nước nhập khẩu có thể áp đặt thuế chống bán phá giá lên hàng hoá nhập khẩu được. Trong nhiều trường hợp, quy trình áp dụng thuế chống bán phá giá phải trải qua nhiều bước phân tích phức tạp để xác định đủ điều kiện áp dụng thuế chống bán phá giá. Theo quy định tại Thỏa thuận chống bán phá giá, cần phải xác định được ít nhất ba điều kiện, đó là: Phải xác định được có sự bán phá giá; phải xác định được ngành công nghiệp nội địa sản xuất ra sản phẩm tương tự đang phải chịu “thiệt hại vật chất” và có mối liên hệ nhân quả giữa hai điều kiện trên.

Như vậy, không phải bất cứ khi nào có sự phá giá là có thể áp dụng thuế chống bán phá giá. Bản chất của việc cho phép áp dụng thuế chống bán phá giá trong khuôn khổ WTO là bảo vệ chính đáng nền sản xuất nội địa của nước nhập khẩu, vì thế bắt buộc phải thoả mãn được cả ba điều kiện trên. Để xác định được cả ba điều kiện này cũng không phải là việc đơn giản. Phần sau đây sẽ phân tích cụ thể nội dung và các yêu cầu phải thoả mãn để có thể xác định được

ba điều kiện đó.

2. Các điều kiện áp dụng biện pháp chống bán phá giá theo WTO

a. Xác định được có sự bán phá giá

Toàn bộ hướng dẫn xác định có việc chống bán phá giá hay không được quy định tại Điều 2 của Thỏa thuận chống bán phá giá. Theo quy định tại Điều 2, cơ sở cho việc xác định này là sự so sánh “một cách công bằng” giữa giá trị thông thường và giá trị xuất khẩu của hàng hoá. Nếu giá trị xuất khẩu của hàng hoá thấp hơn giá trị thông thường của nó thì có nghĩa là đã xảy ra sự bán phá giá. Vì vậy, có thể nói là việc xác định được hai giá trị này để so sánh với nhau là khâu đầu tiên và cũng là khâu quan trọng nhất cho các bước áp dụng thuế chống bán phá giá.

- Giá trị thông thường của hàng hoá

Giá trị thông thường của hàng hoá được xác định là giá của hàng hoá trong quá trình thương mại bình thường khi đưa ra tiêu thụ tại thị trường của nước xuất khẩu. Ví dụ, trong trường hợp xem xét liệu cá ba-sa sản xuất ở Việt Nam có bị bán phá giá sang thị trường Mỹ hay không thì giá trị thông thường của hàng hoá ở đây (tức là cá ba-sa Việt Nam) là giá bán của cá ba-sa đó tới người tiêu dùng ở Việt Nam trong quá trình thương mại bình thường. Việc xác định như thế nào là quá trình thương mại bình thường là một trong những vấn đề phức tạp nhất trong điều tra chống bán phá giá. Thật đáng tiếc là Thỏa thuận chống bán phá giá không đưa ra định nghĩa cụ thể về quá trình này.

Trên thực tế thì các nước muốn áp thuế chống bán phá giá sẽ không đi chứng minh là hàng hoá có được trao đổi trong quá trình thương mại bình thường hay không mà ngược lại, họ sẽ điều tra xem liệu hàng hoá có được trao đổi trong quá trình thương mại bất bình thường hay không. Một trong những căn cứ thường được dùng để xác định một quá trình thương mại không bình thường đó là khi giá bán của sản phẩm thấp hơn đơn giá chi phí sản xuất của sản phẩm cộng với các chi phí hành chính, bán hàng và các chi phí chung khác. Việc bán với giá thành thấp như vậy cũng phải kéo dài trong một khoảng thời gian không ít hơn 6 tháng (thông thường là 1 năm). Khối lượng hàng hoá được bán với mức giá này cũng phải chiếm khối lượng đáng kể, tức là phải chiếm ít nhất 20% tổng số hàng hoá bán ra.

Như vậy, để xác định giá bán thông thường trong quá trình thương mại bình thường của một hàng hoá nào đó, trước tiên người ta sẽ xác định những quy trình thương mại không bình thường và số lượng hàng hoá trong những quy trình đó. Sau đó người ta sẽ loại trừ khối lượng hàng hoá giao dịch trong các quy trình thương mại không bình thường này rồi lấy khối lượng hàng hoá còn lại để tính giá bán thông thường. Tuy nhiên, khối lượng hàng hoá còn lại cũng không được quá nhỏ. Điều kiện mà Thoả thuận chống bán phá giá đặt ra là khối lượng hàng hoá còn lại, tức là hàng hoá trong quá trình thương mại thông thường, phải bằng ít nhất 5% tổng khối

lượng xuất khẩu sang nước đang tiến hành điều tra chống bán phá giá đối với sản phẩm. Nếu khối lượng còn lại thấp hơn mức này thì giá sản phẩm bán ra trong nước sẽ không được lấy để làm mốc so sánh nữa mà lúc đó sẽ có hai cách lựa chọn để xác định mức giá thông thường: Hoặc là giá sản phẩm được bán cho nước thứ ba hoặc là giá mức giá bên điều tra tự xây dựng để tham chiếu, bao gồm chi phí sản xuất, các chi phí hành chính, bán hàng, chi phí chung và một mức lãi hợp lý (khoản 2 Điều 2 Thoả thuận chống bán phá giá).

- Giá xuất khẩu của hàng hoá

Giá nhập khẩu của hàng hoá thông thường là giá giao dịch của sản phẩm mà người bán ở nước xuất khẩu bán hàng hoá cho nhà nhập khẩu ở nước nhập khẩu. Trên thực tế khi điều tra chống bán phá giá, việc xác định mức giá nhập khẩu đơn giản hơn nhiều so với mức giá thông thường. Bởi vì các nhà nhập khẩu khi đưa hàng hoá vào nước mình đều phải khai báo giá nhập khẩu với hải quan.

Tuy vậy cũng có một số trường hợp khó xác định giá nhập khẩu. Ví dụ, nếu giao dịch được thực hiện giữa công ti mẹ và công ti con thì giá xuất khẩu sẽ không được thể hiện trong hợp đồng. Ví dụ thứ hai là trường hợp hàng hoá được trao đổi theo phương thức hàng đổi hàng chứ không phải mua bán. Trường hợp này cũng không xác định được giá bán cụ thể. Ví dụ thứ ba là khi giao dịch mua bán được thực hiện thông qua sự sắp xếp giữa các doanh nghiệp xuất

khẩu và nhập khẩu nằm trong cùng hiệp hội với nhau. Trường hợp này thường có giá xuất khẩu nhưng giá đó không đáng tin cậy do thường có sự dàn xếp nội bộ.

Trong những trường hợp không xác định được giá xuất khẩu hoặc giá xuất khẩu không đáng tin cậy như trên thì nước nhập khẩu có thể áp dụng các cách thức xác định giá xuất khẩu khác. Ví dụ như khi sản phẩm được bán lại cho một nhà thương mại nhập hàng độc lập hoặc nước nhập khẩu có thể tự xây dựng cơ sở để xác định giá xuất khẩu một cách hợp lý.

b. Xác định có thiệt hại xảy ra và mối quan hệ nhân quả của nó với việc bán phá giá hàng hoá

Quá trình xác định xem có thiệt hại xảy ra hay không bắt đầu bằng việc xác định phạm vi ngành công nghiệp liên quan và mức thiệt hại xảy ra cho ngành công nghiệp đó.

- Xác định ngành công nghiệp liên quan

Bước đầu tiên phải làm để xác định ngành công nghiệp liên quan trong thủ tục điều tra chống bán phá giá là phải xác định sản phẩm tương tự với sản phẩm đang bị điều tra (sau đây gọi là "sản phẩm tương tự"). Đây là những sản phẩm giống hệt về mọi phương diện hoặc là có những đặc điểm gần giống với sản phẩm đang bị điều tra. Những doanh nghiệp của nước nhập khẩu sản xuất ra sản phẩm tương tự sẽ hợp thành ngành công nghiệp liên quan. Trên thực tế thì ngành công nghiệp này có thể bao gồm toàn bộ các doanh nghiệp có sản xuất sản phẩm tương tự hoặc là chỉ bao

gồm những doanh nghiệp chiếm đa số thị trường sản xuất sản phẩm tương tự trong nước nhập khẩu.

- Xác định thiệt hại cho ngành công nghiệp liên quan

Để có thể áp mức thuế chống bán phá giá, sau khi xác định được ngành công nghiệp liên quan thì cơ quan điều tra của nước nhập khẩu phải xác định được là đã có thiệt hại xảy ra đối với ngành công nghiệp liên quan đó. Theo Thoả thuận chống bán phá giá thì có ba loại thiệt hại có khả năng dẫn tới việc áp dụng thuế chống bán phá giá là: Đã có thiệt hại vật chất đối với ngành công nghiệp liên quan; có mối đe doạ gây ra thiệt hại vật chất đối với ngành công nghiệp liên quan và có sự phá huỷ vật chất đối với nền tảng của ngành công nghiệp liên quan. Mặc dù quy định về ba loại thiệt hại như vậy nhưng Thoả thuận này chỉ quy định chi tiết về các tiêu chuẩn xác định hai loại thiệt hại đầu tiên.

Để xác định được đã có thiệt hại vật chất, Thoả thuận chống bán phá giá yêu cầu phải căn cứ vào những chứng cứ khẳng định và những điều tra khách quan để xác định được: Khối lượng sản phẩm bị phá giá và tác động của nó đối với giá của sản phẩm tương tự trong nước và tác động nhân quả của lượng sản phẩm nhập khẩu tới các nhà sản xuất sản phẩm tương tự trong nước. Thoả thuận này không chỉ rõ mức thiệt hại được xác định bằng công thức nào và với mức thiệt hại bằng tiền cụ thể để làm căn cứ áp thuế chống bán phá giá. Việc này trên

thực tế phụ thuộc rất nhiều vào quá trình xem xét của nước nhập khẩu.

Để xác định được có mối đe dọa gây ra thiệt hại vật chất, Thỏa thuận chống bán phá giá đưa ra một số tiêu chí, bao gồm mức độ gia tăng khối lượng nhập khẩu sản phẩm bị phá giá, năng lực sản xuất của nhà xuất khẩu, tác động của giá sản phẩm nhập khẩu và dư lượng tồn kho. Tuy không quy định cụ thể, rõ ràng về những tiêu chí này và cách xem xét chúng như thế nào nhưng Thỏa thuận chống bán phá giá cũng nhấn mạnh rằng việc xác định thiệt hại phải dựa trên thực tế chứ không phải dựa vào sự quy kết, suy đoán hoặc khả năng xa. Thỏa thuận này cũng yêu cầu cơ quan điều tra chống bán phá giá phải tiên liệu được những trường hợp thay đổi dẫn đến việc hàng hoá bán phá giá không còn gây ra thiệt hại vật chất cho ngành công nghiệp trong nước nữa.

- Xác định mối quan hệ nhân quả giữa việc bán phá giá và thiệt hại vật chất đối với ngành công nghiệp liên quan

Để có thể áp thuế chống bán phá giá đối với một sản phẩm, Thỏa thuận chống bán phá giá của WTO yêu cầu cơ quan điều tra chống bán phá giá phải làm rõ được mối liên hệ nhân quả giữa khối lượng hàng nhập khẩu phá giá với thiệt hại gây ra cho ngành công nghiệp trong nước. Để làm được điều đó, cơ quan điều tra chống bán phá giá phải xem xét tất cả các chứng cứ liên quan. Tuy nhiên, Thỏa thuận chống bán phá giá không có hướng dẫn cụ thể để xác định chứng cứ nào là chứng cứ khách quan và phải xem

xét đánh giá chúng như thế nào nhưng Thỏa thuận này quy định bắt buộc phải xem xét có hay không những yếu tố khác ngoài hàng hoá phá giá có thể đã gây ra thiệt hại cho ngành công nghiệp trong nước (ví dụ thay đổi trong nhu cầu người tiêu dùng, các sự kiện gây tiếng xấu cho chất lượng sản phẩm hay sự phát triển mới trong công nghệ sản xuất ra sản phẩm v.v..) Trong trường hợp có những yếu tố đó phải kết luận rằng nguyên nhân gây ra thiệt hại cho ngành công nghiệp chắc chắn không phải chỉ là hàng hoá nhập khẩu phá giá. Nói tóm lại, khi xem xét mối quan hệ nhân quả, cơ quan điều tra chống bán phá giá của nước bản địa phải lựa chọn phương pháp phù hợp để phân tích và xử lý chứng cứ trong từng trường hợp cụ thể đồng thời phải xem xét tất cả những yếu tố phi bán phá giá góp phần gây ra thiệt hại.

Vấn đề chống bán phá giá trong WTO mang bản chất của một biện pháp bảo hộ sản xuất trong nước, chính vì thế khi một sản phẩm được xuất sang nước khác với mức giá quá rẻ so với mức giá bán ở thị trường nước đó thì rất có thể sẽ bị kiện chống bán phá giá. Các điều kiện để áp dụng thuế chống bán phá giá chủ yếu lại mang tính chất chung chung và cảm tính, tùy thuộc rất nhiều vào quan điểm xem xét của cơ quan điều tra chống bán phá giá (như vấn đề thiệt hại, vấn đề xác định giá xuất khẩu và giá thông thường) nên đây là biện pháp bảo hộ thương mại được ưa thích của các nước có nền kinh tế phát triển chống lại hàng hoá giá rẻ từ các nước đang phát triển./.