

CÁC BIỆN PHÁP PHÒNG VỆ TRONG THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ

Trào lưu của thương mại quốc tế hiện đại là tự do hóa thương mại, theo đó, các quốc gia thường phải cam kết gỡ bỏ những rào cản thương mại để hàng hóa có thể lưu thông một cách tối đa qua biên giới các nước. Các biện pháp bảo hộ thương mại truyền thống như việc áp dụng thuế nhập khẩu ngày càng bị coi là không hợp pháp và bị hạn chế áp dụng. Tuy nhiên, song song với tinh thần tự do hóa thương mại luôn luôn tồn tại một nhu cầu chính đáng được công nhận của các quốc gia, đó là, nhu cầu bảo hộ ngành sản xuất trong nước trước những rủi ro đe dọa tiềm tàng từ hàng hóa nhập khẩu. Chính vì vậy, pháp luật thương mại quốc tế đương đại vẫn cho phép áp dụng một số biện pháp phòng vệ thương mại, được hiểu là những biện pháp phi thuế quan mà các quốc gia nhập khẩu có thể áp dụng một cách hợp pháp trong những trường hợp hàng hóa nhập khẩu vào nước mình có những diễn biến bất thường có thể gây thiệt hại tới ngành sản xuất nội địa nước nhập khẩu đó. Ngoài biện pháp chống bán phá giá, pháp luật thương mại quốc tế đương đại còn công nhận và cho phép các quốc gia áp dụng hai biện pháp phòng vệ thương mại khác, đó là, chống trợ cấp và biện pháp tự vệ thương mại.

Theo quy định tại điều VI GATT và ADA, chống bán phá giá là biện pháp được cơ quan có thẩm quyền của nước nhập khẩu áp dụng đối với sản phẩm nhập khẩu có bán phá giá và điều đó gây thiệt hại đáng kể đối với ngành sản xuất nội địa của nước nhập khẩu. Biện pháp chống bán phá giá thường tồn tại dưới hình thức một mức thuế chống bán phá giá là phải có hiện tượng bán phá giá với biên độ phá giá không thấp hơn 2%, ngành sản xuất nội địa của nước nhập khẩu bị thiệt hại đáng kể và có mối quan hệ nhân quả giữa việc hàng nhập khẩu bán phá giá và thiệt hại nói trên.

1. Biện pháp chống trợ cấp

“Trợ cấp” được hiểu là bất kỳ hỗ trợ tài chính nào từ phía nhà nước hoặc một tổ chức công ở trung ương hoặc địa phương cho các doanh nghiệp hay ngành sản xuất nội địa của mình. Trợ cấp có thể được thực hiện trực tiếp bởi một cơ quan nhà nước hoặc một tổ chức công, hoặc cũng có thể do một nhà tài trợ hay đơn vị tư nhân thực hiện theo yêu cầu dịch vụ có thanh toán của Nhà nước dưới một trong ba hình thức:

- Hỗ trợ trực tiếp bằng tiền chuyển ngay hoặc hứa chuyển, ví dụ, : cho vay, góp vốn, cổ phần, bảo lãnh cho các khoản vay ;
- Miễn cho những khoản thu lẽ ra phải đóng, ví dụ : ưu đãi thuế, tín dụng;
- Mua hàng cho doanh nghiệp hay cung cấp dịch vụ dưới hình thức cơ sở hạ tầng chung.

WTO có hai hệ thống quy định riêng về trợ cấp cho hai nhóm sản phẩm. Đối với hàng công nghiệp, trợ cấp được quy định trong Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp đối kháng - Hiệp định SCM; đối với hàng nông sản, vấn đề này được quy định trong Hiệp định nông nghiệp. Trong khuôn khổ WTO, không phải lúc nào trợ cấp cũng bị cấm và bị áp dụng biện pháp chống trợ cấp, luật lệ của WTO phân biệt giữa ba loại trợ cấp:

- Trợ cấp đèn xanh, tức là loại trợ cấp hoàn toàn được phép và không bao giờ bị áp dụng biện pháp chống trợ cấp. Trợ cấp đèn xanh bao gồm các loại trợ cấp không hướng tới một hay một nhóm doanh nghiệp, ngành sản xuất hay khu vực địa lý cụ thể nào. Các loại trợ cấp này còn được gọi là “trợ cấp không cá biệt”, được cung cấp dựa trên các tiêu chí khách quan mà cơ quan nhà nước không được tùy tiện xem xét và không tạo ra hệ quả ưu đãi riêng đối với từng doanh nghiệp cụ thể nào. Các loại trợ cấp cá biệt cũng có thể được coi là trợ cấp đèn xanh nếu như nó nhằm vào các hoạt động nghiên cứu của công ty, tổ chức, các khu vực khó khăn nhất định hay trợ cấp nhằm mục đích hỗ trợ điều chỉnh các điều kiện sản xuất phù hợp với môi trường kinh doanh mới.

- Trợ cấp đèn đỏ, tức là loại trợ cấp bị cấm và có thể bị áp dụng các biện pháp chống trợ cấp. Trợ cấp đèn đỏ bao gồm tất cả các loại trợ cấp xuất khẩu, theo đó, các khoản trợ cấp tài chính được cung cấp từ phía Nhà nước cho các doanh nghiệp dựa trên tiêu chí xuất khẩu và để khuyến khích doanh nghiệp xuất khẩu nhiều hơn. Trợ cấp xuất khẩu thường dưới dạng thưởng xuất khẩu, trợ cấp nguyên liệu đầu vào, miễn giảm thuế, ưu đãi bảo hiểm xuất khẩu, v.v...Trợ cấp đèn đỏ cũng bao gồm tất cả các loại trợ cấp nhằm ưu tiên sử dụng hàng nội địa so với hàng xuất khẩu, ví dụ như ưu đãi tín dụng nếu tiêu dùng sản phẩm nội địa làm nguyên liệu đầu vào, v.v...

- Trợ cấp đèn vàng, tức là loại trợ cấp không bị cấm nhưng có thể bị khiếu kiện. Bất kỳ loại trợ cấp có tính cá biệt nào, trừ những loại đã được xếp vào

nhóm trợ cấp đèn xanh, được nước xuất khẩu áp dụng và gây thiệt hại cho nước nhập khẩu, nghĩa là, các nước thành viên có thể áp dụng hình thức trợ cấp này nhưng nếu gây thiệt hại cho nước thành viên khác hoặc ngành sản xuất sản phẩm tương tự của nước thành viên khác có thể bị kiện ra WTO.

Như vậy, theo quy định của WTO điều kiện để áp dụng biện pháp chống trợ cấp là:

- (1) Sản phẩm nhập khẩu được trợ cấp thuộc nhóm đèn đỏ hoặc đèn vàng
- (2) Ngành sản xuất sản phẩm tương tự của nước nhập khẩu bị thiệt hại đáng kể (hoặc bị đe dọa thiệt hại đáng kể)
- (3) Có mối quan hệ nhân quả giữa việc nhập khẩu sản phẩm được trợ cấp và thiệt hại nói trên.

Biện pháp chống trợ cấp thường được áp dụng dưới hình thức thuế chống trợ cấp. Thuế này còn được gọi là thuế đối kháng, là khoản thuế bổ sung ngoài khoản thuế nhập khẩu thông thường, đánh vào sản phẩm nước ngoài được trợ cấp vào nước nhập khẩu, vì vậy, thuế này nhằm vào các nhà sản xuất xuất khẩu nước ngoài đã thực hiện việc trợ cấp. Thuế chống trợ cấp được tính tương ứng với mức chênh lệch giữa khoản trợ cấp được cung cấp trong điều kiện thương mại bình thường.

2. Biện pháp tự vệ

“Biện pháp tự vệ” trong thương mại quốc tế là các biện pháp nhằm tạm thời hạn chế nhập khẩu một hoặc một số hàng hóa từ nước ngoài khi việc nhập khẩu của chúng tăng nhanh đột ngột đã gây ra hoặc đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng cho ngành sản xuất sản phẩm tương tự ở trong nước. Theo quy định của WTO, biện pháp tự vệ chỉ có thể được áp dụng khi cơ quan có thẩm quyền của nước nhập khẩu chứng minh được ba điều kiện sau:

- (1) Khối lượng nhập khẩu hàng hóa liên quan có sự tăng đột biến về số lượng.
- (2) Ngành sản xuất sản phẩm tương tự hoặc sản phẩm cạnh tranh trực tiếp của nước nhập khẩu bị thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại nghiêm trọng.
- (3) Có mối quan hệ nhân quả giữa sự tăng đột biến khối lượng sản phẩm nhập khẩu và thiệt hại hoặc đe dọa thiệt hại nói trên

Về hình thức, WTO không có quy định cụ thể về việc biện pháp tự vệ phải được áp dụng dưới hình thức nào để hạn chế tạm thời việc nhập khẩu hàng hóa bị kiện. Trên thực tế, các nước thành viên WTO thường áp dụng các hình thức như:

- Hạn ngạch nhập khẩu, theo đó, sản phẩm bị kiện sẽ chỉ được nhập khẩu với một số lượng nhất định trong một khoảng thời gian nhất định.
- Tăng thuế nhập khẩu với sản phẩm bị kiện trong một thời gian nhất định.
- Hạn ngạch thuế quan, theo đó, áp dụng mức thuế thấp đối với một số lượng, trị giá nhập khẩu nhất định nếu vượt qua ngưỡng đó sẽ bị đánh thuế cao.
- Cấm nhập khẩu sản phẩm bị kiện trong một khoảng thời gian nhất định.

Các biện pháp tự vệ cho dù được áp dụng dưới hình thức nào thì cũng đều có khả năng gây ra thiệt hại cho các doanh nghiệp xuất khẩu, bởi vì, hàng hóa của họ bị loại ra khỏi thị trường bởi một biện pháp mang tính chất hành chính. Trong trường hợp này, WTO quy định nước nhập khẩu có áp dụng biện pháp tự vệ phải bồi thường cho các doanh nghiệp xuất khẩu có liên quan bị thiệt hại do việc áp dụng biện pháp tự vệ gây ra. Do đặc điểm này nên biện pháp tự vệ thương mại còn được gọi là biện pháp phòng vệ thương mại “phải trả tiền”.

Có thể thấy chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ thương mại đều có bản chất giống nhau ở chỗ chúng đều là những biện pháp có thể được nước nhập khẩu áp dụng một cách hợp pháp theo quy định của WTO nhằm bảo hộ một ngành sản xuất nội địa nhất định. Tuy nhiên, giữa ba loại biện pháp phòng vệ thương mại này cũng có những điểm khác nhau về căn bản:

Thứ nhất, chống bán phá giá và chống trợ cấp là những biện pháp được áp dụng để xử lý những thực tiễn bị coi là không công bằng trong thương mại quốc tế, trong khi đó, tự vệ thương mại được áp dụng như một biện pháp tạm thời trong một tình thế cấp thiết để ứng phó với hành vi thương mại hoàn toàn bình thường. Ở trường hợp chống bán phá giá và chống trợ cấp, sản phẩm nhập khẩu có thể gây ra thiệt hại đối với ngành sản xuất nội địa của nước nhập khẩu là bởi vì, chúng được hậu thuẫn bởi việc bán phá giá hoặc được trợ cấp từ ngân sách nhà nước. Những hậu thuẫn này đem lại lợi thế cạnh tranh cho sản phẩm nhập khẩu một cách không bình đẳng trước sản phẩm nội địa của nước nhập khẩu. Chính vì vậy, việc bán phá giá và trợ cấp bị lên án trong thương mại quốc tế.

Trong khi đó, ở trường hợp tự vệ thương mại, sản phẩm nhập khẩu có thể có giá thấp và lợi thế cạnh tranh hơn so với sản phẩm nội địa song ở đây không có dấu hiệu bán phá giá hay trợ cấp của nhà nước. Nói cách khác, sản phẩm nhập khẩu vẫn đang cạnh tranh một cách công bằng với sản phẩm nội địa. Thiệt hại gây ra cho ngành sản xuất nội địa xuất phát không phải từ nguyên nhân sản phẩm nhập khẩu cạnh tranh không lành mạnh mà do sức cạnh tranh của sản phẩm nội địa quá thấp. Trong trường hợp này không có lý do gì để áp dụng biện pháp chế tài nào cả. Biện pháp tự vệ thương mại được xem như một giải pháp tạm thời của nước nhập khẩu trong một tình thế cấp thiết để cứu ngành sản xuất nội địa của mình, nó còn được ví như biện pháp giải thoát áp lực trong mở cửa thị trường. Chính vì vậy, khi áp dụng biện pháp này, nước nhập khẩu phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại mà biện pháp tự vệ gây ra cho các doanh nghiệp xuất khẩu sản phẩm có liên quan.

Thứ hai, trong bối cảnh tự do thương mại đang ngày càng được đề cao như hiện nay, khả năng các nước có thể lựa chọn áp dụng biện pháp chống bán phá giá, chống trợ cấp hay tự vệ thương mại là khác nhau. Biện pháp tự vệ thương mại có sự nhạy cảm về chính trị rất cao, bởi vì, trong trường hợp này không có vi phạm nào xảy ra từ phía sản phẩm nhập khẩu cả. Nước nhập khẩu áp dụng biện pháp tự vệ chẳng qua là vì lợi ích riêng của ngành sản xuất nội địa và căn cứ vào chủ quyền của mình mà thôi. Khi một nước áp dụng biện pháp tự vệ thường vấp phải sự phản đối gay gắt từ phía các nước có doanh nghiệp xuất khẩu liên quan. Trong trường hợp bồi thường cho các doanh nghiệp xuất khẩu liên quan không thỏa đáng thì biện pháp tự vệ rất dễ dẫn tới biện pháp trả đũa từ phía các nước xuất khẩu. Vì những lý do này nên biện pháp tự vệ là biện pháp phòng vệ thương mại ít được áp dụng nhất. Biện pháp chống trợ cấp có lý do chính đáng hơn so với tự vệ thương mại bởi trợ cấp của chính phủ nước xuất khẩu là nguyên nhân của tình trạng cạnh tranh không lành mạnh đã gây ra thiệt hại cho ngành sản xuất nội địa nước nhập khẩu. Tuy vậy, biện pháp chống trợ cấp lại gián tiếp lên án chính phủ nước xuất khẩu đã cung cấp các nguồn trợ cấp cho doanh nghiệp của họ. Chính phủ nước xuất khẩu thường sẵn sàng phản đối các biện pháp chống trợ cấp của các nước nhập khẩu. Điều này làm cho biện pháp chống trợ cấp cũng mang tính nhạy cảm chính trị cao và không được áp dụng nhiều dù tần số áp dụng vẫn cao hơn biện pháp tự vệ. Trong cả ba biện pháp phòng vệ thương mại thì chống bán phá giá là biện pháp dễ được áp dụng

nhất. Đối tượng bị áp dụng trực tiếp của biện pháp chống bán phá giá là các doanh nghiệp xuất khẩu đã tiến hành hoạt động cạnh tranh không lành mạnh, đáng bị chế tài. Chính phủ nước xuất khẩu ít khi xuất hiện trong các vụ kiện chống bán phá giá. Chính vì vậy, chống bán phá giá là biện pháp phòng vệ thương mại được sử dụng phổ biến nhất trong thương mại quốc tế hiện nay.

Thứ ba, cả chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ thương mại đều được áp dụng trên cơ sở có thiệt hại vật chất gây ra đối với ngành sản xuất nội địa của nước nhập khẩu. Tuy nhiên, điều kiện này được áp dụng một cách ngặt nghèo hơn đối với việc áp dụng biện pháp tự vệ thương mại so với hai biện pháp còn lại. Trong các vụ kiện chống bán phá giá và chống trợ cấp, cơ quan có thẩm quyền chỉ cần xác định được thiệt hại xảy ra là đáng kể hoặc đe dọa gây thiệt hại đáng kể là đã có thể áp dụng biện pháp chống bán phá giá hay chống trợ cấp tương ứng. Trong khi đó, để áp dụng biện pháp tự vệ, cơ quan có thẩm quyền phải chứng minh được đã có thiệt hại nghiêm trọng xảy ra đối với ngành sản xuất nội địa, tức là mức độ thiệt hại vật chất cao hơn nhiều so với mức độ thiệt hại để áp dụng biện pháp chống bán phá giá hay chống trợ cấp. Sở dĩ có sự khác biệt này là do biện pháp tự vệ chỉ là một biện pháp tình thế tạm thời, không phải là một biện pháp chế tài. Nếu điều kiện áp dụng cũng dễ như hai biện pháp kia thì sẽ dễ dẫn tới lạm dụng biện pháp tự vệ trong thương mại quốc tế.



TTBD ĐBDC

