

# KINH NGHIỆM SỬ DỤNG CHÍNH SÁCH CHỐNG BÁN PHÁ GIÁ CỦA MỸ

## *1 Kinh nghiệm sử dụng chính sách chống bán phá giá của Mỹ*

### *1.1 Quan điểm, mục tiêu sử dụng chính sách chống bán phá giá của Mỹ*

Mỹ là nước điển hình theo đuổi chính sách chống bán phá giá bảo hộ triệt để nhằm thực hiện mục tiêu ban đầu, được ghi trong Luật Thuế năm 1916 là chống lại hành vi bán phá giá nếu nhằm mục đích thực hiện loại bỏ hay gây tổn hại cho một ngành sản xuất của Mỹ hay để ngăn chặn sự ra đời của ngành sản xuất. Tuy nhiên, sau này các văn bản luật được xây dựng đã thể hiện rõ chủ trương thực hiện bảo hộ triệt để thông qua các biện pháp phòng vệ thương mại, nhất là chống bán phá giá. Là thành viên của WTO, Mỹ vẫn phải thực hiện các quy định của Hiệp định ADA, song lợi dụng những quy định không cụ thể của Hiệp định để bổ sung nhiều yếu tố mới trong quy định của pháp luật nhằm tối đa hóa khả năng áp dụng biện pháp chống bán phá giá. Cụ thể, trong vấn đề xác định biên độ bán phá giá, Mỹ đưa ra phương pháp không được nêu trong Hiệp định ADA là phương pháp zeroing, phương pháp này tối đa hóa kết quả biên độ phá giá, bên cạnh đó, Mỹ cũng triệt để áp dụng quy chế kinh tế phi thị trường đối với một số nước, trong đó có Việt Nam, với việc sử dụng quy chế này, kết quả tính toán sẽ phụ thuộc nhiều vào lựa chọn của cơ quan điều tra và thường bất lợi cho nước bị điều tra. Pháp luật CBPG của Mỹ cũng trao quyền cho cơ quan điều tra tự quyết định trong nhiều vấn đề như xác định SPTT, ngành sản xuất trong nước, hay quyết định việc sử dụng nguồn thông tin, trong đó, thực tế cơ quan điều tra lại dựa vào thông tin được cung cấp từ phía nguyên đơn (các nhà sản xuất trong nước), điều đó tất nhiên bất lợi cho bị đơn nước xuất khẩu.

Trong giai đoạn từ 1995 đến 2011, Mỹ đã tiến hành 452 cuộc điều tra, trong đó có 304 cuộc dẫn đến áp dụng biện pháp CBPG (tỷ lệ 67.2%). Các nước xuất khẩu thường bị điều tra CBPG ở Mỹ chủ yếu là các nước Châu Á.

**Bảng 2.1 Các nước xuất khẩu bị Mỹ điều tra CBPG nhiều nhất**

STT	Nước xuất khẩu	Số vụ điều tra	Số lần áp dụng biện pháp	Tỷ lệ (%)
1	Trung Quốc	106	89	84.0
2	Nhật Bản	33	21	63.6
3	Đài Loan	23	16	69.5
4	Hàn Quốc	30	14	46.6
5	Ấn Độ	22	13	59.0
6	Mexico	20	13	65.0

Nguồn: Ban Thư ký WTO

Như vậy, trên cả phương diện chính sách lẫn thực tế, Mỹ là một trong những nước đi đầu trong việc sử dụng chính sách CBPG đối với hàng nhập khẩu để bảo hộ sản xuất trong nước. Tỷ lệ số cuộc điều tra dẫn đến bán phá giá ở mức cao hơn trung bình của thế giới (64,8%).

### 1.2 Hệ thống pháp luật và cơ quan thực thi chống bán phá giá của Mỹ

Luật CBPG đầu tiên của Mỹ nằm trong hai điều khoản 800—801 của Luật thuế Revenue Act of 1916), đưa ra các điều khoản để ngăn cản hành vi bán phá giá với điều kiện hành vi đó nhằm mục đích thực hiện loại bỏ hay gây tổn hại cho một ngành sản xuất của Mỹ hay để ngăn chặn sự ra đời của ngành sản xuất. Vì vấn đề “mục đích” này rất khó chứng minh nên từ này không được dùng trong Đạo luật chống bán phá giá ban hành năm 1921.

Mỹ theo đuổi chính sách chống bán phá giá bảo hộ triệt để, do vậy Mỹ sớm

thiết lập một hệ thống pháp luật và các cơ quan thực thi chặt chẽ.

Các cơ quan có thẩm quyền trực tiếp điều tra và áp dụng biện pháp CBPG, bao gồm:

- Bộ Thương mại Mỹ (Department of Commerce - DOC): Đây là cơ quan hành chính, có trách nhiệm điều tra và kết luận về việc bán phá giá; ban hành lệnh áp dụng các biện pháp phòng vệ tạm thời và chính thức; rà soát hành chính hàng năm; rà soát do thay đổi hoàn cảnh (nhập khẩu ồ ạt); rà soát hàng hôn (cuối kỳ).

- Ủy ban thương mại quốc tế Mỹ (International Trade Commission - ITC): Đây là cơ quan hoạt động độc lập với đảng phái, nghị viện, chính phủ, chỉ tuân thủ pháp luật. ITC chịu trách nhiệm điều tra thiệt hại và mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại và phá giá; tham gia vào quá trình điều tra thiệt hại trong thủ tục rà soát do thay đổi hoàn cảnh.

Các cơ quan có thẩm quyền liên quan đến quá trình điều tra và áp dụng biện pháp CBPG, bao gồm:

- Cơ quan Hải quan Mỹ (US Customs Service): Là cơ quan thực thi các biện pháp phòng vệ theo quyết định của DOC

- Tòa án Thương mại quốc tế Mỹ (US Court of International Trade – CIT): Là cơ quan tư pháp, độc lập với các cơ quan khác trong hệ thống các cơ quan hành pháp, có trách nhiệm xét xử đơn kháng kiện của các bên liên quan đến vụ việc phòng vệ thương mại.

- Văn phòng Đại diện thương mại Mỹ (The Office of the US Trade Representative – USTR): Là cơ quan thuộc Chính phủ Mỹ, có trách nhiệm tham gia đàm phán các hiệp định thương mại, đại diện Chính phủ Mỹ tham gia vào các tranh chấp theo cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO. Theo quy định, luật pháp còn cho phép các ngành công nghiệp của Mỹ được nộp đơn khiếu nại về hoạt động bán phá giá ở nước thứ ba. Ngành công nghiệp của Mỹ có thể đệ trình một đơn khiếu nại, trong đó phải giải thích tại sao việc bán phá giá lại gây thiệt hại cho các công ty của Mỹ, lên văn phòng Đại diện Thương mại Mỹ, yêu cầu cơ quan này bảo vệ những quyền lợi của họ theo quy định của WTO. Nếu Đại diện Thương mại Mỹ xác định là có đủ cơ sở để điều tra, họ sẽ đưa yêu cầu lên các cơ quan có thẩm quyền ở nước thứ ba yêu cầu họ phải thay Mỹ tiến hành

việc chống bán phá giá<sup>1</sup>.

Hệ thống cơ quan điều tra và áp dụng biện pháp CBPG của Mỹ là một hệ thống được tổ chức quy mô lớn và chặt chẽ. Tồng nội dung liên quan đến CBPG được trao cho các đơn vị chuyên trách để đảm bảo tính khoa học và năng lực thực thi. Tại DOC, các vấn đề pháp lý do phòng Pháp chế và Hợp tác chính phủ phụ trách, các dữ liệu nhập khẩu, thông tin liên quan đến mặt hàng nhập khẩu cụ thể do Phòng Quản lý Nhập khẩu phụ trách. Các vấn đề liên quan đến sản xuất ngành hàng điều tra sẽ do Phòng Sản xuất và Dịch vụ thực hiện. Với ba bộ phận như vậy, DOC sẽ có đủ năng lực điều tra các yếu tố trong công thức tính biên độ bán phá giá là giá xuất khẩu và giá thông thường.

Điều tra thiệt hại và mối quan hệ nhân quả giữa bán phá giá và thiệt hại luôn là một điều tra khó khăn và khó xác định một cách chính xác vì có hàng ngàn yếu tố kinh tế có thể ảnh hưởng đến thiệt hại của ngành sản xuất trong nước. Do đó việc điều tra thiệt hại và mối quan hệ nhân quả của ITC do rất nhiều bộ phận chức năng đảm nhiệm, bao gồm các phòng điều tra, phụ trách ngành sản xuất trong nước điều tra các dữ liệu cụ thể và bộ phận kinh tế học sẽ tính toán dựa trên các lý thuyết và mô hình kinh tế.

Có thể nói tổ chức các cơ quan thực thi chống bán phá giá của Mỹ là một mô hình điển hình đảm bảo năng lực thực thi pháp luật một cách có hiệu quả.

### *1.3 Nội dung các phương pháp xác định bán phá giá và thiệt hại của Mỹ*

#### a) Xác định biên độ phá giá

#### **Xác định sản phẩm tương tự**

Pháp luật CBPG Mỹ định nghĩa sản phẩm tương tự là sản phẩm mà có hầu hết các đặc tính và công dụng tương tự với sản phẩm là đối tượng điều tra.

Trong số các tiêu chí thường được các cơ quan điều tra sử dụng như đã nêu tại chương 1, ITC tập trung vào 5 yếu tố, bao gồm: (i) Sự tương đồng về mục đích sử dụng của sản phẩm; (ii) Những đặc điểm vật lý và bề ngoài giống nhau; (iii) Quy trình sản xuất và kênh phân phối chung; (iv) Sự tương đồng về giá; (v) Quan điểm về sự tương tự của khách hàng.

#### i) Về mục đích sử dụng của các sản phẩm, nếu như hai sản phẩm có công

<sup>1</sup> Theo Hiệp định ADA, Chính phủ một nước thành viên WTO có thể yêu cầu một nước thành viên khác mở cuộc điều tra chống bán phá giá đối với một sản phẩm nhập khẩu vào thị trường nước đó từ một nước thứ ba.

năng sử dụng có thể thay thế nhau thì dễ bị coi là tương tự. Trường hợp sản phẩm có thể chuyển đổi mục đích sử dụng, ITC sẽ xét đến chi phí chuyển đổi, nếu không đáng kể thì sẽ dễ bị coi là tương tự, đặc biệt là đối với những sản phẩm là nguyên liệu đầu vào của sản xuất.

ii) Về đặc tính vật lý của các sản phẩm, nếu như phần sản phẩm thể hiện đặc tính vật lý chiếm đa số trị giá của sản phẩm thì khả năng được coi là tương tự sẽ cao. Điều đó cũng có nghĩa là những khác biệt nhỏ về đặc tính vật lý không có ý nghĩa quyết định trong việc xem xét.

iii) Về quy trình sản xuất và kênh phân phối, nếu như sản phẩm được sản xuất trong cùng quy trình và được phân phối cùng kênh phân phối thì dễ được coi là tương tự.

iv) Về giá cả, giá cả chỉ là yếu tố hỗ trợ trong trường hợp các yếu tố khác đã thỏa mãn. Trong trường hợp có sự chênh lệch lớn về giá cả thì sản phẩm có khả năng được coi là không tương tự.

v) Về quan niệm của người tiêu dùng, cũng là yếu tố được xem xét thêm trên cơ sở kết hợp các yếu tố còn lại. Tuy nhiên, đây là yếu tố định tính và khó xác định nên ít khi được sử dụng.

### **Xác định Giá xuất khẩu và Giá thông thường**

Về cơ bản luật pháp Mỹ cũng như các nước thành viên WTO đều quy định tương tự và bắt buộc tuân thủ Hiệp định ADA về những nội dung cơ bản, trong đó có việc xác định GTT và GXK.

Điểm khác nhau trong quy định các nước chính là những quy định cụ thể hơn mà Hiệp định ADA cho phép.

Cũng giống như quy định của WTO, việc so sánh GTT và GXK phải được điều chỉnh để cả hai loại giá này trở về cùng cấp độ giá xuất xưởng<sup>2</sup> (giá tại nhà máy của doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu) của những sản phẩm tương tự. Tuy nhiên, việc chấp nhận điều chỉnh yếu tố nào lại phụ thuộc vào quyết định của DOC trong từng trường hợp. Mặc dù vậy, về cơ bản DOC sẽ tính đến các điều chỉnh sau đây:

---

<sup>2</sup> Giá ex—work



## Điều chỉnh về giá xuất xưởng

Đề đưa GXK về giá xuất xưởng, DOC sẽ trừ đi hoặc cộng vào các trị giá sau: Các khoản chiết khấu và hạ giá; Chi phí vận chuyển; Chi phí tín dụng được tính vào giá; Chi phí bán hàng; Tiền hoa hồng; chi phí hàng tồn kho đã được tính vào giá và chi phí đóng gói (đối với điều chỉnh GTT)<sup>3</sup>.

Theo quy định, DOC có thể thực hiện các điều chỉnh đối với GXK về một số yếu tố, trừ đi các khoản đã tính vào giá hoặc cộng vào các khoản chưa tính vào giá, cụ thể:

- + Các cấu thành bị trừ khỏi GXK:
- ++ Các loại chi phí vận chuyển để đưa hàng nơi bốc hàng tại nước xuất khẩu (ex—work) đến địa điểm giao hàng;
- ++ Thuế xuất khẩu hoặc các loại thuế, phí khác mà nước xuất khẩu đã đánh vào hàng hoá xuất khẩu;

Trường hợp giá XK được tính trên cơ sở giá bán cho người mua độc lập đầu tiên hoặc giá tính toán theo tiêu chí hợp lý do DOC quyết định thì GXK có thể bị trừ những khoản như: Chi phí bán hàng trực tiếp hoặc gián tiếp mà nhà sản xuất/xuất khẩu phải chịu; Chi phí cho bất kỳ một hoạt động lắp ráp thêm nào được thực hiện tại Mỹ; Lợi nhuận phân bổ từ việc bán hàng, phân phối và sản xuất thêm ở Mỹ.

+ Cộng thêm vào GXK các khoản như: Các chi phí bao bì, đóng gói và các chi phí khác liên quan để hàng hoá ở; tình trạng đóng gói hoàn hảo sẵn sàng cho việc vận chuyển; Thuế nhập khẩu do nước xuất khẩu đánh vào nguyên liệu nhập khẩu để sản xuất hàng hóa nhưng đã được miễn trừ hoặc hoàn lại; Thuế đối kháng mà Mỹ đã áp dụng đối với sản phẩm (nếu có).

### ***Điều chỉnh do các khác biệt về sản phẩm***

Tương tự như quy định của WTO, để đảm bảo rằng GXK và GTT (tính theo giá thực) “có thể so sánh được” thì các loại giá này cần phải là giá của các sản phẩm tương tự. Vì vậy, việc điều chỉnh để tính đến các khác biệt vật lý và kỹ thuật của sản phẩm được xuất khẩu là bắt buộc.

Để thực hiện điều này, DOC sẽ cộng vào hoặc trừ đi phần chênh lệch giữa

<sup>3</sup> Điều chỉnh đối với GTT chỉ áp dụng trong trường hợp tính trên cơ sở giá tại thị trường nội địa – chỉ áp dụng đối với nền kinh tế thị trường.

chi phí sản xuất của sản phẩm bán tại thị trường nội địa nước xuất khẩu và chi phí sản xuất của sản phẩm bán sang Mỹ (với điều kiện mức chênh lệch này không quá 20% tính trên chi phí sản xuất của sản phẩm xuất khẩu với lập luận rằng nếu mức chênh lệch cao hơn thì hai sản phẩm không được xem là tương tự).

Điểm đặc biệt trong việc điều chỉnh chênh lệch do khác biệt về sản phẩm là quyết định của DOC phụ thuộc vào việc cung cấp bằng chứng chứng minh của nguyên đơn và bị đơn và quy định của Mỹ có lợi hơn cho nguyên đơn trong nghĩa vụ chứng minh.

Cụ thể, đối với các khoản chi phí có thể bị điều chỉnh trừ khỏi GXK, nếu doanh nghiệp (bị đơn) không chứng minh được một khoản chi phí là có tồn tại và ở mức cụ thể nào đó thì DOC có thể tự ý tăng chi phí đó lên và như vậy bất lợi cho doanh nghiệp bị đơn. Ngược lại, nếu nguyên đơn viện dẫn đến một loại chi phí nào đó và đề nghị DOC trừ đi khỏi GXK, thì DOC sẽ thực hiện việc điều chỉnh theo yêu cầu của nguyên đơn nếu như doanh nghiệp bị đơn không chứng minh được rằng chi phí đó là không tồn tại. Như vậy, nghĩa vụ chứng minh thuộc về doanh nghiệp bị đơn và là một điểm bất lợi.

Về nguyên tắc, việc điều chỉnh giá được thực hiện theo từng giao dịch. Tuy nhiên nếu không thể thực hiện được cho từng giao dịch thì DOC sẽ điều chỉnh theo bình quân gia quyền, tức là điều chỉnh chung về một yếu tố nào đó cho tất cả các giao dịch nếu không có biện động mạnh giữa các thời gian giao dịch.

### ***Phương pháp tính biên độ phá giá và thuế suất thuế chống bán phá giá của DOC***

Theo quy định của WTO mà Mỹ cũng như các nước thành viên khác phải tuân thủ, công thức chung để tính biên độ phá giá được áp dụng như quy định của WTO. Tuy nhiên trong việc quy định chi tiết cách tính và cách hiểu các khái niệm liên quan thì các nước có quy định chi tiết hơn và thậm chí có những phương pháp và điều chỉnh kỹ thuật ảnh hưởng đến kết quả tính biên độ phá giá.

Thông thường, biên độ phá giá được DOC tính riêng cho từng doanh nghiệp xuất khẩu. Tuy nhiên, trong trường hợp số lượng nhà xuất khẩu tương đối lớn không thể tiến hành điều tra hết thì DOC sẽ chọn một số lượng nhất định các nhà xuất khẩu nước ngoài để điều tra (bị đơn bắt buộc) và do đó biên độ phá giá chỉ được tính riêng cho từng doanh nghiệp là bị đơn bắt buộc. Tuy nhiên,

biện pháp chống bán phá giá được áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp nước xuất khẩu nhưng với các mức thuế suất khác nhau. Do đó, quy định của DOC cũng mở ra quy định cho doanh nghiệp tự nguyện xin tham gia điều tra để tránh bị áp mức thuế suất áp dụng chung. Như vậy, sẽ có 3 loại doanh nghiệp xuất khẩu bị áp dụng biện pháp, bao gồm: bị đơn bắt buộc; bị đơn tự nguyện (nếu có doanh nghiệp xin tham gia) và các bị đơn còn lại. Tương ứng DOC sẽ áp dụng 3 loại thuế suất cho 3 loại doanh nghiệp này theo các biên độ phá giá của từng loại doanh nghiệp.

### ***Áp dụng phương pháp zeroing trong tính toán biên độ phá giá***

Mỹ được coi là nước đi đầu trong việc áp dụng zeroing. Phương pháp zeroing không được đề cập trong Hiệp định ADA. Tuy nhiên, do Hiệp định ADA quy định rất mở về việc tính toán BDPG và các yếu tố cấu thành nên ch phép luật pháp các nước và thông lệ của các cơ quan điều tra có những hướng dẫn xa hơn, thậm chí nằm ngoài những vấn đề mà phạm vi Hiệp định ADA đề cập.

Zeroing là việc thiết lập các nhóm hàng hóa để tính toán Giá thông thường bình quân gia quyền và Giá xuất khẩu bình quân gia quyền, trong đó nếu trường hợp nhóm hàng hóa nào có kết quả chênh lệch giữa Giá thông thường và Giá xuất khẩu (cũng như biên độ phá) giá là giá trị âm (—) thì được quy về giá trị bằng không (0). Do đó, kết quả BDPG cuối cùng luôn được đẩy lên giá trị cao nhất do các biên độ có giá trị âm được tính vào với giá trị bằng 0 (không)<sup>4</sup>.

Việc tính biên độ phá giá cho một doanh nghiệp bị đơn được tính trên cơ sở tính toán chênh lệch GTT và GXK riêng cho mỗi loại hoặc mẫu sản phẩm của doanh nghiệp, sau đó tính biên độ phá giá của doanh nghiệp trên cơ sở bình quân gia quyền. Sản phẩm xuất khẩu của một doanh nghiệp được chia thành các nhóm khác nhau, trong một nhóm là các sản phẩm cùng loại (cùng mã HS) và có mẫu mã gần giống nhau hoặc được bán theo phân loại của chính nhà xuất khẩu, được gọi là CONNUM (control number – số kiểm soát). Biên độ phá giá của một doanh nghiệp được tính trên cơ sở tính GTT bình quân gia quyền và GXK bình quân gia quyền của từng CONNUM và của cả doanh nghiệp.

<sup>4</sup> Đây là một trong những điểm tranh cãi gay gắt nhất trong chống bán phá giá tại WTO cũng như các định chế kinh tế khác. Nhiều lập luận cho rằng việc áp dụng zeroing là một trong những bất công lớn nhất được các nước phát triển sử dụng, đặc biệt là Mỹ và EU. Tuy nhiên, WTO chưa có một thỏa hiệp về việc cho phép sử dụng cách tính theo zeroing hay không.



$$\text{BĐPG} = (\text{GTT BQGQ} - \text{GXK BQGQ})/\text{GXK BQGQ}$$

Tuy nhiên, trong việc tính biên độ phá giá bình quân gia quyền của một doanh nghiệp, Mỹ thường áp dụng phương pháp zeroing để loại trừ đi các biên độ âm (—) và do đó kết quả là biên độ “bình quân gia quyền” được đẩy lên cao hơn so với thực tế.

Như vậy, với việc áp dụng phương pháp zeroing, có thể làm cho biên độ phá giá tăng lên gấp bội so với việc tính toán bình quân gia quyền thông thường, có thể từ biên độ không đáng kể đến một biên độ rất lớn.

Như vậy, việc trừ đi các biên độ bằng 0 cũng như các biên độ tính dựa trên số liệu sẵn có cũng như tính thuế suất toàn quốc ở mức cao nhất có thể cũng thể hiện rõ chính sách chống bán phá giá của Mỹ là tận dụng triệt để và tối đa việc áp dụng biện pháp thuế chống bán phá giá.

Chính vì việc sử dụng zeroing rất bất lợi cho các nước bị điều tra như vậy, trong các cuộc đàm phán thương mại và tranh chấp BPG trong WTO gần đây nhiều nước phản đối phương pháp này cũng như cách áp dụng của Mỹ, EU và WTO đã có những phán quyết có lợi hơn cho nước bị điều tra trong một số trường hợp. Một số trường hợp cụ thể liên quan đến zeroing sẽ được phân tích trong phần kinh nghiệm của EU.

### ***b) Xác định thiệt hại và mối quan hệ giữa bán phá giá và thiệt hại***

Phương pháp xác định thiệt hại luôn là một vấn đề gây tranh cãi. Không có một công thức toán học chung cho việc xác định sự tồn tại của thiệt hại. Để tìm trong số rất nhiều nguyên nhân gây ra thiệt hại cho nền sản xuất trong nước những phần thiệt hại bị gây ra bởi bán phá giá là một bài toán phức tạp<sup>27</sup>. Do đó, việc tính toán phụ thuộc nhiều và chủ quan của các nước khi đưa ra các nguyên tắc trong việc tính toán thiệt hại. Tuy nhiên, Mỹ là nước duy nhất áp dụng mô hình toán cho việc tính toán thiệt hại và mối quan hệ nhân quả.

### **Xác định thiệt hại**

Để xác định thiệt hại của ngành sản xuất nội địa, ITC sẽ xem xét các số liệu về tình trạng của ngành sản xuất nội địa Mỹ trong 3 năm liền trước thời điểm có đơn kiện. Theo quy định của WTO cũng như luật các nước thì chỉ cần xác định thiệt hại (bao gồm: thiệt hại vật chất, nguy cơ gây thiệt hại vật chất, làm chậm trễ thực tế<sup>27</sup> Do đó, kết quả thống kê cho thấy nếu như số vụ mà DOC kết luận

không có bán phá giá hầu như rất ít thì số vụ mà ITC đi đến kết luận phủ định, tức là không có thiệt hại đáng kể hoặc không chứng minh được mối quan hệ nhân quả giữa bán phá giá và thiệt hại nhiều hơn lại nhiều hơn (khoảng 15% các kết luận điều tra sơ bộ và 25% các kết luận điều tra cuối cùng của ITC). trong việc hình thành ngành sản xuất nội địa) chứ không nhất thiết phải tính toán cụ thể thiệt hại bao nhiêu. Do đó, cơ quan điều tra sẽ xác định các yếu tố mà kết quả của chúng có thể phản ánh là “có thiệt hại”. Tuy nhiên, mỗi cơ quan sẽ xác định các yếu tố khác nhau trên cơ sở tuân thủ chuẩn mực của WTO.

ITC sẽ xác định thiệt hại trên cơ sở tính đến các yếu tố, bao gồm: Thị phần của nhà sản xuất trong nước; Sản lượng trong nước; Năng lực sản xuất và mức sử dụng thực tế; Tình trạng tiêu thụ và tồn kho; Tình trạng sử dụng lao động; Khả năng sinh lời; Khả năng tăng vốn; và Chi phí cho nghiên cứu và phát triển (R&D). Trong các yếu tố trên, việc xét sự tăng giảm của thị phần, lượng sản xuất trong nước, tình trạng sử dụng lao động là tương đối dễ dàng vì thông tin thường sẽ được đưa ra bởi chính các doanh nghiệp trên cơ sở trả lời bảng câu hỏi hoặc tự nguyện cung cấp. Một số yếu tố khác cần lưu ý là:

Về năng lực sản xuất và mức sử dụng thực tế: ITC sẽ xem xét mức tăng giảm tỉ lệ giữa mức sử dụng thực tế và năng lực (công suất) sản xuất của ngành sản xuất nội địa để xác định mức độ thiệt hại.

Về tình trạng tiêu thụ và tồn kho: ITC sẽ tiến hành xem xét mức tăng giảm của tỉ lệ hàng bán và hàng tồn kho trong thời gian điều tra, nếu như tỉ lệ này giảm thì có nghĩa là biểu hiện ngành sản xuất đang gặp khó khăn.

Về khả năng sinh lời: Sự sụt giảm khả năng sinh lời xét trong mối quan hệ với tình trạng sụt giảm giá bán được coi là một biểu hiện của thiệt hại đáng kể.

Về khả năng tăng vốn: Sở dĩ khả năng tăng vốn được xem xét vì nếu như ngành gặp khó khăn, khả năng tăng vốn sẽ khó vì nhà đầu tư sẽ dè dặt hơn. Thông tin về khả năng tăng vốn thường dễ thực hiện đối với các doanh nghiệp đã niêm yết trên thị trường chứng khoán vì đây là kênh phản ánh yếu tố này.

Về chi phí cho nghiên cứu và phát triển (R&D): ITC cho rằng, nhu cầu cho R&D tăng có thể là một nhân tố cho thấy ngành sản xuất đang chịu thiệt hại. Yếu tố này được xem trọng hơn trong những ngành công nghệ cao.

Xác định mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại và bán phá giá

Theo quy định, khi xem xét mối quan hệ nhân quả ITC bắt buộc phải cân nhắc ít nhất các yếu tố sau:

- Ảnh hưởng của lượng nhập khẩu;
- Ảnh hưởng của giá;
- Các tác động bất lợi.

Ngoài ra, pháp luật Mỹ cũng quy định rõ ITC không cần đánh giá mức độ tác động của các nguyên nhân khác gây ra thiệt hại của ngành sản xuất nội địa. Nói cách khác, chỉ cần chứng minh hàng nhập khẩu là “một” nguyên nhân gây ra thiệt hại mà không cần chứng minh đó là nguyên nhân duy nhất hay quan trọng nhất. Kể cả khi hàng nhập khẩu là nguyên nhân “ít quan trọng nhất” gây ra thiệt hại thì ITC vẫn có thể kết luận là có “mối quan hệ nhân quả” giữa hàng nhập khẩu bán phá giá và thiệt hại mà ngành sản xuất nội địa phải chịu.

Trên thực tế, do quy định rằng hàng nhập khẩu chỉ cần là một nguyên nhân trong số các nguyên nhân gây ra thiệt hại là đủ để kết luận về “mối quan hệ nhân quả” nên thường thì nếu ITC đã kết luận khẳng định có thiệt hại thì cơ quan này cũng sẽ đi tới kết luận khẳng định rằng hàng nhập khẩu bán phá giá có “đóng góp” vào “thiệt hại” và vì vậy có tồn tại “mối quan hệ nhân quả”. Tuy nhiên, cũng có những trường hợp ITC kết luận không có mối quan hệ nhân quả, thường là trong các vụ mà ITC cho rằng thiệt hại mà ngành sản xuất nội địa của Mỹ phải chịu là do các nguyên nhân nội tại từ chính họ.

#### Xác định thiệt hại và mối quan hệ nhân quả sử dụng mô hình COMPAS

Khảo sát các nghiên cứu về việc tính toán thiệt hại và xác định mối liên hệ giữa bán phá giá và thiệt hại, cho thấy hiện nay có nhiều phương pháp được áp dụng. Tất nhiên, các phương pháp khác nhau mang lại những kết quả khác nhau, song về cơ bản, các cách xác định thiệt hại dựa trên một trong hai phương pháp, là “phương pháp giai đoạn” (stage method) và “phương pháp giả định” (assumption method). Phương pháp giai đoạn tách biệt hai giai đoạn, giai đoạn đầu xác định việc nhập khẩu đã mang lại thiệt hại cho ngành sản xuất nội địa và giai đoạn sau kiểm tra lại mối quan hệ nhân quả giữa việc nhập khẩu hàng phá giá và thiệt hại của ngành sản xuất nội địa. Phương pháp giả định nhằm tính toán sự chênh lệch (của kết quả kinh doanh sản phẩm tương tự của ngành sản xuất nội địa) giữa trường hợp có hành vi bán phá giá hàng nhập khẩu và trường hợp không có hành vi bán phá giá đó.

Shu—Yuan Lee và Ching—Cheng Chang (2001) cho rằng phương pháp giả định được cho là phương pháp phổ biến hơn. ITC đã phát triển phương pháp này thành mô hình COMPAS (Mô hình Hệ thống phân tích chính sách thương mại - Commercial Policy Analysis System Model), trở thành một mô hình được áp dụng phổ biến hiện nay. Đây là mô hình kinh tế phân tích thiệt hại liên quan đến thương mại của những ngành sản xuất nội địa cụ thể và cả nền kinh tế.

Theo nghiên cứu của Shu Yuan Lee và Ching Cheng Chang (2001) thì mô hình COMPAS có cấu trúc gồm một số yếu tố chính sau:

- Độ co giãn Armington<sup>5</sup>:

Mô hình COMPAS dựa trên giả thuyết của Armington, theo đó mức cầu của một sản phẩm cụ thể mà sản phẩm đó không thể thay thế cho hàng hóa khác có thể tạo ra những mức giá khác nhau ở nhiều khu vực. Giả thuyết này có thể sử dụng hàm số CES<sup>6</sup> để diễn tả mối quan hệ giữa M (lượng cầu sản phẩm nhập khẩu) và D (lượng cầu sản phẩm nội địa), công thức như sau:

$$Q = \Phi (M, D) = [\delta M^{-\rho} + (1 - \delta) D^{-\rho}]^{-1/\rho} \quad (1)$$

Trong đó, Q biểu thị hàng hóa xuất và nhập khẩu,  $\delta$  và  $\rho$  là các biến cố định. Để đạt điều kiện cân bằng, lượng cầu sản phẩm nội địa (D) bằng mức cung sản phẩm nội địa (S), mức cầu của hàng hóa sản xuất nội địa (D) sẽ là một hàm số của cả giá hàng hóa tại thị trường nội địa ( $pD$ ) và giá hàng nhập khẩu ( $pM$ ) trong khi mức cung hàng hóa nội địa S là một hàm số của chính giá hàng hóa trong nước đó:

$$D = D(pD, pM); S = S(pD) \quad (2)$$

Biến đổi phương trình (ii), được kết quả:

$$dpD / dpM = (\partial D / \partial pM) / (\partial D / \partial pD - \partial S / \partial pD) \quad (3)$$

Phương trình (iii) diễn tả giá trong nước bị ảnh hưởng như thế nào do sự thay đổi trong nhập khẩu do có thuế nhập khẩu được áp dụng.

<sup>5</sup> Biến số kinh tế thường được sử dụng trong các mô hình và lý thuyết tiêu dùng và thương mại quốc tế, thể hiện độ co giãn của sự thay thế giữa các sản phẩm của các nước khác nhau do Paul Armington phát triển năm 1969 trên cơ sở giả định các sản phẩm được trao đổi trên thị trường quốc tế nhờ khác biệt bởi nước xuất xứ.

<sup>6</sup> Hàm CES (Constant Elasticity of Substitution – Độ co giãn thay thế không đổi) là hàm số đồng nhất tuyến tính, có độ co giãn thay thế không đổi, có công thức chung:  $F = A [\alpha_1^{1/\sigma} x_1^{(\sigma-1)/\sigma} + \alpha_2^{1/\sigma} x_2^{(\sigma-1)/\sigma} + \dots + \alpha_n^{1/\sigma} x_n^{(\sigma-1)/\sigma}]^{\sigma/(\sigma-1)}$ . Trong đó, A là tham số hiệu suất,  $\alpha$  là các tham số phân phối và  $x_1$  (là các biến lợi nhuận thực.



- Sử dụng mô hình COMPAS xác định ảnh hưởng của bán phá giá

Trong trường hợp đã xác định sản phẩm tương tự, tức là sản phẩm có thể thay thế cho nhau, và thị trường nội địa và thị trường nước xuất khẩu của sản phẩm tương tự là có thể được phân biệt, thì khi giá nhập khẩu giảm, mức cầu sản phẩm nội địa cũng sẽ giảm và giá nhập khẩu càng thấp thì mức cầu sản phẩm nội địa càng giảm.

### - Ứng dụng Mô hình COMPAS

Hiện nay có thể dễ dàng sử dụng phần mềm ứng dụng trên máy tính để chạy Mô hình COMPAS và do đó chỉ cần nhập các dữ liệu là các tham số đã được xử lý. Các tham số được tính toán khi chạy Mô hình COMPAS là độ co giãn cầu của sản phẩm tương tự  $\epsilon_D$ ; độ co giãn cầu của sản phẩm nhập khẩu  $\epsilon_M$ ; độ co giãn giá chéo  $\epsilon_{DM}$  và  $\epsilon_{MD}$ .

### Cộng gộp

Cộng gộp cũng là một trong những nội dung gây tranh cãi nhất trong việc xác định thiệt hại. Hiệp định ADA cho phép cơ quan điều tra cộng dồn lượng nhập khẩu bán phá giá của một sản phẩm từ nhiều nước đồng thời trong một cuộc điều tra. Cơ quan điều tra có thể đánh giá một cách tích lũy những ảnh hưởng của hàng nhập khẩu nếu họ xác định rằng (i) biên độ phá giá hơn 2% và (ii) việc đánh giá tích lũy là phù hợp với điều kiện cạnh tranh giữa sản phẩm nhập khẩu và sản phẩm tương tự ở nội địa.

Trong việc xác định mối quan hệ nhân quả trong trường hợp vụ điều tra bán phá giá được tiến hành cùng lúc với một sản phẩm nhập khẩu từ nhiều nước vào Mỹ, TTC có thể xác định hệ quả thiệt hại của việc nhập khẩu của từng nước xuất khẩu hoặc xác định hệ quả thiệt hại của việc nhập khẩu của tất cả các nước bị kiện. Pháp luật hiện hành của Mỹ quy định bắt buộc TTC phải tính cộng gộp trong trường hợp có đủ các điều kiện sau: (i) Việc nhập khẩu vào Mỹ của các nước này cùng đang bị điều tra bán phá giá; (ii) Sản phẩm nhập khẩu vào Mỹ của các nước này cạnh tranh với nhau và cạnh tranh với hàng nội địa của Mỹ; (iii) Việc marketing sản phẩm của các nước này tương tự nhau<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Trên thực tế, nếu sản phẩm bị điều tra từ các nước xuất khẩu được xếp chung vào một loại/dạng hàng hóa thì các điều kiện này rất dễ được đáp ứng. Vì vậy nếu trong một vụ điều tra về cùng một loại sản phẩm nhập khẩu từ nhiều nước và có thiệt hại thực tế đáng kể thì khả năng TTC sử dụng phương pháp tính toán cộng gộp này là tương đối chắc chắn.

## Xác định nguy cơ gây thiệt hại

Để xác định có tồn tại nguy cơ gây thiệt hại hay không, TTC sẽ thực hiện việc xem xét ý định xuất khẩu sang Mỹ của doanh nghiệp bị đơn cũng như tiềm năng xuất khẩu của doanh nghiệp trong tương lai, cụ thể là:

- Doanh nghiệp bị đơn có còn dư năng lực sản xuất sản phẩm bị điều tra hay không?

- Có sự tăng đột biến mới nào về thị phần của sản phẩm nhập khẩu không?

- Lượng tồn có tại Mỹ của sản phẩm nhập khẩu có sự gia tăng đáng kể không

- Liệu có khả năng hàng nhập khẩu gây ra sự sụt giảm về giá (do hàng nhập khẩu có thị phần lớn hoặc do tình hình kinh doanh của ngành sản xuất nội địa Mỹ) không?

Nếu qua quá trình xem xét các yếu tố này mà TTC xác định được các chứng cứ cho thấy nguy cơ thiệt hại là tương đối chắc chắn và rằng thiệt hại thực tế là “sắp xảy ra” thì cơ quan này có thể sẽ kết luận là có “nguy cơ gây thiệt hại”.

Điểm lưu ý là trong trường hợp xác định nguy cơ gây thiệt hại, việc sử dụng phương pháp cộng gộp phụ thuộc vào cân nhắc của TTC về xu hướng nhập khẩu từ các nguồn. Nếu xu hướng từ các nguồn đều như nhau (ví dụ cùng tăng) thì TTC có thể dùng phương pháp cộng gộp. Nhưng nếu có nguồn tăng lại có nguồn giảm thì TTC có thể quyết định không cộng gộp mà xem xét tác động gây thiệt hại của việc nhập khẩu theo từng nguồn nhập khẩu một<sup>8</sup>. Việc sử dụng phương pháp này của TTC rõ ràng nhằm tránh việc bỏ qua thiệt hại gây ra từ một nguồn nhập khẩu từ việc được nguồn khác bù đắp. Việc sử dụng phương pháp này là hợp lý, nhưng cũng thể hiện Mỹ đã tận dụng tối đa mọi trường hợp để đi đến áp dụng biện pháp CBPG, điều mà không phải nước nào cũng thực hiện được.

<sup>8</sup> Trường hợp trong số các bị đơn bắt buộc, các bị đơn có kết quả bán phá giá dưới 2% (coi như bằng 0) thì các bị đơn đó vẫn phải chịu áp dụng thuế chống bán phá giá dù thuế suất bằng 0, nhưng có thể thay đổi do kết quả rà soát hành chính.

## 1.4 Biện pháp chống bán phá giá và quy định về rà soát của Mỹ

### a) Biện pháp chống bán phá giá

Tương tự như nhiều nước, Mỹ cũng áp dụng các biện pháp thông thường gồm thỏa thuận đình chỉ, biện pháp tạm thời và biện pháp cuối cùng. Tuy nhiên, khác với những nước khác, Mỹ quy định chi tiết các biện pháp tạm thời, trong đó, bên cạnh việc áp dụng thuế CBPG tạm thời, Mỹ còn sử dụng biện pháp cắt giảm nhập khẩu tạm thời; Mỹ cũng quy định việc áp dụng các mức thuế suất khác nhau với các đối tượng điều tra khác nhau, thể hiện một phương pháp sử dụng biện pháp thuế khác với nước khác:

#### Cắt giảm nhập khẩu tạm thời

Theo quy định của Hiệp định ADA (Điều 7.2), các biện pháp tạm thời có thể được áp dụng dưới hình thức thuế tạm thời hoặc dưới hình thức đảm bảo (bằng tiền), tương đương với mức thuế chống phá giá được dự tính. Tuy nhiên, luật pháp Mỹ quy định việc áp dụng biện pháp cắt giảm nhập khẩu tạm thời nếu sắp hoàn tất quá trình điều tra. Cắt giảm này có thể được quy định trong giai đoạn đầu cho đến khi được 4 năm và có thể được kéo dài, nhưng tổng thời gian hoãn không quá 8 năm. Nếu việc cắt giảm được chấp nhận, TTC quản lý sự phát triển trong các ngành được hưởng lợi từ hành động này. Khi việc cắt giảm đã được 3 năm, TTC phải đệ trình lên Tổng thống và Quốc hội về tình trạng của ngành công nghiệp, không quá thời điểm giữa của giai đoạn cắt giảm. Một ngành được cắt giảm nhập khẩu có thể yêu cầu gia hạn bằng việc đệ đơn trong khoảng từ 6 đến 9 tháng trước khi thời hạn cắt giảm kết thúc nếu ngành đó dự định gia hạn.

#### Thuế chống bán phá giá

Trên cơ sở phân loại doanh nghiệp xuất khẩu thành các nhóm bị đơn bắt buộc; bị đơn tự nguyện (nếu có doanh nghiệp xin tham gia) và các bị đơn còn lại, DOC sẽ áp dụng 3 loại thuế suất cho 3 loại doanh nghiệp này, bao gồm:

- **Thuế suất cho bị đơn bắt buộc** (calculated rates): là mức thuế suất tính toán riêng cho từng doanh nghiệp bị đơn bắt buộc, mức này bằng với biên độ phá giá.

- **Thuế suất dành riêng cho các bị đơn tự nguyện** (separated rates): mức

thuế này được tính bằng bình quân gia quyền biên độ phá giá của các bị đơn bắt buộc (trừ các biên độ bằng 0% và biên độ tính dựa trên thông tin sẵn có bất lợi – theo hướng làm giảm biên độ).

- **Thuế suất toàn quốc** (country- wide rate): là mức thuế suất áp dụng cho các bị đơn còn lại. Mức thuế suất này thường được lấy từ thông tin theo đơn kiện của ngành sản xuất nội địa và thường là mức thuế suất cao nhất có thể chứng thực được bằng việc sử dụng các số liệu khác trong báo cáo.

### ***b) Rà soát việc áp dụng thuế chống bán phá giá***

Trên cơ sở Hiệp định ADA, Mỹ cũng như các nước khác đều có quy định về rà soát việc áp dụng biện pháp CBPG. Tuy nhiên, điểm khác biệt trong việc sử dụng công cụ rà soát của Mỹ chính là quy định về rà soát hoàng hôn, không được đề cập trong Hiệp định ADA.

Theo Điều 11.3 của Hiệp định ADA qui định, các thuế CBPG phải chấm dứt trễ nhất là 5 năm sau khi ban hành, trừ phi cơ quan hữu trách, sau khi xem xét lại vấn đề, khẳng định rằng cần phải duy trì thuế để tránh việc bán phá giá tiếp tục hay tiếp diễn. Do đó luật CBPG của Mỹ cũng dự trù DOC phải xem xét lại các thuế CBPG 5 năm sau ngày ban hành, khi biện pháp tới lúc phải chấm dứt. Điều khoản và việc xem xét lại này do đó được gọi là “rà soát hoàng hôn” (*sunset provision, sunset review*)<sup>9</sup>.

Quy định này, rõ ràng là một công cụ quan trọng trong chính sách CBPG của Mỹ nhằm tối đa hóa thời gian áp dụng thuế chống bán phá giá hàng nhập khẩu. Như vậy, qua phân tích kinh nghiệm sử dụng chính sách CBPG của Mỹ, **có thể kết luận Mỹ đã tận dụng tối đa các nội dung kỹ thuật để phục vụ mục đích bảo hộ sản xuất trong nước.**

Để thực hiện được chủ trương này, **Chính phủ Mỹ đã đảm bảo được 2 điều kiện là có hệ thống pháp luật quy định cụ thể và cơ quan thực thi được tổ chức tốt và có năng lực thực thi cao** với thuận lợi (điều kiện thứ 3) là các doanh nghiệp Mỹ nhận thức tốt và đủ trình độ thúc đẩy (kể cả lobby) quá trình điều tra và áp dụng biện pháp CBPG.

<sup>9</sup> Năm 1983 DOC ra quyết định CBPG đối với ba—ri clo—rua (*baryum chloride*) nhập từ Trung Quốc, và từ đó chỉ còn rất ít số lượng hàng nhập này từ Trung Quốc vào Mỹ. Năm 1999, Ủy Ban TTC quyết định giữ pháp lệnh này thêm 5 năm kể từ năm 2000, tức là cho đến 2005, hơn 20 năm sau ngày ban hành. Do đó, điều khoản này được cho là một công cụ hữu hiệu để DOC và TTC duy trì biện pháp chống bán phá giá lâu dài.



Bên cạnh đó, **Mỹ đã thể hiện quan điểm chính sách CBPG trong việc cụ thể hóa ở các yếu tố kỹ thuật** để tối đa hóa khả năng áp dụng biện pháp CBPG, bao gồm:

**i) Điều chỉnh giá:** Việc Mỹ thực hiện điều chỉnh giá xuất xưởng trong tính toán GXK và thực hiện điều chỉnh do các khác biệt về sản phẩm trong so sánh XGK và GTT với các quy định cho phép quyền quyết định chủ quan của cơ quan điều tra và vào việc cung cấp bằng chứng chứng minh của nguyên đơn và bị đơn và quy định của Mỹ có lợi hơn cho nguyên đơn trong nghĩa vụ chứng minh đã thể hiện chủ trương tối đa hóa biên độ phá giá, nâng cao khả năng áp dụng biện pháp CBPG.

**ii) Tách biệt các loại bị đơn** để đưa ra các mức thuế suất tương ứng: thuế suất cho bị đơn bắt buộc, thuế suất dành riêng cho các bị đơn tự nguyện và thuế suất toàn quốc và trong đó, thuế suất toàn quốc thường là mức thuế suất cao nhất có thể.

**iii) Áp dụng phương pháp zeroing** trong tính toán biên độ phá giá nhằm loại bỏ các biên độ âm, tăng kết quả tính biên độ BPG trên thực tế;

**iv) Sử dụng phương pháp cộng gộp** với các điều kiện hoặc tính toán về xu hướng nhập khẩu từ các nguồn khác nhau làm nâng cao khả năng áp dụng biện pháp CBPG trên diện rộng.

**v) Áp dụng rà soát hoàng hôn:** Việc áp dụng rà soát hoàng hôn sẽ có khả năng kéo dài thời gian áp dụng thuế chống bán phá giá và do đó cũng là một yếu tố quan trọng để tận dụng triệt để công cụ chống bán phá giá.

TTBD ĐBDC

