

TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH BÁN PHÁ GIÁ TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP

I. Những vấn đề chung về bán phá giá

1. Khái niệm bán phá giá

Khái niệm có nội hàm bán phá giá đã xuất hiện cách đây hơn 100 năm, lần đầu tiên được quy định trong hệ thống pháp luật của Canada ban hành năm 1904¹ với thuật ngữ “định giá chiếm đoạt” (predatory pricing) nhằm bảo vệ các doanh nghiệp nước này khỏi các công ty sản xuất thép của Mỹ. Sau đó khái niệm này được các nước khác sử dụng và quy định trong luật quốc gia khác². Khái niệm định giá chiếm đoạt được cho là một khái niệm mượn trong lĩnh vực chính sách cạnh tranh nội địa vì chính sách cạnh tranh được xây dựng để hạn chế những hành vi phi cạnh tranh chủ yếu do các công ty trong nước thực hiện trong đó có hành vi định giá thấp hơn chi phí để loại các đối thủ cạnh tranh khỏi thị trường nhằm duy trì vị trí thống lĩnh. Việc định giá chiếm đoạt để thực hiện đạt được và khai thác vị thế độc quyền, hạn chế cạnh tranh ở thị trường nội địa và làm tổn hại quyền lợi người tiêu dùng thông qua việc định giá độc quyền trong thời gian dài. Do đó, kinh tế học định nghĩa “bán phá giá” (dumping) là “định giá chiếm đoạt”, theo nghĩa là hành động của doanh nghiệp bán hàng hóa với mức giá thấp để cạnh tranh nhằm loại bỏ hàng hóa của đối thủ cạnh tranh trên thị trường.

Như vậy, bán phá giá là thuật ngữ kinh tế có nguồn gốc chỉ hành động định giá thấp của doanh nghiệp.

Khái niệm này ban đầu không phân biệt thị trường nội địa hay thị trường quốc tế. Tuy nhiên, luật pháp các nước thường quy định về bán phá giá cho cả thị trường nội địa là một loại hành vi cạnh tranh không lành mạnh và có quy định riêng về bán phá giá quốc tế áp dụng đối với hàng nhập khẩu. Do vậy, ngày nay nói đến bán phá giá là nói đến bán phá giá quốc tế.

Với nghĩa là định giá thấp, các nghiên cứu kinh tế học chia bán phá giá thành hai loại: bán phá giá theo giá (price dumping) và bán phá giá theo chi phí (cost dumping). Bán phá giá theo giá là định giá thấp hơn (đáng kể) so với mức giá thông thường, áp dụng trong thương mại quốc tế được gọi là sự phân biệt giá quốc tế (international price discrimination). Bán phá giá theo chi phí là việc bán hàng hóa ở mức giá thấp hơn chi phí để sản xuất ra một đơn vị sản phẩm.

Trong thương mại quốc tế thì giá hàng hóa nhập khẩu không chỉ phụ thuộc vào giá bán của nhà xuất khẩu mà còn phụ thuộc vào tỷ giá của đồng tiền nước xuất khẩu

¹ Trong Luật sửa đổi Luật thuế quan 1897

² New Zealand ban hành năm 1905, Australia năm 1906, Mỹ năm 1916, các nước châu Âu, thập niên 1920, Nam Phi năm 1921

và đồng tiền nước nhập khẩu. Chính vì vậy, giá của hàng hóa nhập khẩu có thể bị hạ thấp nếu như nước xuất khẩu áp dụng chính sách tỉ giá thấp nghĩa là hạ thấp tỉ giá của đồng tiền nước mình. Trong trường hợp đó, giá của tất cả hàng hóa xuất khẩu của nước đó quy đổi ra đồng tiền nước nhập khẩu sẽ giảm xuống và tạo ra lợi thế cạnh tranh của hàng hóa đó trên thị trường nước nhập khẩu. Trường hợp như vậy được gọi là phá giá tiền tệ (hay phá giá tỉ giá - exchange rate - induce anti - dumping).

Như vậy phá giá tiền tệ có khác biệt cơ bản với bán phá giá hàng hóa ở chỗ, một hành vi là của nhà nước, một hành vi là của doanh nghiệp và tác động tạo ra của phá giá tiền tệ là tác động đến tất cả hàng hóa xuất khẩu chứ không chỉ riêng hàng xuất khẩu của một doanh nghiệp.

Tuy vậy, trong điều kiện các nước đều theo đuổi mục tiêu phát triển nền kinh tế thị trường, trong đó chính sách tỉ giá được thực hiện trên cơ sở cung cầu của thị trường (mặc dù có sự can thiệp nhất định của nhà nước) nên việc bán phá giá tiền tệ (trong thời gian đủ dài) là rất khó xảy ra trên thực tế. Chính vì vậy, ngày nay khi nói đến bán phá giá – dumping – là nói đến hành vi bán phá giá (hàng hóa) của doanh nghiệp xuất khẩu sang thị trường nước nhập khẩu.

Trong pháp luật quốc tế, vấn đề bán phá giá (và chống bán phá giá) lần đầu được quy định trong Hiệp định GATT năm 1947 và dần trở thành một trong những chủ đề gây tranh cãi trong WTO cũng như các diễn đàn kinh tế, thương mại. Quan điểm chính sách trong ứng xử với hành vi bán phá giá, cũng như quan điểm coi thế nào là bán phá giá (cần phải chống) của các nước cũng khác nhau, bị chi phối bởi quan điểm kinh tế chính trị của từng nước trong từng thời kỳ, thể hiện trong quy định của pháp luật và thực tiễn thực thi chống bán phá giá.

Mặc dù về mặt kinh tế học, chưa có nghiên cứu kinh tế nào chứng minh được lý do kinh tế cho việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá, nhưng rõ ràng, việc chống lại các hành động bán phá giá vẫn được coi là tích cực về mặt kinh tế nếu chúng được chứng minh là phá giá chiếm đoạt.

Từ điển kinh tế học của Đại học Oxford định nghĩa bán phá giá là bán hàng hóa ở một nước khác với một mức giá mà các nhà sản xuất địa phương cho là mức giá thấp, không lành mạnh (unfairly low). Cụ thể hóa định nghĩa này thành hành vi mang tính quy phạm, luật quốc tế và luật các nước đều quy định bán phá giá là trường hợp phân biệt giá quốc tế mà ở đó, giá của một sản phẩm bán sang thị trường nước nhập khẩu thấp hơn giá của sản phẩm đó bán ở thị trường nước xuất khẩu.

Mặc dù vậy, nếu như Giá xuất khẩu (G XK) của một mặt hàng có thể dễ dàng xác định thì giá của hàng hóa đó ở thị trường nước xuất khẩu có thể không xác định được vì lý do có thể hàng hóa đó không được bán ở thị trường nước xuất khẩu. Trong trường hợp này bắt buộc phải lấy một mức giá tham chiếu “hợp lý” nhất để so sánh. Do đó, xảy ra các khả năng: Một là giá bán ở thị trường nước xuất khẩu được sử dụng

để so sánh là giá của sản phẩm tương tự; Hai là, giá tại thị trường nước xuất khẩu được tham chiếu đến GXK của sản phẩm đó (hoặc sản phẩm tương tự) sang thị trường nước thứ ba. Ba là giá được sử dụng để so sánh được tính dựa trên chi phí sản xuất của hàng hóa đó ở nước xuất khẩu.

Rõ ràng, về mặt khoa học, mỗi phương pháp xác định đều có những ưu và nhược điểm riêng. Do đó cũng tồn tại nhiều quan điểm về việc ưu tiên phương pháp nào. Đối với hai phương pháp đầu tiên thì việc xác định sản phẩm tương tự sẽ là vấn đề phức tạp. Phương pháp thứ ba sẽ cần có đủ dữ liệu về chi phí sản xuất của nhà sản xuất ở nước xuất khẩu.

Xuất phát từ thực tế đó, Hiệp định ADA định nghĩa “một sản phẩm bị coi là bán phá giá, tức là được đưa vào lưu thông thương mại của một nước khác với giá thấp hơn Giá thông thường (GTT) của sản phẩm đó, nếu như Giá xuất khẩu của sản phẩm được xuất khẩu từ một nước này sang một nước khác thấp hơn mức giá có thể so sánh được của sản phẩm tương tự được tiêu dùng tại nước xuất khẩu theo các điều kiện thương mại bình thường” (Điều 2.1). Khi xảy ra trường hợp này, hành vi bán hàng hóa của nhà xuất khẩu được cho là hành vi thương mại không công bằng (cạnh tranh không lành mạnh) và do đó, đây là lý do để các nước áp dụng biện pháp chống bán phá giá.

Luật pháp và thông lệ quốc tế thừa nhận bán phá giá có thể dẫn đến thương mại không công bằng vì ngành sản xuất nội địa nhập khẩu có thể chịu thiệt hại từ việc bán phá giá đó. Trong trường hợp đó, và khi một số yêu cầu được đáp ứng, cơ quan có thẩm quyền của nước nhập khẩu có thể thực thi các hành động chống lại việc bán phá giá (chống bán phá giá - anti-dumping).

Như vậy, khái niệm bán phá giá, bắt nguồn từ kinh tế học là việc định giá chiếm đoạt được luật hóa thành hành vi, hành vi bán hàng hóa với mức giá thấp hơn mức “giá thông thường” của hàng hóa đó – là hành vi của doanh nghiệp, có thể bị trừng phạt bởi chính sách của chính phủ bằng các biện pháp thương mại – được gọi là biện pháp chống bán phá giá (anti-dumping measures).

2. Cơ sở kinh tế của việc bán phá giá

Một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng bán phá giá trong phạm vi định nghĩa là bán hàng hóa với giá thấp hơn Giá thông thường, có thể xuất phát từ mục đích nhằm giải quyết khó khăn trong kinh doanh và bán phá giá để thực hiện chiến lược thị trường. Việc phân loại theo động cơ hay mục đích bán phá giá nhằm giải thích bản chất kinh tế của hành vi bán phá giá là hành vi cạnh tranh lành mạnh hay không lành mạnh để có thể xây dựng chính sách chống bán phá giá phù hợp. Trong trường hợp bán phá giá để thực hiện chiến lược thị trường có tính chất cạnh tranh không lành mạnh thì cần bị ngăn chặn. Bên cạnh đó, cũng không loại trừ trường hợp một nước sẽ áp dụng chính sách CBPG một cách triệt để nhằm hạn chế nhập khẩu, bảo hộ sản xuất trong nước. Để

giải thích cơ sở kinh tế của việc bán phá giá, cần phân loại các nguyên nhân có thể dẫn đến hành vi bán phá giá. Nghiên cứu các loại bán phá giá dựa trên tiêu chí này, tác giả nhận thấy có ba nhóm bán phá giá chủ yếu sau đây:

i) Bán phá giá xảy ra do phân biệt giá quốc tế

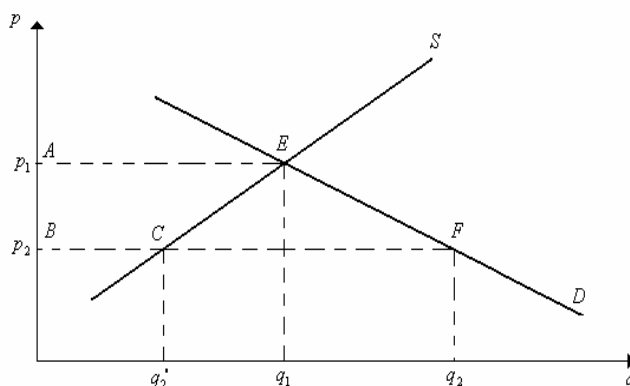
Phân biệt giá quốc tế xảy ra khi thị trường bị phân biệt giá là thị trường của các nước khác nhau. Phân biệt giá có thể xuất phát từ những lợi thế tự nhiên. Chẳng hạn, một công ty được hưởng lợi thế độc quyền tự nhiên trên thị trường nội địa nên có thể bán sản phẩm trong nước với mức giá khá cao. Nếu chi phí xuất khẩu hàng hóa tương đối thấp, mức Giá xuất khẩu do công ty đặt ra có thể sẽ thấp hơn nhiều so với giá bán ở thị trường trong nước song vẫn đảm bảo có lợi nhuận (tức là Giá xuất khẩu cao hơn giá thành sản phẩm).

Nhưng cho dù có thể lập luận như vậy, thì câu hỏi được đặt ra là tại sao có thể duy trì sự phân biệt giá quốc tế nếu như chi phí xuất khẩu thấp và do đó có thể xảy ra trường hợp hàng xuất khẩu (ở mức giá thấp) sẽ quay lại thị trường nội địa nước xuất khẩu (đang ở mức giá cao)? Như vậy, để chiến lược phân biệt giá thành công thì khả năng hàng xuất khẩu quay lại thị trường xuất xứ phải không xảy ra. Theo tác giả Reem A.A.R (2009), tách biệt thị trường⁵ là một nhân tố quan trọng để thực hiện phân biệt giá. Các yếu tố mang đến sự tách biệt thị trường là chi phí vận chuyển cao, sự khác nhau về chỉ tiêu chất lượng, độ dân cư và hàng rào thuế và phi thuế quan. Bên cạnh đó, cũng có thể thấy sự cạnh tranh không hoàn hảo ở thị trường xuất xứ luôn luôn là nhân tố không thể thiếu cho phân biệt giá.

Bản chất hành vi định giá như vậy không phải là do công ty chủ định đặt giá mức giá thấp ở thị trường xuất khẩu mà do công ty đã bán giá cao ở thị trường trong nước. Như vậy, trong trường hợp này hành động của công ty không nhằm mục đích chiếm lĩnh thị trường và việc chống bán phá giá có thể sẽ không mang lại lợi ích kinh tế vì như vậy sẽ không phù hợp với lý thuyết lợi thế so sánh trong ngoại thương trong điều kiện phát triển thương mại tự do.

Tuy nhiên, trong trường hợp này vẫn có những lập luận ủng hộ việc coi hành vi như vậy là bán phá giá và cần áp dụng biện pháp chống bán phá giá vì cho rằng việc bán phá giá sẽ làm giảm giá hàng hóa tương tự tại thị trường nước nhập khẩu. Điều này làm giảm lợi nhuận và lương của các chủ công ty và người lao động sản xuất mặt hàng cạnh tranh với hàng nhập khẩu và đe dọa lợi ích tiềm năng trong tương lai của họ hoặc làm ảnh hưởng đến mức sống của những đối tượng này. Phân tích cơ bản có thể chỉ ra giá bán của hàng nhập khẩu thấp hơn giá bán của sản phẩm nội địa có thể đem lại lợi ích cho toàn xã hội nhiều hơn so với những thiệt hại mà các nhà sản xuất sản phẩm cạnh tranh phải gánh chịu (Hình 1.1).

Hình 1



Sơ đồ ảnh hưởng của bán phá giá đến cân bằng cung cầu

Nguồn: Bộ Thương mại (2002)

Trước khi có hàng nhập khẩu bán vào thị trường trong nước với giá thấp hơn giá hiện hành, cung và cầu của mặt hàng đó ở thị trường trong nước cân bằng ở điểm E, với giá p_1 và lượng tiêu thụ q_1 . Tuy nhiên, khi có nguồn hàng nước ngoài bán với giá thấp hơn là p_2 , lượng tiêu thụ tăng lên q_2 , trong đó lượng hàng sản xuất trong nước giảm xuống chỉ còn q'_2 , lượng hàng nhập khẩu là $q_2 - q'_2$. Từ sơ đồ ảnh hưởng của bán phá giá đến cân bằng cung cầu có thể thấy rằng thặng dư của người tiêu dùng tăng thêm một lượng bằng diện tích hình thang ABFE, trong khi đó thặng dư của nhà sản xuất trong nước giảm một lượng bằng diện tích hình thang ABCE. Về tổng thể, nước nhập khẩu được lợi bằng diện tích tam giác CFE.

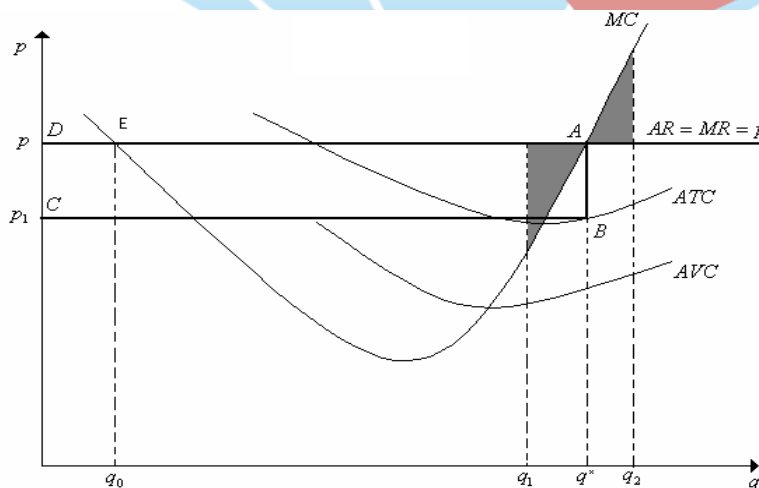
Chính vì vậy, lập luận ngược lại cho rằng áp dụng biện pháp chống bán phá giá trong trường hợp này không phải là giải pháp tối ưu. Giả sử như một công ty đang đặt giá tương đối ổn định ở thị trường trong nước do thị trường này không chịu tác động nhiều của giá thế giới. Nhưng trên thị trường nước nhập khẩu, công ty lại điều chỉnh giá sản phẩm theo giá thị trường thế giới. Do đó, khi giá thị trường thế giới xuống thấp, nhà xuất khẩu sẽ dễ dàng bị coi là bán phá giá. Nếu như nước nhập khẩu áp dụng biện pháp chống bán phá giá nhằm tránh các chi phí điều chỉnh việc gia nhập và rút khỏi ngành của các nhà sản xuất sản phẩm tương tự tại nước nhập khẩu thì chính sách này chỉ có thể gạt nhà xuất khẩu ra khỏi thị trường nước nhập khẩu chứ không hề làm tăng giá thế giới. Luận điểm này là cơ sở cho một số nước thực hiện điều tra lợi ích công trước khi quyết định có áp dụng biện pháp chống bán phá giá hay không?

(ii) Bán phá giá để giải quyết khó khăn trong kinh doanh

Giải thích bán phá giá để giải quyết khó khăn trong kinh doanh được chia thành ba loại chính. Một là bán phá giá do sản xuất dư thừa; bán phá giá để thực hiện mục tiêu cạnh tranh; và phân biệt giá để tăng lợi nhuận.

- **Bán phá giá do sản xuất dư thừa** (sporadic/over—capacity dumping) là trường hợp nhà sản xuất bán sản phẩm ở mức giá thấp để nhằm mục tiêu giải phóng năng lực dư thừa. Cụ thể, một doanh nghiệp đang trong tình trạng ứ đọng hàng hóa sẽ có ba lựa chọn: một là, dành hàng hóa cho kỳ bán hàng sau; hai là, giảm giá bán chung nhằm tăng doanh số; ba là, bán phá giá ở thị trường nước ngoài. Trong trường hợp thứ nhất, doanh nghiệp phải chịu đựng các chi phí lưu kho và rủi ro do thay đổi thị hiếu của thị trường. Trong trường hợp giảm giá chung, doanh nghiệp sẽ rất khó thiết lập lại mức giá cao trong tương lai, nhất là trong trường hợp mức cầu không có dấu hiệu giải pháp này là không hiệu quả. Do đó, bán phá giá trên thị trường nước ngoài, nếu thực hiện được, sẽ là giải pháp tối ưu.

Bán phá giá để cạnh tranh là nguyên nhân mang bản chất của kinh tế thị trường do giá phải thay đổi theo quan hệ cung cầu. Trong nhiều trường hợp, để có thể cạnh tranh trên một thị trường, nhà xuất khẩu buộc phải thực hiện giảm giá đến mức ngang bằng với các nhà cung cấp khác mới có thể duy trì được thị trường. Rõ ràng, do chi phí sản xuất của mỗi nhà cung cấp là khác nhau, đặc biệt là nhà cung cấp từ các nước khác nhau, dẫn đến “Giá thông thường” ở các thị trường nội địa khác nhau, và do đó có thể việc giảm giá để cạnh tranh của một nhà xuất khẩu là hành vi bán phá giá. Trong trường hợp phải bán giá thấp để cạnh tranh, doanh nghiệp vẫn có thể phải duy trì vì nếu ngừng sản xuất thì có thể còn chịu thiệt hại nhiều hơn do đã bỏ ra chi phí cố định. Phân tích sau đây chứng minh trường hợp Giá xuất khẩu thấp hơn chi phí trung bình nhưng doanh nghiệp duy trì thì sẽ ít thiệt hại hơn (**Sơ đồ tính thiệt hại của doanh nghiệp khi GXK thấp hơn chi phí**).



MC: Đường chi phí biên

AVC: Đường chi phí biên đổi trung bình

MR: Đường lợi nhuận biên

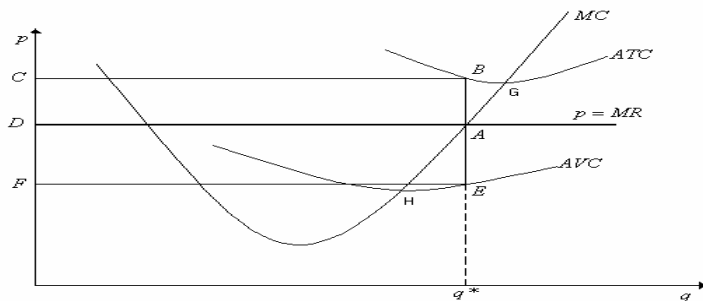
ATC: Đường chi phí trung bình

Sơ đồ tính thiệt hại của doanh nghiệp khi GXK thấp hơn chi phí

Trong thời kỳ ngắn hạn, công ty tối đa hoá lợi nhuận của mình bằng cách lựa chọn đầu ra q^* mà tại đó chi phí biên của công ty bằng với giá cả P của sản phẩm và bằng lợi nhuận biên MR . Lợi nhuận của công ty chính là hình chữ nhật $ABCD$. Mức sản lượng q_1 thấp hơn q^* hay mức sản lượng q_2 cao hơn q^* đều dẫn tới việc hạ thấp lợi nhuận. Vùng xám cho thấy mức giảm lợi nhuận tương ứng với việc lựa chọn sản lượng q_1 và q_2 .

Các đường MR và MC cũng cắt nhau tại E , tương ứng với mức sản lượng q_0 . Tuy nhiên ở mức sản lượng q_0 lợi nhuận chưa được tối đa hoá. Tăng sản lượng vượt quá q_0 sẽ tăng được lợi nhuận vì chi phí biên vẫn thấp hơn lợi nhuận biên. Do đó điều kiện để tối đa hoá lợi nhuận của một công ty là *lợi nhuận biên bằng chi phí biên ở điểm mà ở đó chi phí biên đang đi lên chứ không đi xuống*.

Trong ngắn hạn, khi thị trường suy thoái bất cứ công ty nào dù là cạnh tranh hoàn hảo hay không hoàn hảo cũng có thể bán sản phẩm với giá thấp hơn chi phí trung bình chỉ cần mức giá này cao hơn giao điểm của chi phí biên và chi phí biến đổi trung bình. Hành vi này của nhà sản xuất chính là để bù đắp chi phí cố định. Nhà sản xuất có thể hy vọng rằng sau một thời gian suy giảm tạm thời, thị trường sẽ hồi phục và công ty có thể tăng giá; hoặc chỉ đơn giản là nhà sản xuất đang cố gắng bán hàng nhằm giảm thiểu thua lỗ trước khi rút khỏi thị trường. **Sơ đồ định giá trong ngắn hạn** cho thấy rõ hơn hiện tượng này.



MC: Đường chi phí biên

AVC: Đường chi phí biên đổi trung bình

MR: Đường lợi nhuận biên

ATC: Đường chi phí trung bình

Sơ đồ định giá trong ngắn hạn

Nguồn: Bộ Thương mại (2002)

Trong thời gian ngắn công ty có thể chịu lỗ nếu nó vẫn tạo ra lợi nhuận đủ để bù đắp chi phí biến đổi. Với mức giá P thấp hơn ATC như hình vẽ, công ty vẫn tiếp tục tiến hành sản xuất mức sản lượng q^* . Tại mức sản lượng này, công ty sẽ bị lỗ phần hình chữ nhật $ABCD$ do giá bán thấp hơn chi phí sản xuất trung bình. Tuy nhiên công

ty vẫn duy trì sản xuất vì nếu đóng cửa thì nó thậm chí còn phải chịu thua thiệt lớn hơn, biểu diễn bằng hình chữ nhật CBEF. Sở dĩ như vậy vì số chênh lệch giữa chi phí trung bình ATC và chi phí biên đổi trung bình là chi phí cố định trung bình. Đoạn BE chính là biểu thị chi phí cố định trung bình tại mức sản lượng q^* và hình chữ nhật CBEF biểu thị tổng chi phí cố định của sản xuất. Khi hãng không sản xuất một đầu ra nào thì hãng vẫn phải chịu mất phần chi phí cố định đã đầu tư CBEF. Tuy xuất phát từ lý do cạnh tranh, song Hiệp định ADA và luật các nước không phân biệt loại bán phá giá là để cạnh tranh lành mạnh hay không lành mạnh để quyết định có áp dụng biện pháp CBPG hay không.

(iii) Bán phá giá để thực hiện chiến lược thị trường

Nếu như bán phá giá vì lý do kinh doanh đề cập đến các trường hợp bán phá giá từ những nguyên do bản chất kinh tế tự nhiên, nhà xuất khẩu hành động như để giải quyết công việc kinh doanh thông thường thì bán phá giá để thực hiện chiến lược thị trường hoàn toàn xuất phát từ ý định chủ quan của nhà xuất khẩu. Để thực hiện chiến lược có chủ đích của mình, nhà xuất khẩu có thể thực hiện bán phá giá để giành thị phần hoặc chiến lược bán phá giá để độc chiếm thị trường (loại bỏ đối thủ cạnh tranh).

- Bán phá giá nhằm giành thị phần

Một số công ty xuất khẩu hàng với mức giá thấp nhằm mục tiêu chiếm được thị phần cao hơn trên thị trường nhập khẩu. Trong một số trường hợp, công ty có thể thực hiện sản xuất ở mức công suất cao và bán phá giá sản phẩm dư thừa ở nước ngoài. Đây chính là sự khác biệt với chiến lược bán phá giá nhằm độc chiếm thị trường vì đây là phương pháp thông thường để tăng thị phần. Bên cạnh yếu tố giá còn có rất nhiều yếu tố chi phối doanh thu của một công ty như hoạt động marketing, thiết kế sản phẩm, bao gói, bán hàng v.v. Khi bán hàng ở mức giá thấp, công ty tin tưởng rằng thị phần tăng lên ở hiện tại sẽ làm giảm chi phí sản xuất hoặc tăng giá trong tương lai và do đó, chi phí bỏ ra ngày hôm nay để tiến hành hoạt động marketing sẽ được hoàn lại bằng lợi nhuận trong tương lai.

Trên thực tế, đây là hành vi thường gặp của nhiều công ty bởi vì sản phẩm nhập khẩu mới không dễ gì được chấp nhận ngay mà phải được công nhận dần thông qua quá trình dùng thử. Do đó, nhà xuất khẩu phải hạ giá nhằm khuyến khích khách hàng dùng thử với tin tưởng rằng sau đó họ có thể tăng giá lên khi người tiêu dùng đã chấp nhận sản phẩm. Sau một thời gian dài khi hàng hóa đã được người tiêu dùng chấp nhận, công ty có thể tăng giá³.

Trong trường hợp khi thị trường nội địa nước xuất khẩu đã bão hòa hoặc công ty đã có vị thế thống lĩnh trên thị trường đối với một sản phẩm nhất định, công ty có thể sử dụng vị trí thuận lợi của mình để hỗ trợ xuất khẩu.

Như vậy, trong các trường hợp trên, khi thị trường nội địa nước xuất khẩu bị

³ Đối với hàng hóa cần sự trải nghiệm để tạo thói quen cho người tiêu dùng (“experience goods”).

cách ly khỏi yếu tố cạnh tranh, ngành hàng xuất khẩu đó sẽ không bị bán phá giá lại⁴ bởi các công ty nước ngoài và cũng không xảy ra trường hợp tái xuất khẩu sản phẩm xuất khẩu được bán phá giá ở thị trường nước ngoài.

- Bán phá giá nhằm độc chiếm thị trường

Bán phá giá nhằm độc chiếm thị trường (Predatory dumping) là khái niệm chỉ chiến lược phân biệt giá nhằm loại đối thủ cạnh tranh ra khỏi thị trường. Để thực hiện chiến lược này, công ty phải thực hiện trong một thời gian đủ dài để các đối thủ khác không “chịu nổi” sức cạnh tranh và phải đi khỏi thị trường. Sau khi đạt được điều này, công ty sẽ tăng giá lên cao nhằm thu lợi nhuận độc quyền. Có thể thấy rằng, trong trường hợp này công ty đã hy sinh lợi nhuận ngắn hạn để tối đa hóa lợi nhuận dài hạn.

Hành vi độc quyền của công ty rõ ràng sẽ gây thiệt hại lớn cho nước nhập khẩu. Do đó, các nước nhập khẩu thường tỏ ra khá kiên quyết trong việc đối phó với hành vi bán phá giá nhằm chiếm lĩnh thị trường này.

Tuy nhiên, thực hiện chiến lược này gặp nhiều khó khăn.

Thứ nhất, ngoài việc đẩy các công ty cạnh tranh khác ra khỏi thị trường, công ty còn phải tìm cách ngăn cản sự quay trở lại của các đối thủ cạnh tranh khi giá bị đẩy lên cao. Thứ hai, trên phạm vi quốc tế, hiếm khi xảy ra hiện tượng một công ty có thể độc quyền trên toàn bộ thị trường. Việc kiểm soát giá trên thị trường sẽ do một số công ty lớn nắm giữ. Do đó, ngay cả khi nhà xuất khẩu thành công trong việc loại bỏ tất cả các công ty nội địa thì họ vẫn phải dàn xếp với các công ty quốc tế khác để thống nhất về việc định giá. Thứ ba, nước nhập khẩu có thể triệt tiêu sức mạnh độc quyền của công ty bằng cách đánh thuế đối với lợi nhuận độc quyền⁵ sau khi công ty đã tăng giá chứ không cần phải đánh thuế chống bán phá giá ngay trong giai đoạn đầu. Nếu không làm như vậy, nước nhập khẩu sẽ phải chịu mất đi một lượng hàng nhập khẩu rẻ chỉ vì sợ bị thôn tính thị trường. Do đó, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng bán phá giá nhằm độc chiếm thị trường rất khó có thể xảy ra. Trong các nghiên cứu khảo nghiệm về các cuộc điều tra bán phá giá ở Châu Âu (giai đoạn 1987 – 1997) và Mỹ (giai đoạn 1980 – 1989) thì cơ sở kết luận có bán phá giá độc chiếm thị trường chỉ chiếm 2% trong số 461 vụ điều tra của Châu Âu và 10% số vụ điều tra của Mỹ. Trong một nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác kinh tế và Phát triển OECD (1996) khảo sát 1031 cuộc điều tra bán phá giá từ năm 1988 đến 1991 thì chỉ có 63 trường hợp liên quan đến bán phá giá nhằm độc chiếm thị trường. Như vậy, hành vi bán phá giá thấp nếu có luôn phải là hành vi xuất phát từ lý do kinh tế của doanh nghiệp, có thể là do lợi thế tự nhiên hoặc do chủ đích của doanh nghiệp thực hiện chiến lược thị trường hay giải quyết khó khăn trong kinh doanh. Tuy nhiên, như phân tích khái niệm bán phá giá ở trên, **luật quốc tế và luật quốc gia về chống bán phá giá hầu như không xét đến lý do cụ thể của doanh**

⁴ Counter—dumping

⁵ Việt Nam chưa có quy định về sắc thuế này.

nghiệp (trong việc định giá) mà chỉ xét đến kết quả cuối cùng là có hay không việc bán hàng xuất khẩu với giá thấp hơn “giá thông thường”. Chỉ có một yếu tố có thể xem là có tính đến mục đích của doanh nghiệp là ở chỗ quy định thời gian điều tra tối thiểu (tức khoảng thời gian doanh nghiệp bị cho là bán phá giá) ở mức đủ để cho là doanh nghiệp duy trì bán phá giá nhằm chiếm lĩnh thị trường và do đó gây thiệt hại đến nền sản xuất trong nước của nước nhập khẩu. Thời gian này, thông thường các nước quy định là 6 tháng.

II. Chính sách chống bán phá giá và điều kiện sử dụng chính sách chống bán phá giá

1. Chính sách chống bán phá giá

1.1. Khái niệm và phân loại chính sách chống bán phá giá

Chính sách chống bán phá giá là khái niệm được sử dụng để thể hiện chủ trương, quan điểm, cách thức ứng xử và thực hiện cụ thể của một nước đối với việc bán phá giá hàng nhập khẩu từ nước ngoài.

Các khái niệm liên quan bao gồm: công cụ chống bán phá giá và biện pháp chống bán phá giá.

Công cụ chống bán phá giá: Khái niệm công cụ chống bán phá giá được sử dụng để phân biệt với hai công cụ khác được sử dụng nhằm mục đích phòng vệ thương mại, đó là chống trợ cấp và tự vệ. Như vậy, theo quy định của WTO, các nước được sử dụng ba công cụ phòng vệ thương mại, bao gồm chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ.

Biện pháp chống bán phá giá: Khi một nước có chủ trương chống lại các hành vi bán phá giá hàng nhập khẩu từ nước ngoài, nước đó sẽ dùng đến các biện pháp cụ thể để chống lại. Hiện nay, các nước đều sử dụng ba biện pháp CBPG chủ yếu là biện pháp tạm thời, cam kết giá và biện pháp chính thức (thuế chống bán phá giá). Trong đó, biện pháp thuế chống bán phá giá là biện pháp được sử dụng phổ biến nhất. Nội dung cụ thể của biện pháp phá giá được phân tích ở phần sau.

Trong điều kiện không phân biệt đối xử về nước xuất khẩu và về lĩnh vực ưu tiên bảo hộ thì chính sách chống bán phá giá của một nước sẽ thể hiện trên hai phương diện: một là quan điểm chung, có đề cao và tăng cường sử dụng công cụ chống bán phá giá hay không và hai là, sẽ sử dụng công cụ này như thế nào. Nếu như phương diện thứ nhất thể hiện thông qua quan điểm kinh tế chính trị thì phương diện thứ hai thể hiện thông qua các nội dung kỹ thuật, bao gồm xác định biên độ bán phá giá, xác định thiệt hại cũng như mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại và phá giá, xác định ảnh hưởng đến lợi ích công.

Chính sách thương mại quốc tế bao gồm việc sử dụng thuế quan, trợ cấp, hạn ngạch, thỏa thuận hạn chế số lượng và các hàng rào phi thuế quan khác, hạn chế về

quyền thành lập hiện diện thương mại của thương nhân nước ngoài và quy định về thương mại quốc tế về dịch vụ. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế được thúc đẩy, việc cắt giảm thuế nhập khẩu và dỡ bỏ các hàng rào phi thuế càng làm cho chính sách phòng vệ thương mại trở thành là một trong những chính sách quan trọng của thương mại quốc tế. WTO cho phép các nước áp dụng các công cụ phòng vệ thương mại, bao gồm: tự vệ (safeguard); chống trợ cấp (countervailing); và chống bán phá giá (anti-dumping). Các chính phủ coi trọng các công cụ phòng vệ thương mại này cũng như áp dụng chúng theo những mức độ, phương pháp khác nhau, và do đó hình thành những chính sách phòng vệ thương mại khác nhau.

Trong điều kiện thực hiện tự do hóa thương mại, chính sách CBPG (anti-dumping policy) được xem là một công cụ chính sách thương mại (trade policy instrument) để ngăn chặn hành vi phi cạnh tranh (hay cạnh tranh không lành mạnh) thông qua việc định giá chiếm đoạt. Trong thương mại quốc tế, bán phá giá là chiến lược mà nhà xuất khẩu thực hiện để loại bỏ đối thủ cạnh tranh trên thị trường nước xuất khẩu nhằm đạt được vị trí thống lĩnh hay độc quyền. Trong ngắn hạn, việc định giá thấp của nhà xuất khẩu sẽ có lợi cho người tiêu dùng song lại có thể gây thiệt hại cho nhà sản xuất trong nước nhập khẩu. Về dài hạn, khi đã đạt được vị trí thống lĩnh, nhà xuất khẩu sẽ áp đặt giá bán độc quyền và do đó sẽ bất lợi cho người tiêu dùng. Chính sách chống bán phá giá, do đó, nếu được áp dụng một cách hợp lý sẽ có tác dụng bảo vệ sản xuất trong nước và bảo vệ công.

Chính sách chống bán phá giá của một nước nằm trong chính thể chính sách phòng vệ thương mại và chính sách thương mại nói chung. Việc sử dụng chính sách CBPG do đó sẽ thể hiện trên các mặt chủ yếu là: mục tiêu của chính sách, quan điểm chính sách và các biện pháp thực thi.

Mục tiêu của chính sách CBPG: Rõ ràng mục tiêu chung của chính sách chống bán phá giá là phòng vệ thương mại. Các mục tiêu cụ thể bao gồm bảo hộ sản xuất trong nước và hạn chế nhập khẩu. Trong đó, bảo hộ sản xuất trong nước là mục tiêu cơ bản và nền tảng của các quy định về CBPG, tất nhiên do các biện pháp được áp dụng có tác động trực tiếp là hạn chế hàng nhập khẩu từ nước ngoài nên đây là mục tiêu kép của CBPG.

Quan điểm chính sách CBPG: Quan điểm chính sách CBPG của một nước thể hiện thái độ và cách ứng xử của một nước đối với vấn đề CBPG. Các nước thành viên WTO dù có quan điểm chính sách như thế nào, tất nhiên vẫn phải tuân thủ quy định của Hiệp định ADA.

Xét về mặt pháp lý, Hiệp định ADA và luật pháp CBPG ở các nước đều quy định hai vấn đề chính trong việc chống bán phá giá: Một là, các nội dung kỹ thuật (việc xác định các yếu tố biên độ phá giá, thiệt hại, mối quan hệ BPG và thiệt hại và có thể gồm ảnh hưởng đến lợi ích công); hai là các nội dung về thủ tục (quy trình điều tra, áp dụng biện pháp chống bán phá giá và các vấn đề về tố tụng). Đối với nội dung thủ tục, các

nước thành viên WTO đều phải tuân thủ quy định của Hiệp định ADA: “Một cuộc điều tra để quyết định xem thực sự có tồn tại việc bán phá giá không cũng như quyết định mức độ và ảnh hưởng của trường hợp đang bị nghi ngờ là bán phá giá sẽ được bắt đầu khi có đơn yêu cầu bằng văn bản của ngành sản xuất trong nước hoặc của người nhân danh cho ngành sản xuất trong nước. Trong trường hợp đặc biệt, nếu như các cơ quan hữu quan quyết định bắt đầu một cuộc điều tra mặc dù không có đơn yêu cầu tiến hành điều tra của hay đại diện cho ngành sản xuất trong nước, các cơ quan này chỉ tiến hành điều tra khi có đầy đủ các bằng chứng về việc phá giá về thiệt hại và mối quan hệ nhân quả như được qui định tại đoạn 2 để biện minh cho hành động bắt đầu điều tra”. Trên cơ sở đó, luật các nước đều quy định cơ quan điều tra sẽ phải xem xét đơn kiện của (hoặc đại diện của) ngành sản xuất trong nước. Trên thực tế, hầu hết các cuộc điều tra bán phá giá cũng đều xuất phát từ đơn kiện của ngành sản xuất trong nước, tức là ít khi xuất phát từ cơ quan điều tra vì để có được bằng chứng về bán phá giá và thiệt hại thường phải trải qua một quá trình điều tra khó khăn.

Chính vì vậy, về mặt lý thuyết các nước thường không và *hầu như không thể có chủ trương sẽ sử dụng hay không sử dụng công cụ chống bán phá giá đối với một nước cụ thể*. Bên cạnh đó, trong trường hợp đã xác định được các bằng chứng chứng minh được có thể áp dụng biện pháp chống bán phá giá theo luật thì không có lý do (theo luật) để cơ quan quản lý nhà nước không thực thi CBPG. Mặt khác, trên thực tế, để thực hiện hội nhập trên nguyên tắc đối xử quốc gia (NT), một nước cũng không thể thể hiện chủ trương chính sách mang tính “thiên vị” như vậy. Nghiên cứu của tác giả không tìm thấy quan điểm chính sách của một nước thể hiện sẽ áp dụng CBPG với nước này mà không áp dụng với nước khác hay với ngành này mà không áp dụng với ngành khác. Trên cơ sở phân tích trên, có thể thấy rõ ràng quan điểm chính sách CBPG của một nước sẽ thể hiện cụ thể ở nội dung quy định của pháp luật về chống bán phá giá của nước đó, hơn là thể hiện ở thái độ chính trị của cơ quan thực thi. Qua nghiên cứu chính sách, pháp luật chống bán phá giá của các nước, nhận thấy có ba quan điểm chính sách chống bán phá giá chủ yếu trên thế giới:

Một là, chính sách chống bán phá giá bảo hộ triệt để: Các nước đi theo chính sách này xây dựng các quy định để xác định các yếu tố liên quan đến bán phá giá thường rất bất lợi cho bị đơn (nước xuất khẩu) và thường không quy định về việc xem xét đến lợi ích công. Trường hợp điển hình của xu hướng này là Mỹ. Nước này đưa ra các quy định về phương pháp tính biên độ phá giá, trong đó có sử dụng phương pháp zeroing (quy về không) dẫn đến kết quả tính biên độ phá giá thường là ở mức cao; áp dụng quy chế kinh tế phi thị trường triệt để; dựa nhiều vào thông tin được cung cấp từ phía nguyên đơn (các nhà sản xuất trong nước) và trao quyền tự quyết nhiều cho cơ quan điều tra.

Hai là, chính sách chống bán phá giá hài hòa giữa bảo hộ sản xuất và lợi ích công: Việc tính toán đến lợi ích công (public interest) thể hiện ở hai khía cạnh. Thứ

nhất, vẫn thực hiện các nguyên tắc cơ bản để tính toán các yếu tố liên quan đến bán phá giá nhằm bảo vệ quyền lợi của ngành sản xuất trong nước trong không thực hiện triệt để các quy định gây bất lợi (không công bằng) đối với nhà xuất khẩu. Thứ hai, quy định không áp dụng biện pháp chống bán phá giá trong trường hợp có ảnh hưởng xấu đến đến lợi ích công. Các nước có chính sách gần với xu hướng này là Châu Âu, mặc dù vẫn cho phép cơ quan điều tra có thể lựa chọn các phương pháp tính (bao gồm zeroing).

Ba là, chính sách chống bán phá giá linh hoạt: Việc xác định các yếu tố, áp dụng các phương pháp tính, quyết định biện pháp chống bán phá giá phụ thuộc rất nhiều vào cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Trong trường hợp này, chính phủ hoàn toàn có thể “thiên vị” cho nước này và “hà khắc” với nước khác, tùy vào chủ trương, chiến lược ngoại thương của nước mình. Nổi bật cho hình mẫu này là Ấn Độ, ngay cả trong trường hợp các yếu tố chứng minh có bán phá giá và nguyên nhân của thiệt hại là do bán phá giá gây ra thì cơ quan có thẩm quyền vẫn có thể quyết định không áp dụng biện pháp CBPG.

Biện pháp thực thi chính sách CBPG: Để thực thi chính sách CBPG theo các quan điểm, chủ trương đã đề ra, các nước sẽ triển khai các biện pháp cụ thể. Bên cạnh ba biện pháp kỹ thuật để chống bán phá giá, các nước có thể quy định các yếu tố khác, đặc biệt là quy định về rà soát và các quy định về lợi ích công. Một nước có quan điểm chính sách CBPG triệt để sẽ tăng cường các biện pháp rà soát bên cạnh việc tận dụng các yếu tố kỹ thuật. Một nước có quan điểm chính sách chống bán phá giá hài hòa sẽ quy định về lợi ích công để kiểm soát sự lạm dụng công cụ CBPG.

Tất nhiên, để có thể sử dụng được chính sách CBPG đúng với mục tiêu và quan điểm, các nước phải củng cố, tăng cường các điều kiện sử dụng chính sách CBPG.

1.2 Cơ sở và vai trò của chính sách chống bán phá giá

Như trên đã phân tích, bán phá giá được chia thành 3 nhóm: bán phá giá do phân biệt giá quốc tế; bán phá giá để giải quyết khó khăn trong kinh doanh và bán phá giá để thực hiện chiến lược thị trường và rõ ràng những trường hợp bán phá giá không phải nhằm độc chiếm thị trường (cạnh tranh không lành mạnh) lại mang lại lợi ích cho nước nhập khẩu. Điều này cũng tương tự như việc nếu các nước không áp dụng biện pháp thuế thì lợi ích chung của toàn xã hội tăng lên nhờ giá trị của lợi thế tương đối. Tuy nhiên, trong điều kiện thương mại quốc tế mà các nước không thể thỏa hiệp được việc cắt bỏ hoàn toàn các hàng rào bảo hộ thì chống bán phá giá cũng chính là một biện pháp được các nước áp dụng cũng tương tự như các biện pháp thuế. Trên thực tế, trong các biện pháp chống bán phá giá thì biện pháp thuế CBPG là biện pháp được áp dụng phổ biến nhất, do đó, chính sách chống bán phá có vai trò tương tự như chính sách thuế đối với hàng nhập khẩu.

Do đó, lý do chính để các nước sử dụng chính sách chống bán phá giá (theo luật

là chống lại các hành vi bán phá giá) chính là nhằm mục đích bảo hộ sản xuất trong nước, tương tự như các biện pháp thuế và phi thuế khác. Cũng như tác dụng của các hàng rào thương mại khác, việc áp dụng các biện pháp chống bán phá giá sẽ có tác dụng hệ quả tiếp theo là giảm lượng hàng nhập khẩu vào một nước.

Như vậy, cơ sở hay lý do để sử dụng chính sách chống bán phá giá là bảo hộ sản xuất trong nước. Với tác dụng là một rào cản, chính sách chống bán phá giá, do đó, thiết lập thêm vai trò hạn chế nhập khẩu. Nghiên cứu của Chad P. Brown [29, tr. 1] đã chỉ ra rằng “các nước đang phát triển là những nước mới nhưng sử dụng chính sách chống bán phá giá tích cực nhất và nhiều nước trong đó đã bắt đầu sử dụng chống bán phá giá nhằm hạn chế nhập khẩu”.

CBPG là một trong những chính sách phòng vệ thương mại quan trọng nhất để thực hiện hạn chế nhập khẩu, bảo hộ sản xuất trong nước. Theo thống kê của WTO, từ năm 1995 đến tháng 6 năm 2010, trên thế giới đã có 4218 cuộc điều tra phòng vệ thương mại thì chỉ có 250 cuộc điều tra chống trợ cấp và 216 cuộc điều tra tự vệ. Trong số đó, đã có 2677 cuộc điều tra dẫn tới có áp dụng biện pháp phòng vệ và số cuộc điều tra dẫn đến áp dụng biện pháp CBPG là 2433. Như vậy, trong số các biện pháp phòng vệ thương mại, thì CBPG chiếm khoảng 90% số cuộc điều tra và cũng tỉ lệ đó trong số cuộc điều tra dẫn tới áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại. Chính vì vậy, CBPG trở thành một công cụ chính sách quan trọng để thực hiện bảo hộ nền sản xuất trong nước và hạn chế nhập khẩu.

Về khía cạnh kinh tế chính trị, cũng tồn tại hai luồng quan điểm về việc sử dụng chính sách CBPG. Quan điểm ủng hộ cho rằng phân biệt giá xảy ra trong một khoảng thời gian sẽ không có ý nghĩa về mặt kinh tế nếu như không có sự trợ cấp của chính phủ, không có một thị trường đóng ở nước xuất xứ hay sự ủng hộ của các công ty lớn ở nước xuất khẩu. Mastel (2007) cho rằng pháp luật CBPG là cần thiết để sắp đặt sân chơi giữa thị trường xuất khẩu và thị trường nhập khẩu. Tác giả Reem A.A.R (2009) chỉ ra trường hợp giữa công ty Eastman Kodak và Fuji Film làm ví dụ cho lập luận trên. Công ty Eastman Kodak có trụ sở tại Mỹ là nhà sản xuất film có vị trí thống lĩnh trên thị trường thế giới, ngoại trừ thị trường Nhật Bản, ở thị trường này Fuji Film là công ty chiếm vị trí thống lĩnh. Trong nỗ lực nhằm tăng thị phần trên thị trường toàn cầu, Fuji Film bắt đầu thực hiện bán phá giá trên thị trường Mỹ. Chiến lược của Fuji buộc Kodak phải giảm giá để bảo vệ thị phần trên thị trường nội địa cũng như toàn cầu. Kodak không thể đáp trả bằng việc bán phá giá lại vì gặp phải hàng rào phi thuế tại thị trường film Nhật Bản. Do đó, Kodak khởi kiện CBPG đối với Fuji. Vụ kiện được giải quyết đạt được kết quả là một thỏa thuận đình chỉ bán phá giá vào năm 1994 cho phép Kodak bảo vệ thị phần và lợi nhuận của mình ở Mỹ và trên toàn cầu. Vụ việc này được nhìn nhận là một ví dụ biện minh cho việc luật CBPG được sử dụng để bảo vệ các công ty trong nước.

Quan điểm phản đối sử dụng chính sách CBPG xuất phát từ các nhà kinh tế học ủng hộ tự do hóa thương mại cho rằng, bán phá giá là có lợi cho nước nhập khẩu vì người tiêu dùng và ngành sản xuất sử dụng hàng hóa đó được mua sản phẩm với giá rẻ. Vì vậy, mặc dù ngành sản xuất sản phẩm cạnh tranh với sản phẩm được bán phá giá nhưng nền kinh tế nói chung vẫn hưởng lợi từ việc bán phá giá đó. Một nghiên cứu tổng kết của Ủy ban Thương mại quốc tế Mỹ (USITC, 1995) về “ảnh hưởng đến nền kinh tế của việc dỡ bỏ các lệnh áp dụng thuế CBPG và thuế đối kháng vào năm 1991” đã chỉ ra rằng việc dỡ bỏ các loại thuế này đã mang lại lợi ích cho nền kinh tế Mỹ khoảng 1,9 tỉ USD và nếu như dỡ bỏ hết các lệnh tương tự, thì nền kinh tế sẽ đạt lợi ích cao hơn nhiều. Bên cạnh đó, quan điểm phản đối sử dụng công cụ CBPG còn cho rằng luật CBPG không tính đến yếu tố cấu trúc của chi phí, nên không thể có kết quả chính xác.

Tuy vậy, trên thực tế, khi quá trình tự do hóa thương mại diễn ra ngày một sâu rộng trên cả diễn đàn đa phương (WTO) và khu vực (FTA), các nước cam kết cắt giảm thuế và các hàng rào phi thuế thì chống bán phá giá lại càng trở nên công cụ quan trọng để “bảo hiểm” cho những rủi ro của tự do hóa thương mại. Do đó, các nhà hoạch định chính sách ở các nước vẫn cho rằng CBPG là một trong những công cụ quan trọng để bảo hộ sản xuất và hạn chế nhập khẩu. Do đó, các cuộc điều tra CBPG không đi tìm câu trả lời là hành vi thương mại “công bằng” hay “không công bằng” mà tập trung vào những tổn thất thị trường (thực chất là ảnh hưởng đến thị phần) do việc bán phá giá mang lại. Lịch sử hình thành các quy định pháp luật về CBPG thể hiện rõ ý chí đó của các nhà làm luật và trên thực tế, nội dung quy định về điều tra CBPG của Hiệp định ADA và luật tất cả các nước đều thể hiện rõ điều này. Đến nay, mục đích này vẫn đúng với tinh thần khởi nguồn của pháp luật về chống bán phá giá, có thể tìm thấy trong Bộ luật quốc tế về Thủ tục và Thực thi CBPG⁶ do Anh Quốc dự thảo thay mặt nhóm chính sách CBPG của Vòng đàm

phán Kennedy: “bán phá giá tự nó không vi phạm, nhưng nó gây tổn hại cho ngành sản xuất nội địa và do đó cần phải bị loại bỏ”.

1.3 Tình hình sử dụng chính sách chống bán phá giá trên thế giới

Song song với việc tham gia vào quá trình tự do hóa thương mại, các nước cũng tăng cường thực hiện bảo hộ để bảo vệ ngành công nghiệp trong nước, bảo vệ người tiêu dùng, cũng như cân bằng cán cân thương mại bằng nhiều biện pháp được các nước cam kết. Trong số các hàng rào bảo hộ, phòng vệ thương mại là một trong những công cụ được nhiều nước chú trọng và sử dụng, bên cạnh các hàng rào khác như yêu cầu kỹ thuật (TBT), vệ sinh dịch tễ (SPS), v.v. Trong số các công cụ phòng vệ thương mại thì chống bán phá giá được sử dụng nhiều nhất (chiếm 90%). Do đó, các nước luôn chú trọng xây dựng và sử dụng chính sách chống bán phá giá.

⁶ International Code on Antidumping Procedure and Practice

Kể từ năm 1995 đến 2011, có 50 nước từng sử dụng CBPG (đều là các nước thành viên của WTO), đã tiến hành tổng cộng 3922 cuộc điều tra và có tất cả là 2543 lần áp dụng biện pháp CBPG (chiếm 60%). Như vậy, trung bình một năm trên thế giới có 230,7 cuộc điều tra, trung bình một nước thực hiện 4,6 cuộc điều tra trong một năm.

Năm 2011 có số vụ điều tra và áp dụng CBPG sụt giảm so với các năm trước song xét theo giai đoạn 5 năm (là thời gian biện pháp CBPG được thi hành) thì số lượng các vụ điều tra cũng như áp dụng biện pháp CBPG vẫn được duy trì ở mức cao. Các nước (nhóm nước) đi đầu trong việc sử dụng công cụ chống bán phá giá là Mỹ, EU, Ấn Độ (ba nước này thực hiện gần 40% lần điều tra⁷ - Bảng các nước thực hiện điều tra CBPG nhiều nhất). Trung Quốc là một trong những nước thúc đẩy việc sử dụng CBPG nhanh nhất. Nếu như từ năm 1995 đến 2001, nước này chỉ thực hiện trung bình 4,3 cuộc/năm thì giai đoạn từ 2002 đến 2011 nước này đã thực hiện 15,6 cuộc/năm.

Bảng các nước thực hiện điều tra CBPG nhiều nhất

Nước điều tra	1995 – 2001	2002 – 2011	Tổng số (cuộc x nước)
India	252	395	647
United States	258	194	452
European Union	246	182	428
Argentina	165	123	288
Brazil	96	131	227
Australia	142	77	219
China	30	156	186
Canada	102	51	153
Turkey	35	112	147
Korea, Republic of	47	64	111
Mexico	49	53	102
Thế giới	1923	1999	3922

Nguồn: Tổng hợp từ thống kê của WTO

Như đã phân tích, vai trò chủ yếu của CBPG là bảo hộ sản xuất trong nước. Do đó, về mặt lý thuyết, các nước đang phát triển cần sử dụng biện pháp này hơn các nước phát triển vì họ cần bảo hộ ngành sản xuất non trẻ. Điều này không xảy ra trong quá

⁷ Thống kê của WTO tính số lần điều tra = cuộc điều tra x số nước. Do đó một cuộc điều tra tiến hành với 2 nước sẽ tính là 2 lần điều tra.

khứ (vì những lý do sẽ được phân tích trong phần sau), nhưng lịch sử phát triển kinh tế đã chứng minh logic trên. Nếu như trước năm 1995, các cuộc điều tra CBPG chủ yếu do các nước phát triển tiến hành (chiếm trên 75%) thì sau thời gian này (kể từ khi WTO được thành lập), tỷ lệ cuộc điều tra CPBG do các nước đang phát triển tiến hành đã tăng lên nhanh chóng. Giai đoạn từ năm 1995 đến năm 2000, các nước đang phát triển điều tra 567 vụ, chiếm 37% tổng số cuộc điều tra; Giai đoạn năm 2001 đến 2005, tỷ lệ này là 47%; và từ năm 2006 đến 2011, tỷ lệ này là 51% (tỷ lệ trung bình từ 1995 đến 2011 là 42%).

Như vậy, CBPG có vai trò đặc biệt đối với bảo hộ sản xuất trong nước và hạn chế nhập khẩu. Vai trò đó thể hiện trên thực tế ngày càng quan trọng đối với các nước đang phát triển.

2. Biện pháp chống bán phá giá

Biện pháp chống bán phá giá được sử dụng sau khi tiến hành điều tra cho thấy có bán phá giá, có thiệt hại cho ngành sản xuất trong nước và có mối quan hệ nhân quả giữa bán phá giá và thiệt hại. Có ba loại biện pháp chống bán phá giá, bao gồm: biện pháp tạm thời, cam kết giá và biện pháp chính thức (thuế chống bán phá giá). Việc áp dụng các biện pháp chống bán phá giá bị giới hạn bởi quy mô áp dụng (cho đối tượng hàng hóa và đối tượng doanh nghiệp nhất định) và thời gian áp dụng (mặc dù thời gian có thể được kéo dài khi rà soát cho thấy vẫn tồn tại các điều kiện để áp dụng biện pháp CBPG). Theo quy định của WTO, mức thuế suất không được vượt quá biên độ phá giá. Do đó, thông thường các nước thường áp dụng mức thuế suất bằng với biên độ bán phá giá. Tuy nhiên, một số nước theo đuổi chính sách CBPG hài hòa với lợi ích công thì quy định thêm một hoặc hai điều kiện để tránh việc lạm dụng biện pháp CBPG: Một là, quy định về việc tính biên độ thiệt hại. Trong đó, yêu cầu quá trình điều tra phải tính toán cụ thể biên độ thiệt hại và thuế suất thuế CBPG không được lớn hơn biên độ thiệt hại. Do đó, mức thuế suất thường bằng với biên độ thấp hơn trong hai biên độ: biên độ bán phá giá và biên độ thiệt hại. Hai là, quy định về việc đánh giá ảnh hưởng của biện pháp CBPG đến lợi ích công (lợi ích cộng đồng). Theo đó, việc áp dụng biện pháp CBPG phải không ảnh hưởng đến lợi ích công.

Như vậy, rõ ràng việc sử dụng biện pháp chống bán phá giá phải phù hợp với mục tiêu quan điểm chính sách CBPG, được thể hiện cụ thể bằng các quy định pháp luật.

2.1. Biện pháp tạm thời

Biện pháp tạm thời có thể được áp dụng dưới các hình thức: (i) thuế hoặc (ii) đặt cọc khoản tiền tương đương với khoản thuế chống bán phá giá dự kiến trong một thời gian nhất định hoặc (iii) bảo lưu quyền đánh thuế dù cho thông quan hàng hóa, mức thuế nhập khẩu thông thường và mức thuế chống bán phá giá dự kiến áp dụng cũng

được thông báo trước⁸. Các điều kiện áp dụng biện pháp tạm thời bao gồm:

i) Cơ quan điều tra tiến hành điều tra theo đúng thủ tục, gửi thông báo và tạo điều kiện cho các bên quan tâm cung cấp thông tin và trình bày ý kiến;

ii) Có kết luận sơ bộ về việc xảy ra bán phá giá và dẫn đến thiệt hại cho ngành sản xuất nội địa; và

iii) Cơ quan điều tra kết luận rằng biện pháp tạm thời là cần thiết để ngăn chặn thiệt hại trong quá trình điều tra.

Biện pháp tạm thời chỉ được áp dụng sớm nhất là 60 ngày sau khi bắt đầu điều tra và sẽ được duy trì càng ngắn càng tốt, không được quá 4 tháng hoặc trong trường hợp cần thiết thì cũng không được quá 6 tháng. Trường hợp cơ quan điều tra xác định được rằng khoản thuế thấp hơn biên độ phá giá đã đủ để khắc phục thiệt hại thì thời hạn áp dụng biện pháp tạm thời có thể là 6 tháng hoặc 9 tháng.

2.2 Biện pháp cam kết giá

Biện pháp cam kết giá (price undertakings) hay thoả thuận đình chỉ (suspension agreement) là thoả thuận do cơ quan điều tra đàm phán với chính phủ nước ngoài (trong trường hợp là nước có nền kinh tế phi thị trường) hoặc là với các nhà sản xuất nước ngoài (trong trường hợp nền kinh tế thị trường), trong đó chính phủ nước xuất khẩu hoặc nhà sản xuất/xuất khẩu tự nguyện cam kết tăng giá lên hoặc ngừng/hạn chế khối lượng xuất khẩu vào nước nhập khẩu.

Nếu thoả thuận đình chỉ được ký kết, cuộc điều tra bán phá giá sẽ bị đình chỉ để đổi lấy những cam kết nhất định của nhà sản xuất/xuất khẩu nước ngoài liên quan đến giá của hàng hoá xuất khẩu⁹. Tuy nhiên, ngay cả khi đã ký kết thoả thuận đình chỉ, quá trình điều tra vẫn có thể được tiến hành nếu các nhà xuất khẩu có yêu cầu tiếp tục điều tra và cơ quan có thẩm quyền chấp nhận. Nếu việc điều tra vẫn được tiếp tục và kết luận cuối cùng của cơ quan có thẩm quyền là không có việc bán phá giá hoặc không có thiệt hại thì cam kết giá tự động chấm dứt hiệu lực. Trường hợp ngược lại, việc thực hiện cam kết giá được thực hiện bình thường. Nếu nhà xuất khẩu không thực hiện đúng cam kết, nước nhập khẩu có quyền áp dụng các hành động cần thiết.

Hiệp định ADA quy định, cam kết giá chỉ có thể đưa ra khi cơ quan có thẩm quyền đã đưa ra kết luận sơ bộ khẳng định có việc bán phá giá và có thiệt hại do phá giá gây ra. Khi có kết luận sơ bộ này, cơ quan điều tra có thể đề xuất, gợi ý cho các bên liên quan đến vụ kiện đưa ra cam kết giá, nhưng nhà xuất khẩu không bắt buộc phải cam kết. Do đó, cam kết là một thoả thuận tự nguyện giữa chính phủ hoặc các nhà sản xuất/xuất khẩu nước ngoài và ngành công nghiệp nước nhập khẩu. Thông thường, cơ quan có thẩm quyền của nước nhập khẩu sẽ chấp thuận cam kết giá do các nhà sản

⁸ Trên thực tế, biện pháp tạm thời hay được áp dụng nhất là đặt cọc.

⁹ Các thoả thuận đình chỉ là tương đối hiếm. Hầu hết các thoả thuận đình chỉ là với các nước XHCN cũ (Liên bang Nga, Trung Quốc, Ucraina), hoặc các nước đang phát triển (Braxin và Mehico).

xuất/xuất khẩu nước ngoài đưa ra nếu thấy rằng cam kết đó đủ để loại bỏ các thiệt hại do việc bán phá giá gây ra.

Cơ quan điều tra sẽ không chấp nhận cho các nhà xuất khẩu cam kết giá nếu thấy việc cam kết không khả thi, chẳng hạn như khi số lượng nhà xuất khẩu thực tế quá lớn. Các cơ quan hữu quan của nước nhập khẩu có thể yêu cầu bất kỳ nhà xuất khẩu nào đã chấp nhận cam kết giá cung cấp thông tin định kỳ về việc thực hiện cam kết giá. Trường hợp nhà xuất khẩu vi phạm cam kết giá, cơ quan điều tra có thể lập tức áp dụng biện pháp tạm thời trên cơ sở các thông tin tốt nhất mà họ có.

Lệnh áp thuế chống bán phá giá không được ban hành trong thời gian thỏa thuận đình chỉ vẫn còn có hiệu lực và cơ quan điều tra sẽ giám sát và theo dõi việc tuân thủ thỏa thuận đó. Các thỏa thuận đình chỉ được đàm phán riêng cho từng vụ kiện cụ thể và cơ chế thực hiện thỏa thuận được quy định riêng đối với mỗi loại thỏa thuận.

2.3. Biện pháp chính thức (thuế chống bán phá giá)

Thuế chống bán phá giá là biện pháp được áp dụng phổ biến nhất. Thuế chống bán phá giá được định nghĩa là khoản thuế ngoài thuế quan thông thường, được dùng để chống lại những hành động định giá bán (được cho là) “không công bằng” của các công ty tư nhân, gây ra hoặc đe dọa gây ra “thiệt hại vật chất” cho ngành sản xuất sản phẩm cạnh tranh ở một nước nhập khẩu.

Việc quyết định có đánh thuế chống bán phá giá hay không và đánh thuế tương đương hay nhỏ hơn biên độ phá giá sẽ do cơ quan điều tra của nước nhập khẩu quyết định.

Đối với một sản phẩm bị bán phá giá, cơ quan chức năng sẽ xác định biên độ phá giá riêng cho từng nhà xuất khẩu/sản xuất. Thuế chống bán phá giá sẽ được áp dụng cho từng trường hợp, trên cơ sở không phân biệt đối xử giữa hàng nhập khẩu từ tất cả các nguồn được coi là gây thiệt hại, trừ trường hợp đã cam kết giá. Trị giá thuế chống bán phá giá áp dụng sẽ không được vượt quá biên độ phá giá. Có 2 hình thức thu thuế chống bán phá giá:

Kiểu tính thuế hồi tố (kiểu của Mỹ): việc tính mức thuế được căn cứ vào số liệu của thời điểm trước khi điều tra (6 tháng - 1 năm). Sau khi điều tra, cơ quan chức năng bắt đầu áp dụng một mức thuế chống bán phá giá. Sau khi áp dụng được một thời gian, nếu nhà nhập khẩu yêu cầu đánh giá lại mức thuế (do Giá xuất khẩu tăng lên) thì cơ quan chức năng sẽ tiến hành xác định lại số tiền thuế phải nộp trong vòng 12 tháng, chậm nhất là 18 tháng ngay sau khi nhận được yêu cầu. Sau đó mức thuế mới sẽ được áp dụng. Việc hoàn thuế sẽ được thực hiện trong vòng 90 ngày sau khi xác định lại mức thuế cuối cùng phải nộp.

Kiểu tính thuế ấn định (kiểu của EU): cơ quan điều tra lấy số liệu của thời điểm trước khi điều tra để tính biên độ phá giá và ấn định biên độ này cho cả quá trình áp dụng thuế chống bán phá giá. Sau khi áp dụng được một thời gian, nếu nhà nhập khẩu

đề nghị hoàn thuế với phần trị giá cao hơn biên độ phá giá (do Giá xuất khẩu tăng) thì cơ quan chức năng sẽ tiến hành xem xét việc hoàn thuế trong vòng 12 tháng, chậm nhất là 18 tháng ngay sau khi nhận được đề nghị hoàn thuế kèm theo đầy đủ bằng chứng. Việc hoàn thuế sẽ được thực hiện trong vòng 90 ngày kể từ khi ra quyết định hoàn thuế.

Thu thuế với hàng nhập khẩu từ các nhà xuất khẩu không điều tra

Trường hợp số nhà xuất khẩu/sản xuất sản phẩm bán phá giá quá lớn, không tính riêng biên độ phá giá được thì cơ quan chức năng sẽ giới hạn việc điều tra ở một số nhà xuất khẩu/sản xuất nhất định trên cơ sở trao đổi với các nhà xuất khẩu/sản xuất liên quan. Mức thuế đối với hàng nhập khẩu từ các nhà xuất khẩu không điều tra không được vượt quá bình quân gia quyền BDPG của các nhà xuất khẩu có điều tra. Sau mỗi đợt rà soát, hàng nhập khẩu thuộc diện không điều tra sẽ được hoàn lại khoản thuế bằng:

Bình quân gia quyền BDPG (cũ) - bình quân gia quyền BDPG (mới)

Khi có yêu cầu từ các nhà xuất khẩu không điều tra, cơ quan chức năng sẽ tính lại mức thuế bằng:

Bình quân gia quyền GTT (nhà XK có điều tra) - Giá xuất khẩu (nhà XK không điều tra)

Thông thường, biên độ bằng 0 và biên độ tối thiểu (2%) sẽ bị loại trừ khi tính bình quân gia quyền BDPG.

BDPG cho hàng nhập khẩu mới

Hàng nhập khẩu mới là hàng hóa chưa được xuất khẩu sang nước nhập khẩu trong giai đoạn điều tra; nhập khẩu từ nguồn không liên quan đến các nhà xuất khẩu đang bị đánh thuế chống bán phá giá. Hàng nhập khẩu mới sẽ được cơ quan chức năng rà soát để xác định BDPG riêng và không bị đánh thuế chống bán phá giá trong thời gian tiến hành rà soát.

Tuy nhiên, hàng nhập khẩu này có thể bị truy thu thuế kể từ ngày bắt đầu rà soát nếu cơ quan chức năng xác định được là có bán phá giá.

Truy thu thuế

Các biện pháp tạm thời và thuế chống bán phá giá chỉ được áp dụng với sản phẩm được đưa ra bán sau thời điểm quyết định áp dụng biện pháp tạm thời (60 ngày sau khi điều tra) hoặc quyết định đánh thuế chống bán phá giá (1 năm -18 tháng sau khi điều tra) có hiệu lực.

Có thể truy thu thuế trong các trường hợp sau:

(1) Quyết định đánh thuế chống bán phá giá được căn cứ vào thiệt hại vật chất; hoặc

(2) Quyết định đánh thuế chống bán phá giá được căn cứ vào nguy cơ gây thiệt hại và thiệt hại thực tế đã có thể xảy ra nếu không áp dụng biện pháp tạm thời.

Trong các trường hợp này có thể truy thu thuế kể từ ngày bắt đầu áp dụng biện pháp tạm thời.

(3) Có thể truy thu thuế đến tận 90 ngày trước khi áp dụng biện pháp tạm thời nếu cơ quan chức năng xác định được:

(i) Có cả một quá trình bán phá giá gây ra thiệt hại hoặc nhà nhập khẩu đã hoặc lẽ ra phải nhận thức được rằng nhà xuất khẩu đang bán phá giá và việc bán phá giá đó có thể gây thiệt hại; và

(ii) Thiệt hại bị gây ra bởi khối lượng rất lớn hàng nhập khẩu trong thời gian ngắn trước khi áp dụng biện pháp tạm thời (trường hợp này nhà nhập khẩu được phép trình bày ý kiến).

Tuy nhiên, không được truy thu thuế với sản phẩm được nhập khẩu trước ngày bắt đầu điều tra.

Hoàn thuế

Phải hoàn thuế trong những trường hợp sau:

1) Nếu mức thuế cuối cùng xác định được thấp hơn mức thuế tạm thời đã thu thì phải hoàn lại khoản chênh lệch cho nhà nhập khẩu, nếu cao hơn thì không được thu thêm.

2) Nếu kết luận điều tra cuối cùng khẳng định việc bán phá giá sẽ có thể dẫn đến thiệt hại hoặc làm chậm sự phát triển của ngành sản xuất nội địa thì thuế chống bán phá giá chỉ được đánh từ ngày ra kết luận điều tra cuối cùng và phải hoàn lại số tiền đặt cọc đã thu khi áp dụng biện pháp tạm thời.

3) Nếu kết luận cuối cùng là không đánh thuế chống bán phá giá thì khoản tiền đặt cọc khi áp dụng biện pháp tạm thời sẽ được hoàn trả.

3. Điều kiện sử dụng chính sách chống bán phá giá

Phần trên đã chỉ ra ba loại chính sách chống bán phá giá phổ biến, bao gồm: chính sách chống bán phá giá bảo hộ triệt để; chính sách chống bán phá giá hài hòa giữa bảo hộ sản xuất và lợi ích công; và chính sách chống bán phá giá linh hoạt. Một nước thực hiện chính sách ngoại thương thiên về bảo hộ sẽ sử dụng triệt để công cụ chống bán phá giá. Trên thực tế không có nước nào thực hiện chính sách ngoại thương tự do hoàn toàn, dù xét trong quan hệ song phương hay đa phương, tức là dù tham gia vào quá trình tự do hóa thương mại khu vực và toàn cầu thì cũng vẫn phải sử dụng các hàng rào bảo hộ. Như đã phân tích, phòng vệ thương mại nói chung, chống bán phá giá nói riêng có vai trò như công cụ bảo hiểm rủi ro của tự do hóa thương mại, do đó, mỗi nước tham gia vào tự do hóa thương mại đều muốn sử dụng. Nhưng trong số 153

thành viên của WTO¹⁰ thì chỉ có 50 thành viên đã và đang sử dụng công cụ chống bán phá giá. Trong điều kiện thương mại bình đẳng, bán phá giá xảy ra ở nước này cũng sẽ xảy ra ở nước có điều kiện thương mại tương đồng. Do đó, nếu bỏ qua giả định rất khó xảy ra rằng bán phá giá không xảy ra ở những nước còn lại thì rõ ràng việc có sử dụng được chính sách CBPG hay không sẽ phụ thuộc vào những điều kiện nhất định.

Để tìm ra những điều kiện sử dụng chính sách chống bán phá giá, cần khảo sát các nhân tố tham gia và ảnh hưởng đến chính sách chống bán phá giá, bao gồm **chủ thể, đối tượng hàng hóa và mối quan hệ thương mại**.

- **Điều kiện về chủ thể:** Các chủ thể tham gia vào một cuộc điều tra và áp dụng biện pháp chống bán phá giá bao gồm: chính phủ nước nhập khẩu, doanh nghiệp sản xuất trong nước xuất khẩu và chính phủ, doanh nghiệp xuất khẩu của nước xuất khẩu:

Xét từ khía cạnh nước sử dụng chính sách chống bán phá giá thì điều kiện liên quan đến chính phủ và doanh nghiệp nước nhập khẩu là hai chủ thể quan trọng. Điều kiện đầu tiên để sử dụng chính sách CBPG là (i) chính phủ hay nhà nước nước nhập khẩu phải ban hành quy định pháp lý khả thi cho phép triển khai điều tra và áp dụng biện pháp CBPG. Đây là điều kiện tiên quyết để có thể sử dụng chính sách chống bán phá giá phù hợp với cam kết quốc tế và đúng chủ trương, chiến lược ngoại thương. Thứ hai, để thực thi các quy định đã ban hành, (ii) chính phủ các nước phải xây dựng được cơ quan thực thi có đủ năng lực để điều tra và áp dụng biện pháp CBPG. Có hai cơ quan thực thi quan trọng gồm cơ quan điều tra CBPG và cơ quan áp dụng biện pháp CBPG. Do biện pháp CBPG chủ yếu được sử dụng là biện pháp thuế, cơ quan áp dụng biện pháp CBPG là cơ quan thuế và việc thu thuế CBPG được thực hiện như thuế nhập khẩu nên điều kiện thực thi của cơ quan này luôn được đảm bảo. Do đó, vấn đề chủ yếu nằm ở cơ quan điều tra CBPG. Theo kinh nghiệm các nước, để xây dựng được một cơ quan điều tra có năng lực thực thi, chính phủ các nước phải lưu ý ba điều kiện: Thứ nhất, là luật pháp phải quy định rõ quyền hạn, chức năng, nhiệm vụ của cơ quan này trong từng nội dung cụ thể của quá trình điều tra CBPG; Thứ hai, cơ quan này phải được tổ chức hợp lý với các bộ phận chuyên trách những vấn đề kỹ thuật, nghiệp vụ khác nhau (về điều tra biên độ BPG và điều tra thiệt hại); Thứ ba, phải đào tạo được đội ngũ điều tra viên có kiến thức và kinh nghiệm điều tra do quá trình điều tra liên quan đến những nội dung kinh tế và kỹ thuật nghiệp vụ phức tạp. Điều kiện tiếp theo là (iii) doanh nghiệp sản xuất trong nước phải nhận thức được tầm quan trọng của việc sử dụng chính sách CBPG để bảo vệ mình và có khả năng khởi xướng và thúc đẩy quá trình điều tra CBPG. Đối với các nước đang phát triển, với những hạn chế về trình độ của doanh nghiệp thì đây là một trong những điều kiện khó khăn nhất để chính sách CBPG được sử dụng.

- **Điều kiện về hàng hóa:** Đối tượng của những cuộc điều tra chống bán phá giá là hàng hóa. Về mặt lý thuyết, bán phá giá có thể xảy ra đối với bất kỳ hàng hóa nào,

¹⁰ Tính đến tháng 2 năm 2012.

tuy nhiên, trên thực tế các cuộc điều tra CBPG được thực hiện đối với những nhóm mặt hàng nhất định, được thống kê số lần áp dụng biện pháp chống bán phá giá theo mặt hàng từ năm 1995 – 2011.

Bảng thống kê số lần áp dụng biện pháp chống bán phá giá theo mặt hàng

Nhóm mặt hàng theo mã HS	1995-1999	2000-2004	2005-2011	Tổng
I Động vật sống và sản phẩm	6	13	8	27
II Sản phẩm rau	13	9	17	39
III Dầu động và thực vật	0	1	1	2
IV Thực phẩm ăn ngay; đồ uống, rượu, thuốc lá điều	17	6	6	29
V Khoáng sản	7	33	5	45
VI Sản phẩm của ngành hóa chất và các ngành liên	83	259	185	527
VII Chất dẻo, nhựa và sản phẩm nhựa, cao su và sản phẩm cao su	75	132	115	322
VIII Da sống, da và sản phẩm da, đồ dùng làm hành lý	1	0	1	2
IX Gỗ, sản phẩm gỗ	15	8	20	43
X Giấy, bìa và sản phẩm giấy	38	32	35	105
XI Sản phẩm dệt may	44	79	111	234
XII Giấy dép, khăn mũ, đồ da	7	10	6	23
XIII Sản phẩm đá, thạch cao, men, kính	18	24	36	78
XV Kim loại cơ bản và sản phẩm kim loại	265	314	144	723
XVI Máy và thiết bị điện	73	54	95	222
XVII Phương tiện đi lại	10	6	10	26
XVIII Dụng cụ, đồng hồ, máy ghi và máy phát	14	3	16	33
XX Sản phẩm công nghiệp khác	23	21	19	63

Nguồn: Tổng hợp từ thống kê của WTO

Như vậy, các mặt hàng là đối tượng thường xuyên của biện pháp chống bán phá giá, xếp theo thứ tự bao gồm: (i) Kim loại cơ bản và sản phẩm kim loại; (ii) sản phẩm của ngành hóa chất và các ngành liên quan; (iii) chất dẻo, nhựa và sản phẩm nhựa, cao su và sản phẩm cao su; (iv) sản phẩm dệt may; (v) máy và thiết bị điện; (vi) giấy, bìa và sản phẩm giấy.

Do đó, xét về mặt thực tiễn thì điều kiện liên quan đến đối tượng hàng hóa là (iv) nước nhập khẩu phải nhập khẩu một hoặc nhiều mặt hàng thuộc danh mục nêu trên và có các doanh nghiệp trong nước sản xuất các mặt hàng tương tự. Xét về tính chất mặt hàng, đây là những mặt hàng thiết yếu cho sản xuất hoặc tiêu dùng do đó, chắc chắn

các nước sẽ có ngành sản xuất liên quan và chắc chắn bị cạnh tranh bởi các nhà xuất khẩu mặt hàng tương tự (vì không có nước nào đóng cửa ngoại thương hoàn toàn). Vì vậy, điều kiện này hầu như luôn xảy ra trên thực tế.

- **Điều kiện về mối quan hệ thương mại:** là điều kiện về quan hệ thương mại giữa nước nhập khẩu và nước xuất khẩu, có thỏa thuận giữa hai nước đó trong việc áp dụng hay không áp dụng biện pháp chống bán phá giá hay không. Luật các nước về chống bán phá giá không có quy định loại trừ sẽ không áp dụng đối với một nước cụ thể. Chỉ trong trường hợp hai hoặc nhiều nước có thỏa thuận không sử dụng chính sách CBPG với nước kia thì chính sách CBPG sẽ không áp dụng, nhưng chỉ với nước có thỏa thuận đó. Trên thực tế hơn 150 thành viên của WTO chiếm đến 90% tổng kim ngạch thương mại trên toàn thế giới, do đó, nếu nước nhập khẩu là một thành viên WTO thì hầu như sẽ áp dụng Hiệp định ADA trong các quan hệ thương mại với nước khác. WTO cho phép các nước có thỏa thuận ngoại lệ trong việc áp dụng Hiệp định. Trong điều kiện Việt Nam, hiện tại không có thỏa thuận song phương hay khu vực nào tuyên bố sẽ không áp dụng biện pháp CBPG trong quan hệ thương mại với nước tham gia. Do đó, xét trong bối cảnh nước nhập khẩu là thành viên WTO và đã xây dựng quy định về chống bán phá giá (áp dụng chung cho cả các nước ngoài WTO) thì điều kiện (v) không có thỏa thuận thương mại về việc không áp dụng biện pháp CBPG hầu như luôn được đảm bảo. Cho dù nước nhập khẩu có thỏa thuận với một hoặc một số nước thì cũng không ảnh hưởng đến việc sử dụng chính sách CBPG nói chung. Mặc dù vậy, trên thực tế các nước có mối quan hệ ngoại giao, thương mại gần gũi cũng ít khi áp dụng biện pháp phòng vệ thương mại với nhau. Như vậy, có thể kết luận trong số 05 điều kiện sử dụng chính sách chống bán phá giá thì có 03 điều kiện quan trọng nhất để sử dụng được chính sách chống bán phá giá là có một khung pháp lý tốt, có cơ quan điều tra đủ năng lực và doanh nghiệp sản xuất trong nước nhận thức được và có khả năng khởi xướng, thúc đẩy điều tra CBPG. Để thực hiện được các điều kiện này, nhà nước, chính phủ nước nhập khẩu phải có quan điểm, chủ trương chính sách rõ ràng, có hành động hoàn thiện pháp luật, nâng cao năng lực cơ quan điều tra và thực hiện nâng cao nhận thức, cải tiến trình độ của doanh nghiệp sản xuất trong nước.

3. Chống bán phá giá theo quy định của Tổ chức Thương mại thế giới

Vấn đề chống bán phá giá tuy đã được Hiệp hội các quốc gia (*League of Nations*) nghiên cứu từ đầu những năm 1920, nhưng chỉ đến năm 1947, với sự thành lập GATT (*General Agreement of Tariffs and Trade* – Hiệp định chung về thuế quan và thương mại), chống bán phá giá mới được điều chỉnh bởi luật pháp quốc tế. Khi vòng đàm phán Kennedy Round kết thúc (1967) thì những qui tắc về chống bán phá giá trong Điều VI của GATT được triển khai thành một hiệp định riêng: Hiệp định về việc thực hiện Điều VI (*Agreement on the Implementation of Article VI*, thường gọi tắt là “Anti-dumping Code” - Bộ luật chống bán phá giá).

Hiệp định này tiếp tục được sửa đổi, bổ sung trong các vòng đàm phán Tokyo

Round (1973- 1979) và Uruguay Round (1986 - 1994). Sau vòng đàm phán Uruguay, các nước đã thỏa thuận Hiệp định chống bán phá giá có hiệu lực đến ngày nay trong khuôn khổ WTO, Hiệp định về việc thực hiện Điều VI của GATT 1994 (gọi tắt là Hiệp định chống bán phá giá - Anti-dumping Agreement - Hiệp định ADA).

3.1. Xác định biên độ bán phá giá

Biên độ phá giá (margin of dumping - BDPG) là chênh lệch giữa Giá thông thường và Giá xuất khẩu, được thể hiện bằng đơn vị phần trăm (%) hoặc giá trị tuyệt đối.

$$\text{BDPG} = (\text{GTT} - \text{GXK})/\text{GXK} (\times 100\%)$$

- Nếu BDPG > 0 là có bán phá giá
- Nếu BDPG < 2% được coi là không đáng kể¹¹.

Tuy nhiên, việc tính toán BDPG không đơn giản vì việc xác định từng yếu tố trong công thức sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả tính BDPG. Do đó, việc tính toán BDPG phải dựa trên những nguyên tắc và cách áp dụng nhất định. Việc xác định các yếu tố dưới đây ảnh hưởng trực tiếp đến việc xác định biên độ phá giá.

a) Xác định sản phẩm tương tự

Để xác định biên độ bán phá giá, cần xác định Giá xuất khẩu của sản phẩm nhập khẩu và Giá thông thường của sản phẩm tương tự (like product -SPTT). Bên cạnh đó, việc xác định SPTT không chỉ quyết định sản phẩm nào sẽ thuộc phạm vi phân tích thiệt hại (và do đó quyết định ngành sản xuất nội địa được điều tra thiệt hại) mà còn ảnh hưởng đến việc xác định sản phẩm ở thị trường nội địa nước xuất khẩu để tính toán GTT. Do vậy, xác định sản phẩm tương tự là một trong những yếu tố quan trọng đặc biệt trong một cuộc điều tra bán phá giá.

Theo Hiệp định ADA (Điều 2.6), “sản phẩm tương tự” là sản phẩm giống hệt, tức là sản phẩm có tất cả các đặc tính giống với sản phẩm đang được xem xét, hoặc trong trường hợp không có sản phẩm nào như vậy thì là sản phẩm khác mặc dù không giống ở mọi đặc tính nhưng có những đặc điểm gần giống với sản phẩm được xem xét.

Đây là một định nghĩa không rõ ràng và mang nhiều tính chất định tính trong trường hợp xác định sản phẩm không hoàn toàn giống với sản phẩm được xem xét. Ngoài định nghĩa tại Điều 2.6, Hiệp định ADA không có chỉ dẫn thêm về “sản phẩm tương tự”. Trên thực tế, các cơ quan điều tra các nước đã sử dụng một số tiêu chí để xác định SPTT, tuy nhiên, các nước khác nhau ưu tiên các tiêu chí khác nhau và các tiêu chí nào được sử dụng cũng tùy từng trường hợp cụ thể. Các tiêu chí thường được các nước sử dụng để xác định SPTT và việc ưu tiên sử dụng các tiêu chí. Các tiêu chí khác nhau và thứ tự ưu tiên khác nhau, tất nhiên, dẫn đến phạm vi SPTT có thể khác nhau. Chính vì vậy, việc xác định SPTT vẫn còn là một trong những nội dung gây

¹¹ De minimis

tranh cãi trong các nghiên cứu về chống bán phá giá.

b) Xác định Giá xuất khẩu

Hiệp định ADA không đưa ra định nghĩa hay đề cập đến cách tính Giá xuất khẩu. Tuy nhiên, theo thông lệ, Giá xuất khẩu được hiểu là giá đã thanh toán hoặc phải thanh toán cho sản phẩm xuất khẩu. Cụ thể, Giá xuất khẩu thường là giá mà nhà sản xuất nước ngoài bán sản phẩm của mình cho một nhà nhập khẩu ở nước nhập khẩu, ở đó, Giá xuất khẩu được coi là giá thị trường “nổi dài” (arms-length market price).

Hiệp định ADA quy định, trong trường hợp không có Giá xuất khẩu hoặc tồn tại một liên kết hay một thỏa thuận đền bù giữa nhà xuất khẩu và nhà nhập khẩu hoặc một bên thứ ba (làm cho Giá xuất khẩu không phản ánh giá thị trường và do đó, không tin cậy) thì:

Giá xuất khẩu = giá bán lại cho người mua độc lập đầu tiên

Trong trường hợp sản phẩm nhập khẩu không được bán lại cho người mua độc lập hoặc không được bán lại trong điều kiện như khi nhập khẩu thì cơ quan điều tra có quyền quyết định mức giá xuất khẩu dựa trên một cơ sở hợp lý. Hiệp định ADA quy định một số yếu tố được tính vào Giá xuất khẩu như các khoản chi phí, thuế quan và thuế nội địa phát sinh trong giữa giai đoạn nhập khẩu và bán lại và cả lợi nhuận. Đây là các loại chi phí được phép tính nhưng không phải là bắt buộc. Tuy nhiên, không được tính các loại chi phí khác ngoài các chi phí nêu trên (Điều 2.4).

Hiệp định ADA quy định, việc tính toán Giá thông thường phải dựa trên các dữ liệu thực tế liên quan đến sản xuất và bán hàng trong điều kiện thương mại bình thường của sản phẩm tương tự của nhà xuất khẩu hay nhà sản xuất.

Trong việc so sánh Giá xuất khẩu và Giá thông thường, cơ quan có thẩm quyền phải xác định Giá thông thường trong điều kiện thương mại tương đồng với điều kiện tính Giá xuất khẩu và tính vào các chi phí hợp lý (Điều 2.4).

c) Xác định Giá thông thường

Theo định nghĩa về phá giá tại Hiệp định ADA như đã nêu thì, Giá thông thường là *giá có thể so sánh* được của sản phẩm tương tự được tiêu dùng tại nước xuất khẩu trong điều kiện thương mại bình thường.

Điều kiện thương mại bình thường

Theo quy định của Hiệp định ADA, xác định Giá thông thường phải xem xét việc bán hàng tại thị trường nội địa nước xuất khẩu, hay bán hàng sang nước thứ ba trong “điều kiện thương mại bình thường”. Theo đó, bán hàng dưới chi phí không được xem là bán hàng trong điều kiện thương mại bình thường (Điều 2.2.1). Điểm chi phí chuẩn¹² được định nghĩa là các chi phí cố định và biến đổi trên một đơn vị sản

¹² Cost benchmark.

phẩm, gồm cả các chi phí hành chính, chi phí bán hàng và các chi phí chung. Trường hợp bán hàng dưới chi phí, phải thoả mãn các điều kiện sau:

(i) việc bán hàng đó được thực hiện trong một khoảng thời gian dài, thường được xác định là 1 năm, nhưng trong mọi trường hợp không được dưới 6 tháng¹³;

(ii) việc bán hàng phải thực hiện với số lượng đáng kể, nghĩa là nếu tính toàn bộ số lượng thì giá bán bình quân gia quyền trong các giao dịch được xem xét thấp hơn chi phí bình quân gia quyền, hoặc khi số lượng hàng hoá bán dưới chi phí chiếm không dưới 20% tổng số lượng hàng hoá được xem xét để xác định Giá thông thường (Điều 2.2.1);

(iii) hàng hoá được bán ở mức giá không cho phép bù đắp tất cả các chi phí trong một khoảng thời gian hợp lý. Tuy nhiên, các mức giá dù thấp hơn chi phí tính trên một đơn vị vào thời điểm bán hàng nhưng trên chi phí bình quân gia quyền trên một đơn vị sản phẩm trong thời gian điều tra phải được coi là bù đắp được các chi phí trong một khoảng thời gian hợp lý (Điều 2.2.1).

Giá thông thường tự tính

Trong các trường hợp: (i) SPTT không được bán nước xuất khẩu trong điều kiện thương mại bình thường; hoặc (ii) Có bán ở nước xuất khẩu nhưng trong điều kiện đặc biệt; hoặc (iii) Số lượng bán ra không đáng kể (< 5% số lượng SPTT bán ở nước nhập khẩu), thì:

GTT = Giá xuất khẩu SPTT sang nước thứ ba

(với điều kiện là mức giá có thể so sánh được này mang tính đại diện)

hoặc

GTT = giá thành sản xuất + chi phí (hành chính, bán hàng, quản lý chung...)
+ lợi nhuận

GTT khi được tính theo chi phí, được gọi là *GTT tự tính* (hay GTT xây dựng - constructed normal value).

Nền kinh tế phi thị trường

Mặc dù Hiệp định không quy định cụ thể về “nền kinh tế phi thị trường” (non-market economy)¹⁴, song dựa trên quy định về điều kiện thương mại thông thường, luật các nước thường phân biệt phương pháp tính đối với trường hợp nước xuất khẩu được coi là nền kinh tế thị trường hay nền kinh tế phi thị trường với lý do ở nền kinh tế phi thị trường, giá bán hàng và giá nguyên liệu đầu vào do chính phủ ấn định hoặc bị

¹³ Việc bán hàng dưới chi phí không nhất thiết xảy ra liên tục, mà chỉ cần xảy ra nhiều lần trong thời gian đó.

¹⁴ Bộ Thương mại Mỹ đưa ra các căn cứ xác định “nền kinh tế thị trường” gồm: (i) Khả năng chuyển đổi của các đồng tiền nước ngoài với đồng bản tệ; (ii) Thoả thuận về tiền lương giữa người lao động và giới chủ; (iii) Mức tự do trong hoạt động của các công ty có vốn nước ngoài; (iv) Phạm vi sở hữu của Chính phủ với các phương tiện sản xuất; (v) Phạm vi kiểm soát của Chính phủ đối với các quyết định về giá cả; (vi) các yếu tố khác.

tác động bởi sự can thiệp của của chính phủ.

Do đó, trong trường hợp SPTT được xuất khẩu từ một nước có nền kinh tế phi thị trường thì các quy tắc tính GTT trên không được áp dụng vì lý do việc sử dụng giá thực tế để xác định GTT hay khi chính phủ can thiệp vào chi phí đầu vào sẽ có thể dẫn đến sự so sánh không công bằng. Trong trường hợp nền kinh tế “phi thị trường”, GTT thường được thiết lập trên cơ sở thông tin từ một nước khác (nước thay thế) và khi đó, GTT thường được so sánh với GXK bình quân của tất cả sản phẩm điều tra¹⁵.

Hiệp định ADA không có quy định chi dẫn chi tiết về vấn đề này, do đó, các cơ quan điều tra, ở một mức độ nhất định trong việc quyết định loại thông tin, mức độ chi tiết của thông tin, v.v. Trên thực tế, các cơ quan điều tra sẽ sử dụng Giá xuất khẩu từ nước thay thế đến một nước thứ ba hoặc tính toán Giá thông thường dựa trên dữ liệu về chi phí có điều chỉnh của ngành công nghiệp đang kiện bán phá giá.

d) Nguyên tắc so sánh GTT và GXK

Để so sánh một cách công bằng GTT và GXK, Hiệp định quy định nguyên tắc so sánh như sau:

- So sánh trong **cùng điều kiện thương mại** (cùng xuất xưởng/bán buôn/bán lẻ), thường lấy giá ở khâu xuất xưởng;
- Tại **cùng một thời điểm** hoặc thời điểm càng gần nhau càng tốt.

Việc so sánh GTT và GXK là cả một quá trình tính toán rất phức tạp, vì không phải bao giờ cũng có sẵn mức giá xuất xưởng của GTT và GXK mà chỉ có mức giá bán buôn hoặc bán lẻ của SPTT ở thị trường nước xuất khẩu (GTT+) và giá tính thuế hải quan, giá hợp đồng hoặc giá bán buôn/bán lẻ SPTT của nhà nhập khẩu (GXK+) nên thường phải có một số điều chỉnh để có thể so sánh GTT và GXK một cách công bằng nhất.

Điều chỉnh các chênh lệch

Việc điều chỉnh chênh lệch thường được thực hiện với một số yếu tố sau:

- Điều kiện bán hàng
- Các loại thuế
- Số lượng sản phẩm
- Đặc tính vật lý của sản phẩm
- Những yếu tố khác ảnh hưởng đến việc so sánh hai giá

¹⁵ Theo quy định của cả EC và Mỹ, các doanh nghiệp thuộc một nền kinh tế phi thị trường có thể đòi hỏi được coi là hoạt động theo hướng thị trường nếu như chứng minh được rằng họ cạnh tranh trong môi trường kinh tế thị trường. Thực tế, EC đã dành quy chế thị trường trong một số trường hợp cho các doanh nghiệp thuộc các nước có nền kinh tế phi thị trường còn Mỹ chưa từng dành quy chế này cho các doanh nghiệp tại các nền kinh tế phi thị trường.

Ví dụ: khi lấy giá bán SPTT cho một người mua độc lập ở nước nhập khẩu làm GXK + thì GXK sẽ được xác định bằng cách điều chỉnh như sau:

$GXK = (GXK+) - (\text{lợi nhuận}) - (\text{các loại thuế} + \text{chi phí phát sinh từ khâu nhập khẩu đến khâu bán hàng})$

Mặc dù vậy, các nước quy định điều chỉnh giá khác nhau, các phương pháp và yếu tố điều chỉnh sẽ được phân tích theo kinh nghiệm các nước.

Cách so sánh

- **Trung bình GTT so với trung bình GXK**; hoặc
- **GTT (từng giao dịch) so với GXK (từng giao dịch)**; hoặc
- **Trung bình GTT so với GXK (từng giao dịch)**¹⁶

Trường hợp SPTT được xuất khẩu sang nước nhập khẩu qua một nước trung gian (nước xuất khẩu):

- **Giá SPTT ở nước xuất khẩu (nước trung gian) so với giá bán SPTT từ nước xuất khẩu sang nước nhập khẩu.**

Nếu SPTT chỉ đơn thuần được chở từ nước sản xuất qua nước xuất khẩu thì:

- **Giá ở nước xuất xứ so với giá bán SPTT từ nước xuất khẩu sang nước nhập khẩu.**

3.2. Xác định thiệt hại

Ngoài điều kiện xác định có bán phá giá và BDPG từ 2% trở lên, để có thể áp dụng biện pháp chống BPG thì cần phải xác định thiệt hại (injury) của ngành sản xuất nội địa của nước nhập khẩu.

Hiệp định ADA quy định ba loại “thiệt hại”: **thiệt hại vật chất** cho ngành sản xuất nội địa; **nguy cơ gây ra thiệt hại vật chất** cho ngành sản xuất nội địa; và **làm chậm trễ**¹⁷ sự hình thành một ngành sản xuất nội địa.

Tuy nhiên, trong mọi trường hợp, ngành sản xuất của nước nhập khẩu được coi là không bị thiệt hại hoặc thiệt hại không nghiêm trọng đủ để áp dụng biện pháp chống BPG khi xảy ra một trong hai trường hợp:

(i) biên độ phá giá thấp hơn mức tối thiểu là 2%; hoặc

(ii) số lượng hàng nhập khẩu bán phá giá là không đáng kể, cụ thể là số lượng hàng nhập khẩu từ một nước chiếm ít hơn 3% tổng lượng nhập khẩu các sản phẩm tương tự vào nước nhập khẩu, ngoại trừ trường hợp số lượng nhập khẩu này dưới 3%, nhưng tổng số lượng nhập khẩu từ các nước đang điều tra chiếm trên 7%.

¹⁶ Cách này chỉ được áp dụng khi GXK + chênh lệch đáng kể giữa những người mua, các vùng hoặc giữa các khoảng thời gian khác nhau.

¹⁷ Material retardation

a) Ngành sản xuất nội địa

Hiệp định ADA định nghĩa “ngành sản xuất nội địa” (domestic industry) là toàn bộ các nhà sản xuất trong nước sản xuất ra sản phẩm tương tự hoặc các nhà sản xuất có sản lượng chiếm đa số tổng sản lượng trong nước của sản phẩm đó.

Theo quy định của Hiệp định ADA, cuộc điều tra bán phá giá chỉ được khởi xướng trên cơ sở khiếu nại của “ngành công nghiệp nội địa hoặc của đại diện ngành”. Hơn nữa, để đảm bảo rằng việc áp thuế chống bán phá giá chỉ tiến hành khi số lớn nhà sản xuất nội địa bị tác động, theo đó Hiệp định cũng đã đưa ra hai tiêu chí sau:

Tiêu chí 1: các nhà sản xuất ủng hộ việc đánh thuế phải chiếm trên 50% sản lượng của các nhà sản xuất bày tỏ ý kiến ủng hộ hoặc phản đối việc điều tra;

Tiêu chí 2: các nhà sản xuất ủng hộ việc điều tra chiếm tối thiểu 25% tổng sản lượng sản phẩm tương tự được ngành sản xuất nội địa làm ra¹⁸.

Những tiêu chí này đã đặt ra yêu cầu đối với cơ quan điều tra phải có nghĩa vụ xác định liệu bên khởi kiện có đủ vị thế khởi kiện (standing issue) hay không trước khi tiến hành điều tra. Tuy nhiên, Hiệp định cũng quy định hai trường hợp loại trừ:

Trường hợp 1: Nhà sản xuất có liên quan

Khi có những **nhà sản xuất liên quan** đến các nhà xuất khẩu hoặc nhà nhập khẩu hoặc chính **nhà sản xuất là nhà nhập khẩu** hàng hóa đang điều tra thì khái niệm "ngành sản xuất nội địa" có thể được hiểu là dùng để chỉ tất cả các nhà sản xuất còn lại. Trong đó, các nhà sản xuất được coi là có liên quan với nhà xuất khẩu hoặc nhà nhập khẩu nếu như có một mối quan hệ mang tính kiểm soát giữa họ, dù trực tiếp hoặc gián tiếp, với điều kiện có lý do để tin rằng mối quan hệ đó khiến các nhà sản xuất hành xử khác với trường hợp không có mối quan hệ đó.

Trường hợp 2: Ngành sản xuất khu vực

Các nhà sản xuất của một thị trường khu vực của nước nhập khẩu có thể được xem là “ngành sản xuất khu vực” nếu như các nhà sản xuất trong khu vực đó bán tất cả hoặc hầu hết loại sản phẩm điều tra tại thị trường đó và mức cầu tại thị trường đó không được cung ứng ở mức độ đáng kể bởi các nhà sản xuất sản phẩm đó ở nơi khác (khu vực khác) trên lãnh thổ nước nhập khẩu. Trong trường hợp này, nếu như có sự tập trung nhập khẩu hàng được bán phá giá vào thị trường khu vực đó và hàng nhập khẩu được bán phá giá gây ra thiệt hại đối với các nhà sản xuất sản xuất ra toàn bộ hoặc phần lớn sản phẩm tại thị trường khu vực đó thì cơ quan điều tra vẫn có thể kết luận là có thiệt hại, cho dù tính trên cả nước thì phần lớn ngành sản xuất của nước nhập khẩu không bị tổn thất.

¹⁸ Điều 5.4 Hiệp định chống bán phá giá WTO

b) Thiệt hại vật chất

Hiệp định ADA không đưa ra định nghĩa về thiệt hại vật chất, tuy nhiên, Hiệp định quy định việc xác định thiệt hại phải dựa trên những bằng chứng xác thực và phải căn cứ vào các yếu tố là (i) Khối lượng hàng nhập khẩu bị bán phá giá và tác động của hàng nhập khẩu đó lên giá SPTT ở thị trường nội địa và (ii) tác động hệ quả của sản phẩm nhập khẩu đối với nhà sản xuất nội địa các sản phẩm đó.

Hiệp định đưa ra một số yêu cầu để xem xét các yếu tố nêu trên, tuy nhiên không hướng dẫn cụ thể để định lượng các yếu tố.

Về số lượng hàng nhập khẩu bán phá giá, cơ quan điều tra phải xem xét số lượng nhập khẩu có tăng đáng kể hay không, kể cả về số tuyệt đối và trong mối quan hệ với sản xuất và tiêu dung ở nước nhập khẩu.

Về tác động của hàng nhập khẩu bán phá giá đối với giá trong nước, cơ quan điều tra phải xem xét có phải là hàng được bán phá giá đã tác động đến việc giảm giá đáng kể của sản phẩm tương tự tại nước nhập khẩu hay không, hoặc xem xét có đúng là hàng nhập khẩu đó làm ghìm giá ở mức đáng kể hoặc ngăn không cho giá tăng đáng kể, điều lẽ ra đã xảy ra nếu không bán phá giá hàng nhập đó.

Về tác động hệ quả của sản phẩm nhập khẩu đối với nhà sản xuất nội địa các sản phẩm đó, việc đánh giá phải tính đến tất cả các nhân tố và chỉ số có ảnh hưởng đến tình trạng của ngành sản xuất, trong đó bao gồm mức giảm thực tế và tiềm ẩn của doanh số, lợi nhuận, sản lượng, thị phần, năng suất, tỉ lệ lãi đối với đầu tư, tỉ lệ năng lực được sử dụng; các nhân tố ảnh hưởng đến giá trong nước, độ lớn của biên độ bán phá giá; ảnh hưởng xấu thực tế hoặc tiềm ẩn đối với chu chuyển tiền mặt, lượng lưu kho, công ăn việc làm, tiền lương, tăng trưởng, khả năng huy động vốn hoặc nguồn đầu tư¹⁹. Trong đó, không một yếu tố nào trong các yếu tố trên có vai trò quyết định đến kết quả đánh giá tác động, cơ quan điều tra sẽ tự xem xét vai trò của từng yếu tố trong từng trường hợp cụ thể.

Như vậy, có thể nói việc xác định thiệt hại vật chất là một trong những hạn chế lớn của Hiệp định ADA vì Hiệp định không quy định một phương pháp có khoa học và rõ ràng trong việc xác định thiệt hại mà để lại quyền quyết định cho ý chỉ chủ quan của cơ quan điều tra.

c) Nguy cơ gây thiệt hại vật chất

Hiệp định ADA quy định việc xác định nguy cơ gây thiệt hại vật chất phải dựa trên dữ kiện thực tế chứ không chỉ dựa vào suy luận, sự phỏng đoán. Thêm nữa, thay đổi trong những hoàn cảnh có thể tạo ra trường hợp hàng nhập khẩu bán phá giá gây ra thiệt hại vật chất phải có thể được thấy trước một cách rõ ràng và sắp xảy ra.

Hiệp định ADA (Điều 3.7) quy định một số yếu tố quan trọng để xem xét nguy

¹⁹ Cơ quan điều tra có thể tính đến các yếu tố khác ngoài các yếu tố này (Điều 3.4 Hiệp định AD).

cơ gây thiệt hại vật chất cho ngành sản xuất nội địa gồm:

- Tốc độ tăng hàng nhập khẩu bán phá giá và khả năng tăng trong tương lai;
- Năng lực xuất khẩu của nhà xuất khẩu dẫn đến khả năng tăng nhập khẩu;
- Tình hình hàng nhập khẩu làm sụt giá SPTT ở nước nhập khẩu;
- Số lượng tồn kho SPTT ở nước nhập khẩu.

Tuy nhiên, Hiệp định không xác định cụ thể hơn nội dung cũng như vai trò của các yếu tố này và do đó, không yếu tố nào mang tính chất quyết định. Trên thực tế, cơ quan điều tra sẽ phải phân tích rất thận trọng để chứng minh nguy cơ gây thiệt hại vật chất để có thể áp dụng biện pháp chống bán phá giá.

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

Điều 3 Hiệp định quy định về thiệt hại, trong đó yêu cầu phải xác định mối quan hệ nhân quả giữa bán phá giá và thiệt hại làm điều kiện áp dụng biện pháp chống bán phá giá. Cụ thể, Hiệp định quy định “cần phải chứng minh rằng sản phẩm được bán phá giá thông qua các ảnh hưởng của việc bán phá giá... gây ra thiệt hại theo như cách hiểu của Hiệp định này. Việc chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hàng nhập khẩu được bán phá giá và thiệt hại đối với sản xuất trong nước được dựa trên việc kiểm tra tất cả các bằng chứng có liên quan trước các cơ quan có thẩm quyền”.

Bên cạnh đó, Hiệp định cũng quy định các cơ quan có thẩm quyền cũng phải tiến hành điều tra các nhân tố được biết đến khác cũng đồng thời gây thiệt hại đến ngành sản xuất trong nước và thiệt hại gây ra bởi những nhân tố đó sẽ không được tính vào ảnh hưởng do hàng bị bán phá giá gây ra. Không kể những yếu tố khác, các nhân tố có thể tính đến trong trường hợp này bao gồm: số lượng và giá của những hàng hóa nhập khẩu không bị bán phá giá, giảm sút của nhu cầu hoặc thay đổi về hình thức tiêu dùng, các hành động hạn chế thương mại hoặc cạnh tranh giữa nhà sản xuất trong nước và nước ngoài, phát triển của công nghệ, khả năng xuất khẩu và năng suất của ngành sản xuất trong nước.

Như vậy, Hiệp định ADA không đề cập đến việc bán phá giá có là nguyên nhân chủ yếu của thiệt hại hay không. Theo Hiệp định chống bán phá giá của vòng đàm phán Kennedy (Kennedy Round Anti - dumping Code of 1967) quy định bán phá giá phải là nguyên nhân chủ yếu của thiệt hại thì biện pháp chống bán phá giá mới được áp dụng. Quy định này không còn tồn tại sau vòng đàm phán Tokyo (1979) và Hiệp định chống bán phá giá của WTO ngày nay.

Hiệp định ADA không có quy định cụ thể hơn về việc xác định mối quan hệ nhân quả này. Trên thực tế lập pháp và thực thi ở các nước, việc xác định mối quan hệ nhân quả giữa bán phá giá và thiệt hại là một việc hết sức phức tạp.

Như vậy, từ phân tích các nội dung ở chương này, có thể rút ra một số điểm sau đây:

- Cần nhận rõ tính hai mặt về khía cạnh kinh tế của hành vi BPG: Một mặt, bán phá giá sẽ gây những bất lợi cho nước nhập khẩu nếu như nhà xuất khẩu thực hiện phá giá chiếm đoạt. Mặt khác, nếu áp dụng CBPG đối với những hành vi định giá thấp thông thường (nhưng vẫn thỏa mãn điều kiện BPG) thì có thể gây tổn hại lợi ích công (người tiêu dùng). Tuy nhiên, rõ ràng, về mặt pháp lý, WTO và luật các nước không phân biệt các mục đích hay bản chất kinh tế của hành vi bán giá thấp mà chỉ xét đến khía cạnh hiện tượng (sự chênh lệch giữa giá thông thường và giá xuất khẩu) để đi đến kết luận là có bán phá giá hay không. Việc áp dụng các quy định này tùy thuộc vào mục tiêu, quan điểm chính sách của một nước, là ưu tiên bảo hộ hay ưu tiên lợi ích công, hay kết hợp hài hòa hai mục tiêu này. Ba lựa chọn này được thể hiện bằng ba xu hướng chính, gồm: *chính sách chống bán phá giá bảo hộ triệt để; chính sách chống bán phá giá hài hòa giữa bảo hộ sản xuất và lợi ích công; và chính sách chống bán phá giá linh hoạt.*

- Từ những khiếm khuyết hay “lỗ hổng” của Hiệp định ADA, một nước thành viên có thể tận dụng để quy định cụ thể trong luật của nước mình theo chủ trương của chính phủ trong rất nhiều nội dung của CBPG.



TTBD ĐBDC

