

TÌM HIỂU ẢNH HƯỞNG CỦA PHÁP LUẬT CHỐNG BÁN PHÁ GIÁ ĐỐI VỚI CẠNH TRANH

*Mai Hồng Quỳ**
*Trần Việt Dũng***

Chống bán phá giá trong vài năm trở lại đây đã trở thành một vấn đề nóng ở Việt Nam qua các vụ tranh chấp thương mại quốc tế. Tuy nhiên cho tới nay chúng ta mới chỉ tập trung nghiên cứu nó ở khía cạnh Việt Nam là nạn nhân hơn là dưới góc độ một chủ thể sử dụng công cụ thương mại này. Với việc Nhà nước ban hành văn bản pháp luật đầu tiên về chống bán phá giá – Pháp lệnh về Chống bán phá giá đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam (sau đây: Pháp lệnh Chống bán phá giá) ngày 04 tháng 05 năm 2004, vấn đề xây dựng và áp dụng chế định thương mại quốc tế này sẽ đóng một vai trò hết sức quan trọng trong quá trình tự do hoá thương mại và cải cách môi trường cạnh tranh của nước ta. Để xây dựng một cơ chế chống bán phá giá hiệu quả và công bằng, chúng ta phải hiểu rõ bản chất và mục đích của pháp luật chống bán phá giá cũng như những vấn đề pháp lý phát sinh trong quá trình áp dụng thực tiễn.

Bài viết này sẽ tìm hiểu tổng quát về nội dung của Pháp lệnh Chống bán phá giá, phân tích ý nghĩa kinh tế và pháp lý của bán phá giá và chống bán phá giá, đánh giá cơ chế chống bán phá giá của WTO (Tổ chức Thương mại mà Việt Nam sẽ trở thành thành viên trong tương lai gần) và đưa ra một số đề xuất về mặt chính sách đối với cơ quan chức năng của Việt Nam trong việc áp dụng chế định chống bán phá giá.

I. Tổng quan về pháp luật chống bán phá giá của Việt Nam

Nền tảng pháp lý cơ bản của pháp luật chống bán phá giá của Việt Nam là Pháp

lệnh Chống bán phá giá được ban hành ngày 04 tháng 05 năm 2004 với 6 chương và 29 điều khoản. Chương I của Pháp lệnh bao gồm các quy định nội dung mang tính nền tảng của pháp luật chống bán phá giá Việt Nam, như khái niệm về biện pháp chống bán phá giá, biên độ phá giá, giá trị thông thường, thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong nước, nguyên tắc áp dụng biện pháp chống bán phá giá. Chương II, III quy định các vấn đề mang tính thủ tục như trình tự thủ tục điều tra, áp dụng biện pháp chống bán phá giá, thời hạn điều tra, quyền và nghĩa vụ của các bên tranh chấp. Chương IV, V quy định về các vấn đề quản lý nhà nước đối với việc thực hiện biện pháp chống bán phá giá như tổ chức rà soát việc áp dụng thuế chống bán phá giá, khiếu nại xử phạt vi phạm. Các điều khoản liên quan đến hiệu lực của Pháp lệnh được quy định tại Chương VI.

Chế định chống bán phá giá của Việt Nam được xây dựng nhằm duy trì môi trường cạnh tranh công bằng và bảo vệ các ngành sản xuất trong nước khỏi những ảnh hưởng tiêu cực của hành vi thương mại không lành mạnh trong thương mại quốc tế. Theo quy định của Pháp lệnh chống bán phá giá các biện pháp chống bán phá giá chỉ được áp dụng trong trường hợp hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam bị bán phá giá với một biên độ đáng kể gây ra hoặc đe dọa gây ra thiệt hại cho ngành sản xuất trong nước. Điều 5 của Pháp lệnh đưa ra các nguyên tắc cơ bản cho việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá, mà cụ thể là:

+ Biện pháp chống bán phá giá chỉ được áp dụng ở mức độ cần thiết, hợp lý nhằm ngăn ngừa hoặc hạn chế thiệt hại đáng kể cho ngành sản xuất trong nước;

+ Việc áp dụng các biện pháp chống bán phá giá chỉ được thực hiện khi đã tiến hành

* PGS.TS Luật học, Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh

** Th.sỹ Luật học, NCS Trường Đại học Tổng hợp Singapore

điều tra và phải dựa trên các kết luận điều tra của cơ quan chức năng;

+ Biện pháp chống bán phá giá chỉ được áp dụng trực tiếp đối với hàng hóa bán phá giá vào Việt Nam;

+ Việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá không được gây thiệt hại đến lợi ích kinh tế-xã hội trong nước.

Đặc biệt, biện pháp chống bán phá giá được xác định là chỉ mang tính chất tạm thời nhằm bù đắp những thiệt hại do sự bóp méo thị trường của những hoạt động cạnh tranh không lành mạnh: việc áp dụng thuế chống bán phá giá không được kéo dài quá 5 năm (trừ trường hợp ngoại lệ) và ảnh hưởng của nó đối với giá hàng hóa nhập khẩu và thị trường phải được rà soát mỗi năm. Điều khoản “hoàng hôn” này có ý nghĩa quan trọng trong việc khẳng định mục tiêu của chính sách chống bán phá giá của nhà nước.

Nhìn chung, nội dung cơ bản của Pháp lệnh Chống bán phá giá của Việt Nam phù hợp với các nguyên tắc và tinh thần của Điều VI Hiệp định Chung về thuế quan và thương mại (GATT'94) và các quy định của Hiệp định chống bán phá giá của WTO. Hơn thế nữa Pháp lệnh chống bán phá giá đã đưa vào nhiều nội dung mới là thành quả của quá trình phát triển quy chế chống bán phá giá tại vòng đàm phán Uruguay (ví dụ: mức phá giá tối thiểu, ảnh hưởng tích tụ, điều khoản hoàng hôn v.v.). Tuy nhiên, cũng còn có một số điều khoản của Pháp lệnh còn chưa cụ thể và rõ ràng. Chẳng hạn trong quy định về phương thức tính giá trị thông thường của hàng hoá Pháp lệnh không xác định tiêu chí cho việc “so sánh giá” công bằng; Pháp lệnh quy định quá sơ sài về các nhân tố để xác định khả năng “đe dọa gây thiệt hại đáng kể” cho nền sản xuất trong nước (nếu so sánh với danh sách các nhân tố phải được xem xét khi xác định thiệt hại); Pháp lệnh chưa đề ra được những tiêu chí cụ thể để cơ quan điều tra chống bán phá giá lựa chọn chứng cứ; trong quá trình điều tra hay trong quy chế rà soát việc áp dụng thuế chống bán phá giá Pháp lệnh chỉ tập trung về rà soát hành chính và hầu như bỏ qua phần rà soát tư pháp (mặc

dù Điều 26.3 của Pháp lệnh có quy định về việc khiếu nại tại toà án, tuy nhiên, nó còn quá sơ sài, và chưa đáp ứng được yêu cầu của thủ tục tư pháp của Điều 13 Hiệp định Chống bán phá giá của WTO)... Những quy chế này cần được bổ sung hoặc giải thích rõ ràng hơn bởi các văn bản dưới luật vì sự diễn giải sai (do bất cẩn hay cố ý) về một số quy định có thể ảnh hưởng tới toàn bộ quyết định của cơ quan chống bán phá giá đối với việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá. Ngoài ra, để cơ chế chống bán phá giá được vận hành một cách hiệu quả chúng ta cũng cần phải xây dựng một chính sách chống bán phá giá hợp lý để qua đó bảo đảm việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá bởi các cơ quan chức năng không chỉ phù hợp với quy định của khung pháp lý của WTO mà còn phù hợp với lợi ích phát triển kinh tế của đất nước.

II. Phân tích về ý nghĩa và bản chất của bán phá giá và chống bán phá giá

Hiện nay còn quá sớm để đánh giá cụ thể về tính hiệu quả của luật chống bán phá giá của Việt Nam vì Pháp lệnh Chống bán phá giá chỉ mới có hiệu lực và các cơ quan chức năng cũng chưa tiến hành bất cứ thủ tục điều tra Chống bán phá giá nào. Tuy nhiên trước khi các quy định về chống bán phá giá được áp dụng trong thực tế, cơ quan chức năng nhà nước cần hiểu rõ các mặt tích cực và tiêu cực của bán phá giá và chống bán phá giá để đảm bảo cho việc áp dụng công cụ thương mại đáp ứng đúng với lợi ích kinh tế của đất nước.

2.1. Đánh giá về ý nghĩa của phá giá và chống bán phá giá từ góc độ kinh tế

Bán phá giá theo cách hiểu thông thường có nghĩa là việc bán một loại hàng hoá thấp hơn so với giá của hàng hoá đó được bán trên thị trường. Trong thương mại quốc tế, khái niệm này liên quan tới sự phân biệt giá giữa các thị trường khác nhau, thông thường là nước nhập khẩu và nước xuất khẩu. Trong khuôn khổ hệ thống thương mại thế giới (WTO) bán phá giá được coi là hành vi “thương mại không lành mạnh” và các nước

thành viên có quyền áp dụng các biện pháp thuế quan đặc biệt (không theo quy định của nguyên tắc Tối huệ quốc) để chống lại hoặc ngăn chặn những ảnh hưởng tiêu cực của nó đối với nền công nghiệp của nước mình. Trong phần này chúng tôi xin phân tích ý nghĩa của biện pháp chống bán phá giá với ba loại hành vi phá giá phổ biến: phân biệt giá quốc tế, bán dưới giá thành và bán phá giá nhằm tiêu diệt đối thủ cạnh tranh.

2.1.1 Phân biệt giá quốc tế

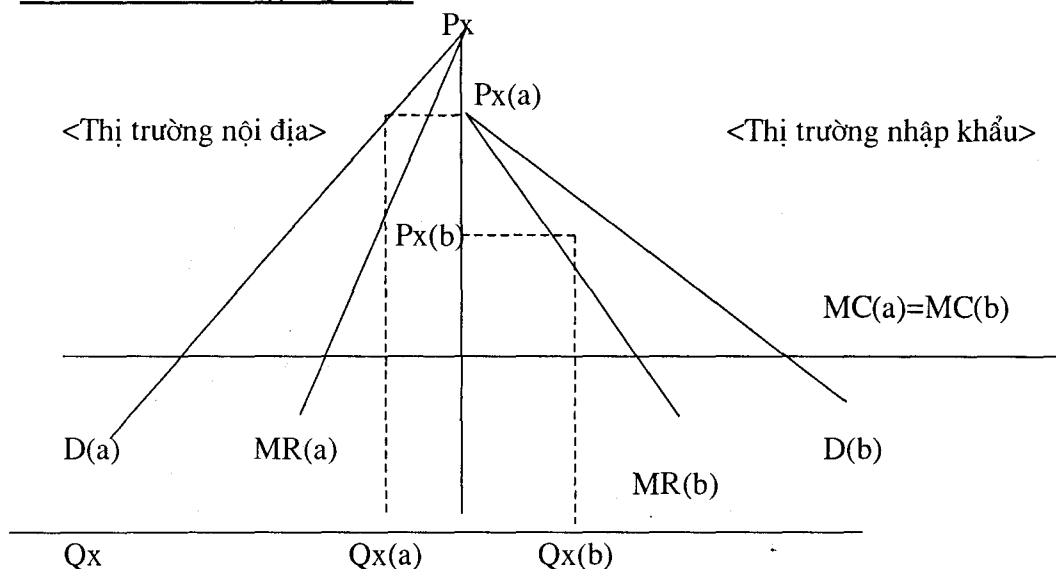
Điều VI của Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT) 1994 quy định phân biệt giá quốc tế là trường hợp nhà xuất khẩu bán hàng hoá sang một thị trường hải ngoại (nước nhập khẩu) với mức giá thấp hơn mức giá thông thường họ bán trên thị trường nội địa (nước xuất khẩu).

Từ góc độ kinh tế, hành vi phân biệt giá quốc tế phải đi đôi với hai điều kiện: thứ nhất, doanh nghiệp phải có vị thế độc quyền hoặc gần như độc quyền đủ để chi phối mức giá trên thị trường nội địa; thứ hai, doanh nghiệp phải được bảo vệ khỏi cạnh tranh quốc tế trên thị trường nội địa bởi các hàng rào thương mại của nước sở tại. Phá giá sẽ

khó có thể xảy ra nếu không có những hàng rào thương mại nhân tạo ngăn cản sự lưu chuyển các hàng hoá bị bán phá giá ngược trở lại thị trường nội địa của doanh nghiệp xuất khẩu.

Khi hội đủ hai điều kiện này, việc doanh nghiệp bán phá giá là tự nhiên (xem biểu đồ 1). Chẳng hạn doanh nghiệp A xuất khẩu sản phẩm X tới thị trường nước B. Nếu doanh nghiệp có được vị thế độc quyền trên thị trường nội địa của mình thì mức cầu đối với sản phẩm X của họ sẽ ổn định hơn, không thay đổi nhiều do những biến đổi về giá như tại các thị trường hải ngoại. Điều đó dẫn tới việc đường biểu đồ về mức cầu đối với sản phẩm X trên thị trường nội địa (D(a)) dốc hơn mức cầu trên thị trường nước nhập khẩu (D(b)). Phân tích một cách đơn giản thì giá sử doanh nghiệp cũng có mức *chi phí biên* (MC) như nhau trên cả hai thị trường thì họ sẽ bán một khối lượng $Q_x(a)$ của sản phẩm X với giá $P_x(a)$ trên thị trường nội địa và khối lượng hàng $Q_x(b)$ với giá $P_x(b)$ tại nước nhập khẩu để qua đó tối đa hoá lợi nhuận.

Hình 1: Phân biệt giá quốc tế



MC: Đường chi phí biên D: Đường cầu trên thị trường
 MR: Đường thu nhập biên Q: Khối lượng hàng bán ra

Bán với giá thấp (phá giá) là một hiện tượng khá phổ biến trong kinh doanh, và không nhất thiết mang tính không lành mạnh nếu doanh nghiệp không có được hai điều kiện nêu trên. Vì thế, sẽ không có cơ sở kinh tế để biện minh cho các quy định về chống bán phá giá nhằm tới việc xử phạt tất các hàng hoá xuất khẩu được bán với giá thấp hơn giá trên thị trường nội địa nước nhập khẩu.

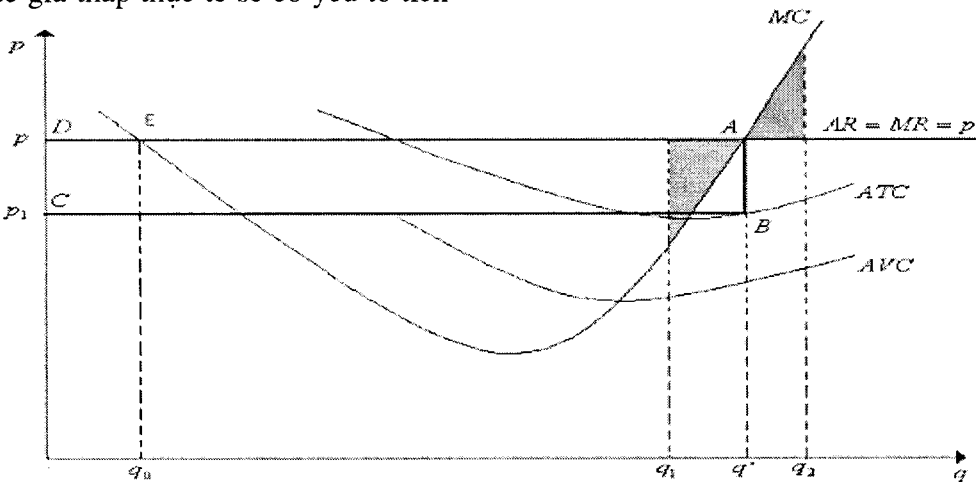
Vấn đề ở đây không phải là phải chống lại việc bán giá thấp trên thị trường nước nhập khẩu mà phải là hướng tới loại trừ mức giá cao bất hợp lý ở thị trường nội địa. Bán phá giá hình thành do lạm dụng vị thế độc quyền của doanh nghiệp trên thị trường nội địa chứ không phải trên thị trường nước nhập khẩu. Độc quyền sẽ ảnh hưởng tiêu cực tới lợi ích kinh tế-xã hội của nước xuất khẩu, nhưng mức giá thấp thực tế sẽ có yếu tố tích

cực cho lợi ích kinh tế-xã hội của nước nhập khẩu. Bởi vậy, nguyên lý về chống phân biệt giá quốc tế của mô hình luật chống bán phá giá phổ biến hiện nay trên thế giới không thật sự giải quyết hết vấn đề phá giá và mục đích mà nó đề ra, đặc biệt từ góc độ lợi ích kinh tế xã hội của nước nhập khẩu.

2.1.2 Bán dưới giá thành

“Bán dưới giá thành” xảy ra khi doanh nghiệp xác định một mức giá thấp hơn mức chi phí [sản xuất] trung bình. Việc xác định giá như vậy được coi là bình thường từ góc độ kinh tế. Khi chi phí trung bình của sản phẩm đã được ổn định, hoàn toàn có thể lý giải việc doanh nghiệp bán hàng dưới giá thành trung bình ở mức giá trên chi phí biên (hình 2).

Hình 2: Bán dưới giá thành



- MC: Đường chi phí biên
- AVC: Đường chi phí biến đổi trung bình
- MR: Đường thu nhập biên
- ATC: Đường chi phí trung bình

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 P của sản phẩm và bằng thu nhập 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 thu nhập biên. Do đó điều kiện để tối đa hoá lợi nhuận của một công ty là *thu nhập 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. Trong trường hợp này ý nghĩa kinh tế của việc hạn chế phá giá chỉ trên cơ sở doanh nghiệp bán dưới giá thành trở nên không thiết thực.

Thực tế tại Vòng đàm phán Uruguay, vấn đề bán dưới giá thành có thể được coi là một phần của cách tính mức giá thông thường của sản phẩm hay không đã là một trong những vấn đề tranh cãi gay gắt giữa các bên đàm phán. Cuối cùng, các bên đã đi đến thoả hiệp rằng bán dưới giá thành có thể được công nhận là thể hiện giá trị thông thường khi đảm bảo một số điều kiện nhất định. Tuy nhiên, thực tế cho thấy quy định như vậy có thể lại vẫn không bao trùm hết các trường hợp khi doanh nghiệp mới bắt đầu sản xuất và chu kỳ kinh doanh.

2.1.3. Bán phá giá nhằm loại trừ đối thủ cạnh tranh

Động cơ của hành vi bán phá giá này là doanh nghiệp bán hàng với giá thấp để cố gắng tối đa hoá doanh số nhằm thôn tính, độc chiếm thị trường. Sau một thời gian dài chịu lỗ, công ty sẽ loại được các đối thủ cạnh tranh khác ra khỏi thị trường và 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. Người tiêu dùng của nước nhập khẩu có thể được hưởng lợi tạm thời từ mức giá thấp, tuy nhiên cuối cùng họ sẽ phải chịu thiệt hại khi doanh nghiệp tiến hành thu lợi từ vị thế độc quyền.

Đây cũng là lý luận cổ điển của các học giả và nhà lập pháp ủng hộ việc áp dụng chống bán phá giá¹. Tuy nhiên, trường hợp bán phá giá này trong thực tế rất khó có thể xảy ra bởi vì để đạt được mục tiêu tiêu diệt đối thủ cạnh

tranh đó, doanh nghiệp phải không những loại trừ tất cả các đối thủ cạnh tranh của nước nhập khẩu mà còn phải có khả năng ngăn chặn sự xuất hiện trên thị trường của nước nhập khẩu những đối thủ cạnh tranh mới từ nước khác. Nói cách khác, họ phải thiết lập độc quyền trên phạm vi toàn cầu hoặc thuyết phục chính phủ nước sở tại ngăn cản sự thâm nhập thị trường của các đối thủ cạnh tranh mới - một điều rất khó xảy ra. Thực tế cho thấy tỷ lệ các vụ tranh chấp thương mại quốc tế liên quan tới hành vi bán phá giá nhằm loại trừ đối thủ cạnh tranh là rất hiếm (dưới 5% tổng số các vụ tranh chấp về bán phá giá trên thế giới kể từ năm 1947 cho đến nay)².

Có thể nói, từ góc độ kinh tế thì bán phá giá không hẳn là hành vi thương mại tiêu cực mặc dù nó có thể gây khó khăn cho hoạt động cạnh tranh của các doanh nghiệp nước nhập khẩu. Bán giảm giá thậm chí ở một chừng mực nào đó còn đem lại lợi ích kinh tế cho nước nhập khẩu bởi vì nó cho phép người tiêu dùng hưởng lợi và tạo ra sự tái cơ cấu cho các nguồn tài nguyên trong những lĩnh vực mà nước nhập khẩu có lợi thế cạnh tranh.

2.2 Một số vấn đề của Luật chống bán phá giá

Như đã phân tích ở phần trên, các thực tiễn phân biệt giá, bán dưới giá thành (chi phí trung bình) và cạnh tranh về giá là một hiện tượng tự nhiên và phải được nhìn nhận như chất xúc tác cho cạnh tranh hơn là hành vi hạn chế cạnh tranh và đóng góp cho lợi ích chung của người tiêu dùng và phân định hợp lý các nguồn tài nguyên. Có thể lấy ví dụ thực tiễn của sự cạnh tranh giá của xe máy nhập khẩu của Trung Quốc vào Việt Nam (1998-2002) để minh hoạ cho nhận định này. Rõ ràng giá xe máy trên thị trường Việt Nam đã giảm gần một nửa sau sự xuất hiện của các xe máy rẻ (bị coi là bán phá giá) và việc đồng loạt giảm giá đó thực tế không ảnh hưởng tới khả năng sản xuất kinh doanh của các công ty sản xuất xe máy Việt Nam và rất có lợi cho người tiêu dùng. Ví dụ

¹ Viner, J, ("Dumping: A Problem in International Trade", *Chicago: University of Chicago Press* (1923).

² Banks, G. (1990), *Australia Anti-dumping Experience, Country Economic Department, The World Bank, Washington D.C.*

này cho thấy lý thuyết về chống bán phá giá (dựa trên hai yếu tố: (i) khác biệt về giá và (ii) ảnh hưởng của nó tới ngành công nghiệp trong nước) thực tế đã hoàn toàn bỏ qua ảnh hưởng chung của cạnh tranh đối với xã hội và chỉ mới hướng tới ảnh hưởng của nó tới các đối thủ cạnh tranh (các doanh nghiệp nước ngoài và sản xuất nội địa) – một điều rất khác biệt so với một công cụ bảo vệ cạnh tranh khác – Luật cạnh tranh. Trong Luật cạnh tranh một trong những yếu tố cơ bản để xác định hành vi cạnh tranh là ảnh hưởng của việc phân biệt giá đối với thị trường và người tiêu dùng. Nhiều nhà phân tích cho rằng chính lỗ hổng cơ bản này trong lý thuyết của Luật chống bán phá giá đã dẫn tới những trường hợp lạm dụng chống bán phá giá cho mục đích bảo hộ mậu dịch.

Trong nỗ lực cải thiện nội dung của cơ chế chống bán phá giá trên thế giới, các nước thành viên WTO đã đưa vào quy định một số cải cách về khung pháp lý ở Hiệp định về Chống bán phá giá của WTO, mà cụ thể là trong những vấn đề như so sánh giá, quy chế về bán dưới giá thành, địa vị của bên khiếu kiện, mức phá giá tối thiểu (de minimis), phương thức tính tích tụ, thời hiệu của biện pháp chống bán phá giá (điều khoản hoàng hôn) v.v. Tuy nhiên, Hiệp định vẫn không giải quyết được những vấn đề cốt lõi về ảnh hưởng mang tính “phi cạnh tranh” của chế định chống bán phá giá. Những tồn tại của luật chống bán phá giá có thể được khái quát một số điểm cơ bản sau:

+ Định nghĩa bán phá giá quá máy móc không hề đề cập tới động cơ của hành vi bán phá giá. Doanh nghiệp của nước xuất khẩu sẽ ngay lập tức trở thành đối tượng của điều tra chống bán phá giá nếu hàng hoá xuất khẩu của họ được bán ở mức giá thấp hơn giá thông thường trên thị trường nội địa, bất kể việc bán đó có nhằm tiêu diệt đối thủ cạnh tranh hay không. Kết quả là, thuế chống bán phá giá có thể được áp đặt trên hàng hoá có mức giá thấp nhưng lại hợp lý. Ngược lại, Luật cạnh tranh của hầu hết các nước trên thế giới đều quy định chỉ có trường hợp phân biệt giá với mục đích thôn tính đối thủ cạnh tranh để độc chiếm thị trường mới là mục tiêu của các biện pháp chế tài.

+ Cơ chế chống bán phá giá hiện nay cho phép cơ quan chức năng của các quốc gia tiến hành áp dụng quá dễ dàng. Do các tiêu chí xác định giá xuất khẩu và giá trị thông thường trong khung pháp lý của Hiệp định Chống bán phá giá của WTO không chặt chẽ và không cụ thể nên nước thành viên có thể quyết định áp dụng biện pháp chống bán phá giá khi nào họ muốn. Những thay đổi nhỏ trong quy định về phương pháp xác định phá giá có thể đem lại những lợi thế rất lớn cho các doanh nghiệp nội địa trong các vụ kiện chống bán phá giá (ví dụ: Phương thức tính không hoá (zeroing) để biên độ phá giá trong vụ tranh chấp ga giải giường EU-Ấn Độ³). Ngoài ra, hiện trong khuôn khổ hệ thống thương mại quốc tế không có một chuẩn quốc tế về tiêu chí xác định thiệt hại vật chất cũng như không có một cơ chế thống nhất để tìm hiểu mối quan hệ nhân quả giữa bán phá giá và thiệt hại. Vì thế, nếu pháp luật Chống bán phá giá của quốc gia không chặt chẽ và minh bạch thì việc lạm dụng biện pháp chống bán phá giá là rất dễ dàng. Trên thực tế, hoạt động kinh doanh không hiệu quả của các doanh nghiệp nội địa trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế rất dễ dàng đổ lỗi cho ảnh hưởng của hàng hoá nhập khẩu bị bán phá giá và các cơ quan chức năng không gặp mấy khó khăn trong việc áp đặt hàng rào thương mại dưới hình thức thuế chống bán phá giá để bảo hộ mậu dịch.

+ Quy chế cho phép tha thuận giá⁴ sau khi có quyết định sơ bộ về phá giá có thể dẫn tới việc hình thành nhóm các hãng kinh doanh kết hợp với nhau (cartel) nhằm kiểm soát giá (giá nhập khẩu phải được đưa lên tới mức mà

³ Appellate Body Reports, EC- Anti-dumping Duties on Imports of Cotton-type Bed Linen from India (EC-Bed Line n) – WT/DS141/AB/R, 2001; Panel Report, EC – Bed Linen – WT/DS141/R, 2000.

⁴ Khi doanh nghiệp bị điều tra chống bán phá giá, cơ quan chống bán phá giá quốc gia nhập khẩu có thể đưa ra một thông báo mức thuế Chống bán phá giá mà họ có thể áp dụng đối với hàng hoá nhập khẩu cho các doanh nghiệp tương ứng nếu như họ không tăng mức giá bán lên một mức sàn nào đó. Nếu doanh nghiệp chấp nhận thì họ sẽ chấm dứt điều tra, nếu ngược lại thì điều tra sẽ tiếp tục được tiến hành. (VD: Luật chống bán phá giá của Canada)

loanh nghiệp của nước nhập khẩu cho là hợp ý), gây ảnh hưởng trực tiếp tới cạnh tranh lành mạnh. Thực tế doanh nghiệp dưới sức ép tâm lý phải duy trì hoạt động kinh doanh trên thị trường nhập khẩu sẽ có nhiều khả năng chấp nhận tăng giá tới mức yêu cầu mặc dù giá sản phẩm của họ hoàn toàn mang tính cạnh tranh. Mặc dù quy chế này có thể rút ngắn thời gian điều tra chống bán phá giá và cân bằng lợi ích của doanh nghiệp nước ngoài và các doanh nghiệp trong nước nó lại tạo ra động cơ cho hành vi phi-cạnh tranh trên thị trường. Đặc biệt nó có thể hỗ trợ cho việc hình thành cartel giá, phục vụ lợi ích của một số doanh nghiệp địa phương hoạt động không hiệu quả và muốn có sự bảo hộ mậu dịch.

+ Quy chế chống bán phá giá không nhất quán với nhiều nguyên tắc cơ bản của WTO chẳng hạn như nguyên tắc đối xử công dân - (MFN) và tối huệ quốc (MFN) bởi vì biện pháp thương mại được áp dụng trên cơ sở "chọn lọc" chứ không áp dụng đối với hàng hoá của tất cả các doanh nghiệp nước ngoài (nguyên tắc MFN). Ngoài ra, pháp luật chống bán phá giá vi phạm các hành vi thương mại của doanh nghiệp nước ngoài mà thông thường luật cạnh tranh trong nước không coi là phạm pháp trong hệ thống kinh doanh giữa các doanh nghiệp nội địa (NT). Chẳng hạn, theo pháp luật của Úc, bán phá giá với giá không bù đắp được tổng chi phí không bị coi là không lành mạnh theo pháp luật cạnh tranh trong nước, tuy nhiên nó lại bị coi là hành vi thương mại không lành mạnh và cấu thành cơ bản của hành vi bán phá giá. Ngay trong luật chống bán phá giá của Mỹ, Bộ Thương mại Mỹ khi tính giá thông thường của sản phẩm trên thị trường phải cộng thêm ít nhất 8% (mức lợi nhuận "thông thường") vào giá thành của sản phẩm, điều mà không phải doanh nghiệp nào cũng đạt được trong thương mại. Trong khi các doanh nghiệp trong nước của Mỹ thì được phép bán giá thấp hơn tổng chi phí (dưới hình thức bán hạ giá, khuyến mãi) để bảo vệ thị phần của mình trong một thời gian ngắn⁵. Sự hạn chế nhập khẩu mang

tính phân biệt đối xử này sẽ bóp méo cạnh tranh và thương mại, vì cả hai đều chỉ có thể tồn tại và phát triển nếu được vận hành trên nền tảng của lợi thế so sánh quốc tế.

Những điểm bất cập trên cho thấy cơ sở của Chống bán phá giá chưa hoàn toàn hợp lý nhìn nhận từ góc độ kinh tế và cạnh tranh, nó chỉ mới giải quyết các vấn đề của kinh tế chính trị trong thương mại quốc tế (cân bằng những khác biệt giữa các nền kinh tế)⁶. Chính vì vậy, cho đến nay đây vẫn còn là một vấn đề gây tranh cãi trong khuôn khổ WTO và là một trong những chủ đề nóng của vòng đàm phán Doha.

Trong thời gian qua đã có rất nhiều đề nghị nhằm thay đổi cơ chế chống bán phá giá hiện hành như: (i) Thay thế cơ chế chống bán phá giá bằng cơ chế cạnh tranh toàn cầu trong khuôn khổ WTO; (ii) Hoàn toàn loại bỏ cơ chế chống bán phá giá và thay thế nó bằng một cơ chế tự vệ (safeguards) mở rộng (vì chống bán phá giá hiện nay thường xuyên bị lạm dụng vào mục đích bảo hộ nền sản xuất trong nước tương tự như mục đích của biện pháp tự vệ thương mại); và (iii) Hoàn thiện luật Chống bán phá giá theo hướng làm cho nó phù hợp với quy luật cạnh tranh hơn. Tuy nhiên cũng có rất nhiều quan điểm ủng hộ cơ chế chống bán phá giá hiện hành vì nó là "liều thuốc kháng sinh mạnh để dung hoà"⁷ những vấn đề kinh tế phát sinh do quá trình tự do hoá. Do tính chất phức tạp và đan chéo của các lợi ích kinh tế giữa các đối tác thương mại trong một tương lai gần, có lẽ cơ chế chống bán phá giá của WTO sẽ khó có thể có những thay đổi mang tính cách mạng. Tuy nhiên việc hoàn thiện Luật chống bán phá giá từng bước theo hướng bổ sung những quy chế và nguyên tắc của luật cạnh tranh đang nhận được nhiều sự quan tâm và đồng tình vì nó phản ánh trực tiếp những tồn tại của cơ chế chống bán phá giá hiện tại, đồng thời mang tính dung hoà cao

⁶ Học thuyết giao diện chung (Interface Theory) của giáo sư John Jackson. Jackson, J., "The World Trading System: Law and Policy in International Economic Relations", Cambridge: MIT Press, (1989), Chương 10.

⁷ Mastel, G., (1998), "Anti-dumping laws and the U.S. Economy", M.E. Sharpe Inc., London-New York.

trong bối cảnh sự khác biệt về trình độ phát triển kinh tế-xã hội giữa các nước trên thế giới. Những thay đổi này có thể được thực hiện không chỉ thông qua cơ chế thương mại đa biên của WTO mà còn bởi các cơ chế thương mại khu vực, song phương hay ngay do bản thân nỗ lực của mỗi quốc gia.

III. Một số đề xuất về mặt chính sách trong việc áp dụng luật chống bán phá giá tại Việt Nam

Việc ban hành văn bản pháp luật về chống bán phá giá đánh dấu một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện hành lang pháp lý cho hoạt động thương mại quốc tế tại Việt Nam. Nó sẽ giúp bảo vệ môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh trong nước và nước ngoài trong bối cảnh các hàng rào thuế quan sẽ dần được tháo bỏ bởi quá trình hội nhập của nước ta. Tuy nhiên việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá đúng với mục tiêu của nó là một vấn đề hết sức quan trọng. Qua những phân tích nêu trên chúng ta có thể thấy phần nào những lỗ hổng của mô hình luật chống bán phá giá hiện hành trên thế giới. Vì vậy, bài toán quan trọng hiện nay trước các cơ quan chức năng của Việt Nam chính là làm sao tránh hoặc tối thiểu hoá những ảnh hưởng tiêu cực và khuynh hướng bảo hộ mậu dịch của công cụ thương mại này trong quá trình thực thi pháp luật. Không giải quyết được bài toán này có thể sẽ dẫn tới thực tế lạm dụng cơ chế chống bán phá giá vào mục đích bảo hộ mậu dịch và sẽ tạo nên một môi trường cạnh tranh bất bình đẳng. Điều này sẽ không chỉ gây thiệt hại cho hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nước ngoài, ảnh hưởng tới lợi ích của người tiêu dùng, mà bản thân các doanh nghiệp trong nước cũng sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực vì họ sẽ mất đi khả năng “kháng sinh” tự nhiên để thích nghi với những thay đổi của điều kiện kinh doanh quốc tế, kịp thời phát triển công nghệ cũng như nâng cao khả năng cạnh tranh.

Xuất phát từ mối quan tâm về ảnh hưởng tiêu cực của biện pháp chống bán phá giá đối với tổng thể nền kinh tế và quá trình tự do hoá thương mại của đất nước, chúng tôi cho rằng việc thực thi luật chống bán phá giá phải gắn

liên với những nguyên tắc kinh tế và cạnh tranh của kinh tế thị trường. Cơ quan chức năng về chống bán phá giá⁸ của Việt Nam trước khi quyết định áp dụng biện pháp chống bán phá giá đối với hàng hoá nhập khẩu nên cân nhắc thận trọng về các ảnh hưởng của nó đối với lợi ích kinh tế chung của toàn xã hội: bao gồm không chỉ lợi ích của những doanh nghiệp trong nước trực tiếp yêu cầu áp dụng biện pháp chống bán phá giá mà còn cả lợi ích của người tiêu dùng, các doanh nghiệp thuộc các ngành công nghiệp khác. Để mức độ đánh giá được chính xác và tổng thể hơn về ảnh hưởng của hành vi chống bán phá giá, các cơ quan chức năng về chống bán phá giá nên tham vấn ý kiến hoặc cùng đại diện của cơ quan chức năng về luật cạnh tranh tiến hành xem xét hồ sơ trong quá trình điều tra chống bán phá giá. Điều này sẽ giúp cho quyết định áp dụng biện pháp chống bán phá giá được đưa ra dựa trên cả những cơ sở lập luận của luật cạnh tranh, qua đó giúp nó mang tinh thần “bảo vệ cạnh tranh” nhiều hơn.

Khi xem xét đánh giá các chứng cứ về phá giá và ảnh hưởng của việc bán phá giá cần phải cân nhắc hai yếu tố:

- Lợi ích đối với ngành công nghiệp từ việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá (cộng cả thuế chống bán phá giá thu được) có lớn hơn những mất mát của người tiêu dùng (do không được mua hàng hoá với giá thấp) hay không?
- Biện pháp chống bán phá giá có làm giảm mạnh tính cạnh tranh của thị trường hay việc ngăn chặn sự tiếp cận thị trường của hàng hoá nhập khẩu (do hàng rào thuế chống bán phá giá) có tạo nên tình trạng độc quyền của một (hoặc một số) doanh nghiệp trong nước?

Khó khăn của ngành sản xuất trong nước thực tế có thể xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau. Vì vậy, khi thực thi luật chống bán phá giá, cơ quan chức năng phải bảo đảm những yếu tố thị trường khác có thể

⁸ Cơ quan điều tra chống bán phá giá và Hội đồng xử lý vụ việc thuộc Bộ Thương mại (Điều 72, Pháp lệnh chống bán phá giá)

gây khó khăn cho ngành sản xuất trong nước phải được phân biệt với bản thân bán phá giá. Ngoài bán phá giá, hành vi buôn lậu, trốn thuế, đăng ký hải quan không cũng có thể làm cho hàng nhập khẩu có lợi thế về giá. Những vấn đề này phải được xem xét độc lập. Chống bán phá giá không phải là công cụ hữu hiệu để giải quyết những vấn đề đó.

Ngoài ra, cơ chế vận hành của các cơ quan chức năng về chống bán phá giá cũng cần phải được quan tâm phát triển. Do chức năng thực thi biện pháp chống bán phá giá theo quy định của Pháp lệnh chống bán phá giá được phân chia giữa hai cơ quan thuộc Bộ Thương mại: Cơ quan điều tra chống bán phá giá và Hội đồng xử lý vụ việc chống bán phá giá, cần phải bảo đảm các cơ quan này hoạt động và hợp tác một cách đồng bộ và hiệu quả. Đặc biệt, đối với Hội đồng xử lý vụ việc chống bán phá giá, do một số các ủy viên của hội đồng không công tác thường trực mà tham gia với tư cách *ad hoc*, cần phải quy định cụ thể và rõ ràng về tiêu chí lựa chọn những ủy viên để bảo đảm họ là những chuyên gia có kiến thức về luật chống bán phá giá và vấn đề được xem xét. Tránh trường hợp các ủy viên của Hội đồng đều là người đại diện (ví dụ: thành viên hiệp hội doanh nghiệp) hoặc có lợi ích liên quan tới ngành sản xuất bị thiệt hại.

Cuối cùng, xin được đề xuất một số điểm bổ sung cụ thể cho quy định về chống bán phá giá của Việt Nam như sau:

Thứ nhất, quy định rõ ràng hơn về nội dung của điều 5.4 về “lợi ích kinh tế-xã hội” của đất nước. Các bên có lợi ích bị ảnh hưởng do việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá (vd: các ngành sản xuất sử dụng trực tiếp các sản phẩm nhập khẩu) phải được phép tham gia đóng góp chứng cứ trong quá trình điều tra chống bán phá giá – tương tự như quy định của điều khoản “lợi ích quốc gia” trong Luật chống bán phá giá của Úc. Biện pháp chống bán phá giá chỉ nên được áp dụng khi trong quá trình phân tích lợi ích kinh tế-xã hội cho thấy biện pháp áp dụng đó

đối với nền kinh tế của đất nước làm giảm được những thiệt hại mà nó có thể gây ra.

Thứ hai, cần phải bổ sung quy định về vai trò của cơ quan chức năng về cạnh tranh trong quá trình điều tra chống bán phá giá. Ảnh hưởng của hành vi chống bán phá giá và biện pháp chống bán phá giá đối với sự vận hành của thị trường cần phải được xem xét đánh giá chính xác.

Thứ ba, cần phải quy định cụ thể phương pháp tính các cấu thành của công thức tính biên độ phá giá và những tiêu chí để xác định chứng cứ cần thiết cho việc tính toán, tránh tình trạng cơ quan chức năng về chống bán phá giá cố tình áp dụng các phương pháp tính không công bằng nhằm áp đặt biên độ phá giá cao hơn so với thực tế (ví dụ: phương pháp “không hoá” của EU⁹).

Thứ tư, nên bổ sung những quy định pháp lý để thực sự biến biện pháp chống bán phá giá thành biện pháp tạm thời để duy trì sự ổn định cạnh tranh chứ không phải hàng rào thuế quan lâu dài. Chẳng hạn như giảm thời hạn của điều khoản hoàng hôn xuống còn dưới mức 5 năm như hiện nay và hạn chế tối đa khả năng cơ quan chức năng tiến hành thủ tục điều tra chống bán phá giá mới đối với một sản phẩm nhập khẩu cụ thể ngay sau khi thời hạn của biện pháp chống bán phá giá trước đó vừa hết hạn (việc thực hiện một cuộc điều tra mới phải được thực hiện ít nhất là sau 1 năm kể từ ngày cuộc điều tra chống bán phá giá đối với sản phẩm nhập khẩu đó kết thúc mà không có quyết định áp dụng thuế chống bán phá giá).

Thứ năm, cần quy định một cơ chế rà soát cân bằng với cả hai thủ tục rà soát hành chính lẫn rà soát tư pháp. Cần quy định cụ thể hơn về quyền của doanh nghiệp nước ngoài và các bên liên quan trong việc khiếu nại về tính hợp pháp và công bằng của quyết định tạm thời và/hay quyết định cuối cùng của cơ quan chức năng về chống bán phá giá trước tòa án.

⁹ Appellate Body Reports, EC- Anti-dumping Duties on Imports of Cotton-type Bed Linen from India (EC-Bed Linen) – WT/DS141/AB/R, 2001; Panel Report, EC – Bed Linen – WT/DS141/R, 2000.