



BIỆN PHÁP PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI TRONG MÔI TRƯỜNG THỰC THI CÁC FTA THẾ HỆ MỚI

CỤC PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI - Bộ Công Thương

Các biện pháp phòng vệ thương mại hiện nay được xem là một phần quan trọng trong chính sách thương mại quốc tế của mỗi quốc gia, bởi mục đích áp dụng là bảo vệ hoặc hỗ trợ ngành sản xuất trong nước tránh bị thiệt hại từ hàng hóa nhập khẩu. Nghiên cứu cam kết về các biện pháp phòng vệ thương mại và những tác động của các biện pháp này đối với Việt Nam, bài viết nêu rõ một số vấn đề giúp các cơ quan quản lý và cộng đồng doanh nghiệp nắm rõ để có cách ứng phó dựa trên cơ sở tôn trọng pháp luật Việt Nam và cam kết quốc tế.

Từ khóa: Phòng vệ thương mại, FTA thế hệ mới, hàng hóa nhập khẩu, rào cản thương mại

TRADE REMEDIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE NEW FTAs

Trade Remedies Authority of Vietnam
(Ministry of Industry and Trade)

Current trade safeguard measures are considered an important part of each country's international trade policy as the purpose of these measures is to protect or support the domestic manufacturing industry to avoid harm from imported goods. This study examines the commitments on trade safeguard measures and the implications of these measures for Vietnam, the article also highlights a number of issues that help management agencies and business community understand how to response based on respecting Vietnamese laws and international commitments.

Keywords: Trade safeguard, new generation FTA, imported goods, trade barriers

Ngày nhận bài: 8/5/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 29/5/2019

Ngày duyệt đăng: 4/6/2019

Cam kết về những biện pháp phòng vệ thương mại của Việt Nam trong các FTA thế hệ mới

Biện pháp phòng vệ thương mại là gì?

Khi tham gia vào quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, các quốc gia cam kết cắt giảm những rào cản thương mại để hàng hóa có thể lưu thông một cách tối đa qua biên giới các nước. Các biện pháp

bảo hộ thương mại truyền thống như thuế nhập khẩu sẽ bị loại bỏ. Tuy nhiên, Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) cho phép áp dụng một số biện pháp phòng vệ thương mại (PVTM) trong những trường hợp hàng hóa nhập khẩu cạnh tranh không công bằng, gây thiệt hại đáng kể để bảo vệ ngành sản xuất của nước nhập khẩu. Các biện PVTM gồm có biện pháp chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ.

Các biện pháp PVTM hiện nay được xem là một phần quan trọng trong chính sách thương mại quốc tế của mỗi quốc gia, bởi mục đích áp dụng là bảo vệ hoặc hỗ trợ ngành sản xuất trong nước bị thiệt hại từ hàng hóa nhập khẩu. Về bản chất, biện pháp chống bán phá giá và chống trợ cấp được áp dụng để đối phó với hành vi cạnh tranh không lành mạnh hay không công bằng của hàng hóa nhập khẩu (như bán phá giá hoặc được trợ cấp). Biện pháp tự vệ là công cụ bảo vệ ngành sản xuất hàng hóa trong nước nhằm hạn chế những tác động tiêu cực, gây thiệt hại cho sản xuất trong nước, do hàng hóa nhập khẩu gia tăng đột biến. Các biện pháp này đều được quy định chi tiết tại Điều IV, XVI và XIX của GATT 1994 và các Hiệp định chống bán phá giá, Hiệp định trợ cấp và các biện pháp đối kháng và Hiệp định Tự vệ của WTO. Thêm vào đó, các biện pháp muốn được áp dụng cần phải qua quá trình điều tra, tuân thủ các quy định của các Hiệp định có liên quan của WTO, trong trường hợp bị áp dụng sai so với các quy định của WTO sẽ là đối tượng bị khởi kiện.

Vì sao cần quy định biện pháp phòng vệ thương mại trong các FTA?

Hiện nay, các FTA truyền thống và FTA thế hệ



mới đều có các điều khoản về biện pháp PVTM. Nguyên nhân chủ yếu khiến các FTA cần có những điều khoản về PVTM, là sự lo ngại về những hệ quả tiêu cực tác động tới ngành sản xuất trong nước từ các Hiệp định. Hầu hết các FTA có mục tiêu xóa bỏ toàn bộ các rào cản đối với thương mại và được kỳ vọng sẽ hạn chế hoặc không áp dụng các biện pháp PVTM trong nội khối. Đoạn 8 (b) của GATT 1994 yêu cầu, các thành viên khi xây dựng hiệp định về ưu đãi thương mại cần “xóa bỏ thuế và các điều khoản hạn chế thương mại”, do đó, cần loại bỏ các điều khoản hạn chế thương mại khác bao gồm cả PVTM. Tuy nhiên, việc loại bỏ rào cản thuế quan trong FTA có thể tạo ra những yêu cầu đòi hỏi phải áp dụng các biện pháp PVTM, vì các ngành sản xuất cạnh tranh với nhập khẩu sẽ vẫn tiếp tục tìm kiếm sự bảo vệ.

Khi tham gia FTA, các ngành sản xuất cạnh tranh với hàng nhập khẩu cần phải được đảm bảo rằng họ có công cụ để bảo vệ chính mình trước những hệ quả chưa lường trước được khi thực hiện các cam kết. Việc duy trì các biện pháp PVTM trong FTA có thể hỗ trợ hữu ích cho quá trình tìm kiếm sự ủng hộ của các doanh nghiệp đối với đàm phán, thực thi hiệp định. Theo đó, những cam kết về PVTM cũng sẽ giống như những nội dung tương tự khác như: Kéo dài giai đoạn chuyển đổi, quy định phức tạp về quy tắc xuất xứ và quy định những ngành nhạy cảm... trong một hiệp định FTA, tất cả vì mục tiêu hỗ trợ, bảo vệ những ngành hàng cạnh tranh nhạy cảm đối với hàng nhập khẩu.

Cam kết về các biện pháp phòng vệ thương mại của Việt Nam trong FTA thế hệ mới

Tính đến tháng 5/2019, Việt Nam đã có quan hệ thương mại tự do với 55 đối tác thương mại thông qua việc ký kết 13 FTA và đang đàm phán 03 FTA khác. Trong 13 FTA đã ký kết và thực thi, có 7 FTA ký kết với tư cách là thành viên ASEAN (gồm FTA thành lập khu vực thương mại tự do ASEAN, 6 FTA giữa ASEAN với các đối tác Trung Quốc, Hàn Quốc, Ấn Độ, Nhật Bản, Australia, New Zealand và Hồng Kông); 6 FTA ký kết với tư cách là một bên độc lập (Chile, Nhật Bản, Hàn Quốc, Liên minh kinh tế Á-Âu, FTA với Liên minh châu Âu, Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương-CPTPP); 3 FTA còn lại đang trong quá trình đàm phán, bao gồm: Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP), FTA với Israel và FTA với Khối thương mại tự do châu Âu (EFTA). Trong số đó, CPTPP và EVFTA được coi là FTA thế hệ

mới với phạm vi cam kết rộng, bao gồm nhiều lĩnh vực phi thương mại. Các cấp độ thông thường của các biện pháp PVTM được quy định tại các FTA bao gồm:

- *Đối với biện pháp chống bán phá giá và trợ cấp:* Cấp độ của các quy định chống bán phá giá và trợ cấp trong FTA nói chung và FTA thế hệ mới nói riêng được phân loại như sau: (i) Không chấp nhận biện pháp chống bán phá giá và trợ cấp áp dụng đối với thành viên của FTA; (ii) Quy định một cách không cụ thể; (iii) Quy định cụ thể biện pháp chống bán phá giá và trợ cấp áp dụng đối với thành viên FTA và đối với một số FTA như: EVFTA còn quy định chi tiết một số điều khoản WTO+; CPTPP quy định các thông lệ khuyến khích thành viên tuân thủ nhằm tăng tính minh bạch của các cơ quan điều tra, áp dụng biện pháp.

- *Đối với biện pháp tự vệ:* Các FTA thường phân loại biện pháp tự vệ làm hai nhóm: Nhóm (1) Biện pháp tự vệ song phương hoặc trong khuôn khổ FTA; (2) Biện pháp tự vệ toàn cầu. Trong đó, nhóm (1) chỉ được áp dụng đối với các thành viên của FTA nhằm ứng phó với hệ quả khi thực hiện cam kết trong hiệp định như: Giảm thuế, hàng nhập khẩu gia tăng gây thiệt hại cho sản xuất trong nước. Nhóm (2) là biện pháp tự vệ theo ý nghĩa của điều XIX – GATT và hiệp định tự vệ của WTO. Cấp độ của biện pháp tự vệ cũng được phân loại tương tự chống bán phá giá và trợ cấp gồm: Không cho phép, quy định không cụ thể và quy định chi tiết.

Về cơ bản, nội dung cam kết về lĩnh vực PVTM trong các FTA như sau:

- Các nội dung về PVTM cơ bản đều dựa trên các cam kết chung về PVTM trong khuôn khổ WTO.

- Tùy thuộc vào đối tác và tầm quan trọng của thị trường xuất khẩu, Việt Nam có thể linh hoạt trong phạm vi và nội dung áp dụng biện pháp PVTM.

- Về nội dung quy định, đa số các quy định về PVTM trong các FTA của Việt Nam liên quan đến biện pháp tự vệ, bao gồm biện pháp tự vệ toàn cầu và biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp. Các hiệp định CPTPP, EVFTA quy định cụ thể đề cập đến các biện pháp khác như: Chống bán phá giá, chống trợ cấp theo hướng dẫn chiếu tới việc áp dụng quy định của WTO.

- Đối với các biện pháp tự vệ toàn cầu, biện pháp chống bán phá giá và biện pháp chống trợ cấp, các Hiệp định FTA hầu hết dẫn chiếu đến các nghĩa vụ theo các Hiệp định liên quan của WTO.



Tác động của các biện pháp phòng vệ thương mại trong các FTA thế hệ mới đối với Việt Nam

Về yếu tố tích cực

Một là, công cụ hiệu quả bảo vệ ngành sản xuất trong nước

So với các cam kết khi gia nhập WTO, các FTA nói chung và các FTA thế hệ mới nói riêng có mức độ cam kết sâu và rộng hơn rất nhiều. Theo Ban Chỉ đạo Liên ngành Hội nhập Quốc tế về kinh tế, nếu như trong WTO, Việt Nam chỉ cam kết cắt giảm thuế với 1/3 số dòng thuế thì hầu hết các FTA đã ký kết, Việt Nam cam kết xóa bỏ tới 80%-90% dòng thuế. Do đó, mức độ mở cửa của các FTA thế hệ mới lớn hơn, dẫn đến việc hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam từ các nước đối tác FTA dễ dàng hơn.

Theo Ban Chỉ đạo Liên ngành Hội nhập quốc tế về kinh tế, nếu như trong WTO, Việt Nam chỉ cam kết cắt giảm thuế với 1/3 số dòng thuế thì hầu hết các FTA đã ký, Việt Nam cam kết xóa bỏ tới 80%-90% dòng thuế. Do đó, mức độ mở cửa của các FTA thế hệ mới lớn hơn, dẫn đến việc hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam từ các nước đối tác FTA dễ dàng hơn.

Bên cạnh những cơ hội rất lớn trong việc tăng cường xuất khẩu, một vấn đề đáng lo ngại nhất đối với các doanh nghiệp Việt Nam trước sức ép hội nhập chính là năng lực cạnh tranh chưa cao. Khi hàng hóa nhập khẩu có sức cạnh tranh lớn, ngành sản xuất trong nước của Việt Nam khó có thể trụ vững.

Trong bối cảnh đó, việc quy định về các biện pháp PVTM trong các FTA sẽ là cơ sở để Việt Nam điều tra, áp dụng các biện pháp phù hợp khi ngành sản xuất trong nước, do sự mở cửa của các FTA, chịu thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại. Một trong những nội dung quan trọng nhất về PVTM trong các FTA thế hệ mới chính là các quy định rất cụ thể về biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp. Thời gian chuyển tiếp được áp dụng biện pháp này đối với từng FTA và từng sản phẩm là khác nhau dựa trên các cam kết và lộ trình giảm thuế cụ thể.

Để có thể sử dụng các biện pháp PVTM, đặc biệt là biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp, các doanh nghiệp cần trang bị kiến thức về pháp luật PVTM, theo sát tình hình nhập khẩu hàng hóa từ các nước đối tác. Hiện nay, việc thực thi các biện pháp PVTM được giao cho Cục Phòng vệ Thương mại (Bộ Công Thương). Việc tiếp nhận hồ sơ của doanh nghiệp đề nghị điều tra áp dụng các biện pháp PVTM nói chung và các biện pháp PVTM theo các FTA nói

riêng đều do cơ quan này chịu trách nhiệm.

Hai là, động lực hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về PVTM.

Nhìn từ góc độ chính sách pháp lý: Các FTA ra đời luôn là thời điểm, cơ hội để các nhà làm luật rà soát, chỉnh sửa lại các văn bản pháp luật có liên quan cho phù hợp với xu thế mới. Về nguyên tắc, hệ thống pháp luật Việt Nam luôn nỗ lực hoàn thiện theo hướng tuân thủ các cam kết quốc tế.

Đối với lĩnh vực PVTM, kể từ năm 2018, hệ thống pháp luật Việt Nam gồm 3 văn bản chính, đảm bảo cơ sở để thực thi các điều khoản PVTM trong FTA gồm: Luật Quản lý ngoại thương số 05/2017/QH14 ban hành ngày 12/06/2017 của Quốc hội; Nghị định số 10/2018/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/01/2018 quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý ngoại thương về các biện pháp PVTM (Nghị định số 10/2018/NĐ-CP); Thông tư số 06/2018/TT-BCT của Bộ Công Thương ban hành ngày 20/4/2018 quy định chi tiết một số nội dung về các biện pháp PVTM (Thông tư số 06/2018/TT-BCT).

Nhìn chung, những quy định này tuân thủ các nội dung của các Hiệp định WTO có liên quan. Đối với các biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp, hiện nay pháp luật Việt Nam vẫn đang dẫn chiếu áp dụng từng Hiệp định. Tuy vậy, trong trường hợp tiến hành điều tra, áp dụng biện pháp tự vệ trong giai đoạn chuyển tiếp, hiện nay, cơ quan điều tra vẫn chưa có cơ sở pháp lý về trình tự thủ tục tiến hành. Do đó, đối với Hiệp định CPTPP vừa có hiệu lực vào tháng 01/2019, Bộ Công Thương đang tiến hành xây dựng văn bản quy định, hướng dẫn thực thi Hiệp định. Đây là một nỗ lực trong việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về lĩnh vực PVTM trong xu thế FTA thế hệ mới.

Thách thức và những vấn đề đặt ra

Thứ nhất, đối diện với nguy cơ bị điều tra áp dụng các biện pháp PVTM do các cam kết trong FTA

Cùng với khả năng sử dụng các biện pháp PVTM để bảo vệ ngành sản xuất trong nước, các doanh nghiệp có năng lực xuất khẩu lớn của Việt Nam cũng sẽ phải đối mặt với nguy cơ bị điều tra áp dụng các biện pháp PVTM. Khi các nước đối tác FTA cam kết xóa bỏ hàng rào thuế quan, hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam cũng được hưởng lợi từ điều này. Như đã phân tích ở trên, xuất khẩu Việt Nam sang một số đối tác FTA đã gia tăng đáng kể trong thời gian gần đây hoặc sau khi FTA có hiệu lực. Tuy nhiên, lợi ích cũng đi kèm với rủi ro thách thức. Hàng xuất khẩu của Việt Nam có thể đứng



trước nguy cơ bị các nước đối tác FTA điều tra, áp dụng các biện pháp PVTM nhiều hơn. Điều này càng có cơ sở khi các đối tác FTA của Việt Nam nằm trong số những nước sử dụng công cụ PVTM nhiều nhất trên thế giới (Ví dụ như: Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Malaysia, Thái Lan...).

Thống kê cho thấy, tính đến năm 2018, các nước đối tác FTA đã tiến hành 33 vụ điều tra chống bán phá giá, 4 vụ việc chống trợ cấp và 16 vụ điều tra tự vệ toàn cầu đối với Việt Nam/có ảnh hưởng đến Việt Nam, cụ thể: Ấn Độ (17 vụ); Hàn Quốc (2 vụ); Indonesia (6 vụ); Úc (9 vụ); Thái Lan (7 vụ); Malaysia (5 vụ); Philippines (06 vụ); Trung Quốc (01 vụ). Nhật Bản chưa có vụ việc nào khởi kiện đối với Việt Nam.

Như vậy, tổng số vụ việc do các nước FTA tiến hành khởi xướng điều tra và áp dụng biện pháp là 53 vụ (chiếm tới 37% tổng số vụ việc PVTM khởi xướng điều tra và áp dụng đối với Việt Nam). Các sản phẩm bị thành viên FTA khởi kiện và áp dụng biện pháp chống bán phá giá bao gồm: Các sản phẩm thép (17 vụ, chiếm 32% tổng số vụ việc), sợi (2 vụ), giấy BOPP (2 vụ), còn lại là các sản phẩm khác. Con số này có thể tiếp tục gia tăng trong thời gian tới, vì vậy, doanh nghiệp cần chuẩn bị tâm lý, nguồn lực, chiến lược ứng phó cho các vụ việc trong tương lai có thể xảy ra.

Thứ hai, gia tăng nghĩa vụ khi điều tra áp dụng các biện pháp PVTM

Hiện nay, một số FTA thế hệ mới có nhiều quy định chặt chẽ hơn trong việc điều tra, áp dụng biện pháp PVTM đối với đối tác FTA (các điều khoản cao hơn so với quy định WTO). Chính vì vậy, bên cạnh việc phải đảm bảo có một hệ thống văn bản pháp luật tương thích và phù hợp, cơ quan điều tra của Việt Nam còn phải tuân thủ các nghĩa vụ bắt buộc trong các FTA với các đối tác. Chẳng hạn như: Quy định về nguyên tắc thuế thấp hơn, lợi ích công cộng, gia tăng các nghĩa vụ thông báo, tham vấn, cung cấp các thông tin, chế độ bảo mật thông tin... trong từng FTA là các nghĩa vụ tăng thêm buộc Việt Nam phải tuân thủ thực hiện.

Thứ ba, doanh nghiệp Việt Nam chưa sử dụng hoặc ứng phó với các biện pháp PVTM một cách hiệu quả

Trên thực tế, nhiều doanh nghiệp xuất khẩu Việt Nam còn bị động, chưa thực sự nhận thức rõ ràng về nguy cơ xảy ra các vụ việc điều tra PVTM cũng như hệ quả bất lợi của các vụ việc này đối với hoạt động sản xuất, xuất khẩu của doanh nghiệp, thậm chí là của cả ngành. Bên cạnh đó, các doanh nghiệp đôi khi cũng chưa chủ động và tích cực trong việc chuẩn bị, ứng phó với các vụ điều tra PVTM. Nhiều

doanh nghiệp còn có tâm lý né tránh, sợ kiện tụng, điều tra, không tham gia hoặc tham gia không đầy đủ vào công tác ứng phó khi bị nước thành viên FTA điều tra, áp dụng biện pháp PVTM dẫn tới kết quả bất lợi đối với các doanh nghiệp.

Trên cơ sở đó, việc nắm được các quy định về PVTM trong các FTA là tối quan trọng, giúp doanh nghiệp hiểu rõ quyền và nghĩa vụ của mình trong từng hiệp định để đảm bảo rằng trong trường hợp khởi kiện, doanh nghiệp thông tỏ các quy trình điều tra, điều kiện cần đáp ứng là gì, quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp là gì... để có thể phối hợp với cơ quan điều tra, đảm bảo tối đa quyền và lợi ích của doanh nghiệp.

Ngoài việc nắm rõ quy định về PVTM, doanh nghiệp cần ý thức toàn diện và sâu sắc về các công cụ PVTM có trong tay. Hiện tại, Việt Nam đã có một hệ thống quy định pháp luật về PVTM phù hợp với quy định của WTO, thông lệ quốc tế để tiến hành khởi xướng điều tra, áp dụng các biện pháp PVTM nhằm bảo vệ lợi ích của mình trong bối cảnh thực thi FTA. Mặt khác, để đáp ứng quy định mới trong các FTA, hiện nay pháp luật về PVTM của Việt Nam đã có thêm một số thay đổi bổ sung cho phù hợp.

Mặc dù, cơ quan điều tra có thể tự khởi xướng một vụ điều tra, tuy nhiên hầu hết các vụ việc PVTM được khởi xướng dựa trên đơn kiện của các nhà sản xuất trong nước. Vì các nhà sản xuất trong nước là người trực tiếp tiếp cận và phát hiện được các hành vi cạnh tranh không công bằng của các nhà xuất khẩu nước ngoài, hoặc hiểu được những thiệt hại mà ngành sản xuất mình đang gặp phải do FTA gây ra. Trong trường hợp các doanh nghiệp trong nước không gửi đơn kiện, cơ quan có thẩm quyền khó có thể tiến hành cuộc điều tra, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của doanh nghiệp. 

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2017), Luật Quản lý ngoại thương số 05/2017/QH14;
2. Chính phủ (2018), Nghị định số 10/2018/NĐ-CP ngày 15/01/2018 quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý ngoại thương về các biện pháp phòng vệ thương mại;
3. Bộ Công Thương (2018), Thông tư số 06/2018/TT-BCT quy định chi tiết một số nội dung về các biện pháp phòng vệ thương mại;
4. Ban Chỉ đạo Liên ngành Hội nhập quốc tế về kinh tế, Cẩm nang tích hợp các FTA theo từng lĩnh vực – Hướng dẫn thực thi cam kết về phòng vệ thương mại và giải quyết tranh chấp.

Thông tin tác giả:

Cục Phòng vệ thương mại (Bộ Công Thương)

Email: ChiPTQ@moit.gov.vn