

# BIỆN PHÁP TỰ VỆ TRONG PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI

Phan Phương Nam\*

Kim Thị Hạnh\*\*

\*TS. Phó Trưởng Khoa Luật Thương mại, Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

\*\*ThS. Phó trưởng ban thường trực Ban Văn hóa – Xã hội HDND tỉnh Tây Ninh.

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Biện pháp tự vệ, thuế tự vệ, phòng vệ thương mại.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 31/3/2020

Biên tập : 16/4/2020

Duyệt bài : 18/4/2020

## Article Information:

*Keywords:* Safeguard measures, safeguard duties; trade remedies.

## Article History:

Received : 31 Mar. 2020

Edited : 16 Apr. 2020

Approved : 18 Apr. 2020

## 1. Dẫn nhập

Biện pháp tự vệ là một trong các biện pháp phòng vệ thương mại (tự vệ, chống bán phá giá, chống trợ cấp) được các quốc gia áp dụng nhằm bảo vệ nền sản xuất trong nước trước quá trình toàn cầu hóa nền kinh tế. Trong đó, nếu như biện pháp chống bán phá giá (BPCBPG) và biện pháp chống trợ cấp (BPCTC) được áp dụng đối với những hành vi cạnh tranh không lành mạnh nhằm mục đích chiếm lĩnh thị phần của nước nhập

## Tóm tắt:

Bài viết này phân tích, chỉ ra những hạn chế, bất cập của pháp luật Việt Nam trong các quy định về biện pháp tự vệ và đề xuất kiến nghị hoàn thiện các quy định này nhằm bảo vệ có hiệu quả sản xuất trong nước trong quá trình hội nhập kinh tế thế giới.

## Abstract:

This article provides an analysis of and points out the shortcomings in the legal regulations on safeguard measures of Vietnam and also provides recommendations for further improvements of these regulations to effectively protect domestic production in the process of economic integration in the world.

khẩu, thì biện pháp tự vệ (BPTV) được sử dụng để áp dụng cho trường hợp hàng hóa được trợ cấp khi nhập khẩu gây ra thiệt hại đáng kể hoặc đe dọa gây ra thiệt hại đáng kể của ngành sản xuất trong nước hoặc ngăn cản sự hình thành của ngành sản xuất trong nước.

Theo con số thống kê của Bộ Công thương, từ năm 2001 đến năm 2019<sup>1</sup>, có 32 vụ bằng hóa Việt Nam khi xuất khẩu ra ngoài nước đã bị khởi xướng điều tra liên

1 Xem Hội đồng tư vấn về phòng vệ thương mại – VCCI, <http://chongbanphagia.vn/thong-ke-cac-vu-dieu-tra-tu-ve-doi-voi-hang-hoa-viet-nam-tai-thi-truong-nuoc-ngoai-tinh-den-31122019-n20380.html>, truy cập ngày 31/3/2020.

quan đến BPTV, trong đó riêng năm 2018 có 7 vụ<sup>2</sup>. Việt Nam đã tiến hành điều tra 06 vụ tự vệ đối với các sản phẩm hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam<sup>3</sup>. Điều này cho thấy, BPTV đang được Việt Nam và các nước tăng cường sử dụng để bảo vệ nền sản xuất trong nước.

## 2. Thực trạng pháp luật về biện pháp tự vệ

Văn bản pháp luật đầu tiên quy định về BPTV đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam là Pháp lệnh số 42/2002/PL-UBTVQH của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tự vệ trong nhập khẩu hàng hóa nước ngoài vào Việt Nam (Pháp lệnh về tự vệ). Năm 2016, Quốc hội ban hành Luật thuế xuất khẩu, nhập khẩu. Luật thuế xuất khẩu, nhập khẩu đã kế thừa nhiều nội dung trong Pháp lệnh về tự vệ. Trong điều kiện hội nhập thế giới, để đáp ứng yêu cầu bảo vệ nền sản xuất hàng hóa trong nước, ngày 12/06/2017, Quốc hội đã ban hành Luật Quản lý ngoại thương (Luật QLNT 2017); ngày 15/01/2018, Chính Phủ ban hành Nghị định số 10/2018/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý ngoại thương về các biện pháp phòng vệ thương mại (Nghị định số 10/2018); ngày 29/11/2019, Bộ Công thương ban hành Thông tư số 37/2019/TT-BCT quy định chi tiết một số nội dung về các biện pháp phòng vệ thương mại (Thông tư số 37/2019). Nhìn chung, các văn bản pháp luật hiện hành về biện pháp tự vệ đã quy định khá đầy đủ về nội dung, điều kiện áp dụng biện pháp tự vệ, căn cứ điều tra, nội dung điều tra áp dụng biện pháp tự vệ... Về cơ bản, những quy định này đã đáp ứng được yêu cầu bảo vệ thị

trường sản xuất và tiêu dùng trong nước. Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật về biện pháp tự vệ còn một số hạn chế sau:

### Thứ nhất, về biện pháp tự vệ tạm thời

Khoản 1 Điều 95 Luật QLNT 2017 quy định, Bộ trưởng Bộ Công thương (BCT) có thể quyết định BPTV tạm thời dựa vào kết luận sơ bộ của cơ quan điều tra (CQĐT) “trước khi kết thúc điều tra, nếu xét thấy việc chậm thi hành BPTV gây ra thiệt hại nghiêm trọng hoặc đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng của ngành sản xuất trong nước và thiệt hại đó khó có thể khắc phục về sau. Thời hạn áp dụng BPTV tạm thời là không quá 200 ngày kể từ ngày bắt đầu áp dụng BPTV tạm thời”. Về cơ bản, nội dung này đã tuân thủ và kế thừa các quy định tại Điều 6 của Hiệp định về tự vệ (Agreement on Safeguards, - Hiệp định SG). Tuy nhiên, Hiệp định SG của WTO cũng như pháp luật Việt Nam chưa xác định rõ là BPTV tạm thời có thể được gia hạn hay không? Điều này sẽ dẫn đến cách hiểu và áp dụng pháp luật không thống nhất trên thực tế.

Mặc dù Điều 96 Luật QLNT 2017 có đề cập đến việc gia hạn BPTV, nhưng không thể khẳng định rằng, việc gia hạn sẽ áp dụng cho toàn bộ các BPTV bao gồm cả BPTV tạm thời vì những lý do sau:

Khoản 1 và 2 Điều 96 Luật QLNT 2017 có quy định về rà soát giữa kỳ và rà soát cuối kỳ nên những quy định này chỉ áp dụng khi đã có kết luận và cơ quan có thẩm quyền đã tiến hành áp dụng BPTV chính thức. Do vậy, các quy định này không thể áp dụng cho các quy định về BPTV tạm thời.

2 Bộ Công thương (2019), Báo cáo xuất khẩu, nhập khẩu năm 2018, Nxb. Công thương, Hà Nội 2019, tr.143.

3 Xem Hội đồng tư vấn về phòng vệ thương mại – VCCI, <http://chongbanphagia.vn/tong-hop-so-lieu-cac-vu-dieu-tra-tu-ve-doi-voi-hang-nhap-khau-vao-viet-nam-tinh-den-31122019-n20377.html>, truy cập ngày 31/3/2020.

Khoản 3 Điều 96 Luật QLNT 2017 quy định về việc rà soát phạm vi hàng hóa bị áp dụng BPTV được thực hiện khi các nhà nhập khẩu hàng hóa bị áp dụng BPTV yêu cầu Cơ quan điều tra thực hiện rà soát phạm vi hàng hóa bị áp dụng BPTV. Trong khi nội dung quy định đang bàn đến là việc chủ động gia hạn thời gian áp dụng BPTV tạm thời từ cơ quan có thẩm quyền trong quá trình thực hiện hoạt động của mình nhằm thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao. Vì vậy, trường hợp không có yêu cầu rà soát từ các nhà nhập khẩu hàng hóa bị áp dụng BPTV nhưng nếu cơ quan có thẩm quyền thấy cần thiết phải gia hạn thì không thể nào áp dụng quy định tại khoản 3 Điều 96 Luật QLNT 2017.

Từ phân tích trên, chúng tôi cho rằng, nội dung Điều 96 Luật QLNT 2017 chưa thể giải quyết và cũng không thể giải quyết được sự bất cập trong việc không có quy định rõ ràng về việc có hay không có gia hạn thời gian áp dụng BPTV tạm thời của Luật QLNT 2017.

### *Thứ hai, về các biện pháp tự vệ khác*

Điều 91 Luật QLNT 2017 quy định các biện pháp tự vệ bao gồm:

- a) Áp dụng thuế tự vệ;
- b) Áp dụng hạn ngạch nhập khẩu;
- c) Áp dụng hạn ngạch thuế quan;
- d) Cấp giấy phép nhập khẩu;
- đ) Các biện pháp tự vệ khác.

Quy định của điểm đ là chưa phù hợp với quy định của WTO và các Hiệp định thương mại mà Việt Nam tham gia. Cụ thể là:

Theo WTO, “nguyên tắc minh bạch hoá yêu cầu các nước phải công khai, minh bạch

*các loại thủ tục, chính sách và quy định để các nước thành viên biết rõ ràng và cụ thể loại bỏ tình trạng mập mờ về quy định và thủ tục*”<sup>4</sup>. Việc điểm đ quy định “các biện pháp tự vệ khác” mà không rõ đó là biện pháp gì là không đúng với yêu cầu của nguyên tắc minh bạch hóa. Điều này trái với những mục tiêu cốt lõi của WTO.

Trong các Hiệp định thương mại mà Việt Nam tham gia, không có bất kỳ Hiệp định nào đề nghị các BPTV có thể áp dụng là “các biện pháp khác”.

### *Thứ ba, về việc bồi thường khi áp dụng biện pháp tự vệ*

Quốc gia nhập khẩu áp dụng BPTV nhằm tạo điều kiện cho ngành sản xuất trong nước có thời gian tự điều chỉnh để đủ sức cạnh tranh với hàng hóa nhập khẩu. Vì vậy, việc áp dụng BPTV gây ảnh hưởng nhất định đối với các bên liên quan. Trong một số trường hợp, nước nhập khẩu phải tiến hành việc bồi thường khi áp dụng biện pháp này.

Điều 98 Luật QLNT 2017 quy định: “1. Việc bồi thường và mức độ bồi thường thiệt hại do áp dụng BPTV được thực hiện theo quy định của pháp luật Việt Nam, điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

2. Việc bồi thường và mức độ bồi thường thiệt hại được xác định trên cơ sở kết quả tham vấn giữa các bên liên quan.

3. Bộ Công Thương chủ trì, phối hợp với Bộ, cơ quan ngang Bộ có liên quan xây dựng phương án bồi thường trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt trước khi tiến hành tham vấn với bên bị thiệt hại do áp dụng BPTV”

4 Nguyễn Thường Lạng, Các nguyên tắc WTO với việc định dạng các tiêu chuẩn môi trường trong kinh doanh ở Việt Nam trên <http://www.trungtamwto.vn/chuyen-de/2120-cac-nguyen-tac-wto-voi-viec-dinh-dang-cac-tieu-chuan-moi-trong-kinh-doanh-o-viet-nam>, truy cập ngày 21/12/2019.

Quy định trên mang tính định hướng cho việc bồi thường khi áp dụng BPTV của Việt Nam. Để thực hiện quy định này trên thực tế cần phải có văn bản hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, cho đến nay, cơ quan có thẩm quyền vẫn chưa ban hành văn bản hướng dẫn quy định này. Đây là một trong những hạn chế của pháp luật Việt Nam về BPTV cần sớm được khắc phục.

### 3. Kiến nghị

Để bảo đảm phát huy hiệu quả của các BPTV trong việc bảo vệ ngành sản xuất trong nước ở nước ta hiện nay, chúng tôi có một số kiến nghị sau:

*Thứ nhất*, sửa đổi đoạn 2 khoản 1 Điều 95 Luật QLNT 2017 theo hướng xác định rõ cơ quan có thẩm quyền được gia hạn thời gian áp dụng BPTV tạm thời nhưng vẫn đảm bảo thời gian áp dụng biện pháp này là không quá 200 ngày kể từ ngày quyết định áp dụng BPTV tạm thời có hiệu lực. Theo đó, đoạn 2 khoản 1 Điều 95 Luật QLNT 2017 được viết lại như sau: “*Thời hạn áp dụng biện pháp tự vệ tạm thời là không quá 200 ngày kể từ ngày quyết định áp dụng biện pháp tự vệ tạm thời có hiệu lực. Bộ trưởng Bộ Công thương có thể gia hạn áp dụng biện pháp tự vệ tạm thời nhưng không quá 60 ngày*”.

*Thứ hai*, sửa đổi đoạn 1 khoản 1 Điều 95 Luật QLNT 2017 theo hướng bảo đảm sự thống nhất trong các quy định của Luật QLNT 2017 cũng như giữa quy định của Luật QLNT 2017 với quy định của các văn bản luật chuyên ngành khác. Theo đó, có hai

phương án thể hiện khoản 1 Điều 95 Luật QLNT 2017:

Phương án 1: đoạn 1 khoản 1 Điều 95 Luật QLNT 2017 được viết lại như sau: “Việc áp dụng *thuế tự vệ tạm thời dưới hình thức thuế nhập khẩu bổ sung* do Bộ trưởng Bộ Công thương quyết định căn cứ vào kết luận sơ bộ của cơ quan điều tra trước khi kết thúc điều tra, nếu xét thấy việc chậm thi hành biện pháp tự vệ gây ra thiệt hại nghiêm trọng hoặc đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng của ngành sản xuất trong nước và thiệt hại đó khó có thể khắc phục về sau”. Việc thay cụm từ “thuế tự vệ tạm thời dưới hình thức thuế nhập khẩu bổ sung” cho cụm từ “biện pháp tự vệ tạm thời” nhằm:

Đảm bảo sự thống nhất với quy định của khoản 1 Điều 81, khoản 1 Điều 89 Luật QLNT 2017 khi quy định về biện pháp chống phá giá, chống trợ cấp tạm thời bằng công cụ thuế. Quy định này cũng phù hợp với quy định của Điều 6 Hiệp định SG của WTO<sup>5</sup>.

Đảm bảo sự thống nhất giữa Luật QLNT 2017 với Luật Thuế xuất khẩu, nhập khẩu năm 2016 và các văn bản pháp luật khác. Khoản 7 Điều 4 Luật thuế Xuất khẩu, nhập khẩu năm 2016 quy định: “Thuế tự vệ là thuế nhập khẩu bổ sung được áp dụng trong trường hợp nhập khẩu hàng hóa quá mức vào Việt Nam gây thiệt hại nghiêm trọng cho ngành sản xuất trong nước hoặc ngăn cản sự hình thành của ngành sản xuất trong nước”; khoản 2 Điều 52 Nghị định số

5 Điều 6 của SG quy định: “Trong trường hợp nghiêm trọng mà sự chậm trễ có thể gây ra thiệt hại khó có thể khắc phục được, một Thành viên có thể áp dụng biện pháp tự vệ tạm thời dựa trên xác định sơ bộ rằng có chứng cứ rõ ràng chứng tỏ gia tăng nhập khẩu đã gây ra hoặc đe dọa gây ra tổn hại nghiêm trọng. Thời hạn áp dụng biện pháp tạm thời không được quá 200 ngày và trong suốt thời hạn đó các yêu cầu từ Điều 2 đến 7 và Điều 12 phải được tuân thủ. Các biện pháp này được áp dụng dưới hình thức tăng thuế và sẽ được hoàn trả ngay nếu điều tra sau đó...”.

10/2018/NĐ-CP quy định: “Biện pháp tự vệ tạm thời chỉ được áp dụng dưới hình thức thuế nhập khẩu bổ sung”. Như vậy, có thể thấy rằng, bản chất của “biện pháp tự vệ tạm thời” chính là “thuế tự vệ tạm thời”.

Phương án 2: Đoạn 1 khoản 1 Điều 95 Luật QLNT 2017 được viết lại như sau: “Việc áp dụng biện pháp tự vệ tạm thời dưới hình thức thuế nhập khẩu bổ sung do Bộ trưởng Bộ Công thương quyết định căn cứ vào kết luận sơ bộ của cơ quan điều tra trước khi kết thúc điều tra, nếu xét thấy việc chậm thi hành biện pháp tự vệ gây ra thiệt hại nghiêm trọng hoặc đe dọa gây ra thiệt hại nghiêm trọng của ngành sản xuất trong nước và thiệt hại đó khó có thể khắc phục về sau. Chính Phủ quy định chi tiết hình thức áp dụng của biện pháp tự vệ tạm thời”; theo đó, việc Chính phủ quy định chi tiết hình thức áp dụng BPTV tạm thời sẽ hợp lý và phù hợp với quy định của Điều 11 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Chúng tôi cho rằng, mặc dù phương án thứ 2 là phương án mang tính an toàn và đảm bảo sự ổn định lâu dài trong các quy định của văn bản luật nhưng phương án 1 là hợp lý hơn vì nó đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch trong các quy định của pháp luật cũng như

phù hợp với quy định của nhiều quốc gia trên thế giới.

*Thứ ba*, mặc dù khoản 3 Điều 6 Luật QLNT 2017 quy định nguyên tắc quản lý nhà nước về ngoại thương là: “*Bảo đảm thực hiện đầy đủ các nguyên tắc đối xử tối huệ quốc, đối xử quốc gia trong hoạt động ngoại thương theo pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên*”, nhưng quy định này chưa thể hiện rõ việc áp dụng các BPTV phải phù hợp với các Hiệp định thương mại mà Việt Nam đã ký kết. Vì vậy, điểm đ khoản 2 Điều 91 Luật QLNT 2017 nên được viết lại như sau: đ) *Các biện pháp tự vệ khác phù hợp với quy định của các Hiệp định thương mại mà Việt Nam đã ký kết.*

*Thứ tư*, sửa đổi khoản 4 Điều 98 Luật QLNT 2017 về bồi thường do áp dụng BPTV theo hướng quy định rõ cơ quan “*xác định việc bồi thường và mức độ bồi thường*”; xác định thời gian cụ thể để các cơ quan có liên quan trình phương án bồi thường và mức độ bồi thường cho Thủ tướng Chính phủ, để Chính phủ xem xét, quyết định nhằm tạo điều kiện cho quá trình tham vấn giữa các bên liên quan trong hoạt động này và giao cho Chính phủ quy định chi tiết điều này ■

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiệp định về việc thực thi Điều XIX của Hiệp định chung về thuế quan và thương mại 1994.
2. Hiệp định Thương mại tự do ASEAN-Ân Độ (AIFTA) năm 2009.
3. Hiệp định Thương mại hàng hóa ASEAN – Hàn Quốc (AKFTA) năm 2005.
4. Hiệp định Đối tác kinh tế Việt Nam – Nhật Bản (VJPEA) năm 2008.
5. Hiệp định Thương mại hàng hóa ASEAN- Australia-New Zealand (AANZFTA) năm 2009.
6. Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Chi lê (VCFTA) năm 2011.