|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ CÔNG THƯƠNG­­­­** | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
| Số: /TTr-BCT | *Hà Nội, ngày tháng 03 năm 2023* |

**Dự thảo 2**

**TỜ TRÌNH**

**Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 14/2018/NĐ-CP ngày 23 tháng 01 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết về hoạt động thương mại biên giới**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); thực hiện ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Minh Khái về việc sửa đổi, bổ sung Nghị định số 14/2018/NĐ-CP ngày 23 tháng 01 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết về hoạt động thương mại biên giới tại văn bản số 643/VPCP-KTTH ngày 04 tháng 02 năm 2023 của Văn phòng Chính phủ, Bộ Công Thương kính trình Chính phủ Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 14/2018/NĐ-CP ngày 23 tháng 01 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết về hoạt động thương mại biên giới như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH NGHỊ ĐỊNH SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA NGHỊ ĐỊNH SỐ 14/2018/NĐ-CP**

Quá trình triển khai thực hiện Nghị định số 14/2018/NĐ-CP trong thời gian qua đã phát sinh một số tồn tại khó khăn, vướng mắc trong hoạt động thương mại biên giới, cụ thể như sau:

1. Hoạt động thương mại khu vực biên giới tuy có tăng trưởng qua các năm nhưng nhìn chung chưa thật sự sôi động, quy mô còn hạn chế, mặt hàng xuất nhập khẩu chưa phong phú, chưa tương xứng với tiềm năng hiện có.

2. Khu vực cửa khẩu biên giới một số nơi chưa được đầu tư xây dựng đồng bộ; việc huy động, thu hút các nguồn lực đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng khu vực cửa khẩu còn hạn chế, tiến độ xây dựng còn chậm.

3. Công tác tuyên truyền quy định pháp luật về thương mại biên giới đã được thực hiện nhưng còn hạn chế. Trình độ dân trí, nhận thức của cư dân biên giới đa phần vẫn còn hạn chế, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số. Đời sống của đa số cư dân vùng biên giới nhìn chung còn thấp. Một bộ phận cư dân biên giới không có nghề nghiệp ổn định, khó khăn trong cuộc sống nên dễ bị các đối tượng buôn lậu lôi kéo, lợi dụng thực hiện các hành vi vi phạm.

4. Tình trạng ùn tắc hàng hóa tại khu vực cửa khẩu vẫn còn diễn ra khi vào thời điểm thu hoạch chính vụ hoặc vào các dịp Lễ, Tết, đặc biệt tại các cửa khẩu biên giới phía Bắc.

5. Một số quy định hiện nay được đánh giá là không còn phù hợp hoặc không theo kịp tình hình phát triển thương mại biên giới trong thực tế cũng như chính sách, định hướng quản lý biên giới, phát triển xuất nhập khẩu nói chung hiện nay.

- Các quy định hiện nay rất thông thoáng đối với hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa qua biên giới đất liền, đặc biệt là với xuất khẩu, cụ thể: (i) mọi tổ chức, cá nhân có đăng ký kinh doanh (thương nhân) đều được quyền xuất khẩu hàng hóa qua biên giới. Cá nhân không có đăng ký kinh doanh, nếu cư trú tại khu vực biên giới, cũng được quyền xuất khẩu hàng hóa qua biên giới nếu đó là hàng sản xuất tại Việt Nam. Nói chung, thương nhân và cư dân có thể xuất khẩu tất cả các loại hàng hóa, trừ hàng hóa cấm xuất khẩu; (ii) việc xuất khẩu hàng hóa có thể được thực hiện ở tất cả các cửa khẩu cũng như lối mở; (iii) thương nhân và cư dân không nhất thiết phải xuất trình hợp đồng mua bán bằng văn bản với cơ quan hải quan khi xuất khẩu hàng hóa. Thương nhân có thể tự lập bảng kê hàng hóa để thay cho hợp đồng; (iv) đồng tiền thanh toán và phương thức thanh toán đối với hoạt động xuất khẩu cũng rất linh hoạt.

Điều này đã và đang phần nào gây khó khăn cho các cơ quan quản lý nhà nước, các lực lượng chức năng thực thi tại khu vực cửa khẩu trong công tác thống kê chính xác số liệu xuất nhập khẩu theo đúng mục đích, hình thức thương mại; trong công tác kiểm dịch, kiểm tra, kiểm soát hàng hóa, phòng chống gian lận thương mại, buôn lậu một cách có hiệu quả.

-Theo đánh giá của một số địa phương, khoản 2 Điều 6 Nghị định số 14/2018/NĐ-CP chưa quy định rõ quy chuẩn, điều kiện cơ sở hạ tầng nên đã gây khó khăn cho các tỉnh trong công tác triển khai thực hiện.

- Theo đánh giá của Bộ Quốc phòng, khoản 3 Điều 6 Nghị định số 14/2018/NĐ-CP chưa phù hợp với quy định tại khoản 3, Điều 5 của Nghị định số 112/2014/NĐ-CP ngày 21 tháng 11 năm 2014 của Chính phủ quy định về quản lý cửa khẩu biên giới đất liền về nguyên tắc xuất nhập qua cửa khẩu biên giới.

- Tại Điều 21, Điều 22, Chương V của Nghị định số 14/2018/NĐ-CP quy định công dân hai Bên có chung biên giới Việt Nam - Lào và Việt Nam - Campuchia có thể sử dụng chứng minh nhân dân/căn cước công dân qua lại biên giới và chợ biên giới, tuy nhiên quy định này không phù hợp với Hiệp định về Quy chế quản lý biên giới và cửa khẩu biên giới đất liền Việt Nam - Lào năm 2016, Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người Việt Nam tại nước ngoài (Luật số 47/2014/QH13 ngày 16/6/2014), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam (Luật số 49/2019/QH14 ngày 22/11/2019) và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan (*các giấy tờ được phép xuất nhập cảnh qua biên giới với Lào không bao gồm chứng minh nhân dân*).

6. Riêng đối với tuyến biên giới Việt Nam - Trung Quốc:

Bên cạnh hoạt động xuất nhập khẩu theo thông lệ quốc tế tại khu vực biên giới giữa Việt Nam và Trung Quốc, hoạt động xuất nhập khẩu theo hình thức trao đổi cư dân biên giới diễn ra khá sôi động. Theo quy định của Trung Quốc, hàng hoá nhập khẩu vào thị trường Trung Quốc theo hình thức trao đổi cư dân biên giới sẽ được hưởng một số ưu đãi nhất định, ví dụ như được miễn kiểm dịch, không cần hợp đồng, không cần thanh toán qua ngân hàng và được miễn thuế nếu giá trị hàng hóa trao đổi không vượt quá 8.000 Nhân dân tệ/người/ngày. Đặc biệt, nhiều nông sản của Việt Nam mặc dù chưa được phép nhập khẩu chính thức vào Trung Quốc (như nhiều loại trái cây, thịt lợn) nhưng vẫn có thể bán vào Trung Quốc theo hình thức trao đổi cư dân. Do có các ưu đãi này, các doanh nghiệp Trung Quốc đã tận dụng hình thức trao đổi cư dân để buôn bán lớn, cụ thể là lập danh sách cư dân, sau đó gom tiêu chuẩn miễn thuế của cư dân để nhập khẩu các lô hàng lớn. Đây chính là hoạt động “tiểu ngạch” như vẫn được đề cập tới thời gian qua. Hàng hóa xuất khẩu theo hình thức trao đổi cư dân (tiểu ngạch), sau khi qua biên giới, sẽ được gom về tiêu thụ tại các chợ biên giới bên phía Trung Quốc.

Có thể nói, các ưu đãi của Trung Quốc đối với hình thức “trao đổi cư dân” kết hợp với chính sách có tính tương thích cao của Việt Nam là nguyên nhân chính dẫn đến việc hình thành hình thức “xuất khẩu tiểu ngạch”. Dù chỉ chiếm một phần nhỏ trong tổng xuất khẩu sang Trung Quốc nhưng lại có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với các mặt hàng chưa được phép xuất khẩu chính thức vào Trung Quốc (như chanh leo, na, roi) hoặc chưa đáp ứng được tiêu chuẩn của Trung Quốc (như không có mã số vùng trồng, mã số doanh nghiệp …). Thậm chí, để tận dụng ưu đãi thuế, một số mặt hàng tuy đã được phép xuất khẩu chính thức vào Trung Quốc (như sản phẩm sắn, quả vải) vẫn chủ động chuyển sang hình thức tiểu ngạch để xuất khẩu vào Trung Quốc.

Trong những năm gần đây, Trung Quốc đã (i) tăng cường quản lý, kiểm soát hoạt động nhập khẩu tại khu vực biên giới; (ii) tổ chức truyền thông nâng cao nhận thức cho doanh nghiệp và người tiêu dùng Trung Quốc về vệ sinh an toàn thực phẩm; (iii) siết chặt công tác kiểm dịch, kiểm nghiệm và quản lý chất lượng sản phẩm nông sản nhập khẩu thông qua các thủ tục mang tính kỹ thuật như truy xuất nguồn gốc, yêu cầu đăng ký vùng nuôi trồng và doanh nghiệp xuất khẩu đối với nông sản, thực phẩm; quản lý an toàn thực phẩm xuất nhập khẩu (Trung Quốc đã ban hành và chính thức áp dụng Lệnh 248, Lệnh 249 từ ngày 01 tháng 01 năm 2022); v.v.. Chính vì vậy, phương thức xuất khẩu tiểu ngạch ngày càng bấp bênh, không bền vững, không còn có nhiều cơ hội cho hàng nông thủy sản của Việt Nam, đặc biệt là những hàng nông thủy sản chưa đăng ký truy suất nguồn gốc.

Từ thực tiễn các khó khăn, vướng mắc nêu trên, để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong hoạt động thương mại biên giới và khắc phục những vướng mắc, bất cập phát sinh, việc xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 14/2018/NĐ-CP là cần thiết.

**II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

**1. Mục đích**

Việc xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 14/2018/NĐ-CP hướng đến các mục đích sau:

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong hoạt động thương mại biên giới.

- Khắc phục những tồn tại, vướng mắc, bất cập phát sinh từ thực tiễn thi hành Nghị định số 14/2018/NĐ-CP như khắc phục tình trạng ùn tắc hàng hoá tại các cửa khẩu biên giới thời gian qua, thúc đẩy xuất khẩu hàng hoá (đặc biệt là nông sản) qua các cửa khẩu biên giới phía Bắc theo hình thức thương mại chính ngạch.

**2. Quan điểm xây dựng Dự thảo Nghị định**

Việc đề xuất xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 14/2018/NĐ-CP được tiến hành trên cơ sở các quan điểm sau đây:

- Đưa hoạt động trao đổi, mua bán hàng hóa của cư dân biên giới về đúng bản chất của trao đổi cư dân. Không cho phép lợi dụng hình thức trao đổi cư dân để buôn bán lớn.

- Hàng hóa xuất khẩu, bao gồm cả nông sản, xuất khẩu dưới bất kỳ hình thức nào, qua bất kỳ cửa khẩu nào, đều phải đáp ứng được các điều kiện như xuất khẩu qua cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính (xuất khẩu chính ngạch).

- Kết hợp nhuần nhuyễn giữa áp dụng biện pháp hành chính và tuyên truyền, vận động, tạo đồng thuận trong xã hội, nhất là sự đồng thuận của bà con nông dân.

- Không thay đổi đột ngột mà từng bước triển khai theo lộ trình đủ dài để hoạt động xuất khẩu dần thích nghi.

**III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Minh Khái tại văn bản số 643/VPCP-KTTH nêu trên; thực hiện trình tự, thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Bộ Công Thương đã triển khai các công việc sau:

(1) Thành lập Ban soạn thảo và Tổ biên tập xây dựng dự thảo Nghị định (Quyết định số …/QĐ-BCT ngày …/…/2023 của Bộ trưởng Bộ Công Thương).

(2) Rà soát các quy định, xây dựng dự thảo Báo cáo đánh giá tác động về các phương án sửa đổi, bổ sung quy định tại Nghị định số 14/2018/NĐ-CP.

(3) Xây dựng dự thảo Tờ trình, dự thảo Nghị định.

(4) Lấy ý kiến của các Bộ, ngành, địa phương, đối tượng chịu sự tác động của Nghị định bằng văn bản.

(5) Đăng tải toàn bộ dự thảo Tờ trình, dự thảo Nghị định, dự thảo Báo cáo đánh giá tác động trên Cổng Thông tin điện tử của Bộ Công Thương và Cổng Thông tin điện tử của Chính phủ.

(6) Tổ chức họp Ban soạn thảo, Tổ biên tập xây dựng dự thảo Nghị định.

(7) Tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến tham gia của các cơ quan, tổ chức; gửi Bộ Tư pháp thẩm định hồ sơ xây dựng dự thảo Nghị định theo quy định.

(8) Trên cơ sở tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, Bộ Công Thương đã hoàn thiện dự thảo Nghị định trình Chính phủ xem xét, ban hành.

**IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

**1. Bố cục**

Dự thảo Nghị định gồm có 03 Điều với kết cấu như sau:

- Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 14/2018/NĐ-CP

- Điều 2. Điều khoản chuyển tiếp

- Điều 3. Điều khoản thi hành

**2. Nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định**

**a) Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 14/2018/NĐ-CP**

**-** Sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 3 theo hướng điều chỉnh phạm vi đối tượng cư dân biên giới áp dụng theo Nghị định số 14/2018/NĐ-CP

**-** Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 6 theo hướng quy định chi tiết các Bộ phối hợp, tham gia ý kiến với Ủy ban nhân dân tỉnh biên giới để quyết định công bố danh mục các cửa khẩu phụ, lối mở biên giới được phép thực hiện hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 21 theo hướng điều chỉnh quy định về các giấy tờ xuất nhập cảnh phù hợp với các quy định pháp luật hiện hành.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 22 theo hướng điều chỉnh quy định về các giấy tờ xuất nhập cảnh phù hợp với các quy định pháp luật hiện hành.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 24 theo hướng bổ sung trách nhiệm của Bộ Tài chính về việc chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan và Ủy ban nhân dân tỉnh biên giới xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa của cư dân, thương nhân biên giới, định kỳ ngày 10 hàng tháng cung cấp thông tin, số liệu cho Bộ Công Thương, Ủy ban nhân dân các tỉnh biên giới và cung cấp thông tin, số liệu đột xuất theo đề nghị của Bộ Công Thương để phục vụ công tác chỉ đạo, điều hành.

**c) Điều 2. Điều khoản chuyển tiếp**

1. Kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2025, giảm số lần được miễn thuế và số tiền được miễn thuế cho nhập khẩu hàng hoá theo hình thức trao đổi cư dân để hài hòa, đồng bộ với việc thay đổi chính sách đ­ối với xuất khẩu hàng hoá theo hình thức trao đổi cư dân.

2. Kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2025, hàng hóa xuất khẩu phải đáp ứng đầy đủ tiêu chuẩn chất lượng, quy định về truy xuất nguồn gốc theo yêu cầu của nước nhập khẩu kể cả đối với hàng hóa trao đổi cư dân biên giới.

3. Kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2025, chỉ cư dân cư trú tại khu vực biên giới mới được phép xuất khẩu theo hình thức trao đổi cư dân. Chính thức áp dụng định mức mới đối với mua bán, trao đổi hàng hóa của cư dân biên giới. Ngoài ra, khi thực hiện hoạt động mua bán, trao đổi hàng hóa qua biên giới, cư dân phải có mặt để làm thủ tục xuất cảnh.

4. Kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2026, các mặt hàng đã được xuất khẩu vào Trung Quốc theo hình thức chính ngạch chỉ được phép làm thủ tục xuất khẩu tại cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính (cửa khẩu song phương) và các cửa khẩu phụ, lối mở đã đạt thỏa thuận song phương về cho phép xuất nhập khẩu, trao đổi hàng hóa.

5. Kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2027, dừng toàn bộ hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu hàng hoá tại tất cả các cửa khẩu, lối mở biên giới chưa đạt được thoả thuận song phương về việc mở cửa khẩu, lối mở biên giới.

6. Kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2028, tại tất cả các cửa khẩu, lối mở chỉ cho phép làm thủ tục xuất khẩu sang Trung Quốc các mặt hàng đã vào được Trung Quốc qua cửa khẩu quốc tế, cửa khẩu chính.

**d) Điều 3. Điều khoản thi hành**

- Hiệu lực thi hành

- Trách nhiệm thi hành

**V. TIẾP THU, GIẢI TRÌNH Ý KIẾN THẨM ĐỊNH CỦA BỘ TƯ PHÁP**

**…..**

Trên đây là Tờ trình về Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 14/2018/NĐ-CP ngày 23 tháng 01 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết về hoạt động thương mại biên giới, Bộ Công Thương kính trình Chính phủ xem xét, quyết định.

*Bộ Công Thương xin gửi kèm theo:*

*- Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 14/2018/NĐ-CP ngày 23 tháng 01 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết về hoạt động thương mại biên giới;*

*- Báo cáo về rà soát các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 14/2018/NĐ-CP;*

*- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản;*

*- Bản chụp ý kiến góp ý của các bộ, cơ quan ngang bộ;*

*- Báo cáo đánh giá tác động của chính sách.*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Thủ tướng Chính phủ (để b/c);  - Các PTTgCP (để b/c);  - Văn phòng Chính phủ;  - Các Bộ: CA, QP, TC, NG, TP, KH&ĐT, NN&PTNT,YT, GTVT, LĐTB&XH;  - Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;  - UBND các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương;  - Ban chỉ đạo Quốc gia chống buôn lậu, gian lận thương mại và hàng giả.  - Các Thứ trưởng;  - Các đơn vị: PC, TTTNH, QLTT, AP;  - Lưu: VT, XNK (2). | **BỘ TRƯỞNG**  **Nguyễn Hồng Diên** |