|  |  |
| --- | --- |
| **CHÍNH PHỦ** | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập – Tự do – Hạnh phúc** |
| Số: 442/TTr-CP | *Hà Nội, ngày 04 tháng 10 năm 2019* |

**TỜ TRÌNH**

**Luật Doanh nghiệp (sửa đổi)**

Kính gửi: Quốc hội

Thực hiện Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị quyết số 78/2019/QH14 ngày 11/6/2019 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2020, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019, Chính phủ trình Quốc hội dự án Luật Doanh nghiệp (sửa đổi) như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT**

Luật Doanh nghiệp và các nghị định hướng dẫn thi hành đã có những tác động tích cực trong tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi, bình đẳng, thúc đẩy thành lập, phát triển và mở rộng kinh doanh của các doanh nghiệp. Năm 2018, cả nước có 131.275 doanh nghiệp thành lập mới với số vốn đăng ký là 1.478.101 tỷ đồng ; so với năm 2014 (trước khi Luật doanh nghiệp có hiệu lực), số lượng doanh nghiệp thành lập mới tăng gấp 1,75 lần (so với 74.842 doanh nghiệp năm 2014) và số vốn đăng ký thành lập mới tăng gấp 3,4 lần (so với 432.286 tỷ đồng năm 2014). Một số một nội dung quan trọng của Luật như đăng ký doanh nghiệp, bảo vệ cổ đông thiểu số được ghi nhận đã có thay đổi mạnh mẽ. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, chỉ số khởi sự kinh doanh của Việt Nam năm 2019 đã tăng 21 hạng, hiện xếp hạng 104/190 (từ hạng 125/190 năm 2014); tổng thời gian thực hiện thủ tục này giảm từ 34 ngày xuống chỉ còn 17 ngày. Quy định về bảo vệ cổ đông, nhà đầu tư có cải thiện mạnh mẽ, hiện xếp hạng 89/190 quốc gia (tăng 28 hạng so với năm 2014 và 90 hạng so với năm 2013).

Tuy vậy, bên cạnh những mặt tích cực, một số nội dung của Luật Doanh nghiệp không còn phù hợp với thực tiễn, tạo gánh nặng chi phí, thời gian cho doanh nghiệp trong việc tuân thủ; một số nội dung không còn tương thích với một số quy định của luật mới ban hành. Ngoài ra, một số nội dung khác cần được tiếp tục hoàn thiện để nâng cao chất lượng tổ chức quản trị doanh nghiệp theo thông lệ quốc tế tốt, tăng mức độ an toàn cho cổ đông, nhà đầu tư nhằm nâng cao chất lượng môi trường kinh doanh theo yêu cầu của Chính phủ. Rà soát, đánh giá cho thấy các nội dung còn khiếm khuyết hoặc cần hoàn thiện tốt hơn nữa như sau:

Một là, một số thủ tục hành chính để đăng ký doanh nghiệp không còn phù hợp, không còn cần thiết, tạo ra gánh nặng chi phí và làm chậm quá trình gia nhập thị trường, như : thủ tục thông báo mẫu dấu (Điều 44), thủ tục báo cáo thay đổi thông tin người quản lý doanh nghiệp (Điều 12). Ngoài ra, việc sửa đổi nội dung này của Luật nhằm nâng hạng chỉ số gia nhập thị trường theo yêu cầu của Nghị quyết số 02/NQ-CP năm 2019 của Chính phủ.

Hai là,một số quy định của Luật về quản trị doanh nghiệp chưa thực sự tạo thuận lợi cho cổ đông, nhà đầu tư thực hiện quyền của mình, thậm chí tạo thêm rào cản, bị cổ đông lớn và công ty lạm dụng gây tổn hại đến lợi ích của cổ đông khác. Luật quy định một số yêu cầu, điều kiện gây khó khăn cho cổ đông, nhóm cổ đông nhỏ tham gia vào các quyết định quan trọng của công ty, như đề cử người vào Hội đồng quản trị và tiếp cận thông tin về hoạt động của công ty. Các cổ đông thường gặp nhiều trở ngại trong tiếp cận thông tin cần thiết để khởi kiện người quản lý công ty trong trường hợp họ lạm dụng địa vị, quyền hạn gây thiệt hại cho công ty, cổ đông. Ngoài ra, một số quy định khác của Luật Doanh nghiệp về quản trị doanh nghiệp cũng chưa phù hợp với thực tiễn, như: yêu cầu kiểm soát viên công ty cổ phần do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ phải là kiểm toán viên hoặc kế toán viên đã có chứng chỉ là yêu cầu cao hơn so với thực tế; do số lượng kiểm toán viên, kế toán viên đã có chứng chỉ là không nhiều.

Ba là, quy định về tổ chức lại doanh nghiệp còn có một số bất cập, hạn chế, như: quy định về chia doanh nghiệp và tách doanh nghiệp không bao quát được hết các phương thức, các trường hợp chia, tách doanh nghiệp trên thực tế; dẫn đến hạn chế quyền, lựa chọn của doanh nghiệp trong tổ chức lại doanh nghiệp. Các quy định về hợp nhất, sáp nhập được xây dựng dựa trên nội dung Luật Cạnh tranh 2005; do đó, không tương thích với quy định mới của Luật Cạnh tranh năm 2018.

Bốn là, về tổ chức quản trị đối với doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có phần vốn góp của Nhà nước.

Cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động DNNN là một chủ trương lớn của Đảng và Chính phủ ở nước ta. Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước (sau đây gọi tắt là Nghị quyết số 12-NQ/TW) đã chỉ rõ các quan điểm chỉ đạo:

- Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cổ phần, vốn góp chi phối; được tổ chức và hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn.

- Doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế thị trường, lấy hiệu quả kinh tế làm tiêu chí đánh giá chủ yếu, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, cạnh tranh bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác theo quy định của pháp luật. Bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp nhà nước.

Đồng thời, Nghị quyết số 97/NQ-CP ngày 02 tháng 10 năm 2017 của Chính phủ cũng đã giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư nghiên cứu để quy định tại Luật Doanh nghiệp về nội dung này. Do đó, các quy định về tổ chức quản trị của Luật doanh nghiệp đối với doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp mà Nhà nước có cổ phần hoặc phần vốn góp chi phối cũng cần được rà soát lại, bổ sung, sửa đổi nhằm các mục tiêu nâng cao hiệu quả kinh tế, bảo đảm công khai, minh bạch và tăng trách nhiệm giải trình đối với các loại doanh nghiệp này, để thể chế hóa đầy đủ quan điểm chỉ đạo của Nghị quyết số 12-NQ/TW.

Năm là, Theo quy định hiện hành, khoản 2 Điều 212 Luật doanh nghiệp đã giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết đăng ký và hoạt động của hộ kinh doanh. Chính phủ đã ban hành Nghị định 78/2015/NĐ-CP về đăng ký doanh nghiệp, trong có nội dung về đăng ký và hoạt động của hộ kinh doanh.

Tuy nhiên, đánh giá các quy định này đã cho thấy một số khiếm khuyết như: hộ kinh doanh không rõ ràng về địa vị pháp lý và trách nhiệm dân sự; quyền kinh doanh bị giới hạn trong phạm cấp quận, huyện; chỉ được sử dụng dưới 10 lao động; không được mở chi nhánh, văn phòng đại diện,... Chính hạn chế pháp lý này dẫn đến cản trở hộ kinh doanh tận dụng và phát huy tối đa cơ hội kinh doanh; không phát huy hết được lợi ích của nguồn lực đầu tư dưới hình thức hộ kinh doanh.

Từ những phân tích nêu trên về bất cập, khiếm khuyết của Luật, thay đổi của pháp luật có liên quan, thay đổi bối cảnh kinh tế xã hội và yêu cầu cải cách mạnh mẽ nâng cao chất lượng môi trường kinh doanh của nước ta đã cho thấy sự cần thiết phải sửa đổi Luật doanh nghiệp.

**II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM VÀ YÊU CẦU XÂY DỰNG LUẬT**

**1. Mục tiêu sửa đổi, bổ sung Luật doanh nghiệp**

Mục tiêu tổng quát là xây dựng khung khổ pháp lý về tổ chức quản trị doanh nghiệp đạt chuẩn mực của thông lệ tốt và phổ biến ở khu vực và quốc tế; thúc đẩy phát triển doanh nghiệp, thu hút vốn nguồn lực vào sản xuất kinh doanh; góp phần nâng cao chất lượng môi trường kinh doanh theo mục tiêu mà Chính phủ đã đặt ra là thuộc nhóm các nước ASEAN 4.

Các mục tiêu cụ thể bao gồm:

- Tạo thuận lợi nhất cho hoạt động thành lập và đăng ký doanh nghiệp; cắt giảm chi phí và thời gian trong khởi sự kinh doanh; góp phần nâng xếp hạng chỉ số khởi sự kinh doanh lên ít nhất 25 bậc (theo xếp hạng của Ngân hàng thế giới).

- Nâng cao cơ chế bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của các nhà đầu tư, cổ đông, thành viên của doanh nghiệp; thúc đẩy quản trị doanh nghiệp đạt chuẩn mực theo thông lệ tốt và phổ biến trong khu vực và quốc tế; nâng mức xếp hạng chỉ số bảo vệ nhà đầu tư lên ít nhất 20 bậc (theo xếp hạng của Ngân hàng thế giới).

- Tạo thuận lợi hơn, giảm chi phí trong tổ chức lại doanh nghiệp: sáp nhập, hợp nhất, chia, tách và chuyển đổi loại hình doanh nghiệp.

**2. Quan điểm, yêu cầu xây dựng Luật:**

- Tiếp tục kế thừa, tiếp tục phát huy kết quả và tác động tốt của các cải cách trong các Luật doanh nghiệp 2000, 2005 và 2014 trong hiện thực hóa đầy đủ quyền tự do kinh doanh theo nguyên tắc doanh nghiệp được quyền kinh doanh tất cả ngành nghề mà pháp luật không cấm hoặc không hạn chế.

- Bảo đảm thi hành đầy đủ và nhất quán những cải cách của Luật Doanh nghiệp gắn với việc thực hiện Nghị quyết số 02/NQ-CP và 19/NQ-CP về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, Nghị quyết số 35/NQ-CP về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020 và Nghị quyết số 139/NQ-CP của Chính phủ ban hành Chương trình hành động cắt giảm chi phí cho doanh nghiệp.

**III. QUÁ TRÌNH SOẠN THẢO LUẬT**

Thực hiện Nghị quyết số 57/2018/QH14 ngày 8/6/2018 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018 và Quyết định số 792/QĐ-TTg ngày 28/6/2018 của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tổ chức thực hiện Dự án Luật Doanh nghiệp (sửa đổi).

Trong quá trình soạn thảo Luật này, cơ quan soạn thảo đã tiến hành tổng kết thi hành Luật nhằm đánh giá những kết quả đạt được, những tồn tại, vướng mắc và đề xuất giải pháp hoàn thiện; tổ chức rà soát, đánh giá tình hình thực hiện các Luật có liên quan đến đầu tư, kinh doanh. Dự thảo Luật đã được lấy ý kiến bằng văn bản của các Bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, đồng thời tổ chức hội thảo, làm việc trực tiếp với một số Bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp về dự thảo Luật. Dự thảo Luật cũng đã được được đăng tải và cập nhật trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và Bộ Kế hoạch và Đầu tư để lấy ý kiến của các đối tượng có liên quan.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tiếp tục hoàn thiện Dự án Luật doanh nghiệp (sửa đổi) trên cơ sở ý kiến thẩm định của Bộ Tư Pháp tại công văn số 124/BC-BTP ngày 26/7/2019, ý kiến thẩm tra sơ bộ của Ủy ban kinh tế của Quốc Hội tại Văn bản số 1599/BC-UBKT14 ngày 16/9/2019.

Đồng thời, cơ quan soạn thảo tiếp tục tham vấn về nội dung của Dự thảo Luật, đặc biệt là nội dung còn có ý kiến khác nhau để hoàn thiện dự thảo Luật.

**IV. NHỮNG NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA DỰ THẢO LUẬT**

Luật này sửa đổi tại 66 điều; bãi bỏ 02 điều; bổ sung 01 chương và 08 Điều (bổ sung chương VIIa về Hộ Kinh doanh, bao gồm 5 Điều).

Một số nội dung sửa đổi, bổ sung chủ yếu gồm:

**1. Nội dung về đăng ký doanh nghiệp (Chương I và II)**

- Sửa đổi Điều 1, Điều 2 để bổ sung hộ kinh doanh vào phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của Luật Doanh nghiệp.

- Bãi bỏ 02 thủ tục không còn cần thiết, gồm: (i) thủ tục thông báo mẫu dấu (Điều 44); (ii) thủ tục báo cáo thay đổi thông tin người quản lý doanh nghiệp (Điều 12).

- Bổ sung quy định về đăng ký doanh nghiệp qua mạng thông tin điện tử , theo đó người thành lập doanh nghiệp có thể thực hiện đăng ký doanh nghiệp qua mạng với bộ hồ sơ điện tử (không phải nộp thêm bộ hồ sơ giấy như hiện nay).

**2. Về quản trị công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần (các Chương III và V)**

- Sửa đổi thời hạn góp vốn điều lệ bằng máy móc, thiết bị, tài sản khi thành lập doanh nghiệp theo hướng quy định thời hạn 90 ngày phải góp đủ vốn Điều lệ không bao gồm thời gian vận chuyển nhập khẩu, thực hiện thủ tục hành chính đối với máy móc, thiết bị và tài sản góp vốn để bảo đảm phù hợp với thực tiễn.

- Mở rộng mức độ và phạm vi quyền của cổ đông nhằm tạo điều kiện thuận lợi để cổ đông bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình và khởi kiện trong trường hợp người quản lý lạm dụng địa vị, quyền hạn gây thiệt hại cho công ty và cổ đông.

- Giao quyền cho chủ sở hữu công ty TNHH một thành viên (không phải là doanh nghiệp nhà nước) quyết định và lựa chọn cơ chế kiểm soát công ty phù hợp với điều kiện cụ thể của doanh nghiệp, thay vì bắt buộc doanh nghiệp phải thành lập Ban kiểm soát như quy định hiện hành.

- Bổ sung một số quy định nhằm tạo điều kiện thuận lợi hơn cho doanh nghiệp trong việc huy động vốn, như: (i) bổ sung quy định về Chứng chỉ lưu ký không có quyền biểu quyết (NVDR); (ii) sửa đổi quy định có liên quan về phát hành trái phiếu doanh nghiệp theo hướng phân định phát hành trái phiếu riêng lẻ của công ty TNHH và công ty cổ phần với phát hành trái phiếu của công ty đại chúng; (iii) giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết về loại trái phiếu, hồ sơ, trình tự, thủ tục phát hành trái phiếu đảm bảo cân bằng lợi ích giữa doanh nghiệp và người mua trái phiếu, kiểm soát rủi ro của thị trường trái phiếu.

**3. Doanh nghiệp nhà nước (Chương IV) và các quy định về doanh nghiệp có phần vốn nhà nước tại các Chương III và V.**

Nhằm thể chế hóa quan điểm của Đảng tại Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước (DNNN), Dự thảo Luật đã sửa đổi quy định về doanh nghiệp nhà nước như sau:

- Doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp chi phối của Nhà nước được cụ thể hóa bằng tiêu chí Nhà nước “sở hữu trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết” của doanh nghiệp đó. Theo đó, khái niệm DNNN được sửa đổi để bao gồm cả 2 loại doanh nghiệp: (i) doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ và (ii) doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết.

- Nhằm nâng cao yêu cầu về quản trị đối với công ty TNHH, công ty cổ phần có sở hữu của nhà nước trên 50% vốn điều lệ, tăng mức độ kiểm soát tập quyền, chống xung đột lợi ích và bảo đảm tính minh bạch hóa trong hoạt động của DNNN, Dự thảo Luật đã bổ sung quy định để mở rộng phạm vi đối tượng không người có liên quan không được làm thành viên Hội đồng quản trị, giám đốc hoặc tổng giám đốc (bao gồm: con rể, con dâu, anh em bên chồng; bổ sung quy định công khai hóa thông tin của doanh nghiệp); sửa đổi quy định về cổ phần ưu đãi biểu quyết do Nhà nước nắm giữ (cổ phần ‘vàng’) theo hướng không giới hạn về thời gian và mức độ biểu quyết ưu đãi,..

Cơ quan soạn thảo đã rà soát toàn diện, đánh giá tác động do sửa đổi khái niệm doanh nghiệp nhà nước trong dự thảo Luật doanh nghiệp (sửa đổi), đã tổ chức nhiều buổi tham vấn riêng về nội dung này. Tổng số có 09 luật có liên quan[[1]](#footnote-1), nhưng chỉ có 02 luật cần phải được sửa đổi do thay đổi khái niệm doanh nghiệp nhà nước trong Luật doanh nghiệp, bao gồm: điểm (m) khoản 1 Điều 35 và điểm (k) khoản 1 Điều 37 Luật ngân sách nhà nước; điểm (a) khoản 3 Điều 23 Luật thủy lợi. Do dó, dự thảo Luật doanh nghiệp (sửa đổi) đã bổ sung vào điều khoản thi hành nội dung về sửa đổi luật có liên quan; theo đó khái niệm ‘doanh nghiệp nhà nước’ trong 2 luật ngân sách nhà nước và thủy lợi sẽ được thay bằng khái niệm ‘doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ’ nhằm đảm bảo tính đồng bộ của hệ thống pháp luật.

**4. Hộ kinh doanh**

Dự thảo Luật đã bổ sung Chương VIIa về hộ kinh doanh, bao gồm các Điều 187b, 187c và 187d, 187đ và 187e (thay thế khoản 2 Điều 212 Luật doanh nghiệp). Nội dung và nguyên tắc cơ bản của quy định về hộ kinh doanh như sau:

- Tiếp tục thừa nhận sự tồn tại của “hộ kinh doanh” là một hình thức kinh doanh, bên cạnh các loại hình doanh nghiệp tư nhân, công ty hợp danh, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần; đảm bảo sự đa dạng hình thức kinh doanh, trao thêm quyền cho nhà đầu tư lựa chọn hình thức kinh doanh phù hợp; không ép buộc hành chính hộ kinh doanh phải chuyển thành doanh nghiệp hoặc xóa bỏ hình thức hộ kinh doanh;

- Quy định rõ ràng địa vị pháp lý và trách nhiệm dân sự của hộ kinh doanh phù hợp với quy định của Bộ luật dân sự (hộ kinh doanh do một cá nhân hoặc các thành viên gia đình đăng ký); bãi bỏ hạn chế của quy định hiện hành đối với hộ kinh doanh (như: chỉ được sử dụng dưới 10 lao động, không được mở chi nhánh, văn phòng đại diện,).

***5. Tổ chức lại, sáp nhập, chia, tách, hợp nhất, chuyển đổi loại hình doanh nghiệp (Chương IX).***

Dự thảo Luật này đã sửa đổi các quy định có liên quan về hợp nhất, sáp nhập doanh nghiệp để đảm bảo tương thích với quy định của Luật cạnh tranh 2018; bổ sung quy định về chuyển đổi doanh nghiệp tư nhân thành công ty cổ phần (thay vì chỉ được chuyển đổi thành công ty TNHH như quy định hiện hành); chuyển đổi hộ kinh doanh thành doanh nghiệp nhằm khuyến khích hộ kinh doanh chuyển đổi thành công ty.

***6. Điều khoản thi hành và áp dụng chuyển tiếp.***

Luật này dự kiến có hiệu lực từ ngày 01/01/2021.

Ngoài ra, Luật này cũng sửa đổi 2 Điều của 02 luật khác có liên quan để phù hợp với nội dung sửa đổi về khái niệm doanh nghiệp nhà nước tại Luật này, gồm: điểm (m) khoản 1 Điều 35 và điểm (k) khoản 1 Điều 37 Luật ngân sách nhà nước; điểm (a) khoản 3 Điều 23 Luật thủy lợi.

Trên đây là Tờ trình của Chính phủ về Dự án Luật doanh nghiệp (sửa đổi).

Chính phủ kính trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến./.

*(Kèm theo Tờ trình gồm các tài liệu: Dự thảo Luật, Báo cáo thẩm định đối với dự án Luật và các tài liệu khác theo quy định tại Điều 64 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật)*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (để b/c);  - Thủ tướng Chính phủ (để b/c);  - Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để b/c);  - Ủy ban Kinh tế của Quốc hội;  - Uỷ ban Pháp luật của Quốc hội;  - Văn phòng Quốc hội;  - Các Bộ: KH&ĐT, Tư pháp;  - VPCP: BTCN, các PCN,  các Vụ: TH, KTTH, ĐMDN;  - Lưu: VT, PL (03b). | **TM. CHÍNH PHỦ**  **TUQ. THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**  **BỘ TRƯỞNG BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**    **Nguyễn Chí Dũng** |

1. 09 Luật có liên quan bao gồm: Luật ngân sách nhà nước; luật quản lý tài sản công; luật tiếp cận thông tin; Bộ luật dân sự; luật thủy lợi; luật lâm nghiệp; luật đấu thầu; luật xây dựng; luật kiểm toán nhà nước. [↑](#footnote-ref-1)