



Tổ chức
Lao động
Quốc tế

► Xác định địa vị pháp lý cho hộ kinh doanh tại Việt Nam

Chìa khóa để chính thức hóa



► **Xác định địa vị pháp lý
cho hộ kinh doanh
tại Việt Nam**

Chìa khóa để chính thức hóa

Lê Duy Bình

Bản quyền © Tổ chức Lao động Quốc tế 2024
Xuất bản lần đầu năm 2024



Giấy phép Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Ấn phẩm này được cấp phép theo Giấy phép Bản quyền Công khai Attribution 4.0 International. Để xem bản sao giấy phép, vui lòng truy cập <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Người dùng có thể sử dụng lại, chia sẻ (sao chép và tái phân phối), điều chỉnh (tổng hợp lại, điều chỉnh và phát triển thêm dựa trên ấn phẩm gốc) như được nêu chi tiết trong giấy phép. Người dùng phải nêu rõ ILO là chủ sở hữu của ấn phẩm gốc và chỉ ra những thay đổi so với nội dung gốc. Không được sử dụng biểu tượng, tên và logo của ILO trong các bản dịch, bản điều chỉnh hoặc các tác phẩm phát sinh khác.

Ghi nguồn - Người dùng phải nêu rõ nếu có thay đổi và trích dẫn tài liệu như sau: *Xác định địa vị pháp lý cho hộ kinh doanh tại Việt Nam: Chia khóa để chính thức hóa*, Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế, năm 2024. © ILO.

Bản dịch - Bản dịch của ấn phẩm này cần bổ sung tuyên bố miễn trừ trách nhiệm sau đây: *Đây là bản dịch của ấn phẩm có bản quyền của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO). Bản dịch này không phải do ILO soạn thảo, xem xét hay công nhận và không được coi là bản dịch chính thức của ILO. ILO từ chối mọi trách nhiệm đối với nội dung và tính chính xác của bản dịch. Trách nhiệm hoàn toàn thuộc về (các) tác giả của bản dịch.*

Bản điều chỉnh - Bản điều chỉnh của ấn phẩm này cần bổ sung tuyên bố miễn trừ trách nhiệm sau đây: *Đây là bản điều chỉnh từ ấn phẩm có bản quyền của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO). Bản điều chỉnh này không phải do ILO soạn thảo, xem xét hay công nhận và không được coi là bản điều chỉnh chính thức của ILO. ILO từ chối mọi trách nhiệm đối với nội dung và tính chính xác của bản điều chỉnh. Trách nhiệm hoàn toàn thuộc về (các) tác giả của bản điều chỉnh.*

Tài liệu của bên thứ ba - Giấy phép Bản quyền Công khai này không áp dụng cho các tài liệu không thuộc bản quyền của ILO được trích dẫn trong ấn phẩm này. Nếu tài liệu được ghi nhận là của bên thứ ba, người sử dụng tài liệu hoàn toàn chịu trách nhiệm về việc xác nhận quyền sở hữu với bên giữ bản quyền cũng như về các khiếu nại xâm phạm bản quyền.

Những tranh chấp phát sinh theo giấy phép này và không thể hòa giải sẽ được giải quyết theo Quy tắc Trọng tài Thương mại Quốc tế của Ủy ban Liên Hợp Quốc về Luật Thương mại Quốc tế (UNCITRAL). Các bên phải tuân theo mọi phán quyết trọng tài trong quy trình này và chấp nhận đó là phán quyết cuối cùng cho tranh chấp.

Mọi thắc mắc về quyền và cấp phép phải được gửi tới Nhà xuất bản ILO (Quyền và Cấp phép) theo địa chỉ rights@ilo.org. Thông tin về các ấn phẩm và tài liệu số của ILO được đăng tải tại: www.ilo.org/publns.

Nghị định về Hộ kinh doanh Việt Nam: Xác định địa vị pháp lý cho hộ kinh doanh tại Việt Nam:

Chia khóa để chính thức hóa

ISBN: 9789220411278 (print pdf); 9789220410622 (web PDF)

Bản tiếng Anh: *Defining legal status for household businesses in Viet Nam: Key to formalization*

ISBN: 9789220411261 (print pdf); 9789220410875 (web PDF)

Các quy định áp dụng đối với các ấn phẩm và dữ liệu của ILO phù hợp với nguyên tắc của Liên Hợp Quốc, và cách trình bày tài liệu trong ấn phẩm không thể hiện quan điểm của ILO về tình trạng pháp lý của bất cứ quốc gia, khu vực, vùng lãnh thổ hoặc chính quyền, hoặc vùng phân định biên giới hay ranh giới nào.

Các ý kiến và quan điểm trong ấn phẩm này là của (các) tác giả và không nhất thiết phản ánh ý kiến, quan điểm hoặc chính sách của ILO.

Việc viện dẫn tên công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại không đồng nghĩa với việc ILO chứng thực các công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại đó, và việc không được nhắc đến trong ấn phẩm không có nghĩa là ILO không ủng hộ công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại đó.

Tất cả hình ảnh: © ILO

Được in tại Việt Nam

► Lời cảm ơn

Nghiên cứu được thực hiện bởi TS. Lê Duy Bình, chuyên gia kinh tế của Economica Việt Nam với sự hỗ trợ của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO).

Báo cáo nhận được các ý kiến đóng góp quý báu của nhiều chuyên gia như TS.Đoàn Ngọc Xuân (Vụ trưởng, Vụ Xã hội, Ban Kinh tế Trung ương), Ông Trần Hữu Huỳnh (Nguyên Tổng Thư ký Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, nguyên thành viên Tổ Công tác Thi hành Luật Doanh nghiệp), Ông Ngô Vĩnh Bạch Dương (Viện Nhà nước và Pháp luật), TS.Nguyễn Minh Thảo (Viện Quản lý Kinh tế Trung ương), Ông.Phan Đức Hiếu (Ủy ban Kinh tế của Quốc hội), ông Đậu Anh Tuấn (Phó Tổng Thư ký Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam), TS.Markus Taussig (Rutgers Business School) và rất nhiều chuyên gia khác.

Tác giả xin trân trọng cảm ơn ý kiến đóng góp của các chuyên gia của ILO như Ông Kelvin Sergeant, Ông Phú Huỳnh, Bà Nguyễn Thị Huyền, Bà Sandra Yu. Nghiên cứu cũng nhận được sự hỗ trợ và các ý kiến đóng góp quý báu của Bà Ingrid Christensen, Giám đốc Quốc gia và các cán bộ của Văn phòng ILO tại Việt Nam.

Tác giả xin cảm ơn các đồng nghiệp tại Economica Việt Nam, bao gồm Ông Phạm Tiến Dũng, Bà Nguyễn Thúy Nhị, Bà Phạm Minh Tuyết, Bà Đồng Thị Kiều Trang, Bà Lương Thu Ngân và Bà Nguyễn Hoài Hương đã cung cấp các đầu vào kỹ thuật, thảo luận về các nội dung của báo cáo và hỗ trợ trong suốt quá trình thực hiện nghiên cứu.

► Mục lục

Lời cảm ơn	3
Tóm tắt báo cáo	8
1. Giới thiệu	10
2. Tình hình hộ kinh doanh tại Việt Nam hiện nay và trước đây	12
2.1. Quy định về hộ kinh doanh trong các văn bản pháp luật	12
2.2. Thực trạng về hộ kinh doanh	13
3. Bản chất pháp lý của hộ kinh doanh	20
4. Các sáng kiến gần đây để xác lập địa vị pháp lý của hộ kinh doanh	24
4.1. Chuyển đổi hộ kinh doanh thành doanh nghiệp	24
4.2. Đưa hộ kinh doanh vào luật doanh nghiệp	27
4.3. Thực hành hộ kinh doanh tại các nước và kinh nghiệm quốc tế	27
5. Quy định về doanh nhân cá thể, doanh nghiệp cá thể ở Việt Nam	30
6. Rào cản đối với chính thức hoá hộ kinh doanh và nguyên nhân	32
7. Kết quả điều tra hộ kinh doanh và doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh	34
7.1. Khảo sát hộ kinh doanh đã chuyển đổi thành doanh nghiệp	34
7.2. Khảo sát hộ kinh doanh	38
8. Cải cách quy định pháp luật để xác lập địa vị pháp lý của hộ kinh doanh	39
8.1. Xây dựng khung pháp lý riêng cho mô hình doanh nghiệp cá thể	39
8.2. phươg án xử lý đối với doanh nghiệp tư nhân, hộ kinh doanh cá thể và cá nhân kinh doanh sau khi hình thành khung khổ pháp lý mới	41
8.3. Xây dựng cơ sở dữ liệu về kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh và hộ kinh doanh	43
8.4. Cải cách các quy định về quản trị, giảm chi phí tuân thủ, bảo vệ quyền, địa vị pháp lý của kinh doanh cá thể	43
8.5. Cải cách các quy định về lao động, bảo hiểm xã hội	45
8.6. Truyền thông về lợi ích và hạn chế của loại hình kinh doanh cá thể	45
9. Kết luận	46
Tài liệu tham khảo	47

► Danh mục biểu đồ

Hình 1.	Đóng góp GDP từ các thành phần kinh tế	15
Hình 2.	Tỷ lệ chủ hộ kinh doanh theo giới tính	16
Hình 3.	Quy mô vốn, giá trị TSCĐ và Doanh thu trung bình của một hộ kinh doanh	16
Hình 4.	Tỷ lệ hộ kinh doanh cá thể cho biết có ý định hay mong muốn đăng ký chuyển đổi thành doanh nghiệp theo Luật Doanh nghiệp	25
Hình 5.	So sánh tỷ lệ doanh nghiệp đang hoạt động đối với các doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh so với mức trung bình của toàn bộ các doanh nghiệp đã đăng ký	26
Hình 6.	Hình 6. So sánh số lượng công ty TNHH một thành viên và số lượng doanh nghiệp tư nhân được đăng ký qua các năm	33
Hình 7:	Doanh nghiệp đã tồn tại theo hình thức hộ kinh doanh trong bao nhiêu lâu trước khi quyết định đăng ký chuyển đổi thành doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp?	36
Hình 8:	Doanh nghiệp đã lựa chọn loại hình doanh nghiệp nào sau khi đăng ký doanh nghiệp?	37
Hình 9:	Những khó khăn chính khi hoạt động với hình thức là hộ kinh doanh cá thể	38
Hình 10.	Khung pháp lý riêng biệt cho các pháp nhân kinh doanh và cho doanh nghiệp cá thể	40

► Danh mục hộp và bảng

Hộp 1:	Điều 79, Nghị định 01/2021/NĐ-CP về đăng ký doanh nghiệp quy định	13
Bảng 1.	Phân bố hộ kinh doanh theo ngành nghề, lĩnh vực hoạt động	14
Bảng 2.	Số lao động trong các khu vực kinh tế	15
Bảng 3.	So sánh Hộ kinh doanh và các loại hình doanh nghiệp khác theo quy định hiện hành	21
Bảng 4.	Mẫu khảo sát	35

► Danh mục từ viết tắt

ĐKKD	Đăng ký Kinh doanh
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
DDCI	Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp Sở, Ban, Ngành và Địa phương
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm trong nước
TCTK	Tổng Cục Thống kê
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
DNNVV	Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa
VCCI	Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
HKD	Hộ kinh doanh



► Tóm tắt báo cáo

Tại Việt Nam, khu vực kinh tế cá thể (bao gồm hộ kinh doanh và các thực thể kinh tế cá thể khác) hiện đang đóng góp khoảng 30% GDP hằng năm. Cả nước có khoảng 5 triệu hộ kinh doanh theo Tổng Cục Thống kê (TCTK, 2022). Tuy nhiên, theo phòng đăng ký kinh doanh thuộc UBND cấp huyện và cơ quan thuế, chỉ có 1,7 triệu doanh nghiệp đăng ký và thực hiện nghĩa vụ thuế - đóng góp khoảng 1,6% cho ngân sách Nhà nước. Điều này có nghĩa là 3,3 triệu hộ kinh doanh vẫn chưa được đăng ký. Đây là chênh lệch đáng kể giữa các hộ kinh doanh đang hoạt động theo số liệu của Tổng Cục Thống kê với các hộ kinh doanh đã đăng ký với chính quyền địa phương. Số việc làm trong khu vực HKD là 8,49 triệu (TCTK, 2022).

Vào năm 2021, quy mô lao động trung bình của hộ kinh doanh 1,68 lao động/ HKD và 181 triệu đồng vốn bình quân/ HKD. Những đặc điểm về lao động, vốn, tài sản cố định bình quân và doanh thu như trên cho thấy HKD có quy mô nhỏ lẻ, cá thể, hầu hết các hộ kinh doanh hoạt động đơn lẻ với chủ hộ là cá nhân kinh doanh và người lao động duy nhất. Hộ kinh doanh có đặc điểm và tính chất giống như hình thức cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship, sole trader) như thường thấy ở các nước.

Trước đây Bộ Luật Dân sự của Việt Nam vẫn duy trì tư cách chủ thể của hộ gia đình và tổ hợp tác, độc lập với tư cách chủ thể của cá nhân và pháp nhân. Tuy nhiên, theo Điều 101 và Điều 104 của Bộ Luật Dân sự năm 2015, Quốc hội đã quyết định bỏ tư cách chủ thể của hộ gia đình và tổ hợp tác, chỉ còn duy trì tư cách chủ thể của cá nhân và pháp nhân. Lí do là vì pháp nhân này, theo định nghĩa của Bộ luật Dân sự năm 2015, được hiểu là sự công nhận của Nhà nước đối với một tổ chức (nhóm người) có khả năng tồn tại, hoạt động độc lập và tự chịu trách nhiệm trước pháp luật. Nếu có tư cách pháp nhân thì tổ chức đó có đầy đủ các quyền, nghĩa vụ của pháp nhân theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, hộ kinh doanh được coi là hộ tự doanh, chịu trách nhiệm vô hạn về hoạt động sản xuất, kinh doanh và không có tư cách pháp nhân theo quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam. Ngoài ra, bên được phép tham gia ký kết hợp đồng phải là pháp nhân (công ty hoặc tổ chức) hoặc cá nhân (thể nhân). Do đó, dưới góc độ pháp luật, hộ kinh doanh không phải là một công ty hay một cá nhân nên không thể là một bên tham gia hợp đồng có tính ràng buộc pháp lý.

Bộ Luật Dân sự chỉ còn duy trì tư cách chủ thể của cá nhân và pháp nhân. Tư cách chủ thể của hộ gia đình và tổ hợp tác sẽ được quy về cá nhân và quan hệ đại diện giữa các cá nhân đó. Tóm lại, trong khuôn khổ pháp luật hiện hành từ năm 2015, hộ kinh doanh không được công nhận về mặt giao dịch thương mại và không phải là pháp nhân. Vì lí do đó, HKD cũng không được tham gia các cuộc đấu thầu cạnh tranh.

Trong hệ thống pháp luật của Việt Nam hiện nay, ngoại trừ Nghị định 01/2021/NĐ-CP chỉ đưa ra quy định về đăng ký hộ kinh doanh, không một văn bản pháp luật nào đưa định nghĩa về HKD hay xác định bản chất địa vị pháp lý của hộ kinh doanh. Do vậy, mặc dù có thể được đăng ký, nhưng hộ kinh doanh không xác định được địa vị pháp lý của mình là gì. Điều này gây nhiều khó khăn cho hộ kinh doanh trong quá trình hoạt động, đặc biệt là khi cần xác định địa vị pháp lý và vị trí chủ thể của mình trong các giao dịch kinh doanh.

Để giải quyết thách thức này, phương pháp tiếp cận theo hai hướng đã được áp dụng trong những năm gần đây để xác định và nâng cao địa vị pháp lý của hộ kinh doanh. Thứ nhất là bắt buộc (và sau

đó vào năm 2015 đã bỏ biện pháp bắt buộc khi thấy không phát huy hiệu quả), khuyến khích hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp, đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Thứ hai là nỗ lực nhằm đưa HKD quy định trong Luật Doanh nghiệp.

Cả hai sáng kiến và nỗ lực này đều đã không thành công do không tìm cách giải quyết bản chất gốc rễ của vấn đề đó là cải cách các quy định về loại hình kinh doanh cá thể (sole proprietorship) nhằm xác lập địa vị pháp lý phù hợp dành cho hộ kinh doanh hay cá nhân liên quan, cũng như xây dựng các quy định pháp luật khác trên nền tảng đó cho phù hợp với đặc điểm của hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh. Thay vào đó, các nỗ lực này lại tìm cách buộc các HKD và cá nhân kinh doanh phải đăng ký vào khung khổ pháp luật hiện có với nhiều quy định không phù hợp với bản chất, đặc điểm hoạt động của HKD.

Việt Nam đã có quy định về hình thức kinh doanh cá thể áp dụng cho cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship), và đã được dự liệu và quy định trong Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong luật doanh nghiệp, hình thức này lại tồn tại dưới tên gọi doanh nghiệp tư nhân và khi được dịch sang tiếng Anh, các bản dịch của Luật Doanh nghiệp thường dịch thuật ngữ này thành private enterprise. Cả thuật ngữ tiếng Việt và tiếng Anh này trong Luật Doanh nghiệp đã không biểu đạt được một cách chính xác nội hàm kinh doanh cá thể của thuật ngữ sole proprietorship hay sole trader.

Tuy nhiên, bất chấp sự tồn tại của quy định về hình thức kinh doanh cá thể áp dụng cho cá nhân kinh doanh, hình thức *doanh nghiệp tư nhân* (bản chất là sole proprietorship) lại ngày một kém hấp dẫn và không được coi là một sự lựa chọn phù hợp, chi phí thấp cho cá nhân khi khởi sự kinh doanh. Thay vào đó, họ tiến hành kinh doanh mà không đăng ký hoặc tự đăng ký là hộ kinh doanh. Từ năm 2011 đến năm 2021, có tới 940.000 hộ kinh doanh được thành lập so với chỉ 43.800 *doanh nghiệp tư nhân* (doanh nghiệp cá thể) trong cùng thời kỳ (Bộ KH&ĐT, 2023).

Năm 2022, chỉ vỏn vẹn khoảng 1.344 doanh nghiệp trong số 148.533 doanh nghiệp thành lập mới hay 0,9% được đăng ký thành lập trong năm lựa chọn hình thức doanh nghiệp tư nhân (sole proprietorship) (Bộ KH&ĐT, 2023). Con số này còn thấp khi so sánh với Singapore (20%), Malaysia (61%), Hoa Kỳ (73%) và nhiều nước châu Âu (80–90%). Đây cũng là lý do khiến số lượng doanh nghiệp đang hoạt động trên 1.000 dân của Việt Nam đạt thấp hơn nhiều tại nhiều nền kinh tế khác và khiến mục tiêu 1,5 triệu DN thực sự hoạt động hiệu quả vào năm 2025 dường như sẽ không đạt được.

Luật Doanh nghiệp đã tạo ra nền tảng pháp lý cho việc phát triển doanh nghiệp ở Việt Nam, bao gồm cả loại hình *doanh nghiệp tư nhân* trong giai đoạn đầu. Tuy nhiên, những sửa đổi gần đây của luật vẫn chưa theo kịp diễn biến của thị trường. Kết quả là, vẫn còn khoảng trống đáng kể trong hệ thống luật pháp liên quan đến địa vị pháp lý của hộ kinh doanh và các loại hình kinh doanh cá thể khác. Đây là một nghịch lý cần được khắc phục.

Báo cáo này phân tích những hạn chế chính trong các quy định hiện hành áp dụng cho *doanh nghiệp tư nhân* và đề xuất các giải pháp khác nhau để tạo tiền đề phát triển các hộ kinh doanh chưa được pháp luật công nhận. Cải cách và phát triển khu vực hộ kinh doanh cần bắt đầu từ việc đổi mới các quy định pháp luật về hình thức kinh doanh cá thể (sole proprietorship) dành cho cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể, và cải cách các quy định liên quan tới hình thức *doanh nghiệp tư nhân* trong Luật Doanh nghiệp.

Như vậy, trong thời gian tới cần xây dựng một khung khổ pháp lý riêng cho kinh doanh cá thể (sole proprietorship). Việc xây dựng một khung khổ pháp lý riêng cho kinh doanh cá thể, đồng thời cải cách các quy định về hình thức doanh nghiệp tư nhân hiện đang quy định trong Luật Doanh nghiệp sẽ tách bạch các quy định và khung khổ pháp lý dành cho *pháp nhân kinh doanh* và khung khổ pháp lý dành cho *cá nhân kinh doanh, kinh doanh cá thể*, từ đó làm rõ ràng và minh bạch hơn các quy định về loại hình kinh doanh và doanh nghiệp của Việt Nam.

1 Thông tin chi tiết được trình bày tại Phần 3 của báo cáo này.

► 1. Giới thiệu

Hộ kinh doanh là một nét đặc thù của nền kinh tế Việt Nam. Trước năm 1986, hộ kinh doanh tồn tại dưới hình thức các đơn vị sản xuất hàng hóa quy mô nhỏ bao gồm các hộ và cá nhân sản xuất thủ công, nông dân, các nhà cung cấp dịch vụ nhỏ được phép kinh doanh với sự cho phép của chính quyền. Theo Tổng Cục Thống kê, tính đến năm 1975 các cơ sở sản xuất tư nhân quy mô nhỏ này chỉ chiếm 8,3% GDP (Niên giám Thống kê năm 1983). Năm 1986, các hộ kinh doanh phi nông nghiệp quy mô nhỏ chiếm 23,2% tổng số lao động và tạo ra 15,3% tổng sản lượng công nghiệp (Niên giám Thống kê năm 1988).

Sau khi chính sách Đổi Mới (the Reform) được ban hành năm 1986, các hộ kinh doanh phát triển mạnh mẽ và là hình thức kinh doanh được ưa chuộng bởi hàng triệu doanh nhân mới khởi nghiệp. Cho đến nay, hộ kinh doanh vẫn là hình thức được người dân hết sức ưa chuộng khi khởi nghiệp do tính đơn giản, chi phí thấp và thuận tiện. Khu vực hộ kinh doanh đã trở thành một trụ cột quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam và đóng vai trò chủ đạo trong việc thúc đẩy khả năng chống chịu của nền kinh tế, đặc biệt trong thời điểm có những cú sốc bên ngoài. Hiện có khoảng 8,49 triệu lao động nam và nữ đang làm việc trong khu vực hộ kinh doanh. Khu vực hộ kinh doanh và kinh tế cá thể đóng góp 30% cho GDP song chỉ đóng góp 1,56% cho Ngân sách Nhà nước hằng năm (Tổng Cục Thuế, 2018).

Mặc dù vậy, khu vực hộ kinh doanh cá thể vẫn được coi là khu vực phi chính thức. Hộ kinh doanh cá thể gặp nhiều khó khăn trong quá trình hoạt động do địa vị pháp lý không rõ ràng.

Nghiên cứu này dự kiến sẽ góp phần vào sự thành công của Đề án hướng tới: (i) tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, minh bạch, bình đẳng để hộ kinh doanh thành lập, hoạt động và phát triển, từ đó tăng tỷ trọng đóng góp vào tăng trưởng kinh tế; (ii) cải cách khung pháp lý về hỗ trợ và phát triển hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh phát triển tương tự như các đơn vị kinh tế khác; và (iii) xây dựng chính sách chính thức hóa hộ kinh doanh thông qua các quy định về đăng ký kinh doanh cũng như các quy định khác.

Mục tiêu cụ thể của nghiên cứu này là:

- xác định các vấn đề về môi trường kinh doanh và những thách thức đối với việc thành lập, đăng ký và phát triển của hộ kinh doanh;
- xác định khuôn khổ pháp lý hỗ trợ, thúc đẩy khu vực hộ kinh doanh, tạo môi trường cho phép hộ kinh doanh phát triển như với các đơn vị kinh tế khác; và
- xây dựng địa vị pháp lý của các hộ kinh doanh và đưa ra các khuyến nghị chính sách nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc chính thức hóa các hộ kinh doanh này.

Phương pháp:

Nghiên cứu được thực hiện bằng cách sử dụng kết hợp các phương pháp, bao gồm:

- Nghiên cứu và xem xét các tài liệu thứ cấp, các nguồn dữ liệu sẵn có, bao gồm các nguồn chính thức đã được công bố công khai từ Tổng cục Thống kê và các cơ quan chính phủ khác, cũng như các nghiên cứu trước đây về hộ kinh doanh, tập trung vào chính thức hóa.
- Tiến hành phỏng vấn sâu các bên liên quan và đối tượng liên quan đến vấn đề nghiên cứu. Phỏng vấn sâu nhằm tham khảo, thu thập ý kiến, thông tin từ các bộ, ngành, địa phương về quản lý, hỗ trợ, phát triển hộ kinh doanh thuộc phạm vi quản lý của ngành.
- Đề xuất chính sách hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, thúc đẩy chính thức hóa hộ kinh doanh, khuyến khích hộ kinh doanh đăng ký chính thức, qua đó tạo điều kiện chính thức hóa và cải thiện điều kiện làm việc của người lao động tại các doanh nghiệp này.
- Tiến hành khảo sát nhanh bao gồm: (i) các hộ kinh doanh chưa chuyển đổi thành doanh nghiệp, thuận lợi, khó khăn khi hoạt động theo loại hình hộ kinh doanh, thực trạng tiếp cận vốn, lao động và khoa học công nghệ, (ii) hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp và điều kiện cần (bao gồm cả chính sách và biện pháp hỗ trợ) để thúc đẩy quyết định chuyển đổi thành doanh nghiệp, những thuận lợi và khó khăn khi hoạt động theo hình thức doanh nghiệp so với hình thức hộ kinh doanh.
- Triển khai các cuộc phỏng vấn, khảo sát sâu nhằm hỗ trợ xây dựng quy định và chính sách nhằm cải thiện khu vực hộ kinh doanh trong nền kinh tế.

► 2. Tình hình hộ kinh doanh tại Việt Nam hiện nay và trước đây

2.1. Quy định về hộ kinh doanh trong các văn bản pháp luật

Thuật ngữ “hộ kinh doanh” chính thức được sử dụng tại các văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam từ năm 2006. Trong những năm trước đây, hộ kinh doanh được gọi bằng các tên khác nhau như tổ chức tiểu sản xuất hàng hóa, hộ cá thể, hộ tiểu công nghiệp, hộ kinh doanh cá thể. Phần sau đây mô tả lịch sử quy định về hộ kinh doanh theo thời gian.

- *Trước Đổi mới (trước năm 1986)*, hộ kinh doanh tồn tại dưới hình thức tổ chức tiểu sản xuất hàng hoá (gồm các thợ thủ công, nông dân cá thể, người làm dịch vụ nhỏ) được kinh doanh sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy môn bài.
- *Trong giai đoạn từ 1986 (thời kỳ Đổi mới) và sau khi ban hành Luật Doanh nghiệp Tư nhân và Luật Công ty (năm 1990)*, cùng với chủ trương, chính sách phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, hộ kinh doanh bắt đầu phát triển. Trước khi có Luật Doanh nghiệp Tư nhân và Luật Công ty (năm 1990), hộ cá thể và hộ tiểu công nghiệp được chính thức công nhận bằng Nghị định số 27-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (nay là chính phủ). Trong giai đoạn này, do điều kiện lịch sử và bối cảnh kinh tế - xã hội cùng với danh mục cấm kinh doanh hoặc kinh doanh có điều kiện theo quy định của pháp luật rất rộng nên sự phát triển của các hộ cá thể, hộ tiểu công nghiệp còn chậm. Theo TCTK, năm 1989, cả nước có 333.337 hộ cá thể, hộ tiểu công nghiệp có đăng ký kinh doanh.
- *Từ khi ban hành Luật Doanh nghiệp Tư nhân và Luật Công ty (năm 1990) đến trước khi ban hành Luật Doanh nghiệp 1999*, hộ kinh doanh tồn tại dưới hình thức doanh nghiệp do cá nhân làm chủ (gồm các cá nhân, nhóm người kinh doanh dưới vốn pháp định) theo quy định tại Nghị định số 66/2000/ND-CP.
- *Từ khi ban hành Luật Doanh nghiệp năm 1999 đến trước khi ban hành Luật Doanh nghiệp 2005*, hộ kinh doanh tồn tại dưới hình thức hộ kinh doanh cá thể do một cá nhân hoặc hộ gia đình làm chủ theo quy định tại Nghị định số 02/2000/NĐ-CP. Điều 24 Nghị định số 109/2004/NĐ-CP quy định “hộ kinh doanh cá thể được thuê không quá mười lao động. Hộ kinh doanh cá thể có sử dụng trên 10 lao động hoặc có hơn một địa điểm kinh doanh phải chuyển đổi thành doanh nghiệp”.

- Từ khi ban hành Luật Doanh nghiệp 2005 đến 2020, với các nghị định hướng dẫn Luật Doanh nghiệp 2005,² Luật Doanh nghiệp 2014,³ hộ kinh doanh cá thể được đổi tên thành hộ kinh doanh". Các quy định pháp luật thời kỳ này đã bổ sung đối tượng một nhóm người làm chủ hộ kinh doanh (bên cạnh đối tượng chính là cá nhân). Từ 2020 đến nay, pháp luật không còn đặt giới hạn về số lượng lao động hộ kinh doanh như trước đây.
- Trong hệ thống pháp luật hiện nay, ngoại trừ Nghị định 01/2021/NĐ-CP (xem Hộp 1) chỉ đưa ra quy định về đăng ký hộ kinh doanh, không một văn bản pháp luật nào đưa định nghĩa về HKD, xác định bản chất địa vị pháp lý của hộ kinh doanh.

► **Hộp 1: Điều 79, Nghị định 01/2021/NĐ-CP về đăng ký doanh nghiệp quy định:**

"1. Hộ kinh doanh do một cá nhân hoặc các thành viên hộ gia đình đăng ký thành lập và chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình đối với hoạt động kinh doanh của hộ. Trường hợp các thành viên hộ gia đình đăng ký hộ kinh doanh thì ủy quyền cho một thành viên làm đại diện hộ kinh doanh. Cá nhân đăng ký hộ kinh doanh, người được các thành viên hộ gia đình ủy quyền làm đại diện hộ kinh doanh là chủ hộ kinh doanh.

2. Hộ gia đình sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, làm muối và những người bán hàng rong, quà vặt, buôn chuyến, kinh doanh lưu động, kinh doanh thời vụ, làm dịch vụ có thu nhập thấp không phải đăng ký kinh doanh hộ cá thể, trừ trường hợp kinh doanh các ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định mức thu nhập thấp áp dụng trên phạm vi địa phương".

2.2. Thực trạng về hộ kinh doanh

2.2.1. Số lượng hộ kinh doanh

Theo TCTK năm 1989, cả nước có 333.337 hộ cá thể, hộ tiểu thủ công nghiệp (có đăng ký kinh doanh). Con số này tăng lên năm triệu HKD tính đến cuối năm 2021 (Bảng 1). Số lượng hộ kinh doanh có xu hướng tăng dần qua các năm trong giai đoạn 2011–19, và giảm nhẹ trong 2 năm gần đây (2020, 2021). Tốc độ tăng số lượng hộ kinh doanh trong giai đoạn 2016–2020 là 1,4%/năm, thấp hơn so với mức 3%/năm giai đoạn 2011–2016. Nguyên nhân chủ yếu của mức tăng bình quân thấp và có xu hướng giảm nhẹ trong năm 2020–21 là do đại dịch Covid -19 đã có ảnh hưởng tiêu cực tới tốc độ tăng trưởng số lượng hộ kinh doanh.

2 Nghị định số 88/2006/NĐ-CP năm 2006, Nghị định số 43/2010/NĐ-CP năm 2010.

3 Nghị định số 78/2015/NĐ-CP năm 2015.

► **Bảng 1. Phân bố hộ kinh doanh theo ngành nghề, lĩnh vực hoạt động**

Year	2011	2015	2019	2020	2021
Tổng số (1 000 hộ)	4 236,3	4 754,8	5 377,7	5 200,4	5 067,4
Theo ngành nghề					
Công nghiệp-xây dựng (% tổng số)	22,4	18,8	17,9	16,7	17,3
Thương mại-dịch vụ (% tổng số)	77,6	81,2	82,1	83,3	82,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2021).

Khoảng 80% hộ kinh doanh thuộc lĩnh vực thương mại, dịch vụ, trong đó tập trung chủ yếu ở ngành nghề bán buôn, bán lẻ; sửa chữa ô tô xe máy (trên 45%), và dịch vụ lưu trú và ăn uống (trên 16%). Các lĩnh vực dịch vụ còn lại, tỷ trọng hộ kinh doanh khá thấp như tài chính, ngân hàng, bảo hiểm (0,2%-0,3%), chuyên môn khoa học công nghệ (0,3%-0,4%), giáo dục - đào tạo (0,2%-0,3%). Nguyên nhân chủ yếu là những ngành, lĩnh vực này đòi hỏi lao động có trình độ chuyên môn, tay nghề cao, vốn và cách thức quản lý tốt. Tuy nhiên trên thực tế, các hộ kinh doanh chưa đáp ứng được các yêu cầu trên.

Năm 2021, bình quân 19,5 người dân có 1 hộ kinh doanh. Nói cách khác cứ khoảng 19 người dân Việt Nam thì có 1 người khởi nghiệp và kiếm sống bằng hình thức hộ kinh doanh.⁴ Điều này cho thấy hộ kinh doanh phổ biến đối với người dân Việt Nam đến mức nào.

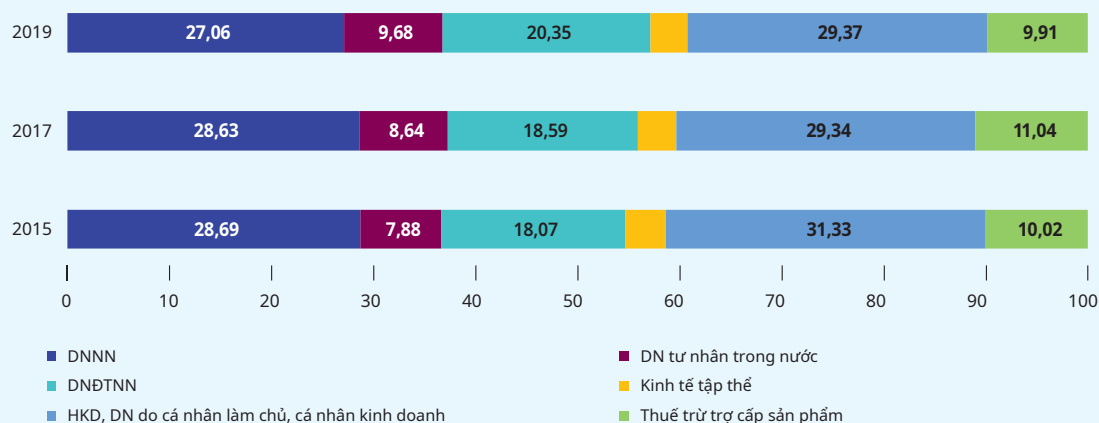
2.2.2. Đóng góp cho GDP và tạo việc làm

Khu vực kinh tế cá thể (bao gồm hộ kinh doanh và các thực thể kinh tế cá thể khác) hiện đáng đóng góp 30% GDP hằng năm. Theo số liệu của Tổng Cục thuế năm 2018, có khoảng trên 1,7 triệu hộ kinh doanh (HKD) đang thực hiện nghĩa vụ thuế và đóng góp khoảng 1,6% tổng thu ngân sách nhà nước (Tổng Cục Thuế, 2018). Bình quân mỗi HKD đóng thuế 2,7 triệu đồng/ năm. Trong khi đó, mức đóng góp bình quân cho NSNN của mỗi DN đăng ký theo Luật Doanh nghiệp là 1,7 tỷ đồng/ năm.

4 Con số này cao hơn so với tỷ lệ khoảng cứ 111 người dân thì có 1 doanh nghiệp vào năm 2021.

► **Hình 1. Đóng góp GDP từ các thành phần kinh tế**

Đơn vị: %



Nguồn: Niên Giám Thống Kê, Tổng điều tra kinh tế, Tổng cục Thống Kê (2021 và các năm).

Các HKD đã thu hút và tạo việc làm cho khoảng 8,49 triệu lao động năm 2021. Lao động làm việc tại các hộ kinh doanh năm 2020 chiếm 37% tổng lao động của khu vực doanh nghiệp, cao hơn so với doanh nghiệp ngoài nhà nước (36,85%), cao hơn so với doanh nghiệp FDI (21,79%) và cao hơn nhiều so với doanh nghiệp nhà nước (4,3%). Với sự gia tăng mạnh mẽ của số lượng hộ kinh doanh trong thời gian qua và mật độ hộ kinh doanh/dân số vượt trội hơn hẳn so với mô hình doanh nghiệp, rõ ràng các hộ kinh doanh đang đóng vai trò quan trọng trong việc tạo việc làm cho người lao động.

► **Bảng 2. Số lao động trong các khu vực kinh tế**

Đơn vị tính: nghìn người

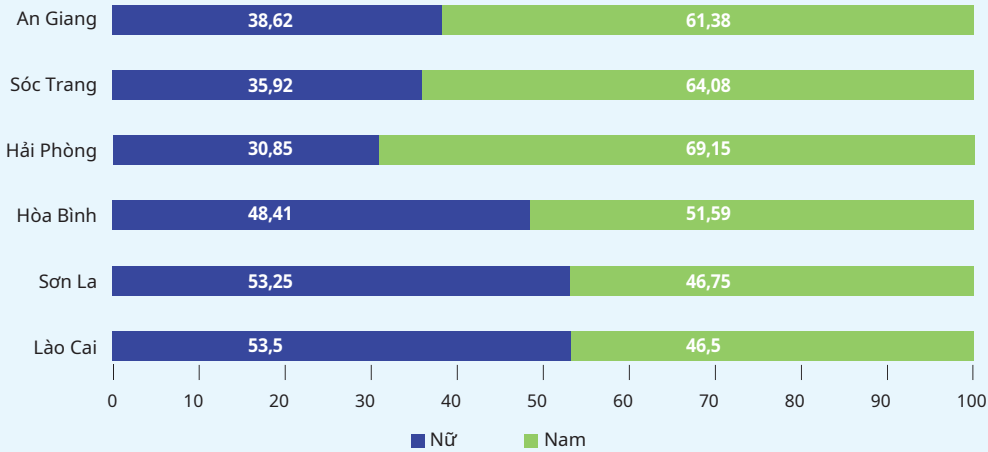
Năm	Hộ kinh doanh	Khu vực DN nhà nước	DN thuộc khu vực tư nhân	Doanh nghiệp FDI
2015	7 987	1 372	7 713	3 773
2018	8 668	1 127	8 977	4 714
2019	9 049	1 108	9 075	4 969
2020	8 656	1 005	8 607	5 090

Nguồn: TCTK (2021)

Mô hình hộ kinh doanh cũng đóng góp, tạo việc làm cho lao động nữ, góp phần cải thiện bình đẳng giới, gia tăng quyền tự chủ kinh tế của nữ giới. Theo số liệu cuộc khảo sát từ năm 2019-2021 tại 10 địa phương trong cả nước do Economica Vietnam thực hiện, các HKD đang tạo thêm việc làm cho lao động nữ. Tại hầu hết các tỉnh nằm trong diện khảo sát, tỷ lệ nữ giới làm chủ hộ kinh doanh chiếm trên 30%. Đặc biệt với các tỉnh miền núi như Hòa Bình, Lào Cai và Sơn La, tỷ lệ nữ giới làm chủ HKD ngày càng tăng tiến về và vượt mức cân bằng (50%). Ngoài ra, tại các tỉnh nằm trong nghiên cứu, chủ các hộ kinh doanh là nữ cũng tạo việc làm cho các lao động nữ nhiều hơn so với chủ các hộ kinh doanh là nam giới.

► **Hình 2. Tỷ lệ chủ HKD theo giới tính**

Đơn vị: %



Nguồn: Khảo sát Năng lực cạnh tranh cấp huyện và sở ban ngành (DDCI) một số tỉnh, *Economica Viet Nam* (2021)

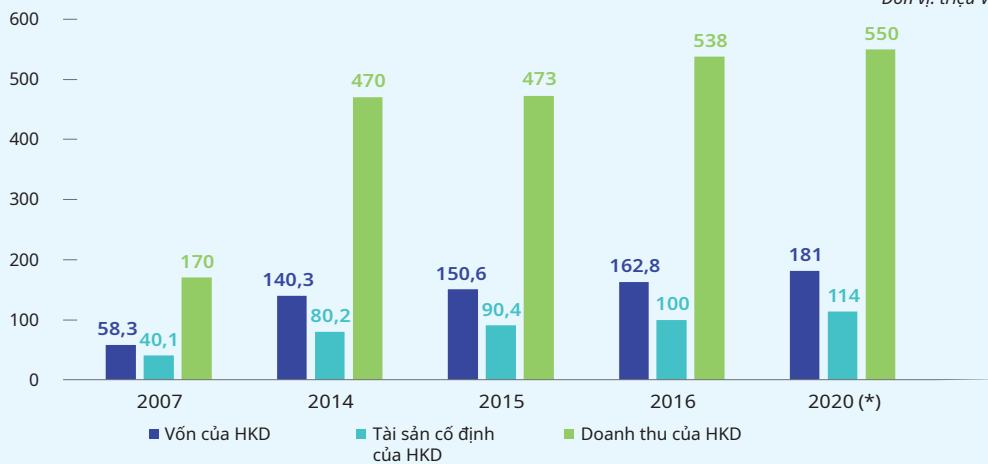
2.2.3. Đặc điểm về hoạt động của hộ kinh doanh

Quy mô trung bình về lao động của một hộ kinh doanh rất thấp và mang rõ dáng dấp, bản chất của doanh nghiệp do cá nhân làm chủ. Trung bình, một hộ kinh doanh năm 2010 có 1,8 lao động, năm 2015 là 1,68 lao động/HKD và đến năm 2021 vẫn giữ nguyên 1,68 lao động/HKD.⁵

Mức vốn và tài sản cố định trung bình của hộ kinh doanh nhìn chung rất thấp, phản ánh quy mô hoạt động siêu nhỏ của hộ kinh doanh (Hình 3). Năm 2007, vốn bình quân của một HKD là 58,3 triệu/HKD. Con số này tăng lên 181 triệu vào năm 2020. Một HKD cũng chỉ có mức tài sản cố định trung bình là 114 triệu đồng.

► **Hình 3. Quy mô vốn, giá trị TSCĐ và Doanh thu trung bình của một hộ kinh doanh**

Đơn vị: triệu VND



Ghi chú: * Ước tính sơ bộ

Nguồn: Tổng Cục Thống kê, Niên giám thống kê, Tổng điều tra kinh tế (2021 và các năm khác)

Với mức vốn khiêm tốn, doanh thu trung bình một năm của một hộ kinh doanh cũng chỉ đạt 473 triệu đồng/hộ vào năm 2015 và tăng lên khoảng 550 triệu đồng/hộ vào năm 2020. Như vậy, tính trung bình vào năm 2020, một hộ kinh doanh tạo ra mức doanh thu khoảng 45 triệu đồng. Với mức lợi nhuận khoảng 10%, một HKD chỉ tạo ra một mức lợi nhuận hay thu nhập khoảng 4,5-5 triệu đồng mỗi tháng cho cả chủ hộ kinh doanh và người lao động trong hộ. Mức này thấp hơn mức thu nhập bình quân tháng của người lao động làm công hưởng lương (khoảng 6,6 triệu đồng vào năm 2020).

Từ góc độ doanh thu, bức tranh về HKD cũng rất đa dạng. Theo Tổng Cục Thuế, hiện có khoảng 110.000 HKD có doanh thu trên 1 tỷ đồng mỗi năm, tức là xấp xỉ 100 triệu đồng một tháng. Trong số năm triệu HKD đang hoạt động, có 1,7 triệu hộ kinh doanh đã đăng ký mã số thuế và thuộc đối tượng chịu thuế. Khoảng 3,3 triệu hộ còn lại không có mã số thuế một phần là do các quy định về đăng ký mã số thuế chưa được tuân thủ chặt chẽ nhưng phần lớn là do các HKD này có thu nhập dưới 100 triệu một năm (dưới 8,3 triệu đồng/tháng) và không thuộc đối tượng phải đăng ký mã số thuế.

Những đặc điểm về lao động, vốn, tài sản cố định bình quân và doanh thu như trên cho thấy hộ kinh doanh có quy mô nhỏ lẻ, cá thể. Hầu hết các hộ kinh doanh hoạt động đơn lẻ với chủ hộ là cá nhân kinh doanh và người lao động duy nhất. Hộ kinh doanh có đặc điểm và tính chất giống như hình thức cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship, sole trader) như thường thấy ở các nước. Do đó, các cải cách về chính sách, quy định pháp luật cần tính đến các đặc điểm này của hộ kinh doanh cũng như tính đa dạng của khu vực hộ kinh doanh để đảm bảo tính phù hợp, tính thực tiễn và khả thi của các quy định pháp luật đó đối với khu vực hộ kinh doanh. Với những thông tin trình bày ở trên, cần cân nhắc kỹ xem có nên bắt buộc, khuyến khích hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp hay đăng ký theo một hình thức doanh nghiệp được quy định trong Luật Doanh nghiệp với các quy định như hiện nay.

2.2.4. Vì sao mô hình hộ kinh doanh lại phổ biến?

Mô hình hộ kinh doanh là hình thức khởi sự kinh doanh phổ biến và đơn giản. Thủ tục gia nhập thị trường đối với hộ kinh doanh không phức tạp, tạo cơ hội cho những người có tinh thần kinh doanh bắt đầu làm ăn khi không có nhiều vốn và kinh nghiệm. Ngoài ra, mô hình còn phù hợp với những vùng có điều kiện khó khăn mà các hình thức kinh doanh khác không phù hợp. Trên thực tế, các hộ kinh doanh đóng vai trò tích cực trong việc bảo tồn các làng nghề, truyền thống dân tộc như mô hình kinh doanh lưu trú, tiểu thủ công nghiệp ở các tỉnh Hà Giang, Hòa Bình, Lào Cai, Sơn La.

Hộ kinh doanh thường là hình thức kinh doanh được ưa chuộng vì:

- *Quy định về điều kiện thành lập:* Tất cả công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên có đầy đủ năng lực pháp luật và năng lực hành vi dân sự đều có quyền thành lập hộ kinh doanh. Những người không được thành lập doanh nghiệp như công chức, viên chức, cán bộ, lãnh đạo, quản lý trong doanh nghiệp nhà nước có thể thành lập hộ kinh doanh. Nói cách khác, số lượng chủ thể được quyền thành lập hộ kinh doanh theo pháp luật nhiều hơn so với các loại hình doanh nghiệp.
- *Thủ tục thành lập:* Thủ tục thành lập hộ kinh doanh đơn giản hơn so với thành lập doanh nghiệp theo Luật Doanh nghiệp. Hồ sơ thành lập hộ kinh doanh bao gồm 2 loại giấy tờ chính: (i) giấy đề nghị đăng ký hộ kinh doanh và (ii) giấy tờ pháp lý của cá nhân trong trường hợp thành viên hộ gia đình đăng ký kinh doanh. Hộ kinh doanh thuộc sở hữu gia đình phải bổ sung “bản sao biên bản họp thành viên hộ gia đình về việc thành lập hộ kinh doanh trong trường hợp các thành viên hộ gia đình đăng ký hộ kinh doanh”. Về nội dung đăng ký thành lập, hộ kinh doanh chỉ phải kê khai các tiêu chí sau: (i) Tên hộ, Địa chỉ trụ sở hộ kinh doanh, (ii) Ngành nghề kinh doanh, (iii) Vốn kinh doanh và (iv) Số lượng lao động. Thủ tục, hồ sơ thành lập doanh nghiệp phức tạp hơn rất nhiều.

- *Nơi đăng ký kinh doanh:* Hộ kinh doanh thực hiện thủ tục đăng ký kinh doanh ngay tại cơ quan cấp huyện để giảm chi phí đi lại. Cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh là Phòng Tài chính - Kế hoạch cấp huyện, cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp là Phòng Đăng ký kinh doanh cấp tỉnh.
- *Lệ phí đăng ký kinh doanh:* Lệ phí đăng ký hộ kinh doanh bằng 50% lệ phí đăng ký thành lập doanh nghiệp.

Như vậy, việc đăng ký hộ kinh doanh và quy trình đăng ký mang lại nhiều thuận lợi. Tuy nhiên, xét về phạm vi hoạt động, hộ kinh doanh gặp phải một số hạn chế như sau:

- *Phạm vi hoạt động:* Hộ kinh doanh không còn bị giới hạn về phạm vi và quy mô hoạt động theo Nghị định số 01/2021 mà trên thực tế gặp phải những hạn chế so với các doanh nghiệp đã đăng ký, chẳng hạn như trong việc tiếp cận vốn vay ngân hàng và bất động sản. Bên cạnh đó, họ cũng không xin được giấy phép cho một số ngành nghề kinh doanh nhất định. Các hộ kinh doanh cũng có ít dư địa tiếp cận thị trường lớn và quốc tế.
- *Lao động và tuân thủ xã hội:* Các hộ kinh doanh thường không tuân thủ nghiêm ngặt các quy định chính thức, đặc biệt là về quy trình sản xuất, chất lượng sản phẩm, dịch vụ, tiêu chuẩn vệ sinh thực phẩm, an toàn vệ sinh lao động và bảo vệ môi trường. Thông thường, họ không thực hiện đầy đủ các quy định về kế toán, kiểm toán và nộp thuế.



► 3. Bản chất pháp lý của hộ kinh doanh

Trong hệ thống pháp luật của Việt Nam hiện nay, ngoại trừ Nghị định 01/2021/NĐ-CP chỉ đưa ra quy định về đăng ký hộ kinh doanh, không một văn bản pháp luật nào đưa định nghĩa về HKD hay xác định bản chất địa vị pháp lý của hộ kinh doanh. Do vậy, mặc dù có thể được đăng ký, nhưng địa vị pháp lý của hộ kinh doanh vẫn không rõ ràng. Thứ nhất là bắt buộc (và sau đó đã bỏ biện pháp bắt buộc), khuyến khích hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp, đăng ký theo Luật Doanh nghiệp.

Trước đây Bộ Luật Dân sự của Việt Nam vẫn duy trì tư cách chủ thể của hộ gia đình và tổ hợp tác, độc lập với tư cách chủ thể của cá nhân và pháp nhân. Tuy nhiên, theo Điều 101 và Điều 104 của Bộ Luật Dân sự năm 2015, Quốc hội đã quyết định bỏ tư cách chủ thể của hộ gia đình và tổ hợp tác, chỉ còn duy trì tư cách chủ thể của cá nhân và pháp nhân. Tư cách chủ thể của hộ gia đình và tổ hợp tác sẽ được quy về cá nhân và quan hệ đại diện giữa các cá nhân đó.

Luật Doanh nghiệp không quy định về hộ kinh doanh. Luật chỉ giao “Chính phủ quy định việc đăng ký và hoạt động của hộ kinh doanh” (Khoản 4, Điều 217, Luật Doanh nghiệp).

Hộ kinh doanh hiện nay được quy định trong Nghị định số 01/2021/NĐ-CP, trong đó nêu rõ hộ không có tài sản riêng về mặt pháp lý, tài sản của cá nhân và thành viên gia đình thành lập hộ hoạt động không tách rời tài sản của hộ đang hoạt động Hộ kinh doanh cũng không có con dấu và không được mở văn phòng đại diện, chi nhánh, nhưng hộ kinh doanh có thể mở rộng hoạt động sản xuất kinh doanh bằng cách mở nhiều mặt bằng kinh doanh.

Chủ hộ kinh doanh, cá nhân và thành viên gia đình sở hữu hộ kinh doanh chịu trách nhiệm vô hạn về các nghĩa vụ trong kinh doanh. Bản chất này tương tự như trách nhiệm vô hạn của chủ doanh nghiệp tư nhân. Nói cách khác, nếu tài sản kinh doanh không đủ để trả nợ thì chủ doanh nghiệp phải dùng chính tài sản của mình để hoàn trả nghĩa vụ đã phát sinh. Từ góc độ này, hộ kinh doanh có tính chất giống như loại hình doanh nghiệp tư nhân được quy định trong Luật Doanh nghiệp, hay hình thức doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship hay sole trader) ở nhiều quốc gia trên thế giới.

Như vậy, địa vị pháp lý của hộ kinh doanh vẫn chưa được xác định một cách rõ ràng tuy được nhắc đến trong các Luật Doanh nghiệp 1999, 2005, 2014, 2020, Luật Thương mại, Luật Quản lý Thuế và một số văn bản pháp luật khác.

Các quy định và pháp luật hiện hành, bao gồm Luật Doanh nghiệp và các nghị định hướng dẫn của Luật Doanh nghiệp không xác định rõ ràng hộ kinh doanh là thể nhân hay là pháp nhân. Đây thực sự là mấu chốt của vấn đề và có nghĩa là những cải cách pháp lý trong tương lai liên quan đến hộ kinh doanh nên bắt đầu bằng việc đưa ra câu trả lời rõ ràng và triệt để về cách thức xác định địa vị pháp lý cho hộ kinh doanh.

Hộ kinh doanh có những đặc điểm khác với doanh nghiệp cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn, như được trình bày trong Bảng 3.

► **Bảng 3. So sánh Hộ kinh doanh và các loại hình doanh nghiệp khác theo quy định hiện hành**

	Loại hình doanh nghiệp		
	Hộ kinh doanh	Doanh nghiệp tư nhân	Công ty TNHH và CTCP
Tư cách pháp nhân	Không	Không	Có
Trách nhiệm của chủ doanh nghiệp, thành viên, cổ đông	Vô hạn	Vô hạn	Hữu hạn
Mở chi nhánh	Không	Có	Có
Vay vốn ngân hàng dưới tên chủ thể	Không	Không	Có
Tăng vốn thông qua phát hành chứng khoán	Không	Không	Có
Góp vốn mua cổ phần doanh nghiệp	Không	Không	Có
Nơi đăng ký kinh doanh	Tại quận, huyện	Tại cơ quan đăng ký kinh doanh cấp tỉnh	Tại cơ quan đăng ký kinh doanh cấp tỉnh
Điều chỉnh bởi Luật phá sản	Không	Có	Được

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Luật Dân sự 2015, Luật Doanh nghiệp 2020, Luật Phá sản 2014, Thông tư số 39/2016/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước

Theo Điều 101 và Điều 104 của Bộ Luật Dân sự năm 2015, tư cách chủ thể của hộ gia đình và tổ hợp tác đã không còn được duy trì. Bộ Luật Dân sự chỉ còn duy trì tư cách chủ thể của cá nhân và pháp nhân.

Trên cơ sở Bộ luật Dân sự, các quy định về tài chính, tín dụng, ngân hàng, hợp đồng cùng nhiều lĩnh vực khác cũng không còn công nhận địa vị pháp lý của hộ kinh doanh là một bên trong hợp đồng dân sự. Giao dịch với ngân hàng, tổ chức tín dụng, công ty tài chính cũng được quy về quan hệ với cá nhân là chủ hộ kinh doanh hơn là hộ kinh doanh đó. Vì vậy, việc vay ngân hàng không được đứng tên hộ kinh doanh. Thay vào đó, HKD thực hiện vay vốn dưới hình thức hợp đồng tín dụng giữa

tổ chức tín dụng và chủ hộ kinh doanh với tư cách cá nhân.⁶ Do vậy, khó khăn cũng phát sinh khi giao kết hợp đồng dân sự dưới tên hộ kinh doanh.

Nhìn chung, ngành thuế cũng đã có những đổi mới tương tự, tuân thủ các nguyên tắc của Bộ Luật Dân sự. Luật Quản lý thuế năm 2019 đã giải quyết vấn đề địa vị của HKD một cách tương đối rõ ràng, triệt để. Theo quy định của Luật Quản lý thuế, mã số thuế cấp cho hộ kinh doanh chính là mã số thuế của các cá nhân, đại diện hộ kinh doanh. Như vậy, Luật Quản lý thuế quy tư cách chủ thể của hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh. Thực tiễn này đã được ngành thuế áp dụng.

Về bản chất, các đổi mới theo quy định của Bộ Luật Dân sự hay các quy định của ngành ngân hàng, ngành thuế là phù hợp về phương diện khoa học pháp lý, cũng như thông lệ quốc tế. Chính các quy định này tạo nền tảng cũng như thực tiễn ban đầu để có thể đưa ra các cải cách có liên quan nhằm tạo ra cách ứng xử đúng đắn nhất về cả phương diện khoa học pháp lý lẫn thực tiễn và bản chất của hộ kinh doanh hiện nay. Những khó khăn mà hộ kinh doanh gặp phải trong việc tiếp cận tín dụng ngân hàng, mở tài khoản ngân hàng hoặc ký kết hợp đồng có thể là do các quy định về khái niệm hộ kinh doanh, địa vị pháp lý và thủ tục đăng ký chưa theo kịp các nguyên tắc nêu tại Điều 101 và Điều 104 Bộ luật Dân sự 2015.

Thực tế thì việc duy trì tư cách chủ thể của hộ kinh doanh nguyên trạng như hiện nay cho thấy sự mâu thuẫn đối với Bộ Luật Dân sự, với các quy định của ngành ngân hàng, ngành thuế. Vấn đề này cần phải được giải quyết sớm để tạo điều kiện thuận lợi nhất cho sự phát triển của khu vực hộ kinh doanh.

Cách thức tiếp cận gần đây để xác định và nâng cao địa vị pháp lý của HKD chủ yếu được thực hiện thông qua hai hình thức chính. Thứ nhất là bắt buộc (và sau đó vào năm 2015 đã bỏ biện pháp bắt buộc khi thấy không phát huy hiệu quả), khuyến khích hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp, đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Thứ hai là nỗ lực nhằm đưa HKD quy định trong Luật Doanh nghiệp.

6 Thông tư số 39/2016/TT-NHNN quy định về hoạt động cho vay của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài đối với khách hàng thì khách hàng vay vốn tại tổ chức tín dụng là pháp nhân, cá nhân gồm: (i) pháp nhân được thành lập và hoạt động tại Việt Nam, pháp nhân được thành lập ở nước ngoài và hoạt động hợp pháp tại Việt Nam và (ii) cá nhân có quốc tịch Việt Nam, cá nhân có quốc tịch nước ngoài. Việc này đồng nghĩa với việc hộ kinh doanh và doanh nghiệp tư nhân không được vay vốn ngân hàng dưới tên chủ thể là hộ kinh doanh hay doanh nghiệp tư nhân.



► 4. Các sáng kiến gần đây để xác lập địa vị pháp lý của hộ kinh doanh

4.1. Chuyển đổi HKD thành doanh nghiệp

Chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp đã được quy định từ Luật Doanh nghiệp 1999. Luật này quy định “*Chính phủ hướng dẫn và tạo điều kiện thuận lợi để hộ kinh doanh cá thể có quy mô lớn đang hoạt động theo Nghị định số 66/HĐBT ngày 2 tháng 3 năm 1992 của Hội đồng Bộ trưởng chuyển thành doanh nghiệp, đăng ký kinh doanh và hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp*”. Tiếp đó, Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã quy định cụ thể hơn, đó là “*Hộ kinh doanh sử dụng thường xuyên từ mười lao động trở lên phải đăng ký thành lập doanh nghiệp hoạt động theo quy định của Luật này*”. Luật Doanh nghiệp năm 2014 vẫn giữ quy định này, nhưng đến Luật Doanh nghiệp 2020 thì bãi bỏ.

Luật Hỗ trợ Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa (DNNVV) 2017 quy định ưu đãi đối với DNNVV chuyển đổi từ hộ kinh doanh (Điều 16). Bên cạnh đó, ở nhiều địa phương cũng đã có những cơ chế, chính sách để khuyến khích hộ kinh doanh chính thức đăng ký thành lập doanh nghiệp, đặc biệt là các hộ kinh doanh đáp ứng điều kiện quy định của Luật Doanh nghiệp. Các chính sách có thể gồm chính sách hỗ trợ lệ phí hoặc miễn phí khi hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp, lệ phí khắc dấu, thuế môn bài, kinh phí thực hiện phần mềm kế toán, biển hiệu doanh nghiệp. Mặc dù có các quy định bắt buộc hay hỗ trợ này, số lượng hộ kinh doanh chuyển sang đăng ký thành lập doanh nghiệp theo quy định của Luật Doanh nghiệp trên thực tế rất ít ỏi.

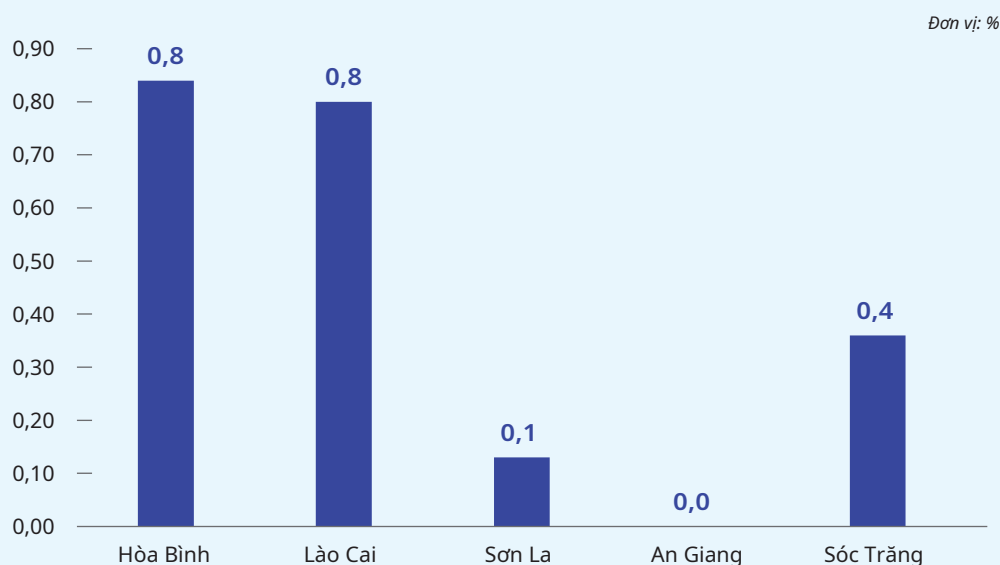
Theo kết quả điều tra 374 hộ kinh doanh và 46 doanh nghiệp của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) và Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) năm 2017, chỉ có 17,8% số doanh nghiệp điều tra được đăng ký, thành lập trên cơ sở hộ kinh doanh và có đến 80% doanh nghiệp được thành lập mới từ đầu. Kết quả điều tra cũng cho thấy, có đến 11,3% hộ kinh doanh có quy mô từ 10 lao động trở lên nhưng chỉ có 5,63% hộ kinh doanh dự kiến chuyển sang các loại hình doanh nghiệp theo quy định của Luật Doanh nghiệp (trước năm 2020). Theo quy mô vốn, 13,21% hộ kinh doanh có quy mô từ 300 triệu đồng đến dưới 1 tỷ đồng dự kiến đăng ký hoạt động theo Luật Doanh nghiệp; 8,7% hộ kinh doanh có quy mô từ 1 tỷ đến 5 tỷ đồng sẽ đăng ký hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

Theo ngành, lĩnh vực kinh doanh, 11,7% hộ kinh doanh hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ ăn uống, lưu trú dự kiến sẽ đăng ký hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Nếu phân theo giới tính, 9,2% hộ kinh doanh do nam làm chủ có ý định đăng ký thành lập doanh nghiệp, nhưng chỉ có 3,5% hộ có chủ hộ là nữ có ý định này.

Trong giai đoạn 2018 - 2020, mặc dù có nhiều chính sách hỗ trợ đối với DNNVV, cả nước chỉ có 1.875 doanh nghiệp thành lập trên cơ sở chuyển đổi từ hộ kinh doanh, trong đó tỉnh Thanh Hóa có hơn 1 nghìn doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh trong hai năm 2018 và 2019, Bến Tre có 247 hộ, Thừa Thiên Huế có 40 hộ, Sóc Trăng có 13 hộ, Bình Định có 12 hộ, Ninh Thuận có 11 hộ, Đắk Nông có 10 hộ, Cà Mau có 8 hộ, Phú Thọ có 6 hộ, Lâm Đồng có 6 hộ, Phú Yên có 2 hộ (Bộ KH&ĐT, 2021).

Trong một nghiên cứu khác do Economica Vietnam phối hợp với Cục Thống kê của một số tỉnh thực hiện trong khuôn khổ Điều tra Khảo sát Đánh giá Năng lực Cạnh tranh của Sở, Ban, Ngành và Địa phương (DDCI), khi được hỏi là với các quy định pháp luật như hiện tại của Luật Doanh nghiệp và các luật, nghị định liên quan, các HKD có ý định chuyển đổi thành doanh nghiệp theo Luật Doanh nghiệp với các quy định như hiện tại hay không, số lượng HKD cho biết “có ý định” chuyển đổi là vô cùng thấp (Hình 4). Cụ thể, tỷ lệ hộ kinh doanh cá thể cho biết có ý định hay mong muốn đăng ký chuyển đổi thành doanh nghiệp Luật Doanh nghiệp chỉ vào mức 0,8% ở Hòa Bình, 0,8% ở Lào Cai và 0,4% ở Sóc Trăng. Tại An Giang, hơn 1.000 hộ kinh doanh được hỏi đều cho biết họ không có ý định hay mong muốn đăng ký chuyển đổi thành doanh nghiệp theo Luật Doanh nghiệp.

► **Hình 4. Tỷ lệ hộ kinh doanh cá thể cho biết có ý định hay mong muốn đăng ký chuyển đổi thành doanh nghiệp theo Luật Doanh nghiệp**



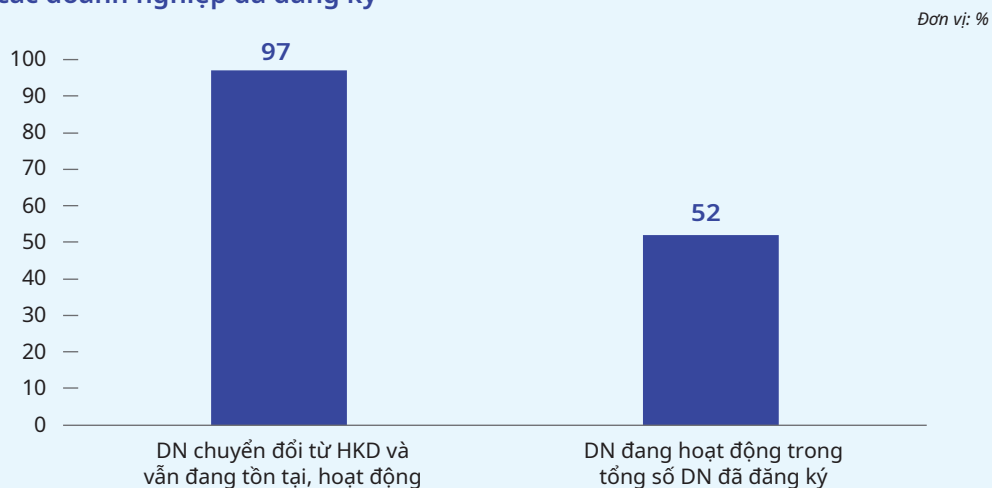
Nguồn: Khảo sát đánh giá Năng lực Cạnh tranh cấp Sở, Ban, Ngành và địa phương của các tỉnh Hòa Bình, Lào Cai, Sơn La, An Giang, Sóc Trăng, Cục Thống kê các tỉnh và Economica Viet Nam (2021, 2022).

Trong giai đoạn từ 2011-2021, có khoảng 1,15 triệu ý tưởng kinh doanh đã được triển khai theo hình thức doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp nhưng đồng thời cũng có gần 1 triệu hộ kinh doanh được thành lập. Trong số 1,15 triệu doanh nghiệp được thành lập, chỉ có 578.000 doanh nghiệp đã đăng ký (tương đương 50%) là còn tồn tại và hoạt động. Trong khi đó, gần 1 triệu HKD này vẫn còn đang thực sự hoạt động và sản xuất kinh doanh (thể hiện qua số HKD đang hoạt động tăng lên trong giai đoạn này).

Theo số liệu thống kê của Bộ KH&ĐT, tính đến năm 2022, tỷ lệ doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh còn tồn tại sau 5 năm cao gấp đôi mức trung bình chung của toàn bộ các doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Sau 5 năm, vẫn còn tới 97% các doanh nghiệp được chuyển đổi từ hộ kinh doanh lên thành doanh nghiệp vẫn đang tồn tại, hoạt động. Đây là điểm sáng so với tỷ lệ hoạt động trung bình là 52% của tất cả các doanh nghiệp, công ty đăng ký theo Luật Doanh nghiệp.

Sức sống mãnh liệt của các hộ kinh doanh và thực tế hiện vẫn là lựa chọn ưu tiên của các doanh nghiệp mới khởi sự kinh doanh cần được các nhà hoạch định chính sách cân nhắc kỹ lưỡng khi thực hiện cải cách pháp lý về kinh doanh.

► **Hình 5. So sánh tỷ lệ doanh nghiệp đang hoạt động đối với các doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh so với mức trung bình của toàn bộ các doanh nghiệp đã đăng ký**



Nguồn: Bộ KH&ĐT và *Economica Việt Nam* (2022)

Theo Tổng Cục Thống kê, hiện nay Việt Nam có khoảng 5 triệu hộ kinh doanh, trong đó có 1,7 triệu hộ đăng ký mã số thuế. Trong giai đoạn 2011-21, đã có khoảng một triệu hộ kinh doanh đi vào hoạt động và vẫn đang duy trì hoạt động cho tới nay. Giả định rằng chỉ cần 50% số các hộ kinh doanh này đã đăng ký theo hình thức cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) thay vì đăng ký theo hình thức hộ kinh doanh và với tỷ lệ doanh nghiệp chuyển đổi từ doanh nghiệp vẫn còn hoạt động cao như mô tả ở trên (97%), chúng ta đã có thêm khoảng 500.000 doanh nghiệp. Điều này góp phần đưa số lượng doanh nghiệp đang hoạt động trên toàn quốc bám sát hơn rất nhiều mục tiêu 1,5 triệu doanh nghiệp hoạt động như đã đề ra trong Nghị quyết số 10-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về phát triển kinh tế tư nhân.

4.2. Đưa hộ kinh doanh vào Luật Doanh nghiệp

Năm 2020, khi xây dựng Luật Doanh nghiệp (sửa đổi), các dự thảo của luật đã đưa quy định về chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp (Chương VIIa của dự thảo cuối cùng trước khi Luật được thảo luận, thông qua). Theo dự thảo này, Luật Doanh nghiệp sẽ thừa nhận HKD là một loại hình doanh nghiệp và quy định chuyển HKD thành doanh nghiệp. Quy định này trong dự thảo đã gây nhiều tranh cãi, làm dấy lên tranh luận sôi nổi và phản đối từ nhiều chuyên gia, cơ quan chính phủ, hiệp hội doanh nghiệp, hộ kinh doanh, doanh nghiệp cá thể và đại biểu Quốc hội.

Theo yêu cầu của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc lấy phiếu biểu quyết của đại biểu Quốc hội, 174/433 (40,2%) đại biểu đồng tình với việc có một chương về hộ kinh doanh trong Luật Doanh nghiệp (sửa đổi) và 258/433 (59,58%) tán thành việc xây dựng luật riêng về hộ kinh doanh.

Trên cơ sở đa số ý kiến đại biểu, Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiếp thu theo hướng bỏ quy định tại Chương VIIa về hộ kinh doanh; bỏ quy định về chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp. Đồng thời, để bảo đảm tính liên tục cho đến khi ban hành một luật riêng về hộ kinh doanh, cần thiết giao chính phủ hướng dẫn đăng ký và hoạt động đối với hộ kinh doanh.

Luật Doanh nghiệp sửa đổi sau đó được thông qua trong đó không còn giữ Chương và các quy định về hộ kinh doanh. Đây là một quyết định đúng và hợp lý của Quốc hội, đặc biệt là về định hướng xây dựng một khung khổ pháp lý riêng về hộ kinh doanh. Tuy nhiên, mặc dù khung khổ pháp lý này trong tương lai sẽ điều chỉnh và ảnh hưởng đến tất cả các hộ kinh doanh hiện đang hoạt động nhưng không nên sử dụng tên đề xuất là Luật về Hộ kinh doanh. Đúng hơn, khung khổ pháp lý đó nên mang một tên gọi khác như Luật Doanh nghiệp cá thể, hay một khung khổ pháp lý riêng trong Luật Doanh nghiệp dành riêng cho hoạt động kinh doanh cá thể để phản ánh rõ hơn bản chất pháp lý và đặc điểm của hộ kinh doanh cũng như để bao gồm các cá nhân kinh doanh khác, doanh nghiệp do cá nhân làm chủ và các thực thể kinh doanh cá thể khác. Hộ kinh doanh sẽ chỉ là một đối tượng điều chỉnh của khung khổ pháp lý được xây dựng riêng này cùng với các hình thức kinh doanh cá thể khác như cá nhân kinh doanh và các thực thể kinh doanh cá thể khác.

Cùng với đó, việc sửa đổi hoặc bãi bỏ một số điều của Luật Doanh nghiệp cần phải được thực hiện song song với hoặc sau khi xây dựng một luật riêng hay khung khổ pháp lý riêng về kinh doanh cá thể (bao gồm hộ kinh doanh cá thể). Những phân tích sau đây sẽ giải thích lý do tại sao.

4.3. Kinh nghiệm phát triển hộ kinh doanh tại các nước và kinh nghiệm quốc tế

Cần xem xét, phân tích xem các nước, đặc biệt là những nước có trình độ phát triển cao về thị trường và về doanh nghiệp, và những nước có điều kiện tương đồng hay gần Việt Nam đã ứng xử và giải quyết với vấn đề hộ kinh doanh như thế nào và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam.

Qua nghiên cứu tài liệu, một trong những quan sát đầu tiên được đưa ra là các quốc gia khác không có hộ kinh doanh như Việt Nam mà thay vào đó là hình thức doanh nghiệp cá thể, doanh nghiệp một chủ. Tại hầu hết các quốc gia, các hình thức kinh doanh, doanh nghiệp được tổ chức dưới ba hình thức cơ bản sau: (i) cá nhân kinh doanh (sole proprietorship hay sole trader), (ii) hợp danh (partnership) và (iii) công ty TNHH/ công ty cổ phần (corporation). Trên cơ sở ba hình thức cơ bản, các cơ sở kinh doanh có thể được chia thành các loại hình cụ thể hơn như: (i) cá nhân kinh doanh (ii) hợp danh hữu hạn; (iii) trách nhiệm hữu hạn một thành viên, trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên và (iv) công ty cổ phần.

Hình thức kinh doanh do một cá nhân làm chủ và vận hành, toàn bộ tài sản của cá nhân đó không tách bạch với hoạt động kinh doanh (sole trader/ sole tradership/ sole proprietorship ở các nước như Anh, Mỹ, Australia, entreprise unipersonnel ở Pháp, hay einzelunternehmen ở Đức). Tên gọi hộ kinh doanh với cách hiểu và ý nghĩa như ở Việt Nam gần như không thể được tìm thấy ở bất kỳ một nền kinh tế nào. Thay vào đó, doanh nghiệp cá thể hoặc doanh nhân cá thể được áp dụng ở các quốc gia khác được coi là mô hình tương đồng nhất. Hình thức này rất tương đồng với hình thức HKD theo định nghĩa tại Việt Nam với một số đặc điểm chính: (i) do một cá nhân làm chủ, (ii) việc thành lập tương đối đơn giản; (iii) chủ sở hữu chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình (trách nhiệm vô hạn) đối với hoạt động kinh doanh và (iv) lợi nhuận từ hoạt động kinh doanh được tính vào thu nhập chịu thuế cá nhân của chủ sở hữu.

Về mặt pháp lý, Trung Quốc ban hành luật riêng về cá nhân kinh doanh và doanh nghiệp do cá nhân làm chủ, được đặt tên là Luật Doanh nghiệp Cá thể, có hiệu lực từ ngày 1/1/2020, gồm sáu chương và 48 điều. Bên cạnh các nội dung khác, luật quy định rằng doanh nghiệp cá thể thuộc sở hữu của một cá nhân và chịu trách nhiệm vô hạn đối với các nghĩa vụ liên quan đến doanh nghiệp. Chủ sở hữu có thể đăng ký doanh nghiệp cá thể lấy địa chỉ nhà làm địa chỉ kinh doanh, được ký hợp đồng lao động và đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động. Chế độ thuế được áp dụng với loại hình doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) là thuế cá nhân.

Tại Singapore và Malaysia, cá nhân kinh doanh hay doanh nghiệp một chủ được quy định trong Luật Đăng ký Kinh doanh (Business Registration Act). Tuy trong cùng một luật song khung khổ pháp lý dành cho cá nhân kinh doanh và các hình thức kinh doanh cá thể lại tách biệt so với các khung khổ pháp lý và các quy định dành cho các pháp nhân kinh doanh như công ty trách nhiệm hữu hạn hay công ty cổ phần. Tại Thái Lan, cá nhân kinh doanh hay doanh nghiệp cá thể là một hình thức kinh doanh quy định chung theo Luật Dân sự và Thương mại.

Dù luật và quy định nào điều chỉnh thì doanh nghiệp cá thể ở các quốc gia này là hình thức đơn giản, thuận tiện và tiết kiệm chi phí nhất để khởi sự kinh doanh. Các quy định về đăng ký, kê khai thuế, báo cáo tài chính và các nghĩa vụ khác rất đơn giản với chi phí tuân thủ thấp. Tại các nước này, chế độ thuế được áp dụng với loại hình doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) là thuế cá nhân. Chính vì vậy, hình thức cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) trở nên vô cùng phổ biến ở nhiều nền kinh tế. Ví dụ trong khu vực Đông Nam Á, tính đến tháng 3/2023, Singapore có 575.527 doanh nghiệp và công ty, 144.234 (25%) trong số đó là doanh nghiệp cá thể. Tại Malaysia, trong số 907.065 doanh nghiệp đăng ký tại Malaysia, có 554.900 doanh nghiệp hay 61,2% là dưới hình thức doanh nghiệp cá thể (SMECorp Malaysia, 2017).

Tại Liên minh Châu Âu (EU), trong số 2,3 triệu doanh nghiệp được thành lập trong năm 2012, 1,6 triệu hay 70% được đăng ký dưới hình thức doanh nghiệp cá thể. Tỷ lệ này đặc biệt cao ở một số quốc gia, ví dụ 92,3% ở Pháp, 86,9% ở Ba Lan, 86,4% ở Hà Lan và 86,1% ở Cộng hòa Séc (EuroStat, 2013). Tại Hungary, trong số 450.733 doanh nghiệp đang hoạt động có tới 53% là dưới hình thức doanh nghiệp cá thể/doanh nghiệp một chủ (OECD, 2016). Khoảng 73% doanh nghiệp nhỏ ở Mỹ là dưới hình thức doanh nghiệp cá thể/doanh nghiệp một chủ (US Small Business Administration, 2013).

Bài học từ kinh nghiệm quốc tế

Nghiên cứu và so sánh hình thức về doanh nghiệp cá thể tại các quốc gia này cho thấy họ không có hình thức hộ kinh doanh. Các nước trên thế giới không có quy định riêng về hộ kinh doanh mà chỉ có xác định chủ thể kinh doanh dưới 02 hình thức cá nhân kinh doanh hay kinh doanh cá thể và pháp nhân kinh doanh. Hình thức cá nhân kinh doanh thường tồn tại dưới hình thức cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (tạm dịch từ sole proprietorship hay sole trader). Loại hình này có đặc điểm tương tự với hình thức hộ kinh doanh tại Việt Nam.

Điểm khác biệt là các doanh nghiệp cá thể tại quốc gia này, đặc biệt là tại các quốc gia có nền kinh tế thị trường phát triển như Mỹ, Canada và Châu Âu đều được đăng ký chính thức. Các doanh nghiệp cá thể/một chủ này được đăng ký một cách rất dễ dàng tại chính quyền sở tại hoặc qua mạng và chi phí tuân thủ các quy định pháp lý, chế độ kế toán, báo cáo tài chính, đơn giản và gọn nhẹ hơn so với các loại hình công ty khác do bản chất và quy mô của loại hình doanh nghiệp này. Do vậy, chi phí tuân thủ các quy định pháp luật và mức thuế áp dụng đối với doanh nghiệp cá thể tại các quốc gia này thấp ở một mức hợp lý, phù hợp với khả năng của các cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể và hộ gia đình khi kinh doanh. Đây là yếu tố quyết định tới tính hấp dẫn của loại hình doanh nghiệp này và khiến phần lớn người dân khi tiến hành đăng ký kinh doanh đã lựa chọn đăng ký chính thức theo hình thức doanh nghiệp cá thể như người dân tại Việt Nam đã lựa chọn hình thức hộ kinh doanh cá thể.

Như vậy, từ góc độ kinh nghiệm quốc tế, bài học kinh nghiệm quan trọng lớn nhất cho các nỗ lực hỗ trợ, cải cách và phát triển khu vực hộ kinh doanh là **áp dụng một cách nhất quán, xuyên suốt loại hình** kinh doanh cá thể (sole proprietorship hay sole trader) là hình thức pháp lý cho các hộ kinh doanh cùng với các cá nhân kinh doanh khi họ muốn duy trì hình thức kinh doanh dưới hình thức cá thể. Nguyên tắc này cần được áp dụng xuyên suốt trong tất cả các quy định có liên quan tới hộ kinh doanh. Các quy định pháp luật cần được điều chỉnh để ứng xử hộ kinh doanh là hình thức cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship hay sole trader), phù hợp với thông lệ quốc tế chung. Tư duy về cách ứng xử này sẽ là nền tảng cho các cải cách về đăng ký kinh doanh, chế độ thuế, quản lý thuế, chế độ kế toán, báo cáo tài chính, BHXH, phá sản, bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ, áp dụng với hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh.

Đến đây, có thể sẽ có nhiều câu hỏi được đặt ra. Ví dụ như hình thức kinh doanh cá thể áp dụng cho cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) rất phổ biến tại nhiều nước như vậy, đặc biệt khi xét rằng đây là phương tiện thuận tiện, chi phí thấp, đơn giản nhất để người dân khởi nghiệp đến vậy, nhưng tại sao nó lại không phổ biến hay được ưa chuộng tại Việt Nam? Phần tiếp theo sẽ tìm hiểu sâu hơn về vấn đề này.

Chi nhánh ngân hàng nước ngoài đối với khách hàng thì khách hàng vay vốn tại tổ chức tín dụng là pháp nhân, cá nhân gồm: (i) Pháp nhân được thành lập và hoạt động

► 5. Quy định về doanh nhân cá thể, doanh nghiệp cá thể ở Việt Nam

Việt Nam đã có quy định về hình thức kinh doanh cá thể áp dụng cho cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship), và đã được dự liệu và quy định trong Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong luật doanh nghiệp, hình thức này lại tồn tại dưới tên gọi là *doanh nghiệp tư nhân* và khi được dịch sang tiếng Anh, các bản dịch của Luật Doanh nghiệp thường dịch thuật ngữ này thành *private enterprise*. Cả thuật ngữ tiếng Việt và tiếng Anh này trong Luật Doanh nghiệp đã không biểu đạt được một cách chính xác nội hàm kinh doanh cá thể của thuật ngữ sole proprietorship hay sole trader được áp dụng tại các quốc gia khác.

Tạm gác vấn đề thuật ngữ sang một bên, thì các định nghĩa về nội hàm của hình thức doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp thể hiện đúng bản chất của hình thức kinh doanh cá thể áp dụng cho cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). Cụ thể, luật quy định “*Doanh nghiệp tư nhân là doanh nghiệp do một cá nhân làm chủ và tự chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình về mọi hoạt động của doanh nghiệp*” (Khoản 1, Điều 188, Luật Doanh nghiệp). Tuy nhiên, bất chấp sự tồn tại của quy định về hình thức kinh doanh cá thể áp dụng cho cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) trong Luật Doanh nghiệp, hình thức *doanh nghiệp tư nhân* (bản chất là sole proprietorship) lại ngày một kém hấp dẫn và không được coi là một sự lựa chọn phù hợp, chi phí thấp cho cá nhân kinh doanh khi khởi sự doanh nghiệp. Thay vào đó, họ tiến hành kinh doanh mà không đăng ký hoặc tự đăng ký là hộ kinh doanh như đã phân tích ở trên (xem số liệu thống kê ở Phần 2.2.1 và 4.1) mặc dù gặp phải rất nhiều khó khăn, bất lợi do địa vị pháp lý không rõ ràng của hình thức hộ kinh doanh. Điều này hoàn toàn trái ngược với thực tế là hình thức cá nhân kinh doanh hay doanh nghiệp cá thể vô cùng phổ biến ở các nền kinh tế khác như mô tả ở trên.

Việc không mặn mà với việc đăng ký dưới mô hình doanh nghiệp tư nhân đồng nghĩa với việc pháp luật chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế của chủ hộ kinh doanh và doanh nhân. Các quy định về *doanh nghiệp tư nhân* trong Luật Doanh nghiệp mặc dù có những tác động vô cùng lớn đối với sự phát triển của doanh nghiệp trong giai đoạn đầu nay đã trở lên lạc hậu do các quy định này chậm được đổi mới.



► 6. Rào cản đối với chính thức hoá hộ kinh doanh và nguyên nhân

Các sáng kiến trước đây nhằm chính thức hóa hộ kinh doanh, bao gồm chuyển đổi hộ kinh doanh thành doanh nghiệp và đưa hộ kinh doanh vào đối tượng điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp, đều không thành công. Điều này phần lớn là do chưa giải quyết được nguyên nhân gốc rễ của vấn đề, hay nói cách khác là những trở ngại pháp lý, những ràng buộc, hạn chế của các quy định liên quan đến loại hình *doanh nghiệp tư nhân* được quy định trong Luật Doanh nghiệp.

Để có được sự ủng hộ của hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh, cải cách và phát triển khu vực hộ kinh doanh cần bắt đầu từ việc đổi mới các quy định pháp luật về hình thức kinh doanh cá thể (sole proprietorship) dành cho cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể, và cải cách các quy định liên quan tới hình thức doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp. Phần 2.2.4 phân tích nguyên nhân khiến hộ kinh doanh chưa được chính thức hóa, chủ yếu liên quan đến các rào cản sau đây. Thứ nhất, các hộ kinh doanh vẫn nằm ngoài phạm vi “doanh nghiệp tư nhân” được định nghĩa trong luật hiện hành, là những đối tượng được hưởng các ưu đãi khi đăng ký chính thức. Thứ hai, yêu cầu đăng ký đổi với doanh nghiệp chính thức được cho là quá khắt khe, bao gồm cả chi phí thời gian đi lại. Thứ ba, do doanh nghiệp tư nhân phải thủ những quy định cụ thể như việc bán, cho thuê tài sản và thủ tục phá sản, nên chi phí tuân thủ được coi là quá tốn kém đối với hộ kinh doanh. Vì những bất cập pháp lý này, họ lựa chọn không tham gia.

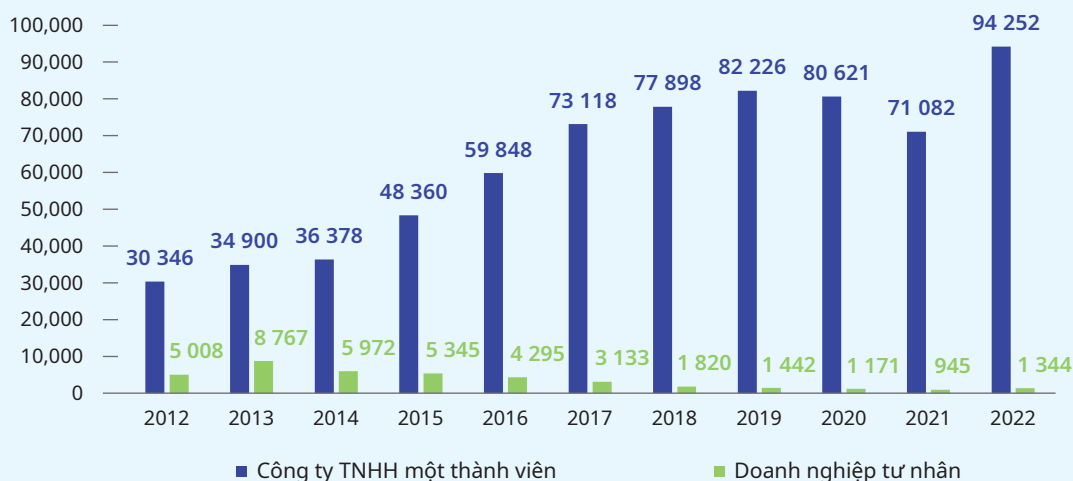
Luật Quản lý thuế hiện hành vẫn có những quy định cụ thể đối với hộ kinh doanh, trong đó có *thuế khoán*, nhưng những quy định về chế độ kế toán, báo cáo thuế áp dụng cho hộ kinh doanh được đánh giá là ít khắt khe hơn. Khi đăng ký hay chuyển đổi theo hình thức *doanh nghiệp tư nhân*, người khởi sự doanh nghiệp hay hộ kinh doanh sẽ mất đi một lợi thế rất đáng kể này.

Ngoài ra, các quy định trong Luật Doanh nghiệp cũng như trong nhiều văn bản pháp luật khác như hiện nay cũng khiến chi phí tuân thủ cho hình thức cá nhân kinh doanh theo mô hình doanh nghiệp tư nhân trở nên quá sức chịu đựng của cá nhân kinh doanh. Điều này cản trở họ đăng ký và chuyển đổi thành doanh nghiệp tư nhân theo quy định của Luật Doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, hình thức *doanh nghiệp tư nhân* đã mất hẳn sức hấp dẫn sau khi hình thức công ty TNHH một thành viên được Luật Doanh nghiệp 2005 công nhận. Với lợi thế trách nhiệm hữu hạn và cũng chỉ cần 1 chủ sở hữu (1 thành viên), công ty TNHH một thành viên đã lấn át lợi thế này của doanh nghiệp tư nhân, khiến doanh nghiệp tư nhân lại mất thêm lợi thế. Công ty TNHH một thành viên cũng có thể do một cá nhân làm chủ, song lại có tư cách pháp nhân và chủ sở hữu lại chỉ phải chịu trách nhiệm hữu hạn trong phần vốn góp của mình. Trước khi mô hình công ty trách nhiệm hữu hạn được pháp luật công nhận, doanh nghiệp tư nhân là hình thức được ưa chuộng hơn vì cho phép một chủ sở hữu hoặc doanh nhân duy nhất đăng ký. *Doanh nghiệp tư nhân* hiện nay mất đi lợi thế này so với công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, vì chủ sở hữu doanh nghiệp tư nhân phải chịu trách nhiệm vô hạn đối với nghĩa vụ của doanh nghiệp mình. Bên cạnh đó, *doanh nghiệp tư nhân* cũng không có tư cách pháp nhân.

Hình 6 dưới đây cho thấy sự áp đảo của loại hình công ty TNHH một thành viên so với loại hình *doanh nghiệp tư nhân* (đều là loại hình cho phép một chủ sở hữu doanh nghiệp theo quy định tại Luật Doanh nghiệp).

► **Hình 6. So sánh số lượng công ty TNHH một thành viên và số lượng doanh nghiệp tư nhân được đăng ký qua các năm**



Nguồn: Bộ KH & ĐT (2022).

Hình trên cho thấy mô hình công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên được ưa chuộng hơn nhiều khi khởi sự kinh doanh. Ngay cả trong số 4.185 HKD khi chuyển đổi thành doanh nghiệp trong giai đoạn 2018-2022, 77% lựa chọn hình thức chuyển đổi thành công ty TNHH 1 thành viên và chỉ 2% lựa chọn hình thức *doanh nghiệp tư nhân*.

7. Kết quả điều tra hộ kinh doanh và doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh

7.1. Khảo sát hộ kinh doanh đã chuyển đổi thành doanh nghiệp

Phương pháp khảo sát

Để hiểu rõ lý lẽ của doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh và những doanh nghiệp cân nhắc phương án này, một cuộc khảo sát nhanh các hộ kinh doanh và doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh đã được thực hiện.⁹

Mặc dù ngân sách hạn chế, cuộc khảo sát được thực hiện trực tuyến với một số câu hỏi nhưng mẫu hộ kinh doanh khá toàn diện lấy từ các thành phố lớn trên cả nước, bao gồm Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Cần Thơ. Mẫu cũng rất đa dạng về quy mô vốn đăng ký (0–1 tỷ đồng, 1–3 tỷ đồng, 3–5 tỷ đồng và hơn 5 tỷ đồng), bao gồm các hộ kinh doanh theo số năm hoạt động (1 năm trở xuống, 1–3 năm và trên 3 năm) cũng như theo số lượng lao động (0–10 và hơn 10 lao động).

Cuộc khảo sát được thực hiện từ cuối tháng 3 đến tháng 4/2023. Vì khảo sát được tiến hành trực tuyến nên hai điều tra viên chủ yếu liên lạc với người trả lời qua điện thoại và email. Tổng cộng có 100 hộ kinh doanh và doanh nghiệp đã được tiếp cận và 40 hộ cung cấp câu trả lời đủ tiêu chuẩn (bảng hỏi sẽ được cung cấp theo yêu cầu).

Số liệu được xử lý bằng phương pháp thống kê mô tả, sử dụng Microsoft Excel. Dữ liệu được lập bảng và xây dựng thành biểu đồ để minh họa câu trả lời cho những câu hỏi được đưa ra. Chi tiết mẫu khảo sát như sau:

9 Khảo sát được thực hiện với sự hỗ trợ của tác giả báo cáo này.

► **Bảng 4. Mẫu khảo sát**

Thông tin doanh nghiệp	Phân loại	Tỷ lệ
Địa chỉ	Thành phố Hồ Chí Minh	42,1%
	Hà Nội	36,8%
	Thành phố Hải Phòng	5,3%
	Thành phố Cần Thơ	15,8%
Số vốn đăng ký	Dưới hoặc bằng 1 tỷ đồng	57,9%
	1-3 tỷ đồng	28,9%
	3-5 tỷ đồng	7,9%
	Trên 5 tỷ đồng	5,3%
Số năm hoạt động theo luật doanh nghiệp	Dưới hoặc bằng một năm	60,5%
	1-3 năm	31,6%
	Trên 3 năm	7,9%
Tổng số lao động	Từ 0-10 lao động	86,8%
	Hơn 10 lao động	13,2%

Như trình bày trong Bảng 4, phần lớn người trả lời khảo sát đến từ Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội, lần lượt chiếm 42,1% và 36,8% tổng số người trả lời. Thành phố Hải Phòng có kết quả thấp nhất với 02 phiếu, chỉ chiếm 5,3%.

Các doanh nghiệp có vốn đăng ký từ 0 – 1 tỷ đồng chiếm đa số (57,9%), tiếp theo là 1 – 3 tỷ đồng (28,9%), 3 – 5 tỷ đồng (7,9%) và trên 5 tỷ đồng (5,3%).

Phần lớn các doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh trong mẫu khảo sát đa phần là các doanh nghiệp có thời gian hoạt động ngắn với 60,5% doanh nghiệp kinh doanh dưới 1 năm; 31,6% doanh nghiệp kinh doanh từ 1 – 3 năm và 7,9% doanh nghiệp đã kinh doanh trên 3 năm.

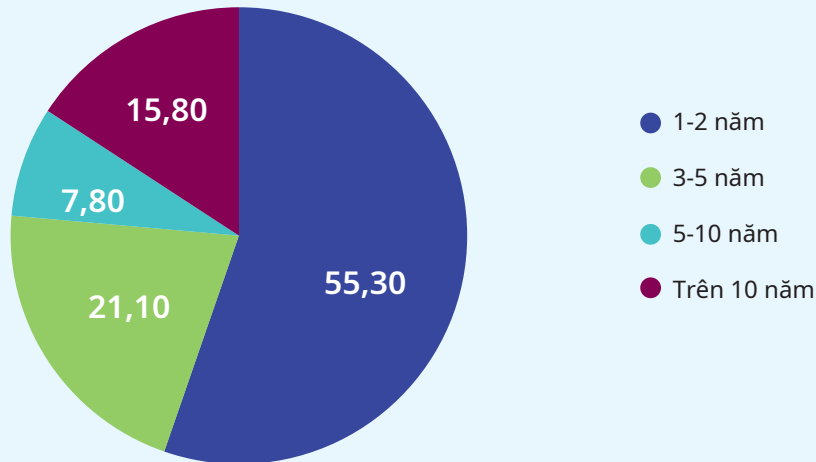
Phần lớn các doanh nghiệp được khảo sát sử dụng ít hơn 10 lao động (86,8%) và 13,2% sử dụng trên 10 lao động. Kết luận chung từ khảo sát cho thấy đa phần các doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh có quy mô vốn, lao động nhỏ và thời gian hoạt động ngắn.

Về quá trình chuyển đổi thành doanh nghiệp

Theo kết quả khảo sát, có 55,3% doanh nghiệp trả lời rằng đã hoạt động kinh doanh dưới hình thức hộ kinh doanh trong 1-2 năm rồi mới thực hiện đăng ký chuyển đổi thành doanh nghiệp. Có 21,1%, 7,9% và 15,8% số doanh nghiệp đã kinh doanh theo hình thức hộ kinh doanh trong lần lượt 3 đến 5 năm, 5-10 năm và trên 10 năm. Đa phần các doanh nghiệp quyết định chuyển đổi từ hộ kinh doanh sang hình thức doanh nghiệp chỉ trong một thời gian ngắn. Các doanh nghiệp đã hoạt động dưới hình thức hộ kinh doanh trong thời gian dài có xu hướng chuyển đổi trong thời gian dài hơn.

► **Hình 7: Doanh nghiệp đã tồn tại theo hình thức hộ kinh doanh trong bao nhiêu lâu trước khi quyết định đăng ký chuyển đổi thành doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp?**

Đơn vị: %



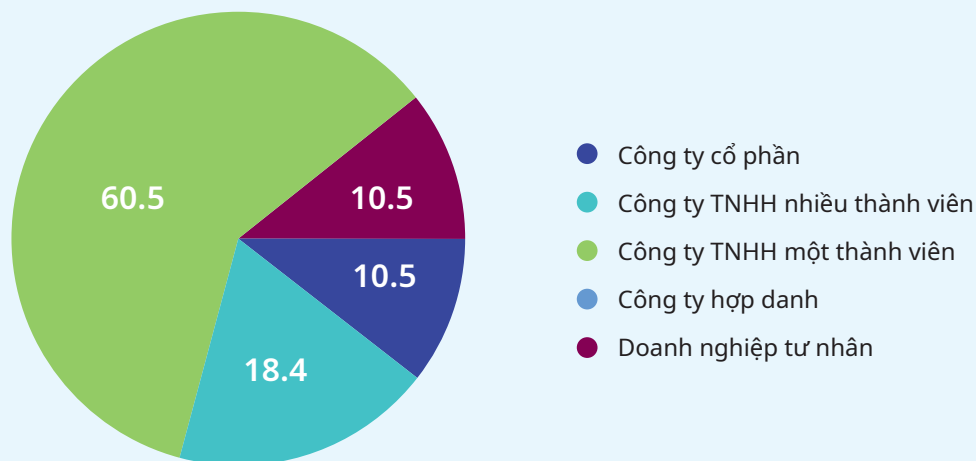
Trước khi chuyển đổi thành doanh nghiệp, các lý do chính khiến hộ kinh doanh trì hoãn quyết định không chuyển đổi thành doanh nghiệp bao gồm: (1) Doanh nghiệp không nhận thấy lợi ích gì của việc chuyển đổi, và không có nhu cầu chuyển đổi (chiếm 37,8%); (2) Phải tuân thủ quá nhiều quy định pháp luật, thủ tục hành chính, chế độ kế toán phức tạp sau khi đăng ký thành doanh nghiệp (chiếm 59,9%); (3) Phải đóng thêm nhiều thuế và không còn được thực hiện hình thức thỏa thuận thuế như áp dụng đối với hộ kinh doanh (chiếm 21,6%).

Về những lý do khiến hộ kinh doanh quyết định chuyển đổi thành doanh nghiệp, có 50% câu trả lời cho rằng cần có tư cách pháp nhân để thực hiện giao dịch và mong muốn phát triển ở cấp độ cao hơn, quy mô lớn hơn, 26,3% số doanh nghiệp trả lời do chính sách hỗ trợ khuyến khích chuyển đổi hộ kinh doanh thành doanh nghiệp của chính quyền địa phương và/hoặc theo Luật Hỗ trợ DNNVV. Không có doanh nghiệp khảo sát nào chuyển đổi từ hộ kinh doanh do yêu cầu của chính quyền địa phương.

Khi chuyển đổi thành doanh nghiệp, đa số các hộ kinh doanh được hỏi (60,5%) lựa chọn đăng ký theo loại hình công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, còn lại là các loại hình khác. Lý do phổ biến để doanh nghiệp có lựa chọn này là các doanh nghiệp cho rằng mô hình công ty TNHH một thành viên dễ quản lý, phù hợp với quy mô sản xuất kinh doanh, và đáp ứng nhu cầu sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

► **Hình 8: Doanh nghiệp đã lựa chọn loại hình doanh nghiệp nào sau khi đăng ký doanh nghiệp?**

Đơn vị: %



Khi được hỏi tại sao không đăng ký là doanh nghiệp tư nhân, 36,7% người trả lời cho biết họ không hiểu bản chất và các quy định liên quan đối với doanh nghiệp tư nhân, 20% cho biết doanh nghiệp tư nhân không có tư cách pháp nhân nhưng có trách nhiệm vô hạn và 30% trả lời họ mong muốn duy trì mô hình doanh nghiệp cá thể nhưng lại chọn công ty TNHH một thành viên có tư cách pháp nhân và trách nhiệm hữu hạn.

Trong số các doanh nghiệp lựa chọn hình thức doanh nghiệp tư nhân, có thể thấy, đa số các doanh nghiệp nhìn nhận đây là hình thức doanh nghiệp một chủ, giống như cấu trúc sở hữu hiện tại của hộ kinh doanh nên doanh nghiệp muốn lựa chọn (62,5%); và 25% doanh nghiệp cho biết do chưa tìm hiểu kỹ về hình thức doanh nghiệp khác nên chưa đăng ký.

Có khoảng một nửa số doanh nghiệp được khảo sát cho rằng việc quy định pháp luật chỉ thay đổi quy định là hộ kinh doanh là một loại hình doanh nghiệp mà không thay đổi các quy định khác thì thay đổi đó không có ý nghĩa đối với hộ kinh doanh, trong khi phần còn lại doanh nghiệp nhận thấy có ý nghĩa.

Các doanh nghiệp cũng đưa ra một số gợi ý chính sách đối với các cơ quan hoạch định chính sách để khuyến khích các hộ kinh doanh chuyển đổi, thành lập thành doanh nghiệp theo Luật Doanh nghiệp như:

- Quy định rõ ràng, dễ hiểu một loại hình doanh nghiệp trong Luật Doanh nghiệp phù hợp với bản chất của mô hình cá nhân kinh doanh (33,3%).
- Điều chỉnh các quy định về thuế, BHXH, BHYT phù hợp với loại hình doanh nghiệp là cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (19,4%).
- Cắt giảm chi phí tuân thủ quy định pháp luật đối với loại hình kinh doanh mới này, không áp dụng các quy định giống như mô hình công ty là cổ phần, TNHH.
- Giảm thuế phải nộp của cá nhân kinh doanh để phù hợp với mô hình này và cho phép đăng ký cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể theo Luật Doanh nghiệp ở cơ quan cấp huyện, tương tự như đăng ký hộ kinh doanh hiện nay (8,3%).

Qua câu hỏi khảo sát, đa phần doanh nghiệp cho biết không nhận được hỗ trợ nào từ Chính phủ liên quan tới việc chuyển đổi theo Luật Hỗ trợ DNNVV (chiếm 65,8%). Về lĩnh vực hỗ trợ, chỉ có 31,6% doanh nghiệp trả lời cho biết họ được tư vấn, hướng dẫn miễn phí từ các chương trình hỗ trợ của Chính phủ về hồ sơ, thủ tục thành lập doanh nghiệp, miễn lệ phí đăng ký doanh nghiệp và phí cung cấp thông

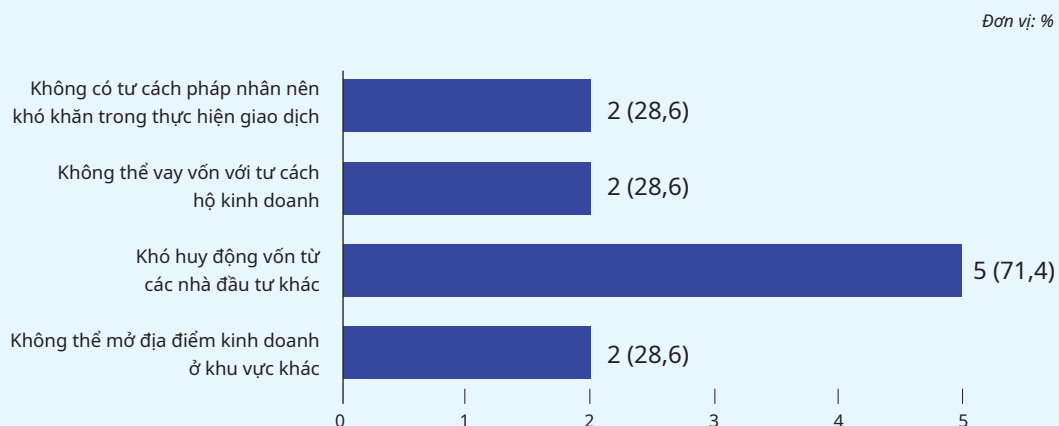
tin doanh nghiệp lần đầu, miễn phí thẩm định và lệ phí cấp giấy phép kinh doanh lần đầu thuộc ngành, nghề kinh doanh có điều kiện và miễn thuế môn bài trong thời gian 3 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh lần đầu (54,5%). Các lĩnh vực hỗ trợ khác bao gồm miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp có thời hạn theo quy định của Luật Thuế Thu nhập Doanh nghiệp (18,2%) và tư vấn, hướng dẫn miễn phí về thủ tục hành chính thuế và chế độ kế toán trong thời gian 3 năm kể từ ngày cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh lần đầu (9,1%).

7.2. Khảo sát hộ kinh doanh

Kết quả thu được sau khi thực hiện khảo sát các hộ kinh doanh có quy mô lớn như sau:

- Hầu hết các hộ kinh doanh được khảo sát đều có quy mô 500 triệu đồng trở xuống (66,7%) và mới hoạt động từ 1-2 năm đầu (44,4%). Tất cả đều sử dụng ít hơn 10 lao động.
- Những khó khăn chính mà hộ kinh doanh gặp phải khi hoạt động dưới mô hình hộ là Khó khăn khi huy động thêm vốn của các nhà đầu tư khác (chiếm 71,4%); Không thể vay vốn với tư cách là hộ kinh doanh; Không có tư cách pháp nhân, do đó khó khăn trong giao dịch và Không thể mở địa điểm kinh doanh sang khu vực khác (chiếm 28,6%).

► **Hình 9: Những khó khăn chính khi hoạt động với hình thức là hộ kinh doanh cá thể**



- Đối với các hộ kinh doanh có ý định chuyển đổi thành doanh nghiệp trong thời gian tới, loại hình doanh nghiệp được các hộ kinh doanh tìm hiểu nhiều là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (chiếm 62,5%) và doanh nghiệp tư nhân (chiếm 50%).
- Về việc sẵn sàng chuyển đổi thành doanh nghiệp sau những thay đổi pháp lý được đề xuất theo ba phương án nêu trên, hầu hết người được hỏi đều không sẵn lòng chuyển đổi hộ kinh doanh thành doanh nghiệp theo cả ba phương án (66,7% cho mỗi phương án). Tuy nhiên các hộ kinh doanh cho rằng phương án 3 là tối ưu nhất trong cả 3 phương án để khuyến khích các hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp (42,9%).
- Đối với quy định về khuyến khích hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp như quy định tại Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa như hiện nay, có 77,8% số hộ kinh doanh tham gia khảo sát cho rằng các quy định đó đã đủ để khuyến khích hộ chuyển đổi, trong khi phần còn lại cho rằng các quy định như hiện tại là hoàn toàn chưa đủ và cần có thêm những cải cách nhằm giảm gánh nặng chi phí tuân thủ và hình thành các quy định phù hợp với hình thức cá nhân kinh doanh.

► 8. Cải cách quy định pháp luật để xác lập địa vị pháp lý của hộ kinh doanh

Đổi mới, cải cách các quy định pháp luật về hình thức cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể, (sole proprietorship) để hỗ trợ, phát triển khu vực hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh cần phải được thực hiện một cách đồng bộ, có hệ thống với một nguyên tắc chủ đạo là tuân thủ các nguyên tắc, bản chất của hình thức kinh doanh cá thể như cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). Các khuyến nghị cụ thể được trình bày dưới đây:

8.1. Xây dựng khung pháp lý riêng cho mô hình doanh nghiệp cá thể

Việc tách bạch các quy định về pháp nhân kinh doanh và cá nhân kinh doanh là một nguyên tắc quan trọng đã được nhiều quốc gia áp dụng, đặc biệt là các quốc gia thuộc OECD hoặc các nền kinh tế Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, và tại ASEAN. Trung Quốc cũng đã xây dựng riêng Luật về Doanh nghiệp Cá thể có hiệu lực vào tháng 1 năm 2000.

Do Luật Doanh nghiệp hiện hành đã quy định về *doanh nghiệp tư nhân* (về bản chất là doanh nghiệp cá thể), kịch bản tối ưu nhất nên là sửa đổi luật bằng cách đổi mới các quy định liên quan đến *doanh nghiệp tư nhân* nhằm tạo hành lang pháp lý ngay trong luật này dành cho *doanh nghiệp cá thể* và các quy định còn lại dành cho những loại hình pháp nhân kinh doanh khác như công ty TNHH, công ty cổ phần. Với kịch bản tốt nhất xét từ góc độ tính thực tiễn và tính khả thi trong xây dựng pháp luật này, tuy vẫn quy định trong cùng một Luật Doanh nghiệp, nhưng sẽ có hai khung khổ pháp lý riêng cho loại hình kinh doanh cá thể và loại hình pháp nhân kinh doanh. Như vậy, khung khổ pháp lý thứ nhất sẽ dành riêng cho loại hình kinh doanh cá thể, bao gồm các hộ kinh doanh, doanh nghiệp một chủ, cá nhân kinh doanh và loại hình *doanh nghiệp tư nhân* hiện đang quy định trong Luật Doanh nghiệp hiện nay sẽ được cải cách về tên gọi và nội dung để đưa vào khung khổ pháp lý này. Tiếp đó, khung khổ pháp lý thứ hai cùng nằm trong Luật Doanh nghiệp sẽ dành cho các pháp nhân kinh doanh như công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần.

Cần lưu ý rằng trong năm 2020, Luật Doanh nghiệp đã được sửa đổi, dự thảo có quy định về chuyển đổi hộ kinh doanh thành doanh nghiệp. Theo dự thảo này, Luật Doanh nghiệp sẽ thừa nhận HKD là một loại hình doanh nghiệp và quy định chuyển HKD thành doanh nghiệp. Trong cuộc họp lấy phiếu biểu quyết sau đó của đại biểu Quốc hội, chương về hộ kinh doanh đã được đưa ra khỏi dự thảo Luật Doanh nghiệp 2020 và thống nhất xây dựng một khung khổ pháp lý riêng về hộ kinh doanh. Ngày 17/6/2020, với 90,68% đại biểu tán thành, Quốc hội đã chính thức thông qua Luật Doanh nghiệp (sửa đổi), trong đó đã bỏ chương về hộ kinh doanh và quy định về chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp (Điều 199a của dự thảo cuối cùng trước khi Quốc hội thông qua).

Với định hướng này, phương án hai là cho việc hình thành khung khổ pháp lý riêng cho loại hình kinh doanh cá thể bằng cách xây dựng Luật Kinh doanh Cá thể (Sole Proprietorship Business Law).¹⁰ Trong trường hợp đó, luật này cần được xây dựng theo hướng là điều chỉnh đối với tất cả các cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) tại Việt Nam – trong đó hộ kinh doanh chỉ là một bộ phận cấu thành (tuy là một bộ phận lớn). Do vậy, Luật này nên được đặt với một tên gọi để phản ánh phạm vi điều chỉnh này, ví dụ là Luật Kinh doanh Cá thể (Sole Proprietorship Law) hay Luật về cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể. Luật này sẽ không chỉ điều chỉnh hộ kinh doanh mà còn nhiều loại hình doanh nghiệp cá thể khác như cá nhân kinh doanh, chủ cửa hàng trực tuyến, chuyên gia và người lao động tự do, bao gồm cả freelancer hoặc nghệ sĩ. Những doanh nghiệp cá thể và cá nhân kinh doanh này cần các quy định rõ ràng, đơn giản, thuận tiện và chi phí thấp để tham gia vào khu vực kinh tế chính thức cũng như chấm dứt tình trạng thiếu vắng khung pháp lý.

Việc xây dựng luật này cũng cần đưa ra một quy định rõ ràng là coi hộ kinh doanh là một loại hình kinh doanh cá thể (sole proprietorship) và xác định rõ hộ kinh doanh là thể nhân được ứng xử giống như các cá nhân kinh doanh, phù hợp với quy định tại Bộ Luật Dân sự. Đây là cơ sở để tất cả các quy định pháp luật khác trong các lĩnh vực khác sẽ được xây dựng để có cách ứng xử thống nhất đối với hộ kinh doanh.

Các quy định của Luật này sẽ đưa ra các quy định về các nội dung như đăng ký, quản trị, chế độ kế toán, báo cáo tài chính, nguyên tắc chung về thuế được áp dụng và BHXH, các nghĩa vụ, quyền lợi khác phù hợp với bản chất kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh.

Tối ưu và triệt để nhất thì Luật này cũng quy định là các quy định tại Luật này sẽ thay thế cho các quy định về doanh nghiệp tư nhân hiện đang được quy định trong Luật Doanh nghiệp. Các quy định liên quan tới hình thức *doanh nghiệp tư nhân* hiện đang quy định trong Luật Doanh nghiệp 2020 sẽ tự động hết hiệu lực sau khi luật này có hiệu lực thi hành. Phương án này sẽ đảm bảo được là hình thức kinh doanh cá thể hay cá nhân kinh doanh (sole proprietorship) không được quy định đồng thời ở hai luật.

Về lâu dài, dù lựa chọn sửa đổi Luật Doanh nghiệp với những quy định mới về doanh nghiệp tư nhân hay xây dựng luật riêng về doanh nghiệp tư nhân thì khung pháp lý cho pháp nhân kinh doanh và doanh nghiệp cá thể cũng cần được tách biệt như thể hiện tại hình bên dưới đây.

► Hình 10. Khung pháp lý riêng biệt cho các pháp nhân kinh doanh và cho doanh nghiệp cá thể



Nguồn: Lê Duy Bình và cộng sự (2023)

¹⁰ Trong trường hợp có quyết định là không xây dựng luật mới về kinh doanh cá thể này. Thay vào đó là sửa đổi Luật Doanh nghiệp, thì cần sửa đổi toàn bộ các quy định về hình thức doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp theo các đề xuất tại phần này để doanh nghiệp tư nhân thực sự phản ánh được bản chất là loại hình kinh doanh cá thể.

Trong bối cảnh hiện nay và xét về tính khả thi và tính thực tiễn về phương diện xây dựng pháp luật, phương án tối ưu nhất là sửa đổi Luật Doanh nghiệp theo hướng hình thành hai khung khổ pháp lý riêng biệt trong Luật này, một là dành cho các pháp nhân kinh doanh và hai là dành cho các hình thức kinh doanh cá thể. Hình thức doanh nghiệp tư nhân hiện đang quy định trong Luật Doanh nghiệp hiện nay cần được đổi mới, cải cách để đưa vào khung khổ pháp lý dành cho kinh doanh cá thể. Các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh cũng sẽ chịu sự điều chỉnh bởi khung khổ pháp lý và các quy định dành riêng cho hình thức kinh doanh cá thể này.

Dù theo phương án hai khung pháp lý riêng cho pháp nhân kinh doanh và cho hình thức kinh doanh cá thể trong cùng một Luật Doanh nghiệp hay hai khung pháp lý riêng trong hai luật riêng biệt, điều quan trọng là các khung pháp lý này sẽ có những quy định riêng, đặc thù về các nội dung như đăng ký kinh doanh, yêu cầu về tổ chức, quản trị công ty, quản trị doanh nghiệp, kế toán, BHXH, chế độ báo cáo, thuế, đảm bảo rằng các quy định này sẽ được thiết kế riêng phù hợp với hình thức kinh doanh cá thể, doanh nghiệp một chủ chứ không áp dụng chung các quy định dành cho các pháp nhân kinh doanh.

Các quy định dành cho kinh doanh cá thể như hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh sẽ tạo ra một loại hình kinh doanh chi phí thấp, thuận tiện để khởi sự kinh doanh, tiến hành sản xuất kinh doanh, nhưng cũng cần có những giới hạn, hạn chế và những quy định có tính không khuyến khích họ duy trì mãi ở hình thức này khi đạt đến một quy mô nào đó, hoặc khi hoạt động trong một số ngành nghề nào đó, để chủ của các loại hình doanh nghiệp cá thể, kinh doanh cá thể này buộc phải cân nhắc, lựa chọn và tự quyết định để chuyển đổi thành hình thức pháp nhân kinh doanh như công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần khi họ đạt đến quy mô nhất định, hay khi mở rộng sang các địa bàn khác, ngành nghề sản xuất kinh doanh khác cần đòi hỏi tính minh bạch, yêu cầu về quản trị cao hơn.

8.2. Phương án xử lý đối với doanh nghiệp tư nhân, hộ kinh doanh cá thể và cá nhân kinh doanh sau khi hình thành khung khổ pháp lý mới.

Trong trường hợp lựa chọn phương án xây dựng khung khổ pháp lý về kinh doanh cá thể nhưng nằm trong Luật Doanh nghiệp sẽ được sửa đổi, hình thức doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp sửa đổi sẽ không còn và có thể tồn tại dưới một tên gọi mới, ví dụ như doanh nghiệp cá thể hay doanh nghiệp một chủ. Các quy định về đăng ký kinh doanh, quản trị, chế độ kế toán, báo cáo tài chính, lao động, BHXH... được áp dụng đối với hình thức doanh nghiệp tư nhân sẽ được điều chỉnh cho phù hợp với bản chất đây là doanh nghiệp cá thể, doanh nghiệp một chủ hay cá nhân kinh doanh. Những người khởi nghiệp dự kiến đăng ký theo hình thức doanh nghiệp tư nhân theo Luật Doanh nghiệp hiện hành sẽ đăng ký theo hình thức doanh nghiệp cá thể hay doanh nghiệp một chủ. Người khởi nghiệp đang cân nhắc đăng ký theo hình thức HKD sẽ đăng ký theo Luật Doanh nghiệp sửa đổi mới sẽ đăng ký theo hình thức doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). Khi đăng ký, các chủ thể này sẽ có tên gọi là doanh nghiệp cá thể, doanh nghiệp một chủ hay cá nhân kinh doanh (sole proprietorship). Các cá nhân kinh doanh (bán lẻ, dịch vụ, hoạt động chuyên môn, freelancer, kinh doanh trực tuyến) sẽ đăng ký kinh doanh theo các quy định pháp luật mới về kinh doanh cá thể.

Các doanh nghiệp tư nhân hiện đã đăng ký theo Luật Doanh nghiệp hiện tại và trước đây, sẽ tự động được coi là các doanh nghiệp cá thể hay doanh nghiệp một chủ về bản chất. Họ có thể lựa chọn đăng ký lại để lấy tên là doanh nghiệp cá thể hay doanh nghiệp một chủ, hoặc không. Dù có đăng ký lại hay không, họ sẽ tuân thủ các quy định mới áp dụng đối với loại hình doanh nghiệp cá thể được quy định mới trong Luật Doanh nghiệp sửa đổi này và các quy định khác sẽ được ban hành đối với hình thức doanh nghiệp cá thể hay doanh nghiệp một chủ.

Các doanh nghiệp tư nhân đã đăng ký theo Luật Doanh nghiệp hiện hành và các Luật Doanh nghiệp trước đây cũng có thể cân nhắc lựa chọn chuyển đổi thành công ty trách nhiệm hữu hạn (một thành viên, nhiều thành viên) hoặc công ty cổ phần, tùy vào quyết định của chủ doanh nghiệp.

Trong trường hợp xây dựng một luật riêng về kinh doanh cá thể, các quy định về hình thức doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp hiện hành cũng nên được coi là không còn có hiệu lực. Thay vào đó, những cá nhân khởi sự doanh nghiệp và muốn đăng ký theo hình thức doanh nghiệp tư nhân như quy định Luật Doanh nghiệp hiện hành, các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh khi đăng ký sẽ đăng ký theo Luật Kinh doanh Cá thể sẽ được ban hành. Các doanh nghiệp tư nhân hiện đã đăng ký theo Luật Doanh nghiệp hiện tại và trước đây cũng sẽ tự động được coi là các doanh nghiệp cá thể hay doanh nghiệp một chủ về bản chất và tuân thủ các quy định về doanh nghiệp cá thể theo Luật Kinh doanh cá thể. Tương tự như trên, các chủ doanh nghiệp tư nhân đã đăng ký theo Luật Doanh nghiệp hiện tại và trước đây cũng có thể cân nhắc lựa chọn chuyển đổi thành công ty trách nhiệm hữu hạn (một thành viên, nhiều thành viên) hoặc công ty cổ phần, tùy vào quyết định và ý chí của chủ doanh nghiệp.

Nếu triển khai theo phương án xây dựng Luật Kinh doanh Cá thể và bãi bỏ các điều về doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp, doanh nghiệp tư nhân đã đăng ký kinh doanh theo Luật Doanh nghiệp trước thời điểm luật này có hiệu lực thi hành sẽ tự động được điều chỉnh bằng luật này và sẽ được coi là cá nhân kinh doanh hay hình thức kinh doanh cá thể. Trong trường hợp các doanh nghiệp tư nhân này không muốn được coi là cá nhân kinh doanh hay kinh doanh cá thể hoặc muốn đưa cơ sở sản xuất kinh doanh của mình nên một tầm vóc mới, họ có thể lựa chọn chuyển đổi, đăng ký theo hình thức công ty TNHH hay công ty cổ phần theo Luật Doanh nghiệp.

Các hộ kinh doanh đã đăng ký và có mã số thuế (khoảng 1,7 triệu HKD) sẽ tự động được điều chỉnh bởi khung khổ pháp lý mới về kinh doanh cá thể, doanh nghiệp cá thể và tự động được coi là hình thức cá nhân kinh doanh, kinh doanh cá thể. Mặc dù họ được khuyến khích đăng ký theo quy định mới về kinh doanh cá thể, doanh nghiệp cá thể nhưng không bắt buộc. Tuy nhiên, HKD sẽ phải đăng ký theo quy định mới về kinh doanh cá thể khi họ đăng ký lại hay thực hiện thay đổi về giấy ĐKKD. Khi đăng ký lại hoặc đăng ký mới theo luật mới, giấy đăng ký kinh doanh sẽ không còn tên gọi là hộ kinh doanh mà thay vào đó là doanh nghiệp cá thể, doanh nghiệp một chủ hay cá nhân kinh doanh (sole proprietorship).

Khoảng 110.000 hộ kinh doanh có quy mô lớn có doanh thu khoảng hơn 1 tỷ đồng/ năm, tuyển dụng nhiều lao động, hoạt động trên nhiều địa điểm kinh doanh theo thống kê của cơ quan thuế có thể lựa chọn tiếp tục đăng ký theo quy định mới về kinh doanh cá thể, doanh nghiệp cá thể hoặc cân nhắc chuyển đổi thành công ty TNHH hay công ty cổ phần và đăng ký theo Luật Doanh nghiệp.

Các quy định pháp luật mới về kinh doanh cá thể sẽ yêu cầu tất cả các cá nhân kinh doanh, người kinh doanh tự do, hộ kinh doanh phải đăng ký theo quy định mới, nhưng luật cũng sẽ đặt ra ngưỡng doanh thu hoặc thu nhập mà dưới mức đó, các cá nhân kinh doanh, hộ kinh doanh tuy có trách nhiệm đăng ký nhưng sẽ không phải chịu nghĩa vụ thuế hay yêu cầu về hệ thống sổ sách kế toán và báo cáo thuế. Cơ sở dữ liệu về các cơ sở kinh doanh cá thể vốn là hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh này có thể được sử dụng để tiếp cận hỗ trợ của chính phủ khi cần thiết như trường hợp xảy ra trong đại dịch COVID-19 hoặc để cung cấp hỗ trợ có mục tiêu của chính phủ cho các nhóm hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh. Theo quy định hiện hành, hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có doanh thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh trong năm từ 100 triệu đồng trở xuống không phải nộp thuế GTGT và thuế thu nhập. Tuy nhiên, họ vẫn phải kê khai và nộp tờ khai thuế đúng thời hạn cũng như chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực và đầy đủ của tờ khai thuế. Hiện cả nước có 3,3 triệu hộ kinh doanh thuộc loại hình này. Các hộ kinh doanh này chưa đăng ký với cơ quan thuế. Thông tư số 40/2021/TT-BTC hướng dẫn về thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

8.3. Xây dựng cơ sở dữ liệu về kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh và hộ kinh doanh

Cơ sở dữ liệu doanh nghiệp cá thể, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp do cá nhân làm chủ cần được xây dựng và quản lý tập trung cùng với cơ sở dữ liệu doanh nghiệp quốc gia để tạo thành một phần của Hệ thống thông tin doanh nghiệp quốc gia và Cổng thông tin đăng ký doanh nghiệp quốc gia. Tuy nhiên, trước hết cần thực hiện cải cách để xác lập địa vị pháp lý của hộ kinh doanh, trước các biện pháp khác như xây dựng cơ sở dữ liệu, sắp xếp lại quy trình đăng ký đối với doanh nghiệp cá thể, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp do cá nhân làm chủ và hộ kinh doanh. Điều này sẽ đảm bảo tính hệ thống, rõ ràng, nhất quán và hiệu quả cho các cải cách cũng như việc phát triển cơ sở dữ liệu và quy trình nêu trên.

Các quy định mới về hình thức kinh doanh cá thể cần quy định rõ ràng rằng cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp do cá nhân làm chủ và tất cả các loại hình doanh nghiệp cá thể khác phải được đăng ký ở cấp huyện chứ không phải ở cơ quan đăng ký kinh doanh cấp tỉnh, cùng cấp hành chính nơi hộ kinh doanh được đăng ký.

Việc đăng ký doanh nghiệp cá thể, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp do cá nhân làm chủ, hộ kinh doanh có thể được thực hiện trực tuyến thông qua Cổng thông tin đăng ký doanh nghiệp quốc gia. Trong Cổng Thông tin Quốc gia về Đăng ký Doanh nghiệp, việc quản lý, vận hành, thực hiện các nghiệp vụ đăng ký cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) sẽ được phân quyền xuống hơn 710 quận, huyện trên toàn quốc để thực hiện các thủ tục đăng ký kinh doanh, từ đó giảm chi phí đi lại, chi phí đăng ký kinh doanh khi người dân, hộ kinh doanh đăng ký theo hình thức kinh doanh này.¹¹

Trước khi có một luật riêng hay hệ thống quy định riêng về kinh doanh cá thể như đề xuất ở trên, Chính phủ cần ban hành Nghị định điều chỉnh việc đăng ký hộ kinh doanh và các cá nhân kinh doanh, theo định hướng đây sẽ là các cá nhân kinh doanh và các doanh nghiệp cá thể theo quy định mới trong tương lai. Cơ sở dữ liệu về hộ kinh doanh đang được xây dựng sẽ cần được mở rộng tương ứng.

8.4. Cải cách các quy định về quản trị, giảm chi phí tuân thủ, bảo vệ quyền, địa vị pháp lý của kinh doanh cá thể

Trên cơ sở các nguyên tắc đã được xác lập tại Điều 101 và Điều 104 của Bộ Luật Dân sự về pháp nhân và cá nhân, các quy định đối với hình thức kinh doanh cá thể (sole proprietorship) về quản lý thuế, lao động, BHXH, tài chính, ngân hàng, tín dụng điều kiện kinh doanh, sở hữu trí tuệ, phá sản và các quy định pháp luật khác cũng cần được sửa đổi để theo một cách tiếp cận chung, rõ ràng, mạch lạc và phù hợp với thông lệ quốc tế đối với loại hình kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). Các quy định về nghĩa vụ thuế, mức đóng góp về BHXH cũng được sửa đổi đối với loại hình kinh doanh cá thể, doanh nghiệp cá thể cho phù hợp với bản chất cá nhân kinh doanh của đối tượng này.

¹¹ Ngoài ra, với sự phân quyền này và khả năng có thể đăng ký tại cấp quận, huyện đối với hình thức “doanh nghiệp cá thể” này, người dân có thể đến cũng một địa điểm, gặp cũng một cán bộ thụ lý hồ sơ, thực hiện cũng một quy trình, cung cấp cũng một số giấy tờ theo quy định, và sẽ được cấp giấy đăng ký kinh doanh một cách thuận tiện và hiệu quả. Cán bộ hướng dẫn đăng ký kinh doanh tại cấp quận huyện cũng có thể tư vấn cho hộ kinh doanh về các lợi ích của việc đăng ký hộ kinh doanh theo hình thức “doanh nghiệp cá thể”, “hay doanh nghiệp một chủ” (doanh nghiệp tư nhân như quy định hiện nay của Luật Doanh nghiệp) thay vì là hộ kinh doanh cá thể.

Luật Quản lý thuế hiện hành vẫn có quy định riêng về hộ kinh doanh và cho phép hộ kinh doanh được hưởng thuế khoán. Cũng theo cách tiếp cận của Bộ Luật Dân sự năm 2015 đối với hộ kinh doanh, Luật Quản lý thuế năm 2019 quy định mã số thuế cấp cho hộ kinh doanh chính là mã số thuế của các cá nhân, đại diện hộ kinh doanh. Như vậy, Luật Quản lý thuế đã quy tư cách chủ thể của hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh. Cách tiếp cận này cần được tiếp tục kiên trì duy trì đối với hộ kinh doanh trong tương lai, và đối với đối tượng của Luật về cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship).

Chế độ thuế áp dụng đối với kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) trong luật này cần được xây dựng theo hình thức thuế thu nhập cá nhân, phản ánh đúng bản chất cá nhân kinh doanh.

Các chế độ về kế toán, báo cáo kế toán, báo cáo thuế áp dụng với kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) quy định trong khung khổ pháp lý mới về kinh doanh cá thể này cần được xây dựng phù hợp với bản chất cá nhân kinh doanh của các thực thể kinh doanh này. Các quy định về chế độ về kế toán, báo cáo kế toán, báo cáo thuế áp dụng đối với đối tượng này phải khác biệt, đơn giản hơn so với chế độ đang áp dụng đối với các hình thức doanh nghiệp tư nhân, công ty TNHH và công ty cổ phần theo quy định của Luật doanh nghiệp. Quy định về quản lý thuế cũng hình thành chế độ cho phép hình thức kinh doanh cá thể như cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) khấu trừ chi phí khi nộp thuế thu nhập cá nhân, tạo ra các lợi thế và lợi ích khuyến khích người dân khởi nghiệp hay HKD đăng ký lại theo hình thức kinh doanh theo khung khổ pháp lý mới này.

Đối với các hộ kinh doanh chưa chuyển đổi sau khi khung khổ pháp lý về kinh doanh cá thể dành cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) có hiệu lực, cần cần nhắc xem xét lộ trình bỏ hình thức thuế khoán và chuyển sang hình thức thuế thu nhập cá nhân đối với HKD để đảm bảo công bằng, minh bạch với các cá nhân, doanh nghiệp cá thể đăng ký theo luật mới hoặc HKD chủ động chuyển đổi theo luật mới. Điều này cũng khuyến khích các HKD đăng ký lại theo luật mới do sẽ được hưởng những bảo vệ và quyền lợi tốt hơn về mặt pháp lý (nhờ địa vị pháp lý rõ ràng hơn), với một sân chơi bình đẳng, minh bạch, và do những lợi ích như thuế khoán không còn nữa.

Các quy định về ký kết hợp đồng, mở tài khoản ngân hàng, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, hoạt động xuất nhập khẩu cũng cần được sửa đổi để thuận tiện hơn và bảo vệ doanh nghiệp cá thể, bao gồm cả cá nhân kinh doanh và doanh nghiệp do cá nhân làm chủ.

Khung khổ pháp lý mới về kinh doanh cá thể cũng không nên áp dụng các yêu cầu khắt khe về địa chỉ trụ sở của doanh nghiệp cá thể, bao gồm cả cá nhân kinh doanh và doanh nghiệp do cá nhân làm chủ, như áp dụng đối với các loại hình doanh nghiệp khác được quy định trong Luật Doanh nghiệp. Trên thực tế, hộ kinh doanh và tất cả các doanh nghiệp cá thể có thể sử dụng địa chỉ nhà làm địa chỉ đăng ký kinh doanh. Luật cũng cần cho phép các hình thức như sử dụng văn phòng luật sư, văn phòng làm việc chung làm địa chỉ đăng ký kinh doanh. Điều này cũng phản ánh bản chất cá nhân kinh doanh đồng thời giảm chi phí về phương diện chi phí kinh doanh và phản ánh thực tế nhiều cá nhân kinh doanh hiện nay chủ yếu hoạt động trực tuyến, sử dụng văn phòng ảo, đáp ứng nhu cầu phát triển của nền kinh tế số, công nghiệp 4.0 hiện nay.

8.5. Cải cách các quy định về lao động, bảo hiểm xã hội

Các quy định hiện hành về quan hệ lao động, hợp đồng lao động, yêu cầu về tham gia BHXH, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp cũng cần được làm rõ và bổ sung để phản ánh mối quan hệ giữa người lao động với cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) có bản chất là cá nhân kinh doanh. Các quy định này cần được xây dựng theo định hướng đảm bảo mối quan hệ lao động hài hoà song cũng đảm bảo chi phí tuân thủ ở mức phù hợp với bản chất cá nhân kinh doanh của các đối tượng này.

Luật BHXH cần được điều chỉnh, thay đổi để quy định “chủ hộ kinh doanh”, các cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc. Song song với đó, các sản phẩm về BHXH bắt buộc áp dụng đối với chủ hộ kinh doanh, các cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) và người lao động trong các đối tượng này cũng phải được cải thiện để phù hợp hơn với năng lực chi trả, đặc điểm và bản chất của các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship), và có tính hấp dẫn về chế độ đóng, hưởng quyền lợi.

Các chế độ BHXH cũng như sản phẩm dành cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) cần luôn dựa trên nguyên tắc là các hộ kinh doanh này bản chất là kinh doanh cá thể, là các cá nhân kinh doanh, các chủ thể kinh doanh cá thể chứ không phải là một pháp nhân, một công ty. Do vậy, các sản phẩm và quy định cần phù hợp, có tính hấp dẫn để các chủ hộ kinh doanh tham gia cho chính họ và cho người lao động trong hộ kinh doanh, doanh nghiệp cá thể.

8.6. Truyền thông về lợi ích và hạn chế của loại hình kinh doanh cá thể

Cần tiến hành các hoạt động truyền thông và nâng cao nhận thức để nêu bật những lợi thế của doanh nghiệp cá thể. Trên thực tế, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể, doanh nghiệp do cá nhân làm chủ cần được quảng bá rộng rãi là một hình thức doanh nghiệp đơn giản thuận tiện, chi phí thấp và được công nhận chính thức, và là một sự thay thế tốt cho các hộ kinh doanh. Các hoạt động quảng bá này phải thực tế và phải được hỗ trợ bằng những cải cách về quy định pháp luật nhằm đảm bảo các lợi thế thực sự của loại hình doanh nghiệp này như mô tả ở trên.

Việc truyền thông cũng cần giúp người dân và doanh nhân hiểu được những nhược điểm, hạn chế của doanh nghiệp cá thể để có thể đưa ra quyết định tốt nhất khi lựa chọn hình thức pháp nhân kinh doanh như công ty TNHH, công ty cổ phần hoặc doanh nghiệp cá thể khi thành lập hoặc khi quyết định chuyển đổi doanh nghiệp cá thể thành pháp nhân kinh doanh.

► 9. Kết luận

Xác lập địa vị pháp lý cho hộ kinh doanh và các đối tượng kinh doanh cá thể khác, tạo dựng khung khổ pháp lý rõ ràng, phù hợp với thực tiễn, phù hợp với thông lệ quốc tế tốt nhất cần được coi là một trong những ưu tiên của các cơ quan xây dựng pháp luật và cơ quan quản lý. Một khung khổ pháp lý như vậy sẽ là nền tảng cho các cải cách và phát triển bền vững của hộ kinh doanh, các cá nhân kinh doanh và hoạt động kinh doanh cá thể hiện đang đóng góp tới 30% GDP của cả nước.

Việc thay đổi quy định pháp luật về hộ kinh doanh cũng nên hướng đến các cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp do cá nhân làm chủ và các loại hình doanh nghiệp cá thể khác đang phát triển mạnh và ngày càng phổ biến tại Việt Nam. Tuy nhiên, những doanh nghiệp và cá nhân này chưa có khung pháp lý quy định phương tiện đơn giản, chi phí thấp, thuận tiện và tự nhiên để bắt đầu kinh doanh một cách chính thức. Xây dựng một khung khổ pháp lý riêng về kinh doanh cá thể (sole proprietorship), riêng biệt với khung khổ pháp lý về pháp nhân kinh doanh sẽ giải được bài toán về địa vị pháp lý của các hộ kinh doanh và đồng thời cho các đối tượng cá nhân kinh doanh, các thực thể kinh doanh do cá nhân làm chủ khác đang hoạt động ngày một tăng và phổ biến trong nền kinh tế.

Như đã nêu trong báo cáo này, địa vị pháp lý rõ ràng và hiệu quả hơn sẽ hỗ trợ rất lớn cho sự phát triển của khu vực hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh và các chủ thể kinh doanh do cá nhân làm chủ khác hoạt động trong nền kinh tế Việt Nam. Điều này sẽ có đóng góp trực tiếp cho các mục tiêu trọng điểm quốc gia về phát triển doanh nghiệp, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, của khu vực doanh nghiệp, mở rộng khu vực chính thức, lao động chính thức trong nền kinh tế Việt Nam. Những cải cách này do vậy mang lại nhiều ý nghĩa cả về mặt kinh tế và xã hội.

► Tài liệu tham khảo

- CIEM và ADB (2017). *"Chính thức hóa" Hộ Kinh doanh ở Việt Nam*.
- Đinh Trường Hinh, Deepak Mishra, Lê Duy Bình, Phạm Minh Đức và Phạm Thị Thu Hằng (2013). Công nghiệp nhẹ ở Việt Nam: *Tạo Việc làm và thịnh vượng trong nền kinh tế thu nhập trung bình*. Washington DC.
- Đào Quang Vinh. *Thực trạng và chính sách đối với lao động phi chính thức tại Việt Nam*. ILO (2021).
- Economica Việt Nam & GOPA (2021). *Doanh nghiệp Nhỏ và vừa Việt Nam và Hiệp định EVFTA*.
- Economica Việt Nam & GOPA (2020). *Kinh tế số và Chuyển đổi số ở Việt Nam*.
- Economica Việt Nam (2013). *Khu vực Hộ Kinh doanh Phi Nông nghiệp ở Việt Nam*.
- ILO (2021). Lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam: *Xu hướng và các yếu tố tác động*. ILO (2021).
- ILO (2021). *Đánh giá Chương trình Việc làm Bền vững giai đoạn 2017-2021*. ILO (2021).
- ILO (2021). *Phân tích kỹ thuật về phi chính thức*. ILO (2021).
- ILO (2013). *Đo lường tính phi chính thức: Sổ tay Hướng dẫn Thống kê về Khu vực Phi chính thức và Lao động Phi chính thức*.
- ILO và TCTK (2018). *Báo cáo lao động phi chính thức 2016*.
- ILO và TCTK (2018). *Báo cáo lao động phi chính thức 2016*.
- ILO và TCTK (2019). *Định nghĩa và Đo lường Lao động Phi chính thức*.
- ILO (2011). *Phát triển Tinh thần Khởi nghiệp của Phụ nữ ở Việt Nam: Bài học kinh nghiệm từ các thực hành tốt*. Dự án của ILO về Phụ nữ Khởi nghiệp và Bình đẳng Giới (WEDGE), Tổ chức Lao động Quốc tế, Việt Nam.
- Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, và Francois Roubaud (2010). *Kinh tế phi chính thức ở Việt Nam*. ILO, Hà Nội.
- Nguyen Thanh Tran (2022). *Phân tích các quy định về doanh nghiệp tư nhân theo quy định của Luật Doanh nghiệp 2020*. Tạp chí Công Thương, Bộ Công Thương.
- Lê Duy Bình (2022). *Lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam*. Nhà xuất bản Dân Trí (2020).
- Le Duy Bình, Nguyễn Thụy Nhị (2022). *Việt Nam đạt mục tiêu 2 triệu doanh nghiệp đang hoạt động*. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và USAID (2022).
- Lê Duy Bình (2022). *Giảm thiểu tình trạng phi chính thức trong khu vực tư nhân tại Việt Nam*. Đánh giá kinh tế và dự báo. Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- Lê Duy Bình (2022). *Đầu tư của khu vực tư nhân: Tăng sản lượng bằng cách tăng vốn không còn là giải pháp*. Đánh giá kinh tế và dự báo. Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- Lê Duy Bình & Phạm Minh Tuyết (2021). *Đánh giá Chương trình quốc gia việc làm thỏa đáng cho Việt Nam tại giai đoạn 2017-2021*. Tổ chức Lao động Quốc tế, Việt Nam.

Lê Duy Bình (2020). Thông tin chi tiết về chính sách: *Chính thức hóa các doanh nghiệp siêu nhỏ ở ASEAN*. OECD.

Lê Duy Bình (2018). *Khu vực tư nhân Việt Nam: Năng suất và Thịnh vượng*. ADB/Mekong Biz.

Lê Duy Bình & Phạm Tiến Dũng (2017). *Chuyển đổi Hộ Kinh doanh thành Doanh nghiệp: Rào cản từ Chi phí Tuân thủ Pháp luật*. Báo Pháp Luật Việt Nam. (36)163/9–2017.

Phạm Thu Lan. *Tổ chức đại diện và bảo vệ quyền lợi cho lao động phi chính thức – Thực tiễn ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế*, ILO (2021).

Taussig, Markus và Phạm Thị Thu Hằng. 2004. *Tính Chính thức của Doanh nghiệp và Vai trò của Chính quyền địa phương*. ADB, Tài liệu Thảo luận Số 2, Tháng 11 năm 2004.

Tổng cục Thống kê (2021). *Báo cáo Điều tra Lao động Việc làm 2020*.

Tổng Cục Thống kê (2010-2020). *Niên giám Thống kê*.

VCCI (2010-2020). *Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Cấp tỉnh*.

VCCI (2010-2018). *Báo cáo Thường Niên Doanh nghiệp Việt Nam*. NXB Chính trị Quốc gia.

Trang thông tin về Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI): <https://pcivietnam.vn>

Trang thông tin về Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp Sở, Ban, Ngành và Địa phương: <https://ddci.org.vn>

Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế tại Việt Nam

📍 Tòa nhà Xanh Một Liên Hợp Quốc
304 Kim Mã, Ba Đình, Hà Nội

✉ Email: hanoi@ilo.org

☎ Tel: +84 24 38 500 100

🌐 www.ilo.org/hanoi

📘 www.facebook.com/Vietnam.ILO

📷 www.instagram.com/ilo.vietnam

