



BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ
CỤC QUẢN LÝ ĐĂNG KÝ KINH DOANH



ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA HỘ KINH DOANH: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Lê Duy Bình

Hà Nội, tháng 6 năm 2023

LỜI NÓI ĐẦU

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* được ban hành, 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 hiện vẫn là một trụ cột quan trọng của nền kinh tế Việt Nam. Khu vực hộ kinh doanh đóng một vai trò vô cùng quan trọng trong việc đảm bảo khả năng chống chịu của nền kinh tế, đặc biệt là vào thời điểm có các cú sốc từ bên ngoài. Hiện có khoảng 8,49 triệu lao động 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 hàng 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 được thực hiện bởi TS. Lê Duy Bình, chuyên gia kinh tế của Economica Vietnam với sự hỗ trợ của Cục Quản lý Đăng ký Kinh doanh và Tổ chức Lao động Quốc tế.

Tác giả xin trân trọng cảm ơn sự hỗ trợ và ý kiến đóng góp của Ông Phùng Quốc Chí (Cục trưởng Cục Quản lý Đăng ký Kinh doanh), Bà Nguyễn Thị Việt Anh (Phó Cục trưởng Cục Quản lý Đăng ký Kinh doanh), Bà Lê Thị Thúy (Trưởng Phòng Tổng hợp Chính sách và Hợp tác quốc tế, Cục Quản lý Đăng ký Kinh doanh), Bà Đỗ Thu Hà, Ông Võ Huy Hùng và các đồng nghiệp khác tại Cục Quản lý Đăng ký Kinh doanh (Bộ Kế hoạch và Đầu tư).

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 Sergeant Kelvin, Ông Huỳnh Phú, Bà Nguyễn Thị Huyền, Bà Sandra Yu. Nghiên cứu cũng nhận được sự hỗ trợ của Bà Ingrid Christensen, Giám đốc ILO tại Việt Nam và các cán bộ của Văn phòng ILO tại Việt Nam.

Tác giả xin cảm ơn các đồng nghiệp tại Economica Vietnam, bao gồm Ông Phạm Tiến Dũng, Bà Nguyễn Thúy Nhị, Bà Phạm Minh Tuyết, Bà Đồng Thị Kiều Trang, Bà Lương Thu Ngân 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

I. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA HỘ KINH DOANH	10
II. THỰC TRẠNG VỀ HỘ KINH DOANH Ở VIỆT NAM.....	11
1. Số lượng hộ kinh doanh.....	11
2. Đóng góp cho GDP và tạo việc làm.....	12
3. Đặc điểm về hoạt động của hộ kinh doanh.....	14
III. BẢN CHẤT PHÁP LÝ CỦA HỘ KINH DOANH	16
IV. CÁC SÁNG KIẾN GẦN ĐÂY ĐỂ XÁC LẬP ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA HỘ KINH DOANH	19
1. Chuyển đổi HKD thành doanh nghiệp.....	19
2. Đưa HKD vào Luật Doanh nghiệp.....	22
V. HỘ KINH DOANH TẠI CÁC NƯỚC VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ	23
1. Các nước không có HKD giống Việt Nam và thay vào đó là sự phổ biến của hình thức kinh doanh cá thể (sole proprietorship).....	23
2. Bài học từ kinh nghiệm quốc tế.....	25
VI. RÀO CẢN ĐỐI VỚI CHÍNH THỨC HOÁ HỘ KINH DOANH VÀ NGUYÊN NHÂN	30
VII. CẢI CÁCH QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT ĐỂ XÁC LẬP ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA HỘ KINH DOANH	36
1. Xác lập địa vị pháp lý bằng xây dựng một luật riêng về kinh doanh cá thể (sole proprietorship).....	36
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.....	38
3. Xây dựng cơ sở dữ liệu về kinh doanh cá thể và cải cách quy trình đăng ký.....	40
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.....	41
5. Cải cách các quy định về lao động, BHXH.....	42
6. Truyền thông về lợi ích của loại hình kinh doanh cá thể	43
VII. KẾT LUẬN	43
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	45

TỪ VIẾT TẮT

ABR	: Cục Quản lý Đăng ký Kinh doanh
BHXH	: Bảo hiểm Xã hội
DNNVV	: Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa
DNTN	: Doanh nghiệp tư nhân
CIEM	: Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
DDCI	: Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp Sở, Ban, Ngành và Địa phương
ĐKKD	: Đăng ký Kinh doanh
GSO	: Tổng cục Thống kê
HKD	: Hộ Kinh doanh
ILO	: Tổ chức Lao động Quốc tế
KH&ĐT	: Kế hoạch và Đầu tư
MPI	: Bộ Kế hoạch và Đầu tư
NSNN	: Ngân sách Nhà nước
SXKD	: Sản xuất Kinh doanh
TNHH	: Trách nhiệm hữu hạn
VCCI	: Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

TÓM TẮT BÁO CÁO

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 hiện có khoảng 5 triệu hộ kinh doanh, trong đó có khoảng 1,7 triệu hộ kinh doanh (HKD) đang thực hiện nghĩa vụ thuế và đóng góp khoảng 1,56% tổng thu ngân sách nhà nước. Khoảng 3,3 triệu hộ còn lại không đăng ký. Số việc làm trong khu vực HKD là 8,49 triệu.

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. Theo đó, 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.

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, 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.

Cách thức tiếp cận gần đây để nâng cao địa vị pháp lý của HKD hay xác định rõ 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 là khuyến khích (và sau khi biện pháp bắt buộc không có hiệu quả và đã bị từ bỏ) HKD 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 chủ yếu là 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 kinh doanh, và 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 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*.

Tuy nhiên, bất chấp sự tồn tại của quy định như đã đề cập ở trên 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 hoặc là tiến hành kinh doanh mà không đăng ký, hoặc đăng ký theo hình thức hộ kinh doanh và gặp rất nhiều những khó khăn, bất lợi do địa vị pháp lý không rõ ràng của hình thức hộ kinh doanh.

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 thành lập theo hình thức *doanh nghiệp tư nhân* (sole proprietorship). 0,9% quả là rất thấp so với mức 20% của Singapore, 61% của Malaysia, hơn 73% tại Mỹ, hay 80-90% ở nhiều nước thuộc EU. 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 doanh nghiệp thực sự hoạt động hiệu quả vào năm 2025 dường như sẽ không đạt được.

Trên thực tế, người dân và người khởi sự doanh nghiệp khi quyết định lựa chọn hình thức kinh doanh một mình, kinh doanh cá thể đã lựa chọn hình thức hộ kinh doanh. Trong giai đoạn 2011-2021, có tới 940.000 HKD đi vào hoạt động. Trong khi đó, chỉ có 43,800 *doanh nghiệp tư nhân* (có bản chất là sole proprietorship) được đăng ký, chỉ bằng 4,6% khi so với số HKD đi vào hoạt động trong giai đoạn này.

Như vậy, quy định về *doanh nghiệp tư nhân* với hẵn 1 chương và nhiều các điều khoản rải rác tại nhiều chương khác nữa trong Luật Doanh nghiệp rõ ràng đã trở nên lạc hậu trong thực tiễn, không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn và của người dân khi khởi nghiệp. Với một chương riêng và rất nhiều điều khoản về hình thức *doanh nghiệp tư nhân*, nhưng hình thức này mỗi năm hiện nay chỉ là sự lựa chọn của một số vô cùng ít ỏi các doanh nghiệp khi thành lập doanh nghiệp.

Luật Doanh nghiệp đã đạt được những thành tựu đặc biệt trong việc 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 lần sửa đổi gần đây của Luật Doanh nghiệp đã không theo kịp những thay đổi mới có ảnh hưởng tới loại hình *doanh nghiệp tư nhân*. Do vậy, Luật Doanh nghiệp hiện hành đã lãng phí khá nhiều quy định mà không giúp tạo dựng nên một khung khổ pháp lý tốt, thuận lợi cho loại hình kinh doanh cá thể (sole proprietorship) dành cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh vốn rất phổ biến và có số lượng đông đảo tại Việt Nam. Trong khi đó trước sự phát triển mạnh mẽ về số lượng của hộ kinh doanh và các cá nhân kinh doanh, các quy định pháp luật lại bỏ trống, không tìm cách để các hộ kinh doanh xác lập được địa vị pháp lý của mình. Đây thực sự là một nghịch lý cần được khắc phục.

Thực tế thì loại hình kinh doanh cá thể (sole proprietorship) không phải là không hấp dẫn với người dân, người khởi nghiệp tại Việt Nam khi quyết định lựa chọn hình thức kinh doanh một mình, kinh doanh cá thể. Trái lại hình thức này lại được đặc biệt ưa chuộng cũng giống như tại các nước khác trên thế giới. Các con số về sự gia tăng của hộ kinh doanh đi vào hoạt động và số lượng tăng lên về các cá nhân kinh doanh trong thời gian vừa qua đã chứng minh cho nhận định này.

Vấn đề là họ đã không lựa chọn hình thức *doanh nghiệp tư nhân* vốn có bản chất là dành cho hình thức kinh doanh cá thể (sole proprietorship) đã được quy định trong Luật Doanh nghiệp vì những trở ngại pháp lý, ràng buộc và hạn chế của chính các quy định liên quan tới loại hình *doanh nghiệp tư nhân* được quy định trong Luật doanh nghiệp.

Những hạn chế cơ bản trong quy định hiện hành đối với loại hình *doanh nghiệp tư nhân* có bản chất là cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể, (sole proprietorship) bao gồm: (i) Về tên gọi, thuật ngữ "*doanh nghiệp tư nhân*" đã không phản ánh nội hàm cũng như bản chất của hình thức doanh nghiệp này là "*doanh nghiệp cá thể*" (sole proprietorship hay sole trader); (ii) Không ứng xử nhất quán về bản chất là kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh (sole proprietorship) đối với hình thức *doanh nghiệp tư nhân* trong Luật Doanh nghiệp¹; (iii) Chi phí tuân thủ quá lớn đối với hình thức kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh, những người ưa chuộng hình thức kinh doanh một chủ, tự làm khi đăng ký và sau khi đăng ký là *doanh nghiệp tư nhân*.

Do vậy, cải cách, đổi mới và phát triển khu vực hộ kinh doanh cần được bằng việc đổi mới các quy định pháp luật về hình thức kinh doanh cá thể (sole proprietorship) dành cho cá nhân kinh

¹ 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 là hộ kinh doanh là thể nhân hay là pháp nhân. Đây chính là mấu chốt của vấn đề. Bất kỳ các cải cách pháp luật đối với hộ kinh doanh do vậy cần phải bắt đầu bằng việc đưa ra một câu trả lời rõ ràng, dứt khoát đối với vấn đề này.

doanh, doanh nghiệp cá thể, và cải cách các quy định liên quan tới hình thức *doanh nghiệp tư nhân* trong Luật Doanh nghiệp.

Trong thời gian tới cần xây dựng luật kinh doanh cá thể (sole proprietorship law). 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) trong đó hộ kinh doanh chỉ là một bộ phận cấu thành (tuy là một bộ phận lớn). Luật này sẽ không chỉ mang tên gọi là Luật về Hộ kinh doanh mà là Luật Kinh doanh Cá thể (Sole Proprietorship Law). Với tên gọi như vậy, Luật này không những sẽ chỉ điều chỉnh hộ kinh doanh mà còn nhiều đối tượng khác hiện cũng chưa có một khung pháp lý thuận lợi, đơn giản, chi phí thấp để tiến hành đăng ký ví dụ như cá nhân kinh doanh, người kinh doanh trực tuyến, người lao động chuyên môn và tự do như freelancers, nghệ sỹ... Những đối tượng này cũng rất cần những quy định rõ ràng, đơn giản, thuận tiện và chi phí thấp để tham gia khu vực kinh tế chính thức.

Việc xây dựng một luật về kinh doanh cá thể, đồng thời bãi bỏ các quy định về cá nhân kinh doanh trong Luật Doanh nghiệp sẽ tách bạch các quy định về pháp nhân kinh doanh và cá nhân kinh doanh, làm rõ ràng và minh bạch hơn các quy định về hoạt động kinh doanh, doanh nghiệp của Việt Nam.

I. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA HỘ KINH DOANH

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... và thay đổi theo từng thời kỳ.

Trước đổi mới (trước năm 1986), hộ kinh doanh tồn tại dưới hình thức tổ chức tiểu sản xuất hàng hóa (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) 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 kinh doanh tồn tại dưới hình thức hộ cá thể và hộ tiểu công nghiệp và 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 Tổng cục Thống kê 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 người kinh doanh (gồm các cá nhân, nhóm người kinh doanh dưới vốn pháp định) theo quy định tại Nghị định số 66/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ).

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 của Chính phủ. 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 mười 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 2005², Luật Doanh nghiệp 2014³, 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

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

(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 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, xác định bản chất địa vị pháp lý của hộ kinh doanh.

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”.

II. THỰC TRẠNG VỀ HỘ KINH DOANH Ở VIỆT NAM

1. Số lượng hộ kinh doanh

Theo Tổng cục Thống kê 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 5 triệu HKD tính đến cuối năm 2021. Số lượng hộ kinh doanh có xu hướng tăng dần qua các năm trong giai đoạn 2011-2019, 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 2 năm gần đây là do đại dịch Covid -19 đã có ảnh hưởng tiêu cực tới tốc độ tăng trưởng số lượng hộ kinh doanh.

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

Năm	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
Cơ cấu (%)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Công nghiệp - xây dựng	22,4%	18,8%	17,9%	16,7%	17,3%
Thương mại dịch vụ	77,6%	81,2%	82,1%	83,3%	82,7%

Nguồn: Tổng cục thống kê (2021)

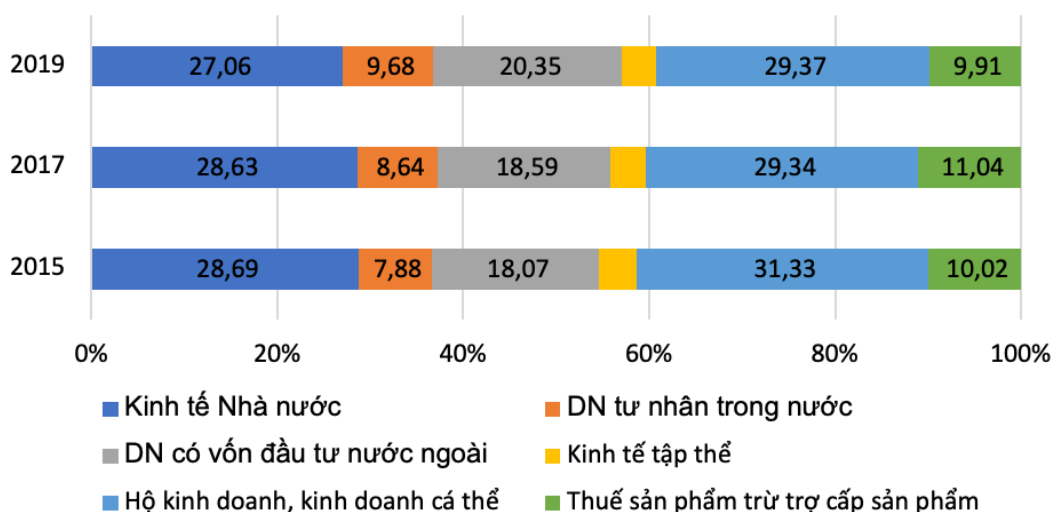
Theo ngành nghề, lĩnh vực hoạt động, các hộ kinh doanh tập trung nhiều trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ (khoảng 80%) và xu hướng này có dấu hiệu gia tăng trong những năm gần đây. Trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ, các hộ kinh doanh tập trung chủ yếu ở ngành nghề bán buôn, bán lẻ; sửa chữa ô tô xe 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. Các hộ kinh doanh chưa đáp ứng được các yêu cầu trên.

Năm 2021, bình quân 19.5 người dân có 1 hộ kinh doanh⁴. 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. Điều này cho thấy hộ kinh doanh phổ biến đối với người dân Việt Nam đến mức nào.

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 khoảng 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 1,56% 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 là 1,7 tỷ đồng/ năm.

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



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

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

với doanh nghiệp ngoài nhà nước (36,85%) và cao hơn so với doanh nghiệp FDI (21,79%) và cao hơn nhiều so với doanh nghiệp nhà nước (4,3%).

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

Đơn vị tính: nghìn người

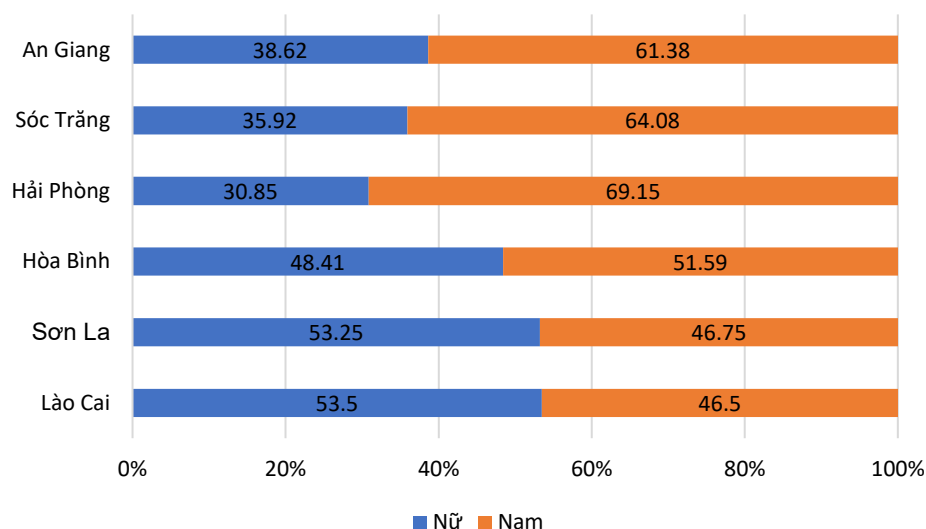
Năm	HKD	Khu vực DNNN	DN thuộc khu vực tư nhân	DN FDI
2015	7.987	1.372	7.713	3.773
2018	8.668	1.127	8.977	4.714
2019	9.049	1.108	9.075	4.969
2020	8.656	1.005	8.607	5.090

Nguồn: *Tổng cục thống kê (2021)*

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, các hộ kinh doanh đang đóng vai trò quan trọng trong việc tạo việc làm cho người lao động.

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 một số địa phương trong cả nước do Economica Vietnam thực hiện, các hộ kinh doanh đang tạo thêm ngày một nhiều 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 Sơn La, Lào Cai, Hòa Bình, tỷ lệ nữ giới làm chủ hộ kinh doanh ngày càng tịnh tiến về và vượt mức cân bằng (50%). Điều này cho thấy vai trò thúc đẩy phụ nữ tham gia phát triển kinh tế thông qua mô hình hộ kinh doanh. 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 (%)



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

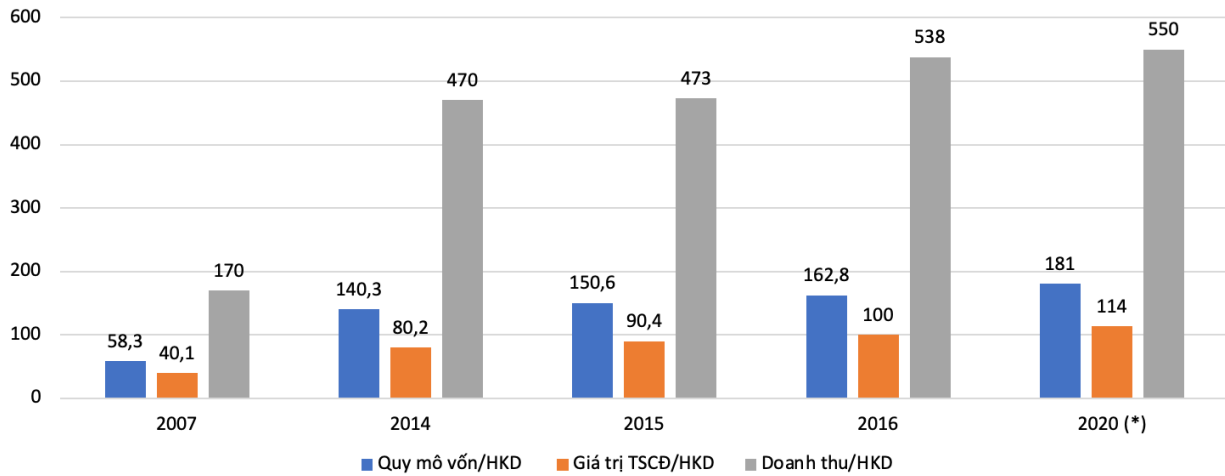
3. Đặc điểm về hoạt động của hộ kinh doanh

Quy mô trung bình về lao động của một hộ kinh doanh rất thấp và mang rõ dáng dấp và bản chất của các cá nhân kinh doanh. Trung bình, một hộ kinh doanh năm 2010 có 1,8 lao động/HKD, năm 2015 là 1,68 lao động/HKD và 2021 là 1,68 lao động/HKD⁵.

Hộ kinh doanh có quy mô vốn bình quân và tài sản cố định thấp. Năm 2007, vốn bình quân của một HKD là 58,3 triệu/HKD. Con số này tăng lên là 181 triệu đồng vào năm 2020. Một hộ kinh doanh cũng chỉ có mức tài sản cố định trung bình là 114 triệu đồng. Mức vốn và tài sản cố định trung bình của hộ kinh doanh do vậy rất thấp, cũng phản ánh bản chất cá nhân kinh doanh của hộ kinh doanh.

⁵ “Niên giám Thống kê”, Tổng cục Thống kê (2021).

Hình 3. Quy mô vốn, giá trị TSCĐ và Doanh thu trung bình của một HKD (triệu VND)



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

* Sơ bộ và ước tính

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 mỗi tháng. 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 hộ kinh doanh 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 5 triệu hộ kinh doanh 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 hộ kinh doanh 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. 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 tính khả thi của các quy định pháp luật đó đối với khu vực hộ kinh doanh.

Mức vốn, doanh thu và lợi nhuận bình quân của HKD như trình bày ở trên thực sự khiến chúng ta cần thực sự cân nhắc là 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, hay sẽ tốt hơn nếu bắt đầu bằng các sửa đổi, cải cách về quy định trước để phù hợp với hộ kinh doanh trước khi khích họ đăng ký, chuyển đổi.

III. BẢN CHẤT PHÁP LÝ CỦA HỘ KINH DOANH

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. Theo đó, 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 do vậy cũng không đưa ra định nghĩa về hộ kinh doanh, không quy định về hộ kinh doanh mà chỉ đơn thuần giao cho “*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 của Chính phủ. Theo các quy định của Nghị định số 01/2021/NĐ-CP, hộ kinh doanh không có tài sản riêng nên không có tư cách pháp nhân, 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.

Các cá nhân và thành viên gia đình đăng ký thành lập hộ kinh doanh phải chịu trách nhiệm vô hạn về nghĩa vụ tài sản phát sinh từ hoạt động kinh doanh của hộ kinh doanh. Bản chất này của chủ doanh nghiệp tương tự như trách nhiệm vô hạn của chủ *doanh nghiệp tư nhân*: 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 tài sản đã phát sinh. Từ góc độ này, hộ kinh doanh có tính chất rất 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, vị thế 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 là hộ kinh doanh là thể nhân hay là pháp nhân. Đây chính là mấu chốt của vấn đề. Do vậy, bất kỳ các cải cách pháp luật đối với hộ kinh doanh

trong thời gian tới cần phải bắt đầu bằng việc đưa ra một câu trả lời rõ ràng, dứt khoát đối với vấn đề này.

Hộ kinh doanh có các đặc điểm hoàn toàn khác biệt so với công ty cổ phần, công ty trách nhiệm. Bảng dưới đây mô tả một số sự khác biệt này.

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

	Loại hình doanh nghiệp		
	HKD	Doanh nghiệp tư nhân	Công ty TNHH, 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	Được	Được
Hoạt động xuất, nhập khẩu	Không	Được	Được
Vay vốn ngân hàng dưới tên chủ thể	Không	Không	Có
Tăng vốn thông qua phát hành chứng khoán	Không	Không	Được
Góp vốn mua cổ phần doanh nghiệp	Không	Không	Được
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	Có

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Luật Dân sự 2015, Luật Doanh nghiệp 2020, Luật Phá sản 2014, Thông tư 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. 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.

Trên cơ sở Bộ Luật Dân sự, các quy định pháp luật trong các lĩnh vực như tài chính, tín dụng, ngân hàng, hợp đồng... cũng không còn công nhận tư cách chủ thể của hộ gia đình là một bên trong hợp đồng dân sự. Các giao dịch giữa ngân hàng, tổ chức tín dụng, công ty tài chính cũng được quy về quan hệ với cá nhân là chủ hộ kinh doanh. Do vậy, các hộ kinh doanh không được vay vốn dưới chủ thể là hộ kinh doanh, và gặp khó khăn khi giao kết hợp đồng dân sự dưới tên hộ kinh

doanh. Để vay vốn, 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 nhân⁶.

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 này 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 đã quy tư cách chủ thể của hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh. Thực tiễn này đã được ngành thuế áp dụng nhiều năm nay.

Về bản chất, các đổi mới theo quy định của Bộ Luật Dân sự hay các quy định của ngành ngân hàng, ngành thuế như trên 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. Vấn đề mà các hộ kinh doanh gặp phải như hiện nay khi vay vốn, mở tài khoản ngân hàng, hay khi giao kết hợp đồng có nguyên nhân là do các quy định về địa vị pháp lý, đăng ký, định nghĩa về hộ kinh doanh chưa được đổi mới, chưa được quy định theo kịp được tinh thần và nguyên tắc đặt ra tại Điều 101 và Điều 104 của Bộ Luật Dân sự năm 2015.

Thực tế thì việc duy trì tư cách chủ thể của hộ kinh doanh nguyên trạng như hiện nay biểu hiện sự mâu thuẫn đối với 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 tốt nhất cho sự phát triển của khu vực 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 hộ kinh doanh, 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.

Tuy nhiên, cách thức tiếp cận gần đây để nâng cao địa vị pháp lý của hộ kinh doanh hay xác định rõ địa vị pháp lý của hộ kinh doanh chủ yếu được thực hiện thông qua hai nỗ lực chính. 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. Thứ hai là nỗ lực nhằm đưa hộ kinh doanh

⁶ Thông tư 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; (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.

quy định trong Luật Doanh nghiệp. Cả hai sáng kiến và nỗ lực này đều đã không thành công. Phần tiếp theo đây cung cấp thêm thông tin và phân tích về hai nỗ lực và sáng kiến này.

IV. CÁC SÁNG KIẾN GẦN ĐÂY ĐỂ XÁC LẬP ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA HỘ KINH DOANH

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 có 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 tiếp tục khẳng định chủ trương này. Tuy nhiên, Luật doanh nghiệp 2020 cũng đã bãi bỏ ràng buộc hộ kinh doanh trên 10 lao động phải thành lập doanh nghiệp.

Luật Hỗ trợ Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa (DNNVV) năm 2017 cũng quy định về hỗ trợ DNNVV được 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 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.

Đáng tiếc là 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. 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.

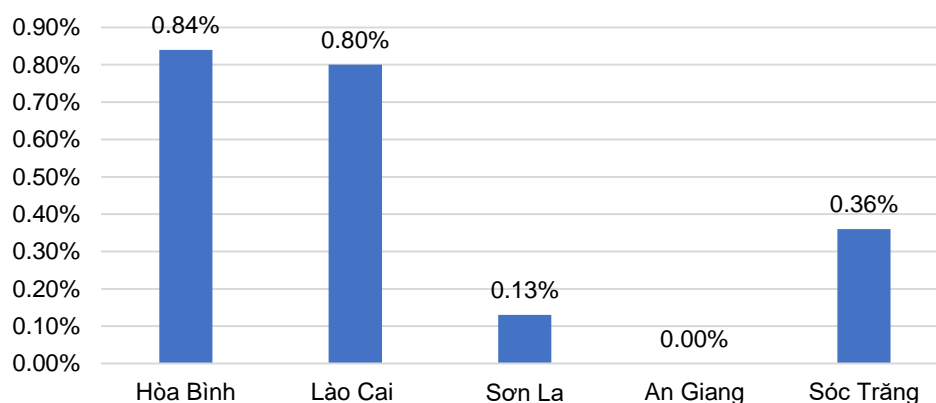
Theo ngành, lĩnh vực kinh doanh, 11,67% hộ kinh doanh hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ ăn uống, lưu trú dự kiến sẽ đăng ký hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Theo giới tính, 9,15% hộ

kinh doanh có chủ hộ là nam giới dự kiến đăng ký hoạt động dưới hình thức doanh nghiệp và chỉ 3,46% hộ kinh doanh có chủ hộ là nữ dự kiến đăng ký hoạt động dưới hình thức doanh nghiệp.

Trong giai đoạn 2018 - 2020, mặc dù có nhiều chính sách hỗ trợ đối với DNNVV được chuyển đổi từ hộ kinh doanh theo Luật Hỗ trợ 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 Kế hoạch và Đầu tư, 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)⁷, 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. Cũng hoàn toàn không bất ngờ, số lượng HKD cho biết có ý định chuyển đổi là vô cùng thấp.

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 Vietnam (2021, 2022).

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 0,84% ở Hòa Bình, 0,8% ở Lào Cai, 0,36% ở Sóc Trăng. Tại An Giang, trong số 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.

⁷ Tham khảo thêm về DDCI tại trang web <https://ddci.org.vn>

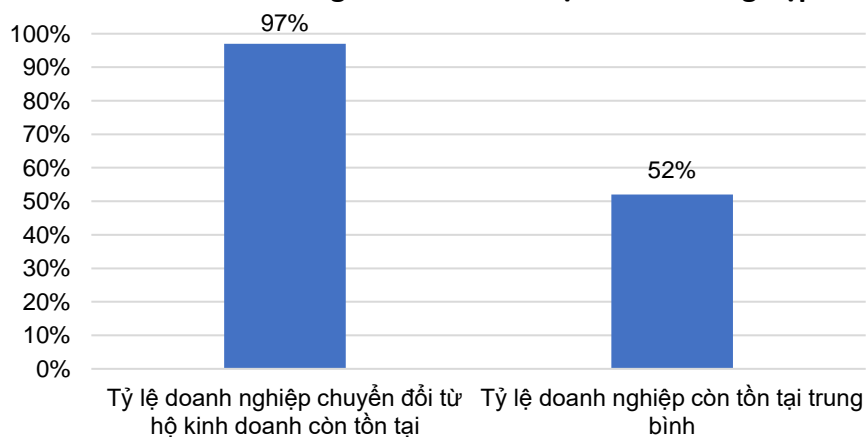
Mặc dù nhiều hộ kinh doanh được đăng ký với chính quyền cấp huyện, khu vực hộ kinh doanh vẫn được phân loại thuộc khu vực không chính thức. Tuy nhiên, hộ kinh doanh vẫn là loại hình ưa thích để người dân khởi nghiệp. Hộ kinh doanh là một hình thức hết sức thuận tiện, dễ dàng, đơn giản, chi phí thấp và phù hợp để một người dân bình thường có thể khởi nghiệp và bắt đầu kinh doanh. Hộ kinh doanh vẫn được ưa chuộng hơn một số hình thức pháp lý quy định Luật Doanh nghiệp khi khởi nghiệp. 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 ý tưởng được thực hiện theo hình thức hộ kinh doanh.

Đáng chú ý là 1,15 triệu ý tưởng kinh doanh được hiện thực hóa thành các loại hình doanh nghiệp theo Luật Doanh nghiệp, chỉ có 578.000 doanh nghiệp hay 50% số doanh nghiệp đã đăng ký còn hoạt động. Trong khi đó, gần 1 triệu ý tưởng được thực hiện theo hình thức HKD thì đã được hiện thực hóa thành các HKD thực sự và các hộ này vẫn còn đang thực sự hoạt động và sản xuất kinh doanh (thể hiện qua số HKD đang hoạt động thực sự tăng lên trong giai đoạn này).

Sức sống mạnh mẽ của hộ kinh doanh và bản chất là của hình thức cá nhân kinh doanh và việc người dân ưu tiên lựa chọn hình thức hộ kinh doanh là một điểm mà các nhà quản lý, các cơ quan xây dựng pháp luật cần đặc biệt quan tâm chú ý và xem xét trong những cải cách sắp tới đối với các luật và quy định về doanh nghiệp tại Việt Nam.

Theo số liệu thống kê của Cục Đăng ký Kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 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 trung của toàn bộ các doanh nghiệp đăng ký. 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. Trong khi đó, con số này chỉ là 52% nếu tính trên toàn bộ các doanh nghiệp đã đăng ký.

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: Cục Đăng ký Kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và *Economica Vietnam* (2022).

Tỷ lệ cao này cũng dễ hiểu và hoàn toàn hợp logic vì các doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ đã có lịch sử hoạt động sản xuất kinh doanh từ trước dưới hình thức là hộ kinh doanh. Về cơ bản, các doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh vẫn tiếp tục các hoạt động sản xuất kinh doanh của mình chỉ khác là dưới hình thức doanh nghiệp, công ty. Điều này giúp họ không gặp khó khăn và rủi ro để đi vào hoạt động, hay thất bại sau một hai năm đầu giống như nhiều doanh nghiệp khởi sự lần đầu tiên. Tỷ lệ cao này cho thấy ý nghĩa và đóng góp rất lớn của việc các hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp với việc đạt được mục tiêu 1,5 triệu và tiếp theo đó là 2 triệu doanh nghiệp đang thực sự hoạt động hiệu quả như Chính phủ đã đề ra. Tuy nhiên, điều này cần được hỗ trợ bởi các thay đổi, cải cách về quy định pháp luật để khiến việc chuyển đổi này thực sự phù hợp với đặc điểm của các hộ kinh doanh và hấp dẫn với các chủ hộ.

Theo Tổng cục Thống kê, hiện nay trên toàn quốc có khoảng 5 triệu hộ kinh doanh, trong đó có khoảng 1,7 triệu hộ kinh doanh đã đăng ký. Trong giai đoạn 2011-2021, đã có khoảng 1 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 con số doanh nghiệp đang hoạt động hiện nay bám sát hơn rất nhiều mục tiêu 1,5 triệu doanh nghiệp hoạt động như đã đề ra. Rõ ràng ý nghĩa của việc tạo một khung khổ quy định hấp dẫn để hộ kinh doanh đăng ký theo Luật Doanh nghiệp là rất lớn nếu nhìn từ góc độ phát triển doanh nghiệp, phát triển khu vực hộ kinh doanh.

Tuy nhiên, các quy định pháp luật hiện tại về kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) vẫn chưa được xây dựng một cách thuận lợi nhất cho người khởi nghiệp đăng ký theo hình thức này. Các nỗ lực chuyển đổi HKD chỉ đơn thuần là khuyến khích để HKD chuyển đổi theo một hình thức đã có sẵn và với các quy định, điều kiện, điều khoản không hề phù hợp với họ.

Cách thức tiếp cận để khuyến khích hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp trong giai đoạn tới cần phải được thay đổi mạnh mẽ về cách thức tiếp cận, đó là thay đổi các quy định pháp luật để nó phù hợp hơn với bản chất, đặc điểm của hộ kinh doanh và các cá nhân kinh doanh chứ không phải là yêu cầu họ chuyển đổi vào một khung khổ pháp lý chứa đựng nhiều quy định không phù hợp với bản chất và đặc điểm hoạt động của họ.

2. Đưa HKD vào Luật Doanh nghiệp

Trong năm 2020, khi xây dựng Luật Doanh nghiệp (sửa đổi), các dự thảo của luật đã đưa quy định quy định về chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp (Chương VIIa của dự thảo cuối cùng của Luật trước khi 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 ra nhiều tranh cãi và không nhận được sự đồng tình của nhiều chuyên gia, cơ quan quản lý, hiệp hội doanh nghiệp, các HKD cá thể và của chính nhiều đại biểu Quốc hội.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã gửi phiếu xin ý kiến các vị đại biểu Quốc hội. Theo đó, có 174/433 đại biểu (chiếm 40,18%) đồng ý quy định một chương về hộ kinh doanh trong dự án Luật Doanh nghiệp (sửa đổi); 258/433 đại biểu (chiếm 59,58%) tán thành việc xem xét, ban hành một 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 luật riêng về hộ kinh doanh. Tuy nhiên, tuy luật riêng cho hộ kinh doanh này sẽ điều chỉnh và ảnh hưởng tới toàn bộ các hộ kinh doanh hiện đang hoạt động hiện nay, Luật này không nên được đặt tên là Luật Hộ kinh doanh mà phải dưới một tên khác, ví dụ như Luật về Kinh doanh Cá thể để phản ánh đúng bản chất pháp lý, đặc điểm hoạt động của hộ kinh doanh và có thể bao quát được cả cá nhân kinh doanh và các thực thể kinh doanh cá thể khác. Hộ kinh doanh sẽ chỉ là một đối tượng điều chỉnh của Luật này cùng với 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 cũng cần phải được thực hiện song song với hoặc sau khi xây dựng một luật riêng về kinh doanh cá thể (hoặc về hộ kinh doanh). Phần tiếp theo sẽ luận giải rõ hơn lý do và cơ sở của nhận định này.

Trước khi thảo luận về quan điểm và nội dung này, cần xem xét, phân tích xem các nước, đặc biệt là các nước có trình độ phát triển cao về thị trường và về doanh nghiệp, và các 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.

V. HỘ KINH DOANH TẠI CÁC NƯỚC VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

1. Các nước không có HKD giống Việt Nam và thay vào đó là sự phổ biến của hình thức kinh doanh cá thể (sole proprietorship)

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; (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, Úc, *entreprise unipersonnel* ở Pháp, hay *einzelunternehmen* ở Đức). Hình thức này rất tương đồng với hình thức HKD 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; (iv) lợi nhuận từ hoạt động kinh doanh được tính vào thu nhập chịu thuế cá nhân của chủ sở hữu.

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, các nước này chỉ có hình thức cá nhân kinh doanh, hay doanh nghiệp cá thể (*sole trader/ sole tradership/ sole proprietorship*) và hình thức này có đặc điểm, bản chất rất giống với HKD ở Việt Nam.

Về phương diện quy định pháp luật, Trung Quốc ban hành một luật riêng cho các cá nhân kinh doanh với tên Luật Doanh nghiệp Cá thể (*Sole Proprietorship Enterprise Law*) và luật này có hiệu lực từ năm 1.1.2020. Luật Doanh nghiệp Cá thể của Trung Quốc gồm 6 chương, 48 điều. Một số điểm đáng chú ý của Luật Doanh nghiệp Cá thể đó là xác định doanh nghiệp do một cá nhân làm chủ, chịu trách nhiệm vô hạn đối với các nghĩa vụ của doanh nghiệp, có thể dùng địa chỉ nhà làm địa chỉ đăng ký kinh doanh, chủ doanh nghiệp có thể ký kết hợp đồng lao động khi sử dụng lao động và có trách nhiệm tham gia BHXH cho người lao động. Chế độ thuế áp dụng đối với doanh nghiệp cá thể là thuế cá nhân.

Tại Singapore và Malaysia, cá nhân kinh doanh hay doanh nghiệp cá thể được quy định trong Luật Đăng ký Kinh doanh (*Business Registration Act*). 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 được quy định trong văn bản pháp luật nào, cá nhân kinh doanh hay doanh nghiệp cá thể ở các nước này đều là hình thức đơn giản nhất, có chi phí thấp nhất, tiện lợi nhất để tiến hành kinh doanh, và có các quy định đơn giản nhất về đăng ký, thủ tục thuế, báo cáo tài chính và các nghĩa vụ báo cáo khác. 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 năm 2023, toàn đảo quốc Singapore có 575.527 doanh nghiệp và công ty. Trong số đó, có 144,234 (25%) là

cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể hay (sole proprietorship)⁸. 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 tại một số quốc gia, ví dụ như tại Pháp là 92,3%, Ba Lan 86,9%, Hà Lan 86,4%, và Cộng hòa Séc là 86,1% (EuroStat, 2013). Tại Hungary, trong số 450.733 doanh nghiệp đang hoạt động có tới 53% là dưới hình thức doanh nghiệp cá thể (OECD, 2016). 73% doanh nghiệp nhỏ ở Mỹ là dưới hình thức doanh nghiệp cá thể (US Small Business Administration, 2013).

2. 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 và pháp nhân kinh doanh.

Tại hầu hết các quốc gia trên thế giới, 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, Châu Âu, các nước OECD các nền kinh tế tiên tiến tại Đông Á 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 rất nhiều 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

⁸ <https://www.acra.gov.sg/training-and-resources/facts-and-figures/business-registry-statistics>

thức cá thể. Nguyên tắc này sẽ 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 thường thấy ở nhiều quốc gia khác. 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 hầu hết các 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? *Doanh nghiệp tư nhân* có bản chất là kinh doanh cá thể, doanh nghiệp cá thể và dường như là hình thức kinh doanh đặc biệt phù hợp để người dân đăng ký khi khởi nghiệp thay vì đăng ký là HKD hay là để HKD hiện tại chuyển đổi thành khi chính thức hoá, nhưng hình thức *doanh nghiệp tư nhân* đã mất đi những lợi thế của mình và chưa phát huy được thế mạnh của mình tại Việt Nam? Phần tiếp theo sẽ tìm hiểu sâu hơn về vấn đề này.

VI. QUY ĐỊNH VỀ CÁ NHÂN KINH DOANH, DOANH NGHIỆP CÁ THỂ (SOLE TRADER, SOLE PROPRIETORSHIP) Ở VIỆT NAM

Một cách chính xác thì Việt Nam có quy định về hình thức kinh doanh cá thể áp dụng cho cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). Kinh doanh cá thể 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 trong Luật Doanh nghiệp đã không biểu đạt được một cách chính xác nội hàm của thuật ngữ *sole proprietorship* hay *sole trader*.

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

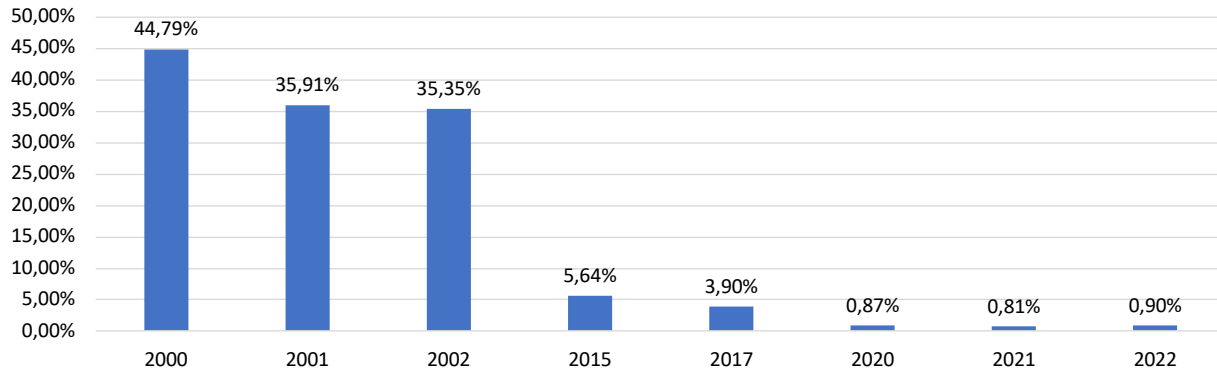
một sự lựa chọn phù hợp, chi phí thấp cho cá nhân kinh doanh khi khởi sự doanh nghiệp. Thay vào đó, họ hoặc là tiến hành kinh doanh mà không đăng ký, hoặc đăng ký theo hình thức hộ kinh doanh và gặp rất nhiều những khó khăn, bất lợi như mô tả ở trên. Điều này hoàn toàn trái ngược với thực tế là hình 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.

Người dân, người khởi sự doanh nghiệp đã bỏ phiếu thể hiện quan điểm và sự lựa chọn của mình. Số liệu thống kê trong một vài thập niên vừa qua cho thấy, họ đã bỏ qua hình thức *doanh nghiệp tư nhân* như quy định trong Luật Doanh nghiệp và thay vào đó là đăng ký theo hình thức hộ kinh doanh khi họ muốn khởi nghiệp theo hình thức cá thể, một mình.

Trong thời gian vừa qua, hình thức "*doanh nghiệp tư nhân*" ngày một mất đi sự hấp dẫn và không còn là sự lựa chọn đối với người dân khi khởi sự kinh doanh và khi đăng ký doanh nghiệp. Nếu như những năm đầu của Luật Doanh nghiệp 1999, gần nửa các doanh nghiệp được đăng ký đều đăng ký theo hình thức *doanh nghiệp tư nhân* (44,7% vào năm 2000, 35,9% vào năm 2001), hiện nay chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ các doanh nghiệp lựa chọn hình thức loại hình *doanh nghiệp tư nhân* khi đăng ký thành lập doanh nghiệp (3,9% vào năm 2016 và 2,47% vào năm 2017 và 0.9% vào năm 2022).

Ngay cả đối với các hộ kinh doanh khi chuyển đổi thành doanh nghiệp, chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ đã lựa chọn hình thức *doanh nghiệp tư nhân*. Trong giai đoạn 2018 đến cuối năm 2022, chỉ vỏn vẹn có 4.185 hộ kinh doanh cá thể chuyển đổi thành doanh nghiệp. Trung bình mỗi năm chỉ có 837 hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp. Trong số HKD chuyển thành doanh nghiệp, chỉ có 2% hay đã lựa chọn chuyển đổi thành hình thức *doanh nghiệp tư nhân*, 77% chuyển đổi thành công ty TNHH 1 thành viên và 21% còn lại lựa chọn hình thức công ty TNHH nhiều thành viên hay doanh nghiệp cổ phần.

Hình 6. Tỷ trọng doanh nghiệp đăng ký theo hình thức "doanh nghiệp tư nhân" trong năm (%)



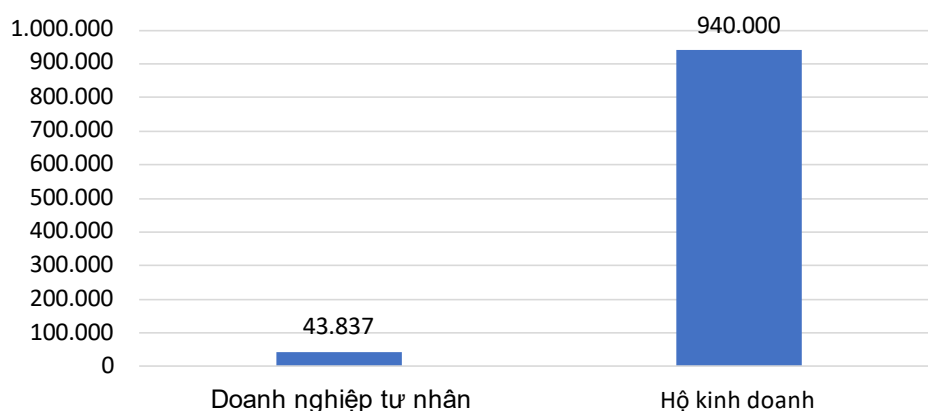
Nguồn: Cục Đăng ký Kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Economica Vietnam (2022).

**Tính trên tổng số doanh nghiệp được đăng ký trong năm*

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 thành lập theo hình thức *doanh nghiệp tư nhân* (sole proprietorship). 0,9% quả là rất thấp so với mức 20% của Singapore, 61% của Malaysia, hơn 73% tại Mỹ, hay 80-90% ở nhiều nước thuộc EU. 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.

Thay vì lựa chọn hình thức *doanh nghiệp tư nhân* có bản chất là kinh doanh cá thể, người dân và người khởi sự doanh nghiệp khi quyết định lựa chọn hình thức kinh doanh một mình, kinh doanh cá thể đã lựa chọn hình thức hộ kinh doanh. Trong giai đoạn 2011-2021, có tới 940.000 HKD đi vào hoạt động. Trái ngược với con số tăng ấn tượng này, chỉ có 43,800 *doanh nghiệp tư nhân* (có bản chất là sole proprietorship) được đăng ký hoạt động, chỉ bằng 4,6% khi so với số HKD được thành lập và đi vào hoạt động trong giai đoạn này.

Hình 7. Số lượng doanh nghiệp tư nhân đăng ký mới và hộ kinh doanh đang hoạt động tăng lên giai đoạn 2011-2021



Nguồn: Cục Đăng ký Kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Tổng cục Thống kê (2022).

Như vậy, *doanh nghiệp tư nhân* được quy định với hẳn một chương và nhiều điều rải rác trong các chương khác trong Luật Doanh nghiệp song đã không đáp ứng được yêu cầu phát triển từ thực tiễn. 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.

Luật Doanh nghiệp đã đạt được những thành tựu đặc biệt trong việc 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 lần sửa đổi gần đây của Luật Doanh nghiệp đã không theo kịp những thay đổi mới có ảnh hưởng tới loại hình *doanh nghiệp tư nhân*. Do vậy, Luật Doanh nghiệp hiện hành lãng phí khá nhiều quy định mà không giúp tạo dựng nên một khung khổ pháp lý tốt, thuận lợi cho loại hình kinh doanh cá thể (sole proprietorship) dành cho “cá nhân kinh doanh” hay “doanh nghiệp cá thể” vốn vô cùng phổ biến trong các nền kinh tế thị trường phát triển. Trong khi đó trước sự phát triển mạnh mẽ về số lượng của hộ kinh doanh, các quy định pháp luật lại bỏ trống, không tìm cách để các hộ kinh doanh xác lập được địa vị pháp lý của mình. Đây thực sự là một nghịch lý cần được khắc phục.

Điều gì đã khiến hình thức *doanh nghiệp tư nhân* có bản chất là kinh doanh cá thể (sole proprietorship, sole trader) ở Việt Nam kém hấp dẫn với cá nhân khởi nghiệp như vậy? Tại sao cá nhân khi khởi nghiệp lại lựa chọn hình thức hộ kinh doanh bất chấp các khó khăn liên quan tới việc hộ kinh doanh không có địa vị pháp lý rõ ràng? Tại sao hộ kinh doanh hiện tại không muốn chuyển đổi thành *doanh nghiệp tư nhân* (sole proprietorship) với các quy định như hiện tại? Phần tiếp theo sẽ phân tích kỹ hơn để phần nào làm rõ hơn hiện tượng này.

VI. RÀO CẢN ĐỐI VỚI CHÍNH THỨC HOÁ HỘ KINH DOANH VÀ NGUYÊN NHÂN

Thực tế thì loại hình kinh doanh cá thể (sole proprietorship) dành cho “cá nhân kinh doanh”, hay “doanh nghiệp cá thể” không phải không hấp dẫn với người dân, người khởi nghiệp tại Việt Nam khi quyết định lựa chọn hình thức kinh doanh một mình, kinh doanh cá thể. Trái lại, hình thức này được đặc biệt ưa chuộng cũng giống như tại các nước khác trên thế giới. Các con số về sự gia tăng của HKD được thành lập và đi vào hoạt động và số lượng tăng lên về các cá nhân kinh doanh trong thời gian vừa qua đã chứng minh cho nhận định này.

Vấn đề là họ đã không lựa chọn hình thức *doanh nghiệp tư nhân* vốn có bản chất là dành cho hình thức kinh doanh cá thể (sole proprietorship) đã được quy định trong Luật Doanh nghiệp vì những trở ngại pháp lý, ràng buộc và hạn chế của chính các quy định liên quan tới loại hình *doanh nghiệp tư nhân* được quy định trong Luật doanh nghiệp.

Các sáng kiến trước đây để chính thức hóa hộ kinh doanh bao gồm chuyển đổi HKD đăng ký thành doanh nghiệp và đưa HKD vào Luật Doanh nghiệp đã không thành công chủ yếu là do không tìm cách giải quyết bản chất gốc rễ của vấn đề những trở ngại pháp lý, ràng buộc và hạn chế của chính các quy định liên quan tới loại hình *doanh nghiệp tư nhân* được quy định trong Luật doanh nghiệp, hay tìm cách cải cách các quy định về loại hình kinh doanh cá thể (sole proprietorship) dành cho hộ kinh doanh hay cá nhân kinh doanh.

Để đảm bảo nhận được sự ủng hộ của các HKD, cá nhân kinh doanh, các nỗ lực tạo dựng địa vị pháp lý cho HKD, cá nhân kinh doanh phải giải quyết và tháo gỡ được các hạn chế của quy định pháp luật hiện nay đối với loại hình kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh (sole proprietorship) và hình thức *doanh nghiệp tư nhân* trong Luật Doanh nghiệp.

Nhiều hạn chế trong quy định về loại hình cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship)

“*Doanh nghiệp tư nhân*” được quy định là một loại hình doanh nghiệp trong Luật Doanh nghiệp. Theo Luật Doanh nghiệp 2022, “*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).

Doanh nghiệp tư nhân (DNTN) trong pháp luật Việt Nam hiện nay, theo đúng bản chất pháp lý chính là cá nhân kinh doanh cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). Nhưng cách quy định như trong Luật Doanh nghiệp hiện nay có nhiều bất cập, khiến hình thức *doanh nghiệp tư nhân* khác xa so với bản chất của hình thức kinh doanh cá thể (sole proprietorship), và các thông lệ tốt về quản lý đối với loại hình kinh doanh cá thể trên thế giới.

Định nghĩa, tên gọi không rõ ràng

Về tên gọi, thuật ngữ “*doanh nghiệp tư nhân*” đã không phản ánh nội hàm cũng như bản chất của hình thức doanh nghiệp này là “doanh nghiệp cá thể” (sole proprietorship hay sole trader). Tên gọi không đúng gây khó hiểu, bối rối cho người dân khi lựa chọn thành lập doanh nghiệp, đặc biệt là với những người dự định hoặc đang kinh doanh theo hình thức là hộ kinh doanh và không có hiểu biết nhiều về các bản chất pháp lý hay quy định có liên quan tới các loại hình doanh nghiệp. Ngoại trừ những người có hiểu biết về Luật Doanh nghiệp, hoặc phải tra cứu tìm hiểu kỹ các quy định của Luật Doanh nghiệp, ít người có thể giải thích được bản chất của “*doanh nghiệp tư nhân*” là loại hình kinh doanh cá thể hay là loại hình dành cho cá nhân kinh doanh. Tên gọi “*doanh nghiệp tư nhân*” cũng khiến nhầm lẫn với cách hiểu là doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân. Sự thiếu kết nối giữa tên gọi và bản chất này cần được khắc phục để thuận tiện hơn cho người khởi sự doanh nghiệp, cho công chúng và cho cả những cơ quan quản lý và cơ quan xây dựng pháp luật ở các ngành, lĩnh vực khác nhau.

Không ứng xử nhất quán về bản chất là kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh (sole proprietorship) của doanh nghiệp tư nhân

Tại các nước, thủ tục đăng ký cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) vô cùng đơn giản, thuận tiện, chi phí thấp và không được đối xử giống như thủ tục thành lập doanh nghiệp, thành lập công ty. Tại các quốc gia phát triển, thủ tục đăng ký được đơn giản hoá tới mức tối thiểu để phản ánh bản chất mô hình cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) là mô hình kinh doanh tự nhiên, chi phí thấp nhất, thuận tiện nhất và đơn giản nhất trong nền kinh tế. Do vậy, loại hình mang bản chất cá nhân kinh doanh này chỉ cần thực hiện đăng ký theo thủ tục hành chính chứ không cần phải đăng ký thành lập theo thủ tục tư pháp.

Điều này khác hẳn trong quy định của pháp luật Việt Nam. Luật Doanh nghiệp 2020 quy định cá nhân muốn kinh doanh dưới hình thức *doanh nghiệp tư nhân* (bản chất là sole proprietorship) cũng phải đăng ký thành lập doanh nghiệp giống như thành lập công ty (Chương II Luật Doanh nghiệp 2020). Bản thân chữ “thành lập doanh nghiệp” và “Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp” khiến người ta có cảm nhận về mặt pháp lý là *doanh nghiệp tư nhân* là một thực thể được “thành lập” và sau khi được thành lập, *doanh nghiệp tư nhân* (sole proprietorship) là một thực thể tồn tại tách rời ra khỏi chủ doanh nghiệp tư nhân (sole proprietor). Điều này mâu thuẫn về bản chất của loại hình kinh doanh cá thể, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship).

Theo quy định tại Luật Doanh nghiệp 2020, *doanh nghiệp tư nhân* được hiểu là một loại tài sản có thể giao dịch được. Thực vậy, Điều 191 và 192 Luật Doanh nghiệp 2020 quy định chủ doanh nghiệp tư nhân (sole proprietor) có thể bán và cho thuê *doanh nghiệp tư nhân* (sole proprietorship). Điều 193 Luật Doanh nghiệp 2020 thậm chí còn quy định *doanh nghiệp tư nhân* là đối tượng của quyền thừa kế. Theo tư duy về pháp luật, đối tượng của giao dịch bán và cho

thuê chỉ có thể là tài sản giao dịch được. Nếu theo tư duy này, Luật Doanh nghiệp 2020 đang coi *doanh nghiệp tư nhân* là một loại tài sản. Điều này là không phù hợp với Bộ luật Dân sự 2015 và cách hiểu chung trên thế giới về loại hình kinh doanh cá thể, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). Sẽ chính xác hơn nếu Luật Doanh nghiệp hay các pháp luật khác cần quy định việc bán và cho thuê *doanh nghiệp tư nhân* thành bán và cho thuê tài sản thuộc sở hữu của chủ doanh nghiệp tư nhân được hình thành từ quá trình đầu tư, sản xuất và kinh doanh. Doanh nghiệp tư nhân (sole proprietorship) bản thân nó không phải là một loại tài sản và nó cũng không thể sở hữu tài sản được⁹.

Theo Thông tư hướng dẫn Nghị định 218/2013/NĐ-CP và Luật thuế thu nhập doanh nghiệp do Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành ngày 14/09/2015 thì *doanh nghiệp tư nhân* được xác định là một trong những đối tượng phải nộp thuế thu nhập doanh nghiệp. Như vậy *doanh nghiệp tư nhân* được quy định có bản chất là kinh doanh cá thể hay cá nhân kinh doanh (sole proprietorship) lại phải đóng thuế doanh nghiệp, giống như các công ty TNHH và công ty cổ phần.

Điều này cho thấy Luật Doanh nghiệp vẫn chưa rõ ràng, nhất quán trong việc coi *doanh nghiệp tư nhân* thực sự là cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship).

Về lĩnh vực phá sản, *doanh nghiệp tư nhân* có bản chất là cá nhân kinh doanh, không có tư cách pháp nhân nhưng sẽ tuân thủ theo quy trình của Luật Phá sản tương tự như các loại hình doanh nghiệp khác. Điều 5, Luật Phá sản 2014 xác định rõ quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu thủ tục phá sản của *doanh nghiệp tư nhân*. Tuy nhiên, hộ kinh doanh cũng có bản chất là cá nhân kinh doanh lại không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Phá sản nên tuân thủ các quy định của Bộ Luật Dân sự khi làm các thủ tục phá sản.

Điều này cho thấy cách ứng xử không rõ ràng và nhất quán của các quy định pháp luật đối với hình thức *doanh nghiệp tư nhân* trên nguyên tắc bản chất đây là cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). *Doanh nghiệp tư nhân* vẫn được ứng xử giống như như công ty TNHH và công ty cổ phần trong nhiều trường hợp như mô tả ở phần này. Điều này đã dẫn đến một vấn đề tiếp theo đó là chi phí tuân thủ rất lớn nếu như cá nhân khởi sự doanh nghiệp (sole proprietor) lựa chọn đăng ký theo hình thức *doanh nghiệp tư nhân* theo Luật Doanh nghiệp.

Chi phí tuân thủ quá lớn khi đăng ký và sau khi đăng ký là doanh nghiệp tư nhân

Mặc dù bản chất là kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh (sole proprietorship), nhưng *doanh nghiệp tư nhân* như quy định trong Luật Doanh nghiệp hiện nay phải nằm trong một khung khổ pháp lý, tuân thủ toàn bộ các quy trình đăng ký kinh doanh, chế độ kế toán, báo cáo tài chính,

⁹ “Bàn về một số quy định về doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp 2020”, Nguyễn Thành Trân, Tạp chí Công thương (2022).

quy định về quản trị tương tự giống như các pháp nhân là các doanh nghiệp, công ty có hàng chục, hàng trăm thậm chí hàng ngàn cổ đông.

Ví dụ như về chi phí đăng ký kinh doanh, Theo quy định hiện hành, những người mong muốn đăng ký theo hình thức *doanh nghiệp tư nhân* chỉ có thể đăng ký tại cơ quan đăng ký kinh doanh cấp tỉnh (hiện Việt Nam có 63 phòng đăng ký kinh doanh ở 63 tỉnh). Điều này có nghĩa là khi đăng ký doanh nghiệp theo hình thức *doanh nghiệp tư nhân*, người đăng ký kinh doanh thường phải đến các trung tâm tỉnh, thành phố thường ở các xa địa bàn cư trú của họ, và do vậy hết sức tốn kém về cả góc độ thời gian và chi phí.

Mặc dù Cổng Thông tin Quốc gia về Đăng ký Doanh nghiệp cho phép đăng ký trực tuyến, nhưng đây vẫn chưa phải là yếu tố có thể thay đổi được ngay hành vi của những người sống ở vùng nông thôn, miền núi và vùng sâu vùng xa khi đăng ký doanh nghiệp. Hãy tưởng tượng trường hợp của những người khởi sự doanh nghiệp hay các hộ kinh doanh ở Si Ma Cai của Lào Cai, Nam Trà My của Quảng Nam, Bình Liêu của Quảng Ninh, Con Công của Nghệ An, Tịnh Biên của An Giang, Ea Súp của Đắk Lắk, hay ở Thạnh Tân của Tây Ninh. Nếu như đăng ký thành *doanh nghiệp tư nhân*, hay đồng ý chuyển đổi từ HKD thành *doanh nghiệp tư nhân*, họ sẽ phải hàng trăm km cả đi cả về để hoàn thiện thủ tục. So với việc chỉ cần đến trung tâm hành chính của huyện với chỉ khoảng trên dưới 10km trong trường hợp đăng ký hộ kinh doanh thì đây là một cản ngại rất lớn. Đây cũng là một lý do khiến nhiều người khởi sự doanh nghiệp lựa chọn hình thức HKD thay vì hình thức *doanh nghiệp tư nhân*.

Bên cạnh đó, Luật Doanh nghiệp hiện nay không có sự tách bạch đáng kể về các quy định như đăng ký, quản trị, chế độ kế toán, thuế, báo cáo tài chính đối với loại hình “*doanh nghiệp tư nhân*” có bản chất là cá nhân kinh doanh và thường có một chủ sở hữu duy nhất. Bản chất là cá nhân kinh doanh, nhưng *doanh nghiệp tư nhân* phải tuân thủ các quy định giống như các công ty TNHH có hàng chục thành viên hay công ty cổ phần có hàng trăm, hàng ngàn cổ đông. Cách ứng xử này khiến *doanh nghiệp tư nhân* bắt buộc phải có hoặc thuê kế toán, lập báo cáo tài chính, thuế theo định kỳ, mua các trang thiết bị như token điện tử, chữ ký số để thực hiện nộp báo cáo thuế điện tử, duy trì văn phòng doanh nghiệp và nhiều chi phí bắt buộc theo quy định khác của pháp luật. Khi đăng ký theo hình thức *doanh nghiệp tư nhân* hay khi HKD chuyển đổi sang hình thức *doanh nghiệp tư nhân* theo Luật Doanh nghiệp, chi phí tuân thủ quy định pháp luật tối thiểu đối người khởi sự doanh nghiệp (sole proprietor) hay HKD sau chuyển đổi được ước tính là khoảng 181,2 triệu đồng mỗi năm¹⁰. Đây là con số rất đáng kể đối với cá nhân kinh doanh hay hộ kinh doanh. Điều này là yếu tố tiếp theo khiến hình thức *doanh nghiệp tư nhân* mất hoàn toàn lợi thế so với hộ kinh doanh cá thể.

¹⁰ “Kinh tế Tư nhân Việt Nam: Năng suất và Thịnh vượng”, MekongBiz/ADB và Economica Vietnam (2019).

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. Quy định về chế độ kế toán, báo cáo thuế áp dụng đối với các hộ kinh doanh cũng kém chặt chẽ 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.

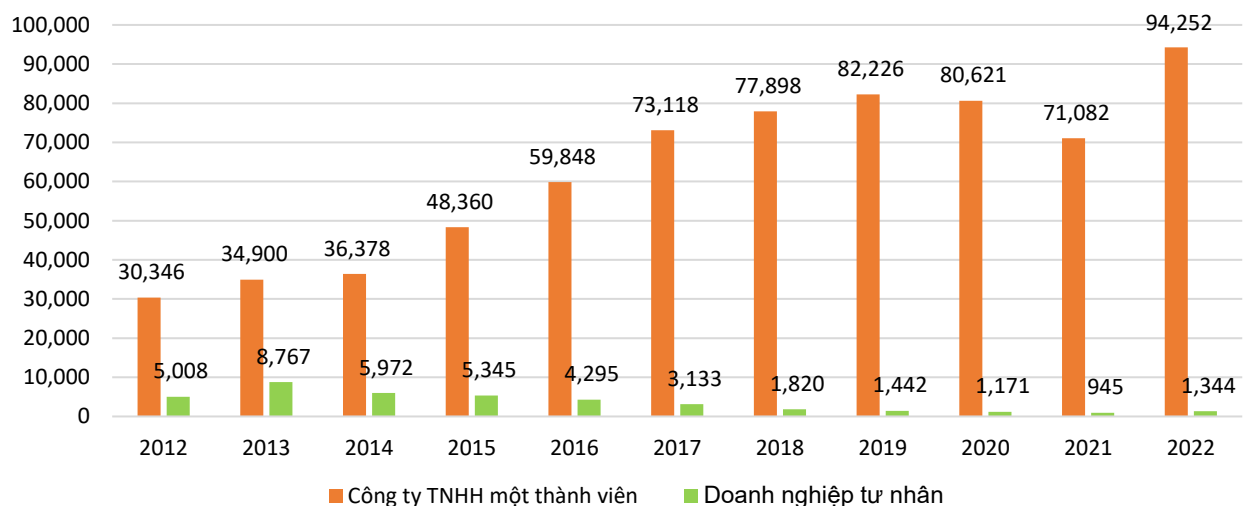
Doanh nghiệp tư nhân còn phải tuân thủ rất nhiều chi phí tuân thủ pháp luật khác nữa. *Doanh nghiệp tư nhân*, với bản chất là doanh nghiệp cá thể và không có tư cách pháp nhân lại đang phải chịu chung một khung khổ các quy định về thuế, BHXH giống như các pháp nhân kinh doanh như công ty TNHH và cổ phần với quy mô lớn hơn rất nhiều. Như vậy, mặc dù lựa chọn kinh doanh theo hình thức cá thể hay cá nhân kinh doanh (sole proprietorship) song cũng phải đóng các mức thuế doanh nghiệp, thuế VAT giống hệt như các pháp nhân kinh doanh. Thậm chí đối với chủ sở hữu của *doanh nghiệp tư nhân* thì còn phức tạp hơn vì ngoài việc nộp thuế thu nhập doanh nghiệp của *doanh nghiệp tư nhân* (trong đó không có sự phân biệt giữa tài sản của doanh nghiệp và tài sản của cá nhân họ), họ còn phải chịu thuế thu nhập cá nhân. Nếu không có hệ thống sổ sách rõ ràng, chi tiết (và kéo theo đó là chi phí), họ sẽ chịu rủi ro phải nộp thuế hai lần.

Những điều này không phù hợp với nguyên tắc cơ bản là cần xây dựng các quy định pháp luật để hình thức kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) là mô hình kinh doanh tự nhiên nhất, và đơn giản nhất, để tạo điều kiện tốt nhất cho việc khởi sự doanh nghiệp của người dân. Các quy định trong Luật Doanh nghiệp cũng như trong nhiều văn bản pháp luật khác như hiện nay khiến chi phí tuân thủ cho hình thức cá nhân kinh doanh theo mô hình *doanh nghiệp tư nhân* trở lên quá sức chịu đựng của cá nhân kinh doanh. Do vậy, các cá nhân khởi nghiệp không lựa chọn hình thức *doanh nghiệp tư nhân* mà lựa chọn hình thức hộ kinh doanh. Các hộ kinh doanh cũng không quan tâm tới việc chuyển đổi HKD của mình thành hình thức *doanh nghiệp tư nhân* được quy định trong 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 quy định. 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 có sự xuất hiện của công ty TNHH một thành viên, *doanh nghiệp tư nhân* được ưa thích vì khả năng đăng ký là một chủ sở hữu, nay mất đi lợi thế này so với công ty TNHH một thành viên vì chủ *doanh nghiệp tư nhân* phải chịu trách nhiệm vô hạn đối với các nghĩa vụ của doanh nghiệp. Bên cạnh đó, *doanh nghiệp tư nhân* lại không có tư cách pháp nhân.

Hình 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 8. So sánh số lượng công ty TNHH một thành viên và số lượng doanh nghiệp tư nhân được đăng ký qua các năm



Nguồn: Cục Quản lý Đăng ký Kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2022).

Hình trên cho thấy hình thức công ty TNHH một thành viên được ưa chuộng hơn hẳn so với hình thức *doanh nghiệp tư nhân* đối với người dân khi khởi nghiệp. 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*.

Các quy định dành cho cá nhân kinh doanh, cụ thể là hình thức *doanh nghiệp tư nhân*, trong Luật Doanh nghiệp và các luật liên quan đã lạc hậu, kém hấp dẫn, không cạnh tranh so với mô hình hộ kinh doanh. Do vậy, người khởi sự doanh nghiệp (sole proprietor) có mong muốn lựa chọn hình thức kinh doanh đơn giản nhất, chi phí thấp nhất, thuận tiện nhất, tự nhiên nhất hay khi hộ kinh doanh muốn chuyển đổi sang một hình thức kinh doanh được quy định trong Luật song vẫn giữ được bản chất cá nhân kinh doanh của mình đã không thấy được lợi ích mà chỉ thấy nghĩa vụ và chi phí tuân thủ tăng mạnh khi họ cân nhắc lựa chọn hình thức *doanh nghiệp tư nhân* thay vì HKD.

Do vậy, cải cách, đổi mới và phát triển khu vực hộ kinh doanh cần được thực hiện trên cơ sở đổi mới các quy định pháp luật về hình thức kinh doanh cá thể như cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). Hình thức *doanh nghiệp tư nhân* trong Luật Doanh nghiệp cần được đổi mới. Đây cần được coi là nguyên tắc chủ đạo khi đề cập tới việc hình thành, xác lập địa vị

pháp lý của hộ kinh doanh, tạo nền tảng vững chắc, có hệ thống, phù hợp với khoa học pháp lý, phù hợp với thực tiễn cho sự phát triển của khu vực hộ kinh doanh.

Phần tiếp theo sẽ thảo luận về các gợi ý và đề xuất cụ thể về những cải cách, đổi mới về các quy định pháp luật về hình thức kinh doanh cá thể như cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) nhằm hỗ trợ cho quá trình chính thức hoá và phát triển của khu vực hộ kinh doanh.

VII. 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).

1. Xác lập địa vị pháp lý bằng xây dựng một khung khổ pháp lý riêng về kinh doanh cá thể (sole proprietorship)

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.

Trong năm 2020, khi xây dựng Luật Doanh nghiệp (sửa đổi), các dự thảo của luật đã đưa quy định quy định về chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp. Theo dự thảo này, Luật Doanh nghiệp sẽ thừa nhận hộ kinh doanh là một loại hình doanh nghiệp và quy định chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp. Tuy nhiên, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã gửi phiếu xin ý kiến các vị đại biểu Quốc hội và thống nhất bỏ quy định tại Chương VIIa về hộ kinh doanh; bỏ quy định về chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp và ban hành một luật riêng về hộ kinh doanh. Ngày 17 tháng 6 năm 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).

Quyết định đúng đắn và hợp lý này của Quốc hội đã xác định định hướng về việc xây dựng khung khổ pháp lý và xác lập địa vị pháp lý cho hộ kinh doanh. Định hướng này cũng phù hợp với các thông lệ quốc tế tốt là tách bạch các quy định pháp luật áp dụng với pháp nhân và cá nhân kinh doanh.

Với định hướng trên, trong thời gian tới cần xây dựng luật kinh doanh cá thể (sole proprietorship law)¹¹. Trong trường hợp chưa thể xây dựng một luật, có thể xây dựng một nghị định về kinh doanh cá thể hay về doanh nghiệp cá thể.

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) 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 về Kinh doanh Cá thể (Sole Proprietorship Law) hay Luật về cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể. Với tên gọi như vậy, Luật này không những sẽ chỉ điều chỉnh hộ kinh doanh mà còn nhiều đối tượng khác hiện cũng chưa có một khung pháp lý thuận lợi, đơn giản, chi phí thấp để tiến hành đăng ký ví dụ như cá nhân kinh doanh, người kinh doanh trực tuyến, người lao động chuyên môn và tự do như freelancers, nghệ sỹ... Những đối tượng này cũng rất cần những quy định rõ ràng, đơn giản, thuận tiện và chi phí thấp để tham gia khu vực kinh tế chính thức.

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, nguyên tắc chung về BHXH và 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.

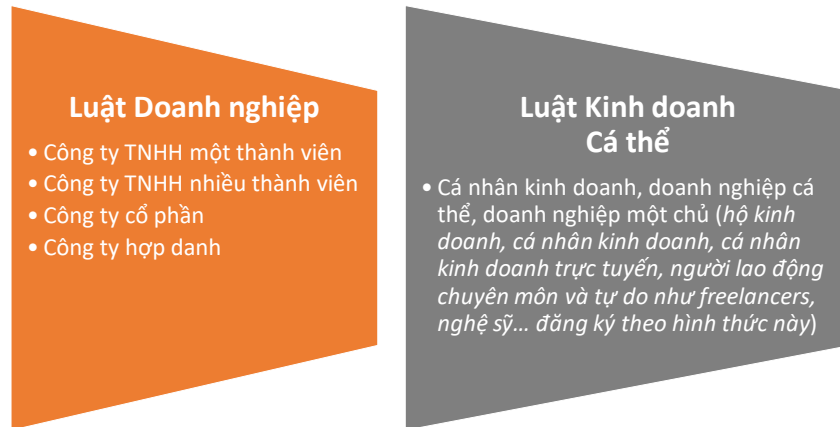
Trong trường hợp phương án này không khả thi do ảnh hưởng quá lớn tới Luật Doanh nghiệp, hoặc đòi hỏi phải sửa Luật Doanh nghiệp song song, thì khi xây dựng và ban hành luật này, hình

¹¹ Trong trường hợp có một quyết định khác đi 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.

thức *doanh nghiệp tư nhân* trong Luật Doanh nghiệp vẫn tạm thời để nguyên trạng, và sẽ được từng bước sửa đổi dần trong lần sửa đổi Luật Doanh nghiệp tiếp theo.

Trong dài hạn, sau khi luật này được ban hành và các điều chỉnh, sửa đổi đối với Luật Doanh nghiệp được thực hiện, đối tượng và phạm vi điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp và luật kinh doanh cá thể sẽ được hình dung như sau.

Hình 9. Đề xuất Đối tượng điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp và Luật Kinh doanh Cá thể



Nguồn: Lê Duy Bình và Cộng sự (2023)

Trong trường hợp phương án xây dựng một luật riêng về kinh doanh cá thể (sole proprietorship) trong đó đối tượng chịu sự điều chỉnh chính là hộ kinh doanh không được tiếp tục như quyết định trên của Quốc hội, việc xây dựng một khung khổ pháp lý riêng cho hình thức kinh doanh cá thể và cá nhân kinh doanh có thể được thực hiện bằng cách sửa đổi Luật Doanh nghiệp, trong đó cải cách mạnh mẽ các quy định về hình thức *doanh nghiệp tư nhân* theo các đề xuất đề ra tại báo cáo này, đặc biệt là nguyên tắc tạo khung khổ quy định riêng cho các đối tượng là pháp nhân kinh doanh và cá nhân kinh doanh.

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

Nếu triển khai theo phương án tối ưu và triệt để nhất là xây dựng luật kinh doanh cá thể và bãi bỏ các điều về doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp, các *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, họ có thể lựa chọn chuyển đổi, đăng ký theo hình thức công ty TNHH hay công ty cổ phần theo Luật Doanh nghiệp.

Nếu triển khai theo phương án xây dựng luật về kinh doanh cá thể nhưng để nguyên trạng Luật Doanh nghiệp, hình thức *doanh nghiệp tư nhân* vẫn tồn tại nguyên trạng cho đến khi có sự thay đổi của Luật Doanh nghiệp trong lần sửa đổi tiếp theo.

Người khởi nghiệp đang cân nhắc đăng ký theo hình thức HKD sẽ đăng ký theo luật mới về cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship). Khi đăng ký, các chủ thể này sẽ có tên gọi là *cá nhân kinh doanh* hay *doanh nghiệp cá thể* (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 luật kinh doanh cá thể mới.

Các hộ kinh doanh đã đăng ký và có mã số thuế (khoảng 1,7 triệu HKD) sẽ tự động được điều chỉnh bởi luật mới này và sẽ được coi là hình thức cá nhân kinh doanh, kinh doanh cá thể. Dù họ được khuyến khích đăng ký lại theo luật mới, nhưng không bị bắt buộc phải đăng ký lại theo luật mới được ban hành. Tuy nhiên, họ sẽ phải đăng ký theo luật mới này khi HKD 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 *cá nhân kinh doanh* hay *doanh nghiệp cá thể* (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 luật mới này hoặc có thể cân nhắc chuyển đổi thành công ty TNHH hay công ty cổ phần và đăng ký theo Luật Doanh nghiệp.

Luật cũng sẽ quy định rằng toàn bộ các cá nhân kinh doanh, hộ kinh doanh, đối tượng kinh doanh cá thể đều phải đăng ký theo luật, đồng thời luật cũng quy định ngưỡng về doanh thu hay thu nhập mà dưới mức đó, các đối tượng kinh doanh cá thể, cá nhân kinh doanh hay hộ kinh doanh đã đăng ký không phải thực hiện nghĩa vụ thuế và các nghĩa vụ về sổ sách, kế toán, kê khai khác. Mục đích của việc này là để có thể có thông tin đầy đủ về các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh và các đối tượng kinh doanh cá thể, đồng thời để có cơ sở dữ liệu và thông tin để tiếp cận các chương trình hỗ trợ của Nhà nước khi cần thiết, ví dụ như các chương trình hỗ trợ trong đợt dịch Covid-19 vừa qua, hay các hỗ trợ có trọng điểm, có mục tiêu đối với một số đối tượng hộ kinh doanh này. Theo quy định hiện hành¹², các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có doanh thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh trong năm dương lịch từ 100 triệu đồng trở xuống thì không phải nộp thuế GTGT và thuế TNDN nhưng phải có trách nhiệm khai thuế và nộp hồ sơ thuế đúng hạn và chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, đầy đủ của hồ sơ thuế theo

¹² Thông tư 40/2021/TT-BTC hướng dẫn thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

quy định. Hiện ước tính có khoảng 3,3 triệu HKD trên cả nước thuộc đối tượng này và thực tế thì các HKD này cũng chưa đăng ký với cơ quan thuế.

3. Xây dựng cơ sở dữ liệu về kinh doanh cá thể và cải cách quy trình đăng ký

Cơ sở dữ liệu về cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) sẽ được xây dựng và quản lý thống nhất tập trung, cùng với cơ sở dữ liệu doanh nghiệp quốc gia, nằm trong trong hệ thống thông tin và Cổng Thông tin Quốc gia về Đăng ký Doanh nghiệp. Tuy nhiên, các cải cách nhằm xác lập địa vị pháp lý của HKD như trên cần được tiến hành trước, trước khi thực hiện các biện pháp như xây dựng cơ sở dữ liệu, quy trình đăng ký đối với các đối tượng bao gồm HKD, cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể. Điều đó đảm bảo tính hệ thống, rõ ràng, nhất quán và hiệu quả của các hoạt động cải cách.

Luật cũng sẽ quy định rõ các hình thức kinh doanh cá thể như cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) sẽ được đăng ký ở cấp quận, huyện (thay vì tại phòng ĐKKD ở cấp tỉnh, thành phố), cùng cấp với nơi hộ kinh doanh cá thể hiện đang đăng ký kinh doanh.

Việc đăng ký cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) cũng được quản lý và có thể được thực hiện trực tuyến thông qua Cổng Thông tin Quốc gia về Đăng ký Doanh nghiệp hiện do Bộ KHĐT quản lý. 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 giảm chi phí đi lại, chi phí đăng ký kinh doanh khi người dân, hộ kinh doanh đăng ký theo hình thức kinh doanh này¹³.

Trước khi có một luật riêng hay hệ thống quy định riêng về kinh doanh cá thể như đề xuất ở trên, Nghị định về đăng ký hộ kinh doanh hiện đang trong quá trình được soạn thảo hiện nay cũng cần phải được mở rộng để ngoài việc điều chỉnh đăng ký hộ kinh doanh thì còn điều chỉnh các cá nhân kinh doanh, theo định hướng đây sẽ là các doanh nghiệp cá thể dự kiến theo quy định mới trong tương lai. Cơ sở dữ liệu về hộ kinh doanh và hệ thống đăng ký kinh doanh hiện đang được Bộ KH&ĐT xây dựng đối với hộ kinh doanh cũng phải được mở rộng để bao gồm cả các hộ kinh doanh và các cá nhân kinh doanh.

¹³ 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 nhanh gọn. 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 kinh doanh cá thể như “cá nhân kinh doanh; “doanh nghiệp cá thể” (doanh nghiệp tư nhân như quy định hiện nay của Luật Doanh nghiệp) thay vì là hộ kinh doanh cá thể.

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 sẽ 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.

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 đã giải quyết vấn đề này một cách tương đối rõ ràng, triệt để bằng cách 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 là 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) như được đề xuất ở trên.

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 luật này sẽ 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 rất nhiều so với chế độ đang áp dụng đối với các hình thức *doanh nghiệp tư nhân*, công ty TNHH và công ty cổ phần được quy định trong 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 luật mới này.

Đối với các hộ kinh doanh chưa chuyển đổi sau khi Luật kinh doanh cá thể hay Luật 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 hình thức 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 hợp đồng, giao kết hợp đồng, mở tài khoản ngân hàng, bảo vệ tài sản trí tuệ, xuất nhập khẩu cũng cần được sửa đổi, điều chỉnh để tạo thuận lợi hơn cho cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) khi thực hiện giao kết hợp đồng, mở tài khoản ngân hàng, bảo vệ tài sản trí tuệ, tham gia hoạt động xuất nhập khẩu.

Luật cũng không quy định chặt chẽ đối với kinh doanh cá thể như cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể (sole proprietorship) về văn phòng như áp dụng hiện nay đối với các loại hình doanh nghiệp trong Luật Doanh nghiệp, phản ánh thực tế như hiện nay là các hộ kinh doanh có thể sử dụng địa chỉ nhà, đất của mình làm địa chỉ đăng ký kinh doanh. Luật cho phép các chủ doanh nghiệp cá thể, cá nhân kinh doanh sử dụng địa chỉ nhà làm địa chỉ của doanh nghiệp cá thể, cá nhân kinh doanh. Luật cũng 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.

5. Cải cách các quy định về lao động, BHXH

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) sẽ 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 hơn về chế độ đóng, hưởng, quyền lợi.

Các chế độ BHXH cũng như sản phẩm về BHXH 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 nếu họ có tuyển dụng lao động.

6. Truyền thông về lợi ích của loại hình kinh doanh cá thể

Cần tiến hành các hoạt động truyền thông và nâng cao nhận thức nhằm quảng bá về những lợi thế của hình thức doanh nghiệp cá thể (hình thức *doanh nghiệp tư nhân* được cải tiến với các quy định pháp lý mới áp dụng đối với loại hình doanh nghiệp này). Cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp cá thể sẽ 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.

VII. 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 các nguyên tắc về khoa học pháp lý, và thông lệ quốc tế 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, hoạt động kinh doanh cá thể hiện đang đóng góp tới 30% GDP của cả nước.

Đổi mới, cải cách các quy định pháp luật đối với hộ kinh doanh sẽ không chỉ hướng tới các hộ kinh doanh mà còn cần hướng tới các cá nhân kinh doanh các thực thể kinh doanh cá thể khác đang ngày một phổ biến hiện nay nhưng chưa có một khung khổ pháp lý, và một phương tiện kinh doanh đơn giản, chi phí thấp, thuận tiện và tự nhiên nhất và với địa vị pháp lý rõ ràng, được pháp luật công nhận. Xây dựng một luật riêng về kinh doanh cá thể (*sole proprietorship*) sẽ giải quyết 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 cá thể khác đang hoạt động ngày một tăng và phổ biến trong nền kinh tế.

Một địa vị pháp lý rõ ràng hơn như vậy chắc chắn sẽ rất có ý nghĩa đối với sự phát triển của khu vực hộ kinh doanh, các cá nhân kinh doanh, các thực thể kinh doanh cá thể khác đang hoạt động trong nền kinh tế. Điều này sẽ có đóng góp trực tiếp cho các mục tiêu 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 and ADB (2017). “Chính thức hóa Hộ Kinh doanh ở Việt Nam”.
- Đình Trường Hinh, Deepak Mishra, Lê Duy Bình, Phạm Minh Đức and Phạm Thị Thu Hằng (2013). “Công nghiệp Chế biến Chế tạo ở Việt Nam: Tạo Việc làm and Thịnh vượng ở một Nền Kinh tế Thu nhập Trung bình”, Washington DC.
- Economica Vietnam (2021 và nhiều năm trước). “Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp Sở, Ban, Ngành and Địa phương tại Lào Cai, Sơn La, Hải Phòng, An Giang, Sóc Trăng, Lai Châu, Hòa Bình, Hà Giang”.
- Economica Vietnam (2013). “Khu vực Hộ Kinh doanh Phi Nông nghiệp ở Việt Nam”.
- GEM and VCCI (2016). “Báo cáo về Tinh thần Khởi nghiệp Toàn cầu - Việt Nam 2015/2016”.
- Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, and Francois Roubaud (2010). “Kinh tế Không Chính thức ở Việt Nam”, ILO, Hanoi.
- Malesky, Edmund and Markus Taussig (2009). “Thoát khỏi Vùng Xám: Tác động của Thể chế Cấp Tỉnh đối với Chính thức hóa Kinh doanh ở Việt Nam”. Tạp chí Nghiên cứu Đông Á, Tập 9, Số 2, trang 249-290.
- MPI/ GSO (2015-2016). “Báo cáo Khảo sát Lực lượng Lao động”. Tổng cục Thống kê/ Bộ KHĐT. Hà Nội. Việt Nam.
- Nguyễn Thành Trân (2022). “Bàn về một số quy định về doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp 2020”. Tạp chí Công Thương, Bộ Công thương.
- Lê Duy Bình (2022). “Lao động Phi Chính thức ở Việt Nam”. Nhà Xuất bản Dân trí (2020).
- Lê Duy Bình, Nguyễn Thúy Nhi (2022). “Việt Nam và Mục tiêu 2 Triệu Doanh nghiệp Hoạt động Hiệu quả”. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và USAID (2022).
- Lê Duy Bình (2022). “Thu hẹp Khu vực Không Chính thức trong Kinh tế Tư nhân Việt Nam”. Tạp chí Kinh tế and Dự báo, Bộ Kế hoạch and Đầu tư.
- Lê Duy Bình (2022). “Đầu tư Tư nhân: Không thể mãi Gia tăng Sản lượng bằng Tăng Vốn”. Tạp chí Kinh tế and Dự báo, Bộ Kế hoạch and Đầu tư.
- Lê Duy Bình (2020). “Chính thức hóa Doanh nghiệp Siêu nhỏ ở ASEAN”. OECD and Ban Thư ký ASEAN.
- Lê Duy Bình (2018). “Kinh tế Tư nhân Việt Nam : Năng suất và Thịnh vượng vượng”. ADB/ Mekong Biz (2018).
- 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
- Lê Duy Bình (2017). “Tác động của một số khoản nộp ngân sách đối tích tụ vốn tại doanh nghiệp”, Tạp chí Tài chính, Bộ Tài chính. Hà Nội. Số 2 - tháng Giêng, 2017 (651), p 72-74

- Lê Duy Bình (2017). "Thúc đẩy tích tụ vốn tại các DNNVV trong ngành công nghiệp chế biến, chế tạo nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của ngành", Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, CIEM, Số 82, Tháng 5 + 6/2017, tr. 14-25.
- Lê Duy Bình (2010). "Chuyển dịch từ các hoạt động kinh doanh có tính mưu sinh sang DNNVV hoạt động hiệu quả tại Việt Nam". Tạp chí TechMonitor - UNESCAP, Vol. 27 Số. 4, Tháng 7-8 năm 2010, tr. 33-41.
- Taussig, Markus and Phạm Thị Thu Hằng. 2004. "Tính Chính thức của Doanh nghiệp and Vai trò của Chính phủ Địa phương". ADB, Tài liệu Thảo luận Số 2, Tháng 11 năm 2004.
- Tổng cục Thống kê (2022). "Lao động Phi Chính thức ở Việt Nam".
- VCCI (2010-2021). "Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Cấp tỉnh".
- VCCI, GTZ and SwissContact, (2002). "Dịch vụ Phát triển Kinh doanh tại Việt Nam – Nghiên cứu Thị trường Dịch vụ Phát triển Kinh doanh đối với 1.2000 DNNVV tại Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng, Đồng Nai and Bình Dương".
- VCCI (2010-2016). "Báo cáo Thường Niên Doanh nghiệp Việt Nam". NXB Chính trị Quốc gia.
- VNPI (2016). "Báo cáo Năng suất Việt Nam". Viện Năng suất Việt Nam. Hà Nội.
- VWEC, VCCI, ILO (2007). "Phát triển Tinh thần Khởi nghiệp của Phụ nữ tại Việt Nam". Hội đồng Doanh nhân Nữ Việt Nam (VWEC), Tổ chức Lao động Quốc tế. Việt Nam.
- World Bank (2016). "Báo cáo Môi trường Kinh doanh 2017: Cơ hội Bình đẳng cho Mọi người". Washington, DC: World Bank.
- Trang thông tin về Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp Tỉnh: <https://pcvietnam.vn>
- Trang thông tin về Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp Sở, Ban, Ngành and Địa phương: <https://ddci.org.vn>