

BÀN VỀ KHUNG KHỔ PHÁP LÝ CỦA HỘ KINH DOANH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY VÀ MỤC TIÊU CHUYỂN ĐỔI HỘ KINH DOANH THÀNH DOANH NGHIỆP

PHAN THỊ THANH THỦY*

Tóm tắt: Hộ kinh doanh (HKD) là loại chủ thể kinh doanh đặc thù gắn liền với lịch sử phát triển của nền kinh tế Việt Nam. Tuy nhiên, có một thực tế là kể từ công cuộc Đổi mới đến nay đã hơn 30 năm, các HKD ở Việt Nam chưa có được những bước phát triển đột phá; đa số HKD có quy mô nhỏ, thành lập và hoạt động ở những lĩnh vực sản xuất kinh doanh nhỏ lẻ; rất ít HKD có quy mô lớn và chuyển đổi thành doanh nghiệp. Bài viết phân tích các quy định pháp luật hiện hành đang điều chỉnh HKD, từ đó chỉ ra những hạn chế, bất cập và đưa ra một số gợi ý để cải cách khung khổ pháp lý cho HKD nhằm thúc đẩy chủ thể này phát triển hơn nữa về quy mô và khuyến khích HKD chuyển đổi thành doanh nghiệp.

Từ khóa: Hộ kinh doanh; khung khổ pháp lý; doanh nghiệp

Ngày nhận bài: 07/5/2023; Biên tập xong: 28/5/2024; Duyệt đăng: 24/6/2024

DISCUSSION ON LEGAL FRAMEWORK ON BUSINESS HOUSEHOLDS IN VIETNAM TODAY AND THE GOAL OF CONVERTING BUSINESS HOUSEHOLDS INTO ENTERPRISES

Abstract: Business household is a specific type of business entity attached to the historical development of the Vietnamese economy. However, the fact is that business households in Vietnam have not experienced major breakthroughs since the Renovation of more than 30 years ago. The majority of these businesses are small-scale, established and activated in minor production and business fields. Just a few business households are large-scale and can be converted into enterprises. This paper analyzes current legal regulations on business households, thereby finds out limitations and inadequacies, gives some suggestions to reform the legal framework on business household and promote this entity to further develop in scale and to become enterprises.

Keywords: Business household; legal framework; enterprise

Received: May 7th, 2024; **Editing completed:** May 28th, 2024; **Accepted for publication:** Jun 24th, 2024

1. Đặt vấn đề

Việt Nam là nước có thu nhập bình quân đầu người thuộc nhóm trung bình thấp trên thế giới¹, mặc dù nền kinh tế luôn có chỉ số tăng trưởng so với các nước trong khối ASEAN nhưng vẫn cần phải có những nỗ lực không ngừng trong phát triển sản xuất kinh doanh để thúc đẩy kinh tế phát triển, tạo thêm việc làm và thu nhập cho người dân². Trong bối cảnh Việt Nam cần có thêm nhiều doanh nghiệp thành lập mới

để phát huy nội lực trong sản xuất kinh doanh, các HKD đang được đặc biệt chú ý vì những tiềm năng to lớn của loại chủ thể này đối với nền kinh tế. HKD chiếm một số lượng đông đảo nhất trong số các chủ thể kinh doanh ở Việt Nam, có cơ cấu linh hoạt, có mặt ở hầu hết các ngành nghề sản xuất kinh doanh, đặc biệt là lĩnh vực sinh hoạt, tiêu dùng, dễ thích ứng với các thay đổi của nền kinh tế và đang tạo ra một số lượng lớn việc làm cho khu vực tư nhân. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, tính đến năm 2021, số lượng HKD chiếm khoảng 5,2 triệu hộ (gần gấp 6 lần số lượng doanh nghiệp) với số lao động 8,5 triệu người, tăng 5,7% về

¹ Theo World Bank (2022), *GDP per capita (current US\$)*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=VN>, truy cập ngày 10/3/2024

² Mekong ASEAN (2023), *Tăng trưởng kinh tế ASEAN-6: Philippines vươn lên dẫn đầu, Việt Nam xếp thứ hạng nào*, <https://mekongasean.vn/tang-truong-kinh-te-asean-6-philippines-vuon-len-dan-dau-viet-nam-xep-thu-hang-nao-post31827.html>, truy cập ngày 08/3/2024

**Email: Phanthuy.law@gmail.com*

Phó giáo sư, Tiến sĩ, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

số đơn vị và tăng 3,0% về số lao động so với năm 2016³. Nhận thấy sự phát triển nhanh chóng và tiềm năng của các HKD đối với nền kinh tế, Chính phủ đã đặt mục tiêu phấn đấu là đến năm 2025, Việt Nam có khoảng 1,5 triệu doanh nghiệp; trong đó có 8.000-10.000 HKD chuyển đổi thành doanh nghiệp⁴.

Tuy nhiên, có một thực tế là kể từ công cuộc Đổi mới 1986 đến nay, các HKD tuy có sự phát triển mạnh mẽ về số lượng và đang đóng góp đáng kể cho nền kinh tế, nhưng thực sự chưa có sự phát triển bứt phá về quy mô sản xuất kinh doanh. Số lượng HKD chuyển đổi thành doanh nghiệp cũng còn rất khiêm tốn bởi nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan. Trong đó, dường như những vướng mắc trong quy chế pháp lý hiện hành đang là những nguyên nhân chính làm hạn chế sự phát triển của loại chủ thể kinh doanh này⁵. Trong quá trình soạn thảo Luật Doanh nghiệp năm 2020, đã có khá nhiều ý kiến của các chuyên gia pháp lý, các cơ quan quản lý nhà nước và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đề xuất đưa HKD vào điều chỉnh trong luật doanh nghiệp để thúc đẩy chủ thể này phát triển và chuyển đổi thành doanh nghiệp⁶ nhưng tại kỳ họp thứ 9 của Ủy ban thường vụ Quốc hội khóa 14, đa số đại biểu

không đồng tình với quan điểm này và cho rằng việc điều chỉnh HKD bằng luật doanh nghiệp là chưa phù hợp⁷. Kết quả là cho đến nay, HKD vẫn tiếp tục được điều chỉnh bằng các Nghị định của Chính phủ. Tuy nhiên, kể từ khi Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 04/01/2021 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp (gọi tắt là Nghị định số 01/2021/NĐ-CP) có hiệu lực, tư duy trói buộc HKD trong quy mô nhỏ đã dần được cởi bỏ. Các cơ quan thiết kế chính sách, các nhà lập pháp và lập quy đang đưa ra những quy định tương đối đồng bộ về thành lập và hoạt động của HKD, hướng tới tạo ra môi trường pháp lý kinh doanh thuận lợi, khuyến khích, định hướng cho HKD phát triển ở quy mô lớn hơn, đóng góp nhiều hơn cho nền kinh tế.

2. Khái quát về hộ kinh doanh

2.1. Sơ lược về lịch sử tồn tại và phát triển của hộ kinh doanh ở Việt Nam

HKD là một chủ thể đặc thù, có lịch sử tồn tại lâu dài trong nền kinh tế Việt Nam; mang nhiều tên gọi khác nhau và chịu sự điều chỉnh khác nhau của chính sách, pháp luật trong từng giai đoạn kinh tế - chính trị - xã hội của đất nước. Có thể chia sự phát triển của HKD thành năm giai đoạn cơ bản liên quan đến công cuộc Đổi mới và việc ban hành các Luật Doanh nghiệp như sau:

Giai đoạn trước Đổi mới 1986. Các HKD không được khuyến khích phát triển và thường được nhận diện với tên gọi là tổ chức tiểu sản xuất hàng hóa; hộ kinh doanh cá thể, tiểu chủ; hộ tiểu thủ công nghiệp... và là đối tượng được vận động để đưa nhân lực và tài sản vào tham gia các hợp tác xã kiểu cũ⁸ cũng như các đơn vị kinh tế tập thể khác.

³ Công Thọ, Như Hương, *Vì sao không nên đưa hộ kinh doanh vào dự thảo Luật doanh nghiệp sửa đổi?*, Báo Kinh tế và Đô thị Online, <https://kinhtedothi.vn/vi-sao-khong-nen-dua-ho-kinh-doanh-vao-du-thao-luat-doanh-nghiep-sua-doi.html>, truy cập ngày 21/5/2020.

⁸ Tác giả muốn đề cập đến các hợp tác xã thuộc thành phần kinh tế tập thể được tổ chức trong nền kinh tế kế hoạch hóa, tập trung trước thời kỳ đổi mới; không phải các hợp tác xã được tổ chức theo Luật Hợp tác xã năm 2012.

³ Tổng cục Thống kê, *Thông cáo báo chí kết quả sơ bộ tổng điều tra kinh tế năm 2021*, <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2022/01/thong-cao-bao-chi-ke-tet-qua-so-bo-tong-dieu-tra-kinh-te-nam-2021/>, truy cập ngày 06/3/2024.

⁴ Nghị quyết 58/NQ-CP ngày 21/4/2023 của Chính phủ về một số chính sách, giải pháp trọng tâm hỗ trợ doanh nghiệp chủ động thích ứng, phục hồi nhanh và phát triển bền vững đến năm 2025.

⁵ Trịnh Hằng, *Vì sao hộ kinh doanh cá thể “né” chuyển đổi thành doanh nghiệp?*, <https://dangcongsan.vn/ban-doc/y-kien-ban-doc/vi-sao-ho-kinh-doanh-ca-the-ne-chuyen-doi-thanh-doanh-nghiep-434906.html>, truy cập ngày 7/3/2024; VoV, *Chuyển đổi hộ kinh doanh thành doanh nghiệp: Lợi ích phải nhiều hơn chi phí*, https://mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/pages_r/l/chi-tiet-tin?dDocName=MOFUCM100289, truy cập ngày 17/2/2024.

⁶ Hoàng Xuân Nghĩa, Nguyễn văn Hoàng, *Chính thức hóa hộ kinh doanh ở Việt Nam: khía cạnh lý luận, thực tiễn và lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp Online, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210323>, truy cập ngày 02/9/2019.

Giai đoạn từ Đổi mới 1986 đến trước khi Luật Doanh nghiệp năm 1999 được ban hành. Kể từ khi thành phần kinh tế tư nhân được công nhận, lần đầu tiên HKD được Nghị định số 27/HĐBT ngày 09/3/1988 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) chính thức công nhận dưới hình thức hộ kinh tế cá thể, hộ tiểu công nghiệp (khoản 1 và khoản 2 Điều 2). Sau khi Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp Tư nhân năm 1990 được ban hành, lần đầu tiên thuật ngữ “Hộ kinh doanh” được sử dụng trong Nghị định số 227/HĐBT ngày 27/3/1991 của Hội đồng Bộ trưởng về cụ thể hóa một số điều của Luật Công ty (Điều 1). Trên cơ sở đó, Nghị định số 66/HĐBT ngày 02/3/1992 của Hội đồng Bộ trưởng về cá nhân và nhóm kinh doanh có mức vốn thấp hơn vốn pháp định ra đời. Nghị định số 66/HĐBT quy định các HKD nói trên phải dựa trên lao động gia đình, phải được cấp giấy phép kinh doanh. Theo đó, hộ cá thể do Ủy ban nhân dân xã, phường xét cấp giấy phép kinh doanh, hộ tiểu công nghiệp do Ủy ban nhân dân huyện xét cấp giấy phép kinh doanh.

Giai đoạn từ năm 2000 đến trước khi Luật Doanh nghiệp năm 2005 được ban hành. Nghị định số 02/2000/NĐ-CP ngày 03/02/2000 của Chính phủ về đăng ký kinh doanh đã sử dụng thuật ngữ “Hộ kinh doanh cá thể” (Điều 1) để thay thế cho các tên gọi trước đó. Theo đó, “Hộ kinh doanh cá thể do một cá nhân hoặc hộ gia đình làm chủ, kinh doanh tại một địa điểm cố định, không thường xuyên thuê lao động, không có con dấu và chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình đối với hoạt động kinh doanh” (khoản 1 Điều 17). Nghị định này cũng lần đầu tiên sử dụng thuật ngữ “đăng ký kinh doanh” thay cho đơn xin được cấp giấy phép kinh doanh của các hộ.

Lần đầu tiên Chính phủ quy định miễn đăng ký kinh doanh cho các HKD có thu nhập thấp hoạt động trong khu vực kinh tế truyền thống như sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, làm muối và những

người bán hàng rong, quà vật, làm dịch vụ có thu nhập thấp (khoản 2 Điều 17). Có một dấu hiệu đáng chú ý là việc thuê mướn lao động của HKD không được khuyến khích. Nhận thấy sự bất cập này, Nghị định số 109/2004/NĐ-CP ngày 02/4/2004 của Chính phủ về đăng ký kinh doanh sau đó đã bãi bỏ quy định này và cho phép HKD được thường xuyên thuê mướn lao động theo nhu cầu.

Giai đoạn từ khi Luật Doanh nghiệp năm 2005 được ban hành đến năm 2020. Trong giai đoạn này, quy định về HKD tương đối ổn định. Tại Nghị định số 88/2006/NĐ-CP ngày 29/8/2006 của Chính phủ quy định về đăng ký kinh doanh (ĐKKD) cho đến nay, thuật ngữ “Hộ kinh doanh” đã chính thức được công nhận là tên gọi của chủ thể kinh doanh do một cá nhân hoặc một hộ gia đình làm chủ. Tại Nghị định số 78/2015/NĐ-CP ngày 14/9/2015 của Chính phủ về ĐKKD, HKD do nhóm cá nhân trên 18 tuổi làm chủ được bổ sung. Hai Nghị định này cũng quy định HKD sử dụng hơn 10 lao động hoặc từ 10 lao động trở lên phải đăng ký chuyển đổi thành doanh nghiệp.

Giai đoạn từ khi Luật Doanh nghiệp năm 2020 được ban hành đến nay. Trong Nghị định số 01/2021/NĐ-CP về ĐKKD đã có những thay đổi rõ nét trong quan niệm về HKD. Nghị định không còn công nhận mô hình HKD do nhóm cá nhân làm chủ và cũng bỏ quy định hạn chế số lượng lao động dưới 10 người của các Nghị định trước, cũng như yêu cầu cơ quan ĐKKD phải cấp mã số đăng ký HKD cho các hộ để quản lý HKD theo hệ thống bằng công nghệ số.

Có thể thấy, trong suốt các giai đoạn hình thành và phát triển của HKD ở Việt Nam, về cơ bản, HKD được quan niệm là một đơn vị kinh tế trong khu vực tư nhân, ở quy mô nhỏ hơn hoặc rất nhỏ so với các doanh nghiệp, do một cá nhân, một nhóm cá nhân hoặc một hộ gia đình làm chủ. Do HKD không được coi là doanh nghiệp nên

trong tất cả các Luật Doanh nghiệp kể từ năm 2000 đến nay đều có quy định rằng HKD đăng ký kinh doanh và hoạt động theo hướng dẫn của Chính phủ.

2.2. Bản chất pháp lý của hộ kinh doanh và các đặc điểm về chủ sở hữu và quy mô kinh doanh qua các thời kỳ

2.2.1. Bản chất pháp lý của hộ kinh doanh

Có thể thấy trong suốt lịch sử tồn tại và phát triển của mình ở Việt Nam, về bản chất pháp lý, HKD luôn được quan niệm một cách nhất quán là một đơn vị kinh tế thuộc khu vực tư nhân, có quy mô nhỏ hoặc rất nhỏ, sử dụng một số lượng hạn chế lao động, thường do một cá nhân, một nhóm cá nhân đủ 18 tuổi hoặc do các thành viên trong một hộ gia đình làm chủ. HKD không được coi là doanh nghiệp, không có tư cách pháp nhân và phải chịu trách nhiệm vô hạn đối với các nghĩa vụ trong kinh doanh bằng tài sản cá nhân của chủ sở hữu hoặc các đồng chủ sở hữu trong trường hợp do một nhóm cá nhân làm chủ.

2.2.2. Đặc điểm về chủ sở hữu và quy mô của hộ kinh doanh qua các thời kỳ

Nhìn vào quá trình hình thành và phát triển của HKD Việt Nam qua các thời kỳ, có thể thấy HKD luôn được mặc định do một cá nhân, một hộ gia đình hoặc một nhóm cá nhân làm chủ tùy vào quan niệm của các nhà lập pháp và lập quy trong từng giai đoạn. Đặc tính của các chủ sở hữu này là luôn gắn với hoạt động kinh doanh ở quy mô nhỏ. Nhất quán với quan niệm này, từ Nghị định số 02/2000/NĐ-CP đến Nghị định số 78/2015/NĐ-CP đều giới hạn số lượng lao động mà HKD được sử dụng không quá 10 người hoặc từ 10 người trở xuống.

Những thay đổi nhỏ, liên tiếp trong quy định về các chủ sở hữu HKD và quy mô sử dụng lao động trong các nghị định trước đây không mang lại sự đột phá cho sự phát triển của HKD mà vẫn trói buộc HKD vào quy mô sản xuất nhỏ. Điều này cho thấy HKD tuy dành được sự quan

tâm của các nhà lập pháp và lập quy nhưng vẫn chưa có được định hướng và giải pháp phù hợp nhất để chủ thể này có được sự phát triển bứt phá.

Không giống các Nghị định trước đó, Nghị định số 01/2021/NĐ-CP theo Luật Doanh nghiệp năm 2020 đã có sự thay đổi đáng kể trong cách thức nhìn nhận HKD. Để bảo đảm tính khoa học và tính thống nhất của luật pháp, hiện chỉ còn hai loại HKD do một cá nhân hoặc do các thành viên hộ gia đình đăng ký thành lập và làm chủ. Đặc biệt, HKD không còn bị giới hạn số lượng lao động như trước đó mà được sử dụng lao động theo quy mô và nhu cầu kinh doanh. Nghị định cũng yêu cầu HKD phải được ĐKKD trên hệ thống công thông tin và cấp mã số thuế như đối với các doanh nghiệp.

3. Thực trạng quy định pháp luật hiện hành về hộ kinh doanh và mục tiêu chuyển đổi hộ kinh doanh thành doanh nghiệp

3.1. Vấn đề chủ sở hữu và trách nhiệm pháp lý của hộ kinh doanh

Theo các quy định của pháp luật hiện hành, vấn đề sở hữu của HKD rất đặc thù so với các loại hình doanh nghiệp khác. HKD có thể là do một cá nhân sở hữu hay một nhóm cá nhân có quan hệ gia đình đồng sở hữu.

HKD do một cá nhân sở hữu có rất nhiều nét tương đồng về bản chất pháp lý với doanh nghiệp tư nhân (DNTN), đó là cả hai chủ thể kinh doanh này đều không có tư cách pháp nhân, chủ sở hữu phải chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản với khoản nợ của HKD và DNTN. Cả hai chủ thể này đều bị cấm thành lập HKD, DNTN hoặc bị giới hạn tham gia vào công ty hợp danh với tư cách là thành viên hợp danh để bảo đảm khả năng trả nợ. Về mặt pháp lý, chỉ có thể dựa vào dấu hiệu hình thức là giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh hay các chế độ tài chính và thuế để phân biệt HKD do một cá nhân làm chủ với DNTN.

Đối với HKD do các thành viên trong hộ gia đình làm chủ, về bản chất pháp lý

không phải là một cá nhân hay pháp nhân nên không phải là chủ thể của các giao dịch dân sự theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015. Vì vậy, mọi giao dịch của hộ này phải được thực hiện thông qua vai trò của người đại diện - chủ hộ, do các thành viên trong hộ gia đình bầu ra theo phương thức ủy quyền dân sự. Hậu quả là cá nhân người chủ hộ sẽ phải đối mặt với nhiều rủi ro pháp lý. Chẳng hạn, với tư cách là một bên giao kết hợp đồng vay tín dụng với ngân hàng, người chủ hộ sẽ phải trực tiếp chịu trách nhiệm tài sản đối với khoản vay, các nghĩa vụ của HKD. Trong trường hợp các thành viên còn lại của HKD không thực hiện trách nhiệm liên đới chia sẻ rủi ro, người chủ hộ sẽ phải gánh chịu trách nhiệm trả nợ thay cho cả hộ và chỉ có thể đòi các thành viên còn lại chịu trách nhiệm thông qua vụ kiện dân sự.

Tương tự như loại HKD do một nhóm cá nhân làm chủ được quy định trong Nghị định số 78/2015/NĐ-CP trước đây, HKD do các thành viên trong hộ gia đình làm chủ cũng hoạt động trên nguyên lý của công ty hợp danh bao gồm toàn thành viên hợp danh, thông qua vai trò đại diện theo ủy quyền của người chủ hộ nhưng lại không được hưởng quy chế pháp lý như công ty hợp danh.

3.2. Vấn đề đăng ký kinh doanh, cấp mã số thuế và quản lý theo hệ thống đối với hộ kinh doanh

Nghị định số 01/2021/NĐ-CP mang đến tinh thần đổi mới trong quan niệm về HKD, khuyến khích HKD phát triển về quy mô và chuyển đổi thành doanh nghiệp khi có đủ điều kiện. Nghị định này chủ trương số hóa các dữ liệu về HKD, đưa vào quản lý có hệ thống để phân loại và định hướng phát triển thông qua “mã số đăng ký hộ kinh doanh” trên Giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh (Điều 83). Từ đó, cơ quan thuế sẽ cấp “mã số HKD”, đồng thời là mã số thuế HKD để làm căn cứ tính thuế và thu thuế đối với HKD.

Việc số hóa ĐKKD, cấp và sử dụng mã số thuế để quản lý HKD đã cho thấy ý nghĩa tích cực trong phân loại quy mô HKD và đảm bảo tính công bằng, minh bạch trong việc áp thuế và thu thuế với HKD cũng như với các chủ thể kinh doanh khác. Tuy vậy, để triển khai các công việc này, cơ quan ĐKKD đã chịu áp lực rất lớn khi phải cập nhật và số hóa các thông tin về HKD sau hơn 30 năm cấp giấy chứng nhận ĐKKD kiểu thủ công. Đặc biệt, Nghị định này yêu cầu kết nối, liên thông số liệu giữa cơ quan ĐKKD và cơ quan thuế để cùng xử lý dữ liệu phục vụ cho việc ĐKKD và cấp mã số thuế cho các HKD trong bối cảnh trước đó hai cơ quan này hoạt động riêng biệt. Sau hơn 01 năm thực hiện, ngày 08/4/2023, Thông tư số 02/2023/TT-BKHĐT của Bộ Kế hoạch và Đầu tư mới được ban hành để sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 01/2021/TT-BKHĐT ngày 16/3/2021 hướng dẫn về đăng ký doanh nghiệp. Theo đó, vấn đề cơ bản nhất được giải quyết là tạo ra cơ chế phối hợp, liên thông, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan ĐKKD cấp huyện với cơ quan thuế, tạo điều kiện tiếp cận thông tin cho những bên có liên quan. Tuy nhiên, thời gian cấp đăng ký cho HKD gia nhập thị trường bị kéo dài; gây khó khăn cho cả HKD mới lẫn HKD đang hoạt động⁹. Rõ ràng, các bất cập sẽ được hạn chế đáng kể nếu các cơ quan hữu quan như Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Tổng cục thuế có sự dự phòng, phối hợp trách nhiệm từ đầu để cùng ban hành những văn bản pháp quy đồng bộ hướng dẫn thực hiện Nghị định 01/2021/NĐ-CP nhằm bảo đảm hiệu quả trong quản lý nhà nước đối với HKD và hạn chế khó khăn cho người dân.

3.3. Vấn đề thuế áp dụng đối với hộ kinh doanh

Kể từ khi Nghị định số 01/2021/NĐ-CP có hiệu lực, Bộ Tài chính đã ban

⁹ Hiếu Phương, Khắc phục các bất cập trong khung pháp lý đăng ký hộ kinh doanh, Tạp chí Kinh tế và Dự báo Online, <https://kinhtevadubao.vn/khac-phuc-cac-bat-cap-trong-khung-phap-ly-dang-ky-ho-kinh-doanh-27414.html>, truy cập ngày 01/02/2024.

hành Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 01/6/2021 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 với những quy định cụ thể và chặt chẽ hơn trong cách tính thuế đối với HKD để thay thế cho những quy định cũ trong Thông tư số 92/2015/TT-BTC ngày 15/6/2015. Theo Thông tư số 40/2021/TT-BTC, có một số thay đổi cơ bản liên quan đến nhận diện quy mô HKD và thuế áp dụng với HKD như sau:

Một là, bổ sung khái niệm HKD, cá nhân kinh doanh quy mô lớn. Khoản 2 Điều 3 Thông tư số 40/2021/TT-BTC quy định rõ khái niệm về “Hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh quy mô lớn” để phân biệt với những HKD khác và lấy đó làm căn cứ cho việc xác định phương pháp tính thuế đối với các hộ kinh doanh này. Theo đó, HKD, cá nhân kinh doanh có quy mô về doanh thu, lao động đáp ứng từ mức cao nhất về tiêu chí của doanh nghiệp siêu nhỏ trở lên; cụ thể như sau: HKD, cá nhân kinh doanh trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản và lĩnh vực công nghiệp, xây dựng có số lao động tham gia bảo hiểm xã hội bình quân năm từ 10 người trở lên hoặc tổng doanh thu của năm trước liền kề từ 3 tỷ đồng trở lên; HKD, cá nhân kinh doanh trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ có số lao động tham gia bảo hiểm xã hội bình quân năm từ 10 người trở lên hoặc tổng doanh thu của năm trước liền kề từ 10 tỷ đồng trở lên.

Hai là, bổ sung phương pháp tính thuế đối với HKD. Thay vì chỉ quy định áp dụng thuế khoán và không có giải thích cụ thể cách áp dụng như trong Thông tư số 92/2015/TT-BTC ngày 15/6/2015 của Bộ Tài chính, Thông tư số 40/2021/TT-BTC bổ sung quy định giải thích rõ về “mức thuế khoán” để áp dụng cho các HKD như sau: “Mức thuế khoán” là tiền thuế và các khoản thu khác thuộc ngân sách nhà nước phải nộp của HKD, cá nhân kinh doanh nộp thuế theo phương pháp khoán do cơ

quan thuế xác định theo quy định tại Điều 51 Luật Quản lý thuế (khoản 7 Điều 3). Thông tư này bổ sung “Phương pháp kê khai” là phương pháp khai thuế, tính thuế theo tỷ lệ trên doanh thu thực tế phát sinh theo kỳ tháng hoặc quý (khoản 3 Điều 3); đồng thời quy định rõ HKD và cá nhân kinh doanh quy mô lớn phải áp dụng phương pháp kê khai để tính thuế. Ngoài ra, các HKD và cá nhân kinh doanh khác cũng có thể lựa chọn áp dụng phương pháp này (khoản 4 Điều 3).

Ba là, từng bước áp dụng chế độ kế toán theo Luật Kế toán đối với HKD. Theo Thông tư số 88/2021/TT-BTC ngày 11/10/2021 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ kế toán cho các HKD thì các cá nhân và hộ kinh doanh có quy mô lớn phù hợp tiêu chí xác định doanh nghiệp siêu nhỏ thì áp dụng chế độ bảo quản lưu trữ tài liệu kế toán quy định trong Điều 41 của Luật Kế toán năm 2015 để phục vụ cho việc kê khai thuế.

3.4. Vấn đề sử dụng lao động của hộ kinh doanh

Khi Nghị định số 01/2021/NĐ-CP có hiệu lực, tiêu chí chỉ được sử dụng “không quá 10 lao động” hoặc “dưới 10 lao động” dùng để xác định quy mô của HKD đã bị bãi bỏ. Có thể thấy, việc sử dụng duy nhất tiêu chí số lượng lao động để xác định quy mô của HKD trong suốt một thời gian dài từ năm 2000 đến năm 2020 đã phản ánh một góc nhìn tương đối phiến diện trong quản lý nhà nước. Theo quy định tại Luật Doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017, để xác định quy mô của doanh nghiệp, phải cân nhắc đến các yếu tố cơ bản như lĩnh vực sản xuất kinh doanh, tổng vốn đầu tư, tổng doanh thu vốn đầu tư. Số lượng lao động được sử dụng chỉ là một tiêu chí trong tổng thể đánh giá. Việc Nghị định số 01/2021/NĐ-CP bỏ quy định hạn chế số lượng lao động trong HKD có ý nghĩa “cởi trói”, khuyến khích HKD chủ động tuyển dụng lao động, mở rộng quy mô theo nhu cầu sản xuất kinh doanh.

4. Đánh giá khung khổ pháp luật hiện hành của hộ kinh doanh

4.1. Về hiệu lực của khung khổ pháp lý điều chỉnh hộ kinh doanh

Như đã đề cập và phân tích ở trên, với tầm quan trọng đặc biệt và tính đặc thù trong cấu trúc pháp lý của HKD, cần có chiến lược quốc gia, khung khổ chính sách pháp luật phù hợp và ổn định để tạo điều kiện cho loại chủ thể này phát triển. Rõ ràng là hơn 30 năm qua, các HKD ở Việt Nam không được điều chỉnh bằng luật mà chỉ bằng một tập hợp các văn bản pháp quy như các Nghị định và Thông tư. Các văn bản này liên tục thay đổi, không có tính ổn định và hiệu lực pháp lý bền vững; khó có thể thực hiện được một chiến lược phát triển HKD hiệu quả nếu hoàn toàn dựa vào các văn bản pháp quy này.

4.2. Về hình thức pháp lý của hộ kinh doanh

Theo quy định của Nghị định số 01/2021/NĐ-CP, có thể chia HKD làm hai loại là HKD do một cá nhân làm chủ và HKD do một nhóm cá nhân thành viên hộ gia đình làm chủ. Như đã phân tích, cả hai loại HKD này về bản chất đều có sự trùng lặp về tính chất sở hữu và về trách nhiệm tài sản với doanh nghiệp tư nhân và công ty hợp danh (chỉ bao gồm các thành viên hợp danh) quy định trong Luật Doanh nghiệp năm 2020 và các luật doanh nghiệp trước đó.

So với các quốc gia khác trên thế giới, chúng ta khó có thể tham khảo được kinh nghiệm điều chỉnh pháp lý đối với HKD vì đây là loại chủ thể kinh doanh đặc thù, chỉ có ở Việt Nam. Tương tự như cấu trúc vốn và trách nhiệm tài sản của HKD do một cá nhân làm chủ ở Việt Nam, hầu hết các quốc gia đều có mô hình doanh nghiệp do một cá nhân sở hữu và chịu trách nhiệm vô hạn với các khoản nợ với nhiều tên gọi khác nhau như Sole Proprietorship (Hoa Kỳ, Singapore) hay Sole Trader (Anh, Malaysia) cùng bản chất và cách thức vận hành. Những cơ sở kinh doanh do nhiều

cá nhân cùng sở hữu, vận hành và chịu trách nhiệm vô hạn với các khoản nợ hầu như đều được quy vào hình thức pháp lý của công ty hợp danh, có thể là hợp danh (General Partnership) hoặc hợp danh hữu hạn (Limited Liability Partnership), tùy vào tính chất của vốn góp và sự phân chia trách nhiệm quản lý và trách nhiệm tài sản của các thành viên¹⁰. Ngay cả ở Trung Quốc, một quốc gia láng giềng có nhiều nét tương đồng về thể chế kinh tế và chính trị với Việt Nam cũng không tồn tại hình thức HKD như ở nước ta. Trên thế giới có mô hình Family business (doanh nghiệp gia đình) rất phổ biến. Đó là mô hình kinh doanh mà sự phân chia về sở hữu và quản trị nằm trong một nhóm thành viên gia đình nhưng luôn gắn với những hình thức pháp lý nhất định của doanh nghiệp mà phổ biến nhất là công ty cổ phần; hoàn toàn không phải là HKD do hộ gia đình làm chủ như ở Việt Nam¹¹.

Như vậy, về lâu dài, việc yêu cầu HKD chuyển đổi thành doanh nghiệp có quy mô và cấu trúc quản trị phù hợp với nguyện vọng của chủ/các chủ sở hữu, tiến tới xóa bỏ hình thức HKD ở Việt Nam là điều không thể tránh khỏi để đảm bảo sự thống nhất, tính khoa học và sự phù hợp với thông lệ quốc tế trong các quy định về chủ thể kinh doanh ở nước ta. Tuy nhiên, cần phải lưu ý một thực tế là các HKD là những chủ thể kinh doanh có tính đặc thù lịch sử và có đóng góp lớn cả về phương diện kinh tế cũng như xã hội ở Việt Nam. Vì vậy, việc bỏ hoàn toàn các HKD phải được xem xét, đánh giá kỹ lưỡng, tiến hành thận trọng và chỉ khi mọi điều kiện pháp lý và thực tiễn đã chín muồi để tránh gây ra những bất lợi cho các HKD và phát sinh những xáo trộn không mong muốn về kinh tế - chính trị - xã hội.

¹⁰ Xem Singapore PARTNERSHIP ACT 1890, sửa đổi năm 2020.

¹¹ Võ Tấn Phong, *Tiêu chí xác định doanh nghiệp gia đình*, Tạp chí Công thương Online, <https://tapchicongthuong.vn/tieu-chi-xac-dinh-doanh-nghiep-gia-dinh-72974.htm>, truy cập ngày 29/6/2020.

4.3. Về quản lý nhà nước và chính sách thuế

Chính sách duy trì HKD ở quy mô nhỏ, sử dụng các phương pháp quản lý nhà nước đơn giản (có thể nói là thô sơ) trong ĐKKD và trong chính sách thuế trước đây đã bộc lộ cả những ưu điểm và cả hạn chế. Một mặt, nó giúp người dân tận dụng được các nguồn lực nhàn rỗi như lao động, tài sản chung của hộ gia đình để dễ dàng thành lập và vận hành HKD, hưởng các ưu đãi về thuế đối với sản xuất nhỏ, thậm chí tận dụng những kẽ hở của chính sách pháp luật về thuế phí. Mặt khác, chính khung khổ chính sách và pháp luật này lại tạo ra trói buộc, khiến các HKD muốn ở quy mô nhỏ để hưởng lợi, không muốn phát triển thành doanh nghiệp. Chưa kể, chính sách thuế khoán gần như cào bằng trước đây đối với HKD cũng tạo ra sự không công bằng giữa HKD và các loại hình doanh nghiệp có cùng bản chất pháp lý như doanh nghiệp tư nhân và công ty hợp danh¹².

Rõ ràng, những thay đổi trong cách nhìn nhận và các yêu cầu tháo bỏ các ràng buộc pháp lý cho HKD phát triển của các nhà làm chính sách, lập pháp và lập quy trong quá trình soạn thảo Luật Doanh nghiệp năm 2020 đã được thể hiện tương đối rõ ràng và tích cực trong loạt các văn bản pháp quy điều chỉnh việc thành lập và hoạt động của HKD. Việc kết hợp quản lý đăng ký kinh doanh liên thông với việc cấp mã số thuế cho HKD quy định trong Nghị định số 01/2021/NĐ-CP và Thông tư số 02/2023/TT-BKHĐT cùng với cách thức phân loại, áp dụng phương pháp tính thuế đối với HKD có quy mô lớn và hộ truyền thống trong cách tính thuế, cùng các căn cứ tính thuế đầy đủ minh bạch đã mang lại nhiều hiệu ứng tích cực cho cả người dân và cơ quan quản lý nhà nước. Về phía HKD: Được chủ động, thuận lợi cập nhật các thay

đổi trong hoạt động kinh doanh, tự do mở rộng quy mô sản xuất kinh doanh theo nhu cầu và điều kiện thực tế, chủ động kê khai thuế đúng với thực trạng hoạt động kinh doanh. Về phía cơ quan quản lý nhà nước: Có công cụ để quản lý HKD theo hệ thống, đảm bảo được tính chính xác, minh bạch về hoạt động kinh doanh của từng hộ gia đình; hạn chế việc kê khai thiếu trung thực để hưởng lợi. Trước đây, không ít các HKD lớn né tránh chuyển đổi thành doanh nghiệp để tránh các loại thuế đánh vào doanh nghiệp và không phải tuân thủ chế độ kế toán hay kê khai thuế.¹³ Việc quản lý HKD theo hệ thống còn giúp nắm bắt được xu hướng phát triển của HKD thông qua các biến động trên số liệu; từ đó các cơ quan quản lý nhà nước có thể tổng hợp, phân tích các số liệu và đưa ra những điều chỉnh chính sách, pháp luật phù hợp, đảm bảo sự bình đẳng cho HKD và các chủ thể kinh doanh khác trong nghĩa vụ tài chính với nhà nước.

5. Một số gợi ý về hoàn thiện khung khổ pháp luật để thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp

Từ những phân tích về thực trạng phát triển của các HKD và quy chế pháp lý hiện hành cùng những điểm tích cực và cả những bất cập trong các quy định về HKD ở Việt Nam, có thể thấy các nhà làm chính sách, lập pháp và lập quy ở Việt Nam đang nỗ lực cung cấp những điều kiện cần thiết để phát triển, mở rộng quy mô và thúc đẩy những HKD đủ điều kiện chuyển đổi thành doanh nghiệp. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu này vẫn cần phải có một số điều chỉnh cần thiết về khung khổ pháp luật và chính sách hỗ trợ để bảo đảm HKD thực sự có môi trường pháp lý và thực tế thuận lợi, phù hợp để phát triển. Cụ thể:

Một là, cần ban hành một đạo luật riêng để điều chỉnh HKD. Với bản chất và đặc điểm pháp lý đặc thù về chủ sở hữu, trách nhiệm tài sản và cách thức hoạt động của

¹² CIEM, MBI, ADB, “Chính thức hoá” hộ kinh doanh ở Việt Nam thực trạng và khuyến nghị chính sách, Nxb. Hồng Đức, 2017, tr. 36-40.

¹³ VOV (2017), *Tlđđ*, truy cập ngày 18/4/2022.

HKD, việc duy trì một tập hợp các văn bản pháp quy gồm các Nghị định và Thông tư để điều chỉnh HKD như trước đây và thời điểm hiện tại là không còn phù hợp. Hiện nay, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang xây dựng một dự thảo Nghị định về HKD thay thế cho các quy định có nhiều bất cập về ĐKKD đối với HKD trong Nghị định số 01/2021/NĐ-CP với kỳ vọng có thể tập hợp tất cả những vấn đề pháp lý liên quan đến thành lập và hoạt động của HKD vào trong văn bản này¹⁴. Tuy nhiên, với thực trạng khung pháp lý gồm các văn bản pháp quy có hiệu lực không ổn định và thiếu đồng bộ như hiện nay, việc bổ sung thêm một Nghị định về HKD có thể làm khung khổ pháp luật về HKD thêm manh mún. Như vậy, ban hành một đạo luật điều chỉnh HKD là giải pháp khả thi nhất để thúc đẩy HKD phát triển và chuyển đổi thành doanh nghiệp trong giai đoạn hiện nay.

Hai là, cơ quan quản lý nhà nước cần cung cấp những hỗ trợ về pháp lý và kỹ thuật để khuyến khích HKD chuyển đổi thành doanh nghiệp. Ở thời điểm hiện tại, Nghị định số 01/2021/NĐ-CP và các văn bản liên quan đến ĐKKD và khung thuế đối với HKD đã có những quy định cụ thể và tiêu chí rõ ràng để xác định HKD quy mô lớn, loại thuế và đối tượng chịu thuế. Theo quy định tại Thông tư số 40/2021/TT-BTC, các HKD có quy mô lớn cũng phải thực hiện chế độ nộp thuế và tuân thủ chế độ sổ sách kế toán tương tự như doanh nghiệp siêu nhỏ. Nếu không chuyển đổi thành doanh nghiệp, HKD quy mô lớn sẽ bị thiệt thòi vì không được hưởng các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa cũng như các hỗ trợ từ nhà nước đối với việc chuyển đổi sang doanh nghiệp. Trong bối cảnh này, số lượng HKD có quy mô lớn chuyển đổi thành doanh nghiệp được kỳ vọng là sẽ gia tăng. Những HKD chuyển đổi thành doanh

nh nghiệp này sẽ rất cần được trợ giúp về mặt kỹ thuật như thủ tục ĐKKD, các hướng dẫn để làm quen với chế độ kế toán mới, được tập huấn về nghĩa vụ thuế, cách thức làm đề xuất để hưởng hỗ trợ đối với doanh nghiệp siêu nhỏ... và những vấn đề liên quan khác từ các cơ quan chức năng. Nghĩa vụ hỗ trợ về thủ tục và kỹ thuật của cơ quan quản lý nhà nước đối với các HKD chuyển đổi sang doanh nghiệp phải được ghi nhận trong đạo luật để đảm bảo không chỉ tạo thuận lợi cho HKD đang chuyển đổi mà còn có tác dụng khuyến khích các HKD khác mạnh dạn chuyển đổi thành doanh nghiệp.

6. Kết luận

Các HKD là những chủ thể kinh doanh đặc thù, có tầm quan trọng đặc biệt và nhiều tiềm năng phát triển trong nền kinh tế còn nhiều khu vực sản xuất nhỏ ở Việt Nam. Tuy các quy định hiện hành về HKD đã có nhiều đổi mới, tạo điều kiện cho HKD phát triển về quy mô và năng lực sản xuất, cung cấp các tiền đề cần thiết để các HKD có quy mô lớn chuyển đổi thành doanh nghiệp nhưng khung khổ pháp lý cho HKD hiện tại chỉ bao gồm các văn bản pháp quy, hiệu lực không cao và thiếu tính ổn định. Trong bối cảnh này, việc ban hành một đạo luật về HKD sẽ đáp ứng được yêu cầu về một khung khổ pháp lý có hiệu lực cao, có tính ổn định, tập trung và bao quát để điều chỉnh mọi vấn đề liên quan đến thành lập và hoạt động của HKD. Đạo luật này cũng sẽ cung cấp các bảo đảm pháp lý để khuyến khích HKD phát triển và chuyển đổi thành doanh nghiệp. Tuy nhiên, chỉ có khung khổ pháp luật tiến bộ và phù hợp là chưa đủ. HKD cần có sự hỗ trợ trên thực tế về kỹ thuật và thủ tục để phát triển quy mô sản xuất kinh doanh và chuyển đổi thành doanh nghiệp. Thiết nghĩ, trách nhiệm hỗ trợ HKD của các cơ quan quản lý nhà nước cũng cần được ghi nhận trong đạo luật để thể hiện tính cam kết của Chính phủ đối với chủ thể này. Làm được như vậy, các HKD sẽ thực sự phát triển tích cực và đúng hướng./

¹⁴ Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2023), *Dự thảo Nghị định về hệ thống pháp luật điều chỉnh HKD*, <https://www.mpi.gov.vn/portal/Pages/gop-van-ban.aspx?uid=661>, truy cập ngày 06/12/2023.