

DỰ THẢO

ĐỀ ÁN

ĐỀ XUẤT KHUNG PHÁP LUẬT ĐỐI VỚI HỘ KINH DOANH NHẪM  
TẠO ĐIỀU KIỆN CHO HỘ KINH DOANH MỞ RỘNG QUY MÔ, NÂNG  
CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG VÀ CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH THỨC ĐẨY  
HỘ KINH DOANH CHUYỂN ĐỔI THÀNH DOANH NGHIỆP

Hà Nội, 5/2024

<b>MỤC LỤC</b>	<b>5</b>
<b>MỞ ĐẦU</b>	<b>5</b>
1. Căn cứ pháp lý và sự cần thiết xây dựng Đề án	5
2. Quan điểm, mục tiêu của Đề án	6
3. Đối tượng và phạm vi của Đề án	7
4. Kết cấu nội dung chính của Đề án	7
<b>PHẦN 1. TỔNG QUAN CHUNG VỀ HỘ KINH DOANH</b>	<b>8</b>
1.1. Một số vấn đề cơ bản về hộ kinh doanh	8
1.1.1 Khái niệm hộ kinh doanh	8
1.1.2 Đặc điểm, ưu thế, bất lợi của hộ kinh doanh và một số lý do đăng ký hộ kinh doanh	9
1.1.3 Phân loại hộ kinh doanh	12
1.2. Kinh nghiệm quốc tế về chính sách, pháp luật đối với hộ kinh doanh	13
1.2.1 Về địa vị pháp lý và việc thành lập	13
1.2.2 Về quản lý hoạt động kinh doanh	13
1.2.3 Hướng dẫn của Chính phủ đối với loại hình cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ	14
1.2.2 Các hỗ trợ của Nhà nước đối với cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp một chủ và hỗ trợ khi chuyển thành doanh nghiệp	14
1.3. Một số bài học cho Việt Nam	15
1.3.1 Về xây dựng khung pháp luật điều chỉnh việc gia nhập, hoạt động và rút lui khỏi thị trường	15
1.3.2. Về các chính sách khuyến khích, hỗ trợ hoạt động của hộ kinh doanh	16
<b>PHẦN 2. THỰC TRẠNG KHUNG PHÁP LUẬT VỀ HỘ KINH DOANH Ở VIỆT NAM</b>	<b>18</b>
2.1. Tổng quan khu vực hộ kinh doanh tại Việt Nam	18
2.1.1. Khái quát lịch sử phát triển hộ kinh doanh ở Việt Nam	18
2.1.2. Thực trạng hộ kinh doanh tại Việt Nam	20
2.1.3. Vai trò của hộ kinh doanh trong nền kinh tế Việt Nam	22
2.1.4. Một số tồn tại, hạn chế của hộ kinh doanh	24
2.2. Khung pháp luật hiện hành về quản lý hoạt động hộ kinh doanh	25
2.2.1 Về việc gia nhập thị trường của hộ kinh doanh	25
2.2.2. Về hoạt động của hộ kinh doanh	28
2.2.3. Về việc rút lui khỏi thị trường của hộ kinh doanh	35
2.3. Thực trạng chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh và chính sách hỗ trợ chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp	35
2.3.1. Chính sách hỗ trợ tín dụng đối với hộ kinh doanh	36

2.3.2. Chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh đổi mới sáng tạo, tham gia cụm liên kết ngành, chuỗi giá trị.....	38
2.3.3. Chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh tiếp cận thông tin, mở rộng thị trường, thực hiện chuyển đổi số.....	38
2.3.4 Chính sách hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực.....	39
2.3.5. Chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển thành doanh nghiệp.....	39
2.4. Đánh giá chung.....	40
2.4.1. Những kết quả đạt được.....	40
2.4.2. Những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân.....	41
2.4.3 Nguyên nhân của những hạn chế.....	42
<b>PHẦN 3. ĐỀ XUẤT KHUNG PHÁP LUẬT ĐỐI VỚI HỘ KINH DOANH NHẪM TẠO ĐIỀU KIỆN CHO HỘ KINH DOANH MỞ RỘNG QUY MÔ, NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG VÀ CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH THÚC ĐẨY HỘ KINH DOANH CHUYỂN ĐỔI THÀNH DOANH NGHIỆP.....</b>	<b>44</b>
3.1. Quan điểm, mục tiêu đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp.....	44
3.1.1 Quan điểm đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp.....	44
3.1.2 Một số mục tiêu cần đạt được khi đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp.....	45
3.2. Đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp.....	45
3.3 Tổ chức thực hiện.....	48
3.3.1 Kiến nghị đối với Chính phủ.....	48
3.3.3 Kiến nghị đối với các Bộ, ngành.....	48
3.3.4 Đối với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.....	49
3.3.5 Đối với các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các tổ chức cá nhân liên quan đến hỗ trợ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh....	49
3.3.6 Đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.....	50
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>50</b>
<b>PHỤ LỤC 1: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ.....</b>	<b>50</b>

**PHỤ LỤC 2: SO SÁNH HỘ KINH DOANH VÀ DOANH NGHIỆP..... 61**  
**PHỤ LỤC 3: BẢNG, HÌNH.....83**



## MỞ ĐẦU

### 1. Căn cứ pháp lý và sự cần thiết xây dựng Đề án

Bên cạnh các loại hình doanh nghiệp, hộ kinh doanh là một trong những mô hình kinh doanh phổ biến hiện nay ở Việt Nam. Đây là một hình thức tổ chức kinh doanh rất phù hợp với đặc điểm của nền kinh tế nông nghiệp truyền thống, quy mô nhỏ của nước ta. Cùng với các loại hình kinh doanh khác, sự phát triển của hộ kinh doanh đã góp phần giải phóng lực lượng sản xuất, tạo việc làm và giải quyết các vấn đề xã hội, đúng như nhận định của Đảng “Kinh tế tư nhân có quy mô nhỏ, chủ yếu vẫn là kinh tế hộ kinh doanh;...”<sup>1</sup>

Theo Tổng cục Thống kê, tính đến 31/12/2022, cả nước có gần 5,2 triệu hộ kinh doanh, tạo việc làm cho gần 9 triệu lao động, khu vực này cùng với các doanh nghiệp của tư nhân đóng góp khoảng 50% GDP. Tuy nhiên, thực tế hoạt động của các hộ kinh doanh của Việt Nam hiện nay chưa phát huy hết tiềm năng của mình, còn gặp nhiều khó khăn trong sản xuất kinh doanh, đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội chưa tương xứng với tiềm năng của khu vực này. Một trong những nguyên nhân chính của vấn đề này là do khung pháp luật, chính sách đối với hộ kinh doanh còn những hạn chế, bất cập đã tạo ra môi trường cạnh tranh không bình đẳng đồng thời cũng tạo ra không ít bất lợi cho hộ kinh doanh. Thực tế cho thấy, không ít hộ kinh doanh có quy mô lớn (thậm chí lớn hơn nhiều doanh nghiệp) nhưng vẫn không muốn chuyển sang hoạt động dưới hình thức doanh nghiệp theo quy định của Luật Doanh nghiệp để tận dụng các lợi thế của mô hình hộ kinh doanh. Tuy nhiên, mô hình hoạt động hộ kinh doanh cũng gặp nhiều hạn chế trong tiếp cận các nguồn lực, chương trình hỗ trợ của Nhà nước.

Thời gian qua, Quốc hội, Chính phủ đã có những quy định bắt buộc cũng như những chính sách khuyến khích, hỗ trợ các hộ kinh doanh chuyển sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp (Luật Doanh nghiệp 2005, 2010 và 2014, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa 2017) nhưng chưa phát huy hiệu quả như mong muốn. Sau 18 năm thực hiện quy định 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 Doanh nghiệp và 6 năm thực hiện quy định khuyến khích, hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp theo Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, tính đến cuối năm 2023 chỉ có trên 5.200 hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp, so với 5,2 triệu hộ kinh doanh đang hoạt động, là vô cùng khiêm tốn.

Tại Nghị quyết 10-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã đưa ra quan điểm chỉ đạo “... Tạo môi

<sup>1</sup> Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 03/6/2017 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

trường và điều kiện thuận lợi để các hộ kinh doanh tự nguyện liên kết hình thành các hình thức tổ chức hợp tác hoặc hoạt động theo mô hình doanh nghiệp...” và đề ra nhiệm vụ “Khuyến khích, tạo điều kiện cho các hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động [...] hoặc chuyển đổi sang hoạt động kinh doanh theo mô hình doanh nghiệp [...]”.

Tại Nghị quyết số 41/2021/QH15 ngày 13/11/2021 của Quốc hội về hoạt động chất vấn tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội giao Chính phủ “Nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện chính sách, pháp luật về hỗ trợ, phát triển hộ kinh doanh”.

Tại Nghị quyết số 45/NQ-CP ngày 31/3/2023 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 10-NQ/TW, Chính phủ giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư “Nghiên cứu đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm khuyến khích, tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp”.

Xuất phát từ yêu cầu thực tiễn và các căn cứ pháp lý nói trên, Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng Đề án “Đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp”. Nhiệm vụ này đã được giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện trong Chương trình công tác năm 2024 của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

## **2. Quan điểm, mục tiêu của Đề án**

Căn cứ bối cảnh xây dựng Đề án, nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động, thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp; đồng thời góp phần tiếp tục triển khai hiệu quả Nghị quyết 10-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Đề án được xây dựng với các quan điểm, mục tiêu sau đây:

- Xác định địa vị pháp lý phù hợp của hộ kinh doanh trong dài hạn để hoàn thiện khung pháp lý điều chỉnh hoạt động của hộ kinh doanh cũng như đề xuất chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh phát triển phù hợp, không can thiệp hành chính vào hoạt động của hộ kinh doanh theo thông lệ quốc tế.

- Nâng cao nhận thức của xã hội nói chung và hộ kinh doanh nói riêng về đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong hỗ trợ phát triển hộ kinh doanh, thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển thành doanh nghiệp.

- Củng cố, duy trì, mở rộng quy mô của hộ kinh doanh; phát huy sức mạnh nội lực của hộ kinh doanh nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động; nâng cao hiệu quả quản lý của Nhà nước đối với hộ kinh doanh; tạo lập môi

trường kinh doanh cạnh tranh, công bằng, minh bạch, hiệu quả cho mọi thành phần kinh tế.

- Đề xuất khung pháp luật điều chỉnh việc gia nhập thị trường, hoạt động kinh doanh và rút lui khỏi thị trường của hộ kinh doanh để hình thành một hệ thống pháp luật đồng bộ tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động.

- Đề xuất chính sách hỗ trợ, khuyến khích hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp, góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy khu vực kinh tế tư nhân phát triển.

### **3. Đối tượng và phạm vi của Đề án**

*Về đối tượng của Đề án:* Đề án tập trung nghiên cứu đối tượng hộ kinh doanh (thành lập theo quy định tại khoản 1 Điều 79 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 4/1/2021 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp) và các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh (hiện đang nộp thuế theo quy định tại Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 1/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính 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); rà soát khung pháp luật quản lý hoạt động và chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh (có so sánh với doanh nghiệp); trên cơ sở đó đề xuất hoàn thiện khung pháp luật đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp.

*Về phạm vi của Đề án:* Đề án tập trung nghiên cứu khung pháp luật đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh từ lúc gia nhập thị trường, hoạt động, rút lui khỏi thị trường cũng như nghiên cứu các chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh chuyển thành doanh nghiệp. Đề án sử dụng số liệu điều tra của Tổng cục Thống kê và kết quả khảo sát trực tuyến 300 hộ kinh doanh do Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện năm 2023.

### **4. Kết cấu nội dung chính của Đề án**

Kết cấu của Đề án gồm các phần chính sau:

Phần 1. Tổng quan chung về hộ kinh doanh

Phần 2. Thực trạng khung pháp luật về hoạt động của hộ kinh doanh và các chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh

Phần 3. Đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp

## PHẦN 1. TỔNG QUAN CHUNG VỀ HỘ KINH DOANH

### 1.1. Một số vấn đề cơ bản về hộ kinh doanh

#### 1.1.1 Khái niệm hộ kinh doanh

Tại Việt Nam, từ sau năm 1986 đã tồn tại hình thức kinh doanh “hộ cá thể” và “hộ tiểu công nghiệp” và “xí nghiệp tư doanh”<sup>2</sup>. Các hình thức kinh doanh này đều có các đặc điểm cơ bản như không có tư cách pháp nhân; người lao động thường là chủ hộ hoặc người trong gia đình, chủ sở hữu thường nộp thuế thu nhập cá nhân trên lợi nhuận phát sinh từ hoạt động kinh doanh... Từ năm 2006 đến nay, các mô hình này được gọi chung là hộ kinh doanh<sup>3</sup>.

Trên thực tế, hộ kinh doanh, cá nhân có hoạt động kinh doanh tại Việt Nam nói chung được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật như sau:

- Luật thương mại 2005 quy định: thương nhân bao gồm tổ chức kinh tế được thành lập hợp pháp, cá nhân hoạt động thương mại một cách độc lập, thường xuyên và có đăng ký kinh doanh.

- Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 04/01/2021 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp quy định: 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.

- Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 1/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính 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: Hộ kinh doanh là cơ sở sản xuất, 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 theo quy định tại Điều 79 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 04/01/2021 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn hoặc sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế (nếu có). Đối tượng chịu sự điều chỉnh của Thông tư số 40/2021/TT-BTC bao gồm hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

- Thông tư số 06/2023/TT-BKHĐT ngày 2/10/2023 quy định hệ thống chỉ tiêu thống kê ngành thống kê có quy định chỉ tiêu thống kê cơ sở kinh tế cá thể phi nông nghiệp.

Có thể thấy tại các văn bản khác nhau đang có bốn “định nghĩa”, cách gọi chưa thực sự hoàn toàn đồng nhất về đối tượng hộ kinh doanh, cá nhân có hoạt động thương mại độc lập. Khái niệm “hộ kinh doanh”, “cá nhân kinh doanh” chưa được quy định thống nhất tại các văn bản pháp lý hiện hành có thể dẫn tới

<sup>2</sup> Quyết định số 27/HĐBT

<sup>3</sup> Điều 36 Nghị định số 88/2006/NĐ-CP, Điều 66 Nghị định số 78/2015/NĐ-CP, Điều 79 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP

lúng túng, “bỏ sót” trong việc xây dựng, triển khai các chính sách, pháp luật liên quan đến đối tượng “hộ kinh doanh”, “cá nhân có hoạt động thương mại độc lập”.

Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy, hầu hết các quốc gia trên thế giới không có khái niệm “hộ kinh doanh”, nhưng mô hình tổ chức kinh doanh dưới hình thức doanh nghiệp một chủ hoặc cá nhân kinh doanh (sole proprietorship hoặc sole trader) thì rất phổ biến, chiếm số lượng lớn và có các đặc điểm tương tự hộ kinh doanh ở Việt Nam như: (i) Không có tư cách pháp nhân; (ii) Quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu là vô hạn đối với các khoản nợ cũng như trách nhiệm khác phát sinh trong hoạt động kinh doanh; (iii) Có thể thuê lao động làm việc cho mình nhưng phần lớn chủ sở hữu cũng chính là người lao động duy nhất; (iv) Chủ sở hữu thường nộp thuế thu nhập cá nhân đối với phần lợi nhuận từ hoạt động kinh doanh.

### 1.1.2 Đặc điểm, ưu thế, bất lợi của hộ kinh doanh và một số lý do đăng ký hộ kinh doanh

#### 1.1.2.1 Đặc điểm cơ bản của hộ kinh doanh

+ *Về sở hữu, hình thức tổ chức kinh doanh và trách nhiệm pháp lý:* Hộ kinh doanh chỉ có một chủ hộ (nhưng có thể có một chủ sở hữu nếu là cá nhân đăng ký hộ kinh doanh, hoặc đồng sở hữu bởi các thành viên hộ gia đình đăng ký hộ kinh doanh); không có tư cách pháp nhân; chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình đối với tất cả các quyền lợi, nghĩa vụ phát sinh từ hoạt động của hộ kinh doanh.

+ *Quyền và nghĩa vụ của chủ hộ kinh doanh:* Chủ hộ kinh doanh thực hiện các nghĩa vụ về thuế, các nghĩa vụ tài chính và các hoạt động kinh doanh; đại diện cho hộ kinh doanh thực hiện quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trước Trọng tài, Tòa án; có thể thuê người quản lý, điều hành hoạt động hộ kinh doanh. Theo đó, chủ hộ kinh doanh là người toàn quyền đưa ra tất cả các quyết định liên quan đến thành lập, tổ chức, vận hành và chấm dứt hoạt động của hộ kinh doanh (tuy nhiên chịu trách nhiệm đối với các hoạt động của hộ kinh doanh là chủ hộ, các thành viên hộ gia đình tham gia đăng ký hộ kinh doanh theo quy định của pháp luật hiện hành).

+ *Lợi nhuận và lỗ phát sinh:* Chủ hộ kinh doanh được hưởng toàn bộ lợi nhuận cũng chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản cho bất kỳ khoản thua lỗ nào phát sinh từ hoạt động kinh doanh của hộ kinh doanh.

+ *Thuế:* Thuế đối với hộ kinh doanh gắn với thuế thu nhập cá nhân của chủ hộ kinh doanh.

+ *Nguồn vốn:* Hộ kinh doanh thường hoạt động dựa vào nguồn tài chính của cá nhân chủ hộ kinh doanh, các khoản vay từ bạn bè, người thân..., hoặc khoản vay ngân hàng của cá nhân chủ hộ kinh doanh để trang trải cho hoạt động

kinh doanh; không có khả năng tiếp cận các nguồn vốn khác với tư cách là một pháp nhân kinh doanh.

+ *Quyền riêng tư*: Hộ kinh doanh thường ít bị yêu cầu báo cáo và cung cấp thông tin nên có nhiều quyền riêng tư hơn so với các tổ chức kinh doanh khác.

+ *Tạm dừng, chấm dứt hoạt động của hộ kinh doanh*: Chủ hộ kinh doanh có toàn quyền quyết định thời điểm tạm dừng, đóng cửa hoặc chuyển nhượng, chấm dứt hoạt động kinh doanh; và các quyết định này liên quan mật thiết đến cá nhân của chủ hộ kinh doanh.

#### 1.1.2.2 Lợi thế, ưu điểm của hộ kinh doanh

Hộ kinh doanh là mô hình kinh doanh đơn giản mà bất kỳ cá nhân nào cũng có thể thực hiện do mô hình hộ kinh doanh mang một số lợi thế cơ bản sau:

+ *Dễ dàng thành lập, chi phí tuân thủ và vận hành thấp*: Hộ kinh doanh không cần phải kê khai quá nhiều giấy tờ, thủ tục đơn giản khi đăng ký thành lập; trong quá trình hoạt động chỉ thực hiện kê khai, nộp thuế, không phải làm báo cáo tài chính<sup>4</sup> phức tạp như doanh nghiệp. Do đó chủ sở hữu có thể nhanh chóng đưa hộ kinh doanh đi vào hoạt động.

+ *Toàn quyền kiểm soát hoạt động của hộ kinh doanh*: Do hộ kinh doanh chỉ có 1 chủ sở hữu nên có thể giữ bí mật tuyệt đối đối với các hoạt động kinh doanh, các bí quyết riêng; đồng thời việc ra quyết định đối với hoạt động kinh doanh rất nhanh chóng, đơn giản, kịp thời. Ngoài ra, chủ sở hữu có thể kết hợp hoạt động của cá nhân và của hộ để tận dụng các lợi thế, giảm thiểu chi phí.

+ *Lợi ích về thuế, kế toán*: Ngoài lệ phí môn bài (trước đây gọi là thuế môn bài) loại lệ phí mà mọi đơn vị kinh doanh đều phải nộp, thì hộ kinh doanh chủ yếu chỉ phải nộp thuế thu nhập cá nhân và thuế giá trị gia tăng tính trên tổng doanh thu theo phương pháp khoán hoặc phương pháp kê khai với thủ tục đơn giản hơn nhiều so với doanh nghiệp.

+ Hộ kinh doanh không phải đóng bảo hiểm thất nghiệp cho chủ hộ kinh doanh; nhưng vẫn phải đóng cho người lao động hộ kinh doanh thuê.

#### 1.1.2.3 Bất lợi, nhược điểm của hộ kinh doanh

Đi đôi với các lợi thế của hộ kinh doanh so với doanh nghiệp thì hộ kinh doanh cũng có những bất lợi, nhược điểm nhất định do chính mô hình kinh doanh đơn giản, không có tư cách pháp nhân tạo ra, cụ thể:

+ *Quyền kinh doanh bị hạn chế trong các giao dịch cần đơn vị có tư cách pháp nhân*; đồng thời không được hoạt động ở một số lĩnh vực yêu cầu về điều

<sup>4</sup> Từ năm 2022, hộ kinh doanh quy mô lớn (chiếm khoảng 5% trong tổng số hộ kinh doanh) nộp thuế theo phương pháp kê khai mới phải làm sổ sách kế toán; 95% số hộ kinh doanh còn lại nộp thuế theo phương pháp khoán nên không cần tuân thủ chế độ kế toán, không phải lập sổ sách kế toán.

kiện kinh doanh như ngân hàng, bất động sản, bảo hiểm...do hộ kinh doanh không có tư cách pháp nhân.

+ Phải chịu trách nhiệm vô hạn đối với các nghĩa vụ phát sinh từ hoạt động kinh doanh nên chủ sở hữu có thể xảy ra tình trạng mất hết tài sản cá nhân thậm chí cả trách nhiệm hình sự.

+ Mô hình kinh doanh đơn giản, không có tư cách pháp nhân nên khó có thể huy động vốn chính thức từ các kênh khác như cổ phần, cổ phiếu, trái phiếu...cũng như không giữ được giá trị, thương hiệu của hộ kinh doanh khi chủ sở hữu qua đời hoặc mất năng lực.

#### 1.1.2.4 Một số lý do thành lập hộ kinh doanh

Qua tìm hiểu thông tin và khảo sát thực tế cho thấy một số lý do chủ đầu tư lựa chọn thành lập hộ kinh doanh như sau:

*Thứ nhất*, các gia đình, cá nhân đã có hoạt động sản xuất kinh doanh; họ đăng ký thành lập hộ kinh doanh với mong muốn chính thức hoá hoạt động

*Thứ hai*, các đơn vị kinh doanh mặt hàng không có hoá đơn đầu vào hoặc các mặt hàng nhập khẩu không chính ngạch hoặc các trường hợp không thể lấy hoá đơn đầu vào<sup>5</sup> (chi phí hoa hồng cho khách hàng...), họ lựa chọn thành lập hộ kinh doanh, nộp thuế khoán để không phải chứng minh hoá đơn đầu vào như doanh nghiệp.

*Thứ ba*, nhà đầu tư thành lập hộ kinh doanh để giúp chứng minh nguồn tiền, dòng tiền để phục vụ cho mục tiêu khác, ví dụ chứng minh dòng tiền cho con đi du học.

*Thứ tư*, nhà đầu tư thành lập hộ kinh doanh để vay vốn do lãi suất vay hộ kinh doanh thường thấp hơn lãi suất vay doanh nghiệp.

*Thứ năm*, nhà đầu tư lựa chọn thành lập hộ kinh doanh do việc kê khai, nộp thuế đơn giản hơn doanh nghiệp, mức thuế phải đóng ít hơn doanh nghiệp. Đặc biệt đối với hộ khoán chỉ thực hiện kê khai thuế một năm một lần. Theo đó, cơ quan thuế căn cứ vào hồ sơ khai thuế, quy mô ngành nghề của hộ kinh doanh để ấn định doanh thu, mức thuế khoán của hộ; nên có thể dẫn đến việc ấn định doanh thu, mức thuế khoán thấp hơn so với thực tế.

*Thứ sáu*, chế độ kế toán của hộ kinh doanh đơn giản hơn doanh nghiệp rất nhiều và không phải quyết toán; hộ khoán không phải xuất hoá đơn. Trong khi đó, chế độ kế toán của doanh nghiệp phức tạp hơn, phải quyết toán; phải xuất hoá đơn cho người mua theo từng đơn hàng, phải chịu nộp phạt với mức gấp 02

<sup>5</sup> Ví dụ đơn vị xây dựng có rất nhiều chi phí không thể lấy hoá đơn, như chi phí hoa hồng...Giai đoạn trước doanh nghiệp đưa hết chi phí vào trả lương công nhân nhưng hiện nay thuê công nhân phải quản lý theo mã định danh, BHXH nên không thể thực hiện được. Giả sử cần đưa 10 tỷ vào chi phí, doanh nghiệp thành lập thêm hộ kinh doanh, chấp nhận đóng thuế 7% (đối với lĩnh vực xây dựng) trên tổng 10 tỷ thay vì ở mô hình doanh nghiệp phải đóng thuế 20% trên lãi 10 tỷ (không lấy được chứng từ đầu vào để được khấu trừ chi phí hợp lý nhằm giảm thuế).

lần so với cá nhân đối với cùng một hành vi vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn<sup>6</sup>.

*Thứ bảy*, doanh nghiệp thành lập thêm hộ kinh doanh để xử lý (hợp thức hoá) các hoá đơn đầu vào cho doanh nghiệp mình. Hộ kinh doanh xuất hoá đơn bán hàng để doanh nghiệp sử dụng làm hoá đơn đầu vào, khấu trừ chi phí hợp lý, nhằm giảm thuế thu nhập doanh nghiệp.

*Thứ tám*, doanh nghiệp thành lập thêm hộ kinh doanh để phục vụ nhu cầu của người mua hàng muốn “trốn” thuế giá trị gia tăng phải nộp cho nhà nước. Nếu mua hàng của doanh nghiệp, người mua phải mất 10% thuế VAT thu hộ nộp hộ; nhưng nếu mua hàng của hộ kinh doanh, người mua chỉ mất 1% đến tối đa 5% thuế VAT thu hộ nộp hộ.

*Thứ chín*, doanh nghiệp muốn “trốn” thuế nên thành lập thêm mô hình hộ kinh doanh. Nếu bán sản phẩm cho người mua không cần lấy hoá đơn thì doanh nghiệp chuyển doanh thu về hộ kinh doanh; nếu bán cho siêu thị, cửa hàng cần hoá đơn thì xuất hoá đơn và hạch toán cho doanh nghiệp.

### 1.1.3 Phân loại hộ kinh doanh

Theo quy định của pháp luật hiện nay, có nhiều cách phân loại hộ kinh doanh

- *Theo đối tượng đăng ký thành lập*: Có thể chia làm 2 loại gồm hộ kinh doanh do một cá nhân đăng ký thành lập và hộ kinh doanh do các thành viên hộ gia đình đăng ký thành lập (các thành viên trong gia đình ủy quyền cho một thành viên làm đại diện hộ kinh doanh)<sup>7</sup>. Tuy nhiên, trường hợp phổ biến nhất là hộ kinh doanh có chủ sở hữu là một người duy nhất và không có sự phân chia trách nhiệm như các cửa hàng tạp hoá, quán ăn, tiệm làm tóc, ...

- *Theo hình thức kinh doanh*: Có thể chia làm 2 loại gồm hộ kinh doanh áp dụng hình thức kinh doanh truyền thống (một cửa hàng, cung cấp trực tiếp sản phẩm, dịch vụ); và hộ kinh doanh áp dụng các hình thức kinh doanh hiện đại, như hợp tác kinh doanh với tổ chức kinh doanh vận tải, kinh doanh bất động sản nghỉ dưỡng, kinh doanh thương mại điện tử qua mạng xã hội và các sàn giao dịch điện tử....

- *Theo quy mô*: Có thể chia làm 2 loại là hộ kinh doanh quy mô lớn và hộ kinh doanh quy mô nhỏ. Hộ kinh doanh quy mô lớn là hộ 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<sup>8</sup>. Hộ kinh doanh quy mô nhỏ là hộ kinh doanh còn lại.

<sup>6</sup> Theo quy định tại khoản 5 Điều 5 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 quy định xử phạt vi phạm hành chính về thuế, hoá đơn: đối với cùng một hành vi vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn thì mức phạt tiền đối với tổ chức bằng 02 lần mức phạt tiền đối với cá nhân

<sup>7</sup> Theo khoản 1 Điều 79 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP

<sup>8</sup> Khoản 2 Điều 3 Thông tư 40/2021/TT-BTC: hộ kinh doanh, 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; hộ kinh doanh, cá

- Theo phương pháp nộp thuế: Có thể chia làm 2 loại là hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp khoán và hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp kê khai (gồm cả kê khai theo từng lần phát sinh<sup>9</sup>). Việc chia phân loại hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp khoán và phương pháp kê khai mới bắt đầu thực hiện từ đầu năm 2022; trước đó chỉ có hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp khoán.

## **1.2. Kinh nghiệm quốc tế về chính sách, pháp luật đối với hộ kinh doanh**

### **1.2.1 Về địa vị pháp lý và việc thành lập**

Qua nghiên cứu kinh nghiệm tại một số quốc gia (Singapore, Mỹ, Canada...) cho thấy các nước không có khái niệm hộ kinh doanh nhưng mô hình cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ rất phổ biến và có cùng bản chất với mô hình hộ kinh doanh của Việt Nam; do một cá nhân làm chủ; có thể đăng ký theo tên của chủ cơ sở hoặc đăng ký bằng một tên thương mại; không có tư cách pháp nhân; phải chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của cá nhân kinh doanh đó.

Cơ sở kinh doanh một chủ thường được thành lập một cách rất dễ dàng tại nhiều quốc gia, đặc biệt ở các nước có nền kinh tế thị trường tự do phát triển như các nước thuộc OECD, EU. Một số quốc gia không yêu cầu phải thực hiện đăng ký kinh doanh nếu cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ sử dụng chính tên của chủ sở hữu. Nếu đặt tên mang tính thương mại, chủ sở hữu phải thông báo với cơ quan chức năng để đảm bảo không có sự trùng lặp với cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ đã tồn tại trước đó. Một số quốc gia khi thành lập doanh nghiệp một chủ chỉ cần đăng ký trực tiếp với cơ quan thuế và không bị đòi hỏi về vốn đăng ký tối thiểu cũng như các yêu cầu pháp lý liên quan.

Đối tượng được thành lập cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ bao gồm tất cả những người có quyền tự do để tham gia vào các hoạt động kinh tế và hầu như không phải chịu điều kiện ràng buộc gì phức tạp.

Hầu hết các quốc gia không đặt ra các quy định riêng liên quan đến các điều kiện kinh doanh đối với cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ mà là quy định áp dụng chung cho tất cả các loại hình kinh doanh và thường được quy định tại các văn bản pháp luật chuyên ngành.

### **1.2.2 Về quản lý hoạt động kinh doanh**

Phần lớn các quốc gia chỉ quản lý về điều kiện kinh doanh và quản lý thuế đối với cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ. Trong đó, tại phần lớn các

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.

<sup>9</sup> Việc nộp thuế theo phương pháp khoán chỉ áp dụng với các hộ kinh doanh có quy mô nhỏ; theo đó, cơ quan thuế ấn định một mức thuế cố định mà hộ kinh doanh phải nộp trong năm (theo từng tháng; hộ kinh doanh không phải thực hiện sổ sách kế toán, không sử dụng hóa đơn. Còn đối với nhóm hộ kinh doanh quy mô lớn, quản lý trong tự như doanh nghiệp, áp dụng chế độ kế toán, hóa đơn điện tử, nộp thuế theo kê khai.

quốc gia, thuế của cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ chính là thuế thu nhập cá nhân của chủ sở hữu đối với phần lợi nhuận thu được từ hoạt động kinh doanh. Đối với cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ có thuê lao động, chủ sở hữu còn phải đóng thêm các khoản khác cho người lao động theo quy định của pháp luật lao động, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp... Về chế độ kế toán quy định đối với cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ cũng rất đơn giản; thời gian lưu trữ sổ kế toán thường là 5 năm; không yêu cầu phải lập báo cáo tài chính; không phải lập báo cáo quản trị; không phải thực hiện công khai thông tin; không phải nộp báo cáo tài chính cho các cơ quan quản lý hàng năm.

Hoạt động của cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ chấm dứt khi hết hạn đăng ký hoặc khi chủ sở hữu mất năng lực hành vi hoặc qua đời, trừ trường hợp người đó có di chúc chuyển lại quyền kinh doanh cho người khác hoặc có thoả thuận bán cho người khác. Nếu người thụ hưởng không sẵn sàng tiếp tục hoạt động kinh doanh, thì tài sản của cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ bị thanh lý và được thực hiện bởi đại diện hợp pháp của chủ sở hữu (như người được uỷ thác, người thi hành).

### **1.2.3 Hướng dẫn của Chính phủ đối với loại hình cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ**

Để đảm bảo hoạt động kinh doanh bền vững, an toàn, hiệu quả, các quốc gia thường khuyến cáo và khuyến khích cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ một số vấn đề sau:

*Thứ nhất*, khuyến khích mua bảo hiểm trách nhiệm pháp lý để hạn chế rủi ro đối với tài sản cá nhân của chủ sở hữu nếu hoạt động kinh doanh gặp thất bại; khuyến khích mua bảo hiểm ô tô thương mại nếu sử dụng ô tô riêng cho mục đích kinh doanh và các loại bảo hiểm cho tài sản kinh doanh khác như thiết bị và bất động sản.

*Thứ hai*, lập tài khoản ngân hàng riêng cho hoạt động kinh doanh để dễ dàng theo dõi các luồng tiền vào- ra, tách biệt với luồng tiền của cá nhân chủ sở hữu, thuận tiện cho việc báo cáo thu – chi hàng năm để làm căn cứ tính thuế thu nhập cá nhân của chủ sở hữu.

*Thứ ba*, cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ nếu kinh doanh thua lỗ thì không phải đóng thuế. Nhưng nếu thua lỗ liên tục thì vẫn cho phép kinh doanh nhưng cấm không được khấu trừ lỗ trong những năm tiếp theo.

### **1.2.2 Các hỗ trợ của Nhà nước đối với cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp một chủ và hỗ trợ khi chuyển thành doanh nghiệp**

Tại các quốc gia trên thế giới, không có chính sách hỗ trợ cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ chuyển thành doanh nghiệp. Tuy nhiên Chính phủ các nước rất quan tâm, đẩy mạnh hỗ trợ cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ phát triển lớn mạnh hơn và đến một ngưỡng nhất định thì phải đăng ký hoạt động dưới mô hình kinh doanh có cấu trúc phức tạp, chuyên nghiệp hơn.

Có thể kể ra một số giải pháp như: tích cực cải thiện môi trường kinh doanh, cắt giảm tối đa chi phí, thủ tục gia nhập thị trường; số hóa quy trình đăng ký; cắt giảm chi phí đăng ký đi kèm với cung cấp các dịch vụ một cửa hỗ trợ đăng ký kinh doanh, cung cấp các thông tin, tài liệu liên quan đến hoạt động của hộ, cũng như cung cấp dịch vụ tư vấn, đào tạo, hội thảo ... bảo lãnh vay vốn, giảm thuế, hỗ trợ một phần vốn lưu động và dài hạn khi mới thành lập; cung cấp các công cụ trực tuyến miễn phí hoặc với chi phí thấp để giúp cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ số hóa hoạt động, cải thiện điều kiện kinh doanh và tăng năng suất.

### 1.3. Một số bài học cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới trong việc quản lý cũng như hỗ trợ cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ có thể rút ra một số bài học cho Việt Nam như sau:

#### 1.3.1 Về xây dựng khung pháp luật điều chỉnh việc gia nhập, hoạt động và rút lui khỏi thị trường

Cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ là hình thức tổ chức kinh doanh đơn giản nhất, vì vậy các quy định pháp luật liên quan đến đối tượng này càng đơn giản càng tốt; có thể không cần phải có các quy định riêng<sup>10</sup> mà có thể lồng ghép trong các quy định khác nhau liên quan đến việc gia nhập thị trường, hoạt động kinh doanh (điều kiện kinh doanh, thuế, lao động, môi trường,...), rút lui khỏi thị trường (tạm dừng, giải thể, chấm dứt hoạt động,...). Theo đó, nguyên tắc xây dựng, hoàn thiện khung pháp lý điều chỉnh việc gia nhập thị trường, hoạt động, rút lui khỏi thị trường đối với cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ cần đảm bảo các tiêu chí sau:

- Tạo sự rõ ràng và minh bạch: Khung pháp luật phải rõ ràng và dễ hiểu; thông tin về thuế, và các yêu cầu pháp lý khác phải được công khai và dễ dàng truy cập.

- Thủ tục đơn giản, thuận lợi: Quá trình gia nhập thị trường, hoạt động, rút lui khỏi thị trường cần đơn giản, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, các dịch vụ trực tuyến.

- Tạo điều kiện cho cá nhân lập nghiệp, khởi nghiệp: Hệ thống pháp luật quản lý cần phải tạo điều kiện và thúc đẩy được tinh thần khởi nghiệp, mong muốn khởi nghiệp và sự sáng tạo trong các lĩnh vực kinh doanh. Các chính sách và quy định có thể cung cấp các ưu đãi thuế và hỗ trợ tài chính cho các cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ mới.

- Quyền sở hữu trí tuệ và tài sản phải được đảm bảo bằng pháp luật trước các xâm phạm hoặc vi phạm từ các bên khác.

<sup>10</sup> Một số quốc gia, đặc biệt là mới nổi và chuyển đổi như Trung Quốc, Nga vẫn có luật riêng quy định đối với đối tượng là các doanh nghiệp một chủ/ổ sở kinh doanh cá thể.

- Hệ thống thuế công bằng, phù hợp với mọi loại hình kinh doanh nhưng cần phải hợp lý để không tạo áp lực quá lớn lên cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ; hạn chế tối đa tình trạng cố tình trốn thuế.

- Hệ thống kế toán, ghi sổ đơn giản, chú trọng đến các cảm nang, tài liệu hướng dẫn, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, số hoá để hình thành một hệ thống tài chính khoa học, hiệu quả, tiết kiệm chi phí.

### **1.3.2. Về các chính sách khuyến khích, hỗ trợ hoạt động của hộ kinh doanh**

Tại các quốc gia trên thế giới chính sách hỗ trợ cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ nhằm mục tiêu nâng cao năng lực nội tại hướng tới phát triển lớn mạnh hơn và tự nguyện chuyển sang mô hình kinh doanh phù hợp, cụ thể:

- Khuyến khích khởi nghiệp: Nhà nước cung cấp các ưu đãi thuế, hỗ trợ về đất đai, và chương trình đào tạo và tư vấn, marketing, bán hàng; xây dựng môi trường, hệ sinh thái thuận lợi cho sự sáng tạo và khởi nghiệp.

- Khuyến khích số hoá: Khuyến khích, hỗ trợ cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ có trang web, thông tin điện tử nhằm tăng cường khả năng tiếp cận thị trường trong nước, khu vực, quốc tế.

- Quản lý rủi ro: Nhà nước cung cấp các chương trình bảo lãnh tín dụng cũng như khuyến khích các cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ tham gia bảo hiểm đối với hoạt động kinh doanh nhằm giảm thiểu khả năng phá sản, đặc biệt là trong những trường hợp bất khả kháng hoặc không mong muốn như thiên tai, khủng hoảng...

- Hỗ trợ thị trường và tiếp thị: Nhà nước hỗ trợ cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ trong việc tiếp cận thị trường và tiếp thị sản phẩm, dịch vụ thông qua việc cung cấp tài liệu hướng dẫn về thị trường, tham gia vào các sự kiện thương mại, hoặc hỗ trợ xây dựng trang điện tử và mạng lưới quảng cáo.

- Bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ: Nhà nước có thể thúc đẩy bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ của cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ thông qua quy định bảo vệ sở hữu trí tuệ và hỗ trợ pháp lý khi cần thiết.

- Hỗ trợ trong quản lý và hành vi kinh doanh: Nhà nước cung cấp các dịch vụ tư vấn, đào tạo về quản lý, tối ưu hoá hoạt động, ứng dụng khoa học công nghệ mới cũng như hướng dẫn các thủ tục pháp lý liên quan đến hoạt động kinh doanh.

- Tạo cơ hội tiếp cận nguồn lực: Nhà nước có chính sách thúc đẩy cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một chủ tiếp cận nguồn lực về đất đai, nguồn cung cấp nguyên liệu... giúp tăng cường năng lực sản xuất, qua đó nhanh chóng phát triển lớn mạnh.

- Hỗ trợ tài chính: Nhà nước cung cấp các khoản vay vốn với lãi suất thấp hoặc các chương trình vay ưu đãi để giúp cá nhân kinh doanh/doanh nghiệp một

chủ giảm gánh nặng tài chính ban đầu, khuyến khích khởi nghiệp hoặc mở rộng hoạt động.

## PHẦN 2. THỰC TRẠNG KHUNG PHÁP LUẬT VỀ HỘ KINH DOANH Ở VIỆT NAM

### 2.1. Tổng quan khu vực hộ kinh doanh tại Việt Nam

#### 2.1.1. Khái quát lịch sử phát triển hộ kinh doanh ở Việt Nam

Lịch sử cho thấy, hộ kinh doanh tại Việt Nam đã được hình thành từ lâu đời, dưới nhiều tên gọi khác nhau tùy theo từng giai đoạn.

*Trước năm 1976:* Do chịu ảnh hưởng của chính sách bế quan tỏa cảng, chế độ thực dân và đời sống nông nghiệp gắn liền với chế độ đại gia đình nên thương mại ở Việt Nam chưa được phát triển. Trong quan hệ buôn bán, trao đổi hàng hóa, hộ gia đình là đơn vị hoạt động chủ yếu.

*Từ năm 1976 – 1986 (giai đoạn từ sau khi đất nước thống nhất đến trước Đổi mới):* Việt Nam chuyển sang giai đoạn của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung; hầu hết hoạt động kinh tế đều do Nhà nước đảm nhiệm, kinh tế tư nhân bị hạn chế, thậm chí là xóa bỏ. Các hoạt động kinh tế ngoài nhà nước, tập thể gần như bị cấm đoán, chỉ có một số ít hộ đang kinh doanh nhỏ lẻ ở một số ngành nghề liên quan tới tiêu dùng quy mô nhỏ được tồn tại.

*Năm 1986 - Đổi mới:* Hộ kinh doanh nói riêng và các tổ chức kinh tế được “cởi trói” và dần được khuyến khích phát triển. Nghị quyết Đại hội VI của Đảng đã chủ trương: “Khuyến khích phát triển kinh tế gia đình. Sử dụng khả năng tích cực của kinh tế tiểu sản, đồng thời vận dụng và tổ chức những người lao động cá thể vào các hình thức làm ăn tập thể để nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh; sắp xếp, cải tạo và sử dụng tiểu thương, giúp đỡ những người không cần thiết trong lĩnh vực lưu thông chuyển sang sản xuất và dịch vụ. Sử dụng kinh tế tư bản tư nhân (tư sản nhỏ) trong một số ngành, nghề, đi đôi với cải tạo họ từng bước bằng nhiều hình thức. Mở rộng nhiều hình thức liên kết giữa các thành phần kinh tế theo nguyên tắc cùng có lợi, bình đẳng trước pháp luật”. Nhờ đó, tầng lớp thương nhân đã dần được hồi sinh mà trước tiên là các cá nhân kinh doanh hay thương nhân thể nhân. Khung pháp luật liên quan đến hộ kinh doanh cũng bắt đầu được quan tâm và có nhiều điều chỉnh.

*Từ năm 1986 – trước 1990 (giai đoạn trước khi có Luật Doanh nghiệp tư nhân 1990 và Luật Công ty 1990):* Hộ kinh doanh tồn tại dưới hình thức “hộ cá thể” và “hộ tiểu công nghiệp” theo quy định tại Nghị định số 27-HĐBT ngày 09/03/1988 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) quy định về chính sách đối với kinh tế cá thể, kinh tế tư doanh sản xuất công nghiệp, dịch vụ công nghiệp, xây dựng, vận tải. Theo đó, hộ cá thể bị giới hạn không được tuyển dụng, thuê người lao động không phải là bố mẹ, vợ chồng, con hoặc người có tên trong sổ đăng ký hộ khẩu; hộ tiểu công nghiệp không bị giới hạn số lượng lao động làm thuê nhưng chủ hộ này phải là người lao động trực tiếp tại hộ.

*Từ năm 1990 – trước năm 1999 (giai đoạn từ khi ban hành Luật Doanh nghiệp tư nhân 1990, Luật Công ty 1990 đến trước khi ban hành Luật Doanh*

*nghiệp 1999*): Hộ kinh doanh tồn tại dưới hình thức “cá nhân kinh doanh” và “nhóm kinh doanh” theo quy định tại Nghị định số 66-HĐBT ngày 02/03/1992 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) về cá nhân và nhóm kinh doanh có vốn thấp hơn vốn pháp định quy định trong Nghị định số 221-HĐBT ngày 23/3/1992<sup>11</sup>. Theo đó, cá nhân kinh doanh và nhóm kinh doanh không bị giới hạn trong việc tuyển dụng, thuê mướn lao động cũng như số lượng lao động.

*Từ năm 1999- trước năm 2005 (giai đoạn sau khi Luật Doanh nghiệp năm 1999 ban hành 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 và không được thường xuyên thuê mướn lao động theo quy định tại Nghị định số 02/2000/NĐ-CP ngày 03/02/2000 của Chính phủ<sup>12</sup> về đăng ký kinh doanh; sau đó được thay thế bằng Nghị định số 109/2004/NĐ-CP ngày 2/4/2004 của Chính phủ về đăng ký kinh doanh cho phép hộ kinh doanh được sử dụng không quá 10 lao động. Điểm mới tại 2 Nghị định này đã quy định rõ trách nhiệm của hộ kinh doanh đối với hoạt động kinh doanh (không có con dấu và chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình đối với hoạt động kinh doanh); đồng thời quy định hộ kinh doanh có quy mô lớn (sử dụng hơn 10 lao động hoặc có hơn 1 địa điểm kinh doanh) phải chuyển đổi thành doanh nghiệp.

*Từ năm 2005 - trước năm 2020 (giai đoạn từ khi ban hành Luật Doanh nghiệp năm 2005 đến trước khi ban hành Luật Doanh nghiệp năm 2020)*: Chính thức sử dụng thuật ngữ “hộ kinh doanh” theo quy định tại Nghị định số 88/2006/NĐ-CP ngày 29/8/2006 của Chính phủ về đăng ký kinh doanh và được duy trì cho đến nay; theo đó: (i) Có 03 chủ thể được thành lập hộ kinh doanh gồm công dân Việt Nam hoặc một nhóm người hoặc một hộ gia đình; (ii) Được sử dụng không quá mười lao động; (iii) Chỉ được đăng ký kinh doanh tại 1 địa điểm; (iv) Không có con dấu và chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình đối với hoạt động kinh doanh; (v) Nếu thuê từ 10 lao động thường xuyên trở lên thì phải chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp.

*Từ năm 2020 – nay (giai đoạn sau khi Luật Doanh nghiệp năm 2020 được ban hành)*: Thuật ngữ hộ kinh doanh tiếp tục được sử dụng theo quy định tại Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 04/01/2021 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp đồng thời có thêm một số điểm mới so với quy định trước đây, cụ thể: (i) Có 02 chủ thể được thành lập hộ kinh doanh gồm cá nhân hoặc các thành viên hộ gia đình; (ii) Được thuê trên 10 lao động; (iii) Được hoạt động kinh doanh tại nhiều địa điểm; (iv) Có thể thuê người quản lý hoạt động kinh doanh; (v) Chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình đối với hoạt động kinh doanh.

<sup>11</sup> Nghị định số 221-HĐBT ngày 23/3/1992 hướng dẫn một số điều trong Luật doanh nghiệp tư nhân. Theo đó, doanh nghiệp tư nhân là đơn vị kinh doanh có mức vốn không thấp hơn vốn pháp định, 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.

<sup>12</sup> Điều 17 Nghị định số 02/2000/NĐ-CP quy định “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”

Có thể nói, lịch sử hình thành và phát triển của hộ kinh doanh gắn liền với từng giai đoạn phát triển của nền kinh tế và ngày càng lớn mạnh, khẳng định vai trò, vị trí đóng góp cho xã hội của hộ kinh doanh.

### 2.1.2. Thực trạng hộ kinh doanh tại Việt Nam

Theo số liệu tại Niên giám thống kê và kết quả Tổng điều tra kinh tế năm 2017, 2021 của Tổng Cục thống kê, có thể khái quát thực trạng hộ kinh doanh tại Việt Nam như sau:

- *Về số lượng hộ kinh doanh:* Tính đến cuối năm 2021, cả nước có gần 5,18 triệu hộ kinh doanh (cơ sở kinh tế cá thể phi nông nghiệp), chiếm 85,2% tổng số đơn vị kinh doanh trong cả nước (có khoảng 896.000 doanh nghiệp đang hoạt động); với gần 9 triệu lao động đang làm việc (lao động nữ chiếm 51% tổng số lao động của hộ kinh doanh), chiếm khoảng 37,5% tổng số lao động của cả nước. Trong đó, hộ kinh doanh lĩnh vực công nghiệp, xây dựng chiếm hơn 17% về số cơ sở và 22,5% về số lao động và giảm dần theo các năm từ ; trong khi hộ kinh doanh lĩnh vực thương mại, dịch vụ tăng dần theo các năm, chiếm hơn 82% về số cơ sở và 77,5% về số lao động (*Bảng 2.1 Phụ lục 3*).

- *Về tình trạng đăng ký kinh doanh:* Mặc dù số hộ kinh doanh nhiều gần gấp 6 lần số doanh nghiệp nhưng tính đến năm 2021 có hơn 3,4 triệu hộ, chiếm 65,5% tổng số hộ là chưa đăng ký kinh doanh. Số hộ đã có giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh chỉ hơn 1 triệu hộ, chiếm 20,8% tổng số hộ kinh doanh. Số hộ đã đăng ký kinh doanh nhưng chưa cấp giấy chứng nhận chiếm 1,9%, số hộ không phải đăng ký kinh doanh chiếm 11,8%. Điều này có thể cho thấy tính chủ động tuân thủ pháp luật của người kinh doanh chưa cao và cũng phần nào phản ánh quy trình, thủ tục pháp lý về đăng ký thành lập chưa đơn giản nên kết quả thực hiện còn hạn chế.

- *Về tỷ lệ sở hữu địa điểm kinh doanh:* Theo số liệu Tổng điều tra kinh tế năm 2017 và 2021 cho thấy, hộ kinh doanh chủ yếu sử dụng nhà riêng làm địa điểm kinh doanh nhưng có xu hướng giảm dần trong thời gian gần đây. Theo đó năm 2017, có đến 85,4% số hộ kinh doanh sử dụng nhà riêng làm địa điểm kinh doanh, chỉ có 14,5% hộ kinh doanh đi thuê địa điểm. Đến năm 2021, số hộ kinh doanh sử dụng nhà riêng làm địa điểm kinh doanh đã giảm xuống còn 70,5%, tỷ lệ đi thuê địa điểm tăng lên gần gấp đôi, chiếm 29,5%. Điều đó có thể cho thấy xu thế dần tách bạch hoạt động kinh doanh với cuộc sống của cá nhân chủ hộ, sự “chuyên nghiệp” hơn trong tổ chức hoạt động của hộ kinh doanh, cũng như nhu cầu khởi nghiệp của chủ đầu tư (sẵn sàng chấp nhận đi thuê địa điểm để khởi sự kinh doanh).

- *Về phân bố địa điểm kinh doanh:* Theo số liệu Tổng điều tra kinh tế năm 2017 và 2021, địa điểm kinh doanh của hộ kinh doanh chủ yếu tại đường phố, ngõ xóm và có xu thế giảm dần, chiếm tỷ lệ lần lượt là 82,2% năm 2017 và 73,1% năm 2021. Tỷ lệ hộ kinh doanh tại các chợ, kiên cố cũng có xu thế giảm nhẹ, từ 17,5% năm 2017 về 16,35% năm 2021. Tỷ lệ hộ kinh doanh có địa điểm

kinh doanh tại các siêu thị, trung tâm thương mại thì hầu như không thay đổi qua các năm và chiếm tỷ lệ rất nhỏ, chỉ từ 0,24% năm 2017 giảm về 0,21% năm 2021. Tuy nhiên, tỷ lệ hộ kinh doanh không có địa điểm kinh doanh cố định, địa điểm kinh doanh khác tăng mạnh từ 1,2% năm 2017 tăng lên 10,3% năm 2021. Điều đó cho thấy xu thế dịch chuyển mạnh từ mô hình kinh doanh truyền thống, có địa điểm kinh doanh cố định sang mô hình kinh doanh lưu động, kinh doanh trực tuyến do ưu thế về chi phí mặt bằng.

- *Về trình độ đào tạo của chủ hộ kinh doanh*: Theo số liệu Tổng điều tra kinh tế năm 2017 và 2021 cho thấy trình độ đào tạo của chủ hộ kinh doanh đã được cải thiện dần qua các năm. Theo đó, số chủ hộ chưa qua đào tạo giảm từ 59,9% năm 2017 xuống còn 53% năm 2021; số chủ hộ đã qua đào tạo sơ cấp, đào tạo dưới 3 tháng tăng từng 15,6% năm 2017 lên 22,9% năm 2021; số chủ hộ trình độ từ đại học trở lên tăng từ 2,9% năm 2017 lên 6,7% năm 2021. Điều này cho thấy sự quan tâm, nhận thức của chính những chủ hộ kinh doanh trong việc chủ động trang bị kiến thức trước khi tham gia kinh doanh trên thương trường.

- *Về số hộ kinh doanh đăng ký thành lập mới*: trong giai đoạn 2011-2020, số hộ kinh doanh thành lập mới tăng mạnh theo các năm, từ hơn 80 nghìn hộ kinh doanh đăng ký thành lập mới năm 2011 đã tăng lên 180,172 nghìn hộ năm 2020 và cao hơn rất nhiều so với số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới. Riêng năm 2020 do ảnh hưởng bởi đại dịch Covid 19, số hộ kinh doanh đóng cửa, tạm ngừng kinh doanh lên tới 178.428 hộ (*Bảng 2.2 Phụ lục 3*). Điều này cho thấy mô hình hộ kinh doanh vẫn là mô hình có nhiều "lợi thế" được ưu tiên lựa chọn của đa số những người có nhu cầu khởi nghiệp.

- *Về phân bố hộ kinh doanh theo vùng*: Hộ kinh doanh phân bố ở tất cả các vùng, miền trên cả nước nhưng tập trung nhiều ở các các vùng kinh tế phát triển như Đồng bằng sông Hồng 25,1%, Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung 23,09% và có xu hướng giảm trong giai đoạn 2011-2020. Vùng Trung du và miền núi phía Bắc, Tây Nguyên có số lượng hộ kinh doanh khá ít, lần lượt là 9,34% và 5% nhưng có xu hướng tăng trong giai đoạn 2011-2020 (*Bảng 2.3 Phụ lục 3*).

- *Về phân bố hộ kinh doanh theo ngành nghề, lĩnh vực hoạt động*: Hộ kinh doanh hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực thương mại và dịch vụ, chiếm đến 83,3% trong tổng số hộ kinh doanh năm 2020 và có xu hướng tăng theo từng năm trong giai đoạn 2011-2020 (tập trung nhiều tại lĩnh vực bán buôn, bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác, dịch vụ lưu trú, ăn uống). Số hộ kinh doanh trong lĩnh vực công nghiệp, xây dựng chỉ chiếm 16,7% trong tổng số hộ kinh doanh năm 2020 và có xu hướng giảm dần theo từng năm (*Bảng 2.4 Phụ lục 3*). Điều này phản ánh đúng bản chất hộ kinh doanh hoạt động nhỏ lẻ, phục vụ nhu cầu trao đổi, mua bán cung như cung cấp những sản phẩm, dịch vụ thiết yếu phục vụ cuộc sống hằng ngày của người dân.

- Về mật độ hộ kinh doanh: mật độ hộ kinh doanh bình quân/1000 người dân trong giai đoạn 2011-2020 có xu hướng tăng nhẹ trên phạm vi cả nước cũng như từng vùng. Trên phạm vi cả nước, số hộ kinh doanh bình quân/1000 người dân đã tăng từ 48,22 hộ năm 2011 lên 53,3 hộ năm 2020 (*Bảng 2.5 Phụ lục 3*).

- Về quy mô hộ kinh doanh: Mặc dù quy mô vốn và tài sản bình quân của hộ kinh doanh có tăng trong giai đoạn 2011-2020 nhưng nếu xét theo tiêu chí xác định quy mô doanh nghiệp nhỏ và vừa tại Nghị định số 80/2021/NĐ-CP, hộ kinh doanh có quy mô thuộc loại siêu nhỏ và mang “dáng dấp” của cá nhân kinh doanh.

+ Quy mô lao động: Giai đoạn 2011-2020, số lao động trung bình/hộ kinh doanh chỉ đạt 1,68 lao động/hộ không thay đổi đáng kể qua các năm; trong đó lĩnh vực công nghiệp, xây dựng có 2,37 lao động/hộ, lĩnh vực thương mại, dịch vụ có 1,54 lao động/hộ (*Bảng 2.6 Phụ lục 3*). Đồng thời, số hộ kinh doanh có dưới 2 lao động chiếm 57,8% tổng số hộ kinh doanh, số hộ kinh doanh có từ 2 đến 5 lao động chiếm 40,4%, số hộ kinh doanh có từ 10 lao động trở lên chỉ chiếm 0,29%.

+ Quy mô vốn và tài sản: Quy mô vốn và tài sản cố định bình quân của hộ kinh doanh đã được cải thiện trong giai đoạn từ 2011-2021. Tính toán từ số liệu tại Tổng điều tra kinh tế năm 2021 của Tổng cục Thống kê cho thấy, giá trị tài sản cố định/hộ kinh doanh đã tăng từ 96,1 triệu đồng/hộ năm 2010 lên 107 triệu đồng/hộ năm 2017 và tăng lên 111,17 triệu đồng/hộ năm 2021. Tương tự, nguồn vốn cũng tăng từ 134,82 triệu đồng/hộ năm 2010 lên 178,12 triệu đồng/hộ năm 2017 và tăng lên 206 triệu đồng/hộ năm 2021 (*Hình 2.1 Phụ lục 3*).

- Về kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh: Xét trung bình trên phạm vi cả nước cho thấy doanh thu bình quân/hộ kinh doanh và doanh thu bình quân/lao động đã cải thiện đáng kể theo từng năm. Theo đó doanh thu bình quân/hộ kinh doanh đã tăng từ 290 triệu đồng/hộ năm 2010 lên 624,3 triệu đồng/hộ năm 2021 (gấp 2,15 lần so với năm 2010) và doanh thu bình quân/lao động cũng tăng từ 160 triệu đồng/lao động năm 2010 lên 381,5 triệu đồng/lao động năm 2021 (gấp 2,4 lần so với năm 2010) (*Hình 2.2 Phụ lục 3*).

### 2.1.3. Vai trò của hộ kinh doanh trong nền kinh tế Việt Nam

*Thứ nhất*, khu vực hộ kinh doanh tạo việc làm, thu nhập, cải thiện cuộc sống cho người lao động, đặc biệt là người lao động có trình độ và kỹ năng thấp hơn so với khu vực doanh nghiệp, qua đó góp phần giải quyết các vấn đề an sinh xã hội. Giai đoạn trước 2015, hộ kinh doanh luôn là nơi tạo ra nhiều việc làm nhất so với khu vực doanh nghiệp, từ hơn 7.412,6 nghìn lao động năm 2011 lên 9.048,8 nghìn lao động năm 2019. Tỷ trọng lao động trong hộ kinh doanh chiếm gần 40% tổng số lao động làm việc trong các tổ chức kinh doanh.

Hiện nay, mặc dù không còn là khu vực tạo việc làm nhiều nhất trong nền, các hộ kinh doanh tại Việt Nam vẫn tạo ra khoảng gần 9 triệu việc làm, chiếm khoảng 20% tổng số việc làm của toàn bộ nền kinh tế. Số liệu thống kê những

năm qua cho thấy, lao động làm việc tại các hộ kinh doanh luôn chiếm 37 - 41% tổng lao động của các tổ chức kinh doanh, cao hơn nhiều so với doanh nghiệp nhà nước<sup>13</sup> (khoảng 31-33%) cũng như doanh nghiệp FDI (17-27%) (Hình 2.5 Phụ lục 3)

*Thứ hai*, trong khu vực kinh tế tư nhân, hộ kinh doanh đóng góp đáng kể vào tăng trưởng GDP so với khu vực doanh nghiệp. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, hằng năm, khu vực kinh tế cá thể, hộ kinh doanh đóng góp khoảng 30% GDP, cao hơn rất nhiều đóng góp của khu vực kinh tế tư nhân (doanh nghiệp đăng ký chính thức theo Luật Doanh nghiệp). Xét về số tuyệt đối, đóng góp của kinh tế cá thể giai đoạn 2011-2020 (theo giá so sánh) tăng từ 748.826 tỷ đồng lên 1.195.074 tỷ đồng, đạt tốc độ tăng bình quân 5,62%/năm (Hình 2.6 Phụ lục 3).

Tuy nhiên, đóng góp của hộ kinh doanh vào thu ngân sách nhà nước rất hạn chế. Theo Tổng điều tra kinh tế năm 2017 của Tổng Cục thống kê, năm 2015, tổng thu ngành thuế đạt khoảng 744.800 tỷ đồng thì số thu đối với hộ kinh doanh chỉ 14.200 tỷ đồng, chiếm tỷ lệ 1,9% trong tổng thu. Năm 2016, tổng thu ngành thuế đạt khoảng 818.300 tỷ đồng thì số thu đối với hộ kinh doanh chỉ 15.570 tỷ đồng, chiếm tỷ lệ 1,9% trong tổng thu. Năm 2017, tổng thu ngành thuế đạt khoảng 919.300 tỷ đồng thì số thu đối với hộ kinh doanh chỉ 16.300 tỷ đồng, chiếm tỷ lệ 1,66% trong tổng thu; và năm 2018, tổng thu ngành thuế đạt khoảng 1.118.600 tỷ đồng thì số thu đối với hộ kinh doanh chỉ 18.000 tỷ đồng, chiếm tỷ lệ 1,61% trong tổng thu (Hình 2.7 Phụ lục 3).

*Thứ ba*, với mô hình khởi sự kinh doanh phổ biến nhất hiện nay, hộ kinh doanh là nguồn động lực quan trọng thúc đẩy cạnh tranh, khơi nguồn tinh thần kinh doanh. Theo thống kê, số lượng hộ kinh doanh hiện nay (5,2 triệu), gấp gần 6 lần so với số doanh nghiệp đang hoạt động, là một trong các thành phần trực tiếp cạnh tranh với doanh nghiệp quy mô siêu nhỏ trong nền kinh tế. Bên cạnh đó, do đặc thù hộ kinh doanh là mô hình đơn giản, dễ dàng gia nhập cũng như rút lui khỏi thị trường, dễ dàng điều chỉnh quy mô hoạt động cũng như công nghệ, dễ dàng chuyển nhượng (đặc biệt là về cơ sở vật chất, công nghệ hay thương hiệu...) nên hộ kinh doanh là đối tượng linh hoạt và nhanh chóng nhất trong việc thích nghi với thay đổi của thị trường; là mô hình được nhiều người lựa chọn để thử nghiệm hoạt động kinh doanh trước khi có thể hoạt động kinh doanh chính thức ở quy mô lớn hơn.

*Thứ tư*, hộ kinh doanh là kênh huy động các nguồn lực nhàn rỗi đưa vào phục vụ cho phát triển kinh tế- xã hội đất nước. Chủ hộ kinh doanh chủ yếu sử dụng vốn tự có (vốn huy động từ người thân, bạn bè) và rất linh hoạt, chủ động trong việc thuê thêm hoặc cắt giảm lao động làm việc nên đã huy động được lượng lớn nguồn lực (nhân lực, vật lực) dồi dào trong xã hội đưa vào sản xuất, kinh doanh, phát triển kinh tế.

<sup>13</sup> Trước năm 2015, DNNN bao gồm cả doanh nghiệp có cổ phần nhà nước chiếm trên 50% vốn điều lệ.

*Thứ năm*, hộ kinh doanh góp phần thực hiện các mục tiêu bình đẳng giới, trao quyền cho phụ nữ, duy trì phát triển các ngành, nghề truyền thống. Theo Tổng điều tra kinh tế năm 2021 của Tổng cục Thống kê, có 50,6% lao động của hộ kinh doanh là nữ, tương ứng với hơn 4,4 triệu người. Trong khi đó tỷ lệ ở trong các doanh nghiệp là 46,1% và trong hợp tác xã là 29,1%. Rất nhiều hộ kinh doanh là do phụ nữ làm chủ hộ và có kết quả kinh doanh tốt. Bên cạnh đó, với số lượng lớn các làng nghề trên phạm vi cả nước, hoạt động kinh doanh tại các làng nghề chủ yếu là hộ kinh doanh, doanh nghiệp siêu nhỏ. Làng nghề gắn với tên tuổi của một hay nhiều nghệ nhân, thông thường họ là chủ hộ kinh doanh, đã góp phần quan trọng vào sự phát triển và bảo tồn nghề truyền thống theo hình thức cha truyền, con nối, có sự kế thừa, đào tạo và truyền dạy cho thế hệ chủ hộ tiếp theo.

#### **2.1.4. Một số tồn tại, hạn chế của hộ kinh doanh**

Bên cạnh những đóng góp tích cực cho nền kinh tế Việt Nam, hộ kinh doanh còn một số tồn tại, cụ thể:

*Thứ nhất*, hộ kinh doanh thường hoạt động không bền vững, sức chống chịu hạn chế, dễ bị tổn thương. Với mô hình kinh doanh nhỏ lẻ, manh mún, nguồn lực hạn chế, khó tiếp cận được nguồn hỗ trợ chính thống từ các tổ chức khác; nên hoạt động hộ kinh doanh không bền vững, dễ bị chấm dứt nếu chủ hộ chết, tai nạn, bệnh tật.... Bên cạnh đó, hộ kinh doanh sử dụng ít lao động, chủ yếu là lao động trong gia đình, trình độ học vấn trung bình của chủ hộ kinh doanh không cao nên nhiều hộ kinh doanh có sức chống chịu hạn chế, dễ bị tổn thương trước những thay đổi của môi trường kinh doanh<sup>14</sup>.

*Thứ hai*, tính minh bạch trong sản xuất kinh doanh và tuân thủ pháp luật của hộ kinh doanh chưa cao; tỷ lệ hộ kinh doanh có giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh thấp. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, năm 2022 chỉ có khoảng 29%, số lượng hộ kinh doanh có giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, 65,7% hộ kinh doanh chưa đăng ký kinh doanh. Tương tự, số liệu thu thuế của Tổng cục Thuế cũng cho thấy, số lượng hộ kinh doanh có ghi nhận đóng thuế năm 2022 đạt hơn 1,9 triệu hộ (chiếm 36,5%) trong tổng số gần 5,2 triệu hộ kinh doanh là khá thấp. Bên cạnh đó, còn nhiều hộ kinh doanh vi phạm quy định về phòng cháy chữa cháy, an ninh trật tự, an toàn thực phẩm, vệ sinh môi trường... gây ô nhiễm môi trường nhất là tại các làng nghề.

*Thứ ba*, kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các hộ kinh doanh còn hạn chế, đóng góp cho ngân sách chưa tương xứng và vai trò trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa khá mờ nhạt. Đặc thù mô hình hộ kinh doanh là kinh doanh nhỏ lẻ, manh mún, nguồn lực hạn chế nên phần lớn hoạt động kinh doanh tập trung vào lĩnh vực kinh doanh sinh lời nhanh, đòi hỏi ít vốn đầu tư do

<sup>14</sup> Trong năm 2020, dưới tác động của đại dịch COVID-19, số lượng hộ kinh doanh đã giảm 177.220 hộ so với năm 2019; đồng thời với các biện pháp giãn cách xã hội, cách ly, phong tỏa, v.v hàng hàng trăm nghìn hộ kinh doanh phải tạm dừng hoạt động; ngay lập tức ảnh hưởng trực tiếp tới việc làm, thu nhập của rất nhiều hộ gia đình, người lao động...

đó giá trị gia tăng thấp. Năng suất lao động của hộ kinh doanh cũng hạn chế, thấp hơn nhiều so với khu vực doanh nghiệp. Đóng góp vào ngân sách nhà nước của hộ kinh doanh khá khiêm tốn và có tỷ lệ giảm dần. Theo số liệu của Tổng cục Thuế, tỷ lệ số thu của hộ kinh doanh cá thể trong tổng số thu của ngành thuế giảm dần qua các năm, từ tỷ lệ 1,9% (2015, 2016), xuống 1,66% (2017) và 1,61% (2018).

*Thứ tư*, nhiều hộ kinh doanh quy mô lớn nhưng không muốn chuyển đổi hình thức hoạt động sang mô hình có tính bền vững hơn vì những “lợi thế” riêng có của hộ kinh doanh. Mặc dù đã có các quy định bắt buộc hay khuyến khích hộ kinh doanh phải chuyển thành doanh nghiệp<sup>15</sup>, tuy nhiên, thực tế số hộ kinh doanh chuyển đổi lên doanh nghiệp tính đến cuối năm 2023 chỉ đạt gần 5.200 hộ so với 5,2 triệu hộ kinh doanh là hầu như không đáng kể.

*Thứ năm*, quản lý nhà nước đối với hộ kinh doanh chưa hiệu lực, hiệu quả, nhiều hộ kinh doanh vi phạm quy định về Phòng cháy chữa cháy, an ninh trật tự, an toàn thực phẩm, gây ô nhiễm môi trường nhất là tại các làng nghề.

## **2.2. Khung pháp luật hiện hành về quản lý hoạt động hộ kinh doanh**

### **2.2.1 Về việc gia nhập thị trường của hộ kinh doanh**

Hiện nay, pháp luật điều chỉnh việc gia nhập thị trường của hộ kinh doanh (quyền kinh doanh, quyền thuê lao động, đăng ký thành lập) được quy định tại Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 04/01/2021 về đăng ký doanh nghiệp và các Thông tư số 01/2021/TT-BKHĐT ngày 16/3/2021 hướng dẫn về đăng ký doanh nghiệp, Thông tư số 02/2023/TT-BKHĐT ngày 18/4/2023 sửa đổi bổ sung một số điều của Thông tư số 01/2021/TT-BKHĐT, cụ thể:

#### *2.2.1.1 Về quyền kinh doanh*

Theo quy định tại Nghị định số 01/2021/NĐ-CP, quyền kinh doanh của hộ kinh doanh đã được mở rộng hơn so với các quyền của hộ kinh doanh giai đoạn trước khi ban hành Luật Doanh nghiệp 2020 và tương đồng với quyền kinh doanh của doanh nghiệp tư nhân (hộ kinh doanh được lựa chọn ngành nghề, mặt hàng kinh doanh phù hợp với điều kiện và khả năng và không thuộc ngành, lĩnh vực pháp luật cấm; được hoạt động kinh doanh tại nhiều địa điểm; được thuê lao động theo nhu cầu) nhưng vẫn bị hạn chế hơn so với công ty cổ phần, công ty TNHH (hộ kinh doanh không được hoạt động tại một số ngành nghề yêu cầu điều kiện kinh doanh như tín dụng, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản... do pháp luật yêu cầu tổ chức kinh doanh phải có tư cách pháp nhân và vốn điều lệ không được thấp hơn mức vốn pháp định).

<sup>15</sup> Ngay từ năm 1999, quy định về chuyển đổi hộ kinh doanh thành doanh nghiệp, đăng ký và hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp đã được ban hành theo hướng khuyến khích; Luật Doanh nghiệp 2005, 2014 quy định các hộ kinh doanh sử dụng thường xuyên từ 10 lao động trở lên phải đăng ký thành lập doanh nghiệp; Luật Hỗ trợ DNNVV năm 2017 quy định một loạt các giải pháp hỗ trợ miễn phí cho DNNVV khi chuyển đổi từ hộ kinh doanh.

Ngoài ra, cũng có sự khác nhau trong thẩm quyền quy định ngành nghề kinh doanh: đối với hộ kinh doanh (quy định tại Thông tư của Bộ trưởng), trong khi doanh nghiệp (quy định tại Nghị định của Chính phủ); thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh: cơ quan cấp huyện (Phòng Tài chính - Kế hoạch thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện) cấp giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh, cơ quan cấp tỉnh (Phòng Đăng ký kinh doanh thuộc Sở Kế hoạch và Đầu tư) cấp giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp.

### 2.2.1.2 Về quyền thuê lao động của hộ kinh doanh

Hộ kinh doanh không còn bị hạn chế số lượng lao động được thuê<sup>16</sup> như giai đoạn trước khi Luật Doanh nghiệp 2020 ban hành; quyền này của hộ kinh doanh tương tự như quyền của doanh nghiệp và được ghi nhận là một sự “cởi trói” cho các hộ kinh doanh, đặc biệt là những cơ sở hoạt động trong các lĩnh vực, ngành nghề cần thuê nhiều lao động.

### 2.2.1.3 Về đăng ký, tạm dừng hoạt động của hộ kinh doanh

- Hiện nay, việc đăng ký kinh doanh quy định tại Nghị định số 01/2021/NĐ-CP, theo đó có 02 đối tượng là (i) Cá nhân, (ii) Các thành viên hộ gia đình<sup>17</sup> đăng ký hộ kinh doanh và phải chọn một địa điểm để đăng ký trụ sở hộ kinh doanh. Ngoài ra, Nghị định cũng quy định đối tượng không phải đăng ký thành lập hộ kinh doanh<sup>18</sup> và đối tượng không được thành lập hộ kinh doanh<sup>19</sup>. Theo đó, đối tượng được thành lập hộ kinh doanh rộng hơn đối tượng tham gia thành lập doanh nghiệp (bao gồm cả các đối tượng bị cấm thành lập doanh nghiệp quy định tại các điểm a, b, c, d khoản 2 Điều 17 Luật Doanh nghiệp 2020<sup>20</sup>); và cũng không khống chế số lượng người có thể tham gia thành

<sup>16</sup> Hộ kinh doanh chỉ được thuê không quá 10 người lao động theo quy định tại Luật Doanh nghiệp năm 2005, 2014.

<sup>17</sup> Khoản 1 Điều 79 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP

<sup>18</sup> Khoản 2 Điều 79 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP: gồm hộ gia đình sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, làm muối và những người bán hàng rong, quà vặt, buôn chuyên, kinh doanh lưu động, kinh doanh thời vụ, làm dịch vụ có thu nhập thấp không phải đăng ký hộ kinh doanh, trừ trường hợp kinh doanh các ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.

<sup>19</sup> Khoản 1 Điều 80 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP: gồm người chưa thành niên, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự; người bị mất năng lực hành vi dân sự; người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi; người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự, bị tạm giam, đang chấp hành hình phạt tù, đang chấp hành biện pháp xử lý hành chính tại cơ sở cai nghiện bắt buộc, cơ sở giáo dục bắt buộc hoặc đang bị Tòa án cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định; các trường hợp khác theo quy định của pháp luật có liên quan.

<sup>20</sup> Khoản 2 Điều 17 Luật Doanh nghiệp 2020: a) Cơ quan nhà nước, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân sử dụng tài sản nhà nước để thành lập doanh nghiệp kinh doanh thu lợi riêng cho cơ quan, đơn vị mình; b) Cán bộ, công chức, viên chức theo quy định của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức; c) Sĩ quan, hạ sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân, viên chức quốc phòng trong các cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân Việt Nam; sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp, công nhân công an trong các cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân Việt Nam, trừ người được cử làm đại diện theo ủy quyền để quản lý phần vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp hoặc quản lý tại doanh nghiệp nhà nước và d) Cán bộ lãnh đạo, quản lý nghiệp vụ trong doanh nghiệp nhà nước theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 88 của Luật này, trừ người được cử làm đại diện theo ủy quyền để quản lý phần vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp khác.

lập hộ kinh doanh. Đây là một lợi thế của loại hình hộ kinh doanh so với doanh nghiệp tư nhân do một cá nhân làm chủ<sup>21</sup>.

- Về điều kiện kinh doanh cũng có khác biệt giữa hộ kinh doanh và doanh nghiệp.

+ Về tạm ngừng kinh doanh ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện: Đối với hộ kinh doanh, Cơ quan đăng ký kinh doanh cấp huyện yêu cầu hộ kinh doanh tạm ngừng kinh doanh ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện khi phát hiện hộ kinh doanh không đáp ứng đủ điều kiện kinh doanh. Trong khi đó, đối với doanh nghiệp, Phòng Đăng ký kinh doanh chỉ ra thông báo tạm ngừng kinh doanh đối với doanh nghiệp khi nhận được văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc doanh nghiệp không đáp ứng điều kiện kinh doanh.

+ Về thông báo lập địa điểm kinh doanh: Hộ kinh doanh phải thông báo cho cơ quan quản lý thuế, cơ quan quản lý thị trường nơi tiến hành hoạt động kinh doanh đối với các địa điểm kinh doanh ngoài địa điểm là trụ sở chính. Trong khi đó doanh nghiệp chỉ gửi thông báo lập địa điểm kinh doanh đến Phòng Đăng ký kinh doanh nơi đặt địa điểm kinh doanh.

- Quyền và nghĩa vụ của chủ hộ kinh doanh, thành viên hộ gia đình tham gia đăng ký hộ kinh doanh: hiện nay, pháp luật mới chỉ quy định quyền, nghĩa vụ của chủ hộ kinh doanh; chưa quy định cụ thể trách nhiệm của từng thành viên hộ gia đình trong trường hợp hộ kinh doanh do một hộ gia đình làm chủ nên dễ dẫn đến những xung đột, tranh chấp nội bộ. Trong khi đó mô hình hộ gia đình kinh doanh giống với mô hình công ty hợp danh chỉ có các thành viên hợp danh, nhưng công ty hợp danh đã có các quy định đầy đủ, rõ ràng về trách nhiệm của từng thành viên hợp danh tại Luật Doanh nghiệp.

- Hồ sơ đề nghị đăng ký hộ kinh doanh đối với trường hợp một cá nhân đăng ký kinh doanh tương tự hồ sơ đăng ký thành lập doanh nghiệp tư nhân; hồ sơ đăng ký thành lập hộ kinh doanh do các thành viên trong gia đình ủy quyền cho 1 người trong gia đình làm đại diện thì đơn giản hơn so với công ty hợp danh chỉ có các thành viên hợp danh và cũng đơn giản hơn hồ sơ đăng ký thành lập công ty cổ phần, công ty TNHH (do không phải cung cấp điều lệ công ty, giấy chứng nhận đầu tư nếu có vốn đầu tư nước ngoài, các văn bản ủy quyền, quyết định thành lập...)

- Nội dung đăng ký hộ kinh doanh so với nội dung đăng ký kinh doanh của các loại hình doanh nghiệp khác cũng đơn giản hơn do không phải kê khai thông tin về đăng ký thuế, thông tin về kế toán trưởng, đăng ký xuất nhập khẩu và tham gia hoạt động theo dự án BOT/BTO/BT...

- Quy trình đăng ký hộ kinh doanh thực hiện theo hình thức trực tiếp hoặc trực tuyến tương tự như đăng ký doanh nghiệp. Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh của hộ kinh doanh được phân cấp cho Phòng tài chính

<sup>21</sup> Điều 188 Luật Doanh nghiệp 2020: chỉ được một cá nhân làm chủ doanh nghiệp tư nhân.

– kế hoạch quận, huyện; còn doanh nghiệp đăng ký tại Phòng đăng ký kinh doanh thuộc Sở Kế hoạch và Đầu tư.

\* Ngoài đối tượng hộ kinh doanh đăng ký hoạt động theo quy định Nghị định số 01/2021/NĐ-CP, qua làm việc với Tổng cục Thuế cho thấy,<sup>22</sup> hiện nay xuất hiện các cá nhân kinh doanh, nhóm cá nhân kinh doanh thực hiện các hoạt động kinh doanh như (i) Cá nhân cho thuê tài sản (thuê và cho thuê nhà...), cá nhân khai thuê thay, nộp thuế thay cho cá nhân, (ii) Cá nhân chuyên nhượng tên miền internet quốc gia Việt Nam “.vn”, (iii) Cá nhân trực tiếp ký hợp đồng đại lý với doanh nghiệp xổ số, doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp bán hàng đa cấp, (iv) Cá nhân hợp tác kinh doanh với tổ chức (mô hình Grab, Bee...), (v) Cá nhân có hoạt động thương mại điện tử, bao gồm cả trường hợp cá nhân có thu nhập từ sản phẩm, dịch vụ nội dung thông tin số theo quy định của pháp luật về thương mại điện tử (Tictoker, facebooker...). Các cá nhân, nhóm cá nhân kinh doanh này chưa được quy định tại các văn bản pháp luật về quản lý kinh doanh nhưng có tham gia hoạt động kinh doanh và có phát sinh thu nhập. Do đó, ngành thuế đang xếp nhóm này vào nhóm hộ kinh doanh và thu các khoản thuế tương tự như hộ kinh doanh.

Năm nhóm cá nhân kinh doanh này không có địa điểm kinh doanh cụ thể, cố định; do đó không đáp ứng đầy đủ tiêu chí đăng ký hộ kinh doanh theo quy định tại Nghị định 01/2021/NĐ-CP, nên chưa phải thực hiện đăng ký kinh doanh. Việc chưa có quy định pháp lý đối với 05 nhóm cá nhân kinh doanh này đã gây khó khăn trong công tác quản lý, hỗ trợ của nhà nước cũng như là rào cản tiếp cận các nguồn lực hỗ trợ của cá nhân kinh doanh. Đây là “khoảng trống” pháp lý mà các cơ quan quản lý cần nghiên cứu, hoàn thiện.

### 2.2.2. Về hoạt động của hộ kinh doanh

Pháp luật điều chỉnh hoạt động của hộ kinh doanh được quy định tại nhiều văn bản khác nhau nhưng có 03 văn bản liên quan trực tiếp đến hoạt động hộ kinh doanh là Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 04/01/2021 về đăng ký doanh nghiệp, Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 01/6/2021 của Bộ Tài chính 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 và Thông tư số 88/2021/TT-BTC ngày 11/10/2021 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ kế toán cho các hộ và cá nhân kinh doanh.

Bên cạnh đó, trong quá trình hoạt động, tùy ngành nghề, lĩnh vực, hộ kinh doanh còn cần tuân thủ thêm một số quy định như Nghị định số 136/2020/NĐ-CP ngày 24/11/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật phòng cháy và chữa cháy và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng cháy và chữa cháy; Nghị định số 96/2016/NĐ-CP ngày 1/7/2016 của Chính phủ quy định điều kiện về an ninh, trật tự đối với một

<sup>22</sup> Theo quy định tại Điều 2 Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 16/2021 của Bộ Tài chính hướng dẫn về thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, có 07 đối tượng phải chịu thuế gồm 02 đối tượng phải đăng ký kinh doanh theo quy định tại Nghị định số 01/2021/NĐ-CP và 05 cá nhân kinh doanh.

số ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện; Nghị định số 15/2018/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật an toàn thực phẩm..., cụ thể:

### 2.2.2.1 Về tổ chức quản lý hộ kinh doanh

- Đối với việc tổ chức quản lý điều hành hoạt động hộ kinh doanh: Nghị định số 01/2021/NĐ-CP quy định chủ hộ kinh doanh là người toàn quyền quyết định cơ cấu tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh của hộ, ngay cả với trường hợp hộ gia đình đăng ký kinh doanh<sup>23</sup>; chủ hộ kinh doanh được thuê người quản lý, điều hành hoạt động kinh doanh của hộ<sup>24</sup> tương tự như doanh nghiệp.

- Đối với việc quản lý lao động của hộ kinh doanh: hiện chưa có quy định cụ thể trách nhiệm của hộ kinh doanh đối với lao động của hộ kinh doanh, so với các quy định tương tự đã có đối với doanh nghiệp. Điều này gây lúng túng cho hộ kinh doanh trong quá trình thực hiện và trong một số trường hợp chưa bảo đảm được quyền lợi của người lao động như: giao kết hợp đồng lao động giữa chủ hộ kinh doanh và người lao động, việc đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động của hộ kinh doanh; quyền được đào tạo, quyền đảm bảo an toàn vệ sinh lao động, quyền thành lập tổ chức công đoàn... Hiện nay, Luật Bảo hiểm xã hội đang được sửa đổi bổ sung, theo đó đã bổ sung thêm đối tượng đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc là chủ hộ kinh doanh.

- Đối với việc quản lý phòng cháy chữa cháy của hộ kinh doanh: thực hiện theo quy định tại Nghị định số 136/2020/NĐ-CP ngày 24/11/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật phòng cháy và chữa cháy và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng cháy và chữa cháy. Theo đó, hộ kinh doanh là đối tượng bắt buộc phải thực hiện các quy định về phòng cháy chữa cháy, nhưng có sự phân cấp quản lý theo quy mô của hộ kinh doanh (cơ sở do công an quản lý, cơ sở do Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý...).

- Đối với việc quản lý an ninh trật tự (chỉ áp dụng khi hộ kinh doanh có kinh doanh ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện): thực hiện theo quy định tại Nghị định số 96/2016/NĐ-CP ngày 1/7/2016 của Chính phủ quy định điều kiện về an ninh, trật tự đối với một số ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện và Nghị định số 56/2023/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung Nghị định số 96/2016/NĐ-CP. Theo đó cũng có sự phân cấp quản lý theo quy mô của hộ kinh doanh (Phòng Cảnh sát quản lý hành chính về trật tự xã hội Công an các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Công an cấp huyện thuộc các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương...).

- Đối với việc quản lý vệ sinh an toàn thực phẩm: thực hiện theo quy định tại Nghị định số 15/2018/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật an toàn

<sup>23</sup> Quyết định được đưa ra chủ yếu dựa trên sự tự thống nhất, bàn bạc của các thành viên trong hộ và chủ hộ là người đại diện ra quyết định cũng như thực hiện các nghĩa vụ về thuế, tài chính, hoạt động kinh doanh và giải quyết việc dân sự cho hộ.

<sup>24</sup> Tuy nhiên chủ hộ vẫn chịu trách nhiệm toàn diện đối với các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác phát sinh từ hoạt động kinh doanh

thực phẩm. Theo đó, hộ kinh doanh được phân loại là cơ sở kinh doanh thực phẩm nhỏ lẻ<sup>25</sup> nên không thuộc diện cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm, tuy nhiên phải tuân thủ các yêu cầu về điều kiện bảo đảm an toàn thực phẩm tương ứng; tức là hộ kinh doanh không phải xin các giấy phép liên quan đến an toàn thực phẩm như doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh lĩnh vực tương tự.

#### 2.2.2.2 Về góp vốn, thủ tục góp vốn, rút vốn

Quyền góp vốn của chủ hộ kinh doanh mở rộng hơn so với chủ doanh nghiệp tư nhân do chủ hộ được quyền góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp trong doanh nghiệp với tư cách cá nhân<sup>26</sup>; trong khi đó, doanh nghiệp tư nhân không có quyền góp vốn thành lập hoặc mua cổ phần, phần vốn góp trong công ty hợp danh, công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần<sup>27</sup>.

Về thủ tục góp vốn thì cả chủ hộ kinh doanh cũng như chủ doanh nghiệp tư nhân chỉ phải tự kê khai và đăng ký vốn đầu tư; đơn giản hơn nhiều so với thủ tục góp vốn đối với các loại hình công ty hợp danh có thành viên góp vốn và thành viên hợp danh, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần.

Về việc rút vốn của hộ kinh doanh cũng đơn giản hơn nhiều so với doanh nghiệp tư nhân<sup>28</sup> hay các loại hình doanh nghiệp khác do không phải báo cáo cơ quan chức năng, không phải ghi chép sổ sách kế toán và có thể rút toàn bộ hoặc một phần tùy chủ hộ kinh doanh quyết định. Việc rút vốn của hộ kinh doanh nhiều khi khó tách bạch với cuộc sống tiêu dùng của chính chủ hộ gây nên sự không minh bạch, rõ ràng trong hoạt động.

#### 2.2.2.3 Về chính sách quản lý thuế, hóa đơn

Có thể nói chính sách thuế đối với hộ kinh doanh không có nhiều khác biệt so với doanh nghiệp. Theo Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 và các văn bản hướng dẫn thi hành<sup>29</sup>, hộ kinh doanh cũng chịu 07 sắc thuế giống như doanh

<sup>25</sup> Điều 12 Nghị định số 15/2018/NĐ-CP: Các cơ sở không thuộc diện cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm gồm: Sản xuất ban đầu nhỏ lẻ; Sản xuất, kinh doanh thực phẩm không có địa điểm cố định; Sơ chế nhỏ lẻ; Kinh doanh thực phẩm nhỏ lẻ; Kinh doanh thực phẩm bao gói sẵn; Sản xuất, kinh doanh dụng cụ, vật liệu bao gói, chứa đựng thực phẩm; Nhà hàng trong khách sạn; Bếp ăn tập thể không có đăng ký ngành nghề kinh doanh thực phẩm; Kinh doanh thức ăn đường phố; Cơ sở đã được cấp một trong các Giấy chứng nhận: Thực hành sản xuất tốt (GMP), Hệ thống phân tích mối nguy và điểm kiểm soát tới hạn (HACCP), Hệ thống quản lý an toàn thực phẩm ISO 22000, Tiêu chuẩn thực phẩm quốc tế (IFS), Tiêu chuẩn toàn cầu về an toàn thực phẩm (BRC), Chứng nhận hệ thống an toàn thực phẩm (FSSC 22000) hoặc tương đương còn hiệu lực.

<sup>26</sup> Khoản 2 Điều 80 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP

<sup>27</sup> Khoản 4 Điều 188 Luật Doanh nghiệp 2020

<sup>28</sup> Theo quy định tại khoản 3 Điều 189 Luật doanh nghiệp 2020, chủ doanh nghiệp tư nhân có quyền rút vốn bằng hình thức giảm vốn. Việc giảm vốn phải được ghi chép đầy đủ vào sổ kế toán và đăng ký với cơ quan đăng ký kinh doanh.

<sup>29</sup> Nghị định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý thuế; Nghị định số 123/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định về hóa đơn, chứng từ; Nghị định số 91/2022/NĐ-CP ngày 30/10/2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý thuế; Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 01/6/2021 của Bộ Tài chính 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; Thông tư số 78/2021/TT-BTC ngày 17/9/2021 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Quản lý thuế ngày 13/6/2019, Nghị định số

nghiệp bao gồm (i) Lệ phí môn bài, (ii) Thuế giá trị gia tăng, (iii) Thuế thu nhập cá nhân, (iv) Thuế tiêu thụ đặc biệt (nếu kinh doanh hàng hóa tiêu thụ đặc biệt), (v) Lệ phí trước bạ (vi) Thuế tài nguyên, (vii) Thuế xuất nhập khẩu; trong đó có ba loại thuế, phí chủ yếu mà hộ kinh doanh phải nộp khi có hoạt động kinh doanh phát sinh doanh thu là lệ phí môn bài<sup>30</sup> (lệ phí mà bất kỳ một đơn vị kinh doanh nào cũng phải nộp), thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân theo phương pháp kê khai<sup>31</sup> và phương pháp khoán. Đối với hộ kinh doanh có doanh thu dưới 100 triệu đồng/năm thì thuộc trường hợp không phải nộp thuế GTGT và không phải nộp thuế TNCN theo quy định pháp luật về thuế GTGT và thuế TNCN. Đối với hộ kinh doanh có doanh thu trên 100 triệu đồng/năm thì thuộc trường hợp phải nộp thuế. Bốn loại thuế còn lại chỉ phát sinh nếu hộ kinh doanh có hoạt động thuộc phạm vi điều chỉnh của các sắc thuế này.

Triển khai pháp luật quản lý thuế, để đảm bảo công bằng với các đối tượng kinh doanh khác, ngành thuế đã và đang thu thuế 07 đối tượng gồm 02 đối tượng đăng ký mô hình hộ kinh doanh theo quy định tại khoản 1 Điều 79 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP và 05 đối tượng cá nhân kinh doanh chưa có pháp luật hướng dẫn việc đăng ký kinh doanh như phân tích ở trên. Như vậy, ngành thuế đang “ứng xử” với 05 nhóm cá nhân kinh doanh này tương tự như hộ kinh doanh, thực hiện thu thuế giá trị gia tăng cũng như thuế thu nhập cá nhân.

Theo thống kê của Tổng Cục thuế, số thu ngân sách từ nhóm hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh không cao so với các khoản thu khác (chỉ chiếm khoảng 1,5% tổng thu ngân sách nhà nước); nhưng với số lượng hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh rất lớn, việc ứng xử công bằng, minh bạch trong quản lý là cần thiết nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững của mô hình kinh doanh này, qua đó đảm bảo ổn định tình hình kinh tế, chính trị, xã hội của người dân, đặc biệt là các khu vực đông dân cư tại thành phố lớn, chợ đầu mối, khu vực người Hoa...

123/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định về hóa đơn, chứng từ; Thông tư số 88/2021/TT-BTC ngày 11/10/2021 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ kế toán cho các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

<sup>30</sup> Hộ kinh doanh có doanh thu trên 100 triệu đồng/năm sẽ chịu thuế môn bài với 3 mức tương ứng là: 300 nghìn đồng/năm nếu doanh thu từ 100- 300 triệu đồng/năm; 500 nghìn đồng/năm nếu doanh thu từ trên 300 – 500 triệu đồng/năm và 1 triệu đồng/năm nếu doanh thu trên 500 triệu đồng/năm; thời hạn nộp lệ phí môn bài chậm nhất là ngày 30 tháng 01 hàng năm (khoản 2 Điều 4 Nghị định 139/2016/NĐ-CP). Hộ kinh doanh có doanh thu dưới 100 triệu đồng/năm (Thông tư 302/2016/TT-BTC ngày 15/11/2016) hoặc trong năm đầu thành lập hoặc ra hoạt động sản xuất, kinh doanh (Thông tư số 65/2020/TT-BTC) sẽ được miễn thuế môn bài. Trường hợp hộ kinh doanh chuyển lên thành doanh nghiệp sẽ được miễn thuế môn bài trong 03 năm đầu từ thời điểm chuyển đổi. Doanh thu để làm căn cứ xác định mức thu lệ phí môn bài của hộ kinh doanh là tổng doanh thu tính thuế thu nhập cá nhân năm trước liền kề của hoạt động sản xuất, kinh doanh (không bao gồm hoạt động cho thuê tài sản) của các địa điểm kinh doanh theo quy định.

<sup>31</sup> Đối với hộ kinh doanh có quy mô lớn (có doanh thu, lao động đáp ứng từ mức cao nhất về tiêu chí của doanh nghiệp siêu nhỏ theo quy định pháp luật về hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa) thì phải thực hiện chế độ kế toán và nộp thuế theo phương pháp kê khai; đồng thời bắt buộc phải sử dụng hóa đơn điện tử (Thông tư số 78/2021/TT-BTC ngày 17/09/2021 của Bộ Tài chính). Đối với hộ kinh doanh không thuộc trường hợp nộp thuế theo phương pháp kê khai thì nộp thuế theo phương pháp khoán (hộ kinh doanh không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ chế độ kế toán và hoá đơn chứng từ); không bắt buộc phải sử dụng hóa đơn. Mức thuế khoán được xác định dựa trên tài liệu kê khai của hộ kinh doanh, cơ sở dữ liệu của cơ quan thuế và ý kiến của Hội đồng tư vấn thuế xã, phường, thị trấn. Có ba trường hợp hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp khoán gồm: hộ khoán mới ra kinh doanh, hộ khoán kinh doanh thường xuyên theo thời vụ, hộ khoán ngừng, tạm ngừng kinh doanh (hộ khoán kinh doanh không trọn năm).

Chính sách thuế và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh từ trước năm 2022 còn có sự khác biệt so với doanh nghiệp dẫn đến có sự trục lợi chính sách nhằm mục đích trốn thuế, cụ thể:

+ Hộ kinh doanh từ trước năm 2022 chỉ nộp thuế khoán, không phải thực hiện sổ sách kế toán, hóa đơn, chứng từ, không phải quyết toán thuế nhưng vẫn được sử dụng hóa đơn khi bán hàng hóa, cung cấp dịch vụ;

+ Quy định hộ kinh doanh trong mọi trường hợp đều phải trực tiếp đăng ký thuế, khai thuế với cơ quan thuế dẫn đến khó khăn cho cá nhân trong một số mô hình kinh doanh mới, kinh doanh phụ thuộc như: mô hình cá nhân hợp tác kinh doanh với tổ chức, cá nhân kinh doanh thương mại điện tử, cá nhân có thu nhập từ dịch vụ xuyên biên giới;

+ Hộ kinh doanh có ngưỡng doanh thu từ 100 triệu đồng/năm trở xuống không thuộc diện chịu thuế, trong khi doanh nghiệp phải kê khai nộp thuế theo thực tế, không áp dụng ngưỡng;

+ Hộ kinh doanh nộp thuế theo tỷ lệ % trên doanh thu. Đối với hộ kinh doanh có doanh thu hàng năm dưới một tỷ đồng thì có thể lựa chọn cách tính thuế theo tỷ lệ % trên doanh thu hoặc trên chênh lệch (doanh thu trừ chi phí; thuế GTGT đầu ra - đầu vào).

Để đảm bảo công bằng cho mọi đối tượng nộp thuế, chính sách thuế cũng như quản lý thuế đã có những sửa đổi, bổ sung phù hợp, cụ thể: (i) Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính; (ii) Áp dụng tối đa công nghệ thông tin trong quản lý thuế; (iii) Tăng cường quản lý tại nguồn, thu gọn đầu mối kê khai; (iv) Giảm dần sự khác biệt trong chính sách thuế và quản lý thuế giữa doanh nghiệp và hộ kinh doanh quy mô lớn, hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh trong một số lĩnh vực đặc thù có yếu tố rủi ro trong quản lý thuế. Theo đó, ngành Thuế đã trình sửa đổi Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 và các văn bản hướng dẫn thi hành<sup>32</sup> để giảm dần sự khác biệt trong chính sách thuế và quản lý thuế giữa doanh nghiệp và hộ kinh doanh, cụ thể như sau:

- Kể từ 05/12/2020, đối với mô hình cá nhân hợp tác kinh doanh (trường hợp Grab) đã quy định tổ chức có trách nhiệm khai thuế GTGT trên toàn bộ doanh thu và khai thay, nộp thay thuế TNCN. Đây là quy định nhằm tăng cường quản lý tại nguồn, thu gọn đầu mối kê khai và tạo điều kiện thuận lợi cho số lượng lớn cá nhân có thu nhập không ổn định, không thường xuyên thì không

<sup>32</sup> Nghị định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý thuế; Nghị định số 123/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định về hóa đơn, chứng từ; Nghị định số 91/2022/NĐ-CP ngày 30/10/2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý thuế; Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 01/6/2021 của Bộ Tài chính 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; Thông tư số 78/2021/TT-BTC ngày 17/9/2021 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Quản lý thuế ngày 13/6/2019, Nghị định số 123/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định về hóa đơn, chứng từ; Thông tư số 88/2021/TT-BTC ngày 11/10/2021 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ kế toán cho các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

phải trực tiếp thực hiện các nghĩa vụ về đăng ký thuế, khai thuế, nộp thuế với cơ quan thuế như các mô hình truyền thống khác.

- Kể từ ngày 01/8/2021, đã quy định cụ thể về trách nhiệm khai thay, nộp thay đối với tổ chức tại Việt Nam là đối tác của nhà cung cấp nền tảng số ở nước ngoài khi chi trả thu nhập từ sản phẩm dịch vụ nội dung thông tin số cho cá nhân, thay vì các cá nhân phải trực tiếp kê khai, nộp thuế với cơ quan thuế.

- Kể từ ngày 01/01/2022, đã phân loại hộ kinh doanh quy mô lớn phải nộp thuế theo phương pháp kê khai - không áp dụng thuế khoán, là nội dung sửa đổi rất căn bản tại Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 nhằm giảm dần sự khác biệt trong quản lý thuế giữa hộ kinh doanh và doanh nghiệp.

- Kể từ ngày 01/01/2022, hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh chưa đáp ứng quy mô lớn nhưng lựa chọn nộp thuế theo phương pháp kê khai thì vẫn được áp dụng nộp thuế theo kê khai, không bắt buộc phải nộp thuế theo phương pháp khoán.

- Kể từ ngày 01/01/2022, các hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp kê khai phải thực hiện chế độ kế toán theo Thông tư số 88/2021/TT-BTC ngày 11/10/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính. Chế độ kế toán của hộ kinh doanh được thực hiện theo hướng đơn giản nhưng vẫn đảm bảo theo dõi đầy đủ thông tin về hàng hóa mua vào, bán ra phục vụ công tác quản lý thuế theo rủi ro, tránh tình trạng núp bóng hộ kinh doanh để hợp thức hóa đầu vào cho doanh nghiệp.

- Kể từ ngày 01/7/2022, hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp kê khai cũng áp dụng hóa đơn điện tử có mã của cơ quan thuế tương tự như doanh nghiệp. Đối với Hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp khoán, cá nhân kinh doanh không thường xuyên nếu có yêu cầu sử dụng hóa đơn thì phải sử dụng hóa đơn điện tử do cơ quan thuế cấp theo từng lần phát sinh. Đối với các hộ kinh doanh trong lĩnh vực trực tiếp đến người tiêu dùng (trung tâm thương mại; siêu thị; bán lẻ hàng tiêu dùng; ăn uống; nhà hàng; khách sạn; bán lẻ thuốc tân dược; dịch vụ vui chơi, giải trí và các dịch vụ khác) được triển khai hóa đơn điện tử khởi tạo từ máy tính tiền nhằm tạo điều kiện thuận lợi trong việc sử dụng hóa đơn điện tử đối với mô hình có hình thức hoạt động 24/7, tần suất sử dụng hóa đơn lớn.

- Kể từ quý IV năm 2022, cá nhân kinh doanh trên sàn giao dịch thương mại điện tử có thể khai thuế ngay tại Cổng thông tin điện tử của Tổng cục Thuế thay vì phải đến cơ quan thuế để kê khai.

- Xây dựng quy trình thanh tra, kiểm tra đối với người nộp thuế bao gồm cả đối tượng là hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp kê khai, cơ quan thuế thực hiện việc kiểm tra tại trụ sở của hộ kinh doanh thuộc diện rủi ro, có dấu hiệu vi phạm pháp luật thuế.

Như vậy, có thể nói các quy định pháp luật về thuế và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh đã được cải thiện theo hướng rõ ràng, minh bạch hơn rất nhiều so

với trước đây và không có nhiều khác biệt so với doanh nghiệp; việc thu thuế đã đảm bảo bao quát đầy đủ các đối tượng phát sinh thu nhập phải chịu thuế.

Tuy nhiên, công tác quản lý thuế với hộ kinh doanh vẫn còn gặp không ít tồn tại, bất cập, cụ thể: (i) Việc cho phép hộ kinh doanh được nộp thuế khoán nhưng chưa có biện pháp quản lý, giám sát chặt chẽ đã tạo lỗ hổng để hộ kinh doanh và cán bộ thuế thoả thuận “ngâm” gây thiệt hại cho ngân sách, dẫn đến sự bất bình đẳng giữa các hộ kinh doanh và giữa hộ kinh doanh với các hình thức tổ chức kinh doanh khác<sup>33</sup>; (ii) Việc triển khai thu và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh có nguồn thu lớn từ các hoạt động kinh doanh trực tuyến cũng còn dựa nhiều vào việc tự nguyện kê khai, tự nguyện nộp; (iii) Vẫn còn hành vi sử dụng hóa đơn bất hợp pháp để để trục lợi, gian lận thuế đặc biệt là đối với đối tượng là các hộ kinh doanh; (v) Cơ chế thu thuế điện tử đối với các hộ khoán đã có nhưng chưa được đẩy mạnh thực hiện. (vi) Số lượng cán bộ thuế tại các địa phương sau khi sáp nhập các chi cục thuế còn lại rất ít<sup>34</sup> nên không đủ nguồn lực để quản lý thu thuế hộ kinh doanh, đặc biệt là hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp khoán.

#### 2.2.2.4 Về chế độ kế toán của hộ kinh doanh

Từ năm 2022, hộ kinh doanh nộp thuế theo phương pháp kê khai phải thực hiện chế độ kế toán theo quy định tại Thông tư số 88/2021/TT-BTC ngày 11/10/2021 của Bộ Tài chính; ngoài ra quy định pháp luật cũng khuyến khích các hộ kinh doanh không thuộc đối tượng phải thực hiện chế độ kế toán có thể lựa chọn áp dụng; đồng thời cũng cho phép hộ kinh doanh có thể lựa chọn thực hiện chế độ kế toán của doanh nghiệp siêu nhỏ theo Thông tư số 132/2018/TT-BTC ngày 28/12/2018 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ kế toán cho doanh nghiệp siêu nhỏ nếu thấy phù hợp.

Việc tổ chức công tác kế toán của hộ kinh doanh cũng đơn giản hơn so với doanh nghiệp. Theo đó chủ hộ không phải bố trí người có bằng cấp kế toán như doanh nghiệp<sup>35</sup> mà bố trí người kiêm nhiệm làm kế toán cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh; đồng thời được vận dụng các quy định tại Luật Kế toán và

<sup>33</sup> Theo số liệu của Cục Thuế Hà Nội, năm 2021, các doanh nghiệp, cá nhân hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số đã đóng góp khoảng 14 nghìn tỷ đồng vào ngân sách, chiếm khoảng 6% tổng thu và 10% thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh. Trong đó, nhóm cá nhân, hộ kinh doanh có thu nhập từ các tổ chức nước ngoài như Google, Facebook, Apple... có doanh thu rất lớn. Song có trường hợp những cá nhân đã lách luật, để thay vì nộp thuế thu nhập cá nhân thông thường với mức thuế suất 35% khi có thu nhập từ trên 960 triệu đồng/năm thì lại chuyển sang đăng ký dưới hình thức hộ kinh doanh để giảm mức thuế phải nộp.

<sup>34</sup> Trung bình mỗi cán bộ thuế phải phụ trách từ hai đến ba quận, huyện bao gồm cả việc thu thuế của doanh nghiệp và hộ kinh doanh nên hầu như cán bộ thuế chỉ tập trung quản lý thu thuế đối với doanh nghiệp và một số hộ kinh doanh quy mô lớn; khu vực hộ kinh doanh quy mô nhỏ do không có đủ nguồn nhân lực thực hiện cũng như giá trị thu thuế không đáng kể (từ vài chục ngàn đến vài trăm ngàn đồng/hộ/tháng) nên hầu như bỏ trống. Đối với các hộ nộp thuế khoán, hằng tháng chi cục thuế phải in biên lai nộp thuế để cán bộ thuế chuyển cho hộ kinh doanh và thu thuế nên mất rất nhiều nguồn lực. Mặc dù Tổng cục Thuế đã cung cấp miễn phí phần mềm Etax mobile để hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có thể kê khai, nộp thuế trực tuyến nhưng chưa được hộ kinh doanh sử dụng nhiều.

<sup>35</sup> Hộ kinh doanh có thể bố trí cha đẻ, mẹ đẻ, cha nuôi, mẹ nuôi, vợ, chồng, con đẻ, con nuôi, anh, chị, em ruột của mình làm kế toán cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh hoặc bố trí người làm quản lý, điều hành, thủ kho, thủ quỹ, người được giao nhiệm vụ thường xuyên mua, bán tài sản kiêm nhiệm công tác kế toán.

Nghị định số 174/2016/NĐ-CP ngày 30/12/2016 đề bảo quản, lưu trữ các tài liệu, chứng từ kế toán, kể cả lưu trữ chứng từ điện tử nhằm phục vụ cho việc xác định nghĩa vụ thuế với ngân sách nhà nước và công tác quản lý của cơ quan thuế. Ngoài ra, hộ kinh doanh không phải nộp báo cáo tài chính năm như các doanh nghiệp mà chỉ phải nộp báo cáo kê khai thuế theo tháng, quý. Như vậy, tổ chức công tác kế toán hộ kinh doanh đã được quy định cụ thể và có cải tiến so với quy định trước đây và đơn giản, dễ dàng hơn so với doanh nghiệp.

### **2.2.3. Về việc rút lui khỏi thị trường của hộ kinh doanh**

Pháp luật điều chỉnh việc rút lui khỏi thị trường của hộ kinh doanh được quy định tại Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 04/01/2021 về đăng ký doanh nghiệp, theo đó:

Khi tạm ngừng kinh doanh, hộ kinh doanh chỉ gửi thông báo tới cơ quan chức năng và không bị hạn chế thời gian tạm ngừng là 01 năm như tại quy định cũ. Thời gian phải thông báo đến cơ quan có thẩm quyền cũng được rút ngắn năm lần<sup>36</sup>; đồng thời cũng đã bổ sung thêm quy định về việc hộ kinh doanh quay trở lại hoạt động trước thời hạn đã thông báo.

Việc chấm dứt hoạt động hộ kinh doanh cũng đơn giản hơn so với thủ tục giải thể của doanh nghiệp và đã được quy định theo hai trường hợp: (i) Hộ kinh doanh chủ động chấm dứt hoạt động cần nộp cho cơ quan đăng ký cấp huyện nơi đã đăng ký bốn loại giấy tờ; (ii) Hộ kinh doanh bị chấm dứt tồn tại (thu hồi giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh) nếu vi phạm một trong sáu quy định<sup>37</sup>. Tuy nhiên chưa có quy định chấm dứt hoạt động trong trường hợp chủ sở hữu qua đời.

Hộ kinh doanh không thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật phá sản nên trong một số trường hợp hộ kinh doanh gặp rủi ro do không được pháp luật bảo vệ khi rơi vào tình trạng phá sản, đặc biệt là từ phía các chủ nợ, dẫn tới việc hộ kinh doanh khó tái hòa nhập thị trường sau khi đã bị phá sản.

Hộ kinh doanh cũng có thể tổ chức lại hoạt động theo hướng chuyển đổi sang các loại hình doanh nghiệp mà không phải giải thể tư cách hộ kinh doanh như quy định trước đây. Theo đó, hộ kinh doanh nộp hồ sơ và được giải quyết tại Phòng Đăng ký kinh doanh nơi đặt trụ sở chính và được hưởng một số chính sách hỗ trợ khi chuyển đổi lên doanh nghiệp quy định tại Luật Hỗ trợ DNNVV.

### **2.3. Thực trạng chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh và chính sách hỗ trợ chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp**

<sup>36</sup> Thời gian phải thông báo việc tạm ngừng đến cơ quan có thẩm quyền cũng được rút ngắn còn trước 3 ngày làm việc so với trước 15 ngày làm việc như quy định trước đây

<sup>37</sup> (i) nội dung kê khai trong hồ sơ đăng ký hộ kinh doanh là giả mạo; (ii) ngừng hoạt động kinh doanh quá 06 tháng liên tục mà không thông báo với Cơ quan đăng ký kinh doanh cấp huyện nơi đăng ký và Cơ quan thuế; (iii) kinh doanh ngành, nghề bị cấm; (iv) hộ kinh doanh do những người không được quyền thành lập hộ kinh doanh thành lập; (v) hộ kinh doanh không gửi báo cáo về việc tuân thủ các quy định tại Nghị định này đến Cơ quan đăng ký kinh doanh cấp huyện trong thời hạn 03 tháng kể từ ngày hết hạn gửi báo cáo hoặc có yêu cầu bằng văn bản; (vi) trường hợp khác theo quyết định của Tòa án, đề nghị của cơ quan có thẩm quyền theo quy định của luật.

Hộ kinh doanh là hình thức tổ chức kinh doanh phổ biến nhất với gần 5,2 triệu hộ, gấp gần 6 lần số doanh nghiệp. Tuy nhiên do hộ kinh doanh hoạt động nhỏ lẻ, manh mún, cơ chế quản lý chưa rõ ràng, tính minh bạch trong sản xuất kinh doanh và tuân thủ pháp luật chưa cao, đóng góp vào ngân sách còn hạn chế, hộ kinh doanh cũng chưa nhận được sự “quan tâm” đúng mức, chưa có nhiều quy định, chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh.

Các chính sách hỗ trợ hiện nay đối với hộ kinh doanh chủ yếu dưới hình thức trực tiếp, phát sinh theo từng thời kỳ, có tính thời điểm và dựa trên những khó khăn mà hộ kinh doanh đang phải đối mặt như: hỗ trợ hộ kinh doanh tại vùng khó khăn, hoặc bị tổn thương do biến động bất thường của nền kinh tế (như thiên tai, dịch bệnh...); hỗ trợ hộ kinh doanh theo từng lĩnh vực, tập trung vào hoạt động khuyến nông, khuyến công; hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp; hỗ trợ, tạo điều kiện, môi trường thuận lợi cho hộ kinh doanh phát triển (nâng cao năng suất, chất lượng sản phẩm, dịch vụ; mở rộng thị trường; tiếp cận và chuyển đổi số,...), cụ thể:

### **2.3.1. Chính sách hỗ trợ tín dụng đối với hộ kinh doanh**

Kênh huy động vốn chính thức chủ yếu của hộ kinh doanh hiện nay vẫn thông qua ngân hàng. Tuy nhiên, ngân hàng lại đối xử với hộ kinh doanh cũng như một cá nhân vay vốn bình thường, cần có tài sản đảm bảo và các điều kiện đi kèm. Do đó, để đáp ứng nhu cầu vốn của hộ kinh doanh, các kênh huy động vốn phi chính thức, “tín dụng đen” cho vay trực tiếp hay qua các ứng dụng điện tử ngày càng nở rộ, quy trình cho vay vô cùng đơn giản, nhanh chóng, không cần thế chấp, không cần cả hợp đồng (chỉ cần chứng minh thư/căn cước công dân) với lãi suất cao gấp hàng chục, thậm chí hàng trăm lần so với lãi suất ngân hàng nên đã xảy ra nhiều vấn đề tiêu cực, hệ lụy cho hộ kinh doanh cũng như bất ổn xã hội.

Thời gian qua, hầu hết các chính sách hỗ trợ tín dụng chỉ dành cho doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa mặc dù hộ kinh doanh là đối tượng rất cần được tiếp cận nguồn tín dụng để khởi sự kinh doanh hay đầu tư mở rộng kinh doanh.

Gần đây, để hỗ trợ các đơn vị kinh doanh, trong đó có hộ kinh doanh nhanh chóng phục hồi sau đại dịch Covid-19, Nhà nước đã có chính sách hỗ trợ các tổ chức kinh doanh bị ảnh hưởng 2% lãi suất khi vay vốn tại các ngân hàng thương mại, thời hạn vay đến 31/12/2023, theo Chương trình phục hồi<sup>38</sup>, Nghị định số 31/2022/NĐ-CP ngày 20/5/2022 của Chính phủ về hỗ trợ lãi suất từ ngân sách nhà nước đối với khoản vay của doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh. Tuy nhiên tính đến ngày 31/12/2023, số kinh phí hỗ trợ lãi suất mới đạt khoảng 1.218 tỷ đồng cho gần 2.300 khách hàng, chỉ bằng 3,05% gói hỗ trợ,

<sup>38</sup> Nghị quyết số 43/2022/QH15 ngày 11/01/2022 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội; Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 30/01/2022 của Chính phủ về chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội và triển khai Nghị quyết 43/2022/QH15.

trong đó số hộ kinh doanh được hưởng hỗ trợ là không đáng kể; đồng thời đây là chính sách hỗ trợ chung cho các tổ chức kinh doanh chứ không dành riêng cho hộ kinh doanh.

Đối với hộ gia đình sản xuất kinh doanh tại các vùng khó khăn, Chính phủ đã có quy định về việc hỗ trợ tín dụng đối với hộ gia đình (bao gồm cả hộ gia đình làm kinh tế trang trại) theo quy định tại Quyết định số 17/2023/QĐ-TTg ngày 05/6/2023 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi Quyết định số 31/2007/QĐ-TTg về tín dụng đối với hộ gia đình sản xuất, kinh doanh tại vùng khó khăn và Quyết định số 92/2009/QĐ-TTg ngày 08/7/2009 của Thủ tướng Chính phủ về tín dụng đối với thương nhân hoạt động thương mại tại vùng khó khăn. Tuy nhiên, mức vốn vay tối đa của đối tượng này là 100 triệu đồng/người với lãi suất là 9%/năm với 5 điều kiện đi kèm<sup>39</sup>.

Đối với các hộ gia đình sản xuất, kinh doanh trong khu vực nông thôn, Chính phủ đã có chính sách tín dụng về phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn quy định tại Nghị định số 55/2015/NĐ-CP ngày 09/6/2015 của Chính phủ và Nghị định số 116/2018/NĐ-CP ngày 07/9/2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 55/2015/NĐ-CP. Theo đó, cá nhân, hộ gia đình cư trú ngoài khu vực nông thôn có sản xuất kinh doanh trong lĩnh vực nông nghiệp được vay tối đa là 100 triệu đồng<sup>40</sup> và cá nhân, hộ gia đình cư trú tại địa bàn nông thôn được vay tối đa là 200 triệu đồng<sup>41</sup>; đồng thời đã bổ sung các quy định tạo thuận lợi cho nông dân, hộ kinh doanh<sup>42</sup>.

Bên cạnh đó, hộ kinh doanh cũng là đối tượng được hỗ trợ theo một số chính sách như: (i) Hỗ trợ lãi suất vốn vay mua máy móc thiết bị, vật tư phục vụ sản xuất nông nghiệp theo định hướng công nghiệp hóa nông thôn<sup>43</sup>; (ii) Hỗ trợ tín dụng cho hộ gia đình và các tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh có sử

<sup>39</sup> Năm điều kiện để được vay vốn gồm (i) người vay vốn phải có dự án hoặc phương án sản xuất, kinh doanh được Ủy ban nhân dân xã nơi thực hiện dự án hoặc phương án sản xuất, kinh doanh xác nhận; (ii) người vay vốn phải có năng lực hành vi dân sự đầy đủ và (iii) người vay vốn cư trú hợp pháp tại nơi thực hiện dự án hoặc phương án sản xuất, kinh doanh. Ngoài ba điều kiện đã được quy định người vay vốn phải đảm bảo thêm hai điều kiện (i) không thuộc diện hộ nghèo, hộ cận nghèo và hộ mới thoát nghèo theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và (ii) người vay vốn không có dư nợ tại Ngân hàng Chính sách xã hội đối với các chương trình hỗ trợ khác (gồm cho vay hỗ trợ tạo việc làm, duy trì và mở rộng việc làm theo quy định của pháp luật về chính sách hỗ trợ tạo việc làm và Quỹ quốc gia về việc làm; cho vay đầu tư, hỗ trợ phát triển vùng trồng được liệt kê quý theo quy định của pháp luật về chính sách tín dụng ưu đãi thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn từ năm 2021 đến năm 2030, giai đoạn 1: từ năm 2021 đến năm 2025; các chương trình tín dụng cho vay khác đối với hộ gia đình để thực hiện các hoạt động sản xuất, kinh doanh theo quy định của pháp luật.

<sup>40</sup> Mức vay vốn của đối tượng này tại Nghị định số 55/2015/NĐ-CP là 50 triệu đồng.

<sup>41</sup> Mức vay vốn của đối tượng này tại Nghị định số 55/2015/NĐ-CP là 100 triệu đồng.

<sup>42</sup> Ba quy định gồm: (i) bãi bỏ quy định cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận kinh tế trang trại để giảm thủ tục hành chính trong quá trình xét duyệt, làm thủ tục cho vay; (ii) được sử dụng tài sản hình thành từ vốn vay của dự án, phương án sản xuất kinh doanh ứng dụng công nghệ cao trong nông nghiệp làm tài sản bảo đảm; (iii) bổ sung điều khoản quản lý dòng tiền cho vay liên kết trong sản xuất nông nghiệp giúp các ngân hàng yên tâm hơn khi cho vay, góp phần hạn chế rủi ro tín dụng và tạo điều kiện cho khách hàng vay không có tài sản bảo đảm tại các tổ chức tín dụng.

<sup>43</sup> Quyết định 497/QĐ-TTg ngày 17/4/2009 và Quyết định số 2213/QĐ-TTg ngày 31/12/2009 sửa đổi một số điều của Quyết định 497/QĐ-TTg.

dụng lao động là người dân tộc thiểu số<sup>44</sup>; (iii) Vay giảm tổn thất trong nông nghiệp<sup>45</sup>; (iv) Cho vay phát triển trồng rừng<sup>46</sup>; (v) Cho vay phát triển chăn nuôi<sup>47</sup>,...

Có thể nói, các chính sách hỗ trợ tín dụng dành riêng cho hộ kinh doanh còn chưa nhiều và chủ yếu là lồng ghép trong các chương trình khác nhau; việc thụ hưởng của hộ kinh doanh còn hạn chế do phải tuân thủ nhiều điều kiện phức tạp đi kèm; chương trình tín dụng dễ tiếp cận thì mức cho vay lại quá thấp (chỉ từ 100-200 triệu đồng/hộ); các hộ kinh doanh chưa đăng ký kinh doanh thì hoàn toàn không được tiếp cận<sup>48</sup> các chính sách vay vốn.

### **2.3.2. Chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh đổi mới sáng tạo, tham gia cụm liên kết ngành, chuỗi giá trị**

Hiện nay chưa có chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh đổi mới sáng tạo, tham gia cụm liên kết ngành, tham gia chuỗi giá trị như đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa quy định tại Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa. Hộ kinh doanh muốn được thụ hưởng thì phải chuyển đổi lên thành doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

### **2.3.3. Chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh tiếp cận thông tin, mở rộng thị trường, thực hiện chuyển đổi số**

- Một trong những chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh phát triển sản phẩm, xúc tiến thương mại lớn và hiệu quả nhất trong giai đoạn 2018 đến nay là Chương trình mỗi xã một sản phẩm<sup>49</sup> (OCOP), nhằm phát triển kinh tế khu vực nông thôn theo hướng phát triển nội lực và gia tăng giá trị. Theo đó, các DNNVV, hợp tác xã, các hộ sản xuất có đăng ký kinh doanh được hỗ trợ phát triển các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh để sản xuất các sản phẩm truyền thống, dịch vụ có lợi thế đạt tiêu chuẩn, có khả năng cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế, góp phần phát triển kinh tế nông thôn.

Các đối tượng tham gia Chương trình OCOP ngoài việc được nhận và triển khai phương án, dự án sản xuất kinh doanh còn được đánh giá, xếp loại sản phẩm và xúc tiến thương mại (quảng cáo, tiếp thị sản phẩm; hoạt động thương mại điện tử, tổ chức sự kiện quảng bá sản phẩm gắn liền với phát triển du lịch, hội chợ, triển lãm cấp tỉnh, vùng, quốc gia và quốc tế; giới thiệu và bán sản phẩm tại các khu du lịch, khu dân cư, tại các siêu thị, chợ truyền thống, trung

<sup>44</sup> Nghị định số 28/2022/NĐ-CP của Chính phủ: Về chính sách tín dụng ưu đãi thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn từ năm 2021 đến năm 2030, giai đoạn 1: từ năm 2021 đến năm 2025

<sup>45</sup> Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg ngày 14 tháng 11 năm 2012 về chính sách hỗ trợ giảm tổn thất trong nông nghiệp.

<sup>46</sup> Nghị định số 75/2015/NĐ-CP ngày 09 tháng 09 năm 2015 về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, gắn với chính sách giảm nghèo ngành, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020.

<sup>47</sup> Nghị quyết số 03/2000/NQ-CP ngày 02/2/2000 của Chính phủ về kinh tế trang trại

<sup>48</sup> Số lượng hộ kinh doanh chưa đăng ký chiếm tỷ lệ trên 65% tổng số hộ kinh doanh theo Tổng điều tra kinh tế năm 2021 của Tổng Cục thống kê

<sup>49</sup> Quyết định số 490/QĐ-TTg ngày 07/5/2018 về việc phê duyệt Chương trình mỗi xã một sản phẩm (OCOP).

tâm hành chính...). OCOP là một Chương trình quy mô lớn tại hầu hết tất cả các tỉnh, thành trong cả nước<sup>50</sup>.

Tuy nhiên, so với các doanh nghiệp, hộ kinh doanh còn nhiều hạn chế trong việc tiếp cận các chính sách hỗ trợ để phát triển sản phẩm, mở rộng thị trường, đặc biệt là thị trường quốc tế như Chương trình quốc gia “Nâng cao năng suất và chất lượng sản phẩm, hàng hóa của doanh nghiệp Việt Nam giai đoạn đến năm 2020”<sup>51</sup>

- Hiện nay Chính phủ, các bộ, địa phương cũng chưa ban hành chương trình hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển đổi số sử dụng ngân sách nhà nước; trong khi đó doanh nghiệp thì được hỗ trợ nhiều. Hộ kinh doanh được tham gia Chương trình hỗ trợ doanh nghiệp chuyển đổi số giai đoạn 2021-2025<sup>52</sup> do Bộ Kế hoạch và Đầu tư triển khai, sử dụng nguồn tài trợ nước ngoài. Qua 3 năm thực hiện, số hộ kinh doanh được hỗ trợ cũng không đáng kể, độ phủ ít, tác động lan tỏa chưa cao do hầu hết Chương trình tập trung cho đối tượng doanh nghiệp<sup>53</sup>; Bên cạnh đó, việc tiếp cận, hấp thụ được chính sách hỗ trợ chuyển đổi số của hộ kinh doanh cũng còn hạn chế do vấp phải những khó khăn trong chính nội tại hộ kinh doanh như hạn chế về trình độ, năng lực quản lý, nguồn lực (bao gồm cả tài chính và nhân lực), thiếu thông tin.

#### **2.3.4 Chính sách hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực**

Hộ kinh doanh không thuộc đối tượng được nhận hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực như các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Giai đoạn trước năm 2018, theo quy định tại Thông tư liên tịch số 04/2014/TTLT-BKHĐT-BTC<sup>54</sup> các DNNVV, các tổ chức, cá nhân trong đó có thể bao gồm cả hộ kinh doanh có nguyện vọng thành lập doanh nghiệp là đối tượng được nhận hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực. Sau khi Luật Hỗ trợ DNNVV năm 2017 được ban hành, chỉ DNNVV là đối tượng được hỗ trợ với các khoá đào tạo trực tiếp, trực tuyến, đào tạo tại doanh nghiệp phong phú. Hộ kinh doanh chỉ được hưởng khi đã chuyển đổi thành doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

#### **2.3.5. Chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển thành doanh nghiệp**

Lần đầu tiên, tại một văn bản pháp lý cao nhất là Luật Hỗ trợ DNNVV năm 2017 có quy định chính thức về chính sách hỗ trợ DNNVV chuyển đổi từ

<sup>50</sup> Chương trình OCOP đã được triển khai tại 63 tỉnh thành trong cả nước, có 60/63 tỉnh, thành phố tổ chức đánh giá xếp hạng sản phẩm.

<sup>51</sup> Thông tư số 20/2010/TT-BKHĐT, ngày 29/12/2010 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ.

<sup>52</sup> Quyết định số 12/QĐ-BKHĐT ngày 07 tháng 01 năm 2021 về việc phê duyệt Chương trình hỗ trợ doanh nghiệp chuyển đổi số giai đoạn 2021-2025.

<sup>53</sup> Theo QĐ số 12/QĐ-BKHĐT ngày 07/01/2021, mục tiêu của Chương trình là (1) 100% doanh nghiệp được nâng cao nhận thức về chuyển đổi số; (2) Tối thiểu 100.000 doanh nghiệp được nhận các hỗ trợ từ Chương trình như sử dụng công cụ tự đánh giá mức độ sẵn sàng chuyển đổi số, hỗ trợ đào tạo, tư vấn, kết nối các giải pháp; (3) Tối thiểu 100 doanh nghiệp được hỗ trợ là các thành công điển hình trong chuyển đổi số, hướng tới các doanh nghiệp sản xuất, chế biến; (4) Thiết lập Mạng lưới chuyên gia gồm tối thiểu 100 tổ chức, cá nhân tư vấn thúc đẩy chuyển đổi số.

<sup>54</sup> Thông tư liên tịch số 04/2014/TTLT-BKHĐT-BTC ngày 13/8/2014 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính hướng dẫn trợ giúp đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa.

hộ kinh doanh bao gồm: (i) Hỗ trợ tư vấn, hướng dẫn hồ sơ, thủ tục thành lập doanh nghiệp; (ii) Hỗ trợ đăng ký doanh nghiệp, công bố thông tin doanh nghiệp; (iii) Miễn lệ phí đăng ký doanh nghiệp lần đầu tại cơ quan đăng ký kinh doanh, miễn phí công bố nội dung đăng ký doanh nghiệp lần đầu tại Công thông tin đăng ký doanh nghiệp quốc gia; miễn lệ phí môn bài và miễn phí hỗ trợ tư vấn, hướng dẫn thủ tục hành chính thuế và chế độ kế toán trong thời hạn 03 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu. Ngoài ra, hộ kinh doanh còn nhận được những hỗ trợ quan trọng khác như hỗ trợ mặt bằng sản xuất kinh doanh, hỗ trợ pháp lý, hỗ trợ thông tin...

Tuy nhiên, hộ kinh doanh chỉ được thụ hưởng hỗ trợ nếu chuyển thành doanh nghiệp và phải đáp ứng đồng thời 02 điều kiện (i) trước khi thành lập doanh nghiệp, hộ kinh doanh đã đăng ký và hoạt động theo quy định của pháp luật; (ii) hộ kinh doanh có hoạt động sản xuất, kinh doanh liên tục ít nhất là 01 năm tính đến ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu. Qua 6 năm triển khai, số hộ kinh doanh chuyển thành doanh nghiệp mới đạt hơn 5.200, là con số rất khiêm tốn so với gần 5,2 triệu hộ kinh doanh hiện nay. Điều đó phần nào cho thấy chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển lên doanh nghiệp chưa đủ hấp dẫn.

## **2.4. Đánh giá chung**

### **2.4.1. Những kết quả đạt được**

Trong những năm vừa qua, số lượng hộ kinh doanh ngày càng gia tăng, chiếm gần 88% tổng số đơn vị kinh doanh trong cả nước, tập trung chủ yếu trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ, tạo ra khoảng 20% tổng số việc làm của toàn bộ nền kinh tế; đóng góp khoảng 30% GDP của cả nước.

Khung pháp luật về quản lý hoạt động của hộ kinh doanh nói chung và cơ chế, chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh, khuyến khích hộ kinh doanh chuyển thành doanh nghiệp ngày càng được hoàn thiện và phù hợp với đặc điểm, tính chất của khu vực kinh doanh này.

Các quy định liên quan đến thành lập, đăng ký hộ kinh doanh ngày càng cụ thể và minh bạch, dễ tuân thủ và được đẩy mạnh áp dụng công nghệ thông tin, số hóa nên đã giúp giảm thời gian, chi phí cho hộ kinh doanh. Các quy định có liên quan đến hoạt động của hộ kinh doanh ngày càng đầy đủ đặc biệt là các quy định liên quan đến góp vốn, tổ chức quản lý, tài chính, kế toán, ghi sổ, thuế, lao động, ... với thủ tục khá đơn giản. Các quy định về việc tạm ngừng, chấm dứt hoạt động của hộ kinh doanh đã ngày càng rõ ràng, có sự kế thừa trong việc chuyển đổi từ hộ kinh doanh lên doanh nghiệp mà không phải giải thể hộ kinh doanh.

Cơ chế, chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh đã tạo điều kiện cho hộ kinh doanh phát triển cũng như chuyển đổi mô hình hoạt động thành doanh nghiệp. Các quy định hỗ trợ đối với doanh nghiệp chuyển đổi từ hộ kinh doanh cũng là tiền đề thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp.

## 2.4.2. Những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân

### 2.4.2.1 Những hạn chế về khung pháp luật quản lý hoạt động hộ kinh doanh

Có thể thấy, khung pháp luật điều chỉnh quá trình gia nhập, rút lui khỏi thị trường của hộ kinh doanh đã có những thay đổi theo hướng ngày càng đơn giản, thuận tiện hơn cho hộ kinh doanh cũng như phù hợp với quá trình xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Việt Nam. Tuy nhiên vẫn còn những bất cập, khoảng trống pháp lý, cụ thể:

*Thứ nhất*, chưa có quy định pháp luật điều chỉnh đối tượng là cá nhân kinh doanh không có địa điểm kinh doanh cố định phải đăng ký như hộ kinh doanh. Theo đó, để chống thất thu thuế cũng như đảm bảo công bằng cho các hình thức kinh doanh khác, ngành thuế đang coi các đối tượng này tương tự “hộ kinh doanh” và thu thuế như hộ kinh doanh.

*Thứ hai*, chưa có định nghĩa thống nhất về hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, chưa có sự thống nhất trong việc xác định hộ kinh doanh giữa các ngành, lĩnh vực (thương mại, đăng ký kinh doanh, thống kê, thuế), do đó số liệu thống kê giữa các ngành còn có sự khác biệt. Khái niệm “hộ kinh doanh” chưa đủ bao quát hết các đối tượng. Thuật ngữ “hộ kinh doanh” thường được hiểu là “một nhóm người trong gia đình” có hoạt động kinh doanh, không phù hợp để chỉ “một cá nhân” trong gia đình có hoạt động kinh doanh - loại hình kinh doanh chiếm đại đa số trong tổng số hộ kinh doanh.

*Thứ ba*, cá nhân đăng ký hộ kinh doanh có bản chất tương tự doanh nghiệp tư nhân, hộ gia đình đăng ký hộ kinh doanh có bản chất tương tự công ty hợp danh (chỉ có các thành viên hợp danh) nhưng hiện nay pháp luật điều chỉnh cá nhân đăng ký hộ kinh doanh, hộ kinh doanh (về quyền kinh doanh; thủ tục đăng ký kinh doanh, quy định về kinh doanh có điều kiện, thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; việc tổ chức hoạt động, quản lý; quyền, thủ tục góp vốn, huy động vốn, thoái vốn; quản lý thuế, chế độ kế toán; việc tạm ngừng, chấm dứt, tổ chức lại, giải thể) đang có “khoảng cách” và có một số “lợi thế” hơn so với hai đối tượng doanh nghiệp còn lại (doanh nghiệp tư nhân và công ty hợp danh).

### 2.4.2.2 Những hạn chế về cơ chế, chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh, chính sách hỗ trợ chuyển hộ kinh doanh thành doanh nghiệp

Mặc dù mô hình hoạt động của hộ kinh doanh không có sự khác biệt đáng kể so với một số loại hình doanh nghiệp (doanh nghiệp tư nhân, công ty hợp danh chỉ có thành viên hợp danh)<sup>55</sup>, tuy nhiên các chính sách khuyến khích, hỗ trợ đối với hộ kinh doanh vẫn hạn chế và có thể coi là có sự “phân biệt đối xử” so với khu vực doanh nghiệp, đặc biệt là các DNNVV. Cụ thể:

<sup>55</sup> CIEM (2017), Báo cáo nghiên cứu “Chính thức hóa” hộ kinh doanh ở Việt Nam. Thực trạng và khuyến nghị chính sách.

*Thứ nhất*, thiếu các chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh huy động vốn từ các nguồn khác ngoài ngân hàng.

*Thứ hai*, chưa có chính sách hỗ trợ đào tạo, tư vấn, hỗ trợ chuyển đổi số, hỗ trợ đổi mới sáng tạo, hỗ trợ tham gia cụm liên kết ngành, chuỗi giá trị, hỗ trợ mở rộng thị trường liên vùng, mở rộng xuất khẩu sản phẩm, tham gia các sàn thương mại điện tử nước ngoài như các DNNVV.

*Thứ ba*, chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển lên doanh nghiệp chưa giải quyết được tận gốc rễ vấn đề, nội dung hỗ trợ chưa sát với nhu cầu thực tế, chưa đủ hấp dẫn nên hiệu quả chưa cao. Chủ đầu tư lựa chọn hoạt động dưới mô hình hộ kinh doanh là do sự phù hợp với nhu cầu của bản thân và do “lợi ích” mang lại lớn hơn so với hoạt động dưới mô hình doanh nghiệp.

### 2.4.3 Nguyên nhân của những hạn chế

*2.4.3.1 Quy định pháp luật chưa rõ ràng, chưa đủ bao quát hết các đối tượng, chính sách hỗ trợ còn “phân-biệt” đối xử giữa các loại hình kinh doanh.*

Về nguyên tắc, việc lựa chọn mô hình kinh doanh (theo mô hình công ty cổ phần, công ty TNHH..., hay hộ kinh doanh) là quyền của nhà đầu tư, tùy thuộc vào năng lực và nhu cầu của người chủ. Nhiều người muốn thử sức với hình thức là hộ kinh doanh khi khởi nghiệp để có sự linh hoạt cả về thủ tục hành chính và quản trị, để tích lũy kinh nghiệm, đợi thời cơ làm lớn hơn. Cũng có chủ hộ kinh doanh chọn mô hình này vì bài toán lợi ích - chi phí.

Tuy nhiên, khung pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh hiện nay dựa trên phân biệt về hình thức pháp lý, mà chưa dựa vào bản chất, tính chất và quy mô kinh doanh nên chưa thật sự bình đẳng so với các loại hình kinh doanh khác và đã “vô tình” tạo lợi thế, khuyến khích đăng ký dưới hình thức hộ kinh doanh hơn là các loại hình doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh nâng cao năng lực phát triển theo hướng bền vững còn chưa nhiều; chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh chưa phù hợp với thực tế, chưa đủ hấp dẫn.

*2.4.3.2 Chế tài xử phạt chưa nghiêm hoặc thực thi chưa đầy đủ; phối hợp quản lý chưa hiệu quả.*

Công tác kiểm tra và chế tài xử phạt chưa thực sự nghiêm, mức xử phạt chỉ từ 2 đến 3 triệu đồng<sup>56</sup> cho một hộ kinh doanh hoạt động mà chưa có giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh<sup>57</sup> là chưa đủ sức răn đe. Công tác phối hợp quản lý hộ kinh doanh còn lỏng lẻo, chưa chính xác, thiếu đồng bộ giữa các cơ quan có liên quan, đặc biệt giữa cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế<sup>58</sup> dẫn tới

<sup>56</sup> Mức phạt theo quy định tại Điều 6, Nghị định số 124/2015/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung Nghị định số 185/2013/NĐ-CP

<sup>57</sup> Trừ các 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 hộ kinh doanh

<sup>58</sup> Quy định đăng ký kinh doanh tách rời với đăng ký thuế giai đoạn trước tháng 7/2022

tình trạng từ tháng 7/2022 trở về trước còn tồn tại các hộ đăng ký kinh doanh nhưng không đăng ký thuế và kê khai nộp thuế, số liệu giữa cơ quan đăng ký kinh doanh và cơ quan thuế còn sai lệch; việc rà soát cho phép hộ nộp thuế theo phương pháp khoán chuyển sang phương pháp kê khai còn rất chặt chẽ do lo ngại sẽ gia tăng việc mua bán hoá đơn<sup>59</sup>; việc kiểm soát nộp thuế, thu thuế của hộ kinh doanh quy mô nhỏ, áp dụng phương pháp thuế khoán còn “bỏ ngõ” do thiếu cán bộ.

#### *2.4.3.3 Các chính sách hỗ trợ chưa thực sự phù hợp với nhu cầu, chính sách khuyến khích chuyển đổi lên mô hình doanh nghiệp chưa đủ hấp dẫn*

Các chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh trong quản trị, nâng cao hiệu quả hoạt động, hỗ trợ vốn, mặt bằng sản xuất, hỗ trợ công nghệ, chuyển đổi số, xúc tiến thương mại, phát triển thị trường... còn rất ít và kết quả thực hiện rất hạn chế.

#### *2.4.3.4 Những lý do hộ kinh doanh không muốn chuyển đổi hoạt động theo mô hình doanh nghiệp.*

Phần lớn hộ kinh doanh còn e ngại khi đăng ký thành lập doanh nghiệp hoặc chuyển đổi từ hộ kinh doanh sang mô hình doanh nghiệp do rất nhiều thủ tục, giấy tờ, chi phí, giấy phép, thanh tra, kiểm tra..., và kém “lợi thế” hơn so với mô hình hộ kinh doanh.

Nhận thức, trình độ của chủ hộ kinh doanh còn hạn chế, chưa đủ tự tin quản trị một doanh nghiệp với rất nhiều sổ sách, giấy tờ, quy định phải tuân thủ; tâm lý kinh doanh thu lợi “ngắn hạn” mà chưa chú trọng phát triển lâu dài, bền vững.

Một số hộ kinh doanh không có nhu cầu tăng quy mô, mở rộng sản xuất kinh doanh nên việc đăng ký hoạt động theo mô hình doanh nghiệp hay chuyển đổi thành doanh nghiệp không có nhiều ý nghĩa. Một số hộ kinh doanh có nhu cầu phát triển, hoạt động theo mô hình chuyên nghiệp với quyền lợi kinh doanh được mở rộng hơn nhưng do thiếu nguồn lực đầu tư, đặc biệt là khó huy động nguồn vốn giá rẻ nên không thể chuyển lên mô hình doanh nghiệp.

Ý thức tuân thủ pháp luật của người kinh doanh còn hạn chế. Tình trạng vi phạm pháp luật, đặc biệt pháp luật về thuế, không đăng ký kinh doanh hoặc có đăng ký kinh doanh nhưng không đăng ký thuế và nộp thuế còn phổ biến.

<sup>59</sup> Theo phản ánh của cán bộ trực tiếp quản lý thu thuế hộ kinh doanh: mặc dù chính sách khuyến khích hộ kinh doanh thực hiện nộp thuế theo phương pháp kê khai, nhưng điều kiện để xét nộp thuế theo phương pháp kê khai cũng rất chặt chẽ, do lúc này hộ kinh doanh được phép xuất hoá đơn cho người mua hàng.

### **PHẦN 3. ĐỀ XUẤT KHUNG PHÁP LUẬT ĐỐI VỚI HỘ KINH DOANH NHẪM TẠO ĐIỀU KIỆN CHO HỘ KINH DOANH MỞ RỘNG QUY MÔ, NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG VÀ CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH THÚC ĐẨY HỘ KINH DOANH CHUYỂN ĐỔI THÀNH DOANH NGHIỆP**

**3.1. Quan điểm, mục tiêu đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp**

**3.1.1 Quan điểm đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp**

- *Thứ nhất*, hộ kinh doanh, cùng với các hình thức tổ chức kinh doanh khác sẽ tạo ra một tập hợp các lựa chọn về hình thức tổ chức kinh doanh “thay thế” lẫn nhau và bao trùm toàn bộ các hình thức tổ chức kinh doanh được thừa nhận và có hiệu quả của nền kinh tế. Nói cách khác, ở góc độ huy động nguồn lực của xã hội vào phát triển kinh tế, hộ kinh doanh phải là một “phần bù” của các hình thức tổ chức kinh doanh còn lại (doanh nghiệp, hợp tác xã,...) trong nền kinh tế chứ không phải là “đối thủ cạnh tranh”. Do đó, các quy định pháp luật và chính sách cần hướng tới việc phát huy tối đa các lợi thế của mỗi loại hình tổ chức kinh doanh.

- *Thứ hai*, khung pháp luật và chính sách phải đảm bảo tạo môi trường kinh doanh bình đẳng giữa các hình thức tổ chức kinh doanh, đặc biệt là trong việc tiếp cận được các nguồn lực cho hoạt động kinh doanh. Bên cạnh đó, cũng cần tính tới đặc trưng khác biệt của từng loại hình tổ chức kinh doanh để có những quy định tương ứng phù hợp. Quy định, chính sách phải đảm bảo để các hình thức tổ chức kinh doanh phát huy tối đa được lợi thế và hạn chế tối thiểu những bất lợi do loại hình tổ chức đem lại, từ đó đem lại hiệu quả cao nhất cho toàn bộ nền kinh tế.

- *Thứ ba*, khung pháp luật và chính sách cũng cần đảm bảo rằng các chủ thể kinh doanh sẽ dễ dàng lựa chọn được hình thức tổ chức kinh doanh phù hợp nhất với đặc điểm riêng của mình cũng như dễ dàng chuyển đổi giữa các hình thức khi có nhu cầu. Nói cách khác, chủ đầu tư sẽ dễ dàng lựa chọn được hình thức tổ chức kinh doanh phù hợp với đặc điểm của mình để từ đó phát huy được sở trường, vận hành tổ chức kinh doanh hoạt động đem lại hiệu quả cao nhất cho cá nhân và cho cả nền kinh tế.

- *Thứ tư*, khung chính sách khuyến khích, hỗ trợ đối với các hộ kinh doanh cần xây dựng với mục tiêu nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và đóng góp của khu vực này đối với nền kinh tế. Các quy định ban hành cần đảm bảo sự bình đẳng của hộ kinh doanh đối với các loại hình doanh nghiệp khác trong tiếp

cần các chính sách hỗ trợ từ nhà nước. Đồng thời nhà nước cần có những chính sách hỗ trợ hiệu quả nhằm khuyến khích các hộ kinh doanh có tiềm năng chuyển thành doanh nghiệp để có thể mở rộng thị trường, nâng cao vị thế trên thị trường và có cơ hội để phát triển thành các tổ chức kinh doanh quy mô lớn, có năng lực cạnh tranh cả ở thị trường trong nước và quốc tế.

### **3.1.2 Một số mục tiêu cần đạt được khi đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp**

*Thứ nhất*, khung pháp luật quản lý hoạt động hộ kinh doanh cần: (i) Xác định đầy đủ địa vị pháp lý của hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh để phản ánh đúng bản chất hoạt động kinh doanh của nhóm này; việc quản lý cần dựa vào bản chất, tính chất và quy mô kinh doanh không dựa vào loại hình đăng ký hoạt động; (ii) Đảm bảo đồng bộ với các văn bản pháp luật quản lý chuyên ngành, công bằng về lợi ích – chi phí cho hộ kinh doanh, các đối tượng kinh doanh khác và cho xã hội, đặc biệt cần minh bạch, đơn giản, dễ hiểu, ít thủ tục, chi phí thấp; (iii) Xác định lộ trình thực hiện, có phân công công việc và trách nhiệm cụ thể cho từng cơ quan, đơn vị đi đôi với bố trí đủ nguồn lực thực hiện và công tác truyền thông chính sách hiệu quả để đạt tới sự đồng thuận trong toàn xã hội.

*Thứ hai*, khung chính sách hỗ trợ hoạt động của hộ kinh doanh, chính sách hỗ trợ hộ kinh doanh chuyển thành doanh nghiệp cần: (i) rà soát, điều chỉnh, bổ sung các chính sách hỗ trợ thiết thực, hiệu quả trong ngắn hạn để khuyến khích hộ kinh doanh “chính thức hóa hoạt động”, và trong dài hạn dần chuyển sang các ưu đãi, hỗ trợ công bằng với loại hình kinh doanh khác; (ii) Có lộ trình thực hiện, có phân công công việc và trách nhiệm cụ thể cho từng cơ quan, đơn vị, hộ kinh doanh đi đôi với bố trí, huy động đủ nguồn lực (đặc biệt là nguồn lực tài chính) thực hiện, công tác truyền thông chính sách hiệu quả để thu hút hộ kinh doanh tham gia hưởng lợi.

### **3.2. Đề xuất khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp**

Để nâng cao hiệu quả hoạt động của hộ kinh doanh, phát triển nhanh, bền vững, khắc phục những bất cập, tồn tại của các chính sách hiện nay, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kiến nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, ngành, địa phương thực hiện một số nhiệm vụ, giải pháp như sau:

*Thứ nhất*, kiến nghị Chính phủ sớm ban hành Nghị định quy định về đăng ký và hoạt động của hộ kinh doanh<sup>60</sup> do Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình theo Chương trình công tác năm 2023.

<sup>60</sup> Dự thảo Nghị định đang trong giai đoạn Chính phủ xem xét, ký ban hành

*Thứ hai*, tiếp tục rà soát, sửa đổi bổ sung các văn bản hiện hành quy định về tổ chức, hoạt động của hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

Trên cơ sở các bất cập hiện nay trong quản lý, hỗ trợ hộ kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư kiến nghị Thủ tướng Chính phủ giao các bộ, ngành, cơ quan liên quan rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến hoạt động của hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh (chính sách về đầu tư kinh doanh, chính sách thuế, tín dụng, chính sách về đất đai, khoa học công nghệ, môi trường, lao động, bảo hiểm, thị trường, chế độ báo cáo,...) tại các văn bản pháp luật chuyên ngành để đảm bảo sự thống nhất, bình đẳng trong hoạt động kinh doanh của hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh với doanh nghiệp, cụ thể:

- Sửa đổi quy định về thuế theo hướng quản lý chặt chẽ hơn đối với các trường hợp áp dụng thuế khoán; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, liên thông số liệu giữa cơ quan đăng ký kinh doanh, thuế, bảo hiểm, thống kê; tăng cường các chế tài đủ tính răn đe đối với các vi phạm về thuế, đặc biệt là hành vi thông đồng giữa hộ kinh doanh và cán bộ thuế dẫn tới sự cạnh tranh không công bằng; xây dựng cơ sở dữ liệu về doanh thu khoán, mức khoán theo các tiêu chí ngành nghề, diện tích, thời gian, số lao động, địa bàn,... trên cơ sở đó xây dựng bộ tiêu chí quản lý thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

- Sửa đổi bổ sung các chính sách về đất đai, môi trường, thị trường, lao động, bảo hiểm,... để đảm bảo tính đồng bộ, công bằng, hiệu quả của các chính sách này đối với khu vực kinh doanh nói chung và các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh nói riêng. Các quy định cần đảm bảo khả năng tiếp cận bình đẳng giữa các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh với các loại hình tổ chức kinh doanh khác trên cơ sở vận hành của thị trường và quản lý nhà nước.

*Thứ ba*, nghiên cứu, đề xuất sửa đổi Luật Doanh nghiệp, Luật Hỗ trợ Doanh nghiệp nhỏ và vừa

- Đề đảm bảo khung pháp lý đồng bộ, minh bạch, công bằng với các đối tượng kinh doanh và phù hợp với thông lệ quốc tế, kiến nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì tiếp tục nghiên cứu, làm rõ một số vấn đề sau:

- + Nghiên cứu, làm rõ khái niệm, địa vị pháp lý của hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh gồm: (i) Cá nhân, hộ gia đình đăng ký kinh doanh (có địa điểm kinh doanh cụ thể) và (ii) Cá nhân kinh doanh (không có địa điểm kinh doanh cụ thể); (iii) Làm rõ nội hàm “hộ gia đình” để quy định cụ thể trách nhiệm của từng thành viên đối với hoạt động kinh doanh của hộ kinh doanh; (iv) Làm rõ các đối tượng không phải đăng ký kinh doanh.

- + Nghiên cứu, đề xuất chính sách, pháp luật quản lý, hỗ trợ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh tham gia thị trường, hoạt động sản xuất, kinh doanh, rút lui khỏi thị trường đảm bảo minh bạch, phù hợp với đặc điểm của hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh và công bằng với các loại hình doanh nghiệp khác, như: quy mô/giới hạn tối đa có thể hoạt động dưới mô hình hộ kinh doanh, cá

nhân kinh doanh; theo đó hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh sẽ tự động chuyển sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp khi đã đủ điều kiện; kiện toàn hệ thống công nghệ thông tin, đẩy mạnh liên thông giữa cơ quan đăng ký kinh doanh, thuế, bảo hiểm, thống kê... để thuận tiện cho việc quản lý cũng như giảm thủ tục hành chính đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh; điều chỉnh quy định về đăng ký ngành, nghề kinh doanh, ghi ngành, nghề kinh doanh; quy định về phá sản đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh; đơn giản hóa quy trình và hỗ trợ thực hiện các thủ tục chuyển đổi giữa mô hình hộ kinh doanh sang mô hình doanh nghiệp và ngược lại...

- Trên cơ sở các nghiên cứu đầy đủ, toàn diện về hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, lộ trình thực hiện, nguồn lực thực hiện, kiến nghị sửa đổi Luật Doanh nghiệp, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa theo hướng bổ sung đầy đủ các quy định về địa vị pháp lý, tham gia thị trường, hoạt động kinh doanh, rút lui khỏi thị trường của hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh cũng như bổ sung quy định chính sách hỗ trợ các đối tượng này nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, cụ thể:

+ Sửa đổi Luật Doanh nghiệp: bổ sung thêm đối tượng hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh. Theo đó hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh cùng với các hình thức tổ chức kinh doanh khác (doanh nghiệp, hợp tác xã) sẽ là một tập hợp đầy đủ của các hình thức tổ chức kinh doanh với các đặc điểm cơ bản khác nhau (địa vị pháp lý, cơ cấu tổ chức, trách nhiệm,...) và là những lựa chọn thay thế để phù hợp với từng nhà đầu tư muốn tham gia hoạt động kinh doanh. Với các hình thức tổ chức kinh doanh khác nhau sẽ tạo điều kiện để huy động được tối đa các nguồn lực và sử dụng hiệu quả nhất các nguồn lực đó để phát triển kinh tế-xã hội. Việc sửa đổi Luật Doanh nghiệp hướng tới mục tiêu đảm bảo sự bình đẳng giữa hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh so với doanh nghiệp.

+ Sửa đổi Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa: Trên cơ sở Luật Doanh nghiệp được sửa đổi, bổ sung đối tượng hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa sẽ là một đạo luật hỗ trợ quan trọng, giúp nâng cao năng lực, hỗ trợ, thúc đẩy hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh phát triển một cách bền vững, hiệu quả, với các mục tiêu cụ thể: (i) Đảm bảo các đối tượng điều chỉnh được tiếp cận với các hỗ trợ của Nhà nước một cách công bằng, hợp lý, giúp phát huy tối đa các ưu điểm, hạn chế các nhược điểm tạo thành một tập hợp các chính thể kinh doanh phát triển nhanh, bền vững, hiệu quả; (ii) Việc hỗ trợ từ nguồn lực công và xã hội hóa; hỗ trợ theo tính chất, đặc điểm hoạt động, phù hợp với từng khu vực, vùng miền và nhu cầu thực tiễn của chủ thể kinh doanh chứ không dựa trên hình thức tổ chức quản lý (hộ kinh doanh, doanh nghiệp, hợp tác xã,...).

*Thứ tư, đẩy mạnh truyền thông nâng cao nhận thức*

Đi đôi với việc nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật quản lý, chính sách hỗ trợ thì cần đẩy mạnh truyền thông chính sách để người dân hiểu được quan

điểm, định hướng của Đảng, Chính phủ trong việc khuyến khích thành lập hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh và hoạt động kinh doanh đúng quy định pháp luật, được bảo đảm quyền lợi cũng như bảo vệ tránh những thiệt hại không đáng có.

### **3.3 Tổ chức thực hiện**

#### **3.3.1 Kiến nghị đối với Chính phủ**

- Xem xét sớm ban hành Nghị định đăng ký hộ kinh doanh
- Chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương tiếp tục cải cách thủ tục hành chính, cắt giảm các điều kiện kinh doanh không phù hợp, tạo dựng môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, thông thoáng, đảm bảo quyền tự do kinh doanh, quyền bình đẳng tiếp cận nguồn lực, thông tin và cơ hội kinh doanh của tất cả các đối tượng trong đó có hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh;
- Chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương rà soát các quy định pháp lý và đề xuất sửa đổi, bổ sung để tạo điều kiện cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh phát triển;
- Chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương đẩy mạnh truyền thông nâng cao nhận thức của người dân về quan điểm, định hướng của Đảng, Chính phủ trong việc khuyến khích thành lập hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh và hoạt động kinh doanh đúng quy định pháp luật.
- Giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư nghiên cứu, xây dựng hồ sơ đề xuất sửa đổi Luật Doanh nghiệp, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa báo cáo Chính Phủ trình Quốc hội xem xét phê duyệt trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội năm 2026.

#### **3.3.3 Kiến nghị đối với các Bộ, ngành**

Theo thẩm quyền được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao các Bộ, ngành tập trung thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp sau:

##### *a) Đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư:*

Nghiên cứu, hoàn thiện hồ sơ đề xuất sửa đổi Luật Doanh nghiệp, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa; tiến hành xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung các Luật này theo tiến độ được cấp có thẩm quyền giao.

##### *b) Đối với Bộ Tài chính:*

- Nghiên cứu, rà soát, trình cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung pháp luật về thuế, kế toán... theo hướng đảm bảo công bằng, minh bạch trong hoạt động quản lý thuế, hoá đơn, kế toán của hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh so với doanh nghiệp, chống thất thu thuế.

- Tiếp tục chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành bố trí nguồn vốn chi thường xuyên để hỗ trợ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh theo các chính sách hỗ trợ hiện có.

- Công bố thông tin về việc chấp hành pháp luật về thuế, kế toán và việc thực hiện nghĩa vụ tài chính khác của các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

*c) Đối với Bộ Công Thương*

Sửa đổi, bổ sung đối tượng hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh vào các chương trình hỗ trợ xúc tiến thương mại trong nước, quốc tế; chương trình công nghiệp phụ trợ; chương trình khuyến mại tập trung quốc gia.

*d) Đối với Bộ Khoa học và Công nghệ*

Sửa đổi, bổ sung đối tượng hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh vào các chương trình hỗ trợ đổi mới sáng tạo, ứng dụng khoa học công nghệ, hỗ trợ nâng cao năng lực công nghệ cho hộ kinh doanh.

*e) Đối với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam*

Trình cấp có thẩm quyền ban hành chính sách và hướng dẫn các tổ chức tín dụng tăng dư nợ cho vay đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

### **3.3.4 Đối với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

a) Hội đồng nhân dân cấp tỉnh: Tiếp tục bố trí nguồn lực hỗ trợ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh theo các chương trình, chính sách hiện có tại địa phương và giám sát việc thực hiện

b) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh: Đẩy mạnh việc thông tin, tuyên truyền chính sách, pháp luật về hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

### **3.3.5 Đối với các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các tổ chức cá nhân liên quan đến hỗ trợ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh**

a) Đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, huy động các nguồn lực hỗ trợ hội viên là hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

b) Tham gia xây dựng, phản biện, triển khai chính sách liên quan đến hỗ trợ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh; tham gia đánh giá, phản biện các chính sách, pháp luật về hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

c) Thực hiện cung cấp dịch vụ hỗ trợ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh theo quy định của pháp luật và điều lệ của tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

d) Thúc đẩy liên kết giữa các doanh nghiệp lớn với các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

### **3.3.6 Đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh**

a) Chủ động tìm hiểu thông tin, tích cực tham gia vào các chương trình, chính sách hỗ trợ của nhà nước.

b) Tuân thủ quy định của pháp luật; thực hiện các nghĩa vụ đối với Nhà nước; thực hiện đúng cam kết khi được nhận hỗ trợ; bố trí nguồn lực đối ứng để tiếp nhận, phối hợp và tổ chức thực hiện có hiệu quả nguồn lực hỗ trợ.

## KẾT LUẬN

Đại hội XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đề ra mục tiêu Việt Nam trở thành nước thu nhập trung bình năm 2025, nước thu nhập trung bình cao năm 2030 và nước phát triển, thu nhập cao năm 2045. Với chủ trương xuyên suốt được đề ra tại Đại hội XIII của Đảng là tăng cường tính độc lập, tự chủ, sức chống chịu của nền kinh tế, Đại hội đã nhấn mạnh quan điểm phát triển nhanh, hài hòa các khu vực kinh tế và các loại hình doanh nghiệp, phát triển kinh tế tư nhân thực sự là một động lực quan trọng của nền kinh tế. Để đạt được mục tiêu đề ra đòi hỏi phải tập trung phát triển khu vực kinh tế tư nhân, thúc đẩy hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh (một bộ phận quan trọng có đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế Việt Nam) phát triển hơn nữa cũng như tạo điều kiện thuận lợi để khuyến khích các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp.

Vì vậy, việc tiếp tục xây dựng, hoàn thiện khung pháp luật đối với hộ kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho hộ kinh doanh mở rộng quy mô, nâng cao hiệu quả hoạt động và cơ chế, chính sách thúc đẩy hộ kinh doanh chuyển đổi thành doanh nghiệp cần được quan tâm và thực thi trong thời gian tới.

Tuy nhiên, bên cạnh việc điều chỉnh khung pháp luật đối với khu vực hộ kinh doanh từ các cơ quan có thẩm quyền, điều cần nhất lúc này vẫn là sự thay đổi tự thân mỗi hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, chuyển đổi tư duy kinh doanh từ ngắn hạn sang dài hạn; manh mún, nhỏ lẻ sang phát triển dài hạn, bền vững; đầu tư công nghệ hiện đại, công nghệ thông tin trong sản xuất, kinh doanh... để các hộ kinh doanh vượt qua khó khăn và phát triển bền vững trong tương lai./.