

LUẬT PHÁP - QUAN HỆ QUỐC TẾ

PHÁP LUẬT KIỂM SOÁT CHỦ SỞ HỮU HƯỞNG LỢI
TRONG DOANH NGHIỆP TẠI HOA KỲ
VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Đặng Minh Phương*

Ngày nhận bài: 2/12/2025 | Ngày gửi phản biện: 8/12/2025 | Ngày duyệt đăng: 19/12/2025

Tóm tắt: Nghiên cứu này phân tích khung pháp lý của Hoa Kỳ về kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi trong doanh nghiệp, vai trò của cơ quan quản lý nhà nước trong thu thập, lưu trữ, chia sẻ thông tin. Từ đó, nghiên cứu rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, đề xuất các giải pháp nhằm bổ sung nghĩa vụ cung cấp, cập nhật và xác minh thông tin chủ sở hữu hưởng lợi vào Luật Doanh nghiệp, thiết lập cơ chế kiểm soát hiệu quả, nâng cao vai trò của Bộ Tài chính. Việc hoàn thiện pháp luật theo hướng này sẽ giúp Việt Nam tăng tính minh bạch, cải thiện môi trường đầu tư.

Từ khoá: chủ sở hữu hưởng lợi, Luật Minh bạch công ty, Hoa Kỳ, Việt Nam.

Abstract: This study examines the U.S. legal framework for regulating beneficial ownership in enterprises, highlighting the role of regulatory authorities in collecting, storing, and sharing ownership information. Drawing from these insights, the research proposes recommendations for Vietnam, including incorporating obligations for disclosing, updating, and verifying beneficial ownership information into the Law on Enterprise, establishing a robust oversight mechanism, and strengthening the role of the Ministry of Finance. Enhancing the legal framework in this direction will improve transparency, align Vietnam with international standards, and create a more attractive investment environment.

Keywords: beneficial ownership, Corporate Transparency Act - CTA, United States, Vietnam

Mở đầu

Việt Nam đang đối mặt với áp lực ngày càng gia tăng trong việc hoàn thiện khung pháp lý nhằm kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi trong doanh nghiệp, đặc biệt trong bối

* ThS., Khoa Luật Kinh tế, Học viện Chính sách và Phát triển, Bộ Tài chính
Email: minhphuong250990@gmail.com

cảnh hội nhập quốc tế và cam kết phòng chống rửa tiền. Từ năm 2007, với tư cách là thành viên của Nhóm Châu Á - Thái Bình Dương về chống rửa tiền (Asia/Pacific Group on Money Laundering - APG), Việt Nam đã tham gia các vòng đánh giá đa phương theo 40 khuyến nghị của Lực lượng Đặc nhiệm Hành động Tài chính (FATF) (APG, 2022). Tuy nhiên, do chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu về minh bạch thông tin chủ sở hữu hưởng lợi, Việt Nam đã bị đưa vào Danh sách giám sát tăng cường (Danh sách Xám - Grey list) của FATF vào tháng 6/2023, gần đây nhất đến tháng 02/2025, Việt Nam vẫn nằm trong Danh sách Xám (FATF, 2025). Điều này dẫn đến những hệ lụy tiêu cực đối với nền kinh tế, bao gồm sự sụt giảm dòng vốn đầu tư nước ngoài, gia tăng chi phí giao dịch tài chính quốc tế và nguy cơ tiếp tục bị xếp vào Danh sách Đen (Black list) nếu không có các cải thiện kịp thời. Một trong những yêu cầu quan trọng của FATF đối với Việt Nam là xây dựng cơ chế cho phép cơ quan có thẩm quyền truy cập đầy đủ, chính xác và kịp thời vào thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi của doanh nghiệp. Tuy nhiên, hiện nay, khung pháp lý của Việt Nam chưa có quy định cụ thể về vấn đề này, ảnh hưởng tiêu cực đến xếp hạng môi trường kinh doanh của quốc gia. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới cho thấy chỉ số gia nhập thị trường của Việt Nam xếp hạng 29 trên tổng số 50 quốc gia và vùng lãnh thổ được đánh giá. Một trong những nguyên nhân dẫn đến kết quả này là Việt Nam chưa có quy định về thu thập thông tin chủ sở hữu hưởng lợi của doanh nghiệp, khiến các tiêu chí liên quan đến nội dung này không được xem xét trong quá trình đánh giá (World Bank, 2024).

Trong khi đó, Hoa Kỳ là một trong những quốc gia đã phát triển hệ thống pháp luật hoàn chỉnh về kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi thông qua nhiều đạo luật, cũng như cơ chế thực thi chặt chẽ. Kinh nghiệm của Hoa Kỳ trong việc xây dựng cơ chế pháp lý minh bạch, đảm bảo sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý và áp dụng chế tài nghiêm khắc đối với hành vi vi phạm có thể mang lại những bài học quan trọng cho Việt Nam. Trước yêu cầu cấp bách của việc cải thiện môi trường pháp lý để đáp ứng nghĩa vụ quốc tế, bảo vệ hệ thống tài chính và thu hút đầu tư, nghiên cứu này sẽ tập trung phân tích khung pháp lý của Hoa Kỳ về kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi trong doanh nghiệp, từ đó, rút ra những bài học kinh nghiệm và đề xuất định hướng hoàn thiện pháp luật Việt Nam theo chuẩn mực quốc tế.

1. Sự cần thiết kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi trong doanh nghiệp

1.1. Nhận diện chủ sở hữu hưởng lợi

Chủ sở hữu hưởng lợi (beneficial ownership - BO) đã được các thiết chế quốc tế nghiên cứu, xem xét trong thời gian dài.

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) xác định BO dựa trên bối cảnh và mối tương quan với thuế, nhằm tránh đánh thuế hai lần và ngăn chặn hành vi trốn thuế hoặc tránh thuế (Zhao, J, 2024). Theo đó, BO được xác định là: i) Cá nhân hoặc thực thể có quyền sử dụng và hưởng lợi thực sự từ thu nhập mà không bị ràng buộc bởi nghĩa vụ pháp lý hoặc hợp đồng phải chuyển thu nhập đó cho bên thứ ba; ii) Không phải là công ty trung gian (conduit company), tức là các thực thể chỉ nắm quyền sở hữu hình thức nhưng thực chất hoạt động với quyền hạn rất hạn chế và chỉ đóng vai trò trung gian chuyển tiếp thu nhập; iii) Không bị giới hạn bởi hình thức pháp lý mà phải xét đến bản chất thực tế của giao dịch, bao gồm việc kiểm soát cuối cùng đối với dòng chảy lợi ích kinh tế.

FATF xem xét BO dưới góc độ phòng chống rửa tiền, thể hiện trong Bảng chú giải thuật ngữ chung của Bộ Tiêu chuẩn quốc tế về Phòng, chống rửa tiền, Tài trợ khủng bố và Tài trợ phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt (FATF, 2012). Theo đó, BO bao gồm cá nhân, hoặc nhóm cá nhân, hoặc người đại diện cho nhóm chủ thể này, có quyền sở hữu tài sản, hoặc kiểm soát khách hàng (được hiểu là có quyền quyết định trong công ty) hoặc có quyền kiểm soát thực tế cuối cùng đối với pháp nhân. Thuật ngữ “sở hữu hoặc kiểm soát cuối cùng” và “kiểm soát thực tế cuối cùng” đề cập đến các trường hợp quyền sở hữu, hoặc kiểm soát được thực hiện thông qua chuỗi sở hữu, hoặc thông qua các phương thức kiểm soát khác ngoài kiểm soát trực tiếp. Các quốc gia thành viên của FATF đã phản hồi đều có khung pháp lý và quy định nhằm định nghĩa BO. Ở hầu hết các quốc gia, định nghĩa về chủ sở hữu hưởng lợi và cơ chế minh bạch thông tin liên quan chủ yếu được quy định trong các văn bản pháp luật về phòng, chống rửa tiền và chống tài trợ khủng bố (UNODC, 2023).

Tại Việt Nam, thuật ngữ “chủ sở hữu hưởng lợi” đã được đề cập tại Khoản 7 Điều 3 Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2022 (Luật PCRT): “*Chủ sở hữu hưởng lợi là cá nhân có quyền sở hữu trên thực tế một hoặc một số tài sản, có quyền chi phối khách hàng thực hiện giao dịch liên quan đến tài sản cho cá nhân này; là cá nhân có quyền chi phối một pháp nhân hoặc một thỏa thuận pháp lý*”. Định nghĩa này đã mở rộng phạm vi hơn so với Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 (Khoản 9 Điều 4). Nghị định số 19/2023/NĐ-CP ngày 28/4/2023 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống rửa tiền đã cụ thể hoá các tiêu chí xác định BO tại Điều 7. Tuy nhiên, định nghĩa và tiêu chí của pháp luật phòng chống rửa tiền đặt ra đối với BO nói chung mà chưa khoanh vùng lĩnh vực cụ thể.

Luật Kinh doanh bảo hiểm năm 2022 cũng đề cập đến BO của doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp tái bảo hiểm (Điều 69, 74). Tuy nhiên, tiêu chí xác định chủ sở hữu hưởng lợi của doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp tái bảo hiểm hiện nay chưa được quy định cụ thể, dù đã được giao cho Chính phủ.

Gần nhất, Luật Doanh nghiệp sửa đổi bổ sung năm 2025 (Luật DN) đã chính thức bổ sung định nghĩa về “chủ sở hữu hưởng lợi của doanh nghiệp có tư cách pháp nhân” vào đạo luật chung điều chỉnh về doanh nghiệp tại Việt Nam, đồng thời, tiêu chí xác định BO được quy định tại Điều 17, Nghị định số 168/2025/NĐ-CP ngày 30/6/2025 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp. Theo đó, doanh nghiệp phải bổ sung thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi (nếu có) khi đăng ký thành lập hoặc thay đổi nội dung đăng ký. Cơ quan đăng ký kinh doanh có nhiệm vụ lưu giữ thông tin về BO ít nhất năm năm kể từ ngày doanh nghiệp giải thể, phá sản. Đây được coi là một những nỗ lực của Việt Nam nhằm đáp ứng yêu cầu minh bạch, phòng chống rửa tiền, trốn thuế và nâng cao tính trách nhiệm, quản trị doanh nghiệp.

1.2. Kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi

Việc kiểm soát BO đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao tính minh bạch của hệ thống doanh nghiệp và phòng chống các hoạt động rửa tiền, tài trợ khủng bố, cũng như trốn thuế. Theo khuyến nghị của FATF, các quốc gia trên thế giới đã áp dụng cơ chế đăng ký thông tin BO, kết hợp với các biện pháp xác minh và giám sát nhằm bảo đảm tính chính xác và cập nhật của thông tin. Về bản chất, kiểm soát BO là hoạt động quản lý nhà nước của cơ quan có thẩm quyền.

Thứ nhất, quy định việc cập nhật thông tin của BO là nghĩa vụ pháp lý. Theo khảo sát của Văn phòng Liên Hợp Quốc về chống Ma túy và Tội phạm (UNODC, 2023), 55 quốc gia được khảo sát đều báo cáo rằng cơ quan có thẩm quyền của họ đã tiếp cận được thông tin về BO với việc yêu cầu các pháp nhân, tổ chức có liên quan phải cung cấp và cập nhật thông tin khi có thay đổi phát sinh. Tùy thuộc từng quốc gia mà nghĩa vụ cập nhật thông tin là khác nhau: i) Cập nhật ngay lập tức hoặc không chậm trễ quá mức: Cộng hòa Séc, Đức, Moldova và Thụy Điển, pháp nhân phải cập nhật thông tin chủ sở hữu hưởng lợi ngay khi có thay đổi. Điều này giúp đảm bảo dữ liệu luôn phản ánh tình trạng thực tế của doanh nghiệp; ii) Cập nhật theo chu kỳ cố định: một số quốc gia như Namibia và Thổ Nhĩ Kỳ chỉ yêu cầu cập nhật hàng năm; iii) Xác nhận lại tính chính xác hàng năm: các quốc gia như Áo, Canada, Italy, Panama, Paraguay, Uruguay yêu cầu pháp nhân phải xác minh và tái xác nhận thông tin chủ sở hữu hưởng lợi hàng năm, ngay cả khi không có thay đổi (UNODC, 2023). Việc cập nhật có ý nghĩa quan trọng trong thực thi pháp luật, bởi thông tin lỗi thời có thể bị lợi dụng để che giấu quyền kiểm soát thực sự của một pháp nhân, tạo điều kiện cho các hành vi gian lận tài chính hoặc tội phạm xuyên biên giới.

Thứ hai, cơ chế xác minh thông tin BO. Sau khi pháp nhân, tổ chức cập nhật, đòi hỏi cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát của mình thông qua việc xác minh thông tin. Một số quốc gia như Bulgaria, Colombia, Cộng hòa

Séc, Pháp, Mauritius, Morocco, Peru và Uruguay thực hiện kiểm tra ngẫu nhiên, hoặc theo phân tích rủi ro để xác minh thông tin được cung cấp. Một số nước có cơ chế xác minh nâng cao triển khai hệ thống tự động hóa nhằm đối chiếu dữ liệu với nhiều nguồn khác nhau. Ví dụ như Brazil sử dụng hệ thống liên thông giữa sổ đăng ký thương mại, cơ quan thuế, cơ quan cấp phép để tự động kiểm tra thông tin; Đức, Thụy Điển, Slovenia áp dụng công nghệ tự động đối chiếu dữ liệu giữa sổ đăng ký doanh nghiệp và cơ sở dữ liệu dân số nhằm phát hiện các bất thường (UNODC, 2023). Việc áp dụng công nghệ giúp nâng cao hiệu quả kiểm soát và giảm thiểu nguy cơ gian lận trong hệ thống đăng ký sở hữu hưởng lợi. Cơ chế xác minh càng chặt chẽ thì khả năng phát hiện và ngăn chặn các hành vi gian lận liên quan đến sở hữu hưởng lợi càng cao.

2. Pháp luật kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi trong doanh nghiệp tại Hoa Kỳ

2.1. Khung pháp luật điều chỉnh hoạt động kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi tại Hoa Kỳ

Tại Hoa Kỳ, hệ thống pháp luật về kiểm soát BO được xây dựng trên nền tảng các quy định liên bang nhằm đảm bảo tính minh bạch của hệ thống tài chính và doanh nghiệp, đồng thời ngăn chặn các hoạt động rửa tiền, trốn thuế và tài trợ khủng bố.

- Đạo luật Minh bạch công ty (Corporate Transparency Act - CTA) và nghĩa vụ báo cáo thông tin.

CTA được ban hành vào năm 2021, có hiệu lực từ 01/01/2024, là một phần của Đạo luật Chống rửa tiền năm 2020 (Anti-Money Laundering Act of 2020). Mục tiêu chính của CTA là tăng cường minh bạch trong cấu trúc sở hữu doanh nghiệp nhằm hạn chế tình trạng các thực thể pháp lý được sử dụng để che giấu danh tính thực sự của chủ sở hữu hưởng lợi (FinCEN, 2021). Theo Điều 5336(a) (3) CTA, BO là cá nhân - thông qua thỏa thuận hợp đồng, hoặc hình thức tương tự hợp đồng - thực hiện quyền kiểm soát đáng kể đối với công ty hoặc sở hữu/ kiểm soát không ít hơn 25% quyền sở hữu của công ty. BO không bao gồm: người chưa thành niên, người đại diện theo ủy quyền của cá nhân khác. Quy định của CTA tập trung điều chỉnh nghĩa vụ báo cáo thông tin về những cá nhân có quyền sở hữu hoặc kiểm soát đáng kể đối với doanh nghiệp, dù là trực tiếp hay gián tiếp. Quy định này nhằm đảm bảo tính minh bạch trong cấu trúc sở hữu của các thực thể pháp lý tại Hoa Kỳ, ngăn chặn việc che giấu danh tính thật của người kiểm soát doanh nghiệp.

Các công ty tại Hoa Kỳ, trừ một số trường hợp ngoại lệ (như công ty đại chúng hoặc công ty đã tuân thủ quy định minh bạch thông tin khác), phải báo cáo thông tin về BO cho Mạng lưới Thực thi Tội phạm Tài chính (FinCEN) - một cơ quan trực thuộc Bộ Tài chính Hoa Kỳ. Báo cáo này bao gồm: i) Danh tính, địa chỉ và thông tin nhận dạng của

BO; ii) Cơ cấu sở hữu thực tế của BO đối với doanh nghiệp. CTA trao cho FinCEN quyền hạn rộng lớn trong việc thu thập, lưu trữ và chia sẻ thông tin với các cơ quan thực thi pháp luật để phục vụ công tác điều tra tội phạm tài chính.

- Đạo luật Bảo mật Ngân hàng (Bank Secrecy Act - BSA) và nghĩa vụ giám sát của tổ chức tài chính.

Trước CTA, BSA đã đóng vai trò quan trọng trong kiểm soát BO đặc biệt là trong lĩnh vực tài chính và ngân hàng. BSA giúp hạn chế việc sử dụng tài khoản ngân hàng ẩn danh và các công ty vỏ bọc để che giấu giao dịch tài chính bất hợp pháp bằng cách yêu cầu các tổ chức tài chính phải thiết lập chương trình chống rửa tiền (AML - Anti - Money Laundering) (FinCEN, 2016), trong đó bao gồm nghĩa vụ: i) Xác minh danh tính BO của khách hàng thông qua quy trình thẩm định (Customer Due Diligence - CDD); ii) Báo cáo các giao dịch đáng ngờ lên FinCEN. Theo Điều 1010.230(d) BSA, BO là cá nhân trực tiếp hoặc gián tiếp sở hữu ít nhất 25% lợi ích vốn của công ty; hoặc cá nhân duy nhất chịu trách nhiệm quan trọng trong việc kiểm soát, quản lý hoặc điều hành công ty; hoặc người ủy thác của quỹ tín thác sở hữu trực tiếp hoặc gián tiếp 25% cổ phần của một khách hàng là pháp nhân. Định nghĩa của BSA áp dụng trong bối cảnh các tổ chức tài chính phải thực hiện thẩm định khách hàng để ngăn chặn rửa tiền và tài trợ khủng bố, định nghĩa này đồng nhất với định nghĩa của CTA, tạo sự nhất quán trong các quy định pháp luật liên quan đến việc xác định và báo cáo BO.

- Các đạo luật trong lĩnh vực chuyên ngành.

Đạo luật Giao dịch chứng khoán (Securities Exchange Act) yêu cầu các công ty đại chúng phải công khai danh tính của cá nhân hoặc tổ chức sở hữu trên 5% cổ phần của công ty. Điều này nhằm bảo đảm sự minh bạch trên thị trường chứng khoán và ngăn chặn giao dịch nội gián (USA, 1934).

Đạo luật Công ty Đầu tư (Investment Company Act) và Đạo luật Tư vấn đầu tư (Investment Advisers Act) yêu cầu các quỹ đầu tư và cố vấn tài chính phải tiết lộ thông tin về cấu trúc sở hữu để tránh xung đột lợi ích và gian lận đầu tư (USA, 1940).

2.2. Phương thức kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi tại Hoa Kỳ

Đối với nghĩa vụ cập nhật thông tin của BO

- Nghĩa vụ đăng ký ban đầu

Theo Điều 5336(b) (1) CTA, các công ty báo cáo phải nộp thông tin BO theo hai mốc thời gian: i) Đối với công ty thành lập trước khi CTA có hiệu lực, phải nộp báo cáo trong vòng hai năm kể từ ngày các quy định liên quan có hiệu lực; ii) Đối với công ty

thành lập sau khi CTA có hiệu lực, phải nộp báo cáo tại thời điểm thành lập hoặc đăng ký (FinCEN, 2021). Báo cáo được nộp bằng phương thức điện tử thông qua hệ thống trực tuyến của FinCEN. Hệ thống này sẽ cho phép các công ty đăng ký, cập nhật và theo dõi thông tin đã nộp, đảm bảo tuân thủ quy định của CTA

- Nghĩa vụ cập nhật thông tin

Các công ty báo cáo có trách nhiệm cập nhật thông tin mỗi khi có thay đổi liên quan đến chủ sở hữu hưởng lợi, bao gồm: i) Thay đổi về quyền sở hữu (chẳng hạn khi có cổ đông mới hoặc thay đổi cổ phần kiểm soát); ii) Thay đổi về thông tin cá nhân (địa chỉ, số định danh như hộ chiếu hoặc mã số thuế); iii) Bất kỳ thay đổi nào khác ảnh hưởng đến danh tính hoặc quyền kiểm soát của BO tại công ty. Thời hạn cập nhật báo cáo là trong vòng 30 ngày kể từ khi thay đổi xảy ra (FinCEN, 2021).

Đối với cơ chế xác minh thông tin BO

Quy trình xác minh dựa trên nền tảng pháp lý của BSA và Bộ Quy tắc Liên bang (Code of Federal Regulations - CFR) (CFR 31). Trong đó, quan trọng là CFR số 31 Điều 1010.230, quy định về quy trình thẩm định khách hàng (Customer Due Diligence - CDD) theo BSA; CFR số 31, Điều 1010.380 quy định chi tiết về việc thực thi CTA.

Theo đó, các tổ chức tài chính có trách nhiệm xác minh danh tính chủ sở hữu hưởng lợi thông qua một quy trình chặt chẽ gồm ba bước chính: i) Tại thời điểm mở tài khoản mới cho khách hàng là pháp nhân, tổ chức tài chính phải xác định ai là BO (trừ trường hợp miễn trừ), bằng cách yêu cầu cá nhân mở tài khoản cung cấp bản xác nhận thông tin cung cấp là chính xác; ii) Tổ chức tài chính phải xác minh danh tính BO bằng các thủ tục dựa trên rủi ro, đảm bảo thông tin là chính xác và có thể kiểm chứng (CFR 31). Phương thức xác minh có thể bao gồm kiểm tra tài liệu nhận dạng hợp lệ như hộ chiếu hoặc giấy phép lái xe, đối chiếu với các cơ sở dữ liệu nội bộ, hoặc nguồn thông tin công khai, đồng thời đánh giá mức độ rủi ro của khách hàng; iii) Tổ chức tài chính có nghĩa vụ lưu trữ, giám sát và cập nhật thông tin khi có thay đổi đáng kể về quyền sở hữu, hoặc kiểm soát thực thể. Việc tuân thủ quy trình này không chỉ áp dụng cho ngân hàng mà còn bao gồm nhiều loại hình tổ chức tài chính khác như công ty môi giới chứng khoán, quỹ tín dụng...

Quy định này giúp đảm bảo rằng thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi không chỉ được thu thập, mà còn phải được xác minh một cách khách quan và chính xác. Bên cạnh đó, việc yêu cầu các tổ chức tài chính tuân thủ quy trình thẩm định khách hàng còn giúp giảm thiểu rủi ro pháp lý và tăng cường trách nhiệm giải trình, đảm bảo rằng hệ thống tài chính Hoa Kỳ không bị lợi dụng cho các mục đích phi pháp.

2.3. Cơ quan quản lý nhà nước kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi tại Hoa Kỳ

Tại Hoa Kỳ, FinCEN giữ vị trí trung tâm trong việc quản lý, lưu trữ và bảo vệ dữ liệu thông tin BO.

Theo CTA, FinCEN có quyền cho phép các cơ quan chính phủ liên bang, tiểu bang, địa phương, các tổ chức tài chính và một số cơ quan giám sát truy cập vào thông tin BO nhằm phục vụ mục đích an ninh quốc gia, tình báo và thực thi pháp luật (FinCen, 2022). Cụ thể, các cơ quan liên bang có chức năng an ninh, tình báo hoặc thực thi pháp luật có thể tiếp cận dữ liệu để hỗ trợ các cuộc điều tra liên quan đến rửa tiền, tài trợ khủng bố và các tội phạm tài chính khác. Đồng thời, cơ quan thực thi pháp luật cấp địa phương và liên bang cũng có thể yêu cầu truy cập nhưng phải có sự phê duyệt của tòa án. Ngoài ra, các quan chức thuộc Bộ Tài chính Hoa Kỳ, bao gồm FinCEN, có quyền truy cập vào thông tin này để phục vụ các hoạt động giám sát và thực thi chính sách tài chính quốc gia. Đối với lĩnh vực tài chính, các tổ chức tài chính có nghĩa vụ tuân thủ các yêu cầu quy trình thẩm định khách hàng CDD có thể tiếp cận thông tin BO để đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ pháp lý và giảm thiểu rủi ro liên quan đến khách hàng. Bên cạnh đó, các cơ quan quản lý tài chính liên bang, hoặc các cơ quan giám sát khác cũng có quyền truy cập dữ liệu nhằm đánh giá và giám sát việc tuân thủ quy định của các tổ chức tài chính.

Để đảm bảo an toàn và bảo mật thông tin, FinCEN đã ban hành quy định điều chỉnh việc truy cập và bảo vệ thông tin BO (FinCen, 2023). Theo đó, dữ liệu được lưu trữ trong một cơ sở dữ liệu bảo mật cao, không công khai, áp dụng các phương thức bảo mật nghiêm ngặt theo tiêu chuẩn liên bang. Đồng thời, FinCEN hợp tác chặt chẽ với các cơ quan và tổ chức được cấp quyền truy cập để đảm bảo rằng thông tin chỉ được sử dụng cho các mục đích được phép, tuân thủ nghiêm ngặt các quy định về bảo mật và tính bảo mật của dữ liệu. Cụ thể, FinCEN đã hỗ trợ hơn 5.000 vụ điều tra của cơ quan thực thi pháp luật trong năm 2023, giảm thời gian điều tra trung bình 30-50% trong các vụ rửa tiền liên quan pháp nhân (FinCen, 2024). Cách tiếp cận trao quyền tập trung cho FinCEN giúp Hoa Kỳ không chỉ giảm chi phí điều tra và sai lệch thông tin, mà còn tránh được tình trạng trùng lặp dữ liệu giữa hệ thống đăng ký doanh nghiệp và cơ chế báo cáo chống rửa tiền.

Có thể thấy, với vai trò là cơ quan đầu mối trong việc thu thập, lưu trữ và phân phối thông tin chủ sở hữu hưởng lợi, FinCEN không chỉ đảm bảo tính minh bạch trong hệ thống tài chính Hoa Kỳ, mà còn góp phần quan trọng trong việc phòng chống các hoạt động tài chính phi pháp và bảo vệ an ninh quốc gia.

3. Thực trạng pháp luật Việt Nam về chủ sở hữu hưởng lợi và bài học kinh nghiệm từ Hoa Kỳ

Như đã phân tích, định nghĩa và tiêu chí xác định BO tại Việt Nam đã được đề cập trong pháp luật phòng, chống rửa tiền, pháp luật doanh nghiệp. Tuy nhiên, hai lĩnh vực pháp luật đang tồn tại sự thiếu thống nhất ở khái niệm và phạm vi áp dụng. Khác biệt này có thể tạo ra khoảng trống giải thích trong thực thi, đặc biệt khi các cơ quan chức năng phải phối hợp điều tra hoặc giám sát, dẫn đến rủi ro pháp lý cho doanh nghiệp và cơ quan nhà nước trong việc xác định đúng đối tượng chịu trách nhiệm.

Thứ nhất, khác biệt định nghĩa BO đến từ mục tiêu lập pháp. Luật PCRT định nghĩa BO với mục tiêu xác định chủ thể thực tế chi phối tài sản hoặc giao dịch tài chính nhằm ngăn chặn việc che giấu dòng tiền, rửa tiền và tài trợ khủng bố. Do đó, khái niệm BO ở đây mang tính mở rộng, bao trùm mọi hình thức sở hữu hoặc chi phối thực tế, không giới hạn ở phạm vi doanh nghiệp. Luật PCRT nhấn mạnh “quyền kiểm soát thực tế” hơn là quyền sở hữu hợp pháp hoặc đăng ký. Ngược lại, pháp luật doanh nghiệp tiếp cận BO trong khuôn khổ quản trị doanh nghiệp và minh bạch thông tin đăng ký. Mục tiêu chính là nhận diện cá nhân có ảnh hưởng chi phối cấu trúc sở hữu để tăng tính minh bạch, trách nhiệm và ngăn chặn việc ẩn danh trong các pháp nhân thương mại. Bởi vậy, phạm vi điều chỉnh của luật này hẹp hơn, giới hạn trong doanh nghiệp có tư cách pháp nhân. Việc thiếu cơ chế dẫn chiếu giữa hai ngành luật khiến khái niệm BO thiếu tính tương thích khi áp dụng đồng thời trong công tác đăng ký doanh nghiệp và phòng chống rửa tiền.

Thứ hai, về tiêu chí xác định BO. Luật PCRT không quy định ngưỡng định lượng cụ thể mà sử dụng tiêu chí mở “quyền sở hữu hoặc chi phối thực tế”, cho phép cơ quan có thẩm quyền đánh giá linh hoạt theo từng vụ việc. Trong khi đó, Nghị định số 168/2025/NĐ-CP quy định ngưỡng chi phối định lượng 25%, vốn có nguồn gốc từ chuẩn mực FATF về minh bạch doanh nghiệp (FATF, 2012). Điều này tạo ra hai hệ tiêu chí song song: i) Trong đăng ký doanh nghiệp, chỉ khi cá nhân đạt hoặc vượt ngưỡng 25% mới bị coi là BO; ii) Trong PCRT, một cá nhân nắm quyền kiểm soát thực tế dưới 25% nhưng có ảnh hưởng thực tế vẫn có thể bị coi là BO. Từ đó dẫn đến nguy cơ doanh nghiệp hợp pháp theo Luật Doanh nghiệp nhưng không đáp ứng tiêu chuẩn minh bạch theo Luật PCRT, tạo khoảng trống cho hành vi lợi dụng cấu trúc pháp lý để che giấu BO thực sự.

Thứ ba, Luật Doanh nghiệp 2025 yêu cầu doanh nghiệp bổ sung thông tin BO khi đăng ký hoặc thay đổi nội dung đăng ký, trong khi pháp luật PCRT yêu cầu tổ chức báo cáo (ngân hàng, công ty chứng khoán, bảo hiểm, kế toán, luật sư,...) xác minh và cập nhật thông tin BO cả trong quá trình giao dịch. Như vậy, có hai cơ chế thu thập và lưu

trữ thông tin BO song song, một do Cơ quan đăng ký kinh doanh, một do các tổ chức báo cáo thuộc hệ thống PCRT mà chưa có quy định nào xác định cơ chế trao đổi dữ liệu, hoặc đồng bộ thông tin giữa hai hệ thống, gây trùng lặp nghĩa vụ và giảm hiệu quả quản lý.

Trong khi đó, Quyết định số 941/QĐ-TTg ngày 5/8/2022 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch hành động quốc gia về phòng, chống rửa tiền, tài trợ khủng bố và tài trợ phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt giai đoạn 2021-2025 đã đặt ra những mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể nhằm hiện thực hoá Khuyến nghị số 24, 25 - Minh bạch và quyền sở hữu hưởng lợi tại các pháp nhân và thỏa thuận pháp lý của APG, đảm bảo trách nhiệm thành viên của Việt Nam trong APG.

Trước thực tế Việt Nam vẫn đang nằm trong Danh sách Xám của FATF, yêu cầu đặt ra tại Quyết định số 941/QĐ-TT và thực trạng pháp luật điều chỉnh về BO, việc nghiên cứu và học tập kinh nghiệm của Hoa Kỳ, đặc biệt là các quy định của CTA giúp cho Việt Nam có những bài học cần thiết.

Thứ nhất, Việt Nam cần hướng tới việc xây dựng một cơ chế thống nhất định nghĩa và tiêu chí xác định BO thay vì duy trì các tiêu chí tách biệt giữa pháp luật PCRT và pháp luật doanh nghiệp.

Thực tiễn Hoa Kỳ cho thấy, việc đồng bộ hóa khái niệm BO trong toàn bộ hệ thống pháp luật như cách Đạo luật Minh bạch công ty (CTA) đã hài hòa hóa định nghĩa BO với các đạo luật liên quan như Đạo luật Bảo mật Ngân hàng (BSA) hay Đạo luật Giao dịch chứng khoán là điều kiện tiên quyết để đảm bảo hiệu lực thực thi và tính minh bạch trong quản trị doanh nghiệp. Cách tiếp cận này giúp cơ quan quản lý và tổ chức tài chính có một căn cứ thống nhất khi xác định chủ thể chịu trách nhiệm, đồng thời giảm nguy cơ diễn giải mâu thuẫn và lỗ hổng trong báo cáo hoặc giám sát.

Việt Nam có thể vận dụng mô hình này bằng việc sửa đổi, bổ sung Luật DN để tích hợp tiêu chí linh động thay vì chỉ dừng ở ngưỡng định lượng 25% quyền sở hữu hoặc biểu quyết. Theo đó, pháp luật nên cho phép cơ quan có thẩm quyền, hoặc tổ chức báo cáo đánh giá trường hợp cụ thể khi cá nhân nắm giữ dưới ngưỡng 25% nhưng có dấu hiệu chi phối thực tế chẳng hạn thông qua quyền bổ nhiệm hội đồng quản trị, quyền phủ quyết trong quyết định chiến lược hoặc quyền chi phối dòng vốn. Cách tiếp cận linh hoạt này phù hợp với khuyến nghị của FATF (FATF, 2012), vừa đảm bảo không gây cản trở cho doanh nghiệp nhỏ, vừa nâng cao khả năng nhận diện các cấu trúc sở hữu phức tạp có rủi ro rửa tiền cao.

Thứ hai, về cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền thu thập, quản lý và chia sẻ dữ liệu BO trên phạm vi toàn quốc.

Mô hình FinCEN trực thuộc Bộ Tài chính Hoa Kỳ là ví dụ điển hình cho cơ chế quản trị dữ liệu tập trung, vừa đảm bảo tính minh bạch tài chính, vừa bảo vệ quyền riêng tư của chủ thể liên quan. FinCEN vận hành hệ thống báo cáo điện tử thống nhất, trong đó mọi doanh nghiệp phải khai báo thông tin BO theo CTA, dữ liệu sau đó được lưu trữ trong cơ sở dữ liệu quốc gia và chỉ được chia sẻ có điều kiện, tức là phải có phê duyệt của tòa án hoặc cơ quan điều tra có thẩm quyền. Từ kinh nghiệm đó, Việt Nam nên tiến hành hợp nhất hai kênh thu thập thông tin BO hiện nay là hệ thống đăng ký doanh nghiệp và hệ thống báo cáo PCRT để hình thành Cơ sở dữ liệu quốc gia thống nhất về BO. Cơ quan quản lý Cơ sở dữ liệu quốc gia thống nhất về BO sẽ là đầu mối duy nhất quản lý dữ liệu BO, tích hợp thông tin từ cơ quan đăng ký doanh nghiệp, cơ quan thuế và các tổ chức báo cáo AML, đồng thời vận hành công điện tử báo cáo BO. Mô hình quản trị tập trung này vừa đáp ứng yêu cầu trách nhiệm tập trung trong pháp luật hành chính, vừa tăng cường minh bạch tài chính và hợp tác quốc tế về chống rửa tiền, đồng thời bảo đảm quyền riêng tư theo Điều 21 Hiến pháp 2013 sửa đổi bổ sung thông qua cơ chế truy cập có điều kiện và tiêu chuẩn bảo mật. Phương án phù hợp về thẩm quyền trực tiếp đối với Cơ quan quản lý dữ liệu BO có thể thuộc Bộ Tài chính hoặc Bộ Công an, vừa đảm bảo tính tài chính - kế toán, vừa tương thích với nghĩa vụ quốc tế theo Khuyến nghị 24, 25 và 29 của FATF (FATF, 2012). Đồng thời, cơ chế phối hợp liên ngành trong quy trình thu thập, xác minh, chia sẻ và sử dụng dữ liệu BO cần được thiết lập một cách chặt chẽ.

Thứ ba, để bảo đảm tính răn đe và trách nhiệm giải trình, Hoa Kỳ áp dụng cơ chế chế tài nghiêm khắc kết hợp trách nhiệm cá nhân của lãnh đạo doanh nghiệp. Theo CTA và BSA, hành vi cố ý che giấu BO có thể bị phạt tù và phạt tiền lên tới hàng triệu USD. Việt Nam có thể học hỏi mô hình này bằng cách tăng cường chế tài trong pháp luật hình sự và hành chính đối với hành vi không kê khai hoặc kê khai sai thông tin BO, đồng thời quy định rõ trách nhiệm dân sự và bồi thường thiệt hại đối với doanh nghiệp vi phạm. Song song với biện pháp xử phạt, cần thiết lập cơ chế khuyến khích tuân thủ, như ưu đãi thuế cho doanh nghiệp báo cáo sớm và minh bạch, qua đó hình thành văn hóa tuân thủ tự nguyện trong cộng đồng doanh nghiệp.

Kết luận

Việt Nam đang đứng trước yêu cầu cấp bách phải hoàn thiện khung pháp lý về kiểm soát chủ sở hữu hưởng lợi trong doanh nghiệp nhằm đáp ứng các cam kết quốc tế, đặc biệt là các khuyến nghị của FATF về minh bạch tài chính và phòng chống rửa tiền. Việc bị đưa vào Danh sách Xám của FATF không chỉ ảnh hưởng tiêu cực đến uy tín quốc

gia, mà còn đặt ra những rào cản đối với dòng vốn đầu tư và giao dịch tài chính quốc tế. Trong bối cảnh đó, kinh nghiệm của Hoa Kỳ với Đạo luật CTA đã cung cấp một mô hình pháp lý hiệu quả trong việc xác định, báo cáo và kiểm soát thông tin chủ sở hữu hưởng lợi, qua đó đảm bảo tính minh bạch và phòng ngừa các hoạt động tài chính bất hợp pháp. Dựa trên những bài học từ Hoa Kỳ, nghiên cứu đề xuất ba nhóm giải pháp chính nhằm hoàn thiện khung pháp lý tại Việt Nam. Những đề xuất này không chỉ giúp Việt Nam tăng cường tính minh bạch trong quản lý doanh nghiệp, mà còn đáp ứng các yêu cầu của FATF, góp phần đưa Việt Nam ra khỏi Danh sách Xám, cải thiện môi trường kinh doanh và tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho hội nhập kinh tế quốc tế.

Tài liệu tham khảo

1. APG. (2022). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Vietnam. *Asia/Pacific Group on Money Laundering*. Truy cập ngày 19/10/2025, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/APG-Mutual-Evaluation-Report-Vietnam-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>
2. CFR 31. *Code of Federal Regulations - CFR*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-X/part-1010/subpart-C/section-1010.380>
3. FATF. (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation, the FATF recommendations. Recommendation 10*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>
4. FATF. (2025). *Jurisdictions under Increased Monitoring - 21 February 2025*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-february-2025.html>
5. FinCEN. (2016). *Customer Due Diligence Requirements for Financial Institutions*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/cdd-final-rule>
6. FinCEN. (2021). *Corporate Transparency Act - CTA*. Truy cập ngày 20/10/2025, https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/Corporate_Transparency_Act.pdf
7. FinCEN. (2022). *Beneficial Ownership Information*. Truy cập ngày 20/10/2025, https://www.fincen.gov/boi-faqs#D_1
8. FinCEN. (2023). *FinCEN Issues Final Rule Regarding Access to Beneficial Ownership Information*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-issues-final-rule-regarding-access-beneficial-ownership-information>
9. FinCEN. (2024). *FinCEN Year in Review for Fiscal Year 2023*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-year-review-fiscal-year-2023>
10. UNODC. (2023). *United Nations Office on Drugs and Crime – Good practices and challenges with respect to beneficial ownership transparency and how it can foster and enhance the effective recovery and return of proceeds of crime*. Truy cập ngày 20/10/2025, tại: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/CAC-COSP-2023-16/2319911E.pdf>
11. USA. (1934). *15 U.S. Code § 78c*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78c>
12. USA. (1940). *15 U.S. Code § 80a-3*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/80a-3>
13. World Bank. (2024). *Business Ready (B-READY) 2024*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://www.worldbank.org/en/businessready>
14. Zhao, J. (2024). *Concept of “Beneficial Ownership” in OECD and Chinese Tax Law-similarity and difference*. Truy cập ngày 20/10/2025, <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=9156905&fileId=9156948>