

سیاستگذاری کشورهای آمریکا، چین و آلمان در زمینه ابزارهای مالی دیجیتالی جدید مانند بیتکوین

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

شماره مسلسل: ۲۸۰۱۳۶۹۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۳/۱۱

مقدمه

از نظر قانونی، غالباً انتشار و نظارت بر گردش پول در محدوده مرزهای ملی، در انحصار دولت‌هاست.^۱ به عبارت دیگر، اغلب دولت‌ها در قوانین پولی و بانکی خودشان، پول رایج را تعریف کرده‌اند. معمولاً پول قانونی کشورهای دیگر ارز نامیده می‌شود. با گسترش شبکه جهانی اینترنت^۲ ابزارهای مالی مجازی و دیجیتالی با پشتوانه و بی‌پشتوانه جدیدی در سطوح منطقه‌ای، ملی و جهانی در مقیاس‌های کوچک پا به عرصه وجود نهادند. این ابزارهای مالی در محدوده‌ای خاص قادر به تحقق بعضی از کارکردهای پول بی‌پشتوانه دولت‌ها هستند. روشن است که گسترش، شمول و فراگیر شدن استفاده پولی از ابزارهای مالی جدید در زندگی روزمره غالباً با قوانین موضوعه کشورها (در انحصار نشر پول) در تناقض خواهد بود، اما در سال ۲۰۰۹، بیتکوین یا اولین ارز دیجیتالی رمز پایه به صورت عملیاتی آغاز به کار کرد. رشد سریع استفاده از بیتکوین موجب شد طی کمتر از دو سال، سیاستگذاری بیتکوین در مرکز توجه سیاستگذاران کشورهای مختلف قرار بگیرد. در گزارش قبلی مرکز پژوهش‌ها چستی و اهمیت نظام پرداخت نوین بیتکوین به اختصار بیان شد. در این نوشتار رویکرد کشورهای آمریکا، چین و آلمان در ارتباط با ارزهای دیجیتالی به طور مختصر ارائه می‌شود.

سیاست‌های ایالات متحده آمریکا در مورد بیتکوین

به دلیل اهمیت ابزارهای مالی جدید مانند بیتکوین، کنگره و سنای آمریکا در جلسات استماع در جریان چستی بیتکوین قرار گرفتند. در این جلسات، بیتکوین به مثابه اینترنت مورد توجه قرار گرفت. یعنی عنوان شد، همان‌طور که اینترنت فرصت‌ها و تهدیداتی داشت که بعداً مشخص شد فرصت‌های آن بر تهدیداتش می‌چربد، فرصت‌های بیتکوین برای ایالات متحده آمریکا از تهدیداتش بیشتر است. در مجموع همه مراجع دولتی آمریکا در این جلسات نگرانی خود را از استفاده‌های غیرقانونی از ارزهای دیجیتالی اعلام کردند، اما همچنین به این نکته تأکید کردند که ارزهای دیجیتالی استفاده‌های مشروعی دارد که باید با مقرراتگذاری مناسب (در ایالات متحده آمریکا با توجه به قوانین موجود نیاز به تصویب قانون جدید نیست، اما مقرراتگذاری حوزه ضروری است) آنها را تقویت کرد.

در این راستا شبکه جرائم مالی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا و وزارت دادگستری این کشور بیانیه‌هایی رسمی در ارتباط با مقرراتگذاری ارزهای مجازی همچون بیتکوین منتشر ساختند. شبکه جرائم مالی آمریکا، به عنوان اولین اولویت، ابتدا در سال ۲۰۱۱ به مقرراتگذاری کار مراکز مبادله بیتکوین اقدام کرد. شبکه جرائم مالی آمریکا در رهنمود ۱۸ مارس ۲۰۱۳ خود ارز یا ارز واقعی را این‌گونه تعریف کرد: «سکه و اسکناس منتشره توسط ایالات متحده آمریکا یا کشورهای دیگر که به عنوان پول رایج تعیین شده و در کشور صادرکننده‌اش به طور معمول به عنوان واسط مبادلات در جریان است و پذیرفته می‌شود». در مقابل ارز مجازی «یک واسط مبادلات است که در برخی محیط‌ها به عنوان ارز عمل می‌کند اما همه مشخصات ارز واقعی را ندارد و در هیچ حکمی در جایگاه پول قانونی قرار نخواهد گرفت (FinCEN, 2013)». بنابراین با اشاره به این تعریف مشخص می‌شود که در سیاستگذاری ایالات متحده آمریکا بیتکوین و ابزارهای مالی مشابه به مثابه ارز واقعی تعریف نمی‌شود،

۱. یا انتشار آن به صورت انحصاری به بخش خصوصی برون‌سپاری شده است.

۲. فضاهای مجازی مانند شبکه‌های اجتماعی و بازی‌های گروهی برخط و آنلاین.

بلکه عنوان جدید ارز مجازی برای اطلاق به آن در نظر گرفته شده است. البته نوعی از ارز مجازی که این مرکز به مقرراتگذاری آن پرداخت، ارزهایی‌اند که قابل معاوضه با ارزهای واقعی باشند یا به‌عنوان جایگزین این ارزها عمل می‌کنند^۱ (ECB, 2012). در سلسله مقرراتگذاری‌های بعدی (FinCEN, 2014) شبکه جرائم مالی و دیگر نهادها مانند دفتر پاسخگویی دولت آمریکا جوانب مختلف بیتکوین از نظر مالیات بر درآمد، قوانین ناظر بر تولیدکنندگان و مبادله‌کنندگان بیتکوین با دیگر ارزها به‌طور کامل روشن شدند (GAO, 2013). مرکز درآمدهای داخلی^۲ ایالات متحده آمریکا (مقرراتگذار امور مالیاتی آن کشور) بیتکوین را یک مایملک و دارایی و قوانین و مقررات مربوط به دارایی را در مورد آن جاری می‌داند (IRS, 2014). در نتیجه در ایالات متحده آمریکا استفاده از بیتکوین برای مقاصد قانونی مانند خرید و فروش و مبادله آن با دلار آمریکا برای کاربران آزاد است، اما بر تولیدکنندگان، مبادله‌کنندگان و کسب‌وکارهای مرتبط با بیتکوین قوانین بسیار دقیقی اعمال می‌شوند. به‌نظر می‌رسد پیش‌بینی جاری صاحب‌نظران آمریکایی این است که دلار آمریکا از قدرت کافی برای مبارزه با جایگزین شدن به وسیله ارزهای دیجیتالی برخوردار است (Elwell & Murphy, 2013) و اگر قرار بر جایگزین شدن دلار آمریکا با یک ارز جدید باشد، این جایگزینی یک فرآیند بلندمدت خواهد بود (Cardullo, 2013).

سیاست‌های جمهوری خلق چین در مورد بیتکوین

مطالعه سیاستگذاری چین در مورد پدیده بیتکوین نشان می‌دهد، این کشور از سال ۲۰۰۷ با انتشار هشدار پیرامون استفاده غیرقانونی از ارزهای مجازی (BARBOZA b, 2007) و از سال ۲۰۰۹ با مقرراتگذاری و محدودسازی استفاده از ارزهای مجازی در فضاهای مجازی پیش از دیگر کشورهای جهان به مقرراتگذاری ارزهای مجازی اقدام کرده بود (Claburn, 2009) (BARBOZA, 2009). البته این پیشتازی چینی‌ها به قیمت ناپختگی مقررات این کشور در مواجهه با ظهور ابزارهای مالی جدید (که بیتکوین هم یکی از آنهاست) تمام شد. بنابراین در این بخش ابتدا سیاستگذاری چین در مورد ارزهای مجازی ذکر می‌شود و سپس با ذکر شواهد، ضعف قانونگذار چینی از نظر فناوری مبنا بودن حکمش برای درس گرفتن از آن در تعریف درست بیتکوین، نشان داده می‌شود.

در سال ۲۰۰۷ یعنی هنگامی که چین به رواج ارزهای تولید شده در فضای بازی‌های رایانه‌ای اینترنتی در دنیای واقعی با انتشار هشدارنامه و اکنش نشان داد، مقرراتگذاری گونه‌های جدید پول الکترونیکی در این کشور آغاز شده بود. به‌طور کلی تا پیش از اختراع بیتکوین، چهار نوع ارز مجازی در جهان منتشر شده بودند. ارزهای نوع اول تنها برای خرید کالاها و خدمات مجازی کاربرد دارند. در این‌گونه از سیستم پول مجازی، پول مجازی براساس عملکرد مجازی اعضای جامعه مجازی به آنها داده می‌شود و پول‌های مجازی برای مصرف کالاها و خدمات مجازی که توسط همان جامعه مجازی عرضه شده استفاده خواهند شد. این کالاهای مجازی می‌توانند مواردی با ارزش همچون کتاب الکترونیکی تا سایر اقلام مجازی تفریحی را دربر بگیرند. پول‌های مجازی نوع دوم بسط یافته سیستم‌های نوع اولند که به کاربر اجازه می‌دهند کالاهای دنیای واقعی را نیز خریداری کنند. در این نوع از پول مجازی ایجاد واسطی برای خرید کالاها و خدمات دنیای واقعی ضرورت می‌یابد و این نوع پول، نشانگر مشارکت پول مجازی در دنیای واقعی نیز است. به‌دلیل اینکه پول نوع سوم از طریق پول‌های دنیای واقعی قابل خریداری است این نوع پول مجازی بسط یافته پول مجازی نوع دوم است. پول مجازی نوع چهارم نه تنها با پول دنیای واقعی قابل خریداری است، بلکه قابل تبدیل به پول دنیای واقعی نیز می‌شود. مدیریت تولید و تبادل ارزهای مجازی با اداره‌کنندگان فضاهای مجازی است^۳ (ECB, 2012).

۱. به‌نظر می‌رسد شبکه جرائم مالی آمریکا در این مورد از گزارش سال ۲۰۱۲ بانک مرکزی اتحادیه اروپا که انواع ارزهای مجازی را بررسی کرده بود تأثیر پذیرفته است. برای آگاهی از انواع ارزهای مجازی مطالعه آن گزارش پیشنهاد می‌شود.

2. Internal Revenue Service (IRS)

۳. بانک مرکزی اتحادیه اروپا در گزارش سال ۲۰۱۲ خود ارزهای مجازی را به سه دسته تقسیم کرد: نوع اول ارزهایی که فقط در فضای مجازی (معمولاً بازی) در گردشند، یعنی همانجا تولید و همانجا هم مصرف می‌شوند. علاوه‌بر حفظ ویژگی نوع اول، نوع دوم ارزهای دیجیتالی در یک نرخ مشخص توسط ارزهای قانونی قابل ابداع‌اند و در بعضی موارد محدود کالاهای دنیای واقعی نیز با آنها قابل ابداع است. نوع سوم ارزهای مجازی جریان دوجانبه دارند یعنی هم با نرخ مشخص با پول قانونی قابل ابداع‌اند و هم با نرخ مشخصی به این پول‌ها قابل تبدیلند و هم برای خرید کالاهای مجازی و هم برای خرید کالاهای دنیای واقعی قابلیت استفاده دارند. به‌نظر می‌رسد بانک مرکزی اتحادیه اروپا قصد دارد با کاربرد عبارت ارز مجازی برای اشاره به بیتکوین به‌گونه‌ای آن را یک امر غیرمرتبط با دنیای واقعی جلوه بدهد.

به بیان دیگر در سال ۲۰۰۷ گسترش ارزهای مجازی در کشور چین از لحاظ حجم در گردش و نحوه ایجادشان، احتمال خطر تضعیف جایگاه یوان (پول قانونی چین) و نابسامانی اقتصادی در این کشور را مطرح کرد. بنابراین در سال ۲۰۰۷ مراجع ذی‌ربط هشدارنامه‌ای در مورد استفاده غیرمعارف از ارزهای مجازی منتشر کردند. پیرو این هشدارنامه، وزارت فرهنگ و وزارت تجارت چین در سال ۲۰۰۹ به‌طور مشترک با انتشار بیانیه‌ای به مقرراتگذاری این حوزه پرداختند. در این مقرراتگذاری‌ها چینی‌ها ارز مجازی را به لحاظ حقوقی بدین صورت تعریف کردند: «ارز مجازی یکی از انواع ابزارهای مبادله‌ای^۱ مجازی که توسط سازمان‌های گرداننده بازی‌های رایانه‌ای اینترنتی منتشر می‌شود، مستقیماً یا غیرمستقیم توسط کاربر بازی به ازای یک نرخ مشخص با ارزهای قانونی معاوضه می‌شود، خارج از برنامه‌های بازی ذخیره می‌شود، در رایانه‌های خادم یا سرورهایی که توسط شرکت گرداننده بازی تهیه شده‌اند و در فرمت ثبت الکترونیکی ذخیره شده و با واحدهای عددی خاصی بازنمایی می‌شوند. ارز مجازی به ازای میزان و زمانی معین برای مبادله با خدمات بازی که توسط سازمان منتشرکننده‌اش عرضه شده استفاده می‌شود. ارز مجازی به اشکال مختلفی بازنمایی می‌شود، به‌طور نمونه کارت‌های بازی پیش‌پرداخت، مقادیر پیش‌پرداخت اما دارایی‌هایی که از بازی کردن بازی‌های برخط یا آنلاین به‌دست می‌آیند^۲ شامل این تعریف نمی‌شوند (Horace, 2009)».

تأکید مقررات منتشره از سوی مراجع سیاستگذار چینی بر نقش منتشرکننده و اداره‌کننده مرکزی در ارزهای مجازی موجب شد که در مواجهه با پدیده بیتکوین هشدارنامه سال ۲۰۰۹ کفایت نکند، زیرا بیتکوین یک منتشرکننده و اداره‌کننده یکتا ندارد. بدین ترتیب خلأ قانونی به‌وجود آمده موجب شد تا نظام حقوقی چین دچار نوعی سردرگمی در مواجهه با بیتکوین شود.

به‌واسطه این خلأ قانونی، در آغاز، چین رویکرد بسیار مثبتی به بیتکوین داشت به نحوی که کارآفرینان آنلاین و برخط این کشور و بسیاری از خرده‌فروشان اینترنتی کالاها و خدمات خود را به‌ازای بیتکوین مبادله می‌کردند^۳ (Jia, 2013). شهروندان می‌توانستند به‌راحتی از طریق مراکز مبادله پول خود را به بیتکوین تبدیل کنند، اما در ۵ دسامبر ۲۰۱۳ برای حفظ حقوق و منافع عامه، برای حفاظت جایگاه قانونی ارز یوان و به‌منظور ممانعت از مخاطرات پولشویی و حفاظت از ثبات مالی، بانک خلق چین، وزارت صنعت و فناوری اطلاعات، کمیسیون تنظیم مقررات بانکاری چین، کمیسیون تنظیم مقررات سهام چین و کمیسیون تنظیم مقررات بیمه چین به‌صورت مشترک اخطاریه ممانعت از مخاطرات بیتکوین را منتشر کردند (pbc.gov.cn, 2013). در این اخطاریه کسب‌وکارها و مردم عادی از استفاده از بیتکوین به‌مثابه پول و ارز منع شدند، اما خرید و فروش بیتکوین به‌عنوان کالای مجازی پرمخاطره برای مردم عادی مجاز باقی ماندند. در پاراگراف‌های پیوست فرهنگی این بیانیه اقتناع آحاد مردم از چیستی ارز و پول و دلایل صدور این حکم به بانک‌ها و مراجع ذی‌ربط تکلیف شد.

سیاست‌های جمهوری فدرال آلمان در مورد بیتکوین

آلمان از جمله کشورهایی است که موضع‌گیری و سیاستگذاری‌هایش در مورد بیتکوین تأثیر جدی بر سیاست‌های اتحادیه اروپا و دیگر کشورهای اروپایی گذاشته است. در دسامبر ۲۰۱۱ مرجع مقرراتگذاری آلمان (ناظر خدمات مالی) یا بافین در گزارشی به اعلام موضع در مورد بیتکوین پرداخت. در این اعلام موضع با استناد به قانون نظارت بر خدمات پرداخت آلمان (یکی از مواردی که رهنمود خدمات پرداختی اتحادیه اروپا را وارد قانون آلمان می‌کند) بیتکوین با استناد به ویژگی‌هایش، به‌مثابه پول الکترونیکی مورد بررسی قرار گرفت. از این نظر بافین به همان نتیجه‌ای رسید که بانک مرکزی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۲ به آن رسید: بیتکوین یک پول الکترونیکی نیست (ECB, 2012). سپس بافین بیتکوین‌ها را «واحد ارزش» (نه واحد محاسبه) تعریف کرد. عبارت «واحد محاسبه» یک عبارت فنی است که در قوانین مالی دارای جایگاه است اما «واحد ارزش» هیچ‌گونه معنای حقوقی ندارد.

۱. یکی از کارکردهای پول.

۲. یعنی وسایلی که مخصوص یک بازی‌اند. مانند تجهیزات و امکاناتی که در یک بازی خاص استفاده می‌شوند. مثل خون اضافی، شمشیر کشنده، نامرئی‌ساز و وسایل دیگری که در بازی به کمک کاربر بازی می‌آیند.

۳. وب‌سایت‌های علی‌بابا، بایبو و ...

گرچه تعریف اولیه بیتکوین از سوی بافین، آلمان را در زمره اولین کشورهای قرار می‌داد که به مقرراتگذاری بیتکوین پرداخته بود اما یکی از نمایندگان قوه مقننه آلمان، مقرراتگذاری اولیه را کافی ندانست و با استفسار از قوه مجریه این کشور خواستار تعیین تکلیف بیتکوین از سوی وزارت دارایی آلمان شد (Fragen, 2013). نماینده پارلمان آلمان در این استفساریه از وزارت دارایی دو سؤال مطرح کرد. سؤال اول در مورد مالیات‌پذیری و چگونگی محاسبه میزان مالیاتی که بر بیتکوین تعلق می‌گیرد و سؤال دوم در مورد تعریف بیتکوین و مالیات‌پذیری مبادلات بیتکوین بود. معاونت پارلمانی وزارت دارایی آلمان در پاسخ به سؤال اول، تراکنش بیتکوین را مالیات‌پذیر دانست و نحوه محاسبه مالیات بیتکوین‌ها را سالیانه اعلام کرد. اما تصمیم‌گیری در مورد برخی جزئیات را به اجلاس آینده رؤسای ادارات دارایی ایالات فدرال آلمان موکول کرد. معاونت پارلمانی وزارت دارایی آلمان، در پاسخ به سؤال دوم اعلام کرد «بیتکوین‌ها نه پول الکترونیکی‌اند و نه واحد پرداخت قانونی و در نتیجه به‌عنوان ارز یا انواع ارز رده‌بندی نمی‌شوند. بیتکوین‌ها براساس پاراگراف یکم بند «۱۱» شماره هفت قانون اعتبار (KWG) صرفاً تحت مفهوم واحد پرداخت و واحد ارزش قلمداد می‌شوند و به این عنوان قابل مقایسه با ارز هستند اما غیر از ارزند. زیرا از لحاظ قانونی وسیله پرداخت به حساب نمی‌آیند. مثل «سایر پول‌های خصوصی یا مکمل ارزها» که به علت خصوصی بودن توافقاتی می‌توانند در حلقه‌های معاملاتی چندجانبه مورد استفاده قرار بگیرند، پدیده‌هایی مثل بیتکوین پدیده‌هایی با نقش و کارکرد وسیله پرداخت در معاملات چرخه‌ای‌اند»^۱.

جمع‌بندی

از مطالعات صورت گرفته چنین به نظر می‌رسد که گرچه ارزش‌های دیجیتالی مانند بیتکوین نیازمند توجه مراکز عالی سیاستگذاری‌اند، اما سیاستگذاری ارزش‌های دیجیتالی در همه این کشورها به نهادهای ذی‌صلاح در قوه مجریه تکلیف شده است. اولین گام در تعیین مراجع ذی‌صلاح، **تعریف ارزش‌های دیجیتالی** با توجه به فرصت‌ها و تهدیدهای پیش روی کشور است. جنبه‌های پولی ارزش‌های دیجیتالی و مسائلی که به واسطه کارکرد پولی ارزش‌های دیجیتالی حادث می‌شوند، پرداختن به ارزش‌های دیجیتالی را در حیطه صلاحیت بانک مرکزی، شورای پول و اعتبار، شورای عالی مبارزه با پولشویی، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و پلیس فتا قرار می‌دهد. جاذبه‌های سوداگرانه و عدم وجود پشتیبان قانونی در مورد پول بودن ارزش‌های دیجیتالی جنبه کالا بودن ارزش‌های دیجیتالی را پررنگ می‌سازد و از این نظر بیتکوین را در حیطه صلاحیت سازمان امور مالیاتی و شورای عالی مالیاتی قرار می‌دهد. جهانی بودن و قابلیت تسهیل مبادلات بین‌المللی و کمک به صاحبان صنایع و فعالان اقتصادی کشور در حضور جهانی کارکردی است که آن را در حیطه صلاحیت ورود وزارت صنعت معدن و تجارت قرار می‌دهد. توسعه زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم برای حضور ایمن و کنترل شده فعالان کشور در حوزه بیتکوین نیازمند ورود وزارت فناوری اطلاعات و ارتباطات به صحنه است. آگاهی‌رسانی به آحاد مردم در مورد مخاطرات و فرصت‌های ارزش‌های دیجیتالی حتی پیش از تدوین مقررات لازمه، از وظایف همه دستگاه‌ها و به‌ویژه رسانه ملی است.

با مطالعه کشور آمریکا به نظر می‌رسد سیاستگذاری مراکز مبادله بیتکوین با ارزش‌های دیگر باید از اولویت‌های مقرراتگذاران بانکی باشد. با مطالعه کشور چین به نظر می‌رسد اطلاع‌رسانی درست، صحیح و بموقع به مردم و کسب‌وکارها در مورد ارزش‌های دیجیتالی یک اولویت اساسی است. با مطالعه، آلمان لزوم درخواست و پیگیری نمایندگان قوه مقننه و سیاستگذاران عالی از قوه مجریه در صورتی که اقدام مقتضی از سوی این نهادها صورت نگیرد آشکار می‌شود.



۱. یعنی خارج از حلقه افرادی که آن را می‌پذیرند قابلیت استفاده ندارند.