

گزارش کارشناسی :

# بررسی آثار قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز بر بازار ارز



انديشکده اقتصاد مقاومتی

گروه پول و بانک

آبان ماه ۱۴۰۱

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

## معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت [Mett.ir](http://Mett.ir) با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

## بررسی آثار قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز بر بازار ارز

گروه موضوعی:	پول و بانک
نوع گزارش:	کارشناسی
شناسه:	۱۴۰۱۰۸۲۱۲
تاریخ انتشار:	۱۴۰۱/۰۸/۳۰
تهیه و تدوین:	سید محمدرضا موسوی
مدیر مطالعه:	محمد مهدی یزدانی

## خلاصه مدیریتی

قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز پس از گذشت حدود ۵ سال از تقدیم لایحه آن به مجلس، نهایتاً در فروردین ۱۴۰۱ برای اجرا به دولت ابلاغ شد. این قانون اصلاحی نکات مثبتی دارد که کار را برای انجام قاچاق دشوار می‌کند. «تکلیف دستگاهها برای ابلاغ بخشنامه‌های تجاری به صورت سیستمی و از طریق سامانه مقررات تجاری»، «جرم انگاری ارائه خدمات به کالای قاچاق»، «جرم انگاری عرضه قاچاق در فضای مجازی شدیدتر از فضای حقیقی»، «تعیین تکلیف مبادلات ارزی غیررسمی» و «جرم انگاری تجمیع تجاری کالاهای دارای معافیت مرزنشینی» از جمله مواردی است که می‌توان به عنوان مزایای این قانون برشمرد.

با این حال، قانون مذکور در کنار این نکات مثبت، شامل موادی است که می‌تواند با ایجاد مانع در سهولت تجارت، ابهام در فرایندهای گمرکی و ارزی و تضعیف حکمرانی در این زمینه، عملکرد معکوسی داشته باشد و انگیزه و آمار قاچاق و فعالیت‌های مخرب را افزایش دهد. هدف اصلی تهیه این گزارش، ارائه هشدار نسبت به چالش‌های موجود در قانون و آثار ناشی از آن بر تجارت رسمی و بازار ارز و سپس ارائه راهکارهایی به منظور افزایش کارآمدی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز است. در مجموع به نظر می‌رسد هرگونه سخت‌گیری در زمینه مبارزه با قاچاق، باید بر فرآیندهای ارزی و تامین مالی قاچاق متمرکز شود و فرآیندهای تجاری، تا جای ممکن سهل شود تا تجارت رسمی با خلل مواجه نشود.

مدیریت بازار ارز و برخورد با التهابات و نابسامانی‌ها در این بازار از جمله قاچاق ارز، یکی از مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی دولت‌هاست و در همین راستا، قوانینی جهت تعیین مصادیق قاچاق ارز و مجازات آن تدوین و تصویب می‌شود. اولین تجربه قانونگذاری در این زمینه در خلال قانون مبارزه با قاچاق سال ۱۳۹۲ و بیان مصادیق محدودی از قاچاق ارز شکل گرفت که در خلال اصلاح این قانون در سال ۱۳۹۴ با طرح نمایندگان مجلس با تغییرات جزئی روبرو شد. در سال ۱۳۹۶ با توجه به آغاز التهاب در بازار ارز و وقوع شوک ارزی، بندهایی پیرامون قاچاق ارز و مجازات آن توسط کمیسیون اقتصادی مجلس و با همکاری ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، به لایحه اصلاحات این قانون افزوده شد.

قانون جدید از منظر قاچاق ارز، تفاوت‌های بسیاری با قانون پیشین دارد. در قانون جدید، دایره مصادیق قاچاق ارز گسترده شده است. به این ترتیب «انواع معاملات مخرب و مخل بازار ارز از جمله معاملات فردایی»، «هرگونه معامله از طریق غیر از مراکز مجاز»، «عدم صدور صورت حساب خرید یا صدور صورتحساب مخدوش توسط مراکز مجاز» و «عدم ثبت معاملات ارزی و انجام کارگزاری ارزی در داخل کشور برای اشخاص خارج از کشور که با مشاهده و رصد پرونده‌های مربوط به نابسامانی بازار ارز در سال‌های اخیر شناسایی شده است»، به مصادیق قاچاق ارز افزوده شد. علاوه بر این، «عدم بازگشت ارز صادراتی» نیز تخلف ارزی شناخته و وظایفی در زمینه

ایجاد دسترسی برخط صرافی‌ها و مؤسسات مالی مجاز به سامانه ارزی و انتشار لیست صرافی‌های مجاز بر عهده بانک مرکزی گذاشته شد.

به‌طور کلی هدف از تصویب این قانون، جلوگیری از هدررفت منابع ارزی کشور و انحراف آن از چرخه تبادلات رسمی و قانونی کشور است. این کار از طریق شفافیت و رصد معاملات، ایجاد ابزارهای قانونی برای قاچاق انگاری معاملات مخرب بازار ارز و توسعه معاملات قانونی در بازار رسمی محقق می‌شود. این تغییرات اگرچه در شرایط کمبود منابع ارزی در سال ۱۳۹۶-۱۳۹۷ پیشنهاد شد، اما مختص آن شرایط نیست، بلکه به‌منظور مدیریت منابع و مصارف ارزی ضرورت دارد.

ایجاد ابزارها و ظرفیت‌های خاص کیفری و قانونی برای قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب، ایجاد بستر قانونی جهت شفافیت، قاچاق انگاری بخش وسیعی از معاملات ارزی در بازار غیررسمی از جمله نقاط قوت بخش ارزی این قانون است. با این حال، قانون جدید در کنار مزیت‌های خود، معایب و نقاط ابهامی نیز دارد که می‌تواند بازار ارز را دچار چالش کند. این موارد به‌طور خلاصه به شرح زیر است:

**ابهام در تعیین مصداق تخلف ارزی:** عبارت «تأمین ارز واردات کالای خود» در تبصره ۷ ماده ۲ مکرر این قانون دارای ابهام و تفسیرپذیر است و تطبیق آن بر مصداق واقعی تخلف را با چالش مواجه می‌کند.

**عدم شمولیت نسبت به برخی از تبادلات ارزی مخل در بازار ارز:** قانون‌گذار در این قانون تلاش کرده تا اشکال مختلف معاملات ارزی را مشخص کند. اما مواردی که در قانون ذکر شده، شامل همه عناوین معاملات و فعالیت‌های مخرب در بازار ارز نمی‌شود، از جمله معاملاتی که در آن‌ها ارز وسیله مبادله و جایگزین پول ملی است.

**عدم شمولیت نسبت به قاچاق انگاری معاملات طلا و منسوجات آن:** در این قانون، نگهداری ارز بیش از اندازه مجاز قانونی قاچاق انگاری شده، اما قانون مشابهی برای بازار طلا و منسوجات آن تصویب نشده است. این مسئله از یکسو موجب انتقال نقدینگی از ارز به طلا و از سوی دیگر به علت فروش این ارزها به معامله‌گران بازار غیررسمی، موجب افزایش حجم بازار غیررسمی شده که با روح این قانون در تعارض است.

**کافی نبودن مصوبات شورای پول و اعتبار برای قاچاق انگاری فعالیت‌های ارزی:** در این قانون، تشخیص مصادیق ورود و خروج ارز به مصوبات شورای پول و اعتبار موکول شده است. در حالی که این شورا مرجع سیاست‌گذاری پولی و ارزی کشور است. «قاچاق انگاری معاملات مخرب» و «جرم انگاری» مقوله‌ای فراتر از سیاست‌گذاری است و ماهیت جزایی و کیفری دارد و منوط شدن تشخیص مصداق قاچاق به مصوبات این شورا صحیح نیست.

دائمی نبودن مجازات وضع شده برای تخلف از مقررات ارز صادراتی: در این قانون الزام به بازگشت ارز صادراتی و وضع مجازات برای تخلف از آن محدود به زمان خاصی شده است، در حالی که مدیریت ارزهای صادراتی کشور با هدف شفافیت در جریان منابع ارزی و سیاست‌گذاری دقیق بر فرایند تحصیل و تخصیص ارز در کشور، یک ضرورت همیشگی ولو در شرایط وفور منابع ارزی است.

**عدم توجه به رصد جریان ریالی در معاملات ارزی:** مسئله رصد جریان ریالی معاملات که یکی از روش‌های شفافیت و رصد معاملات در کشور است، در این قانون مغفول واقع شده است.

**عدم الزام صرافی‌ها به صدور صورت حساب خرید ارز از اشخاص حقیقی و حقوقی:** در این قانون عدم ارائه صورت حساب معتبر توسط صرافی به مشتری صرفاً در هنگام «خرید ارز توسط مشتری» قاچاق انگاری شده و «فروش ارز توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی به صرافی‌ها» مشمول این قانون قرار نگرفته است.

**عدم توجه به مقررات قاچاق ارز در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی:** از آنجا که مناطق آزاد و ویژه اقتصادی دارای مقررات خاص و متفاوت نسبت به سرزمین اصلی هستند، لازم است برای قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب ارزی در این مناطق قواعد خاصی تدوین شود که در این قانون مغفول واقع شده است.

**تفاوت قائل نشدن میان شدت جرم انگاری عوامل مؤثر در معاملات مخرب ارزی:** میان شدت عمل و میزان تأثیر عوامل حرفه‌ای و غیرحرفه‌ای در بازار ارز و حجم ارز مورد معامله در فعالیت‌های مخرب، تفاوت وجود دارد. بنابراین شدت جرم انگاری و مجازات برای عوامل حرفه‌ای و اثرگذار باید بیشتر از سایر عوامل باشد که این مسئله در این قانون مغفول واقع شده است.

**عدم تعیین ضوابط برخورد با صرافی‌های غیرمجاز و مجازات آن:** یکی از مهم‌ترین بسترهای انجام فعالیت‌های مخرب ارزی، صرافی‌های غیرمجاز است که تأمین بسیاری از تقاضاهای ناسالم در بازار ارز از جمله تقاضای ارز برای قاچاق کالا، سفته‌بازی، خروج سرمایه و ... از این طریق انجام می‌شود. به دلیل سازمان‌یافتگی و تأثیر صرافی‌های غیرمجاز در بازار غیررسمی ارز، شناسایی و برخورد با این نهادها نیاز به سازوکار قانونی و مجازات مخصوص برای بازدارندگی بالاتر نسبت به سایر فعالیت‌ها دارد، اما در این قانون چنین سازوکار و مجازاتی در نظر گرفته نشده و مجازات تعیین شده در سایر قوانین نیز برای مقابله با این نهادها کافی نیست.

در پایان این بخش، پیشنهادهایی جهت رفع نواقص این قانون و کارایی بهتر آن ارائه شده است. «تعریف نحوه هماهنگی با قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان»، «افزایش شمولیت قانون به کلیه فعالیت‌های ارزی مخرب بازار»، «پیشنهاد حذف زمان‌دار بودن مجازات تخلف از بازگشت ارز صادراتی و دائمی کردن آن»، «الزام صرافی‌ها به صدور صورت حساب خرید و فروش در کلیه معاملات ارزی» و «افزایش شمولیت قانون به جرم‌انگاری تخلف از رفع تعهد ارزی در کلیه روش‌های تأمین ارز واردات» از جمله این موارد است.

## فهرست مطالب

مقدمه.....	۷
فصل ۱. پدیده قاچاق ارز و جایگاه آن در قوانین کشور .....	۸
۱-۱- مفهوم قاچاق ارز.....	۸
۲-۱- سیر تغییرات قانونی مبارزه با قاچاق ارز.....	۸
۱-۲-۱- قانون مصوب ۱۳۹۲.....	۸
۲-۲-۱- اصلاح قانون در سال ۱۳۹۴.....	۱۰
۳-۲-۱- قانون مصوب ۱۴۰۰.....	۱۱
فصل ۲. ارزیابی قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز .....	۱۶
۱-۲- ضرورت و هدف اصلاح قانون پیشین.....	۱۶
۲-۲- نقاط قوت بخش ارزی قانون.....	۱۷
۱-۲-۲- ایجاد ابزارها و ظرفیت‌های خاص کیفی و قانونی برای قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب.....	۱۷
۲-۲-۲- ایجاد بستر قانونی جهت شفافیت.....	۱۸
۳-۲-۲- قاچاق انگاری بخش وسیعی از معاملات ارزی در بازار غیررسمی.....	۱۹
۴-۲-۲- جلوگیری از خالی فروشی.....	۲۰
۳-۲-۲- معایب و نواقص قانون .....	۲۱
۱-۳-۲- ابهام در تعیین مصداق تخلف.....	۲۱
۲-۳-۲- عدم شمولیت نسبت به برخی از تبدلات ارزی مخل در بازار ارز.....	۲۲
۳-۳-۲- عدم شمولیت نسبت به قاچاق انگاری معاملات طلا و منسوجات آن.....	۲۲
۴-۳-۲- کافی نبودن مصوبات شورای پول و اعتبار برای قاچاق انگاری فعالیت‌های ارزی.....	۲۳
۵-۳-۲- دائمی نبودن مجازات وضع شده برای عدم بازگشت ارز صادراتی.....	۲۳
۶-۳-۲- عدم توجه به رصد جریان ریالی در رصد معاملات ارزی.....	۲۴
۷-۳-۲- عدم الزام صرافی‌ها به صدور صورت حساب خرید ارز از اشخاص حقیقی و حقوقی.....	۲۴
۸-۳-۲- عدم توجه به مقررات قاچاق ارز در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.....	۲۵
۹-۳-۲- تفاوت قائل نشدن میان شدت جرم انگاری عوامل مؤثر در معاملات مخرب ارزی.....	۲۵
۱۰-۳-۲- عدم تعیین ضوابط برخورد با صرافی‌های غیرمجاز و مجازات آن.....	۲۵
فصل ۳. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۲۷
منابع.....	۳۰

## فهرست جداول

- جدول ۱. بستر قانونی شفافیت بازار ارز در اصلاحات قانون ..... ۱۸
- جدول ۲. قاچاق انگاری عدم ارائه صورتحساب معتبر در اصلاحات قانون ..... ۱۸
- جدول ۳. قاچاق انگاری معاملات ارزی در بازار غیررسمی ..... ۱۹
- جدول ۴. جلوگیری از خالی فروشی در تبدلات ارزی بازرگانان ..... ۲۰
- جدول ۵. ابهام در تعیین مصداق تخلف تامین ارز واردات کالای خود ..... ۲۱
- جدول ۶. شمولیت ناقص تبدلات ارزی مخل بازار ارز ..... ۲۲
- جدول ۷. موکول شدن تشخیص مصداق قانونی ورود و خروج ارز به مصوبات شورای پول و اعتبار ..... ۲۳
- جدول ۸. دائمی نبودن مجازات عدم بازگشت ارز صادراتی در متن قانون ..... ۲۴
- جدول ۹. شمولیت ناقص عنوان قاچاق بر مصداق خرید ارز بدون صورتحساب معتبر ..... ۲۵
- جدول ۱۰. پیشنهاد اصلاح بند پ ماده ۲ مکرر ..... ۲۷
- جدول ۱۱. پیشنهاد اصلاح بند الف و ب ماده ۲ مکرر ..... ۲۸
- جدول ۱۲. پیشنهاد اصلاح بند چ ماده ۲ مکرر ..... ۲۸
- جدول ۱۳. پیشنهاد افزودن ماده در خصوص هماهنگی با قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان ..... ۲۸
- جدول ۱۴. پیشنهاد حذف تبصره ۷ ماده ۲ مکرر ..... ۲۹
- جدول ۱۵. پیشنهاد اصلاح تبصره ۷ ماده ۲ مکرر ..... ۲۹

## مقدمه

مقوله ارز و تبادلات ارزی یکی از حساس‌ترین مقوله‌ها در اقتصاد کشور است و هرگونه تغییر و نوسان در نرخ و عناصر مبادلات ارزی به سرعت بر متغیرهای اقتصادی و سطح معیشت جامعه تأثیر می‌گذارد. بنابراین دولت‌ها همواره کوشیده‌اند با اتخاذ تدابیر ویژه و استفاده از ابزارهای قانونی، معاملات صورت گرفته در این بازارها را ساماندهی کرده و از نابسامانی‌ها و فعالیت‌هایی که موجب اختلال در بازار ارز می‌شود، جلوگیری نمایند. یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های مخل در مبادلات ارزی، پدیده قاچاق ارز است. این پدیده به‌ویژه در شرایط کمبود منابع ارزی موجب انحراف منابع ارزی از فعالیت‌های سالم اقتصادی و کمبود منابع ارزی می‌شود. بنابراین قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۲ به‌منظور تعیین مصادیق قاچاق ارز و جرم‌انگاری آن‌ها تصویب شد.

با رصد سوژه‌ها و پرونده‌های قاچاق ارز و تغییر شرایط اقتصادی، نیاز به اصلاح این قانون در سال‌های بعد احساس شد و قانون مزبور در دو نوبت در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۴۰۰ اصلاح گردید. در نسخه اصلاح‌شده این قانون، عناوین جدیدی از فعالیت‌های ارزی از جمله ناظر به معاملات در بازار غیررسمی ارز به مصادیق قاچاق ارز افزوده شد و ضمانت‌های اجرایی قوی‌تری برای برخورد با آن‌ها در نظر گرفته شد. اگرچه این اصلاحات در راستای برخورد با فعالیت‌ها و معاملات مخرب در بازار ارز در شرایط بحران ارزی بوده است، اما برخی از مواد اصلاح‌شده از نظر میزان تحقق اهداف این قانون، نحوه اثرگذاری در بازار ارز و برخی ملاحظات حقوقی دارای ابهاماتی است که بررسی و تدقیق بیشتری را می‌طلبد.

در این گزارش ضمن بررسی سیر تغییرات قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز از منظر مبادلات ارزی، مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف این قانون مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهادهایی جهت اصلاح آن ارائه خواهد شد.



## فصل ۱. پدیده قاچاق ارز و جایگاه آن در قوانین کشور

### ۱-۱- مفهوم قاچاق ارز

تعریف قاچاق ارز در کشورهای مختلف بر اساس قوانین موجود در آن متفاوت است. بر اساس قانون:

قاچاق کالا و ارز هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز شود و بر اساس این قانون و یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود.<sup>۱</sup>

### ۱-۲- سیر تغییرات قانونی مبارزه با قاچاق ارز

در این قسمت، تغییراتی که در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز از زمان تصویب تاکنون ایجاد شده، بیان می‌شود.

#### ۱-۲-۱- قانون مصوب ۱۳۹۲

با توجه به اثرات مخرب پدیده قاچاق در استقلال اقتصادی کشور، صنعت و تولید ملی، سلامت و امنیت جامعه، لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز در تاریخ ۱۳۹۰/۰۳/۰۹ با هدف حمایت از فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری، اشتغال، تولید ملی و فعالیت‌های سالم اقتصادی و دستیابی به گردش شفاف کالا و ارز از سوی دولت تقدیم مجلس شد<sup>۲</sup> و در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۳ به تصویب رسید، برای اولین بار زیرساخت‌های کیفری مبارزه با قاچاق کالا و ارز ایجاد شده است. مهم‌ترین عناصر این قانون به شرح زیر است:

#### ۱-۱-۲-۱- مصداق قاچاق ارز

بر اساس این قانون، موارد زیر جزو مصداق قاچاق ارز محسوب می‌شود:

۱- هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج ارز شود، قاچاق ارز تلقی می‌شود.<sup>۳</sup> منظور از تشریفات قانونی، اقداماتی از قبیل تشریفات بانکی، اخذ مجوزهای لازم و ارائه به مراجع ذی‌ربط (در اینجا دولت و بانک مرکزی) است که اشخاص موظفاند طبق قوانین و مقررات به‌منظور وارد یا خارج کردن ارز انجام دهند.<sup>۴</sup> بنابراین در این قانون، تشخیص مصداق قاچاق به مقررات موضوعه از سوی دولت و بانک مرکزی ارجاع شده است.

<sup>۱</sup> قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۹۲، ماده ۱، بند الف

<sup>۲</sup> لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۰/۳/۹

<sup>۳</sup> قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۹۲، ماده ۱، بند الف

<sup>۴</sup> همان، ماده ۱، بند ت

۲- ورود، خروج، خرید، فروش و حواله ارز بدون رعایت ضوابط تعیینی توسط دولت و بدون مجوزهای لازم از بانک مرکزی<sup>۵</sup>

#### ۱-۲-۱-۲- مصداق تخلفات ارزی

طبق قانون، «عرضه و فروش ارز خارج از واحدهای مجاز تعیین شده توسط دولت به وسیله اشخاص و واحدهای صنفی» نیز تخلف و ممنوع اعلام شده است.<sup>۶</sup>

#### ۱-۲-۱-۳- وظایف نهادهای مسئول

در این قانون برخی از نهادهای مرجع مقررات گذاری در این حوزه نظیر بانک مرکزی و دولت موظف به انجام برخی از وظایف شده‌اند:

بانک مرکزی موظف است در جهت پیشگیری و کنترل بازار مبادلات غیرمجاز ارز اقدامات زیر را به عمل آورد:

۱- تعیین و اعلام میزان ارز قابل نگهداری و مبادله در داخل کشور، همراه مسافر، همراه رانندگان عبوری و مواردی از این قبیل

۲- ایجاد سامانه اطلاعات مالی صرافی‌ها و رصد و ارزیابی فعالیت آن‌ها<sup>۷</sup>

دولت موظف به انجام امور زیر است:

۱- ارز موردنیاز اشخاص را تأمین و در صورت عدم کفایت آن، بازارهای مبادله آزاد ارز را به گونه‌ای ایجاد

نماید که تقاضای اشخاص از قبیل ارز مسافری و عبوری از طرق قانونی تأمین گردد.<sup>۸</sup>

۲- حدود و مقررات استفاده از ارز<sup>۹</sup>

#### ۱-۲-۱-۴- مجازات

در این قانون مجازاتی به منظور برخورد با قاچاق ارز در نظر گرفته شده است که به شرح زیر است:

- ضبط ارز قاچاق

- جریمه نقدی ارز ورودی، یک تا دو برابر بهای ریالی آن

<sup>۵</sup> همان، ماده ۲، بند خ

<sup>۶</sup> همان، ماده ۷، بند ب، تبصره ۲

<sup>۷</sup> همان، ماده ۷

<sup>۸</sup> همان، تبصره ۱

<sup>۹</sup> همان، تبصره ۳

- جریمه نقدی ارز خروجی یا اقدام به خروج ارز، دو تا چهار برابر بهای ریالی آن<sup>۱۰</sup>

### ۱-۲-۲- اصلاح قانون در سال ۱۳۹۴

پس از گذشت بیش از یک سال از تصویب این قانون، مجرمان و متخلفان روش‌هایی را برای فرار از اجرای این قانون و مجازات پیش‌بینی‌شده در آن فراهم کردند. همچنین برخی از ضعف‌های این قانون در روندهای رسیدگی به پرونده‌های مربوط به قاچاق کالا و ارز پدیدار و نیاز به اصلاح این قانون و تقویت ضمانت‌های اجرایی برخورد با پدیده قاچاق ارز احساس شد. بنابراین نمایندگان مجلس شورای اسلامی به منظور رفع اشکالات مذکور، در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۹ طرح اصلاح موادی از قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را در دستور کار مجلس قرار دادند که این طرح با تصویب مجلس در تاریخ ۱۳۹۴/۵/۴ به قانون تبدیل شد.

اشکالات وارد به قانون مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحاتی که در بحث قاچاق ارز نسبت به آن ایجاد شد، به شرح زیر است:

۱- در بند (خ) ماده (۲) قانون مصوب سال ۱۳۹۲ عبارت «ورود، خروج، خرید، فروش و حواله ارز بدون رعایت ضوابط تعیینی توسط دولت و بدون مجوزهای لازم از بانک مرکزی» به علت وجود واو عطف بین کلمات «ورود، خروج، خرید، فروش» و «حواله» ممکن است قاضی چنین برداشت کند که همه این اقداماتی که بین آن‌ها از واو عطف استفاده شده، باید باهم اتفاق بیفتند تا عنوان جرم صدق کند. برای رفع این ابهام، در اصلاحیه این قانون به جای واو عطف از کلمه «یا» استفاده شد بدین معنا که عنوان مجرمانه بر هر کدام از این کلمات به صورت جداگانه صدق می‌کند.<sup>۱۱</sup> بنابراین بند مذکور به این شکل اصلاح شد:

«خ - عدم رعایت ضوابط تعیین‌شده از سوی دولت یا نداشتن مجوزهای لازم از بانک مرکزی برای ورود، خروج، خرید، فروش یا حواله ارز»<sup>۱۲</sup>

۲- در قانون مصوب ۱۳۹۲ پنج اقدام «ورود، خروج، خرید، فروش و حواله ارز» از سوی قانون‌گذار قاچاق انگاری شده، اما در ماده ۱۸ این قانون، صرفاً برای «ورود و خروج ارز» مجازات تعیین شده است، نه برای «خرید، فروش یا حواله ارز». مجازات مربوط به سه عنوان اخیر نیز در اصلاحیه این قانون بدین شکل به انتهای بند ۱۸ اضافه شده است:

«جریمه نقدی خرید، فروش یا حواله ارز، دو برابر بهای ریالی آن»

<sup>۱۰</sup> همان، ماده ۱۸، بند ت

<sup>۱۱</sup> مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره نهم، اجلاس چهارم، جلسه ۳۳۸، ۱۳۹۴/۴/۲۴

<sup>۱۲</sup> قانون اصلاح موادی از قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ماده ۲

۳- در قانون مصوب ۱۳۹۲ پس از تعیین مصادیق قاچاق ارز، عنوان جرم یا تخلف و مجازات مربوط برای نگهداری، عرضه یا فروش ارزی که مصداق قاچاق ارز است، تعیین نشده است. بنابراین برای رفع این نقیصه، در اصلاحیه این قانون، ماده ۱۸ مکرر به این صورت اضافه می‌شود:

«نگهداری، عرضه یا فروش کالا و ارز قاچاق موضوع ماده (۱۸) این قانون حسب مورد توسط واحدهای صنفی یا صرافی‌ها تخلف محسوب و مرتکب علاوه بر ضبط کالا و ارز به ترتیب زیر جریمه می‌شود:

الف - مرتبه اول: جریمه نقدی معادل دو برابر ارزش کالا یا بهای ریالی ارز قاچاق

ب - مرتبه دوم: جریمه نقدی معادل چهار برابر ارزش کالا یا بهای ریالی ارز قاچاق

ج - مرتبه سوم: جریمه نقدی معادل شش برابر ارزش کالا یا بهای ریالی ارز قاچاق و نصب پارچه یا تابلو بر سردر محل کسب به‌عنوان متخلف صنفی و تعطیل محل کسب به مدت شش ماه»<sup>۱۳</sup>

#### ۱-۲-۳- قانون مصوب ۱۴۰۰

تغییرات قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز صرفاً به طرح نمایندگان منحصر نشد، بلکه دولت نیز با توجه به ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص اقتصاد مقاومتی، تغییر شرایط سیاسی و اقتصادی نسبت به سال ۱۳۹۲ و موانع و چالش‌هایی که در حوزه تجارت خارجی صنعت حمل‌ونقل برای فعالان اقتصادی و دستگاه‌های اجرایی ایجاد شد، اصلاحات ایجاد شده در طرح مجلس را کافی ندانست و لایحه‌ای را در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۲۹ به‌منظور اصلاح قانون مزبور به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد<sup>۱۴</sup> که در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۱۳ اعلام وصول شد. این لایحه در ابتدا شامل اصلاحاتی درباره قاچاق ارز و مجازات آن نبود، اما به دلیل وقوع شوک ارزی از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ و اوج‌گیری آن در سال ۱۳۹۷، کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در گزارش یک شوری در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۷ و گزارش شور دوم خود در تاریخ ۱۳۹۷/۵/۲۷ با همکاری ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز اصلاحاتی را بر لایحه دولت اعمال نمود و مواردی را ناظر به قاچاق ارز به این لایحه اضافه کرد.

این تغییرات پس از طی مراحل قانونی و رفت‌وبرگشت‌های مکرر با شورای نگهبان، در نهایت در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ با عنوان «قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

تغییرات این قانون نسبت به قانون قبل به شرح زیر است:

<sup>۱۳</sup> همان، ماده ۱۸ مکرر

<sup>۱۴</sup> لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۴/۶/۲۹

### ۱-۳-۲-۱- مصداق قاچاق ارز

در این قانون مصادیق قاچاق ارز نسبت به قانون مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحیه ۱۳۹۴ افزایش یافت و مصادیق بیشتری از فعالیت‌های مخرب و مخل در بازار ارز به مصادیق قاچاق ارز افزوده شد. مصادیق جدید قاچاق ارز مصرح در این قانون عبارت‌اند از:

- ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. (تفاوت این مصداق با قوانین قبل، تعیین ضوابط از سوی شورای پول و اعتبار است).
- هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.
- انجام معامله ارزی در کشور، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. حکم این بند شامل مواردی است که در زمان انجام معامله، حداقل یکی از طرفین در کشور باشند. (شمول این بند در مورد معاملات مخرب و مخل بازار ارز نسبت به قوانین قبلی بیشتر است)
- معاملات فردایی ارز، یعنی هرگونه معامله ارز توسط صرافی یا غیر آن که تحویل ارز و ما به ازای آن به‌روز یا روزهای آینده موقوف شده ولی منجر به تحویل ارز نمی‌شود یا از ابتدا قصد تحویل ارز وجود نداشته است و قصد طرفین تنها تسویه تفاوت قیمت ارز بوده است.
- انجام کارگزاری خدمات ارزی در داخل کشور برای اشخاص خارج از کشور، بدون داشتن مجوز انجام عملیات صرافی از بانک مرکزی.
- عدم ثبت معاملات ارزی در سامانه ارزی یا ثبت ناقص یا خلاف واقع اطلاعات مربوط به معاملات مذکور در این سامانه توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی
- عدم ارائه صورت‌حساب خرید معتبر یا ارائه صورت‌حساب خرید خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی
- عرضه، حمل یا نگهداری ارز فاقد صورتحساب خرید معتبر یا فاقد مجوز ورود توسط اشخاصی غیر از صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی به‌جز ورود ارز به کشور تا سقف تعیینی توسط بانک مرکزی

- عدم بازگشت ارز صادراتی در مواردی که ارزش موضوع تخلف بیشتر از سه میلیون (۳,۰۰۰,۰۰۰) یورو یا معادل آن به سایر ارزها باشد، می‌تواند مصداق قاچاق حرفه‌ای و سازمان‌یافته تلقی شود.

#### ۱-۲-۳-۲- مصداق تخلفات ارزی

در این قانون علاوه بر قاچاق انگاری بسیاری از فعالیت‌های مخل در بازار ارز، برخی از فعالیت‌ها نیز به‌عنوان تخلفات ارزی شناخته شده است:

- عدم فروش ارز صادراتی مندرج در پروانه گمرکی یا معادل ارزی آن به سایر ارزها توسط صادرکنندگان به بانک مرکزی یا سایر واردکنندگان
- عدم واردات کالا توسط واردکننده‌ای که تأمین ارز او از طریق ارز صادراتی یا «تأمین ارز واردات کالای خود»
- تخلف از سایر ضوابط ارزی که شورای پول و اعتبار در حدود اختیارات قانونی تعیین کرده است و فاقد وصف مجرمانه بوده و در این قانون یا سایر قوانین ضمانت اجرائی برای آن ذکر نشده است.

#### ۱-۲-۳-۳- وظایف اشخاص حقیقی و حقوقی

در این اصلاحیه، برای برخی از نهادها و اشخاص حقیقی نیز وظایفی تعریف شده است که به شرح زیر است:

- ۱- بانک مرکزی موظف است:
  - حداکثر سه ماه پس از لازم الاجراء شدن قانون دسترسی مستمر و برخط صرافی‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی - اعتباری به سامانه ارزی را جهت ثبت معاملات با قابلیت واردکردن اطلاعات مندرج در تبصره (۲) این ماده فراهم نماید.
  - ظرف سه ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون با رعایت ملاحظات شورای عالی امنیت ملی، نسبت به انتشار فهرست صرافی‌های مجاز و تشریفات قانونی و مسیرهای مجاز ورود و خروج ارز در روزنامه رسمی کشور و درگاه اینترنتی بانک مرکزی اقدام نماید.
  - هرگونه تغییرات بعدی را از طرق روزنامه رسمی فوراً به اطلاع عموم برساند.
  - پس از دریافت اطلاعات منشأ ارز از سوی واردکنندگان، بلافاصله و در خصوص کالاهای سریع الفساد، سریع الاشتعال یا موردنیاز فوری حداکثر ظرف بیست و چهار ساعت نسبت به بررسی آن اقدام نموده و در صورت صحت اطلاعات ابرازی، شناسه رهگیری معتبر به اطلاعات مذکور اختصاص دهد.

۲- مالکان ارز در خصوص ارزهایی که قبل از لازم الاجراء شدن این قانون در اختیار داشته‌اند و مازاد بر میزان معافیت ارز قابل حمل و نگهداری اعلامی از سوی بانک مرکزی و فاقد صورت‌حساب معتبر موضوع تبصره (۲) این ماده است، مکلف‌اند ظرف سه ماه نسبت به ثبت اطلاعات در سامانه مذکور در تبصره (۳) این ماده اقدام کنند.

۳- کلیه صادرکنندگان کالا به خارج از کشور موظف‌اند ارز مندرج در پروانه گمرکی یا معادل ارزی آن به سایر ارزها را به بانک مرکزی بفروشند و یا با تأیید بانک مرکزی نسبت به فروش آن به سایر اشخاص اقدام یا جهت تأمین ارز واردات کالای خود یا بازپرداخت بدهی تسهیلات ارزی استفاده نمایند.

۴- کلیه واردکنندگان کالا موظف‌اند منشأ ارز کالای وارداتی خود را پس از ثبت سفارش و قبل از ترخیص، در سامانه موضوع بند «الف» ماده (۶) این قانون اظهار نمایند.

#### ۱-۲-۳-۴- مجازات

برخی تغییرات نسبت به مجازات قاچاق ارز و یا تخلف ارزی در قانون مزبور صورت گرفته است که به شرح زیر است:

۱- با توجه به اضافه شدن برخی از فعالیت‌ها به مصادیق قاچاق ارز، موارد زیر به‌عنوان مجازات مصادیق جدید به ماده ۱۸ قانون مصوب ۱۳۹۲ اضافه شد:

«جریمه نقدی اقدام به خروج ارز، دو تا چهار برابر بهای ریالی آن و در سایر موارد ضبط ارز انجام نشده و تنها معادل بهای ریالی ارز به‌عنوان جریمه نقدی اخذ می‌گردد. معیار محاسبه ارز برای تعیین بهای ریالی در این قانون، بهای ارز موضوع بند «د» ماده (۱) این قانون است و در صورتی که اصل وقوع قاچاق ارز و معادل ریالی کل ارز موضوع قاچاق مشخص بوده، اما تفکیک نوع و میزان ارزهای موضوع قاچاق مقدور نباشد، همان معادل ریالی کل ارز موضوع قاچاق مبنای تعیین مجازات است.»

۲- عدم بازگشت ارز صادراتی و عدم واردات کالا پس از تأمین ارز در قانون مزبور تخلف محسوب و مجازات زیر تعیین شده است:

- الزام به ایفای تعهد موضوع تخلف

- جریمه نقدی معادل یک‌پنجم موضوع تخلف

- دو یا چند مورد از محرومیت‌های موضوع ماده ۶۹ این قانون<sup>۱۵</sup>
  - افزوده شدن معادل ارزش تعهد بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی در زمان صدور حکم به جریمه نقدی مرتکب در صورت عدم ایفای تعهد ظرف سه ماه از زمان ابلاغ حکم قطعی
- بنابراین مهم‌ترین ویژگی این قانون در زمینه ارزی این است که مصادیق جدیدتری از معاملات مخرب و مخل بازار ارز به همراه مجازات متناسب با آنها با درجه بازدارندگی مطلوب مصوب شده است.

---

<sup>۱۵</sup> الف - تعلیق موقت یا ابطال دائم؛ ۱- کارت بازرگانی ۲- کارت مبادلات مرزی ۳- کارت ملوانی ۴- پروانه کسب، تأسیس، بهره‌برداری یا حق‌العمل‌کاری ۵ - پروانه حمل‌ونقل ۶ - گواهینامه رانندگی وسایل نقلیه زمینی، دریایی و هوایی ب - تعطیل موقت یا دائم محل کسب و پیشه و تجارت پ - محرومیت از اشتغال به حرفه یا حرف خاص از یک تا پنج سال ت - محرومیت از تأسیس شرکت و یا عضویت در هیأت مدیره و مدیرعاملی اشخاص حقوقی از یک تا پنج سال ث - ممنوعیت خروج از کشور تا پنج سال



## فصل ۲. ارزیابی قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز

### ۲-۱- ضرورت و هدف اصلاح قانون پیشین

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، اضافه شدن مصادیق جدید قاچاق ارز به دلیل شوک ارزی و بحران در بازار ارز در اواخر سال ۱۳۹۶ بود. در این شرایط به دلیل نقدینگی سرگردان در طرف تقاضا، ارسال سیگنال‌های کاهش منابع ارزی از مبادی ورود ارز و تهدیدهای مکرر رئیس‌جمهور آمریکا مبنی بر خروج از برجام در شرایطی که هنوز تحریمی در واقعیت بازنگشته بود، اقتصاد کشور با کمبود منابع ارزی روبرو شد. این مسئله موجب شد سفته‌بازان ارز به‌منظور کسب سود از معاملات سوداگرانه برای خرید ارز به بازار هجوم آورند. علاوه بر این، تقاضای ارز برای خروج ارز به علت افت ارزش پول ملی نیز افزایش یافت. این اقدامات به جهش تقاضا در بازار ارز، نشت و کمبود بیشتر منابع ارزی دامن زد.

شوک ارزی سال ۱۳۹۶-۱۳۹۷ و فعالیت‌های مخربی که در آن شرایط منجر به نابسامانی و نوسان قیمت در بازار ارز شد، برخی از ضرورت‌ها برای مدیریت بازار و برخورد با فعالیت‌های مخل بازار نمایان کرد. در نتیجه ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز پس از رصد تبادلات ارزی مخل بازار ارز، خلأهای این قانون جهت برخورد با فعالیت‌های مخرب در بازار ارز را شناسایی کرده با هماهنگی کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مصادیق جدیدی را به‌منظور قاچاق انگاری پیشنهاد داد. بنابراین هدف اصلی اصلاح قانون و اضافه شدن مصادیق جدید به قاچاق ارز، جلوگیری از هدررفت منابع ارزی کشور و انحراف آن از چرخه تبادلات رسمی و قانونی کشور است.

این هدف از چند طریق محقق می‌شود:

#### ۱- شفافیت در مبادلات ارزی

یکی از مهم‌ترین زمینه‌های توسعه فعالیت‌های مخرب در بازار ارز، عدم شفافیت در معاملات ارزی به‌ویژه در بازار غیررسمی است. عدم شفافیت عناصر معامله نظیر طرفین معامله، نوع ارز مورد معامله، بستر و نحوه پرداخت وجه موجب می‌شود معامله‌گران بدون نگرانی از شناسایی و رصد فعالیت‌ها توسط مراجع قانونی، اقدام به فعالیت نمایند. بنابراین تلاش برای تعیین ابزارهای شفافیت معاملات در بستر قانونی، زمینه را برای رصد معاملات ارزی، محدودتر شدن معاملات مخرب و برخورد با آن‌ها فراهم می‌کند.

#### ۲- رصد دقیق معاملات ارزی

پس از ایجاد شفافیت در معاملات ارزی، زمینه برای رصد دقیق معاملات ارزی فراهم می‌شود. با رصد معاملات ارزی، می‌توان موارد غیر منطبق با قانون را شناسایی و با آن برخورد کرد.

### ۳- ایجاد ظرفیت و ابزار حقوقی خاص جهت مقابله با فعالیت‌های مخرب

یکی از چالش‌های مبارزه با معاملات و فعالیت‌های مخرب در بازار ارز این است که ابزارهای قانونی خاص برای قاچاق انگاری و برخورد با معاملات مخرب در بازار ارز وجود ندارد. تعریف دقیق مصادیق قاچاق ارز و مجازات لازم برای برخورد با آن می‌تواند این خلأ قانونی را جبران نماید و زمینه را برای برخورد قوی‌تر با معاملات ناسالم در بازار ارز فراهم کند.

### ۴- توسعه بازار رسمی و افزایش هزینه معامله در بازار غیررسمی

با توجه به اینکه بازار غیررسمی ارز بستر اصلی تخلفات و معاملات ارزی ناسالم است، به هر میزان دامنه معاملات مجاز در بازار رسمی و شفاف ارز گسترش یابد، به همان میزان از دامنه بازار غیررسمی، غیر شفاف و غیرقانونی ارز کاسته خواهد شد.

## ۲-۲- نقاط قوت بخش ارزی قانون

در این قسمت، برخی از مهم‌ترین نقاط قوت و مزیت‌های این قانون به شرح زیر بیان می‌شود:

### ۲-۲-۱- ایجاد ابزارها و ظرفیت‌های خاص کیفری و قانونی برای قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در مقابله با فعالیت‌های مخرب در بازار ارز به‌ویژه در شرایط بحران ارزی، فقدان ابزار کیفری خاص در قانون جهت مقابله با فعالیت‌های مزبور بود. این مسئله موجب می‌شد قضات دادگاه‌های رسیدگی به جرائم اقتصادی در تطبیق قوانین جزایی موجود بر فعالیت‌های مخرب در بازار ارز با مشکل مواجه شوند. در این شرایط، فعالیت‌های مزبور غالباً بر ماده ۲ قانون مجازات اخلاگران در نظام اقتصادی کشور (اخلال در نظام اقتصادی با قصد ضربه زدن به نظام) یا ماده ۲۸۶ قانون مجازات اسلامی (افساد فی الارض) تطبیق داده می‌شد. درحالی‌که بسیاری از این فعالیت‌ها در سطح مجازات تعیین‌شده در قوانین مزبور نبود و به‌طور کامل بر آنها تطبیق نداشت. اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب در بازار ارز توانست این خلأ قانونی را پر کند و روند برخورد با فعالیت‌های مذکور را تسهیل نماید.<sup>۱۶</sup>

<sup>۱۶</sup> کارگاه آشنایی با قوانین و مقررات مرتبط با ارز با ارائه دکتر حمید قنبری، مؤسسه حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۸

## ۲-۲-۲- ایجاد بستر قانونی جهت شفافیت

برخی از مواد این قانون، زمینه قانونی لازم را برای شفافیت و رشد بیشتر فعالیت‌ها در بازار ارز فراهم کرده است. برخی از این مواد به شرح زیر است:

جدول ۱. بستر قانونی شفافیت بازار ارز در اصلاحات قانون

ماده قانونی	مفاد
	موارد زیر قاچاق ارز محسوب می‌شود:
ماده ۲ مکرر الحاقی بندهای ج، چ، ح	ج - عدم ثبت معاملات ارزی در سامانه ارزی یا ثبت ناقص یا خلاف واقع اطلاعات مربوط به معاملات مذکور در این سامانه توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی
	چ - عدم ارائه صورت حساب خرید یا فروش معتبر یا ارائه صورت حساب خرید خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی
	ح - عرضه، حمل یا نگهداری ارز فاقد صورتحساب خرید معتبر یا فاقد مجوز ورود توسط اشخاصی غیر از صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی.

توجه به صدور و ارائه صورتحساب در معاملات ارزی توسط صرافی‌ها و قاچاق انگاری عدم ارائه یا ارائه صورت حساب مخدوش در متن قانون می‌تواند به شفافیت بیشتر معاملات در بازار رسمی ارز و محدودتر شدن بازار غیررسمی و غیر قانونی کمک کند.

جدول ۲. قاچاق انگاری عدم ارائه صورتحساب معتبر در اصلاحات قانون

ماده قانونی	مفاد
ماده ۲ مکرر الحاقی ، تبصره ۳	بانک مرکزی مکلف است حداکثر سه ماه پس از لازم الاجراء شدن قانون، دسترسی مستمر و برخط صرافی‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی - اعتباری به سامانه ارزی را جهت ثبت معاملات با قابلیت وارد کردن اطلاعات مندرج در تبصره (۲) این ماده فراهم نماید.
ماده ۲ مکرر الحاقی ، تبصره ۴	بانک مرکزی مکلف است ظرف سه ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون با رعایت ملاحظات شورای عالی امنیت ملی، نسبت به انتشار فهرست صرافی‌های مجاز و تشریفات قانونی و مسیرهای مجاز ورود و خروج ارز در روزنامه رسمی کشور و درگاه اینترنتی بانک مرکزی اقدام نماید. هرگونه تغییرات بعدی نیز باید توسط بانک مرکزی از طرق مزبور فوراً به اطلاع عموم برسد.

دسترسی برخط صرافی‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری به سامانه ارزی و ثبت برخط معاملات ارزی، گام مهمی در راستای شفاف‌سازی معاملات ارز برای حاکمیت است. همچنین انتشار فهرست صرافی‌های مجاز،

امکان شناسایی و اعتماد فعالان اقتصادی و مشتریان به صرافی‌های مجاز و تفکیک آن‌ها از صرافی‌های غیرمجاز را فراهم می‌کند.

## ۲-۲-۳- قاچاق انگاری بخش وسیعی از معاملات ارزی در بازار غیررسمی

جدول ۳. قاچاق انگاری معاملات ارزی در بازار غیررسمی

مفاد	ماده قانونی
الف - ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط ب - هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط پ - انجام معامله ارزی در کشور، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. ت - هرگونه معامله ارز توسط صرافی یا غیر آن که تحویل ارز و ما به ازای آن به‌روز یا روزهای آینده موکول شده ولی منجر به تحویل ارز نمی‌شود یا از ابتدا قصد تحویل ارز وجود نداشته است و قصد طرفین تنها تسویه تفاوت قیمت ارز بوده است. ح - عرضه، حمل یا نگهداری ارز فاقد صورتحساب خرید معتبر یا فاقد مجوز ورود توسط اشخاصی غیر از صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی	ماده ۲ مکرر الحاقی، بندهای الف، ب، پ، ت، ح

از آنجا که بازار غیررسمی ارز، بستر اصلی نوسانات ارزی و فعالیتهای مخرب ارزی است، بندهای فوق در این قانون کمک شایانی به قاچاق انگاری فعالیتهای مذکور و افزایش هزینه و ریسک انجام آن توسط متخلفین می‌کند.

بندهای الف و ب در ایجاد محدودیت در ورود غیر قانونی ارز به کشور و خروج غیرقانونی ارز از کشور مؤثر است.

بند پ نیز با رسمیت بخشیدن به معاملات ارزی انجام‌شده توسط مراکز مجاز، هرگونه معامله انجام‌شده از طریقی غیر از آن را مصداق قاچاق داشته و این به معنای ممنوعیت و قاچاق انگاری کلیه معاملات در بازار غیررسمی ارز است. این مسئله می‌تواند در کاهش حجم معاملات ارزی در بازار غیررسمی از جمله معاملات سوداگرانه و برخورد با متخلفین نقش ویژه‌ای ایفا نماید.

بند ت به ممنوعیت معاملات فردایی اشاره دارد. اگرچه برخی از کارشناسان اقتصادی، مداخله بانک مرکزی در قیمت‌گذاری بازار فردایی را راهی برای کنترل نوسانات در بازار غیررسمی می‌دانند، اما از آنجا که معاملات فردایی به علت ماهیت قمارگونه خود، تأثیرگذاری بالایی بر هیجانات بازار ارز دارد، می‌توان آن را یکی از عوامل

نوسانات و التهابات نرخ ارز دانست.<sup>۱۷</sup> البته این معاملات پیش از این توسط بانک مرکزی ممنوع اعلام شده بود،<sup>۱۸</sup> اما از آنجا که دستورالعمل بانک مرکزی برای قاچاق انگاری معاملات فردایی کافی نیست و اعتبار جزایی کافی برای برخورد کیفری را ندارد، لازم بود قاچاق انگاری این معاملات در یک قانون مجزا صورت پذیرد.<sup>۱۹</sup>

## ۲-۲-۴- جلوگیری از خالی فروشی

### جدول ۴. جلوگیری از خالی فروشی در تبادلات ارزی بازرگانان

مفاد	ماده قانونی
<p>در خصوص عدم رفع تعهد ارزی موضوع ماده (۱۰) قانون تعزیرات حکومتی در صورتی که تا مبلغ صد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی در زمان دریافت ارز باشد، مرتکب علاوه بر اعاده ارز به میزان رفع تعهد نشده و محرومیت از فعالیت بازرگانی از شش ماه تا یکسال، به جریمه نقدی معادل دو برابر کسری یا عدم رفع تعهد بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی از زمان دریافت ارز، محکوم می‌شود.</p> <p>در صورتی که مبلغ عدم رفع تعهد ارزی معادل صد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا بیش از آن بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی در زمان دریافت ارز باشد، مرتکب علاوه بر اعاده ارز به میزان رفع تعهد نشده و محرومیت از فعالیت بازرگانی از یک تا ده سال، به حبس تعزیری درجه پنج موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱/۲/۱۳۹۲ و جزای نقدی به میزان معادل دو برابر کسری یا عدم رفع تعهد بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی از زمان دریافت ارز، محکوم می‌شود.</p> <p>در صورتی که رفع تعهد ارزی و یا هرگونه اقدام به این منظور، با استفاده از اسناد جعلی یا خلاف واقع باشد و یا از طریق بیش بود ارزش اظهاری کالا و یا بیش اظهاری در تعداد یا مقدار کالا به گمرک و یا مغایرت در کالای اظهار شده یا مکشوفه با کالای موضوع تعهد باشد، مرتکب علاوه بر اعاده ارز به میزان رفع تعهد نشده و ابطال دائم کارت بازرگانی، به حبس تعزیری درجه چهار موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی و جزای نقدی به میزان معادل سه برابر کسری یا عدم رفع تعهد بر اساس بالاترین نرخ اعلامی بانک مرکزی از زمان دریافت ارز، محکوم می‌شود. در موارد تعدد عدم رفع تعهد، ملاک برای شمول این تبصره جمع مبالغ است و تعدد جرم مانع از حرفه‌ای محسوب شدن مرتکب نیست.</p> <p>شخصی که جهت واردات کالا، ارز موضوع تبصره (۶) این ماده را دریافت کرده و یا از روش «تأمین ارز واردات کالای خود» استفاده نموده است نیز مشمول احکام این تبصره می‌باشد.</p>	<p>ماده ۲ مکرر الحاقی، تبصره ۷</p>

یکی از چالش‌های بازگشت ارز صادراتی، خالی فروشی است، بدان معنا که با تبانی میان برخی از صادرکنندگان و واردکنندگان صوری، ثبت سفارش صوری انجام شده و ارز صادراتی صادرکننده به‌عنوان منبع تأمین ارز

<sup>۱۷</sup> مصاحبه با کارشناسان

<sup>۱۸</sup> دستورالعمل بانک مرکزی در مورد مقررات ناظر بر عملیات ارزی صرافی‌ها، ماده ۱۳

<sup>۱۹</sup> کارگاه آشنایی با قوانین و مقررات مرتبط با ارز با ارائه دکتر حمید قنبری، مؤسسه حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۸

واردات معرفی می‌شود. در این حالت، رفع تعهد ارزی صادرکننده در سامانه جامع تجارت انجام می‌شود، در حالی که در واقعیت ارز صادرکننده منتقل نشده و واردکننده نیز بقیه فرایند واردات را ادامه نمی‌دهد.

با تصویب این قانون، در صورتی که واردکننده ارز موردنیاز خود را از طریق ارز صادراتی خود و یا دیگران تأمین کرده باشد و فرایند واردات به‌طور کامل انجام نشده باشد، مشمول مجازات تبصره ۷ این قانون می‌شود. این مسئله با افزایش هزینه خالی فروشی برای واردکننده، زمینه انجام آن را کاهش می‌دهد.

## ۲-۳- معایب و نواقص قانون

این قانون در کنار مزایای خود، دارای معایب و نواقصی است که دستیابی آن به هدف موردنظر خود را با چالش مواجه می‌سازد. مهم‌ترین معایب آن به شرح زیر است:

### ۲-۳-۱- ابهام در تعیین مصداق تخلف

عبارت «تأمین ارز واردات کالای خود» در تبصره ۷ ماده ۲ مکرر این قانون دارای ابهامی است که تطبیق آن بر مصداق واقعی تخلف را با چالش مواجه می‌کند.

جدول ۵. ابهام در تعیین مصداق تخلف تأمین ارز واردات کالای خود

مفاد	ماده قانونی
..... شخصی که جهت واردات کالا، ارز موضوع تبصره (۶) این ماده را دریافت کرده و یا از روش «تأمین ارز واردات کالای خود» استفاده نموده است نیز مشمول احکام این تبصره می‌باشد.	ماده ۲ مکرر الحاقی، تبصره ۷

این عبارت را به دو شکل می‌توان تفسیر کرد:

- اگر قانون‌گذار در مقام بیان روش‌های تأمین ارز واردات باشد که شمولیت قانون بر همه روش‌ها را نشان دهد، باید به‌جای این عبارت، از عبارت «سایر روش‌های تأمین ارز واردات کالای خود» استفاده کند.
- اگر قانون‌گذار صرفاً به دنبال تأکید بر روش «واردات در مقابل صادرات خود» باشد (که یکی از روش‌های تأمین ارز واردات است)، باید به‌جای این عبارت، از عبارت «تأمین ارز از طریق صادرات خود» استفاده کند.

با توجه به قرائن موجود از جمله استفاده از گیومه، به نظر می‌رسد احتمال دوم صحیح‌تر باشد. در این صورت، اشکال دیگری که بر این بند وارد می‌شود، این است که این بند شامل همه روش‌های تأمین ارز واردات نیست. در حال حاضر تأمین ارز واردات علاوه بر روش‌هایی نظیر ارز صادراتی دیگران و واردات در مقابل صادرات خود،

از طریق بانک مرکزی (ارز حاصل از صادرات نفت که پس از حذف ارز ترجیحی، با نرخ ETS به واردات غذا و دارو اختصاص می‌یابد) نیز انجام می‌گیرد. اکثر پرونده‌های مربوط به تخلفات ارزی از سال ۱۳۹۷ به بعد مربوط به دریافت ارز از بانک مرکزی برای واردات کالاهای اساسی و عدم واردت کالا بوده است. آما در این قانون، این روش خاص تأمین ارز واردات مغفول واقع شده است. در هر صورت، این عبارت نیاز به اصلاح دارد.

### ۲-۳-۲- عدم شمولیت نسبت به برخی از تبادلات ارزی مغل در بازار ارز

قانون‌گذار در بند الف ماده ۲ مکرر تلاش کرده است تا اشکال مختلف معاملات ارزی را مشخص کند.

جدول ۶. شمولیت ناقص تبادلات ارزی مغل بازار ارز

ماده قانونی	مفاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، بند پ	انجام معامله ارزی در کشور، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. حکم این بند شامل مواردی است که در زمان انجام معامله، حداقل یکی از طرفین در کشور باشند.

اما مواردی که در قانون ذکر شده، شامل همه عناوین معاملات و فعالیت‌های مخرب در بازار ارز نمی‌شود. در عناوین ذکر شده در قانون، «ارز» همان کالای مورد معامله است، در حالی که امروزه به علت برخی از ویژگی‌های خاص ارز، در برخی از معاملاتی که در اقتصاد زیرزمینی صورت می‌گیرد، ارز خود وسیله مبادله و جایگزین پول ملی شده است و به‌عنوان وجه معامله برای خرید و فروش سایر کالاها استفاده می‌شود. ایند فوق شامل این دسته از معاملات نیست.

### ۲-۳-۳- عدم شمولیت نسبت به قاچاق انگاری معاملات طلا و منسوجات آن

هنگام بروز تورم، به دلیل نا اطمینانی مردم از وضعیت ارزش پول ملی در آینده و انتظار کاهش بیشتر آن در شرایط تورمی، مردم و فعالان اقتصادی با خرید دارایی‌های سرمایه‌ای نظیر ارز، طلا و مسکن، اقدام به حفظ و ذخیره ارزش برای آینده می‌کنند. در این میان دو دارایی «ارز» و «طلا» به دلیل ویژگی‌های خاص خود نظیر عدم نیاز به ثبت، نقد شوندگی بالا و جابجایی آسان، بیشتر از سایر کالاها برای هدف ذخیره ارزش مورد استفاده قرار می‌گیرند و روند تغییرات بازار این دو دارایی قرابت و همسویی زیادی با یکدیگر دارد.

در بند ح ماده ۲ مکرر این قانون، نگهداری ارز (بیش از اندازه قانونی) قاچاق انگاری شده است، اما قانون مشابهی برای بازار طلا و منسوجات آن (نظیر سکه) تصویب نشده است. این مسئله باعث می‌شود عده‌ای از افرادی که به‌منظور حفظ ارزش دارایی خود اقدام به خرید ارز کرده‌اند، با فروش ارزهای خود در بازار غیررسمی در مهلتی

<sup>۲۰</sup> مصاحبه با کارشناسان

<sup>۲۱</sup> مصاحبه با کارشناسان

که قانون برای اظهار ارزشهای خود به بانکها و صرافیهای مجاز تعیین کرده است، اقدام به خرید طلا کرده و از این طریق اقدام به ذخیره ارزش نمایند. در حقیقت، وضع محدودیت بر نگهداری ارز بدون وضع محدودیت بر نگهداری طلا از یکسو موجب انتقال نقدینگی از ارز به طلا شده و از سوی دیگر به علت فروش این ارزها به معامله گران بازار غیررسمی (برای فرار از شفافیت) موجب افزایش حجم بازار غیررسمی شده است. چیزی که با روح این قانون (تقویت بازار رسمی و مقابله با معاملات غیررسمی) در تعارض است.

### ۲-۳-۴- کافی نبودن مصوبات شورای پول و اعتبار برای قاچاق انگاری فعالیت‌های ارزی

در بند الف و ب ماده ۲ مکرر این قانون، تشخیص مصادیق ورود و خروج ارز به مصوبات شورای پول و اعتبار موکول شده است.

جدول ۷. موکول شدن تشخیص مصادیق قانونی ورود و خروج ارز به مصوبات شورای پول و اعتبار

ماده قانونی	مفاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، بند الف و ب	الف - ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. ب - هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.

شورای پول و اعتبار بر اساس قانون، مرجع سیاست‌گذاری پولی و ارزی کشور است و متناسب با وضعیت اقتصادی کشور، راهبردهای اصلی پولی و ارزی کشور را تصویب می‌کند. اما «قاچاق انگاری معاملات مخرب» و «جرم انگاری» مقوله‌ای فراتر از سیاست‌گذاری است و ماهیت جزایی و کیفری دارد و باید در قالب قانون مصوب مجلس معین شود. از سوی دیگر مصوبات شورای پول و اعتبار در این‌گونه موضوعات به فراخور شرایط مختلف دستخوش تغییر می‌شود، در حالی که تعیین مصداق قاچاق ارز و رسیدگی به آن در محاکم قضایی نیازمند ثبات نسبی در مبنای قانونی است و تغییر مکرر مصداق قاچاق موجب تذبذب و سستی در احکام قضایی می‌شود. بنابراین مصداق جرم ارزی و قاچاق ارز باید به‌طور خاص در قانون مجلس شورای اسلامی تعیین شود.

### ۲-۳-۵- دائمی نبودن مجازات وضع شده برای عدم بازگشت ارز صادراتی

در تبصره ۶ ماده ۲ مکرر این قانون عبارتی قید شده که نشان دهنده زمان‌دار بودن مجازات تخلف از بازگشت ارز صادراتی است.



**جدول ۸. دائمی نبودن مجازات عدم بازگشت ارز صادراتی در متن قانون**

ماده قانونی	مفاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، تبصره ۶	اعمال محدودیت‌های موضوع این تبصره تا ابتدای سال بعد از زمانی که ارزش سالانه صادرات غیرنفتی طبق اعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت، به بیش از یک ممیز هشت دهم (۱,۸) برابر ارزش سالانه واردات کشور برسد، قابل اجراء است.

یکی از چالش‌های اصلی مدیریت منابع ارزی در کشور این است که مسئله بازگشت ارزهای صادراتی صرفاً در زمان تنگنا و محدودیت منابع ارزی مورد توجه قرار می‌گیرد و با بهبود نسبی وضعیت منابع ارزی، از اهمیت این مسئله در نگاه سیاست‌گذاران کشور کاسته می‌شود. آذر این قانون با وجود اینکه بر الزام صادرکنندگان بر بازگشت ارز صادرات تأکید شده و مجازاتی برای آن منظور شده است، اما به این پدیده به مثابه یک امر موقت و کوتاه‌مدت که فقط مخصوص شرایط تنگنای ارزی است، رفتار شده است. در حالی که اصل مدیریت ارزهای صادراتی کشور با هدف شفافیت در جریان منابع ارزی و سیاست‌گذاری دقیق بر فرایند تحصیل و تخصیص ارز در کشور یک ضرورت همیشگی ولو در شرایط وفور منابع ارزی است. از سوی دیگر روند منابع و مصارف ارزی کشور در دهه‌های اخیر نشان می‌دهد برخورد موقت و کوتاه‌مدت با این پدیده موجب ایجاد بروز خسارات و هزینه‌های فراوان برای کشور در بلندمدت شده است.<sup>۲۳</sup>

**۲-۳-۶- عدم توجه به رصد جریان ریالی در رصد معاملات ارزی**

یکی از روش‌های شفافیت و رصد معاملات در کشور، رصد جریان ریالی معاملات است. این مسئله به‌طور ویژه در قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مورد توجه قرار گرفته و سازوکار دقیقی برای ثبت و رصد معاملات و تطبیق آن بر تراکنش‌های ریالی و اعتبارسنجی آن‌ها در سیستم بانکی و سازمان امور مالیاتی جهت ثبت در پرونده مالیاتی پیش‌بینی شده است. از این مسئله در مبارزه با قاچاق ارز نیز می‌توان بهره برد و با رصد جریان ریالی، معاملات مشکوک و فعالیت‌های غیرمجاز ارزی را شناسایی کرد. متأسفانه این مسئله در این قانون مغفول واقع شده است.

**۲-۳-۷- عدم الزام صرافی‌ها به صدور صورت‌حساب خرید ارز از اشخاص حقیقی و حقوقی**

در بند چ ماده ۲ مکرر این قانون، عدم ارائه صورت‌حساب خرید معتبر توسط صرافی به مشتری جزو مصادیق قاچاق ارز شناسایی شده است.

<sup>۲۲</sup> گزارش سایت مسیر اقتصاد با شناسه ۱۳۵۳۱۱

<sup>۲۳</sup> گزارش سایت مسیر اقتصاد با شناسه ۱۲۷۸۸۱

**جدول ۹. شمولیت ناقص عنوان قاچاق بر مصادیق خرید ارز بدون صورتحساب معتبر**

ماده قانونی	مفاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، بند چ	عدم ارائه صورتحساب خرید معتبر یا ارائه صورتحساب خرید خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی

این بند صرفاً شامل خرید ارز توسط مشتری از صرافی می‌شود. درحالی که بخشی از معاملات در بازار ارز به صورت فروش ارز توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی به صرافی است که این بند شامل آن دسته از معاملات نمی‌شود.

**۲-۳-۸- عدم توجه به مقررات قاچاق ارز در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی**

از آنجا که مناطق آزاد و ویژه اقتصادی دارای مقررات خاص و متفاوت نسبت به سرزمین اصلی هستند، لازم است برای قاچاق انگاری فعالیت‌های مخرب ارزی در این مناطق قوانین خاصی تدوین شود که در این قانون مغفول واقع شده است.

**۲-۳-۹- تفاوت قائل نشدن میان شدت جرم انگاری عوامل مؤثر در معاملات مخرب ارزی**

اگرچه در این قانون مصادیق قاچاق ارز و مجازات آن به صورت عام بیان شده است، اما بررسی تحولات بازار ارز نشان می‌دهد میان شدت عمل و میزان تأثیر عوامل مختلف در بازار ارز و حجم ارز مورد معامله در فعالیت‌های مخرب تفاوت وجود دارد. برخی از عوامل به صورت حرفه‌ای و سازمان‌یافته به فعالیت‌ها و معاملات مخرب در بازار ارز اقدام می‌کنند و معاملات آن‌ها شامل حجم‌های کلان ارز است. میزان تأثیرگذاری این عوامل در مقابل برخی از خریداران غیرحرفه‌ای ارز که معمولاً برای انگیزه حفظ ارزش پول در برابر تورم و به اندازه محدود اقدام به خرید و نگهداری ارز می‌کنند، متفاوت است. بنابراین شدت جرم انگاری و مجازات برای عوامل حرفه‌ای و اثرگذار باید بیشتر از سایر عوامل باشد که این مسئله در این قانون مغفول واقع شده است.

**۲-۳-۱۰- عدم تعیین ضوابط برخورد با صرافی‌های غیرمجاز و مجازات آن**

همان‌طور که در توضیح قسمت قبل بیان شد، شدت عمل و میزان اثرگذاری عوامل مختلف در بازار ارز متفاوت است و یکی از مهم‌ترین بسترهای انجام فعالیت‌های مخرب ارزی، صرافی‌های غیرمجاز است. در حال حاضر تأمین بسیاری از تقاضاهای ناسالم در بازار ارز از جمله تقاضای ارز برای قاچاق کالا، سفته‌بازی، خروج سرمایه و ... از طریق صرافی‌های غیررسمی انجام می‌شود. اگرچه در ماده ۲ مکرر این قانون مصادیق قاچاق ارز به طور عام ذکر شده است، اما به دلیل سازمان‌یافتگی و تأثیر صرافی‌های غیرمجاز در بازار

غیررسمی ارز، شناسایی و برخورد با این نهادها نیاز به سازوکار قانونی مخصوص و مجازات شدیدتری برای بازدارندگی بیشتر دارد.

در قانون بند ب ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه نیز بر ممنوعیت فعالیت‌های صرافی غیرمجاز تأکید شده است، اما مجازاتی که برای آن در نظر گرفته شده، یک یا چند مورد از مجازات تعزیری درجه ۶ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی به جز حبس و شلاق است<sup>۲۴</sup> که این سطح از مجازات فاقد بازدارندگی لازم نسبت به فعالیت‌های ارزی مخرب توسط صرافی‌های غیرمجاز است. در قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نیز چنین سازوکار و مجازاتی در نظر گرفته نشده است.

---

<sup>۲۴</sup> ماده ۱۴، ب- انجام هرگونه عملیات بانکی، واسپاری (لیزینگ)، صرافی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و مشارکت بانکیها و مؤسسات اعتباری و اشخاص حقوقی تابعی که بانکیها بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها را دارند و یا در تعیین هیأت مدیره آنها مؤثرند در تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری و شرکتهای تأمین سرمایه بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی ممنوع است و مرتکب حسب مورد به یک یا چند مورد از مجازات‌های تعزیری درجه شش ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱/۲/۱۳۹۲ به جز حبس و شلاق محکوم می‌شود.

### فصل ۳. جمع‌بندی و پیشنهادات

این قانون که با هدف مدیریت منابع و مصارف ارزی و برخورد با معاملات مخرب در بازار ارز تصویب شده است، توانسته تا حد قابل قبولی ابزارهای لازم برای تأمین هدف موردنظر خود را تأمین کند. آنچه در این قانون به‌عنوان مصداق قاچاق ارز یا تخلف ارزی شناسایی شده است، مختص زمان تنگنا و کمبود منابع ارزی نیست، بلکه برای مدیریت منابع و مصارف ارزی کشور و مقابله با هدررفت منابع ارزی و نابسامانی‌های بازار ارز در همه شرایط ضرورتی است. اما با توجه به نکاتی که در قسمت قبل در مورد ابهامات و نواقص این قانون بیان شد، پیشنهادهایی جهت اصلاح این قانون و تقویت آن به‌منظور دستیابی به هدف موردنظر مطرح می‌شود:

۱- به‌منظور گسترش شمول قانون نسبت به کلیه فعالیت‌های مخرب بازار ارز، پیشنهاد می‌شود بند پ ماده ۲ مکرر بدین‌صورت اصلاح شود:

جدول ۱۰. پیشنهاد اصلاح بند پ ماده ۲ مکرر

ماده قانونی	قانون فعلی	پیشنهاد
ماده ۲ مکرر الحاقی، بند پ	انجام معامله ارزی در کشور، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. حکم این بند شامل مواردی است که در زمان انجام معامله، حداقل یکی از طرفین در کشور باشند.	انجام هرگونه معامله که یکی از عوضین معامله (ثمن یا مثن) یا هر دو ارز خارجی باشد، تحت هر عنوان نظیر خرید، فروش، حواله، معاوضه یا صلح، مگر آنکه حداقل یکی از طرفین معامله، صرافی مجاز، بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی باشد. حکم این بند شامل مواردی است که در زمان انجام معامله، حداقل یکی از طرفین در کشور باشند.

۲- با توجه به عدم صلاحیت شورای پول و اعتبار در تعیین مصداق قاچاق ارز، پیشنهاد می‌شود عبارت «در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار» از بند الف و ب ماده ۲ مکرر حذف شود و ضوابط مربوط به ورود و خروج ارز به‌طور مشخص در قانون مجزایی تصویب شود.

**جدول ۱۱. پیشنهاد اصلاح بند الف و ب ماده ۲ مکرر**

پیشنهاد	قانون فعلی	ماده قانونی
الف - ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط که توسط قانون تعیین می‌شود. ب - هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط که توسط قانون تعیین می‌شود.	الف - ورود ارز به کشور یا خروج ارز از کشور، بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. ب - هرگونه اقدام به خروج ارز از کشور بدون رعایت ضوابط مربوط که در حدود اختیارات قانونی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.	ماده ۲ مکرر الحاقی، بند الف و ب

۳- با توجه به عدم شمولیت بند چ ماده ۲ مکرر نسبت به الزام صرافی‌ها به صدور صورت حساب خرید ارز از اشخاص حقیقی و حقوقی، پیشنهاد می‌شود بند فوق بدین صورت اصلاح شود:

**جدول ۱۲. پیشنهاد اصلاح بند چ ماده ۲ مکرر**

پیشنهاد	قانون فعلی	ماده قانونی
عدم ارائه صورت حساب خرید یا فروش معتبر یا ارائه صورت حساب خرید یا فروش خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی	عدم ارائه صورت حساب خرید معتبر یا ارائه صورت حساب خرید خلاف واقع یا دارای اطلاعات ناقص به مشتری توسط صرافی، بانک یا مؤسسه مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی	ماده ۲ مکرر الحاقی، بند چ

با اصلاح این بند، صرافی‌ها و مؤسسات مالی مجاز به عنوان مرجع صدور صورت حساب خرید و فروش ارز شناخته می‌شوند. این مسئله می‌تواند به شفاف‌سازی بیشتر و رصد بهتر معاملات ارزی کمک کند.

۴- با توجه به ضرورت الزام صدور صورت حساب خرید و فروش توسط صرافی‌ها و اهمیت رصد جریان ریالی در شناسایی و رصد معاملات ارزی و هماهنگی بیشتر با قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، پیشنهاد می‌شود ماده زیر به قانون اضافه شود:

**جدول ۱۳. پیشنهاد افزودن ماده در خصوص هماهنگی با قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان**

پیشنهاد
کلیه صرافی‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی - اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی موظف‌اند در ازای هرگونه خرید و فروش ارز، صورت حساب الکترونیکی مربوط را به صورت برخط و بر اساس سازوکارهای مقرر در قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸/۷/۲۱ صادر و به سازمان امور مالیاتی ارسال نمایند. تعامل میان این سازمان و بانک مرکزی در اعتبارسنجی و تأیید صورت حساب‌ها بر اساس قانون مذکور انجام می‌شود.

۵- با توجه به ضرورت بازگشت ارز صادراتی در همه شرایط و دائمی شدن مجازات تخلف از آن، پیشنهاد می‌شود عبارت زیر از تبصره ۷ ماده ۲ مکرر قانون حذف شود.

## جدول ۱۴. پیشنهاد حذف تبصره ۷ ماده ۲ مکرر

## پیشنهاد حذف

اعمال محدودیت‌های موضوع این تبصره تا ابتدای سال بعد از زمانی که ارزش سالانه صادرات غیرنفتی طبق اعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت، به بیش از یک ممیز هشت دهم (۱,۸) برابر ارزش سالانه واردات کشور برسد، قابل اجراء است.

۶- همان‌طور که در بخش قبلی بیان شد، عبارت «تأمین ارز واردات کالای خود» در تبصره ۷ ماده ۲ مکرر قانون دارای ابهام است. به‌منظور رفع این ابهام، پیشنهاد می‌شود بند مذکور به‌صورت زیر اصلاح شود:

## جدول ۱۵. پیشنهاد اصلاح تبصره ۷ ماده ۲ مکرر

پیشنهاد	قانون فعلی	ماده قانونی
... شخصی که جهت واردات کالا، ارز موضوع تبصره (۶) این ماده را دریافت کرده و یا از سایر روش‌های تأمین ارز نظیر ارز دولتی از طریق بانک مرکزی یا واردات در مقابل صادرات خود استفاده نموده است نیز مشمول احکام این تبصره می‌باشد.	... شخصی که جهت واردات کالا، ارز موضوع تبصره (۶) این ماده را دریافت کرده و یا از روش «تأمین ارز واردات کالای خود» استفاده نموده است نیز مشمول احکام این تبصره می‌باشد.	ماده ۲ مکرر الحاقی ، تبصره ۷

۷- پیشنهاد می‌شود بندهای مجزایی برای موضوعات زیر تصویب یا مواد مرتبط با آن به قانون اضافه شود:

- تعیین مقررات ورود و خروج ارز و مصادیق قاچاق مرتبط با آن
- تعیین ضوابط قاچاق طلا (به صورت سکه، شمش یا آب‌شده)
- تعیین سطوح بالاتر مجازات برای فعالیت‌های حرفه‌ای و سازمان‌یافته و حجم‌های کلان معامله مخرب ارز
- تعیین ضوابط برخورد با صرافی‌های غیرمجاز و مجازات آن
- تعیین مصادیق قاچاق در مناطق آزاد

## منابع

- ۱- گزارش پژوهشی آسیب شناسی مبارزه با قاچاق کالا در کشور، اندیشکده اقتصاد مقاومتی، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۳۳۰۱، خرداد ۱۳۹۶
- ۲- گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱-۱۵۵۶۳، مهر ۱۳۹۷
- ۳- تحلیل شکلی و ماهوی قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، شهرام ابراهیمی، نشریه مطالعات حقوق کیفری دانشگاه تهران، زمستان ۱۳۹۸
- ۴- چالش های تعریف جرم قاچاق در نظام حقوقی ایران، امیرمحمد پرهام فر، فصلنامه دیدگاههای حقوق قضایی، شماره ۶۸، زمستان ۱۳۹۳
- ۵- ابعاد قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مهرداد جمال ارونقی، خبرگزاری ایسنا، کد خبر ۱۴۰۱۰۲۰۴۰۱۳۱۹
- ۶- قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ با اصلاحات ۱۳۹۴/۷/۲۱ و ۱۴۰۰/۱۱/۱۰
- ۷- قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸
- ۸- قانون مجازات اخلاالگران در نظام اقتصادی کشور، مصوب ۱۳۶۹/۹/۱۹
- ۹- لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۰/۳/۹
- ۱۰- قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲/۲/۱
- ۱۱- قانون پایانه های فروشگاههای و سامانه مؤدیان، ۱۳۹۸/۷/۲۱
- ۱۲- لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۴/۶/۲۹
- ۱۳- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، ۱۳۹۶/۱/۱۶
- ۱۴- مقررات ناظر بر عملیات ارزی صرافیها، بانک مرکزی، ۱۳۹۵/۵/۱۱
- ۱۵- گزارش یک شوری کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در مورد لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۶/۱۲/۲۷
- ۱۶- گزارش شور دوم کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در مورد لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۷/۵/۱۶
- ۱۷- قنبری، حمید، ۱۳۹۸، کارگاه آشنایی با قوانین و مقررات مرتبط با ارز، مؤسسه حقوقی شهر دانش.
- ۱۸- دکتر محمدرضا یزدی زاده، کارشناس مسائل اقتصادی، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱
- ۱۹- دکتر حسین نبی زاده، مدیر صرافی بانک ملی ایران، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱
- ۲۰- دکتر مجید شاکری، کارشناس مسائل اقتصادی، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱
- ۲۱- دکتر احسان قمری، کارشناس سازمان توسعه تجارت، مصاحبه، خرداد ۱۴۰۱
- ۲۲- دکتر امیرمحمد پرهام فر، مدیرکل دفتر پیشگیری ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱

۲۳- دکتر مصطفی پورکاظم شایسته، معاون حقوقی و امور مقابله ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصاحبه، مرداد ۱۴۰۱

۲۴- محمد قاسمی، کارشناس ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، مصاحبه، تیر ۱۴۰۱

۲۵- علیرضا دهقانی نیا، رئیس اداره مقابله با قاچاق ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصاحبه، مهر ۱۴۰۱

۲۶- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، قابل دسترسی از طریق سایت روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

www.rrk.ir -

۲۷- پایگاه خبری تحلیلی مسیر اقتصاد - www.masireqtesad.ir