

# HỢP PHÁP HÓA BITCOIN Ở EL SALVADOR VÀ NHỮNG ĐỀ XUẤT ĐỂ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM

PHAN HOÀI NAM

Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh  
Faculty of International Law, Ho Chi Minh City University of Law  
Email: phnam@hcmulaw.edu.vn

HUỲNH VIỆT MINH TRÍ

Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh  
Faculty of International Law, Ho Chi Minh City University of Law  
Email: hvmttri@hcmulaw.edu.vn

## Tóm tắt

*El Salvador là quốc gia đầu tiên trên thế giới ban hành luật để hợp pháp hóa và xem Bitcoin là phương tiện thanh toán hợp pháp. Tuy nhiên, quyết định này đã gặp phải nhiều ý kiến trái chiều từ người dân, các nhà nghiên cứu và các tổ chức quốc tế. Thực tiễn ở El Salvador mang lại nhiều bài học quan trọng cho các quốc gia khác đang xem xét việc hợp pháp hóa Bitcoin. Bài viết này sẽ làm rõ nguyên nhân El Salvador hợp pháp hóa Bitcoin và thực tiễn áp dụng Luật Bitcoin. Từ đó, tác giả sẽ đưa ra những lưu ý và kiến nghị để hoàn thiện pháp luật Việt Nam trong bối cảnh nước ta vẫn chưa có khung pháp lý rõ ràng để điều chỉnh về tiền ảo.*

**Từ khóa:** tiền ảo, hợp pháp hóa Bitcoin, Luật Bitcoin, El Salvador

## Abstract

*El Salvador is the first country in the world to enact a law to legalize and recognize Bitcoin as a legal tender. However, this decision has faced various opposition from citizens, researchers, and international organizations. The reality in El Salvador provides valuable lessons for other countries while considering the legalization of Bitcoin. This article will elucidate the reasons behind El Salvador's legalization of Bitcoin and the practical implementation of the Bitcoin Law. Subsequently, the author will provide insights and recommendations to improve Vietnam's legal framework, as the country still lacks a clear legal framework to regulate cryptocurrencies.*

**Keywords:** cryptocurrency, legalization of Bitcoin, Bitcoin Law, El Salvador

**Ngày nhận bài:** 17/12/2023

**Ngày duyệt đăng:** 12/02/2024

## 1. Khái quát về tiền ảo và chính sách hợp pháp hóa Bitcoin ở El Salvador

Khái niệm tiền ảo (*crypto currency*) chỉ thực sự được nhắc đến nhiều từ khi Bitcoin ra đời.<sup>1</sup> Bitcoin được tạo ra bằng một cách duy nhất là thông qua hoạt động “đào” (*mining*). Đào Bitcoin là hoạt động giải mã các thuật toán phức tạp bằng máy tính, khi máy tính giải mã thành công thì thành quả thu được là các đồng Bitcoin. Tiền ảo không phải là đồng tiền được phát hành bởi ngân hàng trung ương của bất kỳ một quốc gia nào và cũng không bị kiểm soát bởi bất kỳ cá nhân hay tổ chức nào. Vì vậy, cần phân biệt tiền ảo với tiền điện tử – vốn chỉ là tiền pháp định nhưng tồn tại dưới dạng điện tử (tương tự như tiền nằm trong các ví shopee pay, zalo pay...), được tạo ra và kiểm soát bởi Ngân hàng

<sup>1</sup> Satoshi Nakamoto, “A Peer-to-Peer Electronic Cash System”, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>, truy cập ngày 27/11/2023.

Trung ương của các quốc gia. Để sở hữu tiền ảo, ngoài việc đào thì những người muốn sở hữu có thể mua lại tiền ảo từ người khác bằng tiền thật (ví dụ tiền Việt Nam đồng, tiền đô la Mỹ). Sau đó, tiền ảo đã trở thành một kênh đầu tư (mua đi bán lại kiếm lời) khi các đồng tiền ảo như Bitcoin tăng giá.

Mặc dù tiền ảo nói chung và Bitcoin nói riêng đã trở nên rất phổ biến trên khắp thế giới nhưng tình trạng pháp lý của chúng rất khác nhau ở các quốc gia. Tiền ảo có thể gây ra sự xáo trộn nhất định đối với hệ thống tài chính của một quốc gia nên việc cấm tiền ảo hay chấp nhận tiền ảo và nếu chấp nhận thì chấp nhận ở mức độ nào vẫn là đề tài gây ra nhiều tranh luận. Một số quốc gia có thái độ cởi mở với Bitcoin và các loại tiền ảo khác nhưng thường chỉ dừng ở mức xem là tài sản hoặc hàng hóa để thực hiện thu thuế mà không thừa nhận như là phương tiện thanh toán, một loại tiền tệ. Điều này xuất phát từ việc tiền ảo thường trải qua biến động giá lớn, có thể gây mất ổn định hệ thống tài chính. Ví dụ, ở Mỹ, dưới góc độ liên bang, Cơ quan Thuế vụ liên bang (*Internal Revenue Service*, IRS) đã ban hành Thông báo số 2014-21 (*Notice 2014-21*) nói rõ tiền ảo được xem là tài sản cho mục đích thu thuế và không được xem là một loại tiền tệ.<sup>2</sup> Tại Úc, Bitcoin và các loại tiền ảo khác đã được tuyên bố là hợp pháp<sup>3</sup> vào năm 2017 bởi Ngân hàng Trung ương Úc và Ngân hàng Dự trữ Úc. Tiền ảo được điều chỉnh bởi Đạo luật chống rửa tiền và chống tài trợ khủng bố 2006 (*the 2006 Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act*, AML/CTF 2006). Cụ thể, tiền ảo được giải thích là tài sản và thuộc diện phải đóng thuế. Các sản phẩm giao dịch tiền ảo phải đăng ký với Trung tâm Phân tích và báo cáo giao dịch Úc (*Australian Transaction Reports and Analysis Centre*, AUSTRAC). Một số quốc gia khác thậm chí cấm hoàn toàn tiền ảo để tránh các rủi ro tiềm tàng cho hệ thống tài chính và đời sống xã hội như ở Trung Quốc, Maroc, Nepal, Algeria, Bangladesh, Ai Cập, Iraq, Qatar...<sup>4</sup>

Vào năm 2021, El Salvador trở thành quốc gia đầu tiên trên thế giới xem Bitcoin là đồng tiền pháp định bằng việc ban hành Luật Bitcoin (*Bitcoin Law*).<sup>5</sup> Quyết định này đã tạo nên sự chú ý lớn trong cộng đồng quốc tế. Theo Luật Bitcoin, người dân có thể thanh toán, đóng thuế và trả nợ bằng Bitcoin như một loại tiền tệ chính thức. Bitcoin thậm chí còn được Chính phủ mua để làm dự trữ ngoại hối của quốc gia. Ngoài ra, các doanh nghiệp cũng buộc phải chấp nhận Bitcoin cho các giao dịch kinh doanh của mình. Chính phủ

2 Notice 2014-21, Section 4, [https://www.irs.gov/irb/2014-16\\_IRB#NOT-2014-21](https://www.irs.gov/irb/2014-16_IRB#NOT-2014-21), truy cập ngày 27/11/2023.

3 Ted, "Is Bitcoin Legal in Australia?", <https://swyftx.com/au/blog/is-bitcoin-legal-in-australia/>, truy cập ngày 30/06/2023.

4 Social Science Research Network, "International Law's Perspective in The Legality of Bitcoin as A Currency", <https://ssrn.com/abstract=4146394>, truy cập ngày 27/11/2023.

5 Luật Bitcoin của El Salvador được ban hành ngày 09/06/2021, <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/43DA8049-AA39-4DA8-B892-437B2DD27C1C.pdf>, truy cập ngày 23/11/2023.

nước này quản lý Bitcoin thông qua ứng dụng ví Chivo<sup>6</sup> mà người dân có thể tải về điện thoại của mình. Chivo cho phép người dùng chuyển đổi Bitcoin thành đô la Mỹ<sup>7</sup> và ngược lại mà không mất phí, cũng như gửi hoặc nhận một trong hai loại tiền tệ. Người dùng có thể nạp tiền vào ví Chivo từ một tài khoản ngân hàng khác hoặc nạp tiền mặt tại các trạm ATM. Bên cạnh các chiến dịch truyền thông nhằm khuyến khích người dân sử dụng, Chính phủ còn tặng người dân tiền thưởng bằng Bitcoin trị giá tương đương 30 đô la vào ứng dụng ví Chivo khi tải về và người dùng được giảm giá xăng nếu thanh toán bằng ví Chivo.<sup>8</sup> El Salvador đã lập ngân sách 203,3 triệu đô la Mỹ để thực hiện quá trình hợp pháp hóa Bitcoin, bao gồm chi phí lắp đặt các trạm ATM Bitcoin trên khắp đất nước để người dân rút tiền quy đổi từ Bitcoin ra đô la Mỹ, quỹ dự trữ và các chi phí truyền thông khác.<sup>9</sup>

Chính sách hợp pháp hóa Bitcoin của nước này gặp phải sự nghi ngờ của người dân, các nhà nghiên cứu và các tổ chức quốc tế do sự thiếu ổn định của giá Bitcoin, lo ngại về an ninh tài chính và khả năng gia tăng các hoạt động rửa tiền và tội phạm trực tuyến do tính ẩn danh của tiền ảo.

## 2. Lý do El Salvador ban hành luật để hợp pháp hóa Bitcoin

Trước khi hợp pháp hóa Bitcoin, cũng giống như ở các quốc gia khác, đồng tiền ảo này vẫn chưa được xác định rõ là một loại tài sản hay một phương tiện thanh toán hợp pháp tại El Salvador. Do vậy, quyết định của Tổng thống Nayib Bukele đưa ra vào ngày 07/09/2021 được cho là rất táo bạo và vấp phải không ít chỉ trích. Luật Bitcoin của El Salvador đã được thông qua với những lý do sau đây được đưa ra bởi Tổng thống của nước này:

*Thứ nhất*, El Salvador muốn giảm sự lệ thuộc vào đồng đô la Mỹ. El Salvador chính thức chuyển đổi sang sử dụng đồng đô la Mỹ (*US dollar, USD*) vào ngày 01/01/2001. Quyết định này đã đưa đồng *colón* của El Salvador ra khỏi lưu thông và thay thế hoàn toàn bằng đồng đô la Mỹ với mục tiêu ổn định kinh tế và tạo thuận lợi cho thương mại quốc tế.<sup>10</sup> Sự ổn định này giúp giảm rủi ro về biến động giá và tăng cường niềm tin của người dân và doanh nghiệp trong hệ thống tài chính của quốc gia. Ngoài ra, hơn 20% GDP của El Salvador có được từ kiều hối gửi về từ nước ngoài và phải trả phí chuyển

6 Điều 8 Luật Bitcoin yêu cầu Chính phủ phải tạo ra cơ sở để Bitcoin được giao dịch và Nhà nước có thể quản lý. Sau đó, Chính phủ đã tạo ra ứng dụng điện thoại có tên là Chivo (theo tiếng nước này “Chivo” nghĩa là “Tuyệt vời”).

7 Đô la Mỹ là đơn vị tiền tệ chính thức của El Salvador, <https://elsalvadorinfo.net/legal-currency-of-el-salvador/>, truy cập ngày 11/12/2023.

8 National Bureau of Economic Research, “Are Cryptocurrencies Currencies? Bitcoin as Legal Tender in El Salvador”, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w29968/w29968.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29968/w29968.pdf), truy cập ngày 27/11/2023.

9 Tobias Boos and Juan Grigera, “The political economy of Bitcoin as legal tender in El Salvador. Temporary bandages to permanent wounds?”, *WIDER Working Paper*, 136, 2023, tr. 1.

10 Tobias Boos and Juan Grigera, *ltd*, tr. 13.

tiền rất cao.<sup>11</sup> Sau khi El Salvador hợp pháp hóa Bitcoin vào năm 2021, phí chuyển tiền đã giảm từ 2 đến 3 tỷ đô la Mỹ so với trước đó.<sup>12</sup>

*Thứ hai*, việc El Salvador hợp pháp hóa Bitcoin làm phương tiện thanh toán chính thức đã mở ra một chương mới trong sự đổi mới tài chính của quốc gia này, thu hút sự chú ý của cộng đồng tiền ảo và làm tăng tính hấp dẫn của El Salvador đối với nhà đầu tư quốc tế. Các cơ sở kinh doanh, từ nhà hàng đến các cửa hàng đều có thể sử dụng Bitcoin để thực hiện các giao dịch. Bất cứ ai chỉ cần sở hữu 3 Bitcoin đều có thể dễ dàng có được quyền cư trú tại quốc gia này và có quyền trở thành công dân trong khoảng 1 đến 5 năm sau khi có được nơi cư trú.<sup>13</sup> Đồng thời Tổng thống cũng hứa hẹn rằng các nhà đầu tư sẽ được miễn hầu hết các loại thuế để biến El Salvador thành một trung tâm phát triển về tài chính và công nghệ.<sup>14</sup> Do đó, bên cạnh tính bảo mật mà công nghệ blockchain mang lại, tính phi tập trung của Bitcoin, tức không thuộc sở hữu hay kiểm soát của bất kỳ ngân hàng hay tổ chức chính phủ nào đã làm cho El Salvador trở thành một địa điểm thu hút đầu tư.

Cũng cần lưu ý rằng, chính sách đối với Bitcoin của El Salvador dù vẫn đang trong giai đoạn “thử nghiệm” và chưa thể khẳng định khả năng thành công trong việc phát huy các thành tựu mà đồng tiền ảo này mang lại. Song thực tiễn cho thấy, hành động của quốc gia này đang trở thành hình mẫu cho các quốc gia khác có bối cảnh kinh tế và xã hội tương tự nghiên cứu như Paraguay, Guatemala, Honduras...<sup>15</sup>

### 3. Luật Bitcoin của El Salvador và thực tiễn thi hành

Luật Bitcoin chỉ bao gồm 16 điều khoản với mục đích chủ yếu là xác lập địa vị pháp lý cho Bitcoin với tư cách là đồng tiền pháp định của quốc gia và đưa ra những quy định cơ bản để Bitcoin được nhanh chóng đi vào đời sống. Theo đó, tỷ giá hối đoái giữa Bitcoin và đồng Đô la Mỹ sẽ được xác định theo thị trường.<sup>16</sup> Theo Điều 5 của Luật Bitcoin, việc trao đổi Bitcoin sẽ không bị đánh thuế lãi vốn – một loại thuế thường áp dụng cho lợi nhuận thu được từ việc bán tài sản. Đây là quy định tạo nên sự khác biệt vì hầu hết các quốc gia hiện nay kể cả khi có thái độ cởi mở nhất đối với tiền ảo thì cũng đều tiến hành thu thuế các giao dịch nhằm tránh thất thoát nguồn thu cho ngân sách.

11 Digital Commons @ Colby, “The Great Bitcoin Experiment: A Social Analysis of Cryptocurrency in El Salvador”, <https://digitalcommons.colby.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1567&context=seniorscholars>, truy cập ngày 27/11/2023.

12 Lirih H. Maghfiroh, Sri Yuniati and Adhiningasih Prabhawati, “Analysis of bitcoin legalization as an official transaction tool in El Salvador”, *Jurnal sosioedukasi*, Vol. 12, No. 1, 2023, tr. 131.

13 M. O. Taçyıldız, R. Yorulmaz, “Bitcoin as a public policy tool for financial development: a case from El Salvador”, *Journal of Business, Economics and Management*, Vol. 5, Issue 2, 2022, tr. 419.

14 Lecler blog, “Bitcoin City – El Salvador: the first country to adopt BTC”, <https://blog.lecler.vn/bitcoin-city-el-salvador-the-first-country-to-adopt-btc/>, truy cập ngày 27/11/2023.

15 PWC, “El Salvador’s law: a meaningful test for Bitcoin”, <https://www.pwc.com/gx/en/financial-services/pdf/el-salvadors-law-a-meaningful-test-for-bitcoin.pdf>, truy cập ngày 27/11/2023.

16 Điều 2 Luật Bitcoin.

Năm 2022 Chính phủ El Salvador đã ban hành Nghị định số 49 để thành lập Văn phòng Bitcoin quốc gia (*National Bitcoin Office, ONBTC*). Văn phòng này như một cơ quan hành chính chuyên trách thực hiện các chức năng như theo dõi, phân tích, đánh giá các kế hoạch, chương trình và dự án liên quan đến Bitcoin để thúc đẩy phát triển kinh tế đất nước. Đồng thời, cơ quan cũng có khả năng hợp tác quốc tế khi cần thiết và cung cấp thông tin về Bitcoin, Blockchain và tiền điện tử cho công chúng và các bên liên quan. Nhiệm vụ khác của ONBTC bao gồm hỗ trợ các doanh nghiệp quốc tế đầu tư và thăm El Salvador, đóng vai trò tích cực trong các diễn đàn quốc tế, quản lý và phân tích các cuộc họp với Tổng thống về triển khai Bitcoin và Blockchain, và điều phối xây dựng chính sách liên quan đến Bitcoin và blockchain theo định hướng của Tổng thống.

Để Luật Bitcoin đi vào đời sống, El Salvador đã dành khoản ngân sách đáng kể để có những bước chuẩn bị cần thiết như đầu tư vào cơ sở hạ tầng và trang thiết bị để hỗ trợ hoạt động sử dụng, giao dịch Bitcoin, bao gồm việc lắp đặt các máy ATM Bitcoin và trang thiết bị thanh toán số tại các địa điểm cung cấp dịch vụ, cung cấp ví điện tử chính thức của quốc gia (ví Chivo), cũng như thực hiện các chiến dịch giáo dục nhằm tăng cường hiểu biết của người dân về Bitcoin. Sau khi đạo luật chính thức đi vào đời sống, người dân ở El Salvador có thể sử dụng Bitcoin để thực hiện giao dịch hàng ngày, từ thanh toán hàng hóa và dịch vụ đến việc chuyển tiền quốc tế một cách nhanh chóng. Theo Điều 7 và Điều 12 của Luật Bitcoin, các cơ sở kinh doanh buộc phải chấp nhận thanh toán bằng Bitcoin cho hàng hóa và dịch vụ của mình, trừ khi chứng minh được rằng mình không đủ điều kiện về công nghệ để thực hiện các giao dịch. Quy định này cho thấy Chính phủ El Salvador rất quyết tâm để “Bitcoin hóa” nền kinh tế nhưng đồng thời cũng tạo điều kiện cho các cơ sở kinh doanh nhỏ lẻ có thời gian thích ứng với sự thay đổi về chính sách.

Tuy nhiên, những lợi ích mà Bitcoin mang lại chưa thật sự như kỳ vọng và quốc gia này đang đối diện với nhiều thách thức:

*Thứ nhất*, mức độ chấp nhận Bitcoin của người dân và doanh nghiệp thấp. Khi thông qua Luật Bitcoin, Tổng thống Bukele của El Salvador tuyên bố rằng hợp pháp hóa Bitcoin sẽ giúp thu hút các nhà đầu tư nước ngoài, tạo ra nhiều việc làm và nhiều lợi ích tài chính khác. Tuy nhiên, khi đạo luật được thực thi trên thực tế, sự đón nhận của người dân đối với Bitcoin không cao và giảm dần theo thời gian.<sup>17</sup> Nguyên nhân khiến Bitcoin và ví Chivo ít được sử dụng là vì thói quen sử dụng tiền mặt ở quốc gia này, đồng thời người dân cũng không thật sự hiểu về Bitcoin và từ đó không tin tưởng sử dụng ví Chivo để giao dịch. Người dân hầu hết tải ứng dụng chỉ vì khoản tiền thưởng

17 Bingx, “71% of Salvadorans Did Not Benefit From the Bitcoin Law, Survey Says”, <https://bingx.com/en-us/news/18318/>, truy cập ngày 27/11/2023.

30 đô la từ Chính phủ và sau đó không sử dụng hoặc rất ít sử dụng. Tương tự, các doanh nghiệp buộc phải chấp nhận Bitcoin theo luật nhưng trên thực tế họ rất ít thực hiện các giao dịch mua bán của mình bằng Bitcoin. Bên cạnh đó, lỗ hổng bảo mật của ví Chivo cũng là một vấn đề, trong khi người dân sử dụng ví Chivo phải nhập thông tin cá nhân của mình để truy cập và sử dụng ví. Nhiều người dân El Salvador đã lên tiếng về những trường hợp đánh cắp thông tin, trong đó có vụ hacker sử dụng ID của họ để mở ví Chivo nhằm lấy tiền thưởng 30 đô la của Chính phủ.<sup>18</sup> Ngoài ra, mặc dù bản thân Bitcoin được xây dựng trên nền tảng công nghệ blockchain có mức độ bảo mật rất cao nhưng cũng không phải hoàn toàn không bị tấn công bởi tin tặc.

*Thứ hai*, chính sách hợp pháp hóa Bitcoin thực tế không mang lại lợi ích cho số đông. Theo thống kê từ 2010 đến 2021, tỷ lệ người dân El Salvador tham gia thị trường lao động phi chính thức (chẳng hạn như lao động tự do và các công việc khác không có đăng ký) luôn chiếm trên 68%,<sup>19</sup> những người này chủ yếu giao dịch bằng tiền mặt. Ngoài ra, hơn 71% người trưởng thành ở nước này không sử dụng các dịch vụ ngân hàng.<sup>20</sup> Những người này sẽ không thấy lợi ích gì từ Bitcoin ngoại trừ khi “thành phố Bitcoin” được đề xuất xây dựng bởi Tổng thống trở thành hiện thực để thu hút được khách du lịch đến đất nước này và mang lại nhiều công ăn việc làm hơn cho người lao động phổ thông. Những người trước mắt được hưởng lợi từ chính sách hợp pháp hóa Bitcoin là những người giàu có đang nắm trong tay số lượng lớn Bitcoin và các nhà đầu tư nước ngoài sẽ rót Bitcoin vào El Salvador để đầu tư vào các dự án tiềm năng. Đường như Tổng thống Bukele đã lý tưởng hóa chính sách của mình mà thiếu cân nhắc đến sự tương thích với tình hình thực tế của đất nước.

*Thứ ba*, Luật Bitcoin của El Salvador không được ủng hộ bởi các tổ chức quốc tế. Ngân hàng Thế giới (*World Bank*, WB) đã tuyên bố không thể hỗ trợ El Salvador trong việc hợp pháp hóa Bitcoin như một đồng tiền pháp định vì mối lo ngại về môi trường và tính minh bạch.<sup>21</sup> Tuy nhiên, Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) – một tổ chức thuộc WB có vai trò thúc đẩy phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo trên toàn thế giới cho rằng WB vẫn chịu sự ràng buộc bởi các điều khoản của Hiệp định về thành lập IBRD (*IBRD Articles of Agreement*) mà El Salvador là thành viên. Cụ thể, theo Điều V của Hiệp định, IBRD phải

18 Tobias Boos and Juan Grigera, *ltdđ*, tr. 6.

19 Tỷ lệ việc làm phi chính thức trên tổng số việc làm ở El Salvador từ năm 2010 đến năm 2021, <https://www.statista.com/statistics/1039952/informal-employment-share-el-salvador/>, truy cập ngày 27/11/2023.

20 Tỷ lệ dân số trưởng thành có tài khoản ngân hàng hoặc sử dụng dịch vụ tài chính trên điện thoại di động ở El Salvador từ năm 2011 đến năm 2021, <https://www.statista.com/statistics/1011424/el-salvador-bank-account-ownership-rate-type/>, truy cập ngày 27/11/2023.

21 Forbes, “Bitcoin Must Be Accepted by World Bank, According to Charter”, <https://www.forbes.com/sites/martinrivers/2021/06/17/el-salvador-can-pay-world-bank-in-bitcoin-according-to-charter/?sh=116b94ff3d87>, truy cập ngày 27/11/2023.

chấp nhận tiền tệ của quốc gia thành viên khi các quốc gia thanh toán khoản vay từ Ngân hàng. Mặc dù vậy, khi phân tích kỳ Điều V,<sup>22</sup> có thể thấy rằng WB có quyền từ chối chấp nhận thanh toán bằng Bitcoin bởi El Salvador vì Điều V quy định đồng tiền được chấp nhận phải là đồng tiền được phát hành bởi Chính phủ nước thành viên. Do đó, WB có quyền từ chối Bitcoin vì nó không phải là tiền điện tử được phát hành và kiểm soát bởi Ngân hàng Trung ương của El Salvador. Ngoài ra, Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) cũng cho biết họ có những lo ngại về kinh tế và pháp lý liên quan đến động thái của El Salvador vì gây ảnh hưởng đến lãi suất trái phiếu của nước này, điều đó làm mờ đi triển vọng cho chương trình vay được hỗ trợ bởi IMF.<sup>23</sup>

#### **4. Thực trạng và những đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật Việt Nam về tiền ảo**

Việt Nam hiện đang nằm trong nhóm nước dẫn đầu về khối lượng giao dịch tiền mã hóa (đứng trong top 5 quốc gia có khối lượng giao dịch cao nhất trên sàn Binance). Các văn bản quy phạm pháp luật có đề cập trực tiếp đến tiền ảo gồm Quyết định số 1255/QĐ-TTg ngày 21/8/2017 Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án hoàn thiện khung pháp lý để quản lý, xử lý các loại tài sản ảo, tiền điện tử và tiền ảo; Chỉ thị 10/CT-TTg được ban hành vào ngày 11/4/2018 yêu cầu tăng cường quản lý các hoạt động liên quan đến Bitcoin và các loại tiền ảo tương tự; và Chỉ thị số 02/CT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước về các biện pháp tăng cường kiểm soát các giao dịch và hoạt động liên quan đến tiền ảo. Chính phủ cũng vừa ký Quyết định số 194/QĐ-TTg ngày 23/2/2024 ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện cam kết của Chính phủ Việt Nam về phòng, chống rửa tiền, tài trợ khủng bố và tài trợ phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt. Trong đó, Thủ tướng giao Bộ Tài chính và các bộ, ngành liên quan xây dựng khung pháp lý đối với tài sản ảo và các tổ chức cung ứng dịch vụ tài sản ảo, thực hiện trong tháng 5/2025.<sup>24</sup> Tuy nhiên, các văn bản cũng chỉ dừng lại ở những giải pháp mang tính quản lý, kiểm soát hoạt động liên quan đến tiền ảo, chưa trực tiếp xác định được nội hàm trong định nghĩa về tiền ảo, lẫn tình trạng pháp lý của tiền ảo. Tính đến nay, mặc dù Thủ tướng và một số cơ quan có thẩm quyền đã có các chỉ đạo, cảnh báo, khuyến nghị liên quan đến tiền ảo nhưng dưới khía cạnh pháp luật, Việt Nam vẫn chưa ban hành bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào để điều chỉnh trực tiếp về tiền ảo và các hoạt động liên quan đến tiền ảo.

22 IBRD Articles of Agreement, <https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement>, truy cập ngày 27/11/2023.

23 Reuters, “IMF Sees Legal, Economic Issues with El Salvador’s Bitcoin Move”, <https://www.reuters.com/business/finance/imf-sees-legal-economic-issues-with-el-salvador-bitcoin-move-2021-06-10/>, truy cập ngày 27/11/2023.

24 Trần Mạnh, “Tiền ảo tăng nóng, cấp thiết hoàn thiện khung pháp lý”, <https://www.tinnhanhchungkhoan.vn/tien-ao-tang-nong-cap-thiet-hoan-thien-khung-phap-ly-post340188.html>, truy cập ngày 13/3/2024.

Tuy nhiên, ở mức độ điều chỉnh gián tiếp và có thể sử dụng để giải quyết được một phần vấn đề pháp lý của các hoạt động gắn với tiền ảo nói chung và Bitcoin nói riêng, có thể dựa vào quy định về xử phạt trong Nghị định 96/2014/NĐ-CP của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng và trong Bộ luật Hình sự năm 2015 về hành vi “Phát hành, cung ứng, sử dụng các phương tiện thanh toán không hợp pháp”.<sup>25</sup> Cùng với đó, theo khoản 1 Điều 1 Nghị định 80/2016/NĐ-CP, phương tiện thanh toán không dùng tiền mặt sử dụng trong giao dịch thanh toán (sau đây gọi là phương tiện thanh toán), bao gồm: séc, lệnh chi, ủy nhiệm chi, nhờ thu, ủy nhiệm thu, thẻ ngân hàng và các phương tiện thanh toán khác theo quy định của Ngân hàng Nhà nước. Do vậy, Bitcoin không phải là phương tiện được phép thanh toán trên thị trường, không được phép dùng để thay thế tiền mặt hoặc phương tiện thay thế tiền mặt kể trên trong các giao dịch mua bán.<sup>26</sup>

Từ thực tiễn áp dụng Luật Bitcoin ở El Salvador và thực trạng tại Việt Nam, nhóm tác giả có một số đề xuất sau đây:

*Thứ nhất*, cần xác định rõ tình trạng pháp lý của Bitcoin theo hướng diễn giải Bitcoin là một loại quyền tài sản.

Khoản 1 Điều 105 của BLDS năm 2015 quy định: “Tài sản là vật, tiền, giấy tờ có giá và quyền tài sản”. Nhóm tác giả cho rằng Bitcoin không thể được diễn giải là vật, tiền hoặc giấy tờ có giá. Đối với khái niệm “vật”, BLDS năm 2015 không đưa ra khái niệm mà chỉ phân loại vật (từ Điều 110 đến Điều 114). Ngoài ra, pháp luật hiện hành cũng không đưa ra khái niệm về vật. Tuy nhiên, Bitcoin tồn tại trên môi trường điện tử, nhóm tác giả cho rằng Bitcoin không thể được diễn giải là vật vì vật phải tồn tại trong thế giới vật chất, thể hiện dưới dạng vật lý nhất định (chất rắn, lỏng, khí) mà con người có thể cầm, nắm, cảm nhận được. Đối với khái niệm “tiền”, BLDS năm 2015 và pháp luật hiện hành không đưa ra khái niệm tiền mà chỉ tồn tại khái niệm “tiền mặt” gồm tiền giấy, tiền xu.<sup>27</sup> Rõ ràng Bitcoin không thể được xem là tiền mặt theo khái niệm trên. Bitcoin cũng không thỏa mãn điều kiện để được xem là ngoại tệ theo điểm a, khoản 2, Điều 6 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 2010. Để khẳng định Bitcoin không phải là tiền, Công văn

25 Theo điểm d khoản 6, Điều 27 Nghị định số 96/2014/NĐ-CP về xử phạt hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng thì các hành vi phát hành, cung ứng, sử dụng các phương tiện thanh toán không hợp pháp sẽ bị xử phạt hành chính với mức từ 150 triệu đồng đến 200 triệu đồng; Theo Điều 206 Bộ luật Hình sự năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017 thì ai có hành vi phát hành, cung cấp hoặc sử dụng phương tiện thanh toán không hợp pháp, gây thiệt hại về tài sản từ 100 ngàn đồng đến dưới 300 triệu đồng, sẽ bị xử phạt tiền từ 50 triệu đồng đến 300 triệu đồng hoặc phạt tù từ 6 tháng đến 3 năm.

26 Ngô Ngọc Diễm, Trần Trọng Nam, “Công nhận tiền ảo - Những vấn đề pháp lý cần đặt ra”, *Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam*, 2021, <https://lsvn.vn/cong-nhan-tien-ao-nhung-van-de-phap-ly-can-dat-ra1638206351.html>, truy cập ngày 27/12/2023.

27 Khoản 1 Điều 3 Nghị định số 40/2012/NĐ-CP về nghiệp vụ phát hành tiền; bảo quản, vận chuyển tài sản quý và giấy tờ có giá trong hệ thống ngân hàng nhà nước, tổ chức tín dụng và chi nhánh ngân hàng nước ngoài quy định: “Tiền mặt” là các loại tiền giấy, tiền kim loại do Ngân hàng Nhà nước phát hành.



số 5747/NHNN-PC ngày 21/7/2017 của Ngân hàng Nhà nước gửi Văn phòng Chính phủ trả lời về vấn đề tiền ảo đã khẳng định: “Tiền ảo nói chung và Bitcoin, Litecoin nói riêng không phải là tiền tệ...”. Từ những lý lẽ trên có thể kết luận Bitcoin không thể được diễn giải là tiền theo pháp luật Việt Nam. Đối với khái niệm “giấy tờ có giá”, khoản 8 Điều 6 Luật Ngân hàng nhà nước 2010 quy định giấy tờ có giá là bằng chứng xác nhận nghĩa vụ trả nợ giữa tổ chức phát hành giấy tờ có giá với người sở hữu giấy tờ có giá trong một thời hạn nhất định, điều kiện trả lãi và các điều kiện khác”. Ngoài ra Công văn 141/TANDTC-KHXX ngày 21/9/2011 của Tòa án Nhân dân Tối cao đã liệt kê cụ thể những loại giấy tờ có giá, trong đó không bao gồm Bitcoin. Như vậy, Bitcoin không thể được diễn giải là một loại giấy tờ có giá.

Đối với khái niệm “quyền tài sản”, đây là một loại tài sản đặc biệt.<sup>28</sup> Điều 115 BLDS năm 2015 giải thích “quyền tài sản là quyền trị giá được bằng tiền, bao gồm quyền tài sản đối với đối tượng quyền sở hữu trí tuệ, quyền sử dụng đất và các quyền tài sản khác.” Trong đó, BLDS năm 2015 đã quy định mở rộng quyền tài sản bao gồm “các quyền tài sản khác” và chỉ nêu đặc trưng “trị giá được bằng tiền” mà không giới hạn quyền tài sản bao hàm những quyền hạn gì. Vì thế, có thể diễn giải và áp dụng quy định này theo nghĩa rộng theo hướng chủ thể nắm giữ quyền tài sản vừa có thể tự mình thực hiện quyền (quyền đối vật) vừa có thể yêu cầu người khác thực hiện quyền (quyền đối nhân).<sup>29</sup> Thực tế cho thấy Bitcoin đã được định giá thành tiền, người nắm giữ Bitcoin có toàn quyền đối với chúng. Do đó, những quy định hiện hành của BLDS hoàn toàn có thể được diễn giải và áp dụng để thừa nhận quyền đối với tài sản mã hóa, trong trường hợp này là Bitcoin, là một loại tài sản đặc biệt (một loại quyền tài sản).

*Thứ hai*, không chấp nhận tiền ảo là phương tiện thanh toán hợp pháp cho tất cả các giao dịch.

Dưới góc độ quốc tế, mặc dù việc chấp nhận tiền ảo là phương tiện thanh toán hợp pháp sẽ không trái với Công ước Vienna năm 1980 về mua bán hàng hóa quốc tế (*Convention on Contracts for the International Sale of Goods*, CISG),<sup>30</sup> nhưng ở cấp độ quốc gia sẽ có thể mang lại những hậu quả khó lường. Tính đến nay chỉ có El Salvador và Cộng hòa Trung Phi là 2 quốc gia chấp nhận Bitcoin là phương tiện thanh toán hợp pháp như một đồng tiền pháp định của quốc gia.<sup>31</sup> Trong bối cảnh hiện nay khi thị trường tiền ảo có nhiều biến động lớn, chưa được quản lý chặt chẽ và thường không gắn với nền kinh tế thực,

28 Nguyễn Hoàng Long, “Quyền tài sản theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015”, 2018, <https://www.tapchitoaan.vn/quyen-tai-san-theo-quy-dinh-cua-bo-luat-dan-su-nam-2015>, truy cập ngày 27/11/2023.

29 Như trên.

30 Phạm Thị Hiền, Nguyễn Hoàng Thái Hy, “Hai mặt của “đồng tiền” mã hóa và một số vấn đề pháp lý trong việc áp dụng Công ước VIENNA 1980 về hợp đồng mua bán hàng hóa quốc tế”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 08, tập 156, 2022, tr. 101-114.

31 Klemens Katterbauer, Syed Hassan, Cleenewerck, Laurent, “The impact of the legalization of Bitcoin in the Central African Republic – a legal analysis”, *Intergovernmental Research and Policy Journal*, 2022, tr. 6.

việc thừa nhận tiền ảo là phương tiện thanh toán hợp pháp là chưa cần thiết và có thể dẫn đến nhiều hệ quả tiêu cực cho xã hội. Ví dụ: Bitcoin đã đạt mức cao nhất là 65.000 USD vào tháng 04/2021 và giảm xuống dưới một nửa giá trị đó sau 2 tháng.<sup>32</sup>

Nếu chấp nhận Bitcoin là phương tiện thanh toán hợp pháp, ngân hàng sẽ phải chấp nhận Bitcoin dùng để thanh toán nợ, gây biến động giá cả hàng hóa và dịch vụ, làm xáo trộn hệ thống tài chính quốc gia và quốc tế. Khi thanh toán bằng tiền ảo tăng, nhu cầu tiền mặt do Ngân hàng Trung ương phát hành sẽ giảm, và việc có thêm tiền ảo vào nền kinh tế ảnh hưởng đến bảng cân đối tiền tệ.<sup>33</sup> Kinh nghiệm của El Salvador cho thấy việc này gây tác động tiêu cực đến hệ thống tài chính và bị phản đối bởi WB và IMF. Nhiều quốc gia, dù có thái độ cởi mở với tiền ảo nhưng thường chỉ dừng ở mức độ xem chúng là tài sản để thu thuế mà không chấp nhận là tiền tệ hay phương tiện thanh toán hợp pháp, vì tiền ảo có rủi ro cao như biến động giá, lừa đảo, và rửa tiền. Ví dụ: Úc chỉ chấp nhận Bitcoin là tài sản để đánh thuế như hàng hóa,<sup>34</sup> Malaysia không công nhận Bitcoin là phương tiện thanh toán hợp pháp,<sup>35</sup> Thụy Điển cho rằng tiền ảo không được xem là tiền tệ vì không do ngân hàng trung ương phát hành, trong khi Phần Lan cho rằng Bitcoin không đáp ứng các tiêu chuẩn của một loại tiền tệ hay một công cụ thanh toán.<sup>36</sup>

Như đã đề cập, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong Công văn số 5747/NHNN-PC ngày 21/7/2017 cũng từng khẳng định Bitcoin và tiền ảo khác không phải là phương tiện thanh toán hợp pháp. Vì vậy, nhóm tác giả cho rằng không nên xem chúng là phương tiện thanh toán hoặc tiền pháp định như trường hợp của El Salvador. Điều này cũng phù hợp với tinh thần chỉ đạo của các cơ quan chức năng trong thời gian qua.

*Thứ ba*, cần sớm hoàn thiện khung pháp lý riêng để điều chỉnh về tiền ảo.

Tại Việt Nam, các giao dịch tiền ảo dù thu được nhiều lợi nhuận nhưng vẫn thiếu cơ sở pháp lý để Nhà nước quản lý và tiến hành thu thuế, gây thất thu cho ngân sách nhà nước. Đến nay vẫn chưa có quy định riêng để điều chỉnh về tiền ảo cũng như Bitcoin nói riêng. Pháp luật hiện hành vẫn chưa định rõ địa vị pháp lý của tiền ảo dẫn đến thực trạng không thống nhất trong

32 IMF Blog, “Cryptoassets as National Currency? A Step Too Far”, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/07/26/blog-cryptoassets-as-national-currency-a-step-too-far>, truy cập ngày 27/11/2023.

33 Lê Thị Tuấn Nghĩa, Nguyễn Thanh Tùng, “Tiền ảo và thách thức đối với chính sách tiền tệ”, *Tạp chí Tài chính online*, <https://tapchitaichinh.vn/tien-ao-va-thach-thuc-doi-voi-chinh-sach-tien-te.html>, truy cập ngày 27/11/2023.

34 Phan Đăng Hải, Nguyễn Phương Thảo, “Tiền ảo và quản lý tiền ảo ở Việt Nam - Những khía cạnh pháp lý cần lưu tâm”, *Tạp chí Khoa học & Đào tạo ngân hàng*, số 239, 2022, tr. 18.

35 Nguyễn Xuân Tùng, “Hoàn thiện pháp luật về quản lý đầu tư tiền ảo tại Việt Nam - Kinh nghiệm từ một số nước châu Á”, *Tạp chí Công thương*, số 25, 2021, tr. 74.

36 Lưu Ánh Nguyệt, “Kinh nghiệm quốc tế đối với quản lý tài sản mã hóa”, *Tạp chí Ngân hàng*, số 3, 2022.

cách hiểu và áp dụng pháp luật. Vụ việc truy thu thuế ở Bến Tre<sup>37</sup> là một ví dụ điển hình. Theo đó, Chi cục thuế Bến Tre đã quyết định truy thu hơn 2 tỷ đồng từ một cá nhân do mua bán tiền ảo vì Chi cục thuế cho rằng tiền ảo là hàng hóa chịu thuế. Tuy nhiên, sau đó Tòa án nhân dân tỉnh Bến Tre đã hủy quyết định trên với lý do tiền ảo không được xem là tài sản hoặc hàng hóa theo pháp luật dân sự và pháp luật thương mại hiện hành và vì thế không thuộc đối tượng chịu thuế. Có thể thấy sự thiếu vắng quy định riêng về tiền ảo đã dẫn đến việc hiểu và áp dụng pháp luật không thống nhất bởi hai cơ quan trên.

Như vậy, vẫn có khả năng diễn giải quyền đối với Bitcoin là một loại quyền tài sản theo quy định hiện hành của BLDS năm 2015 như đã phân tích để làm cơ sở cho các bước tiếp theo trong việc quản lý Bitcoin. Một hành lang pháp lý rõ ràng và đầy đủ là yêu cầu cấp thiết giúp việc áp dụng pháp luật được thực hiện một cách thống nhất trên cả nước và là cơ sở vững chắc để nhà nước tiến hành thu thuế. Vì vậy, nhóm tác giả đề xuất Ngân hàng Nhà nước và Bộ Tài Chính cần sớm phối hợp để xây dựng quy định riêng điều chỉnh về tiền ảo trong đó có Bitcoin để làm cơ sở cho hoạt động quản lý, thu thuế cũng như tăng tính minh bạch, phòng ngừa hoạt động rửa tiền, tài trợ khủng bố. ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] Bản án số 22/2017/HC-ST ngày 21/9/2017 của Tòa án nhân dân Tỉnh Bến Tre [trans: Judgment No. 22/2017/HC-ST dated September 21, 2017, of the People's Court of Ben Tre Province]
- [2] Tobias Boos and Juan Grigera, “The political economy of Bitcoin as legal tender in El Salvador. Temporary bandages to permanent wounds?”, *WIDER Working Paper*, 136, 2023
- [3] Phan Đăng Hải, Nguyễn Phương Thảo, “Tiền ảo và quản lý tiền ảo ở Việt Nam - Những khía cạnh pháp lý cần lưu tâm”, *Tạp chí Khoa học và Đào tạo ngân hàng*, số 239, 2022 [trans: Phan Dang Hai, Nguyen Phuong Thao, “Cryptocurrency and cryptocurrency management in Vietnam - Legal aspects to consider”, *Journal of Economic and Banking Studies*, No. 239, 2022]
- [4] Phạm Thị Hiền, Nguyễn Hoàng Thái Hy, “Hai mặt của “đồng tiền” mã hóa và một số vấn đề pháp lý trong việc áp dụng Công ước VIENNA 1980 về hợp đồng mua bán hàng hóa quốc tế”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, 08 (156), 2022 [trans: Phạm Thị Hiền, Nguyễn Hoàng Thái Hy, “Two sides of cryptocurrency and some legal issues in applying the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods”, *Vietnamese journal of legal sciences*, No. 08, Vol. 156, 2022]
- [5] Klemens Katterbauer, Syed Hassan, Cleenewerck, Laurent, “The impact of the legalization of Bitcoin in the Central African Republic - a legal analysis”, *Intergovernmental Research and Policy Journal*, 2022
- [6] Lirih Hayyu Maghfiroh, Sri Yuniati and Adhiningasih Prabhawati, “Analysis of bitcoin legalization as an official transaction tool in El Salvador”, *Jurnal sosioedukasi*, Vol. 12, No. 1. 2023
- [7] Lê Thị Tuấn Nghĩa, Nguyễn Thanh Tung, “Tiền ảo và thách thức đối với chính sách tiền tệ”, *Tạp chí Tài chính online* [trans: Le Thi Tuan Nghia, Nguyen Thanh Tung, “Cryptocurrency and Challenges to Monetary Policy”, *Online financial magazine*]
- [8] Social Science Research Network, “International Law’s Perspective in The Legality of Bitcoin as A Currency”, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4146394>
- [9] M. O. Taçyıldız, R. Yorulmaz, “Bitcoin as a public policy tool for financial development: a case from El Salvador”, *Journal of Business, Economics and Management*, Volume: 5 Issue:2, 2022
- [10] Nguyễn Xuân Tùng, “Hoàn thiện pháp luật về quản lý đầu tư tiền ảo tại Việt Nam - Kinh nghiệm từ một số nước châu Á”, *Tạp chí Công thương*, số 25, 2021 [trans: Nguyễn Xuân Tùng, “Enhancing Legislation on Cryptocurrency Investment Management in Vietnam - Insights from Some Asian Countries”, *Industry and Trade Magazine*, No. 25, 2021]

37 Bản án số 22/2017/HC-ST ngày 21/9/2017 của Tòa án nhân dân Tỉnh Bến Tre.