



ANTÔNIO LÁZARO SOARES DO AMPARO

**A REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS NO BRASIL E SUAS
IMPLICAÇÕES NO COMBATE AO CRIME DE LAVAGEM
DE DINHEIRO: UMA BREVE ANÁLISE DO PROJETO DE LEI
Nº 4.401/2021**

**LAVRAS-MG
2022**

ANTÔNIO LÁZARO SOARES DO AMPARO

**A REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NO
COMBATE AO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO: UMA BREVE ANÁLISE DO
PROJETO DE LEI 4.401/2021**

Artigo Científico apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Detecção de Fraudes, para a obtenção do título de Especialista.

Prof. Me. Vanir Fridriczewski
Orientador

**LAVRAS-MG
2022**

ANTÔNIO LÁZARO SOARES DO AMPARO

**A REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NO
COMBATE AO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO: UMA ANÁLISE DO
PROJETO DE LEI Nº 4.401/2021**

**THE REGULATION OF CRYPTOASSETS IN BRAZIL AND ITS IMPLICATIONS
IN THE FIGHT AGAINST MONEY LAUNDERING CRIME: AN BRIEF ANALYSIS
OF THE BILL Nº 4.401/2021**

Artigo Científico apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Prevenção e Combate a Desvios de Recursos Públicos, para a obtenção do título de Especialista.

APROVADO em 29 de setembro de 2022.

Me. Vanir Fridriczewski UFLA

Prof. Me. Vanir Fridriczewski
Orientador

LAVRAS-MG

2022

À minha mãe, pelo seu amor incondicional, que me faz ter forças para seguir.

*À minha querida esposa, pelo imenso apoio, incentivo e companheirismo ao longo destes
longos e maravilhosos anos juntos.*

*Ao meu adorável filho, pela sua incessante curiosidade, que me força a ir sempre além e pelo
seu desejo crescente de conhecimento, que ilumina o caminho que estou trilhando.*

RESUMO

O Brasil, tal como outras nações mundiais, sofre consequências negativas pela ausência de mecanismos legais mais amplos e consolidados que disciplinem o mercado de criptoativos, mercado este que surgiu com o advento de novas tecnologias e que tende a ter uma penetração cada vez maior, se incorporando às transações corriqueiras de cada sistema financeiro. Tal ausência amplia e facilita a utilização do mercado de criptoativos para a lavagem de dinheiro. Por outro lado, o PL 4.401/2021, fruto da aglutinação de vários outros projetos de lei, provenientes das duas casas legislativas da União, tem como objetivo regulamentar mais ampla e especificamente o tema o Brasil, e pode apresentar ferramentas e mecanismos para o combate ao crime de lavagem de dinheiro, bem como a outros crimes envolvendo a utilização de criptoativos, possa se tornar mais efetivo no país, traçando o curso inicial para uma legislação mais abrangente e que compreenda a maioria das nuances que envolvem o tema. Este trabalho apresenta um retrospecto da evolução do mercado de criptoativos no Brasil e no mundo, assim como particularidade no que diz respeito às tentativas de regulação dele, traçando uma análise descritiva e crítica desse processo e focando especialmente no PL 4.401/2021.

Palavras-chave: Criptoativos; Lavagem de Dinheiro; Regulação; Normativos; Crimes; Ativos Virtuais.

ABSTRACT

Brazil, like other world nations, suffers negative consequences due to the absence of broader and more consolidated legal mechanisms that discipline the crypto-assets market, a market that emerged with the advent of new technologies and which tends to have an increasing penetration, if incorporating them into the day-to-day transactions of each financial system. Such absence broadens and facilitates the use of the crypto-asset market for money laundering. On the other hand, PL 4.401/2021, the result of the agglutination of several other bills, from the two legislative houses of the Union, aims to regulate more broadly and specifically the subject of Brazil, and may present tools and mechanisms to combat to the crime of money laundering, as well as other crimes involving the use of crypto-assets, can become more effective in the country, setting the initial course for a more comprehensive legislation that understands most of the nuances surrounding the subject. This work presents a retrospective of the evolution of the crypto-assets market in Brazil and in the world, as well as particularity with regard to the attempts to regulate it, weaving a descriptive and critical analysis of this process and focusing especially on PL 4.401/2021.

Keywords: Cryptoactives; Money Laundry; Regulation; Rules; Crimes; Virtual Assets.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	CRIPTOATIVOS E LAVAGEM DE DINHEIRO.....	13
3	A REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS NO MUNDO.....	22
4	A REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS NO BRASIL.....	28
5	PROJETOS DE REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS EM TRÂMITE NO LEGISLATIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE.....	32
6	CONCLUSÃO.....	40
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

O tema lavagem de dinheiro, embora venha sendo trabalhado desde a década de 80, difundiu-se, nos últimos anos, por meio de conferências internacionais, sendo que a preocupação com os aspectos práticos do combate a esse crime começou a se materializar de forma mais ampla já no início dos anos 90. Desde então, diversos países têm tipificado esse crime e criado agências governamentais responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro (CONSELHO..., 2003).

Pela definição mais comum, a lavagem de dinheiro constitui um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação na economia de cada país dos recursos, bens e serviços que se originam ou estão ligados a atos ilícitos (CONSELHO..., 2003). Na visão de Mendroni (2018), lavagem de dinheiro poderia ser definida como o método pelo qual um indivíduo ou uma organização criminosa processa os ganhos financeiros obtidos por meio de uma atividade ilegal, buscando trazer a sua aparência para obtidos licitamente. Em um tempo marcado por um rápido avanço tecnológico e globalização, a lavagem de dinheiro pode comprometer a estabilidade financeira dos países. Dessa forma é preciso ter uma vigilância constante por parte de reguladores, bancos, centros financeiros e outras instituições vulneráveis para evitar que o problema se intensifique (CONSELHO..., 2003).

No Brasil, o combate ao crime de lavagem de dinheiro começou a ser colocado em prática com mais ênfase a partir do advento da lei nº 9.613, de 1998. Posteriormente, em 2012, foi editada a lei nº 12.683, que modificou lei nº 9.613, trazendo alguns aperfeiçoamentos no que se refere aos mecanismos para a persecução penal envolvendo os crimes de lavagem de capitais.

Uma das técnicas, dentre as várias existentes, para a materialização da lavagem de capitais, é a utilização frequente e reiterada de operações envolvendo criptoativos. Esse procedimento passou a ser utilizado em larga escala com o advento e popularização do mercado de criptomoedas e as facilidades decorrentes de suas características e conceito de criação, que englobam a adoção de um certo anonimato no que diz respeito à identificação dos operadores, bem como da ausência de uma regulação ampla e eficaz a nível mundial.

Na última década, os criptoativos causaram uma intensa revolução econômica, atingindo de forma maciça o mercado financeiro de todo o mundo. Com efeito, devido ao significativo crescimento que o principal ativo desse promissor mercado, o bitcoin, alcançou, especialmente nos últimos 5 anos, as nações, por meio de seus governos, direcionaram suas atenções para essa novidade. Como consequência, a pauta da regulação do mercado dos criptoativos tornou-se

tema recorrente e até mesmo urgente, diante da dimensão a que esse mercado chegou em termos de volume e importância.

Para se ter uma ideia da dimensão desse mercado em franca expansão, no começo da elaboração deste trabalho foram consultados os dois portais de listagem de criptoativos mais utilizados pela comunidade digital e pelo mercado, o Coinmarketcap (<https://coinmarketcap.com/pt-br/>) e o Coingecko (<https://www.coingecko.com/pt>). No primeiro, na data de 01/01/2021, estavam sendo listados 16.238 criptoativos, com uma capitalização de mercado¹ estimada em US\$ 12.351.162.800.871 e um volume de transações em 24h de US\$ 433.684.427.081 e listagem de 431 corretoras (*exchanges*), entre centralizadas e descentralizadas. Já no segundo, nessa mesma data, estava expresso o quantitativo de 12.134 criptoativos, com uma capitalização de mercado estimada em US\$ 2.343.580.203.391 e um volume de transações em 24h de US\$ 82.836.916.687,00, além da listagem de 539 corretoras, entre centralizadas e descentralizadas.

Por oportuno, como é de se imaginar quando tratamos de um tema que envolve tecnologia, a gama de terminologias e conceitos utilizados na área é bastante elevada, pois a quantidade de termos, muitas vezes desconhecidos, é grande².

¹ O termo “capitalização de mercado” diz respeito à principal métrica utilizada para avaliar o valor de um ativo. A capitalização de mercado de um criptoativo é calculada com base no fornecimento total de uma criptomoeda ou token em circulação, multiplicada pelo preço da sua cotação de mercado atualizada.

² Como exemplo, é mais comum se referir a criptoativos como criptomoedas, o que pode provocar confusão em novos usuários e restringir a conversa sobre o futuro desses ativos (BURNISKE; TATAR, 2019, p.32). Nesse sentido, a maioria dos criptoativos não estariam classificados como moedas, mas sim como commodities digitais (criptocommodities), que forneceriam os chamados recursos digitais brutos e como tokens digitais (criptotokens), que disponibilizariam bens e serviços digitais acabados.

Com o surgimento dos criptoativos foram introduzidos inúmeros novos termos afetos à área e a nomenclatura não para de crescer, à medida em que as tecnologias vão evoluindo e a sua aplicabilidade encontram novos nichos, ampliando-se de forma escalonada.

Dessa forma, segue um pequeno exemplo com as mais importantes definições dos termos que aqui serão utilizados:

Blockchain: Significa literalmente “corrente de blocos”. Pode ser definido com uma tecnologia que funciona como um livro contábil, cuja função é registrar transações. Se baseia em uma estrutura de dados em blocos que representa o registro de uma transação. Na essência, é um banco de dados compartilhado e alimentado com entradas que devem ser confirmadas e criptografadas.

Criptoativo: “A representação digital de valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, transacionado eletronicamente com a utilização de criptografia e de tecnologias de registros distribuídos, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a serviços, e que não constitui moeda de curso legal”. Conceito expresso na Instrução Normativa RFB nº 1888, de 3 de maio de 2019.

Criptomoeda: Uma categoria de criptoativo. Se constitui em um meio de troca, como as moedas fiduciárias, mas é digital e usa técnicas de criptografia para controlar a criação de suas unidades monetárias e verificar/administrar a transferência de recursos. A criptomoeda é na verdade, em sua

essência, nada mais do que um código virtual que pode ser convertido em valores reais expressos em outras moedas físicas. São moedas que normalmente não possuem lastro oficial nem uma autoridade reguladora central.

Criptotoken: Outra categoria de criptoativo. Token pode ser originalmente definido como um código numérico, criado a princípio para ampliar a segurança de serviços e-banking nos acessos digitais. Com a chegada da *blockchain* tiveram sua utilização ampliada e hoje são também espécies de criptomoedas voltadas para representação e/ou operacionalização de uma determinada atividade, funcionando como um tipo de contrato inteligente, e exercendo a garantia da custódia de um ativo para o seu possuidor.

Criptocommodities: São os denominados recursos digitais brutos, ou seja, referem-se à estrutura primária digital. Podemos relacioná-los a potência de computação, capacidade de armazenamento e banda de rede disponível.

NFT: Sigla para o termo “*non fungible token*” ou “token não fungível”. São também tokens, ou seja, códigos numéricos com registro de transferência digital que garantem autenticidade aos seus donos. São utilizados como itens colecionáveis, que não podem ser reproduzidos, mas sim transferidos. Sua aplicabilidade vai da reprodução de obras de arte a elementos de jogabilidade inseridos nos jogos digitais.

Exchanges: São as corretoras que trabalham na intermediação de compra e venda de criptoativos. As *exchanges* podem ser centralizadas ou descentralizadas. Temos um grande número de *exchanges* centralizadas no Brasil e no mundo, sendo aqui no país as mais conhecidas o Mercado Bitcoin, a BitcoinTrade, a NovaDAX e a Fox Bit. No que se refere ao exterior, as corretoras mais famosas são a Binance, a Coinex, a FTX e a Coinbase. Em relação às *exchanges* descentralizadas, as mais utilizadas são a PancakeSwap e a Poocoin. Uma corretora descentralizada requer a utilização de carteira de criptoativos para armazenamento dos ativos, que pode ser uma carteira física (papel), móvel (celular ou desktop), de software (nuvem, aplicativo de celular, programa em desktop, etc.) ou de hardware (dispositivos USB, tipo Trezor, Keep Key, Ledger Nano S, dentre outros).

Chave Privada: É uma das chaves de um par de chaves criptográficas dentro de um sistema de criptografia assimétrica. Para o seu funcionamento eficaz faz-se necessário que seja mantida secreta pelo seu dono. No mercado de criptoativos é usada para garantir a privacidade e segurança de uma carteira.

Chave Pública: Outra chave de um par de chaves criptográficas dentro de um sistema de criptografia assimétrica. Ao contrário da chave privada, esta deve ser divulgada pelo seu dono para possibilitar a efetivação das transações entre carteiras de criptoativos.

Altcoin: Qualquer criptomoeda que não seja o Bitcoin. A palavra indica as moedas que são alternativas ao Bitcoin no mercado.

Stablecoin: São criptomoedas cujo valor é estável, possuindo uma diminuta volatilidade. Servem para que os proprietários de outros criptoativos que têm uma volatilidade acentuada, possam trocá-los por um ativo cujo valor não irá se alterar, principalmente em períodos de grandes oscilações. A instituição ou entidade que administra e controla a *stablecoin* deve possuir lastro fiduciário equivalente ao total de moedas em circulação, mantendo a sua segurança e estabilidade no mercado.

KYC: Know Your Customer – em português “conheça o seu cliente” é uma estratégia adotada pelas instituições que consiste na busca de um grande conjunto de informações sobre o consumidor para analisar o risco de suas escolhas. Essa estratégia é aplicada em empresas que correm riscos de fraudes financeiras, corrupção, lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e outras ameaças relacionadas a finanças. Portanto, esses processos aplicam-se principalmente a bancos, *fintechs*, corretoras, empresas de crédito e de meios de pagamento e outros players dos setores bancário e financeiro.

Dark Web: Zona escura da internet, faz parte da *Deep Web* (internet profunda). Nesse local a criptografia é extremamente complexa, permitindo que apenas usuários avançados consigam acessá-la. Na *Dark Web* podem ser cometidos crimes e compartilhadas situações e informações ilegais, como comercialização de drogas, negociações com hackers e assassinos, pornografia infantil e outros delitos.

Ransomware: Espécie de ciberataque no qual um computador, quando infectado, tem seus dados criptografados, impedindo o seu acesso. Para poder liberar os dados, normalmente os criminosos exigem um resgate, ou, em inglês, ransom.

Além da inegável relevância dos valores com os quais o mercado opera, o clamor pela regulação vem também justificado pela necessidade imperiosa de trazer maior segurança jurídica para os atores envolvidos nas negociações, em especial para os usuários, assim como de construir as bases para a edificação de um marco legal seguro e eficaz que possa combater de forma eficaz e efetiva a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo.

Outra vertente que vem a apoiar fortemente a regulação é a necessidade de definição mais clara de regras de direito financeiro e tributário para as transações com criptoativos, as quais hoje, quando existentes, são absolutamente incipientes e ineficazes.

Na atualidade não há nenhuma entidade governamental responsável por regular o Bitcoin nem os demais criptoativos existentes. Dessa forma, seu preço é determinado, principalmente, pelo apetite das pessoas e das instituições de comprar ou não a criptomoeda ou token. Ressalta-se que esse apetite possui influência direta de diversos outros fatores, tais como notícias de cunho econômico, social, tecnológico e cultural, dentre outros; comentários e atitudes de pessoas ou organizações de destaque; manutenção da solidez sistema de pagamentos via P2P e os custos de transações; e as decisões governamentais. Há que se ressaltar, ainda, que essa ausência de regulamentação dificulta um maior controle estatal sobre tais ativos, que podem facilmente ser utilizados em atividades ilícitas, como a lavagem de capitais.

E neste ponto reside a importância da questão em análise. Os criptoativos foram criados com as funcionalidades existentes do livro razão virtual (*blockchain*), que viabiliza o registro definitivo e identificação digital das operações e não permite a sua adulteração. Nesse processo todos os usuários possuem acesso aos dados do livro razão, que se materializa justamente em um histórico encadeado de todas as transações já efetivadas. Acontece que tal sistemática adotada proporciona, em menor ou maior grau, o anonimato real, escudado e disfarçado pela divulgação de um simples número de carteira e de um código relacionado àquela transação, que é o que aparece de fato nos registros.

Outrossim, a vinculação das carteiras que realizaram as operações às pessoas que estão por trás das mesmas não é tarefa fácil, pois depende de uma colaboração efetiva das corretoras, o que não foi até hoje implementado de forma adequada. De fato, é por meio dessas corretoras que o dinheiro dito real (moeda fiduciária) se materializa no final dos ciclos de transferência. Mesmo que os criptoativos sejam constantemente movimentados por meio de carteiras físicas, carteiras de software ou carteiras de hardware, dinâmica que lhes conferem um grau elevado de anonimato e uma certa dificuldade no que se refere à rastreabilidade, em algum momento eles têm que ser efetivamente transformados em moeda corrente. E é nesse ponto, nesse final da cadeia de transações, que a regulação deve atuar de forma mais incisiva e rigorosa.

Por outro lado, os criptoativos podem ser utilizados pelos criminosos de diversas formas, sendo três as mais usuais.

A primeira delas é para pagamentos ilícitos na dark web. Os ativos virtuais são a principal moeda de troca nessa região “obscura” da deep web. Nela, é possível pagar para adquirir drogas, armas, pornografia infantil e até mesmo contratar um assassino de aluguel.

A segunda finalidade é para armazenamento de valor. Aplicativos de carteiras de ativos virtuais podem efetivamente ser usados como uma verdadeira “conta bancária” para armazenar os produtos dos crimes, convertendo-se moeda corrente em ativos virtuais e mantendo-os escondidos pelo tempo que for necessário, diminuindo assim as chances de serem encontrados em investigações.

Isso somado aos potenciais ganhos do próprio investimento, pode ocasionar a alavancagem do patrimônio do criminoso, multiplicando-o por várias vezes.

Por fim, a terceira finalidade mais frequente de uso dos criptoativos pelos criminosos, e objeto de análise principal deste trabalho, é a transferência de capitais, levando à lavagem de dinheiro. De fato, criptoativos podem ser transferidos para qualquer lugar do mundo por meio de um simples comando, atualmente com baixíssimas possibilidades de medidas de controle ou regulação, convertendo-se, assim, em um eficiente instrumento de lavagem de dinheiro.

Assim, levanta-se o principal problema de pesquisa deste trabalho: As propostas brasileiras atuais para regulamentação de criptoativos cumprem os requisitos mínimos de clareza regulatória, eficiência punitiva e abrangência legal? E, conseqüentemente, atendem satisfatoriamente aos objetivos de combate ao crime de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo?

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo geral fazer uma breve análise do estágio do processo de regulação dos criptoativos no Brasil, focado na sua eficácia e efetividade no combate à lavagem de dinheiro e tendo como objeto principal de estudo o Projeto de Lei nº 4.401/2021, substitutivo aprovado pelo Senado Federal em maio de 2022. O referido substitutivo teve origem no Projeto de Lei nº 2303/2015, votado e aprovado na Câmara dos Deputados em dezembro de 2021, e encaminhado nesse mesmo mês ao Senado Federal para prosseguimento do processo legislativo³. Além do Projeto de Lei nº 2303/2015, vários outros projetos de origem nas duas casas legislativas foram apensados e tiveram conteúdo incorporado ao substitutivo, como o Projeto de Lei nº 3825/2019, que teve origem no Senado Federal.

³ O referido Projeto de Lei passou a ser chamado de PL 4401/2021 ao chegar no Senado Federal.

Como objetivo específico pretende-se apresentar os conceitos principais envolvendo a lavagem de dinheiro, apresentar os principais mecanismos utilizados para lavagem de dinheiro com criptoativos, explicar sobre a dinâmica e os conceitos gerais presentes no emergente mercado de criptoativos, analisar de forma geral a situação atual da regulação desse mercado em alguns países, estabelecer qual a efetividade dessa proposta de novo marco legal para o mercado de criptoativos no Brasil no que se refere ao combate ao crime de lavagem de dinheiro, analisar o nível de clareza regulatória inserido no Projeto de Lei nº 4.401/2021 em tramitação, assim como sugerir mecanismos que tragam maior probabilidade de eficácia no enfrentamento dos crimes aqui tratados.

Esta discussão faz-se importante frente às incertezas a nível mundial em relação a como e a que nível deve ocorrer a regulação do mercado de criptoativos, bem como da premente necessidade da implementação de uma boa regulação, dentre outros motivos, para dar impulso ao combate a ilícitos penais como a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento ao Terrorismo envolvendo essas operações digitais. Ao final, se tentará responder se a atual proposta de legislação brasileira, em curso no Senado Federal, é realmente eficaz e efetiva para o combate a esses crimes e quais rumos deveríamos tomar para o aperfeiçoamento do arcabouço legal desta área.

2 CRIPTOATIVOS E LAVAGEM DE DINHEIRO

Nas palavras de Silveira (2018), o ambiente do bitcoin é muito próximo ao arquétipo ideal da lavagem de dinheiro, no qual um dinheiro sujo é reinserido no mercado, sendo olvidado seu passado. Ao citar o bitcoin faz-se alusão a todos os criptoativos, pois todos eles possuem as características básicas inerentes à moeda precursora, apoiados no sistema *blockchain*.

De fato, o sistema *blockchain* reúne características específicas, tais como o anonimato, a facilidade de uso, a possibilidade de manipulação de preços, a capacidade de operar em diferentes jurisdições e a ausência de uma autoridade central, por exemplo, que abriam novas possibilidades a serem exploradas pelos criminosos interessados em lavar dinheiro, reduzindo os riscos de detecção (ANDRADE, 2017).

Conforme argumenta Telles (2019), são chamadas de criptomoedas as moedas que não possuem existência física, sendo criadas por computadores exclusivamente no espaço digital. Tais moedas são criadas de forma descentralizada, sem a intervenção ou aval de qualquer governo ou autoridade monetária. Elas também não possuem garantia de conversão para a moeda oficial, além de não serem lastreadas por ativo real de qualquer espécie⁴ e não possuem força obrigatória. Outra característica importante das criptomoedas é que elas se baseiam no uso da criptografia para controlar tanto a sua criação como a respectiva transferência.

Isso faz com que possamos afirmar que as criptomoedas são muito mais do que o nome indica. Elas são, sobretudo, uma tecnologia que tenta substituir a antiga rede de confiança expressa na relação da pessoa física ou jurídica com uma instituição financeira. Essa tecnologia avançou no sentido da descentralização, produzindo uma rede independente e descentralizada de pagamentos e de câmbio.

E é justamente essa quebra do sistema de confiança e essa facilidade de transacionar diretamente entre as partes, sem uma necessária intermediação, que vem a facilitar a prática de crimes dentro do sistema, em especial a lavagem de dinheiro.

Como pontua Stella (2017) os criptoativos são instrumentos que não possuem a garantia de um governo central, isso significa que tais ativos ainda não são aceitos por governos para liquidação de obrigações tributárias e não são legalmente definidos como moedas com poder

⁴ Exceto, como foi visto anteriormente, as stablecoins, que devem possuir lastro por parte da instituição que a administra. Mas ainda não existe uma regulação que garanta efetivamente a existência, o controle e a saúde desse lastro. Tanto é que presenciamos no mês de maio de 2022 uma dessas stablecoins (TerraUSD) perder grande parte do seu valor (75%), causando prejuízos milionários no mercado de criptoativos. Outra *stablecoin* que é terceira maior criptomoeda do mercado, a Theter (USDT), também sofreu oscilação em sua paridade com o dólar nesse mesmo período.

liberatório de obrigações, nem tampouco possuem respaldo de seguros de depósito (como ocorre com a moeda bancária).

Portanto o que assegura a integridade desses instrumentos não é a confiança dos portadores do ativo na pessoa do emissor ou em qualquer contraparte específica, mas, sim, a existência de algoritmos obrigatórios para todos os usuários do criptoativo, que permitem a emissão e a transferência de propriedade do mesmo na rede de maneira segura e bastante robusta a fraude (STELLA, 2017).

Conforme explana Telles (2019), até o ano de 2008, quando Satoshi Nakamoto inventou o Sistema Bitcoin, as transferências de recursos por meio da internet sempre precisaram de um intermediário confiável. Desta forma, se alguém, por exemplo, quisesse enviar uma quantia determinada para outra pessoa via internet, esse alguém dependeria dos serviços de terceiros, ou seja, de uma instituição financeira ou de intermediários autorizados, que funcionavam como agentes de confiança, protegendo as partes envolvidas contra eventuais fraudes.

Esses intermediários guardavam registros históricos dos saldos das contas dos respectivos clientes. Assim, o débito de determinada quantia em uma conta e o crédito do mesmo valor em outra conta eram consignados nesse registro, evitando-se que o dinheiro enviado eletronicamente fosse gasto em duplicidade. Eram, portanto, esses intermediários que garantiam a segurança da operação (TELLES, 2019).

Com o advento do *blockchain* e seu sistema definitivo e imutável de registros, as transferências puderam ser facilitadas, sendo que o livro razão digital tem como uma das principais funções evitar a ocorrência do gasto duplo nas transações realizadas. Dessa forma, dispensa-se por completo o agente intermediário de confiança, pois o *blockchain* faz todo o serviço com o bônus de ter uma segurança bem mais avançada, impedindo a ocorrência de duplicação de pagamentos ou mesmo de alterações nos registros. O *blockchain*, pois, estabelece a transferência da confiança tradicionalmente depositada em intermediários financeiros para um sistema baseado na criptografia e sobre a égide das leis da matemática. Tal fato representa uma forte mudança de paradigma, na medida em que a confiança anteriormente depositada nas instituições está sendo substituída por uma confiança eminentemente digital.

Todo esse processo leva a que o gerenciamento das transações passe a não estar mais nas mãos de uma única pessoa ou instituição, mas sim distribuído entre todas as pessoas que estiverem conectadas à *blockchain*.

Essa distribuição dos registros, controles e validações, de forma acessível a qualquer pessoa que esteja conectada na rede, constitui um dos principais aspectos da tecnologia *Blockchain*, conferindo-lhe maior segurança e transparência (TALLES, 2019).

Por outro lado, podemos falar em elementos catalisadores que possuem a função de potencializar o uso das moedas virtuais para fins criminosos. Os catalisadores para a lavagem de dinheiro que acompanham as moedas virtuais são a descentralização, a transnacionalidade livre de obstáculos, as possibilidades de anonimato e a possibilidade de transição do mundo virtual para o mundo real (moeda fiduciária) viabilizada pelas *exchanges*. Esses catalisadores são agrupados em três características com especial relevância para o tema da lavagem de dinheiro: a) descentralização; b) pseudoanonimidade; c) globalidade (GRZYWOTZ, 2019, p. 98).

No que se refere à descentralização, não existe uma instância central que estabeleça uma regulação. Dessa forma não há ninguém que possa observar a ocorrência de operações suspeitas e assim reportá-las às autoridades competentes. No sistema usual são os bancos que operacionalizam essa função em relação às transações com dinheiro eletrônico, mas no mercado de criptoativos não existe essa nem qualquer outra figura similar com respaldo legal para atuar de forma correlata.

Assim, no que concerne ao instituto da administração da justiça, a descentralização se apresenta como uma desvantagem, em que pese seus atributos que lhe conferem uma forte vantagem operacional. Fazendo-se necessária a abertura de uma investigação só se pode recorrer aos intermediários, representados pelas *exchanges*, que fazem a intermediação entre o *blockchain* e a economia dita real.

E não se deve olvidar que nem todos os usuários do *blockchain* necessitam de um intermediário para negociar a moeda, que pode ser comercializada diretamente, por via digital, entre (os próprios) usuários, no que se denomina P2P (peer-to-peer) (GRZYWOTZ, 2019, p. 98). Além do P2P faz-se frequente, também, o uso do chamado F2F (*face-to-face*).

Tanto no método P2P quanto no F2F existem várias opções para “encontrar” a contraparte compradora ou vendedora, de amigos e recomendações diretas a grupos nas redes sociais visando este objetivo; também existem sites (serviços de custódia), dedicados a "juntar as peças" e fornecer mais segurança para a troca: os criptoativos que fazem parte da venda são previamente depositados no site que atua como uma instituição encarregada da caução, e uma vez que o comprador transfere para o vendedor a moeda fiduciária, os fundos de criptoativos são liberados. Nesse sistema existe um ranking de reputação e classificação das partes envolvidas na negociação (ZOCARO, 2020).

Em relação à pseudoanonimidade, recai-se aqui em um grande mito: a de que a operação com criptoativos são um meio de pagamento anônimo. Na realidade não são, pois os registros das transações estão contidos no *blockchain* e não podem ser alterados. O que se tem aqui é a

presença de um relevante grau de privacidade que afeta sobremaneira, de forma negativa, a persecução penal da lavagem de dinheiro.

Em grande parte das corretoras quando o indivíduo abre uma conta não precisa de uma identificação (em outras essa identificação se resume apenas ao fornecimento do e-mail). Basta que o interessado tenha acesso à internet e a um dos inúmeros sites de *exchanges* centralizadas ou descentralizadas para gerar um par de chaves (pública e privada) e daí poder transacionar como quiser. A liberdade e facilidade são tantas que um mesmo indivíduo pode ter diversas carteiras de criptoativos, fato este que confere ainda mais anonimidade às transações efetuadas.

Porém, o fluxo de transações é todo registrado no *blockchain*, o que dá uma transparência relevante quanto a todo o histórico de transações. A atribuição de identidade aos endereços de criptoativos só pode ser feita por um terceiro (uma *exchange*, por exemplo), já que o código não contém ou não comporta os dados pessoais do titular do endereço (GRZYWOTZ, 2019, p. 99-100)

Diante disso, os atuais esforços de regulação do setor, sob o ponto de vista da prevenção de lavagem, dirigem-se especialmente às *exchanges*, exigindo, dentre outras medidas, que elas direcionem esforços para aprimorar a identificação dos seus usuários, em especial a adoção do *Know Your Customer* – KYC.

Já a globalidade se caracteriza pelo fato de que as transações podem ser realizadas globalmente sem nenhum obstáculo; para isso é suficiente o acesso à internet e a um cliente de BTC. Isso também vale para a troca de BTC por moedas estatais, que pode ser feita por intermediários ou mesmo por pessoas privadas. Todas essas transações são realizadas sem instâncias de controle, o que torna esse ambiente propício para aqueles que pretendem lavar dinheiro, utilizando as tradicionais fases da lavagem: colocação, dissimulação ou transformação e integração (GRZYWOTZ, 2019, p. 100).

Podemos incluir também outro importante fator que desempenha grande importância no processo de escolha de um criptoativo para ser o mecanismo de lavagem de dinheiro: a irreversibilidade do processo.

Segundo López (2017), obviamente existe uma atração especial, por parte dos criminosos, pela irreversibilidade das transações com criptoativos. Essa irreversibilidade não só facilita os pagamentos realizados pelas vítimas ao infrator, possibilitando uma transferência de valor à distância que não pode ser anulado a posteriori, mas também dificulta a ação estatal, que se reduz a duas opções para evitar que uma transação ilegítima se efetive: a primeira seria intervir diretamente nas máquinas envolvidas (com os inconvenientes que isso acarreta em termos de autorização de tais medidas de investigação e também devido à complexidade técnica, bem

como sua eficácia), ou contar com a vontade de intermediários legítimos que operam no ecossistema do mercado em questão para colaborar (assumindo que os criminosos usam seus produtos ou serviços para gerenciar pagamentos, o que nem sempre acontecerá).

Assim, conforme López (2017), como fenômenos exclusivamente digitais, os criptoativos se encaixam perfeitamente nas características inerentes ao cibercrime: possuem instantaneidade (velocidade de transações); distância entre o infrator e o local de cometimento de parte substancial do elemento criminal da ação delitiva; natureza transfronteiriça, com a observância de problemas jurídicos associados a determinação da jurisdição competente para identificar a infração e a cooperação internacional essencial para persegui-la; imaterialidade e, portanto, facilidade de descarte das provas (este último, porém, reduzido em alguma, medida devido à natureza pública do livro-razão).

A partir de tais considerações pode-se entender que os criptoativos se apresentam como uma alternativa das mais viáveis, dentre as possibilidades que se encontram à disposição de criminosos, para o cometimento do crime de lavagem de capitais. Torna-se, portanto, uma das opções mais interessantes para tal fito, dado em grande parte à simplicidade de seu uso, seu custo-benefício ao se comparar com outros meios e às grandes dificuldades que são associadas ao seu formato e conseqüente fragilidade de regulação pelos governos (LÓPEZ, 2017).

Dessa forma, a operacionalização da lavagem de dinheiro utilizando criptoativos pode ser efetivada pelo simples envio do ativo a um paraíso fiscal, onde ele será trocado por uma moeda corrente, e daí colocado de volta ao sistema financeiro internacional com todos os “aspectos” de legalidade.

Nesse mesmo sentido, a atividade de mineração de criptomoedas comporta um elevado potencial de se constituir em mais um instrumento voltado para o cometimento de fraudes que podem levar à lavagem de capitais, ofertando variadas possibilidades para se chegar a esse objetivo.

Diante disso pode-se afirmar que o processo de mineração deverá exigir uma vigilância bem específica e um tratamento bem minucioso e eficaz quando de sua efetiva regulação pelas nações. Atualmente, no estágio regulatório em que se encontram a quase totalidade dos países, não há como impedir que um minerador venha a declarar uma produção inferior à realmente realizada. Tal diferença pode ser direcionada a dois objetivos criminosos: para lavagem de capitais e para evasão fiscal.

De fato, na ausência de tal vigilância, criptoativos obtidos por outros meios também podem ser disfarçados como o produto de uma instalação de mineração de criptomoeda, facilitando em muito o acobertamento dos atos delitivos⁵.

Por outro lado, os pagamentos realizados pelas vítimas a criminosos no contexto do cibercrime é realizado principalmente em criptomoedas (principalmente em bitcoins), revelando as extensas vantagens da fase de colocação e simplificando bastante a ocultação dos ganhos. Esta prática é particularmente bem documentada nos casos envolvendo ataques de *ransomware*, apresentando um grau de automação em termos de coleta de resgates em criptoativos e colocação deles por meio de estruturas complexas de endereços bitcoin. Por razões semelhantes, a maioria dos pagamentos de criminoso para criminoso, no contexto do cibercrime, são efetivados em criptoativos (LÓPEZ, 2017).

Retornando a abordagem acerca das implicações práticas da utilização dos criptoativos no que se refere às fases da lavagem de capitais, temos uma variada gama de condutas que podem ser abraçadas pelos criminosos.

Na primeira fase, ou seja, na fase de colocação, pode-se operar com a inserção de ativos financeiros em determinado sistema de criptoativos. Dessa forma, se proporciona a obtenção de criptoativos com valores provenientes da prática de crime anterior. As maneiras usualmente utilizadas para esse fim é por meio de sua aquisição em *exchanges*; em caixas automáticos de compra de criptoativos com valores em espécie; em plataformas que conectam usuários para transações diretas; por meio da venda direta de bens obtidos com a prática de crimes e do consequente recebimento do pagamento diretamente em criptomoedas; pela aquisição direta de criptomoedas com o produto auferido do cometimento de crime, quando, por exemplo, a venda de drogas é paga em criptoativos; ou simplesmente pela transferência de criptoativos de uma carteira para outra (GRZYWOTZ, 2019, p. 101-103).

Já a dissimulação ou transformação é classificada em simples e complexa. A simples ocorre quando o criminoso gera infinitas chaves públicas, mudando o endereço dos criptoativos sem que o usuário original abdique de seu controle sobre esses ativos. Uma variante é a utilização de endereços de criptoativos de terceiros ou de agentes financeiros. No entanto, o caminho das transações é facilmente rastreável, em função do grau de transparência advindo da tecnologia *blockchain*.

⁵ Tal implicação é muito bem abordada em López (2017, p.15).

Por outro lado, no que concerne à identidade dos titulares das carteiras, não há possibilidade de dela ser descoberta tão somente com a obtenção dos dados contidos na *blockchain* (GRZYWOTZ, 2019, p. 104).

Essa excêntrica combinação entre alta rastreabilidade e ausência de identificação do titular da carteira nos induz a taxar a operação como indutora de uma pseudoanonimidade, não admitindo a ocorrência de uma anonimidade absoluta e irrestrita.

No que se refere às formas complexas de dissimulação, elas envolvem os denominados *mixing-services* (serviços de mistura ou mescla), que têm como função apagar o rastro dos criptoativos no *blockchain*, numa tentativa de driblar a transparência inerente ao sistema.

A operação de *mixing* pode ser feita por meio de serviços de carteiras (web-wallets), nos quais o usuário não fica com o controle da chave privada. Tal controle fica com o prestador de serviço, que é o encarregado de gerir as transações. A dinâmica funciona como em um banco, que administra os valores depositados pelos clientes, os quais, conseqüentemente, têm contra ele apenas uma pretensão de pagamento das cédulas depositadas, e não diretamente, direito a esta ou àquela cédula, assim funcionam esses serviços de web-wallet.

Existem, também, serviços de *mixing* especializados, cuja função é criar uma camada a mais de encobrimento entre o remetente e o receptor de criptoativos. Cada usuário remete uma quantidade de moedas virtuais para o *mixer* e designa um ou mais endereços (geralmente novos) nos quais quer receber a mesma quantia, descontado o preço cobrado pelo serviço de mescla. As moedas, para falar de modo metafórico, são lançadas em uma “piscina” comumente chamada de *pool*, juntamente com as moedas de outros usuários, misturadas e, então, remetidas para os endereços designados pelo usuário⁶.

Essa remessa pode, também, ser fracionada em várias pequenas transações, utilizando para tanto diversos provedores de *mixing* em operações sucessivas. Pesquisas demonstraram que esses serviços possuem a faculdade de fazer com que o rastreamento das moedas seja praticamente impossível. No entanto, tal prática incide em riscos aos próprios usuários, como o de furto ou até de desvio ou perda dos valores pelo encerramento ou bloqueio do serviço (GRZYWOTZ, 2019, p. 106-107).

No que se refere à última etapa do processo de lavagem de dinheiro, a integração, a mesma pode ser efetivada por meio da troca de criptoativos por moedas estatais, utilizando-se de *exchanges* para operacionalização ou ainda pela aquisição direta de bens e produtos. Em países

⁶ De forma inteligente, objetiva e estruturada, Estellita (2020) condensa em sua resenha os conceitos e pensamentos de Grzywotz (2019), expressos tanto neste como também nos parágrafos acima.

que possuam regulação e efetivo controle sobre as *exchanges*, isso pode levar à identificação da transação. Entretanto, como uma das características dos criptoativos é justamente a globalidade, pode-se facilmente optar pela execução dessa transação em países que possuam mecanismos de controle para combate à lavagem menos rigorosos ou inexistentes (GRZYWOTZ, 2019, p. 109).

Em transações simples, a conduta de ocultação não se aplica aos criptoativos. Não obstante, falta uma atividade corpórea de esconder o bem, indispensável para a materialização dessa fase. Evidentemente pode-se ocultar um USB-Stick⁷ ou uma *Paper-Wallet*⁸, mas a chave privada não representa o criptoativo em si, apenas garante a possibilidade de disponibilidade sobre ele. Um ocultar no sentido de esconder das autoridades a existência e as transações com os criptoativos também não é possível porque, como já visto, o histórico das transações está totalmente disponível publicamente no *blockchain*. Dessa, mesmo a entrega a um terceiro, quando entendida como ocultação, é rastreável até o endereço desse terceiro. Se é verdade que, pela falta de uma autoridade central, não se sabe a qual pessoa natural um endereço é atribuído, verdade é que as autoridades têm pontos de partida para o descobrir, ou seja, o objeto aqui não desaparece sem deixar rastros. As transações simples também não podem estar relacionadas, por essas mesmas razões, à modalidade de dissimular, já que todos os remetentes e recebedores de criptoativos estão registrados publicamente (GRZYWOTZ, 2019, p. 268-269)⁹.

Também no que se refere aos *mixing-services*, sua utilização não implica ocultação dos criptoativos, porque a única coisa que fazem é obscurecer a relação entre o remetente e o destinatário ou recipiente, bastando descobrir a quem pertence esse último endereço para evitar a ocultação. O mesmo raciocínio, entretanto, não se pode aplicar em relação à modalidade de dissimulação. Como a principal função desse tipo de serviço é justamente tornar nebulosa a relação entre remetente e destinatário, a realização de várias transações dificulta enormemente a descoberta da origem dos criptoativos (GRZYWOTZ, 2019, p. 280-281)¹⁰.

Por outro lado, as transações de troca abarcam o universo de trocas por moeda estatal ou por mercadorias e podem ser feitas utilizando provedores de serviços de troca ou câmbio (*exchanges*), diretamente entre parceiros (amigos ou conhecidos), por meio da compra de bens corpóreos ou incorpóreos em troca de criptoativos ou da sua compra em máquinas automáticas.

⁷ Pen Drive.

⁸ Simples folha de papel onde as chaves criptográficas são anotadas.

⁹ Como bem descrito na resenha de Estellita (2020).

¹⁰ Idem comentário constante na nota 11.

Dada a rastreabilidade das transações, a mera troca não implica nem ocultação, nem dissimulação (GRZYWOTZ, 2019, p. 281-282).

Finalmente, as transações em torno de uma empresa de serviços que opera com criptoativos (as *exchanges*, no sentido da IN nº 1888/2019, da Receita Federal do Brasil, que será abordada em outro capítulo) podem gerar riscos de prática de lavagem, seja na modalidade de autoria, seja na de participação. Esses riscos estão especialmente associados aos operadores de *mixing-services*: para que BTCs ilegais sejam misturados, a disponibilidade sobre eles precisa ser transferida temporariamente ao provedor do *mixing-service*, o que poderia caracterizar a guarda para fins de ocultação ou dissimulação do art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.613/1998.

De qualquer forma, como com implemento de cada operação de mistura ou mescla amplia-se a dificuldade de atribuir os criptoativos a determinada pessoa, pode-se falar (no direito penal alemão) na prática das modalidades de obstrução (impedir ou pôr em perigo a investigação, o confisco e o asseguramento (GRZYWOTZ, 2019, p. 292-293). Na legislação pátria pode-se aplicar a modalidade de “ter em depósito ou receber para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de infração penal” (art. 1º, § 2º, II, Lei n. 9.613/1998)¹¹.

¹¹ Idem comentário constante na nota 11.

3 A REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS NO MUNDO

A regulamentação de criptoativos é, sem dúvida, um dos grandes desafios da economia mundial. Afinal, partindo do pressuposto que esse mercado venha se consolidar como mais uma opção definitiva para o fluxo monetário e comercialização de ativos, como mantê-lo com o mínimo de seus atributos formadores iniciais, que perfazem o seu atrativo enquanto investimento, ao mesmo tempo em que se inserem regras regulatórias necessárias para uma administração e controle mínimo pelas nações?

A pouca segurança para o enfreteamento desse problema é um dos motivos pelos quais a regulação dos criptoativos no mundo encontra-se tão incipiente. Em que pese uma ou outra nação já ter dado alguns passos à frente em relação ao disciplinamento do mercado de criptoativos, a grande maioria ainda está discutindo ou até mesmo ainda pensando em quais medidas devem ser tomadas.

Na verdade, em que pese a morte do bitcoin (e conseqüentemente dos demais criptoativos) ser constantemente anunciada por autoridades monetárias e especialista em finanças de vários países, a realidade é que o mercado só faz crescer. Mesmo nos chamados “invernos cripto”, períodos nos quais o bitcoin sofre fortes quedas (dump) arrastando consigo a maioria arrasadora dos criptoativos, a crença no mercado, de forma geral, não sofre abalos consideráveis. E ao término do inverno, normalmente, há uma reversão abrupta na tendência, fazendo com que o mercado passe para um período de alta (pump), onde o bitcoin retoma seu crescimento, arrastando todo o mercado para cima junto com ele. E com essa alta, a capitalização geral é ampliada, alcançando cifras bastante relevantes, contribuindo para o fortalecimento e consolidação desse nicho.

Esse processo reforça a importância cada vez maior dos criptoativos na economia mundial e leva cada governo e até mesmo os demais atores do mercado a direcionar suas atenções à implementação de uma regulação, especialmente no âmbito tributário e criminal, mesmo que não seja ainda tão abrangente e efetiva.

Com base nesse cenário, segue um pequeno resumo¹² do estágio e do processo de regulamentação do mercado de criptoativos neste momento (maio de 2022) em alguns dos

¹² Resumo extraído e adaptado em sua maior parte do artigo intitulado “Regulação das Criptomoedas no Brasil e no Mundo”, de Rodrigo Glasmeyer e MSc. Thiago Pinheiro, revisado por MSc. Graziela Brandão da BL Consultoria Digital e acessado pelo sítio: <https://blconsultoriadigital.com.br/regulacao-das-criptomoedas/>, e do artigo intitulado “Regulação de Criptomoedas na China: Como o Bitcoin é regulado do outro lado do mundo?” de Thiago Pinheiro e

países do mundo. Serão abordados apenas dois países (EUA e Alemanha), além da União Europeia¹³.

O primeiro país da lista é os Estados Unidos da América. Em 2013, ou seja, cerca de apenas 9 anos atrás, surgiu a primeira disposição que tratava sobre criptoativos nessa nação. Naquele ano foi publicada orientação interpretativa sobre como moedas virtuais poderiam ser enquadradas no US Bank Secrecy Act (dispositivo legal que estabelece como deve ser o funcionamento das instituições financeiras no país), publicada pelo Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN).

A referida orientação interpretativa traz uma definição para moedas virtuais, afirmando que são “meio de troca ou câmbio que pode operar como moeda em certos ambientes, mas que não apresenta todas as características necessárias para ser considerado moeda”. Salienta-se que no texto foi aposta a interpretação de que a moeda digital, em que pese não possuir as mesmas características e não ser tratada como moeda corrente, tem que estar subordinada à legislação que trata sobre a prevenção à lavagem de dinheiro.

Em seguida, a agência fiscal Internal Revenue Service (IRS), publicou, em 2014, uma nota oficial onde coloca que as moedas digitais devem ser tratadas no país como se fossem propriedade individual e não como moedas estrangeiras, no que diz respeito à cobrança de impostos.

Em 2015 a CFTC, Comissão de Negociação de Futuros de Commodities, principal agência do país que trata da regulação de futuros e opções, definiu que moedas virtuais – como o bitcoin – estão abrangidas pela categoria e definição de commodities, sendo reguladas como bens sob a Lei Commodity Exchange Act, e não como moeda.

Prosseguindo o efeito regulatório, em 2017, a SEC (Securities and Exchange Commission), cujo nome equivale a Comissão de Títulos e Câmbio, em português, instituição responsável pela regulação do setor de valores mobiliários, ações e opções de câmbio e outros mercados de valores eletrônicos no país, publicou uma extensa orientação sobre as moedas virtuais.

Luiz Jovelino, revisado por Jaqueline Martins e acessado pelo sítio <https://blconsultoriadigital.com.br/criptomoedas-na-china/>.

¹³ Vários outros países estão discutindo a regulação de criptoativos e muitos deles já implementaram medidas para viabilizar o controle e acompanhamento, como China, Japão e Rússia, dentre outros. El Salvador, inclusive, adotou um criptoativo como moeda legal (o Bitcoin). No entanto, devido à extensão deste trabalho, esses outros países não serão abordados.

Dessa publicação nasceu o conceito de moedas digitais mais utilizado até o momento. Para essa comissão, moedas digitais são¹⁴:

“uma representação digital de valor que pode ser digitalmente transacionada e que funciona como: 1) um meio de troca; e/ou 2) uma unidade de conta; e/ou 3) uma reserva de valor, mas que não tem status de moeda corrente em nenhuma jurisdição. Não é emitida ou garantida por nenhuma jurisdição, e cumpre as funções acima somente por acordo entre a comunidade de usuários da moeda digital.”

O documento proposto pela SEC também diferencia as moedas virtuais da representação digital de valores monetários em moedas fiáveis/moeda nacional, as chamadas moedas digitais dos bancos centrais.

Cabe aqui um esclarecimento sobre esses documentos elencados até o momento. Todos eles possuem a finalidade de estabelecer conceitos relacionados a moedas digitais, assim como apontar a melhor forma de enquadrar os conceitos legais envolvidos na legislação já existente. Dessa forma, elas não podem se revestir do caráter vinculatório nem obrigatório. Tais dispositivos federais têm como objetivo tão somente orientar a elaboração de legislação a nível estadual, conforme as características federativas norte-americanas.

Exemplificando essa aplicação pelos Estados membros dos EUA, em junho de 2015 o Departamento de Serviços Financeiros do Estado de Nova York (NYDFS) passou a exigir que qualquer pessoa ou instituição que objetive negociar ou se envolver de alguma forma com moedas virtuais a denominada “BitLicense”. Esse instituto se trata de uma autorização que prevê uma série de medidas voltadas à cibersegurança, proteção ao consumidor, dentre outras atinentes.

O Congresso do EUA analisa hoje mais de 18 projetos de lei que afetam diretamente o universo dos criptoativos, incluindo tokens, moedas digitais emitidas por bancos centrais e a tecnologia *blockchain*¹⁵.

Enquanto as discussões são processadas no Congresso americano, o Tesouro do país divulgou, no final de maio de 2021, um relatório com as novas propostas de declarações de imposto nos EUA. Uma dessas propostas traduz-se na possibilidade de pessoas físicas e jurídicas declararem as transações realizadas com criptoativos em valores superiores a 10 mil dólares. Em sendo aprovada essa proposta, os cidadãos e empresas norte-americanos terão que começar a declarar estas transações com criptomonedas ao Internal Revenue Service (IRS).

¹⁴ *Ibid, loc. cit.*

¹⁵ *Ibid, loc. cit.*

Em setembro de 2022 a Câmara do Deputados dos EUA está programada para votar o Plano de Infraestrutura do governo Biden, que já foi aprovado pelo Senado. Parte desse plano seria financiado com a taxação das transações de criptomoedas.

Visando simplificar a análise, veremos como está a situação da regulação de criptoativos na União Europeia, dispensado uma abordagem individual do caso da Alemanha mais a frente.

No mês de outubro de 2012, o Banco Central Europeu (ECB) apresentou uma definição estrita de moedas virtuais que as classifica como “um tipo de dinheiro digital desregulado, que é emitido e usualmente controlado por seus desenvolvedores, e utilizado entre membros de uma comunidade virtual específica”.¹⁶

Com base na definição acima, o ECB primeiramente considerava que as moedas virtuais não teriam o alcance que demonstraram ter.

Em dezembro de 2013, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) publicou uma declaração voltada às instituições regulatórias europeias e aos reguladores nacionais, solicitando a criação de uma estratégia de abordagem das moedas digitais compreensiva, a ser construída de forma paulatina. A declaração possuía um viés de crítica em relação às moedas digitais e seus possíveis efeitos e riscos, desencorajando que instituições financeiras as utilizassem ou negociassem até que fossem definidas políticas específicas voltadas para o tema¹⁷.

A Comissão Europeia (EC), seguindo a recomendação da EBA, propôs, em junho de 2016, a extensão da Diretiva 2015/849 de prevenção à lavagem de dinheiro na União Europeia visando abranger as criptomoedas. Tal proposta tinha como objetivo reduzir a natureza anônima das criptomoedas e aumentar o monitoramento das transações de moedas digitais.¹⁸

O Parlamento Europeu, em conjunto com a Comissão Europeia, viram na proposta um risco de o ecossistema dos criptoativos ser afetado de forma desarrazoada, impactando fortemente o mercado. Dessa forma, essas duas instituições propuseram um texto substitutivo, onde constava que os países dentro da União Europeia pudessem registrar “crypto account holders” (titulares das contas de criptomoedas), bem como permitia os serviços de wallets ou carteiras de criptomoedas no bloco econômico europeu.

A nível de regulação tributária, em outubro de 2015 a Corte de Justiça da União Europeia pacificou as posições dos diferentes países do bloco econômico e eliminou a insegurança jurídica sobre o tratamento de criptomoedas frente ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (VAT). Em julgamento final, a referida Corte decidiu que as transações realizadas entre moedas

¹⁶ *Ibid, loc. cit.*

¹⁷ *Ibid, loc. cit.*

¹⁸ *Ibid, loc. cit.*

reais (fiduciárias ou FIAT) e bitcoin estariam isentas de aplicação do Imposto sobre o Valor Acrescentado, decisão esta que depois abrangeu as demais criptomoedas.

Numa resolução provisória, em 13 de dezembro 2018, o parlamento europeu indicou a necessidade de que sejam tomadas medidas para aumentar a adaptação da tecnologia *blockchain*, no que se refere aos setores de comércio e administração.

Por sua vez, os requisitos mínimos que a regulamentação da União Europeia impõe para emissores, empresas de custódia e serviços relacionados a criptomoedas são: i) possuir um escritório físico domiciliado na UE e uma pessoa jurídica constituída, ii) Demonstrar que tem padrões internos de governança e conformidade, e iii) obrigatoriedade de licença para a emissão de criptoativos (SÁNCHEZ; FRAILE; BALBI, 2020).

Desde 2020 e com perspectiva de continuidade pelos próximos dois anos, União Europeia vem consolidando novos regulamentos que promoverão o uso do *blockchain* e ativos digitais para transferências internacionais de dinheiro, de acordo com detalhes em documentos internos publicados pela Reuters¹⁹ "Até 2024, a EU deve estabelecer uma estrutura abrangente que permita a adoção da tecnologia do diário de bordo (DLT) e criptoativos no setor financeiro [...]". Também deverão ser abordados os riscos associados a essas tecnologias (SÁNCHEZ; FRAILE; BALBI, 2020).

Por outro lado, os legisladores da UE, no dia 21 de julho de 2021, firmaram o entendimento de que empresas especializadas em criptoativos devem manter registro com informações detalhadas das pessoas que transacionam dentro de suas plataformas visando a colaboração com as autoridades na repressão à lavagem de dinheiro.

Assim, todas as instituições que operam no mercado de criptoativos, como, e principalmente, as *exchanges* centralizadas de criptomoedas, devem possuir em seus registros o nome do cliente, endereço, data de nascimento e número da conta, e o nome da pessoa que receberá os criptoativos, além do provedor de serviços do destinatário e verificar se alguma das informações necessárias está faltando.

Essa medida também proíbe o fornecimento de carteiras criptográficas anônimas, da mesma forma que contas bancárias anônimas já estão proibidas de acordo com as regras da UE contra a lavagem de dinheiro. Dessa forma, cria-se uma barreira para as *exchanges* descentralizadas atuarem na região, visto que elas não coletam nenhum registro de seus usuários. Por outro lado, todos os Estados da UE e o Parlamento Europeu têm a palavra final

¹⁹ Disponível em: <https://es.cointelegraph.com/news/eu-to-see-comprehensive-crypto-regulation-by-2024>. Acessado em: 03 mar. 2022.

sobre as propostas, significando que sua efetiva implementação como lei poderá demorar um tempo razoável.

Por outro lado, a União Europeia há muito tempo vem implementando mecanismos para atuação contra a lavagem de dinheiro. E se encontra próximo a ser finalizado um ambicioso Plano de Ação conta o Branqueamento de Capitais. Nesse plano o controle de ativos virtuais ocupa espaço relevante.

Esse plano irá lançar as bases legais que irão reforçar a segurança regulatória das operações com criptoativos, bem como dos seus adquirentes. A proposta tem a denominação de MICA (Markets in Crypto-Assets) e será estabelecida como um regulamento a ser seguido por toda a UE.

No caso específico da Alemanha, a Autoridade Federal Alemã de Supervisão Financeira (BaFin) considera os criptoativos como instrumentos financeiros. As pessoas físicas serão isentas de imposto de renda sobre vendas de criptomoedas se as suas transações não excederem 600 euros ou se mantiverem esses bens na sua posse durante pelo menos 12 meses antes de eventual venda; enquanto as pessoas jurídicas sempre terão seus lucros com criptoativos tributados no imposto de Renda.

Esse posicionamento fez com que a Alemanha se tornasse um país convidativo para o mercado de criptoativos, devido em parte à sua política de imposto zero sobre ganhos de capital de criptomoedas de longo prazo. Dentro do país existe um interesse de quase 50% de sua população em investimentos em criptoativos.

Em 2021 foram implantadas reformas na lei para adotar a *blockchain*, bem como o endurecimento dos regulamentos sobre negócios de criptomoedas. Por sua vez, o banco central do país assumiu um papel de liderança no teste de uma moeda digital do banco central europeu.

Dessa forma, a Alemanha passa a ter uma lei mais atrativa do ponto de vista fiscal, sobretudo para os investidores de longo prazo.

4 A REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS NO BRASIL

No Brasil, como também em outras nações do mundo, tem havido muita discussão sobre a natureza jurídica e econômica dos criptoativos, sem que se tenha ainda, em especial no mercado e regulação internos, alcançado uma conclusão sobre tal conceituação.

Com base nessa indefinição a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) estabeleceu que as criptomoedas não podem ser qualificadas como ativos financeiros, para os efeitos do disposto no artigo 2º, V, da Instrução CVM nº 555/14, e por essa razão, sua aquisição direta pelos fundos de investimento ali regulados não seria permitida²⁰, sendo apenas possível que o investimento seja feito de forma indireta.

Diversos Projetos de Lei que tem como intuito regulamentar os criptoativos já passaram pelas casas legislativas do Brasil. Como exemplo temos o PL 2060/2010 (Câmara), o PL 4207/2020 (Senado), o PL 2140/2021 (Câmara), o PL 2303/2015 (Câmara) e PL 3825/2019 (Senado), dentre outros. Quanto aos dois últimos, houve avanços na sua tramitação, sendo que serão objetos de análise no próximo capítulo deste trabalho, mormente no que diz respeito às implicações na utilização de criptoativos para lavagem de capitais.

Em 2017, a CVM estabeleceu regras para as Ofertas Iniciais de Moedas (Initial Coin Offerings – ICO), em analogia às Ofertas Iniciais de Ações (IPO). O objetivo do ICO seria a arrecadação de capital para investidores através das criptomoedas, com a emissão de tokens.

No ano de 2020, a CVM criou um Sandbox Regulatório²¹ para o mercado financeiro, permitindo a avaliação e análise de riscos de negócios relacionados com criptoativos e blockchain.

Em março de 2021, a CVM autorizou a gestora Hashdex a lançar o primeiro ETF (Exchange-Traded Fund) de criptoativos do mundo na B3, com o rótulo de HASH11. A sua estreia na bolsa de valores ocorreu em 26 de abril de 2021.²²

Além dos normativos oriundos da CVM, que tentam disciplinar certos aspectos que envolvem os conceitos e a própria operacionalização do mercado de criptoativos, ao longo dos

²⁰ Ofício Circular nº 1/2018/CVM/SIN, de 12 de janeiro de 2018.

²¹ A tradução do termo em inglês sandbox é “caixa de areia”. Na verdade, ele é formado por um ambiente isolado, controlado e seguro para a realização de testes. Conforme definição oficial do governo brasileiro, um Sandbox Regulatório é definido como uma nova abordagem regulatória que tem como objetivo incentivar instituições autorizadas e não autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e/ou pela CVM a testar produtos e serviços experimentais inovadores, sujeitos a requisitos regulatórios específicos.

²² Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/cripto/noticia/2021/04/26/primeiro-etf-de-criptomoedas-salta-13percent-em-dia-de-estreia-na-bolsa.ghtml/>, acessado em 08 de junho de 2022.

anos foram surgindo diversas diretrizes oriundas de agências reguladoras e órgãos da administração direta do país, que abordam várias nuances inerentes ao tema.

Um dos normativos mais importante editados até o momento é a Instrução Normativa (IN) nº 1888/2019, publicada pela Receita Federal em maio de 2019. A referida IN contém um arcabouço de conceitos importantes, em especial a definição legal de criptoativos na jurisdição brasileira:

Criptoativo é a representação digital de valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, transacionado eletronicamente com a utilização de criptografia e de tecnologias de registros distribuídos, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a serviços, e que não constitui moeda de curso legal.

A IN 1888/2019 traz, ainda, a imposição da necessidade de reporte mensal de movimentação com criptoativos dos clientes de corretoras de criptomoedas sediadas no país. Além disso, exige o reporte das transações de pessoas físicas que negociem criptoativos fora dessas corretoras nacionais. Para inibir o descumprimento da obrigação, há a estipulação de multas e outras sanções administrativas.

Segundo a IN 1888/2019, quem operou transações de criptoativos a partir de R\$ 30 mil no mês é obrigado a declarar à Receita Federal. Na declaração também é preciso informar quais são os criptoativos e o valor pago em cada ativo digital no momento da compra.

Algumas das informações a serem prestadas são: a data de operação, tipo de operação, titulares da operação, relação dos criptoativos usados na operação, quantidade destes criptoativos, valor da operação em reais e valor das taxas de serviços cobradas para execução da operação.

Em seu art. 6º a IN 1888 especifica que as pessoas obrigadas a prestação de informações são todas as *exchanges* de criptoativos domiciliadas para fins tributários no Brasil, bem como toda pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no Brasil quando suas operações forem feitas em *exchange* domiciliada no exterior ou quando suas as operações forem realizadas via P2P.

Outro aspecto importante da referida IN é a previsão, nela contida, de taxaço do ganho de capital sobre operações com criptoativos. Neste sentido, as operações que incidirem em ganhos superiores a R\$ 35 mil em cada mês, estarão sujeitas à cobrança de imposto. Assim, o Imposto sobre Ganho de Capital, com alíquota de 15% sobre o que exceder o limite de isenção, será cobrado de quem operar com criptoativos segundo os parâmetros estabelecidos.

Recentemente, em resposta a consultas formuladas por contribuintes, foi divulgada, em 23 de dezembro de 2021, a Solução de Consulta nº 214/21²³ pela Receita Federal do Brasil, consolidando entendimento daquele órgão de que os valor de R\$ 35 mil também se aplicava a transações que envolvessem a compra ou troca (mais amplamente tratadas como permuta) de um criptoativo utilizando, para tanto, outro criptoativo. Nesse sentido, o referido imposto seria apurado na forma da tabela progressiva.

No entanto, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 3/22 que anula os efeitos da Solução de Consulta 214/21 da Receita Federal do Brasil. O autor do projeto argumenta que foi criada uma modalidade de tributação por meio do IR sem que existisse qualquer previsão nas leis que tratam do imposto.

Quanto ao Banco Central, até o momento os normativos divulgados se inserem mais na esfera conceitual. A tendência é que tal quadro seja revertido com a sanção final dos Projetos de Lei em curso e sua transformação em Lei. Espera-se, após a efetiva vigência da Lei (ou Leis) que está por vir, que o Banco Central seja alçado ao papel de principal regulador do mercado de criptoativos.

Em 19 de fevereiro de 2014 o Banco Central emitiu parecer, por meio do Comunicado nº 25.306, de 19/02/2014, alertando quanto ao risco decorrentes da aquisição das chamadas “moedas virtuais” e da realização de transações com esse tipo de ativo. O referido comunicado também esclareceu que:

As chamadas moedas virtuais não se confundem com a “moeda eletrônica” de que trata a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, e sua regulamentação infralegal. Moedas eletrônicas, conforme disciplinadas por esses atos normativos, são recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento denominada em moeda nacional. Por sua vez, as chamadas moedas virtuais possuem forma própria de denominação, ou seja, são denominadas em unidade de conta distinta das moedas emitidas por governos soberanos, e não se caracterizam dispositivo ou sistema eletrônico para armazenamento em reais.

Outrossim, a Lei nº 12.865/2013 define moeda eletrônica como “os recursos em reais armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento”. Dessa forma, entende-se por moeda eletrônica o modo de expressão de créditos denominados em reais. Esse entendimento vem a diferir do conceito de moedas

²³ A Solução de Consulta, que é o resultado de uma consulta à RFB se constitui em uma orientação oficial, produzindo todos os efeitos legais após a sua divulgação.

virtuais, na medida em que essas últimas não são referenciadas nem em reais nem em outras moedas mantidas por governos soberanos.

Mais à frente, em novembro de 2017 o Banco Central lançou uma manifestação sobre criptoativos por meio do Comunicado nº 31.379/2017, com o objetivo alertar sobre os riscos dessa classe de ativos para os investidores de forma geral. Nesse mesmo comunicado o Banco Central julgou que, até aquele momento, as moedas virtuais não apresentavam risco relevante ao Sistema Financeiro Nacional e não necessitavam de uma regulação específica.

Outrossim, em 2021 a autarquia divulgou as diretrizes para emissão de uma moeda virtual no Brasil, com as mesmas finalidades da moeda fiduciária. O projeto é de iniciar a fase piloto em 2022 e a implementação em 2023. Mas ressalta-se aqui que tal projeto não se confunde com a emissão de criptoativos.

Neste sentido, uma moeda virtual (ou digital) a ser emitida por um determinado Banco Central possui a denominação de Central Bank Digital Currency (CBDC). Emissões de CBDC são diferentes de emissões de criptomoedas em uma série de aspectos. Dessa forma, o modelo não será o mesmo associado às criptomoedas, uma vez que esses ativos ainda não são regulados pela instituição.

Em que pese não existir no Brasil, até o presente momento, uma regulação oficial do mercado de criptoativos, especialmente no que diz respeito ao combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, foram identificadas ações provenientes do próprio mercado, visando não deixar tão solta essa ponta. Assim, em 2020, foram lançados pela Associação Brasileira de Criptoconomia (ABCripto), entidade que representa as empresas que atuam com custódia, intermediação e corretagem de criptoativos, dois normativos classificados como manuais de autorregulação do mercado de criptoativos.

O primeiro deles é o Código de Conduta e Autorregulação, que se trata de um conjunto de regras que tem como objetivo auxiliar na organização e padronização das práticas de Conduta e de Prevenção à Lavagem de Dinheiro entre as empresas atuantes no mercado de criptoativos. O segundo documento é o Manual de Boas Práticas em Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo para *Exchanges* Brasileiras. O referido documento foi elaborado com base nas diretrizes contidas na Circular BACEN nº 3.978, de 21 de janeiro de 2020.

A Circular BACEN nº 3978/2020 dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e de financiamento do terrorismo.

5 PROJETOS DE REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS EM TRÂMITE NO LEGISLATIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE

Como visto no capítulo anterior, já foram propostos vários Projetos de Lei com o intuito de promover a regulação do mercado de criptoativos. Tais projetos são oriundos de ambas as casas legislativas e tratam tanto de assuntos comuns quanto de abordagens diferenciadas em relação à temática dos criptoativos.

Antes de tratarmos aqui do Projeto de Lei 4.401/2021, o único que sobreviveu (na verdade esse projeto se constitui em uma mescla de vários Projetos de Lei, que tiveram origem tanto na Câmara como no Senado), será feito um breve resumo das principais propostas apresentadas nos últimos anos.

Em julho de 2015, o deputado Áureo Ribeiro apresentou o primeiro Projeto de Lei abordando a temática dos criptoativos e sua regulação. Nesse sentido, o PL 2.303/15 tinha a intenção inicial de inserir como “arranjos de pagamento”, tendo assim a supervisão do Banco Central no que diz respeito às operações envolvendo esse tipo de ativo. Buscava, também, inserir no Código Penal Brasileiro uma modalidade de crime baseado na emissão de criptoativos sem a permissão legal da CVM. Definia ainda, que uma determinada emissão de criptoativos só poderia ser efetuada se estivesse compatível com a atividade do emissor ou então com a atividade do mesmo.

Os conceitos contidos no texto do PL 2.303/15 passaram por várias alterações enquanto ele tramitava na Câmara. Inclusive a principal premissa, que era definir criptoativos como “arranjos de pagamento”, foi acertadamente afastada, evitando assim o estabelecimento de confusão envolvendo o conceito de moeda eletrônica, regulamentada pelo Banco Central.

Quatro anos depois, em julho de 2019, foi apresentado o PL 3.825/2019, pelo senador Flávio Arns. O texto do projeto estabelecia a necessidade de anuência do Banco Central para que uma operadora de criptomoedas possa atuar no país. Apontava também para a obrigatoriedade dessas *exchanges* fornecerem informações tanto a seus clientes quanto ao fisco brasileiro.

Ainda no ano de 2019 foi proposto o Projeto de Lei 3.949/2019, desta feita pelo senador Styvenson Valentim. O referido dispositivo pretendia definir as condições que norteariam o funcionamento das *exchanges*, em especial o processo de prestação de contas ao fisco. Também era seu objetivo colocar o Banco Central como o principal regulador desse mercado, apto a estabelecer normas que disciplinassem as operações com criptoativos.

Outro ponto interessante presente no PL 3.949/2019 é o entendimento de que o capital alocado pelos clientes nas contas abertas nas *exchanges* não deveria ser entendido como patrimônio destas, mas sim daqueles. Percebe-se neste item uma importante premissa para futuras identificações de operações que envolvam lavagem de dinheiro.

Já em agosto de 2020, o PL 4.207/2020 foi proposto pela senadora Soraya Thronicke. Por meio desse projeto, a senadora pretendia dotar o mercado de criptoativos dos mesmos mecanismos de proteção existente no sistema bancário tradicional. Para tanto, o texto do projeto dava ao Banco Central e à CVM a responsabilidade pela regulação e pela fiscalização do mercado de criptoativos. Também estava prevista a criação de um comitê interministerial que teria como finalidade acompanhar e monitorar todas as atividades relevantes relacionadas ao mercado de criptoativos.

Outro ponto bastante importante presente no PL 4.207/2020 é o combate ao uso fraudulento das criptomoedas com a previsão do aumento de pena para o crime de pirâmide financeira, além de alterações na Lei nº 9.613/98 (que dispõe sobre crimes de lavagem de dinheiro).

O deputado Alexandre Frota, em julho de 2021, deu a próxima ideia de regulação ao apresentar o Projeto de Lei 2.140/2021. Nesse projeto está contida uma determinação para que o Banco Central, no prazo de 180 dias, regulamente as transações envolvendo criptomoedas.

Ainda em 2021, o deputado Vítor Hugo elaborou o PL 2.234/2021 que contém previsão de aumento da pena do crime de lavagem de dinheiro com o uso de criptoativos. A proposta previa o aumento da pena dos atuais três a dez anos de reclusão e multa, para de quatro a dezesseis anos e oito meses e multa.

Também nesse ano de 2021, no mês de dezembro, foi aprovado o PL 2.303/2015 e solicitada a sua apensação ao PL 3.825/2019. O referido projeto foi encaminhado ao Senado onde passou a tramitar como PL 4.401/2021.

Em face do número de Projetos de Lei que tratam sob a matéria, existentes tanto na Câmara como no Senado, as premissas contidas no PL 3.825/2019, no PL 3949/2019 e no PL 4.207/2020, foram incorporadas pelo relator no Senado Federal, senador Irajá Silvestre, ao projeto enviado pela Câmara dos Deputados, gerando assim um substitutivo ao PL 4.401/2021.

Dessa forma, o PL 4.401/2021 foi aprovado no Senado Federal em 26 de abril de 2022, sendo encaminhado para votação na Câmara dos Deputados.

Com a incorporação das ideias contidas em vários outros projetos que tratavam do tema, o PL 4.401/2021 tornou-se mais robusto e mais abrangente. No entanto, muitos aspectos ficaram ainda de fora de seu alcance e só deverão ser tratados no futuro, conforme o mercado

de criptoativos for evoluindo em nosso país e criando mais desafios regulatórios, especialmente no que concerne a necessidade de efetiva punição de atos ilícitos praticados por meio de negociações que utilizem esse tipo de ativo.

Não se pode duvidar que o referido PL, além do seu objetivo mais imediato, quer seja a regulamentação das *exchanges* de criptoativos, abarca diretrizes ainda não existentes que visam nortear a prestação de serviços de ativos virtuais. Assim, características importantes já presentes em outros mercados passariam a fazer parte do mercado de criptoativos. Dentre essas características pode-se citar as boas práticas de governança nas operações; a implementação de técnicas de segurança da informação, em atendimento ao marco legal brasileiro; a proteção aos clientes e usuários do mercado; e a prevenção à lavagem de dinheiro, à ocultação de bens e ao financiamento do terrorismo.

Outro aspecto importante previsto no Projeto de Lei 4.401/2021 é a sua proposta de alteração do Código Penal, de forma a incluir a fraude na prestação de serviços de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros.

Com as alterações produzidas durante a sua tramitação no Senado Federal, ementa do Projeto de Lei 4.401/2021 (substitutivo) ficou com a seguinte redação:

Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.428, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude em prestação de serviços de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições.

Nota-se nessa nova redação uma razoável ampliação do escopo previsto na ementa do projeto original remetido pela Câmara dos Deputados, que trazia o seguinte texto:

Dispõe sobre a prestadora de serviços de ativos virtuais; e altera o Decreto-Lei nº 2.428, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.492, de 16 de junho de 1986, e 9.613, de 3 de março de 1998, para incluir a prestadora de serviços de ativos virtuais no rol de instituições sujeitas às suas disposições.

Antes de passarmos a analisar os dispositivos do Projeto de Lei que remetem ao tratamento a ser dispensado no que se refere à prevenção à lavagem de dinheiro com criptoativos, faz-se imperativo comentar que o referido projeto delegou ao Poder Executivo Federal a definição, por meio de ato próprio, de qual órgão será o responsável pela regulação

dos prestadores de serviços de ativos virtuais, podendo ser delegada essa função a mais de uma entidade. Essa previsão está contida na maioria dos artigos do Projeto de Lei, mas fica mais clara e evidente em seu artigo 6º a seguir transcrito:

“Ato do Poder Executivo atribuirá a um ou mais órgãos ou entidades da Administração Pública Federal a disciplina do funcionamento e a supervisão da prestadora de serviços de ativos virtuais.”

Dado ao fato de que o Projeto de Lei 4.401/2021 veda, no parágrafo único de seu artigo 1º, alterações de competências da Comissão de Valores Mobiliários, aliado ao trabalho que já vem sendo feito pelo Banco Central, no sentido de estudar e compreender o mercado de ativos virtuais, inclusive com a edição de alguns normativos específicos, é de se considerar que a referida autarquia seja a escolhida para ser o órgão regulador do mercado de criptoativos no Brasil. O Know-how adquirido pelo BACEN o coloca como o principal, senão o único órgão indicado para esta função, nas atuais circunstâncias.

Em que pese a importância, dentro do Projeto de Lei 4.401/2021, dos dispositivos que tratam da regulação do mercado de criptoativos, e das instituições que nele operam, assim como das determinações quanto às boas práticas a serem adotadas e orientações quanto à escolha do órgão regulador, sem sombra de dúvida as inovações trazidas ao direito penal brasileiro foram bastante oportunas ao contexto atual, ainda que não venham a possuir a extensão desejada.

Tais inovações atingem em primeiro lugar o próprio Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.428, de 7 de dezembro de 1940), com a introdução de mais um artigo ao mesmo:

Art. 10. O Decreto-Lei nº 2.428, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) passa a vigorar acrescido do seguinte art. 171-A:

“Fraude em prestação de serviços de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros

Art. 171-A. Organizar, gerir, ofertar carteiras ou intermediar operações envolvendo ativos virtuais, valores mobiliários ou quaisquer ativos financeiros com o fim de obter vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

Deveras, quando da conversão do Projeto em Lei, haverá o preenchimento de uma lacuna em nosso direito penal, visto que a fraude mediante utilização de ativos virtuais, até o momento, não se encontra expressamente prevista em nosso arcabouço jurídico.

Hoje, a forma mais eficiente de perseguir a punição de tal crime seria com o uso da analogia, uma das fontes consagradas do direito.

A analogia se constitui em uma forma autointegrativa da lei que tem por fundamento o brocardo romano *ubi eadem ratio, ibi eadem jus*, ou seja: onde há a mesma razão, aplica-se o mesmo direito (CAPEZ, 2017).

Seguindo tal fundamento, quando um certo fato não puder ser associado a nenhuma hipótese prevista legalmente, o juiz poderá, justificadamente, aplicar uma norma que diga respeito a um caso semelhante.

No entanto, em nosso ordenamento jurídico o uso da analogia não encontra respaldo quando se trata de sua aplicação no direito penal, especialmente quando lidamos com a chamada analogia *in malam partem* (aquela onde adota-se lei prejudicial ao réu, reguladora de caso semelhante), sob pena de grave afronta ao irrenunciável princípio da reserva legal (CF/88, art. 5º, XXXIX e Código Penal Brasileiro (CPB), art. 1º).

CF/88:

Art. 5º.....

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

CPB:

Art. 1º. Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal.

O uso da analogia em matéria penal só encontra recepção e respaldo no ordenamento pátrio no que se refere à sua aplicação no Direito Processual Penal, e mesmo assim quando visa beneficiar o réu, nunca *in malam partem*.

Vê-se, portanto, a grande importância desse novo dispositivo para a correta aplicação das normas penais e condução eficiente dos processos de persecução penal que envolvam o cometimento de crimes com a utilização de ativos virtuais.

Dessa forma, as fragilidades hoje presentes no que se refere ao enquadramento legal das práticas dos crimes virtuais tendem a dissipar-se com a entrada em vigência da futura lei.

Outro aspecto de suma importância que se encontra abordado no Projeto de Lei 4.401/2021 é a equiparação das entidades que operam com criptoativos a instituição financeira, nos moldes da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

A referida Lei que “define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências” não traz, até o momento, a previsão de aplicação de seus dispositivos a operadores de criptoativos, dificultando, e até mesmo impossibilitando, a imposição de sanções nessa área.

De forma a sanar tal omissão, o PL 4.401/2021 traz em seu art. 11 o que segue:

Art.11. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

Parágrafo único. Equipara-se à instituição financeira:

I –

II – a pessoa jurídica que oferece serviços referentes a operações com ativos virtuais, inclusive intermediação, negociação ou custódia;

III – a pessoa natural que exerça quaisquer das atividades referidas neste artigo, ainda que de forma eventual.” (NR)

Assim, com a equiparação à instituição financeira será aberto um leque de possibilidades de enquadramento (especialmente das *exchanges*), no que concerne ao cometimento de crimes próprios de instituições financeiras, os quais formam uma lista considerável de possibilidades contidas nos artigos da Lei nº 7.492/86.

Por outro lado, esse artigo do PL 4401/2021 já está sendo considerado inconstitucional por vários juristas, visto, segundo eles, querer criar hipóteses de equiparação à instituição financeira por legislação ordinária, quando a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 192, dispõe que o sistema financeiro nacional será regulado por meio de Lei Complementar:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) (Vide Lei nº 8.392, de 1991)

Nesse contexto, salienta-se que o conceito de instituição financeira, bem como as competências do Banco Central, estão definidas na Lei nº 4595/1964, que possui *status* de complementar. Assim, não se poderia incluir na seara do sistema financeiro, ou dentro do escopo dos crimes contra o sistema financeiro nacional, regulado pela Lei Ordinária nº 7492/86, novas situações, dentre elas a prestação de serviços não financeiros, relacionados com criptoativos, por via ordinária.

No que concerne à Lei 7.492/86, que trata dos crimes contra o sistema financeiro nacional, essa lei ordinária teria seu espectro de aplicabilidade voltado apenas às instituições ou agentes que estejam abarcados dentro do conceito de instituição financeira caracterizado na Lei Complementar 4595/64. Podemos visualizar tal fato de pronto no artigo 1º dessa lei, o qual traz quase que uma reprodução do conceito inerente a instituição financeira presente no artigo 17 da Lei 4.595/64.

Em outras palavras, segundo essa linha de pensamento, apenas lei complementar poderia inserir em nosso ordenamento jurídico novas hipóteses de instituições financeiras ou mesmo de

equiparação às mesmas, e conseqüentemente promover as competências do Banco Central para atuação sobre esse novo campo.

O artigo seguinte do Projeto de Lei nº 4.401/2021 (art. 12) trata sobre as alterações na Lei nº 9.613/98 (que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, dentre outras providências). Tais alterações foram realizadas em três artigos da referida Lei:

Art. 12. A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 4º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se os crimes definidos nesta Lei forem cometidos de forma reiterada, por intermédio de organização criminosa ou por meio da utilização de ativo virtual.

” (NR)

“Art. 9º

Parágrafo único.

XIX – as prestadoras de serviços de ativos virtuais.” (NR)

“Art. 10.

II – manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ativos virtuais, ou qualquer ativo passível se ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;” (NR)

A primeira alteração inclui o aumento da pena previsto para quem incorrer no crime descrito no artigo 1º, quando for utilizado para tal fim um ativo virtual. O artigo 1º da Lei nº 9.613/98 reza que:

Art. 1º. Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

Nota-se aí a clara intenção do legislador de vincular de forma mais intensa, e com uma gradação de pena mais elevada, a nova modalidade de infração penal criada dentro do CPB neste mesmo Projeto de Lei (artigo 10), estabelecendo o liame entre a lavagem de capitais e a infração penal antecedente àquela.

Ressalta-se que a lavagem de dinheiro com criptoativos pode ser oriunda de uma infração penal antecedente, que não necessariamente tenha relação com esse mercado. Como pode ser também mais uma etapa de uma infração penal voltada para a exploração fraudulenta dessa classe de ativos.

Para o enfrentamento dos casos que se referem à primeira hipótese levantada, a legislação atual até que consegue resultados razoáveis, que serão otimizados com o aumento da pena

previsto na nova legislação. Mas para a segunda possibilidade, até o momento não há uma definição legal para infrações penais envolvendo criptoativos, sendo que o advento da nova Lei terá o condão de suprir tal lacuna e ampliar o combate aos ilícitos praticados dentro do mercado de criptoativos.

Quanto à modificação inserida no art. 9º, com a criação do inciso XIX, o referido artigo estabelece quais são as pessoas sujeitas aos mecanismos de controle, sendo abarcadas agora as prestadoras de serviços virtuais nesse rol. O referido artigo determina que tais pessoas estão sujeitas às obrigações contidas no artigo 10 (que estabelece mecanismos e regras para a identificação dos clientes e manutenção de registros), bem como do artigo 11 (que abriga as regras referentes a comunicação de operações financeiras aos órgãos reguladores).

Ressalta-se que, conforme o artigo 12 da Lei nº 9.613/98, às pessoas referidas no art. 9º, bem como aos administradores das pessoas jurídicas que deixem de cumprir as obrigações previstas nos arts. 10 e 11 serão aplicadas, cumulativamente ou não, sanções que podem variar da simples advertência até a cassação de autorização.

Por fim, a alteração prevista no art. 10 acrescenta o termo “ativos virtuais” ao rol dos registros de transações que deverão ser mantidos pelas pessoas relacionadas no art. 9º, se constituindo apenas em uma consolidação das intenções previstas no que se refere à modificação da referida Lei.

6 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto neste trabalho, chega-se à conclusão de que os criptoativos constituem um mercado em franco crescimento e que provavelmente são um caminho sem volta na evolução do sistema financeiro mundial.

O crescimento desse mercado e sua alavancagem quase que exponencial, colocando-o nos holofotes das discussões mundo afora, quer seja por investidores, empresários ou governos soberanos, faz os criptoativos se tornarem tema sensível e estratégico no desenho de quase todas as escalas de economia, seja de um pequeno investidor individual, seja de uma grande nação.

Com tamanha importância sendo cada vez mais alimentada, a utilização dos criptoativos fica exposta também à criminalidade, tanto no cometimento de infrações penais diretamente ligadas a esse mercado, como fraudes e desvios, como na prática da lavagem de capitais, cuja origem pode ser de infrações antecedentes envolvendo criptoativos ou não.

Os mecanismos legais existentes até o momento no mundo e em especial no Brasil não se mostram ainda adequados para o enfrentamento dos novos tipos de crimes que surgiram com o advento dos ativos virtuais.

Nesse sentido, os paradigmas dos sistemas financeiros estão sendo gradativamente alterados, o que leva ao inevitável questionamento, acompanhada de uma conclusão óbvia de as diretrizes vigentes não seriam suficientes para enfrentar de forma abrangente tais transformações.

Outrossim, o tema que envolve os criptoativos ainda é muito novo, sendo que a quantidade de decisões judiciais que possibilitam a edificação de uma jurisprudência também é bastante incipiente.

Diante disso, faz-se necessário uma revisão mínima do arcabouço legal dos países, visando inserir os crimes e infrações penais cometidos com a utilização de ativos virtuais na legislação pátria de cada um deles, com a eficiência necessária para assegurar a devida cobertura das hipóteses já existentes e até das que podem vir a surgir com a continuidade da evolução tecnológica.

Diante disso, a renovação da legislação e sua atualização com a modernidade advinda do advento de novas tecnologias tem que ser incentivada e acelerada, de forma a colocar a Lei, senão à frente, sempre no encalço de quem está disposto a desafiar-la e transgredi-la.

O Brasil demorou para efetivar uma legislação mínima, que compreendesse a regulação dos criptoativos e previsse a penalidade e até mesmo novas modalidades de infrações penais. Com a proximidade da aprovação do Projeto de Lei nº 4.401/2021 e sua conversão em Lei com

a sanção presidencial daremos um passo modesto, porém muito importante para a regulação do mercado de criptoativos e, principalmente, para o combate dos crimes cometidos com a utilização de ativos virtuais, em especial a lavagem de capitais.

Ressalta-se que, mesmo um tanto atrasados, estaremos à frente de vários outros países, inclusive do primeiro mundo, no que tange à tomada de efetivas providências que visem a regulação desse inovador mercado.

Em especial no que se refere ao combate à lavagem de capitais, a sensação é que o Projeto de Lei 4.401/2021 poderia avançar um pouco mais, estabelecendo travas mais efetivas, que dificultasse um pouco mais a utilização de criptoativos para essa finalidade.

Mas a evolução do processo deverá fazer com que no futuro próximo medidas adicionais sejam adotadas no âmbito legal e/ou infralegal, de forma a melhorar e reforçar os mecanismos de combate à lavagem de capitais e a outros crimes envolvendo os criptoativos.

Um dos motivos que tornam animadora essa perspectiva é que, embora, como já comentado, seja regra geral que os dispositivos legais e demais normativos sempre estejam um passo atrás dos novos problemas, traduzidos em novas práticas de infrações penais, dado a sua eminente natureza reativa, no caso da lavagem de capitais temos uma razoável diferenciação, pois existe uma especial unanimidade e proatividade na maioria dos países, sendo o Brasil um deles, na elaboração normas para combatê-la.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Mariana Dionísio de. **Tratamento jurídico das criptomoedas: a dinâmica dos bitcoins e o crime de lavagem de dinheiro**. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 7, nº 3, 2017. p. 57.

BURNISKE, Chris; TATAR, Jack. **CRIPTOATIVOS: O Guia do Investidor Inovador para Bitcoin e Além**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019. 368p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 2.303/2015: Dispõe sobre a inclusão das moedas virtuais e programas de milhagem aéreas na definição de “arranjos de pagamento” sob a supervisão do Banco Central**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1555470>. Acesso em: 14 dez. 2021.

CAPEZ, Fernando. Curso de direito penal, volume 1, parte geral: arts. 1º a 120. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. **Lavagem de Dinheiro: Um problema mundial – Legislação Brasileira**. Porto Alegre, 2003. 189p.

CRESWEL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa**. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

ESTELLITA, Heloísa. Rev. direito GV 16 (1), 2020. **Criptomoedas e lavagem de dinheiro - Resenha de: GRZYWOTZ, Johanna. - Virtuelle Kryptowährungen und Geldwäsche. Berlin: Duncker & Humblot, 2019**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/5ZM5yQPnV5yV3jQyDZyVCSR/?lang=pt>. Acessado em: 15 mar. 2022.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GLAMEYER, Rodrigo; PINHEIRO, Thiago. **Regulação das Criptomoedas no Brasil e no mundo**. Artigo. Disponível em: <https://blconsultoriadigital.com.br/regulacao-das-criptomoedas/>. Acessado em: 12 jan. 2022.

GRZYWOTZ, Johanna. **Virtuelle Kryptowährungen und Geldwäsche**. Berlin: Duncker & Humblot, 2019.

JOVELINO, Luiz; PINHEIRO, Thiago. **Regulação de Criptomoedas na China: Como o Bitcoin é regulado do outro lado do mundo?** Artigo. Disponível em <https://blconsultoriadigital.com.br/criptomoedas-na-china/>. Acessado em 20 mar. 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LOPES, João do Carmo; ROSSETI, João Paschoal. **Economia monetária**. São Paulo: 8.ed. Atlas, 2002.

LÓPEZ, Xésus Pérez. Las criptomonedas: Consideraciones generales y empleo de las criptomonedas como instrumento de blanqueo de capitales em la Unión Europea y en España. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, Madrid, 3.^a Época, n.º 18 (julio de 2017), p. 141-187.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de Lavagem de Dinheiro**. 4. ed., rev., atu.e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

PARANÁ, Edemilson. **Bitcoin: a utopia tecnocrática do dinheiro apolítico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

SÁNCHEZ, Eva Mota; FRAILE, Virginia; BALBI, Diego. Blockchain, Criptoactivos e Inteligencia Artificial (BCIA): desafios para la Contabilidad y la Auditoria 4.0 - Proyectando un futuro, hoy. In: ENCUENTRO NACIONAL DE INVESTIGADORES UNIVERSITARIOS DEL ÁREA CONTABLE, 26., 2020, La Plata - SIMPOSIO REGIONAL DE INVESTIGACIÓN CONTABLE, 16., 2020, La Plata: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/111565/Documento_completo.0%20-%20Proyectando%20un%20futuro,%20hoy.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acessado em: 03 mar. 2022.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 3.825/2019: Disciplina os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7973487&ts=1648148867641&disposition=inline>. Acesso em: 18 dez. 2021.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo, SP: Cortez, 2007.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Bitcoin e suas fronteiras penais: em busca do marco penal das criptomoedas**. Belo Horizonte: Editora D' Plácido, 2018. p. 114.

STELLA, Julio Cesar. Moedas virtuais no Brasil: como enquadrar as criptomoedas. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 11, n. 2, p. 149-162, 2017. Disponível em: <https://revistapgbcbcb.gov.br/index.php/revista/issue/view/26/A9%20V.11%20-%20N.2> Acesso em: 12 fev. 2022.

TELLES, Christiana Mariani da Silva. **Sistema bitcoin, lavagem de dinheiro e regulação**. Dissertação (Mestrado em Governança Regulatória, Instituições e Justiça) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

ZOCARO, Marcos. **El marco regulatorio de las criptomonedas en Argentina**. Madri: Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas – Centro de Estudios en Administración Tributaria, 2020. Disponível em: <https://marcoszocar.com.ar/el-marco-regulatorio-de-las-criptomonedas-en-argentina-comparativa-con-otros-paises/>. Acessado em: 03 mar. 2022.