



UNISUL

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

GABRIEL DE SOUZA GONÇALVES

REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS:

**UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS NACIONAIS DIANTE DO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E DA VISÃO DE OUTROS PAÍSES**

Tubarão

2019

GABRIEL DE SOUZA GONÇALVES

**REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS:
UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS NACIONAIS DIANTE DO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E DA VISÃO DE OUTROS PAÍSES**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade do Sul de Santa Catarina como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Linha de pesquisa: Justiça e Sociedade

Orientador: Cristiano de Souza Selig, Esp.

Tubarão

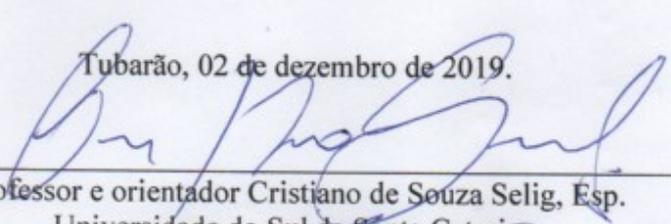
2019

GABRIEL DE SOUZA GONÇALVES

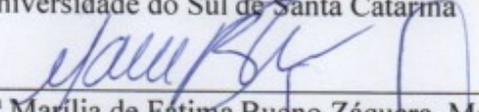
**REGULAÇÃO DE CRIPTOATIVOS:
UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS NACIONAIS DIANTE DO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E DA VISÃO DE OUTROS PAÍSES**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

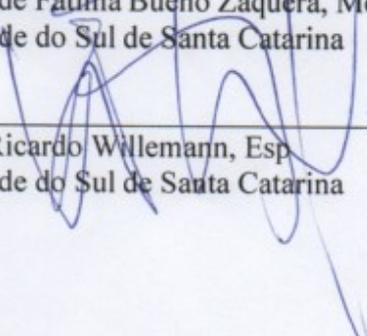
Tubarão, 02 de dezembro de 2019.



Professor e orientador Cristiano de Souza Selig, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof.^a Marília de Fátima Bueno Záquera, Me.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Ricardo Willemann, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Aos meus pais, Geraldo e Rosimere, pelo apoio que sempre me deram e por tudo que representam para mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, que sempre me apoiaram, e sem o suporte dos quais eu não haveria cursado essa graduação.

À minha namorada, Mari, pelo contínuo incentivo e companheirismo.

Ao meu orientador, Cristiano Selig, pelos ensinamentos e, principalmente, por ter aceitado me acompanhar nessa jornada, mesmo diante do ineditismo do tema.

“Para um discípulo que estava sempre reclamando dos outros, o Mestre disse: ‘Se é a paz que você deseja, procure mudar a si mesmo, não a outras pessoas. É mais fácil proteger os pés com chinelos do que atapetar toda a terra’”. (Anthony de Mello).

RESUMO

O presente trabalho monográfico trata da regulação de criptoativos, especialmente abordando o tema à luz do ordenamento jurídico brasileiro, com algumas incursões no direito comparado. Foram analisadas as principais definições atreladas aos criptoativos, desde as diversas nomenclaturas utilizadas para referenciá-los, passando-se por um entendimento do *blockchain*, a tecnologia por trás do seu funcionamento, até o papel das instituições que viabilizam seu uso na prática. Procurou-se compreender de que modo tais ativos digitais podem ser inseridos no arcabouço legislativo pátrio, buscando-se definir sua natureza jurídica e, assim, determinar a melhor forma de se abordar a sua regulação. Para isso, adotaram-se os seguintes métodos de pesquisa: quanto à abordagem, foi classificada como qualitativa; quanto ao nível, a pesquisa foi exploratória; já o procedimento adotado para coleta de dados foi do tipo bibliográfico e documental, eis que baseada em materiais já publicados, tais como leis, projetos de lei, trabalhos acadêmicos e pronunciamentos de órgãos governamentais, nacionais e estrangeiros. Os criptoativos podem apresentar naturezas jurídicas distintas, de acordo com a função para a qual se prestam. Adotou-se como padrão, no presente estudo, sua divisão em: *tokens* de pagamento, *tokens* de ativo e *tokens* de utilidade. Desse modo, concluiu-se que o melhor modo de se regular os criptoativos é dividindo-os por funcionalidade, de modo a sujeitar cada categoria às normativas pertinentes à respectiva classe. Em relação à legislação pátria propriamente dita, foram analisados três projetos de lei. O PL nº 2.303/2015, que foca na funcionalidade de meio de pagamento e propõe que esses ativos digitais sejam supervisionados pelo Banco Central do Brasil. O PL nº 2.060/2019, o qual tem como perspectiva principal conceituar e classificar os criptoativos. Além do PL nº 3.825/2019, que estabelece regras a serem seguidas pelas *exchanges* de criptoativos; atribui ao Banco Central a competência para autorização e fiscalização de tais instituições; estabelecendo, ainda, a competência da Comissão de Valores Mobiliários para fiscalizar as ofertas públicas de criptoativos que tenham características de valor mobiliário. Por fim, a partir de comentários acerca da abordagem regulatória utilizada por países que restringiram o uso de criptoativos (China, Equador e Bolívia) e por nações mais permissivas à sua utilização (Japão, Suíça e Estados Unidos), pôde-se concluir que o Brasil se encontra bastante alinhado as medidas tomadas pelo segundo grupo.

Palavras-chave: Ordenamento jurídico. Ordem econômica. Direito comparado.

ABSTRACT

This report results of a study about the regulation of cryptoassets, especially addressing the theme from Brazilian legal system point of view, along with some incursions in comparative law. This study explores the diverse nomenclature used to refer to the cryptoassets, as well elucidates some definitions linked to the theme, like blockchain, the technology behind its operation. One of the goals of the present work was, then, to understand how such digital assets could be inserted into the national legislative framework, seeking to understand their legal nature and thus establishing the best approach to their regulation. The following research methods were then adopted: regarding the approach, it was classified as qualitative; as for the level, the research was exploratory; the procedure adopted for data collection was bibliographic and documentary, since it is based on published materials, such as laws, bills, academic papers, alongside with national and foreign governmental pronouncements. This study concludes that the cryptoassets have different legal natures, according to the function for which they are intended to. In this sense, the following standard was adopted in the present work: payment tokens, asset tokens and utility tokens. Thus, it was concluded that the best way to regulate cryptoassets is to divide them by functionality, subjecting each category to its respective regulatory normative. Regarding Brazilian's legislation itself, three bills were analyzed. Bill n. 2.303/2015, which focuses on the means of payment functionality and proposes that these digital assets be supervised by Central Bank of Brazil. Bill n. 2.060/2019, which focuses on defining and classifying the cryptoassets. And Bill n. 3.825/2019, which establishes rules to be followed by the crypto exchanges, as well establishes Central Bank of Brazil's authority to supervise such institutions, in addition to establishing the competence of the Securities Commission to oversee cryptoassets public offerings, when these assets have security features. Finally, from comments on the regulatory approach used by countries that have restricted the use of cryptoassets (China, Ecuador and Bolivia) and by nations more permissive to their use (Japan, Switzerland and the United States), it can be concluded that Brazil's approach is aligned with the measures taken by the second group.

Keywords: Legal system. Economic order. Comparative law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	11
1.2 JUSTIFICATIVA	13
1.3 OBJETIVOS	14
1.3.1 Geral.....	14
1.3.2 Específicos.....	15
1.4 DELINEAMENTO DE PESQUISA.....	15
1.5 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS.....	16
2 CRIPTOATIVOS	17
2.1 SURGIMENTO	17
2.2 DEFINIÇÕES	18
2.2.1 Criptomoeda	18
2.2.2 Token	19
2.2.2.1 <i>Token</i> de pagamento	19
2.2.2.2 <i>Token</i> de utilidade.....	19
2.2.2.3 <i>Token</i> de ativo.....	19
2.2.3 Criptoativo	20
2.2.4 Blockchain	20
2.3 FUNCIONAMENTO.....	22
3 A PROBLEMÁTICA DA REGULAÇÃO.....	24
3.1 O ESTADO BRASILEIRO E A ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA.....	25
3.1.1 O Fundamento da Livre Iniciativa	25
3.1.2 O Princípio da Soberania Nacional	27
3.1.3 O Princípio da Livre Concorrência	28
3.1.4 O Princípio da Defesa do Consumidor.....	30
3.2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E A REGULAÇÃO	30
3.2.1 Órgãos regulatórios do Sistema Financeiro Nacional.....	33
3.2.1.1 Conselho Monetário Nacional.....	33
3.2.1.2 Banco Central do Brasil.....	34
3.2.1.3 Comissão de Valores Mobiliários	34

3.3	REGULAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DOS CRIPTOATIVOS	35
3.3.1	Regulação como Moeda	36
3.3.1.1	Moeda social.....	38
3.3.1.2	Moeda eletrônica e moeda virtual	39
3.3.2	Regulação como Valor mobiliário	41
3.3.3	Regulação como Ativo financeiro	42
3.3.4	Regulação como Bem (propriedade)	44
4	REGULAÇÃO NACIONAL E ESTRANGEIRA DE CRIPTOATIVOS	47
4.1	REGULAÇÃO NO BRASIL	47
4.1.1	Projeto de Lei 2.303/2015.....	47
4.1.2	Projeto de Lei 2.060/2019.....	51
4.1.3	Projeto de Lei 3.825/2019.....	54
4.2	REGULAÇÃO ESTRANGEIRA	58
4.2.1	Países hostis.....	58
4.2.1.1	China.....	58
4.2.1.2	Equador.....	59
4.2.1.3	Bolívia	59
4.2.2	Países permissivos	59
4.2.2.1	Japão.....	60
4.2.2.2	Suíça	61
4.2.2.3	Estados Unidos da América.....	62
4.2.3	Panorama comparativo.....	62
5	CONCLUSÃO	64
	REFERÊNCIAS	68
	ANEXOS	78
	ANEXO A – PROJETO DE LEI N° 2.303/2015.....	79
	ANEXO B – PROJETO DE LEI N° 2.060/2019	86
	ANEXO C – PROJETO DE LEI N° 3.825/2019.....	92

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da regulação de criptoativos, especialmente abordando o tema à luz do ordenamento jurídico brasileiro, com algumas incursões no direito comparado.

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Tramita na Câmara de Deputados, desde 2015, um projeto de lei que visa a incluir as moedas virtuais, juntamente com os programas de milhagem, dentro dos arranjos de pagamento supervisionados pelo Banco Central. O Projeto de Lei nº 2.303/2015, de iniciativa do deputado Aureo (SD/RJ) e que atualmente se encontra em análise em Comissão Especial da Câmara, já teve parecer emitido pelo relator, o deputado Expedito Netto (PSD-RO). Seu posicionamento, emitido no fim de 2017, foi no sentido de criminalizar a emissão e movimentação de moedas virtuais não emitidas pelo Banco Central do Brasil, justificando pela possibilidade destas financiarem atividades ilegais e também objetivando proteger o consumidor contra eventuais abusos.

A posição do deputado levanta uma série de questionamentos. Eles vão desde a possibilidade jurídica da proibição, diante, por exemplo, do choque de princípios constitucionais como o da livre concorrência (aqui mais relacionado à liberdade econômica) e o da proteção ao consumidor, até o possível impacto econômico para o país, caso o mercado de moedas virtuais continue crescendo globalmente. Propõe-se no presente projeto, o foco no contexto jurídico, o qual já se mostra suficientemente complexo, procurando-se entender como legislação pátria deve tratar do assunto.

Em abril de 2019, um novo projeto de lei foi proposto. O PL nº 2.060/2019, também de autoria do deputado Aureo (SD/RJ), traz uma perspectiva diferente do projeto anterior. Nesse último, o legislador substitui a expressão “moedas virtuais” pelo termo “criptoativos”, dividindo-os em categorias e estabelecendo definições gerais. O novo projeto encontra-se aguardando a constituição de Comissão Especial para sua análise.

Ao mesmo tempo em que a matéria, inegavelmente complexa e inovadora, exige amadurecimento, determinados órgãos do governo não se podem dar ao luxo de aguardar todo

o moroso (além de incerto) trâmite legislativo para começar a atuar. Esse é o caso da Receita Federal, que desde 2016, no Manual das Perguntas e Respostas sobre a Declaração do IRPF, recomenda a declaração de moedas virtuais como ativos, justificando que “embora não sejam consideradas como moedas nos termos do marco regulatório atual, devem ser declaradas [...], uma vez que podem ser equiparadas a ativos financeiros”. (BRASIL, 2016).

A questão, contudo, parece não se resolver de maneira tão simplória. Explica-se citando recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo/SP, no Agravo de Instrumento nº 2202157-35.2017.8.26.000. No mencionado julgado, ratificou-se o indeferimento da penhora de moeda virtual, (Bitcoin, mais especificamente) em ação de execução, reafirmando a argumentação do juízo de primeiro grau: “ainda que seja possível, em tese, a constrição de BITCOIN(S), não é possível determinar tal medida à ‘Rede de Internet’” (SÃO PAULO, 2017). Nota-se que, tanto o juízo de primeiro quanto de segundo grau, admitem, teoricamente, a penhora da moeda virtual. O problema surge na operacionalização do procedimento. Percebe-se que a discussão é muito mais complexa do que o simples enquadramento das criptomoedas como ativos, se é que elas realmente podem ser assim classificadas.

Em virtude do caráter recente da matéria, resta evidente a escassez de doutrina e jurisprudência pátria. Mesmo a nível global, pode-se considerar o tema ainda controverso e com pouco consenso. Contudo, uma análise de como outros países vêm lidando com as moedas virtuais parece se mostrar adequada, tanto para que seja estabelecido um bom embasamento inicial, como pelo fato de a utilização das criptomoedas ultrapassar as fronteiras nacionais.

De forma resumida, algumas nações encaram as moedas digitais como um ativo (recebendo o mesmo tratamento de outros ativos financeiros como as ações de bolsa de valores), outros as enxergam como moeda (sendo regidas pelas regras de câmbio financeiro), outros as abordam como propriedade (devendo obedecer à regulamentação de comercialização de bens).

Diante do exposto, mostra-se evidente a necessidade de que a legislação brasileira dê aos criptoativos tratamento expresso, voltando-se a problemática a como isso deve ser realizado de maneira mais eficaz. De fato, as peculiaridades pertinentes às criptomoedas (e suas aplicações não usuais) ensejam um olhar bastante minucioso do legislador, para que consiga compreender suas várias facetas e enquadrá-las propriamente no ordenamento jurídico. No presente trabalho, propõe-se uma análise das principais propostas de regulação de criptoativos que tramitam no Congresso Nacional atualmente, tanto no contexto do existente arcabouço

legislativo pátrio quanto comparativamente às medidas que outros países têm tomado em relação ao tema.

1.2 JUSTIFICATIVA

A realização do proposto estudo pode ser justificada em três frentes: por sua atualidade, originalidade e relevância.

Prova da atualidade da questão é a corrente tramitação no Congresso Nacional de três projetos de lei à respeito do tema: o PL nº 2303/2015, que busca enquadrar as moedas virtuais dentro dos arranjos de pagamento sob o controle do Banco Central; o o PL nº 2060/2019, que traz conceitos mais atualizados e detalhados sobre o tema; além do PL nº 3.825/2019, que foca no estabelecimento de normativas às corretoras desses ativos digitais. As recentes regulações que vêm sendo criadas por diversos países, também demonstram quão atual é o tema.

A originalidade do estudo proposto baseia-se na escassez atual de estudos que abordem o tema. Em pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), foram encontradas apenas duas dissertações que tratam de regulação de criptomoedas. Na primeira delas, submetida à Fundação Getúlio Vargas, Fobe (2016) se limita a abordar apenas o Bitcoin, analisando-o sobre os pontos de vista econômico e jurídico. Desse modo, a autora deixa de considerar em seu estudo aplicações específicas que outras moedas virtuais venham a apresentar, limitando, assim, a abrangência das suas conclusões sobre o assunto. Na segunda dissertação, submetida à Universidade Presbiteriana Mackenzie, de São Paulo, Silva (2017) aborda a regulação de criptomoedas no Brasil. O autor chega a conclusão de que a melhor maneira de se regulá-las no país é instituindo regras que devem ser seguidas pelas instituições que intermedeiam o acesso às criptomoedas e prestam serviço de custódia, como as casas de câmbio. Para Silva (2017), as criptomoedas tem natureza de *commodity* e, portanto, devem ser reguladas pela instituição responsável por tal mercado, a Comissão de Valores Mobiliários. Silva, contudo, deixa claro que sua dissertação não esgota o tema e que, em virtude da multiplicidade de aplicações possíveis para as criptomoedas, mais estudos são necessários para aprofundamento do tema. Pretende-se aprofundar alguns dos argumentos do autor, bem como expor alguns novos, com foco nos projetos de lei existentes, tendo em vista que o mais antigo

foi pouco abordado pelo autor e os mais recentes ainda nem existiam à época da publicação da sua dissertação.

A relevância prática do tema se mostra pelo tamanho do mercado de criptomoedas e pela sua crescente utilização no Brasil e no mundo. Estimativas mostram que, ao final do mês de agosto deste ano, o mercado de moedas virtuais estava valendo aproximadamente 270 bilhões de dólares, sendo que o Bitcoin é responsável por cerca de 70% desse montante. (COINMARKETCAP, 2019b). Mais do que o valor absoluto em si, o que impressiona é notar que no mesmo período de 2017 esse valor era correspondente a 25 bilhões de dólares. Ou seja, no período de dois anos, o mercado de moedas virtuais observou um crescimento de mais de 1000%. Tomando-se por base a movimentação de Bitcoin apenas, de acordo com dados coletados das maiores corretoras de criptomoedas do país, no mês de maio de 2019, o volume de transações com Bitcoins nas corretoras ultrapassou R\$ 760 milhões (BITVALOR, 2019), montante inegavelmente relevante.

O fato de começarem a chegar às cortes solicitações envolvendo criptomoedas, como o já citado Agravo de Instrumento nº 2202157-35.2017.8.26.000 do TJ - SP, também demonstra a importância de se abordar o tema e a relevância prática deste.

A realização do proposto estudo busca, levando-se em conta as medidas tomadas por outros países, analisar as opções regulatórias aplicáveis à legislação brasileira para as criptomoedas, contribuindo para o debate da regulação e, conseqüentemente, buscando diminuir a incerteza jurídica que paira sobre o tema. Deste modo, por se mostrar atual, original e relevante, resta por justificada a importância da realização desse estudo.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Geral

Analisar as propostas de regulação de criptoativos frente ao ordenamento jurídico brasileiro existente e a como outros países têm abordado o tema.

1.3.2 Específicos

Definir a origem das criptoativos bem como conceituá-los, apresentar suas características, meios de funcionamento e utilização.

Identificar os fundamentos jurídicos, bem como os princípios da ordem econômica e financeira brasileira que possam ser relacionados a utilização de criptoativos.

Conceituar e caracterizar juridicamente os criptoativos.

Apresentar os projetos de lei que abordam o tema dos criptoativos, discutindo pontos relevantes.

Analisar as medidas tomadas por diferentes países estrangeiros que já regularam ou emitiram pareceres sobre os criptoativos.

Comparar as abordagens dos países estrangeiros, buscando semelhanças e diferenças com a utilizada pelo Brasil.

1.4 DELINEAMENTO DE PESQUISA

O trabalho foi realizado por meio da arrecadação de informações visando-se um aprofundamento no tema em estudo. Desse modo, pode-se classificar esta pesquisa, quanto ao nível, como de natureza exploratória.

No que tange ao critério de abordagem, pode-se classificar a pesquisa como do tipo qualitativo, tendo em vista a predominância de uma abordagem mais conceitual da matéria estudada do que precipuamente estatística, não tendo sido obstada, contudo, a utilização de determinados dados numéricos onde estes se demonstraram fundamentais a uma melhor compreensão.

O procedimento empregado na pesquisa foi do tipo bibliográfico e documental, tendo em vista que a coleta de dados foi realizada em materiais já publicados, sendo proveniente tanto de fontes secundárias, como doutrinas, artigos científicos e trabalhos acadêmicos, como de fontes primárias como jurisprudência e legislação, em âmbito nacional e estrangeiro.

A escolha dos países utilizados como base comparativa foi realizada levando-se em conta fatores como: volume de informação disponível, priorizando-se aqueles que possuem

mais dados oficiais e que abordam o tema há mais tempo; posicionamento favorável ou contrário, buscando-se abranger ambas abordagens; região global, de forma que os países escolhidos representem diferentes regiões do planeta; poder econômico, tendo em vista que as medidas tomadas pelas potências econômicas tendem a ter maior impacto nos demais países. Assim, os países foram selecionados de forma que cada país escolhido apresentasse ao menos uma dessas características como diferencial.

Após o levantamento dos dados, procedeu-se ao processamento desses. Primeiramente abordando-se o aspecto conceitual do tema e, depois, analisando-se o tema frente ao ordenamento jurídico pátrio existente. Na sequência, então, procurou-se enriquecer a discussão ao se incorporar ao presente estudo entendimentos de outros países, permitindo-se que fossem tecidos comentários quanto às viáveis possibilidades de implementação em nosso ordenamento jurídico.

1.5 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

Esta monografia foi estruturada em cinco capítulos, sendo que este primeiro capítulo buscou introduzir o problema ao leitor, mostrando sua relevância.

No segundo capítulo são abordados os conceitos essenciais à análise do tema, com foco na definição dos criptoativos e de outras nomenclaturas comumente utilizadas.

O terceiro capítulo busca tratar da problemática da regulação dos criptoativos, levando-se em conta, principalmente, a atual legislação e princípios do Estado brasileiro.

No quarto capítulo analisam-se as principais propostas legislativas tramitando no Congresso Nacional a respeito do assunto em voga, bem como as medidas tomadas por algumas nações estrangeiras.

O quinto e último capítulo apresenta as conclusões a que se chegou após o presente estudo.

2 CRIPTOATIVOS

Era uma terça-feira, o economista Carlos Hernandez saía de casa para comprar leite. Morando na Venezuela, com a crônica escassez de alimentos, essa já seria uma tarefa complicada. Mas para ele havia ainda uma camada extra de dificuldade: não possuir bolívares, a moeda oficial do país. Hernandez mantém todo o seu dinheiro em Bitcoin, precisando fazer conversão sempre que necessita comprar algo. O motivo, proteger-se da hiperinflação que ronda o país de quase 1.700.000% em 2018, conforme anunciado pela Comissão de Finanças da Assembleia Nacional do país (CALLAMA, 2019). Segundo ele, manter seu dinheiro em bolívares seria suicídio financeiro, segundo relatou em artigo publicado pelo *The New York Times* (HERNÁNDEZ, 2019).

2.1 SURGIMENTO

Foi justamente em meio a um colapso institucional que houve o surgimento do primeiro criptoativo de que se tem notícia. O Bitcoin foi levado a conhecimento por meio de um artigo divulgado em 2008 (NAKAMOTO, 2008). À época, o mundo vivenciava a maior crise desde a Grande Depressão da década de 1930. Ocasionalmente pelo estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, acabou levando à falência o tradicional banco de investimento americano, *Lehman Brothers*, e afetando o sistema financeiro global como um todo (TEMIN, 2010). Junto com o desemprego de milhares de pessoas ao redor do mundo, veio também a desconfiança com as instituições financeiras e governos.

O Bitcoin foi implementado pela primeira vez em 2009, um ano após sua divulgação, por Satoshi Nakamoto, o mesmo que publicou o artigo. Até hoje não se conhece ao certo sua verdadeira identidade, ou mesmo se seria o pseudônimo de um grupo de pessoas. O que se sabe é que Satoshi deixou o desenvolvimento do projeto no fim de 2010 (BITCOIN.ORG, 2009b). Além do viés protetivo, sua anonimidade é condizente com o ideário do projeto de promover uma rede de pagamentos puramente *peer-to-peer* (ponto-a-ponto ou pessoa-a-pessoa, em uma tradução livre do inglês), sem necessidade de uma instituição financeira controladora (NAKAMOTO, 2008). O projeto possui código aberto, significando que seu acesso é público, sendo continuado, atualmente, por diversos desenvolvedores.

2.2 DEFINIÇÕES

Para o melhor desenvolvimento do presente trabalho, serão adotadas algumas convenções e estabelecidos alguns conceitos. Tendo-se em vista que a maior parte da literatura se faz presente na língua inglesa e que algumas palavras ainda não possuam uma correspondente específica no português, alguns termos serão mantidos no seu idioma de origem para conferir maior especificidade.

O Bitcoin surgiu primeiro, mas não é único. Segundo o site Coinmarketcap (2019a), existem atualmente mais de 2300 criptoativos. As especificidades dessa nova tecnologia trazem uma certa complexidade terminológica, a qual se tenta minimizar a seguir.

2.2.1 Criptomoeda

A denominação “criptomoeda” é a mais comumente utilizada para se referir a esses emergentes ativos digitais. Consiste em uma tradução do termo *cryptocurrency*, do inglês, que representa a fusão dos termos criptografia e moeda. Importante mencionar que *currency* significa “moeda” no sentido de “a moeda de um país”, como a moeda oficial do Brasil é o real. Para a moeda de metal utiliza-se o termo *coin*. Contudo, apesar ser menos comum a utilização do termo *cryptocoin*, é bastante usual utilizar-se o termo *coin* para se referir a uma criptomoeda específica. De maneira geral, o termo *currency* é utilizado pois as criptomoedas são intercambiáveis entre si, similarmente a como se faz câmbio entre moedas de países; ao passo que se usa o termo *coin* pois elas são “fichas” como moedas (de metal), só que digitais. Essa ideia de “ficha” será discutida na subseção seguinte.

O Bitcoin foi desenvolvido para ser uma *coin*. Em seu artigo publicado, Nakamoto utiliza os termos *eletronic coin* e *eletronic cash* (*cash* tendo como significado “dinheiro de papel”) (NAKAMOTO, 2008). Ou seja, a ideia do autor é que o Bitcoin seja um dinheiro eletrônico, equiparado à nota de papel e à moeda de metal, só que em ambiente computadorizado. Contudo, como já comentado, ele não é a única criptomoeda existente. Outras moedas foram criadas, com as mais diversas finalidades, mas todas com o princípio básico de funcionamento similar: a circulação de um elemento na forma digital. A esse elemento, de maneira genérica, dá-se o nome de *token*.

2.2.2 *Token*

Nesse contexto, *token* pode ser traduzido como “ficha”, sendo um elemento que representa uma outra coisa e que pode circular. Dependendo da finalidade e forma de utilização os *tokens* terão diferentes classificações. Ainda não há consenso em uma classificação unificada dos *token*, mas a Comissão de Títulos e Câmbio dos Estados Unidos (2017) e a Autoridade Financeira de Supervisão do Mercado Suíça (2018) têm adotado uma caracterização bastante similar. É essa classificação que se vai utilizar como padrão no presente trabalho, especificamente a da FINMA. Segundo ela, os *tokens* são divididos em: *Payment Tokens*, *Utility Tokens* e *Asset Tokens*, os quais serão descritos a seguir.

2.2.2.1 *Token* de pagamento

Os *tokens* de pagamento são as criptomoedas propriamente ditas, como o Bitcoin. São destinados a serem utilizados, agora ou futuramente, como meio de pagamento na aquisição de bens ou serviços, ou como uma modalidade de dinheiro ou transferência de valor. (FINANCIAL MARKET SUPERVISORY AUTHORITY, 2018, p.3).

2.2.2.2 *Token* de utilidade

Os *tokens* de utilidade são destinados a prover acesso digital a uma aplicação ou serviço não financeiro. A grosso modo, poderiam ser comparados a *tickets* emitidos para acesso a um evento. Eles não possuem valor por si só, representando algo apenas para a instituição que os emitiu. (FINANCIAL MARKET SUPERVISORY AUTHORITY, 2018, p.3).

2.2.2.3 *Token* de ativo

Os *tokens* de ativo são destinados a representar ativos como a participação em empresa, o direito a dividendos ou o pagamento de juros. Em termos de função econômica, são análogos a ações, títulos e derivativos. Podem também representar ativos físicos que serão transacionados digitalmente. (FINANCIAL MARKET SUPERVISORY AUTHORITY, 2018, p.3).

Além de existirem outras classificações, os *tokens* podem se comportar de maneira híbrida, mudando de categoria de acordo com sua aplicabilidade. Contudo, um estudo mais aprofundado do assunto foge do escopo deste trabalho. O que se deseja destacar, na verdade, é que essa multiplicidade de facetas gerou um novo termo: criptoativo.

2.2.3 *Criptoativo*

Criptoativo, ou *cryptoasset* em inglês, nada mais é do que o gênero do qual são espécies as criptomoedas (como sinônimo de *tokens* de pagamento), os tokens de utilidade e os tokens de ativo. O termo ainda é relativamente pouco utilizado, sendo comum se utilizar indistintamente o termo criptomoeda para todas as aplicações, mas é tecnicamente mais adequado, uma vez que as criptomoedas representam apenas uma fração de toda a inovação ocorrendo na economia dos criptoativos. (BURNISKE; TATAR. 2017, p. XXV).

A especificidade nas definições é inerente ao processo regulatório, que só se iniciou recentemente. A tendência é que o termo fique mais difundido a partir do momento em que mais países regulem expressamente os criptoativos. Para a sequência deste trabalho, os termos “criptoativo” e “criptomoeda” serão utilizados de acordo com a definição apresentada nesta seção.

Observando essas funcionalidades dos criptoativos o leitor pode, por um momento, pensar que são produtos já conhecidos no dia a dia. Afinal, é corriqueiro se fazer pagamentos eletronicamente; já é comum a utilização de *tickets* eletrônicos para acesso a eventos; bem como são usuais as negociações na forma eletrônica de títulos e ações em bolsa de valores. Não se pode esquecer, entretanto, que todas essas transações exigem algum intermediador para sua validação. É nesse contexto que surge um dos elementos fundamentais para o funcionamento dos criptoativos, chamado *blockchain*.

2.2.4 *Blockchain*

Ao se ouvir falar em criptoativos, é comum se ouvir associado o termo *blockchain*, às vezes até como sinônimos. Apesar de estarem intimamente ligados, são coisas distintas.

Pode-se descrever *blockchain* como um banco de dados (comumente chamado de livro-razão) distribuído, no qual todas as transações são armazenadas. Cada transação, após ser

confirmada, é unida a um determinado número de outras transações também confirmadas, formando um bloco. Esse bloco é, então, selado criptograficamente e registrado no *blockchain* com data e horário. Cada novo bloco que se forma é gravado na sequência do anterior, formando uma cadeia de blocos (HOUBEN, SNYERS, 2018. p.26). Por isso o nome, já que *block* significa bloco e *chain* significa cadeia.

O *blockchain* é descentralizado pois o armazenamento desse banco de dados, é feito de maneira dispersa. Ele é formado por uma rede de nós voluntários, os quais são, basicamente, computadores com grande poder de armazenamento e processamento. Em cada nó é guardada uma cópia do livro-razão, de modo a se garantir que cada um deles possui a mesma sequência de blocos (AEPLI; COHEN, 2017). Os nós também podem exercer a função de mineradores, dispendendo esforço computacional para processar transações, garantir a segurança da rede e que todo o sistema esteja sincronizado, recebendo recompensa na forma do criptoativo sendo minerado. O termo “mineração” é utilizado em analogia a mineração do ouro, pois, através do esforço dos mineradores, novos ativos serão disponibilizados (BITCOIN.ORG, 2009a).

O problema central resolvido pelo *blockchain* do Bitcoin foi o do gasto duplo (ULRICH, 2014, p.17). Sendo que o dinheiro eletrônico é apenas um dado, nada impede o detentor da moeda de gastá-lo mais de uma vez, da mesma maneira como se pode enviar cópias de um arquivo para várias pessoas. A rede descentralizada do *blockchain* resolve isso através da sua rede de milhares de nós possuidores do mesmo registro de ordem das transações realizadas. Caso um nó introduza uma transação que não seja compatível com o registro de todos os outros nós, ela não será confirmada e não será registrada no *blockchain*. De tal fato também nasce a característica de segurança da rede, já que uma modificação na rede, para surtir efeito, tem que ser realizada simultaneamente nos milhares de nós (LIN; LIAO, 2017, p.4).

Outras características que os *blockchains* normalmente possuem, além de serem descentralizados e imutáveis, é serem de código aberto, permitindo que qualquer pessoa possa acessar o registro de transações, e permitirem a abstração da identidade dos indivíduos que realizam as transações, já que apenas o endereço do usuário é armazenado no *blockchain*.

Como comentado, a tecnologia do *blockchain* foi idealizada para resolver o problema da necessidade de existência de em um intermediador financeiro para garantir a consistência em transações financeiras. Contudo, a eliminação de intermediadores pode ser aplicada nos mais variados ramos privados, bem como no ramo público. Processos como transferência de propriedade, validação de documentos e até mesmo votações, entre tantos outros, podem se tornar menos burocráticos, além de mais eficientes e confiáveis. No ramo da

indústria privada, a possibilidade de execução de contratos inteligentes a partir do *blockchain* também gera inúmeras possibilidades. Esses *smart contracts* possuem a característica de serem programados previamente e executados automaticamente, uma vez que as condições pré-determinadas sejam atendidas. Eles podem ser utilizados para, por exemplo, fazer micropagamentos ao autor de um artigo quando um usuário lê seu texto online, ou ao compositor de uma música toda vez que ela é executada (FUTURETHINKERS, 2017). A discussão jurídica que envolve a autoexecutoriedade dos contratos inteligentes é um rico tema, que exige um estudo próprio e, portanto, não será aprofundada no presente trabalho.

No contexto dos contratos inteligentes, vale a pena citar o Ethereum. Lançado em 2015, constitui-se no criptoativo com o segundo maior mercado, perdendo apenas para o Bitcoin, conforme dados do site Coinmarketcap (COINMARKETCAP, 2019). O Ethereum é uma plataforma descentralizada para a execução de contratos inteligentes. Ou seja, a rede Ethereum é utilizada como base para o desenvolvimento de aplicativos que irão ser executados exatamente conforme programados, sem interferência de terceiros (proteção à fraude e censura, por exemplo) e sem tempo de inatividade (ETHEREUM.ORG, [2015]).

2.3 FUNCIONAMENTO

Os conceitos apresentados na seção anterior podem gerar a impressão que o sistema dos criptoativos, baseados na tecnologia do *blockchain*, é de complexa utilização. Entretanto, do ponto de vista do usuário, a logística é relativamente simples. Tome-se por exemplo o Bitcoin, o protocolo há mais tempo implementado. Basta que o usuário utilize um aplicativo ou programa de computador que disponibilize uma carteira digital da moeda e permita ao usuário enviar e receber moedas através dele. Assim, para enviar bitcoins a outro usuário, basta que se indique a quantidade e o endereço (conjunto de caracteres) do destinatário, de modo que as criptomoedas serão debitadas de sua carteira digital e creditadas na carteira do usuário destinatário. Também é possível se alterar a taxa a ser cobrada pela transferência (remuneração dos mineradores), a qual é inversamente proporcional à velocidade de processamento da transação (BITCOIN.ORG, 2009b).

De modo geral, como no caso do Bitcoin, os criptoativos são colocados em circulação através do processo de mineração, já que os mineradores recebem, além da taxa cobrada dos usuários por transferência, um novo criptoativo, gerado pelo sistema a cada criação de um bloco no *blockchain*. (NAKAMOTO, 2014, p.4). Em alguns criptoativos, uma

determinada quantidade de “moedas” é inicialmente minerada de forma privada pelos seus fundadores, para posteriormente serem oferecidas ao público, são as chamadas Ofertas Iniciais de Moeda ou, em inglês, ICO’s - *Initial Coin Offerings* (SUÍCA, 2018a, p.1). Os ICO’s são equivalentes aos IPO’s (*Initial Public Offering*) do mercado mobiliário, em que as ações de uma empresa são vendidas ao público em geral, na bolsa de valores, pela primeira vez (PWC, 2011, p.4). Assim, há basicamente três maneiras de se adquirir um criptoativo:

- 1) recebendo-o como recompensa pela realização do serviço de mineração;
- 2) adquirindo-o em uma oferta inicial de moeda (ICO);
- 3) ou adquirindo-o de alguém que já o possui, seja recebendo-o diretamente de uma outra pessoa ou comprando-o em uma corretora que realize a intermediação entre usuários.

De posse de um entendimento básico do funcionamento dos criptoativos a partir das definições apresentada neste capítulo e, principalmente, diante dos métodos de aquisição desses ativos digitais citados nesta seção, já se pode conjecturar quais os possíveis meios e instituições a estarem envolvidos em uma regulação do setor em estudo. No capítulo seguinte serão mostrados de que modo os conceitos até aqui apresentados ecoam no ordenamento jurídico brasileiro.

3 A PROBLEMÁTICA DA REGULAÇÃO

Ao mesmo tempo em que os criptoativos foram criados para serem transacionados de pessoa para pessoa, sem a utilização de intermediários, o acesso inicial a esses ativos digitais normalmente se dá através dessas instituições, principalmente as corretoras, como abordado na seção 2.3

Contudo, tendo em vista a lacuna legislativa que paira sobre os criptoativos, e a consequente ausência de um órgão regulador e fiscalizador, essas empresas acabam operando livremente. O Banco Central do Brasil se manifestou a respeito no Comunicado nº 31.379:

As empresas que negociam ou guardam as chamadas moedas virtuais em nome dos usuários, pessoas naturais ou jurídicas, não são reguladas, autorizadas ou supervisionadas pelo Banco Central do Brasil. Não há, no arcabouço legal e regulatório relacionado com o Sistema Financeiro Nacional, dispositivo específico sobre moedas virtuais. O Banco Central do Brasil, particularmente, não regula nem supervisiona operações com moedas virtuais. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

Se fraudes costumam ocorrer até mesmo em mercados regulados, não é de se admirar que elas também ocorram, e, provavelmente, com mais intensidade, naqueles com ausência regulatória. No Paraná, por exemplo, o juiz Victor Schmidt Figueira dos Santos, da 6ª Vara Cível de Curitiba, determinou o bloqueio de ativos financeiros até o limite de R\$63.759.750,22 da corretora NegocieCoins, pertencente ao grupo Bitcoin Banco, referentes a depósitos de clientes que estariam impossibilitados de serem sacados, conforme reportou Antunes (2019).

Notícias de situações como essa acabam sendo o primeiro contato de muitos do público em geral com o tema dos criptoativos, ocasionando, assim, uma inevitável associação entre esses ativos digitais e as operações fraudulentas. Entendimento esse que acaba por gerar uma aversão aos criptoativos. Foi certamente partilhando desse pensamento, cominado com uma busca à proteção dos cidadãos, que o relator do PL nº 2.303/2015, o deputado Expedito Netto, recomendou a criminalização do uso das criptomoedas. Contudo, resta saber se este é o caminho mais adequado, até mesmo se é uma possibilidade viável frente ao ordenamento jurídico pátrio como um todo. Ou, alternativamente, de que modo se abordaria uma regulação desse mercado. Importante que se faça uma breve análise do Estado brasileiro, principalmente no que tange a sua ordem econômica para se tentar responder tais questionamentos.

3.1 O ESTADO BRASILEIRO E A ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

O Brasil, desde a promulgação da atual Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, é um Estado Democrático de Direito, conforme preceitua o artigo 1º da Carta Magna. A Constituição de 1988 surgiu logo após um longo período de regime militar, em meio a um processo de redemocratização, de modo que foi natural o surgimento de uma Carta Magna recheada de direitos e garantias individuais, estruturando-se um Estado baseado em uma vasta gama de princípios.

No âmbito dos criptoativos, é de fácil percepção que estão intrinsecamente relacionados à ordem econômica e financeira. Não só pelos meios de utilização a que se propõem, mas também pela necessidade dos usuários de se utilizarem de empresas intermediárias para acessar esses ativos, ao menos inicialmente. Ora, por lidarem diretamente com o dinheiro de seus clientes, intermediando operações, essas são instituições financeiras. De modo que, não há como se estudar a regulação dos criptoativos sem se olhar também para as corretoras, que permitirão acesso a eles.

Assim, no contexto do Estado de Direito brasileiro, regido pela Constituição Federal, atém-se, no presente estudo, aos fundamentos e princípios gerais que devem permear a ordem econômica e financeira, expressos, precipuamente, no artigo 170 da referida Norma Fundamental, e que se entende estarem relacionados ao mercado de criptoativos.

3.1.1 O Fundamento da Livre Iniciativa

A livre iniciativa é um fundamento tanto da Ordem Econômica, conforme expresso no caput do artigo 170, como da República, segundo artigo 1º, IV, ambos da Constituição Federal. Tal duplicidade mostra a ênfase que o legislador quis dar a esse fundamento, colocando a liberdade de escolha dos indivíduos frente às diretrizes estatais, conforme explica o Ministro Luís Barroso (2014):

Além de ser um princípio fundamental do Estado brasileiro, a livre iniciativa é também um princípio geral da ordem econômica. Isso significa uma clara opção por um regime de economia de mercado que gravita em torno da lei da oferta e da procura e não de uma economia planejada, em que os agentes econômicos são obrigados a seguir as diretrizes estatais.

É nesse sentido que discursa Marshall (2007, p. 144-145), destacando o fundamento da livre iniciativa:

[...] é indiscutível o fato que o fundamento da livre iniciativa, especialmente, é a tônica do Estado, pois, a partir da liberdade – não aquela absoluta, preconizada pelo Estado liberal, mas a identificada como expressão da possibilidade de escolha entre as diversas alternativas colocadas à disposição do particular no mercado -, terá o indivíduo um amplo espectro de opções de atividades econômicas para o alcance de sua valorização pessoal, inserido que se encontra na sociedade.

A decisão do indivíduo de adquirir um criptoativo, portanto, nada mais é do que uma manifestação da livre iniciativa, a qual é protegida pela ordem constitucional. Contudo, não constitui um valor absoluto. O parágrafo único do próprio artigo 170 da Constituição dispõe: “É assegurado a todos livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (BRASIL, 1988). Desse modo, observa-se que, apesar de o intuito do legislador originário ter sido de primar pela livre iniciativa, a lei pode excepcionar tal medida em determinados casos, podendo-se inferir que, frente ao ordenamento jurídico existente, a proibição da circulação de criptoativos seria possível, a princípio.

Entendimento similar tem o STF, conforme ADIn nº 3.330, na qual declarou a constitucionalidade do programa PROUNI. Destaca-se trecho do parecer do ex-Procurador-Geral da República Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza no caso:

[...] a liberdade de iniciativa assegurada pela Constituição de 1988 pode ser caracterizada como uma liberdade pública, sujeita aos limites impostos pela atividade normativa e reguladora do Estado, que se justifique pelo objetivo maior de proteção de valores também garantidos pela ordem constitucional e reconhecidos pela sociedade como relevantes para uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. **Não viola, pois, o princípio da livre iniciativa, a lei que regula e impõe condicionamentos ao setor privado**, mormente quando tais condicionamentos expressam, correta e claramente, então conferindo concretude a objetivo fundante da República Federativa do Brasil, qual seja: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (art. 3º). (BRASIL, 2012, grifou-se).

Assim, analisado o fundamento econômico-financeiro pertinente, passe-se aos princípios. Antes porém, mostra-se pertinente comentar a relação existente entre os fundamentos e os princípios da ordem econômica. Nos dizeres de Bastos (1998, p.14):

[...] tomaremos o fundamento como a causa da ordem econômica instituída no texto constitucional, ligando-se, portanto, ao próprio objetivo por ela pretendido, enquanto que os princípios serão os elementos a para esta efetivação e que não pode ser relegado.

Segundo o autor, os fundamentos estão intrinsecamente ligados aos objetivos a serem alcançados, enquanto os princípios estão mais ligados à forma de se alcançar os objetivos, possuindo aspecto mais instrumental. Passemos aos princípios.

3.1.2 O Princípio da Soberania Nacional

A soberania nacional, expressa no artigo 170, I da Constituição, olhada sob o ponto de vista econômico, diz respeito a uma independência do país em relação a outras nações, de modo que as decisões econômicas de governo sejam pautadas no interesse nacional. É o que explicam Nunes Júnior e Araújo (2015, p.565):

Logo, adotando-a como princípio da ordem econômica, pretende a Constituição Federal que as decisões econômicas fundamentais sejam emitidas com base no interesse nacional, de maneira independente em relação a outros países e a organismos internacionais.

Contudo, tal preceito não significa que se deve ignorar completamente o cenário externo. Em um mundo no qual é crescente a internacionalização das economias e a interdependência entre os países, a soberania significa a independência da nação para tomar a decisão que ela entende ser mais pertinente, alheia a imposições de outros Estados, mas sem deixar de considerar a conjectura internacional. Ao encontro disso é o dizer de Petter (2008, p.212):

Por isso as normas da ordem econômica não podem e não devem apenas restringir-se aos aspectos estritamente internos do desenvolvimento, de modo que o planejamento da atividade econômica precisa considerar os efeitos que se fazem sentir sobre as estratégias no encaminhamento da política econômica internacional. Mas o que parece mesmo destacado no texto é que a consideração de tais aspectos não pode chegar ao ponto de subtrair do país as possibilidades de autodeterminação.

Bercovici (2011, p. 211) alega, que tal preceito está diretamente ligado ao objetivo constitucional de garantir o desenvolvimento nacional:

A soberania econômica nacional, prevista formalmente no artigo 170, I, da Constituição de 1988, visa viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional, como parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional (artigo 3º, II), buscando a superação do subdesenvolvimento.

Do exposto, observa-se o duplo aspecto da soberania nacional, no sentido de que se deve primar pelos interesses pátrios, mas também levar em consideração o cenário internacional. Os criptoativos, por exemplo, são intrinsecamente transnacionais, em regra.

Foram idealizados para serem transacionados através da rede mundial de computadores, fato que é facilitado pela sua natureza exclusivamente digital e de funcionamento descentralizado. Assim, quando determinado país adota uma regulação mais restritiva à circulação, faz migrar os capitais para outros países que possuam normas mais estimulantes.

A segurança jurídica de um ordenamento, demonstrada pelo histórico regulatório de uma nação, tem similar papel. A título exemplificativo, cita-se fato narrado por Margarido, em Audiência Pública da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2.303/2015. Segundo relatou, a corretora de criptoativos *Coinbase* deixou de se instalar no Brasil em 2012, em virtude da insegurança gerada à época pela implementação do Sistema de Pagamentos Brasileiro. A empresa teria acabado por iniciar suas atividades nos Estados Unidos, no Vale do Silício (REGULAMENTAÇÃO, 2017). O investimento inicial, de mais de 1 bilhão de reais, poderia ter sido aplicado no país e possibilitado o desenvolvimento nacional elencado no artigo 3º, II da Carta Magna.

3.1.3 O Princípio da Livre Concorrência

Princípio da ordem econômica relevante também é a livre concorrência, disposto no artigo 170, IV, da Constituição Federal. Sobre o preceito, Tavares (2011, p. 256) explica:

Sendo livre a concorrência, as leis do mercado determinarão as circunstâncias em que haverá ou não o êxito do empreendedor (livre-iniciativa). A livre concorrência não tolera o monopólio ou qualquer outra forma de distorção do mercado livre, com o afastamento artificial da competição entre os empreendedores. Pressupõe, pelo contrário, inúmeros competidores, em situação de igualdade. Sem concorrência livre não se pode, efetivamente, falar de economia de mercado, de sistema capitalista ou de Estado liberal. [...] Livre concorrência é a abertura jurídica concedida aos particulares para competirem entre si, em segmento lícito, objetivando o êxito econômico pelas leis de mercado e a contribuição para o desenvolvimento nacional e a justiça social.

O princípio da livre concorrência visa, de certa forma, proteger outro princípio, o da livre-iniciativa. Se o último assegura que o cidadão tem liberdade de escolher, dentro da legalidade, o ramo econômico em que atuará, o primeiro busca viabilizar tal feito no âmbito da concorrência entre empresas, de modo que outros participantes do mercado não possam controlá-lo excessivamente, prejudicando competidores de maneira desleal. O que se deseja é evitar o abuso do poder, garantindo-se os direitos de entrada e permanência nos mercados.

No que tange aos criptoativos, em virtude de suas diversas facetas, eles devem acabar por serem incorporados a diferentes mercados, alterando suas configurações e

participantes. Pode-se ilustrar tal situação tomando-se por base o Bitcoin. Partindo-se de sua funcionalidade de meio de pagamento, juntamente com a declarada intenção de se tornar alternativa às instituições financeiras atuais (conforme exposto no seu manifesto inicial e explicitado na seção 2.1), pode-se arguir que as corretoras de criptomoedas seriam concorrentes das instituições bancárias. Em um outro viés, seriam competidores em matéria do destino das aplicações financeiras, uma vez que muitos esperam uma valorização dos criptoativos e os adquirem como forma de investimento, retirando o dinheiro aplicado nos bancos.

Tal incômodo a ser causado nos bancos pode ser comprovado pelos encerramentos de contas bancárias que essas instituições impuseram às corretoras de criptoativos. No Recurso Especial Nº 1.696.214/SP, referente a ação movida pela corretora Mercado Bitcoin Serviços Digitais Ltda contra a instituição bancária Itaú Unibanco S.A., pleiteando obstar a resilição do contrato de conta corrente promovida pelo banco, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, por maioria, que não haveria ilegalidade no encerramento da conta bancária. Entre os argumentos do voto vencedor do relator, Ministro Marco Aurélio Bellizze, estão o de que o encerramento do contrato de conta-corrente é um direito subjetivo exercitável por qualquer das contratantes, próprio da autonomia privada. Também não se poderia falar em inviabilização do desenvolvimento da atividade de corretagem de moedas virtuais, o que só ocorreria se o Banco demandado detivesse o monopólio do serviço bancário de todas as instituições financeiras atuantes nesse segmento.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. PRETENSÃO EXARADA POR EMPRESA QUE EFETUA INTERMEDIÇÃO DE COMPRA E VENDA DE MOEDA VIRTUAL (NO CASO, BITCOIN) DE OBRIGAR A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA A MANTER CONTRATO DE CONTA-CORRENTE. ENCERRAMENTO DE CONTRATO, ANTECEDIDO POR REGULAR NOTIFICAÇÃO. LICITUDE. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. (BRASIL, 2018).

No voto vencido da Ministra Nancy Andrigli, foi arguido que a instituição bancária teria incorrido em abuso de direito, haja vista a imprescindibilidade do uso da conta-corrente para a existência da corretora.

Em conclusão, ao negar acesso a uma infraestrutura essencial para as atividades da recorrente, com a consciência da imprescindibilidade do uso da conta-corrente para sua existência econômica, o Banco-recorrido extrapola os limites do exercício legítimo do direito de resilir o contrato que mantinha com a recorrente, cometendo um abuso de direito. (BRASIL, 2018).

A decisão do STJ cria importante precedente na questão, de modo a possibilitar mais encerramentos de contas bancárias das corretoras de criptoativos. Tendo-se em vista a

novidade do assunto, mais demandas devem bater à porta do judiciário na sequência, e muito ainda há que se debater a respeito.

3.1.4 O Princípio da Defesa do Consumidor

O princípio da defesa do consumidor está bastante ligado à livre concorrência. (BATISTI, 2007, p. 124). Em um mercado livre, a oferta e a demanda tendem a determinar preços justos a serem praticados, ao passo que em um cenário de monopólio, o poder de escolha dos consumidores na aquisição de um produto ou serviço é bastante limitado.

Tal princípio veio consolidar, dentro da ordem econômica, preceito já exposto pelo constituinte no artigo 5º, XXXII, ao estabelecer o dever do poder público de promover a defesa do consumidor. Obrigação essa que deu vazão à Lei nº. 8078/1990 – o Código de Defesa do Consumidor. (SAMPAIO, 2011, p. 129).

No contexto do presente estudo, a defesa do consumidor aplica-se principalmente no momento da aquisição dos criptoativos junto às corretoras, uma vez que essas dominam tecnicamente o assunto, enquanto os consumidores são hipossuficientes, devendo ser protegidos pelo ordenamento jurídico. Foi certamente utilizando-se de raciocínio similar que o relator do Projeto de Lei nº 2.303/2015, deputado Expedito Netto, sugeriu a proibição dos criptoativos. Contudo, parece que a proibição é uma medida drástica demais, quando, certamente, se pode garantir a defesa do consumidor a partir de normas regulatórias bem estabelecidas.

Um segundo ponto a se considerar é que, nessa situação, o princípio da defesa do consumidor estaria em colisão com o fundamento da livre iniciativa. Assim, entende-se que a livre iniciativa, como fundamento da Ordem Econômica, previsto no caput do artigo 170 da Constituição de 1988, tem precedência sobre o princípio da defesa do consumidor. Na prática, isso implica que os princípios devem ser aplicados à luz dos fundamentos da Ordem Econômica.

3.2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E A REGULAÇÃO

Apenas da sucinta análise principiológica apresentada, já se pode observar que, no âmbito da organização econômica do Estado, deve haver uma constante ponderação entre dar ampla liberdade aos agentes privados para atuarem no mercado de forma livre e entre intervir de forma a restabelecer condições de equilíbrio de mercado. Marques Neto (2005, p. 23-43) explica que tal escolha tem caráter político:

O Estado, de alguma maneira, sempre interferiu nas relações econômicas. Inicialmente, o fazia editando leis para disciplinar genericamente a ação dos agentes privados, manejava o poder de polícia ou, eventualmente, incumbia-se de algumas atividades de relevância social, elevadas à condição de serviços públicos. Posteriormente, essa intervenção se avulta e a interferência estatal no domínio econômico passa a envolver a própria exploração de atividade econômica por ente estatal (empresas estatais, sociedades de economia mista, etc.). **Estas hipóteses de intervenção sempre se fizeram a partir de decisões políticas estratégicas e envolviam a subtração do setor específico sujeito à incidência da ação estatal da regra de liberdade de iniciativa econômica.** (grifou-se).

O mesmo entendimento tem Sundfeld (2000, p.23):

[...] regulação é – isso, sim- característica de um certo modelo econômico, aquele em que o Estado não assume diretamente o exercício da atividade empresarial, mas intervém enfaticamente no mercado utilizando instrumentos de autoridade. Assim, a regulação não é própria de certa família jurídica, mas sim de opção de política econômica.

Ao passo que a decisão da intervenção tenha caráter eminentemente político, os cenários em que ela ocorre, invariavelmente, representam condições de desbalanço mercadológico – ou seja, uma incompatibilidade a oferta e a demanda de determinado produto ou serviço. Tais situações são caracterizadas na Economia como “falhas de mercado”, as quais, nas palavras do professor Nusdeo (1997, p. 172), “correspondem a situações nas quais os seus pressupostos de funcionamento não se fazem presentes, tornando-o inoperacional”. O referido professor da Universidade de São Paulo cita algumas delas:

- 1) Mobilidade de fatores: [...].
- 2) **Quanto ao acesso à informação: uma falha de origem legal. Há um pressuposto de que num sistema descentralizado, em um sistema de mercado de concorrência perfeita, todos os operadores possuem todas as informações necessárias para a tomada racional de decisão sobre a alocação de seus recursos.** O ordenamento jurídico pátrio possui alguns exemplos de normas que visam a proteger o mercado e o consumidor, considerado hipossuficiente, das falhas de acesso às informações. O primeiro exemplo encontra-se no dever de informar, contido na Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76). O segundo é o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.058/90).
- 3) Quanto à concentração econômica: [...].
- 4) Quanto aos efeitos externos ou externalidades: [...].
- 5) Quanto ao suprimento de bens coletivos: [...] (NUSDEO, p.172, grifou-se).

Sem adentrar nas especificidades de cada uma, chama-se atenção apenas àquela prontamente correlacionada ao presente estudo, o acesso à informação. Em um mercado novo,

complexo e bastante distinto daquilo que se está acostumado a lidar, a disparidade no domínio de informações por parte do consumidor que adquire o criptoativo e a corretora que o fornece é, sem dúvida, enorme, conforme abordado anteriormente no comentário ao princípio da defesa ao consumidor.

Verificada tal falha de mercado, é imperativo que o Estado intervenha, de forma a restabelecer o equilíbrio econômico e promover um desenvolvimento sustentável, alinhado ao interesse público da nação. Saddy (2011, p.210) comenta que duas são as formas principais de intervenção estatal no domínio econômico, uma direta e uma indireta:

Existem duas grandes alternativas de intervenção estatal: prestacional, quando o Estado atua diretamente na economia, explorando determinada atividade econômica; ou não prestacional, quando atua sobre a economia, não exercendo assim nenhuma atividade econômica de maneira direta.

Majone (2006, p.54) elenca três hipóteses: “as teorias do Estado político-econômicas mais modernas distinguem três tipos de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados”.

Dos modos de intervenção do Estado na economia não interessa ao presente estudo o direto, aquele em que o Estado efetivamente se torna um dos jogadores ao explorar determinada atividade econômica. Mas sim o indireto. Aquela em que ele dita as regras do jogo, mais especificamente através da regulação. Majone (2006, p. 54) menciona ainda que a regulação de mercado “tem como objetivo corrigir vários tipos de ‘falhas de mercado’: o abuso do poder de monopólio, as externalidades negativas, a informação incompleta, a provisão insuficiente de bens públicos”

Como não poderia ser diferente, tal intervenção tem que ser em concordância com os princípios e fundamentos da Ordem Econômica, conforme já frisou o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º. I. - **A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica.** CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa. III. - Contrato celebrado com instituição privada para o estabelecimento de levantamentos que serviriam de embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Todavia, a fixação dos preços acabou realizada em valores inferiores. Essa conduta gerou danos patrimoniais ao agente econômico, vale dizer, à recorrente: obrigação de indenizar por parte do poder público. CF, art. 37, § 6º. IV. - Prejuízos apurados na instância ordinária,

inclusive mediante perícia técnica. V. - RE conhecido e provido. (BRASIL, 2005, grifou-se).

Apresentada a abordagem do modo de intervenção estatal econômica pertinente a este trabalho – a regulação –, passe-se a uma breve análise dos órgãos envolvidos no contexto em comento.

3.2.1 Órgãos regulatórios do Sistema Financeiro Nacional

A estruturação básica do Sistema Financeiro Nacional (SFN) é disposta no artigo 1º da Lei nº 4.595/1964, que criou, entre outros, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BCB). Sem o objetivo de realizar um estudo aprofundado do SFN, limitar-se-á a análise a esses órgãos, bem como à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), criada pela Lei nº 6.385/1976.

3.2.1.1 Conselho Monetário Nacional

As atividades pertinentes ao Conselho Monetário Nacional são, em regra, deliberativas e normativas referentes à administração da moeda, à conformação dos mercados por ele tutelados – mercado de capitais, mercado bancário, atividades securitárias e previdência privada – além das atividades especificamente permitidas aos diversos intermediários financeiros. Yazbek (2009, p. 203) faz a seguinte comparação entre o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários:

[...] se o CMN é entidade deliberativa e normativa por definição, cabe ao BCB e à CVM realizar sobretudo os atos de execução das regras e políticas por ele definidas, dentro de suas respectivas esferas de competência. Grosso modo, pode-se afirmar que o BCB é competente para a regulação das atividades bancárias e creditícias, enquanto a CVM incumbe-se da regulação do mercado de valores mobiliários (conforme aquela clássica e hoje em parte superada divisão entre mercado bancário e mercado de capitais).

Ou seja, o Conselho Monetário Nacional é um órgão precipuamente normativo, enquanto o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários têm como principal função a executiva.

3.2.1.2 Banco Central do Brasil

Criado pela Lei n° 4.595/1964 para executar as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, bem como ser a autoridade monetária brasileira, acumulou funções que podem ser divididas, basicamente, em três grupos: monetário, fiscalizatório e banco do governo (TURCZYN, 2005, p. 139). Yazbek (2009, p. 204) relaciona as funcionalidades do Banco ao seu contexto de surgimento:

[...] de um modo geral, o modelo do BCB foi criado conforme a tradição dos bancos centrais. Historicamente, estes nascem como os bancos do governo, custodiando e administrando as reservas, inclusive internacionais, prestando serviços de administração de dívida pública, executando política monetária (ao operar no mercado aberto) e, em uma de suas funções mais importante, atuando como órgãos emissores de moeda. Em razão dessas funções os bancos centrais assumem, também, um importante papel como reguladores do sistema financeiro, não apenas estabelecendo regras diversas e atuando como supervisores, mas também atuando como depositários das reservas bancárias, prestamistas de última instância e, função que ganhou destaque mais recentemente, administradores do sistema de pagamentos.

Conforme comentário do autor, o Banco Central da Brasil tem importante papel como executor de medidas, inclusive sendo o responsável pela emissão da moeda pátria. Mas sua função vai além, já que atua inclusive como regulador do sistema financeiro.

3.2.1.3 Comissão de Valores Mobiliários

Ao contrário do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, que foram criados pela Lei n° 4.595/1964, a Comissão de Valores Mobiliários foi criada pela Lei n° 6.385/1976. Constitui-se de uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, a quem incumbe regulamentar e fiscalizar as atividades das bolsas de valores, das companhias emissoras de valores mobiliários, dos intermediários que operam sob a sua esfera de competência, entre outras funções.

Sobre o mercado mobiliário, e sua distinção em relação ao mercado monetário, comenta Turczyn (2005, p.48): “o mercado monetário, que inclui o mercado bancário e no qual a mercadoria negociada é o dinheiro, e o mercado de valores mobiliários, no qual a mercadoria negociada são títulos.”

Ante o exposto nesta subseção, percebe-se que, apesar de o Conselho Monetário Nacional ser caracterizado como o principal órgão incumbido de função regulatória no Sistema

Financeiro Nacional, tanto o Banco Central do Brasil, quanto a Comissão de Valores Mobiliários também abarcam tal funcionalidade, sendo responsáveis por ditames específicos.

Antes de seguir à diante, faz-se importante, ainda, uma relevante menção. Todos os órgãos aqui citados fazem parte do Poder Executivo, de modo que a edição de tais regulamentos extrapolaria a alçada de suas atribuições. Conforme a clássica teoria da separação de poderes de Montesquieu, tal função normativa caberia ao Poder Legislativo.

Sampaio (2011, p.143) explica que tal flexibilização foi concedida ao longo dos tempos, entre outros fatores, em virtude da lentidão do processo legislativo regular e da necessidade de uma rápida resposta do Estado frente ao dinamismo do mercado.

[...] à atuação econômica do Estado decorreu do fato de muitas deliberações em matéria econômica possuírem um alto grau de complexidade técnica o que gerava um déficit de conhecimento por parte do legislador. Outro fator importante é a ausência de celeridade do processo legislativo clássico que não acompanhava o dinamismo do mercado e, por conseguinte, não atendia as necessidades de regulamentação surgidas pelas transformações sócio-econômicas.

Após esse breve apanhado principiológico e estrutural da Ordem Econômica e Financeira do Estado brasileiro, pretende-se estar minimamente fundamentado para um estudo mais aprofundado das possíveis classificações jurídicas dos criptoativos e dos órgãos pertinentes em cada caso.

3.3 REGULAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DOS CRIPTOATIVOS

É inerente a qualquer processo regulatório a boa compreensão do tema que se deseja regular. Tal entendimento deverá ser traduzido em definições específicas, possibilitando que os elementos alvo sejam classificados de maneira inequívoca, evitando qualquer ambiguidade. As classificações são de suma importância pois facilitam o estudo ao realizarem o desmembramento de assuntos mais vastos e complexos, limitando o escopo de abrangência à categoria em questão.

Nesse sentido, é primordial entender como se pode enquadrar os criptoativos frente ao arcabouço legislativo pátrio existente. É a partir da classificação jurídica desses elementos que se definirá, por exemplo, qual órgão terá competência para fiscalizá-los.

Assim, foram analisadas quatro naturezas jurídicas possíveis para os criptoativos no ordenamento legislativo brasileiro e, como consequência, quatro diferentes abordagens para

sua regulação. A primeira seria como “moeda”, haja vista o primeiro criptoativo ter sido criado justamente para funcionar como substituto ao dinheiro. A segunda seria como “valor mobiliário”, como sugere a abordagem do PL 2060/2019, que será analisado mais detalhadamente no capítulo seguinte. Um terceiro enquadramento possível seria como “ativo financeiro”, sendo a indicação atual da Receita Federal do Brasil. Ainda, uma quarta possibilidade seria considerar os criptoativos como bem ou propriedade, posição adotada por algumas jurisdições internacionais.

3.3.1 Regulação como Moeda

A legislação brasileira não traz de forma clara o conceito de moeda. A Lei nº 9.069/95, que trata do Sistema Financeiro Nacional e do Plano Real, fala de unidades monetárias e da moeda nacional, mas sem trazer uma definição específica. A lei apenas dispõe, em seu artigo 1º, §1º, que “As importâncias em dinheiro serão grafadas precedidas do símbolo R\$” (BRASIL, 1995). Buscou-se, então, o que já discorreu a jurisprudência a respeito.

Na análise do Recurso Especial 478.410 SP (BRASIL, 2010), o Ministro Eros Grau abordou o tema, tendo feito uma longa argumentação para aduzir que moeda não passa de um conceito jurídico, o qual só tem sentido olhando-se o escopo em que ela está inserida. O que ele ilustra dizendo: “Por isso os vocábulos ‘lira’, ‘dólar’, ‘marco’, ‘real’ só ganham significado quando referidos a normas integradas em determinado ordenamento jurídico, que os contemple como indicativos da unidade monetária juridicamente válida no espaço por ele abrangido.”. E conclui: “A moeda, pois, não é senão um nome sacralizado pela ordem jurídica”. Assim, por ora, pode-se definir moeda como uma unidade monetária válida em determinado ordenamento jurídico. Seguindo com às menções ao tema na legislação nacional.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 21, inciso VII, estatui que é competência da União emitir moeda. Ainda, o artigo 164 da referida Carta Magna indica que essa competência será exercida exclusivamente pelo Banco Central. Trata-se de importante ponto, pois informa dentro da supervisão de qual órgão governamental o tema se encontra.

Apesar de a lei brasileira não trazer o conceito de moeda, define, contanto, “moeda eletrônica” como “recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento”, conforme inciso VI, do artigo 6º da Lei 12.865 de 2013. Apesar de soar similar ao conceito dos criptoativos, ou, mais especificamente, ao das

criptomoedas aqui discutidas, a Lei 12.865 se refere apenas a um modo de armazenamento da moeda corrente nacional, gerido por instituições financeiras sob fiscalização pelo Banco Central. Assim, à princípio, diante da característica de não serem emitidas por uma autoridade governamental e também não se enquadrarem no conceito jurídico de moeda eletrônica, parece razoável o entendimento de que os criptoativos não se encaixam no conceito de moeda segundo o ordenamento pátrio. Analisar-se-á mais alguns pontos antes de tecer uma conclusão.

Voltando ao relato do Ministro Eros Grau. Segundo sua tese, as funções da moeda são instrumentar pagamentos e constituir padrão de valor, as quais decorrem de sua definição jurídica. Funções essas que a moeda está apta a cumprir por ser dotada de dois principais atributos: curso legal e curso forçado. O primeiro, induz que ela não pode ser recusada como meio de pagamento; o segundo, denota que ela é inconvertível, não se podendo exigir do poder emissor sua conversão em outro valor (BRASIL, 2010).

Sem o intuito de um aprofundamento demasiado no tema, trouxe-se o acima para introduzir o seguinte trecho do acórdão do relator Eros Grau:

A suposição de que o curso legal respeite apenas ao dinheiro fisicamente considerado, sem afetar a função, da moeda, de padrão de valor, não é correta. A validade do negócio jurídico depende da adoção da moeda que definirá o montante a pagar. Tanto é assim que se tomarmos, por exemplo, o decreto-lei n. 857, de 11 de setembro de 1.969, que disciplina o curso legal da moeda nacional, verificaremos que seu artigo 2º dispõe sobre as hipóteses em que, excepcionalmente, se admite a cláusula de pagamento em moeda estrangeira. (BRASIL, 2010).

O ministro continua dizendo:

Esse artigo 2º não derogou a exclusividade de circulação da moeda brasileira e seu caráter de instrumentação de pagamentos no país. O que define o preceito veiculado por este artigo é unicamente a possibilidade de, nos casos que discrimina, ser adotada cláusula de apuração do quantum a pagar segundo a paridade da moeda brasileira com moeda estrangeira. (BRASIL, 2010).

A fundamentação do ministro reforça que a moeda nacional, como detentora de curso legal, terá sempre exclusividade de circulação no território pátrio. Entretanto, tal fato não impede que, em situações excepcionais permitidas pela lei, estipule-se o pagamento em moeda estrangeira, utilizando-se a paridade dessa, em relação à brasileira, para o cálculo da quantia a ser paga. Importante ressaltar que o Decreto-lei 857/69 declara como nulos de pleno direito quaisquer contratos, títulos ou documentos que estipulem pagamento em moeda estrangeira, ressalvadas as exceções específicas trazidas pelo decreto, as quais tangem, em suma, às transações internacionais (BRASIL, 1969). O Código Civil, Lei 10.406/2002, traz dispositivo bastante similar ao do decreto.

Art. 318. São nulas as convenções de pagamento em ouro ou em moeda estrangeira, bem como para compensar a diferença entre o valor desta e o da moeda nacional, excetuados os casos previstos na legislação especial. (BRASIL, 2002).

Observa-se que a regra trazida pelo artigo 318 do Código Civil também não é absoluta, uma vez que abre exceções a casos previstos na legislação especial. Ou seja, o ordenamento jurídico brasileiro confere à moeda nacional supremacia frente à moeda estrangeira, mas também se preocupa em estabelecer que tal preceito comporta exceções.

Do exposto até o momento, entende-se que, quando a legislação brasileira utiliza o vocábulo “moeda”, está se referindo à moeda nacional (o Real), a qual apenas a União possui competência para emitir, intermediada pelo Banco Central. Por outro lado, quando ela quer se referir a outra moeda, que não a nacional, utiliza-se do termo “moeda estrangeira”. Podendo-se concluir, então, que qualquer moeda que seja emitida no Brasil, que não seja a nacional, e que não seja emitida pelo Banco Central, estaria na ilegalidade. Contudo, não é o que acontece com as moedas sociais.

3.3.1.1 Moeda social

As moedas sociais, também chamadas de moedas locais ou comunitárias, foram idealizadas para circularem localmente, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico de um bairro ou de uma vizinhança (FREIRE, 2011, p.328). São utilizadas como meio de pagamento e representadas de diversas formas, como notas impressas em papel, cartões de pagamento ou até mesmo em formato eletrônico online (FREIRE, 2011, p. 332). Elas são emitidas por bancos comunitários, os quais estima-se haver 103 no país atualmente, conforme dados da Rede Brasileira de Bancos Comunitários (INSTITUTO BANCO PALMAS, [2018?]).

Tal assunto, como se pode imaginar, é objeto de diversos questionamentos. Em 2011, o Ministério Público do Ceará questionou a atuação do Banco Palmas, o primeiro banco comunitário do Brasil, no que tange a colocação em circulação de moeda diversa do Real, bem como quanto a existência ou não de autorização para tal iniciativa. O Banco Central respondeu à Procuradoria da República do Estado do Ceará através da Nota-Júridica PGBC-5927/2011, na qual concluiu o seguinte:

[...] a atividade questionada se divorcia da prática de ato próprio de instituição financeira, na medida em que não encerra a exploração profissional do dinheiro, não há captação de recursos junto ao público nem intermediação financeira, tampouco se presta à obtenção de lucro. Com efeito, o empreendimento não necessita de

autorização do Banco Central do Brasil [...] (BANCO CENTRAL DO BRASIL 2011, p. 6).

Ou seja, o Banco Central entendeu que, devido aos bancos comunitários não possuírem finalidade lucrativa, eles não precisam de autorização do órgão para funcionamento. As moedas sociais não se tratariam de dinheiro, mas de uma “ferramenta das finanças solidárias” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

Importante ressaltar que o parecer do Banco Central foi emitido abordando-se exclusivamente os aspectos penais da questão, diante do que se concluiu que a emissão da referida moeda social constitui indiferente penal. Por outro lado, a nota deixa clara a ciência do órgão e sua permissividade em relação à questão.

O fato de as moedas sociais serem transacionadas também em meio eletrônico traz à tona uma similaridade com os criptoativos (mais especificamente com as criptomoedas) em estudo no presente trabalho. O formato eletrônico da Palmas, a moeda emitida pelo Banco Palmas, chama-se Palmas e-dinheiro. Segundo o Instituto Edinheiro Brasil, a Palmas e-dinheiro é uma moeda eletrônica (INSTITUTO BANCO PALMAS, [2014?]). O instituto utiliza tal definição a partir de entendimento do artigo 6º, inciso VI da Lei nº 12.865 de 2013, a qual dispõe sobre arranjos de pagamentos, além de outras disposições, e define moeda eletrônica como sendo “recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento”. Diante disso, será que se pode classificar as criptomoedas também como moedas eletrônicas? A resposta a tal questionamento exige o entendimento de mais alguns conceitos.

3.3.1.2 Moeda eletrônica e moeda virtual

Apesar de a Lei nº 12.865/2013 não deixar claro, a moeda eletrônica a que a lei se refere tange apenas a uma representação digital da moeda nacional. Tal entendimento foi trazido pelo Banco Central do Brasil no Comunicado nº 31.379, em 16 de novembro de 2017, ao distinguir os conceitos de moeda eletrônica e virtual.

A denominada moeda virtual não se confunde com a definição de moeda eletrônica de que trata a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, e sua regulamentação por meio de atos normativos editados pelo Banco Central do Brasil, conforme diretrizes do Conselho Monetário Nacional. Nos termos da definição constante nesse arcabouço regulatório **consideram-se moeda eletrônica “os recursos em reais armazenados**

em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento". Moeda eletrônica, portanto, é um modo de expressão de créditos denominados em reais. Por sua vez, as chamadas moedas virtuais não são referenciadas em reais ou em outras moedas estabelecidas por governos soberanos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017, p.1, grifou-se).

Assim, no entendimento do Banco Central Brasileiro, a moeda eletrônica é apenas um formato de representação da moeda emitida pelo próprio órgão nacional. Por outro lado, uma moeda virtual é aquela que não foi emitida por uma autoridade monetária, como disposto na seção de Perguntas Frequentes da página do próprio Banco Central do Brasil:

As chamadas “moedas virtuais” ou “moedas criptográficas” são representações digitais de valor que não são emitidas por Banco Central ou outra autoridade monetária. O seu valor decorre da confiança depositada nas suas regras de funcionamento e na cadeia de participantes. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

Tal definição vai ao encontro do que aduz o Banco Central Europeu sobre o tema. Em um parecer sobre as moedas virtuais, o órgão europeu as definiu como representações digitais de valor que nem foram emitidas por um banco central ou autoridade pública, nem são necessariamente atreladas a uma moeda convencional, mas são utilizadas por pessoas (físicas e jurídicas) como meio de pagamento e podem ser transferidas, armazenadas ou trocadas eletronicamente (EUROPEAN BANKING AUTHORITY, 2014, p. 11).

Diante disso, é coerente se inferir que as moedas sociais disponíveis no formato eletrônico não se tratam, no atual cenário legislativo brasileiro, de moedas eletrônicas, mas sim de moedas virtuais, bem como se enquadrariam em tal classificação as criptomoedas (não parece razoável expandir-se, no momento, essa classificação para todo o grupo dos criptoativos).

Assim, primeiramente, conclui-se que as moedas virtuais, tomando-se por base o conceito apresentado nesta seção, não estão contempladas no ordenamento jurídico pátrio. Ainda que se pudesse caracterizar de maneira inequívoca todos os criptoativos como moedas virtuais, tal situação representaria uma lacuna jurídica, ensejando-se uma regulação. Um segundo ponto é que essa regulação como moeda (virtual) talvez não seja a mais adequada para englobar todo o espectro de criptoativos, uma vez que nem todos os *tokens* tem por funcionalidade a “representação digital de valor”, conforme discutido na subseção 2.2.2.

3.3.2 Regulação como Valor mobiliário

Compete à Comissão de Valores Mobiliários expedir normas para regular o mercado de valores mobiliários, conforme o artigo 2º, §3º, da Lei nº 6.385/76 (BRASIL, 1976). Tal lei veio para criar a própria CVM e dispor sobre os valores mobiliários, dos quais traz um rol em seu artigo 2º:

Art. 2º São valores mobiliários sujeitos ao regime desta Lei:

I - as ações, debêntures e bônus de subscrição;

II - os cupons, direitos, recibos de subscrição e certificados de desdobramento relativos aos valores mobiliários referidos no inciso II;

III - os certificados de depósito de valores mobiliários;

IV - as cédulas de debêntures;

V - as cotas de fundos de investimento em valores mobiliários ou de clubes de investimento em quaisquer ativos;

VI - as notas comerciais;

VII - os contratos futuros, de opções e outros derivativos, cujos ativos subjacentes sejam valores mobiliários;

VIII - outros contratos derivativos, independentemente dos ativos subjacentes; e

IX - quando ofertados publicamente, quaisquer outros títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros. (BRASIL, 1976)

Ao passo que os incisos I a VIII fazem menção a ativos específicos, o IX é mais genérico. Esse inciso traz o conceito de valores mobiliários que fora inicialmente proposto na Medida Provisória 1637 e posteriormente incorporado à Lei nº 6.385/76 por meio da Lei nº 10.303/2001. Com base no disposto, pode-se resumir a definição de valor mobiliário como: um título ou contrato ofertado publicamente e que gera direito de participação ou remuneração.

Comparando-se tal conceito com os criptoativos, prontamente se conclui que não é possível caracterizá-los, generalizadamente, como valores mobiliários. Ao menos os *tokens* de pagamento não se enquadrariam em tal definição, uma vez que são destinados a serem utilizados como meio de pagamento, não representando nenhum ativo ou direito, já que possuem valor (especulativo) por si só.

No que tange aos *tokens* de ativo e de utilidade, mostra-se pertinente trazer aqui o parecer da Superintendência de Registro de Valores Mobiliários (SRE) da Comissão de Valores Mobiliário. Em análise da oferta inicial de moedas da “*Nobium Coin*”, moeda base da intitulada Bolsa de Moedas Digitais, o órgão da autarquia federal entendeu que a referida moeda não se trata de um valor mobiliário, sendo afastada, portanto, a competência da CVM para autorizar sua emissão. Foi solicitada a manifestação da Procuradoria Federal Especializada da CVM, que corroborou o entendimento da SRE, “no sentido de que o *Niobium* constitui um *utility token*

e, portanto, não possui a natureza jurídica de valor mobiliário na feição de Contrato de Investimento Coletivo" e "sua oferta pública não atrai a competência da CVM" (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2017, p. 1).

Do exposto, não se enquadrando no conceito de *token* de pagamento nem de *token* de utilidade, conforme classificação utilizada no presente estudo, depreende-se que os valores mobiliários seriam, então, *tokens* de ativo. Assim, constata-se a impossibilidade de se regular como valores mobiliários todo o grupo de criptoativos, uma vez que tal denominação só abrangeria subgrupo desses.

3.3.3 Regulação como Ativo financeiro

Ao analisar-se a regulação sobre esse novo prisma, é importante, novamente, começar-se pelo conceito do objeto alvo. Ao contrário dos “valores mobiliários”, não há uma definição expressa na legislação pátria para o termo “ativo financeiro”. O próprio Banco Central brasileiro já reconheceu a necessidade de que “se façam os devidos aprimoramentos no arcabouço normativo que está em vigor”, buscando-se uma maior aproximação dos conceitos trazidos pelas normas internacionais, conforme Diagnóstico da Convergência às Normas Internacionais (BANCO CENTRAL DO BRASIL, p.6 ,2006).

O referido documento utiliza como base o pronunciamento *IAS 32 – Financial Instrumens: Presentation*, que estabelece princípios para a apresentação de instrumentos financeiros. Conforme disposto no parecer do Banco Central do Brasil, o documento estrangeiro traz a seguinte definição de ativo financeiro:

Ativo financeiro: instrumento que se apresenta na forma de caixa ou equivalente, instrumento de capital de outra entidade, direito contratual de receber caixa ou equivalente, direito de receber outro ativo financeiro ou trocar um instrumento financeiro com outra entidade em condições potencialmente favoráveis. É também ativo financeiro aquele instrumento que se apresenta em forma de direito contratual de receber instrumentos de capital da própria entidade. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006, p. 2).

Cita-se também definição do ministro do Tribunal de Contas da União, Walton Alencar Rodrigues, em seu voto como relator da Representação RP 02667520137, durante recente sessão do plenário do tribunal:

Todo elemento social cuja existência se revista da capacidade de figurar como denominador comum nas trocas humanas, caracterizados por divisibilidade e aceitação geral, como é o caso das moedas, notas promissórias e títulos públicos, está abarcado pelo conceito de ativo financeiro. (BRASIL, 2019, p. 143)

Em comum nas duas definições está a amplitude do conceito. O ativo financeiro abrangeria desde elementos de caixa expressos em moeda, passando por títulos públicos e alcançando também direitos contratuais diversos. Não é de se espantar que tal abordagem (a de considerar os criptoativos como ativos financeiros) seja a indicada pela Receita Federal. O objetivo do órgão é que os contribuintes sejam tributados da forma mais ampla possível, garantindo-se que nenhuma operação com criptoativos escape à tributação e, conseqüentemente, seja maximizada a arrecadação.

Nota-se que, dada a amplitude do conceito de ativo financeiro, ele acaba por abarcar também outros ativos, como os valores mobiliários e a própria moeda. De tal modo, parece ser viável sua utilização para caracterizar todos os *tokens* de criptoativos.

Contudo, a Comissão de Valores Mobiliários discorda dessa abordagem. No Ofício Circular nº 1/2018/CVM/SIN, enviado a diretores responsáveis pela gestão de fundos de investimento, após diversas consultas feitas à comissão por participantes de mercado, a autarquia se manifestou contrariamente a classificação das criptomoedas como ativos financeiros.

Como sabido, tanto no Brasil quanto em outras jurisdições ainda tem se discutido a natureza jurídica e econômica dessas modalidades de investimento, sem que se tenha, em especial no mercado e regulação domésticos, se chegado a uma conclusão sobre tal conceituação. Assim e baseado em dita indefinição, a interpretação desta área técnica é a de 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 [...]. (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2018, p.1).

Destaca-se que o termo “criptomoedas” utilizado pela CVM faz menção a todo o grupo de criptoativos e não apenas às criptomoedas em sentido estrito, conforme nomenclatura adotada no presente trabalho. Importante comentar também que, no artigo, 2º, V, da Instrução CVM nº 555/14, referenciado no final do trecho apresentado, a CVM traz uma lista do que considera ativo financeiro.

Art. 2º Para os efeitos desta Instrução, entende-se por:

[...]

V – ativos financeiros:

- a) títulos da dívida pública;
- b) contratos derivativos;
- c) desde que a emissão ou negociação tenha sido objeto de registro ou de autorização pela CVM, ações, debêntures, bônus de subscrição, cupons, direitos, recibos de subscrição e certificados de desdobramentos, certificados de depósito de valores mobiliários, cédulas de debêntures, cotas de fundos de investimento, notas promissórias, e quaisquer outros valores mobiliários, que não os referidos na alínea “d”;
- d) títulos ou contratos de investimento coletivo, registrados na CVM e ofertados publicamente, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração,

inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros;

e) certificados ou recibos de depósitos emitidos no exterior com lastro em valores mobiliários de emissão de companhia aberta brasileira;

f) o ouro, ativo financeiro, desde que negociado em padrão internacionalmente aceito;

g) quaisquer títulos, contratos e modalidades operacionais de obrigação ou coobrigação de instituição financeira; e

h) warrants, contratos mercantis de compra e venda de produtos, mercadorias ou serviços para entrega ou prestação futura, títulos ou certificados representativos desses contratos e quaisquer outros créditos, títulos, contratos e modalidades operacionais desde que expressamente previstos no regulamento. (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2014, p. 3-4).

De modo similar ao que a Lei nº 6.385/76 fez com os valores mobiliários, dada a dificuldade em se estabelecer uma definição precisa para determinados termos, o que a Instrução CVM nº 555/14 faz é elencar os elementos que a comissão considera como sendo ativos financeiros. Tal abordagem reduz erros interpretativos, porém acaba ensejando lacunas quando há inovação nos bens jurídicos existentes. Desse modo, o Ofício Circular nº 1/2018/CVM/SIN serviu para esclarecer que, para a autarquia federal, as criptomoedas (ou criptoativos) não podem ser tratadas como se fossem um dos ativos financeiros elencados no artigo, 2º, V, da Instrução CVM nº 555/14.

Assim, conclui-se que, apesar de a definição de “ativo financeiro”, aparentemente, englobar os “criptoativos”, diante da falta de especificidade jurídica de ambos os conceitos não é possível que se faça essa afirmação com grande certeza. O fato de a CVM ser contrária à referida classificação apenas reforça tal imprecisão. A regulação dos criptoativos como ativos financeiros passaria, primeiro, por uma definição clara do termo “ativo financeiro” pela legislação pátria.

3.3.4 Regulação como Bem (propriedade)

Uma quarta abordagem seria a regulação dos criptoativos como bens.

Sabe-se que o conceito de bem é amplo. O Código Civil traz um “livro” inteiro só sobre o tema: “Livro II: Dos Bens” (BRASIL, 2002). O tratamento pátrio ao termo é genérico a ponto de que tanto as moedas, como os valores mobiliários ou os ativos financeiros podem ser chamados, de certa forma, de bens.

Também é certo que pode classificar os criptoativos como bens intangíveis (por não serem dotados de materialidade física) e fungíveis (dada sua intercambialidade). Contudo, o

aprofundamento em tal caminho taxionômico não trará grandes conclusões. O que se deseja aqui é trazer a ideia de bem como uma propriedade; de modo similar a como se exerce o domínio sobre uma casa ou um automóvel, por exemplo.

Mais especificamente, os criptoativos seriam bens da espécie *commodity*. Essa foi a conclusão a que chegou Silva (2017, p.55), em sua Dissertação de Mestrado a respeito da regulação de criptomoedas: “o conceito de commodity abrange a integralidade das características da Criptomoeda, perfeitamente encaixando-lhe no ordenamento jurídico brasileiro quando a Criptomoeda é utilizada como pagamento por bens ou serviços.”. Apesar de, no trecho citado, o autor fazer menção à funcionalidade específica de meio de pagamento, a denominação “criptomoeda” é utilizada ao longo de todo seu trabalho como sinônimo do termo “criptoativo” utilizado neste documento. Sua conclusão vai além:

Neste caso, podemos concluir que os negócios jurídicos nos quais bens ou serviços são trocados por Criptomoedas não caracterizam contrato de compra e venda nos termos do artigo 481 e seguintes do código Civil, que especificamente indicam a troca de bens ou serviços por dinheiro, mas sim um contrato de troca ou permuta, o que gera uma série de alterações nos vínculos obrigacionais presentes em tal negociação. (SILVA, 2017, p. 55).

Para melhor analisar tal comentário faz-se necessário trazer a literalidade do artigo 481 do Código Civil: “Art. 481 Pelo contrato de compra e venda, um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa e outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro.” (BRASIL, 2002).

Ora, uma vez que os criptoativos não são dinheiro (ou moeda, como já se concluiu), a aquisição de algo através do “pagamento” com um criptoativo não passaria de uma permuta, uma troca de bens, e nunca uma compra e venda. Tal conclusão é lógica, pode ser inferida da interpretação da lei, mas desconsidera as peculiaridades dos criptoativos, principalmente no que toca a sua funcionalidade de meio de pagamento. Entende-se que o ordenamento jurídico brasileiro não está preparado para incorporar, prontamente, todas as funcionalidades dos criptoativos sem que algumas concepções sejam ampliadas ou certos elementos alterados.

Voltando-se ao conceito de *commodities*, Weersma (2006, p. 29) as define como sendo “produtos homogêneos e não-diferenciados nos quais o produtor tem, como regra geral, limitado poder de fixação de preços.”. As *commodities*, no ramo das transações internacionais, normalmente estão ligadas a mercadorias de pouco valor agregado e, por tal característica, têm seu preço usualmente determinado pela especulação do mercado. É por esse viés que muitos

enxergam similaridades entre os criptoativos e as *commodities*, como destaca o economista Franco (2018) ao falar do bitcoin:

O bitcoin e as outras criptomoedas devem ser entendidas como uma espécie de commodity, que envolve muita especulação, muita transação de uma conta para outra. Ele vai concorrer com as moedas das companhias de milhagens, com as moedas do Facebook, com as moedas do Alibaba. São ativos da era digital que vão ser trocados entre si. Mas moeda, moeda mesmo, é aquela na qual as pessoas desenvolveram confiança ao longo do tempo. São as moedas nacionais de economias sólidas.

Tal posicionamento já foi, inclusive, emitido por algumas jurisdições. Em 2015, a *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC) – órgão americano fiscalizador de mercados futuros de *commodities*, em julgamento envolvendo a corretora *Coinflip Inc.*, decidiu que as criptomoedas devem ser consideradas commodities (2015, p.3).

O fato é que se mostra necessário um alargamento do conceito de *commodity* para que os criptoativos possam ser assim definidos. Talvez seja possível chamá-los de uma espécie de “*commodity* digital”. Por outro lado, a compreensão dos criptoativos como bens, ou propriedade, parece fazer sentido em determinadas situações, como quando tal ativo é comprado pensando-se simplesmente na sua expectativa de aumento de valor (especulação). De todo modo, tal abordagem tende a desconsiderar a funcionalidade de meio de pagamento das criptomoedas, não aparentando ser a mais adequada.

4 REGULAÇÃO NACIONAL E ESTRANGEIRA DE CRIPTOATIVOS

Entendendo-se ser um assunto de pouco domínio do público em geral, buscou-se, até o momento, introduzir o leitor na temática dos criptoativos, principalmente no que tange a uma abordagem regulatória. Partindo-se desse entendimento basilar, o que se pretende, neste capítulo, é apresentar como o Brasil tem abordado a matéria. Será feita uma análise das propostas legislativas em trâmite sob o viés dos aspectos trazidos à discussão no presente trabalho. Por fim, será apresentado um breve panorama regulatório de outras nações que se destacam pelo modo como tratam os criptoativos, seja incentivando, seja dificultando o acesso do público a eles.

4.1 REGULAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, o primeiro projeto de lei a tratar do assunto foi o Projeto de Lei n° 2.303, proposto em meados de 2015. De autoria do Deputado Aureo Ribeiro, o projeto busca subordinar as moedas virtuais (termo utilizado no projeto) à supervisão do Banco Central (BRASIL, 2015). Em 2019, o mesmo deputado propôs um novo projeto, o PL n° 2.060, dispondo sobre “o regime jurídico de Criptoativos” (BRASIL, 2019). Também em 2019, o Senador da República Flávio Arns, propôs o PL n° 3.825, com o objetivo de regulamentar o mercado de criptoativos no país (BRASIL, 2019). Na sequência, tais projetos serão abordados individualmente.

4.1.1 Projeto de Lei 2.303/2015

O Projeto de Lei n° 2.303, conforme prescreve o próprio documento legislativo, “dispõe sobre a inclusão das moedas virtuais e programas de milhagem aéreas na definição de ‘arranjos de pagamento’ sob a supervisão do Banco Central” (BRASIL, 2015). A leitura apenas desse parágrafo explicativo já chama a atenção para alguns pontos que merecem comentários.

Primeiramente, a utilização do termo “moedas virtuais”. Como comentado no capítulo 3, “moeda virtual” é um termo normalmente utilizado como sinônimo de “criptomoeda”, que, por sua vez, é um *token* de pagamento, pertencendo a um subgrupo da espécie “criptoativo”. Diante disso, pode-se pensar que a escolha do legislador por tal termo se deu diante de dois cenários: 1) tinha como objetivo regular apenas os tokens de pagamento; ou 2) tinha por objetivo regular todos os criptoativos (*tokens* de pagamento, *tokens* de ativo e *tokens* de utilidade), mas por uma atecnia acabou por não escolher o termo adequado.

A hipótese 2) parece a mais provável. Do contrário, estar-se-ia abordando apenas parcela da lacuna jurídica existente, o que manteria a insegurança jurídica pairando sobre o tema. Certamente essa não seria a intenção do legislador.

Um segundo ponto que chama a atenção no parágrafo explicativo é a menção aos programas de milhagem aérea. Almejando regular conjuntamente as moedas virtuais e as “milhas aéreas”, o legislador acaba por, de certa forma, equiparar tais elementos, aparentemente, tão distintos.

A explicação para os dois pontos acima levantados é mais direta do que se possa imaginar: o relatório especial do Banco Central Europeu (BCE) “*Virtual Currency Schemes*”, publicado em outubro de 2012, e atualizado posteriormente em 2015. Tal documento foi utilizado como base para a confecção do PL 2.303/2015, conforme indica a seção de justificação do projeto. Apesar de citar a atualização de 2015, o projeto de lei se baseia principalmente nas conclusões da versão inicial do relatório europeu. Nele, o termo utilizado ao longo de todo o documento é “moeda virtual” (*virtual currency*), bem como são citados como exemplo de tais moedas os programas de milhagem das companhias aéreas (EUROPEAN CENTRAL BANK, 2012).

É verdade que, tomando-se por base o conceito de moedas virtuais adotado no presente trabalho – representações digitais de valor que não são emitidas por Banco Central ou outra autoridade monetária –, as milhas aéreas poderiam ser enquadradas em tal definição. E disso surgem duas críticas: I) o termo “moeda virtual” não seria o mais adequado para se fazer referência a uma criptomoeda, por ser uma expressão demasiadamente abrangente; II) os programas de milhagem aérea são essencialmente diferentes das criptomoedas (não funcionam a partir de uma rede descentralizada, não utilizam criptografia como base, não são passíveis de serem transacionados diretamente entre os usuários, para ficarmos em uma análise sucinta), de modo que não devem ser equiparados às criptomoedas (e muito menos aos criptoativos) para fins regulatórios.

Analisando-se o projeto de lei em si, observa-se que é bastante sucinto, com apenas quatro artigos, sendo que o último apenas trata da sua data de entrada em vigor. Os três primeiros artigos fazem referência, individualmente, a três distintas leis.

O artigo 1º do projeto modifica o inciso I do artigo 9º da Lei 12.865/ 2013. A referida lei, entre outras especificações, dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Seu artigo 9º é o seguinte:

Art. 9º Compete ao Banco Central do Brasil, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional:
I - disciplinar os arranjos de pagamento; (BRASIL, 2013).

O projeto propõe a seguinte redação para o inciso mencionado: “I - disciplinar os arranjos de pagamento; incluindo aqueles baseados em moedas virtuais e programas de milhagens aéreas; (BRASIL, 2015)”

Neste momento, é relevante que se apresente a definição de arranjos de pagamento. O Banco Central do Brasil os define como “o conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019). Os arranjos se referem, por exemplo, aos procedimentos a serem utilizados na realização de compras com cartão de crédito e débito, em moeda nacional ou estrangeira. Alguns tipos de arranjos de pagamento não estão sujeitos à regulação do BCB, como os cartões *private label* - emitidos por grandes varejistas e que só podem ser usados no estabelecimento que o emitiu ou em redes conveniadas – ou cartões pré-pagos de vale-alimentação e de transporte.

Em suma, o importante a se notar aqui é o objetivo do artigo 1º: que as moedas virtuais e os programas de milhagem sejam regulados e disciplinados pelo Banco Central do Brasil.

O segundo artigo do PL 2.303/2015 altera a Lei nº 9.613/1998, que trata dos crimes de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, além de ter criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF. Propõe-se a inclusão do seguinte parágrafo ao artigo 11 da lei:

Art. 11.....
§ 4º As operações mencionadas no inciso I incluem aquelas que envolvem moedas virtuais e programas de milhagens aéreas (BRASIL, 2015).

Para melhor entendimento, colam-se os artigos 9º e 11 da referida lei:

Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:

I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;

II - a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;

III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.

[...]

Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;

II - **deverão comunicar ao Coaf**, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, **a proposta ou realização:**

a) de todas as transações referidas no inciso II do art. 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e

b) **das operações referidas no inciso I;** (BRASIL, 1998, grifou-se).

Destacou-se o trecho acima para indicar o que se entende ser mais relevante na alteração proposta: que as operações envolvendo moedas virtuais e programas de milhagem aérea devem ser comunicadas ao Coaf. Aqui, o legislador, entendendo que tais ativos costumeiramente estão relacionados com atividades ilícitas, coloca suas transações também sob a supervisão do referido conselho, conhecido por ser um órgão de inteligência financeira, responsável por identificar atividades ilícitas e as comunicar às autoridades competentes (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, [2019?]). Ressalta-se que o Coaf foi transformado na Unidade de Inteligência Financeira (UIF) por meio da Medida Provisória 893/2019, deixando de ser ligado ao Ministério da Economia e passando a ser vinculado administrativamente ao Banco Central. As competências legais foram mantidas.

O artigo 3º do projeto é direto, aplica “às operações conduzidas no mercado virtual de moedas, no que couber, as disposições da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, e suas alterações” (BRASIL, 2015). Ou seja, dispõe que se aplica o Código de Defesa do Consumidor às transações no mercado de moedas virtuais. Pode-se entender que, ao utilizar o termo “mercado”, o legislador está se referindo às operações em que há a presença de uma instituição intermediadora. Destaca-se também que esse artigo não faz menção aos programas de milhagem aérea.

De modo geral, pode-se arguir que o legislador foi “bem-intencionado” ao elaborar o PL 2.303/2015. Definiu uma entidade responsável (Banco Central) por estabelecer regras a serem observadas nas transações envolvendo moedas virtuais; estabeleceu um órgão fiscalizador (antigo Coaf) dessas operações; e demonstrou sua preocupação com a proteção dos usuários ao determinar expressamente que aplica-se, no que couber, o Código de Defesa do Consumidor às transações realizadas no mercado virtual de moedas.

Entretanto, algumas falhas podem ser apontadas. A utilização da expressão “moedas virtuais” talvez seja a maior delas. Primeiramente, por não as definir expressamente, o que se mostra essencial diante da novidade do assunto. Em segundo lugar, como já comentado, tal termo não é o adequado para referenciar todos os tipos de *tokens*, sendo a menção “criptoativos” a mais adequada. De modo que, caso o projeto fosse aprovado assim como está, restaria a dúvida quanto à aplicação ou não de suas disposições a todos os criptoativos, incluindo os que não se destinam a serem meios de pagamento. Ao mesmo tempo, o Banco Central certamente encontraria dificuldades para estabelecer procedimentos aplicáveis a esses ativos que não se enquadram no conceito de arranjo de pagamento.

Há que se comentar também acerca da pouca especificidade do projeto, que implicaria em um subsequente grande esforço regulatório às normas que o colocarão em prática.

4.1.2 Projeto de Lei 2.060/2019

O Projeto Lei 2.060/2019 possui dez artigos e “dispõe sobre o regime jurídico de Criptoativos”, conforme estatui seu parágrafo explicativo (BRASIL, 2019a). Logo de início, já se pode perceber que houve uma evolução no entendimento do legislador (lembrando que o autor foi o mesmo, o Deputado Áureo, que propôs o PL 2.303/2015), ao deixar de lado o termo “moedas virtuais”.

O artigo primeiro do projeto vai além nas explicações:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre Criptoativos, que englobam ativos utilizados como meio de pagamento, reserva de valor, utilidade e valor mobiliário, e sobre o aumento de pena para o crime de “pirâmide financeira”, bem como para crimes relacionados ao uso fraudulento de Criptoativos. (BRASIL, 2019a).

Observa-se que são citadas quatro utilidades para criptoativos: a) meio de pagamento; b) reserva de valor; c) valor mobiliário; e d) utilidade. Nota-se presente também a preocupação com os ilícitos relacionados ao uso dos criptoativos.

Ao contrário do primeiro projeto (PL 2.303/2015), o PL 2.060/2019 teve o cuidado de conceituar os criptoativos, e o fez separando-os em três grupos.

Art. 2º Para a finalidade desta lei e daquelas por ela modificadas, entende-se por criptoativos:

I – **Unidades de valor** criptografadas mediante a combinação de chaves públicas e privadas de assinatura por meio digital, geradas por um sistema público ou privado e descentralizado de registro, digitalmente transferíveis e que não sejam ou representem moeda de curso legal no Brasil ou em qualquer outro país;

II – **Unidades virtuais representativas de bens, serviços ou direitos**, criptografados mediante a combinação de chaves públicas e privadas de assinatura por meio digital, registrados em sistema público ou privado e descentralizado de registro, digitalmente transferíveis, que não seja ou representem moeda de curso legal no Brasil ou em qualquer outro país;

III – Tokens Virtuais que conferem ao seu titular acesso ao sistema de registro que originou o respectivo **token de utilidade** no âmbito de uma determinada plataforma, projeto ou serviço para a criação de novos registros em referido sistema e que não se enquadram no conceito de valor mobiliário disposto no art. 2º da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976;

Parágrafo único. Considera-se intermediador de Criptoativos a pessoa jurídica prestadora de serviços de intermediação, negociação, pós- negociação e custódia de Criptoativos. (BRASIL, 2019a, grifou-se).

Percebe-se que as utilidades a) e b) foram agrupadas no inciso I, enquanto c) e d) estão representadas nos incisos II e III, respectivamente. Observa-se também que a divisão feita pelo legislador vai ao encontro da classificação adotada no presente trabalho e comentada no capítulo 2. Os *tokens* de pagamento se enquadram na definição do inciso I; os *tokens* de ativo equivalem ao inciso II; e os *tokens* de utilidade estão representados no inciso III, inclusive com idêntica nomenclatura. Comenta-se que o termo “unidade de valor” pode se mostrar um pouco impreciso, abrindo margem a interpretações. Entende-se que alguma menção a “pagamento” nesse inciso o tornaria mais claro. Por fim, o parágrafo único desse artigo mostra, ainda, a preocupação que se teve em definir também as instituições que intermedeiam a negociação e a custódia dos referidos ativos.

O terceiro e o quarto artigo do projeto tratam das operações com criptoativos. Neles, se reconhece a circulação e a emissão de criptoativos, que poderá ser realizada inclusive por pessoas jurídicas de direito público ou privado estabelecidas no Brasil. Destaca-se que o projeto não restringe a emissão dos criptoativos a entidades brasileiras, mas declaradamente estipula tal possibilidade. Ou seja, o PL busca conferir expresse status legal aos investimentos em criptoativos.

Merece ainda destaque o trecho que indica ser “livre a emissão de criptoativos de utilidade [...] que não estejam sujeitos à regulação específica” (BRASIL, 2019a). Tal permissividade se mostra em consonância com a opinião emitida pela Comissão de Valores Mobiliários no caso da Niobium Coin, discutido na subseção 3.3.2. Por considerar a Niobium um *token* de utilidade, e, portanto, não ser valor mobiliário, a CVM se absteve de fiscalizá-la. O entendimento que se tem é que os *tokens* de utilidade não seriam ativos financeiros (já que possuem valor apenas dentro da plataforma que os emitiu) e, por isso, poderiam ser livremente emitidos.

Os artigos seguintes do PL trazem modificações a outras normas.

Os artigos 5º e 8º modificam a Lei 6.385/1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários. O artigo 5º exclui os criptoativos do escopo da referida lei. Ou seja, os criptoativos, ainda que sejam representativos de valores mobiliários, estão excluídos do regime da Lei 6.385/1976. Já o artigo 8º acrescenta o seguinte artigo à Lei 6.385/1976:

Art. 28-A. A Comissão de Valores Mobiliários pode dispensar o registro de atividades regulamentadas nos termos da Lei, com a finalidade de instituir ambiente de testes de novas tecnologias e inovações em produtos e serviços no mercado de valores mobiliários.

Parágrafo único. A Comissão de Valores Mobiliários pode dispensar o registro previsto no caput deste artigo dentro de limites e restrições preestabelecidos, observando:

I – os riscos e benefícios de cada autorização; e

II – o estímulo a iniciativas inovadoras ou de médio ou pequeno porte que visem conferir maior eficiência, segurança e ampliação do acesso ao mercado de valores mobiliários. (BRASIL, 2019a, grifou-se).

Nesse ponto o projeto busca estimular iniciativas inovadoras, de médio e pequeno porte (as famosas *startups*) no âmbito do mercado de valores mobiliários, possibilitando que a CVM flexibilize o registro de tais atividades. Não há a menção expressa ao termo “criptoativos”, mas se pode entender que, no contexto do PL 2060/2019, que trata do regime jurídico dos criptoativos, essas “novas tecnologias” a que o artigo se refere, certamente, incluem tais ativos digitais. Desse modo, parece haver uma contradição entre os artigos 5º e 8º: como é possível que os criptoativos sejam excluídos do regime da Lei 6.385/1976 (que trata do mercado de valores mobiliários), ao mesmo tempo em que se estimula que a CVM crie um ambiente fiscalizatório mais ameno para empresas de tecnologia no escopo do mercado de valores mobiliários? Se os criptoativos não estão sujeitos aos regramentos do mercado de valores mobiliários, onde se inserem, nesse contexto, a CVM (reguladora e fiscalizadora desse mercado) e tais empresas de tecnologia? Uma possível explicação provém justamente das características peculiares desses ativos, como explica Bezerra (2019):

[...] é possível concluir que os criptoativos que representam as cotas sociais não seriam regulados pela Lei de Valores Mobiliários, mas as ações que são representadas pelos criptoativos ainda seriam reguladas pela Lei 6.385/76. Pode parecer contraditório, mas é uma interpretação possível haja vista que a tecnologia (o criptoativo) não se confunde com o seu conteúdo, ou seja, o que ele representa (as cotas sociais, no caso).

Entende-se, assim, que o projeto almeja manter independentes as normativas referentes aos criptoativos em si e aos ativos que eles possam representar, principalmente no que tange aos valores mobiliários.

Continuando a análise do projeto, em seu artigo 6º é proposta uma modificação ao Código Penal, acrescentando-se o seguinte tipo:

Art. 292-A. Organizar, gerir, ofertar carteiras, intermediar operações de compra e venda de Criptoativos com o objetivo de pirâmide financeira, evasão de divisas, sonegação fiscal, realização de operações fraudulentas ou prática de outros crimes contra o Sistema Financeiro, independentemente da obtenção de benefício econômico:

Pena – detenção, de um a seis meses, ou multa (BRASIL, 2019a).

Os artigos 7º e 9º do PL 2060/2019 alteram a Lei 1.521/1951, que dispõe sobre crimes contra a economia popular. A modificação promove o aumento da pena para o crime de “pirâmide financeira”, passando-se de “detenção de seis meses a dois anos e multa” para a pena de “reclusão de um a cinco anos e multa”.

Art. 2o-A. Constitui crime da mesma natureza obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento de uma coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, mediante especulações ou processos fraudulentos (“bola de neve”, “cadeias”, “pichardismo”, “pirâmides” e quaisquer outros equivalentes”).

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa. (BRASIL, 2019a).

Ante o que foi apresentado, observa-se que o PL 2.060/2019 traz termos mais atualizados e conceitos mais bem definidos em relação ao seu predecessor, o PL 2.303/2015. Nota-se que os programas de milhagem aérea foram retirados do escopo e que a preocupação com os ilícitos continua presente, agora mais focada na definição de tipos penais.

Por outro lado, a competência regulatória e fiscalizatória não fica clara no PL 2.060/2019. A única entidade governamental citada é a Comissão de Valores Mobiliários, mas sem deixar claro seu âmbito regulatório ou fiscalizatório. Também não estão presentes no projeto mais recente as referências ao Código de Defesa do Consumidor ou ao Coaf (atual UIF). A ausência de tais menções pode significar que a intenção do legislador não seja a de substituir o PL 2.303/2015, mas de complementá-lo. Inclusive, em junho de 2019, o Deputado Eduardo Cury apresentou requerimento de apensação do PL 2.060/2019 ao PL 2.303/2015, sob o argumento de tratarem de matérias correlatas e como motivo de economia processual. Parece ser esse o procedimento mais adequado.

4.1.3 Projeto de Lei 3.825/2019

O Projeto de Lei 3.825 de 2019, de autoria do senador Flávio Arns (Rede-PR), disciplina os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação. Ou seja, esse projeto tem como foco estabelecer diretrizes a serem

seguidas pelas instituições que fazem intermediação e custódia de criptoativos, as chamadas *exchanges*.

O projeto, em seu artigo segundo, traz os conceitos de “plataforma eletrônica”, “criptoativo” e “*Exchange* de criptoativos”:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se:

I – plataforma eletrônica: sistema que conecta pessoas físicas ou jurídicas por meio de sítio na rede mundial de computadores ou de aplicativo;

II – 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/ou de tecnologia de registro distribuído, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a bens ou serviços, e que não constitui moeda de curso legal; e

III – *Exchange* de criptoativos: a pessoa jurídica que oferece serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataforma eletrônica, inclusive intermediação, negociação ou custódia. (BRASIL, 2019b)

Nota-se que, ao contrário do PL 2.060/2019, o qual classifica os tipos e utilidades dos criptoativos, o projeto do senador Arns limita-se a conceituar genericamente tais ativos, focando nas empresas intermediárias, denominadas *exchanges*. Tal viés é percebido ao longo de todo o projeto.

No artigo terceiro, estabelece-se que o funcionamento das *exchanges* de criptoativos depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil. No artigo quarto são estabelecidas diretrizes a serem observadas no mercado de criptoativos, como transparência e segurança da informação. Destaca-se o parágrafo único desse artigo que prevê que o Banco Central fomentará a autorregulação desse mercado. Aqui, faz-se pertinente mencionar o conceito de autorregulação trazido por Yazbek (2014, p250-265):

Pelo termo autorregulação, entende-se basicamente a regulação e fiscalização, por parte dos próprios membros da indústria organizados em instituições ou associações privadas, de suas atividades, com vistas à manutenção de elevados padrões éticos. Assim, ao invés de haver uma intervenção direta do Estado, sob a forma de regulação dos negócios dos participantes do mercado, estes se autopoliciam no cumprimento dos deveres legais e dos padrões éticos consensualmente aceitos.

Assim, o que se pretende estimular é que as próprias instituições compõem o mercado de criptoativos, como as *exchanges*, organizem-se em torno de entidades que representem seus interesses e possam, observados determinados limites legais, estabelecer as regras do setor. Tal abordagem regulatória pode se mostrar bastante vantajosa principalmente em mercados complexos e inovadores como o de criptoativos, em que há um grande hiato entre

o conhecimento acerca do tema detido pelos participantes do mercado e pelas organizações governamentais.

O artigo 5º do projeto aborda os procedimentos e documentação relacionados ao processo de autorização das *exchanges* frente ao BCB. No artigo 6º é proibida a utilização da denominação “banco” por tais instituições.

O sétimo artigo traz o seguinte:

Art. 7º A oferta pública de criptoativos que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros, submete-se à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, nos termos da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976. (BRASIL, 2019b).

Ou seja, o projeto define como sendo de competência da CVM a fiscalização de oferta pública de criptoativos (*Initial Coin Offering*) que façam referência a valores mobiliários. Interessante notar que no ICO há a presença de uma figura diferente, uma instituição que está emitindo criptoativos (e que representam valores mobiliários), por isso a necessidade da presença fiscalizatória da CVM. Até o momento, estava-se tratando apenas das *exchanges*, que não passam de instituições financeiras (intermediadoras de compra e venda desses criptoativos), as quais demandam o olhar fiscalizatório do Banco Central do Brasil.

Os artigos 8º, 9º, 10 e 12 tratam da infraestrutura e controles que as *exchanges* devem possuir, destacando-se que os recursos aportados pelos seus clientes constituem patrimônio separado do da própria instituição; e que elas devem disponibilizar diversas informações, inclusive à Receita Federal do Brasil.

O artigo 13 enumera as competências do Banco Central do Brasil quanto ao tema, que vão desde autorizar o funcionamento e intervir nas *exchanges* até disciplinar e exercer vigilância sobre as operações de criptoativos.

O PL 3.825/2019 também sujeita as *exchanges* às sanções aplicáveis na Lei 13.506/2017, que dispõe sobre o processo administrativo sancionador nas esferas de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários (2017). Também inclui as empresas que lidam com criptoativos no rol das pessoas sujeitas ao mecanismo de controle da Lei 9.613/1998, que trata dos crimes de lavagem de dinheiro (BRASIL, 1998).

O projeto altera ainda a Lei 6.385, que trata dos valores mobiliários, excluindo os criptoativos do regime da referida lei, exceto quando forem valores mobiliários. Aqui há uma abordagem diferente da conferida pelo PL 2060/2019. Entende-se que o PL 2060/2019 trata tais criptoativos como *representativos dos valores mobiliários*, por isso dispense tratamento

diferente aos criptoativos (fora do escopo da Lei 6.385) e aos valores mobiliários em si (abrangidos pelo regime da Lei 6.385). Já no PL 3.825/2019, o entendimento é de que tais criptoativos seriam *os próprios valores mobiliários* e, portanto, estariam sujeitos ao regime da Lei 6.385/2019. Ressalta-se que esse é o entendimento do presente autor em relação aos referidos projetos de lei, podendo haver interpretações divergentes.

Ou seja, o PL 3.825/2019 mantém os criptoativos com característica de valores mobiliários sob o escopo da Lei 6.385 (e conseqüentemente a competência supervisionadora da CVM sobre eles), excluindo-se os demais.

O PL 3.825/2019 altera, ainda, a Lei nº 7.492/1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, acrescentando um tipo específico para as *exchanges*:

Art. 4º -A. Gerir fraudulentamente Exchange de criptoativos:

Pena - Reclusão, de 3 (três) a 12 (doze) anos, e multa.

§1º Se a gestão fraudulenta é realizada mediante prática de pirâmide financeira: Pena - Reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e multa.

§2º Se a gestão é temerária: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa. (BRASIL, 2019b)

Desse modo, observa-se que o projeto de lei apresentado pelo Senador Arns é consideravelmente detalhado, principalmente no que tange ao funcionamento das instituições intermediadoras da compra e venda de criptoativos, as denominadas *exchanges*. O projeto é claro ao estabelecer a competência do Banco Central do Brasil para autorizar o funcionamento e fiscalizar tais instituições. Segundo essa proposta, os criptoativos só estariam sujeitos à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários quando se revestem de características de valores mobiliários (o que costuma ocorrer nos ICO's). A preocupação com os ilícitos relacionados aos criptoativos é demonstrada na submissão do setor às medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro previstas na Lei 9.613/1998, bem como na criação de um tipo penal direcionado às *exchanges* de criptoativos, com penas rigorosas, especialmente quando há a prática de pirâmide financeira.

Sem a intenção de ter esgotado a discussão acerca dos projetos de lei nacionais, bem como ressaltando-se o aspecto particular das opiniões do presente autor nas análises apresentadas nesta seção, passemos a uma abordagem estrangeira acerca do tema da regulação dos criptoativos.

4.2 REGULAÇÃO ESTRANGEIRA

A presente seção tem o objetivo de trazer um breve apanhado de algumas medidas que determinadas nações tomaram em relação aos criptoativos. Foram escolhidos países que apareceram recorrentemente durante as pesquisas realizadas no presente trabalho, sendo, notadamente, aqueles que têm destaque pelas medidas inovadoras tomadas ou por seu poder econômico. Ressalta-se, novamente, que a presente exposição consiste em uma análise superficial. Ainda não há um consenso global da abordagem e nem mesmo das nomenclaturas a serem utilizadas quando o assunto é criptoativos. Aliado a isso, cada nação tem um sistema econômico-mobiliário peculiar, com definições particulares para os mesmos elementos. Sem mencionar, ainda, as dificuldades inerentes às traduções dos respectivos pronunciamentos.

4.2.1 Países hostis

Em um primeiro momento, serão apresentados países que emitiram pronunciamentos ou normativas no sentido de restringir a circulação dos criptoativos.

4.2.1.1 China

A China se destaca no grupo dos países que adotam medidas drásticas contra os criptoativos. Já em 2013, o banco central chinês, o Banco Central da China, juntamente com outros organismos governamentais, divulgou uma nota alertando a população dos riscos do bitcoin, bem como proibindo bancos e instituições de pagamento locais de lidarem com a criptomoeda e serviços correlatos, ou aceitá-los como forma de pagamento. (THE PEOPLE'S BANK OF CHINA, 2013).

Em setembro de 2017, o Banco Central Chinês e outros sete órgãos centrais do governo baniram completamente a prática de captação de fundos através da Oferta Inicial de Moedas - ICO's (THE PEOPLE'S BANK OF CHINA, 2017). Na sequência o governo chinês passou pressionar a as *exchanges* de criptoativos (YUJIAN, 2017), acabando por resultar no fechamento de suas subsidiárias no país. (YU, 2018).

Em janeiro de 2018, o foco se voltou para as empresas mineradoras de criptoativos, que começaram a ter que prestar contas das suas atividades, o que também acabou por ocasionar a interrupção do funcionamento de várias delas. (DI, 2018).

Interessantemente, apesar de todo o esforço repressivo contra os criptoativos, o então diretor do Banco do Povo da China, Zhou Xiaochuan, durante entrevista concedida em março de 2018, relatou que a China vem conduzindo estudos a respeito das moedas digitais e considera emitir uma criptomoeda nacional (XIAOCHUAN, 2018).

4.2.1.2 Equador

Em comunicado oficial à população do país, o Banco Central do Equador informou que o bitcoin não é uma moeda de curso legal e não é meio de pagamento autorizado no país (2018). Apesar disso, sinalizou que a compra e venda de criptomoedas pela internet não está proibida. Esclareceu que o bitcoin é uma criptomoeda que não tem respaldo, sendo que seu valor é puramente especulativo. Também deixou claro que as transações realizadas com bitcoin não são controladas, supervisionadas ou reguladas por nenhuma entidade do país, motivo pelo qual representam risco financeiro para aqueles que as realizam.

4.2.1.3 Bolívia

O uso de criptoativos também não é permitido na Bolívia. Em comunicado realizado em abril de 2017, o Banco Central da Bolívia recordou que o uso de moedas não emitidas ou reguladas por países ou zonas econômicas está proibido no âmbito do sistema de pagamentos nacional (2017). As “moedas virtuais”, como o bitcoin, encaixam-se nessa categoria, uma vez que não são emitidas por Estados ou bancos centrais e não cumprem com todas as funções econômicas do dinheiro (como meio de pagamento, unidade de conta e depósito de valor). Informou ainda que o uso de tais ativos não está regulado e que, por serem de origem desconhecida, podem ocasionar perdas a seus possuidores.

4.2.2 Países permissivos

O universo de países que já se pronunciou oficialmente de modo favorável aos criptoativos é relativamente grande. Foram selecionados alguns deles à título de ilustrar algumas das tendências observadas.

4.2.2.1 Japão

O Japão foi um dos primeiros países a emitir uma regulação sobre o tema, tendo legalizado as criptomoedas como meio de pagamento em 2017, através da alteração da Lei de Serviços de Pagamento (*Payment Services Act*). Desde abril daquele ano, as corretoras de criptoativos operando no Japão devem ser registradas, guardar registros e tomar medidas de segurança e de proteção aos consumidores. As *exchanges* de criptoativos também estão sujeitas às regulações de lavagem de dinheiro. (GOVERNMENT PUBLIC RELATIONS ONLINE, 2018).

A Lei de Serviços de Pagamento do Japão utiliza o termo “moedas virtuais”, definindo-as, basicamente, como valores proprietários que se enquadrarem em uma das seguintes categorias: I) possuam a funcionalidade de meio de pagamento eletronicamente armazenado a ser realizado entre pessoas não especificadas, além de não serem moedas nacionais; II) possam ser trocadas mutuamente com aquelas da primeira categoria, sendo os participantes não especificados e a transferência realizada por processamento eletrônico de dados, conforme artigo 2º, parágrafo 5 da referida lei (JAPANESE LAW TRANSLATION, 2009). Os criptoativos são considerados como propriedade.

O Japão também adota algumas medidas de autorregulação do mercado de criptoativos. Em outubro de 2018, a Financial Services Agency (2018), agência reguladora de finanças do Japão, aprovou formalmente uma associação de exchanges de criptoativos como órgão da indústria de autorregulamentação. O órgão, chamado *Japan Virtual Currency Exchange Association* (JVCEA), é composto pelas 16 exchanges de cripto nacionais licenciadas. A FSA concedeu ao órgão meios para criar diretrizes para as exchanges domésticas, incluindo medidas rigorosas para conter o uso de informações privilegiadas e a lavagem de dinheiro enquanto implementa os padrões de segurança para proteger os ativos dos clientes. (NIKKEI, 2018).

Destaca-se também uma interessante evolução de entendimento. No final de maio deste ano um projeto de lei foi aprovado pela Câmara dos Representantes do Japão, alterando o uso da denominação “moeda virtual” para “criptoativo” nas leis que regulam a matéria no país, de modo a se adequar com a nomenclatura mais globalmente utilizada atualmente. (REDAÇÃO, 2019).

4.2.2.2 Suíça

A legislação suíça em si, até o presente momento, não possui uma definição ou taxonomia para os criptoativos. Contudo, a FINMA, Autoridade Financeira de Supervisão do Mercado Suíço apresentou uma classificação para os *tokens* de criptoativos, conforme discutido na seção 2.2 e nomenclatura utilizada ao longo deste trabalho. Em 2014 o governo federal suíço havia publicado um relatório utilizando a expressão “moeda virtual” para indicar uma representação digital de valor que possa ser transacionada na internet e que, apesar de poder ter função de dinheiro, não tenha curso legal. Segundo a autoridade suíça, as moedas virtuais devem ser classificadas como ativo (propriedade), sendo sujeitas normalmente a taxaço de riqueza, receita e ganhos de capital. (THE FEDERAL COUNCIL, 2014).

A Suíça impõe um processo de registro às *exchanges* de criptoativos, as quais devem obter uma licença da FINMA para operar (THE ASSEMBLY OF THE SWISS CONFEDERATION, 2015). Quanto aos ICO's, em fevereiro de 2018 a FINMA atualizou sua série de orientações emitidas em 2017 no que tange ao tratamento regulatório que lhes deve ser dado. Em virtude de cada ICO se desenhar de um modo diferente, a necessidade ou não de sujeitá-los a regulação financeira deveria ser analisada caso a caso. (FINANCIAL MARKET SUPERVISORY AUTHORITY, 2018).

O país tem demonstrado ser entusiasta da tecnologia. No início de 2018, o Secretário de Estado de Finanças Internacionais Suíço reportou que estava criando um grupo de trabalho dedicado a *blockchain* e ofertas iniciais de moeda (ICO's). O objetivo é tornar a Suíça uma nação internacionalmente reconhecida no que tange a *blockchain* e empresas inovadoras no ramo tecnológico financeiro, as *fintechs*. (THE FEDERAL COUNCIL, 2018).

4.2.2.3 Estados Unidos da América

É difícil de se encontrar uma abordagem legal consistente a respeito dos criptoativos no Estados Unidos. As leis regulando as corretoras variam de estado para estado (como se sabe, o federalismo do país permite que cada ente estadual regule a matéria individualmente), bem como as autoridades federais apresentam conceitos diferentes para o termo “criptomoeda”.

Em 2013, o Departamento do Tesouro Americano, através da *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN), órgão que atua no combate a crimes financeiros, definiu moeda virtual como um meio de troca que opera como moeda em alguns ambientes, mas não possui todas as características de uma moeda real e que, em particular, não possui curso legal em nenhuma jurisdição (2018). Segundo o órgão, as *exchanges* de criptoativos são “transmissoras de dinheiro” e, como tais, devem cumprir a Lei de Sigilo Bancário (Bank Secrecy Act – BSA) e suas implementações.

Já a *Internal Revenue Service* (IRS), a Receita Federal americana, determinou que os criptoativos devem ser tratados como bens. A autoridade utiliza o termo “moeda virtual” acompanhado da definição de “representação digital de valor que funciona como um meio de troca, unidade de conta e/ou reserva de valor (2019). Ainda, a CFTC, a Comissão de Comércio de Futuros de Commodities, considera os criptoativos como sendo *commodities*. (2015, p.3).

Por outro lado, ainda, a *Securities and Exchange Commission* (SEC), Comissão de Segurança e Câmbio, considera que criptoativos podem ser valores mobiliários, e, como tais, estariam sob sua jurisdição, bem como os ICO’s. (2019).

Ou seja, os conflitantes entendimentos mostram que ainda há pouco consenso no país quanto ao padrão regulatório a ser seguido. Independentemente disso, pode-se constatar que a abordagem, de modo geral, é pró-criptoativos.

4.2.3 Panorama comparativo

Pôde-se observar que as medidas mais duras em relação aos criptoativos normalmente envolvem, inicialmente, a proibição a que eles sejam aceitos como meio de pagamento. Os governos tendem a anunciar que a compra e venda desses ativos não é proibida,

mas, ao mesmo tempo, promovem um boicote indireto, estipulando regras bastante rigorosas a serem cumpridas pelas empresas que lidam com os criptoativos, até que elas, eventualmente, não consigam mais atuar nesses países.

No que tange aos pronunciamentos favoráveis, nota-se que não há consenso em relação a como os criptoativos devem ser caracterizados. Diferentes órgãos governamentais os classificam de modo distinto, cada qual pautado no seu viés de atuação. Talvez se possa traçar uma tendência de reconhecimento dos criptoativos como meios de pagamento, ao mesmo tempo em que eles são considerados juridicamente como um tipo de propriedade. Importante se comentar que a classificação dos criptoativos como propriedade parece ser uma decisão tomada levando-se em conta mais a preocupação das nações em auferir renda através da tributação desses ativos, e menos as funcionalidades da tecnologia em si.

Também parece ser comum a preocupação quanto a associação dos criptoativos à prática de ilícitos, de modo que normalmente há o envolvimento de órgão governamental ligado a crimes financeiros e lavagem de dinheiro. Nesse quesito, observou-se que a maioria das normativas são direcionadas às corretoras, que são fiscalizadas e precisam de autorização para funcionar. As ofertas iniciais de moeda (ICO's) também recebem orientações em destaque. Nesses casos, a dúvida quanto ao tratamento repousa nas peculiaridades (principalmente quanto ao tipo de *token*) da moeda em questão, o que ensejaria uma análise caso a caso.

5 CONCLUSÃO

O surgimento dos criptoativos e sua natureza revolucionária levantaram diversas incógnitas no cenário global. A valorização exponencial que alguns deles experimentaram nos últimos anos e o crescimento da sua utilização, inúmeras vezes associado à prática de atividades às margens da lei, fez com que eles não pudessem mais ser ignorados pelos governos, que se viram pressionados a apresentar uma posição oficial.

Nesse contexto, propôs-se o presente estudo com o intuito de se analisar as abordagens regulatórias que vêm sendo tomado em relação a esses ativos, com enfoque principal no Brasil. Em virtude do caráter inovador e inerentemente complexo do tema, optou-se por iniciar o desenvolvimento deste trabalho pelo entendimento da tecnologia envolvida. Apresentando-se uma noção básica do que são e de como são utilizados os criptoativos, para só então partir-se para a análise jurídica.

No que tange às definições, as principais constatações foram quanto a sua multifuncionalidade. O termo *token* é bastante utilizado para referenciá-los. Os criptoativos seriam como “fichas virtuais”, que são normalmente adquiridas de corretoras (*exchanges*) ou de Ofertas Iniciais de Moeda (ICO's), mas que tem a funcionalidade de serem transacionadas diretamente entre os usuários, através da Internet, sem a necessidade de uma instituição intermediadora. Essas fichas podem representar uma forma de dinheiro (*tokens* de pagamento); algum ativo que seja reconhecidamente detentor de valor, como uma participação em uma companhia ou mesmo algum bem físico (*tokens* de ativo); ou, ainda, o acesso a um produto ou serviço de uma empresa (*tokens* de utilidade). Essa foi a classificação que se mostrou mais consistente no âmbito da pesquisa realizada, bem como demonstra a própria padronização ao redor do termo “criptoativo”, mais generalista que as usuais denominações “criptomoeda” e “moeda virtual”.

Adentrando-se nos aspectos jurídicos, foi abordada, inicialmente, a interação entre os princípios e fundamentos da ordem econômica e financeira do ordenamento brasileiro com o papel interventivo do governo na economia, principalmente o realizado através da regulação. Pôde-se observar que, como é comum no ramo econômico, o Estado deve ponderar suas interferências de modo a não prejudicar o valor social da livre iniciativa, que possui caráter fundamental na República do Brasil. Denota-se que, em defesa de tal preceito, não seria recomendável a proibição dos criptoativos no país, ao mesmo tempo em que se mostra necessária sua regulação para que seja resguardado outro princípio, o da defesa do consumidor.

As situações que ensejam principal atenção são a relação dos usuários com as *exchanges* e com as empresas que emitem criptoativos através de ICO.

Definida a necessidade da regulação, passou-se a tratar da melhor abordagem para tal feito. Foram trazidas as hipóteses de regulação como moeda, como valor mobiliário, como ativo financeiro ou como bem. Diante desse cenário, a denominação mais prontamente associável aos criptoativos parece ser a de “bem”, sendo que poderia se enquadrar também na definição de “ativo financeiro”, merecendo, para isso, uma definição mais precisa desse conceito no ordenamento pátrio. O fato é que, do ponto de vista prático, nem uma nem outra escolha parece fazer grande diferença. Talvez a principal implicação diga respeito à matéria tributária, o que foge ao escopo deste estudo.

É importante esclarecer que essa aparente indiferença na categorização dos criptoativos não significa um estudo desnecessariamente realizado. O que se demonstrou é que englobar todas as espécies de criptoativos em uma classificação jurídica única não parece trazer relevantes implicações práticas. Por outro lado, deve-se entender suas múltiplas facetas e abordá-las individualmente. Ou seja, se determinado criptoativo é utilizado principalmente em substituição ao dinheiro, talvez o mais sensato seja que tal ativo esteja sujeito às normativas dos meios de pagamento. Se outro criptoativo for equivalente a um valor mobiliário, o ideal parece ser que ele siga o mesmo regulamento dos outros valores mobiliários.

Em relação à legislação propriamente dita, foram analisados três projetos de lei. O primeiro deles, o PL 2.303/2015, utiliza a expressão “moedas virtuais”, acabando por focar, intencionalmente ou não, na funcionalidade de meio de pagamento dos criptoativos, motivo pelo qual propõe que eles sejam supervisionados pelo Banco Central. Essa abordagem se mostra no mínimo incompleta, para não se dizer inadequada, uma vez que só expõe um ponto de vista da questão.

O PL 2.060/2019 mostra uma evolução do legislador ao utilizar-se do termo “criptoativos”. O projeto de lei é feliz na classificação dos criptoativos escolhida, que se mostra em consonância com a tendência estrangeira, e que foi utilizada como padrão neste estudo. Contudo, não há uma clara estipulação de órgão regulador ou supervisor.

O terceiro projeto de lei aqui discutido, tem uma perspectiva mais prática. O PL 3.825/2019 foca em estipular regras a serem seguidas pelas *exchanges* de criptoativos, atribuindo ao Banco Central a competência para autorizar e fiscalizar o funcionamento de tais instituições. O projeto também estabelece a competência da Comissão de Valores Mobiliários para fiscalizar as ofertas públicas de criptoativos que tenham características de valor mobiliário.

Diante disso, se conclui que o PL 3.825/2019 é o que mais efetivamente regula o tema dos criptoativos. Entretanto, a princípio, não se observam grandes contradições impeditivas de que ele seja complementado pelos outros dois projetos aqui apresentados, talvez com algumas adaptações. O entendimento do PL 3.825/2019 é que o Banco Central do Brasil seria a entidade responsável por regular, supervisionar e fiscalizar o mercado de criptoativos (de modo similar ao que propõe o PL 2.303/2015), enquanto tais atribuições caberiam à Comissão de Valores Mobiliários no que tange criptoativos com característica de valor mobiliário.

A abordagem do PL 3.825/2019 de focar no estabelecimento de normativas às corretoras de criptoativos vai ao encontro do que fizeram, por exemplo, Japão e Suíça, países são destaque quando se trata do tema. A classificação utilizada no PL 2.060/2019 é bastante similar àquela que usam os suíços, demonstrando que o Brasil está atento às medidas tomadas pelas outras nações.

Há quem diga que ainda é cedo para regular tal matéria, pois os problemas ainda não começaram a aparecer de fato, de modo que se está correndo o risco de criar uma legislação que não seja efetiva na prática. Entendimento esse que é partilhado por aqueles que entendem o direito como um instrumento para a positivação das regras e costumes vivenciados por uma determinada sociedade, e não para determinar condutas de antemão.

Por outro lado, como se tem visto pelo projeto de lei proposto em 2015 e ainda em análise, o tema dos criptoativos é complexo. Exige-se discussão e amadurecimento tanto dos parlamentares como da própria sociedade, de modo que parece ser mais sensato que o assunto comece a ser debatido o quanto antes. Nesse sentido, sabe-se, também, que matérias com tal cunho tecnológico costumam avançar e se modificar em curto espaço de tempo, sendo imprescindível que se esteja minimamente a par das evoluções globais, na tentativa de se evitar ficar obsoleto.

Conclui-se, portanto, que o Brasil parece estar no caminho regulatório correto, focando em estipular regras de fiscalização e funcionamento para as corretoras e para as ofertas iniciais de criptoativos, ao mesmo tempo em que busca estabelecer diretrizes para a prevenção contra crimes financeiros associados. Frente a uma tecnologia que tem como núcleo de funcionamento a interação direta e independente entre os usuários, resta aos governos monitorar as pontas do sistema, onde as moedas de curso legal são transformadas em ativos digitais e vice-versa. Por ora, parece ser o mais adequado a se fazer. E acompanha o que outras nações também vêm fazendo.

Por fim, ressalta-se que o presente estudo não exaure a discussão sobre o tema. Os criptoativos apresentam um vasto campo a ser desbravado. Há que se continuar acompanhando o desenrolar do processo legislativo brasileiro bem como as evoluções dos posicionamentos das nações estrangeiras. O tema enseja atenção. Dado seu caráter complexo e inovador, diversas incertezas jurídicas ainda estão por surgir.

REFERÊNCIAS

AEPLI Fabien, COHEN Nurith, **Blockchain simply explained. 2017**

<https://mangeat.ch/wp-content/uploads/2017/05/Blockchain-simply-explained.pdf>

ANTUNES, Alexandre. **Portal do Bitcoin**. Justiça concede mandado de busca e apreensão em ação de R\$ 63 milhões contra Bitcoin Banco. 08 set. 2019. Disponível em: <https://portaldobitcoin.com/justica-concede-mandado-de-busca-e-apreensao-em-acao-de-63-milhoes-contr-a-bitcoin-banco/>. Acesso em: 22 ago. 2019.

ARAÚJO, Luiz Alberto David, NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Verbatim, 2015. p. 565.

BANCO CENTRAL DE BOLÍVIA. **Comunicado**. Abril de 2017. Disponível em: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/11_comunicados/04_2017_COMUNICADO_Us_o_monedas.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. **Comunicado Oficial a la Ciudadanía**. Janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1028-comunicado-oficial-sobre-el-uso-del-bitcoin>. Acesso em: 15 out. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Arranjos de Pagamento**. 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/arranjospagamento>. Acesso em: 15 set. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado no 31.379, de 16 de novembro de 2017**. Esclarece sobre a diferença entre moeda eletrônica e moeda virtual. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=31379&tipo=Comunicado&data=16/11/2017>. Acesso em: 07 set. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Departamento de Normas do Sistema Financeiro. **Diagnóstico da Convergência às Normas Internacionais**. IAS 32 – Financial Instruments: Presentation. 2006. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/nor/convergencia/IAS_32_Apresentacao_de_Instrumentos_Financeiros.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira**, 17-19 nov. 2010, Brasília. Anais eletrônicos. Brasília: BCB, 2010. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/anais_I_forum_inclusao_financeira%20indd.pdf. Acesso em: 07 set. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Perguntas Frequentes**. Moedas Virtuais. 2018. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequenterespostas/faq_moedasvirtuais. Acesso em: 15 set. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Procuradoria-Geral. **Nota-Jurídica PGBC-5927/2011**. Proc. 1101521347. Brasília, 29 de julho de 2011. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/161377559/nota-juridica-pgbc-5927-20111>. Acesso em: 03 set. 2019

BARROSO, Luís Roberto. Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira. Migalhas, 16 abr. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/KSFA1E>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BASTOS, Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988.

BATISTI, Nelia Edna Miranda. **Evolução da ordem econômica no contexto político-econômico das constituições brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2007. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?down=vtls000127686>. Acesso em: 20 out. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 211, grifo nosso.

BEZERRA, Henrique Jeronimo Bezerra Marcos. **Regulando Criptoativos no Brasil: uma análise do projeto de lei na Câmara dos Deputados**. Abril, 2019. Disponível em: <https://blog.e-bitfx.com/2019/04/29/regulando-criptoativos-no-brasil-uma-analise-do-projeto-de-lei-na-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 23 set. 2019.

BITCOIN.ORG. **Mineração**. 2009a. Disponível em: https://bitcoin.org/pt_BR/faq#o-que-e-mineracao-bitcoin. Acesso em: 22 out. 2019.

BITCOIN.ORG. **Quanto será a taxa de transação?** 2009b. Disponível em: https://bitcoin.org/pt_BR/faq#quanto-sera-a-taxa-de-transacao. Acesso em: 22 out. 2019.

BITVALOR. **Relatório do Mercado Brasileiro de Bitcoin - Edição Maio/2019**. 2019. Disponível em: https://bitvalor.com/relatorios/201905_relatorio_mercado_brasileiro_bitcoin. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.303, de 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: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3D37586ADFA18555AF0DCDB44457FDA6.proposicoesWebExterno2?codteor=1358969&filename=PL+2303/2015. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.060, de 2019a**. Dispõe sobre o regime jurídico de Criptoativos. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728497&filename=PL+2060/2019. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 857, de 11 de setembro de 1969.** Consolida e altera a legislação sobre moeda de pagamento de obrigações exequíveis no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0857.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019.** Transforma o Conselho de Controle de Atividades Financeiras na Unidade de Inteligência Financeira. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv892.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6385.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.** Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7492.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995.** Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do Real e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9069.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.865, de 09 de outubro de 2013.** Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol que especifica e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.** Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, [...]. Brasília, DF:

Presidência da República, 2017. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Secretaria da Fazenda. Receita Federal. **Imposto Sobre a Renda - Pessoa Física: perguntas e respostas**. 2016. Disponível em:
receita.economia.gov.br/interface/cidadao/irpf/2016/perguntao/irpf2016perguntao.pdf. Acesso em 23 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.825, de 2019b**. 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=1567530285030&disposition=inline>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.696.214 SP (2017/02244334)**. Recurso Especial. Ação de Obrigação de Fazer. Pretensão Exarada por Empresa que Efetua Intermediação de Compra e Venda de Moeda Virtual (no caso, Bitcoin) de Obrigar a Instituição Financeira a Manter Contrato de Conta-Corrente. Encerramento de Contrato, Antecedido por Regular Notificação. Licitude. Recurso Especial Improvido. Relator: Min. Marco Aurélio Belizze, 09 de outubro de 2018. Disponível em:
<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/638030484/recurso-especial-resp-1696214-sp-2017-0224433-4/inteiro-teor-638030508>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.330**. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Medida Provisória Nº 213/2004, Convertida Na Lei Nº 11.096/2005. Programa Universidade Para Todos – Prouni. Ações Afirmativas do Estado. Cumprimento Do Princípio Constitucional da Isonomia. Relator: Min. Ayres Brito, 03 de maio de 2012. Disponível em:
<http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=3530112> . Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 478410 SP**. Recurso Extraordinário. Contribuição Previdenciária. Incidência. Vale-transporte. Moeda. Curso Legal e Curso Forçado. Caráter não Salarial do Benefício. Artigo 150, I, da Constituição do Brasil. Constituição como Totalidade Normativa. Relator: Min. Eros Grau, 10 de março de 2010. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9202967/recurso-extraordinario-re-478410-sp> . Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário: RE 422941 DF**. Constitucional. Econômico. Intervenção Estatal Na Economia: Regulamentação e Regulação de Setores Econômicos: Normas de Intervenção. Liberdade de Iniciativa. Relator: Min. Carlos Velloso, 06 de dezembro de 2005. Disponível em:
<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2948273/recurso-extraordinario-re-422941-df>. Acesso em 18 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **RP: 026.675/2013-7**. Representação do Mp/Tcu. Caixa Econômica Federal. Aumento Expressivo do Crédito Concedido e dos Níveis de Inadimplência. Programa Minha Casa Melhor (Mcm). Relator: Walton Alencar Rodrigues,

07 de agosto de 2019. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6CCB7DF3016CCEF687A839CA> . Acesso em: 15 set. 2019.

BURNISKE, C; TATAR, J. **Cryptoassets: the innovative investor's guide to bitcoin and beyond**. McGraw-Hill Education.2017.

CALLAMA, Barbara. Asamblea Nacional: Inflación de 2018 cerró en 1.698.488%. **El Universal**. Janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.eluniversal.com/economia/30108/la-inflacion-de-diciembre-fue-1418-abriendo-2019-en-1698488>. Acesso em: 23 ago. 2019.

COINMARKETCAP. **All Cryptocurrencies**. 2019a. Disponível em: <https://coinmarketcap.com/all/views/all/>. Acesso em: 23 ago. 2019.

COINMARKETCAP. **Global Charts**. Total Market Capitalization. 2019b. Disponível em: <https://coinmarketcap.com/charts/>. Acesso em: 23 ago. 2019.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Instrução CVM nº 555**. Dispõe sobre a constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento. Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/500/inst555consolid.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Memorando nº 19/2017-CVM/SRE**. Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisooes/anexos/2018/20180130/088818_ManifestacaoSRE.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Investimento, pelos fundos de investimento regulados pela Instrução CVM no 555/14, em criptomoedas**. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/legislacao/oficios-circulares/sin/oc-sin-0118.html>. Acesso em: 12 set. 2019.

COMMODITY FUTURES TRADING COMMISSION. **Order Instituting Proceedings Pursuant To Sections 6(c) And 6(d) Of The Commodity Exchange Act, Making Findings And Imposing Remedial Sanctions no CFTC Docket No. 15-29. Estados unidos da América**. Coinflip, Inc., d/b/a Derivabit. Wshington, DC, 17 de novembro de 2015. Office Of Proceedings. Disponível em: <http://www.cftc.gov/idc/groups/public/@Irenforcementactions/documents/legalpleading/enfcoinflprorder09172015.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

COMMODITY FUTURES TRADING COMMISSION. **A CFTC Primer on Virtual Currencies**. Outubro de 2017. Disponível em: <https://www.cftc.gov/LabCFTC/Primers/index.htm>. Acesso em 15 out. 2019.

DI, Song. Bitcoin Regulatory “Tight Inside and Loose Outside,” Many “Mining Sites” Have Stopped Operating. **Economic Observer**. Janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.eeo.com.cn/2018/0113/320754.shtml>. Acesso em: 15 out. 2019.

E-DINHEIRO BRASIL. **Tecnologia** [2014?]. Disponível em: <http://edinheirobrasil.org/e-dinheiro-tecnologia/>. Acesso em: 15 set. 2019.

ETHEREUM.ORG. **Beginners**. [2015]. Disponível em: <http://ethereum.org/beginners/>. Acesso em: 22 out. 2019.

EUROPEAN BANKING AUTHORITY. **EBA Opinion on ‘virtual currencies’**. Julho de 2014. Disponível em: <<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2019.

EUROPEAN CENTRAL BANK. **Virtual Currency Schemes**. Outubro de 2012. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>. Acesso em 10 ago. 2019.

FINANCIAL CRIME ENFORCEMENT NETWORK. **Application of FinCEN’s Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies**. Março de 2018. Disponível em: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/guidance/application-fincens-regulations-persons-administering>. Acesso em 15 out. 2019.

FINANCIAL MARKET SUPERVISORY AUTHORITY. **Guidelines for Enquiries Regarding the Regulatory Framework for Initial Coin Offerings**. Fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.finma.ch/en/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/1bewilligung/fintech/wegleitung-ico.pdf?la=en>. Acesso em: 15 out. 2019.

FINANCIAL SERVICES AGENCY. **About authorization of authorized fund settlement business association**. Outubro de 2018. Disponível em: https://www.fsa.go.jp/news/30/virtual_currency/20181024-1.html. Acesso em: 15 out. 2019.

FOBE, Nicole Julie. **O bitcoin como moeda paralela: uma visão econômica e a multiplicidade de desdobramentos jurídicos**. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15986>. Acesso em: Acesso em 20 abr. 2018.

FRANCO, Gustavo. “Bitcoin não tem nada de revolucionário”. **Época Negócios**. Disponível em: <https://epocanegocios.glob.com/Tecnologia/noticia/2018/03/o-bitcoin-nao-tem-nada-de-revolucionario.htm>. Acesso em: 25 ago. 2019.

FREIRE, Marusa Vasconcelos. **Moedas locais: Contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas locais circulantes locais no Brasil**. Tese de Doutorado: orientador Prof. Dr. Marcus Faro de Castro. Brasília: UnB, 2011.

FUTURETHINKERS. **19 Industries The Blockchain Will Disrupt**. 2017. Disponível em: <https://futurethinkers.org/industries-blockchain-disrupt/>. Acesso em: 22 set. 2019.

GOVERNMENT PUBLIC RELATIONS ONLINE. **Things to know before using "virtual currency**: virtual currency exchange service. Maio de 2018. Disponível em: <https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201705/1.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

INTERNAL REVENUE SERVICE. **Virtual Currencies**. Outubro de 2019. Disponível em: <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/virtual-currencies>. Acesso em 15 out. 2019.

HERNÁNDEZ, Carlos. **Bitcoin Has Saved My Family**. “Borderless money” is more than a buzzword when you live in a collapsing economy and a collapsing dictatorship. 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/02/23/opinion/sunday/venezuela-bitcoin-inflation-cryptocurrencies.html>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

JAPANESE LAW TRANSLATION. **Payment Services Act: Act No. 59 of June 24, 2009**. Junho de 2009. Disponível em: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3078&vm=02&re=02>. Acesso em: 15 out. 2019.

LIN, Iuon-Chang; LIAO, Tzu-Chun. **A Survey of Blockchain Security Issues and Challenges**. 2017. Disponível em: <http://ijns.jalaxy.com.tw/contents/ijns-v19-n5/ijns-2017-v19-n5-p653-659.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências da mudança no modo de governança. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa; COUTINHO, Diogo R.; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; PRADO, Mariana Mota; OLIVA, Rafael (Orgs.). **Regulação econômica e democracia**: o debate europeu. São Paulo: Singular, 2006. p. 54.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Agências reguladoras independentes fundamentos e seu regime jurídico. Fórum Administrativo, Belo Horizonte: Fórum, n. 100, ano 9, 2005. p. 23-43.

MARSHALL, Carla. Direito constitucional: aspectos constitucionais do direito econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 144-145.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Conselho de Controle de Atividades Financeiras**. [2019?]. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf>. Acesso em: 10 out. 2019.

NAKAMOTO, Satoshi. **Bitcoin P2P e-cash paper**. 2008. Disponível em: <https://www.metzdowd.com/pipermail/cryptography/2008-October/014810.html>. Acesso em: 22 out. 2019.

NIKKEI xTech. Virtual currency self-regulatory group, “Deemed traders also participate”. **Nikkei**. Março de 2018. Disponível em: <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO27693400V00C18A3000000/>. Acesso em: 15 out. 2019.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 172.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PWC. **Como abrir o capital da sua empresa no Brasil (IPO)**. Início de uma nova década de crescimento. 2011. Disponível em: <http://vemprabolsa.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Guia-abertura-de-capital-%E2%80%93-BMFBOVESPA-e-PricewaterhouseCoopers.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

REDAÇÃO. **Japão e Singapura seguem rumos opostos na regulação de criptomoedas. Panorama Crypto**. Disponível em: <https://panoramacrypto.com.br/regulacao-de-criptomoedas-japao-singapura/>. Acesso em: 15 out. 2019.

REGULAMENTAÇÃO do Bitcoin no Brasil. [S. l. : s. n.], 2017. 1 vídeo (22 min). Publicado pelo canal Bitcoin Jurídico. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4hCQjR2QMrk>. Acesso em: 29 set. 2019.

SADDY, A. **Formas de atuação e intervenção do Estado brasileiro na economia**. Rio de Janeiro: Lumen **Juris**, 2011. p. 210.

SAMPAIO, Gustavo José Marrone de Castro. **O princípio da subsidiariedade como critério de delimitação de competências na regulação bancária**. 2011. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.2.2011.tde-02052012-112904. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-02052012-112904/publico/Gustavo_Jose_Marrone_de_Castro_Sampaio_DO.pdf. Acesso em: 10 out. 2019

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 2202157-35.2017.8.26.000**. Relator: Des. Milton Paulo de Carvalho Filho. São Paulo, 21 de novembro de 2017. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/522705994/22021573520178260000-sp-2202157-3520178260000/inteiro-teor-522706031#>. Acesso em 10 abr. 2018.

SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **Statement on Cryptocurrencies and Initial Coin Offerings**. Dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.sec.gov/news/public-statement/statement-clayton-2017-12-11>. Acesso em 15 out. 2019.

SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **Spotlight on Initial Coin Offerings (ICOs)**. Abril de 2019. Disponível em: <https://www.sec.gov/ICO>. Acesso em 15 out. 2019.

SILVA, Luiz Gustavo Doles. **A regulação do uso de criptomoedas no Brasil**. 2017. 124 f. Dissertação (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2017. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3358>>. Acesso em: Acesso em 10 abr. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Serviços públicos e regulação estatal**. In: _____ (Coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros Ed., 2000. p. 23.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

THE ASSEMBLY OF THE SWISS CONFEDERATION. **Federal Act on Financial Market Infrastructures and Market Conduct in Securities and Derivatives Trading**. Junho de 2015. Disponível em: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20141779/201708010000/958.1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

THE FEDERAL COUNCIL. **Blockchain/ICO working group established**. Berna, janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-69539.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

THE FEDERAL COUNCIL. **Federal Council report on virtual currencies in response to the Schwaab (13.3687) and Weibel (13.4070) postulates**. Junho de 2014. Disponível em: <https://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35355.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

TEMIN, Peter. **The Great Recession & the Great Depression**. *Daedalus*. 139 (4): 115–124. doi:10.1162/DAED_a_00048. 2010.

THE PEOPLE'S BANK OF CHINA. **PBOC, MIIT, CBRC, CSRC, and CIRC Notice on Precautions Against the Risks of Bitcoins**. Dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.m.iit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757016/c3762245/content.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

THE PEOPLE'S BANK OF CHINA. **PBOC, CAC, MIIT, SAIC, CBRC, CSRC, and CIRC Announcement on Preventing Financial Risks from Initial Coin Offerings**. Setembro de 2017. Disponível em: <http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757016/c3762245/content.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

TURCZYN, Sidnei. *O sistema financeiro nacional e a regulação bancária*. São Paulo: Ed. **Revista dos Tribunais**, 2005.

ULRICH, Fernando. **Bitcoin a Moeda na Era Digital**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2014. p. 17.

WEERSMA, Laodécia Amorim. **Diferenciação de commodities como estratégia competitiva em pequenas e médias empresas**: estudo multicasos no setor exportador de frutas frescas do nordeste brasileiro. 2006.

XIAOCHUAN, Zhou. *Future Regulation on Virtual Currency Will Be Dynamic, Imprudent Products Shall Be Stopped for Now*. **Xinhuanet**. Março de 2018. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/finance/2018-03/10/c_129826604.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

YAZBEK, Otavio. **Regulação do mercado financeiro e de capitais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

YAZBEK, Otavio. *Autorregulação no Mercado de Capitais no Brasil*. In: COELHO, Fabio Ulhoa (Org.). **Tratado de Direito Comercial**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 250-265.

YUJIAN, Wu. Bitcoin Exchanges Ordered to Formulate Non-Risk Clearance Plan and Shut Down by End of September. **Caixin**. Setembro de 2017. Disponível em: <http://finance.caixin.com/2017-09-15/101145796.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

YU, Xie. China to Stamp Out Cryptocurrency Trading Completely with Ban on Foreign Platforms. **South China Morning Post**. Fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.scmp.com/business/banking-finance/article/2132009/china-stamp-out-cryptocurrency-trading-completely-ban>. Acesso em: 15 out. 2019.

ANEXOS

ANEXO A – Projeto de Lei N° 2.303/2015

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015

(Do Sr. Aureo)

Dispõe sobre a inclusão das moedas virtuais e programas de milhagem aéreas na definição de “arranjos de pagamento” sob a supervisão do Banco Central

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Modifique-se o inciso I do art. 9º da Lei 12.865, de 09 de outubro de 2013:

“Art. 9º.....

I - disciplinar os arranjos de pagamento; incluindo aqueles baseados em moedas virtuais e programas de milhagens aéreas;”

Art. 2º Acrescente-se o seguinte § 4º ao art.11 da Lei 9.613, de 03 de março de 1998:

“Art. 11

§ 4º As operações mencionadas no inciso I incluem aquelas que envolvem moedas virtuais e programas de milhagens aéreas”

Art. 3º “Aplicam-se às operações conduzidas no mercado virtual de moedas, no que couber, as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e suas alterações.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As chamadas “moedas virtuais” ganham cada vez mais destaque nas operações financeiras atuais.

Apesar de não haver ainda uma regulamentação nem nacional e nem internacional sobre a matéria, há uma preocupação crescente com os efeitos das transações realizadas por meios destes instrumentos.

O assunto mereceu um relatório especial do Banco Central Europeu (BCE) em outubro de 2012¹, que foi atualizado em fevereiro de 2015². Apesar de concluir pela desnecessidade da introdução imediata de uma regulação mais ativa sobre as moedas virtuais, tal relatório aponta um conjunto de riscos que devem ser devidamente monitorados. Colocaremos a seguir um quadro com cada uma das principais conclusões do relatório e um comentário.

Quadro I

Riscos Apontados pelo Relatório sobre Moedas Virtuais do BCE	Comentário
“Não impõe um risco sobre a estabilidade de preços, conquanto a criação de moeda permaneça em um nível baixo” (tradução livre) ³ ;	Como bem ressaltado o efeito das moedas virtuais sobre a estabilidade de preços ainda não traz preocupações enquanto estes mecanismos não crescerem em relação à economia. Assumindo ser inevitável que eles realmente continuem crescendo junto ao incremento do uso da internet, cabe monitorar a partir de que ponto esta premissa deixará de ser verdadeira.
“tendem a ser inerentemente instáveis, mas não têm o condão de comprometer a estabilidade financeira do país dada a sua conexão limitada com a economia real, seu baixo volume	Mais uma vez o Relatório do BCE faz a devida ressalva de que a desnecessidade de regulação imediata depende da (ainda) baixa amplitude de adoção dessas moedas virtuais. Com o crescimento da internet impulsionando as moedas virtuais haverá

¹ Virtual currency Schemes. European Central Bank. October, 2012
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>

² Virtual Currency Schemes – a further analysis. February, 2015.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf>

³ “do not pose a risk to price stability, provided that money creation continues to stay at a low level”

<p>negociado e a falta de aceitação tão ampla entre os usuários” (tradução livre)⁴</p>	<p>um natural incremento de pontos de conexão com a economia real, podendo passar a ameaçar a estabilidade financeira. De qualquer forma, o Relatório indica que tais esquemas são inerentemente instáveis, com elevada volatilidade da sua relação de troca com a moeda local.</p>
<p>“não é regulado no presente momento e não é supervisionado ou fiscalizado de perto por qualquer autoridade pública ainda que a participação nesses esquemas exponha os usuários a riscos de crédito, liquidez, operacionais e legais” (tradução livre)⁵</p>	<p>Aqui a preocupação é menos sistêmica e mais de direito do consumidor. Os usuários desses mecanismos estão inadvertidamente expostos a riscos financeiros significativos e sem proteção legal alguma.</p>
<p>“podem representar um desafio às autoridades públicas, dada a incerteza legal por trás destes esquemas que podem ser utilizados por criminosos, fraudadores e pessoas que lavam dinheiro para realizar suas operações ilegais” (tradução livre)⁶</p>	<p>As moedas virtuais facilitam atividades criminosas, especialmente lavagem de dinheiro.</p>
<p>“podem ter um efeito negativo sobre a reputação dos Bancos Centrais, assumindo que o uso de tais sistemas cresce consideravelmente e que no caso de um incidente atrair a cobertura da imprensa, o público pode perceber o incidente como sendo causado, em parte, pelo fato de o Banco Central não estar fazendo seu trabalho direito” (tradução livre)⁷.</p>	<p>Um esquema que pode ser entendido como uma “pirâmide” que acaba desmoronando pode ser interpretado como uma “barbearagem” do Banco Central, minando a sua credibilidade.</p>

⁴ “tend to be inherently unstable, but cannot jeopardise financial stability owing to their limited connection with the real economy, their low volume traded and a lack of wide user acceptance”.

⁵ “are currently not regulated and are not closely supervised or overseen by any public authority, even though participation in these schemes exposes users to credit, liquidity, operational and legal risks”;

⁶ “could represent a challenge for public authorities, given the legal uncertainty surrounding these schemes, as they can be used by criminals, fraudsters and money launderers to perform their illegal activities”;

⁷ “could have a negative impact on the reputation of central banks, assuming the use of such systems grows considerably and in the event that an incident attracts press coverage, since the

<p>“recaem sob a responsabilidade dos Bancos Centrais na medida que o seu funcionamento tem características compartilhadas com os sistemas de pagamento, o que implica a necessidade de exame de pelo menos alguns dos seus desenvolvimentos e a provisão de uma avaliação inicial” (tradução livre)⁸</p>	<p>Constitui um reconhecimento de que as moedas virtuais constituem sistemas de pagamento e como tal devem ser monitorados de perto.</p>
--	--

Sobressai-se nesta análise das moedas virtuais o que é considerado o maior caso de “sucesso” que é o Bitcoin. Conforme o relatório do ECB de 2012:

“Desenhado e implementado pelo programador japonês Satoshi Nakamoto em 2009, o esquema é baseado em uma rede peer-to peer similar ao Bit Torrent, o famoso protocolo de compartilhamento de arquivos como filmes, jogos e música na internet. O Bitcoin opera globalmente e pode ser usado como moeda para todos os tipos de transação (para ambos bens, e serviços virtuais e reais), competindo portanto com as moedas oficiais como o euro e o dólar.... embora o Bitcoin seja um esquema de moeda virtual, possui algumas inovações que a tornam mais similar à moeda convencional” (tradução livre)⁹.

O mais importante para nós, no entanto, são os riscos potenciais apontados no relatório para o Bitcoin:

“De tempos em tempos, o Bitcoin é cercado por controvérsias. Algumas vezes ressalta-se o seu potencial para se tornar uma alternativa monetária ao tráfico de drogas e lavagem de dinheiro, como resultado do elevado grau de anonimato. Em outras ocasiões, os usuários têm

public may perceive the incident as being caused, in part, by a central bank not doing its job properly;”

⁸ “do indeed fall within central banks’ responsibility as a result of characteristics shared with payment systems, which give rise to the need for at least an examination of developments and the provision of an initial assessment.”

⁹ “Designed and implemented by the Japanese programmer Satoshi Nakamoto in 2009,1 the scheme is based on a peer-to-peer network similar to BitTorrent, the famous protocol for sharing files, such as films, games and music, over the internet. It operates at a global level and can be used as a currency for all kinds of transactions (for both virtual and real goods and services), thereby competing with official currencies like the euro or US dollar.....Although Bitcoin is a virtual currency scheme, it has certain innovations that make its use more similar to conventional money”.

reclamado ter sofrido um roubo substancial de Bitcoins através de um “cavalo de troia” que ganhou acesso ao seu computador. A Fundação Fronteira Eletrônica, que é uma organização que busca defender a liberdade no mundo digital, decidiu não mais aceitar doações em Bitcoins. Entre as razões dadas, eles consideraram “que a Bitcoin gera preocupações legais ainda não testadas relacionadas às lei de ativos financeiros, com o “Stamp Payment Act” (legislação que proíbe qualquer pagamento abaixo em moeda, nota ou cheque abaixo de \$1), de evasão de tributos, de proteção do consumidor e lavagem de dinheiro, entre outros” (tradução livre)”¹⁰

O Relatório do BCE também possui um box específico (box 1) para os programas de milhagem. O efeito de tais programas, enquanto uma “moeda paralela”, não pode ser subestimado. O Relatório cita matéria do “The Economist” de 2005 que mostra que tais programas, já naquela época, atingiam valores significativos, inclusive ultrapassando a quantidade de dólares em circulação. O Relatório inclui os programas de milhagem como um tipo específico de “moeda virtual”.

Em certa medida acreditamos que tanto o Banco Central como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e os órgãos do consumidor já tem competência para fiscalizar e regular moedas virtuais. No entanto, entendemos que as legislações que conferem tais atribuições podem ser mais transparentes em relação a tais atribuições, o que evita desnecessários questionamentos judiciais.

Sendo assim, endereçamos no projeto de lei proposto três questões relacionadas às moedas virtuais, uma em cada artigo: i) regulação prudencial pelo Banco Central, ii) lavagem de dinheiro e outras atividades ilegais e iii) defesa do consumidor. Deixamos claro no art. 1º que os “arranjos de pagamento” citados no inciso I do art. 9º da Lei 12.865, de 09 de outubro de 2013 inclui “*aqueles baseados em moedas virtuais e programas de milhagens aéreas*”. Ademais, deixamos claro no art. 2º que as operações que

¹⁰ “. From time to time, Bitcoin is surrounded by controversy. Sometimes it is linked to its potential for becoming a suitable monetary alternative for drug dealing and money laundering, as a result of the high degree of anonymity.⁹ On other occasions, users have claimed to have suffered a substantial theft of Bitcoins through a Trojan that gained access to their computer.¹⁰ The Electronic Frontier Foundation, which is an organisation that seeks to defend freedom in the digital world, decided not to accept donations in Bitcoins anymore. Among the reasons given, they considered that “Bitcoin raises untested legal concerns related to securities law, the Stamp Payment Act, tax evasion, consumer protection and money laundering, among others”

envolvem moedas virtuais estão incluídas na fiscalização do COAF: Por fim, não deixamos margem a dúvida de que a legislação de defesa do consumidor se aplica ao mundo das moedas virtuais no art. 3º.

Contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação desta importante medida para reduzir os riscos das moedas virtuais contra a estabilidade financeira da economia, diminuir a possibilidade delas financiarem atividades ilegais além de proteger o consumidor contra eventuais abusos.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado AUREO

ANEXO B – Projeto de Lei N° 2.060/2019



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N° , DE 2019

(Do Sr. Aureo Ribeiro)

Dispõe sobre o regime jurídico de Criptoativos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Capítulo I

Disposições Preliminares

Art. 1º Esta lei dispõe sobre Criptoativos, que englobam ativos utilizados como meio de pagamento, reserva de valor, utilidade e valor mobiliário, e sobre o aumento de pena para o crime de “pirâmide financeira”, bem como para crimes relacionados ao uso fraudulento de Criptoativos.

Capítulo II

Definições

Art. 2º Para a finalidade desta lei e daquelas por ela modificadas, entende-se por criptoativos:

I – Unidades de valor criptografadas mediante a combinação de chaves públicas e privadas de assinatura por meio digital, geradas por um sistema público ou privado e descentralizado de registro, digitalmente transferíveis e que não sejam ou representem moeda de curso legal no Brasil ou em qualquer outro país;

II – Unidades virtuais representativas de bens, serviços ou direitos, criptografados mediante a combinação de chaves públicas e privadas de assinatura por meio digital, registrados em sistema público ou privado e descentralizado de registro, digitalmente transferíveis, que não seja ou representem moeda de curso legal no Brasil ou em qualquer outro país;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

III – Tokens Virtuais que conferem ao seu titular acesso ao sistema de registro que originou o respectivo token de utilidade no âmbito de uma determinada plataforma, projeto ou serviço para a criação de novos registros em referido sistema e que não se enquadram no conceito de valor mobiliário disposto no art. 2º da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976;

Parágrafo único. Considera-se intermediador de Criptoativos a pessoa jurídica prestadora de serviços de intermediação, negociação, pós-negociação e custódia de Criptoativos.

Capítulo III

Das operações com Criptoativos

Art. 3º É reconhecida a emissão e circulação de Criptoativos, observado o disposto na legislação em vigor.

Art. 4º A emissão de Criptoativos, sob o escopo desta Lei, poderá ser realizada por pessoas jurídicas de direito público ou privado, estabelecidas no Brasil, desde que a finalidade à qual serve a emissão dos Criptoativos seja compatível com as suas atividades ou com seus mercados de atuação.

§ 1º Observado o disposto neste artigo, é livre a emissão de criptoativos de utilidade, bem como de outros tipos de criptoativos que, por sua natureza ou pela natureza dos bens, serviços e/ou direitos subjacentes, não estejam sujeitos à regulação específica.

§ 2º A emissão de criptoativos que, por sua natureza ou pela natureza dos bens, serviços ou direitos subjacentes, estejam sujeitos à regulação específica a ela devem se submeter.

Capítulo IV

Disposições Finais

Art. 5º O § 1º do art. 2º da Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976, passa a vigorar acrescida do seguinte inciso III:

“Art. 2º

.....



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 1º

.....
III – Criptoativos, ainda que tenham os seus valores correspondentes ao valor de cotas de pessoas jurídicas”. (NR)

Art. 6º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 292-A:

“Art. 292-A. Organizar, gerir, ofertar carteiras, intermediar operações de compra e venda de Criptoativos com o objetivo de pirâmide financeira, evasão de divisas, sonegação fiscal, realização de operações fraudulentas ou prática de outros crimes contra o Sistema Financeiro, independentemente da obtenção de benefício econômico:

Pena – detenção, de um a seis meses, ou multa.”

Art. 7º A Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 2º-A:

“Art. 2º-A. Constitui crime da mesma natureza obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento de uma coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, mediante especulações ou processos fraudulentos (“bola de neve”, “cadeias”, “pichardismo”, “pirâmides” e quaisquer outros equivalentes)”.

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa.

Art. 8º. A Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 28-A:

“Art. 28-A. A Comissão de Valores Mobiliários pode dispensar o registro de atividades regulamentadas nos termos da Lei, com a finalidade de instituir ambiente de testes de novas tecnologias e inovações em produtos e serviços no mercado de valores mobiliários.

Parágrafo único. A Comissão de Valores Mobiliários pode dispensar o registro previsto no caput deste artigo dentro de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

limites e restrições preestabelecidos, observando:

I – os riscos e benefícios de cada autorização; e

II – o estímulo a iniciativas inovadoras ou de médio ou pequeno porte que visem conferir maior eficiência, segurança e ampliação do acesso ao mercado de valores mobiliários.”

Art. 9º. Fica revogado o inciso IX do artigo 2º da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951.

Art. 10. Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei em questão tem como finalidade criar um ambiente em que os elementos positivos da tecnologia do Blockchain sirvam a fomentar a higidez e transparência do Sistema Financeiro Nacional e ao mesmo tempo às necessidades da economia e aos anseios da população.

Os benefícios da regulação para utilização das Criptomoedas e *Tokens* Virtuais são diversos. Essencialmente segura, a tecnologia, quando fomentada em ambiente regulado, constitui elemento instrumental à redução de fraudes nas relações comerciais, dada a imutabilidade de sua cadeia de blocos de dados. Serve, ademais, por seu caráter público, ao combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, utilidade que se mostra premente no atual contexto brasileiro.

O esforço regulatório está presente em todos os países e deve estar também em um nível supranacional, visto que o alcance dos Estados sobre tais operações é limitado. Porém, justamente para permitir uma coordenação mais ampla e eficaz, não pode a regulação interna ser desmedida a ponto de tolher transações entre agentes nacionais e entre agentes nacionais e estrangeiros. O aspecto “sem fronteiras” é intrínseco às trocas de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Criptomoedas e Tokens Virtuais, pelo que as regulações nacionais que incidem sobre tais operações não podem ser restritivas e congelar tal potencialidade ao tentar adequá-las aos moldes de investimentos e ativos financeiros tradicionais.

Sala das Sessões, em de de 2019

Dep. AUREO RIBEIRO

Solidariedade/RJ

ANEXO C – Projeto de Lei N° 3.825/2019



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI N° 3825, DE 2019

Disciplina os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação.

AUTORIA: Senador Flávio Arns (REDE/PR)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2019



Disciplina os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação.



SF/19855.57041-64

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei objetiva disciplinar os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação.

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se:

I – plataforma eletrônica: sistema que conecta pessoas físicas ou jurídicas por meio de sítio na rede mundial de computadores ou de aplicativo;

II – 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/ou de tecnologia de registro distribuído, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a bens ou serviços, e que não constitui moeda de curso legal; e

III – Exchange de criptoativos: a pessoa jurídica que oferece serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataforma eletrônica, inclusive intermediação, negociação ou custódia.

Parágrafo único. Inclui-se no conceito de intermediação de operações realizadas com criptoativos a disponibilização de ambiente para a realização das operações de compra e venda de criptoativo entre os próprios usuários de seus serviços.

Art. 3º O funcionamento da Exchange de criptoativos depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil, conforme disposto nesta Lei e nas demais disposições regulamentares daquela autarquia federal.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Art. 4º Devem ser observadas no mercado de criptoativos as seguintes diretrizes, segundo parâmetros estabelecidos pelo Banco Central do Brasil:

- I – solidez e eficiência das operações realizadas nas plataformas eletrônicas;
- II – promoção da competitividade entre os operadores de criptoativos;
- III – confiabilidade e qualidade dos serviços, bem como excelência no atendimento às necessidades dos clientes;
- IV – segurança da informação, em especial proteção de ativos e de dados pessoais;
- V – transparência e acesso a informações claras e completas sobre as condições de prestação de serviços;
- VI – adoção de boas práticas de governança e gestão de riscos; e VII – estímulo à inovação e à diversidade das tecnologias.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil fomentará a autorregulação do mercado de criptoativos.

Art. 5º O processo de autorização para funcionamento da Exchange de criptoativos deve ser instruído com a apresentação de requerimento, mediante protocolo, ao Banco Central do Brasil, acompanhado de, no mínimo:

- I – justificativa fundamentada;
- II – documentação que identifique as pessoas que compõem o grupo econômico de que seja integrante a empresa e que possam vir a exercer influência direta ou indireta nos seus negócios;
- III – documentação que identifique o grupo de controle da empresa e os detentores de participação qualificada, com as respectivas participações societárias;
- IV – comprovação da origem e da respectiva movimentação financeira dos recursos utilizados no empreendimento pelos controladores e pelos detentores de participação qualificada; e
- V – declaração, firmada pelos participantes do grupo de controle e pelos detentores de participação qualificada, relativa à inexistência de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

restrições que possam, a juízo do Banco Central do Brasil, afetar sua reputação, acompanhada das fichas de antecedentes criminais.

§ 1º A justificativa fundamentada mencionada no inciso I do *caput* deve contemplar, no mínimo:

- I – capital social;
- II – indicação pormenorizada dos serviços prestados;
- III – público-alvo;

IV – local da sede e eventuais dependências; V – sistemas e recursos tecnológicos;

VI – estrutura de governança e plano de gerenciamento de riscos.

§ 2º O Banco Central do Brasil poderá indicar, em regulamento, outros requisitos e documentos que julgar necessários.

§ 3º Qualquer alteração do modelo de negócio, como novo produto ou serviço, requer obtenção de licença junto ao Banco Central do Brasil.

Art. 6º À Exchange de criptoativos é vedado o uso de denominação ou nome fantasia que contenha termos característicos das instituições do Sistema Financeiro Nacional, inclusive do termo “banco”, ou de expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

Art. 7º A oferta pública de criptoativos que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros, submete-se à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, nos termos da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

Art. 8º Os recursos aportados pelos clientes em contas de movimentação financeira nas Exchanges de criptoativos:

- I – constituem patrimônio separado, que não se confunde com o da Exchange;
- II – não respondem direta ou indiretamente por quaisquer obrigações da Exchange nem podem ser objeto de arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer outro ato de constrição judicial em função de débitos de responsabilidade da Exchange;
- III – não compõem o ativo da Exchange, para efeito de falência ou liquidação judicial ou extrajudicial; e





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Exchange. **III** IV – não podem ser dados em garantia de débitos assumidos pela—

Art. 9º A Exchange de criptoativos deve:

I – possuir infraestrutura necessária que garanta a segurança das operações, garantindo a confiabilidade e qualidade dos serviços prestados;

II – manter em ativos de liquidez imediata o equivalente aos valores em Reais aportados pelos clientes em contas de movimentação sob sua responsabilidade, ainda não investidos em criptoativos, ou resgatados e ainda não retirados pelos clientes;

III – controlar e manter de forma segregada os recursos aportados pelos clientes;

IV – implantar mecanismos de diligências devidas para conhecimento e comprovação da identidade do cliente e de sua capacidade econômico-financeira;

V – estabelecer medidas adequadas contra lavagem de dinheiro e demais crimes financeiros;

VI – adotar boas práticas de governança, gestão de riscos e segurança da informação, incluindo medidas eficazes de proteção de ativos;

VII – prezar pela transparência no relacionamento com os clientes, divulgando as transações em extratos detalhados.

Art. 10. A Exchange de criptoativos deve prestar informações a seus clientes e usuários sobre a natureza e a complexidade das operações contratadas e dos serviços ofertados, em linguagem clara e objetiva, de forma a permitir ampla compreensão sobre as operações e os riscos incorridos.

Parágrafo único. As informações mencionadas no *caput* devem:

I – ser divulgadas e mantidas atualizadas em local visível e formato legível no sítio da instituição na Internet, acessível na página inicial, e outros canais de acesso à plataforma eletrônica;

II – ser redigidas com destaque nos instrumentos contratuais, permitindo sua imediata e fácil compreensão, incluindo a advertência de que as operações com criptoativos configuram investimento de risco, sem garantia do Fundo Garantidor de Créditos (FGC) ou do Banco Central do Brasil;

III – constar nos materiais de propaganda e de publicidade e demais documentos que se destinem aos clientes e aos usuários.



SF/19855.57041-64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Art. 11. As Exchanges de criptoativos ficam sujeitas às infrações, penalidades, medidas coercitivas e meios alternativos de solução de controvérsias aplicáveis pelo Banco Central do Brasil, nos termos da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.

Art. 12. As Exchanges de criptoativos devem prestar informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos termos por ela definidos.

Parágrafo único. Sujeitam-se ao disposto no *caput* as pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no país que realizam operações com criptoativos em ambiente fora de Exchanges ou em Exchanges domiciliadas no exterior.

Art. 13. Compete ao Banco Central do Brasil:

I – disciplinar as operações com criptoativos, inclusive no que se refere à supervisão prudencial e à contabilização das operações;

II – editar normas complementares para as Exchanges de criptoativos, inclusive sobre o objeto social, a constituição, o funcionamento e a fiscalização;

III – autorizar o funcionamento de Exchanges de criptoativos no País, transferência de controle, fusão, cisão e incorporação, inclusive quando envolver participação de pessoa física ou jurídica não residente, segundo abrangência e condições que fixar;

IV – estabelecer condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários e contratuais;

V – exercer vigilância sobre as operações com criptoativos;

VI – supervisionar as Exchanges de criptoativos e aplicar as sanções administrativas cabíveis, com base na Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017;

VII – adotar medidas preventivas, com o objetivo de assegurar o bom e regular funcionamento das Exchanges de criptoativos, podendo:

a) estabelecer limites operacionais mínimos, inclusive em relação ao capital social integralizado e ao patrimônio líquido;

b) fixar regras de operação, de gerenciamento de riscos, de controles internos e de governança, inclusive quanto ao controle societário e aos mecanismos para assegurar a autonomia deliberativa dos órgãos de direção e de controle;

SF/19850.57041-64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

c) limitar ou suspender a venda de produtos, a prestação de serviços de pagamento e a utilização de modalidades operacionais;

d) adotar ações para promover competição, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços que envolvam criptoativos;

VIII – cancelar, de ofício ou a pedido, de forma fundamentada, as autorizações de que trata o inciso III deste artigo; e

IX – intervir nas Exchanges de criptoativos e decretar sua liquidação extrajudicial na forma e condições previstas na legislação especial aplicável às instituições financeiras.

§ 1º As competências do Banco Central do Brasil previstas neste artigo não afetam as atribuições legais do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, nem as dos outros órgãos ou entidades de governo responsáveis pela regulação e supervisão setorial.

§ 2º O Banco Central do Brasil disciplinará as hipóteses de dispensa das autorizações de que trata o inciso III do *caput*.

§ 3º O Banco Central do Brasil poderá submeter a consulta pública as minutas dos atos normativos a serem editados no exercício das competências previstas nesta Lei.

Art. 14. No exercício das atividades de fiscalização, o Banco Central do Brasil poderá exigir da Exchange de criptoativos a exibição de documentos e livros de escrituração e o acesso, inclusive em tempo real, aos dados armazenados em sistemas eletrônicos, considerando-se a negativa de atendimento como embaraço à fiscalização, sujeitando-a às sanções aplicáveis na forma da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.

Parágrafo único. Informações sensíveis, como dados pessoais dos clientes, devem ser disponibilizados pela Exchange de criptoativos ao regulador em caso de requisição, considerando-se a negativa de atendimento como embaraço à fiscalização, sujeitando-a às sanções referidas no *caput*.

Art. 15. O parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º**

.....

Parágrafo Único.

.....





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

XIX – as empresas que prestam serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataforma eletrônica, inclusive intermediação, negociação ou custódia.” (NR)

Art. 16. O § 1º do art. 2º da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“**Art. 2º**

§ 1º

III – os criptoativos, ressalvado o disposto no inciso IX do art. 2º.
.....” (NR)

Art. 17. A Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 4º-A:

“**Art. 4º-A.** Gerir fraudulentamente Exchange de criptoativos: Pena - Reclusão, de 3 (três) a 12 (doze) anos, e multa.

§1º Se a gestão fraudulenta é realizada mediante prática de pirâmide financeira:

Pena - Reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e multa.

§2º Se a gestão é temerária:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.” (NR)

Art. 18. Aplicam-se às operações conduzidas no mercado de criptoativos, no que couber, as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e suas alterações.

Art. 19. O Banco Central do Brasil estabelecerá, para as Exchanges de criptoativos já em funcionamento, prazos e condições para adequação às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SF/19855.57041-64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

JUSTIFICAÇÃO

No Brasil, onde, em 2018, o volume negociado de moedas virtuais correspondeu a R\$ 6 bilhões, carecem de regulamentação as empresas que negociam, fazem a intermediação ou custódia de criptoativos, que são conhecidas como "*exchanges*".

Atualmente, existem cerca de 35 *exchanges* no Brasil, sendo que 23 delas foram criadas em 2018, o que denota o crescimento exponencial deste novo setor. Tais empresas, contudo, agem livremente no mercado pátrio, sem qualquer supervisão ou fiscalização de órgãos governamentais.

A característica de não passar pelo sistema financeiro regulado e, por isso, não ser de conhecimento de autoridade alguma, suscita preocupações em vários países sobre o assunto. Organizações ilegais ou que tiveram seus recursos bloqueados nos sistemas financeiros, por exemplo, sem acesso a contas bancárias, podem se beneficiar das facilidades de movimentação financeira com criptomoedas ao não passarem pelos sistemas financeiros convencionais, em contraposição às autoridades domésticas.

O fato de também não haver identificação dos compradores e vendedores nas transações, e de não serem submetidas a jurisdições de países e bancos centrais, induz a práticas perniciosas, tais como lavagem de dinheiro, evasão de divisas, tráfico de drogas ou, até mesmo, terrorismo.

A Quinta Diretriz de Prevenção à Lavagem de Dinheiro da União Europeia estabelece que as *exchanges* e carteiras digitais deverão ser regulamentadas e registradas junto aos órgãos financeiros de cada país, onde o anonimato poderá deixar de ser concebido para os proprietários das moedas virtuais.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) já externou preocupação com riscos de lavagem de dinheiro que podem permear negócios realizados por meio de criptomoedas. O receio de que as moedas virtuais existam em um contexto de crimes econômicos, sobretudo evasão de divisas e lavagem de dinheiro, não se trata de discussão teórica.



SF/19855.57041-64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Em 2017, investigações realizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e pela Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) identificaram a existência de associação criminosa voltada para a prática de pirâmide financeira mediante a exploração de moeda virtual fictícia (*Kriptacoin*), cujo objetivo era a obtenção de vantagens ilícitas em detrimento da confiança dos investidores. As fraudes geraram prejuízo a 40 mil investidores, que eram convencidos a aplicar dinheiro na falsa moeda digital¹.

Em 2019, a Polícia Federal, na Operação Egypto, deflagrada no Rio Grande do Sul, indiciou 19 pessoas investigadas pela prática de diversos crimes ligados à captação pública de recursos para suposto investimento no mercado de criptomoedas, mediante promessa de retorno de rendimentos elevados, em prática de pirâmide financeira contra a coletividade².

De fato, o crime de pirâmide financeira apresenta sérios riscos à sociedade e graves perturbações à ordem econômica. O caso emblemático é o de Bernard Madoff, nova-iorquino que, em plena Wall Street, criou a maior pirâmide financeira da história, enganando centenas de investidores, inclusive grandes bancos, sendo, ao final, condenado à pena de 150 anos de prisão.

Assim, a falta de regulamentação e fiscalização desse novo e crescente setor representa sérios riscos aos investidores e à higidez da ordem econômico-financeira, diante da possibilidade de uso de tais ativos virtuais para o financiamento de atividades ilegais diversas, tais como lavagem de dinheiro, evasão de divisas e tráfico de entorpecentes, ou mesmo para a obtenção de ganhos ilícitos em detrimento da coletividade, como a criação de pirâmides financeiras e outros mecanismos fraudulentos.

Em contraposição, países como EUA, Japão e Austrália já possuem regulação, em maior ou menor grau, sobre as empresas que efetuam operações com criptomoedas, inclusive contemplando sistema de licenciamento das *exchanges*. Além de uma série de informações sobre o negócio e os sócios, em geral a regulação desses países exige de tais empresas diversas medidas, tais como a adoção de política de prevenção a fraudes e à lavagem de dinheiro, e de mecanismos de *compliance* e gerenciamento de

¹ <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao/-menu/noticias/noticias-2017/9476-operacao-a-o-patrick-mpdft-e-policia-civil-investigam-venda-da-moeda-digital-kriptacoin>

² <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2019/06/policia-federal-indicia-19-por-fraude-financeira-no-rs-cjxawk5td00ge01pkv9usee9j.html>





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

riscos, bem como demonstrações contábeis auditadas e manutenção de caução (*surety bond*) ou conta de custódia (*trust account*) em benefício de clientes na forma e valor definido pelas autoridades competentes.

Diante desse contexto, o presente Projeto vem propor uma regulamentação do mercado de criptoativos no país.

O esforço regulatório estabelece, em apertada síntese:

- a) Conceitos de criptoativo, plataforma eletrônica e Exchange de criptoativos;
- b) Diretrizes que devem nortear o mercado de criptoativos;
- c) Sistema de licenciamento das Exchanges de criptoativos, contendo requisitos e obrigações mínimas às empresas para que possam ser autorizadas a negociar regularmente criptoativos no Brasil, dando segurança e credibilidade ao mercado e protegendo o investidor e a ordem econômico-financeira do país;
- d) O ente público para atuar na regulação, supervisão e fiscalização do mercado de criptoativos, qual seja, o Banco Central do Brasil;
- e) Que os criptoativos, em regra, não se submetem à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, exceto quando se revestirem de característica de valor mobiliário mediante oferta pública para captação de recursos da população, o que costuma ocorrer em práticas de *Initial Coin Offering* (ICO);
- f) Que o setor de criptoativos submeter-se-á às medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e outras práticas ilícitas previstas na Lei nº 9.613, de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro);
- g) Tipo penal específico com penas rigorosas para combate à gestão fraudulenta ou temerária de Exchanges de criptoativos,



com agravante para a prática de pirâmide financeira, tendo em vista que o atual crime geral de pirâmide financeira previsto no inciso IX do art. 2º da Lei nº 1.521 de 26 de dezembro de 1951 possui penas em patamares irrisórios, que sequer vem sendo aplicado pelo Poder Judiciário dada sua inocuidade.

Ante o exposto, com a convicção de que as mudanças propugnadas conferirão segurança a esse importante, inovador e crescente mercado de aplicação de recursos financeiros, solicito o apoio dos nobres Pares para aprovação deste Projeto de Lei, do qual resultarão benefícios para a sociedade, em especial o aumento da confiança no mercado de criptoativos bem como maior proteção do investidor e da ordem econômico-financeira.

Sala das Sessões,

Senador FLÁVIO ARNS



SF/19855.57041-64

