

(DES)REGULAÇÃO DO BITCOIN: CONSEQUÊNCIAS, IMPACTOS E A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO CONTRA CRIMES FINANCEIROS

Giulia Carolina Lange Naves (IC) e Nora Matilde Rachman (Orientadora)

Apoio: PIBIC Mackenzie

RESUMO

A regulamentação do Bitcoin no contexto brasileiro reflete a complexidade de adaptar as estruturas jurídicas existentes a uma tecnologia inovadora. Ao longo do presente artigo, foram explorados os desafios enfrentados pelo sistema jurídico brasileiro ao lidar com as criptomoedas, em específico o *Bitcoin*, desde a definição de sua natureza jurídica a supervisão das exchanges e a possível prática de atos ilícitos. Os criptoativos são ativos virtuais, que podem ser transacionados eletronicamente por meio do sistema *blockchain*, que proporciona aos usuários a segurança e o pseudoanonimato em suas transferências. Sua forma descentralizada e o uso de pseudônimos nas transferências, bem como a proteção criptografada dos dados de transferência, possibilitam a utilização das criptomoedas para atividades ilícitas, como lavagem de dinheiro ou evasão fiscal. Por isso, se tornou necessária a regulamentação desses ativos, dada atualmente pela Nova Lei Bitcoin n. 14.478/22, e a adoção de medidas de proteção à prática de crimes financeiros. Portanto, o processo de regulamentação do Bitcoin no contexto brasileiro é crescente, e a Nova Lei Bitcoin representa uma tentativa crucial de busca por equilíbrio entre a promoção da tecnologia e a garantia da segurança do usuário, trazendo disposições pertinentes para a prevenção de crimes financeiros associados a criptomoeda. Na mesma linha, a regulação deve estar em constante atualização para que as lacunas jurídicas ainda existentes sejam preenchidas, e as que surgirem posteriormente tenham uma resposta mais ágil das autoridades reguladoras.

Palavras-chave: criptomoedas, crimes financeiros, regulação.

ABSTRACT

The regulation of Bitcoin in the Brazilian context reflects the complexity of adapting existing legal structures to an innovative technology. This article explores the challenges faced by the Brazilian legal system when dealing with cryptocurrencies, specifically Bitcoin, from the definition of its legal nature to the supervision of exchanges and the possible practice of illegal acts. Cryptoassets are virtual assets that can be transacted electronically through the blockchain system, which provides users with security and pseudo-anonymity in their transfers. Their decentralized form and the use of pseudonyms in transfers, as well as the encrypted protection of transfer data, make it possible to use cryptocurrencies for illicit activities such as

money laundering or tax evasion. For this reason, it has become necessary to regulate these assets, currently provided by the New Bitcoin Law n. 14.478/22, and to adopt measures to protect against the practice of financial crimes. Therefore, the process of regulating Bitcoin in the Brazilian context is growing, and the New Bitcoin Law represents a crucial attempt to strike a balance between promoting the technology and guaranteeing user security, bringing pertinent provisions for the prevention of financial crimes associated with cryptocurrency. In the same vein, regulation must be constantly updated so that the legal gaps that still exist are filled, and those that arise later have a more agile response from the regulatory authorities.

Keywords: cryptocurrencies, financial crimes, regulation.

1. INTRODUÇÃO

O *Bitcoin* surgiu em meio a um cenário de desconfiança e instabilidade, ocasionado pela crise financeira global de 2008, desencadeada pelo colapso do banco Lehman Brothers. Durante esse período, muitas pessoas perderam confiança nos sistemas financeiros tradicionais e nas instituições bancárias devido à falta de transparência, à intervenção governamental e à perda de privacidade financeira.

Tais acontecimentos proporcionaram um ambiente propício para a adoção e exploração de alternativas ao sistema financeiro convencional, ocasionando a criação do *Bitcoin*, que se destacou devido à sua posição pioneira na indústria, bem como à utilização da tecnologia *blockchain* na abordagem *peer-to-peer*, que permite a realização de transações com assinaturas digitais de maneira completamente segura e confidencial por meio de um programa de código aberto, com custos e taxas reduzidos, uma vez que dispensa a presença de intermediários nas operações.

A criptomoeda ganhou adeptos e passou a ser utilizada como uma forma de armazenar valor e realizar transações fora do sistema tradicional, dando início à revolução das criptomoedas e à exploração de tecnologias de *blockchain* em vários setores além das finanças. Com o avanço das criptomoedas, a necessidade de definir sua natureza jurídica e de uma regulamentação específica a seu respeito ficaram mais evidentes, pois apesar das vantagens, podem ser usadas para atividades ilícitas devido à criptografia das transferências.

Diversas visões sobre a natureza jurídica da criptomoeda incluem moeda virtual, contrato, ativo financeiro, entre outras. Porém, a determinação legal é crucial, e a comparação com regulações internacionais auxilia na análise regulatória. No Brasil, a Lei n. 14.478/22 (Nova Lei *Bitcoin*) ampliou a definição legal de ativo virtual a categorias como moedas virtuais, digitais, contratos, ativos financeiros, entre outras, definindo criptomoedas como representações digitais de valor, negociáveis eletronicamente, usadas para pagamentos ou investimento, permitindo também a atribuição ao Executivo de órgãos federais para a regulação e supervisão das *exchanges*, que são corretoras de criptoativos, responsáveis por intermediar as transações.

Apesar disso, o Direito é incapaz de prever todas as relações humanas com consequências jurídicas e, de tempos em tempos, depara-se com grandes desafios para atualizar-se. Neste cenário, percebe-se a necessidade de analisar a caracterização legal das criptomoedas, bem como da possibilidade da prática de atos ilícitos se utilizando dos criptoativos, em específico o *Bitcoin*.

Enquanto se busca entender esse fenômeno, neste trabalho são analisados fatores que possam definir a natureza jurídica das criptomoedas, ancorados principalmente nas bases legais brasileiras, Nova Lei Bitcoin n. 14.478/22 e a prática de crimes financeiros.

2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO

2.1 CONCEITOS IMPORTANTES

Criptoativos são definidos pela Receita Federal como “a representação digital de valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, transacionado eletronicamente com a utilização de criptografia e de tecnologias de registros distribuídos, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a serviços, e que não constitui moeda de curso legal”, conforme a Instrução Normativa nº 1.888, em seu artigo 5º.

Desta forma, analisando o texto legal, percebe-se claramente que no Brasil os criptoativos não são considerados moedas legais.

O Banco Central divulgou, em 19 de fevereiro de 2014, o Comunicado nº 25.306, que traz esclarecimentos quanto aos riscos decorrentes da aquisição e transação das "moedas virtuais" ou "moedas criptografadas".

Inicialmente, difere a criptomoeda das “moedas eletrônicas” apontadas pela Lei nº 12.865/2013, que são definidas em seu Art.6º, inciso IV, conforme segue:

Art.6º Para os efeitos das normas aplicáveis aos arranjos e às instituições de pagamento que passam a integrar o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), nos termos desta Lei, considera-se: (...)

IV - recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento.

Ou seja, as moedas eletrônicas são as moedas reais, depositadas em instituições financeiras, que são armazenadas em dispositivos eletrônicos, enquanto as criptomoedas não são moedas reais, nem mesmo possuem regulação ou supervisão de autoridades monetárias de nenhum país. O Comunicado prevê ainda que o Banco Central não possui qualquer regulação, supervisão ou autorização na atuação das plataformas online de negociação, denominadas *exchanges*.

Como não são atreladas a nenhuma moeda de corrente nacional, há riscos quanto a oscilação de preços das criptomoedas, bem como sua possível utilização para a prática de atividades ilícitas ou ataques de criminosos nas carteiras eletrônicas dos usuários da plataforma. Assim dispõe o referido Comunicado:

“Essas chamadas moedas virtuais não têm garantia de conversão para a moeda oficial, tampouco são garantidos por ativo real de qualquer espécie. O valor de conversão de um ativo conhecido como moeda virtual para moedas emitidas por autoridades monetárias depende da credibilidade e da confiança que os agentes de mercado possuam na aceitação da chamada moeda virtual como meio de troca e das expectativas de sua valorização. Não há, portanto, nenhum mecanismo governamental que garanta o valor em moeda oficial dos instrumentos conhecidos como moedas virtuais, ficando todo o risco de sua aceitação nas mãos dos usuários.”
(BACEN, 2014)

Atualmente, o *Bitcoin* possui grande destaque no âmbito das criptomoedas devido ao seu pioneirismo no setor, e pela tecnologia *Blockchain* na modalidade *peer-to-peer*, que permite transações assinadas digitalmente de forma totalmente segura e anônima através de um *software* de código aberto (RICIERI, 2020, p. 11, 17) com baixos custos e taxas, visto que não necessitam de um intermediário nas transações. (COSTA, 2018)

Ao se cadastrar na plataforma de negociação de *Bitcoins*, o usuário utiliza um pseudônimo, e não sua identidade real, podendo abrir várias contas com pseudônimos diferentes, e tornando quase impossível sua identificação. (COSTA, 2018)

Para alguns autores, o *Bitcoin* é mais do que uma moeda digital, podendo ser caracterizado como “um protocolo da Internet que pode servir tanto para pagamentos e transferências de valores quanto para autenticação de documentos e até aquisição de títulos de propriedade, visto que pode ser utilizado tanto com finalidade de moeda digital, quanto para registro ou banco de dados no *blockchain*”. (COSTA, 2018)

A tecnologia *blockchain* funciona como uma sequência de blocos de dados que processam e confirmam as transações, onde cada novo bloco é adicionado após a resolução

de um problema matemático complexo, através do *Proof-of-Work*¹, executado por subcontratados, ao invés de terceiros intermediários (NAKAMOTO, 2008)

Os blocos são responsáveis pelo registro das transações financeiras de determinado grupo de usuários com uma única assinatura digital, denominada *hash*. As transações devem ser aprovadas pelos mineradores, que são computadores responsáveis por validar e registrar as transações nos blocos através de um hardware especializado, resolvendo problemas matemáticos complexos para a criação dos blocos na rede. (REIS; COELI, 2019)

Cada transação validada por um minerador é chamada de *proof-of-work*. Esse processo é baseado em tentativa e erro, sendo mais rápido com hardware poderoso. Quando um minerador cria um bloco usando *proof-of-work* e é aprovado por outros mineradores, ele é recompensado proporcionalmente com criptomoedas. (REIS; COELI, 2019)

Portanto, é quase impossível hackear o conteúdo do bloco, visto que cada um é único e complexo, e o sistema *blockchain* garante a sua segurança inviabilizando fraudes, cópias ou alterações dos dados dos usuários, contando com transações seguras e privadas, garantidas pela tecnologia da criptografia. (REIS; COELI, 2019)

Ainda, a tecnologia *peer-to-peer*, é capaz de substituir o intermediário nas transações financeiras, como bancos ou instituições financeiras, visto que esse *software* permite que o usuário possa realizar transações, seja pagando ou recebendo através da plataforma, sem a necessidade de um intermediário. (REIS; COELI, 2019)

Além disso, o sistema *blockchain* possui a criptografia de chave pública, onde são designadas duas “chaves” para o usuário, uma privada, usada como uma espécie de senha do usuário, e outra pública, que pode ser compartilhada com qualquer outro usuário. (REIS; COELI, 2019)

Nesse sentido, pontua Ulrich:

“As transações são verificadas, e o gasto duplo é prevenido, por meio de um uso inteligente da criptografia de chave pública. Tal mecanismo exige que a cada usuário sejam atribuídas duas “chaves”,

¹ O *Proof of Work (PoW)* é um mecanismo utilizado para evitar gastos duplos usado como algoritmo de consenso nas principais criptomoedas, protegendo os registros distribuídos. O PoW foi o primeiro algoritmo de consenso, introduzido por Satoshi Nakamoto no white paper do Bitcoin em 2008, sendo capaz de exigir uma forma de verificação computacional dos remetentes, reduzindo o spam. (NAKAMOTO, 2008)

uma privada, que é mantida em segredo, como uma senha, e outra pública, que pode ser compartilhada com todos. Quando a Maria decide transferir bitcoins ao João, ela cria uma mensagem, chamada de “transação”, que contém a chave pública do João, assinando com sua chave privada. Olhando a chave pública da Maria, qualquer um pode verificar que a transação foi de fato assinada com sua chave privada, sendo, assim, uma troca autêntica, e que João é o novo proprietário dos fundos. A transação – e, portanto, uma transferência de propriedade dos bitcoins – é registrada, carimbada com data e hora e exposta em um “bloco” do blockchain (o grande banco de dados, ou livro-razão da rede Bitcoin). A criptografia de chave pública garante que todos os computadores na rede tenham um registro constantemente atualizado e verificado de todas as transações dentro da rede Bitcoin, o que impede o gasto duplo e qualquer tipo de fraude.” (ULRICH, 2014)

Isso posto, quando um usuário deseja transferir um *Bitcoin*, por exemplo, para outro usuário, cria uma mensagem para a rede, afirmando seu desejo de realizar a transação de seu endereço público para o endereço público do outro usuário. (REIS; COELI, 2019)

Assim, a transação é assinada pela sua chave privada, e a transferência é formalizada, com data, e exibida em uma *blockchain*. (REIS; COELI, 2019).

Ademais, o *Bitcoin*, como outras criptomoedas, pode ser visto como menos vulnerável à oscilação da inflação e manipulações que ocorrem quanto ao valor da moeda, ou até mesmo a instabilidades econômicas ou crises em instituições financeiras privadas, visto que não possui uma autoridade central, como por exemplo um Banco Central, é controlada pelo mercado, não por um Estado, e não passa por qualquer instituição financeira, logo, oscila de acordo com a oferta e procura de seus usuários. (REIS; COELI, 2019)

2.2 A ORIGEM E O CONTEXTO DE SURGIMENTO DO BITCOIN

Em setembro de 2008, o colapso do banco Lehman Brothers, deu origem a uma crise econômica significativa, cuja causa ainda é debatida, e elementos como ganância, desregulamentação financeira, excessos bancários e até mesmo o próprio capitalismo são

apontados como responsáveis. Ulrich pontua que o verdadeiro culpado da crise teria sido o socialismo aplicado ao âmbito monetário, e não o livre mercado. (ULRICH, 2014)

A esse respeito, o autor recorda que o sistema monetário ocidental é fundamentado em dois pilares principais: o monopólio da emissão de moeda com curso forçado legal e a presença de um Banco Central, que organiza e controla o sistema bancário. (ULRICH, 2014)

Tendo em vista que em grande parte dos países, a função de emitir a moeda é delegada pelo Estado ao Banco Central, resta clara a interferência governamental no âmbito monetário, e a antítese ao livre mercado, não podendo, então, ser considerado exemplo de capitalismo genuíno. (ULRICH, 2014)

Ainda tratando sobre moeda e a sua função, atualmente, as moedas emitidas pelos governos não têm lastro físico, sendo sustentadas apenas pela confiança nos governos, e a criação de dinheiro acabou se tornando mais complexa. A prática de reservas fracionárias permite que os bancos guardem apenas uma fração do dinheiro depositado e emprestem o restante, criando depósitos bancários e aumentando a oferta monetária. Isso leva à inflação, ou seja, ao aumento da quantidade de moeda em circulação, que resulta em preços de produto mais altos praticados no mercado. (ULRICH, 2014)

A conhecida crise de 2008 trouxe a necessidade de medidas extremas, como resgates de bancos, expansão do balanço do Banco Central e redução de taxas de juros, resultando em uma grande experimentação monetária, que acabou por levar à perda de privacidade financeira, em razão dos governos cada vez mais controladores e dos Bancos Centrais com maior poder. Tal cenário, apesar dos desafios, acabou por fomentar a busca por soluções alternativas e inovadoras visando maior estabilidade no sistema financeiro mundial. (ULRICH, 2014)

Em 31 de outubro de 2008, Satoshi Nakamoto publicou o *paper* "*Bitcoin: a Peer-to-Peer Electronic Cash System*" em uma lista de discussão online sobre criptografia. Ulrich descreve esse sistema, que introduziu um experimento no campo financeiro e bancário, baseando-se na ideia de uma moeda eletrônica totalmente descentralizada e *peer-to-peer*, sem a necessidade de um terceiro fiduciário. (ULRICH, 2014)

Em 3 de janeiro de 2009, Nakamoto transmitiu a primeira transação de Bitcoin e com a mensagem "THE TIMES 03/JAN/2009 CHANCELLOR ON BRINK OF SECOND BAILOUT FOR BANKS". Tal alusão a uma manchete do jornal The Times mostra a visão crítica de Nakamoto em relação ao sistema bancário e à instabilidade financeira. (ULRICH, 2014)

Assim, o Bitcoin foi concebido como uma resposta à desordem financeira causada pelo monopólio estatal da moeda e pelo sistema de reservas fracionárias. (ULRICH, 2014)

Após a transmissão do bloco gênese, ou bloco 0, o cliente Bitcoin v0.1 foi disponibilizado para download gratuito, marcando “o início do experimento monetário e bancário do novo milênio: o Bitcoin”. (ULRICH, 2014)

2.3 BITCOIN NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO ATUAL

Ao passo que as criptomoedas evoluem, a necessidade de uma definição quanto ao seu tratamento normativo perante o Estado aumenta, bem como da definição de sua natureza jurídica. (REIS; COELI, 2019)

Dentre suas muitas vantagens, as criptomoedas podem ser utilizadas para meios ilícitos, como por exemplo para lavagem de dinheiro ou para sonegação de impostos, devido à proteção criptografada dos dados das transferências armazenados na plataforma. (REIS; COELI, 2019)

Há diversos entendimentos quanto à natureza jurídica da criptomoeda, que variam entre moeda virtual, moeda digital, contrato, ativo financeiro, commodity, título de crédito virtual, valor mobiliário, criptoativo, entre outros. Uma discussão é se a natureza jurídica deve ser determinada por imposição legal. (RIBEIRO, 2015)

Desta forma, cabe a análise da natureza do instrumento regulatório através da comparação com regulamentações aprovadas em outros países. Para tanto, optou-se por verificar as normativas aprovadas pelos integrantes do chamado “G20” (RODRIGUES; KURTZ, 2019), que é composto por África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, EUA, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e o bloco da União Europeia².

Nesse rol de países a opção legislativa pode ser dividida três categorias, sendo: 1) norma aprovada por meio do poder legislativo; 2) instrumentos normativos emitidos por agências reguladoras; e 3) recomendações / diretrizes / melhores práticas. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

² Dados da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais – SECINT, atualizados em 11/03/2021.

Na categoria de normativas do poder legislativo entende-se que, em sua maioria, as normas são elaboradas por instituições majoritárias e representativas, que tendem a ter maior nível de responsabilização, visto que devem atuar servindo aos interesses da população representada por eles. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

Entretanto, seus prazos variam de acordo com as prioridades ou pressões políticas, podendo tardar na elaboração do instrumento regulatório necessário neste caso. Já os instrumentos normativos de agências reguladoras são majormente elaborados por instituições reguladoras independentes, como o Banco Central, por exemplo. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

Desta forma, não possuem tanta interferência por pressões políticas, dando maior credibilidade às suas regulamentações, ao passo que, por outro lado, não possuem a mesma forma de responsabilização do poder legislativo, caso não cumpra o que lhe fora solicitado. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

Ainda, observa-se a categoria de recomendações, que consistem em documentos consultivos, sem força normativa, de forma a aconselhar ou demonstrar intenções, que acabam por não serem efetivas pela vastidão de lacunas e incertezas que apresentam, já que não regulam propriamente sobre as criptomoedas. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

Por um lado, a regulação legislativa, pensada a longo prazo, seria mais efetiva, de forma mais duradoura, com menos chances de revisão institucional, no entanto, com menor eficiência, devido à alta burocracia e descentralização para que as normas sejam efetivadas. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

E, por outro lado, as medidas de regulação não legislativas, são melhores no pensamento de médio prazo, com resultados mais concretos e implementação mais direta, sendo, portanto, mais eficiente, porém com menor força normativa, tendo em vista que pode ser revisado institucionalmente. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

Desta forma, a ideia da junção de ambas as formas de regulação poderia ser mais benéfica, de forma a unir as qualidades de ambas, diminuindo os riscos de lacunas na regulação. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

No Brasil, vale mencionar o PL nº 2303/2015, apresentado em 8 de julho de 2015, por iniciativa do deputado Aureo Lidio Moreira Ribeiro na Câmara dos Deputados, determinando

que as moedas virtuais e programas de milhagem aéreas seriam incluídos na definição de arranjos de pagamento sob a supervisão do Banco Central.

O PL nº 2303/2015 enquadrava a criptomoeda na categoria “moeda virtual”, porém, há discordâncias quanto a este posicionamento, tendo em vista a volatilidade e sua utilização, que podem divergir do conceito estrito de moeda. (SANTANA; MORAES, 2019)

O projeto trouxe importantes definições, como uma conceituação do que seriam os “ativos virtuais” e a indicação do Banco Central como órgão regulador das criptomoedas. O PL foi aprovado pela Câmara dos Deputados em dezembro de 2017, e enviado posteriormente ao Senado para que prosseguisse com os trâmites legislativos necessários, onde passou a tramitar sob o nº 4401/2021.

Em 21 de dezembro de 2022, foi sancionada a Lei 14.478/22, que versa sobre as diretrizes a serem observadas quanto à prestação de serviços de ativos virtuais e a regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais.

A “Nova Lei *Bitcoin*” trouxe outra definição legal de ativo virtual, mais ampla, de forma a não limitar seu conceito às classes de moeda virtual, moeda digital, contrato, ativo financeiro, commodity, título de crédito virtual, valor mobiliário, criptoativo, entre outras.

Ainda, a referida Lei tratou das criptomoedas como sendo “a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento”, não limitando o conceito a “moeda virtual”.

Também, diferentemente do PL que indicava o Banco Central como órgão regulador das criptomoedas, a Nova Lei *Bitcoin* prevê que competirá a Ato do Poder Executivo atribuir a um ou mais órgãos ou entidades da Administração Pública federal a disciplina do funcionamento e a supervisão das *exchanges*.

A este mesmo órgão competirá, conforme prevê o Art.7º, da referida Lei:

Art.7º (...) I - autorizar funcionamento, transferência de controle, fusão, cisão e incorporação da prestadora de serviços de ativos virtuais;

II - estabelecer condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários e contratuais em prestadora de serviços de ativos virtuais e autorizar a posse e o exercício de pessoas para cargos de administração;

III - supervisionar a prestadora de serviços de ativos virtuais e aplicar as disposições da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, em caso de descumprimento desta Lei ou de sua regulamentação;

IV - cancelar, de ofício ou a pedido, as autorizações de que tratam os incisos I e II deste **caput**; e

V - dispor sobre as hipóteses em que as atividades ou operações de que trata o Art.5º desta Lei serão incluídas no mercado de câmbio ou em que deverão submeter-se à regulamentação de capitais brasileiros no exterior e capitais estrangeiros no País.

Ademais, a Nova Lei *Bitcoin* trouxe alterações quanto a Lei 9.613/99, que trata dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos nela previstos, que passou a vigorar com as seguintes alterações:

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

Art. 9º (...) Parágrafo único (...) XIX - as prestadoras de serviços de ativos virtuais.

Art. 10 (...) II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ativos virtuais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas.

Art. 12-A. Ato do Poder Executivo federal regulamentará a disciplina e o funcionamento do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), disponibilizado pelo Portal da Transparência.

§ 1º Os órgãos e as entidades de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão encaminhar ao gestor CNPEP, na forma e na periodicidade definidas no regulamento de que trata o **caput** deste artigo, informações atualizadas sobre seus integrantes ou ex-integrantes classificados como pessoas expostas politicamente (PEPs) na legislação e regulação vigentes.

§ 2º As pessoas referidas no art. 9º desta Lei incluirão consulta ao CNPEP entre seus procedimentos para cumprimento das obrigações previstas nos arts. 10 e 11 desta Lei, sem prejuízo de outras diligências exigidas na forma da legislação.

§ 3º O órgão gestor do CNPEP indicará em transparência ativa, pela internet, órgãos e entidades que deixem de cumprir a obrigação prevista no § 1º deste artigo.

Sendo assim, as *exchanges* ficam sujeitas às obrigações dos Arts. 10º e 11, da Lei 9.613/99, referentes à identificação dos usuários e manutenção de registros públicos.

Ainda, quanto ao Art. 1º, da Lei nº 7.492/86, que trata sobre os crimes contra o sistema financeiro nacional, foi determinada a inclusão do inciso I-A, de forma que as *exchanges* passaram a ser instituições financeiras por equiparação, submetendo-se aos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional da Lei nº 7.492/86:

Art. 1º (...) parágrafo único (...) I-A - a pessoa jurídica que ofereça serviços referentes a operações com ativos virtuais, inclusive intermediação, negociação ou custódia.

Por fim, a Nova Lei *Bitcoin* alterou o Código Penal quanto ao Art.171, §2º-A, apresentando uma nova forma do crime de estelionato:

Fraude eletrônica

§ 2º-A. A pena é de reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa, se a fraude é cometida com a utilização de informações fornecidas pela vítima ou por terceiro

induzido a erro por meio de redes sociais, contatos telefônicos ou envio de correio eletrônico fraudulento, ou por qualquer outro meio fraudulento análogo.

Apesar das dificuldades relacionadas ao equilíbrio entre a segurança dos usuários e a promoção da inovação, a nova legislação buscou trazer clareza e segurança ao mercado de criptomoedas, ainda cercado por desconfianças, e também a desenvolver os instrumentos de combate à lavagem de dinheiro através desses ativos. (NETTO; ROSENVALD, 2022)

O direito privado enfrenta desafios significativos na era de ultraconexão da sociedade, o que exige sua adaptação às mudanças tecnológicas e sociais, ajustando-se a novas realidades para manter sua relevância. Isto é importante, pois a tradicional abordagem do direito de regulamentar segundo o passado não é mais suficiente diante de tecnologias disruptivas. (NETTO; ROSENVALD, 2022)

Os desafios abrangem diversas áreas, trazendo novos debates que incluem questões de sucessão desses ativos, penhora e tributação, por exemplo. No entanto, o direito enfrenta limitações regulatórias em relação às criptomoedas, especialmente o Bitcoin, devido à sua descentralização, que dificulta o controle. (NETTO; ROSENVALD, 2022)

Constata-se, então, que embora a necessidade de sua criação fosse evidente, a Nova Lei *Bitcoin* deixou de fora alguns aspectos cruciais, e ainda existem disposições necessárias a serem implementadas, principalmente quanto à prática de crimes financeiros. Por isso, alguns autores apontam que a regulamentação desse normativo dependerá das futuras normativas do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

2.4 BITCOIN E A PRÁTICA DE CRIMES FINANCEIROS

Devido às características de anonimato durante as transações, e à facilidade de transferência e ausência de controle centralizado, acredita-se que todo crime cujo objeto material, instrumento ou produto que se constitua em valor econômico, pode se utilizar das criptomoedas como facilitadoras da prática do delito. (MONTENEGRO, 2020)

O Bitcoin pode ser utilizado para práticas ilícitas de diversas formas, como nos crimes de lavagem de dinheiro, evasão de divisas, branqueamento de capitais, financiamento de terrorismo, crime organizado, além de pagamentos ilícitos, como corrupção e propinas, esquemas de pirâmide e fraudes, e compras ilegais na *Dark Web*, por exemplo.

Para entender a possível ligação entre as criptomoedas e o crime de lavagem de dinheiro, se faz necessária uma breve explicação do crime, que pode ser dividido em três fases, colocação/ocultação (*placement*), dissimulação (*layering*) e integração. (MONTENEGRO, 2020)

Inicialmente, ocorre a fase de colocação, que se traduz pela introdução de valor ilícito na economia formal. Em seguida, os valores são mascarados por diversas operações, que visam dificultar seu rastreamento, denominando-se fase de estratificação. Por fim, é realizada a fase de integração, quando esses valores são inseridos novamente na economia formal. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

O objetivo desse processo é tornar o rastreamento das transações financeiras extremamente difícil, aproveitando a natureza pseudônima e descentralizada das criptomoedas. Isso permite que dinheiro ilícito seja lavado e reintroduzido no sistema financeiro convencional.

Devido à sua natureza e forma de funcionamento, as criptomoedas dificultam a atuação das políticas antilavagem de dinheiro (ALD), devido principalmente à sua forma descentralizada e ao pseudoanonimato de seus usuários advindo da utilização da criptografia da plataforma, de modo que é possível rastrear a transação, mas não os indivíduos por trás das mesmas. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

O Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) é responsável por propor medidas antilavagem de dinheiro, além da estruturação de mecanismos para a implementação destas, sendo considerado o principal órgão normativo global neste sentido e desde 2013 o órgão vem se atuando para desenvolver uma abordagem antilavagem de dinheiro no que tange a utilização das criptomoedas. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

Atualmente, existem três principais formas de abordagem quanto à regulação das criptomoedas, sendo estas a “autorregulação industrial, as iniciativas nacionais e a abordagem baseada em risco do GAFI”. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

A autorregulação industrial funciona a partir de medidas adotadas pelos participantes do ecossistema de criptomoedas, principalmente as *exchanges*, com diretrizes comuns para que observem as normas ALD. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

Enquanto as iniciativas nacionais, podem trazer problemáticas, tendo em vista que, pela utilização do Bitcoin ocorrer mundialmente, o instrumento jurídico regulador proposto não implicaria na submissão dos demais países. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

Por fim, a abordagem GAFI envolve a recomendação do *Financial Action Task Force (FATF)*. Para a efetiva regulação das criptomoedas, alguns elementos de conceituação do ativo estejam presentes, como forma de especificar o objeto a ser regulado, tais sejam: “(i) representação digital de valor; (ii) transferível/comercializável; (iii) possibilidade de uso como meio de pagamento; (iv) armazenagem de valor; (v) unidade contábil; (vi) sem valor legal; (vii) uso de tecnologia descentralizada; (viii) não governamental”. A crítica a este tópico é que até o momento não há consenso entre os países do G20 quanto a correta conceituação das criptomoedas, o que pode causar lacunas quanto a aplicação da norma, ambiguidade em relação aos sujeitos da norma ou mesmo quanto ao poder discricionário de fiscalização. (RODRIGUES; KURTZ, 2019)

É certo que, quando as transações são realizadas por meio das *exchanges*, que intermediam parte das transações, é possível rastrear os usuários, a depender das regras as quais as instituições estão submetidas naquela jurisdição. Enquanto que nas transações efetuadas dentro das carteiras virtuais dos usuários, na já citada modalidade *peer-to-peer*, não há intermediadores, tornando impossível o rastreamento. (ALVES, 2016)

Desta forma, a utilização do Bitcoin no crime de lavagem de dinheiro se daria por meio de um usuário que realizaria uma transação na rede se utilizando de dinheiro decorrente de práticas ilícitas, tendo como receptor outro usuário, que recebe os *bitcoins* enviados, escondendo a fonte do dinheiro ilícito, podendo se utilizar futuramente de uma entidade especializada na conversão de bitcoins em moedas reais. (ALVES, 2016)

Uma das estratégias adotadas para prevenção do crime de lavagem de dinheiro, foi a inclusão do inciso XIX, no Art. 9º da Lei 9.613/98, exigindo que as prestadoras de serviços de ativos virtuais, ou *exchanges*, se sujeitem as disposições dos Arts. 10º e 11 da referida lei, principalmente no que tange ao registro dos usuários e operações e a comunicação às autoridades públicas sobre possíveis atividades relacionadas a lavagem de dinheiro.

Já o crime de evasão de divisas envolve a remessa, envio ou saída de divisas para o exterior de forma não autorizada, podendo acarretar a frustração dolosa da satisfação do tributo devido, com disposição no Art. 22, da Lei 7.492/1986, que trata dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Entende-se divisas como sendo “letras, cheques, ordens de pagamento etc. que sejam conversíveis em moedas estrangeiras, e as próprias moedas

estrangeiras de que uma nação dispõe, em poder de suas entidades públicas ou privadas”. (PRADO, 2023) Assim, os paraísos fiscais permitem a omissão de rendimentos às autoridades fiscais do país de residência do usuário.

O *Bitcoin* apresenta características favoráveis para substituírem os paraísos fiscais como o melhor método na prática do delito de evasão fiscal, pois os rendimentos de seus usuários não se sujeitam a taxas e há garantia do anonimato nas transações realizadas, além de independem da existência e intervenção de instituições financeiras, desviando-se das normas que regulam o sigilo bancário nos paraísos fiscais, tornando a criptomoeda uma excelente alternativa para a prática do crime. (ALVES, 2016)

Para além disso, cabe destacar a existência de um padrão *fork and merge*, que consiste em um padrão de táticas para a prática de evasão fiscal e branqueamento de capitais caracterizadas pela divisão das grandes quantidades de *Bitcoins* de um detentor em contas menores ou até mesmo um usuário comprar grandes quantidades de *bitcoins* várias vezes por meio de diversas carteiras virtuais. (ALVES, 2016)

Dessas descrições, percebe-se que assim como outras tecnologias, o Bitcoin que pode ser utilizado para diversos fins legítimos e benéficos, mas ainda assim, pode ser explorado por indivíduos ou organizações mal-intencionados para fins ilegais, incluindo o financiamento do terrorismo.

A definição de terrorismo é trazida pela Lei 13.260/16, em seu Art. 2º, conforme se observa:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa.

Isto posto, algumas características do Bitcoin causam preocupações quanto à prevenção e investigação deste delito, pois pode possibilitar o financiamento anônimo da atividade, tendo em vista que as transações são realizadas sem que a identidade das partes envolvidas seja revelada, o que pode facilitar o financiamento de atividades terroristas sem detecção. (ALVES, 2016)

Além disso, o seu uso pode facilitar a realização de transferências internacionais, já que pode ser transferido facilmente entre fronteiras sem a necessidade de intermediários financeiros, dificultando o rastreamento do fluxo de fundos para atividades terroristas. (ALVES, 2016)

Da mesma forma pode dificultar o monitoramento e identificação de indivíduos envolvidos em atividades terroristas, dado que as transações realizadas com Bitcoin são registradas no *blockchain*, que protege as identidades dos usuários por meio de chaves criptográficas. Isso pode dificultar a identificação e grupos terroristas poderiam utilizar a criptomoeda para arrecadar fundos de forma anônima e internacional, dificultando a identificação dos responsáveis. (ALVES, 2016)

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei n. 14.478/22, ao trazer uma definição mais ampla de ativo virtual e considerar as criptomoedas como representações digitais de valor, marca um passo crucial na direção de

uma regulamentação mais clara e adaptada à realidade das transações virtuais, porém ainda apresenta desafios significativos para a identificação e punição de crimes financeiros

É certo que a evolução da tecnologia continuará a testar os limites do direito, carecendo de respostas ágeis e atualizadas por parte das autoridades reguladoras, estabelecendo limites e fomentando um ambiente de inovação responsável, onde os benefícios da utilização das criptomoedas possam ser explorados com segurança.

O uso indevido do Bitcoin em atividades ilícitas, como lavagem de dinheiro, evasão de divisas, financiamento de terrorismo, entre outros, destaca a importância de medidas para combater tais práticas. A colaboração entre autoridades, setor privado e comunidade internacional é crucial para o desenvolvimento de soluções eficazes de prevenção e detecção de crimes financeiros no ecossistema das criptomoedas.

Ademais, é essencial promover a conscientização entre os usuários quanto aos riscos envolvidos na utilização do Bitcoin, bem como educá-los sobre as melhores práticas de segurança, promovendo maior equilíbrio entre a liberdade tecnológica e a proteção dos interesses públicos.

Cabe, ainda, ressaltar que à medida que a tecnologia e as práticas de mercado continuam a se desenvolver, é essencial que a regulamentação se mantenha flexível e adaptável, a fim de acompanhar as mudanças e assegurar o desenvolvimento e a inovação no país.

4. REFERÊNCIAS

ALVES, Joana Marques. **O Sigilo Bancário e a utilização do Bitcoin para efeitos de Evasão Fiscal e Branqueamento de Capitais**. 2016. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito e Gestão) - Universidade Católica Portuguesa - Escola de Lisboa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/28151/1/tese.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.

COSTA, Cynara de Barros. **O sistema Bitcoin, as criptomoedas e o desafio de sua regulamentação pelo Direito**. Temas de Direito Eletrônico, Arraes Editores, 2018.

MORAIS, Carlos Yury Araújo; NETO, João Batista Brandão. **TRIBUTAÇÃO DAS OPERAÇÕES COM CRIPTOMOEDAS THE TAXATION OF TRANSACTIONS WITH CRYPTOCOINS**. Arquivo Jurídico, Piauí, v. 1, n. 07, p. 1-1, 1 jan. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/3343>. Acesso em: 9 out. 2022.

PRADO, Luiz Regis. **Direito Penal Econômico**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. *E-book*. ISBN 9786559641192. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641192/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

REIS, Lucas Fernandes Alves; COELI, Andrea Medina. **A REGULAMENTAÇÃO DAS CRIPTOMOEDAS COMO MEIO GARANTIDOR DE SEGURANÇA JURÍDICA**. Universidade de Uberaba, 15 nov. 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniube.br/handle/123456789/1294>. Acesso em: 8 out. 2022.

RODRIGUES, Gustavo; KURTZ, Lahis. **Criptomoedas e regulação antilavagem de dinheiro no G20**. Instituto de Referência em Internet e Sociedade: Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2m9pOz0>. Acesso em: 10 nov. 2022.

ROSENVOLD, Nelson; NETTO, Felipe Braga. **Primeiros comentários sobre o Marco das Criptomoedas (Lei nº 14.478/2022, de 21 de dezembro de 2022)**. Meu Site Jurídico, 23 dez. 2022. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2022/12/23/primeiros-comentarios-sobre-o-marco-das-criptomoedas-lei-no-14-478-2022-de-21-de-dezembro-de-2022/>. Acesso em: 11 ago. 2023.

SANTANA, Hadassah Laís de Sousa; MORAES, Felipe Américo. **REGULAÇÃO DAS CRIPTOMOEDAS: POLÍTICA ANTI-LAVAGEM DE DINHEIRO**. Relações Internacionais No Mundo Atual, vol.1, no. 22. Centro Universitário de Curitiba. 2019.

TELLES, CHRISTIANA MARIANI DA SILVA. **SISTEMA BITCOIN, LAVAGEM DE DINHEIRO E REGULAÇÃO**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27350/DISSERTACAO-FINAL-13fev19-Christiana%20M%20S%20Telles.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

ULRICH, Fernando. **Bitcoin: a moeda na era digital**. Ed. única. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2014.

Contatos: giulia.naves@outlook.com.br e nora.rachman@mackenzie.br