



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 4207, DE 2020

Dispõe sobre os ativos virtuais e sobre as pessoas jurídicas que exerçam as atividades de intermediação, custódia, distribuição, liquidação, transação, emissão ou gestão desses ativos virtuais, sobre crimes relacionados ao uso fraudulento de ativos virtuais, bem como sobre o aumento de pena para o crime de “pirâmide financeira”, e altera a Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998.

**AUTORIA:** Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

## PROJETO DE LEI Nº 2020.

Dispõe sobre os ativos virtuais e sobre as pessoas jurídicas que exerçam as atividades de intermediação, custódia, distribuição, liquidação, transação, emissão ou gestão desses ativos virtuais, sobre crimes relacionados ao uso fraudulento de ativos virtuais, bem como sobre o aumento de pena para o crime de “pirâmide financeira”, e altera a Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998.

**Art. 1º** Esta Lei estabelece normas sobre ativos virtuais e sobre as pessoas jurídicas que exercem atividades de intermediação, custódia, distribuição, liquidação, transação, emissão ou gestão desses ativos virtuais.

**Art. 2º** Para fins do disposto nesta lei consideram-se ativos virtuais:

I – qualquer representação digital de um valor, seja ele criptografado ou não, que não seja emitido por banco central ou qualquer autoridade pública, no país ou no exterior, ou represente moeda eletrônica de curso legal no Brasil ou moeda estrangeira, mas que seja aceito ou transacionado por pessoa física ou pessoa jurídica como meio de troca ou de pagamento, e que possa ser armazenado, negociado ou transferido eletronicamente.

II – ativos virtuais intangíveis (“tokens”) que representem, em formato digital, bens, serviços ou um ou mais direitos, que possam ser emitidos, registrados, retidos, transacionados ou transferidos por meio de dispositivo eletrônico compartilhado, que possibilite identificar, direta ou indiretamente, o titular do ativo virtual, e que não se enquadrem no conceito de valor mobiliário disposto no art. 2º da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

**Art. 3º** A emissão de ativos virtuais, nos termos desta lei, poderá ser realizada por pessoas jurídicas de direito público ou privado, estabelecidas no Brasil, desde que a finalidade à qual sirva a emissão dos ativos virtuais seja compatível com as suas atividades ou com seus mercados de atuação.

**Art. 4º** As pessoas jurídicas que exerçam as atividades de emissão, de intermediação, de custódia, de distribuição, de liquidação, de negociação ou de administração de ativos virtuais para terceiros deverão:

I – constituir-se sob a forma de sociedade anônima ou por quotas de responsabilidade limitada;

II – observar limite mínimo de capital social, a ser integralizado em moeda corrente, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e



SF/20714.40599-57



SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

III – manter a segregação patrimonial dos ativos virtuais de titularidade própria daqueles detidos por conta e ordem de terceiros.

§ 1º Os ativos virtuais detidos por conta e ordem de terceiros não respondem, direta ou indiretamente, por nenhuma obrigação das pessoas jurídicas mencionadas no *caput*, nem podem ser objeto de arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer outro ato de constrição judicial em função de débitos de responsabilidade destas últimas.

§ 2º Os ativos virtuais detidos por conta e ordem de terceiros não integrarão o ativo das pessoas jurídicas mencionadas no *caput* e:

I – não podem ser dados em garantia de obrigações assumidas por elas;

II – deverão ser restituídos na hipótese de decretação de falência, na forma prevista no art. 85, da Lei nº 11.101, de 09 fevereiro de 2005.

§ 3º As pessoas que exerçam o controle efetivo das sociedades empresariais no mercado de ativos virtuais devem possuir reputação ilibada e competência técnica necessária para o desempenho de suas funções.

§ 4º São obrigações das pessoas jurídicas mencionadas no *caput*:

I – manter sistema adequado de segurança e controles internos;

II – manter sistema eletrônico resiliente e seguro, com adoção de medidas para evitar perda, deterioração ou furto de ativos virtuais;

III – estabelecer arranjos de governança para prevenir e gerenciar conflitos de interesse entre controladores, sócios e terceiros;

IV – fornecer aos clientes informações claras, precisas e não enganosas sobre os ativos virtuais, inclusive sobre as obrigações fiscais decorrentes da detenção ou da negociação de ativos virtuais, bem como dos riscos financeiros, de mercado, de liquidez e de hígidez dos ativos virtuais;

V – não fornecer a clientes informações de caráter promocional que possam induzi-los a decisões não fundamentadas ou imprecisas relacionadas a ativos virtuais, ou abordá-los de forma agressiva por qualquer meio de comunicação, inclusive digital;

VI – informar clientes sobre a inexistência de regra geral de seguro para investimentos em ativos virtuais e a não submissão à regulação setorial, bem como a inexistência de regime especial de insolvência e de recuperação para as sociedades empresariais mencionadas no *caput*;

VII – publicar e comunicar de forma transparente e precisa a política de cobrança de tarifas e outros preços para os serviços prestados;



SF/20714.40599-57



SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

VIII – formalizar com seus clientes contratos, acordos ou termos, que definam de forma clara e precisa as responsabilidades e os objetivos da prestação de serviço;

IX – abster-se de fazer uso de ativos virtuais ou chaves criptográficas mantidas em nome de seus clientes, exceto com o consentimento prévio e expresso dos últimos;

X – assegurar o estabelecimento de mecanismos necessários para a devolução dos ativos virtuais custodiados ou o acesso aos ativos virtuais mantidos em nome de seus clientes, prontamente e sempre que solicitado;

XI – evitar o armazenamento de dados pessoais de clientes em sistema de registro distribuído de forma descentralizada;

XII – prover a máxima transparência para com os clientes, que devem ser efetivamente informados em relação à privacidade de seus dados pessoais;

**Art. 5º** Competirá à Receita Federal do Brasil a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a cobrança da atividade descrita no art. 1º.

**Art. 6º** Competirá ao Banco Central do Brasil a supervisão e a regulação da atividade descrita no art. 1º, nas circunstâncias específicas em que a emissão, a transação ou a transferência de ativos virtuais, por sua natureza, integrem os arranjos de pagamento do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), disposta no art. 6º, da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.

**Art. 7º** Competirá à Comissão de Valores Mobiliários a supervisão e a regulação da atividade descrita no art. 1º, nas circunstâncias específicas em que a emissão, a transação ou a transferência dos ativos virtuais seja compatível com a natureza de valores mobiliários, disposta pelo art. 2º, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

**Art. 8º** Competirá ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras a supervisão e a regulação da atividade descrita no art. 1º, conforme as disposições da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e da Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020.

**Art. 9º** As circunstâncias não descritas nesta Lei que sejam relacionadas aos escopos definidos devem ser analisadas por Fórum Interministerial, com funcionamento, competência e composição a serem estabelecidos em Decreto.

**Art. 10.** A Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 24-A:

“Art. 24-A. Organizar, gerir, ofertar carteiras, intermediar operações de compra e venda de ativos virtuais com o objetivo previsto no inciso IX, do art. 2º, da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, evasão de divisas, sonegação fiscal, realização de operações fraudulentas ou prática de



SF/20714.40599-57



SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

outros crimes contra o Sistema Financeiro, independentemente da obtenção de benefício econômico:

Pena – detenção, de seis meses a dois anos, e multa.”

**Art. 11.** A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º .....

XIX – pessoas físicas ou jurídicas que exerçam as atividades de intermediação, custódia, distribuição, liquidação, transação, emissão ou gestão de ativos virtuais por ordem e conta de terceiros.

Art. 12-A Fica criado o Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP), cujo funcionamento será disciplinado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e operacionalizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

§ 1º As autoridades da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, classificadas como pessoas expostas politicamente pela legislação e regulação vigentes, manterão atualizados os seus dados no CNPEP, sob pena de enquadramento nas punições dispostas no art. 1º, bem como nas sanções administrativas previstas no art. 12, ambos dispostos na Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998.

§ 2º As instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil deverão consultar o CNPEP para execução de políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e para avaliação de risco de crédito, mediante adesão a convênio com o operacionalizador do CNPEP, convencionado livremente entre as partes.

§ 3º As demais instituições integrantes de mercados regulados e não regulados poderão aderir ao convênio com o CNPEP, para fins de atendimento de políticas de prevenção à lavagem de dinheiro.

§ 4º É de responsabilidade do COAF o cadastro no CNPEP de pessoas estrangeiras consideradas expostas politicamente, para atendimento ao disposto na Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998.

.....”



SF/20714.40599-57



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

## JUSTIFICAÇÃO

Segundo disciplina o inciso VI, do artigo 6º, da Lei nº. 12.865, de 9 de outubro de 2013<sup>1</sup> – Lei de Meios de Pagamento –, moedas eletrônicas “*são os recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento*”. Em outras palavras, “moeda eletrônica” é sinônimo de dinheiro (moeda fiduciária nacional) em estoque virtual, sem precisar de conta corrente tradicional, conta de depósito em um banco, ou instituição financeira, tal como conhecemos.

As moedas eletrônicas são armazenadas em “contas de pagamentos”, cuja definição legal está disposta pelo inciso IV, do artigo 6º, da Lei de Meios de Pagamento: “*conta de registro detida em nome de usuário final de serviços de pagamento utilizada para a execução de transações de pagamento*”.

De forma inovadora, a Lei de Meios de Pagamento protege 100% dos recursos financeiros “depositados”, tratado pela alínea “g”, do inciso III, de seu artigo 6º como “*conversão de moeda física ou escritural em moeda eletrônica*”.

A proteção conferida a esse “estoque de dinheiro virtual”, de propriedade do usuário-consumidor, é garantida pela regulação do Banco Central do Brasil, via o disposto no artigo 12, da Circular BC nº 3.681, de 4 de novembro de 2013<sup>2</sup>.

Essa proteção é disciplinada pela forma com que o BACEN exige das empresas, instituições de pagamento, que os recursos venham a ser “guardados”: a obrigação é clara pelo disposto na norma bancária, ou o dinheiro é convertido em títulos do governo ou há que se fazer um depósito junto ao BACEN dos recursos dos usuários.

O objetivo, como um todo, é proteger a propriedade privada do detentor do dinheiro convertido em moeda eletrônica, que acreditou na empresa como “agente fiduciário”, uma espécie de garantidor, de sua poupança. Em uma comparação simplória, é como se estivéssemos falando de crédito de telefone pré-pago<sup>3</sup>: o cidadão compra créditos e os utiliza, para

<sup>1</sup>[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm)

<sup>2</sup>[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48839/Circ\\_3681\\_v6\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48839/Circ_3681_v6_P.pdf)





SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

os casos de contas pré-pagas. Aqui, é “depositar” o dinheiro em uma conta virtual para poder utilizá-lo apenas por meio de um cartão de débito, sem precisar ficar andando com dinheiro em mãos. <sup>4</sup> Tudo isso está operacionalmente descrito na Carta Circular do BC nº 3.893, de 7 de agosto de 2018<sup>5</sup>.

No Brasil, o primeiro teste de higidez desse “modelo de proteção” do consumidor ocorreu quando da quebra do Banco Neon, decretada pelo BACEN, na manhã de 4 de maio de 2018<sup>6</sup>. Todas as contas de pagamento dos clientes da Neon Pagamentos, instituição de pagamento do grupo econômico Neon S.A., foram protegidas e resguardadas. Nenhum consumidor foi lesado. Em 7 de maio de 2018, três dias após a quebra do Banco Neon, a Neon Pagamentos firmou parceria com o Banco Votorantim<sup>7</sup> e voltou a operar normalmente no mercado, com a ciência e, principalmente, a devida aquiescência do BACEN.

Diferentemente das “moedas eletrônicas”, que são denominadas e conversíveis em Real, ou moeda soberana, de meio físico ou digital, são as “moedas” virtuais, ou criptomoedas, que nasceram como representação digital de valor de um ativo, *digital cash*, e que não têm sua denominação em moeda nacional.

O *Bitcoin* foi a primeira criptomoeda que nasceu no ambiente pós-crise financeira global de 2007-2008, e teve como objetivo propiciar tanto a troca de valores entre pessoas naturais, sem a intermediação de terceiros, quanto permitir a efetuação de pagamentos, um “meio de pagamento”, também sem a intermediação de qualquer autoridade central<sup>8</sup>.

<sup>3</sup>Como ocorre no Quênia, via contas *M-Pesa* da empresa *SafariCom*:  
<https://cryptonomics.show/2019/08/14/episode-2-01-sign-of-the-times/>

<sup>4</sup><https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/jota-inside-moeda-eletronica-moeda-virtual-e-reducao-uso-dinheiro-em-especie-27102016>

<sup>5</sup>[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50635/C\\_Circ\\_3893\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50635/C_Circ_3893_v1_O.pdf)

<sup>6</sup><https://tecnoblog.net/241825/banco-neon-pagamentos-liquidacao-extrajudicial/>

<sup>7</sup><https://www.bancovotorantim.com.br/web/site/pt/noticias/banco-votorantim-e-neon-pagamentos-anunciam-parceria-estrategica/>

<sup>8</sup>*The Bitcoin Standard: The Decentralized Alternative to Central Banking*, de autoria de Saifedean Ammous



SF/20714.40599-57





SENADO FEDERAL

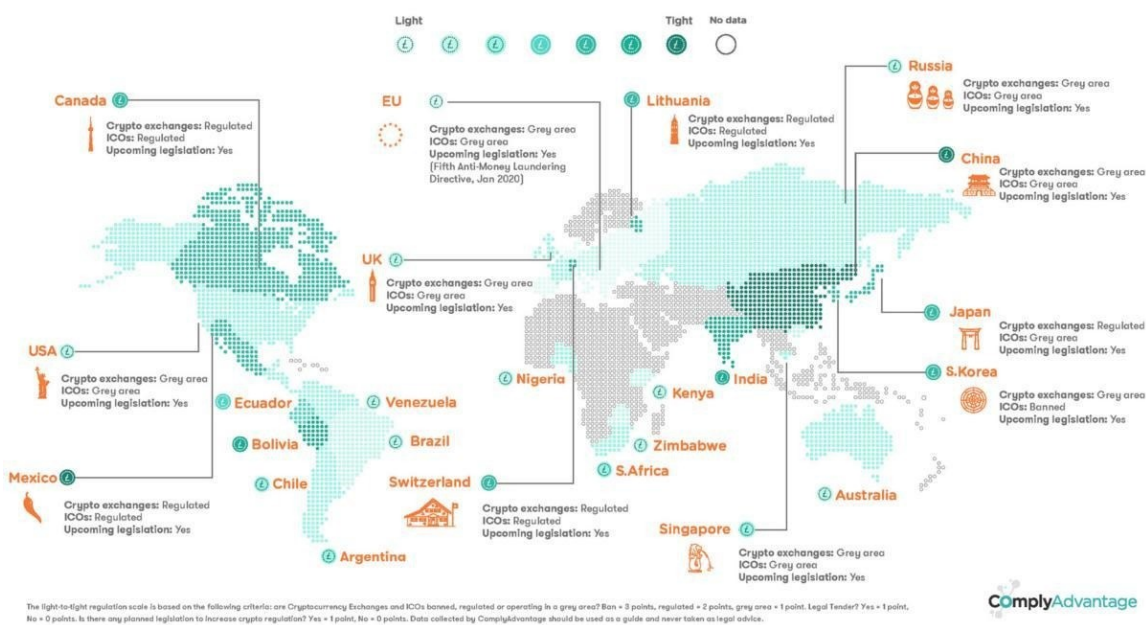
## Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

A descentralização<sup>9</sup> das relações é reflexo da nova Ética<sup>10</sup> e nova Democracia<sup>11</sup>, nascidas da era digital. Em função disso, as criptomoedas carecem de regulação sistêmica no mundo<sup>12</sup>.

O quadro abaixo, editado pela Consultoria *Comply Advantage*, registra, de forma bastante sintética, o cenário regulatório atual entre os países que adotam algum tipo de regulamentação envolvendo criptomoedas.

### Crypto Regulations by Country

How do different countries around the world approach crypto-regulations?



O Japão foi o primeiro país a considerar o intercâmbio, genericamente o “câmbio”, realizado via criptomoedas como meio de pagamento<sup>13</sup>. Do nascimento das criptomoedas, surgiram os “cripto ativos”, também denominados de “tokens” ou “ativos virtuais”, “digital assets”. A primeira

<sup>9</sup> *Blockchain and the Law: The Rule of Code*, de autoria de Primavera De Filippi e Aaron Wright

<sup>10</sup> *Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech*, de autoria de Jamie Susskind

<sup>11</sup> *The Crisis of Capitalist Democracy*, de autoria de Richard A. Posner

<sup>12</sup> <https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/cryptocurrency-world-survey.pdf>

<sup>13</sup> <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2018/02/conhecimento-sobre-blockchain-abre-oportunidades.html>



SF/20714.40599-57





SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

“tokenização” de ativos ocorreu em 31 de julho de 2013, por meio do lançamento da “*Initial Coin Offerings*” (“ICO” ou, no plural, “ICOs”) denominada *Mastercoin*<sup>14</sup>.

No Seminário Internacional “*What are the opportunities provided by tokenization?*”, organizado pelo *Institute for Management Development* (IMD)<sup>15</sup>, datado de 19 de agosto de 2019, o professor Arturo Bris<sup>16</sup> destacou que governos precisam adotar certos cuidados e não se precipitarem na edição de medidas regulatórias, que possam eventualmente inibir a formação do mercado virtual. O professor citou os casos da Holanda, do Reino Unido, da Suíça e de Cingapura, como países de destaque na regulamentação da oferta pública de criptoativos, seja por meio do processo de “tokenização”<sup>17</sup> de ativos ou simples intercâmbio de valores via “digital cash” entre particulares, sem a intermediação de qualquer autoridade central.

A regulamentação excessiva pode impactar negativamente o crescimento do mercado, ainda iniciante. No entanto, todos os países citados pelo Professor Arturo Bris estão alinhados e convergem em suas constatações para a necessidade de adoção de mecanismos legais e regulatórios capazes de:

- (i) **combater a lavagem de dinheiro;**
- (ii) **proteger carteiras virtuais e a propriedade privada dos consumidores-investidores; e**
- (iii) **incorporar regras fiscais-tributárias, a fim de permitir o recolhimento de tributos a partir do ganho de capital, fruto de trocas comerciais via cripto ativos.**

---

<sup>14</sup><https://www.securitytokenacademy.com/info/global-regulatory-review-1215/>

<sup>15</sup><https://www.imd.org/>

<sup>16</sup>[https://www.imd.org/faculty/professors/arturo-bris/?utm\\_medium=social&utm\\_source=linkedin&utm\\_campaign=DF%20Register%20Webinar2](https://www.imd.org/faculty/professors/arturo-bris/?utm_medium=social&utm_source=linkedin&utm_campaign=DF%20Register%20Webinar2)

<sup>17</sup><https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/cryptocurrency-world-survey.pdf>



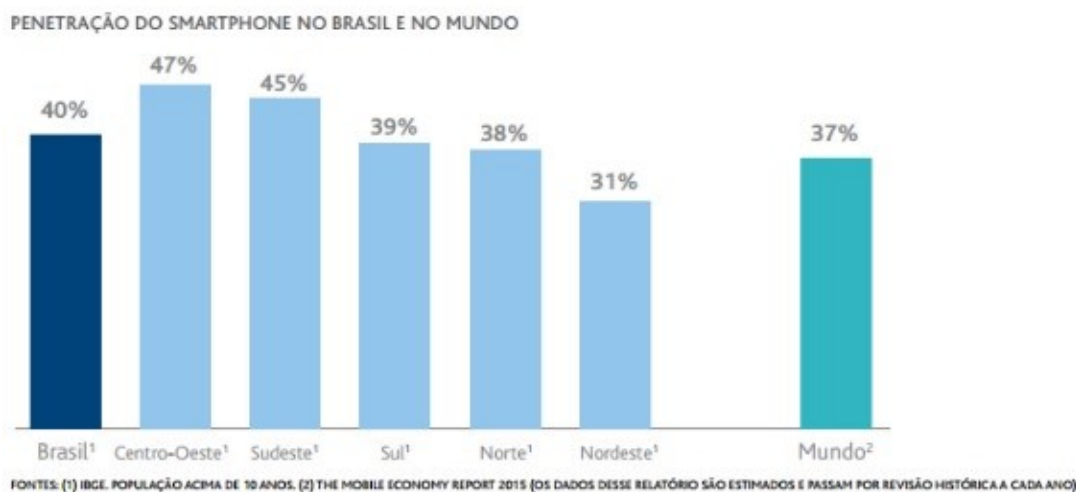


SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

**Instrumentos virtuais destinados a pagamentos são cada mais utilizados em substituição ao tradicional papel moeda.** Na Suécia, por exemplo, as autoridades estimam que, em 2030, já será possível extinguir o uso de papel moeda.<sup>18</sup> O próprio BACEN já estuda, desde 2018, a possibilidade de emissão do Real de forma totalmente “tokenizada”, isto é, digital.<sup>19</sup> A Dinamarca também trabalha com esse objetivo.

*Smartphones* são mecanismos de expansão de meios virtuais para pagamento. Para não se restringir a uma aparente realidade específica e bem-sucedida da Europa nórdica, pode-se analisar os dados de acesso a *smartphones* no Brasil e no Equador. Segundo o Banco Central Equatoriano, 100% dos domicílios possuem um celular. No Brasil, os dados de 2015 apontam que 40% da população possui um smartphone. Há muito que avançar, mas o cenário é favorável à expansão de moedas eletrônicas e virtuais. O *smartphone* pode ser um poderoso instrumento de bancarização e inclusão digital. Esta é a conclusão de pesquisa realizada pela Federação Brasileira de Bancos, em 2015 (gráfico abaixo).



<sup>18</sup><https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf>

<sup>19</sup><https://www.bcb.gov.br/htms/public/inovtec/O-Meio-Circulante-na-Era-Digital.pdf?4>





SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

De acordo com pesquisa realizada pela Tendências Consultoria/MasterCard, a maior parte dos comerciantes considera que o recurso a meios eletrônicos reduz os custos de transação<sup>20</sup>. Segundo a literatura, a migração completa de instrumentos em papel para instrumentos eletrônicos de pagamento tem o potencial de gerar economia equivalente a cerca de 1% do Produto Interno Bruto (“PIB”)<sup>21</sup>. Os resultados apontam que os instrumentos eletrônicos custariam até um terço dos instrumentos baseados em papel.

Para o cenário brasileiro, com dados de 2005, o BACEN estimou que uma migração completa de não eletrônicos para eletrônicos geraria um ganho social de aproximadamente 0,7% do PIB brasileiro de 2005. Esse percentual representa o equivalente a R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais).<sup>22</sup> No Japão, por exemplo, já é exigido o registro das atividades dos operadores de ativo virtual na Agência de Serviços Financeiros do país para proteger os consumidores e impedir o uso criminoso da tecnologia.

Na medida em que a tecnologia evolui, os mercados evoluem e a regulação se ajusta. No Reino Unido<sup>23 24</sup>, o Poder Judiciário lançou consulta pública para receber contribuições acerca das definições sobre cripto ativos, redes distribuídas (“DTLs”, o *Blockchain* é uma dessas redes), contratos inteligentes (“Smart Contracts”), entre outros. A consulta procura se antecipar às demandas judiciais no que toca às imprecisões e à imprevisibilidade envolvendo o mundo digital e suas relações contratuais.

<sup>20</sup><https://newsroom.mastercard.com/latin-america/files/2015/10/Pesquisa-Tend%C3%Aancias-MasterCard.pdf>

<sup>21</sup> Robinson, P. E., & Flatraaker, D. I. (1995). Costs in the payment system. *Economic Bulletin*, 2, 207–216. Humphrey, D. B.; Pulley, L; Vessla, J. (1996). Cash, Paper and Electronic Payments: A cross-country analysis. *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 28, N. 3, Part 2: Payment Systems Research and Public Policy Risk, Efficiency, and Innovation. Pp. 914–939.

<sup>22</sup>[https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema\\_pagamentos\\_brasileiro/Publicacoes\\_SPB/Nota%20Técnica%20-%20Custo%20Eficiencia.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Publicacoes_SPB/Nota%20Técnica%20-%20Custo%20Eficiencia.pdf)

<sup>23</sup><https://br.lexlatin.com/porta/opinia/o-direito-brasileiro-garante-validade-juridica-de-contratos-eletronicos>

<sup>24</sup><https://www.judiciary.uk/announcements/have-your-say-new-consultation-launched-on-cryptoassets/>



SF/20714.40599-57



SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

A Universidade de Cambridge publicou seu primeiro estudo intitulado “*Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study*”<sup>25</sup>, datado de julho de 2019, em que pretendeu classificar e catalogar todos os cripto ativos e suas respectivas modalidades. Trata-se de passo inicial necessário previamente a qualquer tipo de intervenção estatal, seja por meio da regulação ou da regulamentação.

Nos Estados Unidos da América<sup>26</sup>, reguladores afirmam que podem estabelecer normas para disciplinar o uso de moedas virtuais. Ainda que não possuam a natureza jurídica de moeda fiduciária, na acepção da legislação em vigor, elas têm valor econômico crescente. As autoridades, contudo, procuram evitar que a regulação possa impactar negativamente as possibilidades de inovação. A intenção é assegurar segurança jurídica e econômica de transações, além de proteger consumidores-investidores de ofertas públicas potencialmente enganosas via ICOs<sup>27</sup>. Por esse motivo, em julho de 2019, autoridade reguladora do Reino Unido, a *Financial Conduct Authority* (“FCA”),<sup>28</sup> finalizou guia público sobre criptoativos, determinando perímetros regulatórios.

No Brasil, tanto o BACEN quanto a Comissão de Valores Mobiliários fizeram alertas públicos a respeito dos riscos inerentes a investimentos em criptomonedas e cripto ativos em função da não aplicação de regulação setorial a esses ativos. A Receita Federal do Brasil, por seu turno, primeiramente, incorporou as criptomonedas, com o Bitcoin, no conceito de ativo sujeito à declaração de Imposto de Renda em função de eventual ganho de capital. Mais recentemente, também emitiu a Instrução Normativa RFB

---

<sup>25</sup>[https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user\\_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2019-04-ccaf-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf](https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2019-04-ccaf-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf)

<sup>26</sup>Em fevereiro de 2020 O Secretário do Tesouro dos Estados Unidos afirmou que a *Financial Crimes Enforcement Network* (“FinCEN”) observa a importância dos criptoativos, mas envida esforços para que estes não sejam utilizados como uma forma de ocultação/realização de práticas criminosas, principalmente pelo lado da rastreabilidade do criptoativos e das transações realizadas. Acessível em <https://www.theblockcrypto.com/post/55734/trump-administration-to-release-new-fincen-requirements-for-cryptos-mnuchin-tells-congress>

<sup>27</sup><https://www.sec.gov/files/OCIE%202019%20Priorities.pdf>

<sup>28</sup><https://www.fca.org.uk/publication/policy/ps19-22.pdf>





SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

nº 1888, de 03 de maio de 2019 (IN 1888), cujo objetivo é monitorar o tamanho de mercado nacional relacionado à criptoeconomia<sup>29</sup>. Na sequência, o BACEN emitiu Comunicado de que as informações coletadas pela RFB serão incorporadas ao Balanço de Pagamentos para fins estatísticos.

Em sentido idêntico, a autoridade europeia “*European Securities and Markets Authority*” (“ESMA”), em apuração datada de setembro de 2019<sup>30</sup>, constatou que a criptoeconomia seria ainda pequena para causar eventual impacto na estabilidade do sistema financeiro internacional. No entanto, haveria necessidade da construção de mecanismos globais de coordenação para uma avalia-la de forma constante e permanente<sup>31</sup>.

Por outro lado, há enorme preocupação mundial com medidas eficientes e capazes de identificar, monitorar e combater a lavagem de capitais na criptoeconomia.

Entre os anos de 2013 e 2015, o Grupo de Ação Financeira (“GAFI-FATF”) divulgou os primeiros guias de “*Supervisão Baseada em Risco*” aplicáveis à criptoeconomia: o “*Guidance for a Risk-Based Approach – Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services*”<sup>32</sup> e o “*Guidance for a Risk-Based Approach – Virtual Currencies*”<sup>33</sup>.

O GAFI é organismo intergovernamental do Grupo dos 20 – G20 –, que tem como objetivo desenvolver e promover políticas, nacionais e

---

<sup>29</sup>A título exemplificativo, a Corte da Carolina do Norte, EUA, no final de 2016, autorizou a Receita Federal Norte Americana, “*Internal Revenue Service – IRS*”, a ter acesso à movimentação de uma e-wallet, uma espécie de “carteira virtual”, de um cliente em uma bitcoin exchanger, “casa de câmbio” de moedas virtuais (veja: <https://www.justice.gov/opa/pr/court-authorizes-service-john-doe-summons-seeking-identities-us-taxpayers-who-have-used>).

<sup>30</sup><https://www.esma.europa.eu/sections/press-releases>

<sup>31</sup>[...] “(...) Crypto assets do not pose material risks to financial stability at this point, considering their small size. However, global regulators acknowledge the need for a coordinated international-level response, because of the specific challenges that CAs raise and their cross-border nature.”

<sup>32</sup><http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-RBA-NPPS.pdf>

<sup>33</sup><http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>





SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

internacionais, de combate a corrupção e ao financiamento do terrorismo. O intuito dos guias foi sinalizar para o mundo globalizado a importância de um novo segmento de mercado, a criptoeconomia, e as novas janelas de risco envolvendo a lavagem de dinheiro.

A partir de 2016, o Brasil, por meio da XIII Reunião Plenária do Fórum qualificado da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (“ENCCLA”), finalizava, como Recomendação, “*a seus participantes que tenham especial atenção para as operações que envolvam esse meio de pagamento.*”<sup>34</sup> Entre 2017 e 2019, BACEN e RFB coordenaram ações específicas destinadas à definição concreta de protocolos para prevenção à lavagem de dinheiro na criptoeconomia. Não há ainda, contudo, conclusões<sup>35</sup>.

Entre 16 a 18 de outubro de 2019, o Plenário do GAFI-FATF reuniu-se em Paris, na França, e publicizou suas novas definições interpretativas à Recomendação nº 15<sup>36</sup>, envolvendo a criptoeconomia<sup>37</sup>. A conformidade do Brasil às Recomendações do GAFI será avaliada em 2020.

Considerando o cenário de crescente mutação econômica e de conexões globais, considera-se necessária a criação de um Comitê de acompanhamento e monitoramento das atividades envolvendo ativos virtuais, inclusive daqueles regulados setorialmente<sup>38</sup>. O intuito é analisar, de forma constante, a evolução do mercado desses ativos, bem como prevenir e identificar eventuais riscos à estabilidade financeira.

---

<sup>34</sup><http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2016>

<sup>35</sup><https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P050419.pdf>

<sup>36</sup><https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

<sup>37</sup><http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/outcomes-plenary-october-2019.html>

<sup>38</sup>Conforme apontado pela professora Dra. Camila Villard Duran da Universidade de São Paulo, no âmbito da Comissão Especial “PL 2303/15 – BANCO CENTRAL REGULAR MOEDAS VIRTUAIS”. Documento disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/banco-central-regular-moedas-virtuais/documentos/audiencias-publicas/CamilaDuranProfessoraDoutoradaUSP.pdf>







SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

A criação de um Comitê interministerial, que necessariamente deve possuir assento para o Ministério da Economia, a RFB, o BACEN, a CVM, o COAF, o Ministério de Ciência e Tecnologia, contando ainda com a participação do mercado, da sociedade civil organizada, de indicados pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados, da academia e de eventuais participantes de governos estrangeiros, a serem convidados, a depender da pauta a ser tratada e das discussões.

A medida justifica-se pela ausência de consenso quanto às classificações e aos riscos inerentes a esses ativos, demandando o desenvolvimento de uma estrutura de aprendizado institucional.

O Comitê subsidiará decisões e regulamentações futuras no tema, a serem feitas por nova legislação ou por resoluções e portarias de órgãos competentes (ou seja, normas infralegais). A criação desse Comitê, como indicado pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e, mais especificamente, pelo artigo 12, inciso II, do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, deve ser realizada via Decreto, a ser editado pelo Presidente da República, nos moldes da criação da ENCCLA, em 2003, bem como, mais recentemente, na instituição da Estratégia Nacional de Segurança Cibernética, por meio do Decreto nº 10.222, de 5 de fevereiro de 2020.

Em resumo, daquilo que foi discutido durante o Fórum da Comissão Especial, os pontos que se sobressaíram - e que precisam de endereçamento desta casa legislativa - são:

- (i) a necessidade de alteração da Lei de Lavagem de Dinheiro, para que as *exchanges* (ou seja, as corretoras de ativos virtuais) sejam cadastradas e possam reportar operações suspeitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, ampliando o combate à lavagem de dinheiro [razão que também justifica a criação do Cadastro Nacional de Pessoas Expostas Politicamente (CNPEP)];



SF/20714.40599-57



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

- (ii) a necessidade de garantir mecanismos jurídicos que possam permitir maior informação, transparência e proteção do investidor-consumidor contra a assimetria de informações e eventuais fraudes nesse mercado;
- (iii) a necessidade de salvaguardar os dados pessoais e as carteiras virtuais dos investidores-consumidores, notadamente com a segregação de ativos entre as suas contas e as contas das *exchanges*; e
- (iv) a necessidade de criação de mecanismos para o monitoramento do mercado de ativos virtuais, de forma a prevenir e gerir eventuais riscos à estabilidade financeira.

O presente projeto é fruto do trabalho realizado por comissão independente, composta pelos professores Doutora Camila Villard Duran<sup>39</sup> e Tiago Severo<sup>40</sup>, em conjunto com a equipe técnica de meu gabinete.

Por todo exposto, solicita-se o apoio dos eminentes Congressistas para lograr-se a aprovação desta iniciativa.

Sala das Sessões,

**Senadora SORAYA THRONICKE**

---

<sup>39</sup> Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Pesquisadora sênior associada ao Programa de Governança Econômica Global da Universidade de Oxford. Professora visitante da Sciences Po Paris. Co-fundadora do Grupo de Pesquisa USP-FGV Direito, Moeda e Finanças

<sup>40</sup> Advogado, Secretário-Geral da Comissão de Direito Bancário da OAB-DF e professor da FGV-Rio



# LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto nº 9.191, de 1º de Novembro de 2017 - DEC-9191-2017-11-01 - 9191/17  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2017;9191>
  - inciso II do artigo 12
- Decreto nº 10.222 de 05/02/2020 - DEC-10222-2020-02-05 - 10222/20  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2020;10222>
- Lei Complementar nº 95, de 26 de Fevereiro de 1998 - LCP-95-1998-02-26 - 95/98  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:1998;95>
- Lei nº 1.521, de 26 de Dezembro de 1951 - Lei dos Crimes Contra a Economia Popular; Lei de Economia Popular - 1521/51  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1951;1521>
  - inciso IX do artigo 2º
- Lei nº 6.385, de 7 de Dezembro de 1976 - Lei da CVM; Lei da Comissão de Valores Mobiliários; Lei do Mercado de Valores Mobiliários - 6385/76  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1976;6385>
  - artigo 2º
- Lei nº 7.492, de 16 de Junho de 1986 - Lei do Colarinho Branco (1986); Lei dos Crimes Financeiros; Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional - 7492/86  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1986;7492>
- Lei nº 9.613, de 3 de Março de 1998 - Lei de Lavagem de Dinheiro - 9613/98  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9613>
- Lei nº 11.101, de 9 de Fevereiro de 2005 - Lei de Falências (2005), Lei de Recuperação de Empresas e Falências; Nova Lei de Falências - 11101/05  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2005;11101>
  - artigo 85
- Lei nº 12.865, de 9 de Outubro de 2013 - LEI-12865-2013-10-09 - 12865/13  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2013;12865>
  - artigo 6º
  - inciso VI do artigo 6º
- Lei nº 13.974 de 07/01/2020 - LEI-13974-2020-01-07 - 13974/20  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2020;13974>