

REGULAÇÃO DO *BITCOIN* E ENFRENTAMENTO DE CRIMES DE LAVAGEM DINHEIRO: TRATAMENTO NOS ESTADOS UNIDOS, PROPOSTAS LEGISLATIVAS DA UNIÃO EUROPEIA, RECOMENDAÇÕES DO GAFI E O PROJETO DE LEI Nº 2.303/2015.

BITCOIN REGULATION AND COPING WITH MONEY LAUNDERING CRIMES: TREATMENT IN THE UNITED STATES, EU LEGISLATIVE PROPOSALS, GAFI RECOMMENDATIONS AND BILL No. 2,303/2015.

THIAGO AUGUSTO BUENO

Procurador da República em Manaus. 2018-2019 Mestrando na Universidade Católica de Brasília

Resumo: O objeto do presente artigo é verificar o marco regulatório do bitcoin, no tocante ao enfrentamento da prática de crimes de lavagem de dinheiro. Para tanto, toma-se por análise o quadro regulatório dos Estados Unidos e as propostas trazidas no âmbito da União Europeia, além das Recomendações do GAFI. A partir de pesquisa qualitativa e exploratória é feito um comparativo desse quadro internacional para então se analisar os caminhos que vêm sendo discutidos no Congresso Nacional, através do Projeto de Lei nº 2.303/2015.

Palavras-chave: *Bitcoin*. Lavagem de dinheiro. Regulação.

Abstract: This paper studies the bitcoin's legal treatment, specifically about money laundering crimes. It analyses the USA law, the European Union proposals and the FATF's Recommendations as well. By this, the paper, using qualitative and exploratory research, compares the situation abroad and, then, examines the discussions in Brazilian National Congress about the subject (Projeto de Lei nº 2.303/2015).

Keywords: Bitcoin. Money laundering. Regulation.

1 INTRODUÇÃO

O *bitcoin* é a tecnologia pioneira e mais difundida de criptomoeda que ganhou os noticiários mundiais por conta da volatilidade de seu valor e de seu emprego em casos de crimes cibernéticos. Mas muito mais do que isso, o *bitcoin* é uma tecnologia que, de um modo revolucionário, permite a transmissão de valores entre seus usuários sem que para tanto seja necessária a intervenção de governos ou bancos, o que tem atraído a atenção da mais variada clientela, dentre ela, agentes do crime de lavagem de dinheiro.

A fim de buscar diminuir a incidência dos crimes de lavagem de dinheiro através do uso de *bitcoins*, os Estados e organizações internacionais têm se debruçado sobre diversas questões acerca da aplicação da legislação regulatória, especialmente do sistema financeiro, a essa nova tecnologia. Esse é o objeto do presente artigo, analisar as possibilidades regulatórias do *bitcoin* tendo em vista o combate aos crimes de lavagem de dinheiro.

Para tanto, inicialmente, são feitas breves anotações para a compreensão das potencialidades do *bitcoin*. Após, é analisada, a viabilidade da aplicação das regulações existentes nos EUA, no tocante à lavagem de dinheiro, à nova tecnologia, e o esforço da União Europeia na elaboração de regramento eficaz do tema. Além disso, são tratadas as ponderações feitas pelo GAFI na matéria. Por fim, é trazido o panorama da discussão entre as autoridades brasileiras.

2 BREVES ANOTAÇÕES SOBRE A TECNOLOGIA DO BITCOIN

O *bitcoin* é uma tecnologia de livro-caixa digital, cujo desenvolvedor até hoje é uma incógnita. O certo é que, em 2008, foi lançada, em uma lista de discussões de programadores, uma pesquisa assinada por Satoshi Nakamoto, cuja real existência não se tem confirmada até hoje (há muitas especulações acerca de sua identidade, inclusive, de que, na verdade, tenha se tratado de um trabalho coletivo). A pesquisa denominada *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic*

*Cash System*¹ trazia ao mundo mais uma tentativa de desenvolvimento de tecnologia para transmissão de valores dissociada dos governos e sistemas bancários (TAPSCOTT; TAPSCOTT, 2016).

As transações envolvendo *bitcoins* se utilizam de técnica de criptografia por *blockchain*. Criptografia, em apertada síntese, é o estudo de meios para transmissão de informações a fim de que apenas o emissor e o destinatário tenham acesso, de modo a ser preservado seu conteúdo da indevida intromissão de terceiros. O que se busca, com o emprego de criptografia, é a transmissão de uma mensagem de forma segura, garantindo-se que somente seu destinatário terá acesso ao conteúdo. Pelo que, ainda que seja extraviado o instrumento de transmissão da informação (escrito, desenho, fotografia etc.), com a criptografia, se busca que seu conteúdo não possa ser acessado por outrem que não o destinatário. Existem técnicas de criptografia que remontam à Antiguidade, tendo seu desenvolvimento chegado à era digital e culminado com o desenvolvimento da tecnologia *blockchain*.

Em uma análise mais simples, os sistemas que operam como *blockchain* se utilizam de programas de computador desenvolvidos para a descentralização de dados, compartilhando os registros de forma difusa entre os integrantes do programa (cada um dos usuários), de modo que cada operação promovida por um desses “nós” (cada um dos usuários) acresça um novo bloco ao registro geral, que pode ser consultado por cada um dos usuários, garantindo segurança e confiança a cada uma das operações e, via de consequência, ao sistema todo (HAYNES; O’BROLCHÁIN; REIJERS, 2016). É essa mesma tecnologia de criptografia por *blockchain* a empregada pelo *bitcoin*, com a especificidade que se trata de um sistema voltado para o registro de operações de entrada e saída de valores, um verdadeiro livro-caixa.

Através desse sistema difuso, espalhado em computadores de usuários dedicados a tanto, o *bitcoin* se vale de cada uma dessas máquinas como um nó de sua rede, de modo que cada uma desempenhe as funções de realizar, registrar e conferir a autenticidade das operações, conferindo legitimidade e segurança, sem a necessidade da intervenção de um terceiro, seja o Estado ou uma instituição financeira (BLUNDELL-WIGNALL, 2014).

¹ NAKAMOTO, Satoshi. *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*. 2009. Disponível em: <<https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>>. Acesso em: maio 2018. Versão em português disponível em: <http://www.usandobitcoin.com.br/files/BitcoinPaper_Portugues.pdf>.

As operações realizadas através do *bitcoin* exigem a utilização de duas chaves, uma privada e outra pública. A chave privada funciona como a assinatura de cada usuário. Os *bitcoins* são armazenados em carteiras digitais (aplicações que permitem o registro das operações de débito e crédito de cada usuário), cujo acesso é restrito a seu titular (CASEY; VIGNA, 2015). É através da chave privada que se autoriza a transferência dos valores em *bitcoin* de uma carteira para outra, sendo disposta somente a seu titular.

Já a chave pública serve para conferir legitimidade às transações, permitindo que sejam auditadas por qualquer usuário, uma vez que toda operação gera uma chave pública com o registro das carteiras, valores, data e hora, dados que ficam dispostos à consulta.

Outro ponto fundamental para compreensão do funcionamento do sistema *bitcoin* é a natureza difusa do registro de seus dados. No *bitcoin* não há a concentração das informações referentes às operações em um único ou em poucos servidores centrais. Em verdade, cada um dos nós do sistema, ou seja, cada um dos computadores nos quais estão instalados o programa, funciona como ponto de registro de todas as operações. Há uma rede de computadores ligados ao mesmo sistema, espalhados pelo globo, dedicados ao registro das operações.

O funcionamento de todo esse sistema se assenta nos registros das transações feitas pelos nós da rede. Cada operação gera uma chave pública diferente, que decorre da realização de complexos cálculos matemáticos, que, dada a dificuldade na sua elaboração, exigem grande consumo de energia. Sem essas máquinas dedicadas a tanto, o sistema utilizado pelo *bitcoin* seria impraticável, justamente porque está fundado em uma rede difusa de computadores trabalhando para sua manutenção. Como estimular a continuidade dos computadores nessa rede? Essa pergunta foi respondida por Satoshi Nakamoto através do reforço da mineração.

A mineração nada mais é do que uma recompensa atribuída pelo próprio sistema do *bitcoin* aos usuários que dedicam seus computadores para a manutenção da rede, permitindo que suas máquinas resolvam os complexos cálculos matemáticos que registram as operações de crédito e débito entre as carteiras virtuais. Ao conceder a utilização de seu computador para tanto, a cada operação que a máquina realiza é creditada uma fração de *bitcoin* à correspondente carteira. Observe-se que, tal como organizado, o sistema do *bitcoin* é autossustentável, já que foi disposto de modo que há estímulo para a manutenção de sua difusão, ponto fundamental para a consecução de seu fim.

De se registrar, ainda, que o *bitcoin* foi desenvolvido de modo que há um limite na sua emissão. A atividade de mineração, que gera o ingresso de unidades de *bitcoin* no sistema, tem um limite máximo de alcance, de tal forma que, tal como os minerais físicos, seu estoque é limitado. O número máximo de *bitcoins* a serem minerados, ou seja, gerados pelo sistema mediante a remuneração dos computadores que dão sustentação à rede, é de 21 milhões. Disso decorre que tal como o ouro, o *bitcoin* também é um recurso não renovável. Segundo a programação do *bitcoin*, suas 21 milhões de unidades serão geradas até o ano de 2140. No entanto, ocorre que em janeiro de 2018 já se havia registrado a emissão de 80% dos *bitcoins*. Pelo que, que a atividade de mineração ficará cada vez mais difícil e cara.

Por fim, outra característica importantíssima do *bitcoin* é sua independência em relação à atuação de um terceiro, seja um governo ou uma instituição financeira. No sistema bancário os correntistas precisam da atuação do banco para enviarem valores de uma conta para outra, pagarem contas ou realizar qualquer outra operação. Tudo isso é feito mediante o pagamento de taxas e outros valores em favor da instituição financeira. O mesmo ocorre nas operações realizadas por meio de cartões de crédito, onde há a cobrança de valores pelas operadoras em razão da utilização dos serviços de crédito e débito dispostos, bem como nas remessas de dinheiro de um país para outro envolvendo instituições financeiras com representação internacional. Assim, um trabalhador que queira enviar dinheiro para sua família em outro país precisará contratar os serviços remunerados de uma instituição financeira, normalmente cobrando altos valores.

Esse cenário muda completamente com a adoção do *bitcoin*. Nesse caso, as transações são realizadas com a tecnologia *peer to peer* (ponto a ponto), ou seja, diretamente entre as partes envolvidas, sem a necessidade da atuação de um terceiro intermediador. É feito o registro de débito de determinado valor da carteira virtual da qual se origina o montante e, de outra parte, a anotação de crédito na carteira virtual destinatária, de forma direta, sem a intervenção de qualquer entidade privada ou governamental.

Ao contrário das instituições financeiras que são entidades que centralizam as informações e o controle das operações e de seus clientes, o *bitcoin* é um sistema difuso, que funciona sem que seja necessário um terceiro que atue como ponto nuclear, a quem coubesse a guarda das informações e a autorização das operações de transferência de valores. Não há uma autoridade central do sistema *bitcoin* que tenha atribuição para legitimar e registrar os usuários e as transações.

Em apertada síntese, o *bitcoin* é um sistema de livro-caixa digital que permite a transferência de valores entre seus usuários através da técnica criptográfica de *blockchain*, de forma difusa, e sem a necessidade de participação de terceiros.

3 REGULAÇÃO DO *BITCOIN*

O *bitcoin* é um instituto novo, que não foi adequadamente regulamentado pelos Estados. Seu enquadramento legal encontra dificuldades, justamente em razão de seu funcionamento não depender de autorização de governo ou da participação de algum terceiro que centralize o gerenciamento de suas informações e funcionalidades.

Ocorre, no entanto, que a falta de regulação traz uma série de dificuldades e incertezas não só aos governos, como também aos usuários da novel tecnologia. Essas lacunas legislativas são terreno fértil para a utilização do *bitcoin* com fins ilícitos, como a prática de delitos de lavagem de dinheiro e fraudes aos usuários da moeda digital.

3.1 A legalidade do *bitcoin*

Quando se trata de regulação, a primeira dúvida que surge é acerca da legalidade do *bitcoin*. É o *bitcoin* legal? Seria necessária a autorização do governo para a emissão dos *bitcoins*? A resposta desses questionamentos passa pela análise do monopólio da emissão de moeda pelos Estados nacionais. O fundamento do monopólio estatal na emissão da moeda é impedir sua disputa com outra moeda privada. No caso do *bitcoin* não se verifica essa concorrência, considerando que sua liquidez é limitada, não encontrando ampla aceitação, de modo a rivalizar com a moeda nacional.

É senso comum dos manuais de economia que a moeda se presta, basicamente, a três propósitos, servindo como (i) meio de troca, (ii) unidade de contagem, e (iii) reserva de valor (MANKIW, 2011). Por liquidez se entende a facilidade com a qual um ativo pode ser negociado para aquisição de outros bens e serviços (MANKIW, 2011). Assim, a moeda é, por excelência, o ativo com maior liquidez, já que tem como uma de suas funções servir como meio de troca.

No caso do *bitcoin*, em que pese haver registro da sua utilização para a compra de imóveis (ALERIGI JR. 2017) e, inclusive, do funcionamento de caixa eletrônico em São Paulo para o saque, em reais, do ativo virtual (TOZETTO, 2014), seu emprego, atualmente, ainda acaba adstrito ao mercado *on line*. Além disso, conforme apontado por YERMACK (2013), o grande volume das transações envolvendo *bitcoin* é de cunho especulativo, objetivando lucro com a oscilação da cotação diária e não propriamente para a aquisição de bens.

Conforme apontado no Relatório do Parlamento Europeu (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018), em abril de 2018 o mercado total de capitalização de todas as moedas virtuais girava em torno de 300 bilhões de dólares, enquanto que o montante de dólares era de 14 trilhões, de modo que é inviável se cogitar qualquer competição das moedas virtuais com as moedas estatais.²

Diferentemente do *bitcoin*, o caso *Liberty Dollar Saga* é um bom exemplo de moeda privada que quis competir com a moeda estatal. Bernard Von NotHaus começou a imprimir e confeccionar papel-moeda e moedas metálicas de *Liberty Dollar* nos Estados Unidos, em 1998. Em 2006, a Casa da Moeda norteamericana (US Mint) editou um comunicado alertando acerca da ilicitude da moeda privada (UNITED STATES MINT, 2006). Ao final, Von NotHaus foi condenado em 2011 por contrafação de moeda³. Nesta situação, note-se que houve efetiva cunhagem de moedas, o que não ocorre com *bitcoin*.

Pelo que, inexistente possibilidade de se confundir o papel-moeda com as representações de *bitcoin*, que são apenas virtuais. Nessa toada, também tendo como parâmetro os Estados Unidos, MEREDITH e TU (2014) fazem referência ao julgamento da Corte do Distrito Ocidental da Pensilvânia que concluiu que tíquetes de papéis trocados para a passagem em uma ponte não se constituem em papel-moeda ilícito, uma vez que não são similares a cédulas de dólares em tamanho, desenho e material.⁴

A propósito, Relatório do Parlamento Europeu sobre moedas virtuais e política monetária de bancos centrais, de junho de 2018 (DABROWSKI e JANIKOWSKI, 2018, p.22), consignou que:

² Em janeiro de 2019 já havia ultrapassado os 14 trilhões. Disponível em: <<https://fred.stlouisfed.org/series/MABMM301USQ189S>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

³ Verdict Form, United States v. von NotHaus, 5:09CR27-V (W.D.N.C. Mar. 18, 2011).

⁴ United States v. Monongahela Bridge Co. 26 F. Cas. 1292, 1291-93 (W.D. Pa 1863) (No 15,796)

Analizando as características tecnológicas das moedas virtuais, pelo menos algumas delas (como o bitcoin), se tem que elas oferecem a chance de eliminar ao menos uma parte das desvantagens mencionadas do dinheiro privado. A transparência do seu funcionamento e a predeterminação do algoritmo da sua criação reduzem informações assimétricas e o risco de excesso de imissão. Entretanto, suas exclusivas formas digitais, o bastante complicado e alto trabalhoso mecanismo de criação e a falta de política para suas aceitações com lastro legal em qualquer jurisdição (pelo menos em um futuro próximo) limitará suas circulações e seu usos, de modo que serão improváveis competidoras à soberania do dinheiro.⁵

Dessa forma, a menos que haja lei vedando o uso de *bitcoin*, tal como ocorre na Argélia, Bolívia, Emirados Árabes Unidos, Egito, Marrocos, Nepal e Paquistão (LOC, 2018), a utilização da criptomoeda, por si só, não é ilícita. Assim, a questão da legalidade do uso do *bitcoin* deve ser vista à luz do ordenamento jurídico local.

Por outro lado, a política de banimento do *bitcoin* é de quase nenhuma valia, em decorrência das suas características intrínsecas de descentralização, alcance global e desnecessidade da intervenção do Estado ou de um terceiro, o já citado Relatório do Parlamento Europeu tem orientação aos Estados no sentido de que não legislem pela vedação das moedas virtuais (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018).

De qualquer forma, não se pode confundir a utilização de *bitcoin* com a prática do crime de moeda falsa. Mesmo nos países que adotaram a política do banimento da moeda virtual, a eventual utilização do *bitcoin* não pode ser entendida como figura análoga ao crime de moeda falsa, já que não se trata de falsificação de papel-moeda de curso legal no país, e sim no exercício do poder Estatal de vedação da utilização da criptomoeda como meio de pagamento ou de reserva de valor.

3.2 Regulação do *bitcoin* nos Estados Unidos

Além de ser o país onde foram desenvolvidas as primeiras legislações de combate à lavagem de dinheiro, se tomou como referência os Estados Unidos em razão da maior difusão

⁵ Looking at the technological characteristics of VCs (Subsection 2.2), at least some of them (like Bitcoin) offer the chance to eliminate at least part of the above-mentioned disadvantages of private money. The transparency of their functioning and the predetermined algorithm of their creation reduce information asymmetry and the risk of over-issuance. However, their exclusively digital form, the quite complicated and labour-intensive mechanism of their creation, and the lack of political willingness to accept them as official legal tender in any jurisdiction (at least in the near future) will limit their circulation and use and make them unlikely competitors to sovereign money

do uso do *bitcoin*⁶. Tendo por parâmetros os marcos regulatórios aplicáveis ao sistema financeiro daquele país, passaremos a analisar o cabimento de sua aplicabilidade ao *bitcoin*.

3.2.1 *Disciplina do Bank Secrecy Act (BSA)*

O *bitcoin* ganhou o noticiário mundial em razão do caso do *site Silk Road* (WEISER, 2015). Na aludida plataforma, cujo acesso era feito através da *Deep Web*⁷, se disponibilizava a compra e venda de armas, drogas e outros produtos ilegais, sendo o *bitcoin* utilizado como meio de pagamento das transações, justamente em razão da não identificação imediata do titular da carteira virtual. Ross Ulbricht, acusado de ser o administrador do *site*, foi condenado, em fevereiro de 2015, pela justiça de Nova York, à prisão perpétua pelos crimes de lavagem de dinheiro, “hackeamento” de computadores e conspiração para o tráfico de drogas (HIGGINS, 2015).

A partir da constatação do potencial do uso do *bitcoin* para a prática de crimes, como lavagem de dinheiro e financiamento de terrorismo, as autoridades norte-americanas passaram a dedicar mais atenção às criptomoedas. No tocante à prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao terrorismo, há legislação específica desde 1970. Cuida-se do *Bank Secrecy Act (BSA)*, que exige das instituições financeiras, especialmente, a emissão de relatórios e cadastros com fins de instrução de procedimentos criminais, fiscais ou administrativos ou na condução de atividades de inteligência ou contrainteligência, incluindo análise, para a proteção contra o terrorismo internacional, conforme dispõe a seção 5.315, de modo que o governo possa ter conhecimento e controle sobre os recursos que circulam nos bancos e, via de consequência, na economia nacional (CALLEGARI; WEBER, 2017).

Após várias alterações desde sua edição em 1970, as disposições do *BSA* exigem das instituições financeiras: (1) relatórios de transações suspeitas; (2) a manutenção de registros de transações volumosas ou suspeitas; (3) a submissão a revisões de *compliance* de sua política anti-lavagem de dinheiro; e (4) o desenvolvimento de métodos de identificação de

⁶ O *site* <https://coin.dance/volume/localbitcoins> mostra os dados das operações de *bitcoin* com divisão por países, se destacando o maior volume realizado nos Estados Unidos.

⁷ O termo *Deep Web* é utilizado para designar páginas da internet que não podem ser indexadas pelos buscadores, como o *google*. Geralmente esses *sites* são criptografados, sendo necessária a utilização de ferramentas específicas para acessá-los, como o navegador Tor. (BARBOSA, 2018)

clientes potencialmente perigosos – medidas conhecidas como Conheça Seu Cliente - *Know Your Costumer (KNY)* (MEREDITH; TU, 2014, p. 322).

O *BSA*, editado em 1970, tinha sua aplicabilidade original voltada às “agências financeiras” e às “instituições financeiras”, institutos que não se adequam às novas tecnologias. A dificuldade da aplicação do *BSA* ao *bitcoin* repousa, em grande parte, na característica da descentralização da criptomoeda.

Para dirimir eventuais dúvidas acerca da sujeição das criptomoedas ao *BSA*, a unidade de inteligência de crimes financeiros do Departamento do Tesouro do governo dos Estados Unidos (*Financial Crimes Enforcement Network – FinCEN*), editou, em março de 2013, um guia voltado a administradores, usuários e controladores de corretoras virtuais de cibermoedas (FINCEN, 2013). No aludido documento, o *FinCEN* define moedas virtuais:

Moeda virtual é um meio de troca que funciona como uma moeda estatal em alguns ambientes, mas não tem os atributos de uma moeda real. Em particular, moedas virtuais não tem a chancela legal em nenhuma jurisdição. Este guia trata das moedas virtuais conversíveis. Este tipo de moeda virtual tem um valor equivalente em moeda real ou age como substituto para uma moeda real (tradução livre).⁸

O guia traz, ainda, distinção entre *user*, *exchanger* e *administrator* (usuário, corretor e administrador, respectivamente, em tradução livre). O usuário (*user*) é definido como aquele obtém moeda virtual para usar como pagamento em negociações de bens e serviços. De seu turno, o corretor (*exchanger*) é quem organiza como negócio a conversão de moeda virtual em moeda real, fundos ou outra moeda virtual. Pelas disposições do guia, é considerado transmissor de dinheiro (*money transmitter*) e se submete às normas do *BSA*. Por fim, administrador (*administrator*) é a pessoa que organiza, como negócio, a introdução em circulação de uma moeda virtual, tendo a autoridade para sua retirada de circulação. Essa última figura somente se aplica aos casos de moedas virtuais centralizadas, como a *Amazon Coin*⁹, desenvolvida pela Amazon.com para a negociação de produtos e serviços no próprio site (BRITO; CASTILLO, 2013). De forma totalmente diversa do *bitcoin*, nesse caso há um

8 “virtual currency is a medium of exchange that operates like a currency in some environments, but does not have all the attributes of real currency. In particular, virtual currency does not have legal tender status in any jurisdiction. This guidance addresses “convertible” virtual currency. This type of virtual currency either has an equivalent value in real currency, or acts as a substitute for real currency.”

9 About Amazon Coins. Disponível em: <<https://www.amazon.com/gp/help/customer/display.html?nodeId=201357530>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

órgão central que concentra todas as informações dos usuários e transações envolvendo o ativo virtual.

Interessante notar que o guia do *FinCEN* estende a aplicação do *BSA* ao *exchanger* e ao *administrator* e não ao *user*, já que a atividade deste último não se amolda à definição de serviços de transmissão de dinheiro (*money transmission services*), de modo que ao usuário não se exige o registro junto ao *FinCEN*, a emissão de relatórios, a manutenção de registros, medidas relacionadas a serviços de transmissão de dinheiro (*money service business – MSB*), decorrentes do *BSA*. No entanto, como bem anotado por Brito e Castillo (2013), há situações nas quais o usuário não está interessado em comprar produtos e serviços com seus *bitcoins* (definição do usuário – *user*), podendo agir motivado, por exemplo, por interesse especulativo, por confiar mais no ativo virtual do que na moeda física local (especialmente em localidades com severa crise cambial) ou para enviar dinheiro para familiares em outros países. Nesses casos há clara lacuna das normas do *FinCEN*, não restando claro se deve ou não ser tratado como transmissor de moeda e, via de consequência, se reportar à disciplina específica, com a exigência de emissão de licença e fornecimento de informações à autoridade específica.

O *FinCEN* define como serviços de transmissão de dinheiro (*money transmission services*) “A aceitação de moeda, fundos ou outros valores que possam ser trocados por moeda de uma pessoa e a transmissão de moeda, fundos ou outros valores que possam ser trocados por moeda para outra localidade ou pessoa por qualquer meio”.¹⁰ Na concepção do *FinCEN*, o administrador (*administrator*) ou o corretor (*exchanger*) que aceite e transmita uma moeda virtual conversível ou que realize compra e venda dessas moedas virtuais, por qualquer que seja a razão, é um transmissor de dinheiro e, sendo assim, se submete às normas da agência.

Pelo que, as autoridades norte-americanas diferenciam o usuário comum de moeda virtual do corretor da criptomoeda e do administrador de uma nova moeda virtual, dispensando tratamento diferente ao primeiro, em relação aos outros dois. A razão para tanto repousa na constatação de que é absolutamente ineficaz a oposição de eventual exigência ao usuário comum de *bitcoin* ou de outra criptomoeda, na medida em que a descentralização,

¹⁰ the acceptance of currency, funds, or other value that substitutes for currency from one person **and** the transmission of currency, funds, or other value that substitutes for currency to another location or person by any means.

difusão e alcance global do sistema inviabilizam qualquer tentativa de impedir o acesso do sistema. Como não há nenhum órgão central que gerencie e organize as informações da rede *bitcoin*, somada a desnecessidade de identificação civil para seu acesso, não é faticamente viável obstar a utilização do sistema.

Situação diversa, no entanto, ocorre com a *exchanges*, que são as corretoras virtuais que administram carteiras de usuários. Para ter acesso aos serviços das *exchanges*, os usuários precisam fornecer seus dados pessoais, de modo que é possível que sejam exigidas as informações de interesse das autoridades do governo. Além disso, com o registro dos titulares das carteiras sob administração da corretora, é possível identificar os usuários envolvidos nas transações realizadas na rede *bitcoin*, já que os códigos de cada uma das carteiras constantes das operações são públicos, de modo que possam ser auditados por qualquer usuário, a fim de conferir legitimidade ao sistema.

Por fim, de se anotar que, segundo o guia do *FinCEN*, os sujeitos que se dedicam à atividade de mineração de *bitcoin* também estariam adstritos às normas do *BSA* quando realizem a troca das moedas virtuais por moeda real, já que nessa situação seriam considerados transmissores de dinheiro. Ele não se aplicando quando utilizam as moedas virtuais para a compra de produtos e serviços.

Assim, sob as regras do *FinCEN*, somente os usuários do *bitcoin*, individualmente considerados, e os mineradores que não troquem a moeda virtual por moeda real não estão adstritos às normas do *BSA*.

3.2.2 Aplicação do *State Money Transmitter Law*

Outro instrumento normativo presente no direito norte-americano é o *State Money Transmitter Law*, cujo objeto é a tutela dos meios eletrônicos de transmissão de valores e pagamentos que não são realizados por bancos, mas sim por outras instituições que se utilizam da internet para tanto (TU, 2013: 82). Diferentemente do *bitcoin*, há um terceiro que centraliza as informações e se responsabiliza pela realização das operações demandadas. Pela tecnologia em análise, o usuário se cadastra no *site* da aplicação e passa a dispor da possibilidade de efetuar pagamentos de bens e serviços e transferência de valores através de sua conta lá registrada. Para melhor ilustrar, tome-se o exemplo do consumidor que, ao invés de utilizar seu cartão de crédito para pagamento de uma compra realizada na internet, decide

usar dos serviços de um agente transmissor de valores a que tenha previamente se cadastrado. Nesse caso, o comprador não terá vinculação direta com o vendedor quanto ao pagamento, já que este terá sido feito pela aplicação em nome do real comprador.

A preocupação primordial da legislação norte-americana acerca do tema não é a prevenção da lavagem de dinheiro e do terrorismo, como o *BSA* (BRITO; CASTILLO, 2013), mas sim a proteção do consumidor, de modo a assegurar a integridade da transmissão de valores por ele ordenada (GREESPAN, 2011). No entanto, como há efetiva transmissão de valores através desses serviços, em que pese a diversidade da legislação dos Estados, há uma série de informações que são requeridas para obtenção da licença para funcionamento, entre elas a manutenção de registros das operações e o envio de relatórios das transações à autoridade governamental (TU, 2013, p. 82), medidas que, claramente, tem aplicação no combate à lavagem de dinheiro.

Caso que ilustra bem o uso espúrio dos serviços de transmissão eletrônica de valores para a prática de crimes de lavagem de dinheiro é o do *Liberty Reserve* (UNODOC, 2014). O *Liberty Reserve* era uma plataforma de pagamento digital fundada em 2006 na Costa Rica. Pela aplicação, o cliente realizava o depósito de valores em sua conta vinculada, o que lhe permitia, em um segundo momento, a realização de transferências para outros usuários, que poderiam utilizar a plataforma de qualquer localidade com acesso à internet, conferindo alcance global à tecnologia. Para cadastro no *site* e utilização de seus serviços, se exigia apenas nome, *e-mail* e data de nascimento, denotando a inexistência qualquer mínima preocupação com a identificação dos clientes.

Em 2013, a Corte Federal do Distrito Sul de Nova York condenou o sócio fundador Vladimir Katz, cidadão norte-americano, pela prática de crimes de conspiração para a prática de lavagem de dinheiro, conspiração para a operação de uma empresa não licenciada de transmissão de dinheiro e fraude em casamento. O sócio fundador Arthur Budovsky, costarriquenho, foi preso na Espanha, em abril de 2013 e extraditado para os Estados Unidos em outubro de 2014. Em janeiro de 2016 ele firmou acordo com a justiça norte-americana, no qual reconheceu a prática de crimes de lavagem de dinheiro que atingiram o montante de 250 milhões de dólares (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2016). Antes de o *site* do *Liberty Reserve* ter sido bloqueado pelas autoridades dos EUA, em maio de 2013, a aplicação tinha mais de 5 milhões de contas cadastradas.

Diferentemente do *bitcoin*, aplicações como o *Liberty Reserve* não são descentralizadas. Operam a partir da concentração das informações em uma autoridade central que legitima as transações e os usuários, sendo, dessa forma, plenamente cabível e factível o registro dessas informações e sua transmissão às autoridades estatais, o que não se aplica ao *bitcoin*, justamente, em razão da sua já citada descentralização.

3.2.3 *Aplicação do Federal Securities Regulations.*

Outro tratamento cuja aplicação se discute ao *bitcoin*, nos Estados Unidos, é o de *commodity* (BRITO; CASTILLO, 2013). Há registro de decisão da Corte Distrital do Distrito Oriental do Texas reconhecendo que certos tipos de transações envolvendo *bitcoins* se adequam à definição de investimento prevista no *Exchange Act of 1934*¹¹ (MEREDITH; TU, 2013), diploma que regula a matéria. Nesse caso, seria aplicável a regulação elaborada pelo *Commodity Futures Trading Commission (CFTC)*, órgão responsável pela elaboração da normativa com incidência em matéria de commodities e mercados, e pela *Securities and Exchange Commission (SEC)*¹², ligado à *CFTC*, algo próximo à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) no Brasil.

O objetivo da regulação promovida pelo *CFTC* e pela *SEC* é a proteção do mercado e dos consumidores (MEREDITH; TU, 2013). Não se olvide que o *Exchange Act of 1934* foi editado em decorrência da crise que se instalou na economia dos EUA, com repercussão mundial, após a quebra da bolsa de Nova York em 1929. À época, o Congresso, após a realização de diversas audiências com diferentes setores, editou o *Exchange Act of 1933* e o *Exchange Act of 1934*, como meio de intervir no mercado para salvaguarda da saúde financeira do setor (MAHONEY, 2009).

A definição de *commodity* conferida pela *CFTC* é de que se cuidam de “bens, artigos, serviços, direitos e interesses objetos de contratos para entrega futura, formados em contratos

¹¹ SEC v. Shavers, No. 4:13-cv-00416, 2014 WL 4652121, at *8 (E.D. Tex. Sept. 18, 2014).

¹² U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **Focusing on main street.** Disponível em: <<https://www.sec.gov/>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

atuais ou no futuro”.¹³ Além disso, conforme apontam Brito e Castillo (2013), *bitcoins* são artigos que podem ser objetos de contratos futuros.

No entanto, as características próprias do *bitcoin* tornam ineficazes as obrigações impostas pela *CFTC* e pela *SEC*. Conforme declaração do próprio presidente da *SEC*, Chayman Jay Clayton, em junho de 2018, o *bitcoin* não é um valor mobiliário, justamente por conta de sua descentralização.¹⁴ Mais uma vez, a descentralização é o ponto fundamental da distinção do *bitcoin*. A inexistência de um órgão central que gerencie e trate os dados de usuários e que legitime as transações, esvazia a atuação do órgão estatal regulador do mercado financeiro, tornando inócua qualquer disposição nesse sentido (MEREDITH; TU, 2013).

3.2.4 Regulação do *Electronic Fund Transfer Regulation (EFTA)*

O *EFTA* tem como propósito a proteção dos consumidores, estabelecendo responsabilidades às instituições financeiras no que toca às transferências eletrônicas de valores (BRITO; CASTILLO, 2013). Aludida regulação define transferências eletrônicas de valores como sendo “qualquer transferência de fundos, ou outra transação originada de cheque, ordem de pagamento ou instrumento similar de papel, iniciado em um terminal eletrônico, aparelho de telefone, computador ou fita magnética que ordene, instrua ou autorize uma instituição financeira a debitar ou creditar uma conta”.¹⁵

De plano, se verifica sua aplicação foi desenvolvida para instituições financeiras, o que exclui o *bitcoin*. Como já tratado outrora, a descentralização do *bitcoin* impede a requisição de informações a um órgão central, já que ele não existe. Assim, a disciplina do *EFTA* também não se aplica ao *bitcoin*.

¹³ “goods and articles... and all services, rights, and interests... in which contracts for future delivery are presently or in the future dealt in”. 7 U.S.C. § 1a (9). Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/7/1a>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

¹⁴ CNBC. Disponível em: <https://www.cnbc.com/video/2018/06/06/sec-chairman-cryptocurrencies-like-bitcoin--not-securities.html?__source=cnbcmbedplayer>. Acesso em: 22 jan. 2019.

¹⁵ “any transfer of funds, other than a transaction originated by check, draft, or similar paper instrument, which is initiated through an electronic terminal, telephonic instrument, or computer or magnetic tape so as to order, instruct, or authorize a financial institution to debit or credit an account.” - 15 U.S.C. § 1693a (7), Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/1693>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

3.3 Regulação do *bitcoin* na União Europeia

Dado o impacto das transformações digitais no mercado financeiro, com o advento das novas tecnologias que ultrapassam o alcance da regulação usual dos Estados e os limites de suas fronteiras, tal como ocorre com as criptomoedas, a Comissão Europeia criou uma Força Tarefa de Tecnologia Financeira (*FinTech – Financial Technology*), com o objetivo de coordenar as políticas dos Estados membros da União Europeia na matéria (COMISSÃO EUROPEIA, 2017). Como resultado dessa força tarefa, foi editado um Plano de Ação, em março de 2018 (COMISSÃO EUROPEIA, 2018).

Pelo aludido documento, a União Europeia se coloca com a pretensão de ser uma plataforma mundial para *FinTech*, com o objetivo de criar um ambiente propício para o desenvolvimento de tecnologias de *blockchain*, serviços em nuvem e inteligência artificial, além de incentivar iniciativas relativas ao incremento da segurança digital e da preocupação em facilitar o acesso a essas inovações (COMISSÃO EUROPEIA, 2018). O Plano de Ação é parte de uma estratégia para a construção de uma União de Mercados de Capitais para oferecimento desses serviços, intitulado de *Capital Markets Union (CMU)*. Além disso, outra ambição do Plano de Ação é a formação de um Mercado Único Digital (*Digital Single Market*), cujo objetivo é eliminar as barreiras entre os Estados Membros, de modo que possam ser acessados facilmente bens e serviços digitais.

O Plano de Ação desenvolveu, ao longo de 19 passos, as estratégias para estimular o uso das novas tecnologias, aumentar a segurança e a integridade do sistema financeiro. Dentre as iniciativas trazidas no âmbito da Comissão Europeia, se destaca a criação do Laboratório da União Europeia de *FinTech (EU FinTech Laboratory)*, destinado ao desenvolvimento de provedores de tecnologia, em um espaço não comercial e a criação, em fevereiro de 2018; e do Observatório e Fórum de *Blockchain*, com o propósito de “acompanhar as tendências e as evoluções neste domínio, congregar as competências necessárias para tratar as questões setoriais e intersetoriais e explorar soluções conjuntas para a utilização de cadeias de blocos e estudar os casos de utilização desta tecnologia fora das fronteiras da eu”.¹⁶

¹⁶ Versão em português Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0109&from=EN>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

Por sua vez, o Parlamento Europeu editou o documento *Virtual currencies and central banks monetary policy: challenges ahead* (DABROWSKI e JANIKOWSKI, 2018), em junho de 2018, no qual discute eventuais riscos da suplantação das moedas virtuais às moedas emitidas pelos bancos centrais dos Estados, concluindo pela inexpressividade desse risco atualmente, em razão do uso restrito das moedas virtuais. A fim de dar suporte a essa afirmação, traz os já citados dados de que o montante movimentado por todas as moedas virtuais, em abril de 2018, atingiu a cifra de cerca de 300 bilhões de dólares, enquanto que, a movimentação de dólares americanos, no fim de 2017 se aproximou de 14 trilhões (em janeiro de 2019 já havia ultrapassado a cifra dos 14 trilhões).¹⁷

Outra conclusão importante do documento é a de que os Estados não devem ignorar as moedas virtuais, nem tentar a adoção de políticas de banir sua utilização. Conforme apontado anteriormente, o caráter global, transfronteiriço e descentralizado das moedas virtuais torna inefetiva a adoção de posições de exclusão de seu uso, já que, ainda assim, será possível o acesso ao sistema *Bitcoin* nos limites territoriais daquele Estado.¹⁸ A publicação encoraja os Estados a harmonizarem suas legislações como forma de buscar tutelar de forma mais efetiva os interesses de proteção do mercado financeiro, dos consumidores e evitar a prática de crimes.

De maior destaque no cenário europeu, no tocante ao combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo com o uso de moedas virtuais são as Diretivas do Parlamento Europeu relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, em especial a última alteração decorrente da Diretiva (UE) 2018/843, de maio de 2018, conhecida como *Fifth Money Laundering Directive* (5MLD) (DIRECTIVES, 2018). Cuida-se de documento, no âmbito da União Europeia, com ditames para a regulação interna da matéria. A partir da sua publicação, os Estados têm 18 meses para se adequarem às novas disposições.

De início, interessante notar que o 5MLD trouxe definição de moeda virtual e de prestador de serviços de custódia de carteira, da seguinte forma (p. 12):

“Moeda virtual”: uma representação digital de valor que não seja emitida ou garantida por um banco central ou uma autoridade pública, que não esteja

¹⁷ FRED. Disponível em: <<https://fred.stlouisfed.org/series/MABMM301USQ189S>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

¹⁸ Essa também foi a conclusão do documento *Virtual currencies and central banks monetary policy: challenges ahead* (DABROWSKI e JANIKOWSKI, 2018).

necessariamente ligada a uma moeda legalmente estabelecida e não possua o estatuto jurídico de moeda ou dinheiro, mas que é aceite por pessoas singulares ou coletivas como meio de troca e que pode possa ser transferida, armazenada e comercializada por via eletrônica; “Prestador de serviços de custódia de carteiras”: uma entidade que presta serviços de salvaguarda de chaves criptográficas privadas em nome dos seus clientes, com vista a deter, armazenar e transferir moedas virtuais.

A normativa traz a previsão do estabelecimento de maiores exigências no tocante à transparência da utilização das moedas virtuais, de modo a se buscar diminuir as situações do uso anônimo desses serviços. Como forma de atingir esse objetivo, em resumo, os Estados da União Europeia devem adequar suas legislações a fim de exigir o registro junto às competentes autoridades locais das corretoras virtuais (*exchanges*) e dos serviços de custódia de carteiras virtuais que pratiquem serviços de conversão de moedas virtuais, que, por sua vez, ficam obrigadas a adotar medidas de: (1) coleta de informações de políticas de *KYC* (*Know Your Costumer*) e *CDD* (*Costumer Due Diligence*) de seus clientes; (2) reforço dos procedimentos de cuidado, em se tratando de clientes que apresentem indicativos de alto risco, como nas situações que envolvam operações com países classificados como de risco elevado (*high-risk third countries*); (3) monitoramento das transações; e (4) apresentação de relatórios de transações suspeitas (*Suspicious Activities Report – SAR*) nas situações em que haja indicativo de risco.

Na prática, as corretoras virtuais (*exchanges*) e os serviços de custódia de carteiras virtuais terão, no tocante à política de combate à lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, as mesmas obrigações das instituições financeiras. Se buscou permitir que as unidades de inteligência financeira dos Estados possam ter acesso a dados de endereço e identidade dos titulares de carteiras virtuais, em busca da minoração do anonimato (item 9).

Com a implementação do *5MLD* nos estados integrantes da União Europeia, se almeja a aproximação das políticas locais de combate à lavagem de dinheiro e financiamento de terrorismo por meio de moedas virtuais, a fim de que se consiga reduzir o anonimato dos envolvidos nas transações e, via de consequência, se tenha maior controle dos valores movimentados por meio de moedas virtuais. A nova diretiva, reconhecendo o caráter transfronteiriço dos ativos virtuais, se preocupa com a coordenação internacional para assegurar um ambiente normativo que permita o desenvolvimento de adequados instrumentos estatais de controle.

De toda forma, como apontado no estudo, também produto do Parlamento Europeu, intitulado *Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risks and evaluating*

responses (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018), o 5MLD não previu a extensão dos deveres de prestação de informações às corretoras virtuais (*exchanges*) que convertam uma moeda virtual em outra moeda virtual, de modo que esta lacuna permite que sejam feitas transações sem a necessidade de transmissão de informações dos envolvidos às autoridades dos Estados que integram o sistema europeu que, em um posterior momento, podem ser convertidas em dinheiro real. Assim, escapa ao monitoramento estatal a conversão dos envolvidos em uma operação, por exemplo, de conversão de *bitcoin* em outra criptomoeda que, posteriormente, pode ser convertido em moeda nacional.

3.4 Recomendações de regulação do GAFI

O Grupo de Atuação Financeira – GAFI (conhecido também através da sigla *FATF* – *Financial Action Task Force*) é uma entidade intergovernamental internacional criada em 1989, a partir de uma iniciativa dos países integrantes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), com fim de atuação na produção de políticas voltadas ao combate da lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e outras ameaças aos sistemas financeiros dos países. Para tanto, o GAFI expede recomendações orientando os países quanto à regulação interna, chegando, hoje, ao número de 40.

No tocante às moedas virtuais, o GAFI produziu o documento *Virtual Currencies – guidance for a risk-based approach* (GAFI, 2015), publicado em junho de 2015, no qual interpreta o conteúdo de suas recomendações às moedas virtuais.

Recomendação 1: orienta os países a conduzir uma avaliação coordenada dos riscos de produtos e serviços envolvendo moedas virtuais, estimulando cooperação entre os setores público e privado para assistir as autoridades competentes e empreender a regulação de plataformas de conversão de moedas virtuais e moedas estatais.¹⁹

Recomendação 2: sugere que países considerem a formação de grupos de trabalho entre agências com a inclusão dos responsáveis pela elaboração de políticas, da agência nacional de inteligência financeira, e das autoridades de

¹⁹ Recommendation 1: advises countries to conduct a coordinated risk assessment of VC products and services, ensure cooperation between public and private sectors to assist competent authorities, and undertake the regulation of exchange platforms between convertible VCs and fiat currency.

persecução penal para desenvolver e implementar políticas e regulações efetivas.²⁰

Recomendação 14: estimula os países a registrarem ou licenciarem pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem aos serviços de transferência de valor, englobando entidades que promovam a conversão de moedas virtuais e moeda estatal.

Recomendação 15: orienta países a identificar e avaliar os riscos envolvendo novos produtos, incluindo moedas virtuais. Além disso, estimular as instituições financeiras locais a tomar as medidas apropriadas para lidar e mitigar esses riscos antes do lançamento de novos produtos ou do desenvolvimento de novas tecnologias.²¹

Recomendação 26: sugere que os países devem garantir que as corretoras de moedas virtuais estejam sujeitas à regulação e supervisão adequadas. Os países devem também corrigir estruturas legais como medida necessária para garantir a efetividade de medidas de regulação de moedas virtuais e mecanismos de pagamentos descentralizados no combate a lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.²²

Recomendação 35: Sugere que países exijam o licenciamento de corretoras de moedas virtuais, com previsão de medidas de identificação do cliente e de registro de transações.

Recomendação 40: prevê que países providenciem medidas efetivas e eficientes de cooperação internacional para ajudar outras jurisdições no combate à lavagem de dinheiro e ao terrorismo, envolvendo moedas virtuais.²³

As recomendações do GAFI têm clara preocupação em impedir a utilização dos serviços de criptomoedas em ferramentas de lavagem de dinheiro. Assim como no âmbito da União Europeia, há especial atenção à conversão dos ativos virtuais em moedas reais dos Estados, sendo incentivada a regulação da matéria para a adoção de medidas que permitam o controle dos envolvidos nessa operação.

Outro ponto de atenção do GAFI são as corretoras virtuais (*exchangers*), em razão de serem os meios pelos quais são feitas as transferências de criptomoedas entre grande parte dos

²⁰ Recommendation 2: suggests that countries consider inter-agency working groups with the inclusion of policy-makers, the national FIU, supervisors and LEAs to develop and implement effective policy and regulation.

²¹ Recommendation 15: advises countries to identify and assess ML/TF risks surrounding new products, including VCs, and that local financial institutions take appropriate measures to manage and mitigate these risks before launching new products or developing new technologies.

²² Recommendation 26: suggests countries should ensure convertible VC exchanges are subject to adequate regulation and supervision. Countries should also amend legal frameworks as needed to ensure effective AML/CFT regulation of decentralised VC payment mechanisms.

²³ Recommendation 40: requires countries to provide efficient and effective international cooperation to help other jurisdictions combat ML, associated predicate offences and TF, involving VCs.

usuários do *bitcoin*, sendo ponto fulcral para controle das informações a adoção de políticas que permitam identificar os usuários envolvidos nas operações.

Por fim, o GAFI também incentiva o aperfeiçoamento de instrumentos de cooperação jurídica internacional como medida essencial do implemento de políticas de combate à lavagem de dinheiro por meio de criptomoedas, em razão da transnacionalidade do alcance da tecnologia.

3.5 Regulação do *bitcoin* no Brasil

No Brasil há muito o que se caminhar para a correta compreensão da tecnologia das moedas virtuais, suas potencialidades e transformações sociais. Atualmente não há nenhum marco legal regulatório. SILVA JÚNIOR (2018) já alertava acerca de outras lacunas na disciplina de delitos financeiros envolvendo lavagem de dinheiro, ao tratar da responsabilidade do agente financeiro.

Do ponto de vista tributário, de acordo com entendimento da Receita Federal, incide imposto de renda sobre eventual ganho de capital auferido com a compra e venda de *bitcoins*, sendo obrigatória sua declaração no imposto de renda. Além disso, através da Consulta Pública nº 06/2018, de outubro de 2018, a Receita Federal trouxe à discussão projeto de Instrução Normativa voltado à coleta de informações das operações com criptoativos, aí se incluindo o *bitcoin*.²⁴ Ao final do procedimento, foi editada a Instrução Normativa nº 1.888, de 03.05.2019, que prevê a obrigatoriedade de prestação de informações de operações realizadas com criptoativos ao Fisco. No aludido documento, criptoativo é definido como (art. 5º, I):

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.

²⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Consulta Pública RFB n. 06/2018**. Brasília, 30 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/consultas-publicas-e-editoriais/consulta-publica/arquivos-e-imagens/consulta-publica-rfb-no-06-2018.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Por sua vez, *exchange* é (art. 5º, II):

a pessoa jurídica, ainda que não financeira, que oferece serviços referentes a operações realizadas com criptoativos, inclusive intermediação, negociação ou custódia, e que pode aceitar quaisquer meios de pagamento, inclusive outros criptoativos.

Pelo regramento fazendário, as corretoras virtuais com domicílio no país deverão informar todas as operações que realizarem. Além disso, as pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliadas no Brasil, usuárias diretas das moedas virtuais, também deverão prestar informações das operações que realizarem: (i) com a participação de uma sediada no exterior; ou (ii) sem a intervenção de uma corretora virtual (*exchanger*), a partir do valor de R\$ 30.000,00, mensalmente considerado.

Ainda que se trate de disposição normativa de interesse eminentemente arrecadatário, o instrumento da Receita Federal prevê a obrigação do fornecimento de informações referentes a valores e carteiras envolvidas nas transações (art. 7º), dados essenciais ao implemento de políticas de combate à prática de lavagem de dinheiro.

No campo legal, em que pese a indicação de pesquisa estrangeira no sentido de que a Lei nº 12.865/2013 teria disciplinado as moedas virtuais no Brasil (RAMASASTRY, 2014), o Bacen editou o Comunicado nº 31.379, de novembro de 2017, no qual informa que o conceito de moeda eletrônica²⁵, prevista na referida lei, não se confunde com moeda virtual.²⁶

Assim, atualmente, as corretoras virtuais (*exchangers*) funcionam no país sem que delas seja exigida autorização estatal ou quaisquer obrigações de prestação de informações sobre seus clientes e operações. Até a edição da Instrução Normativa nº 1.888 da Receita Federal não havia qualquer regulação sobre o tema, conforme informação do próprio Bacen em seu *site*²⁷.

²⁵ Segundo a Lei nº 12.865/2013, em seu art. 6º, VI, moedas eletrônicas são recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento.

²⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fnormativos%2Fbusca%2Fnormativo.asp%3Fnumero%3D31379%26tipo%3DComunicado%26data%3D16%2F11%2F2017>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

²⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Moedas Virtuais**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fbc_atende%2Fport%2Fmoedasvirtuais.asp%3Fidpai%3DFAQCIDADA0>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.303/2015 que “dispõe sobre a inclusão das moedas virtuais e programas de milhagem aéreas na definição de ‘arranjos de pagamento’ sob a supervisão do Banco Central”, cujo Parecer apresentado na Comissão Especial, em 13.12.2017²⁸, conclui que “naquilo que diz respeito às moedas virtuais, digitais ou criptomoedas, decidimos nos posicionar pela proibição de emissão em território nacional, bem como de vedar a sua comercialização, intermediação e mesmo a aceitação como meio de pagamento para liquidação de obrigações no País”.

Não bastasse a posição pelo banimento das moedas virtuais, pelo Parecer apresentado, seria criado, ainda, um novo tipo penal criminalizando a realização de operações com moedas virtuais no território nacional.²⁹ Do Parecer se extrai o profundo desconhecimento do legislador pátrio acerca da tecnologia das moedas virtuais e dos esforços regulatórios de outros países e do GAFI. Ao tempo da conclusão deste artigo, restava pendente a análise de pedido de realização de audiência pública no bojo do processo legislativo.³⁰

²⁸ Projeto de Lei n. 2.303, de 2015. Autor: Deputado 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. Disponível em:

<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1632751&filename=Parecer-PL230315-13-12-2017>. Acesso em: 27 jan. 2019.

²⁹ Art. 292. Emitir, sem permissão legal, nota, bilhete, ficha, vale ou título que contenha promessa de pagamento em dinheiro ao portador ou a que falte indicação do nome da pessoa a quem deva ser pago: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa.

§ 1º Incide na mesma pena quem, sem permissão legal, emite, intermedeia troca, armazena para terceiros, realiza troca por moeda de curso legal no País ou moeda estrangeira, moeda digital, moeda virtual ou criptomoeda que não seja emitida pelo Banco Central do Brasil.

§ 2º Não incorre na conduta prevista no § 1º deste artigo aquele que emite, intermedeia troca, armazena para terceiros ou que realiza troca por moeda de curso legal no País em ambiente restrito, na rede mundial de computadores, na forma de sítio ou aplicativo, ambos sob a responsabilidade do emissor, com a finalidade exclusiva de aquisição de bens ou serviços próprios ou de terceiros.

§ 3º Quem aceita ou utiliza como dinheiro qualquer dos documentos referidos no caput deste artigo incorre na pena de detenção, de quinze dias a três meses, ou multa.

³⁰ Projeto de Lei nº 2.303/2015. Autor: Aureo - SD/RJ. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1555470>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

4 CONCLUSÃO

Não é mais possível ignorar a mudança trazida pelo *bitcoin*. Hoje, sem a participação do Estado ou de um banco, é possível a transmissão de valores diretamente entre seus usuários, de qualquer parte do planeta. A criminalidade também percebeu as funcionalidades dessa tecnologia e tem feito uso dela para a prática de crimes de lavagem de dinheiro.

O *bitcoin* rompe com todo o aparato de enfrentamento da lavagem de dinheiro decorrente das recomendações do GAFI e de tratados internacionais, na medida em que permite a transferência quase que instantânea de valores, com alcance global, diretamente entre as partes, dispensando a intervenção de um terceiro, seja o Estado ou um banco.

Não se mostra produtor o enfrentamento dos crimes de lavagem de dinheiro, praticados com a utilização de *bitcoin*, a partir da simples criminalização do uso do criptoativo. O *bitcoin* não é ilegal por si próprio, já que não ameaça o monopólio estatal da emissão de moeda, nem se confunde com moeda falsa. A ilicitude ocorre quando é empregado como instrumento no processo de disrupção da origem ilícita de patrimônio amealhado com a prática de infração penal anterior. É para essas situações que as autoridades devem se atentar e dirigir seus esforços.

A política de banimento do *bitcoin*, além de ineficaz, dado o caráter descentralizado, difuso e transnacional do criptoativo, não é a medida, do ponto de vista de controle penal, mais adequada, devendo ser buscada sua regulação de modo que seja efetivado o implemento de medidas hoje exigíveis das instituições financeiras às corretoras virtuais (*exchanges*), responsáveis pela conversão dos valores digitais em moedas soberanas, sendo, assim, o grande elo entre os criptoativos e as moedas estatais. Protocolos de registro das operações e de comunicação às autoridades governamentais são ferramentas essenciais no combate ao crime de lavagem de dinheiro. No entanto, tal processo deve ser feito com amplo debate, do qual participem agentes do Estado, desenvolvedores de tecnologia e usuários, a fim de que seja conferida legitimidade e aplicabilidade efetiva.

A efetiva tutela dos interesses em jogo exige atuação do legislador ordinário. O Congresso Nacional tem a oportunidade de, no bojo do Projeto de Lei nº 2.303/2015, alinhar a legislação interna aos modernos trabalhos da União Europeia e às novas orientações do GAFI,

entidade cujo objetivo, não nos esqueçamos, é justamente atuar contra a prática de crimes de lavagem de dinheiro.

Estender às *exchanges* a obrigatoriedade de medidas de controle e registro das operações e dos clientes às *exchanges* (políticas de *KYC – Know Your Customer*, e *CDD – Customer Due Diligence*), com o reforço dos protocolos no caso de clientes que indiquem alto risco, o monitoramento das transações e os relatórios de transações suspeitas (*Suspicious Activities Report – SAR*), além do investimento em ferramentas de cooperação jurídica internacional são essenciais para a formação de um ambiente sadio para o desenvolvimento das potencialidades do *bitcoin*, com a devida proteção dos bens jurídicos tutelados pelo arcabouço de enfrentamento dos crimes de lavagem de dinheiro.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALERIGI JR, Alberto. **Bitcoins ganham espaço na compra de imóveis de alto valor no país**. Época. 2017. <<https://epocanegocios.globo.com/Mercado/noticia/2017/12/epoca-negocios-bitcoins-ganham-espaco-na-compra-de-imoveis-de-alto-padrao-no-pais.html>>

AUSTRALIA GOVERNMENT. ***Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing (Prescribed Foreign Countries) Regulations 2018***”. Disponível em <<https://www.legislation.gov.au/Details/F2018L00277>>

BARBOSA, Kleyson. **Mistérios da Deep Web, parte 1: o que é a Deep Web?**. MUNDO ESTRANHO, 4 de julho de 2018. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/mundo-estranho/misterios-da-deep-web-parte-1-o-que-e-a-deep-web/>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BLUNDELL-WIGNALL, Adrian. ***The Bitcoin Question: Currency versus Trust-less Transfer Technology***. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, n. 37, 2014. OECD Publishing. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5jz2pwjd9t20-en>>. Acesso em: jan. 2019.

BRITO, Jerry; CASTILLO, Andrea. ***Bitcoin: A primer for policymakers***. Mercatus Center: George Mason University. 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/269707314_Bitcoin_A_Primer_for_Policymakers>. Acesso em: 21 jan. 2019.

CASEY, Michael, J. VIGNA, Paul. “The Age of Cryptocurrency: How Bitcoin and Digital Money Are Challenging the Global Economic Order”. E-book edition. 2015.

CALLEGARI, André Luis; WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. Versão eletrônica.

COMISSÃO EUROPEIA. *Fintech – Task Force on Financial Technology*. 28.03.2017. Disponível em <https://ec.europa.eu/newsroom/fisma/item-detail.cfm?item_id=56443&utm_source=fisma_newsroom&utm_medium=Website&utm_campaign=fisma&utm_content=Task%20Force%20on%20Financial%20Technology&lang=en>

_____. *Plano de Ação para a Tecnologia Financeira: rumo a um setor financeiro europeu mais competitivo e inovador*. 08.03.2018. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6793c578-22e6-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_2&format=PDF>

DABROWSKI, Marek. JANIOWSKI, Lukasz. EUROPEAN PARLIAMENT. *Virtual currencies and central banks monetary policy: challenges ahead*. Monetary dialogue July 2018. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/149900/CASE_FINAL%20publication.pdf>

DIRECTIVES. *Official Journal of the European Union*. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risks and evaluating responses*. Maio de 2018. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU\(2018\)604970_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU(2018)604970_EN.pdf)>.

FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK. *History of anti-money laundering laws*. 2019. Disponível em <<https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>>

_____. *Application of FinCEN's Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies*. 18.03.2013. Disponível em <<https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/guidance/application-fincens-regulations-persons-administering>>

FINTRAC – FINANCIAL TRANSACTIONS AND REPORTS ANALYSIS CENTRE OF CANADA. *FINTRAC Advisory regarding Money Services Businesses dealing in virtual currency*. 2014. Disponível em <<http://www.fintrac.gc.ca/new-neuf/avs/2014-07-30-eng.asp>>

GRUPO DE ATUAÇÃO FINANCEIRA – GAFI. *What is money laundering?*. 2019. Disponível em <<http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>>

_____. *Virtual Currencies. Guidance for a risk-based approach*. 2015. Disponível em <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>>

HAYNES, Paul; O'BROLCHÁIN, Fiachra; REIJERS, Wessel. *Governance in Blockchain. Technologies & Social Contract Theories*. ISSN 2379-5980.

HIGGINS, Stan. “Silk Road operator Ross Ulbricht sentenced to life in prison”. Coindesk. 29.05.2015. Disponível em <<https://www.coindesk.com/ross-ulbricht-sentenced>>

ISHIDA, Masahiko. MEARS, Edward. TAKEDA, Ryutaro. **Japan regulatory update on virtual currency business**. DLA Piper. 2017. Disponível em <<https://www.dlapiper.com/en/japan/insights/publications/2017/12/japan-regulatory-update-on-virtual-currency-business/>>

LOC – THE LAW LIBRARY OF CONGRESS. **Regulation of Cryptocurrency Around The World**. Global Legal Research Cente., Junho de 2018. Disponível em <<https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/cryptocurrency-world-survey.pdf>>

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. Tradução Ana Beatriz Rodrigues. 8. ed. 2018. Edição eletrônica.

MEREDITH, Michael; TU, Kevin V. **Rethinking Virtual Currency Regulation in the Bitcoin Age** (August 22, 2014). Washington Law Review, v. 90, p. 271-347, 2015. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2485550>>.

RAMASASTRY, Ana. **Bitcoin: If You Can't Ban It, Should You Regulate It? The Merits of Legalization**. Verdict: Legal Analysis and Commentary From Justia. 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://verdict.justia.com/2014/02/25/bitcoin-cant-ban-regulate>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SILVA JÚNIOR, Leonardo de Tajaribe Ribeiro Henrique da. **Responsabilidade do agente financeiro no crime de lavagem de dinheiro, willfull blindness e o domínio do fato**. Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal – UFRGS. Vol. 5. n. 1. 2017.

SULLIVAN, Noel. **Gresham's Law, Fact or Falsehood?** Student Economic Review, v. 19, 2005.

TAPSCOTT, Alex e TAPSCOTT, Don. **Blockchain Revolution**. ISBN 97811101980156. edição digital. 2016.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **Founder of Liberty Reserve Pleads Guilty to Laundering More Than \$250 Million through His Digital Currency Business**. 29.01.2016. Disponível em <<https://www.justice.gov/opa/pr/founder-liberty-reserve-pleads-guilty-laundering-more-250-million-through-his-digital>>

TOZETTO, Cláudia. **Caixa eletrônica de bitcoins movimentou R\$ 180 mil em dois meses**. Veja. 2014. <<https://veja.abril.com.br/tecnologia/caixa-eletronico-de-bitcoins-movimentou-r-180-mil-em-dois-meses/>>

TU, Kevin V. **Regulating the new cashless world**. Alabama Law Review, v. 77, n. 93, 2013. Disponível em: <<https://www.law.ua.edu/pubs/lrarticles/Volume%2065/Issue%201/2%20Tu%2077-138.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

UNITED STATES MINT. *Liberty Dollars Not Legal Tender, United States Mint Warns Consumers*. 14.09.2006. Disponível em <<https://www.usmint.gov/news/press-releases/20060914-liberty-dollars-not-legal-tender-united-states-mint-warns-consumers>>

UNODOC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *US v Liberty Reserve et al.* 2014. Disponível em <[https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/cybercrimecrimetype/usa/2014/us v liberty reserve et al..html](https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/cybercrimecrimetype/usa/2014/us_v_liberty_reserve_et_al..html)>

WEISER, Benjamin. *Ross Ulbricht, creator of silk road website, is sentenced to life in prison*. The New York Times, 29.05.2015. <<https://www.nytimes.com/2015/05/30/nyregion/ross-ulbricht-creator-of-silk-road-website-is-sentenced-to-life-in-prison.html>>

YERMACK, David. *Is Bitcoin a real currency? An economic Appraisal*. Working Paper. n. 19747. Dec. 2013.