



SENADO FEDERAL

EMENDAS

Apresentadas perante a Mesa do Senado Federal ao **Projeto de Lei nº 4401, de 2021**, que *"Dispõe sobre a prestadora de serviços de ativos virtuais; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.492, de 16 de junho de 1986, e 9.613, de 3 de março de 1998, para incluir a prestadora de serviços de ativos virtuais no rol de instituições sujeitas às suas disposições."*

PARLAMENTARES	EMENDAS NºS
Senador Izalci Lucas (PSDB/)	001; 002
Senadora Soraya Thronicke (PSL/)	003

TOTAL DE EMENDAS: 3





PL 4401/2021
00001

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

EMENDA Nº **- PLEN**
(ao PL 4401, de 2021)

Dê-se ao *caput* do art. 3º do Projeto de Lei (PL) nº 4401, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se ativo virtual a representação digital de bem ou valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, negociável ou transferível 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, não incluídos:”

JUSTIFICAÇÃO

A emenda é necessária para adequar o texto do PL à definição de ativo virtual já adotada pela Receita Federal do Brasil desde o ano de 2019 (Instrução Normativa nº 1.888/2019).

O texto ora apresentado amplia a abrangência do conceito de ativo virtual para que as novas tecnologias e suas possibilidades de aplicação possam vir a ser abarcadas pela lei, possibilitando o incremento de inovação e desenvolvimento econômico no nosso país

A emenda também busca sinergia à postura adotada por entidades internacionais como o Bank for International Settlements - BIS, o Financial



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Conduct Authority - FCA e o Markets in Crypto-Assets da União Europeia – MiCA. O conceito de ativo virtual previsto no projeto de lei deve incorporar expressamente a criptografia e as tecnologias de registros distribuídos – DLT.

Sala das Sessões,

Senador **IZALCI LUCAS**
PSDB/DF



**PL 4401/2021
00002**

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

EMENDA N° - PLEN
(ao PL 4401, de 2021)

Dê-se ao *caput* do art. 1º do Projeto de Lei nº 4401, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais para residentes e domiciliados em território nacional e na sua regulamentação.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda de redação tem por objetivo consolidar o que determina os artigos 1.134 a 1.141 do Código Civil, os quais estabelecem que empresas estrangeiras que operem no Brasil devem obter autorização para tanto. Assim, as empresas que prestem ou disponibilizem serviços de ativos virtuais a residentes e domiciliados no Brasil também se sujeitarão às disposições do projeto de lei.

O objetivo é a proteção da poupança popular e a defesa de consumidores brasileiros, que estarão protegidos diante do fato de que as empresas, independentemente de onde estejam sediadas, serão obrigadas a ter representação no país, estando assim ao alcance das autoridades brasileiras. Isso também fortalece a segurança jurídica e serve como medida em favor da prevenção à lavagem de dinheiro e do combate ao terrorismo. A proteção aos investidores brasileiros já é prática adotada pela Comissão de Valores Mobiliários, por exemplo, em casos de oferta de valor mobiliário emitido no exterior e direcionado a investidores do Brasil.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Estando as empresas ao alcance das autoridades nacionais facilita-se o recolhimento de tributos e sua fiscalização, garantindo-se o controle efetivo de operações potencialmente fraudulentas ou aquelas que ocorrem por meio de processos precários de prevenção à lavagem de dinheiro.

Sala das Sessões,

Senador **IZALCI LUCAS**
PSDB/DF



PL 4401/2021
00003

SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

EMENDA Nº - PLEN
(ao PL nº 4401, de 2021)

O Projeto de Lei nº 4.401, de 2021, passa a ter a seguinte redação

Dispõe sobre os serviços referentes a operações realizadas com criptoativos em plataformas eletrônicas de negociação; altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de capitais, e a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais para residentes e domiciliados em território nacional e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei não se aplica aos ativos representativos de valores mobiliários sujeitos ao regime da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e não altera nenhuma competência da Comissão de Valores Mobiliários.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se ativo virtual a representação digital de bem ou valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, negociável ou transferível 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, não incluídos:

I - moedas soberanas, entendidas como moeda emitidas por qualquer autoridade que tenha o controle sobre o sistema monetário de uma economia;

II - a moeda eletrônica, nos termos da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013;

III - instrumentos que provejam ao seu titular acesso a produtos ou serviços especificados ou a benefício proveniente desses produtos ou serviços; e

IV - representações de ativos cuja emissão, escrituração, negociação ou liquidação esteja prevista em lei ou regulamento.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo Federal regulará os ativos virtuais de que trata o *caput*.

Art. 3º Considera-se prestadora de serviços de ativos virtuais a pessoa jurídica que executa, em nome de terceiros, pelo menos um dos serviços de ativos virtuais, entendidos como:

I - troca entre ativos virtuais e moedas soberanas;

II - troca entre um ou mais ativos virtuais;

III - transferência de ativos virtuais;

IV - custódia ou administração de ativos virtuais ou de instrumentos que possibilitem controle sobre ativos virtuais; ou

V - participação em serviços financeiros e prestação de serviços relacionados à oferta por um emissor ou venda de ativos virtuais.

Parágrafo único. O órgão ou a entidade da Administração Pública Federal indicado em ato do Poder Executivo poderá autorizar a realização de outros serviços que estejam, direta ou indiretamente, relacionados à atividade da prestadora de serviços de ativos virtuais de que trata o *caput*.

Art. 4º A prestação de serviço de ativos virtuais deve observar as seguintes diretrizes, segundo parâmetros a serem estabelecidos pela autoridade reguladora de mercado:

I - livre iniciativa e livre concorrência;

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

III - boas práticas de governança e abordagem baseada em riscos;

IV - segurança da informação e proteção de dados pessoais;

V - proteção e defesa de consumidores e usuários;

VI - proteção à poupança popular;



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

VII - solidez e eficiência das operações; e

VIII - prevenção à lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores, combate à atuação de organizações criminosas, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, em alinhamento com os padrões internacionais.

§ 1º Os recursos financeiros detidos por conta e ordem de terceiros não respondem, direta ou indiretamente, por nenhuma obrigação das prestadoras de serviços de ativos virtuais, 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 recursos financeiros por conta e ordem de terceiros não integrarão o patrimônio das prestadoras de serviços de ativos virtuais e:

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

II - não compõem o ativo das prestadoras de serviços de ativos virtuais, para efeito de falência ou liquidação judicial ou extrajudicial; e

III – deverão ser restituídos na hipótese de decretação de falência, na forma prevista no art. 85, da Lei nº 11.101, de 9 fevereiro de 2005, ou qualquer regime de concurso de credores.

Art. 5º As prestadoras de serviços de ativos virtuais somente poderão funcionar no país mediante prévia autorização, conforme Ato do Poder Executivo Federal.

§ 1º A prestação de serviços de ativos virtuais sem prévia autorização implica enquadramento no crime previsto no art. 16 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que dispõe sobre crimes contra o Sistema Financeiro Nacional.

Art. 6º Ato do Poder Executivo Federal disciplinará o funcionamento e a supervisão da prestadora de serviços de ativos virtuais.

Art. 7º As instituições autorizadas a funcionar poderão prestar exclusivamente o serviço de ativos virtuais, ou cumulá-lo com outras atividades, na forma da regulamentação a ser editada.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

Art. 8º Ato do Poder Executivo Federal estabelecerá condições e prazos, não inferiores a seis meses, para adequação das prestadoras de serviços de ativos virtuais que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas.

Art. 9º Aplicam-se às operações conduzidas no mercado de ativos virtuais, no que couber, as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e suas alterações.

Art. 10. A aquisição, por pessoas jurídicas, de máquinas (hardware) e ferramentas computacionais (software) utilizadas nas atividades de processamento, mineração e preservação de ativos virtuais, será realizada, até 31 de dezembro de 2029, com redução a 0 (zero) das alíquotas dos seguintes tributos:

I - Se adquiridas por importação:

- a) da Contribuição para o PIS
- b) da Cofins Importação;
- c) do IPI incidente na importação; e
- d) do Imposto de Importação.

II - Se adquiridas no mercado nacional:

- a) da Contribuição para o PIS
- b) Cofins; e
- c) do IPI.

§ 1º Terão direito às reduções de alíquotas previstas no *caput*, os empreendimentos que utilizarem em suas atividades 100% (cem por cento) de sua necessidade de energia elétrica de fontes renováveis e que neutralizem 100% (cem por cento) das emissões de gases de efeito estufa (GEE) oriundas dessas atividades.

§ 2º Ato do Poder Executivo atribuirá a um ou mais órgãos ou entidades da Administração Pública Federal a competência para autorizar e fiscalizar a concessão da isenção de que trata o *caput*.

Art. 11 A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º.....
.....



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

Parágrafo Único.....

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

“Art.10.....

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

.....” (NR)

Art. 12 O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º..... 1º

Parágrafo único.....

III – a pessoa jurídica que oferece serviços referentes a operações com ativos virtuais, inclusive intermediação, negociação ou custódia.” (NR)

Art. 13 A Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 12-A:

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



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

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

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

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

.....” (NR)

Art. 14 O Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal) passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 171-A:

“Fraude em prestação de serviços de ativos virtuais

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

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos e multa.”

Art. 15 A Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, passa a vigorar acrescida dos seguintes §12 e §13, em seu artigo 3º: (NR)

Art. 3º.....

§12 As empresas que trabalham com intermediação, custódia ou outras atividades econômicas relacionadas a criptoativos, conforme previsão em



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

legislação específica, estão autorizadas a manter suas atividades durante o prazo de regularização e de adequação à regulação que será editada pelo Poder Executivo Federal, desde que estejam cadastradas no Sistema de Controle de Atividades Financeiras, para fins de cumprimento da Lei nº 9.613 de 3 de março de 1998, e no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para cumprimento da legislação tributária brasileira e reporte de informações necessárias à prevenção de evasão fiscal. (NR)

§13 Empresas nacionais e estrangeiras que não cumprirem os requisitos de prevenção à lavagem de dinheiro e de combate à evasão fiscal previstas no §12 deverão ter suas atividades encerradas na data de publicação desta lei. (NR)

Art. 16 Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial

JUSTIFICAÇÃO

Senhores Senadores, o tema regulação de ativos virtuais está em debate nas duas Casas. Em 22 de fevereiro de 2022 foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos substitutivo aos projetos de lei cuidando do tema tratado na presente proposição.

Por essa razão, propõe-se a presente emenda que, em seu mérito, considera o que foi debatido e aprovado na Câmara dos Deputados e na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, ou seja, traduz em texto o aperfeiçoamento tão caro ao Parlamento brasileiro.

Pois bem, segundo disciplina o inciso VI, do artigo 6º, da Lei nº. 12.865, de 9 de outubro de 2013¹ – 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.

¹http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

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 2013².

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-pago³: o cidadão compra créditos e os utiliza, para 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. ⁴ Tudo isso está operacionalmente descrito na Carta Circular do BC nº 3.893, de 7 de agosto de 2018⁵.

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 2018⁶. 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

²https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48839/Circ_3681_v6_P.pdf

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

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

⁵https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50635/C_Circ_3893_v1_O.pdf

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



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

dias após a quebra do Banco Neon, a Neon Pagamentos firmou parceria com o Banco Votorantim⁷ 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 central⁸.

A descentralização⁹ das relações é reflexo da nova Ética¹⁰ e nova Democracia¹¹, nascidas da era digital. Em função disso, as criptomoedas carecem de regulação sistêmica no mundo¹².

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.

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

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

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

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

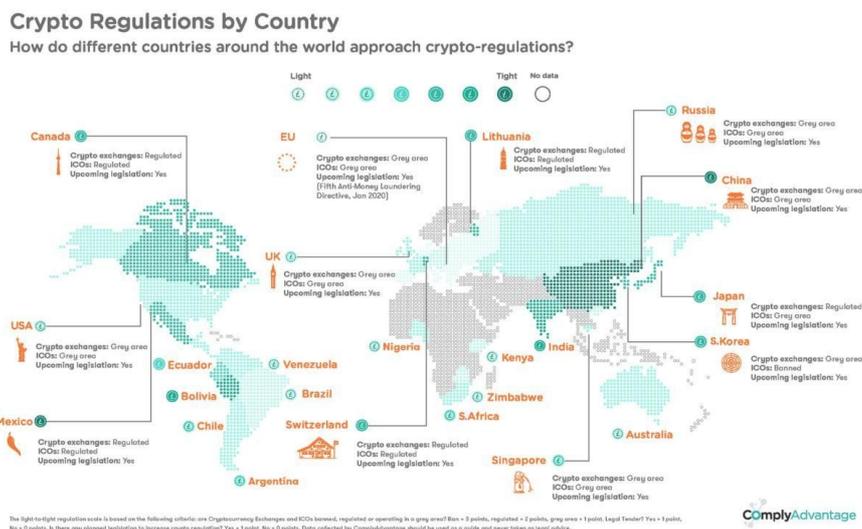
¹¹*The Crisis of Capitalist Democracy*, de autoria de Richard A. Posner

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



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke



O Japão foi o primeiro país a considerar o intercâmbio, genericamente o “câmbio”, realizado via criptomoedas como meio de pagamento¹³. Do nascimento das criptomoedas, surgiram os “cripto ativos”, também denominados de “tokens” ou “ativos virtuais”, “digital assets”. A primeira “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*¹⁴.

No Seminário Internacional “*What are the opportunities provided by tokenization?*”, organizado pelo *Institute for Management Development (IMD)*¹⁵, datado de 19 de agosto de 2019, o professor Arturo Bris¹⁶ 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”¹⁷ 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:

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

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

¹⁵<https://www.imd.org/>

¹⁶https://www.imd.org/faculty/professors/arturo-bris/?utm_medium=social&utm_source=linkedin&utm_campaign=DF%20Register%20Webinar2

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



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

- (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.**

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.¹⁸ O próprio BACEN já estuda, desde 2018, a possibilidade de emissão do Real de forma totalmente “tokenizada”, isto é, digital.¹⁹ 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).

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

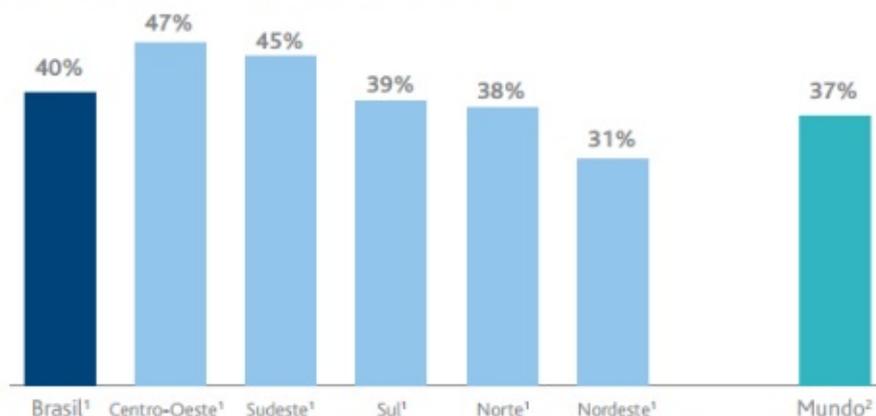
¹⁹<https://www.bcb.gov.br/htms/public/inovtec/O-Meio-Circulante-na-Era-Digital.pdf?4>



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PENETRAÇÃO DO SMARTPHONE NO BRASIL E NO MUNDO



FONTES: (1) IBGE. POPULAÇÃO ACIMA DE 10 ANOS. (2) THE MOBILE ECONOMY REPORT 2015 [OS DADOS DESSE RELATÓRIO SÃO ESTIMADOS E PASSAM POR REVISÃO HISTÓRICA A CADA ANO]

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 transação²⁰. 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”)²¹. 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).²² 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^{23 24}, o Poder Judiciário lançou consulta pública para receber

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

²¹ 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. 2, Part 2: Payment Systems Research and Public Policy Risk, Efficiency, and Innovation. Pp. 914-939.

²²https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Publicacoes_SPB/Nota%20Técnica%20-%20Custo%20Eficiência.pdf

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

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



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

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.

A Universidade de Cambridge publicou seu primeiro estudo intitulado “*Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study*”²⁵, 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 América²⁶, 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 ICOs²⁷. Por esse motivo, em julho de 2019, autoridade reguladora do Reino Unido, a *Financial Conduct Authority* (“FCA”),²⁸ 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 criptomoedas 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 criptomoedas, 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 nº 1888, de 03 de maio de 2019 (IN 1888), cujo objetivo é monitorar o tamanho de mercado nacional relacionado à criptoconomia²⁹. Na sequência, o BACEN

²⁵https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2019-04-ccaf-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf

²⁶Em 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>

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

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

²⁹A 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



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

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 2019³⁰, 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 avaliação de forma constante e permanente³¹.

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*”³² e o “*Guidance for a Risk-Based Approach – Virtual Currencies*”³³.

O GAFI é organismo intergovernamental do Grupo dos 20 – G20 –, que tem como objetivo desenvolver e promover políticas, nacionais e internacionais, de combate ao branqueamento de capitais 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.*”³⁴ 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, conclusões³⁵.

moedas virtuais (veja: <https://www.justice.gov/opa/pr/court-authorizes-service-john-doe-summons-seeking-identities-us-taxpayers-who-have-used>).

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

³¹[...] “(...) 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.”

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

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

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

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



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

Entre 16 e 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 15³⁶, envolvendo a criptoeconomia³⁷. 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, por ato do Poder Executivo Federal, de um Comitê de acompanhamento e monitoramento das atividades envolvendo ativos virtuais, inclusive daqueles regulados setorialmente³⁸. O intuito é analisar, de forma constante, a evolução do mercado desses ativos, bem como prevenir e identificar eventuais riscos à estabilidade financeira.

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)];

(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

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

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

³⁸Conforme 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

(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.

A presente emenda deriva, naturalmente, do Projeto de Lei nº 4.207, de 2020, de minha autoria, aperfeiçoada em razão dos debates havidos entre a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Governo Federal e diversos órgãos e entidades afetas aos setores envolvidos.

A Lei de Liberdade Econômica, outra fonte de inspiração para essa redação atualizada, visa a desonerar o empreendedor de burocracias que impedem o desenvolvimento da inovação, da geração de empregos e do pleno funcionamento da nossa economia.

Um dos pilares dessa legislação, da qual fui a relatora no Senado Federal, é o tratamento isonômico das empresas pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, apresento esta emenda para combater a pirataria digital no Brasil.

Chegou ao meu conhecimento de que autoridades brasileiras estariam enfrentando dificuldades para fiscalizar plataformas tecnológicas de intermediação de criptoativos domiciliadas em outras jurisdições estariam realizando operações de câmbio ilegais, deixando de prestar informações para a Receita Federal e ignorando o dever de reportar operações suspeitas para nossa Unidade de Inteligência Financeira, expondo o Brasil ao risco de lavagem de dinheiro.

Além de ferir as normas do Brasil, essas empresas estão abusando de vantagem competitiva em razão de não investirem em *compliance*, gestão de riscos e prevenção a ilícitos, deveres de quem capta investimentos e administra poupanças de consumidores brasileiros.

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

Sala das Sessões,

Senadora SORAYA THRONICKE