

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2022.**

POLÍTICAS PÚBLICAS E CRIPTOMOEDAS: MARCO LEGAL DAS CRIPTOMOEDAS

PUBLIC POLICIES AND CRYPTOCURRENCIES: LEGAL FRAMEWORK FOR CRYPTOCURRENCIES

Taíssa Romeiro¹

RESUMO: Este artigo tem como objeto verificar a aplicação das políticas públicas para a regulamentação das criptomoedas no Mercado Financeiro. É muito importante pesquisar o papel do Estado Legislador, do Banco Central – BACEN e da Receita Federal, na necessidade de instituir políticas públicas macroeconômicas para regular um mercado mais tecnológico no que tange aos títulos que vem sendo negociados por diversos investidores, sem qualquer tipo de controle por parte das Instituições Públicas. Nesse sentido, cabe analisar o Projeto de Lei 4.401/21 que foi para sanção presidencial no dia 29 de novembro de 2022. A problemática deste artigo envolve a questão da livre iniciativa e as implicações políticas com a descentralização do mercado financeiro, em contraponto ao papel do Estado como agente estabilizador. Diante de uma série de práticas de crimes, instabilidade do mercado e o aumento do uso das criptomoedas, bem como visando garantir aos usuários transparência, informação e segurança, conclui-se que o Marco Legal Regulatório que está a depender de sanção Presidencial não foi capaz de enfrentar e dar uma resposta para os usuários e agentes econômicos no que se refere a pontos importantes como: a segregação patrimonial das Exchange; a natureza jurídica da moeda, se comparado com as Diretrizes emitidas pelo Banco Central para a regulamentação do real digital em 2021; também deixou dúvidas acerca da Autoridade da regulação dos criptoativos, bem como questões importantes acerca da governança corporativa. Em relação as políticas públicas que podem ser elencadas como positivas, se encontra a tipificação de crimes e a regulamentação do mercado em relação a Prestadoras de Serviços gerando uma maior transparência de informações.

¹ Pesquisadora Mestre pela UNESA e Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Professora do Departamento de Fundamentos do CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UniRio.

PALAVRAS CHAVES: Políticas Públicas. Criptomoedas. Marco Legal das Criptomoedas.

ABSTRACT: This article aims to verify the application of public policies for the regulation of cryptocurrencies in the Financial Market. It is very important to research the role of the Legislative State, the Central Bank - BACEN and the Federal Revenue Service, in the need to institute macroeconomic public policies to regulate a more technological market in terms of securities that have been traded by several investors, without any type of control by public institutions. In this sense, it is worth analyzing Bill 4,401/21, which was to be sanctioned by the President on November 29, 2022. of the State as a stabilizing agent. Faced with a series of criminal practices, market instability and the increased use of cryptocurrencies, as well as guaranteeing transparency, information and security to users, it is concluded that the Regulatory Legal Framework that is depending on Presidential sanction was not able to facing and responding to users and healthcare agents with regard to important points such as: asset segregation of Exchanges; the legal nature of the currency, compared to the internal guidelines by the Central Bank for the regulation of the digital real in 2021; it also left questions about the Cryptocurrency Regulatory Authority, as well as important questions about corporate governance. Regarding public policies that can be listed as positive, there is the classification of crimes and the regulation of the market in relation to Service Providers, generating greater transparency of information.

KEYWORDS: Pubic Policies. Cryptocurrencies. Legal Framework of Cryptocurrencies

I. INTRODUÇÃO

O avanço tecnológico com a emissão de moedas e valores em mercado desregulamentado tem chamado a atenção dos Estados e das Organizações Internacionais acerca do papel das políticas públicas macroeconômicas que necessitam ser adotadas visando uma intervenção do Estado no mercado de criptomoedas. Este artigo tem como objeto verificar o papel regulamentar com adoção de políticas públicas recentes macroeconômicas na regulamentação de criptomoedas no mercado financeiro no Brasil.

É importante verificar as políticas públicas adotadas pelo Brasil neste cenário de discussão, se o Estado deveria intervir na concorrência entre moedas distintas: como o real,

garantido pelo Banco Central e o bitcoin, criptomoeda escolhida², sem garantia no mercado descentralizado, ou se este mercado prescinde de intervenção pelos efeitos positivos que pode vir a gerar economicamente.

Muito se discute na doutrina acerca da natureza jurídica do bitcoin como moeda, tendo em vista o caráter público da moeda com a cobrança de tributos. Estas chamadas moedas virtuais, como a bitcoin, seriam moedas? A operação das bitcoins é desenvolvida por meio de um protocolo de informática chamado *blockchain*³, uma plataforma considerada segura para validar as operações de transferência entre os indivíduos, dispensando intermediários, como instituições financeiras, ou mesmo bancos.

“... we propose a solution to the double-spending problem using a peer-to-peer distributed timestamp server to generate computational proof of the chronological order of transactions. The system is secure as long as honest nodes collectively control more CPU power than any cooperating group of attacker nodes.” (NAKAMOTO, 2018)

O software do *blockchain* funciona como uma espécie de livro caixa armazenando todas as informações substituindo a confiança do Estado, pela confiança no sistema pela prova criptográfica.

Não se trata de uma inovação do sistema financeiro em particular, mas de formato de código aberto (*open source*) de desenvolvimento de software. A moeda virtual “bitcoin”, é negociada em uma plataforma tecnológica ou sistema de pagamento descentralizado, sem garantia dos Bancos Centrais ou presença de intermediários (*peer-to-peer*), denominada

² Bitcoin é a mais conhecida, mas existem outras criptomoedas como a Ethereum (ETH); a Sushiswap (SUSHI); Algorand (ALGO), entre outras.

Longo, Laelya. Valor Investe. 2022. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/cripto/noticia/2022/11/01/bitcoin-ethereum-e-outras-tres-criptos-para-ficar-de-olho-em-novembro.ghtml>. Acesso em : 06. Dez. 2022.

³ “... propomos uma solução para o problema de gasto duplo usando um servidor de timestamp distribuído ponto a ponto para gerar prova computacional da ordem cronológica das transações. O sistema é seguro, contando que o ambiente publico confere mais poder a CPU, do que qualquer outro grupo que venha atacar o Sistema.” (tradução livre) Nakamoto, Satoshi. Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system. Biicoi. org. 2018. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 03.Dez.2022.

blockchain e validada por uma rede de computadores conectado à plataforma, cuja atividade é chamada de mineração.

Na verdade, para que esta operação se consolide, é necessário que o investidor que deseja realizar a opção possua uma carteira virtual (wallet) e sua chave privada, para poder transacionar no ambiente público do software, *blockchain*, onde as informações serão armazenadas, tanto a chave pública, como a chave privada. Demora em torno de 10 (dez) minutos para que estas transações sejam validadas por uma das mineradoras, que através de sua CPU buscam os códigos em sequência. Em troca, a mineradora que encontra a sequência, recebe o pagamento em bitcoin.

Há uma livre escolha dos usuários por utilizarem e empregarem estas moedas virtuais nas operações de compra e venda, débito e crédito, transferência de ativos, sem que isso represente qualquer curso forçado da moeda, porque ela não é garantida pelo Banco Central. As moedas digitais são chamadas de moedas descentralizadas, pois existem pela confiança e escolha dos usuários como um instrumento de libertação em relação a autoridade monetária máxima, segundo Cortez (2004, p. 4). Ao contrário do real, a bitcoin não tem curso forçado.

Castello (2019) entende que o fato da moeda digital resumir uma moeda a uma operação de câmbio ou troca não retira sua natureza de moeda, até porque é perfeitamente possível existirem moedas que concorram entre si e nem por isso, retiraria a autonomia e escolha pela moeda de curso forçado, como garante a Lei do Plano Real, segundo o art. 1º da Lei n. 9.069, de 29 de junho de 1995.

Hayek (2011) entende que o monopólio Estatal interfere na livre concorrência de mercado. Para o autor haveria uma seleção natural das moedas mais estáveis e seguras pela própria sociedade de acordo com suas prioridades e necessidades. Nem todos os pagamentos que poderiam ser feitos por moedas virtuais, o que otimizaria a moeda fiduciária, bem como, em épocas inflacionárias a opção por uma moeda que menos oscilações sofresse potencializaria o uso de moedas não oficiais, pelo fato destas moedas poderem servir como reserva de valor.

Em contrapartida, para os pós Keynesianos (LIMA, G.T et al, 1999), onde o papel do Banco Central nos diversos países é visto como central, pois detém o monopólio sobre a emissão e controle da moeda, a natureza da moeda deve ser entendida como de natureza pública, enquanto instrumento de curso forçado e de conteúdo tributário com a cobrança de tributos e garantia do pagamento pelo Estado, além da moeda fiduciária ter a obrigatoriedade de ser aceita.

Mas quais seriam os prejuízos que a moeda virtual poderia ocasionar ao Estado em detrimento de sua moeda oficial?

Esta discussão não é recente. Até porque moedas nacionais sempre conviveram com moedas estrangeiras, como o real e o dólar. Porém, o controle sobre a entrada e saída desses valores no país é de mais fácil controle, porque há intermediação por parte de instituições financeiras cadastradas e que precisam informar suas operações ao Banco Central, como casas de câmbio, acerca destas transações, segundo a Resolução n. 3.568 de 29 de maio de 2008. Porém, em um ambiente informatizado público, como o *blockchain*, seria maior a dificuldade de controle dessas moedas virtuais e a tributação das mesmas e dos contratos ou operações que elas estivessem garantindo (VERÇOSA, 2016).

Em termos legais, a Constituição no artigo 21, VII atribui a União a competência exclusiva para emitir moeda, porém, o texto se refere na verdade a moeda de curso forçado, mas não impede a concorrência entre moedas distintas, como o real e a bitcoin, por exemplo, não havendo vedação na norma infraconstitucional. Até porque a Lei 12.965/14, em seu art. 3º, VIII que estabeleceu o uso da internet no Brasil, assim como o seu Decreto 8771/16, no art. 10 confirma a natureza aberta, plural e diversa da rede (MARTINS In: ESPOLADOR; PAVÃO et.al (Org.), 2019).

Do ponto de vista tributário, as “criptomoedas” vem sendo reconhecidos pela Receita Federal desde 2016 como “bens e direitos” – ativo financeiro”, e caso venham gerar riqueza com a alienação e ganhos de capital devem ser declarados para fins de tributação de imposto de renda, o que foi repetido nos anos seguintes. No ano base de 2022, a Receita Federal já reconheceu a nomenclatura própria de “criptoativos”, igualando as moedas virtuais aos valores mobiliários digitais, reconhecendo sua natureza jurídica de título de crédito. Neste sentido, informa que estes ativos devem ser declarados como bens, ou seja, as moedas virtuais que representem um valor igual ou superior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e o ganho de capital auferido na alienação de criptomoedas cujo valor total das alienações em um mês, de todas as espécies de criptoativos ou moedas virtuais, independentemente de seu nome, seja superior a R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).⁴

Mas há que se acrescentar que a moeda Estatal não seria apenas uma questão de garantir o recolhimento dos tributos, mas seu papel fundamental estaria vinculado as políticas macroeconômicas monetárias de uma país, de forma a assegurar o exercício da soberania

⁴ DISIT/SRRF06 N° 6008, DE 19 DE MAIO DE 2022, publicado no DOU de 24/05/2022, seção 1, página 107. [http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=124151#:~:text=%C3%89%20isento%20do%20imposto%20sobre,\(trinta%20e%20cinco%20milreais\).](http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=124151#:~:text=%C3%89%20isento%20do%20imposto%20sobre,(trinta%20e%20cinco%20milreais).) Acesso em 10. Dez 2022.

garantindo previsibilidade e segurança jurídica aos agentes econômicos, segundo Teixeira (2017, p. 422-423).

O Ministro Cueva⁵, ao apresentar uma visão da magistratura, se posicionou no sentido da necessidade do Estado regular esta matéria, a fim de gerar maior estabilidade as relações jurídicas, por conta dos questionamentos quanto a natureza jurídica das criptomoedas:

“O Ministro Cueva disse considerar a regulamentação urgente, tanto para reduzir os riscos que as moedas e títulos virtuais podem representar contra a estabilidade da economia, quanto para diminuir a possibilidade de seu uso por atividades ilegais e para proteger o consumidor de eventuais abusos. Segundo ele, apesar dos benefícios da adoção dessa tecnologia – simplicidade, redução dos custos de transação e a segurança jurídica proporcionada por registros “não falsificáveis” – há questionamentos quanto a natureza jurídica dos criptoativos que “clamam por uma regulação”⁶.

As criptomoedas são uma tecnologia desenvolvida para aprimorar o sistema de pagamento que não possui nenhuma regulamentação Estatal que advém de uma necessidade de se otimizar as vendas no mercado da internet⁷, por uma especificidade tecnológica. No Brasil quem operacionaliza o sistema de pagamento e de todas as transações como de cartão de crédito e débito; pagamentos de boletos, transferência bancária via Ted, Doc ou Pix, compra e venda de valores mobiliários é o Banco Central por meio de alguma Câmara de Compensação vinculada ao SPB – Sistema de Pagamentos Brasileiros. Neste sentido:

As diversas entidades que constituem o SPB são denominadas de entidades operadoras de Infraestruturas do Mercado Financeiro (IMF), como por exemplo: Banco do Brasil, CIP (Câmara Interbancária de Pagamentos) e a BM&F Bovespa. O SPB utiliza da Rede do Sistema Financeiro Nacional (RSFN) responsável pela transmissão de forma eletrônica de todas as transações realizadas pelas diversas entidades que compreendem o sistema de pagamentos brasileiro. O Banco Central do Brasil (BCB) é o responsável por acompanhar o funcionamento da RSFN através de grupos técnicos coordenados pelo próprio Banco Central. A RSFN possui duas redes de comunicação que funcionam de forma independente, as quais utilizam de mecanismos padronizados de segurança envolvendo criptografia e certificados digitais para o seu funcionamento. Desse modo, todas as transações realizadas por intermédio de bancos que utilizem de sistemas eletrônicos, passam consequentemente pelo SPB e são desse modo regulamentadas pelo Banco Central do Brasil. (ALMEIDA, 2016, p.58).

⁵ Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, do Superior Tribunal de Justiça. Evento da Revista Justiça e Cidadania: Criptoativos e sua regulamentação. 01.07.2022. <https://www.editorajc.com.br/criptoativos-e-a-sua-regulamentacao/> Acesso em 0.3 Set. 2022.

⁶ Idem.

⁷ O Paypal no final da década de 1990 é um exemplo desta dinâmica; assim como o Google Wallet em 2011, bem como o ApplePay em 2014 e o Facebook Messenger payments em 2015.

Porém estes sistemas manuais compostos por diversas instituições vêm sendo substituído por sistemas automatizados por rede de computadores ou sistemas eletrônicos, com o objetivo de compensar e pagar os ativos financeiros.

É muito importante pesquisar o papel do Estado Legislador, no que tange as políticas públicas que vêm sendo adotadas no sentido de regular um mercado mais tecnológico.

A problemática deste artigo envolve a questão da livre iniciativa e as implicações políticas com a descentralização do mercado financeiro, em contraponto ao papel do Estado como agente estabilizador.

Como hipótese principal pretende-se responder como ficaria o papel do Estado na regulamentação da ordem, diante de uma série de práticas de crimes, instabilidade do mercado que o uso das criptomoedas vem gerando. Além de manter a ordem o Estado não seria responsável por gerar um bem-estar social, já que o mercado financeiro descentralizado não o tem feito?

Desta forma, pretende-se também fazer um recorte de pesquisa dentro das autarquias e as diversas atividades que compõe o mercado financeiro, e se concentrar no papel do Banco Central do Brasil – Bacen - na sua função de atuar nas falhas de mercado, enquanto agente estabilizador de políticas monetárias, ou seja, de políticas públicas voltadas ao mercado de crédito, monetário e cambial. Nesse sentido, cabe analisar também o Projeto de Lei 4.401/21 que foi para sanção presidencial no dia 29 de novembro de 2022.

A análise de economia política partindo-se do pressuposto histórico da Europa Ocidental é de fundamental importância para se entender a dicotomia da centralização, ou descentralização do mercado financeiro e enfrentar as implicações políticas.

III. ANÁLISE HISTÓRICA DA ECONOMIA E DO MERCADO PÓS REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

Desde o século XVIII, com o liberalismo econômico, o que se buscou foi uma menor intervenção do Estado no sistema capitalista da Europa Ocidental e Estados Unidos, principalmente no que tange ao fato do Estado intervir na atividade econômica. Entretanto, este modelo não se mostrou capaz de gerar o bem-estar econômico almejado por Smith (1988),

tendo em vista que a mão invisível do mercado⁸ não foi capaz de gerar uma emancipação humana (PAULO NETTO; BRAZ, 2007)⁹.

No século XIX, na Inglaterra com Jevons, Say e Walras¹⁰ (JEVONS *In: Os Economistas, trad. Moraes, 1996*), o que se verificou foi uma ruptura da economia e da própria dinâmica do mercado com o Estado e a sociedade, de forma a torná-lo um movimento econômico atrelado a uma maximização de custos e uma economia focada dentro de uma racionalidade e a métodos matemáticos, como se o indivíduo fosse desprovido de gostos, sentimentos, desejos, cultura e incertezas que não pudessem influenciar em suas decisões.

No século XX, este mercado independente e racionalizado não foi capaz de conter as escolhas dos indivíduos e nem a grande crise vivenciada pelo mercado financeiro como a queda da bolsa de valores de 1929. Muito embora Keynes (OREIRO et al (Org)), 2019) só tenha publicado a sua obra em 1936, ele já havia sido influenciado pelas ideias de Marshall e pelos economistas suecos no sentido de se afastar desta ideia do *homo economicus*¹¹, assim como Roosevelt com o *New Deal*, com ideias de um Estado mais participativo para gerar um bem-estar social.

As ideias de Keynes tinham uma visão diferente do mercado gerando um bem-estar social, pois Keynes entendia que o mercado tinha um pensamento individualista de acumulação de riqueza, o que gerava, por si só, um desequilíbrio econômico e que o Estado precisava atuar onde o mercado não alcançava. Esta ideia do Estado intervindo com políticas macroeconômicas, a fim de gerar políticas distributivas, monetárias e fiscais seriam imprescindíveis para inserir o Estado como um agente essencial no equilíbrio e conter as crises do capitalismo (OUREIRO, 2020).

⁸ Segundo Smith o mercado representado pela propriedade e a garantia da liberdade não necessitava de intervenção Estatal na Economia porque as necessidades individuais de uma pessoa, satisfariam as necessidades de outra pessoa e assim sucessivamente como em uma cadeia gerando um bem-estar social, sem necessidade da intervenção Estatal. Smith também, do ponto de vista social considerava um elemento social importante que era a empatia do indivíduo por fazer as melhores dentro de uma perspectiva altruísta.

⁹ Os autores pontuam que o direito e lei eram considerados expressões sinônimos, no sentido de os homens terem com a Revolução Industrial alcançado uma emancipação política, porém, não conseguiram uma igualdade material, por conta da falta de direitos sociais e de um capitalismo desigual.

¹⁰ São considerados economistas neoclássicos e que possuem em comum criar uma disciplina autônoma, com previsões matemáticas e autônomas, em que o valor da mercadoria advinha do consumidor (teoria marginalista), e não mais do trabalho, dentro de uma maximização de custos e de um ser humano racionalizado nas suas escolhas. Menger publicou seus Princípios de Economia Política no mesmo ano da obra de Jevons, e Walras publicou Princípios de Economia Pura em 1873. Disponível em: <http://www.projetos.unijui.edu.br/economia/files/Jevons.pdf>. Acesso em: 02. Nov. 2021.

¹¹ Homem atomizado.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, as ideias de Keynes ganharam relevo, principalmente com a Europa ocidental destruída no pós-guerra. Era necessário que o Estado intervisse com políticas macroeconômicas de diminuição de juros e aumentasse o poder de consumo da população gerando empregos e conseqüentemente uma demanda agregada.

Neste mesmo período, após o acordo de Bretton Woods em 1944, o capital financeiro cresceu muito, possibilitando uma política de crédito junto às instituições financeiras, como o Fundo Monetário Internacional – FMI¹² e o Banco Mundial¹³. Estes empréstimos e financiamentos, aos países em construção possibilitaram um aumento do produto consumido chamado “crédito” e um apogeu da política norte americana e do padrão dólar, tendo em vista que os empréstimos eram feitos na moeda americana.

Porém, o padrão ouro não sobreviveu a Estados com políticas econômicas e sociais, o que gerou um colapso no sistema capitalista, fazendo vários países abandonar o modelo Keynesiano e buscar um modelo mais liberal. Como Ronald Regan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, na Inglaterra.

Porém, o Estado não retorna ao *status quo*, mas é influenciado no século XX, por Friedman da escola de Chicago¹⁴, que vê na moeda a salvação do capitalismo, dando início a uma nova era, o “neoliberalismo”. Outros economistas de fundamental importância que sucederam a Friedman, assim como outras teorias econômicas não serão trabalhadas no presente artigo, tendo em vista que seu objeto de pesquisa é apresentar a discussão em torno da centralidade, ou não, do Estado na economia.

Embora as ideias de Friedman tenham resgatado o pensamento de Smith acerca da autonomia do mercado, aquele se desprende do autor clássico, porque sua teoria é desprovida de valores morais e da empatia pelo próximo, o que, por vezes, leva o agente econômico a práticas de atos ilegais e abusivos com o único propósito de maximizar riqueza, mesmo que em prejuízo de terceiros.

¹² O Fundo Monetário Internacional (FMI) busca estimular a cooperação monetária global, proteger a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover altos níveis de emprego e crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo. Fundado em 1945, o FMI é administrado pelos governos de seus 188 países membros — quase todos os países do mundo — aos quais presta contas. <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/glancep.pdf>. Acesso em: 10 Dez. 2022.

¹³ The World Bank é composto por 189 países e investe no desenvolvimento das nações, a fim de gerar sustentabilidade e a prosperidade para os países em desenvolvimento, bem como reduzir a pobreza dos países em desenvolvimento. Disponível em: <https://www.bancomundial.org/es/home>. Acesso em: 10 Dez. 2022.

¹⁴ A escola de Chicago é conhecida como uma escola liberal que visa a eficiência do mercado, enquanto a escola de Harvard é mais estruturalista em termos econômicos, no sentido de que foca no papel das Instituições para regular o mercado e manter o seu Poder.

Dentro desta visão isolada de maximização e de acumulação da riqueza só resta à sociedade que o Estado intervenha, a fim de impor os limites à livre iniciativa. Mas como as relações econômicas são dinâmicas e acontecem em maior velocidade que as próprias normatizações e fiscalização estatal, há sempre uma delonga normativa que precisa ser preenchida e discutida.

Por isso que os títulos novos e de mercados secundários desregulamentados, bem como os mercados digitais e os títulos codificados chamados de criptoativos, se tornam um tema de grande relevância. Se as criptomoedas tinham o condão libertário do sistema financeiro vigente, é necessário o Estado atue nas omissões do sistema que favorece a desigualdade social e o locupletamento de uma minoria.

IV. MARCO REGULATÓRIO DAS CRIPTOMOEDAS

Em 2012, o relatório do Banco Central Europeu (BCE)¹⁵ já enfatizava a importância que vinha ganhando no mercado financeiro as moedas virtuais, o que foi atualizado em fevereiro de 2015¹⁶. Este relatório foi de fundamental importância para servir de subsídio para as justificativas do projeto de lei 2.303/15, proposta pelo Deputado Aureo Ribeiro – Solidariedade –RJ.

Segundo a justificativa do PL 2.303/15, a partir do momento em que as criptomoedas ou moedas virtuais ganham destaque nas relações financeiras haveria necessidade de se pensar, a longo prazo, no conjunto de risco e monitorar e estudar uma intervenção futura do Estados na regulamentação mais ativa sobre o tema.

Se por um lado, o relatório do BCE¹⁷ acreditava que o número de transações ainda era pequeno sem impactar na estabilidade de preços, o que não justificava a intervenção do Estado no setor efetivamente; por outro lado, era um mercado que precisava ser monitorada, até porque

¹⁵ Virtual currency Schemes. European Central Bank. October, 2012
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>

¹⁶ Virtual Currency Schemes – a further analysis. February, 2015.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf>

¹⁷ “do not pose a risk to price stability, provided that money creation continues to stay at a low level”

tendia a crescer, cada vez mais, com o incremento de novas tecnologias e da ascensão da internet o que poderia vir a impactar a economia¹⁸.

O relatório também apontava a instabilidade do sistema¹⁹, com elevada volatilidade da sua relação de troca com a moeda local. Do ponto de vista Estatal, a estabilidade financeira do país é uma de suas prioridades macroeconômicas, mas conforme sinalizava do relatório do BCE, o volume de transações com a moeda virtual ainda era baixo, não se exigia, em 2012, nem em 2015, uma regulamentação imediata.

Entretanto em 2021, o subsecretário de Fiscalização da Receita Federal, Jonathan de Oliveira, disse, em audiência na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, “que o total de declarantes de criptoativos – as chamadas moedas virtuais – cresceu mais de seis vezes entre dezembro de 2019 e abril deste ano, passando de 94 mil para 617 mil pessoas físicas.”²⁰

Do ponto de vista dos usuários, no Brasil, consumidores, o relatório do BCE aponta instabilidade do sistema pelo fato destas relações se apresentarem extremamente inseguras do ponto de vista regulamentação, da fiscalização ou até mesmo um controle para garantir a liquidez do crédito, o que expõe os consumidores, pois ficam sujeitos a um maior risco financeiro.

Já sob um prisma criminal, surge um grande desafio para o Estado, pois as moedas virtuais podem abrir espaço para esquemas de lavagem de dinheiro do crime organizado ou mesmo de operações ilegais, bem como utilizados por fraudadores na prática de crimes de estelionato.

Por fim, o relatório do BCE sinaliza a preocupação em relação à credibilidade dos Bancos Centrais, pois o fato desses esquemas de pirâmides não possuírem lastro ou qualquer tipo de regulamentação, poderia vir a gerar um efeito inverso na sociedade, pois poderia ser questionado por qual motivo o Banco Central não interveio assumindo uma postura mais ativa. Em 16 de novembro de 2017 o Banco Central, através do Comunicado n° 31.379, faz um alerta

¹⁸ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1358969. Projeto de Lei 2303/2015. Deputado Áureo Ribeiro-solidariedade –RJ. Dispõe sobre a inclusão das moedas virtuais e programas de milhagem aéreas na definição de “arranjos de pagamento” sob a supervisão do Banco Central. Acesso: 02.12.2012.

¹⁹ “tend to be inherently unstable, but cannot jeopardise financial stability owing to their limited connection with the real economy, their low volume traded and a lack of wide user acceptance”

²⁰ Mugnatto, Sílvia. Receita diz que brasileiros movimentaram R\$ 127 bilhões em criptomoedas em 2020. Agência Câmara de Notícias.2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/821381-receita-diz-que-brasileiros-movimentaram-r-127-bilhoes-em-criptomoedas-em-2020/> Acesso em: 3 Nov. 2021.

sobre os riscos decorrentes de operações de guarda e negociação das denominadas moedas virtuais:

“Considerando o crescente interesse dos agentes econômicos (sociedade e instituições) nas denominadas moedas virtuais, o Banco Central do Brasil alerta que estas não são emitidas nem garantidas por qualquer autoridade monetária, por isso não têm garantia de conversão para moedas soberanas, e tampouco são lastreadas em ativo real de qualquer espécie, ficando todo o risco com os detentores. Seu valor decorre exclusivamente da confiança conferida pelos indivíduos ao seu emissor”.

Entretanto, diante das demandas e da emergência da regulamentação para o setor o Projeto de Lei 2303/15 (autoria do Deputado Aureo Ribeiro – Solidariedade -RJ) foi alterado no Senado e ganhou novo número, Projeto de Lei nº 4.401/21 (Relator Deputado Expedito Netto – PSD – RO), além disso foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 29/11/2022 e encaminhado para a sanção presidencial. Trata-se de um importante projeto de lei que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na sua regulamentação, como pode-se destacar o *bitcoin*, ressaltando desde já os criptoativos representativos de valores mobiliários e sujeitos ao regime da Lei 6385/76.

O Projeto de Lei nº 4.401/21 disciplina políticas públicas que impactam na regulamentação do setor de criptomoedas com impacto multidisciplinar em finanças e tributação do Estado, bem como Constituição, Justiça e Cidadania.

O que faz com que a sanção presencial do Projeto de Lei nº 4.401/21 seja essencial dentro de uma dinâmica de políticas públicas? No mercado financeiro, quanto mais estabilidade, maior a segurança para o consumidor. Neste sentido, o Projeto de Lei vem como um importante instrumento regulatório, pois enquanto o real é uma moeda fiduciária com a garantia do Banco Central - COAF²¹, o *bitcoin* se torna um moeda digital sem lastro e sem qualquer tipo de regulamentação ou garantia.

Trata-se de uma legislação que regulamenta matéria específica acerca dos reflexos da era tecnológica nos investimentos dos consumidores e gera políticas públicas com atribuições e regras de governança corporativa que devam ser respeitadas pelos agentes econômicos que atuam nesta área, bem como garante uma maior efetividade para o mercado.

Segundo a ementa do PLnº 4.401/21, ele dispõe:

²¹ A Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, reestruturou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), criado pela Lei nº 9.6134, de 3 de março de 1998, vinculando-o administrativamente ao Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/o-que-faz-o-coaf-2022-01-24-publicado.pdf>. Acesso em 15. Dez. 2021.

“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”²².

Neste sentido verifica-se que o Estado ao regulamentar a matéria do PL nº 4.401/21 se preocupou com as políticas públicas a serem asseguradas no mercado de criptomoedas ou ativos virtuais e na regulamentação das prestadores de serviços desses criptos para garantir que este mercado digitalizado utilize regras de governança corporativa, a fim de garantir a transparência, informação e penas para aqueles que geram instabilidade ao mercado financeiro digital, com a prática de crime de estelionato ou lavagem de dinheiro.

Trata-se de uma política pública que traz regras de governança corporativa a fim de gerar transparência e segurança para o investidor. Imagine que sem regulamentação qualquer banco, operadora de ativos poderia vender seu produto sem qualquer intervenção Estatal e poderia gerar danos incalculáveis a famílias, agentes econômicos que porventura estejam em busca de melhores condições ou de um sobrevalor nos seus rendimentos, atraídos por ganhos atrativos e superiores ao que receberiam por um ano de trabalho, ou lucro, como no caso Bernie Madoff²³, nos Estados Unidos. Nestes casos, a primeira pergunta dos investidores é por quê o Estado não interveio?

Para entender melhor a questão das moedas digitais é necessário entender o conceito de criptomoedas dado pelo PL 4.41/21. Segundo o art. 3º, do Projeto de Lei nº 4441/2021, considera-se criptomoedas ou ativo virtuais (criptocurrency):

“ a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para a realização de pagamentos ou com o propósito de investimento, não incluídos: I - moeda nacional e moedas estrangeiras; II - 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, a exemplo de pontos e recompensas de programas de fidelidade; e IV - representações de ativos cuja emissão, escrituração, negociação ou

²² <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1555470>. Acesso em 02. Dez 2022.

²³ Trata-se de um esquema de pirâmide em que as empresas Madoff Investment Securities LLC e as demais que representava em diversos países usou de renomados indivíduos para gerar credibilidade no mercado e fundações espalhadas pelo planeta, calculando um prejuízo estimado de 65 bilhões de dólares com o esquema de pirâmide e juros superiores aos praticados no mercado. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalha-do-saber/345817/a-magica-do-caso-madoff>. Acesso em 10 de Dez. 2022.

liquidação esteja prevista em lei ou regulamento, a exemplo de valores mobiliários e de ativos financeiros.²⁴

O PL nº 4401/21 conceituou as criptomoedas como a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para a realização de pagamentos ou com o propósito de investimento, se despreendendo do conceito do curso legal, da fidúcia e da aceitação obrigatória. Trata-se de uma política pública que modifica o conceito de moeda, para admitir moedas digitais baseadas em relação de troca, câmbio, pagamento ou investimento que estaria em dissonância com as Diretrizes²⁵ emitida para o lançamento da Moeda Digital do Banco Central do Brasil prevista para 2024, em que a Autarquia continua a diferenciar as criptomoedas como criptoativos em sentido amplo.

Vale registrar que apesar do sistema do *blockchain* funcionar de forma descentralizado ele é seguro e possui mecanismos de segurança *proof-of-work*, que se mostraram eficazes as inúmeras tentativas de invasão pelos hackers, terão que avançar na segurança dos computadores dos usuários ou prestadoras de serviço de corretagem. A chave do sistema principal é pública e segura, mas para ela ser consolidada, ela depende de chaves assimétricas que dependa da segurança do usuário final ou das intermediárias que irão efetuar as trocas e pagamentos em moedas regulamentadas. Neste sentido:

O protocolo Bitcoin é robusto e seguro, mas o computador ou dispositivo móvel do usuário normalmente não é. Dessa forma, como as chaves-privadas contendo bitcoins ficam em posse das pessoas que as possuem, as quais em sua maioria não possuem hábitos ou conhecimentos de segurança digital, inevitavelmente suas moedas virtuais estarão em risco de serem furtadas. (*idem*)

Outra questão que não foi enfrentada pelos Deputados foi a questão da segregação do patrimônio da Corretoras prestadoras de serviço e dos usuários das criptomoedas. Esta questão é extremamente importante nos casos daquelas falirem, como no caso da Corretora FXT nos Estados Unidos²⁶? Como saber se a falência já não era uma estratégia para lesar credores que investiram atraídos por uma bolha de mercado, por meio de informações atrativas, buscando para compor a estrutura da corretora, nomes de profissionais de renome no mercado para gerar

²⁴ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9052734&disposition=inlin>e. Acesso em: 04. Dez. 2022.

²⁵Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/20210524_Diretrizes_CBDC_BCB_vPub.pdf. Acesso em: 04. Dez. 2022.

²⁶Hoskins. Peter. Rei das criptomoedas' Sam Bankman-Fried é preso nas Bahamas após falência de sua corretora FTX. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-63955517>. Acesso em : 12. Dez. 2022.

credibilidade²⁷? Se o patrimônio estivesse segregado ficaria mais fácil o Estado intervir para indenizar os investidores de futuras fraudes ou falência.

V. CONCLUSÃO

Se por um lado, o Projeto de Lei nº 4.401/2021 avançou na tipificação dos crimes, seguindo o Decreto nº 5.687/2006, que promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – convenção de Mérida, para combater o combate a corrupção, mas por outro lado, em termos cíveis, não foi capaz de resguardar o patrimônio dos usuários regulamentando a segregação patrimonial dos ativos negociados, dos ganhos de capital com a corretagem das prestadoras de serviços - Exchange, acrescentando um novo tipo de estelionato no Código Penal.

Há muito que se avançar, mas o Brasil por meio do Projeto de Lei visou tributar as corretoras que acabam por fazer a intermediação das criptomoedas. Apesar de não haver obrigatoriedade de corretoras para validar a operação, somente as prestadoras de serviço conseguem trocar moedas virtuais por outras moedas regulamentadas, como o real.

Quanto a regulamentação o Projeto de Lei nº 4.401/2021 deixou a critério do Poder Executivo a indicação da Autarquia que irá estabelecer as diretrizes do mercado de criptomoedas, que pode até mesmo ficar a cargo do Banco Central, como nos casos das moedas nacionais e estrangeiras.

A grande questão que o fato da lei elevar as cripto ao padrão efetivo de moeda, abre espaço para implementar novas políticas públicas de implementação do real digital, previstas para 2024, conforme diretriz do Banco Central. Mas é importante ressaltar que o Real digital - Moeda Digital do Banco Central do Brasil (CBDC) pretende otimizar o pagamento de varejo online, eventualmente offline, mas não deixa de ser uma extensão do real, enquanto moeda fiduciária, se distanciando da *bitcoin* e outras criptomoedas.

REFERÊNCIAS

²⁷ *Ibidem*

AGLIETTA, M. **Macroeconomia financeira: mercado financeiro, crescimento e ciclos**. São Paulo: Edições Loyola, 2004. v. 1.

AIMEIDA, Pedro Bueno. **O futuro da competição monetária: o comportamento da moeda bitcoin e o seu impacto sobre políticas de bancos centrais**. 157f. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Santa, Florianópolis, 2016.

AQUINO JÚNIOR, Geraldo Frazão de. Meios de pagamento no âmbito do sistema financeiro nacional: inovações e perspectivas para o mundo digital. **Revista Fórum de Direito Civil**, Belo Horizonte, v. 9, n. 25, p. 37-76, set./dez. 2020.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal (RFB). **Instrução Normativa RFB nº 1.888, de 3 de maio de 2019**. Institui e disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, p. 14, 7 maio 2019.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal (RFB). **Instrução Normativa RFB nº 1.899, de 10 de julho de 2019**. Altera a Instrução Normativa RFB no 1.888, de 3 de maio de 2019, que institui e disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Diário Oficial da União: seção 1, ano 157, n. 132, p. 35, 11 jul. 2019.

BARROSO, Érica Montenegro Alves; LIMA, Daniel Hamilton Fernandes de; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. Criptomoedas e evasão de divisas: uma análise epistemológica. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 28, n. 165, p. 19-40, mar. 2020.

CASTELLO, Melissa Guimarães. Bitcoin é moeda? Classificação das criptomoedas para o direito tributário. **Revista direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, set./dez. 2019.

CORTEZ, Tiago Machado. **Moeda, Estado e Direito: o papel do Estado na ordem monetária e seu controle**. 2004. 235 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

COPPI, Nicholas Guedes; SILVA, Thiago Santos da. Breves considerações sobre a digitalização da economia e seus impactos na tributação. **Revista direito tributário atual**, São Paulo, n. 42, p. 358-371, 2019.

FERREIRA, Gustavo Lopes. As operações com criptomoedas e o imposto de renda. **Revista de estudos tributários**, Porto Alegre, v. 21, n. 124, p. 54-62, nov./dez. 2018.

FROZI, Wagner. Reforma fiscal, política criminal, moedas digitais, reforma tributária e metaverso. **Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas**, Porto Alegre, v. 16, n. 91, p. 37-62, mar./abr. 2022.

GHIRARDI, Maria do Carmo Garcez. **Criptomoedas: aspectos jurídicos**. São Paulo: Almedina, 2020. 205 p.

HAYEK, Friedrich A. **Desestatização do Dinheiro / Friedrich A. Hayek**. -- São Paulo: Instituto Ludwig von Mises. Brasil, 2011. p.166 Tradutor: Heloísa Gonçalves Barbosa. <https://d3ptueit7w3f7j.cloudfront.net/Livros/Desestatiza%C3%A7%C3%A3o+do+Dinheiro.pdf>

ISAAC, David Borges; SOUZA, Gabriel Vinicius de; TEOTÔNIO, Paulo José Freire. Natureza jurídica das criptomoedas: classificações e conceitos perante o Código Tributário Nacional. **Revista brasileira de direito tributário e finanças públicas**, Porto Alegre, v. 14, n. 81, p. 61-79, jul./ago. 2020.

JEVONS, W. Stanley. A Teoria Da Economia Política (Trad.) Cláudia Laversveiler de Moraes *In: Coleção Os Economistas*. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996. p. 1-240.

LIMA, G.T et al. (Org.). **Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARTINS, Luciano Godoi. Bitcoin e os enunciados do CJF como diretrizes interpretativas *In: ESPOLADOR, Rita de Cássica R. Tarifa; PAVÃO, Juliana Carvalho (org.). Direito contratual contemporâneo*. Londrina: Thoth, 2019. p. 141-152.

MATTOS, Olívia BULLIO; Abouchedid, Saulo et. al. As criptomoedas e os novos desafios do sistema monetário: uma abordagem pós Keynesiana. **Revista Economia e Sociedade. Economia e Sociedade, Campinas**, v. 29, n. 3 (70), p. 761-778, setembro-dezembro 2020.

Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ecos/a/TWMCNj944HvrSbbsn88jnHD/?lang=pt&format=pdf>.

NAKAMOTO, Satoshi. Bitcoin: **A Peer-to-Peer Electronic Cash System**. 2008. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 3.ed. São Paulo, Cortez: 2007.

OUREIRO, José Luis. **Macrodinâmica Pós-Keynesiana: Crescimento e distribuição de renda**. São Paulo: Editora Alta Books 2020.

OUREIRO, José Luis et. al (ORG.) **Moeda e sistema financeiro: ensaios em homenagem a Fernando Cadim de Carvalho**. Santa Maria, RS: Ed. UFSM, 2019.

SANTOS, Edilton Meireles de Oliveira; MELLO FILHO, Ruy Nestor Bastos; SILVEIRA, Everton Caldas. A natureza jurídica do bitcoin no sistema legal brasileiro. **Revista dos tribunais**, São Paulo, v. 108, n. 1007, p. 371-392, set. 2019.

SMITH, Adam. A Riqueza das Nações (Trad.) Luiz João Baraúna Moraes *In*: **Coleção Os Economistas**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996. p. 1-471.

STOCO, Isabela Maria; NUNES, Pedro Henrique. Criptomoedas e evasão de divisas: (a)tipicidade. **Revista de direito penal econômico e compliance**, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 99-121, jan./mar. 2021.

TEIXEIRA, Demetrius Barreto. **A soberania na ordem econômica versus a desestatização do dinheiro: o caso bitcoin o mercado financeiro na internet, sua (des)regulação, consequências e externalidades**. Porto Alegre: [s./n.], 2017.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. Breves considerações econômicas e jurídicas sobre a criptomoedas. Os bitcoins. **Revista de Direito Empresarial**, São Paulo, v. 4, n. 14, mar./abr. 2016. Disponível em:

<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/periodical/95960701/v20160014/document/112941036/anchor/a-112941036> Acesso em: 22 jun. 2017.

ZILVETI, Fernando Aurelio. Criptomoedas e o sistema tributário do século XXI. **Revista direito tributário atual**, São Paulo, n. 44, p. 491-510, 2020.

UHDRE, Dayana de Carvalho. **Blockchain, tokens e criptomoedas: análise jurídica**. São Paulo: Almedina, 2021. 262 p.