

Criptomoedas e regulação antilavagem de dinheiro no G20

iris

INSTITUTO
DE REFERÊNCIA
EM INTERNET
E SOCIEDADE

Criptomoedas e regulação antilavagem de dinheiro no G20

Autoria

Gustavo Rodrigues
Lahis Kurtz

Projeto gráfico

André Oliveira, Felipe Duarte e Lucca Falbo

Capa

Freepik

Diagramação

Felipe Duarte

Produção Editorial

Instituto de Referência em Internet e Sociedade

Revisão

Lucas Costa dos Anjos

Finalização

Felipe Duarte

Como citar em ABNT

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



INSTITUTO
DE REFERÊNCIA
EM INTERNET
E SOCIEDADE

DIREÇÃO

Luíza Couto Chaves Brandão

VICE-DIREÇÃO

Odélio Porto Jr.

CONSELHEIROS CIENTÍFICOS

Fabício Bertini Pasquot Polido

Lucas Costa dos Anjos

MEMBROS

Ana Bárbara Gomes / Pesquisadora

Anna Célia Carvalho / Comunicação

Felipe Duarte / Comunicação

Gustavo Rodrigues / Pesquisador

Lahis Kurtz / Pesquisadora

Paloma Rocillo Rolim do Carmo / Pesquisadora

Pedro Vilela Resende Gonçalves / Co-fundador e pesquisador

Victor Barbieri Rodrigues Vieira / Pesquisador

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. O REGIME GLOBAL ANTILAVAGEM DE DINHEIRO	8
2.1. A emergência do arcabouço jurídico internacional de combate à lavagem de dinheiro	9
2.2. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e a Abordagem Baseada em Risco	10
3. CRIPTOMOEDAS E LAVAGEM DE DINHEIRO: RISCOS E TENDÊNCIAS REGULATÓRIAS	12
3.1. Riscos associados ao uso de criptomoedas para a prática de lavagem de dinheiro	12
3.2. Tendências regulatórias na década de 2010	15
3.2.1. Autorregulação industrial	15
3.2.2. Heterorregulação nacional	16
4. A REGULAÇÃO INTERNACIONAL DE CRIPTOMOEDAS PARA FINS ALD	18
4.1. Esforços internacionais direcionados	18
4.2. A estratégia do GAFI: regular provedores de serviços	18
5. METODOLOGIA PARA COLETA DE INFORMAÇÕES	21
5.1. Definição de um objeto de estudo: exchanges	21
5.2. Construção do instrumento de observação	22
5.3. Definição da amostra - membros do G20	24
5.4. Delimitação temporal	24
5.5. Fontes consultadas	25
5.6. Quadro-síntese de regulações e fontes utilizadas	26
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO	28
6.1. Conceitos adotados na regulação	28
6.1.1. Criptomoeda	28
6.1.2. Exchange	32

6.2.	Regulação sobre exchanges	36
6.2.1.	Natureza do instrumento regulatório	36
6.2.1.1.	Legislativo	38
6.2.1.2.	Não legislativo vinculante	38
6.2.1.3.	Recomendação	39
6.2.2.	Regras e obrigações	39
6.2.2.1.	Panorama de regras e obrigações	40
6.2.2.2.	Identificação do usuário e cooperação com autoridades	42
6.2.2.3.	Obrigação de guarda de registros e tempo mínimo de armazenamento	42
6.2.2.4.	Obrigação de notificar transações suspeitas e valor mínimo para transações suspeitas	43
6.2.2.5.	Previsão de autoridade externa de supervisão e de registro perante autoridade	43
6.3.	Fiscalização sobre adequação normativa	44
6.3.1.	Sanções	44
6.3.1.1.	Sanções de fiscalização padrão	46
6.3.1.1.	Sanções de fiscalização específica	46
6.4.	Discussão dos resultados	47
6.4.1.	Quanto à abordagem conceitual do tema regulado	47
6.4.2.	Quanto ao caráter da regulação	47
6.4.3.	Quanto à fixação de regras e obrigações	48
6.4.4.	Quanto às sanções	49
7.	CONCLUSÃO	49
APÊNDICE A		52
APÊNDICE B		55
8.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

1. INTRODUÇÃO

Criptomoedas (CMs), criptoativos, moedas virtuais, ativos virtuais, moedas digitais: o aumento vertiginoso no emprego desses bens ao longo da década de 2010 ensejou interesse global crescente a seu respeito. Comumente associados ao anonimato e à descentralização característicos de seu representante mais conhecido, o Bitcoin, esses ativos mobilizam disposições mistas por parte dos *stakeholders*¹: por um lado, observa-se curiosidade e entusiasmo em relação a seu potencial inovativo, por outro, preocupação e desconfiança em relação aos riscos e implicações associados a sua utilização.

Embora admita-se que CMs não representem uma ameaça para a estabilidade financeira internacional hodiernamente², sobretudo em virtude de seu valor de mercado global combinado³ ainda ser relativamente baixo, isso não afasta os dilemas enfrentados por reguladores. Alguns dos tópicos sobre os quais *stakeholders* nacionais e internacionais vêm se debruçando incluem uso desses bens para ilícitos, tributação dos ganhos provenientes das operações que os envolvem, proteção a investidores e consumidores que os utilizam e até mesmo impactos ambientais da indústria. Conseqüentemente, embora o debate sobre se ativos criptográficos devem ser regulados persista⁴, ele paulatinamente dá lugar, em diversos países, a discussões sobre *como* e *quando* as regulações devem acontecer.

Em meio a essas questões, os riscos relacionados à utilização de CMs para os crimes de lavagem de dinheiro e financiamento terrorista (LD/FT) destacam-se como um dos principais focos de atenção jurídica nacional e internacional. Isso ocorre, em parte, devido à tecnologia de contabilidade de distribuída que reside no cerne das CMs, expressamente desenvolvida com a finalidade de garantir transações refratárias à supervisão estatal⁵. O sigilo financeiro fornecido pela infraestrutura criptográfica tem efeito facilitador sobre a condução das práticas supracitadas. Ademais, a inserção inicial do Bitcoin no debate público foi, em boa medida, atravessada por associações midiáticas com o financiamento e a perpetração de atividades criminosas⁶, o que facilitou sua aproximação à LD/FT no imaginário do regulador.

Nesse cenário, tanto decisores políticos internacionais quanto nacionais buscam coibir as possibilidades de uso das CMs para LD/FT, seja por meio de medidas proibitivas mais gerais ou por meio da implementação de regulações sobre o ecossistema de CMs. Em especial, o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), principal autoridade de regulação, monitoramento e promoção de políticas antilavagem de dinheiro na seara internacional, vem se debruçando extensivamente sobre a matéria⁷. Sua Abordagem

1 No sentido amplo, o termo designa atores interessados, afetados e/ou participantes em algum debate público, empreendimento ou controvérsia. Traduções aproximadas para o termo poderiam ser “partes interessadas” ou “atores interessados”. Todavia, optamos por manter o anglicismo devido à inexistência de tradução consensual precisa.

2 Essa foi a posição adotada pelo G20 em comunicado emitido em março de 2018. Ver G20. **Communiqué**: Finance Ministers & Central Bank Governors 19-20 March 2018, Buenos Aires, Argentina. 2018. Disponível em: https://g20.org/sites/default/files/media/communiqué_-_fmcgbg_march_2018.pdf. Acesso em: 15 set. 2018. p. 2.

3 Mesmo na alta de janeiro de 2018, quando esse valor chegou a ultrapassar \$800 bilhões, tal montante ainda correspondia a menos de 1% do PIB global. Ver CARNEY, Mark. FSB Chair's letter to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. **Financial Stability Board**, 18 mar. 2018. Disponível em: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P180318.pdf>. Acesso em 15 set. 2018. p. 2.

4 UNITED NATIONS. Development Policy and Analysis Division. Department of Economic and Social Affairs. Global Issues: Challenges of cryptocurrencies for policymakers. **Monthly Briefing on the World Economic Situation and Prospects**, nº 108, pp. 1-2, 13 nov. 2017. p. 1.

5 SWARTZ, Lana. What was Bitcoin, what will it be? The techno-economic imaginaries of a new money technology. **Cultural Studies**, v. 32, n. 4, jan. 2018.

6 PAGLIERY, Jose. **Bitcoin and the future of Money**. Chicago: Triumph Books, 2014. p. 57 e capítulo 9.

7 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers**. jun. 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/>

Baseada em Risco (ABR) encoraja menos a proibição e mais a regulação de atores privados pertencentes ao ecossistema de CMs, principalmente *exchanges* - entidades que realizam operações de câmbio entre diferentes CMs e entre CMs e moedas legais. O objetivo é, a um só tempo, atacar os pontos de contato entre o sistema financeiro regulado e o universo das CMs e inibir arbitragem regulatória pelo setor privado.

A fim de oferecer uma contribuição empírica para esses debates, esta pesquisa buscou mapear o estado da arte das regulações antilavagem de dinheiro (ALD) com relação a provedores de serviços de CMs, sobretudo *exchanges*, em jurisdições pertencentes ao Grupo dos 20 (G20).

Opta-se por empregar o termo criptomoedas como categoria analítica, embora haja profusão de termos utilizados para fazer referência a fenômenos de ordem similar, como “criptoativos”, “moedas digitais”, “ativos criptográficos”, “moedas virtuais”, “ativos virtuais”, “ativos digitais”, etc. De fato, o universo daquilo que se convencionou chamar de criptomoedas é positivamente menor que aquele que abarca a totalidade de aplicações dos protocolos *blockchain*⁸, que residem no cerne dessas inovações. Além disso, muitos atores internacionais, como o G20, utilizam o termo criptoativo, comumente com o objetivo de evidenciar o fato das representações de valor operadas nas plataformas em questão não consistirem em moedas, nem do ponto de vista econômico⁹ e nem do ponto de vista jurídico¹⁰.

Essa escolha decorre de alguns motivos. Em primeiro lugar, como nota o internacionalista Malcolm Campbell-Verduyn¹¹, embora a questão sobre CMs serem moeda o ou não atraia muito interesse acadêmico e regulatório, ela é irrelevante do ponto de vista de uma governança global ALD - o que importa não é a classificação teórica desses bens, mas sim sua participação em transações ilícitas e fluxos financeiros. Em segundo lugar, esta análise enfatiza os pontos de contato entre o sistema financeiro regulado e o universo das CMs, em especial as *exchanges* e suas operações cambiais entre moedas legais e CMs. Julgamos pertinente restringir a atenção analítica a tecnologias que se prestam a operações similares às de moedas legais. Ademais, uma vez que desafios específicos postos por CMs para as regulações ALD relacionam-se diretamente a suas qualidades anônimas e descentralizadas, o escopo analisado restringe-se ainda mais para designar ativos que apresentam tais características¹². Por fim, o termo criptomoeda é bastante divulgado e conhecido, de modo que seu uso favorece o alcance desta pesquisa a uma audiência mais ampla.

A metodologia utilizada consistiu em quatro etapas:

[guidance-rba-virtual-assets.html](https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/guidance-rba-virtual-assets.html). Acesso em 23 jun. 2019.

8 Conjunto de protocolos que possibilitam o desenvolvimento de redes de transações nas quais os registros das transações são distribuídos entre os participantes da rede, que atuam como nós validadores. Isso possibilita sistemas independentes de entidades centralizadoras, o que viabiliza trocas realizadas entre partes sem a intermediação de terceiros.

9 A teoria econômica contemporânea admite, em geral, que uma moeda deve desempenhar eficientemente três funções, quais sejam reserva de valor, unidade de medida e meio de troca. Com relação a CMs, diversos atores argumentam que elas não desempenham com sucesso nenhuma das três, de modo que não consistiriam em dinheiro real. Uma defesa dessa posição pode ser encontrada em CLAEYS, Grégory; DEMERTZIS, Maria; EFSTATHIOU, Konstantinos. Cryptocurrencies and monetary policy. *Monetary Dialogue*, Bruxelas, jul. 2018. p. 12, entre outros.

10 Embora haja certa variação no conceito, a definição de moeda legal usualmente apresenta duas características: i) emissão pela autoridade monetária jurisdicional competente, normalmente um Banco Central; ii) curso forçado, isto é, deve constituir, por força legal, um meio de cumprimento de obrigações econômicas aceito e/ou obrigatório no âmbito daquela jurisdição prescritiva. Para uma discussão aprofundada do conceito, ver GOLDBERG, Dror. Legal Tender. *SSRN Electronic Journal*, [s.l.], p.1-17, 2008. Elsevier BV.

11 CAMPBELL-VERDUYN, Malcolm. Bitcoin, crypto-coins, and global anti-money laundering governance. *Crime, Law and Social Change*, v. 69, n. 2, 283-305, mar. 2018. p. 286.

12 Já existem aplicações dos protocolos *blockchain* para a produção de ativos emitidos por Bancos Centrais, como o Petro venezuelano.

Primeiramente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca da tática de ALD e de regulação de criptomoedas, a fim de identificar e de apresentar o debate sobre criptomoedas e ALD, bem como os principais desafios e iniciativas que decorrem dessa relação. Os documentos levantados nessa fase ofereceram as bases para a etapa seguinte, que consistiu na elaboração do instrumento metodológico para a coleta de dados. Trata-se de formulário estruturado ([Apêndice B](#)) composto por oito questões ou listas de checagem relativas à regulação ALD aplicável a atores privados da indústria de criptomoedas na jurisdição em questão. Os seguintes aspectos foram abordados: existência de medidas proibitivas, natureza dos instrumentos regulatórios aplicáveis, definições oferecidas nos instrumentos (de CMs, *exchanges* e de provedores de serviço), existência de normas ALD, teor das normas em questão e sanções aplicáveis em caso de seu descumprimento.

A seguir, foram coletados dados a partir do recorte amostral, que consistiu nas jurisdições que compõem o G20. Essa seleção decorre de três fatores: a importância econômica das jurisdições que compõem o fórum internacional, seu protagonismo em matéria de governança econômica global, em especial a partir de 2008¹³, e seu engajamento conjunto com o GAFI no tópico específico de regulação de CMs¹⁴. Para cada jurisdição analisada, uma entrada foi produzida no formulário. Por fim, os resultados foram organizados em três quadros de referência, contemplando os seguintes aspectos: definições de criptomoedas, definições de *exchanges* e provedores de serviço, natureza dos instrumentos e regras e restrições de ALD.

Além desta introdução, o corpo deste artigo se divide em 5 partes. Na primeira, o regime global ALD é apresentado, incluindo um breve histórico, seus principais instrumentos e a abordagem geral do GAFI. Na segunda, são discutidos os riscos específicos postos por CMs para lavagem de dinheiro, bem como as tendências de autorregulação e heterorregulação nacional desses bens com fins ALD durante a última década. Na sequência, são elencados os esforços internacionais coordenados de heterorregulação ALD de CMs, incluindo uma revisão do tratamento dado pelo GAFI ao tópico. Na quarta parte, detalha-se a metodologia utilizada para o tratamento dos dados. Por fim, os resultados são apresentados e os principais achados provenientes deles são debatidos.

2. O REGIME GLOBAL ANTILAVAGEM DE DINHEIRO

Esta seção contextualiza a governança global antilavagem de dinheiro. O item 2.1. apresenta breve histórico do enquadramento da prática enquanto crime e problema social e econômico, bem como os pilares normativos que compõem o regime global. O item 2.2. examina o surgimento do Grupo de Ação Financeira Internacional, sua abordagem da matéria e seus principais produtos.

13 RAMOS, Leonardo; VADELL, Javier; SAGGIORO, Ana; FERNANDES, Marcia. A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. 2, p. 10-27, 2012.

14 Ver G20, obra citada, e GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). *FATF Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting*. abr. 2019. Disponível em: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/G20-April-2019.pdf. Acesso em 23 mai. 2019. p. 12-13.

2.1. A emergência do arcabouço jurídico internacional de combate à lavagem de dinheiro

O desenvolvimento de uma abordagem regulatória internacional para os crimes de lavagem de dinheiro é relativamente recente, embora a prática fosse popular entre grupos criminosos organizados desde, pelo menos, a década de 1920¹⁵. Suas primeiras medidas tutelares, ainda em âmbito nacional, datam do período da Guerra Fria - a exemplo do *Bank Secrecy Act* (BSA), aprovado nos EUA em 1970, e do código de conduta adotado pela Associação de Banqueiros da Suíça em 1977¹⁶. O *enforcement*¹⁷ desses instrumentos era laxo, todavia, pois sofria oposição contundente do setor bancário, que caracterizava a redução do sigilo bancário como violação da privacidade financeira de seus clientes. Consequentemente, a eficácia das normas em questão foi bastante limitada durante os anos 1970¹⁸.

Esse ambiente regulatório foi transformado sensivelmente durante a década de 1980, em boa medida devido ao sucesso de atores estatais estadunidenses em modificar a percepção pública do problema. Anteriormente, fluxos de capitais relacionados a ilícitos eram associados primariamente ao crime de evasão fiscal. No contexto da guerra às drogas dos anos 1980, por outro lado, esses fluxos tornaram-se objeto de um discurso científico e midiático¹⁹ que enfatizava a relação do “dinheiro sujo” com o crime organizado e, acima de tudo, com o tráfico de entorpecentes. A resistência a medidas de ALD foi enquadrada na opinião pública como facilitação do tráfico, o que gerou um incentivo para a observância de leis ALD. Isso foi exemplificado pelo caso do Banco de Boston, que, após uma condenação por não informar às autoridades sobre transações suspeitas em 1985, foi alvo de publicidade negativa significativa.

Em 1986, a aprovação do *Money Laundering Control Act* tornou os Estados Unidos pioneiros na criminalização da lavagem de dinheiro, prática agora estreitamente associada à guerra às drogas²⁰.

Nos anos seguintes, a matéria foi abordada em diversos atos internacionais²¹, com destaque para as Convenções de Viena²², Palermo²³ e Mérida²⁴, a Convenção

15 Não coincidentemente, especula-se que a origem da metáfora da “lavagem” esteja associada ao uso de lavanderias para a prática no período. Dois casos emblemáticos que exemplificam isso são o do traficante Alphonse Capone, preso por sonegação fiscal durante os anos 1920, e do gangster Meyer Lansky na década seguinte. Ver ROMERO, Thiago Giovani. **Lavagem de capitais e cooperação jurídica internacional**: a contribuição do GAFI. 2017. 158f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista “Júlia de Mesquita Filho”, Franca. p. 19.

16 O BSA visava, entre outros, reduzir o sigilo bancário ao impor aos bancos a obrigação de comunicar transações acima de \$10,000 em dinheiro. Ver LEVI, Michael; REUTER, Peter. Money Laundering. **Crime and Justice**, v. 34, p. 289-375, 2006. p. 296-305.

17 Na terminologia jurídica, o conceito de enforcement, que também é de difícil tradução, refere-se à dimensão executória da jurisdição, isto é, aos aspectos relativos à implementação ou execução de um comando judicial.

18 AMICELLE, Anthony. When finance met security: Back to the War on Drugs and the problem of dirty money. **Finance and Society**, v. 3, n. 2, p. 106-123, 2017.

19 AMICELLE, obra citada, p. 113-118

20 HÜLSSE, Rainer. Creating Demand for Global Governance: The Making of a Global Money-laundering problem. **Global Society**, v. 21, n. 2, p. 155-178, abr. 2007. p. 166.

21 Para uma revisão sobre cada um dos instrumentos em questão, ver CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 21-61.

22 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm Acesso em: 12 ago. 2019.

23 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**. 2000. Disponível em: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_nu_criminalidade_organizada_transnacional.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.

24 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf Acesso em: 12 ago. 2019.

Interamericana contra a Corrupção²⁵ e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais²⁶. Esse arcabouço foi complementado por normativas não-vinculantes, como o Regulamento Modelo da Organização dos Estados Americanos (OEA)²⁷ e a Declaração de Princípios da Basiléia²⁸. Esses instrumentos e as organizações²⁹ responsáveis por sua implementação, regulação e supervisão foram paulatinamente constituindo-se como regime global crescentemente coeso³⁰ de combate à lavagem de dinheiro.

As medidas que caracterizam o regime em questão podem ser divididas analiticamente em dois pilares: prevenção e repressão³¹.

A prevenção visa a reduzir incentivos à realização da prática de lavagem de dinheiro, sobretudo por meio de intervenções regulatórias voltadas ao aumento da transparência institucional. Ela apresenta quatro eixos: i) devida diligência do cliente (DDC), isto é, a verificação e o monitoramento contínuo das identidades e informações relativas ao cliente e ao beneficiário efetivo; ii) comunicação de informações relevantes às autoridades competentes; iii) regulação e supervisão externa do cumprimento dos eixos anteriores; iv) aplicação de sanções por falhas na implementação dos requerimentos dos eixos i e II.

O pilar repressivo, por sua vez, está relacionado à punição de sujeitos delitivos e de seus associados na ocorrência do crime. Ele também é divisível em quatro eixos: i) listagem de crimes cujos proventos serão sujeitos às medidas de ALD; ii) investigação; iii) acusação e punição; iv) confisco dos bens ou capitais de origem ilícita.

2.2. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e a Abordagem Baseada em Risco

Entre as diversas entidades internacionais que participam do regime, o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) se consolidou como principal órgão normativo global. Criado durante a 15ª Cúpula do G7 em 1989, o GAFI foi constituído como força-tarefa para o combate ao branqueamento de capitais no âmbito da guerra internacional ao tráfico de entorpecentes. Entidade informal, o Grupo era apontado e supervisionado pelo G7 e tinha 11 Estados-membro em sua composição inicial, sendo dotado de mandato específico, de duração anual. Sua atuação versaria sobre a proposição de medidas antilavagem de dinheiro, bem como da estruturação de mecanismos de implementação internacional coordenada dessas medidas.

25 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana contra a Corrupção**. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

26 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E O DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 12 ago. 2019.

27 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves**. 1992. Disponível em: http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/eng/Modelo_regula_eng12_02/REGLAMENTO%20LAVADO%20-%20ENG.pdf

28 COMITÊ DA BASILÉIA PARA SUPERVISÃO BANCÁRIA. **Princípios Fundamentais para uma Supervisão Bancária Efetiva**. 2006. https://www.bcb.gov.br/fis/supervisao/docs/core_principles_traducao2006.pdf

29 Exemplos incluem o Anti-Money Laundering Liaison Committee of the Franc Zone (CLAB), o Egmont Group of Financial Intelligence Units, o Group of International Finance Centre Supervisors (GIFCS), o International Association of Insurance Supervisors (IAIS), a OSCE, a OCDE, além de diversos comitês da ONU, entre diversas outras. Ver ROMERO, obra citada, p. 66

30 HELLEINER, Eric. The Politics of Global Financial Reregulation: Lessons from the Fight against Money Laundering. **Center for Economic Policy Analysis**. Working Paper, n. 15, abr. 2000.

31 LEVI, Michael; REUTER, Peter, obra citada, p. 297-299

Desde então, o Grupo sofreu expansão considerável. Atualmente composto por 39 membros efetivos, 28 órgãos observadores - categoria que inclui atores centrais na governança financeira global, como o Banco Central, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial das Alfândegas - e 9 agrupamentos regionais com status de membros associados. Originalmente voltado para o combate ao tráfico de drogas, seu foco foi ampliado para incluir um conjunto de questões agrupadas sob a rubrica de “ameaças à integridade do sistema financeiro internacional”: crimes financeiros transnacionais, atividades de proliferação de armas de destruição em massa, financiamento terrorista e mesmo exclusão financeira, ainda que a última tópica seja tratada em menor escala³².

O crescimento do Grupo esteve associado a um papel cada vez maior no contexto das políticas de ALD/FT, de modo que o órgão figura como o principal ator regulador e supervisor de sua governança na atualidade. Isso tem ensejado tensão entre a natureza formalmente informal do GAFI e sua influência e atribuições concretas - que, argumenta-se³³, equivalem às de uma organização internacional de fato. Assim, tem sido argumentado que o grupo sofre de um “déficit de legitimidade”³⁴ devido a não consistir em organização internacional formada por uma carta constituinte e não ser dotada de personalidade jurídica internacional.

No âmbito normativo, o principal produto do Grupo são suas 40 Recomendações, diretrizes publicadas inicialmente em 1990 e atualizadas formalmente em 1996, 2003/2004 e 2012. As Recomendações são o mais conhecido instrumento jurídico internacional de harmonização legislativa voltado especificamente à temática de ALD. Em 2001, foram adicionadas também nove Recomendações Especiais para o combate do financiamento terrorista. Elaboradas de forma multissetorial, multidisciplinar e multinacional, as Recomendações possuem teor deliberadamente flexível e abrangente, o que visa a facilitar sua implementação em diferentes ordenamentos jurídicos. Com essas características, o GAFI adota, desde 2001, abordagem baseada em risco, que atribui papel central aos reguladores nacionais e ao setor privado - por oposição a uma abordagem baseada em regras.

A abordagem baseada em risco tem suscitado a um só tempo críticas e elogios, sua eficácia sendo objeto de intenso debate. Por um lado, o foco em transações e consumidores classificados como de alto risco torna esse modelo muito dependente da discricionariedade do setor privado, uma vez que a classificação é delegada a seus agentes. Essa privatização do processo de identificação de riscos tem sido questionada³⁵ do ponto de vista normativo por operar uma transferência de responsabilidade por parte do Estado e do ponto de vista técnico pela pressuposição de que tais riscos seriam cognoscíveis por atores privados. Por outro lado, elogios³⁶ têm sido feitos a seu teor flexível, reticular, multissetorial e voltado para a resolução dinâmica de problemas, o que estaria em sintonia com formas mais experimentais de governança contemporânea e contribuiria para o sucesso na implementação das Recomendações e para a realização dos objetivos mais amplos do órgão.

A exemplo de seu órgão emissor, as 40 Recomendações são instrumentos

32 NANCE, Mark T. The regime that FATF built: an introduction to the Financial Action Task Force. **Crime, Law and Social Change**, v. 69, n. 2, 109-129, mar. 2018.

33 HÜLSSE, obra citada, p. 166.

34 CORRÊA, obra citada, p. 118

35 Para uma síntese das críticas, ver HELGESSON, Karin Svedberg; MÖRTH, Ulrika. Client privilege, compliance and the rule of law: Swedish lawyers and money laundering prevention. **Crime, Law and Social Change**, v. 69, n. 2, p. 227-248, mar. 2018. p. 230-231.

36 NANCE, obra citada, p. 119.

informais e, por conseguinte, não vinculantes. Apesar disso, o GAFI utiliza uma série de mecanismos de *enforcement*, entre os quais cabe destacar suas avaliações mútuas - procedimentos de revisão por pares nas quais os membros investigam níveis de observância das Recomendações e produzem orientações sobre como os Estados avaliados podem se adequar a elas - e a prática de listagem de jurisdições de alto risco, mediante a qual o Grupo adquire capacidade objetiva de sanção econômica por meio da imposição de restrições sobre as relações comerciais travadas entre seus membros e as jurisdições menos cooperativas. Ademais, a filiação ao GAFI está condicionada à implementação legislativa das Recomendações. Por esses motivos, argumenta-se que as Recomendações equivalem a praticamente um tratado multilateral dotado de meios eficientes de *enforcement*³⁷.

A abordagem do GAFI enfatiza a expansão das capacidades preventivas e repressivas dos Estados em âmbito doméstico³⁸, e não o controle sobre a circulação transfronteiriça de bens e capitais oriundos de ilícitos. Isso é executado por meio de duas estratégias principais: i) promoção de harmonização legislativa entre ordenamentos jurídicos domésticos para redução das possibilidades de fuga de capital para paraísos não-regulados; ii) incentivo à cooperação jurídica internacional e compartilhamento de informações entre os Estados.

3. CRIPTOMOEDAS E LAVAGEM DE DINHEIRO: RISCOS E TENDÊNCIAS REGULATÓRIAS

A racionalidade que embasa o regime global ALD fundamenta-se na premissa de que é possível intervir em autoridades institucionais que mediam as transações, a fim de maximizar a transparência financeira. O item 3.1. desta seção examina os modos como as criptomoedas desestabilizam essas estratégias a partir de inovações sociotécnicas que engendram novos riscos. O item 3.2., por sua vez, considera duas tendências regulatórias observadas até então: autorregulação privada e heterorregulação estatal nacional, seus méritos e suas limitações.

3.1. Riscos associados ao uso de criptomoedas para a prática de lavagem de dinheiro

Desde 2013, o GAFI vem estendendo seus esforços para o desenvolvimento de uma abordagem antilavagem de dinheiro com criptomoedas. Para compreender os desafios específicos postos para esse empreendimento, é necessário compreender o modo como a lavagem de dinheiro é tradicionalmente operacionalizada.

A prática de lavagem de dinheiro consiste, em termos gerais, no tratamento de proventos de origem, existência e/ou aplicação ilícita com a finalidade de ocultar e dissimular a referida ilicitude. Ainda que haja alguma variação na literatura referente ao tópico³⁹, há relativo consenso acadêmico⁴⁰ e regulatório⁴¹ no tocante à possibilidade de

37 ROSE, Cecily. *International anti-corruption norms - their creation and influence on domestic legal systems*. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

38 HELLEINER, Eric. Obra citada, p. 4-5.

39 Ver ROMERO, obra citada. p. 19-31.

40 Ver ROMERO, obra citada, p. 23.

41 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). *Frequently Asked Questions*. Disponível em: <http://www>.

dividir a operacionalização desse processo em três etapas.

As 3 etapas da operacionalização da lavagem de dinheiro



Fonte: adaptado do Departamento de Drogas e Crime da Organização das Nações Unidas

A primeira é a inserção inicial dos valores ilícitos na economia formal, fase denominada **colocação**⁴². Há diversas formas pelas quais isso pode ocorrer, algumas das mais comuns incluem depósitos bancários fracionados, ou aquisições de bens móveis e imóveis e/ou de instrumentos monetários.

A seguir, inicia-se a fase de **estratificação**⁴³. Ela consiste na realização de uma série de operações voltadas a dificultar o rastreamento contábil da trajetória dos bens. Essa etapa usualmente envolve a movimentação dos valores por meio de uma rede de pessoas físicas e jurídicas, que frequentemente se encontram dispersas entre diferentes jurisdições. Como no estágio anterior, há uma miríade de mecanismos por intermédio dos quais a estratificação pode acontecer: transferências eletrônicas para contas anônimas situadas em jurisdições de sigilo⁴⁴, manipulação de preços no comércio entre partes relacionadas para fins de elisão e evasão fiscal⁴⁵, etc.

O efeito desse percurso é a produção de uma percepção de licitude em relação ao controle ou à propriedade dos ativos, o que os prepara para o estágio final: **integração**, quando os proventos são reinseridos de forma definitiva na economia formal.

Quando tratamos de criptomoedas e de lavagem de dinheiro, há dois aspectos fundamentais da infraestrutura dessas tecnologias que desafiam os mecanismos tradicionais de combate à lavagem de dinheiro: descentralização e pseudoanonimato.

fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/#d.en.11223. Acesso em: 15 jan. 2019.

42 *Placement*, essa etapa também é traduzida como ocultamento ou conversão

43 *Layering* ou *empillage*, também é traduzida como dissimulação, acumulação, controle, circulação ou estratificação

44 Pesquisadores associados à Rede de Justiça Fiscal (*Tax Justice Network*), coalizão internacional de pesquisadores e ativistas preocupados com questões de evasão, elisão e competição fiscal, têm argumentado contra o uso analítico dos termos "paraíso fiscal" (*tax haven*) e "centro financeiro offshore" (*offshore financial center*). Segundo eles, a ausência de critérios claros e verificáveis para a listagem de jurisdições caracterizáveis desse modo poderia comprometer seus resultados por vieses de seleção. Ademais, a implicação binária desses termos tem prejudicado a construção de políticas internacionais efetivas de combate às práticas que os envolvem. Como alternativa, eles sugerem um deslocamento de ênfase dos aspectos fiscais para o tratamento legislativo dado à transparência financeira entre jurisdições. O resultado é um índice de sigilo financeiro em que os países são avaliados em função de: i) provisão legislativa de sigilo; ii) impacto econômico global. Ver COBHAM, Alex; JANSKÝ, Petr; MEINZER, Markus. *The Financial Secrecy Index: Shedding New Light on the Geography of Secrecy*. *Economic Geography*, v. 91, n. 3, p. 281-303, jul. 2015.

45 Evasão e elisão fiscal consistem em formas distintas pelas quais o contribuinte se exime do pagamento fiscal. A elisão se caracteriza pelo recurso a mecanismos lícitos para evitar a ocorrência do fato gerador do tributo. Na evasão, por outro lado, o fato ocorre e o contribuinte utiliza de meios ilícitos para evitar o pagamento do tributo.

A **descentralização** refere-se à independência das transações realizadas com criptomoedas em relação a instituições centralizadoras. Isso dificulta a aplicação de grande parte do regime ALD, pois, conforme previamente exposto, esse arcabouço volta-se quase que inteiramente à regulação e à supervisão de entidades que necessariamente centralizam a maior parte das transações realizadas tradicionalmente, como bancos e instituições financeiras.

O segundo aspecto está relacionado aos diferentes níveis de **pseudoanonimato** fornecidos pelos mecanismos criptográficos embutidos em tais sistemas. As exigências de devida diligência acerca do cliente, um dos eixos do pilar preventivo do combate à lavagem de dinheiro, presumem a possibilidade técnica de análise das transações a partir do acesso ao cliente e às informações a ele relativas. Daí a importância de jurisdições de sigilo para os sujeitos delitivos, sobretudo durante a fase de estratificação. Ao desvincular as identidades das partes na plataforma de qualquer dado que as identifique fora dela, as criptomoedas automatizam o sigilo financeiro de forma que não pode ser revertida pela via regulatória. Isso é agravado pela existência de misturadores de criptomoedas (*cryptocurrency tumblers* ou *mixers*)⁴⁶, os quais dificultam ainda mais a identificação das partes.

Tabela 1 - Riscos de lavagem de dinheiro postos por criptomoedas

	Exploração potencial de vulnerabilidades em cada estágio		
Fator geral de risco	Colocação	Estratificação	Integração
Pseudoanonimato	Criptomoedas podem ser utilizadas por criminosos e associações criminosas	Nomes suspeitos, particularmente se há envolvimento de laranjas que não podem ser sinalizados	Permitir que o lucro dos proventos do crime seja transferido anonimamente para indivíduos que não podem ser rastreados
Transações em tempo real	Proventos criminosos podem ser transferidos para outra criptomoeda em outro país	Pouco tempo para interrupção de transações em caso de suspeita de lavagem de dinheiro	Proventos do crime podem ser movidos rapidamente por meio do sistema financeiro global e retirados em outro país

Fonte: Traduzido de Campbell-Verduyn⁴⁷

⁴⁶ Esses serviços mediam negociações para impedir que transações entre carteiras específicas fiquem registradas. Sua operação consiste em receber fundos de diversas carteiras, mesclá-los de forma randômica e redistribuí-los entre carteiras de modo que não seja possível identificar destinatários e remetentes de transações específicas.

⁴⁷ CAMPBELL-VERDUYN, obra citada, p. 287.

3.2. Tendências regulatórias na década de 2010

De acordo com Campbell-Verduyn⁴⁸, pode-se dizer que há três tendências regulatórias principais na década de 2010 para combater a lavagem de dinheiro por meio de criptomoedas: autorregulação industrial, iniciativas nacionais e a abordagem baseada em risco do GAFI. As duas primeiras correspondem menos a modelos de regulação planejados e implementados de forma coordenada e mais a conjuntos dispersos de iniciativas que podem ser agrupados analiticamente a partir de certas características comuns.

3.2.1. Autorregulação industrial

A autorregulação industrial diz respeito a uma série de medidas adotadas voluntariamente por atores do ecossistema de criptomoedas para a observância de normas de ALD. *Exchanges* que fazem operações de câmbio entre moedas criptográficas e moeda fiduciária⁴⁹ não raramente impõem certas exigências a seus clientes, como comprovantes de residência e de documentos de identificação. Não obstante esses esforços, a ausência de consenso setorial sobre quais medidas adotar implica em elevada variação nos níveis de DDC entre empresas. Em resposta, iniciativas relacionadas ao setor privado têm buscado estabelecer diretrizes comuns para a indústria.

Exemplos de iniciativas dessa natureza incluem as diretrizes emitidas pela *Digital Asset Transfer Authority* (DATA), uma organização de autorregulação baseada em Delaware, Estados Unidos. Aberta para comentários em 2015, sua proposta⁵⁰ embasa-se expressamente nas Recomendações do GAFI e se volta para uma miríade de categorias atuantes no setor (*exchanges*, administradoras de carteiras⁵¹, mineradoras⁵², etc.). Suas providências incluem a indicação de um funcionário responsável pela conformidade regulatória⁵³, a capacitação dos funcionários para reconhecer atividade financeira suspeita, a implementação de procedimentos internos de redução de risco (DDC, políticas de resposta a atividade suspeita que inclua obrigação de notificar autoridades, manutenção de registros), bem como avaliações de risco sobre consumidores, transações e locais. Esse programa deveria ser documentado de forma demonstrável e sujeito a revisões externas anuais.

Diversas outras organizações da indústria têm se constituído nos últimos anos, mais comumente em âmbito nacional. Em 2018, foi inaugurada no Reino Unido a CryptoUK, associação representativa da indústria com um código de conduta⁵⁴ voltado para autorregulação. Em outubro do mesmo ano, a *Japan Virtual Currency Exchange Association*, instituição fundada por 16 *exchanges* operantes no Japão, recebeu amplos poderes regulatórios da autoridade financeira do país⁵⁵, inclusive os de supervisionar,

48 CAMPBELL-VERDUYN, obra citada, p. 289-294.

49 Para os fins deste paper, o conceito pode ser tratado como um sinônimo de moeda legal. Para o conceito de moeda legal, ver nota de rodapé nº 10.

50 DIGITAL ASSET TRANSFER AUTHORITY. **Anti-Money Laundering Guidelines**. 01 jul. 2015. Disponível em: <https://www.slideshare.net/DataSecretariat/data-aml-guidelines-june-2015>. Acesso em 19 mai. 2019.

51 Mecanismos de gerenciamento de criptomoedas. Os usuários podem acessar tais mecanismos de forma individual e automatizada ou, alternativamente, podem contratá-los como serviços com empresas especializadas.

52 O termo “mineradoras” refere-se a serviços que dedicam capacidade de processamento para criar nova quantidade de determinada criptomoeda.

53 *Chief Compliance Officer*

54 CRYPTOUK. **Code of conducts**. [S. I.]. Disponível em: <http://www.cryptocurrenciesuk.info/code-of-conducts/>. Acesso em 19 mai. 2019.

55 JAPÃO. **Comunicado da Financial Services Authority**. 24 out. 2018. Disponível em: <https://www.fsa.go.jp/news/30/virtual>

normatizar, sancionar, receber reclamações e oferecer consultoria para *exchanges*. Outros exemplos são a *Token Economy Association* em Singapura e a *Croatia's Blockchain and Cryptocurrency Association*, na Croácia.

3.2.2. Heterorregulação nacional

As relações entre reguladores nacionais e o setor de criptomoedas têm sido marcadas por desconfiança e por preocupação desde o início da década de 2010. Quando esses bens começaram a receber maior atenção pública, a reação inicial mais comumente observada⁵⁶ em atores estatais de diferentes jurisdições foi a emissão de um documento de alerta (comunicado, nota pública, etc.) sobre seus aspectos potencialmente problemáticos. Essas manifestações tipicamente alardeavam o fato desses ativos não serem de fato moeda legal por não serem emitidos ou supervisionados pelo Banco Central da respectiva jurisdição nem terem curso legal. Além disso, apontava-se uma série de riscos associados: a ausência de proteções legais para investidores e consumidores, sua elevada volatilidade, as possibilidades de uso para a perpetração de ilícitos, como lavagem de dinheiro e financiamento terrorista, e a inexistência de regulação sobre provedores de serviços de criptomoedas⁵⁷.

Dois casos de lavagem de dinheiro ocorridos em 2013 reforçaram a associação entre moedas criptográficas e crimes financeiros.⁵⁸ O primeiro, da Liberty Reserve, consistiu no maior esquema online de lavagem de dinheiro da história até então. Desde 2006, a transmissora financeira Liberty Reserve havia conduzido cerca de 55 milhões de transações, em sua maioria criminosas, por meio de moedas digitais denominada *Liberty Reserve Dollar* ou *Liberty Reserve Euro* (LR). Embora as transferências ocorressem em LR, os valores nas pontas eram armazenados em dólar estadunidense ou euro. Para transacionar em LR, os usuários necessitavam apenas se cadastrar no site da transmissora, o que podia ser feito informando dados falsos, uma vez que as informações não eram sujeitas a qualquer verificação. Assim, embora não envolvesse criptomoedas no sentido estrito do termo, o caso Liberty Reserve ficou conhecido pelo uso de representações digitais de valor para facilitar transações frequentemente criminosas realizadas sob identidades falsas.

O segundo caso, Silk Road, foi baseado no uso de um serviço *onion* de comércio no qual bens ilícitos eram costumeiramente negociados⁵⁹. O anonimato propiciado pela infraestrutura do serviço era complementado pelo uso de Bitcoin como meio exclusivo para pagamentos - cada usuário cadastrado na plataforma deveria possuir pelo menos uma carteira de Bitcoin associada a sua conta, embora fosse facultado aos usuários utilizar diferentes carteiras para diferentes transações. A cada transação, os fundos do comprador eram transmitidos para uma carteira de garantia mantida pela plataforma,

[currency/20181024-1.html](#). Acesso em 19 mai. 2019.

56 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The Law Library of Congress. Global Legal Research Directorate. **Regulation of Cryptocurrency Around the World**. Washington, jun. 2018. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/cryptocurrency-world-survey.pdf>. Acesso em 21 mai 2019. p. 1.

57 A título de exemplo, ver o Comunicado do Banco Central do Brasil. BRASIL. Banco Central do Brasil. **Comunicado nº 31.379, de 16 de novembro de 2017**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/exibenormativo?tipo=Comunicado&numero=31379>. Acesso em: 23 ago. 2019.

58 Para apresentações mais detalhadas dos casos, ver GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL. **Virtual Currencies - Key Definitions and Potential AML/CFT Risks**. Jun. 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2019.

59 Serviços acessíveis exclusivamente por meio da Rede Tor - um software de navegação anônima e segura -, o que propicia o anonimato do usuário e do prestador do serviço em relação aos meios tradicionais de identificação online (via IP e local do servidor, por exemplo).

que as retinha até a conclusão da transação, quando então os transferia para a carteira do vendedor. Ademais, um misturador de criptomoedas era utilizado em todas as transações para fornecer uma camada adicional de anonimato.

Nesse contexto, reguladores deparam-se com uma tensão decorrente de pressões regulatórias opostas, que são ilustradas por um comunicado do G20 de julho de 2018⁶⁰. Por um lado, o documento reafirma as preocupações supradescritas com relação a criptomoedas e ilícitos financeiros, além de acrescentar a elas questões fiscais e de integridade financeira. Por outro lado, o Grupo sinaliza um interesse pelas inovações tecnológicas associadas a esses ativos, pontuando que estas podem apresentar “benefícios significativos para o sistema financeiro e para a economia de forma mais ampla”⁶¹.

Assim, observa Campbell-Verduyn⁶², duas corridas regulatórias opostas são engendradas paralelamente. Há uma *Race to The Top* (RTT) decorrente da pressão para adequação jurídica aos padrões internacionais ALD, que se caracteriza pela extensão das normas nacionais ao ecossistema de criptomoedas, a fim de gerar, inclusive, efeito reputacional de legitimação às atividades de criptomoedas nas jurisdições em questão. Em meio a contextos regulatórios já atravessados por desconfiança e animosidade, os incentivos para a neutralização dos riscos associados a criptomoedas têm ocasionado, no limite, a adoção de medidas proibitivas em relação à provisão de serviços de criptomoedas. É o caso da China e da Índia, por exemplo.

Em contrapartida, a variação nos padrões adotados enseja oportunidades para arbitragem regulatória por parte de um setor regulado que resta incentivado a escoar para jurisdições com regulações menos onerosas. Esse último fenômeno (*Race to The Bottom* - RTB) seria ilustrado pelo êxodo das startups de serviços relativos a Bitcoin em Nova Iorque após a aprovação de uma política de licenciamento bastante exigente em 2015⁶³. Uma vez que a *Race to the Bottom* compromete a eficácia das normas nacionais em cumprir com os objetivos mais amplos de uma política ALD, Singh⁶⁴ argumenta que as iniciativas nacionais não apenas não sucedem em suas finalidades, como também inviabilizam utilizações legítimas de criptomoedas.

As alternativas tentadas - instrumentos jurídicos de aplicação extraterritorial produzidos sobretudo nos EUA - pouco têm contribuído para sanar o problema, pois se apoiam na submissão unilateral dos países à jurisdição estadunidense. Nesse cenário, segundo Campbell-Verduyn⁶⁵, uma lacuna de regulação global emerge, que é rapidamente preenchida por abordagens internacionalmente coordenadas.

60 G20. Communiqué. **G20 Finance Ministers & Central Banks Governors Meeting**. Buenos Aires, 23 jul. 2018. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-07-22-finance-en.pdf>. Acesso em 21 mai. 2018.

61 “significant benefits to the financial system and the broader economy”.G20, obra citada, p. 2.

62 CAMPBELL-VERDUYN, obra citada, p. 291-292

63 DEL CASTILLO, M. The 'great Bitcoin exodus' has totally changed New York's Bitcoin ecosystem. **New York Business Journal**, New York, 12 ago. 2015. Disponível em: <https://www.bizjournals.com/newyork/news/2015/08/12/the-great-bitcoin-exodus-has-totally-changed-new.html>. Acesso em 21 mai. 2019.

64 SINGH, Kevin. New wild west: preventing money laundering in the Bitcoin network. **Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property**, v. 13, n. 1, 38-64.

65 CAMPBELL-VERDUYN, obra citada, p. 292.

4. A REGULAÇÃO INTERNACIONAL DE CRIPTOMOEDAS PARA FINS ALD

Paralelamente às duas tendências regulatórias citadas, alguns esforços internacionais de regulação coordenada emergiram ao longo dos últimos anos. Dados os limites relativos à harmonização e *compliance* do modelo de autorregulação privada e as problemáticas de arbitragem regulatória associadas a normatizações nacionais individuais, pode-se argumentar que tal estratégia seja especialmente adequada para lidar com o problema. O item 4.1. observa algumas iniciativas de regulação internacional, ainda que de teor pontual e pulverizado. O item 4.2. revisa sucintamente o tratamento dado pelo GAFI ao tópico desde 2010.

4.1. Esforços internacionais direcionados

Tanto os esforços de autorregulação por parte da indústria quanto as iniciativas nacionais têm encontrado obstáculos para sua implementação eficiente. Nesse contexto, diversos organismos internacionais têm buscado tratar da regulação de criptomoedas de maneira coordenada.

Em 2015⁶⁶, a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) e o Serviço Europeu de Polícia (Europol) estabeleceram uma parceria contra o abuso de criptomoedas para transações criminosas e lavagem de dinheiro. O projeto tinha como objetivos estimular a cooperação entre as organizações em operações e fornecer capacitação para o combate a usos ilícitos de criptomoedas de modo a facilitar detecção, apreensão e confisco desses proventos. Similarmente, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODOC) em parceria com a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ofereceram, em 2017⁶⁷, uma capacitação para agentes de segurança e profissionais relacionados ao setor bancário para investigar lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros realizados com Bitcoin. O UNODOC também lançou um manual básico para a detecção e investigação de lavagem de dinheiro com criptomoedas em 2014⁶⁸.

4.2. A estratégia do GAFI: regular provedores de serviços

Nesse âmbito internacional, o GAFI tem se destacado por seus esforços para atualizar sua abordagem baseada em risco, a fim de abarcar o ecossistema da indústria de criptomoedas. O tema foi abordado inicialmente pelo Grupo já em 2010⁶⁹, em relatório sobre novos métodos de pagamento, que notava os riscos provenientes de moedas

66 UNIÃO EUROPEIA. Serviço Europeu de Polícia. Europol – INTERPOL Cybercrime Conference makes the case for greater multisector cooperation. *Europol Newsroom*, [s. l.], 02. out. 2015. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-%E2%80%93-interpol-cybercrime-conference-makes-case-for-greater-multisector-cooperation>. Acesso em 21 mai. 2019.

67 NAÇÕES UNIDAS. UNODOC helps tackle bitcoin banking fraud and money laundering. *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime*, Viena, 01 fev. 2017. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2017/February/unodc-helps-tackle-bitcoin-banking-fraud-and-money-laundering.html>. Acesso em 21 mai. 2019.

68 NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. *Basic Manual on the Detection and Investigation of the Laundering of Crime Proceeds Using Virtual Currencies*. jun. 2014. Disponível em: https://www.imolin.org/pdf/imolin/FULL10-UNODCVirtualCurrencies_final.pdf. Acesso em: 21 mai. 2019.

69 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). *Money Laundering Using New Payment Methods*. out. 2010. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20using%20New%20Payment%20Methods.pdf>. Acesso em 21 mai. 2019.

digitais e *exchanges* não reguladas. Posteriormente, em 2013, o tópico foi retomado em guia⁷⁰ relativo a serviços de internet, pagamentos móveis e cartões pré-pagos. O documento descrevia as principais funcionalidades dessas tecnologias e notava que algumas de suas variações poderiam representar riscos de LD/FT, de modo a se inserir do escopo de atuação da organização.

No ano seguinte, a organização produziu seu primeiro estudo específico e detalhado sobre o tema⁷¹, buscando estabelecer um vocabulário definicional comum e identificar os principais riscos de LD/FT. O estudo distinguiu moedas conversíveis em moeda fiduciária daquelas não-conversíveis e moedas centralizadas das descentralizadas. A organização também caracterizou os principais componentes do ecossistema de criptomoedas (*exchanges*, administradores, usuários, mineradores, misturadores e provedores de carteiras, entre outros), assim como observou potenciais benefícios e riscos das moedas virtuais, em especial aqueles decorrentes do anonimato e do alcance global de suas infraestruturas, além de ponderar sobre os desafios para a identificação das entidades que deveriam ser o foco das atividades de investigação e repressão ALD.

Em 2015, o Grupo produziu um novo guia para elucidar a implementação de suas Recomendações ao ecossistema de moedas virtuais conversíveis⁷². A abordagem sugeria que as medidas ALD deveriam enfatizar “pontos de intersecção que fornecem entradas no sistema financeiro regulado - e não busquem regular usuários que obtém moedas virtuais para comprar bens e serviços”⁷³. O foco do tratamento sugerido era *exchanges*, embora as autoridades nacionais fossem encorajadas a considerar regular instituições financeiras e outros agentes que armazenam e negociam em moedas virtuais.

Notando os riscos de arbitragem regulatória em caso de proibição de funcionamento e os impactos negativos desse fenômeno em âmbito global, o guia sugere que as autoridades regulem *exchanges*. A regulação deve observar o pilar preventivo ALD, isto é, impor a *exchanges* exigências de avaliação e de mitigação de riscos, devida diligência em relação ao cliente, manutenção de registros, licenciamento ou registro e comunicação de transações suspeitas à autoridades. Também é sugerido que os países estabeleçam sanções administrativas, civis ou criminais, de teor dissuasivo e proporcional, para lidar com infrações. Ademais, as autoridades nacionais devem desenvolver mecanismos domésticos de coordenação e de cooperação, como grupos interagenciais, a fim de maximizar a eficácia do *enforcement* com diferentes componentes do ecossistema.

Em outubro de 2018, o GAFI atualizou suas Recomendações e seu Glossário para incluir os termos “ativos virtuais” e “provedores de serviços de ativos virtuais” (VASPS), bem como a exigência de que os últimos sejam regulados, supervisionados e obrigados a licenciar-se ou registrar-se⁷⁴. Essa disposição foi incorporada ao texto da Recomendação nº 15, relativa a novas tecnologias, cujas implicações foram examinadas em detalhe em um projeto de Nota Interpretativa da Recomendação publicado em fevereiro de 2019⁷⁵.

70 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Guidance for a Risk-Based Approach to Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services**. jun. 2013. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-RBA-NPPS.pdf>. Acesso em 21 mai. 2019.

71 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI), 2014, obra citada.

72 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies - Convertible Virtual Currency Exchangers**. jun. 2015. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>. Acesso em 21 mai. 2019.

73 Tradução livre de: “points of intersection that provide gateways to the regulated financial system—and not seek to regulate users who obtain VC to purchase goods or services”. GAFI, obra citada, 2015, p. 6

74 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI), 2019, obra citada, p. 2.

75 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Public Statement - Mitigating Risks from Virtual Assets**. GAFI, Paris, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/regulation-virtual-as->

Entre as orientações no projeto, constam as seguintes: países devem considerar CMs como “propriedades”, “fundos” ou equivalentes para fins ALD, devem aplicar uma ABR ao ecossistema de CMs e designar uma autoridade competente para supervisão de provedores de serviços - isto é, estes não podem estar sujeitos a mera autorregulação industrial. Além disso, o Grupo explicitou que as diretrizes aplicam-se tanto a transações e operações de câmbio entre diferentes “ativos virtuais” quanto entre “ativos virtuais” e moeda fiduciária.

Em junho de 2019, o GAFI atualizou seu guia para uma ABR aplicada a “ativos virtuais”⁷⁶, a fim de adaptá-lo a alguns dos novos desenvolvimentos ocorridos no campo. Entre as principais inovações contidas na nova versão do guia, consta uma modificação no tratamento dado pelo Grupo às diferentes categorias de “provedores de serviços de ativos virtuais” (VASPS). Enquanto a versão anterior enfatizava *exchanges* e a conversão de “ativos virtuais” em moeda fiduciária, o guia de 2019 destaca o crescente uso de esquemas de conversão entre diferentes criptomoedas a fim de emular a etapa de estratificação da lavagem de dinheiro tradicional e produzir maiores níveis de anonimato e ofuscação. Além disso, nota o papel crescente de mixers e tecnologias similares na garantia do anonimato.

Em conformidade com a ampliação das preocupações, o guia enfatiza que o conceito de VASP abarca qualquer entidade que realize operações de câmbio (entre diferentes “ativos virtuais” e/ou entre quaisquer deles e moeda soberana), transferência, custódia e/ou administração de “ativos virtuais” e/ou de instrumentos que facilitem controle sobre os respectivos bens (como carteiras). Ademais, são incluídas entidades que participam no provimento de serviços relacionados à sua oferta, emissão e/ou venda - a exemplo de Ofertas Iniciais de Moedas⁷⁷.

Também é especificado que a supervisão e o monitoramento de VASPS não devem ser atribuídos a um ente autorregulado. Sua condução deve ser realizada por autoridades competentes, dotadas dos poderes necessários para garantir a observância das normas aplicáveis, o que inclui a condução de inspeções, a obrigatoriedade da produção de informação e a imposição de sanções disciplinares e financeiras - incluindo os poderes relativos às licenças dos VASPS. Ademais, são detalhadas as disposições relativas à implementação de medidas preventivas (como obrigações identificação do consumidor⁷⁸ e manutenção de registros), devida diligência em relação ao cliente (aplicável a transações ocasionais com valores superiores a USD/EUR 1000) e obrigações relativas ao tratamento de informações sobre transferências. Por fim, o guia nota que os países devem assegurar a harmonização entre normas ALD e regramentos de privacidade e proteção de dados pessoais.

[sets-interpretive-note.html](#) Assunto em: 26 mai. 2019.

76 É importante notar que o lançamento tardio do documento em relação ao período de realização deste estudo implicou na não implementação de suas atualizações à construção do instrumento metodológico utilizado e à coleta e análise dos dados. Por conseguinte, esta seção se limita a apresentar brevemente alguns dos desenvolvimentos contidos no guia, que pode ser acessado em: GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers**. jun. 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets.html>. Acesso em 23 jun. 2019.

77 Também conhecido como *tokensale*, *crowdsale* ou *coinsale*, trata-se de mecanismos de levantamento de capitais para novos projetos que envolvem criptomoedas. Usualmente envolvem a venda de *tokens* digitais de uma dada moeda por meio de leilão e/ou subscrição antes de seu lançamento. Os tokens podem ser pagos em moeda fiduciária e/ou outras criptomoedas. Ver CHOHAN, Usman W. Initial Coin Offerings (ICOs): Risks, Regulation, and Accountability. *SSRN Electronic Journal*, [s.l.], p.1-6, 2017.

78 Em inglês, mais conhecido como *Know Your Customer* (KYC).

5. METODOLOGIA PARA COLETA DE INFORMAÇÕES

A preocupação regulatória no tocante a criptomoedas volta-se, em linhas gerais, a dois aspectos: combater práticas mais sofisticadas de fluxo ilícito de capital e, ao mesmo tempo, fornecer ambiente favorável para a exploração lícita das novas possibilidades transacionais trazidas pela blockchain. Um equilíbrio entre esses dois objetivos regulatórios é buscado na harmonização de leis internacionalmente proposta para as criptomoedas.

A fim de verificar em que medida há conformidade entre esses objetivos e as práticas dos países à frente da proposta de padronização, foi necessário definir um aspecto a ser estudado na regulação deles, um instrumento para observá-lo e critérios para definição da amostra que integra os resultados. A seguir, apresentam-se a delimitação de cada um desses aspectos e sua pertinência para a construção dos resultados, bem como as fontes consultadas.

5.1. Definição de um objeto de estudo: exchanges

O fluxo de criptomoedas é de difícil controle ou fiscalização estatal, por geralmente não haver necessidade de intermediários ou autoridades para mover grandes quantias internacionalmente. Por isso, a proposta normativa do GAFI em relação a essa nova tecnologia é a de incentivar a padronização do tratamento de fluxos de valores por meio de avaliações internacionais, mas também de promover a recepção, nos sistemas estatais, de um padrão internacional de regulação antilavagem de dinheiro aplicável às instituições que intermedeiam transações envolvendo criptomoedas.

Assim, a fiscalização proposta pelos padrões do GAFI não recairia sobre transações efetuadas por usuários individuais por meio de blockchain, que são de baixa rastreabilidade. A regulação se voltaria a transações que envolvem o uso desses ativos para além de transações internas ao software. Os sujeitos regulados seriam os intermediários que possibilitam o contato entre o ecossistema de criptomoedas e o de bens e moeda fiduciária, como gerenciadores de carteira, *exchanges*, estabelecimentos de compra e venda e emissoras de criptomoeda.

Mesmo quando se movem grandes quantias de criptomoeda de um país a outro ou de uma pessoa a outra, os usuários eventualmente terão de realizar a conversão em dinheiro local se desejarem adquirir bens e serviços. Ademais, o câmbio de dinheiro fiduciário obtido ilicitamente por quantias em criptomoeda pode ser usado para o procedimento de estratificação, ou seja, opacidade do beneficiário final e da fonte dos valores transacionados.

As *exchanges*, ou “casas de câmbio”, seriam serviços em que se pode intercambiar diferentes criptomoedas ou trocar criptomoedas por dinheiro fiduciário e vice-versa. Tendo em consideração o papel que *exchanges* desempenham nesse ecossistema financeiro, sendo um verdadeiro ponto de contato entre os sistemas de moeda fiduciária e de criptomoeda, foram escolhidas como objeto de pesquisa. Pretendeu-se avaliar a adequação das políticas regulatórias antilavagem de dinheiro ao cenário de criptomoedas, tendo em vista as precauções tomadas em relação a definir, a regular e a

fiscalizar *exchanges* de maneira efetiva.

5.2. Construção do instrumento de observação

A fim de obter informações sobre as políticas normativas referentes ao tema de pesquisa, inicialmente foram selecionados pontos de referência a serem observados em cada país. Elencaram-se documentos oficiais do Grupo de Ação Financeira Internacional - GAFI (em inglês, Financial Action Task Force - FATF) com recomendações elaboradas pelo Grupo no que tange à adequação da regulamentação interna de cada membro às medidas de combate à lavagem de dinheiro.

Tendo por referência o documento “Virtual Currencies, Guidance for a risk-based approach”⁷⁹, o qual elenca 18 recomendações especificamente voltadas para ativos virtuais, foram extraídos aspectos relevantes a serem observados. A íntegra dessas recomendações encontra-se no documento “International Standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation - The FATF Recommendations”⁸⁰, o qual foi consultado para análise detida.

Foi elaborado um quadro-resumo, extraído de cada recomendação o aspecto a se averiguar no sistema normativo de cada país com o objetivo de concluir se ele está ou não adequado (ao menos no âmbito legislativo) às políticas de combate à lavagem de dinheiro. Esse quadro pode ser consultado no [Apêndice A](#).

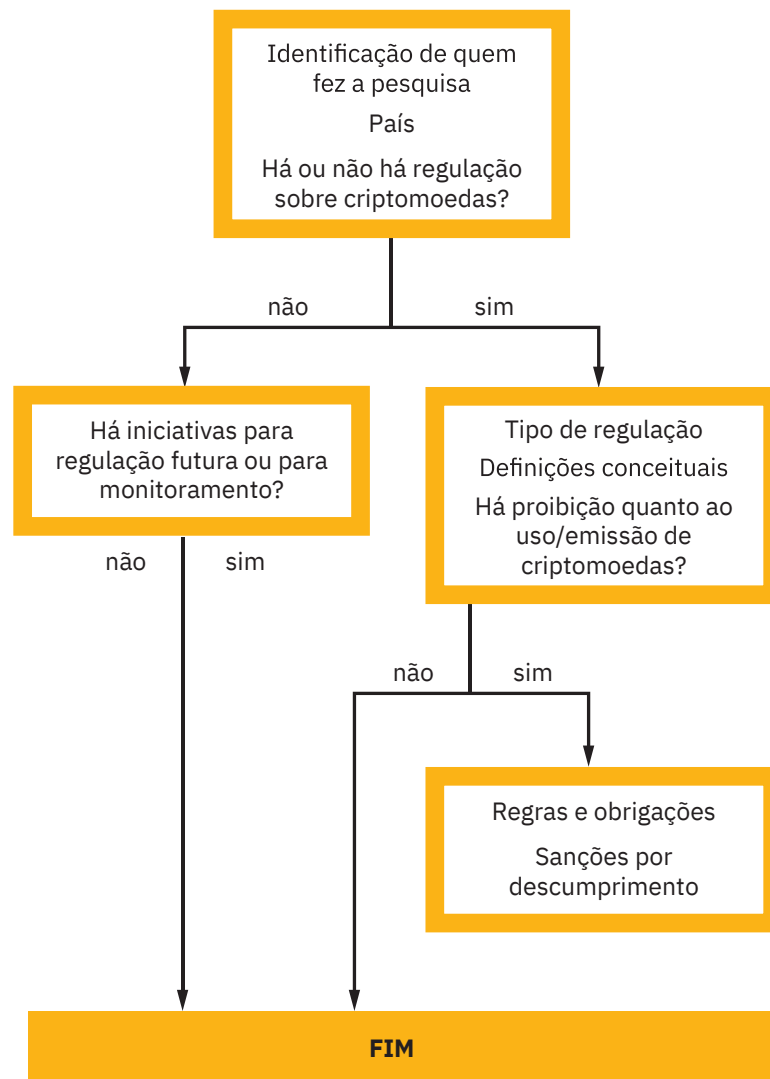
Também foram encontradas, em relatório de 2018 da Transparência Internacional⁸¹, medidas de avaliação da adequação jurídica de países do G20 contra a lavagem de dinheiro. O questionário apresentado nesse relatório foi combinado com o resumo das recomendações do GAFI pertinentes a ativos virtuais. Foram removidas algumas perguntas do questionário aplicado ao G20 pela Transparência Internacional por serem demasiadamente voltadas a outras instituições que não lidam com criptomoedas diretamente. Igualmente, foram descartadas questões que não eram passíveis de averiguação pela simples consulta ao sistema normativo de um país ou pelos levantamentos já publicados anteriormente, já que exigiriam pesquisa de campo e/ou entrevistas com especialistas.

Por fim, as questões a serem avaliadas foram sintetizadas em 8 perguntas ou listas de checagem para conferência de conformidade da política regulatória de criptomoedas aos padrões internacionais de ALD, com foco em serviços de câmbio entre moeda fiduciária e criptomoeda. O instrumento de coleta de informações produzido ao final dessas etapas foi um formulário estruturado de avaliação na plataforma Google Forms, disponível [neste link](#) e no [Apêndice B](#) ao final desta pesquisa. O formulário conta com a seguinte estrutura:

79 GAFI, obra citada, 2015.

80 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. **The FATF Recommendations**, Paris. Disponível em: <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf>, 2012. Acesso em: 14 maio 2019.

81 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **G20 leaders or laggards?** Reviewing G20 promises on ending anonymous companies. 2018. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/g20_leaders_or_laggards>. Acesso em: 14 maio 2019.



Fonte: Autoria própria

i) parte inicial, com identificação do pesquisador responsável, país avaliado e se há ou não regulação sobre criptomoedas nele;

ii) caso seja negativa a resposta sobre regulação, o formulário remete para questão sobre iniciativas governamentais para regulação futura ou monitoramento sobre criptomoedas;

iii) caso seja positiva a resposta sobre regulação do item (i), o formulário remete para bloco de questões relativas ao tipo de instrumento regulatório (se vinculante ou não, se legislativo ou não), às definições conceituais de criptomoedas, *exchanges* e serviços relacionados presentes nele, bem como se a regulação é no sentido de proibir essas atividades - em caso de legislação proibitiva, o questionário encerra neste bloco;

iv) para os casos de norma regulatória e não proibitiva no item (iii), o formulário remete a um último bloco, com duas checklists: uma sobre as restrições e requisitos regulatórios de ALD aplicáveis a serviços de criptomoeda (identificação do cliente, guarda de transações, tempo mínimo de guarda, limiar de valor de alto risco, notificação sobre transações suspeitas, licença para o serviço perante autoridade, cooperação com autoridades, previsão de autoridade externa) e outra sobre

as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (advertências, ordens de aquiescência, multas, restrições administrativas a funcionários, suspensão/retirada de licença, sanções penais).

5.3. Definição da amostra - membros do G20

A amostra selecionada para esta pesquisa foi o conjunto de países do G20 - Grupo dos 20, composto como um fórum com a União Europeia enquanto organização mais líderes de 19 países de grande desenvolvimento ou emergentes: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia.

Trabalha-se com o pressuposto de que países de maior potencial econômico são ambientes favoráveis ao estabelecimento de *exchanges*, devido ao grande volume de transações e valores de suas economias, o que potencializaria o interesse em operações de câmbio. Ademais, conforme já retratado nas seções introdutória e teórico-contextual da pesquisa, o G20 possui conexão direta com o GAFI, tendo sua atuação no que toca a políticas financeiras influenciada por este.

A relevância do Grupo no cenário econômico ocorre desde sua criação, à época da crise financeira asiática de 1999, que ensejou a reunião de ministros de finanças e diretores de bancos centrais para enfrentar suas consequências⁸². A consolidação do G20 em seu formato atual ocorreu em 2008, durante a crise global posterior ao colapso do banco Lehman Brothers, em que o G20 foi elencado ao nível de fórum de líderes para cooperação econômica internacional⁸³. Seus membros também contam com representatividade, sendo que em 2011 eram responsáveis por cerca de 90% do produto nacional bruto mundial e 80% do comércio internacional, bem como 65% da população do planeta⁸⁴.

O enfoque desta pesquisa no G20 deve-se, portanto, à grande circulação de bens, pessoas e capitais nesses Estados, o que se espera ser fator atrativo para empresas que lidam com câmbio de valores financeiros. As *exchanges* teriam mercado e clientes nesses locais, por ser neles que estão sediadas as maiores empresas de capital aberto do mundo⁸⁵, bem como os maiores bancos⁸⁶.

Buscou-se, com o levantamento descrito, averiguar de que forma os países do G20 abordam política e normativamente esse novo modelo de serviço financeiro - *exchanges*, ou câmbios de criptomoeda/criptoativos -, verificando existência de incentivos, requisitos e/ou proibições que se impõem a eles.

5.4. Delimitação temporal

A coleta de dados ocorreu entre 15 de março e 19 de junho de 2019, de forma que as regulações foram analisadas conforme a disponibilidade e modificações já

82 G20. **About G20**. Disponível em: <<http://g20.org.tr/about-g20/>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

83 G20. **What is the G20 summit?** Disponível em: <<https://g20.org/en/summit/about/>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

84 VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André Bojkian. **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Ipea, 2011.

85 FORBES. **The World's largest public companies**. 2019 ranking. Disponível em: <<https://www.forbes.com/global2000/list/#tab:overall>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

86 FORBES. **The World's largest public companies**. 2019 ranking: Major banks. Disponível em: <<https://www.forbes.com/global2000/list/#industry:Major%20Banks>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

implementadas neste período.

Alguns projetos de legislações, nomeadamente o da França e o da Rússia, encontravam-se em trâmites finais nos respectivos congressos, de maneira que foram considerados o texto disponível e os documentos acerca desses projetos a fim de levantar conceitos, regras, obrigações e sanções previstas. Entretanto, como projetos em trâmite podem sofrer vetos e alterações antes de sua aprovação final, essas situações podem ser alteradas posteriormente à publicação desta pesquisa. No caso da Coreia do Sul, o texto considerado foi de regulação publicada para valer até janeiro de 2019, presumindo-se sua renovação tácita, devido à não localização, entre os documentos disponíveis em inglês no site oficial de legislação coreana traduzida, de outro documento subsequente sobre o tema. Em relação ao Canadá, foram consideradas as previsões da legislação aprovada, ainda que no site do parlamento canadense, onde se pode consultar a norma, haja ressalva de que tal lei carece de regulamentação a fim de passar a ter vigência.

Feita esta delimitação e as correspondentes ressalvas, a seguir são apontadas as fontes consultadas para cada sistema normativo.

5.5. Fontes consultadas

Os resultados desta pesquisa foram obtidos por meio do formulário construído conforme descrito anteriormente, que foi preenchido por meio de consulta a cinco categorias de fontes, nesta ordem:

- i) regulação do próprio país sobre lavagem de dinheiro, bancos ou *fintechs*⁸⁷;
- ii) material produzido pela Library of Congress acerca de regulação de criptomoedas^{88 89};
- iii) avaliações mútuas dos países-membros do GAFI⁹⁰;
- iv) fontes indiretas, porém oficiais, como documentos institucionais de instrução a serviços financeiros ou levantamentos realizados por equipes de advogados dos respectivos países (sobretudo na Indonésia, no Japão e na Rússia, em que houve barreira linguística para o acesso ao material regulatório original);
- v) websites especializados em finanças e criptomoedas, como suporte para atualização de informações e compreensão dos reflexos de cada normativa.

87 Empresas que atuam no ramo de tecnologias voltadas a mercado financeiro, sobretudo criptomoedas

88 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). THE LAW LIBRARY OF CONGRESS. Global Legal Research Directorate. **Regulation of Cryptocurrency in Selected Jurisdictions**: Argentina, Australia, Belarus, Brazil, Canada, China, France, Gibraltar, Iran, Israel, Japan, Jersey, Mexico, Switzerland. Washington, jun. 2018. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/regulation-of-cryptocurrency.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

89 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, obra citada, 2018b.

90 GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Mutual evaluations**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

5.6. Quadro-síntese de regulações e fontes utilizadas

Quadro 01 - Jurisdições, respectivos instrumentos normativos e fontes consultadas

Membro	Instrumentos	Fontes consultadas
União Europeia	Diretiva 843/2018	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN
África do Sul	Posicionamento do Banco Central (2014); Posicionamento da autoridade fiscal (2018)	https://www.resbank.co.za/RegulationAndSupervision/NationalPaymentSystem(NPS)/Legal/Documents/Position%20Paper/Virtual%20Currencies%20Position%20Paper%20%20Final_02of2014.pdf http://www.sars.gov.za/Media/MediaReleases/Pages/6-April-2018---SARS-stance-on-the-tax-treatment-of-cryptocurrencies.aspx
Alemanha	Banking Act (atualizado em 2017)	https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Aufsichtsrecht/dl_kwg_en.pdf?__blob=publicationFile&v=3
Arábia Saudita	Comunicado da autoridade monetária (2018)	http://www.sama.gov.sa/en-US/News/Pages/news12082018.aspx
Argentina	Ley de Impuesto a las Ganancias (atualizado em 2017); Resolución 300/2014 da Unidad de Información Financiera (2014)	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/44911/texact.htm http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/231930/norma.htm
Austrália	AML/CTF Act (atualizado em 2017);	https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00011
Brasil	Instrução normativa RFB nº 1888/2019; Ofícios nº 01/18 e 11/18 da CVM (2018)	http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=100592 http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/oficios-circulares/sin/anexos/oc-sin-0118.pdf http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/oficios-circulares/sin/anexos/oc-sin-1118.pdf
Canadá	Income Tax Act; Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist ACT (2014)	https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-3.3/nifnev.html http://www.parl.ca/DocumentViewer/en/41-2/bill/C-31/royal-assent/page-4 http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/canada-canada-passes-law-regulating-virtual-currencies-as-money-service-businesses/
China	Declaração conjunta de 7 autoridades banindo serviços de criptomoeda (2017)	http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3374222/index.html https://www.coindesk.com/chinas-ico-ban-a-full-translation-of-regulator-remarks
Coreia do Sul	Diretrizes AML da KOFIU (Unidade de Inteligência Financeira - 2018)	http://meng.fsc.go.kr/common/pdfjs/web/viewer.html?file=/upload/press1/20180129185559_dd6b4ef5.pdf https://www.kofiu.go.kr/KOFIU/english/sub05/news_view.jsp?mm=5&sm=1&sr_no=26&table=tb_hp025&tbchar=offc_anc

Estados Unidos	Guia do FinCen sobre aplicabilidade de regulações a exchanges (2013)	https://br.cointelegraph.com/tags/usa https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FIN-2013-G001.pdf
França	Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) (2019)	https://www.amf-france.org/Reglementation/Dossiers-thematiques/Fintech/Vers-un-nouveau-regime-pour-les-crypto-actifs-en-France http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta/tap0258.pdf
Índia	Comunicado do BC banindo serviços de criptomoeda (2018)	https://www.rbi.org.in/scripts/FS_Notification.aspx?id=11243&fn=2&Mode=0
Indonésia	Comunicado do Ministério do Comércio (2019)	http://bappebti.go.id/resources/docs/siaran_pers_2019_02_18_gpfdzt8b_id.pdf https://cointelegraph.com/news/indonesias-commodity-futures-regulator-releases-regulation-for-crypto-futures-market
Itália	Decreto Legislativo 90/2017	https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/19/17G00104/sg
Japão	Payment Services Act (2009 atualizada em 2017); Act on Prevention of Transfer of Criminal Proceeds (atualizado em 2017)	http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail?id=3078&vm=02&re=02
México	Ley Fintech (2018)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITE_090318.pdf
Reino Unido	Revenue and Customs Brief 9: Bitcoin and other cryptocurrencies (2014); Bank of England regulatory proposal	https://www.gov.uk/government/publications/revenue-and-customs-brief-9-2014-bitcoin-and-other-cryptocurrencies/revenue-and-customs-brief-9-2014-bitcoin-and-other-cryptocurrencies https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/752070/cryptoassets_taskforce_final_report_final_web.pdf
Rússia	Federal Law No. 115-FZ On Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism (2001 as amended 2004), posição do Banco Central (2017) e Projeto de Lei sobre Ativos Financeiros Digitais (2019 - em deliberação)	https://www.legislationline.org/documents/id/4294 https://thelawreviews.co.uk/edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-1/1176664/russia https://gettingthedealthrough.com/area/92/jurisdiction/26/fintech-russia/ https://cointelegraph.com/news/russia-to-adopt-crypto-legislation-within-two-weeks-deputy-finance-minister
Turquia	Inexistente	https://medium.com/@ogucluturk/current-regulatory-framework-of-cryptocurrencies-tokens-in-turkey-111bbc9dbab2 https://www.tspb.org.tr/wp-content/uploads/2017/12/Genel-Mektup-785-Sanal-Paralara-Dayal%C4%B1-%C4%B0%C5%9Flemler-hk..pdf

Fonte: autoria própria

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A organização dos dados observou a seguinte sistemática: compilação dos elementos conceituais presentes na regulação para caracterizar criptomoedas e *exchanges*; natureza da regulação sobre *exchanges*, incluindo regras e obrigações impostas sobre esse tipo de serviço no que toca a ALD; e medidas de fiscalização sobre o cumprimento dessas regras, com averiguação de sanções aplicáveis em caso de violações e descumprimento. Após sua apresentação, os resultados são discutidos por tópico ao final desta seção.

6.1. Conceitos adotados na regulação

O caráter inovador das transações possibilitadas por criptomoedas aponta para a necessidade de reconhecimento, conceituação e estratégias adequadas a monitorar o câmbio desse tipo de ativo por dinheiro fiduciário. Para que isso seja possível, a regulação deve abarcar conceituação apta a definir seu âmbito de aplicação, especialmente quando se trata de uma tecnologia inovadora e sobre a qual pode haver dúvidas na identificação, como criptomoedas. A primeira seção destes resultados volta-se à avaliação de completude dos conceitos apresentados na regulação dos países no que toca a criptomoedas e *exchanges*.

6.1.1. Criptomoeda

O conceito de criptomoeda pode variar, apresentando ou não todos os elementos potencialmente definidores desta tecnologia. Como ideal, em instrumentos normativos, busca-se especificar o objeto regulado mantendo, ao mesmo tempo, a abrangência necessária para que as novas formas transacionais não fiquem à margem da norma. Em geral, a concepção de criptomoeda é composta idealmente por 8 elementos, os quais podem ser categorizados conforme seu caráter estrutural ou funcional⁹¹:

91 Os elementos foram identificados a partir de duas obras: o documento “Virtual Currencies: Key definitions and potential AML/CFT risks”, do GAFI, o qual funciona como referencial normativo, indicando como “deve ser” o conceito, e a pesquisa “Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study”, do Centro de Finanças Alternativas, da Universidade de Cambridge, o qual indica aspectos comuns do conceito presentes em diversas regulações analisadas, além de propor a categorização entre elementos estruturais e funcionais. Ver: GAFI, 2014, obra citada. e BLANDIN, Apolline, et al. **Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study**. Available at SSRN. University of Cambridge: Judge Business School, 2019, p. 36. Disponível em: https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2019-04-ccaf-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf Acesso em: 18 jul. 2019.

Quadro 02 - Classificação entre elementos conceituais funcionais e estruturais para criptomoedas

Elementos funcionais	1) representação digital de valor
	2) transferível/comercializável
	3) pode ser usada como meio de pagamento
	4) armazena valor
	5) serve como unidade contábil
Elementos estruturais	6) não tem valor legal
	7) usa tecnologia descentralizada
	8) é não governamental ou não garantida por uma jurisdição perante outras

Fonte: autoria própria

As duas grandes categorias são identificadas conforme a característica diz respeito a: i) usos ou significados que a criptomoeda ganha conforme é inserida na economia (funções) e ii) formas de identificar e distinguir a criptomoeda de moedas físicas ou representações digitais de moeda fiduciária ou de outros tipos de *tokens* virtuais⁹² (estrutura). Assim, averiguou-se a relevância conferida pelos instrumentos regulatórios a cada aspecto tido como característico de criptomoedas, não somente para se ter uma ideia de o quanto as medidas normativas atendem à realidade desse tipo de ativo, como também para poder compreender quais elementos são considerados para a criação de padrões e regras para criptomoedas.

O gráfico abaixo retrata os elementos eleitos para delimitar o objeto regulado em cada jurisdição:

92 *Token* virtual é um objeto que representa o direito de realizar alguma operação. WIKIPEDIA. **Token**. Disponível em: <<https://en.wikipedia.org/wiki/Token>> Acesso em: 09 ago. 2019.

Quadro 03 - Elementos conceituais para criptomoedas

País	Elementos funcionais					Elementos estruturais		
	representação digital de valor	transferível/comercializável	meio de pagamento	armazenamento de valor	unidade contábil	não tem valor legal	tecnologia descentralizada	não governamental
Japão	x	x	x	x				
Brasil	x	x	x	x	x	x	x	
Itália	x	x	x			x		x
México	x		x					
União Europeia	x	x	x			x		x
Reino Unido	x	x	x	x			x	
França	x	x						
Estados Unidos			x					
Austrália	x	x	x	x	x			x
Coreia do Sul	x	x	x	x				
Alemanha	x		x	x				
Argentina	x	x	x	x	x	x		x
África do Sul	x	x	x	x	x	x	x	
Rússia	x							

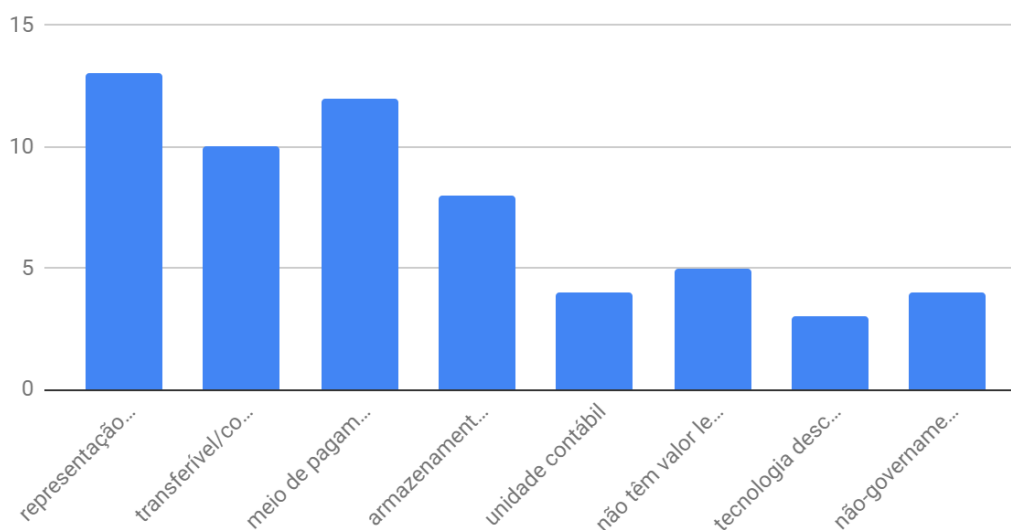
Fonte: autoria própria

Depreende-se, dos dados obtidos, que nenhum dos países analisados possui um conceito que abranja explicitamente todos os elementos do quadro. Isso pode denotar falta de consenso em relação a quais elementos conformam a concepção das criptomoedas, ou também pode indicar lacuna de conhecimento dos legisladores sobre essa tecnologia.

Algumas regulações, como as dos Estados Unidos, Rússia, México e Reino Unido, usam apenas dois ou até mesmo um único elemento para definir criptomoedas. Isso pode ser uma lacuna no instrumento normativo, pois sem delimitar o que é envolvido na situação regulada, corre-se o risco de não haver aplicabilidade da regra. Ainda, pode-se criar incerteza em relação aos sujeitos regulados, permitindo maior discricionariedade na fiscalização desses entes.

Combinando os dados, pode-se constatar que Austrália, África do Sul, Argentina e Brasil apresentam a conceituação mais completa, contando com 6 ou 7 elementos conceituais. No Brasil e na África do Sul, a única característica não apresentada na regulação para identificar criptomoedas é a ausência de vínculo com autoridade estatal. Na Argentina, embora haja o fator não governamental como elemento conceitual, o uso de uma tecnologia sem ponto central não é diretamente mencionado na regulação. Já na Austrália, tanto a ausência de ponto central quanto a ausência de valor legal não são elementos conceituais, podendo-se considerar como criptomoeda um ativo que tenha garantia legal em algum local do globo, desde que obedeça aos demais critérios de identificação.

Gráfico 01 - Frequência de elementos presentes no conceito de criptomoeda



Fonte: autoria própria

O elemento menos frequente foi estrutural, acerca da ausência de vínculo governamental ou garantia jurisdicional. Esse caráter estaria vinculado à concepção das criptomoedas enquanto ativo não dependente ou influenciado por políticas financeiras, isto é, sem possibilidade de emissão por demanda institucional e sem vínculo a alguma figura de autoridade.

Isso permitiria o funcionamento autônomo do sistema, sem um ponto central de controle, em conformidade com o ideal propagado por diversos atores conectados historicamente ao surgimento dos protocolos *Blockchain*⁹³: uma perspectiva político-filosófica marcada por forte animosidade em relação à autoridade institucional centralizada e favorável ao uso de mecanismos criptográficos para evadi-la.

Entretanto, algumas criptomoedas foram dissociadas desse modelo original e suas funcionalidades foram agregadas a uma estrutura centralizada, ou seu valor foi associado ao de uma moeda fiduciária. Essa é uma possível razão para este elemento não estar presente na conceituação de criptomoeda das regulações analisadas.

As duas principais características identificadoras de criptomoedas foram que ela serve como representação digital de valor e como meio de pagamento, evidenciando que a maioria das definições equipara esses ativos a moedas em duas de suas principais funções.

6.1.2. Exchange

A definição de *exchange* é relevante na medida em que a ausência desse conceito na regulação pode deixar esse tipo de empreendimento à margem do cenário normativo. Ainda, há o risco de confusão entre diferentes tipos de serviços, sendo que há especial importância das *exchanges* no cenário de serviços de criptomoedas, por elas serem uma das principais pontes entre o sistema burocrático e regulado das instituições financeiras e o sistema global e liberal proposto pelas criptomoedas.

Segundo estudo encomendado por comitê especial sobre evasão fiscal e crimes financeiros do Parlamento Europeu⁹⁴, são 7 as categorias de agentes envolvendo criptomoedas: 1) usuários, que seriam as pessoas que utilizam criptomoedas como reserva de valor ou meio de pagamento em transações cotidianas; 2) mineradores, que usam poder computacional para realizar operações matemáticas que revelam novas unidades de criptomoedas específicas; 3) *exchanges*, que realizam operações de câmbio entre moeda fiduciária e criptomoedas ou entre as próprias criptomoedas; 4) plataformas de troca, em que usuários trocam criptomoedas entre si; 5) provedores de carteira, que se categorizam em três tipos: gerenciadores de senha de carteiras de usuários, softwares que auxiliam na guarda de criptografia da carteira dos usuários e hardwares que auxiliam na segurança de criptografia da carteira; 6) inventores de moedas, que desenvolveram as fundações técnicas de criptomoedas e definiram suas regras de uso; 7) ofertantes de moedas, que oferecem criptomoedas quando de sua criação, mediante pagamento ou não.

Um serviço que promove o gerenciamento de carteiras, efetuando transações e investimentos com criptomoedas, por exemplo, não se equipara às *exchanges*. Entretanto, o estudo do Parlamento Europeu⁹⁵ indica pontos cegos na regulação, como mineradores, provedores de carteira (pois somente gerenciadores de senha de carteira são incluídos nas regulações ALD, o que exclui hardwares e softwares gerenciadores), plataformas de troca de criptomoedas entre usuários, e ofertantes de moedas.

93 Ver SWARTZ, obra citada, p. 3 - 6. Ver também PAGLIERY, obra citada.

94 HOUBEN, Robby; SNYERS, Alexander. *Cryptocurrencies and blockchain* - legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion. European Union: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, jul. 2018. p. 76-79.

95 HOUBEN; SNYERS. Obra citada. p. 76-79.

Uma hipótese para essa lacuna regulatória em relação aos agentes de criptomoedas seria que não há necessário contato com o sistema de moeda fiduciária e, portanto, tampouco com bancos. Isso pode acarretar dificuldade em identificar a fonte e o destino dos valores gerenciados. De toda forma, o mesmo estudo⁹⁶ ressalta o foco das políticas ALD em *exchanges* e gerenciadores de senha de carteira de criptomoedas, o que converge com a necessidade de distinguir entre esses serviços e os demais, a fim de se ter regulação adequada a cada formato.

Os elementos constantes na definição de *exchange* foram obtidos da leitura e agrupamento de características comuns entre regulações, chegando-se ao seguinte conjunto:

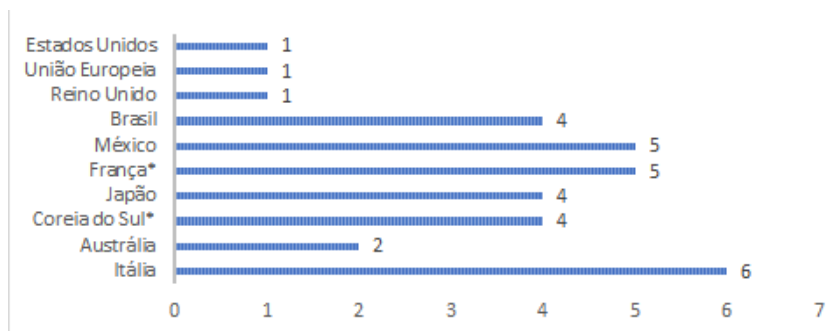
Quadro 04 - Elementos conceituais para caracterizar *exchanges*

Elementos usados para caracterizar uma <i>exchange</i>	Caracterização do serviço
1) Câmbio entre criptomoeda e moeda fiduciária	Contribuem para enquadrar <i>exchanges</i> como agentes do sistema financeiro
2) Câmbio entre diferentes moedas virtuais	
3) Emissão e controle de circulação de moeda virtual	
4) Compra e venda de ativos virtuais	Contribuem para enquadrar <i>exchanges</i> como um serviço genérico, ou seja, categoria que não necessariamente se aproxima do sistema financeiro
5) Gerenciamento de ativos virtuais em nome de terceiros	
6) Facilitador de transações envolvendo ativos virtuais	
7) É tratado como um tipo de provedor de serviços	

Assim como para o conceito de criptomoedas, não necessariamente a ausência de alguns elementos caracteriza uma regulação incompleta ou ineficaz. A emissão de criptomoedas, por exemplo, não é uma atividade realizada por todas as empresas que realizam câmbio; algumas unicamente realizam transações sem dispor da tecnologia para emitir, ou da logística e da finalidade de adquirir ou vender criptomoedas.

Há características que se confundem com outros serviços, como o gerenciamento e a facilitação de transações, o que acaba por não distinguir a *exchange* das demais empresas que prestam serviços envolvendo criptomoeda. Por isso, quando a regulação apresenta todos os elementos, não dispõe de especificidade aos problemas gerados por operações de câmbio de criptomoedas. Isso dificulta que sejam aplicadas às *exchanges* medidas ALD semelhantes às voltadas para instituições financeiras.

Gráfico 03 - Quantidade de elementos conceituais para *exchange*, por jurisdição

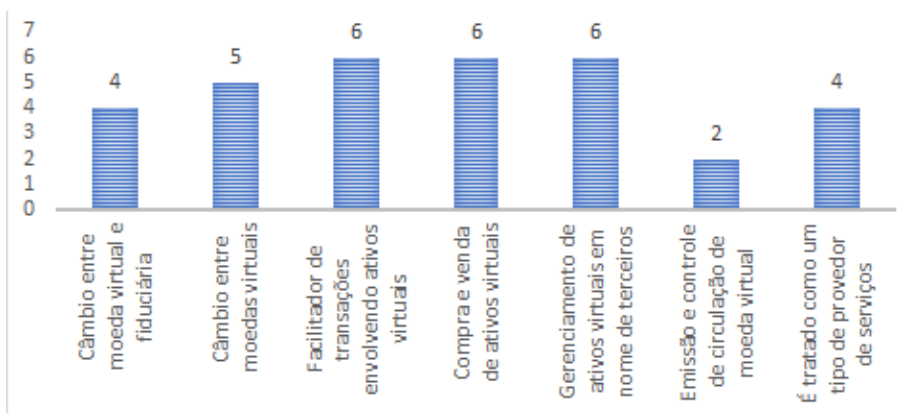


*França considerada com base em seu projeto de lei e Coreia do Sul considerada presumindo-se que o documento com validade até jan/2019 foi revalidado.

Fonte: autoria própria

Apenas metade dos países do G20 conceitua, ainda que em meio a outros tipos de atividade, os serviços de *exchange*. A definição apresenta, ainda, ampla diversidade entre um país e outro, com alguns países incluindo seis elementos conceituais e outros lançando mão de apenas uma característica para definir o objeto regulado. Alguns dos países que se preocupam em conceituar criptomoedas não direcionam suas políticas normativas para empreendimentos que realizam câmbio desses ativos.

Gráfico 04 - Frequência de elementos conceituais para *exchange*



Fonte: autoria própria

Pela frequência de elementos presentes na conceituação de *exchange*, denota-se que a preocupação regulatória não se concentra em sua distinção dos demais prestadores de serviços de criptomoedas.

Apenas Japão, Itália, França, Austrália e Coreia do Sul, enquanto países, incluem funções de câmbio no conceito de *exchange*, sendo que somente a Austrália as distingue de outros serviços, não tratando conjuntamente a gerenciamento de carteiras, compra e venda de ativos e facilitadoras de transações.

A presença de elementos conceituais para *exchanges* em cada regulação pode ser sintetizada no quadro abaixo:

Quadro 05 - Elementos conceituais para *exchanges* na regulação ALD

	Elementos presentes no conceito de <i>exchanges</i>						
	Contribuem para enquadrar <i>exchanges</i> como agentes do sistema financeiro			Contribuem para enquadrar <i>exchanges</i> como um serviço genérico			
	Câmbio entre moeda virtual e fiduciária	Câmbio entre moedas virtuais	Facilitador de transações envolvendo ativos virtuais	Compra e venda de ativos virtuais	Gerenciamento de ativos virtuais em nome de terceiros	Emissão e controle de circulação de moeda virtual	É tratado como um tipo de provedor de serviços
Itália	x	x	x	x	x		x
Austrália	x	x					
Coreia do Sul*	x	x		x	x		
Japão		x	x	x	x		
França*		x	x	x	x		x
México			x	x	x	x	x
Brasil			x	x	x		x
Reino Unido			x				
União Europeia	x						
Estados Unidos						x	

Fonte: autoria própria

Em apenas 4 regulações de membros do G20 a *exchange* é explicitamente definida como instituição que realiza “câmbio entre moeda virtual e fiduciária”, sendo eles Itália, Austrália, Coreia do Sul e União Europeia.

É perceptível a tendência a não enquadrar *exchanges* exclusivamente como agentes financeiros nos sistemas regulatórios, sendo que elementos que as configuram como serviços genéricos estão presentes em 7 países: Itália, Coreia do Sul, Japão, França, México, Brasil e Estados Unidos. As duas únicas definições que utilizam conceito restritivo para serviços de *exchange*, aproximando-as de agentes financeiros sem abarcar outros tipos de serviços conjuntamente, são Austrália e União Europeia.

A definição restritiva pode ser mais coerente com a política ALD, pois o enquadramento da *exchange* como categoria de serviço próxima aos agentes financeiros pode levar a um tratamento mais rigoroso desses empreendimentos. A aplicação de regras e obrigações ALD, se direcionada a cada serviço de maneira adaptada, pode ser mais efetiva, pois insere especificidades que não seriam possíveis ao lidar com uma ampla gama de atividades diferenciadas entre si como se fossem uma única categoria.

A baixa granularidade, representada pela falta de regulação direcionada a cada tipo de serviço de criptomoeda em diversos países, pode indicar falta de atenção específica às *exchanges* como atores de contato com o sistema financeiro, bem como seu potencial centralizador de implementação de políticas ALD no que toca a criptomoedas.

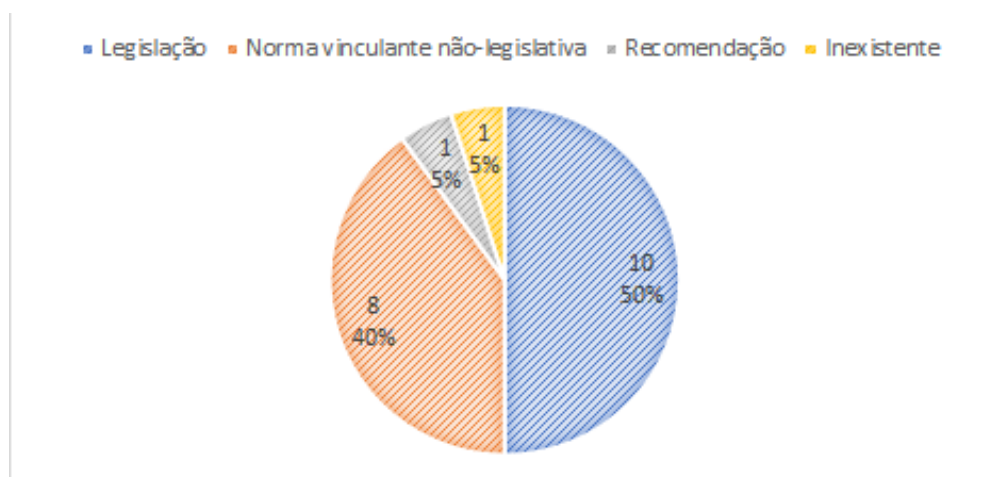
6.2. Regulação sobre exchanges

Tendo observado a forma como a regulação aborda conceitualmente os objetos regulados aqui estudados, cabe agora atentar para a qualidade e o conteúdo das normas impostas. Especificamente, pelos motivos já aventados na seção metodológica, atenta-se à regulação que recai sobre serviços de *exchange* no âmbito ALD. Aborda-se a natureza dos instrumentos regulatórios, bem como o grau de atenção dado a eles para os parâmetros internacionais no que diz respeito à previsão de práticas a serem observadas por esses agentes.

6.2.1. Natureza do instrumento regulatório

Foram identificadas 3 categorias de instrumento regulatório, sendo que o enquadramento do cenário normativo dos membros do G20 no que toca a criptomoedas e ALD ficou assim distribuído:

Gráfico 05 - Instrumentos ALD para *exchanges*, por tipo



Fonte: autoria própria

No universo das normas vinculantes, a relevância da distinção entre normas legislativas e não legislativas se justifica a partir das diferenças entre seus processos de produção, os quais possuem implicações diferentes do ponto de vista da teoria de representação democrática, como a discutida por Pitkin⁹⁷.

Os instrumentos do primeiro grupo são, em geral, produzidos por instituições majoritárias e representativas, como os parlamentos. Isso implica em maior nível de responsabilização, uma vez que parlamentares estão sujeitos a incentivos eleitorais para que atuem conforme os interesses dos representados⁹⁸. Contudo, o mecanismo eleitoral também reduz a credibilidade dos compromissos assumidos pelos representantes no médio prazo, haja vista que suas prioridades podem alterar-se de acordo com pressões políticas.

O segundo grupo é composto por normas emitidas, em geral, por autoridades reguladoras independentes, como Bancos Centrais e Unidades de Inteligência Financeira. Por um lado, o insulamento burocrático que caracteriza essas instituições implica em maior resistência a pressões eleitorais, o que aumenta a credibilidade de seus compromissos regulatórios⁹⁹. Contudo, o mesmo insulamento implica em déficit de responsabilização caso o sistema institucional do país não seja capaz de garanti-la.

Assim, sistemas normativos com instrumentos de regulação não legislativa, pensados a médio prazo e de maior compromisso com resultados concretos, podem tender a maior efetividade, no sentido de que as diretrizes são de implementação mais direta. Enquanto isso, sistemas com instrumentos de regulação legislativa, ao passo que intencionam ser mais duradouros, enfrentam maior burocracia e descentralização na efetivação das normas, de maneira que sua efetividade pode ser menor.

Em outros termos, a regulação não legislativa é mais granular e mais eficiente (de aplicação mais rápida e massificada), mas é de menor força normativa, pois está mais sujeita à revisão institucional (judicial, administrativa e legislativa). Dessa forma, uma premissa desta pesquisa é que os sistemas que contam com legislação possuem maior força normativa, uma vez que leis não são tão facilmente questionáveis pela via institucional, estando sujeitas apenas a revisão legislativa e constitucional. Ainda,

97 PITKIN, Hannah. **The concept of representation**. Berkeley, University of California Press, 1967.

98 PITKIN, Hannah. Obra citada, 1967.

99 MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

aventa-se que seria interessante aliar ambas as estratégias regulatórias, a fim de se ter um ambiente regulatório sólido e efetivo.

6.2.1.1. Legislativo

Essa categoria diz respeito a normas exaradas por instituições representativas e legitimadas para produção legislativa, caracterizando-se por geralmente resultar de debate que visa a regulação prescritiva de maneira geral amplamente e de maneira duradoura a matéria, atentando para políticas a longo prazo.

Dez são os membros do G20 que adotam legislação (ou projetos consolidados de lei, pendentes de promulgação ou regulação posterior) sobre criptomoedas e medidas ALD: Austrália, Itália, Alemanha, Japão, México, Argentina, França¹⁰⁰, Canadá¹⁰¹, Rússia¹⁰² e União Europeia, sendo que esta última editou diretriz acerca do tema, gerando obrigação de que os países que a integram adequem seus sistemas normativos a fim de abarcar medidas específicas ALD para criptomoedas¹⁰³.

6.2.1.2. Não legislativo vinculante

Documentos emitidos por instituições responsáveis por situações práticas envolvendo a matéria, que geralmente lidam de maneira reativa e voltada a casos presentes, podendo ser alterados de acordo com a conjuntura. Nesta categoria, alguns instrumentos eram vinculantes, estabelecendo obrigatoriedade e fiscalização e enquadrando-se como regulações, de fato. Ao todo, oito membros do G20 regulam de maneira não legislativa o cenário de criptomoedas e ALD: Estados Unidos, Coreia do Sul¹⁰⁴, Indonésia, África do Sul, Brasil, China, Índia e Reino Unido.

100 A França conta apenas com um projeto de lei, aprovado em seu texto final, que ainda não passou por todos os trâmites legislativos, estando pendente de promulgação, segundo o website da assembleia francesa. Nesta pesquisa, consideramos suas previsões por se tratar de texto final. Ver: FRANÇA. Assemblée Nationale. PACTE - Projet de loi relatif à la Croissance et la Transformation des Entreprises. Texte adopté n. 258. 11 abr. 2019. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta/tap0258.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2019. Ver também: AMF - Autorité des Marchés Financiers. Dossiers Thématiques. Fintech. Vers un nouveau régime pour les crypto-actifs en France. Disponível em: <<https://www.amf-france.org/Reglementation/Dossiers-thematiques/Fintech/Vers-un-nouveau-regime-pour-les-crypto-actifs-en-France>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

101 A legislação do Canadá, embora já esteja aprovada em sua redação final, necessita de regulação posterior para entrada em vigor. Nesta pesquisa, consideramos suas previsões por se tratar de texto final. Ver: AHMAD, Tarig. Canada: Canada Passes Law Regulating Virtual Currencies as “Money Service Businesses”. **The Law Library of Congress**. Global Legal Monitor. 9 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/canada-canada-passes-law-regulating-virtual-currencies-as-money-service-businesses/>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

102 A Rússia conta apenas com o Projeto de Lei sobre Ativos Financeiros Digitais, em deliberação na câmara dos deputados russa (Duma). Não há definição ainda de escopo ou regras exatas, mas existem medidas ALD aplicáveis atualmente a *exchanges* e provedores de serviços de criptomoedas, por serem enquadrados genericamente na lei ALD. Operações envolvendo criptoativos são consideradas automaticamente potencialmente suspeitas por posição do Banco Central e pela Lei Anti Lavagem de dinheiro e financiamento terrorista. Ver: PERVUNIN, Maxim; SANGADZHIEVA, Tatiana. The Virtual Currency Regulation Review - Russia. **The Law Reviews**. nov. 2018. Disponível em: <<https://thelawreviews.co.uk/edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-1/1176664/russia>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

103 UNIÃO EUROPEIA. **Official Journal of the European Union**. Directive (EU) 2018/843 of the european parliament and of the council of 30 may 2018. 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

104 A presença da Coreia do Sul nesta categoria considera que tenha havido renovação do instrumento regulatório exarado pela autoridade financeira do país, cuja última versão em inglês disponibilizada online possuía data de validade até o janeiro do ano de 2019. Ver: COREIA DO SUL. KOFIU. **Virtual currency anti-money laundering guidelines**. Disponível em: <https://www.kofiu.go.kr/KOFIU/english/sub05/news_view.jsp?mm=5&sm=1&sr_l_no=26&table=tb_hp025&tbchar=off_anc>. Acesso em: 13 jun. 2019.

6.2.1.3. Recomendação

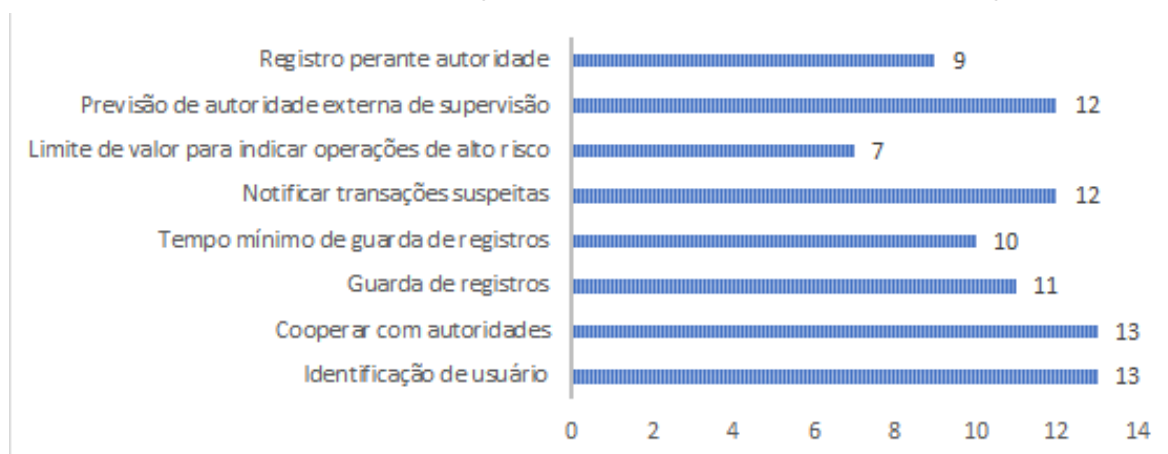
Sistemas normativos em que não houve regulação propriamente sobre criptomoedas. Os documentos encontrados nesses casos têm caráter meramente consultivo, declarando intenções ou aconselhando que os empreendimentos adotassem certas práticas. Nesta categoria, é incerto se a atual legislação desses países acerca de lavagem de dinheiro se aplica ou não a transações que as envolvem. Apenas a Arábia Saudita não possui um instrumento vinculante, contando apenas com uma recomendação da autoridade monetária¹⁰⁵, publicada em 2018, alertando para o fato de que criptomoedas não são garantidas por nenhum governo e recomendando que não sejam usadas para operações de comércio.

Apenas a Turquia não conta com provisões regulatórias ou consultivas, sejam legislativas ou provenientes de outras instituições, no que toca a serviços de criptomoedas; isso foi constatado em comunicado do Banco Central da Turquia acerca do uso desses ativos¹⁰⁶.

6.2.2. Regras e obrigações

No caso dos membros do G20 que apresentaram instrumentos regulatórios voltados ao cenário de ALD e criptomoedas, foram observadas quais as regras e obrigações aplicáveis, em cada sistema normativo, às *exchanges*. Averiguou-se a presença ou a ausência de oito requisitos regulatórios, sendo sua frequência registrada no gráfico 06 abaixo:

Gráfico 06 - Presença de regras ALD nas regulações



Fonte: autoria própria

Os resultados a seguir apresentados são o núcleo da presente pesquisa, na medida em que demonstram as preocupações normativas efetivamente concretizadas pelas autoridades em relação a esses novos serviços.

105 SAUDI ARABIAN MONETARY AUTHORITY. The standing committee for awareness on dealing in unauthorized securities activities in the foreign exchange market (forex) warns: “the virtual currencies are not regulated inside the kingdom of saudi arabia”. Disponível em: <<http://www.sama.gov.sa/en-US/News/Pages/news12082018.aspx>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

106 GÜÇLÜTÜRK, Osman Gazi. Current Regulatory Framework for Cryptocurrencies/Tokens in Turkey. 31 jul. 2018. Disponível em: <<https://medium.com/@ogucluturk/current-regulatory-framework-of-cryptocurrencies-tokens-in-turkey-111bbc9dbab2>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

6.2.2.1. Panorama de regras e obrigações

Abaixo, apresenta-se panorama dos requisitos regulatórios:

Quadro 06 - Regras e obrigações relativas ao combate à lavagem de dinheiro e financiamento terrorista

	Regras e obrigações relativas ao combate à lavagem de dinheiro e financiamento terrorista							
Membro do G20	Identificação de usuário	Cooperar com autoridades	Guarda de registros	Tempo mínimo de guarda de registros	Notificar transações suspeitas	Limite de valor para indicar operações de alto risco	Previsão de autoridade externa de supervisão	Registro perante autoridade
União Europeia	x	x	x	x	x	x	x	x
Itália	x	x	x	x	x	x	x	x
Alemanha	x	x	x	x	x	x	x	x
Canadá*	x	x	x	x	x	x	x	x
Japão	x	x	x	x	x	x	x	x
Austrália	x	x	x	x	x		x	x
México	x	x	x	x	x		x	x
França*	x	x	x	x	x		x	x
Argentina	x	x	x	x	x		x	
Rússia*	x	x	x		x			
Estados Unidos	x	x	x	x	x	x	x	
Coreia do Sul*	x	x			x	x	x	
Indonésia	x	x					x	x

* França, Canadá e Rússia tiveram resultados considerados com base na legislação em trâmites finais nas respectivas casas legislativas, e Coreia do Sul com base na presunção de que a regulação com prazo de validade para janeiro de 2019 foi reeditada e continua em vigor.

Fonte: autoria própria

Treze são os membros do G20 cujas regulações estabelecem regras e obrigações ALD às *exchanges*: União Europeia, Austrália, Itália, Alemanha, Canadá, Japão, México, França, Argentina, Rússia, Estados Unidos, Coreia do Sul e Indonésia.

Sete membros do G20 não estão presentes neste quadro, por não terem especificado, em suas regulações, nenhuma das regras e obrigações ALD conforme padrões propostos internacionalmente. São os casos de Brasil, Índia, África do Sul, Reino Unido, Arábia Saudita, Turquia (que não dispõe de regulação), e China, a qual apenas banuiu serviços e transações envolvendo criptomoedas em sua jurisdição.

A maioria dos países que não possuem regras e obrigações ALD para *exchanges* podem ser identificados como países do Sul Global. Isso pode apontar para uma tendência a maior regulação em países de maior consolidação econômica, sendo necessários mais estudos para investigar as razões para essa lacuna regulatória.

Os membros do G20 com a menor adequação regulatória a parâmetros ALD para *exchanges* são Coreia do Sul e Indonésia, da lista das treze jurisdições com regras e obrigações analisados. Eles são os únicos dois países desses treze que possuem regulação não legislativa.

Quando analisados os 7 países que não possuem regras e obrigações específicas, verifica-se que eles também não contam com legislações, mas com regulações sobre criptomoedas de menor nível vinculante. Esta situação pode indicar correlação entre o menor rigor das regras ALD e a restrição a instrumentos normativos não construídos por um corpo legislativo eleito para tal função e sujeito a controle e debate público.

A Indonésia, que regula *exchanges* por meio de comunicado do ministério do comércio, estipula apenas quatro obrigações para esse tipo de serviço, por exemplo. Ainda, é a única jurisdição, entre as que têm algum tipo de regulação, que silencia a respeito da notificação de transações suspeitas. Por outro lado, no referido comunicado há menção ao dever de registro desse tipo de empresa perante autoridade, regra que, no total, está presente em apenas nove membros do G20.

No caso da Coreia, o instrumento regulatório exarado pela Unidade de Inteligência Financeira do país não incide diretamente sobre *exchanges*, mas sobre instituições financeiras que se engajam em transações financeiras relacionadas a criptomoedas.

Ademais, 2 dos BRICS estão entre os países que não possuem regulação específica para ALD e *exchanges*: Brasil e África do Sul. Isso pode sinalizar engajamento desses países na *race to the bottom*, potencialmente lançando mão da arbitragem regulatória, por serem países que investem na aceleração de seu crescimento econômico. Enquanto isso, os outros três possuem abordagem distinta: a Rússia possui regulação, e China e Índia¹⁰⁷ baniram as criptomoedas.

Em geral, algumas possibilidades para o vazio regulatório que se podem aventar são: i) menor significância de serviços de criptomoedas nessas jurisdições, por possuírem menor grau de industrialização; ii) visão da regulação enquanto barreira para estabelecimento desses negócios, buscando atraí-los pela ausência de obrigações; iii) falta de conhecimento do poder público acerca das possibilidades econômicas apresentadas pelas criptomoedas; iv) falta de expertise do poder público para regular a matéria.

107 É preciso notar, contudo, que há intenso processo de disputa judicial ocorrendo na Índia a respeito do banimento.

Outrossim, os 5 membros que apresentam todas as regras e obrigações padrão em sua regulação ALD para *exchanges* são, majoritariamente, do Norte Global: União Europeia, Itália, Alemanha, Canadá, Japão. Por serem jurisdições que lidam com instituições financeiras e indústria consolidadas, é possível que estejam orientadas pela *race to the top*, ou seja, estabelecendo um ambiente regulatório seguro para controlar o ecossistema de criptomoedas e servir de atrativo a negócios orientados por reputação e segurança jurídica.

A seguir, análise mais detalhada é realizada acerca de alguns pontos do quadro regulatório ALD relativo a *exchanges*, destacando regras e obrigações por sua presença ou ausência nos instrumentos normativos dos membros do G20.

6.2.2.2. Identificação do usuário e cooperação com autoridades

Entre os membros que apresentam regras e obrigações, todos os 13 exigem a identificação do usuário, bem como a cooperação com autoridades. São os dois únicos padrões que são adotados uniformemente em conjunto com outras regras e obrigações.

Essas duas medidas demonstram preocupação em tornar rastreável o fluxo de valores envolvendo criptomoedas. Elas possibilitam que operações suspeitas sejam investigadas e as autoridades disponham de informações sobre elas. Especialmente quanto a *exchanges*, procedimentos de identificação de usuários permitem rastrear os beneficiários - ao menos os imediatos - dessas transações, já que a operação de câmbio envolve apenas o cliente e a prestadora do serviço.

6.2.2.3. Obrigação de guarda de registros e tempo mínimo de armazenamento

Em 11 dos 13 membros do G20 que possuem regras ALD específicas há obrigação de guardar registros das transações realizadas em *exchanges*, sendo eles: Austrália, União Europeia, Itália, Alemanha, Canadá, Japão, México, França e Argentina.

Em apenas 2 países, Coreia do Sul e Indonésia, é ausente a obrigação de guarda de registros de transações.

A definição de um tempo mínimo de armazenamento desses registros está presente em 10 dos 11 países que possuem obrigação de guarda, sendo a Rússia a única que possui obrigação de guarda de registros sem estipular tempo mínimo.

O tempo mínimo de guarda de registros, em anos, varia entre 5 (União Europeia, Canadá, França, Alemanha e Estados Unidos), 7 (Japão, Austrália) e 10 (Itália, México). Excetua-se a Argentina, sujeita a um regime específico que exige a comunicação mensal à Unidade de Inteligência Financeira (UIF) de todas as operações realizadas com criptomoedas no mês.

6.2.2.4. Obrigação de notificar transações suspeitas e valor mínimo para transações suspeitas

Doze entre os 13 membros do G20 que apresentam regras ALD estabelecem a

obrigação de notificar transações suspeitas. Apenas a Indonésia não aponta essa regra no documento voltado a *exchanges*. Esse é um padrão no qual se aplica a análise de risco proposta pelo GAFI, a fim de que cada jurisdição avalie as situações consideradas desencadeadoras de suspeição e que merecem ser notificadas como suspeitas.

Nesse sentido, uma das medidas adotadas é a fixação de um limite mínimo de valor a partir do qual deve ser feita maior diligência na verificação do beneficiário, sua identidade e meios de contato. Nove das regulações analisadas apresentam esse valor em seu texto, ao passo que 5 outras - México, França, Argentina, Rússia e Indonésia - não estabelecem em seus instrumentos regulatórios um limite mínimo de valor para apontar suspeição das transações com criptomoedas.

Das que apresentam valor mínimo para notificação de transações suspeitas, os montantes variam entre € 15.000 (Euro - União Europeia e Itália), C\$ 10.000 em até 24h (Dólar Canadense - Canadá), ¥ 2.000.000 (Iene - Japão), U\$ 2.000 (Dólar - Estados Unidos) e ₩ 10.000.000 por dia ou ₩ 20.000.000 em 7 dias (Won - Coreia do Sul).

6.2.2.5. Previsão de autoridade externa de supervisão e de registro perante autoridade

Doze membros do G20 apontam, em sua regulação ALD voltada a *exchanges*, autoridades externas de supervisão das regras e dos riscos do ecossistema de criptomoedas. São eles: União Europeia, Austrália, Itália, Alemanha, Canadá, Japão, México, França, Argentina, Estados Unidos, Indonésia e Coreia do Sul.

Em apenas uma jurisdição das 13 analisadas, a Rússia, não foi identificada previsão de autoridade externa de supervisão no que toca às *exchanges*. Reitera-se que se teve acesso à norma desse país por meio de documentação indireta, ademais de tratar-se de projeto de lei, podendo vir a definir a autoridade responsável.

Nove regulações analisadas determinam obrigação de registro/licenciamento das *exchanges* perante autoridade: União Europeia, Austrália, Itália, Alemanha, Japão, México, França, Canadá e Indonésia. Nesse ponto, não é sólida a correlação entre a exigência de registro e o enquadramento como agente financeiro, uma vez que 3 delas - Alemanha, Canadá e Indonésia - não apresentam conceito de exchange, e 6 dessas jurisdições - União Europeia, Austrália, Itália, Japão, México, França - apresentam, entretanto nos casos do México e França não há enfoque em elementos que enquadrariam esse serviço como agente financeiro.

Enquanto isso, 4 países - Argentina, Rússia, Estados Unidos e Coreia do Sul - não prevêm registro da exchange perante autoridade em suas regras e obrigações. Isso é coerente com os elementos apresentados por esses países para conceituação de *exchanges* na regulação, que afastam-se de seu enquadramento como agentes do sistema financeiro, à exceção da Coreia do Sul, que menciona a atividade de câmbio de criptomoedas nas diretrizes de sua autoridade financeira.

Os membros que enquadram *exchanges* como agentes financeiras, contendo algum dos elementos conceituais para isso, entretanto, não são unânimes em exigir o registro desse empreendimento perante autoridade específica. Desses, somente União Europeia, Austrália, Itália, Japão, México e França possuem esse requisito em suas regulações.

6.3. Fiscalização sobre adequação normativa

Visto o quadro de regras e obrigações impostas pelos instrumentos normativos do G20 em relação a *exchanges* de criptomoedas, passa-se à exposição das sanções adotadas por cada sistema normativo.

No cenário de atividades econômicas e financeiras, pode-se considerar sanções como elementos-chave na coibição de irregularidades. Isso ocorre por serem agentes orientados por eficiência e lucro, de forma que toda possível sanção é considerada um custo de oportunidade em seu funcionamento, e pode representar desincentivo a práticas indesejadas.

O enfoque desta pesquisa foi a previsão de sanções no sistema normativo, considerando que esse é um requisito mínimo, embora não se ignore a relevância de um sistema de fiscalização e execução das sanções para que elas tenham efetividade.

Estudos subsequentes poderão analisar de que forma ou em quais casos essas sanções são aplicadas, bem como seu possível efeito nos índices de adoção das normas ALD nos serviços de criptomoedas. Nesta pesquisa, foca-se nas provisões regulatórias que permitem fiscalizar e agir sobre as práticas de lavagem de dinheiro. A seguir, é apresentado o cenário de medidas coercitivas em relação ao descumprimento de regras e obrigações ALD.

6.3.1. Sanções

A fim de aferir quais medidas coercitivas são amparadas pela regulação ALD em relação a serviços de criptomoedas, foram elencadas seis categorias de sanções: i) advertências escritas; ii) ordens de aquiescência a instruções específicas; iii) multas; iv) restrições administrativas sobre funcionários; v) suspensão ou retirada de licença; vi) pena restritiva de liberdade.

As sanções podem ser categorizadas em dois grandes grupos: o primeiro, daquelas de fiscalização padrão, que dependem de verificação padronizada quanto a sua aplicação, e que não se dirigem a um indivíduo específico - multa e suspensão ou retirada de licença; o segundo, integrado por sanções cuja fiscalização recai sobre indivíduos específicos, por exigirem que seja verificada a conduta de alguma pessoa em alguma situação particular a fim de executá-las e efetivá-las. Abaixo, segue quadro-resumo dos resultados encontrados para as sanções previstas em cada regulação:

Quadro 07 - Tipos de sanção abarcadas por cada sistema regulatório

	Sanções					
	De fiscalização padrão		De fiscalização específica sobre indivíduos ou condutas			
Jurisdição	Multas	Suspensão ou retirada de licença	Ordens de aquiescência a instruções específicas	Restrição de liberdade	Advertências escritas	Restrições administrativas sobre funcionários
Austrália	x	x	x	x	x	x
União Europeia	x	x	x		x	x
México	x	x	x	x	x	
Argentina	x	x	x		x	
Alemanha	x	x		x		
Estados Unidos	x	x	x	x	x	
França*	x	x		x		
Itália	x	x		x		
Canadá*	x					x
Coreia do Sul*		x	x			
Japão			x			
Rússia**	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Indonésia**	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D

* Em relação à França e ao Canadá, foram considerados documentos referentes à legislação em trâmites finais; em relação à Coreia do Sul, considerou-se o texto da regulação disponível em inglês, o qual se presume tenha sido renovada a vigência, com validade até janeiro de 2019.

** Em relação à Rússia e à Indonésia, os países possuem, respectivamente, projeto de lei e regulação bancária, porém não tivemos acesso ao texto ou informações sobre as sanções.

Fonte: autoria própria

Na regulação dos 13 membros do G20 que prevêem regras e obrigações ALD para criptomoedas, foram identificadas sanções associadas ao descumprimento dessas normas. União Europeia, Austrália, México e Argentina possuem quadro mais abrangente de sanções, tendo previsão, em suas regulações, para a maioria das medidas coercitivas em relação a descumprimento de regras ALD, sendo a Austrália a única jurisdição a prever todas as modalidades.

Outro ponto de destaque é a regulação japonesa, a qual prevê apenas uma sanção de fiscalização específica, que diz respeito a ordens de aquiescência a instruções, sendo a única jurisdição a não prever sanções de fiscalização padronizada.

A seguir, é feito breve comentário sobre a frequência das sanções e tendências a serem previstas conjuntamente.

6.3.1.1. Sanções de fiscalização padrão

No que toca à frequência com que as sanções aparecem nas regulações, as duas mais comuns são multa e retirada de licença, cada uma sendo prevista em 9 jurisdições - sendo que Austrália, União Europeia, México, Argentina, Alemanha, Estados Unidos, França e Itália preveem as duas, enquanto que o Canadá prevê apenas multas, a Coreia do Sul apenas prisão e o Japão não prevê nenhuma.

Isso é coerente com o tipo de assunto regulado, o qual diz respeito a interesses econômicos e financeiros, bem como a serviços que exigem licença para funcionar.

É constatada, portanto, uma tendência a oferecer resposta sancionadora de ordem pecuniária e restritiva de operações quando descumpridas as normas ALD. Essas também são medidas que não exigem fiscalização específica posterior, podendo-se facilmente constatar o pagamento ou não da multa e a cessação de atividades para as quais se exigiria a licença.

6.3.1.2. Sanções de fiscalização específica

Quanto ao grupo de sanções específicas sobre indivíduos ou referentes ao cumprimento de alguma ordem direcionada às peculiaridades da situação irregular, as mais frequentemente previstas são ordens de aquiescência (prevista em 7 jurisdições) e restrição de liberdade (prevista em 6 jurisdições), seguida pela advertência escrita (prevista em 5 jurisdições).

Ponto interessante é que não necessariamente as regulações que prevêem uma modalidade prevêem também a outra, havendo concomitância entre sanção de ordem de aquiescência e restrição de liberdade somente em 3 jurisdições - Austrália, México e Estados Unidos. No caso da ordem de aquiescência e advertência escrita, ocorre concomitância em 5 jurisdições - Austrália, União Europeia, México, Argentina, Estados Unidos.

A sanção menos frequente é a de restrições administrativas sobre funcionários, presente em apenas 3 jurisdições (Austrália, União Europeia e Canadá), não necessariamente acompanhada de outras sanções específicas.

6.4. Discussão dos resultados

A seguir, apresentam-se apontamentos específicos sobre os tópicos analisados e as hipóteses por eles ensejadas.

6.4.1. Quanto à abordagem conceitual do tema regulado

O primeiro aspecto observado foi a diversidade de elementos conceituais apresentados pelas diferentes regulações no que se refere à definição de criptomoeda. A análise pautou-se na identificação do âmbito de aplicação das regulações direcionadas a essa tecnologia, bem como sua adequação aos usos dados a ela.

A análise dos resultados permitiu concluir que a maioria das jurisdições cuja regulação busca definir criptomoedas volta-se a suas características funcionais, ou seja, aquilo que as torna semelhantes a uma moeda.

Por outro lado, os detalhes sobre a tecnologia na qual se apoiam, ou elementos estruturais, são menos frequentes na definição regulatória de criptomoedas. Isso denota preocupações regulatórias mais voltadas, de fato, ao uso das criptomoedas enquanto dinheiro, em especial no que se refere a suas funções de armazenamento e de transferência de valores. Também representa o reconhecimento de sua proximidade com a dinâmica de moedas físicas, ou seja, que podem ser trocadas entre usuários, sem necessitar de uma instituição intermediária para as operações.

Ainda, algumas jurisdições não utilizaram mais que dois elementos conceituais para caracterizar criptomoedas. Isso, aliado a maior frequência de elementos de aproximação com moedas fiduciárias e suas funcionalidades, pode indicar falta de compreensão sobre essa tecnologia. Pode haver também receio, pelas instituições regulatórias, de adoção de um conceito demasiadamente restritivo, o que tornaria a regulação inaplicável a casos nos quais ela seria relevante.

6.4.2. Quanto ao caráter da regulação

Ao se observar o tipo de regulação que a que se recorre em relação às criptomoedas, foi percebida diversidade na natureza dos instrumentos regulatórios. Observou-se que há legislação em 10, ou metade, das jurisdições; na outra metade das jurisdições, os instrumentos existentes são mais sucintos e não possuem significativa aderência às recomendações do GAFI.

Também foi possível constatar que os países que possuem instrumentos legislativos - e maior aderência às recomendações do GAFI - são majoritariamente do Norte Global.

A hipótese que pode ser levantada a partir desse dado é que há uma correlação entre maior força normativa (no sentido de haver um instrumento sólido, mais difícil de alterar e com menos instâncias de questionamento) e maior harmonização regulatória com os padrões definidos por mecanismos internacionais de controle para esse tópico.

A existência de instrumentos normativos exarados por instituição que detém o poder legislativo, como leis, pode ser condicionante para um sistema de proteção

consistente e duradouro para transações envolvendo criptomoedas. Mas isso não significa que instrumentos legislativos seriam determinantes para essa situação, pois podem carecer de mecanismos de implementação efetiva perante os serviços regulados e dependem de instituições de fiscalização eficientes e equipadas para lidar com os controles necessários.

Os dados aqui coletados ainda permitem considerar a hipótese de que a existência de legislação torna as jurisdições mais rigorosas no âmbito da aplicação dessas normas aos seus destinatários. A fim de testar essa possibilidade, podem-se realizar pesquisas complementares sobre *enforcement* das leis locais em cada um desses sistemas normativos.

Esta pesquisa também poderia ter continuidade com o comparativo de índices de observância das regras sobre criptomoedas onde há legislação e onde há outro tipo de regulação. Outra questão pertinente seria se uma regulação não legislativa, quando apoiada por legislação, é mais efetiva coercitivamente, no sentido de estabelecer consequências e orientar a ação do setor, do que tão somente regulação não legislativa. Esse ponto emerge considerando que temas relacionados a tecnologias podem necessitar de algum tipo de expertise a fim de um controle eficaz ser exercido, e instâncias regulatórias baseadas na técnica, e não necessariamente na representatividade política, podem se mostrar mais efetivas nesse cenário.

6.4.3. Quanto à fixação de regras e obrigações

O quadro de regras e obrigações aplicáveis aos serviços de criptomoedas também apresenta incompletudes. Alguns padrões são mais frequentes, como os que dizem respeito à identificação do usuário, à cooperação com autoridades, à guarda de registros e ao tempo mínimo. Outros são menos frequentes, como as regras de notificar quanto a transações suspeitas, de limite mínimo de valor para operações de risco, previsão de autoridade externa de fiscalização e de registro/licenciamento do serviço. Esse resultado aponta para lacuna regulatória em relação aos serviços de criptomoedas, pois importantes medidas ALD ficam à margem do sistema normativo a elas aplicável.

A obrigatoriedade de registro é importante medida no sentido de identificar quais são os serviços a serem fiscalizados, e também poderia operar como mecanismo de incentivo à fiscalização mútua. Isso pois serviços regulares teriam interesse em manter a competitividade e, portanto, teriam incentivo regulatório para apontar serviços estabelecidos de forma irregular/não licenciada.

A previsão de uma autoridade externa também é chave no sistema de imposição de regras e obrigações proposta por políticas internacionais como as recomendações do GAFI, já que atribui poder a uma parte desinteressada de verificar a conformidade do setor enquanto tal, impedindo que haja uma situação de corrupção ou ilícito sistemático naquele ambiente. Nesse sentido, a ausência dessa previsão em algumas regulações pode desacreditar todo o sistema de controle buscado com as normas.

Quanto à notificação de transações suspeitas, esta não é obrigatória para serviços de exchange em todas as jurisdições reguladas, bem como nem todos estabelecem no texto regulatório um valor mínimo. Pode-se arguir como contraponto uma contradição potencial com a própria abordagem proposta pelo GAFI, que seria a baseada em

risco. Nesse sentido, as jurisdições teriam liberdade para avaliar o risco potencial das situações a fim de fixar controles e pontos de verificação proporcionais ao contexto que se apresenta. Entretanto, mesmo nessa compreensão, indica-se a fixação de valores mínimos, ainda que personalizada para cada jurisdição, conforme os padrões identificados naquele contexto, para caracterizar operações suspeitas e características que, estatisticamente, se afiguram como associadas a práticas ilícitas.

Nesse sentido, pode-se remeter à hipótese que já se aventou na análise da abordagem conceitual do tema. Isto é, o possível desconhecimento de agentes reguladores sobre essa tecnologia, o que levaria a subestimar os riscos ALD a elas vinculados. Outra possibilidade é que essa falta de *expertise* leva a não considerar medidas direcionadas especificamente a esses serviços. Estudos futuros poderiam investigar se essa lacuna ocorre por desconhecimento dos agentes reguladores sobre os riscos específicos ou crença de que a regulação do sistema de valores fiduciários é suficiente.

6.4.4. Quanto às sanções

Pôde-se constatar que as regulações estabelecem dois tipos de sanções, sendo as mais comuns aquelas cuja fiscalização independe de medidas personalizadas para averiguar o cumprimento, havendo mecanismos padronizados para sua aferição. As sanções que dependem de avaliação personalizada da medida a ser tomada e também exigem fiscalização direcionada para cada caso específico são menos frequentes nos sistemas regulatórios.

A maioria das jurisdições que estabelece regras e obrigações ALD para *exchanges* também vincula sanções ao seu descumprimento. Com poucas exceções, as sanções compreendem medidas cuja fiscalização é feita de maneira generalizada. Assim, pode-se considerar que os sistemas regulatórios ALD para criptomoedas, onde existentes, em geral apresentam mecanismos suficientes para terem força normativa.

Estudos futuros poderiam testar se a previsão de sanção efetivamente significa que ocorre sua aplicação aos casos de descumprimento, realizando-se coleta de informações sobre como funcionam essas medidas punitivas, os mecanismos institucionais para aplicá-las e de que forma é fiscalizada sua efetivação.

7. CONCLUSÃO

Esta pesquisa realizou o mapeamento do estado da arte regulatório em relação a serviços de criptomoedas e lavagem de dinheiro, com foco nas regras aplicáveis a *exchanges* nas jurisdições pertencentes ao G20.

O objeto de estudo foi justificado pelo panorama histórico apoiado em revisão da literatura. Retratou-se a origem do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) pela convergência entre políticas de guerra às drogas e ao terrorismo com medidas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, bem como a crescente preocupação de governos com a utilização de funcionalidades das criptomoedas para obscurecer fluxos de valores ilícitos.

Nesse sentido, criptomoedas levantam preocupações associadas ao tópico dos

ilícitos financeiros desde sua gênese, amplamente refratário ao monitoramento estatal de transações financeiras.

Denotou-se, em documentos oficiais e na literatura sobre o tema, que há duas linhas de preocupação frequentes quando se abordam criptomoedas e medidas de governança: i) as facilidades (pseudoanonimato e descentralização) que elas representam para os processos de colocação, estratificação e integração de valores ilícitos, e ii) a dificuldade em regular as transações efetuadas por meio de sua tecnologia-base, os protocolos *blockchain*. Enquanto que a evidência concreta da frequência do uso de criptomoedas como veículo de práticas de lavagem de dinheiro não é conclusiva, para fins regulatórios não se pode ignorar o risco e o potencial que as criptomoedas representam.

Mecanismos como as avaliações mútuas e recomendações do GAFI vêm produzindo material também voltado ao risco introduzido pelas criptomoedas e recomendando abordagens pertinentes a seu controle e regulação. Ainda que haja incerteza relativa ao perigo, o vazio regulatório aumenta os riscos associados a tais tecnologias.

A pesquisa empreendida partiu do pressuposto de que é relevante e possível estabelecer regulação voltada ao ambiente de criptomoedas. A fim de apresentar resultados conclusivos, que apontem para boas práticas, e tendo em consideração que o âmbito de influência do principal mecanismo voltado a políticas regulatórias, o GAFI, circunscreve-se às jurisdições integrantes do G20, a coleta de dados voltou-se a este grupo de instrumentos normativos, e foi realizada por meio de um formulário estruturado, descrito na seção metodológica.

Ao se analisar os resultados, houve enfoque nas regras aplicáveis às *exchanges*, serviços de câmbio entre criptomoedas e dinheiro fiduciário, por serem eles o ponto de contato entre o sistema descentralizado das criptomoedas e o sistema regulado da moeda fiduciária, tendo potencial de servirem de ponto de inspeção para os usuários desses valores, suas origens e seus fluxos.

O estado da arte regulatório em relação a criptomoedas e lavagem de dinheiro é ainda de indefinição e incompletude. Indefinição, no que tange à compreensão do objeto regulado, por haver uma diversidade de conceitos tanto para criptomoedas quanto para os serviços de *exchanges*; e incompletude por não haver incorporação harmônica, pelos instrumentos normativos do G20, das recomendações ALD do GAFI para criptomoedas.

Pode-se concluir que a regulação do ambiente de criptomoedas ainda carece, nas jurisdições que integram o G20, de maior atenção regulatória. Alguns possíveis entraves apontados são a falta de conhecimento acerca da tecnologia, que se apresenta como algo difícil de conceituar e delimitar por meio de texto normativo, bem como o desconhecimento acerca da dimensão dos riscos por ela apresentados. A preocupação internacionalmente demonstrada em relação às novas formas transacionais implementadas pelas criptomoedas em muito se relaciona a seu caráter não governamental e descentralizado, ao mesmo tempo que se reconhece ser possível regulá-la pelo crescente papel desempenhado por intermediários que, de certa forma, centralizam essas transações.

Assim, pode haver ainda outro fator que desencadeia maior ou menor preocupação regulatória, que é a presença, de fato, desses intermediários no âmbito de atuação regulatória. Isto é, pode-se considerar como hipótese a ser explorada se há correlação entre a presença de *exchanges* - e mesmo outros serviços passíveis de fiscalização que

lidem com transferência de valores em criptomoedas - e a existência de regulação ALD voltada a esses serviços. Pode-se testar, em estudos futuros, com nova coleta de dados pertinente, se existe uma relação de causalidade entre os dois fatores, e em que direção esta ocorre - isto é, se a ausência de regulação atrai ou afasta esse tipo de empreendimento, ou se a presença e relevância mercadológica desses serviços acelera o processo de sua regulação na jurisdição onde se estabelecem.

Considerando que, mesmo sendo pouco representativa a quantidade de valores que são tramitados em criptomoeda perante o sistema financeiro, alguma preocupação regulatória é recomendada a fim de não permitir que essa representatividade cresça, estudos devem ser empreendidos a fim de identificar as lacunas e déficits, bem como as boas práticas em termos de regulação de criptomoedas e lavagem de dinheiro.

APÊNDICE A - RECOMENDAÇÕES DO GAFI E CRITÉRIOS PARA VERIFICAR SE A REGULAÇÃO ESTÁ CONFORME

Número da recomendação	Título	Tópico regulatório que indicaria conformidade à recomendação
1	Estimando riscos e aplicando uma abordagem baseada em risco	1) Nomeação de autoridade ou mecanismo para lidar com os riscos da lavagem de dinheiro; 2) exigência que as instituições de câmbio e pagamento com criptomoedas identifiquem e tomem providências para mitigar o risco de lavagem de dinheiro e financiamento terrorista
2	Coordenação e cooperação nacional	1) Ter uma política anti lavagem de dinheiro; 2) identificação da autoridade responsável; 3) cooperação entre autoridades relevantes para compatibilizar política antilavagem de dinheiro com proteção de dados e privacidade
6	Sanções financeiras direcionadas para financiamento terrorista	Congelamento de fundos ou ativos como sanção por financiamento terrorista de acordo com resoluções da ONU
8	Organizações sem fins lucrativos	Legislação adequada a 1) identificar se uma organização terrorista se faz passar por entidade legítima; 2) verificar se uma entidade legítima está sendo usada para evitar medidas de congelamento de ativos; 3) proteger contra desvio de fundos angariados para fins declaradamente legítimos para uso em organizações terroristas
10	Devida diligência quanto ao cliente	Instituições Financeiras devem ser: 1) proibidas de manter contas anônimas ou com nomes obviamente fictícios; 2) obrigadas a tomar medidas de DDC especificadas nas circunstâncias (identificação e verificação documental independentemente da identidade do cliente, identificação do e verificação do beneficiário, entendimento e obtenção de informação sobre relação de negócios, DDC contínua sobre a relação de negócios e transações conduzidas); 3) obrigadas a verificar a identidade do cliente e do beneficiário nas circunstâncias de relações de negócios, transações acima de 15 mil ou transferências eletrônicas cobertas pela nota interpretativa da recomendação 16, suspeita de LD/FT, dúvida sobre veracidade ou adequação de dados sobre o cliente); 4) proibidas de abrir contas, iniciar relações de negócios, realizar transações quando não forem capazes de cumprir com as exigências especificadas
11	Guarda de registros	Requerer das instituições financeiras (de câmbio) que armazenem cópias ou registros de documentos de <i>due diligence</i> ¹⁰⁸ dos clientes, como documentos de identificação oficiais, arquivos da conta e negócios, incluindo análise sobre clientes envolvidos em transações incomumente grandes por ao menos cinco anos após o negócio ou após a data da transação ocasional, para cooperação com autoridades competentes e formação de prova

108 *Due diligence* é a investigação e o levantamento de documentos que demonstram a situação de determinado agente em uma transação financeira, a fim de escrutinar os riscos da operação.

14	Serviços de transferência de valores ou dinheiro	1) Exigir registro ou licenciamento de serviços de provimento ou transferência de valores ou dinheiro; 2) mecanismos de identificação e sanção de pessoas naturais ou jurídicas que realizam esse serviço sem licença ou registro; 3) obrigar esses serviços a manterem uma lista de países onde eles e seus agentes operam; 4) monitorar esses serviços
15	Novas tecnologias	Requerer que provedores de serviços e ativos virtuais sejam regulados e licenciados ou registrados e sujeitos a sistemas efetivos de monitoramento e garantia de cumprimento das medidas relevantes
16	Transferências eletrônicas	Requerer que instituições financeiras 1) incluam informações sobre remetentes e beneficiários de transferências eletrônicas e mensagens relacionadas e as mantenham durante a cadeia de pagamento; 2) monitorem as transferências eletrônicas para detectar informação faltante e tomem as medidas apropriadas 3) adotem medidas de congelamento ao processar transferências eletrônicas; 4) proíbam a realização de transações com pessoas e entidades designadas, de acordo com as obrigações definidas nas resoluções relevantes do Conselho de Segurança da ONU
20	Notificação de transações suspeitas	Requerer que instituições financeiras comuniquem diretamente sempre que suspeitarem ou tiverem motivos razoáveis para suspeitar que os fundos sejam produto de atividade criminosa ou estejam relacionados ao financiamento do terrorismo (independentemente do valor da transação ou de ser só uma tentativa)
21	Discrição e confidencialidade	Instituições financeiras, seus diretores, funcionários e empregados devem ser 1) protegidos de responsabilização por violar restrições à divulgação de informações, caso comuniquem de boa-fé suas suspeitas, mesmo não sabendo exatamente a atividade criminosa e independentemente de ela ter realmente ocorrido 2) proibidos de revelar que uma Comunicação de Operação Suspeita ou comunicação de informação relacionada esteja sendo feita à Unidade de Inteligência Financeira
22	Empresas e profissões não financeiras designadas: devida diligência de clientes	Aplicar os requerimentos de DDC e manutenção de registros nas recomendações 10, 11, 12, 15 e 17 a atividades e profissões não financeiras designadas (APnFDs) nos casos especificados
23	Empresas e profissões não financeiras designadas: outras medidas	Aplicar as obrigações definidas nas recomendações 18 e 21 a todas as atividades e profissões não financeiras (APnFDs) designadas especificadas
26	Regulação e supervisão de instituições financeiras	É a recomendação que recomenda que sejam criados mecanismos e garantias de que as outras recomendações estão sendo seguidas
35	Sanções	1) Existem sanções efetivas contra violações das recomendações 6, 8 e 23? 2) As sanções devem se aplicar não apenas às instituições financeiras, mas também aos seus gerentes e executivos sênior

36	Instrumentos internacionais	<p>1) Os países ratificaram ou estão em processo de ratificar os seguintes instrumentos internacionais: Convenção de Viena de 1988, Convenção de Palermo de 2000, Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de 2003, Convenção sobre o Financiamento do Terrorismo, 1999.</p> <p>2) Se aplicável, devem também ser parte de convenções regionais como a Inter-Americana Contra Terrorismo.</p>
37	Assistência Legal mútua	Os países não devem ter restrições ou proibições aos mecanismos de cooperação internacional
38	Assistência legal mútua: congelamento e confisco	Países devem garantir que têm mecanismos para congelar os ativos envolvidos com lavagem de dinheiro, quando requisitados por outros países para que o façam, se consistente com seu Direito doméstico
39	Extradição	<p>Os países devem executar pedidos de extradição de forma a evitar que se tornem refúgios para terroristas ou pessoas envolvidas em lavagem de dinheiro. Devem:</p> <p>(a) garantir que lavagem de dinheiro e terrorismo sejam violações sujeitas à extradição; (b) seus processos de extradição são céleres e eficientes; (c) não interpor barreiras pouco razoáveis ou restritivas à extradição; (d) ter um <i>framework</i> adequado</p>
40	Outras formas de cooperação internacional	Países devem buscar outras formas de cooperação internacional efetivas em geral

APÊNDICE B - FORMULÁRIO UTILIZADO PARA COLETA DE INFORMAÇÕES SOBRE REGULAÇÃO ALD VOLTADA A *EXCHANGES*

Regulação de serviços de criptomoeda

INSTRUÇÕES:

Consultar as seguintes fontes antes de buscar outras a fim de responder a pergunta:

1. Relatório da Library of Congress
2. Avaliações mútuas mais recentes do GAFI sobre o país, bem como o follow up mais recente
3. Cointelegraph

Nas observações sobre cada pergunta, colocar a fonte (link do documento ou notícia) de onde a resposta veio, caso seja diferente da anterior, para facilitar a localização da informação e posterior referência no paper.

TERMOS:

Provisão de serviços de criptomoeda: Pessoa física ou jurídica engajada em provisão, câmbio, transferência, gerenciamento e/ou custódia de criptomoedas, bem como na participação e/ou provisão de serviços financeiros relacionados à emissão e/ou venda de criptomoedas, para ou em nome de outra pessoa física ou jurídica no contexto de uma relação de negócios.

Instrumento regulatório específico: Norma que aborda expressamente a temática das criptomoedas, criptoativos, ativos virtuais, moedas virtuais, etc.

1. Pesquisadora ou pesquisador

Marcar apenas uma oval.

- Gustavo
 Lahis

2. País

3. Há instrumento(s) regulatório(s) específico(s) referente(s) a provedores de serviços de criptomoedas?

Marcar apenas uma oval.

- Sim Após a última pergunta desta seção, ir para a pergunta 7.
 Não Após a última pergunta desta seção, ir para a pergunta 5.
 Inconclusivo Após a última pergunta desta seção, ir para a pergunta 7.

Observações sobre a pergunta 3:

Incluir: 1. Nome do Instrumento -> 2. Link para o instrumento -> 3. Comentários sobre esse instrumento. Repetir caso haja mais de um instrumento.

Caso não haja instrumento regulatório específico

4A. Há iniciativas governamentais voltadas a regulação futura e/ou monitoramento do ambiente de ativos virtuais?

Esta questão se refere a grupos de trabalho, políticas públicas, projetos de lei, dentre outras iniciativas em curso.

Marcar apenas uma oval.

- Sim Após a última pergunta desta seção, interromper o preenchimento deste formulário.
 Não Após a última pergunta desta seção, interromper o preenchimento deste formulário.
 Inconclusivo Após a última pergunta desta seção, interromper o preenchimento deste formulário.

Observações sobre a pergunta 4A:

1. Nome da iniciativa (Não possuindo nome específico, descrever brevemente) -> 2. Links, se houverem -> 3. Breve descrição e ou comentário sobre a iniciativa

Caso haja instrumento regulatório específico

4B. Qual o mais alto grau de maturidade normativa dos instrumentos específicos existentes?

Legislação é o grau mais alto de maturidade, pressupondo-se que o debate é mais representativo, tendo alcançado o poder legislativo. Diretriz é o grau mais incipiente de maturidade, pois é restrito a grupos de pessoas não-representativos, além de não ser vinculante. Norma não legislativa, mas vinculante, é a que não tem esse grau de representatividade, porém conta com meios de coerção.

Marcar apenas uma oval.

- Legislação
- Norma vinculante, mas não legislativa
- Diretriz não-vinculante

Observações sobre a pergunta 4B:

1. Nome do instrumento -> 2. Link de referência -> 3. Breves comentários ou descrição

5. Os instrumentos regulatórios específicos existentes incluem quais das seguintes definições:

Marque todas que se aplicam.

- Cripto moeda, criptoativo, moeda virtual ou equivalente
- Casas de câmbio
- Provedores de serviços de cripto moeda

Observações sobre a pergunta 5:

Incluir: 1. Definição do instrumento para cripto moeda, criptoativo, moeda virtual ou equivalente -> 2. Definição para Casas de Câmbio, exchanges, etc -> 3. Definição de provedores de serviços de cripto moedas -> 4. Breve descrição ou comentário.

6. Há regulação vinculante que proíba a provisão de serviços de cripto moeda?

Marcar apenas uma oval.

- Sim Após a última pergunta desta seção, interromper o preenchimento deste formulário.
- Não Após a última pergunta desta seção, ir para a pergunta 13.
- Inconclusivo Após a última pergunta desta seção, ir para a pergunta 13.

Observações sobre a pergunta 6:

Incluir: 1. Nome da regulação -> 2. Link de referência -> 3. Breve descrição ou comentário Ir para a pergunta 13.

Caso a provisão de serviços de cripto moeda seja regulada

7. Há regulação vinculante que estabeleça restrições e regras de ALD/CFT?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- Inconclusivo

Observações sobre a pergunta 7:

1.Nome da Regulação -> 2. Link -> 3. Excerto ou menção ao artigo/dispositivo que estabelece as restrições -> 4. Breve comentário ou descrição

Caso a regulação sobre serviços de criptomoeda contenha medidas ALD

8. Quais das seguintes restrições e regras são estabelecidas na regulação:

Marque todas que se aplicam.

- Identificação do usuário/cliente
- Armazenamento de registros de transações
- Obrigação de notificar autoridades sobre transações suspeitas
- Registro como prestador desse serviço perante autoridade
- Tempo mínimo de guarda dos registros sobre clientes e/ou transações
- Limite de valor para indicar operações de alto risco
- Obrigação de cooperar com autoridades
- Previsão de uma autoridade externa de supervisão e regulação de exchanges

Observações sobre a pergunta 8:

1.Nome da Regulação -> 2. Link -> 3. Excerto ou menção ao artigo/dispositivo que estabelece as restrições -> 4. Breve comentário ou descrição

9. Quais das seguintes sanções são previstas em caso de descumprimento?

Marque todas que se aplicam.

- Advertências escritas
- Ordens de aquiescência a instruções específicas
- Multas
- Restrições administrativas sobre funcionários
- Suspensão ou retirada de licença
- Sanções penais restritivas de liberdade
- Outras sanções penais

Observações sobre a pergunta 9:

1.Nome da Regulação -> 2. Link -> 3. Excerto ou menção ao artigo/dispositivo que estabelece as sanções -> 4. Breve comentário ou descrição

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMAD, Tarig. Canada: Canada Passes Law Regulating Virtual Currencies as “Money Service Businesses”. **The Law Library of Congress**. Global Legal Monitor. Washington, 9 jul. 2014. Disponível em: <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/canada-canada-passes-law-regulating-virtual-currencies-as-money-service-businesses/>. Acesso em: 13 jun. 2019.

AMF - Autorité des Marchés Financiers. Dossiers Thématiques. Fintech. Vers un nouveau régime pour les crypto-actifs en France. Disponível em: <<https://www.amf-france.org/Reglementation/Dossiers-thematiques/Fintech/Vers-un-nouveau-regime-pour-les-crypto-actifs-en-France>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

AMICELLE, Anthony. When finance met security: Back to the War on Drugs and the problem of dirty money. **Finance and Society**, v. 3, n. 2, p. 106-123, 2017.

BLANDIN, Apolline, et al. **Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study**. Available at SSRN. University of Cambridge: Judge Business School, 2019, p. 36. Disponível em: https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2019-04-ccaf-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Comunicado nº 31.379, de 16 de novembro de 2017**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Comunicado&numero=31379>. Acesso em: 23 ago. 2019.

CAMPBELL-VERDUYN, Malcolm. Bitcoin, crypto-coins, and global anti-money laundering governance. **Crime, Law and Social Change**, v. 69, n. 2, 283–305, mar. 2018. p. 286.

CARNEY, Mark. FSB Chair’s letter to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. **Financial Stability Board**, 18 mar. 2018. Disponível em: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P180318.pdf>. Acesso em 15 set. 2018.

CHOHAN, Usman W. Initial Coin Offerings (ICOs): Risks, Regulation, and Accountability. **SSRN Electronic Journal**, [s.l.], p.1-6, 2017.

CLAEYS, Grégory; DEMERTZIS, Maria; EFSTATHIOU, Konstantinos. Cryptocurrencies and monetary policy. **Monetary Dialogue**, Bruxelas, jul. 2018.

COBHAM, Alex; JANSKÝ, Petr; MEINZER, Markus. The Financial Secrecy Index: Shedding New Light on the Geography of Secrecy. **Economic Geography**, v. 91, n. 3, p. 281-303, jul. 2015.

CORÉIA DO SUL. KOFIU. **Virtual currency anti-money laundering guidelines**. Disponível

em: <https://www.kofiu.go.kr/KOFIU/english/sub05/news_view.jsp?mm=5&sm=1&srln=26&table=tb_hp025&tbchar=offc_anc>. Acesso em: 13 jun. 2019.

CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI):** organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: FUNAG, 2013.

CRYPTOUK. **Code of conducts.** [S. l.]. Disponível em: <http://www.cryptocurrenciesuk.info/code-of-conducts/>. Acesso em 19 mai. 2019.

DEL CASTILLO, M. The 'great Bitcoin exodus' has totally changed New York's Bitcoin ecosystem. **New York Business Journal**, New York, 12 ago. 2015. Disponível em: <https://www.bizjournals.com/newyork/news/2015/08/12/the-great-bitcoin-exodus-has-totally-changed-new.html>. Acesso em 21 mai. 2019.

DIGITAL ASSET TRANSFER AUTHORITY. **Anti-Money Laundering Guidelines.** 01 jul. 2015. Disponível em: <https://www.slideshare.net/DataSecretariat/data-aml-guidelines-june-2015>. Acesso em 19 mai. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). THE LAW LIBRARY OF CONGRESS. Global Legal Research Directorate. **Regulation of Cryptocurrency Around the World.** Washington, jun. 2018a. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/cryptocurrency-world-survey.pdf>. Acesso em 21 mai 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). THE LAW LIBRARY OF CONGRESS. Global Legal Research Directorate. **Regulation of Cryptocurrency in Selected Jurisdictions:** Argentina, Australia, Belarus, Brazil, Canada, China, France, Gibraltar, Iran, Israel, Japan, Jersey, Mexico, Switzerland. Washington, jun. 2018b. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/regulation-of-cryptocurrency.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

FORBES. **The World's largest public companies.** 2019 ranking. Disponível em: <https://www.forbes.com/global2000/list/#tab:overall>. Acesso em: 09 ago. 2019

FORBES. **The World's largest public companies.** 2019 ranking: Major banks. Disponível em: <https://www.forbes.com/global2000/list/#industry:Major%20Banks>. Acesso em: 09 ago. 2019

FRANÇA. Assembleia Nationale. PACTE - Projet de loi relatif à la Croissance et la Transformation des Entreprises. Texte adopté n. 258. 11 abr. 2019. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta/tap0258.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019

G20. **About G20.** Disponível em: <http://g20.org.tr/about-g20/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

G20. **Communiqué.** Finance Ministers & Central Bank Governors 19-20 March 2018, Buenos Aires, Argentina. 2018. Disponível em: https://g20.org/sites/default/files/media/communique_-_fmcbg_march_2018.pdf. Acesso em: 15 set. 2018.

G20. **G20 Finance Ministers & Central Banks Governors Meeting.** Buenos Aires, 23 jul. 2018. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-07-22-finance-en.pdf>. Acesso em 21 mai. 2018.

G20. **What is the G20 summit?** Disponível em: <https://g20.org/en/summit/about/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

GOLDBERG, Dror. Legal Tender. **SSRN Electronic Journal**, [s.l.], p.1-17, 2008.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **FATF Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting**. Abr. 2019. Disponível em: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/G20-April-2019.pdf. Acesso em 23 mai. 2019

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Frequently Asked Questions**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/#d.en.11223>. Acesso em: 15/01/2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Guidance for a Risk-Based Approach to Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services**. Jun. 2013. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-RBA-NPPS.pdf>. Acesso em 21 mai. 2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies - Convertible Virtual Currency Exchangers**. Jun. 2015. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>. Acesso em 21 mai. 2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers**. Jun. 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets.html>. Acesso em 23 jun. 2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. **The FATF Recommendations**, Paris. Disponível em: http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf, 2012. Acesso em: 14 maio 2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Money Laundering Using New Payment Methods**. Out. 2010. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20using%20New%20Payment%20Methods.pdf>. Acesso em 21 mai. 2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Mutual evaluations**. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/>. Acesso em: 13 jun. 2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Public Statement - Mitigating Risks from Virtual Assets**. GAFI, Paris, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/regulation-virtual-assets-interpretive-note.html> Assunto em: 26 mai. 2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). **Virtual Currencies - Key Definitions and Potential AML/CFT Risks**. Jun. 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml->

[cft-risks.pdf](#). Acesso em: 21 mai. 2019.

GÜÇLÜTÜRK, Osman Gazi. Current Regulatory Framework for Cryptocurrencies/Tokens in Turkey. 31 jul. 2018. Disponível em: <https://medium.com/@ogucluturk/current-regulatory-framework-of-cryptocurrencies-tokens-in-turkey-111bbc9dbab2>. Acesso em: 13 jun. 2019.

HELGESSON, Karin Svedberg; MÖRTH, Ulrika. Client privilege, compliance and the rule of law: Swedish lawyers and money laundering prevention. **Crime, Law and Social Change**, v. 69, n. 2, p. 227-248, mar. 2018.

HELLEINER, Eric. The Politics of Global Financial Reregulation: Lessons from the Fight against Money Laundering. **Center for Economic Policy Analysis**. Working Paper, n. 15, abr. 2000.

Houben, Robby; SNYERS, Alexander. **Cryptocurrencies and blockchain** - legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion. European Union: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, July 2018. p. 76-79.

HÜLSSE, Rainer. Creating Demand for Global Governance: The Making of a Global Money-laundering problem. **Global Society**, v. 21, n. 2, p. 155-178, abr. 2007.

JAPÃO. **Comunicado da Financial Services Authority**. 24 out. 2018. Disponível em: https://www.fsa.go.jp/news/30/virtual_currency/20181024-1.html. Acesso em 19 mai. 2019

LEVI, Michael; REUTER, Peter. Money Laundering. **Crime and Justice**, v. 34, p. 289-375, 2006. p. 296-305.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **Basic Manual on the Detection and Investigation of the Laundering of Crime Proceeds Using Virtual Currencies**. jun. 2014. Disponível em: https://www.imolin.org/pdf/imolin/FULL10-UNODCVirtualCurrencies_final.pdf. Acesso em: 21 mai. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. UNODOC helps tackle bitcoin banking fraud and money laundering. **Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime**, Viena, 01 fev. 2017. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2017/February/unodc-helps-tackle-bitcoin-banking-fraud-and-money-laundering.html>. Acesso em 21 mai. 2019.

NANCE, Mark T. The regime that FATF built: an introduction to the Financial Action Task Force. **Crime, Law and Social Change**, v. 69, n. 2, 109-129, mar. 2018.

PAGLIERY, Jose. **Bitcoin and the future of Money**. Chicago: Triumph Books, 2014.

PERVUNIN, Maxim; SANGADZHIEVA, Tatiana. The Virtual Currency Regulation Review - Russia. **The Law Reviews**. noV. 2018. Disponível em: <https://thelawreviews.co.uk/>

[edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-1/1176664/russia](#). Acesso em: 13 jun. 2019.

PITKIN, Hannah. **The concept of representation**. Berkeley, University of California Press, 1967.

RAMOS, Leonardo; VADELL, Javier; SAGGIORO, Ana; FERNANDES, Marcia. A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 2, p. 10-27, 2012.

ROMERO, Thiago Giovani. **Lavagem de capitais e cooperação jurídica internacional: a contribuição do GAFI**. 2017. 158f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista "Júlia de Mesquita Filho", Franca.

ROSE, Cecily. **International anti-corruption norms** - their creation and influence on domestic legal systems. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

SAUDI ARABIAN MONETARY AUTHORITY. The standing committee for awareness on dealing in unauthorized securities activities in the foreign exchange market (forex) warns: "the virtual currencies are not regulated inside the kingdom of saudi arabia". Disponível em: <http://www.sama.gov.sa/en-US/News/Pages/news12082018.aspx>. Acesso em: 13 jun. 2019.

SINGH, Kevin. New wild west: preventing money laundering in the Bitcoin network. **Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property**, v. 13, n. 1, 38-64.

SWARTZ, Lana. What was Bitcoin, what will it be? The techno-economic imaginaries of a new money technology. **Cultural Studies**, v. 32, n. 4, jan. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **G20 leaders or laggards?** Reviewing G20 promises on ending anonymous companies. 2018. Disponível em: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/g20_leaders_or_laggards

UNIÃO EUROPEIA. **Official Journal of the European Union**. Directive (EU) 2018/843 of the european parliament and of the council of 30 may 2018. 19 jun. 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN>. Acesso em: 13 jun. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Serviço Europeu de Polícia. Europol – INTERPOL Cybercrime Conference makes the case for greater multisector cooperation. **Europol Newsroom**, [s. l.], 02. out. 2015. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-%E2%80%93-interpol-cybercrime-conference-makes-case-for-greater-multisector-cooperation>. Acesso em 21 mai. 2019.

UNITED NATIONS. Development Policy and Analysis Division. Department of Economic and Social Affairs. Global Issues: Challenges of cryptocurrencies for policymakers. **Monthly Briefing on the World Economic Situation and Prospects**, nº 108, pp. 1-2, 13 nov. 2017.

UNITED NATIONS. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **Basic Manual on the Detection and Investigation of the Laundering of Crime Proceeds Using Virtual Currencies**. jun. 2014. Disponível em: https://www.imolin.org/pdf/imolin/FULL10-UNODCVirtualCurrencies_final.pdf. Acesso em: 21 mai. 2019.

UNITED NATIONS. UNODOC helps tackle bitcoin banking fraud and money laundering. **Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime**, Viena, 01 fev. 2017. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2017/February/unodc-helps-tackle-bitcoin-banking-fraud-and-money-laundering.html>. Acesso em 21 mai. 2019.

VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André Bojikian. **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Ipea, 2011.

WIKIPEDIA. **Token**. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Token>. Acesso em: 09 ago. 2019.