

Criptoativos *versus* GAFI: desafios jurídicos, cooperação global e o combate internacional à lavagem de dinheiro

Cryptoassets *versus* FATF: legal challenges, global cooperation, and international anti-money laundering efforts

Criptoactivos *versus* GAFI: desafíos legales, cooperación global y lucha internacional contra el lavado de dinero

Diego Burgo de Oliveira Marros¹
José Alberto Antunes de Miranda²

Resumo: O artigo objetivou apresentar elementos teóricos e empíricos relevantes à compreensão do impacto dos criptoativos e sua regulação na sociedade e no direito, apresentando os principais pontos relacionados à lavagem de dinheiro e os métodos para sua prevenção recomendados pelo GAFI, entidade intergovernamental estabelecida em 1989 por iniciativa dos países-membros da OCDE e de outros associados. Concluiu-se que é necessário estabelecer mecanismos eficazes de supervisão para assegurar o cumprimento das regulamentações no campo de criptoativos, a fim de prevenir desvios em sua aplicação na sociedade.

Palavras-chave: Criptoativos. GAFI. Lavagem de dinheiro. Cooperação global.

Abstract: The article aimed to present theoretical and empirical elements relevant to the understanding of the impact of cryptoassets and their regulation on society and law, presenting the main points related to money laundering and the methods for its prevention recommended by the FATF, an intergovernmental entity established in 1989 at the initiative of OECD member countries and other associated countries. It was concluded that it is necessary to establish effective supervisory mechanisms to ensure compliance with regulations in the field of cryptoassets in order to prevent deviations in their application in society.

Keywords: Cryptoassets. FATF. Money Laundering. Global cooperation.

Resumen: El artículo tuvo como objetivo presentar elementos teóricos y empíricos relevantes para la comprensión del impacto de los criptoactivos y su regulación en la sociedad y el derecho, presentando los principales puntos relacionados con el lavado de dinero y los métodos para su prevención recomendados por el GAFI, entidad intergubernamental establecida en 1989 por iniciativa de los países miembros de la OCDE y otros países asociados. Se concluyó que es necesario establecer mecanismos efectivos de supervisión para garantizar el cumplimiento de las regulaciones en el campo de los criptoactivos con el fin de prevenir desviaciones en su aplicación en la sociedad.

Palabras-clave: Criptoactivos. GAFI. Blanqueo de dinero. Cooperación mundial.

Submetido 07/07/2023

Aceito 16/11/2023

Publicado 27/11/2023

¹ Graduando em Direito. Universidade La Salle. ORCID <https://orcid.org/0009-0002-0855-7906>. E-mail: diegoburgomarros@gmail.com

² Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS.) Professor no PPGD em Direito e Sociedade da Universidade La Salle. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5338-4728>. E-mail: jose.miranda@unilasalle.edu.br

Introdução

A observação da crescente interseção entre o campo jurídico e o âmbito tecnológico, uma temática de elevada relevância na contemporaneidade, se mostra a cada momento mais necessária pelas contínuas evoluções tecnológicas percebidas na atualidade. Potencializados pela globalização, os novos desafios jurídicos apresentam uma complexidade nunca vista no Direito, uma vez que, segundo Arnaud (2005), a globalização resultou na transnacionalização, já que não se limita às fronteiras tradicionais, sendo impossível de serem qualificados segundo as categorias do direito interno ou do direito internacional. Nesse contexto, a tecnologia da blockchain e os criptoativos como o Bitcoin se destacam como inovações que apresentam complexidades e impactos no sistema jurídico, exigindo uma reflexão sobre sua adequada regulação legal, de modo a preservar os princípios de justiça social. Diante disso, se mostra fundamental que o Direito se adapte às mudanças tecnológicas, buscando soluções jurídicas que promovam o desenvolvimento humano e a justiça, sem perder de vista os princípios e valores que fundamentam a ordem jurídica. O presente trabalho busca compreender a instituição de regulamentações apropriadas e o estabelecimento de um diálogo construtivo entre o campo jurídico e o universo tecnológico, figurando como elementos inalienáveis na abordagem dos desafios e na exploração das potencialidades inerentes a essas inovações.

Levando em consideração a complexidade acima apresentada, o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI), uma entidade intergovernamental criada em 1989 durante a reunião do G7, em Paris, que estabelece padrões para proteger o sistema financeiro global contra essas ameaças, edita recomendações com força vinculante e adotadas por vários países. O Presidente do GAFI é nomeado entre seus membros, na Reunião Plenária, para um mandato de dois anos. O Presidente atual, Sr. T. Raja Kumar, é Conselheiro Sênior sobre assuntos internacionais no Ministério de Assuntos Internos de Cingapura (Ministry of Home Affairs - MHA) e tem mandato de 1º de julho de 2022 a 30 de junho de 2024. Além disso, o GAFI emitiu diretrizes específicas para os ativos virtuais e seus provedores de serviços, como a Regra de Viagem, que obriga o envio de dados do cliente em transferências de ativos virtuais. No entanto, essa regra ainda não foi implementada em diversas jurisdições, o que demanda uma maior cooperação entre os setores público e privado para assegurar o cumprimento das medidas sugeridas pelo GAFI.

Diante desse cenário, o presente trabalho visa analisar os desafios jurídicos e regulatórios decorrentes da interseção entre o Direito e a tecnologia, especialmente no fulcro das criptomoedas e da blockchain. Para que seja analisado o proposto no presente artigo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, utilizando materiais como livros, teses, dissertações, artigos científicos, regulamentos e leis. Além disso, através da mesma abordagem metodológica, será investigada a necessidade de uma cooperação global para enfrentar os problemas relacionados à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no contexto das transações com criptoativos. Por meio de uma análise crítica, buscar-se-á identificar os desafios e oportunidades decorrentes dessa interseção, contribuindo para o debate e para o desenvolvimento de soluções jurídicas adequadas no campo da tecnologia e do Direito.

Intersecção do Direito e Tecnologia: O Contexto Histórico e Conceitual da Blockchain, da Bitcoin e das Exchanges

Há muito o que se falar, atualmente, sobre o papel que a tecnologia vem desempenhando no mundo. O fato é que o impacto da tecnologia nas transformações sociais exige uma reflexão crítica sobre os valores morais que orientam as escolhas individuais e coletivas na sociedade. Além disso, é certo que o Direito deve acompanhar essas transformações tecnológicas com uma postura dialógica, pluralista e democrática, buscando garantir os princípios da justiça social.

Segundo Aglantzakis e Prata (2021), nesse cenário, o Direito é visto como uma forma de regular e padronizar as interações sociais e as mudanças que delas resultam, além de se tratar de um saber que vai além da técnica e que se expressa por meio de seus procedimentos, de forma diversa, como a sociedade que atende. Enquanto isso, segundo os mesmos autores, a tecnologia é vista como um campo de geração de conhecimento, para examinar os artefatos técnicos que são oferecidos à sociedade e que são objeto do direito, que normatiza os seus modos e trocas.

É evidente que as inovações tecnológicas na sociedade atual representam um grande desafio para o Direito, já que sua complexidade é levada ao Judiciário sem que haja uma resposta legislativa adequada para lidar com estes conflitos. Isso se deve ao fato de que as tecnologias e seus desdobramentos são multidimensionais, o que ultrapassa a capacidade de assimilação dos fenômenos por parte do Direito. Esse cenário demanda uma reflexão crítica sobre o papel do Direito na regulação das relações sociais mediadas pelas tecnologias, bem

como sobre os limites e as possibilidades de sua atuação frente às novas demandas. No quadro abaixo, é possível verificar algumas das inovações que tiveram como fonte de surgimento a tentativa de resolução de problemas não necessariamente jurídicos, mas que trouxeram a necessidade de se pensar como lidar legalmente com tais tecnologias.

Quadro 1 - Novas tecnologias e seus breves conceitos

Novas Tecnologias	Conceito Breve
Ativos Virtuais	A representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento (SENADO FEDERAL, 2022).
Blockchain	Um livro de registros, compartilhado e imutável, que facilita o processo de gravação de transações e rastreamento de ativos em uma rede de negócios. (IBM, 2020).
Contratos Inteligentes (<i>Smart Contracts</i>)	Acordo e contratos autoexecutáveis registrados em blockchain, que simplificam o processo de negócios e aumentam a segurança (MIG, 2022).
Inteligência Artificial	Ferramentas que mimetizam a inteligência humana com o intuito de executar tarefas. São capazes de se aprimorar autonomamente com as informações que coletam (ORACLE, 2020).
Metaverso	Universo virtual autônomo que busca reproduzir a realidade usando tecnologias como realidade virtual e realidade aumentada (RESULTADOS DIGITAIS, 2022).

Fonte: Autoria própria (2023).

Percebe-se que os conceitos das tecnologias apresentadas pouco se conectam, à primeira vista, com o Direito. Todavia, é necessário que a referida ciência se adapte às mudanças tecnológicas e busque soluções jurídicas adequadas aos problemas emergentes, mantendo-se fiel aos princípios e valores que norteiam a ordem jurídica. Além disso, o Direito deve reconhecer a autonomia e a diversidade das tecnologias e seus usuários, respeitando suas especificidades e potencialidades. O desafio é estabelecer um diálogo construtivo entre o Direito e as Tecnologias, que seja capaz de promover a justiça, a democracia e o desenvolvimento humano.

Como referido acima, uma das novas tecnologias que, cada dia mais, encontra uma intersecção direta com o Direito é a Blockchain, que vem ganhando cada vez mais destaque no mundo digital. Trata-se de registros digitais compostos por uma lista em constante crescimento de registros conectados de forma mais robusta e segura por meio da criptografia avançada. De

maneira simplificada, um blockchain pode ser visto como uma cadeia de blocos, sendo que cada bloco é um registro que contém informações específicas e é conectado a outros registros por campos de registros. Além disso, cada bloco é protegido por um carimbo de data e hora, que pode ser apresentado de diferentes maneiras, garantindo a segurança e a transparência das transações realizadas por meio dessa tecnologia.

Uma blockchain é composta por duas partes principais, para Alexandre (2020): a rede descentralizada e o livro razão incontestável. A rede descentralizada é responsável por facilitar e verificar as transações realizadas, permitindo que o software seja controlado por múltiplos sistemas de computador, sem a dependência de uma única entidade central ou do governo. Por sua vez, o livro razão incontestável é o local seguro onde as transações são processadas e registradas, tornando quase impossível a ocorrência de mudanças ou roubos de informações por parte de indivíduos não autorizados conectados à cadeia. É interessante, no entanto, entendermos como se deu a criação dessa tecnologia, e em qual contexto seu desenvolvimento estava inserido.

De acordo com Anandan e Deepak (2022), o primeiro esforço para criar uma sequência de blocos criptograficamente segura foi conduzido por W. Scott Stornetta e Stuart Haber em 1991, com o objetivo de implementar um framework no qual os registros de carimbos de tempo não pudessem ser manipulados. Em 1992, Stornetta, Bayer e Haber combinaram as árvores de Merkle à estrutura, o que aumentou sua produtividade ao permitir que vários testemunhos de arquivos pequenos fossem agrupados em um único bloco.

Na prática, o Bitcoin, um criptoativo concebido como uma forma criptografada do dinheiro (PIRES, 2017), foi o pioneiro no uso fático desse tipo de sistemas, com o fim de realizar a transferência de moeda eletrônica de forma segura e descentralizada, sem a necessidade de um regulador centralizado. Na rede Blockchain, os mineradores são responsáveis por coletar transações, resolver quebra-cabeças computacionais desafiadores (prova de trabalho) para alcançar o consenso e adicionar as transações como blocos na blockchain. Desde então, surgiram várias plataformas de desenvolvimento baseadas em blockchain, como NXT e Ethereum, que permitem hospedar e utilizar contratos inteligentes para a execução automática de eventos e ações.

Hoje em dia, um dos usos mais relevantes da blockchain, é para a circulação de criptomoedas, tendo como precursora o Bitcoin. Antes da criação do Bitcoin, todas as

transações monetárias que ocorriam no ambiente virtual entre duas partes precisavam de um intermediário confiável, ou seja, um terceiro agente, para que fosse possível a realização da transação. O exemplo trazido por Santos (2016) aponta a "Pessoa A" com o intuito de enviar dinheiro para a "Pessoa B", onde ambas precisavam contratar os serviços de um terceiro agente confiável, responsável por debitar da conta da "Pessoa A" a quantia que ela deseja enviar para a "Pessoa B" e creditar essa mesma quantia na conta da "Pessoa B". No entanto, em julho/agosto de 2008, um indivíduo chamado "Satoshi Nakamoto" surgiu, aparentemente do nada, no cenário criptográfico, quando finalizou seu agora famoso *whitepaper* do Bitcoin. O objetivo do Bitcoin é criar um sistema de pagamento que não dependa de intermediários, como bancos ou governos, para validar e registrar as transações. Para isso, o Bitcoin usa uma combinação de criptografia, prova de trabalho e consenso distribuído para garantir a segurança, a integridade e a imutabilidade dos dados.

O *whitepaper* descreve um sistema de dinheiro eletrônico ponta-a-ponta que permite pagamentos online diretos entre as partes sem a necessidade de um intermediário financeiro. Ele introduz o conceito de prova de trabalho para proteger contra-ataques de spam e negação de serviço e descreve como os nós da rede podem concordar sobre o estado do sistema. Além disso, o documento explica os principais conceitos e componentes do sistema, como as moedas digitais (Bitcoins), as carteiras digitais, as transações, os nós, os mineradores, a dificuldade, a recompensa, o *halving*, o limite de oferta e os problemas que o Bitcoin pretende resolver, como o problema dos gastos duplos e a inflação monetária. O *whitepaper* também apresenta algumas vantagens do Bitcoin em relação aos sistemas tradicionais de pagamento, como a rapidez, a baixa taxa, a transparência.

Sendo assim, o *whitepaper* do Bitcoin é considerado um marco histórico na evolução das tecnologias financeiras e da internet. Ele inspirou o surgimento de diversos outros criptoativos e projetos baseados em blockchain, que buscam explorar as possibilidades e os desafios dessa nova forma de organização social e econômica.

Em 2014, Gandal e Halaburda (2014), em conjunto com o *Bank of Canada*, pesquisaram sobre a concorrência no mercado de criptoativos. Na pesquisa, foram identificados sete criptoativos que tinham maior popularidade de negociação na rede blockchain, eram eles:

Quadro 2 - Criptoativos mais populares em 2014

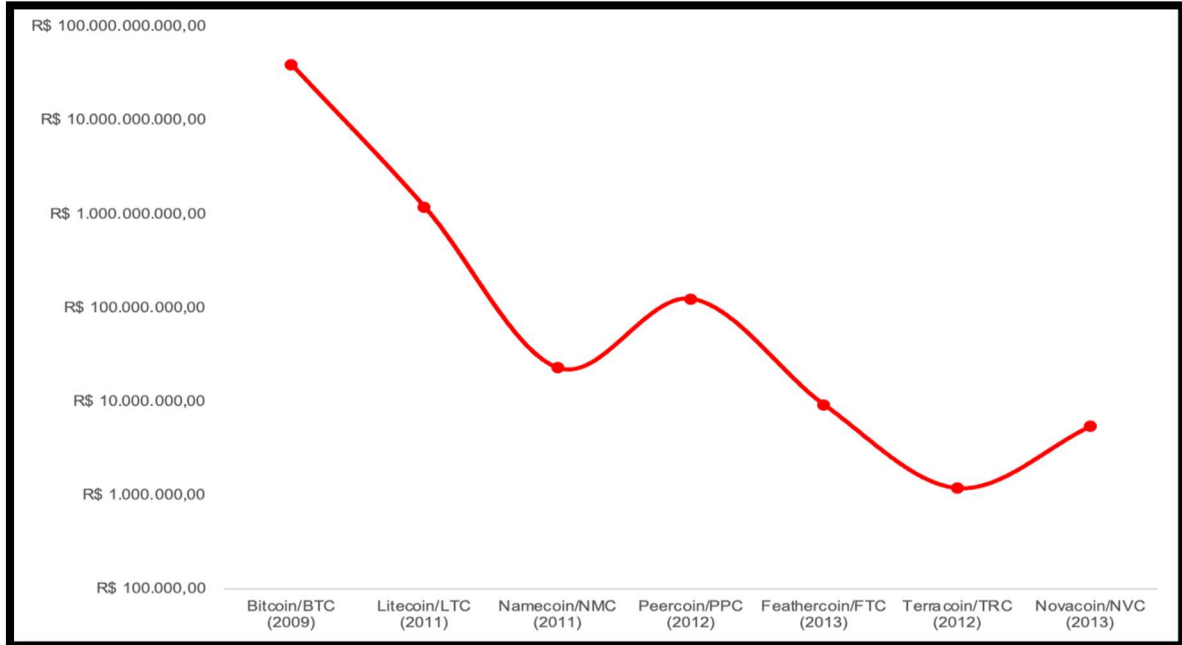
Nome do criptoativo	Sigla do criptoativo	Ano estimado de disponibilização
Bitcoin	BTC	2009
Litecoin	LTC	2011
Peercoin	PPC	2012
Namecoin	NMC	2011
Feathercoin	FTC	2013
Novacoin	NVC	2013
Terracoin	TRC	2012

Fonte: Adaptado de Halaburda; Gandal (2014, p.10).

Percebe-se que dentre os nomes altamente difundidos na mídia, apenas o “Bitcoin” é facilmente lembrado, uma vez que, além de ter sido o precursor, ainda figura com o maior ativo virtual em valor de mercado (CARVALHO, 2018). Para uma melhor compreensão da distribuição e da velocidade de propagação desses criptoativos, utilizaremos o *Market Cap* delas. *Market Cap*, ou capitalização de mercado, em português, é uma medida financeira que expressa o valor total de um ativo ou de uma empresa no mercado. No âmbito dos criptoativos, essa medida é obtida pela multiplicação do preço unitário da moeda pelo número total de moedas em circulação. Por exemplo, se um criptoativo possui um preço de US\$ 10 e há 100 milhões de moedas circulando, sua capitalização de mercado é de US\$ 1 bilhão. Esse indicador é relevante porque permite comparar o tamanho e o valor de diferentes criptoativos no mercado, bem como auxiliar os investidores na análise do potencial de crescimento de um criptoativo.

A seguir, podemos visualizar o *Market Cap* dos criptoativos referidos à época da pesquisa.

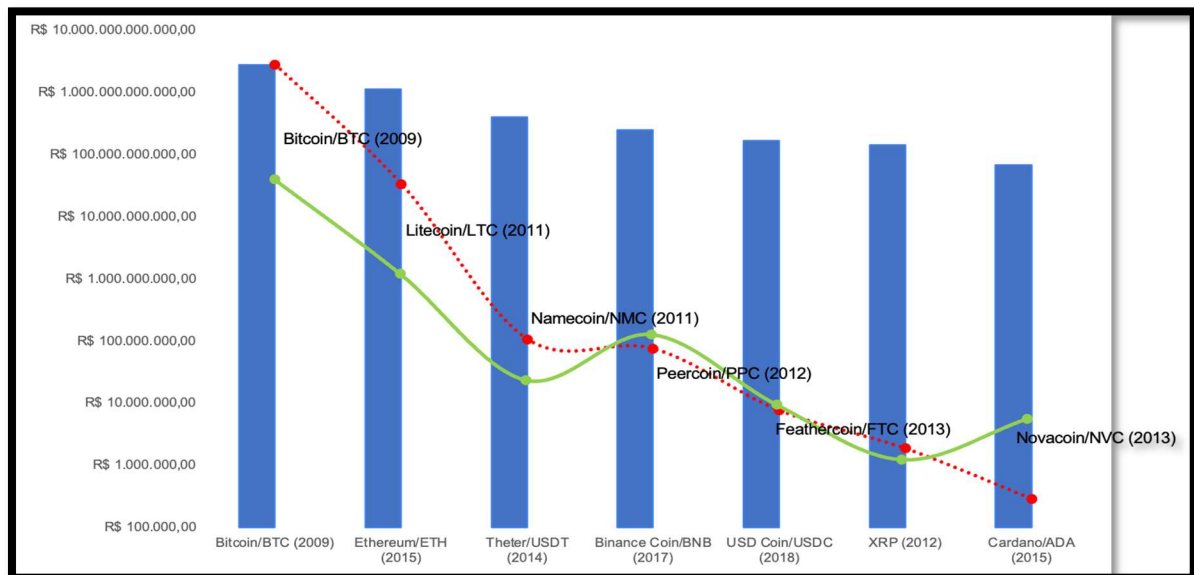
Gráfico 1 - *Market Cap* dos criptoativos em 2014



Fonte: Adaptado de CoinMarketCap (2014).

No gráfico 1, é possível perceber a soberania do Bitcoin frente aos demais criptoativos. Entretanto, é importante destacar que, nesses quase dez anos que se passaram, diversos outros criptoativos tomaram a frente, ultrapassando os mais promissores de 2014 apontados pela referida pesquisa. O Bitcoin, todavia, segue em prevalência no mercado. No gráfico abaixo, podemos observar uma comparação entre os *Market Caps* (i) atuais (em azul), dos 7 criptoativos mais promissores da atualidade; (ii) de 2014 (em verde), dos 7 criptoativos mais promissores pela pesquisa à época, e (iii) atuais (em vermelho), dos 7 criptoativos mais promissores apontados na pesquisa de 2014:

Gráfico 2 - Comparação de *Market Caps*



Fontes: Adaptado de CoinMarketCap (2014; 2023).

Com isso, percebe-se a volatilidade dos criptoativos no tempo, uma vez que, enquanto novos vão se criando, os antigos, em sua maioria, continuam ganhando espaço no mercado. Além disso, observa Pizzetti (2018) que as criptomoedas são susceptíveis a reações de persistência e assimetria na sua volatilidade, ou seja, as variações dos retornos sofrem impactos diferenciados para boas e más notícias. Com isso em mente, os pontos trazidos acima preocupam a comunidade jurídica, uma vez que a matéria pouco regulada possui um impacto trilionário. É interessante ressaltar que, ainda segundo Pizzetti (2018), até mesmo mudanças na política governamental acabam por gerar choques tanto positivos quanto negativos nos valores de criptoativos, que causarão grandes impactos nos preços praticados no mercado futuro, repercutindo, então, por longos períodos.

Contexto Regulatório e o Papel do Direito na Sociedade Internacional

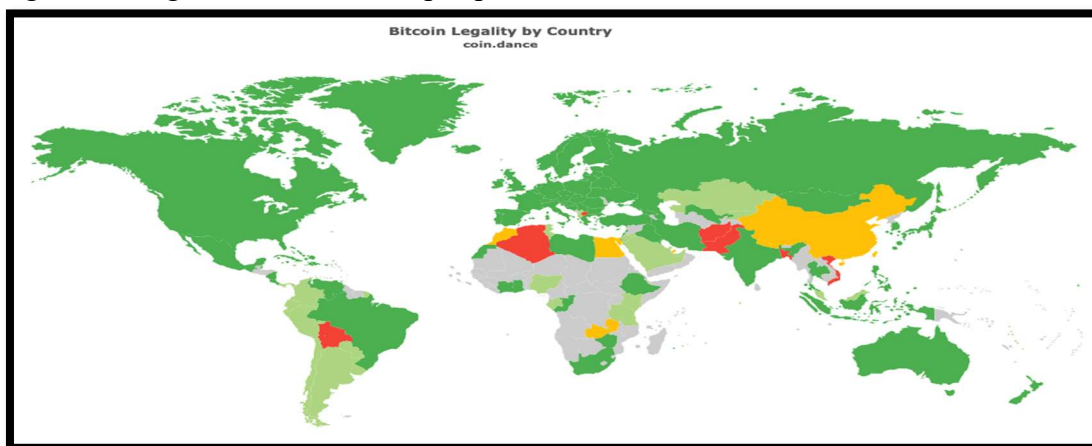
Os criptoativos têm sido objeto de debates na comunidade jurídica e financeira. Enquanto alguns defendem que eles representam uma revolução no sistema financeiro, capaz de torná-lo mais justo e acessível, outros argumentam que seus valores são meramente especulativos e desprovidos de valor intrínseco. Apesar do aumento da popularidade de ativos como o Bitcoin, nos últimos anos, ainda existem muitos desafios e perspectivas de adoção a

serem considerados antes que a criptomoeda possa ser amplamente aceita como forma legítima de pagamento e investimento.

Para Barrosi e Sztajn (2015), a regulação dos criptoativos é um desafio para o Direito, especialmente diante da existência de plataformas de negociação que operam de forma *offshore*, ou seja, em jurisdições com pouca ou nenhuma supervisão. Um exemplo é a FTX, uma *exchange* de criptoativos sediada nas Bahamas. Embora tenha uma subsidiária nos Estados Unidos, grande parte das operações realizadas por norte-americanos ocorrem através entidade *offshore*, fora do alcance das autoridades reguladoras americanas, por conta da excessividade de regulação da atividade dentro do país. Essa situação revela a necessidade de uma harmonização das normas jurídicas entre os países que fazem parte de intercâmbio de ativos digitais, trazendo um padrão mínimo de proteção ao usuário.

As criptomoedas representam um fenômeno relativamente recente e, em certa medida, desafiador para o controle governamental. Conseqüentemente, estudos jurídicos têm sido desenvolvidos em paralelo com as inovações tecnológicas trazidas por essas moedas. Ademais, pesquisas estão sendo conduzidas com o intuito de aprimorar o sistema financeiro vigente, buscando torná-lo mais eficiente e promovendo uma conciliação entre as entidades governamentais e as criptomoedas. Com isso, vemos o mapa na Figura 1 que mostra o cenário regulatório mundial de bitcoins para introduzirmos a abordagem:

Figura 1 - Legalidade do Bitcoin por país



Legenda:



Fonte: Coin Dance (2023).

Podemos observar no mapa que países como Bolívia, Bangladesh e Afeganistão ainda consideram bitcoins ilegais, enquanto países como China, Egito e Qatar possuem um sistema restrito de aplicação desses ativos virtuais. Nos Estados Unidos, por exemplo, as criptomoedas são ativos digitais imunes à interferência governamental e não requerem regulamentação por terceiros. Todavia, o governo tem considerado como passíveis de ser classificadas sob leis de moedas existentes e podem estar sujeitas a regulamentações financeiras. Quando utilizadas como investimento, por sua vez, são classificadas como títulos e estão sujeitas às leis que os regem. Também são classificadas como propriedade, segundo a lei de propriedade, desempenhando um papel vital na proteção dos detentores de criptomoedas em transações justas e seguras (ESHCHANOVA; KOMILBEKOVA; KHALIMJONOV, 2023).

Ainda, a falta de um quadro legal unificado é um problema, pois regulamentações aplicadas às moedas tradicionais não se aplicam às criptomoedas e possuem uma rastreabilidade complexa (ESHCHANOVA; KOMILBEKOVA; KHALIMJONOV, 2023). A SEC dos EUA (Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos) impõe as mesmas regulamentações usadas para valores mobiliários tradicionais, enquanto a FCA do Reino Unido (Autoridade de Conduta Financeira) desenvolveu um quadro regulatório separado, visando proteção dos clientes e integridade do mercado, lidando com a luta contra a lavagem de dinheiro e garantindo a regulamentação adequada da criptomoeda.

Por outro lado, El Salvador foi um dos primeiros países a ter uma legislação específica para o Bitcoin, além de projetos ousados com o criptoativo. Desde 2001, segundo Vasconcelos (2022), quando ocorreu a dolarização do referido país, foi percebido um esforço interno para confiar na política monetária norte-americana, que trouxe poucas vantagens ao país, resultando em uma expansão econômica comedida, porém com alta inflação e um significativo endividamento público. Em junho 2021, foi noticiado que a Bitcoin seria utilizada como moeda corrente de El Salvador, em paralelo ao Dólar Americano, culminando na criação da “Lei Bitcoin”, que regula o uso desta criptomoeda como moeda corrente no país.

A referida lei trata-se do Decreto 57, o qual foi aprovado pela maioria na Assembleia Legislativa da República de El Salvador e possui um conteúdo breve, de apenas 16 artigos e com pouca característica regulatória, sendo um ponto de atenção. Embora existam evidências de que uma regulamentação excessiva do mercado de criptomoedas possa ter efeitos negativos, a falta de abrangência do atual dispositivo regulatório, combinada com uma conjuntura política,

econômica e social desfavorável em El Salvador, pode gerar desconfiança e incerteza entre investidores e consumidores. Isso pode desencorajar o uso generalizado da bitcoin, contrariando os objetivos pretendidos (VASCONCELOS, 2022).

No Brasil, a atividade em criptoativos não é ilegal e, em 21 de dezembro de 2022, foi promulgada a Lei 14.478, a qual tem como objetivo estabelecer diretrizes a serem observadas na prestação de serviços criptoativos e regulamentar as prestadoras de serviços desses ativos. O artigo 3º da referida lei considera o criptoativo como “a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento” (BRASIL, 2022). Nesse sentido, é possível entender que, a depender da finalidade para qual serão utilizadas as criptomoedas, as mesmas poderão ser reguladas como instrumentos de pagamentos ou formas de investimentos, tendo como marco inicial a publicação da regulação pelo Poder Executivo.

Com relação ao órgão encarregado da regulação do mercado de criptomoedas, o Banco Central do Brasil (BCB) irá assumir essa responsabilidade, levando em consideração suas atribuições na economia nacional e seu papel de autorização de instituições que desejam integrar o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Todavia, conforme ensina Pompeu (2023), é importante ressaltar que a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) continua responsável pela supervisão e regulação dos valores mobiliários que envolverem *tokens* digitais.

É tendência, todavia, a resistência em se classificar criptoativos como dinheiro ou moeda. Em uma matéria do Banco Central Europeu (2022), constata-se que a instituição afirma e destaca que as denominadas Bitcoin, Ethereum, Tether e outras “criptomoedas” não podem ser categorizadas como moeda, visto que não desempenham plenamente as três funções essenciais do dinheiro: a de ser um meio de troca confiável, uma reserva de valor e uma unidade de conta. Além disso, afirma a matéria que o termo “criptomoedas” se revela enganoso, pois sugere uma equivalência com as formas tradicionais de moeda, o que não condiz com a realidade desses ativos digitais. O fato é que, de forma crítica, esse esquivamento de um urgente e devido enquadramento dos criptoativos é benéfico ao cidadão, que resta desamparado por uma legislação inexistente ou incompleta, tendo que recorrer a uma “colcha de retalhos” legislativa e a entendimentos diversos, até que se encontre juridicamente resguardado.

Cabral (2022) foi capaz de identificar diversas constatações que respaldam a argumentação de que as criptomoedas se adequam à natureza jurídica de moeda no

ordenamento jurídico brasileiro. Essa afirmativa baseia-se em algumas características que as criptomoedas apresentam, tais como: seu enquadramento como bem jurídico, seu uso como meio intermediário de troca para aquisição de bens ou serviços, sua capacidade de funcionar como unidade e reserva de valor, além de exibirem um alto grau de aceitação, durabilidade, divisibilidade, transportabilidade e escassez. Todavia, embora a legislação nacional não apresente restrições para enquadrar os criptoativos no conceito jurídico de "moeda", alguns pontos desfavorecem a classificação como moeda, como o fato de muitas pessoas ainda desconhecerem ou não entenderem como eles funcionam e quais são as suas possibilidades de uso, apesar de serem cada vez mais adotadas por diversos agentes econômicos. Além disso, alguns Estados e autoridades alertam sobre os riscos ou sobre o uso dos criptoativos para fins ilícitos, como o tráfico e o terrorismo, sem considerar os benefícios que elas podem trazer aos seus usuários. Esses fatores geram instabilidade na demanda pelos criptoativos, que sofrem grandes flutuações em seus valores de mercado.

Sistema de Combate à Lavagem de Dinheiro em Criptoativos

De acordo com Mendroni (2015), a lavagem de dinheiro é caracterizada como o método utilizado por indivíduos ou organizações criminosas para processar os lucros financeiros obtidos por meio de atividades ilegais, a fim de aparentar que esses recursos foram adquiridos de forma lícita. O autor enfatiza que a existência de uma organização criminosa está intrinsecamente ligada à prática da lavagem de dinheiro, uma vez que a continuidade das atividades ilícitas depende da dissimulação das ações para que pareçam legítimas e não sejam descobertas.

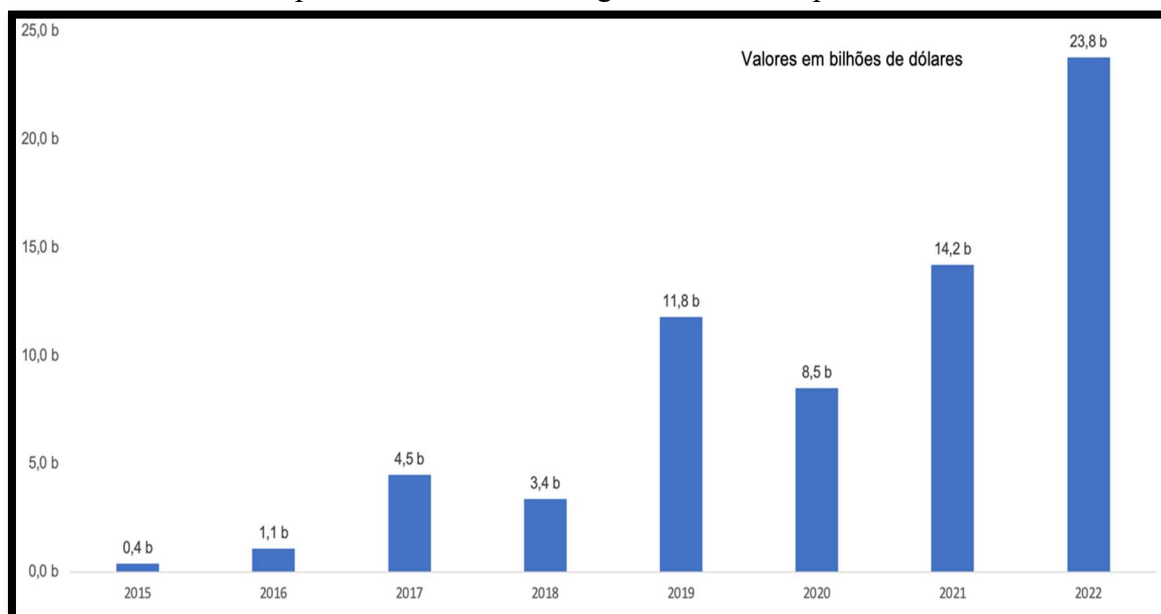
Essa definição evidencia a importância da lavagem de dinheiro como um instrumento essencial para a perpetuação das organizações criminosas, permitindo que elas operem de maneira clandestina e mantenham a aparência de legalidade. Através desse processo, os valores obtidos ilicitamente são inseridos no sistema financeiro de forma camuflada, dificultando a identificação da origem criminosa desses recursos. No Brasil, de acordo com o artigo 1º da Lei 9.613/98, a lavagem de dinheiro consiste em ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de uma infração penal. Dessa forma, trata-se de um crime acessório que pressupõe a prática de uma infração penal anterior, não sendo necessária uma

condenação prévia por esta, conforme destacado por Baltazar Júnior, Gonçalves e Lenza (2021).

Em relação aos criptoativos, atividades ilegais em suas aplicações podem envolver, segundo Wronka (2021), fraudes, tráfico de drogas, roubo, sequestro e lavagem de dinheiro. Fontes legais são usadas por terroristas inteligentes, o que pode ajudá-los a evitar escrutínio e ser facilmente pegos. As agências de aplicação da lei concentram-se principalmente na transferência de fundos para rastrear os registros. Muitos métodos de transferência são usados por eles: uma combinação de métodos legais e ilegais. Ainda para Wronka (2021), o combate a essa ameaça precisa ser uma iniciativa global pelos Estados-nação.

De acordo com o relatório da Chainalysis, em 2022 o volume de criptomoedas enviadas de endereços ilícitos para outros destinos atingiu quase US\$ 23,8 bilhões, representando um crescimento de 68,0% em comparação com 2021. As *exchanges* centralizadas tradicionais foram as principais destinatárias desses fundos ilícitos, respondendo por quase metade do total.

Gráfico 3 - Total de criptomoedas alvo de lavagem de dinheiro por ano, 2015–2022



Fonte: CHAINANALYSIS, The 2023 Crypto Crime Report (2023).

É possível observar que, desde 2015, o valor total de criptomoedas alvo de lavagem de dinheiro por ano aumentou de forma considerável, saindo de um patamar de 0,4 bilhões de

dólares, para mais de 20 bilhões. Esse fato é relevante não somente porque essas *exchanges* costumam ter mecanismos de conformidade para identificar e coibir essa atividade ilícita, mas também porque essas *exchanges* são pontos de conversão para moeda fiduciária, onde os ativos ilícitos podem ser transformados em dinheiro.

Como resposta aos expressivos valores acima revelados, o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI), órgão intergovernamental independente criado em 1989, durante a reunião do G7, em Paris, desenvolve e promove políticas destinadas à proteção do sistema financeiro global. O GAFI edita Recomendações, as quais são reconhecidas como padrões globais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e as revisa regularmente, tendo sua ratificação por todos os países-membros, bem como por diversas organizações internacionais que adotam essas Recomendações como referência para suas legislações nacionais. Para alcançar a implementação global de suas produções, o GAFI conta com uma rede global de nove Organismos Regionais (OR), além de seus 39 membros. Mais de 200 jurisdições ao redor do mundo se comprometeram com as Recomendações do GAFI por meio de ORs e das filiações ao GAFI. Desde 2007, o Grupo de Revisão Conjunta (GRC) revisou 125 países e identificou publicamente (ou seja, "listou") 98 países. Desses 98 países, 72 realizaram as reformas necessárias para abordar suas deficiências em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e foram removidos do processo (FATF/GAFI, 2023).

As Recomendações emitidas pelo GAFI, segundo Mendonça (2007), não se limitam a meras recomendações suaves, com características de *soft law*, mas têm caráter vinculante, ou de *hard law*, uma vez que a medida sancionatória mais frequente é aplicada quando um Estado se recusa a aceitar as Recomendações em questão, sendo excluído do seu sistema internacional por não participar do esforço global de combate à lavagem de dinheiro. Nesse caso, o Estado em questão é incluído na lista negra do GAFI, também conhecida como lista de países e territórios não cooperativos (NCCT - *non-cooperative countries and territories*), o que, segundo Romero (2017), trata-se de uma sanção significativa, pois resulta na perda de reputação perante a comunidade internacional, podendo, em situações extremas, levar à suspensão ou exclusão do Estado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em 2019, o GAFI criou orientações para uma abordagem baseada em risco para ativos virtuais e provedores de serviços de ativos virtuais (VASPs), onde previu que essas empresas estão sujeitas às mesmas medidas relevantes para prevenção à lavagem de dinheiro que se aplicam às instituições financeiras, como: (i) diligência devida; (ii) monitoramento de transações; e (iii) conhecimento do cliente – (do termo *KYC*, em inglês, *Know Your Customer*). As referidas medidas, entretanto, podem não ser facilmente aplicadas ao cenário das criptomoedas, devido a suas características práticas e levando em consideração suas características descentralizadas e tecnológicas. Por isso, em 2021, as orientações foram editadas no âmbito dos criptoativos, fazendo alterações em seis áreas-chave, sendo elas:

1. esclarecimento das definições de ativos virtuais e prestadores de serviços de ativos virtuais (VASPs);
2. orientações sobre como as normas do GAFI se aplicam às *stablecoins*;
3. orientações adicionais sobre os riscos e as ferramentas disponíveis para os países lidarem com os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo nas transações *peer-to-peer*;
4. orientações atualizadas sobre a licenciamento e registro dos VASPs;
5. orientações adicionais para os setores público e privado sobre a implementação da "regra de viagem", que exige que as instituições financeiras obtenham e compartilhem informações sobre a origem e o beneficiário das transações;
6. princípios de compartilhamento de informações e cooperação entre os supervisores dos VASPs, introduzindo princípios não vinculativos para promover o compartilhamento de informações e a cooperação entre os supervisores dos prestadores de serviços de ativos virtuais, com o objetivo de fortalecer a eficácia da supervisão e promover a colaboração internacional.

Três anos depois de estender as orientações referentes à prevenção de lavagem de dinheiro aos criptoativos, publicar revisões globais da implementação das normas aplicáveis e criar orientações atualizadas para ajudar as jurisdições e os VASPs a implementarem efetivamente esses requisitos, o GAFI, em 2022, publicou uma atualização específica sobre a implementação de seus padrões relativos aos ativos virtuais e aos provedores de serviços de ativos virtuais, enfatizando a *Crypto Travel Rule*, ou Regra de Viagem.

A regra de viagem, conforme aponta Said (2022), exige que VASPs e outras instituições financeiras compartilhem dados do cliente ao transferir ativos virtuais acima de um determinado limite, com o objetivo de melhorar o compartilhamento de dados e a rastreabilidade das transações. A regra de viagem ajuda as agências de aplicação da lei, as unidades de inteligência financeira e as instituições financeiras a identificar e relatar atividades suspeitas, congelar fundos e impor sanções.

A regra de viagem, também se aplica as transferências bancárias transfronteiriças e domésticas, incluindo pagamentos em série e encobertos. Além disso, a regra impõe às jurisdições a adoção de um limite “de minimis” para transferências bancárias transfronteiriças que não seja superior a USD/EUR 1000 e que todas as transações abrangidas por esta regra tenham coletados e verificados pelas VASPs (a) o nome do originador; (b) o número da conta do originador, quando tal conta é usada para processar a transação, (c) o endereço geográfico físico do originador ou identidade nacional ou número de identificação do cliente ou data e local de nascimento que individualmente identificará o originador da instituição ordenadora; (d) o nome do beneficiário; e (e) o número da conta do beneficiário, quando tal conta é usada para processar a transação. As transferências bancárias domésticas exigem dados do originador para transferências transfronteiriças, mas não para transferências dentro do mesmo país, a menos que solicitado pelo beneficiário ou pelas autoridades. A instituição financeira ordenadora só precisa incluir um número para rastrear a transação. As informações não precisam ser verificadas a menos que haja suspeita de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo.

Tal atualização se justificou pela constatação de que, até março de 2022, somente 29 das 98 jurisdições participantes de uma pesquisa elaborada pelo GAFI haviam editado legislação referente à Regra de Viagem e apenas 11 jurisdições haviam iniciado medidas de controle e supervisão (FATF/GAFI, 2023a). Enquanto cerca de um quarto das jurisdições respondentes estava em processo de aprovação da legislação pertinente, aproximadamente um terço (36 das 98) ainda não havia iniciado a introdução da Regra de Viagem.

Essa omissão normativa vulnerabiliza os ativos virtuais e as VASPs a desvios de finalidade e impõe às jurisdições a urgência de implementar e fiscalizar a referida regra. Para que a *Travel Rule* e outras recomendações do GAFI relacionadas a criptoativos tenham um impacto global duradouro, é necessária uma coordenação entre muitos setores. Ao impor às

jurisdições a obrigação de promulgar a regra dentro de seu próprio quadro legislativo interno, também é criado um fardo para o setor privado.

Conclusão

Diante desse contexto, a presente análise da interseção crescente entre o campo jurídico e o âmbito tecnológico revela uma necessidade premente de adaptação do Direito às rápidas evoluções tecnológicas contemporâneas. A globalização, ao propiciar desafios jurídicos de uma complexidade sem precedentes, demanda uma abordagem inovadora para lidar com questões transnacionais que fogem às fronteiras tradicionais do direito interno e internacional. Por isso, é fundamental reconhecer a importância de uma abordagem interdisciplinar e flexível por parte do Direito para lidar com as tecnologias que permeiam a sociedade contemporânea, uma vez sendo imprescindível que o Direito se adapte e desenvolva novos instrumentos normativos que garantam a proteção dos direitos fundamentais diante dos desafios trazidos pela era digital.

Os criptoativos são uma realidade que não pode ser ignorada pelo Direito. Eles trazem oportunidades e desafios para o sistema financeiro e para a sociedade em geral, exigindo uma reflexão crítica e uma adaptação das normas jurídicas vigentes e uma reflexão sobre sua adequada regulação legal. É imperativo que o Direito não apenas compreenda, mas também se antecipe às complexidades e impactos dessas inovações, buscando regulamentações que preservem os princípios de justiça social.

Entretanto, a sua volatilidade e falta de estabilidade trazem desafios tanto para os investidores quanto para o sistema financeiro como um todo. Com isso, é fundamental que o Direito se adapte às inovações trazidas por *blockchains* e criptoativos, além estabelecer normas que garantam a segurança das transações, a proteção dos direitos dos envolvidos e a prevenção de crimes. Regular criptoativos é um desafio, especialmente diante da existência de plataformas de negociação em locais com baixa ou nenhuma fiscalização. Isso evidencia a importância de uma harmonização das normas jurídicas entre os países que participam do mercado de ativos digitais, buscando uma proteção mínima dos usuários.

Há diversas abordagens regulatórias sobre as criptomoedas pelo mundo, desde a vedação total até a adoção e regulamentação ampla. A ausência de um marco legal unificado e a insegurança jurídica podem prejudicar a confiança dos investidores e consumidores, dificultando a difusão das criptomoedas. Além disso, ainda se verifica que os criptoativos

também podem ser usados para fins ilícitos, como lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Para enfrentar esse desafio, é necessária uma ação coordenada dos Estados no âmbito global.

A implementação da Regra de Viagem pelo GAFI representa um significativo avanço na prevenção da lavagem de dinheiro e combate à outras atividades ilícitas no contexto dos ativos virtuais. No entanto, a falta de adesão por parte das jurisdições e a ausência de legislação doméstica colocam em risco a eficácia dessas medidas, uma vez que a aplicação bem-sucedida das medidas recomendadas pelo GAFI no escopo dos ativos virtuais exigirá esforços conjuntos de governos, instituições financeiras e provedores de serviços de ativos virtuais. Além disso, uma coordenação adequada entre os setores público e privado é essencial para garantir a implementação e o cumprimento dessas regulamentações, a fim de proteger a integridade do sistema financeiro global e promover a confiança no uso de criptoativos.

Com isso, cumpre ressaltar que é fundamental que as jurisdições restantes ajam com urgência para promulgar a Regra de Viagem e estabelecer mecanismos eficientes de controle e supervisão das VASPs. A adoção de legislação clara e abrangente, que leve em consideração as especificidades das criptomoedas, é fundamental para garantir a conformidade e a eficácia das medidas de prevenção à lavagem de dinheiro. Por fim, é necessário que sejam estabelecidos mecanismos de supervisão adequados para garantir o cumprimento dessas regulamentações e evitar desvios de finalidade. Somente por meio de uma abordagem colaborativa e coordenada será possível enfrentar os desafios apresentados pelos ativos virtuais e promover a integridade e a segurança do sistema financeiro global.

Referências

AGLANTZAKIS, V. M.; PRATA, D. N. Considerações sobre elementos teóricos e metodológicos da relação entre sociedade, direito e tecnologia. **Revista de Direito Brasileira**, v. 27, n. 10, p. 441, 7 abr. 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6315/5355>. Acesso em: 22 jun. 2023.

ALEXANDRE, F. **Blockchain**: Desvende os segredos da tecnologia blockchain, criptomoedas e o futuro da Internet (Bitcoin, Blockchain & Criptomoedas). [s.l.], 2020. 67p.

ANANDAN, R.; DEEPAK, B. S. An Overview of Blockchain Technology: Fundamental Theories and Concepts. In: **The Convergence of Artificial Intelligence and Blockchain Technologies**. [S.l.]: World Scientific, 2022. p. 1–22. Disponível em: https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/9789811225079_0001. Acesso em: 22 jun. 2023.

ARNAUD, A. J. **Globalização e direito**. São Paulo: Lumen Juris, 2005. 516 p.

BALTAZAR JUNIOR, J. P.; GONÇALVES, V. E. R.; LENZA, P. **Legislação Penal Especial esquematizado**. [s.l.] Saraiva Educação S.A., 2021.

BAROSSO FILGO, M.; SZTAJN, R. **Natureza jurídica da moeda e desafios da moeda virtual**. São Paulo: In RJLB, Ano I, 2015.

CABRAL, J. M. J. **A natureza jurídica das criptomoedas no ordenamento jurídico brasileiro**. 2022. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) - Faculdade de Direito Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/10069>. Acesso em: 22 jun. 2023.

CARVALHO, D. T. **Perfil dos investidores de criptomoedas: análise de buscas correlacionadas ao Bitcoin**. Dissertação (Mestrado em Economia). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Economia de São Paulo. 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/24646>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CHAINANALYSIS. **The 2023 Crypto Crime Report**. [S.l.]: [S.n.], 2023. Disponível em: <https://go.chainalysis.com/2023-crypto-crime-report.html>. Acesso em: 22 jun. 2023.

COINMARKETCAP (2014). Disponível em: <https://coinmarketcap.com/historical/20140803/>. Acesso em: 14 de mai. 2023.

EL SALVADOR. **Decreto n. 57, de 8 de junho de 2021**. Ley Bitcoin. Casa Presidencial, San Salvador, 9 jun., 2021.

ESHCHANOVA, K.; KOMILBEKOVA, A.; KHALIMJONOV, A. The Nature of Cryptocurrency, Central Bank Digital Currency, E-money, Virtual Currency, In-game Currency and Stablecoin: How They Are Regulated and Issues Associated with Them. **SSRN Electronic Journal**, 22 mar., 2023. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4390371. Acesso em: 22 jun. 2023.

EUROPEAN CENTRAL BANK. The Digital Euro and the Importance of Central Bank Money. **European Central Bank**, 5 out. 2022. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/ecb/educativonal/explainers/html/digital_euro_central_bank_money.en.html. Acesso em: 22 jun. 2023.

FATF. **Countries**. FATF/GAFI. 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

FATF. **Targeted Update on Implementation of FATF's Standards on VAs and VASPs**. FATF/GAFI. 2023a. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Targeted-update-virtual-assets-vasps.html>. Acesso em: 14 jun. 2023.

GAFI. **Targeted Update on Implementation of FATF's Standards on VAs and VASPs**. Paris [FR]: FATF, 2022. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Targeted-Update-Implementation-FATF%20Standards-Virtual%20Assets-VASPs.pdf.coredownload.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2023.

GANDAL, N.; HAŁABURDA, H. Competition in the Cryptocurrency Market. **Bank of Canada**, n. 33, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/103022>. Acesso em: 14 jun. 2023.

IBM. O que é a tecnologia blockchain? **IBM**, 2020. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/topics/what-is-blockchain#:~:text=Defini%C3%A7%C3%A3o%3A%20blockchain%20%C3%A9%20um%20livro,%2C%20direitos%20autorais%2C%20branding>. Acesso em: 14 jun. 2023.

MENDONÇA, A. As Recomendações Da FATF/GAFI: Soft ou Hard Law? **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2618>. Acesso em: 2 jun. 2023.

MENDRONI, M. B. **Crime de lavagem de dinheiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ORACLE. O que é IA? Saiba mais sobre inteligência artificial. **Oracle**, [2020?]. Disponível em: <https://www.oracle.com/br/artificial-intelligence/what-is-ai/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

PIRES, H. F. Bitcoin: a moeda do ciberespaço. **Geosp - Espaço e Tempo (Online)**, v. 21, n. 2, p. 407-424, agosto. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2017.134538>. Acesso em: 12 jul. 2023.

PIZZETTI, F. V. A Volatilidade Das Criptomoedas: Um Estudo Com Utilização De Modelos Garch. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado - Administração) - Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/6680>. Acesso em: 10 nov. 2023.

POMPEU, M. **O Banco Central do Brasil como órgão regulador de empresas de criptomoedas**. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/388414/banco-central-do-brasil-como-orgao-regulador-de-empresa-de-criptomoeda>. Acesso em: 12 jul. 2023.

RESULTADOS DIGITAIS. Entenda o que é metaverso... **Resultados Digitais**, 19 set., 2022. <https://resultadosdigitais.com.br/marketing/metaverso/#:~:text=que%20%C3%A9%20metaverso%3F-Metaverso%20%C3%A9%20um%20universo%20virtual%20que%20busca%20reproduzir%20a%20realidade,virtuais%2C%20entre%20muitas%20outras%20possibilidades>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ROMERO, T. G. **Lavagem de capitais e cooperação jurídica internacional: a contribuição do GAFI**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/151960>. Acesso em: 22 jun. 2023.

SAID, T. **The FATF Travel Rule and Its Role in Combatting Money Laundering**. Dissertation (Bachelor of Law) – University of Malta, 2022. Disponível em: <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/106028>. Acesso em: 14 jun. 2023.

SANTOS, M. P. **Bitcoin: funcionamento e características de uma criptomoeda**. 2016. 1 CD-ROM. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado - Ciências Econômicas) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/155450>. Acesso em: 22 jun. 2023.

SENADO FEDERAL. Regulamentação de mercado de criptomoedas é sancionada. **Senado notícias**, 22 dez. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/regulamentacao-do-mercado-de-criptomoedas-e-sancionada#text=A%20lei%20define%20ativo%20virtual,ou%20com%20prop%C3%B3sito%20de%20investimento>. Acesso em: 22 jun. 2023.

VASCONCELOS, A. I. G. **Bitcoin, (des)regulação e barreiras estaduais à internacionalização: o caso de El Salvador**. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10216/144225>. Acesso em: 22 jun. 2023.

WRONKA, Christoph. Anti-money Laundering Regimes: a Comparison between Germany, Switzerland and the UK with a Focus on the Crypto Business. [S.l.]: **Journal of Money Laundering Control**, 2021. p. 1–15. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JMLC-06-2021-0060/full/html>. Acesso em: 22 jun. 2023.