



# BANCO CENTRAL DO BRASIL

EDITAL DE CONSULTA PÚBLICA Nº 97/2023, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2023

Divulga consulta pública, na forma de tomada pública de subsídios, com o objetivo de obter contribuições e informações para elaboração, pelo Banco Central do Brasil, de regulamentos concernentes aos ativos virtuais de que trata a Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022.

1. A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil submete a consulta pública, na forma de tomada pública de subsídios, um conjunto de perguntas com o objetivo de obter contribuições e informações tendo em vista a elaboração de regulamentos decorrentes da edição da Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, e do Decreto nº 11.563, de 13 de junho de 2023.
2. A tomada de subsídios visa a aumentar a eficiência, a segurança e o desenvolvimento do mercado de prestação de serviços de ativos virtuais no país, mediante a construção de um arcabouço regulatório adequado para a atuação das prestadoras de serviços de ativos virtuais, em consonância com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 14.478, de 2022.
3. Os interessados podem oferecer contribuições até 31 de janeiro de 2024, por meio do formulário disponível no sítio do Banco Central do Brasil na internet, no endereço [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br), acessando sucessivamente os *links* do perfil geral “Estabilidade financeira”, “Normas”, “Consultas públicas”, “Consultas ativas”.
4. O encaminhamento de dúvidas sobre este processo de consulta pública deve ser dirigido aos seguintes destinatários, integrantes do gabinete do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor), por meio do endereço eletrônico [ativosvirtuais.denor@bcb.gov.br](mailto:ativosvirtuais.denor@bcb.gov.br):
  - Sr. João André Calvino Marques Pereira - Chefe de Unidade;
  - Sr. Mardilson Fernandes Queiroz - Consultor; e
  - Sr. Antônio Marcos Fonte Guimarães - Consultor.
5. Os interessados poderão responder à consulta de forma parcial ou em sua totalidade, indicando os temas e as perguntas objeto de manifestação.
6. Todas as contribuições ficarão disponíveis para consulta pelo público na página deste Banco Central do Brasil na internet. Não serão consideradas contribuições enviadas por outros meios ou em outros formatos.

OTÁVIO RIBEIRO DAMASO  
Diretor de Regulação

Anexo: 1.



# BANCO CENTRAL DO BRASIL

## Anexo

### Tomada Pública de Subsídios sobre o Mercado de Ativos Virtuais

#### Tema I

#### Segregação patrimonial e gestão de riscos

1. A adequada segregação do patrimônio do cliente, assim entendido como seus recursos disponíveis e os ativos virtuais de sua titularidade segregados do patrimônio da entidade prestadora de serviços de ativos virtuais é um dos temas de maior relevância na matéria, notadamente em cenários de crise. Em sua avaliação, quais são os mecanismos mais eficientes para a efetiva segregação operacional e jurídica do patrimônio dos clientes em relação ao patrimônio das prestadoras de serviços de ativos virtuais?
2. Os recursos entregues pelos clientes às prestadoras de serviços de ativos virtuais ainda não direcionados para algum investimento podem estar sujeitos a algum tipo de proteção, a exemplo das exigências impostas às entidades do segmento de distribuição, de forma a mitigar riscos decorrentes de eventual descontinuidade da instituição? Quais salvaguardas podem ser adotadas, em nível infralegal, além da existência de contas específicas, para minorar tais riscos?
3. Conforme diagnósticos provenientes de autoridades internacionais, não é incomum que algumas prestadoras de serviços de ativos virtuais se utilizem, ainda que parcialmente, dos ativos virtuais de clientes em sua posse ou controle para garantir operações próprias ou de outras empresas de seu conglomerado. Que medidas poderiam mitigar os riscos associados a tais usos caso fosse adotada permissão similar no arcabouço regulatório?
4. Com relação à avaliação de riscos, deve-se permitir a utilização dos ativos virtuais de clientes como garantia em outras operações do mesmo cliente em curso na mesma prestadora de serviços de ativos virtuais? Caso seja positiva a resposta, quais limitações devem ser aplicadas?
5. Considerando alguns mecanismos existentes no arcabouço regulatório do sistema financeiro, deve existir algum tipo de proteção aos investidores, na forma de seguros ou de fundos garantidores (a exemplo do Fundo Garantidor de Créditos – FGC ou do Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito – FGCoop), com cobertura até determinados valores, com recursos originados do próprio segmento? Quais são os tipos de seguros que podem ser associados às operações do segmento?
6. Os serviços de custódia de ativos virtuais podem estar associados a uma remuneração decorrente do *staking*, que consiste no trabalho de validação de transações na *blockchain* mediante a disponibilização de ativos virtuais como garantia. Entretanto, essa prática assume alguns riscos, entre os quais da perda de parte ou da totalidade dos ativos virtuais como penalidade por erros na verificação de transações e registros na *blockchain*. Assim sendo, que medidas poderiam ser adotadas para a proteção do investidor que autoriza o custodiante de ativos virtuais a empregar os seus recursos como garantia para o *staking* e para mitigar o risco operacional envolvido, caso essa operação seja, eventualmente, admitida na regulamentação brasileira?



## **BANCO CENTRAL DO BRASIL**

7. Uma preocupação dos reguladores e supervisores decorre dos riscos da realização de pagamentos transfronteiriços por meio de ativos virtuais, considerando possíveis tentativas de arbitragens regulatórias. Quais as vantagens e as desvantagens identificadas nos pagamentos transfronteiriços liquidados com ativos virtuais? De que forma os prestadores de serviços de ativos virtuais podem inibir tentativas de acobertar operações ilegítimas com o uso de tais instrumentos?
8. Os ativos virtuais propiciam a criação e o desenvolvimento de novos e complexos modelos de negócios pelas prestadoras de serviços de ativos virtuais, como meio de pagamento ou investimento. Em relação aos capitais internacionais, há interesse no uso de ativos virtuais em operações de investimento direto (por exemplo, a integralização de capital no exterior por investidor residente ou no país por investidor não residente) e em operações de crédito externo (por exemplo, a captação externa de ativos virtuais por residente)? Quais seriam as vantagens e as desvantagens?
9. A regulamentação relativa aos capitais estrangeiros no país não dispõe expressamente sobre os ativos virtuais, o que resulta na aplicação da disciplina dirigida à categoria ampla dos “ativos intangíveis”. Deveria ser considerada alguma qualificação específica aos ativos virtuais na regulamentação sobre capitais brasileiros no exterior e capitais estrangeiros no país? E em termos de tratamento, o que deveria ser considerado?
10. Quais medidas podem ser adotadas para as instituições garantirem a existência de fundos suficientes para atender aos compromissos de contratos derivativos que envolvam ativos virtuais, especialmente em condições de mercado adversas, como situações de estresse?

### **Tema II**

#### **Atividades desenvolvidas e ativos virtuais negociados**

11. O Banco Central do Brasil tem interesse em saber se as prestadoras de serviço de ativos virtuais visam a pedir autorização para várias atividades, entre as previstas na Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, ou se devem buscar autorização específica para uma única atividade. Quais seriam essas atividades para autorização específica?
12. A autorização para funcionamento de provedores de serviços de ativos virtuais deveria abranger as instituições financeiras e de pagamento existentes no país ou deveria estar vinculada a um tipo específico e exclusivo de instituição a ser autorizada pelo Banco Central do Brasil?
13. Que risco pode representar a participação de uma entidade prestadora de serviços de ativos virtuais, como entidade autorizada e regulada pelo Banco Central do Brasil, em uma infraestrutura do mercado financeiro?
14. É recomendável que as prestadoras de serviços de ativos virtuais estabeleçam critérios no sentido de selecionar ou eleger os ativos virtuais que disponibilizem para as operações de seus clientes. Nesse sentido, quais requisitos de cumprimento obrigatório devem ser adotados em relação aos ativos virtuais ofertados e os respectivos emissores?



## **BANCO CENTRAL DO BRASIL**

15. Quais são os requisitos regulatórios necessários para garantir a segurança na custódia de ativos virtuais, considerando as diferenças existentes entre essa atividade e os custodiantes de ativos financeiros e valores mobiliários tradicionais?

### **Tema III**

#### **Contratação de serviços essenciais**

16. Nos casos em que as prestadoras mantêm a custódia dos ativos virtuais de clientes em entidades prestadoras de serviços de custódia estabelecidas no exterior, quais são as garantias necessárias a serem prestadas pela entidade no país, com vistas a preservar os recursos dos clientes? Que medidas são adequadas para garantir o acesso aos ativos dos clientes e o cumprimento de demandas legais e outras eventuais necessidades?

17. Em relação ao item 16, quais garantias podem ser exigidas dos fornecedores às outras atividades contratadas de terceiros estabelecidos no exterior, inclusive de serviços de tecnologia, de forma a salvaguardar os clientes?

18. Considera-se fundamental que seja realizado um adequado procedimento de identificação e qualificação dos parceiros, colaboradores ou correspondentes para serviços de qualquer natureza. Nesse contexto, como as prestadoras de serviços de ativos virtuais podem minimizar os riscos envolvidos na contratação de serviços de terceiros, inclusive outras prestadoras de serviços do mercado de ativos virtuais, como intermediários, custodiantes e provedores de carteiras e de liquidez? Quais são as regras que poderiam ser impostas no arcabouço infralegal para lidar com tais contratações?

19. As prestadoras de serviços de ativos virtuais, para viabilizar as operações de seus clientes, frequentemente recorrem a provedores de liquidez sediados no Brasil ou no exterior. Diante disso, que controles e procedimentos específicos podem ser adotados pelas prestadoras de serviços de ativos virtuais para assegurar a observância dos regulamentos aplicáveis à prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT) por parte desses provedores de liquidez? Além disso, quais informações devem ser requeridas e quais procedimentos podem ser reforçados para assegurar o cumprimento da regulamentação do mercado de câmbio e de capitais internacionais?

### **Tema IV**

#### **Regras de governança e conduta**

20. Como são armazenadas as chaves privadas no fluxo de trabalho das prestadoras de serviços de ativos virtuais? Quais devem ser e quais podem ser os procedimentos para o armazenamento e a administração das chaves privadas, inclusive quando particionadas e atribuídas a partes distintas? Para cada procedimento de armazenamento, identifique como se daria a divisão de responsabilidades entre os detentores das partes e os riscos associados a esses procedimentos. Quais procedimentos são – ou poderiam ser – adotados para a constituição de ônus e gravames ou para efetuar o bloqueio judicial de ativos virtuais?

21. Quais são as referências para a formação dos preços dos ativos virtuais disponibilizados para negociação em plataformas e *exchanges*? De que forma a regulação pode



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

endereçar disposições que mitiguem os riscos associados à captura de preços de diversos provedores distintos?

22. Quais mecanismos podem ser adotados para identificar e coibir tentativas de manipulação de mercado e de práticas fraudulentas?

23. Como ocorre o fluxo de liquidação das operações de compra e de venda de ativos nas prestadoras de serviços de ativos virtuais e/ou parceiros relacionados? Como esse fluxo se distingue dos processos de liquidação de ativos financeiros e valores mobiliários?

24. Considerando a volatilidade de preços dos ativos e, em alguns casos, até mesmo das tarifas de alguns tipos de transações, quais as medidas que as provedoras de serviços de ativos virtuais devem adotar para garantir a clareza das informações sobre as tarifas cobradas, de modo que os clientes tomem decisões convergentes com seus interesses, necessidades e objetivos? Quais exigências normativas poderiam garantir a devida compreensão dessas informações pelo cliente?

25. Deve ser definido um percentual mínimo de ativos custodiados em *cold wallets*? Qual é o fundamento técnico para o estabelecimento desse percentual?

26. As prestadoras de serviços de ativos virtuais podem prover liquidez às operações de seus clientes, atuando como contrapartes nas operações? Quais métodos e limites devem ser adotados para coibir os riscos envolvidos nessas operações?

27. Um dos temas mais relevantes em relação aos ativos virtuais é a caracterização do controle desses ativos. Em sua avaliação, qual é a forma mais adequada de definição de controle sobre ativos virtuais e como essa definição se amolda aos casos de compartilhamento da chave?

28. A prestação de serviços de ativos virtuais de forma adequada e consistente pressupõe uma estrutura organizacional mínima, que inclui uma governança capaz de garantir a aderência à legislação e aos regulamentos vigentes, sistemas para processamento e controle de operações, além de segurança informacional. Qual seria a estrutura organizacional mínima para a governança adequada de prestadoras de serviços de ativos virtuais? O atendimento de condições como essas por organizações pode ser atestado por algumas certificações atualmente encontradas no mercado. Considerando as peculiaridades do segmento, que certificações seriam apropriadas para uma prestadora de serviços de ativos virtuais que pretenda operar de forma regular e atender bem os seus clientes?

29. É fundamental que as empresas realizem uma avaliação adequada de riscos com o propósito de identificar como os seus produtos e serviços podem vir a ser utilizados para fins ilícitos, como a lavagem de dinheiro e a realização de transferências de formas não autorizadas ou mediante meios não oficiais. Nesse contexto, que tipos de ilícitos podem ser praticados por meio de transações com ativos virtuais? De que forma as prestadoras de serviços de ativos virtuais podem atuar para evitar a ocorrência de ilícitos dessa natureza?

30. As normas de prevenção à lavagem de dinheiro (PLD/FT) determinam, com relação aos clientes pessoas jurídicas, a necessidade de identificação dos beneficiários finais. De que forma os prestadores de serviços de ativos virtuais estão atendendo a essa requisição? Quais ferramentas ou mecanismos estão sendo utilizados? Como essas instituições podem assegurar o cumprimento da *Travel Rule*, conforme Recomendação 16 do Financial Action Task Force/Grupo de Ação Financeira Internacional (FATF/GAFI)?



## **BANCO CENTRAL DO BRASIL**

31. Considera-se fundamental que as empresas estejam preparadas para cumprir imediatamente, na forma da Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, as determinações de indisponibilidade de ativos previstas em resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de seus comitês de sanções. Como devem ser tratadas as operações com movimentação suspeita pelas prestadoras de serviços de ativos virtuais? Como deve ser realizado o monitoramento de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT)?

### **Tema V Segurança cibernética**

32. A segurança cibernética se configura como um dos temas centrais para o bom funcionamento das prestadoras de serviços de ativos virtuais. Sobre esse ponto, quais os requisitos necessários para manutenção dessa segurança no segmento e quais são os fatores mitigadores do risco cibernético no segmento?

### **Tema VI Prestação de informações e proteção dos clientes**

33. A adequada prestação de informações aos clientes, notadamente no que se refere aos riscos das operações com ativos virtuais, configura um dos principais pontos para a adequada disciplina do mercado desses ativos. Dessa forma, quais são as principais informações a serem prestadas aos clientes com vistas a garantir o adequado nível de informação para clientes e usuários?

34. Caso as prestadoras de serviços de ativos virtuais permitam realizar por meio eletrônico a negociação, a transferência, a utilização como meio de pagamento ou a utilização como investimento de instrumentos digitais representativos de valor, possuidores de mecanismo de estabilização em relação a um ativo específico ou a uma cesta de ativos, devem ser implementadas políticas e procedimentos que assegurem a adequação do instrumento ao perfil de seus clientes. Quais são os elementos necessários para implementação dessa política?

35. No processo de distribuição, colocação e negociação de ativos virtuais, deve ser garantida a prestação de informações relativas aos instrumentos, por meio de documentos fidedignos disponibilizados ao cliente, os quais devem apresentar linguagem clara, objetiva e adequada a sua natureza e complexidade, de forma a permitir ampla compreensão sobre as condições de funcionamento, os seus mecanismos e os riscos incorridos. Nesse processo, quais as informações necessárias para o atendimento, de maneira inequívoca, dessa garantia?

### **Temas VII Regras de Transição**

36. Como deve ser regulamentada a regra de transição prevista no art. 9º da Lei nº 14.478, de 2022? Devem ser estabelecidas fases de adequação? O tempo e os critérios de adequação devem ser segmentados de acordo com o risco e o porte das prestadoras? Se sim, quais os critérios que deveriam ser considerados na regulamentação da regra de transição?



## **BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Considerando o prazo mínimo de seis meses previsto na regra de transição, qual seria o prazo ideal a ser estabelecido pelo Banco Central do Brasil?

37. Quais as dificuldades principais vislumbradas, em termos de transição que culmine na efetiva autorização por parte do Banco Central do Brasil, tanto para os prestadores de serviços virtuais quanto para as demais entidades que os apoiem no segmento de ativos virtuais?

### **Temas VIII Manifestações Gerais**

38. Considerando a complexidade e a amplitude dos temas que envolvem o segmento de ativos virtuais, quais elementos, não abordados nesta consulta pública, devem ser considerados pelo Banco Central do Brasil na regulamentação do mercado de ativos virtuais?