

# Uma Proposta de Revisão do Curso Legal da Moeda frente ao Crescimento dos Pagamentos Eletrônicos

Fabio Kupfermann Rodarte\*

*Introdução. 1 Limites a pagamentos em papel-moeda. 1.1 Argumentos contrários. 1.2 Argumentos favoráveis. 2 Limite versus declaração. 3 Proposta de aplicação nacional. Conclusão. Referências.*

## Resumo

Este trabalho propõe uma revisão do curso legal da moeda brasileira, em face do crescimento de pagamentos digitais. Apesar da relevância do dinheiro físico para transações cotidianas, alternativas eletrônicas de pagamentos têm ganhado espaço no Brasil e no mundo. Algumas delas apresentam vantagens importantes sobre a moeda física, especialmente em termos de custos de emissão e circulação, riscos de segurança, impactos socioambientais e rastreabilidade. Por outro lado, ainda sem se atentar a esses benefícios, as leis brasileiras se limitam a proibir a recusa do papel-moeda, pouco importando o tipo e valor da operação praticada. Assim, este trabalho analisa vantagens e desvantagens de proposta normativa consistente em limitar o uso do papel-moeda em transações de grandes somas. Conclui-se que essa medida apresenta mais vantagens do que desvantagens, sendo opção de política monetária pragmática e capaz de fortalecer o controle de ilícitos financeiros. A medida seria complementar a mecanismos de estímulo a alternativas eletrônicas de pagamentos, com foco em torná-las acessíveis à parcela da população tradicionalmente excluída do Sistema Financeiro Nacional.

**Palavras-chave:** Moeda. Curso legal. Real. Métodos eletrônicos de pagamento. Limites a pagamentos em papel-moeda.

---

\* Bacharel pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito pela Fundação Getúlio Vargas. Coordenador do Centro de Direito Bancário da Universidade de São Paulo. Advogado em São Paulo. E-mails: fabiorodarte@hotmail.com e frodarte@levysalomao.com.br.

## *A Proposal for Restriction on Cash Payments in view of the Increase in Digital Payments*

### *Abstract*

*This research suggests a reform of the Brazilian currency's legal tender in view of the increase in digital payments. Despite the cornerstone position of cash for day-to-day transactions, non-cash alternatives (such as electronic methods) are developing in Brazil and worldwide. Some of the alternatives have important advantages over cash, associated with their use, issuance and circulation – especially in terms of costs, security, environmental impacts and traceability. However, such benefits have not received proper attention from Brazilian law so far, which simply prohibits the refusal of cash as payment method, regardless of the transaction's type and value. In view of that, this research assesses the pros and cons of the establishment of thresholds for cash transactions. It concludes that this measure has more advantages than downsides, being a pragmatic monetary policy option, capable of strengthening the fight against financial crimes. Such measure would be complementary to mechanisms to enhance the use of electronic payment alternatives, widening people's access to it, especially when it comes to most vulnerable individuals who are currently not integrated to the financial system.*

**Keywords:** Money. Legal tender. Brazilian Real. Electronic payment methods. Limitations on cash payments.

## **Introdução**

Este trabalho está inserido em um contexto de crescimento exponencial do uso de instrumentos eletrônicos de pagamentos. Enquanto estima-se que 90% de todo o dinheiro exista apenas em servidores de computador,<sup>1</sup> tecnologias de pagamento são cada dia mais diversas e o conceito de moeda, mais abstrato.

Apesar dessas mudanças, o velho e tradicional dinheiro em espécie continua sendo o mecanismo de pagamento mais popular do mundo. Ele tem importantes vantagens: é conhecido de todos, simples de utilizar e amplamente aceito. Mas também tem desvantagens. Em especial, sua baixa rastreabilidade, que é facilitadora de atos de lavagem de capitais, evasão fiscal, corrupção e outros ilícitos que se beneficiam da “invisibilidade” desses fluxos monetários.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma Breve História da Humanidade**. 28. ed. Rio de Janeiro: L&PM, 2017. p. 186.

<sup>2</sup> Sobre o tema, recomenda-se: ROGOFF, Kenneth S. Costs and Benefits to Phasing Out Paper Currency. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge (EUA), maio 2014. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w20126>. Acesso em: 3 set. 2022. p. 3, 5, 6 e 10; FINANCIAL ACTION TASK FORCE; MIDDLE EAST & NORTH AFRICA FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Money Laundering through the Physical Transportation of Cash**. Paris: FATF; Manama: MENAFATF, 2015. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/money-laundering-through-transportation-cash.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022. p. 3, 4, 27; SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA. Financial Intelligence Group. **Why is cash still a king? A strategic Report on the use of cash by Criminal groups as a facilitator for money laundering**. [S. l.], 2015. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/why-cash-still-king-strategic-report-use-of-cash-criminal-groups-facilitator-for-money-laundering>. Acesso em: 3 set. 2022. p. 9 e 47.

O oferecimento de formas de pagamentos que independem do papel-moeda passa a ser ainda mais relevante diante da percepção de que o ciclo de vida dessas cédulas (emissão, circulação e descarte) tem elevados custos econômicos<sup>3</sup> e impactos socioambientais.<sup>4</sup>

Assim, países de diversos continentes estabelecem restrições a pagamentos em espécie e organismos internacionais recomendam fazê-lo. A legislação brasileira, por outro lado, ainda não reflete essas preocupações. Hoje não há qualquer restrição legislativa aos pagamentos em moeda física, independentemente do valor das operações. Ao contrário: as normas legais limitam-se a garantir o curso legal do papel-moeda – ou seja, uma vez oferecido como meio de pagamento de deveres e obrigações, o credor não poderá recusá-lo.<sup>5</sup> Quem desempenha a função de moeda de curso legal é o real, materializado em papel e círculos de metal de aceitação compulsória em território brasileiro.<sup>6</sup>

Em vista dessas observações, este trabalho sugere medida de política monetária consistente na revisão do instituto do curso legal da moeda brasileira. Para isso, foram avaliadas vantagens e desvantagens de proposta normativa consistente em limitar o uso do papel-moeda como mecanismo de pagamento de débitos de valor elevado.

Importa fazer um esclarecimento terminológico: as expressões “dinheiro”, “dinheiro vivo”, “moeda física”, “papel-moeda”, “recursos em espécie” e “dinheiro físico” devem ser entendidas como sinônimas neste trabalho. Todas elas se referem às cédulas de papel e às moedas metálicas dotadas de curso legal em uma jurisdição. Termos como “operações em dinheiro” e “transações em espécie” são entendidos aqui como negócios de qualquer natureza cujo preço seja pago por meio da entrega física do papel-moeda de uma contraparte a outra.

## I Limites a pagamentos em papel-moeda

As razões para limitar transações em espécie estão tipicamente relacionadas com: (i) aspectos práticos, como impossibilidade de dar troco ou receber grandes quantias em moeda; e (ii) esforços para conter atividades ilegais, como evasão fiscal e lavagem de dinheiro.

3 Para dados sobre os custos econômicos associados à emissão, circulação e descarte do papel-moeda: ASSIS, Luiz Roberto. **Cash versus Electronic Payments: Costs and Environmental Impacts**. 2020. Projeto final (Master em International Business – Executive) – Università Cattolica del Sacro Cuore, Milão, jun. 2020. p. 25; KOSTOVA, Gergana; RUTTENBERG, Wiebe; SCHMIEDEL, Keiko. The Social and private costs of retail payment instruments: a European perspective. **Occasional Paper Series**, Frankfurt: European Central Bank, n. 137, set. 2012. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp137.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022. p. 10; HORST, Frank; KNÜMANN, Fabio. **Kosten der Bargeldzahlung im Einzelhandel**: Studie zur Ermittlung und Bewertung der Kosten, die durch die Bargeldzahlung im Einzelhandel verursacht werden. Frankfurt: Deutsche Bundesbank, mar. 2019. Disponível em: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/776464/16e3a025236aa4d52f1b2coa27e1b852/mL/kosten-der-bargeldzahlung-im-einzelhandel-data.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022. p. 12-15; BOESENACH, Ewout; DE VRIES, Taco; VAN DER KNAAP, Paul. **World Cash Report 2018**. [Utrecht]: G4S Cash Solutions, [2018]. Disponível em: <https://cashesentials.org/app/uploads/2018/07/2018-world-cash-report.pdf>. Acesso em: 03 set. 2022. p. 130. VAN STEENIS, Huw. Future of Finance Review on the Outlook for the UK Financial System: What it Means for the Bank of England. **Bank of England**, [s. l.], 20 jun. 2019. Disponível em: <https://www.bankofengland.co.uk/report/2019/future-of-finance>. Acesso em: 3 set. 2022. p. 36.

4 Para dados sobre os impactos socioambientais do papel-moeda: OLIVEIRA, Erika Tatiane. **Avaliação do impacto ambiental na produção das cédulas de cinquenta reais através da metodologia de avaliação do ciclo de vida (ACV)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Escola de Engenharia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017; BATAVIA, Bruno; BURGOS, Aldênio. **O meio circulante na era digital**. Brasília: Banco Central do Brasil, jul. 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/inovtec/O-Meio-Circulante-na-Era-Digital.pdf?4>. Acesso em: 3 set. 2022. p. 5; HANEGRAAF, Randall *et alii*. Life cycle assessment of cash payments. **DNB Working Paper**, Amsterdã: De Nederlandsche Bank, n. 610, out. de 2018.

5 MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Direito Monetário e Tributação da Moeda**. São Paulo: Dialética, 2006. p.76.

6 O art. 1º da Lei do Plano Real (1995), lido em conjunto com o art. 2º da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, prescreve que a moeda nacional é dotada de curso legal em todo o território brasileiro. Também é o que decorre do art. 43 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), que proíbe a conduta de “recusar-se a receber, pelo seu valor, moeda de curso legal no país”. Não só, o Decreto-Lei 857, de 11 de setembro de 1969 (ou a Lei 14.286, de 29 de dezembro de 2021 – a partir da sua entrada em vigor) e o Código Civil (2002) criam obstáculos a pretensões que visem impedir a circulação do real.

Problemas de ordem prática já levam à adoção de restrições no Brasil e na Europa, por exemplo. No Brasil, o art. 9º da Lei 8.697, de 27 de agosto de 1993, determina que “[n]inguém será obrigado a receber, em qualquer pagamento, moeda metálica em montante superior a 100 vezes o respectivo valor da face”. Na Europa, o art. 11 da *European Council Regulation 974/98* estabelece que ninguém será obrigado a aceitar mais do que 50 moedas em um único pagamento. A Comissão Europeia informa que a recusa de cédulas e moedas do euro pode ocorrer nos casos em que o comerciante não tiver troco disponível ou se o valor de face da cédula oferecida for desproporcional em comparação com a quantia devida ao credor.<sup>7</sup>

Mais importantes são os limites da segunda ordem: combate a ilícitos que se valem da baixa rastreabilidade do dinheiro. Esses serão alvo de investigação aprofundada neste capítulo.

Enquanto uns pregam a “guerra contra o dinheiro” (*war on cash*),<sup>8</sup> outros reconhecem o valor do papel-moeda na sociedade moderna, ao mesmo tempo que procuram caminhos para frear seu mau uso. Para isso, sugerem limites a valores transacionados em espécie. A lógica dessa proposta é que quase todo uso lícito de dinheiro ocorrer no âmbito de transações de pequeno valor, enquanto transações expressivas pagas em espécie estão corriqueiramente ligadas a atividades ilegais, especialmente, a lavagem de capitais.<sup>9</sup> Esses limites são, por isso, vistos como forma de tornar o dinheiro de origem ilegal menos útil ao portador, sem reduzir a relevância da moeda física para cidadãos que a utilizam licitamente no dia a dia.

Por outro lado, o dinheiro em espécie ainda é o meio de pagamento mais acessível e está profundamente associado à imagem pública de liberdade pessoal. Mudanças de política pública visando a restringir o uso do dinheiro são delicadas e qualquer tentativa de regulamentação nesse sentido deve partir do pressuposto de que as restrições serão contestadas por muitos.<sup>10</sup> Somado a isso, há poucos dados concretos que demonstrem a eficácia de limites a transações em espécie na redução de atividades ilegais. Isso não causa espanto, pois transações em dinheiro são de difícil mensuração e não é possível estimar com precisão qual a quantidade real de transações ilícitas, nem qual sua redução por conta de limites a transações em papel-moeda.

Dado esse panorama inicial, passa-se à análise dos principais argumentos contrários e favoráveis à imposição de limites a transações em dinheiro físico.<sup>11</sup>

## 1.1 Argumentos contrários

**A - Limites a transações em espécie reduziriam a liberdade e a privacidade dos cidadãos.**

A oposição aos limites a transações em espécie é essencialmente baseada no argumento de que ela significa restrição à liberdade e ao direito à privacidade dos indivíduos em seu dia a dia. É o que constatou uma consulta pública conduzida pela Comissão Europeia em 2017, quando 94,94% das respostas recebidas foram contrárias à ideia de restringir pagamentos em dinheiro na União Europeia e 87% afirmaram que a realização de pagamentos anônimos é uma liberdade individual essencial.<sup>12</sup>

7 COMISSÃO EUROPEIA. Commission Recommendation of 22 March 2010 on the scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins. *Official Journal of the European Union*, Bruxelas, L83/70, 30 mar. 2010.

8 DESJARDINS, Jeff. Governments Have Declared a War on Cash. *Insider*, [s. l.], 19 jan. 2017; SCOTT, Brett. The War on Cash. *The Long+Short*, [s. l.], 19 ago. 2016.

9 CAMPBELL, Haylea *et alii*. Limiting the Use of Cash for Big Purchases - Assessing the Case for Uniform Cash Thresholds. *M-RCBG Associate Working Paper Series*, Cambridge: Mossavar-Rahmani Center for Business & Government Weil Hall, Harvard Kennedy School, n. 80, set. 2017. p. 1.

10 COMISSÃO EUROPEIA. *EU initiative on restrictions on payments in cash: Consultation Strategy*. 2016. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consultation\\_strategy\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consultation_strategy_final.pdf). Acesso em: 3 set. 2022.

11 O rol de argumentos investigados baseia-se em doutrina de: CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 23-33.

12 EUSURVEY. *Published Results: Cash Payments*. [s. l.], 17 jun. 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments>. Acesso em: 3 set. 2022.

Entretanto, essa oposição esbarra em contra-argumentos sólidos. Primeiro, porque limitar transações de grandes montantes não deverá interferir nos pagamentos de dia a dia, mas apenas em transações expressivas e menos corriqueiras. Segundo, porque os resultados da consulta pública europeia não devem ser lidos como medidas da opinião pública geral, uma vez que as respostas foram voluntárias e não representam amostra estatisticamente relevante.<sup>13</sup>

Terceiro, porque transações de grandes montantes não são totalmente anônimas, mesmo quando realizadas com recursos em espécie (ou pelos menos não deveriam sê-lo). Elas tendem a demandar medidas como a comunicação a autoridades regulatórias, contratação de seguros para proteção do bem adquirido ou o registro da transferência da propriedade – como no caso da transmissão de imóveis de valor elevado no Brasil, que depende de formalização mediante escritura pública e anotação em cartório de registro de imóveis.

Quarto, porque, ainda que legítima a preocupação com o anonimato, também é razoável a preocupação em estabelecer limites a esse, em virtude dos riscos associados a práticas de lavagem e evasão. Nesse sentido, o Banco Central Europeu reconhece que o combate a atividades ilegais constitui interesse público capaz de justificar o estabelecimento de teto a pagamentos em espécie, desde que esses sejam proporcionais aos objetivos propostos pela medida em cada país.<sup>14</sup> Aliás, esses limites são adotados (de maneira heterogênea) pela maioria dos países europeus e o número de adeptos tem apresentado rápido crescimento.<sup>15</sup>

Uma das vozes em defesa do dinheiro, o economista Pierre Lemieux, publicou texto intitulado “*In Defense of Cash*” (“Em Defesa do Dinheiro”), em que se vale da seguinte analogia: “[p]or que pessoas inocentes devem ser proibidas de utilizar dinheiro só porque criminosos utilizam-no de forma indevida? Estima-se que o álcool esteja envolvido em um terço dos crimes, mas isso não é um bom argumento para uma nova proibição” (tradução nossa).<sup>16</sup>

O exemplo parece apropriado contra a proibição irrestrita do álcool e do dinheiro, respectivamente. Não serve, no entanto, para limites a pagamentos de grandes montantes. Utilizando-se da mesma analogia, pode-se dizer que o consumo de álcool é permitido, mas que isso não autoriza seu uso em quaisquer hipóteses e em associação com quaisquer atividades. Em países como o Brasil, não é permitido consumir álcool e conduzir veículos motorizados, assim como não é permitido consumir bebidas alcoólicas em certos eventos esportivos. Isso sob o pressuposto de que a ingestão dessas bebidas pode levar a riscos não toleráveis de acidentes no primeiro caso, ou atos de violência, no segundo. Também assim seria o uso do dinheiro físico, que será lícito, mas limitado em casos em que possa representar riscos não toleráveis de lavagem de capitais ou cometimento de outros ilícitos.

13 Os retornos parecem enviesados para aquela parcela de pessoas que se opõe à imposição de limites ao dinheiro: 56% das respostas foram da Alemanha e da Áustria, onde há resistência vocal e significativa à imposição dos limites, e outras 36% da França, onde há considerável debate decorrente do reforço recente de tais limites. Esses três países representam 30% da população europeia, mas foram responsáveis por 92% das respostas recebidas. Em contraste, respostas da Itália, Holanda, Espanha e Bélgica (onde os limites foram impostos com muito menos controvérsia) representam menos de 1% do total. Segundo a Comissão Europeia: “O número reduzido de entrevistados em alguns países impede conclusões sólidas específicas para esses países” (tradução nossa). (COMISSÃO EUROPEIA. **Outcome of the open public consultation on potential restrictions on large payments in cash**. [S. l., 2017]. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/consultations/eu-initiative-restrictions-payments-cash\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/eu-initiative-restrictions-payments-cash_en). Acesso em: 3 set. 2022).

14 BANCO CENTRAL EUROPEU. **Opinion of the European Central Bank of 20 November 2019 on tax disincentives for the use of cash (CON/2019/39)**. Frankfurt, 20 nov. 2019. pt. 2.7.

15 CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES; ECORYS. **Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash: Final Report**. Outros países contam com medidas em trâmite legislativo para estabelecer limites a pagamentos em espécie, como é o caso da Holanda. Nesse país, um pacote de iniciativas do Parlamento voltado ao combate da lavagem de dinheiro contém duas medidas focadas no papel-moeda: (i) imposição de limite de 3 mil euros para pagamentos em espécie; e (ii) interrupção da emissão de notas de 500 euros. (ANTI MONEY LAUNDERING CENTRE. **Cash limit**. [S. l.], 10 mar. 2020).

16 LEMIEUX, Pierre. In defense of cash. **The Library of Economics and Liberty**, [s. l.], 3 nov. 2016.

**B** - Os limites não teriam grande impacto porque criminosos continuariam a violar a lei.

Esse argumento deixa de ponderar uma das principais justificativas para a imposição dos limites aos pagamentos em espécie: muito comerciantes e indivíduos participam da lavagem de capitais sem terem conhecimento disso. O crime pode ocorrer a partir de compras de grandes valores em estabelecimentos legítimos, casos em que a proibição de recebimento de valores em espécie prejudicaria a operação tentada por aqueles que tentassem tirar proveito de valores obtidos a partir de crimes. Uma coisa é um estabelecimento “fechar os olhos” para as possíveis origens do dinheiro recebido, outra é violar diretamente a lei ao aceitar moeda física.

Ou seja, haveria novo elemento dissuasório. Os limites não serão capazes de dissuadir aqueles que presumivelmente estão confortáveis com a prática de ilícitos, mas poderão desincentivar cúmplices involuntários e aqueles que, apesar de dispostos a se omitir diante da prática de ilícitos, não querem se envolver ativamente ou arriscar-se em favor doutros.

Mesmo autores céticos aos limites a pagamentos em espécie reconhecem a função desempenhada pelo papel-moeda na maior parte das modalidades de lavagem de capitais, como o uso de estabelecimentos que demandam operações com uso intensivo de dinheiro e a aquisição de bens de alto valor.<sup>17</sup> Não só: estudos de diversos países apontam que pagamentos em dinheiro são uma das principais (senão a principal) fonte da evasão fiscal.<sup>18</sup> Isso porque o uso do dinheiro confere grau de invisibilidade a transações em pontos de venda, as quais exigiriam o recolhimento de tributos (como Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, no Brasil, ou o IVA, na Europa). Isso também facilita o cálculo a menor de lucros tributáveis, em virtude da omissão de parte das vendas concretizadas.

**C** - O dinheiro em espécie seria um instrumento de pagamento tecnicamente superior, uma vez que métodos eletrônicos seriam custosos e não ofereceriam liquidação imediata.

É fato que instrumentos eletrônicos de pagamento costumam impor taxas aos usuários; afinal, são serviços prestados por instituições financeiras e de pagamento, e, naturalmente, não serão ofertados gratuitamente. Mesmo assim, estudos comparativos entre custos sociais de meios de pagamento indicam vantagens de métodos eletrônicos em relação ao dinheiro físico, considerando a cadeia de emissão, circulação e descarte de notas.<sup>19</sup>

No tocante ao segundo aspecto, o argumento é que o dinheiro permite a certeza imediata de recebimento, conferindo maior segurança aos vendedores.<sup>20</sup> Porém, esse argumento esbarra em duas constatações: (i) pagamentos de grandes valores já são habitualmente liquidados por intermédio de meios eletrônicos em países como o Brasil, atestando a conveniência desses meios

---

<sup>17</sup> SCHNEIDER, Friedrich. **The Financial Flows of Transnational Crime and Tax Fraud in OECD Countries: How Much Cash Is Used and What Do We (Not) Know?** Linz: Johannes Kepler Universität Linz, nov. 2015, p. 6.

<sup>18</sup> BELKINDAS, Misha; BONCH-OSMOLOVSKIY, Mikhail; PONIATOWSKI, Grzegorz. Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report. TAXUD/2015/CC/131. **CASE Research Paper**, Warsaw, n. 483, 05 out. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2847658>. Acesso em: 3 set. 2022. BANKMAN, Joseph; KARLINSKY, Stewart; MORSE, Susan Cleary. Cash Businesses and Tax Evasion. **Stanford Law and Policy Review**, Stanford, v. 20, n. 1, p. 37-68, 2009. FETHI, Meryem Duygun; KEDIR, Abbi M; WILLIAMS, Colin C. **Evaluating Tax Evasion in the European Union: A Case Study of the Prevalence and Character of “Envelope Wage” Payments**. Leicester: University of Leicester, Department of Economics, 2011.

<sup>19</sup> “A literatura está amplamente alinhada no sentido de que custos sociais do dinheiro excedem aqueles dos outros métodos de pagamento; alguns argumentam que custos privados do dinheiro podem ser ainda maiores em transações de grandes valores.” (tradução nossa) (CAMPBELL, Haylea *et alii*, p. 32).

<sup>20</sup> BANCO CENTRAL EUROPEU. **Opinion of the European Central Bank on limitation of cash payments (CON/2017.27)**. Frankfurt, 11 jul. 2017, pt. 2.8.

(é regra geral o pagamento de veículos, imóveis ou parcelas de mútuos financeiros através de transferências eletrônicas); e (ii) países como o Brasil disponibilizam sistema de transferência imediata de valores, com liquidação em tempo real (como o Pix).<sup>21</sup>

D - Os limites teriam baixo impacto sobre a prevenção do financiamento ao terrorismo.

A constatação é correta. O papel-moeda é amplamente utilizado por organizações terroristas, porque permite minimizar a chance de serem identificados. Entretanto, análise pormenorizada de ataques terroristas recentes permitiu à Comissão Europeia concluir que os limites teriam pequeno impacto direto na contenção do financiamento ao terrorismo.<sup>22</sup>

Primeiramente, porque atos terroristas tipicamente envolvem *transações preparatórias* de montantes relativamente baixos, que não seriam afetadas pelos limites.<sup>23</sup>

Cabe distinguir as *transações preparatórias* em dois grupos: aquelas de objeto lícito e aquelas de objeto ilícito. As primeiras incluem, por exemplo, aquisição de explosivos, em que as partes sabem que estão participando de uma atividade ilegal. Na medida em que já se trate de atividade ilícita, as contrapartes assumem voluntariamente riscos de medidas repressivas mais graves. Aqui, é duvidoso que o limite ao uso de dinheiro tenha efeitos dissuasórios.

Há também transações preparatórias de objeto lícito, como o aluguel de automóveis – posteriormente usados no ato terrorista. É possível presumir que a contraparte (como uma empresa de aluguel de automóveis) não tenha conhecimento da intenção criminosa subjacente. Assim, o atendimento aos limites de pagamentos em espécie tenderia a ser respeitado pela contraparte, exigindo pagamentos eletrônicos rastreáveis. Ocorre que, mesmo nesses casos, seriam rastreáveis apenas transações lícitas usuais, que dificilmente despertariam a atenção de autoridades. Evidência disso é que parte considerável das transações preparatórias de atos terroristas recentes foram efetivamente pagas por meios eletrônicos.<sup>24</sup>

Por outro lado, os limites poderiam ter impacto indireto no financiamento de organizações terroristas, na medida em que essas dependam da lavagem de capitais para ocultar a origem de recursos obtidos. Apesar de restrições a grandes pagamentos em espécie apresentarem baixo impacto sobre a prevenção ao financiamento do terrorismo, elas são úteis ao combate de atividades de lavagem de dinheiro praticadas por órgãos terroristas.<sup>25</sup>

---

21 O SPI é uma infraestrutura centralizada de liquidação bruta em tempo real de pagamentos instantâneos instituída pelo Banco Central do Brasil em 2020. Ele opera dentro de um conjunto de regras (arranjo de pagamentos) denominado Pix, estando disponível para liquidação de ordens de crédito 24 horas por dia, todos os dias do ano.

22 COMISSÃO EUROPEIA. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on restrictions on payments in cash - COM/2018/483*. Bruxelas, 12 jun. 2018. p. 4.

23 *Ibid.*, p. 5.

24 *Ibid.*, p. 5.

25 *Ibid.*, p. 3, 8.

## 1.2 Argumentos favoráveis

A - Haveria poucas desvantagens na imposição de limites a grandes pagamentos em espécie.

A grande maioria das transações em dinheiro físico tem valores reduzidos. Logo, limites a transações elevadas fariam pouca diferença no uso diário do dinheiro, mesmo para transações rotineiras entre empresas. Essas constatações se baseiam em levantamentos estatísticos comprovando que, enquanto o dinheiro tende a prevalecer em transações menores, a preferência por ele diminui à medida que o valor dessas aumenta.<sup>26</sup> Ao mesmo tempo, alternativas convenientes e eficientes para pagamentos eletrônicos estão disponíveis para aquelas pessoas com recursos suficientes para movimentarem grandes valores.

Portanto, limites deveriam ser estabelecidos em patamares superiores às transações e vendas de bens de dia a dia, mas baixos o suficiente para capturar a aquisição de itens de grande valor, como imóveis, artigos de luxo ou veículos. Os limites também incidiriam sobre o pagamento de parcelas de um contrato em que o valor total excedesse o teto permitido. Assim, a medida teria impacto sobre modalidades de lavagem de capitais e evasão fiscal, com pouca inconveniência para a população em geral.

Evidência disso é a baixa resistência enfrentada pela medida restritiva em diversos países que a implementaram. Principais exemplos são México, Uruguai e Índia.

O México é economia fortemente baseada no uso do dinheiro. Em 2019, 80 a 90% das transações no país eram cursadas em dinheiro e apenas dois quintos dos mexicanos tinham acesso a contas bancárias.<sup>27</sup> Em 2013, o México introduziu dois limites a pagamentos em dinheiro: 500 mil pesos mexicanos para transações imobiliárias (aproximadamente 130 mil reais); e 200 mil pesos para pagamentos de veículos, artigos de luxo e tickets de loteria (aproximadamente 52 mil reais).<sup>28</sup> A regra é parte de esforço mais amplo de controle sobre fluxos monetários, e a inobservância do limite pode levar à pena de prisão.<sup>29</sup> Como os limites só alcançam pagamentos de grande valor, sem maiores impactos à população em geral, a restrição legal persiste e não enfrenta grande resistência no país.<sup>30</sup>

No Uruguai, esses limites foram estabelecidos em 2015, no valor de 40 mil unidades indexadas (aproximadamente 4.100 dólares estadunidenses ou 20 mil reais). Para negócios jurídicos de valor superior a 160 mil unidades indexadas, os meios de pagamento aceitos são taxativamente descritos em lei, priorizando métodos eletrônicos rastreáveis.<sup>31</sup> A regra foi acompanhada de diversas medidas tendentes a reduzir o uso do dinheiro no país, como a necessidade de pagamento de tributos e salários por meios eletrônicos. Após sua implementação, o uso de dinheiro foi reduzido sem que

<sup>26</sup> É fenômeno observado até mesmo em países europeus onde o vínculo dos consumidores com o dinheiro é maior, como Alemanha e Áustria. (BAGNALL, John *et alii*. Consumer Cash Usage: a Cross Country Comparison with Payment Diary Survey Data. *ECB Working Paper Series*, Frankfurt: European Central Bank, n. 1685, jun. 2014; BANCO CENTRAL EUROPEU. The Use of Euro Banknotes: Results of Two Surveys among Households and Firms. *ECB Monthly Bulletin*, Frankfurt, n. 79, p. 79-83, abr. 2011). O mesmo vale para o Brasil, onde o uso de pagamentos eletrônicos se torna mais comum na medida em que o valor das compras aumenta, como mostra pesquisa divulgada pelo BCB em 2018. Para compras de até 10 reais, 88% das pessoas entrevistadas utilizavam dinheiro e apenas 11%, cartão de débito ou crédito. Para compras superiores a 500 reais, 31% utilizavam dinheiro e 61% optavam pelo pagamento em cartões de crédito ou débito. (BRASIL. Banco Central. **O brasileiro e sua relação com o dinheiro**. Pesquisa 2018. [S. l.]: Departamento do Meio Circulante, [2018]. Disponível em: <https://is.gd/zt2I9Y>. Acesso em: 11 jun. 2019).

<sup>27</sup> CATTAN, Nacha; O'BOYLE, Michael. Mexico Considers Banning Cash for Gasoline Purchases, Highway Tolls. *Bloomberg Quint*, [s. l.], 12 ago. 2019.

<sup>28</sup> Cotações oficiais especificadas neste trabalho foram obtidas a partir do site do BCB para o dia 3 de set. de 2022 (BRASIL. Banco Central. **Conversor de Moedas**. [S. l., 2021]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conversao>. Acesso em: 3 set. 2022).

<sup>29</sup> MATONIS, Jon. Large Cash Transactions Banned In Mexico. *Forbes*, [s. l.], 17 out. 2012.

<sup>30</sup> Exemplo de movimento observado após a introdução desses limites foi a redução significativa de vendas de imóveis, veículos e joias no mercado do estado de Sinaloa, notório por sua associação com um grande cartel da região. (CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 19-20).

<sup>31</sup> URUGUAI. Decreto N° 350/017. Reglamentacion de los arts. 35, 36 y 38 de la Ley 19.210, Ley de Inclusion Financiera. **Centro de Información Oficial**, [s. l.], 10 jan. 2018.

houvesse oposição vocal. Pelo contrário: quando houve iniciativa governamental de aumentar o limite, essa foi alvo de duras críticas, no sentido de que a mudança enfraqueceria a prevenção à lavagem de dinheiro.<sup>32</sup>

Na Índia, como parte de estratégia nacional de “desmonetização” (redução da circulação do papel-moeda), foram vedados os pagamentos em dinheiro físico acima de 200 mil rupias (aproximadamente 13 mil reais). A proibição é aplicável somente aos recebedores dos recursos, e não aos pagadores, valendo tanto na compra de produtos ou serviços quanto em outras transações (como mútuos, doações etc.).<sup>33</sup> A inobservância do limite é passível de multa na mesma quantia do valor aceito em dinheiro.<sup>34</sup> Ao contrário de medidas como a retirada de circulação de cédulas de valor nominal elevado, que tiveram repercussão bastante negativa, a proibição de certas operações em espécie foi recebida mais favoravelmente no país.<sup>35</sup> Isso porque não impõe custos adicionais a famílias indianas de baixa renda, posto que o limite é bastante superior ao valor da renda per capita do país.<sup>36</sup>

#### B - A imposição dos limites dificultaria a lavagem de capitais e a evasão fiscal.

A lavagem de dinheiro é uma forma de obter recursos advindos de atos criminosos dissimulando sua origem para que o capital ganhe aparência lícita e seja aplicado na economia legal. Estudo encomendado pela Comissão Europeia<sup>37</sup> concluiu que transações em dinheiro desempenham papel importante na lavagem de capitais, porque, apesar do crescimento de métodos eletrônicos de pagamento, certas atividades criminosas continuam gerando lucros em forma de grandes quantias de papel-moeda. Como regra, o ponto de partida para a lavagem de capitais são as transações em espécie, normalmente, a aquisição de bens de valor elevado.<sup>38</sup>

Como a lavagem de dinheiro é frequentemente operada a partir de transações de grandes valores, restrições a essas operações em dinheiro vivo seriam fonte adicional de dificuldade àqueles que tentassem utilizar proveitos de ilícitos. Ao passo que diversos países fortaleceram seus sistemas de prevenção à lavagem, detentores de recursos de proveniência ilícita encontram dificuldade de “lavar” esse dinheiro pelo sistema bancário. A aquisição de bens de grandes valores é alternativa a isso, habilitando a integração do dinheiro à economia legal sem despertar atenção de entes financeiros regulados obedientes às normas de prevenção à lavagem de capitais. Dada essa distorção nos padrões de uso, parece lógico concentrar esforços em medidas que dificultem mover, armazenar e transacionar grandes quantias de cédulas de dinheiro.<sup>39</sup>

32 SILVA, Mathías da. Elevar monto límite para pagos en efectivo obligará a hacer más controles, advierte CPA. *El País*, [s. l.], 21 abr. 2020; EL PAÍS. **Oddone**: cambios en inclusión financiera son “confusos” y “un poco provincianos”. [S. l.], 07 fev. 2020. Veja-se também: CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 20-21.

33 INDIA. Income-tax Act, 1961. **Income Tax Department**, [s. l., 2021]. Section - 269ST.

34 Para resumo sistemático das regras descritas, veja-se “Restrictions on cash transactions under Income Tax laws: Here’s all you wanted to know”, do Financial Express, e a página do portal IndiaFillings.com, Cash Transaction – Limit & Penalty – Income Tax, localizada no endereço <https://www.indiafillings.com/learn/cash-transaction/>.

35 CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 21.

36 A renda per capita na Índia era de 2.277,40 dólares estadunidenses em 2021, de acordo com dados do Banco Mundial (WORLD BANK. **GDP per capita (current US\$)**: India. [S. l., 2020]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=IN>. Acesso em: 30 mar. 2021).

37 CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES; ECORYS. **Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash**: Final Report. Bruxelas, 15 dez. 2017.

38 Estudos de autoridades regulatórias europeias encontraram evidências de que transações de valores elevados são método relevante para lavagem de dinheiro, especialmente pela compra de bens duráveis e imóveis para revenda a título legítimo, assim combinando recursos ilícitos com rendas legítimas (SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA. Financial Intelligence Group. **Why is cash still a king?** A strategic Report on the use of cash by Criminal groups as a facilitator for money laundering).

39 CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 6.

A limitação de transações em espécie, apesar de não erradicar o crime de lavagem, torna essa atividade mais custosa e ineficiente, posto que exige a desagregação dos fundos obtidos ilícitamente em quantias menores (prática conhecida como *smurfing*). Nessa linha, autoridades de países que impuseram esses limites afirmam ter obtido impactos positivos e argumentam a favor das restrições.<sup>40</sup> Aliás, há evidências de que os países que não estabeleceram limites podem estar recebendo fluxos de dinheiro ilegais dos vizinhos que os impuseram.<sup>41</sup>

Por fim, como se demonstrou no item 2.1 B, pagamentos em dinheiro são uma importante fonte da evasão fiscal. Nesse aspecto, há indícios<sup>42</sup> de que fornecedores de produtos e serviços beneficiem-se de pagamentos em dinheiro para esquivar-se de tributos, omitindo o montante real de suas vendas e os lucros tributáveis.

## 2 Limite versus declaração

Ao invés de proibir pagamentos de grandes valores em espécie, alguns países (como o Brasil) estabelecem obrigações de comunicação dessas transações a autoridades nacionais. “Regras de comunicação”, como são habitualmente designadas, não restringem o curso legal da moeda, mas têm o condão de aumentar a rastreabilidade dos pagamentos em dinheiro físico e dificultar a prática de crimes aliados à “invisibilidade” do trânsito de papel-moeda. Essas comunicações fornecem material para agências de inteligência financeira, sem, contudo, representarem por si só prova de qualquer ilícito. Em alguns países, obrigações de comunicação estão restritas a transações conduzidas pelo sistema financeiro, enquanto outros também endereçam grandes aquisições em certos segmentos, como o comércio de bens de luxo e negócios baseados no uso intensivo de dinheiro – *High Value Dealers* (HVD).

Esta seção compara regras de comunicação e de limitação a pagamentos em papel-moeda a partir dos seguintes aspectos: (i) prevenção à lavagem de dinheiro; (ii) custos de conformidade; (iii) privacidade e liberdade de escolha; e (iv) custos de fiscalização.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES; ECORYS. *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash*: Final Report. SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA. Financial Intelligence Group. *Why is cash still a king?* A strategic Report on the use of cash by Criminal groups as a facilitator for money laundering. p. 36-37 CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 14.

<sup>41</sup> É o caso da Alemanha, que, ao contrário de vizinhos europeus, resiste ao estabelecimento de limites a transações em espécie. A proibição de transações em espécie de valor superior a cinco mil euros foi tentada pelo governo em 2016, mas esbarrou em protestos. O tema ganhou fôlego depois que estudo do Gabinete Alemão de Investigação Aduaneira revelou que o país havia se tornado destino popular para aqueles que buscam lavar dinheiro e se esquivar de limites a transações em espécie existentes em países vizinhos. Esses indícios foram confirmados pelo Ministro das Finanças da Alemanha e pelo Banco Central Alemão. Segundo o Ministro, dinheiro obtido ilegalmente tem sido amplamente utilizado para aquisição de propriedades, obras de arte, carros e artigos de luxo. (MORRIS, Jason. All Change on Cash? Tackling Money Laundering Through Cash Transaction Limits in Germany. *International Compliance Association*, Londres, 06 mai. 2016; BILD. *Bürger-wut über geplante grenze: Finger weg von unserem Bargeld*. [s. l.], 07 fev. 2016; DROST, Frank. An El Dorado for Money Launderers. *Handelsblatt*, [Berlim], 17 fev. 2016; MCHUGH, Jess. Money Laundering Reaches \$113B in Germany as Organized Crime Flourishes. *International Business Times*, [s. l.], 21 ago. 2016).

<sup>42</sup> Veja-se: BELKINDAS, Misha; BONCH-OSMOLOVSKIY, Mikhail; PONIATOWSKI, Grzegorz. Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report.

<sup>43</sup> Para essa comparação, este trabalho se vale de estudo encomendado pela Comissão Europeia, intitulado “*Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash*”. Além dos aspectos abordados neste trabalho, outros fatores foram apontados pelo estudo europeu, mas têm impacto menos direto sobre as conclusões. (CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES; ECORYS. *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash*: Final Report. p. 100).

## Prevenção à lavagem de dinheiro

A proibição de grandes transações em dinheiro vivo dificulta gastos diretos de recursos de origem ilícita em bens e serviços de alto valor. A eficácia dessa proibição sobre a lavagem de dinheiro foi avaliada pelo Banco Central da Itália (*Banca d'Italia*), para quem as restrições tiveram efeito positivo na redução do uso de recursos ilícitos no país.<sup>44</sup>

Já obrigações de declaração têm a vantagem de fornecer inteligência para auxiliar o início de investigações criminais por autoridades competentes, fortalecendo a detecção e condenação de crimes. Na prática, porém, três obstáculos se impõem: é preciso garantir que a obrigação de declarar será integralmente obedecida; o monitoramento dessa medida é considerado custoso; e os relatórios gerados devem ser efetivamente usados como dados de inteligência para auxiliar na obtenção de evidências em investigações – o que exige capacidade de análise das autoridades. Um indicador relevante é a baixa *taxa de conversão das comunicações* na União Europeia entre 2006 e 2017, equivalente a 10 a 13%. Essa é a porcentagem dos relatórios que efetivamente levaram a uma análise aprofundada e a investigações reais.<sup>45</sup>

As normas de comunicação variam de país para país e divergem em escopo e eficácia. No Reino Unido e nos EUA, por exemplo, sistemas de comunicação de operações em espécie são constantemente classificados como ineficazes e apontados como uma vulnerabilidade dos regimes locais de prevenção à lavagem de capitais.<sup>46</sup> De um lado, porque se estima que as comunicações (ainda que expressivas) não reflitam os números reais (considerados ainda maiores). De outro, porque o volume de comunicações geradas dificulta ações concretas,<sup>47</sup> posto que sobrecarrega a capacidade de análise das agências regulatórias e, como resultado, a maioria das comunicações não chega a ser investigada.<sup>48</sup> E há outra questão: não há nada inerentemente ilegal no uso de quantias significativas de dinheiro nesses países. Portanto, se as autoridades buscassem construir processos criminais com base nesses alertas, precisariam de mais informações do que aquelas fornecidas em cada relatório.

Em resumo, ambos os métodos (proibição e declaração) podem impactar positivamente no combate à lavagem de dinheiro. A proibição dificultaria o uso do capital ilicitamente obtido, enquanto a declaração ofereceria dados para investigações. A efetividade da última, entretanto, dependeria diretamente da análise efetiva dos relatórios gerados pelas agências de inteligência.

## Custos de conformidade

A proibição de recebimento de grandes pagamentos em dinheiro não acarretaria aumento significativo de custos investidos pelas empresas para assegurar a conformidade com essa norma. Aliás, esses custos poderiam diminuir pela extinção das obrigações de comunicação. Afinal, se

44 ARDIZZI, Guerino; DE FRANCESCHIS, Pierpaolo; GIAMATTEO, Michele. Cash Payment Anomalies and Money Laundering: An Econometric Analysis of Italian Municipalities. *International Review of Law and Economics*, v. 56, p. 105-121, dez. 2018.

45 CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES; ECORYS. *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash*: Final Report. p. 95.

46 No Reino Unido, por exemplo, empresas que aceitem pagamentos em espécie em quantias superiores a 10 mil euros devem se registrar como HVD e comunicar as transações. Entretanto, avaliação de entidade do governo sugere que o verdadeiro número de empresas que aceitam pagamentos acima desse valor é superior ao número de HVDs registradas. Relatório de 2015 que examinou o regime britânico de prevenção à lavagem de dinheiro aponta o setor de HVDs e comércio de bens de luxo como área de vulnerabilidade. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK. *Don't Look Won't Find: Weaknesses in the Supervision of the UK's Anti-Money Laundering Rules*. Londres, 2015. p. 57-58.)

47 CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015. *Official Journal of the European Union*, Estrasburgo, L 141/72, 05 jun. 2015.

48 Nos E.U.A., a *Financial Crime Enforcement Network* (FinCEN) recebeu, em 2006, mais de 16 milhões de comunicações sobre transações em dinheiro superiores ao valor de 10 mil dólares. A autoridade financeira tem dificuldades de processar esse volume de dados. Ainda, autoridades de inteligência financeira (como a FinCEN) são normalmente projetadas para auxiliar investigações criminais, mas não para as conduzir elas próprias (E.U.A. Congresso. Comitê de Serviços Financeiros. *Suspicious Activity and Currency Transaction Reports: Balancing Law Enforcement Utility and Regulatory Requirements*. Washington, DC, 10 maio 2007).

grandes transações em dinheiro são proibidas, não há necessidade de registrá-las e comunicá-las. Ademais, boa parte das transações de valores elevados já são conduzidas por meios de pagamento eletrônicos, o que significaria pouca novidade aos envolvidos.<sup>49</sup>

A necessidade de comunicar grandes transações em moeda física, por sua vez, obriga a manutenção de estrutura interna hábil a fazê-lo. Essa opção demanda investimento em treinamento de pessoal. Por um lado, esses gastos não deveriam ser expressivos já que (como mencionado) a maior parte das transações de grandes valores não é paga em papel-moeda. Por outro, o fato de essas transações serem marginais poderia causar descuido com as comunicações e falta de treinamento da equipe.

Conclui-se que o estabelecimento de um dever de comunicação infringe custos de conformidade aos comerciantes sujeitos a essa norma; custos esses superiores àqueles decorrentes de uma medida de proibição de grandes pagamentos em papel-moeda.<sup>50</sup>

### **Privacidade e liberdade de escolha**

Em termos de liberdade de escolha, a regra de proibição é mais restritiva do que a de comunicação. A primeira obriga o uso de meios alternativos ao papel-moeda mesmo que esses não sejam desejados pelas partes. Já a mera declaração não interfere de forma relevante nessa escolha, uma vez que as formas de pagamentos permanecem lícitas.

Quanto à privacidade do usuário, tanto a proibição quanto a declaração representam restrições significativas. A proibição obriga o uso de meios alternativos, que não são dotados do mesmo anonimato tecnicamente viabilizado pelo papel-moeda. Já a declaração obriga a coleta de informações das partes, que são disponibilizadas para autoridades. Até por isso, limites a partir dos quais as transações em moeda física serão proibidas ou comunicadas devem ser minimamente expressivos, para restringir a privacidade apenas quando isso puder gerar efeitos justificadamente relevantes. Estabelecer limites em valores muito baixos causaria inconveniente desproporcional aos cidadãos em suas transações regulares e majoraria os custos de fiscalização e implementação da medida,<sup>51</sup> como demonstrado a seguir.

### **Custos de fiscalização**

Os custos de fiscalização de medidas de proibição ou comunicação dependem substancialmente dos montantes a partir dos quais essas transações em espécie serão proibidas ou sujeitas a registro. Quanto mais baixos os valores permitidos ou sujeitos à comunicação, mais transações estarão adstritas às regras. Assim, mais membros de agências de inteligência financeira, procuradores e juízes (por exemplo) serão envolvidos em etapas de monitoramento, investigação e julgamento de ações pertinentes, conforme o caso.

Custos de fiscalização de regras de comunicação incluem aqueles incorridos para: (a) determinar se os empreendimentos estão comunicando integralmente suas transações; (b) investigar e conduzir processos por violações; e (c) munir a autoridade de inteligência financeira de condições operacionais para investigar as comunicações recebidas. Ponderando esses aspectos, estudo encomendado pela

---

<sup>49</sup> CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES; ECORYS. *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash*: Final Report. p. 7 e 114.  
<sup>50</sup> Nesse sentido: ARDIZZI, Guerino; DE FRANCESCIS, Pierpaolo; GIAMATTEO, Michele. *Cash Payment Anomalies and Money Laundering: An Econometric Analysis of Italian Municipalities*. *International Review of Law and Economics*, v. 56, p. 105-121, dez. 2018; e CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES; ECORYS. *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash*: Final Report. p. 93-96 e p. 114-116.

<sup>51</sup> CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES; ECORYS. *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash*: Final Report. p. 122-123; e BANCO CENTRAL EUROPEU. *Opinion of the European Central Bank of 20 November 2019 on tax disincentives for the use of cash (CON/2019/39)*. p. 4.

Comissão Europeia concluiu que a fiscalização efetiva de medidas de comunicação está associada a maiores custos do que aqueles associados à fiscalização de regra de proibição. Porém, apesar da comparação, o próprio estudo admite não ser possível quantificar com exatidão os custos de fiscalização das medidas de proibição.<sup>52</sup>

No Brasil, uma comparação precisa entre custos de fiscalização de medidas de comunicação e de proibição ainda não seria possível. Primeiramente, porque autoridades que recebem relatórios de operações em espécie não divulgam os custos necessários para a análise desses. Segundo, porque não existe regra proibição no país.

Quanto aos mecanismos de fiscalização de regras de proibição, eles são normalmente baseados em verificações periódicas (físicas ou eletrônicas) de extratos, notas fiscais e documentos contábeis. Autoridades de alguns países também fazem uso de *mystery shoppers* (compradores misteriosos), ou seja, agentes de públicos se passando por consumidores para realizar aquisições em dinheiro de itens acima do limite legal.<sup>53</sup>

Eventual importação do mecanismo de *mystery shoppers* precisaria atentar-se a regras penais específicas do Brasil. Aqui, não há crime punível em caso de flagrante preparado. Ou seja, a indução ou instigação a que um lojista pratique um crime (ao vender itens mediante recebimento de dinheiro vivo) torna impossível a consumação do tipo penal.<sup>54</sup> Seria caso em que, ao mesmo tempo em que o provocador leva o agente provocado ao cometimento do delito, age em sentido oposto para evitar o resultado.<sup>55</sup>

Portanto, informações colhidas pelos compradores misteriosos não poderiam instruir ou subsidiar processos criminais. Por outro lado, poderiam direcionar políticas públicas: ao identificar estabelecimentos tendentes a violar o limite, os compradores misteriosos formariam base estatística com localidade e segmento de atuação dos vendedores (joalherias, vendedoras de veículos etc.). Mais ainda, essas informações poderiam orientar o envio de comunicações não sancionatórias a estabelecimentos dos segmentos e locais destacados, explicando os limites vigentes a pagamentos em espécie e as sanções em caso de descumprimento.

Além dos quatro itens descritos nesta seção, cabe traçar uma última comparação entre as medidas de comunicação e a proibição. As primeiras visam somente a mitigar a não rastreabilidade do papel-moeda sem, contudo, limitar a circulação desse. A proibição, por sua vez, impede a circulação da moeda física, pelo menos para transações de grandes montantes. Com isso, consiste em medida mais exitosa quando se ponderam outras desvantagens do papel-moeda em relação a meios eletrônicos que não apenas a baixa rastreabilidade associada a ilícitos. É o caso dos custos associados ao ciclo da moeda física, de questões de segurança para os participantes dos pagamentos e dos impactos socioambientais do papel-moeda.

---

52 Ibid., p. 103 e 108 -114.

53 Ibid., p. 107 e 160.

54 Enunciado da Súmula 145 do Supremo Tribunal Federal: "Não há crime, quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação." E art. 17 do Código Penal (1940): "Não se pune a tentativa quando, por ineficácia absoluta do meio ou por absoluta impropriedade do objeto, é impossível consumar-se o crime."

55 NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de Processo Penal Comentado*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 607.

### 3 Proposta de aplicação nacional

Com base nas conclusões apresentadas nas seções anteriores, mostra-se relevante a análise de uma proposta de limite a pagamentos em moeda física no Brasil. Principal argumento para tanto é que países que já impuseram medidas semelhantes apontam sua eficácia contra ilícitos como a lavagem de capitais e a evasão fiscal. Se os limites não são capazes de dissuadir aqueles que presumivelmente estão confortáveis com a prática dos crimes, poderão, ao menos, demover contrapartes que hoje são cúmplices involuntárias de ilícitos.

Contra-argumento mais corriqueiro a propostas dessa natureza consiste na afirmativa de que os limites reduzem a privacidade dos cidadãos. No Brasil, entretanto, transações de grandes montantes não são totalmente anônimas, mesmo quando realizadas com recursos em espécie, ou pelo menos não deveriam ser. Isso porque estão sujeitas a regras de comunicação da Receita Federal,<sup>56</sup> do Banco Central do Brasil (BC)<sup>57</sup> e/ou do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).<sup>58</sup> No caso de transferência de direitos reais sobre imóveis, a transação ainda deverá ser formalizada via escritura pública, passível de registros públicos.

Após comparar regras que (i) limitam pagamentos em espécie (proibição) e (ii) permitem esses pagamentos, mas obrigam a declaração dos mesmos a autoridades locais (comunicação), conclui-se que as primeiras têm vantagens relevantes sobre as segundas – vantagens que devem ser sopesadas para a proposta de aplicação brasileira. Regras de comunicação pedem análise efetiva das informações recebidas, além de investigações complementares em caso de percepção de indícios de crimes. De outro lado, países que adotaram norma de proibição indicam que os custos de conformidade e fiscalização dessas medidas são inferiores aos de regras de comunicação. Além disso, a proibição se destina a reduzir a circulação da moeda física, o que as regras de comunicação não fazem. Isso implica benefícios que vão além da rastreabilidade das transações: maior segurança dos pagadores, recebedores e demais participantes da cadeia de pagamentos, diminuição de impactos socioambientais e redução de custos de emissão e circulação do papel-moeda.

Regras de comunicação também demandam cuidados de sigilo e proteção de dados. É preciso garantir que as comunicações de operações serão mantidas em sigilo pelas autoridades receptoras. A medida visa a conferir rastreabilidade aos fluxos financeiros, mas isso não se confunde com autorização para violar a privacidade dos participantes, a qual é resguardada pela Constituição Federal em seu art. 5º, incisos X e XII. Não à toa, Coaf, Receita Federal e BC são obrigados a preservar sigilo das informações recebidas.<sup>59</sup>

56 A Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil 1.761, de 20 de novembro de 2017, obriga a prestação de informações à Secretaria da Receita Federal de operações liquidadas total ou parcialmente em espécie, decorrentes de alienação ou cessão de bens e direitos, de prestação de serviços e de outras operações que envolvam transferência de moeda em espécie. As informações devem ser prestadas em formulário eletrônico denominado Declaração de Operações Liquidadas com Moeda em Espécie (DME). Estão obrigados a entrega da DME, residentes ou domiciliadas no Brasil que tenham recebido, em um mês, recursos em espécie iguais ou superiores a 30 mil reais – ou equivalente em outra moeda –, decorrentes de operações realizadas com uma mesma pessoa.

57 Instituições reguladas e especificadas pelo BC estão sujeitas à Circular BCB 3.978, de 23 de janeiro de 2020, que disciplina procedimentos e controles de prevenção do uso do sistema financeiro para a prática de crimes de lavagem e financiamento do terrorismo. A circular demonstra preocupação especial com operações em espécie e o faz por meio de três tipos de regras: as que demandam o registro de quaisquer operações, com requisitos adicionais para aquelas em espécie; as que obrigam o monitoramento e seleção de operações suspeitas; e as que exigem a comunicação ao Coaf de operações em espécie.

58 Obrigações administrativas de identificação de clientes, manutenção de registros e comunicação de operações ao Coaf incidem sobre todas as pessoas que exerçam as atividades listadas no art. 9º da Lei 9.613, de 3 de março de 1998. A título de exemplo, comerciantes de bens de valor unitário igual ou superior a 10 mil reais, joias, pedras e metais preciosos deverão comunicar ao Coaf operações com pagamento ou recebimento em espécie de valor igual ou superior a 30 mil reais (art. 4º, I da Resolução Coaf 25, de 16 de janeiro de 2013 e art. 9º, I da Resolução Coaf 23, de 20 de dezembro de 2012). Outras normas administrativas incidem sobre atividades específicas, como promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis. Pessoas que exercem essas atividades devem atender às regras do Conselho Federal de Corretores de Imóveis, em especial, à Resolução 1.336, de 20 de outubro de 2014, cujo art. 8º exige a comunicação ao Coaf de qualquer transação ou proposta de transação que envolva o pagamento ou recebimento em espécie de valor igual ou superior a 100 mil reais.

59 Para detalhamento da matéria: art. 10 da Lei 9.613/1998; art. 198 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966; e art. 1º da Lei Complementar 105, de 10 de janeiro de 2001.

Uma vez que as comunicações dos pagamentos embutem dados pessoais, seu tratamento está sujeito à Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018. Essa lei autoriza o tratamento de dados pessoais para cumprimento de obrigação legal ou regulatória. Assim, vendedores serão autorizados a coletar e comunicar dados pessoais de seus consumidores no âmbito de transações liquidadas em moeda física, pelo menos quando houver norma que os obrigue a fazê-lo. Autoridades públicas receptoras desses dados também estarão sujeitas aos ditames da LGPD, inclusive aos princípios da finalidade, adequação e necessidade.<sup>60</sup> Portanto, o tratamento deverá ater-se ao mínimo necessário para a consecução das finalidades propostas pelas regras de comunicação. O compartilhamento dos dados recebidos entre entidades do Poder Público será igualmente regido pelos princípios da lei e deverá “atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas” (art. 26 da LGPD).

Por fim, após comparar diversas opções de política pública de controle sobre o papel-moeda, conclui-se que a imposição de limites a transações de grandes valores é uma opção de implementação mais simples e com menos impacto para o uso legítimo do dinheiro. E, ainda assim, é mais efetiva do que a imposição de requisitos de comunicação.<sup>61</sup>

No Brasil, projetos de lei voltados à imposição de limites a pagamentos em espécie tramitam lentamente no Congresso.<sup>62</sup> São projetos cujo escopo, limites e sanções divergem significativamente. Entretanto, as justificativas são convergentes: dificultar a prática de crimes que se beneficiem do anonimato tecnicamente permitido pelo dinheiro.<sup>63</sup>

A experiência brasileira mostra que crimes de corrupção e lavagem estão constantemente<sup>64</sup> baseados no uso ilegal do papel-moeda.<sup>65</sup> Isso tem relação com a ausência de rastros deixados pelo dinheiro. A única maneira de obter vestígios dessas transações ilícitas é por mecanismos de investigação policial e provas testemunhais.<sup>66</sup> Daí surge a problemática percepção de que o crime pretérito não será identificado por seu viés financeiro, mesmo que o seja, posteriormente, por escutas telefônicas, delações ou outros instrumentos de investigação.

60 Vide Arts. 6º, 7º e 23 da LGPD.

61 Nessa mesma linha, veja-se: CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 11.

62 Um dos projetos de lei proíbe o uso do dinheiro em espécie em transações de qualquer natureza a partir de 10 mil reais, ou seu equivalente em moeda estrangeira, valor que poderá ser alterado por decisão do Coaf. Nesses casos, devem ser utilizados meios que assegurem a identificação do pagador e do beneficiário. O descumprimento da regra sujeitará os recursos à apreensão e, se não comprovada a sua origem e destinação lícitas, ao confisco. Comprovada a origem e destinação lícita dos recursos, os envolvidos na transação ficarão sujeitos à pena de multa de até 20% do valor em espécie utilizado. (AGOSTINHO, Rodrigo. **Projeto de Lei 75, de 2019**. [Brasília]: Câmara dos Deputados, 4 fev. 2019). Outro projeto busca ajustar a Lei n.º 9.613/98 para autorizar que o CMN estabeleça valores máximos para: i) a realização de transações financeiras em dinheiro, por pessoas físicas e jurídicas; e ii) o pagamento de cheques em espécie, sem o trânsito em conta corrente do beneficiário. O projeto atingiria apenas a atuação de instituições reguladas pelo CMN, sem limitar o uso do papel-moeda em outros setores da economia, como estabelecimentos comerciais. O CMN, ao estabelecer os valores máximos, deveria observar um limite não inferior ao valor de 1,5 vezes o subsídio mensal dos Ministros do STF (teto remuneratório constitucional no âmbito da Administração Pública), correspondendo, em 2017 (ano da proposta), a R\$ 58.939,50 (cinquenta e oito mil, novecentos e trinta e nove reais, cinquenta centavos). (NASCIMENTO, Gilberto. **Projeto de Lei 7.877-A, de 2017**. [Brasília]: Câmara dos Deputados, 02 out. 2019).

63 Também há um anteprojeto de lei de 2019, preparado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), com o mesmo propósito de limitar pagamentos em dinheiro. O anteprojeto estabelece limite de 30 mil reais, ou seu equivalente em moedas estrangeiras, para transações em espécie, a cada 30 dias, entre as mesmas contrapartes. O limite varia para transações no âmbito do sistema financeiro e para algumas operações ali especificadas, como a entrega de dinheiro em operação de desconto de título de crédito que fica limitada a 5 mil reais. O CMN poderá modificar os valores dos limites estabelecidos, de forma genérica ou em relação a hipóteses determinadas. A inobservância dos limites acarreta infração administrativa, punível com multa “a ser fixada entre uma e dez vezes o valor que a caracterize”. Além disso, o projeto prevê a nulidade de atos jurídicos passíveis de registro públicos que sejam liquidados em espécie. (ENCCLA. **Minuta de Anteprojeto de Lei de 2019**. [S. l., 2019]. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2019/e2019a07-minuta-de-anteprojeto-de-lei>. Acesso em: 3 set. 2022).

64 BRASIL. Ministério da Fazenda. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Grupo de Egmont – “FIUs EM AÇÃO”. **100 Casos de Lavagem de Dinheiro**: Compilação de 100 casos simplificados, descrevendo os sucessos e momentos de aprendizagem na luta contra a lavagem de dinheiro. Brasília, set. 2001.

65 Informações obtidas a partir de entrevista com Bernardo Mota, coordenador-geral de Articulação Institucional do Coaf, em 19 de agosto de 2020. As opiniões dele podem ou não espelhar entendimentos do Coaf.

66 Informações obtidas a partir de entrevista com Heloisa Estellita em 25 de agosto de 2020.

Evidência de que esses limites podem ser implementados fora da zona europeia são as diversas jurisdições que já contam com restrições semelhantes. São exemplos: Índia, Israel,<sup>67</sup> Jamaica, México, Nigéria,<sup>68</sup> Peru<sup>69</sup> e Uruguai.<sup>70</sup>

Para limitar pagamentos em espécie, entretanto, faz-se necessário garantir a disponibilidade de meios alternativos eletrônicos de pagamento. Do contrário, a medida privaria grupo de pessoas da aquisição de bens ou as obrigaria a executar essas transações em violação à lei. Para tanto, a proibição deveria alcançar apenas transações de valores elevados, realizadas por parcela da população capaz de acessar serviços bancários ou de pagamentos digitais.<sup>71</sup>

Mas cabe destacar que a infraestrutura de pagamentos brasileira não fica atrás de outros países que estabeleceram restrições semelhantes. Pelo contrário, o Brasil conta com sistema de pagamentos eletrônicos robusto, que permite a realização de transações mesmo por pessoas que não têm contas bancárias. Exemplos notórios de modernizações que favorecem os pagamentos eletrônicos no país são: (i) a implementação da TED nos pagamentos interbancários em 2002;<sup>72</sup> (ii) a edição, em 9 de outubro de 2013, da primeira lei sobre o sistema eletrônico de pagamentos brasileiro – Lei 12.865, regulamentada por um conjunto de normas do Conselho Monetário Nacional (CMN) e BC;<sup>73</sup> e (iii) a instituição do SPI em 2020 – infraestrutura centralizada de liquidação bruta em tempo real de pagamentos instantâneos. Ainda, prestadores de serviços financeiros e de pagamento devem atender ao arcabouço normativo do CMN e do BC, que entrega grau de segurança e confiabilidade às entidades administradas.

Porém, determinar os valores a partir dos quais as transações deveriam ser realizadas por meios eletrônicos não é tarefa simples. Ao longo da história, permaneceu a confiança na função de troca do dinheiro. Medidas tendentes a remover essa garantia e tipificar a aceitação do dinheiro vivo devem ser cautelosas e, para isso, a determinação desse valor-limite não deverá se dar de maneira açodada. Mais ainda, esses limites podem ser calibrados ao longo da experiência nacional, com diminuição progressiva dos valores permitidos, de modo a evitar inconvenientes iniciais. Os casos da Bélgica e Itália ilustram essa possibilidade.

Na Bélgica, o limite de 15 mil euros a pagamentos ou doações em espécie foi instituído em 2004, reduzido para cinco mil euros em 2012 e, novamente, para três mil euros em 2014.<sup>74</sup> Aquisições de imóveis, independentemente do valor, não devem ser feitas em papel-moeda. Segundo o Banco

67 ISRAEL. Tax Authority. **Guide to reducing the use of cash**. [S. l.], 12 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.il/en/departments/guides/law-guide-to-reducing-cash-use>. Acesso em: 03 set. 2022. LEVUSH, Ruth. Israel: New Law Restricts Use of Cash. **Library of Congress**, [s. l.], 27 mar. 2018.

68 NIGÉRIA. Banco Central. **Cash-less Nigeria**. Abuja, [2019]. Disponível em: <https://www.cbn.gov.ng/cashless/>. Acesso em: 30 mar. 2021. NIGÉRIA. Ministério da Justiça. **Money Laundering (Prohibition) Act 2011 (As Amended)**: Harmonized Act No. 11, 2011 and Act No. 1, 2012. Lagos: Federal Government, [2012].

69 PERU. Ley nº 30730. Ley que modifica los artículos 3, 5 y 7 del Decreto Supremo 150-2007-EF [...]. **El Peruano**, [s. l.], 30 jan. 2018.

70 Outros países, dentro e fora na Europa, como Austrália, Holanda, Rússia e Vietnã já propuseram normas no mesmo sentido. Veja-se: WRIGHT, Shane. Plan for \$10,000 cash ban 'dead, dead and dead'. **The Sydney Morning Herald**, Sydney, 03 dez. 2020. AUSTRALIA. The Treasury. **\$10,000 cash payment limit**. [S. l., 2019]. AYOUB, Joseph. Currency (Restrictions on the Use of Cash) Bill 2019. **Bills Digest**, [s. l.]: Parliament of Australia, n. 89, 11 mar. 2020. NL TIMES. **Dutch gov't to ban cash payments over €3,000 in fight against money laundering**. [S. l.], 01 jul. 2019. CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 19.

71 Estima-se que mais de 95% da população brasileira não possua capacidade financeira para movimentar mais de 10 mil reais. Portanto, transações de grandes valores representam percentual inferior a 5% do total das operações no país, conduzidas por grupos de maior renda. Assim, restringir a proposta às transações de grande valor seria estímulo ao uso de meios de pagamento rastreáveis por aqueles que efetivamente podem arcar com seus custos. A estatística foi disponibilizada por Bernardo Mota (cargo já descrito) em entrevista concedida em 19 de agosto de 2020. Ela foi utilizada no preparo de proposta de anteprojeto de imposição de limites para transações em espécie, no âmbito da Ação 7/2018 do ENCCCLA, da qual Bernardo Mota participou como representante do Coaf.

72 Circular BCB 3.115, de 18 de abril de 2002.

73 A Lei 12.865/2013 é a primeira a endereçar os “arranjos de pagamento” (entendidos como conjunto de regras que disciplinam a utilização de instrumentos de pagamento aceitos por mais de um receptor) e as “instituições de pagamento” (prestadoras de serviços de pagamento que participam dos arranjos). A norma confere poderes ao CMN e ao BC para regulamentação dessas entidades participantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro.

74 BÉLGICA. Loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces. **ECONOMIE, PME, CLASSES MOYENNES ET ENERGIE. INTERIEUR. JUSTICE. FINANCES. Moniteur Belge**, Bruxelles, p. 90898, 06 out. 2017.

Central da Bélgica, trata-se de restrição resultante da evolução de normas anteriores, existentes desde 1993.<sup>75</sup> Na Itália, limites a transações em espécie acima de mil euros foram introduzidos em 2011 e aumentados para três mil euros em 2016, sob a justificativa de encorajar o uso do dinheiro para estimular gastos durante a recessão. O aumento do limite encontrou resistência de movimentos nacionais preocupados com o combate à corrupção e evasão fiscal.<sup>76</sup> Especialmente após análises apontarem que o teto de mil euros ajudou na contenção do uso ilícito de dinheiro e estimulou pagamentos digitais.<sup>77</sup> Assim, o limite foi reduzido para dois mil euros em 2020 e novamente reduzido para mil euros em 2022.<sup>78</sup>

Apesar de não haver ciência exata para determinação de um valor limítrofe, faz sentido estabelecê-lo em montante superior a compras rotineiras (incluindo bens duráveis, como eletrodomésticos, comumente não associados a práticas de lavagem), mas baixo o suficiente para abarcar automóveis, imóveis e bens de luxo.<sup>79</sup> No cômputo, deverão ser considerados de maneira agregada todos os pagamentos associados à compra e venda de produtos ou serviços, mesmo que não excedam o limite individualmente, para evitar que a regra seja contornada pelo fracionamento da transação em movimentações inferiores ao teto estabelecido.

Outra ponderação é se a regra se aplicará a operações em espécie praticadas com intermediação de instituições sujeitas à supervisão do BC. Essas entidades já estão sujeitas à comunicação de operações de altas somas liquidadas em espécie. Assim, a rastreabilidade não se perderia mesmo com pagamentos em espécie – pelo menos quando houver conformidade dessas instituições com as regras administrativas relevantes. Entretanto, tal exceção pondera apenas as desvantagens do dinheiro associadas à prática de ilícitos, sem considerar questões de segurança, custos e impactos socioambientais. Por esse motivo, sugere-se que os limites sejam extensíveis a operações intermediadas pelas instituições reguladas.

Tudo isso sem prejuízo de que a observância ao limite aos pagamentos em espécie seja dispensada em casos excepcionais. Por exemplo, para autorizar pagamentos em espécie decorrentes de certas decisões judiciais ou para modular o teto aplicável a segmentos específicos (como produtores rurais de regiões sem infraestrutura bancária).

## Conclusão

Ainda não é possível saber o que o futuro reserva para o papel-moeda e se a tão proclamada sociedade sem dinheiro físico (*cashless society*) se tornará realidade ou não passará de um conceito acadêmico que nunca vai se materializar.<sup>80</sup> Até o momento, o velho papel-moeda mantém relevância secular nas transações cotidianas, mas a utilização dos meios eletrônicos de pagamento tem crescido em ritmo acelerado – principalmente para transações de somas expressivas. Sabendo

75 BÉLGICA. Banco Nacional. **Restriction of the use of cash** Comments and recommendations by the NBB. 2019.

76 CAPUSSELA, Andrea Lorenzo. Raising Limits on Cash Payments Sends the Wrong Signal in Italy's Fight Against Corruption. **European Politics and Policy**, [s. l.]: The London School of Economics and Political Science, 26 nov. 2015.

77 BOESENACH, Ewout; DE VRIES, Taco; VAN DER KNAAP, Paul. **World Cash Report 2018**. [Utrecht]: G4S Cash Solutions, [2018]. p. 164. ARDIZZI, Guerino; DE FRANCESCHIS, Pierpaolo; GIAMATTEO, Michele. Cash Payment Anomalies and Money Laundering: An Econometric Analysis of Italian Municipalities. **International Review of Law and Economics**, v. 56, p. 105-121, dez. 2018. Segundo entrevista com Guerino Ardizzi, do Banco Central da Itália (Banca d'Italia), os limites tiveram impacto sobre operações organizadas de lavagem de dinheiro, reduzindo o uso de cédulas de grande denominação (CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 17).

78 ITÁLIA. DECRETO-LEGGE 26 ottobre 2019, n. 124. Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili. (19G00134). **Gazzetta Ufficiale**, [Roma], n. 252, 26 out. 2019.

79 CAMPBELL, Haylea *et alii*. p. 27.

80 Os mesmos questionamentos aparecem em: BOESENACH, Ewout; DE VRIES, Taco; VAN DER KNAAP, Paul. **World Cash Report 2018**. [Utrecht]: G4S Cash Solutions, [2018]. p. 119-127.

dos benefícios oferecidos pelos pagamentos digitais, concluiu-se apropriado o estímulo a medidas voltadas à digitalização do meio circulante.

Na contramão desse movimento, as regras legais brasileiras em vigor cuidam apenas de impor a aceitação irrestrita do papel-moeda, independentemente do valor das transações. A partir desse quadro, este trabalho sugeriu proposta normativa tendente a limitar o uso do papel-moeda em transações de grandes valores. Em uma análise comparativa, essa medida apresentou mais vantagens do que desvantagens para a sociedade, representando opção de política pragmática com potencial de mitigar os problemas advindos do uso irrestrito da moeda-física e complementar ações adotadas para conter de ilícitos financeiros.

Permite-se tecer comentários finais: ao longo da história das sociedades modernas, o dinheiro desempenhou papel fundamental.<sup>81</sup> A moeda, entretanto, assumiu diversas formas. Tentativas de reinventá-la têm ganhado novos e importantes capítulos em sua extensa trajetória.<sup>82</sup> Essas mutações foram e devem continuar sendo acompanhadas pelo direito, quando não moldadas por ele próprio.<sup>83</sup> Afinal, não é só a moeda que evolui; o desenvolvimento da regulação é também um processo contínuo.<sup>84</sup>

## Referências

ANTI MONEY LAUNDERING CENTRE. **Cash limit**. [S. l.], 10 mar. 2020. Disponível em: <https://www.amlc.eu/cash-limit/>. Acesso em: 3 set. 2022.

ARDIZZI, Guerino; DE FRANCESCHIS, Pierpaolo; GIAMATTEO, Michele. Cash Payment Anomalies and Money Laundering: An Econometric Analysis of Italian Municipalities. **International Review of Law and Economics**, v. 56, p. 105-121, dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.irl.2018.08.001>. Acesso em: 3 set. 2022.

ASSIS, Luiz Roberto. **Cash versus Electronic Payments: Costs and Environmental Impacts**. 2020. Projeto final (Master em International Business – Executive) – Università Cattolica del Sacro Cuore, Milão, jun. 2020.

AYOUB, Joseph. Currency (Restrictions on the Use of Cash) Bill 2019. **Bills Digest**, [s. l.]: Parliament of Australia, n. 89, 11 mar. 2020.

BAGNALL, John et alii. Consumer Cash Usage: a Cross Country Comparison with Payment Diary Survey Data. **ECB Working Paper Series**, Frankfurt: European Central Bank, n. 1685, jun. 2014.

BANCO CENTRAL EUROPEU. **Opinion of the European Central Bank of 20 November 2019 on tax disincentives for the use of cash (CON/2019/39)**. Frankfurt, 20 nov. 2019.

---

81 DESAN, Christine A. Money as a Legal Institution. In: ERNST, Wolfgang; FOX, David (Org.). **Money in the Western Legal Tradition: Middle Ages to Bretton Woods**. Oxford: Oxford University, 2016. p. 18-40. p. 21.

82 A socióloga Viviana A. Zelizer explica que, apesar do senso comum de que “um dólar é um dólar”, em todo lugar encontramos pessoas que estão constantemente criando diferentes formas de dinheiro. (ZELIZER, Viviana A. **The Social Meaning of Money: Pin Money, Paychecks, Poor Relief, and Other Currencies**. Princeton: Princeton University, 11 set. 1997)

83 Como apontou Christine Desan, “o dinheiro assumiu muitas formas diferentes em sua história, cada uma delas produto do processo legal que a moldou.” (tradução nossa). (DESAN, Christine A. Money as a Legal Institution. In: ERNST, Wolfgang; FOX, David (Org.). **Money in the Western Legal Tradition: Middle Ages to Bretton Woods**. Oxford: Oxford University, 2016. p. 18-40. p. 22-30).

84 “The evolution of financial supervision is an ongoing process.” Em tradução nossa: “[a] evolução da supervisão financeira é um processo contínuo.” (BUTTIGIEG, Christopher P. The Institutional Models for Financial Supervision: An Analysis. **The Accountant**, [s. l.], p. 12-16, 17 dez. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2190501>. Acesso em: 3 set. 2022. p. 12).

BANCO CENTRAL EUROPEU. **Opinion of the European Central Bank on limitation of cash payments (CON/2017.27)**. Frankfurt, 11 jul. 2017.

BANCO CENTRAL EUROPEU. The Use of Euro Banknotes: Results of Two Surveys among Households and Firms. **ECB Monthly Bulletin**, Frankfurt, n. 79, p. 79-83, abr. 2011.

BANKMAN, Joseph; KARLINSKY, Stewart; MORSE, Susan Cleary. Cash Businesses and Tax Evasion. **Stanford Law and Policy Review**, Stanford, v. 20, n. 1, p. 37-68, 2009.

BATAVIA, Bruno; BURGOS, Aldênio. **O meio circulante na era digital**. Brasília: Banco Central do Brasil, jul. 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/inovtec/O-Meio-Circulante-na-Era-Digital.pdf><sup>4</sup>. Acesso em: 3 set. 2022.

BÉLGICA. Banco Nacional. **Restriction of the use of cash**: Comments and recommendations by the NBB. [S. l., 2019].

BÉLGICA. **Loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces**. ECONOMIE, PME, CLASSES MOYENNES ET ENERGIE.INTERIEUR.JUSTICE.FINANCES. Moniteur Belge, Bruxelas, 6 out. 2017.

BELKINDAS, Misha; BONCH-OSMOLOVSKIY, Mikhail; PONIATOWSKI, Grzegorz. **Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report**. TAXUD/2015/CC/131. CASE Research Paper, Warsaw, n. 483, 05 out. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2847658>. Acesso em: 3 set. 2022.

BILD. **Bürger-wut über geplante grenze: Finger weg von unserem Bargeld**. [S. l.], 07 fev. 2016. Disponível em: <https://www.bild.de/politik/inland/bundesministerium-finanzen/finger-weg-von-unserem-bargeld-44469892.bild.html>. Acesso em: 3 set. 2022.

BOESENACH, Ewout; DE VRIES, Taco; VAN DER KNAAP, Paul. **World Cash Report 2018**. [Utrecht]: G4S Cash Solutions, [2018].

BUTTIGIEG, Christopher P. **The Institutional Models for Financial Supervision: An Analysis**. The Accountant, [s. l.], 17 dez. 2012.

CAMPBELL, Haylea et alii. Limiting the Use of Cash for Big Purchases - Assessing the Case for Uniform Cash Thresholds. **M-RCBG Associate Working Paper Series**, Cambridge: Mossavar-Rahmani Center for Business & Government Weil Hall, Harvard Kennedy School, n. 80, set. 2017.

CAPUSSELA, Andrea Lorenzo. Raising Limits on Cash Payments Sends the Wrong Signal in Italy's Fight Against Corruption. **European Politics and Policy**, [s. l.]: The London School of Economics and Political Science, 26 nov. 2015.

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES; ECORYS. **Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash**: Final Report. Bruxelas, 15 dez. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. Commission Recommendation of 22 March 2010 on the scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins. **Official Journal of the European Union**, Bruxelas, L83/70, 30 mar. 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. **EU initiative on restrictions on payments in cash**: Consultation Strategy. 2016. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consultation\\_strategy\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consultation_strategy_final.pdf). Acesso: 3 set. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Outcome of the open public consultation on potential restrictions on large payments in cash.** [S. l., 2017].

COMISSÃO EUROPEIA. **Report from the Commission to the European Parliament and the Council on restrictions on payments in cash - COM/2018/483.** Bruxelas, 12 jun. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015. **Official Journal of the European Union**, Estrasburgo, L 141/72, 5 jun. 2015.

DESAN, Christine A. Money as a Legal Institution. In: ERNST, Wolfgang; FOX, David (Org.). **Money in the Western Legal Tradition: Middle Ages to Bretton Woods.** Oxford: Oxford University, 2016.

DESJARDINS, Jeff. Governments Have Declared a War on Cash. **Insider**, [s. l.], 19 jan. 2017

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Congresso. Comitê de Serviços Financeiros. **Suspicious Activity and Currency Transaction Reports: Balancing Law Enforcement Utility and Regulatory Requirements.** Washington, DC, 10 maio 2007.

ENCCLA. **Minuta de Anteprojeto de Lei de 2019.** [S. l., 2019].

EUROPEAN CONSUMER CENTRE FRANCE. **Cash payment limitations.** [S. l.], 15 dez. 2020.

EUSURVEY. **Published Results: Cash Payments.** [S. l.], 17 jun. 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments>. Acesso em: 3 set. 2022.

FETHI, Meryem Duygun; KEDIR, Abbi M; WILLIAMS, Colin C. **Evaluating Tax Evasion in the European Union: A Case Study of the Prevalence and Character of “Envelope Wage” Payments.** Leicester: University of Leicester, Department of Economics, 2011.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures: Belgium. **Mutual Evaluation Report.** Paris, abr. 2015. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-belgium-2015.html>. Acesso em: 3 set. 2022.

HANEGRAAF, Randall *et alii*. Life cycle assessment of cash payments. **DNB Working Paper**, Amsterdã: De Nederlandsche Bank, n. 610, out. de 2018.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma Breve História da Humanidade.** 28. ed. Rio de Janeiro: L&PM, 2017.

HORST, Frank; KNÜMANN, Fabio. **Kosten der Bargeldzahlung im Einzelhandel: Studie zur Ermittlung und Bewertung der Kosten, die durch die Bargeldzahlung im Einzelhandel verursacht werden.** Frankfurt: Deutsche Bundesbank, mar. 2019.

INDIA. **Income-tax Act, 1961. Income Tax Department**, [s. l., 2021]. Section - 269ST. Disponível em: <https://www.incometaxindia.gov.in/pages/acts/income-tax-act.aspx>. Acesso em: 3 set. 2022.

ISRAEL. Tax Authority. **Guide to reducing the use of cash.** [S. l.], 12 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.il/en/departments/guides/law-guide-to-reducing-cash-use>. Acesso em: 3 set. 2022.

ITÁLIA. DECRETO-LEGGE 26 ottobre 2019, n. 124. Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili. (19G00134). **Gazzetta Ufficiale**, [Roma], n. 252, 26 out. 2019.

- KOSTOVA, Gergana; RUTTENBERG, Wiebe; SCHMIEDEL, Keiko. The Social and private costs of retail payment instruments: a European perspective. **Occasional Paper Series**, Frankfurt: European Central Bank, n. 137, set. 2012.
- LEMIEUX, Pierre. **In defense of cash**. The Library of Economics and Liberty, [s. l.], 3 nov. 2016.
- LEVUSH, Ruth. **Israel: New Law Restricts Use of Cash**. Library of Congress, [s. l.], 27 mar. 2018.
- MORRIS, Jason. **All Change on Cash? Tackling Money Laundering Through Cash Transaction Limits in Germany**. International Compliance Association, Londres, 6 mai. 2016.
- MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Direito Monetário e Tributação da Moeda**. São Paulo: Dialética, 2006.
- NIGÉRIA. Ministério da Justiça. **Money Laundering (Prohibition) Act 2011 (As Amended): Harmonized Act No. 11, 2011 and Act No. 1, 2012**. Lagos: Federal Government, [2012].
- NUCCI, Guilherme de Souza. Código de Processo Penal Comentado. 9. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2009.
- OLIVEIRA, Erika Tatiane. **Avaliação do impacto ambiental na produção das cédulas de cinquenta reais através da metodologia de avaliação do ciclo de vida (ACV)**. 2017. Mestrado em Sistemas de Gestão, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.
- ROGOFF, Kenneth S. **Costs and Benefits to Phasing Out Paper Currency**. National Bureau of Economic Research, Cambridge (EUA), maio 2014.
- SCHNEIDER, Friedrich. **The Financial Flows of Transnational Crime and Tax Fraud in OECD Countries: How Much Cash Is Used and What Do We (Not) Know?** Linz: Johannes Kepler Universität Linz, nov. 2015.
- SCOTT, Brett. **The War on Cash. The Long+Short**, [s. l.], 19 ago. 2016.
- SERVIÇO EUROPEU DE POLÍCIA. Financial Intelligence Group. **Why is cash still a king? A strategic Report on the use of cash by Criminal groups as a facilitator for money laundering**. Haia, 2015.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK. **Don't Look Won't Find: Weaknesses in the Supervision of the UK's Anti-Money Laundering Rules**. Londres, 2015.
- VAN STEENIS, Huw. **Future of Finance Review on the Outlook for the UK Financial System: What it Means for the Bank of England**. Bank of England, [s. l.], 20 jun. 2019.
- ZELIZER, Viviana A. **The Social Meaning of Money: Pin Money, Paychecks, Poor Relief, and Other Currencies**. Princeton: Princeton University, 11 set. 1997.