

SUMÁRIO EXECUTIVO

AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS

Brasil 2021

Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro,
Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa



SUMÁRIO EXECUTIVO

AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS

Brasil 2021

Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro,
Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa



Sumário Executivo

O Brasil é membro pleno do Grupo de Ação Financeira (Gafi), organização intergovernamental cuja finalidade é o desenvolvimento de uma estratégia global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP).

Os objetivos do Gafi são o desenvolvimento de padrões e a promoção da efetiva aplicação das medidas legislativas, regulamentares e operacionais de PLD/FTP e, em colaboração com outros atores internacionais, a identificação de vulnerabilidades que possam permitir o uso do sistema financeiro internacional para fins ilícitos.

Como organismo formulador de políticas destinadas a estimular a realização de reformas normativas em suas áreas de atuação, o Gafi desenvolveu uma série de recomendações reconhecidas como o padrão internacional em PLD/FTP.

Na última revisão das Recomendações (finalizada em 2012), o Gafi estabeleceu um marco importante na forma como a lavagem de dinheiro (LD), o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (FTP) devem ser prevenidos e combatidos, consagrando a chamada “abordagem baseada no risco”, mecanismo em que os países, as autoridades competentes e o setor privado devem identificar, avaliar e compreender os riscos de PLD/FTP a que estão expostos e posteriormente adotar, de acordo com os riscos identificados, medidas proporcionais e adequadas para mitigá-los.

Nesse contexto, foi elaborada esta primeira Avaliação Nacional de Riscos (ANR), de modo a contemplar o levantamento sistemático das ameaças, vulnerabilidades e capacidade de prevenção e de combate de LD/FTP a que o Brasil está suscetível.¹

Assim, foi instituído o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, de Financiamento do Terrorismo e de Financiamento da Proliferação das Armas de Destruição em Massa (GTANR), conforme o disposto no Decreto 10.270, de 6 de março de 2020.

A ANR de 2021 é o resultado do diagnóstico para identificação, avaliação e compreensão desses riscos no país. Ela se constitui em um importante instrumento nacional para subsidiar ações de órgãos e entidades competentes em matéria de prevenção e combate a LD/FTP.

¹ O exercício da ANR em relação ao financiamento da proliferação de armas de destruição e massa (FP) está limitado aos elementos vinculados a aspectos normativos e técnicos relacionados às sanções financeiras dirigidas para FP, além de outros critérios específicos avaliados no macroprocesso capacidade de prevenção e combate.

1 Metodologia da ANR

A metodologia da ANR é constituída por uma base conceitual e por um elenco de critérios utilizados pelo GTANR para diagnóstico, avaliação e compreensão dos riscos de LD/FTP no Brasil.² Compõem a metodologia da ANR processos, ferramentas, questionários, métricas e critérios de consolidação, estruturas de fluxos de informação, estruturas de papéis e responsabilidades.

Foram cinco os grandes grupos de processos, denominados macroprocessos, que guiaram a realização do trabalho, conforme destacado na figura a seguir:

Figura 1 – Estrutura Analítica da Avaliação Nacional de Riscos



Diversos conceitos são utilizados ao longo da ANR, conforme definidos no compêndio metodológico. Quatro desses termos merecem destaque:

- **Ameaças:** pessoa, grupo ou atividade com potencial para causar dano ao Estado, à sociedade ou à economia, ou seja, fatores externos ao controle das autoridades ou dos setores econômicos.
- **Vulnerabilidades:** falhas ou fraquezas nos sistemas de regulação, controle ou repressão a LD/FTP que podem ser exploradas pelas ameaças.
- **Risco:** resultante das variáveis ameaça e vulnerabilidade, sendo o seu impacto o responsável por definir a prioridade na mitigação de determinado risco em detrimento de outro.
- **Impacto:** dano causado pela efetivação do risco, seja por prejuízo financeiro ou por má reputação no ambiente de negócios.

Ressalta-se que o presente trabalho não avaliou somente o cumprimento técnico, ou seja, as exigências específicas de cada setor, área ou atividade, mas especialmente a efetividade do sistema de PLD/FTP.

² A metodologia partiu de proposta elaborada por Equipe Especial do Coaf, instituída pelo presidente do órgão por meio da Portaria 1.258, de 15 de janeiro de 2020, com a finalidade de concluir o desenvolvimento de propostas formais de metodologia e de plano de trabalho a serem empregados no processo de elaboração da ANR, bem como para dar continuidade às atividades correspondentes. O resultado final de seus trabalhos foi aprovado pela Portaria 12.625, de 18 de junho de 2020 (Metodologia Nacional de Avaliação de Riscos), que foi recepcionada pelo GTANR e ajustada na metodologia aplicada.

O trabalho ora apresentado contou com a participação e a colaboração de mais de duas dezenas de órgãos governamentais, do setor privado e da sociedade civil. A seguir, os resultados globais do trabalho e as conclusões de cada uma de suas principais etapas.

2 Risco Nacional de Lavagem de Dinheiro

Conforme descrito na metodologia, o Risco Nacional de Lavagem de Dinheiro a seguir apresentado se refere à resultante dos macroprocessos Ameaça de LD e Vulnerabilidade, sendo que, no contexto das vulnerabilidades, foi considerada a nota consolidada da Vulnerabilidade Nacional, que representa o resultado da Vulnerabilidade Setorial, consideradas as ponderações de representatividade e materialidade, e da Capacidade de Controle e Combate de LD/FTP do país. Nesse cenário, temos:

Figura 2 – Fórmula Risco Nacional LD

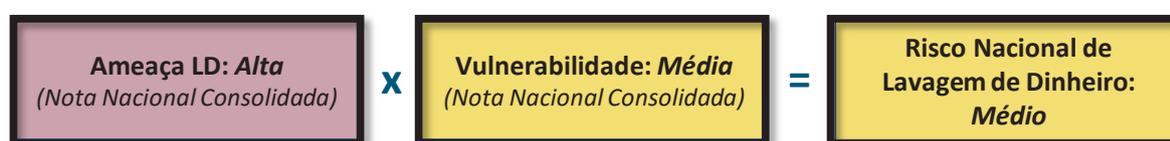


Figura 3 – Classificação Risco Nacional de LD

4 - Muito Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto	Risco Nacional Muito Alto
3 - Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto
2 - Média	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto
1 - Baixa	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio
Ameaça				
	Vulnerabilidade			
	1 - Baixa	2 - Média	3 - Alta	4 - Muito Alta

Assim, conforme demonstrado acima, o Risco Geral de LD do Brasil é **médio**. Impacta na qualificação obtida, em primeiro lugar, o resultado relativo à sujeição nacional das ameaças, que foi considerado alto, com proeminência para as ameaças corrupção, tráfico de drogas, facções criminosas, crimes financeiros e sonegação fiscal, todas avaliadas como muito altas. Em segundo lugar, figura-se a vulnerabilidade consolidada nacional.

O Brasil enfrenta o desafio da luta contra a LD com uma pluralidade de ferramentas e mecanismos que, apesar de seus inegáveis êxitos em várias frentes, ainda comportam maior profundidade, versatilidade, coordenação e efetividade. Como fortalezas detectadas, aparecem aspectos vinculados à vulnerabilidade consolidada, cuja pontuação é comparativamente menor do que a obtida para as ameaças. Para o cálculo, foram levadas em consideração todas as vulnerabilidades setoriais levantadas, resultando numa nota global de vulnerabilidade média, agregadas da Capacidade de Combate Nacional, que teve sua pontuação considerada alta, com destaque para os aspectos normativos e a capacidade operacional dos órgãos vinculados ao combate a detecção, inteligência financeira, investigação, persecução e bloqueio de bens vinculados a atividades delitivas.

3 Resumo das Ameaças de Lavagem de Dinheiro

Entre a pluralidade de crimes antecedentes perpetrados no Brasil, os listados a seguir apresentaram maior representatividade na geração de recursos ilícitos passíveis de serem utilizados em operações de lavagem de dinheiro no país:

- a. **Corrupção:** a corrupção se revela a modalidade de crime antecedente de LD mais perniciosa no país. Essa ameaça é, reiteradamente, praticada com a participação de muitos atores, pessoas físicas e jurídicas (em alguns casos, estrangeiras), agentes públicos de todos os poderes da República, fornecedores de bens e serviços, empresários e interessados em contratar com o poder público. Essa vasta capilaridade funcional do crime de corrupção muitas vezes possui clara definição de papéis, seja entre pessoas físicas, pessoas jurídicas ou, até mesmo, entre ambas, formando cadeias criminosas de difícil identificação.
- b. **Tráfico de drogas:** o tráfico de drogas também continua sendo um dos delitos antecedentes mais comuns para as atividades de lavagem de dinheiro no Brasil. Trata-se de crime de alta incidência e é a principal causa de encarceramento no país. Em linhas gerais, e com base no histórico recente de operações policiais relativas ao combate ao tráfico de drogas, corrobora-se a apreciação de que essa ameaça tem incidência em todo o território nacional, sendo mais especializada em algumas regiões, a depender do modal adotado (aéreo, marítimo, rodoviário). De modo frequente, materializa-se por meio de estruturas complexas e organizadas (seja como crime antecedente, seja na lavagem de dinheiro subsequente) e gera para seus autores vultosos recursos financeiros, muitas vezes reinvestidos na estrutura e logística criminal.
- c. **Organizações criminosas:** o Brasil conta com organizações criminosas de alta periculosidade, com milhares de membros, atuação em países limítrofes e com movimentação financeira importante. As atividades envolvem o tráfico de grandes quantidades de mercadorias ilícitas, em especial drogas e armas.
- d. **Crimes financeiros:** trata-se de crime materializado por meio de estruturas complexas e organizadas (seja como crime antecedente, seja na LD consequente) com incidência em todo o país. Embora diversas naturezas possam ser enquadradas no termo crime contra o SFN, destacam-se aquelas relacionadas à LD propriamente dita e à evasão de divisas.

- e. **Crimes vinculados à sonegação fiscal:** a ameaça da sonegação fiscal tem incidência em todo o território nacional e ocorre nas esferas municipal, estadual, distrital e federal, nos mais diversos níveis, e é um problema que envolve empresas de todos os portes, tanto empresas nacionais quanto multinacionais. Na análise de casos de sonegação, foram detectados diferentes níveis de sofisticação, que passam pela simples movimentação de recursos de empresas em conta de pessoas naturais até a utilização de arranjos societários complexos, inclusive com partes em jurisdições com tributação favorecida, ou a participação de redes de profissionais em criação de sociedades. Em relação à capacidade, foram identificados casos em que houve a participação de estruturas e/ou profissionais sediados no exterior, dificultando a compreensão de toda a estrutura da organização criminosa.

4 Risco Nacional de Financiamento do Terrorismo

A fim de desenvolver a análise realizada, primeiramente as ameaças de FT foram divididas em dois tipos principais: os “atores-ameaça” e as “atividades-ameaça”. Na categoria de “atores-ameaça”, incluiu-se a análise de possíveis vinculações de organizações domésticas ou internacionais com o Brasil, suas redes de facilitação, indivíduos e populações de alguma forma potencialmente relacionadas a organizações terroristas. Na categoria “atividades-ameaça”, foram contempladas quaisquer atividades lícitas ou ilícitas com o potencial de serem utilizadas para financiar atividades ou organizações terroristas.

Entre as ameaças de grupos internacionais, foram analisadas com prioridade os seguintes grupos: Al Qaeda e suas afiliadas, Estado Islâmico e afiliados, Talibã, além de outros atores-ameaça, com destaque para atores solitários; grupos extremistas violentos não islâmicos; combatentes terroristas estrangeiros; outras organizações não listadas como terroristas e populações de expatriados.

Além disso, foram analisadas atividades com potencial para serem utilizadas para o FT e que demandam, conforme o caso, maior atenção para evitar sua eventual utilização. Nesse cenário, destacaram-se as seguintes atividades potenciais: triangulações por meio de contrabando de produtos ou por meio do comércio exterior; doações de pessoas físicas ou jurídicas; tráfico de pessoas e pirataria de produtos. Abaixo o *ranking* das potenciais atividades-ameaças de FT:

- contrabando de produtos;
- financiamento do terrorismo baseado em comércio;
- doações de pessoas físicas;
- doação de pessoas jurídicas;
- extorsão de negócios e das populações locais e da diáspora;
- tráfico de pessoas;
- pirataria;
- tráfico de drogas;
- autofinanciamento;
- contrabando de cigarros;
- contrabando de pedras preciosas;
- contrabando de pessoas;
- fraudes com cartões de crédito.

Conforme descrito na metodologia, o Risco Nacional de FT é calculado a partir das variáveis Ameaça de FT acima listadas e das Vulnerabilidades Setoriais e de Capacidade de Combate, sendo que nas vulnerabilidades foram ponderadas a representatividade e a materialidade de cada setor e/ou atividade no cálculo da vulnerabilidade consolidada do país. A seguir, a exposição gráfica:

Figura 4 – Fórmula Risco Nacional de FT

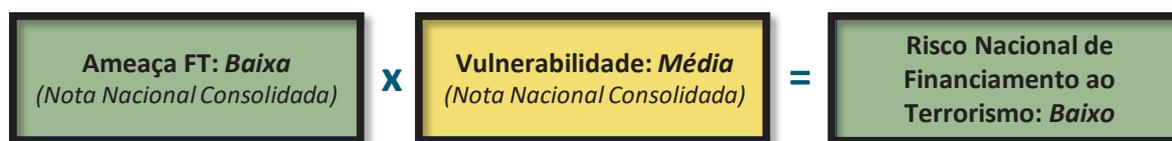


Figura 5 – Classificação Risco Nacional de FT

Ameaça	4 - Muito Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto	Risco Nacional Muito Alto
	3 - Alta	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto	Risco Nacional Muito Alto
	2 - Média	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Alto
	1 - Baixa	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Baixo	Risco Nacional Médio	Risco Nacional Médio
		Vulnerabilidade			
		1 - Baixa	2 - Média	3 - Alta	4 - Muito Alta

Conforme exposto, o Risco Geral de FT do Brasil é **baixo**. Relativamente ao terrorismo e ao seu financiamento, o Brasil demonstrou ter capacidade de detecção e identificação de possíveis operações vinculadas a terroristas ou ao seu financiamento. Demonstrou também ter um marco legal normativo e capacidade operacional apta a investigar, perseguir e condenar os eventuais delitos de FT, com unidades especializadas de combate ao terrorismo em diversas instituições, com destaque para a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e a Polícia Federal (PF). Utilizando as capacidades existentes, foram detectados e processados alguns casos de FT.

Em linhas gerais, não foram identificados vínculos diretos das principais organizações terroristas internacionais com o país, apesar de alguns casos pontuais detectados de radicalização, especialmente durante o período dos grandes eventos esportivos ocorridos entre 2014 (Copa do Mundo de Futebol) e 2016 (Olimpíadas do Rio de Janeiro). Com a realização de eventos globais, também foram incorporadas e aperfeiçoadas práticas de cooperação internacional em matéria de FT.

Em suma, não foram detectados riscos locais significativos, concluindo-se que as principais ameaças se referem às organizações terroristas estrangeiras que operam em outras regiões e que buscam explorar algumas das vulnerabilidades nacional para a prática de atividades de FT.

Apesar de a legislação geral de combate ao FT encontrar-se mais próxima dos padrões internacionais, o Brasil ainda pode avançar no arcabouço normativo, de regulação e de efetiva supervisão em especial em relação às organizações sem fins lucrativos (OSFL), que deve ser objeto de trabalho prioritário, proporcional aos riscos.³

5 Resumo das Vulnerabilidades

5.1 Vulnerabilidades setoriais

De acordo com a metodologia aplicada, e a partir das avaliações setoriais de riscos, foi calculada a vulnerabilidade de cada setor, considerando também a representatividade de suas atividades na economia nacional. Abaixo um breve resumo das vulnerabilidades identificadas por setor:

- a. **Instituições Financeiras bancárias e não bancárias:** o país dispõe de um setor financeiro com grande capilaridade. Os ativos totais das instituições financeiras bancárias e não bancárias somavam, ao fim de 2020, mais de R\$9,7 trilhões, sendo 94% do valor correspondente ao setor bancário. No geral, o setor apresenta vulnerabilidade ponderada média de uso para fins de LD/FT, sendo que, dentre as principais atividades de risco, destacam-se: Câmbio (alta), Conta de Pagamento Pré-Paga (média), Conta-Corrente / Conta Poupança (média), Conta de Pagamento Pós-Paga (média) e Consórcio (média). Entre os riscos mapeados na Avaliação Setorial de Riscos de LD/FT (ASR) produzida pelo Banco Central do Brasil (BCB) em 2019, os produtos oferecidos no mercado de câmbio apresentaram as maiores vulnerabilidades de uso para fins de LD/FT.
- b. **Valores Mobiliários:** a nota geral do segmento de valores mobiliários apresentou vulnerabilidade ponderada baixa de uso para fins de LD/FT (incidência do setor na Nota Global), conforme a ASR conduzida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Não obstante, conforme descrito na ASR, dois segmentos apresentam vulnerabilidade média: Mercado e Intermediários, e Fundos de Investimentos. Dentre as principais vulnerabilidades, destacam-se a dificuldade na realização da devida identificação dos beneficiários finais de investidores não residentes (por exemplo, aqueles cujas características e natureza jurídica dificultam a obtenção do beneficiário final) e a ausência de maturidade dos prestadores de serviços que iniciam suas atividades no mercado de capitais e que ainda não puderam ter sua estrutura de PLD/FT testada, tampouco um histórico de atuação validado pelo regulador.
- c. **Seguros e Previdência:** os setores supervisionados pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) foram considerados como de vulnerabilidade ponderada baixa aos riscos de LD e FT, de acordo com a ASR realizada pelo órgão. Apesar disso, são considerados de maior risco e estão no foco de atenção da supervisão os setores de previdência com acumulação, como o PGBL e o VGBL, e os produtos de capitalização. A avaliação setorial de riscos conduzida pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) também concluiu que a vulnerabilidade do setor para fins de LD/FT é baixa.

³ Sobre OSFL, antes da conclusão da ANR, o tema foi priorizado na Enclca para seu tratamento no curso de 2021: aprofundar os estudos sobre a temática de FT, apresentando levantamento de boas práticas relacionadas a prevenção, detecção, investigação e repressão do delito. Um dos eixos da ação proposta é o aprofundamento do conhecimento dos diversos órgãos sobre a temática do FT, incluindo o mapeamento dos tipos de organizações sem fins lucrativos mais vulneráveis, além da produção de levantamento de boas práticas relacionadas com a prevenção, detecção, investigação e repressão do delito em questão. A ação conta com os seguintes colaboradores: DRCl, Abin, AGU, Ajufe, ANPR, BB, BCB, Caixa, Coaf, CVM, Febraban, MRE, MPF, PF, Previc, RFB, Susep.

- d. **Demais setores obrigados:** para fins deste Relatório, a categoria dos demais setores obrigados abrange o setor de Fomento Comercial (*factoring*), o setor de Provedores de Serviços de Ativos Virtuais e todo o segmento de Atividades e Profissões não Financeiras Designadas (APNFD). Entre esses setores, aqueles considerados como de maior vulnerabilidade foram:
- i. Provedores de Serviços de Ativos Virtuais (Vasp) – A vulnerabilidade ponderada de LD/FT identificada para o setor de provedores de ativos virtuais foi considerada alta, principalmente porque, no Brasil, ele não é regulado nem supervisionado para fins de PLD/FT, respondendo apenas à regulação tributária.
 - ii. Setor Imobiliário – A vulnerabilidade ponderada do setor imobiliário para LD/FT é alta. Se, por um lado, o mercado imobiliário movimenta uma grande parcela da economia brasileira e está exposto a diversas situações que aumentam sua exposição à LD/FT, como transações com clientes de mais alto risco ou utilização de interpostas pessoas ou estruturas jurídicas complexas para ocultação do real beneficiário da transação, por outro observa-se um baixo conhecimento do setor acerca de suas obrigações de PLD/FT.
 - iii. Segmento *Factoring* – O setor apresenta vulnerabilidade ponderada alta para LD e não possui órgão regulador ou fiscalizador da atividade com poderes legais para aplicar, de forma ampla, as medidas preventivas recomendadas pelo Gafi.
 - iv. Setor de Metais Preciosos e Joias – A vulnerabilidade ponderada do setor de metais preciosos, para fins de LD/FT no Brasil, foi classificada como média. No Brasil, embora o setor de comercialização de joias tenha regulação pelo Coaf, o setor de mineração ainda não é regulado para fins de PLD/FT em todas as etapas da cadeia de comercialização. Ademais, a vasta extensão do território explorável para ouro e pedras preciosas, as dificuldades inerentes na identificação e combate da mineração ilegal e o desconhecimento das obrigações de PLD/FT por parte da grande maioria dos integrantes do setor são fatores que corroboram para tal vulnerabilidade.
 - v. Transportadora de Valores – A vulnerabilidade ponderada do setor de transportadores de valores foi considerada média para fins de LD/FT. A utilização de dinheiro em espécie para a lavagem de dinheiro é uma tipologia conhecida, e a combinação do porte e transporte de grande volume de dinheiro em espécie com a execução de serviços financeiros para empresas, como pagamentos de boletos, tornou esse setor atraente para aqueles que buscam dinheiro em espécie sem rastreamento da sua origem.

5.2 Vulnerabilidades na capacidade de prevenção e combate do país

O levantamento de vulnerabilidades concernentes à Capacidade de Prevenção e Combate a LD/FTP do país seguiu sistemática própria, ou seja, as análises não partiram de uma ameaça específica, mas de um enfoque mais amplo, um olhar sobre toda a estrutura do sistema preventivo e coercitivo existente no Brasil para combater as ameaças, com foco nos poderes e procedimentos institucionais implementados e efetivamente capazes de produzir os resultados esperados. Nesse sentido, as análises refletiram os seguintes resultados, em suma:

- a. **Pilar Leis e Tipificações:** a nota geral alcançada de 0,98 (próximo à excelência) reflete as fortalezas especialmente relativas à adequação do marco legal nacional aos padrões internacionais, com especial enfoque na adoção, pelo Brasil, de uma legislação de LD de 3ª geração, na qual a ocultação ou dissimulação de todo e qualquer ativo vinculado às atividades delitivas, de qualquer delito antecedente, pode ser enquadrada no tipo penal de LD. Do mesmo modo, verifica-se que a incorporação dos principais instrumentos internacionais e das leis de sigilo, a devida diligência do cliente, confidencialidade e comunicação de

operações ao Coaf apresentam importante alinhamento com os elementos e requisitos dos padrões internacionais. Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias pontuais em itens vinculados ao assunto “Sujeitos obrigados (Regulação e Supervisão)”, com espaço para aperfeiçoamento da Lei 9.613, de 1998, na definição dos sujeitos obrigados e na escolha de reguladores e supervisores para alguns setores de menor importância relativa, bem como na necessidade de enquadramento das atividades vinculadas às transações com ativos virtuais e a adequada supervisão dos atores envolvidos nesse setor.

- b. **Pilar Cooperação Nacional em matéria de PL/FTP:** a nota geral alcançada de 0,8 (muito alta) reflete fortalezas especialmente em relação à articulação institucional promovida pela Enccla e às políticas públicas promovidas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias em itens vinculados ao combate do terrorismo e seu financiamento, tais como a estruturação de uma política pública interinstitucional nesse tema, que abarque as diversas iniciativas setoriais, e também a necessidade de ampliar os mecanismos de controle sobre organizações sem fins lucrativos, a fim de melhor identificar eventuais práticas voltadas a esses crimes.
- c. **Pilar Cooperação Internacional:** a nota geral alcançada de 0,84 (muito alta) reflete fortalezas especialmente do ponto de vista legal, normativo e institucional, em especial a base legal sólida para a formulação de pedidos de cooperação (12 tratados multilaterais e tratados bilaterais em matéria penal com mais de 20 diferentes jurisdições). Destaca-se também a força institucional e os poderes instituídos da autoridade central (Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – MJSP) e as agências específicas de cooperação internacional, tanto do Ministério Público Federal quanto da Polícia Federal. Ressalta-se ainda a disponibilidade de técnicas investigativas e a regra de confidencialidade para a cooperação internacional, inclusive para ações de repressão e combate às principais ameaças identificadas. Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias gerais em itens vinculados com as estatísticas, estrutura para o exercício das diversas vertentes da cooperação internacional e a efetividade dos intercâmbios de acordo aos fins perseguidos.
- d. **Pilar Inteligência Financeira:** a nota geral alcançada de 0,88 (muito alta) reflete fortalezas especialmente em relação à grande capacidade do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) de tratar as informações de inteligência financeira. A segurança da informação é outro destaque, devido a robusto sistema utilizado para a troca de informações com autoridades competentes, realizada exclusivamente por meio eletrônico criptografado, o Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI-C), acessível somente via certificado digital. Já os Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) possuem mecanismos de segurança próprios que permitem a identificação da autoridade competente destinatária, a data e o horário do acesso, e a autenticidade do documento. Por fim, tanto a disseminação de informações, seja espontânea, seja a pedido, quanto a resposta a pedidos de informação são também destaques positivos. Como oportunidade de melhoria, consta a qualidade das informações recebidas pelo Coaf, em especial de setores sem regulamentação específica, ainda que em comunicações espontâneas ao Coaf.
- e. **Pilar Poder de Investigação e Acusação:** a nota geral alcançada de 0,74 (alta) reflete fortalezas especialmente do ponto de vista da obtenção de informação entre agências nacionais, poderes de acesso à informação tanto na etapa de investigação como de persecução, além da possibilidade, qualidade e utilização da informação do Coaf, que teve a melhor média entre

os quesitos analisados. Em relação à vinculação do trabalho de investigação e persecução às principais ameaças, verificam-se resultados mais expressivos na LD vinculada aos delitos de corrupção e crimes financeiros. Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias gerais em itens vinculados com as estatísticas, dada a dificuldade para a obtenção e atualização dos dados relativos às diferentes etapas do processo. Em relação à vinculação com as principais ameaças, o perfil relativo à Sonegação Fiscal foi o que apresentou os resultados comparativos mais baixos.

- f. **Pilar Poder de Julgamento e Condenações:** a nota geral alcançada de 0,67 (média alta) reflete fortalezas especialmente do ponto de vista da estipulação e cumprimento das Metas Nacionais do Poder Judiciário. Também merece destaque o aumento progressivo de procedimentos não criminais. Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias gerais em itens vinculados com as estatísticas, em que se espera mitigação, uma vez esteja finalizado o referido projeto do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sendo ainda necessário adequar os parâmetros para geração futura das estatísticas às exigências do Gafi. Em relação à vinculação com as principais ameaças, o perfil relativo à Sonegação Fiscal foi o que apresentou menor nota na avaliação, sendo marcado o alto índice de extinção de punibilidade, superior aos 50%.
- g. **Pilar Poder de Confisco e Recuperação de Bens:** a nota geral alcançada de 0,71 (alta) reflete fortalezas especialmente em relação aos poderes instituídos para o bloqueio de bens no âmbito da investigação e persecução criminal, incluindo a possibilidade de fazê-lo em uma etapa preliminar, no âmbito do processo de investigação. Os valores bloqueados demonstram a utilização frequente e efetiva desse mecanismo. Cabe salientar algumas oportunidades de melhorias em itens vinculados com as estatísticas, dada a dificuldade para a obtenção e atualização dos dados relativos a confisco dos bens ao final da ação penal. Em relação à efetividade consubstanciada no perdimento definitivo dos ativos, os órgãos participantes afirmam que o arcabouço legal brasileiro na matéria de confisco de bens pode ser considerado adequado para produzir os efeitos pretendidos, mas o longo tempo de duração do processo penal no ordenamento jurídico brasileiro, em muitos casos, põe em risco a repatriação de ativos no exterior.
- h. **Pilar Transparência Pessoa Jurídica e Controle Aduaneiro:** a nota geral alcançada no pilar, de 0,64 (média alta), reflete a existência de pontos fortes, mas também importantes oportunidades de melhorias. Dentre os pontos fortes, cabe destacar, por exemplo, a existência de diversas ações no país voltadas à promoção de uma maior transparência para pessoas jurídicas, como a proibição de determinados tipos societários, como *trusts*, a existência de ambiente de consulta tempestiva para informações cadastrais de pessoa jurídica e a exigência da manutenção desse cadastro atualizado. Com relação a medidas de controle aduaneiro, cabe ressaltar a existência de controles aduaneiros para movimentação de valores, como os sistemas de declaração eletrônica de bens do viajante e de declaração de movimentação internacional de valores. Com relação às oportunidades de melhorias, destaca-se a possibilidade de existência no país de um tipo de sociedade não personificada denominada Sociedade em Conta de Participação (SCP). Além disso, no transporte transfronteiriço de valores não há previsão de retenção por tempo razoável para análise da origem dos recursos e eventuais indícios de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo do montante previamente declarado ao entrar no país.

- i. **Pilar Supervisão do Sistema Financeiro Nacional:** a avaliação final alcançou a nota 0,86 (muito alta), fruto do contínuo trabalho desenvolvido pelos órgãos supervisores ao longo dos últimos 20 anos, caracterizado pela sua abrangência e constante evolução. Nesse aspecto, merece destaque a publicação das novas normas de PLD/FT por parte do BCB, da CVM, da Susep e da Previc, alinhando, de forma mais clara e objetiva, os procedimentos desses órgãos ao princípio da abordagem baseada no risco (ABR). Outro aspecto de destaque está representado pelo alinhamento dos procedimentos de devida diligência dos clientes das entidades reguladas, objeto de contínuo acompanhamento por parte dos órgãos supervisores, que foi item de especial atenção no processo de revisão das normas. Da mesma forma, merece destaque a avaliação positiva sobre aspectos relacionados às transferências eletrônicas, incluindo a inserção de informações sobre remetentes e beneficiários e a manutenção de seus registros, por sua importância no processo de rastreamento de recursos ilícitos. No que tange às oportunidades de melhoria, é importante avançar no processo de regulação do segmento de provedores de serviços de ativos virtuais (VASPs).
- j. **Pilar Supervisão APNFD:** a avaliação final desse pilar alcançou a nota 0,56 (média). Observou-se principalmente uma grande heterogeneidade nas respostas dos diversos setores das APNFD no que se refere à aplicação de medidas de PLD/FT. Enquanto alguns desses setores estão mais avançados no que tange à regulamentação e à supervisão, inclusive alguns com a aplicação da abordagem baseada no risco para a supervisão, outros sequer possuem normas específicas de PLD/FT, como os setores de mineração de ouro, pedras e metais preciosos; de serviços advocatícios;⁴ de promoção de direitos feiras, exposições ou eventos similares e de comércio de bens de alto valor de origem rural ou animal. Além disso, diversos supervisores enfrentam dificuldades para exercerem de modo adequado suas funções relacionadas com a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, como a aplicação de uma supervisão baseada no risco e o fornecimento de orientações que auxiliem nas medidas de PLD/FT de seu setor supervisionado.
- k. **Pilar Correição e Integridade:** a nota geral alcançada de 0,8 (muito alta) reflete especialmente a participação em operações especiais em conjunto da Controladoria-Geral da União (CGU) com outros órgãos de defesa do Estado, como a Polícia Federal e o Ministério Público, tanto no âmbito Federal como no Estadual. Outro destaque relativo às ações de prevenção é o Plano Anticorrupção para o período de 2020 a 2025, elaborado com o objetivo de estruturar e executar ações para aprimorar, no âmbito do Poder Executivo Federal, os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção, de modo a avançar no cumprimento e no aperfeiçoamento da legislação anticorrupção e no atendimento a recomendações internacionais.
- l. **Pilar Combate ao Financiamento ao Terrorismo:** a nota geral alcançada de 0,64 (média alta) consolida os aspectos nacionais identificados nos tópicos relacionados tanto às capacidades para a detecção, identificação, investigação e processamento de potenciais ações de FT, como à implementação das sanções financeiras. Por outro lado, a parte da avaliação dedicada às organizações sem fins lucrativos obteve menções negativas, o que demanda um trabalho coerente com uma adequada ABR.

4 Quando exercendo as atividades listadas no art. 9º, XIV, da Lei 9.613, de 1998.

- m. **Pilar Combate à Proliferação das Armas de Destruição em Massa:** a nota geral alcançada de 0,77 (alta) consolida os aspectos nacionais identificados nas seguintes seções: “tratados e acordos internacionais”, “monitoramento”; “controle de exportações”; “tecnologia dual”; e, por fim, os aspectos relacionados às sanções financeiras relacionadas ao financiamento da proliferação. Com exceção de “contratos, acordos ou obrigações anteriores”, todas as outras seções que compõem o pilar de FP obtiveram menção positiva. O subitem “contratos, acordos ou obrigações anteriores” apresenta desafios e oportunidade de melhoria, mediante a elaboração de regras específicas para o tema.

5.3 Fatores transversais

Os riscos de PLD/FT do país são influenciados igualmente por alguns fatores transversais. Dentre estes, destaca-se a enorme fronteira do país, com mais de 15 mil km de fronteira seca e mais de 7,3 mil km de fronteira marítima. A dificuldade de fiscalização de tamanha fronteira é intensificada por sua porosidade, agravando a vulnerabilidade da região em relação aos crimes transfronteiriços, entre eles os praticados por alguns dos principais produtores de cocaína do mundo.⁵

A informalidade da economia⁶ e a utilização de dinheiro⁷ em espécie foram igualmente consideradas como fatores transversais.

O último tema transversal identificado é a dificuldade na identificação do beneficiário final em operações complexas, em particular a utilização de empresas de fachada e o uso de laranjas para facilitar ou viabilizar a lavagem de dinheiro. Essa vulnerabilidade foi levantada de modo recorrente nas diversas ASR e pelos órgãos de investigação e persecução.

6 Tipologias

O terceiro macroprocesso da ANR, Tipologias, teve a finalidade de acrescentar robustez e elencar exemplos às análises feitas, identificando o “Como”, ou seja, por meio de quais formas, estruturas, formatos e arranjos as ameaças de LD/FTP têm concretizado suas operações no país, e quais setores e sistemas de controles podem estar sendo mais afetados. No documento *Casos e Casos Coletânea de Tipologias de LD/FTP, Edição Especial, Avaliação Nacional de Riscos 2021*, publicação conjunta do GTANR e do Coaf, são apresentadas 62 tipologias previamente identificadas, com tendências e métodos relativos às principais ameaças e vulnerabilidades identificadas.

5 O Relatório Mundial sobre Drogas de 2019 do UNODC estabeleceu que 70% das 34 áreas de cultivo de cocaína em 2017 correspondiam à Colômbia, 20% ao Peru e 10% ao Estado Plurinacional da Bolívia, todos países fronteiriços com o Brasil. Segundo o mesmo Relatório, o Brasil e o Cone Sul continuam a ser utilizados como rota de transporte de drogas para a Europa. Disponível em: <https://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/drug-trafficking.html>.

6 A informalidade da força de trabalho brasileira – assim considerados empregados e trabalhadores domésticos sem registro; trabalhador familiar auxiliar; trabalhador por conta própria não contribuinte; e empregador não contribuinte – estava em patamar de 41,6% da população ocupada em 2019, a maior da série medida desde 2012. Para o mesmo ano, o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) e o Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), da Fundação Getúlio Vargas, publicaram estudo que estimou a denominada “economia informal ou subterrânea” em 17,3% do PIB nacional, cerca de R\$1,2 trilhão para o ano.

7 A utilização de dinheiro em espécie para realização de transações de alto valor e a dificuldade na identificação da origem dos recursos são vulnerabilidades recorrentemente, levantadas por diversos supervisores em relação ao seu setor. Com frequência, também o tema “dinheiro em espécie” permeia tipologias já identificadas, relacionadas tanto com lavagem de dinheiro como com financiamento do terrorismo.

7 Mecanismos de Identificação e Tratamento de Riscos de LD/FT Prévios à ANR

Apesar de o presente documento consistir no primeiro exercício de avaliação nacional de risco de LD/FT do país, o Brasil conta desde 2003 com um robusto mecanismo de coordenação e abordagem de riscos e vulnerabilidades entre entes públicos e privados destinado ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: a Enccla.

Os principais resultados práticos dessa articulação institucional consistem em medidas de concretização de políticas públicas, seja por meio de proposições normativas, de aprimoramento de estruturas administrativas, de formulação de cartilhas e programas de treinamento e capacitação, de divulgação e implementação de boas práticas no serviço público, e sua interação com o setor privado, entre outras medidas.

Nesse contexto, fruto da identificação de riscos e necessidade de abordagem progressiva dos riscos emergentes, destacamos alguns resultados alcançados pela Enccla nos últimos anos: o Programa Nacional de Treinamento e Capacitação em Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD); o Cadastro de Correntistas do Sistema Financeiro Nacional (CCS); o Sistema de Movimentação Bancária (Simba); a iniciativa de regular a declaração de bens e valores que compõem o patrimônio particular dos funcionários públicos; a criação do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA); a discussão e proposição que facilitou a promulgação da Lei 13.810, de 8 de março de 2019, relativa à Sanções Financeiras Dirigidas, além de diversas outras iniciativas.

8 Ações Prioritárias da ANR

Conforme estabelece a metodologia da ANR, a partir das principais ameaças e vulnerabilidades identificadas e valoradas durante todo o processo de avaliação, deverá ser indicado o tratamento de ações consideradas prioritárias, para a melhoria progressiva do sistema de PLD/FTP do país. Ressalta-se que o exercício de priorização a ser realizado pelo GTANR, objetivo precípuo da ANR, tem por escopo melhor alocar os recursos nacionais de prevenção e combate a LD/FTP.

As áreas críticas e, portanto, as matérias a que deve ser atribuída prioridade nos Planos de Ação, avaliadas como as de maior nível de risco para a jurisdição na ANR, são as seguintes:

- **Ativos Virtuais** – Instituir marco regulatório para o setor de provedores de serviços com ativos virtuais (Vasp), em linha com as melhores práticas definidas pelo Gafi (Recomendação 15).
- **Dinheiro em Espécie** – Avaliar a adoção de medidas adicionais de restrição e controle do uso de dinheiro em espécie no Brasil.
- **Beneficiários Finais** – Aprimorar os controles e o compartilhamento de informações, de modo que seja possível evitar a utilização de empresas de fachada para lavagem de dinheiro e se permita melhor identificação dos beneficiários finais das operações.
- **Capacitação de Atividades e Profissões não Financeiras Designadas (APNFD)** – Ampliar a capacitação voltada não somente aos agentes públicos, mas, principalmente, aos supervisionados dos setores regulados listados no art. 9º da Lei 9.613, de 1998, com especial atenção à relevância qualitativa das comunicações (COS e COE) efetuadas.
- **Câmbio** – Avaliar medidas para o aprimoramento de PLD/FT no setor, em especial em tipologias mais frequentes.
- **Factoring** – Avaliar medidas para o aprimoramento de PLD/FT no setor, em especial em tipologias mais frequentes.

- **Metais Preciosos** – Avaliar medidas para o aprimoramento da supervisão na atividade de mineração e comércio de metais e gemas preciosas, com proposta de estabelecimento de um marco regulatório em matéria de PLD/FT para o setor.
- **Controle Aduaneiro** – Aperfeiçoar medidas dissuasivas de PLD/FT no controle aduaneiro.
- **Sonegação Fiscal** – Aperfeiçoar medidas dissuasivas de PLD/FT voltadas ao combate da sonegação fiscal.
- **Recuperação de Ativos** – Aperfeiçoar medidas para viabilizar maior efetividade na repatriação de ativos no exterior.
- **Abordagem Baseada em Risco** – Promover estudos para avaliar os riscos associados aos tipos de pessoas jurídicas do país, em especial as Sociedades em Conta de Participação (SCP).
- **Organizações Sem Fins Lucrativos** – Promover estudos para avaliar os riscos associados às OSFL e definir medidas para aquelas de maior risco.
- **Estatísticas** – Aprimorar os sistemas estatísticos, em especial aqueles voltados ao controle e acompanhamento de bens apreendidos (confisco).

Em linhas gerais, não obstante a legislação de combate a PLD/FT esteja muito próxima dos padrões internacionais, o Brasil ainda deve fazer aprimoramentos normativos, regulatórios e para efetiva supervisão, em especial de alguns setores de APNFD, que deve ser objeto de trabalho coerente e prioritário, proporcional aos riscos identificados. Nesse cenário, listamos as principais ações para mitigação dos riscos identificados nos seguintes setores:

- **Contadores** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FTP no setor e implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Economistas** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FTP no setor e implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Advogados** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FTP no setor, publicação de um marco regulatório e implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Feiras e Eventos Artísticos** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FTP no setor, publicação de um marco regulatório e implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Comércio de Animais** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FTP no setor, publicação de um marco regulatório e implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Obras de Arte** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FT no setor; implementação de medidas para mitigação das dificuldades na definição do valor das obras de arte e na comprovação de sua autenticidade.
- **Corretores Imobiliários** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FTP no setor; implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT; aplicação de medidas proporcionais e dissuasivas em seu mercado supervisionado.
- **Juntas Comerciais** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FTP no setor e implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT.
- **Registradores Públicos** – Conscientização da relevância das medidas de PLD/FTP no setor; implementação de um processo de supervisão baseada no risco de PLD/FT; ampliação da qualidade das comunicações encaminhadas ao Coaf e do conhecimento acerca dos alertas específicos para o setor.