



ENCCLA

2021

AÇÃO 03/2021

R1. Panorama de aspectos da mineração, importação, exportação e controles da origem e primeira comercialização do ouro, sua regulamentação e fiscalização

Panorama de aspectos da mineração, importação, exportação e controles da origem e primeira comercialização do ouro, sua regulamentação e fiscalização

Ao longo dos trabalhos do colegiado – e, em especial, nas discussões havidas no âmbito dos subgrupos temáticos -, foi elaborado um panorama acerca da cadeia produtiva do ouro, com foco (i) na identificação das principais vulnerabilidades e (ii) na discussão e proposição de soluções. Num rol não exaustivo, enumeramos, a seguir, os principais aspectos diagnosticados como carentes de aperfeiçoamentos normativos e/ou instrumentais:

a) **autorização para lavra garimpeira** – a legislação que disciplina a permissão para lavra garimpeira (PLG) carece de aperfeiçoamento, com vistas a mitigar burlas e/ou cometimento de ilícitos pelos diretamente envolvidos; em síntese, foram identificados os seguintes aspectos:

a.1) a multiplicidade de autorizações para lavras garimpeiras para a mesma pessoa/titular; em que pese a existência do limite legal de 50 hectares por PLG, essa limitação, na prática, não produz o efeito desejado, tendo em vista que a ANM tem o entendimento de que tal limite é “por solicitação de permissão” (isto é, por processo de permissão); com isso, o fato é que existem dezenas de PLGs deferidas para um mesmo detentor/titular, com área global que, em certos casos, ultrapassa uma municipalidade (quando somadas as áreas contíguas);

a.2) a caracterização constitucional da atividade de garimpeiro está em absoluto descompasso com a realidade dos garimpos atualmente existente; com efeito, a caracterização constitucional do garimpeiro, como trabalhador vulnerável, contrasta com a realidade hoje verificada na maioria dos garimpos do país, em que a atividade é executada com o maciço emprego de maquinário e de outras tecnologias que exigem vultosos investimentos, na casa dos milhões de reais;

a.3) como, no processo simplificado de permissão de lavra garimpeira (PLG), não há exigência de pesquisas e da indicação do potencial aurífero, tem-se conhecimento da ocorrência, nos dias atuais, de permissões para lavras em áreas que não possuem metal precioso algum; em situações tais, os interessados requerem a autorização somente para terem um documento de “certificação” (a titularidade de uma PLG), para o fim de “esquentar” ouro produzido em áreas proibidas (áreas indígenas ou reservas ambientais, por exemplo) e/ou contrabandeado de outros países; nessa mesma esteira, há, ainda, permissões de lavra garimpeira que, embora documentalmente produzam toneladas de ouro, na prática, nunca entraram em funcionamento, depois de anos e anos do ato de permissão – haja vista que a ANM não dispõe de efetivo para verificar, *in loco*, a efetiva produção informada, tampouco para acompanhar o atraso no início da exploração, para o fim de declarar a caducidade da permissão.

b) **primeiro adquirente do ouro produzido em PLG** – segundo entendimento jurídico sedimentado por diferentes instituições (BCB, RFB, MPF e PGFN), o ouro oriundo de PLGs enquadra-se, desde a sua extração, como ouro ativo financeiro ou instrumento cambial – e, como tal, a sua primeira aquisição só pode ser realizada por instituições autorizadas pelo BCB, a exemplo das denominadas Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMs); a necessidade da edição de ato normativo, pela ANM, que afaste qualquer dúvida quanto a esse aspecto - exclusividade, ou não, das instituições autorizadas pelo BCB para a primeira aquisição do ouro produzido em PLGs - foi um consenso no colegiado da Ação 3. O registro, porém, acerca da existência, segundo o MME, de um parecer da ANM que reconhece a DTVM como primeiro adquirente.

c) **ausência de documentos e sistemas informatizados** – ao longo dos trabalhos da Ação 3, houve consenso de que uma das maiores vulnerabilidades/deficiências detectadas na cadeia produtiva do ouro proveniente de PLGs é a ausência de documentos e sistemas eletrônicos que permitam o controle pelos órgãos estatais, nas suas diferentes fases; com efeito, nos dias atuais, a documentação fiscal ainda é em meio físico (nota fiscal e recibos de comercialização preenchidos em papel!), e não há sistemas e/ou cadastros nas diferentes instituições que permitam um inteligente cruzamento de informações, para as ações de controle e fiscalização da cadeia; nesse cenário, a rastreabilidade do ouro também fica praticamente inviabilizada, pela ausência de informações oportunas (afinal, os “papéis” comprobatórios das primeiras aquisições ou estão sob a guarda dos próprios emissores, ou estão sob a custódia de instituições autorizadas pelo Banco Central (DTVMs, dentre outras); também para as operações criminais, de repressão, há inequívoco prejuízo, haja vista que todos os levantamentos necessários têm que realizados manualmente, a partir de documentação física arquivada durante anos; foi concluído pelo colegiado da Ação 3 que, considerada essa realidade, faz-se premente a criação de documentos fiscais eletrônicos pela RFB, com a correspondente atualização da normatização fiscal de regência, bem como a criação de sistemas, cadastros e/ou documentos eletrônicos pela ANM (cadastros eletrônicos, declarações eletrônicas com informações a serem prestadas pelos principais atores da cadeia (titulares de PLG, primeiros adquirentes etc.)) – e que, por evidente, respeitadas as competências legais de cada instituição, haja integração entre todos essas ferramentas eletrônicas, de modo a incrementar o acompanhamento, os controles, a fiscalização e, quando necessárias, as operações de repressão a ilícitos na cadeia produtiva do ouro.

d) **comercialização (ilegal) do ouro de PLGs** – segundo estimativas oficiais, apresentadas pelo MPF, no período de 2019 e 2020 foram comercializadas 174 toneladas de ouro, dos quais 69% se originaram de concessões de lavras (mineradoras) e 28% de permissões de lavra garimpeira (PLGs); nos dias atuais - em que pese a existência do entendimento de que todo o ouro proveniente de PLGs só pode ser adquirido por instituições autorizadas pelo BCB -, os maiores compradores de ouro de garimpo são as comerciais exportadoras, que atuam ilegalmente, à margem de qualquer autorização do BCB; esses dados foram ratificados pelos representantes da ANM e do MME, que ponderaram, ainda, que várias

dessas instituições não autorizadas pelo BCB, ao realizarem a primeira aquisição do ouro produzido em PLGs, efetuam o pagamento da (supostamente devida) Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), medida essa que, ademais, desde 2017, tem sido “tolerada” por aquela Agência de Mineração.

e) **transporte do ouro** – outra vulnerabilidade verificada foi a ausência de controles estatais dos chamados “parceiros” que realizam o transporte do ouro produzido numa PLG até uma instituição autorizada pelo BCB ou um Posto de Atendimento Bancário (PAB); constatou-se que, como esses “parceiros” são variados (pilotos de avião, fornecedores de combustíveis, fornecedores de mantimentos e alimentação etc.), e não há a obrigatoriedade de qualquer cadastramento prévio (“Cadastro de Transportadores”), o poder do Estado em exercer qualquer espécie de controle sobre a atuação deles, para o fim de responsabilização, é pouco assertivo.

f) **comércio exterior – controles de exportação do ouro** – foi consenso no colegiado da Ação 3 que, a despeito da relevância do comércio exterior de ouro realizado pelo Brasil, não há um procedimento específico para averiguações dos procedimentos de exportação de ouro (para o despacho aduaneiro nos aeroportos, por exemplo); representantes da PF e da RFB salientaram que, embora existam, em determinadas localidades (no aeroporto de Manaus/AM, por exemplo), efetiva interação entre esses dois órgãos, não há um acordo de cooperação institucional, de abrangência nacional, que estabeleça um procedimento padrão para operações de repressão por ocasião de exportações supostamente ilegais (com falsa declaração de origem do ouro, por exemplo).

g) **ausência de norma regulamentadora de prevenção à PLDFT** – até a presente data (30/09/2021), a ANM não editou a sua norma regulamentadora de prevenção à Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo (PLDFT), conforme estabelecem os artigos 10 e 11 da Lei 9.613, de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro) e as Recomendações 22 e 23 do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/FATF); para o colegiado da Ação 3, é de suma importância que essa lacuna normativa seja preenchida pela ANM, de modo a estabelecer, com clareza e objetividade, o alcance da regulação, os metais que serão alcançados (joias, metais preciosos etc.) e os sujeitos obrigados à prestação de informações (detentores de permissões e concessões etc.); ponderou-se, ademais, que, como o Coaf dispõe de larga expertise na elaboração de normas dessa natureza (regulação de entes obrigados, no âmbito da PLDFT), esse órgão poderia colaborar diretamente com a ANM, caso seja considerado oportuno por esta Agência, nas discussões acerca de tal regulação.