



A atuação do Banco Central na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo

Estudo Especial nº 93/2020 – Divulgado originalmente como boxe do Relatório de Economia Bancária (2019)

Este estudo tem por objetivo: (i) apresentar o papel do Banco Central do Brasil (BCB) no sistema nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (PLD/FT); e (ii) tratar das alterações recentes ocorridas no arcabouço normativo que regula o papel das instituições autorizadas a funcionar pelo BCB (doravante instituições autorizadas) no referido sistema.

Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo (LD/FT) são crimes com efeitos significativos e deletérios sobre o ambiente econômico, dentre os quais destacam-se:

- i. má alocação de recursos devido a distorções nos preços relativos de ativos;
- ii. bolhas de preços;
- iii. equívocos na condução da política econômica decorrentes de erros de medição de variáveis econômicas;
- iv. alterações na demanda de moeda não relacionadas a mudanças em fundamentos econômicos;
- v. volatilidade nas taxas de câmbio e de juros devido a súbitas e grandes transferências externas de fundos vinculados a lavadores de dinheiro;
- vi. contaminação de transações legais devido à percepção de poderem estar associadas ao crime;
- vii. desenvolvimento de estrutura instável de ativos e passivos em instituições financeiras, aumentando os riscos de crises sistêmicas;
- viii. risco reputacional para os agentes financeiros; e
- ix. diminuição da taxa de crescimento da economia¹.

A utilização dos sistemas financeiros por agentes lavadores de dinheiro e financiadores do terrorismo é particularmente atrativa em função de sua escala, liquidez, regras de sigilo e custos de transação.

Além da atratividade, e tendo em conta as externalidades negativas, evidencia-se a importância do papel a ser desempenhado pelas autoridades de regulação e supervisão dos sistemas financeiros na prevenção do uso de instituições financeiras para LD/FT, bem como na inclusão das instituições financeiras como agentes que colaborem adequadamente no combate a esses crimes. A atribuição dessas autoridades pode variar ao longo do tempo e de país para país, em função dos aparatos institucionais e legais vigentes. As mudanças nesses aparatos têm seguido caminhos convergentes e têm ocorrido em um contexto de crescente conscientização e colaboração internacional².

Em resposta às ameaças de LD/FT em um ambiente de crescente globalização, foi criada, em 1989, uma organização intergovernamental denominada Grupo de Ação Financeira (Gafi, ou na sigla correspondente à denominação do grupo em inglês, FATF *Financial Action Task Force*), com o objetivo de estabelecer padrões

1 Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/02/04/pp101718-2018-review-of-the-funds-aml-strategy>. QUIRK, P. J. (1996). Macroeconomic implications of money laundering. Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional, *Working Paper Series*. TANZI, V. (1996). Money laundering and the international financial system". Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional, *Working Paper Series*.

2 ROMANTINI, G. L. (2003). *O desenvolvimento institucional do combate à lavagem de dinheiro no Brasil desde a Lei 9.613/98*. Campinas, SP (Dissertação de Mestrado).



e promover a implementação efetiva de medidas para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. O Gafi atua para fomentar o aprimoramento dos aparatos legislativos e regulatórios nacionais no tocante à PLD/FT e monitora o progresso de seus países-membros por meio de avaliações mútuas periódicas.

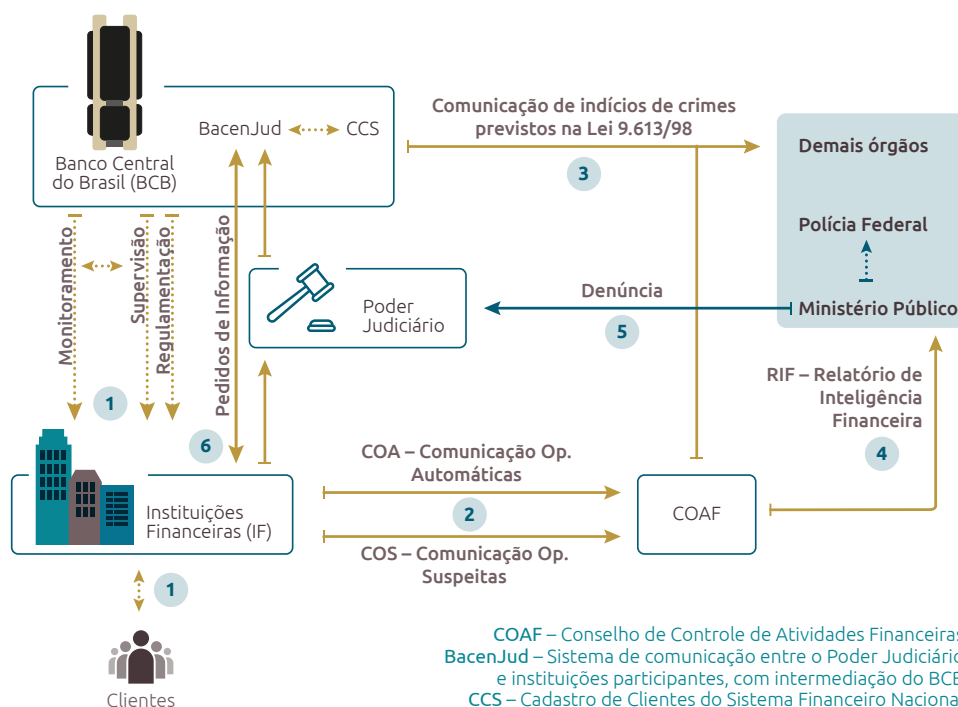
Para tanto, o Gafi desenvolveu uma série de recomendações que são reconhecidas como o padrão internacional de combate à LD/FT. Elas formam a base de uma resposta coordenada às ameaças de LD/FT e ajudam a impedir eventuais distorções concorrenciais em face da implementação das medidas de prevenção e combate a esses tipos de crimes.

O Banco Central no sistema nacional de PLD/FT

No Brasil, a Lei 9.613, de 3 de março de 1998, com redação atualizada pela Lei 12.683, de 9 de julho de 2012, dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei. Essa norma também cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), a quem atribui competências especiais na prevenção e combate ao cometimento dos citados ilícitos³.

O BCB, como um dos importantes atores do sistema nacional de combate a esses crimes, regulamenta, monitora e supervisiona as instituições autorizadas, para que implementem políticas, procedimentos e controles de PLD/FT e comuniquem ao Coaf situações e operações suspeitas que envolvam seus clientes. Outros reguladores e supervisores também contribuem para a implementação da Lei 9.613, de 1998, em seus respectivos perímetros de atuação. Os órgãos de investigação e persecução penal completam o sistema, fazendo uso dos relatórios de inteligência financeira produzidos pelo Coaf. A Figura 1 ilustra esse sistema e o fluxo de comunicação entre seus diversos atores, sob o ponto de vista da atuação do BCB.

Figura 1 — Arcabouço de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, sob o ponto de vista da atuação do BCB



³ Competências relativas a disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas; bem como coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores. Destaca-se que a Lei 13.974, de 7 de janeiro de 2020, que reestruturou o Coaf, não altera as competências do órgão.



A participação do BCB nesse arcabouço contribui para a consecução de seu mandato para assegurar um Sistema Financeiro Nacional (SFN) sólido e eficiente, porquanto contribui para mitigar os riscos já apontados e suas consequências financeiras, além de regular a participação das instituições autorizadas no combate à LD/FT. Demonstrando a relevância do BCB e das instituições autorizadas para a prevenção à LD/FT, pode-se citar o encaminhamento de mais de 3,39 milhões de comunicações pelas citadas instituições ao Coaf em 2019. Tais comunicações representaram, aproximadamente, 91% do total de comunicações recebidas pelo órgão naquele ano.⁴

Ao cumprirem adequadamente as normas do BCB, as instituições autorizadas promovem efetividade ao aparato de combate e prevenção à LD/FT, aprimorando sua gestão de riscos com a implantação de políticas, procedimentos e controles efetivos. Tal processo é fundamental para as instituições autorizadas, especialmente com a intensificação da globalização e dos mercados financeiros mundiais, uma vez que a percepção de engajamento insuficiente pode levar a fricções e mesmo a rupturas nos relacionamentos dessas instituições com os referidos mercados, levando à perda de oportunidades de negócios e até mesmo comprometendo sua continuidade.

Aprimoramentos recentes da regulamentação de PLD/FT no âmbito do BCB

No início de 2020, o BCB aprimorou a regulamentação de PLD/FT com a publicação da Circular 3.978, de 23 de janeiro de 2020,⁵ substituindo e consolidando os diversos dispositivos anteriores sobre o assunto. A circular visa aumentar a eficiência e a efetividade das políticas, dos procedimentos e dos controles voltados à PLD/FT no âmbito do SFN, além de aprofundar a abordagem com base no risco, em linha com as recomendações do Gafi.

Nesse sentido, a referida circular reforça a necessidade de que a política, os procedimentos e os controles de PLD/FT das instituições autorizadas considerem os perfis de risco dos clientes, da instituição, das operações, das transações, dos produtos e serviços ofertados e dos funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados. A norma também estabelece que os procedimentos de identificação, qualificação e classificação dos clientes sejam compatíveis com o correspondente perfil de risco e com o nível de relacionamento comercial dos clientes com a instituição, contemplando medidas reforçadas para clientes classificados em categorias de maior risco, de acordo com a política de PLD/FT e com a avaliação interna de risco da instituição. Outro ponto a destacar consiste no maior detalhamento dos procedimentos de monitoramento, seleção e análise de operações e situações suspeitas de LD/FT.

Ademais, a norma determina que as instituições autorizadas avaliem a efetividade da política, dos procedimentos e dos controles, além de requerer a elaboração de plano de ação destinado a solucionar as deficiências identificadas por meio da avaliação de efetividade. A evolução da implementação do plano de ação deverá ser documentada por meio de relatório de acompanhamento. Se comparado à versão anterior da norma sobre PLD/FT, essa adição representa ganho de maturidade, visto que o aparato normativo de prevenção e combate à LD/FT evoluiu da conformidade técnica para aferição de sua efetividade.

Por fim, com o objetivo de auxiliar as instituições autorizadas no cumprimento das obrigações previstas na referida circular, e seguindo as boas práticas internacionais de supervisão, o BCB atualizou a lista exemplificativa de operações e situações com indícios de atipicidade, editando a Carta-Circular 4.001, de 29 de janeiro de 2020⁶, em substituição à Carta-Circular 3.542, de 12 de março de 2012.

4 Dados obtidos no Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf). Entre essas comunicações, 3,19 milhões foram de Comunicações em Espécie (COE), comunicações automáticas quando ocorrem movimentações em espécie acima de R\$100 mil, e 201 mil de Comunicações Suspeitas (COS), quando há suspeitas sobre movimentações financeiras.

5 Com vigência alterada pela Circular 4.005, de 16 de abril de 2020.

6 Com vigência alterada pela Carta-Circular 4.037, de 27 de abril de 2020.



Considerações finais

Os esforços realizados pelo BCB e pelas instituições autorizadas em PLD/FT estão alinhados às recomendações do Gafi.

Como integrante desse grupo desde 1990, o Brasil já foi submetido a três avaliações mútuas, tendo a última sido oficialmente finalizada em 2010. A próxima avaliação do Brasil pelo Gafi – 4ª rodada – tem início previsto para 2021. Esse processo de avaliação exige dos países-membros não somente o cumprimento normativo das recomendações, mas também a comprovação da efetividade de suas ações de combate e prevenção à LD/FT.

Nesse contexto, destaca-se a relevância da abordagem de PLD/FT baseada no risco, e da necessidade de que cada instituição autorizada realize sua própria avaliação de riscos, contribuindo para um ambiente menos propício à LD/FT.

Assim sendo, considerando o risco de LD/FT associado às atividades desenvolvidas pelas instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, mostra-se quão imprescindível é a atuação conjunta do BCB e das instituições autorizadas no combate e prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo.