

PREVENÇÃO A LAVAGEM DE DINHEIRO E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Modernização dos padrões internacionais, abordagem baseada em risco e atualização das regras brasileiras

NORBERTO MONTANI MARTINS
Instituto de Economia da UFRJ



Roteiro

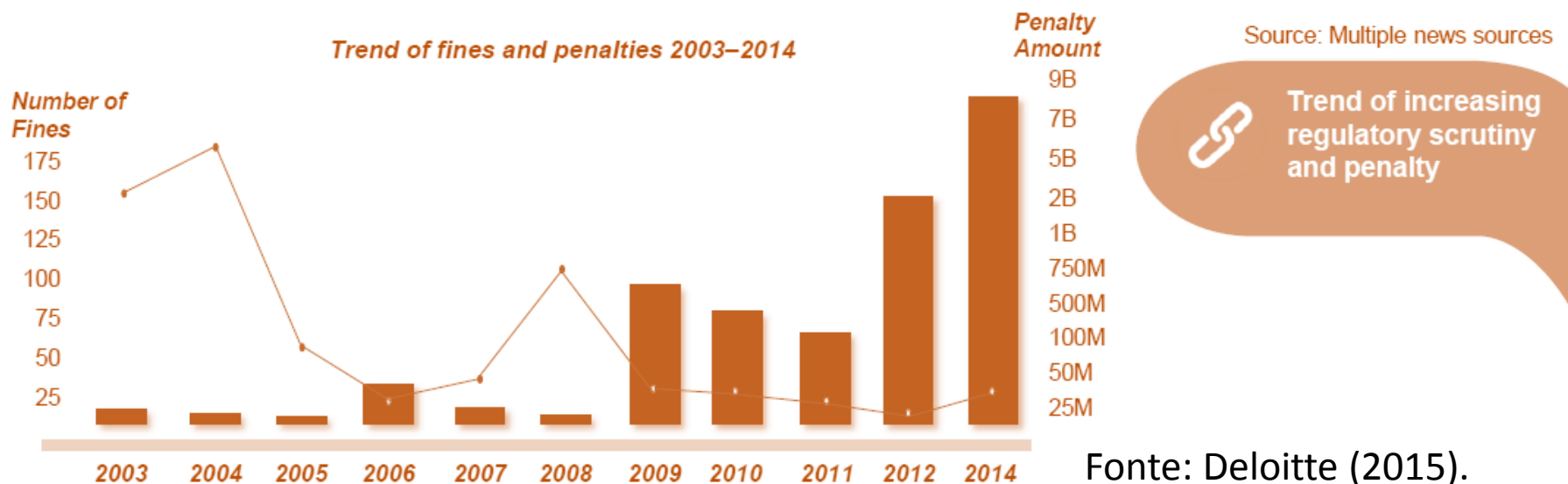
- **Contexto Internacional**
 - Novos padrões internacionais
 - Abordagem baseada em risco
- **Contexto Brasileiro**
 - Avaliações do Brasil pelo FATF
 - Modernização da legislação brasileira de PLDFT
- **Mudanças nas normas de PLDFT do BCB (Edital nº 70)**
 - Pontos-chave
 - Levantamento das principais respostas ao edital
- **Conclusões: IFDs e os novos padrões**



Contexto Internacional



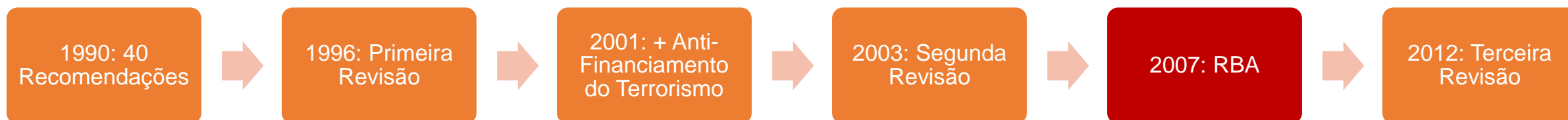
Preocupações renovadas com PLDFT



Fonte: Deloitte (2015).

Preocupações renovadas com PLDFT

- FATF-GAFI: o “Comitê da Basileia” da PLDFT
- Atualizações periódicas das recomendações do FATF
- Última grande atualização: 2012



- Junho de 2007: reinterpretação das 40 Recomendações à luz da *risk-based approach* (RBA), ou da abordagem baseada em risco
- Revisão de 2012: adoção ampla da RBA para tratamento de PLDFT

Preocupações renovadas com PLDFT

- Ideia da RBA vem da supervisão e do enfoque de esforços nos reais problemas e riscos colocados pelos supervisionados
 - Hipótese subjacente: recursos são “escassos” e devem ser direcionados aos problemas e riscos que representam maior ameaça à integridade da instituição ou do sistema financeiro (ou econômico)
- RBA tem origem na regulamentação europeia, mais especificamente na 3ª Diretiva Anti-lavagem de dinheiro de 2005 (Artigo 8º CDD)
- Maior responsabilidade recai sobre as instituições financeiras
 - Benefícios projetados: maior eficiência e efetividade
 - Contras: custos e curva de aprendizado das entidades envolvidas

Preocupações renovadas com PLDFT

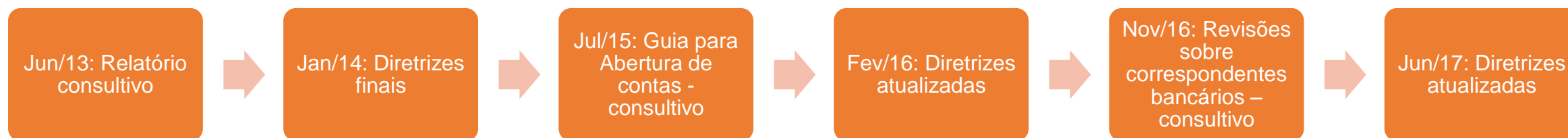
- FATF (2007, p. 5) sumariza os principais benefícios e desafios da RBA da seguinte forma
 - Benefícios potenciais
 - Melhor gerenciamento dos riscos e do custo-benefício
 - Instituição financeira enfoca ameaças identificadas e reais
 - Flexibilidade para adaptação a riscos que mudam ao longo do tempo
 - Desafios potenciais
 - Identificar as informações apropriadas para conduzir uma análise de risco sólida
 - Lidar com os custos transacionais de curto prazo
 - Maior necessidade de pessoal experiente e qualificado
 - Resposta da supervisão à potencial diversidade das práticas

RBA aplicada aos bancos: FATF

- FATF publicou documento sobre bancos em 2014
- “A bank’s risk assessment need not be complex, but should be commensurate with the nature and size of the bank’s business” (FATF, 2014, p. 17)
- “It is important that competent authorities acknowledge that in a risk-based regime, not all banks will adopt identical AML/CFT controls and that a single isolated incident of insignificant, crystallised risk may not necessarily invalidate the integrity of a bank’s AML/CFT controls. On the other hand, banks should understand that a flexible RBA does not exempt them from applying effective AML/CFT controls” (FATF, 2014, p. 10)

RBA aplicada aos bancos: BCBS

- Comitê de Basileia (BCBS) trata do tema desde 1988
- Foco principal na tarefa “conheça seu cliente” (2001)
- BCBS promoveu uma ampla revisão dos padrões bancários de PLDFT após a atualização do FATF em 2012:



- Desenvolvimento de guia para abertura de contas

RBA aplicada aos bancos: BCBS

- Padrões atualizados em 2014

FATF new recommendations
(including their interpretative notes)

- • R. 1: Assessing risks and applying a risk-based approach
 - R. 2: National cooperation and coordination
 - R. 9: Financial institution secrecy law
 - • R. 10: Customer due diligence
 - • R. 11: Record-keeping
 - • R. 12: PEPs
 - R. 13: Correspondent banking
 - R.15: New technologies
 - R. 16: Wire transfers
 - • R. 17: Reliance on third parties
 - R. 18: Internal controls and foreign branches and subsidiaries
 - • R.20: Reporting of suspicious transactions
 - • R. 26: Regulation and supervision of financial institutions
 - R. 40: International cooperation
-

RBA aplicada aos bancos: BCBS

- Três linhas de defesa contra LD/FT
 - Unidades de negócio (*front-office*): agências, gerentes etc.
 - *Compliance*
 - Auditoria interna
- Atividades de PLDFT
 - Política de aceitação de clientes (e guia para abertura de contas – Anexo 4)
 - Política de monitoramento
 - Envio de comunicações
- Utilização de terceiros (Anexo 1): limitar tamanho, escopo ou natureza das transações utilizando terceiros?

RBA aplicada aos bancos

- Bancos devem **identificar, avaliar e compreender** os riscos de LD/FT a que estão sujeitos
- A avaliação desses riscos permite uma aplicação proporcional, sensível ao risco, das medidas de PLDFT
- Quanto maior o risco, mais medidas devem ser tomadas para se assegurar que a instituição não está sendo usada para fins ilícitos
 - Extensão, grau, frequência e intensidade dos controles devem ser ampliados nos casos em que um maior risco de LD/FT é detectado
- Há, independente disso, um patamar mínimo aceitável de medidas que devem ser tomadas, mesmo para casos de baixo risco

RBA aplicada aos bancos

- Categorização: admite-se um mínimo de três categorias – **baixo**, **médio** e **alto** risco – com possíveis combinações intermediárias
- Essa categorização deve auxiliar a compreensão dos riscos de LD/FT e ajudar a priorização das ameaças reais
- Ideia é não só ter uma base quantitativa e qualitativa de dados dos clientes, transações etc., mas também criar conhecimento sobre esses dados e as reais ameaças de LD/FT
- Identificação, avaliação (categorização inclusa) e compreensão dos riscos devem ser mantidos atualizados

RBA aplicada aos bancos

- Marco zero: contexto → considerar a avaliação de risco do país em que operam
- Passo 1: considerar o tamanho e a natureza dos negócios levados a cabo pela instituição → onde os produtos e serviços bancários são mais complexos, há diversas subsidiárias ou filiais ofertando uma ampla variedade de produtos e/ou a base de clientes é mais diversa, um processo mais sofisticado de avaliação de riscos será necessário (FATF, 2014, p. 17)



vs.



vs.



RBA aplicada aos bancos

- FATF/BCBS listam os seguintes fatores a serem levados em consideração
 - Natureza, escala, diversidade e complexidade dos negócios
 - Mercados-alvo
 - Número de clientes identificados como de alto risco
 - Países e jurisdições a que o banco está exposto
 - Canais de distribuição e natureza presencial/digital dos negócios
 - Resultados de auditoria interna
 - Volume e tamanho das transações
- Para bancos de investimento, riscos de LD/FT são associados aos estágios de ocultação e integração de recursos ilícitos

RBA aplicada aos bancos

- Diligência quanto às relações de negócios
 - Início da relação
 - Cadastro e conhecimento dos clientes
 - Propósito e natureza pretendida da relação de negócios
 - Beneficiário final? PEP?
 - Contraposição com as listas negras (e.g. do Conselho de Segurança da ONU)
 - Monitoramento em base contínua
 - Mudanças no perfil do cliente (especialmente, renda)?
 - Mudanças nos produtos utilizados?
 - Envio de comunicações/dossiês ao BC/FIU

RBA aplicada aos bancos

- Governança adequada para dar suporte à implementação da RBA na instituição é fundamental
- Envolvimento do alto escalão é imprescindível
- Disseminação de cultura de PLDFT
- Comunicação interna
- Políticas de contratação e treinamento apropriadas

RBA aplicada aos bancos

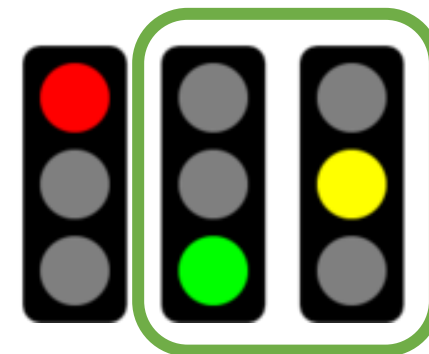
- No nível do regulador, a abordagem baseada em risco se aplicada à supervisão das instituições financeiras e às exigências que são impostas sobre cada uma (e.g. SIFI?)
- Exemplo da BaFin:

		Quality of AML/CFT-prevention			
		A (high)	B (medium-high)	C (medium-low)	D (low)
Potential threat of ML/TF	3 (high)	3A	3B	3C	3D
	2 (medium)	2A	2B	2C	2D
	1 (low)	1A	1B	1C	1D

Questão: como barganhar com o BCB para que IFDs sejam entendidas como instituições de baixo risco e elevados padrões de PLDFT?

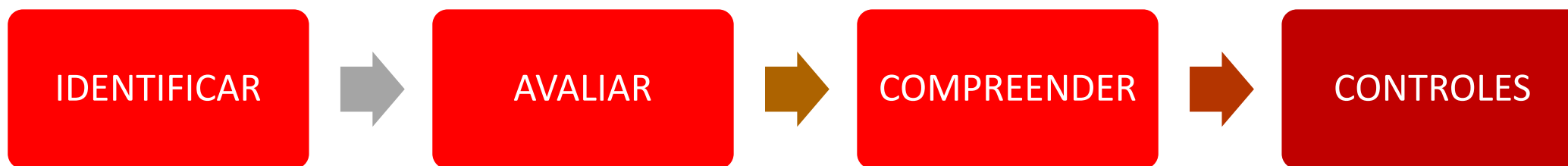
RBA aplicada aos bancos: empréstimos

- Necessário realizar processo de identificação, avaliação e compreensão dos riscos de LD/FT em cada uma das linhas de crédito
- Identificação dos riscos: público alvo + produto
 - Tipo de tomador? Beneficiário final? Atividade fim pertinente? Propósito declarado dos empréstimos? Falta de clareza no propósito? Tipo de garantia utilizada? Pagamentos repentinos ou inesperados das parcelas? Pagamento por ou envolvimento de terceiros?
 - Utilização de bancos integrantes do SPB? Cooperação para fins de PLDFT? Como tomador movimentou os recursos do empréstimo?
- Avaliação à luz das características das linhas de crédito
- Classificação dos riscos: em geral riscos moderados



RBA aplicada aos bancos

- Lógica de avaliação de riscos



- Diferentes dimensões

- Nacional
- Instituição
- Clientes – Produtos/Serviços – Prestadores de Serviços



Contexto Brasileiro



Brasil aos olhos do FATF

- Adoção “tardia” das Recomendações do FATF vs. características únicas do Sistema Financeiro Brasileiro (identificação de beneficiário final e eletrônica)
- Regime historicamente frouxo de PLDFT
 - Legislação defasada em relação a padrões internacionais;
 - **Mas** esforços crescentes de supervisão dos reguladores (BCB etc.);
 - **Mas** *enforcement* débil com poucas investigações, acusações e condenações, até muito recentemente
- Historicamente, as avaliações do Brasil pelo FATF não são positivas: país sofreu ameaça de sanções diversas vezes

Brasil aos olhos do FATF

- Relatório de Avaliação Mútua do FATF de 2010
 - Principais crimes: corrupção, tráfico de drogas e atividades relacionadas, contrabando e crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (fraude e evasão de divisas) [sonegação de impostos não!]
 - Melhora na capacidade de acusação em função das Varas especializadas
 - Riscos mais altos de LD/FT em zonas de fronteira e economia informal
 - Bancos mais sujeitos a riscos em operações de câmbio e *private banking*
 - Lei antiterrorista ainda tramitava no Congresso
 - Número baixo de condenações por LD/FT
 - ENCCCLA: positivo

Atualizações do arcabouço brasileiro

- Lei nº 12.683 de 2012: *all-crimes approach*; evidências; congelamento de ativos; delação
- Lei nº 12.846 de 2013: lei anticorrupção
- Lei nº 12.850 de 2013: organização criminosa
- Lei nº 13.170 de 2015: indisponibilidade de bens (CSNU)
- Lei nº 13.260 de 2016: lei antiterrorismo
- Resolução nº 29 de 2017 do COAF: atualização do conceito de PEPs
- Lei nº 13.810 de 2019: sanções do CSNU

Brasil aos olhos do FATF

FATF Statement on Brazil

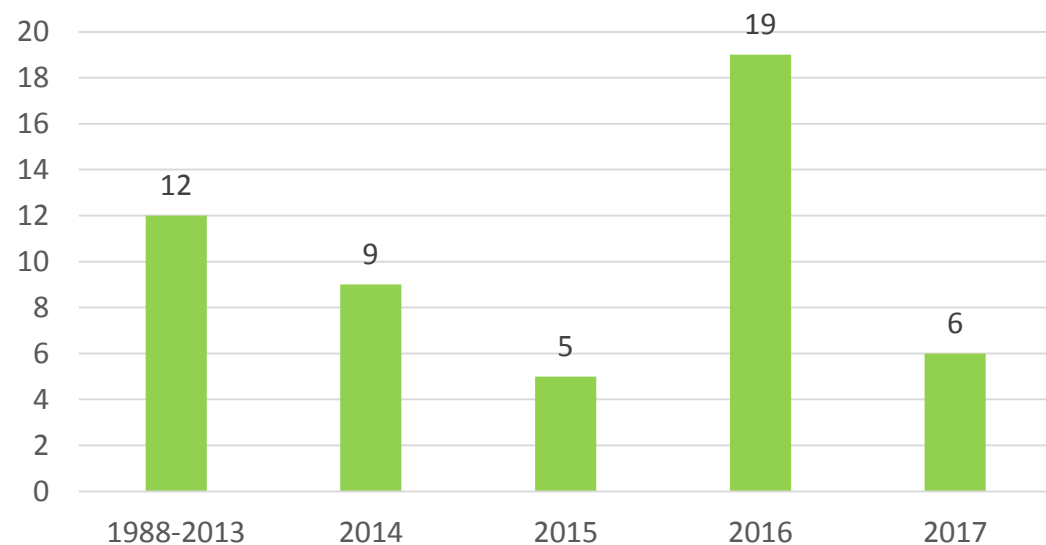
Paris, 22 February 2019 - In February 2016, the Financial Action Task Force (FATF), the international standard setter for combating money laundering, the financing of terrorism and proliferation of weapons of mass destruction, released a statement conveying its **deep concerns about Brazil's continued failure to remedy the serious deficiencies identified in its third mutual evaluation report adopted in June 2010, especially those related to terrorism and terrorist financing.**

The FATF has repeatedly called for action to address those deficiencies. The FATF reiterated its concern in June 2016, October 2016, February 2017, June 2017 and November 2017. The FATF in June 2018 again called on Brazil to address these shortcomings.

FATF notes the passage of the TFS law by Brazil's legislature on 20 February, which aims to address major shortcomings for identifying and freezing terrorist assets. The FATF will review the legislation for compliance with the FATF standards. Further to that review, the FATF will determine next steps in June 2019.

PLDFT e Agências de Fomento

- AFs como usuários do SPB vs. AFs como originadoras de operações sujeitas a risco de LD/FT
- Número baixo de ocorrências (comunicações)



- Compreender o passado: Quais casos? Quais produtos? Que tipo de clientes?
- Relação com bancos integrantes do SPB?



Modernização da norma de PLDFT do BCB



Modernização norma de PLDFT do BCB

- Nova regra do BCB reconhece amadurecimento do Sistema Financeiro Nacional no combate à lavagem de dinheiro e deixa de ser prescritiva
- Introdução de abordagem baseada em risco no corpo das normas
- Novidades
 - Avaliação interna de risco e avaliação de efetividade
 - Maior preocupação com terceirizados
 - Promoção de “cultura organizacional” de PLDFT
 - Maior foco na capacitação de funcionários próprios e terceirizados
 - Maior responsabilidade da alta administração
- **Suspensão da proporcionalidade? Não!**

Política de PLDFT: RBA

Governança

Avaliação interna de risco

Avaliação de efetividade

Documentação etc.

Deficiências

Operações

Pgto + transf.

Cash

ID

BF

KYC

PEP

KYE

RBA

Monitoramento

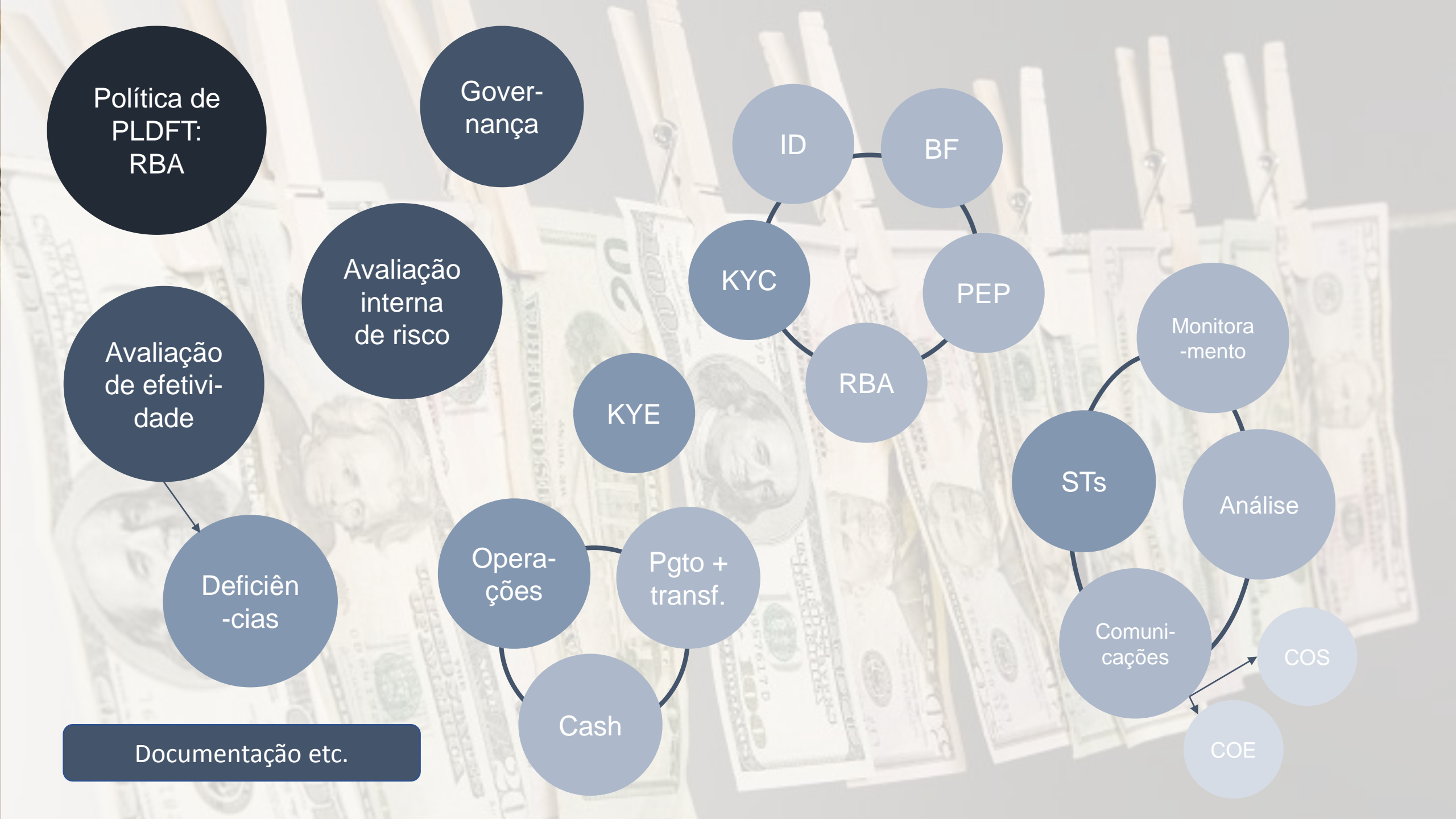
STs

Análise

Comunicações

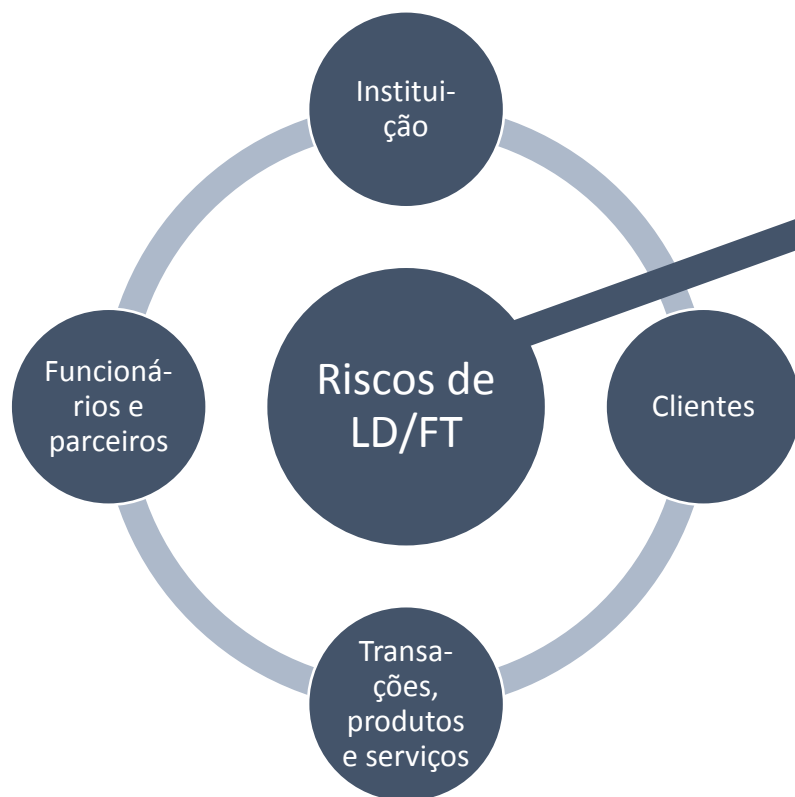
COS

COE



Modernização norma de PLDFT do BCB

- Avaliação interna de riscos de LD/FT



- Impacto financeiro
- Impacto jurídico
- Impacto reputacional



Documentada (e aprovada)



Submetida ao conselho/diretoria



Enviada ao comitê de auditoria



Revisão: no mínimo a cada 2 anos

Modernização norma de PLDFT do BCB

- Avaliação interna de riscos de LD/FT
- Riscos mensurados quanto à probabilidade de ocorrência e seus impactos sobre a instituição
 - Mensuração aqui não diz respeito estritamente à atribuição e à distribuição empírica de probabilidades: adoção de categorias de baixo, médio e alto risco
 - Definir a categorização dos riscos e a interação entre as diferentes fontes possíveis de risco – clientes vs. produtos vs. funcionários (dado: instituição) – para estabelecer os controles necessários
- Necessidade de revisão caso os perfis de risco dos quatro eixos se alterem (e.g. começar a trabalhar com agentes de crédito terceirizados)

Modernização norma de PLDFT do BCB

- Identificação e qualificação do cliente
 - Pessoa física:
 - Identificação
 - Qualificação e classificação em categorias de risco
 - PEP?
 - Pessoa jurídica
 - Identificação
 - Qualificação e classificação em categorias de risco
 - Identificação e qualificação do beneficiário final
 - Beneficiário final PEP?
 - Para ambos: atualização periódica das informações

Modernização norma de PLDFT do BCB

- Identificação e qualificação do cliente
 - Pessoa física: exemplo aleatório de possibilidade de classificação

Relação	PEP	Localização geográfica	Valores	Risco
Regular	Não	Baixo risco	Baixos	Baixo
Regular	Não	Médio risco	Médios	Baixo-médio
Eventual	Sim	Médio risco	Médios	Médio
Eventual	Sim	Médio risco	Altos	Médio-alto
Eventual	Sim	Alto risco	Altos	Alto

- Outros elementos: canal da relação (presencial?), ocupação e fonte de renda, histórico de bancarização etc.

Modernização norma de PLDFT do BCB

- Alinhamento da lista de PEPs do BCB com a lista do COAF (Resolução nº 29 de 2017)
- Novidades na lista do BCB
 - Presidentes e tesoureiros nacionais, ou equivalentes, de partidos políticos
 - Deputados estaduais e distritais
 - Presidentes, ou equivalentes, de entidades da administração pública indireta estadual e distrital
 - Presidentes dos Tribunais Militares dos Estados e do DF
 - Vereadores

Modernização norma de PLDFT do BCB

- Registro de operações deve assegurar informações básicas
 - Tipo de operação
 - Valor, se aplicável
 - Data da operação
 - Identificação de beneficiários
 - Canal utilizado
 - Pagamentos, recebimentos e transferências: origem e destino dos recursos (bancos, agências, contas e CPFs/CNPJs)
 - Cheque: número do cheque
- Coaduna com outras normas de registro: Circular nº 3.709 do BCB de 2014; Instrução Normativa RFB nº 1571 de 2015

Modernização norma de PLDFT do BCB

- Avaliação de efetividade
 - Elaborar metodologia
 - Testes aplicados
 - Avaliadores qualificados
 - Identificação de eventuais deficiências
- Conteúdo
 - Procedimentos de KYC e verificação dos cadastros
 - Procedimentos de KYE, inclusive terceirizados
 - Comunicação ao Coaf
 - Governança e cultura organizacional
 - Capacitação



Documentada (e aprovada)



Submetida ao conselho/diretoria



Elaborada anualmente

Deficiências?
Elaborar Plano de Ação e
relatórios de acompanhamento

IFDs: preocupações

- Custo de implementação de abordagem baseada em risco em estruturas mais enxutas
- Necessidade de adaptação dos critérios de risco à natureza pública das IFDs
- Perfil idiossincrático de alguns “clientes” (e.g. prefeituras)
- Política de “conheça seu cliente” se mistura com análise de crédito
- Utilização de agentes de crédito e terceiros
- Balanceamento com missão de inclusão financeira

The background of the slide features a close-up, slightly blurred photograph of several US dollar bills of various denominations (including \$100, \$20, and \$50) held together by a row of wooden clothespins. The bills are arranged in a slightly overlapping, horizontal line. A solid blue horizontal band is superimposed over the middle of the image, containing the title text in white.

Respostas ao Edital de Consulta Pública

Comparativo

Dispositivo	ABDE	ANBIMA	ABBI	FEBRABAN
Promoção de cultura organizacional e capacitação de terceirizados	Somente terceirizados que realizam atividades fim	Somente prestadores de serviços terceirizados “relevantes”	Compatível com as funções realizadas e as informações a que tem acesso	Somente prestadores de serviços terceirizados “relevantes”
Riscos mensurados quanto à sua probabilidade de ocorrência	Excluir referência à probabilidade e aplicar conceito de risco de integridade	-	Troca do termo “mensurar” por “avaliar”	-
BCB poderá divulgar informações a serem coletadas na qualificação dos clientes	Troca do termo “poderá” por “deverá”	Julga que conforme a RBA não é necessário que o BCB defina um rol de informações	Preocupação com insegurança jurídica de rol de informações divulgado no futuro	Julga que conforme a RBA não é necessário que o BCB defina um rol de informações

Comparativo

Dispositivo	ABDE	ANBIMA	ABBI	FEBRABAN
PEPs	BCB ou COAF poderiam divulgar mensalmente lista de PEPs	Incluir familiares, estreitos colaboradores e PJs de que participem	Incluir familiares, estreitos colaboradores e PJs de que participem	Incluir familiares, estreitos colaboradores e PJs de que participem
Prazo da Comunicação ao COAF (30d-20d)	90 dias	45 dias	45 dias	45 dias
Prazo de adaptação	1 ano após publicação da norma	2 anos após publicação da norma	2,5 anos após publicação da norma	2 anos após publicação da norma



Conclusões



Conclusões

- Deficiência brasileira na adoção dos padrões internacionais é recorrente
- Modernização da norma do BCB alinha a regra bancária brasileira aos padrões internacionais
- Incorporação da abordagem baseada em risco aumenta a responsabilidade das instituições financeiras
- Custo de adoção da RBA não é negligenciável, mas permite maior adaptação dos padrões de PLDFT à realidade das instituições → RBA respeita a proporcionalidade

Conclusões

- IFDs deverão reformular suas políticas de PLDFT e manter novas rotinas, envolvendo avaliações de risco e efetividade atualizadas periodicamente
 - Rever tipologias passadas para avaliação interna de risco
 - Rever política de KYC
 - Avaliar com cuidado os produtos e serviços
 - Maior diligência na contratação – e capacitação – de terceirizados
- Papel para a ABDE? Coordenar esforços para o desenvolvimento de uma abordagem padronizada, porém adaptável, para definir essas novas políticas de PLDFT?