



ENCCLA

2021

Ação 05/2021

Reflexões sobre possíveis caminhos para o atendimento da Recomendação 08 do GAFI pelo Brasil

Reflexões sobre possíveis caminhos para o atendimento da Recomendação 08 do GAFI pelo Brasil

Ação 05/2021: Aprofundar os estudos sobre a temática do financiamento do terrorismo (FT), apresentando levantamento de boas práticas relacionadas a prevenção, detecção, investigação e repressão do delito.

Proponente: BCB

Coordenação: DRCI

Colaboradores: ABIN, AGU, AJUFE, ANPR, BB, BCB, CAIXA, CJF, CNMP, COAF, CVM, DRCI, FEBRABAN, MD, MP/MS, MP/PI, MPF, MRE, PC/MA, PF, PREVIC, RFB, SUSEP.

Glossário:

ABCR – Associação Brasileira de Captadores de Recursos

ANR – Avaliação Nacional de Risco

CFT – Prevenção ao Financiamento do Terrorismo

FT – Financiamento do Terrorismo

GAFI - Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (em inglês – FATF)

GAFILAT - Grupo de Ação Financeira da América Latina

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OSC – Organizações da Sociedade Civil

OSLF – Organizações Sem Fins Lucrativos

A Recomendação 08 do GAFI (Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo), em síntese, trata das medidas que os países devem adotar para mitigar o risco de abuso das OSFL - Organizações Sem Fins Lucrativos para atividades de FT - Financiamento do Terrorismo.

A Ação 05/2021 da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro se debruçou sobre esta temática. No texto abaixo será indicada a linha de atuação que norteou boa parte dos trabalhos do grupo ao longo do ano e serão feitas algumas reflexões sobre caminhos possíveis para que o Brasil fortaleça o atendimento à Recomendação 08 do GAFI, mitigando, assim, o risco de FT.

Ao longo das reuniões de trabalho houve grande avanço das discussões a partir das contribuições de convidados a participar da Ação, como representantes do setor das Organizações da Sociedade Civil – OSC, como a Associação Brasileira de Captadores de Recursos – ABCR, e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA/Ministério da Economia.

A articulação institucional proporcionada pela ENCCLA foi fundamental para gerar uma interação entre ramos diversos do setor público e também para promover o diálogo entre o setor público e as OSC, propiciando a troca de informações e atividades. Ao final foram identificados diversos aspectos que informam o atendimento parcial à Recomendação 08 do GAFI pelo Brasil, bem como delineados alguns caminhos para o aprimoramento do sistema de CFT brasileiro neste ponto. Foram também fortalecidas as bases para a construção de uma avaliação setorial de riscos referente ao abuso de OSFL para atividades de financiamento do terrorismo.

Ao longo de 2021 o GAFILAT - Grupo de Ação Financeira da América Latina trabalhava com o rascunho de um documento que trataria de forma muito pragmática os principais desafios identificados na gestão de riscos de FT para o setor das OSFL, tarefa fundamental para o atendimento da Recomendação 08 do GAFI.

Em julho de 2021 o GAFILAT aprovou e publicou este documento sob o título: *“Informe sobre pautas y retos para prevenir el abuso de las OSFL para el financiamiento al terrorismo en los países del GAFILAT”*¹

A fim de aprimorar e sistematizar o atendimento dos países à Recomendação 08 do GAFI, este documento do GAFILAT apresentou **7 eixos de trabalho** e as atividades que poderiam ser desenvolvidas pelos países em cada um deles:

1. Conhecer integralmente o setor das OSFLs em cada país (revisão doméstica do setor);
2. Realizar análise de riscos da exploração indevida das OSFLs para o FT;
3. Identificar o subsetor que se enquadra na definição do GAFI;
4. Implementar medidas com abordagem baseada em risco (ABR);
5. Mitigar os efeitos não desejados da implementação;
6. Motivar um diálogo contínuo com o setor;
7. Cooperação Internacional.

O Grupo de Trabalho da Ação 05/2021 da ENCCLA identificou algumas linhas de atuação possíveis para que o Brasil possa perpassar por estes 7 eixos de trabalho.

Seguem abaixo os pontos de destaque desta temática, conforme os debates ocorridos no âmbito da Ação 05/2021 da ENCCLA:

¹ <https://www.gafilat.org/index.php/en/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4106-informe-sobre-pautas-y-retos-para-prevenir-el-abuso-de-las-osfl-para-el-financiamiento-al-terrorismo-en-los-paises-del-gafilat/file>

Eixo 1 - Conhecer integralmente o setor das OSFL em cada país (revisão doméstica do setor):

- tamanho do setor;
- tipos de entidades;
- tipos de atividades (finalidades, propósitos);
- canais ou instrumentos de operação;
- base de doadores ou mecanismos de financiamento;
- montante dos ativos;
- localização das atividades (mapa de calor geográfico).

A partir da apresentação do conteúdo e das funcionalidades do [Mapa das OSC](#) elaborado pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, foi identificado um grande potencial para extração de informações que atendam às questões relacionadas ao Eixo 1.

Embora tenha sido informado pelo IPEA que a metodologia utilizada para o Mapa das OSC não contemple aspectos relacionados ao combate do financiamento do terrorismo - CFT, é certo que a ferramenta presta auxílio inestimável à atividade fundamental de “conhecer o setor”.

A atualização do Mapa das OSC realizada em julho de 2021 indicou a existência de aproximadamente 815 mil OSC no país, excluindo-se os sindicatos e algumas outras organizações

Segundo a ABCR – Associação Brasileira de Captadores de Recursos estima-se que o setor represente de 1,5 a 2% do PIB do país. Ressalta que aproximadamente mais de 30 milhões de brasileiros realizam doações ao menos uma vez ao ano. Foi destacado que o Mapa é a principal consolidação de informações do setor, mas ainda assim terá apenas parte dessas informações citadas pelo eixo mas não todas.

Eixo 2 - Identificar o subsetor que se enquadra na definição do GAFI

Em sua Metodologia de Avaliação Mútua o GAFI delimita o espectro das OSFL para fins da Recomendação 08: *Pessoa jurídica ou outra estrutura jurídica ou organização engajada primeiramente na captação e no desembolso de fundos para fins de caridade, religiosos, culturais, educacionais, sociais ou fraternais ou para a realização de outros tipos de “bons serviços”.*

A partir desta conceituação no âmbito do GAFI, cabe aos países ponderar sobre quais OSC podem ser enquadradas nessa conceituação, e que, portanto, se enquadrariam no escopo da Recomendação 08. A construção desse panorama demanda um estudo específico por equipe multidisciplinar, inclusive acolhendo órgãos públicos diversos e representantes das OSC.

Eixo 3 - Realizar análise de riscos da exploração indevida das OSFL para o Financiamento do Terrorismo (FT).

A Análise de Risco deve considerar os fatores de Ameaça, Vulnerabilidade e Impacto.

A partir da identificação do subsetor de OSFL que se enquadra no conceito do GAFI, quais são os subtipos que podem estar mais expostos à utilização indevida? Uma avaliação setorial de risco deve identificar como os atores-ameaça podem utilizar indevidamente as OSFL no Brasil e quais tipos e características das OSFL podem torná-las vulneráveis.

A partir da identificação das OSFL que se enquadram no conceito do GAFI para fins da Recomendação 08, o passo seguinte é mapear quais os subtipos de OSFL apresentariam maiores riscos.

Este eixo de trabalho traz uma complexidade adicional devido à ausência de um órgão supervisor ou regulador para as OSFL. Diante disso, o projeto para se realizar a avaliação setorial de risco para fins de Recomendação 08 deverá necessariamente ser desempenhado por meio de articulação entre algumas instituições públicas e entidades da sociedade civil.

Eixo 4. Implementar medidas com abordagem baseada em riscos (ABR).

- *O Brasil implementou alguma medida para prevenir a utilização indevida do setor sem fins lucrativos para fins de FT?*
- *Revisão da legislação;*
- *Mecanismos e medidas mitigadoras;*
- *ABR efetiva:*
 - *Aproximação constante com o setor;*
 - *Supervisão ou monitoramento dirigidos e baseados em risco;*
 - *Investigação e coleta de informações efetivas;*
 - *Mecanismos eficazes de cooperação internacional.*

A partir da análise de riscos, é importante iniciar medidas e ações para se mitigar riscos identificados.

É preciso desenvolver medidas concretas para prevenir o abuso do setor de OSFL para fins de financiamento do terrorismo. Algumas destas medidas são exemplificadas no próprio documento do GAFILAT: revisão da legislação para contemplação de FT; indicadores e comunicação; promoção de transparência, incentivo à prestação de contas; ABR em aproximação constante com o setor de OSFL; criação de órgão de supervisão ou monitoramento dirigidos e baseados em risco; investigação e coleta de informações efetivas do setor; mecanismos de cooperação internacional.

Eixo 5. Mitigar os efeitos não desejados da implementação.

As medidas adotadas devem evitar impactos negativos para os beneficiários inocentes e legítimos das atividades beneficentes desenvolvidas pelas OSFL. Não podem perturbar nem desalentar a realização de atividades benéficas e legítimos.

Efeitos não desejados:

Exclusão ou perda de acesso ao sistema financeiro formal;

De-risking (altos custos na implementação; corte ao acesso a instituições financeiras;);

Restrições para o desenvolvimento ou eliminação completa do setor (exigências tão complexas que impedem o desenvolvimento das atividades);

Obstáculos ou restrições para a prestação de suas atividades (inviabilizando atividades humanitárias e de direitos humanos junto a populações em áreas sensíveis).

Eixo 6. Motivar o diálogo contínuo com o setor.

Pesquisa;

Compartilhamento de informações;

Boas práticas para o setor.

Ação 05/2021 da ENCCLA forneceu importante contribuição neste ponto, ao aproximar representantes das OSC por meio da ABCR. Merece destaque que a ABCR trouxe para conhecimento do Grupo de Trabalho os resultados da Coalizão Global (Global NPO Coalition on FATF) e sobre a Coalizão Brasileira de OSC para o GAFI, *com a percepção do próprio setor das OSC sobre o atendimento da Recomendação 08 pelos países da América Latina, inclusive o Brasil.*

Foi difundida a pesquisa realizada junto aos países América Latina pelo ICNL sobre a temática <https://captadores.org.br/noticias/gerais/estudo-traz-principais-percepcoes-das-organicoes-sobre-lavagem-de-dinheiro-e-financiamento-do-terrorismo/>

Foi apontada a necessidade de se promover canais adequados para ampliar o diálogo contínuo entre o setor público e as Organizações da Sociedade Civil, inclusive para fins de capacitação, trocas de experiências e informações e para auxílio no aprimoramento da avaliação setorial de risco.

Eixo 7. Cooperação Internacional

Os países devem motivar o fortalecimento de mecanismos efetivos para responder às solicitações de informação relativas às OSFL.

Alguns dos aspectos que podem revelar sinais de abuso de OSFL para financiamento do terrorismo consiste justamente na movimentação de recursos financeiros de ou para regiões localizadas próximas de regiões conhecidas por terem atividade de grupos terroristas. Estes aspectos tornam ainda mais necessária a cooperação internacional.

Conclusão:

O Combate ao Financiamento do Terrorismo é uma atividade a ser realizada por meio de forte integração entre diversos segmentos do Poder Público em um diálogo profícuo e contínuo com as Organizações da Sociedade Civil. Nestas atividades, não podem faltar o atendimento aos padrões internacionais, notadamente aqueles preconizados pelo GAFI.

A realidade de ser um país continental impõe ao Brasil um desafio ainda maior, mas a troca de experiências realizada no âmbito desta ação 05/2021 delineou algumas frentes a serem trabalhadas por todos.

Cumpra a todos, setor público e Sociedade Civil, dar continuidade às atividades que aqui foram delineadas.

Mãos à obra!