

Relatório de Avaliação Mútua: análise comparativa de Cabo Verde e Senegal em relação ao papel do grupo de ação financeira (GAFI) na liderança das medidas de combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo

Mutual Evaluation Report: comparative analysis of Cape Verde and Senegal in relation to the role of the financial action group (FAFT) in leading measures to combat money laundering and terrorist financing

Sheila Soraya Dias Gomes Mendes

Professora Titular da Universidade do Mindelo (UM), Cabo Verde

Doutoranda em Ciências Sociais: Ramo Ciência Económica pela Universidade do Mindelo (Cabo Verde) e pela Universidade de Valladolid (Espanha)

Rua Patrice Lumumba, CP 648, Mindelo, São Vicente, Cabo Verde

sheila.gomes@uni-mindelo.edu.cv

<https://orcid.org/0000-0001-9603-9791>

dezembro de 2021

RESUMO: Este artigo teve como objetivo definir o papel do Grupo de Ação Financeira (GAFI) e seus Organismos Regionais de Estilo GAFI (FSRBs) que combatem o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo no caso específico de Cabo Verde e Senegal no cumprimento das recomendações da GAFI no que diz respeito a regulação e supervisão. Para tanto, desenvolveu-se uma metodologia de análise comparativa com uma abordagem analítica descritiva para comparar dois países membros do Grupo Intergovernamental de Ação Contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental (GIABA). Na coleta dos dados utilizou fontes de dados secundárias, literatura teórica sobre o tema e relatórios do GAFI sobre Relatórios de Avaliação Mútua (RAM). Este estudo analisou as variações de conformidade com as normas do GAFI entre dois países membros do GIABA: Cabo Verde e Senegal. Evidenciou-se que embora Senegal cumpriu quase completamente esses padrões, Cabo Verde só os cumpriu parcialmente. Essas variações de conformidade são atribuídas principalmente ao nível desigual de prontidão no compromisso dos países com os requisitos legislativos e regulatórios antes do processo de avaliação mútua. Este estudo faz uma contribuição única e vital, pois demonstra a eficácia da aplicação das normas GAFI para esses dois países membros do GIABA.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação Mútua; Branqueamento de capitais; Financiamento do terrorismo; GAFI; GIABA; FSRBs.

ABSTRACT: This article aimed to define the Financial Action Task Force (FATF) and its Style Regional Bodies (FSRBs) that combat money laundering and terrorist financing in the specific case of Cape Verde and Senegal with FATF`s recommendations with respect to the regulation and supervision. Therefore, a comparative analysis methodology with a descriptive-analytical approach was developed to compare two member countries of the Intergovernmental Action Group Against Money Laundering in West Africa (GIABA). In data collection, secondary data sources were used: theoretical literature on the subject and FATF report on Mutual Assessment Reports (RAM). This study analyzed variations in compliance with FATF standards between two GIABA member countries: Cape Verde and Senegal. It turned out that although Senegal has almost entirely extended these standards, Cape Verde only partially fulfilled them. These compliance variations are mainly attributed to the varying level of readiness in countries' commitment to legislative and regulatory requirements before the mutual evaluation process. This study makes a unique and vital contribution as it demonstrates the effectiveness of applying the FATF standards for these two GIABA member countries.

KEY WORDS: Mutual Evaluation; Money laundering; Terrorist financing; FATF; GIABA; FSRBs.

SUMÁRIO:

1. Introdução
 2. Referencial teórico
 - 2.1. Primeira categoria: literatura que abordou os papéis do GAFI e FSRBs
 - 2.2. Segunda categoria: literatura com ênfase em experiências dos membros do GIABA de implementação de normas emitidas pelo GAFI e FSRBs
 3. Estrutura Teórica
 4. Procedimentos Metodológicos
 - 4.1. Fontes e dados, população e amostragem
 5. GAFI e FSRBs: definições e padrões
 - 5.1. Definições da GAFI e FSRBs
 - a) GAFI com base na especialidade
 - b) GAFI com base na finalidade de estabelecer normas
 - c) Definição de FSRBs
 - 5.2. Normas emitidas pela GAFI (Quarenta Recomendações)
 - a) Conceito das Quarenta Recomendações
 - b) Principais temas abordados pelas Quarenta Recomendações
 - c) Como a GAFI e os FSRBs implementam as Quarenta Recomendações entre os países membros?
 6. Marco regulatório para Cabo Verde e Senegal: uma análise comparativa
 - 6.1. Comparação da disponibilidade de elementos-quadro regulatórios
 - a) Identificação de uma autoridade reguladora e fiscalizadora
 - b) Eliminar o acesso dos criminosos ao mercado
 - c) Reforçar a supervisão no local e no exterior do setor financeiro
 - d) Poder das autoridades reguladoras para impor sanções
 7. Análise crítica dos resultados da avaliação
 8. Recomendações para a Melhoria da Avaliação dos países analisados
- Referências bibliográficas

1. Introdução

As sociedades democráticas modernas têm uma vantagem relativamente às do passado que é a transparência. E quando falamos de transparência não nos reportamos à tentação de procura de pormenores sórdidos ou ligados à legítima vida privada de cada um, mas a tudo quando respeite à salvaguarda do bem comum e à proteção dos interesses sociais e públicos. Muitas vezes a falta de transparências esconde o que é essencial ou leva as atenções a distraírem-se com aspetos laterais ou marginais que só abrem caminho à impunidade ou à desresponsabilização¹.

O GAFI é a primeira organização intergovernamental que opera a nível internacional para sancionar e promover a implementação efetiva de normas relacionadas de combate ao branqueamento de capitais, do financiamento do terrorismo e do financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Essas normas visam minimizar as ameaças à integridade dos sistemas financeiros nos níveis nacional, regional e internacional².

As nove contrapartes regionais da GAFI, conhecidas como FSRBs, foram estabelecidas em nove regiões diferentes ao redor do mundo para garantir a implementação de normas do GAFI relativamente ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Os grupos regionais iniciaram um extenso trabalho para induzir vários países a implementar padrões do GAFI relativos às medidas de combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo dentro de áreas que estão sob sua gestão.

Na região da África Ocidental, o GIABA foi criado pelas Autoridades dos Chefes de Estados e Governos da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), no ano 2000. Está é uma das principais respostas e contribuições da CEDEAO na luta contra o branqueamento de capitais. O GIABA é uma instituição especializada da CEDEAO responsável pela prevenção e controlo do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo na região Oeste Africana³.

Embora o GAFI e os FSRBs tenham um papel importante no combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, há uma falta de literatura revelando os vários papéis e objetivos dessas organizações. A maior parte da literatura recente tem se concentrado em explorar a questão das "*Quarenta Recomendações*", definidas como "as principais normas a nível global que abordam controlos efetivos nacionais e internacionais relacionados ao combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo"⁴. A literatura recente também se concentrou nos papéis de instituições como o GAFI e as FSRBs que se alinham aos esforços

¹ HAROLD KOSTER, "Towards better implementation of the European Union`s anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework", *Journal of Money Laundering*, 2020, n.º 23(2), pp.379-386.

² FABIAN TEICHMANN, "Recent trends in money laundering and terrorism financing", *Journal of Financial Regulation and compliance*, 2019, n.º27(1), pp. 2-12.

³ GAFI/FATF *mandate (2012-2020)*, Paris, FATF, 2012.

⁴ MOHAMMED AMALI, *Curbing money laundering: global reception and implementation of international anti-money laundering standard: case study on Nigeria*, Doctoral Thesis University of Huddersfield, School of law-Business, 2016.

de outras organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, segundo Molla Imeny⁵.

Para a melhoria do conhecimento dos pesquisadores, poucos estudos anteriores se concentraram no tema da implementação das normas do GAFI, e nenhum desses estudos estava relacionado ao marco regulatório e de supervisão dos países membros do GAFI. Argumenta-se que este é um assunto pertinente para estudo uma vez que o setor financeiro é altamente atraente para aqueles que estão implicados em crimes de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Como resultado, este estudo é uma tentativa de destacar os papéis e metas do GAFI e FSRBs, analisar as normas mais importantes que emitiram, especialmente aquelas relacionadas aos marcos regulatórios dos países membros e comparar a conformidade dos dois países membros (Cabo Verde e Senegal) na região do GIABA no âmbito regulatório das normas do GAFI.

2. Referencial teórico

A seção de revisão da literatura é dividida em duas categorias principais, que são introduzidas abaixo.

2.1. Primeira categoria: literatura que abordou os papéis da GAFI e FSRBs

Nicholas Turner⁶ apresentou uma visão histórica da formação da GAFI em 1989 pelos sete países industrializados (G7) para combater o branqueamento de capitais decorrente de crimes de tráfico de drogas. Posteriormente, o escopo da GAFI expandiu-se para incluir o combate a outros crimes que impedem a integração do setor financeiro, como fraude e corrupção no setor governamental, sonegação fiscal e financiamento do terrorismo. O estudo de Turner também forneceu uma visão geral das estratégias relevantes para a implementação das "Quarenta Recomendações" emitidas pela GAFI para alcançar o objetivo de um setor financeiro livre de crimes financeiros.

O estudo de Turner concluiu que os papéis da GAFI, FSRBs e outros programas internacionais de cooperação lançados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial (BM) e pelo Conselho de Segurança da Organização da Nações Unidas (ONU) são mutuamente suplementares. Para que as quarenta recomendações sejam bem-sucedidas, os países

⁵ V. MOLLA IMENY, S. NORTON, M. SALEHI & M. MORADI, "Perception versus reality: Iranian Banks and international anti-money laundering expectations", *Journal of Money Laundering Control*, 2021, n.º 4(1), pp. 63-76.

⁶ NICHOLAS TURNER, "The financial action task force: International Regulatory Convergence through soft law", *New York Law School*, 2015, n.º 59, pp.547-559.

membros da GAFI e da FSRBs devem assinar acordos internacionais, como a Convenção de Palermo para combater o crime transnacional e a Convenção de Viena para combater o tráfico ilícito de drogas e estupefacientes. Isso facilitaria uma melhor integração dos esforços da GAFI com outras instituições internacionais, proporcionaria maior legitimidade ao seu trabalho e induziria os países membros a implementar as quarentas recomendações.

O estudo de Navin Beekarry⁷ discutiu as ferramentas utilizadas pela GAFI para combater crimes de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, como a publicação de listas de jurisdições que não são cooperativas e incentivando os sistemas financeiros globais a tomar medidas preventivas aplicáveis contra tais jurisdições. O estudo revelou que a GAFI desenvolveu um sistema global para ajudar os países membros a medir sua conformidade com as normas do GAFI; o sistema foi habilitado por um quadro institucional robusto e teve o apoio direto de outras organizações internacionais e FSRBs. A legitimidade do poder do GAFI é necessária para garantir que os países membros adotem as recomendações feitas pelo GAFI ao demonstrarem seu compromisso em desenvolver sistemas de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo de forma eficaz para evitar o risco de estarem na lista negra do GAFI.

2.2. Segunda categoria: literatura com ênfase em experiências dos membros do GIABA de implementação de normas emitidas pelo GAFI e FSRBs

Segundo o GAFI⁸ aborda-se os procedimentos que os países devem tomar para atender às normas do GAFI. O estudo observou um fraco cumprimento das exigências do GAFI por vários países, o que pode aumentar o risco de criminalidade e afetar negativamente a integridade de seus setores financeiros. Além disso, esses países estariam expostos a outros riscos relacionados à sua reputação e posições a nível internacional se passassem a ser colocados na lista negra pelo GAFI.

Revisando o RAM do GAFI para alguns países membro do GIABA, como Mali, Burkina Faso e Gana, em que os dois primeiros países cumpriram parcialmente as normas do GAFI no que concerne a regulação e supervisão. Aqui, o "*cumprimento parcial*" refere-se à existência de deficiências moderadas no cumprimento das recomendações do GAFI que abrangem os diversos aspetos legislativos e de coordenação a serem observados por organismos locais e internacionais relevantes, em relação ao Gana essas recomendações registaram-se

⁷ NAVIN BEEKARRY, "The international anti-money laundering, combating the financing of terrorismo regulatory strategy: a critical analysis of compliance determinants in international law", *North Western Journal of international law and business*, 2011, n.º 31(1), pp.137-193.

⁸ GAFI, *Consolidated assessment ratings*. França, FATF, 2021. Acesso em 10 de junho de 2021.

largamente conforme, isto é alto nível de conformidade, apresentando algumas pequenas deficiências no cumprimento das recomendações e normas do GAFI⁹.

Este estudo atribuiu a diferença no nível de conformidade entre os dois grupos de países ao custo de harmonização da legislação, dos marcos regulatórios e dos procedimentos institucionais de cada grupo, além do seu nível de prontidão. A participação efetiva dos países-membros através da implementação das normas do GAFI requer esforços coordenados e harmonizados e programas entre os do GAFI e os FSRBs para proporcionar oportunidades iguais aos países membros.

Este estudo fornece uma discussão intensiva sobre os papéis das GAFI e FSRBs no monitoramento e supervisão dos procedimentos de combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo do setor financeiro. Este estudo também define os papéis que o GAFI e os FSRBs podem desempenhar ao sensibilizar os países a cumprir as normas do GAFI. Este estudo analisa os aspetos básicos nas quarenta recomendações, concretamente a recomendação 26 (regulação e supervisão das instituições financeiras nas normas internacionais) em relação à área de marcos regulatórios e reforça essa análise examinando as experiências de Cabo Verde e Senegal em conformidade com as quarenta recomendações, particularmente no que diz respeito à implementação das exigências do marco regulatório. Isso foi conseguido com a análise dos relatórios RAM emitidos pelo GAFI e GIABA em 2018 e 2019 desses 2 países¹⁰.

3. Estrutura Teórica

O GAFI e FSRBs definem vários aspectos de combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo da seguinte forma:

[...] o ambiente legislativo, o marco regulatório, a cooperação local e a coordenação entre as instituições nacionais, a cooperação internacional com instituições estrangeiras, o desenvolvimento de um sistema de justiça criminal e a transparência relacionadas às pessoas corporativas.

No entanto, este estudo se concentra em examinar o papel do GAFI e dos FSRBs no desenvolvimento dos elementos do marco regulatório para os dois respectivos países; estes compreendem a identificação de um órgão regulador, medidas preventivas para negar aos criminosos acesso ao mercado, reforço da fiscalização no local e fora do local e imposição de sanções administrativas sobre a violação das Instituições Financeiras (IF), conforme ilustrado na Figura 1- Estrutura teórica do estudo.

⁹ GIABA, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Ghana, Second Round Mutual Evaluation Report*, Dakar, CEDEAO, 2018

¹⁰ GAFI/ FATF *mandate (2012-2020)*, Paris, FATF, 2012.



Fonte: elaboração própria (2021) adaptado da GAFI¹¹

O Comitê de Basileia definiu um marco regulatório eficaz como um quadro que sublinha responsabilidades e metas claras e exige um marco legal adequado para a supervisão bancária. Tal marco é eficaz porque dá a cada regulador os poderes legais para licenciar bancos, realizar fiscalização contínua, acompanhar o cumprimento das leis e tomar ações corretivas prontamente para aumentar a segurança e a eficiência do sistema bancário¹².

Por meio de suas quarenta recomendações, a GAFI identificou um conjunto de elementos significativos que os países devem adotar para fortalecer seu marco regulatório e de supervisão para as FIs que operam no setor financeiro do país. Eles incluem quatro elementos principais em relação às autoridades reguladoras e fiscalizadoras da GAFI¹³.

1. Identificação dos órgãos reguladores e fiscalizadores: os países devem ordenar que uma ou mais autoridades de supervisão supervisionem as IF no setor financeiro. A responsabilidade dessas autoridades é regular, controlar e supervisionar o processo de conformidade pelas IF que atuam no setor financeiro em consonância com os requisitos de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo;
2. Eliminar aos criminosos acesso ao mercado: os órgãos reguladores devem tomar as medidas legais ou regulamentares necessárias para evitar que os criminosos controlem grandes partes em quaisquer IF ou exercendo cargos de alto escalão nessas instituições;
3. Reforçando a supervisão no local e fora do local: isso pode ser alcançado exigindo que as autoridades reguladoras realizem operações de supervisão, tanto no local quanto no local, sobre as IF regularmente, e com base no tamanho do risco a que cada IF está exposta, isso pode exigir o aperfeiçoamento dos recursos humanos e financeiros;

¹¹ GAFI/FATF mandate (2012-2020), Paris, FATF, 2012.

¹² CARLOS ALVES & ANA CHEROBIM, "Analysis of operational risk disclosure level according to recommendations of Basel Committee: a study in Brazilian and foreign banks", *Revista de administração Mackenzie*, 2009, 10(2), 57-86.

¹³ GAFI/FATF mandate (2012-2020), Paris, FATF, 2012.

4. Concedendo às autoridades o poder de impor e aplicar sanções: as autoridades reguladoras devem ser concedidas o poder de obrigar as IF a cumprir suas instruções relacionadas no combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Além disso, é necessário que as autoridades imponham sanções administrativas às IF não conformes que operam no setor financeiro; tais sanções devem incluir sanções disciplinares, multas financeiras, restrições de retirada ou suspensão de licenças.

4. Procedimentos Metodológicos

Este estudo explorou as medidas desenvolvidas pela GAFI e FSRBs que se concentraram no marco regulatório dos setores financeiros. O foco dessas duas organizações nos procedimentos e instruções que os países membros devem adotar para proteger a integridade de seus sistemas financeiros visa garantir a implementação das normas (as quarenta recomendações) nos setores financeiros. Este estudo utilizou métodos mistos, incluindo abordagens analíticas comparativas e descritivas para estudar o papel da GAFI e FSRBs (variável independente) na formação dos marcos regulatórios (variável dependente) adotados por Cabo Verde e Senegal.

Este estudo adotou uma abordagem comparativa que implicava uma comparação dos dois países-membros africanos no que diz respeito à sua implementação das normas GAFI em seus marcos regulatórios relativos ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. O uso de abordagens descritivas e analíticas possibilitou a identificação e determinação dos papéis e objetivos da GAFI e FSRBs. Este estudo também analisou os elementos mais importantes das normas derivadas das quarenta recomendações e sua área de interesse, ou seja, o marco regulatório.

4.1. Fontes e dados, população e amostragem

Este estudo utilizou dados secundários para determinar o seguinte:

- As 40 recomendações da GAFI emitidas em 2012 que foram utilizadas para avaliar os países membros em relação ao combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo;
- A RAM emitida pelo GIABA, que incluem uma avaliação dos aspetos identificados pelas quarentas recomendações.

A população-alvo do estudo foi composta pelos 16 países membros do GIABA que estão sujeitos ao processo de avaliação. Uma amostra de dois países membros, Cabo Verde e Senegal, foi selecionada para analisar e comparar sua conformidade com o marco regulatório. Esses países representam como sendo os cumpridores na avaliação do GIABA, por serem países próximos em termos demográficos, a posição geografia e geoestratégica, por serem

países arquelágicos com interesses mútuos. Outro motivo para sua seleção é que foram avaliados pelo GIABA em 2018 e 2019.

5. GAFI e FSRBs: definições e padrões

A Seção 5 fornece uma análise descritiva dos FAFI e FSRBs e suas funções e atividades, além das Quarenta Recomendações, as normas emitidas pela GAFI.

5.1. Definições da GAFI e FSRBs

O GAFI e os FSRBs são dois grupos internacionais e regionais proeminentes que supervisionam a implementação das quarenta recomendações emitidas pela GAFI para seus estados membros para proteger a integridade de seus sistemas financeiros da GAFI¹⁴. O conceito da GAFI pode ser compreendido de duas formas principais.

a) GAFI com base na especialidade

Segundo Imeny, Norton, Salehi¹⁵ a GAFI é uma organização preocupada com a elaboração e modelagem de políticas relacionadas ao combate aos crimes de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo através das fronteiras. Sua divulgação se estende a mais de 193 países ao redor do mundo. Este grupo não é apenas uma organização intergovernamental, mas também uma importante ferramenta de cooperação internacional.

No entanto, Turner¹⁶ definiu a GAFI como uma organização não-governamental internacional com natureza global que integra e vincula seus papéis aos papéis de outras organizações internacionais. É importante notar que as recomendações da GAFI estão ligadas às emitidas pelo fundo monetário internacional (FMI), pelo BM e pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), dando à GAFI mais legitimidade e obrigando os países membros a implementar suas normas.

b) GAFI com base na finalidade de estabelecer normas

¹⁴ GAFI, *Consolidated assessment ratings. França*, FATF, 2021. Acesso em 10 de junho de 2021

¹⁵ V. MOLLA IMENY, S. NORTON, M. SALEHI & M. MORALI, "Perception versus reality: Iranian banks and international anti-money laundering expectations", *Journal of Money Laundering Control*, 2021, 4(1), pp. 63-76.

¹⁶ NICHOLAS TURNER, "The financial action task force: International regulatory convergence through soft law". New York law School, 2015, 59, pp. 547-559.

Paul Schott¹⁷ definiu a GAFI como uma organização intergovernamental preocupada em estabelecer políticas e normas a nível internacional para reformar o sistema financeiro de cada país-membro. A GAFI estabelece normas e busca melhorar a implementação efetiva de medidas legais e operacionais para combater o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e outras ameaças relacionadas à integridade dos sistemas financeiros nacionais. Para as normas gerais emitidas pela GAFI, elas fornecem um quadro abrangente de medidas que os países devem implementar para combater esses crimes e manter a integridade de seus respectivos setores financeiros da GAFI¹⁸.

James Jackson¹⁹ identificou cinco objetivos da GAFI. O primeiro objetivo é o desenvolvimento de normas de combate ao branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo. O segundo objetivo é o desenvolvimento de medidas do nível de cumprimento dessas normas pelos países membros. O terceiro objetivo é a promoção da efetiva implementação de medidas legais e operacionais de combate a branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e outras ameaças relacionadas à integridade do sistema financeiro de cada país. O quarto objetivo é a identificação de vulnerabilidades em nível nacional para garantir a correção e a retificação. O quinto objetivo é a proteção do sistema financeiro global contra abusos.

c) Definição de FSRBs

A função dos FSRBs é semelhante e consistente com os objetivos GAFI. FSRBs são organizações que representam os membros da GAFI. Eles foram estabelecidos devido à limitada disponibilidade de adesão na GAFI, segundo Brandon James Reddington²⁰, que visam garantir que as recomendações da GAFI sejam adotadas e implementadas pelos países membros a nível nacional. Eles trabalham em conjunto com a GAFI e buscam prestar assistência técnica às autoridades de cada país para ajudar a alcançar reformas no âmbito da legislação nacional e aspectos regulatórios do setor financeiro, segundo Larissa Van Den Herik²¹. Os FSRBs possuem nove grupos de contrapartes em nove regiões do mundo, conforme ilustrado na Tabela 1.

Organizações Regionais do FSRBs

¹⁷ P. ALLAN SCHOTT, *Reference Guide to anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Washington, The international Bank for Reconstruction and Development, 2006.

¹⁸ GAFI/FATF mandate (2012-2020), Paris, FATF 2012.

¹⁹ JAMES K. JACKSON, *The Financial Action Task Force: An Overview*, Washington, Congressional Research Service, 2017.

²⁰ B. JAMES REDDINGTON, *Assessing the true effectiveness of AML/CFT Controls in Developing Countries*, Washington, Georgetown University, 2011.

²¹ LARISSA VAN DEN HERIK, *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, London, Edward Elgar Publishing, 2017.

COD. ORGANISMOS REGIONAIS	
01	Grupo Asia/Pacifico sobre branqueamento de capitais (APG)
02	Grupo de Ação Financeira do Caribe (CFTAF)
03	Grupo Eurasian (EAG)
04	Anti branqueamento de capitais na Africa Oriental e Meridional na Africa Ocidental (ESAAMLG)
05	Grupo Intergovernamental de Ação Contra o Branqueamento de Capitais na Africa Ocidental (GIABA)
06	Grupo Intergovernamental de Ação financeira do Oriente Medio e Norte da Africa (MENAFATF)
07	Comitê de Peritos em Avaliação de Medidas de Combate ao branqueamento de capitais (MONEYVAL)
08	Grupo Intergovernamental sobre Branqueamento de Capitais na Africa Central (GABAC)
09	Grupo de Ação Financeira da America Latina (GAFILAT)

Fonte: Elaboração própria 2021, adaptado de GAFI²²

5.2. Normas emitidas pela GAFI (Quarenta Recomendações)

O desenvolvimento de normas relacionadas a medidas contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, sua promoção e acompanhamento de sua implementação é o primeiro objetivo da GAFI e da FSRBs em todo o mundo. As normas e políticas estabelecidas pela GAFI são as 40 recomendações mencionadas anteriormente. Esta seção introduz essas recomendações e ilumina os temas mais importantes abordados por eles.

a) Conceito das Quarenta Recomendações

As Quarenta Recomendações emitidas pela GAFI são as principais normas que abordam os controles nacionais e internacionais eficazes relacionados ao combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e outras ameaças à integridade dos setores financeiros em nível global. As recomendações foram emitidas em 1990, e um conjunto de notas

²² GAFI, *Consolidated assessment ratings*. França, FATF, 2021. Acesso em 10 de junho de 2021.

explicativas foi anexado a essas recomendações para esclarecer o mecanismo de sua implementação segundo Mohammed Amali²³.

b) Principais temas abordados pelas Quarenta Recomendações

As quarenta recomendações abrangem uma série de temas relativos às medidas preventivas a serem tomadas para combater crimes relacionados o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Os temas incluem o desenvolvimento de políticas nacionais adequadas relacionadas ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, o desenvolvimento de um sistema de justiça criminal que inclua o aperfeiçoamento da capacidade de condução de investigações e litígios criminais e a aplicação de leis e legislações, especialmente relacionadas à implementação de normas de combate a esses crimes. Essas normas, além de fortalecer os procedimentos de controle do sistema financeiro e desenvolver legislações e instruções que regem esse controle, abordam a questão da transparência relacionada às pessoas jurídicas, áreas de cooperação local, coordenação entre os órgãos governamentais e autoridades competentes e áreas de cooperação internacional e a importância do acompanhamento contínuo segundo José de Jesús Rocha Salazar, María Jesús Segovia Vargas e María del Mar Camacho Miñano²⁴.

c) Como a GAFI e os FSRBs implementam as Quarenta Recomendações entre os países membros?

A GAFI e os FSRBs desempenham múltiplas funções para alcançar seus objetivos. Ao revisar o documento de mandato dos grupos (FATF, 2012b) relativo aos papéis da FATF e suas contrapartes, fica claro que o papel mais importante é acompanhar a implementação de medidas de combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo pelos países membros através do processo de RAM.

O RAM é um processo abrangente através do qual qualquer país membro é avaliado pela GAFI através de uma visita no local de uma equipe de três a seis especialistas nas áreas jurídica, financeira e de aplicação da lei. Os especialistas são selecionados de outros países membros com base em suas qualificações e conhecimentos nessas áreas. Os especialistas elaboram um relatório de avaliação que indica até que ponto o país avaliado avançou em termos de implantação de um sistema efetivo de combate ao branqueamento de capitais e do

²³ MOHAMMED O. AMALI, *Curbing money laundering: global reception and implementation of international anti-money laundering standard: case study on Nigeria*, Doctoral Thesis University of Huddersfield, School of Law-Business, 2016.

²⁴ JOSÉ DE JESÚS ROCHA SALAZAR, MARÍA JESÚS SEGOVIA VARGAS & MARÍA DEL MAR CAMACHO MIÑANO, "Money laundering and terrorism financing detection using neural networks and an abnormality indicator", *Expert Systems With Applications*, 2021, n.º 169(1), pp. 107-115.

financiamento do terrorismo e também identifica as diversas áreas que ainda precisam ser tratadas por meio de ações corretivas adicionais. Os resultados dessas atividades revelam as vulnerabilidades do sistema financeiro do país avaliado. Com base no progresso do país, conforme determinado durante a avaliação, identifica-se uma lista de ações corretivas nas áreas legislativa, regulatória e de controle. Estas listas são enfaticamente definidas no RAM como uma lista de prioridades que os países devem realizar. Este estudo apresenta uma análise de dois países submetidos ao processo de avaliação e revisa a análise desse processo por meio de RAM relacionado a esses países.

6. Marco regulatório para Cabo Verde e Senegal: uma análise comparativa

A Seção 6 aborda as experiências de Cabo Verde e Senegal na melhoria de seus marcos regulatórios para se alinhar com os padrões da GAFI e FSRBs. Também descreve o exame de até que ponto esses países cumpriram os requisitos GAFI e FSRBs. As informações sobre o grau de conformidade dos dois países foram extraídas dos relatórios desses países, Senegal²⁵ e Cabo Verde²⁶.

6.1 Comparação da disponibilidade de elementos-quadro regulatórios

Como indicado acima, este estudo utilizou os elementos-quadro regulatórios derivados das Quarenta Recomendações para comparar o grau de conformidade por cada um dos dois países. A comparação é em termos de cada um dos quatro elementos a seguir.

a) Identificação de uma autoridade reguladora e fiscalizadora

O RAM de Cabo Verde demonstra que o país identificou o marco regulatório de sua autoridade reguladora assumida pelo Banco de Cabo Verde (BCV) e pela Auditoria Geral dos Mercados de Valores Mobiliários (AGMVM). O BCV e a AGMVM têm poderes para regular e desenvolver serviços financeiros, licenciar as atividades de provisão e supervisionar e controlar entidades que fornecem serviços financeiros, incluindo o controle na área de combate ao branqueamento

²⁵ GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Senegal, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2018. Acesso em 02 de junho de 2021.

²⁶ GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Cabo Verde, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2018. Acesso em 02 de junho de 2021.

de capitais e do financiamento do terrorismo. O AGMVM é uma unidade dentro do BCV com poderes reguladores e supervisão que são atribuídos ao Gabinete do governador do BCV.

O RAM do Senegal²⁷ ilustra que o país identificou o marco regulatório dos bancos e instituições financeiras de caráter bancário estão sujeitos à regulação e controlo pelo Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), da comissão bancária da União Monetária Oeste-Africana (UMOA) e pelo Ministério das Finanças do Senegal. O ministério das finanças (direção da moeda, do crédito e da poupança) e o BCEAO desempenham o mesmo papel como os agentes autorizados de câmbio manual. O controlo ou a supervisão tanto geral quanto em relação ao combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo destas instituições é feito alternadamente com base em documentos e no local, isto é feita pela comissão bancária da UMOA e a Comissão Regional dos Conselhos de Seguros (CRCA) introduzem as verificações baseadas no risco.

Bom base no exposto, é evidente que os dois países realizaram seus mandatos regulatórios e de supervisão em diferentes níveis, incluindo o controlo sobre operações relacionadas ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo durante esses últimos anos. O BCV apresenta alguma deficiência em relação aos poderes de supervisão porque foi constatado uma ausência de uma supervisão baseada em risco das Atividades e Profissões não Financeiras Designadas (APNFD), bem como a ausência de referências legais à supervisão de financiamento do terrorismo, tudo isso tem uma forte consequência na sua classificação em relação a essa recomendação do GAFI. Em relação ao Senegal os fatores associados a falta de um quadro jurídico e institucional de identificação, gestão e conservação das informações relativas aos beneficiários efetivos das pessoas coletivas, faz do setor das APNFD um setor de risco elevado, porque o país já possui relatórios da Célula Nacional de Tratamentos de Informação Financeira (CENTIF) de transações suspeitas por parte de notários e revisores de contas que podem constituir vias potencialmente utilizados pelos branqueadores financeiros no caso de montagens financeiras complexas.

b) Eliminar o acesso dos criminosos ao mercado

O RAM de Cabo Verde²⁸ demonstra que não há qualquer obrigação nas legislações do país que permite o BCV execute revisões periódicas de qualquer análise de risco efetuados as Instituições Financeiras (IF) ou um grupo. Está em a implementação do Sistema de Avaliação e Controlo de Riscos (SAR), que segundo o relatório será dinâmico e terá um ciclo predefinido, ativo, com eventos e situações que envolvam a gestão e/ou transações de IF, com impacto imediato na categoria de risco reputacional. Senegal (GIABA, 2018) demonstram semelhanças na legislação nacional também não existe nenhuma obrigação regulamentar para as

²⁷ GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Senegal, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2018. Acesso em 02 de junho de 2021.

²⁸ GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Cabo Verde, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2019. Acesso em 03 de junho de 2021.

autoridades de supervisão a procederem a avaliação regular do perfil de risco de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo das IF ou de um grupo financeiro.

Cabo Verde e Senegal identificaram um conjunto de procedimentos através de seus marcos regulatórios e legislativos para negar aos criminosos acesso ao seu mercado e impedi-los de manipular ações nas IF. No entanto, a lacuna que existe na lei nas aplicações das medidas necessárias, afeta negativamente a capacidade dessas autoridades de implementar processos eficientes para impedir que os criminosos tenham acesso ao setor financeiro.

c) Reforçar a supervisão no local e no exterior do setor financeiro

O RAM de Cabo Verde²⁹ indica que o país, através do BCV, está em fase de implementação de medidas para reforçar a supervisão no local e fora do local regularmente de acordo com o nível de risco relacionado ao cumprimento das normas internacionais. No entanto, esses esforços ainda exigem uma maior institucionalização e uma base legislativa e regulatória obrigatória. Visto que Cabo Verde ainda possui insuficiências na implementação nas convenções internacionais como a convenção de Viena, Palermo, Mérida e de Financiamento do Terrorismo através da legislação nacional.

O RAM do Senegal³⁰, alustra que o BCEAO e as outras instituições tem poderes estipulado na lei para reforçar as operações de supervisão no local e fora do local, a abordagem de ambos os órgãos reguladores estavam concentradas em um padrão baseado nos riscos de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo para o setores bancários e de valores imobiliários, que ofereciam estruturas de supervisão no local e fora do local. Senegal também possui insuficiências em relação a implementação das convenções.

A falha nos dois países em relação a supervisão local e exterior em relação ao setor financeiro deveu-se a falta de clareza da legislação dos países, também à falta consciencialização por parte de desses países em relação a gravidade desses crimes, deficiência recursos humanos especializados na área, o que afetou diretamente o cumprimento das medidas de combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Isso pode expor essas IF ao risco de serem manipuladas por criminosos e branqueadores de capitais.

Existem diferentes graus de vulnerabilidade na capacidade dos dois países de realizar supervisão no local e fora do local com base nos riscos de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo para todo o setor financeiro. Essa vulnerabilidade está intimamente relacionada a recursos humanos inadequados em termos de quantidade e qualidade para cobrir todas as instituições que atuam no setor financeiro. Também está

²⁹ GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Cabo Verde, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2019. Acesso em 03 de junho de 2021.

³⁰ GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Senegal, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2018. Acesso em 02 de junho de 2021.

relacionado à incapacidade desses países de utilizar meios tecnológicos, o que pode facilitar o processo de supervisão.

d) Poder das autoridades reguladoras para impor sanções

Os dois países adotaram uma legislação que fornece às suas instituições reguladoras e fiscalizadoras do setor financeiro a autoridade para impor sanções administrativas e financeiras.

O RAM de Cabo Verde³¹ e do Senegal³² indicam que as leis de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo estipulam sanções penais e administrativos contra pessoas singulares e coletivos, incluindo as IF e APNFD, bem como os seus diretores e administradores por violação dos requisitos do combate a esses crimes. Consequentemente, é necessário conceder a todos os órgãos reguladores de Cabo Verde e do Senegal o poder de impor sanções no contexto da legislação vigente em vigor. O baixo número ou quase nula de casos de sanções impostas nos dois países pode ser devido à ausência de legislação que conceda poder de supervisão a todas as autoridades regulatórias do setor financeiro e à falta de recursos humanos disponíveis às autoridades reguladoras.

7. Análise crítica dos resultados da avaliação

Dada a análise comparativa anterior com base nos RAM, foram formulados os seguintes resultados e conclusões:

— Esses dois países fizeram um esforço para cumprir os requisitos das recomendações do GAFI que demonstram o impacto do GAFI e dos FSRBs na defesa do compromisso desses países com suas exigências. Ao mesmo tempo, os dois países não conseguiram abordar todos os elementos do marco regulatório. Cabo Verde conseguiu abordar dois dos quatro elementos da estrutura e abordar parcialmente o elemento restante. Senegal conseguiu abordar três dos quatro elementos, esses resultados são consistentes com a abordagem de um estudo anterior do Mali³³ e Burkina Faso³⁴, que demonstrou as diferenças nos níveis de conformidade dos países com as recomendações do GAFI. Da mesma forma, este estudo conclui que a razão dessas diferenças é a disparidade no respectivo nível de prontidão de cada país para

³¹ GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Cabo Verde, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2019. Acesso em 03 de junho de 2021.

³² GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Senegal, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2018. Acesso em 02 de junho de 2021.

³³ GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo - Mali, segundo Relatório de Avaliação Mútua*, Dakar, CEDEAO, 2018. Acesso em 5 junho de 2021.

³⁴ GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Burkina Faso, segundo Relatório de Avaliação Mútua*, Dakar, CEDEAO, 2019. Acesso em 10 de junho de 2021.

estabelecer requisitos legislativos e regulatórios que sejam consistentes com os requisitos das normas do GAFI antes do processo RAM;

— Embora o Senegal já tenha percorrido um caminho no reforço da supervisão no local e no exterior com base no nível de risco, são necessárias novas institucionalização e supervisão regulatória que incluem operações regulares de supervisão baseadas nos riscos de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo mesmo não havendo disposições na lei o que fez com que tenha tido resultado como parcialmente conforme com os requisitos da recomendação do GAFI³⁵;

— Devido à falta de recursos humanos qualificados, Cabo Verde conseguiu apenas abordar parcialmente os elementos relacionados ao reforço dos procedimentos de supervisão no local e fora do local e da concessão de poder a todos os reguladores do setor financeiro para impor sanções administrativas. Consequentemente, houve insuficiente atividade de supervisão. Além disso, o poder de impor sanções administrativas de forma abrangente não foi concedido a todos os reguladores do setor financeiro em conformidade com os requisitos das recomendações do GAFI;

— Cabo Verde conseguiu atender parcialmente aos requisitos de três elementos: Eliminar o acesso dos criminosos ao mercado, procedimentos de reforço no local e procedimentos de supervisão fora do local com base nos riscos de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo e conceder poderes para impor sanções de forma abrangente. Cabo Verde deve satisfazer esses requisitos para que todas as autoridades reguladoras do setor financeiro cumpram os requisitos das recomendações do GAFI.

8. Recomendações para a Melhoria da Avaliação dos Países analisados

À luz dos resultados acima, este artigo recomenda o seguinte:

— Esforços contínuos por meio de um plano de ação claro: os países membros que aceitaram o processo desenvolvido pelo GIABA precisam desenvolver planos para continuar seus esforços para atender a todos os elementos do marco regulatório, de acordo com cronogramas claros que respondem ao processo de acompanhamento pelo grupo;

— Preparação efetiva para o processo RAM: os países membros precisam estar preparados para o processo de avaliação de acordo com os requisitos das normas de combate ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo do GAFI em relação ao marco regulatório e seus componentes. Os países devem estar preparados através da promulgação

³⁵ GAFI/FATF mandate (2012-2020), Paris, FATF, 2012.

oportuna das leis e regulamentos necessários perante o processo RAM, o que ajudaria a melhorar a implementação desta legislação e realizar o seu benefício no processo de avaliação;

— O cumprimento integral dos requisitos do GAFI para todas as autoridades reguladoras: é necessário que todos os países membros do GAFI e FSRBs cumpram todos os elementos do marco regulatório e cumpram todos os requisitos necessários (legislativos, financeiros e recursos humanos);

— Compartilhando experiências bem-sucedidas: os países membros do GAFI e FSRBs devem trocar experiências para melhorar e atender às exigências do processo RAM e compartilhar suas experiências bem sucedidas com países que estarão sujeitos a avaliações futuras.

Referências bibliográficas

ALVES, C., & CHEROBIM, A., "Analysis of operational risk disclosure level according to recommendations of Basel Committee: a study in Brazilian and foreign banks", *Revista de administração Mackenzie*, 2009, n.º 10 (2), pp. 57-86

AMALI, MOHAMMED, *Curbing money laundering: global reception and implementation of international anti-money laundering standard: case study on Nigeria*, Doctoral Thesis University of Huddersfield, School of law-Business, 2016

BEEKARRY, N. T., "The international anti-money laundering, combating the financing of terrorismo regulatory strategy: a critical analysis of compliance determinants in international law", *North Western Journal of international law and business*, 2011, n.º 31(1), pp. 137-193

GAFI, *Consolidated assessment ratings*. França, FATF, 2021

GAFI/ FATF *mandate (2012-2020)*, Paris, FATF, 2012

GIABA, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Ghana, Second Round Mutual Evaluation Report*, Dakar, CEDEAO, 2018

GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo - Mali, segundo Relatório de Avaliação Mútua*, Dakar, CEDEAO, 2020

GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Senegal, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2018

GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Cabo Verde, segundo o relatório de avaliação mútua*, Dakar, CEDEAO, 2019

GIABA, *Medidas de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo - Burkina Faso, segundo Relatório de Avaliação Mútua*, Dakar, CEDEAO, 2019

HERIK, L., *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, London Edward Elgar Publishing, 2017

JACKSON, K., *The Financial Action Task Force: An Overview*. Washington, Congressional Research Service, 2017

KOSTER, H., "Towards better implementation of the European Union`s anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework", *Journal of Money Laundering*, n.º 23(2), pp. 379-386

MOLLA IMENY, V. N., "Perspectives, the anti-money laundering expectations gap in Iran: auditor and judiciary", *Journal of Money Laundering*, 2021, n.º 24(1), pp. 37-49

REDDINGTON, B., *Assessing the true effectiveness of AML/CFT Controls in Developing Countries*, Washington, Georgetown University, 2011

SALAZAR, J.; VARGAS, M. & MIÑANO, M., "Money laundering and terrorism financing detection using neural networks and an abnormality indicator", *Expert Systems With Applications*, n.º 169(1), pp. 107-115

SCHOTT, P.A., *Reference Guide to anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: The international Bank for reconstruction and Development*, Washington, 2006

TEICHMANN, F., "Recent trends in money laundering and terrorism financing", *Journal of Financial Regulation and compliance*, 2019, n.º 27(1), pp. 2-12

TURNER, N.W., "The financial action task force: International regulatory convergence though soft law", *New York law School*, 2015, n.º 59, pp. 547-559

(texto submetido a 13.09.2021 e aceite para publicação a 15.12.2022)