



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and **do** tank



A PRIMEIRA COMPRA DE OURO COMO PONTO DE CONTROLE:

Rumo a um patamar mínimo para impedir
a entrada do ouro ilegal no mercado

Sumário

1.	A primeira compra de ouro: um ponto de controle pouco explorado.....	1
2.	A insuficiência dos instrumentos gerais de comércio para o controle do ouro....	3
3.	Por que atuar na primeira compra	4
4.	Diferentes modelos regulatórios para um mesmo ponto de controle	5
5.	Como impedir a entrada do ouro ilegal no mercado	6
5.1.	A origem e o vendedor	6
5.2.	O comprador	7
5.3.	O registro e o fluxo de informações	9
5.4.	O intercâmbio entre os países.....	11
6.	A institucionalidade existente como base do patamar mínimo	12
7.	Avançar como região amazônica	13
	Sobre este documento	14
	Notas de fim.....	14

1. A primeira compra de ouro: um ponto de controle pouco explorado

A mineração ilegal de ouro se consolidou como uma das economias ilícitas mais disseminadas e lucrativas da região andino-amazônica. A Amazônia ocupa posição estratégica nesse fenômeno, concentrando extensas reservas e uma parcela significativa da produção de ouro que abastece os mercados globais, o que a torna uma região-chave para qualquer esforço de controle. Grande parte desse ouro provém da mineração artesanal e de pequena escala (MAPE), denominada garimpo no Brasil. Essa modalidade caracteriza-se pelo menor investimento, pelo uso intensivo de mão de obra e de tecnologias limitadas, pela dispersão territorial e pela exploração frequente de depósitos aluviais e de outras formações superficiais. Dessa atividade econômica dependem centenas de milhares de pessoas, e ela representa uma parcela significativa da produção de ouro da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador e do Peru, os cinco países analisados neste documento.

A MAPE opera, em grande medida, na informalidade, mas também sofre crescente influência da ilegalidade. Ao lado de produtores legítimos que buscam comercializar sua produção pelos canais formais, estruturas ilegais e organizações criminosas têm se infiltrado progressivamente na atividade, em diferentes graus conforme o território. Para esses grupos, o ouro é, ao mesmo tempo, fonte de financiamento e instrumento de lavagem de dinheiro.

Os números revelam a dimensão do problema. Na Colômbia, cerca de 73% da mineração de ouro aluvial identificada tem origem ilícita;¹ no Peru, estima-se que as exportações de ouro ilegal estejam prestes a igualar, em valor, as exportações legais;² e, na Bolívia, o próprio governo estimou que, em 2020, metade do ouro exportado pelo país era proveniente de importações não registradas, associadas principalmente à entrada ilegal de ouro vindo do Peru.³ Em relação à Bacia Amazônica como um todo, foram mapeadas mais de 4.400 localidades de mineração ilegal.⁴

Diante de um problema dessa magnitude, a questão central é identificar onde intervir para reduzir as vulnerabilidades do sistema. A primeira compra corresponde ao momento em que o ouro ingressa, pela primeira vez, no circuito formal, por meio de um comprador autorizado. Não é o único elo da cadeia em que sua origem pode ser ocultada ou adulterada, mas constitui um ponto estratégico de controle, pois é nesse momento que a operação passa a estar vinculada a um comprador formal, obrigado a identificar o vendedor, registrar a transação e verificar a origem declarada. Até hoje, grande parte da atenção dedicada ao combate à mineração ilegal concentrou-se nos locais de extração e na exportação. A primeira compra, por outro lado, permanece comparativamente pouco explorada como instrumento regulatório, embora seja justamente o ponto por meio do qual o ouro oriundo da MAPE e do garimpo ingressa no mercado formal.

Fortalecer esse controle exige equilíbrio. O desafio consiste em impedir a entrada do ouro ilícito sem empurrar para a informalidade o pequeno minerador que deseja comercializar sua produção dentro da legalidade, já que exigências desproporcionais podem acabar afastando produtores legítimos do mercado formal em razão da burocracia

excessiva ou dos custos envolvidos. Soma-se a isso outro obstáculo: enquanto o ouro atravessa fronteiras com facilidade, os mecanismos de controle permanecem essencialmente nacionais. Assim, quando um país impõe critérios mais rigorosos do que seus vizinhos, o ouro tende a deslocar-se para jurisdições onde a fiscalização é mais branda.

Daí a necessidade de avançar rumo a um patamar mínimo: um conjunto limitado de exigências que todos os países possam adotar, elevando o nível de controle sem impor uma arquitetura regulatória única. Dessa forma, as diferenças entre os sistemas nacionais deixam de funcionar como rotas alternativas de escoamento para o ouro ilegal. Esse patamar mínimo, além disso, é amplamente factível, pois se apoia, em grande medida, em instrumentos que os próprios países já possuem.

“

Soma-se a isso outro obstáculo: enquanto o ouro atravessa fronteiras com facilidade, os mecanismos de controle permanecem essencialmente nacionais. Assim, quando um país impõe critérios mais rigorosos do que seus vizinhos, o ouro tende a deslocar-se para jurisdições onde a fiscalização é mais branda.

”

2. A insuficiência dos instrumentos gerais de comércio para o controle do ouro

Considerando o caráter estratégico do ouro, sua comercialização deve estar sujeita a controles específicos. No entanto, a análise da primeira compra na Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Peru mostra que, embora essa operação esteja submetida a registros e autorizações próprias do setor minerário, tais mecanismos se concentram principalmente no cadastramento do comprador. Já os instrumentos utilizados para realizar e documentar a operação — o comprovante da transação, a nota fiscal, o meio de pagamento e os procedimentos de verificação da origem — continuam sendo, em diferentes graus, aqueles empregados no comércio em geral. Esses instrumentos foram concebidos sobretudo para comprovar uma venda ou recolher tributos, e não para assegurar que o ouro não provenha de fonte ilícita.

Assim, o ouro passa a integrar um sistema próprio do setor minerário, mas a forma de documentar, faturar e pagar cada compra permanece, em grande medida, a mesma utilizada para qualquer outra mercadoria. Como esses instrumentos não foram concebidos para comprovar nem verificar a origem do mineral, essa verificação acaba dependendo dos procedimentos adotados individualmente por cada comprador, em vez de constituir uma exigência do próprio sistema.

Tratar a compra de ouro como uma transação comercial comum representa, por si só, uma brecha regulatória, porque o ouro não é uma mercadoria qualquer. Em primeiro lugar, porque o ouro de origem ilícita incorpora custos que não aparecem

na operação comercial. Entre eles, estão o desmatamento, a contaminação por mercúrio, os danos à saúde das comunidades afetadas e, cada vez mais, o financiamento de organizações criminosas para as quais essa atividade se tornou uma importante fonte de recursos. Ao tratar o ouro como qualquer outra mercadoria, esses custos permanecem invisíveis na transação.

Além disso, o ouro possui características físicas que facilitam sua lavagem. Concentra elevado valor em pequeno volume e peso, o que torna seu transporte simples. É também um bem fungível: quando fundido e misturado a outros lotes, a rastreabilidade de sua origem torna-se muito mais complexa e onerosa, facilitando a inserção de ouro de procedência duvidosa em cadeias legítimas de abastecimento. Essa combinação de características faz do ouro um instrumento particularmente eficaz para a lavagem de dinheiro e explica por que controles concebidos para as demais mercadorias são insuficientes para rastrear sua origem. Assim, o ouro ilícito que ingressa no mercado por meio da primeira compra não compromete apenas essa operação. Uma vez incorporado ao circuito formal, passa a circular com aparência de legalidade, afetando a integridade dos sistemas financeiros e comerciais da região e do mundo.

Por isso, o tratamento diferenciado do ouro não pode limitar-se ao registro do comprador. Se os instrumentos utilizados para documentar, pagar e verificar cada operação continuarem sendo os mesmos empregados no comércio em geral, a origem do ouro jamais será efetivamente comprovada, ainda que o comprador esteja devidamente registrado perante a autoridade minerária. Esses instrumentos também precisam ser concebidos em função das especificidades do ouro e dos riscos que sua comercialização envolve. Não se trata de impor um regime mais rigoroso por princípio, mas de adotar controles compatíveis com a relevância do momento em que o ouro ingressa no mercado formal.

3. Por que atuar na primeira compra

Concentrar os esforços de controle na primeira compra é uma das formas mais eficientes de intervenção, pois permite direcionar a fiscalização a um número limitado de atores. Diante de milhares de produtores dispersos, cuja fiscalização individual é inviável, o conjunto de compradores formais — embora numeroso em alguns países — constitui um universo delimitado e alcançável: e: são agentes autorizados e identificáveis, que mantêm o registro de suas operações e estão sujeitos a obrigações de verificação e devida diligência. Atuar sobre esses compradores permite abranger, com uma fração do esforço, todo o ouro que passa por suas mãos. Exigir que o comprador verifique a origem do ouro antes de efetuar o pagamento é muito mais viável do que tentar rastrear sua procedência mina por mina.

Há uma segunda razão. A primeira compra também é o ponto em que o controle pode tornar mais caro o processo de lavagem do ouro e reduzir a rentabilidade do ouro ilícito, que hoje é atrativo justamente porque pode ser legalizado a baixo custo e com poucos obstáculos. Se a primeira compra deixar de ser uma etapa pouco regulada e passar a exigir verificação da origem, pagamento rastreável e responsabilização do comprador, lavar ouro se tornará mais caro, mais demorado e mais arriscado. Não se trata apenas de aprimorar a documentação das operações, mas de alterar os incentivos econômicos que sustentam a cadeia ilegal, fazendo com que a comprovação da origem lícita do ouro se torne o caminho mais vantajoso para o ingresso do ouro no mercado formal.

Registrar uma operação não é o mesmo que verificar sua origem — e é justamente essa distinção que os mecanismos de controle frequentemente deixam de considerar. O simples registro de uma transação não garante que a origem declarada corresponda à origem real do ouro. Para verificá-la, o comprador precisa confrontar essa informação com uma fonte independente e aplicar um nível de diligência proporcional aos riscos associados ao ouro que está adquirindo. A primeira compra é o momento mais adequado para isso, porque ainda existe um comprador formal, obrigado a realizar a verificação, e um vendedor diretamente identificável. À medida que o ouro avança na cadeia comercial, multiplicam-se os intermediários e as transações, tornando a reconstrução de sua origem progressivamente mais difícil. Além disso, o próprio metal pode ser fundido e misturado a outros lotes.

Essa verificação precoce é essencial porque a conformidade se constrói de forma encadeada. Depois que o ouro muda de mãos, a possibilidade de rastrear sua origem depende de cada elo da cadeia tenha preservado as informações do elo anterior. Se a origem não for estabelecida e verificada na primeira compra, os agentes que participarem das etapas seguintes não terão em que se apoiar.

Por isso, a primeira compra não é apenas mais uma etapa burocrática. É a porta de entrada pela qual o ouro de origem ilícita ingressa no mercado formal e adquire aparência de legalidade. E, atualmente, essa porta é regulada e fiscalizada de maneiras distintas nos cinco países amazônicos analisados neste estudo.

4. Diferentes modelos regulatórios para um mesmo ponto de controle

Não existe um modelo único de primeira compra na região. Cada país define quem pode comprar ouro e sob quais regras, dando origem a diferentes arquiteturas regulatórias conforme o grau de concentração do canal de compra. Soma-se a isso outro aspecto: a primeira compra nem sempre ocorre na mesma etapa da cadeia de valor do ouro. Em alguns modelos, ela coincide com a comercialização inicial do ouro; em outros, pode ocorrer apenas em etapas posteriores, inclusive na exportação. Por isso, o controle da primeira compra deve ser concebido de modo a funcionar independentemente da etapa em que essa operação ocorre em cada país. A classificação apresentada neste documento, baseada na concentração do canal de compra, constitui uma aproximação analítica, e não uma tipologia rígida, pois, dentro de cada modelo, os mecanismos de verificação da origem e os regimes de precificação apresentam características próprias.

Entre os cinco países analisados, o Brasil situa-se em um extremo, concentrando a compra de ouro em um número reduzido de distribuidoras autorizadas, supervisionadas pelo Banco Central e sujeitas à obrigação direta de verificar a origem do mineral. No extremo oposto, Peru e Colômbia operam por meio de um canal descentralizado, composto por numerosos compradores privados registrados. Em posição intermediária, Bolívia e Equador combinam um canal estatal, por meio de uma empresa ou entidade pública compradora, com empresas privadas devidamente registradas.

Cada uma dessas arquiteturas distribui os riscos associados à primeira compra de forma distinta, e nenhuma consegue eliminá-los completamente. Essas diferenças explicam por que uma resposta regional não pode ser idêntica para todos os países. Ainda assim, as fragilidades desse elo da cadeia são semelhantes nos cinco casos, porque decorrem da própria natureza da primeira compra, e não do modelo institucional adotado por cada país. Embora com nuances, as arquiteturas atualmente existentes apresentam pontos nos quais a origem do ouro pode ser perdida, os mecanismos de verificação podem falhar ou a informação pode deixar de circular. É justamente sobre esses elementos comuns que pode ser construído um patamar mínimo: um conjunto de requisitos mínimos que cada país pode implementar por meio dos instrumentos compatíveis com seu próprio modelo, fechando as brechas de maneira coordenada e estratégica.

“

Não existe um modelo único de primeira compra na região. Cada país define quem pode comprar ouro e sob quais regras, dando origem a diferentes arquiteturas regulatórias conforme o grau de concentração do canal de compra. Soma-se a isso outro aspecto: a primeira compra nem sempre ocorre na mesma etapa da cadeia de valor do ouro.

”

5. Como impedir a entrada do ouro ilegal no mercado

O controle da primeira compra se apoia em quatro frentes principais: a origem do ouro e o vendedor; o comprador; o registro e o fluxo de informações; e o intercâmbio entre os países. Cada uma delas responde a uma brecha específica e identifica medidas concretas para superá-la. Essas frentes, porém, devem ser compreendidas como partes de um sistema, e não como iniciativas isoladas, pois as brechas da primeira compra estão interligadas. Avançar em apenas uma delas produz resultados limitados se as demais brechas permanecerem abertas. Verificar a origem do ouro pouco adianta se essa informação não chegar às autoridades responsáveis por cruzá-la com outros dados. Da mesma forma, um registro completo perde valor quando a origem declarada não é efetivamente verificada.

5.1. A origem e o vendedor

Em cada operação, o vendedor declara a origem do ouro e apresenta a documentação correspondente. A principal brecha reside no fato de que essa declaração raramente é verificada no momento da compra. O fato de o vendedor estar autorizado a comercializar ouro não resolve o problema, pois essa autorização apenas comprova que ele está habilitado a produzir ou vender, e não que o ouro entregue corresponde efetivamente ao amparado por essa autorização. Transformar uma origem declarada em uma origem efetivamente verificada exige três etapas de verificação, cada uma baseada na anterior.

O conteúdo da declaração

Uma declaração só pode ser verificada se contiver informações suficientes para permitir sua conferência: a identidade do vendedor; o direito minerário ou autorização com base nos quais o ouro é comercializado; a área de procedência do mineral; o período de extração e a quantidade entregue. Cada um desses elementos possibilita um tipo específico de verificação. A autorização permite confirmar se o vendedor estava habilitado a comercializar; a área vincula o ouro a um território determinado; e o período e o volume declarados permitem avaliar se são compatíveis com a capacidade produtiva daquela área. Atualmente, o grau de detalhamento dessas informações varia entre países e entre diferentes tipos de produtores — desde coordenadas geográficas até simples referências à área concedida —, o que limita as verificações posteriores. Os cinco países já exigem a declaração dessas informações; o que falta é utilizá-las efetivamente para verificar a origem do ouro, e não apenas arquivá-las.

A conferência junto à fonte oficial

Confirmar, nos registros oficiais do Estado, que o direito minerário e a autorização do vendedor estão vigentes — e que ele é efetivamente seu titular — elimina uma das formas mais simples de lavagem de ouro: comercializar o mineral com base em um direito expirado, inexistente ou pertencente a terceiros. Trata-se da verificação mais imediata, pois utiliza registros públicos que já existem. Onde esse procedimento ainda não é adotado, basta assegurar que os compradores tenham acesso a essas bases de dados e que a consulta passe a integrar todas as operações de compra, e não apenas algumas delas.

A compatibilidade entre a produção declarada e a capacidade produtiva

A existência de um direito minerário válido não comprova, por si só, que aquela área produziu efetivamente o volume de ouro declarado. Uma concessão legal pode declarar uma produção superior à sua capacidade real e utilizar esse excedente para dar aparência de legalidade a ouro extraído em outro local. Por isso, é essencial confrontar o volume declarado com a capacidade produtiva efetiva da área de origem. Alguns países já dispõem dessas informações e de mecanismos de controle baseados nas autorizações de lavra e nos registros de comercialização. Além disso, ferramentas de sensoriamento remoto e imagens de satélite, já disponibilizadas por alguns governos aos compradores, permitem identificar minas fictícias ou inativas. Esse tipo de verificação é particularmente útil para a mineração mecanizada, cujos sinais de atividade são facilmente detectáveis por imagens aéreas, mas tem aplicação limitada na mineração subterrânea e não é suficiente, por si só, para confirmar a origem do ouro proveniente da mineração de subsistência, realizada de forma superficial e sem maquinário. Nesses casos, o cruzamento de informações deve ser complementado por outros elementos de verificação, de modo a não excluir os pequenos mineradores legítimos nem permitir que esse perfil seja utilizado para lavar ouro de origem ilícita. Trata-se de um avanço importante a médio prazo, cuja eficácia depende da disponibilidade dessas informações para o comprador no momento da aquisição do ouro.

Os três mecanismos de verificação são interdependentes. Sem uma declaração precisa, não há o que verificar; e uma verificação documental que não seja confrontada com o potencial produtivo da área não é capaz de identificar títulos que declaram produção acima da capacidade real. O vendedor fornece a declaração, o comprador a confronta com as informações disponíveis, e a autoridade minerária mantém os registros e os disponibiliza para que essa verificação seja possível.

5.2. O comprador

O comprador formal constitui um ponto privilegiado de controle por uma razão simples: para atuar no mercado formal, o comprador precisa de uma autorização do Estado, e é justamente essa autorização que permite impor obrigações. Com os produtores, a situação é diferente. Eles são numerosos, dispersos e atuam, muitas vezes, em áreas de difícil acesso. No entanto, estar em melhor posição para verificar a origem do ouro não significa que essa verificação efetivamente ocorra. Isso depende de três condições: que a legislação imponha essa obrigação, que o comprador disponha dos meios necessários para cumpri-la e que a autoridade responsável por sua autorização fiscalize seu cumprimento. Quando qualquer um desses elementos está ausente, o potencial de controle desse ponto da cadeia não se concretiza.

A habilitação

Em vários países, a compra de ouro não exige uma habilitação específica, distinta do registro comercial comum. Como é o comprador quem determina qual ouro ingressa no circuito formal, uma habilitação específica permite avaliar, antes da autorização, a idoneidade de seus sócios, administradores e beneficiários finais, bem como sua capacidade financeira e eventuais conflitos de interesse. Essa avaliação funciona como um primeiro filtro, dificultando o ingresso de estruturas ilícitas no sistema como compradores formais e permitindo identificá-las antes que comecem a operar. Onde essa habilitação específica ainda não existe, sua criação representa o primeiro passo; onde já existe, o desafio é fortalecer os critérios utilizados para sua concessão.

A verificação da origem e a adoção de meios de pagamento eletrônicos

O simples registro da operação não garante que a origem declarada corresponda à origem real do ouro. O que faz diferença é a forma como o comprador utiliza essa declaração antes de efetuar o pagamento. Quando confronta as informações apresentadas com os registros oficiais do Estado e verifica se o direito minerário do vendedor está vigente, o comprador realiza uma verificação efetiva. Quando apenas arquiva os documentos apresentados, há registro, mas não verificação. A verificação mínima deve abranger três elementos: confirmar que o vendedor está autorizado a comercializar o ouro e que seu direito minerário permanece vigente; verificar se o vendedor possui título ou autorização válida para extrair ouro na área declarada; e conferir se a capacidade produtiva dessa área é compatível com o volume comercializado, utilizando, sempre que possível, imagens de satélite e outras ferramentas de verificação remota. Em alguns sistemas, a própria legislação vincula determinadas áreas de extração a pontos específicos de compra e venda, exigindo que o comprador confirme que o ouro foi adquirido em local autorizado. O Brasil ilustra bem essa distinção. Até 2025, a compra de ouro baseava-se em uma presunção de boa-fé, que permitia adquirir o mineral apenas com base na declaração do vendedor, sem responsabilizar o comprador pela aquisição de ouro de origem ilegal. Essa presunção foi posteriormente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por entender que favorecia a comercialização de ouro ilícito.

À verificação da origem soma-se a forma de pagamento. Quando a operação é realizada integralmente em dinheiro, não há rastros do fluxo financeiro. Para preservar a rastreabilidade dos recursos, os pagamentos em espécie devem ser limitados a valores reduzidos, e o restante deve ser canalizado pelo sistema financeiro. Essa medida deve, contudo, considerar a situação dos mineradores de subsistência, de modo a evitar sua dupla exclusão: do sistema financeiro e de obter seu sustento da atividade de mineração.

O registro de operações suspeitas

Pela posição que ocupa na cadeia, o comprador pode identificar inconsistências que dificilmente seriam percebidas em tempo real por uma autoridade externa: volumes incompatíveis com a origem declarada, operações fracionadas para evitar limites de controle ou formas atípicas de pagamento. Quando é tratado como sujeito obrigado perante a Unidade de Inteligência Financeira (UIF), cabe ao comprador comunicar essas inconsistências, permitindo que a UIF as cruze com outras informações para avaliar se configuram indícios de atividade ilícita. Os cinco países já preveem essa obrigação. O desafio, em diferentes graus, é fazer com que ela resulte em comunicações efetivas, e não apenas em um cumprimento formal da norma. Isso depende tanto da capacidade dos compradores de identificar quais operações devem ser reportadas quanto da utilização estratégica e ativa pelas UIFs. Da mesma forma, sempre que houver indícios de outras ilegalidades, essas informações devem ser encaminhadas às autoridades competentes para adoção das medidas cabíveis.

As consequências do descumprimento

As exigências anteriores só produzem resultados quando seu descumprimento gera consequências concretas. Existem, nesse aspecto, duas brechas principais. A primeira refere-se ao comprador que descumpra reiteradamente suas obrigações sem sofrer qualquer impacto sobre sua autorização para operar. Corrigir essa falha exige que a autoridade responsável pela habilitação possa revisar, suspender ou cancelar a autorização concedida. Sempre que houver indícios da prática de crime, o caso também deve ser comunicado às demais autoridades de controle e encaminhado ao Ministério Público ou à polícia, independentemente da reincidência. A segunda brecha exige um instrumento diferente. Uma operação recusada por um comprador em razão de suspeitas pode simplesmente ser apresentada a outro comprador que desconheça essa recusa e conclua

a transação. Um registro nacional de operações recusadas, administrado pela autoridade competente e consultável pelos compradores antes da aquisição, reduziria significativamente essa possibilidade.

Nem todos os compradores ocupam a mesma posição. Um grande comprador, dotado de estrutura para controlar o cumprimento das normas, possui capacidades distintas das de um pequeno comprador, assim como compradores privados respondem a incentivos diferentes daqueles enfrentados por compradores estatais. Por isso, as exigências devem ser proporcionais à capacidade operacional de cada agente. Isso não significa reduzir o nível mínimo de controle, mas adaptar sua implementação para que seja efetiva em cada contexto. O cumprimento dessas obrigações não pode depender da boa vontade dos compradores. É a fiscalização exercida pela autoridade competente — e a responsabilização em caso de descumprimento — que sustenta esse eixo do sistema de controle. Conforme o país, essa função poderá caber tanto à autoridade que concede a habilitação quanto a outro órgão com competência para fiscalizar e aplicar sanções.

5.3. O registro e o fluxo de informações

Gerar um registro adequado da primeira compra é condição necessária, mas insuficiente. Um registro que não circula entre as autoridades competentes não cumpre sua função como instrumento de controle. As informações são produzidas — quem vendeu, o que declarou, em que quantidade, por qual valor —, mas nem sempre chegam aos demais órgãos que poderiam utilizá-las. O comprador registra a operação; o desafio é garantir que esse registro seja preservado e compartilhado com as autoridades minerárias, tributárias, aduaneiras e de inteligência financeira, em vez de permanecer arquivado no órgão em que foi produzido.

O comprovante da operação

O registro da primeira compra começa com um documento que comprove a transação, identificando claramente o vendedor e o comprador autorizado, sem que intermediários substituam qualquer um deles. Quando a identidade do vendedor é ocultada por meio de terceiros, o registro deixa de indicar quem efetivamente comercializou o ouro, comprometendo todos os controles posteriores que dependem dessa informação. Os cinco países já exigem um comprovante da operação, emitido pelo comprador e integrado aos sistemas administrados pelas respectivas autoridades tributárias. O que ainda falta, em muitos casos, é assegurar que a identificação do vendedor seja obtida diretamente dos registros oficiais de pessoas autorizadas, e não apenas de informações declaradas sem validação, bem como registrar explicitamente a atuação de intermediários quando existirem, sem que estes substituam a identificação do vendedor original.

Informações mínimas comuns e interoperabilidade

Para que as informações circulem entre as instituições, não é necessário criar uma base de dados única. O elemento essencial é que as autoridades minerárias, tributárias, aduaneiras e de inteligência financeira registrem ou acessem um conjunto mínimo de informações de forma padronizada, permitindo que uma mesma operação seja identificada e confrontada em diferentes sistemas.

Cada primeira compra de ouro deve possuir um identificador único da transação e reunir, no mínimo, quatro grupos de informações. O primeiro refere-se à identificação do vendedor, incluindo os dados que comprovem sua autorização para comercializar ouro. O segundo reúne as informações relativas ao comprador, igualmente confirmando que está habilitado para realizar a aquisição. O terceiro compreende os dados da transação:

data da compra, origem declarada do ouro (mina, direito minerário ou área de extração), quantidade adquirida, teor de pureza, forma de apresentação do mineral, valor pago e meio de pagamento utilizado. O quarto corresponde às informações tributárias associadas à operação.

A interoperabilidade desses campos permite que uma mesma compra seja reconhecida em diferentes sistemas e que as informações possam ser confrontadas sem a necessidade de integrar todas as bases de dados. Dessa forma, torna-se possível verificar se vendedor e comprador estavam efetivamente autorizados a operar; se a origem declarada corresponde a uma área de extração regularmente autorizada e com capacidade produtiva compatível; se as informações tributárias são consistentes com a operação registrada; e se o valor e a forma de pagamento coincidem com os registros financeiros disponíveis.

A coordenação entre autoridades

Uma vez definidos os campos mínimos comuns e implementada sua interoperabilidade, torna-se necessário criar um mecanismo capaz de interpretar essas informações e responder aos riscos identificados. Não basta compartilhar dados; é preciso estabelecer uma instância permanente de coordenação que permita avaliar conjuntamente os sinais de alerta e definir respostas institucionais coordenadas.

Essa instância pode ser liderada por uma única autoridade ou assumir a forma de um espaço permanente de coordenação que reúna periodicamente as autoridades minerárias, tributárias, aduaneiras, de inteligência financeira e o órgão responsável por autorizar ou supervisionar os compradores de ouro. Sua função é compartilhar as informações disponíveis, analisar conjuntamente as inconsistências identificadas, harmonizar critérios de fiscalização e definir qual instituição deverá atuar em cada situação.

É nesse espaço que se apoia o cruzamento das informações provenientes dos diferentes sistemas. A autoridade minerária dispõe dos dados sobre a produção declarada e os direitos minerários; o registro da primeira compra contém as informações sobre as transações; a autoridade aduaneira registra as exportações; e a autoridade tributária e a UIF possuem informações sobre obrigações fiscais e fluxos financeiros. O cruzamento dessas diferentes fontes permite identificar inconsistências entre aquilo que foi produzido, comercializado, exportado e efetivamente movimentado no sistema financeiro.

Cada país poderá definir qual instituição será responsável por realizar esses cruzamentos — a autoridade minerária, a administração tributária ou a própria instância de coordenação —, implementando esse processo de forma gradual. A UIF desempenha um papel diferente e complementar: recebe os relatos de operações suspeitas ou que acionam mecanismos de alerta, mas não é responsável pelo cruzamento rotineiro das informações relativas a todas as operações realizadas.

Todos esses elementos convergem para um mesmo objetivo: impedir que as informações produzidas na primeira compra permaneçam restritas ao local onde foram geradas. Cabe ao comprador produzir e conservar essas informações; às autoridades minerárias, tributárias, aduaneiras e de inteligência financeira recebê-las, harmonizar sua forma de registro e cruzá-las para fortalecer a capacidade de controle.

5.4. O intercâmbio entre os países

A circulação de informações dentro de cada país, por si só, não é suficiente. O ouro atravessa fronteiras com facilidade, enquanto as informações necessárias para verificar sua origem e sua comercialização frequentemente permanecem restritas às jurisdições nacionais. Essa desconexão dificulta o acompanhamento dos fluxos transfronteiriços e cria espaços que favorecem a ocultação de irregularidades. Superar esse desafio exige coordenação entre países com marcos regulatórios e capacidades institucionais distintas, embora as primeiras medidas estejam plenamente ao alcance dos governos.

Requisitos mínimos para as exportações

Quando um país estabelece requisitos menos rigorosos que seus vizinhos para autorizar a exportação de ouro, essa diferença transforma-se em uma porta de saída para o ouro de origem ilícita. A adoção de um conjunto comum de exigências para autorizar exportações reduz essa assimetria. Entre esses requisitos mínimos estão: a habilitação do exportador; a apresentação da declaração aduaneira; a comprovação da procedência do ouro por meio da documentação correspondente; e a possibilidade de vincular essa procedência à primeira compra que permitiu o ingresso do ouro no mercado formal. Esse último requisito conecta diretamente a etapa da exportação ao restante da cadeia: a exportação somente poderá ser efetivamente verificada se a primeira compra tiver registrado e verificado a origem do ouro.

Alerta antecipado

Quando uma autoridade identifica uma anormalidade — por exemplo, uma exportação incompatível com o histórico do exportador, um pagamento incompatível com o volume declarado ou uma rota comercial incomum —, essa informação perde grande parte de sua

utilidade se permanecer restrita ao órgão que a identificou. Um canal direto entre as autoridades aduaneiras e as UIFs permite que uma alerte a outra antes que o ouro deixe o país ou que o pagamento seja concluído. Esse mecanismo pode começar de forma simples, com pontos focais e canais diretos de comunicação, sendo posteriormente formalizado por meio de protocolos com prazos de resposta definidos.

Cooperação entre as Unidades de Inteligência Financeira (UIF)

As UIFs dos cinco países já dispõem de canais para intercâmbio de tipologias, indicadores de risco e sinais de alerta relacionados ao ouro, por meio de mecanismos como o Grupo Egmont e o Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT). Essa estrutura já consolidada representa uma das formas mais rápidas e efetivas de assegurar que conhecimentos produzidos em um país possam ser utilizados pelos demais.

Esse intercâmbio ocorre diretamente entre as autoridades nacionais, responsáveis por produzir, verificar e utilizar as informações. Os organismos regionais desempenham um papel distinto e complementar: não lhes cabe manter a circulação cotidiana de dados operacionais, mas podem incentivar a adoção de critérios comuns, convocar os espaços técnicos necessários para sua construção e acompanhar sua implementação. A Comunidade Andina (CAN) dispõe ainda da capacidade normativa para transformar esses acordos em obrigações para seus países-membros. Já a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) oferece um espaço de cooperação política e técnica que abrange toda a Amazônia. Com esse apoio regional, os canais estabelecidos entre as autoridades nacionais permitem que as informações verificadas na primeira compra acompanhem o ouro também quando ele atravessa as fronteiras.

6. A institucionalidade existente como base do patamar mínimo

Na maioria dos casos, alcançar um patamar mínimo não exige construir um novo sistema do zero. Os instrumentos necessários para controlar a primeira compra de ouro já existem nos cinco países; o que varia é o quanto eles efetivamente contribuem para controlar a circulação do ouro — e não apenas para registrar uma venda ou arrecadar tributos. Em muitos casos, a principal brecha não é a ausência de instrumentos, mas a forma como eles são operacionalizados.

No que diz respeito à habilitação dos compradores, todos os países contam com algum tipo de registro ou autorização para quem comercializa ouro. A Colômbia exige inscrição no Registro Único de Comercializadores de Minerais (RUCOM), administrado pela autoridade minerária e que inclui a apresentação de demonstrações financeiras. A Bolívia exige a obtenção do Número de Identificação Mineira (NIM) perante o Serviço Nacional de Registro e Controle da Comercialização de Minerais e Metais (SENARECOM). O Peru mantém um registro de comercializadores de ouro; o Equador concede licenças para comercialização; e o Brasil, por meio de um modelo distinto, restringe a compra a instituições autorizadas pelo Banco Central. Em diversos casos, o que falta é que esse cadastro avalie a idoneidade do comprador e funcione como um instrumento de controle de acordo com os riscos associados ao ouro, em vez de simplesmente registrar o comprador.

Situação semelhante ocorre com o registro das operações. Em todos os países, a compra de ouro gera um comprovante e é registrada em algum sistema, de modo que as informações já são produzidas. O que ainda falta, em diferentes graus, é fazer com que esses registros sirvam efetivamente para identificar e verificar a origem do

ouro e que circulem entre as diferentes autoridades responsáveis pelo controle, em vez de permanecerem arquivados no órgão onde foram gerados.

A cooperação regional também não parte do zero, embora seja importante distinguir o que já existe daquilo que ainda precisa ser construído. As UIFs dos cinco países já compartilham boas práticas, tipologias, sinais de alerta e critérios de risco relacionados ao ouro por meio de mecanismos consolidados, como o Grupo Egmont, o sistema UIF Directo e o GAFILAT. A isso somam-se espaços regionais capazes de promover a adoção de critérios comuns, como a CAN, a OTCA, sua Comissão Especial de Segurança Pública e Ilícitos Transnacionais (CESPIT) e o Consenso de Brasília. Até o momento, entretanto, esses fóruns ainda não promoveram discussões técnicas específicas sobre a primeira compra de ouro. A oportunidade, portanto, está em levar esse tema para essas instâncias, e não em criar novos mecanismos de coordenação.

No plano nacional, diversos países já contam com plataformas de coordenação interinstitucionais. Em sua maioria, porém, esses espaços estão voltados ao debate de políticas públicas relacionadas à prevenção da lavagem de dinheiro e nem sempre reúnem as autoridades minerárias, tributárias, aduaneiras e os órgãos responsáveis pela habilitação de vendedores e compradores de ouro. Tampouco realizam, de forma sistemática, o cruzamento das informações operacionais relativas à primeira compra. O caminho mais eficiente consiste em aproveitar essas estruturas onde elas já existem, ou criá-las onde ainda não existam, incorporando as instituições que hoje permanecem à margem desse processo.

Alguns países precisarão criar instrumentos que ainda não possuem, como uma autorização específica para compradores de ouro ou um registro nacional de operações recusadas. Ainda assim, trata-se de acréscimos pontuais a estruturas já existentes, e não da construção de uma nova arquitetura institucional. Por isso, o patamar mínimo proposto é, ao mesmo tempo, ambicioso e factível: cada país pode implementá-lo apoiando-se, em grande medida, nos instrumentos de que já dispõem.

7. Avançar como região amazônica

Ao longo deste documento, a primeira compra de ouro foi apresentada como um ponto de controle regulado de maneiras distintas por cada país, por meio de instrumentos próprios e arquiteturas institucionais diversas. Entretanto, o ouro comercializado cruza fronteiras com facilidade, enquanto os mecanismos de controle permanecem essencialmente nacionais. É justamente essa assimetria que faz da primeira compra uma questão que nenhum país consegue resolver isoladamente.

Quando um país eleva os requisitos aplicáveis à primeira compra e seus vizinhos não fazem o mesmo, o ouro de origem ilícita não desaparece: tende apenas a deslocar-se para a jurisdição onde o controle é mais frágil e ingressar no mercado formal por esse caminho. O esforço do país que adota controles mais rigorosos perde eficácia sempre que persiste, ao lado, uma alternativa regulatória mais permissiva. Mais do que isso, cria-se um desincentivo para o próprio país que fortaleceu seus controles: parte da comercialização formal desloca-se para outra jurisdição, reduzindo sua arrecadação, enquanto os impactos socioambientais da extração ilegal e a presença das organizações criminosas permanecem em seu território. É por isso que um patamar mínimo não significa harmonização integral dos sistemas nacionais, mas representa a condição mínima necessária para impedir que o controle exercido por um país seja neutralizado pela fragilidade dos demais.

Esse patamar mínimo não exige que os cinco países adotem o mesmo modelo institucional. O objetivo é que cada um cumpra um conjunto mínimo de requisitos por meio dos instrumentos mais compatíveis com sua própria realidade. Não se busca uniformizar arquiteturas regulatórias, mas assegurar que o ouro encontre um nível equivalente de controle em qualquer ponto da região onde tente ingressar no mercado formal.

A primeira compra concentra, em um único momento da cadeia comercial, grande parte desse potencial de controle. Estruturá-la a partir de um patamar mínimo compartilhado pelos cinco países representa uma das formas mais concretas de enfrentar, de maneira coordenada, uma economia ilícita que nenhum deles conseguirá conter sozinho.

“

Quando um país eleva os requisitos aplicáveis à primeira compra e seus vizinhos não fazem o mesmo, o ouro de origem ilícita não desaparece: tende apenas a deslocar-se para a jurisdição onde o controle é mais frágil e ingressar no mercado formal por esse caminho. O esforço do país que adota controles mais rigorosos perde eficácia sempre que persiste, ao lado, uma alternativa regulatória mais permissiva.

”

Sobre este documento

Este documento baseia-se em uma pesquisa comparativa conduzida pelo Instituto Igarapé sobre a primeira compra de ouro na Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Peru. Como parte desse trabalho, em maio de 2026, o Instituto Igarapé e a Comunidade Andina (CAN) promoveram, em Lima, um encontro técnico que reuniu autoridades minerárias, tributárias, aduaneiras e de inteligência financeira dos cinco países.

A participação dessas instituições no processo de consulta não implica seu endosso ao conteúdo desta publicação: a interpretação das informações, a categoria de análise proposta e quaisquer erros ou omissões são de responsabilidade exclusiva do Instituto Igarapé. A “primeira compra formal”, tal como utilizada neste documento, é uma categoria analítica elaborada pelo Instituto Igarapé e não uma figura jurídica dos ordenamentos estudados.

Notas de fim

1. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2023). [Colombia Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2022](#)
2. Instituto Peruano de Economía (IPE, 2025). [Las exportaciones de oro ilegal igualarían a las exportaciones legales por primera vez](#)
3. Estado Plurinacional da Bolívia, Ministerio de la Presidencia (2021). Proyecto de Ley N.º 213/2020-2021, Ley del Oro de Producción Nacional Destinado al Fortalecimiento de las Reservas Internacionales (Exposición de argumentos). Posteriormente presentado como [Proyecto de Ley N.º 337/2021-2022](#)
4. Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG, 2020). [Amazônia sob pressão](#)

Informação institucional

Instituto Igarapé

Ilona Szabó de Carvalho
Cofundadora e Presidente

Robert Muggah
Assessor estratégico (CIO)

Melina Risso
Diretora de Pesquisa

Maria Amélia L. Teixeira
Diretora de Operações

Laura Trajber Waisbich
Diretora Adjunta de Pesquisa

Vivian Calderoni
Diretora Adjunta de Programas

Giovanna Kuele
Diretora Adjunta de Cooperação Internacional

Ficha Técnica

Coordenação geral

Melina Risso, Antonella Di Ciano e Vivian Calderoni

Pesquisa

Juan C. Garzón

Gestão de produção

Carla Nascimento e Fernanda Harumi

Edição e tradução

Débora Chaves

Projeto gráfico

Raphael Durão e André Guttierrez

Como citar:

INSTITUTO IGARAPÉ. A primeira compra de ouro como ponto de controle: Rumo a um patamar mínimo para impedir a entrada do ouro ilegal no mercado. Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: <https://igarape.org.br/publicacoes>

Número DOI:

10.5281/zenodo.21979885



INSTITUTO IGARAPÉ a think and do tank

O Instituto Igarapé é um think and do tank independente que desenvolve e implementa soluções baseadas em evidências, fortalece políticas públicas e promove práticas eficazes em segurança, natureza e clima, fortalecendo colaboração e impacto positivo do nível local ao global.

Esta publicação foi financiada pela Fundação Gordon and Betty Moore.



Instituto Igarapé

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

Tel.: +55 (21) 3496-2114

contato@igarape.org.br

igarape.org.br

Assessoria de imprensa

press@igarape.org.br

Redes sociais

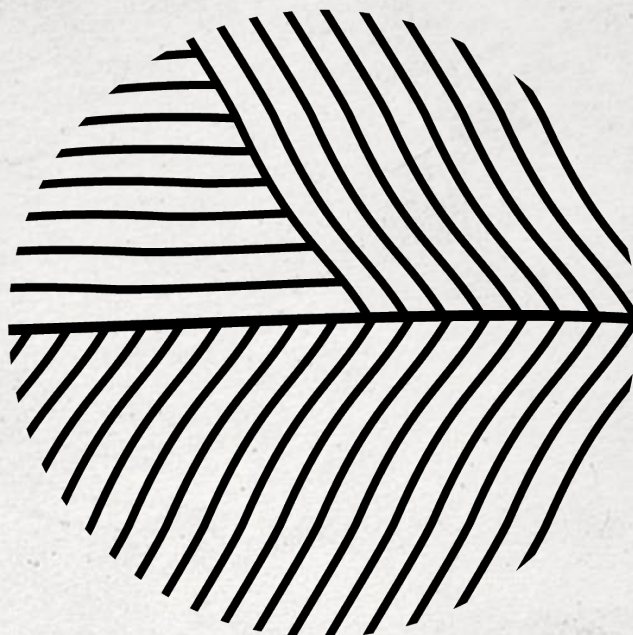
 facebook.com/institutoigarape

 x.com/igarape_org

 youtube.com/user/InstitutoIgarape

 instagram.com/igarape_org

 linkedin.com/company/igarapeorg



igarape.org.br