INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank



A PORTA DE ENTRADA DO OURO

Marcos normativos da primeira compra de ouro na Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Peru

Sumário

Glossário 3

1. Introdução: a porta de entrada do ouro 8

2. A primeira compra: uma categoria de análise 10

3. Anatomia da compra e venda de ouro 12

4. Os cinco países 14

5. O que a comparação mostra 40

6. Nota metodológica 44

Notas de fim 45

Glossário

Conceitos transversais

Primeira compra formal: primeira transação em que um comprador habilitado pelo Estado adquire ouro de um vendedor identificado, com a operação documentada em registro reconhecido pela autoridade competente. Trata-se de uma categoria de análise proposta nesta publicação, que não corresponde, nos termos aqui adotados, a uma categoria jurídica autônoma em nenhum dos cinco países analisados (ver seção 2).

Mape: mineração artesanal e de pequena escala. Atividade extrativa realizada em escala relativamente pequena, com diferentes graus de mecanização e organização, frequentemente caracterizada pelo uso intensivo de mão de obra e pela dispersão territorial das operações. Na mineração de ouro, pode abranger tanto depósitos primários quanto depósitos aluviais, eluviais e coluviais. Cada país reconhece a atividade por meio de categorias e denominações próprias.

Barra *doré*: barra de liga metálica não refinada, composta principalmente por ouro e prata, com proporções variáveis de outros elementos, destinada ao refino.

Canal de compra: conjunto de atores habilitados a realizar a primeira compra em um país. Pode ser concentrado (poucos compradores institucionais), distribuído (múltiplos comercializadores privados registrados) ou misto (canais estatal e privado em paralelo).

Declaração juramentada de origem do ouro (Bolívia): declaração em que o vendedor afirma, sob juramento, que o ouro ou o material aurífero vendido tem origem lícita.

PLD/FT: prevenção à lavagem de dinheiro (ou de ativos) e ao financiamento do terrorismo. Esta publicação emprega a sigla PLD/FT de maneira uniforme para os cinco países; em vários ordenamentos de países de língua espanhola, utiliza-se a sigla equivalente PLA/FT.

Sujeito obrigado: pessoa ou entidade que, em razão de sua atividade, tem a obrigação legal de comunicar operações suspeitas à unidade de inteligência financeira de seu país.

COS: comunicação ou reporte de operação suspeita encaminhado pelos sujeitos obrigados à unidade de inteligência financeira competente. Nos países de língua espanhola, adota-se o termo *reporte de operación sospechosa* (ROS).

Quem é quem: vendedores, compradores e intermediários

Garimpeiro (Brasil): pessoa física que extrai substâncias minerais garimpáveis em área abrangida pela Permissão de Lavra Garimpeira (PLG).[1] O termo é próprio do ordenamento brasileiro e não equivale exatamente a "minerador artesanal" nos demais países.

Cooperativa de garimpeiros (Brasil): organização cooperativa de garimpeiros que pode ser titular de uma Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) e vender o ouro de seus associados a uma instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil a realizar a primeira aquisição.[2]

Cooperativa de mineração (Bolívia): pilar central do regime de Mape boliviano, reconhecida constitucionalmente como ator produtivo do setor. Está habilitada a vender

ouro desde que detenha direito minerário vigente, concedido pela Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (Ajam) mediante contrato administrativo minerário.[3] Não equivale à cooperativa de garimpeiros brasileira: trata-se de regimes jurídicos distintos.

Produtor individual (Bolívia): pessoa com direito minerário vigente habilitada a vender ouro sem integrar uma cooperativa de mineração.[4]

***Explotador minero autorizado* (Colômbia):** categoria de vendedores habilitados que reúne titulares minerários, beneficiários de Área de Reserva Especial, subcontratados em contratos de formalização, requerentes de legalização em tramitação e atores enquadrados nas categorias de reconhecimento de propriedade privada e de integração de títulos.[5]

Minerador de subsistência (Colômbia): categoria de vendedor habilitado que reúne *barequeros* e *chatarreros* inscritos pelas prefeituras na plataforma Génesis, com um limite de produção de ouro de 35 gramas por mês, em média, e de 420 gramas por ano.[6]

***Barequero* (Colômbia):** minerador de subsistência que extrai ouro manualmente, geralmente em rios e nos depósitos aluviais de suas margens.[7]

***Chatarrero* (Colômbia):** minerador de subsistência que recupera minério de rejeitos de operações de mineração autorizadas.[8]

Minerador artesanal (Equador): pessoa que, com autorização do Estado, exerce mineração de subsistência em regime individual, familiar ou associativo, com ferramentas manuais e máquinas simples e portáteis, sem maquinário pesado. Não pode exportar diretamente, e sua produção de ouro, geralmente em barras *doré*, deve ser vendida prioritariamente ao Banco Central del Ecuador (BCE).[9]

Pequeno minerador (Equador): minerador enquadrado na categoria pequena mineração, autorizado a produzir e exportar ouro e concentrados, pelo canal do BCE ou pelo canal privado de livre comercialização.[10]

PPM (Peru): *Pequeño Productor Minero*, categoria formal de produtor com limites de área e de capacidade produtiva definidos em lei.[11]

PMA (Peru): *Productor Minero Artesanal*, categoria formal de produtor de menor escala que o PPM, também com limites definidos em lei.[12]

***Pallaquera* (Peru):** pessoa física dedicada à seleção manual de material aurífero descartado após a extração realizada por terceiros. O termo vem do quíchua *pallar*, "selecionar à mão". A atividade se concentra na região de Puno, é regida por normas próprias e conta com um cadastro administrado pelo Ministerio de Energía y Minas.[13]

***Acopiador* (atravessador):** intermediário que reúne minério de vários produtores antes de sua venda a um comprador formal; atua frequentemente no segmento informal da cadeia.

Comercializador: comprador privado autorizado a adquirir ouro que, no recorte desta publicação, atua no primeiro elo formal da cadeia. Para exercer essa atividade, deve estar registrado perante a autoridade competente de cada país. Na Colômbia, o registro é feito no Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom); no Peru, no Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro (Recpo); no Brasil, a compra só pode ser realizada por uma instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil; e na Bolívia, no Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (Senarecom). No Equador, exige-se uma licença de comercialização.

Casa de compra e venda (Colômbia): estabelecimento comercial inscrito no Rucom na categoria de comercializador, habilitado para a primeira compra.

Consumidor (Colômbia): categoria do Rucom que reúne aqueles que adquirem minério para incorporá-lo a um processo próprio ou conservá-lo, sem destiná-lo à revenda. O Banco de la República está inscrito nessa categoria.

Planta de beneficiamento: instalação que processa o minério para recuperar o ouro. Conforme o país e a categoria em que está habilitada, pode prestar apenas o serviço de beneficiamento de minério de terceiros ou atuar também como compradora.

DTVM (Brasil): Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários, instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil a operar no mercado físico de ouro e que pode atuar como adquirente na operação de primeira aquisição.[14]

CTVM (Brasil): Corretora de Títulos e Valores Mobiliários, instituição financeira também autorizada pelo Banco Central do Brasil a operar no mercado físico de ouro e a realizar a primeira aquisição.

PCO (Brasil): Posto de Compra de Ouro, ponto local de compra vinculado a uma DTVM, onde o ouro é recebido e pesado e onde a nota fiscal é emitida em nome da instituição.

Epcoro (Bolívia): Empresa Estatal de Producción y Comercialización del Oro, subsidiária da Corporación Minera de Bolivia (Comibol), criada pelo Decreto Supremo 5134, de 13 de março de 2024,[15] em substituição ao programa Empresa Boliviana del Oro (EBO). A dissolução do programa e a transferência de seus ativos ficaram a cargo do conselho de administração da Comibol. Constitui o canal estatal de primeira compra, em paralelo às comercializadoras privadas.[16]

Registros e instrumentos

PLG (Brasil): Permissão de Lavra Garimpeira, título minerário específico para o aproveitamento imediato de jazidas que podem ser lavradas sem pesquisas prévias, concedido a pessoas físicas brasileiras ou a cooperativas de garimpeiros.[17]

NF-e Ouro Ativo Financeiro (Brasil): nota fiscal eletrônica obrigatória desde agosto de 2023, que documenta as operações com ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial, incluindo a primeira aquisição. Substituiu a nota fiscal em papel e é emitida pela instituição financeira autorizada pelo Banco Central que participa da operação, por meio do Sistema Nacional NF-e Ouro Ativo Financeiro da Receita Federal. Na primeira aquisição, a emissão cabe à instituição compradora. Em todas as operações, registra a quantidade de ouro em gramas e o teor declarado pelo comprador. Na primeira aquisição de ouro de garimpo, exige também dados sobre origem: o número da PLG e de seu respectivo processo na Agência Nacional de Mineração (ANM), o município de extração e a licença ambiental.

GU (Brasil): Guia de Utilização, autorização excepcional emitida pela ANM que permite extrair substâncias minerais em área titulada antes da concessão de lavra, respeitados os prazos e as quantidades definidos e as exigências ambientais aplicáveis.

Rucom (Colômbia): Registro Único de Comercializadores de Minerales, administrado pela Agencia Nacional de Minería, no qual são registrados *explotadores mineros autorizados*, comercializadores, plantas de beneficiamento e consumidores.[18]

Génesis (Colômbia): plataforma da Agencia Nacional de Minería, em operação desde 2020, na qual as prefeituras inscrevem os mineradores de subsistência. A habilitação decorrente dessa inscrição é publicada no Rucom, onde o comprador pode consultá-la.[19]

Recpo (Peru): Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro, administrado pelo Ministerio de Energía y Minas, que habilita os compradores.[20]

Reinfo (Peru): Registro Integral de Formalización Minera, no qual se inscrevem os mineradores em processo de formalização e que, enquanto durar esse processo, os habilita a operar no canal formal, sujeitos aos requisitos e às condições do regime aplicável.[21]

NIM (Bolívia): Número de Identificación Minera atribuído pelo Senarecom, utilizado para a operação dos dois canais de compra.[22]

Demonstrativo de pagamento (*hoja de liquidación*) e formulários M-02 e M-03 (Bolívia): conjunto de instrumentos utilizados em sequência para documentar a transação. O demonstrativo de pagamento registra a quantidade, o teor e o valor, enquanto o M-02 registra a compra e o M-03 consolida as operações registradas no M-02.[23]

CFEM (Brasil): Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, royalty minerário federal. As alíquotas são de 1,5% para o ouro e de 2% para o diamante. No regime de permissão de lavra garimpeira, a primeira aquisição do bem mineral constitui fato gerador da CFEM, e seu pagamento é obrigação do primeiro adquirente.[24]

Instituições

ANM: sigla compartilhada por duas instituições distintas: a Agência Nacional de Mineração do Brasil, que concede a PLG e supervisiona a produção, e a Agencia Nacional de Minería da Colômbia, que administra o Rucom.

Ajam (Bolívia): Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera, que concede o direito minerário mediante contrato administrativo.[25]

Senarecom (Bolívia): Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales. Registra os compradores, atribui o NIM, exerce o controle documental e atua como supervisor dos sujeitos obrigados do setor perante a UIF.[26]

Banco Central do Brasil: autoriza o funcionamento dos segmentos institucionais habilitados a operar no mercado físico de ouro e exerce supervisão prudencial e de conduta.[27]

Banco Central de Bolivia (BCB): desde o final de 2024, atua em uma etapa posterior à primeira compra, adquirindo ouro das comercializadoras e da Epcoro para fortalecer as reservas internacionais.

Banco Central del Ecuador (BCE): compra ouro da pequena mineração e da mineração artesanal com base em um direito preferencial, diretamente ou por meio de agentes econômicos qualificados.[28]

Banco de la República (Colômbia): inscrito no Rucom na categoria de consumidor; pode adquirir ouro aluvial diretamente em condições específicas, conforme seu regime legal.[29]

Minem (Peru): Ministerio de Energía y Minas, que administra o Recpo e os registros de produtores; atua de forma descentralizada por meio das Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas (Drem/Grem).

Arcom (Equador): Agencia de Regulación y Control Minero, que registra permissões e concessões no Sistema de Gestión Minera.

Ministerio de Ambiente y Energía (Equador): ministério responsável pelo setor minerário, que concede as licenças de comercialização para atuação no canal privado.[30]

Dian (Colômbia): Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, responsável pelo controle tributário, aduaneiro e cambial nas etapas posteriores à primeira compra.

Sunat (Peru): Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, responsável pelo controle tributário e aduaneiro. Administra o regime de *detracciones*, pelo qual o comprador de ouro retém uma porcentagem do preço e a deposita em uma conta do vendedor no Banco de la Nación, destinada exclusivamente ao pagamento de tributos.

SIN (Bolívia): Servicio de Impuestos Nacionales, responsável pelas obrigações tributárias gerais e pela arrecadação supletiva de royalties.

SRI (Equador): Servicio de Rentas Internas, que administra as obrigações tributárias do setor.

Receita Federal (Brasil): administra o sistema de emissão da NF-e Ouro Ativo Financeiro, utilizada para documentar cada primeira aquisição. Também administra a Declaração Única de Exportação.

Polícia Federal (Brasil): autoriza o funcionamento das empresas de transporte de valores que transportam o ouro entre os Postos de Compra de Ouro (PCOs), as DTVMs e as refinarias.

Coaf (Brasil): Conselho de Controle de Atividades Financeiras, unidade de inteligência financeira que, no recorte desta publicação, recebe e analisa as comunicações de operações suspeitas dos sujeitos obrigados da cadeia produtiva do ouro.[31]

UIF (Bolívia): Unidad de Investigaciones Financieras. Desde a Resolução Administrativa UIF/29/2024,[32] as pessoas que comercializam metais e pedras preciosas são sujeitos obrigados perante essa unidade.

Uiaf (Colômbia): Unidad de Información y Análisis Financiero, que recebe as comunicações previstas no regime específico do setor de ouro.[33]

UIF (Peru): Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, vinculada à Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). Recebe e analisa os ROS dos comercializadores registrados.[34]

Uafe (Equador): Unidad de Análisis Financiero y Económico, responsável pela análise financeira e pela prevenção à lavagem de dinheiro.[35]

1. Introdução: a porta de entrada do ouro

Antes de se tornar uma joia, uma barra destinada às reservas de um banco central ou um componente eletrônico, o ouro proveniente da mineração artesanal e de pequena escala percorre um caminho longo e pouco transparente. É extraído em jazidas dispersas e processado perto da mina; depois, troca de mãos entre atravessadores e intermediários e cruza fronteiras. Em determinado ponto desse percurso, ocorre uma operação decisiva: pela primeira vez, o ouro ou o material aurífero é adquirido por um comprador autorizado pelo Estado, em uma transação com vendedor identificado e registro oficial. Essa operação, a primeira compra formal, é a porta de entrada do ouro no mercado legal. A formalidade da transação, porém, não comprova por si só a legalidade da origem do metal. Como esta publicação demonstra, o ouro extraído ilegalmente pode ingressar em canais formalmente registrados, o que torna a primeira compra um ponto crítico de controle.

Entender como essa porta funciona tornou-se urgente. Com o preço do ouro em níveis historicamente elevados,[36] o ouro consolidou-se como um dos ativos-chave das economias ilegais da América do Sul: é fácil de transportar, difícil de rastrear e pode se misturar ao ouro legal assim que cruza o primeiro elo comercial. Além disso, a extração ilegal provoca consequências profundas nos territórios onde opera, do desmatamento à contaminação por mercúrio. A mineração artesanal e de pequena escala de ouro é, aliás, a maior fonte mundial de emissões antropogênicas desse metal tóxico.[37] Por isso, o ouro não pode ser tratado como uma mercadoria qualquer: o dano associado à sua extração e comercialização ilegais exige examinar atentamente sua procedência. É justamente no momento em que ele ingressa no circuito formal que se revela uma oportunidade de verificação de sua origem.[38]

Os cinco países analisados nesta publicação (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Peru) concentram uma parcela expressiva da produção aurífera da América do Sul e integram a bacia amazônica, território em que a mineração de ouro tem se expandido com mais intensidade e menos controle. Três deles estão entre os maiores produtores mundiais: em 2024, o Peru produziu 100 toneladas de ouro, o Brasil, 70, e a Colômbia, 60, segundo o Serviço Geológico dos Estados Unidos.[39] A essa produção registrada soma-se uma quantidade de ouro difícil de contabilizar que circula por canais informais e ilegais e que, em vários desses países, rivaliza com o ouro declarado.

Nesse contexto, esta publicação se concentra na mineração artesanal e de pequena escala (Mape) e, no caso brasileiro, no garimpo. Esse recorte se justifica pela importância do segmento para a integridade da cadeia. Atualmente, 20% do ouro mundial provém da Mape, atividade que sustenta entre 10 e 20 milhões de mineradores, dos quais dependem mais de 100 milhões de pessoas.[40] A Mape é, ao mesmo tempo, o segmento com mais pessoas envolvidas e com menor presença estatal, em que o ouro legal e o ilegal se misturam com mais facilidade. O minério extraído sem autorização busca entrar no mercado pelas mesmas portas utilizadas pelo ouro legítimo. Essa fragilidade não se expressa apenas nos números: por estarem entre as modalidades de extração menos controladas, a Mape e o garimpo estão também entre as atividades mais expostas à corrupção e têm sido utilizadas pelo crime organizado como mecanismos de financiamento e de lavagem de dinheiro, fazendo da extração e da venda de ouro uma das economias ilegais mais rentáveis

da Amazônia. Diferentemente da Mape ou garimpo, a mineração industrial tem outra cadeia, outros controles e outros riscos.

No entanto, o momento em que esse ouro entra no mercado formal continua sendo um ponto cego. Apenas o Brasil nomeia essa operação em sua legislação, e o faz com fins fiscais: a "primeira aquisição" foi definida para cobrar um imposto e fixar o fato gerador de uma compensação financeira, embora, nos últimos anos, tenha começado a funcionar também como ponto de controle.

Diante dessa lacuna, esta publicação propõe colocar essa operação no centro da análise da cadeia do ouro. A escolha se justifica por uma característica singular desse elo: a primeira compra é a última oportunidade em que o Estado pode exercer um controle mais próximo sobre a origem do ouro, quando o metal geralmente está nas mãos de quem o extraiu, em território nacional, com um comprador identificado e uma transação cuja documentação pode ser exigida e verificada. Tudo o que acontece depois se apoia nos registros produzidos nesse momento. O que se registra ou se omite na primeira compra condiciona o que se pode saber sobre o ouro ao longo de toda a sua trajetória comercial.

Esta publicação descreve, com o maior rigor possível, como funciona hoje a porta de entrada do ouro em cinco ordenamentos jurídicos distintos, oferecendo uma base comum a pesquisadores, autoridades, organizações da sociedade civil e a qualquer leitor interessado em entender como o ouro entra no mercado legal.

A publicação está organizada em seis seções, precedidas por um glossário de termos e instituições ao qual o leitor pode recorrer durante a leitura. A primeira seção é esta introdução. A segunda apresenta a primeira compra como categoria de análise: o que é e por que propomos adotá-la. A terceira examina os elementos básicos da compra e venda de ouro a partir de quatro perguntas que orientam a análise dos casos nacionais: quem pode vender, quem pode comprar, o que documenta a operação e quem a controla. A quarta analisa os cinco países, apresentando, para cada um, o marco normativo vigente, uma tabela-resumo, o diagrama do fluxo da primeira compra e as instituições que participam desse elo. A quinta oferece uma leitura transversal dos resultados da comparação. A sexta apresenta a nota metodológica que encerra a publicação.

> *A primeira compra é a última oportunidade em que o Estado pode exercer um controle mais próximo sobre a origem do ouro, quando o metal geralmente está nas mãos de quem o extraiu, em território nacional, com um comprador identificado e uma transação cuja documentação pode ser exigida e verificada.*

2. A primeira compra: uma categoria de análise

Esta publicação se organiza em torno da noção de primeira compra como uma categoria de análise proposta pelo Instituto Igarapé para compreender a cadeia do ouro.

Em termos operacionais, a primeira compra corresponde ao momento em que o ouro ou o material aurífero passa do âmbito extrativo ao comercial: pela primeira vez, há um vendedor identificado, um comprador autorizado e um documento que registra a operação. Nessa transação passam a incidir, em princípio, as obrigações que estruturam todo o controle posterior: o registro da operação, a documentação da origem, a tributação correspondente e os mecanismos de prevenção ao contrabando e à lavagem de dinheiro. Até esse momento, o material permanece fora do circuito formal de comercialização, pois ainda não foi objeto de uma transação reconhecida pelo Estado.

O ordenamento brasileiro é o único da região que se aproxima de reconhecer expressamente a primeira compra, inicialmente para fins tributários. A lei 7.766/1989 define como fato gerador do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) "a primeira aquisição do ouro, ativo financeiro, efetuada por instituição autorizada",[41] e a lei 13.540/2017 estabelece que, no regime de lavra garimpeira, o royalty minerário federal é recolhido a partir "do ato da primeira aquisição de bem mineral".[42] A legislação brasileira reconhece, assim, um momento juridicamente identificável e fiscalmente relevante, mas originalmente associado à arrecadação, sem concebê-lo como o elo estratégico de controle que esta publicação propõe analisar. Mudanças regulatórias recentes começaram a ampliar essa abordagem, atribuindo à primeira aquisição também uma função de controle.

Para entender por que esse momento merece uma categoria própria, é preciso seguir o percurso do ouro. Nos cinco países, o ouro da Mape ou do garimpo percorre uma cadeia que se estende da extração nas minas até os mercados internacionais, sem seguir uma trajetória linear ou uniforme. Algumas etapas se sobrepõem, atores formais e informais participam em paralelo e o material aurífero pode trocar de mãos várias vezes antes da primeira transação comercial com registro oficial. A trajetória mais frequente do ouro é: extração, beneficiamento ou processamento básico perto da mina, agregação e intermediação informal, primeira compra formal, comercialização e exportação, refino em refinaria internacional e mercados de destino.

A porta de entrada, porém, não ocupa uma posição fixa na cadeia: sua localização varia entre os países e até dentro de um mesmo país. Conforme o marco normativo, a primeira compra pode se concretizar em uma planta de beneficiamento que adquire o minério, em uma transação com um comercializador registrado, no guichê de um banco central ou diretamente na operação de exportação. Não existe uma única porta: existem muitas portas, e cada ordenamento as distribui de maneira distinta ao longo da cadeia. Por isso, a categoria não designa um ponto fixo, mas uma função: na primeira transação em que o ouro ou o material aurífero é adquirido por um comprador autorizado, com registro oficial, o adquirente

assume a função de primeiro comprador e as obrigações correspondentes. Essa função pode ser exercida por uma Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM) no Brasil, uma comercializadora no Peru ou uma planta de beneficiamento que adquire minério na Colômbia.

Ao identificar e nomear uma função comum a arquiteturas normativas que não dialogam entre si, o conceito de primeira compra permite formular a mesma pergunta a cinco sistemas distintos e comparar as respostas: cinco regulações diferentes passam a ser analisadas como variantes de um mesmo problema. As seções a seguir adotam essa perspectiva: primeiro, apresentam os elementos básicos da compra e venda; depois, examinam, país por país, onde se situa a porta de entrada e como se controla o que passa por ela.

> *Conforme o marco normativo, a primeira compra pode se concretizar em uma planta de beneficiamento que adquire o minério, em uma transação com um comercializador registrado, no guichê de um banco central ou diretamente na operação de exportação. Não existe uma única porta: existem muitas portas, e cada ordenamento as distribui de maneira distinta ao longo da cadeia.*

3. Anatomia da compra e venda de ouro

Toda compra e venda formal de ouro, em qualquer um dos cinco ordenamentos, se estrutura sobre quatro elementos: alguém habilitado a vender, alguém habilitado a comprar, um registro que documenta a operação e uma autoridade capaz de verificá-la. Esses elementos dão origem às quatro perguntas que orientam a análise de cada caso nacional nesta publicação: **quem pode vender, quem pode comprar, o que documenta a operação e quem a controla**. Esta seção as apresenta uma a uma, estabelecendo uma base comum para compreender as diferenças entre os países, examinadas nos perfis nacionais a seguir.

Quem pode vender. Do lado do vendedor está o universo da mineração artesanal e de pequena escala ou garimpo: cooperativas, produtores individuais, mineradores em processo de formalização, mineradores de subsistência e selecionadoras manuais. Cada país reconhece esse universo por meio de categorias e denominações próprias. As diferenças vão além dessa nomenclatura: refletem decisões distintas sobre o que o Estado controla quando habilita alguém a vender ouro. Há países em que o controle se concentra no título minerário: verifica-se se o vendedor detém um direito de lavra vigente sobre uma área, como a Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) no Brasil ou o contrato administrativo minerário na Bolívia. Em outros, o controle se concentra na pessoa: registra-se o indivíduo, com nome e documento, habilitado a vender mesmo sem possuir um título minerário próprio, como o minerador de subsistência inscrito pela prefeitura na Colômbia ou a *pallaquera* cadastrada no Ministerio de Energía y Minas (Minem) do Peru. Há também países que combinam essas formas de controle: Colômbia e Peru mantêm em paralelo um canal para titulares de direitos minerários e atores vinculados por modalidades contratuais, e outro para pessoas físicas registradas, enquanto o Equador diferencia regimes conforme a escala da operação. Essa distinção entre o controle do título, da pessoa ou de ambos ajuda a compreender os sistemas, pois determina o que o comprador deve registrar e verificar no momento da compra e de quais documentos dispõe para isso.

À pergunta sobre quem pode vender soma-se uma segunda: quanto pode vender. Alguns ordenamentos fixam um limite explícito de produção para as categorias de subsistência. É o caso da Colômbia, que estabelece, para o *barequero* e o *chatarrero,* um limite de 35 gramas de ouro por mês, em média, e um máximo de 420 gramas por ano. Esse limite só funciona como instrumento de controle se as compras forem registradas e consolidadas por vendedor. Outros ordenamentos não fixam limite algum: neles, a avaliação da plausibilidade da quantidade declarada depende da capacidade produtiva associada ao título ou à categoria do vendedor. A análise deve considerar, portanto, onde há limites, quem os controla e quais registros permitem verificar seu cumprimento.

Quem pode comprar. Do outro lado do balcão, o Estado decide quem está autorizado a adquirir o ouro na primeira transação comercial formal, e essa decisão define a arquitetura do sistema. As soluções adotadas na região abrangem uma ampla variedade de compradores: instituições do sistema financeiro autorizadas pelo banco central, como no Brasil; comercializadores privados inscritos em um registro público, como na Colômbia e no Peru; um banco central que compra diretamente ou por meio de agentes qualificados, como no Equador; e uma empresa estatal que atua em paralelo com comercializadoras privadas, como na

Bolívia. Em todos os casos, a habilitação do comprador depende do cumprimento de requisitos (inscrição em registro, comprovação de capacidade, renovações periódicas) e acarreta obrigações (verificar o vendedor, documentar a operação, prestar informações às autoridades). Concentrar o controle no comprador oferece, além disso, uma vantagem estrutural: os compradores são sempre menos numerosos que os vendedores, estão registrados perante o Estado e são mais fáceis de supervisionar. Por isso, o comprador é o ponto natural para situar a verificação da origem. Os cinco sistemas avançam nessa direção de forma desigual: em alguns, a obrigação do comprador é explícita, mas se limita a constatar a inscrição formal do vendedor; em outros, ela existe sem procedimentos claros para seu cumprimento, como no Brasil após o fim da presunção de boa-fé; e, em outros ainda, a verificação continua apoiada na declaração do vendedor e em controles estatais posteriores à compra.

O que documenta a operação. A compra e venda de ouro não é uma transação qualquer. Nos cinco países, os recursos minerais pertencem ao Estado ou à Nação até serem extraídos conforme a lei. A Constituição brasileira os define como bens da União; a colombiana declara o Estado proprietário do subsolo; a peruana os considera patrimônio da Nação; a equatoriana os declara propriedade inalienável do Estado; e a lei minerária boliviana os define como propriedade e domínio direto, indivisível e imprescritível do povo boliviano.[43] Nesse sentido, a primeira compra não é uma transação puramente privada: é o momento em que uma riqueza de origem pública entra no comércio. Sobre essa operação incidem royalties e tributos, cuja liquidação ocorre, conforme o país, na própria transação ou a partir dela. O royalty brasileiro sobre o ouro de lavra garimpeira, por exemplo, tem como fato gerador a primeira aquisição, e seu recolhimento cabe ao primeiro adquirente.[44] Também fazem parte da transação o preço, que alguns sistemas deixam à livre negociação entre as partes e outros vinculam a referências internacionais; a forma de pagamento, para a qual os marcos normativos mais recentes orientam o uso de meios eletrônicos rastreáveis; e o principal elemento de prova do sistema: a declaração do vendedor sobre a origem do ouro ou do material aurífero, que serve de base aos demais controles.

Essas informações são reunidas em documentos que permitem ao Estado acompanhar e verificar a operação comercial. Cada sistema define os documentos que registram a primeira compra: uma nota fiscal eletrônica no Brasil (NF-e Ouro Ativo Financeiro), uma sequência de formulários na Bolívia, faturas e certificados de origem na Colômbia e comprovantes de pagamento no Peru e no Equador. Esses documentos registram, com maior ou menor detalhe, a identidade das partes, a quantidade, o valor e a origem declarada do ouro ou do material aurífero. Esse registro é a base para a rastreabilidade documental nas etapas seguintes: o que não ficou registrado na primeira compra não pode mais ser reconstruído depois, quando o ouro já tiver sido fundido com outros lotes e cruzado fronteiras.

Quem controla. O registro, porém, não garante o controle por si só. Seu valor depende da sua verificação, no momento da compra ou depois, e da circulação das informações entre as autoridades que dela necessitam: a autoridade minerária que habilitou o vendedor, a autoridade tributária que fiscaliza a operação e a unidade de inteligência financeira, em caso de operações suspeitas. Identificar quem exerce esse controle, com quais informações e em que momento constitui, portanto, a quarta dimensão da análise de cada país. Esses quatro elementos compõem a estrutura de análise aplicada aos casos nacionais na seção seguinte.

4. Os cinco países

Esta seção apresenta os cinco países em ordem alfabética: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Peru. Cada perfil segue a mesma estrutura: começa com uma síntese das respostas às quatro perguntas da seção anterior, examina o marco normativo vigente, apresenta a tabela-resumo da transação, inclui o diagrama do fluxo da primeira compra e se encerra com a descrição das funções das instituições que participam do controle. Quando o regime de um país exige detalhamento adicional, como ocorre com os requisitos de inscrição e renovação do registro de compradores na Colômbia, o perfil incorpora uma subseção específica.

Os cinco países apresentam elementos comuns no tratamento da Mape e, no recorte desta publicação, do garimpo no Brasil: reconhecimento normativo da atividade, regimes específicos de habilitação e participação relevante de organizações associativas. Há, porém, diferenças importantes na nomenclatura, na arquitetura institucional de seus regimes e no grau de formalização efetiva. A tabela a seguir resume, para cada ordenamento, qual operação configura a primeira compra e quem está habilitado a realizá-la. As categorias de produtores reconhecidas como vendedores em cada país são detalhadas nos respectivos perfis nacionais.

Tabela 1. Primeira compra formal de ouro: operação e compradores habilitados, por país

País	O que configura a primeira compra?	Quem pode comprar formalmente?
Bolívia	A venda de ouro por uma cooperativa ou um produtor individual a uma comercializadora privada registrada ou à Empresa Estatal de Producción y Comercialización del Oro (Epcoro), empresa estatal subsidiária da Corporación Minera de Bolivia (Comibol), criada pelo Decreto Supremo 5134/2024 em substituição ao programa Empresa Boliviana del Oro (EBO). O Banco Central de Bolivia (BCB) deixou de atuar na primeira compra no final de 2024 e, desde então, passou a participar de uma etapa posterior da cadeia, adquirindo ouro das comercializadoras e da Epcoro.	Dois canais podem realizar a primeira compra: comercializadoras privadas e Epcoro (Decreto Supremo 5134/2024), cada um sujeito a um marco de habilitação específico. Ambas estão registradas no Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (Senarecom) e operam com o Número de Identificación Minera (NIM). Nenhum dos canais é exclusivo ou de uso obrigatório para o vendedor.
Brasil	A venda de ouro por um garimpeiro titular de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) ou por uma cooperativa de garimpeiros titular dessa permissão a uma instituição do sistema financeiro habilitada a operar no mercado físico de ouro. É nessa operação que o ouro é enquadrado como ativo financeiro, conforme a lei 7.766/1989.	Instituições de cinco segmentos autorizadas a funcionar pelo Banco Central podem participar do mercado físico de ouro: bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários (CTVM) e Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVM). Embora cerca de 103 instituições sejam elegíveis,[45] em agosto de 2026, poucas DTVMs operavam efetivamente nesse mercado. A aquisição pode ocorrer diretamente pela instituição ou por meio de Postos de Compra de Ouro (PCOs), estruturas vinculadas às instituições autorizadas e destinadas à compra de ouro nas regiões produtoras. Não há outros canais legalmente habilitados para a primeira aquisição de ouro de garimpo.

continuação

País	O que configura a primeira compra?	Quem pode comprar formalmente?
Colômbia	A compra de ouro de um produtor habilitado por um comercializador inscrito no Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom). Entre os vendedores habilitados estão os *explotadores mineros autorizados e os mineradores de subsistência, estes últimos* inscritos pelas prefeituras na plataforma Génesis. A habilitação de ambos os grupos é publicada no Rucom.	Os comercializadores privados inscritos no Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom), administrado pela Agencia Nacional de Minería (ANM) podem realizar a primeira compra. O Banco de la República também está inscrito no Rucom na categoria de consumidor. Sua função é constituir reservas, e não transformar o material adquirido. Pode também adquirir ouro aluvial diretamente, em condições específicas, conforme seu regime legal.
Equador	A venda de ouro por um minerador artesanal ou pequeno minerador por meio de um dos dois canais formais disponíveis: o Banco Central del Ecuador (BCE), que atua com base em um direito preferencial (Lei de Minería, art. 49), ou os titulares de licença de comercialização concedida pelo Ministerio de Ambiente y Energía, sob o regime de livre comercialização (Lei de Minería, art. 50). Em 2025, as compras do BCE equivaleram a 8,4%[46] do valor das exportações da pequena mineração. Assim, a maior parte do ouro formal é comercializada pelo canal privado.	A Lei de Minería estabelece dois canais de compra: (i) o Banco Central del Ecuador, que compra de maneira direta ou indireta (por meio de plantas de beneficiamento ou titulares de licença de comercialização previamente qualificados) com base em um direito preferencial, não exclusivo; e (ii) titulares de licença de comercialização concedida pelo Ministerio de Ambiente y Energía a pessoas físicas ou jurídicas.
Peru	A compra de ouro de um produtor habilitado por um comercializador inscrito no Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro (Recpo), administrado pelo Ministerio de Energía y Minas (Minem). Entre as categorias de produtores habilitados estão os titulares formais, os *Pequeños Productores Mineros* (PPM), os *Productores Mineros Artesanales* (PMA), os mineradores inscritos no Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) e as *pallaqueras*.	Os comercializadores privados inscritos no registro oficial, administrado pelo Ministerio de Energía y Minas, podem realizar a primeira compra. Trata-se de um canal privado regulado.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé com base na análise normativa.

Bolívia

Tabela 2. Bolívia: síntese da primeira compra formal

Quem pode vender?	Cooperativas de mineração e produtores individuais com direito minerário vigente concedido pela Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (Ajam).
Quem pode comprar?	Comercializadoras privadas registradas ou a Empresa Estatal de Producción y Comercialización del Oro (Epcoro), ambas sob Número de Identificación Minera (NIM), atribuído pelo Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (Senarecom).
O que documenta a operação?	Demonstrativo de pagamento, declaração juramentada de origem e sequência de formulários M-02 e M-03.
Quem controla?	O Senarecom, no âmbito documental; o Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), no âmbito tributário; e a Unidad de Investigaciones Financieras (UIF), que recebe as comunicações do setor e um relatório mensal de compras de ouro do Banco Central de Bolivia (BCB).

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

O que diz a norma

A Bolívia apresenta um modelo misto com dois canais de compra que operam em paralelo. O setor de mineração artesanal está organizado principalmente em torno de cooperativas de mineração, que reúnem a maioria dos produtores e desempenham papel central na atividade.

A primeira compra pode ser realizada por meio de dois canais: comercializadoras privadas registradas e a Empresa Estatal de Producción y Comercialización del Oro (Epcoro), criada pelo Decreto Supremo 5134, de 13 de março de 2024, em substituição ao programa Empresa Boliviana del Oro (EBO). A Epcoro é uma comercializadora estatal, sem atuação na produção, que vende o ouro adquirido ao Banco Central de Bolivia. O Banco Central de Bolivia (BCB), por sua vez, deixou de participar da primeira compra no final de 2024, após a aprovação de um novo Reglamento de Compras de Oro por seu conselho de administração (*Directorio*). Desde então, adquire ouro exclusivamente das comercializadoras privadas e da Epcoro.

As comercializadoras privadas e a Epcoro estão sujeitas ao registro no Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (Senarecom) e operam com um Número de Identificación Minera (NIM). As diferenças entre esses canais estão nos marcos legais aplicáveis e nas funções que exercem, não na dispensa de registro. A transação é documentada por um demonstrativo de pagamento da compra e uma declaração juramentada de origem do vendedor, além de um conjunto de formulários utilizados em sequência, conforme detalhado na tabela a seguir. Desde 2025, essa gestão documental é realizada por meio de uma plataforma digital do Senarecom. O BCB também mantém um mecanismo de regulação das exportações por meio de cotas preferenciais que as comercializadoras e a Epcoro devem cumprir antes de exportar.

A Bolívia reconhece duas categorias de vendedor habilitado: a cooperativa de mineração e o produtor individual. Ambos devem possuir direito minerário vigente, atribuído pela Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (Ajam) por meio de contrato administrativo minerário. O modelo cooperativista, reconhecido constitucionalmente e regulado pela Lei de Minería y Metalurgia (Lei 535/2014), constitui o pilar central do regime boliviano de Mape. A habilitação do produtor depende apenas da vigência do direito minerário, sem a exigência de um registro adicional específico para fins da primeira compra.

“A Bolívia apresenta um modelo misto com dois canais de compra que operam em paralelo. O setor de mineração artesanal está organizado principalmente em torno de cooperativas de mineração, que reúnem a maioria dos produtores e desempenham papel central na atividade.”

Tabela 3. Bolívia: condições da transação de primeira compra

Canal	Misto, com participação de atores estatais e privados em paralelo.
Vendedor habilitado	Cooperativa de mineração ou produtor individual com direito minerário vigente atribuído por meio de contrato administrativo minerário.
Comprador habilitado	Dois canais com marcos de habilitação distintos: (i) comercializadoras privadas registradas no Senarecom; e (ii) Epcoro, criada pelo Decreto Supremo 5134/2024, que vende o ouro adquirido ao BCB. Ambos os canais operam com NIM e nenhum tem caráter exclusivo nem obrigatório para o vendedor. O BCB, autorizado pela Lei 1503/2023[47] a comprar ouro no mercado interno, não participa da primeira compra desde o final de 2024: atua em uma etapa posterior da cadeia, adquirindo ouro de comercializadoras privadas e da Epcoro.
Documentação da transação	A transação é documentada por um conjunto de instrumentos utilizados em sequência: (i) demonstrativo de pagamento da compra, documento que registra a quantidade, o teor do minério e o valor da operação; (ii) formulário M-02, instrumento digital que registra a transação de primeira compra propriamente dita; (iii) formulário consolidado de compras, que reúne as operações de compra do comercializador que realiza agregação de minério; e (iv) formulário M-03 de exportação, no qual são posteriormente consolidadas as operações registradas no M-02. A transação é acompanhada da declaração juramentada de origem do vendedor, principal documento do sistema de verificação de origem. Desde 2025, todos os formulários são geridos por meio de uma plataforma digital do Senarecom.
Tributos e royalties	O royalty minerário é calculado e recolhido sobre a primeira transação. A lei minerária atribui sua arrecadação aos governos departamentais e municipais, função que o SIN assume de maneira supletiva enquanto essas autoridades subnacionais não contarem com os procedimentos e a capacidade institucional para exercê-la diretamente. O SIN administra, além disso, as obrigações tributárias ordinárias das comercializadoras do setor.
Verificação de origem	A declaração juramentada do vendedor constitui o instrumento documental central do sistema de verificação. As entidades competentes mantêm atribuições de verificação e cruzamento de informações, exercidas com diferentes graus de intensidade conforme o ator e a operação.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Figura 1. O fluxo da primeira compra na Bolívia



Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Tabela 4. Bolívia: instituições que participam da primeira compra formal

Instituição	Papel na primeira compra
Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (Ajam)	Atribui o direito minerário (contrato administrativo minerário) que habilita o vendedor. A vigência desse direito é o requisito para operar no canal formal.
Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (Senarecom)	Registra os compradores habilitados para a primeira compra – comercializadoras privadas e Epcoro – por meio da atribuição do NIM. Esse número funciona como mecanismo único de habilitação para a comercialização de minerais, independentemente do marco legal aplicável a cada ator. A Epcoro e o BCB também contam com o NIM. Exerce funções de verificação e controle documental sobre as operações registradas e, desde 2025, administra uma plataforma digital para a gestão dos formulários utilizados no comércio de ouro (demonstrativo de pagamento, M-02, formulário consolidado e M-03). Recebe as declarações juramentadas de origem e os demonstrativos de pagamento gerados em cada transação. No regime atual de PLD/FT, o Senarecom realiza o primeiro ciclo de supervisão das comercializadoras na condição de sujeitos obrigados.
Empresa Estatal de Producción y Comercialización del Oro (Epcoro)	Comercializadora estatal de ouro, sem atuação na produção, criada pelo Decreto Supremo 5134, de 13 de março de 2024. O decreto determinou a dissolução do programa EBO pelo conselho de administração da Comibol e a transferência de seus ativos e saldos orçamentários à Epcoro. Como um dos dois canais habilitados para a primeira compra, adquire ouro diretamente de cooperativas e produtores individuais e vende ao BCB. Está registrada no Senarecom mediante NIM, como qualquer outra entidade comercializadora.
Banco Central de Bolivia (BCB)	Autorizado pela Lei 1503/2023 a comprar ouro no mercado interno com o objetivo de fortalecer as reservas internacionais. Desde a aprovação, no final de 2024, de um novo Reglamento de Compras de Oro por seu conselho de administração, o BCB deixou de atuar na primeira compra: adquire ouro exclusivamente das comercializadoras privadas e da Epcoro, operando como comprador em uma etapa posterior da cadeia. Mantém, porém, a competência para regular as exportações de ouro: pode fixar cotas preferenciais que as comercializadoras e a Epcoro devem cumprir mediante venda ao BCB antes de exportar. Esse mecanismo se articula com o Certificado de Exportación previsto pelo Decreto Supremo 5076/2023.[48] Está registrado no Senarecom mediante NIM. No regime de PLD/FT, envia mensalmente à UIF um relatório sistemático sobre as compras de ouro realizadas.
Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)	Exerce duas funções distintas na cadeia do ouro: (i) como autoridade tributária geral, administra e supervisiona o cumprimento das obrigações tributárias ordinárias das comercializadoras de ouro e dos demais atores do setor; (ii) na arrecadação de royalties minerários sobre a primeira transação, atua de forma supletiva: a lei minerária atribui essa função aos governos departamentais e municipais, e o SIN a assume enquanto essas autoridades subnacionais não dispuserem dos procedimentos e da capacidade institucional necessários para exercê-la diretamente.

continuação

Instituição	Papel na primeira compra
Unidad de Investigaciones Financieras (UIF Bolívia)	Recebe e analisa comunicações de operações suspeitas no âmbito do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro. As comercializadoras de metais são sujeitos obrigados perante a UIF desde a Resolução Administrativa UIF/29/2024. A implementação do regime é recente, e o Senarecom realiza atualmente o primeiro ciclo de supervisão do setor. A UIF recebe também um relatório mensal sistemático sobre as compras de ouro realizadas pelo BCB. Assim, recebe dois fluxos de informação: as comunicações de operações suspeitas e o relatório sistemático do BCB. Quando detecta movimentações suspeitas em sua análise, solicita informações ao Senarecom, à Epcoro e à Ajam na qualidade de responsáveis pela guarda dos dados sobre a cadeia do ouro.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Brasil

Tabela 5. Brasil: síntese da primeira compra formal

Quem pode vender?	Garimpeiros e cooperativas de garimpeiros titulares da Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) vigente ou pessoas por eles autorizadas.
Quem pode comprar?	Instituições do sistema financeiro autorizadas pelo Banco Central do Brasil; na prática, Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMs), que podem atuar diretamente ou por meio de Postos de Compra de Ouro (PCOs).
O que documenta a operação?	A nota fiscal eletrônica NF-e Ouro Ativo Financeiro, emitida em cada primeira aquisição, momento em que o ouro passa a ser tratado como ativo financeiro.
Quem controla?	A Agência Nacional de Mineração (ANM), na fiscalização dos títulos e da produção; o Banco Central, na supervisão dos compradores; a Receita Federal, no controle da documentação fiscal; e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) como unidade de inteligência financeira.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

O que diz a norma

O ouro extraído sob o regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) passa a ser tratado como ativo financeiro no momento de sua primeira aquisição por uma instituição habilitada, de acordo com a lei 7.766/1989, o que determina a arquitetura do sistema. O Banco Central do Brasil não autoriza especificamente a aquisição de ouro, mas o funcionamento das instituições de cinco segmentos que podem atuar nesse mercado: bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários (CTVM) e DTVM. Cerca de 103 instituições seriam elegíveis; atualmente, poucas DTVMs operam efetivamente nesse mercado, podendo atuar diretamente ou utilizar Postos de Compra de Ouro (PCOs) como representantes locais. O PCO está sujeito a uma restrição territorial: só pode comprar ouro extraído na circunscrição em que está situado. Atua em nome da DTVM, que é responsável pela emissão da NF-e Ouro Ativo Financeiro e pelo cumprimento das obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT).

O controle sobre essa etapa foi fortalecido de forma significativa nos últimos anos, com efeitos verificáveis na prática. Nas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) 7.273 e 7.345, com medida cautelar

de abril de 2023 e decisão de mérito de março de 2025, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a presunção de boa-fé do comprador que regia a primeira aquisição.[49] A partir dessa decisão, a operação deixou de se amparar na palavra do vendedor: a DTVM responde pela diligência sobre a origem do ouro. Quando o pagamento é feito por transação bancária, a NF-e Ouro Ativo Financeiro permite registrar o banco, a agência e a conta de depósito ou de pagamento para a qual o valor foi transferido. O Banco Central do Brasil também emitiu uma carta circular[50] que incluiu situações de primeira compra de ouro entre os indícios de operações atípicas passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e intensificou a supervisão prudencial e de conduta sobre as DTVMs em operação. No plano legislativo, o projeto de lei 3.025/2023,[51] originado na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 22 de abril de 2026[52] e encontra-se em tramitação no Senado Federal.[53] Na fiscalização da produção, a Agência Nacional de Mineração (ANM) utiliza declarações de produção, georreferenciamento de lavra e monitoramento diário por satélite do território nacional, com alertas que acionam verificações em campo.

O Brasil apresenta uma particularidade regional quanto à nomenclatura. No recorte normativo adotado nesta publicação, o segmento brasileiro é analisado a partir do regime de garimpo, cuja denominação difere das categorias de mineração artesanal e de pequena escala empregadas nos demais países. O regime utilizado como referência para essa comparação é o da PLG, instituída pela lei 7.805/1989 e disciplinada também pelo Estatuto do Garimpeiro (lei 11.685/2008).[54] A PLG é um título específico para o aproveitamento de substâncias minerais garimpáveis em ocorrências que permitem lavra sem pesquisa prévia. É concedida exclusivamente a garimpeiros brasileiros ou a cooperativas de garimpeiros.

A PLG coexiste com os demais regimes de aproveitamento previstos no Código de Mineração: a autorização de pesquisa seguida da concessão de lavra, o licenciamento mediante registro de licença e o registro de extração, reservado a órgãos públicos para execução de obras, sem possibilidade de comercialização do material extraído. Excepcionalmente, porém, a Guia de Utilização (GU), emitida pela ANM, permite a comercialização do minério durante a etapa de pesquisa. Entre esses regimes, esta publicação adota a PLG como referência para comparar o segmento brasileiro com a Mape dos demais países.[55]

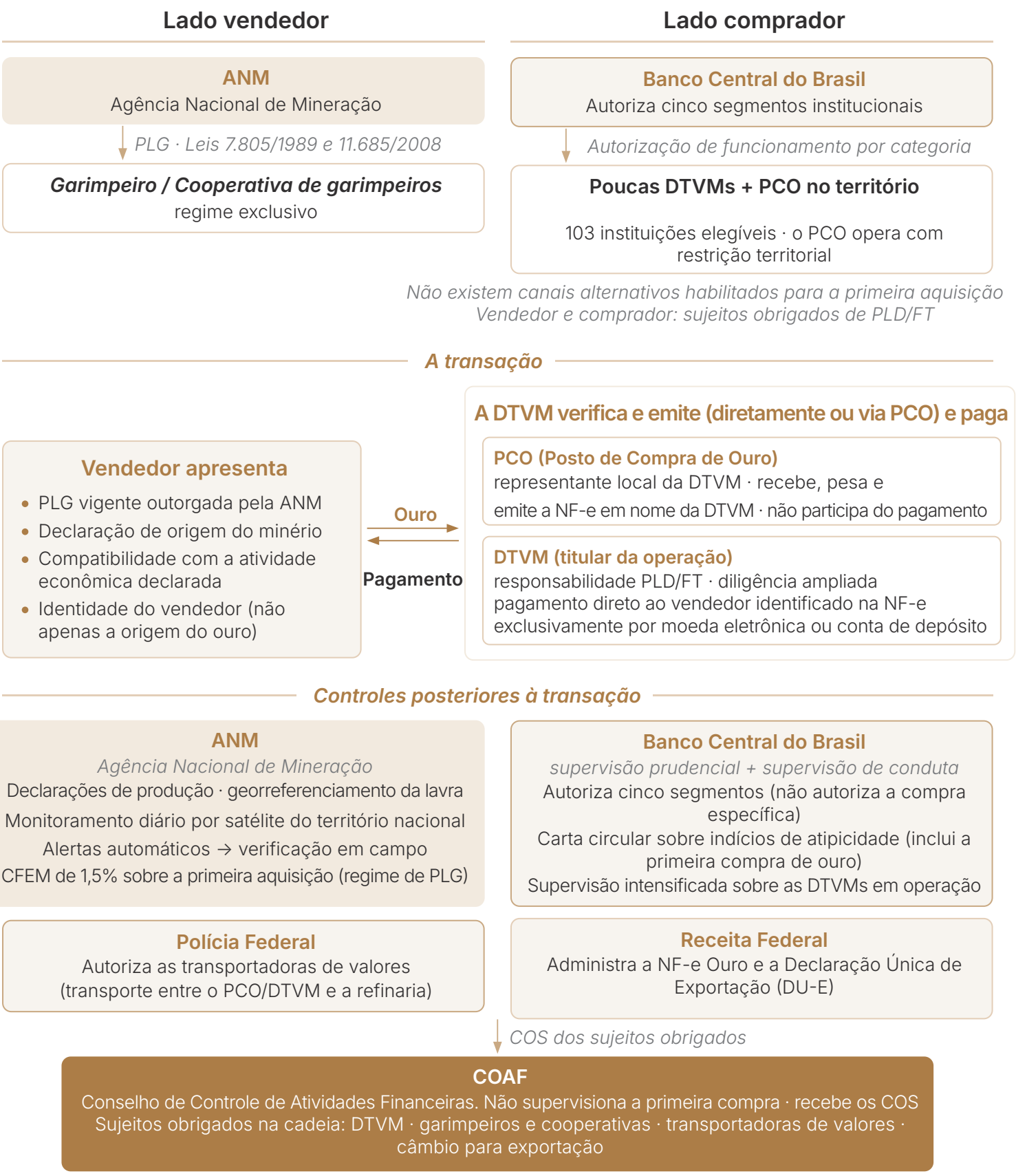
> *O Brasil apresenta uma particularidade regional quanto à nomenclatura. No recorte normativo adotado nesta publicação, o segmento brasileiro é analisado a partir do regime de garimpo, cuja denominação difere das categorias de mineração artesanal e de pequena escala empregadas nos demais países. O regime utilizado como referência para essa comparação é o da PLG.*

Tabela 6. Brasil: condições da transação de primeira compra

Canal	**Concentrado, reservado a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil. Podem atuar nesse mercado instituições de cinco segmentos autorizadas a funcionar pelo Banco Central: bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, CTVMs e DTVMs.**
Vendedor habilitado	Garimpeiro ou cooperativa de garimpeiros titular de PLG vigente, atribuída pela ANM. A PLG, regulada pelas leis 7.805/1989 e 11.685/2008, é um regime específico para o aproveitamento imediato de jazidas que podem ser lavradas sem pesquisa prévia. Os garimpeiros e as cooperativas são sujeitos obrigados em matéria de PLD/FT, conforme a regulamentação da ANM.
Comprador habilitado	Instituições do sistema financeiro nacional autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, pertencentes aos cinco segmentos habilitados a operar no mercado físico de ouro. Atualmente, poucas DTVMs realizam efetivamente a primeira aquisição. As DTVMs atuam diretamente ou por meio de PCOs, representantes locais que recebem o vendedor, verificam o material e emitem a nota fiscal eletrônica em nome da DTVM. A responsabilidade pela devida diligência em matéria de PLD/FT permanece com a DTVM. O PCO está sujeito a uma restrição territorial: só pode adquirir ouro extraído na circunscrição em que está situado. Após as medidas estruturantes adotadas pelo Banco Central em 2025, o pagamento deve ser realizado diretamente pela DTVM ao vendedor identificado na NF-e, sem a participação do PCO no fluxo de pagamento.
Documentação da transação	NF-e Ouro Ativo Financeiro, emitida pela DTVM por meio do Sistema Nacional NF-e Ouro Ativo Financeiro, com identificação expressa do vendedor; documento fiscal e declaração de origem do ouro emitidos pelo vendedor. Quando o pagamento é realizado por transação bancária, a NF-e prevê o registro do crédito em conta de depósito ou de pagamento, com indicação do banco, da agência e da conta.
Tributos e royalties	A primeira aquisição é o fato gerador de dois encargos distintos. O IOF incide sobre a primeira aquisição do ouro tratado como ativo financeiro. A CFEM, royalty minerário federal, incide, no regime de lavra garimpeira, sobre a primeira aquisição, com alíquota de 1,5% para o ouro. Seu recolhimento cabe à DTVM, na condição de primeira adquirente.
Verificação de origem	A verificação apoiou-se historicamente na declaração do vendedor, sob um regime de presunção de boa-fé do comprador estabelecido pela lei 12.844/2013. Nas ADIs 7.273 e 7.345, com medida cautelar de abril de 2023 e decisão de mérito de março de 2025, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional esse dispositivo e determinou ao Executivo a elaboração de um novo marco normativo de fiscalização. O marco vigente combina instrumentos já em operação e medidas em desenvolvimento: (i) controle na origem por meio de declarações de produção, georreferenciamento da lavra e monitoramento diário por satélite em âmbito nacional pela ANM, com alertas automáticos quando são detectadas anomalias; (ii) diligência ampliada exigida das DTVMs, que abrange não apenas a regularidade da origem do ouro, mas também a identidade do vendedor e a compatibilidade da operação com sua atividade econômica; (iii) atualização da carta circular do Banco Central para incluir situações de primeira compra de ouro entre os indícios de operações atípicas que podem ser comunicadas ao Coaf; (iv) intensificação da supervisão prudencial e de conduta sobre as DTVMs em operação; e (v) medidas ainda em tramitação para ampliar a rastreabilidade e o controle, como projetos de lei em discussão e a criação de um sistema de marcação física do metal pela Casa da Moeda.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Figura 2. O fluxo da primeira compra no Brasil



Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Tabela 7. Brasil: instituições que participam da primeira compra formal

Instituição	Papel na primeira compra
Agência Nacional de Mineração (ANM)	**Atribui a PLG, que habilita o vendedor a atuar no canal formal, e fiscaliza a produção por meio de declarações de produção exigidas dos titulares, georreferenciamento da lavra e um programa de imagens diárias de satélite que abrange o território nacional, com alertas automáticos que acionam verificações em campo. Também regulamenta as obrigações de PLD/FT aplicáveis a garimpeiros e cooperativas, definidos como sujeitos obrigados. A DTVM, na condição de primeira adquirente do ouro sob o regime de PLG, recolhe à ANM a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), com alíquota de 1,5% sobre o valor da primeira aquisição no regime de lavra garimpeira. A ANM distribui os recursos arrecadados entre municípios produtores, estados, municípios afetados e a União.**
Banco Central do Brasil	Autoriza o funcionamento das instituições de cinco segmentos habilitados a operar no mercado físico de ouro: bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, CTVMs e DTVMs. A autorização refere-se ao funcionamento institucional, e não à atividade específica de compra de ouro. Exerce supervisão prudencial e de conduta sobre as poucas DTVMs efetivamente em operação. Após o fim da presunção de boa-fé do comprador, adotou medidas estruturantes: pagamento direto da DTVM ao vendedor identificado na NF-e, com registro, na própria nota, do crédito em conta de depósito quando o pagamento for feito por transação bancária; emissão de carta circular que incluiu situações de primeira compra de ouro entre os indícios de operações atípicas passíveis de comunicação ao Coaf; e intensificação da supervisão sobre as instituições em operação. Também supervisiona as instituições que realizam as operações de câmbio relacionadas às exportações de ouro.
Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)	Não supervisiona a operação de primeira compra; recebe e analisa as comunicações de operações suspeitas enviadas pelos sujeitos obrigados ao longo da cadeia do ouro. No modelo brasileiro, os sujeitos obrigados em matéria de PLD/FT incluem: DTVMs e demais instituições financeiras habilitadas; garimpeiros e cooperativas, conforme regulamentação da ANM; transportadoras de valores autorizadas pela Polícia Federal; e instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central que realizam operações de câmbio relacionadas às exportações de ouro, momento em que é acionada uma nova diligência sobre o comprador final.
Receita Federal do Brasil	Administra o sistema de emissão de notas fiscais eletrônicas NF-e Ouro Ativo Financeiro, utilizado pela DTVM para documentar cada primeira aquisição de ouro. Também administra a Declaração Única de Exportação (DU-E), instrumento utilizado no controle aduaneiro das exportações de ouro.
Polícia Federal	Autoriza o funcionamento das transportadoras de valores que realizam o transporte físico do ouro entre os PCOs ou as DTVMs e as refinarias. As transportadoras de valores também são sujeitos obrigados em matéria de PLD/FT, devendo realizar a devida diligência sobre seus clientes e comunicar operações suspeitas ao Coaf.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Colômbia

Tabela 8. Colômbia: síntese da primeira compra formal

Quem pode vender?	*Explotadores mineros autorizados* cuja habilitação é publicada no Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom) ou mineradores de subsistência inscritos pelas prefeituras na plataforma Génesis.
Quem pode comprar?	Atores inscritos no Rucom na categoria de comercializador, incluindo casas de compra e venda e plantas de beneficiamento que adquirem o minério.
O que documenta a operação?	Fatura ou documento comercial; certificado de origem ou declaração de produção, conforme a categoria do vendedor; comprovante do pagamento de royalties e, no caso da mineração de subsistência, o registro no módulo de controle da Agencia Nacional de Minería (ANM).
Quem controla?	A ANM, na gestão do registro; a Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), no âmbito tributário, aduaneiro e cambial; e a Unidad de Información y Análisis Financiero (Uiaf), que recebe as comunicações previstas no regime específico do setor de ouro.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

O que diz a norma

A Colômbia adota um modelo de canal privado e regulado, baseado no Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom), administrado pela Agencia Nacional de Minería (ANM). O Rucom não é um registro exclusivo de comercializadores: abrange o conjunto de atores que participam da comercialização de minerais. Ele reúne quatro categorias: *explotadores mineros autorizados*, comercializadores, plantas de beneficiamento e consumidores. Estes últimos são aqueles que adquirem minério para utilizá-lo em um processo próprio ou conservá-lo, sem destiná-lo à revenda. A primeira compra deve ser realizada por um ator inscrito no Rucom na categoria de comercializador. Nessa categoria, podem operar comercializadores propriamente ditos, casas de compra e venda e plantas de beneficiamento que adquirem o minério para sua posterior alienação. As plantas de beneficiamento inscritas na categoria específica de *planta de beneficio* não realizam a primeira compra: apenas prestam serviços de beneficiamento de minério de terceiros, sem adquirir a propriedade do material.

O sistema reconhece um conjunto amplo de vendedores habilitados, organizado em dois grupos que refletem a heterogeneidade do setor. O primeiro reúne os *explotadores mineros autorizados* e abrange seis categorias: titulares minerários com título vigente, beneficiários de Área de Reserva Especial (ARE), subcontratados em contratos de formalização minerária, pessoas com pedidos de legalização em tramitação e atores enquadrados nas categorias de reconhecimento de propriedade privada e de integração de títulos. A habilitação desses vendedores é publicada pela própria Agencia Nacional de Minería no Rucom, após a comprovação do cumprimento dos requisitos relativos ao Programa de Trabajos e Inversiones (PTI) ou ao Programa de Trabajos y Obras (PTO).

O segundo grupo corresponde à mineração de subsistência, que, no caso do ouro, compreende duas categorias: *barequeros* e *chatarreros*. Esses mineradores são inscritos pelas prefeituras municipais na plataforma Génesis, e sua habilitação também é publicada no Rucom. Estão sujeitos a um limite de produção de ouro de 35 gramas por mês, em média, e de 420 gramas por ano. Essa diversidade de categorias permite abranger os diferentes perfis de produtores artesanais e de pequena escala, mas também exige articulação entre os diferentes níveis e instrumentos de registro.

Tabela 9. Colômbia: condições da transação de primeira compra

Canal	**Distribuído, com múltiplos comercializadores privados inscritos no Rucom. Administrado pela ANM, o registro é obrigatório para os atores indicados e reúne quatro categorias que participam da comercialização de minérios: *explotadores mineros autorizados*, comercializadores, plantas de beneficiamento e consumidores. A inscrição deve ser renovada anualmente no mês de maio.**
Vendedor habilitado	Duas categorias de vendedores habilitados. (i) *Explotadores mineros autorizados*: titulares minerários com título vigente, beneficiários de ARE, subcontratados em contratos de formalização minerária, pessoas com pedidos de legalização em tramitação e atores enquadrados nas categorias de reconhecimento de propriedade privada e de integração de títulos. A habilitação desses atores é publicada pela própria ANM no Rucom, após a comprovação do PTI ou do PTO aprovado, conforme o regime contratual aplicável, e da viabilidade ambiental correspondente. (ii) Mineração de subsistência: *barequeros* (extração manual em rios) e *chatarreros* (processamento de rejeitos da lavra do titular autorizado), inscritos na plataforma Génesis exclusivamente pela prefeitura municipal, com um limite de produção de ouro de 35 gramas por mês, em média, e de 420 gramas por ano.
Comprador habilitado	Os atores inscritos no Rucom na categoria de comercializador incluem comercializadores propriamente ditos, casas de compra e venda e plantas de beneficiamento que adquirem minerais para posterior revenda. O Banco de la República também compra ouro de produção nacional, nos termos do art. 24 da Lei 31/1992, atuando como mais um agente em um mercado de livre concorrência. Seus requisitos de compra exigem que o metal preserve seu estado natural e que a retirada de areias e outros materiais seja feita por métodos que não alterem as características naturais dos grãos.
Documentação da transação	Documentos que o comprador deve verificar e conservar em cada operação: (i) fatura ou documento comercial equivalente; (ii) comprovante de origem conforme a categoria de vendedor (certificado de origem para *explotadores mineros autorizados* e declaração de produção para mineradores de subsistência); (iii) comprovante do pagamento de royalties relativo à produção comercializada; e (iv) quando o vendedor for minerador de subsistência, registro da compra no módulo de controle da produção da mineração de subsistência administrado pela ANM. Esse módulo impede o registro da operação caso o vendedor já tenha atingido seu limite anual.
Tributos e royalties	A operação exige a apresentação do comprovante do pagamento de royalties relativo à produção comercializada, que o comprador deve verificar e conservar como parte da documentação da transação. Cabe à Dian o controle tributário posterior sobre faturamento, impostos e retenção na fonte, além dos controles aduaneiro e cambial.
Verificação de origem	O comprador verifica a habilitação do vendedor por meio de consulta ao Rucom, onde é publicada a habilitação tanto dos *explotadores mineros autorizados* quanto dos mineradores de subsistência inscritos pelas prefeituras no Génesis. Também confere, conforme a categoria do vendedor, os documentos relacionados no item "Documentação da transação" e verifica o pagamento de royalties relativo à produção comercializada. A verificação concentra-se, portanto, na condição formal do vendedor e na consistência da documentação apresentada no momento da transação. O controle posterior da cadeia pela Dian (tributário, aduaneiro e cambial) e as comunicações à Uiaf previstas no regime específico do setor de ouro ocorrem em etapas distintas e são descritos na tabela de instituições.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Habilitação dos compradores: requisitos de inscrição e renovação

Os procedimentos de registro no Rucom variam conforme a categoria do ator. A habilitação dos *explotadores mineros autorizados* é publicada pela própria ANM, após a comprovação do cumprimento dos requisitos relativos ao PTI ou ao PTO e da viabilidade ambiental concedida pela autoridade ambiental competente. Os mineradores de subsistência são inscritos pelas prefeituras municipais na plataforma Génesis.

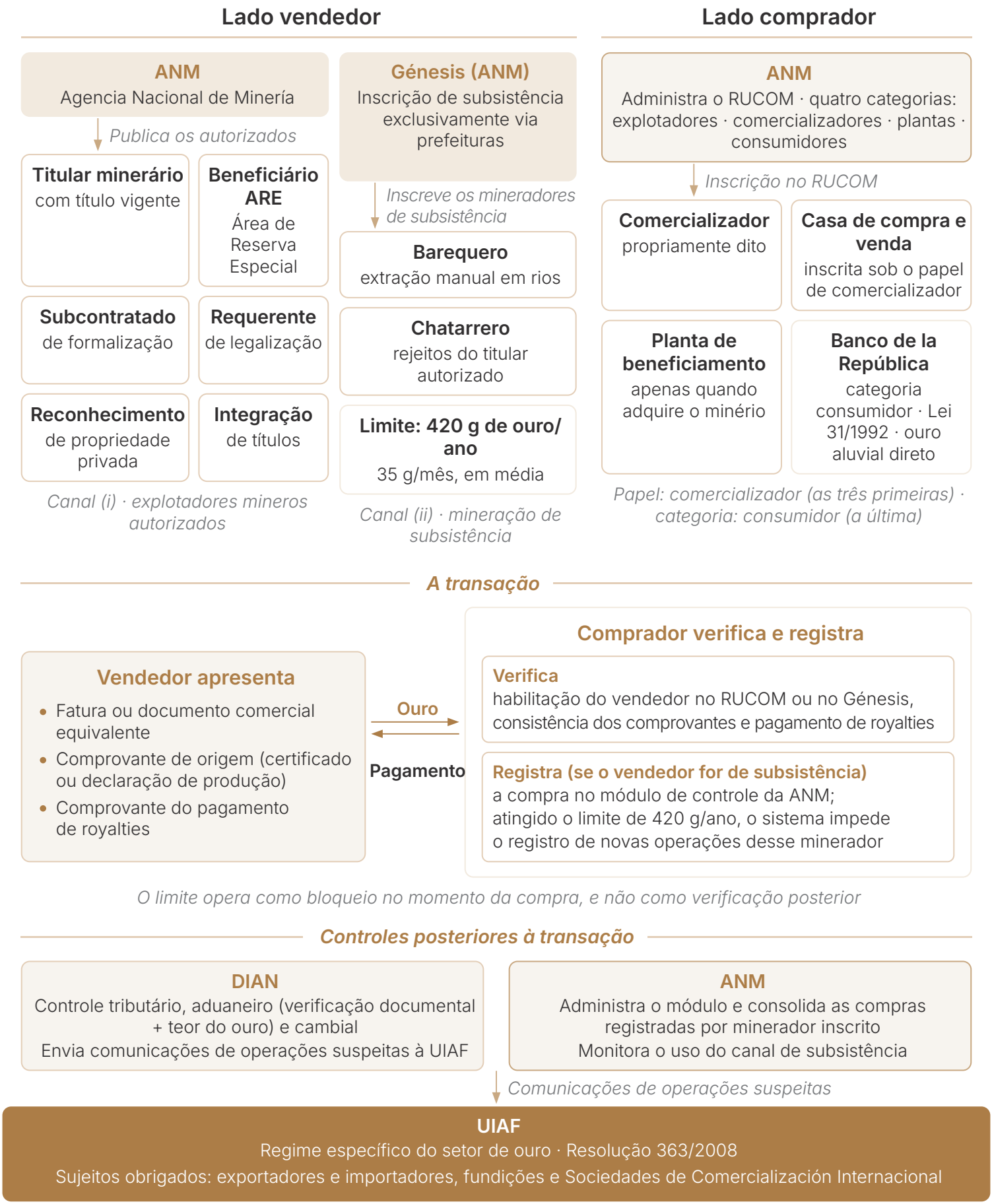
Os comercializadores, as casas de compra e venda, as plantas de beneficiamento e os consumidores solicitam sua inscrição à ANM por iniciativa própria. Para se inscrever, devem comprovar que a entidade ou empresa está legalmente constituída na Colômbia, apresentando o certificado de matrícula mercantil, o certificado de existência e a representação legal. Também devem apresentar o Registro Único Tributario (RUT), as demonstrações financeiras, a *cédula de ciudadanía* (documento de identidade) e a certificação de receitas do último ano.

As plantas de beneficiamento estão sujeitas a requisitos adicionais, mais exigentes no caso do ouro: as que transformam ouro devem possuir licença ambiental concedida pela autoridade ambiental competente, enquanto as que processam outros minerais precisam apresentar apenas o documento técnico correspondente.

A inscrição no Rucom tem vigência anual e deve ser renovada no mês de maio, independentemente da data original de inscrição. A falta de renovação impede a continuidade da atuação formal na comercialização de minerais.

“Os comercializadores, as casas de compra e venda, as plantas de beneficiamento e os consumidores solicitam sua inscrição à ANM por iniciativa própria.”

Figura 3. O fluxo da primeira compra na Colômbia



Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Tabela 10. Colômbia: instituições que participam da primeira compra formal

Instituição	Papel na primeira compra
Agencia Nacional de Minería (ANM)	Administra o Rucom, registro obrigatório com renovação anual em maio, que reúne quatro categorias de atores que participam da comercialização de minerais: *explotadores mineros autorizados*, comercializadores, plantas de beneficiamento e consumidores. Publica a habilitação dos *explotadores mineros autorizados* (titulares com título vigente, beneficiários de ARE, subcontratados em contratos de formalização, pessoas com pedidos de legalização em tramitação e atores enquadrados nas categorias de reconhecimento de propriedade privada e de integração de títulos), após a comprovação do cumprimento dos requisitos relativos ao PTI ou ao PTO e da viabilidade ambiental correspondente. Também administra a plataforma Génesis, na qual as prefeituras municipais inscrevem os mineradores de subsistência (*barequeros e chatarreros*), e o módulo de controle da produção da mineração de subsistência. Esse módulo confronta as compras registradas com o limite anual de 420 gramas por minerador inscrito, sendo que, atingido esse teto, o sistema impede o registro de novas operações de venda por esse minerador. Assim, o limite é aplicado no momento do registro da compra, em vez de ser verificado apenas posteriormente.
Prefeituras municipais (*alcaldías*)	São as únicas autoridades habilitadas a inscrever os mineradores de subsistência, *barequeros e chatarreros*, na plataforma Génesis administrada pela ANM, após verificar o cumprimento dos requisitos exigidos. O minerador pode se inscrever no município onde pretende exercer sua atividade e solicitar a retirada dessa inscrição para se registrar em outro município onde passará a atuar. O papel das prefeituras concentra-se na habilitação desse grupo de vendedores. A verificação posterior fica a cargo do comprador, que consulta a habilitação do vendedor no Rucom, e da ANM, que administra o módulo de registro das compras e controle do limite anual de produção.
Unidad de Información y Análisis Financiero (Uiaf)	Autoridade nacional de inteligência financeira. Para o setor de ouro, existe um regime específico de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (Resolução 363/2008 da Uiaf),[56] anterior à criação da ANM. Esse regime estabelece quais atores são sujeitos obrigados: empresas exportadoras e importadoras de ouro, fundições e *Sociedades de Comercialización Internacional* com atividade de comercialização, exportação ou importação de ouro. Os sujeitos obrigados devem comunicar à Uiaf informações detalhadas sobre cada operação, incluindo datas, valores, contraparte, local da transação, quantidade de ouro e forma de pagamento (em espécie ou por outros meios). A Uiaf também recebe da Dian comunicações de operações suspeitas relativas à comercialização de ouro. Os valores a partir dos quais as operações devem ser comunicadas variam conforme o setor e a autoridade supervisora e são estabelecidos em anexos técnicos. Não há um valor único aplicável em âmbito nacional.
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian)	Exerce três tipos de controle sobre a cadeia do ouro, todos posteriores à primeira compra: (i) controle tributário, sobre faturamento, pagamento de impostos e retenção na fonte associados à comercialização ou aquisição do ouro; (ii) controle aduaneiro, sobre a exportação do material mineral, que inclui a verificação da documentação exigida pela ANM e do teor ou da pureza declarados para o ouro; e (iii) controle cambial, sobre as operações de câmbio associadas às transações. A Dian envia à Uiaf comunicações de operações suspeitas relativas à comercialização de ouro.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Equador

Tabela 11. Equador: síntese da primeira compra formal

Quem pode vender?	Mineradores artesanais e pequenos mineradores com permissão ou concessão registradas na Agencia de Regulación y Control Minero (Arcom).
Quem pode comprar?	O Banco Central del Ecuador (BCE), de forma direta ou por meio de agentes qualificados, sob direito preferencial, ou titulares de licença de comercialização do canal privado.
O que documenta a operação?	Os comprovantes de pagamento e as faturas do canal correspondente e os registros do sistema do BCE.
Quem controla?	A Arcom, sobre o registro minerário; o Servicio de Rentas Internas (SRI), no âmbito tributário; a Unidad de Análisis Financiero y Económico (Uafe), na prevenção à lavagem de dinheiro; e o próprio BCE, sobre seu canal de compra.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

O que diz a norma

O Equador apresenta um modelo misto de primeira compra, com dois canais formais, ambos habilitados pela Lei de Minería. Por um lado, o regime geral consagra o direito de livre comercialização do ouro, isto é, os titulares de direitos minerários podem comercializar livremente sua produção e, em paralelo, pessoas físicas ou jurídicas podem obter uma licença de comercialização atribuída pelo Ministerio de Ambiente y Energía (art. 50), que as habilita a comprar e exportar ouro sem necessidade de serem titulares de direitos minerários. Por outro lado, o Banco Central del Ecuador (BCE) atua com base em um direito preferencial, não exclusivo, para adquirir o ouro proveniente da pequena mineração e da mineração artesanal, diretamente ou por intermédio de agentes econômicos previamente qualificados (art. 49). Como referência da dimensão das compras do BCE, em 2025 seu valor correspondeu a 8,4% do valor das exportações da pequena mineração, ante 4,9% em 2024,[57] o que indica que a maior parte do ouro formal desse segmento circula pela via privada.

O programa de aquisição de barras *doré* do BCE, em operação desde 2016, adota preços baseados na cotação internacional e funciona em três escritórios regionais, em Quito, Machala e Zamora. O acesso a esse canal depende da qualificação anual de cada agente minerador, com verificações mensais e semestrais que combinam revisão documental e visitas *in loco* às operações. As compras são realizadas de forma direta, quando o BCE adquire ouro do agente minerador qualificado, e indireta, quando o adquire por meio de plantas de beneficiamento ou titulares de licença de comercialização. Na modalidade indireta, o BCE qualifica tanto o intermediário quanto os mineradores que lhe fornecem o material. Quando o material é recebido nos escritórios do BCE, coleta-se uma amostra para sua caracterização geológica e comparação com a atividade declarada pelo agente. Esse mecanismo está sendo ampliado com o desenvolvimento de uma impressão digital geológica que permita rastrear o material desde a mina de origem até a refinaria de destino. Essas verificações são específicas do canal do BCE; no canal privado de livre

comercialização, o controle se apoia na documentação e no cruzamento de informações na etapa de exportação.

O Equador distingue dois regimes de mineração, cada um com regulamentação própria. A mineração artesanal, considerada mineração de subsistência, está limitada à produção manual de barras *doré* sem o uso de maquinário pesado, principalmente por meio da lavra aluvial. Os mineradores artesanais não podem exportar diretamente, e sua produção é comercializada prioritariamente por meio do BCE. A pequena mineração, por sua vez, está autorizada a produzir e exportar ouro e concentrados de minerais tanto pelo canal do BCE quanto pelo canal privado de livre comercialização. Em ambos os casos, é necessário possuir permissão ou concessão vigente, registrada no Sistema de Gestión Minera da Agencia de Regulación y Control Minero (Arcom).

Tabela 12. Equador: condições da transação de primeira compra

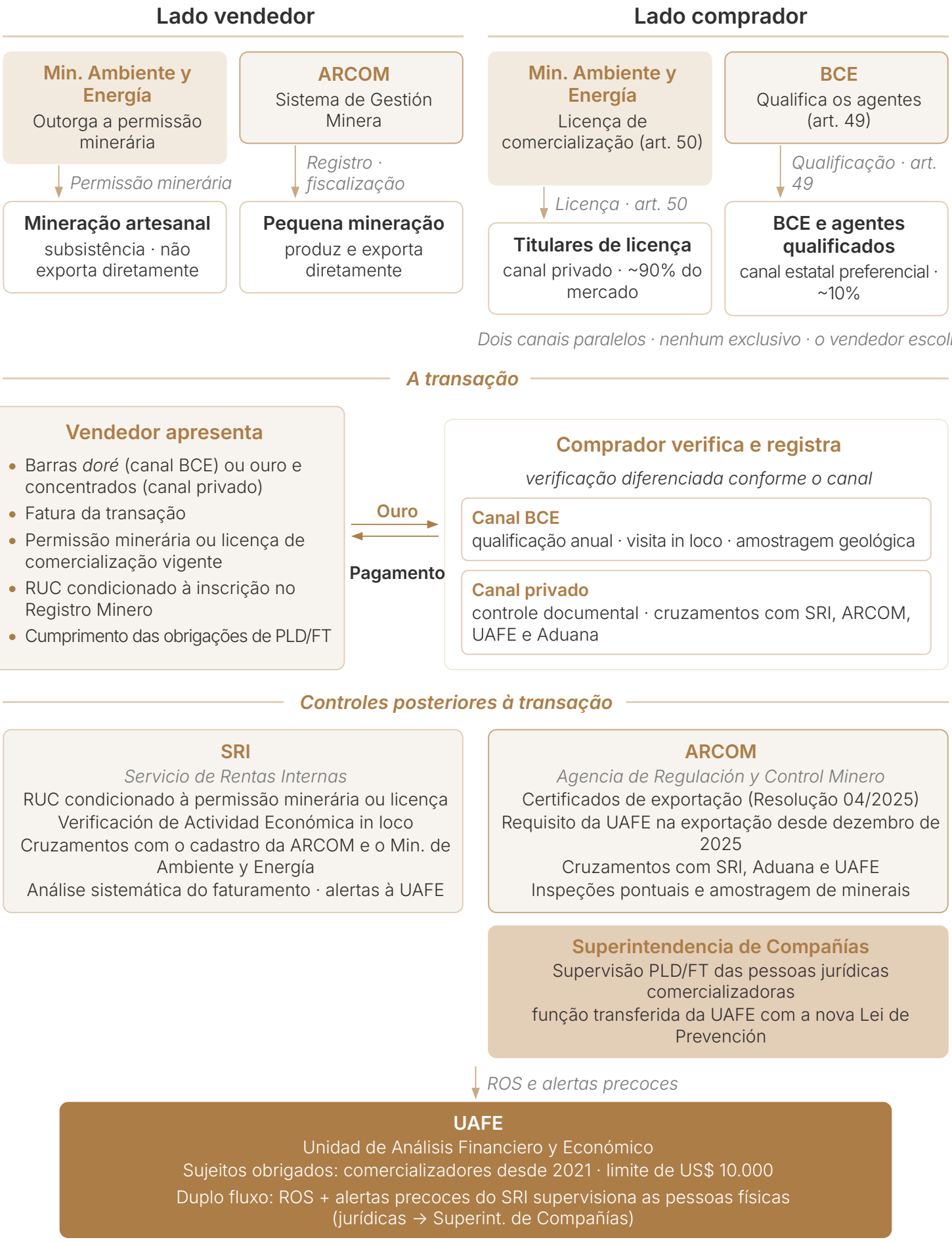
Canal	**Misto, com dois canais formais que operam em paralelo: (i) canal estatal do BCE, que atua com base em um direito preferencial (Lei de Minería, art. 49), cujas compras equivaleram, em 2025, a 8,4% do valor das exportações da pequena mineração; (ii) canal privado de livre comercialização com titulares de licença de comercialização concedida pelo Ministerio de Ambiente y Energía (Lei de Minería, art. 50), pelo qual circula a maior parte do ouro formal. Nenhum dos canais tem caráter exclusivo, e o vendedor escolhe a qual recorrer.**
Vendedor habilitado	Dois grupos de vendedores, sujeitos a regimes próprios: (i) mineradores artesanais, enquadrados na mineração de subsistência, cuja atividade é limitada à produção manual de barras *doré* sem o uso de maquinário pesado, principalmente por meio da lavra aluvial. Não podem exportar diretamente, e sua produção é comercializada prioritariamente por meio do BCE; e (ii) pequenos mineradores, autorizados a produzir e exportar ouro e concentrados de minerais tanto pelo canal do BCE quanto pelo canal privado de livre comercialização. Em ambos os casos, é necessário possuir permissão ou concessão vigente, registrada no Sistema de Gestión Minera da Arcom.
Comprador habilitado	Duas categorias habilitadas pela Lei de Minería. (i) BCE (art. 49 da Lei de Minería; art. 36, num. 32, do Código Orgánico Monetario y Financiero), que opera sob direito preferencial, não exclusivo, para adquirir ouro da pequena mineração e da mineração artesanal. A compra do BCE opera em duas modalidades: direta (do agente minerador qualificado) e indireta (por meio de plantas de beneficiamento ou titulares de licença de comercialização previamente qualificados). (ii) Titulares de licença de comercialização (art. 50 da Lei de Minería), pessoas físicas ou jurídicas autorizadas pelo Ministerio de Ambiente y Energía. A licença tem vigência de três anos, está sujeita a renovação periódica e requer registro no Sistema de Gestión Minera da Arcom.

continuação

Documentação da transação	Fatura da transação; permissão minerária do vendedor ou licença de comercialização vigente registrada no Sistema de Gestión Minera da Arcom; RUC ativo, cuja inscrição depende da comprovação prévia da permissão minerária, da licença de comercialização ou do contrato de operação inscrito e cumprimento das obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro conforme o regime aplicável. Para a exportação, exige-se certificado emitido pela Arcom (Resolução 04/2025[58]). Sua emissão envolve o cruzamento de informações com o SRI, sobre o pagamento de impostos e royalties, e com a Aduana, além da verificação, desde dezembro de 2025, do Certificado de Cumplimiento de Obligaciones perante a Uafe.
Tributos e royalties	A inscrição no Registro Único de Contribuyentes, necessária para comercializar ouro, depende da comprovação prévia da permissão minerária, da licença de comercialização ou do contrato de operação inscrito. O SRI administra as obrigações tributárias do setor. Na etapa de exportação, a Arcom verifica o pagamento de impostos e royalties por meio do Certificado de Cumplimiento de Obligaciones Tributarias.
Verificação de origem	Os procedimentos de verificação variam conforme o canal. No canal do BCE, exige-se a qualificação anual do agente, com verificações mensais e semestrais, além de visita *in loco* às operações minerárias. Quando o material é recebido nos escritórios do BCE, coleta-se uma amostra para caracterizá-lo e comparar os resultados com a atividade declarada pelo agente. Além disso, o BCE trabalha com outras entidades na implementação de uma impressão digital geológica que permita rastrear o material desde a mina de origem até as refinarias de destino. No canal privado de livre comercialização, a verificação concentra-se na documentação do vendedor e se intensifica na etapa de exportação, por meio do cruzamento de informações entre Arcom, SRI, Aduana e Uafe.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Figura 4. O fluxo da primeira compra no Equador



Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Tabela 13. Equador: instituições que participam da primeira compra formal

Instituição	Papel na primeira compra
Banco Central del Ecuador (BCE)	Autorizado pela Lei de Minería (art. 49) e pelo Código Orgánico Monetario y Financiero (art. 36, num. 32) a adquirir ouro não monetário na primeira compra, com base em um direito preferencial, não exclusivo, para contribuir com a formação das reservas internacionais do país. Opera o programa de aquisição de barras *doré* desde 2016, com preços baseados na cotação internacional, por meio de três escritórios regionais, em Quito, Machala e Zamora. O acesso a esse canal depende da qualificação anual do agente, com verificações mensais e semestrais que combinam revisão documental e inspeção *in loco*. As compras são realizadas em duas modalidades: direta, quando o BCE adquire ouro do agente minerador qualificado, e indireta, quando o adquire por meio de plantas de beneficiamento ou titulares de licença de comercialização. Na modalidade indireta, o BCE qualifica tanto o intermediário quanto os mineradores que lhe fornecem o material. Ao receber o material em seus escritórios, coleta uma amostra para caracterizá-lo. Também trabalha na implementação de uma impressão digital geológica que permita rastreá-lo ao longo de toda a cadeia. Essas verificações são próprias do canal do BCE e não se estendem automaticamente ao canal privado, cujo controle se concentra na documentação e na etapa de exportação, sem prejuízo das inspeções e amostragens pontuais realizadas pela Arcom. Suas compras equivaleram, em 2025, a 8,4% do valor das exportações da pequena mineração, ante 4,9% em 2024.
Ministerio de Ambiente y Energía	Ministério responsável pelo setor minerário. Concede a permissão de mineração artesanal que habilita o vendedor a operar legalmente e, no caso da pequena mineração, os títulos e autorizações correspondentes. Também concede a pessoas físicas ou jurídicas a licença de comercialização prevista no art. 50 da Lei de Minería, que permite comercializar e exportar ouro sem deter direitos minerários. A licença tem vigência de três anos e está sujeita a renovação.
Agencia de Regulación y Control Minero (Arcom)	Administra o Sistema de Gestión Minera, repositório central que reúne informações atualizadas sobre titulares de direitos minerários, contratos de operação e licenças de comercialização vigentes no território nacional. Fiscaliza o cumprimento das normas nas diferentes fases da atividade minerária por meio de revisão documental e inspeções pontuais, com coleta de amostras quando são detectadas anomalias nas quantidades declaradas. Emite os certificados de exportação de minerais (regime vigente: Resolução 04/2025). Para isso, verifica a documentação exigida e cruza informações com o SRI, sobre o pagamento de impostos e royalties e o Certificado de Cumplimiento de Obligaciones Tributarias, e com a Aduana del Ecuador, sobre a Declaración Aduanera de Exportación. Desde dezembro de 2025, também exige o Certificado de Cumplimiento de Obligaciones perante a Uafe como mecanismo de prevenção à lavagem de dinheiro.

continuação

Instituição	Papel na primeira compra
Unidad de Análisis Financiero y Económico (Uafe)	Unidade responsável pela análise financeira e econômica no âmbito do sistema nacional de prevenção à lavagem de dinheiro. Desde 2021, conforme resolução administrativa da Uafe, as pessoas físicas e jurídicas que comercializam ouro, joias, metais e pedras preciosas são sujeitos obrigados e devem comunicar operações, implementar manuais de prevenção e aplicar procedimentos de devida diligência. Com a nova Lei Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos, de 2024 e em vigor desde julho de 2025, as atribuições de supervisão foram redistribuídas: a Superintendencia de Compañías assumiu a supervisão das pessoas jurídicas que comercializam ouro, enquanto a Uafe manteve a supervisão das pessoas físicas. O valor de referência para a comunicação obrigatória de operações e transações econômicas é de US$ 10.000. A Uafe também recebe alertas do SRI quando este detecta anomalias na atividade dos comercializadores durante os procedimentos de fiscalização tributária.
Superintendencia de Compañías	Instituição integrante do Sistema Nacional de Prevención del Lavado de Activos. Com a nova legislação de prevenção à lavagem de dinheiro, de 2024, em vigor desde julho de 2025, assumiu a supervisão em matéria de PLD/FT das pessoas jurídicas que comercializam ouro, função antes concentrada na Uafe. Não intervém diretamente na operação de primeira compra, mas supervisiona o cumprimento das obrigações de prevenção por uma parcela expressiva dos compradores formais do sistema.
Servicio de Rentas Internas (SRI)	Administra as obrigações tributárias decorrentes da comercialização de ouro e exerce diferentes funções de controle sobre o setor. A inscrição no Registro Único de Contribuyentes (RUC) para comercializar ouro depende da comprovação prévia de que o requerente possui permissão de mineração artesanal, licença de comercialização ou contrato de operação com registro no Registro Minero. Realiza o procedimento de Verificación de Actividad Económica, que consiste em visitar o domicílio fiscal declarado para confirmar que a atividade é efetivamente exercida e prevenir o uso de empresas de fachada ou práticas de faturamento irregular associadas à mineração ilegal. Cruza informações com o cadastro minerário da Arcom e com o Ministerio de Ambiente y Energía. Quando identifica inconsistências entre a atividade econômica registrada e os dados minerários, emite alertas que subsidiam tanto sua própria fiscalização quanto o controle exercido pela Uafe. Também analisa sistematicamente o faturamento dos comercializadores para detectar padrões incomuns quanto a compradores, vendedores, quantidades, frequência e valores das operações.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Peru

Tabela 14. Peru: síntese da primeira compra formal

Quem pode vender?	Titulares formais, *Pequeños Productores Mineros* (PPM), *Productores Mineros Artesanales* (PMA), mineradores inscritos no Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) e *pallaqueras* cadastradas.
Quem pode comprar?	Comercializadores inscritos no Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro (Recpo), administrado pelo Ministerio de Energía y Minas (Minem).
O que documenta a operação?	Fatura ou documento denominado *liquidación de compra*, com identificação do vendedor, quantidade, valor e procedência.
Quem controla?	O Minem e as Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas (Drem/Grem), na gestão dos registros; a Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), no âmbito tributário e no regime de *detracciones*; e a Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que recebe as comunicações de operações suspeitas.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

O que diz a norma

O Peru adota um modelo de compra privado e regulado. A comercialização é formalmente livre, pois a compra de ouro não exige concessão estatal específica, mas os compradores devem estar registrados e têm responsabilidade explícita pela verificação da operação. O comprador deve inscrever-se no Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro (Recpo), administrado pelo Ministerio de Energía y Minas (Minem).

Quanto aos vendedores, o sistema reconhece cinco categorias que refletem a diversidade do setor e as diferentes trajetórias de formalização: (i) titular formal com concessão minerária vigente; (ii) *Pequeño Productor Minero* (PPM); (iii) *Productor Minero Artesanal* (PMA); (iv) minerador inscrito no Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo), destinado ao registro de mineradores em processo de formalização; e (v) *pallaqueras*, pessoas físicas dedicadas à seleção manual do ouro a partir do minério já extraído por terceiros, atividade realizada após a etapa de extração propriamente dita.

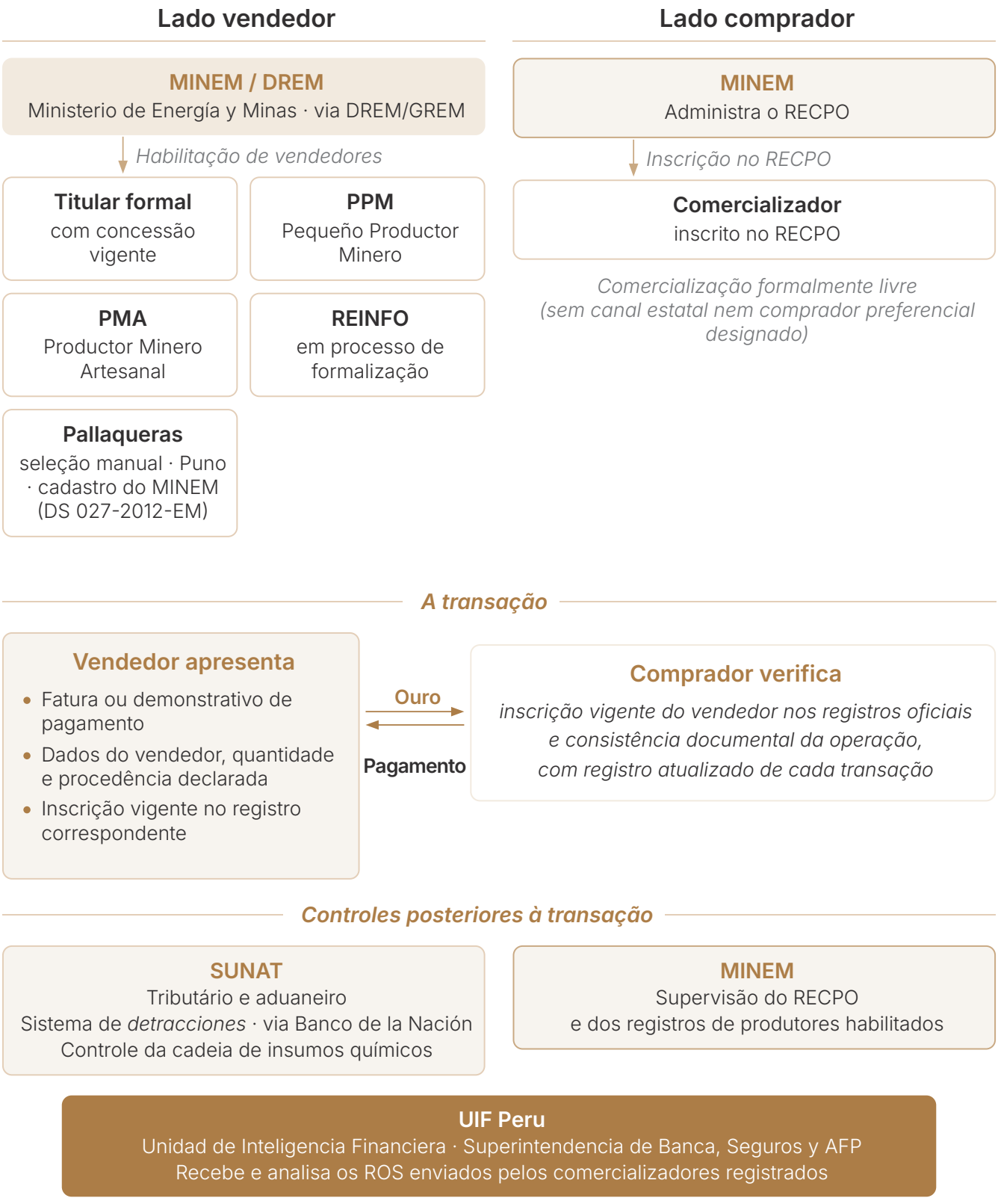
A atividade das *pallaqueras* concentra-se na região de Puno e é regida por normas próprias (Decreto Supremo 027-2012-EM). Seu exercício é restrito a pessoas físicas inscritas no Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro, administrado pelo Minem. Cada categoria está sujeita a requisitos e regras de habilitação específicos, permitindo que o sistema abranja os diferentes perfis de produtores artesanais e de pequena escala.

Tabela 15. Peru: condições da transação de primeira compra

Canal	**Distribuído, com múltiplos comercializadores privados inscritos no Recpo. A comercialização é formalmente livre, sem canal estatal nem comprador preferencial designado.**
Vendedor habilitado	Cinco categorias de vendedores habilitados: (i) titular formal com concessão minerária vigente; (ii) PPM; (iii) PMA; (iv) minerador inscrito no Reinfo; e (v) *pallaqueras*, pessoas físicas dedicadas à seleção manual do ouro e inscritas no Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro, administrado pelo Minem (Decreto Supremo 027-2012-EM, modificado pelo Decreto Supremo 018-2018-EM), com concentração territorial em Puno.
Comprador habilitado	Comercializadores privados inscritos no Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro (Recpo), administrado pelo Ministerio de Energía y Minas.
Documentação da transação	Fatura ou documento demonstrativo de pagamento (*liquidación de compra)*; registro atualizado de cada operação, com dados do vendedor, quantidade e procedência declaradas pelo vendedor.
Tributos e royalties	A transação está sujeita ao sistema de *detracciones* administrado pela Sunat, mecanismo de arrecadação antecipada que opera por meio do Banco de la Nación e cujo montante se destina exclusivamente ao pagamento dos impostos do vendedor. A Sunat administra, além disso, as obrigações tributárias derivadas da comercialização e, em sua função aduaneira, supervisiona a exportação.
Verificação de origem	O comprador verifica a inscrição vigente do vendedor nos registros oficiais e mantém um registro atualizado de suas operações. A verificação centra-se na condição formal do vendedor em relação aos registros disponíveis.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Figura 5. O fluxo da primeira compra no Peru



Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Tabela 16. Peru: instituições que participam da primeira compra formal

Instituição	Papel na primeira compra
Ministerio de Energía y Minas (Minem) / Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas (Drem/Grem)	Administra o Recpo, que habilita os compradores, e os registros de produtores habilitados (Reinfo, PPM, PMA, bem como o Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro, no caso das *pallaqueras*). No nível descentralizado, as Drem/Grem são as entidades perante as quais os mineradores comprovam seus requisitos de formalização e obtêm suas autorizações. Os registros nacionais são administrados pelo Minem, e os regionais, pelas Drem/Grem em cada jurisdição.
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat)	Exerce três funções diferenciadas em relação à cadeia do ouro. (i) Administra as obrigações tributárias derivadas da comercialização do ouro e, em sua função aduaneira, supervisiona a exportação; os compradores inscritos no Recpo devem informar suas operações conforme a normativa vigente. (ii) Aplica o sistema de *detracciones* à transação comercial do ouro: um mecanismo de arrecadação antecipada que opera por meio do Banco de la Nación e cujo montante se destina exclusivamente ao pagamento dos impostos do vendedor. (iii) Controla a cadeia completa de insumos químicos destinados ou que possam ser destinados à atividade minerária: produção nacional, importação, distribuição, uso e disposição final. Nesse caso, a rastreabilidade dos insumos opera como mecanismo indireto de fiscalização da produção de ouro, já que inconsistências na relação entre o consumo declarado de insumos e a produção declarada de ouro permitem detectar mineração ilegal ou produção não declarada.
Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF Peru)	Recebe e analisa comunicações de operações suspeitas dos comercializadores registrados no âmbito do sistema de prevenção à lavagem de dinheiro.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

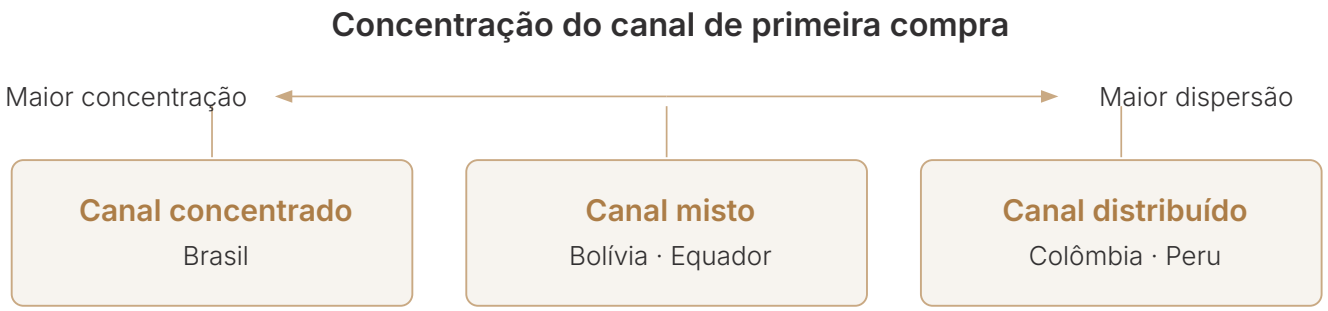
5. O que a comparação mostra

Esta publicação percorreu cinco marcos normativos submetendo-os às mesmas quatro perguntas: quem pode vender, quem pode comprar, o que documenta a operação e quem a controla. Com as respostas colocadas lado a lado, a comparação revela padrões que nenhum caso nacional mostra por si só. Esta seção os apresenta como leitura do conjunto, demonstrando o que esses sistemas têm em comum, em que realmente se diferenciam e o que essa diferença revela sobre o desafio compartilhado.

A primeira constatação é paradoxal, uma vez que os cinco países regulam a primeira compra, mas nenhum a trata como uma etapa própria da cadeia. Nos cinco, o momento em que o ouro entra no mercado formal é regido por normas gerais de comercialização de minerais, regimes financeiros ou registros administrativos concebidos para outros fins. O controle existe, mas é montado pela acumulação de peças pensadas para outra coisa. O único ordenamento da região que tangencia o conceito é o brasileiro. O termo nasceu no direito tributário, em que a "primeira aquisição"[59] é o fato gerador do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no regime de lavra garimpeira.[60] No entanto, sobre esse mesmo momento foram se acumulando deveres de verificação, primeiro com um padrão frágil e, após a queda da presunção de boa-fé do comprador, com obrigações de diligência sobre a origem e a identidade do vendedor. O Brasil é, por isso, o caso em que a primeira compra está mais perto de funcionar como elo de controle, embora continue sem ser nomeada como tal. A categoria proposta por esta publicação dá nome e uma função unitária a algo que as cinco legislações regulam de forma fragmentada e que nenhuma trata como um elo com lógica própria.

A segunda constatação é o achado que organiza toda a comparação: por trás de cinco arquiteturas normativas que não se parecem entre si, há apenas três maneiras de organizar o canal de compra. A análise país por país mostra que as diferenças de fundo não estão nos nomes dos registros nem nas siglas das instituições, mas em quantos atores podem comprar e sob qual lógica. O Brasil concentrou o canal em um punhado de instituições financeiras supervisionadas, com obrigações diretas de verificação, caracterizando um canal concentrado. Bolívia e Equador combinaram um ator estatal e um canal privado que operam em paralelo, caracterizando um canal misto. Colômbia e Peru o distribuíram entre múltiplos comercializadores privados registrados, caracterizando um canal distribuído.

Figura 6. Três modelos de canal de primeira compra



A classificação é analítica: cada modelo distribui riscos e exigências de supervisão de maneira distinta.

Fonte: Elaborado pelo Instituto Igarapé.

Canal concentrado. É o caso do Brasil, o único entre os cinco. A primeira compra é reservada a um número reduzido de atores institucionais, as poucas Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários efetivamente em operação em agosto de 2026, supervisionadas pelo Banco Central do Brasil e sujeitas a obrigações diretas de verificação. O controle apoia-se em documentos (notas fiscais, declarações de origem, registros minerários), e a concentração do canal torna a supervisão estruturalmente mais viável, porque os compradores são poucos, estão identificados e já estão sujeitos à supervisão financeira. Mas viabilidade não é resultado. O caso brasileiro mostra que um canal concentrado não impede, por si só, a entrada de ouro ilegal quando o padrão de verificação, embora fortalecido nos últimos anos, continua insuficiente. Soma-se a isso o fato de que a concentração pode gerar custos de transação e distância territorial que incentivem o uso de canais alternativos, um desafio de desenho próprio desse tipo de modelo.

Canal misto. É o caso da Bolívia e do Equador, e o tipo com maior variação interna, porque o ator estatal não é o mesmo nos dois países. Na Bolívia, trata-se de uma empresa pública comercializadora, a Epcoro, que compra em paralelo às comercializadoras privadas registradas. No Equador, é o banco central, que adquire o ouro da pequena mineração e da mineração artesanal sob um direito preferencial, não exclusivo, enquanto o restante do mercado é canalizado por meio de titulares privados de licença de comercialização. O que compartilham é a mesma estrutura, com duas vias formais que coexistem sem que nenhuma seja obrigatória, de modo que a escolha fica do lado do vendedor. O sistema combina, assim, traços do modelo concentrado (um único ator estatal, com capacidade de verificação própria) e do modelo distribuído (multiplicidade de atores privados), e acrescenta um desafio que os outros dois não têm: os dois canais podem aplicar níveis de verificação muito distintos sobre o mesmo material aurífero. O caso equatoriano o mostra com nitidez, com qualificação anual, visita *in loco* e amostragem do material recebido no canal do banco central, ante um controle essencialmente documental no canal privado, pelo qual circula a maior parte do ouro formal: em 2025, o que o banco central comprou equivaleu a apenas 8,4% do valor exportado pela pequena mineração.[61]

Canal distribuído. É o caso da Colômbia e do Peru. Múltiplos comercializadores privados registrados estão habilitados a realizar a primeira compra, mediante prévia inscrição em um registro público administrado pela autoridade minerária. A efetividade do sistema depende da qualidade desses registros e da capacidade do Estado de articulá-los, bem como da consistência das informações declaradas pelos atores. O preço é negociado livremente entre as partes, sem um valor de referência obrigatório. A maior dispersão de compradores pode se traduzir em uma cobertura territorial mais ampla, o que facilita o acesso dos produtores ao canal formal; ao mesmo tempo, exige sistemas de informação mais robustos para permitir uma supervisão agregada do mercado e para que os registros sejam operacionalmente úteis ao controle. A flexibilidade de preços, por sua vez, requer mecanismos adicionais de verificação que garantam a coerência entre os valores declarados e as condições de mercado.

Sobre essa tipologia, convém ser explícito em algo que perpassa todo o documento: não há um modelo melhor que outro. A classificação é uma constatação analítica, não uma hierarquia. O que muda entre os três tipos é como os riscos se distribuem e o que cada modelo exige do Estado que o regula. A concentração facilita a supervisão direta e a padronização do preço, mas pode gerar custos de transação que empurrem os produtores para canais alternativos. A dispersão amplia a cobertura territorial e o acesso dos produtores ao canal formal, mas exige sistemas de informação muito mais robustos para que a supervisão agregada seja possível. O modelo misto combina as vantagens e os desafios dos outros dois e acrescenta a necessidade de coordenar o ator estatal com os privados que concorrem com ele. Regular cada modelo exige esforços distintos; nenhum elimina os riscos da primeira compra, e cada um os distribui à sua maneira.

Para além dessa diferença de arquitetura, as coincidências de fundo são notáveis. Nos cinco países, a declaração do vendedor sobre a origem do minério é o eixo probatório do sistema, todo o resto se constrói em torno desse ato declaratório. Nos cinco, o comprador aparece como o ponto em que o controle é mais viável, pela mesma assimetria, uma vez que os compradores são muito menos numerosos que os vendedores, estão registrados perante o Estado e, por isso, são mais fáceis de supervisionar. Mas a intensidade com que cada sistema exige do comprador verificar a origem varia muito, e em nenhum essa exigência está plenamente desenvolvida. E, nos cinco, participam as mesmas famílias de instituições: uma autoridade minerária que habilita, uma autoridade tributária ou aduaneira que fiscaliza e uma unidade de inteligência financeira que recebe as comunicações do setor, com os comercializadores de ouro incorporados como sujeitos obrigados em todos os regimes, em alguns casos muito recentemente, como na Bolívia, desde 2024.[62]

As lacunas também se parecem mais do que as soluções. Em todos os casos, há distância entre o desenho normativo e sua implementação efetiva: verificações que se apoiam em documentos declaratórios difíceis de confrontar com a realidade do território, registros que nem sempre são cruzados entre as autoridades que precisam deles, sistemas de informação em graus muito distintos de digitalização e capacidades de supervisão desiguais diante de uma atividade territorialmente dispersa. A solidez da primeira compra como ponto de controle não depende apenas de que o registro exista: depende de que alguém o verifique e de que a informação circule, e é aí que os cinco sistemas mostram suas costuras.

A comparação também mostra que esse elo vem ganhando espaço na agenda regulatória regional. No Brasil, o fim da presunção de boa-fé do comprador, determinado pelo Supremo Tribunal Federal, já alterou a prática da primeira aquisição.[63] Na Bolívia, as comercializadoras passaram a integrar, desde 2024, o universo de sujeitos obrigados perante a UIF.[64] No Equador, a nova legislação de prevenção à lavagem de dinheiro, em vigor desde julho de 2025, redistribuiu a supervisão dos comercializadores,[65] e o regime de certificação das exportações passou a exigir, desde dezembro de 2025, a comprovação do cumprimento das obrigações perante a Uafe.

A última lição da comparação diz respeito a seus limites. O ouro cruza fronteiras com facilidade; os registros, não. Um requisito exigente em um país convive com um frouxo no vizinho, e essa assimetria orienta os fluxos para a porta menos vigiada: o ouro que não consegue entrar por uma porta busca a seguinte. Nenhum país pode, sozinho, fechar as lacunas de um mercado que opera em escala regional, e nenhuma melhoria nacional está a salvo da fragilidade do sistema vizinho. Esta publicação não propõe um modelo único nem prescreve soluções: oferece a base de que qualquer conversa precisa primeiro, uma descrição rigorosa e comparável de como funciona hoje a porta de entrada do ouro em cinco países que compartilham o mesmo desafio. Sobre essa base, é possível discutir o que vem a seguir.[66]

> *A solidez da primeira compra como ponto de controle não depende apenas de que o registro exista: depende de que alguém o verifique e de que a informação circule, e é aí que os cinco sistemas mostram suas costuras.*

6. Nota metodológica

Esta publicação é resultado de uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto Igarapé sobre os marcos normativos que regulam a primeira compra formal de ouro na Bolívia, no Brasil, na Colômbia, no Equador e no Peru. A análise baseia-se na revisão da legislação, da regulação setorial e das fontes oficiais de cada país (leis, decretos, resoluções, registros públicos e documentos das autoridades competentes), complementada com literatura especializada e com entrevistas com atores do setor realizadas durante a pesquisa.

As versões preliminares das análises nacionais foram submetidas a consulta junto a instituições públicas dos cinco países: autoridades minerárias, autoridades tributárias e aduaneiras, unidades de inteligência financeira e bancos centrais. 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 nesta publicação, é uma categoria analítica elaborada pelo Instituto Igarapé, e não uma figura jurídica autônoma dos ordenamentos estudados.

Os diagramas de fluxo que acompanham os perfis nacionais são representações esquemáticas construídas a partir da análise normativa e não reproduzem nenhum documento oficial. As informações normativas estão atualizadas até agosto de 2026. As referências completas do arcabouço normativo citado, das fontes institucionais e dos organismos internacionais estão detalhadas nas notas que encerram a publicação.

Notas de fim

1 Presidência da República (Brasil). Lei n. 7.805, de 18 jul. 1989, que cria o regime de permissão de lavra garimpeira.

2 Presidência da República (Brasil). Lei n. 7.766, de 11 mai. 1989, que dispõe sobre o ouro, ativo financeiro, e sobre seu tratamento tributário.

3 Asamblea Legislativa Plurinacional (Bolívia). Lei 535, de 28 mai. 2014, de Minería y Metalurgia

4 Ver nota 3.

5 Presidencia de la República (Colômbia). Decreto 1102, de 27 jun. 2017, que adiciona e modifica o Decreto Único Regulamentar do Setor Administrativo de Minas e Energia (Decreto 1073 de 2015) no que diz respeito à comercialização de minerais.

6 Ministerio de Minas y Energía (Colômbia). Resolução 40103, de 9 fev. 2017, que estabelece os volumes máximos de produção na mineração de subsistência.

7 Presidencia de la República (Colômbia). Decreto 1666, de 21 out. 2016, sobre a classificação das atividades minerárias.

8 Ver nota 7.

9 Asamblea Nacional (Equador). Lei de Minería (Lei 45), Registro Oficial Suplemento 517, de 29 jan. 2009, e suas reformas, arts. 49 e 50. Ver também Código Orgánico Monetario y Financiero, art. 36, num. 32 ("Comercializar o ouro proveniente da pequena mineração e da mineração artesanal, de forma direta ou por intermédio de agentes econômicos públicos e privados, que deverão ser previamente autorizados pelo próprio Banco Central do Equador"); Junta de Política y Regulación Monetaria (2023). Resolução JPRM-2023-009-M

10 Ver nota 9.

11 Congreso de la República (Peru). Lei 27651, de 21 de janeiro de 2002, de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.

12 Ver nota 11.

13 Poder Ejecutivo (Peru). Decreto Supremo 027-2012-EM, normas complementares ao Decreto Legislativo 1105 para a comercialização de ouro, modificado pelo Decreto Supremo 018-2018-EM, que cria o Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro.

14 Ver nota 2.

15 Presidencia del Estado Plurinacional (Bolívia). Decreto Supremo 5134, de 13 mar. 2024, que cria a Empresa Estatal de Producción y Comercialización del Oro (Epcoro).

16 Ver nota 15.

17 Ver nota 1.

18 Congreso de Colombia (Colômbia). Lei 1955 de 2019, art. 327; Ministerio de Minas y Energía (Colômbia). Resolução 40838, de 25 nov. 2019

19 Ver nota 18.

20 Poder Ejecutivo (Peru). Decreto Supremo 012-2012-EM, que confere um encargo especial à empresa Activos Mineros S.A.C. e estabelece medidas complementares para a comercialização de ouro e a promoção da formalização de pequenos produtores de mineração e produtores de mineração artesanal.

21 Poder Ejecutivo (Peru). Decreto Legislativo 1293, de 2016, que declara de interesse nacional a formalização das atividades da pequena mineração e da mineração artesanal.

22 Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (Senarecom) (s/d.). Compendio Normativo Minero

23 Ver nota 22.

24 Presidência da República (Brasil). Lei n. 13.540, de 18 dez. 2017, que altera as Leis n. 7.990/1989 e 8.001/1990, relativas à CFEM. O recolhimento no ato da primeira aquisição sob o regime de lavra garimpeira e a obrigação do primeiro adquirente decorrem das alterações introduzidas na Lei n. 8.001/1990, arts. 2º e 2º-A.

25 Ver nota 3.

26 Unidad de Investigaciones Financieras (Bolívia). Resolução Administrativa UIF/29/2024, de 28 jun. 2024, que designa como sujeitos obrigados as pessoas que comercializam metais e pedras preciosas e estabelece o Senarecom como seu supervisor.

27 Ver nota 2.

28 Ver nota 9.

29 Congreso de Colombia (Colômbia). Lei 31 de 1992, sobre o Banco de la República.

30 Ver nota 9.

31 Presidência da República (Brasil). Lei n. 9.613, de 3 mar. 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem de dinheiro e cria o Coaf.

32 Ver nota 26.

33 Congreso de Colombia (Colômbia). Lei 526 de 1999, que cria a Unidad de Información y Análisis Financiero (Uiaf).

34 Congreso de la República (Peru). Lei 27693, de 12 abr. 2002, que cria a Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF Perú).

35 Asamblea Nacional (Equador). Lei Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, Registro Oficial Suplemento 802, de 21 jul. 2016, revogada pela Lei Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos, Registro Oficial 610, Cuarto Suplemento, de 29 jul. 2024, em vigor desde 29 jul. 2025. As referências desta publicação à "nova Lei de Prevención" correspondem a esta última.

36 World Gold Council (2026). Gold Spot Prices

37 Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Global Mercury Partnership (s/d.). Artisanal and Small-Scale Gold Mining (ASGM)

38 Instituto Igarapé (2026). A Primeira Compra de Ouro como Ponto de Controle: rumo a um patamar mínimo para impedir a entrada do ouro ilegal no mercado

39 U.S. Geological Survey (2025). Mineral Commodity Summaries 2025: Gold

40 planetGOLD (s/d.). An Introduction to ASGM; planetGOLD (2023). Ending the Toxic Trail of Small-Scale Gold Mining

41 Ver nota 2.

42 Ver nota 24.

43 Constituição Federal do Brasil, arts. 20, IX, e 176; Constitución Política de Colombia, art. 332; Constitución Política del Perú, art. 66; Constitución de la República del Ecuador, art. 408; e Lei 535, de 28 mai. 2014, de Minería y Metalurgia (Bolívia), art. 2.

44 Ver nota 24.

45 Banco Central do Brasil (s/d.). Encontre uma Instituição Regulada/Supervisionada pelo BC

46 *El Universo* (2026). Banco Central ha Destinado $ 573 Millones para Comprar Oro a Mineros Artesanales y de Pequeña Escala en Diez Años

47 Asamblea Legislativa Plurinacional (Bolívia). Lei 1503, de 5 mai. 2023

48 Presidencia del Estado Plurinacional (Bolívia). Decreto Supremo 5076, de 30 nov. 2023, que regulamenta a exportação do ouro.

49 Supremo Tribunal Federal (2023). Supremo Suspende Presunção de Legalidade do Ouro Adquirido e a Boa-fé; Supremo Tribunal Federal (2025). STF Invalida Norma que Estabelecia Presunção de Boa-fé no Comércio de Ouro

50 Banco Central do Brasil (2020). Carta Circular BCB nº 4.001, de 29 de janeiro de 2020, alterada pela Instrução Normativa BCB nº 461, de 2 de abril de 2024, ambas do Banco Central do Brasil.

51 Câmara dos Deputados (Brasil). Projeto de Lei n. 3.025/2023, que estabelece normas de controle de origem, alienação, transporte e rastreabilidade do ouro no território nacional.

52 Câmara dos Deputados (Brasil). Câmara Aprova Novo Marco Legal para Mercado de Ouro no Brasil

53 O texto aprovado pela Câmara atribui à Agência Nacional de Mineração a definição do sistema de rastreabilidade do ouro e à Casa da Moeda do Brasil sua implementação e operação, incluindo a marcação física do metal. As duas instituições mantêm um acordo de cooperação técnica para desenvolver e testar esse sistema. O papel central atribuído à Casa da Moeda é um dos pontos controversos do projeto.

54 Presidência da República (Brasil). Lei n. 11.685, de 2 jun. 2008, que institui o Estatuto do Garimpeiro.

55 Presidência da República (Brasil). Decreto-Lei n. 227, de 28 fev. 1967 (Código de Mineração), art. 2º; Agência Nacional de Mineração (s/d.). Regimes de Aproveitamento Mineral

56 Unidad de Información y Análisis Financiero (Colômbia). Resolução 363, de 18 nov. 2008, que impõe às empresas exportadoras e/ou importadoras de ouro, às fundições de ouro e às sociedades de comercialização internacional a obrigação de reportar informações à Uiaf.

57 Ver nota 46.

58 Agencia de Regulación y Control Minero (Equador). Resolução Arcom-004/25, de 14 jun. 2025, que determina o Reglamento para el Control de Exportación de Minerales.

59 Ver nota 2.

60 Ver nota 24.

61 Ver nota 46.

62 Ver nota 26.

63 Ver nota 49.

64 Ver nota 26.

65 Ver nota 35.

66 Para saber mais, ver Instituto Igarapé, *op. cit.*, nota 38, estudo que, com base na mesma pesquisa comparativa, propõe um conjunto de exigências mínimas comuns para a primeira compra na Bolívia, no Brasil, na Colômbia, no Equador e no Peru: a verificação da origem do ouro e do vendedor, a habilitação e a responsabilização do comprador, o registro e a circulação da informação entre autoridades e o intercâmbio de dados entre países.

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
Antonella di Ciano
Melina Risso
Vivian Calderoni

Pesquisa
Antonella di Ciano
Juan C. Garzón

Gestão de produção
Carla Nascimento
Fernanda Harumi

Projeto gráfico
Raphael Durão
André Guttierrez

Como citar:

INSTITUTO IGARAPÉ. A porta de entrada do ouro: marcos normativos da primeira compra de ouro na Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Peru. Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: https://igarape.org.br/publicacoes/

Número DOI:

10.5281/zenodo.24353465

Esta versão em português foi traduzida do inglês com apoio do Claude e revisada integralmente pela equipe do Instituto Igarapé.

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 Gordon and Betty Moore Foundation.

GORDON AND BETTY MOORE FOUNDATION

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