

ASSIMETRIA REGULATÓRIA EM FINTECHS E COOPERATIVAS: VULNERABILIDADES NO SISTEMA DE PLD/FTP

**REGULATORY ASYMMETRY IN FINTECHS AND COOPERATIVES:
VULNERABILITIES IN THE AML/CFT/CPF SYSTEM**

Miguel Tedesco Wedy¹  

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, Brasil 
wedymiguel2@gmail.com

Alessandro Fernandes²  

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, Brasil 
alfernandes@edu.unisinos.br

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20271785>

Resumo: O presente artigo analisa as disparidades estruturais no cenário regulatório brasileiro aplicável às *fintechs* e cooperativas de crédito sob a óptica da Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e ao Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP). A coexistência de modelos assimétricos, caracterizados pela inovação flexível em *fintechs* e pela capilaridade tradicional em cooperativas, cria lacunas exploradas pelo crime organizado. Por meio de análise qualitativa e mapeamento de riscos, demonstra-se a necessidade de um “*compliance* antimáfia” e da padronização de controles pelo Banco Central (Bacen) para mitigar a arbitragem regulatória.

Palavras-chave: ciências criminais; lavagem de dinheiro; *fintechs*; cooperativas; regulação bancária.

Abstract: This article analyzes the structural disparities in the Brazilian regulatory landscape applicable to fintechs and credit cooperatives from the perspective of Anti-Money Laundering, Counter-Terrorism Financing, and Proliferation Financing of Weapons of Mass Destruction (AML/CFT/CPF). The coexistence of asymmetric models, characterized by flexible innovation in fintechs and traditional capillarity in cooperatives, creates gaps exploited by organized crime. Through qualitative analysis and risk mapping, it demonstrates the need for “antimafia compliance” and the standardization of controls by the Central Bank to mitigate regulatory arbitrage.

Keywords: criminal sciences; money laundering; fintechs; cooperatives; banking regulation.

* Os autores informam que houve utilização de ferramenta de inteligência artificial, especificamente o Google Gemini, de forma estritamente limitada ao suporte linguístico, com a finalidade de promover a revisão ortográfica, gramatical e a padronização textual do manuscrito submetido. Esclarece-se que o referido recurso não exerceu qualquer influência sobre a construção dos argumentos, o desenvolvimento das análises jurídicas, a seleção das referências ou a formulação das conclusões, tendo sido empregado unicamente como instrumento auxiliar de natureza técnica, sem interferência no conteúdo intelectual do trabalho.

¹ Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Decano da Escola de Direito da Unisinos (<https://ror.org/05ctmmy43>). *Visiting Scholar* na Boston College Law School. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9227-8573>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2582264833323481>.

² Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (<https://ror.org/05ctmmy43>). Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Gestão e Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Pós-graduado em Criminologia pela Universidade de São Paulo. Assessor na Unidade de Segurança Institucional do Banco do Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0356-2565>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5678292428536920>.

1. Introdução

O sistema financeiro global atravessa uma transformação sem precedentes, impulsionada pela digitalização e pela entrada de novos atores que desafiam os modelos tradicionais de supervisão. No Brasil, essa evolução manifesta-se de forma aguda na ascensão das *fintechs* e na expansão estratégica das cooperativas de crédito, instituições que, embora operem sob lógicas distintas, a primeira voltada à inovação tecnológica e a segunda à capilaridade comunitária, compartilham a responsabilidade de zelar pela integridade do mercado. Contudo, essa transição ocorre em um cenário de mutação das organizações criminosas, que abandonam estruturas rudimentares em favor de arranjos empresariais sofisticados, utilizando-se de brechas institucionais para a ocultação de ativos ilícitos (Warde; Gakiya, 2026).

Diante dessa realidade, o problema de pesquisa que orienta este estudo reside na seguinte questão: em que medida a assimetria regulatória entre as instituições de pagamento (*fintechs*) e as cooperativas de crédito fragiliza a eficácia das políticas de Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e ao Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP)? A hipótese levantada é que o descompasso na velocidade da regulação e na padronização

dos controles internos, somado à morosidade na formalização de novos entrantes perante o Banco Central (Bacen), cria zonas de sombra que permitem a arbitragem regulatória por agentes criminosos, elevando o risco sistêmico do País.

A metodologia empregada fundamenta-se em uma abordagem de natureza mista, integrando a análise jurídica dogmática a técnicas de investigação qualitativa. O estudo utilizou entrevistas em profundidade com 22 profissionais especializados (amostra por saturação), incluindo reguladores do Bacen, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e especialistas acadêmicos. O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Parecer 7.223.867), garantindo o anonimato dos respondentes. O material coletado foi processado no *software* NVivo e analisado mediante a técnica de triangulação de dados, confrontando os relatos empíricos com o arcabouço normativo nacional e as diretrizes internacionais do GAFI, culminando na elaboração de uma Matriz de Risco e do plano de ação 5W2H.

O objetivo geral deste trabalho é analisar as disparidades estruturais e normativas entre esses dois segmentos financeiros, avaliando como tais diferenças impactam a qualidade dos

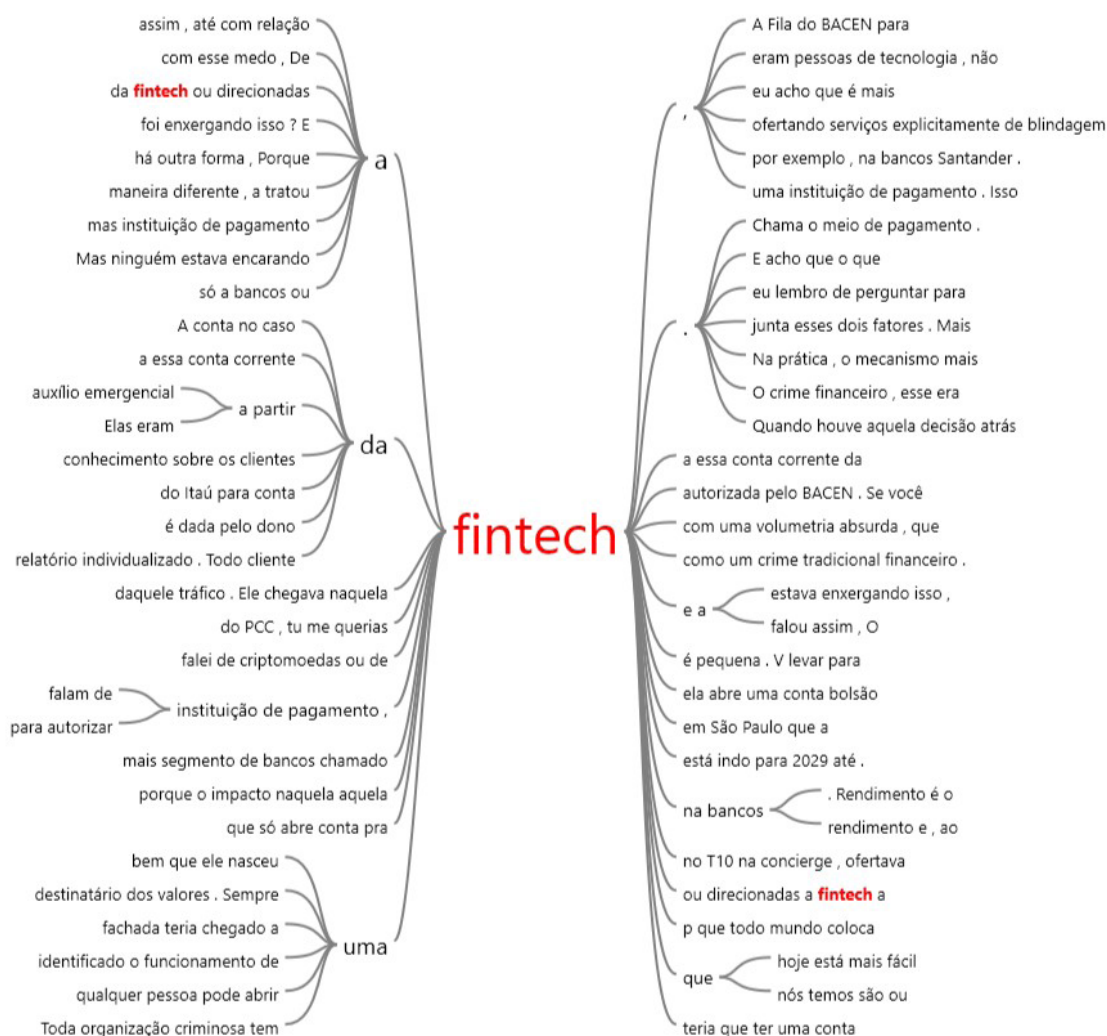


Figura 1 – Mapa mental no NVivo sobre "fintech"

Fonte: Elaborada pelos autores com o *software* NVivo, v. 15, 2026.

mecanismos de conformidade e reporte. Especificamente, busca-se identificar as principais vulnerabilidades operacionais apontadas por profissionais da área, mapear os riscos associados à falta de uniformidade nos controles de PLD/FTP e discutir a necessidade de uma harmonização supervisonal que não sufoque a inovação, mas garanta a segurança jurídica e a proteção do Sistema Financeiro Nacional.

Ao explorar as dimensões da assimetria regulatória, o estudo pretende contribuir para o debate legislativo e normativo, propondo caminhos para que a regulação brasileira evolua de uma postura meramente reativa para uma vigilância material e integrada. A fundamentação teórica dialoga com a criminologia corporativa e o conceito de “*compliance* antimáfia”, essencial para enfrentar redes que operam na interseção entre o formal e o informal, garantindo que as propostas de melhoria possuam viabilidade executiva para fechar as janelas de oportunidade para o financiamento de atividades ilícitas e para a lavagem de capitais.

2. A desconexão regulatória e a “fila do Bacen”

A ausência de parâmetros uniformes de controle no Sistema Financeiro Nacional revela que a regulação proporcional baseada em risco, embora fundamentada no princípio da seletividade, produz assimetrias exploráveis na prática. A análise empírica dos dados aponta uma proximidade léxica alarmante entre os termos “organização criminosa” e “*fintech*”, sugerindo que a flexibilização normativa voltada ao estímulo da inovação pode ser instrumentalizada e convertida em vulnerabilidade operacional (Figura 1). Sob a óptica da criminologia corporativa, essa disparidade de controle permite o que se denomina arbitragem regulatória, na qual agentes ilícitos migram suas operações para segmentos de menor rigor supervisonal para facilitar a integração de ativos (Warde; Gakiya, 2026).

Somado a esse cenário, a morosidade nos processos de regularização junto à autoridade monetária, fenômeno conhecido como “fila do Bacen”, projeta cenários de espera que se estendem até o ano de 2029. Tal hiato temporal consolida um ambiente de baixa supervisão para entidades que, embora operem de fato no mercado, ainda não foram formalmente submetidas ao crivo autorizativo pleno. Essa lacuna é corroborada pelo relato de Delegado de Polícia Federal com atuação especializada na repressão a crimes financeiros, lavagem de dinheiro e delitos contra o sistema financeiro nacional, em entrevista concedida ao estudo, que alerta para o risco da ausência de fiscalização tempestiva: “a fila de *fintechs*, se hoje não tivesse nenhuma entrada a mais, demoraria até 2030 para regularizar todas. Enquanto não regulariza, não fiscaliza.” Assim, a demora administrativa

transmuda-se em um risco de segurança pública, permitindo que instituições operem em um vácuo de conformidade de PLD/FTP.

3. Percepções do setor: entre a facilitação e o controle

A percepção dos profissionais entrevistados ratifica a existência de uma fragilidade estrutural decorrente da priorização da experiência do usuário em detrimento da segurança institucional. Instituições financeiras que nascem nativas digitais frequentemente optam pela facilitação extrema do acesso do cliente (*onboarding*), negligenciando o rigor dos controles de identificação e monitoramento de transações. Essa tendência alinha-se ao conceito de “eficácia jurídica” de Soerjono Soekanto (1977), ao demonstrar que a norma de prevenção perde sua utilidade quando a estrutura institucional e a cultura de conformidade são preteridas pela eficiência comercial.

Essa disparidade é acentuada por um custo de observância heterogêneo. Enquanto as cooperativas de crédito desempenham um papel fundamental de inclusão financeira, expandindo sua rede física em municípios desassistidos por bancos tradicionais, elas enfrentam desafios singulares de escala digital e padronização tecnológica. A Figura 2 demonstra as conexões temáticas referentes ao segmento cooperativista, evidenciando que as limitações na integração sistêmica e as lacunas tecnológicas reduzem a capacidade preventiva dessas instituições frente às novas tipologias de lavagem de dinheiro.

A vulnerabilidade decorrente dessa assimetria reflete um problema global de mercados em transição digital. Conforme observado em estudos de direito comparado, a fragmentação dos órgãos de fiscalização e a implementação inconsistente de protocolos de PLD/FTP em novas tecnologias criam oportunidades para a exploração do sistema por redes criminosas transnacionais (Haryadi; Fardiansyah; Tamza, 2025). Portanto, a percepção de que as cooperativas possuem uma tendência de risco distinta dos bancos digitais não justifica padrões menos rigorosos de controle, mas exige uma harmonização que garanta a integridade de todo o ecossistema financeiro.

4. Dimensões da assimetria e riscos associados

A investigação empírica permite sistematizar a assimetria regulatória em cinco dimensões críticas que operam como vetores de vulnerabilidade sistêmica: (i) o tratamento normativo heterogêneo entre segmentos financeiros; (ii) os custos desproporcionais de observância (*compliance costs*); (iii) a ausência de padronização mínima na qualidade dos controles internos; (iv) o déficit de supervisão tempestiva sobre os novos entrantes; e (v) a existência de modelos de negócio cujas

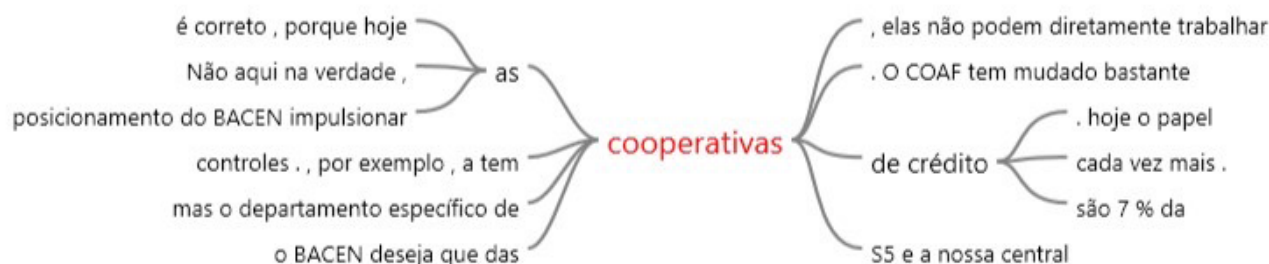


Figura 2 – Mapa mental no NVivo sobre “cooperativas”

Fonte: Elaborada pelos autores com uso do software NVivo, v. 15, 2026.

particularidades operacionais desafiam os protocolos tradicionais de mitigação.

A superação desse cenário de fragmentação exige a implementação do que a doutrina contemporânea denomina “*compliance* antimáfia”. Sob essa perspectiva, o dever de vigilância das instituições financeiras e de pagamento deve transcender o mero cumprimento de formalidades burocráticas (*check-the-box compliance*) para alcançar a identificação material e efetiva dos beneficiários finais das transações (Warde; Gakiya, 2026). A mera conformidade documental tem se mostrado insuficiente diante da agilidade das organizações criminosas, que exploram a celeridade dos sistemas de pagamento digitais para pulverizar ativos antes que os mecanismos de alerta tradicionais sejam acionados.

Ademais, a fragilidade dos controles de PLD/FTP em ambientes de inovação não repercute apenas na esfera administrativa. Sob a óptica do Direito Penal Econômico, tal vulnerabilidade é exacerbada pela antinomia de normas observada no conflito entre o regime de recuperação de ativos e o regime civil de garantias fiduciárias. Conforme demonstram Harto, Sabrina e Pakpahan (2026), em cenários de fiscalização heterogênea, o risco de lavagem de dinheiro transmuta-se em um risco de insegurança jurídica absoluta, onde a origem ilícita dos bens pode aniquilar direitos reais de credores de boa-fé diante da fragilidade dos controles iniciais.

4.1. Matriz de risco

No exame dos riscos associados à assimetria regulamentar, a frequência de exploração dessas lacunas por agentes ilícitos é classificada como provável, enquanto o impacto potencial sobre a integridade do sistema financeiro situa-se no nível moderado. A definição do risco em nível médio fundamenta-se na pressão constante exercida pelo volume estimado de R\$ 150 bilhões lavados anualmente no Brasil, valor que impõe um desafio hercúleo aos órgãos de controle (Warde; Gakiya, 2026). A Tabela 1 apresenta a sistematização desse diagnóstico.

Tabela 1 – Matriz de risco: assimetria em *fintechs* e cooperativas

Matriz de risco (impacto vs. frequência)			Frequência (probabilidade de ocorrência)			
			Extrema- mente Remota	Remota	Provável	Possível
			1	2	3	4
Impacto (Severidade)	Crítico	4	4	8	12	16
	Severo	3	3	6	9	12
	Moderado	2	2	4	6	8
	Reduzido	1	1	2	3	4

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em Bacen e Coaf (2021).

A classificação como risco médio indica que, embora não se trate de uma ameaça iminente à estabilidade monetária global, os efeitos erosivos sobre a credibilidade das instituições e a eficácia da persecução penal são suficientemente relevantes para demandar uma intervenção estatal coordenada. A “arbitragem regulatória” observada permite que setores com menor custo de conformidade sejam preferidos para o escoamento de capitais ilícitos, o que compromete a isonomia competitiva e a segurança do Sistema Financeiro Nacional.

4.2. Estratégia de mitigação: o método 5W2H

Com o intuito de alinhar a necessária inovação financeira à indispensável estabilidade sistêmica, propõe-se um plano de ação estruturado sob a metodologia gerencial 5W2H. O objetivo é reduzir o descompasso regulatório e fortalecer a rede de proteção de PLD/FTP no horizonte de médio prazo.

Essa proposta visa garantir que a proporcionalidade regulatória não resulte em uma permissividade estrutural, estabelecendo padrões mínimos de governança que sejam técnica e economicamente viáveis tanto para *fintechs* quanto para o setor cooperativista. A harmonização proposta foca na interoperabilidade dos sistemas de monitoramento e na redução do tempo de resposta aos órgãos de inteligência financeira, conforme detalhado no Quadro 1.

A implementação dessas medidas permite que o regulador mantenha o estímulo à inclusão financeira, especialmente por meio das cooperativas em regiões desassistidas, sem abdicar do rigor necessário para impedir que a digitalização do crédito se torne um facilitador para a criminalidade organizada.

6. Considerações finais

A investigação realizada demonstra que a arquitetura regulatória do sistema financeiro brasileiro, embora inovadora, padece de assimetrias que comprometem a integridade das políticas de PLD/FTP. A coexistência de regimes distintos para *fintechs* e cooperativas de crédito, somada à morosidade administrativa na formalização de novos entrantes, estabelece zonas de baixa supervisão que são prontamente exploradas pelo crime organizado. A evidência empírica, traduzida pela proximidade léxica entre a criminalidade estruturada e os novos modelos digitais, revela que a agilidade tecnológica não foi acompanhada por uma evolução equivalente nos mecanismos de vigilância estatal e privada.

O diagnóstico de risco médio, com probabilidade provável e impacto moderado, indica que a vulnerabilidade não é apenas uma hipótese teórica, mas uma realidade operacional que drena bilhões de reais anualmente da economia formal. A “permissividade estrutural” decorrente da arbitragem regulatória exige que o Bacen e o Coaf transcendam a regulação meramente formal e avancem para a exigência de controles materiais e padronizados. A proteção do sistema não pode ser sacrificada em nome de uma facilitação de acesso ao mercado que negligencie a identificação robusta dos beneficiários finais e a rastreabilidade dos fluxos financeiros.

A proposta de mitigação fundamentada no plano 5W2H oferece um caminho pragmático para a harmonização supervisonal até 2028. É imperativo que se estabeleçam indicadores de desempenho de maturidade regulatória e que se promova a integração tecnológica das instituições ao sistema de reporte automático. Somente por meio de um “*compliance* antimáfia”, que harmonize os custos de observância e equalize o rigor dos controles entre instituições tradicionais e novos entrantes, será possível mitigar o conflito entre o regime de garantias civis e a recuperação penal de ativos, garantindo a segurança jurídica de todo o ecossistema.

Quadro 1 – Método 5W2H: assimetria em *fintechs* e cooperativas

Elemento	Pergunta-chave	Ações para Mitigação
1. <i>What</i>	Que ação será executada?	Reduzir o descompasso regulatório entre <i>fintechs</i> e cooperativas por meio da definição de padrões mínimos de <i>compliance</i> e harmonização normativa. Visa estabelecer, até 2028, um marco regulatório unificado de PLD/FTP aplicável às <i>fintechs</i> de pagamento, crédito e investimento, e às cooperativas de crédito, contemplando parâmetros técnicos de identificação de clientes (KYC), reporte de operações suspeitas e governança de dados.
2. <i>Who</i>	Quem irá executar a ação?	Bacen, CVM, <i>fintechs</i> , cooperativas de crédito e demais atores do Sistema Financeiro Nacional. A coordenação técnica caberá ao Bacen, com participação do Coaf e da CVM, sob orientação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e apoio da Federação Brasileira de Bancos e da Organização das Cooperativas Brasileiras. As entidades privadas deverão adequar suas estruturas internas de <i>compliance</i> conforme guias de melhores práticas emitidos pelo regulador.
3. <i>Where</i>	Onde será executada a ação?	No âmbito das <i>fintechs</i> , cooperativas de crédito e instituições comunitárias, em sua interação regulatória com Bacen e CVM. A execução ocorrerá por meio de <i>sandbox</i> regulatórios, ambientes controlados de inovação (<i>Lift Lab</i> e <i>Hub</i> de Inovação Bacen) e em processos de supervisão digital contínua (<i>SupTech</i>), abrangendo operações de crédito, pagamentos e câmbio.
4. <i>When</i>	Quando a ação será executada?	Durante o processo de inovação de produtos e expansão da inclusão financeira, com monitoramento contínuo da supervisão.
5. <i>Why</i>	Por que a ação será executada?	O ritmo desigual de inovação e digitalização gera assimetrias que fragilizam a política de PLD/FTP e ampliam riscos sistêmicos. A harmonização busca mitigar lacunas regulatórias que permitem arbitragem de supervisão e vulnerabilidades na identificação de beneficiários finais, além de assegurar condições equitativas de competição e de proteção à integridade do Sistema Financeiro Nacional.
6. <i>How</i>	Como será executada a ação?	Implementação de regulação diferenciada por risco, harmonização normativa, fortalecimento da supervisão e padronização de controles de PLD/FTP. Serão criados indicadores de desempenho (KPIs) de maturidade regulatória, tais como: (a) percentual de <i>fintechs</i> e cooperativas integradas ao sistema de reporte automático do Coaf (meta: 90% até 2026); (b) taxa de conformidade de auditorias internas (meta mínima: 95%); e (c) tempo médio de resposta a solicitações regulatórias (meta: ≤ 5 dias úteis).
7. <i>How much</i>	Quanto custa para executar?	Custos moderados, estimados em aproximadamente 0,4% do orçamento anual de <i>compliance</i> das instituições participantes, abrangendo investimentos em adequação tecnológica, capacitação e integração de sistemas. O retorno esperado é de 20% na redução de incidentes de não conformidade e de 15% na diminuição do tempo de reporte de operações suspeitas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Informações adicionais e declarações dos autores (integridade científica)

Declaração de conflito de interesses: os autores confirmam que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo. **Declaração de autoria:** somente os pesquisadores que cumprem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são totalmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: os autores garantiram que o texto aqui publicado não foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; eles também atestam que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

Como citar (ABNT Brasil)

WEDY, Miguel Tedesco; FERNANDES, Alessandro. Assimetria regulatória em *fintechs* e cooperativas: vulnerabilidades no sistema de PLD/FTP. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v. 34, n. 403, p. 9-13, 2026. DOI: 10.5281/

zenodo.20271785. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/2822. Acesso em: 1 jun. 2026.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL; CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. *Sumário Executivo: Avaliação Nacional de Riscos*. Brasília: Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Risco de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

HARYADI, Annisa Putri; FARDIANSYAH, Ahmad Irzal; TAMZA, Fristia Berman. Evaluating the effectiveness of Indonesia's anti money laundering framework: A normative legal analysis. *Jurnal Mahkamah: Kajian Ilmu Hukum dan Hukum Islam*, Metro, v. 10, n. 2, p. 487-500, 2025. <https://doi.org/10.25217/jm.v10i2.6740>

HARTO, Eko Budhi; SABRINA, Nahdiya; PAKPAHAN, Hatarto. Legal Analysis of the Status of Evidence Proceeds of Money Laundering Crimes Encumbered by Fiduciary Guarantee. *International Journal of Research in Social Science and Humanities*, Tumakuru, v. 7, n. 1, p. 22-34, jan. 2026. <https://doi.org/10.47505/IJRSS.2026.1.22>

SOEKANTO, Soerjono. Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Depok, v. 7, n. 6, p. 462-471, 1977. Disponível em: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol7/iss6/6/>. Acesso em: 14 abr. 2026.

WARDE, Walfrido; GAKIYA, Lincoln. *Segurança pública: o Brasil livre das máfias*. São Paulo: Contracorrente, 2026.



Recebido: 25 mar. 2026. Aprovado: 14 abr. 2026. Última versão dos autores: 15 abr. 2026.